

王秉义
雒莹辉
主编



行政诉讼法解说

XING ZHENG SU SONG FA
JIE SHUO

延边大学出版社

1991·延吉

前 言

《中华人民共和国行政诉讼法》的制定和颁布施行，是完善我国社会主义民主政治建设和法制建设的一件具有重要意义的大事。行政诉讼制度是“民告官”、“民管官”促进政通人和的一项最新法律制度。它对于保护公民、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，保证人民法院正确、及时地审理行政案件，已作到了有法可依。在社会生活中的守法和执法实践中，必将发挥重要作用。但是，徒法不足以自行，还必须依靠执法机关和执法人员做到有法必依、执法必严、违法必究。也就是说，公民、法人和其他组织只有认真守法，行政机关和人民法院严格依法办事，行政诉讼法的任务才能实现。

学法才能知法、懂法和正确执法。为了配合《行政诉讼法》的学习、宣传和正确地贯彻执行，我们编写了这本《行政诉讼法解说》。在编写过程中力求准确地阐明法的原意和精神实质，文字表述作到深入浅出，为读者在实用方面提供方便。对公民、法人和其他组织依法行使诉讼权利，行政机关及其工作人员增强依法行政和依法应诉的法制观念，人民法院依法审理行政案件都能有所裨益。但是，由于时间仓促，水平有限，难免有疏漏与不妥之处，敬祈读者批评指正。

本书原拟书名为《新编行政诉讼法释义》，但在统定稿过程中，觉得书稿内容接触到诉讼实践中的大量具体应用问题，突破了“就法讲法”的“释义”范围，使此书的实用性更加突出，有鉴于此，故将本书易名为《行政诉讼法解说》

则更为确切，特此说明。

此书由全国人大内务司法委员会办公室，全国人大常委会法制工作委员会刑法室，全国人大常委会办公厅信访局，吉林省人大法制委员会办公室、财经委员会办公室，吉林省人大常委会办公厅秘书处、行政处，吉林省高级人民法院行政审判庭、告诉申诉庭，吉林省人民检察院办公室、法纪检察处，吉林省公安厅法制处，吉林省司法厅基层处，吉林省档案局档案处，吉林省公安交通总队，吉林省行政学院，以及长春市、吉林市、延边州、四平市、辽源市、通化市、浑江市人大常委会法制委员会，白城地区人大办事处，长春市中级人民法院，四平市第二律师事务所，九台市人民政府，九台市人民法院，九台市人民检察院，九台市公安局，梨树县人大常委会，梨树县公安局的部分同志（详见本书编撰人员名单）共同编撰的。

本书在编写过程中，曾参考吸收了多种版本的行政诉讼法方面的论著和有关教材中的一些成果，恕未一一列举，谨向原作者致以诚挚的谢意。

编 者

1991年2月10日

编撰人员名单

主 编

王秉义 雒莹辉

副 主 编

洛铁铮 丁晓光 安 然 孙金凤

编 委

(以姓氏笔画为序)

丁晓光	王秉义	王若杰	付成林	安 然
齐宝贵	孙金凤	李 淳	李一畅	李洪刚
杨永新	张 桓	张立发	张晓华	张跃先
周晓辉	柳占生	洛铁铮	姜玉海	赵中枢
曹 志	常守信	雒莹辉		

编 者

除主编、副主编、编委参编外，还有(以姓氏笔画为序)：

于 平	马俊杰	王 旌	王 维	王现平
吕 汇	孙一非	孙恒山	伞国才	李百顺
李世忠	李国和	李维波	杜宇平	佟 钢
辛继光	宋占文	陈玉新	陈德越	张东一
周广义	高长寅	喻均田	董德清	薛东方
魏雅杰				

目 录

前 言	(1)
编撰人员名单	(3)
中华人民共和国行政诉讼法的制定	(1)
第一章 总则	(3)
第二章 受案范围	(24)
第三章 管辖	(39)
第四章 诉讼参加人	(56)
第五章 证据	(77)
第六章 起诉和受理	(100)
第七章 审理和判决	(113)
第八章 执行	(147)
第九章 侵权赔偿责任	(156)
第十章 涉外行政诉讼	(166)
第十一章 附则	(173)

附:

(一)中华人民共和国行政诉讼法	(175)
(二)关于《中华人民共和国行政诉讼法(草案)》 的说明	王汉斌(190)
(三)最高人民法院关于执行行政诉讼法第六十四 条的暂行规定	(198)
(四)行政复议条例	(200)

(五)现行法律法规有关行政处罚与行政诉讼常用条款选录……………(212)

- 一、土地行政处罚与行政诉讼……………(212)
- 二、林业(森林、野生药材、动物)行政处罚与行政诉讼……………(217)
- 三、草原渔业行政处罚与行政诉讼……………(223)
- 四、地质矿产行政处罚与行政诉讼……………(227)
- 五、水利行政处罚与行政诉讼……………(235)
- 六、卫生药品行政处罚与行政诉讼……………(238)
- 七、环境保护行政处罚与行政诉讼……………(251)
- 八、交通行政处罚与行政诉讼……………(267)
- 九、财税金融行政处罚与行政诉讼……………(281)
- 十、工商行政处罚与行政诉讼……………(297)
- 十一、物价行政处罚与行政诉讼……………(315)
- 十二、城市规划行政处罚与行政诉讼……………(321)
- 十三、国家技术监督行政处罚与行政诉讼……………(324)
- 十四、治安行政处罚与行政诉讼……………(332)
- 十五、能源(电、石油、天然气)行政处罚与行政诉讼……………(351)
- 十六、文物行政处罚与行政诉讼……………(397)
- 十七、海关行政处罚与行政诉讼……………(359)
- 十八、统计行政处罚与行政诉讼……………(368)
- 十九、审计行政处罚与行政诉讼……………(369)
- 二十、专卖行政处罚与行政诉讼……………(373)
- 二十一、专利行政处罚与行政诉讼……………(376)
- 二十二、测绘行政处罚与行政诉讼……………(377)

二十三、邮政行政处罚与行政诉讼·····	(379)
二十四、教育行政处罚与行政诉讼·····	(380)
二十五、广播电视行政处罚与行政诉讼·····	(381)
二十六、商检行政处罚与行政诉讼·····	(384)
二十七、档案行政处罚与行政诉讼·····	(385)

中华人民共和国行政诉讼法的制定

中华人民共和国行政诉讼法（以下简称行政诉讼法），由第七届全国人民代表大会第二次会议审议通过，1989年4月4日公布，自1990年10月1日起施行。行政诉讼法，是调整人民法院和诉讼参加人在解决行政争议案件过程中所进行的活动，以及在这些活动中所形成的各种关系的法律规范的总称。诉讼就是通常所说的“打官司”。行政诉讼，是在人民法院主持下，在当事人及其他诉讼参与人的参加下，共同为解决行政争议所进行的全部活动。

我国行政诉讼法是国内法，是同刑事诉讼法、民事诉讼法并列的一部诉讼程序法，它既是人民法院处理行政案件的“操作规程”，又是当事人和其他诉讼参与人进行行政诉讼活动所必须遵守的法律准则。行政诉讼法是我国三大诉讼法典之一，共同构成我国完整的诉讼法体系。这三个诉讼法在我国社会主义法律体系中的层次，都属于国家的基本法律。

制定行政诉讼法的目的，就是为了保证人民法院行使行政案件的审判权，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。行政诉讼法的制定实施，是我们国家政治生活中的一件大事，是完善和加强我国社会主义民主与法制建设的重要成果，是我国民主政治建设的一个重要步骤。对于贯彻执行宪法原则，促进全国上下政通人和，加强廉政建设，保证和促进改革开放，保障社会主义现代化建设事业的顺利进行，都有十分重要的意义。

我国制定行政诉讼法的指导思想与立法原则，是以宪法为根据，坚持原则性与灵活性相结合；通过行政诉讼活动

加强司法机关对行政机关的监督、制约；保护公民、法人和其他组织的合法权益；促进提高行政工作的效率和执法水平；坚持法制的统一原则，充分注意与其他有关法律、法规的协调一致，保持法的连续性和相对稳定性；实行领导、专家与群众路线相结合；紧密结合中国国情，适当参考、借鉴外国行政诉讼立法的有益经验。在这样的立法指导思想和立法原则指导下，所产生的行政诉讼法，必然是具有中国特色的、科学的和可行的一部法典。

我国行政诉讼制度的建立，是从1982年开始的。1982年颁布的《民事诉讼法（试行）》第三条第二款规定：“法律规定由人民法院审理的行政案件，适用本法规定”，这是人民法院承办行政案件的最初的法律依据。党的十一届三中全会以来，在我国社会主义民主与法制建设的进程中，已有130多个法律和法规规定了公民、法人和其他组织对行政案件可以向人民法院起诉，仅仅适用民事诉讼法的这条规定是很不够的，因为行政诉讼确有不同于民事诉讼的一些基本原则和特殊性，有鉴于此，1986年全国人大常委会法制工作委员会受委员长委托，组织有关法律专家研究和起草行政诉讼法的立法工作。立法机构根据宪法和总结人民法院几年来行政审判实践经验，参考、借鉴外国行政诉讼制度的一些有用内容，先后拟定了“草案试拟稿”、“草案征求意见稿”，并在多方征求意见的基础上，交付全民进行讨论。根据各方面提出的意见，法制委员会对草案作了较多的补充、修改。经第七届全国人民代表大会第二次会议审议通过。我国行政诉讼法的整体结构，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，共十一章七十五条。

第一章 总 则

〔内容提要〕 本章共10条，是关于行政诉讼法的立法根据、立法目的、本法的任务即调整的法律关系和本法适用范围以及基本原则的规定。

在我国，任何一部法律、法规、规章，在结构上无论是否分编、章、节，它的正文（或称“本文”）都从第一（编章、条）序号开始表述，并以“条”为基本单位。“条”以下可根据需要设款、项。有些法的结构设总则、分则、附则等三个部分。凡有总则章题的，其条文序号都是从第一章总则起为第一条，以下连续贯通到附则的最后一条为止，而使全法构成一个层次分明的统一整体。有的法不分编只设第一章以总则为章题，以下不立“分则”章题，但以后各章节规定的内容均与总则规定的内容相关联，并受总则精神的指导。大多数法以“附则”作为最后条款。所以，总则以下各章，实质上仍属该法的“分则”结构的性质。我国行政诉讼法的法律结构就是属于此种情况的一个立法例。

法的总则是统管本法全局的共同准则，它的精神和原则贯穿并适用于本法实施的全过程，对本法起指导作用。当遇到法律没有规定的问题时，按照总则规定的原则进行活动。分则和没有以“分则”立题的各章至“附则”条文以前的部分，都是规定法律规范具体内容部分。“附则”部分，则通常规定不属于或不宜于列入总则和分则的条款，而又必须加以明确规定的有关问题。例如，本法的生效实施日期，本

法的解释权及制定实施细则的授权性定规问题，修改权问题，本法生效时与调整同一法律关系的前法规范的存废和效力问题，诉讼费用的负担问题等等，以便于各方面乃至全体社会成员有所遵循。

各种法律文件的结构，是否都设总则，并无统一规定，而且也不需要规定，一般来说，主要取决于该法的性质及其所调整的法律关系的广狭程度与复杂程度，以及立法技术上的一些考虑。例如，国家的各项基本法律，需要在法的结构中明确贯穿统管全局的若干基本原则时，包括本法与其他法律之间的共有原则，特别是规定只适用于本法的特有原则时，在立法上一般都设总则一章。行政诉讼法正是这样的一部基本法律。我国刑法、刑事诉讼法的法律结构，把总则立为独立的一篇，编下设若干章，且在分则之后不设附则，而将属于附则性质的若干内容除纳入分则条文作出规定外，另在公布法律时以国家主席令的形式予以发布。当然，我们也常见一些普通法、行政法规，在结构上设总则作为第一章的立法例。这是在制定各种法律、法规时分别根据各自的具体情况和需要所运用的立法技术，对于加强规范性文件的层次性与明确性是有意义的。

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。

〔解说〕 本条是对行政诉讼法的立法宗旨、目的和任务，以及立法根据的有关规定。

这条规定在本法整体结构中处于开宗明义第一章第一条

的重要地位，不但是本法的纲，而且也是对制定本法符合宪法原则的权威性与生命力的昭示。

（1）行政诉讼法的立法根据

我国社会主义法制的统一和尊严，必须依据并统一到居于最高法律地位和具有最高法律效力的国家根本大法——《中华人民共和国宪法》，才具有权威性和生命力。宪法是“母法”，根据宪法制定的法律是“子法”。本条所写的“依据宪法制定本法”，是一句高度集中和凝炼的概括。虽然它没有直接引用宪法的任何具体条文，但我们可以从两方面来理解：一是根据我国宪法的一系列根本原则制定的；二是根据宪法中的有关具体原则规定制定的。例如，我国宪法第41条是我国制定国家监察法、行政复议法、行政赔偿法和行政诉讼法的宪法依据。宪法第41条明文规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理。任何人不得压制和打击报复。由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利”。全国人大常委会副委员长兼法制工作委员会主任王汉斌同志《关于〈中华人民共和国行政诉讼法（草案）〉的说明》，即立法解释，对此条文已作了简捷摘要的引用。

（2）本法的宗旨、目的和任务

法意的根本所在，即本法第一条所规定的：“为了保证人民法院正确、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”

这个简洁精练的表述，从三个方面把本法的立法宗旨、目的和本法的任务完整地规定出来。因为它是三位一体的关系，即这三者是统一的国家意志和人民利益的集中表现。

(3) 保证人民法院正确、及时地审理行政案件

在本条中规定的“为保证人民法院正确、及时地审理行政案件”，有两层含义：第一，为人民法院审理行政案件规定了一整套程序规范，作到有法可依；第二，对人民法院如何审理行政案件提出了“正确”与“及时”的法律准则和要求。

什么叫“正确”？因为法律不外是一种政治措施，属于政治范畴。因此正确审理行政案件的标准和尺度，要求在办案中具有正确的指导思想，全面深刻理解和贯彻执行本法。作到有法必依、执法必严、违法必究，严格依法办案，保证办案的质量。达到认定事实清楚，证据充分、确凿，程序合法，适用实体法正确，裁判公正无误。

什么叫“及时”？在行政诉讼法中为什么强调“及时”，众所周知，当今各国行政法的特点都强调功能、效率、简便的原则，在我国更加如此。这就决定了人民法院审理行政案件应当做到及时。“及时”也不是一般讲的“快刀斩乱麻，越快越好”；本条规定的首先是“正确”，但也绝不允许单讲“正确”而无限期的延误而久拖不决。因此，在本法第六章起诉和受理、第七章审理和判决、第八章执行等三章中，竟有八个条文对当事人和人民法院在诉讼中应遵守的期限作了具体规定。凡在法定期日、期限内进行和完成的诉讼行为和诉讼活动，就符合“及时”的法律要求，违误期限的即为不及时。当事人违误期限的法律后果，按法律规定对待。人民法院在审判上如有特殊情况需要延长期限的，应按本法规

定报请高级人民法院批准，高级人民法院审理上诉案件需要延长期限的，由最高人民法院批准。

（4）保护公民、法人和其他组织的合法权益

国家行政管理活动涉及社会生活和经济生活的各个领域，具有广泛性、复杂性，而行政行为又具有时效性和强制性的特点。由于种种原因，行政机关和行政机关工作人员在施行具体行政行为过程中违法或者不当侵犯公民、法人和其他组织的合法权利和利益的问题是难以避免的。但是，根据我们党的政策和国家法律的规定，对于违法、不当的具体行政行为，必须按照“违法必究”的原则，作出公正合法的纠正，以切实保护公民、法人和其他组织的合法权益。依照何种程序进行纠正？除了行政复议制度以外，就是行政诉讼。人民法院依照行政诉讼法受理行政相对人的起诉，对行政机关的具体行政行为的合法性与适当性进行审判，把保护公民、法人和其他组织的合法权益同维护和监督行政机关依法行政结合起来，这就是行政诉讼法的任务。

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。

〔解说〕 本条是对本法适用范围的一般规定。

在这一条中，主要包含四个方面内容：一是本法适用的案件范围只是行政诉讼案件，而不适用于刑事、民事等其他性质的诉讼案件；二是有行政诉讼起诉权的主体为一般主体，即只能是公民、法人或者其他组织，而不是作出具体行政行为的行政机关；三是行政诉讼案件行使管辖权的审判机

关是国家各级普通人民法院而不是专门法院；四是，提起诉讼的程序应“依照本法”。

下面谈谈对本条使用的几个具体概念的理解：

（1）公民、法人或者其他组织

公民，是指具有一国国籍的自然人。凡是具有中华人民共和国国籍的自然人都是中国公民。

法人，是自然人的对称，是民法上的概念，指具有民事权利能力和民事行为能力，依法独立行使民事权利和承担民事义务的组织。它分为企业法人、机关法人、事业法人和社会团体法人。

其他组织，是指未取得法人资格的社会组织。例如，合伙组织、半紧密型联营组织等。

按照本条规定，公民、法人或者其他组织与行政机关发生行政争议的，可以作为原告，向人民法院提起行政诉讼。

与原告相对应，行政诉讼的被告只能是作出具体行政行为而被行政相对人认为侵犯其合法权益的行政机关。其他国家机关，如国家权力机关、审判机关、检察机关、军事机关以及党的机关都不能成为行政诉讼的被告。

（2）行政机关

行政机关，是国家权力机关的执行机关。它分为综合行政机关和部门行政机关。

综合行政机关，是指中央人民政府和地方各级人民政府。中央人民政府即国务院，是国家的最高行政机关；地方各级人民政府是省级和省以下本行政区域内的综合行政机关。

部门行政机关，是指中央人民政府和地方各级人民政府所属的负责管理某些方面行政事务的职能部门，如：中央人

民政府和地方各级人民政府所属的部、委、署、厅、局、科等部门。

行政机关在法定的职权范围内拥有管理公共事务和社会事务的权力即行政权，依法作出具体行政行为。有些具体行政行为是由法律、法规授权或行政机关委托的非行政机关等组织作出的，行政诉讼法赋予这些组织与行政机关具有相同的诉讼地位。

行政机关工作人员，是指行政机关内具体从事公务的人员。他们依法执行职务的行为后果，由行政机关承担，因此，在行政诉讼中，行政机关工作人员不能成为行政诉讼的独立主体。也就是说，在行政诉讼中，行政机关工作人员不能作为被告。

（3）提起诉讼的条件

提起诉讼的条件，主要包括当事人本身的主观认识条件和权利能力与行为能力条件。在主观认识条件方面，是本条所指公民、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，就可以依法向人民法院提起行政诉讼。

（4）具体行政行为

条文中所说的“具体行政行为”，是指国家行政机关在行政管理活动中，行使行政权力，针对特定的公民、法人或者其他组织，就特定的行为或具体事件，作出的有关该公民、法人或者其他组织权利义务的单方行为。也就是说，具体行政行为是相对于抽象行政行为而言的。所谓“抽象行政行为”，是指行政机关制定的对不特定公民、法人或者其他组织具有普遍约束力的规范性文件的行政行为。行政相对人只能对具体行政行为提起诉讼。如果认为抽象行政行为侵犯了其合法权益

的，可以依法向作出该抽象行政行为的行政机关的上一级行政机关或者同级人民代表大会常务委员会反映，而不能提起诉讼。

（5）侵犯其合法权益

侵犯其合法权益，是指侵犯公民、法人或者其他组织依法享有的政治权利、财产权、人身权等法定权利和法律所保护的利益。具体行政行为只要对权利和利益产生损害或不利影响，就构成“侵犯”，无论这种“侵犯”是否造成行政相对人财产的损失，或者是否能折算为财产损失，均不影响行政相对人行使起诉权。

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。

〔解说〕 本条是对行政诉讼案件审判权的归属、行使行政审判权的独立原则和人民法院设立行政案件审判组织的规定。

本条规定体现行政诉讼法的立法宗旨、目的与任务要求的一个方面。条文结构由两款构成。第一款为本条的正条，第二款为本条付诸实施的组织保障所作的授权性的规定。

第一款的要义，有三点：第一，是以法律形式规定我国不单独设立行政法院，而把行政诉讼案件的审判权统一赋予普通人民法院；第二，要求人民法院对行政案件的审判必须“依法”和“独立”进行；第三，排除行政机关、社会团体和个人对行政案件审判活动的干涉。人民法院依法独立行