



基层人民法院法官培训教材

实务卷

行政审判篇

赵大光·主编

人民法院出版社



基层人民法院法官培训教材

实务卷

行政审判篇

主 编·赵大光

撰稿人·甘 文(程序编)

蔡小雪(实体编)

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基层人民法院法官培训教材. 实务卷·行政审判篇/赵大光主编. - 北京: 人民法院出版社, 2005.6

ISBN 7-80217-031-1

I. 基… II. 赵… III. 行政诉讼 - 审判 - 中国 - 教材 IV. D925

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 056457 号

基层人民法院法官培训教材 (实务卷·行政审判篇)

主编 赵大光

责任编辑 陈燕华 高晓丽

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号(100745)

电 话 (010) 85250583 (责任编辑) 85250516 (出版)
85250558 85250559 (发行)

网 址 www.courtpress.com

E-mail courtpress@sohu.com

印 刷 华明印刷厂

经 销 新华书店

开 本 890×1240 毫米 A5

字 数 349 千字

印 张 13

版 次 2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80217-031-1

定 价 25.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装, 请与印刷厂联系调换)

《基层人民法院法官培训教材》

编审委员会

主任委员：曹建明

副主任委员：万鄂湘 苏泽林 李克

委员：（按姓氏笔划顺序排列）

牛建华	王世民	王秀红	刘学文
刘保军	孙华璞	纪敏	宋建朝
宋晓明	岑安邦	怀效锋	杨润时
邵文虹	陈全国	金长荣	俞灵雨
南英	钱锋	曹三明	黄尔梅
董文濮	蒋志培	熊选国	

编写说明

基层人民法院法官及其承担的案件数量比重占全国法院的80%左右。他们的任务最艰巨，所处的环境最复杂，工作的条件最艰苦，面临的困难和矛盾最突出，与人民群众的联系最直接、最广泛。因此，加强基层法院队伍建设，努力建设一支高素质的基层人民法院法官队伍，是人民法院队伍建设重中之重，是各级人民法院所面临的一项现实紧迫任务和长期的战略任务。根据党中央关于全面加强基层工作指示精神，最高人民法院先后于1998年、2000年、2004年和2005年召开了全国人民法庭工作会议和加强人民法院基层建设工作专题会议，认真研究、全面分析了基层法院队伍的现状，存在的主要问题和原因，明确了加强基层人民法院和人民法庭思想政治建设、组织建设、业务建设和纪律作风建设的目标、任务、措施，提出了解决问题和矛盾的总体思路，为人民法院改革和发展奠定了坚实的基础，为实现人民法院“公正与效率”工作主题提供了可靠保证。认真实施基层法官轮训计划，通过教育培训切实提高基层人民法院法官的思想政治素质、审判业务水平和能力、职业道德素养是最高人民法院全面加强基层人民法院建设的重要内容和有力举措。

为使全国法院加强基层建设工作会议精神落到实处，取得实效，最高人民法院政治部、国家法官学院在认真总结法官培训工作经验、广泛征求意见基础上，结合基层法院队伍建设实际，制定并下发了《2005年~2007年全国基层人民法院法官轮训工作方案》（以下简称《方案》）。《方案》提出了本次轮训工作的指导

思想、培训目的、培训内容以及培训的组织管理等。为确保培训质量和效果，最高人民法院政治部、国家法官学院遵照肖扬院长关于“最高人民法院将组织编写一套基层法官培训教材，……力争用三年时间，完成对基层法官有关法律及司法解释的培训”的指示精神，成立了《基层人民法院法官培训教材》（以下简称《教材》）编审委员会和《教材》编写工作办公室，提出了编写工作计划，确定了编写原则和任务分工。经过艰苦努力和扎实工作，形成了这套系列《教材》。

《教材》以《方案》提出的三个单元的培训内容为依据，密切结合基层人民法院审判工作实际，在坚持理论联系实际的基础上，着重体现基层人民法院法官思想道德、现代法治理念的养成和建立，重点强调审判业务实践之需要，突出法官庭审驾驭、适用法律和裁判文书制作能力、水平的培养和提高，以切实增强培训教材的针对性、实用性和有效性，努力贯穿并体现培训作为基层人民法院法官服务，为基层人民法院建设服务的指导思想。

《教材》分设“综合卷”、“技能卷”和“实务卷”三部分。其中“综合卷”涵括了邓小平理论、“三个代表”重要思想以及科学发展观等思想理论、法官职业道德、人民法院管理和改革以及法律思维和现代司法理念等专题内容，以期通过公共基础理论的教学，从整体上提高基层人民法院法官的综合素质，培养法律思维能力，树立现代司法理念，提高法官职业道德水平。该部分教材内容是本次基层法官轮训中必不可少的内容。“技能卷”从法官审判职责要求出发，分别以刑事、民商事、行政审判中法官应具备的基本能力——适用法律、驾驭庭审、制作裁判文书等“三个能力”为主要内容，通过培训学习，强化法官职业技能，掌握审判技能和技巧，提高司法能力和水平。该部分教材内容是本次基层法官轮训工作的重点内容。“实务卷”则立足于一审刑事审判、民商事审判、行政审判和立案、审判监督以及执行等审判实践中所出现的热点、难点、疑点问题，通过运用相关理论的分析研究及司法解释的阐释，使法官深刻理解立法本意，正确把

握法学基础理论知识，熟悉相关司法解释，掌握解决问题的思路、方法和基本对策，不断提高基层人民法院法官运用理论解决审判实际问题的能力和水平。鉴于培训时间有限，为保障培训质量和水平，本部分培训将按照审判业务分类（刑事、民商事、行政、立案、审判监督和执行）单独分别举行，以增强培训工作的针对性和实效性。

由于时间仓促，水平有限，《教材》无论是在内容系统性、科学性还是在编排体例等方面均存在疏漏和不足，敬请读者提出批评意见。

《基层人民法院法官培训教材》编写组

凡 例

本书中均将《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》简称为《若干解释》、《最高人民法院关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释(试行)》简称为《贯彻意见》、《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》简称为《行政证据规定》。

目 录

第一编 程序编

第一章	受案范围·····	(3)
第二章	管辖·····	(38)
第三章	诉讼参加人·····	(46)
第四章	证据·····	(64)
第五章	起诉与受理·····	(131)
第六章	审理与裁判·····	(146)
第七章	执行·····	(186)

第二编 实体编

第一章	关于对是否存在超越职权的审查问题·····	(201)
第二章	关于对有无违反法定程序的审查问题·····	(234)
第三章	关于对主要证据是否确实、充分的审查问题·····	(253)
第四章	关于对适用法律规范是否正确的审查问题·····	(314)
第五章	关于对是否存在滥用职权的审查问题·····	(346)
第六章	关于对是否存在不履行法定职责的审查 问题·····	(362)
第七章	关于对行政侵权赔偿责任的审查问题·····	(376)

第一编 程序编

第一章 受案范围

《行政诉讼法》关于受案范围的规定比较笼统，主要集中在第十一条和第十二条。^① 行政诉讼受案范围是一个政策性很强的问题，涉及一些重要的行政法范畴、《行政诉讼法》的立法原意以及《行政诉讼法》的发展方向等问题。

① 《行政诉讼法》第十一条规定：“人民法院受理公民、法人和其他组织对下列具体行政行为不服提起的诉讼：

（一）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；

（二）对限制人身自由或者对财产的查封、扣押、冻结等行政强制措施不服的；

（三）认为行政机关侵犯法律规定的经营自主权的；

（四）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；

（五）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；

（六）认为行政机关没有依法发给抚恤金的；

（七）认为行政机关违法要求履行义务的；

（八）认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的。

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。”

《行政诉讼法》第十二条规定：“第十二条人民法院不受理公民、法人或者其他组织对下列事项提起的诉讼：

（一）国防、外交等国家行为；

（二）行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令；

（三）行政机关对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定；

（四）法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为。”

一、关于受案范围与立法政策、司法政策的关系问题

我国 1982 年制定的现行《宪法》赋予了公民通过各种渠道监督国家机关及其工作人员的权利。我国《宪法》第四十一条规定：“中华人民共和国公民对任何国家机关和国家工作人员有提出批评和建议的权利；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、控告和检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实诬告陷害。”这一规定为人民法院审理行政案件奠定了宪政基础。1982 年《民事诉讼法（试行）》的公布与实施，为司法审查提供了重要的法律规范，该法第三条第二款规定：“法律规定由人民法院受理的行政案件，适用本法。”从此，我国部分法院开始受理行政案件，行政案件逐年增加。从《民事诉讼法（试行）》的规定看，法院对行政机关具体行政行为的审查，仅限于“法律规定”。法律未作规定的，一般情况下，法院不得进行审查。当然，当时很多行政案件是作为民事案件来审理的。但是，“司法审查法定”，一直作为一个重要的原则，甚至体现在 1989 年的《行政诉讼法》相关规定中。

关于《行政诉讼法》的受案范围的立法原则，原全国人大副委员长王汉斌在《关于〈中华人民共和国行政诉讼法（草案）〉的说明》中归纳了三点。他指出，“法院受理行政案件的范围，是《行政诉讼法》首先要解决的重要问题。对于这个问题，草案是根据以下原则规定的：第一，根据《宪法》和党的十三大的精神，从保障公民、法人和其他组织的合法权益出发，适当扩大人民法院现行受理行政案件的范围；第二，正确处理审判权和行政权的关系，人民法院对行政案件应当依法进行审理，但不要对行政机关在法律、法规规定范围内的行政行为进行干预，不要代替行政机关行使行政权力，以保障行政机关依法有效地进行行政管理；第三，考虑我国目前的实际情况，行政法还不完备，人民法院行政审判庭还不够健全，《行政诉讼法》规定‘民可以告官’，

有观念更新问题，有不习惯、不适应的问题，也有承受力的问题，因此，对受案范围现在还不宜规定太宽，而应逐步扩大，以利于行政诉讼制度的推行。”王汉斌的《说明》中所说的“适当扩大人民法院现行受理行政案件的范围”，是指适当扩大当时《民事诉讼法》以及其他法律规定的受案范围。《说明》中所说的“因此对受案范围现在还不宜规定太宽，而应逐步扩大，以利于行政诉讼制度的推行”，反映了立法原意的一个重要内容，即法院司法审查的范围在条件成熟的情况下，应当逐步扩大。

《说明》关于《行政诉讼法》第十一条和第十二条规定的说明，似乎反映不出当时立法的意图。行政法学术界一直在努力探索《行政诉讼法》这两条的立法原意。于是有了五花八门、各式各样的理解和论证。各种理解，基本上与理解者的出发点有密切关系。

一种观点认为，《行政诉讼法》第二条规定，“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。”由于行政诉讼在当时是一个新鲜事物，为了方便法院、行政机关以及相对人的理解。《行政诉讼法》第十一条对可诉的具体行政行为作了列举，并非除了《行政诉讼法》第十一条规定的具体行政行为均不可诉。而应当是，《行政诉讼法》第十二条规定以外的具体行政行为，均为可诉的行为。这种解释，事实上在主张尽量扩大行政诉讼的受案范围，显然与王汉斌的《说明》有出入。

另一种观点认为，《行政诉讼法》第十一条第一款第（八）项规定，相对人认为行政机关侵犯其他人身权、财产权，可以提起行政诉讼。“人身权、财产权”的问题仅限于该款第（八）项，与第（一）至（七）项规定的具体行政行为没有必然的关系，后者可能侵犯相对人其他合法权益。也就是说，相对人认为《行政诉讼法》第十一条第一款规定的具体行政行为侵犯了其合法权益，可以提起行政诉讼，而不一定必须是认为这些具体行政行为侵犯其人身权或者财产权，才可以提起行政诉讼。例如，公民认

为行政机关限制人身自由侵犯了其政治权利，法院也应当受理。

还有一种比较保守观点认为，法院受理行政案件，应当严格执行《行政诉讼法》第十一条规定，不得对该条的规定作扩大解释。法院不得受理相对人对该条第一款规定的种类以外具体行政行为提起的诉讼，除非法律、法规另有规定。

我们认为，学者的解释各有各的道理，但在中国不能作为行政审判的依据。最高人民法院的司法解释则不同，司法解释将直接影响《行政诉讼法》律规范在诉讼实践中的实际作用。从理论上讲，法院进行司法解释有很多规则。遵循立法原意是一个重要的规则。但是，这个规则不是绝对的。在很多时候，立法原意的探索，往往受探索者功利主义的主导。而且有的时候，立法原意未必是司法解释必须遵守的，特别是在法治条件发生变化的情况下，更是如此。在很多国家，法律条文在一二百年中不做修改，但法官们可能对其作各种各样的解释。这些解释不可能都代表立法者的原意。如果让我们面对纷繁复杂的司法实践置之不理，而去探索或者固守没有结论的立法原意，恐怕不符合社会秩序法治与理性的目标。因此，考察司法实践，对于在《若干解释》中界定受案范围十分重要。

无论我们是否承认，我国法院在司法审查实践中，在对《行政诉讼法》第十一条规定的可诉的具体行政行为作了很多有所突破的“解释”。我们可以举出很多这样的例子。

例1，该条第（四）项规定，公民、法人或者其他组织“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”，可以提起行政诉讼。而司法实践中，法院往往对“颁发许可证和执照”作了很宽泛的解释，包括各种批准行为和颁发各种证照的行为。只要相对人对行政机关带有准许性质的行为不服，提起行政诉讼，法院一般都予以受理，而不受行政机关的行为是否为“颁发许可证或者执照”的限制。

例2，该条第（五）项规定，公民、法人或者其他组织“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”，可以提起行政诉讼。王汉斌对该项的内容在说明中举例解释：“主管行政机关制止拐卖妇女、制止哄抢财产等职责”。在司法实践中，法院通常对“不履行保护人身权、财产权的法定职责”，作扩大的解释。例如，有的法院受理了社区居民以环保部门对社区卫生监督和管理不利为由提起的行政诉讼；有的法院受理了居民诉工商机关不对妨碍交通的摊贩进行清理的行政案件。行政机关这些职责在通常情况下或者在《行政诉讼法》立法之初，是不被理解为保护人身权、财产权的职责的。但一般情况下，法院适用《行政诉讼法》该项的规定受理不作为案件，都能取得良好的监督行政机关积极行政、依法行政的效果。

例3，该条第（六）项规定，相对人“认为行政机关没有依法发给抚恤金的”，可以提起行政诉讼。现在很多法院受理了相对人认为行政机关没有依法发放社会保险金、最低生活保障费而提起行政诉讼的案件。

这样的例子还很多。当然，有些学者可能会认为，法院可以依照《行政诉讼法》第十一条第（八）项这个兜底的条款来受理案件。这种解释不无道理，但兜底条款兜的范围大了，同样是在扩大《行政诉讼法》立法原意未料及的受案范围。行政诉讼案件从十年前的几种发展到现在的五十余种，我们无论如何也无法否认行政诉讼受案范围事实上在扩大这么一个事实。

需要说明的是，我们举这些例子，并不是主张应当极力扩大行政诉讼的受案范围，而是想说明我们应当面对司法实践的现状，及其对中国民主政治已经或者可能带来的积极影响。

基于对民主和权利的渴求，行政法学术界对《贯彻意见》^①有关受案范围的规定提出了很多批评。尽管有些批评未必合情合理，但批评往往会带来变革。

^① 该司法解释于1991年6月11日施行，2000年3月10日废止。

二、关于如何界定可诉的行政行为的问题

《行政诉讼法》立法之初，最高人民法院在参考当时的法学教材并征求了法学界意见的基础上，在《贯彻意见》中，试图通过给具体行政行为下定义的方式解决受案范围的问题。《贯彻意见》第一条中对何为具体行政行为做这样的界定：“‘具体行政行为’是指国家行政机关和行政机关工作人员、法律法规授权的组织、行政机关委托的组织或者个人在行政管理活动中行使行政职权，针对特定的公民、法人或者其他组织，就特定的具体事项，作出的有关该公民、法人或者其他组织权利义务的单方行为。”有的学者认为，最高人民法院对具体行政行为的定义，不但没有使行政诉讼的受案范围问题得以明确，反而造成很多误解，而且在很大程度上限制了受案范围。

（一）关于行政主体

该条将行政机关委托的组织或者个人列在行使行政职权主体范围内，容易引起误解，使人误以为行政机关委托的组织和个人亦为行政主体。而目前我国的行政法学理论一般认为，具体行政行为的主体必须是国家行政机关或法律、法规授权的组织，行政机关委托的组织和个人以及其他非行政主体的行为不能称之为具体行政行为。行政主体是一个有特定涵义的学术用语，主要是指享有国家行政权，能以自己的名义行使行政权，并能独立承担因此而产生的相应法律责任的组织。因此，《贯彻意见》第一条有关具体行政行为的定义，不应将行政机关委托的组织或者个人列为行政主体。

（二）关于行使行政职权

从正常逻辑上讲，作为合法有效的具体行政行为，应当都是行使行政职权的行为。但是，违法的具体行政行为（超越职权、