



司法解释理解与适用丛书

最高人民法院 行政诉讼法司法解释 理解与适用

〔上〕

最高人民法院行政审判庭 编著

人民法院出版社

PEOPLE'S COURT PRESS



最高人民法院 行政诉讼法司法解释 理解与适用



人民法院出版社

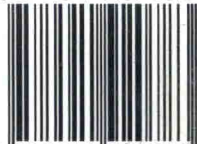


懂法，更懂法律人



中国审判杂志

ISBN 978-7-5109-2078-3



9 787510 920783 >

定价：258.00元（上下册）

责任编辑：范春雪 姜 峤 丁丽娜 路建华

封面设计：孙 宇 丁 鼎



司法解释理解与适用丛书

最高人民法院 行政诉讼法司法解释 理解与适用

〔上〕

最高人民法院行政审判庭 编著

人民法院出版社

PEOPLE'S COURT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

最高人民法院行政诉讼法司法解释理解与适用 /
最高人民法院行政审判庭编著. —北京: 人民法院
出版社, 2018. 4

(司法解释理解与适用丛书)

ISBN 978 - 7 - 5109 - 2078 - 3

I. ①最… II. ①最… III. ①行政诉讼法—法律
解释—中国 ②行政诉讼法—法律适用—中国 IV. ①D925. 305

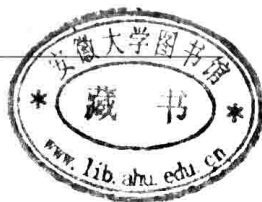
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 038750

最高人民法院行政诉讼法司法解释理解与适用

最高人民法院行政审判庭 编著

责任编辑 范春雪 姜 峤 丁丽娜 路建华
出版发行 人民法院出版社
地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)
电 话 (010) 67550525 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)
65223677 (读者服务部)
客 服 QQ 2092078039
网 址 <http://www.courtbook.com.cn>
E - mail courtpress@sohu.com
印 刷 保定市中国画美凯印刷有限公司
经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 1/16
字 数 987 千字
印 张 66.5
版 次 2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 2078 - 3
定 价 258.00 元 (上下册)



版权所有 侵权必究

《最高人民法院行政诉讼法司法解释理解与适用》

编辑委员会

主 任 江必新

副 主 任 黄永维 王振宇

编 委 (以姓氏笔画为序)

于 泓 马永欣 王海峰 王艳彬 王晓滨

仝 蕾 李广宇 李小梅 李 涛 李纬华

李德申 杨 军 杨科雄 张 艳 罗 霞

周 觅 耿宝建 郭修江 梁风云 阎 巍

执行编委 章文英

司法解释对行政诉讼制度的发展和创新

（代序）

最高人民法院党组副书记、副院长 江必新

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》（以下简称《行诉解释》），已于2017年11月13日由最高人民法院审判委员会第1726次会议讨论通过，并于2月8日正式实施。这部司法解释是在党的十九大胜利召开之际最高人民法院通过的又一部诉讼法的全面司法解释，将对保障人民合法权益、推进法治政府建设、推动行政审判工作健康发展产生重要而深远的影响。司法解释严格依照法律授权作出解释，同时也实现了若干制度创新和发展。下面，我就就这部司法解释的主要内容、创新发展和贯彻执行作一简要的介绍和说明。

一、《行诉解释》起草背景和指导思想

（一）起草背景

党的十八大以来，各级人民法院在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标，坚持司法为民、公正司法，2012年以来共审理行政案件108.139万件，办理非诉行政执行案件118.7517万件，有力保护了公民、法人和其他组织的合法权益，有力推动了法治政府建设。党的十八大以来，特别是十八届三中、四中全会对全面推进依法治国作出了整体部署，对人民法院行政审判工作提出了一系列新的要求。主要是严格规范公正文明执法、强化对行政权力的制约

和监督、健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、完善惩戒妨碍司法机关依法行使职权和藐视法庭权威的行为、探索设立跨行政区划法院、完善行政诉讼体制机制、合理调整行政诉讼案件管辖制度等等。党的十九大将坚持全面依法治国确立为新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略的重要内容，对深化依法治国实践作出全面部署，进一步提出建设法治政府，推进依法行政，严格规范公正文明执法，加强人权法治保障等等一系列目标，对人民法院行政审判工作提出了更高要求。在新的形势下，有必要制定新的司法解释，以更好地贯彻落实十八大、十九大提出的新要求、新精神。

2014年11月1日，第十二届全国人大常委会第十一次会议通过了新修改的行政诉讼法，新法自2015年5月1日起施行。这次修改是自1989年行政诉讼法颁布以来的一次全面修改。新法当中新制度新规定较多，在司法实践中还存在不同的理解和认识，需要通过司法解释进一步统一、明确和细化。为了贯彻落实好新行政诉讼法，2015年4月20日，最高人民法院审判委员会第1648次会议通过了《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》（法释〔2015〕9号，以下简称《适用解释》）。由于《适用解释》是针对新法的部分新制度、新条款的择要式、配套式规定，条文内容较少，因此，没有规定的部分仍然适用1999年11月24日最高人民法院审判委员会第1088次会议通过的《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》（法释〔2000〕8号，以下简称《若干解释》）。这就造成了新旧司法解释不能衔接甚至冲突条款并存的局面。在司法实践中，地方人民法院对于如何正确适用新行政诉讼法、如何准确适用新旧司法解释还存在不同的理解和做法，造成了法律适用的不统一，有必要制定一部全面的行政诉讼法司法解释。

从2016年开始，最高人民法院正式启动行政诉讼法司法解释的起草工作。在起草过程中，我们广泛征求和听取了全国人大法工委、国务院法制办、最高人民检察院、三十余个部委、部分法院特别是中基层人民法院、铁路运输法院的意见建议，并先后在内蒙古、陕西、北京、南京、上海、沈阳等地开展了十余次调研活动。同时，我们高度关注行政诉讼理论

研究成果，注意听取行政法学界专家学者意见建议等。在归纳、总结和研究分析各种意见的基础上，经过多次修改，由最高人民法院审判委员会讨论通过。

（二）指导思想

在起草过程中，我们始终坚持了以下指导思想。

——以习近平新时代中国特色社会主义思想为行动指南。在制定司法解释过程中，我们始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，始终把贯彻落实十八大、十九大精神摆在突出位置。新行政诉讼法的很多内容都体现了十八届三中、四中全会的要求，司法解释在这些方面要继续巩固和坚持。新行政诉讼法颁布后，十九大又提出了很多新的更高的要求，要将其作为司法解释的政策依据，使行政诉讼制度能够与时俱进，始终沿着中国特色社会主义法治道路前进。

——以以人民为中心的发展思想为根本宗旨。坚持人民主体地位，践行全心全意为人民服务根本宗旨，把人民对美好生活的向往作为司法解释的目标。按照加强人权法治保障的要求完善和发展行政诉讼制度，切实保障人民群众的诉讼权利，为人民群众提供更便捷、更高效、更优质的司法救济，不断满足人民群众日益增长的多元司法需求，切实保证人民群众有更多获得感、幸福感、安全感。

——以新行政诉讼法的规定为基本依据。新行政诉讼法为了解决过去长期存在的“立案难、审理难、执行难”的突出难题，回应人民群众对新时代行政审判的新期盼和新要求，直面问题，作出很多符合中国国情和司法实际的新规定，其中很多具有体制机制改革的意义。这些新制度新规定能否落地生根，决定着行政审判在新的时代背景下，能否完成新的历史使命。因此，我们在起草司法解释过程中，不仅坚持在法律规定的权限范围内起草司法解释，同时也充分运用司法智慧，确保新行政诉讼法的各项新制度可操作、可运行，以实现行政诉讼制度保障人民群众合法权益、监督行政机关依法行政、解决行政争议的基本宗旨。

——以推进依法行政为使命担当。行政诉讼既是“民告官”的制度设计，也是监督促进行政机关依法行政，确保行政权规范运行的“制度笼

子”。司法解释突出行政行为合法性审查的原则，在追求法律效果、政治效果和社会效果相统一的同时，始终强调合法性审查原则不折不扣得到执行。

二、《行诉解释》的主要内容

《行诉解释》全文分为十三个部分，共163条。《行诉解释》是对《若干解释》《适用解释》的修改、补充和完善。下面就《行诉解释》的主要内容作一说明。

(一) 明确行政诉讼受案范围边界，既要解决“立案难”痼疾，又要防止滥诉现象。根据行政诉讼法第二条的规定，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，有权向人民法院提起诉讼。这一规定明确了可诉行政行为的标准，但是比较原则，在司法实践中难以准确把握。有的地方出现了对于可诉行政行为把握不准、错误理解立案登记和诉权滥用的现象。为了明确可诉行政行为的界限，保障行政诉讼救济渠道的实效，保障当事人合法权益，结合司法实践，《行诉解释》增加规定了下列五种不可诉的行为：一是不产生外部法律效力的行为。对外性是可诉的行政行为的重要特征之一。行政机关在行政程序内部所作的行为，例如行政机关的内部沟通、会签意见、内部报批等行为，并不对外发生法律效力，不对公民、法人或者其他组织合法权益产生影响，因此不属于可诉的行为。二是过程性行为。可诉的行政行为需要具备成熟性。行政机关在作出行政行为之前，一般要为作出行政行为进行准备、论证、研究、层报、咨询等，这些行为尚不具备最终的法律效力，一般称为“过程性行为”，不属于可诉的行为。三是协助执行行为。可诉的行政行为须是行政机关基于自身意思表示作出的行为。行政机关依照法院生效裁判作出的行为，本质上属于履行生效裁判的行为，并非行政机关自身依职权主动作出的行为，亦不属于可诉的行为。四是内部层级监督行为。内部层级监督属于行政机关上下级之间管理的内部事务。司法实践中，有的法律规定上级行政机关对下级行政机关的监督。例如《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定上级人民政府应当加强对下级人民政府房

屋征收补偿工作的监督。有的当事人起诉要求法院判决上级人民政府履行监督下级人民政府的职责。法律法规规定的内部层级监督，并不直接设定当事人新的权利义务关系，因此，该类行为属于不可诉的行为。五是信访办理行为。信访办理行为不是行政机关行使“首次判断权”的行为。根据《信访条例》的规定，信访工作机构依据《信访条例》作出的登记、受理、交办、转送、承办、协调处理、监督检查、指导信访事项等行为，对信访人不具有强制力，对信访人的实体权利义务不产生实质影响，因此不具有可诉性。

（二）总结行政诉讼管辖改革成果，既要解决“诉讼主客场”的问题，又要遵循“两便”原则。行政诉讼管辖改革，特别是跨行政区划法院管辖改革，是十八届四中全会决定解决“诉讼主客场”问题的重大决策，也是新行政诉讼法的重要规定。党的十八届四中全会提出，“探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，办理跨地区案件。完善行政诉讼体制机制，合理调整行政诉讼案件管辖制度，切实解决行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题”。新行政诉讼法第十八条第二款规定，“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。”在司法实践中，跨行政区划法院改革已经取得重要突破。例如，2015年，北京市第四中级人民法院共受理以区县府为被告的一审行政案件1397件，占受理案件总数的73.8%，是2014年全北京市法院受理同类行政案件总数216件的6.5倍。2016年，该院受理一审行政案件2893件，比2015年又增长107.09%，达到2014年同类案件总数的13.4倍。为了进一步推动跨行政区划法院管辖改革，《行诉解释》根据上述政策法律依据，就跨行政区划法院管辖改革以及需要履行的程序作了进一步明确，铁路运输法院等专门人民法院审理行政案件，应当执行行政诉讼法第十八条第二款的规定。此外，为了解决司法实践中个别当事人利用管辖权异议制度干扰行政诉讼的问题，《行诉解释》明确规定了管辖异议处理程序制度。人民法院对管辖异议审查后确定有管辖权的，不因当事人增加或者变更诉讼请求等改变管辖，但违反级别管辖、专属管辖规定的除外。《行诉解释》同时明确了对于人民法院发回重审或者按第

一审程序再审的案件，当事人提出管辖异议的，以及当事人在第一审程序中未按照法律规定的期限和形式提出管辖异议，在第二审程序中提出的，人民法院不予审查，确保提高行政诉讼效率。为了方便人民法院审理，方便当事人诉讼，《行诉解释》对于涉及限制公民人身自由的行政强制措施，行政机关又采取其他行政强制措施或者行政处罚的，规定了原告可以行使选择管辖权的制度。

（三）明确界定当事人资格，既要畅通救济渠道，又要确保有限司法资源效益的最大化。行政诉讼法对原告资格和被告资格的规定，有利于畅通救济渠道，同时，为了确保有限司法资源得到充分利用，《行诉解释》对原告和被告的诉讼主体资格也作了明确。在行政诉讼原告资格方面，根据行政诉讼法第二十五条第一款规定，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。这一规定强调了行政诉讼原告资格的标准为“与行政行为有利害关系”。《行诉解释》主要在四个方面作了重点规定：一是投诉举报者的原告资格。在司法实践中，投诉类行政案件等滋扰性案件数量激增。一些与自身合法权益没有关系或者与被投诉事项没有关联的“投诉专业户”，利用立案登记制度降低门槛之机，反复向行政机关进行投诉。被投诉机关无论作出还是不作出处理决定，“投诉专业户”等都会基于施加压力等目的而提起行政诉讼。这些人为制造的诉讼，既干扰了行政机关的正常管理，也浪费了法院有限的司法资源，也使得其他公民正当的投诉权利受到影响。《行诉解释》明确规定，为维护自身合法权益向行政机关投诉，具有处理投诉职责的行政机关作出或者未作出处理的公民、法人或者其他组织具有原告主体资格。二是债权人的原告资格。司法解释规定，债权人以行政机关对债务人所作的行政行为损害债权实现为由提起行政诉讼的，人民法院应当告知其就民事争议提起民事诉讼，但行政机关作出行政行为时依法应予保护或者应予考虑的除外。三是非营利法人的原告主体资格。司法解释规定，事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等非营利法人的出资人、设立人认为行政行为损害法人合法权益的，可以自己的名义提起诉讼。四是涉及业主共有利益的原告主体资格。业主委员会对于行政机关作出的涉及业主共有利

益的行政行为，以自己的名义提起诉讼。业主委员会不起诉的，专有部分占建筑物总面积过半数或者占总户数过半数的业主可以提起诉讼。在行政诉讼被告方面，主要明确了以下几个方面的内容：一是明确开发区管理机构及其职能部门的被告资格。即，当事人对由国务院、省级人民政府批准设立的开发区管理机构作出的行政行为不服提起诉讼的，以该开发区管理机构为被告；对由国务院、省级人民政府批准设立的开发区管理机构所属职能部门作出的行政行为不服提起诉讼的，以其职能部门为被告；对其他开发区管理机构所属职能部门作出的行政行为不服提起诉讼的，以开发区管理机构为被告；开发区管理机构没有行政主体资格的，以设立该机构的地方人民政府为被告。二是明确村委会和居委会的被告资格。即，当事人对村民委员会或者居民委员会依据法律、法规、规章的授权履行行政管理职责的行为不服提起诉讼的，以村民委员会或者居民委员会为被告。三是明确事业单位和行业协会的被告资格。即当事人对高等学校等事业单位以及律师协会、注册会计师协会等行业协会依据法律、法规、规章的授权实施的行政行为不服提起诉讼的，以该事业单位、行业协会为被告。

（四）完善行政诉讼证据规则，既要力求恢复客观真实，又要坚持程序公正的导向。行政诉讼法对于行政诉讼证据作了规定，科学的证据规则有利于法院查明事实，恢复案件的客观真实。同时，由于行政机关在行政程序中所处的取证优势地位，在证据规则上也应当有相应的程序制约和倾斜，确保“官”民在诉讼程序中处于实质平等的地位。《行诉解释》在以下几个方面作了规定：一是细化非法证据排除规则。司法解释规定，行政诉讼法第四十三条第三款规定的“以非法手段取得的证据”包括：严重违反法定程序收集的证据材料；以违反法律强制性规定的手段获取且侵害他人合法权益的证据材料；以利诱、欺诈、胁迫、暴力等手段获取的证据材料。二是明确当事人的到庭义务。司法解释规定，人民法院认为有必要的，可以要求当事人本人或者行政机关执法人员到庭，就案件有关事实接受询问。在询问之前，可以要求其签署保证书。保证书应当载明据实陈述、如有虚假陈述愿意接受处罚等内容。当事人或者行政机关执法人员应当在保证书上签名或者捺印。负有举证责任的当事人拒绝到庭、拒绝接受

询问或者拒绝签署保证书，待证事实又欠缺其他证据加以佐证的，人民法院对其主张的事实不予认定。三是明确因被告原因导致损害的举证规则。司法解释规定，在行政赔偿、补偿案件中，因被告的原因导致原告无法就损害情况举证的，应当由被告就该损害情况承担举证责任。对于各方主张损失的价值无法认定的，应当由负有举证责任的一方当事人申请鉴定，但法律、法规、规章规定行政机关在作出行政行为时，依法应当评估或者鉴定的除外；负有举证责任的当事人拒绝申请鉴定的，由其承担不利的法律后果。当事人的损失因客观原因无法鉴定的，人民法院应当结合当事人的主张和在案证据，遵循法官职业道德，运用逻辑推理和生活经验、生活常识等，酌情确定赔偿数额。

（五）全面落实立案登记制度，既要保障当事人合法诉权，又要保证起诉符合法律规定。新行政诉讼法实施以来，各级人民法院坚决贯彻落实立案登记制，大力破除“立案难”制度壁垒。实行立案登记制当年，全国法院受理一审行政案件220398件，比2014年上升了55.34%，比1990年增长了17倍，行政案件“立案难”问题初步缓解。同时，各级人民法院对于立案登记制条件下是否需要审查起诉条件等问题，各地把握尺度不一，一些不符合起诉条件的案件也进入到诉讼程序，导致案件激增，亟需通过司法解释统一规范。在全面落实立案登记制度方面，《行诉解释》主要作了以下几个方面的规定：一是明确起诉人提交必要起诉材料的义务。司法解释规定，依照行政诉讼法第四十九条的规定，公民、法人或者其他组织提起诉讼时应当提交以下起诉材料：原告的身份证明材料以及有效联系方式；被诉行政行为或者不作为存在的材料；原告与被诉行政行为具有利害关系的材料；人民法院认为需要提交的其他材料。由法定代理人或者委托代理人代为起诉的，还应当向人民法院说明法定代理人或者委托代理人的基本情况，并提交身份证明和代理权限证明等材料。二是明确人民法院的审查权力和释明义务。司法解释规定，依照行政诉讼法第五十一条的规定，人民法院应当就起诉状内容和材料是否完备以及是否符合行政诉讼法规定的起诉条件进行审查。起诉状内容或者材料欠缺的，人民法院应当给予指导和释明，并一次性全面告知当事人需要补正的内容、补充的材料

及期限。在指定期限内补正并符合起诉条件的，应当登记立案。当事人拒绝补正或者经补正仍不符合起诉条件的，退回诉状并记录在册；坚持起诉的，裁定不予立案，并载明不予立案的理由。三是明确复议维持情形下的起诉期限。司法解释规定，公民、法人或者其他组织向复议机关申请行政复议后，复议机关作出维持决定的，应当以复议机关和原行政机关为共同被告，并以复议决定送达时间确定起诉期限。四是明确行政机关未履行告知义务情形下的起诉期限。司法解释规定，行政机关作出行政行为时，未告知公民、法人或者其他组织起诉期限的，起诉期限从公民、法人或者其他组织知道或者应当知道起诉期限之日起计算，但从知道或者应当知道行政行为内容之日起最长不得超过1年。复议决定未告知公民、法人或者其他组织起诉期限的，适用前款规定。

（六）规范审理判决程序，既要确保案件得到公正审理，又要注意提高诉讼实效。行政诉讼法规定的审理和判决程序，不仅要求审理的实体和程序公正，也要求行政诉讼的实际效果。司法实践中，个别当事人的行为损害了诉讼程序的严肃性，还有的案件判决标准和规则不统一，影响了司法的权威性。据此，《行诉解释》主要作了以下规定：一是明确滥用回避申请权的法律后果。司法实践中，个别当事人或者代理人出于干扰法庭秩序、施加压力、延缓开庭等目的，随意提出回避申请。例如，有的当事人认为法院没有满足自己要求不能公正审判，要求法院整体回避，有的当事人认为行政机关负责人未出庭应诉，在法院释明后认为法院打压原告而要求审判人员回避等等，这些所谓的回避申请，明显不属于申请回避的正当情形，严重影响了法庭的正常秩序，有必要加以规制。《行诉解释》规定，对当事人提出的明显不属于法定回避事由的申请，法庭可以依法当庭驳回。二是明确拒绝陈述的法律后果。司法实践中，个别当事人将法庭当成发泄个人不满的舞台，不服从审判长指挥；个别当事人藐视法庭不举证不陈述，致使庭审无法进行等等，严重背离了行政诉讼的目的，损害了司法权威。目前，在行政诉讼领域，这种情况比较突出，必须依法予以遏制。《行诉解释》规定，原告或者上诉人在庭审中明确拒绝陈述或者以其他方式拒绝陈述，导致庭审无法进行，经法庭释明后仍不陈述意见的，视为放

弃陈述权利，由其承担不利的法律后果。三是明确确认无效判决规则。公民、法人或者其他组织向人民法院提起行政诉讼，可以提出请求法院判决撤销的诉讼请求，也可以提出要求判决确认违法的诉讼请求。判决撤销的行政行为是指存在一般违法的行政行为，判决确认无效的行政行为是指存在重大且明显违法的行政行为。人民法院在审理行政案件时，对于两种违法情形的审查程度也不同。在司法实践中，有的原告提起的是撤销诉讼，法院经审理后发现被诉行政行为不属于一般违法情形，而属于重大且明显的无效行为；有的原告提起的是确认无效诉讼，法院经审理后发现被诉行政行为不属于重大且明显的无效行为，而属于一般违法行为。对于这两种情况如何处理，《行诉解释》规定，公民、法人或者其他组织起诉请求撤销行政行为，人民法院经审查认为行政行为无效的，应当作出确认无效的判决。公民、法人或者其他组织起诉请求确认行政行为无效，人民法院审查认为行政行为不属于无效情形，经释明，原告请求撤销行政行为的，应当继续审理并依法作出相应判决；原告请求撤销行政行为但超过法定起诉期限的，裁定驳回起诉；原告拒绝变更诉讼请求的，判决驳回其诉讼请求。四是明确共同过错的赔偿责任。司法解释规定，原告或者第三人的损失系由其自身过错和行政机关的违法行政行为共同造成的，人民法院应当依据各方行为与损害结果之间有无因果关系以及在损害发生和结果中作用力的大小，确定行政机关相应的赔偿责任。五是明确不作为赔偿责任。司法解释规定，因行政机关不履行、拖延履行法定职责，致使公民、法人或者其他组织的合法权益遭受损害的，人民法院应当判决行政机关承担行政赔偿责任。在确定赔偿数额时，应当考虑不履行、拖延履行法定职责的行为在损害发生过程和结果中所起的作用等因素。

（七）规范行政机关负责人出庭应诉，既要体现行政诉讼的严肃性，又要确保行政纠纷实质化解。新行政诉讼法规定的行政机关负责人出庭应诉制度在司法实践中已经取得初步成效。例如，山东法院 2015 年开庭审理的行政案件中，行政机关负责人出庭应诉达 1637 人（次），比 2014 年增长 4 倍多；北京市平谷区人民法院 2015 年审理的行政案件中，行政机关负责人出庭应诉 96 件，出庭应诉率为 63.6%。行政机关负责人出庭应诉

制度既体现了法律对于行政机关出庭应诉的要求，也体现了行政纠纷实质化解的立法宗旨。为了进一步推动行政机关负责人出庭应诉，确保行政纠纷获得实质化解，《行诉解释》主要在以下几个方面作了规定：一是适度扩大行政机关负责人的范围，确保制度落地生根。为了进一步推动行政机关负责人出庭应诉制度，《行诉解释》适度扩大了行政机关负责人的范围。司法解释规定，行政诉讼法第三条第三款规定的行政机关负责人，包括行政机关的正职、副职负责人以及其他参与分管的负责人。行政机关负责人出庭应诉的，可以另行委托一至二名诉讼代理人。行政机关负责人不能出庭的，应当委托行政机关相应的工作人员出庭，不得仅委托律师出庭。二是明确应当出庭应诉的情形，促进行政机关负责人依法出庭应诉。司法解释规定，涉及重大公共利益、社会高度关注或者可能引发群体性事件等案件以及人民法院书面建议行政机关负责人出庭的案件，被诉行政机关负责人应当出庭。三是明确行政机关负责人不出庭的说明义务，确保行政机关负责人出庭应诉制度的实效。司法解释规定，行政机关负责人有正当理由不能出庭应诉的，应当向人民法院提交情况说明，并加盖行政机关印章或者由该机关主要负责人签字认可。行政机关拒绝说明理由的，不发生阻止案件审理的效果，人民法院可以向监察机关、上一级行政机关提出司法建议。四是明确“行政机关相应的工作人员”的含义，确保“告官见官”。司法解释规定，行政诉讼法第三条第三款规定的“行政机关相应的工作人员”，包括该行政机关具有国家行政编制身份的工作人员以及其他依法履行公职的人员。被诉行政行为是地方人民政府作出的，地方人民政府所属法制工作机构的工作人员，以及被诉行政行为具体承办机关工作人员，可以视为被诉人民政府相应的工作人员。五是明确不出庭应诉的不利后果。即行政机关负责人和行政机关相应的工作人员均不出庭，仅委托律师出庭的或者人民法院书面建议行政机关负责人出庭应诉，行政机关负责人不出庭应诉的，人民法院应当记录在案和在裁判文书中载明，并可以建议有关机关依法作出处理。

（八）落实复议机关作共同被告制度，既要强化行政复议监督职能，又要聚焦真正争议的解决。新行政诉讼法为了强化行政复议监督职能，明

确规定行政复议机关维持原行政行为的，复议机关作共同被告。两年多来，各级人民法院、各级行政机关认真贯彻新行政诉讼法，复议机关作共同被告的案件大幅增加。例如，国土资源部 2015 年单独作被告案件 128 件，因复议作共同被告案件 163 件，合计比 2014 年上升 780%。随着“双被告”规定的逐步实施，复议机关的维持率不断下降。2015 年全国行政复议机关作出维持决定的比例为 54.59%，比 2014 年下降超过 5 个百分点；2016 年作出维持决定的比例为 48.48%，又比 2015 年下降超过 6 个百分点。2016 年全国行政复议纠错率是 2013 年的 2 倍多。这一变化表明，包括复议机关在内的行政机关依法行政的意识和水平越来越高，复议机关发挥内部层级监督的作用和功能越来越好。与此同时，审判中也出现了一些共同被告制度适用范围和举证责任等方面理解不一致的问题。为了在强化行政复议机关监督职能前提下，保证争议真正得到解决，《行诉解释》作了如下规定：一是明确复议决定维持原行政行为的概念。行政诉讼法第二十六条第二款规定的“复议机关决定维持原行政行为”，包括复议机关驳回复议申请或者复议请求的情形，但以复议申请不符合受理条件为由驳回的除外。二是明确复议机关作共同被告的法定性。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。原告只起诉作出原行政行为的行政机关或者复议机关的，人民法院应当告知原告追加被告。原告不同意追加的，人民法院应当将另一机关列为共同被告。行政复议决定既有维持原行政行为内容，又有改变原行政行为内容或者不予受理申请内容的，作出原行政行为的行政机关和复议机关为共同被告。三是明确复议机关作共同被告时的举证责任。作出原行政行为的行政机关和复议机关对原行政行为合法性共同承担举证责任，可以由其中一个机关实施举证行为。复议机关对复议决定的合法性承担举证责任。复议机关作共同被告的案件，复议机关在复议程序中依法收集和补充的证据，可以作为人民法院认定复议决定和原行政行为合法的依据。四是明确复议机关作共同被告时的裁判规则。人民法院对原行政行为作出判决的同时，应当对复议决定一并作出相应判决。人民法院依职权追加作出原行政行为的行政机关或者复议机关为共同被告的，对原行政行为或者复议决定可以作出相应

判决。人民法院判决撤销原行政行为和复议决定的，可以判决作出原行政行为的行政机关重新作出行政行为。人民法院判决作出原行政行为的行政机关履行法定职责或者给付义务的，应当同时判决撤销复议决定。原行政行为合法、复议决定违法的，人民法院可以判决撤销复议决定或者确认复议决定违法，同时判决驳回原告针对原行政行为的诉讼请求。原行政行为被撤销、确认违法或者无效，给原告造成损失的，应当由作出原行政行为的行政机关承担赔偿责任；因复议决定加重损害的，由复议机关对加重部分承担赔偿责任。原行政行为不符合复议或者诉讼受案范围等受理条件，复议机关作出维持决定的，人民法院应当裁定一并驳回对原行政行为和复议决定的起诉。

（九）细化规范性文件附带审查，既要依法维护合法行政规范性文件的效力，又要防止不合法条款进入实施过程。人民法院依照行政诉讼法的规定，对规范性文件进行合法性审查，对于合法的规范性文件，应当作为行政行为的执法依据；对于不合法的规范性文件，人民法院不得作为行政行为合法性的依据。《行诉解释》主要从以下几个方面作了规定：一是明确规范性文件制定机关的权利。人民法院在对规范性文件审查过程中，发现规范性文件可能存在不合法的，应当听取规范性文件制定机关的意见。制定机关申请出庭陈述意见的，人民法院应当准许。行政机关未陈述意见或者未提供相关证明材料的，不能阻止人民法院对规范性文件进行审查。二是明确规范性文件审查的具体方式。人民法院对规范性文件进行一并审查时，可以从规范性文件制定机关是否超越权限或者违反法定程序、作出行政行为所依据的条款以及相关条款等方面进行。有下列情形之一的，属于行政诉讼法第六十四条规定的“规范性文件不合法”：超越制定机关的法定职权或者超越法律、法规、规章的授权范围的；与法律、法规、规章等上位法的规定相抵触的；没有法律、法规、规章依据，违法增加公民、法人和其他组织义务或者减损公民、法人和其他组织合法权益的；未履行法定批准程序、公开发布程序，严重违反制定程序的；其他违反法律、法规以及规章规定的情形。三是明确规范性文件不合法的处理方式。人民法院经审查认为行政行为所依据的规范性文件合法的，应当作为认定行政行

为合法的依据；经审查认为规范性文件不合法的，不作为人民法院认定行政行为合法的依据，并在裁判理由中予以阐明。作出生效裁判的人民法院应当向规范性文件的制定机关提出处理建议，并可以抄送制定机关的同级人民政府、上一级行政机关、监察机关以及规范性文件的备案机关。规范性文件不合法的，人民法院可以在裁判生效之日起3个月内，向规范性文件制定机关提出修改或者废止该规范性文件的司法建议。规范性文件由多个部门联合制定的，人民法院可以向该规范性文件的主办机关或者共同上一级行政机关发送司法建议。情况紧急的，人民法院可以建议制定机关或者其上一级行政机关立即停止执行该规范性文件。人民法院认为规范性文件不合法的，应当在裁判生效后报送上一级人民法院进行备案。涉及国务院部门、省级行政机关制定的规范性文件，司法建议还应当分别层报最高人民法院、高级人民法院进行备案。四是明确规范性文件审查的审判监督程序。各级人民法院院长对本院已经发生法律效力的判决、裁定，发现规范性文件合法性认定错误，认为需要再审的，应当提交审判委员会讨论。最高人民法院对地方各级人民法院已经发生法律效力的判决、裁定，上级人民法院对下级人民法院已经发生法律效力的判决、裁定，发现规范性文件合法性认定错误的，有权提审或者指令下级人民法院再审。

三、《行诉解释》对行政诉讼制度的发展创新

《行诉解释》是在全国上下掀起学习贯彻党的十九大精神热潮的背景下通过的，是人民法院在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下的最新司法制度成果。根据新行政诉讼法的规定，《行诉解释》对《若干解释》《适用解释》进行了全面修改和整合，坚持深化改革，坚持发展理念，在许多重要制度和关键环节取得了突破性进展，实现了行政诉讼制度的发展创新。主要是：

一是落实新法要求，确保制度落地。新行政诉讼法新制度新规定新要求较多，《行诉解释》依据新法规定，作了许多针对性的规定。主要是：为了确保行政机关负责人出庭应诉制度生根落地，对于行政机关负责人及其工作人员不依法出庭应诉的，明确了不利法律后果；针对行政诉讼案件

激增态势，《行诉解释》就简易程序作了更为细致的规定，确保简易程序制度的实操性，提高适用简易程序的比例；《行诉解释》就行政诉讼法规定的调解制度作了进一步规定，明确调解的具体程序、调解协议等内容，推动行政纠纷实质性化解；丰富行政裁判方式，强化课予义务判决、给付判决的运用，通过具体判决的方式确保诉判一致；就相关民事争议一并审理问题作出具体规定，明确行政诉讼和民事诉讼交叉案件的裁判规则，确保行政纠纷和民事纠纷获得一体解决；等等。

二是依照新法规定，调整原有规定。《行诉解释》是对原有司法解释的修改、补充和完善。对于不符合新法规定的内容，《行诉解释》作了相应的调整。主要是：突出行政案件作为特殊案件的典型特征，强力破除行政审判实践中比较突出的“诉讼主客场”问题；明确管辖异议程序，确保行政诉讼管辖改革有序推进；明确责令行政机关提交证据规则，保障处于弱势地位的原告或者第三人诉讼权利；明确因被告原因影响原告举证时的举证、鉴定规则，确保程序公平；明确包括诉前财产保全在内的财产保全制度；规范当事人行使诉讼权利，细化回避程序，明确滥用回避申请权的不利后果；明确拒绝陈述等方式影响法庭秩序的由其承担不利后果；规定行政机关不履行教示义务的起诉期限由2年调整为1年；明确申请再审的受理、审查和裁定程序；等等。

三是遵循法律原意，填补法律漏洞。由于我国行政法治实践发展迅速，又处于转型特殊时期，加之我国行政诉讼历史较短，经验不足，不可能指望行政诉讼法能够解决所有行政纠纷问题。《行诉解释》在起草过程中，始终坚持既忠实于法律原意，又对法律规定不明确的内容予以解释。主要是：依照可诉行政行为的特征，列举规定不可诉行为的类型；明确特殊情形下债权人的行政诉讼原告主体资格；明确行政诉讼最长起诉期限适用条件；明确重复起诉的具体情形；明确公民诉讼代理人的条件；明确对于明显不符合行政诉讼实体判决的事项可以依法作出行政裁定的情形；明确不动产案件专属管辖的具体含义；明确无效行政行为的具体情形；等等。

四、贯彻执行《行诉解释》应当注意的问题

《行诉解释》是行政诉讼法的系统的、全面的司法解释，将对我国行政诉讼制度和行政审判工作产生重要而深远的影响。各级人民法院在贯彻执行过程中要注意以下四个方面的“结合”。

一是要将贯彻执行《行诉解释》和学习贯彻十九大精神、中央政法工作会议精神结合起来。《行诉解释》是在党的十九大胜利召开之际由最高人民法院审委会通过的。这部司法解释充分体现了十九大报告关于“建设法治国家，推进依法行政，严格规范公正文明执法”“加强人权法治保障”“深化机构和行政体制改革”的重要要求，是人民法院贯彻落实十九大精神的重大司法举措。在2018年元月召开的中央政法工作会议上，习近平总书记也就政法工作作出重要指示。各级人民法院要将学习贯彻实施《行诉解释》和学习贯彻十九大精神、中央政法工作会议精神紧密结合起来。要将《行诉解释》的贯彻实施，纳入到重要议事日程。《行诉解释》也是行政诉讼法的重要配套性制度，是人民法院根据法律授权对行政诉讼法实施和法律适用中的若干重要问题作出的统一规定，也是人民法院今后一段时间执法办案的重要依据，必须认真领会和准确把握。

二是要将贯彻执行《行诉解释》与贯彻落实新行政诉讼法结合起来。贯彻落实新行政诉讼法的新制度新规定新要求，是今后一个时期人民法院行政审判工作的重要任务。行政诉讼法是人民法院行政审判工作的基本依据，各级法院干警必须在学懂弄通学深悟透上下功夫。根据法律对最高人民法院制定司法解释的授权，《行诉解释》严格遵照新行政诉讼法的条文规定，在法律赋予司法解释权限范围内作出解释。同时，注意采用援引具体的法律条文进行解释的方式，始终坚持符合立法目的、原则和原意，对法律规定的具体应用问题作出解释。人民法院在贯彻执行《行诉解释》中要高度重视对新行政诉讼法的学习，认真领会立法原意。在司法实践中，要做到不突破法律规定，不突破法律底线，不突破立法原意，严格依照行政诉讼法和《行诉解释》的规定，确保认定事实清楚，适用法律正确，经得起时间和历史的检验。

三是要将贯彻执行《行诉解释》和贯彻执行其他司法解释结合起来。《行诉解释》是对《若干解释》和《适用解释》的全面覆盖，《行诉解释》实施后，前述两项司法解释相应废止。人民法院在审理案件中，要按照“程序从新”的原则，对于已经按照《若干解释》和《适用解释》完成的程序事项，仍然有效。《适用解释》中关于行政协议的部分，最高人民法院将制定专项的司法解释，拟在今年出台。在此期间，人民法院审理行政协议案件，可以参照《适用解释》的有关内容，在适用法律方面可以援引行政诉讼法、民事诉讼法以及合同法的有关规定。有关行政公益诉讼的问题，最高人民法院也决定制定专项司法解释，《行诉解释》中亦未作规定。《行诉解释》对一些司法实践中亟待解决的、具有共通性的问题作了规定。有些行政审判实践中的问题，由于种种原因，本次司法解释没有作出硬性的统一规定。下一步，我们将根据新行政诉讼法的规定，针对新法中具有中国特色的、中国气派的内容，例如规范性文件附带审查、一并审理民事争议、行政机关负责人出庭应诉、复议机关作共同被告等进行深入研究和实践论证，不断完善行政诉讼制度改革“四梁八柱”。

四是要将贯彻执行《行诉解释》和推动行政审判实践结合起来。《行诉解释》是行政诉讼法相关内容的具体规定，有利于人民法院准确、统一适用行政诉讼法。在司法实践中，既要坚持行政诉讼合法性审查原则，又要确保行政纠纷实质性化解；既要解决有案不收的问题，又要解决滥用诉权的问题；既要解决案件审理的质量问题，又要解决案件审理的效率问题。对于《行诉解释》规定的新内容新制度，各级人民法院可以根据辖区实际，聚焦新制度新规定，找准司法实践中的弱项、短板问题，严格依法审理行政案件，及时作出具有良好社会效果、具有典型意义的裁判，及时总结《行诉解释》适用执行过程中的经验，及时形成具有可复制、可推广意义的诉讼规则。

凡例

一、法律、法规、规章和规范性文件名称中的“中华人民共和国”省略，其余一般不省略，例如，《中华人民共和国行政诉讼法》简称为行政诉讼法。

二、叙述法律、法规、规章和规范性文件，必要时在名称前标明其制定机关和制定、修改年份。例如，1989年行政诉讼法、2014年行政诉讼法。但如无特别说明，2017年修正行政诉讼法不再注明修改年份，一律简称为行政诉讼法。

三、全文引用法律条文时，一个条文的各个款、项之间不分段、不分行。

四、对于本书以下出现较多的司法解释和司法文件，使用缩略语：

1. 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》（法释〔2018〕1号），简称为《行诉解释》；
2. 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》（法释〔2015〕9号），简称为《适用解释》；
3. 《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》（法释〔2000〕8号），简称为《若干解释》；
4. 《最高人民法院关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见（试行）》（法〔1991〕19号），简称为《贯彻意见》；
5. 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》（法释〔2015〕5号），简称为《民诉解释》；
6. 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释》（法释〔2012〕21号），简称为《刑诉解释》；
7. 《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》（法释

[2002] 21号), 简称为《行政诉讼证据规定》;

8. 《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》(法释〔2001〕33号), 简称为《民事诉讼证据规定》;

9. 《最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的规定》(法释〔2008〕1号), 简称为《行政案件管辖规定》;

10. 《最高人民法院关于行政申请再审案件立案程序的规定》(法释〔2017〕18号), 简称为《行政再审立案规定》;

11. 《最高人民法院关于进一步保护和规范当事人依法行使行政诉权的若干意见》(法发〔2017〕25号), 简称为《保护和规范当事人行使诉权意见》;

12. 《最高人民法院、最高人民检察院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)》(高检会〔2011〕1号), 简称为《民行监督意见》。

目 录

第一部分 条文全本

最高人民法院

关于适用《中华人民共和国行政诉讼法》的解释

(2018年2月6日) 3

第二部分 条文释义

引 言 41

[条文主旨]

引言是关于《行诉解释》制定目的和根据的概括规定。

一、受案范围

第一条 44

[条文主旨]

本条是关于行政诉讼受案范围的原则规定和不属于行政诉讼受案范围的列举规定。

第二条 54

[条文主旨]

本条是关于“国家行为”“具有普遍约束力的决定、命令”“对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行政行为”中的“法律”的规定。

二、管 辖

第三条 61

[条文主旨]

本条是关于法院内部管辖的规定。

第四条 65

[条文主旨]

本条是关于管辖恒定原则的规定。

第五条 68

[条文主旨]

本条是关于“本辖区内重大、复杂的案件”所包括具体情形的规定。

第六条 72

[条文主旨]

本条是关于中级人民法院对当事人向其提起的诉讼如何确定管辖的规定。

第七条 76

[条文主旨]

本条是关于中级人民法院对基层人民法院报请管辖如何处理的规定。

第八条 80

[条文主旨]

本条是关于“原告所在地”的具体情形的规定。

第九条	84
-----------	----

[条文主旨]

本条是关于“因不动产提起的行政诉讼”的规定。

第十条	87
-----------	----

[条文主旨]

本条是关于管辖异议及管辖恒定原则的规定。

第十一条	92
------------	----

[条文主旨]

本条是关于人民法院不予审查管辖权异议申请相关情形的规定。

三、诉讼参加人

第十二条	96
------------	----

[条文主旨]

本条是关于具有原告资格的几种特殊情形的规定。

第十三条	105
------------	-----

[条文主旨]

本条是关于债权人原则上不具有原告资格的规定。

第十四条	107
------------	-----

[条文主旨]

本条是关于“近亲属”的范围以及被限制人身自由的公民委托诉讼的规定。

第十五条	111
------------	-----

[条文主旨]

本条是关于合伙企业、个体工商户提起行政诉讼的规定。

第十六条 115

[条文主旨]

本条是关于就行政机关针对企业法人作出的行政行为某些具有诉讼权利能力的特殊主体的规定。

第十七条 121

[条文主旨]

本条是关于非营利法人组织的出资人、设立人可以自己名义提起行政诉讼的资格的规定。

第十八条 124

[条文主旨]

本条是关于业主委员会提起行政诉讼资格的规定。

第十九条 128

[条文主旨]

本条是关于经批准的行政行为引起行政争议案件的被告确定的规定。

第二十条 131

[条文主旨]

本条是关于如何确定行政机关的内设机构、派出机构或者其他组织行政诉讼被告资格的规定。

第二十一条 134

[条文主旨]

本条是关于开发区管理机构及其所属职能部门的被告资格的规定。

第二十二条 138

[条文主旨]

本条是关于复议机关“改变原行政行为”的规定。

- 第二十三条 141
- 〔条文主旨〕
- 本条是关于发生被告资格转移时如何确定行政诉讼被告的规定。
- 第二十四条 144
- 〔条文主旨〕
- 本条是关于村民委员会、居民委员会、高等学校等事业单位以及律师协会、注册会计师协会等行业协会被告资格的规定。
- 第二十五条 147
- 〔条文主旨〕
- 本条是关于涉房屋征收与补偿等行政案件如何确定被告的规定。
- 第二十六条 153
- 〔条文主旨〕
- 本条是关于变更被告和追加被告的规定。
- 第二十七条 157
- 〔条文主旨〕
- 本条是关于追加必要共同诉讼当事人的规定。
- 第二十八条 161
- 〔条文主旨〕
- 本条是关于追加必要共同诉讼当事人的程序性规定。
- 第二十九条 163
- 〔条文主旨〕
- 本条是关于共同诉讼“人数众多”及推举诉讼代表人的规定。
- 第三十条 166
- 〔条文主旨〕
- 本条是关于第三人参加诉讼的方式及在诉讼中的权利义务的规定。

第三十一条 173

[条文主旨]

本条是关于当事人向人民法院提交授权委托书的规定。

第三十二条 178

[条文主旨]

本条是关于以当事人工作人员的名义作为诉讼代理人参加诉讼的规定。

第三十三条 182

[条文主旨]

本条是关于有关社会团体推荐公民担任诉讼代理人应当符合的条件

的规定。

四、证 据

第三十四条 187

[条文主旨]

本条是关于被告延期提供证据和逾期提供证据的法律后果的规定。

第三十五条 193

[条文主旨]

本条是关于原告、第三人举证期限的规定。

第三十六条 197

[条文主旨]

本条是关于当事人申请延长举证期限具体规则的规定。

第三十七条 200

[条文主旨]

本条是关于人民法院有权要求当事人提供或者补充证据的规定。

第三十八条 206

[条文主旨]

本条是关于庭前证据交换的规定。

第三十九条 214

[条文主旨]

本条是关于人民法院对于当事人申请调查收集证据因无关联性而不予准许的规定。

第四十条 218

[条文主旨]

本条是关于人民法院告知证人出庭作证义务、法律后果以及证人出庭支出费用承担的规定。

第四十一条 224

[条文主旨]

本条是关于原告或第三人要求相关行政执法人员出庭说明的规定。

第四十二条 229

[条文主旨]

本条是关于定案证据基本条件的规定。

第四十三条 235

[条文主旨]

本条是关于何为“以非法手段取得的证据”的解释性规定。

第四十四条 243

[条文主旨]

本条是关于当事人和行政机关执法人员到庭接受询问的规定。

第四十五条 247

[条文主旨]

本条是关于原告或者第三人在行政程序中未提交而在诉讼中提交的证据的效力的规定。

第四十六条 254

[条文主旨]

本条是关于人民法院责令行政机关提交证据以及对持有证据当事人实施致使证据不能使用行为的处理的规定。

第四十七条 262

[条文主旨]

本条是关于行政赔偿、补偿案件中因被告原因导致原告无法就损害情况举证、各方主张的损失价值无法认定、当事人的损失因客观原因无法鉴定情形的处理规则的规定。

五、期间、送达

第四十八条 273

[条文主旨]

本条是关于期间种类和期间计算的规定。

第四十九条 276

[条文主旨]

本条是关于立案期限计算的规定。

第五十条 278

[条文主旨]

本条是关于审理期限的定义及扣除、再审案件审理期限的计算、基层人民法院申请延长审理期限报批的规定。

第五十一条	282
-------------	-----

[条文主旨]

本条是关于送达的规定。

第五十二条	286
-------------	-----

[条文主旨]

本条是关于在当事人住所地以外向当事人直接送达诉讼文书的规定。

六、起诉与受理

第五十三条	288
-------------	-----

[条文主旨]

本条是关于立案登记的规定。

第五十四条	293
-------------	-----

[条文主旨]

本条是关于当事人提交起诉证据材料的规定。

第五十五条	297
-------------	-----

[条文主旨]

本条是对立案阶段人民法院释明义务的规定。

第五十六条	300
-------------	-----

[条文主旨]

本条是关于复议前置情形下复议与诉讼衔接以及复议不作为可诉性的规定。

第五十七条	305
-------------	-----

[条文主旨]

本条是关于非复议前置情形下复议与诉讼衔接的规定。

第五十八条 308

[条文主旨]

本条是关于非复议前置情形下，申请人撤回复议申请再起诉如何处理的规定。

第五十九条 311

[条文主旨]

本条是关于非复议前置情形下复议决定维持原行政行为的，如何确定被告和起诉期限问题的规定。

第六十条 316

[条文主旨]

本条是关于准许撤诉的案件原告再起诉及准予撤诉的裁定确有错误的，人民法院处理程序的规定。

第六十一条 319

[条文主旨]

本条是关于原告或上诉人未预交诉讼费按撤诉处理后在法定期限再次起诉或上诉如何处理的规定。

第六十二条 322

[条文主旨]

本条是关于当事人对法院判决撤销行政行为后行政机关重新作出的行政行为不服起诉如何处理的规定。

第六十三条 324

[条文主旨]

本条是关于行政机关作出行政行为时不制作、不送达决定书的情况下，原告起诉应否立案的规定。

- 第六十四条 327
- [条文主旨]
- 本条是关于行政机关未告知诉权和起诉期限的起诉期限计算以及最长起诉期限的规定。
- 第六十五条 332
- [条文主旨]
- 本条是关于当事人不知道行政行为内容的起诉期限计算及最长起诉期限的规定。
- 第六十六条 335
- [条文主旨]
- 本条是关于对行政机关不履行法定职责提起诉讼的起诉期限的规定。
- 第六十七条 338
- [条文主旨]
- 本条是关于“有明确的被告”的认定及不能认定被告明确的法律后果的规定。
- 第六十八条 341
- [条文主旨]
- 本条是关于行政诉讼法第四十九条第三项规定的“有具体的诉讼请求”的解释。
- 第六十九条 347
- [条文主旨]
- 本条是关于裁定驳回起诉情形的列举规定。
- 第七十条 358
- [条文主旨]
- 本条是关于原告提出新的诉讼请求的规定。

七、审理与判决

第七十一条 361

[条文主旨]

本条是关于人民法院适用普通程序审理案件传唤诉讼参与人的规定。

第七十二条 363

[条文主旨]

本条是关于延期开庭审理的规定。

第七十三条 365

[条文主旨]

本条是关于合并审理的规定。

第七十四条 368

[条文主旨]

本条是关于当事人申请回避的期限、形式、回避的法律后果、当庭驳回的情形、作出回避决定的期限和形式等的规定。

第七十五条 372

[条文主旨]

本条是关于审判人员任职回避及发回重审中审判人员是否需要回避的规定。

第七十六条 374

[条文主旨]

本条是关于财产保全和行为保全的规定。

第七十七条 377

[条文主旨]

本条是关于诉前保全的规定。

第七十八条	379
-------------	-----

[条文主旨]

本条是关于保全范围、保全方式、解除保全及赔偿的规定。

第七十九条	382
-------------	-----

[条文主旨]

本条是关于原告、被告、第三人、上诉人无正当理由拒不到庭、中途退庭如何处理的规定。

第八十条	384
------------	-----

[条文主旨]

本条是关于当事人在法庭上故意拒绝陈述规制、不准予撤诉以及法庭辩论终结后原告申请撤诉如何处理的规定。

第八十一条	388
-------------	-----

[条文主旨]

本条是关于被告在一审期间改变行政行为的具体规定。

第八十二条	392
-------------	-----

[条文主旨]

本条是关于对当事人恶意诉讼如何处理的规定。

第八十三条	395
-------------	-----

[条文主旨]

本条是关于对妨害行政诉讼行为适用罚款、拘留的规定。

第八十四条	400
-------------	-----

[条文主旨]

本条是关于行政诉讼先行调解制度的规定。

第八十五条 403

[条文主旨]

本条是关于调解书的制作、内容、送达以及调解书生效的规定。

第八十六条 406

[条文主旨]

本条是关于调解活动的规定。

第八十七条 409

[条文主旨]

本条是关于中止诉讼的规定。

第八十八条 413

[条文主旨]

本条是关于终结诉讼的规定。

第八十九条 415

[条文主旨]

本条是关于人民法院撤销改变原行政行为的行政复议决定同时可以判决复议机关重新作出复议决定或者判决恢复原行政行为法律效力的规定。

第九十条 419

[条文主旨]

本条是关于人民法院判决被告重新作出行政行为，对被告重新作出行政行为的基本要求的规定。

第九十一条 423

[条文主旨]

本条是关于行政机关不履行法定职责案件判决方式的规定。

第九十二条	428
-------------	-----

[条文主旨]

本条是关于给付判决的规定。

第九十三条	430
-------------	-----

[条文主旨]

本条是关于不履行给付义务案件起诉条件的规定。

第九十四条	434
-------------	-----

[条文主旨]

本条是关于人民法院依职权选择判决方式的规定。

第九十五条	439
-------------	-----

[条文主旨]

本条是关于被诉行政行为违法或者无效造成原告损失，原告请求行政赔偿救济途径的规定。

第九十六条	443
-------------	-----

[条文主旨]

本条是关于确认违法判决适用条件的规定。

第九十七条	447
-------------	-----

[条文主旨]

本条是关于行政机关与原告或第三人共同造成损失时行政赔偿责任如何确定的原则规定。

第九十八条	451
-------------	-----

[条文主旨]

本条是关于行政机关不履行、拖延履行法定职责造成原告损失时行政赔偿责任如何确定的原则规定。

第九十九条	455
[条文主旨]	
本条是关于无效行政行为的具体列举规定。	
第一百条	462
[条文主旨]	
本条是关于司法解释、规范性文件引用的规定。	
第一百零一条	469
[条文主旨]	
本条是关于裁定适用范围的规定。	
第一百零二条	479
[条文主旨]	
本条是关于适用简易程序条件的解释。	
第一百零三条	484
[条文主旨]	
本条是关于简易程序的送达、通知、传唤方式的规定。	
第一百零四条	490
[条文主旨]	
本条是关于简易程序的举证期限、答辩期间的规定。	
第一百零五条	495
[条文主旨]	
本条是关于简易程序的转换程序以及审理期限的规定。	
第一百零六条	501
[条文主旨]	
本条是关于行政诉讼中“一事不再理”原则及判断标准的规定。	

第一百零七条 508

[条文主旨]

本条是关于第二审程序中如何确定当事人诉讼地位的规定。

第一百零八条 511

[条文主旨]

本条是关于当事人提交上诉状、答辩状和人民法院发送上诉状、答辩状副本的程序性规定。

第一百零九条 515

[条文主旨]

本条是关于二审人民法院对一审人民法院裁定不予立案、驳回起诉错误如何处理的规定；关于被发回重审的一审案件必须另行组成合议庭的规定；关于原审判决遗漏当事人或诉讼请求及当事人在二审提出行政赔偿请求如何处理的规定。

第一百一十条 520

[条文主旨]

本条是关于申请再审期间的规定。

第一百一十一条 526

[条文主旨]

本条是关于申请再审过程中相关诉答程序的规定。

第一百一十二条 529

[条文主旨]

本条是关于人民法院再审审查期限的规定。

第一百一十三条 534

[条文主旨]

本条是关于人民法院再审审查过程中询问程序的规定。

第一百一十四条 538

[条文主旨]

本条是关于被申请人及原审其他当事人提出再审申请如何处理的规定。

第一百一十五条 541

[条文主旨]

本条是关于再审审查期间当事人申请法院委托鉴定、勘验、撤回再审申请等有关问题的规定。

第一百一十六条 547

[条文主旨]

本条是关于申请再审案件审查后如何处理以及裁定再审标准的规定。

第一百一十七条 550

[条文主旨]

本条是关于向检察机关申请抗诉或检察建议的规定。

第一百一十八条 553

[条文主旨]

本条是关于按照审判监督程序决定再审时裁定中止原判决、裁定、调解书的执行的有关规定。

第一百一十九条 555

[条文主旨]

本条是关于再审的审理程序、再审裁判的法律效力以及审理再审案件合议庭组成的规定。

第一百二十条 558

[条文主旨]

本条是关于人民法院在审理再审案件时审理范围的规定。

第一百二十一条	562
---------------	-----

[条文主旨]

本条是关于再审审理期间裁定终结再审程序情形及原生效判决的效力问题的规定。

第一百二十二条	567
---------------	-----

[条文主旨]

本条是关于对原生效判决、裁定确有错误的再审案件如何处理的规定。

第一百二十三条	570
---------------	-----

[条文主旨]

本条是关于二审和再审人民法院对原审人民法院立案、不予立案或者驳回起诉错误的案件如何处理的规定。

第一百二十四条	572
---------------	-----

[条文主旨]

本条是关于抗诉案件启动程序的规定。

第一百二十五条	578
---------------	-----

[条文主旨]

本条是关于人民检察院针对抗诉案件出席法庭的规定。

第一百二十六条	581
---------------	-----

[条文主旨]

本条是关于人民法院对再审检察建议的审查程序的规定。

第一百二十七条	584
---------------	-----

[条文主旨]

本条是关于人民检察院抗诉或者检察建议裁定再审案件不受驳回裁定限制的规定。

八、行政机关负责人出庭应诉

第一百二十八条 589

[条文主旨]

本条是关于行政机关负责人范围、委托代理及有关禁止的规定。

第一百二十九条 598

[条文主旨]

本条是关于行政机关负责人出庭应诉情形及例外的规定。

第一百三十条 603

[条文主旨]

本条是关于行政机关相应的工作人员的规定。

第一百三十一条 606

[条文主旨]

本条是关于行政机关负责人或者行政机关委托工作人员出庭应诉需要提供的材料的規定。

第一百三十二条 609

[条文主旨]

本条是关于行政机关仅委托律师出庭以及法院建议行政机关负责人出庭应诉而不出庭应诉的法律后果的规定。

九、复议机关作共同被告

第一百三十三条 616

[条文主旨]

本条是关于复议机关决定维持原行政行为的规定。

第一百三十四条	621
---------------	-----

[条文主旨]

本条共分三款内容。第一款是复议决定维持原行政行为时，人民法院释明原告追加或者依职权追加共同被告的规定。第二款是新增加的内容，明确了在复议决定既有维持又有改变或不予受理申请内容情况下复议机关为共同被告。第三款是关于复议机关作共同被告时的级别管辖规定。

第一百三十五条	627
---------------	-----

[条文主旨]

本条是人民法院对于复议决定维持原行政行为案件的审查对象及原行政机关和复议机关的举证责任、证据效力认定的规定。

第一百三十六条	633
---------------	-----

[条文主旨]

本条是关于复议机关为共同被告情况下的裁判方式的规定。

十、相关民事争议一并审理

第一百三十七条	643
---------------	-----

[条文主旨]

本条是关于一并审理民事争议提出时间的规定。

第一百三十八条	649
---------------	-----

[条文主旨]

本条是关于一并审理民事争议的管辖、释明的规定。

第一百三十九条	657
---------------	-----

[条文主旨]

本条是关于一并审理民事争议排除范围的规定。

第一百四十条 662

[条文主旨]

本条是关于一并审理民事争议审判组织和立案的规定。

第一百四十一条 668

[条文主旨]

本条是关于在一并审理相关民事争议案件中法律适用及调解的规定。

第一百四十二条 673

[条文主旨]

本条是关于一并审理相关民事争议案件中分别裁判、上诉审理以及发现生效裁判确有错误如何处理的规定。

第一百四十三条 677

[条文主旨]

本条是关于一并审理相关民事争议案件中原告申请撤诉的规定。

第一百四十四条 684

[条文主旨]

本条是关于一并审理相关民事争议案件诉讼费用收取标准的规定。

十一、规范性文件的一并审查

第一百四十五条 688

[条文主旨]

本条是关于当事人请求一并审查规范性文件的管辖法院的相关规定。

第一百四十六条 690

[条文主旨]

本条是关于当事人请求一并审查规范性文件的提出时间的规定。

第一百四十七条	693
---------------	-----

[条文主旨]

本条是关于听取制定机关意见、制定机关申请出庭陈述意见以及行政机关未陈述意见或者未提供相关证明材料的法律后果的规定。

第一百四十八条	695
---------------	-----

[条文主旨]

本条是关于人民法院如何对规范性文件进行司法审查以及如何认定规范性文件不合法的规定。

第一百四十九条	699
---------------	-----

[条文主旨]

本条是关于规范性文件不合法处理方式的具体规定。

第一百五十条	703
--------------	-----

[条文主旨]

本条是关于规范性文件不合法时备案程序的规定。

第一百五十一条	705
---------------	-----

[条文主旨]

本条是关于人民法院发现已生效判决、裁定中规范性文件合法性认定错误时如何纠正的程序规定。

十二、执 行

第一百五十二条	711
---------------	-----

[条文主旨]

本条是关于行政诉讼的执行名义的规定。

第一百五十三条	716
---------------	-----

[条文主旨]

本条是关于申请强制执行期限的规定。

第一百五十四条 721

[条文主旨]

本条是关于执行管辖的规定。

第一百五十五条 727

[条文主旨]

本条是关于行政机关在行政非诉案件中申请法院强制执行其行政行为的申请条件、应提交材料以及人民法院立案受理程序的一般规定。

第一百五十六条 735

[条文主旨]

本条是行政机关向人民法院提出行政非诉执行申请有效期限的规定。

第一百五十七条 745

[条文主旨]

本条是对行政非诉案件管辖的规定。

第一百五十八条 747

[条文主旨]

本条是关于申请人民法院强制执行非诉行政行为主体的特殊规定。

第一百五十九条 750

[条文主旨]

本条是关于申请执行前申请人可以申请财产保全和提供担保的规定。

第一百六十条 753

[条文主旨]

本条是关于人民法院审查行政非诉案件的期限、组织、审查后果以及执行机构方面的规定。

第一百六十一条	764
---------------	-----

[条文主旨]

本条是关于行政非诉案件审查内容、标准以及不准予执行裁定复议程序的规定。

十三、附 则

第一百六十二条	774
---------------	-----

[条文主旨]

本条是关于在 2015 年 5 月 1 日之前请求确认行政行为无效，人民法院是否立案的规定。

第一百六十三条	777
---------------	-----

[条文主旨]

本条是关于本解释时间效力和新旧司法解释衔接适用的规定。

第三部分 条文对照

行政诉讼法与行政诉讼法司法解释条文对照表	785
行政诉讼法司法解释新旧条文对照表	900

第一部分 条文全本

最高人民法院 关于适用《中华人民共和国行政诉讼法》的解释

法释〔2018〕1号

(2017年11月13日最高人民法院审判委员会第1726次会议通过
2018年2月6日最高人民法院公告公布 自2018年2月8日起施行)

为正确适用《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称行政诉讼法),结合人民法院行政审判工作实际,制定本解释。

一、受案范围

第一条 公民、法人或者其他组织对行政机关及其工作人员的行政行为不服,依法提起诉讼的,属于人民法院行政诉讼的受案范围。

下列行为不属于人民法院行政诉讼的受案范围:

- (一) 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;
- (二) 调解行为以及法律规定的仲裁行为;
- (三) 行政指导行为;
- (四) 驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为;
- (五) 行政机关作出的不产生外部法律效力的行为;
- (六) 行政机关为作出行政行为而实施的准备、论证、研究、层报、咨询等过程性行为;
- (七) 行政机关根据人民法院的生效裁判、协助执行通知书作出的执行行为,但行政机关扩大执行范围或者采取违法方式实施的除外;
- (八) 上级行政机关基于内部层级监督关系对下级行政机关作出的听取报

告、执法检查、督促履责等行为；

(九) 行政机关针对信访事项作出的登记、受理、交办、转送、复查、复核意见等行为；

(十) 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。

第二条 行政诉讼法第十三条第一项规定的“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等行为。

行政诉讼法第十三条第二项规定的“具有普遍约束力的决定、命令”，是指行政机关针对不特定对象发布的能反复适用的规范性文件。

行政诉讼法第十三条第三项规定的“对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定”，是指行政机关作出的涉及行政机关工作人员公务员权利义务的决定。

行政诉讼法第十三条第四项规定的“法律规定由行政机关最终裁决的行政行为”中的“法律”，是指全国人民代表大会及其常务委员会制定、通过的规范性文件。

二、管 辖

第三条 各级人民法院行政审判庭审理行政案件和审查行政机关申请执行其行政行为的案件。

专门人民法院、人民法庭不审理行政案件，也不审查和执行行政机关申请执行其行政行为的案件。铁路运输法院等专门人民法院审理行政案件，应当执行行政诉讼法第十八条第二款的规定。

第四条 立案后，受诉人民法院的管辖权不受当事人住所地改变、追加被告等事实和法律状态变更的影响。

第五条 有下列情形之一的，属于行政诉讼法第十五条第三项规定的“本辖区内重大、复杂的案件”：

(一) 社会影响重大的共同诉讼案件；

(二) 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；

(三) 其他重大、复杂案件。

第六条 当事人以案件重大复杂为由，认为有管辖权的基层人民法院不宜行使管辖权或者根据行政诉讼法第五十二条的规定，向中级人民法院起诉，中级人民法院应当根据不同情况在七日内分别作出以下处理：

(一) 决定自行审理；

(二) 指定本辖区其他基层人民法院管辖；

(三) 书面告知当事人向有管辖权的基层人民法院起诉。

第七条 基层人民法院对其管辖的第一审行政案件，认为需要由中级人民法院审理或者指定管辖的，可以报请中级人民法院决定。中级人民法院应当根据不同情况在七日内分别作出以下处理：

(一) 决定自行审理；

(二) 指定本辖区其他基层人民法院管辖；

(三) 决定由报请的人民法院审理。

第八条 行政诉讼法第十九条规定的“原告所在地”，包括原告的户籍所在地、经常居住地和被限制人身自由地。

对行政机关基于同一事实，既采取限制公民人身自由的行政强制措施，又采取其他行政强制措施或者行政处罚不服的，由被告所在地或者原告所在地的人民法院管辖。

第九条 行政诉讼法第二十条规定的“因不动产提起的行政诉讼”是指因行政行为导致不动产物权变动而提起的诉讼。

不动产已登记的，以不动产登记簿记载的所在地为不动产所在地；不动产未登记的，以不动产实际所在地为不动产所在地。

第十条 人民法院受理案件后，被告提出管辖异议的，应当在收到起诉状副本之日起十五日内提出。

对当事人提出的管辖异议，人民法院应当进行审查。异议成立的，裁定将案件移送有管辖权的人民法院；异议不成立的，裁定驳回。

人民法院对管辖异议审查后确定有管辖权的，不因当事人增加或者变更诉讼请求等改变管辖，但违反级别管辖、专属管辖规定的除外。

第十一条 有下列情形之一的，人民法院不予审查：

- (一) 人民法院发回重审或者按第一审程序再审的案件，当事人提出管辖异议的；
- (二) 当事人在第一审程序中未按照法律规定的期限和形式提出管辖异议，在第二审程序中提出的。

三、诉讼参加人

第十二条 有下列情形之一的，属于行政诉讼法第二十五条第一款规定的“与行政行为有利害关系”：

- (一) 被诉的行政行为涉及其相邻权或者公平竞争权的；
- (二) 在行政复议等行政程序中被追加为第三人的；
- (三) 要求行政机关依法追究加害人法律责任的；
- (四) 撤销或者变更行政行为涉及其合法权益的；
- (五) 为维护自身合法权益向行政机关投诉，具有处理投诉职责的行政机关作出或者未作出处理的；
- (六) 其他与行政行为有利害关系的情形。

第十三条 债权人以行政机关对债务人所作的行政行为损害债权实现为由提起行政诉讼的，人民法院应当告知其就民事争议提起民事诉讼，但行政机关作出行政行为时依法应予保护或者应予考虑的除外。

第十四条 行政诉讼法第二十五条第二款规定的“近亲属”，包括配偶、父母、子女、兄弟姐妹、祖父母、外祖父母、孙子女、外孙子女和其他具有扶养、赡养关系的亲属。

公民因被限制人身自由而不能提起诉讼的，其近亲属可以依其口头或者书面委托以该公民的名义提起诉讼。近亲属起诉时无法与被限制人身自由的公民取得联系，近亲属可以先行起诉，并在诉讼中补充提交委托证明。

第十五条 合伙企业向人民法院提起诉讼的，应当以核准登记的字号为原告。未依法登记领取营业执照的个人合伙的全体合伙人为共同原告；全体合伙人可以推选代表人，被推选的代表人，应当由全体合伙人出具推选书。

个体工商户向人民法院提起诉讼的，以营业执照上登记的经营者为原告。有字号的，以营业执照上登记的字号为原告，并应当注明该字号经营者的基

本信息。

第十六条 股份制企业的股东大会、股东会、董事会等认为行政机关作出的行政行为侵犯企业经营自主权的，可以企业名义提起诉讼。

联营企业、中外合资或者合作企业的联营、合资、合作各方，认为联营、合资、合作企业权益或者自己一方合法权益受行政行为侵害的，可以自己的名义提起诉讼。

非国有企业被行政机关注销、撤销、合并、强令兼并、出售、分立或者改变企业隶属关系的，该企业或者其法定代表人可以提起诉讼。

第十七条 事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等非营利法人的出资人、设立人认为行政行为损害法人合法权益的，可以自己的名义提起诉讼。

第十八条 业主委员会对于行政机关作出的涉及业主共有利益的行政行为，可以自己的名义提起诉讼。

业主委员会不起诉的，专有部分占建筑物总面积过半数或者占总户数过半数的业主可以提起诉讼。

第十九条 当事人不服经上级行政机关批准的行政行为，向人民法院提起诉讼的，以在对外发生法律效力的文书上署名的机关为被告。

第二十条 行政机关组建并赋予行政管理职能但不具有独立承担法律责任能力的机构，以自己的名义作出行政行为，当事人不服提起诉讼的，应当以组建该机构的行政机关为被告。

法律、法规或者规章授权行使行政职权的行政机关内设机构、派出机构或者其他组织，超出法定授权范围实施行政行为，当事人不服提起诉讼的，应当以实施该行为的机构或者组织为被告。

没有法律、法规或者规章规定，行政机关授权其内设机构、派出机构或者其他组织行使行政职权的，属于行政诉讼法第二十六条规定的委托。当事人不服提起诉讼的，应当以该行政机关为被告。

第二十一条 当事人对由国务院、省级人民政府批准设立的开发区管理机构作出的行政行为不服提起诉讼的，以该开发区管理机构为被告；对由国务院、省级人民政府批准设立的开发区管理机构所属职能部门作出的行政行为不服提起诉讼的，以其职能部门为被告；对其他开发区管理机构所属职能

部门作出的行政行为不服提起诉讼的，以开发区管理机构为被告；开发区管理机构没有行政主体资格的，以设立该机构的地方人民政府为被告。

第二十二条 行政诉讼法第二十六条第二款规定的“复议机关改变原行政行为”，是指复议机关改变原行政行为的处理结果。复议机关改变原行政行为所认定的主要事实和证据、改变原行政行为所适用的规范依据，但未改变原行政行为处理结果的，视为复议机关维持原行政行为。

复议机关确认原行政行为无效，属于改变原行政行为。

复议机关确认原行政行为违法，属于改变原行政行为，但复议机关以违反法定程序为由确认原行政行为违法的除外。

第二十三条 行政机关被撤销或者职权变更，没有继续行使其职权的行政机关的，以其所属的人民政府为被告；实行垂直领导的，以垂直领导的上一级行政机关为被告。

第二十四条 当事人对村民委员会或者居民委员会依据法律、法规、规章的授权履行行政管理职责的行为不服提起诉讼的，以村民委员会或者居民委员会为被告。

当事人对村民委员会、居民委员会受行政机关委托作出的行为不服提起诉讼的，以委托的行政机关为被告。

当事人对高等学校等事业单位以及律师协会、注册会计师协会等行业协会依据法律、法规、规章的授权实施的行政行为不服提起诉讼的，以该事业单位、行业协会为被告。

当事人对高等学校等事业单位以及律师协会、注册会计师协会等行业协会受行政机关委托作出的行为不服提起诉讼的，以委托的行政机关为被告。

第二十五条 市、县级人民政府确定的房屋征收部门组织实施房屋征收与补偿工作过程中作出行政行为，被征收人不服提起诉讼的，以房屋征收部门为被告。

征收实施单位受房屋征收部门委托，在委托范围内从事的行为，被征收人不服提起诉讼的，应当以房屋征收部门为被告。

第二十六条 原告所起诉的被告不适格，人民法院应当告知原告变更被告；原告不同意变更的，裁定驳回起诉。

应当追加被告而原告不同意追加的，人民法院应当通知其以第三人的身

份参加诉讼，但行政复议机关作共同被告的除外。

第二十七条 必须共同进行诉讼的当事人没有参加诉讼的，人民法院应当依法通知其参加；当事人也可以向人民法院申请参加。

人民法院应当对当事人提出的申请进行审查，申请理由不成立的，裁定驳回；申请理由成立的，书面通知其参加诉讼。

前款所称的必须共同进行诉讼，是指按照行政诉讼法第二十七条的规定，当事人一方或者双方为两人以上，因同一行政行为发生行政争议，人民法院必须合并审理的诉讼。

第二十八条 人民法院追加共同诉讼的当事人时，应当通知其他当事人。应当追加的原告，已明确表示放弃实体权利的，可不予追加；既不愿意参加诉讼，又不放弃实体权利的，应追加为第三人，其不参加诉讼，不能阻碍人民法院对案件的审理和裁判。

第二十九条 行政诉讼法第二十八条规定的“人数众多”，一般指十人以上。

根据行政诉讼法第二十八条的规定，当事人一方人数众多的，由当事人推选代表人。当事人推选不出的，可以由人民法院在起诉的当事人中指定代表人。

行政诉讼法第二十八条规定的代表人为二至五人。代表人可以委托一至二人作为诉讼代理人。

第三十条 行政机关的同一行政行为涉及两个以上利害关系人，其中一部分利害关系人对行政行为不服提起诉讼，人民法院应当通知没有起诉的其他利害关系人作为第三人参加诉讼。

与行政案件处理结果有利害关系的第三人，可以申请参加诉讼，或者由人民法院通知其参加诉讼。人民法院判决其承担义务或者减损其权益的第三人，有权提出上诉或者申请再审。

行政诉讼法第二十九条规定的第三人，因不能归责于本人的事由未参加诉讼，但有证据证明发生法律效力的判决、裁定、调解书损害其合法权益的，可以依照行政诉讼法第九十条的规定，自知道或者应当知道其合法权益受到损害之日起六个月内，向上一级人民法院申请再审。

第三十一条 当事人委托诉讼代理人，应当向人民法院提交由委托人签

名或者盖章的授权委托书。委托书应当载明委托事项和具体权限。公民在特殊情况下无法书面委托的，也可以由他人代书，并由自己捺印等方式确认，人民法院应当核实并记录在卷；被诉行政机关或者其他有义务协助的机关拒绝人民法院向被限制人身自由的公民核实的，视为委托成立。当事人解除或者变更委托的，应当书面报告人民法院。

第三十二条 依照行政诉讼法第三十一条第二款第二项规定，与当事人有合法劳动人事关系的职工，可以当事人工作人员的名义作为诉讼代理人。以当事人的工作人员身份参加诉讼活动，应当提交以下证据之一加以证明：

- (一) 缴纳社会保险记录凭证；
- (二) 领取工资凭证；
- (三) 其他能够证明其为当事人工作人员身份的证据。

第三十三条 根据行政诉讼法第三十一条第二款第三项规定，有关社会团体推荐公民担任诉讼代理人的，应当符合下列条件：

- (一) 社会团体属于依法登记设立或者依法免于登记设立的非营利性法人组织；
- (二) 被代理人属于该社会团体的成员，或者当事人一方住所地位于该社会团体的活动地域；
- (三) 代理事务属于该社会团体章程载明的业务范围；
- (四) 被推荐的公民是该社会团体的负责人或者与该社会团体有合法劳动人事关系的工作人员。

专利代理人经中华全国专利代理人协会推荐，可以在专利行政案件中担任诉讼代理人。

四、证 据

第三十四条 根据行政诉讼法第三十六条第一款的规定，被告申请延期提供证据的，应当在收到起诉状副本之日起十五日内以书面方式向人民法院提出。人民法院准许延期提供的，被告应当在正当事由消除后十五日内提供证据。逾期提供的，视为被诉行政行为没有相应的证据。

第三十五条 原告或者第三人应当在开庭审理前或者人民法院指定的交

换证据清单之日提供证据。因正当事由申请延期提供证据的，经人民法院准许，可以在法庭调查中提供。逾期提供证据的，人民法院应当责令其说明理由；拒不说明理由或者理由不成立的，视为放弃举证权利。

原告或者第三人在第一审程序中无正当理由未提供而在第二审程序中提供的证据，人民法院不予接纳。

第三十六条 当事人申请延长举证期限，应当在举证期限届满前向人民法院提出书面申请。

申请理由成立的，人民法院应当准许，适当延长举证期限，并通知其他当事人。申请理由不成立的，人民法院不予准许，并通知申请人。

第三十七条 根据行政诉讼法第三十九条的规定，对当事人无争议，但涉及国家利益、公共利益或者他人合法权益的事实，人民法院可以责令当事人提供或者补充有关证据。

第三十八条 对于案情比较复杂或者证据数量较多的案件，人民法院可以组织当事人在开庭前向对方出示或者交换证据，并将交换证据清单的情况记录在卷。

当事人在庭前证据交换过程中没有争议并记录在卷的证据，经审判人员在庭审中说明后，可以作为认定案件事实的依据。

第三十九条 当事人申请调查收集证据，但该证据与待证事实无关联、对证明待证事实无意义或者其他无调查收集必要的，人民法院不予准许。

第四十条 人民法院在证人出庭作证前应当告知其如实作证的义务以及作伪证的法律后果。

证人因履行出庭作证义务而支出的交通、住宿、就餐等必要费用以及误工损失，由败诉一方当事人承担。

第四十一条 有下列情形之一的，原告或者第三人要求相关行政执法人员出庭说明的，人民法院可以准许：

- (一) 对现场笔录的合法性或者真实性有异议的；
- (二) 对扣押财产的品种或者数量有异议的；
- (三) 对检验的物品取样或者保管有异议的；
- (四) 对行政执法人员身份的合法性有异议的；
- (五) 需要出庭说明的其他情形。