

注释本·行政诉讼法（最新修正版）

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



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:最新修正版 /  
法律出版社法规中心编. —北京:法律出版社, 2015. 1  
(法律单行本注释本系列)  
ISBN 978 - 7 - 5118 - 7374 - 3

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(2014)第 300469 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/三河市龙大印装有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/850 毫米 × 1168 毫米 1/32

印张/9.25 字数/280 千

版本/2014 年 12 月第 1 版

印次/2014 年 12 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 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 7374 - 3

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。

## 2 编辑出版说明

---

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  
2014年12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三甲,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法律效力,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)

## 法律单行本注释本系列(1)

1. 中华人民共和国宪法注释本
2. 中华人民共和国民法通则注释本
3. 中华人民共和国民事诉讼法注释本
4. 中华人民共和国婚姻法注释本
5. 中华人民共和国合同法注释本
6. 中华人民共和国公司法注释本
7. 中华人民共和国农村土地承包法注释本
8. 中华人民共和国消费者权益保护法注释本
9. 中华人民共和国村民委员会组织法注释本
10. 中华人民共和国劳动法注释本
11. 中华人民共和国刑法注释本
12. 中华人民共和国刑事诉讼法注释本
13. 中华人民共和国治安管理处罚法注释本
14. 中华人民共和国道路交通安全法注释本
15. 中华人民共和国行政诉讼法注释本
16. 中华人民共和国行政许可法注释本
18. 工伤保险条例注释本
19. 物业管理条例注释本
20. 信访条例注释本
21. 中华人民共和国物权法注释本
22. 中华人民共和国国家赔偿法注释本
23. 中华人民共和国行政复议法注释本
24. 中华人民共和国公务员法注释本
25. 中华人民共和国反不正当竞争法注释本
26. 中华人民共和国产品质量法注释本
27. 中华人民共和国义务教育法注释本
28. 中华人民共和国继承法注释本
29. 中华人民共和国担保法注释本
30. 中华人民共和国票据法注释本
32. 中华人民共和国证券法注释本
33. 中华人民共和国税收征收管理法注释本
34. 中华人民共和国企业所得税法注释本
35. 中华人民共和国合伙企业法注释本
36. 中华人民共和国企业破产法注释本
37. 中华人民共和国专利法注释本
38. 中华人民共和国著作权法注释本
39. 中华人民共和国商标法注释本
40. 中华人民共和国城市房地产管理法注释本

## 法律单行本注释本系列(2)

41. 中华人民共和国土地管理法注释本
42. 中华人民共和国招标投标法注释本
43. 中华人民共和国劳动合同法注释本
44. 中华人民共和国城乡规划法注释本
45. 中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法注释本
46. 中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法注释本
47. 中华人民共和国行政处罚法注释本
49. 中华人民共和国环境保护法注释本
50. 中华人民共和国禁毒法注释本
51. 中华人民共和国会计法注释本
52. 中华人民共和国个人所得税法注释本
53. 中华人民共和国反垄断法注释本
54. 中华人民共和国广告法注释本
55. 中华人民共和国工会法注释本
56. 中华人民共和国未成年人保护法注释本
57. 中华人民共和国妇女权益保障法注释本
58. 中华人民共和国就业促进法注释本
59. 中华人民共和国安全生产法注释本
60. 中华人民共和国劳动争议调解仲裁法注释本
61. 中华人民共和国政府信息公开条例
62. 中华人民共和国公司登记管理条例注释本
63. 机动车交通事故责任强制保险条例注释本
64. 学生伤害事故处理办法注释本
65. 医疗事故处理条例注释本
66. 民事案件案由规定注释本
67. 最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定注释本
68. 中华人民共和国残疾人保障法注释本
69. 汶川地震灾后恢复重建条例注释本
70. 中华人民共和国突发事件应对法注释本
71. 中华人民共和国劳动合同法实施条例注释本
72. 中华人民共和国食品安全法注释本
73. 中华人民共和国保险法注释本
74. 中华人民共和国侵权责任法注释本
75. 中华人民共和国人民调解法注释本
76. 中华人民共和国社会保险法注释本
77. 国有土地上房屋征收与补偿条例注释本
78. 中华人民共和国行政强制法注释本
79. 中华人民共和国职业病防治法注释本
80. 中华人民共和国精神卫生法注释本
81. 中华人民共和国旅游法注释本
82. 中华人民共和国老年人权益保障法注释本
83. 中华人民共和国消防法注释本

# 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 诉权 * .....	3
第三条 行政机关负责人出庭应诉 .....	5
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 .....	7
第六条 合法性审查原则 * .....	7
第七条 合议、回避、公开审判和两审终审原则 .....	8
第八条 法律地位平等原则 .....	9
第九条 本民族语言文字原则 .....	9
第十条 辩论原则 .....	9
第十一条 法律监督原则 .....	10
第二章 受案范围 .....	11
第十二条 行政诉讼受案范围 * .....	11
第十三条 受案范围的排除 * .....	18
第三章 管辖 .....	20
第十四条 基层人民法院管辖第一审行政案件 * .....	20

第十五条	中级人民法院管辖的第一审行政案件 *	20
第十六条	高级人民法院管辖的第一审行政案件	21
第十七条	最高人民法院管辖的第一审行政案件	22
第十八条	一般地域管辖和法院跨行政区域管辖 *	23
第十九条	限制人身自由行政案件的管辖 *	23
第二十条	不动产行政案件的管辖 *	24
第二十一条	选择管辖 *	25
第二十二条	移送管辖 *	26
第二十三条	指定管辖 *	27
第二十四条	管辖权转移 *	28
第四章	诉讼参加人	28
第二十五条	原告资格 *	28
第二十六条	被告资格 *	29
第二十七条	共同诉讼 *	32
第二十八条	代表人诉讼	33
第二十九条	诉讼第三人 *	34
第三十条	法定代理人	35
第三十一条	委托代理人	35
第三十二条	当事人及诉讼代理人权利 *	36
第五章	证据	37
第三十三条	证据种类 *	37
第三十四条	被告举证责任 *	39
第三十五条	行政机关收集证据的限制	40
第三十六条	被告延期提供证据和补充证据	41
第三十七条	原告可以提供证据	42
第三十八条	原告举证责任 *	43



第三十九条	法院要求当事人提供或者补充证据 *	44
第四十条	法院调取证据 *	45
第四十一条	申请法院调取证据 *	45
第四十二条	证据保全 *	47
第四十三条	证据适用规则 *	47
第六章	起诉和受理	49
第四十四条	行政复议与行政诉讼的关系 *	49
第四十五条	经行政复议的起诉期限	51
第四十六条	起诉期限 *	52
第四十七条	行政机关不履行法定职责的起诉期限	53
第四十八条	起诉期限的扣除和延长	54
第四十九条	起诉条件	54
第五十条	起诉方式	56
第五十一条	登记立案	57
第五十二条	法院不立案的救济 *	58
第五十三条	规范性文件的附带审查 *	59
第七章	审理和判决	60
第一节	一般规定	60
第五十四条	公开审理原则 *	60
第五十五条	回避 *	60
第五十六条	诉讼不停止执行	61
第五十七条	先予执行 *	63
第五十八条	拒不到庭或中途退庭的法律后果 *	64
第五十九条	妨害行政诉讼强制措施	65
第六十条	调解 *	66
第六十一条	民事争议和行政争议交叉	68