



最高法院法官逐条注释书系

Interpretation on New Administrative Litigation Law

新行政诉讼法 逐条注释

梁凤云 / 编著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



最高法院法官逐条注释书系

Interpretation on New Administrative Litigation Law

新行政诉讼法 逐条注释

梁凤云 / 编著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

新行政诉讼法逐条注释/ 梁风云编著. —2 版. —北京:
中国法制出版社, 2017. 1
ISBN 978 - 7 - 5093 - 7776 - 5

I. ①新… II. ①梁… 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 010143 号

策划编辑: 周琼妮 (zqn - zqn@126. com)

责任编辑: 周琼妮、程思

封面设计: 杨泽江

新行政诉讼法逐条注释

XINXINGZHENG SUSONGFA ZHUTIAO ZHUSHI

编著/梁风云

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 毫米×1230 毫米 32 开

版次/2017 年 2 月第 2 版

印张/27.5 字数/835 千

2017 年 2 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 7776 - 5

定价: 98.00 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: 010 - 66033393

值班电话: 010 - 66066620

传真: 010 - 66031119

编辑部电话: 010 - 66067023

邮购部电话: 010 - 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)



谨以此书献给为制定行政诉讼法
做出卓越贡献的行政立法研究组

► 作者简介

梁风云 山西孟县人，1974年生，中国政法大学法学硕士、博士，最高人民法院行政审判庭审判长，高级法官，中国行政法学会理事，中国行政法学会行政诉讼专业委员会常任委员，中国政法大学公法与治理研究中心研究员，西南政法大学兼职教授，首都师范大学政法学院客座教授。2001年毕业分配至最高人民法院工作，承办最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》、《关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》等多部司法解释、请示批复答复的起草和制定工作，全程参与行政诉讼法修改，为最高人民法院行政诉讼法建议稿和新行政诉讼法司法解释执笔人。

个人专著有：《新行政诉讼法讲义》、《行政诉讼判决研究》、《行政公产研究》、《行政诉讼判决之选择适用》、《最高人民法院行政诉讼批复答复释解与应用》（法律适用卷/起诉受理卷/诉讼程序卷）、《行政诉讼法逐条注释》等十余部。合著有：《行政诉讼法理论与实务》、《国家赔偿法理论与实务》、《国家赔偿法教程》、《现行有效行政诉讼司法解释解读应用》、司法部律师资格考试指定教材《行政法学》等四十余部。在《中国法学》、《法学研究》、《比较法研究》、《行政法论丛》、《行政法学研究》、《公法研究》、《人民司法》、《法律适用》、《学习时报》等刊物上发表学术论文一百余篇。

序 言

与正义同行

正如我在初版中所说，本书是一本奉献给民众和司法实务者的书籍。行政诉讼法是保障人权、监督政府的基本法律。我期待用通俗易懂、浅显准确的语言，将中国行政诉讼法的基本精神传达给普罗大众亿万生灵。我希望和大家一起分享行政诉讼法的良法美意，传递行政诉讼法的公道人心。从读者各方面的反映来看，这一目的已经基本达到，大家对本书也给予了支持和肯定。本书于2014年初版。出版之后，立法机关对行政诉讼法作了首次修改。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，这次修法不亚于一次立法。新行政诉讼法进一步扩大了保障人权的范围，进一步强化了监督政府的力度，字句中饱含朴素的民本主义，段落中浸润着坚定的法治精神。由此，初版的修订显得非常迫切。中国法制出版社周琼妮女士动议抓紧修改，几番提醒。由于工作繁忙，业余时间也被工作挤占。所以，走走停停，零敲碎打，延宕至今，实在抱歉之至。在此，我需要向聪慧、认真、负责的周琼妮女士表示感谢。

本次行政诉讼法修改，条文从原来的 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。我在初版中说过，中国行政诉讼法的系统性和逻辑性非常强，修改一处，就会引起一系列的改动。因此，本书的修订必然是一个艰巨任务。但本书修订幅度之大，还是超过了我最初的设想。我想，有必要就本书修订的有关部分作几点说明：（壹）重点阐述新行政诉讼法的修改条文。新法增加了“解决行政争议”立法宗旨、行政机关负责人出庭应诉制度、行政复议机关共同被告、规范性文件附带审查、一并审理民事争议等制度，在受案范围、管辖、当事人、审理程序、简易程序、证据制度、裁判等方面，均有重大修改。对于新法增加的内容，我根据参与行政诉讼法修改的经历，对有关内容的制定背景、条文理解等作了阐述；对于修改的内容，着重分析司法实践中出现的问题，对相关条文的崭新含义作了阐述；对于特别重大的制度创举，作了比较充分的介绍，以助理解。（贰）详细阐述新行政诉讼法司法解释的相关内容。为了正确理解和适用新行政诉讼法，最高人民法院适时制定了适用行政诉讼法的司法解释，并与新法同步实施。这部司法解释对立案登记、行政机关负责人出庭应诉、复议机关作共同被告、行政协议、一并审理民事争议、规范性文件附带审查、课予义务判决、一般给付判决、再审程序、新旧法衔接等十个方面的内容作了细化规定。在本书中，我将回溯和展示制定过程中的主要争论、考虑角度和制度选择，以便读者理解把握。（叁）适时补充相关司法文书。在新行政诉讼法和司法解释实施的同时，最高人民法院发布了《行政诉讼文书样式（试行）》。我将原有的行政诉讼文书进行检录后，增加了最新的行政诉讼文书样式，便于行政审判法官和行政诉讼当事人参考使用。（肆）甄别原有司法解释和批复答复。多年来，最高人民法院根据行政诉讼法的规定，制定了一系列的司法解释，作出了数量不菲的批复答复。这些内容是中国行政诉讼制度不可或缺的重要内容。由于法律的修改，这些司法解释文件的适用问题，需要区别对待。特别是与新法和新司法解释不一致的地方，有必要指出并明确其适用效力。在最高人民法院公告废止相关司法解释文件之前，与新法和司法解释不抵触的部分，仍得继续适用。就视野、精力所及的范

围，我尽力爬梳，勉力探求，提出了一些个人意见，稍嫌不足，供各位在司法实践中参考。

我和最高人民法院的同仁一道，全程参与了行政诉讼法的修改工作。最高人民法院的行政诉讼法建议稿受到了学术界和实务界的广泛支持，受到了立法机关的高度重视，许多意见和建议上升为法律条文。作为行政诉讼法修改小组成员，我因做了一些微不足道的具体工作，也忝立三等功。回顾修法过程，期间的观点争鸣、火花碰撞、回合往来、林林总总，用文字，用语言，永远无法完整记录。在随后的岁月里，我将继续整理在修法过程中的宝贵所得，继续探求新行政诉讼法的博大精深，继续完善对行政诉讼法的粗浅体会。

这部民告官的法律，写满人民权利，愈加迸发出民本主义的夺目光辉；遏止越权滥权，愈加体现出中国特色的法治精髓，惟愿法立礼就，法行俗成。

梁风云

二〇一七年一月一日于著封斋

第一版代序

守护我们的法律

法律，是人民制定的，当然要为民所用。假如法律只有法官和律师才懂、才用，人民不懂、不用，那么法律就成为少数人的奢侈品。法治是世道人心，是致良知的事业，如果把法治践踏为工具抓手，则只会紊乱世道隳突人心。只有把法律植根于人民，植根于人心，法律才能成为全民的信仰。多年来，我一直想做这样的工作——把法律规定用通俗易懂、浅显准确的语言阐述给民众。但是，由于繁忙的工作和其他写作任务，一直没有着手。今年九月份，中国法制出版社的编辑周琼妮女士约我写作这样一本书，所见略同，我就欣然答应了。

在写作过程中，最初的想法是对行政诉讼法法条运用简单语句进行逐条阐释，后来我感觉如果仅仅平铺直叙，预定的写作目标并不能达到。行政诉讼法条文共计七十五条，其内容含量较小，不能全面、客观、真实地反映中国行政诉讼制度的发展水平。中国行政诉讼制度，不仅包括行政诉讼法，还包括其他法律（如国家赔偿法、行政复议法、行政许可法、行政处罚法等）的

相关内容；不仅包括法律条文，还包括了最高人民法院的司法解释、司法批复；不仅包括法律规范条文，还包括司法政策等等。在我负责编辑的《行政执法与行政审判》、《行政审判指导》、《最高人民法院司法解释汇编》和《最高人民法院裁判汇编》等书籍中，汇集着大量的行政诉讼规则，这些规则虽然表现形式不同、效力不同，但都已经成为中国行政诉讼制度不可分割的一部分。但是，这些书籍册数较多，内容浩繁，查找和携带不易。有的法官曾经建议我精编一本较为全面的、实用性强的行政审判手册，便于查询、理解和携带。基于以上考虑，我决定对本书进行全面调整，只要是具有行政诉讼规则意义的内容，都一概吸纳。

大陆法系的国家和地区，对于法律条文的逐条释义，历来属于法界盛举，学界共襄，郑重其事。其主编或者著者往往是学界耆宿。例如，我国台湾地区行政法泰斗翁岳生主编《行政诉讼法逐条释义》、蔡震荣等著的《行政罚法逐条释义》、日本行政法泰斗室井力主编的《日本行政程序法逐条注释》等。这些法条释义，内容丰实、逻辑合理，除了法条本身之外，往往附注了学界观点、司法判决、裁判要旨、司法部门会议决议和座谈会纪要等，网罗殆尽，不遗余力。这些书籍往往被视为实务界和学术界的必备书籍，随身携带和检录，成为其法律生活的一部分。说实话，我心想往之，心动不已，心情惶惑。想往其盛事，惶惑已能为。

我是以一个工匠的心态写作的，既要保证常人易懂，又要注意语言准确，还要注意操作简单。我深信二十余年的行政法研习，十余年的行政审判实践，断可切研出百姓关注、实务急需且有用的部分。除了行政诉讼法条文之外，有关行政诉讼的规范性文件亦须择要选录。例如，行政诉讼法脱胎于民事诉讼法，有必要选录相关参照民事诉讼法的内容；行政诉讼法涉及行政处罚、行政许可、行政强制，有必要选录相关单行法律的内容；行政诉讼法涉及行政赔偿的部分，选录国家赔偿法。最高人民法院制定的关于执行行政诉讼法的司法解释、行政诉讼证据、政府信息公开案件、行政许可案件、房屋登记案件、农村集体土地行政案件等几部重要的长项司法解释，内容极为重要，我作了全文抄录和逐条释义。最高人民法院的司法批复择要选录，有

的司法批复还属于编号为“法释”的司法解释。对于司法批复的内容意义清晰的，不再作进一步注释。司法批复中还有一些是最高人民法院行政审判庭发布的答复，虽然不是司法解释，但是代表了最高人民法院的意见，具有一定的规范意义。此外，最高人民法院还发布了一些意见、座谈会纪要、领导讲话，这些文件一般称为司法文件和司法政策，对于办理案件亦有一定的指导意义，亦抄录于后。最后，为了方便法官和当事人撰写法律文书，本书附录了司法文书样式。

本书采取了编著的形式。编的部分大约是法条和权威解释；著的部分则是自己的观点。我在写作时，不可避免地带有自己的观点，但我尽量避免以自己的观点替代权威观点。我的观点曾经在我以前的著作中阐述过，有兴趣的读者可以作进一步的延伸阅读。在选择参考书目时，我注重选择那些权威的、学术界高度认可的书籍，以便准确全面地阐释立法原意。本书的编排分为以下几个部分：（壹）条文及其立法要点注释。我选取的参考书是胡康生主编的《行政诉讼法释义》（北京师范学院出版社1989年版）和黄杰主编的《行政诉讼法释论》（中国人民公安大学出版社1989年版）。这两本书是行政诉讼法释义的必读书。当然，对于参考书目中没有涉及的比较重要的内容，我做了补充阐释；对于当时没有关注而在当前行政诉讼中已经发展的内容，我做了全新阐释。（贰）相关法律文件。相关法律文件主要是民事诉讼法、国家赔偿法、行政处罚法、行政复议法、行政许可法、行政强制法。这些法律文件本身作为行政诉讼法的参考或者注释内容存在，本书不作注释。（叁）司法解释及其逐条注释。对于司法解释的注释，我主要参考最高人民法院行政审判庭编著的书籍和最高人民法院行政审判庭法官（包括我自己）的著作。由于我参与了绝大多数司法解释的起草、论证和编撰释义的工作，相关内容比较熟悉，阐述得也相对详细和丰满一些。（肆）司法批复及其注释。我曾经针对行政诉讼批复答复写作了三卷本的专著，对于批复答复进行了深入的探讨，本部分内容基本上以此为蓝本，并作了大量的删繁就简。为了保证注释准确，个别内容参考了一些批复答复承办法官撰写的理解适用文章。（伍）司法文件和司法政策。对行政审判指导文件、领导讲话等，我只节取

条文对应的相关内容。(陆)行政审判指导判例。指导判例的来源主要是《最高人民法院公报》和最高人民法院行政审判庭编辑的《中国行政审判案例》。前者的权威性毋庸置疑,后者经过了最高人民法院行政审判庭审判长联席会议讨论,具有一定的指导意义。上述判例中没有裁判要旨的,本书对裁判要旨进行了提炼;有裁判要旨但是内容较多的,本书进行了节略。(柒)司法文书。司法文书主要以最高人民法院发布的行政诉讼文书样式为准,同时参考了民事诉讼文书的样式。

目前,行政诉讼法正在修改过程中,最高立法机关和最高司法机关对此极为重视。我们在研究和修订1989年制定的行政诉讼法时,深深感受到这是一部蕴含着伟大的民本意识、伟大的民主精义和伟大的民生关怀的优良法律。这一部法律条文简约,但字字珠玑;内容单薄,但空间博大。其逻辑性之强,达到了只要改动一处,就需要改动其他几处的地步。其立法质量由此可见一斑!在研究过程中,我们不时感叹立法质量之精邃优良,不时感佩于参与立法人士之远见卓识,不时感动于第一代行政法学人之无私奉献!我不揣冒昧,野人献曝,把本书献给那些为这部法律作出卓越贡献的行政立法研究组成员们!①

这是用来保护我们的法律,请细读、精研、信仰和守护她!

梁风云

二〇一三年十二月十二日于著封斋

① 1986年10月4日,全国人大常委会法制工作委员会行政立法研究组在人民大会堂成立。研究组正式成员有十四位:组长江平,副组长罗豪才、应松年,其余成员为朱维究、姜明安、肖峒、高帆、费宗祎、张耀宗、方彦、张焕光、王向明、皮纯协 and 郭阳;陶希晋和龚祥瑞为顾问。

凡 例

1. 【立法·要点注释】：全国人大常委会法制工作委员会民法室撰写的行政诉讼法条文说明摘要。

2. 【注释】：在司法解释、司法批复和司法答复的条文之后，对所涉及条文的简要说明。

3. 【司法文件】：最高人民法院下发的除司法解释、司法批复和司法答复之外的指导性文件。例如，《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》、《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》。

4. 【司法文书】：有关行政诉讼的法律文书。例如，行政判决书、行政裁定书、起诉状、答辩状、有关证据的文书等。

5. 【司法政策】：最高人民法院大法官讲话等。

6. 【行政审判指导案例】：最高人民法院行政审判庭编辑的《中国行政审判案例》中，本书摘要的典型案例。

7. 【最高人民法院公报案例】：最高人民法院公报登载，本书摘要的行政审判指导案例。

8. 涉及法律、法规、规章的，均省略“中华人民共和国”字样并加书名号。例如，《中华人民共和国行政处罚法》简称为《行政处罚法》，《中华人民共和国政府信息公开条例》简称为《政府信息公开条例》。

9. 涉及司法解释、司法批复、司法答复和司法文件的，均附文号与发布日期。例如《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》（法释〔2011〕17号，20110729）。

10. 《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》。

11. 《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《适用解释》。

12. 《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》。

13. 《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》。