

行政案件  
跨区划管辖改革的  
探索与实践丛书



# 行政审判 实务问题解答

· 分析疑难问题 · 采取问答形式 · 阐释典型案例 ·

程 琥 © 主编

围绕当前行政审判实践中的疑难实务问题，采取一问一答形式阐释法律适用要点，内容简练，重点突出，便于读者理解把握。

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

行政案件跨区划管辖改革的探索与实践

## 行政审判实务问题解答

主 编：程 琥

副主编：陈良刚 石东弘 武 楠 张勤缘

编 辑：周孟伟 李世邦 张 玮

李振凡 王 娟

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目（CIP）数据

行政审判实务问题解答/程琥主编.—北京：中国法制出版社，  
2020.4

（行政案件跨区划管辖改革的探索与实践丛书）

ISBN 978-7-5216-0983-7

I.①行... II.①程... III.①行政诉讼—审判—中国—问题解答  
IV.①D925.318.2-44

中国版本图书馆CIP数据核字（2020）第050859号

策划编辑：李小草（lixiaocao2008@sina.cn）  
（wx2015hi@sina.com）

王熹

责任编辑：王熹 封面设计：李宁

行政审判实务问题解答

XINGZHENG SHENPAN SHIWU WENTI JIEDA

主编/程琥

经销/新华书店

印刷/

开本/730毫米×1030毫米 16开 印张/ 20 字数/ 311千

版次/2020年4月第1版 2020年4月第1次印刷

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5216-0983-7 定价：76.00元

北京西单横二条2号

邮政编码 100031 传真：010-66031119

网址：**http: //www.zgfzs.com** 编辑部电话：**010-66010493**

市场营销部电话：**010-66033393** 邮购部电话：**010-66033288**

（如有印装质量问题，请与本社印务部联系调换。电话：010-66032926）

# 文前辅文

探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。随着社会主义市场经济深入发展和行政诉讼出现，跨行政区划乃至跨境案件越来越多，涉案金额越来越大，导致法院所在地有关部门和领导越来越关注案件处理，甚至利用职权和关系插手案件处理，造成相关诉讼出现“主客场”现象，不利于平等保护外地当事人合法权益、保障法院独立审判、监督政府依法行政、维护法律公正实施。

全会决定提出，探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。这有利于排除对审判工作和检察工作的干扰、保障法院和检察院依法独立公正行使审判权和检察权，有利于构建普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局。

——摘自习近平《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》

# 前言

全面深化司法改革，是党中央作出的重大战略部署，是全面深化改革、全面依法治国的重要组成部分。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视司法改革，就司法改革作出一系列重要部署。2014年年底，根据党中央的统一部署和最高人民法院的部署要求，北京市第四中级人民法院（以下简称北京四中院）、上海市第三中级人民法院（以下简称上海三中院）依托铁路中级法院相继成立，成为首批跨行政区划的试点法院。北京、上海两地跨行政区划法院成立后，初步构建起了“普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理”的诉讼格局。北京四中院自挂牌履职以来，根据党中央的要求，按照市委和最高人民法院的统一部署，在市高级人民法院的具体指导下，积极探索行政案件跨区划集中管辖改革，通过集中管辖以区政府为被告的一审案件，探索出具有首都特色的管辖制度和丰富的改革经验，取得了突破性进展。总体而言，北京四中院行政案件跨区划管辖改革呈现出以下几个特点：

一是坚持推动改革顶层设计和基层探索实践相结合。行政案件管辖适用“原告就被告”的管辖原则，根据《行政诉讼法》的规定，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。由于基层法院审理以当地行政机关为被告的行政案件时，容易受到地方保护和行政干预的影响，造成行政诉讼出现“主客场”现象，并进而导致行政诉讼“立案难”“审理难”“执行难”的问题发生。为改变被告行政机关所在地法院管辖行政案件易受干预的局面，人民法院积极开展提级管辖、异地交叉管辖、相对集中管辖等多种形式的管辖制度改革。2008年1月，最高人民

法院出台了《关于行政案件管辖若干问题的规定》（现已失效），充分吸收了“提级管辖”和“异地交叉管辖”的成功经验，大大缓解了立案难的状况，促进了裁判标准的统一，保证了人民法院的公正审判。2013年11月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，保证国家法律统一正确实施。”“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”是党中央关于司法管辖制度改革的最初构想。2014年10月，党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》进一步提出：“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。”由此，党中央以全会决定提出探索设立跨行政区划人民法院的改革部署。根据党中央的改革精神，2014年11月1日，第十二届全国人大常委会第十一次会议审议通过了修改后的《行政诉讼法》，其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。”这一规定为行政案件跨区划集中管辖改革提供了充分的法律基础。根据党的十八届三中、四中全会部署，中央全面深化改革领导小组第七次会议于2014年12月2日审议通过《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》，着手部署开展跨行政区划法院的筹建工作，在上海铁路运输中级法院加挂上海市第三中级人民法院牌子，在北京铁路运输中级法院加挂北京市第四中级人民法院牌子，作为跨行政区划法院的先行试点。2014年12月28日，上海三中院正式挂牌成立；2014年12月30日，北京四中院正式挂牌成立，迈出了我国跨行政区划司法体制改革坚实的第一步，两家法院共同肩负起为我国跨行政区划法院建设提供可复制、可推广经验的重任。2015年6月，最高人民法院印发《关于人民法院跨行政区域集中管辖行政案件的指导意见》（法发〔2015〕8号）明确规定：“已经设立跨行政区划人民法院的北京、上海，可以逐步将行政案件向跨行政区划法院及两地铁路运输基层法院集中。”北京四中院



立足跨区划法院功能定位，不断优化行政案件管辖格局。自建院以来集中管辖以北京市区政府为被告的第一审行政案件。经最高人民法院指定，自2017年10月26日起管辖审理天津铁路运输法院审理的环境保护行政案件上诉案件，标志着北京四中院依托跨区划法院职能定位服务保障京津冀协同发展战略，在“跨”字上迈出更加坚实的一步。随着2018年9月北京互联网法院成立，北京四中院管辖涉互联网行政案件的上诉案件。截至目前，北京四中院案件管辖改革不断深化，行政审判格局持续优化，行政案件已经形成以北京各区政府为被告的一审行政案件、天津环保行政案件的上诉案件、涉互联网行政案件的上诉案件共同组成的行政案件管辖格局，审级相对完整，初步建立起“普通案件在行政区划法院审理，特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局”。

二是坚持一体化落实各项改革部署和破解行政审判难题相结合。牢牢把握跨区划法院改革总体部署，深入推进司法体制综合配套改革，从夯基垒台到立柱架梁，稳步搭建跨区划法院发展框架，不断深化司法改革向纵深推进；推行专业化审判，组建“一审一助一书”的“1+1+1”新型审判团队11个，做到“繁案精审、简案快审”，行政法官办理一审行政案件从建院前年均50件上升至改革后年均200余件，法定审限内结案率100%。充分发挥行政法官专业会议作用，近5年来共召开行政法官会议150余次，就一系列重大疑难复杂法律问题展开研讨，统一裁判尺度。充分发挥跨区划法院行政审判职能作用，针对长期以来困扰行政审判的立案难、审理难、执行难问题，以改革思维破除影响司法公正和制约司法公信的障碍。自挂牌履职以来，北京四中院率先实行立案登记制，严格按照相关法律和司法解释规定的受案范围和法定程序受理各类行政案件，依法保护当事人的诉权，积极引导诉讼群众依法理性解决行政争议，行政案件立案率从建院前的不足三分之一上升至90%以上。2015年，北京四中院共受理以区县政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，占2015年北京全市各中级人民法院受理一审行政案件（不包括北京知识产权法院受理的知识产权行政案件）总数的54.27%。2016年，受理一审行政案件2893件，比2015年又增长了107.09%，达到2014年同类案件总数的13.4倍；2017年，受理一审行政案件1722件，同比下降40.5%；2018年，受理一审行政案件1686件，同比下降2.1%；2019年，受理一审行政案件1749件，同比上升3.7%。此外，为进一步方便当事人行使诉权，积极采取各种司法为民、便民、利民措施，率先在北京建立首家驻院法律援助工作站，引入执业律师等第三方力量合力化解行政争议，当事人满意度达98.6%。依托智慧法院建设，不断完善行政案件登记立案程序，简化立案环节，创新立案方式，努力为群众提供便捷高效的诉讼服务。同时，及时公开立案程序，推行权利告知、风险提示、诉讼引导等措施，方便人民群众依法顺利行使诉权，将保护人民群众合法权益贯穿行政诉讼全过程。通过严格司法审查，不断加大对行政机关依法行政的监督力度，对于违法或者明显不当的行政行为判决撤销、确认违法或无效、变更或重新作出行政行为；对于行政主体行政不作为，依法判决其履行法定职责或确认违法，有效维护人民群众合法权益，有力促进行政机关依法行政，推动法治政府建设。在审结的一审行政案件中，2015年判决行政机关败诉案件，占全部实体判决案件的25.24%；2016年判决行政机关败诉案件，占全部实体判决案件的14.3%；2017年判决行政机关败诉案，占全部实体判决案件的17.6%；2018年判决行政机关败诉案，占全部实体判决案件的11.4%；2019年判决行政机关败诉案，占一审全部实体判决案件的12.6%。这些数据说明，通过严格司法监督倒逼政府依法行政，政府依法办事意识和水平明显提升，跨区划法院在监督依法行政、防止权力滥用、促进法治政府建设等方面发挥着重要作用。行政审判涉及人民群众生产、生活的方方面面，对于依法落实国家保障和改善民生政策具有重要意义。长期以来，

诸如劳动和社会保障、教育、卫生、城建、公安、环保等涉民生案件在法院受理的行政案件中的占比一直很高。通过依法稳妥审理一大批涉民生的棚户区改造房屋征收补偿、征地拆迁案件，将服务保障民生贯穿于审判的整个环节。在严格司法审查基础上，摒弃就案办案、机械办案思维，将行政争议实质性解决贯穿于审判全过程，近5年来释法说理达5万余人次，有超过10%的案件通过协调和解方式解决，人民群众在行政审判中的获得感、幸福感、安全感明显增强，人民群众依法理性维护自身合法权益意识明显增强，出现了“三降一升”，即实现行政案件上诉率、改判发回率、申诉率下降，服判息诉率上升的良好发展势头。实践证明，跨区划法院在保护行政相对人合法权益、促进行政争议实质性化解、推动法治政府建设方面显示出越来越突出的作用和成效。

三是坚持创造可复制、可推广的机制制度和树立良好品牌形象相结合。北京四中院牢牢把握中央批准设立跨区划法院的改革初衷，在“跨”字上做文章，在“特”字上下功夫，创造可复制、可推广的机制制度，树立司法改革良好的品牌形象。北京四中院挂牌履职以来行政审判取得显著进步，积累了宝贵经验。主要包括以下经验和体会：（1）把党对法院工作的绝对领导作为行政审判工作始终沿着正确方向前进的根本政治保证。坚定正确政治方向，坚定不移地贯彻执行党的路线方针政策，对于行政审判工作中的重大问题、重大部署、重大审判活动以及有重大影响的案件审理，要及时请示报告，积极争取党委领导、人大监督、政府的支持配合以及社会各界的理解支持。（2）把服务党和国家工作全局作为行政审判工作的指导思想。自觉将行政审判置于党和国家中心工作和经济社会发展全局中去思考、去谋划，防止出现就案办案、就法论法、案结事不了的现象，努力实现办案的法律效果、政治效果和社会效果的有机统一。主动将行政审判融入党和国家工作大局，为首都经济社会发展提供有力司法服务和保障。围绕“放管服”改革，依法妥善

审理涉及政府职能调整、简政放权等方面的新类型案件；围绕乡村振兴、乡村治理，依法稳妥审理涉及要求政府履行监督职责、村务公开等行政案件；围绕加强产权保护，依法妥善审理涉及企业房屋征收和土地腾退案件；围绕生态环境保护，依法稳妥审理环境资源保护行政案件；围绕城市管理，依法稳妥审理涉小区停车管理行政案件；围绕文化引领，依法妥善审理涉及非物质文化遗产名录行政案件；围绕公共资源供给，依法稳妥处理涉教育、医疗、食品、药品监管等行政案件，及时回应人民群众在教育、医疗等方面的司法需求；围绕“疏解整治促提升”专项行动、轨道交通建设、城市副中心建设、北京冬奥会筹办等重点工作，充分发挥审判职能，注重处理好保障公民个人权益和维护公共利益的关系，为相关工作顺利推进作出积极贡献。（3）把公正与效率作为行政审判工作的生命线。让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，是司法工作的崇高目标。行政诉讼当事人，一方是处于相对弱势的行政相对人，另一方是处于相对强势的行政机关，人民群众对司法公正的期待更为迫切，行政审判工作更要千方百计地维护司法公正。设立跨行政区划人民法院的初心和使命是消除重大案件审理中的诉讼“主客场”现象，破除地方保护和行政干预，切实维护司法公正和社会公平正义。在强调司法公正的同时，也要注意提高审判效率，为当事人提供及时的、便捷的司法救济，确保人民群众的合法权益得到及时实现。只有坚持公正与效率相结合，行政审判工作才能赢得当事人和社会的依赖与尊重，司法的公信力和权威才能真正建立。（4）把正确处理监督和支持的关系作为全面发挥行政审判职能的重要原则。行政审判不仅要加强对行政行为的监督、纠正违法行政行为、依法维护广大人民群众合法权益，还要依法支持合法行政行为、支持行政机关依法行政，维护正常的行政管理秩序。（5）把改革创新作为推动行政审判工作向前发展的不竭动力。推动行政审判工作向前发展，必须主动适应新情况、新问题，积极推进思想理念和工作实践创新。加强对行政审判新难问题的调

查研究，及时总结成功做法和经验，加强顶层设计，适时试点推广。

（6）把建设一支革命化、正规化、专业化、职业化的过硬法官队伍作为确保行政审判事业持续发展的重要基础。全面实现行政审判体系和审判能力现代化，圆满完成各项行政审判工作任务，归根到底，要靠行政法官队伍整体素质能力的提高。注重实战、实效，切实提升行政法官专业化水平。（7）把营造良好司法环境作为行政审判健康发展的必要条件。作为执行同一法律法规、追求同一法治目标的国家机关，行政与司法具有协调一致、取得共识的前提和基础，应当相互理解和良好合作，积极构建行政与司法良性互动机制。连续4年对社会公开发布行政审判年度报告和典型案例，并创造性地为16区政府发布司法审查报告及建议书，发挥个性化“法治体检表”作用，司法建议回函率100%；持续推进行政机关负责人出庭应诉，负责人出庭应诉的案件数量不断增多，实现行政机关工作人员出庭率100%，16区政府负责人出庭率100%，彻底改变“告官不见官”的局面，“关键少数”以上率下、带动区域整体法治水平提升的作用得到进一步发挥；积极参与各区政府常务会议会前讲法工作，选派资深行政法官向各区政府常务会议通报涉诉情况并以案释法，实现16区政府常务会议会前讲法全覆盖；被上级机关确定为北京市依法行政教育基地，充分利用行政案件数量较多、类型较为丰富、社会关注度较高等特点，着力将行政案件庭审打造成全民共享的法治公开课，充分发挥“审理一案、教育一片”效果，有超过6000多名省部级、厅局级领导干部、行政执法人员到法院旁听案件；2017年12月14日，司法部、全国普法办会同最高人民法院组织落实普法责任制部际联席会议成员，来院旁听一场行政案件庭审，并以落实“谁执法、谁普法”责任制、推动领导干部尊法学法守法用法为主题，现场召开座谈会，100余位部和局处级干部在院共上法治宣传教育课；获得各类奖项100余个，荣获第四届“中国法治政府奖”、两次获得全国检法系统“十佳新媒体案例奖”，中央电视台晚间新闻、中央和本市主要新闻媒体广泛宣传报道北京四中院



行政审判工作，北京四中院行政审判的标杆和品牌效应正在逐步形成。

面对全面深化改革进程中的种种困难，面对新时代人民法院行政审判工作的一系列深刻变化，人民法院跨区划法院改革取得了开创性的历史成就。<sup>[1]</sup>实践证明，探索设立跨行政区划法院的司法改革方向是正确的，成效也是突出的。北京四中院自挂牌履职以来，一体化落实各项改革部署，在司法管辖制度改革、司法能动作用发挥、司法环境优化及司法队伍建设方面取得了积极成效，为全国范围内的跨区划法院改革和司法体制改革积累了可复制、可借鉴的经验。但不可否认的是，跨区划法院的设置及管辖是一项有中国特色的司法制度，作为一项新生事物缺乏既有的经验可供遵循，尽管自挂牌履职以来取得了较为突出的成效，但直辖市作为跨区划法院试点还存在一定的局限性，案件管辖的原则和标准也有待进一步明确完善，对其发展定位、组织体系、管辖范围、审理机制等基本问题的认识 and 解决也需要进一步突破。<sup>[2]</sup>以北京四中院为例，当前困扰和制约跨区划法院行政审判职能充分发挥的主要矛盾和问题有：（1）设立跨区划法院的法律依据尚不明确。专门法院在《宪法》和《人民法院组织法》中有充分的宪法法律依据，但法律对跨区划法院的规定不够清晰明确，跨区划法院的法律性质是专门法院还是地方法院并不明确，跨区划法院与地方法院、专门法院之间的关系没有捋顺。（2）跨区划法院案件管辖范围不够清晰。案件管辖标准与跨区划法院的职能定位不一致，案件管辖不完整，集中不到位，实践中跨区划法院案件管辖范围与地方法院管辖范围切割不够明确，易受地方保护、行政干预、具有专门化审判特点未被充分考虑，一些应由跨区划法院管辖的特殊案件，如重大环境保护、食品药品安全行政案件以及符合标准的重大行政案件均尚未纳入管辖范围。（3）跨区划法院与行政案件跨区域集中管辖改革结合不够紧密，通过跨区划法院改革实现行政审判体制改革的目标尚待推进。应当说，在地方法院内部实现行政案件跨区域

集中管辖虽然取得一定效果，但是地方法院审理行政案件容易受到地方保护和行政干预的顽疾是难以根除的。行政案件跨区域集中管辖改革是行政审判体制改革的初级阶段，属于过渡性制度安排，不能替代跨行政区划法院改革。<sup>[3]</sup>当前需要尽快推动设立跨行政区划法院，将地方法院跨区域集中管辖行政案件向跨行政区划法院转移，否则前期行政案件集中管辖改革成果将面临前功尽弃的危险。（4）跨区划法院综合配套改革亟待加强。跨区法院与行政区划法院在功能定位、整体布局、组织体系、机构设置、案件管辖等方面不同，跨区法院内设机构、法官选拔和任命、综合保障等方面应有其特殊性，当前与跨区法院职能发挥相适应的综合配套机制需要尽快建立起来。以行政法官队伍建设为例，目前行政审判骨干力量还不够稳定，行政法官队伍与跨区划法院建设发展还存在一定程度的不适应。对于行政案件跨区划集中管辖而言，最大的挑战莫过于案件实现集中，而行政法官却没有有序流动到跨区划法院或集中管辖法院。通过专业化的行政法官队伍建设，提升行政审判专业化水平，是未来行政审判应对挑战、健康发展的必然方向。

北京四中院自挂牌履职以来高度重视学习型法院建设，大兴学习和调查研究之风，承担并完成中国法学会、最高人民法院、司法部、北京市人大、北京市政府等中央和本市重大课题项目10余个，在调查研究中锻炼培养队伍，形成一批优质调研成果；充分运用北京教育研究资源聚集的优势，加强与多所高校合作，加快推进高层次行政审判人才培养，努力培养更多在全国叫得响、立得住的审判业务专家；认真总结审判经验，充分发挥法官会议在统一裁判尺度方面的重要作用，不断解决审判实践中的新问题。在北京四中院挂牌履职五周年之际，组织编辑出版《行政案件跨区划管辖改革的探索与实践丛书》（以下简称《丛书》），旨在全面展示北京四中院推动行政案件跨区划集中管辖改革，特别是跨区划法院改革的重大成果、先进经验。《丛书》围绕北京四中

院行政审判实践中的新情况、新问题，选择一些在法律适用上具有典型意义、有指导作用的相关专题和典型案例，组织行政庭、立案庭的法官、法官助理就有关内容撰写稿件，编辑成书，在于以典型案例指导审判实践、统一裁判标准、促进依法行政、提升法治意识、锻炼培养队伍。这些来自审判一线的同事熟悉审判工作，也勤于思考，热爱学习，善于研究，感谢他们在繁忙的审判工作之余所作的理论探索和实务总结。《丛书》共包括《行政审判典型案例评析》《行政审判裁判要旨精粹》《行政审判前沿问题探讨》《行政审判实务问题解答》四卷。《行政审判典型案例评析》围绕北京四中院审结生效的裁判文书，挑选具有典型意义的案例，撰写案例评析；《行政审判裁判要旨精粹》从具有典型指导意义的裁判文书，总结归纳裁判要旨；《行政审判前沿问题探讨》围绕当前行政审判前沿实务问题进行调查研究、撰写实务论文；《行政审判实务问题解答》围绕当前行政审判实践中的疑难问题，采取一问一答形式，简答明了，便于理解把握。但是囿于知识储备和审判业务水平能力的限制，特别是一些新生力量加入后对行政审判学习培训还不够及时，以至于有的案例分析还不够深入，裁判要旨的提炼不够精准，调研报告和实务论文水准有待加强，特别是对于一些审判实务问题解答不够准确。当然，瑕不掩瑜，相信这套书的编辑出版，对于认真总结和全面回顾北京四中院作为全国首批跨区划法院开展行政审判工作，特别是北京市作为首善之区推动依法行政和法治政府建设所取得的各项成果，宣传普及行政执法与行政诉讼知识，提高行政执法和行政审判队伍素质，增强全民尊法学法守法用法的自觉性，大兴学习和调查研究之风都大有裨益。中国法制出版社为《丛书》付梓出版做了大量审校工作，在此一并致谢。衷心希望这种好的学习和调查研究风气能够继续保持和发扬下去，并深深植根于跨区划法院行政审判实践的沃土之中，成为一朵鲜艳的法学理论与审判实践相结合的奇葩，为深化依法治国实践，推动跨区划法院管辖改革，建设法治政府，推进依法行政作出应有



的贡献。

编者

2020年1月

---

[1] 最高人民法院行政审判庭：《行政诉讼跨区划管辖改革实践与探索》，人民法院出版社2018年版，第3页。

[2] 最高人民法院行政审判庭：《行政诉讼跨区划管辖改革实践与探索》，人民法院出版社2018年版，第182页。

[3] 程琥：《行政审判专门法院：行政诉讼体制改革的关键》，载《学习时报》2015年10月29日。

- [案例索引](#)
- [第一章 导论](#)
  - [1 如何理解行政纠纷多元解决机制？](#)
  - [2 行政诉讼是什么？](#)
  - [3 行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼有哪些区别？](#)
  - [4 行政诉讼和行政复议有哪些区别？](#)
  - [5 如何理解行政诉讼合法性审查原则？](#)
  - [6 如何理解行政诉讼诉权保护原则？](#)
  - [7 起诉不停止执行原则是如何在行政诉讼中予以适用的？](#)
  - [8 行政诉讼的基本制度有哪些？](#)
  - [9 我国行政诉讼法实施中面临哪些突出问题？](#)
  - [10 行政诉讼法修订的主要内容和基本精神是什么？](#)
  - [11 当前人民法院审理行政诉讼案件的基本情况如何？](#)
- [第二章 受案范围](#)
  - [12 如何理解和把握行政诉讼受案范围？](#)
  - [13 如何识别和把握“行政行为”？](#)
  - [14 行政机关内部行为是否可诉？](#)
  - [15 如何认定过程性行政行为？](#)
  - [16 对道路交通事故责任认定不服是否可诉？](#)
  - [17 对火灾事故责任认定不服可否提起诉讼？](#)
  - [18 道路交通扣分行为是否可诉？](#)
  - [19 对安全事故报告的行政批复不服可否提起诉讼？](#)
  - [20 小区业主委员会备案行为是否可诉？](#)
  - [21 如何判断行政机关“协助执行”行为的可诉性？](#)
  - [22 如何理解信访处理行为的可诉性？](#)
  - [23 对征收“公告”不服是否可诉？](#)

- [24 征地批复是否可诉？](#)
- [25 建筑工程竣工备案行为是否可诉？](#)
- [26 高等院校录取、颁发学历或学位证书、开除学籍行为是否可诉？](#)
- [27 行政允诺行为是否可诉？](#)
- [28 行政奖励行为是否可诉？](#)
- [29 上级机关对下级机关层级监督行为是否可诉？](#)
- [30 对涉及公务员录取、晋升、奖励、处分等行为不服可否起诉？](#)
- [31 行政规范性文件是否可诉？](#)
- [32 人事争议仲裁行为是否可诉？](#)
- [33 如何判断行政调解行为的可诉性？](#)
- [34 如何理解行政指导行为的可诉性？](#)
- [35 公安、国家安全等机关依照刑事诉讼法明确授权作出的行为是否可诉？](#)
- [36 行政垄断行为是否可诉？](#)
- [37 行政机关对咨询问题所作的答复是否可诉？](#)
- [38 审计机关作出的审计行为是否可诉？](#)
- [第三章 当事人主体资格](#)
  - [39 原告主体资格有哪些判断标准？](#)
  - [40 如何判断债权人的原告资格？](#)
  - [41 如何判断相邻权人的原告资格？](#)
  - [42 如何判断竞争权人的原告资格？](#)
  - [43 举报投诉人是否具有原告主体资格？](#)
  - [44 小区业主在行政诉讼中有原告资格吗？](#)
  - [45 小区业主委员会在行政诉讼中可以作原告吗？](#)
  - [46 如何理解和判断群众自治组织的原告资格？](#)

- [47 如何理解和确定集体土地征收类案件的原告资格？](#)
- [48 合伙人、股份制企业股东可以作原告吗？](#)
- [49 行政机关作出的可行性研究报告涉及的土地使用权人或者房屋所有权人能否对可行性研究报告提起诉讼？](#)
- [50 婚姻关系以外的其他人对婚姻登记行为可否提起诉讼？](#)
- [51 被告主体资格有哪些判断标准？](#)
- [52 群众自治组织是否具备被告主体资格？](#)
- [53 高等院校有被告资格吗？](#)
- [54 如何识别与确定公立医院的被告资格？](#)
- [55 诉县级以上地方政府责令或批准的查封或强拆行为如何确定被告资格？](#)
- [56 行政机关派出机构有被告资格吗？](#)
- [57 如何判断行政机关内设机构的被告资格？](#)
- [58 对经批准的行政行为不服，可否以批准机关为被告提起诉讼？](#)
- [59 行政机关临时机构有被告资格吗？](#)
- [60 审计机关可否作被告？](#)
- [61 国有资产管理部门有被告资格吗？](#)
- [62 经行政复议的案件如何确定被告？](#)
- [63 防汛抗旱指挥部是否具有被告资格？](#)
- [64 如何判断开发区管理机构的被告主体资格？](#)
- [65 征收实施单位有被告主体资格吗？](#)
- [66 第三人参加行政诉讼的情形具体有哪些？](#)
- [第四章 管辖](#)
  - [67 如何理解和把握行政诉讼管辖制度？](#)
  - [68 行政案件跨区划集中管辖改革有哪些重大意义？](#)
  - [69 行政诉讼跨区划集中管辖的主要规定和运行情况？](#)

- [70 涉不动产案件的管辖标准有哪些？](#)
- [71 管辖权异议的提出及审查标准有哪些？](#)
- [第五章 立案登记](#)
  - [72 依法保护当事人诉权有哪些基本要求？](#)
  - [73 如何理解和把握行政诉讼起诉期限？](#)
  - [74 行政诉讼状撰写、起诉证据的收集及提交材料的要求有哪些？](#)
  - [75 行政诉讼一并解决民事争议如何立案？](#)
  - [76 如何选任行政诉讼委托代理人？](#)
  - [77 公民代理的条件及审查标准有哪些？](#)
  - [78 行政诉讼的收费标准如何适用？](#)
  - [79 人民法院行政诉讼文书送达的方式和效力有哪些？](#)
  - [80 被告答辩状撰写有哪些基本要求以及在诉讼材料的准备工作中要注意什么？](#)
  - [81 《行政诉讼法》对行政机关负责人出庭应诉有哪些基本要求？](#)
  - [82 2014年修改后的《行政诉讼法》实施以来，行政机关负责人出庭应诉制度的状况如何？](#)
  - [83 对行政机关委托代理人应诉有哪些基本要求？](#)
- [第六章 行政诉讼证据](#)
  - [84 行政诉讼举证责任的分配与负担的一般规则是什么？](#)
  - [85 被告举证应当符合哪些要求？](#)
  - [86 行政诉讼证据有哪些种类和基本特征？](#)
  - [87 人民法院依申请或依职权调取证据的标准和要求有哪些？](#)
  - [88 行政诉讼证据的证明标准为何？](#)
  - [89 行政诉讼中非法证据排除的要求有哪些？](#)
- [第七章 审理程序](#)

- [90 行政审理程序的主要类型有哪些？](#)
- [91 简易程序的适用条件和一般流程是什么？](#)
- [92 行政诉讼调解的适用条件和基本原则是什么？](#)
- [93 行政诉讼中当事人有哪些诉讼权利和诉讼义务？](#)
- [94 行政诉讼庭审的一般流程是什么？](#)
- [95 庭前准备程序有哪些主要功能和注意事项？](#)
- [96 行政案件按撤诉处理的主要情形有哪些？](#)
- [97 原告申请撤诉应当具备哪些条件？](#)
- [98 行政诉讼二审程序的审查重点是什么？](#)
- [99 行政上诉状及答辩状的撰写有哪些注意事项？](#)
- [100 如何理解和把握行政诉讼审判监督程序的类型和适用条件？](#)
- [101 对妨害行政诉讼行为采取强制措施的适用条件和适用程序是什么？](#)
- [102 行政诉讼中先予执行的条件及适用范围是什么？](#)
- [103 行政诉讼中法院如何正确处理检察机关作出的检察建议？](#)
- [第八章 裁判方式](#)
  - [104 人民法院对规范性文件进行附带审查的标准是什么？](#)
  - [105 人民法院审理行政案件适用法律规范的基本要求是什么？](#)
  - [106 行政诉讼中适用民事法律规范有哪些要求？](#)
  - [107 新旧法规定不一致时的法律适用原则和标准是什么？](#)
  - [108 人民法院对地方性法规的适用有哪些要求？](#)
  - [109 人民法院对规章的参照适用有哪些情形和标准？](#)
  - [110 下位法与上位法相抵触时如何适用法律？](#)
  - [111 行政诉讼合法性审查标准包括哪些方面？](#)
  - [112 如何理解和判断行政机关超越职权？](#)
  - [113 如何理解和判断行政机关滥用职权？](#)

- [114 行政行为明显不当的判断标准是什么？](#)
- [115 行政诉讼的裁判方式有哪些种类？](#)
- [116 确认无效判决的适用条件是什么？](#)
- [117 确认违法判决的适用条件是什么？](#)
- [118 给付判决与履行判决有哪些区别？](#)
- [119 程序轻微违法类案件的判断标准和裁判方式是什么？](#)
- [120 要求履行法定职责案件的裁判方式如何适用？](#)
- [第九章 执行程序](#)
  - [121 行政机关申请法院强制执行应当具备哪些条件？](#)
  - [122 在非诉执行案件中是否可以适用“调解”？](#)
  - [123 行政执行案件中和解的条件和效力是什么？](#)
  - [124 驳回原告诉讼请求判决如何执行？](#)
  - [125 非诉行政执行案件的审查标准是什么？](#)
  - [126 在行政非诉执行案件中如何适用裁执分离原则？](#)
  - [127 处理行政非诉执行案件的流程和注意事项有哪些？](#)
  - [128 行政机关代履行应当符合哪些条件？](#)
  - [129 行政强制执行与司法强制执行如何衔接适用？](#)
  - [130 行政机关不执行法院生效裁判有哪些法律后果？](#)



# 案例索引

【案例1】延安宏盛建筑工程有限责任公司诉陕西省延安市安全生产监督管理局生产责任事故批复案

【案例2】明月湾小区业主委员会诉北京市某区某镇政府撤销备案行为案

【案例3】张真某诉江西省定南县岵美山镇人民政府信访事项办理意见案

【案例4】张某诉大石桥市政府征地公告案

【案例5】冯某诉天津市城乡建设委员会、中华人民共和国住房和城乡建设部竣工验收备案行为及行政复议决定案

【案例6】陈增某诉某镇人民政府行政允诺案

【案例7】马某诉郑州市管城国家税务局行政奖励案

【案例8】张某等诉北京市通州区人民政府不履行查处村务公开法定职责案

【案例9】杨某某诉山东省人民政府规范性文件审查告知案

【案例10】吕某某诉山东省烟台市公安局交通警察支队车辆登记案

【案例11】念泗三村28幢居民35人诉扬州市规划局行政许可行为侵

权案

**【案例12】**金殿苑业主委员会诉上海市虹口区城市规划管理局补发建设工程规划许可证案

**【案例13】**田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证案

**【案例14】**王某甲诉上海市公安局虹口分局行政公安其他案

**【案例15】**陈中某诉武汉市公安局新洲区分局道路行政强制及行政赔偿纠纷案

**【案例16】**陈某诉黄石市黄石港区人民政府消防行政许可案

**【案例17】**田静某与沈阳市皇姑区人民政府不服强制性拆迁补偿决定申请再审案

**【案例18】**张胜某不服被告北京市规划和国土资源管理委员会关于反映房产证不合法的答复意见以及北京市人民政府行政复议决定书案

# 第一章 导论

## 1 如何理解行政纠纷多元解决机制？

“行政纠纷”非法律上的用语，可以用“行政争议”一词来替换。它是指国家行政机关以及其他行使国家行政职权的组织在行政管理过程中与公民、法人或者其他组织之间的纠纷。行政纠纷具有以下特征：

### 一、就纠纷当事人而言，一方必然是行政主体

所谓行政主体，是指依法行使行政职权，从事行政管理活动的主体，通常为行政机关，也包括根据法律、法规、规章履行行政职能的社会团体和组织，如村民委员会。另一方为行政相对人，是指受行政行为约束或影响的公民（包括外国人、无国籍人）、法人或者其他组织（包括企业、事业单位、社会团体等，甚至可能为受行政管理活动影响的行政机关）。

### 二、行政纠纷的产生是利益之争的结果

当前行政纠纷鲜少表现为国家利益与集体利益之间的矛盾冲突，行政相对人一般主要维护自己的合法权益，即私益性的主观权利，但是也不排除特定组织为维护国家利益或社会公共利益而产生的争议。根据《行政诉讼法》第二十五条第四款的规定，人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用

权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。

### 三、行政纠纷必须以存在行政主体特定的作为和不作为为前提

依纠纷的产生理论，纠纷一般是因行政相对人认为自己某项受法律保护的权利受到行政机关的侵害而引发的，而侵害是由行政机关作出的行政行为或者相应的不作为造成的。因此，行政纠纷是行政主体在行政管理过程中因实施行政管理而产生，以一定的行政行为为前提，行政纠纷双方的法律地位往往不对等。在解决纠纷时，立法有意识地“矫正”行政管理中权利义务的不对等。比如，赋予行政相对人特殊权利，加重行政机关的举证责任等。

### 四、行政纠纷是具有法律意义的纠纷

行政纠纷的具体内容是行政行为的合法性和合理性，也即行政行为对当事人的权利义务产生了影响，有可能造成权利义务的增加、减损、灭失。只有当事人认为法律上的权利义务受到侵害，且侵害主体为行政机关，才会造成行政纠纷。行政纠纷的解决后果通常是对引发纠纷的行为合法性、合理性作出一定的法律评价，对行政纠纷是否违法或不当进行司法监督。

行政纠纷产生的背景十分复杂，行政管理者和被管理者都有自己的利益和人格，因此在任何国家、任何地域，行政纠纷都是难以避免的。

同时解决特定历史时期高发、多发的行政纠纷综合病症，并没有单独的良药，必须依赖于一个系统的治疗方案，需要一系列相配套的制度和措施，也可称为行政纠纷多元解决机制。依传统行政法学基本理论，行政诉讼的纠纷解决机制，实际上也是公民权利的救济机制，学者对纠纷解决机制具体类型的划分基本是一致的。譬如姜明安教授在《行政法与行政诉讼法》一书中认为：行政救济按照当事人的请求权，可以分为申诉控告救济、申请行政复议救济、提起行政诉讼救济、请求国家赔偿救济。其中申诉控告又可细化为向人大常委会申诉、信访、向行政监察机关提出控告、向行政主管部门申诉等。<sup>[1]</sup>

面对复杂多样的矛盾纠纷，党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出要“完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制”。党中央、最高人民法院相继出台文件，对多元化纠纷解决机制工作进行了全面部署。中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》（中办发〔2015〕60号）对人民法院在多元化纠纷解决机制改革中的功能和作用给予了准确的定位，即“人民法院要发挥司法在矛盾纠纷多元化解机制中的引领、推动和保障作用，建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制”。最高人民法院将“健全多元化纠纷解决机制”纳入司法体制改革的整体设计，在《关于全面深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要》（法发〔2015〕3号）中明确提出要“继续推进调解、仲裁、行政裁决、行政复议等纠纷解决机制与诉讼的有机衔接、相互协调，引导当事人选择适当的纠纷解决方式。推动在征地拆迁、环境保护、劳动保障、医疗卫生、交通事故、物业管理、保险纠纷等领域加强行业性、专业性纠纷解决组织建设，推动仲裁制度和行政裁决制度的完善。建立人民调解、行政调解、行业调解、商事调解、司法调解联动工作体系。推

动多元化纠纷解决机制立法进程，构建系统、科学的多元化纠纷解决体系”。此外，最高人民法院还出台了《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》（法发〔2016〕14号），从加强平台建设、健全制度建设、完善程序安排、加强工作保障等方面对地方各级法院的多元化纠纷解决机制改革给予具体指导。为贯彻落实中央和上级文件精神，各地都在探索进一步深化多元化纠纷解决机制改革的途径。以北京市为例，全市法院经过积极探索，在诉讼服务中心、诉调对接平台和诉调对接机制建设等方面取得了较大进展。多元化纠纷解决机制建设经历了从理论到实践、从试点到示范、从改革探索到制度建设的过程，目前正在着力开展分类型调解、繁简分流和专业调解工作，力求充分发挥法院在多元化纠纷解决机制中的引领、推动和保障作用，尽快使这项改革体现出实际效果。

我们既要重视法院以行政诉讼方式化解行政纠纷，同时也要正确认识司法的功能，承认司法的局限性，司法究其根本是争议解决的最后一道防线，而不应当也不可能成为解决行政纠纷的第一线。在当前历史背景下，更要强调重视发挥行政权自身解决纠纷功能，加强行政机关的自我审查和内部控制是当前中国的必然选择，也是外部控制得以有效运转的必要依托，我们仍然倡导一个运行良好的纠纷解决机制需要通盘考虑和科学规划，将各种纠纷解决机构的职能定位予以科学划分，防止彼此间推诿责任，久拖不决的现象，为人民群众勾画一个清晰的行政纠纷解决路线图。一个协调、科学、可持续的行政纠纷解决机制的构建对于引导群众通过理性合法方式维护自身合法权益，对于行政机关运用法治思维和法治方式化解矛盾纠纷意义重大。

（撰写人：张玮）

## 2 行政诉讼是什么？ [2]

从司法审判意义上讲，行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼并列为我国审判制度的三大诉讼种类。行政诉讼是指公民、法人或其他组织认为行政机关、法律法规、规章授权的组织或者工作人员在行使行政职权过程中侵犯了自己的合法权益，向国家审判机关提起诉讼，由国家审判机关行使行政审判权解决行政争议的司法活动。行政诉讼的特征是指行政诉讼自身具有的区别于其他诉讼形态的特点，在我国其特征可以从以下诸点进行论述：

### 一、行政诉讼的被告是行政主体

根据我国目前行政诉讼法律的规定，行政诉讼的被告恒定是行政管理活动中行使职权的行政机关以及法律、法规、规章授权的组织，即行政主体。行政诉讼的原告恒定是行政管理活动中与行政主体相对应的、权利义务受到行政行为实际影响的行政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。行政机关以及法律、法规、规章授权组织作为行政主体时，只能是行政诉讼中的被告，不能以原告身份对包括公民、法人或者其他组织在内的行政相对人提起行政诉讼。这是因为行政主体掌握国家的行政权，不仅有国家强制力作为后盾，而且有具体的行政职权，如行政处罚、行政强制执行等，依靠自己的职权和力量就可以实现行政管理活动，维护行政管理秩序；但是，相较而言，行政相对人缺乏相应的手段保护自己的合法权益，而且现代法治国家不允许私力救济，行政相对人对行政主体作出的行政行为不服时，依靠自己的力量不能实现充分的救济，因此各个国家都设置了有关的制度保障行政



相对人的权益，监督行政主体合法行使职权。不过，行政机关或者法律、法规、规章授权的组织也可能成为行政诉讼的原告，但这并非对行政诉讼法原告主体资格相关规定的突破，因为此时该行政机关或者授权组织是以机关法人身份出现的行政相对人，和普通的相对人没有本质差别。

此外需要指出的是，《行政诉讼法》修订增加了“行政公益诉讼”制度作为第二十五条第四款，赋予人民检察院以维护国家利益或者公共利益为目的，针对行政机关在生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域中履行监督管理职责时违法行使职权或者不作为提起行政公益诉讼的原告主体资格，可以说是对行政诉讼原告主体资格有条件、有限度的突破。

## 二、行政诉讼解决的是行政争议

根据前文所述，所谓行政争议是指国家行政机关以及其他行使国家行政职权的组织在行政管理过程中与公民、法人或者其他组织之间的纠纷，其在结果上体现为行政相对人或者利害关系人认为行政主体的行政行为侵犯了自己的合法权益。在争议发生后，行政相对人或者利害关系人将行政争议提交与纠纷双方无利害关系的中立第三方——国家司法机关，由其通过审查行政行为的合法性和合理性，依照法定的诉讼程序定分止争，解决争议双方的矛盾的一系列活动就是行政诉讼。因此，行政诉讼解决的是行政争议。

不过，行政争议的概念要比行政诉讼法规定的受案范围大，并非所有的行政争议都能通过行政诉讼解决。根据特定的历史条件和现实条件，只有符合法律规定的行政争议才能进入司法审查程序，这一方面反

映了时代发展的阶段性和渐进性，可诉行政争议的范围逐渐扩大；另一方面也反映了行政权和司法权的关系，司法权对行政权的干预和监督存在一定限度，否则有取代行政权之嫌。我国现行行政诉讼制度就明确将国防、外交等国家行为，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，行政机关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等排除出行政诉讼受案范围。

### 三、行政诉讼是法院行使行政审判权的活动

行政审判权是指人民法院专门审理行政案件、解决行政争议的权力，属于国家审判权的一部分，其实质是对公民权利的救济和对行政职权运行的监督。由法院行使行政审判权，对行政行为进行司法审查，是区分行政诉讼与行政复议的关键。行政复议是行政机关内部的监督审查，除部分复议终局的情况外，经过行政复议的案件如果当事人不服，仍然要经过法院的行政审判才能尘埃落定，法院运用行政审判权对行政案件进行审理后作出的裁判具有终局效果。我国采取在人民法院内部设置专门的行政审判庭来负责审理行政案件、具体行使行政审判权的体制。

《行政诉讼法》第一条规定，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。可以说，行政诉讼具有“一体三面”的作用，兼具解纷、监督和救济的功能，在解决行政争议、监督行政权力运作和提供救济途径保障公民权利三个方面均不可或缺。

## （一）行政诉讼的解纷功能

行政诉讼制度首先是一种诉讼制度，与民事诉讼、刑事诉讼相对，其是为解决行政争议而设立的，最理想的裁判结果是“案结事了”，实质化解双方的矛盾纠纷。所以，行政诉讼的首要功能和作用是解纷，即解决行政争议。就解决行政争议而言，其并非行政诉讼所独有的功能，我国正在建立完善矛盾纠纷多元化解机制，除了行政诉讼制度以外，其他解纷制度还有协调和解制度、申诉制度、信访制度和行政复议制度等，行政诉讼作为一种行政争议解决制度，属于多元化解矛盾纠纷体系中的一部分，只是整个解纷机制的一个环节。

不过，行政诉讼与所有其他解决行政争议的制度相比较，其独有的特征或者优于其他解纷机制的方面在于：其一，行政诉讼是整个解决行政争议机制中的最终环节。这里的“最终环节”，并非指行政诉讼是每一个行政争议解决的必经环节。因为我国行政诉讼不实行“穷尽行政救济原则”，行政争议发生后，行政相对人可选择任一行政争议解决途径，其选择了行政复议或其他途径，如争议得以解决，即无须再提起行政诉讼；如争议得不到解决，只要未超过诉讼时效，且争议属于行政诉讼受案范围，其仍可提起行政诉讼，通过诉讼途径解决。但是，如果其先选择了行政诉讼，即使对诉讼结果不服，也不能再寻求行政复议或其他途径处理了。其二，行政诉讼较其他行政争议解决途径，程序最为严格，地位最为中立，从而裁决最为公正、权威。其三，行政诉讼较其他行政争议解决途径，可能耗时较长，花费较大，成本较高。因此，行政相对人在行政争议发生后，是选择行政诉讼还是选择其他行政争议解决途径，应视案件的具体情况而定。我们强调行政诉讼在整个解纷机制中的重要作用，并不是主张不加分析地将行政诉讼作为唯一的解纷途径或无条件的最优解纷途径加以选择。

## （二）行政诉讼的监督功能

行政诉讼的第一作用是解纷，但行政诉讼的解纷功能是通过通过对行政行为的司法审查实现，即行政诉讼中法院要审查被诉行政行为的合法性，根据不同情况，作出驳回、撤销、确认或变更判决，对行政机关作出的行政行为和行政机关的依法行政进行外部监督，从而行政诉讼具有了第二种功能和作用，即行政法治监督。我国行政法治监督的整体机制包括权力机关监督、检察机关监督、人民法院监督、监察机关监督以及社会舆论监督，行政诉讼只是整个行政法治监督机制的环节之一，不是行政法治监督机制的唯一环节，它不能取代其他监督环节。当然，其他监督环节也不能取代行政诉讼监督，行政诉讼监督在整个法律监督机制中具有重要地位，发挥着极为重要的作用。

## （三）行政诉讼的救济功能

行政诉讼兼具三种基本功能和作用：解纷、监督和救济。在此三种功能和作用中，为合法权益受到行政主体的行政行为侵犯的行政相对人及利害关系人提供法律救济无疑是行政诉讼最基本的功能和作用。行政相对人提起行政诉讼，其最根本、最直接的动因是认为行政主体实施了违法侵犯自己权益的行政行为，并对此不服，其最根本、最直接的目的请求法院撤销或改变行政主体对自己做出的违法侵权的行政行为，或确认该行为违法，责令行政主体赔偿自己因其违法侵权行为所遭受的损失，即为自己提供法律救济。行政诉讼的若干具体制度如举证责任倒置等都体现了这一要求。当然，我们说行政诉讼是一种行政法律救济制度，并不意味着行政法律救济仅限于行政诉讼一种途径，行政诉讼制度只是整个行政法律救济机制中的一个环节，整个行政法律救济机制除行政诉讼外，还包括声明异议、申诉、控告、检举、行政复议等多种途

径。不过依据司法最终原则，行政诉讼是保护公民、法人和其他组织合法权益的“最后一道防线”，也是最重要的法律救济制度。<sup>[3]</sup>

（撰写人：万颖颖）

### 3 行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼有哪些区别？

行政诉讼、民事诉讼与刑事诉讼并列为我国三大诉讼制度，三大诉讼制度既有共性，又有区别。从概念上来讲，民事诉讼是指人民法院在当事人和全体诉讼参与人的参加下，依法审理和解决民事纠纷的活动，以及由这些活动所发生的诉讼关系。刑事诉讼是指审判机关（人民法院）、检察机关（人民检察院）和侦查机关（公安机关，含国家安全机关等）在当事人以及诉讼参与人的参加下，依照法定程序解决被追诉者刑事责任问题的诉讼活动。行政诉讼是指公民、法人或者其他组织认为行使国家行政权的机关和组织及其工作人员所实施的具体行政行为，侵犯了其合法权益，依法向人民法院起诉，人民法院在当事人及其他诉讼参与人的参加下，依法对被诉具体行政行为进行审查并作出裁判，从而解决行政争议的活动。这三种不同的诉讼之间的主要区别是：

#### 一、诉讼目的不同

民事诉讼所审理的是民事案件，提起民事诉讼是基于一方当事人的民事实体权利受到侵害或与另一方当事人就实体权利义务关系发生争议，因此，民事诉讼所要解决的是平等主体之间的民事权利和义务的争议；刑事诉讼所审理的是刑事案件，其要解决的是涉嫌犯罪的人是否确实犯罪、犯什么罪以及应处何种刑罚问题，结果是宣告被告无罪或有罪而处以一定的刑罚，因此审理刑事案件的目的是查明犯罪事实，正确适用法律，以惩罚犯罪，保护人民，保障国家安全和社会公共安全，维护社会主义社会秩序；行政诉讼所审理的是行政案件，法院审理行政案件