



人民法院工作实务技能丛书 6

总主编 齐奇

行政审判 实务技能

Xingzheng Shenpan Shiwu Jineng

主编 高 杰 副主编 蒋中东 吴道富 危辉星

人民法院出版社



人民法院工作实务技能丛书 6

总主编 齐奇

行政审判 实务技能

Xingzheng Shenpan Shiwu Jineng

主编 高 杰 副主编 蒋中东 吴道富 危辉星

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政审判实务技能/高杰主编. —北京:
人民法院出版社, 2013. 10
(人民法院工作实务技能丛书/齐奇总主编; 6)
ISBN 978-7-5109-0805-7

I. ①行… II. ①高… III. ①行政诉讼—审判—工作—中国 IV. ①D925. 318. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 247871 号

行政审判实务技能

高 杰 主编

策 划	刘德权 林志农 郭继良
责任编辑	张 珺
出版发行	人民法院出版社
地 址	北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)
电 话	(010) 67550607 (责任编辑) 67550558 (发行部查询) 65223677 (读者服务部)
网 址	http://www.courtpress.com.cn
E - mail	courtpress@sohu.com
印 刷	保定市中华美凯印刷有限公司
经 销	新华书店

开 本	787×1092 毫米 1/16
字 数	351 千字
印 张	21.5
版 次	2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5109-0805-7
定 价	48.00 元

版权所有 侵权必究

《人民法院工作实务技能丛书》编委会

总 主 编 齐 奇

编委会成员	徐 杰	朱深远	林合华	高 杰
	俞新尧	林 一	崔盛钢	宋 涛
	华关祥	何鑑伟	许 雁	金平强
	宓晓平	戴忠祥	张 京	翁暨伟
	陆永棣	姚海涛	唐学兵	邵景腾
	赵年国	孟益舜	王 君	张 勤
	陈光多	吴国宝	丁卫强	蒋卫宇
	章恒筑	周根才	沈晓鸣	蒋中东
	危辉星	倪代化	傅松苗	魏新璋
	饶文军	张伟强	吴道富	刘德权
	林志农	郭继良	张承兵	

《行政审判实务技能》编写人员

主 编 高 杰

副 主 编 蒋中东 吴道富 危辉星

撰 稿 人 (按撰写章节顺序排列)

管 征 王普庆 黄金富 周 红

惠 忆 马惟菁 危辉星 戴文波

马国贤 钱长龙 马良骥 朱桂英

林必贵 董跃进 谭星光 马英杰

吴宇龙 李 元 郑明亮 陆志铭

蒋中东



序 言

17 世纪英国著名的大法官柯克曾言：法律是一门艺术，它需要经过长期的学习和实践才能掌握，在未达到这一水平前，任何人都不能从事案件的审判工作。司法活动是专业化程度极高的专门性活动，法官作为行使国家审判权的法律专业人员，代表国家依法承担着解决社会纠纷、实现社会正义、维护社会秩序的重要职责，理应具备较高的法学知识素养和审判实务技能。这既是社会发展带来的日益精细化、专门化和职业化的专业分工的必然结果，也是司法工作的本质要求。

改革开放以来，我国人民法院队伍建设取得了长足的进步，法官队伍整体素质有了明显的提高，为人民法院各项工作的全面发展提供了强有力的组织保障。当前，我国正处于全面建设小康社会、加快推进社会主义法治国家建设的重要时期，人民法院肩负着崇高的历史使命，依法履行审判职能、维护社会公平正义、保障经济社会发展是人民法院义不容辞的责任；同时，经济社会发展转型期的矛盾纠纷大量增加，案多人少矛盾日益突出，新媒体发展迅猛，人民群众维护自身权益的需求不断增长，对人民法院公正司法和维护公平正义提出了新的、更高的要求，对法院干警司法能力有了更高期待，使人民法院工作面临着前所未有的机遇和挑战，进一步加强司法能力建设，已成为人民法院工作的重中之重。

司法能力是人民法院法官依法履职的基础和保证。最高人民法院党组历来高度重视司法能力建设，每年在部署队伍建设工作中都会对司法能力建设提出明确要求。最高人民法院周强院长在 2013 年全国法院队伍建设工作会议上强



调,加强正规化、专业化、职业化建设,是建设一支高素质法院队伍的必然要求,是确保司法公正、提升司法公信力的重要前提,是当前和今后一个时期法院队伍建设的基本方向。要以分类管理改革为基础推进正规化建设,以提升司法能力为核心推进专业化建设,以完善职业保障为重点推进职业化建设。

司法能力建设必须服务于审判工作需要。司法能力建设既要注重提高法官认识和把握大局、认识和把握社会矛盾、认识和把握法律精神等能力,也要注重提高法官庭审驾驭、文书制作等基本实务技能。就审判业务来讲,庭审驾驭能力、证据运用能力、认定事实能力、适用法律能力、裁判文书制作能力等是法官从事审判工作的基本能力。庭审中能否控制引导得当、正确把握焦点、查清案件事实、准确适用法律,制作的裁判文书能否做到格式规范、内容完整、表述准确、说理透彻,这些都是检验和衡量法官司法能力与业务水平的重要标准,也是确保法律正确实施、确保审判工作质量的重要保障。

为使全国法院队伍建设工作会议精神落到实处,进一步提升法官司法能力和审判业务技能,人民法院出版社依据最高人民法院制定的《2011—2015年全国法院教育培训规划》中提出的法院队伍建设和教育培训工作要“由理论研究型培训向理论与实践结合转变,由知识型培训向知识与能力结合转变”的指导方针,策划了《人民法院工作实务技能丛书》,并由浙江省高级人民法院组织了一批长期在审判工作岗位上从事审判工作,具有深厚法律理论功底和丰富司法实践经验的资深法官进行编写。该丛书吸收了北京、上海、浙江、江苏等地法院在审判流程管理、法官实务技能培训等方面的先进经验,在内容上全面涵盖法院民事、商事、刑事、行政审判、执行工作和行政管理各领域,包括立案、审判和法院管理各个环节的实务要领,对法院工作人员的基本业务流程和实务操作技能进行了全面的归纳与高度总结,紧扣司法实践与法院实际,以解决实际问题,指导法官、书记员和行政工作人员具体操作为主旨,特别是对初中级法官快速熟悉和掌握基本业务技能具有较高的参考价值。





法律的生命不在于逻辑，而在于经验。这套丛书来自于丰富的审判实践和审判经验，其内容是诸多法官在长期审判实践中的智慧结晶和经验总结，回答了审判实践中的诸多问题，希望其作为智慧和知识的载体，对各地法院开展法官业务培训，提升法官业务技能，提高法官司法能力有所助益；不断提高审判队伍的正规化、专业化、职业化水平，加强作风建设、能力建设与廉政建设，以更好地适应形势任务要求，更好地回应人民群众的关切和期待。

是为序。

沈德咏





序 言 二

法学是一门实践性显现的学科，审判实践活动是彰显法学实践理性的重要途径。审判实践活动既要注重实践性，又要注重理性思考，要使个案的解决，既符合法律规定，体现法律精神又符合社情民意。而人民法官需要具备良好的法律素养，深刻理解社会主义法治理念，并能够娴熟运用法律知识和实务技能技巧，不断地适应社会发展新形势提出的新要求，解决审判实践中的各类问题，善于思考、善于总结。

人民法官在审判活动中运用的大量司法经验和审判实务技能是在长期的实践过程中形成和累积的。这些经验和技能是动态的法律知识，包括操作惯例、操作规程以及相关规范等。而这些动态的法律知识是法学院校无法直接传授给学生的，如开庭环节的各种操作方法、证据出示环节要注意的细节问题等等。或许这些内容难度不高，但细节多、环节繁琐，如果仅仅局限于教条的阐述，则难以让初入法院工作的人员掌握并熟练应用。

针对这种情况，2008年11月起，我院陆续编写了30余册袖珍型的《浙江法院实务技能手册》，供全省各级法院工作人员学习参考。在我国依法治国进程不断推进，运用法治思维解决社会矛盾纠纷，让民众在每一个司法案件中都感到公平正义的新形势下，我们正在进行新思考并希望有所作为之时，人民法院出版社策划并约请我院对《浙江法院实务技能手册》进行升级，组织编写首套面向全国法院系统初中级法官，以审判实务技能培训为主要内容的大型丛书——《人民法院工作实务技能丛书》。丛书内容以浙江省各级法院的审判实



务经验为主，吸收了北京、上海等地的先进做法，内容丰富、实用性强，可以作为法官培训教材和审判工作辅助参考用书。编写该丛书虽着眼于服务司法实践的需求，研究内容却不局限于实证的分析，而是以司法实践理性为中心，兼具展现法院理论研究成果价值的目的。

自2011年5月立项起，我们即组织了以我院法官为主，部分中、基层法院的数十位一线审判人员及其他工作人员参与的编写团队，在人民法院出版社具体指导下，进行了统一主题、统一体例、统一要求、统一风格的编写工作，期间可谓殚精竭虑、呕心沥血，历时2年有余，编写了11册逾400万字的书稿，内容涉及审判、执行和法院管理的方方面面，既对法院办案人员的基本业务流程和审判实务技能进行了全面、细致地梳理、归纳与总结，也将司法实践中很多有益经验补充进来，达到“针对实务、面向实践、简明实用”的目的。编写这套丛书，一是“回头看”，审视过去，整理心路，留下司法实践的脚步；二是“向前看”，展望未来，凝聚力量，探索推进法治中国建设的路径。当然，这也是自我学习、自我总结、自我教育、自我提升的过程；是打造传达法治理念、传播法律精神、传承审判实践经验的平台。在编写过程中，我们也清醒地认识到，本丛书体量之大，涉及法院审判和管理工作的各方面，所总结出的审判技能技巧和经验只是阶段性的，定有许多不完善之处，在此，敬请读者批评指正。

我们始终重视法官教育培训工作，这项工作是人民法院队伍建设中的一项具有前瞻性、基础性、战略性的工程。当前的审判实践对法官培训有着迫切和具体的需要，我们要本着“法官教法官”的教育培训方针，为法官教育培训做些贡献，以案传技、以书育人，传承审判经验，提升司法能力，培养审判业务精英，将是具有重要现实意义和深远历史影响的。

“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”，我衷心地期待，浙江省法院系统和各兄弟法院中有更多法官在繁忙的断案之余，润泽笔墨，积极奉献自己的司法



实践智慧，这必将对提升法院审判业务能力和管理工作能力产生积极影响，也必将在人民法院司法能力建设史上留下深深的足迹。

浙江省高级人民法院院长 齐奇



凡 例

1. 本书中法律法规名称均使用简称，如《中华人民共和国行政诉讼法》简称为《行政诉讼法》。

2. 本书中下列司法解释及相关文件使用简称：

法律文件名称	发文日期	发文字号	简 称
最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释	2000 年 3 月 8 日	法释〔2000〕 8 号	行政诉讼法解释
最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定	2009 年 12 月 14 日	法释〔2009〕 20 号	行政许可规定
最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的规定	2008 年 1 月 14 日	法释〔2008〕 1 号	行政管辖规定
最高人民法院关于人民法院合议庭工作的若干规定	2002 年 8 月 12 日	法释〔2002〕 25 号	合议庭规定
最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定	2002 年 7 月 24 日	法释〔2002〕 21 号	行政诉讼证据规定
最高人民法院关于严格执行公开审判制度的若干规定	1999 年 3 月 8 日	法发〔1999〕 3 号	公开审判规定
最高人民法院关于规范行政案件案由的通知	2004 年 1 月 14 日	法发〔2004〕 2 号	行政案件案由通知



法律文件名称	发文日期	发文字号	简 称
最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定	2011 年 7 月 29 日	法释〔2011〕 17 号	政府信息公开 规定
最高人民法院关于民事、行政诉讼中司法赔偿若干问题的解释	2000 年 9 月 16 日	法释〔2000〕 27 号	民行司法赔偿 解释
最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定	1997 年 4 月 29 日	法发〔1997〕 10 号	行政赔偿规定
最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释	2003 年 12 月 16 日	法释〔2003〕 20 号	人身损害赔偿 解释
最高人民法院关于行政诉讼撤诉若干问题的规定	2008 年 1 月 14 日	法释〔2008〕 2 号	行政诉讼撤诉 规定
最高人民法院关于适用《中华人民共和国国家赔偿法》若干问题的解释（一）	2011 年 2 月 28 日	法释〔2011〕 4 号	国家赔偿法解释 （一）
最高人民法院关于人民法院赔偿委员会审理国家赔偿案件程序的规定	2011 年 3 月 17 日	法释〔2011〕 6 号	赔偿委员会程序 规定
最高人民法院关于国家赔偿案件立案工作的规定	2012 年 1 月 13 日	法释〔2012〕 1 号	国家赔偿立案 规定



目 录

凡 例.....	(1)
第一章 行政案件审查立案工作要领	(1)
一、行政案件审查立案工作概述.....	(1)
二、行政诉讼受案范围的审查.....	(2)
三、起诉人的原告主体资格判断.....	(5)
四、法定起诉期限的审查判断.....	(6)
五、被告主体资格是否适格的判断.....	(9)
六、前置程序的审查.....	(12)
七、管辖法院的审查.....	(13)
八、审查完毕后的处理.....	(15)
第二章 行政案件一审庭审要领	(17)
一、行政案件庭审概述.....	(17)
二、庭前准备工作概述.....	(17)
三、庭前准备主要内容.....	(17)
三、庭审工作要领.....	(23)
四、行政诉讼当庭裁判要领.....	(35)
五、特殊问题处理要领.....	(38)



第三章 行政行为合法性审查要领	(44)
第一节 对事实依据的审查要领	(44)
一、举证	(45)
二、对证据的质证	(48)
三、对证据的认证	(50)
第二节 对法律适用的审查要领	(55)
一、对法律依据的审查	(56)
二、对具体行政行为法律条款援引的要求	(57)
三、对具体行政行为法律条款援引的有效性审查	(57)
四、正确行使法律规范选择适用权	(61)
第三节 其他审查要领	(62)
一、对行政程序的审查要领	(62)
二、对超越职权的审查要领	(66)
三、对滥用职权的审查要领	(68)
四、对不履行法定职责的审查要领	(70)
第四章 具体类型行政案件审理要领	(71)
第一节 行政处罚案件审理要领	(71)
一、行政处罚概述	(71)
二、对行政处罚主体资格和处罚管辖权的审查	(72)
三、对行政处罚决定认定事实的审查	(75)
四、行政处罚决定适用法律的审查	(79)
五、对行政处罚决定法定程序的审查	(80)
六、对显失公正行政处罚的审查	(82)
第二节 行政许可案件的审查	(83)
一、行政许可概述	(83)
二、行政许可案件起诉条件审查	(83)



三、行政许可案件的证据审查·····	(85)
四、对几类具体行政许可案件的合法性审查·····	(86)
五、行政许可赔偿案件中可赔偿的损失·····	(90)
六、行政许可中的行政补偿·····	(90)
七、行政许可案件的判决·····	(91)
第三节 行政裁决案件审理要领 ·····	(93)
一、行政裁决案件概述·····	(93)
二、对行政裁决主体的审查·····	(96)
三、对行政裁决程序的审查·····	(98)
四、对行政裁决事实认定的审查·····	(99)
五、对行政裁决法律适用的审查·····	(101)
六、关于行政裁决案件中一并解决相关民事 争议的问题·····	(103)
第四节 行政登记案件的审查 ·····	(104)
一、行政登记案件概述·····	(104)
二、行政登记案件的主要种类及其审查·····	(105)
第五节 不履行法定职责行政案件审理要领 ·····	(111)
一、不履行法定职责行政案件概述·····	(111)
二、对不履行法定职责案件当事人的审查要领·····	(113)
三、对提起不履行法定职责诉讼的起诉条件的 审查要领·····	(114)
四、提起不履行法定职责之诉的起诉期限 审查要领·····	(115)
五、被告是否具有法定职责的审查要领·····	(116)
六、被告是否履行法定职责或作为义务的 审查要领·····	(117)



七、不履行法定职责案件的裁判要领·····	(119)
第六节 政府信息公开案件审理要领·····	(122)
一、起诉与受理·····	(122)
二、庭前准备·····	(126)
三、庭审要领·····	(128)
四、裁判方式·····	(131)
第七节 行政赔偿案件审理要领·····	(134)
一、行政赔偿责任的构成要件·····	(134)
二、对赔偿请求的审查要领·····	(136)
三、行政赔偿案件的立案审查要领·····	(138)
四、行政赔偿案件起诉期限的审查要领·····	(141)
五、行政赔偿范围的审查要领·····	(142)
六、确定赔偿义务机关的审查要领·····	(147)
七、对行政赔偿案件举证责任的审查要领·····	(149)
八、对行政赔偿方式及标准的审查要领·····	(150)
九、对精神损害行政赔偿的审查要领·····	(154)
十、行政赔偿案件裁判要领·····	(155)
十一、对行政追偿的审查要领·····	(156)
十二、特定类型行政赔偿案件的审查要领·····	(158)
第八节 行政复议案件审理要领·····	(160)
一、行政复议案件概述·····	(160)
二、对不服行政复议不予受理决定的审查要领·····	(161)
三、对原告不服行政复议决定的审查要领·····	(164)
四、对原告不服驳回行政复议申请的行政复议决定的 审查要领·····	(172)
五、对要求行政复议机关履行复议法定职责的	