

注释本·行政诉讼法（附最新司法解释）

中华人民共和国
行政诉讼法

Administrative Procedure Law
of the People's Republic of China

注释本

非外借



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国 行政诉讼法

注释本

Administrative Procedure Law
of the People's Republic of China



法律出版社

LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国行政诉讼法注释本:附最新司法解释 / 法律出版社法规中心编. —2 版. —北京:法律出版社,2015.9(2017.3 重印)

(法律单行本注释本系列)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8490 - 9

I. ①中… II. ①法… 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(2015)第 230141 号

©法律出版社·中国

责任编辑/麦 锐

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/北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/850 毫米×1168 毫米 1/32

印张/9.875 字数/250 千

版本/2015 年 9 月第 2 版

印次/2017 年 3 月第 3 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779

举报维权邮箱/ jbwq@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、子公司销售电话:

统一销售客服/400 - 660 - 6393

第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85330678 重庆分公司/023 - 67453036

上海分公司/021 - 62071010/1636 深圳分公司/0755 - 83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 8490 - 9

定价:21.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑出版说明

当今社会,法律发挥的作用越来越大,涉及社会生活的方方面面。然而,晦涩的专业术语,艰深的法律理论,庞杂的立法体系,这些法律与生俱来的特点,却都成为了读者理解、掌握法律的障碍。

为了解决这个矛盾,本社特组织编辑出版了这套法律注释本系列丛书。除了法律文本为权威标准文本外,还最大限度地突出了本套书的实用性与易用性,本套书有以下特点:

(1) **专业人员编写**。本丛书皆由相关法律专家编写,内容准确,并力求语言通俗,使普通大众读者能更轻松地理解法律精神,掌握法律政策;

(2) **法律适用提要**。每本书都由相关法律专家撰写该法的适用提要,帮助读者对每一个法的背景、概况有更全面、深入的理解;

(3) **重点法条注释**。对重点法条进行条文注释,且每个条文都提炼出条文主旨,帮助读者准确理解法条内容;

(4) **相关配套规定**。书末附录一些较为重要的相关法律、法规和司法解释,使读者在使用中更为方便、实用。

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

另,为方便查阅,我们根据每条及其条文主旨制作了目录,其中加“*”号的表示重点条目,并在正文中附有条文注释。

本书不足之处,恳请读者批评指正。

法律出版社法规中心

2015年10月

《中华人民共和国行政诉讼法》 适用提要

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的影响,法律实施以来,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、依法行政,推进法治国家、法治政府、法治社会建设的新要求,有必要对行政诉讼法予以修改完善。

按照党的十八届三中全会、四中全会精神和各方面的意见,修改工作着重把握以下几点:一是维护行政诉讼制度的权威性,针对现实中的突出问题,强调依法保障公民、法人和其他组织的诉讼权利;二是坚持我国行政诉讼制度的基本原则,保障人民法院依法独立行使审判权,畅通公民、法人和其他组织寻求司法救济的渠道,通过有效化解行政争议来维护他们的合法权益;三是坚持从实际出发,循序渐进,逐步完善;四是总结行政审判实践的经验,把经实

实践证明的有益经验上升为法律。经与最高人民法院、国务院法制办公室等方面沟通协商、反复研究,在充分论证并取得基本共识的基础上,提出了行政诉讼法修正案(草案),于2013年12月提请十二届全国人大常委会第六次会议进行初审,而后分别于2014年8月、10月经十二届全国人大常委会第十次、第十一次会议进行二审和二审,于2014年11月1日最终获得审议通过。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完善管辖、诉讼参与人、诉讼程序等方面进一步完善了行政诉讼制度,更好地发挥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,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具有重要的意义。

本次修改后,应着重注意以下新内容:

一、保障当事人的诉讼权利

本法从五个方面完善对当事人的诉权保护:(1)明确人民法院和行政机关应当保障当事人的起诉权利。(新法第三条)(2)扩大受案范围。将行政机关侵犯公民、法人或者其他组织依法享有的土地、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,行政机关侵犯农村土地承包经营权,行政机关违法集资、征收征用财产、摊派费用,行政机关没有依法支付最低生活保障待遇或者社会保险待遇等纳入受案范围。(新法第十二条)(3)明确可以口头起诉,方便当事人行使诉权。(新法第五十条)(4)强化受理程序约束。作出以下规定:一是强调人民法院在接到符合起诉条件的起诉状时,应当登记立案。二是对当场不能判定是否符合起诉条件的,应当在七日内决定是否立案。三是不符合起诉条件的,作出不予立案的裁定,裁定书应当载明不予受

理的理由。原告对裁定不服的,可以提起上诉。四是人民法院在七日内既不立案,又不作出不予立案裁定书的,当事人可以向上一级人民法院起诉。上一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。(新法第五十一、五十二条)(5)明确人民法院的相应责任。规定对于不接收起诉状、接收起诉状后不出具书面凭证,以及不一次性告知当事人补正起诉状内容的,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。(新法第五十一条)

二、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:一是对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。二是经最高人民法院批准,高级人民法院可以确定若干人民法院跨行政区域管辖行政案件。(新法第十五、十八条)

三、完善诉讼参加人制度

1. 明确原告资格。明确规定: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,有权作为原告提起诉讼。(新法第二十五条)

2. 进一步明确被告资格。根据实践需要,增加规定:一是经复议的案件,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。二是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。三是行政机关职权变更的,继续行使其职权的行政机关是被告。(新法第二十六条)

3. 增加诉讼代表人制度。旧法规定了共同诉讼,但未规定诉讼代表人制度。为了提高司法效率,参照民事诉讼法,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。(新法第二十八条)

4. 细化第三人制度。新法增加规定: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。人民法院判决承担义务或者减损其权益的第三人,有权依法提起上诉。(新法第二十九条)

四、完善证据制度

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。(新法第三十四条)

2. 完善被告的举证制度。为了查明事实,增加规定:在两种情形下,经人民法院准许,被告可以延期提供或补充证据:一是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;二是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。(新法第三十六条)

3. 明确原告的举证责任。旧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:在起诉被告未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。在行政赔偿和行政机关依法给予补偿的案件中,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。(新法第三十八条)

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:一是由国家机关保存而须由人民法院调取的证据;二是涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的证据;三是确因客观原因不能自行收集的其他证据。(新法第四十一条)

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。(新法第四十三条)

五、完善民事争议和行政争议的交叉处理机制

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:一是在涉及行政许可、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。二是在行政诉讼中,人民法院认为行政案件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。(新法第六十一条)

六、完善判决形式

旧法规定了维持判决、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的实际需要,已作如下修改完善:

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,增加规定:行政行为证据确凿,适用法律、法规正确,符合法定程序的,或者原告要求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。(新法第六十九条)

2. 增加给付判决。根据审判实际需要,增加规定: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。(新法第七十三条)

3. 增加确认违法或者无效判决。根据审判实际需要,规定在六种情形下,人民法院判决确认行政行为违法或者无效:一是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;二是行政行为程序轻微违法,但对原告权利不产生实际影响;三是行政行为违法,但不具有可撤销内容的;四是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;五是被告不履行或者拖延履行法定职责,判决履行没有意义的;六是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。同时还规定:人民法院判决确认行政行为违法或者无效的,可以同时判决责令被告采取补救措施,给原告造成损失的,依法判决被告承担赔偿责任。(新法第七十四、七十五、七十六条)

4. 扩大变更判决范围。根据审判实际需要,增加规定: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利益。但利害关系人同为原告,且诉讼请求相反的除外。(新法第七十七条)

七、增加简易程序

旧法未规定简易程序。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:人民法院审理事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的第一审行政案件,可以适用简易程序,一是被诉行政行为是依法当场作出的;二是案件涉及款额二千元以下的;三是属于政府信息公开案件的。此外,若当事人各方同意适用简易程序的第一审行政案件,也可以适用简易程序。发回重审、按照审判监督程序再审的案件不适用简易程序。同时规定,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。(新法第八十二、八十三条)

八、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:一是将行政机关拒绝履行判决、裁定、调解书的情况予以公告。二是拒不履行判决、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。(新法第九十六条)

最高人民法院 关于全面深化改革人民法院改革的意见^①

——人民法院第四个五年改革纲要(2014~2018)

法发〔2015〕3号

党的十八大从发展社会主义民主政治、加快建设社会主义法治国家的高度,作出了进一步深化司法体制改革的重要战略部署。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,确定了推进法治中国建设、深化司法体制改革的主要任务。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,将建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家作为全面推进依法治国的总目标,从科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等方面提出了一系列重大改革举措。人民法院司法改革正面临前所未有的重大历史机遇。为贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神,进一步深化人民法院各项改革,现制定《关于全面深化改革人民法院改革的意见》,并将之作为《人民法院第四个五年改革纲要(2014~2018)》贯彻实施。

^① 最高人民法院于2015年2月4日发布。

一、全面深化人民法院改革的总体思路

全面深化人民法院改革的总体思路是：紧紧围绕让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义的目标，始终坚持司法为民、公正司法工作主线，着力解决影响司法公正、制约司法能力的深层次问题，确保人民法院依法独立公正行使审判权，不断提高司法公信力，促进国家治理体系和治理能力现代化，到2018年初步建成具有中国特色的社会主义审判权力运行体系，使之成为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供强有力的司法保障。

二、全面深化人民法院改革的基本原则

全面深化人民法院改革应当遵循以下基本原则：

——坚持党的领导，确保正确政治方向。人民法院深化司法改革，应当始终坚持党的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，真正实现党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，确保司法改革始终坚持正确的政治方向。

——尊重司法规律，体现司法权力属性。人民法院深化司法改革，应当严格遵循审判权作为判断权和裁量权的权力运行规律，彰显审判权的中央事权属性，突出审判在诉讼制度中的中心地位，使改革成果能够充分体现审判权的独立性、中立性、程序性和终局性特征。

——依法推动改革，确保改革稳妥有序。人民法院深化司法改革，应当坚持以宪法法律为依据，立足中国国情，依法有序推进，实现重大改革于法有据，推动将符合司法规律和公正司法要求的改革举措及时上升为法律。

——坚持整体推进，强调重点领域突破。人民法院深化司法改革，应当着力解决影响司法公正、制约司法能力的深层次问题，破解体制性、机制性、保障性障碍，同时要分清主次、突出重点，以

问题为导向,确保改革整体推进。

——加强顶层设计,鼓励地方探索实践。人民法院深化司法改革,应当加强顶层设计,做好重大改革项目的统筹规划,注重改革措施的系统性、整体性和协同性,同时要尊重地方首创精神,鼓励下级法院在中央统一安排部署下先行先试,及时总结试点经验,推动制度创新。

三、全面深化人民法院改革的主要任务

(一) 建立与行政区划适当分离的司法管辖制度

建立中国特色社会主义审判权力运行体系,必须从维护国家法制统一、体现司法公正的要求出发,探索建立确保人民法院依法独立公正行使审判权的司法管辖制度。到2017年底,初步形成科学合理、衔接有序、确保公正的司法管辖制度。

1. 设立最高人民法院巡回法庭。最高人民法院设立巡回法庭,审理跨行政区划的重大民商事、行政等案件,确保国家法律统一正确实施。调整跨行政区划重大民商事、行政案件的级别管辖制度,实现与最高人民法院案件管辖范围的有序衔接。

2. 探索设立跨行政区划的法院。以科学、精简、高效和有利于实现司法公正为原则,探索设立跨行政区划法院,构建普通类型案件在行政区划法院受理、特殊类型案件在跨行政区划法院受理的诉讼格局。将铁路运输法院改造为跨行政区划法院,主要审理跨行政区划案件、重大行政案件、环境资源保护、企业破产、食品药品安全等易受地方因素影响的案件、跨行政区划人民检察院提起公诉的案件和原铁路运输法院受理的刑事、民事案件。

3. 推动设立知识产权法院。根据知识产权案件的特点和审判需要,建立和完善符合知识产权案件审判规律的专门程序、管辖制度和审理规则。

4. 改革行政案件管辖制度。通过提级管辖和指定管辖,逐步

实现易受地方因素影响行政案件由中级以上人民法院管辖。规范行政案件申请再审的条件和程序。

5. 改革海事案件管辖制度。进一步理顺海事审判体制。科学确定海事法院管辖范围,建立更加符合海事案件审判规律的工作机制。

6. 改革环境资源案件管辖制度。推动环境资源审判机构建设。进一步完善环境资源类案件的管辖制度。

7. 健全公益诉讼管辖制度。探索建立与检察机关提起的公益诉讼相衔接的案件管辖制度。

8. 继续推动法院管理体制改革。将林业法院、农垦法院统一纳入国家司法管理体系,理顺案件管辖机制,改革部门、企业管理法院的体制。

9. 改革军事司法体制机制。完善统一领导的军事审判制度,维护国防利益,保障军人合法权益,依法打击违法犯罪。

(二) 建立以审判为中心的诉讼制度

建立中国特色社会主义审判权力运行体系,必须尊重司法规律,确保庭审在保护诉权、认定证据、查明事实、公正裁判中发挥决定性作用,实现诉讼证据质证在法庭、案件事实查明在法庭、诉辩意见发表在法庭、裁判理由形成在法庭。到2016年底,推动建立以审判为中心的诉讼制度,促使侦查、审查起诉活动始终围绕审判程序进行。

10. 全面贯彻证据裁判原则。强化庭审中心意识,落实直接言词原则,严格落实证人、鉴定人出庭制度,发挥庭审对侦查、起诉程序的制约和引导作用。坚决贯彻疑罪从无原则,严格实行非法证据排除规则,进一步明确非法证据的范围和排除程序。

11. 强化人权司法保障机制。彰显现代司法文明,禁止让刑事在押被告人或上诉人穿着识别服、马甲、囚服等具有监管机构标识的服装出庭受审。强化诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的

知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度保障。完善律师执业权利保障机制,强化控辩对等诉讼理念,禁止对律师进行歧视性安检,为律师依法履职提供便利。依法保障律师履行辩护代理职责,落实律师在庭审中发问、质证、辩论等诉讼权利。完善对限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督,加强对刑讯逼供和非法取证的源头预防,健全冤假错案的有效防范、及时纠正机制。

12. 健全轻微刑事案件快速办理机制。在立法机关的授权和监督下,有序推进刑事案件速裁程序改革。

13. 完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度。明确被告人自愿认罪、自愿接受处罚、积极退赃退赔案件的诉讼程序、处罚标准和处理方式,构建被告人认罪案件和不认罪案件的分流机制,优化配置司法资源。

14. 完善民事诉讼证明规则。强化民事诉讼证明中当事人的主导地位,依法确定当事人证明责任。明确人民法院依职权调查收集证据的条件、范围和程序。严格落实证人、鉴定人出庭制度。发挥庭审质证、认证在认定案件事实中的核心作用。严格高度盖然性原则的适用标准,进一步明确法官行使自由裁量权的条件和范围。一切证据必须经过庭审质证后才能作为裁判的依据,当事人双方争议较大的重要证据都必须在裁判文书中阐明采纳与否的理由。

15. 建立庭审全程录音录像机制。加强科技法庭建设,推动庭审全程同步录音录像。建立庭审录音录像的管理、使用、储存制度。规范以图文、视频等方式直播庭审的范围和程序。

16. 规范处理涉案财物的司法程序。明确人民法院处理涉案财物的标准、范围和程序。进一步规范在刑事、民事和行政诉讼中查封、扣押、冻结和处理涉案财物的司法程序。推动建立涉案财物集中管理信息平台,完善涉案财物信息公开机制。