高端释法

权威读本

全国人大常委会法制工作委员会行政法室 编著

中华人民共和国
行政诉讼法
解读

主 编
袁 杰
（全国人大常委会法制工作委员会行政法室主任）

副主编
童卫东
（全国人大常委会法制工作委员会行政法室副主任）

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

需要全本请访问 www.ertongbook.com

权威读本

全国人大常委会法制工作委员会行政法室 编著

中华人民共和国行政诉讼法解读

主 编

袁 杰

（全国人大常委会法制工作委员会行政法室主任）

副主编

童卫东

（全国人大常委会法制工作委员会行政法室副主任）

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解读／全国人大常委会法制工作委员会行政法室编著．—北京：中国法制出版社，2014.11

ISBN 978-7-5093-5779-8

Ⅰ.①中… Ⅱ.①全… Ⅲ.①行政诉讼法-基本知识-中国 Ⅳ.①D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2014）第 246744 号

策划编辑：谢　雯　　责任编辑：谢　雯　　封面设计：蒋　怡

中华人民共和国行政诉讼法解读

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO XINGZHENG SUSONGFA JIEDU

编著/全国人大常委会法制工作委员会行政法室

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880×1230 毫米 32　　印张／12　字数／268 千

版次/2014 年 12 月第 1 版　　2014 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-5779-8　　定价：39.00 元

北京西单横二条 2 号　　值班电话：66026508

邮政编码 100031　　传真：66031119

网址：http://www.zgfzs.com　　**编辑部电话：66010493**

市场营销部电话：66033393　　**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】 …… 1

第二条　【诉权】 …… 6

第三条　【行政机关负责人出庭应诉】 …… 10

第四条　【依法独立行使审判权】 …… 15

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】 …… 19

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】 …… 27

第九条　【本民族语言文字原则】 …… 29

第十条　【辩论原则】 …… 31

第十一条　【法律监督原则】 …… 33

第二章　受案范围 …… 36

第十二条　【行政诉讼受案范围】 …… 36

第十三条　【受案范围的排除】 …… 46

第三章　管　辖 …… 50

第十四条　【基层人民法院管辖的第一审行政案件】 …… 50

第十五条　【中级人民法院管辖的第一审行政案件】 …… 51

第十六条　【高级人民法院管辖的第一审行政案件】 …… 54

第十七条　【最高人民法院管辖的第一审行政案件】…… 55
第十八条　【一般地域管辖和人民法院跨行政区域管辖】…… 56
第十九条　【限制人身自由行政案件的管辖】…… 61
第二十条　【不动产行政案件的管辖】…… 63
第二十一条　【选择管辖】…… 64
第二十二条　【移送管辖】…… 66
第二十三条　【指定管辖】…… 68
第二十四条　【管辖权转移】…… 70
第四章　诉讼参加人…… 72
第二十五条　【原告资格】…… 72
第二十六条　【被告资格】…… 74
第二十七条　【共同诉讼】…… 79
第二十八条　【代表人诉讼】…… 81
第二十九条　【诉讼第三人】…… 82
第三十条　【法定代理人】…… 84
第三十一条　【委托代理人】…… 85
第三十二条　【当事人及诉讼代理人权利】…… 87
第五章　证　据…… 89
第三十三条　【证据种类】…… 89
第三十四条　【被告举证责任】…… 94
第三十五条　【行政机关收集证据的限制】…… 97
第三十六条　【被告延期提供证据和补充证据】…… 99
第三十七条　【原告可以提供证据】…… 102
第三十八条　【原告举证责任】…… 103

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第三十九条　【人民法院要求当事人提供或者补充证据】 …… 106
第四十条　【人民法院调取证据】 …… 108
第四十一条　【申请人民法院调取证据】 …… 111
第四十二条　【证据保全】 …… 113
第四十三条　【证据适用规则】 …… 115
第六章　起诉和受理 …… 119
第四十四条　【行政复议与行政诉讼的关系】 …… 119
第四十五条　【经行政复议的起诉期限】 …… 124
第四十六条　【起诉期限】 …… 127
第四十七条　【行政机关不履行法定职责的起诉期限】 …… 129
第四十八条　【起诉期限的扣除和延长】 …… 131
第四十九条　【起诉条件】 …… 133
第五十条　【起诉方式】 …… 137
第五十一条　【登记立案】 …… 139
第五十二条　【人民法院不立案的救济】 …… 143
第五十三条　【规范性文件的附带审查】 …… 144
第七章　审理和判决 …… 147
第一节　一般规定 …… 147
第五十四条　【公开审理原则】 …… 147
第五十五条　【回避】 …… 150
第五十六条　【诉讼不停止执行】 …… 152
第五十七条　【先予执行】 …… 156
第五十八条　【拒不到庭或中途退庭的法律后果】 …… 159
第五十九条　【妨害行政诉讼强制措施】 …… 161
第六十条　【调解】 …… 167

第六十一条 【民事争议和行政争议交叉】 …… 170
第六十二条 【撤诉】 …… 173
第六十三条 【审理依据】 …… 175
第六十四条 【规范性文件审查和处理】 …… 179
第六十五条 【裁判文书公开】 …… 181
第六十六条 【有关行政机关工作人员和被告的处理】 …… 183
第二节 第一审普通程序 …… 186
第六十七条 【发送起诉状和提出答辩状】 …… 186
第六十八条 【审判组织形式】 …… 189
第六十九条 【驳回原告诉讼请求判决】 …… 190
第七十条 【撤销判决和重作判决】 …… 193
第七十一条 【重作判决对被告的限制】 …… 198
第七十二条 【履行判决】 …… 199
第七十三条 【给付判决】 …… 202
第七十四条 【确认违法判决】 …… 203
第七十五条 【确认无效判决】 …… 206
第七十六条 【确认违法和无效判决的补充规定】 …… 209
第七十七条 【变更判决】 …… 210
第七十八条 【行政协议履行及补偿判决】 …… 213
第七十九条 【复议决定和原行政行为一并裁判】 …… 215
第八十条 【公开宣判】 …… 216
第八十一条 【第一审审限】 …… 217
第三节 简易程序 …… 218
第八十二条 【简易程序适用情形】 …… 218
第八十三条 【简易程序的审判组织形式和审限】 …… 223

第八十四条　【简易程序与普通程序的转换】 …… 225
第四节　第二审程序 …… 226
第八十五条　【上诉】 …… 226
第八十六条　【二审审理方式】 …… 229
第八十七条　【二审审查范围】 …… 231
第八十八条　【二审审限】 …… 233
第八十九条　【二审裁判】 …… 234
第五节　审判监督程序 …… 238
第九十条　【当事人申请再审】 …… 238
第九十一条　【再审事由】 …… 243
第九十二条　【人民法院依职权再审】 …… 248
第九十三条　【抗诉和检察建议】 …… 251
第八章　执　行 …… 256
第九十四条　【生效裁判和调解书的执行】 …… 256
第九十五条　【申请强制执行和执行管辖】 …… 258
第九十六条　【对行政机关拒绝履行的执行措施】 …… 260
第九十七条　【非诉执行】 …… 264
第九章　涉外行政诉讼 …… 268
第九十八条　【涉外行政诉讼的法律适用原则】 …… 268
第九十九条　【同等与对等原则】 …… 270
第一百条　【中国律师代理】 …… 272
第十章　附　则 …… 274
第一百零一条　【适用民事诉讼法规定】 …… 274
第一百零二条　【诉讼费用】 …… 276
第一百零三条　【施行日期】 …… 279

附　录

中华人民共和国行政诉讼法 …… 282
（2014 年 11 月 1 日）
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国行政诉讼法》的决定 …… 302
（2014 年 11 月 1 日）
全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《中华人民共和国行政诉讼法修正案（草案）》的议案 …… 319
（2013 年 12 月 16 日）
关于《中华人民共和国行政诉讼法修正案（草案）》的说明 …… 320
（2013 年 12 月 23 日）
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国行政诉讼法修正案（草案）》修改情况的汇报 …… 328
（2014 年 8 月 25 日）
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国行政诉讼法修正案（草案）》审议结果的报告 …… 332
（2014 年 10 月 27 日）
全国人民代表大会法律委员会关于《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定（草案）》修改意见的报告 …… 336
（2014 年 10 月 31 日）
《中华人民共和国行政诉讼法》修正前后对照表 …… 341

后　记 …… 376

第一章 总 则

第一条 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。

条文主旨

本条是关于行政诉讼法的立法目的的规定。

立法背景

本条规定为原法的第1条，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”。

行政诉讼是公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员作出的行政行为侵犯其合法权益而向人民法院提起的诉讼。行政诉讼法是规范行政诉讼活动和行政诉讼法律关系的基本法律，是人民法院审理行政案件和行政诉讼参加人进行诉讼活动必须遵循的准则。

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。行政诉讼法实施以来，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。

近年来，许多全国人大代表和有关方面陆续提出修改行政诉讼法的意见和建议。全国人大常委会法工委从2009年开始着手行政诉讼法的修改调研工作，先后到山东、湖南等多地进行调研，听取基层人民法院、地方政府部门的意见和建议，并采取旁听案件审理、阅卷、派人到行政审判一线蹲点等多种方式了解行政诉讼实践的情况。此外，多次召开国务院部门、学者和律师座谈会，听取意见。又分三次召开31个省、自治区、直辖市人大法制机构、政府法制部门、人民法院和人民检察院参加的座谈会，听取意见。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公正行使审判权，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审，并于2014年11月1日获得通过。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

需要全本请访问 www.ertongbook.com

制度，对于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。

条文解读

行政诉讼法的立法目的包括：

一、保证人民法院公正、及时审理行政案件

行政诉讼法作为诉讼制度的基本法，主要是确定人民法院审理行政案件的基本程序性制度，以及诉讼参加人在诉讼中的权利、义务等，所以制定行政诉讼法的首要目的是为保证人民法院公正、及时审理行政案件。

所谓公正审理行政案件，是指人民法院在查明事实的基础上，正确适用法律、法规，作出正确的判决、裁定。这里所说的“正确适用法律、法规”，既包括正确适用行政诉讼法规定的诉讼制度，也包括正确适用有关实体法律、法规的规定。如人民法院审理公民不服公安机关作出的治安管理处罚的案件，既要在审理过程中遵循行政诉讼法关于诉讼制度的规定，也要遵循治安管理处罚法这一实体法的相关规定来对公安机关的治安管理处罚行为进行审查。

所谓及时审理行政案件，是指人民法院在行政诉讼的各个阶段，都要依照行政诉讼法规定的期间要求审理案件，避免案件久拖不决，从而使公民、法人和其他组织的合法权益得到及时的司法救济，也可以使行政行为的合法性得到及时确认。

二、解决行政争议

解决行政争议这一立法目的是此次修法新增加上去的。行政争议是行政机关在实施行政管理活动中与行政相对人的争议。构成行政争议必须具备以下条件：一是争议的双方为行政机关和行政管理相对人；二是争议是由行政机关实施行政管理行为引起的。

随着我国经济社会的快速发展，社会利益格局日益多元化和复杂化，人民群众依法维权的意识不断提高，行政争议数量在我国日益增多。除了传统的涉及行政处罚、行政许可、行政强制方面的行政争议外，近些年来涉及城市建设、征地拆迁、资源环境、劳动和社会保障等方面的行政争议大量增加。有效解决行政争议，关系到人民群众的切身利益，也关系到社会的和谐稳定。解决行政争议的机制，目前有行政复议、行政诉讼、信访等多种途径。行政诉讼是通过司法审判的方式，由人民法院对被诉行政行为的合法性进行审查，合法的予以维持，不合法的予以变更、撤销等，以此来化解行政争议。此次修改行政诉讼法，在立法目的中增加了“解决行政争议”一项，旨在进一步强化通过行政诉讼化解行政纠纷的作用，以法治的方式解决行政争议，有利于增强公民、法人和其他组织的法治意识，形成遇事找法律，依法维权，避免出现“信访不信法”的现象。

一些具体制度的修改上也体现了行政诉讼着力解决行政争议的立法目的。如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；在坚持行政诉讼不适用调解这一原则的前提下，对涉及行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件作了例外处理，明确人民法院在审理这些案件时可以适用调解。又如对人民法院可以适用变更这一判决方式的案件类型，在原来只有行政处罚案件的基础上，扩大到其他行政行为涉及对数额的确定或者认定确有错误的案件，人民法院均可以直接判决变更。此外，还增加规定了简易程序，对被诉行政行为是依法当场作出，案件涉及款额二千元以下，或者属于政府信息公开的案件，人民法院认为事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的，或者除上述这三类案件之外的案件，当事人各方均同意适用简易程序的，可以适用简易程序审理，等等。这些规定，从诉讼制度上进一步保障了通过行政诉讼

这一渠道有效化解行政争议，避免程序空转，实现定分止争、案结事了。

三、保护公民、法人和其他组织的合法权益

行政诉讼的一个显著特点是“民告官”，公民、法人和其他组织认为行政机关和行政机关的工作人员所作出的行政行为侵犯其合法权益的，可以向人民法院提起行政诉讼，请求人民法院对被诉行政行为的合法性进行审查，从而维护自己的合法权益。在行政管理中，行政机关需要对行政相对人实施行政行为，以实现行政管理目的，如对违法的公民、法人和其他组织进行行政处罚；为制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等，对公民、法人和其他组织的人身自由和财物实施行政强制措施予以暂时性的控制，这些行政行为都涉及公民、法人和其他组织的人身权、财产权，而且行政行为一经作出即产生确定力、拘束力和执行力，行政相对人必须服从，否则行政机关将予以制裁或依法予以强制执行。正是因为行政行为具有这样的特点，所以在行政争议中，行政相对人一方往往处于弱势的地位，他们的合法权益有可能受到违法实施的行政行为的侵害。行政诉讼作为对行政相对人进行司法救济的渠道，通过人民法院对被诉行政行为的合法性进行审查监督，来保护行政相对人，即公民、法人和其他组织的合法权益，使他们受损害的权益得到救济和恢复，这是行政诉讼法的主要立法目的。

四、监督行政机关依法行使职权

原来的行政诉讼法对此的相关规定是“维护和监督行政机关依法行使行政职权”，此次修改，将“维护”行政机关依法行使职权这一立法目的删去，只强调监督行政机关依法行使职权。之所以作这样的修改，一是行政诉讼的功能主要是对行政机关行使职权的一种司法监督，保护行政相对人的合法权益免受行政机关违法行为的侵犯，为受到行政违法行政行为侵犯的当事人提供法律救济；二是行政行为一经作出就有法律效力，不需要法院维护；

三是原法中体现“维护”这一立法目的维持判决形式已经被新法中驳回原告诉讼请求的判决形式所取代。鉴于此，此次修改行政诉讼法，在本条关于立法目的的表述中删除了“维护”行政机关行使职权的规定，只保留对行政机关行使职权的“监督”，从而强调行政诉讼就是要对行政行为的合法性进行控制和监督，以保护公民、法人和其他组织的合法权益。

本条除规定了上述立法目的外，还规定了本法的立法依据为宪法。我国宪法第41条明确规定，中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理。任何人不得压制和打击报复。由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。正是依据了宪法确定的这一原则，通过制定行政诉讼法来对行政机关行使行政职权进行司法监督。

相关规定

《中华人民共和国宪法》第41条。

第二条 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。

条文主旨

本条是关于行政诉讼法适用范围的规定。

立法背景

行政诉讼是“民告官”的制度，它解决的是行政机关在行政管理过程中侵犯公民合法权益的问题，是为公民合法权益提供司法救济的制度，这是行政诉讼制度的本质特征。在本法修改过程中，有的建议在本条修改中用“行政争议”取代“具体行政行为”概念，扩大行政诉讼法的适用范围。认为“行政行为”概念的包容性不够，不能涵盖所有的行政争议，不能解决“官”可以告“民”的问题，也就是不能将行政合同争议和行政非诉执行纳入本法调整。从逻辑上说，行政争议既可以由行政机关一方引起，也可以由行政相对人一方引起。然而，我国法律承认行政行为具有公定力、拘束力和执行力，行政行为作出后，行政相对人不履行的，行政机关可以强制执行，或者申请法院强制执行。申请法院强制执行，是行政行为的执行问题，不是诉讼，行政强制法已作了规定，不应当纳入本法调整。即使将行政合同纳入本法调整，也因现实中行政合同争议主要是行政机关一方不履行而导致的，需要给行政相对人司法救济。行政相对人不履行行政合同，行政机关可以采取单方行政行为，以实现行政目的，没有必要向法院起诉。因此，将“官告民”纳入本法，必要性不足。而且，本法制定之初，是以监督行政行为为宗旨设计相关制度，如果将“官告民”争议纳入，许多制度不能适用，也影响本法救济公民合法权益的定位。因此，本条修改没有采纳“行政争议”概念，以保持我国行政诉讼制度“民告官”的制度设计。本条对原法第2条作了两处修改，一是将“具体行政行为”修改为“行政行为”；二是增加了第2款。

条文解读

一、行政行为包括作为、不作为和事实行为

原法用的是“具体行政行为”概念，本法修改将“具体行政

行为”修改为“行政行为”，使本法的适用范围具有更大的包容性。当时立法中用“具体行政行为”的概念，针对的是“抽象行政行为”，主要考虑是限定可诉范围，将行政机关制定的规范性文件排除在外。原法对受案范围已作了明确列举，哪些案件应当受理，哪些案件不应当受理，界限是清楚的。由于“具体行政行为”是一个相对概念，不科学、不准确，实践中有的法院不愿受理行政案件，为“具体行政行为”设定标准，对应当受理的行政案件不予受理，客观上成为“立案难”的原因之一。因此，本法修改将“具体行政行为”修改为“行政行为”。可以从以下几点理解本法中的“行政行为”：一是行政行为不包括行政机关制定的“规范性文件”。本法修改后，将规章以下的规范性文件纳入本法调整，但法院只进行附带性审查，不对规范性文件作出判决。二是行政行为既包括作为，也包括不作为。行政行为侵犯公民、法人和其他组织合法权益，既可以由行政机关积极作为引起，也可以由行政机关消极不作为引起。新法在第 12 条列举的受案范围中，第 3 项、第 6 项、第 10 项等都涉及行政机关不作为侵犯公民合法权益。三是行政行为还包括学理上所说的“事实行为”。学理上认为，事实行为是行政主体实施的不产生法律约束力但以影响或者改变事实状态为目的的行为，如行政调查、执法人员在执法中非法使用暴力手段等。只要事实行为造成公民合法权益侵害，就具有可诉性。四是行政行为包括行政机关签订、履行行政合同的行为。行政机关为了实现行政管理或者服务目的，可以以平等主体资格与行政相对人签订协议。如果行政机关一方不依法履行或者未按照约定履行协议，行政相对人可以向法院提起行政诉讼。新法第 12 条第 11 项将这类协议作了明确规定。

二、行政行为包括法律、法规、规章授权的组织作出的行为

行政机关是国家机构中行使行政权的组织。我国的行政机关包括各级人民政府及其职能部门。原法第 25 条第 4 款规定法律、法规授权的组织可以作为被告，即已视为行政机关，本法修改将

需要全本请访问 www.ertongbook.com