

新 编

中华人民共和国

行政诉讼法

释 义

主 编：马怀德

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

法律法规释义系列

新 编
中华人民共和国
行政诉讼法
释 义

主 编：马怀德

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

新编中华人民共和国行政诉讼法释义/马怀德主编.
—北京: 中国法制出版社, 2014. 11
ISBN 978 - 7 - 5093 - 5804 - 7

I. ①新… II. ①马… 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 252248 号

策划编辑 马 颖 责任编辑 马 颖 封面设计 李 宁

新编中华人民共和国行政诉讼法释义

XINBIAN ZHONGHUARENMINONGHEGUO XINGZHENG SUSONGFA SHIYI

主编/马怀德

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1168 毫米 32

版次/2014 年 11 月第 1 版

印张/16 字数/247 千

2014 年 11 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 5804 - 7

定价: 42.00 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: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66034242

邮购部电话: 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)

目 录

第一章 总 则	(1)
第 一 条 【立法目的】	(2)
第 二 条 【诉权】	(9)
第 三 条 【行政机关负责人出庭应诉】	(13)
第 四 条 【依法独立行使审判权】	(16)
第 五 条 【以事实为根据，以法律为准绳 原则】	(18)
第 六 条 【合法性审查原则】	(20)
第 七 条 【合议、回避、公开审判和两审 终审原则】	(22)
第 八 条 【法律地位平等原则】	(24)
第 九 条 【本民族语言文字原则】	(26)
第 十 条 【辩论原则】	(28)
第 十 一 条 【法律监督原则】	(30)
第二章 受 案 范 围	(32)
第 十 二 条 【行政诉讼受案范围】	(33)
第 十 三 条 【受案范围的排除】	(55)

第三章 管 辖	(62)
第 十 四 条 【基层人民法院管辖的第一审 行政案件】	(68)
第 十 五 条 【中级人民法院管辖的第一审 行政案件】	(69)
第 十 六 条 【高级人民法院管辖的第一审 行政案件】	(78)
第 十 七 条 【最高人民法院管辖的第一审 行政案件】	(79)
第 十 八 条 【一般地域管辖和人民法院跨 行政区域管辖】	(80)
第 十 九 条 【限制人身自由行政案件的管 辖】	(88)
第 二 十 条 【不动产行政案件的管辖】	(89)
第 二 十 一 条 【选择管辖】	(91)
第 二 十 二 条 【移送管辖】	(93)
第 二 十 三 条 【指定管辖】	(96)
第 二 十 四 条 【管辖权转移】	(100)
第四章 诉讼参加人	(104)
第 二 十 五 条 【原告资格】	(107)
第 二 十 六 条 【被告资格】	(119)
第 二 十 七 条 【共同诉讼】	(127)
第 二 十 八 条 【代表人诉讼】	(130)

第二十九条	【诉讼第三人】	(132)
第三十条	【法定代理人】	(138)
第三十一条	【委托代理人】	(142)
第三十二条	【当事人及诉讼代理人权利】 ...	(145)
第五章 证 据		(149)
第三十三条	【证据种类】	(151)
第三十四条	【被告举证责任】	(157)
第三十五条	【行政机关收集证据的限制】 ...	(161)
第三十六条	【被告延期提供证据和补充 证据】	(162)
第三十七条	【原告可以提供证据】	(165)
第三十八条	【原告举证责任】	(166)
第三十九条	【人民法院要求当事人提供 或者补充证据】	(168)
第四十条	【人民法院调取证据】	(171)
第四十一条	【申请人民法院调取证据】	(173)
第四十二条	【证据保全】	(174)
第四十三条	【证据适用规则】	(175)
第六章 起诉和受理		(182)
第四十四条	【行政复议与行政诉讼的关系】 ...	(182)
第四十五条	【经行政复议的起诉期限】	(187)
第四十六条	【起诉期限】	(189)

第四十七条	【行政机关不履行法定职责 的起诉期限】	(196)
第四十八条	【起诉期限的扣除和延长】	(201)
第四十九条	【起诉条件】	(206)
第五十条	【起诉方式】	(211)
第五十一条	【登记立案】	(214)
第五十二条	【人民法院不立案的救济】	(219)
第五十三条	【规范性文件的附带审查】	(220)
第七章	审理和判决	(226)
第一节	一般规定	(245)
第五十四条	【公开审理原则】	(245)
第五十五条	【回避】	(252)
第五十六条	【诉讼不停止执行】	(257)
第五十七条	【先予执行】	(262)
第五十八条	【拒不到庭或中途退庭的法律 后果】	(266)
第五十九条	【妨害行政诉讼强制措施】	(271)
第六十条	【调解】	(280)
第六十一条	【民事争议和行政争议交叉】 ...	(285)
第六十二条	【撤诉】	(290)
第六十三条	【审理依据】	(292)
第六十四条	【规范性文件审查和处理】	(297)
第六十五条	【裁判文书公开】	(300)

第六十六条	【有关行政机关工作人员和被告的处理】	(305)
第二节 第一审普通程序		(308)
第六十七条	【发送起诉状和提出答辩状】 ...	(308)
第六十八条	【审判组织形式】	(311)
第六十九条	【驳回原告诉讼请求判决】	(314)
第七十条	【撤销判决和重作判决】	(320)
第七十一条	【重作判决对被告的限制】	(333)
第七十二条	【履行判决】	(335)
第七十三条	【给付判决】	(337)
第七十四条	【确认违法判决】	(342)
第七十五条	【确认无效判决】	(346)
第七十六条	【确认违法和无效判决的补充规定】	(347)
第七十七条	【变更判决】	(349)
第七十八条	【行政协议履行及补偿判决】 ...	(355)
第七十九条	【复议决定和原行政行为一并裁判】	(358)
第八十条	【公开宣判】	(360)
第八十一条	【第一审审限】	(362)
第三节 简易程序		(363)
第八十二条	【简易程序适用情形】	(371)
第八十三条	【简易程序的审判组织形式和审限】	(374)

第八十四条	【简易程序与普通程序的转换】	(377)
第四节	二审程序	(378)
第八十五条	【上诉】	(379)
第八十六条	【二审审理方式】	(387)
第八十七条	【二审审查范围】	(392)
第八十八条	【二审审限】	(394)
第八十九条	【二审裁判】	(396)
第五节	审判监督程序	(403)
第九十条	【当事人申请再审】	(404)
第九十一条	【再审事由】	(407)
第九十二条	【人民法院依职权再审】	(414)
第九十三条	【抗诉和检察建议】	(417)
第八章	执行	(428)
第九十四条	【生效裁判和调解书的执行】	(432)
第九十五条	【申请强制执行和执行管辖】	(436)
第九十六条	【对行政机关拒绝履行的执行措施】	(442)
第九十七条	【非诉执行】	(450)
第九章	涉外行政诉讼	(471)
第九十八条	【涉外行政诉讼的法律适用原则】	(474)
第九十九条	【同等与对等原则】	(475)

第一百条	【中国律师代理】		(477)
第十章	附 则		(478)
第一百零一条	【适用民事诉讼法规定】		(478)
第一百零二条	【诉讼费用】		(479)
第一百零三条	【施行日期】		(480)
附 录			
中华人民共和国行政诉讼法		(482)	
(2014 年 11 月 1 日)			
后 记		(501)	

第一章 总 则

行政诉讼法总则实质上是这部法律的纲领,^①是对后续各项的指导性、概括性规定。考虑到立法技术的衔接和思维习惯,本次修订后的《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)总则部分仍主要针对实践中存在的问题,并吸收已有的理论研究成果,概括性地对行政诉讼目的、起诉权、基本原则等内容进行规定,使之切实发挥提纲挈领的作用。在总则中明确规定基本原则,也是我国立法实践中的通常做法。“基本原则”的拉丁文原意有根本、基础、原理、主义等多种,拉丁文法谚称“基本原则毋需论证。”^②本章规定的基本原则包括依法受理、依法应诉原则;人民法院独立行使审判权原则;以事实为根据,以法律为准绳原则;合法性审查原则;合议、回避、公开审判和两审终审原则;平等原则;使用本民族语言文字原则和检察监督原则。

在本次法律修订过程中,本章进行了如下修改:

① 杨海坤、陈迎、何薇、顾运:“两岸现行行政诉讼法之初步比较”,载陈光中、江伟主编:《诉讼法论丛》第5卷,法律出版社2000年版,第621页。

② 于安、江必新、郑淑娜:《行政诉讼法学》,法律出版社1997年版,第72页。

第一，将第1条修改为：“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。”

第二，第2条在原文基础上做出了两处改动，取消了“具体”二字，将“具体行政行为”改为“行政行为”，并新增了第2款内容。修改后的第2条具体内容为：“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。”

第三，增加1条，作为第3条：“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。”

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。

【释 义】

本条是修订条文，是对原《行政诉讼法》第1条的修

改。本条文在原文基础上做了三处改动，即将原文“正确、及时审理行政案件”修改为“公正、及时审理行政案件”，加入“解决行政争议”，并将“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”。

修正案规定的行政诉讼目的，包括四个方面，即保证人民法院公正、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政。与原《行政诉讼法》规定的区别在于以下三点：

第一，将“正确”改为“公正”。原有条文中虽然作出了“以事实为根据，以法律为准绳”、“依法实行合议、回避、公开审判和两审终审制度”等等规定，但这只是具体的规则和制度，没有明确提及“公正”的内容。因而，修正案作出相应改动，明确了“公正”原则，这有利于树立与强调司法公正的信念。

第二，增加“解决行政争议”的目的。争议的存在是启动诉讼程序的动因，解决争议是人民法院的根本任务，公正及时审理案件最终要落实到解决争议。准确地说，“保证人民法院公正、及时审理行政案件，解决行政争议”是行政诉讼法的目的和宗旨。

第三，将“维护和监督行政机关依法行使行政职权”改为“监督行政机关依法行使职权”。行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼区别的关键在于：行政诉讼程序与行政程序有密切关系。从法律关系的角度来看，行政法律关系中，行政主体处于主导地位，依照一般授权或特别授权作出行政行

为,有可能包含对行政相对人权益的处分。在行政权面前,行政相对人处于弱势,缺乏权益的自我保障能力,同时,行政权自身的效力足以保障和维护行政任务的完成,而由此产生的行政争议,必须通过另一种国家权力居中裁判才能得以解决。因此,国家设立行政诉讼的目的在于用司法权监督行政权。就目前我国行政执法状况而言,强调监督和制约是十分必要的,行政权的强大和肆意仍然是当前国家权力结构的特点,司法监督作为约束行政权的机制之一,理应得到加强。确立这样的诉讼目的,是全面推进依法治国方略的要求,也为具体条文的制定和实施指明了方向。

一、立法目的概述

立法目的,又称立法宗旨,是制定某部法律或建立某项法律制度时所追求的目标和效果,集中体现了某部法律或某项法律制度的本质属性和价值取向。任何法律的制定和颁布都是基于一定的目的,该目的在法律的制定和实施中都起着统领全局的指导作用。《行政诉讼法》是我国行政诉讼制度的基本法,其立法目的具体来说即为行政诉讼目的。深入理解本条文中对于行政诉讼目的的界定,是正确解读本法的关键。

首先,行政诉讼目的是国家意志在行政诉讼规范中的体现,反映国家对行政诉讼结果的选择和评价。法院、诉讼参加人等直接实践主体,进行诉讼活动都有自己的目的,但对个案起作用,只在一定程度上影响而不能最终决定行政诉讼目的的实现。

其次，行政诉讼目的是国家基于需要而设计的关于行政诉讼结果的一种理想模式。在一定历史阶段，对行政诉讼结果的期望值是限定在一定范围内的，通过行政诉讼需要达到的目标也必须立足于当时的社会现实。

最后，行政诉讼目的反映行政诉讼原则、制度、规范之间的内在联系。在诉讼目的的指引下，行政诉讼法学原理的研究，行政诉讼法律条文的设计，行政诉讼具体制度的实施，都有了明确的方向和评价标准；反过来，理论和实践活动又为行政诉讼目的的实现创造条件。

二、保护行政相对人合法权益是我国行政诉讼的根本目的

考察行政诉讼的产生及其存在的意义和价值可以发现，其本质正是在于将行政权力或公共权力与私权利置于同等地位，矫正行政管理或公共管理过程中行政权力或公共权力居高临下的局面，为公民、法人和其他组织提供说理、表达不满和获得救济的机会。因此，行政诉讼的根本目的正是要保护公民、法人和其他组织的合法权益，解决行政争议、监督行政机关以及法院公正、及时审理行政案件都应当服从和服务于这一根本目的。

我们认为，本次修正案所体现的我国行政诉讼的根本目的是保护公民、法人和其他组织的合法权益，理由在于：

第一，从宪政语境来看待行政诉讼的制度建构的目的，是为了实现“民告官”在真正意义上的对峙和平衡。相对于已然非常强大的政治国家或权力一方而言，用法律来保护

相对弱小的个人或权利是相当必要的，保护公民、法人和其他社会组织的合法权益符合宪政的这一要求。同时，我国正处于“推进依法治国、建设社会主义法治国家”的时代进程中，而中国本身具有极深厚的官本位传统，在此背景下强调私权保护具有相当大的时代意义。

第二，从行政诉讼的产生看，行政诉讼是为了给合法权益遭受不法行政行为侵害的行政相对人提供救济途径，以切实保护其合法权益而产生和发展的诉讼制度。没有行政主体一方对行政相对人合法权益的侵害，即不会存在行政诉讼。因此，行政诉讼的目的只能是保障行政相对人的合法权益，而非其他。

第三，从行政诉讼的性质来看，“民告官”的行政诉讼是为行政相对人提供保护的救济途径。民之所以要告官，原因在于行政管理中“民”始终处于服从地位，对于违法的、侵害其合法权益的行政行为也必须忍受。若无行政诉讼，难以对行政相对人的合法权益提供保障，对于违法侵害其合法权益的行政行为，相对人可通过行政诉讼途径免受其约束，从而达到行政主体和相对方法律上的平衡。

第四，行政职权的特殊性决定了行政机关行政职权无须通过行政诉讼加以维护。在行政管理中，行政机关享有实现自己意志的全部特权，行政机关依靠自身的力量即可强制行政相对人接受行政管理，不必也无须借助行政诉讼实现其所代表的国家意志。因此，维护行政机关依法行使职权也就无从谈起。

当然，我们说我国行政诉讼的根本目的是保护公民、法人和其他组织的合法权益，并不排除行政诉讼解决行政争议的功能，也不否认行政诉讼监督行政机关及其工作人员依法行政的作用。行政诉讼作为一种诉讼形态，必须满足诉讼所必需的结构特性。行政诉讼以公民、法人和其他组织与行政主体的对峙、对抗为基础，围绕双方的行政争议展开，并通过消除、解决争议最终达到保护行政相对人合法权益的目的。解决行政争议不可避免地成为公众、争议各方诉诸行政诉讼的预期目的并进而成为国家设置行政诉讼制度所追求的目的。脱离开解决行政争议，则保护合法权益无从实现。同时，正是由于行政争议的一方是掌握行政权力或公共权力的行政主体，行政诉讼的建立必然带有将行政权力或公共权力置于司法监督之下的目的，而要实现保护行政相对人合法权益的目的，恰恰需要使行政权力或公共权力受到审查和监督，否则保护公民权益也可能成为空谈。而离开法院公正、及时审理行政案件的前提，另外三个目的更是无从谈起。

三、司法公正是实现行政诉讼目的的要求

司法公正是指在司法活动的过程和结果中坚持和体现公平与正义。具体来讲，司法公正包括诉讼程序公正和司法裁判公正两个部分，行政诉讼的价值追求即是在实现诉讼程序公正的过程中，保障司法裁判的公正，从而实现行政诉讼的目的。

（一）诉讼程序公正

程序公正是现代法治孜孜以求的目标，也是一个社会实现法治的标志之一。司法活动以解决社会纠纷、稳定社会秩