



含最新修正
国家赔偿法
律师法



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

行政诉讼 法律手册

法律条文 典型案例 文书范本 流程图表

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. —北京:法律出版社, 2013. 3

ISBN 978 - 7 - 5118 - 4575 - 7

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(2013)第 023699 号

©法律出版社·中国

责任编辑/周 洋 麦 锐

装帧设计/马 帅

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京鑫丰华彩印有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/A5

印张/8.75 字数/470 千

版本/2013 年 4 月第 1 版

印次/2013 年 4 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 - 4575 - 7

定价:25.00 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写典型案例，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、行政起诉状、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。

随着社会经济和民主法治的不断进步，我国的行政诉讼法律制度势必会发生相应的变化和发展。法律出版社法规中心将及时跟踪相关法律制度的最新变化，为广大读者提供更为优质和全面的法律信息服务。

法律出版社法规中心

2013年1月

总 目 录

一、综合	1	⑦ 审理与判决	158
二、行政复议	67	⑧ 执行	169
三、行政诉讼	107	⑨ 法律适用	170
① 一般规定	107	⑩ 审判监督	179
② 受案范围	108	四、行政赔偿	202
③ 管辖	119	五、律师与法律援助	229
④ 诉讼参加人	121	附录	263
⑤ 起诉与受理	129		
⑥ 证据	131		

案例索引

- | | |
|--|--|
| 【案例1】 黄陆军等人不服金华市工商行政管理局工商登记行政复议案 (97) | 员会专利无效行政纠纷案 (189) |
| 【案例2】 张成银诉徐州市人民政府房屋登记行政复议决定案 (100) | 【案例6】 杭州啄木鸟鞋业与中华人民共和国国家工商行政管理总局商标评审委员会、七好(集团)有限公司商标争议行政纠纷案 (196) |
| 【案例3】 罗边槽村一社不服重庆市人民政府林权争议复议决定行政纠纷上诉案 (103) | 【案例7】 祁县华誉纤维厂诉祁县人民政府行政赔偿案 (218) |
| 【案例4】 杨庆峰诉无锡市劳动和社会保障局工伤认定行政纠纷案 (184) | 【案例8】 上海汇兴实业公司诉上海浦江海关行政赔偿案 (223) |
| 【案例5】 赵东红、张如一及第三人邹继豪与国家知识产权局专利复审委员会专利无效行政纠纷案 (225) | 【案例9】 王丽萍诉中牟县交通局行政赔偿纠纷案 (225) |

文书索引

- | | |
|---------------------|-------------------|
| 行政复议申请书 (263) | 行政上诉状 (265) |
| 行政起诉状 (264) | |

图表索引

- | | |
|---------------------|---------------------|
| 行政复议流程图 (266) | 行政诉讼流程图 (267) |
|---------------------|---------------------|

目 录

一、综 合

中华人民共和国行政诉讼法(1989.4.4)	(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)	(15)
中华人民共和国行政许可法(2003.8.27)	(25)
中华人民共和国行政处罚法(2009.8.27修正)	(33)
中华人民共和国行政强制法(2011.6.30)	(38)
中华人民共和国治安管理处罚法(2012.10.26修正)	(46)
中华人民共和国国家安全法(节录)(2009.8.27修正)	(57)
人民检察院民事行政抗诉案件办案规则(2001.10.11)	(57)
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)	(62)

二、行政复议

中华人民共和国行政复议法(2009.8.27修正)	(67)
中华人民共和国行政复议法实施条例(2007.5.29)	(72)
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)	(77)
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)	(78)
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)	(78)
--------------------------------------	--------

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)	(84)
---------------------------------------	--------

典型案例

【案例1】 黄陆军等人不服金华市工商行政管理局工商登记行政复议案	(97)
【案例2】 张成银诉徐州市人民政府房屋登记行政复议决定案	(100)
【案例3】 罗边槽村一社不服重庆市人民政府林权争议复议决定行政纠纷上诉案	(103)

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》第四十二条的规定的请示的答复(2002.8.2)	(107)
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)	(107)
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)	(107)
最高人民法院行政审判庭对如何执行《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)	(108)
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) (108)
- 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) (108)
- 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) (111)
- 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) (112)
- 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) (113)
- 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) (115)
- 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) (117)
- 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) (119)
- 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) (119)
- 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) (120)
- 最高人民法院关于国有资产管理行政案件管辖问题的解释(2001.2.16) (121)
- 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) (121)
- 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) (121)
- 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) (123)
- 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) (125)
- 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) (129)
- 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) (129)
- ⑤起诉与受理**
- 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) (129)
- 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) (130)
- 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) (130)
- 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) (130)
- 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) (130)
- 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) (131)
- 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) (131)
- 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) (131)

⑥ 证据

最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定(2002.7.24) (131)

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) (138)

⑦ 审理与判决

最高人民法院关于行政诉讼撤诉若干问题的规定(2008.1.14) (158)

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) (159)

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) (160)

⑧ 执行

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) (169)

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) (170)

⑨ 法律适用

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) (170)

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) (171)

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) (171)

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) (171)

最高人民法院关于如何理解《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)

..... (172)

最高人民法院关于如何理解《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) (172)

最高人民法院关于如何执行《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) (172)

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) (172)

最高人民法院关于道路运输市场管理的地方性法规与部门规章规定不一致的法律适用问题的答复(2003.8.15) (173)

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) (173)

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) (175)

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) (176)

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) (176)

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) (176)

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) (177)

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) (177)

⑩ 审判监督

最高人民法院关于规范人民法院再审

立案的若干意见(试行)(2002.9.10)	(179)
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)	(181)
最高人民法院对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)	(183)
最高人民法院行政审判庭关于严格执行行政诉讼工作请示制度的通知(2000.12.29)	(184)

典型案例

【案例4】 杨庆峰诉无锡市劳动和社会保障局工伤认定行政纠纷案	(184)
【案例5】 赵东红、张如一及第三人邹继豪与国家知识产权局专利复审委员会专利无效行政纠纷案	(189)
【案例6】 杭州啄木鸟鞋业与中华人民共和国国家工商行政管理总局商标评审委员会、七好(集团)有限公司商标争议行政纠纷案	(196)

四、行政赔偿

中华人民共和国国家赔偿法(2012.10.26修正)	(202)
国家赔偿费用管理条例(2011.1.17)	(207)
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)	(208)
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)	(209)
最高人民法院关于国家赔偿案件立案工作的规定(2012.1.13)	(212)
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)	(213)
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)	(216)

典型案例

【案例7】 祁县华誉纤维厂诉祁县人民政府行政赔偿案	(218)
【案例8】 上海汇兴实业公司诉上海浦江海关行政赔偿案	(223)
【案例9】 王丽萍诉中牟县交通局行政赔偿纠纷案	(225)

五、律师与法律援助

中华人民共和国律师法(2012.10.26修正)	(229)
法律援助条例(2003.7.21)	(234)
律师执业管理办法(2008.7.18)	(237)
律师执业行为规范(2011.11.9修订)	(242)
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)	(248)
律师事务所管理办法(2012.11.30修正)	(250)
律师服务收费管理办法(2006.4.13)	(257)
律师事务所收费程序规则(2004.3.19)	(259)
最高人民法院、司法部关于规范法官和律师相互关系维护司法公正的若干规定(2004.3.19)	(260)

附录

行政复议申请书	(263)
行政起诉状	(264)
行政上诉状	(265)
行政复议流程图	(266)
行政诉讼流程图	(267)

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. 1989年4月4日中华人民共和国主席令第16号公布
3. 自1990年10月1日起施行

第一章 总 则

第一条 【立法目的】^①为保证人民法院正确、及时审理行政案件,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护和监督行政机关依法行使行政职权,根据宪法制定本法。

【条文注释】

本条是关于《行政诉讼法》立法目的和立法根据的规定。《行政诉讼法》的立法根据是《宪法》。《宪法》是国家的根本大法,具有最高法律效力,其内容一般具有概括性。为了将《宪法》原则加以具体化,以保障《宪法》的贯彻实施,本条规定了《行政诉讼法》的立法目的:(1)保证人民法院正确、及时审理行政案件;(2)保护公民、法人和其他组织的合法权益;(3)维护和监督行政机关依法行使行政职权。

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具体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。

【条文注释】

本条是关于公民、法人或者其他组织诉权的规定。行政诉讼是法院应公民、法人或者其他组织的请求,通过审查具体行政行为合法性的方式解决特定范围内行政争议的活动。

(1)有权提起行政诉讼的主体是认为自己的合法权益受到行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯的公民、法人或者其他组织。

(2)可以提起行政诉讼的是因行政机关和行政机关工作人员行使行政权力,同公民、法人或者其他组织发生行政法律关系而引起的行政争议。不包括行政机关同公民、法人或者其他组织发生民事法律关系而引起的民事争议。

(3)可以提起行政诉讼的是具体行政行为,不包括抽象行政行为。

(4)有权依照本法提起行政诉讼,有两层意思:一是有权提起诉讼的公民、法人或者其他组织应当依照本法第十一条规定的人民法院的受案范围提起诉讼;二是应当依照本法规定的起诉条件提起诉讼,人民法院才予受理。

第三条 【独立审判原则】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。

第四条 【法律适用】人民法院审理行政案件,以事实为根据,以法律为准绳。

第五条 【合法性审查】人民法院审理行政案件,对具体行政行为是否合法进行审查。

【条文注释】

本条是对人民法院审查具体行政行为合法性原则的规定。人民法院审理行政案件,是对具体行政行为是否合法即行政行为的合法性进行审查,对具体行政行为是否适当即行政行为的合理性不予审查。第一,从客体来看,人民法院只审查行政机关的具体行政行为,不审查行政机关的抽象行政行为和行政诉讼原告行为的合法性;第二,从内容上来看,人民法院以审查行政行为的合法性为原则,以审查行政行为的合理性为例外。只有在法定的例外情况下,即本法第五十四条第四款规定的“行政处罚显失公正的,可以判决变更”,人民法院才可以审查具体行政行为的

^① 条文主旨为编者所加,下同。

合理性。

第六条 【审理制度】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】

本条是对审理行政案件几项基本制度的规定。

一是合议制度。审理行政案件都要组成合议庭,集体讨论,保证案件得到正确审理。合议制度的主要内容是:(1)在不同的审判阶段应当分别组成合议庭。第一审案件由审判员或者审判员、陪审员组成合议庭;第二审案件一般由审判员组成合议庭;再审案件要区分由第一审法院或者由第二审法院再审的情况,按照第一审或者第二审合议庭组成的规定,组成合议庭。(2)合议庭成员享有平等的权力,合议庭评议案件,实行少数服从多数的原则,对评议中不同意见,必须如实记入笔录。(3)不论在哪个审判阶段,合议庭的组成人数应当是三人以上的单数。(4)合议庭应当接受和服从审判委员会的领导和监督。

二是回避制度。回避有当事人申请回避和审判人员申请回避两种。一种是当事人如认为审判人员与本案有利害关系或者其他关系不能公正审判,有权申请审判人员回避。另一种是审判人员如果认为自己与本案有利害关系或者其他关系,应当申请回避。这两种情形同样适用于书记员、翻译人员、鉴定人、勘验人。

三是公开审判制度。人民法院开庭审理时的各种诉讼活动,除合议庭评议案件以外,要对群众公开,对社会公开,允许群众旁听,允许记者采访报道案情和审判情况。行政诉讼中贯彻公开审判原则的具体要求是:第一审案件,除涉及国家秘密、个人隐私或者法律另有规定以外,一律公开进行。第二审案件,除人民法院认为事实清楚的,可以实行书面审理以外,应当按照第一审的办法进行。

四是两审终审制度。两审终审是指行政案件经过第一审、第二审两级人民法院审判,就宣告终结的制度。当事人不服第一审法院的判决、裁定,可以向上级人民法院提起上诉。第二审法院对上诉案件所作的判决、裁定是终审的判决、裁定,当事人不得再提起上诉。当事人如果在法定上诉期间不提起上诉,那么第一审法院的判决、裁定在上诉期满后即发生法律效力。最高

人民法院对第一审行政案件作出的判决、裁定是终审的判决、裁定,当事人不得提起上诉。

第七条 【当事人地位平等】当事人在行政诉讼中的法律地位平等。

【条文注释】

本条是关于当事人在行政诉讼中法律地位平等原则的规定。行政诉讼是在人民法院主持下,有当事人和其他诉讼参与人参加,以解决行政争议的一种诉讼活动。当事人在行政诉讼中的法律地位是平等的。所谓法律地位平等,主要是指在整个诉讼过程中,人民法院始终起着主导作用,原告和被告的诉讼地位平等。当事人在诉讼中都有权申请回避、提供证据、进行辩论、提起上诉、申请执行等权利。当事人都必须依法行使诉讼权利,遵守诉讼秩序,履行发生法律效力判决、裁定。人民法院应当保障当事人平等地享有参与行政诉讼的机会,防止行政机关给公民、法人或其他组织施加压力,同时也防止原告滥用诉权,并在作出裁判时同等情况同等对待,对当事人适用法律一律平等。需要说明的是,在行政诉讼中,被告负有举证责任,被告不得提起反诉等。

第八条 【使用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。

第九条 【辩论原则】当事人在行政诉讼中有权进行辩论。

【条文注释】

本条是关于辩论原则的规定。所谓的辩论是指当事人在人民法院主持下,就案件的事实和争议问题,各自陈述自己的主张和意见,互相进行反驳和答辩。原告、被告、共同诉讼人和第三人都享有辩论权,辩论的内容,主要是围绕实质性问题,即围绕本案争议的标的进行辩论,包括事实和适用法律、法规问题,同时,对程序性方面的问题也可以进行辩论,例如当事人的诉讼代理人是否符合法定条件等。辩论在人民法院主持下进行,一方面,人民法院应当充分保障双方当

事人行使辩论权利;另一方面,人民法院对违反辩论程序、妨害诉讼的,依法有权采取必要的措施。辩论原则贯穿于行政诉讼的全过程,包括第一审程序、第二审程序、审判监督程序和执行程序。

第十条 【检察监督原则】人民检察院有权对行政诉讼实行法律监督。

【条文注释】

本条是对人民检察院对行政诉讼实行法律监督的规定。《宪法》规定:“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”在行政诉讼中,人民检察院不仅对人民法院的行政审判活动实行法律监督,还包括对诉讼当事人和其他诉讼参与人的诉讼活动实行法律监督。并且规定了人民检察院对人民法院已经发生法律效力判决、裁定,发现违反法律、法规规定的,有权按照审判监督程序提出抗诉。

第二章 受案范围

第十一条 【受案范围】人民法院受理公民、法人和其他组织对下列具体行政行为不服提起的诉讼:

(一)对拘留、罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚不服的;

(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不服的;

(三)认为行政机关侵犯法律规定的经营自主权的;

(四)认为符合法定条件申请行政机关颁发许可证和执照,行政机关拒绝颁发或者不予答复的;

(五)申请行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责,行政机关拒绝履行或者不予答复的;

(六)认为行政机关没有依法发给抚恤金的;

(七)认为行政机关违法要求履行义务的;

(八)认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的。

除前款规定外,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。

第十二条 【不受案范围】人民法院不受理公民、法人或者其他组织对下列事项提起的诉讼:

(一)国防、外交等国家行为;

(二)行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令;

(三)行政机关对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定;

(四)法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为。

【条文注释】

本条是关于人民法院受案范围排除条款的规定。本条规定了国家行为、抽象行政行为、行政机关对其行政机关工作人员的奖惩、任免等决定以及法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为为人民法院不予受理。

根据《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》第一条第二款的规定,以下几项也不属于人民法院的行政诉讼受案范围:(1)公安、国家安全等机关依照《刑事诉讼法》的明确授权实施的行为;(2)调解行为以及法律规定的仲裁行为;(3)不具有强制力的行政指导行为;(4)驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为;(5)对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为。

第三章 管 辖

第十三条 【基层法院的管辖】基层人民法院管辖第一审行政案件。

第十四条 【中级法院的管辖】中级人民法院管辖下列第一审行政案件:

(一)确认发明专利权的案件、海关处理的案件;

(二)对国务院各部门或者省、自治区、直辖市人民政府所作的具体行政行为提起诉讼的案件;

(三)本辖区内重大、复杂的案件。

【条文注释】

本条是对中级人民法院管辖第一审行政案件的规定。“本辖区”指中级人民法院的辖区。我国中级人民法院的设置有四种:一种是在省、自治区内按地区设立的中级人民法院;一种是在直辖市内设立的中级人民法院;一种是省、自治区辖市的中级人民法院;还有一种是在自治州设立的中级人民法院。“本辖区内重大、复杂的案件”主要包括以下几种情况:(1)被告为县级以上

人民政府,且基层人民法院不适宜审理的案件;(2)社会影响重大的共同诉讼、集团诉讼案件;(3)重大涉外或者涉及香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾地区的案件;(4)其他重大、复杂案件。

第十五条 【高级法院的管辖】高级人民法院管辖本辖区内重大、复杂的第一审行政案件。

【条文注释】

本条是对高级人民法院管辖第一审行政案件的规定。高级人民法院属于上诉审人民法院,它的主要任务是:对全省、自治区、直辖市内基层人民法院和中级人民法院的行政案件审判工作实行监督;总结和交行政审判工作的经验,指导所辖区内基层人民法院和中级人民法院的审判工作;审理不服中级人民法院判决、裁定依法提起上诉的案件。本条规定“本辖区内重大、复杂”的案件,是指就全省、自治区、直辖市范围而言,案情重大、涉及面广,具有重大影响的案件。对这类行政案件,由中级人民法院作为第一审管辖,不利于审判,不利于判决、裁定的执行,因此规定由高级人民法院作为第一审管辖。

第十六条 【最高法院的管辖】最高人民法院管辖全国范围内重大、复杂的第一审行政案件。

【条文注释】

本条是对最高人民法院管辖第一审行政案件的规定。最高人民法院是国家最高审判机关,它的主要任务是:对全国地方各级人民法院和各个专门人民法院实行审判监督工作;通过总结审判工作经验,作出有关适用法律、法规的批复、指示,对全国地方各级人民法院的行政案件的审判工作进行指导;对全国地方各级人民法院和各个专门人民法院适用法律、法规进行司法解释;审判不服高级人民法院判决、裁定依法提起上诉的行政案件;还有审判高级人民法院报请它审判的行政案件。本条规定在“全国范围内重大、复杂的”行政案件,主要是指对全国有重大影响的案件;有必要作为法律类推的案件;在国际上有重大影响的涉外案件等。依照法律规定,由最高人民法院作为第一审管辖的行政案件是一审终审,所作的判决、裁定是终审判决、裁定,送达当事人后,即发生法律效力。

第十七条 【一般地域管辖】行政案件由最初作

出具体行政行为的行政机关所在地人民法院管辖。经复议的案件,复议机关改变原具体行政行为,也可以由复议机关所在地人民法院管辖。

【条文注释】

本条是关于地域管辖的一般规定。行政案件由最初作出具体行政行为的行政机关所在地人民法院管辖,包括三种情形:依法未经行政复议,直接提起诉讼的;经行政复议,复议机关维持原具体行政行为的;经行政复议,复议机关改变原具体行政行为的。这样规定的理由是,最初作出具体行政行为的行政机关所在地,大都是侵权行为地,这样便于被告的行政机关出庭应诉;便于人民法院调取证据,正确及时地审理案件;当人民法院判决行政机关败诉,需由行政机关履行义务、赔偿损失时,便于判决的执行。

经复议的案件,由复议机关改变原具体行政行为的,也可以由复议机关所在地人民法院管辖。作出这样规定的主要理由是,如果公民、法人或者其他组织认为到复议机关所在地人民法院提起诉讼,可以节省人力、物力和财力,就可以到复议机关所在地人民法院进行诉讼。

第十八条 【特殊地域管辖】对限制人身自由的行政强制措施不服提起的诉讼,由被告所在地或者原告所在地人民法院管辖。

【条文注释】

本条是对限制人身自由的行政案件管辖的规定。这种管辖,对人民法院来说,亦称共同地域管辖。对原告提起诉讼来说,又称选择地域管辖,即原告可以选择其中一个人民法院起诉。这样规定的主要理由是,有的执行限制人身自由的行政强制措施的场所与作出行政强制措施的行政机关所在地不在同一行政区域,有的被行政强制措施限制人身自由的公民所在地与作出行政强制措施的行政机关所在地不在同一行政区域,为了便于公民提起诉讼,所以作出特别规定。

第十九条 【不动产的特殊地域管辖】因不动产提起的行政诉讼,由不动产所在地人民法院管辖。

【条文注释】

本条是对因不动产提起的行政诉讼管辖的规定。因不动产提起的行政诉讼,主要有以下几

类:一是对规划等部门的决定不服,如因房屋拆迁提起的诉讼;二是对土地管理等部门的决定不服,如因征用土地、土地确权等提起的诉讼;三是对环境保护等部门的决定不服,如涉及污染土地、水流等提起的诉讼。因不动产提起的行政诉讼,不由最初作出具体行政行为行政机关所在地或者复议机关所在地人民法院管辖,而应当由房屋、土地、水流等不动产所在地人民法院管辖。

第二十条 【选择管辖】两个以上人民法院都有管辖权的案件,原告可以选择其中一个人民法院提起诉讼。原告向两个以上有管辖权的人民法院提起诉讼的,由最先收到起诉状的人民法院管辖。

第二十一条 【移送管辖】人民法院发现受理的案件不属于自己管辖时,应当移送有管辖权的人民法院。受移送的人民法院不得自行移送。

【条文注释】

本条是对移送管辖的规定。移送管辖有两种情况:一是同级人民法院之间的移送,它属于地域管辖的移送;二是上下级人民法院之间的移送,它属于级别管辖的移送。受移送的人民法院不得自行移送,是指接受移送的人民法院对移送来的行政案件认为属于本院管辖时,应当及时受理审判,不能因为接受移送的案件难审或者其他原因,再自行移送给其他有管辖权的人民法院。如果认为移送来的行政案件本院也无管辖权时,既不能将该案件再退回原移送的人民法院,也不能再移送给其他人民法院,只能报请上级人民法院指定管辖。

第二十二条 【指定管辖】有管辖权的人民法院由于特殊原因不能行使管辖权的,由上级人民法院指定管辖。

人民法院对管辖权发生争议,由争议双方协商解决。协商不成的,报它们的共同上级人民法院指定管辖。

【条文注释】

本条是对指定管辖的规定。指定管辖是解决因特殊原因不能行使管辖权或者因管辖权发生争议的问题。本条规定了两种情况需要由上级人民法院指定管辖。

一是有管辖权的人民法院由于特殊原因不能行使管辖权时,需要报请人民法院指定管辖。

所谓“特殊原因”是指法律上或者事实上的原因。法律上的原因,例如有管辖权的人民法院的全体审判人员与本案有利害关系,被当事人申请回避或者自行回避,不能执行审判职务。事实上的原因,例如有管辖权的人民法院因不可抗力或者其他障碍不能或者难以行使管辖权,如因人民法院所在地发生了地震、泥石流、洪水等自然灾害或者处在战争环境内,致使当事人无法出庭应诉,人民法院无法办案。在此情况下,就需要由上级人民法院指定管辖,无管辖权的人民法院,由于上级人民法院的指定就取得了管辖权。

二是人民法院对管辖权发生争议,由争议双方协商解决;协商不成的,报它们的共同上级人民法院指定管辖。所谓“管辖权发生争议”,是指两个以上人民法院由于互相推诿、互相争夺管辖权等原因而对管辖权有不同看法。在此情况下,就需要报请它们的共同上级人民法院指定管辖。但是,在指定之前,必须先协商,协商不成,再报请指定。例如,两个基层人民法院因管辖权发生争议,首先由它们协商,协商不成时,就报请指定管辖。如果这两个基层人民法院的共同上级人民法院是同一个中级人民法院,就报请该中级人民法院指定管辖。如果这两个基层人民法院分属两个省、自治区、直辖市,就各自分别逐级报请至最高人民法院指定管辖。

第二十三条 【管辖权的转移】上级人民法院有权审判下级人民法院管辖的第一审行政案件,也可以把自己管辖的第一审行政案件移交下级人民法院审判。

下级人民法院对其管辖的第一审行政案件,认为需要由上级人民法院审判的,可以报请上级人民法院决定。

【条文注释】

本条是关于管辖权转移的规定。管辖权转移,是指由上级人民法院决定,把案件的管辖权由下级人民法院移送给上级人民法院,或者由上级人民法院移交给下级人民法院。依照本条规定,管辖权的转移有两种情况:一种是上级人民法院有权将下级人民法院管辖的第一审行政案件提上来自己审判或者将自己管辖的第一审行政案件移交给下级人民法院审判;另一种是下级人民法院对其管辖的第一审行政案件,认为审判

确有困难,需要由上级人民法院审判的,可以报请上级人民法院决定。

管辖权的转移,一般发生在上下级人民法院之间,由上级人民法院决定,下级人民法院对管辖权的转移问题只有建议权。

第四章 诉讼参加人

第二十四条 【原告】依照本法提起诉讼的公民、法人或者其他组织是原告。

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。

【条文注释】

本条是关于原告资格的规定。原告是指认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益而依法以自己的名义向人民法院提起诉讼的公民、法人或者其他组织。行政诉讼的原告必须符合以下几方面的特征:(1)认为具体行政行为侵犯了其合法权益,也就是说原告必须和具体行政行为有直接的利害关系;(2)以自己的名义向人民法院起诉;(3)必须向人民法院提起诉讼。虽然认为具体行政行为侵犯了自己的合法权益,但没有向人民法院起诉时,仍然不能称为原告。

同时,本条规定了行政诉讼原告资格转移的情形:(1)如果有权起诉的公民死亡,由其近亲属作为原告继续提起诉讼;(2)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。

第二十五条 【被告】公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的,作出具体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具体行政行为的,作出原具体行政行为的行政机关是被告;复议机关改变原具体行政行为的,复议机关是被告。

两个以上行政机关作出同一具体行政行为的,共同作出具体行政行为的行政机关是共同被告。

由法律、法规授权的组织所作的具体行政行为,该组织是被告。由行政机关委托的组织所作的具体行政行为,委托的行政机关是

被告。

行政机关被撤销的,继续行使其职权的行政机关是被告。

【条文注释】

本条是关于被告资格的规定。在行政诉讼中,被告是指经原告认为侵犯其合法权益,并由人民法院通知应诉的行政机关。

(1)被告只能是行使行政管理权、作出具体行政行为的行政机关或法律、法规授权的组织;

(2)除法律特别规定外,被告必须是实施了经原告指控认为侵犯其合法权益的具体行政行为的行政机关或法律、法规授权的组织。没有实施某种具体行政行为或者实施的具体行政行为和原告认为被侵犯的合法权益没有因果关系的,不能作为被告;

(3)由人民法院通知并以自己的名义应诉。被告地位的确定是因人民法院通知应诉,被告才享有在诉讼中的权利和承担诉讼中的义务。

第二十六条 【共同诉讼】当事人一方或者双方为二人以上,因同一具体行政行为发生的行政案件,或者因同样的具体行政行为发生的行政案件、人民法院认为可以合并审理的,为共同诉讼。

【条文注释】

本条是关于共同诉讼的规定。共同诉讼包括必要的共同诉讼和普通的共同诉讼。

1. 必要共同诉讼是指当事人一方或双方为二人以上,诉讼标的是同一具体行政行为的诉讼。对于必要共同诉讼,人民法院必须合并审理。在必要共同诉讼中,几个提起诉讼的原告为共同原告。主要的情况有:(1)2人以上共同违反行政管理法规,被行政机关在同一处罚决定中分别处罚,受处罚人均不服处罚决定而提起诉讼的;(2)在治安行政案件中,2个以上共同被侵害人对公安机关给予被害人的行政处罚不服而向人民法院提起诉讼的;(3)治安行政案件中,被处罚人(被害人)和被侵害人均不服公安机关的行政处罚而向人民法院提起诉讼的;(4)在专利、土地等权属争议行政案件中,有权属争议的当事人均不服行政机关的裁决而向人民法院提起诉讼的。

2. 普通共同诉讼是指当事人一方或双方为

两人以上,诉讼标的是同样的具体行政行为,法院决定合并审理的诉讼。这种共同诉讼的当事人即是普通共同诉讼人。所谓同样的具体行政行为,是指两个以上的处理同类事实、适用相同法律的具体行政行为。例如,某环境卫生管理部门以违反“门前三包”的规定为由,对相邻的6家商店分别处以罚款,对这6家商店的6个处罚行为分别是同样的具体行政行为,如果这6家商店均不服,或有两家以上的商店不服,分别以自己的名义在几乎相同的时间里向人民法院提起诉讼,人民法院认为可以合并审理,分别裁决。可以看出,因同样具体行政行为而发生的是几个案件而非一个案件,共同诉讼人之间在事实上或法律上并无当然的不可分割的联系,仅仅因为诉讼标的属于同一种类,即被诉具体行政行为有相同、相类似的性质,所以在程序上被统一起来,法院认为宜于合并审理并实行合并审理。这里需要注意的是,诉讼标的为同样的诉讼行为时,人民法院并不是必须合并审理,关键在于能否达到通过并案审理简化诉讼的目的。

第二十七条 【第三人】同提起诉讼的具体行政行为有利害关系的其他公民、法人或者其他组织,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。

〔条文注释〕

本条是关于行政诉讼第三人的规定。行政诉讼第三人是指对诉讼争议的具体行政行为有利害关系,为了维护自己的合法权益,参加诉讼的公民、法人或者其他组织。第三人的基本特征是:(1)与诉讼争议的具体行政行为有利害关系。“有利害关系”,应当理解为有独立的利害关系,如果不是独立的利害关系,那么就不是第三人,而是必要的共同诉讼人。对诉讼争议的具体行政行为有独立的利害关系包括两种情况:一是有直接的利害关系;二是有间接的利害关系。(2)参加到他人之间业已开始、尚未终结的诉讼中去。如果他人之间的诉讼尚未开始、不发生第三人参加诉讼;如果他人之间的诉讼已经终结,也不存在第三人参加诉讼。第三人参加诉讼的方式:一是自己申请,经人民法院同意;二是由人民法院通知参加诉讼。

第二十八条 【法定代理】没有诉讼行为能力的

公民,由其法定代理人代为诉讼。法定代理人互相推诿代理责任的,由人民法院指定其中一人代为诉讼。

第二十九条 【委托代理】当事人、法定代理人,可以委托一至二人代为诉讼。

律师、社会团体、提起诉讼的公民的近亲属或者所在单位推荐的人,以及经人民法院许可的其他公民,可以受委托为诉讼代理人。

〔条文注释〕

本条是对委托代理的规定。委托代理是因当事人、法定代理人的委托而产生的代理。在诉讼代理中,那些有诉讼行为能力的人,由于缺少法律知识和诉讼技巧、文化水平有限等原因,不能或难以亲自进行诉讼时,可以委托一至二人代为诉讼。当事人、法定代理人委托他人代为诉讼,应当向受诉人民法院提交授权委托书。授权委托书是受托人取得诉讼代理资格的凭证。授权委托书应当载明委托事项和权限。授权委托书一般只证明代理人有权代为诉讼行为,如果代理人处分被代理人的某种实体权利,一般需有被代理人的特别授权。

第三十条 【律师、当事人和其他诉讼代理人的权利、义务】代理诉讼的律师,可以依照规定查阅本案有关材料,可以向有关组织和公民调查,收集证据。对涉及国家秘密和个人隐私的材料,应当依照法律规定保密。

经人民法院许可,当事人和其他诉讼代理人可以查阅本案庭审材料,但涉及国家秘密和个人隐私的除外。

第五章 证 据

第三十一条 【证据的种类】证据有以下几种:

- (一)书证;
- (二)物证;
- (三)视听资料;
- (四)证人证言;
- (五)当事人的陈述;
- (六)鉴定结论;
- (七)勘验笔录、现场笔录。

以上证据经法庭审查属实,才能作为定案的根据。

〔条文注释〕

本条是对证据种类的规定。证据是指证明