

# 行政审判理论 与实践 100 例

主 编 孙谷源  
副主编 卞富学



东北工学院出版社

# 《行政审判理论与实践100例》

编委会

主 编 孙谷源

副主编 卞富学

编写人员（按姓氏笔划排序）

王学义 王桂莲 王 琦

卞富学 朱丽娜 许福庆

李文武 应 杰 杨公财

杨波久

## 序

近两年来，对行政诉讼的研究出现了空前活跃的形势，有关行政诉讼的理论专著及各种教科书相继问世。有的从理论上深入探讨，有的总结行政审判实践经验，进一步阐明行政诉讼法立法宗旨和具体运用。这些对于推动行政审判工作的发展，都起到积极的作用。孙谷源等同志主编的《行政审判理论与实践100例》一书，以案例分析的形式，对审判实践中遇到的一些疑难问题，从理论与实践的结合上进行了阐述。这本书通过翔实的案例材料，详细阐述了我国行政诉讼法的基本原则及具体适用等问题。内容丰富、文字通俗，是司法工作者、行政诉讼理论工作者和广大群众学习、研究行政诉讼法一本较好的参考读物，对进一步宣传、贯彻行政诉讼法必将起到积极作用。应作者之邀，为此序言，作一介绍。

孙

1992年11月

## 前 言

为了认真贯彻执行中华人民共和国行政诉讼法，帮助广大行政工作人员和行政审判人员正确理解行政诉讼法的规定，准确适用法律，办好案件，我们收集了一批案例，进行了分析研究，编纂成此书。本书的绝大多数案例取材于辽宁省的行政审判实践，其中有治安、土地、森林、矿产、工商、税务、城市规划、卫生防疫、海关、专利等十几类行政案件，涉及面比较宽，判决审理的方式比较全面。该书在编写过程中，侧重从理论与实践的结合上对各类行政诉讼案例进行较为严肃的分析、探讨，旨在总结审判实践经验，指导行政审判工作，提高行政审判人员审理行政案件的业务素质。同时，也在于通过对行政案例的分析研究，帮助行政机关总结胜诉的经验和败诉的教训，告慰公民、法人或其他组织善于用行政诉讼法这一法律武器保护自己的合法权益。

本书在编写、出版发行过程中，得到了辽宁省高级人民法院办公室，经济审判庭有关同志，东北工学院有关领导和东北工学院出版社的大力帮助和支持，也得到了最高人民法院马原副院长的热情鼓励，并亲自为该书作序，在此，一并致谢！

本书由孙谷源、卞富学同志统稿。由于我们的行政审判实践经验有限，对行政诉讼和行政审判理论知识掌握得不够深透，加之编写的时间短促，不足和错误之处在所难免，恭请读者批评指正。

编 者

1992年5月

# 目 录

## 序

## 前 言

### 第一章 行政诉讼的基本原则

1. 人民法院审理行政案件, 对被诉的具体行政行为是否合法进行审查…………… (1)
2. 人民法院审理行政案件, 要以事实为根据, 以法律为准绳…………… (3)
3. 人民法院依法对行政案件独立行使审判权, 不受行政机关、社会团体和个人的干涉…………… (5)
4. 在行政诉讼中, 当事人双方的法律地位平等, 任何一方都不享有法律规定以外的特殊权利…………… (7)
5. 人民法院审理行政案件, 除法律规定的特殊情况外, 必须进行公开审判…………… (9)
6. 人民检察院发现人民法院已经发生法律效力的判决违反法律、法规规定的, 有权按照审判监督程序提出抗诉…………… (10)
7. 在行政诉讼中要正确使用回避制度…………… (14)

### 第二章 行政诉讼的受案范围

8. 不符合法定起诉条件坚持起诉的, 人民法院应当依法作出不予受理裁定…………… (18)
9. 法律、法规规定相对人对行政机关的行政裁决不

- 服，须先经复议程序复议，而当事人未申请复议直接向人民法院提起诉讼的，人民法院不予受理…………… (20)
10. 被处罚人未缴清税款提出申请复议，上级税务机关违反法定程序作出复议，被处罚人不服起诉后，人民法院应予受理…………… (22)
11. 当事人对以公告送达的具体行政行为提起诉讼，人民法院应予受理…………… (26)
12. 人民法院不受理针对抽象行政行为提起的诉讼…………… (29)
13. 公民对申请颁发许可证和执照，行政机关拒绝颁发或者不予答复的，可以提起行政诉讼…………… (32)
14. 国家行政机关工作人员对其单位与主管行政机关联合作出的具体行政行为中有关行政处分不服的提起诉讼，因该行为属于内部行政行为，人民法院不予受理…………… (34)
15. 有执行权的行政机关按照法定程序采取强制执行措施的行为，人民法院不应作为行政案件受理…………… (36)
16. 公民申请行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责而行政机关拒绝履行的，可以提起行政诉讼…………… (38)
17. 单行法律、法规中未规定可以向人民法院起诉的，只要符合我国《行政诉讼法》的受案范围，人民法院均应受理…………… (40)
18. 人民法院不应把专利申请权纠纷案件作为行政案件受理…………… (43)

### 第三章 行政诉讼的管辖

19. 对限制人身自由的行政强制措施不服的案件，也可以由原告所在地人民法院管辖…………… (47)
20. 复议机关改变原具体行政行为，可以由复议机关所在地人民法院管辖…………… (49)
21. 在行政诉讼中，上级人民法院可以指定下级人民法院管辖某一诉讼案件…………… (51)
22. 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…………… (53)

### 第四章 行政诉讼参加人

23. 复议机关撤销了原具体行政行为，并决定原机关赔偿相对人经济损失，相对人提起赔偿诉讼，复议机关是被告…………… (55)
24. 行政机关处于相对人地位时，可以以机关法人的身份作为原告向法院提起行政诉讼…………… (57)
25. 相对人的合法权益没有直接被具体行政行为侵害的，其起诉时不具有原告资格…………… (59)
26. 被侵害人不服复议机关改变原处罚决定的裁决提起诉讼的，复议机关应作为被告，被处罚人应作为第三人参加诉讼…………… (61)
27. 与行政机关的具体行政行为没有法律上的利害关系，不应列为行政案件的第三人…………… (63)
28. 行政机关与非行政机关共同署名作出的具体行政行为，相对人向人民法院一并提起行政赔偿诉讼的，行政机关为被告，非行政机关应作为第三人

- 参加诉讼…………… (65)
29. 由于行政机关越权致使相对人的行为违法，而使相对人受到行政机关的处罚，被处罚人提起诉讼时，越权的行政机关应作为第三人参加诉讼…… (67)
30. 交通警察在工作时间之外，对违反交通法规的行为人进行的处罚，属于执行公务，应视为具体行政行为…………… (68)
31. 适格原告不仅是具体行政行为的直接承受者，也应包括被该具体行政行为侵犯了合法权益的第三人…………… (71)
32. 行政机关裁决的民事争议，争议的一方当事人起诉，另一方不起诉，不起诉的一方应作为第三人参加诉讼…………… (72)
33. 治安行政案件中的被处罚人和被害人共同以原告身份提起行政诉讼，人民法院应将其列为共同原告…………… (74)

## 第五章 行政诉讼的证据

34. 行政处罚必须以事实为根据，认定的违法事实必须有充分的证据加以证明…………… (77)
35. 在行政诉讼中，对行政机关先处罚后取证的具体行政行为，人民法院应作出撤销的判决…………… (79)
36. 行政机关对作出的具体行政行为负有举证责任…………… (81)
37. 对起诉期限有争议的行政案件，应由被告举证… (83)
38. 对原告起诉是否超过期限有争议的，被告提不出原告已超过起诉期限的证据，就可以推定原告仍



- 享有诉权..... (84)
39. 人民法院认为证据不足时, 有权要求作出具体行政行为的行政机关补充证据..... (86)
40. 在诉讼过程中, 经人民法院允许被告重新收集的证据可以作为定案的根据..... (88)
41. 在行政诉讼中, 人民法院可根据诉讼参加人的申请对证据采取保全措施..... (90)
42. 行政机关对相对人的行为性质认定错误, 人民法院判决撤销应认定为事实不清, 证据不足..... (92)
43. 具体行政行为主要证据不足的, 应当撤销判决... (94)

## 第六章 行政案件的起诉与受理

44. 公民对行政机关工作人员的非职务行为向人民法院提起诉讼, 人民法院不予受理..... (96)
45. 当事人行为发生在新法实施前, 行政机关处理在新法实施后, 新法规定可以起诉的, 当事人起诉后, 人民法院应当受理..... (98)
46. 行政机关对其工作人员的违法行为使用外部管理手段进行处罚, 被处罚人可以提起行政诉讼..... (99)
47. 行政机关作出具体行政行为时, 不制作、不送达决定书, 当事人对具体行政行为不服向人民法院起诉时, 只要符合起诉条件, 人民法院应予受理..... (101)
48. 具体行政行为针对的特定对象与抽象行政行为针对的普遍对象不能简单以人数多少来划分..... (103)
49. 被拐卖的人, 捎信给亲属求救, 应视为委托, 其亲属向法院起诉公安机关不履行法定职责的行政案

- 件，法院应予受理 ..... (104)
50. 由于行政机关的过错，使申请复议已超过法定期限，复议机关不予受理，虽然属于复议前置程序的案件，但当事人向法院起诉，法院应予受理 ..... (106)
51. 当事人对行政机关的具体行政行为不服，依法应当先进行复议，当事人未经复议程序就直接向法院起诉的，人民法院不予受理 ..... (107)
52. 复议机关逾期不作出复议决定，相对人提起诉讼，人民法院应予受理 ..... (108)
53. 县土地局对土地所有权争议作出的裁决复函，当事人不服，向人民法院起诉，法院应当受理 ..... (110)
54. 被处罚人实施了两种违法行为，公安机关只认定并处罚了一种，被侵害人要求公安机关处罚另一种行为而起诉的，人民法院不予受理 ..... (112)

## 第七章 行政案件的审理与判决

55. 人民法院对行政案件的审理应与民事案件的审理方式相区别，将被诉的具体行政行为置于整个审判活动的中心 ..... (114)
56. 具体行政行为证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序，人民法院应判决维持 ..... (117)
57. 人民法院审理行政案件，对行政机关应给予行政处罚而没有给予处罚的人，不能直接给予行政处罚 ..... (119)
58. 具体行政行为主要证据不足，人民法院应判决撤

- 销，并判决被告重新作出具体行政行为 …… (120)
59. 超越职权的行政行为，人民法院应判决撤销 …… (123)
60. 当事人的一个行为同时违反两个或两个以上法律、法规，不同主管机关分别给予行政处罚，受处罚的人均不服，人民法院受案后可以合并审理… (124)
61. 对行政机关作出的具体行政行为事实不清，适用法律错误的，人民法院应判决撤销 …… (125)
62. 具体行政行为适用法律错误，法院应依法判决撤销 …… (127)
63. 对滥用职权作出的具体行政行为，人民法院应当判决撤销 …… (128)
64. 公安交通管理部门扣押机动车辆的行政强制措施没有事实根据和法律依据，人民法院应依法作出撤销判决 …… (130)
65. 行政机关对相对人的行为性质认定错误而作出的具体行政行为，人民法院应判决撤销 …… (132)
66. 人民法院判决撤销具体行政行为的同时，可以判决被告重新作出具体行政行为 …… (134)
67. 行政机关依据地方人民政府规章作出的具体行政行为，人民法院经审查并确认该规章不与相关法律、行政法规抵触，应予以参照 …… (136)
68. 依据规章作出的具体行政行为，如果规章与法律、法规不一致的，人民法院不予参照 …… (138)
69. 行政诉讼中原告申请撤诉，人民法院应进行审查，然后裁定是否准许 …… (141)
70. 人民法院对原告申请撤诉经审查认为并非其真实

- 意思表示时，应裁定不准撤诉 ..... (144)
71. 在诉讼过程中，被告改变其所作的具体行政行为，原告不同意或申请撤诉未获准许，人民法院应继续审理原具体行政行为 ..... (146)
72. 人民法院对于原告规避法律的撤诉申请，应作出  
不准撤诉的裁定 ..... (147)
73. 在诉讼过程中，对行政机关规避诉讼而改变其合法  
法正确的具体行政行为，原告人申请撤诉的，人  
民法院应裁定不准撤诉 ..... (149)
74. 对行政机关依据规章以下规范性文件作出具体行  
政行为的，只要该规范性文件与有关的规章、法  
规和法律不相抵触，人民法院不应以具体行政行  
为没有法律根据而予以撤销 ..... (151)
75. 人民法院判决撤销复议机关维持的原具体行政行  
为，复议裁决自然失效 ..... (153)
76. 行为人违法事实存在，但行政处罚主体错误，  
人民法院应判决撤销并移送有关部门重新  
处理 ..... (154)
77. 行政处罚显失公正，人民法院可以判决  
变更 ..... (156)
78. 行政机关行使处罚权时违反法定程序的，法院应  
判决撤销并判决重新作出具体行政行为 ..... (159)
79. 符合法定条件申请颁发结婚证，行政机关拒绝颁  
发，人民法院应当受理此类案件，并应判决行政  
机关限期履行法定职责 ..... (161)
80. 在审理治安行政案件中，被害人提出刑事自诉或  
人民法院认为被处罚人的行为构成犯罪需追究其

- 刑事责任的，可中止行政案件的审理…………… (163)
81. 一审判决认定事实不清，二审人民法院可以查清事实，明确责任，予以改判…………… (164)
82. 一审法院认定事实清楚，证据确凿，但适用法律、法规错误的，二审法院可依法直接改判…………… (168)
83. 人民法院审理上诉案件，在判决撤销原审判决的同时，可一并撤销行政机关的具体行政行为… (170)
84. 人民法院发现已发生法律效力的原判决违反法律、法规规定的，应按照审判监督程序提起再审…………… (173)
85. 行政案件的当事人认为已经发生法律效力的判决、裁定有错误，有权向作出终审判决的人民法院提出申诉，是否按照审判监督程序再审，由人民法院决定…………… (176)
86. 申请办理延长审限的案件，延审理由应当充分，程序应合法…………… (178)

## 第八章 行政案件的执行

87. 行政机关拒绝履行人民法院已经发生法律效力的判决、裁定，一审法院可以采取按日罚款的执行措施…………… (181)
88. 人民法院对行政机关滥用职权，给相对人造成经济损失，判决赔偿后，行政机关拒不执行的，法院应依法强制执行…………… (183)
89. 行政机关申请人民法院强制执行时，如果人民法院发现据以执行的法律文书确有错误，不予执行…………… (185)

90. 相对人对行政机关作出的具体行政行为, 在法定期限内不提起诉讼又不履行的, 行政机关可以申请人民法院强制执行…………… (186)
91. 合并审理的行政案件应依法正确收取案件受理费…………… (188)

## 第九章 侵权赔偿责任

92. 公民对行政机关赔偿裁决不服, 可以向人民法院提起行政诉讼…………… (192)
93. 公民、法人或者其他组织的合法权益受到具体行政行为侵犯造成损害的, 可提起行政赔偿诉讼… (194)
94. 行政侵权赔偿诉讼, 人民法院可以适用调解… (198)
95. 行政机关工作人员因个人行为造成当事人权益损害的, 行政机关不承担赔偿责任…………… (200)
96. 公民对公安机关强制收容审查决定不服, 可以在提起行政诉讼的同时一并提起行政赔偿诉讼… (202)
97. 行政机关有权责令有故意或有重大过失的该机关工作人员承担部分或全部行政侵权赔偿责任… (204)
98. 行政机关作出正确合法的具体行政行为而使相对人的权益受到损失的, 行政机关不负行政赔偿责任…………… (206)
99. 原告起诉请求撤销被告的具体行政行为, 在庭审过程中又提出行政赔偿诉讼请求, 人民法院亦应一并审理…………… (208)

## 第十章 涉外行政诉讼

100. 外国人在我国境内违反我国《治安管理处罚条

例》的行为应受到处罚，外国人在我国进行行政诉讼，必须适用我国的《行政诉讼法》… (211)

**附录：法律、法规及司法解释**

- (一) 中华人民共和国行政诉讼法…………… (214)
- (二) 最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见(试行)》… (226)
- (三) 行政复议条例…………… (242)
- (四) 中华人民共和国民事诉讼法…………… (252)

## 第一章 行政诉讼的基本原则

《中华人民共和国行政诉讼法》在总则部分明确规定：人民法院依法对行政案件独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉；人民法院审理行政案件，以事实为根据，以法律为准绳；对具体行政行为是否合法进行审查；依法实行合议、回避、公开审判和两审终审制度；当事人在行政诉讼中的法律地位平等；各民族公民都有用本民族语言、文字进行行政诉讼的权利；当事人在行政诉讼中有权进行辩论；人民检察院有权对行政诉讼实行法律监督。上述这些原则是人民法院审理行政案件的基本准则。只有正确贯彻执行这些基本原则，才能充分体现行政诉讼既保护公民、法人或其他组织的合法权益，又维护和监督行政机关依法行使行政职权的立法宗旨。否则，将使行政诉讼偏离正确的方向。因此，人民法院必须坚持和遵循这些原则，为行政诉讼的健康发展奠定一个良好的基础。

### 1. 人民法院审理行政案件，对被诉的具体行政行为是否合法进行审查

我国《行政诉讼法》第五条规定：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。这是行政诉讼区别于刑事诉讼和民事诉讼的特有原则，也是行政诉讼的一大特点。人民法院对具体行政行为的合法性进行审查，首先应审查被诉行政机关是否依法享有与被诉具体行政行为相关的行政管理职权，即确定被告的主体资格；其次应审查具体行政行



为内容是否合法，即审查具体行政行为所依据的事实是否真实存在，证据是否充分、确实，所适用的法律、法规是否正确无误；再次应审查作出具体行政行为的程序是否合法。通过对上述三个方面的审查，确认被诉具体行政行为的合法性，从而作出公正的裁判。

**案例：**原告马××与陈×于1979年结婚，1980年生育一个女孩后已领取独身子女证。1990年2月，陈×无计划怀孕第二胎，同年6月被村领导发现，会同乡主管计划生育的领导同志多次登门做原告夫妇工作，动员其尽快采取补救措施，但原告夫妇对乡、村两级干部的说服教育置之不理。8月初，陈×离家躲避。乡、村两级干部根据有关线索多处寻找，均未能找到，直至同年12月底，陈×抱着出生不久的婴儿返回家中，造成了无计划生育第二胎的事实。据此，原告所在乡人民政府于1991年3月5日根据《××省计划生育条例》第二十一条（二）项规定，按照原告夫妇双方当年收入的80%以14年计算，对原告夫妇的无计划生育行为处以罚款56000元和收回独生子女证，取消已享有的一切待遇。原告承认违法事实，但认为该处罚太重，遂于3月15日向该县人民政府申请复议。县政府经复议认为，乡政府的处罚决定认定事实清楚，证据充分，但根据原告夫妇违法情节及家庭生活状况，处罚偏重，故于4月7日复信变更对原告夫妇罚款，按夫妇双方年收入的50%计算为35000元，维持收回独生子女证和独生子女已享有的一切待遇的决定。原告仍认为处罚过重，以要求从轻处罚为由，于4月19日向该县人民法院提起诉讼。县法院受理后，经审理认为，原告夫妇非计划生育第二胎的事实存在，已违反《××省计划生育条例》有关规定，理应受到行政处罚。被告作出的具体行政行为认定事实清楚、