

行政诉讼办案指南

凡 例

一、凡属于国家法律的，均简称为《某某法》。例如《中华人民共和国行政诉讼法》简称为《行政诉讼法》《中华人民共和国行政复议法》简称为《行政复议法》

二、凡属于法规及法规以下规范性文件的均简称为《某某法规》。例如，《中华人民共和国政府信息公开条例》简称为《政府信息公开条例》

三、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》简称《行诉法解释》

四、最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》简称为《行政诉讼证据规定》

五、最高人民法院《关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》简称为《座谈会纪要》

六、最高人民法院《关于行政诉讼撤诉若干问题的规定》简称为《撤诉规定》

七、最高人民法院《关于行政案件管辖若干问题的规定》简称为《管辖规定》

八、最高人民法院《关于行政案件案由的暂行规定》简称《行政案由规定》

九、最高人民法院《关于民事诉讼证据若干问题的规定》简称为《民事诉讼证据规定》

目 录

前 言

第一章 行政诉讼的原则

第二章 提高获得实体处理的机率

第三章 行政诉讼程序的启动与推进

第四章 证据的收集、提供与审查

第五章 法律的适用

第六章 被诉行政行为法律依据的审查

前 言

代理行政诉讼，维护当事人的合法权益，维护法律的正确实施，维护社会公平正义，达到代理的目的，履行《律师法》赋予律师“三个维护”的神圣职责，归根结底要解决四大关键问题。一是如何让代理的行政案件获得实体处理；二是如何启动和推进程序；三是如何收集提供和审查证据；四是如何适用法律。

要解决上述四大关键问题，既要借鉴法院检索类案的做法，又要遵循行政诉讼的特殊规律。

一、检索类案。代理律师在了解基本案情后，要把握此类案件的主要法律依据、审判机关对相关法条的理解、对此类案件通常的处理办法，要考虑好诉讼请求的设计，建议检索类案。检索类案一般的顺序是最高人民法院指导案例、《最高人民法院公报》案例、《人民法院案例选》案例以及《中国法院裁判文书网》案例。

二、遵循规律。相对于民事诉讼和刑事诉讼，行政诉讼表现出其独有的然而在其领域中又具有普遍规律性的东西。例如，行政诉讼的原则、提高获得实体处理的概率、启动推进行政诉讼程序、收集提供审查证据、法律的适用以及被诉行政行为法律依据的审查等等。

第一章 行政诉讼的原则

行政诉讼的原则包括合法性审查原则、诉权保障原则以及诚实信用等其他原则。

第一节 合法性审查原则

合法性审查原则是《行政诉讼法》最具特色的基本原则。行政诉讼的所有程序和基本制度就是围绕这个核心原则建立起来的。几乎所有的法治国家都确立了类似对行政行为进行合法性审查的原则。

人民法院在行政诉讼中的直接审查对象是被告行政行为。人民法院着重审查被告行为的合法性。法院对合理性问题原则上不予审查，在例外的情况下可以进行审查，而不是以合法性审查为唯一目的。

我国越来越多的法律，除了规定合法原则。还将比例原则或者合理性原则作为行政行为的法定标准。一些法律责任确立了比例原则和合理性原则，例如《行政强制法》第5条规定，行政强制的设定和实施应当适当。采用非强制手段可以达到行政管理的目的的，不得设定和实施行政强制。该法第16条规定了行政机关依法实施行政强制措施的轻处原则及行政机关履行行政管理职责，依照法律法规的规定实施行政强制措施。违法行为情节显著轻微或者没有明显社会危害的，可以不采取行政强制措施。行政机关不能为了达到执法目的而不择手段，这是现代行政的内在要求，也是我国法治政府建设的重要要求。例如，《国务院全面推进依法行政实施纲要的通知》除了规定合法行政的要求之外，还规定了合理行政的要求。

对合法性审查不仅包括审理阶段，更主要的是贯穿于行政诉讼的全过程。

第二节 诉权保障原则

一、人民法院独立审判原则

司法系统外部独立是审判独立的第一要义。独立审判的主体是

人民法院，即审判独立是指人民法院独立行使审判权，而不是法官或者法院内部审判组织的独立。法院系统内部独立是审判独立的第二要义。按照《宪法》和《人民法院组织法》的职权划分，上下级法院之间的关系是监督关系而非领导关系。各级法院对于最高人民法院的司法解释、决定以及上级法院决定应当执行，但是就具体案件的审判而言，各人民法院行政审判权又是独立的，各自对自己所做的审判结论负责。

二、起诉权保障原则

（一）人民法院应当保障公民、法人和其他组织的起诉权利

1. 延长了一般情况下的起诉期限
2. 明确规定，特殊情况下可以扣除起诉期限
3. 可以口头起诉，以方便当事人行使诉权
4. 法院应当履行指导和释明义务
5. 当事人有投诉权

（二）应当受理的行政案件依法受理

1. 强化受理程序约束
2. 裁定不予立案说明理由
3. 飞跃起诉
4. 适度扩大行政诉讼受案范围
5. 明确对规范性文件可以附带进行审查

三、禁止干预、阻碍受理原则

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。

四、行政机关负责人出庭应诉原则

（一）原则规定

国务院《关于加强和改进行政应诉工作的意见》以及《最高人民法院关于行政诉讼应诉若干问题的通知》明确，对外及重大公共利益、社会高度关注或者可能引发群体性的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。

（二）具体范围

1. 涉及人民群众生产生活和社会稳定的群体性行政诉讼、共同诉讼、集团诉讼案件

2. 社会影响重大、复杂的行政诉讼案件

3. 年内反复发生的同类案件

4. 涉案标的金额巨大的行政诉讼案件

5. 涉及致使公民死亡或者全部丧失劳动能力而引发的行政赔偿案件

6. 因撤销行政许可、责令停产停业或者致使公民丧失主要生活来源而引发的案件

7. 农村集体土地或者国有土地上房屋征收补偿案件

8. 对本单位行政执法活动将产生影响的行政诉讼案件

9. 一审行政机关败诉，二审开庭审理的案件

10. 上级机关要求行政机关负责人出庭的案件

11. 行政机关负责人认为需要出庭的诉讼案件

此外，还有法律平等原则、直接言词原则、辩论原则以及原告可以处分权利原则。

第三节 诚实信用等其它原则

一、诚实信用原则

2018年，中共中央印发《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》。2021年中央宣传部、中央政法委、全国人大常委会办公厅、司法部印发《关于建立社会主义核心价值观入法入规协调机制的意见（试行）》。同年，最高人民法院印发《关于深入推进社会主义核心价值观融入裁判文书释法说理的指导意见》，大力弘扬社会主义核心价值观，诚实信用原则是公民个人层面的价值准则。

二、禁止不利变更原则

禁止不利变更原则是指第二审法院不得变更第一审判决而导致对当事人更加不利。

三、吸收原则

吸收原则虽为《刑法》中的原则，在行政诉讼中予以明确十分必要。行政诉讼中的吸收原则有两层含义：首先，存在多机关多部门实施一系列过程行为的征地拆迁等行政行为中，结果行为吸收过程行为；其次，刑事责任内容与行政责任具有相同的法律效果时，先行承担的刑事责任吸收行政责任。

四、禁止重复起诉原则

在司法实践中，重复提起行政诉讼的案例很多。在理论上，公民对行政机关的每一个行政行为都有诉权。根据《行政诉讼法》第101条规定，民事诉讼中的禁止重复起诉原则应当在行政诉讼中予以明确。行政相对人因违法行政行为造成的损失，已经获得国家赔偿，对该行政行为可能不再具有诉的利益。

第二章 提高获得实体处理的概率

第一节 判断是否是行政行为

一、行政行为

行政机关作出的行为，有的是行政行为，有的不属于行政行为。不属于行政行为的事实行为，不纳入行政诉讼受案范围。

行政行为是行政主体为了处理行政事务依法采取的对外发生法律效力处分行为。行政行为包含主体要素、公法要素、处分要素、效果要素等4个要素。

（一）主体要素。主体要素即行政行为的主体，必须是行政机关、法律法规授权组织。主体要素是从功能意义上讲的。如果不是功能意义上的行政机关作出的行为，例如，各级党委、人大、政协作出的行为，则不属于行政行为。如果是非行政机关作出的行为，

只要其属于功能意义上的行政机关应当认定为行政行为。例如，基层群众性自治组织、行业协会、行政性公司、行政公产管理机关以及事业单位等在法律法规授权的情况下可以作出行政行为，具有可诉性。

（二）公法要素。公法要素即行政行为必须依据行政法等公法来实施，行政行为主要是行政机关适用行政法律规范的行为。因此，公法要素排除了民事行为、国家行为（也就是统治行为）以及国际法行为。

（三）处分要素。处分要素是指行政机关就特定的行政事项单方面作出的确认或者创设权利义务的行为。因此，处分要素排除了观念通知行为，即行政机关的单纯答复行为；单纯执行行为，即根据行政处理决定的实施行为；重复处理行为，如对已经生效行政行为的重述等；准备性行为，即作出行政行为之前收集证据、报送材料等行为。

（四）效果要素。效果要素是指行政行为必须适应发生特定公法意义上的法律效果为目的的行为。效果要素排除了事实行为。

二、事实行为

事实行为是指行政机关实施的没有处分内容和法律约束力的行为。行政机关在作出此类行为时，并无发生法律效果的意图。在某种意义上，事实行为主要功能是作为行政行为的准备过程、执行过程而存在。

事实行为主要包括四类。

（一）行政事务性行为。例如，行政机关工作人员驾驶公务用车、案卷管理、请示、汇报、清除道路路障、道路规划等。

（二）执行性行为。例如，根据行政处罚决定采取的强制措施、税务机关关于催收税款的通知、行政机关根据法院的协作执行通知书采取的执行行为。形式上属于执行性的事实行为，但实质上属于

行政行为的情形,《行诉法解释》第1条实际上将行政诉讼受案范围从行政行为扩大到事实行为。

(三) 观念通知。例如,没有法律约束力的答复和通知。

(四) 磋商行为。例如,行政机关与行政相对人之间签订行政合同过程中的磋商活动。

三、内部行为

行政机关对属于自己的组织、人员的人事或者财务管理的行为不属于行政行为。根据《行诉法解释》的规定,《行政诉讼法》规定的行政机关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到该行政机关公务员权利义务的决定。并非所有的内部行为都不属于人民法院的受案范围。如果行政机关的内部行为影响到了公民在《宪法》上的基本权利,该行为具有可诉性。

第二节 判断行政行为是否可诉

行政机关的行为是否可诉与行政案件的受案范围是一个问题的两个方面。行政行为是否可诉的提法是从行政相对人的角度说的,从裁判者的角度来讲则是法院受案范围的问题。

总的来说,可诉的行政行为有两种。

一是违法的行政行为。并不是所有的违法行政行为都具有可诉性。行政行为给当事人的利益产生一定的影响,才可以提起诉讼。

《行政诉讼法》第2条确立了合法权益的标准,即公民、法人或者其他组织认为行政机关和其工作人员的行政行为侵犯其合法权益,有权依照法律提起行政诉讼。这种权利和利益并非抽象的,而是必须符合法律规定。符合法律规定并不意味着必须有法律的明确规定。这里的合法权益应当理解为适宜或者值得司法保护的利益。如果利益不适用于司法保护或者不值得司法保护,则不属于上述合法权益。

二是明显不适当的行政行为,即滥用职权与行政处罚显失公正。除这两种情况的不适当的行政行为外,其他不适当的行政行为不具

有可诉性。

行政行为是否可诉，判断的依据分为法律依据的和政策依据两种。法律依据是指《行政诉讼法》第42条、《行政诉讼法》第13条以及《行诉法解释》第1条。政策依据是指以最高法有关案例的裁判观点为核心的司法政策。《行政诉讼法》第12条第2款规定，“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。”这说明，《行政诉讼法》授权人民法院受理法律、法律规定可以提起诉讼的其他非人身权、财产权的行政案件。

一、法律依据

《行政诉讼法》第42条规定，“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 13 条规定，“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。”

《行诉法解释》第 1 条规定，“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2条规定，《行政诉讼法》第13条第1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13条第2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13条第3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13条第4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、政策依据

（一）监督行为原则上不可诉。根据最高人民法院第三巡回法庭的意见：

1. 上级行政机关对下级行政机关、本级人民政府对所属工作部门的内部监督行为，一般不属于行政诉讼受案范围。

2. 人民政府不履行层级监督职责的行为，一般不属于行政诉讼受案范围。行政机关基于上下级监督关系而形成的内部监督管理行

为，一般不属于行政诉讼受案范围。

3. 行政机关内部监督行为依职权外化，对相对人权利义务造成影响的，属于行政复议受理和行政诉讼受案范围。

（二）行政机关根据法院执行裁定作出的、未设定相对人新的权利义务的通知行为，不属于行政诉讼受案范围。

（三）行政机关作出的会议纪要不直接设定当事人权利义务、不直接对外发生法律效力的，通常不属于行政诉讼受案范围。

（四）上下级行政机关之间作出的请示、批复等内部行政行为，通常不产生外部法律效力，不属于行政诉讼受案范围。

（五）不属于人民法院行政诉讼主管工作的范围

1. 行政机构撤并、内部人员分流、人事档案交接等事项；
2. 历史遗留的落实政策性质的房地产纠纷。

（六）信 访 处 理 活 动

1. 行政相对人针对信访答复意见提起的不履行职责等诉讼请求，不 属 于 行 政 诉 讼 受 案 范 围 ；
2. 行政机关针对信访事项作出的复查、复核意见等行为，不属于行政诉讼受案范围。

（七）行政机关自主或者依其他机关请求，就其职权范围内特定事项作出的具有独立意思表示的行政确认行为，属于可诉的行政行为；但是行政机关的行为仅系对已存在文件的摘录或事实行为的客观描述，未设定行政相对人新的权利义务的除外。

（八）行 政 协 议

1. 行政机关签订的招商引资协议，可以认为属于行政协议；
2. 行政协议诉讼的受案范围，不限于《行政诉讼法》第 12 条第 1 款第 11 项规定的四种情形。

（九）公安消防机构作出的火灾原因重新认定决定，属于行政诉讼受案范围。

（十）在行政复议前置的情况下，人民法院对公民、法人或者其他组织起诉复议机关不予受理决定的，人民法院应当予以受理。不予受理决定属于可诉的行政行为。

（十一）土地行政主管部门通过拍卖出让国有建设用地使用权与竞得人签署成交确认书的行为，当事人不服提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理。

（十二）行政允诺行为属于可诉行政行为。

（十三）行政相对人不服行政机关的裁决行为（包含对民事争议所作的裁决）属于可诉行政行为。

（十四）证明行为。公证行为不可诉。出具介绍信的行为如果是对现实法律关系的证明，并未设定新的行政法律关系，不具有可诉性。但如果对行政相对人的权利义务产生实际影响的，属于可诉的行政行为。

（十五）受理行为。一般情况下，受理行为是不可诉的，如果受理行为在下列情形下可以成为可诉的：

1. 否定性的受理行为成为阻碍行政相对人权益实现的主要因素；
2. 否定性的受理行为直接导致今后行政行为无法作出；
3. 行政受理行为可能导致行政相对人无法在法定的或者合理期限享有权利或减少免除义务；
4. 行政相对人对于行政机关的管辖权提出异议；
5. 行政相对人认为行政机关的受理行为可能导致其权益受到实际影响的其他行为。

（十六）登记行为。行政机关在经过审查之后，针对行政相对人的权利义务关系作出设立、变更、终止特定权利义务的意思表示属于可诉的行政行为，例如婚姻登记行为。如果行政机关不履行登记职责可能导致行政相对人无法从事特定的民事活动，或者无法获得应得的公示效力。也就是说，如果行政机关作出了否定性的登记

行为，即不予登记、拖延登记、变更、撤销、废止登记等属于可诉的行政行为。

（十七）答 复 或 者 通 知 行 为

1. 如果行政机关具有作出答复或者通知的义务，且该答复或者通知行为对行政法律关系的产生变更或者消灭产生影响的，应当属于可 诉 的 准 行 政 决 定 ；

2. 如果行政机关没有作出答复或通知的法定义务，且该答复或者通知，对行政法律关系的产生、变更或者消灭未产生影响的，这属于以观念表示作出的事实行为，不属于可诉的行为；

3. 如果答复或通知行为构成行政行为的中间性程序，一般不属于可诉的行为；

4. 答复或者通知行为构成行政行为的要件时不具有独立性，不具有可诉性。

（十八）确认行为

1. 公安机关作出的交通事故责任认定具有可诉性；

2. 医疗事故技术鉴定不具有可诉性；卫生行政机关作出的医疗事故处理决定具有可诉性；对于当事人之间的医疗事故发生争议，要求行政机关处理，行政机关不作相应行为的，属于可诉的行政行为；

3. 技术监督机关定期将抽检产品的鉴定结论、消防管理部门就火灾原因和火灾事故责任认定，具有可诉性；

4. 刑事案件中，地质矿产主管部门作出的鉴定结论，不具有可诉性。

三、行政诉讼受案范围与行政复议的区别

从列举事项来看，《行政复议法》的受案范围要广于行政诉讼。例如，《行政复议法》明确规定对于涉及受教育权、行政机关变更或者废止农业承包合同等应当受理。这些规定在《行政诉讼法》中没

有相应的体现。

《行政诉讼法》修改之后，两者受案范围出现趋同倾向。行政复议绝大多数的受案范围也进入了行政诉讼受案范围，但在特定领域行政诉讼列举的范围要广于行政复议。例如，《行政诉讼法》规定的行政协议、行政机关滥用行政权力排除或者限制竞争等。

第三节 判断行政行为的数量

确定案由。《案由规定》已于2020年12月7日由最高人民法院审判委员会第1820次会议讨论通过，自2021年1月1日起施行，《最高人民法院关于规范行政案件案由的通知》同时废止。《案由规定》指出，“行政案件案由是行政案件名称的核心组成部分，起到明确被诉对象、区分案件性质、提示法律适用、引导当事人正确行使诉讼权利等作用。”因此，案由能正确反映被诉行政行为的种类和该行政行为的特性，能具体反映被诉行政行为基本内容和行政管理的范围。在起诉之前，应当检索行政案由规定，寻找与行政相对人的诉求的性质，最相类似的行政案件的案由。

确定“一案一诉”还是“一案多诉”。“一案一诉”是人民法院受理行政案件的基本原则，对于当事人的诉讼请求，涉及多个不同行政被诉主体和行政行为，人民法院进行充分释明及指导，如经过充分说明，当事人仍拒绝明确其诉讼请求的，则裁定不予受理或者驳回起诉。

当事人可以就数个相互关联的行政行为同时提起诉讼，人民法院可以合并为一个案件进行受理和裁判，但对于没有关联性的不同诉讼，即便当事人相同，亦应分开审理。例如，公安机关因当事人非法上访和非法驾驶机动车作出两份行政处罚决定书，是两个互不关联的行政行为，当事人一并提起诉讼，法院可以认定不符合起诉的条件。

《行诉法解释》第57条规定：“法律、法规未规定行政复议为

提起行政诉讼必经程序，公民、法人或者其他组织既提起诉讼又申请行政复议的，由先立案的机关管辖；同时立案的，由公民、法人或者其他组织选择。公民、法人或者其他组织已经申请行政复议，在法定复议期间内又向人民法院提起诉讼的，人民法院裁定不予立案。”因此，当事人对公安机关作出的行政处罚决定已经申请行政复议，在法定复议期间内，又向人民法院起诉要求撤销该处罚决定，不符合司法解释的规定。

第四节 原告、被告与第三人的确定

一、原告的确定

（一）是否有法律上的利害关系

原告资格的本质特征是“法律上的利害关系”。“法律上的利害关系”不仅包括法定权利，也包括合法权益，不仅包括了既得利益，也包括了必定到来的期待利益。与行政行为具有法律上利害关系，是指对行政相对人权利义务产生实际影响，这种实际影响包括积极也影响和消极地影响两种情况。如果行政机关的行为无论是行政行为还是事实行为，如果对行政相对人的合法权益造成了不利影响，原告资格就已经具备。

要注意适用关于原告资格的总体规定，也就是对于行政行为有法律利害关系人的当事人的诉权的概括规定。《行政诉讼法》第25条规定，“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。”

《行诉法解释》第12条规定，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”：

1. 被诉的行政行为涉及其相邻权或者公平竞争权的；
2. 在行政复议等行政程序中被追加为第三人的；
3. 要求行政机关依法追究加害人法律责任的；
4. 撤销或者变更行政行为涉及其合法权益的；

5. 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做出处理的；

6. 其他与行政行为有利害关系的情形。

第 13 条规定，“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。”

（二）具体诉讼类型下的原告资格的确定

1. 形成诉讼中原告资格的确定

- （1）审查可诉性行政行为是否存在；
- （2）审查是否属于行政行为针对的行政相对人；
- （3）审查权利是否属于自己的受保护的权益；
- （4）审查权利是否可能受到损害。

2. 课以义务诉讼中原告资格的确定

- （1）审查起诉人的主张不能明显而明确的排除；
- （2）审查起诉人的主张是否是在法律上或者值得司法保护的权益；
- （3）审查权利侵害是否具有可能性。

3. 给付诉讼中原告资格的确定

- （1）起诉人针对的主要是事实行为；
- （2）起诉人专属于原告的利益可能受到侵害。

4. 确认诉讼中原告资格的确定

- （1）起诉人针对的行政行为是否违法、行政行为是否需要确认、法律关系是否存在；
- （2）是否是专属于原告的确认利益。

二、被告的确定

作出行政行为的行政机关为被告是一个综合性的基本性的确定

原则。

确定适格的被告需要考虑的基本问题是：以谁为被告更有利于行政争议的解决；更有利于监督行政机关依法行使行政职权；更有利于体现对原告的权益保护；更有利于法院公正合理的审理行政案件。

确定行政诉讼被告应当考虑以下三个方面的条件。第一，行政诉讼被告原则上应当是行政主体，除非有合法有效的规范的授权。第二，行政诉讼被告原则上应当是实施被诉行政行为或者不作为的，或者与原告发生行政法律关系的具有一定行政职权的机关、机构或者组织，除非有合法有效的法律规范另有规定。第三，行政诉讼被告原则上应当是能够独立承担法律责任和诉讼后果的机关、机构或者组织，除非合法有效的法律规范另有规定。

（一）作出行政行为的行政机关、被法律法规授权的组织是被告

1. 作出行政行为的行政机关为被告，作出的含义不仅包括作为行为，还包括不作为行为。

（1）行政机关包括原行政机关，还包括行政复议机关。

（2）行政行为的真正行为者为被告。

2. 被法律、法规、规章授权的组织为被告。

（1）组织不仅包括企业、事业单位，还包括行政机关、行政机构（派出机构、内设机构），但不包括个人。

（2）规章包括部委规章和地方规章。

（3）要审查规章的授权是否合法，该组织是否具有合法的执法主体资格，只有在规章的授权和更高层级的法律法规没有抵触，而且该授权是必要的情况下，才应当承认受权组织的执法主体资格。审查是否超过法定授权范围，对是否超越法律、法规或者规章的授权进行审查。

（二）经过复议的行政诉讼被告的确定

1. 一般情况

根据《行政诉讼法》第 26 条规定，归纳如下。

（1）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。

（2）复议机关改变原行政行为的，复议机关是被告。

（3）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。

2. 特殊情况

（1）维持原行政行为时被告的确定。复议机关驳回复议申请或者复议请求（实体性驳回）时，行政机关和复议机关是被告。以复议申请不符合受理条件为由驳回复议申请或者复议请求（程序性驳回）时，复议机关是被告。

（2）行政复议机关逾期不作出复议决定时被告的确定。如果当事人通过起诉行政复议机关不作为意在通过行政复议的救济程序解决行政争议，应当以行政复议机关为被告；如果当事人意在解决行政纠纷本身，应当以原行政机关为被告；如果难以选择的话，从实质解决纠纷角度考虑，应当以原行政机关为被告。

（3）改变原行政行为时被告的确定。改变原行政行为所适用的规范依据，对定性不产生影响的，复议机关不是被告；对定性产生影响的，复议机关是被告。

（4）复议机关在行政诉讼过程中改变复议决定时被告的确定。行政复议机关在对行政案件宣告判决或者裁定前，改变其作出的行政复议决定时，即把维持原行政机关的复议决定改变为变更或者撤销时，复议机关是被告。

（三）共同被告的确定

1. 一般情况

《行政诉讼法》规定，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。

2. 特殊情况

（1）共同不作为的共同被告的确定。两个以上行政机关的推诿，不属于受理、不予答复等不作为，不作为共同被告处理，应当按照当事人的不同的诉讼请求分别起诉。

（2）上下级行政机关被告的确定。第一，两个行政机关是上下级关系。遵循对外标准和盖章标准，对外发生法律效力的文书上盖章的行政机关为被告，共同盖章的行政机关是共同被告。第二，下级行政机关事先请示上级行政机关。如果下级行政机关的请示属于法定的强制的必经程序，且上级行政机关署名，则应当为共同被告；如果下级行政机关的请示属于任意性的行政程序，上级行政机关既未下达正式文书，也没有在行政法律文书上署名，则只能以下级行政机关作为被告。没有上下级关系之间的行政机关的批准行为成立合作行政关系，也应当以对外发生法律效力的文书上署名的机关为被告。第三，按照上级行政机关要求作出行政行为。在审查判断时应当考查下级行政机关是否被动地接受上级行政机关的交办命令、交办指令。下级行政机关被动接受上级行政机关的指令而作出行政行为应当遵循实际约束力标准，即如果上级行政机关的指令也构成一个有约束力的行政行为，下级行政机关据此作出行政行为，则上下级行政机关是共同被告；如果上级行政机关的指令仅仅是一个行政指导行为，对下级行政机关没有实际的约束力，则被诉行政行为仍然是下级行政机关的行为，应当列下级行政机关为被告。第四，上级行政机关交下级行政机关转办的行政行为，以下级行政机关为被告。强拆行为以作出强制拆除决定的行政机关为被告；没有强制拆除决定书的，以具体实施强制拆除行为的职能部门为被告。即政

府及其相关职能部门、街道办事处等组织实施强制拆除的行政主体都是适格被告。在强制拆除类行政案件中，司法实践还存在有条件的以自认强拆主体为适格被告的情形。

（3）非行政机关的组织作为共同被告的情形。第一，单一被告的情形。《行诉法解释》第20条规定，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26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，行政机关组建临时机构的情形。应当考察临时机构能否独立承担法律责任。如果临时机构属于若干行政机关临时派员组织的，应当以这些行政机关作为共同被告；如果临时机构属于能独立承担法律责任的组织，应当以该临时机构作为被告；如果临时机构没有取得法定的行政主体资格，无论该临时机构盖何种章，一概以组建该临时机构的行政机关为被告。第三，行政机关和企业等非行政机关联合执法的情形。应当以作出决定的行政机关作为被告，不能以非行政机关的社会团体为被告。如果侵犯公民、法人和其他组织的合法权益，有可能需要承担赔偿责任的，非行政机关可作为第三人参加诉讼。第四，行政机关和党委联合执法的情形。行政机关和党委共同作出行政行为的，应当以行政机关作为被告。

（4）复议机关作共同被告。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。经复议的案件，既可以由基层人民法院管辖，也可以由中级人民法

院管辖。行政复议机关改变原行政行为的行政复议决定，应当以行政复议机关为被告。认为没有履行相应法定职责申请行政复议，行政复议机关受理后发现该行政机关没有相应法定职责，或者在受理前已经履行法定职责，行政复议机关驳回行政复议申请，应当以作出原行政行为的行政机关和复议机关为共同被告。

（四）行政委托情形下被告的确定

1. 行政授权和行政委托

区分行政委托与行政授权最为关键的区别是是否有法律法规授权。如果有法律法规规章授权，属于行政授权，作出行政行为者是被告。否则属于行政委托，委托人为被告。被委托组织超出委托事项的范围，由委托的行政机关作为被告，被委托的组织作为第三人参加诉讼。

如果法律明确规定，只有法律法规授权才可以作为被授权组织，那么，只有法律法规授权的组织才能作为行政诉讼被告，规章授权的组织不能作为被告，应当视为行政委托，由委托的行政机关作为被告。

《行政诉讼法》第26条第5款规定，由行政机关委托的组织所做的行政行为，委托的行政机关是被告。判断行政委托是否成立。第一，管理公共事务职能要素。委托人必须是有管理公共事务职能的组织。第二，物资技能要素。受委托人必须具备相应的技术鉴定、技术检验的能力。第三，人员要素。委托人必须具有熟悉有关法律法规规章和行政事务的工作人员。

2. 公务协作关系（事项委托、执行委托）中的行政诉讼被告

当事人如果对于请求方的行政行为不服，应当以请求方行政机关为被告。被请求方的执行行为的性质取决于其是否超越请求方行政机关的公务协作范围。如果被请求方完全按照请求方行政机关的要求作出执行行为，则此执行行为属于实质意义上的事实行为，行

政诉被告为请求方行政机关。如果被请求方行政机关的执行行为超出请求方行政机关要求协助执行的范围，则在超出范围内，以被请求行政机关作为被告。即请求方行政机关就其请求另一行政机关为公务协作行为以合法性承担责任。被请求方行政机关就其公务协作的执行行为负法律责任。

（五）行政诉讼被告资格的承继

1. 行政机关合并时的被告

两个以上的行政机关合并，并且成立新的行政机关，属于新设合并。两个以上的行政机关合并，并未成立新的行政机关，而是保留一个或数个行政机关，属于吸收合并。

不管是新设合并还是吸收合并，如果新的行政机关继续行使原行政机关的行政职权，新成立的行政机关作为行政诉讼被告。如果新的行政机关没有继续行使原行政机关的行政职权，新成立的行政机关不作为行政诉讼被告。如果行使原行政机关职权的是其他行政机关，则由其他行政机关作为行政诉讼被告。如果没有行政机关行使原行政机关的职权，则不存在着继续行使行政职权的行政机关，应当以原行政机关所属人民政府或者上一级行政机关为被告。

如果被撤销或者合并的机关是复议机关，则被告根据以下办法确定：如果复议决定维持原行政行为的，则应当由原行政机关作为被告。如果复议决定撤销或变更原行政行为的，应由继续行使职权的行政机关作为被告。没有继续行使职权的行政机关，由决定撤销或者上级行政机关指定的行政机关作为被告。

2. 行政机关分立时的被告

原行政机关分立为两个以上的行政机关，分立后的行政机关仍然保留原行政机关的名称，是为吸收分立。原行政机关分立为两个以上的行政机关，原行政机关不再保留，是为新设分立。

在吸收式分立的情况下，保留原行政机关名称的行政机关，属

于继续行使职权的行政机关，应当为行政诉讼被告。在新设分立的情况下，原行政机关的职权被分解，如果原行政机关的权力包括分解后的若干行政机关的职权，则若干行政机关应当为共同被告。如果原行政机关的权力只是由其中一个行政机关继承着，则此行政机关为行政诉讼被告。

（六）几种特殊情况被告的确定

1. 临时机构作为被告

能独立承担法律责任的临时机构可以作为被告。经济开发区管理机构是适格的被告。

2. 军事机关作为被告

军事机关如果是行政机关，属于法律法规授权的组织，可以作为行政诉讼被告。

3. 公路路政管理机构不能作为被告

公路养护总段（分段）根据委托授权只能是以委托单位名义行为，不具备行政主体资格。只要法条规定某行政机关可以授权另一行政机关或行政机构的，通常认定为委托。《行政诉讼法》上的授权主体，是立法机关而非行使行政职权的行政机关。

4. 代征代缴人不能成为行政诉讼的适格被告，应以税务机关作为被告

代征代缴是一种义务而非行政权力。实质意义上的行政行为，必须通过税务机关才能进行。根据《税收征收管理法》第30条，税务机关必须给代征代缴人支付相应的报酬。代征代缴义务人履行义务并非基于税务机关的委托，而是基于法律规定的法律义务，所以，代征代缴不是典型的委托，也不是直接委托。

5. 村委会能否成为行政诉讼被告

根据《村民委员会组织法》第19条规定，村委会下列行政管理行为侵犯村民合法权益可以成为行政诉讼的被告：乡统筹、村提留

等有关费用的收缴；村集体经济项目的立项、承包、产业结构调整；村公益事业的经费筹集和建设承包；村集体经济收益的管理和使用；村民的土地承包经营；宅基地的使用；优抚、救灾救济、扶贫、助残等款物的发放；计划生育工作；水电费及其他有偿服务费的收缴；村民户籍关系的变更；由村委会作出的侵害村民合法权益的其他行政管理行为。

6. 地方国有资产监督管理委员会具备行政诉讼被告资格

国有资产管理监督机构是依照行政法规授权代表国家行使企业国有资产所有权界定职责的行政机关。2009年，最高人民法院行政诉讼庭作出的《关于地方国有资产监督管理委员会是否可以作为行政诉讼被告问题的答复》（[2009]行他字第14号）明确，地方国有资产监督管理委员会作出产权界定行为的，可为行政诉讼被告。

7. 因司法政策确定不可诉的其他情形

比如市、县政府组织开展集体土地首次登记的行为不可诉等。

三、第三人的确定

（一）判断是否具有法律上的利害关系

1. 观察被诉行政行为是否已经侵犯了公民、法人或者其他组织的合法权益；

2. 观察被诉行政行为是否对其合法权益造成了不利影响。

（二）第三人的两种情形

1. 同被诉行政行为有利害关系（权利丧失、减少或义务科与、增加），但没有提起诉讼的公民、法人或者其他组织；

2. 同案件处理结果有利害关系。通知同案件处理结果有利害关系的第三人参与诉讼，实际上是将一个已经开始的诉讼和一个今后可能发生的潜在的诉讼合并审理，从而达到防患于未然、简化诉讼、方便当事人诉讼、化解纠纷的目的。

（1）被诉行政行为，虽然没有使特定公民、法人或者其他组织

丧失权利，也没有给其增加义务，但由于其是行政程序中的当事人，是行政机关所处理的事项的利害关系人。如果被诉行政行为的效力或者内容发生变化，或者特定机关对该事项进行重新处理，这可能与公民、法人或者其他组织的权利义务有利害关系。这种利害关系可能是享受一定的权利，也可能是丧失一定的权利；可能是减少一定的义务，也可能是增加一定的义务；可能是承担一定的法律责任，也可能是减免一定的法律责任。

（2）被诉行政行为对现存权利义务关系制造了冲突和矛盾。被诉行政行为虽然没有直接涉及有关公民、法人或者其他组织的权利或者义务，但是在事实上与该公民、法人或者其他组织现存的权利义务关系或者职权职责关系发生内在的冲突或者矛盾。被诉行政行为是否有效，将关系到该公民、法人或者其他组织现成的权利义务关系或者职权职务关系是否发生变化。

（3）被诉行政行为认定的事实造成不利后果。被诉行政行为虽然没有直接涉及有关公民、法人或者其他组织的权利义务，但是行政行为所认定的事实或者人民法院在审查被诉行政行为所认定的事实，作为一种法律事实，在正常的法治状态下，势必引起对该公民、法人或者其他组织不利的法律后果，则该公民、法人或者其他组织也应被视为与被诉行政行为有法律上利害关系的人。

第五节 判断是否超过法定的起诉期限

一、判断起诉是否已超过法定起诉期限

（一）一般起诉期限 6 个月。《行政诉讼法》第 46 条第 1 款规定：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。

（二）不履行法定职责的起诉期限亦为 6 个月，不是 2 个月。《行政诉讼法》第 47 条规定，“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。”

《行诉法解释》第 66 条规定，公民、法人或者其他组织依照《行政诉讼法》第四十七条第一款的规定，对行政机关不履行法定职责提起诉讼的，应当在行政机关履行法定职责期限届满之日起六个月内提出。

（三）特殊起诉期限。《行政诉讼法》第 46 条第 1 款规定：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。例如，《邮政法》《统计法》《环境保护法》中规定的起诉期限为 15 日。

（四）最长起诉期限 5 年和 20 年。《行政诉讼法》第 46 条第 2 款规定：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。5 年和 20 年最长起诉期限，其适用前提是公民、法人或者其他组织不知道行政机关作出的行政行为内容。

（五）法定扣除和酌定延长起诉期限。《行政诉讼法》第 48 条规定，“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。”

（六）一并提出行政赔偿请求的期限。根据《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》第 23 条第 1 款，公民、法人

或者其他组织在提起行政诉讼的同时一并提出行政赔偿请求的，其起诉期限按照行政诉讼起诉期限的规定执行。

二、判断起算点

（一）知道或应当知道行政行为的内容和起诉期限的起算点是知道或者应当知道作出行政行为之日

《行政诉讼法》第46条第1款规定：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。

（二）不履行法定职责的起算点是行政机关履行法定职责期限届满之日

《行诉法解释》第66条规定，公民、法人或者其他组织依照《行政诉讼法》第四十七条第一款的规定，对行政机关不履行法定职责提起诉讼的，应当在行政机关履行法定职责期限届满之日起六个月内提出。

（三）知道或应当知道行政行为的内容但未告知起诉期限时起算点是知道或者应当知道起诉期限之日

《行诉法解释》第64条第1款规定：“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一年。”

（四）不知道且不应当知道行政行为起算点是自行政行为作出之日起5年或20年

《行政诉讼法》第46条第2款规定：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。

第六节 管辖

到哪个法院起诉。经湖南高院党组研究并报最高法院批复同意，

决定在全省全面开展一审行政案件集中管辖改革，并制定下发了《关于开展全省基层人民法院一审行政案件集中管辖工作的实施方案》。根据该实施方案，长沙市、衡阳市、怀化市基层人民法院一审行政案件分别由长沙、衡阳、怀化3个铁路运输法院集中管辖，其他市州根据地理位置、交通条件、案件数量、审判力量等因素，分别确定两个基层人民法院进行集中管辖。集中管辖时间自2019年5月1日起全面实施，长沙分河东、河西两大片区，采取5月1日和10月1日两批次开展集中管辖的方式。集中管辖实施后，非集中管辖法院对辖区一审行政案件不再行使管辖权，在集中管辖实施前已经开始审查或审理但未处理完毕的一审行政案件，继续处理完毕。

第七节 诉讼请求的设计

诉讼请求的设计可以参照《行诉法解释》明确行政诉讼的诉讼请求。

《行诉法解释》第68条规定，《行政诉讼法》第49条第3项规定的“有具体的诉讼请求”是指：

- （一）请求判决撤销或者变更行政行为；
- （二）请求判决行政机关履行特定法定职责或者给付义务；
- （三）请求判决确认行政行为违法；
- （四）请求判决确认行政行为无效；
- （五）请求判决行政机关予以赔偿或者补偿；
- （六）请求解决行政协议争议；
- （七）请求一并审查规章以下规范性文件；
- （八）请求一并解决相关民事争议；
- （九）其他诉讼请求。

当事人单独或者一并提起行政赔偿、补偿诉讼的，应当有具体的赔偿、补偿事项以及数额；请求一并审查规章以下规范性文件的，应当提供明确的文件名称或者审查对象；请求一并解决相关民事争

议的，应当有具体的民事诉讼请求。

代理相对人提起行政诉讼，确定诉讼请求是一项细致、复杂的工作，需要根据个案的具体情况具体研判。前述列举仅是倡导和概括性列举，在具体案件中，需要根据被诉行政行为的种类、性质以及转化情况审慎确定具体诉讼请求。

一、行政处罚、行政强制等行政执法行为

相对人不服行政机关送达的行政处罚、责令限期改正违法行为、行政强制等行政执法行为起诉的，诉讼请求可以结合执法文书的具体内容和结果在（一）（三）（四）（七）等项中确定。

二、行政协议

相对人对行政协议的签订、履行等有争议的，应当按照《行政诉讼法》第 101 条规定，参照《民事诉讼法》的相关规定确定请求继续履行、解除、撤销协议或者确认协议无效以及主张违约金、赔偿损失等诉讼请求。因国家政策变化导致行政协议变更或者解除时的诉讼请求确定，要根据个案情况审慎判断。不影响协议效力的，选择解除协议。

三、没有收到行政机关的相关侵益性文书

相对人对没有收到行政机关的相关侵益性文书，即发生物权等合法权益受损的，可以根据物权受损的程度以及有无恢复的可能等具体情况提出恢复原状或者赔偿损失的诉讼请求。涉权性会议纪要未经告知直接进入执行程序的，参照前述确定诉讼请求。

四、不主动履行其职责

相对人对行政机关不主动履行其职责的，可以直接起诉行政机关履行特定法定职责。政府研究处理相关特定事项的会议纪要议定的行政机关职责，经过送达或者告知的，会议纪要议定的职责转化为该行政机关的法定职责，可以提出请求履行会议纪要议定事项职责的请求。

五、征地拆迁、城中村改造

相对人对征地拆迁、城中村改造等一系列行政行为不服的，要按照过程性行政行为被结果性行政行为吸收的原则确定诉讼请求。

六、确认行政行为违法

《行政诉讼法》第70条的规定，行政行为程序轻微违法，但对于原告权利不产生实际影响的，人民法院判决确认违法，但不撤销行政行为。因此，确认行政行为违法的诉讼请求时，代理人要向相对人充分释明：

（一）人民法院判决确认行政行为违法，并不必然产生行政赔偿；

（二）人民法院判决确认行政行为违法，但不撤销被诉行政行为，被诉行政行为的效力仍予以保留。

第三章 行政诉讼程序的启动与推进

第一节 立案与管辖权异议

一、立案

（一）证据材料

在立案阶段，公民、法人或者其他组织应当提供如下三方面的证据材料：

1. 公民、法人或者其他组织身份或登记的证明；
2. 提供有关行政行为存在的证据材料以证明被诉行政行为客观存在；
3. 提供具备法律上的利害关系等证据材料以证明被诉行政行为和自已存在着关联性。

（二）不予登记立案

1. 所诉事项属于人民法院主管，但违法起诉或者不符合法律规定；

2. 所诉事项不属于人民法院主管；

3. 涉及危害国家主权和领土完整、危害国家安全、破坏国家统一和民族团结、破坏国家宗教政策，如对国家宗教、民族政策等基本制度的起诉；

4. 政治敏感类的案件，如针对国家领导人等政治人物的起诉、具有特殊政治目的的起诉；

5. 涉及国防、外交、意识形态等领域的起诉；

6. 涉及突发敏感类的案件，如涉及国家网络监管的行为；

7. 涉及国家政策调整或者历史遗留问题，如企业改制、军人安置、民办教师等由党委、政府统筹解决的事项。

二、管辖权及异议

（一）级别管辖

1. 基层人民法院的管辖

除了《行政诉讼法》规定的特殊情况外，一般行政案件都由基层人民法院管辖。

2. 中级人民法院的管辖

（1）被告为县级以上人民政府的案件，主要集中在土地、林地、矿产等所有权和使用权争议案件、征用土地以及安置补偿案件、城镇拆迁及安置补偿案件。

（2）法院不再判断基层人民法院是否适宜审理，也不再将以县级人民政府名义办理不动产物权登记的案件排除在中院管辖之外。

（3）县级以上人民政府经行政复议作出的维持决定，原则上视为县级以上人民政府所作的行政行为，一般应当以原行政行为机关所在地法院管辖为宜。

（4）海事法院审理第一审海事行政案件，海事法院所在地的高级人民法院审理海事行政上诉案件，由行政审判庭负责审理。

（5）下列第一审行政案件由北京知识产权法院管辖：国务院部

门作出的有关专利、商标、植物新品种、集成电路布图设计等知识产权的授权确权裁定或者决定的；不服国务院部门作出的有关专利、植物新品种、集成电路布图设计的强制许可决定以及强制许可使用费或者报酬的裁决的；不服国务院部门作出的涉及知识产权授权确权的其他行政行为的。

（二）地域管辖

1. 一般地域管辖

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。

2. 特殊地域管辖

（1）专属管辖。第一，不动产所有权、使用权而提起的诉讼，如因土地权属引起的诉讼。第二，因违章建筑的房屋和其他建筑物的拆除提起的诉讼。第三，因污染不动产，如污染鱼塘、水流等提起的诉讼。

（2）共同管辖。第一，经过复议的案件，由最初作出行政行为的行政机关所在地，或者由复议机关所在地人民法院管辖。第二，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。第三，因不动产提起的诉讼由不动产所在地人民法院管辖，如果不动产所在地跨连两个以上人民法院，这些人民法院对案件都有管辖权。

（三）管辖权异议的处理

1. 人民法院对管辖权异议进行审查以后，如果异议成立的，应当按照《行政诉讼法》第21条的规定裁定将案件移送有管辖权的人民法院管辖。如果认为管辖异议不成立的，裁定驳回当事人的管辖异议申请。申请管辖异议的当事人对驳回管辖异议的裁定不服，可以在法定期限内提出上诉。当事人在接到该最终裁定后，必须按上述裁定书指定的管辖人民法院参加诉讼，否则即视为自动撤诉或不

应诉。逾期不提出上诉和二审人民法院裁定驳回上诉维持原裁定的，原审人民法院应当继续本案的审理。当事人就原审人民法院有无管辖权问题提出再审的，不影响原审人民法院对案件的继续审理。

2. 对指定管辖裁定有异议的，不适用管辖异议的规定。

第二节 一审、二审、审判监督与执行

一、一审

（一）调解

1. 行政诉讼原则上不适用调解。《行政诉讼法》第60条规定，“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。”

2. 调解结案和调解工作有区别。《行政诉讼法》虽然明确规定了行政案件不适用调解，但是对人民法院做调解工作还是允许的。不适用调解的原则指的是人民法院审理行政案件时不着重调解，也不能以调解为结案方式，并不排斥人民法院可以在裁判之前对双方当事人就客观事实与行政机关的执法情况做思想工作，这种工作的结果是使原有错误的一方认识错误。如果是相对人认识错误就要有相对人主动撤诉，如果是被告认识错误，就可由被告主动撤销行政处理决定。

3. 有自由裁量权案件的调解。对于自由裁量权的监督，主要通过《行政诉讼法》规定的“滥用职权”“明显不当”等事由进行。在这种情况下，如果行政相对人对行政机关滥用职权或者明显不当等为由提起诉讼，且行政机关具有在一定幅度内作出行政行为的行政酌处权，即行政机关享有“裁量余地”或者享有“自由裁量权”的情形下，存在一定的调解余地。

（二）撤诉

1. 人民法院裁定不准许原告撤诉，如果原告仍拒不到庭的，可以比照《行政诉讼法》第 48 条的规定缺席判决。

2. 人民法院裁定准许原告撤诉，原告以同一事实和理由再起诉的，人民法院不予受理。

3. 被告行政机关在一审程序中改变其所做的行政行为，如果原告申请撤诉未获准许，或者原告不申请撤诉的，人民法院应继续审理被诉的原行政行为。

4. 被告在一审判决前同原告达成赔偿协议，原告申请撤诉的，人民法院应当依法予以审查并裁定是否准许。

5. 上诉人经合法传唤无正当理由拒不到庭，或者未经法庭许可中途退庭的，可以按撤诉处理。

6. 上诉人申请撤诉，人民法院裁定不予准许的，原告或上诉人经合法传唤无正当理由拒不到庭，或者未经法庭许可而中途退庭的，人民法院可以缺席判决。

二、二审

（一）上诉和上诉的受理

1. 一审人民法院作出判决和裁定后，当事人均提起上诉的，上诉各方均为上诉人。

2. 普通共同诉讼无论是共同原告还是共同被告，任何一人的上诉对其他当事人没有约束力。

3. 必要共同诉讼必须合并审理。如果上诉后当事人的诉讼请求或者请求目的呈现同一性（例如甲乙共同殴打丙，甲乙均提起撤销之诉或均提起变更诉讼），即所谓不可分请求，其中一个人上诉的亦视为其他共同诉讼人上诉；反之，如果当事人的诉讼请求未呈现同一性的（例如甲乙共同殴打丙，甲提起撤销诉讼，乙却提起变更诉讼），即所谓可分请求，适用普通共同诉讼的规则。

4. 在第二审程序中，作为当事人的法人或者其他组织分立的，

人民法院可以直接将分立后的法人或者其他组织列为共同诉讼人；合并的，将合并后的法人或者其他组织列为当事人。不必将案件发回原审人民法院重审。

5. 在上诉期间当事人因不可抗力事由或者其他正当事由耽误上诉期限的，在障碍消除的 10 日内可以申请顺延期限，是否准许由人民法院决定。对于必要共同诉讼的上诉期限，应当自最后收到判决书、裁定书的当事人收到判决书、裁定书之日起计算。

（二）上诉的审理

1. 二审法院应当对案件进行全面审查，不受上诉人提起上诉范围的限制。

2. 行政机关在二审程序中可以通过改变行政行为换得行政相对人谅解从而结案，法院越来越注重从解决行政纠纷的角度，保障上诉程序中当事人的诉讼权利。对于某些属于当事人可以处分的事项，在二审程序中应当尊重上诉人的意愿。但当事人即使处分了其他权利，也不能以危害行政行为合法性的方式实现。

3. 二审案件以开庭审理为原则，以书面审理为例外。书面审理应当满足两个条件：

（1）经过阅卷、调查和询问当事人；

（2）当事人没有提出新的事实、证据或者理由。例如，对于一审裁定不服的案件、上诉请求明显不能成立的案件、事实清楚但是法律适用错误以及违反法定程序可能影响案件正确判决，需要发回重审的案件等。

4. 无论是第一审、第二审还是再审期间，如果被告改变被诉行政行为，原告同意并申请撤诉，只要符合条件，人民法院均应准许。在行政机关改变行政行为后，上诉人撤诉的情形下，允许撤回上诉的裁定中载明的行政机关改变行政行为的主要内容和履行情况，上诉人基于此撤回上诉，实际上是一种变通的和解协议。

5. 如果出现被告在一审程序中不依法提供相关证据材料，原审人民法院判决撤销，该被告在上诉时提交了全部的证据材料，二审法院应当维持原审的判决。

6. 《行政诉讼法》对发回重审的情形作了限制，只有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，第二审法院才能裁定撤销原判决，发回原审人民法院重审。其他严重违反法定程序的情形，包括对于审理本案的审判人员、书记员应当回避而未回避的、依法应当开庭审理而未经开庭即作出判决的、对于本案有关的诉讼请求未予裁判等，第二审法院亦可以裁定撤销原判决，发回原审人民法院重审。

三、审判监督

1. 审判监督程序与再审程序是一个问题的两个方面。前者主要是从监督人民法院生效裁判或者其他法律文书的角度而言，再审程序则是从包括人民法院在内的诉讼主体参与诉讼的角度而言。

2. 一般来说，只有涉及社会公共利益以及他人重大的合法权益的行政案件，人民检察院才有发起再审程序的权力。

3. 再审程序的诉讼标的只有一个，即当事人之间的权利义务关系。

4. 不予受理的抗诉案件：

（1）同一检察院提出过抗诉的案件和最高人民法院司法解释中明确不使用抗诉程序处理的案件；

（2）人民检察院对人民法院就诉讼费负担的裁定提出抗诉；

（3）对于人民法院已经裁定再审的案件，人民检察院提出抗诉；

（4）人民检察院对于涉及解除婚姻关系或者其他人身关系的判决提出抗诉；

（5）对于未决案件中的先予执行裁定提出抗诉；

（6）人民检察院对执行程序中的裁定提出抗诉；

(7) 人民检察院对人民法院再审裁定终结诉讼的案件;

(8) 人民检察院对于中止诉讼的裁定提出抗诉;

(9) 人民检察院对于诉前保全裁定提出抗诉;

(10) 上级人民检察院对下级人民法院已经发生法律效力的民事、经济、刑事案件提出抗诉的,无论是同级人民法院再审,还是指令下级人民法院再审,作出维持原裁判的判决裁定后,原提出抗诉的人民检察院再次提出抗诉的。但原提出抗诉的人民检察院的上级人民检察院提出抗诉的,人民法院应当受理。

5. 申诉与申请再审有区别。申诉是一种反映意见提供线索的权利,当事人提出的申诉并不直接引起再审程序。只是要求原审或者上级人民法院对生效裁判进行复查,实际上它只给法院对已经生效的裁判进行审查提供线索。一是两者的定位不同。当事人申请再审是一项诉讼权利,必须依照法定的程序进行。申诉是当事人依照《宪法》享有的民主权利在行政诉讼中的体现。二是当事人申请再审的时间有一定的限制,当事人申诉则没有时间的限制。三是当事人申请再审有严格的法定条件和次数,申诉者申诉则无任何条件和次数等。《行政诉讼法》规定的申诉制度的存在,实际上形成了申诉制度和申请再审制度并存的局面。

6. 对于权利义务的继受人,是否具有提起再审申请的资格。参照刑事诉讼和民事诉讼的司法解释对继受人申请再审资格的规定,近亲属不服再审的第一审判决,可以向原审法院或其上一级法院提出申诉。原审法院收到近亲属的申诉后,可以直接处理,也可以商请上一级法院审查处理。上一级法院收到近亲属的申诉后,如果发现原判决确有错误,可以按审判监督程序提审,或者指令原审法院再审。如果已死亡当事人的近亲属对指令原审法院再审的判决仍不服,又提出申诉的,应由上一级法院直接处理。

7. 申请再审的对象必须是生效的行政判决(终极裁判有时表现

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：

<https://d.book118.com/616243225021010231>