

法律法规新解读·全新升级第四版

11

行政诉讼法

新解读

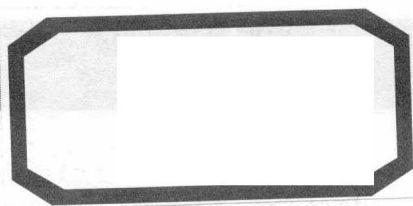
XING ZHENG SU SONG FA

权威规范文本
全新法条注释

生动以案说法
贴近日常纠纷

法规检索便捷
实用法律工具

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



行政诉讼法 **新解读**

XINGZHENG SUSONG FA

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

行政诉讼法新解读 / 中国法制出版社编. —4 版.

—北京: 中国法制出版社, 2017. 3

(法律法规新解读丛书; 11)

ISBN 978-7-5093-7902-8

I. ①行… II. ①中… 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 (2017) 第 029634 号

策划编辑 徐 冉

责任编辑 刘晓霞

封面设计 李 宁

行政诉讼法新解读

XINGZHENG SUSONGFA XIN JIEDU

编著 / 中国法制出版社

经销 / 新华书店

印刷 / 河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本 / 880 毫米 × 1230 毫米 32 开

版次 / 2017 年 5 月第 4 版

印张 / 20 字数 / 696 千

2017 年 5 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-7902-8

定价: 46.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码: 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66075800

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)

我国的立法体系

全国人民代表大会	修改宪法，制定、修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。
全国人民代表大会常务委员会	制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改；解释法律。
国务院	根据宪法和法律，制定行政法规。
省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会	根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，制定地方性法规。
设区的市、自治州的人民代表大会及其常务委员会	在不同上位法相抵触的前提下，可对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等事项制定地方性法规。
经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会	根据全国人民代表大会的授权决定，制定法规，在经济特区范围内实施。
民族自治地方的人民代表大会	依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，报批准生效后。 对法律和行政法规的规定作出变通的规定，但不得违背法律或者行政法规的基本原则，不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。
国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构	根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内，制定部门规章。
省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府	根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定地方政府规章。设区的市、自治州人民政府制定的地方政府规章限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项。
中央军事委员会	根据宪法和法律制定军事法规，在武装力量内部实施。
中央军事委员会各总部、军兵种、军区、中国人民武装警察部队	根据法律和中央军事委员会的军事法规、决定、命令，在其权限范围内制定军事规章。
最高人民法院、最高人民检察院	司法解释

注：1. 法的效力等级：宪法>法律>行政法规>地方性法规、部门规章、地方政府规章；地方性法规>本级和下级地方政府的规章。（>表示效力高于）

2. 司法解释：司法解释是最高人民法院对审判工作中具体应用法律问题和最高人民检察院对检察工作中具体应用法律问题所作的具有法律效力的解释，司法解释与被解释的有关法律规定一并作为人民法院或人民检察院处理案件的依据。

出版说明

“法律法规新解读”丛书作为一套实用型法规汇编，历经三版，以其权威、实用、易懂的优点，赢得了广大读者的认可，真正成为“遇事找法者”运用法律维护权利和利益的利器。

本丛书选取与日常生活密切相关的法律领域，将各领域的核心法律作为“主体法”，并且将与主体法相关联的法律法规分类汇编。

独家打造五重法律价值：

1. 出版权威

中国法制出版社是国务院法制办公室所属的中央级法律类图书专业出版社，是国家法律、行政法规文本的权威出版机构。

2. 条文解读精炼到位

丛书各分册将重难点法条以【条文解读】形式进行阐释，注释内容在吸取全国人大常委会法制工作委员会、国务院法制办公室、最高人民法院等部门对条文的权威解读的基础上，结合实际全新撰写，简单明了、通俗易懂，并根据百姓日常生活中经常遇到的纠纷与难题，以【应用】形式，提炼归纳出问题点，邀请学者、律师作出解答。

3. 以案说法生动形象

丛书专设【以案说法】板块，生动形象展示解决法律问题的实例，这是市面上其他图书所无法比拟的。各分册更是加入权威司法部门的裁判案例，指导实践更准确、更有力。

4. 关联法规检索便捷

丛书各分册除了精选与主体法相关联的法律规定外，还在主体法中以【关联参见】的方式链接重要条文，帮助读者全方位理解相关规定内容。

5. 附录实用法律工具

书末收录经提炼的法律流程图、诉讼文书、纠纷处理常用数据等内容，帮助读者大大提高处理法律事务的效率。

能够为大家学习法律、解决法律难题提供实实在在的帮助，是我们全心努力的方向，衷心欢迎广大读友反馈意见、建议。

中国法制出版社

2017年3月

《中华人民共和国行政诉讼法》 法律适用提示

《中华人民共和国行政诉讼法》于1989年由第七届全国人民代表大会第二次会议通过,1990年10月1日起实施。这部被称为“民告官”的法律规定了行政诉讼程序的基本规则,实施以来,在解决行政争议,推进依法行政,保护公民、法人和其他组织的合法权益等方面,发挥了重要作用。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。修改的主要内容包括:

一、关于保障当事人的诉讼权利

行政诉讼面临的“三难”,最突出的是立案难。公民、法人或者其他组织与政府机关及其工作人员产生纠纷,行政机关不愿当被告,法院不愿受理,导致许多应当通过诉讼解决的纠纷进入信访渠道。为通畅行政诉讼的入口,此次修改从五个方面完善对当事人的诉讼保护:

1. 明确人民法院和行政机关应当保障当事人的起诉权利。

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。

2. 扩大受案范围。

人民法院受理公民、法人或者其他组织提起的下列诉讼:

(1) 对行政拘留、暂扣或者吊销许可证和执照、责令停产停

业、没收违法所得、没收非法财物、罚款、警告等行政处罚不服的；(2)对限制人身自由或者对财产的查封、扣押、冻结等行政强制措施和行政强制执行不服的；(3)申请行政许可，行政机关拒绝或者在法定期限内不予答复，或者对行政机关作出的有关行政许可的其他决定不服的；(4)对行政机关作出的关于确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的决定不服的；(5)对征收、征用决定及其补偿决定不服的；(6)申请行政机关履行保护人身权、财产权等合法权益的法定职责，行政机关拒绝履行或者不予答复的；(7)认为行政机关侵犯其经营自主权或者农村土地承包经营权、农村土地经营权的；(8)认为行政机关滥用行政权力排除或者限制竞争的；(9)认为行政机关违法集资、摊派费用或者违法要求履行其他义务的；(10)认为行政机关没有依法支付抚恤金、最低生活保障待遇或者社会保险待遇的；(11)认为行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等协议的；(12)认为行政机关侵犯其他人身权、财产权等合法权益的。除上述规定外，人民法院受理法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件。

3. 明确可以口头起诉，方便当事人行使诉权。

起诉应当向人民法院递交起诉状，并按照被告人数提出副本。书写起诉状确有困难的，可以口头起诉，由人民法院记入笔录，出具注明日期的书面凭证，并告知对方当事人。

4. 强化受理程序约束。

人民法院在接到起诉状时对符合本法规定的起诉条件的，应当登记立案。对当场不能判定是否符合本法规定的起诉条件的，应当接收起诉状，出具注明收到日期的书面凭证，并在七日内决定是否立案。不符合起诉条件的，作出不予立案的裁定。裁定书应当载明不予立案的理由。原告对裁定不服的，可以提起上诉。起诉状内容欠缺或者有其他错误的，应当给予指导和释明，并一次性告知当事人需要补正的内容。不得未经指导和释明即以起诉不符合条件为由

不接收起诉状。

人民法院既不立案，又不作出不予立案裁定的，当事人可以向上级人民法院起诉。上级人民法院认为符合起诉条件的，应当立案、审理，也可以指定其他下级人民法院立案、审理。

5. 明确人民法院的相应责任。

对于不接收起诉状、接收起诉状后不出具书面凭证，以及不一次性告知当事人需要补正的起诉状内容的，当事人可以向上级人民法院投诉，上级人民法院应当责令改正，并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

二、关于对规范性文件的附带审查

公民、法人或者其他组织认为行政行为所依据的国务院部门和地方人民政府及其部门制定的规范性文件不合法，在对行政行为提起诉讼时，可以一并请求对该规范性文件进行审查。前述规定的规范性文件不含规章。

人民法院在审理行政案件中，经审查认为上述规范性文件不合法的，不作为认定行政行为合法的依据，并向制定机关提出处理建议。

三、关于完善管辖制度

为了解决行政案件审理难问题，减少地方政府对行政审判的干预，在总结现行做法的基础上，根据党的十八届三中全会关于探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度的精神，增加规定：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。对国务院部门或者县级以上地方人民政府所作的行政行为提起诉讼的案件由中级人民法院管辖。

四、关于完善诉讼参加人制度

1. 明确原告资格。

行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织，有权提起诉讼。有权提起诉讼的公民死亡，其近亲属可以提起诉讼。有权提起诉讼的法人或者其他组织终止，承受其权利的法人或者其他组织可以提起诉讼。

2. 进一步明确被告资格。

公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，作出行政行为的行政机关是被告。经复议的案件，复议机关决定维持原行政行为的，作出原行政行为的行政机关和复议机关是共同被告；复议机关改变原行政行为的，复议机关是被告。复议机关在法定期限内未作出复议决定，公民、法人或者其他组织起诉原行政行为的，作出原行政行为的行政机关是被告；起诉复议机关不作为的，复议机关是被告。两个以上行政机关作出同一行政行为的，共同作出行政行为的行政机关是共同被告。行政机关委托的组织所作的行政行为，委托的行政机关是被告。行政机关被撤销或者职权变更的，继续行使其职权的行政机关是被告。

3. 增加诉讼代表人制度。

修改前的《行政诉讼法》规定了共同诉讼，但未规定诉讼代表人制度。为了提高司法效率，增加规定：当事人一方人数众多的共同诉讼，可以由当事人推选代表人进行诉讼。代表人的诉讼行为对其所代表的当事人发生效力，但代表人变更、放弃诉讼请求或者承认对方当事人的诉讼请求，应当经被代表的当事人同意。

4. 细化第三人制度。

修改前的《行政诉讼法》有关第三人的规定较为原则。实践中，行政诉讼涉及第三方利益的情形逐渐增多，完善第三人制度有利于解决行政争议。增加规定：公民、法人或者其他组织同被诉行政行为有利害关系但没有提起诉讼，或者同案件处理结果有利害关系的，可以作为第三人申请参加诉讼，或者由人民法院通知参加诉讼。人民法院判决第三人承担义务或者减损第三人权益的，第三人有权依法提起上诉。

五、关于完善证据制度

修改前的《行政诉讼法》有关证据的规定较为简单，总结现行做法，作如下补充修改：

1. 明确被告逾期不举证的后果。

针对被告不举证或者拖延举证的情况，增加规定：被告不提供

或者无正当理由逾期提供证据，视为没有相应证据。但是，被诉行政行为涉及第三人合法权益，第三人提供证据的除外。

2. 完善被告的举证制度。

为了查明事实，增加规定：被告在作出行政行为时已经收集了证据，但因不可抗力等正当事由不能提供的，经人民法院准许，可以延期提供。原告或者第三人提出了其在行政处理程序中没有提出的理由或者证据的，经人民法院准许，被告可以补充证据。

3. 明确原告的举证责任。

修改前的《行政诉讼法》没有规定原告的举证责任。但在有些情况下，如果原告不举证，就难以查清事实，作出正确的裁判。因此，需要原告承担一定的举证责任，增加规定：在起诉被告不履行法定职责的案件中，原告应当提供其向被告提出申请的证据。但有下列情形之一的除外：（1）被告应当依职权主动履行法定职责的；（2）原告因正当理由不能提供证据的。在行政赔偿、补偿的案件中，原告应当对行政行为造成的损害提供证据。因被告的原因导致原告无法举证的，由被告承担举证责任。

4. 完善人民法院调取证据制度。

为了规范人民法院依申请调取证据行为，增加规定：与本案有关的下列证据，原告或者第三人不能自行收集的，可以申请人民法院调取：（1）由国家机关保存而须由人民法院调取的证据；（2）涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的证据；（3）确因客观原因不能自行收集的其他证据。

5. 明确证据的适用规则。

为了规范证据使用，增强判决的公正性和说服力，增加规定：证据应当在法庭上出示，并由当事人互相质证。对涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的证据，不得在公开开庭时出示。人民法院应当按照法定程序，全面、客观地审查核实证据。对未采纳的证据应当在裁判文书中说明理由。以非法手段取得的证据，不得作为认定案件事实的根据。

六、关于完善民事争议和行政争议交叉的处理机制

有些行政行为引起的争议，往往伴随着相关的民事争议。这两类争议依照《行政诉讼法》和《民事诉讼法》分别立案，分别审理，浪费了司法资源，有的还导致循环诉讼，影响司法效率，不利于保护当事人的合法权益。根据实践中行政争议与相关民事争议一并审理的做法，增加规定：在涉及行政许可、登记、征收、征用和行政机关对民事争议所作的裁决的行政诉讼中，当事人申请一并解决相关民事争议的，人民法院可以一并审理。在行政诉讼中，人民法院认为行政案件的审理需以民事诉讼的裁判为依据的，可以裁定中止行政诉讼。

七、关于完善判决形式

修改前的《行政诉讼法》规定了维持判决、撤销判决、履行判决和变更判决等四类判决形式。这些判决形式已不能完全适应审判实际需要，应予修改完善。

1. 以判决驳回原告诉讼请求代替维持判决。

根据审判实际需要，规定：行政行为证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序的，或者原告申请被告履行法定职责或者给付义务理由不成立的，人民法院判决驳回原告的诉讼请求。

2. 增加给付判决。

根据审判实际需要，规定：人民法院经过审理，查明被告依法负有给付义务的，判决被告履行给付义务。

3. 增加确认违法或者无效判决。

根据审判实际需要，规定：行政行为有下列情形之一的，人民法院判决确认违法，但不撤销行政行为：（1）行政行为依法应当撤销，但撤销会给国家利益、社会公共利益造成重大损害的；（2）行政行为程序轻微违法，但对原告权利不产生实际影响的。

行政行为有下列情形之一的，不需要撤销或者判决履行的，人民法院判决确认违法：

（1）行政行为违法，但不具有可撤销内容的；（2）被告改变原违法行政行为，原告仍要求确认原行政行为违法的；（3）被告不履行

行或者拖延履行法定职责，判决履行没有意义的。

行政行为有实施主体不具有行政主体资格或者没有依据等重大且明显违法情形，原告申请确认行政行为无效的，人民法院判决确认无效。

4. 扩大变更判决范围。

根据审判实际需要，规定：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，人民法院可以判决变更。人民法院判决变更，不得加重原告的义务或者减损原告的权益。但利害关系人同为原告，且诉讼请求相反的除外。

八、关于增加简易程序

修改前的《行政诉讼法》未规定简易程序。增加简易程序，有利于提高审判效率，降低诉讼成本。总结现行做法，增加规定：人民法院审理下列第一审行政案件，认为事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的，可以适用简易程序：（1）被诉行政行为是依法当场作出的；（2）案件涉及款额二千元以下的；（3）属于政府信息公开案件的。除上述规定以外的第一审行政案件，当事人各方同意适用简易程序的，可以适用简易程序。发回重审、按照审判监督程序再审的案件不适用简易程序。

适用简易程序审理的行政案件，由审判员一人独任审理，并应当在立案之日起四十五日内审结。

人民法院在审理过程中，发现案件不宜适用简易程序的，裁定转为普通程序。

九、关于加强人民检察院对行政诉讼的监督

最高人民检察院对各级人民法院已经发生法律效力的判决、裁定，上级人民检察院对下级人民法院已经发生法律效力的判决、裁定，发现有本法第九十一条规定情形之一，或者发现调解书损害国家利益、社会公共利益的，应当提出抗诉。

地方各级人民检察院对同级人民法院已经发生法律效力的判决、裁定，发现有本法第九十一条规定情形之一，或者发现调解书损害国家利益、社会公共利益的，可以向同级人民法院提出检察建

议，并报上级人民检察院备案；也可以提请上级人民检察院向同级人民法院提出抗诉。

各级人民检察院对审判监督程序以外的其他审判程序中审判人员的违法行为，有权向同级人民法院提出检察建议。

十、关于进一步明确行政机关不执行法院判决的责任

当前，行政机关不执行法院判决的问题仍较为突出。为增强法律规定的可执行性，增加规定：行政机关拒绝履行判决、裁定、调解书的，第一审人民法院可以采取下列措施：

(1) 对应当归还的罚款或者应当给付的款额，通知银行从该行政机关的账户内划拨；(2) 在规定期限内不履行的，从期满之日起，对该行政机关负责人按日处五十元至一百元的罚款；(3) 将行政机关拒绝履行的情况予以公告；(4) 向监察机关或者该行政机关的上一级行政机关提出司法建议。接受司法建议的机关，根据有关规定进行处理，并将处理情况告知人民法院；(5) 拒不履行判决、裁定、调解书，社会影响恶劣的，可以对该行政机关直接负责的主管人员和其他直接责任人员予以拘留；情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

法律要点	法 条	页 码
诉权	《行政诉讼法》第 2 条	第 4 页
行政诉讼受案范围	《行政诉讼法》第 12 条	第 14 页
受案范围的排除	《行政诉讼法》第 13 条	第 24 页
管辖	《行政诉讼法》第 14-24 条	第 26-39 页
原告资格	《行政诉讼法》第 25 条	第 40 页
被告资格	《行政诉讼法》第 26 条	第 42 页
诉讼第三人	《行政诉讼法》第 29 条	第 47 页
法定代理人	《行政诉讼法》第 30 条	第 49 页
委托代理人	《行政诉讼法》第 31 条	第 51 页
证据种类	《行政诉讼法》第 33 条	第 53 页
补充证据	《行政诉讼法》第 36、39 条	第 58、62 页
举证责任	《行政诉讼法》第 34、38 条	第 56、61 页
证据保全	《行政诉讼法》第 42 条	第 65 页
证据适用规则	《行政诉讼法》第 43 条	第 67 页
行政复议与行政诉讼的关系	《行政诉讼法》第 44 条	第 68 页
起诉期限	《行政诉讼法》第 46 条	第 70 页
起诉条件、方式	《行政诉讼法》第 49-50 条	第 73-76 页
登记立案	《行政诉讼法》第 51 条	第 68 页
公开审理原则	《行政诉讼法》第 54 条	第 77 页
回避	《行政诉讼法》第 55 条	第 82 页
拒不到庭或中途退庭	《行政诉讼法》第 58 条	第 87 页
妨害行政诉讼强制措施	《行政诉讼法》第 59 条	第 88 页
调解	《行政诉讼法》第 60 条	第 91 页

法律要点	法 条	页 码
撤诉	《行政诉讼法》第 62 条	第 94 页
审理依据	《行政诉讼法》第 63 条	第 95 页
裁判文书公开	《行政诉讼法》第 65 条	第 97 页
第一审普遍程序	《行政诉讼法》第 67-81 条	第 99-116 页
简易程序	《行政诉讼法》第 82-84 条	第 117-119 页
上诉	《行政诉讼法》第 85 条	第 120 页
第二审程序	《行政诉讼法》第 86-89 条	第 121-123 页
审判监督程序	《行政诉讼法》第 90-93 条	第 124-130 页
执行	《行政诉讼法》第 94-96 条	第 131-134 页
诉讼费用	《行政诉讼法》第 102 条	第 140 页

中华人民共和国行政诉讼法解读与应用

第一章 总 则	003
第一条 立法目的	003
[公正、及时审理行政案件]	003
第二条 诉 权	004
[行政行为]	004
[法律、法规、规章授权的组织]	005
第三条 行政机关负责人出庭应诉	006
[依法受理]	006
[依法应诉]	006
第四条 独立行使审判权	007
[人民法院依法独立行使审判权原则]	007
第五条 以事实为根据，以法律为准绳原则	008
1. 如何做到“以事实为依据”？	008
第六条 合法性审查原则	009
[合法性审查原则的两层含义]	009
第七条 合议、回避、公开审判和两审终审原则	009
[合议制度]	009
[回避制度]	010