

新行政诉讼法
理解与适用丛书



最高人民法院
新行政诉讼法司法解释
理解与适用

江必新 梁风云 / 著

The Understanding and Application of Judicial
Interpretation on Administrative Litigation Law



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



新行政诉讼法理解与适用丛书

最高人民法院
新行政诉讼法司法解释
理解与适用

江必新 梁凤云 / 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

最高人民法院新行政诉讼法司法解释理解与适用 / 江必新, 梁风云著. —北京: 中国法制出版社, 2015. 5 (2015. 9 重印)

(新行政诉讼法理解与适用丛书)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 6337 - 9

I. ①最… II. ①江…②梁… 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 090379 号

策划编辑 马颖

责任编辑 马颖

封面创意 梁风云

最高人民法院新行政诉讼法司法解释理解与适用

ZUIGAO RENMIN FAYUAN XIN XINGZHENG SUSONGFA SIFA JIESHI LIJIE YU SHIYONG

著者/江必新, 梁风云

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787 × 1092 毫米 16

印张 / 28.25 字数 / 403 千

版次/2015 年 6 月第 1 版

2015 年 9 月第 2 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 6337 - 9

定价: 86.00 元

北京西单横二条 2 号

值班电话: 66026508

邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66034242

市场营销部电话: 66033393

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)

前 言


今年是行政诉讼法制定和颁布的第二十五个年头。在这二十五年里，中国的民主法治发生了巨大而深刻的变化，社会主义法治国家蓝图逐步呈现；人民法院的行政审判工作取得了举世瞩目的成就，法治政府建设稳步推进；行政诉讼制度得到了长足的进步和发展；法治观念和法治社会建设日益深入人心。可以说，新行政诉讼法的颁布，是二十五年“民告官”司法实践的经验总结，是二十五年中国特色行政诉讼制度发展的法律成果，是二十五年社会主义民主法治建设的制度升华。

毋庸讳言，这部法律在实施中还存在一些难以解决的问题和难以克服的困难。但是，这样一部散发着朴素民本思想的良善法律，这样一部体现着行权规则的治国重器，受到了广大人民群众和社会各界的真心拥护。黄河九曲，入于渤海，浪淘风簸，砂尽见金。我们相信，任何推动社会发展进步的制度变革，都必然经历一个曲折的过程；任何推动人民福祉的制度革新，终将实现并具有恒久的生命力。

修改后的行政诉讼法，崭新制度随处可见，创制内容俯首可拾，从修改内容的广度和深度来看，这次修法绝不亚于一次立法。为了贯彻好、实施好

这部基本法律，最高人民法院经过多方调研、反复论证，颁布了新行政诉讼法司法解释。这部司法解释针对新行政诉讼法的创设性内容作了大量的细化规定，是人民法院贯彻行政诉讼法和审理行政案件的重要依据。在参与司法解释制定过程中，我们深深感到，新行政诉讼法涉及内容之广、涉及问题之深，远远超过当初预想。特别是一些重要的制度，争论极大。从某种意义上讲，这部司法解释，是对司法政策进行精心选择的结果，是各方意见博弈和综合的结果。我们考虑，展示我们在制定过程中的思考，阐释我们在制定过程中的观点，说明司法解释制定过程中的分歧，论述司法解释制定过程中的最终选择，将有助于对本部司法解释的正确理解，有助于对本部司法解释准确适用。为此，我们写作了这本小册子，希望对此有所助益。

本书是我们在工作之余完成的个人著作，错漏之处不可避免，祈望读者不吝赐教。



二〇一五年六月六日于地坛东门寓所

凡 例

□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。

□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。

□凡属于法规以及法规以下规范性文件的，均简称“《某法规》”，并加书名号。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》。

□域外法律加书名号。例如，德国《行政法院法》、法国《行政诉讼法典》。

□《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》。

□《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》。

□《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》简称为本司法解释。

□《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》。

□《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《民诉解释》。

导 言

2014年11月1日，第十二届全国人大常委会第十一次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈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号主席令公布，决定自2015年5月1日起施行。这次修改是自1989年行政诉讼法实施以来的一次全面修改。修改后的行政诉讼法从原来的75条增加到103条。其中，修改了45条，增加了33条，删除了3条，只有25条没有修改。在内容上，新增加了“解决行政争议”的立法宗旨，行政机关负责人出庭应诉制度，将“具体行政行为”修改为“行政行为”，将行政协议纳入受案范围，增加了对规范性文件的一并审查，增加了跨行政区域管辖，首次在诉讼法中明确立案登记制度，增加了一并审理相关民事争议制度，将明显不当行为纳入可撤销范围，增加了课予义务判决、一般给付判决、确认无效判决等重大诉讼制度。此外，对于受案范围、管辖、当事人、审理程序、简易程序、证据制度、裁判执行、非诉行政执行等制度也有重大修改完善。修改后的行政诉讼法对于更好地发挥行政诉讼在解决行政争议，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使职权，加快建设社会主义法治国家，全面落实依法治国基本方略等方面具有重要的意义。这部基本法律修改条文比例之大，内容之广，绝不亚于一次重大立法。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，迫切需要对相关规定作出解释。在新法颁布之后，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。小组成员包括最高人民法院行政审判庭和北京、广东、上海、江西、福建、内蒙古、山东、辽宁、宁夏等九个高院的同志。同时，为了借鉴最新司法改革成果，在2015年年初还吸收了

第一批跨行政区划法院的北京四中院有关同志参加。为了贯彻实施新的行政诉讼法，最高人民法院行政审判庭于2015年年初部署司法解释起草工作。从年初开始，最高人民法院向各高级人民法院发出通知，要求通过召开座谈会、听取一线法官和行政机关意见建议等方式，就新法实施中的重点难点问题进行广泛调研，并确定了二十余个高院、中院就若干重大问题进行专题调研。同时，最高人民法院也指派相关同志就若干重大问题进行专题研究，并负责与相关法院的沟通、联络工作，做好起草司法解释的相关准备工作。各地送来的调研报告共计30余万字，收集的问题达数百个之多。

在全面收集和研究各地报送问题的基础上，最高人民法院着手司法解释起草工作。2015年3月4-9日，新行政诉讼法司法解释起草小组在宁夏银川召开封闭式研讨，对各地法院的意见和建议进行汇总、整理、研究，并在此基础上起草相应条文。起草小组采取了分组讨论，分组研究条文的方式。在近一周的时间里，起草小组仔细研究和遴选问题，认真起草和论证条文，第一次提出的条文就达到了64条，涉及13个方面。3月12日，最高人民法院行政审判庭召开全庭会，专题研究和论证新行政诉讼法司法解释。全庭同志从条文的合法性、针对性和科学性等方面进行了全面系统论证。根据大家的研究、讨论、论证，修改完成了司法解释第二稿。司法解释稿条文内容缩减为54条。3月18日，最高人民法院行政审判庭召开全庭会，就司法解释第二稿进行再次研究论证，并对条文内容、数量进行再次整合，形成第三稿。3月20日，起草小组就第三稿逐字逐句进行研究论证，修改完成了第四稿。为了保证制定司法解释的效率，确保相关单位意见能够及时返回，起草小组同时向全国人大法工委、国务院法制办、最高人民检察院等单位发出征求意见函。3月24日，起草小组在北京市平谷区召开专家论证会，邀请了行政诉讼法专家、全国人大法工委行政法室、国务院法制办行政复议司、最高人民检察院民行检察厅、北京市三级法院、平谷区政府法制办等单位共计30余人参加。根据专家论证会的修改建议和意见，修改完成了司法解释第五稿。3月27日，起草小组在广东省珠海市召开专家论证会，邀请了行政诉讼法专家、广东高院、福建高院、上海高院、珠海两级法院、政府法制部门、最高人民法院研究室等单位共计30余人参加。根据专家论证会的修改建议和意见，修改完成了司法解释第六稿。4月1日，起草小组在院内召集立案庭、民一庭、民二庭、

赔偿办、审监庭、执行局、研究室等七个部门、北京高院、北京市第四中级人民法院、北京市朝阳区人民法院和北京市丰台区人民法院等单位有关同志共计30余人，对司法解释稿进行逐条讨论，讨论热烈、充分，根据讨论的意见和建议，修改完成了司法解释第七稿。4月8日，按照党组会议和中央全面深化改革领导小组关于推行立案登记制改革的精神，起草小组又对立案登记、管辖等问题进行了专题研究，并对相关条文进行了补充完善。在此基础上，修改完成了司法解释第八稿。同时，再次发函征求全国人大法工委、国务院法制办和最高人民法院立案庭、民一庭、民二庭、审监庭、执行局、赔偿办、研究室等七个部门的意见。之后，在吸收全国人大法工委、国务院法制办和最高人民法院有关部门意见的基础上，形成了司法解释送审稿。

新行政诉讼法司法解释的起草，坚持了以下三个原则：（一）依法解释原则。根据立法法第104条和最高人民法院制定司法解释的有关规定，司法解释稿严格遵照新行政诉讼法的条文规定，在法律赋予人民法院的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，对法律条文进行解释的方式；在起草过程中，坚持符合立法目的、立法原则和立法原意，对于具体应用法律作出解释。（二）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。司法解释稿坚持问题导向，不贪大求全，不追求体例完整，严格控制条文数量，对涉及的问题进行反复甄选、论证，最终确定了10个方面、计27条的内容。主要是：登记立案（程序、当事人的具体诉讼请求、裁定驳回起诉），起诉期限（不作为），行政机关负责人出庭应诉（“负责人”的界定和委托代理人），复议机关作共同被告（追加共同被告、管辖、审查对象、举证责任、判决），行政协议（界定和范围、法律适用、判决、相对人不履约的处理），一并审理民事争议（提出时间、范围、审判组织、立案、法律适用、调解、上诉），规范性文件一并审查（提出时间、审查程序及判决），判决（义务判决、给付判决），审判监督程序（申请再审时间、一次再审一次抗诉路线图），附则（溯及力、效力）。（三）切实可行原则。对于新行政诉讼法的规定，实践需求有缓急之分，研究程度有深浅之分。新行政诉讼法新规定、新创制内容较多，本司法解释主要针对这些创制性的条文进行解释，在起草过程中，始终注意

追求实效，成熟一条写一条，以切实解决问题为目标。对于可规定可不规定、目前规定争议较大的内容，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。

新行政诉讼法司法解释在以下几个方面作了规定：

在立案登记方面，为了贯彻落实十八届四中全会关于立案登记的改革部署和行政诉讼法的相关规定，本司法解释明确要求，人民法院对符合起诉条件的案件应当立案，依法保障当事人行使诉讼权利。在具体制度层面，规定了以下几个方面的内容：一是对当事人依法提起的诉讼，一律接收起诉状。能够判断符合起诉条件的，应当当场登记立案；当场不能判断是否符合起诉条件的，应当在接收起诉状后七日内决定是否立案；七日内仍不能作出判断的，应当先予立案。二是对起诉状内容或者材料欠缺的，应当一次性全面告知，经补正仍不符合起诉条件的，也应当在裁定中载明不予立案的理由。以便杜绝个别法院利用反复告知补充材料，客观上为当事人行使诉权设置障碍。三是为了便于当事人寻求救济，加强上级法院对立案工作的监督，明确当事人对不予立案裁定不服的，可以提起上诉。为了方便当事人准确提起诉讼，也使人民法院的裁判更有针对性，本司法解释列举规定了“具体的诉讼请求”，包括请求判决撤销或者变更行政行为、请求判决行政机关履行法定职责或者给付义务、请求判决确认行政行为违法、请求判决确认行政行为无效、请求判决行政机关予以赔偿或者补偿、请求解决行政协议争议、请求一并审查规章以下规范性文件、请求一并解决相关民事争议、其他诉讼请求，初步构建了中国特色的行政诉讼类型制度。

在行政机关负责人出庭应诉方面，为了有效体现制度价值，收到更好的实际效果，本司法解释明确行政机关负责人包括正职和副职负责人。此外为了保证诉讼的顺利进行，方便政府律师、其他律师参加诉讼活动，本司法解释明确了行政机关负责人出庭应诉的，可以另行委托一至二名诉讼代理人。

在复议机关作共同被告方面，为了督促行政机关更加充分地发挥行政复议的监督纠错功能以及便于执行和操作，本司法解释明确了以下几个问题：一是以作出原行政行为的行政机关确定案件的级别管辖，防止案件更

多地集中到上级法院。二是人民法院应当在审查原行政行为合法性的同时，一并审查复议程序的合法性。也就是说，原行政行为的合法性仍然是审查重点，对于复议决定则重点审查作出程序是否合法。三是原行政行为被撤销、确认违法或者无效，给原告造成损失的，应当由作出原行政行为的行政机关承担赔偿责任；因复议程序违法给原告造成损失的，由复议机关承担赔偿责任。四是对追加被告、举证责任、判决方式等也作出相应规定。

在行政协议案件审理方面，为了准确辨明行政协议与民事合同的差别，本司法解释从五个要素角度明确了行政协议的定义。在行政协议范围方面，除了行政诉讼法明确列举的政府特许经营协议和土地、房屋等征收征用补偿协议之外，还规定了需要逐步探索受理的“其他行政协议”。在行政协议诉讼的管辖、诉讼费用、法律依据、判决方式等方面，基本上体现了“两分法”，即对行政机关不依法履行协议、未按照约定履行协议提起诉讼的，强调其合意的特性，可以参照民事法律规范进行处理；对行政机关单方变更、解除协议等行为提起诉讼的，强调其与传统行政行为并无本质不同，适用行政诉讼法的规定。

在一并审理相关民事争议方面，对相关事项作了进一步明确，主要是：一是公民、法人或者其他组织请求一并审理相关民事争议的，应当在第一审开庭审理前提出；有正当理由的，也可以在法庭调查中提出。但法律规定应当由行政机关先行处理的、违反民事诉讼法专属管辖规定或者协议管辖约定的、已经申请仲裁或者提起民事诉讼的，不予准许。二是一并审理相关民事争议的，民事争议应当单独立案，由同一审判组织审理，也就是由审理行政案件的行政审判庭一并审理。相应地，在案件管辖方面，由于民事争议的附属性，民事案件服从于行政案件的管辖。三是行政争议和民事争议应当分别裁判。当事人仅对行政裁判或者民事裁判提出上诉的，未上诉的裁判在上诉期满后即发生法律效力。第一审人民法院应当将全部案卷一并移送第二审人民法院，由行政审判庭审理。第二审人民法院发现未上诉的生效裁判确有错误的，应当按照审判监督程序再审。由于相关的民事争议属于一个独立的民事案件，只是为了方便诉讼，才与行政案件一并审理，所以民事案件适用民事法律规范的相关规定，法律另有规定的除外。相应地，在诉讼费用方面，适用民事案件的诉讼费用交纳标准。

在一并审查规范性文件方面，主要明确了提起一并审查规范性文件的

时间和处理方式。本司法解释规定，规范性文件不合法的，人民法院不作为认定行政行为合法的依据，并在裁判理由中予以阐明。为了提高规范性文件的质量，防止违法或明显不当的规范性文件造成更多负面影响，作出生效裁判的人民法院应当向规范性文件的制定机关提出处理建议，并可以抄送制定机关的同级人民政府或者上一级行政机关。

在判决方式方面，主要细化规定了课予义务判决和一般给付判决。为了摒除过去那种简单处理、简单答复、重归行政程序的方式，本司法解释强化了对原告诉讼请求的回应，强化了判决的针对性、具体性。对于能够明确判决行政机关履行原告所要求的具体职责和义务的，应当首先选择明确的、具体的判决，以使原告的合法权益得到尽快实现，避免判决语焉不详，含糊其辞，避免行政机关拖延或推诿。当然，如果还存在裁量空间，可以判决行政机关在一定期限内作出答复，这也是尊重行政机关首次判断权的要求。

在申请再审方面，适用民事诉讼法的规定，明确了申请再审的时间，促使当事人尽快行使自己的再审申请权利；明确了“一次再审、一次抗诉”的路线图，避免终审不终、无限再审的乱象，以便尽快稳定行政法律关系。此外，本司法解释还对新旧法的衔接问题作了规定。

总体来说，这部司法解释是贯彻落实新行政诉讼法的重大司法举措，与新行政诉讼法同步实施，将有助于统一司法裁判标准，确保行政诉讼法的新制度、新规定、新要求落实到位。可以预见，这部司法解释在保障公民、法人或者其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使职权，促进解决行政争议方面，必将发挥积极的、重要的推动作用。

目 录

导 言	1
-----------	---

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	1
---------------	---

(2015年4月22日)

第 一 条 【登记立案】	1
第 二 条 【诉讼请求】	16
第 三 条 【裁定驳回起诉的情形】	36
第 四 条 【依申请的行政不作为的起诉期限】	48
第 五 条 【行政机关负责人出庭应诉】	57
第 六 条 【复议维持或者改变原行政行为的界定标准】	65
第 七 条 【共同被告案件漏列被告的处理】	75
第 八 条 【复议机关为共同被告情形下的级别管辖】	81
第 九 条 【复议机关作共同被告的审查对象及举证责任】	86
第 十 条 【复议机关作被告时的裁判方式】	94
第 十 一 条 【行政协议及范围】	103
第 十 二 条 【行政协议纠纷的诉讼时效和起诉期限】	129
第 十 三 条 【行政协议管辖】	136
第 十 四 条 【审理行政协议案件的法律适用】	141
第 十 五 条 【行政协议判决】	153
第 十 六 条 【行政协议案件诉讼费用】	166
第 十 七 条 【一并审理民事争议的提出时间和排除范围】	172
第 十 八 条 【审判组织和立案】	183
第 十 九 条 【一并审理相关民事争议案件的法律适用、调解、 裁判和上诉】	187

第二十条 【规范性文件一并审查请求的提出时间】	196
第二十一条 【规范性文件审查程序及处理】	206
第二十二条 【课予义务判决】	213
第二十三条 【给付判决】	224
第二十四条 【申请再审的时间】	235
第二十五条 【向检察机关申请抗诉或检察建议】	241
第二十六条 【行政诉讼法溯及力】	244
第二十七条 【新法优于旧法】	251
附 录	256
中华人民共和国行政诉讼法	256
(2014年11月1日)	
中华人民共和国民事诉讼法	270
(2012年8月31日)	
中华人民共和国行政复议法	307
(2009年8月27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	314
(2015年4月22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	319
(2000年3月8日)	
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	334
(2015年1月30日)	
最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定	397
(2002年7月24日)	
最高人民法院关于审理房屋登记案件若干问题的规定	408
(2010年11月5日)	
最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问 题的规定	410
(2011年7月29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	413
(2011年8月7日)	
最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定	415
(2009年12月14日)	
最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定	417
(1997年4月29日)	
最高人民法院关于关于审理行政案件适用法律规范问 题的座谈会纪要	421
(2004年5月18日)	
贯彻落实新行政诉讼法的重大司法举措	
——最高人民法院行政庭负责人就《关于适用〈中华人民共和国 行政诉讼法〉若干问题的解释》答记者问	425
准确把握起诉条件，自觉维护诉讼秩序	
——最高人民法院行政审判庭负责人就行政诉讼立案登记有关问 题答记者问	431

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20日最高人民法院审判委员会第1648次会议通过 2015年4月22日最高人民法院公告公布 自2015年5月1日起施行)

为正确适用第十二届全国人民代表大会常务委员第十一次会议决定修改的《中华人民共和国行政诉讼法》，结合人民法院行政审判工作实际，现就有关条款的适用问题解释如下：

第一条 人民法院对符合起诉条件的案件应当立案，依法保障当事人行使诉讼权利。

对当事人依法提起的诉讼，人民法院应当根据行政诉讼法第五十一条的规定，一律接收起诉状。能够判断符合起诉条件的，应当当场登记立案；当场不能判断是否符合起诉条件的，应当在接收起诉状后七日内决定是否立案；七日内仍不能作出判断的，应当先予立案。

起诉状内容或者材料欠缺的，人民法院应当一次性全面告知当事人需要补正的内容、补充的材料及期限。在指定期限内补正并符合起诉条件的，应当登记立案。当事人拒绝补正或者经补正仍不符合起诉条件的，裁定不予立案，并载明不予立案的理由。

当事人对不予立案裁定不服的，可以提起上诉。

【条文要旨】

本条是关于登记立案的规定。

【起草背景】

立案登记制度是本次行政诉讼法修改的重要内容之一，主要目的在于

改变过去一段时间来实行的立案审查制度，根本目的在于解决行政诉讼中长期存在的“立案难”问题。立案是审理的前提和基础，立案标准的宽严决定着人民法院的案件数量，决定着人民法院是否能够真正发挥促进法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系建设的作用。因此，行政诉讼法修改将立案登记制度作为重中之重的内容加以规定。

根据修改前的行政诉讼法，人民法院受理行政案件，必须符合相应的起诉条件。修改前的行政诉讼法第41条规定了起诉条件。从立法原意上看，关于起诉条件的规定有两个方面的意义：第一，诉讼是一件严肃的事情，诉权也不能随意行使，规定了起诉条件，能使公民、法人或者其他组织慎重地行使诉权，也限制了没有原告资格的人随意起诉。第二，从法院方面来看，有了起诉条件，法院就能对符合起诉条件的予以受理，对不符合起诉条件的驳回起诉，而且对应当受理的起诉，也能较快地明确争议所在，做好审理前的准备工作。^①可见，法律规定起诉条件，目的在于保障真正符合法律规定的起诉能够进入到行政诉讼当中。

但在司法实践中，由于行政审判司法环境不佳等多种原因，一些地方的法院违反行政诉讼法的规定限制行政案件受理和立案，出现了所谓的“三不”（不予立案、不接收起诉状、不出具法律文书）现象，在社会上产生了恶劣的影响，人民群众意见极大。客观地讲，造成这一现象的原因比较复杂：有的是起诉人的诉求不属于人民法院的受案范围，例如由于历史原因造成且已经超过起诉期限的行政纠纷；有的属于政策性、新类型的案件，难以判断是否符合起诉条件，例如对于信访终结事项提起诉讼的；有的属于起诉人滥用诉权，例如起诉人对与自己毫无关系数百个行政机关政府信息公开行为提起诉讼等。还有些案件没有受理是由于行政审判的外部司法环境不佳造成的，例如个别地方以维护社会稳定、维护经济发展大局为由，要求法院不得受理某类行政案件等等。但从主观上讲，还有一些案件不能得到正常受理是由于个别地方的人民法院为了减轻信访压力、考核压力而人为控制案件数量所致。

行政案件“立案难”在司法实践中具体表现为：一是，法院依法受理行政案件的比率偏低。以法治水平相对较高的北京来说，据统计，2010年

^① 胡康生主编：《行政诉讼法释义》，北京师范学院出版社1989年版，第67-68页。