

第六章 行政诉讼法律制度

主讲 蔡影

【考情分析】

行政诉讼法是重点章，三种题型均包括，分值在 10 分左右。

2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	平均
2 个多选 1 个综合	1 个多选	3 个单选 1 个综合	2 个单选 1 个多选	
6 分	2 分	6.5 分	3 分	10 分

【教材变化】

删除：

1. 经复议案件，可以由复议机关所在地法院管辖；
2. 无诉讼行为能力人无监护人时法院指定诉讼代理人情况；
3. 口头委托中视为委托成立情况

【讲授内容】

- 知识点一 行政诉讼概述
- 知识点二 行政诉讼受案范围
- 知识点三 行政诉讼参加人
- 知识点四 行政诉讼的管辖
- 知识点五 行政诉讼的证据
- 知识点六 行政诉讼的起诉与受理
- 知识点七 第一审程序
- 知识点八 二审程序与审判监督程序
- 知识点九 行政赔偿诉讼
- 知识点十 行政诉讼的执行与非诉行政案件的执行

【知识点一】 行政诉讼概述

（一）行政诉讼的特征

	行政诉讼	行政复议
相同点	(1) 所解决的是 <u>行政争议</u> 。（行政行为+规章以下的抽象行政行为）（一并审查）	(1) 所解决的是 <u>具体行政行为</u> 争议和 <u>部分抽象行政行为</u> （一并审查）
	(2) <u>人民法院行使审判权的司法活动</u>	(2) <u>复议机关</u> 实施的 <u>行政司法行为</u>
	(3) <u>原告</u> 是公民、法人或其他组织（相对人+利害关系人），被告是行政主体	(3) <u>申请人</u> 是相对人+利害关系人，被申请人是行政主体
	(4) <u>被告</u> 对行政行为的合法性负举证责任原则	(4) 采用被申请人负主要举证责任原则
区别	<u>两审终审制</u>	<u>一级复议制</u>
	<u>原则上开庭</u> 审理	<u>原则上书面</u> 审查、实地核查以及听证的办法

行政诉讼不实行反诉制度，被告具有恒定性。这是行政诉讼在 原、被告上的重要特点。

（二）行政诉讼的基本原则

1. 被告对行政行为合法性负举证责任原则。

2. 诉讼期间行政行为不停止执行原则但有例外，即在以下情形下，在诉讼中行政行为是可以停止执行的。诉讼不停止执行的例外

诉讼不停止执行的例外	复议不停止执行的例外
(1) 被告认为需要停止执行的	(1) 被申请人认为需要停止执行的
(2) 根据原告的申请，人民法院裁定停止执行（条件是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）	(2) 申请人申请停止执行， 行政复议机关，决定 停止执行的
(3) 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	(3) 复议机关认为 需要停止执行的
(4) 法律、法规 规定可以停止执行的	(4) 法律 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

3. 司法依法变更原则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。

（三）行政诉讼与行政复议的程序衔接

1. 选择型（复议、诉讼任意选择）

当事人既可以选择复议、也可以选择诉讼。如先选择了复议，对复议结果不服，仍可继续诉讼。如税务机关的处罚决定、强制执行措施或者税收保全措施。

2. 复议前置型

对行政行为不服→复议→起诉。

3. 复议终局型

对行政行为不服，只能选择复议，不能提起行政诉讼，且行政复议决定产生终局效力。

【知识点二】行政诉讼受案范围

（一）受理的案件

【公式】行政行为+规章以下的抽象行政行为

行政处罚	(1) 行政处罚
行政强制	(2) 行政强制措施+ 行政强制执行
行政作为侵权（不该做的去做）	(3) 侵犯法定经营自主权或者农村土地承包经营权、农村土地经营权
	(7) 滥用行政权力排除或者限制竞争
	(8) 违法集资、摊派费用或者违法要求履行其他义务
行政不作为：该做的不做	(9) 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
	(4) 拒绝颁发许可证和执照
	(5) 拒绝履行保护人身权、财产权法定职责或者不予答复
人身权、财产权	(6) 不发放抚恤金、最低生活保障费或者社会保险金
	(10) 侵犯其他人身权、财产权
其他法律、法规规定的案件	(11) 其他法律、法规规定的案件。如行政赔偿案件、公司登记案件、因行政许可的变更、撤回引起的行政补偿案件（行政先行处理程序）等

（二）不受理的案件

1. 国防、外交等**国家行为**；

2. 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**；
3. 行政机关对行政机关工作人员的**奖惩、任免**等决定；
4. **法律**规定由行政机关**最终裁决**的行政行为；
5. 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；
6. **调解行为以及法律规定的仲裁行为**；
7. **行政指导行为**；
8. 驳回当事人对行政行为提起申诉的**重复处理行为**；
9. 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**。如行政处罚的告知行为、听证通知行为等。
10. 行政机关作出的**不产生外部法律效力**的行为；
11. 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**；
12. 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；
13. 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；
14. 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。

【2018 真题·单选题】根据《行政诉讼法》及司法解释规定，下列行政行为中，属于行政诉讼受案范围的是（ ）。

- A. 税务行政处罚事项告知行为
- B. 层报、咨询、论证过程性行为
- C. 税务行政指导行为
- D. 解除政府特许经营协议行为

【答案】D

【解析】本题考核行政诉讼受案范围。行政处罚告知行为不属于行政诉讼受案范围。所以选项 A 错误。行政机关为作出行政行为而实施的准备、论证、研究、层报、咨询等过程性行政行为不属于行政诉讼受案范围。所以选项 B 错误。行政指导行为不属于行政诉讼受案范围。所以选项 C 错误。

【2019 真题·单选题】根据《行政诉讼法》及司法解释规定，下列属于行政诉讼受案范围的是（ ）。

- A. 税务机关为作出行政行为而实施的层报，咨询等过程性行政行为
- B. 税务机关协助法院执行时采取违法方式作出的执行行为
- C. 上级税务机关基于内部层级监督关系对下级税务机关作出的执法检查、督促履责行为
- D. 税务机关作出的对纳税人权利义务不产生实际影响或者不产生外部法律效力的行为

【答案】B

【解析】选项 A：行政机关为作出行政行为而实施的准备、论证、研究、层报、咨询等过程性行政行为，不属于行政诉讼受案范围；选项 C：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，不属于行政诉讼受案范围；选项 D：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，不属于行政诉讼受案范围。

【知识点三】行政诉讼参加人

（一）行政诉讼原告

1. 原告及原告资格(核心是必须是认为行政行为侵犯了其合法权益的相对人以及利益相关人)

- (1) 被诉的行政行为涉及其相邻权或者公平竞争权的;
- (2) 在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(被害人);
- (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作出处理的;
- (6) 其他与行政行为有利害关系的情形。

2. 原告资格的转移

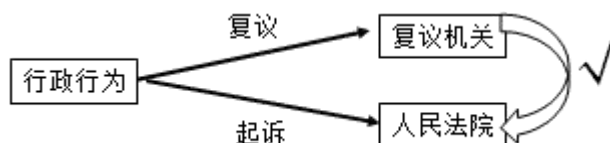
3. 人民检察院依法向人民法院提起行政公益诉讼

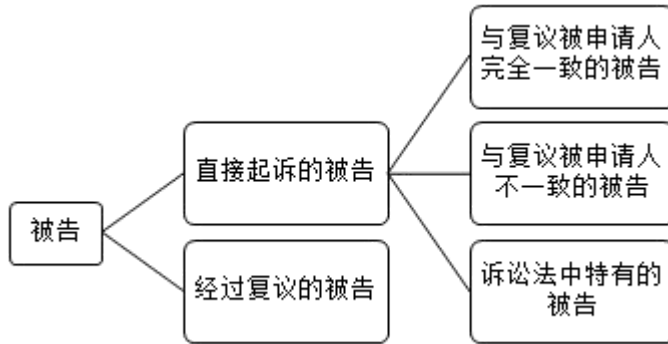
4. 具体情形下原告资格的确定

组织名称		原告(即以谁的名义)
(1) 合伙	合伙企业	核准登记的字号
	个人合伙(未依法登记领取营业执照)	合伙人共同原告(可以推选代表人)
(2) 个体工商户	一般	登记的经营者为原告
	有字号的	登记的字号为原告
(3) 联营、合资、合作企业权益受损		①企业本身 ②联营、合资、合作各方以自己的名义起诉
(4) 农村土地承包权受损		农村土地承包人可以自己的名义起诉
(5) <u>非国有企业</u> 被注销、撤销、合并、强令兼并、出售、分立、改变隶属性质等		<u>该企业或其法定代表人</u> 起诉
(6) 股份制企业		股东大会、股东会、董事会以 <u>该企业的名义</u> 起诉
(7) 事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等非营利法人合法权益受损		其出资人、设立人可以自己的名义提起诉讼
(8) (建筑物区分所有权的) 业主共有利益受损	一般	业主委员会以自己的名义起诉
	业主委员会不起诉	<u>专有部分</u> 占建筑物总面积 <u>过半数</u> 或者占总户数 <u>过半数</u> 的业主可以提起诉讼

(二) 行政诉讼被告(掌握)

- ◆ 谁行为谁被告
- ◆ 谁主体谁被告





1. 直接起诉的被告

(1) 被告与被申请人完全一致

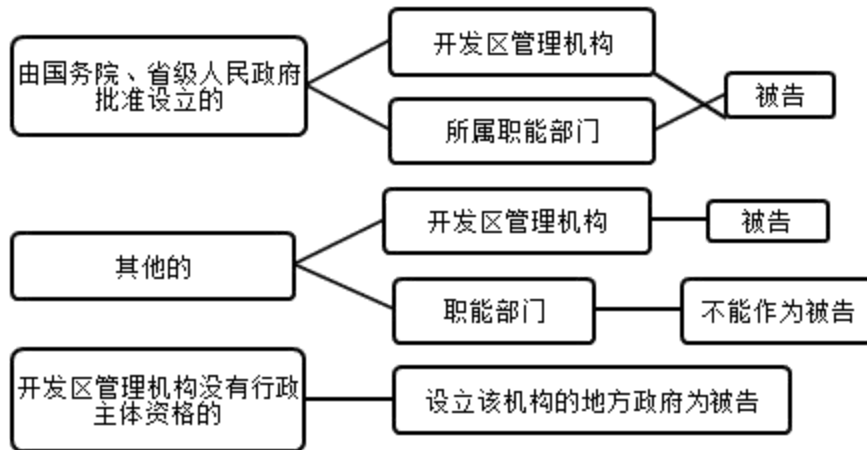
实施主体	被申请人（被告）
行政机关	作出该行为的机关
两个以上行政机关（含授权组织）	共同作出者
行政机关与其他组织	行政机关（其他组织是第三人）
法律、法规、规章授权的组织	该组织
受委托的组织	委托的行政机关
派出机关	该派出机关

(2) 行政复议法与行政诉讼法均有规定，但规定不一致的

情形	被申请人		被告	
经批准的行为	批准机关		对外署名的机关	
作出行政行为的机关被撤销或职权变更的	继续行使其职权的机关		一般	继续行使其职权的机关
			没有继续行使其职权机关	双重领导的 所属人民政府
派出机构，内设机构、临时机构等	法律法规授权+以自己的名义实施	该派出机构		有法律、法规、规章的授权（哪怕机构超越所授职权）
	法律法规未授权+以自己的名义实施	设立该机构的行政机关	①未经授权 ②行政机关自己“授权”（视为委托）	

(3) 行政诉讼法司法解释特有的规定

①经济开发区管理机构的被告问题



②依据法律、法规、规章的授权履行行政管理职责的村民委员会或者居民委员会为被告。（诉讼法解释 24 条）

③依据法律、法规、规章的授权实施的行政行为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为被告（诉讼法解释 24 条）

④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，以房屋征收部门为被告。（诉讼法解释 25 条）

⑤行政许可案件的被告

一般行政许可	作出行政许可决定的机关
许可经上级机关批准，对批准或不批准不服 <u>一并</u> 提起诉讼	<u>下级机关</u> + <u>上级机关</u>
须经下级或组织初步审查上报，对 <u>不予初步审查或不</u> <u>予上报</u> 不服	下级行政机关或者组织
统一办理时	作出具有 <u>实质影响</u> 的不利行为的机关

2. 经复议的案件的被告

法定情形	被告
“ <u>维持</u> ”原行政行为 (驳回复议申请或者复议请求)	<u>作出行为的行政机关</u> + <u>复议机关</u>
既有“维持”，又有“改变”或“不予受理”	
“ <u>改变</u> ”原行政行为	<u>复议机关</u>
复议机关 <u>不作为</u>	对“不作为”不服 <u>复议机关</u>
	对原行政行为不服 <u>原行政机关</u>

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，但是行政复议机关作共同被告的除外。

【2018 真题·单选题】根据《行政诉讼法》及司法解释规定，对复议机关决定维持原行政行为而当事人不服提起行政诉讼的案件，确定被告的规则是（ ）。

- A. 以复议机关为被告，以作出原行政行为的行政机关为第三人
- B. 以作出原行政行为的行政机关和复议机关为共同被告
- C. 以作出原行政行为的行政机关为被告，复议机关作为第三人
- D. 由当事人选择作出原行政行为的行政机关和复议机关二者之一作为被告

【答案】B

【解析】本题考核行政诉讼被告。复议机关维持原行政行为的，原机关和复议机关为共同被告。

【2020 真题·单选题】下列有关行政诉讼被告的说法中，正确的是（ ）。

A. 复议机关改变原具体行政行为的，由作出原具体行政行为的行政机关和复议机关作为共同被告

B. 行政诉讼被告对原告的诉讼请求具有反诉权

C. 行政诉讼被告可以是行政机关工作人员

D. 当事人不服经上级行政机关批准的行政行为而向法院提起诉讼的，应当以在对外发生法律效力文书上署名的行政机关为被告

【答案】D

【解析】(1)选项 A：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为共同被告；复议机关改变原行政行为的，复议机关为被告。(2)选项 B：行政诉讼被告对原告的诉讼请求没有反诉权。(3)选项 C：行政诉讼被告只能是行政主体（包括行政机关和法律、法规授权的组织）。行政机关工作人员不能成为行政诉讼被告。

（三）行政诉讼第三人

1. 第三人的种类

2. 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，或者由法院通知其参加诉讼

3. 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提起诉讼，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

4. 应当追加被告而原告不同意追加的，法院应当通知其以第三人的身份参加诉讼（但行政复议机关作为共同被告的除外）

5. 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（指参加了诉讼的第三人）

6. 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第三人，自知道或应当知道其合法权益受到损害之日起 6 个月内，向上一级人民法院申请再审

7. 诉讼中，第三人经传票传唤无正当理由拒不到庭，或未经法庭许可中途退庭的，不发生阻止案件审理的效果

8. 公民、法人或者其他组织拒绝履行判决、裁定、调解书的，第三人可以向第一审人民法院申请强制执行

（四）行政诉讼代表人和代理人

行政诉讼代表人 (本身也是案件当事人)	含义	指在原告（或被告） <u>人数众多</u> 的情况下，由一人或数人作为代表进行诉讼，其他当事人则可不参加诉讼，但法院的判决及于全体当事人的诉讼形式
	种类	(1) 不具备法人资格组织的诉讼代表人； (2) 一方当事人人数众多的共同诉讼的诉讼代表人。 原告 <u>10 人以上</u> →推选（推选不出的，法院指定） <u>2 至 5 人代表人</u> →委托 1-2 人代理人。【2018 年单选】
诉讼代理人	分类	<u>法定诉讼代理人、指定诉讼代理人和委托诉讼代理人</u>
	委托代理的委托形式	(1) 当事人、法定代理人可以委托 1-2 人代为诉讼，应该具有授权委托书

		(2) 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
	可以委托为诉讼代理人	(1) 律师、基层法律服务工作者 (2) 当事人的近亲属、当事人的工作人员 (3) 当事人所在社区、单位及有关社会团体推荐的公民

【注意】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。不得仅委托律师出庭。

【2018 真题·单选题】根据《行政诉讼法》及司法解释规定,由推选产生的 2-5 名当事人作为诉讼代表人参加诉讼的适用情形是()。

- A. 同案原告至少 5 人以上
- B. 同案原告至少 10 人以上
- C. 同案原告至少 15 人以上
- D. 同案原告至少 30 人以上

【答案】B

【解析】本题考核行政诉讼代表人。根据规定,如果同案原告为 10 人以上,则由推选产生的 2-5 名当事人作为诉讼代表人参加诉讼。

【知识点四】行政诉讼的管辖

(一) 含义

指上下级人民法院之间和同级人民法院之间受理第一审行政案件的分工和权限。

(二) 级别管辖

法院	管辖案件
基层法院	除中级、高级以及最高人民法院管辖以外的案件
★中级法院	(1) <u>海关处理</u> 的案件(海关处理的纳税案件+海关行政处罚案件); (2) <u>国务院部门或县级以上政府作被告</u> 的案件; (3) <u>社会影响重大的共同诉讼</u> 案件;(删除集团诉讼); (4) 涉外或涉港、澳、台案件; (5) 其他法律规定由中级人民法院管辖的案件。
高级法院	本辖区内重大复杂的一审案件。
最高法院	全国范围内重大复杂的一审案件。
最高法院巡回法庭	(1) 最高法院设立巡回法庭,审理跨行政区域的重大行政案件和民商事案件。 (2) <u>巡回法庭</u> ,相当于最高法的派出机构, <u>在审级上等同于最高人民法院。</u> (3) 巡回法庭的判决效力等同于最高人民法院的判决,均为终审判决。
特别说明	<u>原行政机关和复议机关作为共同被告(即复议机关“维持”原行政行为)的案件,以原机关确定级别管辖法院</u>

(三) 地域管辖

	案件	管辖法院
一般地域管辖	直接起诉的	<u>作出行政行为的行政机关所在地</u> 人民法院管辖
	经复议的	<u>原机关所在地</u> 法院

特殊地域管辖	对限制人身自由的 <u>行政强制措施</u> 不服	<u>被告所在地或原告所在地</u> 法院
	因行政行为 <u>导致不动产</u> <u>权变动</u> 而提起的诉讼	<u>不动产所在地的人民法院管辖</u>
共同地域管辖	经复议的	原机关所在地法院
	限制人身自由的强制措施	被告所在地+原告所在地法院
	<u>人身强制措施</u> +（其他强制或处罚）	被告所在地+原告所在地法院
	不动产的	该不动产涉及到两个以上的人民法院
	规则	（1）起诉人选择（2）若起诉人都提起诉讼，则由 <u>最初立案</u> 的法院管辖

	分类	法律规定
裁定管辖	移送管辖	（1） <u>无管辖权</u> 的法院将案件移送至有管辖权的法院；（2）受移送法院不得再行移送；（3）如被告认为受诉法院无管辖权，收到起诉状副本之日起15日内提出管辖权异议。异议不成立，法院裁定驳回；若认为异议成立，则裁定移送至有管辖权的法院。（4）法院对管辖权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。（新增）
	指定管辖	（1） <u>有管辖权</u> 的法院由于特殊原因，不能行使管辖权的，由上级法院指定管辖。如回避、不可抗力发生等（2）当事人以案件重大复杂，基层法院不适宜审理为由，向中级法院起诉的（3）基层法院认为需要由中级法院指定管辖的
	管辖权转移	经上级法院决定或同意，将案件由下级法院移送给上级法院管辖
跨区域管辖		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
特殊说明		专门法院、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18条第2款的规定（即跨区域管辖的规定）

【知识点五】行政诉讼的证据

（一）证据的概念和种类

法定证据包括书证、物证、视听资料、电子数据、证人证言、当事人陈述、鉴定意见、勘验笔录和现场笔录。

1. 书证	（1）以 <u>表达或反映的思想内容</u> 证明案件事实； （2）提供由有关部门保管的书证原件的复制件、影印件或者抄录件的，应当注明出处，经该部门核对无异后 <u>加盖其印章</u> ； （3）报表、图纸、会计账册、专业技术资料、科技文献等书证的，应附有说明材料；
2. 物证	（1）以 <u>物品的自然状态</u> 来证明案件事实，不带有主观内容； （2）应提供原物，提供原物确有困难的，可以提供与原物核对无误的复制件或证明该物证的照片、录像等

3. 视听资料	(1) 利用录音、录像、计算机存储等手段反映出的声音、影像或其他信息 (2) 提供有关资料的原始载体确有困难的, 可以提供复制件, 注明制作方法、制作时间、制作人和证明对象等 (3) 声音资料应附有该声音内容的 文字记录
4. 电子数据	(1) 指电子邮件、电子数据交换、网上聊天记录、网络博客、手机短信、电子签名、域名等证据形式 (2) 实践中, 对电子证据, 应当结合案件其他证据进行认定 (3) 以有形载体固定或者显示的电子数据交换、电子邮件以及其他数据资料, 其制作情况和真实性经对方当事人确认, 或者以公证等其他有效方式予以证明的, 与原件具有同等的证明效力
5. 证人证言	(1) 经 人民法院允许 , 当事人可以提交书面证言: ①当事人无异议; ②证人 年迈体弱 或者行动不便; ③ 路途遥远、交通不便 ; ④不可抗力或者其他意外事件; ⑤证人因其他特殊原因确实无法出庭的。 (2) 出庭作证的证人不得旁听案件的审理。 (3) 原告或者第三人可以要求相关行政执法人员作为证人出庭作证: ①对现场笔录、扣押财产、检验物有异议; ②对行政执法人员的身份合法有异议; ③需要出庭作证的其他情形。
6. 当事人陈述	当事人在行政诉讼中就其所经历的案件事实, 向法院所作的口头或书面说明
7. 鉴定意见	申请重新鉴定应予准许的情形: (1) 鉴定人不具备鉴定资格 (2) 鉴定程序严重违法 (3) 鉴定意见明显依据不足的 (4) 经过质证不能作为证据使用的其他情形
8. 勘验笔录	(1) 指对物品、现场进行查看、检验后所做的能够证明案件情况的记录 (2) 法院可依当事人的申请或者依职权进行
9. 现场笔录(特有证据)	(1) 行政机关工作人员 在实施行政行为时对现场情况作的书面记录 (2) 只有在证据难以保全、事后难以取证、不可能取得其他证据或者其他证据难以证明案件事实情况下才能适用 (3) 被告向人民法院提供的现场笔录, 应由执法人员和当事人签名; 当事人拒绝签名或者不能签名的, 应当注明原因 ; 有其他人在现场的, 可由其他人签名

(二) 行政诉讼证据的收集、质证和审查

1. 收集

(1) 被告对证据的收集

举证责任	行政诉讼中, 被告就行政行为的合法性承担举证责任
证据的收集时间	①向法院提交的证据应当在 作出行政行为之前收集 ②一旦 进入诉讼程序 , 作为被告的行政机关及其诉讼代理人就 不得自行向原告和证人收集证据
经人民法院准许, 被告可以补充相关证据的情况	①被告在作出行政行为时已经收集证据, 但因不可抗力等正当理由不能提供的②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

(2) 行政诉讼中人民法院对证据的收集

人民法院有权 <u>主动调取证</u> (行政诉讼法 40 条)	可以 <u>申请人民法院</u> 调取证据材料 (行政诉讼法 41 条)
①涉及国家利益、公共利益或者他人合法权益的事实认定的; ②涉及依职权追加当事人、中止诉讼、终结诉讼、回避等程序性事项的。	①由国家机关保存而须由法院调取的证据材料; ②涉及国家秘密、商业秘密个人隐私的证据材料 ③确因客观原因不能自行收集的其他证据材料

2. 行政诉讼证据的质证

(1) 对书证、物证和视听资料进行质证时，当事人应当出示证据的原件或者原物，但也有例外情况：

- ①出示原件或者原物确有困难并经法庭准许可以出示复制件或者复制品；
- ②原件或者原物已不存在，可以出示证明复制件、复制品与原件、原物一致的其他证据。

(2) 法庭在质证过程中，对与案件没有关联的证据材料，应予排除并说明理由，一般不再进行质证。

(3) 二审程序中，对当事人依法提供的新的证据，法庭应当进行质证；当事人对一审认定的证据仍有争议的，法庭也应当进行质证。

何谓“新证据”？

- ①在一审程序中应当准许延期提供而未获准许的证据；
- ②当事人在一审程序中依法申请调取而未获准许或者未取得，人民法院在二审程序中调取的证据；
- ③原告或当事人提供的在举证期限届满后发现的证据。

3. 行政诉讼证据的审查认定

(1) 证明同一事实的数个证据，其证明效力一般可以按照不同情形分别认定

规则	优先证据	一般证据
法定机关证据优先	国家机关以及其他职能部门依职权制作的公文文书	其他书证
	鉴定意见、现场笔录、勘验笔录、档案材料以及经过公证或者登记的书证	其他书证、视听资料和证人证言
	<u>法定鉴定部门</u> 的鉴定意见	其他鉴定部门的鉴定意见
原物优先	原件、原物	复制件、复制品
	原始证据	传来证据
法庭证据优先	法庭主持勘验所制作的勘验笔录	其他部门主持勘验所制作的勘验笔录
	出庭作证的证人证言	未出庭作证的证人证言
无利害关系优先	其他证人证言	与当事人有亲属关系或者其他密切关系的证人提供的对该当事人有利的证言
证据链优先	数个种类不同、内容一致的证据	单个孤立的证据

(2) 法庭可以直接认定的证据

- ①众所周知的事实；
- ②自然规律及定理；

- ③按照法律规定推定的事实；
- ④已经依法证明的事实；
- ⑤根据日常生活经验法则推定的事实。
- ⑥生效的人民法院裁判文书或者仲裁机构裁决文书确认的事实，可以作为定案依据。

(3) 瑕疵证据

不能单独作为定案依据	<ul style="list-style-type: none"> ①<u>未成年人</u>所作的<u>与其年龄和智力状况不相适应</u>的证言； ②与一方当事人<u>有亲属关系</u>或者<u>其他密切关系</u>的证人所作的对<u>该当事人有利</u>的证言，或者与一方当事人<u>有不利关系的证人</u>所作的对<u>该当事人不利</u>的证言； ③<u>应当出庭</u>作证而<u>无正当理由不出庭</u>作证的证人证言； ④<u>难以识别是否经过修改</u>的视听资料； ⑤<u>无法与原件、原物核对</u>的复制件或者复制品； ⑥<u>经一方当事人或者他人改动，对方当事人不予认可</u>的证据材料； ⑦<u>其他</u>不能单独作为定案依据的证据材料。
不能作为定案依据的证据	<ul style="list-style-type: none"> ①<u>严重违法法定程序</u>收集的证据材料 ②以<u>偷拍、偷录、窃听</u>等手段获取侵害他人<u>合法权益</u>的证据材料 ③以<u>利诱、欺诈、胁迫、暴力</u>等手段获取的证据材料 ④当事人无正当理由<u>超出举证期限</u>提供的证据材料 ⑤在中华人民共和国领域外或者在香港、澳门和台湾地区形成的未办理法定证明手续的材料 ⑥当事人无正当理由拒不提供原件、原物，又无其他证据印证，且对方当事人<u>不予认可</u>的证据的<u>复制件或者复制品</u> ⑦被当事人或者他人进行技术处理而无法查明真假的证据材料 ⑧<u>不能正确表达意志</u>的证人提供的证言 ⑨不具备合法性和真实性的证据材料 ⑩<u>以违反法律强制性规定的手段获取且侵害他人合法权益</u>的证据材料

(三) 行政诉讼中的举证责任（掌握）

	被告	原告
举证事项	(1) 被诉行政行为合法性（作出行政行为的事实材料+规范性文件） (2) 主张原告 <u>起诉超过起诉期限</u>	(1) 起诉时符合法定 <u>起诉条件</u> 的相应的证据材料 (2) 不作为的案件：原告提供 <u>曾经提出</u> 申请的证据材料，但有下列情形之一的除外：①依职权主动履行法定职责；②被告受理申请的 <u>登记制度不完备</u> 等正当理由 (3) 行政赔偿、补偿诉讼中的损害事实
	【备注】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， <u>不免除</u> 被告的举证责任。	
举证时间	被告收到起诉状副本之日起 <u>15 日内</u> 提交答辩状，在作出行政行为时已经收集了证据，因不可抗力等事由不能提供的，收到起诉状副本之日起 <u>15 日内</u> 书面形式向法院申请延期提供，法院允许的，事由消除后 <u>15 日内</u> 提供。（修改）	<u>开庭审理前</u> 或者人民法院指定的交换证据清单之日
法律后果	<u>被告不提供</u> 或者无正当理由 <u>逾期提供证据</u> ，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	逾期举证→法院责令说明理由→拒不说明或理由不成立→视为放弃举证权利

【2019 真题·单选题】某市政府征收辖区内某村的部分集体土地用于建造港口。该村村民孙某因对补偿款数额不满，到港口施工现场进行阻挠。市公安局派警察到现场处理，警察张某将孙某强行带离并进行了询问。经调查后，市公安局决定对孙某处以 10 日拘留。孙某不服，向市法院提起行政诉讼，法院受理。根据《行政诉讼法》及司法解释规定，下列关于本案证据的说法中，不正确的是（ ）。

- A. 如孙某确有证据证明市公安局持有的证据对自己有利，可以在开庭审理前书面申请人民法院责令公安局提交
- B. 人民法院认为有必要的，可以要求警察张某到庭，就案件有关事实接受询问
- C. 若市公安局提出孙某的起诉超过法定期限，则市公安局应提供证据对此加以证明
- D. 若孙某提供的证明市公安局拘留决定违法的证据不成立，则市公安局对拘留决定合法性的举证责任依法免除

【答案】D

【解析】本题考核行政诉讼的证据。原告或者第三人确有证据证明被告持有的证据对原告或者第三人有利的，可以在开庭审理前书面申请人民法院责令行政机关提交。所以选项 A 正确。人民法院认为有必要的，可以要求当事人本人或者行政执法人员到庭，就案件有关事实接受询问。所以选项 B 正确。

【知识点六】行政诉讼的起诉与受理

（一）起诉

1. 起诉的一般条件

行政诉讼起诉	行政复议
(1) 原告 是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、法人或其他组织 (2) 有明确的 被告 (3) 有 具体的诉讼请求 和 事实根据 (4) 属于人民法院受案范围和受诉人民法院管辖	(1) 申请人 合格 (2) 有符合规定的 被申请人 (3) 有具体的复议请求和事实根据 (4) 属于 复议范围 和受理 复议机关管辖 (5) 在法定申请期限内申请复议 (6) 法律、法规规定的其他条件

“有具体的诉讼请求”是指：

- (1) 请求判决**撤销**或者**变更行政行为**；
- (2) 请求判决行政机关**履行特定法定职责**或者**给付义务**；
- (3) 请求判决**确认行政行为违法**；
- (4) 请求判决**确认行政行为无效**；
- (5) 请求判决行政机关予以**赔偿或者补偿**；
- (6) 请求**解决行政协议争议**；
- (7) 请求**一并审查**规章以下**规范性文件**；
- (8) 请求**一并解决相关民事争议**；
- (9) 其他诉讼请求。

2. 起诉的时间条件

直接起诉	既知 内容 又知 起诉期限	知道或应当知道作出行政行为之日起 6个月
	行政主体未告知当事人起诉期限的（行政复议也适用）	知道或应当知道起诉期限之日起算，且知道或应当知道行政行为 内容之日起最长不超过1年
	不知内容	自知道或应当知道 该行政行为 内容 之日起算，且行政行为从 作出之日起5年内 （涉及不动产的作出之日起 20年内 ）

先复议后起诉	收到复议决定书之日或复议机关逾期不作决定，复议期满之日起 15日内 ，法律另有规定除外
延长起诉期限	①原因： 不可抗力 或者 其他特殊情况 ；②时间要求：在 障碍消除后的10日内 ，可以申请延长期限；③决定权：是否准许应由人民法院决定。 【注意】 这种延长是顺延，不是重新起算。

（三）立案

1. 人民法院在接到原告的起诉状后，**应当登记立案**
2. **当场不能判定**是否符合起诉条件的，在 **7日内**作出立案或不予立案的裁定
3. 原告对**不予立案的裁定不服**的，可在接到裁定书之日起 **10日内**向上一级法院提出**上诉**，上一级法院的裁定为终局裁定
4. **7日内不能决定**是否立案的，应当**先予立案**；立案后经审查**不符合起诉条件**的，可以裁定驳回起诉

【注意】已经立案的，应当裁定驳回起诉的情形：

- （1）不符合《行政诉讼法》规定的起诉条件的；
- （2）**错列被告且拒绝变更**的；
- （3）未按照法律规定由法定或者指定代理人、代表人为诉讼行为的；
- （4）起诉超过法定期限且无可延期情形的；
- （5）法律、法规规定应当先申请复议而未申请复议直接提起诉讼的；
- （6）重复起诉的；
- （7）撤回起诉后无正当理由再行起诉的；
- （8）行政行为对其合法权益**明显不产生实际影响**的；
- （9）诉讼标的已为生效裁判或者调解书所羁束的；
- （10）其他不符合法定起诉条件的情形。

5. 法院 **7日内既不立案，又不作裁定的处理**

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。

【知识点七】第一审程序

（一）开庭审理

1. 审理形式

一审程序中应当**一律实行开庭审理**，不得进行书面审理。

起诉的程序条件

复议前置的情况。当事人对具体行政行为不服，必须经上一级行政机关复议，对复议不服的，才可以向法院起诉，否则法院不予受理。复议前置必须由法律、法规规定，规章及其他规范性文件不得设定此种限制。

根据《行政复议法》第19条规定，在复议前置的情况下，如果复议机关不受理复议申请或者在法定期限内不作复议决定，公民、法人或其他组织不服，依法向人民法院提起诉讼的，人民法院应当受理。根据《行政复议法》第16条规定，当事人在复议期限内不得起诉。

2. 公开审理

开庭审理时，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。

(二) 宣告判决

1. 审限

6个月内作出一审判决。有特殊情况需要延长的，由高级人民法院批准；高级人民法院审理的一审案件需要延长的，由最高人民法院批准。

2. 判决形式

原行政行为的法律状况	具体情形	判决形式
合法（证据确凿、适用法律法规正确、符合法定程序）	一般	驳回原告诉讼请求
	行政处罚明显不当	变更判决
违法 (1) 主要证据不足； (2) 适用法律、法规错误； (3) 违反法定程序； (4) 超越职权； (5) 滥用职权； (6) 明显不当	一般情形	撤销判决（+责令重新作出行政行为）
	但：（1）不具备可撤销内容的 （2）撤销该行政行为将会给国家利益或者公共利益造成重大损失的 （3）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； （4） 程序轻微违法 ，对原告权利不产生实际影响的（期限轻微违法，通知、送达轻微违法且对重要程序权利不产生实质损害）	确认违法判决

行政不作为（含行政机关不履行法定义务）	一般情形	履行判决
	行政机关继续履行职责已无必要的	确认判决
	起诉行政机关不作为的理由不成立	判决 驳回原告诉讼请求
	在诉讼中被告作出行政行为+原告不撤诉	（对不作为）确认判决
行政处罚 明显不当 ，或者其他行政行为 涉及款额确定、认定确有错误	变更判决 【注意 1】 不得加重对原告的处罚，包括加重处罚幅度或增加处罚内容。但 利害关系人同为原告且诉讼请求相反的除外 【注意 2】 对行政机关未处罚的相对人，法院不得判决直接给予处罚	
①实施主体不具有行政主体资格 ②减损权利或者增加义务的行政行为没有法律规范依据 ③内容客观上不可能实施 ④其他重大且明显违法的情形	确认无效判决	

【2019 真题·单选题】行政行为存在重大且明显违法情形。人民法院应判决确认该行政行为无效。根据《行政诉讼法》及司法解释规定，该情形不包括（ ）。

- A. 行政行为明显不当
- B. 行政行为的内容客观上不可能实施

- C. 减损权利或者增加义务的行政行为没有法律规范依据
- D. 行政行为实施主体不具有行政主体资格

【答案】A

【解析】选项 BCD：有下列情形之一的，属于行政诉讼法第七十五条规定的“重大且明显违法”：（1）行政行为实施主体不具有行政主体资格；（2）减损权利或者增加义务的行政行为没有法律规范依据；（3）行政行为的内容客观上不可能实施。

（三）案件审理中需注意的几个问题

1. 撤回起诉

申请撤回	在法院 <u>立案后，宣告判决或裁定前</u> （1）原告申请撤诉；（2）被告改变其作出的行政行为，原告同意并申请撤诉
按撤诉处理	（1）原告经传票传唤，无正当理由拒不到庭或未经许可中途退庭的 （2）原告在法定期限内未交纳诉讼费用且又未提出暂不交纳诉讼费用申请的

2. 缺席判决

（1）原告或上诉人申请撤诉，法院裁定不予准许，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

（2）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

【注意】第三人经传票传唤，无正当理由拒不到庭，或者未经法庭许可中途退庭的，不发生阻止案件审理的效果。

3. 审理依据

行政诉讼的审理依据	行政复议的审理依据
（1）以 <u>法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例为依据</u> （2） <u>参照</u> 规章 （3）适用最高法院司法解释的，应当在裁判文书中援引 （4）人民法院在审理行政案件中，经审查认为有关 <u>规范性文件不合法</u> 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，并可以向其提出修改或废止该规范性文件的司法建议	以 <u>法律、法规、规章</u> 以及有关行政机关依法制定和发布的 <u>具有普遍约束力的决定、命令为依据</u>

4. 调解

（1）可以适用调解的案件

- ①行政赔偿案件
- ②行政补偿案件
- ③行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件

（2）调解达成协议，人民法院应当制作调解书

（3）调解书经双方当事人签收后，即具有法律效力。调解书生效日期根据最后收到调解书的当事人签收的日期确定

(四) 简易程序

可以适用简易程序的案件 【2015年综合】	事实清楚、权利义务关系明确、 争议不大的	(1) 被诉行政行为是依法 <u>当场作出的</u> (2) 案件涉及款额 <u>2000元</u> 以下的 (3) 属于 <u>政府信息公开</u> 案 件的
	当事人各方同意适用简易程序的	
审判组织	由审判员 1 人独任审理	
审期	应当在立案之日起 <u>45 日内</u> 审结	
举证期限	(1) “法院确定” 或 “当事人协商一致+法院准许” (2) <u>不得超过 15 日</u>	

【2019 真题·多选题】根据《行政诉讼法》规定，人民法院审理第一审行政案件，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。具备该前提条件，可以适用简易程序的案件包括（ ）

- A. 行政机关不履行行政协议的案件
- B. 行政机关不履行法定职责的案件
- C. 被诉行政行为是依法当场作出的案件
- D. 政府信息公开案件
- E. 被诉行政行为涉及款额 10000 元以下的所有行政案件

【答案】CD

【解析】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：（1）被诉行政行为是依法当场作出的（选项 C）；（2）案件涉及款额 2000 元以下的；（3）属于政府信息公开案件的（选项 D）。

【知识点八】二审程序与审判监督程序

	第二审程序	再审程序
审理的对象不同	<u>尚未发生法律效力</u> 的一审判决 裁定	<u>已经发生法律效力</u> 的判决和裁定(包括二审 和一审)
提起的主体不同	一审程序中的原告、被告和第三 人	(1) <u>原审法院院长、上级法院和检察院</u> (2) 符合条件的当事人
提起的期限不同	不服判决：15 天，不服裁定的： 10 天	(1) 当事人申请再审的，判决、裁定生效 后 <u>6 个月内</u> 提出； (2) 人民法院、检察院提起的，不受时间 限制
审理的法院不同	只能是一审法院的上一级法院	不仅有上级法院，还包括原审法院
法院的处理不同	只要符合条件，提起上诉，法院 <u>必须审理</u>	当事人的申请符合下列情形之一的，人民 法院应当再审： (1) <u>不予立案或者驳回起诉确有错误的</u> (2) 有 <u>新的证据，足以推翻</u> 原判决、裁定 的 (3) 原判决、裁定认定事实的 <u>主要证据不 足、未经质证或者系伪造的</u> (4) 原判决、裁定 <u>适用法律、法规确有错</u>

		<p>误的</p> <p>(5) <u>违反</u>法律规定的<u>诉讼程序</u>，可能影响公正审判的</p> <p>(6) 原判决、裁定<u>遗漏诉讼请求</u>的</p> <p>(7) 据以作出原判决、裁定的法律文书被撤销或者变更的</p> <p>(8) 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</p>
审理期间的处理不同	审理期间，一审判决裁定 <u>不执行</u>	<u>决定再审后，裁定原判决停止执行</u> （申诉不影响原生效判决裁定的执行）
处理的方式	<p>(1) 维持原判（合法）</p> <p>(2) 改判或撤销（认定事实或适用法律法规错误）</p> <p>(3) 发回重审（遗漏当事人或程序严重违法）</p>	生效判决是一审的，按一审程序审理；生效判决是二审法院作出的，按二审程序审理；特殊情形，发回重审；

【知识点九】行政赔偿诉讼（掌握）

行政赔偿的特殊性

起诉条件	<p>(1) <u>单独提出</u>时，要以行政赔偿义务机关的<u>先行处理为前提条件</u></p> <p>(2) <u>一并提出</u>时，通常以行政复议或行政诉讼形式确认行政职权行为违法为赔偿先决条件</p>	
举证责任	一般主张	谁主张，谁举证
	就损害事实	由申请人举证
	被限制人身自由的人死亡或丧失行为能力的	因果关系由被告举证
审理形式	<u>可以调解</u>	
执行方式	主要有划拨赔款和司法建议	

【知识点十】行政诉讼的执行与非诉行政案件的执行

	行政诉讼的执行（了解）	非诉行政案件的执行（熟悉）
1. 适用范围	对 <u>法院作出</u> 的生效判决、裁定、调解书等，当事人不自动履行义务时（ <u>对败诉者的执行</u> ）	<p>(1) 对行政决定，公民、法人或其他组织既不起诉，也不履行+行政机关没有强制执行权——<u>应当</u>受理</p> <p>(2) 行政机关和法院均享有强制执行权的案件——<u>可以</u>受理</p>
2. 执行机关	(1) <u>法院</u> （原告胜诉或被告胜诉但 <u>没有强制执行权</u> ）(2) <u>行政机关</u> （被告胜诉+有强制执行权）	是 <u>人民法院</u> ，而非行政机关
3. 执行的根据	包括 <u>行政判决书、裁定书、行政赔偿判决书、调解书</u> （包括行政诉讼调解、行政赔偿调解书）。	行政机关作出的 <u>行政行为</u> 。该行为没有进入行政诉讼，而且已经发生法律效力
4. 执行申请人	<u>既可以是行政机关，也可以是公民、法人或其他组织</u> 。即诉讼中的胜诉者。	(1) <u>执行申请人是行政机关或法律法规、规章授权的组织</u> ，被执行人只能是公民、法人或其他组织

		(2) 特定情况下, 申请人也可能是生效行政行为确定的权利人或其继承人
5. 执行的管辖	法院	通常由一审法院负责
	行政机关	(1) 该行政机关必须具有法律所赋予的强制执行权; (2) 法院判决驳回原告诉讼请求。
6. 申请的期限		(1) <u>申请人</u> 所在地的 <u>基层人民法院</u> 受理 (2) 执行对象为不动产的, 由 <u>不动产所在地的基层人民法院受理</u>
		(1) 行政机关: 自期限届满之日起 <u>3 个月内</u> 提出 (2) 行政裁定的一方当事人不履行义务, 行政机关也不申请强制执行的, 权利人或继承人可在 <u>6 个月内</u> 申请
7. 对执行的审查与处理		(1) 一般受理后 <u>7 日内</u> 作出裁定 (2) 裁定前发现行政行为明显违法并损害被执行人权益→听取被执行人和行政机关的意见→ <u>30 日内</u> 作出裁定

8. 行政诉讼的执行措施

(1) 对行政机关的执行措施

- ①对应当归还的罚款或者应当给付的款项, 通知银行从该行政机关的账户内划拨;
- ②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 50—100 元的罚款;
- ③向该行政机关的上一级行政机关或者监察机关提出司法建议;
- ④将行政机关拒绝履行的情况予以公告;
- ⑤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。

(2) 对公民、法人或其他组织的执行措施

《行政诉讼法》未明确规定, 实践中适用《民事诉讼法》及司法解释。

【2017 真题·多选题】根据《行政诉讼法》规定, 行政机关拒绝履行判决、裁定的, 第一审法院可以采取的措施有 ()。

- A. 对应当给付的款项, 通知银行从该行政机关的账户内划拨
- B. 在规定期间内不履行的, 从期满之日起, 对该行政机关负责人按日处以 50—100 元的罚款
- C. 将该行政机关拒绝履行的情况予以公告
- D. 向该行政机关的上一级行政机关提出司法建议
- E. 提请人民检察院对该行政机关提起公益诉讼

【答案】ABCD

【解析】本题考核行政诉讼的执行措施。根据《行政诉讼法》规定, 行政机关拒绝履行判决、裁定的, 第一审人民法院可以采取以下措施: 对应当归还的罚款或者应当给付的款项, 通知银行从该行政机关的账户内划拨; 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 50—100 元的罚款; 向该行政机关的上一级行政机关或者监察机关提出司法建议; 将行政机关拒绝履行的情况予以公告; 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。所以选项 A、B、C、D 正确。

【重点内容】

1. 受理案件范围中受理的案件和不受理的案件
2. 行政诉讼管辖中的级别管辖和地域管辖
3. 行政诉讼程序中的起诉与受理
4. 第一审程序中的开庭审理、宣告判决

有大海一样的胸怀
还有什么过不去呢