

怎样打行政官司

張友漁題

徐玉林 王宝发 高若敏 著

法律出版社

怎样打行政官司

徐五林 王宝发 高若敏 著

法律出版社

怎样打行政官司

徐五林 王宝发 高若敏 著

法律出版社出版 新华书店经销

北京财贸学院印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 7印张 188,000字

1991年8月第一版 1991年8月第一次印刷

印数00,001—10,000

ISBN 7—5036—0934—6/D·735

定价3.20元

前 言

本书作者根据《中华人民共和国行政诉讼法》、《行政复议条例》以及其他有关法律、法规和法律解释，结合审判实践，对于原告在行政诉讼中的活动、被告在行政复议和行政诉讼中的活动、人民法院在审理行政案件中的活动，作了较全面的阐述。正文后面还附录了有关法律、法规和行政复议、行政诉讼的文书样式，以备查考。

本书的作用在于：第一，帮助行政诉讼的原告、被告和审判人员在行政诉讼或者行政复议中正确地进行活动。第二，将原告、被告和审判人员须知辑录于一册，可以使当事人做到知己知彼、作好充分的诉讼准备，也可以使审判人员准确地了解当事人的活动。

本书作者是：天津市法学会常务副会长徐五林副教授（绪论、被告须知部分）、全国法院业大天津分校王宝发副研究员（原告须知部分）、天津市高级人民法院行政审判庭庭长高若敏（审判须知部分）。由徐五林统稿。我国法学界专家、中国法学会名誉会长张友渔为本书题写书名，谨此致谢。

本书是为适应行政诉讼法和行政复议条例的实施的需要而写作的。由于时间紧迫，书中难免有不全面、不准确之处。今后，一些有关的法律、法规和法律解释还将陆续颁布，也会有一些新的规定与本书内容不尽一致。请读者在阅读和使用本书时注意，并请不吝赐教。

目 录

绪论	(1)
第一篇 原告须知	(5)
第一节 谁是原告	(5)
第二节 起诉前的活动	(6)
第三节 起诉	(19)
第四节 在庭审过程中的活动	(35)
第五节 诉讼中止、诉讼终结和撤诉	(40)
第六节 正确对待人民法院的判决、裁定	(43)
第七节 请求行政侵权赔偿	(49)
第二篇 被告须知	(53)
第一节 作好充分的思想准备	(53)
第二节 行政复议	(57)
第三节 被告在行政诉讼中应注意的 几个特殊问题	(72)
第四节 庭审前的准备工作	(76)
第五节 被告在第一审诉讼中的活动	(82)
第六节 被告在第二审诉讼中的活动	(89)
第七节 在行政侵权赔偿诉讼中的活动	(93)
第八节 在执行中的活动	(96)
第三篇 审判须知	(101)
第一节 第一审程序	(102)

第二节	第二审程序.....	(132)
第三节	审判监督程序.....	(139)
第四节	行政赔偿审理程序.....	(144)
第五节	执行程序.....	(149)
附录一	中华人民共和国行政诉讼法.....	(159)
附录二	行政复议条例.....	(172)
附录三	行政复议及行政诉讼文书样式.....	(183)
附录四	人民法院诉讼收费办法.....	(203)
附录五	公安部关于执行《治安管理处罚条例》 当场处罚的有关问题的通知.....	(209)
附录六	行政复议和行政诉讼期限.....	(212)

绪 论

行政诉讼，是公民、法人或者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，向人民法院依法提起诉讼，人民法院依法进行审理的诉讼活动。

我国是一个人民民主专政的社会主义国家。人民是国家的主人。国家机关和国家机关工作人员则是人民的公仆，是为人民服务的，并且负有保护公民合法权益的职能。从社会主义国家的本质和职能上来说，这本来是毫无疑问的。但是，另一方面，国家保护公民合法权益又需要有适当的途径和制度，才能有效地实现其职能。我国历史上长达几千年的封建社会，没有也不可能有保护公民合法权益的观念和制度。我国也没有经历过资本主义社会，旧中国连资产阶级那一套形式的民主与法制也不曾有过。新中国成立以后，在一个时期里，由于受“左”的思想的影响，忽视了民主与法制的建设，没有能建立一套完备的保护公民合法权益的制度。党的十一届三中全会以来，我国社会主义建设进入了一个新的历史时期。加强社会主义民主与法制建设是党和国家的重要方针，保护公民合法权益则是加强社会主义民主与法制建设的重要任务和内容。在总结历史经验教训的基础上，我国逐步建立起体现人民意志、为人民利益服务、保护公民合法权益的法律制度。1982年3月，五届人大常委会第二十二次会议通过的《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》第3条

第2款规定：“法律规定由人民法院审理的行政案件，适用本法规定”。这是我国历史上第一次提出“行政案件”的概念。同年12月颁布的新的《中华人民共和国宪法》第41条规定：中华人民共和国公民“对于任何国家机关和国家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”，“有关国家机关必须查清事实，负责处理”。

“由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利”。这就以根本大法形式，确立了公民有权控告国家机关和国家工作人员和有权取得赔偿的原则。1989年4月七届人大二次会议通过了《中华人民共和国行政诉讼法》，从而建立了公民、法人或者其他组织控告国家行政机关和行政机关工作人员和取得赔偿的法律制度。行政诉讼法的颁布和施行，表明我国已经有了进一步保护公民、法人或者其他组织合法权益、维护和监督行政机关依法行使行政职权的有效途径和制度，它是我国社会主义民主与法制建设的新的里程碑。

我国的行政诉讼制度刚刚建立，广大人民群众和行政机关工作人员还缺乏必要的思想准备，对它的内容和程序也不熟悉，一些配套的法律措施还须陆续建立，人民法院也缺乏审判行政案件的经验。因此，行政诉讼制度还要有一个逐步完善的过程，广大人民群众和行政机关工作人员也需要有一个逐步提高认识的过程。

认真贯彻行政诉讼法，关键在于要有正确的思想认识。目前，在一些人对行政诉讼法的施行存在着这样、那样的认识。有的认为，过去是行政机关管老百姓，现在老百姓也可以让行政机关尝尝当被告的滋味，大不了花几百块。有的行

政机关工作人员则认为，搞行政诉讼是“楼上架屋”，多此一举，自找麻烦，等等。因此，要坚持不懈地进行贯彻实施行政诉讼法重大意义的教育，使广大人民群众和行政机关工作人员能用辩证的观点全面理解实施行政诉讼法对于加强社会主义民主与法制建设，推动国家管理工作的现代化，促进社会主义现代化建设，都有十分重要的意义。同时，要认识到，社会主义国家的行政诉讼中的原告和被告并不是“对手”关系，而是在根本利益一致的前提下在一些具体问题上的争议和分歧，要本着善意的、解决问题的态度去消除分歧，解决争议。有了这样的正确的认识，就可以大大减少贯彻行政诉讼法的阻力。

在帮助人们提高认识的同时，还要帮助人们对行政诉讼的程序、制度、原则、方法等有关问题有一个比较清楚的了解。有人也许认为，自己一辈子不做犯法的事，从没有打过刑事、民事官司，行政诉讼也找不到自己的头上。其实不然，从社会情况看，参加刑事、民事诉讼的确实只是少数人，大多数人一辈子也不打刑事、民事官司。但是，每个人几乎每天都要受着具体行政行为的影响。你在家住着，要受公安机关的户籍管理；出门，要受交通管理部门的交通管理；吃饭，要受粮食部门的粮食管理；买东西，要受商业管理部门、物价部门、税收部门、工商部门等许多部门管理法规和制度的影响，如此等等。你能保证对这些具体行政行为都不会发生分歧和争议吗？即使你是守法的，但是遇到不按法办事的人找到你头上来，你又如何办？目前我国人民法院受理的行政诉讼案件不是很多，这主要是人们对行政诉讼还不大理解、不大熟悉。我国人民在传统上对打官司比较慎

重。社会上流传着“一年官司十年仇”的谚语，人们不轻于提起诉讼。但是，随着人们观念的逐渐转变，行政诉讼必然是要逐渐增多的。试想，一个大城市的行政机关每年要作出几十万件、几百万件乃至几千万件具体行政行为，如果其中的百分之一、千分之一乃至万分之一发生争议，那就是几千件、几万件，将是一个多么可观的数字！因此，要大力提倡每个公民、每个行政机关工作人员都学一点行政诉讼程序、制度、原则、方法等有关知识，做到有备无患，以免临渴掘井，不知所措。对于已经涉讼的人，更要学习和掌握有关知识，以便正确应诉。

第一篇 原告须知

第一节 谁是原告

《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）第2条规定：“公民、法人或者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，有权依照本法向人民法院提起诉讼”。《行政诉讼法》第24条进一步明确规定：“依照本法提起诉讼的公民、法人或者其他组织是原告”。这些规定表明，行政诉讼的原告是认为行政机关的具体行政行为侵犯了自己的合法权益的公民、法人或者其他组织。而且，只要公民、法人或者其他组织自己认为其合法权益受到行政机关具体行政行为的侵犯，就可以提起诉讼，除了法律规定的情况以外，无须举证加以证明，这是行政诉讼原告和民事诉讼原告之间的区别之一。

上述的受行政机关具体行政行为管理的公民、法人或者其他组织，统称为行政管理相对人，也可简称为相对人。

这里所说的“法人”，是指根据《中华人民共和国民事诉讼法通则》第37条的规定，具备法人条件的企业法人、机关、事业单位和社会团体法人。所说的“其他组织”，则是指不具有法人资格的独立的合法组织。例如，不具备企业法人条件但具备经营条件的工商企业和经营单位，经工商行政管理部

门审核后发给《营业执照》，可以依法进行经营活动。他们也可以成为行政诉讼的原告。

有权提起诉讼的公民，尚未提起诉讼即死亡，根据《行政诉讼法》第24条第2款的规定，其近亲属可以提起诉讼。关于“近亲属”的范围，《行政诉讼法》没有规定。《中华人民共和国民事诉讼法》第58条第（五）项的规定“近亲属”是指夫、妻、父、母、子、女、同胞兄弟姐妹”。有的法律则把祖父母、外祖父母、孙子女、外孙子女也包括在“近亲属”的范围之内。究竟如何确定范围，需待有关机关对此作出法律解释以后，方能确定。

有权提起诉讼的法人或者其他组织终止，根据《行政诉讼法》第24条第3款的规定，承受其权利的法人或者其他组织可以提起诉讼。

此外，《行政诉讼法》第70条还规定：“外国人、无国籍人、外国组织在中华人民共和国进行行政诉讼，适用本法。法律另有规定的除外。”按照这一规定，外国人、无国籍人、外国组织在法律规定的范围内，也可以成为我国行政诉讼的原告。

如果有两个以上当事人对同一具体行政行为不服，都向法院起诉的，他们是共同原告。共同原告关系可以由当事人提起行政诉讼时自行商议提出，也可以在分别起诉后由人民法院决定合并审理，将他们列为共同原告。

第二节 起诉前的活动

原告在起诉前，要进行下列活动：

一、权衡利弊，决定起诉

有人认为，行政机关与司法机关都是国家机关，“官官相护”，告也没有用。还有人认为，对行政机关具体行政行为不服的，不管自己有理没理，蒙一把试试，“有枣没枣打三杆”。这两种认识都是片面的、不正确的。

我国人民法院依法独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。人民法院审判案件遵循“以事实为根据，以法律为准绳”的原则，决不允许“官官相护”，徇情枉法。而且，人民法院审判案件的结果，要用书面方式作出判决、裁定，白纸黑字，铁板钉钉。如果判得不公，即使是已经发生法律效力判决、裁定，本级人民法院或者上级人民法院都可以依照审判监督程序撤销原判，决定重新审理。因此，原告如果认为自己有理，就可以依法提起诉讼，不必有所顾虑。

另一方面，如果当事人明知自己无理，却采取“蒙一把”的态度提起诉讼，也是不对的。明知无理，必然败诉。不仅行政机关的具体行政行为得到维持后仍要执行，而且败诉方还要承担诉讼费，还要搭上不少时间和工夫参加诉讼，是划不来的。

总之，当事人在起诉以前要全面进行衡量，认为自己有胜诉可能的再提起诉讼为宜。

二、弄清是否属于行政诉讼的范围

《行政诉讼法》规定，公民、法人或者其他组织不服行政机关的具体行政行为的，可以提起行政诉讼。但是，并非对任何具体行政行为都可以提起行政诉讼，必须是法律、法规规定人民法院可以受理的行政案件，当事人才能提起行政诉讼。

首先，要弄清什么是“具体行政行为”？行政行为是行政机关在其职权范围内依法进行的行政管理的行为。行政行为按它的对象是否特定为标准，分为不以特定的相对人为对象的抽象行政行为（如发布规章、命令等）和以特定的相对人为对象的具体行政行为。也就是说行政机关的具体行政行为是针对特定对象作出的行政行为。如公安机关对一个违法者处以治安行政处罚，税收机关对一个纳税义务人征税等。

《行政诉讼法》第二章对人民法院受理的行政案件作了明确规定。

规定的主要内容是：

（一）相对人认为行政机关的具体行政行为侵犯其人身权或财产权而提起诉讼。

根据《行政诉讼法》第11条第1款的规定，具体分为以下八类：

1. 对拘留、罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚不服的。

行政处罚是指特定的国家行政机关对犯有行政违法行为而尚不够刑事处分的公民、法人或者其他组织的一种制裁。行政处罚一般都是直接涉及人身或财产权益的行为，往往会导致对被处罚人的人身自由的某种限制，导致被处罚人的某些已有权利的丧失或已有财产的丧失或减少。比如，对违反治安管理规定的人，由公安机关对其拘留，被处罚的人则在短期内被限制人身自由。又如，罚款是对违反行政管理规定的人在财产上的一种剥夺。再如，吊销许可证和执照则是对相对人已有的权利或资格的一种剥夺。

行政处罚的种类很多，比如警告、罚款、拘留、责令具

结悔过、没收、责令停止营业、吊销许可证和执照、征收滞纳金、没收财物、驱逐出境等，都是行政处罚。对各类行政处罚，相对人不服的，都可向人民法院起诉。

2. 对限制人身自由或对财产的查封、扣押、冻结等行政强制措施不服的。

行政强制措施，是指国家行政机关或由其授权的单位为了预防或制止危害社会的行为产生而采取的一种强制的手段。主要包括限制人身自由的行政强制措施和对财产的行政强制措施。比如劳动教养、收容审查、强制搜身、强制隔离、强行扣留等都属于限制人身自由的行政强制措施。而查封、扣押、冻结财产、强行拍卖财产等都属于对财产的强制措施。

3. 认为行政机关侵犯法律规定的经营自主权的。

这里所说的经营自主权包括：全民所有制企业在法律规定的范围内经营管理的自主权；集体经济组织独立进行经济活动的自主权；私营企业、中外合营企业、个体工商户的自主权；农村承包经营户的承包经营权等。法律规定范围内的经营自主权受法律的保护。行政机关或者行政机关工作人员侵犯经营自主权的行为，如任意平调财产、强制改变经营、任意废除承包经营合同等，都是非法的。相对人有权提起行政诉讼。

这里需要指出的，侵犯企业或其他经济组织经营自主权的行为，可能来自多方面，除了行政机关外，上级企业、事业单位也有可能侵犯所属企业的经营自主权。但是行政诉讼只限于解决行政机关侵犯经营自主权的案件，上级企业和事业单位侵犯下属企业经营自主权的案件，应按经济案件处理。

行使部分权力的公司运用行政权力侵犯所属经营的经营自主权的行为，可否按行政诉讼处理呢？我们认为，既然属于运用行政权力，那就是具体行政行为，因此是可以按行政诉讼处理的。

4. 认为符合法定条件申请行政机关颁发许可证和执照，行政机关拒绝颁发或者不予答复的。

许可证和执照是公民、法人或者其他组织从事某种营业和实施某种行为的法律凭证，是依法赋予其特定权利能力或行为能力的证书。许可证和执照的种类很多，如各种生产许可证、销售许可证、使用许可证、营业执照、驾驶执照等。凡符合法定条件的，行政机关均应发给。行政机关拒绝颁发或拒不答复的，均属违法行为，公民、法人或者其他组织依法可以提起诉讼。

5. 申请行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责，行政机关拒绝履行或者不予答复的。

公民、法人或者其他组织的人身权、财产权受法律保护，有关行政机关有在自己职责范围内保护公民、法人或者其他组织人身权、财产权的职责。如果公民、法人或者其他组织的人身权、财产权遭受不法威胁或不法侵害，申请行政机关保护，而有关的行政机关拒绝予以保护或者不予答复，该公民、法人或者其他组织有权向人民法院提起诉讼。

6. 认为行政机关没有依法发给抚恤金的。

抚恤金是国家机关、团体、企事业单位等单位对因公牺牲或病故的人的受抚养直系亲属或因公受伤致残人员为达到精神安慰和物质上的帮助而发给的费用。可以享受抚恤金的死者家属或者伤残人员，受到阻挠而未能领取抚恤金的，有权提

起诉讼。这里要注意的是，行政诉讼只解决行政机关应发给抚恤金而没有发给的案件，例如民政机关对革命残废军人未发给抚恤金或者发给的抚恤金的数额与残废军人的残废等级不相符等。至于企事业单位没有依法发给职工抚恤金的行为，不属行政行为，可以按民事纠纷处理。

7. 认为行政机关违法要求履行义务的。

履行法律规定的义务，是公民、法人或者其他组织应尽的职责。但是，行政机关要求公民、法人或者其他组织履行某项义务，必须符合法律、法规的规定，无权要求履行法律、法规规定以外的“义务”，即不合法的额外负担，比如乱收费、乱派工等。公民、法人或者其他组织，如果认为行政机关要求履行的义务是违法的，可以向人民法院提起诉讼。

8. 认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的。

法律、法规规定的公民、法人或者其他组织的人身权和财产权内容非常广泛。前面列举的七项不可能全部包括进去。有了这一项规定，人民法院就可以根据法律、法规的规定，结合原告起诉的具体内容，决定是否予以受理。这对保护公民、法人或者其他组织的合法权益是很有利的。

除上述七类情况外，行政机关对公民、法人和其他组织有其他侵犯人身权和财产权的行为，公民、法人和其他组织不服，也可向法院提起诉讼。

（二）认为侵犯除人身权和财产权以外的权利而提起的诉讼。

《行政诉讼法》第11条第2款规定：“除前款规定外，人民法院受理法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案