

《行政诉讼法》通释

《〈行政诉讼法〉通释》编写组

大地出版社

《行政诉讼法》通释

《〈行政诉讼法〉通释》编写组

*

大地出版社出版 新华书店北京发行所发行

解放军第4229印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 6印张 114千字

1990年2月第2版 1990年2月北京第2次印刷

印数 30001—60000册

ISBN7—89063—060—6 / D · 24

定价：2.10元

目 录

编者说明·····	(1)
第一章 绪论 ·····	(3)
一、行政诉讼法的概念·····	(3)
二、行政诉讼制度的历史发展·····	(10)
三、制定《行政诉讼法》的意义·····	(16)
第二章 我国行政诉讼的基本原则 ·····	(20)
一、人民法院依法独立行使审判权·····	(20)
二、以事实为根据，以法律为准绳·····	(25)
三、实行两审终审和公开审判制度·····	(29)
四、实行合议和回避制度·····	(32)
五、当事人法律地位平等·····	(35)
六、有用本民族语言、文字的权利·····	(39)
七、当事人有权进行辩论·····	(40)
八、人民检察院实行法律监督·····	(42)
第三章 人民法院受理行政案件的范围 ·····	(45)
一、受案的范围·····	(45)
二、对不应受理案的处理·····	(49)
第四章 人民法院对行政案件的管辖 ·····	(53)
一、管辖的概念和种类·····	(53)
二、确定人民法院对行政案件管辖的意义·····	(54)
三、级别管辖·····	(55)
四、地域管辖·····	(60)

五、移送管辖和指定管辖·····	(63)
第五章 行政诉讼参加人 ·····	(67)
一、原告·····	(67)
二、被告·····	(70)
三、共同诉讼人·····	(74)
四、其他参加人·····	(75)
五、律师的地位和权利·····	(79)
第六章 证 据 ·····	(81)
一、什么是证据·····	(81)
二、证据种类·····	(84)
三、举证责任·····	(88)
四、人民法院收集证据·····	(91)
五、证据保全·····	(95)
第七章 起诉和受理 ·····	(97)
一、申请复议·····	(97)
二、期间·····	(100)
三、起诉条件·····	(105)
第八章 审理和判决 ·····	(107)
一、审理前的准备·····	(107)
二、撤诉·····	(110)
三、强制措施·····	(112)
四、案件审理·····	(119)
五、二审程序·····	(131)
六、再审程序·····	(137)
七、审理行政案件的法律依据·····	(140)

第九章 执 行	(144)
一、当事人必须履行发生法律效力的 判决和裁定.....	(144)
二、强制执行的措施.....	(145)
三、对不起诉又不履行的可强制执行.....	(148)
第十章 侵权赔偿责任	(150)
一、公民、法人或其他组织有权请求赔偿.....	(150)
二、行政机关承担侵权赔偿责任.....	(153)
三、赔偿费用.....	(156)
第十一章 涉外行政诉讼	(158)
一、涉外行政诉讼案件.....	(158)
二、涉外行政诉讼的原则.....	(159)
第十二章 其 他	(166)
一、诉讼费用.....	(166)
二、生效日期.....	(167)
附：中华人民共和国行政诉讼法	(169)

编者说明

1989年4月4日，第七届全国人民代表大会第二次会议通过了《行政诉讼法》。为配合《行政诉讼法》的普及、宣传，我们组织全国人大常委会机关的几位同志编写了《〈行政诉讼法〉通释》一书。

《行政诉讼法》是我国重要的基本法律之一。它的制定，是我国社会主义法制建设的一件大事，也是政治体制改革的一项重要内容。制定《行政诉讼法》，对于进一步贯彻执行宪法和党的十三大报告提出的保障公民的合法权益的原则，对于保障和监督行政机关依法行使行政权力，提高行政工作的质量和效率，都有重要的积极意义。

《行政诉讼法》的制定，为公民、组织保护自己的正当权益，使其免受行政权力的侵犯，提供了可靠的法律保障。但是，这不是说，有了《行政诉讼法》，公民、组织的合法权益就不会受到行政权力的侵犯，“民告官”的问题就得到了完满的解决。要达到这个目的，首先就还需要对《行政诉讼法》进行广泛的宣传，使它为全社会所了解、熟悉，真正成为公民、组织维护自身合法权益的有力的法律武器。组织编写《〈行政诉讼法〉通释》一书的目的也

正在于此。

《〈行政诉讼法〉通释》在写作上力求条理清晰、通俗易懂。同时，书中对有关的诉讼法律知识，也作了一些介绍，以便适合不同层次读者的阅读要求。

本书由陈平、李传华主编，作者是：李传华（第一章）、陈平（第二章）、苑立强（第三章、第四章、第七章）、何绍仁（第五章、第九章、第十章、第十二章）、程卓红（第十一章）、钟真真（第六章、第八章），全书由陈平、李传华统稿。

编 者

一九八九年四月

第一章 绪 论

一、行政诉讼法的概念

1. 行政诉讼

行政诉讼是国家司法机关在当事人及其他参与人的参加下，依照法定程序，对行政案件进行审理并作出裁决的活动。

行政诉讼是诉讼的一种形式，所要处理的是行政案件（行政纠纷）。行政纠纷，是指因行政管理活动而产生的行政机关与公民和组织之间有关行政法律关系的权利和义务的争议。它具有两个明显的特征：

(1) 双方当事人中必定有一方是国家行政机关。无论行政纠纷当事人是双方，还是多方，也无论行政纠纷的当事人的数量是多是少，其中有一点都是必须的，即其中一方当事人是作出一定行政行为的行政机关。如果不涉及任何国家行政机关，就根本谈不上行政纠纷。

(2) 纠纷是在行政管理活动中产生的。行政纠纷必须以国家行政机关行使其行政管理职权，作出一定的行政行为为前提，以行政机关为被告的诉讼不一定是行政诉讼，行政机关除了一定的行政行为外，还有必要进行其他的活动。行政机关也不是只参与行政法律关系这一种法律

关系，它可以成为不同法律关系的主体。例如，行政机关可以参与民事法律关系，以平等的民事法律关系主体即法人出现，可以进行诸如购买商品、租用场地之类的民事活动，若在这些活动中与对方当事人产生纠纷，则属于民事纠纷，只可依照民事诉讼的有关规定加以处理。而在行政法律关系中，行政机关是作为行政管理的主体出现的，依法代表国家行使带有强制性的行政管理权，相对人有服从的义务，行政机关与相对人之间是一种管理与被管理的关系。只有在行政机关为实现其管理职能、行使其管理职权而进行的管理活动中，所引起的行政机关与相对人的纠纷，才能成为行政纠纷，也只有在这种情况下，行政机关才能成为行政诉讼的被告。

行政纠纷的产生有其必然性。这是因为：

(1) 行政权力具有强制他人服从的特性，容易对权力主体产生腐蚀作用。尤其是在我国，由于“官贵民贱”等封建特权思想的影响较深，而国家行政机关在行使权力过程中受到的制约也较少，对行政机关依法行政进行监督的制度也不完备，在行政管理活动中，一些行政工作人员会有越权、滥用职权的行为，侵害公民、法人和其他组织的合法权益，引起相对人的不服。

(2) 行政行为是通过行政工作人员来进行的，并且，都是有一定行政法规依据的。由于行政管理具有复杂性、多样性的特点，而行政工作人员有着品德、能力、素质的种种限制，在执法过程中，必然会出现对法律的认识不全面、不正确，从而在认定事实、适用法律时出现失误的情

况，造成对相对人合法权益的损害，引起相对人的不服。也正因为如此，人民法院审理行政案件与审理其他案件不同，只是对具体行政行为是否符合法律的规定进行审查。

(3) 相对人对行政机关行政行为认识方面的原因，即使行政行为是正确无误的，但由于主客观因素的影响，相对人可能会对作出的行为不信服，认为侵害了自己的合法权益，进而提出不服，引起争议。

由于上述原因，我国《行政诉讼法》第二条规定，“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。”

行政诉讼是解决行政纠纷的一种手段，也是人民法院的一种诉讼活动，因而与刑事诉讼、民事诉讼一样，是人民法院行使宪法所赋予的审判权，查明事实真相，运用法律，惩处违法行为，保护当事人合法权益的一种司法形式。它同样具有诉讼的一般特征：

(1) 行政诉讼在人民法院的主持下进行，人民法院的审判活动在诉讼过程中起着主导作用；

(2) 行政诉讼依照一定程序和方式进行，双方当事人和其他诉讼参与人在诉讼中享有一定的权利，承担一定的义务。

但是，由于行政诉讼处理的是行政案件，行政案件与民事案件、刑事案件有着本质的不同，因而行政诉讼有着自己的特点：首先，行政诉讼的提起一般要求有行政复议作为前置条件。行政复议一般是指由原行政行为的行政机

关或其上级机关解决发生的行政纠纷。行政诉讼要求以行政复议为前置条件，这是由于行政纠纷与民事纠纷有很大的区别，由于行政管理活动的复杂性、多样性的特点，而且有些行政活动有很强的专业性，行政纠纷先由有关行政部门进行处理，可以发挥行政机关熟悉业务的优势，提高解决行政纠纷的工作效率。同时，由行政机关来处理它与公民和组织间的行政纠纷，还有助于加强行政机关的内部监督，促进行政机关依法行政，尽可能地减少行政纠纷。这一点是行政诉讼所特有的，刑事诉讼和民事诉讼都没有类似的前置条件的规定。但需要指出的是，依照我国行政诉讼的有关法律规定，并非所有的行政诉讼都有这一前置条件，有些行政诉讼可以不经过行政复议而直接向法院提起诉讼。例如，《海关法》第五十三条规定：“当事人对海关的处罚决定不服的，……当事人也可以自收到处罚通知书之日或者自海关的处罚决定公布之日起三十日内，直接向人民法院起诉。”

其次，行政诉讼的被告是作出一定行政行为的行政机关，而原告是行政管理活动相对人的公民、法人和其他组织，有时也可以是作为相对人的行政机关。与此相区别，民事诉讼的双方当事人都是一般的主体，没有类似这种将被告特定化的情况。而刑事诉讼不仅被告不限于是行政机关，而且诉讼的提起人也不同，一般都是行使国家检察权的人民检察院代表国家提起公诉，充当刑事诉讼的原告（自诉案件是特殊情况，由被害人向人民法院起诉，充当原告）。

第三，在举证责任方面，根据《行政诉讼法》的有关规定，要求被告负举证责任。而在民事诉讼中，各方当事人的举证责任是平等的，各自对自己提出的主张承担举证责任。

第四，与民事诉讼相区别，行政诉讼中当事人的诉权享有也有着自己的特点，由于行政诉讼的特殊性，作为被告的行政机关没有反诉权。这主要是由于行政机关本身就享有调查权和处罚权，即使在诉讼过程中发现原告或第三人还有其他应当受到处罚的案件事实，也不必采取反诉这种方式，行政机关完全可以另行进行调查并作出处罚决定。而在民事诉讼中，各方当事人的诉权是相对应的，依照法律规定，原告享有起诉权，而被告享有反诉权，都可以充分地行使诉权，保障自己的合法权益。

第五，由于行政行为是根据其职权作出的，是一种国家性质的行为，与作为行政管理活动相对人的公民、法人和其他组织的行政权利义务有性质上的区别，不能象民事行为那样同相对人讨价还价，协商让步。同时，行政机关不享有对其职务的处分权，不得放弃和让与其行政职权。因此，行政诉讼不能以调解方式结案，必须以判决结案。而民事诉讼既可以法院判决结案，也可以由法院主持，双方当事人调解结案。

除了上述区别以及案件性质和适用的实体法律规范不同以外，行政诉讼与民事诉讼和刑事诉讼还有许多不同之处，将在后面各章详加论述，在此不赘述。

2. 行政诉讼法

行政诉讼是按照一定的法律程序进行的。《行政诉讼法》就是规定行政诉讼程序的法律。也可以这样准确表述：行政诉讼法是规定人民法院和诉讼参加人进行行政诉讼所必须遵守的法律规范的总称。简言之，行政诉讼法是关于行政诉讼的法律规范的总称。

行政诉讼法是程序法。它有广义与狭义之分。狭义的行政诉讼法，是指一部统一的成文的行政诉讼法典。如我国第七届人民代表大会第二次会议所通过的《中华人民共和国行政诉讼法》。它比较系统全面地专门规定行政诉讼程序的法律，是我国的一项基本法律。广义的行政诉讼法，是指有关行政诉讼程序的全部法律规范。它不仅包括行政诉讼法典，也包括宪法、法律、行政法规等法律性文件中一切有关行政诉讼的法律规范。

由于社会生活的复杂纷繁，行政管理活动越来越深入到社会的各个方面，渗入社会生活的各个领域，因而行政纠纷相应地出现一些新的特点，对行政纠纷的解决也必须采取新的措施、新的程序。面对这种情况，一部行政诉讼法典无论制定得如何完备，指望它将行政诉讼活动概括无遗，是不切实际的，必须根据实际情况的要求，适用其他法律文件中关于行政诉讼的法律规范，也必须适时地制定颁行一些有关行政诉讼的单行法规或补充规定。刚刚通过的《行政诉讼法》就采用原则性与灵活性相结合的做法，在以法典的形式对行政诉讼程序作出较完备的规定的同时，规定在行政诉讼过程中可以适用其他法律文件中的有关法律规范，并且授权最高人民法院制定出实施办法作为

法典的补充。这样能更加切实地保证行政诉讼的顺利进行，迅速、正确地解决行政纠纷，保障公民、法人和其他组织的合法权益。

也可以看出，对行政诉讼法概念作广义的解释是更加适宜的。从我国的情况看，广义的行政诉讼法主要包括：

(1) 《中华人民共和国行政诉讼法》以及国家立法机关制定的其他法律、法规中关于行政诉讼程序的规定和解释，如《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国法院组织法》、《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》中的有关规定，全国人大常委会有关的立法解释等；

(2) 国务院及国务院主管部门根据宪法和法律，依照职权颁布的行政法规、决定中的有关规定及其所作的解释；

(3) 最高人民法院根据《行政诉讼法》而制定的有关审理程序的实施办法；最高人民法院对于法院审判工作中如何具体应用法律、法规问题所作的解释；

(4) 地方国家权力机关所颁布的地方性法规中有关的规定及其所作的解释。

必须加以明确和说明的是，《中华人民共和国行政诉讼法》是我国行政诉讼法的主要表现形式，是进行行政诉讼的主要依据。该法生效前的一切法律、法规中有关行政诉讼程序的规定，与该法的规定相抵触的无效。其次，行政法规中的有关规定以及最高人民法院的有关解释，必须与宪法及法律、法规的规定相符合，有抵触的无效。再次，地方性法规中的有关规定及解释只适用于该地区，不

具有适用于全国的普遍效力。

二、行政诉讼制度的历史发展

行政诉讼是近现代国家一项重要的法律制度，它的产生和发展经历了一个漫长的过程。由于不同的历史背景，由于各国宪政制度和政治、经济、文化等历史传统的不同，各国的行政诉讼的产生有早有晚，发展有快有慢，在具体制度上又有着千差万别。

1. 资本主义国家的行政诉讼

依据行政案件审理权归属的不同，资本主义国家行政诉讼制度可分为大陆法系和英美法系两种基本类型。资本主义国家的宪政制度是依据“分权”原则而建立起来的。议会、内阁、法院分别享有立法权、行政权和司法权，各自独立，相互制约。由于对分权原则的理解和具体应用的不同，大陆法系和英美法系国家在行政诉讼制度上产生了较大的差异。以法国和德国为代表的大陆法系国家在普通法院外另设自成一体的一级行政法院审理行政案件，而以英国和美国为代表的英美法系国家则不设独立的行政法院，由普通法院统一审理刑事案件、民事案件和行政案件。下面以法国和美国为例对这两种类型的行政诉讼制度加以简单的说明。

法国是现代行政诉讼制度的起源国。法国行政审判的思想渊源可追溯到孟德斯鸠的三权分立学说。在法国十分

强调的是“分权”，将其应用到司法和行政关系上，是行政机关和司法机关互相独立。立法权只能由立法机关行使，法院作出的司法判例不具有法律效力；行政机关在法律规定的权限范围内行使权力，法院不得干涉行政活动。因此，如果允许法院对行政机关的行政行为或决定加以审查，就如同允许行政机关否决法院依法作出的判决一样，是违反分权原则的。法国从拿破仑时代起就设立了专门的属于行政机关性质的行政法院来审理行政案件。

法国大革命爆发 10 年后，拿破仑执掌政权。他改组了国家机构，设立了国家参事院，这就是最高行政法院的前身。其行政诉讼制度经历了这样一个发展过程：从最初由行政官员受理行政案件发展为由独立于行政官员的行政法官受理行政案件；从行政审判机关处于依附地位发展到具有独立地位的行政法院组织。这个过程可分为以下两个阶段：

(1) 第一阶段 (1799—1889) 1799 年，在中央成立国家参事院，作为国家之首的咨询机关，同时受理行政案件。但是，国家参事院处理行政案件时，只能向国家元首提出解决的建议，不具有独立的行政审判权限。此时的最大进展是在行政系统内部分开了行政任务和行政审判任务，避免了行政官员同时又是审理行政案件的法官的缺点。1872 年 5 月 24 日的法律重建了在 1870—1872 年间被国防政府一度取消了的国家参事院，并赋予它委任审判权，规定它以人民的名义进行判决。从此它开始取得独立于政府的地位，在法律上成为法国的最高行政法院。

(2) 第二阶段 (1889 年底以后) 1872 年最高行政法院虽然成为相对独立于政府的审判机关, 但并没有完全取消部长法官制。除法律另有规定外, 一切行政案件必须先由部长裁决, 不服部长决定的, 才能向最高行政法院起诉。1889 年, 最高行政法院在卡多案件的判决中, 彻底废弃了部长法官制。除法律另有规定外, 一切行政诉讼可以直接向行政法院起诉, 毋须经过部长的裁决。卡多案的判决标志着行政审判完全从行政管理中分离出来, 成为由行政法院独立行使的职能, 它是法国行政诉讼制度创建的最后完成阶段。

1889 年以后, 法国的行政诉讼制度又有了不断的改进, 如 1953 年对行政司法体制进行了重大改革, 调整了最高行政法院和省行政法院的管辖范围, 等等, 但这些改进都是行政法院系统内部的职权分配和行政法院组织的改革, 独立的行政诉讼制度创设的过程在 1889 年就已完成了。

美国是总统制国家, 实行“三权分立”的政治制度, 强调的是权力的制衡。总统既是国家元首, 又是行政首脑, 其权力虽受国会的牵制, 但他可以影响国会的立法, 甚至可以否决国会通过的议案, 并发布不经立法程序的行政命令, 总统同时还可以通过任命法官控制法院 (经过参议院的批准); 而普通法院, 特别是最高法院不仅可以审查行政机关的行政决定 (即司法复审), 而且对国会通过的法律享有司法审查权 (即司法审查, 这一制度并没有相应的成文法依据, 而是由最高法院在 1803 年马伯里诉麦迪逊