



中华人民共和国 行政诉讼法 注解与配套

XINGZHENG SUSONG FA
ZHUJIE YU PEITAO

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中华人民共和国 行政诉讼法注解与配套

中华人民共和国行政诉讼法注解与配套

编著

开本

版次/2000

中国法制出版社

书号 ISBN 978-7-80527-089-3

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注解与配套/国务院法制
办公室编. —北京: 中国法制出版社, 2008. 8

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0693 - 2

I. 中… II. 国… III. ①行政诉讼法 - 注释 - 中
国②行政诉讼法 - 汇编 - 中国 IV. D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 128552 号

中华人民共和国行政诉讼法注解与配套

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO XINGZHENG SUSONG FA ZHUJIE YU PEITAO

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

版次/2008 年 9 月第 1 版

印张/7 字数/159 千

2008 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0693 - 2

定价: 17.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66065921

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

出版说明

目前，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系基本形成，法律渗透到了经济、政治、文化和社会生活的各个方面。准确、适当地运用法律法规，对于公民、企事业单位、机关、团体维护自身权益，维护正常工作、生产经营秩序具有很重要的意义。但是，如何面对汗牛充栋的法律、法规文件，如何把分散各处的相关配套规定集中起来，如何理解与适用法律、法规中的重点、难点，始终是困扰有关当事人和当局者的一大问题。

中国法制出版社一直致力于出版适合大众需求的实用法律图书，致力于解决人民群众维护自身权益中的法律、法规应用问题，先后推出了配套规定系列、实用版系列等一大批适合大众学习、应用的法律图书，颇受读者好评。在总结这些法律图书成功经验的基础上，我们约请了相关立法及司法实务部门的专家，精心选择法律文本，针对法律理解和适用中的重点、难点，编辑出版了“法律注解与配套丛书”。本丛书具有以下特点：

1. 由相关领域的具有丰富实践经验和学术素养的法律专业人士撰写适用导引，对相关法律领域作提纲挈领的说明，重点提示立法动态及适用重点、难点。
2. 对于主体法中的重点法条及专业术语进行注解，帮助读者把握立法精神，理解条文含义。
3. 根据司法实践提炼疑难问题，由相关专家运用法律规定及原理进行权威解答。
4. 在主体法律文件之后择要收录与其实施相关的配套规定，便于读者查找、应用。

此外，为了凸显丛书简约、实用的特色，分册根据需要附上实用图表、办事流程等，方便读者查阅使用。

真诚地希望本丛书的出版能给您在法律的应用上带来帮助和便利，同时也恳请广大读者对书中存在的不足之处提出批评和建议。

中国法制出版社

2008年9月

适用导引

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，除了向上级行政机关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。

我国现行的《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）是于1989年在第七届全国人民代表大会第二次会议上表决通过的，此前，虽然1982年《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》及其他多部法律中曾对行政诉讼制度作出过相关规定，但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。

我国的《行政诉讼法》自1990年10月1日起施行，其后，根据审判实践中发现的问题，以及为了更好地应对社会发展变化过程中出现的新情况，针对《行政诉讼法》的具体实施，最高人民法院于2000年3月8日颁布了《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》，随后于2002年7

月24日颁布了《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》，2008年1月又颁布了《最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的规定》，进一步完善了行政诉讼法律体系。本书中，不仅对《中华人民共和国行政诉讼法》作了法条注解与应用说明，而且收录了诸如《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》、《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》等重要的配套规定，以便读者查找适用。

在《中华人民共和国行政诉讼法》中，主要包括以下几方面的内容：

(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，检察监督原则等。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具体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：第十一条明确列举了行政诉讼的具体受案范围，第十二条则明确规定了受案范围的排除情况。但是，这两条对于行政诉讼受案范围的规定还不够完备，最高人民法院针对行政诉讼中的许多特殊情况作出了司法解释与批复，这在本书中均有收录。

(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、管辖权的转移等内容；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、委托代理的情况，以及律师、当事人和其他诉讼代理人的权利义务。特别需要注意的是，最高人民法院于2008年1月颁布的《最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的规定》将《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》第八条中关于《行政诉讼法》第十四条第（三）项“本辖区内重大、复杂的案件”的解释修改为：“（1）被告为县级以上人民政府的案件，但以县级人民政府名义办理不动产物权登记的案件可以除外；（2）社会影响重大的共同诉讼、集团诉讼案件；（3）重大涉外或者涉及香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾地区的案件；（4）其他重大、复杂的案件。”

（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、介绍了举证责任的分配，说明了被告取证的限制以及对证据的鉴定与保全等内容。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，还在举证责任分配与期限、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具体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，且不免除被告对被诉具体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）起诉不停止执行，即在原告提起诉讼至法院作出判决之前不停止被诉具体行政行为的执行。（2）行政诉讼的判决形式：在《行政诉讼法》中规定了四种判决形式，即维持判决、撤销判决、限期履行判决和变更判决，其中，变更判决只能适用于

“行政处罚显失公正”的情况，此外，在《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》中还规定了确认判决与驳回诉讼请求判决两种判决形式。(3) 行政诉讼不适用调解原则，即人民法院在行政诉讼的审理方式和结案方式上均不适用调解，但行政赔偿诉讼例外。

(六) 行政赔偿。该部分内容规定在《行政诉讼法》第九章中，涉及行政赔偿请求权及程序、赔偿主体、行政追偿及赔偿费用等内容，其规定比较简陋，具体还应参见《中华人民共和国国家赔偿法》、《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》等相关法律及司法解释。此外，需要注意赔偿诉讼可以适用调解。

从开始施行到现在，《行政诉讼法》付诸实践已有十九年之久，随着中国经济社会和民主法制建设的不断发展，其已逐渐不能适应社会进步的需要，关于其修改的呼声越来越高。目前，全国人大常委会法制工作委员会正在紧锣密鼓地筹备《行政诉讼法》的修改工作。我们期待，在不久的将来能见到一部更为完善的《中华人民共和国行政诉讼法》。

目 录

适用导引	(1)
------------	-----

中华人民共和国行政诉讼法

第一章 总则	(1)
第一条 立法目的	(1)
第二条 诉权	(1)
第三条 独立审判原则	(3)
第四条 法律适用	(3)
第五条 合法性审查	(3)
第六条 审理制度	(5)
第七条 当事人地位平等	(6)
第八条 使用本民族语言文字原则	(7)
第九条 辩论原则	(7)
第十条 检察监督原则	(8)
第二章 受案范围	(8)
第十一条 受案范围	(8)
第十二条 不受案范围	(15)
第三章 管辖	(19)
第十三条 基层法院的管辖	(19)
第十四条 中级法院的管辖	(20)
第十五条 高级法院的管辖	(21)

第十六条	最高法院的管辖	(22)
第十七条	一般地域管辖	(22)
第十八条	特殊地域管辖	(23)
第十九条	不动产的特殊地域管辖	(24)
第二十条	选择管辖	(25)
第二十一条	移送管辖	(26)
第二十二条	指定管辖	(27)
第二十三条	管辖权的转移	(28)
第四章	诉讼参加人	(30)
第二十四条	原告	(30)
第二十五条	被告	(32)
第二十六条	共同诉讼	(35)
第二十七条	第三人	(36)
第二十八条	法定代理	(37)
第二十九条	委托代理	(39)
第三十条	律师、当事人和其他诉讼代理人的权利、 义务	(40)
第五章	证据	(41)
第三十一条	证据的种类	(41)
第三十二条	举证责任	(43)
第三十三条	被告取证限制	(44)
第三十四条	人民法院对证据的收集	(45)
第三十五条	鉴定	(46)
第三十六条	证据保全	(47)
第六章	起诉和受理	(48)
第三十七条	行政复议与诉讼	(48)
第三十八条	复议及对复议不服的起诉期间	(50)
第三十九条	直接起诉期间	(51)

第四十条 诉讼期间的延长	(52)
第四十一条 起诉条件	(52)
第四十二条 起诉审查	(53)
第七章 审理和判决	(55)
第四十三条 审判准备	(55)
第四十四条 停止具体行政行为的条件	(55)
第四十五条 公开审判及例外	(56)
第四十六条 审判组织	(57)
第四十七条 回避	(57)
第四十八条 视为撤诉及缺席判决	(58)
第四十九条 妨碍行政诉讼的强制措施	(59)
第五十条 不适用调解	(59)
第五十一条 申请撤诉	(60)
第五十二条 审案的依据	(61)
第五十三条 规章的适用	(63)
第五十四条 判决	(64)
第五十五条 被告重作具体行政行为的限制	(66)
第五十六条 有关人员违法的处理	(67)
第五十七条 一审审理期限	(67)
第五十八条 上诉	(68)
第五十九条 书面审理	(70)
第六十条 二审审理期限	(70)
第六十一条 上诉案件的裁判	(71)
第六十二条 当事人的申诉权	(72)
第六十三条 法院监督	(72)
第六十四条 检察监督	(74)
第八章 执行	(74)
第六十五条 生效判决的执行	(74)

第六十六条 行政机关申请强制执行	(77)
第九章 侵权赔偿责任	(78)
第六十七条 行政侵权赔偿请求权及程序	(78)
第六十八条 赔偿主体及对有关人员的追偿	(79)
第六十九条 赔偿费用	(81)
第十章 涉外行政诉讼	(81)
第七十条 涉外行政诉讼	(81)
第七十一条 同等与对等原则	(81)
第七十二条 冲突规范的解决	(82)
第七十三条 涉外代理	(82)
第十一章 附则	(83)
第七十四条 诉讼费用	(83)
第七十五条 生效日期	(83)

配套法规

(一) 综合

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	(84)
(2000年3月8日)	
最高人民法院关于审理国际贸易行政案件若干问题的规定	(105)
(2002年8月27日)	
最高人民法院关于审理反补贴行政案件应用法律若干问题的解释	(107)
(2002年11月21日)	
最高人民法院关于审理反倾销行政案件应用法律若干问题的解释	(109)
(2002年11月21日)	

(二) 诉讼案由及受案范围

最高人民法院关于规范行政案件案由的通知 (111)

(2004 年 1 月 14 日)

中华人民共和国行政复议法 (节录) (117)

(1999 年 4 月 29 日)

(三) 诉讼管辖

最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的规定 (118)

(2008 年 1 月 14 日)

最高人民法院办公厅关于海事行政案件管辖问题的
通知 (120)

(2003 年 8 月 11 日)

最高人民法院关于海关行政处罚案件诉讼管辖问题
的解释 (121)

(2002 年 1 月 30 日)

最高人民法院关于国有资产产权管理行政案件管辖
问题的解释 (122)

(2001 年 2 月 16 日)

(四) 行政诉讼证据

最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定 (123)

(2002 年 7 月 24 日)

最高人民法院关于印发《行政诉讼证据文书样式 (试
行)》的通知 (137)

(2004 年 12 月 8 日)

(五) 诉讼程序

最高人民法院关于行政诉讼撤诉若干问题的规定 (171)

(2008 年 1 月 14 日)

最高人民法院关于印发《一审行政判决书样式(试行)》(二)
(11) 的通知 (173)

(2004 年 12 月 8 日)

(最高人民法院行政审判庭关于人民法院在审理劳动教养
行政案件时就有关实体问题能否进行审查的电话答复) (190)

(2000 年 12 月 11 日)

最高人民法院行政审判庭关于规范申请延长行政案件
审限报告的通知 (191)

(2000 年 3 月 1 日)

(六) 法律适用

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 (193)

(2004 年 5 月 18 日)

(七) 行政赔偿

最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规
定 (198)

(1997 年 4 月 29 日)

最高人民法院关于审理人民法院国家赔偿确认案件
若干问题的规定(试行) (204)

(2004 年 8 月 10 日)

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)

1989年4月4日中华人民共和国主席令第16号公布

1990年10月1日起施行)

第一章 总 则

第一条 【立法目的】* 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。

配 套

《宪法》第5条；《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国行政诉讼法〉的通知》

第二条 【诉权】 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，有权依照本法向人民法院提起诉讼。

注 解

本条是关于公民提起行政诉讼的权利的规定，赋予了公民、法人或者其他组织在受到行政侵权时提起行政诉讼的权利。

行政侵权，是指行政机关和行政机关工作人员在行使行政职权过程中，违法侵犯公民、法人或者其他组织合法权益的违法行为。构成行政侵权的行

—— 条文主旨为编者所加，下同。

* 条文主旨为编者所加，下同。

为须满足以下条件：(1) 行政侵权的主体必须是行政机关、被授权组织以及受行政机关委托执行行政公务的其他组织或者人员；(2) 行政侵权行为必须是行政行为或者行使行政职权过程中的行为；(3) 行政侵权行为必须侵害到公民、法人或者其他组织的合法权益；(4) 造成行政侵权的行为必须是违法行为。

可以提起行政诉讼的只有具体行政行为，不包括抽象行政行为。

具体行政行为，是指具有国家行政职权的机关、组织及其工作人员在实施行政管理活动、行使行政职权中就特定事项对特定的公民、法人或其他组织的权利、义务作出的单方的、直接引起行政法律关系产生、变更或消灭的法律行为。

依照本法向人民法院提起诉讼，是指符合本法第 41 条规定的起诉条件，在第 11 条规定的受案范围内，按照法定程序向具有管辖权的人民法院提起诉讼。

应用

1. 行政机关是否有权提起行政诉讼？

行政诉讼的被告是恒定的，即作出具体行政行为的行政主体，因此，在特定的行政法律关系中，作为行政主体的行政机关是不能作为原告起诉行政相对人的；但另一方面，行政机关也会作为普通的机关法人而成为其他行政机关管理的对象，在此时的行政法律关系中，受管理的行政机关就成为了行政相对人，在其合法权益受到管理方行政机关的侵害时，也能提起行政诉讼。

2. 对涉及历史遗留问题的房屋颁发房屋产权证是一种可诉的具体行政行为吗？

不论发证对象是否为涉及历史遗留问题的房屋，只要该颁发产权证的行为是在本法施行后作出的，且符合行政诉讼法规定的起诉期限和主体资格等其他起诉条件，与该具体行政行为有法律上利害关系的行政相对人就可以向人民法院提起诉讼。

3. 教育行政主管部门出具介绍信的行为是否属于可诉具体行政行为？

根据《最高人民法院关于教育行政主管部门出具介绍信的行为是否属于可诉具体行政行为请示的答复》（2003 年 11 月 26 日，〔2003〕行他字第 17

号)的规定,教育行政主管部门出具介绍信的行为,如果对行政相对人的权利义务产生实际影响,则属于可诉的具体行政行为。

配套

《宪法》第41条;《最高人民法院关于进一步加强行政审判工作的通知》

第三条 【独立审判原则】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。

人民法院设行政审判庭,审理行政案件。

配套

《宪法》第126条;《人民法院组织法》第1-4条、18-33条

第四条 【法律适用】人民法院审理行政案件,以事实为根据,以法律为准绳。

注解

本条是关于“以事实为根据、以法律为准绳”原则的规定。

“以事实为根据,以法律为准绳”是三大诉讼共同的原则,体现了实事求是和依法办案的指导思想,是我国司法实践活动的一般原则。

“以事实为根据”中的“事实”指的是法律事实,即由法官通过法定程序,按照证据规则,在对当事人提交的证据材料经过质证采信后最终认定的案件事实。被告行政机关提交的据以作出具体行政行为的事实不能直接作为依据。

“以法律为准绳”中的“法律”是广义的法律,不仅包括全国人民代表大会及其常委会制定的法律,还包括行政法规、地方性法规、自治条例等。

配套

《法官法》第7条

第五条 【合法性审查】人民法院审理行政案件,对具体行政行为是否合法进行审查。