



工商行政管理干部
岗位职务培训教材
之十二

行政诉讼与实践

中华人民共和国
国家工商行政管理局
编

① 国际文化出版公司

工商行政管理干部岗位职务培训教材之十二

行政诉讼与实践

中华人民共和国国家工商行政管理局

教材编审委员会

*

责任编辑 孙以年 孙龙生

国际文化出版公司出版发行

北京新华印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 8.25 印张 197 千字

1990年4月第一版 1990年4月北京第一次印刷

ISBN 7-80049-558-2/D·41 定价 3.00 元

中华人民共和国国家工商行政管理局
教材编审委员会

主任委员 刘敏学

副主任委员 甘国屏

委员 (按姓氏笔划为序)

邓思一 王忠明 牛鸿瑞 刘保孚 李长久

李继忠 许道乐 陈永芳 金瑰琪 龚晓岚

颜锦业

教材编审委员会办公室

刘保孚 郭志斌 张 经 刘 杰 王予集

行政诉讼与实践

主 审 刘敏学

主 编 甘国屏

编写人员 王学政 任爱荣 卢艳刚 牛鸿瑞
诸葛北华 刘保孚 龚晓岚 张经

前 言

为了贯彻党的十三届五中全会《关于进一步治理整顿和深化改革的决定》，根据国务院批转《国家教委关于改革和发展成人教育的决定》的精神，国家工商行政管理局正在全系统有计划、有步骤地开展干部教育工作，并把重点转移到岗位职务培训上来。通过干部的教育和培训，进一步加强工商行政管理队伍自身建设，提高人员素质，以适应社会主义建设事业发展的需要，培养、造就一支政治坚定、纪律严明、业务精通、为政清廉的干部队伍。

开展岗位职务培训，是在定职能、定机构、定编制基础上的全员培训，是以使担任各种不同职务的干部在政治思想、职业道德、文化知识、专业知识和实际工作能力等方面达到岗位职务规范要求为目的的综合培训。我们组织编写了一套干部岗位职务培训通用教材，供各级工商行政管理机关培训使用。在编写中，我们坚持以马列主义、毛泽东思想为指导，坚持四项基本原则和改革开放，理论联系实际，突出普及知识、应用知识，力求使这套教材具有较强的系统性、针对性和实用性。全套教材共十二册。

随着社会主义建设事业的发展，工商行政管理工作的范围不断扩大，培训、教学的内容也需要更新、充实和提高，希望各地在使用中注意总结经验，提出意见，以便今后进行修改。

中华人民共和国国家工商行政管理局教材编审委员会

目 录

第一章 概述	1
第一节 行政诉讼和行政诉讼法	1
一、行政诉讼	1
二、行政诉讼法	8
第二节 我国行政诉讼法的立法目的	10
一、保证人民法院正确、及时地审理行政案件	10
二、保护公民、法人或者其他组织的合法权益	11
三、维护和监督行政机关依法行使行政职权	11
第三节 我国行政诉讼法的体系及效力	12
一、行政诉讼法的体系	12
二、行政诉讼法的效力	13
第二章 行政诉讼的基本原则	15
第一节 行政诉讼基本原则的涵义和作用	15
一、行政诉讼基本原则的涵义	15
二、行政诉讼基本原则的作用	15
第二节 我国行政诉讼法规定的基本原则	16
一、人民法院对行政案件独立行使审判权的原则	16
二、人民法院审理行政案件以事实为根据，以法律为 准绳的原则	17
三、人民法院审理行政案件，对具体行政行为是否合 法进行审查的原则	18
四、人民法院审理行政案件实行合议制的原则	20
五、人民法院审理行政案件实行回避制的原则	21

六、人民法院审理行政案件实行公开审判原则·····	22
七、人民法院审理行政案件实行两审终审原则·····	22
八、当事人在行政诉讼中法律地位平等原则·····	23
九、各民族公民都有权使用本民族语言、文字进行行政诉讼的原则·····	24
十、当事人在行政诉讼中有权进行辩论的原则·····	24
十一、人民检察院对行政诉讼实行法律监督的原则·····	24
第三章 受案范围 ·····	26
第一节 受案范围的概念及规定受案范围的依据·····	26
第二节 我国行政诉讼的受案范围·····	27
一、行政诉讼法所规定人民法院受理行政案件的类型·····	27
二、行政诉讼法明文规定不能提起行政诉讼的行政行为·····	38
第三节 国外行政诉讼受案范围简介·····	40
一、仅限于审查行政机关的具体行政行为的合法性·····	40
二、对具体行政行为和抽象行政行为都有权审查·····	41
第四章 管辖 ·····	42
第一节 管辖的概念及原则·····	42
一、管辖的概念·····	42
二、确定管辖的原则·····	43
第二节 我国行政诉讼法关于管辖的基本规定·····	43
一、级别管辖·····	44
二、地域管辖·····	46
第三节 我国行政诉讼法关于裁定管辖的规定·····	48
一、移送管辖·····	49
二、指定管辖·····	49
三、管辖权的转移·····	51
第五章 诉讼参加人 ·····	53

第一节 当事人	53
一、概述	53
二、原告	54
三、被告	57
四、当事人的诉讼权利和义务	60
第二节 共同诉讼人	62
一、共同诉讼人的概念	62
二、共同诉讼的分类	62
第三节 第三人	64
一、第三人的概念	64
二、第三人参加诉讼的时间和方式	65
第四节 诉讼代理人	66
一、概述	66
二、法定代理人	68
三、委托代理人	71
第六章 起诉和受理	75
第一节 起诉	75
一、提起诉讼的前提条件	75
二、提起诉讼的期间	77
三、提起诉讼的方式	79
四、国外关于起诉的一些规定	79
第二节 受理	83
一、受理的概念	83
二、法院如何对起诉进行审查受理	84
第七章 审理	87
第一节 概述	87
一、第一审程序与第二审程序的特点	87
二、第一审程序与第二审程序的共同点	88

第二节 审理前的准备	89
一、组成合议庭	89
二、送达诉讼文书	90
三、认真审阅诉讼材料, 调查研究, 收集审查证据	92
四、更换当事人或追加当事人	93
五、准备开庭	93
第三节 法院审理行政案件的程序和依据	94
一、法庭审理行政案件的基本程序	94
二、法院审理行政案件的期限	96
三、法院审理行政案件的依据	97
第四节 证据	105
一、证据的概念及意义	105
二、证据的种类	108
三、审查判断证据	115
四、证明对象与举证责任	117
五、证据保全	120
第五节 对妨害行政诉讼的强制措施	121
一、概念及性质	121
二、采取强制措施的条件	123
三、强制措施的种类	124
四、适用强制措施的程序	126
第六节 诉讼过程中的其他问题	126
一、在诉讼期间, 具体行政行为是否执行问题	126
二、关于当事人拒不到庭如何处理问题	129
三、关于审理行政案件是否适用调解问题	130
四、关于撤诉问题	131
五、关于上诉及审理上诉案件的特殊原则	131
六、关于行政案件中行政主管人员、直接责任人员违 纪行为的处理问题	133

第八章 判决与执行	134
第一节 判决	134
一、判决的概念	134
二、判决的类型	134
三、判决的效力	136
四、我国行政诉讼法关于案件审理判决的规定	137
第二节 执行	140
一、行政诉讼案件的执行	141
二、具体行政行为的执行	145
第九章 审判监督程序	147
第一节 审判监督程序的概念	147
第二节 审判监督程序的提起	147
一、可能提起审判监督程序的因素	147
二、审判监督程序的提起	148
第三节 审判监督程序的具体进行	150
一、另行组成合议庭	150
二、分别适用一审、二审程序	150
三、中止原判决的执行	150
第十章 行政侵权赔偿责任	151
第一节 行政侵权赔偿责任的概念	151
第二节 行政侵权赔偿责任的构成要件	152
一、行政侵权赔偿责任构成要件的涵义	152
二、行政侵权赔偿责任的构成要件	153
三、关于行政侵权赔偿责任原则	154
第三节 行政侵权赔偿诉讼的有关程序	155
一、提起行政侵权赔偿诉讼的方式	155
二、行政侵权赔偿诉讼中的举证责任	156
三、行政侵权赔偿诉讼可以适用调解	156

第四节	行政侵权赔偿责任范围、形式及支付办法	157
一、	行政侵权赔偿责任的范围	157
二、	行政侵权赔偿责任的形式	157
三、	赔偿费用的支出办法	158
第十一章	涉外行政诉讼	160
第一节	涉外行政诉讼的概念	160
第二节	涉外行政诉讼的基本原则	161
一、	适用我国行政诉讼法的原则	161
二、	诉讼权利和义务同等原则	162
三、	对等原则	163
四、	适用有关国际条约的原则	164
五、	委托中国律师代理诉讼的原则	166
第十二章	工商行政管理机关如何准备应诉	168
第一节	对起诉能否成立的认识	168
一、	仔细阅读起诉书副本	168
二、	核查是否受理过此案	169
三、	本案是否属于工商管理行政诉讼的范围	169
四、	本案是否由自己应诉	171
五、	法院有否管辖权	171
六、	起诉是否超过诉讼时效	172
第二节	出庭前的准备	174
一、	确定应诉人员	174
二、	全面了解案情, 审查具体行政行为是否合法	174
三、	制作并提交答辩状及有关材料	176
四、	充分收集整理证据及有关材料, 认真准备答辩提纲	177
第十三章	工商行政管理机关在行政诉讼中如何 如何进行法庭辩论	178

第一节 法庭辩论的概念和性质	178
一、法庭辩论的概念	178
二、法庭辩论的性质	179
第二节 法庭辩论的任务和意义	181
一、法庭辩论的任务	181
二、法庭辩论的意义	187
第三节 法庭辩论的标准	189
一、关于法庭辩论标准的几种说法	189
二、“四三”标准的涵义及运用	191
第四节 不同审判程序的法庭辩论	193
一、一审法庭辩论	193
二、二审法庭辩论	197
三、再审法庭辩论	199
第十四章 与工商行政管理机关参加行政诉讼	
有关的诉讼文书	202
第一节 答辩状	202
一、答辩状的概念	202
二、答辩状的内容和写法	203
三、答辩状的样式、实例及说明	203
第二节 上诉状	206
一、上诉状的概念	206
二、上诉状的内容和写法	207
三、上诉状的样式、实例及说明	208
第三节 申诉状	212
一、申诉状的概念	212
二、申诉状的内容和写法	213
三、申诉状的样式、实例及说明	214
第四节 处理决定书	218

一、处理决定书的概念和特征·····	218
二、处理决定书的规范化要求·····	219
三、制作处理决定书存在的几个问题·····	221
第五节 复议决定书 ·····	222
一、复议决定书的概念和特征·····	222
二、复议决定书的规范化要求·····	224
三、制作复议决定书存在的几个问题·····	225
附录一 经济检查工作中涉及行政诉讼的有关问题 ·····	226
附录二 商标行政诉讼案件 ·····	239

第一章 概 述

第一节 行政诉讼和行政诉讼法

一、行政诉讼

(一) 行政诉讼的概念

行政诉讼,是公民、法人或者其他组织因认为自己的权益受到某一行政行为的损害,而提起的关于该行政行为是否合法的诉讼。

从上述概念可以看出,行政诉讼与行政行为直接关联。那么什么是行政行为呢?这要从国家的职能说起。简而言之,在阶级社会内,国家的职能就是维护统治阶级的统治,这是国家的总职能。其下,又存在若干不同的职能,通过这些职能,具体实现国家的总职能。在我国社会主义条件下,目前剥削阶级作为一个阶级已经不存在了,因而国家的总职能是代表全国人民的意志,坚持四项基本原则,维护社会的安定团结,发展经济,促进社会的文明进步。这一总职能必须通过国家机构对全社会的管理活动来实现。根据我国宪法规定,我国的国家机构主要有:全国人民代表大会、国务院、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府、人民法院和人民检察院。其中,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会是最高国家权力机关和地方国家权力机关,分别负责国家和地方的立法工作,以及法律实施的监督工作;国务院和地方各级人民政府是最高国家行政机关和地方国家行政机关,分别负责依法从

事组织和管理全局和局部国家事务的工作；人民法院和人民检察院是国家的审判机关和法律监督机关，分别负责国家的司法审判工作和司法检察工作。国家权力机关、行政机关、司法审判检察机关的活动从整体上体现着国家的总职能，而具体分别实现的却是总职能之下的立法、行政、和司法等项职能。因此，特定机关依照法律规定所进行的组织和管理国家事务的活动，即是行政；从事这种活动的特定机关即是行政机关。根据国务院组织法及地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法规定，行政机关除国务院和地方各级人民政府外，还包括国务院各部、委、直属机构和地方各级人民政府所属厅、局等机构。它们是国务院和地方各级人民政府的具体职能机构。例如国家工商行政管理局和地方各级工商行政管理局，即是中央政府和地方各级政府的经济监督机关，也是行政执法机关。各级工商行政管理机关所从事的工商行政管理活动，是国家行政的重要组成部分。由行政机关所实施，能够设立、变更或消灭公民、法人或者其他组织的权利、义务的行为，就叫行政行为。行政行为产生这样的法律效果的根据是法律规定。例如，工商行政管理机关核发营业执照，领照人就享有了经营的资格和权利；吊销营业执照，持照人就失去了继续经营的资格和权利。再如，工商行政管理机关查处投机倒把活动，对投机倒把人进行处罚，被处罚人即有接受处罚的义务。产生前一种法律效果的根据来自《中华人民共和国企业法人登记管理条例》、《城乡个体工商户暂行条例》和《中华人民共和国私营企业暂行条例》；产生后一种法律效果的根据来自《投机倒把行政处罚暂行条例》。由于行政行为能够直接产生行政法律效果，所以法律要求行政机关必须严格依照法律规定来作出行政行为。也就是要依法行政。行政机关如果违反法律规定作出行政行为，从法律上说，这种行为及其结果仅仅是行政机关滥用权力的后果，是无效的。法律不承认这种行政行为的

效力。公民、法人或者其他组织对行政机关所作出的行政行为的合法性提出异议,并依照法律规定,到法院“打官司”,这就是我们所说的行政诉讼。

还需要说明的是,并非行政机关的一切行为都属于行政行为。大致上,行政机关的行为可以分为行政行为和非行政行为两类。在非行政行为中,主要又包括两种行为:(1)与行使行政职能毫无关系,发生民事法律效果的行为。如行政机关购买办公用品、生活用品的行为,行政机关与建筑安装工程公司签订建筑安装工程承包合同的行为等。在这种场合,行政机关是以机关法人的身份参加民事活动,而不是以行政机关的身份进行行政管理活动。因而,在法律地位上与对方当事人完全平等,不论对方是企业还是个人,也不论对方是什么性质的企业,并且必须按照等价交换的原则办事。行政机关的这种行为,属于民事法律行为。(2)与行使行政职能有一定关系,但并不直接发生行政法律效果的行为。也就是说,行政机关虽然是履行自己的职责,但其行为不对公民、法人或者其他组织的权利、义务作出规定,不直接发生行政法律效果。如行政机关提供咨询的行为、证明行为、服务行为等。象工商行政管理机关应经济合同双方当事人的要求对其所签订的合同进行鉴证,就属于这种行为。与非行政行为相对照,行政行为与行使行政职能密切相联系,并且是行使行政职能的具体表现。

在有的国家,比如法国,将行政机关与企业之间签订的某些重要合同称为行政合同,或者政府合同,例如国防产品的订货合同等等,并将行政机关在行政合同中的行为也认为是一种行政行为。我国的法学理论和司法实践与此不同。

(二)行政诉讼的发生

行政诉讼的发生是指,在设有行政诉讼法律制度的前提下,符

合什么条件就可能出现行政诉讼。这里所说的行政诉讼的发生条件，不同于为提起行政诉讼而向人民法院起诉的起诉条件。前者是从整体上说明在什么情形下就可发生行政诉讼这样一种特定的诉讼活动，而后者则指要具体提起一场行政诉讼应符合那些条件。起诉条件需要由法律直接作出规定，对行政诉讼的发生条件则没此必要。在下列情况下就可能发生行政诉讼：

1. 有一定的行政行为。这是行政诉讼的最基本条件。没有行政机关的行政行为，行政诉讼就无从谈起。行政行为有抽象行政行为和具体行政行为之分，因此，是所有的行政行为还是部分行政行为可引起行政诉讼，要视具体国家的法律规定来定。

2. 公民、法人或者其他组织对该行政行为的合法性有异议。例如，某一企业或个体工商户受到工商行政管理机关的处罚，但对此不服，认为过重，甚至认为自己不应受到处罚，不符合工商行政管理法规的具体规定。这种情况，有一种说法叫行政争议。发生行政争议，包括两种情况。一种是行政机关作出的行政行为确实不合法，违反了法定的程序或者实质性的规定，合法权益因此受到损害的公民、法人或者其他组织提出异议。另一种是行政行为本身完全符合法律规定，但由于认识等方面的原因，当事人认为存在问题，损害了他的合法权益。行政争议的表现方式，可以是向作出行政行为的行政机关提出异议或者向上一级行政机关申请复议，也可以向法院起诉。

3. 对该行政行为的合法性有异议的公民、法人或者其他组织依法起诉。虽有异议，但通过行政程序得到了解决，或者虽然没得到解决，但当事人并没有向法院起诉，行政诉讼仍无从发生。对某一具体的案件来说，仅仅有当事人起诉的愿望和行动还不够。起诉还必须符合特定的要求，即符合法定的起诉条件。起诉如符合规定，法院即立案受理。