

最新

《中华人民共和国行政诉讼法》条文释义
及配套法律法规与司法解释实用全书

A Latest Practical Complete Book of Provision Explanations for
Administrative Procedure Law of the People's Republic of China,
Its Supporting Laws and Regulations and Judicial Interpretations

全国人大常委会法制工作委员会行政法室 审定

主编 黄 薇



ISBN 978-7-5162-0663-8



9 787516 206638 >

定价：480.00 元（上、下册）

最新

《中华人民共和国行政诉讼法》条文释义
及配套法律法规与司法解释实用全书

A Latest Practical Complete Book of Provision Explanations
for Administrative Procedure Law of the People's Republic of China,
Its Supporting Laws and Regulations and Judicial Interpretations

上册

主编 黄薇

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

最新《中华人民共和国行政诉讼法》条文释义及配套法律法规与司法解释实用全书/
黄薇主编. —北京:中国民主法制出版社,2014.11

ISBN 978-7-5162-0663-8

I. ①最… II. ①黄… 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 253204 号

图书出品人:肖启明

文案统筹:刘海涛

责任编辑:逯卫光 宋树涛 高绍平

封面设计:高绍平

书名:最新《中华人民共和国行政诉讼法》条文释义及配套法律法规与司法解释
实用全书

作者:黄薇主编

出版:中国民主法制出版社

地址:北京市丰台区玉林路7号邮编:100069

电话:(010)63055259(总编室) 63057714(发行部)

传真:(010)63056975 63056983

<http://www.npcpub.com>

E-mail:mzfvz@npcpub.com

经销:新华书店

开本:787×1092毫米 1/16

印张:98.25

字数:2200千字

版本:2014年11月第1版 2014年11月第1次印刷

印刷:北京龙跃印务有限公司

书号:ISBN 978-7-5162-0663-8

定价:480.00元(上、下册)

出版声明:版权所有 侵权必究

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

前 言

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》的决定于2014年11月1日由十二届全国人大常委会第十一次会议审议通过,将于2015年5月1日起施行。此次修改行政诉讼法,对于进一步完善行政诉讼制度,更有效地解决行政争议,更好地保护公民、法人和其他组织的合法权益,更有力地监督行政机关依法行使职权具有重要作用,对于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意义。

为了配合新行政诉讼法的学习、宣传和贯彻实施,我们编写了这本《最新〈中华人民共和国行政诉讼法〉条文释义及配套法律法规与司法解释实用全书》。本书分为两部分,第一部分为行政诉讼法条文释义,由全国人大常委会法制工作委员会行政法室参加这部法立法工作的同志撰写。释义力求准确、详尽、通俗地逐条解释每一条内容,以帮助广大读者更好地学习和理解法律的规定。同时,出版社还组织人员将有关法律、法规和司法解释予以汇编,作为本书第二部分。需要指出的是,这些法律、法规和司法解释都是在新行政诉讼法实施前制定的,不少内容要根据修改后的行政诉讼法作出相应调整,敬请广大读者注意。

由于时间紧,难免有不妥之处,敬请谅解。

2014年11月15日

总 目 录

第一编 行政诉讼法及条文释义	(1)
第二编 相关法律法规及行政法规性文件	
一、相关法律法规	(169)
二、行政法规性文件	(209)
三、其 他	(319)
第三编 部门规章	(355)
第四编 涉法涉诉信访相关规定	
一、总 类	(1201)
二、相关司法解释性文件和部门规章	(1220)
第五编 司法鉴定	(1263)
第六编 人民调解与法律援助、司法救助	(1315)
第七编 行政救济	(1341)
第八编 行政诉讼与国家赔偿司法解释及司法解释性文件	
一、行政诉讼	
(一)综 合	(1395)
(二)受案范围	(1432)
(三)管 辖	(1442)
(四)诉讼参加人	(1445)
(五)起诉与受理	(1446)
(六)证 据	(1453)
(七)审理和判决	(1463)
(八)送达和执行	(1477)
二、国家赔偿	
(一)总 类	(1482)
(二)司法解释及司法解释性文件	(1494)

目 录

第一编 行政诉讼法及条文释义

中华人民共和国行政诉讼法 (2014年11月1日修正)	(1)
中华人民共和国行政诉讼法条文释义 (2014年11月1日)	(14)
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 (2014年11月1日)	(158)

第二编 相关法律法规及行政法规性文件

一、相关法律法规

中华人民共和国行政许可法 (2003年8月27日)	(169)
中华人民共和国行政强制法 (2011年6月20日)	(181)
地方各级人民政府机构设置和编制管理条例 (2007年2月24日)	(191)
中华人民共和国政府信息公开条例 (2007年4月5日)	(194)
机关事务管理条例 (2012年6月28日)	(200)
事业单位人事管理条例 (2014年4月25日)	(204)

二、行政法规性文件

国务院

关于全面推进依法行政的决定

(1999年11月8日)····· (209)

国务院

关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定

(2002年8月22日)····· (212)

国务院

关于印发《全面推进依法行政实施纲要》的通知

(2004年3月22日)····· (216)

国务院

对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定

(2004年6月29日)····· (224)

国务院

关于修改《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》的决定

(2009年1月29日)····· (267)

中共中央办公厅 国务院办公厅

关于进一步推行政务公开的意见

(2005年3月24日)····· (267)

国务院办公厅

关于推行行政执法责任制的若干意见

(2005年7月9日)····· (270)

国务院办公厅

关于施行《中华人民共和国政府信息公开条例》若干问题的意见

(2008年4月29日)····· (274)

国务院

关于加强市县依法行政的决定

(2008年5月12日)····· (277)

国务院

关于加强法治政府建设的意见

(2010年10月10日)····· (282)

国务院

关于贯彻实施《中华人民共和国行政强制法》的通知

(2011年8月14日)····· (288)

国务院办公厅	
关于进一步加强政府信息公开回应社会关切提升政府公信力的意见 (2013年10月1日)	(291)
国务院	
关于严格控制新设行政许可的通知 (2013年9月26日)	(294)
国务院办公厅	
关于政府向社会力量购买服务的指导意见 (2013年9月26日)	(297)
国务院办公厅	
关于对贯彻落实“约法三章”进一步加强督促检查的意见 (2013年12月7日)	(300)
国务院	
批转全国打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品工作领导小组《关于依法公开制 售假冒伪劣商品和侵犯知识产权行政处罚案件信息的意见(试行)》的通知 (2014年2月4日)	(302)
国务院	
关于清理国务院部门非行政许可审批事项的通知 (2014年4月22日)	(304)
国务院办公厅	
关于进一步加强政府督促检查工作的意见 (2014年9月5日)	(306)
国务院	
关于进一步做好为农民工服务工作的意见 (2014年9月12日)	(308)
国务院	
关于加强地方政府性债务管理的意见 (2014年9月21日)	(315)

三、其 他

国家食品安全事故应急预案 (2011年10月5日修订)	(319)
国家自然灾害救助应急预案 (2011年10月16日修订)	(326)
国家地震应急预案 (2012年8月28日修订)	(336)

国家森林火灾应急预案
(2012年12月25日) (346)

第三编 部门规章

财政违法行为处罚处分条例
(2004年11月30日) (355)

政府采购供应商投诉处理办法
(2004年8月11日) (361)

财政机关实施行政许可听证办法
(2004年8月19日) (365)

财政机关行政处罚听证实实施办法
(2005年1月10日) (368)

违规发放津贴补贴行为处分规定
(2013年6月13日) (371)

统计执法检查规定
(2006年7月17日修订) (373)

统计违法违纪行为处分规定
(2009年3月25日) (380)

价格违法行为行政处罚规定
(2010年12月4日第三次修订) (382)

反价格垄断行政执法程序规定
(2010年12月29日) (386)

价格行政处罚程序规定
(2013年3月6日) (389)

价格违法行为举报处理规定
(2014年1月15日) (396)

审计机关审计行政应诉管理的规定
(1996年12月16日) (398)

审计机关审计处理处罚的规定
(2000年1月28日) (400)

审计机关审计复议的规定
(2000年1月28日) (403)

公安机关办理行政复议案件程序规定
(2002年11月2日) (407)

道路交通安全违法行为处理程序规定 (2004年4月30日)	(418)
公安机关行政许可工作规定 (2005年9月17日)	(427)
道路交通事故处理程序规定 (2008年8月17日)	(432)
公安部 关于印发《公安机关执法公开规定》的通知 (2012年8月18日)	(445)
公安机关办理行政案件程序规定 (2012年12月19日修订)	(450)
公安机关办理刑事复议复核案件程序规定 (2014年9月13日)	(484)
司法行政机关行政处罚程序规定 (1997年2月13日)	(489)
司法行政机关行政处罚听证程序规定 (1998年2月11日)	(493)
律师和律师事务所违法行为处罚办法 (2010年4月8日)	(497)
司法行政机关行政复议应诉工作规定 (2001年6月22日)	(506)
司法行政机关行政许可实施与监督工作规则(试行) (2004年7月6日)	(511)
监狱和劳动教养机关人民警察违法违纪行为处分规定 (2012年5月21日)	(517)
专利行政执法办法 (2010年12月29日)	(520)
专利实施强制许可办法 (2012年3月15日)	(528)
国家知识产权局行政复议规程 (2012年7月18日)	(535)
中国人民银行行政复议办法 (2001年2月1日)	(539)
中国人民银行行政处罚程序规定 (2001年2月9日)	(547)
中国人民银行执法检查程序规定 (2010年4月14日)	(553)

中资商业银行行政许可事项实施办法 (2013年10月15日)	(557)
税收执法检查规则 (2004年9月28日)	(579)
国家税务总局 关于印发《纳税服务投诉管理办法(试行)》的通知 (2010年1月21日)	(585)
税务行政复议规则 (2010年2月10日)	(590)
税收违法行为检举管理办法 (2011年2月12日)	(604)
税收违法违纪行为处分规定 (2012年6月6日)	(609)
税收执法督察规则 (2013年2月25日)	(612)
工商行政管理机关行政处罚案件听证规则 (2007年9月4日)	(618)
工商行政管理机关行政处罚案件违法所得认定办法 (2008年11月21日)	(623)
工商行政管理机关查处垄断协议、滥用市场支配地位案件程序规定 (2009年5月26日)	(624)
国家工商行政管理总局行政复议程序规则 (2010年3月1日)	(628)
合同违法行为监督处理办法 (2010年10月13日)	(634)
工商行政管理机关行政处罚程序规定 (2011年12月12日修订)	(636)
国家工商行政管理总局 关于按照《中华人民共和国行政强制法》修改有关规章的决定 (2011年12月12日)	(647)
工商行政管理部门处理消费者投诉办法 (2014年2月14日)	(648)
工商行政管理行政处罚信息公示暂行规定 (2014年8月19日)	(651)
公务员申诉案件办案规则 (1998年2月20日)	(654)
人事争议处理办案规则 (1999年9月6日)	(658)

行政机关公务员处分条例	
(2007年4月22日)	(663)
工伤职工劳动能力鉴定管理办法	
(2014年2月20日)	(671)
社会保险行政争议处理办法	
(2001年5月27日)	(675)
保险消费投诉处理管理办法	
(2013年7月1日)	(679)
中国保险监督管理委员会行政许可实施办法	
(2014年2月14日修订)	(687)
人力资源社会保障行政复议办法	
(2010年3月16日)	(691)
人事争议处理规定	
(2011年8月15日)	(702)
事业单位工作人员处分暂行规定	
(2012年8月22日)	(707)
民政部	
关于进一步加强民政法制工作的意见	
(2010年4月29日)	(714)
养老机构设立许可办法	
(2013年6月28日)	(718)
电信用户申诉处理暂行办法	
(2001年1月11日)	(722)
通信行政处罚程序规定	
(2001年5月10日)	(725)
工业和信息化部行政许可实施办法	
(2009年3月1日)	(731)
烟草专卖行政处罚程序规定	
(2010年1月21日)	(733)
建设行政处罚程序暂行规定	
(1999年2月3日)	(742)
建设部机关行政许可责任追究办法	
(2004年6月30日)	(747)
住房和城乡建设部	
关于印发《建设行政许可听证工作规定》的通知	
(2004年6月30日)	(749)

目 录

住房和城乡建设部

关于进一步加强住房城乡建设行政复议工作的意见

(2013年7月30日) (752)

城乡规划违法违纪行为处分办法

(2012年12月3日) (756)

商务部行政处罚实施办法(试行)

(2005年1月7日) (759)

商务行政处罚程序规定

(2012年5月12日) (762)

商务部

关于进一步加强商务行政执法工作的意见

(2013年11月22日) (774)

劳务派遣行政许可实施办法

(2013年6月20日) (777)

中华人民共和国海关行政赔偿办法

(2003年3月24日) (782)

中华人民共和国海关行政处罚实施条例

(2004年9月19日) (792)

中华人民共和国海关办理申诉案件暂行规定

(2004年11月30日) (803)

中华人民共和国海关行政许可听证办法

(2005年12月15日) (806)

中华人民共和国海关行政处罚听证办法

(2006年1月26日) (811)

中华人民共和国海关办理行政处罚案件程序规定

(2007年3月2日) (816)

中华人民共和国海关办理行政处罚简单案件程序规定

(2010年3月1日) (829)

中华人民共和国海关关务公开办法

(2007年9月5日) (831)

中华人民共和国海关行政复议办法

(2007年9月25日) (835)

中华人民共和国海关政府信息公开办法

(2014年2月26日) (855)

卫生行政处罚程序

(1997年6月19日) (861)

卫生部

- 关于修改《卫生行政处罚程序》第二十九条的通知
(2006年2月13日) (868)
- 卫生行政许可管理办法
(2004年11月17日) (869)
- 医疗卫生服务单位信息公开管理办法(试行)
(2010年6月3日) (877)
- 国家卫生计生委行政复议与行政应诉管理办法
(2013年10月30日) (882)
- 国家食品药品监督管理总局行政复议办法
(2013年11月6日) (887)
- 食品药品行政处罚程序规定
(2014年4月28日) (890)
- 教育行政处罚暂行实施办法
(1998年3月6日) (898)
- 实施教育行政许可若干规定
(2005年4月21日) (904)
- 高等学校信息公开办法
(2010年4月6日) (907)
- 文物行政处罚程序暂行规定
(2005年1月24日) (911)
- 文化部行政复议工作程序规定
(2008年1月9日) (918)
- 文化市场综合行政执法管理办法
(2011年12月19日) (922)
- 出版管理行政处罚实施办法
(1997年12月30日) (927)
- 著作权行政处罚实施办法
(2009年5月7日) (935)
- 广播电影电视行政复议办法
(2001年5月9日) (941)
- 档案管理违法违纪行为处分规定
(2013年2月22日) (945)
- 安全生产行政复议规定
(2007年10月8日) (948)
- 安全生产违法行为行政处罚办法
(2007年11月30日) (954)

目 录

安全生产行政处罚自由裁量适用规则(试行)	
(2010年7月15日)	(965)
医疗废物管理行政处罚办法	
(2010年12月22日修改)	(969)
环境保护行政许可听证暂行办法	
(2004年6月23日)	(973)
环境保护违法违纪行为处分暂行规定	
(2006年2月20日)	(980)
环境行政复议办法	
(2008年12月30日)	(983)
环境行政处罚办法	
(2010年1月19日修订)	(990)
环境行政执法后督察办法	
(2010年12月15日)	(1001)
突发环境事件信息报告办法	
(2011年4月18日)	(1003)
水行政处罚实施办法	
(1997年12月26日)	(1007)
水利部行政复议工作暂行规定	
(1999年10月18日)	(1015)
水行政许可实施办法	
(2005年7月8日)	(1017)
水行政许可听证规定	
(2006年5月24日)	(1027)
水利部政务公开暂行规定	
(2006年5月29日)	(1030)
农业行政许可听证程序规定	
(2004年6月28日)	(1033)
农业部实施行政许可责任追究规定	
(2004年6月28日)	(1037)
农业行政处罚程序规定	
(2006年4月25日)	(1039)
渔业行政执法督察规定(试行)	
(2009年5月22日)	(1046)
林业行政处罚程序规定	
(1996年9月27日)	(1049)

林业行政执法监督办法 (1996年9月27日)	(1056)
林业行政处罚听证规则 (2002年11月2日)	(1060)
林业行政许可听证办法 (2008年8月1日)	(1065)
交通行政处罚程序规定 (1996年9月25日)	(1068)
交通行政执法错案追究制度 (1996年9月25日)	(1073)
交通行政赔偿案件备案审查制度 (1996年9月25日)	(1075)
交通行政复议规定 (2000年6月27日)	(1076)
交通行政许可实施程序规定 (2004年11月22日)	(1079)
交通行政许可监督检查及责任追究规定 (2004年11月22日)	(1084)
中国民用航空行政处罚实施办法 (2003年3月19日)	(1087)
民用航空行政许可工作规则 (2006年2月20日)	(1096)
民航总局行政复议办法 (2006年2月20日)	(1106)
违反《铁路安全管理条例》行政处罚实施办法 (2013年12月24日)	(1110)
邮政行政处罚程序规定 (2013年3月1日)	(1121)
违反土地管理规定行为处分办法 (2007年11月2日)	(1130)
国土资源部政府信息公开暂行办法 (2009年8月4日)	(1134)
国土资源行政复议规定 (2009年11月14日修订)	(1139)
国土资源行政复议决定履行与监督规定 (2012年9月6日)	(1144)

目 录

国土资源行政处罚办法 (2014年5月7日)	(1146)
海洋行政处罚实施办法 (2002年12月25日)	(1152)
海域使用管理违法违纪行为处分规定 (2008年2月26日)	(1156)
测绘行政处罚程序规定 (2010年11月30日修订)	(1160)
电力监管机构行政处罚程序规定 (2006年2月28日)	(1164)
气象部门招标工作纪律及责任追究的规定 (2012年9月10日)	(1169)
计量违法行为处罚细则 (1990年8月25日)	(1175)
旅游行政处罚办法 (2013年5月12日)	(1180)
大型游乐设施安全监察规定 (2013年8月15日)	(1193)

第四编 涉法涉诉信访相关规定

一、总 类

信访条例 (2005年1月10日)	(1201)
中共中央办公厅 国务院办公厅 关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见 (2014年2月25日)	(1208)
涉法涉诉信访责任追究规定 (2006年3月9日)	(1213)
国家信访局 关于推进信访工作信息化建设的意见 (2014年10月11日)	(1215)

国家信访局

关于进一步加强初信初访办理工作的办法

(2014年10月15日) (1217)

二、相关司法解释性文件和部门规章

司法行政机关信访工作办法(试行)

(1991年1月24日) (1220)

水利部信访工作办法

(2005年4月6日) (1224)

中国保险监督管理委员会信访工作办法

(2005年5月26日) (1227)

公安机关信访工作规定

(2005年8月18日) (1235)

环境信访办法

(2006年6月24日) (1241)

卫生信访工作办法

(2007年2月26日) (1248)

监察部 人力资源社会保障部 国家信访局

关于违反信访工作纪律处分暂行规定

(2008年6月30日) (1253)

人民检察院信访工作规定

(2007年3月26日) (1255)

最高人民法院

关于不服信访工作机构依据《信访条例》处理信访事项的行为提起行政诉讼人民法院是否受理的复函

(2005年12月12日) (1262)

第五编 司法鉴定

全国人民代表大会常务委员会

关于司法鉴定管理问题的决定

(2005年2月28日) (1263)

司法鉴定程序通则

(2007年8月7日) (1265)

国家发展改革委 司法部	
关于印发《司法鉴定收费管理办法》的通知	
(2009年9月1日)	(1271)
司法鉴定执业活动投诉处理办法	
(2010年4月8日)	(1273)
司法部	
关于认真做好贯彻落实《人体损伤程度鉴定标准》工作的通知	
(2013年10月9日)	(1277)

第六编 人民调解与法律援助、司法救助

中华人民共和国人民调解法	
(2010年8月28日)	(1315)
法律援助条例	
(2003年7月21日)	(1319)
办理法律援助案件程序规定	
(2012年4月9日)	(1323)
最高人民法院	
关于对经济确有困难的当事人提供司法救助的规定	
(2005年4月5日)	(1328)
最高人民法院 司法部	
关于印发《关于民事诉讼法律援助工作的规定》的通知	
(2005年9月22日)	(1330)
工会法律援助办法	
(2008年8月11日)	(1332)
最高人民法院 最高人民检察院 公安部 司法部	
关于印发《关于刑事诉讼法律援助工作的规定》的通知	
(2013年2月4日)	(1335)

第七编 行政救济

中华人民共和国行政处罚法	
(1996年3月17日)	(1341)

中华人民共和国行政复议法	
(1999年4月29日)·····	(1349)
中华人民共和国行政复议法实施条例	
(2007年5月29日)·····	(1356)
中华人民共和国行政监察法	
(2010年6月25日修正)·····	(1364)
中华人民共和国行政监察法实施条例	
(2004年9月17日)·····	(1370)
城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法	
(2003年6月20日)·····	(1376)
国务院办公厅	
关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见	
(2011年8月15日)·····	(1378)
国务院	
关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见	
(2012年9月1日)·····	(1381)
社会救助暂行办法	
(2014年2月21日)·····	(1386)

第八编 行政诉讼与国家赔偿司法解释及司法解释性文件

一、行政诉讼

(一)综合

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年3月8日)·····	(1395)
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年4月19日)·····	(1409)

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年6月5日)	(1409)
最高人民法院	
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年12月14日)	(1410)
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年8月27日)	(1410)
最高人民法院	
关于审理反补贴行政案件应用法律若干问题的规定 (2002年11月21日)	(1412)
最高人民法院	
关于审理反倾销行政案件应用法律若干问题的规定 (2002年11月21日)	(1413)
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年2月25日)	(1415)
最高人民法院	
关于房地产管理机关能否撤销错误的注销抵押登记行为问题的批复 (2003年11月17日)	(1415)
最高人民法院	
印发《最高人民法院关于加强和改进行政审判工作的意见》的通知 (2007年4月24日)	(1416)
最高人民法院	
关于行政诉讼撤诉若干问题的规定 (2008年1月14日)	(1423)
最高人民法院	
关于审理行政许可案件若干问题的规定 (2009年12月14日)	(1424)
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年11月17日)	(1426)
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年3月10日)	(1427)

最高人民法院

关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定

(2014年6月18日) (1430)

(二) 受案范围

最高人民法院

关于不服工商行政管理机关的确认经济合同无效及财产损失的处理决定的案件
应属行政案件的复函

(1992年4月1日) (1432)

最高人民法院

关于规范行政案件案由的通知

(2004年1月14日) (1433)

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年7月13日) (1437)

最高人民法院

印发《关于审理商标授权确权行政案件若干问题的意见》的通知

(2010年4月20日) (1438)

最高人民法院

关于行政案件申诉复查和再审工作分工的通知

(2012年8月31日) (1441)

(三) 管 辖

最高人民法院

关于行政案件管辖若干问题的规定

(2008年1月14日) (1442)

最高人民法院

关于药品行政案件管辖问题的答复

(1992年1月2日) (1443)

最高人民法院

关于国有资产产权管理行政案件管辖问题的解释

(2001年2月16日) (1444)

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年1月30日) (1444)

(四) 诉讼参加人

最高人民法院

- 关于公路路政管理机构行政主体资格及有关法律适用问题的答复
(1995年1月15日) (1445)

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年6月3日) (1445)

(五) 起诉与受理

最高人民法院

- 关于行政案件受理问题的复函
(1989年1月23日) (1446)

最高人民法院

- 关于对医疗事故争议案件人民法院应否受理的复函
(1989年10月10日) (1447)

最高人民法院

- 关于全民所有制工业企业承包经营合同、租赁经营合同纠纷当事人不服工商行政管理机关终局裁决向人民法院起诉是否受理问题的复函
(1990年10月11日) (1447)

最高人民法院

- 关于《行政诉讼法》施行前法律未规定由法院受理的案件应如何处理的批复
(1993年2月15日) (1448)

最高人民法院

- 关于不服政府或房地产行政主管部门对争执房屋的确权行为提起诉讼人民法院应作何种案件受理问题的函
(1993年4月17日) (1448)

最高人民法院

- 关于当事人对行政机关作出的全民所有制工业企业分立的决定不服提起诉讼人民法院应作为何种行政案件受理问题的复函
(1994年6月27日) (1449)

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年6月14日) (1449)

最高人民法院

- 关于不服专利管理机关对专利申请权纠纷、专利侵权纠纷的处理决定提起诉讼，人民法院应作何种案件受理问题的答复
(1995年7月7日) (1450)

最高人民法院

- 关于对因政府调整划转企业国有资产引起的纠纷是否受理问题的批复
(1996年4月2日) (1450)

最高人民法院

- 关于不服计划生育管理部门采取的扣押财物、限制人身自由等强制措施而提起的诉讼人民法院应否受理问题的批复
(1997年4月4日) (1451)

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年8月21日) (1451)

最高人民法院

- 关于不服信访工作机构依据《信访条例》处理信访事项的行为提起行政诉讼人民法院是否受理的复函
(2005年12月12日) (1452)

(六) 证 据

最高人民法院

- 关于行政诉讼证据若干问题的规定
(2002年7月24日) (1453)

(七) 审理和判决

最高人民法院

- 关于人民检察院对行政诉讼进行法律监督具体程序问题的请示的答复
(1991年8月18日) (1463)

最高人民法院

- 关于对河道采砂应否缴纳矿产资源补偿费问题的答复
(1995年9月6日) (1464)

最高人民法院	
关于对征收水资源费法律适用问题的答复	
(1995年10月20日)	(1464)
最高人民法院	
关于对地下热水的属性及适用法律问题的答复	
(1996年5月6日)	(1465)
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年7月15日)	(1465)
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年2月29日)	(1466)
最高人民法院	
关于如何适用《治安管理处罚条例》第三十条规定的答复	
(2000年2月29日)	(1466)
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年2月1日)	(1467)
最高人民法院	
关于对人民法院审理产品质量监督行政案件如何适用法律问题的答复	
(2001年2月18日)	(1467)
最高人民法院	
关于工伤认定法律适用的请示的答复	
(2001年6月15日)	(1468)
最高人民法院	
关于对计量违法行为处一万元以上罚款的决定是否受《计量法实施细则》第六十条调整的请示的答复	
(2001年6月25日)	(1468)
最高人民法院	
关于行政复议机关受理行政复议申请后,发现复议申请不属于行政复议法规定的复议范围,复议机关作出终止行政复议决定的,人民法院如何处理的答复	
(2005年6月3日)	(1469)
最高人民法院	
关于审理房屋登记行政案件中发现涉嫌刑事犯罪问题应如何处理的答复	
(2008年9月23日)	(1469)
最高人民法院	
关于审理房屋登记案件若干问题的规定	
(2010年11月5日)	(1470)

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年7月29日) (1472)

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年8月7日) (1475)

最高人民法院

关于国有土地开荒后用于农耕的土地使用权转让合同纠纷案件如何适用法律问题的批复

(2012年9月4日) (1477)

(八)送达与执行

最高人民法院

关于工商行政管理部门在无效经济合同确认书中对经济纠纷做出处理后人民法院是否接受申请据以执行问题的批复

(1990年11月17日) (1477)

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年6月16日) (1478)

最高人民法院

关于对林业行政机关依法作出具体行政行为申请人民法院强制执行问题的复函

(1993年12月24日) (1478)

最高人民法院

关于当事人对人民法院强制执行生效具体行政行为的案件提出申诉人民法院应如何受理和处理的答复

(1995年8月22日) (1479)

最高人民法院

对有关不动产的非诉行政案件执行管辖问题的答复

(1995年8月24日) (1479)

最高人民法院

关于劳动行政部门作出责令用人单位支付劳动者工资报酬、经济补偿和赔偿金的劳动监察指令书是否属于可申请法院强制执行的具体行政行为的答复

(1998年5月17日) (1480)

最高人民法院

关于办理行政机关申请强制执行案件有关问题的通知

(1998年8月18日) (1480)

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年11月16日) (1481)

最高人民法院

对《关于非诉执行案件中作为被执行人的法人终止,人民法院是否可以直接裁定变更被执行人的请示》的答复

(2000年5月29日) (1481)

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年3月26日) (1482)

二、国家赔偿

(一)总 类

中华人民共和国国家赔偿法

(2012年10月26日修正) (1484)

国家赔偿费用管理条例

(2011年1月17日) (1492)

(二)司法解释及司法解释性文件

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年2月28日) (1494)

最高人民法院

关于人民法院执行《中华人民共和国国家赔偿法》几个问题的解释

(1996年5月6日) (1495)

最高人民法院

关于审理行政赔偿案件若干问题的规定

(1997年4月29日) (1497)

最高人民法院赔偿委员会工作规则

(1999年4月26日) (1501)

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年9月16日) (1502)

- 最高人民法院
关于公安机关不履行法定行政职责是否承担行政赔偿责任问题的批复
(2001年7月17日) (1505)
- 最高人民法院
关于行政机关工作人员执行职务致人伤亡构成犯罪的赔偿诉讼程序问题的批复
(2002年8月23日) (1505)
- 最高人民检察院
关于印发《人民检察院国家赔偿工作规定》的通知
(2010年11月22日) (1506)
- 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年3月17日) (1514)
- 最高人民法院
关于国家赔偿案件立案工作的规定
(2012年1月13日) (1517)
- 最高人民法院
印发《关于国家赔偿案件案由的规定》的通知
(2012年1月13日) (1519)
- 最高人民法院
关于国家赔偿案件立案、案由有关问题的通知
(2012年1月13日) (1521)
- 最高人民法院
关于人民法院办理自赔案件程序的规定
(2013年7月26日) (1523)
- 最高人民法院
关于人民法院赔偿委员会适用质证程序审理国家赔偿案件的规定
(2013年12月19日) (1525)
- 公安机关办理国家赔偿案件程序规定
(2014年4月7日) (1529)
- 最高人民法院
关于人民法院赔偿委员会依照《中华人民共和国国家赔偿法》第三十条规定纠正
原生效的赔偿委员会决定应如何适用人身自由赔偿标准问题的批复
(2014年6月30日) (1537)

第一编 行政诉讼法及条文释义

中华人民共和国行政诉讼法

(1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过
根据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
《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》修正
2014年11月1日中华人民共和国主席令第十五号公布
自2015年5月1日起施行)

目 录

第一章 总 则	第二节 第一审普通程序
第二章 受案范围	第三节 简易程序
第三章 管 辖	第四节 第二审程序
第四章 诉讼参加人	第五节 审判监督程序
第五章 证 据	第八章 执 行
第六章 起诉和受理	第九章 涉外行政诉讼
第七章 审理和判决	第十章 附 则
第一节 一般规定	

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。

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。

第三条 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。

第四条 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。

第五条 人民法院审理行政案件,以事实为根据,以法律为准绳。

第六条 人民法院审理行政案件,对行政行为是否合法进行审查。

第七条 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。

第八条 当事人在行政诉讼中的法律地位平等。

第九条 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。

第十条 当事人在行政诉讼中有权进行辩论。

第十一条 人民检察院有权对行政诉讼实行法律监督。

第二章 受案范围

第十二条 人民法院受理公民、法人或者其他组织提起的下列诉讼:

(一)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;

(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和行政强制执行不服的;

(三)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;

(四)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;

(五)对征收、征用决定及其补偿决定不服的;

(六)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;

(七)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;

- (八)认为行政机关滥用行政权力排除或者限制竞争的;
- (九)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;
- (十)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;
- (十一)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;

(十二)认为行政机关侵犯其他人身权、财产权等合法权益的。

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。

第十三条 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行政行为。

第三章 管 辖

第十四条 基层人民法院管辖第一审行政案件。

第十五条 中级人民法院管辖下列第一审行政案件:

- (一)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;
- (二)海关处理的案件;
- (三)本辖区内重大、复杂的案件;
- (四)其他法律规定由中级人民法院管辖的案件。

第十六条 高级人民法院管辖本辖区内重大、复杂的第一审行政案件。

第十七条 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。

第十八条 行政案件由最初作出行政行为的行政机关所在地人民法院管辖。经复议的案件,也可以由复议机关所在地人民法院管辖。

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。

第十九条 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。

第二十条 因不动产提起的行政诉讼,由不动产所在地人民法院管辖。

第二十一条 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,由最先立案的人民法院管辖。

第二十二条 人民法院发现受理的案件不属于本院管辖的,应当移送有管辖权的人民法院,受移送的人民法院应当受理。受移送的人民法院认为受移送的案件按照规定不属于本院管辖的,应当报请上级人民法院指定管辖,不得再自行移送。

第二十三条 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。

第二十四条 上级人民法院有权审理下级人民法院管辖的第一审行政案件。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理或者指定管辖的,可以报请上级人民法院决定。

第四章 诉讼参加人

第二十五条 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。

第二十六条 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。

第二十七条 当事人一方或者双方为二人以上,因同一行政行为发生的行政案件,或者因同类行政行为发生的行政案件、人民法院认为可以合并审理并经当事人同意的,为共同诉讼。

第二十八条 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法律效力,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。

第二十九条 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。

第三十条 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。

第三十一条 当事人、法定代理人,可以委托一至二人作为诉讼代理人。下列人员可以被委托为诉讼代理人:

- (一) 律师、基层法律服务工作者；
- (二) 当事人的近亲属或者工作人员；
- (三) 当事人所在社区、单位以及有关社会团体推荐的公民。

第三十二条 代理诉讼的律师,有权按照规定查阅、复制本案有关材料,有权向有关组织和公民调查,收集与本案有关的证据。对涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的材料,应当依照法律规定保密。

当事人和其他诉讼代理人有权按照规定查阅、复制本案庭审材料,但涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的内容除外。

第五章 证 据

第三十三条 证据包括:

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

以上证据经法庭审查属实,才能作为认定案件事实的根据。

第三十四条 被告对作出的行政行为负有举证责任,应当提供作出该行政行为的证据和所依据的规范性文件。

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。

第三十五条 在诉讼过程中,被告及其诉讼代理人不得自行向原告、第三人和证人收集证据。

第三十六条 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。

第三十七条 原告可以提供证明行政行为违法的证据。原告提供的证据不成立的,不免除被告的举证责任。

第三十八条 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:

- (一) 被告应当依职权主动履行法定职责的;
- (二) 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。

第三十九条 人民法院有权要求当事人提供或者补充证据。

第四十条 人民法院有权向有关行政机关以及其他组织、公民调取证据。但是,不得为证明行政行为的合法性调取被告作出行政行为时未收集的证据。

第四十一条 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:

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

第四十二条 在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下,诉讼参加人可以向人民法院申请保全证据,人民法院也可以主动采取保全措施。

第四十三条 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。

第六章 起诉和受理

第四十四条 对属于人民法院受案范围的行政案件,公民、法人或者其他组织可以先向行政机关申请复议,对复议决定不服的,再向人民法院提起诉讼;也可以直接向人民法院提起诉讼。法律、法规规定应当先向行政机关申请复议,对复议决定不服再向人民法院提起诉讼的,依照法律、法规的规定。

第四十五条 公民、法人或者其他组织不服复议决定的,可以在收到复议决定书之日起十五日内向人民法院提起诉讼。复议机关逾期不作决定的,申请人可以在复议期满之日起十五日内向人民法院提起诉讼。法律另有规定的除外。

第四十六条 公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的,应当自知道或者应当知道作出行政行为之日起六个月内提出。法律另有规定的除外。

因不动产提起诉讼的案件自行政行为作出之日起超过二十年,其他案件自行政行为作出之日起超过五年提起诉讼的,人民法院不予受理。

第四十七条 公民、法人或者其他组织申请行政机关履行保护其人身权、财产权等合法权益的法定职责,行政机关在接到申请之日起两个月内不履行的,公民、法人或者其他组织可以向人民法院提起诉讼。法律、法规对行政机关履行职责的期限另有规定的,从其规定。

公民、法人或者其他组织在紧急情况下请求行政机关履行保护其人身权、财产权等合法权益的法定职责,行政机关不履行的,提起诉讼不受前款规定期限的限制。

第四十八条 公民、法人或者其他组织因不可抗力或者其他不属于其自身的原因耽误起诉期限的,被耽误的时间不计算在起诉期限内。

公民、法人或者其他组织因前款规定以外的其他特殊情况耽误起诉期限的,在障碍消除后十日内,可以申请延长期限,是否准许由人民法院决定。

第四十九条 提起诉讼应当符合下列条件:

- (一)原告是符合本法第二十五条规定的公民、法人或者其他组织;
- (二)有明确的被告;
- (三)有具体的诉讼请求和事实根据;
- (四)属于人民法院受案范围和受诉人民法院管辖。

第五十条 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。

第五十一条 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,并在七日内决定是否立案。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。

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。

第五十二条 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。

第五十三条 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。

前款规定的规范性文件不含规章。

第七章 审理和判决

第一节 一般规定

第五十四条 人民法院公开审理行政案件,但涉及国家秘密、个人隐私和法律另有规定的除外。

涉及商业秘密的案件,当事人申请不公开审理的,可以不公开审理。

第五十五条 当事人认为审判人员与本案有利害关系或者有其他关系可能影响公正审判,有权申请审判人员回避。

审判人员认为自己与本案有利害关系或者有其他关系,应当申请回避。

前两款规定,适用于书记员、翻译人员、鉴定人、勘验人。

院长担任审判长时的回避,由审判委员会决定;审判人员的回避,由院长决定;其他人员的回避,由审判长决定。当事人对决定不服的,可以申请复议一次。

第五十六条 诉讼期间,不停止行政行为的执行。但有下列情形之一的,裁定停止执行:

(一)被告认为需要停止执行的;

(二)原告或者利害关系人申请停止执行,人民法院认为该行政行为的执行会造成难以弥补的损失,并且停止执行不损害国家利益、社会公共利益的;

(三)人民法院认为该行政行为的执行会给国家利益、社会公共利益造成重大损害的;

(四)法律、法规规定停止执行的。

当事人对停止执行或者不停止执行的裁定不服的,可以申请复议一次。

第五十七条 人民法院对起诉行政机关没有依法支付抚恤金、最低生活保障金和工伤、医疗社会保险金的案件,权利义务关系明确、不先予执行将严重影响原告生活的,可以根据原告的申请,裁定先予执行。当事人对先予执行裁定不服的,可以申请复议一次。复议期间不停止裁定的执行。

第五十八条 经人民法院传票传唤,原告无正当理由拒不到庭,或者未经法庭许可中途退庭的,可以按照撤诉处理;被告无正当理由拒不到庭,或者未经法庭许可中途退庭的,可以缺席判决。

第五十九条 诉讼参与人或者其他有下列行为之一的,人民法院可以根据情节轻重,予以训诫、责令具结悔过或者处一万元以下的罚款、十五日以下的拘留;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

(一)有义务协助调查、执行的人,对人民法院的协助调查决定、协助执行通知书,无故推拖、拒绝或者妨碍调查、执行的;

(二)伪造、隐藏、毁灭证据或者提供虚假证明材料,妨碍人民法院审理案件的;

(三)指使、贿买、胁迫他人作伪证或者威胁、阻止证人作证的;

(四)隐藏、转移、变卖、毁损已被查封、扣押、冻结的财产的;

(五)以欺骗、胁迫等非法手段使原告撤诉的;

(六)以暴力、威胁或者其他方法阻碍人民法院工作人员执行职务,或者以哄闹、冲击法庭等方法扰乱人民法院工作秩序的;

(七)对人民法院审判人员或者其他工作人员、诉讼参与人、协助调查和执行的人员恐吓、侮辱、诽谤、诬陷、殴打、围攻或者打击报复的。

人民法院对有前款规定的行为之一的单位,可以对其主要负责人或者直接责任人员依照前款规定予以罚款、拘留;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

罚款、拘留须经人民法院院长批准。当事人不服的,可以向上一级人民法院申请复议

一次。复议期间不停止执行。

第六十条 人民法院审理行政案件,不适用调解。但是,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可以调解。

调解应当遵循自愿、合法原则,不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益。

第六十一条 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。

第六十二条 人民法院对行政案件宣告判决或者裁定前,原告申请撤诉的,或者被告改变其所作的行政行为,原告同意并申请撤诉的,是否准许,由人民法院裁定。

第六十三条 人民法院审理行政案件,以法律和行政法规、地方性法规为依据。地方性法规适用于本行政区域内发生的行政案件。

人民法院审理民族自治地方的行政案件,并以该民族自治地方的自治条例和单行条例为依据。人民法院审理行政案件,参照规章。

第六十四条 人民法院在审理行政案件中,经审查认为本法第五十三条规定的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。

第六十五条 人民法院应当公开发生效力的判决书、裁定书,供公众查阅,但涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的内容除外。

第六十六条 人民法院在审理行政案件中,认为行政机关的主管人员、直接责任人员违法违纪的,应当将有关材料移送监察机关、该行政机关或者其上一级行政机关;认为有犯罪行为的,应当将有关材料移送公安、检察机关。

人民法院对被告经传票传唤无正当理由拒不到庭,或者未经法庭许可中途退庭的,可以将被告拒不到庭或者中途退庭的情况予以公告,并向监察机关或者被告的上一级行政机关提出依法给予其主要负责人或者直接责任人员处分的司法建议。

第二节 第一审普通程序

第六十七条 人民法院应当在立案之日起五日内,将起诉状副本发送被告。被告应当在收到起诉状副本之日起十五日内向人民法院提交作出行政行为的证据和所依据的规范性文件,并提出答辩状。人民法院应当在收到答辩状之日起五日内,将答辩状副本发送原告。

被告不提出答辩状的,不影响人民法院审理。

第六十八条 人民法院审理行政案件,由审判员组成合议庭,或者由审判员、陪审员组成合议庭。合议庭的成员,应当是三人以上的单数。

第六十九条 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。

第七十条 行政行为有下列情形之一的,人民法院判决撤销或者部分撤销,并可以判决被告重新作出行政行为:

- (一)主要证据不足的;
- (二)适用法律、法规错误的;
- (三)违反法定程序的;
- (四)超越职权的;
- (五)滥用职权的;
- (六)明显不当的。

第七十一条 人民法院判决被告重新作出行政行为的,被告不得以同一的事实和理由作出与原行政行为基本相同的行政行为。

第七十二条 人民法院经过审理,查明被告不履行法定职责的,判决被告在一定期限内履行。

第七十三条 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。

第七十四条 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:

- (一)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;
- (二)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:

- (一)行政行为违法,但不具有可撤销内容的;
- (二)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;
- (三)被告不履行或者拖延履行法定职责,判决履行没有意义的。

第七十五条 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。

第七十六条 人民法院判决确认违法或者无效的,可以同时判决责令被告采取补救措施;给原告造成损失的,依法判决被告承担赔偿责任。

第七十七条 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。

第七十八条 被告不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除本法第十二条第一款第十一项规定的协议的,人民法院判决被告承担继续履行、采取补救措施或者赔偿损失等责任。被告变更、解除本法第十二条第一款第十一项规定的协议合法,但未依法给予补偿的,人民法院判决给予补偿。

第七十九条 复议机关与作出原行政行为的行政机关为共同被告的案件,人民法院应当对复议决定和原行政行为一并作出裁判。

第八十条 人民法院对公开审理和不公开审理的案件,一律公开宣告判决。

当庭宣判的,应当在十日内发送判决书;定期宣判的,宣判后立即发给判决书。

宣告判决时,必须告知当事人上诉权利、上诉期限和上诉的人民法院。

第八十一条 人民法院应当在立案之日起六个月内作出第一审判决。有特殊情况需要延长的,由高级人民法院批准,高级人民法院审理第一审案件需要延长的,由最高人民法院批准。

第三节 简易程序

第八十二条 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:

- (一)被诉行政行为是依法当场作出的;
- (二)案件涉及款额二千元以下的;
- (三)属于政府信息公开案件的。

除前款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。

第八十三条 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四十五日内审结。

第八十四条 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。

第四节 第二审程序

第八十五条 当事人不服人民法院第一审判决的,有权在判决书送达之日起十五日内向上一级人民法院提起上诉。当事人不服人民法院第一审裁定的,有权在裁定书送达之日起十日内向上一级人民法院提起上诉。逾期不提起上诉的,人民法院的第一审判决或者裁定发生法律效力。

第八十六条 人民法院对上诉案件,应当组成合议庭,开庭审理。经过阅卷、调查和询问当事人,对没有提出新的事实、证据或者理由,合议庭认为不需要开庭审理的,也可以不开庭审理。

第八十七条 人民法院审理上诉案件,应当对原审人民法院的判决、裁定和被诉行政行为进行全面审查。

第八十八条 人民法院审理上诉案件,应当在收到上诉状之日起三个月内作出终审判决。有特殊情况需要延长的,由高级人民法院批准,高级人民法院审理上诉案件需要延长的,由最高人民法院批准。

第八十九条 人民法院审理上诉案件,按照下列情形,分别处理:

(一)原判决、裁定认定事实清楚,适用法律、法规正确的,判决或者裁定驳回上诉,维持原判决、裁定;

(二)原判决、裁定认定事实错误或者适用法律、法规错误的,依法改判、撤销或者变更;

(三)原判决认定基本事实不清、证据不足的,发回原审人民法院重审,或者查清事实后改判;

(四)原判决遗漏当事人或者违法缺席判决等严重违反法定程序的,裁定撤销原判决,发回原审人民法院重审。

原审人民法院对发回重审的案件作出判决后,当事人提起上诉的,第二审人民法院不得再次发回重审。

人民法院审理上诉案件,需要改变原审判决的,应当同时对被诉行政行为作出判决。

第五节 审判监督程序

第九十条 当事人对已经发生法律效力判决、裁定,认为确有错误的,可以向上一级人民法院申请再审,但判决、裁定不停止执行。

第九十一条 当事人的申请符合下列情形之一的,人民法院应当再审:

- (一)不予立案或者驳回起诉确有错误的;
- (二)有新的证据,足以推翻原判决、裁定的;
- (三)原判决、裁定认定事实的主要证据不足、未经质证或者系伪造的;
- (四)原判决、裁定适用法律、法规确有错误的;
- (五)违反法律规定的诉讼程序,可能影响公正审判的;
- (六)原判决、裁定遗漏诉讼请求的;
- (七)据以作出原判决、裁定的法律文书被撤销或者变更的;
- (八)审判人员在审理该案件时有贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判行为的。

第九十二条 各级人民法院院长对本院已经发生法律效力判决、裁定,发现有本法第九十一条规定情形之一,或者发现调解违反自愿原则或者调解书内容违法,认为需要再审的,应当提交审判委员会讨论决定。

最高人民法院对地方各级人民法院已经发生法律效力判决、裁定,上级人民法院对下级人民法院已经发生法律效力判决、裁定,发现有本法第九十一条规定情形之一,或者发现调解违反自愿原则或者调解书内容违法的,有权提审或者指令下级人民法院再审。

第九十三条 最高人民检察院对各级人民法院已经发生法律效力判决、裁定,上级人民检察院对下级人民法院已经发生法律效力判决、裁定,发现有本法第九十一条规定情形之一,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判决、裁定,发现有本法第九十一条规定情形之一,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。

第八章 执 行

第九十四条 当事人必须履行人民法院发生法律效力判决、裁定、调解书。

第九十五条 公民、法人或者其他组织拒绝履行判决、裁定、调解书的,行政机关或者第三人可以向第一审人民法院申请强制执行,或者由行政机关依法强制执行。

第九十六条 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:

(一)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;

(二)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五十元至一百元的罚款;

(三)将行政机关拒绝履行的情况予以公告;

(四)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;

(五)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。

第九十七条 公民、法人或者其他组织对行政行为在法定期限内不提起诉讼又不履行的,行政机关可以申请人民法院强制执行,或者依法强制执行。

第九章 涉外行政诉讼

第九十八条 外国人、无国籍人、外国组织在中华人民共和国进行行政诉讼,适用本法。法律另有规定的除外。

第九十九条 外国人、无国籍人、外国组织在中华人民共和国进行行政诉讼,同中华人民共和国公民、组织有同等的诉讼权利和义务。

外国法院对中华人民共和国公民、组织的行政诉讼权利加以限制的,人民法院对该国公民、组织的行政诉讼权利,实行对等原则。

第一百条 外国人、无国籍人、外国组织在中华人民共和国进行行政诉讼,委托律师代理诉讼的,应当委托中华人民共和国律师机构的律师。

第十章 附 则

第一百零一条 人民法院审理行政案件,关于期间、送达、财产保全、开庭审理、调解、中止诉讼、终结诉讼、简易程序、执行等,以及人民检察院对行政案件受理、审理、裁判、执行的监督,本法没有规定的,适用《中华人民共和国民事诉讼法》的相关规定。

第一百零二条 人民法院审理行政案件,应当收取诉讼费用。诉讼费用由败诉方承担,双方都有责任的由双方分担。收取诉讼费用的具体办法另行规定。

第一百零三条 本法自1990年10月1日起施行。

《中华人民共和国行政诉讼法》条文释义

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。

【释义】本条是关于行政诉讼法的立法目的的规定。

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治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,对我国民主法治建设产生了巨大的影响,法律实施以来,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治建设的深入推进,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。2013年11月又分两次召开17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再审,并最终获得通过。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、诉讼程序等方面进行了修改,对于进一步完善行政诉讼制度,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。

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、土地征收、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,不合法的予以撤销、变更等,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“信访不信法”的现象。

此次修订行政诉讼法,在一些具体制度的规定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,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勢的地位,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的违法行政行为进行司法监督。

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。

【释义】本条是关于行政诉讼法适用范围的规定。

本条对原法作了两处修改:一是第一款将“具体行政行为”修改为“行政行为”。二是增加了第二款。本条可以从以下四个方面理解:

一、行政诉讼是“民”告“官”的制度

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,以保持行政诉讼制度“民告官”的特点。

二、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”是一个相对古念,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”。理解本法中的“行政行为”,可以从以下几点: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,第三项、第六项、第十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影响或者改变事实状态为目的行为,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,可以与行政相对人签订协议,这种协议,学理上称为行政合同。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。

三、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,已视为行政机关,本法修改进一步扩大了行政机关的范围,将规章授权的组织作出的行政行为纳入本法调整范围。理解本法所称行政机关,应当从以下几个方面:一是本法所称行政机关,包括法律、法规、规章授权的组织。从立法和行政管理实践看,我国有些事业单位、社会团体也承担一定的行政管理任务,如中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会、中国银行业监督管理委员会、中国气象局、中国残疾人联合会等。而且随着政府职能转变的深化,上述事业单位、社会团体以外的社会组织也承担越来越多的公共管理和公共服务职能。因此,在本法修改过程中,有的建议将社会组织行使公共行政职能的行为纳入受案范围,认为由此发生的争议,应当通过行政诉讼解决。社会组织的性质不同,有的主要承担执法监管职能,有的主要承担公共服务职能,有的主要是对其内部成员进行管理。社会组织的哪些行为可纳入行政诉讼范围,主要看是按照法律、法规、规章规定行使管理权,还是按照内部章程行使管理权,如果是前者,属于行政行为,纳入行政诉讼受案范围;如果是后者,属于内部管理,不纳入行政诉讼受案范围。二是规章授权社会组织行使行政管理权,受其他法律的限制。行政处罚法第17条规定,法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织可以在法定授权范围内实施行政处罚。行政许可法第23条规定,法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织,在法定授权范围内,以自己的名义实施行政许可。被授权的组织适用本法有关行政机关的规定。行政强制法第70条规定,法律、行政法规授权的具有管理公共事务职能的组织在法定授权范围内,以自己的名义实施行政强制,适用本法有关行政机关的规定。由此可以看,规章不能授权社会组织行使行政处罚权、行政强制权和行政许

可权。从上述几部法律的立法精神看,对于增加行政相对人义务、限制行政相对人权利的行政行为,规章不能授权社会组织实施,但受益性的行政行为和服务行为,规章可以授权。三是行政机关工作人员履行职务的行为,就是行政机关的行为。行政机关工作人员履行职务以外的行为,属于个人行为,如果侵犯其他公民合法权益,属于民事侵权,不归本法调整范围。四是行政机关的内设机构、派出机构或者办事机构非经法律特别授权,不能以自己的名义作出行政行为。其所作行政行为,属于无效行政行为,引起诉讼的,以其所在行政机关作为被告。

四、合法权益包括但不限于人身权、财产权

本法所称合法权益,修改前主要是指人身权和财产权。当时之所以这样规定,主要考虑法制还不健全,加上“民告官”是新生事物,社会对这项制度还有观念更新和接受的过程,因此受案范围比较窄。同时,原法规定人民法院受理法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件。为此后扩大受案范围留下空间,其后制定的法律、法规逐步扩大了受案范围,将一些涉及公民社会保障权、知情权的案件逐步纳入。因此,从目前的立法和司法实践看,公民受司法保护的权益范围已大大拓展。因此,在本法修改过程中,有的建议明确将社会保障权、知情权、公平竞争权、受教育权、劳动权等纳入受案范围。考虑到目前我国还处于中国特色社会主义初级阶段,在保障公民的受教育权、劳动权、社会保障权等权利方面要循序渐进,量力而行,将涉及这些权利的争议都纳入受案范围,如果法院解决不了,可能会激化社会矛盾。此次修改行政诉讼法,根据实践需要,扩大了受保护的合法权益的范围。一是具体列举其他合法权益的情形,将一些具体的社会保障权、知情权和公平竞争权纳入本法调整。二是保留了原法关于人民法院受理法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件的规定,为以后立法扩大合法权益的范围留下空间,今后可以随着法治的进步,逐步扩大权利保护范围。

第三条 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。

【释义】本条是关于保障公民、法人和其他组织起诉权利和行政机关负责人应当出庭应诉的规定。

本条规定为此次修改新增加的内容。之所以增加这一规定,主要是要解决当前行政诉讼面临的立案难问题,许多该立的案没有立,该受理的案件没有受理。造成这一问题存在多方面的原因,既有法院怕惹麻烦,不敢得罪行政机关而不依法立案、受理的原因,也有行政机关因为不愿当被告而对法院立案施加压力,阻止法院受理案件的原因。因此有必要从诉讼制度上加强对公民、法人和其他组织起诉权利的保护,确保人民法院依法受理行政案件,杜绝行政机关对法院受理行政案件的干扰。同时,为解决司法实践中出现的行政

机关负责人基本上不出庭应诉,只派诉讼代理人出庭,有的甚至只委托律师出庭,导致群众“告官不见官”的问题,本条从法律制度上明确被诉行政机关负责人应当出庭应诉。

一、人民法院应当保护公民、法人和其他组织的起诉权利

起诉权利,是公民、法人和其他组织对侵害其合法权益的行为,通过诉讼的渠道寻求司法保护和救济的权利。起诉权利是公民的一项基本权利。从实践情况看,目前我国每年的行政诉讼案件非常少,只有十多万件。之所以出现这样的情况,很大程度上是由于公民、法人和其他组织的起诉权利没有得到很好的保护。当前行政诉讼面临的“三难”,即立案难、审理难、执行难问题,其中最突出的是立案难。公民、法人或者其他组织与政府机关产生纠纷,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,在有些地方形成了“信访不信法”的局面。为通畅行政诉讼的入口,有必要加强对公民、法人和其他组织起诉权利的保护。

人民法院作为为权益受侵害的当事人提供司法保护和救济的机关,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。在此方面,修改后的行政诉讼法增加规定了相应的制度,包括:一是强化人民法院对案件的受理程序约束,增加规定人民法院应当在接到起诉状时,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法律规定的起诉条件的,应当接收起诉状,出具注明收到日期的书面凭证,并在七日内决定是否立案。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受理的理由。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。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。人民法院既不立案,又不作出不予受理裁定的,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。二是为了方便当事人行使起诉权利,明确可以口头起诉。增加规定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。

二、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

在行政诉讼中,行政机关是被告。实践中,有的地方政府以影响当地经济发展大局为由,干扰法院受理行政案件,有的政府部门怕败诉,不愿意当被告,干预、阻碍人民法院受理行政案件。为解决这一问题,国务院于2010年10月发布的《关于加强法治政府建设的意见》明确规定:做好行政应诉工作,完善行政应诉制度,积极配合人民法院的行政审判活动,支持人民法院依法独立行使审判权。对人民法院受理的行政案件,行政机关要依法积极应诉。此次修改行政诉讼法,在法律制度上对此问题也作出了回应,明确规定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。

三、行政机关负责人应当出庭应诉

行政诉讼是“民告官”的制度,但在审判实践中常常是“告官不见官”,行政机关出庭应

诉的往往是其工作人员,甚至只有委托的律师出庭,群众对此意见较大。为此,国务院2010年发布的《关于加强法治政府建设的意见》明确规定:完善行政应诉制度,对重大行政诉讼案件,行政机关负责人要主动出庭应诉。根据这一要求,近年来一些地方开始建立行政机关负责人出庭应诉制度,取得了非常好的社会效果。如河北省2014年8月颁布了《关于建立行政机关负责人行政诉讼出庭应诉制度的通知》,要求各行政机关负责人要充分认识建立行政机关负责人行政诉讼出庭应诉制度的重要意义,主要负责人要在行政诉讼中积极自觉地出庭应诉,做到出庭、“出声”、出效果,并要求将出庭应诉工作将纳入年度依法行政考核指标体系,并进行责任追究制度。目前,全国共有河北、北京、广东等十多个地方制定实施了行政机关负责人出庭应诉制度。

在修改行政诉讼法的过程中,有些常委委员、地方、法院和社会公众提出,行政诉讼是“民告官”的制度,应当对行政机关负责人出庭应诉提出要求。行政机关负责人出庭应诉,不仅有利于解决行政争议,也有利于增强行政机关负责人依法行政的意识,应当总结近年来一些地方推动行政机关负责人出庭应诉的好的做法,对行政机关负责人出庭应诉作出可行的规定。根据这一意见,行政诉讼法在总结各地实践经验的基础上,对这一制度作了进一步的完善和推进,明确规定: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。根据这一规定,在行政诉讼案件中,被诉行政机关负责人均应当出庭应诉,这是一个基本的原则。但是如果行政机关负责人有正当理由,确实不能出庭应诉的,应当委托行政机关相应的工作人员出庭应诉。这里应当说明几点:一是这里的“行政机关负责人”是指行政机关正职和副职领导人。二是在行政机关负责人确实不能出庭应诉的情况下,应当委托该行政机关的相应工作人员出庭,不能只委托律师出庭应诉。三是委托行政机关相应的工作人员出庭应诉要依法进行。行政诉讼法规定,当事人、法定代表人,可以委托一至二人作为诉讼代理人。根据这一规定,应当由行政机关法定代表人委托行政机关相应的工作人员出庭应诉。同样,除法定代表人以外的其他行政机关负责人出庭应诉,也应当由行政机关法定代表人进行委托。关于委托诉讼代理人的程序,行政诉讼法没有具体规定,根据该法第101条的规定,可以适用民事诉讼法的相关规定。民事诉讼法规定,委托他人代为诉讼,必须向人民法院提交由委托人签名或者盖章的授权委托书。授权委托书必须记明委托事项和权限。

确立行政机关负责人出庭应诉制度具有重要意义:一是有利于有效化解行政争议。行政机关负责人出庭应诉,体现了对司法审判活动的尊重,也体现了双方诉讼地位的平等。在诉讼中,行政相对人与行政机关负责人直接面对面,陈述其主张和理由,缓和了与行政机关的对立情绪,有利于行政纠纷的解决。另外,行政机关负责人亲自出庭,就本机关作出行政行为的合法性向原告当面阐明,同时当面听取原告一方的主张和理由,有利于促进双方换位思考,相互理解,打开心结,化解矛盾,解决争议,实现法律效果与社会效果的双赢。二是有利于提高行政机关负责人的法治意识,推进行政机关依法行政。行政机关负责人作为行政机关的领导者,本身就应具有较强的法治意识。出庭应诉的过程,实际上也是一个法制教育的过程。通过亲自参加庭审,行政机关负责人可以进一步增加对相关法律知识的了解,认识到本机关在执法活动中存在的问题,从而有助于其增强依法行政

的意识,更好地做好本机关的依法行政工作。三是有利于增强人民群众对法治的信心,提高全社会的法治观念。行政机关负责人出庭应诉,表明了行政机关积极应诉的态度,也表明了行政机关对人民群众和法律、司法机关的尊重,这会产生良好的社会效果,营造良好的法治氛围,使人民群众增强对法律的信心,形成通过法律手段维护自身合法权益的习惯,这有助于全社会法治意识的提高,也有助于法治社会的建设。

第四条 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。

人民法院设立行政审判庭,审理行政案件。

【释义】本条是关于人民法院依法独立行使审判权的原则,以及设立行政审判庭的规定。

一、人民法院独立行使审判权原则

我国宪法明确规定,人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。此外,刑事诉讼法、民事诉讼法均规定了人民法院独立审判的原则。可见人民法院独立行使审判权不仅是一项重要的宪法原则,而且是一项重要的诉讼原则。这一原则的确立,为人民法院公正审判案件提供了诉讼制度上的保障,因此为世界各国所普遍奉行。

就行政诉讼来说,行政审判权是人民法院根据当事人的请求,依照诉讼程序居中审理,裁判行政争议的权力。由于行政案件是“民告官”的案件,行政机关是被告,与作为原告一方的公民、法人等相比,行政机关显然具有强势地位。所以在行政诉讼中,强调人民法院独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉,尤为重要。只有坚持了这一原则,人民法院才能做到公正审理,从而真正取信于民,当公民、法人的合法权益受到行政机关侵害时,才会愿意走入法院,通过诉讼的渠道去维权。如果没有了这一原则的保障,群众会认为行政机关和司法机关“官官相护”,不信任法院,这样行政诉讼制度就很难真正发挥作用。

人民法院独立行使行政审判权原则主要包括以下几个方面:

一是从外部来说,人民法院的审判活动不受行政机关、社会团体和个人的干涉。人民法院是国家的审判机关,国家赋予其审判权,人民法院依法行使审判权,有权依法独立审判、排除各种非法干扰。这里需要指出二点:第一,人民法院独立行使审判权,并不意味着法院的审判活动不受任何监督。根据我国宪法的规定,各级人民代表大会及其常委会是国家的权力机关,各级人民法院由其产生并受其监督,所以人民法院的审判活动必须接受人民代表大会及其常务委员会的监督。此外,人民检察院作为国家的法律监督机关,也有权对人民法院的审判活动进行监督。第二,坚持人民法院独立行使审判权的原则,需要正确处理独立行使审判权与坚持党的领导之间的关系。

坚持党的领导和审判机关依法独立行使审判权都是我国宪法规定的原则。审判权的独立行使不能离开党的领导。党的领导应主要体现为政治、思想和组织上的领导,不是党

委审批案件,也不是由党委确定对个案的具体处理。要把坚持党的领导与审判机关依法独立行使审判权统一起来,在审判活动中贯彻党的路线、方针和政策,同时保证依法独立公正地行使审判权。

二是从内部来说,行政审判权由人民法院统一行使。人民法院独立审判行政案件,是指人民法院作为一个整体在行使审判权时是独立的,而不是由某个具体的审判人员独立行使审判权。人民法院审理案件实行的是合议制,合议庭评议案件,每个合议庭成员都有平等的表决权,评议结果实行少数服从多数的原则。重大案件,合议庭成员有重大分歧的案件,由院长提交审判委员会集体讨论决定。审判委员会的决定,审判员、合议庭必须执行。

坚持人民法院依法独立行使审判权原则,是实现司法公正,建设社会主义法治国家的必然要求。审判独立是严格执法的前提,只有使人民法院依法独立审判,不受任何行政机关、社会团体和个人的干涉,才能真正做到严格执法、公正裁判,从而使当事人感受到法律的公平正义,这也是党和人民对法院工作的基本要求。

二、人民法院设立行政审判庭,审理行政案件

与刑事诉讼和民事诉讼相比,行政诉讼制度确立得相对比较晚,所以现行的人民法院组织法中并没有规定人民法院应当设立行政审判庭,只规定人民法院应当设立刑事审判庭、民事审判庭和经济审判庭。在1989年行政诉讼法出台之前,人民法院都是由民事审判庭,依据民事诉讼法审理行政案件。为了从法院的组织结构上保障行政案件的审理,行政诉讼法明确规定人民法院设立行政审判庭,审理行政案件。目前,我国各级人民法院均已设立了行政审判庭。

第五条 人民法院审理行政案件,以事实为根据,以法律为准绳。

【释义】本条是关于审理行政案件以事实为根据,以法律为准绳原则的规定。

人民法院审理案件,以事实为根据,以法律为准绳的原则,是我国刑事诉讼法、民事诉讼法和行政诉讼法这三大诉讼法均明确规定的的一个基本原则。这一原则要求人民法院在审理案件过程中,要查明案件事实真相,并以法律为尺度,作出公正的裁判。

以事实为根据,是指人民法院在审判活动中,一切从具体的案件情况出发,使认定的事实完全符合案件的客观真相。这就要求人民法院在审判活动中必须重证据、重调查研究,查清案件的事实真相。在行政案件的审理中,人民法院要查清被诉的行政行为是否真实存在,该行政行为的法律依据和实施程序,以及该行政行为与原告的权益损害之间是否存在因果关系等事实问题。

以法律为准绳,是指人民法院在审理案件时,要以法律作为判案的依据。这里的法律,是指与案件相关的法律、法规。如涉及海关执法的行政案件,法院需要以海关法及其配套的法规作为判案依据,涉及出境入境管理方面的行政案件,法院要以出境入境管理及其配套的法规作为判案依据。行政诉讼法规定,人民法院审理行政案件,以法律和行政法规、地方性法规为依据。地方性法规适用于本行政区域内发生的行政案件。人民法院审

理民族自治地方的行政案件,并以该民族自治地方的自治条例和单行条例为依据。人民法院审理行政案件,参照规章。根据这一规定,可以作为行政诉讼判案依据的包括法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例等,国务院部委规章和地方政府规章可以作为法院判案的参考。

以事实为根据,以法律为准绳,二者是不可分割的整体,事实是正确运用法律的前提,依法判决是查清事实的目的。只有把两者正确结合起来,才能保证案件得到公正的审判。

第六条 人民法院审理行政案件,对行政行为是否合法进行审查。

【释义】本条是关于行政诉讼合法性审查原则的规定。

人民法院审理行政案件,对行政行为是否合法进行审查。这一规定确立了人民法院通过行政审判对行政行为进行合法性审查的原则,即合法性审查原则。合法性审查原则是行政诉讼的一个特有原则,包括二层含义:

一是人民法院依法审理行政案件,有权对被诉行政行为是否合法进行审理并作出裁判。行政行为合法性的标准,包括两个方面:第一,实体合法,即行政机关所作出的行政行为,是否有法律依据,是否在其法定职权范围内作出,适用的法律、法规是否正确等。如行政机关作出一个治安管理处罚行为,法院在审查时,要看该处罚行为是否有治安管理处罚法的依据,该行政机关是否为具有处罚权的执法主体,被处罚的当事人是否存在治安管理处罚法规定的违法行为,处罚决定所适用的法律条款是否正确等。第二,程序合法。程序合法是实体合法的保障,是依法行政的重要组成部分。如果一个行政行为在程序方面出现违法,即使其实体方面没有问题,该行政行为依然是违法的。如对于责令停产停业、吊销许可证或者执照、数额较大的罚款等较重的行政处罚,根据行政处罚法的规定,行政机关作出行政处罚决定之前,应当告知当事人有要求听证的权利,当事人要求听证的,行政机关应当举行听证。如果行政机关没有遵守这一程序性规定,即作出处罚决定,则属于程序违法,应予依法撤销。

二是人民法院只对行政行为是否合法进行审查,一般不对行政行为是否合理进行审查。所谓行政行为的合理性,通常的理解是指行政机关在其法定的自由裁量权范围内所作出的行政行为是否准确、恰当。如法律规定对一项违法行为的处罚幅度为罚款一万元至十万元,行政机关在此幅度内作出的罚款决定是否合适,原则上即属于合理性问题。但应当指出的是,为了实现有效管理,法律通常会赋予行政机关在法定幅度内享有一定的自由裁量权,在此权限范围内,法院原则上不会干涉行政权力的行使。但是面对行政权的日益扩张,为了更好地保护行政相对人的权利,行政诉讼制度逐步向加强对行政自由裁量权的监督和制约的方向发展,在坚持合法性审查原则的前提下,对合法性原则的内涵作了扩大解释,将行政机关因滥用自由裁量权而导致的明显不当的行政行为也作为违法行为。如上例中,对于情节较轻的违法行为给予十万元的罚款,而对于情节较重的违法行为却给予一万元的罚款,均属于明显不当的处罚行为,这些行政行为从广义上说也属于违法的行政行为,虽然在自由裁量权范围内,法院也要对其进行审查。新的行政诉讼法对明显不当

的行政行为,规定人民法院可以判决撤销或者部分撤销,并可以判决被告重新作出行政行为。

行政诉讼以合法性审查为原则的特点是由司法权和行政权的关系所决定的。在我国,行政机关与司法机关有各自的职能分工,二者均由国家权力机关产生,并受其监督。一方面,人民法院有权对属于法律规定的受案范围内的行政行为,通过依法受理案件进行司法监督,对违法行政行为予以纠正,从而维护公民、法人和其他组织的合法权益;另一方面,人民法院对行政行为的司法监督只能限于合法性审查。否则,国家职能分工的平衡状态将被打破。

在行政诉讼中,人民法院依法行使行政审判权,一方面要对违法的行政行为予以撤销,另一方面也要对行政机关在法定权限内行使行政权予以尊重。这是保证行政机关有效履行行政管理职能的必要前提。司法权不得干预行政权,影响行政权的正常运作,更不能代替行政权。行政诉讼的这一特点,是其区别于行政复议的一个重要方面。行政复议是行政机关内部的层级监督制度,行政复议机关作为上级机关,其可以撤销、改变下级行政机关的违法、不当的行政行为。因此,行政复议既可以审查被复议行政行为的合法性,也可以审查该行政行为的合理性。与行政诉讼相比,行政复议对行政行为监督的范围更为广泛。

第七条 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。

【释义】本条是关于行政审判实行合议、回避、公开审判和两审终审原则的规定。

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,这是行政诉讼的四个重要原则,也是刑事诉讼、民事诉讼的共有原则。

一、合议制度

合议制度是指人民法院的审判组织形式,即由三名以上的审判人员组成合议庭,共同进行审判工作并对承办的案件负责的审判制度。行政诉讼法规定,人民法院审理行政案件,由审判员组成合议庭,或者由审判员、陪审员组成合议庭。合议庭的成员,应当是三人以上的单数。

按照合议制原则组成的合议庭,是人民法院审判案件的基本组织形式,是民主集中制原则在审判工作中的具体运用。合议庭组成人员的权利是平等的,对于案件的调查、审理、裁判以及审理案件中一切重要问题,都必须经合议庭全体成员共同研究,按少数服从多数的原则决定。合议制度在行政诉讼一审程序、二审程序和审判监督程序中均需要贯彻。此次修改行政诉讼法,对二审程序中贯彻合议制度作了进一步的完善。原法第59条规定,人民法院对上诉案件,认为事实清楚的,可以实行书面审理。而修改后的行政诉讼法规定,人民法院对上述案件,应当组成合议庭,开庭审理。经过阅卷、调查和询问当事人,对没有提出新的事实、证据或者理由,合议庭认为不需要开庭的,也可以不开庭审理。

关于对合议庭的组成,行政诉讼法只对第一审程序中的合议庭组成作出了规定,对第二审程序和审判监督程序中合议庭的组成,行政诉讼法没有具体规定,但是在附则的第

101 条中规定,人民法院审理行政案件,关于开庭审理等,本法没有规定的,适用民事诉讼法的相关规定。因此,对第二审程序和审判监督程序中合议庭的具体组成,可以适用民事诉讼法的有关规定。民事诉讼法规定,在第二审程序中,人民法院必须组成合议庭,合议庭成员一律由审判员组成,不吸收陪审员参加。第二审人民法院审理上诉案件,发现第一审判决认定事实错误,或者原判决认定事实不清,证据不足,或者原判决违反法定程序,可能影响案件正确判决的,可以裁定撤销原判决,发回原审人民法院重审。原审人民法院审理发回重审案件按照第一审程序另行组成合议庭,原审合议庭成员不能参加新组成的合议庭。对于按审判监督程序再次进行审理的案件,合议庭的组成要根据原审的审级来确定。原来是第一审的,按照第一审程序另行组成合议庭;原来是第二审的,按照第二审程序另行组成合议庭。无论是第一审人民法院进行再审,还是第二审人民法院进行再审,都不能由原来的合议庭审理,原来参加合议庭的成员也不能参加新组成的合议庭。合议庭的审判长由院长或者庭长指定审判员一人担任;院长或者庭长参加审判的,由院长或者庭长担任。此外,关于合议庭评议案件的原则,也可以适用民事诉讼法的规定,即合议庭评议案件,实行少数服从多数的原则。评议应当制作笔录,由合议庭成员签名。评议中的不同意见,必须如实记入笔录。

这里应当说明一点,行政审判实行合议制是一个基本的原则,但是也有例外的情况,本次修改行政诉讼法增加规定了简易程序,对一些事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的特殊案件,可以适用简易程序审理。适用简易程序审理的案件,由审判员一人独任审理,不实行合议制,这一点与民事诉讼法和刑事诉讼法的相关规定是一致的。

二、回避制度

回避制度是指审判人员具有法定情形,必须回避,不参与案件审理的制度。所谓法定情形,是指法律规定禁止审判人员参加对案件审理的情形。根据行政诉讼法的规定,回避制度包括两种:一是当事人申请回避。当事人申请回避是当事人认为审判人员与本案有利害关系或者有其他关系可能影响公正审判,有权申请审判人员回避。根据最高法院相关司法解释的规定,当事人申请回避,应当说明理由,在案件开始审理时提出;回避事由在案件开始审理后知道的,应当在法庭辩论终结前提出。被申请回避的人员,在人民法院作出是否回避的决定前,应当暂停参与本案的工作,但案件需要采取紧急措施的除外。对当事人提出的回避申请,人民法院应当在三日内以口头或者书面形式决定。二是审判人员主动回避。审判人员主动回避是审判人员认为自己与本案有利害关系或者有其他关系,应当申请回避。

对于当事人或者审判人员提出的回避申请,行政诉讼法明确规定了决定程序和救济制度,即:对于院长担任审判长时申请回避的,由审判委员会决定;审判人员申请回避的,由院长决定;申请人对驳回回避申请决定不服的,可以向作出决定的人民法院申请复议一次。复议期间,被申请回避的人员不停止参与本案的工作。对申请人的复议申请,人民法院应当在三日内作出复议决定,并通知复议申请人。

上述回避制度的规定,包括当事人申请回避和审判人员主动回避,同时适用于其他人员:书记员、翻译人员、鉴定人和勘验人。这些人员的回避,由审判长决定。

实行回避制度的意义在于,一是可以确保案件得到客观公正的审理。审理案件需要以事实为根据,审判人员必须尊重案件事实真相,依法调查收集证据,并对证据的证明力作出客观的判断。如果审判人员与案件有着某种利害关系或者其他关系,就有可能影响其对案件作出公正的裁决,甚至出现徇私枉法的问题。建立回避制度,使与案件存在利害关系或者其他关系,可能影响案件公正处理的审判人员及时退出审判工作,将有利于保证案件得到公正、客观的处理,避免案件错判的发生。二是确保诉讼程序的公正。程序公正是实体公正的保证。行政诉讼结果的公正,需要公平的诉讼程序作为保障。为确保行政诉讼程序的公正性,法律必须建立一种旨在使审判人员中立无偏的制度,回避制度即属于这样的制度。只有让与案件有利害关系或者其他关系的审判人员及时退出该案的诉讼过程,才能确保当事人各方在诉讼过程中免受不公正对待,从而平等地参与诉讼活动。回避制度正是通过对审判人员中立性以及当事人各方的平等参与性的维护,来确保行政诉讼过程的公正性。三是确保司法机关和审判活动得到当事人和社会公众的普遍尊重。如果当事人认为某一审判人员与案件存在某种可能影响案件公正处理的利害关系,那么这名审判人员将很难取得当事人的信任,他所主持或参与的诉讼活动的公正性也会受到当事人的怀疑。回避制度的实施,使当事人拥有对他们不信任的审判人员申请回避的机会,从而消除当事人对审判人员的不信任感,有助于他们对司法程序和审判结果的尊重和接受,也有助于增强社会公众对司法机关和审判活动的普遍尊重。

三、公开审判制度

公开审判制度,是指除不予公开和可以不公开审理的案件外,法院对行政案件的审理一律依法公开进行,允许群众旁听,允许记者公开报道;不论是否公开审理的案件,判决结果均一律公开的制度。行政诉讼法明确规定,人民法院公开审理行政案件,但涉及国家秘密、个人隐私和法律另有规定的除外。涉及商业秘密的案件,当事人申请不公开审理的,可以不公开审理。人民法院对公开审理和不公开审理的案件,一律公开宣告判决。人民法院应当公开发发生法律效力判决书、裁定书,供公众查阅,但涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的内容除外。

公开审判是相对于秘密审判而言的。公开审判取代封建专制社会时的秘密审判是诉讼制度文明进步的表现。公开审判制度目前已经成为现代各国普遍奉行的一项重要诉讼制度。在行政审判工作中贯彻公开审判制度,具有重要的意义:

第一,公开审判有利于保证审判活动的公正。公开、透明是保证司法权依法行使,防止司法腐败的有力武器。公开审判制度的确立,让法官在众目睽睽之下进行案件的审理,使法院的审判活动处于公众的监督下,防止由于暗箱操作而导致的审判不公,甚至徇私枉法问题的产生,从制度上确保审判公正。

第二,公开审判有利于保证当事人的诉讼权利。行政诉讼法赋予了当事人一系列的诉讼权利,如可以申请相关审判人员回避,以及在法庭上举证、质证及辩论等,这些权利的实现需要公开审判制度作为保证。离开了公开审判这一前提,当事人的这些诉讼权利很有可能因为法官的任意妄为而难以得到充分行使。从这个意义上讲,公开审判可以说是整个诉讼程序制度的核心。

第三,公开审判有利于增强公众的法律意识,发挥审判活动的教育作用。一次好的庭审活动,相当于给旁听的公众上了一堂生动的法制课。通过公开审判,让公众了解审判过程,可以促进更多的人知法懂法,增强法律意识,从而起到对公众的法制教育作用。

四、两审终审制度

两审终审制是指一个案件经过第一审和第二审人民法院的审理,即终结诉讼的制度。案件经过第一审人民法院审理后,当事人对判决、裁定不服的,有权依法提起上诉。第二审人民法院经过审理作出的判决、裁定,是终审的判决、裁定,当事人不得再提出上诉。当事人对已经终审的判决、裁定,认为确有错误的,只能依据审判监督程序申请再审,但判决、裁定不停止执行。

实行两审终审制有利于上级人民法院对下级人民法院的审判工作进行监督,及时纠正错误的判决,维护当事人的合法权益。由于两审终审制度审级不多,可以方便当事人参加诉讼,快速化解行政争议,及时对当事人受损害的权益给予司法救济,防止案件因久拖不决而形成诉累,既增加当事人的负担,浪费司法资源,也不利于行政管理秩序的稳定。

第八条 当事人在行政诉讼中的法律地位平等。

【释义】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。

当事人在行政诉讼中的法律地位平等,是“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”这一宪法原则在行政诉讼中的具体体现。在行政诉讼的双方当事人中,一方是行政机关,它在行政管理活动中代表国家行使行政权力,处于管理者的地位;另一方是公民,法人或者其他组织,他们在行政管理活动中处于被管理者的地位,是行政管理相对人。但是,当双方发生行政争议依法进入行政诉讼程序后,他们之间就由原来的管理者与被管理者的关系,转变为平等性的行政诉讼关系,成为行政诉讼的双方当事人。在整个诉讼过程中,原告与被告的诉讼法律地位是平等的,没有高低之分,亦无贵贱之别,没有领导与服从的关系,而是处于相同的法律地位,共同受人民法院裁判的约束。作为被告的行政机关不能因自己在行政管理中所处的管理地位而在行政诉讼中享有特权,不能再以管理者、领导者的身份自居。

行政诉讼当事人的法律地位平等,与民事诉讼当事人法律地位平等不完全相同,表现为行政诉讼的双方当事人的诉讼权利与义务不完全对等。如作出行政行为的行政机关只能当被告,不能提起行政诉讼而充当原告;原告享有起诉权,被告的行政机关没有反诉权;被告的行政机关单方面负有举证责任,原告一般不需要承担举证责任;在行政诉讼过程中,被告的行政机关不得自行向原告和证人收集证据等,这些规定体现了行政诉讼的特点。因为在行政诉讼中,作为被告的行政机关因为手握行政权力而处于强势地位,相比之下,作为原告一方的公民、法人或者其他组织则处于弱势地位,所以法律需要在诉讼权利、义务的规定上对原告一方予以倾斜性保护,以达到与被告的行政机关一方在实质上的平等。

第九条 各民族公民都有用本民族语言、文字进行行政诉讼的权利。

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。

【释义】本条是关于使用民族语言文字进行诉讼原则的规定。

我国宪法第4条规定,中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益,维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由;第134条明确规定,各民族公民都有用本民族语言文字进行诉讼的权利。人民法院和人民检察院对于不通晓当地通用的语言文字的诉讼参与人,应当为他们翻译。在少数民族聚居或者多民族共同居住的地区,应当用当地通用的语言进行审理;起诉书、判决书、布告和其他文书应当根据实际需要使用当地通用的一种或者几种文字。我国是统一的多民族的社会主义国家,各民族不分大小,一律平等。在行政诉讼中,规定各民族公民都有用本民族语言文字进行诉讼的权利,是我国宪法规定各民族一律平等原则的体现,也是民族平等的法律保证。根据上述宪法原则的规定,本条明确了使用本民族语言文字进行诉讼的原则,这也是刑事诉讼法、民事诉讼法和行政诉讼法三大诉讼法均规定的基本原则。

使用本民族语言文字进行诉讼的原则,包括以下三方面内容:

一是各民族公民都有用本民族语言文字进行诉讼的权利。不论是作为当事人还是作为其他诉讼参与人,各民族公民都有权用本民族的语言文字参加诉讼活动,包括用本民族的语言回答审判人员的询问,在法庭上发表意见,用本民族语言文字书写起诉书、证人证言等。

二是在少数民族聚居区或者多民族共同居住的地区,人民法院对案件的审理,应当用当地通用的语言进行,这是尊重和保障少数民族当事人和其他诉讼参与人诉讼权利的需要,避免他们因语言、文字的障碍,影响其诉讼权利的行使,也有利于保障法院审判活动的顺利进行。如果当事人和其他诉讼参与人不通晓当地通用的语言文字,人民法院有义务聘请翻译人员为他们翻译。

三是使用当地通用的语言文字发布法律文书。在少数民族聚居区或者多民族共同居住的地区,人民法院发布判决书、裁定书、调解书、开庭通知及其他诉讼文书,应当使用当地通用的一种或者几种语言文字进行发布。

第十条 当事人在行政诉讼中有权进行辩论。

【释义】本条是关于当事人在行政诉讼中有权进行辩论原则的规定。

当事人在行政诉讼中有权进行辩论。辩论权是法律赋予行政诉讼各方当事人重要的诉讼权利。所谓辩论,是指当事人在法院主持下,就案件的事实问题、程序问题、适用法律等问题,充分陈述各自的主张和意见,互相进行反驳和答辩,以维护自己的合法权益。辩

论原则体现了行政诉讼当事人在诉讼中平等的法律地位,是世界各国普遍遵循的诉讼制度。

保障当事人在行政诉讼中充分行使辩论权,具有重要意义:一是有助于保证案件的公正审理。法院是解决纠纷的地方,也是讲理的地方。当事人双方就有争议的问题,相互进行辩驳,通过辩论揭示案件的真实情况。法官通过听取当事人双方的辩论,特别是对有争议问题的辩论,可以更好地查明案件的事实,从而作正确的判决。如果法官在审判活动中,对当事人的辩论权不予尊重,甚至设置某些限制,让当事人不敢、不能充分行使自己的辩论权,那么势必会造成法官偏听偏信,其结果很难保证所作判决、裁定的公正。实体公正是程序公正的目的,程序公正是实体公正的保障。公正的诉讼,是程序的公正和结果的公正。通过原、被告双方的辩论,有利于法官准确掌握情况,全面了解案情,为公正审判打下了基础。

二是有助于当事人接受判决结果,实现案结事了,有效解决行政争议。俗话说,真理越辩越明。通过双方当事人法庭上就有争议的问题进行充分的辩论,陈述各自的主张和理由,可以使当事人有机会充分了解对方的观点,进而反过来再重新审视自己原有的主张是否符合法律的规定。从这个意义上说,辩论权行使的过程,也是对当事人进行法制教育的过程,可以让当事人双方,无论最后判决结果如何,都能做到赢得明明白白,输得心服口服,乐于接受裁判结果,促成案结事了。如果当事人不能行使辩论权,出现“一言堂”或者“一边倒”的情况,即使法官认定事实准确,适用法律正确,当事人也很难接受这样的判决结果。同时,让当事人充分行使辩论权,可以在心理上为当事人“消气”。通过行使辩论权,双方在法庭上把问题说开,有助于打开心结,从双方的心理上实现案结事了,从而有效化解争议和矛盾。反之,如果不能让当事人充分行使辩论权,当事人会因为自己的主张没有充分表达而产生一种审判不公的感觉,进而不服从判决,这样既浪费了司法资源,又影响了司法机关的威信。

依法维护当事人在行政诉讼中的辩论权,应当注意以下几点:

一是辩论的内容涉及的范围比较广泛。双方当事人既可以就案件的事实等实体方面进行辩论,也可以就适用的法律及程序性的问题进行辩论。双方当事人可以就上述范围内的有争议的问题进行辩论。

二是辩论权的行使要贯穿整个诉讼程序,不仅限于法庭辩论阶段。在行政诉讼的第一审程序、第二审程序和审判监督程序中都要保障当事人对辩论权的充分行使。

三是辩论的形式既有口头形式,也有书面形式。在法庭辩论阶段,通常是采用口头形式进行辩论,在其他阶段,一般采用书面形式辩论,如原告提出起诉状后,被告提出答辩状,即属于书面的辩论形式。

四是辩论必须在人民法院的主持下进行。人民法院应当依法在诉讼的各个阶段保障当事人辩论权的行使,并耐心听取当事人的辩论意见。同时,对当事人在辩论权行使过程中的一些不当言行,审判人员应当及时予以提醒和制止,对出现的违法行为,如侮辱、诽谤对方当事人,哄闹法庭等依法予以训诫、责令具结悔过或者处以罚款、拘留等。

第十一条 人民检察院有权对行政诉讼实行法律监督。

【释义】本条是关于人民检察院对行政诉讼实行法律监督原则的规定。

人民检察院作为国家的法律监督机关,有权对行政诉讼实行法律监督。关于人民检察院如何对行政诉讼活动实施法律监督,原法第64条只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,有权依照审判监督程序提起抗诉。此次修改,按照党的十八届四中全会关于加强对司法活动的监督,完善检察机关行使监督权的法律制度,加强对行政诉讼的法律监督的精神,同时也与修改后的民事诉讼法的相关规定相衔接,在原法第64条规定的基础上,对人民检察院对行政诉讼的检察监督制度进行了完善,增加了检察建议和对调解、立案和执行等的监督。新法第93条规定,最高人民检察院对各级人民法院已经发生法律效力判决、裁定,上级人民检察院对下级人民法院已经发生法律效力判决、裁定,发现有当事人可以申请再审的法定情形之一的,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判决、裁定,发现有当事人可以申请再审的法定情形之一的,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。此外,新法第101条规定,有关人民检察院对行政案件受理、审理、裁判、执行的监督,本法没有规定的,适用民事诉讼法的相关规定。根据上述规定,人民检察院主要通过以下方式,对行政诉讼实行法律监督:

一是提出抗诉。抗诉是指人民检察院对人民法院作出的已经生效的判决、裁定,认为确有错误时,依法向人民法院提出重新审理要求的诉讼活动。抗诉是法律授予人民检察院代表国家行使的一项法律监督权。

二是提出检察建议。检察建议是检察机关在行政诉讼和民事诉讼中行使法律监督权的一个新举措。2012年通过的新修改的民事诉讼法增加规定了“检察建议”这一监督方式,此次修改行政诉讼法也增加规定了这一内容。检察建议分为两种:一是再审检察建议,是指人民检察院对已经发生法律效力的法院判决、裁定,不采取抗诉方式启动再审程序,而是向人民法院提出检察建议,由人民法院自行决定是否启动再审程序进行再审。二是对审判人员违法行为的检察建议,是指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。

三是对行政诉讼立案环节进行监督。为了加强对立案环节的监督,此次修改行政诉讼法,明确对人民法院不予受理的裁定确有错误的,人民检察院应当依法提出抗诉或者提出检察建议。

四是对调解进行监督。行政诉讼原则上不适用调解,但对涉及行政赔偿、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,人民法院在审理时可以依法适用调解。为了加强对调解的监督,此次修改行政诉讼法,明确人民检察院发现人民法院所作的调解书损害国家利益、社会公共利益的,应当依法提出抗诉或者提出检察建议。

五是对行政诉讼判决、裁定的执行实行法律监督。民事诉讼法第 235 条规定,人民检察院有权对民事执行活动实行法律监督。根据这一规定,人民检察院有权对行政案件的执行实行法律监督。

六是追究贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判的审判人员的刑事责任。检察机关作为法律监督机关的重要职责之一就是侦查国家公职人员的职务犯罪行为,并依法提起公诉。检察机关在对行政诉讼活动进行法律监督的过程中发现审判人员涉嫌贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判的,应及时立案、侦查乃至提起公诉,这是加强司法监督,遏制司法腐败的一个重要方面。

人民检察院在行政诉讼中行使法律监督权,应当严格遵守办案规则以及相关检察纪律规范,依法履行法律监督职责,不得谋取任何私利,不得滥用监督权力。

在立法过程中,关于加强检察监督,有的意见提出,检察机关除了要对行政诉讼活动加强监督外,针对行政机关失职、渎职致使社会公共利益受到损害的情况,应当建立行政公益诉讼制度,加强对行政机关的监督。在行政相对人不确定或者行政相对人不愿意提起诉讼的情况下,可以由人民检察院提起行政公益诉讼。但也有有的意见提出,在行政诉讼中规定公益诉讼制度,有一些理论和制度问题尚需深入研究:一是行政公益诉讼与行政诉讼法规定的原告应是合法权益受到行政行为侵害的相对人的要求不一致;二是如何确定行政公益诉讼的范围,除社会比较关注的环境资源等领域外,政府管理的其他领域都涉及公共利益,情况很复杂,是否都可以提起行政公益诉讼;三是行政诉讼“民告官”的制度定位与行政公益诉讼“官告官”的关系如何处理;四是在行政管理实践中,人民政府是公共利益的代表,人民政府和人民法院、人民检察院都在人民代表大会及其常委会监督下工作,检察机关提起行政公益诉讼,起诉行政机关,由法院作出判决,这几个方面的关系尚需深入研究。立法机关经研究认为,十八届四中全会提出探索建立检察机关提起公益诉讼制度,具有重大意义。可以通过在实践中积极探索,抓紧研究相关法理问题,逐步明确公益诉讼的范围、条件、诉求,判决执行方式等,为行政公益诉讼制度的建立积累经验。因此,行政诉讼法对行政公益诉讼暂不作出规定。

第二章 受案范围

第十二条 人民法院受理公民、法人或者其他组织提起的下列诉讼:

(一)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和行政强制执行不服的;

(三)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;

(四)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；

(五)对征收、征用决定及其补偿决定不服的；

(六)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；

(七)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；

(八)认为行政机关滥用行政权力排除或者限制竞争的；

(九)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；

(十)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；

(十一)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；

(十二)认为行政机关侵犯其他人身权、财产权等合法权益的。

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。

【释义】本条是关于行政诉讼受案范围的规定。

本条第1款对原法第11条第1款作了修改，从原法列举的八项增加到十二项。

行政诉讼的受案范围是公民权利受司法保护的范畴，也是行政行为受司法监督的范畴。按照法治原则，行政行为侵犯了公民的合法权益，都应当受到监督，公民都应当得到司法救济，因此，行政诉讼的受案范围应当是非常宽的，不应当限定哪些受理，哪些不受理。但实际上，行政诉讼受案范围的确定受行政争议的特点、法治发展的阶段性等诸多因素的影响。目前我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，我国还在法治国家建设的过程中，扩大受案范围不能做到一步到位，而是要循序渐进，逐步扩大。原行政诉讼法通过列举的方式，确定了受案范围。这种方式的好处是明确、具体，便于操作，尤其当时行政诉讼刚刚起步，通过列举明确受案范围，是一种谨慎、稳妥的方式。但列举方式的弊端也显而易见，如列举不够详尽，列举的标准也不够统一，交叉重复、遗漏等情况在所难免。所以，在本法修改过程中，有的建议采取概括方式规定受案范围，使受案范围有更大的包容性，便于司法实践逐步扩大。经过利弊权衡，综合考虑，修改后的行政诉讼法维持现行的列举方式，将原法列举的八项增加到十二项，扩大了受案范围。同时保留了原法规定的“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”的兜底条款，为以后的立法扩大受案范围留下空间。

一、对行政处罚不服的

行政处罚是行政机关或者法律、法规授权的组织对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织所实施的惩罚。行政处罚法对行政处罚的种类和程序作了规定，相关法律、法规和规章对行政处罚有实体规定。本项列举了行政处罚法规定的六类处罚种类，但行政处罚不限于这六类，其他法律、行政法规还可以规定新的处罚种类。认为行政机关违反行政处罚的实体和程序规定，都可以向法院起诉。需要注意，行政处罚法第23条规定行政机关实施行政处罚时，应当责令当事人改正或者限期改正违法行为。其他法律、法规也有许多责令改正的规定。对责令改正是否可诉，行政处罚法没有明确规定，但从法理上说，

行政机关违法要求相对人责令改正,可能侵犯行政相对人合法权益,应当可以提起行政诉讼。因此,无论责令改正是与其他处罚同时适用,还是单独适用,当事人对责令改正不服的,可以提起行政诉讼。

二、对行政强制措施和行政强制执行不服的

行政强制措施是指行政机关在行政管理过程中,为制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等情形,依法对公民的人身自由实施暂时性限制,或者对公民、法人或者其他组织的财物实施暂时性控制的行为。行政强制执行是指行政机关或者行政机关申请人民法院,对不履行行政决定的公民、法人或者其他组织,依法强制履行义务的行为。行政强制法对行政强制措施的种类、行政强制执行的方式以及实施程序作了规定。相关法律、法规对行政强制措施有实体规定,相关法律对行政强制执行有实体规定。认为行政机关违反有关行政强制法的程序和实体规定,可以向法院起诉。本项只列举了行政强制措施的种类,没有列举行强制执行的方式。在制定行政强制法过程中,有的意见提出,行政强制执行是执行已生效的行政决定,没有给行政相对人增加新的义务,因此,不能对行政强制执行提起诉讼。考虑到行政强制执行决定是一个独立的行政行为,有独立的程序要求,执行中可能影响到行政相对人的财产权,因此,行政强制法明确行政相对人可以对行政强制执行提起诉讼。需要注意,本项中的行政强制执行,仅指行政机关的强制执行,不包括法院的非诉强制执行。

三、对行政许可不服的

行政许可是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请,经依法审查,准予其从事特定活动的行为。行政许可法对行政许可的实施程序作了规定,相关法律、法规和省级人民政府规章对行政许可有实体规定。公民、法人或者其他组织申请行政许可,行政机关拒绝或者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准予、变更、延续、撤销、撤回、注销行政许可等决定不服的,可以向法院提起诉讼。本项所称法定期限,是指行政许可法第42条、第43条、第44条规定的期限。

四、对行政机关确认自然资源的所有权或者使用权的决定不服的

根据土地管理法、矿产资源法、水法、森林法、草原法、渔业法、海域使用管理法等法律的规定,县级以上各级政府对土地、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予以确认和核发相关证书。这里的确认,包括颁发确认所有权或者使用权证书,也包括所有权或者使用权发生争议,由行政机关作出的裁决。这是本法修改新增加的一项内容,司法实践中,法院已根据相关法律受理上述案件。需要注意,根据行政复议法的规定,公民、法人或者其他组织认为行政机关侵犯其已经依法取得的土地、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,应当先申请行政复议;对行政复议决定不服的,可以向法院提起诉讼。根据国务院或者省、自治区、直辖市人民政府对行政区划的勘定、调整或者征用土地的决定,省、自治区、直辖市人民政府确认土地、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行政复议决定为最终裁决,不得向法院起诉。

五、对征收、征用决定及其补偿决定不服的

本项所称征收,学理上称为行政征收,是行政机关为了公共利益的需要,依法将公民、法人或者其他组织的财物收归国有的行政行为。如为了公共设施、基础设施建设需要,人民政府征收农村集体土地和城乡居民房屋。本项所称征用,学理上称为行政征用,是行政机关为了公共利益的需要,依法强制使用公民、法人或者其他组织财物或者劳务的行政行为。根据法律规定,无论是征收还是征用,都应当依法给予权利人相应的补偿。公民、法人和其他组织对征收、征用决定不服,或者对补偿决定不服,除法律规定复议终局的外,都可以提起诉讼。本项规定是本法修改增加的内容,但相关法律、法规已有相应规定,司法实践也早已受理这类行政案件。需要注意,一般意义的征收,还应当包括征税和行政收费,但本项所规定的征收不包括征税和收费,对于征税和收费引起的争议,行政相对人可以根据相关税法和本条第九项向法院提起诉讼。

六、对不履行法定职责不服的

人身权、财产权是公民的基本权利,我国法律、法规将保护公民的人身权、财产权以及其他一些基本权利明确为行政机关的法定职责,公民的人身权、财产权等合法权益受到侵害时,如果行政机关不依法履行保护职责,属于行政不作为,公民就可以向法院提起诉讼,要求行政机关履行职责。本项中的合法权益,主要是人身权、财产权,但不限于这两项权利。只在法律、法规明确规定行政机关应当积极作为去保护的權利,行政机关不作为,公民、法人或者其他组织都可以提起诉讼。

七、认为侵犯经营自主权或者农村土地承包经营权、农村土地经营权的

经营自主权是企业、个体经营者等依法享有的调配使用自己的人力、物力、财力,自主组织生产经营活动的权利。我国已确立了市场经济体制,各类市场主体享有广泛的经营自主权,除法律、法规对投资领域、商品价格等事项有明确限制外,行政机关不得干预其生产经营,如果干预,企业可以向法院提起诉讼。需要注意,对国有企业而言,其生产经营受到作为出资人的国有资产监督管理机构的管理,但这种管理,是从股东角度进行的,不属于行政管理,因此,不能提起行政诉讼。

农村土地承包经营权是农村集体经济组织的成员或者其他承包经营人依法对其承包的土地享有的自主经营、流转、收益的权利。农村土地承包经营一般采取承包合同的方式约定双方的权利义务,作为农村集体经营组织的发包方与作为承包方的农户或者其他经营人之间发生的纠纷,是民事争议,可以申请仲裁或者提起民事诉讼。如果乡镇政府或者县级以上地方农村部门等干涉农村土地承包,变更、解除承包合同,或者强迫、阻碍承包方进行土地承包经营权流转的,可以提起行政诉讼。

农村土地经营权是从农村土地承包经营权中分离出的一项权能,就是承包农户将其承包土地流转出去,由其他组织或者个人经营,其他组织或者个人取得土地经营权。在本法修改过程中,有的常委会委员提出,随着农村土地承包经营权流转改革的推进,行政机关侵犯农村土地经营权的行为也应当纳入行政诉讼受案范围。因此,在草案二审时增加了这项内容。

八、认为行政机关滥用行政权力排除或者限制竞争的

本项是新增加的内容。公平竞争权是市场主体依法享有的在公平环境中竞争,以实

现其经济利益的权利。我国反垄断法对滥用行政权力排除、限制竞争的行为作了规定,如规定行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力,限定或者变相限定单位或者个人经营、购买、使用其指定的经营者提供的商品;不得滥用行政权力,妨碍商品在地区之间的自由流通;不得滥用行政权力,以设定歧视性资质要求、评审标准或者不依法发布信息等方式,排斥或者限制外地经营者参加本地的招标投标活动;不得滥用行政权力,采取与本地经营者不平等待遇等方式,排斥或者限制外地经营者在本地投资或者设立分支机构;不得滥用行政权力,强制经营者从事本法规定的垄断行为。反不正当竞争法也规定,政府及其所属部门不得滥用行政权力,限定他人购买其指定的经营者的商品,限制其他经营者正当的经营活动;不得滥用行政权力,限制外地商品进入本地市场,或者本地商品流向外地市场。行政机关违反上述规定,经营者可以向法院提起诉讼。

九、认为行政机关违法要求履行义务

行政机关向企业、个人乱集资、乱摊派、乱收费被称为“三乱”。“三乱”干扰了国家正常的财政税收制度,加重了企业和群众负担,损害了政府形象,败坏了社会风气。“三乱”问题曾经非常严重,随着国家法治的健全和行政机关依法行政意识的提高,“三乱”问题得到有效遏制,但仍未完全绝迹。因此,需要通过诉讼途径保护行政相对人的合法权益。本项中的违法要求履行其他义务,如违法摊派劳务、协助执行公务等。按照依法行政的原则,要求公民、法人或者其他组织履行义务,必须有法律、法规的依据,没有法定依据的,行政相对人可以拒绝,或者向法院提起诉讼。

十、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

抚恤金,是公民因公、因病致残或者死亡后,由民政部门发给其本人或者亲属的生活费用。主要包括因公死亡人员遗属的死亡抚恤金和因公致伤、致残者本人的伤残抚恤金。公民认为符合条件应当发给抚恤金,行政机关没有发给的,可以提起行政诉讼。

最低生活保障是国家对共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准的家庭给予社会救助,以满足低收入家庭维持基本的生活需要。最低生活保障待遇主要是按照家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准的差额,按月发给的最低生活保障金。

社会保险是公民在年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下,由国家和社会提供的物质帮助。根据社会保险法的规定,我国的社会保险包括基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险。社会保险经办机构不支付社会保险待遇的,可以向法院提起诉讼,除此之外,按照社会保险法的规定,用人单位或者个人认为社会保险征收机构、社会保险经办机构征收、核定社会保险费和不办理社会保险登记、社会保险转移接续手续等行为侵犯其社会保险权益的,也可以向法院起诉。

十一、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

本项是新增加的内容。政府特许经营是政府通过招标等公平竞争方式,许可特定经营者经营某项公共产品或者提供某项公共服务。政府特许经营广泛存在于城市供水、供气、供热、污水处理、垃圾处理、城市公共交通等公用事业领域。政府特许经营一般采取协议的方式约定双方的权利义务。土地征收补偿是指政府依法征收农村集体所有的土地所

给予的补偿。根据土地管理法的规定,征收土地的,按照被征收土地的原用途给予补偿,该法还规定了补偿的项目和标准。虽然该法没有规定土地征收补偿采取协议的方式,但实践中有以协议方式确定补偿的,采取协议方式确定补偿,有利于减少纠纷,将来可以成为制度化的土地征收补偿方式。房屋征收补偿是行政机关征收国有或者集体土地上的房屋所给予的补偿。征收国有土地上的房屋,根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定,可以采取订立补偿协议的方式。房屋征收部门与被征收人依照条例的规定,就补偿方式、补偿金额和支付期限、用于产权调换房屋的地点和面积、搬迁费、临时安置费或者周转用房、停产停业损失、搬迁期限、过渡方式和过渡期限等事项,订立补偿协议。补偿协议订立后,一方当事人不履行补偿协议约定的义务的,另一方当事人可以依法提起诉讼。根据该条例规定,达不成协议的,由房屋征收部门报请作出房屋征收决定的市、县级人民政府依照本条例的规定,按照征收补偿方案作出补偿决定。该补偿决定是行政行为,可以按照本条第五项提起行政诉讼。

上述协议,学理上称之为行政合同,是否纳入行政诉讼受案范围,争议颇大。有的意见认为这类协议是特殊的民事合同,应当遵守合同法的规定,发生争议,应当按照民事争议受理,适用民事诉讼法的程序。也有意见提出,这类协议是公共管理和公共服务的一种方式,行政机关签订协议有行使公权力属性,实践中行政机关违约的比较多,按照行政案件受理,有利于法院的监督,保护作为协议一方的行政相对人的合法权益。随着政府职能转变,可能应用越来越广泛。由于目前没有统一规定,有的法院按民事案件受理,有的法院按照行政案件受理,导致审理的依据、适用的规则和审判结果不一致,不利于化解矛盾。考虑到此类争议中往往伴随着行政行为争议,纳入行政诉讼受案范围,有利于争议的一并解决。因此,本法修改将这类协议的争议纳入行政诉讼解决。需要注意,本项规定只解决行政机关一方不履行协议的情况,没有将行政相对人一方不履行纳入本法解决,主要原因:一是因为这类争议主要是由行政机关一方不履行或者未按照约定履行协议引起的;二是行政相对人一方不履行合同,行政机关一方可以通过其他途径解决。如对特许经营者不按照协议约定提供公共服务的,行政机关可以接管,这也是行政合同区别于民事合同的重要之处;三是如果规定行政机关可以作原告,与行政诉讼法的性质不符合,与行政诉讼法的规定也不相适应。因此,本法修改只规定了行政相对人可以起诉行政机关。另外,法院审理这类争议,在实体法方面,应当优先适用有关法律、法规或者规章的特别规定,没有特别规定的,适用合同法。

十二、认为行政机关侵犯其他人身权、财产权等合法权益的

本项是兜底规定。公民、法人和其他组织的人身权、财产权的内容极其广泛,除上述列举外,还有一些财产权,如股权、债权、企业产权等,没有列举,还有一些人身权,如姓名权、隐私权等,也没有列举。此外,人身权、财产权以外的其他合法权益,有的法律、法规已有规定,本条也没有列举,为避免遗漏,弥补列举的不足,本条保留了原法的兜底规定,并作了相应修改。

十三、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

本款是原法的规定,当时这样规定,主要原因是除人身权、财产权以外,我国宪法规定

公民的基本权利还包括有关言论、出版、集会、结社、游行、示威、宗教信仰、选举等政治权利,当时这些权利还没有专门立法,如果将这些权利的争议纳入行政诉讼受案范围,人民法院审理没有相应的依据,会给案件审理带来困难。因此,在这些领域发生纠纷是否可诉,要由单行法律或者法规另外规定。另外,宪法还规定了公民的社会权利,当时这方面的立法也不完备,如何保障,也缺少相应的法律、法规依据。经过二十多年的努力,上述领域多数已制定了法律、法规,如关于社会保障权,已制定了有关社会保险、社会救助的法律、法规,这些法律、法规已明确将其纳入行政诉讼受案范围,有的本条第1款已作了列举,有的没有列举。在政治权利方面,仍然有的领域还没有制定法律、法规,需要随着法制的不断完善,加以明确,逐步扩大受案范围。因此,保留了原法的这一款规定。

第十三条 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行政行为。

【释义】本条是关于法院不受理的事项的规定。

本条为原法第12条,未作修改。

行政诉讼受案范围受国家机关之间职权分工和法院在国家权力架构中的定位的影响。我国实行的是人民代表大会制度,人民政府在人民代表大会及其常委会监督下开展工作,人民法院对行政行为的监督,应当符合这一制度的特点。根据本法规定,下列行为,法院不受理:

一、国防、外交等国家行为

国家行为是基于国家主权并且以国家名义实施的行为。国家行为带有高度的政治性,不同于一般的行政行为,不适宜由法院来监督。各国法院对这类行为都没有司法审查权。根据最高法院2000年《若干解释》的规定,国家行为是指国务院、中央军事委员会、国防部、外交部等根据宪法和法律的授权,以国家的名义实施的有关国防和外交事务的行为,以及经宪法和法律授权的国家机关宣布紧急状态、实施戒严和总动员等行为。国防行为是指国家为了防备和抵抗侵略,制止武装颠覆,保卫国家的主权、领土完整和安全所进行的军事活动。如宣战、发布动员令、戒严令、军事演习、设立军事禁区等。外交行为是指国家之间或者国家与国际组织之间的交往行为。如对外国国家和政府的承认、建交、断交,缔结条约、公约和协定等。上述行为,在我国主要是由全国人大及其常委会决定的,国务院作为执行机关,在行使国防、外交方面的职权时,只能由全国人大及其常委会监督,法院没有监督权。

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

制定行政法规、规章是立法行为,按照宪法、立法法的规定,由全国人大及其常委会和地方同级人大及其常委会或者国务院监督,不由法院监督。因此,不能对行政法规、规章

提起行政诉讼。

行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令,即学理上所称的“抽象行政行为”,本法也称为“规范性文件”。上述决定、命令在实践中大量存在,在行政管理中发挥了重要作用,但有些存在违法的问题,侵犯了公民、法人或者其他组织的合法权益,后果比行政行为更严重。因此,本法修改过程中,有的建议将这类决定、命令纳入受案范围,赋予法院监督权。但是,我国宪法和地方组织法对上述决定、命令的监督权作了规定。如宪法规定,国务院有权改变或者撤销各部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章,改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令;地方组织法规定,县级以上地方各级人大及其常委会有权撤销本级人民政府不适当的决定和命令;县级以上的地方各级人民政府有权改变或者撤销所属各工作部门的不适当的命令、指示和下级人民政府的不适当的决定、命令。根据上述规定,行政机关制定的规范性文件违法,撤销权不在法院。因此,也就不能对这些规范性文件提起行政诉讼。为了解决规范性文件的违法的问题,又不同宪法、地方组织法的规定相冲突,本法修改后,明确法院可以对规范性文件进行附带性审查。本法第53条规定,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。第64条规定,人民法院在审理行政案件中,经审查认为本法第五十三条规定的规范性文件不合法的,不作为认定行政行为合法的依据,应当向制定机关提出处理建议。法院经审查,认为规范性文件不合法,不能自己撤销,可以通过司法建议的形式,建议制定机关修改或者废止。

三、行政机关对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定

行政机关对行政机关工作人员的奖惩、任免,属于行政机关内部的人事管理行为,学理上称为“内部行政行为”,不同于针对行政相对人的外部行政行为,不能提起行政诉讼。有些公务员是由选举产生的,任免是政治行为,也不能提起行政诉讼。根据公务员法的规定,公务员对处分、辞退或者取消录用、降职、免职、定期考核定为不称职、申请辞职或者提前退休未予批准、未按规定确定或者扣减工资、福利、保险待遇等不服的,可以向原处理机关申请复核;对复核结果不服的,可以向同级公务员主管部门或者作出该人事处理的机关的上一级机关提出申诉;也可以不经复核,直接提出申诉;对省级以下机关作出的申诉处理决定不服的,可以向作出处理决定的上一级机关提出再申诉。行政机关公务员对处分不服还可以向行政监察机关申诉。可以说,对公务员的权利保护,提供了救济途径。

在本法修改过程中,有的建议将对公务员的录用、开除、辞退纳入受案范围。认为录用、开除、辞退公务员,不是纯粹的内部管理,具有外部性和社会性。从国外的情况看,对这些行为法院也受理。从实践看,在公务员的开除、辞退问题上存在有纠纷,目前只有内部救济,公正性不足。另一种意见则认为,我国公务员的范围不仅限于行政机关工作人员,如果仅将行政机关工作人员的开除、辞退纳入受案范围,而其他公务员不纳入,制度上不平等。当前我国公务员流动性不够,因开除、辞退公务员引起纠纷情况不多,即使有,现行的制度能够解决。因此,没有必要对原法的规定作出修改。

四、法律规定由行政机关最终裁决的行政行为

目前,我国有的法律明确规定行政争议由行政机关最终裁决,不能再向法院提起行政诉讼。行政机关对行政争议作出终局裁决,排除了法院的监督,所以范围不能太宽,本法规定必须法律规定,这里的法律,指全国人大及其常委会制定的规范性文件。目前,只有行政复议法、出境入境管理法、集会游行示威法等几部法律规定了行政复议终局。

第三章 管 辖

第十四条 基层人民法院管辖第一审行政案件。

【释义】本条是关于基层人民法院管辖的第一审行政案件的规定。

在我国,基层法院、中级法院、高级法院和最高法院四级法院,都可以受理第一审行政案件,但受理案件的范围不同。根据本条规定,第一审行政案件原则上应由基层法院管辖。基层法院包括:县人民法院和县级开发区法院、市人民法院,自治县人民法院,市辖区人民法院。基层法院根据地区、人口和案件情况可以设立若干人民法庭,人民法庭是基层人民法院的组成部分。当事人请求人民法院解决行政争议的,应当依照本法关于管辖的规定,向基层人民法院(包括其派出法庭)提起诉讼,但本法规定应由中级人民法院、高级人民法院和最高人民法院管辖第一审行政案件的除外。

目前,我国基层法院的设置与行政区划是一致的,全国共有 3000 多个基层法院,数量多、分布均衡,所以,原则上由基层法院管辖第一审行政案件符合实际情况。一是方便当事人。基层法院所在地是原告和被告所在地,由基层法院管辖,方便当事人就近参加诉讼。二是方便法院审理。基层法院所在地一般是行政争议发生地,由其管辖,便于人民法院及时调查取证、审判和执行判决。三是由基层法院管辖第一审案件,有利于将行政争议解决在基层。

但是,由基层法院管辖第一审行政案件也存在一定问题。基层法院的人、财、物都由同级政府管理,法院的行政审判工作受当地政府影响较大。有的地方政府干预法院受理行政案件,有的法院不愿受理行政案件,造成行政诉讼“立案难、审理难和执行难”。为解决地方保护和行政干预,在修改过程中,有的建议取消基层法院的行政审判庭,由中级法院管辖第一审行政案件。有的建议总结地方探索行政案件集中管辖、交叉管辖的经验,减少管辖第一审行政案件的基层法院数量,实行跨行政区域管辖行政案件。也有的建议设立专门的行政法院管辖行政案件。这些都属于法院审判体制机制改革的问题,目前根据十八届三中全会和四中全会司法体制改革的精神还在稳步推动中,从既积极又稳妥的角度出发,本次修改没有取消基层法院对行政案件的管辖权,在第 18 条中增加一款,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,为下一步改革留下空间。

第十五条 中级人民法院管辖下列第一审行政案件：

- (一)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；
- (二)海关处理的案件；
- (三)本辖区内重大、复杂的案件；
- (四)其他法律规定由中级人民法院管辖的案件。

【释义】本条是关于中级人民法院管辖的第一审行政案件的规定。

本条是对原法第14条的修改。增加了两类情形：一是县级、地市级人民政府为被告的行政案件；二是其他法律规定由中级法院管辖的案件，这主要是指知识产权类案件。根据本条规定，由中级人民法院管辖的第一审行政案件有四种：

一是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。以国务院部门为被告的案件，被告级别较高，且其行政行为政策性、专业性较强，案件审理结果对社会影响较大，不宜由基层法院审理。这里国务院部门，除了国务院组成部门外，也包括国务院直属机构、直属事业单位、部管国家局等。县级以上地方各级人民政府包括省、自治区、直辖市、自治州、设区的市、县、自治县、不设区的市、市辖区的人民政府。以县级以上地方人民政府为被告的案件主要集中在土地、林地、矿藏等所有权和使用权争议案件、征收征用土地及其安置补偿案件等，这类案件一般在当地影响较大，案件相对复杂，且易受到当地政府的干预，规定这类案件由中级法院管辖，有助于人民法院排除干扰，公正审判。需要说明的是，这里的行政行为是指县级以上地方人民政府直接作出的行政处理决定，不包括其所作出的维持原行政行为的行政复议决定。

二是海关处理的案件，即公民、法人或者其他组织对海关作出的行政行为不服向人民法院提起诉讼的案件。虽然我国设有海事法院，但是，根据最高人民法院《关于海事行政案件管辖问题的通知》、《关于海关行政处罚案件诉讼管辖问题的解释》，行政案件、行政赔偿案件和审查行政机关申请执行其行政行为的案件由各级人民法院行政审判庭审理，海事法院对这类案件不予审理。之所以把涉及海关处理的案件放到中级法院专属管辖，是因为从海关的业务来看，种类繁多，专业技术性较强，同时也涉及对外贸易和科技文化的交流；从海关的设置来看，只有部分地方设置了海关，且多设在大中城市。把海关处理的案件，规定由中级法院管辖，符合方便当事人进行诉讼的原则，也便于人民法院审理。

三是本辖区内重大、复杂的案件。这是一项比较灵活的规定。本辖区是指中级法院的辖区。“重大复杂”包括案情的疑难和轻重程度、政策性与专业性的深度与广度、判决结果可能产生的社会影响大小等，如社会影响重大的共同诉讼、集团诉讼案件，重大涉外或者涉及港澳台台的案件。这里的“重大复杂”是相对而言的，可能会因地区和案件的不同有所不同，在审判实践中，需要通过具体案件的难度和影响进行衡量来具体确定。

四是其他法律规定由中级人民法院管辖的案件。这一项是衔接性规定。根据《全国人大常委会关于在北京、上海、广州设立知识产权法院的决定》，知识产权法院管辖有关专利、植物新品种、集成电路布图设计、技术秘密等专业技术性较强的第一审知识产权行政

案件;北京知识产权法院管辖不服国务院行政部门裁定或者决定而提起的第一审知识产权授权确权行政案件。

在修改过程中,有的意见认为,管辖制度改革应以提级管辖为主,取消基层法院行政庭。考虑到简单的提级管辖只能部分解决地方保护和行政干预问题,因此这一意见未被采纳。有的意见提出,不动产登记类案件是以区县政府名义作出的,但案件不复杂,第一审案件没有必要由中级法院管辖。考虑不动产涉及财产价值较大,由中级法院审理更适合,因此,这一意见未被采纳。有的意见提出,我国目前有360多个中级法院,应当进一步扩大中级法院管辖范围,发挥中级法院的作用,因此采纳了这一意见,适当扩大了中级法院管辖范围。

第十六条 高级人民法院管辖本辖区内重大、复杂的第一审行政案件。

【释义】本条是关于高级人民法院管辖的第一审行政案件的规定。

高级人民法院管辖本辖区内重大、复杂的第一审行政案件。除了管辖第一审、第二审、再审行政案件外,高级法院还承担对省、自治区、直辖市内的基层法院和中级法院的行政审判工作实行监督,总结和交行政审判工作的经验,指导本省、自治区、直辖市内的基层法院和中级法院的审判工作。因此,高级法院管辖的第一审行政案件不宜过多。

所谓本辖区内重大、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。法律没有明确应当由高级法院管辖的“重大、复杂的行政案件”的标准和范围。考虑到行政诉讼法主要保护公民、法人和其他组织的人身权和财产权,对于重大的人身权和财产权,应当列为重大案件。一般考虑几个因素:一是标的金额较大。如行政处罚数额较大的,可以认为是重大的案件,当然,标的金额是否较大在不同经济发展水平的地区会有不同的判断标准,这样就需要各地的高级法院根据本地区的实际情况来判断,无法制定统一的标准;二是社会影响较大。如涉及重大公共利益的行政许可案件。判断是否具有较大的社会影响,可以考虑当地人民群众对案件是否关注、是否涉及群体性利益、涉案的人数是否众多、当事人双方矛盾是否尖锐、是否涉及重大事项等因素。此外,对于一些案件类型较新、需要统一裁判尺度、在高级法院辖区内具有普遍法律适用意义、受到外来阻力较大、土地征收和征用等涉及面较广的一审行政案件等,都可以根据司法实践的需要,由最高人民法院或者高级人民法院来判断是否由高级人民法院管辖。

在修改行政诉讼法的过程中,有的意见建议将地市级政府当被告的第一审行政案件明确由高级法院管辖,解决行政审判权不能独立行使的问题。考虑到一味提升管辖法院级别并非是行政审判改革的出路,因此这一意见未被采纳。

第十七条 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。

【释义】本条是关于最高人民法院管辖的第一审行政案件的规定。

最高人民法院是我国的最高审判机关,它的主要任务是对全国各级人民法院和军事法院等专门人民法院实行审判监督和指导;通过总结审判工作经验,作出有关适用法律、法规的批复、指示或者司法解释;审判不服高级法院判决、裁定的上诉案件以及当事人申请再审的案件等。因此,最高人民法院管辖的第一审行政案件的范围应当是很小的,到目前为止,全国还没有一例由最高人民法院管辖的第一审行政案件。

根据本条规定,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。在全国范围内重大、复杂的案件,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,在国内外有重大影响的涉外案件等。对于哪些案件属于重大复杂,应由最高人民法院审理,由最高人民法院判断。

由于最高人民法院已经是我国的最高审判机关,因此由它审理的一审行政案件实行一审终审,所作的判决裁定是终审判决裁定,送达当事人之后,即发生法律效力。

第十八条 行政案件由最初作出行政行为的行政机关所在地人民法院管辖。经复议的案件,也可以由复议机关所在地人民法院管辖。

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。

【释义】本条是关于一般地域管辖和法院跨区域管辖的规定。

本条为原法第17条,作了两处修改:一是删去了“复议机关改变原具体行政行为的”这一前提条件;二是增加了法院跨区域管辖的规定。

一、一般地域管辖

原法第17条规定:“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。经复议的案件,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。”这次修改,本条对经复议的案件的管辖作了微调,删去了“复议机关改变原具体行政行为的”。这主要是考虑与“经复议的案件,复议机关都要当被告”的规定相衔接。复议机关无论是改变还是维持原行政行为,都要当被告,在这种情况下,没有必要在管辖问题上对复议决定是改变还是维持加以区分。

公民、法人或者其他组织依法未经过复议直接向人民法院提起诉讼的案件,由最初作出行政行为的行政机关所在地人民法院管辖。地域管辖是根据人民法院的辖区来划分第一审行政案件的审判权。级别管辖解决的是案件由哪一级法院管辖,而地域管辖是进一步解决同级法院之间,特别是基层人民法院之间审理第一审行政案件的分工和权限。“原告就被告”是行政诉讼地域管辖的一般原则,经复议的案件,也适用这一原则。这样的制度设计主要是便于法院审查,人民法院在审理行政案件时调查、取证、执行主要在行政机关的所在地进行,由行政机关所在地人民法院管辖有利于审判。同时,能够避免行政机关异地奔波应诉,降低行政成本。大多数情况下,原告的居住地与作出行政行为的行政机关的所在地都同属于一个行政区域,由该辖区的人民法院管辖,也不会使原告负担过重。当然,由被诉行政机关所在地管辖也存在一些弊端,司法辖区与行政辖区合一,法院的财政