

何海波 编

行政法治 奠基时

1989年《行政诉讼法》史料荟萃

草案汇编 论文选辑 访谈集录

行政诉讼法



法律出版社主题出版
重点出版物

何海波 编

行政法治 奠基时

1989

年《行政诉讼法》史料荟萃

图书在版编目(CIP)数据

行政法治奠基时:1989年《行政诉讼法》史料荟萃 /
何海波编. -- 北京:法律出版社, 2019
ISBN 978-7-5197-3537-1

I. ①行… II. ①何… III. ①行政诉讼法—法制史—
史料—汇编—中国—1989 IV. ①D925.302

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 110303 号

行政法治奠基时

——1989年《行政诉讼法》史料荟萃

XINGZHENG FAZHI DIANJI SHI

—1989NIAN《XINGZHENG SUSONGFA》SHILIAO HUICUI

何海波 编

责任编辑 赵明霞 肖越

装帧设计 马帅

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 中煤(北京)印务有限公司

责任校对 郭艳萍

责任印制 胡晓雅

编辑统筹 法商出版分社

开本 710毫米×1000毫米 1/16

印张 35.25

字数 534千

版本 2019年9月第1版

印次 2019年9月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/400-660-8393

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-8393/6393

第一法律书店/010-83938432/8433

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-3537-1

定价:158.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)



何海波，1971年生，浙江天台人，清华大学法学院教授。

北京大学法学硕士、博士，英国杜伦大学法学硕士。大学毕业后，在家乡司法局做过普法（1992-96）；博士毕业后，在国家行政学院

做过培训（2001-05），后转会清华。曾经访学耶鲁大学法学院（2007-08）和哈佛大学法学院（2016-17）。

主要研究领域为行政法，特别是行政诉讼法，旁及宪法和法理。著有《司法审查的合法性基础：英国话题》《实质法治：寻求行政判决的合法性》《行政诉讼法》、论文集《法治的晨光》，编有《法治的脚步声》《中外行政诉讼法汇编》，整理过《与法同行：应松年口述》。另撰有论文若干及《法学论文写作》。

前言

制定于1989年的《行政诉讼法》，可以说是当代中国行政法治的奠基之作。这部法律浸透着规范政府权力、保护公民权利的思想，在一个两千年专制的国度开启了依法行政的持续进程。它所设定的具体规则，也决定了后来许多行政法制度的走向。系统地梳理这部法律的立法过程、还原立法者的所思所想、深切理解法律产生的时代背景，是许多同仁的希望。今年是《行政诉讼法》颁布三十周年，法律出版社邀我编一本书，以纪念这部伟大的立法。

呈献在您面前的这本《行政法治奠基时》，内容分为三编。上编“草案汇编”，收集了从试拟稿、征求意见稿、各次审议稿到最后通过的文本，以及相应的立法说明和参考资料。中编“论文选辑”，从当时讨论行政诉讼制度的数百篇文章中选取了30篇论文，并附上行政诉讼法早期文献的一个比较完全的目录。下编“访谈集录”，收集了应松年、姜明安、朱维究、于安、胡建淼、肖峣、黄曙海、江必新、蔡小雪等亲历者关于《行政诉讼法》制定过程和实施情况的口述。书后附行政诉讼法大事记。这三编内容互相印证、互相补充，大体还原出那个淳朴实干而又满怀憧憬的法治奠基年代，有心者自可从中检索、挖掘许多信息。

编辑《行政诉讼法》立法史料是我多年的愿望，而这本书能够面世，得感谢许多人的帮助。多位行政法前辈接受我的采访，回忆、讲述过往的事情，并给我提供了各种资料。全国人大法工委的童卫东和黄海华为我提供了宝贵的支持和建议，湖南大学的罗英贡献了她收集

整理的报纸文章。清华大学博士生王敏协助我做了很多工作，特别是行政诉讼法早期文献和访谈的整理，浙江大学的何源也协助我做了一些整理工作。陈斯喜、许安标、马怀德、王敬波、宋华琳、王静、曹鏊、梁凤云、吴江等前辈同道，对我的工作给予了鼓励和帮助。法律出版社的领导和诸位编辑，对这项工作给予了全力支持。谢谢你们！

需要说明的是，《行政诉讼法》的二次审议稿（即1989年2月七届全国人大常委会第六次会议审议的草案）经过多方努力还是没有找到，只好付诸阙如。书中收录的几篇早期文章，至今没能联系上作者。我们深感遗憾，也向读者和作者表示歉意。

伟大的立法需要一部伟大的传记。我们这里所做的只是一些初步的资料整理，关于《行政诉讼法》的传记仍有待于后来者。通往法治路中的艰辛努力和焦灼欣喜，都将记录在历史的簿册上。

何海波

2019年3月12日

目 录

上编 草案汇编

- 003 中华人民共和国行政诉讼法（试拟稿）
（行政立法研究组，1987年7月11日第一稿）
- 010 中华人民共和国行政诉讼法（试拟稿）
（行政立法研究组，1987年8月30日修改稿）
- 019 关于《行政诉讼法（试拟稿）》的说明
（行政立法研究组，1987年9月5日）
- 021 中华人民共和国行政诉讼法（征求意见稿）
（全国人大法工委，1988年7月13日）
- 029 关于《行政诉讼法（征求意见稿）》几个问题的说明
（全国人大法工委，1988年7月13日）
- 033 中华人民共和国行政诉讼法（草案）
（第七届全国人大常委会第四次会议，1988年10月27日印）
- 040 关于《中华人民共和国行政诉讼法（草案）》的说明
（第七届全国人大常委会第四次会议，1988年10月29日印）
- 045 附：有关行政诉讼法（草案）的参阅资料
（第七届全国人大常委会第四次会议，1988年10月31日印）
- 068 中华人民共和国行政诉讼法（草案）
（1988年11月10日《人民日报》刊登）

- 076 中华人民共和国行政诉讼法（草案）（缺省）
（第七届全国人大常委会第六次会议，1989年2月）
- 077 关于《行政诉讼法（草案）》修改情况的说明
（第七届全国人大常委会第六次会议，1989年2月）
- 082 第七届全国人大常委会第四次、第六次会议对
行政诉讼法（草案）提出的意见
（全国人大法工委办公室简报，1989年2月21日）
- 089 第七届全国人大常委会第六次会议分组审议
《行政诉讼法（草案）修改稿》提出的意见
（法制工作委员会办公室，1989年2月21日）
- 093 中华人民共和国行政诉讼法（草案）
（第七届全国人大第二次会议，1989年3月9日）
- 104 关于《中华人民共和国行政诉讼法（草案）》的说明
（第七届全国人大第二次会议，1989年3月28日）
- 110 第七届人大第二次会议分组审议法律草案提出的修改意见
（法律委员会办公室，1989年3月28、29、30日）
- 123 第七届全国人民代表大会法律委员会关于
两个法律草案审议结果的报告
（1989年4月1日第七届全国人民代表大会第二次
会议主席团第三次会议通过）
- 126 《中华人民共和国行政诉讼法》
（1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过）

中编

论文选辑

- 139 论行政诉讼 / 熊先觉
- 143 试论我国的行政诉讼 / 朱维究

- 155 我国行政诉讼特点刍议 / 于 安
- 158 论行政诉讼的几个理论问题 / 应松年
- 163 建立我国行政诉讼制度的若干问题 / 费宗祯 江必新
- 173 关于行政诉讼几个争论的理论问题 / 胡建森
- 176 对建立我国行政诉讼制度的思考 / 杨海坤
- 184 我国应当建立独立的行政诉讼制度
——兼论民事诉讼与行政诉讼的关系 / 朱维究
- 193 民事诉讼法学的新课题（节选） / 常 怡 张卫平 郭明忠
- 195 行政诉讼立法的若干问题研究 / 姜明安 刘凤鸣
- 209 行政诉讼立法要论 / 韦 宗 阿 江
- 220 我国行政诉讼立法的几个问题 / 王名扬
- 225 评《行政诉讼法（草案）》 / 王名扬
- 234 试论我国的行政诉讼制度和行政诉讼法 / 张尚鹗
- 245 关于《行政诉讼法》的两点意见 / 张友渔
- 252 行政诉讼的基本原则 / 应松年
- 267 在人民法院中可以设立行政法庭 / 卓泽渊
- 270 检察制度与行政诉讼 / 王桂五
- 278 试论我国行政诉讼的范围 / 金俊银 邱星美
- 285 试论人民法院受理行政案件范围 / 胡康申
- 294 略论行政审判权的构成 / 皮纯协 刘永志
- 305 行政合理性原则 / 龚祥瑞
- 309 人民法院能否审查在法定范围和幅度以内的行政决定 / 阿 江
- 311 试论人民法院审查具体行政行为合法性的原则 / 肖 岫
- 321 行政诉讼的标准和范围 / 张树义
- 324 行政性法规接受司法审查析 / 张树义
- 327 谈规章在行政审判中的地位和作用 / 甄 鸣
- 333 试论人民法院审理行政案件如何参照行政规章 / 江必新
- 342 行政审判中的司法变更权研究 / 江嘉禧
- 360 论行政诉讼中的司法变更权 / 江必新

366	附 录 行政诉讼法早期文献目录
366	第一部分 讨论文章
392	第二部分 著作
395	第三部分 宣传报道

下编 访谈集录

403	风云激荡，行政诉讼 30 年 ——应松年教授访谈
420	且鼓且行，行政诉讼 30 年 ——姜明安教授访谈
440	过犹不及，行政诉讼的中国实践 ——朱维究教授访谈
452	得养于源泉，方识途行远 ——于安教授访谈
462	“我对中国法治最大的期待” ——胡建淼教授访谈
474	“我给这部法律打 90 分” ——全国人大法工委民法室原副主任肖峋访谈
484	政府法制又扬鞭 ——原国务院法制局黄曙海副局长访谈
498	击水中流，行政审判 30 年 ——最高人民法院江必新大法官访谈
517	夹缝前行 30 年 ——最高人民法院行政庭原审判长蔡小雪法官访谈
540	附 录 行政诉讼法大事记

上 编

草 案 汇 编

中华人民共和国行政诉讼法（试拟稿）

（行政立法研究组，1987年7月11日第一稿）

第一条（立法根据）

中华人民共和国行政诉讼法根据宪法第四十一条的规定，结合我国行政案件审判工作的实际情况制定。

第二条（任务）

中华人民共和国行政诉讼法的任务，是保证人民法院查明事实，正确适用法律，及时审理行政案件，以保护公民和单位的合法权利和利益，促进国家行政机关依法进行管理，提高行政效率。

第三条（主管机构）

行政案件的审判权由人民法院行使。

人民法院审判行政案件由各级人民法院和专门人民法院的行政审判庭负责。

人民法院依照法律对行政案件进行审判。行政机关、团体和个人不得以任何形式或任何理由干涉或妨害人民法院审理行政案件。

第四条（主管范围）

人民法院审理公民和单位认为国家行政机关的具体处理决定损害其合法权利和利益的行政案件。

〔另一种意见，人民法院审理因国家行政机关下列具体行政处理决定引起的行政案件：

（一）包括罚款、拘留、吊销执照或许可证、没收财物、劳动教养、收容审查等行政处罚和强制措施；

（二）影响公民与单位的合法权利和利益的具体行政处理决定。〕

行政机关不履行法定职责或不当延误的不作为行为，视同行政处理决定。

下列行政决定不得提起行政诉讼：

- （一）关于行政机关内部的人事处分决定；
- （二）行政机关内部的职权争议和行政区域决定；
- （三）法律规定不得提起行政诉讼的行政决定。

第五条（管辖）

行政案件由被起诉的行政机关所在地的各级人民法院管辖。

基层人民法院管辖下列第一审案件：

- （一）同级行政机关系统的复议裁决引起的行政案件；
- （二）上一级行政机关系统复议裁决维持的同级行政机关裁决引起的行政案件。

中级人民法院管辖下列第一审行政案件：

- （一）涉外行政案件；
- （二）同级行政机关的行政处理决定或复议裁决变更下级行政机关裁决引起的行政案件；

（三）最高人民法院指定其管辖的行政案件；

（四）在本辖区内有重大影响的行政案件。

[另一种意见：（一）不管上级行政机关复议后对原裁决是维持还是变更，一律由基层人民法院受理。

（二）专利、海关、港监的行政案件，由北京市中级人民法院管辖。]

高级人民法院管辖在本辖区内有重大影响的行政案件以及由最高人民法院指定其管辖的行政案件。

最高人民法院管辖在全国有重大影响的，或认为应由自己审判的行政案件。

第六条（不适用调解）

人民法院审理行政案件不适用着重调解的原则，也不以调解为结案方式。

但人民法院对责任明确的案件可以在公开审理前向双方当事人作说服教育工作，使起诉人撤诉，或应诉人主动承担责任，得到谅解，再由

起诉人撤诉。

涉及行政赔偿的案件，也可以在调解的基础上判决。

（另一种意见：经济行政案件可以案外调解。）

第七条（起诉人）

提起诉讼的一方为起诉人。

起诉人必须是与行政机关的处理决定有直接利害关系的个人或单位。

第八条（社会团体参加行政诉讼）

起诉人所属社会团体，受起诉人委托，经人民法院同意，可以代为诉讼。

第九条（前置条件）

不服国家行政机关处理决定的个人或单位，须在法律规定的期限内向上一级行政机关申请复议。

未经复议的行政案件人民法院不得受理。但行政机关在法定期间拒绝复议的除外。

不服上级机关复议裁决的个人或单位，可在 日内向有管辖权的人民法院提起诉讼。

（另一种意见：不服行政机关处理决定的，可以向上级行政机关申请复议，也可以直接向人民法院提起诉讼。）

第十条（损害赔偿）

因行政处理决定违法或不当给起诉人造成损害的，起诉人得单独或附带请求损害赔偿或恢复原状。

加害人已向人民法院提起行政诉讼的，受害人也可附带请求损害赔偿和恢复原状。

第十一条（起诉理由）

行政诉讼得以下列一种或数种理由提起：

- （一）违反法律法规；
- （二）适用法律错误；
- （三）没有事实根据或证据不足；
- （四）程序不合法。

[另有意见，加：（一）超过作出处理决定的行政机关的法定职权；

（二）明显地滥用职权。]

第十二条（应诉人）

应诉的行政机关为应诉人。

起诉人起诉后，受诉法院应通知作出最后裁决的行政机关应诉。但维持原裁决的最后裁决机关可以授权原裁决机关代为应诉。

第十三条（起诉不停止执行）

起诉不停止原处理决定的执行。

人民法院依据当事人的申请或依职权可停止全部或部分原处理决定的执行。

法律许可当事人交纳保证金，或提供担保人而暂缓执行的，也应停止执行。

第十四条（转移及告知）

受诉法院对不属行政诉讼范围的案件应分别移送有关部门。

对控告行政机关具有普遍约束力的规章、决定、决议、公告、命令的，应告知当事人向对该规范文件有改变或撤销权的国家机关申诉；

对控告行政机关工作人员失职、渎职及其他违法行为的，应告知当事人向其上级行政机关或监察部门提出控告；

对被侵害人要求加害人赔偿损失而单独提出损害赔偿要求的，应告知当事人提起民事诉讼；

对控告行政机关工作人员犯罪的，应告知当事人向公安、检察机关提出。

第十五条（审理准备）

人民法院应当在受理案件 日内将起诉状副本发送应诉机关，应诉机关在收到起诉状副本后，应立即向人民法院移送据以作出行政处理决定的全部材料。

应诉机关不提出答辩状，不影响人民法院的审理。

对于不宜公布的材料和国家机密，人民法院应承担保密责任。

第十六条（审理方式）

人民法院审理行政案件可以开庭审理，也可以根据情况进行书面审理。

书面审理采用书状形式进行，但人民法院认为必要，或依当事人的申请，可以指定期限，传唤一方或双方当事人，进行询问或言词辩论。

第十七条（证据）

应诉人有义务提供证据证明其据以作出行政处理决定的事实或法律根据。

人民法院对行政机关在审理中因原处理决定证据不足而重新取证，并提出有实质性影响的重大证据时，可以裁定原裁决撤销，由行政机关根据新补充的证据重新作出裁决。

人民法院对须要鉴定的证据，应以法定鉴定机关的鉴定为证据标准。没有法定鉴定机关的，人民法院可以与作出处理决定的行政机关或其上级机关商定鉴定机关。

第十八条（对妨害审理的措施）

应诉机关妨害法院审理该案件的，人民法院可以向同级人大常委会报告，或通知监察机关。

（另一种意见：对应诉机关代理人妨害审理的强制措施，适用民事诉讼法第八章的有关规定。）

第十九条（诉讼中止）

人民法院认为被诉行政处理决定所依据的规范性文件与宪法或法律相抵触时，应中止案件审理，并向同级人大常委会报告。

（另一种意见：人民法院认为被诉行政处理决定所依据的规范性文件与宪法、法律相抵触时，应通知制定该文件的行政机关，在一定时间内作出解释。逾期未作解释的，人民法院可以依据宪法和法律的规定，径行判决或裁定。）

第二十条（人民法院的裁定与判决）

人民法院经过审理，应该对行政机关的复议裁决是否合法和是否符合事实，依法分别作出维持、撤销或者部分维持、部分撤销的裁定。

（另一种意见：将维持与撤销分写二条。）

但人民法院对行政机关确定权利归属或行政赔偿的复议裁决，可以作出改变的判决。

第二十一条（重新裁决与起诉）

人民法院的撤销判决与裁定，不妨碍行政机关根据新的事实和证据，依法作出新的处理决定，也不妨碍起诉人对新的处理决定提起诉讼。

对于应当作出新的处理决定而行政机关拒不作出的，人民法院可向同级人大常委会报告，并向其上级主管部门和同级监察部门提出司法建议。