

行政审判 实践与 研究

黄 杰 李道民 主编



中国法制出版社

行政审判实践与研究

主编 黄 杰 李道民

中国法制出版社

行政审判实践与研究

XINGZHENG SHENPAN SHIJIAN YU YANJIU

编者/黄 杰 李道民等

发行/中国法制出版社

印刷/河南农牧印刷厂

开本/850×1168毫米 大32开 9印张 215千字

版次/1991年3月第1版 1991年3月第1次印刷

印数 0001—5000册

中国法制出版社

书号 ISBN7—80083—035—7/D.32

(北京市文津街7号 邮政编码:100017) 定价:4.58元

序

我国建立行政诉讼制度还是近几年的事情。1982年3月8日第五届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过的《民事诉讼法（试行）》中规定：“法律规定由人民法院审理的行政案件，适用本法规定。”从那时起，人民法院开始受理行政案件，因此，建立行政诉讼制度，对人民法院来说是一项新的审判任务。民事诉讼法（试行）生效实施以来，从1983年1月到1990年6月，全国各级人民法院依照民事诉讼法的规定，共受理一审行政案件31626件，审结29432件，涉及公安、土地、工商、税务、海关、林业、城市规划、食品卫生、环境保护等20多个行政管理部门。通过对这些案件的审理，人民法院初步积累了一些经验，也研究了行政审判中的一些基本问题。

1989年4月4日，第七届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国行政诉讼法》，并规定于1990年10月1日起开始施行。行政诉讼法颁布以后，全国各级人民法院都在为贯彻实施行政诉讼法作准备，除了建立健全行政审判机构，加强行政诉讼法的学习、宣传和研究，积极受理和审判行政案件之外，不少地方的人民法院还根据最高人民法院《关于行政诉讼法实施前行政审判试点工作的通知》，进行了试点工作，积极慎重地依照行政诉讼法规定的程序审理了一批行政案件，总结和研究了开展行政审判工作的一些经验和问题。

1990年9月，在行政诉讼法正式实施前夕，为了进一步提高对实施行政诉讼法重要意义的认识，总结交流近几年来行政审判

工作的经验，部署人民法院贯彻实施行政诉讼法的工作，努力开创行政审判工作的新局面，最高人民法院在河南省郑州市召开了首次全国法院行政审判工作会议。最高人民法院任建新院长在会上作了重要报告。会议认真讨论了任建新院长的报告和最高人民法院《关于贯彻执行〈行政诉讼法〉若干问题的意见》，交流了四川、广东、河南、天津四个省、市高级法院关于行政诉讼法试点的情况和经验介绍。会议还收到了不少法院的同志对行政审判基本问题进行探讨的论文材料，并作了书面交流。这些论文都是作者自己的心得体会和探讨性意见，而且多数论点都是从实践中得来的，具有一定的参考价值。特别是各地法院的同志这种勇于实践、勤于探索的精神是难能可贵的，是值得学习与鼓励的。

为了使各地法院未能参加会议的同志也能有一个相互学习与交流的机会，使有关的行政执法机关和人民群众了解人民法院行政审判工作的有关情况，最高人民法院行政审判庭和河南省高级人民法院的有关同志将会议的有关文件和论文材料编辑成书，公开出版发行，这是很有意义的一件事情。我相信本书对推动行政审判工作的开展，开创行政审判工作的新局面，一定会起到积极的作用。

马 原

1990年11月30日

目 录

序.....马原(1)

第一部分 领导讲话

认真贯彻实施行政诉讼法努力开创行政审判工作
的新局面.....任建新(1)

关于贯彻执行行政诉讼法需要进一步明确几个
问题.....马原(13)

第二部分 试点工作总结

关于《行政诉讼法》实施前行政审判试点工作的
总结.....河南省高级人民法院(23)

关于《行政诉讼法》试点工作总
结.....四川省高级人民法院(47)

《行政诉讼法》实施前行政审判试点工作总
结.....广东省高级人民法院(59)

关于《行政诉讼法》实施前试点工作情况的总
结.....天津市高级人民法院(69)

第三部分 基本问题探讨

充分发挥行政审判职能作用为社会稳定和经济
发展服务.....河南省信阳地区中级人民法院(77)

论对行政行为的司法监督.....孙竹国(87)

试论行政诉讼被告主体资格的确认.....王树祥(94)

关于行政案件的受理.....河南省南阳地区中级人民法院(101)

浅析行政诉讼中第三人的设立.....金代权(109)

如何理解和掌握被告的举证责任

.....	河南省驻马店地区中级人民法院 (120)
把握行政诉讼举证责任原则的两种做法给我们的	
启示.....	福建省高级人民法院 (127)
流行病学调查与群体食物中毒行政诉讼证据.....	高若敏 (135)
谈行政案件的审理对象、审理内容和审理方	
法.....	河南省高级人民法院行政审判庭 (147)
搞好行政案件公开开庭审理的方法探讨	
.....	福建省高级人民法院 (154)
关于公开审理行政案件中几个问题的探讨	
.....	重庆市中级人民法院行政审判庭 (160)
行政案件庭审程序初探.....	梁培基 杨 生 (168)
试论行政诉讼的中止和终结	
.....	河南省南阳地区中级人民法院 (175)
浅谈如何审查具体行政行为适用规范性文件的合	
法性.....	杨 生 (182)
现阶段影响一审行政案件及时审结的因素分析及	
其对策探讨.....	福建省高级人民法院 (189)
审理上诉行政案件的实践和认识.....	田志岱 (194)
关于行政诉讼中撤诉几个问题的探讨	
.....	重庆市中级人民法院行政审判庭 (204)
行政诉讼 撤诉中的几个问题	
.....	安徽省高级人民法院行政审判庭 (212)
论判决撤销滥用职权的具体行政行为.....	万 猛 (221)
浅谈行政审判中作为撤销根据的超越职权和滥用	
职权.....	皮宗泰 李庶成 (228)
行政诉讼附带民事诉讼的根据、范围及审理.....	宋龙凌 (235)
试论行政侵权赔偿案件的审理	
.....	河南省驻马店地区中级人民法院 (243)

浅谈行政判决书的制作.....吴东清 (250)

海关行政诉讼案件的特点及审理体会

.....深圳市中级人民法院行政审判庭 (262)

审理治安行政案件的做法及体会

.....广西壮族自治区高级人民法院行政审判庭 (267)

第四部分 案例选登

1.袁某不服某市一轻工业局行政处分案..... (275)

2.白寨供销经理部不服某县监察局处理决定案..... (277)

3.盛某、汤某不服药品行政管理处罚案..... (279)

4.吕某不服江岸区工商局行政处理决定案..... (281)

5.黄某不服林业行政处罚案..... (283)

6.安富君不服土地行政管理处罚案..... (285)

7.李某不服治安管理行政处罚案..... (287)

8.某村一组、八组不服某镇人民政府土地权属
处理案..... (288)

9.杨某不服矿产资源行政处罚案..... (289)

10.某电厂不服计量行政处罚案..... (292)

11.张某不服交通警察支队扣车案..... (294)

后记..... (295)

第一部分 领导讲话

认真贯彻实施行政诉讼法 努力开创行政审判工作的新局面

——在全国法院行政审判工作会议上的讲话

任建新

(一九九〇年九月十三日)

同志们：

《中华人民共和国行政诉讼法》今年十月一日就要正式施行了。这是我国社会主义民主和社会主义法制建设的一件大事。行政诉讼法实施以后，人民法院的行政审判工作将进入一个新的阶段。这次会议的主要任务是：进一步提高对实施行政诉讼法重要意义的认识，增强信心，总结交流近几年来行政审判工作的经验，部署人民法院贯彻实施行政诉讼法的工作，努力开创行政审判工作的新局面。

一、深刻理解制定实施行政诉讼法的重要意义

行政诉讼法的制定和实施，必将对我国的政治、经济和社会生活产生深刻的影响，对于保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使职权，促进行政管理的法制化，具有重要的积极的意义。

(一) 制定实施行政诉讼法是我国社会主义民主和法制建设的重要步骤。

党的十一届三中全会以来，邓小平同志就发展社会主义民主和健全社会主义法制作过一系列的精辟论述，指出：“我们的民主制度还有不完善的地方，要制定一系列的法律、法令和条例，使民主制度化、法律化。”江泽民同志也指出：“建设高度的社会主义民主和完备的社会主义法制，是我国社会主义现代化建设的重要目标和任务，是党和人民的共同愿望。”我国宪法规定：中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家机关工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。由于国家机关和国家机关工作人员侵犯公民权利而受到损失的，有依照法律取得赔偿的权利。这是宪法确立的一项基本原则。行政诉讼法的制定和实施，使这一基本原则得到了具体的贯彻落实。行政诉讼法规定，公民、法人和其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益的，如对行政处罚、行政强制措施和其他侵犯人身权、财产权的行政处理决定不服的，有权依法向人民法院提起诉讼。从而在法律上为公民、法人和其他组织维护自己的合法权益提供了重要保障，为人民群众监督行政机关及其工作人员开辟了一条有效的途径。

社会主义民主和社会主义法制是不可分割的。民主是法制的基础，法制是民主的保障。行政诉讼法是继刑事诉讼法、民事诉讼法（试行）制定之后又一重要的基本程序法。它的制定和实施，进一步完善了我国的诉讼法律体系和行政诉讼制度。依照行政诉讼法的规定，法院通过法定程序审查行政机关的具体行政行为的合法性，对于合法的具体行政行为依法予以维持，对于违法的具体行政行为则依法予以撤销或者变更，以维护和监督行政机关依法行使职权。行政法制建设是社会主义法制建设的重要组成部分。行政诉讼法的制定实施，必将促使各项行政管理法律、法

规的不断健全和完善，推动行政管理的进一步法制化，促进各级政府依法行政的水平进一步提高。

（二）制定实施行政诉讼法是促进治理整顿、改革开放和维护社会稳定的重要措施。

随着治理整顿、改革开放的深入进行，更加深刻地涉及到各方面利益的调整，在社会经济生活中的矛盾和纠纷也会增多，亟需充分运用经济的、行政的、法律的手段加强对社会经济生活的调控和管理，而无论是经济的还是行政的手段，都必须规范化、法制化。建立行政诉讼制度，开展行政审判工作，可以更加充分地发挥法律在加强行政管理和调整社会经济关系中的作用。一方面，有利于维护和促进行政机关在治理整顿、深化改革、扩大开放中依法运用法律手段行使职权，保障公民、法人和其他组织在经济活动中的合法权益。另一方面，也有利于及时纠正经济生活中的违法乱纪行为，使各种经济违法活动依法得到制裁，保证治理整顿、改革开放的进一步健康发展。

当前，稳定压倒一切，各方面工作都要为稳定服务。在社会主义条件下，人民和政府的根本利益是一致的。政府是人民的政府，是为人民服务的。法律是通过代表人民意志的国家最高权力机关制定的。严格执行法律，是政府和广大人民的共同要求，符合国家和人民的利益。但由于在某种情况下，全国利益和地方利益、整体利益和局部利益、长远利益和眼前利益、国家利益和集体、个人利益有时也会发生一些矛盾。因此，在执法过程中，公民、法人和其他组织对行政机关及其工作人员所作的具体行政行为，有时也会有不同的认识和看法，甚至会引起纠纷。对这些纠纷正确、合法、及时地加以解决，可以有效地保障行政机关依法行政，保护公民的合法权益，使广大人民安居乐业，有利于维护社会的稳定。而行政诉讼法的制定和实施，使行政机关和公民之间的一些纠纷，能够通过法律程序有效地得到解决，为密切政

府与人民群众的联系，开辟了新的渠道，创立了新的形式。近几年来行政审判的实践证明，采用行政诉讼的方式，可以直接地、有效地保护公民的合法权益，可以公正地、及时地协调行政机关同人民的关系。建立起通过诉讼程序解决行政案件的机制，有助于消除人民群众与政府之间的隔阂，密切彼此之间的关系，增强人民群众对政府的信赖，从而同心同德地共同建设四化大业。这必将对保障我国政治、经济和社会的进一步稳定发展，维护国家的长治久安，发挥积极的作用。

（三）制定实施行政诉讼法是行政审判工作进一步走向规范化、制度化的重要途径。

我国人民法院于1982年根据民事诉讼法（试行）的规定，开始受理行政案件。行政诉讼法，就是从我国的实际情况出发，在总结我国法院审理行政案件的经验，参考、借鉴外国行政诉讼制度中一些有益内容的基础上制定的。行政诉讼不同于刑事诉讼和民事诉讼。根据审理行政案件的特点，行政诉讼法规定了人民法院审理行政案件，只对具体行政行为是否合法进行审查，必须实行合议制，不能由审判员一人独任审判，不适用调解，被告负举证责任，被诉行政机关应当承担侵权赔偿责任等一些特有的基本原则和审判制度。有了行政诉讼法，就能够保证人民法院正确、及时地审理行政案件，使行政审判工作走上更加规范化、制度化的轨道。认真贯彻执行行政诉讼法，对于进一步提高人民法院审理行政案件的水平，具有重要的意义。

二、振奋精神，增强信心，积极贯彻执行行政诉讼法

全国各级人民法院从1983年1月到1990年6月，共受理一审行政案件31626件。法院对这些案件的审理，社会各界的反映是好的，使行政审判工作有了一个良好开端，也为贯彻执行行政诉讼法打下了一个良好基础。行政诉讼法实施后，起诉到人民法院的行政案件将会越来越多，涉及面将会越来越宽，要求也会越来越

高。从我国目前的实际情况看，实施行政诉讼法，有观念更新问题，有不习惯、不适应的问题，也有承受力的问题，行政审判确实存在一些困难和阻力。但是，目前贯彻执行行政诉讼法的有利条件是很多。人民法院的各级领导和行政审判人员应当充分看到这些有利条件，增强信心，解放思想，振奋精神，大胆地积极开展行政审判工作。

首先，党中央的一系列方针、政策和决定，为行政审判工作创造了良好的执法环境。党的十三大提出，要制定行政诉讼法，加强对行政工作和行政人员的监察，追究一切行政人员的失职、渎职和其它违法、违纪行为。党的十三届四中全会以来，进一步强调要大力加强社会主义民主和法制建设，加强廉政建设、惩治腐败；要加强党同人民群众的血肉联系，积极疏通和拓宽党同人民群众联系的渠道，努力创造联系群众的新形式；要巩固和发展安定团结的政治局面，实现国家政治、经济和社会的进一步稳定。这些方针、政策和决定，为行政审判工作指明了方向。全国人大制定和颁布行政诉讼法以后，全国人大常委会非常重视行政诉讼法的贯彻实施，对人民法院的行政审判工作给予了大力支持。

第二，国务院及其各部门对行政诉讼法的实施给予了高度重视，并作了大量准备工作。今年元月一日，国务院发出了《关于贯彻实施〈中华人民共和国行政诉讼法〉的通知》，要求地方各级人民政府、国务院各部门对行政诉讼法的施行必须予以高度重视，要充分认识建立行政诉讼制度的重大意义，克服与行政诉讼制度不相适应的思想观念，以积极的态度，做好行政诉讼法施行前的各项准备工作，并要求行政诉讼法施行后，地方各级人民政府、国务院各部门要积极主动配合人民法院开展工作。国务院通知下达后，大多数部委都举办了行政诉讼法培训班，认真学习了行政诉讼法；有些行政部门召开了专门工作会议，具体研究了贯彻行政诉讼法问题；有的还对有关行政法规、行政规章进行了

清理，对具体行政行为进行了调查研究，使行政执法活动日益规范化。九月一日，国务院又召开了电话会议，姚依林同志作了重要讲话，强调各级政府和各部门领导要高度重视行政诉讼法的实施工作，并就认真贯彻行政诉讼法作了全面部署。这些情况充分说明，国务院及其各部门对开展行政审判工作给予了大力支持和配合。

第三，地方各级党委、人大和政府普遍关心和支持行政审判工作。行政诉讼法颁布后，许多省、自治区、直辖市的党委和人大常委会，听取政府和法院汇报实施行政诉讼法的准备工作，有的还组织力量专门调查了行政机关的执法情况和应诉情况；有的省委书记、省长亲自组织所属党政领导干部学习行政诉讼法；有的省、自治区、直辖市人民政府还就贯彻实施行政诉讼法作出了决定；有的地方政府为人民法院开展行政审判工作在人员和经费方面给予了支持。

第四，广大人民群众对建立行政诉讼制度是衷心拥护的。行政诉讼法是我国广大人民共同意志的体现，反映了人民群众的利益。制定行政诉讼法的一个重要目的，就是为了保护公民、法人和其他组织的合法权益不受行政机关具体行政行为的侵犯。通过近几年的法制宣传和行政审判工作，越来越多的公民、法人和其他组织逐渐懂得了通过行政诉讼的方式来维护自己的合法权益。这说明，人民群众是拥护和支持行政审判工作的。人民群众的拥护和支持，是我们行政审判工作顺利进行的基本保证。

第五，各级人民法院为贯彻实施行政诉讼法积累了一定的经验。近几年来，人民法院审理的行政案件涉及到公安、土地、工商、税务、海关、林业、渔业、矿产资源、环境保护、城市规划、食品卫生、药品管理等二十多个行政管理部门。人民法院通过对这些案件的审理，在行政案件的受理、管辖、公开审判、扩大社会效果等方面积累了一些经验。在总结经验的基础上，有的

法院还召开了不同规模的研讨会和经验交流会。行政诉讼法颁布以后，不少地方法院开展了贯彻实施行政诉讼法的试点工作，总结了试点工作经验。这些经验的积累，为贯彻实施行政诉讼法创造了有利条件。

总之，随着行政诉讼法宣传的广泛、深入，行政审判社会效益的日益显现，行政审判工作的重要性逐步为社会各界所认识，开展行政审判工作的有利条件越来越多，行政审判的执法环境不断向好的方面转变。应当看到，目前的困难和阻力，是前进中的问题。我们坚信，在党委领导下，在人大、政府和广大人民群众的支持下，经过各级人民法院的努力，是可以逐步得到解决的。当然，有些困难和阻力不可能在一朝一夕就完全消失。这就需要各级法院的领导和全体行政审判人员，进一步提高对贯彻实施行政诉讼法重要意义的认识，充分认清有利条件，振奋精神，增强信心，积极工作，努力完成行政诉讼法赋予人民法院的光荣而艰巨的任务。

三、加强思想组织业务建设，把行政审判工作推向一个新阶段

行政诉讼法颁布以来，全国各级人民法院为实施行政诉讼法做了大量的准备工作。最高人民法院于去年5月6日发出了《关于〈行政诉讼法〉实施前行政审判试点工作的通知》，部署了行政诉讼法实施前的试点工作，各高级人民法院都选择了部分法院进行试点；最高人民法院举办了全国法院系统行政诉讼法培训班，绝大部分地方人民法院也都举办了不同规模、不同层次的行政诉讼法培训班，培训行政审判人员；大多数地方的人民法院还结合审判工作实际，采取多种形式，宣传了行政诉讼法和一些行政法律、法规；许多地方的人民法院针对行政诉讼和行政执法中的有关情况进行了调查研究，及时总结了开展行政审判工作的经验，研究解决存在的问题；全国各级人民法院在人员十分紧张的情况下，建

立了行政审判庭2638个，占应建庭的81.29%，配备了一批行政审判干部。这些都为实施行政诉讼法，全面开展行政审判工作创造了条件。

但是，从全国来看，行政审判工作开展得还不够平衡，还存在不少问题。全国还有将近20%的地方法院未建立行政审判庭；已建立行政审判庭的地方法院中，人员配备不齐，平均每庭不足3人；对行政诉讼法特别是行政法律、法规的学习还不够深入，宣传得也不够广泛；个别地方法院由于思想上存在这样或那样的认识，受理行政案件不够积极，行政审判干部队伍也不够稳定，等等。这与实施行政诉讼法的要求还有相当的差距，需要进一步采取有力措施，加强思想上、组织上、业务上的建设，把行政审判工作推向一个新的阶段。

第一，进一步明确指导思想。

各级人民法院在贯彻执行行政诉讼法中，一定要全面理解行政诉讼法的精神实质，正确处理保护公民、法人和其他组织的合法权益与维护 and 监督行政机关依法行使行政职权的关系。保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护 and 监督行政机关依法行使行政职权，是实行行政诉讼法的基本目的。这两个方面是统一的，相辅相成的。人民法院在审理行政案件的过程中，既要依法保护公民、法人和其他组织的合法权益，又要教育他们遵守行政法律规范，自觉履行法定的义务；既要维护和支持行政机关合法的具体行政行为，又要监督和纠正行政机关不合法的具体行政行为。这样，就能通过审判活动，达到既保护公民、法人和其他组织的合法权益，又维护 and 监督行政机关依法行使职权的双重目的，这不但不会影响行政机关行政效能的发挥，而且只会维护行政机关依法、高效地行使行政职权，提高行政效率。

几年来的行政审判实践表明，贯彻执行行政诉讼法，开展行政审判工作，必须为治理整顿、改革开放服务，为保障社会稳定

服务，为国民经济长期持续、稳定、协调发展服务。行政审判人员在审理行政案件时，应当有一个全局观念：要全面、准确地理解法律、法规的精神实质，要客观、公正地审查被诉具体行政行为的合法性，要从人民和国家的根本利益出发来处理 and 裁决各种行政争议，要十分注意人民法院维持、撤销或者变更被诉具体行政行为的社会效果，行政诉讼活动才能真正反映和体现行政诉讼法的基本精神，人民法院的行政审判工作也才能得到各级党委、人大、政府和社会各界的支持。

第二，坚持严肃执法。

行政诉讼法第三条第一款规定：“人民法院依法对行政案件独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”这体现了宪法规定的人民法院依法独立行使审判权的基本原则，我们要坚决贯彻执行。

各级人民法院审理行政案件，对被诉具体行政行为是否合法进行审查，一定要严格依法进行，坚持以事实为根据，以法律为准绳的原则，做到认定事实清楚，适用法律、法规正确，依法该维持的予以维持，依法该撤销或者变更的予以撤销或者变更。各级人民法院在审理行政案件过程中，要敢于排除各种干扰，决 not 办“关系案”、“人情案”。对于各种妨害诉讼和拒不执行人民法院已经发生法律效力判决或者裁定的行为，要依法严肃处理。只有坚持严肃执法，秉公办案，才能树立起人民法院公正、严明的形象，真正开创行政审判工作的新局面。

第三，建立健全行政审判机构，充实加强行政审判力量。

为了切实保障行政诉讼法的贯彻执行，必须进一步建立健全行政审判机构，配备一支精明强干的队伍。行政审判由于被告是代表国家行使行政职权的行政机关，审理的行政案件大多具有较强的专业性和技术性，涉及的问题往往牵涉公共利益或者国家利益，涉及的法律规范比较广泛和复杂，客观上需要一支政治上、业