

《中华人民共和国行政诉讼法》注释

崔宝泉 编

陕西人民出版社出版发行

(西安北大街131号)

西安市委党校印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 5印张 105千字

1990年6月第1版 1990年6月第1次印刷

印数：1—10000

ISBN 7-224-01317-X/D·146

定价：1.90元

编者的话

行政诉讼，通俗的说法叫打“民告官”的官司，它既是公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯自己的合法权益时，依法向人民法院起诉，请求人民法院保护自己的合法权益，由人民法院依法受理的活动，也是人民法院通过诉讼途径维护和监督行政机关依法行使行政职权的一种方式。

随着社会主义法制建设的发展，从1982年3月8日《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》第一次用法律条文明确规定“行政案件”起，我国已把逐步建立健全行政诉讼制度正式提上了日程。此后，在制定有关行政管理的法律时，一般都规定了一些简单的行政诉讼条文。1989年4月4日，第七届全国人民代表大会第二次会议正式通过公布了《中华人民共和国行政诉讼法》，使我国的行政诉讼制度日臻完善，行政诉讼活动从此有了完整的法律依据。

《中华人民共和国行政诉讼法》，作为人民法院、当事人和其他诉讼参与人进行行政诉讼的一部重要程序法，分为十一章七十五条，包括总则、受案范围、管辖、诉讼参加人、证据、起诉和受理、审理和判决、执行、侵权赔偿责任、涉外行政诉讼、附则等内容，对公民、法人或者其他组织如何提起行政诉讼，在行政诉讼中有什么权利义务；行政机关怎样应诉、在诉讼中有什么权利义务；人民法院如何审

理行政案件等问题作了明确规定。

《中华人民共和国行政诉讼法》将于1990年10月1日起生效。由于我国长期以来很少有行政诉讼的实践，广大公民在行政诉讼方面的法律知识比较匮乏。因此，尽快加强对全体公民普及行政诉讼法知识，已成为当务之急。目前，全国各地都在进行行政诉讼法的宣传、学习和行政诉讼法实施前的准备工作。本书正是为了适应我国行政诉讼法的公布和实施，满足国家机关、社会团体、企业、事业单位以及广大公民学习行政诉讼法和进行行政诉讼活动的需要而编写的。

本书着重对我国行政诉讼法的条文作出准确的解释，使之通俗易懂，具有实用性，同时尽可能多地介绍一些一般诉讼法理论方面的基本知识，以适应不同层次读者的需要。

陕西省司法厅副厅长、陕西省普及法律常识领导小组办公室主任苏丁贤同志对本书进行了审定，在此表示衷心的感谢。在编写过程中，还得到了陕西省司法厅的杨志远同志、省人民政府法制局李官樑等同志的大力支持和帮助，在此一并表示谢意。

由于编者水平有限，加之司法实践的经验材料甚缺，书中难免出现差错，敬请广大读者不吝批评指正。

编者

1990年3月

目 录

第一章	总则	(1)
第二章	受案范围	(20)
第三章	管辖	(33)
第四章	诉讼参加人	(47)
第五章	证据	(61)
第六章	起诉和受理	(75)
第七章	审理和判决	(85)
第八章	执行	(122)
第九章	侵权赔偿责任	(132)
第十章	涉外行政诉讼	(139)
第十一章	附则	(143)
附 录	关于《中华人民共和国行政诉讼法 (草案)》的说明	(146)

王汉斌

第一章 总 则

本章明确规定了制定行政诉讼法的目的、依据，行政诉讼法的任务、适用范围和基本原则等，是行政诉讼法的总纲，对行政诉讼法起着指导作用。

第一条 为保证人民法院正确、及时审理行政案件，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使行政职权，根据宪法制定本法。

【注释】 本条明确了我国行政诉讼法的制定根据和目的。

宪法是我国的根本大法，具有最高的法律效力。宪法规定着我国的政治、经济制度和国家机关、公民的权利义务等根本问题，是国家进行政治、经济活动的总章程，也是国家进行其他立法活动的法律依据。行政诉讼法就是根据宪法有关公民的基本权利、国家机关组织和活动的基本原则等规定制定的。

宪法的原则和精神决定着行政诉讼法的原则和精神。行政诉讼法的内容只有与宪法规定的原则和精神相一致，才具有法律效力。我国宪法确定的诸项原则，如坚持四项基本原则、保护公民合法权益原则、人民法院统一行使审判权原则等，都在行政诉讼法中得到充分的反映。

行政诉讼法对公民、法人或者其他组织，有权依法向人民法院起诉行政机关的违法具体行政行为法律程序作了规

定，它是宪法原则的具体化，是贯彻实施宪法的保障。

长期以来，我国缺乏行政实体法，更缺乏行政程序法，缺乏保障行政实体规范得以实施的基本程序，没有一部完整的行政诉讼法典。公民、法人和其他组织的合法权益得不到很好的保证，同时也不能很好地从法律的角度监督行政机关依法行使职权。制定行政诉讼法的目的，就是要解决上述存在的问题。具体讲有以下几个方面：

（一）保证人民法院及时、正确地审理行政案件。行政诉讼是公民、法人或者其他组织认为行政机关或者行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，向人民法院提起的诉讼，是“民告官”的诉讼。行政诉讼法是调整行政诉讼活动和行政诉讼法律关系的基本程序法，是实施实体法的程序保障。没有程序法，实体法规定的公民、法人或者其他组织的实体权利就得不到实现。因此，行政诉讼法的目的首先是为了保证人民法院及时、正确地审理行政案件。

所谓保证人民法院正确审理行政案件，就是要求人民法院在查明事实的基础上，正确运用法律法规做出公正的裁判。查明事实就是要查明作出具体行政行为所依据的事实和行政争议的事实，正确运用法律包括正确运用实体法和程序法。所谓及时审理行政案件，就是要求人民法院在行政诉讼的各个阶段，都要依照行政诉讼法规定的期间审理案件，这对于保障公民、法人或者其他组织的合法权益，提高行政机关的工作效率是十分必要的。

（二）维护和监督行政机关依法行使行政职权。在我国，对行政机关及其工作人员的行政行为是否合法，有着广泛的监督。如党的监督，国家权力机关——人民代表大会及

其常委会的监督、监察机关的监督等等。这些监督虽然形成了我国社会主义特有的监督制度，但缺乏应有的法律保证，没有严格的程序和强有力的措施。行政诉讼法明确规定了人民法院审理行政案件的程序，弥补了其他监督的不足，使监督工作得以法制化，做到广泛、经常、有效、公正。人民法院通过审判活动对行政机关的具体行政行为实施法律监督具体表现为：人民法院通过审理行政案件，对合法的具体行政行为判决维持，对违法的具体行政行为判决撤销或部分撤销，并可以判决行政机关重新作出具体行政行为，对行政处罚显失公平的还可以判决变更。前者是对行政机关依法行政的维护和支持，后者是对行政机关违法行政的监督 and 纠正。

（三）保护公民、法人或者其他组织的合法权益。公民是否享有充分的权利，这种权利能否得到切实的保护，是衡量一个国家法制是否健全的标志。行政诉讼制度是公民的权利在受到行政机关的侵害时，寻求法律保护的救济手段。而行政诉讼法最根本的目的，则是保护公民、法人或者其他组织的合法权益不受行政权力的侵犯。公民、法人或者其他组织，认为自己的合法权益受到行政机关的不法侵害时，有权依照本法规定提起行政诉讼。人民法院应依法保护他们的合法权益。

总之，行政诉讼法的目的，一方面使各级行政机关能运用法律手段更有力地管理好国家各方面的行政工作，从而保证其在国家行政领域正确有效地行使人民赋予政府的国家行政权。另一方面，又能更好地规范行政机关及其工作人员的活动，保证他们恪尽职守，不越权，不滥用行政权力，以维护公民、法人或者其他组织的合法权益。

第二条 公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。

【注释】 本条规定了公民、法人或者其他组织的诉权。

所谓诉权，就是公民、法人或者其他组织，向人民法院依法请求保护自己合法权益之权。这里指的是程序意义上的诉权，即提起诉讼的权利。在行政诉讼中，能提起诉讼的有：

公民，指具有我国国籍，并根据我国宪法和法律规定，享有权利并承担义务的自然人。

法人，指经国家主管机关核准或登记成立的、具有权利义务资格的社会组织。其特征是，具有独立的组织机构，有独立的财产所有权或管理权，能以自己的名义享受权利，承担义务。

其他组织，即除法人以外的其他社会组织。

所谓具体行政行为，就是国家行政机关在其职权范围内，针对特定的对象（人或事）采取某种行政措施的一种活动。其特点是有现实存在的具体对象，并立即产生行政法上的法律后果。

根据本条的规定，公民、法人或者其他组织，认为行政机关或行政机关工作人员的具体行政行为侵犯了他们的合法权益时，就有权按照行政诉讼法的规定，运用自己的诉讼权利，向人民法院提起诉讼。

公民、法人或者其他组织的诉权内容，一般应包括以下几个方面：

（一）从行政诉讼的主体看，原告是不服行政机关或者行政机关工作人员的具体行政行为，并认为其侵犯自己合法

权益的公民、法人或者其他组织；被告必须是作出或授权作出具体行政行为的行政机关。只有本法第二十五条第四款的规定是例外。

合法权益包括公民、法人或者其他组织的权利和合法利益两个方面，只要其中一个方面受到行政机关的具体行政行为的侵犯，就可以提起行政诉讼。

(二) 可以提起诉讼的争议是行政机关同公民、法人或者其他组织之间，因行政机关的具体行政行为而发生的行政法上的权益争执或异议。

(三) 能提起诉讼的行为只能是具体行政行为，不包括抽象行政行为。后者是指实施行政行为的结果，不直接对特定的具体人或具体事物当即发生法律效力，它只是对社会某一种事物作出一般规范性的规定，并为以后执法提供法律依据的行为。如行政决策行为等。

(四) 法律、法规规定必须先经过复议的行政争议，在经过复议机关的复议，公民、法人或者其他组织仍然不服的。

有权依照本法提起诉讼，有两层含义：一是有权提起诉讼的公民、法人或者其他组织，应当依照本法第十一条规定的人民法院的受案范围提起诉讼；二是符合本法规定的起诉条件提起诉讼，人民法院才予受理。

第三条 人民法院依法对行政案件独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

人民法院设行政审判庭，审理行政案件。

【注释】 本条规定了人民法院独立行使审判权的原則。

人民法院独立行使审判权，是指人民法院的审判活动只服从法律，对法律负责，忠实于事实真相，忠实于人民利益。独立行使审判权的原则，反映了宪法规定的国家审判权由人民法院行使的基本要求，重点在于人民法院在行使审判权时，只依照法律办事，不受外界影响，包括行政机关、社会团体和个人的干涉。另一方面，也要求行政机关、社会团体和个人，不得去干涉人民法院的审判活动。

在行政诉讼中，法律规定人民法院依法独立审判行政案件，可以使人民法院排除外界干扰，正确、合法、及时地审理行政案件。目前，在行政法制意识还比较淡薄的情况下，有相当多的人认为行政机关作为被告出庭应诉、败诉，不是对公民、法人或者其他组织的合法权益的保护，不是维护和提高行政机关的威望，而是一件“丢脸”和“丧失威信”的事情，因此总是想方设法，甚至动员各种力量，从各个方面对主持审判的人民法院施加影响，其广泛和严重程度远远超过其他诉讼活动。因此，强调人民法院依照法律规定独立行使审判权的基本原则，是必不可少的，这也是保证社会主义法制统一的需要。

具体地讲，人民法院独立行使审判权的原则包括以下几层含义：

（一）人民法院独立审判是国家法律赋予人民法院的权力，任何国家机关、社会团体、企业事业单位或者公民个人，都必须尊重、服从人民法院的审判权。

（二）独立审判是人民法院作为审判组织的整体独立行使审判权，而不是审判人员（包括院长、庭长、审判员）的个人独立，也不是合议庭的“小整体”独立。合议庭作为审

理具体案件的职能机构，在业务上应接受审判委员会的领导和监督。遇有重大问题时，应向院长、庭长请示，遇有意见不一致时，应当由院长提交审判委员会讨论决定。合议庭应当服从审判委员会的决定。

(三) 人民法院独立审判行政案件，必须服从法律，必须严格遵守法律的规定。这里所说的法律，包括全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律、国务院的行政法规和民族自治地方的自治条例和单行条例。法律是人民法院独立审判的准绳和依据。人民法院只有依照法律的规定，才能正确进行独立审判活动。

本条第二款规定，人民法院设行政审判庭，审理行政案件。这是人民法院开展行政审判工作的实际需要。长期以来，“民告官”似乎为不可能之事，行政案件多经过行政渠道解决，很少诉诸于法律，我国各级人民法院也没有设立行政审判庭。随着我国社会主义行政诉讼制度的发展，近几年来各地都有不同的实践，并取得了可喜的成绩。设立专门的行政审判庭，有利于及时、正确地审判行政案件。

第四条 人民法院审理行政案件，以事实为根据，以法律为准绳。

【注释】 本条规定了人民法院进行行政诉讼活动的一项基本原则。

以事实为根据，以法律为准绳，是人民法院根据司法实践总结的审判工作的根本经验，是我国各类诉讼共同的基本原则。它的基本要求，就是人民法院在审理行政案件时，以当事人之间有争议的客观事实作为处理纠纷的根据，查清案件的事实真相，以有关的法律、法规作为衡量的标准，实事

求是地适用法律、法规，辨明是非曲直，作出正确的裁判。

这一原则是实事求是和依法办案指导思想的体现。根据这一原则，在行政诉讼中，人民法院必须依照法定的程序，查清、认定客观存在的事实，切忌主观性、片面性，要尊重事实，服从事实。不能把无根据的看法、想象、猜测、估计、大概、可能等当作事实。更不能假造事实，以假乱真，颠倒黑白，歪曲事实真相，或者先入为主，偏听偏信，这些都是不正常的审判作风，是不符合这一原则要求的。

这一原则同时要求人民法院在适用法律时，严格按照法律办事，只有法律才是人民法院在认定事实的基础上，衡量具体行政行为是否合法的客观尺度。正确适用法律，就是不能对法律作任意解释，不能歪曲法律的真意，也不能对法律采取实用主义态度，任意取舍，更不能做贪赃枉法的事情。

这一原则还要求当事人或者诉讼参与人实事求是地进行诉讼或参与诉讼，如实陈述，如实举证，要对自己的行为负法律责任，不能进行伪诉，也不能举假证。

总之，以事实为根据，以法律为准绳的原则，要求人民法院、当事人以及其他诉讼参与人，在行政诉讼的各个阶段，都应当尊重事实，服从法律。任何国家机关、社会团体和公民个人，都不能“以言代法”、“以权代法”、“言出法随”或者“因人施法”。人民法院及其审判人员应当敢于同这种违反法制的现象作斗争，使行政审判工作进行顺利。

第五条 人民法院审理行政案件，对具体行政行为是否合法进行审查。

【注释】 本条规定的是人民法院审理行政案件的又一基本原则，即对具体行政行为是否合法进行审查的原则。

人民法院审理行政案件，是对行政机关作出的具体行政行为是否合法进行审查。至于行政机关在法律、法规规定范围内作出的具体行政行为是否适当，原则上应由其上一级行政机关复议解决，人民法院不能代替行政机关作出决定，这是由行政权的特点决定的。

行政权是国家管理行政事务的权力。行政管理涉及社会的政治、经济、文化、科技等各个方面。为使行政机关能对大量纷繁复杂，不同情况的各种具体行政事项作出适当处理，法律、法规赋予行政机关在法定范围内有自由裁量权。自由裁量权的存在是必要的，法律不可能预见所有可能发生的具体情况并作出毫无灵活性的规定，它不能不授权行政机关根据具体情况采取适当措施。但法律必须对自由裁量权的范围、幅度等作出明确规定。具体行政行为是否适当，是属于行政机关依法定的范围、幅度行使其自由裁量权的问题，一般情况下应由行政机关复议解决。

审判权是人民法院审判案件的权力。人民法院审理行政案件，就是运用审判权，对行政机关的具体行政行为是否合法进行审查，并在此基础上，作出维持或者撤销具体行政行为的判决；行政诉讼的目的是保护公民、法人或者其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使行政职权。审判和诉讼共同要解决的问题是具体行政行为是否合法，人民法院只有把具体行政行为是否合法审查清楚了，才能达到行政诉讼的目的。

对具体行政行为是否合法进行审查的原则，是行政诉讼法的一个重要的基本原则，其他一些原则都是由这个原则派生的或者与之有密切联系的。

人民法院对具体行政行为经过审理，凡有下列情况之一的，这一具体行政行为即是违法的具体行政行为：①事实的主要证据不足；②适用法律、法规错误；③违反法定程序；④超越职权；⑤滥用职权；⑥依法应当作为而不作为。

第六条 人民法院审理行政案件，依法实行合议、回避、公开审判和两审终审制度。

【注释】 本条规定了人民法院进行行政审判活动的四项制度：合议、回避、公开审判和两审终审制。

（一）合议

合议制度，是指人民法院在审理行政案件的时候，组织合议庭进行审理、评议，并决定对案件做出处理的一种审判制度。它体现了社会主义民主集中制原则，也是我国司法审判实践的经验总结。由于行政案件的一方当事人是行政机关，大量的行政案件是经过复议才起诉到人民法院的，因此，审理行政案件必须实行合议制，不宜实行独任制。审理行政案件组成合议庭，能依靠集体智慧，保证案件得到正确审理。

合议庭的成员，在合议庭活动中的权利是平等的，没有高低之分。合议庭研究、评议案件时，进行民主集中制和少数服从多数的原则，在讨论案件时，每个成员都可以充分发表自己的意见；在进行表决的时候，以多数人的意见作为合议庭的意见，但允许少数人保留自己的不同意见。合议庭的活动，要记录附卷备查。合议庭的活动要依法进行，也要接受庭长和院长的领导和监督。院长和庭长也要尊重合议庭的职权。

合议制度的基本要求是：①在不同的审判阶段，应当分

别组成合议庭。第一审行政案件由审判员或者审判员、陪审员组成合议庭；第二审行政案件一般由审判员组成合议庭；再审案件要区分出第一审人民法院或者第二审人民法院再审的情况，按照前述规定组成合议庭。②合议庭的组成人员应当是三人以上的单数。③合议庭成员享有平等的权力。

（二）回避

回避，是我国各类诉讼共有的基本原则。所谓回避，有三层含义：一是指承办本案的审判人员或者其他人员，如果是本案当事人或者当事人的近亲属时，或者与本案有利害关系以及与本案当事人有其他关系，可能影响对案件的公正审理的，必须主动申请退出本案的审理。其次是当事人认为审判人员与本案有利害关系或者其他关系的，不能正确审理本案，也有权申请更换审判人员。第三是指原来已经办理某一案件，或者已经决定办理某一个案件的审判人员，现在按照规定，其中的一人或几人不能再办理这个案件了。这一规定也适用于法庭书记员、翻译人员以及应邀参加鉴定活动的鉴定人员。

回避制度是行政诉讼中一项重要制度，是法律赋予当事人的一项重要权利，也是我国审判实践的重要经验。在行政诉讼中贯彻回避制度，对消除当事人可能产生的疑虑，保护当事人的合法权益，维护行政机关依法行政，维护社会主义法制的严肃性，保证人民法院公正地审理行政案件，维护人民法院的威信，都有非常重要的意义。

（三）公开审判

公开审判是宪法规定的原则，是体现社会主义民主的一项重要诉讼制度。公开审判，是指人民法院审理行政案件除

法律有特别规定外，一律公开进行。从某一个具体案件的审理阶段讲，除了合议庭评议案件外，其他各个诉讼环节都要公开进行。

公开审判，既不是所有的案件都能公开，也不是对所有的人都要公开，而是有一定范围的公开。它的范围包括以下两个方面：一是案件范围。即哪些案件可以公开，哪些案件不能公开。我国行政诉讼法明确规定，涉及国家机密的案件，涉及个人隐私的案件和法律另有规定的案件，可以依法不公开进行审理，其他行政案件都要公开审理。二是人的范围，即对哪些人公开的问题。对人的公开，一方面是指对当事人的公开。即使不公开审理的案件，对当事人也要公开。允许当事人出庭陈述自己的意见和要求，也允许他们在法庭上进行辩论。另一方面是对社会公开。对社会公开，是指人民法院在审判行政案件的时候，要向群众公开审判的日期、地点、案由和当事人姓名，允许新闻记者出庭采访和进行报导。

人民法院审判行政案件的过程，包括审理和宣判两个阶段。这两个阶段，有时是合在一起进行的，即审理阶段结束后，立即评议，紧接着进行宣判。有时又是分开进行的，即审理阶段结束后，再定期进行宣判。公开审判行政案件，是指这两个阶段的活动，都是公开的，既向当事人公开，也向社会公开。依法不公开的案件，则是指审理阶段不向社会公开，而宣判阶段，仍然要向社会公开。

公开审判是行政诉讼中的一项重要制度，是人民法院审判行政案件的基本形式，也是人民法院贯彻其他审判制度的重要环节。因此，在行政诉讼中，确定公开审判原则，是有