

税务师

教材精讲班

涉税服务相关法律

第六章 行政诉讼法律制度

【本章考情分析】

本章是历年考试重点考查章节，近三年平均分为约6分。2019年占9分，单选和综合题各2题，多选1题。2020年占7.5分，单选和多选各1题，综合2题。2021年占2分，多选题1题。

【专题一】 行政诉讼概述

（一）行政诉讼的概念和特征

1. 概念

行政行为的相对人或者其他与行政行为有利害关系的其他公民、法人或者其他组织认为行政主体作出的行政行为侵犯其合法权益，依法向人民法院提起诉讼，请求法院对被诉的行政行为进行审查，法院在诉讼当事人和其他诉讼参与人的参加下对行政案件进行审理并作出裁判的活动。

2. 特征

（1）行政诉讼处理的是一定范围内的行政争议，即审理裁判对象是被诉行政行为。

（2）行政诉讼是人民法院运用国家审判权来监督行政机关依法行使职权和履行职责，保护公民、法人或其他组织合法权益不受行政主体作出违法或者明显不当职权行为侵害的一种司法活动。

（3）行政诉讼是以不服行政行为的公民、法人或其他组织为原告，以作出该行政行为的行政主体为被告的诉讼。行政诉讼**不实行反诉制度，被告具有恒定性**。

（4）行政诉讼实行**被告对行政行为合法性负举证责任原则**。

（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**。但在以下情形，在诉讼中行政行为是可以停止执行的。

（1）被告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（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）

（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

（4）法律、法规规定可以停止执行的

3. 司法依法变更原则。

人民法院通常情况下**不得变更被诉行政行为**，但是在特殊的条件和情形下可以变更。

（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

如《税收征管法》规定，纳税人、扣缴义务人、纳税担保人同税务机关在纳税上发生争议时，先复议，对复议决定不服的，可以向法院提起诉讼。

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。如**国务院或者省、自治区、直辖市人民政府对行政区划的勘定、调整或者征用土地的决定，省、自治区、直辖市人民政府确认土地、矿藏、水流、森林等自然资源的所有权或者使用权的行政复议决定为最终裁决**

【专题二】行政诉讼受案范围（重要考点）

（一）受理的案件

行政处罚	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
行政强制和行政强制执行	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
行政许可	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
行政确认	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
征收、征用	对征收、征用决定及其补偿决定不服
不履行职责	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
排斥限制竞争	行政机关用行政权力排除或者限制竞争
侵犯人身、财产权	行政机关侵犯其他人身权、财产权等合法权益
其他	(1) 行政机关集资、摊派费用或者违法要求履行其他义务 (2) 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 (3) 行政机关没有依法支付抚金、最低生活保障待遇或者社会保险待遇 (4) 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

（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. 行政机关作出的不产生外部法律效力的行为
10. 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。
11. 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采取违法方式实施的除外、
12. 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。
13. 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。
14. 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。

【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。

【专题三】行政诉讼参加人

(一) 行政诉讼原告

1. 原告，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**。
2. 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		联营、合资、合作各方可以 自己的名义 起诉
(4) 非国有企业 被注销、撤销、合并、强令兼并、出售、分立、改变隶属性质等		该企业或其法定代表人 起诉
(5) 股份制企业		(1) 企业本身 (2) 股东大会、股东会、董事会以 该企业的名义 起诉
(6) 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
(9) （建筑物区分所有权的）业主共有利益受损		业主委员会 以自己的名义 起诉

【例题·单选题】中外合资企业 W 公司由中方甲公司与外方乙公司共同投资设立。外方乙公司认为，某税务局对 W 公司作出的停止办理出口退税行政处罚决定侵害其合法权益，遂以乙公司的名义向法院提起行政诉讼。对此，法院的正确做法是（ ）。

- A. 不受理，因为乙公司不是行政行为的相对人
- B. 受理，因为乙公司依法享有单独提起行政诉讼的权利
- C. 不受理，因为乙公司不是独立的法人
- D. 受理，应当同时列甲公司为共同原告，因为甲公司与被诉行政处罚决定有法律上的利害关系

【答案】B

【解析】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。

(二) 行政诉讼被告

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
两个以上行政机关作出同一行政行为	共同作出行政行为的行政机关是 共同被告
经上级行政机关批准的行政行为	在对外发生法律效力文书上 署名的机关
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	<table border="1"> <tr> <td>双重领导的</td> <td>所属人民政府</td> </tr> <tr> <td>垂直领导的</td> <td>垂直领导的上一级行政机关</td> </tr> </table>	双重领导的	所属人民政府
双重领导的	所属人民政府				
垂直领导的	垂直领导的上一级行政机关				
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（即使机构超越所授职权）	实施行为的该机构	
	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）	设立该机构的行政机关	

(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

国务院、省级人民政府批准设立的开发区管理机构	开发区管理机构作出的行政行为	该开发区管理机构为被告
	所属职能部门作出的行政行为	其职能部门为被告
其他开发区管理机构所属职能部门作出的行政行为	开发区管理机构具有行政主体资格	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	设立该机构的地方人民政府为被告

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**。

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**

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。

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 一并 提起诉讼	下级机关+上级机关 （共同被告）
须经下级或组织初步审查上报，对 不予初步审查或不予上报 不服	下级行政机关或者组织
行政机关依据行政许可法规定统一办理行政许可的，当事人对行政许可行为不服提起诉讼	作出具有 实质影响 的不利行为的机关为被告

2. 经复议的案件的被告

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

(4) 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。

【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。

(三) 行政诉讼第三人

1. 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
2. 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
3. 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。
4. 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
5. 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
6. 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) 人数众多 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) 当事人一方人数众多的案件必须适用代表人诉讼，因此，在指定期限内诉讼代表人未选定的，人民法院可以依职权指定。代表人为 2-5 人，代表人可以委托 1-2 人作为诉讼代理人、
诉讼代理人	分类	法定诉讼代理人、指定诉讼代理人和委托诉讼代理人
	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；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。
	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。

【专题四】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	基层人民法院管辖第一审行政案件
中级法院	(1) 海关处理 的案件； (2) 以 国务院部门 或 县级以上政府 作被告的案件； (3) 本辖区内重大、复杂的案件， 社会影响重大的共同诉讼 案件 (4) 涉外或涉港、澳、台案件； (5) 其他。
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。
特别说明	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

（三）地域管辖

	案件	管辖法院
一般地域管辖	直接起诉的	最初作出行政行为的行政机关所在地 人民法院管辖
特殊地域管辖	对限制人身自由的 行政强制措施 不服	被告所在地或原告所在地 法院 (1) 被告所在地，是指被诉行政机关主要办事机构所在地 (2) 原告所在地，是指原告的户籍所在地、经常居住地和被限制人身自由地 (3) 经常居住地，是指公民离开户籍所在地起至提起诉讼时已连续居住满1年以上的地方，但公民住院就医的地方除外。
	因行政行为 导致不动产物权变动 而提起的诉讼	不动产所在地 的人民法院管辖
共同地域管辖	经复议改变原行政行为	原机关所在地法院和复议机关所在地法院
	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 的案件，	由 被告所在地或者原告所在地 的人民法院管辖。
	不动产的	该不动产涉及到两个以上的人民法院共同管辖
	规则	两个以上人民法院都有管辖权的案件，原告可以选择其中一个人民法院提起诉讼。原告向两个以上有管辖权的人民法院提起诉讼的，由 最先立案 的人民法院管辖。

	分类	法律规定
裁定管辖	移送管辖	(1) 无管辖权 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。
	指定管辖	(1) 有管辖权 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) 人民法院对管辖权发生争议，由争议双方协商解决。协商不成的，报其共同上级人民法院指定管辖
	管辖权转移	(1) 上级人民法院有权审理下级人民法院管辖的第一审行政案件 (2) 下级人民法院对其管辖的第一审行政案件以及认为需要由上级人民法院审判的案件，可以报请上级人民法院决定
	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。

【专题五】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。

书证	(1) 书证，是指以其内容、文字、符号、图画等来表达一定的思想并用以证明案件事实的材料； (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加盖其印章； (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；
物证	(1) 物证，是指能通过其存在的外形、规格、质量、特征形式来证明案件事实的物品。以物品的自然状态来证明案件事实，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
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
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
证人证言	(1) 证人证言，是指了解案件情况的人以口头或书面的方式就其亲历的真实情况向人民法院所作的与案件有关的事实表达。证人根据其经历所作的判断、推测、评论，不能作为定案的依据。 (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：
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。作为证据的当事人陈述是当事人对案件事实的陈述，包括承认、反驳等内容。
鉴定意见	1. 鉴定意见可以由当事人提供，也可以由人民法院依职权指定或委托法定鉴定部门提供。 2. 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
勘验笔录	(1) 是指人民法院或者行政机关对物品、现场等进行查看、检验后所作的能够证明案件事实情况的记录 (2) 法院可依当事人的申请或者依职权进行
现场笔录(行政诉讼特有证据)	(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

人民法院有权主动调取证	可以申请人民法院调取证据材料
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。

新证据的认定：

- 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
	法定鉴定部门的鉴定意见	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) 不能单独作为定案依据：

不能单独作为定案依据	①未成年人所作的与其年龄和智力状况不相适应的证言； ②与一方当事人有亲属关系或者其他密切关系的证人所作的对该当事人有利的证言，或者与一方当事人有不利关系的证人所作的对该当事人不利的证言； ③应当出庭作证而无正当理由不出庭作证的证人证言； ④难以识别是否经过修改的视听资料； ⑤无法与原件、原物核对的复制件或者复制品； ⑥经一方当事人或者他人改动，对方当事人不予认可的证据材料； ⑦其他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	①严重违反法定程序收集的证据材料 ②以偷拍、偷录、窃听等手段获取侵害他人合法权益的证据材料 ③以利诱、欺诈、胁迫、暴力等手段获取的证据材料 ④当事人无正当理由超出举证期限提供的证据材料 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，且对方当事人不予认可的证据的复制件或者复制品 ⑦被当事人或者他人进行技术处理而无法辨明真伪的证据材料 ⑧不能正确表达意志的证人提供的证言 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

(三) 行政诉讼中的举证责任

	被告	原告
举证事项	(1) 被诉行政行为合法性 (2) 主张原告 起诉超过起诉期限	(1) 起诉时符合法定 起诉条件 的相应的证据材料 (2) 不作为的案件：原告提供 曾经提出 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 登记制度不完备 等正当事由 (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， 不免除 被告的举证责任。	
举证时间	被告收到起诉状副本之日起 15 日内 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 15 日内 书面形式向法院申请延期提供，法院允许的，事由消除后 15 日内 提供。	开庭审理前 或者人民法院指定的交换证据清单之日
法律后果	被告 不提供 或者无正当理由 逾期提供证据 ，视为没有相应证据。但是，被诉行政行为涉及第三人合法权益，第三人提供证据的除外	逾期举证的，法院责令说明理由，拒不说明或理由不成立的，视为放弃举证权利。

【专题六】行政诉讼的起诉与受理

(一) 起诉

1. 起诉的一般条件

- (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

2. 起诉的时间

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(知道 内容 , 不知道 起诉期限)	知道或应当知道起诉期限之日起算, 但知道或应当知道行政行为 内容 之日起 最长不超过1年
	不知道行政机关作出的行政行为 内容 的, 又不知道 起诉期限 的	自知道或应当知道 该行政行为 内容 之日起算, 但行政行为从 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	公民、法人或者其他组织不服复议决定的, 可以在收到复议决定书之日起15日内向人民法院提起诉讼。复议机关逾期不作决定的, 申请人可以在复议期满之日起15日内向人民法院提起诉讼。法律另有规定的除外。	
延长 起诉 期限	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述规定以外的其他特殊情况耽误起诉期限的, 在 障碍消除后10日内 , 可以 申请延长期限 , 是否准许由人民法院决定	

(二) 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
5. 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。
6. 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。

【专题七】第一审程序 (重要考点)

(一) 审理前的准备

1. 提交答辩状

人民法院应当在立案之日起5日内, 将起诉状副本和应诉通知书发送被告。被告应当在收到起诉状副本之日起15日内向人民法院提交作出行政行为的证据和所依据的规范性文件, 并提出答辩状。人民法院应当在收到答辩状之日起5日内, 将答辩状副本发送原告。

被告不提出答辩状的, 不影响人民法院审理。

2. 组成合议庭

人民法院审理行政案件, 由审判员组成合议庭, 或者由审判员、陪审员组成合议庭。合议庭的成员, 应当是3人以上的单数。

3. 审核诉讼材料, 调查收集证据

4. 确定开庭审理的时间、地点, 并通知当事人和其他诉讼参与人

人民法院应当在开庭3日前用传票传唤当事人。对证人、鉴定人、勘验人、翻译人员, 应当用通知书通知其到庭。

（二）宣告判决

1. 审限

立案之日起 **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

驳回诉讼请求判决	行政行为 证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序的 ，人民法院判决 驳回原告 的诉讼请求。
撤销判决	行政行为有下列情形之一，人民法院应当作出撤销判决，并可以判决被告重新作出行政行为： (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 人民法院判决被告重新作出行政行为的，被告 不得以同一的事实和理由作出与原行政行为基本相同的行政行为 ，但 被诉行政行为因违反法定程序被人民法院判决撤销 ，被告重新作出行政行为 不受此限 。
不可撤销，判决确认违法	行政行为有下列情形之一，人民法院判决 确认违法，不撤销 行政行为 (1) 行政行为依法应当撤销，但 撤销会给国家利益、社会公共利益造成重大损害的 ； (2) 行政行为 程序轻微违法 ，如处理期限轻微违法、通知或送达等程序轻微违法的情形，但是对原告依法享有的听证、陈述、申辩等重要程序性权利 不产生实质损害
履行判决	(1) 原告请求被告履行法定职责的理由成立， 被告违法拒绝履行或者无正当理由逾期不予答复的 ，人民法院可以 判决在一定期限内依法履行原告请求的法定职责 ；尚需 被告调查或者裁量 的，应当判决被告针对原告请求 重新作出处理 。 (2) 原告申请被告依法履行支付抚恤金、最低生活保障待遇或者社会保险待遇等给付义务的理由成立，被告依法负有给付义务而拒绝或者拖延履行义务的，人民法院可以判决被告在一定期限内履行相应的给付义务
变更判决	行政处罚明显不当，或者其他行政行为涉及对款额确定、认定确有错误的，人民法院可以判决变更。 (1) 法院审理行政处罚案件时不得变更行政行为，加重对原告的处罚，包括加重处罚幅度或增加处罚内容； (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。
确认违法判决	(1) 行政行为有下列情形之一，不需要撤销或者判决履行的，人民法院判决确认违法： ① 被告不履行或者拖延履行法定职责，但判决履行没有意义的； ② 行政行为违法，但不具有可撤销内容的； 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。 (2) 原告起诉被告不作为，在诉讼中被告作出行政行为，原告不撤诉的，人民法院应当继续审理被告的不作为是否合法。
确认无效判决	(1) 行政行为有实施主体不具有行政主体资格或者没有依据等重大且明显违法情形，原告申请确认行政行为无效的，人民法院判决确认无效。 有下列情形之一，属于“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 ； ④ 其他重大且明显违法的情形。 (2) 对于 原告起诉请求确认无效或撤销行政行为 ， 人民法院经审查认为行政行为无效的 ，人民法院均应作出 确认无效判决 。

经复议的案件	<p>复议机关决定维持原行政行为的，人民法院应当在审查原行政行为合法性的同时，一并审查复议决定的合法性。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。</p> <p>(1) 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。</p> <p>(2) 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。</p> <p>(3) 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当确认复议决定违法，同时判决驳回原告针对原行政行为的诉讼请求。</p> <p>(4) 复议决定改变原行政行为错误，人民法院判决撤销复议决定时，可以一并责令复议机关重新作出复议决定或者判决恢复原行政行为的法律效力。</p>
---------------	---

【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

申请撤诉	在法院立案后，宣告判决或裁定前（1）原告申请撤诉；（2）被告改变其作出的行政行为，不违法，不损害他人利益；（3）被告改变行政行为，书面告知法院；（4）第三人无异议 人民法院裁定准许原告撤诉后，原告以同一事实和理由重新起诉的，人民法院不予立案
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缴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

（3）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

（1）以法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例为依据，并参照规章。

（2）适用最高法院司法解释的，应当在裁判文书中援引

（3）人民法院在审理行政案件中，经审查认为有关规范性文件不合法的，不作为认定行政行为合法的依据，并向制定机关提出处理建议，并可以向其提出修改或废止该规范性文件的司法建议

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

5. 诉讼中止和诉讼终结

诉讼中止	<p>在诉讼过程中，有下列情形之一的，中止诉讼：</p> <p>(1)原告死亡，须等待其近亲属表明是否参加诉讼的；</p> <p>(2)原告丧失诉讼行为能力，尚未确定法定代理人的；</p> <p>(3)作为一方当事人的行政机关、法人或者其他组织终止，尚未确定权利义务承受人的；</p> <p>(4)一方当事人因不可抗力不能参加诉讼的；</p> <p>(5)案件涉及法律适用问题，需要送请有权机关作出解释或者确认的；</p> <p>(6)案件的审判须以相关民事、刑事或者其他行政案件的审理结果为依据，而相关案件尚未审结的；</p> <p>(7)其他应当中止诉讼的情形。</p> <p>中止诉讼的原因消除后，恢复诉讼。</p>
诉讼终结	<p>在诉讼过程中，有下列情形之一的，终结诉讼：</p> <p>(1)原告死亡，没有近亲属或者近亲属放弃诉讼权利的；</p> <p>(2)作为原告的法人或者其他组织终止后，其权利义务的承受人放弃诉讼权利的。</p> <p>因诉讼中止(1)-(3)项原因诉讼满90日仍无人继续诉讼的，裁定终结诉讼，但有特殊情况的除外。</p>

6. 先予执行

人民法院对起诉行政机关**没有依法支付抚金、最低生活保障金和工伤、医疗社会保险金**的案件，权利义务关系明确、不先予执行将严重影响原告生活的，可以根据原告的**申请，裁定先予执行**

7. 财产保全

人民法院对于因一方当事人的行为或者其他原因，**可能使行政行为或者人民法院生效裁判不能或者难以执行的案件**，根据对方当事人的**申请**，可以裁定对其财产进行保全、责令其作出一定行为或者禁止其作出一定行为；当事人**没有提出申请的，人民法院在必要时也可以裁定采取财产保全措施**。当事人对财产保全的裁定不服的，可以申请复议；复议期间不停止裁定的执行。

(四) 简易程序

适用范围	<p>事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的：</p> <p>(1) 被诉行政行为是依法当场作出的</p> <p>(2) 案件涉及款额 2000 元以下的</p> <p>(3) 属于政府信息公开案件的</p> <p>当事人各方同意适用简易程序的</p>
审判组织	由 审判员 1 人独任 审理
审期	应当在立案之日起 45 日内 审结
举证期限	<p>(1) 法院确定或当事人协商一致并经法院准许”</p> <p>(2) 不得超过 15 日</p>

【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)。

【专题八】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	尚未发生法律效力的一审判决裁定	已经发生法律效力的判决和裁定（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) 原审法院院长、上级法院和检察院 (2) 符合条件的当事人
提起的期限不同	不服判决：判决书送达之日起 15 日内 不服裁定：裁定书送达之日起 10 日内	当事人申请再审的，判决、裁定生效后 6 个月内提出；
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，法院必须审理	当事人的申请符合下列情形之一的，人民法院应当再审： (1) 不予立案或者驳回起诉确有错误的 (2) 有新的证据，足以推翻原判决、裁定的 (3) 原判决、裁定认定事实的主要证据不足、未经质证或者系伪造的 (4) 原判决、裁定适用法律、法规确有错误的 (5) 违反法律规定的诉讼程序，可能影响公正审判的 (6) 原判决、裁定遗漏诉讼请求的 (7) 据以作出原判决、裁定的法律文书被撤销或者变更的 (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
审理期间的处理不同	审理期间，一审判决裁定不执行	决定再审后，裁定原判决停止执行，但支付抚恤金、最低生活保障费或者社会保险待遇的案件，可以不中止执行
处理的方式	(1) 维持原判 (2) 认定事实或适用法律法规错误，改判或撤销 (3) 遗漏当事人或程序严重违法，发回重审	(1) 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； (2) 判决、裁定确有错误的，可以改判或者发回重审。
审限	收到上诉状之日起 3 个月内作出终审判决	自再审申请案件立案之日起 6 个月内审查，特殊情况需要延长的，由本院院长批准。

【专题九】行政赔偿诉讼

行政赔偿的特殊性

起诉条件	(1) 单独提出时，要以行政赔偿义务机关的先行处理为前提条件 (2) 一并提出时，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	
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	是否存在因果关系由被告举证
审理形式	可以调解	
执行方式	主要有划拨赔款、司法建议 和向社会公告等	

【专题十】行政诉讼的执行与非诉行政案件的执行

	行政诉讼的执行	非诉行政案件的执行
1. 适用范围	对法院作出的生效判决、裁定、调解书等，当事人不自动履行义务时	(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——应当受理 (2) 行政机关和法院均享有强制执行权的案件——可以受理
2. 执行机关	(1) 法院 (2) 行政机关有强制执行权，可以作为执行机关。	是人民法院，而非行政机关
3. 执行的根据	包括行政判决书、裁定书、行政赔偿判决书、调解书。	行政机关作出的行政行为。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	既可以是行政机关，也可以是公民、法人或其他组织。即诉讼中的胜诉者。	执行申请人是行政机关或法律法规、规章授权的组织，被执行人只能是公民、法人或其他组织
5. 执行的管辖	法院	(1) 申请人所在地的基层人民法院受理 (2) 执行对象为不动产的，由不动产所在地的基层人民法院受理
	原则上由一审法院负责 行政机关	
6. 申请的期限	2年。从法律文书规定的履行期间最后一日起算；法律文书规定分期履行的，从规定的每次履行期间的最后一日起计算；法律文书中没有规定履行期限的，从该法律文书送达当事人之日起计算	(1) 行政机关：自期限届满之日起3个月内提出 (2) 行政裁定（平等主体之间民事争议作出裁决）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6个月内申请
7. 对执行的审查与处理		(1) 一般受理后7日内作出裁定 (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，并自受理之日起30日内作出裁定

8. 行政诉讼的执行措施

(1) 对行政机关拒绝履行判决、裁定、调解书的，第一审人民法院可以采取以下措施：

- 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。