

# 国家发展和改革委员会办公厅文件

发改办法规〔2017〕1420号

---

## 国家发展改革委办公厅关于印发《发展改革系统行政应诉法律指引（2017年版）》的通知

各省、自治区、直辖市及计划单列市、副省级省会城市发展改革委、物价局，新疆建设兵团发展改革委：

近年来，我国社会主义法治建设持续加强，人民群众法治观念、维权意识不断提高，发展改革系统行政诉讼案件数量迅速增加，应诉难度明显加大。为更好适应行政诉讼新形势，提高行政应诉工作质效，有效化解行政争议，切实发挥对发展改革大局的保驾护航作用，我们组织编制了《发展改革系统行政应诉法律指引（2017年版）》；供各级发展改革部门在行政应诉工作中参考使用。

本指引主要参考北京市各级人民法院裁判尺度编制。各地发展改革部门应结合本地司法裁判尺度理解适用，如遇有地域之间法律理解适用不一致情形，应以本地尺度为准。

附件：发展改革系统行政应诉法律指引（2017年版）



附件

## 发展改革系统行政应诉法律指引（2017年版）

为适应行政诉讼新形势新特点，提高行政应诉工作质效，提升发展改革系统法治机关建设水平，根据《行政诉讼法》及相关司法解释，结合发展改革工作实际，制定本指引。

发展改革部门开展行政应诉工作，应当按照以下步骤和要求办理。

### 一、应诉答辩

公民、法人或者其他组织向人民法院提起行政诉讼，人民法院将起诉状副本和应诉通知书等材料送达行政机关，行政机关行政应诉工作即启动。行政应诉工作的第一个阶段为应诉答辩，需要开展收集整理证据、依据和其他材料，拟定答辩状，办理授权委托书等工作。

#### （一）核对答辩期限

发展改革部门收到人民法院送达的起诉状副本和应诉通知书后，首先应当核对行政机关收到应诉通知书和起诉状副本的日期，准确推算答辩期限截止日期，并据此倒排应诉答辩各环节工作。

**【步骤一】**准确推算答辩截至日期。

提示 1：答辩期限为自行政机关收到应诉通知书和起诉状副

本之日起 15 个自然日（并非工作日），其第一日为收到应诉通知书和起诉状副本之日的次日。

提示 2：人民法院以邮寄方式送达应诉通知书和起诉状副本的，答辩期限以邮政系统显示的行政机关签收日期为收到之日；人民法院当面送达的，以人民法院送达回证上记载的签收日期为收到之日。行政机关内部文件流转时间同样计入答辩期限。

提示 3：答辩期限的最后一日为节假日的，可以顺延至节假日结束后的第一日。

提示 4：答辩状和证据依据可以分批提交。在答辩期限内提供答辩状确有困难的，可以迟延提交。一些事实清楚、证据充分的案件，也可以考虑直接进行口头答辩，不再提交答辩状。但证据依据必须在 15 个自然日内提交，否则将被人民法院依法视为没有证据依据而导致败诉。

## （二）研究原告起诉是否符合法定条件

在行政诉讼中，由于人民法院在立案阶段仅作形式审查，一些实质上不符合起诉条件的案件也会进入行政应诉程序。从近年来发展改革领域行政应诉实践来看，有近一半的案件人民法院经审理后认定原告起诉不符合法定条件，裁定驳回了原告起诉。因此，各级发展改革部门在行政应诉工作中，要认真研究《行政诉讼法》有关起诉条件的规定，判断是否存在不符合法定受理条件的情形，避免案件进入实体审理，提高应诉工作效率。

【步骤二】判断原告起诉事项是否属于行政诉讼受案范围。

提示 5：信访事项一般不属于行政诉讼受案范围。根据《最高人民法院关于不服信访工作机构依据〈信访条例〉处理信访事项的行为提起行政诉讼人民法院是否受理的复函》（[2005]行立他字第 4 号）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、督促检查、指导信访事项等行为，以及行政机关依据《信访条例》作出的处理意见、复查意见、复核意见和不再受理决定，信访人不服提起行政诉讼的，人民法院不予受理。因此，原告针对发展改革部门所作信访答复提起诉讼的，一般不属于人民法院受案范围。这里应当注意，根据《最高人民法院关于举报人对行政机关就举报事项作出的处理或者不作为行为不服是否具有行政复议申请人资格问题的答复》有关精神，对于行政机关具有法定处理职责的事项，如果公民、法人或者其他组织要求行政机关予以查处，一般认定为不属于前述规定中的信访事项，即使行政机关形式上按照信访处理（如在处理答复书上加盖信访专用章），通常也会被人民法院认定为实质上不属于信访事项，一般属于行政诉讼受理范围。

提示 6：内部行政行为不属于行政诉讼受案范围。一般意义上，行政机关之间或某一行政机关内部之间往来的函件、批复，其效力仅限于行政系统内部，并未对公民、法人或者其他组织的合法权益产生实际影响，不属于行政诉讼受案范围。其中，发展改革部门所作政府出资的投资项目审批、中央预算内投资年度计划审批、重要行业重点领域重大项目重点地区的发展建设规划、

专项发展规划审批等事项，已被《国务院关于取消非行政许可审批事项的决定》（国发[2015]27号）明确为政府内部审批事项，也可以据此主张不属于行政诉讼受案范围。目前，上述政府内部审批是否一概不属于行政诉讼受案范围还存在一定争议，各级发展改革部门可将此作为补充意见予以提出，是否采纳由管辖人民法院裁判。

提示 7：层级监督事项不属于行政诉讼受案范围。公民、法人或者其他组织认为下级发展改革部门作出的项目核准、价格监督检查等行政行为存在违法之处，要求上级发展改革部门履行层级监督职责，并对上级发展改革部门的监督行为提起行政诉讼的，一般认为不属于行政诉讼的受理范围。最高人民法院在崔永超与山东省济南市人民政府一案的《行政裁定书》（[2016]最高法行申 1394 号）中指出，上级行政机关不改变或者不撤销下级行政机关的决定、命令，一般并不直接设定当事人新的权利义务，当事人可以通过直接起诉下级行政机关的行政行为来维护合法权益，在存在更为有效便捷救济方式的情况下，当事人坚持起诉上级行政机关不履行层级监督职责，不具有权利保护的必要性和实效性。上级行政机关是否启动监督程序、是否改变或者撤销下级行政机关的决定、命令，不属于司法监督范围。

提示 8：以政府信息公开形式进行咨询的，不属于行政诉讼受案范围。公民、法人或者其他组织通过申请政府信息公开向行政机关咨询有关事项，如要求行政机关回答“是什么”、“为什么”、

“进展程度”、“是否合法”、“事实根据”、“合法性依据”等内容，一般认为不属于《政府信息公开条例》第二条的调整范围，对申请人的权利义务明显不产生实际影响。公民、法人或者其他组织对于行政机关针对咨询事项所作答复，或者认为行政机关不履行对咨询事项答复职责而提起诉讼的，一般不属于行政诉讼受案范围。

**提示 9：**人事争议不属于行政诉讼受案范围。行政机关公务员不服行政机关对其所作的处分、辞退或取消录用、降职、定期考核定为不称职、免职、申请辞职或提前退休未予批准、未按规定确定或者扣减工资、福利、保险待遇等处理，应当依照《公务员法》、《公务员申诉规定》等有关规定寻求复核、申诉等救济，不属于行政诉讼受案范围。

**提示 10：**直接针对发展改革部门作出的规章、规范性文件提起行政诉讼的，不属于行政诉讼受案范围。行政机关所作规章、规范性文件，属于具有普遍约束力的决定、命令，公民、法人或者其他组织不服规章、规范性文件，或者认为行政机关不履行制定规章、规范性文件职责，提起行政诉讼的，不属于行政诉讼受案范围。其中对于规范性文件，根据《行政诉讼法》第五十三条规定，公民、法人或者其他组织可以请求人民法院在审查行政行为时附带审查，但不能单独提起。

**提示 11：**不具有强制力的行政指导行为、驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为、调解行为、国防外交等国家行

为也不属于行政诉讼受案范围，可以在应诉过程中视具体情况予以适用。

【步骤三】判断原告起诉是否符合法定期限要求。

行政诉讼起诉期限分15日、6个月、2年、5年、20年等不同情形，需要根据具体案件情况加以判断。

提示 12:行政机关已经告知公民、法人或者其他组织行政行为内容和诉权的，起诉期限自行政机关告知行政行为内容和诉权之日起6个月。行政机关告知了公民、法人或者其他组织行政行为内容，但没有告知诉权的，起诉期限自其知道或者应当知道行政行为内容之日起2年。

提示 13:行政机关没有告知公民、法人或者其他组织行政行为内容的，起诉期限自行政机关作出行政行为之日起5年，其中涉及不动产的案件为20年。

提示 14:公民、法人或者其他组织不服行政复议决定提起行政诉讼的，起诉期限自收到行政复议决定之日起15日。公民、法人或者其他组织认为复议机关逾期不作复议决定的，起诉期限自复议期满之日起15日。

提示 15:公民、法人或者其他组织认为行政机关不履行法定职责的，起诉期限为6个月，自法律法规规定的行政机关履责期限届满后起算，法律法规没有规定期限的自行政机关收到履责申请之日起2个月后起算。行政机关收到履责申请2个月尚未届满，或者履行法定职责期限尚未届满，公民、法人或者其他组织



就提起行政诉讼的，一般不符合起诉期限要求。

【步骤四】判断原告与其起诉的行政行为之间是否具有利害关系。

原告与其起诉的行政行为之间是否具有利害关系，一般以行政机关作出行政行为时所依据的法律规范体系是否要求行政机关考虑、尊重和保护原告诉请保护的权益为标准。如果行政机关负有考虑、尊重和保护原告诉请保护权益的义务，一般认定原告与其起诉的行政行为之间具有利害关系，反之，则认定二者不具有利害关系。

提示 16：拆迁户与投资项目审批、核准和备案行为之间不具有利害关系。根据《最高人民法院关于发展改革委部门项目审核批复行政案件原告资格问题的答复》（[2016]最高法行他 145 号）有关精神，以及《国务院关于投资体制改革的决定》（国发[2004]20 号）、《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发[2016]18 号）、《企业投资项目核准和备案管理条例》、《中央预算内直接投资项目管理暂行办法》、《企业投资项目核准和备案管理办法》等规定，发展改革委部门所作项目审批、核准行为是从维护经济安全、合理开发利用资源、保护生态环境、优化重大布局、保障公共利益、防止出现垄断等方面进行判断，备案行为属事后告知性质，均不考量项目用地范围内的个别土地使用权人或房屋所有权人的权益保障问题，更不审查具体征地拆迁、安置补偿等事宜。因此，一般认为拆迁户与发展改革委部门投资项目审批、核准

和备案行为之间不具有利害关系。

提示 17：未实际购买商品的举报人与行政机关的查处行为不具有利害关系。一些举报人并不实际购买商品，发现经营者可能存在价格违法行为就直接通过 12358 平台提出举报，要求查处，并接着针对举报办理结果提起行政诉讼。一般认为，举报人没有实际购买商品，行政机关的处理行为对举报人不会产生权利义务影响，二者之间没有法律上的利害关系。

【步骤五】判断原告的起诉是否存在其他不符合法定条件情形。

提示 18：同一原告针对同一行政行为重复提起诉讼的，或者撤回起诉后无正当理由又提起诉讼的，人民法院不予受理。

提示 19：原告先行提起行政复议，复议机关尚未作出行政复议决定原告就向人民法院提起诉讼的，人民法院不予受理。

提示 20：原告已经就同一行政行为向国务院申请裁决，又向人民法院提起行政诉讼的，人民法院不予受理。

提示 21：原告针对复议前置的行政行为（如价格行政处罚）直接提起行政诉讼的，人民法院不予受理。

### （三）收集整理证据、依据

“打官司就是打证据”，证据是一起行政诉讼案件胜败的关键。各级发展改革部门要高度重视证据、依据的收集整理，从行政行为的职权、条件、程序等方面全面收集整理相关证据和法律依据，支撑诉讼主张。

【步骤六】收集整理原告起诉不符合法定受理条件的证据、依据。

提示 22：对于原告可能存在不符合法定起诉条件情形的案件，要尽可能向人民法院提供证据、依据予以证实。如主张原告起诉超过法定期限，可以提供行政行为或复议决定的送达凭证；主张原告与其所诉行政行为没有利害关系，可以提供发展改革部门作出该行政行为需要审查内容的有关规定等。

【步骤七】收集整理支撑行政行为合法性的证据、依据。

提示 23：对于投资项目管理、政府信息公开、价格监督检查等常见行政诉讼案件，可以参照《发展改革系统行政复议答复指引》收集整理相关证据、依据。对于主张行政机关不履行法定职责的案件，可以从行政机关是否具有法定职责、履职程序、履职结论、告知原告处理结果等方面收集整理相关证据、依据。

提示 24：要高度重视收集整理行政行为的程序性证据，切忌“重实体、轻程序”。根据《行政诉讼法》第七十四条规定，即使“行政行为程序轻微违法，对原告权利不产生实际影响”，人民法院也将作出确认违法的判决。从发展改革部门行政诉讼实践来看，多数败诉案件并不是因为实体处理结论错误，而是行政行为程序上存在瑕疵。具体而言，对于投资项目核准类案件，尤其要注意收集证明发展改革部门告知申请人补正申报材料、进行委托评估、作出核准决定的期限符合规定的证据；对于价格监督检查类案件，尤其要注意收集发展改革部门告知举报人受理、进行转

办、告知处理结果等程序合法的证据；对于政府信息公开类案件，要注意收集证明发展改革部门完成答复符合法定期限、征求第三方意见形式合法的证据。

【步骤八】收集整理支撑行政复议程序合法的证据、依据。

对于复议机关和原行政机关作为共同被告的案件，还要注意对复议程序的合法性进行举证。

提示 25：协商确定复议机关和原行政机关的举证责任。根据《最高人民法院关于适用〈行政诉讼法〉若干问题的解释》第九条规定，复议机关维持原行政行为的，人民法院一并审查复议程序的合法性，复议程序的合法性由复议机关承担举证责任，原行政行为的合法性主要由原行政机关承担举证责任。因此，对于共同被告类案件，上下级发展改革部门可以提前协商确定举证责任的分担，一般由下级发展改革部门承担原行政行为的举证责任，由上级发展改革部门承担复议程序的举证责任。

提示 26：行政复议程序的举证要点一般有：（1）受理审查环节是否在 5 个工作日内完成，决定不予受理的是否书面告知申请人；（2）申请人材料不全或者表述不清的，是否在 5 个工作日内书面通知申请人补正；（3）审理过程是否由 2 名以上行政复议人员参加；（4）符合受理条件的案件是否在 7 个工作日内向被申请人发出了答复通知书；（5）被申请人是否在 10 个自然日内提交答辩材料和证据、依据；（6）可能对申请人以外公民、法人或者其他组织合法权益产生不利影响的，是否追加其作为复议第三

人；(7) 60 日内无法办结的行政复议案件是否经负责人批准办理了延期手续；(8)作出行政复议决定是否经过负责人批准；(9)全案处理时间是否符合法定期限；(10)是否已将行政复议决定书送达给各方当事人。

【步骤九】向人民法院提交证据、依据。

提示 27：各级发展改革部门要在收到应诉通知书和起诉状副本后 15 个自然日内提交证据依据，特殊情况因不可抗力或者客观上不能控制的其他正当事由不能按时提交证据依据的，可以根据《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）第一条规定在法定答辩期内向人民法院书面申请延期，经人民法院准许后，可以延期提交。

提示 28：提交证据应当制作证据、依据目录，并整理形成正本、副本。证据正本由证据原件组成，用于在庭审过程中按照法院要求出示；证据副本由证据复印件组成，应在答辩期内按法院要求的份数向法院提交。依据一般要提供法律法规规章或者规范性文件的全文，并注意标明作出行政行为所适用的具体条款，在互联网上无法查询的规范性文件，一般应提供加盖有发文单位公章的复印件。

提示 29：提交书证、物证应符合下列形式要求：应尽可能提供书证的原件、原物；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；提供询问、陈述、谈话类笔录，应当有行政执法

人员、被询问人、陈述人、谈话人签名或者盖章。

提示 30：提交计算机数据或者录音、录像等视听资料应当符合下列形式要求：应当注明制作方法、制作时间、制作人，并应尽可能提供有关资料的原始载体；提供原始载体确有困难的，可以提供复制件，其中声音资料（如价格举报处理过程中告知举报人相关事项的电话录音等）应当附有该声音内容的文字记录。

提示 31：涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的证据，可以在提交证据时向法院作出特别说明，请法院单方予以审查，不再向原告或第三人交换、出示该证据。

#### （四）委托诉讼代理人

在行政应诉工作中，委托代理人接受行政机关委托，具体代表行政机关从事答辩、举证、庭审、法律文书签收等工作。

【步骤十】办理行政机关负责人出庭应诉相关手续。

《行政诉讼法》第三条规定，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。《最高人民法院关于适用〈行政诉讼法〉若干问题的解释》第五条规定，行政机关负责人包括行政机关的正职和副职负责人，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。

提示 32：对于负责人能够出庭的案件，各级发展改革部门应当及时出具材料说明行政机关出庭负责人的姓名和具体职务；对于负责人不能出庭应诉的案件，应当说明不出庭的理由（如负责人有其他公务活动），并至少委托一名行政机关工作人员出庭，

不能仅委托律师出庭。

#### 【步骤十一】办理委托代理人相关手续。

提示 33：发展改革部门要根据具体案件情况，委托业务熟练、法律功底扎实的同志担任委托代理人。同时，根据党中央、国务院有关推进法律顾问制度建设的要求，应积极吸收律师参与行政应诉工作，有条件的可以建立稳定的律师应诉团队。确定委托代理人后，应出具正式的授权委托书，明确委托代理人姓名、职务、联系方式、代理权限等内容，并加盖单位公章。根据《行政诉讼法》第三十一条规定，委托代理人人数上限为 2 名。

提示 34：除授权委托书外，发展改革部门还应当按照应诉通知书要求，提交法定代表人身份证明书、社会统一信用代码证（组织机构代码证）复印件等材料。

#### （五）拟定行政答辩状

行政答辩状是行政机关向人民法院提交的论证被诉行政行为合法性合理性、反驳原告起诉理由的书面答复，对于人民法院了解发展改革部门应诉观点、正确作出裁判具有重要意义，发展改革部门要根据案件具体情况认真斟酌起草。

#### 【步骤十二】起草并报批行政答辩状。

提示 35：行政答辩状一般包含三大方面内容：一是就原告起诉是否符合法定条件提出意见，主要包括起诉事项是否属于行政诉讼受案范围、原告起诉是否符合法定期限、原告与被诉行政行为是否具有利害关系等内容；二是就被诉行政行为的合法性合

理性进行论证，主要从行政机关作出行政行为的职权依据、法定要件、履职程序等方面进行论证，其中投资管理、价格监督检查、政府信息公开等主要发案领域可以参考《行政复议答复法律指引》进行论证，经过行政复议的案件，还要论证行政复议程序的合法性；三是就原告提出的起诉理由予以反驳。此外，原告要求行政机关进行赔偿、要求人民法院对规范性文件一并审查的，还要根据案件具体情况予以回应。

## 二、庭前准备

根据《行政诉讼法》第五十四条规定，一般情况下人民法院会公开开庭审理行政诉讼案件。发展改革部门完成应诉答辩阶段各项工作后，要继续做好开庭的相关准备工作。

### 【步骤十三】适当开展庭前沟通调解。

提示 36：了解原告实际诉求，争取化解行政争议。《行政诉讼法》第六十二条规定，行政案件宣告判决或者裁定前，原告申请撤诉的，人民法院可以视情况裁定准予撤诉。实践中，本着充分化解行政争议、提高案件处理效率的原则，对于某些事实清楚、双方争议不大的案件（如某些发展改革部门通过简单工作就可以满足原告诉求的政府信息公开类案件），发展改革部门可以根据实际情况与原告适当沟通，在不损害国家利益、公共利益或者第三人合法权益的情况下，开展协调和解，争取原告撤诉。

### 【步骤十四】协调与其他被告和第三人的应诉口径。

提示 37：对于存在两个或者两个以上被告的案件，发展改



革部门庭前应当主动与其他被告进行沟通，提前了解其他被告的应诉观点和证据、依据，协调统一应诉口径，避免庭审中出现被告之间观点相左、证据矛盾的情况。

**提示 38：**对于公民、法人或者其他组织根据《行政诉讼法》第二十九条规定申请作为第三人参加诉讼，或者人民法院依职权追加第三人参加诉讼的案件，发展改革部门在应诉过程中应主动了解第三人的应诉态度和主要观点。第三人与被告应诉态度一致的，可以协调第三人向法院提供必要的证据，进一步佐证发展改革部门行政行为的合法性合理性。

#### 【步骤十五】准备开庭材料和庭审提纲。

**提示 39：**开庭前委托代理人应认真研究各方当事人的诉讼观点及相关证据、依据，围绕案件争议焦点问题和对方当事人可能提出的理由准备回应口径，必要时可以制作庭审提纲。对于重大复杂案件，发展改革部门可以组织预审。

**提示 40：**开庭前委托代理人应仔细核对证据材料，确保所有证据原件在卷，查看授权委托书、法定代表人身份证明书、社会统一信用代码证（组织机构代码证）等手续是否齐全。行政机关工作人员出庭应诉的还应准备好身份证和工作证。应诉过程中采用邮寄方式向人民法院提交答辩状和证据、依据的，还应携带相关邮寄凭证。

**提示 41：**委托代理人应当按照人民法院开庭传票记载的开庭时间参加庭审，遇有其他工作安排的，可以在收到开庭传票后

立即和人民法院沟通，申请变更开庭时间，或者及时变更委托代理人，重新办理授权委托书等手续。根据《行政诉讼法》第五十八条规定，行政机关无正当理由拒不到庭，人民法院将缺席判决。

### 三、参与庭审

法庭审理是人民法院在各方当事人的参与下调查认定案件事实、理解适用法律并作出裁判的过程，是行政诉讼最核心的阶段。法庭庭审一般包含庭审准备、法庭调查、法庭辩论和最后陈述等环节。

#### 【步骤十六】参与庭审准备环节。

庭前准备环节主要包括宣布法庭纪律、核对各方当事人身份及委托代理手续、告知当事人权利义务、询问是否申请回避等事项。

提示 42：原告对行政机关出庭人员身份表示异议，认为行政机关未委托相关工作人员出庭应诉的，委托代理人可以按照法庭要求及时出示工作证和身份证予以证明。原告提出行政机关不能委托律师出庭应诉的，委托代理人可以援引《行政诉讼法》第三十一条规定，说明行政机关作为当事人有权委托律师作为诉讼代理人。

提示 43：原告援引《行政诉讼法》第三条规定，主张行政机关副职领导或者其他分管领导不是行政机关“负责人”的，委托代理人可以援引《最高人民法院关于适用〈行政诉讼法〉若干问题的解释》第五条和《最高人民法院关于行政诉讼若干问题的通知》

（法[2016]260号）相关规定，说明行政机关副职负责人以及其他参与分管的负责人属于“负责人”范围。行政机关负责人未出庭应诉，原告主张行政机关出庭人员不符合法定要求的，委托代理人可以援引《行政诉讼法》第三条规定，说明行政机关负责人不能出庭的具体理由，同时说明行政机关已经委托相关工作人员出庭，符合法律规定。

**提示 44：**庭审过程中原告情绪激动、言语失当的，委托代理人应当注意维护发展改革部门良好形象，保持耐心，认真倾听。委托代理人参与庭审应当自始至终将审判人员作为自己陈述事实、发表意见的对象，不宜直接与对方当事人针锋相对。对于原告提出的与案件争议焦点有关的意见，应当在审判人员的指挥下适时予以回应，对于原告提出的与案件争议焦点无关的意见，可以不作回应。

#### **【步骤十七】参与法庭调查环节。**

法庭调查环节，主要进行当事人陈述诉辩意见、审判人员归纳案件争议焦点、各方当事人举证质证，法庭询问等事项，法庭调查的目的是查明案件事实。

**提示 45：**委托代理人应当认真核实原告方提交的证据，从真实性、关联性、合法性以及原告的证明目的充分发表质证意见。所谓真实性，主要是指证据客观上是否真实，是否为伪造变造，如果原告提供材料仅为复印件，且与其他证据无法印证，一般不宜认可其真实性。所谓合法性，主要是指证据形式和来源是否合

法，如果原告提供的证据存在《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第五十七条第一款第（一）（二）（三）（五）项规定的情形，不宜认可其合法性。所谓关联性，主要是指原告所提供证据与案件争议事实存在逻辑上的联系，如果原告提供证据与行政行为合法性无关，如原告提交建设项目违法占地的照片来证明发展改革部门项目核准批复违法，由于发展改革部门核准项目并不需要实地核实用地情况，一般可以主张原告该证据不具有关联性。所谓证明目的，指原告提交证据所要证明的事实，实践中，如果原告的证明目的与行政机关掌握的客观情况一致，一般可以认可其证明目的，如果不一致，尤其是原告笼统声称证明被诉行政行为违法，一般不认可其证明目的。

提示 46：原告在庭审中提出了其庭前并未提交的新证据，委托代理人可以援引《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第七条规定，主张原告提交证据已经超过举证期限，请求法院不予接纳。

提示 47：原告对行政机关提交法庭的证据提出异议的，委托代理人应认真分析异议理由并作出回应。原告对行政机关所提证据的真实性提出异议的，委托代理人一般可以当庭出示证据原件请审判人员核实，仅有复印件的，也可以从该复印件的来源、与其他证据能够相互印证等角度作出说明。原告对证据合法性提出异议的，委托代理人可以进一步说明相关证据形式和来源的合法性。有时原告会混淆证据的合法性和证据所载明行政行为的合

法性，如在投资项目核准案件中，原告主张核准时的国土部门的用地预审意见违法，委托代理人一般只需强调该证据形式和来源合法即可，至于用地预审意见本身的合法性，原告应通过另案提起行政复议或者行政诉讼解决。原告对证据关联性提出异议的，委托代理人一般可以就该证据与被诉行政行为具体程序环节的关系作进一步说明。

**提示 48：**对于涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的证据，委托代理人可以申请法院根据《行政诉讼法》第四十三条规定单方进行审查，不在法庭上公开出示。

**提示 49：**审判人员询问案件有关事实，委托代理人应实事求是做出回答，不能当庭回答的，可以庭后进一步核实了解相关情况再反馈法院。审判人员组织各方当事人相互发问的，委托代理人可以在各方证据的基础上补充询问有关事实情况，发问应当围绕案件争议焦点展开。发问受到法庭制止时，应当尊重法庭决定。原告提出与行政行为合法性无关的问题，或者进行诱导性发问、预设前提式发问，可以说明理由后拒绝回答。

#### **【步骤十八】参与法庭辩论环节。**

法庭辩论环节，主要是各方当事人在法庭调查查明的案件事实的基础上，就法律适用问题发表意见的环节。在法庭调查环节已经发表过的意见，一般无需重复陈述。

**提示 50：**原告主张发展改革部门在政府投资项目审批过程中未遵照《行政许可法》规定听取其陈述、申辩，未保障其申请

听证权利的，委托代理人可以援引《国务院办公厅关于保留部分非行政许可审批项目的通知》（国办发[2004]62号）和《国务院关于取消非行政许可审批事项的决定》（国发[2015]27号），说明政府投资项目审批并非行政许可，不适用《行政许可法》有关陈述、申辩和听证的规定。

提示 51：原告主张发展改革部门在企业投资项目核准过程中未遵照《行政许可法》规定听取其陈述、申辩，未保障其申请听证权利，未征求公众意见的，委托代理人可以从该项目是否直接涉及原告或者公众重大利益，其他行政机关是否已经征求公众意见等角度作出回应。

提示 52：在共同被告类案件中，原告主张复议机关在行政复议程序中已经认可原告与被诉行政行为具有利害关系，故在行政诉讼程序中同样应认定为原告与被诉行政行为具有利害关系的，委托代理人应当说明行政复议作为行政系统的内部监督程序，性质不同于司法监督，复议机关和人民法院分别依据《行政复议法》、《行政诉讼法》独立作出判断，由于法律依据不同，结论不必相同。

提示 53：原告主张发展改革部门所作项目批复属于涉及不动产的案件，应当适用 20 年最长起诉期限的，委托代理人可以说明，所谓“涉及不动产”实践中是指涉及不动产权属，具体是指土地征收、房屋登记等行政行为，并不包括发展改革部门所作项目批复行政行为。

【步骤十九】参与庭审结束环节。

庭审结束环节，通常包括当事人作最后陈述、确认裁判文书送达方式、在庭审笔录上签字等事项。

#### 四、善后工作

庭审结束之后，审判人员将进行案件评议，经评议后可能直接作出裁判，也可能再次组织开庭。发展改革部门要保持与人民法院的沟通联系，继续做好善后工作。

【步骤二十】准备后续开庭。

提示 54：审判人员在庭审过程中要求行政机关补充提交相关材料的，委托代理人应严格按时限补充提交相关材料。尚有辩论意见在庭审中未充分陈述的，委托代理人可以在开庭后3日内或者审判人员指定的期限内提交代理意见，如有能够支持己方观点的类案判决或者专家意见，也可以一并向法庭补充提交。

提示 55：人民法院组织再次开庭的，委托代理人应认真研究前次庭审有关情况，估测再次开庭的争议焦点，提前做好应对准备。原告在再次开庭时补充提交证据、申请法院调查取证、增加诉讼请求的，委托代理人可以主张其已经超过法定期限。

【步骤二十一】接收人民法院裁判。

提示 56：人民法院做出判决后，各方当事人不服的，有权提起上诉。其中，不服一审行政裁定书提起上诉的期限是10个自然日，不服一审行政判决书提起上诉的期限是15个自然日。人民法院传唤各方当事人到庭宣判的，上诉期限第一日为人民法

院宣判之日的次日；人民法院向各方当事人直接邮寄裁判文书的，上诉期限第一日为当事人签收裁判文书之日的次日。

**【步骤二十二】开展二审相关工作。**

提示 57：原告方提起上诉的，委托代理人应该认真研究原告上诉理由，提前做好应对准备。对于事实比较清楚，原告诉讼理由变化不大的案件，二审期限可以不再提交答辩状。委托代理人应该按照二审法院要求提交授权委托书、法定代表人身份证明书、一审主要证据等材料。二审组织开庭的，可以参照一审情况做好庭前准备工作。

提示 58：发展改革部门提起上诉的，委托代理人应就一审人民法院认定证据、查明事实、适用法律、审判程序认真研究，准确提出上诉理由并撰写上诉状。对于一审法院应当准许延期举证而未准许的、应当进行调查取证而未调查的，二审期间可以进一步补充提交证据。

**【步骤二十三】尊重并执行生效判决。**

提示 59：一审人民法院做出裁判后各方当事人均未上诉，或者二审人民法院做出裁判后，案件裁判文书即发生法律效力。根据《国务院办公厅关于加强和改进行政应诉工作的意见》（国办发[2016]54号）要求，发展改革部门要依法自觉履行生效裁判文书确定的义务。对人民法院作出的责令重新作出行政行为的判决，除原行政行为因程序违法或者法律适用问题被人民法院判决撤销的情形外，不得以同一事实和理由作出与原行政行为基本相



同的行政行为。对人民法院作出的行政机关继续履行、采取补救措施或者赔偿、补偿损失的判决，要积极履行义务。人民法院判决行政机关承担诉讼费的，要及时缴纳诉讼费。

【步骤二十四】整理卷宗材料。

提示 60：行政诉讼案件办结后，承办人员要认真整理案件有关材料，装订成卷，并及时提交档案管理部门存档。