

ZHONGGUO

中国政府机关工作

主编：谢绍志

全书

ZHENGFUJIGUANGONGZUOQUANSHU

安徽音像出版社

2. 行政法规、规章或者行政机关规定、发布的具有普遍约束力的约定、命令
行政机关制定的行政法规、规章和具体普遍约束力的决定、命令，如果同宪法和法律相抵触，只有同级或上级人民代表大会及其常委会、制定的行政机关或其上级行政机关有权撤销。人民法院对行政机关的抽象行政行为，是没有司法审查权的。因此，这类案件人民法院不予审理。

3. 行政机关对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定

行政机关对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定，属于行政机关内部事务的行政行为，根据我国法律的规定，这类行政行为的监督权分别由其上级行政、监督机关、人事部门等行使，故人民法院不予受理。

4. 法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为。

这里所称的法律，是指全国人民代表大会及其常务委员会制定和颁布的规范性文件。最终裁决是指行政机关依法享有终局裁决某些事项的权力，对其所作的终局决定，行政管理相对人不得向法院提起诉讼。终局裁决一旦送达相对人，就发生法律效力。只有法律才能规定最终裁决，而法规或者规章规定行政机关对某些事项可以作“最终裁决”，公民、法人或者其他组织不服行政机关依据这些法规或者规章作出的“最终裁决”，依法向人民法院提起诉讼的，人民法院应予受理。

法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为，有两种类型：一种是当事人不服行政机关的行政决定，可以向作出该决定的行政机关的上一级机关申请复议，也可以直接向人民法院起诉。如果申请复议，复议决定为最终裁决，即不得再向人民法院起诉。如《公民出境入境管理法》第15条、《外国人入境出境管理法》第29条，都是这样规定的。另一种是，当事人不服行政机关的行政决定，只能向有关行政机关申请复议，复议决定为最终裁决，不得向人民法院起诉。如《专利法》规定的对有关实用新型、外观设计的案件，《商标法》规定的对有关初步审定予以公告的商标提出异议的案件等，都是这样规定的。

四、行政诉讼管辖

1. 行政诉讼管辖概述

(1) 行政诉讼管辖的概念

行政诉讼管辖，是指划分各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权限和分工。管辖就是要解决公民、法人和其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益时，应向哪一级法院、哪一个法院起诉，由哪一级、哪一个

法院受理的问题。审判权是确定管辖权的前提和基础，凡不属于法院审判权范围内的事，法院无权管辖；凡属法院审判权范围内的案件，就要在法院系统内明确分工，确定审理一审案件的具体法院。确定了第一审案件的法院，第二审案件的管辖法院也就解决了。

(2) 划分管辖的作用

《行政诉讼法》规定各级法院及同级法院之间管辖权限的意义在于：

①有利于公民、法人或者其他组织提起诉讼、有利于行政机关应诉。避免当事人四处奔波，耗费时间、人力和财力。

②有利于法院排除干扰，明确责任，正确及时地处理行政争议。同时，有利于各级法院对案件的均衡负担。避免法院之间因管辖权限不明确，而互相推诿，致使当事人投诉无门；或者因管辖权不明确引起争议，避免不必要的麻烦。

有利于人民审理案件，接受同级人民代表大会及其常委会、检察机关和人民群众的监督。

(3) 确定管辖的原则

确定管辖的原则，是指确定管辖时必须遵循的规则和应当考虑的因素。根据行政诉讼法规定，确定管辖应遵循下列原则：

①便于原告参加诉讼，行使诉讼权利。在行政法律关系中，行政机关处于管理者的有利地位，行政管理相对人处于被管理和服从的不利地位。为了保障公民、法人和其他组织能够行使诉权，在确定管辖时，必须首先考虑便于原告参加诉讼。当然，也要兼顾被告参加诉讼。

②便于人民法院行使审判权。确定管辖，要考虑有利于人民法院及时查明事实，正确、及时、合法的审理案件；便于法院的判决和裁定的执行。

③便于人民法院之间的合理分工。不合理的分工会导致某些法院负担过重，积案增加，有的法院负担过轻。合理的分工不仅要注意同级法院之间的均衡，也要注意上、下级法院之间的均衡。均衡负担，有利于各级、各地人民法院正确、及时审结案件，把好案件质量关。

④原则性与灵活性相结合。实践证明，管辖是一个很复杂的问题，很多情况在立法时是难于预料的。仅有法定管辖不能完全解决所发生的情况、尚不适用复杂多变的形势。因此，《行政诉讼法》赋予上级法院机动处理权，规定了指定管辖、移送管辖、管辖权的转移等。

⑤有利于人民法院公正审判。为了防止行政机关利用职权施加压力，迫使法院作出对其有利的判决或者裁定，在确定管辖时，应有利于排除干扰，以利于人民法院公正审判。如有的案件，上级法院可以提审，有的案件，上级法院也可以指定由另一个法院审理，给一些法院减轻压力。

2. 级别管辖

级别管辖，是指根据案件性质、影响和范围来划分上下级法院受理第一审行政案件的分工和权限。

世界各国关于行政诉讼级别管辖的规定，大体上有两种情况：一是采取列举规定的办法，即由各单行法律法规具体地作出规定。在英国，行政案件由普通法院管辖。公民的权利和利益因行政机关的行为受到侵害时，可以通过两种方式向普通法院请求救济：一是根据制定法的规定向普通法院上诉；二是请求高等法院根据它在普通法上享有的对行政机关司法审查权申请司法审查。英国的普通法院是作为一个司法体系而存在，并不是特指某一个法院。根据普通法上的传统和制定法的规定，对第一审行政案件享有管辖权的法院，一般是高等法院王座分院。当事人不服王座分院的判决向上诉法院民事庭上诉。如若对上诉法院民事的判决仍不服，根据有关规定还可上诉于上议院。但是，也有例外，即当事人不服社会安全专员和土地裁判所裁决的案件，提起上诉的，也可由上诉法院作为第一审法院管辖。二是采取概括式规定，即在行政诉讼法和行政法院组织令中作统一规定。德国地方行政法院对可以提起行政诉讼的一切争执，有第一审管辖权；法律特别规定的行政诉讼，由高等行政法院或联邦最高行政法院为实审法律。法国地方行政法院条例规定，一切行政诉讼，除了法院明确授权由另一行政法院管辖，必须首先向地方行政法院提起。最高行政法院管辖的第一审行政案件是：针对总统或总理发布的命令的越权之诉；涉及到由总统任命的公务员、文职人员和军职人员的个人利益的案件；针对部长们的抽象行为的越权之诉，等等。从上述各国有关级别管辖的规定可以看出，一般的行政案件都由最基层的法院管辖；确定级别管辖的主要依据是案件的性质、影响的范围。

我国目前划分级别管辖是根据案件的性质，影响的大小、案件重大、复杂疑难的程度和被告单位的级别等来决定的。

我国《行政诉讼法》第13条至第16条对级别管辖作了原则规定：

(1) 基层人民管辖的行政案件

《行政诉讼法》第13条规定：“基层人民法院管辖第一审行政案件。”基层人民法院分布在全国各地，是我国审判工作的基层单位，是级别管辖的基础。行政案件是行政机关在行使行政管理职权过程中，对行政管理相对人违反行政管理法律法规作出行政处罚或者其他行政决定，行政管理相对人不服而引起的。一般当事人所在地都在基层人民法院辖区内，这类案件，由基层人民法院作为第一审，对当事人进行诉讼和人民法院审理案件都比较方便。因此，除法院法定应由上级人民法院管辖的第一审行政案件外，所有的第一审行政案件均由基层人民法院管辖。

(2) 中级人民法院管辖的行政案件

根据《行政诉讼法》第14条规定，中级人民法院管辖的第一审行政案件有：1. 确认发明专利权的案件、海关处理的案件；2. 对国务院各部门或者省、自治区、直辖市人民政府所作的具体行政行为提起诉讼的案件；3. 本辖区内重大、复杂的案件。

① 确认发明专利权的案件和海关处理的案件

这类案件专业技术和专业知识较强，而且比较复杂，因此由中级法院管辖。所谓发明专利权，是指国家专利机关依法授予发明人或设计人在一定期限内对于自己的发明所享有的专利权（包括制造、使用、销售等权利）。同时，还享有排斥任何第三人支配该项专利发明的权利。如果专利权人与确认专利权的行政机关因确权发生争议，专利权人可直接向中级人民法院起诉，以维护自己的合法权益。所谓海关处理的案件，是指国家海关机关依据《海关法》和其他有关的法律、法规，对违反该法规定的人作出处理后，当事人不服的，可以申请复议，对复议决定仍不服的，可以向中级人民法院起诉。

② 对国务院各部门或者省、自治区、直辖市人民政府所作的具体行政行为提起诉讼的案件。

国务院各部门和省、自治区、直辖市人民政府直接作出的具体行政行为或者它们作出的复议决定，行政管理相对人不服提起诉讼的，这类案件影响较大，而且一般比较复杂，为确保案件质量，应由中级人民法院管辖。

③ 在本辖区内重大、复杂的案件

所谓重大、复杂的案件，一般有以下几个因素构成：第一，难度大，群众反映强烈；第二，涉及面广，行政处罚重；第三，涉及公共利益，案件的处理结果可能对社会产生较大影响。这类案件由中级人民法院管辖，有利于审判顺利进行。

中级人民法院是确定级别管辖的关键，除了基层人民法院管辖的第一审行政案件外，其他案件主要由中级人民法院管辖。同时，中级人民法院还承担上诉案件的审理，并对基层法院进行审判监督和指导，任务是相当繁重的。

(3) 高级人民法院管辖的行政案件

《行政诉讼法》第15条规定：“高级人民法院管辖本辖区内重大、复杂的第一审行政案件”。高级法院是地方法院中的最高一级法院。它的主要任务有两项：第一，是对本辖区内各级法院的审判工作进行监督和指导；第二，是审理不服中级法院判决和裁定的上诉案件。因高级法院承担着对本辖区内中级法院和基层法院业务指导的任务，工作量较大。因此，高级法院审理的第一审行政案件不宜过多，只能是本辖区内重大、疑难的案件。所谓重大、复杂的案件，是指在省、自治区、直辖市内有重大影响、十分复杂的案件。在确定这类案件时，应考虑以下几点：一是对国务院所作出的具体行政或以国务院为被告提起诉讼的案件；二是在本辖区内群众反映强烈的案件；三是在本辖区内有关重大公共利益案件；四是其他重大复杂案件。

(4) 最高人民法院管辖的行政案件

《行政诉讼法》第16条规定：“最高人民法院管辖全国范围内重大、复杂的第一审行政案件。”最高法院是我国的最高审判机关，它的主要任务是对全国各级人民法院的审判工作进行监督和指导。因此，最高法院管辖的第一审行政案件，只能是全国性的重大、复杂的案件和全国各高级法院移送的第一审行政案件，以及有必要作出司法解释的案件，它的受案范围是很小的。最高法院的初审裁判，也为终审裁判。

3. 地域管辖

地域管辖，又称区域管辖、土地管辖。它是指同级人民法院之间根据行政区划在各自辖区内受到第一审行政案件的分工和权限。级别管辖是确定某一案件应由哪一级人民法院审理，而地域管辖是解决该案件应由何地人民法院审理的问题。级别管辖是地域管辖的前提和条件，地域管辖是级别管辖的继续和完成。某一案件的管辖只有首先确定由哪一级法院管辖，然后才能确定由哪个法院管辖，即确定级别管辖在先、地域管辖在后。根据行政诉讼法的规定，我国地域管辖主要有以下几种：

(1) 普通地域管辖，又称一般地域管辖，是指按照最初作出具体行政行为的行政机关所在地来确定的管辖。《行政诉讼法》第17条规定：“行政案件由最初作出

具体行政行为的行政机关所在地人民法院管辖。”根据这一规定，凡是未经复议直接向人民法院提起诉讼的，或者经过复议，复议机关维持原具体行政行为的，当事人不服向人民法院提起诉讼的，均由最初作出具体行政行为的行政机关所在地人民法院管辖。

(2) 特殊地域管辖

特殊地域管辖，也称专属管辖、特别管辖，是指根据特殊行政法律关系所指向的对象或者引起行政法律关系发生、变更和消灭的法律事实所在地为标准来确定管辖法院的。特殊地域管辖是地域管辖的一种。

根据《行政诉讼法》第17条、第18条、第19条的规定，特殊地域管辖有三种情况：一是经过复议的案件，复议机关改变原具体行政行为的，由原告选择最初作出具体行政行为的行政机关所在地人民法院，或者由复议行政机关所在地人民法院管辖；二是对限制人身自由的强制措施决定不服的，如对劳教和收容审查不服而提起的诉讼，由被告所在地或者原告所在地人民法院管辖；三是因不动产提起的行政诉讼，由不动产所在地人民法院管辖。不动产是指土地（包括滩涂、草原、山岭、荒地等）、建筑物及其它附着物。所谓附着物是指自然物或人工地附在土地之上的物。如建筑物、山林、水流等。对这类案件，行政诉讼法之所以这样规定，是基于以下几方面考虑：一是法院审理这类案件，一般要到不动产所在地进行实地勘查，搜集证据，了解情况。二是能够维护国家主权，如果当事人在外国，而作为诉讼标的的不动产在我国，必须由我国法院管辖和审理。实际上，就国外法律规定和主张来看，一般也是这样规定的。

4. 共同管辖和选择管辖

共同管辖，是指两个以上人民法院对同一案件都有管辖权。共同管辖不是几个法院共同受理同一诉讼，而是它们对同一诉讼都有管辖权。选择管辖，是指两个以上人民法院对同一案件都有管辖权时，当事人可以选择其中一个人民法院起诉。共同管辖与选择管辖，实际上是一个问题的两个方面。共同管辖是选择管辖的前提和基础，有共同管辖，才有选择管辖。但两者有一个重要区别是，共同管辖是对法院而言的，选择管辖是对当事人而言的。《行政诉讼法》第20条明确规定：“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。原告向两个以上人民法院提起诉讼的，由最先收到起诉状的人民法院管辖。”

5. 裁定管辖

行政诉讼法第 21 条至 23 条对裁定管辖作了具体规定。裁定管辖分为移送管辖、管辖权的转移和指定管辖三种。

(1) 移送管辖

移送管辖，是指某一案件由人民法院受理后，发现自己对该案件没有管辖权，而将案件移送给有管辖权的人民法院受理。《行政诉讼法》第 21 条规定：“人民法院受理的案件不属自己管辖时，应当移送有管辖权的人民法院。受移送的人民法院不得自行移送。”根据这一规定，移送管辖必须具备三个条件：第一，必须是移送法院已经受理的案件，未经受理的案件不能移送；第二，移送法院对该案确无管辖权；第三，接受移送案件的法院发现自己对该案无管辖权时，不能自行移送其他法院，可请示上一级法院决定。

(2) 管辖权的转移

管辖权的转移，是指上级法院决定或同意，把诉讼的管辖权，由下级法院转移给上级法院，或者由上级法院转移给下级法院。《行政诉讼法》第 23 条规定：“上级人民法院有权审判下级人民法院管辖的第一审行政案件，也可以把自己管辖的第一审行政案件移交下级人民法院审判。下级人民法院对其管辖的第一审行政案件，认为需要由上级人民法院审判时，可以报请上级法院决定。”在行政诉讼中，设立管辖权的转移，赋予上级法院灵活处理的权力，可根据不同情况，决定或变更管辖法院，有利于提高审判效率和办案质量，有利于排除干扰，减少阻力和公正审判。

管辖权的转移和移送管辖的区别是：第一，移送法院和转移法院的关系不同。管辖权的转移限于有隶属关系的上下级法院之间；而移送管辖一般限于同级人民法院之间。第二，转移和管辖的基础不同。管辖权的转移是有管辖权的人民法院，把它受理的案件移送给无管辖权的人民法院，从而使它取得管辖权；移送管辖是无管辖权的法院将不属于自己管辖的案件，移送给有管辖权的人民法院。第三，转移和移送的条件不同。管辖权的转移，当上级法院审理下级法院管辖的第一审案件或者交由下级法院审判案件时，下级法院必须执行，而下级法院报请上级法院审判的案件，须经上级法院同意；移送管辖得受移送管辖有关规定的约束，受移送的法院不得再自行移送别的法院。第四，转移和移送的作用不同。移送管辖主要是用于调整级别管辖，是补充级别管辖的一种规定；移送管辖则主要解决有无管辖权限问题，是落实地域管辖的一种规定。

(3) 指定管辖

指定管辖，是指上级人民法院以裁定的方式，将某一案件指定下级法院管辖。《行政诉讼法》第22条规定：“有管辖权的人民法院由于特殊原因不能行使管辖权的，由上级人民法院指定管辖。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，报它们的共同上级人民法院指定管辖。”根据这一规定，指定管辖有两种情况；一种情况是由于特殊原因，如审判员全部被当事人申请回避，或者因战争、地震、水灾等自然和人为因素，使有管辖权的人民法院不能行使管辖权；第二种情况是由于管辖权发生争议，如原、被告所在地法院对同一案件都行使管辖权引起争议。双方须先行协商，协商解决不了的，再报请其共同上级法院指定管辖。

第五节 行政诉讼的起诉和受理

现代行政职能的不断扩张，伴随而来的是大量行政争议的产生。行政机关在行使行政职权过程中不可避免有意或无意地侵犯行政管理相对人的合法权益，由此引起了行政机关与行政管理相对人之间的争议。而这些争议的解决不能再用简单的行政手段，否则对于社会的稳定、公共利益的维护和公民权益的保障等都是不利的，必须通过更有效的手段予以解决。当代世界各国对行政争议的解决都十分重视，详加规定，通过立法规定各种解决途径。如法国对行政争议的解决是通过议会、行政机关、调解专员、和解、调停、仲裁和司法审判等多种途径的。然而，世界各国对行政争议的解决、对当事人提供最有效的救济途径一般是通过两种途径即行政救济和司法审查。如美国行政救济是向行政法官申请、英国是各种行政裁判的；司法上的救济手段是向普通法院提起诉讼，请求司法审查。在我国这两种途径被称为行政复议和向法院提起行政诉讼。那么，不服行政机关行政行为。是直接向法院提起诉讼，还是经过行政复议才能向法院起诉。当代各国立法上一般采取两种方式：一种是自由选择；另一种是复议前置。

我国《行政诉讼法》第37条规定：“对属于人民法院受案范围的行政案件，公民、法人或者其他组织可以先向上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关申请复议，对复议不服的，再向人民法院提起诉讼，也可以直接向人民法院提起诉讼。法律、法规规定应当先向行政机关申请复议，对复议不服再向人民法院提起诉讼

的，依照法律、法规的规定”。根据此条规定，在这个问题上，我国采用的是可以自由选择 and 行政复议前置相结合的立法形式。可以自由选择是行政复议与行政诉讼关系一般原则，而复议前置是法律、法规特别规定的例外。在处理行政复议与行政诉讼关系时，采用允许当事人可以自由选择的方式，有利于当事人行使诉讼权利，可以避免跨地区申请复议给当事人带来诸多不便，节约时间和费用，有利于行政争议较快较好解决。

一、行政案件的起诉

1. 起诉的概念和特征

(1) 起诉的概念

起诉是指公民、法人或其他组织认为自己的合法权益受到行政机关具体行政行为的侵害，而向人民法院提出诉讼请求，要求人民法院行使全国审判权，依法予以保护的诉讼行为。

(2) 起诉的法律特征

起诉具有以下法律特征：

第一，起诉是原告单方面的行为。行政争议虽然发生在原、被告之间，但争议的标的是被告作出的具体行政行为。因此，只有原告才能向法院提起诉讼，而被告不能起诉。原告起诉的目的是维护自己的合法权益，要通过司法程序解决行政争议，原告就必须向法院提出诉讼请求。

第二，起诉是原告针对行政机关的具体行政行为。这一特点是行政诉讼与民事诉讼的主要区别之一。

第三，起诉是原告请求人民法院审查被告的具体行政行为是否合法并加以裁判的诉讼行为。原告合法权益能否得到保护，行政违法行为能否得到制裁，关键取决于人民法院对具体行政行为的审查和裁判。当然，审查和裁判的结果，不一定如原告所期望的那样，但它并不影响起诉这一特征的存在。

第四，起诉是引起诉讼程序开始的诉讼行为。行政诉讼一经提起，法院就有审查、审理和裁判的诉讼权利和义务，法院和当事人之间的一系列诉讼法律关系，也会因起诉而相继形成。

2. 起诉的条件

关于起诉条件也可称为起诉资格，世界各国在立法或判例当中都有规定，但对起诉资格规定的宽严程度不尽一致，总的来说起诉资格向宽大的方向发展，这实际

上是各国行政诉讼发展的共同趋势。如在英国，当事人提出司法审查，必须具备一定条件，不能漫无限制，否则就会滥用诉讼程序，妨碍行政效率。在英国因诉讼种类的不同而起诉资格不同，但总的来说，起诉资格是不断发展变化的，鉴于行政权力的空前庞大，法院对行政机关的监督也必须相应地增加，这就要求放宽起诉资格的限制。1978年以前的司法审查中，只要当事人的直接利益因行政机关的违法决定受到侵害时，就有资格向法院提出申诉，请求公法上的救济手段。后来，确立了新的规则，这一新规则是以“申请人必须具有足够的利益”作为司法审查的起诉资格。这一起诉资格具有很大的灵活性，法院可以采取宽大的解释减少限制。在美国、早期由于受“主权豁免”原则的影响，司法审查的范围很小，也就是说严格限制了当事人的起诉资格，允许当事人起诉的事项只有法律规定的几种行政行为，后来国会修改了《联邦行政程序法》，扩大了司法审查的范围，其实也就放宽了当事人的起诉资格，突破了“法定标准”，扩大到“不利影响”（即根据有关法律规定的意义受到行政行为的不利影响或损害的人，有权诉诸司法审查），确定了“法定权利”损害和不利影响“双重标准”。之后，司法实践中，又摆脱了法定权利损害标准，法院最后发展和确定了“事实不利影响”标准，即相对人只要其利益受到了指控的行政行为的不利影响，他就具有了起诉资格。可见，美国关于起诉资格逐步放宽是经历了一个过程。

我国行政诉讼制度相对来说建立的较晚，因此，关于起诉资格的法律规定也就相应的严格一些，但总的来说，还是较为宽的。根据《行政诉讼法》第41条规定，提起行政诉讼，应当符合下列条件：

(1) 原告是认为具体行政行为侵犯其合法权益的公民、法人或者其他组织。这一条件要求提起诉讼的原告必须合格。也就是说，并不是任何人都能向法院提起行政诉讼，具有起诉资格，只有当公民、法人或其他组织，认为行政机关或者行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益时，他们才具有起诉资格，成为行政诉讼案件的原告。

(2) 有明确的被告。这一条件要求应诉的被告必须合格。原告提起行政诉讼，必须指明是哪一个或哪几个行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益。如果没有明确的被告，原告的起诉就是无的放矢，人民法院就不能受理。

(3) 有具体的诉讼请求和事实根据。所谓具体的诉讼请求，就是指原告告什么，或者说原告对行政机关作出的决定，侵犯了其实体权利请求的具体内容。也就

是说原告请求法院解决什么问题必须明确。事实根据，就是指原告诉讼的根据是什么。它包括案件事实和证据事实。行政诉讼法只规定人民法院有权要求原告提供或者补充证据，而没有规定原告必须提供充分可靠的证据。司法实践中，对原告提出事实根据的限制较松，其实也就放宽了起诉资格。因为，行政诉讼中的举证责任，主要由被告行政机关承担。因此，对当事人不知晓行政机关行政决定的根据而无法提供事实根据，应该放宽起诉条件。

(4) 属于人民法院受案范围和受诉人民法院管辖。属于人民法院受案范围，是指原告请求人民法院解决的行政案件，必须是行政诉讼法第 11 条规定的受案范围，即法院主管的行政案件，否则法院不予受理。受诉人民法院管辖，是指某一具体诉讼，由哪一个具体法院受理。当事人的行政诉讼，虽然属于行政案件受案范围，但不归受诉法院管辖的，受诉法院不得受理。

上述四个要件必须同时具备，才能使当事人具备起诉资格。

3. 起诉的方式和起诉的内容

行政诉讼法没有明确规定行政案件起诉方式和起诉的内容，可参照民事诉讼法的有关规定执行。《民事诉讼法》第 109 条规定：“起诉应当向人民法院递交起诉状，并按照被告人数提出副本。书写起诉状确有困难的，可以口头起诉，由人民法院记入笔录，并告知对方当事人”。这就说民事诉讼的起诉方式有两种；书面起诉和口头起诉。其中书面起诉是原则，口头起诉是例外。从行政审判实践看，当事人一般都是以书面方式提起诉讼的，口头起诉的方式没人采用。行政诉讼有其特殊性，当事人以书面方式向法院起诉更为合适，不宜采用口头起诉方式。

书面起诉应当向人民法院递交起诉状。起诉状应当记明下列事项：

(1) 当事人的姓名、性别、年龄、民族、职业、工作单位和住所，法人或者其他组织的名称、住所和法定代表人或者主要负责人的姓名、职务。

(2) 诉讼请求和所根据的事实和理由。

(3) 证据和证据来源，证人姓名和住所。

除此以外，起诉状还应写明起诉的人民法院的名称、起诉的年月日，并由原告签名、盖章。

诉状中上述内容如有缺漏，法院可以限期要求原告予以补正。补正后，起诉仍是自第一次提交诉状时发生法律效力。

二、行政案件的受理

1. 受理的概念和期限

(1) 受理的概念

受理是指原告起诉后，经受诉人民法院审查，认为符合起诉条件的，决定立案审理的行为。人民法院通过对原告起诉的审查，决定是否受理，这是一种重要的诉讼行为。它决定诉讼程序能否开始，以后的诉讼程序能否正确进行下去。切实把好受理关、才能谈得上依法办案，保护当事人的合法权益。

(2) 受理的期限

《行政诉讼法》第38条第2款规定：“申请人不服复议决定的，可以在收到复议决定书之日起十五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十五日内向人民法院提起诉讼。法律另有规定的除外。”公民、法人或者其他组织依法律、法规规定先向行政机关申请复议，或者行使民主权利先选择向行政机关申请复议，对复议机关的复议决定不服的，应当在收到复议决定书之日起十五日内向人民法院提起诉讼，逾期不起诉的，复议机关的复议决定发生法律效力，相对一方当事人就失去了向人民法院请求司法保护的权利。对于公民、法人或者其他组织向行政机关申请复议的，复议机关应当在收到申请书之日起两个月内作出决定，超过规定期限不作出复议决定的，应视为复议机关同意原行政机关的行政处理决定，申请复议的公民、法人或者其他组织可以在复议期满之日起十五日内向人民法院起诉。如果申请人不起诉的，原行政机关的行政处理决定发生法律效力。

《行政诉讼法》第39条规定：“公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，应当在知道作出具体行政行为之日起三个月内提出。法律另有规定的除外。”对属于人民法院受案范围的行政案件，公民、法人或者其他组织不经过复议而直接向人民法院起诉的，其起诉的期限，应当在知道行政机关作出具体行政行为之日起三个月内提出。这里的“知道”是法律上的推定，就是不管相对一方当事人实际上是否知道有关行政机关的行政处理决定已经作出并侵犯其权利，只要客观上存在着知道的条件和可能，由于当事人主观上的过错，应当知道而没有知道其权利受到行政机关侵犯的，人民法院就可以对诉讼时效期间开始计算。超过规定期限的，应视为相对一方当事人放弃起诉权利，当事人起诉的，人民法院不应当受理。但法律、法规另有规定的，按法律、法规的规定办理。

2. 对起诉的审查和处理

《行政诉讼法》第42条规定：“人民法院接到起诉状，经审查，应当在七日内立案或者作出裁定不予受理。原告对裁定不服的，可以提起上诉。”审查起诉是受理行政案件的前提条件，法院应当认真作好这项工作，以保证原告正确地行使起诉权。根据法律、法规规定和审判实践，审查和处理当事人的起诉，应当注意以下几个方面：

(1) 审查是否符合法定的起诉条件。人民法院接到起诉状，应由行政审判庭进行审查。审查的内容是：原被告是否合格；具体的诉讼请求是否明确；必要的事实根据是否充分；法定的起诉期限是否超过；是否属于法院的受案范围和受诉法院管辖；是否应先经过行政复议程序等。

(2) 审查起诉手续是否完备。对于手续不完备的，人民法院应当责令原告限期补办。案件受理费没有缴纳的，限期交纳。

(3) 审查是否重复起诉。对判决、裁定已经生效的案件，同一原告不得以同一理由、同一诉讼标的向人民法院提起诉讼。

以上是人民法院审查起诉的几个主要方面。对各个具体案件，还要结合具体案情进行审查。如专利行政案件，按照行政诉讼法的规定，只能由北京市中级法院管辖，其他地方的法院没有管辖权。再如，对法律规定当事人选择复议的，看是否选择了没有。对这些案件还要审查受诉人民法院是否符合这些特殊规定。通过审查符合受理条件，应当在七日内立案受理，不符合受理条件的，应当在七日内作出不予受理的裁定。对于不予受理的裁定不服的，可以上诉。

公民、法人或者其他组织向人民法院起诉，法院决定受理后，即产生一定的法律后果：

第一，原告、被告和人民法院均成为行政诉讼的主体。诉讼双方当事人取得了原、被告的资格，各自享有法律赋予的诉讼权利和承担相应的诉讼义务；人民法院作为诉讼法律关系的主体，对受理的行政案件，不仅享有审判权，而且有义务通过审判保护当事人的合法权益。

第二，受诉人民法院对该案享有专门的管辖权

第三，人民法院和一切诉讼参与人都必须严格按照法定的程序进行诉讼活动，否则，各自要承担相应的法律责任。

第四，同一原告不得就同一诉讼标的、同一理由另行提起行政诉讼。

第五，被告的应诉权利开始生效。

第六节 行政诉讼的第一审程序

一、开庭审理前的准备

开庭审理准备，是指人民法院受理行政案件后，正式开庭审理前，为了保证案件开庭审理的顺利，应当进行的诉讼活动。

1. 合议庭的组成

人民法院审理行政案件，不适用简易程序，不能独任审判，必须组成合议庭。合议庭的组成人员，既可以是由审判员组成，也可以由审判员、陪审员组成，由人民法院依据审判工作的实际需要决定。但合议庭必须是三人以上的单数。合议庭成员对起诉状、答辩状和作出具体行政行为的材料，认真进行阅读，就行政机关作出的行政处理决定事实证据是否清楚、确凿，适用法律和程序是否合法、正确进行审查等。需要鉴定和勘验的、应及时送有关单位鉴定和勘验。

2. 发送起诉状副本、答辩状副本

《行政诉讼法》第43条规定：“人民法院应当在立案之日起五日内，将起诉状副本发送被告。被告应当在收到起诉状副本之日起十日内向人民法院提交作出具体行政行为的有关材料，并提出答辩状。人民法院应当在收到答辩状之日起五日内，将答辩状副本发送原告。”以便原告人作准备。被告不提出答辩状的，不影响人民法院对案件的审理。

3. 更换和追加诉讼当事人

(1) 更换原告

人民法院在审理中发现原告不符合当事人的条件，应当更换原告。通知合格的原告参加行政诉讼；通知不合格的原告诉退出行政诉讼。被通知的双方当事人同意更换的，行政诉讼继续进行。不合格的原告诉不同意见退出的，人民法院可以裁定驳回起诉；合格的原告不同意参加的，人民法院可以终止行政诉讼。

(2) 更换被告

人民法院在审理中，发现被诉的行政机关不符合被告条件的，应当更换被告。原告同意更换的，人民法院则通知不合格的被告诉退出行政诉讼，通知合格的被告诉参

加行政诉讼。被通知的合格的被告不应诉的，人民法院可以缺席判决。原告不同意更换被告的，人民法院应裁定驳回起诉。

(3) 追加当事人

人民法院在审理中，如发现应当共同进行行政诉讼的当事人没有参加行政诉讼的，应当通知这些共同诉讼人参加行政诉讼。一项权利是几个人共有的，其中一部分权利人没有起诉的，人民法院应通知他们作为共同原告参加行政诉讼。一项具体行政行为是几个行政机关共同作出的，其中一部分行政机关没有被起诉的，人民法院应当通知他们应诉，作为共同被告。

二、开庭审理

开庭审查是审理行政案件的中心环节。开庭审理可分为公开开庭审理和不公开开庭审理两种。《行政诉讼法》第45条规定：“人民法院公开审理行政案件，但涉及国家秘密、个人隐私和法律另有规定的除外。”人民法院审理一审行政案件，除涉及国家秘密、个人隐私和法律规定的以外，一律公开进行。

1. 准备开庭

人民法院在正式宣布开庭前，要做好如下准备工作：

(1) 开好合议庭预备会，确定开庭审理的时间、地点、公开审理还是不公开审理。

(2) 写好审理提纲。

(3) 通知当事人和其他诉讼参与人到庭参加诉讼。

(4) 发布公告、写明案由、当事人姓名或单位名称和开庭的时间、地点等，便于群众参加旁听。

(5) 由书记员查明当事人和诉讼参与人是否到庭。

(6) 由书记员宣布法庭纪律。

2. 开庭审理

开庭由审判长按下列顺序宣布：

(1) 庭审开始，宣布案由。

(2) 核实当事人身份（原告、被告、第三人、诉讼代理人）。

(3) 告知诉讼当事人的权利和义务。

(4) 审判长宣布合议庭组成人员和书记员名单。

(5) 询问当事人是否申请回避。

(6) 听取和解决当事人的其他申请。

3. 法庭调查

由审判长宣布法庭调查开始，按下列顺序进行：

(1) 询问当事人，如果被诉具体行政行为是以职权开始的，可以先由被告宣读被诉具体行政行为的法律文书；不作为的案件，先由原告陈述诉状内容，抗诉案件由出庭的检察员宣读抗诉书。

(2) 询问被告何时向原告送达法律文书，行政裁决是否执行。控告被告不作为的案件，询问原告的人身权、财产受到损害的时间、地点、事实经过及危害程序，向被告请求履行职责的时间，接待情况等。

(3) 询问原告是否接到被告有关法律文书，何时收到，是否执行了裁决，申请复议的情况。

(4) 原告或其诉讼代理人宣读起诉状。

(5) 被告法定代表人或诉讼代表人宣读答辩状。

(6) 如有第三人参加诉讼，由其陈述参加诉讼的理由及诉讼请求。抗诉案件由检察员陈述抗诉理由及向法庭提供有关证据材料，并当庭查证核实。

(7) 要求被告向法庭提供作出具体行政行为的事实证据以及这些证据的来源及取证的时间、方法等。同时提供作出具体行政行为所依据的法律、法规、规章等规范性文件的名称、文号、条款以及文件规定的内容。

(8) 询问原告及第三人对被告的举证有无反驳的证据。

(9) 询问证人。首先告知证人的权利义务，宣读未到庭的证人证言。

(10) 询问鉴定人、宣读鉴定结论，并询问当事人对鉴定结论的意义。

(11) 出示书证、物证和视听资料，并给予当事人质证的机会。

(12) 宣读勘验笔录，并给予当事人质证的机会。

经过法庭调查核实的事实和证据可以作为定案的证据。

4. 法庭辩论

审判长宣布法庭辩论开始，按下列顺序进行：

(1) 原告及其诉讼代理人发言。

(2) 被告及其诉讼代理人发言。

(3) 第三人及其诉讼代理人发言。

(4) 抗诉案件由出庭检察员陈述抗诉意见。