



# 《中华人民共和国行政诉讼法》 解读与适用



全国人大常委会法制工作委员会行政法室 / 编写



法律出版社  
LAW PRESS·CHINA

# 《中华人民共和国行政诉讼法》 解读与适用

全国人大常委会法制工作委员会行政法室 / 编写



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》解读与适用 / 全国人大常委会法制工作委员会行政法室编. —北京:法律出版社,2015.1

ISBN 978 - 7 - 5118 - 7519 - 8

I. ①中… II. ①全… III. ①行政诉讼法—法律解释—中国②行政诉讼法—法律适用—中国 IV.

①D925.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 026519 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/肖越

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/综合出版分社

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/沙磊

开本/720毫米×960毫米 1/16

印张/21.25 字数/296千

版本/2015年1月第1版

印次/2015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

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 - 7519 - 8

定价:49.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

## 编委会名单

主 编 黄海华

副主编 耿宝建

撰稿人 童卫东 梁风云 刘海涛 耿宝建 黄海华

张晓莹 徐运凯 何海波 杨伟东 杨 威

高 鸿

## 编写说明

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审议通过了《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》,《决定》自2015年5月1日起施行。行政诉讼法是一部保护公民、法人和其他组织合法权益,监督行政机关依法行使职权,保证人民法院公正、及时审理行政案件、解决行政争议的重要法律。为了更好地宣传行政诉讼法,使社会各界对行政诉讼法特别是这次修改内容有全面、准确的了解,保证行政诉讼法全面、顺利实施,我们编写了这本《〈中华人民共和国行政诉讼法〉解读与适用》,对修改后的《行政诉讼法》逐条进行了解释和说明,力求准确、通俗地阐释立法原意。本书编写除了全国人大常委会法制工作委员会行政法室的部分同志参加外,还邀请了参与本次修法较多的部分实务部门同志和学者,包括最高人民法院行政审判庭的耿宝建、梁风云法官,国务院法制办复议司的徐运凯处长,南通市法院系统长期从事行政审判工作的高鸿院长,以及清华大学法学院何海波教授、国家行政学院法学部杨伟东教授。

# 目 录

## 第一篇 法条解读

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 第一章 总则 .....                  | 3  |
| 第一条 【立法目的】 .....              | 4  |
| 第二条 【诉权】 .....                | 6  |
| 第三条 【行政机关负责人出庭应诉】 .....       | 10 |
| 第四条 【独立行使审判权】 .....           | 13 |
| 第五条 【以事实为依据,以法律为准绳】 .....     | 15 |
| 第六条 【合法性审查原则】 .....           | 16 |
| 第七条 【合议、回避、公开审判和两审终审原则】 ..... | 18 |
| 第八条 【法律地位平等原则】 .....          | 20 |
| 第九条 【本民族语言文字原则】 .....         | 21 |
| 第十条 【辩论原则】 .....              | 22 |
| 第十一条 【法律监督原则】 .....           | 24 |
| 第二章 受案范围 .....                | 26 |
| 第十二条 【行政诉讼受案范围】 .....         | 26 |
| 第十三条 【受案范围的排除】 .....          | 34 |
| 第三章 管辖 .....                  | 38 |
| 第十四条 【基层人民法院管辖第一审行政案件】 .....  | 38 |
| 第十五条 【中级人民法院管辖的第一审行政案件】 ..... | 39 |
| 第十六条 【高级人民法院管辖的第一审行政案件】 ..... | 41 |
| 第十七条 【最高人民法院管辖的第一审行政案件】 ..... | 43 |

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 第十八条 【一般地域管辖和法院跨行政区域管辖】 ..... | 43 |
| 第十九条 【限制人身自由行政案件的管辖】 .....    | 47 |
| 第二十条 【不动产行政案件的管辖】 .....       | 49 |
| 第二十一条 【选择管辖】 .....            | 50 |
| 第二十二条 【移送管辖】 .....            | 51 |
| 第二十三条 【指定管辖】 .....            | 53 |
| 第二十四条 【管辖权转移】 .....           | 54 |
| 第四章 诉讼参加人 .....               | 56 |
| 第二十五条 【原告资格】 .....            | 56 |
| 第二十六条 【被告资格】 .....            | 58 |
| 第二十七条 【共同诉讼】 .....            | 62 |
| 第二十八条 【代表人诉讼】 .....           | 63 |
| 第二十九条 【诉讼第三人】 .....           | 64 |
| 第三十条 【法定代理人】 .....            | 65 |
| 第三十一条 【委托代理人】 .....           | 66 |
| 第三十二条 【当事人及诉讼代理人权利】 .....     | 68 |
| 第五章 证据 .....                  | 70 |
| 第三十三条 【证据种类】 .....            | 70 |
| 第三十四条 【被告举证责任】 .....          | 75 |
| 第三十五条 【行政机关收集证据的限制】 .....     | 77 |
| 第三十六条 【被告延期提供证据和补充证据】 .....   | 79 |
| 第三十七条 【原告可以提供证据】 .....        | 82 |
| 第三十八条 【原告举证责任】 .....          | 83 |
| 第三十九条 【法院要求当事人提供或者补充证据】 ..... | 85 |
| 第四十条 【法院调取证据】 .....           | 86 |
| 第四十一条 【申请法院调取证据】 .....        | 89 |
| 第四十二条 【证据保全】 .....            | 91 |
| 第四十三条 【证据适用规则】 .....          | 93 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 第六章 起诉和受理 .....                | 96  |
| 第四十四条 【行政复议与行政诉讼的关系】 .....     | 96  |
| 第四十五条 【经行政复议的起诉期限】 .....       | 100 |
| 第四十六条 【起诉期限】 .....             | 103 |
| 第四十七条 【行政机关不履行法定职责的起诉期限】 ..... | 105 |
| 第四十八条 【起诉期限的扣除和延长】 .....       | 106 |
| 第四十九条 【起诉条件】 .....             | 108 |
| 第五十条 【起诉方式】 .....              | 112 |
| 第五十一条 【登记立案】 .....             | 113 |
| 第五十二条 【法院不立案的救济】 .....         | 116 |
| 第五十三条 【规范性文件的附带审查】 .....       | 117 |
| 第七章 审理和判决 .....                | 120 |
| 第一节 一般规定 .....                 | 120 |
| 第五十四条 【公开审理原则】 .....           | 120 |
| 第五十五条 【回避】 .....               | 122 |
| 第五十六条 【诉讼不停止执行】 .....          | 123 |
| 第五十七条 【先予执行】 .....             | 126 |
| 第五十八条 【拒不到庭或中途退庭的法律后果】 .....   | 128 |
| 第五十九条 【妨害行政诉讼强制措施】 .....       | 129 |
| 第六十条 【调解】 .....                | 134 |
| 第六十一条 【民事争议和行政争议交叉】 .....      | 136 |
| 第六十二条 【撤诉】 .....               | 139 |
| 第六十三条 【审理依据】 .....             | 141 |
| 第六十四条 【规范性文件审查和处理】 .....       | 144 |
| 第六十五条 【裁判文书公开】 .....           | 145 |
| 第六十六条 【有关行政机关工作人员和被告的处理】 ..... | 147 |
| 第二节 第一审普通程序 .....              | 150 |
| 第六十七条 【发送起诉状和提出答辩状】 .....      | 150 |



|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 第六十八条 【审判组织形式】 .....         | 152 |
| 第六十九条 【驳回原告诉讼请求判决】 .....     | 152 |
| 第七十条 【撤销判决和重作判决】 .....       | 155 |
| 第七十一条 【重作判决对被告的限制】 .....     | 159 |
| 第七十二条 【履行判决】 .....           | 160 |
| 第七十三条 【给付判决】 .....           | 162 |
| 第七十四条 【确认违法判决】 .....         | 163 |
| 第七十五条 【确认无效判决】 .....         | 166 |
| 第七十六条 【确认违法和无效判决的补充规定】 ..... | 168 |
| 第七十七条 【变更判决】 .....           | 169 |
| 第七十八条 【行政协议履行及补偿判决】 .....    | 171 |
| 第七十九条 【复议决定和原行政行为一并裁判】 ..... | 172 |
| 第八十条 【公开宣判】 .....            | 173 |
| 第八十一条 【第一审审限】 .....          | 174 |
| 第三节 简易程序 .....               | 175 |
| 第八十二条 【简易程序适用情形】 .....       | 175 |
| 第八十三条 【简易程序的审判组织形式和审限】 ..... | 179 |
| 第八十四条 【简易程序与普通程序的转换】 .....   | 180 |
| 第四节 第二审程序 .....              | 181 |
| 第八十五条 【上诉】 .....             | 181 |
| 第八十六条 【二审审理方式】 .....         | 184 |
| 第八十七条 【二审审查范围】 .....         | 185 |
| 第八十八条 【二审审限】 .....           | 186 |
| 第八十九条 【二审裁判】 .....           | 188 |
| 第五节 审判监督程序 .....             | 190 |
| 第九十条 【当事人申请再审】 .....         | 190 |
| 第九十一条 【再审事由】 .....           | 192 |
| 第九十二条 【人民法院依职权再审】 .....      | 194 |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 第九十三条 【抗诉和检察建议】 .....              | 195 |
| 第八章 执行 .....                       | 198 |
| 第九十四条 【生效裁判和调解书的执行】 .....          | 198 |
| 第九十五条 【申请强制执行和执行管辖】 .....          | 199 |
| 第九十六条 【对行政机关拒绝履行的执行措施】 .....       | 200 |
| 第九十七条 【非诉执行】 .....                 | 202 |
| 第九章 涉外行政诉讼 .....                   | 203 |
| 第九十八条 【涉外行政诉讼的法律适用原则】 .....        | 203 |
| 第九十九条 【同等与对等原则】 .....              | 204 |
| 第一百条 【中国律师代理】 .....                | 205 |
| 第十章 附则 .....                       | 208 |
| 第一百零一条 【适用民事诉讼法规定】 .....           | 208 |
| 第一百零二条 【诉讼费用】 .....                | 211 |
| 第一百零三条 【施行日期】 .....                | 212 |
| <br>                               |     |
| 第二篇 旧案新说                           |     |
| 1. 关于对国家行为的认定 .....                | 217 |
| 陈某不服护照管理案                          |     |
| 2. 利害关系人对生效行政行为申请强制执行的主体资格 .....   | 219 |
| 李某申请强制执行行政处罚决定案                    |     |
| 3. 侵犯经营自主权属于行政诉讼受案范围 .....         | 222 |
| 某服装厂诉某镇政府侵犯经营自主权案                  |     |
| 4. 关于确认违法判决的适用 .....               | 224 |
| 薛某等九人诉某市建设局规划许可案                   |     |
| 5. 原告与被告行政行为是否具有利害关系的认定 .....      | 227 |
| 郭某诉某规划局建设用地规划许可案                   |     |
| 6. 签订土地出让合同引发的争议是否属于行政诉讼受案范围 ..... | 229 |
| 王某诉某市国土资源局土地行政合同案                  |     |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 7. 对行政诉讼法实施前的行为能否提起行政诉讼 .....      | 231 |
| 葛某诉某市国土资源局案                        |     |
| 8. 收回土地使用权是否具有可诉性 .....            | 233 |
| 陈某诉某市国土资源局土地行政征收案                  |     |
| 9. 是否必须责令被告重新履行法定职责 .....          | 235 |
| 某房地产开发公司诉某市物价局政府信息公开答复案            |     |
| 10. 原告中途退庭按照撤诉处理 .....             | 237 |
| 张某诉某县公安局治安行政处罚案                    |     |
| 11. 超过法定起诉期限的应当不予受理 .....          | 238 |
| 某电器公司诉某市人社局工伤行政确认案                 |     |
| 12. 负有依法支付社会保险待遇义务的机关应履行给付义务 ..... | 240 |
| 陆某诉某工伤保险中心行政给付案                    |     |
| 13. 职权发生变更的,继续行使该职权的行政机关是被告 .....  | 242 |
| 张某某诉某市城管局案                         |     |
| 14. 原告起诉复议机关不履行法定职责的,复议机关是被告 ..... | 244 |
| 周某诉某公安分局案                          |     |
| 15. 复议期间内又提起诉讼的,人民法院不予受理 .....     | 245 |
| 夏某某诉某市规划局案                         |     |
| 16. 超过法定期限不作为的,应当确认违法 .....        | 247 |
| 沈某某诉某公安分局案                         |     |
| 17. 公平竞争权人是否具有原告主体资格 .....         | 249 |
| 周某诉某市公安局特殊行业行政许可案                  |     |
| 18. 被告的答辩、举证期限 .....               | 250 |
| 韩某诉某市工商行政管理局不履行工商变更登记法定职责案         |     |
| 19. 被告在诉讼过程中取得的证据材料能否作为证据使用 .....  | 252 |
| 吴某诉某市政府房屋登记案                       |     |
| 20. 具体行政行为经过复议后被告的确定 .....         | 254 |
| 李某诉某市公安局驳回行政复议申请案                  |     |

---

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 21. 抽象行政行为的可诉性·····              | 255 |
| 张某诉某市司法局发布规定案                    |     |
| 22. 关于对行政处罚的合理性审查·····           | 257 |
| 某公司诉某区公安局行政处罚案                   |     |
| 23. 关于赔偿数额的举证责任·····             | 259 |
| 汤某、张某诉某镇政府行政赔偿案                  |     |
| 24. 关于集团诉讼代表人的确定·····            | 261 |
| 王某等 62 人诉某区政府限期拆除案               |     |
| 25. 关于法律、法规、规章授权组织的被告主体资格确定····· | 262 |
| 王某诉某省产权交易中心拒绝履行法定职责案             |     |
| 26. 关于被告不履行举证责任的问题·····          | 264 |
| 韩某诉某工商行政管理局拒绝履行法定职责案             |     |
| 附录·····                          | 266 |

# 第一篇 法条解读



# 第一章 总 则

## 【本章导读】

社会各界公认,1989年的《行政诉讼法》是一部好法。本次修法采用了修正案的模式,针对法律实施中出现的立案难、审理难、执行难问题,以及诉讼程序不能满足实践需求情况,对1989年《行政诉讼法》进行了部分补充和修改。既然是修正案,就不能与原法的基本原则相抵触。这次修法很好地处理了“稳”与“变”的关系。所谓“稳”,就是坚持原法的指导思想、基本原则和基本框架不变,保护当事人合法权益和监督行政机关依法行政的立法目的没有变,民告官基本结构没有变,行政诉讼法中行政行为概念、侵权诉讼和合法性审查的三大基石没有变。行政诉讼法的“稳”集中体现在总则一章中,总则保持了相当的稳定性。这也从侧面反映了1989年行政诉讼法的前瞻性和先进性。所谓“变”,就是在现有条件下,回应实践需要,各项诉讼程序都有所推进,主要有15个方面,如扩大受案范围、改进管辖制度、引入行政机关负责人出庭应诉、明确原被告资格、完善证据规则、规范立案程序、明确可调解的情形、增加民事争议与行政争议交叉处理机制、引入规范性文件一并审查程序、适当延长起诉期限和审理期限、丰富判决形式、增加简易程序、规范审判监督程序、强化执行措施、厘清与民事诉讼法关系。

总则共有11条,内容重要,决定了我国行政诉讼制度的基本面貌。对立法目的作了微调,主要是提出要积极推进实质解决行政争议,突出监督行政机关依法行使行政职权的功能。坚持了行政行为这一核心概念、侵权诉讼这一基本诉讼形态和合法性审查这一审查原则。进一步扩大了社会行政的可诉范围。增加了保护当事人诉权和行政机关负责人出庭应诉规定。同

时,维持了独立行使行政审判权、审理原则、合议等基本诉讼制度、诉讼地位平等、有权辩论、检察监督等规定。

**第一条 【立法目的】**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。

### 【修改情况及理由】

本条规定为原法的第1条,主要作了两处修改:一是增加了“解决行政争议”的立法目的,二是将“维护和监督行政机关依法行使职权”修改为“监督行政机关依法行使职权”。增加“解决行政争议”,主要是为了回应司法实践中程序空转问题。程序空转是审理难的另一种表现,不仅解决不了问题,还徒增诉累。删去“维护”两字,主要是考虑行政诉讼特点,增强法院中立性,突出监督功能,在权益保护与监督行政之间寻求平衡。另外,本条还作了一些文字和标点修改。

### 【条文解读】

诉讼作为解决争议的法律机制,公正、及时是其生命线。行政诉讼涉及三方主体:公民提起诉讼,行政机关参加诉讼,法院居中裁判。因此,制定行政诉讼法,既要遵循诉讼的一般规律,也要兼顾行政诉讼的特点。行政诉讼法的立法目的主要有三个方面:

一是为人民法院公正、及时审理行政案件提供制度保障。公正、及时审理行政案件,是行政诉讼制度的核心任务,所有的基本原则和程序规则都是围绕这一任务展开的。行政审判只有做到公正、及时,才能顺利实现保护当事人合法权益以及监督行政机关依法行政的立法目的。公正、及时审理,是对人民法院的要求。公正、及时也是法律中程序规则设计的原点。独立行使审判权,以事实为根据、以法律为准绳,合议、回避、公开审判、两审终审、有权辩论等制度都是为公正审理服务的。起诉期限、审理期限以及其他期限的规定,都是为及时审理服务的。公正、及时也是本次修法所遵循的原则,如本次修法中管辖制度的完善、裁判文书公开要求、延长审理期限的规



范等都体现了公正、及时审理的立法目的。

二是保护当事人合法权益。行政诉讼是“民告官”，是一项重要的权利救济机制，保护当事人合法权益是应有之义。同时，保护当事人合法权益是行政诉讼制度具有吸引力的根本，也是行政诉讼之树常青的关键。行政诉讼通过审查被诉行政行为的合法性，撤销、变更被诉行政行为，或者判决履行法定职责和给付义务等来保护当事人的合法权益。

三是监督行政机关依法行使职权。监督是行政诉讼的灵魂，人民法院有足够的权威和能力监督行政机关依法行使职权，才能做到公正行使审判权和保护当事人合法权益。不敢监督、不能监督或者监督不到位，就会使行政诉讼流于形式。此次修法删去了“维护”，主要是“维护”冲淡了监督的作用。为了发挥行政诉讼监督功能，此次修法贯彻落实了党的十八届三中全会、四中全会关于法院跨区域管辖的管辖制度改革精神，同时为下一步司法体制改革留有法律空间。

另外，此次修法还增加了“解决行政争议”的立法目的。从逻辑上讲，人民法院公正、及时审理了行政案件，保护了当事人合法权益，监督行政机关依法行使职权，自然就解决了行政争议。但在实践中，由于审理难致使法院合法性审查没做到位，以及存在行政行为合法但极不合理情形，法律标准的滞后，民行交叉程序的缺漏，以及有的情况下权益保护与行政秩序安定性的综合衡量等原因，使得行政诉讼定纷止争的功能受到抑制，表现为不少行政争议未能得到有效化解。此次修法增加解决行政争议的立法目的，进一步明确了行政诉讼的定纷止争功能，也对行政审判工作提出了更高的要求。

### 【适用注意事项】

第一，正确理解立法目的。立法目的具有引导功能和解释功能。行政诉讼制度的展开，以及行政审判工作的开展，都应当体现和落实立法目的。同时，理解立法目的、发挥立法目的的解释功能，需要有系统论的观点，不能脱离行政诉讼制度背景和基本框架。我国实行在党的领导下各项国家权力分工合作，而不是相互制衡；这一基本国家权力结构下，行政审判必须在法律规定的范围内进行，是一种有限、必要的审查，遵循司法权与行政权分工