



ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO
XINGZHENGSHUSONGFA

中华人民共和国 行政诉讼法

—— 案例注释版 ——

第三版

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO
XINGZHENGSHUSONGFA

中华人民共和国 行政诉讼法

—— 案例注释版 ——

第三版

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国行政诉讼法: 案例注释版/中国法制出版社编. —3 版. —北京: 中国法制出版社, 2016. 1

(法律法规案例注释版系列; 15)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 6816 - 9

I. ①中… II. ①中… III. ①行政诉讼法 - 案例 - 中国 IV. ①D925.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 251896 号

责任编辑 谢雯 王熹

封面设计 杨泽江

中华人民共和国行政诉讼法案例注释版 (第三版)

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO XINGZHENG SUSONGFA ANLI ZHUSHIBAN
(DI SAN BAN)

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850 毫米×1168 毫米 32

版次/2016 年 1 月第 3 版

印张/6 字数/174 千

2016 年 1 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 6816 - 9

定价: 18.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66010493

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

第三版说明

“法律的生命不在于逻辑，而在于经验。”我国各级人民法院作出的生效裁判是审判经验的结晶，是法律适用在社会生活中真实、具体而生动的表现，是联系抽象法律与现实纠纷的桥梁。因此，了解和适用法律最好的办法，就是阅读、参考已发生并裁判生效的真实案例。从广大读者学法用法以及法官、检察官、律师等法律实务人士工作的实际需要出发，我们组织编写了这套“法律法规案例注释版”丛书。本丛书侧重“以案释法”，期冀通过案例注释法条的方法，将法律条文与真实判例相结合，帮助读者准确理解与适用法律条文，并领会法律制度的内在精神。丛书出版以来，在获得广大读者和法律实务界人士广泛关注与好评的同时，我们也收到一些宝贵意见，这些都为我们的修订工作增添了动力。

2010年7月和11月，最高人民检察院和最高人民法院分别发布《关于案例指导工作的规定》，正式建立案例指导制度。此后，最高人民法院和最高人民检察院均分别编纂、清理并发布了若干批次的指导性案例，供各级人民法院和各级人民检察院在办理同类案件、处理同类问题时参照执行。2015年4月最高人民法院发布《〈最高人民法院关于案例指导工作的规定〉实施细则》进一步明确了指导案例的选择标准和方式，案例指导制度逐渐成熟。根据中国特色社会主义法律体系不断完善的新情况，并结合案例指导工作的新实践，我们对本丛书进行了再次修订。本次修订对丛书的分册设置进行了必要的调整，同时保持了本丛书一以贯之的如下特点：

第一，权威性。

丛书所编选案例的原始资料来源于各级人民法院已经审结并发生法律效力 的判决，从阐释法律规定的需要出发，加工整理而成。案例来源主要包括但不限于：最高人民法院、最高人民检察院公布的指导性案例；最高人民法院各审判庭和最高人民检察院各业务厅编辑出版权威出版物中的具有指导作用的案例；各级人民法院和人民检察院总结编纂并发布的供本辖区人民法院、人民检察院办案参阅、参考的典型案例。对于没有相关真实案例的重点法条，则从全国人大常委会法工委、国务院法制办等部门对条文的权威解读中提炼条文注释。

第二，示范性。

裁判案例是人民法院依法对特定主体之间在特定时间、地点发生的法律纠纷作出的裁判，其本身具有真实性、指导性和示范性的特点。丛书选择的案例紧扣法律条文规定，对于读者有很强的参考借鉴价值。

第三，实用性。

各分册都由专业人士撰写主体法的适用提示，以帮助读者对该法有整体的理解。各分册在重点法条后设置“相关案例索引”栏目，列举更多的相关案例，归纳出案件要点，以期通过相关的案例，进一步发现、领会和把握法律规则、原则，从而作为解决实际问题的参考，做到举一反三。此外，我们还在主体法律文件之后收录重要配套法律文件，以及相应的法律流程图表、文书等内容，方便读者查找和使用。

希望本丛书能够成为广大读者学习、理解和运用法律的得力帮手！

2016年1月

适用提示

行政诉讼制度是现代法治国家依法治国体系中的一项重要制度。由于行政机关背后有着国家力量的支持，行政相对人在行政法律关系中常常处于弱势地位。为了平衡二者的权利义务关系，保障行政相对人的合法权益不受行政机关侵害，行政诉讼制度应运而生。行政相对人在认为行政机关侵犯其合法权益时，除了提起行政复议这一救济途径外，还可以向人民法院提起行政诉讼。可见，行政诉讼制度扮演着最终救济手段的角色，因此，其在行政法律体系中占据着非常重要的位置。

《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）于1989年在第七届全国人民代表大会第二次会议上表决通过，此前始终没有一部专门的法律来对行政诉讼的基本原则及制度作出集中、统一的规定。可以说，1989年《行政诉讼法》是我国行政诉讼制度发展史上一个里程碑式的进步，其不仅提高了人民法院对于行政案件的审判效率，而且为更好地保护行政相对人的合法权益提供了法律依据，最重要的是在维护和监督行政部门依法行使行政职权、推进依法行政方面发挥了重要且不可替代的作用，促进了我国民主法制社会的建设与完善。同时，随着社会主义民主法制建设的深入推进，行政诉讼制度与社会经济发展不协调、不适应的问题也日渐突出。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。为解决这些突出问题，适应依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设的新要求，2014年11月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》，对《行政诉讼法》予以修改完善。

《行政诉讼法》主要包括以下内容：

（一）《行政诉讼法》的基本原则。《行政诉讼法》的基本原则主要规定在第一章总则部分，包括独立审判原则，以事实为根据、以法律为准绳原则，合法性审查原则，合议原则，回避原则，公开审判原则，两审终审原则，当事人诉讼地位平等原则，使用本民族语言文字原则，辩论原则，法律监督原则等。其中，尤其值得注意的是合法性审查原则和合议原则，合法性审查原则规定人民法院对于被诉行政行为原则上只进行合法性审查，将合理性审查作为例外；合议原则规定人民法院审理行政案件，无论其是否为第一审都只能以合议庭的

方式进行审理。

(二) 行政诉讼的受案范围。该部分内容规定在《行政诉讼法》的第二章中：第十二条明确列举了行政诉讼的受案范围，第十三条则明确规定了受案范围的排除情况。

(三) 行政诉讼的管辖与诉讼参加人。该部分内容规定在《行政诉讼法》的第三章和第四章中。其中，管辖在级别管辖和地域管辖外，还规定了专属管辖、选择管辖、移送管辖、指定管辖、管辖权转移等内容；诉讼参加人则规定了原告、被告、共同诉讼人、第三人的资格，法定代理、委托代理和代表人诉讼的情况，以及律师、当事人和其他诉讼代理人的权利义务。

(四) 行政诉讼的证据。该部分内容规定在《行政诉讼法》的第五章中，列举了证据的种类，明确了举证责任的分配，说明了行政机关收集证据的限制以及对证据的调取与保全等内容。此外，在《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》中，还在举证责任分配、证据的调取、保全、质证、认定等方面作出了详细的补充性规定。行政诉讼的举证责任比较特殊：由被诉行政机关承担主要举证责任，原告可以提供证明被诉行政行为违法的证据，但当原告提供的证据不成立时不必承担举证失败的不利后果，且不排除被告对被诉行政行为合法性的举证责任。

(五) 行政诉讼的起诉、受理、审判及执行。该部分内容规定在《行政诉讼法》的第六、七、八章中，在诉讼程序和适用法律方面均作出了明确规定，是《行政诉讼法》的核心内容。需要注意的是：(1) 诉讼期间，不停止被诉行政行为的执行。但有法定例外情形的，裁定停止执行。(2) 行政诉讼的判决形式：在《行政诉讼法》中规定了多种判决形式，如驳回原告诉讼请求判决、撤销判决和重作判决、履行判决、给付判决、确定违法判决、确定无效判决、变更判决，其中，变更判决只能适用于“行政处罚明显不当，或者其他行政行为涉及对款额的确定、认定确有错误的”的情况。(3) 人民法院审理行政案件，不适用调解。但是，行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件可以调解。

(六) 涉外行政诉讼。该部分内容规定在《行政诉讼法》第九章中，规定外国人、无国籍人、外国组织在中华人民共和国进行行政诉讼，适用《行政诉讼法》，法律另有规定的除外。同时明确了涉外行政诉讼的同等原则与对等原则。

目 录

适用提示	1
------------	---

中华人民共和国行政诉讼法

第一章 总 则

第 一 条 【立法目的】	1
第 二 条 【诉权】	3
案例 1 刑事案件未予立案的行为属于刑事诉讼法明确授权的刑事 案件侦查职权,依法不属于行政诉讼的受案范围	4
第 三 条 【行政机关负责人出庭应诉】	5
第 四 条 【独立行使审判权】	6
第 五 条 【以事实为根据,以法律为准绳原则】	7
第 六 条 【合法性审查原则】	7
案例 2 人民法院审理行政案件,对行政行为是否合法进行审查	8
第 七 条 【合议、回避、公开审判和两审终审原则】	10
第 八 条 【法律地位平等原则】	11
第 九 条 【本民族语言文字原则】	11
第 十 条 【辩论原则】	12
第 十 一 条 【法律监督原则】	12

第二章 受案范围

第十二条 【行政诉讼受案范围】	13
案例 3 认为行政机关侵犯法律规定的经营自主权,行政相对人可 以提起行政诉讼	18
案例 4 地方人民政府对其所属行政管理部门的请示作出的批复, 一般属于内部行政行为,不可对此提起诉讼。但行政管理	

	部门直接将该批复付诸实施并对行政相对人的权利义务产生了实际影响,行政相对人对该批复不服提起诉讼的,人民法院应当依法受理	20
案例 5	相对人认为工商行政管理机关不履行法定职责的有权提起诉讼	21
第十三条	【受案范围的排除】	22
案例 6	行政机关作出的涉及该行政机关公务员权利义务的决定不属于人民法院行政诉讼受案范围	23

第三章 管辖

第十四条	【基层人民法院管辖第一审行政案件】	23
第十五条	【中级人民法院管辖的第一审行政案件】	24
第十六条	【高级人民法院管辖的第一审行政案件】	25
第十七条	【最高人民法院管辖的第一审行政案件】	25
第十八条	【一般地域管辖和法院跨行政区域管辖】	26
第十九条	【限制人身自由行政案件的管辖】	26
第二十条	【不动产行政案件的管辖】	26
案例 7	因不动产提起的行政诉讼,由不动产所在地人民法院管辖	27
第二十一条	【选择管辖】	27
第二十二条	【移送管辖】	28
案例 8	人民法院发现受理的案件不属于自己管辖时,应当移送有管辖权的人民法院	29
第二十三条	【指定管辖】	31
第二十四条	【管辖权转移】	31

第四章 诉讼参加人

第二十五条	【原告资格】	32
案例 9	有权提起诉讼的公民死亡,其近亲属可以提起诉讼	32
第二十六条	【被告资格】	35
案例 10	大学是行政诉讼的适格被告	35
第二十七条	【共同诉讼】	36
第二十八条	【代表人诉讼】	37

第二十九条	【诉讼第三人】	37
第三十条	【法定代理人】	37
第三十一条	【委托代理人】	38
第三十二条	【当事人及诉讼代理人权利】	38

第五章 证据

第三十三条	【证据种类】	39
案例 11	证据材料未经审查属实不得作为认定案件事实的根据	40
第三十四条	【被告举证责任】	41
案例 12	行政机关作出行政行为时未引用具体法律条款，且在诉讼中不能证明该行政行为符合法律的具体规定，应当视为该行政行为没有法律依据，适用法律错误	42
第三十五条	【行政机关收集证据的限制】	43
案例 13	在诉讼过程中，被告不得自行向证人收集证据	43
第三十六条	【被告延期提供证据和补充证据】	44
第三十七条	【原告可以提供证据】	45
第三十八条	【原告举证责任】	45
第三十九条	【法院要求当事人提供或者补充证据】	45
第四十条	【法院调取证据】	46
案例 14	人民法院可依职权调取证据	46
第四十一条	【申请法院调取证据】	48
第四十二条	【证据保全】	49
第四十三条	【证据适用规则】	50

第六章 起诉和受理

第四十四条	【行政复议与行政诉讼的关系】	51
案例 15	某些案件应当依法律、法规规定先向行政机关申请复议，对复议决定不服再向人民法院提起诉讼	51
第四十五条	【经行政复议的起诉期限】	53
案例 16	应当在法律规定的诉讼期限内提起诉讼	53
案例 17	主张有原因耽误起诉期限，应提供相关初步证据	55

第四十六条	【起诉期限】	56
案例 18	因不动产提起诉讼的案件自行政行为作出之日起超过二十年，人民法院不予受理	56
第四十七条	【行政机关不履行法定职责的起诉期限】	57
第四十八条	【起诉期限的扣除和延长】	58
第四十九条	【起诉条件】	58
案例 19	当事人起诉符合法定条件的，人民法院应当受理	59
案例 20	提起行政诉讼应有事实根据	61
第五十条	【起诉方式】	62
第五十一条	【登记立案】	62
第五十二条	【法院不立案的救济】	63
第五十三条	【规范性文件的附带审查】	63

第七章 审理和判决

第一节 一般规定

第五十四条	【公开审理原则】	64
第五十五条	【回避】	65
案例 21	回避的请求缺乏事实依据和法律依据，法院依法不予支持	65
第五十六条	【诉讼不停止执行】	68
案例 22	诉讼期间，原则上不停止行政行为的执行	68
第五十七条	【先予执行】	70
第五十八条	【拒不到庭或中途退庭的法律后果】	71
第五十九条	【妨害行政诉讼强制措施】	71
第六十条	【调解】	72
第六十一条	【民事争议和行政争议交叉】	74
第六十二条	【撤诉】	74
案例 23	申请撤诉自愿合法，法院依法予以准许	75
案例 24	上诉人的申请撤诉符合行政诉讼法的有关规定的，应予准许	75
第六十三条	【审理依据】	76
案例 25	人民法院审理行政案件以法律、行政法规和地方性法规为依据	76

第六十四条	【规范性文件审查和处理】	80
第六十五条	【裁判文书公开】	81
第六十六条	【有关行政机关工作人员和被告的处理】	81

第二节 第一审普通程序

第六十七条	【发送起诉状和提出答辩状】	82
第六十八条	【审判组织形式】	82
第六十九条	【驳回原告诉讼请求判决】	83
第七十条	【撤销判决和重作判决】	83

案例 26 对证据不足,适用法律法规错误的行政行为为法院判决撤销并可以判决被告重新作出行政行为 84

案例 27 认定事实的证据不足,法院依法判决撤销行政行为,并可判决被告重新作出行政行为 85

第七十一条	【重作判决对被告的限制】	86
-------	--------------	----

案例 28 人民法院判决被告重新作出行政行为的,被告不得以同一事实和理由作出与原行政行为基本相同的行政行为 86

第七十二条	【履行判决】	88
-------	--------	----

案例 29 行政机关不履行法定职责,法院判其限期履行 88

第七十三条	【给付判决】	89
-------	--------	----

第七十四条	【确认违法判决】	89
-------	----------	----

案例 30 行政机关对于政府信息公开申请逾期作出答复的,应当确认为违法 89

第七十五条	【确认无效判决】	91
-------	----------	----

第七十六条	【确认违法和无效判决的补充规定】	91
-------	------------------	----

第七十七条	【变更判决】	91
-------	--------	----

第七十八条	【行政协议履行及补偿判决】	92
-------	---------------	----

第七十九条	【复议决定和原行政行为一并裁判】	92
-------	------------------	----

第八十条	【公开宣判】	93
------	--------	----

第八十一条	【第一审审限】	93
-------	---------	----

第三节 简易程序

第八十二条	【简易程序适用情形】	93
-------	------------	----

第八十三条	【简易程序的审判组织形式和审限】	94
-------	------------------	----

第八十四条	【简易程序与普通程序的转换】	94
-------	----------------	----

第四节 第二审程序

第八十五条	【上诉】	95
案例 31	一审原告依法在上诉期内提起了上诉，法院应当受理	96
第八十六条	【二审审理方式】	98
第八十七条	【二审审查范围】	98
第八十八条	【二审审限】	99
第八十九条	【二审裁判】	99
案例 32	一审判决并无不当的，二审法院依法应予维持	100
案例 33	原审判决认定事实清楚，适用法律正确，审判程序合法，依法驳回上诉	101
案例 34	原判决适用法律、法规错误的，二审法院可依法改判	102

第五节 审判监督程序

第九十条	【当事人申请再审】	104
案例 35	当事人认为已生效判决错误的，可以申请再审	104
第九十一条	【再审事由】	105
第九十二条	【人民法院依职权再审】	106
第九十三条	【抗诉和检察建议】	106
案例 36	最高人民检察院可依法对已生效判决提出抗诉	107

第八章 执行

第九十四条	【生效裁判和调解书的执行】	107
第九十五条	【申请强制执行和执行管辖】	107
第九十六条	【对行政机关拒绝履行的执行措施】	108
第九十七条	【非诉执行】	108
案例 37	对行政处罚决定既不提起诉讼又不履行的，行政机关可以申请法院强制执行	108

第九章 涉外行政诉讼

第九十八条	【涉外行政诉讼的法律适用原则】	109
第九十九条	【同等与对等原则】	110
第一百条	【中国律师代理】	110

第十章 附 则

第一百零一条	【适用民事诉讼法规定】	111
第一百零二条	【诉讼费用】	112
第一百零三条	【施行日期】	112

附录 1

中华人民共和国国家赔偿法（节录）	113
（2012年10月26日）	
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	117
（2000年3月8日）	
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	133
（2015年4月22日）	
最高人民法院办公厅关于印发《行政审判办案指南（一）》的通知	138
（2014年2月24日）	
最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定	142
（2002年7月24日）	
最高人民法院关于开展行政诉讼简易程序试点工作的通知	154
（2010年11月17日）	
最高人民法院关于行政诉讼撤诉若干问题的规定	155
（2008年1月14日）	
最高人民法院关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定	156
（2014年6月18日）	
最高人民法院关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补偿决定案件若干问题的规定	159
（2012年3月26日）	
最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定	161
（2011年8月7日）	
最高人民法院关于适用《中华人民共和国国家赔偿法》若干问题的解释（一）	163
（2011年2月28日）	

附录 2

1. 行政复议流程图	165
2. 行政诉讼流程图	166
3. 行政复议申请书	167
4. 行政复议口头申请笔录	168
5. 行政复议决定书	169
5. 行政起诉状	170
7. 行政答辩状	171
8. 行政上诉状	171
9. 行政申诉状	172
10. 行政撤诉申请书	173
11. 行政赔偿申请书	173
12. 行政赔偿决定书	174
13. 行政赔偿调解书（一审行政赔偿案件用）	175

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
根据2014年11月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第
十一次会议《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》
修正)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 受案范围
- 第三章 管 辖
- 第四章 诉讼参加人
- 第五章 证 据
- 第六章 起诉和受理
- 第七章 审理和判决
 - 第一节 一般规定
 - 第二节 第一审普通程序
 - 第三节 简易程序
 - 第四节 第二审程序
 - 第五节 审判监督程序
- 第八章 执 行
- 第九章 涉外行政诉讼
- 第十章 附 则

第一章 总 则

第一条 【立法目的】* 为保证人民法院公正、及时审理行政案件，解决行政争议，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使职权，根据宪法，制定本法。

* 条文主旨为编者所加，下同。

行政诉讼法的立法目的包括：

1. 保证人民法院公正、及时审理行政案件

行政诉讼法作为诉讼制度的基本法，主要是确定人民法院审理行政案件的基本程序性制度，以及诉讼参加人在诉讼中的权利、义务等，所以制定行政诉讼法的首要目的是为保证人民法院公正、及时审理行政案件。

所谓公正审理行政案件，是指人民法院在查明事实的基础上，正确适用法律、法规，作出正确的判决、裁定。这里所说的“正确适用法律、法规”，既包括正确适用行政诉讼法规定的诉讼制度，也包括正确适用有关实体法律、法规的规定。如人民法院审理公民不服公安机关作出的治安管理处罚的案件，既要在审理过程中遵循行政诉讼法关于诉讼制度的规定，也要遵循治安管理处罚法这一实体法的相关规定来对公安机关的治安管理处罚行为进行审查。

所谓及时审理行政案件，是指人民法院在行政诉讼的各个阶段，都要依照行政诉讼法规定的期间要求审理案件，避免案件久拖不决，从而使公民、法人和其他组织的合法权益得到及时的司法救济，也可以使行政行为的合法性得到及时确认。

2. 解决行政争议

行政争议是行政机关在实施行政管理活动中与行政相对人的争议。构成行政争议必须具备以下条件：一是争议的双方为行政机关和行政管理相对人；二是争议是由行政机关实施行政管理行为引起的。

解决行政争议的机制，目前有行政复议、行政诉讼、信访等多种途径。行政诉讼是通过司法审判的方式，由人民法院对被诉行政行为的合法性进行审查，合法的驳回原告诉讼请求，不合法的予以变更、撤销等，以此来化解行政争议。在立法目的中规定了“解决行政争议”一项，旨在进一步强化通过行政诉讼化解行政纠纷的作用，以法治的方式解决行政争议，有利于增强公民、法人和其他组织的法治意识，形成遇事找法律，依法维权，避免出现“信访不信法”的现象。

3. 保护公民、法人和其他组织的合法权益

行政诉讼的一个显著特点是“民告官”，公民、法人和其他组织认为行政机关和行政机关的工作人员所作出的行政行为侵犯其合法权益的，可以向人民法院提起行政诉讼，请求人民法院对被诉行政行为的合法性进行审查，从而维护自己的合法权益。在行政管理中，行政机关需要对行政相对人实施行政行为，以实现行政管理目的，如对违法的公民、法人和其他组织进行行政处罚；为制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等，对公民、法人和其他组织的人身自由和财物实施行政强制措施予以暂时性的控制，这些行政行为都涉及公民、法人和其他组织的人身权、财产权，而且行政行为一经作出即产生确定力、拘束力和执行力，行政相对人必须服从，否则行政机关将予以