

模拟法庭丛书

MONIFATINGCONGSHU

模拟 行政诉讼庭

MONIXINGZHENGSHENPANTING

龚向和 程建清 编著



湖南人民出版社



模拟法庭丛书

MONIFATINGCONGSHU



模拟

行政审判庭

MONIXINGZHENGSHENPANTING

龚向和 程建清 编著

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

模拟行政审判庭 / 龚向和 程建清 编著. —长沙:
湖南人民出版社, 2003. 1
(模拟法庭丛书)
ISBN 7-5438-3163-5

I. 模... II. ①龚... ②程... III. 行政诉讼 - 诉讼
程序 - 基本知识 - 中国 IV. D925.318

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 101367 号

曾赛丰
责任编辑: 马明明
装帧设计: 陈 新

模拟行政审判庭

龚向和 程建清 编著

*

湖南人民出版社出版、发行
(长沙市展览馆路 66 号 邮编: 410005)
湖南省新华书店经销 湖南望城湘江印刷厂印刷

2003 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

开本: 890 × 1240 1/32 印张: 10.375

字数: 273,000 印数: 1-8,000

ISBN 7-5438-3163-5
D·469 定价: 17.50 元

出版说明

《模拟法庭丛书》包括《模拟民事审判庭》、《模拟刑事审判庭》、《模拟行政审判庭》、《模拟仲裁庭》等共4种。丛书全方位模拟演示法庭审判（仲裁）的全过程，展现法官、律师等法律职业者运用法律的技巧。书中既有对相关审判（仲裁）知识的系统介绍，又有对具体案例的阐述和分析，既有知识性，又有可读性。

出版《模拟法庭丛书》的目的有三个：

第一，丛书可以成为大专院校法学院系进行案例教学的帮手。目前，案例教学已成为法学教育改革的发展趋势，丛书有助于法学专业学生加深对抽象的法学概念、范畴的理解，帮助学生了解法律在审判、仲裁活动中的具体运用。

第二，丛书可以作为律师、法官等法律职业者办案的重要参考。书中所选案例，都具有典型性、代表性，在这些个案中，律师的雄辩、法官的睿智、专家高屋建瓴的点评，都能给读者以有益的启迪。

第三，丛书是广大公民维护自身权益的法律武器。当事人可以从书中找到相似的案例、相同的法律程序、相同的法律文书写作格式、相同的法律适用过程等等。一册在手，不仅可以指点迷津，而且能提高自身的法律素质。

《模拟法庭丛书》的出版，是一次全新的理论联系实际的尝试和探索，我们期待着这种尝试和探索能被广大读者接受和认同。

**湖南人民出版社
法律读物编辑室**

目 录

第一章 行政审判基础	1
一 行政审判基本知识	1
二 行政审判规程	12
第二章 行政处罚案审判实例	27
一 李某诉某区公安分局行政处罚案	27
二 某市宏宇公司诉某工商分局行政处罚案	44
三 张某某诉某某地税分局行政处罚案	60
四 王某某诉某某城管监察大队行政处罚案	79
第三章 行政强制措施案审判实例	97
一 环球旅行社诉 A 市旅游局强制划拨决定案	97
二 董某某诉 A 市人民政府劳动教养管理委员会劳动教养 决定案	112
第四章 许可证案审判实例	134
一 夏某某诉某某区环保局不颁发环保许可证案	134
二 朱某某、马某某诉 A 市教育委员会颁发办学许可证案	147

第五章 劳动与社会保障案审判实例	171
一 刘某某诉 A 市 B 区劳动和社会保障局工伤认定案	171
二 金某某诉 H 区民政局拒发救济金案	183
第六章 房屋土地案审判实例	207
一 刘某某、黄某某诉某某区花乡人民政府宅基地确权案	207
二 曹甲、曹乙诉 A 市国信公证处房地产公证案	225
三 张甲诉 A 市国土资源和房屋管理局错误颁发房产证案	243
第七章 其他案件审判实例	259
一 彭甲诉 A 市公安交通管理局 B 区交通支队不作为违法案	259
二 村民委员会诉市水利局行政复议案	275
三 屈某某诉 A 市公安交通管理局 B 交通支队交通事故 认定案	293
附 录 行政诉讼常用文书格式	318
一 行政起诉状（一）	318
二 行政起诉状（二）	319
三 行政上诉状（一）	320
四 行政上诉状（二）	321
五 行政答辩状	322
六 再审申请书	323

第一章 行政审判基础

一 行政审判基本知识

2000年最高人民法院机构改革完善了我国的审判体系，与刑事、民事和行政诉讼法三大诉讼法相对应，形成了刑事、民事和行政审判庭三足鼎立的审判体制。行政审判是人民法院行政审判庭依照《行政诉讼法》审理和裁判行政案件的专门活动，对监督行政机关依法行政，保护公民、法人和其他组织的合法权益，发挥日益重要的作用。人民法院和行政诉讼参与人审判和参与行政诉讼案件，首先必须具备行政审判的基本知识，诸如行政诉讼概念、行政诉讼受案范围、行政诉讼管辖、行政诉讼参与人、行政诉讼证据、行政诉讼的法律适用和裁判等。

(一) 行政诉讼的概念

我国1989年《行政诉讼法》出台后，人们对行政诉讼的概念的认识和理解基本取得共识，认为行政诉讼是指公民、法人和其他组织对具有国家行政职权的机关和组织及其工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，依法向人民法院提起诉讼，由人民法院进行审理并作出裁判的诉讼制度。作为一项诉讼制度，行政诉讼具有刑事诉讼和民事诉讼的共性，但作为一项独立的诉讼制度又有其自身的

特殊性，主要表现为以下几个方面：

1. 行政诉讼的原告、被告具有恒定性。原告必须是作为行政相对方的公民、法人和其他组织，被告只能是处于管理者和主导者地位的具有国家行政职权的机关和组织，原告与被告的角色和位置不能互换。

2. 行政诉讼的客体是被公民、法人和其他组织认为侵犯其合法权益的具体行政行为。行政诉讼是专门解决行政争议的制度，但行政诉讼并不解决所有的行政争议。行政机关及其他具有行政职能的组织作出的可能引起行政争议的行政行为包括具体行政行为和抽象行政行为，但行政诉讼的客体只能是具体行政行为，抽象行政行为不在行政诉讼的范围之内。

3. 行政诉讼的核心是审查具体行政行为的合法性。行政诉讼的活动及其过程都是围绕着具体行政行为的合法性审查进行的，不能对具体行政行为的合理性或适当性进行审查，也不能对行政规范性文件是否合法进行直接审查。

（二）行政诉讼受案范围

行政诉讼的受案范围，是指人民法院受理行政案件、裁判行政争议的范围，即人民法院可以受理哪些案件、可以在多大范围内对行政机关的具体行政行为进行司法审查。

行政诉讼受案范围受到一定的限制，这是世界各国的通例。但一国行政诉讼受案范围不是任意的，而是受到该国的政治体制、法制发展水平、历史传统以及经济文化的发展水平的制约。鉴于法治行政理念的影响和对行政权有效制约的需要，现代世界各国行政诉讼的受案范围都逐步扩大，我国也经历了从无到有、从小到大的发展过程。在受案范围的设定方式方面，英美法系国家和法国主要通过判例来设定，其他大陆法系国家则主要以制定法来设定。制定法设定方式通常有列举式、概括式和概括加列举的混合式。我国《行政诉讼法》采取了概括式和列举式相结合的混合式设定受案范围的

方式，有关行政诉讼受案范围的规定由三个部分组成：

1. 对受案范围的总体划定

《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。”

2. 肯定列举的应受理案件

《行政诉讼法》第11条第1款列举了应由人民法院受理的八类行政案件：

(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案件；

(2) 对限制人身自由或者对财产进行查封、扣押、冻结等行政强制措施不服的案件；

(3) 认为行政机关具体行政行为侵犯法律规定的经营自主权的案件；

(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，或者不予答复的案件；

(5) 认为行政机关不履行保护人身权、财产权法定职责的案件；

(6) 认为行政机关没有依法发给抚恤金的案件；

(7) 认为行政机关违法要求履行义务的案件；

(8) 认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的案件。

除了上述肯定列举的侵犯人身权、财产权的八类案件外，《行政诉讼法》第11条第2款还规定：“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件。”该款的规定解决了前款列举规定与其他法律法规可能发生的矛盾，并可通过该款规定以制定单行法的方式逐步扩大行政诉讼的受案范围。目前，我国单行法律、法规规定可以提起诉讼的行政案件主要有三类：确权决

定案件、赔偿裁决案件和补偿决定案件。^①

3. 否定列举的不受理案件

《行政诉讼法》第12条和《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》第1条，明确列举了下列行为不属人民法院的受案范围：

- (1) 国防、外交等国家行为；
- (2) 行政法规、规章或者行政机关制定的具有普遍约束力的规定、命令，即规范创制的抽象行政行为；
- (3) 行政机关对其工作人员的奖惩、任免等决定，即行政机关的内部行政行为；
- (4) 法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为；
- (5) 公安、国家安全等机关依照刑事诉讼法的明确授权实施的行为；
- (6) 调解行为以及法律规定的仲裁行为；
- (7) 不具有强制力的行政指导行为；
- (8) 驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为；
- (9) 对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为。

(三) 行政审判管辖

管辖是人民法院系统内确定受理和裁判第一审行政案件的权限分工，明确当事人在哪一级法院、哪一个法院起诉的法律制度。因而，审判管辖包括上下级法院与同级法院受理第一审行政案件的分工，即级别管辖与地域管辖。

1. 级别管辖

级别管辖是指各级人民法院受理第一审行政案件的职权分工。

^① 参见潘国平主编：《行政诉讼案件律师办案指引》，中国检察出版社2001年版第77-78页。

我国人民法院分为四级：基层、中级、高级和最高人民法院，基层人民法院原则上管辖第一审行政案件，中级、高级和最高人民法院管辖某些特殊行政案件。

中级人民法院管辖的行政案件有：

- (1) 确认发明专利权的案件；
- (2) 海关处理的案件；
- (3) 对国务院各部门或者省、自治区、直辖市人民政府所作出的具体行政行为提起诉讼的案件；
- (4) 本辖区内重大、复杂的案件。

高级人民法院和最高人民法院分别管辖本辖区内和全国范围内重大、复杂的第一审行政案件。

2. 地域管辖

地域管辖是确定同级人民法院在受理第一审行政案件的权限分工，分为一般地域管辖和特殊地域管辖。

(1) 一般地域管辖，是以被告所在地为标准来确定地域管辖的，简言之就是“原告就被告”。《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。经过复议的案件，复议机关改变原具体行政行为的，也可以由复议机关所在地人民法院管辖。”

(2) 特殊地域管辖，是一般地域管辖的例外，它以法律特别规定的诉讼标的所在地为标准确定管辖法院。特殊地域管辖包括两种情况：(1) 对限制人身自由的强制措施决定不服的，由被告所在地或原告所在地人民法院管辖；(二) 因不动产提起的诉讼，由不动产所在地人民法院管辖。

级别管辖和地域管辖为解决行政案件的管辖提供了一般规则，但在某些特殊情况下，依法定管辖无法进行或不利于案件的公正、及时处理，因而出现了由人民法院裁定的管辖，即裁定管辖。《行政诉讼法》第21条、第22条、第23条分别规定了裁定管辖的三种情形，即移送管辖、指定管辖和管辖权的转移。

(四) 行政诉讼参加人

行政诉讼参加人是指起诉、应诉或者与被诉的具体行政行为有利害关系，而在整个或部分行政诉讼过程中参加诉讼的人，包括原告、被告、共同诉讼人、第三人和诉讼代理人。其中，原告、被告、共同诉讼人和第三人又可称为行政诉讼当事人。

行政诉讼当事人是指因具体行政行为发生争议，以自己的名义参加行政诉讼活动，并受人民法院裁判约束的人。原告和被告，在第二审程序中称为上诉人和被上诉人；在审判监督程序中，如适用第一审程序仍称为原告、被告，如适用第二审程序则称为原上诉人、被上诉人；在执行程序中称为申请执行人和被执行人。

1. 原告

根据《行政诉讼法》和最高人民法院的司法解释，行政诉讼原告必须同时具备三个条件：

- (1) 必须是认为其合法权益受到侵害的人；
- (2) 被诉具体行政行为须为与其合法权益存在利害关系的人；
- (3) 能以自己的名义提起诉讼的人。当具有原告资格的公民死亡，原告资格转移至该公民的近亲属；法人或其他组织终止，则由承受其权利义务的法人或其他组织享有。

2. 被告

行政诉讼被告是指被原告起诉指控侵犯其合法权益，而由人民法院通知其应诉的行政机关或被授权组织。根据《行政诉讼法》和最高人民法院的司法解释，被告主要存在以下几种情形：

(1) 未经复议而直接起诉的，即作出具体行政行为的行政机关为被告。

(2) 经过复议程序的，复议机关维持原具体行政行为的，作出原具体行政行为的行政机关是被告；复议机关改变原具体行政行为或不予复议的，复议机关是被告。

(3) 对法律法规授权的组织作出具体行政行为不服的，该被授

权组织为被告。

(4) 对受行政机关委托的组织作出的具体行政行为不服的，委托行政机关为被告。

(5) 行政机关被撤销的，继续行使其职权的行政机关为被告。

(6) 对上级机关批准的行为不服的，批准机关为被告。

(7) 对行政机关内设机构或派出机构作出的行为不服的，该行政机关为被告。

3. 共同诉讼人

《行政诉讼法》第26条规定：“当事人一方或者双方为两人以上，因同一具体行政行为发生的行政案件、或者因同样的具体行政行为发生的行政案件、人民法院认为可以合并审理的，为共同诉讼。”共同诉讼人是指共同诉讼案件的当事人，原告方为两人或两人以上的，称之为共同原告，被告方为两人或两人以上的，称之为共同被告。共同诉讼是诉讼主体的合并，分为必要共同诉讼和普通共同诉讼。必要共同诉讼是因同一具体行政行为而引起的共同诉讼，诉讼标的是同一的，因而是不可分之诉；普通共同诉讼是因同类具体行政行为而引起的诉讼，诉讼标的是同一种类，人民法院认为可以合并审理的诉讼，因而是可分之诉。

4. 第三人

行政诉讼中的第三人，是指应与被诉具体行政行为有利害关系，通过申请或者人民法院通知而参加到诉讼中来的除原被告以外的公民、法人或者其他组织。第三人具有独立的诉讼主体地位，但是必须在原被告的诉讼程序已经发生但尚未终结前参加诉讼。从我国行政诉讼实践来看，主要包括共同被处罚人中未提起诉讼的人、行政处罚案件中的受害人和被处罚人、行政确权案件中主张权利的人、与原告受罚或其他影响其权益的处理行为有利害关系的行政机关、征用土地或房屋拆迁中的建设单位。^①

^① 参见杨解君主编：《行政诉讼法学》，法律出版社2000年版，第131页。

5. 诉讼代理人

诉讼代理人，是指根据法律规定、当事人委托或人民法院指定，以当事人名义代理当事人参加诉讼的人，包括法定代理人、委托代理人和指定代理人三种。法定代理人仅适用于代理无诉讼行为能力人，如未成年人、精神病人等进行诉讼。委托代理人是基于当事人或法定代理人的委托代为进行诉讼的人。指定代理人是在某些特殊情况下基于人民法院的指定而代理无诉讼行为能力人进行诉讼的人。产生指定代理的情况有：法定代理人相互推诿责任、诉讼过程中当事人丧失行为能力又没有法定代理人代为诉讼、或者法定代理人死亡而诉讼不能终止。

(五) 行政诉讼证据规则

1. 行政诉讼证据的概念与种类

证据是任何审判的核心和争讼双方胜败的关键。行政诉讼证据是行政诉讼主体用以证明行政案件真实情况的事实材料。与民事、刑事诉讼证据相比，行政诉讼证据具有以下特点：

(1) 行政诉讼证据形式具有多样性。除《行政诉讼法》第31条规定的“书证、物证、视听资料、证人证言、当事人陈述、鉴定结论、勘验笔录和现场笔录”外，行政机关还必须向法院提供作出具体行政行为所依据的规范性文件。而且，现场笔录还是行政诉讼所特有的一种证据形式。

(2) 行政诉讼证据来源具有特定性。行政诉讼证据主要来源于行政程序中，并主要由被告提供，并且由于行政机关作出具体行政行为必须遵守“先取证，后裁决”的规则，因而行政诉讼证据又主要来源于行政程序卷宗。

(3) 行政诉讼证据提供、运用和审查的规则具有特殊性。例如，举证责任的承担方面，与民事诉讼遵循的谁主张、谁举证的举证规则不同，行政诉讼实行主要由被告承担举证责任的举证规则。

根据《行政诉讼法》第31条规定，行政诉讼证据的具体类型

有：书证、物证、视听资料、证人证言、当事人陈述、鉴定结论、勘验笔录和现场笔录。前七种证据类型与民事诉讼证据相同，现场笔录是行政诉讼独有证据类型。现场笔录是指行政执法人员在作出具体行政行为时，为防止以后难以取证而就有关事项当场所作的记载。

2. 行政诉讼证据规则

行政诉讼证据规则是指有关证据收集、运用和判断应遵守的行为准则。根据《行政诉讼法》、有关司法解释和其他有关法律的规定，行政诉讼特殊的证据规则主要有以下几个方面：

(1) 被告承担主要举证责任和原告承担辅助举证责任的规则。行政诉讼的中心问题是被告作出的具体行政行为的合法性问题。而行政行为一经确立即具有公定力，行政行为的构成要件要求具体行政行为符合法定程序，即行政主体在作出裁决前，应当充分收集证据，然后根据事实、法律、法规、规章等作出裁决。也就是说，行政主体的行政行为要遵循“先取证、后裁决”的规则。一旦进行行政诉讼程序，作为行政主体的被告就有责任提供作出具体行政行为的证据。《行政诉讼法》第32条规定：“被告对作出的具体行政行为负有举证责任，应当提供作出该具体行政行为的证据和所依据的规范性法律文件。”

被告对其所作出的具体行政行为的合法性承担举证责任，这是行政诉讼中举证责任最主要的方面。至于原告是否负有举证责任，行政诉讼法没有明确规定，但这并不意味着原告可以不负举证责任。某些特定的事项必须由原告提供证据加以证明，否则也可能承担败诉的诉讼后果。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》（以下简称《解释》）对此加以明确，第27条规定：“原告对下列事项承担举证责任：（一）证明起诉符合法定条件，但被告认为原告起诉超过起诉期限的除外；（二）在起诉被告不作为的案件中，证明其提出申请的事实；（三）在一并提起的行政赔偿诉讼中，证明因受被诉行为侵害而造成损失的事

实；(四)其他应当由原告承担举证责任的事项。”

前述三项实际上是原告为保证其起诉能够得到法院的受理而承担的举证责任，与被告证明其具体行政行为合法性的举证责任相比，是处于次要地位的举证责任或义务。

(2) 被告收集或补充证据要遵循的规则。一是时间性规则，即被告收集证据的时间必须限制在具体行政行为作出之前。《解释》第26条规定：“在行政诉讼中，被告对其作出的具体行政行为承担举证责任。被告应当在收到起诉状副本之日起10日内提交答辩状，并提供作出具体行政行为时的证据、依据；被告不提供或者无正当理由逾期提供的，应当认定该具体行政行为没有证据、依据。”二是不得自行收集证据规则，即被告在诉讼过程中不得自行向原告和证人收集证据，除非在某些特殊情况下基于法院的要求而收集证据。《解释》第28条规定：“有下列情形之一的，被告经人民法院准许可以补充相关的证据：(一)被告在作出具体行政行为时已经收集证据，但因不可抗力等正当理由不能提供的；(二)原告或者第三人在诉讼过程中，提出了其在被告实施行政行为的过程中没有提出的反驳理由或者证据的。”

(3) 法院收集证据要遵循的规则。法院收集证据的规则受到诉讼模式的影响。在职权主义的诉讼模式下，法官被授予了根据具体情况调查、收集证据的职权。我国的诉讼模式虽逐步向当事人主义模式转变，但仍具有职权主义的特点。《行政诉讼法》第34条规定：“人民法院有权向有关行政机关以及其他组织、公民调取证据。”《解释》对调取证据的条件作出具体规定，第29条规定：“有下列情形之一的，人民法院有权调取证据：(一)原告或者第三人及其诉讼代理人提供了证据线索，但无法自行收集而申请人民法院调取的；(二)当事人应当提供而无法提供原件或者原物的。”

(4) 证据审查规则。证据审查规则是指法庭在庭审中对当事人已经提供的证据材料进行审查、分析，判断该证据材料能否成为定案证据时应遵循的规则。《解释》第31条规定了三条主要规则：