

行政官司指导

行政官司指导

主 编：杨济裕

副主编：颜建焜

撰稿人：（以姓氏笔划为序）

卢国华 李友信

刘毅成 林玉棠

覃启成 颜建焜

广西人民出版社

前 言

制定和实施《行政诉讼法》，是我国社会主义民主和法制建设的重要步骤。不论是人民法院、行政机关，还是公民、法人或其他组织，都面临一个学习、熟悉、运用《行政诉讼法》的新课题。

《行政诉讼法》颁布实施以来，我区各级人民法院通过行政审判活动，摸索和总结了办理行政案件的经验，开拓了行政诉讼的新路子。本书最突出的特点，就是通过剖析实际案例来揭示当事人打行政官司时所反映出来的具有普遍性的问题，并指出解决这些问题的途径和办法。同时，结合作者的审判实践经验，深入浅出地介绍打行政官司应具有的基本理论和基本知识。其目的在于指导人们如何正确参与行政诉讼，打好行政官司。此外，还介绍了有关诉讼文书的写法和格式。因此，本书对行政官司的实践具有较强的指导作用，是行政机关及其工作人员，也是公民、法人和其他组织打行政官司时必备的书籍之一。对各类学校的法律教学工作也很有参考价值。本书所引用的众多案例，是行政审判实践活动的总结，对于人民法院审判人员来说，也有启发作用。

本书由广西壮族自治区高级人民法院副院长杨济裕同志任主编，颜建焜同志任副主编。参加编写的人员有（按撰写本书内容先后顺序排列）：李友信、林玉棠、刘毅成、卢国华、颜建焜、覃启成等同志。全书由颜建焜、卢国华同志统

稿，最后由杨济裕同志审定。

由于我们经验不足，对行政审判实践中遇到的新问题、新情况研究不够，加之时间仓促，错漏在所难免，敬请读者指正。

言 前

作 者

1991年6月于南宁

目 录

前 言	(1)
-----	-------

第一部分 诉讼提起	(1)
-----------	-------

一、提起行政诉讼应具备的条件	(1)
----------------	-------

二、哪些行政行为可以提起行政诉讼	(5)
------------------	-------

三、应当由谁提起诉讼	(13)
------------	--------

四、如何确定行政诉讼的被告	(19)
---------------	--------

五、行政诉讼应向哪一个法院提起	(24)
-----------------	--------

六、提起行政诉讼应注意哪些问题	(29)
-----------------	--------

七、如何提起行政附带民事诉讼	(32)
----------------	--------

八、提起行政诉讼后能否撤回起诉	(34)
-----------------	--------

第二部分 开庭前的准备	(38)
-------------	--------

一、被告在开庭前的准备	(38)
-------------	--------

二、原告在开庭前的准备	(66)
-------------	--------

第三部分 出庭应诉	(79)
-----------	--------

一、开庭审理	(79)
--------	--------

二、开庭审理的程序	(80)
-----------	--------

三、应诉人员在庭审中的活动	(82)
---------------	--------

四、正确评价应诉人员出庭应诉成功	(84)
------------------	--------

的标准.....	(100)
----------	---------

第四部分 判决后的工作..... (102)

一、正确对待人民法院的判决.....	(102)
二、不服一审法院判决可依法提起上诉.....	(107)
三、对发生法律效力的裁判可以提出申诉.....	(108)
四、执行人民法院的判决.....	(109)
五、总结参加行政诉讼的经验与教训.....	(112)

附录一：行政诉讼法律文书格式..... (114)

1、行政起诉状.....	(114)
2、行政答辩状.....	(115)
3、授权委托书(之一).....	(116)
4、授权委托书(之二).....	(116)
5、法定代表人身份证明书.....	(118)
6、证据保全申请书.....	(118)
7、停止执行申请书.....	(119)
8、撤诉申请书(之一).....	(120)
9、撤诉申请书(之二).....	(121)
10、行政上诉状.....	(122)
11、申诉状.....	(123)
12、申请执行书.....	(124)
13、人民法院受理案件通知书.....	(125)
14、人民法院应诉通知书(供行政案件 通知应诉用).....	(126)
15、人民法院行政裁定书(供不予受理用).....	(127)
16、人民法院行政裁定书(供停止执行用).....	(128)

- 17、人民法院行政裁定书(供准许或不
准许撤诉用)..... (130)
- 18、人民法院行政裁定书(供中止或
终结诉讼用)..... (131)
- 19、人民法院行政判决书(供一审程序用)..... (132)
- 20、人民法院行政判决书(供二审程序用)..... (135)

附录二：行政诉讼案例..... (138)

- 1、黄某不服治安行政管理处罚案..... (138)
- 2、韦甲等3人不服治安行政管理处罚案..... (141)
- 3、黄某不服土地行政管理处罚案..... (144)
- 4、某村上屯不服林业行政管理处罚案..... (147)
- 5、吴某不服林业行政管理处罚案..... (149)
- 6、某医药联营部不服卫生行政
管理处罚案..... (152)
- 7、黄某不服工商行政管理处罚案..... (154)
- 8、李某不服工商行政管理处罚案..... (156)
- 9、班某、梁某不服矿产资源行政管理处
罚案..... (159)
- 10、李某不服矿产资源行政管理处罚案..... (161)
- 11、张某不服城建行政管理处罚案..... (163)
- 12、韦某不服交通行政管理处罚案..... (166)
- 13、周某不服计量行政管理处罚案..... (167)
- 14、农某不服计量行政管理处罚案..... (169)
- 15、阮某不服税务行政管理处罚案..... (171)
- 16、杨某不服兽医卫生行政管理处罚和税
务行政管理处罚案..... (174)

17、邓某等 4 人不服兽医卫生行政

管理处罚案..... (176)

18、某服装厂不服海关行政管理处罚案..... (180)

19、吴某不服渔政行政管理处罚案..... (182)

20、某酒厂不服环境保护行政管理处罚案..... (184)

21、某糖果食品厂不服物价行政

管理处罚案..... (188)

附录三：最高人民法院关于贯彻执行《中华人

民共和国行政诉讼法》若干问题的意

见（试行）..... (191)

第一部分 诉讼提起

诉讼，也就是我们通俗讲的打官司，是指人民法院和当事人及其他诉讼参与人为解决案件争议所进行的全部活动。在我国，诉讼有三大类，即刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼。行政诉讼，就是打行政官司，是指由人民法院依法按照司法程序解决行政争议案件所进行的全部活动。行政诉讼通常分为四个阶段：即起诉、受理、审判、执行阶段。

一、提起行政诉讼应具备的条件

提起诉讼，简称为起诉，俗称“告状”。行政诉讼所说的起诉，是指公民、法人和其他组织认为行政机关作出的具体行政行为侵害其合法权益，而依法向人民法院提出诉讼请求，要求人民法院行使国家审判权，撤销或纠正行政机关的具体行政行为，以保护其合法权益的诉讼行为。

任何起诉都必须具备法定条件。无条件限制的起诉，必然导致起诉权被滥用。原告如果不拘条件的起诉，不仅不能保护自己的合法权益，还会造成人力或财力的浪费。根据行政诉讼法和其他有关法律的规定，提起行政诉讼，必须具备以下条件：

（一）原告是认为具体行政行为侵犯其合法权益的公民、法人或其他组织

以自己的名义请求人民法院保护其合法权益，并受受诉人民法院裁判约束的人，称为原告。原告起诉必须是认为自己的合法权益受到行政机关具体行政行为的侵犯，即与本案有直接的利害关系，才可以行使诉权，才能提起行政诉讼。这里涉及原告的主体资格问题，即只有具备原告主体资格，才能提起行政诉讼，不具备这种资格的人，不能提起。关于原告主体资格问题，将在后面详细叙述。

（二）有明确的被告

打官司必须有原告和被告双方当事人。只有原告而无被告的官司古今中外是没有的。被告是任何一个行政案件不可缺少的诉讼当事人。原告向人民法院起诉，一定要明确指出告谁，即谁是被告，是告哪一个行政机关或是告哪一个组织。如果原告起诉不指出告的是谁而瞎告一气，法院就无法进行审判活动，更谈不上解决纠纷了。行政诉讼的被告通常是行政机关，在个别情况下也可能是法律、法规授权的组织。行政机关工作人员始终不能作为行政诉讼的被告。关于行政诉讼被告问题，也将在后面作详细论述。

（三）有具体的诉讼请求和事实根据

诉讼请求，是指原告通过人民法院对被告提出的实体权利的要求，也就是原告请求人民法院通过审判程序实现保护自己的合法权益的具体内容。根据案件的不同性质，诉讼请求主要有：请求人民法院判决撤销行政机关某一违法的具体行政行为；请求人民法院判决变更行政机关某一显失公正的行政处罚；请求人民法院判决行政机关在一定期限内履行法定职责；请求人民法院判决行政机关赔偿因具体行政行为给公民造成的损失。原告起诉必须提出具体的诉讼请求。没有具体诉讼请求的起诉，是毫无意义的。如南丹县大厂镇

李某，于1989年5月13日押运两汽车锡矿砂前往北海销售，途经都安县时，被公安公路检查站查获扣留。县工商局根据有关法律规定，没收了两汽车锡矿砂。这对李某来说，是一种很重的行政处罚了。然而，李某在其起诉状中只字不提诉讼请求，寥寥70余字不知所云。法院审查后，认为他的起诉不符合条件，未能受理。事过月余，李某在审判人员的帮助下，再向人民法院起诉，诉状中写明请求人民法院撤销工商检字（1989）第8号处理决定，并叙述事实和理由。此时，人民法院才依法予以受理。由此可见，原告起诉必须提出具体而明确的诉讼请求，这样人民法院才好审理。原告提起诉讼，既可以提出一个具体的诉讼请求，也可以同时提出数个具体的诉讼请求。比如，某个体户被工商行政管理局吊销了营业执照，这位个体户不服处罚，向人民法院起诉时，就可以同时提出撤销工商行政管理局吊销营业执照的处罚决定和要求工商局赔偿因吊销营业执照所遭受的损失的诉讼请求。

事实根据，是指原告向人民法院起诉基于何种事实和根据，也就是明确提出诉讼请求所根据的事实，即案件事实。原告起诉一定要有事实根据，没有一定的事实根据，而是凭道听途说、捕风捉影得来的情况而起诉，起诉就不成立，人民法院也不受理。原告起诉应当提出哪些事实根据呢？一般地说，应提出两个方面的事实根据：一是案情事实，即原告合法权益受到具体行政行为侵犯的事实；二是证据事实，即证明案情事实存在的必要根据。

（四）属于人民法院受案范围和受诉人民法院管辖

这里涉及到两个问题：一是主管问题，也就是人民法院受案范围；二是管辖问题，即案件由哪一个法院管辖。主管和管辖是原告提起行政诉讼能否成立的一个重要条件。如果

起诉的行政案件，不属于人民法院主管，而是由其他国家机关处理，原告就不得提出诉讼，人民法院也无权受理。比如，国家工作人员违法乱纪，受到党纪或政纪处分，受处分人不服提出申诉，依照有关法律规定，此类申诉不属于人民法院受案范围，应由有关行政机关或党的组织处理。即使是属于人民法院主管的案件，在人民法院系统内部还有一个受理案件的职权分工问题，只有属于受诉人民法院管辖的行政案件，原告才能向受诉人民法院提起诉讼。否则，也不符合起诉条件。

（五）遵守有关起诉期限及行政复议的有关规定

原告起诉必须在法定的期限内进行。根据我国行政诉讼法第38、39条的规定，起诉期限分为三种情况：一是不经行政复议而直接向人民法院起诉的案件，原告应当在知道或应当知道作出具体行政行为之日起3个月内提出诉讼。法律另有规定的除外。二是依照有关法律规定，必须经过行政复议的案件，申请人如不服复议决定的，可以在收到复议决定之日起15日内向人民法院起诉。三是复议机关逾期不作出决定的，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。如果无特殊情况超过了起诉的期限起诉，人民法院不予受理。确因不可抗拒的事由，如地震、洪水、车祸、交通中断或严重疾病耽误了起诉的时间，根据行政诉讼法的规定，在障碍消除后的10日内，可以向人民法院申请延长期限，是否准许由人民法院决定。

行政复议，是指公民、法人或其他组织对行政机关的具体行政行为不服，按照法定的程序和条件向作出该具体行政行为的原行政机关或者其上一级行政机关提出复议申请，由受理的行政机关对引起争议的具体行政行为进行审查，认定

和作出复议决定的一种活动。目前，我国一些法律和行政法规都规定了行政复议程序。当事人如不服行政机关的具体行政行为，必须依据法律和行政法规的规定，先向作出具体行政行为的原机关或其上一级行政机关申请复议，只有在复议机关逾期不作出复议决定，或者对复议决定不服的情况下，才可以向人民法院提起诉讼。法律、法规规定应当复议的案件，如果当事人不经复议程序而直接向人民法院起诉，人民法院是不受理的。

二、哪些行政行为可以提起行政诉讼

行政行为是指国家行政机关依照宪法和有关法律、行政法规的规定，对国家事务进行管理的行为。行政行为可以归纳为两大类：一类是抽象行政行为。抽象行政行为是指行政机关制定法规、规章和规范性文件的行为。另一类是具体行政行为。对于什么是具体行政行为，目前法学界对此所作的解释不尽一致。我们可以理解为，具体行政行为是指行政机关和行政机关工作人员、法律法规授权的组织、行政机关委托的组织或者个人在行政管理活动中行使职权，针对特定的公民、法人或其他组织，就特定的具体事项，作出的有关该公民、法人或其他组织权利义务的单方行为。具体行政行为可分为作为的行为和不作为的行为。行政机关的行政行为，不是都能被起诉，能够提起行政诉讼的行政行为，只是其中一部分，即具体的行政行为。这就是说，提起行政诉讼的范围是特定的和有限的。根据我国行政诉讼法第11条的规定，当事人只就如下具体行政行为提起行政诉讼。

（一）行政处罚的行为

所谓行政处罚是指法律、法规规定的行政机关对违反行政管理法律、法规规范的个人、法人或其他组织给予的一种制裁行为。它是行政机关适用得最多的一种具体行政行为。行政处罚行为的种类有：（1）警告。它是指行政机关对违反行政管理法律法规的人和单位的谴责和训诫，是最轻的处罚。（2）罚款。它是行政机关对违反行政法律规范不履行法定义务的个人、组织所作的一种经济上的制裁，是对个人、组织财产权的一种损害。（3）没收。它是行政机关将违法人的非法所得、违禁物或违法行为工具进行没收的处罚，比如公安机关没收赌具赌资，海关没收走私物品等。（4）扣留或者吊销许可证。它是对持有某种许可证，但其活动违反许可的内容和范围的个人、组织的处罚。许可证是行政机关准许当事人从事某项活动的法律依据，吊销许可证，就意味着行政机关剥夺了个人、组织为某种行为的权利，是一种严厉的处罚。（5）拘留。是公安机关对违反治安管理法律规范的个人在短期内限制人身自由的处罚。拘留是行政处罚中一种最严重的处罚。因此，必须由法律加以明确规定，并由法定的机关执行。我国法律规定，只由公安机关执行。（6）劳动教养。它是对被劳动教养的人实行强制性教育改造的措施。是时间最长的一种限制人身自由的处罚。行政处罚是一种法律制裁，其前提是公民、法人或组织违反了行政法律规范。行政处罚正确与否，关系到是否侵害公民、法人和其他组织的合法权益。如果受处罚人对行政处罚不服，可以依法向人民法院提起行政诉讼。

（二）行政强制措施

行政强制措施是指行政机关及其工作人员在行政管理活动中，依照职权采用强制手段限制特定人行使某种权利或履

行某种义务的行政行为。行政强制措施分为两类：一类是限制公民人身自由的行政强制措施，主要有收容审查、妇女教养、强制戒毒等。收容审查，是公安机关对那些在刑事拘留时限内无法查清主要罪行和取得必要证据的嫌疑人所采取的强制性行政审查措施。收容审查的对象是有流窜作案嫌疑的，或者有犯罪行为，又不讲真实姓名、住址、来历不明的人。收容审查须经县级以上公安机关批准。妇女教养和强制戒毒，是指对卖淫的妇女和吸毒者实行强制性教育和治疗的措施。一般由公安机关决定，在妇女教养所和戒毒所实施。另一类是限制公民、法人和其他组织财产权的行政强制措施。主要有查封、扣押、冻结财产等强制措施。查封，是指主管行政机关为了管理工作需要，对特定财产清点后，加贴封条，就地封存或易地封存。扣押，是指行政机关为了行政管理的顺利进行，将特定的财物送到一定的场所予以扣留，或者现场扣留，在一定时间内不准所有人处分和动用。冻结，是指行政机关依法通知有关银行、信用社不准所有人提取或处分其银行存款。公民的人身自由权或财产权等权利，是宪法赋予的基本权利，当事人不服行政机关的强制措施的决定，可以向人民法院提起行政诉讼，以保护其权利不受行政行为的侵犯。

（三）侵犯法律规定的经营自主权的行为

所谓经营自主权，是指企业或其他经济组织在遵守国家法律和计划的基础上，拥有的调配、使用自己的人力、财力，自行组织生产经营的权利。具体地讲，经营自主权包括国营企业经营自主权、农民承包经营权、职工租赁承包小型企业的权利、个体户的合法经营权、私营企业经营权、科研单位转让技术的权利等。侵犯法律规定的经营自主权，就是

指行政机关采用行政手段限制或剥夺企业或其他经济组织生产经营的权利。例如，在城镇，主管行政机关命令所属企业设置不应设置的机构，任意调拨企业使用的机器，否决企业依法制定的分配方案等。在农村，行政机关强令某村农民由种植稻谷改种甘蔗，强令某养猪专业户改为养羊，等等。例如，某乡政府违背与农民签定的土地承包合同，强行收回农民承包土地以作另用，结果使一个村的生产遭受严重损失，引起数十名农民集体控告政府。以上这些都属于侵犯公民、法人或其他组织依法享有的经营自主权。侵犯经营自主权的行为，严重挫伤人民群众生产、经营的积极性，使受侵犯者蒙受经济上的损失。因此，受侵犯人可以通过行政诉讼的方式，请求人民法院制止这种违法行为，判决有关行政机关赔偿其所受的经济损失。

（四）拒绝颁发许可证和营业执照的行为

许可证是指法律、法规和规章规定应当由主管行政机关根据公民、法人或其他组织的请求，依法核发的准许从事某项活动的证书、批准书等。例如，卫生部门核发的卫生许可证，烟草专卖机关核发的烟草专卖许可证，矿管部门核发的采矿许可证，等等。执照是指公民、法人或其他组织在申报从事经营或其他活动时，主管行政机关依法审核批准登记后，发给的合法证件。例如，工商行政管理部门发给的营业执照，交通管理部门发给的汽车驾驶执照，等等。凡是符合法定条件申请颁发许可证和执照的，主管行政机关审查核定后都应在法定期限内颁发。在日常生活中，符合法定条件申请颁发许可证和执照，行政机关拒绝履行或不予答复的情况是时有发生。例如，某地个体行医户已具备了行医的条件，申请卫生部门颁发行医许可证，但卫生部门迟迟不作答

复，总是一句话“研究研究”。又如，某城市一居民想开米粉店，各种手续已办妥，符合营业条件，当向工商局申请领取营业执照时，工商局无故拒绝办理营业执照。拒绝颁发或拒不答复都属于不作为的行为，这种不作为的行为表面上看，没有造成什么直接损失，但它却剥夺了公民、法人或其他组织应得到的权利，使他们蒙受了间接的损失，这种间接的损失有时比直接遭受的损失还大。因此，公民、法人和其他组织对行政机关的这种不作为的行为不服时，可以依法向人民法院起诉。

（五）行政机关拒不履行或拖延履行保护人身权、财产权的法定职责的行为

这也是行政机关的一种不作为行为。人身权是指与自然人的人身和法人或其他组织实体不可分离的无直接财产内容的权利。从公民来讲，人身权包括公民的生命健康权、人身自由权、姓名权、名誉权、荣誉权等等。财产权是指有直接财产内容的民事权利，包括财产所有权、债权、继承权、与财产有关的使用权、经营权、承包经营权、采矿权、相邻权等等。保护公民、法人和其他组织的人身权和财产权不受非法行为的侵犯，是我国有关行政机关的职责，也是一种义务。有职责保护公民、法人和其他组织人身权和财产权的行政机关拒绝履行自己的法定职责，不予保护，或者不予答复的，是一种严重的失职行为。这种不作为行为也时有发生。如有的妇女、儿童被拐卖后，发现受骗上当，但又无法脱身，而要求当地公安机关予以解救，有的公安机关强调案件多，忙不过来而不予理睬。有的企业名牌产品的商标受到了不法侵害，造成了经济损失，申请工商局予以制止，工商局迟迟不予答复等等。这种不履行法定职责的行为，不仅给