

《中华人民共和国行政诉讼法》

释义

张玲元 杜西川 编著

法律出版社





责任编辑：孙荣生 封面设计：李露薇

为配合行政诉讼法的学习，本社将陆续出版
四种新书：

《中华人民共和国行政诉讼法》

《中华人民共和国行政诉讼法释义》

《中华人民共和国行政诉讼法一百问》

《行政法与行政诉讼法》

ISBN 7-5036-0533-2/D·405

定 价： 3.60 元

《中华人民共和国行政诉讼法》释义

张玲元 杜西川 编著

法 律 出 版 社

《中华人民共和国行政诉讼法》释义

张玲元 杜西川 编著

法律出版社出版 新华书店发行

北京·(〇二)印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 8.6印张 180,000字

1989年6月第一版 1989年6月第一次印刷

印数 00,001—10,000

ISBN 7-5036-0533-2/D·405

定价 3.60元

前 言

《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》),是我们国家的最重要的基本法律之一。它的制定和实施,是继《中华人民共和国刑事诉讼法》、《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》(以下简称《民事诉讼法(试行)》)制定和实施之后,社会主义民主政治和法制建设的一件大事,是实现社会主义民主制度化、法律化的重要步骤,标志着我国行政审判工作进入了严格按照诉讼程序办案的新阶段。它的制定和实施,标志着公民、企业等组织的合法权益有了可靠的司法保障。

我国《宪法》规定,公民“对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”,“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”。《行政诉讼法》的制定,对于贯彻执行宪法和党的十三大报告提出的保障公民合法权益的原则,对于维护和促进行政机关依法行使行政权力,改进和提高行政工作的质量和效率,都有着十分重要的意义,对于当前整顿经济秩序、治理经济环境,建立社会主义商品经济新秩序,也有着积极的作用。

《行政诉讼法》从我国的国情出发,总结我国行政审判工

作经验,是具有中国特色的社会主义大法。大家知道,我国于1982年开始建立行政诉讼制度。1982年制定的《民事诉讼法(试行)》规定,人民法院受理法律规定可以起诉的行政案件。目前,已有130多个法律和行政法规规定了公民、企业等组织对行政案件可以向人民法院起诉。截至1988年底,全国已有26个高级人民法院,242个中级人民法院,1154个基层人民法院,建立了行政审判庭。据统计,1987年全国各级人民法院共受理一审行政案件5240件,其中治安行政案件2378件;土地行政案件1469件;林业行政案件235件;食品卫生行政案件161件。1988年,全国各级人民法院受理一审行政案件8573件,其中治安行政案件3385件;土地行政案件2719件;林业行政案件422件;城市规划案件433件;食品卫生行政案件250件;工商行政案件204件;环境保护行政案件87件。应该说,行政审判的实践,为制定和实施行政诉讼法创造了条件,积累了经验。全国人大常委会的有关部门,于1986年组织有关法律专家、学者研究和起草行政诉讼法。根据宪法和党的十三大的有关精神,总结司法实践的经验,并参考、借鉴国外行政诉讼制度,先后拟订了草案试拟稿、草案征求意见稿。在广泛征求各方面意见的基础上,经过多次研究、修改,并经七届全国人大常委会四次会议审议。于1988年11月全国人大常委会第四次会议决定公布行政诉讼法(草案),在全国范围内广泛征求意见。为此,全国人大常委会办公厅、国务院办公厅专门发了通知,收到中央各部门、各地方、社会团体、人民法院、人民检察院的意见130多份,各界人士来信300多件。与此同时,全国人大法律委员会、内务司法委员会和全国人大常委会法制工作委员会联合召开了有国务院有关部门、

人民法院、人民检察院、民主党派、社会团体负责人和法律专家、学者等参加的四次座谈会。此外，全国人大常委会法制工作委员会还邀请了部分地方人大常委会、国务院有关部委、各级人民法院、人民检察院有关负责人及法律专家、学者等80多人召开专门会议，对草案逐条进行认真研究、反复推敲。在此基础上，全国人大常委会法制工作委员会根据全国人大常委会委员和各方面的意见，对草案作了较多的补充、修改。经七届全国人大常委会六次会议的审议，然后由第七届全国人大二次会议正式通过。《行政诉讼法》是我国民主立法的产物，它的制定，体现了人民参政、议政的社会主义民主精神；它的颁布，代表了全国各族人民的意愿；它的实施，将切实推进我国民主政治建设。

《行政诉讼法》作为起着行政诉讼法典作用的基本法律，共计11章75个条文。主要规定了以下几个问题：

一、行政诉讼的基本原则。《行政诉讼法》规定的行政诉讼基本原则有：（1）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。这是《宪法》规定的法院行使审判权的基本原则，对此，审理行政案件更应强调。（2）人民法院审理行政案件，以事实为根据，以法律为准绳。（3）人民法院审理行政案件，是对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，原则上应由行政复议处理，人民法院不能代替行政机关作出决定。（4）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。（5）当事人在行政诉讼中的法律地位平等，有权进行辩论。（6）人民检察院有权对行政诉讼实行法律监督。

二、法院受理行政案件的范围。这是《行政诉讼法》的首要问题。对此，本法规定，公民、法人和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的，有权依法向人民法院提起诉讼。法院具体受理下列行政案件：(1)对拘留、罚款、吊销许可证、责令停产停业、没收财物等行政处罚不服的；(2)对限制人身自由或者对查封、扣押、冻结财产的行政强制措施不服的；(3)认为行政机关侵犯法律规定的经营自主权的；(4)认为符合法定条件申请行政机关颁发许可证和执照，行政机关拒绝颁发或者不予答复的；(5)申请行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责，如被请求的主管行政机关拒绝履行或者不予答复的；(6)认为行政机关没有依法发给抚恤金的；(7)认为行政机关违法要求履行义务的；(8)认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的。此外，还规定人民法院受理法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件。这些规定，扩大了人民法院现行受理行政案件的范围，对贯彻执行《宪法》和党的十三大精神，进一步保障公民、法人和其他组织的合法权益是必要的。

三、管辖。根据便利公民、法人和其他组织进行诉讼，便利法院审理和判决的执行，以及有利于公正审理行政案件的原则，本法对管辖有以下规定：(1)级别管辖。第一审案件一般由基层人民法院管辖，专业性较强的确认发明专利权的案件，海关处理的案件，对国务院各部门和省一级人民政府所作的具体行政行为提起诉讼的案件，以及本辖区内重大、复杂的案件，由中级人民法院管辖。(2)地域管辖。行政案件一般由最初作出具体行政行为的行政机关所在地人民法院管辖。此外，本法还对特别管辖作出了规定。

四、受理和审判。本法第6章是关于起诉和受理的规定；第7章是关于审理和判决的规定。为了保护公民、法人或其他组织提起诉讼的权利，避免和防止法院对有的该受理的案件不予受理，第42条规定，人民法院接到起诉状，经审查，应当在7日内立案或者作出裁定不予受理。原告对裁定不服的，可以向上一级人民法院上诉。

为了明确人民法院认定具体行政行为合法性的依据，本法第7章中规定：（1）人民法院审理行政案件，以法律和行政法规、地方性法规为依据。地方性法规适用于该行政区域内发生的行政案件。（2）人民法院审理行政案件，可以参照国务院部、委根据法律和国务院的行政法规、决定、命令制定、发布的规章以及省、自治区、直辖市和省、自治区的人民政府所在地的市、经国务院批准的较大的市的人民政府根据法律和国务院的行政法规制定、发布的规章。《行政诉讼法》规定，人民法院对行政案件的审理，应该根据不同情况，分别作出以下判决：（1）具体行政行为证据确凿，适用法律、法规正确的，判决维持。具体行政行为引用具体法律、法规条文有失误的，予以补正。（2）具体行政行为有下列情形之一的，判决撤销或者部分撤销，并可以判决被告改变原具体行政行为：主要证据不足的；适用法律、法规错误的；违反法定程序的；超越职权的；滥用职权的。（3）被告拒绝履行或者拖延履行法定职责的，判决其在一定期间履行。（4）行政处罚显失公正的，可以判决变更。同时还规定，人民法院判决被告改变原具体行政行为的，被告不得以同一事实和理由作出与原具体行政行为基本相同的具体行政行为。

五、执行。为使人民法院对行政案件的判决、裁定能够得

到切实执行，第8章第65条规定，被诉的行政机关拒绝履行判决、裁定的，人民法院可以采取以下措施：(1)对应当归还的罚款或者应当给付的赔偿金，通知银行从该行政机关的帐户内划拨。(2)在规定期限内不执行的，从期满之日起，对该行政机关按日处50元至100元的罚款。(3)向该行政机关的上一级行政机关或者监察、人事机关提出司法建议。(4)拒不执行判决、裁定，情节严重构成犯罪的，依法追究主管人员和直接责任人员的刑事责任。同时，为了保障行政机关有效地行使行政管理职权，第66条规定，公民、法人或者其他组织对具体行政行为在法定期间不提起诉讼又不履行的，行政机关可以申请人民法院强制执行，或者依法强制执行。

六、侵权赔偿责任。建立行政诉讼制度的目的之一，是要使公民、法人和其他组织被行政机关或者行政机关工作人员侵犯的合法权益得到补救。如果赔偿问题得不到解决，人民法院的一些判决无法补救，公民、法人和其他组织被侵犯的权益不能得到恢复和赔偿，则不能达到建立行政诉讼制度的目的。大家知道，《宪法》、《刑法》、《民法通则》都规定了赔偿原则，仍需要作进一步的具体规定。在国家赔偿法制定之前，《行政诉讼法》第9章规定：(1)公民、法人或者其他组织的合法权益受到行政机关或者行政机关工作人员作出的具体行政行为侵犯造成损害的，有权请求赔偿。单独提出损害赔偿请求的，应当先由行政机关处理，对行政机关的处理不服的，可以向人民法院提起诉讼。(2)行政机关或者行政机关工作人员作出的具体行政行为侵犯公民、法人或者其他组织合法权益造成损害的，由该行政机关或者该行政机关工作人员所在的行政机关负责赔偿。行政机关赔偿损失后，应当责令有故

意或重大过失的行政机关工作人员承担部分或者全部赔偿费用。需要给予行政处分的，应当给予行政处分；构成犯罪的，应当依法追究刑事责任。(3)赔偿费用，从各级财政列支。各级人民政府可以责令有责任的行政机关支付部分或者全部赔偿费用。具体办法由国务院规定。

《行政诉讼法》所保护的十分广泛。它涉及千家万户，亿万公民；它关系到各个部门各个单位。毫无疑问，全面地贯彻执行《行政诉讼法》还需要做很多工作，其中一项，就是要进行广泛深入地宣传，使这个重要法律做到家喻户晓，人人皆知。守法、执法都必须先学法、懂法，必须能够正确理解、掌握和运用法律的基本精神、基本原则和各章各条的具体规定。

对法律条款进行注释，是宣传、学习法律的一种有效方式。大家知道，注释法律的著作，古今中外早已有之。我国较早的有晋张斐著作的《秦始律注》。唐长孙无忌、李勣等著的《唐律疏议》，被认为是中华法系的代表作。在国外如美国的《美国法律报告注解》，已成为官方定期出版的有权威性的法律著作。众所周知，法律条款采用规范性的“法律语言”，其特点是准确严密，不从事法律专业工作的人员，往往会因为其中的“法言法语”而不得要领。为了有助于广大群众、职工以及司法工作人员学习、理解和掌握《行政诉讼法》，我们撰写了这本《中华人民共和国行政诉讼法释义》，对《行政诉讼法》的各章、各条的规范思想、基本精神、内容要点，以及难以理解的问题，试图作出通俗易懂的解释说明。

本《释义》属于学理性的解释，不具有法律效力。由于我们水平所限，某些疏漏和不妥之处在所难免，敬请批评指正。

一九八九年四月于北京

目 录

前 言	(1)
第一章 总 则	(1)
第二章 受案范围	(31)
第三章 管 辖	(47)
第四章 诉讼参加人	(60)
第五章 证 据	(96)
第六章 起诉和受理	(117)
第七章 审理和判决	(133)
第八章 执 行	(192)
第九章 侵权赔偿责任	(200)
第十章 涉外行政诉讼	(208)
第十一章 附 则	(216)
附：名词解释	(222)
后 记	(259)

第一章 总 则

〔说 明〕

本章概括地规定了行政诉讼法的立法宗旨和根据,适用范围,以及本法的基本原则。

本章共有 10 个条文。第 1 条规定本法的立法宗旨和根据;第 2 条规定本法的适用范围;第 3 条至第 10 条规定《行政诉讼法》的基本原则。

总则是本法遵循的指导原则、基本精神。它是本法的“纲”,对本法所规定的全部诉讼制度、程序都有指导作用。总则所规定的原则和精神,贯穿、体现在其它各章的规定中,学好总则有助于理解和掌握其它各章的规定。

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。

〔释 义〕

本条是《行政诉讼法》的首条,开宗明义地规定了本法的宗旨、任务和根据。通俗地说就是回答了我国为什么要制定行政诉讼法。

《行政诉讼法》是我国的基本大法之一，它的制定和颁布是我国社会主义民主政治建设和法制建设中的一件大事。党的十一届三中全会至今，十年来我国的民主政治和法制建设取得了显著成就，先后制定了《宪法》、《民法通则》、《民事诉讼法（试行）》、《刑法》、《刑事诉讼法》等以及一大批行政法规和地方性法规，在我国社会生活的主要方面，基本上做到了有法可依。同时，也应看到，法制建设落后于经济建设和改革开放的实际，加强行政法制建设，特别是制定和实施行政诉讼法，实现国家行政管理法制化，是当前民主政治和法制建设中的重大的迫切问题。

大家知道，在旧的经济体制下，我国实行的是高度集权式的行政管理体制，十年来的改革开放，随着新旧经济体制的转换，国家对经济活动的管理逐步从过去的行政手段为主的直接管理转变为主要用法律手段和经济手段的间接管理，迫切需要逐步建立系统的行政法制。如果没有系统的行政法制，行政管理机制的运行就会因为各行政机构设置不合理、人员配备不适当、相互之间不协调而形成阻塞、僵化，甚至相互抵销，普遍低效率。特别是国家行政机关和行政机关工作人员都拥有一定的权力，如果没有包括行政诉讼法在内的行政法制来规定行政权力的行使范围、方式、职责以及对滥用职权，以权谋私，侵犯公民合法权益者的制裁，就不可能有效地克服和防止各种腐败现象，就不可能有效地治理经济环境、整顿好经济秩序，也不可能继续推进和深化改革，保障生产力的进一步发展。因此，可以说制定和实施行政诉讼法已是当务之急，大家知道，在当前的经济生活中，广大群众对某些行政机关和行政机关工作人员滥用职权，以权谋私，侵犯公民合法权益的

违法行为意见很大，迫切要求有民告官的法律。有了行政诉讼法，公民就可以用它来维护自己的合法权益，可以依法向法院起诉；有了行政诉讼法，就有助于保证法院正确、及时审理行政案件，法院可以对违法的行政行为判决撤销，切实维护公民的合法权益。

我国的国家行政机关是代表人民，为人民利益服务的。各级行政机关和行政机关的工作人员迫切需要有行政诉讼法，有了行政诉讼法，有助于行政机关依法办事。对于行政机关依法进行的治安、工商、税务、卫生、计量等行政行为，通过行政诉讼，由人民法院判决维持行政处理，可以保障和支持行政机关依法办事，制裁违法分子。这样有助于清除、理顺经济生活的混乱现象，切实维护正常的经济秩序，保障改革和建设的顺利进行。

归结起来，《行政诉讼法》的宗旨和任务就是贯彻宪法规定的原则和十三大的精神，切实保障公民和组织的合法权益。1982年12月4日全国人民代表大会公告公布施行的《中华人民共和国宪法》第2章第41条规定，中华人民共和国公民“对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”，“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。”宪法的这一原则，是制定《行政诉讼法》的根据。党的十三大报告中，明确提出“要制定行政诉讼法，加强对行政工作和行政人员的监察”，同时还提出“建立人民申诉制度，使宪法规定的公民权利和自由得到保障”。

根据宪法规定的原则和十三大的精神，《行政诉讼法》的宗旨就是为了切实保障公民和组织的合法权益，使公民和组

织在受到行政机关不法侵害时能够通过诉讼得到司法救济，并依法取得赔偿。同时，也是为了维护和促进行政机关依法行使行政权力，预防和纠正违法的行政行为，改进和提高行政工作。

行政诉讼法是程序法，它的任务是：

（一）保证人民法院正确、及时审理行政案件。人民法院审理行政案件，是以事实为根据，以法律为准绳。这就是说，要使案件正确、及时地得到解决，必须查明事实，分清是非，正确地适用法律，严格按诉讼程序办案。程序法就是操作规程，办理行政案件，违反了行政诉讼法就是违法，就有可能使案件出错。

正确审理案件的基础是查清事实，也是正确地适用法律的前提。审判行政案件必须把好事关。为此，就需要依照行政诉讼的规定，认真调查研究，广泛收集证据，全面分析，综合各种情况进行判断。行政诉讼法的任务之一，就是保证人民法院能够有效地查明事实。正确适用法律是指人民法院严格依法办案。所谓“依法”不只要正确地适用实体法，而且要严格执行程序法。

及时审理行政案件，这是对人民法院审判工作的一项基本要求。要做到及时，就要有明确的时间观念，就要讲效率。程序法是经验的总结，是规律性的反映，按程序法办案，各项诉讼行为在法定的期间内进行和完成，就能使案件办得又好又快，而不会使案件久拖不决。

（二）保护公民、法人或其他组织的合法权益。行政诉讼法是保证人民法院正确地行使审判权，通过审判解决公民、企业等组织与行政机关之间的争议，确认双方之间的法律权利、

义务关系，制裁行政违法行为。因此，它是保护公民、企业等组织的合法权益的司法手段。凡是合法的权益受到了行政行为侵犯，或者公民、企业等组织与行政机关发生了争议，可以通过行政诉讼程序得到保护和解决；凡是非法侵犯了公民、企业等组织的合法权益的行政行为，可以通过行政诉讼程序依法受到制裁。通过制裁行政机关因故意或者过失造成的违法行为，达到保护公民、企业等组织的合法权益的目的。行政诉讼法明确规定，行政机关或者行政机关工作人员作出的具体行政行为侵犯公民、企业等组织的合法权益造成损害的，应由该行政机关或该行政机关工作人员所在的行政机关负责赔偿。侵犯公民人身自由的，应当赔礼道歉、恢复名誉、消除影响，并赔偿损失。侵犯公民、企业等组织人身权、财产权造成损失的依照有关法律、法规规定处理。

总之，制定行政诉讼法的目的之一，就是要切实保护公民、企业等组织的合法权益，就是要使公民、企业等组织被行政机关或者行政机关工作人员侵害了的合法权益得到恢复和赔偿。

（三）维护和监督行政机关依法行使行政权力。我们的政府是人民的政府，本质上是优越的，要想达到稳定、和谐、有生气、有效率，必须健全社会主义行政法制，行政机关必须依法活动。行政诉讼法的颁布和实施，对于维护和监督行政机关依法行使行政权力，维护和保证行政管理权，改进和提高行政工作，巩固安定团结的局面都是有重要的积极的意义。

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