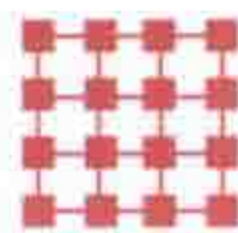




含最新修正
行政诉讼法



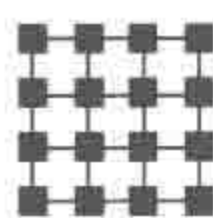
ADMINISTRATIVE PROCEDURE LAWS AND REGULATIONS
OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

行政诉讼 法律手册

条文 案例 范本 流程

四合一

法律出版社
LAW PRESS · CHINA



ADMINISTRATIVE PROCEDURE LAWS AND REGULATIONS
OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

行政诉讼 法律手册

法律出版社法规中心 编

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

行政诉讼法律手册 / 法律出版社法规中心编. — 2 版.

—北京:法律出版社, 2015. 5

ISBN 978 - 7 - 5118 - 7944 - 8

I. ①行… II. ①法… III. ①行政诉讼法—中国—手册 IV. ①D925.3 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 099616 号

©法律出版社·中国

责任编辑/周 洋

装帧设计/马 帅

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/固安华明印业有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/A5

印张/10.5 字数/560 千

版本/2016 年 1 月第 2 版

印次/2016 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:

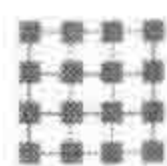
第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85388843 上海公司/021 - 62071010/1636

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 - 5118 - 7944 - 8

定价:28.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)



编辑前言

本书根据全国人民代表大会及其常务委员会公布的《中华人民共和国行政诉讼法》和《中华人民共和国行政复议法》，结合日常生活中的常见行政诉讼和行政复议法律问题，收集现行有效的相关法律、行政法规、司法解释和部门规章等规范性文件，并按照相关法律法规的章节条款予以分类整理，从而形成以下特点：

① **法律条文** 本书收集整理现行有效的相关法律、行政法规、司法解释、部门规章及其他规范性文件，内容涉及行政复议、行政诉讼、行政赔偿、律师服务等诸多行政诉讼法律问题。

② **典型案例** 本书结合常见行政诉讼法律问题编辑整理典型案例，内容涉及受案范围、管辖诉讼参加人、起诉与受理、证据、审理与判决、执行、法律适用和审判监督等常见行政诉讼法律问题。

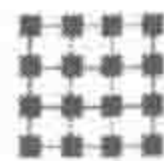
③ **文书范本** 本书收集整理行政复议申请书、行政起诉书、行政上诉状等文书范本，供广大读者在行政法律纠纷解决过程中参考，以提高防范法律风险、解决法律纠纷的能力。

④ **流程图表** 为便于读者充分了解行政诉讼程序，依法维护自身合法权益，本书还附录行政复议流程图、行政诉讼流程图（一审）和行政诉讼流程图（二审）等流程图表，为当事人诉讼维权提供程序方面的指引和参考。

本书旨在对条文、案例、范本、标准和流程等法律信息予以尽可能精要的汇编和整理，主要针对的读者是希望获得实际法律问题解决之道的当事人，以及希望在解释和适用特定法律条款方面得到快速指导的专业人士。

法律出版社法规中心

2015 年 12 月于北京



总 目 录

一、综合	1	⑧ 执行	210
二、行政复议	101	⑨ 法律适用	212
三、行政诉讼	148	⑩ 审判监督	220
① 一般规定	148	四、行政赔偿	243
② 受案范围	148	五、律师与法律援助	270
③ 管辖	159	① 律师	270
④ 诉讼参加人	162	② 法律援助	297
⑤ 起诉与受理	170	附录	304
⑥ 证据	173		
⑦ 审理与判决	200		

案例索引

- | | |
|---|---|
| 【案例1】 鲁信面粉有限公司诉山东省人民政府行政复议案 (139) | 【案例11】 张秋景诉鄄城县人力资源和社会保障局工伤认定案 (229) |
| 【案例2】 丰宁食品有限公司诉章丘市国税局行政不作为案 (139) | 【案例12】 仇树英诉平原县公安局行政处罚案 (230) |
| 【案例3】 朱某申请商标行政复议不予受理案 (140) | 【案例13】 丰宁食品有限公司诉章丘市国税局行政不作为案 (230) |
| 【案例4】 曾某不服《商标异议申请不予受理通知书》提出行政复议申请案 (140) | 【案例14】 马尼托瓦克(中国)租赁有限公司诉淄博市公安局交通警察支队车辆管理所行政登记案 (231) |
| 【案例5】 余穗珠诉海南省三亚市国土环境资源局案 (225) | 【案例15】 夏秀竹等人诉泰顺县政府移民安置176户案 (231) |
| 【案例6】 王宗利诉天津市和平区房地产管理局案 (226) | 【案例16】 陈炳忠等108人诉永嘉县政府履行水资源纠纷处理职责案 (232) |
| 【案例7】 张宏军诉江苏省如皋市物价局案 (227) | 【案例17】 塘下珍味楼酒店诉瑞安市工商局工商行政处罚案 (232) |
| 【案例8】 钱群伟诉浙江省慈溪市掌起镇人民政府案 (227) | 【案例18】 长春市绿园区某饮料厂诉榆树市质量技术监督局违法扣押物品及行政赔偿案 (264) |
| 【案例9】 北京某公司诉吉林省长白山保护开发区管理委员会房屋征收补偿决定案 (228) | 【案例19】 宋培岩诉青岛市市南区人民政府行政赔偿案 (264) |
| 【案例10】 于钦业诉高密市规划局规划行政许可案 (229) | 【案例20】 联友公共关系事务所诉瓯海区建设局行政赔偿案 (265) |

文书索引

- | | |
|--------------------------------|--------------------------------------|
| 行政复议委托书(适用于当事人为组织) (141) | 行政复议口头申请笔录(申请人为法人或其他组织) (145) |
| 行政复议委托书(适用于当事人为个人) (141) | 强制执行申请书(适用于行政复议机关无权执行范围) (145) |
| 法定代表人身份证明书 (142) | 行政起诉状 (232) |
| 行政复议代理人身份证明书 (142) | 行政诉讼答辩状 (233) |
| 第三人参加行政复议通知书 (143) | 行政上诉状 (234) |
| 行政复议申请书 (143) | 行政裁定书(二审准许或不准撤回上诉用) (235) |
| 行政复议口头申请笔录(申请人为公民) (144) | 行政裁定书(二审维持或撤销一审裁定 |

用).....	(236)	行政赔偿申请书	(265)
行政判决书(二审行政案件用)	(237)	行政赔偿调解书(一审行政赔偿案件用)	
行政申诉书	(239)		(266)
强制执行申请书(行政强制执行)	(241)		

图表索引

行政复议流程图	(147)	国家赔偿流程图	(269)
行政诉讼流程图	(242)	法律援助申请流程图	(303)

目 录

一、综 合

中华人民共和国行政诉讼法(2014. 11. 1 修正)	(1)
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)	(47)
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)	(57)
中华人民共和国行政许可法(2003. 8. 27)	(60)
中华人民共和国行政处罚法(2009. 8. 27 修正)	(68)
中华人民共和国行政强制法(2011. 6. 30)	(73)
中华人民共和国治安管理处罚法(2012. 10. 26 修正)	(81)
人民检察院民事行政抗诉案件办案规则(2001. 10. 11)	(92)
最高人民法院关于人民法院办理海峡两岸送达文书和调查取证司法协助案件的规定(2011. 6. 14)	(97)

二、行政复议

中华人民共和国行政复议法(2009. 8. 27 修正)	(101)
中华人民共和国行政复议法实施条例(2007. 5. 29)	(113)
国务院办公厅关于国务院行政复议案件处理程序若干问题的通知(2001. 5. 14)	(119)
最高人民法院关于适用《行政复议法》第三十条第一款有关问题的批复(2003. 2. 25)	(120)

最高人民法院行政审判庭关于谭永智不服甘肃省人民政府房产登记行政复议决定请示案的答复(2011. 7. 12)	(120)
国务院法制办关于印发《行政复议法律文书示范文本》的通知(2008. 6. 4)	(126)

典型案例

【案例1】 鲁信面粉有限公司诉山东省人民政府行政复议案	(139)
【案例2】 丰宁食品有限公司诉章丘市国税局行政不作为案	(139)
【案例3】 朱某申请商标行政复议不予受理案	(140)
【案例4】 曾某不服《商标异议申请不予受理通知书》提出行政复议申请案	(140)

文书范本

行政复议委托书(适用于当事人为组织)	(141)
行政复议委托书(适用于当事人为个人)	(141)
法定代表人身份证明书	(142)
行政复议代理人身份证明书	(142)
第三人参加行政复议通知书	(143)
行政复议申请书	(143)
行政复议口头申请笔录(申请人为公民)	(144)
行政复议口头申请笔录(申请人为法人或其他组织)	(145)
强制执行申请书(适用于行政复议机关无权执行范围)	(145)

流程图表

行政复议流程图	(147)
---------------	---------

三、行政诉讼

① 一般规定

最高人民法院关于如何执行《最高人民

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》第四十二条规定的请示的答复(2002.8.2) (148)

最高人民法院行政审判庭关于对如何理解《关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释》第四十一条、第四十二条规定的请示的答复(2008.3.17) (148)

②受案范围

最高人民法院关于规范行政案件案由的通知(2004.1.14) (148)

最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定(2009.12.14) (151)

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(2002.8.27) (152)

最高人民法院关于审理商标授权确权行政案件若干问题的意见(2010.4.20) (153)

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(2011.7.29) (156)

最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定(2011.8.7) (158)

最高人民法院关于行政机关根据法院的协助执行通知书实施的行政行为是否属于人民法院行政诉讼受案范围的批复(2004.7.13) (159)

③管辖

最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的规定(2008.1.14) (159)

最高人民法院关于铁路运输法院案件管辖范围的若干规定(2012.7.17) (160)

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(2001.2.16) (161)

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(2002.1.30) (161)

④诉讼参加人

最高人民法院关于依法保护行政诉讼当事人诉权的意见(2009.11.9) (162)

最高人民法院关于诉商业银行行政处罚

案件的适格被告问题的答复(2003.8.8) (163)

最高人民法院关于土地实际使用人对行政机关出让土地的行为不服可否作为原告提起诉讼问题的答复(2005.6.3) (166)

最高人民法院行政审判庭关于婚姻登记行政案件原告资格及判决方式有关问题的答复(2005.10.8) (169)

最高人民法院行政审判庭关于地方国有资产监督管理委员会是否可以作为行政诉讼被告问题的答复(2009.8.4) (169)

⑤起诉与受理

最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定(2015.4.15) (170)

最高人民法院关于对“当事人以卫生行政部门不履行法定职责为由提起行政诉讼人民法院应否受理”的答复(1995.6.14) (171)

最高人民法院关于人民检察院提出抗诉按照审判监督程序再审维持原裁判的民事、经济、行政案件,人民检察院再次提出抗诉应否受理问题的批复(1995.10.6) (172)

最高人民法院关于当事人不服教育行政部门对适龄儿童入学争议作出的处理决定可否提起行政诉讼的答复(1998.8.11) (172)

最高人民法院关于人民法院是否受理乡政府申请执行农民承担村提留、乡统筹款行政决定案件的复函(1998.11.16) (172)

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(2003.11.26) (172)

最高人民法院行政审判庭关于对当事人不服公安机关采取的留置措施提起的诉讼法院能否作为行政案件受理的答复(1997.10.27) (172)

最高人民法院行政审判庭关于人民法院

受理劳动教养行政案件是否需要复议前置问题的答复(1998.11.19)	(173)	最高人民法院对如何理解《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》第四十一条第一款规定的请示的答复(2000.4.19)	(213)
最高人民法院行政庭关于对行政机关作出的改变原具体行政行为的行政行为,当事人不服能否提起行政诉讼的电话答复(2000.11.15)	(173)	最高人民法院对如何理解《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》第四十四条第一款第(十)项规定的请示的答复(2000.6.5)	(213)
⑥证据		最高人民法院对如何执行《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第九十二条的请示的答复(2000.12.14)	(213)
最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定(2002.7.24)	(173)	最高人民法院关于对人民法院审理公路交通行政案件如何适用法律问题的答复(2001.2.1)	(214)
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(2004.12.8)	(180)	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(2004.5.18)	(214)
⑦审理与判决		最高人民法院行政审判庭关于部门规章之间规定不一致时应如何对待问题的复函(1991.10.16)	(216)
最高人民法院关于行政诉讼撤诉若干问题的规定(2008.1.14)	(200)	最高人民法院行政审判庭关于非法取得土地使用权再转让行为的法律适用问题的答复(1998.5.15)	(217)
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(2010.11.17)	(200)	最高人民法院行政审判庭关于对农民长期使用但未取得合法权属证明的土地应如何确定权属问题的答复(1998.8.17)	(217)
最高人民法院关于印发《一审行政判决书样式(试行)》的通知(2004.12.8)	(201)	最高人民法院行政审判庭对《关于审理公证行政案件中适用法规问题的请示》的答复(1999.8.16)	(217)
⑧执行		最高人民法院行政审判庭关于对保险公司不正当竞争行为如何确定监督检查主体的答复(2000.4.19)	(217)
最高人民法院关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补偿决定案件若干问题的规定(2012.3.26)	(210)	最高人民法院行政审判庭关于对江苏高院就徐继康不服南京市工商行政管理局下关分局扣押财产一案请示的答复(2006.9.27)	(218)
最高人民法院关于对行政侵权赔偿案件执行中有关问题的复函(1993.6.16)	(211)	⑩审判监督	
⑨法律适用		最高人民法院关于规范人民法院再审立	
最高人民法院关于人民法院审理行政案件对地方性法规的规定与法律和行政法规不一致的应当执行法律和行政法规的规定的复函(1993.3.11)	(212)		
最高人民法院关于人民法院审理行政案件对缺乏法律和法规依据的规章的规定应如何参照问题的答复(1994.1.13)	(212)		
最高人民法院关于对自费出国留学人员计划生育有关问题的答复(1997.7.15)	(212)		
最高人民法院关于对审理农用运输车行政管理纠纷案件应当如何适用法律问题的答复(2000.2.29)	(212)		

案的若干意见(试行)(2002.9.10) (220)

最高人民法院、最高人民检察院关于印发《关于对民事审判活动与行政诉讼实行法律监督的若干意见(试行)》的通知(2011.3.10) (222)

最高人民法院关于人民检察院对行政诉讼进行法律监督具体程序问题请示的答复(1991.8.19) (224)

最高人民法院行政审判庭关于严格执行行政审判工作请示制度的通知(2000.12.29) (225)

典型案例

【案例5】 余穗珠诉海南省三亚市国土环境资源局案 (225)

【案例6】 王宗利诉天津市和平区房地产管理局案 (226)

【案例7】 张宏军诉江苏省如皋市物价局案 (227)

【案例8】 钱群伟诉浙江省慈溪市掌起镇人民政府案 (227)

【案例9】 北京某公司诉吉林省长白山保护开发区管理委员会房屋征收补偿决定案 (228)

【案例10】 于钦业诉高密市规划局规划行政许可案 (229)

【案例11】 张秋景诉鄞城县人力资源和社会保障局工伤认定案 (229)

【案例12】 仇树英诉平原县公安局行政处罚案 (230)

【案例13】 丰宁食品有限公司诉章丘市国税局行政不作为案 (230)

【案例14】 马尼托瓦克(中国)租赁有限公司诉淄博市公安局交通警察支队车辆管理所行政登记案 (231)

【案例15】 夏秀竹等人诉泰顺县政府移民安置176户案 (231)

【案例16】 陈炳忠等108人诉永嘉县政府履行水资源纠纷处理职责案 (232)

【案例17】 塘下珍味楼酒店诉瑞安市工商局工商行政处罚案 (232)

文书范本

行政起诉状 (232)

行政诉讼答辩状 (233)

行政上诉状 (234)

行政裁定书(二审准许或不准撤回上诉用) (235)

行政裁定书(二审维持或撤销一审裁定用) (236)

行政判决书(二审行政案件用) (237)

行政申诉书 (239)

强制执行申请书(行政强制执行) (241)

流程图表

行政诉讼流程图 (242)

四、行政赔偿

中华人民共和国国家赔偿法(2012.10.26修正) (243)

国家赔偿费用管理条例(2011.1.17) (248)

最高人民法院关于适用《中华人民共和国国家赔偿法》若干问题的解释(一)(2011.2.28) (249)

最高人民法院关于人民法院赔偿委员会审理国家赔偿案件程序的规定(2011.3.17) (250)

最高人民法院关于国家赔偿案件立案工作的规定(2012.1.13) (252)

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) (254)

最高人民法院关于民事、行政诉讼中司法赔偿若干问题的解释(2000.9.16) (257)

公安机关办理国家赔偿案件程序规定(2014.4.7) (259)

典型案例

【案例18】 长春市绿园区某饮料厂诉榆树市质量技术监督局违法扣押物品及行政赔偿案 (264)

【案例19】 宋培岩诉青岛市市南区人民政府行政赔偿案 (264)

【案例20】 联友公共关系事务所诉瓯海区建设局行政赔偿案 (265)

文书范本

行政赔偿申请书 (265)

行政赔偿调解书(一审行政赔偿案件用)
..... (266)

计算标准

行政赔偿计算标准 (267)

流程图表

国家赔偿流程图 (269)

五、律师与法律援助

① 律师

中华人民共和国律师法(2012.10.26 修
正) (270)

律师执业管理办法(2008.7.18) (275)

律师执业行为规范(2011.11.9 修订) (280)

律师事务所管理办法(2012.11.30 修正)
..... (287)

律师服务收费管理办法(2006.4.13) (294)

律师事务所收费程序规则(2004.3.19)
..... (296)

② 法律援助

法律援助条例(2003.7.21) (297)

律师和基层法律服务工作者开展法律援
助工作暂行管理办法(2004.9.8) (300)

最高人民法院、司法部关于加强国家赔
偿法律援助工作的意见(2014.1.2) (302)

流程图表

法律援助申请流程图 (303)

附 录

《中华人民共和国行政诉讼法》新旧条
文对照表 (304)

一、综合

中华人民共和国行政诉讼法

1. 1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过
2. 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。

〔条文注释〕

行政诉讼法的立法目的包括:

(1)保证人民法院公正、及时审理行政案件

公正审理行政案件,是指人民法院在查明事实的基础上,正确适用法律、法规,作出正确的判决、裁定。这里所说的“正确适用法律、法规”,既包括正确适用行政诉讼法规定的诉讼制度,也包括正确适用有关实体法律、法规的规定。如人民法院审理公民不服公安机关作出的治安管理处罚的案件,既要在审理过程中遵循行政诉讼法关于诉讼制度的规定,也要遵循治安管理处罚法这一实体法的相关规定来对公安机关的治安管理处罚行为进行审查。及时审理行政案件,是指人民法院在行政诉讼的各个阶段,都要依照行政诉讼法规定的期间要求审理案件,避免案件久拖不决,从而使公民、法人和其他组织的合法权益得到及时的司法救济,也可以使行政行为的合法性得到及时确认。

(2)解决行政争议

行政争议是行政机关在实施行政管理活动中与行政相对人的争议。构成行政争议必须具备以下条件:第一,争议的双方为行政机关和行

政管理相对人;第二,争议是由行政机关实施行政管理行为引起的。

一些具体制度的修改上也体现了行政诉讼着力解决行政争议的立法目的。如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;在坚持行政诉讼不适用调解这一原则的前提下,对涉及行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件作了例外处理,明确人民法院在审理这些案件时可以适用调解。又如对人民法院可以适用变更这一判决方式的案件类型,在原来只有行政处罚案件的基础上,扩大到其他行政行为涉及对数额的确定或者认定确有错误的案件,人民法院均可以直接判决变更。此外,还增加规定了简易程序,对被诉行政行为是依法当场作出,案件涉及款额二千元以下,或者属于政府信息公开的案件,人民法院认为事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的,或者除上述这三类案件之外的案件,当事人各方均同意适用简易程序的,可以适用简易程序审理,等等。这些规定,从诉讼制度上进一步保障了通过行政诉讼这一渠道有效化解行政争议,避免程序空转,实现定分止争、案结事了。

(3)保护公民、法人和其他组织的合法权益

行政诉讼的一个显著特点是“民告官”,公民、法人和其他组织认为行政机关和行政机关的工作人员所作出的行政行为侵犯其合法权益的,可以向人民法院提起行政诉讼,行政诉讼作为对行政相对人进行司法救济的渠道,通过人民法院对被诉行政行为的合法性进行审查监督,来保护行政相对人即公民、法人和其他组织的合法权

^① 条文主旨为编者所加,全书同。

益,使他们受损害的权益得到救济和恢复,这是行政诉讼法的主要立法目的。

(4) 监督行政机关依法行使职权

原来的行政诉讼法对此的相关规定是“维护和监督行政机关依法行使行政职权”,此次修改,将“维护”行政机关依法行使职权这一立法目的删去,只强调监督行政机关依法行使职权。之所以作这样的修改,一是行政诉讼的功能主要是对行政机关行使职权的一种司法监督,保护行政相对人的合法权益免受行政机关违法行为的侵犯,为受到行政违法行为侵犯的当事人提供法律救济;二是行政行为一经作出就有法律效力,不需要法院维护;三是原法中体现“维护”这一立法目的维持判决形式已经被新法中驳回原告诉讼请求的判决形式所取代。鉴于此,此次修改行政诉讼法,在本条关于立法目的的表述中删除了“维护”行政机关行使职权的规定,只保留对行政机关行使职权的“监督”,从而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。

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。

【条文注释】

本条应注意以下两个方面的问题:

1. 行政行为包括作为、不作为和事实行为。原法用的是“具体行政行为”概念,本次修改将“具体行政行为”修改为“行政行为”,使本法的适用范围具有更大的包容性。可以从以下几点理解本法中的“行政行为”:(1)行政行为不包括行政机关制定的“规范性文件”。本次修改后,将规章以下的规范性文件纳入本法调整,但法院只进行附带性审查,不对规范性文件作出判决。(2)行政行为既包括作为,也包括不作为。行政行为侵犯公民合法权益,既可以由行政机关积极作为引起,也可以由行政机关消极不作为引起。(3)行政行为还包括“事实行为”。学理上认为,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,如行政调查、执法人

员在执法中非法使用暴力手段等。只要事实行为造成公民合法权益侵害,就具有可诉性。

(4)行政行为包括行政机关签订、履行协议的行为。行政机关为了实现行政管理或者服务目的,可以以平等主体资格与行政相对人签订协议。如果行政机关一方不依法履行或者未按照约定履行协议,行政相对人可以向法院提起行政诉讼。

2. 原法第25条第4款规定法律、法规授权的组织可以作为被告,即已视为行政机关,本法修改进一步扩大了行政机关的范围,将规章授权的组织作出的行政行为纳入本法调整范围。应当从以下几个方面理解本法所称行政机关:(1)本法所称行政机关,包括法律、法规、规章授权的组织。从立法和行政管理实践看,我国有些事业单位、社会团体也承担一定的行政管理任务,如中国证券监督管理委员会、中国保险业监督管理委员会、中国银行业监督管理委员会、中国气象局、中国残疾人联合会等。(2)规章授权社会组织行使行政管理权,受其他法律的限制。行政处罚法第17条规定,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。行政许可法第23条规定,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。行政强制法第70条规定,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。由此可以看出,规章不能授权社会组织行使行政处罚权、行政许可权和行政强制权。从上述几部法律的立法精神看,对于增加行政相对人义务、限制行政相对人权利的行政行为,规章不能授权社会组织实施;但受益性的行政行为和服务行为,规章可以授权。(3)行政机关工作人员履行职务的行为,就是行政机关的行为。行政机关工作人员履行职务以外的行为,属于个人行为,如果侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益,属于民事侵权,不属于本法调整范围。(4)行政机关的内设机构、派出机构或者办事机构非经法律特别授权,不能以自己的名义作出行政行为。其所作行政行为,属于无效行政行为,引起诉讼

的,以其所在行政机关作为被告。

第三条 【行政机关负责人出庭应诉】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。

[条文注释]

根据本条规定,在行政诉讼案件中,被诉行政机关负责人均应当出庭应诉,这是一个基本的原则。但是如果行政机关负责人有正当理由,确实不能出庭应诉的,应当委托行政机关相应的工作人员出庭应诉。这里应当说明几点:一是这里的“行政机关负责人”,是指行政机关正职和副职领导人。二是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。三是委托行政机关相应的工作人员出庭应诉要依法进行。行政诉讼法规定,当事人、法定代理人,可以委托一至二人作为诉讼代理人。根据这一规定,应当由行政机关法定代表人委托行政机关相应的工作人员出庭应诉。同样,除法定代表人以外的其他行政机关负责人出庭应诉,也应当由行政机关法定代表人进行委托。关于委托诉讼代理人的程序,行政诉讼法没有具体规定,根据本法第101条的规定,可以适用民事诉讼法的相关规定。

第四条 【独立行使审判权】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。

[条文注释]

人民法院独立行使行政审判权原则主要包括以下两个方面:

(1)从外部来说,人民法院的审判活动不受行政机关、社会团体和个人的干涉。人民法院是国家的审判机关,国家赋予其审判权,人民法院依法行使审判权,有权依法独立审判、排除各种干扰。这里需要指出两点:第一,人民法院依法独立行使审判权,并不意味着法院的审判活动不受任何监督。根据我国宪法的规定,各级人民代

表大会及其常务委员会是国家的权力机关,各级人民法院由其产生并受其监督,所以人民法院的审判活动必须接受人民代表大会及其常务委员会的监督。此外,人民检察院作为国家的法律监督机关,也有权对人民法院的审判活动进行监督。第二,坚持人民法院依法独立行使审判权的原则,需要正确处理独立行使审判权与坚持党的领导之间的关系。坚持党的领导和审判机关依法独立行使审判权都是我国宪法规定的原则。党的领导应主要体现为政治、思想和组织上的领导,不是党委审批案件,也不是由党委确定对个案的具体处理。要把坚持党的领导与审判机关依法独立行使审判权统一起来,在审判活动中贯彻党的路线、方针和政策,同时保证依法、独立、公正地行使审判权。

(2)从内部来说,行政审判权由人民法院统一行使。人民法院独立审判行政案件,是指人民法院作为一个整体在行使审判权时是独立的,而不是由某个审判人员独立行使审判权。法院审理案件实行的是合议制,合议庭评议案件,每个合议庭成员都有平等的表决权,评议结果实行少数服从多数的原则。重大案件、合议庭成员有重大分歧的案件,由院长提交审判委员会集体讨论决定。审判委员会的决定,审判员、合议庭必须执行。

第五条 【以事实为根据,以法律为准绳原则】人民法院审理行政案件,以事实为根据,以法律为准绳。

[条文注释]

以事实为根据,是指人民法院在审判活动中,一切从具体的案件情况出发,使认定的事实完全符合案件的客观真相。这就要求人民法院在审判活动中必须重证据、重调查研究,查清案件的事实真相。在行政案件的审理中,人民法院要查清被诉的行政行为是否真实存在,该行政行为的法律依据和实施程序,以及该行政行为与原告的权益损害之间是否存在因果关系等事实问题。

以法律为准绳,是指人民法院在审理案件时,要以法律作为判案的依据。这里的法律,是指与案件相关的法律、法规。如涉及海关执法的行政案件,法院需要以海关法及其配套的法规作为判案依据;涉及出境入境管理方面的行政案

件,法院要以出境入境管理法及其配套的法规作为判案依据。行政诉讼法规定,人民法院审理行政案件,以法律和行政法规、地方性法规为依据。地方性法规适用于本行政区域内发生的行政案件。人民法院审理民族自治地方的行政案件,并以该民族自治地方的自治条例和单行条例为依据。人民法院审理行政案件,参照规章。根据这一规定,可以作为行政诉讼判案依据的,包括法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例,国务院部委规章和地方政府规章可以作为法院判案的参考。

第六条 【合法性审查原则】人民法院审理行政案件,对行政行为是否合法进行审查。

〔条文注释〕

人民法院审理行政案件,对行政行为是否合法进行审查。这一规定确立了人民法院通过行政审判对行政行为进行合法性审查的原则,即合法性审查原则。行政行为合法性的标准,包括两个方面:(1)实体合法,即行政机关所作出的行政行为,是否有法律依据,是否在其法定职权范围内作出,适用的法律、法规是否正确等。如行政机关作出一个治安管理处罚行为,法院在审查时,要看该处罚行为是否有治安管理处罚法的依据,该行政机关是否为具有处罚权的执法主体,被处罚的当事人是否存在治安管理处罚法规定的违法行为,处罚决定所适用的法律条款是否正确等。(2)程序合法。程序合法是实体合法的保障,是依法行政的重要组成部分。如果一个行政行为在程序方面出现违法,即使其实体方面没有问题,该行政行为依然是违法的。如对于责令停产停业、吊销许可证或者执照、数额较大的罚款等较重的行政处罚,根据行政处罚法的规定,行政机关作出行政处罚决定之前,应当告知当事人有要求听证的权利,当事人要求听证的,行政机关应当组织听证。如果行政机关没有遵守这一程序性规定,即作出处罚决定,则属于程序违法,应予依法撤销。

第七条 【合议、回避、公开审判和两审终审原则】人民法院审理行政案件,依法实行合议、回避、公开审判和两审终审制度。

〔条文注释〕

人民法院审理行政案件,依法实行合议、回

避、公开审判和两审终审制度,这是行政诉讼的四个重要原则,也是刑事诉讼、民事诉讼的共有原则。(1)合议制度。这是指人民法院的审判组织形式,即由三名以上的审判人员组成合议庭,共同进行审判工作并对承办的案件负责的审判制度。行政诉讼法规定,人民法院审理行政案件,由审判员组成合议庭,或者由审判员、陪审员组成合议庭。合议庭的成员,应当是三人以上的单数。(2)回避制度。这是指审判人员具有法定情形,必须回避,不参与案件审理的制度。所谓法定情形,是指法律规定禁止审判人员参加对案件审理的情形。(3)公开审判制度。这是指除不予公开和可以不公开审理的案件外,法院对行政案件的审理一律依法公开进行,允许群众旁听,允许记者公开报道;不论是否公开审理的案件,判决结果均一律公开的制度。(4)两审终审制度。这是指一个案件经过第一审和第二审人民法院的审理即终结诉讼的制度。案件经过第一审人民法院审理后,当事人对判决、裁定不服的,有权依法提起上诉。第二审人民法院经过审理作出的判决、裁定,是终审的判决、裁定,当事人不得再提出上诉。当事人对已经终审的判决、裁定,认为确有错误的,只能依据审判监督程序申请再审,但判决、裁定不停止执行。

第八条 【法律地位平等原则】当事人在行政诉讼中的法律地位平等。

〔条文注释〕

当事人在行政诉讼中的法律地位平等,是“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”这一宪法原则在行政诉讼中的具体体现。还应注意的是,行政诉讼当事人的法律地位平等,与民事诉讼当事人法律地位平等不完全相同,表现为行政诉讼的双方当事人诉讼权利与义务不完全对等。如作出行政行为的行政机关只能当被告,不能提起行政诉讼而充当原告;原告享有起诉权,被告的行政机关没有反诉权;被告的行政机关单方面负有举证责任,原告一般不需要承担举证责任;在行政诉讼过程中,被告的行政机关不得自行向原告和证人收集证据等,这些规定体现了行政诉讼的特点。需要在诉讼权利、义务的规定上对原告一方予以倾斜性保护,以达到与被告的行政机关一方在实质上的平等。

第九条 【本民族语言文字原则】各民族公民都有用本民族语言、文字进行行政诉讼的权利。

在少数民族聚居或者多民族共同居住的地区,人民法院应当用当地民族通用的语言、文字进行审理和发布法律文书。

人民法院应当对不通晓当地民族通用的语言、文字的诉讼参与人提供翻译。

第十条 【辩论原则】当事人在行政诉讼中有权进行辩论。

[条文注释]

当事人在行政诉讼中有权进行辩论。辩论权是法律赋予行政诉讼各方当事人重要的诉讼权利。所谓辩论,是指当事人在法院主持下,就案件的事实问题、程序问题、适用法律等问题,充分陈述各自的主张和意见,互相进行反驳和答辩,以维护自己的合法权益。辩论原则体现了行政诉讼当事人在诉讼中平等的法律地位,是世界各国普遍遵循的诉讼制度。

第十一条 【法律监督原则】人民检察院有权对行政诉讼实行法律监督。

[条文注释]

人民检察院主要通过以下方式,对行政诉讼实行法律监督:

(1)提出抗诉。抗诉是指人民检察院对人民法院作出的已经生效的判决、裁定,认为确有错误时,依法向人民法院提出重新审理要求的诉讼活动。抗诉是法律授予人民检察院代表国家行使的一项法律监督权。

(2)提出检察建议。检察建议是检察机关在行政诉讼和民事诉讼中行使法律监督权的一个新举措。2012年通过的修改后的民事诉讼法增加规定了“检察建议”这一监督方式,此次修改行政诉讼法也增加规定了这一内容。检察建议分为两种:一是再审检察建议,是指人民检察院对人民法院已经发生法律效力、法院判决、裁定,不采取抗诉方式启动再审程序,而是向人民法院提出检察建议,由人民法院自行决定是否启动再审程序进行再审。二是对审判人员违法行为的检察建议,是指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。

(3)对行政诉讼立案环节进行监督。为了加

强对立案环节的监督,此次修改行政诉讼法,明确规定对人民法院不予受理的裁定确有错误的,人民检察院应当依法提出抗诉或者提出检察建议。

(4)对调解进行监督。行政诉讼原则上不适用调解,但对涉及行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件,人民法院在审理时可以依法适用调解。为了加强对调解的监督,此次修改行政诉讼法,明确规定人民检察院发现人民法院所作的调解书损害国家利益、社会公共利益的,应当依法提出抗诉或者提出检察建议。

(5)对行政诉讼判决、裁定的执行实行法律监督。民事诉讼法第235条规定,人民检察院有权对民事执行活动实行法律监督。根据这一规定,人民检察院有权对行政案件的执行实行法律监督。

(6)追究贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判的审判人员的刑事责任。检察机关作为法律监督机关的重要职责之一,就是侦查国家公职人员的职务犯罪行为,并依法提起公诉。检察机关在对行政诉讼活动进行法律监督的过程中发现审判人员涉嫌贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判的,应及时立案、侦查乃至提起公诉,这是加强司法监督、遏制司法腐败的一个重要方面。

第二章 受案范围

第十二条 【行政诉讼受案范围】人民法院受理公民、法人或者其他组织提起的下列诉讼:

(一)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;

(二)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;

(三)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;

(四)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;

(五)对征收、征用决定及其补偿决定不服的;