

中华人民共和国

行政诉讼法条文释义

主 编 丁 乐 超

副主编 耿 秉 宏



山东大学出版社

中华人民共和国行政诉讼法条文释义

主 编 丁乐超

副主编 耿秉宏

*

山东大学出版社出版发行

济南市大华印刷厂印刷

*

开本787×1092毫米1/32 印张：6.75 字数：151千字

1989年7月第1版 1989年7月第1次印刷

印数：1—10000册

ISBN 7—5607—0271—6/D·42

定价：2.60元

前 言

《中华人民共和国行政诉讼法》，已由第七届全国人民代表大会第二次会议于1989年4月4日通过颁布，并决定从1990年10月1日起施行。这是我国加强民主与法制建设的重大措施，是“民可以告官”、“企业可以告政府”的第一部法典。它的颁布施行，标志着我国把行政管理工作纳入了法制的轨道，体现了人民当家作主参与管理国家事务的愿望，对保障公民、法人或其他组织的合法权益，加强廉政建设，提高行政机关的工作效率，克服官僚主义和腐败现象，促进党风和社会风气的根本好转，都有着重大的现实意义和深远的历史意义。

行政诉讼法是我国重要的程序法，它与刑事诉讼法、民事诉讼法组成我国完整的诉讼法律制度。该法与每一公民、企事业单位、社会组织 and 行政机关，都有着切身的利害关系。加强行政诉讼法的深入学习，广泛进行宣传，认真贯彻执行，并作到家喻户晓，举国上下一体通行，这是当前我国法制建设的一项重要任务。尤其是行政机关和司法机关，更要认真学习行政诉讼法的内容和精神实质，以便在作出行政处罚决定和行政案件审判中，坚持以事实为根据，以法律为准绳，正确地依法行政，维护行政机关的正常工作秩序，保护公民、法人或其他组织的合法权益。因此，为了配合行政诉讼法的学习和研究工作的需要，我们组织有理论和实践经验的同志

编写了《中华人民共和国行政诉讼法条文释义》。

本《释义》对行政诉讼法逐条进行了注释，其特点是：准确地阐明了立法真义，努力作到通俗易懂，把理论与实践有机地结合起来，便于理解和掌握，读后能学以致用，解决实践问题。但本《释义》只是学理性解释，属于学术性的见解，不具有法律效力。

本书由丁乐超主编，耿秉宏任副主编。参加本书编写的作者有：丁乐超、耿秉宏、范进学、刘明利、柳砚涛、罗文波、于海燕、姜百健。

对本《释义》中疏漏和错误之处，望广大读者批评指正。

编 者

1989年7月

目 录

前言	(1)
概论	(1)
一、行政诉讼的概念和特征	(1)
二、行政诉讼与其他诉讼的区别	(2)
三、行政诉讼法的概念、性质和作用	(4)
四、行政诉讼法律关系	(8)
五、行政诉讼法的指导思想	(11)
六、行政诉讼法的适用范围	(12)
七、行政诉讼法的基本原则	(13)
八、行政复议	(19)
第一章 总则	(24)
第二章 受案范围	(38)
第三章 管辖	(52)
第四章 诉讼参加人	(76)
第五章 证据	(97)
第六章 起诉和受理	(114)
第七章 审理和判决	(128)
第八章 执行	(170)
第九章 侵权赔偿责任	(177)
第十章 涉外行政诉讼	(183)
第十一章 附则	(190)
附录：中华人民共和国行政诉讼法	(193)

概 论

1989年4月4日，第七届全国人民代表大会第二次会议通过颁布了《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》），并决定从1990年10月1日起施行。

这是全国人民盼望已久的“民可以告官”、“企事业单位可以告政府”的第一部法典，体现了人民当家作主、参与管理国家和社会事务的愿望，标志着我国把行政管理工作纳入了法制的轨道。这是我国加强民主与法制建设的重大措施，它的颁布施行，不仅能保障公民、法人或其他组织的合法权益，而且对促使行政机关依法行使权力，改进工作作风，提高办事效率，加强廉政建设，克服官僚主义和腐败现象，促进党风和社会风气的好转，都有重要的意义。

因此，加强行政诉讼法的深入学习，广泛进行宣传，认真贯彻执行，这是当前我国法制建设的一项重要任务。

一、行政诉讼的概念和特征

1. 行政诉讼的概念

所谓行政诉讼，是指公民、法人或其他组织不服行政机关的行政处罚或其他行政处理决定，根据法律、法规的规定，向人民法院提起诉讼，并经人民法院依法审理的活动，称为行政诉讼。简单地说是国家为解决行政争议而建立的一种法律诉讼制度。它包括当事人的起诉和应诉，人民法院对

行政案件的受理、审理、裁决和执行。

2. 行政诉讼的特征

①行政诉讼的原告，是行政管理的相对人，即公民、法人或者其他组织不服行政机关的行政处罚决定而提起的诉讼。

②行政诉讼的原告，是由于不服国家行政机关所作的行政处罚或其他行政处理决定而引起的争议，诉讼的目的是请求人民法院通过审判活动，审查和确认行政机关的行政处罚或其他行政处理决定是否合法、正确的问题。

③行政诉讼的被告，是行使国家管理职权的行政机关，即指作出行政处罚或行政处理决定，或者作出行政复议决定的行政机关，而不是其他机关、组织、团体，公民始终不得作为被告。

④必须是法律、法规明文规定的当事人，可以向人民法院起诉的行政争议案件，而且还必须在法定期限内，向有管辖权的人民法院提起诉讼。而这种行政诉讼始终是在人民法院主持下进行。

把握住上述四个要件，也就掌握了行政诉讼的基本内涵。

二、行政诉讼与其他诉讼的区别

行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼一起构成了我国完整的诉讼制度。这三种诉讼制度都是人民法院行使宪法所赋予的审判权，查明案件事实真相，依法律为准绳，惩治违法或犯罪行为，保护国家、集体和公民的合法权益。但三种诉讼制度审理案件时所基于的法律关系不相同，因而在诉讼程序制

度上也不一样。

1. 行政诉讼与刑事诉讼的区别

①诉讼提起不同。行政诉讼，由直接利害关系人即行政管理相对人行使起诉权。刑事诉讼，除自诉案件外，只能由人民检察院代表国家提起公诉，其他任何国家机关和社会团体，都无权提起公诉；被害人也不能直接向人民法院提起诉讼。

②变更权不同。在行政诉讼中，人民法院审判权限最大只能判决被告重新做出具体行政行为，也就是说，人民法院在行政诉讼中的职责，只是对具体行政行为的合法性进行审查，而在变更权方面是有限的。在刑事诉讼中，人民法院不仅有权审查被告行为的合法性，而且还享有司法变更权。

③诉讼目的不同。在行政诉讼中，被告所违反的是各种行政法规；在刑事诉讼中，被告所违犯的是刑事法规。所以二者诉讼的目的不同，前者是为了保护公民、法人或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。后者是为了揭露犯罪，打击犯罪，维护社会治安秩序，保障国家和公民的生命财产的安全。

④适用法律不同。在行政诉讼中，适用的是行政诉讼法；在刑事诉讼中，适用的是刑事诉讼法。

2. 行政诉讼与民事诉讼的区别

①案件性质不同。行政诉讼是解决行政管理机关与被管理人之间的行政争议，即行政管理相对人对行政机关作出的行政处罚或其他行政处理决定的不服；民事诉讼要解决的是平等主体之间的权利义务的争议。

②诉讼主体不同。行政诉讼只能由行政管理相对人作为

原告提起诉讼，行政机关始终作为被告不得提起诉讼，没有起诉权、反诉权；民事诉讼的双方均可以提起诉讼，原告起诉，被告可以反诉。

③诉讼的目的不同。行政诉讼的目的，主要是确认国家行政机关所作的行政处罚或其他行政处理决定是否合法、正确；民事诉讼的目的，主要是给付之诉和变更之诉。

④解决诉讼的前置条件不同。行政诉讼一般有行政复议的前置条件，凡属于人民法院受案范围的行政案件，公民、法人或其他组织一般应先向上一级行政机关申请复议，对复议不服的，再向人民法院提起诉讼。当然，根据法律规定，也可以直接向人民法院提起诉讼。民事诉讼则没有诉讼的前置条件，民事诉讼着重用调解方式解决民事纠纷，调解无效时，人民法院应及时判决。

⑤诉讼时效不同。行政诉讼的诉讼时效一般较短，少则5天，多则三个月；民事诉讼时效相对来说较长。

三、行政诉讼法的概念、性质和作用

1. 行政诉讼法的概念

行政诉讼法，是审理行政案件的程序法，是调整人民法院、诉讼当事人和其他诉讼参与人在行政诉讼中权利义务关系的法律规范的总称。行政诉讼法是人民法院审判行政案件和诉讼参与人进行诉讼活动必须遵守的准则。

行政诉讼法的主要内容包括：总则、人民法院的受案范围、对行政案件的管辖、诉讼参加人、行政诉讼证据、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。

我国行政诉讼法有两种形式：一种是指行政诉讼法典，即国家最高权力机关颁布的关于行政诉讼的专门性法律，把行政诉讼法律规范集中在一个法律中。1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过颁布的《中华人民共和国行政诉讼法》，就是这种形式的行政诉讼法。另一种是，行政诉讼法律规范散见在许多具体的、单一的法律、法规中。如中华人民共和国治安管理处罚条例第39条规定：“被裁决受治安管理处罚的人或者被侵害不服公安机关或者乡（镇）人民政府裁决的，在接到通知后5日内，可以向上一级公安机关提出申诉，由上一级公安机关在接到申诉后5日内作出裁决；不服上一级公安机关裁决的，可以在接到通知后5日内向当地人民法院提起诉讼。”又如《矿产资源法》第46条规定：“当事人对行政处罚不服的，可以在收到处罚通知之日起15日内，向人民法院起诉。对罚款和没收违法所得的行政处罚决定期满不起诉又不履行的，由作出处罚决定的机关申请人民法院强制执行”。此外，最高人民法院就行政诉讼所作的某些解释和规定，也可以认为是我国行政诉讼法的一个特殊组成部分。

2. 行政诉讼法的性质

世界上任何一个国家的法律和诉讼制度的性质，总是与它的国家社会性质和政权性质相适应，并为它的经济基础服务。我国的行政诉讼法是社会主义性质的，这种性质是由我国的社会主义经济基础所决定的。

我国的行政诉讼法，是建立在以生产资料公有制为核心的社会主义经济基础之上的上层建筑，是由人民民主专政的社会主义国家最高权力机关制定的，反映了工人阶级及其领导下的全体人民的意志，它用以调整行政诉讼主体间的诉讼

活动，以及由此而产生的行政诉讼法律关系。它的目的就是为巩固人民民主专政，维护社会主义制度，发展社会主义经济，建设社会主义的物质文明和精神文明服务。因此，可以说它是一部具有中国特色的社会主义行政诉讼法。

3. 行政诉讼法的作用

建立健全行政诉讼制度，是发展社会主义民主和健全社会主义法制，保证宪法的实施，加强行政法制监督，促进社会主义四个现代化建设的需要。行政诉讼法在保证人民法院查明事实，分清是非，正确适用法律，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，保障和支持国家行政机关依法进行行政管理都具有重要作用。

①保证人民法院查明事实，分清是非，正确适用法律，及时审理行政案件。行政诉讼法，是人民法院审理行政案件的程序法，人民法院审理行政案件，就是要根据行政诉讼法的规定，首先要查明案件事实，因此，行政诉讼法对证据的种类、效力，搜集调查证据的程序和方法以及判断证据必须遵循的准则，都作了明确规定。按照这些规定去搜集判断证据，就能查明案件事实，为正确适用法律奠定可靠的基础。

适用法律，就是人民法院根据行政法的规定，对当事人争议的法律关系加以具体分析和论证，确定争议法律关系的性质，以实体法规范为准绳，衡量和解决行政当事人之间的矛盾。在适用法律时应注意，行政法规比较多，有全国人民代表大会及其常委会制定的法律，有国务院根据宪法和法律制定的行政法规，有各省、自治区、直辖市人民代表大会及其常委会制定的地方性法规和人民政府制定的规章等，人民法院要根据不同的具体行政案件正确选择适用不同的法律，正

确、及时地审理行政案件。做到既维护法律的严肃性，又保护诉讼当事人的合法权益。

②保护公民、法人或其他组织的合法权益。我们是社会主义国家，人民群众是国家的主人，参与管理国家和社会事务。行政诉讼法就是保障公民、法人或其他组织的合法权益不受行政机关的侵犯和损害。当他们受到行政机关的违法和不当处分以致合法权益受到损害时，有权向人民法院提起诉讼，要求人民法院依法保护其合法权益。为此，人民法院设立了行政审判庭，全面行使国家的审判权，依法维护行政秩序，保护公民、法人或其他组织的合法权益。

③维护国家法律的尊严，促进行政管理的法制化。我们国家的行政法律、法规很多，行政机关和公民、法人都必须一体遵行，而决不能各取所需。行政诉讼制度是行政法制监督的重要手段。通过行政诉讼，由人民法院对行政机关的合法、正确的行政处罚决定或其他行政处理决定得到维持，予以及时执行，而对其违法和不当的行政处罚或其他行政处理决定得到撤消或变更，依法予以合理补偿，从而维护国家法律的尊严，促进行政机关依法行政，加强行政法制监督，防止行政专横，促进国家行政管理的法律化、制度化。

④有利于提高国家行政机关的工作效率。国家行政机关的工作效率如何，反映了一个国家的现代化程度，也反映了行政机关工作人员的素质高低。建设现代化必须具有高效率感，国家行政机关及其工作人员违法乱纪和办事拖拉、不负责任，因作为或不作为以致公民的合法权益遭受损害时，国家应负赔偿责任。对于造成损失或损害有故意或重大过失的行政工作人员，应承担法律责任。行政诉讼法的颁布施行，能使行

政行为得到监督,可以克服和防止敷衍拖拉等官僚主义作风,有助于提高行政机关的工作效率。

四、行政诉讼法律关系

1. 行政诉讼法律关系的概念和特征

行政诉讼法律关系,是指由行政诉讼法调整的、人民法院和一切诉讼参与人之间,在行政诉讼中的诉讼权利义务关系,即行政诉讼法律关系所调整的具体的社会关系。它具有以下特征:

①行政诉讼法律关系是一种社会关系,它存在于人民法院与行政诉讼参与人之间。行政诉讼法律关系是一种法律关系,寓于政治关系之中。是指由行政法律关系所调整的具体行政关系,如果当事人之间在权利义务上没有发生争议或者虽然发生争议,而没有向人民法院起诉,那么,当事人和人民法院之间就不存在行政诉讼法律关系。只有原告不服行政机关的行政处罚或其他行政处理决定,向人民法院提起诉讼,且人民法院受理了案件,人民法院和原告之间才会产生行政诉讼法律关系。人民法院依法将起诉副本送达被告人,人民法院与被告之间才发生了行政诉讼法律关系;人民法院认为案件需要证人的证言和鉴定人的鉴定,人民法院又和证人、鉴定人发生了行政诉讼法律关系。

②行政诉讼法律关系的一方,必须是人民法院。行政诉讼法律关系,是人民法院与当事人及其他诉讼参与人之间的关系,只有人民法院才能行使国家审判权。因此,人民法院总是行政诉讼法律关系主体的一方,并且起着主导作用。人民法院是案件的受理者、裁判者与诉讼指挥者,在行政诉讼

中担负着审判职能，与当事人及其他诉讼参与人处于不同的诉讼地位。

③当事人的一方必须是行政机关，并且在行政诉讼中处于被告地位。这是行政诉讼法律关系区别于其他诉讼法律关系的显著特点。因为行政诉讼法律关系是公民、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，侵犯了其合法权益，按照行政诉讼法向人民法院提起诉讼而产生的诉讼法律关系。因此，没有行政机关的行政行为，就不可能产生行政诉讼，也就不可能发生行政诉讼法律关系。但在行政诉讼法律关系中，原告与被告在行政诉讼中，其诉讼地位是平等的。

④行政诉讼法律关系是分立的、统一的法律关系。在行政诉讼中，原告向人民法院递交起诉书，被告向人民法院呈交答辩状，证人、鉴定人则分别向人民法院提供证人证言和鉴定人鉴定，人民法院分别与他们发生法律关系，因此，行政诉讼法律关系是分立的法律关系。但行政诉讼法律关系又是互相联系、不可分割的。如果没有原告与人民法院之间的关系，就不可能存在被告与人民法院之间的关系；同样，如果没有原、被告分别与人民法院发生的法律关系，也就不可能发生证人、鉴定人等其他诉讼参与人分别与人民法院的法律关系。因此，行政诉讼法律关系又是统一的法律关系。

2. 行政诉讼法律关系的主体

行政诉讼法律关系的主体，是指在行政诉讼中诉讼权利与诉讼义务的承担者。或者说，凡是在行政诉讼中享有诉讼权利，承担诉讼义务的人，都是行政诉讼法律关系的主体。具体包括以下几方面：

①人民法院

人民法院作为行政诉讼法律关系的重要主体，有审理权、裁判权和执行权。在审判阶段，由审判人员完成审理权和裁判权；在执行阶段，由执行人员完成执行权。它的诉讼行为对诉讼程序的发生、变更、消灭起着决定作用，是诉讼法律关系的特殊主体。

②诉讼参加人

诉讼参加人，是指有权进行使诉讼程序发生、变更和终结的诉讼行为人，即行政诉讼的当事人及与当事人具有相同诉讼地位的人。具体包括当事人（即原告和被告）、共同诉讼人、第三人和诉讼代理人。

③诉讼参与人

诉讼参与人，是指无权进行使诉讼程序发生、变更和终结的诉讼行为的人。广义上的诉讼参与人，包括诉讼参加人、证人、鉴定人和翻译人员。狭义上的诉讼参与人，仅指证人、鉴定人和翻译人员。诉讼参与人与诉讼参加人在诉讼中的地位和作用是不同的：诉讼参与人与诉讼的结果没有法律上的利害关系，他们的作用在于帮助人民法院和当事人查明案情，保证审判活动的顺利进行，他们的诉讼行为对于诉讼程序的发生、变更或消灭并不产生直接影响，他们只是诉讼法律关系的主体，不是诉讼的主体。诉讼参加人则与诉讼的结果有着法律上的利害关系，他们的诉讼行为对诉讼程序的产生、变更和消灭有着重大的影响，既是诉讼法律关系的主体，又是诉讼的主体。

这里要注意，行政诉讼法律关系主体与行政诉讼主体是两个不同的概念。诉讼主体都是诉讼法律关系的主体，而诉讼

法律关系主体不一定是诉讼主体。

五、行政诉讼法的指导思想

1. 行政诉讼法贯彻了宪法原则

宪法是我国的根本大法，具有最高的法律效力。作为基本法律之一的行政诉讼法，严格地贯彻了宪法的基本原则，特别是法律面前人人平等的原则、保障公民合法权益的原则和国家机关的分工负责的原则。

国家行政机关及其工作人员进行行政管理活动，作出行政决定是职务活动，是宪法赋予的职权。但宪法同时又规定，“中华人民共和国公民在法律面前人人平等，任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”，“一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。”行政诉讼法在制定过程中，完全贯彻了上述原则精神，该法第2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。”同时规定了在行政诉讼过程中，当事人处于平等的地位，行政机关不享有任何特权。

宪法规定，人民法院是国家的审判机关，人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受任何行政机关、社会团体和个人的干涉。行政诉讼法坚决贯彻了上述精神，明确规定了

“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”。同时行政诉讼法又规定，

“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”。这充分表明了行政诉讼法体现了宪法关于国家机关分工的原则。

2. 着眼于我国社会主义民主与法制的建设

社会主义民主政治的一个极为重要的内容，就是政治的程序化。也就是说，行政机关及其工作人员在行使职权时，必须依法行政，否则公民、法人或其他组织可依法向人民法院提起诉讼。行政诉讼法的制定，为此提供了先决条件。行政诉讼法不仅规定了行政诉讼的基本原则，而且对管辖、诉讼参加人、证据、起诉和受理，审理和判决、执行等作了较为明确或者原则的规定。这样人们就会依法保护自己的合法权益。同时，行政诉讼法的制定也保障了行政机关作出行政处理的自由裁量权。

3. 行政诉讼法还体现出面向审判实践的指导思想

行政诉讼法颁布于1989年4月4日，同时决定从1990年10月1日起施行。这就是充分考虑到了行政诉讼法实施以前还有许多准备工作要做，如制定配套的法律、法规，进行宣传教育，增强人们的法律意识，等等。因而有必要在行政诉讼法施行前做大量的宣传和物质准备工作。

六、行政诉讼法的适用范围

行政诉讼法的适用范围，也称为行政诉讼法的效力，是指行政诉讼法对事、对人和空间、时间的效力。

1. 对事的适用范围

对事的适用范围，是指人民法院依照行政诉讼法的规定，办理案件的范围。我国行政诉讼法第11条规定了人民法院审理行政案件的范围。第51条还规定，属于人民法院管辖的其他行政案件，也是其受理范围。但第12条同时规定四项人民法院不得受理的案件。这说明，人民法院对国家行政