

# 中华人民共和国行政诉讼法及司法解释 条文理解与适用

主 编 江必新

副主编 赵大光 李广宇 王振宇

最高人民法院行政审判庭 编著



人 民 法 院 出 版 社

# 中华人民共和国行政诉讼法及司法解释 条文理解与适用

主 编 江必新

副主编 赵大光 李广宇 王振宇

最高人民法院行政审判庭 编著



人 民 法 院 出 版 社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国行政诉讼法及司法解释条文理解与适用/江必新主编;  
最高人民法院行政审判庭编著. —北京:人民法院出版社,2015. 8

(司法解释理解与适用丛书)

ISBN 978 - 7 - 5109 - 1305 - 1

I. ①中… II. ①江… ②最… III. ①行政诉讼法 -  
法律解释 - 中国 ②行政诉讼法 - 法律适用 - 中国  
IV. ①D925. 305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 178650 号

## 中华人民共和国行政诉讼法及司法解释条文理解与适用

江必新 主编

最高人民法院行政审判庭 编著

---

责任编辑 范春雪 姜 峤 肖瑾璟 丁丽娜

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)

电 话 (010) 67550573 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)  
65223677 (读者服务部)

客服 QQ 2092078039

网 址 <http://www.courtbook.com.cn>

E - mail [courtpress@sohu.com](mailto:courtpress@sohu.com)

印 刷 保定彩虹印刷有限公司

经 销 新华书店

---

开 本 787 × 1092 毫米 1/16

字 数 698 千字

印 张 44

版 次 2015 年 8 月第 1 版 2015 年 12 月第 2 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 1305 - 1

定 价 118.00 元

---

版权所有 侵权必究

本书撰稿人（以撰写条文前后为序）

杨科雄	金诚轩	郭修江	李林涛	沈小平	李 涛
卢琨琨	马永欣	邵长茂	李德申	梁风云	章文英
胡文利	耿宝建	周 覓	李纬华	刘 澍	仝 蕾
阎 巍	王晓滨	李秀丽	张雪明	徐 超	

其他参与撰写人员（排名不分先后）

蒋中东（浙江）	危辉星（浙江）	张俊斌（浙江）
马国贤（浙江）	管 征（浙江）	黄金富（浙江）
戴文波（浙江）	付洪林（广东）	徐曾沧（广东）
刘德敏（广东）	黄伟明（广东）	戴剑飞（广东）
许福庆（辽宁）	陈 默（辽宁）	侯丹华（上海）
刘智敏（上海）	李金刚（上海）	张晓帆（上海）
王 征（上海）	赵忠元（上海）	田 勇（上海）
郭寒娟（上海）	邹加沅（上海）	叶晓晨（上海）
唐杰英（上海）	唐雪琴（上海）	葛 翔（上海）
沈 丹（上海）	陈佳莹（上海）	孙焕焕（上海）
马慧芳（上海）	韩 磊（上海）	周 圣（上海）
童娅琼（上海）	何宇欢（上海）	徐 静（上海）
王剑辉（上海）	叶 一（上海）	徐 琳（上海）
赵 晨（上海）	武顺华（上海）	王 岩（上海）
韩继先（北京）	刘 行（北京）	胡华峰（北京）
龙 非（北京）	崔秀春（北京）	孙 建（北京）
程 琥（北京）	胡兰芳（北京）	滕恩荣（北京）
武 楠（北京）	李 洋（北京）	刘井玉（北京）
向绪武（北京）	杨 帆（北京）	陈良刚（北京）

## 凡 例

1. 凡属于国家法律的，均简称“某法”。例如，《中华人民共和国行政诉讼法》简称为《行政诉讼法》，《中华人民共和国行政复议法》简称为《行政复议法》。

2. 1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国行政诉讼法》简称为修改前的《行政诉讼法》。

3. 凡属于法规以及法规以下规范性文件的，均简称“某法规”。例如，《中华人民共和国行政复议法实施条例》简称为《行政复议法实施条例》。

4. 《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》，简称为《若干解释》。

5. 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》，简称为《适用解释》。

6. 《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》，简称为《行政诉讼证据规定》。

7. 《最高人民法院关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释（试行）》，简称为原《贯彻意见》。

8. 《最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的规定》，简称为《行政案件管辖规定》。

9. 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》，简称为《民事诉讼法解释》。

10. 《最高人民法院关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》，简称为《适用法律规范纪要》。

11. 《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》，简称为《登记立案规定》。

12. 《最高人民法院关于行政诉讼撤诉若干问题的规定》，简称为《撤诉规定》。

13. 《最高人民法院关于人民法院执行工作若干问题的规定（试行）》，简称为《执行规定》。

14. 《最高人民法院关于规范上下级人民法院审判业务关系的若干意见》，简称为《审判业务关系意见》。

## 前 言

中国的行政诉讼制度起步于清末，滥觞于北洋政府时期，初建于国民政府时期。新中国的行政诉讼制度是在上个世纪八十年代初在民事诉讼法律中规定的。1989年4月4日由第七届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称修改前的《行政诉讼法》）是新中国第一部行政诉讼法典。它的颁布和施行，是中国政治民主和法治建设的重要里程碑。之后，最高人民法院根据审判实践的需要，颁布了一系列的司法解释、司法政策和司法批复，这些司法文件也是中国行政诉讼制度的重要组成部分。

行政诉讼制度是实现人民在宪法和行政法上的各项基本、重大权利的重要法律保障，是监督行政机关依法行政、推进社会主义法治政府建设的重要推动力量，是化解官民矛盾、维护社会和谐稳定的先进制度设计。行政诉讼法颁布实施以来，在保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督行政机关依法行政和化解行政纠纷等方面发挥了积极作用。在此期间，全国各级人民法院审理了大量的行政案件。1990年至2014年6月份，全国法院受理一审行政案件2102705件，审结2076050件。2002年至2013年，全国法院受理非诉行政执行案件2773383件，执结2770768件。一审行政案件收案数从1990年的9934件上升到2014年的123194件，增

长了13倍，反映了中国行政诉讼制度的重大进展。目前已受理的行政案件几乎涉及所有行政管理领域，新类型案件不断增多。除了传统的行政处罚、行政强制、行政许可等案件类型外，要求提供最低生活保障费、社会保险待遇等行政给付案件，要求公开政府信息的等涉及知情权的案件，要求保护受教育权、劳动权、公平竞争权、相邻权等案件层出不穷，人民法院在保障人民群众合法权益、监督行政机关依法行政方面的任务日益繁重。

但是，这部法律是在计划经济时代制定的，不可避免地带有历史局限性。随着政治、经济、社会和文化的发展，其中一些内容已经不能满足司法实践的需要，特别是人民群众对行政诉讼中存在的“立案难、审理难、执行难”等突出问题反映强烈，亟需进行修改。2008年，十一届全国人大常委会将《行政诉讼法》的修改列为立法规划一类项目。十一届全国人大会议期间，共有1个代表团，669人次代表提出了23件关于修改《行政诉讼法》的议案，12名代表提出了9件关于修改《行政诉讼法》的建议。全国人大法工委从2009年开始着手《行政诉讼法》的修改调研工作。立法机关高度重视这部法律的修改工作，特别是重视解决《行政诉讼法》实施中面临的实际问题。2010年，全国人大再次将《行政诉讼法》的修改列入立法计划。

这部法律与人民法院行政审判工作密切关联。最高人民法院对本次修法工作极为重视，专门成立了由最高人民法院党组副书记、副院长江必新担任组长，行政审判庭等部门有关同志参加的《行政诉讼法》修改研究小组。在修改过程中，立法机关多次与最高人民法院联合调研，共同研究问题和起草条文。从2011年开始，为了增强调研的实效性、针对性，应全国人大法工委行政法室的提议，研究小组采取与行政法室联合调研的方式。两家先后赴山东青岛、湖南长沙等地进行实地调研，广泛听取了来自基层法院、



基层行政机关、律师、人大代表、政协委员的意见，选取基层法院旁听了若干起行政案件，采取多种方式了解行政诉讼实践情况。同时，行政诉讼法修改研究小组从2011年8月开始，就《行政诉讼法》修改召开专门会议并作细致部署，要求各地法院认真收集人民法院行政审判工作存在的问题和难点。2011年9月，研究小组在综合各方意见的基础上，草拟了《行政诉讼法》（人民法院建议稿）。研究小组随后在天津高院、北京高院等地和最高人民法院召开了20余次的座谈会、专家论证会、征求意见会等，就人民法院建议稿征求了包括全国人大法工委行政法室、最高人民检察院、国务院法制办等有关单位，最高人民法院司改办、研究室、立案一庭、赔偿办等部门的意见和建议。期间，人民法院建议稿草拟修改凡40余稿。2013年12月，最高人民法院向立法机关正式提交了《中华人民共和国行政诉讼法（人民法院建议稿）》（以下简称人民法院建议稿）。

在修法工作中立法机关把握了以下几点原则：一是维护行政诉讼制度的权威性，针对现实中的突出问题，强调依法保障公民、法人和其他组织的诉讼权利；二是坚持我国行政诉讼制度的基本原则，维护行政权依法行使和公民、法人和其他组织寻求司法救济渠道畅通的平衡，保障人民法院依法独立行使审判权；三是总结行政审判实践经验，把经实践证明的有益经验上升为法律；四是坚持从实际出发，循序渐进，逐步完善。立法机关在与最高人民法院、国务院法制办公室等方面沟通协调、反复研究，充分论证并取得基本共识的基础上，形成了《行政诉讼法修正案》（草案）。

2013年12月25日，第十二届全国人大常委会第6次会议第一次对《行政诉讼法修正案》（草案）进行了分组审议。会后，立法机关将修正案（草案）印发地方各级人大常委会和国务院部门、

部分高等院校、科研机构征求意见。中国人大网全文公布草案，征求社会公众意见。2013年12月31日至2014年1月30日，共有1483名网民就行政诉讼法修正案（草案）提出了5436条意见。立法机关还收到42封群众来信。各界对立案难、受案范围等问题给予了高度关注，分别有484名网民提出了505条意见和381名网民提出了394条意见。意见还比较集中的问题主要是行政审判体制改革、行政复议机关是否当被告、建立民事争议与行政争议交叉解决机制、完善证据规则、完善判决制度等。

立法机关在第一次审议的基础上，草拟出《行政诉讼法修正案》（草案二次审议稿）。该审议稿对行政行为、行政机关负责人出庭应诉、复议机关作共同被告、起诉期限、有限调解、明显不当等问题作了补充规定。2014年8月29日，第十二届全国人大常委会第10次会议对《行政诉讼法修正案》（草案二次审议稿）进行了分组审议。会后，根据常委委员和人大代表提出的意见和建议，草案又增加了法律法规规章授权组织、行政协议、行政诉讼管辖、拒不出庭中途退庭的惩戒措施、适用《民事诉讼法》等规定。之后，二审稿在中国人大网上公开征求意见，共有1586名网民提出了2300条意见，群众来信23封。意见比较集中的主要是立法目的、立案难、行政审判体制、受案范围、规范性文件的审查、管辖、行政公益诉讼、公民代理、行政机关负责人出庭应诉、复议机关作被告、起诉和受理、调解、行政争议与民事争议交叉案件、判决、检察监督、裁判的执行等问题。

2014年10月28日，第十二届全国人大常委会第11次会议对《行政诉讼法修正案》（草案三次审议稿）进行了分组审议。根据十八届四中全会的精神，草案对立案登记、行政诉讼管辖等问题又作了新的规定。2014年11月1日，第十二届全国人大常委会第11次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决

定》。同日，中华人民共和国主席习近平签署第15号主席令，决定自2015年5月1日起施行。

修改后的《行政诉讼法》受到了包括实务界和学术界等社会各方面的高度评价，有评论认为这次修法保护当事人力度之大，修改内容之广，完全不亚于一次立法活动，必将成为法治中国、法治政府建设的重大推力。这次修法在以下几个方面实现了制度创举：（1）立法宗旨作了重大调整，更加符合行政诉讼的定位。在立法宗旨部分，删除了“维护”行政机关的内容，回归了司法机关的本位；增加了“解决行政争议”内容，重申了诉讼的定分止争的功能，将有力推动人民法院实质性化解行政纠纷，实现案结事了。（2）受案范围有了重大变化，行政诉讼受案范围有所扩大。本法全文删除了“具体行政行为”的表述，代之以“行政行为”，为人民法院依法受理行政案件排除了障碍；受案范围中增加了“行政协议”（行政合同）、行政征收、行政补偿等规定，将更有效地化解各类行政争议；明确规范性文件可以一并审查，加大了对“红头文件”的监督力度。这些内容为人民法院依法受理和审理行政案件提供了法律依据。（3）跨行政区域管辖写入条文，为行政审判体制改革留下制度空间。按照十八届四中全会的部署，行政审判体制改革正在紧张有序进行，立法机关在条文中明确“经最高人民法院批准，高级人民法院可以根据审判工作的实际情况，确定若干人民法院跨行政区域管辖行政案件”，管辖调整不再限于“第一审”案件，也不再限于“基层人民法院”，为行政审判体制今后的改革留下制度空间。（4）当事人资格更加明晰，有利于准确确定权利义务。明确原告资格，受案门槛进一步宽松；明确第三人资格，有利于保障行政程序相关人的合法权益；明确经复议的案件复议机关作被告，有利于破解行政复议机关维持率极高，变形为“维持会”的现象；明确在行政诉讼中对原行政行为

与行政复议行为一并审查，有利于加强行政复议机关的司法监督，也有利于促进行政复议功能的发挥。（5）写入重大证据规则，证据制度更加完善。举证责任的内容更加丰富和科学；确立了不能为证明行政行为合法性调取证据规则、非法证据排除规则、质证和认证规则等，进一步促进了行政诉讼证据制度的完善。（6）受理案件门槛降低，人民群众“告状难”问题有望缓解。根据十八届四中全会精神，首次在诉讼法中规定了立案登记制度；起诉期限由原来的三个月增加到“六个月”，并规定了五年和二十年的最长起诉期限；明确规定了人民法院既不立案又不作出裁定，可以向上一级法院起诉的“飞跃起诉”制度。（7）规定对行政机关非法干扰审判活动的制裁措施，保障司法权威。明确规定行政机关拒不出庭、无故中途退庭、欺骗胁迫原告撤诉等行为的惩戒或者处罚措施。对于拒不执行人民法院生效裁判的，增加了对行政机关负责人个人罚款、行政机关不履行公告、对行政机关主管人员直接责任人员拘留等的规定，为维护人民法院权威提供了良好制度保障。（8）健全判决制度，有利于实质性化解纠纷。将“明显不当”的行为纳入可撤销的范围，加大了对合法不合理的行政行为的监督和制约；明确“重大且明显”的行政行为，人民法院可以作出无效判决；明确了继续确认、给付判决，增强对行政机关的监督力度；适度扩大了变更判决的适用范围，不再仅限于“行政处罚显失公正”；对应受案范围的扩大，明确了对行政合同案件的判决类型。（9）改革审理程序，诉讼程序更加科学。吸收中央司改任务和司法文件“简易程序”的规定，将有助于提高诉讼效率；明确涉及行政许可、登记、征收征用和行政裁决案件，人民法院可以一并审理，厘清了民行交叉案件的审理规则；在坚持不适用调解的前提下，例外规定了调解领域；由于行政案件特殊性，一审二审审理期限适当延长。（10）明确可以适用《民事诉讼法》，

构建了完整的行政诉讼法体系。对于《行政诉讼法》没有规定的，可以适用《民事诉讼法》的规定。这一规定为人民法院适用民事诉讼程序审理案件，为健全科学的行政诉讼制度提供了法律依据。

《行政诉讼法》修改完成之后，鉴于新法修改的内容，特别是新规定、新创制的内容较多，但相关规定又比较原则和笼统，各地法院和行政机关迫切希望最高人民法院对《行政诉讼法》的新规定，特别是一些重大的制度作出统一解释。2014年9月，最高人民法院在行政诉讼法修改研究小组的基础上成立了新行政诉讼法司法解释起草小组，并确定了选择新法实施必须明确的若干重要问题先作解释，其他问题逐步研究再作后续规定的思路，力争与新《行政诉讼法》同步实施。起草小组要求各高院就若干重大问题进行专题调研，广泛听取和征求地方法院和行政机关的意见建议。各地法院对起草司法解释高度重视，报送的调研报告共计30余万字，收集的问题达数百个之多。起草小组对各地法院意见建议进行汇总、整理、研究，并集中时间和精力起草相关条文。行政庭先后两次召开全庭会，专题研究和论证司法解释草案。多次召开专家学者、全国人大法工委、国务院法制办等院内外有关部门和地方法官参加的座谈会，听取各方面意见。在草案基本成熟后，及时向全国人大法工委、国务院法制办、最高人民法院等单位以及最高人民法院立案庭、民一庭、民二庭、审监庭、赔偿办、执行局和研究室等部门书面征求意见。4月8日，再次邀请本院有关部门研讨司法解释修改稿。在充分尊重和采纳各有关单位、部门及专家学者意见，注意吸收地方法院有关建议的基础上，对有关条款和内容进一步作了修改。

司法解释的起草主要坚持以下原则：一是依法解释原则。根据立法法第一百零四条和最高人民法院制定司法解释的有关规定，送审稿严格遵照新《行政诉讼法》的条文规定，在法律赋予最高

人民法院司法解释权限范围内作出解释。在条文设计上，一般采取援引具体的法律条文进行解释的方式，始终坚持符合立法目的、原则和原意，对法律具体应用问题作出解释。二是突出重点原则。本次司法解释不是对新行政诉讼法的整体解释，而是对新法规定的若干创制性的、迫切需要解决的重大问题作出解释和细化规定，明确法律界限和适用标准，确保新制度、新规定的贯彻落实。送审稿坚持问题导向，不贪大求全，不追求体例完整，尽量控制条文数量，对涉及的问题反复甄选、论证，最终确定为10个方面、27条规定。三是可行实用原则。新《行政诉讼法》新规定、新创制的内容较多，司法解释主要针对创制性条文进行解释。在起草过程中，始终注意解释的实效性，成熟一条起草一条，以切实解决问题为目标。对可规定可不规定或者目前争议较大的内容，暂不作规定。

2015年4月20日，最高人民法院审判委员会第1648次会议通过了《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》，自2015年5月1日起与新《行政诉讼法》同步施行。

在本次修法和司法解释制定过程中，全国人大法工委的有关领导和同志，高度重视，深入一线，认真调研，广泛征求意见和建议，为本次修法做出了卓越的贡献，为今后人民法院行政审判工作的健康发展提供了良好的契机，我们对此表示由衷的感谢！国务院法制办、最高人民检察院等有关部门、学术界和实务界的有关专家和人士对这部法律的修改也做出了突出贡献。在修法和制定司法解释过程中，北京、上海、浙江、广东、江苏、福建、湖北、江西、重庆、河南、湖南、山东、辽宁等高院的有关同志作为最高人民法院行政诉讼法修改研究小组和新司法解释起草小组成员多次参与了行政诉讼法及其司法解释的调研、起草和修订条文

的工作，为保证本次修法和制定司法解释的高质量、高水平做出了突出贡献，在此也表示感谢！借此机会，我们也向所有支持和关心人民法院行政审判工作的各界人士表示衷心感谢！

本书的撰写者都参与了本次修法和司法解释制定工作，有的同志还全程参与了具体的调研、起草条文等修法工作，对相关法律、司法解释条文的修改背景、修改内容比较熟悉，希望本书对准确、全面理解新行政诉讼法及其司法解释的有关条文有所助益。同时，本书是在工作之余完成的，疏漏之处难以避免，祈望读者不吝指正。

## 目 录

## 第一部分 条文全本

中华人民共和国行政诉讼法 (2014年11月1日修正) .....	(3)
最高人民法院 关于适用《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释 (2015年4月22日) .....	(20)

## 第二部分 条文释义

第一章 总 则 .....	(29)
第一条 【条文主旨】 .....	(29)
本条是对立法目的和立法根据的规定。	
第二条 【条文主旨】 .....	(33)
本条是对公民、法人或者其他组织的诉权和行政 行为及行政机关的规定。	
第三条 【条文主旨】 .....	(38)
本条是关于保护诉权和行政机关负责人出庭应诉的规定。	
附:《适用解释》第五条 .....	(42)



- 第四条** 【条文主旨】…………… (44)  
本条是对人民法院行政案件的审判权的规定。
- 第五条** 【条文主旨】…………… (47)  
本条是关于以事实为根据,以法律为准绳原则的规定。
- 第六条** 【条文主旨】…………… (50)  
本条是关于合法性审查原则的规定。
- 第七条** 【条文主旨】…………… (54)  
本条是关于合议、回避、公开审判和两审终审原则的规定。
- 第八条** 【条文主旨】…………… (60)  
本条是关于当事人法律地位平等原则的规定。
- 第九条** 【条文主旨】…………… (63)  
本条是关于使用本民族语言文字进行诉讼原则的规定。
- 第十条** 【条文主旨】…………… (66)  
本条是关于辩论原则的规定。
- 第十一条** 【条文主旨】…………… (70)  
本条是关于检察监督原则的规定。
- 第二章 受案范围**…………… (74)
- 第十二条** 【条文主旨】…………… (74)  
本条是对人民法院行政案件受理范围的肯定式列举。
- 附:《适用解释》第十一条**…………… (106)
- 第十三条** 【条文主旨】…………… (111)  
本条是对人民法院行政案件受理范围的否定式列举。
- 第三章 管 辖**…………… (124)
- 第十四条** 【条文主旨】…………… (124)  
本条是关于基层人民法院管辖第一审行政案件的规定。