

最新

最新中华人民共和国法律配套解读与实例系列

16

中华人民共和国

行政诉讼法

配套解读与实例

李志明 编著

法律适用提要

重点法条注释

配套法规解读

关联法规索引

典型案例精选

附录相关法规



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

最新

最新中华人民共和国法律配套解读与实例系列

16

中华人民共和国

行政诉讼法

配套解读与实例

李志明 编著



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

最新中华人民共和国行政诉讼法配套解读与实例/
李志明编著. —2 版. —北京:法律出版社,2016. 12
ISBN 978 - 7 - 5197 - 0300 - 4

I. ①最… II. ①李… III. ①行政诉讼法—法律解释
—中国 IV. ①D925.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 285306 号

©法律出版社·中国

责任编辑/王 曦

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京泰山兴业印务有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/18 字数/285 千

版本/2017 年 1 月第 2 版

印次/2017 年 1 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)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

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、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995 重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 0300 - 4

定价:35.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版说明

“最新中华人民共和国法律配套解读与实例”系列丛书自2014年出版以来,得到了广大读者的关注与厚爱,读者对丛书的内容、编排体例给予了高度评价。两年多来,随着我国立法的完善与发展,国家出台或者修改了与丛书各个领域联系紧密的法律法规及司法解释,如《刑法修正案(九)》《反恐怖主义法》《反间谍法》《反家庭暴力法》《国家安全法》《不动产登记暂行条例》《公司登记管理条例》《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国物权法〉若干问题的解释(一)》等,为了进一步适应新的形势需要,编者此次对本丛书进行了较为系统的修改和完善,力求反映最新立法变化、紧贴司法实务,旨在突“新”随“变”。

本丛书由相关法律专家编写修订,收录法律标准文本,解读法律重点条文,并对与法律条文相配套的法律、法规、司法解释、审判政策和典型案例予以精要分析。此次修订,重点吸纳最新的配套规定,对于一些新修订的法规按照其新的条款对原版内容进行了相应的修改,增强了相应法条的指向性,并且对审判实践中较为突出的涉及立法变化及其适用的问题作了探讨和阐释。

本书编写以实用、易用为原则,汇编体例如下:

1. 法律适用提要。每本书皆由相关法律专家撰写该法的适用提要,帮助读者对每一个立法背景、主要内容、注意事项有更全面深入的理解。

2. 重点法条注释。对重点法条进行条文解读,且每个条文都提炼条文主旨,帮助读者准确理解法条内容。

3. 配套法规解读。对与主体法重点条文配套的其他法律、法规、司法解释、审判政策进行解读,使观点更为鲜明、准确,语言更为通俗、精炼,更便于读者理解和适用。

4. 关联法规索引。详细列出与主体法条文相关联的法规的名目,方便读者查询使用。

5. 典型案例精选。选取贴近日常生活的典型纠纷,以案说法、以案析法。

6. 附录相关法规。书末附录一些较为重要的相关法律、法规和司法解释,增强了法律法规的相关性和实效性。

7. 追加增补服务。书后附“增补登记表”,根据读者需求,提供不同方式的法规信息增补服务。

需要说明的是,本丛书“适用提要”“条文主旨”“条文解读”“法规解读”等内容皆是编者为方便读者阅读、理解而编写,不同于国家正式颁布的法律文本,不具有法律效力。

总之,我们所有的付出都旨在提高本书的编写水平,以满足广大读者更高的要求。书中不足之处还望读者在使用过程中不吝赐教,提出您的宝贵意见,以便本书继续修订完善。

法律出版社法规中心

2016年11月

《中华人民共和国行政诉讼法》 适用提要

《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)于1989年由第七届全国人民代表大会第二次会议通过,自1990年10月1日起施行。《行政诉讼法》在我国的法制建设史上具有里程碑意义,其所确立的“民告官”制度、行政纠纷司法解决机制和行政诉讼基本程序制度,对我国民主法制建设产生了巨大影响。针对《行政诉讼法》的具体实施,最高人民法院于2008年3月8日通过《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》,2002年7月24日通过《关于行政诉讼证据若干问题的规定》,2008年1月14日通过《关于行政诉讼撤诉若干问题的规定》和《关于行政案件管辖若干问题的规定》,并于2009年11月9日公布了《关于依法保护行政诉讼当事人诉权的意见》,进一步解决行政诉讼“告状难”问题。

为适应依法治国、依法行政,推进法治国家、法治政府、法治社会建设的新要求,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审议通过《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》(以下简称《决定》)。《决定》全文共计61条,自2015年5月1日起施行。这是党的十八届四中全会后,最高立法机关修改的第一部法律,也是行政诉讼法实施24年来的首次修改,标志着“民告官”正式迈入“2.0时代”。

此次修改行政诉讼法,立足于解决“立案难、审理难、执行难”等实践中存在的突出问题,从保障当事人诉讼权利以及管辖、诉讼参与人、诉讼程序等方面进一步完善了行政诉讼制度。其最大的亮点在于扩大了行政诉讼的受案范围,表现在:一是具体列举了除人身权、财产权以外的其他一些社会权利,比如社会保障权、公平竞争权等;二是把部分行政合同也纳入到受案范围;三是把“具体行政行为”修改为“行政行为”,更加便利了“立案难”问题的解决。此外,对于规章以下的规范性文件,也就是俗称的“红头文件”,《决定》规定可以在提起具体诉求时提出审查请求。

《决定》明确提出法院应当保障当事人起诉的权利,扩大原告资格,延长起诉期限等,进一步加强对公民诉讼权利的保护,切实解决立案难问题;提出要适时解决行政争议,避免程序空转,并增加了调解制度;加强对行政行为的监督,明确复议机关维持行政行为的,复议机关和作出原行政行为的机关作为共同被告,并要求行政机关负责人出庭应诉;完善管辖制度,规定经最高人民法院批准,高级人民法院根据实际工作需要,可以确定人民法院跨行政区域管辖一审行政案件;完善判决形式,增加了确认违法判决和确认无效判决等判决形式,切实强化了法院审判权力等。这些重要修改,更好地发挥了行政诉讼在解决行政争议,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等方面的作用,对推进依法行政和公正司法,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意义。

为正确适用修改后的行政诉讼法,最高人民法院结合行政审判的工作实际,于2015年4月22日公布了《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》,对新修改的《行政诉讼法》为解决“立案难、审理难、执行难”等突出问题而增设的新制度、新规定作出细化规定。此外,最高人民检察院制订了《人民检察院行政诉讼监督规则(试行)》,国务院办公厅提出了《关于加强和改进行政应诉工作的意见》等,这些配套规定都更好地落实了《行政诉讼法》的修订内容,也在本书中予以体现。

目 录

《中华人民共和国行政诉讼法》适用提要	(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 适用范围	(2)
第三条 权利与义务	(3)
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	(8)
第六条 合法性审查原则	(9)
第七条 合议、回避、公开审判和两审终审原则	(12)
第八条 法律地位平等原则	(15)
第九条 本民族语言文字原则	(16)
第十条 辩论原则	(18)
第十一条 检察监督原则	(18)
第二章 受案范围	(21)
第十二条 行政诉讼受案范围	(21)
第十三条 受案范围的排除	(24)
第三章 管辖	(27)
第十四条 基层人民法院管辖第一审行政案件	(27)
第十五条 中级人民法院管辖的第一审行政案件	(27)
第十六条 高级人民法院管辖的第一审行政案件	(30)
第十七条 最高人民法院管辖的第一审行政案件	(30)

第十八条	一般地域管辖和法院跨行政区域管辖	(31)
第十九条	限制人身自由行政案件的管辖	(31)
第二十条	不动产行政案件的管辖	(32)
第二十一条	选择管辖	(33)
第二十二条	移送管辖	(33)
第二十三条	指定管辖	(35)
第二十四条	管辖权转移	(36)
第四章	诉讼参加人	(38)
第二十五条	原告资格	(38)
第二十六条	被告资格	(39)
第二十七条	共同诉讼	(42)
第二十八条	代表人诉讼	(44)
第二十九条	诉讼第三人	(45)
第三十条	法定代理人	(46)
第三十一条	委托代理人	(47)
第三十二条	当事人及诉讼代理人权利	(48)
第五章	证据	(50)
第三十三条	证据种类	(50)
第三十四条	被告举证责任	(52)
第三十五条	行政机关收集证据的限制	(53)
第三十六条	被告延期提供证据和补充证据	(54)
第三十七条	原告可以提供证据	(55)
第三十八条	原告举证责任	(55)
第三十九条	法院要求当事人提供或者补充证据	(57)
第四十条	法院调取证据	(58)
第四十一条	申请法院调取证据	(62)
第四十二条	证据保全	(64)
第四十三条	证据适用规则	(65)
第六章	起诉和受理	(67)
第四十四条	行政复议与行政诉讼的关系	(67)

第四十五条 经行政复议的起诉期限	(68)
第四十六条 起诉期限	(70)
第四十七条 行政机关不履行法定职责的起诉期限	(72)
第四十八条 起诉期限的扣除和延长	(73)
第四十九条 起诉条件	(74)
第五十条 起诉方式	(75)
第五十一条 登记立案	(76)
第五十二条 法院不立案的救济	(77)
第五十三条 规范性文件的附带审查	(78)
第七章 审理和判决	(79)
第一节 一般规定	(79)
第五十四条 公开审理原则	(79)
第五十五条 回避	(80)
第五十六条 诉讼不停止执行及例外	(82)
第五十七条 先予执行	(83)
第五十八条 拒不到庭或中途退庭的法律后果	(84)
第五十九条 妨害行政诉讼强制措施	(86)
第六十条 调解	(87)
第六十一条 民事争议和行政争议交叉	(89)
第六十二条 撤诉	(90)
第六十三条 审理依据	(92)
第六十四条 规范性文件审查和处理	(97)
第六十五条 裁判文书公开	(98)
第六十六条 有关行政机关工作人员和被告的处理	(99)
第二节 第一审普通程序	(100)
第六十七条 发送起诉状和提出答辩状	(100)
第六十八条 审判组织形式	(101)
第六十九条 驳回原告诉讼请求判决	(102)
第七十条 撤销判决和重作判决	(103)
第七十一条 重作判决对被告的限制	(104)

第七十二条	履行判决	(105)
第七十三条	给付判决	(107)
第七十四条	确认违法判决	(108)
第七十五条	确认无效判决	(109)
第七十六条	确认违法和无效判决的补充规定	(110)
第七十七条	变更判决	(110)
第七十八条	行政协议履行及补偿判决	(111)
第七十九条	复议决定和原行政行为一并裁判	(112)
第八十条	公开宣判	(112)
第八十一条	第一审审限	(113)
第三节	简易程序	(113)
第八十二条	简易程序适用情形	(113)
第八十三条	简易程序的审判组织形式和审限	(114)
第八十四条	简易程序与普通程序的转换	(115)
第四节	第二审程序	(116)
第八十五条	上诉	(116)
第八十六条	二审审理方式	(117)
第八十七条	二审审查范围	(117)
第八十八条	二审审限	(118)
第八十九条	二审裁判	(119)
第五节	审判监督程序	(121)
第九十条	当事人申请再审	(121)
第九十一条	再审事由	(125)
第九十二条	人民法院依职权再审	(128)
第九十三条	抗诉和检察建议	(130)
第八章	执行	(134)
第九十四条	生效裁判和调解书的执行	(134)
第九十五条	申请强制执行和执行管辖	(135)
第九十六条	行政机关拒绝履行时的执行措施	(136)
第九十七条	非诉执行	(138)

第九章 涉外行政诉讼	(141)
第九十八条 涉外行政诉讼的法律适用原则	(141)
第九十九条 同等与对等原则	(141)
第一百条 中国律师代理	(142)
第十章 附则	(144)
第一百零一条 适用民事诉讼法规定	(144)
第一百零二条 诉讼费用	(145)
第一百零三条 施行日期	(147)

配 套 法 规

中华人民共和国行政复议法(2009. 8. 27 修正)	(148)
中华人民共和国行政许可法(2003. 8. 27)	(156)
中华人民共和国行政处罚法(2009. 8. 27 修正)	(171)
中华人民共和国行政强制法(2011. 6. 30)	(181)
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 (2000. 3. 8)	(194)
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. 4. 22)	(211)
最高人民法院关于行政诉讼撤诉若干问题的规定(2008. 1. 14)	(216)
最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定(2002. 7. 24)	(218)
最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的规定(2008. 1. 14)	(230)
最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定(1997. 4. 29)	(232)
最高人民法院关于审理民事、行政诉讼中司法赔偿案件适用法律若干问 题的解释(2016. 9. 7)	(237)
人民检察院行政诉讼监督规则(试行)(2016. 4. 15)	(241)
国务院办公厅关于加强和改进行政应诉工作的意见(2016. 6. 27)	(249)
最高人民法院关于行政诉讼应诉若干问题的通知(2016. 7. 28)	(251)

附 录

《中华人民共和国行政诉讼法》修改前后新旧条文对照表	(254)
---------------------------------	-------

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)

第一章 总 则

第一条 【立法目的】^{〔1〕}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。

条文解读

本条是关于《行政诉讼法》立法目的的规定。

本条在原法条的基础上作了两处修改:一是增加了“解决行政争议”的立法目的,旨在进一步强化通过行政诉讼化解行政纠纷的作用,鼓励和引导公民、法人和其他组织遇事找法律,依法维权,避免“信访不信法”的现象发生。二是将“维护和监督行政机关依法行使职权”修改为“监督行政机关依法行使职权”。这样的修改,强调行政诉讼就是要对行政行为的合法性进行控制和监督,以保护公民、法人和其他组织的合法权益,表述更为准确,也更符合行政诉讼法的立法宗旨。

〔1〕 条文主旨为编者所加,下同。

配套法规及解读

《宪法》(2004年3月14日修正)

第四十一条 中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利,但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。

对于公民的申诉、控告或者检举,有关国家机关必须查清事实,负责处理。任何人不得压制和打击报复。

由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人,有依照法律规定取得赔偿的权利。

※法规解读:正是依据宪法确立的上述原则,立法机关通过制定行政诉讼法来对行政机关行使职权进行司法监督。

第二条 【适用范围】 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。

前款所称行政行为,包括法律、法规、规章授权的组织作出的行政行为。

条文解读

本条是关于行政诉讼法适用范围的规定。

本条将行政诉讼法适用范围从原来的“具体行政行为”修改为“行政行为”。在这里,“行政行为”应当这样理解:一是将规章以下的规范性文件(即通常所说的“红头文件”)纳入本法适用范围,由法院进行附带性审查。人民法院经审查认为被诉行政行为依据的规范性文件合法的,在认定行政行为合法性时应当承认其效力,并且在裁判文书中引用;认为不合法的,不作为认定行政行为合法的依据。人民法院可在裁判理由中对规范性文件是否合法进行评述,但是,这一评述不同于判决,人民法院不具有对规范性文件的处分权和形成权,无权对规范性文件作出撤销或变更判决。二是行政行为既包括行政机关的积极作为,也包括行政机关的消极

不作为。三是行政行为还包括“事实行为”，事实行为是行政主体实施的不产生法律约束力但影响或者改变事实状态的行为，如执法人员在执行中非法使用暴力手段等。四是行政行为包括了行政机关作为平等主体资格签订、履行行政合同的行为。

除了法律、法规授权的组织，本法将规章授权的组织作出的行政行为纳入调整范围。但是，规章授权组织行使行政管理权要受其他法律的限制。

本条所称合法权益，包括但不限于人身权、财产权。

配套法规及解读

《行政强制法》(2011年6月30日)

第七十条 法律、行政法规授权的具有管理公共事务职能的组织在法定授权范围内，以自己的名义实施行政强制，适用本法有关行政机关的规定。

《行政处罚法》(2009年8月27日修正)

第十七条 法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织可以在法定授权范围内实施行政处罚。

《行政许可法》(2003年8月27日)

第二十三条 法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，在法定授权范围内，以自己的名义实施行政许可。被授权的组织适用本法有关行政机关的规定。

※**法规解读**：从上述几部法律的立法精神来看，规章不能授权其他组织行使增加行政相对人义务、限制行政相对人权利的行政行为。也就是说，规章授权的这类组织无法行使行政处罚权、行政许可权和行政强制权，但是可以从事授益性行政行为和服务行为。

第三条 【权利与义务】 人民法院应当保障公民、法人和其他组织的起诉权利，对应当受理的行政案件依法受理。

行政机关及其工作人员不得干预、阻碍人民法院受理行政案件。

被诉行政机关负责人应当出庭应诉。不能出庭的，应当委托行政机关相应的工作人员出庭。

条文解读

本条是关于保障公民、法人和其他组织起诉权利和行政机关负责人应当出庭应诉原则的规定。

这一条规定为2014年修订时新增加的条款。起诉权利是公民、法人和其他组织对侵害其合法权益的行政行为,通过诉讼的渠道寻求司法保护和救济的权利。为减少公民、法人和其他组织与行政机关产生纠纷时“信访不信法”的现象,通畅行政诉讼入口,有必要加强对公民、法人和其他组织起诉权的保护,增强对人民法院案件受理程序的约束。行政机关及其工作人员不得干预、阻碍人民法院受理行政案件。

本条中“行政机关负责人”是指行政机关正职和副职领导人。在行政机关负责人确实不能出庭应诉的情况下,应当委托该行政机关的相应工作人员出庭,不能只委托律师出庭应诉。此外,委托行政机关相应的工作人员出庭应诉要依法进行。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。

2016年6月27日,国务院办公厅公布了中央全面深化改革领导小组讨论通过的《关于加强和改进行政应诉工作的意见》,从“高度重视行政应诉工作”“支持人民法院依法受理和审理行政案件”“认真做好答辩举证工作”“依法履行出庭应诉职责”“积极履行人民法院生效裁判”等十个方面对加强和改进行政应诉工作提出明确要求。

其中,“依法履行出庭应诉职责”条目下提出,被诉行政机关负责人要带头履行行政应诉职责,积极出庭应诉。不能出庭的,应当委托相应的工作人员出庭,不得仅委托律师出庭。对涉及重大公共利益、社会高度关注或者可能引发群体性事件等案件以及人民法院书面建议行政机关负责人出庭的案件,被诉行政机关负责人应当出庭。经人民法院依法传唤的,行政机关负责人或者其委托的工作人员不得无正当理由拒不到庭,或者未经法庭许可中途退庭。

配套法规及解读

《最高人民法院关于行政诉讼应诉若干问题的通知》(2016年7月28日)

三、依法推进行政机关负责人出庭应诉

准确理解行政诉讼法和相关司法解释的有关规定,正确把握行政机关负责人

出庭应诉的基本要求,依法推进行政机关负责人出庭应诉工作。一是出庭应诉的行政机关负责人,既包括正职负责人,也包括副职负责人以及其他参与分管的负责人。二是行政机关负责人不能出庭的,应当委托行政机关相应的工作人员出庭,不得仅委托律师出庭。三是涉及重大公共利益、社会高度关注或者可能引发群体性事件等案件以及人民法院书面建议行政机关负责人出庭的案件,被诉行政机关负责人应当出庭。四是行政诉讼法第三条第三款规定的“行政机关相应的工作人员”,包括该行政机关具有国家行政编制身份的工作人员以及其他依法履行公职的人员。被诉行政行为是人民政府作出的,人民政府所属法制工作机构的工作人员,以及被诉行政行为具体承办机关的工作人员,也可以视为被诉人民政府相应的工作人员。

行政机关负责人和行政机关相应的工作人员均不出庭,仅委托律师出庭的;或者人民法院书面建议行政机关负责人出庭应诉,行政机关负责人不出庭应诉的,人民法院应当记录在案并在裁判文书中载明,可以依照行政诉讼法第六十六条第二款的规定予以公告,建议任免机关、监察机关或者上一级行政机关对相关责任人员严肃处理。

《行政诉讼法》(2014年11月1日修正)

第三十一条 当事人、法定代理人,可以委托一至二人作为诉讼代理人。

下列人员可以被委托为诉讼代理人:

- (一) 律师、基层法律服务工作者;
- (二) 当事人的近亲属或者工作人员;
- (三) 当事人所在社区、单位以及有关社会团体推荐的公民。

第一百零一条 人民法院审理行政案件,关于期间、送达、财产保全、开庭审理、调解、中止诉讼、终结诉讼、简易程序、执行等,以及人民检察院对行政案件受理、审理、裁判、执行的监督,本法没有规定的,适用《中华人民共和国民事诉讼法》的相关规定。

《民事诉讼法》(2012年8月31日修正)

第五十九条 委托他人代为诉讼,必须向人民法院提交由委托人签名或者盖章的授权委托书。

授权委托书必须记明委托事项和权限。诉讼代理人代为承认、放弃、变更诉讼请求,进行和解。提起反诉或者上诉,必须有委托人的特别授权。