

行政诉讼实务详解

主 编 张树义

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

于秀艳 马怀德 毛保平

张树义 董占东 蒋惠岭

相对于《行政诉讼法》，《若干意见》的规定带有极强的针对性，往往是基于解决实践中产生的某一具体问题，而作出的法律上的抽象概括。使之更为直接、具体，更切合行政诉讼的实践，因而有人称之为“小行政诉讼法”。所以如何理解、适用《若干意见》中的各条规定，对行政诉讼实务来说，是非常重要的。我们正是本着这一目的撰写了本书，希望能够架起《若干意见》和行政诉讼实务之间的理解之桥。

《若干意见》就其性质而言，属于人民法院的司法解释。司法解释是司法机关在法律的具体适用的过程中所作的补充。它是法律和司法实务的中介。作为中介，《若干意见》具有规范性和实用性的双重特征。就规范性而言，需要展开阐述；而就实用性而言，则需要详细说明。本书即从这种特征出发，或从争论引出问题，或从案例分析法条；或从理论进行探讨，或从实践加以说明，以便从不同的角度详解《若干意见》。

我们认为，行政诉讼是我国法治建设的关键，但更为重要的是，《行政诉讼法》的每一点进步都离不开行政诉讼实务。正如行政理论的每一点发展都离不开行政诉讼实践一样，脱离了行政诉讼实务，《行政诉讼法》将会成为无源之水，行政诉讼理论也将成为无本之木。中国行政诉讼的生命在很大程度上取决于行政诉讼实务的深入和丰富。

京新登字 185 号

行政诉讼实务详解

*

张树义 主编

中国政法大学出版社 出版

河北省〇五印刷厂 印刷

新华书店经销

*

787×1092 32 开本 9.5 印张 200 千字

1991 年 9 月第 1 版 1991 年 9 月第 1 次印刷

ISBN7-5620-0455-2/D·397

印数: 5000 册 定价: 4.90 元

序 言

《行政诉讼法》的制定与实施，使行政诉讼法作为一种制度在我国全面展开。毫无疑问，它极大地推动了我国民主与法治的建设与发展。正因为如此，我们给予了行政诉讼制度以特别的关注。

客观地说，《行政诉讼法》是在我国行政诉讼的实践基础还不深厚，理论研究并不深入的情况下制定的。从1982年《民事诉讼法（试行）》实施，行政诉讼开始在我国正式出现，到1990年《行政诉讼法》的制定，毕竟只有短短的几年，因而行政案件的审判实践虽然提供了一定的经验和基础，但还不可能使行政诉讼所会遇到的各种问题都充分显露出来，《行政诉讼法》也就难作出全面、详尽和具体的规定，以解决实践中所存在和产生的各种复杂问题。因此，必然需要随着行政诉讼实践的发展而不断充实、完善，需要针对已经出现或可能出现的大量问题，进一步作出新的、较为全面的司法解释，以保证《行政诉讼法》的贯彻执行。作为指导、监督下级人民法院行政审判的最高人民法院，更为深切地感到了《行政诉讼法》这种需要补充、完善的迫切性。1991年5月29日经最高人民法院审判委员会第499次会议讨论通过的“最高人民法院关于贯彻执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的意见（试行）”（以下简称《若干意见》），就是在这样的背景下产生。

目 录

序言

最高人民法院关于贯彻执行《中华人民共和国 行政诉讼法》若干问题的意见（试行）	(1)
最高人民法院关于贯彻执行《中华人民共和国 行政诉讼法》若干问题的意见（试行） 详解	(22)
一、受案范围	(22)
二、管辖	(48)
三、诉讼参加人	(55)
四、证据	(105)
五、起诉和受理	(111)
六、审理和判决	(145)
七、执行	(211)
八、侵权赔偿责任	(245)
九、期间	(252)
十、诉讼费用	(256)
十一、涉外行政诉讼	(275)
十二、其他	(280)
中华人民共和国行政诉讼法	(282)

最高人民法院关于贯彻执行 《中华人民共和国行政诉讼法》 若干问题的意见（试行）

（1991年5月29日最高人民法院
审判委员会第499次会议讨论通过）

一、受案范围

1、“具体行政行为”是指国家行政机关和行政机关工作人员、法律法规授权的组织、行政机关委托的组织或者个人在行政管理活动中行使行政职权，针对特定的公民、法人或者其他组织，就特定的具体事项，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。

2、根据行政诉讼法第十一条规定的受案范围，公民对劳动教养管理委员会作出的劳动教养的决定不服的，可以向人民法院提起行政诉讼。

公民对公安机关作出的强制收容审查的决定不服的，可以向人民法院提起行政诉讼。

公民对计划生育主管部门作出的征收超生费、罚款的行政处罚不服的，可以向人民法院提起行政诉讼。

3、行政诉讼法第十二条第（四）项规定“法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为”中的“法律”，是指全国人民代表大会及其常务委员会依照立法程序制定、通过和颁布的规范性文件。

法规或者规章规定行政机关对某些事项可以作“最终裁决”，而公民、法人或者其他组织不服行政机关依据这些法规或者规章作出的“最终裁决”，依法向人民法院提起诉讼的，人民法院应予受理。

4、公民、法人或者其他组织对行政机关就赔偿问题所作的裁决不服的，可以向人民法院提起行政诉讼。

5、公民、法人或者其他组织对行政机关依照职权作出的强制性补偿决定不服的，可以依法提起行政诉讼。

6、行政机关居间对公民、法人或者其他组织之间以及他们相互之间的民事权益争议作调解或者根据法律、法规的规定作仲裁处理，当事人对调解、仲裁不服，向人民法院起诉的，人民法院不作为行政案件受理。

7、公民、法人或者其他组织对人民政府或者其主管部门有关土地、矿产、森林等资源的所有权或者使用权归属的处理决定不服，依法向人民法院起诉的，人民法院应作为行政案件受理。

8、公民、法人或者其他组织对行政机关工作人员的非职务行为向人民法院提起行政诉讼的，人民法院不予受理。

二、管 辖

9、专门人民法院不设行政审判庭，不受理行政案件。

10、有下列三种情形之一的，即属于行政诉讼法第十七条规定的“复议机关改变原具体行政行为”：

(1) 复议机关改变原具体行政行为所认定的事实；

(2) 复议机关改变原具体行政行为所适用的法律、法规或者规章的；

(3) 复议机关改变原具体行政行为的处理结果，即撤销、部分撤销或者变更原具体行政行为的。

11、行政诉讼法第十八条中的“原告所在地”，包括原告的住所地、经常居住地和被限制人身自由所在地。

三、诉讼参加人

12、有权提起诉讼的公民死亡，其提起诉讼的近亲属为原告。近亲属包括配偶、父母、子女、兄弟姐妹、祖父母、外祖父母、孙子女、外孙子女。

13、两个或两个以上当事人对同一具体行政行为不服，向人民法院提起诉讼的，是共同原告。

14、不具备法人资格的其他组织向人民法院提起行政诉讼，由该组织的主要负责人作法定代表人；没有主要负责人时，可以由实际上的负责人作法定代表人。

15、在诉讼进行中，作为原告的法人或者其他组织和作为被告的行政机关的主要负责人被更换，导致参加訴訟的法定代表人也要更换时，应向人民法院提交新的法定代表人的身份证明书，继续参加诉讼；已进行的诉讼活动对于继续参加诉讼的法定代表人具有约束力。

16、复议机关在法定期间内不作复议决定，当事人对原

具体行政行为不服，向人民法院起诉的，应以作出原具体行政行为的行政机关为被告。

17、人民法院在一审程序中，征得原告的同意后，可以依职权追加或者变更被告。应当变更被告，而原告不同意变更的，裁定驳回起诉。

18、公民、法人或者其他组织对行政机关的派出机构作出的具体行政行为不服，向人民法院起诉的，应以该行政机关为被告。但法律、法规对派出机构有授权的除外。

19、公民、法人或者其他组织对行政机关与非行政机关共同署名作出的处理决定不服，向人民法院提起行政诉讼的，应以作出决定的行政机关为被告，非行政机关不能当被告。但侵犯公民、法人或者其他组织合法权益，需要进行赔偿的，人民法院可以通知非行政机关作为第三人参加诉讼。

20、人民法院传唤当事人到庭，一律使用传票。

21、行政诉讼法第二十七条中的“同提起诉讼的具体行政行为有利害关系”，是指与被诉具体行政行为有法律上的权利义务关系。

22、行政机关就同一违法事实处罚了两个以上共同违法的人，其中一部分人对处罚决定不服，向人民法院起诉的，人民法院发现没有起诉的其他被处罚人与被诉具体行政行为有法律上的利害关系，应当通知他们作为第三人参加诉讼。

23、第三人有权提出与本案有关的诉讼请求；对人民法院的一审判决不服的，有权提出上诉。

24、当事人委托诉讼代理人，应向人民法院提交授权委托书。委托书应载明委托事项和权限范围，并经人民法院审查同意。解除委托，应书面报告人民法院。

25、社会团体接受委托时，该社会团体的法定代表人为委托诉讼代理人。社会团体的法定代表人征得委托人的同意，可以指定该社会团体的成员或者聘请律师作为诉讼代理人。

26、当事人及其诉讼代理人，对准许查阅的庭审材料，可以摘抄，但不得擅自复制。

27、复议机关改变原具体行政行为的，复议机关为被告，但复议机关可以委托原裁决机关的工作人员一至二人作为诉讼代理人，也可以依法委托其工作人员或者律师作为诉讼代理人。

四、证 据

28、根据行政诉讼法第三十三条的规定，在诉讼过程中，被告不得自行向原告和证人收集证据，作为被告的诉讼代理人的律师，同样不得自行向原告和证人收集证据。

29、对原告起诉是否超过起诉期限有争议的，由被告负举证责任。

30、被告在一审庭审结束前，不提供或者不能提供作出具体行政行为的主要证据和所依据的规范性文件的，人民法院可以依据行政诉讼法第三十二条和第五十四条第（二）项的规定，判决撤销被诉具体行政行为。

五、起诉和受理

31、法律规定当事人不服行政机关的具体行政行为的，

可以向人民法院起诉，也可以申请复议并由复议机关作终局裁决的，当事人选择了申请复议，就不能再向人民法院提起行政诉讼。如果当事人既提起诉讼又申请复议的，以先收到有关材料的机关为当事人所选择的机关；同时收到的，由当事人选择。

32、当事人对行政机关的具体行政行为不服，依法应当先申请复议的，当事人未申请复议就直接向人民法院起诉的，人民法院不予受理。

33、法律、法规没有规定对行政机关的具体行政行为不服，可以向人民法院起诉的，当事人对行政机关在行政诉讼法实施前作出的具体行政行为不服，向人民法院提起诉讼的，人民法院不予受理。但是，当事人在行政诉讼法实施后才知道行政机关作出具体行政行为的，人民法院应依法予以受理。

34、行政机关作出具体行政行为时，不制作、不送达决定书，当事人对具体行政行为不服，向人民法院起诉时，只要能证实具体行政行为的存在并符合其他起诉条件的，人民法院应予受理。

35、行政机关作出具体行政行为时，未告知当事人的诉权或者起诉期限，致使当事人逾期向人民法院起诉的，其起诉期限从当事人实际知道诉权或者起诉期限时计算，但逾期的期间最长不得超过一年。

36、当事人对人民法院判决撤销行政机关的具体行政行为后行政机关重新作出的具体行政行为仍不服的，可以作为新的行政案件向人民法院起诉。如果行政机关以同一事实和理由重新作出与原具体行政行为基本相同的具体行政行为

的，人民法院应根据行政诉讼法第五十四条第（二）项和第五十五条的规定判决撤销，并根据第六十五条第三款的规定进行处理。

37、治安行政案件中，复议机关撤销了原处罚决定，被侵害人不服而依法起诉的，人民法院应予受理。

38、被侵害人或者被处罚人不服公安派出所依据《治安管理处罚条例》第三十三条第二款的规定作出的警告或者五十元以下的罚款裁决，向设立该公安派出所的公安机关申请复议，复议机关改变原裁决，作出五十元以上罚款或者拘留处罚裁决，当事人对复议裁决不服的，可以直接向人民法院起诉。

39、被侵害人认为被处罚人在同一事件中实施了两种违反治安管理的行为，公安机关只认定并处罚了一种行为，被侵害人如果要求公安机关处罚另一种行为而提起诉讼的，人民法院不予受理。

40、人民法院接到原告的起诉状，应由行政审判庭进行审查，符合起诉条件的，应当在七日内立案受理；不符合起诉条件的，应当在七日内作出不予受理的裁定。

41、法律、法规中只规定了对某类具体行政行为不服，可以申请复议，没有规定可以向人民法院起诉，而行政诉讼法规定可以向人民法院起诉的，当事人向人民法院起诉时，应当告知当事人向行政机关申请复议。

42、行政机关在一个具体行政行为中，依据不同的法律、法规分别作出不同处理的，起诉期限应按照相应的法律、法规的规定，分别计算，人民法院对未超过起诉期限部分的起诉予以受理；对已超过起诉期限部分的起诉不予受理。

理。

43、行政机关根据两个以上法律、法规作出的一个具体行政行为中，只有一项处理内容，如果法律、法规规定的起诉期限不一致，当事人起诉时，只要未超过其中最长的起诉期限，人民法院应予受理。

44、行政机关就同一事实，对若干人作出具体行政行为，根据法律规定，当事人对这类具体行政行为不服，可以向上一级行政机关申请复议并由复议机关作终局裁决，也可以直接向人民法院起诉的，如果一部分人选择了申请复议，这部分人就不能再向人民法院起诉，另一部分人仍可以依法向人民法院起诉。

45、法律、法规规定，当事人对具体行政行为不服，必须经过复议才能向人民法院起诉的，如果行政机关在复议决定中追加当事人，被追加的当事人对复议决定不服的，可以直接向人民法院起诉。

六、审理和判决

46、当事人的一个行为同时违反两个或者两个以上法律、法规，如果不同的主管行政机关分别依据不同的法律、法规给予行政处罚，受处罚人均不服，向人民法院起诉的，人民法院可以合并审理。

47、行政机关就同一事实，对若干人分别作出行政处理决定，被处理的人不服，分别起诉到人民法院的，人民法院可以根据情况决定合并审理，也可以分案审理。

48、在诉讼过程中，被告又发现原告有新的违法行为，

并对其进行了处理，如果原告不服新的处理决定，向人民法院提起诉讼的，人民法院可以另案审理，也可以合并审理。

49、当事人申请回避，应在案件开始审理时提出；回避事由在案件开始审理后知道的，也可以在法庭辩论终结前提出。申请回避，可以口头提出，也可以书面提出。

被申请回避的人员，在人民法院作出是否回避的决定前，应当暂停参与本案的工作，但案件需要采取紧急措施的除外。

50、人民法院对当事人提出的回避申请，应当在申请提出的三日内，以口头或者书面形式作出决定。申请人对决定不服的，可以在接到决定时申请复议一次。复议期间，被申请回避的人员，不停止参与本案的工作。人民法院对复议申请，应当在三日内作出复议决定，并通知复议申请人。

51、人民法院对于可能因当事人一方的行为或者其他原因，使判决不能执行或者难以执行的案件，可以根据对方当事人的申请，作出财产保全的裁定；当事人没有提出申请的，人民法院在必要时也可以裁定采取财产保全措施。

人民法院采取财产保全措施，可以责令申请人提供担保；申请人不提供担保的，驳回申请。

人民法院接受申请后，对情况紧急的，必须在四十八小时内作出裁定；裁定采取财产保全措施的，应当立即开始执行。

52、财产保全限于诉讼请求所涉及的范围，或者与本案有关的财物。

财产保全采取查封、扣押、冻结或者法律规定的其他方法。

53、被申请人提供担保的，人民法院应当解除财产保全。

54、申请财产保全有错误的，申请人应当赔偿被申请人因财产保全所遭受的损失。

55、人民法院对控告行政机关没有依法发给抚恤金的案件，根据当事人的申请，可以书面裁定先予执行。

56、当事人对财产保全或者先予执行的裁定不服的，可以申请复议一次。复议期间不停止裁定的执行。

57、在诉讼过程中，行政机关申请人民法院强制执行被诉具体行政行为的，人民法院不予执行。必要时，人民法院可以采取财产保全措施。

58、被诉行政机关与受诉人民法院不在同一地区，人民法院审理行政案件适用地方性法规时，应当以作出具体行政行为的行政机关依法所适用的地方性法规为依据。

59、原告无正当理由，经两次合法传唤拒不到庭的，视为申请撤诉，人民法院可以根据情况裁定准许或者不准许撤诉。

60、人民法院裁定不准许原告撤诉，如果原告仍拒不到庭的，可以比照行政诉讼法第四十八条的规定缺席判决。

61、人民法院裁定准许原告撤诉，原告再起诉的，人民法院不予受理。

原告因在法定期间内未预交诉讼费，又不提出缓交诉讼费用申请，按自动撤回起诉处理的，原告在起诉期间内再次起诉，人民法院应予受理。

62、被告行政机关在一审程序中，改变其所作的具体行政行为，如果原告申请撤诉未获准许，或者原告不申请撤

诉的，人民法院应继续审理被诉的原具体行政行为。

63、人民法院在审理行政案件过程中，发现被处罚人的行为构成犯罪，应当追究刑事责任的，如果对刑事责任的追究不影响本案审理的，应继续审理，并应及时将有关犯罪材料移送有关机关；如果对刑事责任的追究影响本案审理的，应中止诉讼，将有关犯罪材料移送有关机关处理，在有关机关作出最终处理后，再恢复诉讼。

64、在诉讼过程中，有下列情形之一的，中止诉讼：

（一）原告死亡，需要等待其近亲属表明是否参加诉讼的；

（二）原告丧失诉讼行为能力，尚未确定法定代理人的；

（三）作为原告的法人或者其他组织终止，尚未确定权利义务承受人的；

（四）一方当事人因不可抗拒的事由，不能参加诉讼的；

（五）其他应当中止诉讼的情形。

中止诉讼的原因消除后，恢复诉讼。

因本条第一款（一）、（二）、（三）项原因中止诉讼满三个月，仍无人继续诉讼的，终结诉讼。

65、人民法院判决撤销复议机关维持的原具体行政行为，复议裁决自然无效。

66、人民法院在审理行政案件中，对行政机关应给予行政处罚而没有给予行政处罚的人，不能直接给予行政处罚。

67、人民法院判决被告重新作出具体行政行为，被告重新作出的具体行政行为的事实和理由部分只要改变了其中的

一部分；即不属于行政诉讼法第五十五条中规定的“同一事实和理由”。

68、人民法院以违反法定程序为由，判决撤销行政机关具体行政行为的，行政机关重新作出具体行政行为时，不受行政诉讼法第五十五条规定的限制。

69、人民法院审理行政案件的法律文书的名称是：行政判决书，行政裁定书，行政赔偿调解书，等等。

70、人民法院作出判决或者裁定需要参照规章时，应当写明“根据《中华人民共和国行政诉讼法》第五十三条，参照××规章（条、款、项）的规定”。

71、裁定适用于下列范围：

（一）起诉不予受理；

（二）驳回起诉；

（三）诉讼期间停止具体行政行为的执行或者驳回停止执行的申请；

（四）财产保全和先予执行；

（五）准许或者不准许撤诉；

（六）中止或者终结诉讼；

（七）补正判决书中的笔误；

（八）中止或者终结执行；

（九）其他需要裁定的事项。

对第（一）、（二）项裁定，当事人可以上诉。

裁定书应由合议庭成员、书记员署名，加盖人民法院印章。依法口头裁定的，记入笔录。

72、一审判决后，当事人中一人或者部分人上诉，上诉后是可分之诉的，未上诉的当事人在法律文书中可以不列；