

第四版



中华人民共和国
行政诉讼法
注解与配套

XINGZHENG SUSONGFA
ZHUJIE YU PEITAO



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中华人民共和国 行政诉讼法 注解与配套

第四版

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国行政诉讼法注解与配套 / 国务院法制办公室编. — 4 版. — 北京: 中国法制出版社, 2017. 4

(法律注解与配套丛书; 50)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 8425 - 1

I. ①中… II. ①国… 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 (2017) 第 064578 号

策划编辑: 袁笋冰

责任编辑: 徐 冉

封面设计: 杨泽江

中华人民共和国行政诉讼法注解与配套

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO XINGZHENG SUSONGFA ZHUJIE YU
PEITAO

经销/新华书店

印刷/北京海纳百川印刷有限公司

开本/850 毫米×1168 毫米 32 开

版次/2017 年 7 月第 4 版

印张/ 8.625 字数/ 178 千

2017 年 7 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 8425 - 1

定价: 25.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 010 - 66033393

值班电话: 010 - 66026508

传真: 010 - 66031119

编辑部电话: 010 - 66075800

邮购部电话: 010 - 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)

出版说明

中国法制出版社一直致力于出版适合大众需求的法律图书。为了帮助读者准确理解与适用法律，我社于2008年9月推出“法律注解与配套丛书”，深受广大读者的认同与喜爱，此后推出的第二、三版也持续热销。为了更好地服务读者，及时反映国家最新立法动态及法律文件的多次清理结果，我社决定推出“法律注解与配套丛书”（第四版）。

本丛书具有以下特点：

1. 由相关领域的具有丰富实践经验和学术素养的法律专业人士撰写适用导引，对相关法律领域作提纲挈领的说明，重点提示立法动态及适用重点、难点。

2. 对于主体法中的重点法条及专业术语进行注解，帮助读者把握立法精神，理解条文含义。

3. 根据司法实践提炼疑难问题，由相关专家运用法律规定及原理进行权威解答。

4. 在主体法律文件之后择要收录与其实施相关的配套规定，便于读者查找、应用。

此外，为了凸显丛书简约、实用的特色，分册根据需要附上实用图表、办事流程等，方便读者查阅使用。

真诚希望本丛书的出版能给您在法律的应用上带来帮助和便利，同时也恳请广大读者对书中存在的不足之处提出批评和建议。

中国法制出版社

2017年5月

适用导引

《中华人民共和国行政诉讼法》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日起实施。这部被称为“民告官”的法律规定了行政诉讼程序的基本规则，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、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设的新要求，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通过了《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》，对《行政诉讼法》予以修改完善。

2014年《行政诉讼法》修改的主要内容包括：

一、关于保障当事人的诉讼权利

行政诉讼面临的“三难”，最突出的是立案难。公民、法人或者其他组织与政府机关及其工作人员产生纠纷，行政机关不愿当被告，法院不愿受理，导致许多应当通过诉讼解决的纠纷进入信访渠道。为通畅行政诉讼的入口，此次修改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。

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。

2. 扩大受案范围。

人民法院受理公民、法人或者其他组织提起的下列诉讼：

(1) 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；(2) 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；(3) 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；(4) 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；(5) 对征收、征用决定及其补偿决定不服的；(6) 申请行政机关履行保护人身权、财产权等合法权益的法定职责，行政机关拒绝履行或者不予答复的；(7) 认为行政机关侵犯其经营自主权或者农村土地承包经营权、农村土地经营权的；(8) 认为行政机关滥用行政权力排除或者限制竞争的；(9) 认为行政机关违法集资、摊派费用或者违法要求履行其他义务的；(10) 认为行政机关没有依法支付抚恤金、最低生活保障待遇或者社会保险待遇的；(11) 认为行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等协议的；(12) 认为行政机关侵犯其他人身权、财产权等合法权益的。除上述规定外，人民法院受理法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件。

3. 明确可以口头起诉，方便当事人行使诉权。

起诉应当向人民法院递交起诉状，并按照被告人数提出副本。书写起诉状确有困难的，可以口头起诉，由人民法院记入笔录，出具注明日期的书面凭证，并告知对方当事人。

4. 强化受理程序约束。

人民法院在接到起诉状时对符合本法规定的起诉条件的，应当登记立案。对当场不能判定是否符合本法规定的起诉条件的，

应当接收起诉状，出具注明收到日期的书面凭证，并在7日内决定是否立案。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立案的理由。原告对裁定不服的，可以提起上诉。起诉状内容欠缺或者有其他错误的，应当给予指导和释明，并一次性告知当事人需要补正的内容。不得未经指导和释明即以起诉不符合条件为由不接收起诉状。

人民法院既不立案，又不作出不予立案裁定的，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。

5. 明确人民法院的相应责任。

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需要补正的起诉状内容的，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。

二、关于对规范性文件的附带审查

公民、法人或者其他组织认为行政行为所依据的国务院部门和地方人民政府及其部门制定的规范性文件不合法，在对行政行为提起诉讼时，可以一并请求对该规范性文件进行审查。前述规定的规范性文件不含规章。

人民法院在审理行政案件中，经审查认为上述规范性文件不合法的，不作为认定行政行为合法的依据，并向制定机关提出处理建议。

三、关于完善管辖制度

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：经最高人民法院批准，高级人民法院可以根据审判工作的实际情况，确定若干人民法院跨行政区域管辖行政案件。对国务院

部门或者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。

四、关于完善诉讼参加人制度

1. 明确原告资格。

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，有权提起诉讼。有权提起诉讼的公民死亡，其近亲属可以提起诉讼。有权提起诉讼的法人或者其他组织终止，承受其权利的法人或者其他组织可以提起诉讼。

2. 进一步明确被告资格。

公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，作出行政行为的行政机关是被告。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；复议机关改变原行政行为的，复议机关是被告。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。两个以上行政机关作出同一行政行为的，共同作出行政行为的行政机关是共同被告。行政机关委托的组织所作的行政行为，委托的行政机关是被告。行政机关被撤销或者职权变更的，继续行使其职权的行政机关是被告。

3. 增加诉讼代表人制度。

修改前的《行政诉讼法》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，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。

4. 细化第三人制度。

修改前的《行政诉讼法》有关第三人的规定较为原则。实践

中，行政诉讼涉及第三方利益的情形逐渐增多，完善第三人制度有利于解决行政争议。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。人民法院判决第三人承担义务或者减损第三人权益的，第三人有权依法提起上诉。

五、关于完善证据制度

修改前的《行政诉讼法》有关证据的规定较为简单，总结现行做法，作如下补充修改：

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。

2. 完善被告的举证制度。

为了查明事实，增加规定：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，经人民法院准许，可以延期提供。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，经人民法院准许，被告可以补充证据。

3. 明确原告的举证责任。

修改前的《行政诉讼法》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：在起诉被告不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。但有下列情形之一的除外：（1）被告应当依职权主动履行法定职责的；（2）原告因正当理由不能提供证据的。在行政赔偿、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。

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：（1）由国家机关保存而须由人民法院调取的证据；（2）涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的证据；（3）确因客观原因不能自行收集的其他证据。

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在裁判文书中说明理由。以非法手段取得的证据，不得作为认定案件事实的根据。

六、关于完善民事争议和行政争议交叉的处理机制

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：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。在行政诉讼中，人民法院认为行政案件的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。

七、关于完善判决形式

修改前的《行政诉讼法》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实际需要，应予修改完善。

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，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，或者原告申请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。

2. 增加给付判决。

根据审判实际需要，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。

3. 增加确认违法或者无效判决。

根据审判实际需要，规定：行政行为有下列情形之一的，人民法院判决确认违法，但不撤销行政行为：（1）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；（2）行政行为程序轻微违法，但对原告权利不产生实际影响的。

行政行为有下列情形之一的，不需要撤销或者判决履行的，人民法院判决确认违法：

（1）行政行为违法，但不具有可撤销内容的；（2）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；（3）被告不履行或者拖延履行法定职责，判决履行没有意义的。

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，人民法院判决确认无效。

4. 扩大变更判决范围。

根据审判实际需要，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权益。但利害关系人同为原告，且诉讼请求相反的除外。

八、关于增加简易程序

修改前的《行政诉讼法》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：人民法院审理下列第一审行政案件，认为事实清楚、权利义

务关系明确、争议不大的，可以适用简易程序：（1）被诉行政行为是依法当场作出的；（2）案件涉及款额 2000 元以下的；（3）属于政府信息公开案件的。除上述规定以外的第一审行政案件，当事人各方同意适用简易程序的，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。

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 45 日内审结。

人民法院在审理过程中，发现案件不宜适用简易程序的，裁定转为普通程序。

九、关于加强人民检察院对行政诉讼的监督

最高人民检察院对各级人民法院已经发生法律效力的判决、裁定，上级人民检察院对下级人民法院已经发生法律效力的判决、裁定，发现有本法第 91 条规定情形之一，或者发现调解书损害国家利益、社会公共利益的，应当提出抗诉。

地方各级人民检察院对同级人民法院已经发生法律效力的判决、裁定，发现有本法第 91 条规定情形之一，或者发现调解书损害国家利益、社会公共利益的，可以向同级人民法院提出检察建议，并报上级人民检察院备案；也可以提请上级人民检察院向同级人民法院提出抗诉。

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。

十、关于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：行政机关拒绝履行判决、裁定、调解书的，第一审人民法院可以采取下列措施：

（1）对应当归还的罚款或者应当给付的款额，通知银行从该行政机关的账户内划拨；（2）在规定期限内不履行的，从期满之日起，对该行政机关负责人按日处 50 元至 100 元的罚款；（3）

将行政机关拒绝履行的情况予以公告；（4）向监察机关或者该行政机关的上一级行政机关提出司法建议。接受司法建议的机关，根据有关规定进行处理，并将处理情况告知人民法院；（5）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；情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

2017年6月27日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉和〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》，其中《行政诉讼法》第25条增加一款，特别强调人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。

目 录

适用导引	1
------------	---

中华人民共和国行政诉讼法

第一章 总 则

第一条 【立法目的】	2
第二条 【诉权】	3
第三条 【行政机关负责人出庭应诉】	3
第四条 【独立行使审判权】	4
第五条 【以事实为根据，以法律为准绳原则】	4
第六条 【合法性审查原则】	4
第七条 【合议、回避、公开审判和两审终审原则】	4
1. 在需要回避的情况下，当事人应当如何提出申 请？如果申请被驳回有什么救济方式？	5
2. 对当事人提出的回避申请，法院应当如何处理？	6
第八条 【法律地位平等原则】	6
第九条 【本民族语言文字原则】	6
3. 什么是使用本民族语言文字进行诉讼的原则？	6
第十条 【辩论原则】	7
4. 对于当事人的诉讼代理人是否符合法定条件的问 题，可否展开辩论？	7

第十一条	【法律监督原则】	8
------	----------	---

第二章 受案范围

第十二条	【行政诉讼受案范围】	8
------	------------	---

- | | |
|--|----|
| 5. 怎么理解行政强制措施和行政强制执行案件？ | 9 |
| 6. 怎么理解行政许可案件？ | 9 |
| 7. 怎么理解对不履行法定职责不服的案件？ | 10 |
| 8. 怎么理解认为行政机关滥用行政权力排除或者限制竞争的案件？ | 10 |
| 9. 怎么理解认为行政机关违法要求履行义务的案件？ | 10 |
| 10. 怎么理解认为行政机关没有支付抚恤金、最低生活保障待遇或者社会保险待遇的案件？ | 11 |
| 11. 认为行政机关侵犯其他人身权、财产权等合法权益的情形有哪些？ | 11 |

第十三条	【受案范围的排除】	12
------	-----------	----

- | | |
|---------------------------------------|----|
| 12. 是否所有与国防、外交有关的行为都是国家行为？国家行为一般包括哪些？ | 12 |
|---------------------------------------|----|

第三章 管 辖

第十四条	【基层人民法院管辖第一审行政案件】	13
------	-------------------	----

第十五条	【中级人民法院管辖的第一审行政案件】	13
------	--------------------	----

- | | |
|-----------------------------|----|
| 13. 怎么理解其他法律规定由中级人民法院管辖的案件？ | 13 |
|-----------------------------|----|

第十六条	【高级人民法院管辖的第一审行政案件】	14
------	--------------------	----

第十七条	【最高人民法院管辖的第一审行政案件】	14
------	--------------------	----

第十八条	【一般地域管辖和法院跨行政区域管辖】	14
------	--------------------	----

第十九条	【限制人身自由行政案件的管辖】	14
------	-----------------	----

- | | |
|---------------|----|
| 14. 什么是原告所在地？ | 14 |
|---------------|----|

第二十条	【不动产行政案件的管辖】	14
------	--------------	----

第二十一条	【选择管辖】	15
第二十二条	【移送管辖】	15
15.	接受移送的法院发现自己没有管辖权时, 应当如何处理?	16
第二十三条	【指定管辖】	16
16.	指定管辖有哪些适用情形?	17
17.	指定管辖适用于哪些情况?	17
第二十四条	【管辖权转移】	17

第四章 诉讼参加人

第二十五条	【原告资格】	18
第二十六条	【被告资格】	18
第二十七条	【共同诉讼】	19
18.	怎么理解因同一行政行为引起的共同诉讼?	19
19.	怎么理解因同类行政行为发生的共同诉讼?	19
第二十八条	【代表人诉讼】	20
第二十九条	【诉讼第三人】	20
第三十条	【法定代理人】	20
20.	法定代理人的代理权限如何?	20
21.	导致法定代理权消灭的原因有哪些?	21
第三十一条	【委托代理人】	21
第三十二条	【当事人及诉讼代理人权利】	21

第五章 证 据

第三十三条	【证据种类】	22
22.	什么是书证?	22
23.	什么是物证?	22
24.	什么是视听资料?	22

25. 什么是电子数据?	23
26. 什么是证人证言?	23
27. 什么是当事人的陈述?	23
28. 什么是鉴定意见?	23
29. 什么是勘验笔录、现场笔录?	23
第三十四条 【被告举证责任】	23
第三十五条 【行政机关收集证据的限制】	24
第三十六条 【被告延期提供证据和补充证据】	24
30. 被告可以延期提供证据的情况有哪些?	24
31. 被告可以补充证据的情况有哪些?	25
第三十七条 【原告可以提供证据】	25
第三十八条 【原告举证责任】	25
第三十九条 【法院要求当事人提供或者补充证据】	25
第四十条 【法院调取证据】	25
第四十一条 【申请法院调取证据】	26
第四十二条 【证据保全】	26
第四十三条 【证据适用规则】	27

第六章 起诉和受理

第四十四条 【行政复议与行政诉讼的关系】	28
第四十五条 【经行政复议的起诉期限】	28
第四十六条 【起诉期限】	28
第四十七条 【行政机关不履行法定职责的起诉期限】	29
32. 如何界定不履行法定职责?	29
第四十八条 【起诉期限的扣除和延长】	30
第四十九条 【起诉条件】	30
33. 符合哪些情形之一, 已经立案的, 应当裁定驳回 起诉?	31