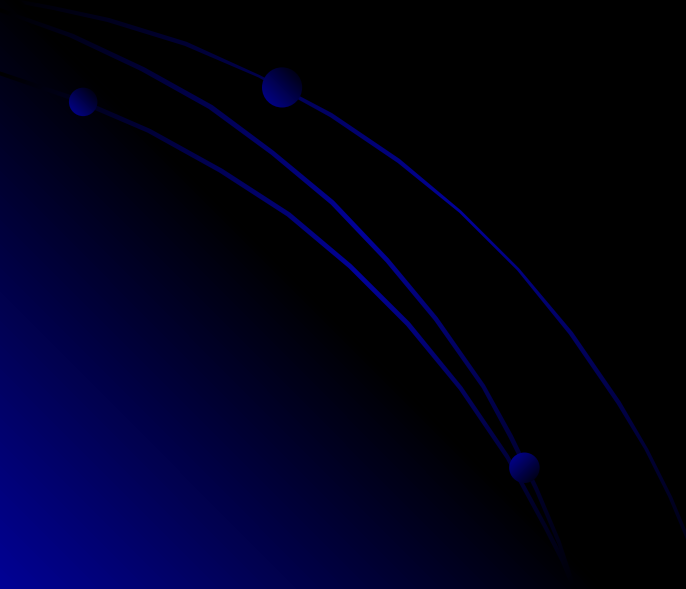


八、行政诉讼法

- (一) 概念
 - 在中国，行政诉讼是指行政相对人与行政主体在行政法律关系领域发生纠纷后，依法向人民法院提起诉讼，人民法院依法定程序审查行政主体的行政行为的合法性，并判断相对人的主张是否妥当，以作出裁判的一种活动。
- 

立法层面

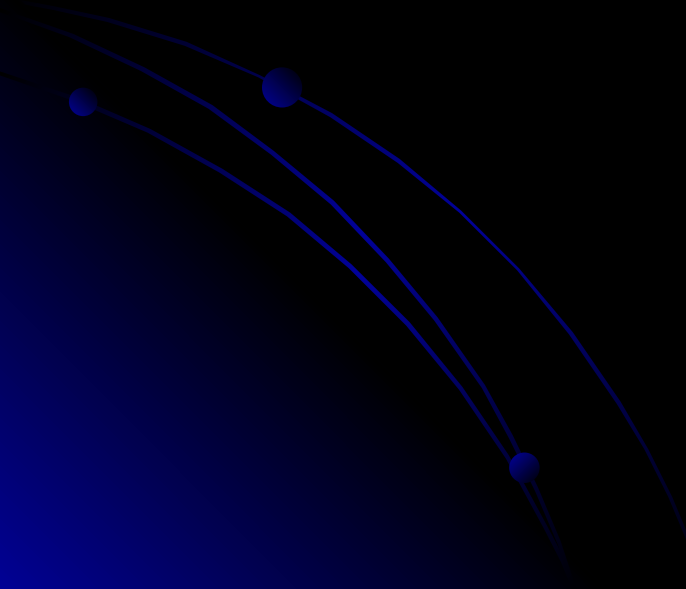
- 早在1980年代初，中国就有一批法律陆续规定了今天认为的行政诉讼。如《中外合资经营企业所得税法》（1980年）、《外国企业所得税法》（1981年）分别规定，合营企业和外国企业同税务机关在纳税问题上发生争议，可以向法院提起诉讼。
- 此后《经济合同法》（1981年）、《国家建设征用土地条例》（1982年）、《海洋环境保护法》（1982年）、《海上交通安全法》（1983年）、《土地管理法》（1986年）、《治安管理处罚条例》（1986年）等作了类似的规定。
- 1982年《民事诉讼法（试行）》规定：法律规定由人民法院审理的行政案件，适用本法规定。

- **1988年，温州市中级人民法院公开审理全国第一例“民告官”案(农民包郑照诉苍南县政府赔偿损失案)，标志着我国民主和法制建设的进步，从而在我国行政法治史记上的一笔。**
- **1987年，浙江温州苍南县县城灵溪镇老人包郑照因在河滩建造了三间三层楼房与当地县政府发生争执，苍南县调动70余位武警及县区镇干部300多人对包家附近进行了封锁，采用爆破手段连续爆炸17次，对包郑照的房屋实施了强行拆除。当年年底，包老头状告县长黄德余。成为中国第一起“民告官”案。此案经温州市法院、浙江省高级人民法院一审二审，包郑照最终败诉。**
- **1987年全国一审行政案件从去年的632件升到5240件。截止1989年年底，全国法院受理一审行政案件26805件，绝大多数是行政处罚。**

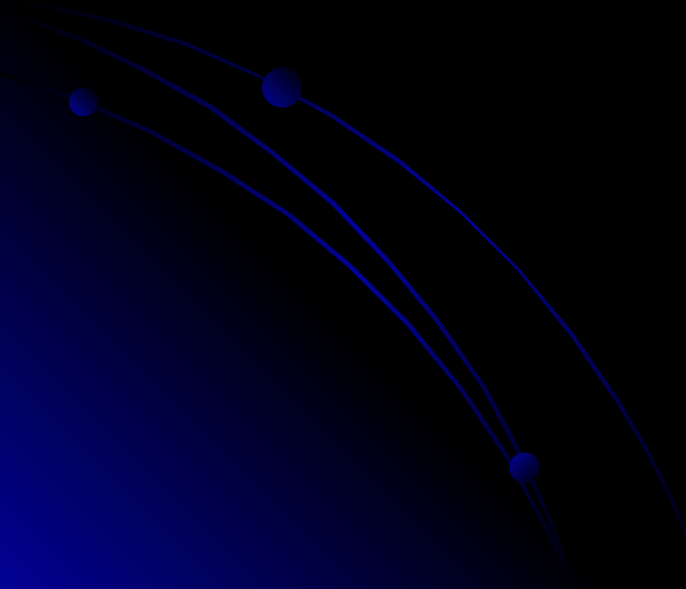
司法实践

- 起初，法院还没有设立行政审判庭，行政案件由经济审判庭审理。1986年10月，武汉市中级法院和湖南省汨罗县法院分别成立了全国最早的行政审判庭。两年后，最高法院行政审判庭也宣告成立，至1989年年初，行政诉讼法虽未颁布，但39%的基层法院已经设立了行政审判庭。到1990年底，行政审判庭已经普遍设立，行政审判人员达到9732人，平均每庭3.2人。
- 最高法院发布了许多司法文件，某些在一定程度上影响了后来的《行政诉讼法》的规定，如《关于人民法院审理经济行政案件不应进行调解的通知》，1985年。

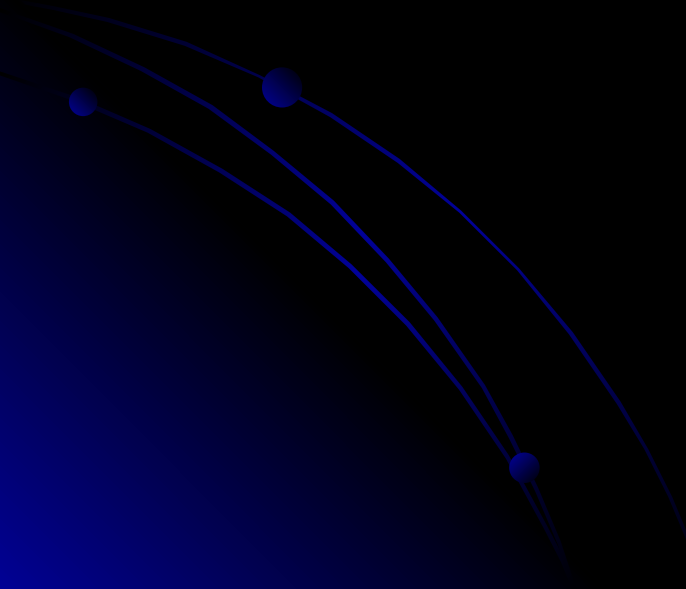
(二) 行政诉讼法

- 1、行政诉讼法是调整行政诉讼活动的法律规范系统，包括规定法院和诉讼参加人在行政诉讼过程中所进行的各种诉讼活动的规则，以及规范与此有关的各种诉讼关系的法律规则。
 - 2、大陆法系一般有《行政法院法》。
 - 3、中国行政诉讼法，1989年颁布，1990年实施。
- 

(三) 行政诉讼的基本原则

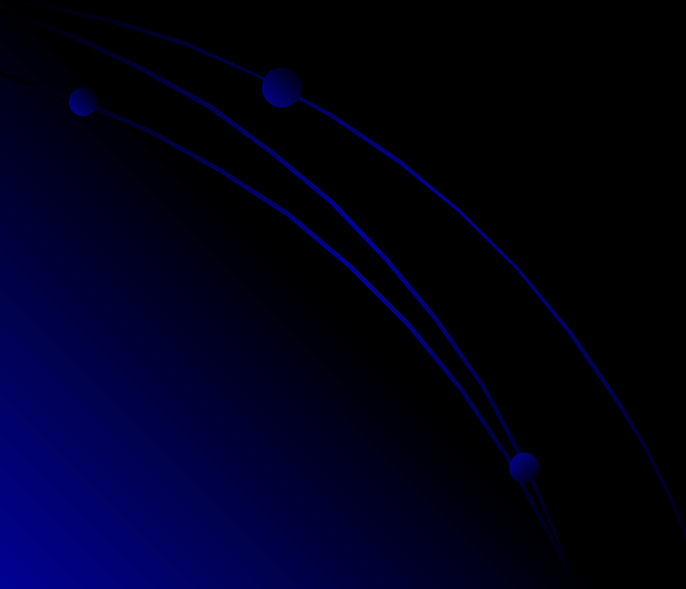
- **1、三大诉讼法共有的原则**
 - **2、行政诉讼特有的原则**
 - **(1) 行政诉讼的客体限于具体行政行为。**
 - **(2) 法院审查具体行政行为只审查合法性，一般情形下不审查具体行政行为的合理性。**
 - **(3) 有限度职权主义**
- 

（四）行政诉讼的受案范围

- 受案范围一直是行政诉讼法的一个重点问题，受到理论与实务界的关注。
 - 受案范围是指什么性质的行为可以作为行政案件起诉到法院。
 - 行政诉讼受案范围确定原则
 - 1、主观诉讼原则
 - 2、具体行政行为原则
 - 3、外部行政行为原则
 - 4、保护相对人人身权与财产权原则
- 

第一，基本立法模式

- 概括式
 - 列举式
 - 折中式
- 

- **《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11条正面列举。**
 - **《行政诉讼法》第12条排除事项。**
- 

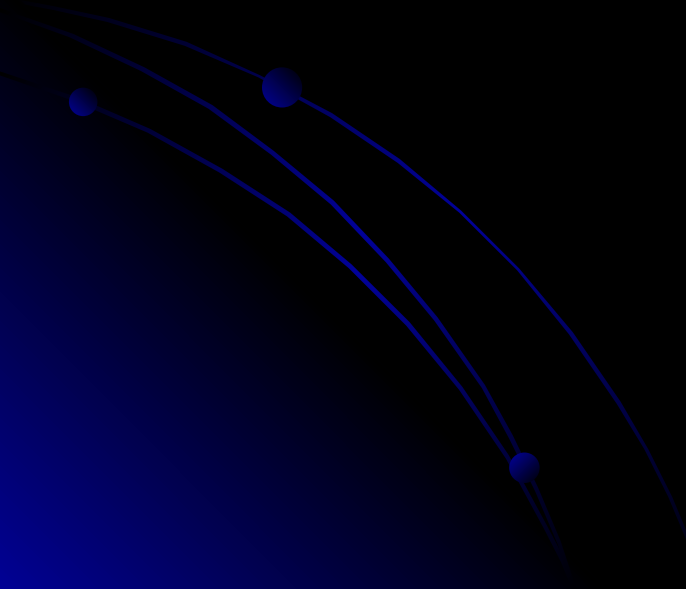
第二，行政行为的范围

- 1、行政机关以外的组织行使公共职能
- 行政机关以外行使公共职能的组织，在《行政诉讼法》中，将之归为“法律、法规授权的组织”。
- 在田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证书、学位证书案中，法院论证了此类组织与被管理者之间发生的争议不属于民事诉讼，而属于行政诉讼。

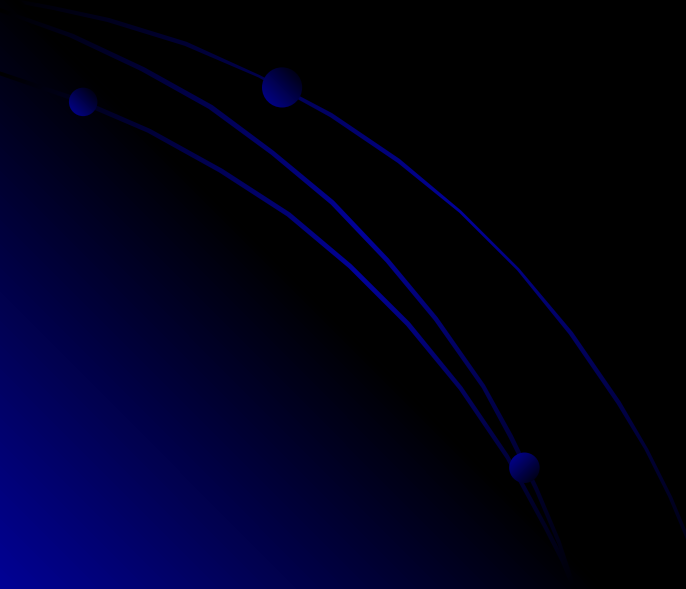
判决

- 我国目前情况下，某些事业单位、社会团体，虽然不具有行政机关的资格，但是法律赋予它行使一定的行政管理职权。这些单位、团体与管理相对人之间不存在平等的民事关系，而是特殊的行政管理关系。……为了维护管理相对人的合法权益，监督事业单位、社会团体依法行使国家赋予的行政管理职权，将其列为行政诉讼的被告，适用《行政诉讼法》来解决它们与管理相对人之间的行政争议，有利于化解社会矛盾，维护社会稳定。
- 另外，可参见《若干解释》第1条。

问题

- (1) 国务院直属事业单位，如证监会、银监会、保监会等，它们行使职权的行为是法律赋予的，是行政行为。
 - (2) 公立学校、证券交易所等，它们既是社会服务的提供者，又行使一定的管理职能，对它们的行为需要区别对待。
 - (3) 公共设施的管理者，可能是事业单位或者企业，尚存争议。
 - (4) 各种社团组织。它们对自身成员具有一定管理职能，如何对待社团组织的行为目前还不明确。
- 

分析

- 对于公立学校的行为中，学生招录、授予学业证书和学位证书、学籍管理和纪律处分、发放奖学金与助学金和贷学金等行为可以提起行政诉讼。
 - 对证券交易所在履行监管职能过程中，可以提起行政诉讼。（参见《最高人民法院关于对与证券交易所监管职能相关的诉讼案件管辖与受理问题的规定》）
- 

学校处分决定的可诉性

- 2004年5月9日晚8时左右，成都外国语大学生2003级英语本科班学生王某、陈某在教室内拥抱、亲吻，随后顺势躺在地上。这一行为被学校监控室工作人员发现，并用监控设备录了下来。5月20日，学校根据《大学学生违纪处分规定》第13条第3款“发生非法性行为者，给予开除学籍处分”的规定，对两人作出了勒令退学的决定。经过与学校多方交涉未果，两人向武侯区提起了行政诉讼。

- 学校是事业单位法人，但也属于《教育法》的授权行使行政职权的组织，具有行政主体资格，学校对学生进行处分，尤其是勒令退学、开除学籍的行为，涉及学生的受教育权，对此类行为不服，可以提起行政诉讼。
- 但也有人认为，《行政诉讼法》第11条第1款对行政诉讼受案范围进行了列举，包括七类侵犯相对人人身权、财产权的具体行政行为，第八项为概括性规定，即侵犯其他人身权、财产权的行为，但受教育权既不是人身权，也不是财产权，因此不是行政诉讼法保护的客体。

分析

- 公共设施的管理者具有合理使用义务、普遍服务义务和保障公平竞争义务。但是《国家赔偿法》将公共设施因设置和管理不善致害的赔偿责任，认为不属于行政赔偿范围。因此此类纠纷被认为是民事诉讼。
行业协会的问题，长春亚泰足球俱乐部诉中国足球协会处罚案，北京市二中院认为该诉讼不符合受理条件，不了了之。
- 村民委员会的自治管理问题。

案例分析

- 1999年，蒋某以高票当选为荫田镇下河村村委会主任。为维护村民的合法权益，其曾多次在征收农业税和收费过程中违背镇领导的意愿，作出了让镇领导“不痛快”的事情。为此，2001年，镇政府宣布罢免其村委会主任一职，蒋某不服，向常宁市提起行政诉讼，请求撤销镇政府免除其村委会主任职务的行政行为。

- 近期涉及农村集体土地承包、集体财产分配的行为，特别是“农嫁女”、“倒插门”等因村民身份引起的纠纷。对这类案件有的法院作为民事案件处理，有的法院作为行政案件处理，有的法院干脆拒绝受理。
- 如2003年，南昌市青云谱区施尧村40多名村民起诉村委会，要求撤销施尧村村委会收回村民土地的补偿决定，并召开村民会议，公布村务、财务。南昌市青云谱区法院裁定驳回起诉。理由是被告是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，不是行政诉讼的适格被告。
- 再如史荣德诉山东省桓台县索镇东镇村村民委员会案中，被告为村民发放2003年下半年口粮补助时，因原告系“倒插门”迁入户口，拒绝为原告发放，县法院受理了该案，并判决确认被告拒绝原告同等村民待遇的行为违法，即被告为原告分配口粮补助费71元。

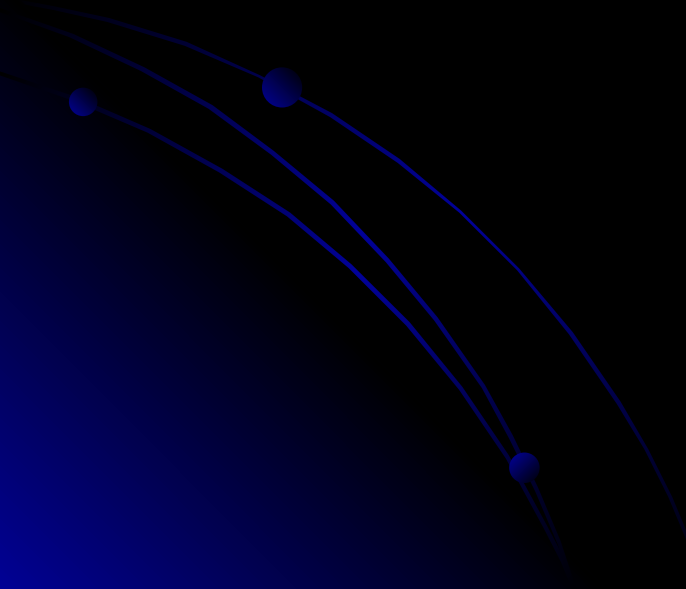
案例分析

- 2001年7月24日，张某应法官徐某之邀开着自家的轿车到谯城区法院办事。车子停放在法院院内，等办完事出来，发现前后牌照被法警掰走。遂要之，发生争执，张某的先生打110报警，民警两次前来遭到法警拒绝，民警走后，双方再次发生争吵，法警以张某妨碍法院办公为由，将其强行送往拘留所，张某被关进拘留所后，法警才向其开出依据民事诉讼法作出的拘留决定书。张认为是行政拘留，便向亳州中级人民法院提起行政诉讼。

案例分析

- 刘某，男，1991年10月出生，其父为山东师范大学教师。1997年，刘某要求进入该校附属小学接受义务教育，被拒收。理由是历下区教育委员会制定的区中、小学1997年度招生方案规定，该附属小学的新生入学年纪为6周岁4个月零10天，刘某虽然已到6岁，但不符合区教委规定的年纪界限。刘某的父亲认为其子已经达到义务教育法第5条规定的6周岁应当入学的年纪，附属小学拒收其入学违反了义务教育法的规定。在与附属小学、区教委多次交涉无果的情况下，刘某的父亲以法定代理人身份，代刘某对区教委提起不作为之诉，请求法院判令历下区教委对附属小学拒收适龄儿童入学一事，履行处理的法定职责，以保护原告的受教育权。

2、社会中介机构的行为

- 如公证机构、仲裁机构的行为
 - 公证是公证机关根据当事人的申请，依照法定程序，证明法律行为、法律事实和法律文书的真实性、合法性的活动。
 - 仲裁是指根据双方当事人事先达成的仲裁协议以及一方当事人的申请，由具有社会中介性质的仲裁机构对当事人的争议进行审理并作出裁决的行为。
- 

公证书的可诉性

- 2002年3月29日，文某向四川省高级人民法院申请强制执行，并提供了四川省成都市锦江区公证处2002年3月签署的两份公证文书，载明内容如下：2001年6月26日，金荣公司向文某借款2500万元，用于对原彭州市政府办公区的开发建设，约定2003年1月20日前分期还清，2002年2月26日，文某又与金荣公司签订了还款协议，重新约定了还款时间，增加了200万元利息。四川省高级人民法院根据文某的申请和其出示的具有强制执行效力的公证书，冻结了金荣公司以及其还款提供担保的银荣公司、铁荣房地产公司2700万元的银行存款，并查封、扣押了其他财产。

- 金荣公司认为，锦江区公证处违反法定程序，在未查明事实，未进行真实性、合法性审查的情况下办理了公证。公证书中所说的借款实为“虚假借款”，文某对金荣公司法宝代表人采用了威胁手段，迫使其在2500万元现金借条、还款协议及公证询问笔录等材料上签名。为此，金荣公司向锦江区公证处的上级主管机关锦江区司法局提出了撤销公证的申请。但该局发出不予撤销的决定。三家企业认为强制执行给企业带来了损失，于2004年11月12日向锦江区法院提起行政诉讼，请求法院撤销锦江区公证处2002年办理的公证书与司法局的54号文

分析

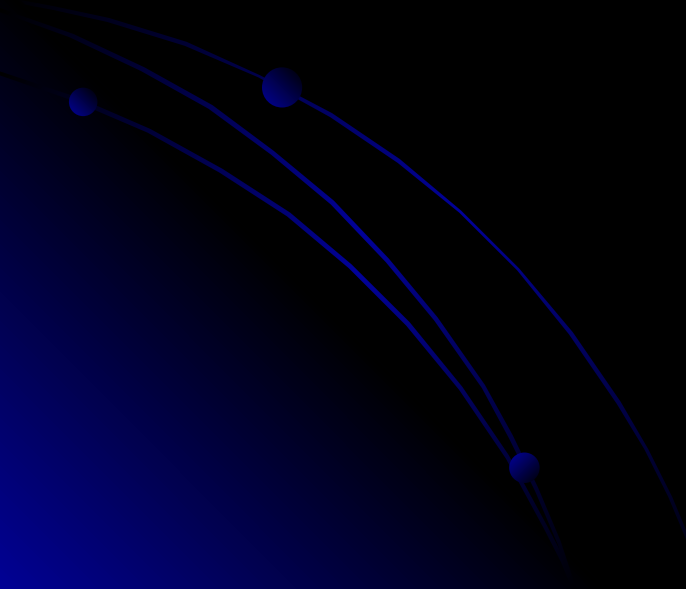
- 对于是否可诉有两种截然相反的意见：
- 第一种是根据司法部1994年3月2日发布的《关于公证机构出具的公证书的效力的证明》的规定：“非经法定的公证程序，不得撤销、变更公证证明。”因此，公证书不属于行政诉讼的受案范围。并且，从公证书的内容来看，仅仅是就当事人已经存在的法定情况进行如实反映，起证明作用，公证书本身并不设定权利义务。在出具公证书以前，当事人之间的权利义务关系已经确定，公证书只是向他人明确肯定被证明对象的法律地位。

- 第二种意见则认为锦江区公证处出具公证书的行为符合可诉行政行为的特征。首先，公证处是国家证明机关，具有行政主体资格。其次，公证书的内容影响到了三家企业的权利。

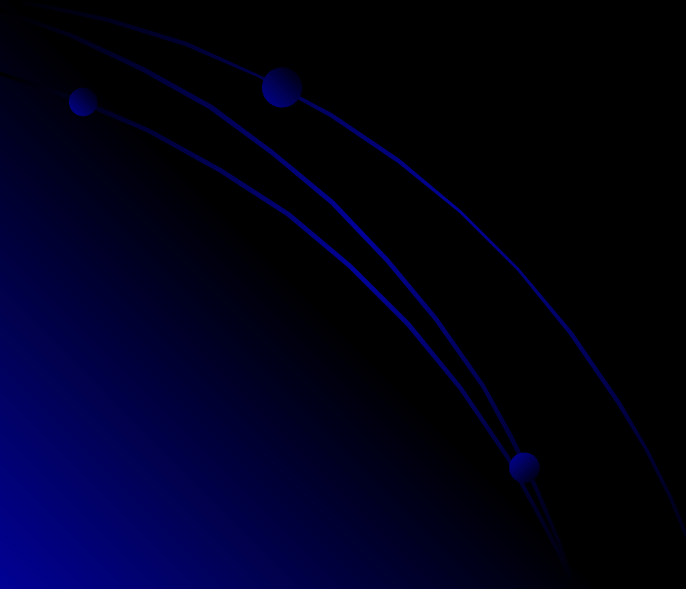
探讨公证制度的发展

- 本案发生于《公证法》之前，根据《公证暂行条例》第3条的规定，公证处是国家证明机关，代表国家行使证明权力。这表明公证机关的公证行为具有行政行为的基本特征，造成损害应以赔偿。
- 2005年颁布《公证法》之后，规定公证机构是依法设立，不以营利为目的，依法独立行使公证职能、承担民事责任的证明机构。第43条规定，当事人、公证事项的利害关系人与公证机构因赔偿发生争议的，可以向人民法院提起民事诉讼。

3、国有资产的经营管理行为

- (1) 政府对企业国有资产的管理
 - 自主经营、自负盈亏的理念指导下，国有企业的市场行为从来未进入到行政诉讼中
 - 涉及到一是国有企业的分立、合并、企业法定代表人的任命和撤换；二是企业国有资产产权界定。
 - (2) 政府采购
- 

4、不同性质行为的混合

- (1) 公务员的个人行为与公务行为
 - 公务员双重身份：普通公民；国家工作人员
 - 一般来说认定公务行为通常要根据行为的主体、时间、场所、方式、名义、动机、依据的职权、涉及的事务性质等因素综合确定，最重要是把握职权与事务。
 - 认定时本着充分保障相对人利益，只要外观上具有行使行政职权，管理行政事务的形式，均可认定为公务行为。
- 

(2) 公安机关的刑事司法行为与治安管理行为

- 《若干解释》第1条规定：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，不属于行政诉讼受案范围。

- 区分行政行为与刑事司法行为应注意以下几点：一是在行为主体上，刑事司法行为的主体仅限于最高人民法院《若干解释》明确列举的几个特定机关；二是在行为表现形式上，上述机关所实施的行为必须是刑事诉讼法明确授权的行为，如侦查、拘留、执行逮捕、预审等；三是在行为目的上，刑事司法行为的实施是为了查明犯罪事实，揭露犯罪行为，使有罪的人受到法律追究，无罪的人免受刑事制裁，而非其他。

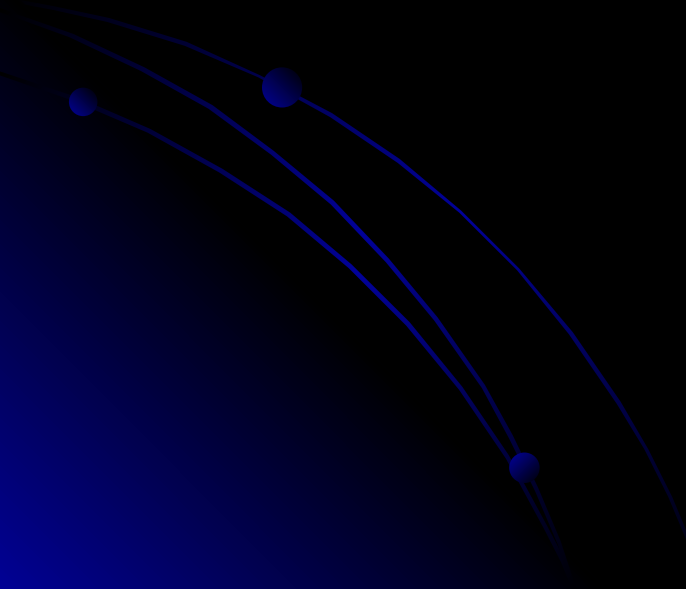
公安机关限制律师会见在押犯罪嫌疑人可否提起行政诉讼？

- 在**湖南宏法律师事务所诉桂阳县公安局案**中，法院认为律师的会见权虽然来源于《行政诉讼法》，但是否许可律师会见在押犯罪嫌疑人的行为，是公安机关针对犯罪嫌疑人以外的人（即律师）实施的具体行政管理行为，而不是针对犯罪嫌疑人的刑事强制措施，因此，对该行为不服而提起诉讼，应属于行政诉讼的受案范围。
- 但多数法院对此类诉讼不是拒绝受理，就是驳回起诉。

公安机关使用警械和武器是否属于刑事侦查？

- 《人民警察法》第10、11条和《人民警察使用警械和武器条例》的规定，公安机关使用警械和武器并不必然发生在刑事侦查过程中。
- 在李彩莲、姜伟诉兰州市公安局违法使用武器及行政赔偿案中，姜云春（李之夫，姜伟之父）前往张凤林家中索要欠款。张之妻以外出筹款为名向“110”报警，并称姜身上有爆炸物。公安局接警后立即到现场。姜云春拿到还款1万元并写了收条后，走出张家，被兰州市公安局开枪击毙。事后查明，姜云春未携带爆炸物，随身携带的仅有一个水龙头。

第三，其他相关行为的探讨

- 1、抽象行政行为的可诉性
 - 抽象行政行为的特征
 - 第一，是针对不特定的对象作出的。
 - 第二，能够反复适用，而具体行政只能适用一次。
 - 第三，抽象行政行为通常表现为具有普遍约束力的规范性文件。
 - 从效力的时间来看，具体行政行为只对行政相对人过去的行为有拘束力，而抽象行政行为只对将来的行为有拘束力。
- 

乔占祥诉铁道部案

- 2000年12月21日，铁道部下发《关于2001年春运期间部分旅客列车票价实行上浮的通知》。该通知规定2001年春节前十天及春节后23天北京、上海铁路局、广州铁路（集团）公司等始发的部分直通列车实行票价上浮20%至30%。由于票价上浮，河北省律师乔占祥两次乘车共多支付9元。乔占祥认为铁道部发布的通知侵害了其合法权益，向铁道部提起行政复议。铁道部在复议中维持了票价上浮行为。乔遂以铁道部上浮票价未经价格听证程序为由，诉至北京市第一中级人民法院，请求判决铁道部撤销复议决定，撤销票价上浮通知。

抽象行政行为？

- 1998年2月10日，因重庆市垫江县桂溪镇北苑小区进行旧城改造，重庆市垫江县人民政府作出垫府发（1998）2号文件《关于认真做好北苑小区旧城改造拆迁补偿安置工作的通知》，该文件详细规定了拆迁时限及奖惩办法，拆迁房屋面积的计算方法、优惠政策、拆迁组织管理等内容。被拆迁户认为该文件所规定的补偿安置标准过低，不断向垫江县政府反映、申诉。经复议后，诉至重庆市高级人民法院。

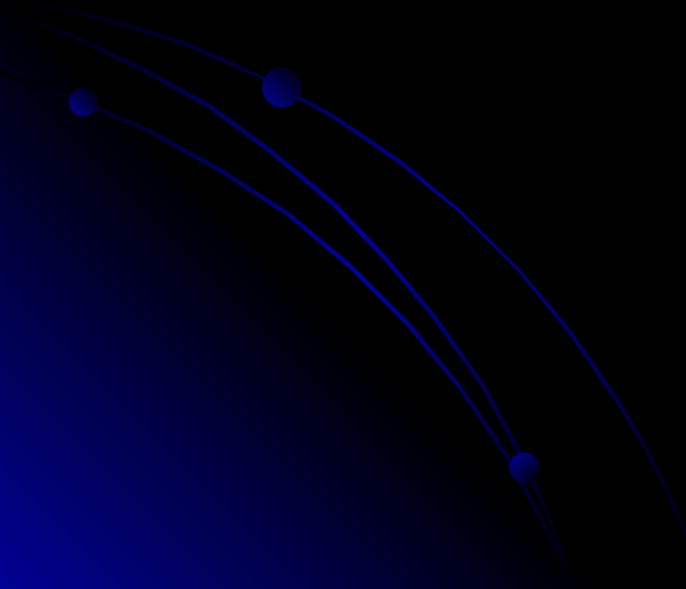
重庆市高级人民法院认为通知不属于具体行政行为

- 通知并没有特指小区内的某个被拆迁单位或被拆迁户，而是泛指位于小区内的全部被拆迁单位和被拆迁户。
- 其效力因北苑小区拆迁而产生，也将因拆迁结束而结束，在拆迁期间，对小区内的不同单位和个人均可反复适用，且只对被拆迁人将来的行为有拘束力。
- 从内容上持，虽然对限期搬迁、补偿标准、奖惩手段等作了规定，但并不具有强制力，依据该文件不能直接进入执行程序，作为强制执行的依据；只能是行政机关针对具体的人和事所作的具有个别性质的行政裁决或决定，而不能是一种对象不明的原则规定的规范性文件。

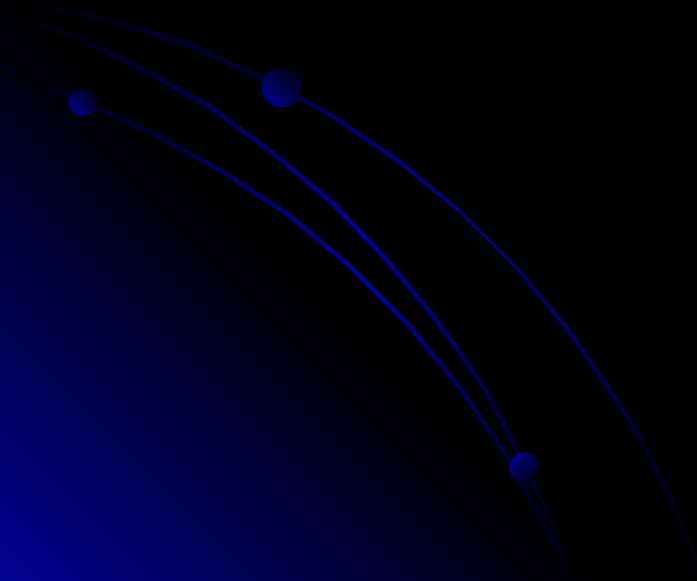
最高人民法院认为是具体行政行为

- 通知针对的对象是特定的，即北苑小区的全部被拆迁单位和被拆迁户。
- 效力只适用于北苑小区旧城改造范围的被拆迁单位和被拆迁户。
- 该通知第二条第一款规定，对个别超过拆迁公告规定的拆迁期限，并经拆迁动员单位督促后，仍拒不拆、不搬的，在给予一定经济惩罚的基础上，依法实施强制拆除。该规定不仅为相对人设定了义务，而且规定一旦相对人未履行义务，将直接承担被强制拆除的法律后果。

行政机关作出行为

- (1) 抽象性 - 一般性：行政活动所针对的事件范围或数量不特定，其所针对的相对人亦不确定，这种行为显然属于规范行为。如某市政府针对公共绿地的保护制定管理规则，对各类破坏公共绿地的行为规定了不同的制裁措施。
 - (2) 具体性 - 个别性：行政活动是针对具体案件事实和特定的相对人（但并不要求相对人是单个的人），这种行为当然是具体行政行为。如工商行关对于违法经营的某甲作出停业整顿的处罚决定。
- 

- (3) 具体性 - 一般性：行政活动指向特定事项，但其规制的相对人则为不特定多数。
- (4) 抽象性 - 个别性：行政活动所规制的事件范围或数量是不特定的，但其所规制的相对人却是特定的。



- 第三种情况，例如为防备某种传染病蔓延而定期封闭某个地区，就是针对特定事项而不特定相对人（行人）的行为。在这种情况下，事项具体特定，相对人虽然不特定，但在特定时空因素下，其范围却可以确定。因此将这种行为纳入规范性行为的范畴不适当。

- 《德国联邦行政程序法》第35条称其为“一般处分”，是一种较为特殊的具体行政行为。一般处分应当限制在作成规制时，可以根据一般标准确定其相对人的情形。例如对参加集会的人发布解散处分；对发生疾病处所的所有人或承租人，令在一定期限内自费扑灭蚊虫；税务征收机关依法延长加纳租税的期限。对于这种一般处分以公告方式发布。

- 第四种情况是界定具体行政行为中的一个特殊问题，一般指事项不确定而行为针对的相对人确定。例如，水利主管机关对甲发布命令：一旦水位超过一定刻度，其必须打开防水坝。如果根据事件标准，似乎可以认为这种行为不属于具体行政行为。但德国学界一般认为，这种行为应属具体行政行为，更有学者认为这种提法本身就有问题，这个例子中，甲所承担的人作为义务虽有持续效果，在不同的时间可以反复适用，但这对确定其抽象性并无意义，更明显的倒是具体性。

- 判断事实关系是否具体，原则上可以以规范效力是具一次性还是反复性作为辅助判断标准。在相对人是否特定的判断上，应以行政行为“颁布时”作为判断的基准时点，而至于相对人是否单数，是否必须在发布时——详细的指名道姓或即时悉其个别身份则在所不问，重要的问题在于相对人的范围必须在处分发布时在客观上已经确定或将要确定，也就是具有封闭性，往后不再有扩张的可能。基准时点之所以有必要限缩于发布时，主要是因为单单相对人特定（确定或将要确定）一项，尚不足以凸显行政处分与规范性文件的差别，因为严格说来，规范性文件的相对人至少在构成文件的当时也是可以确定的，并非无法确定，无法确定相对人的法律规范，根本不可能有效。

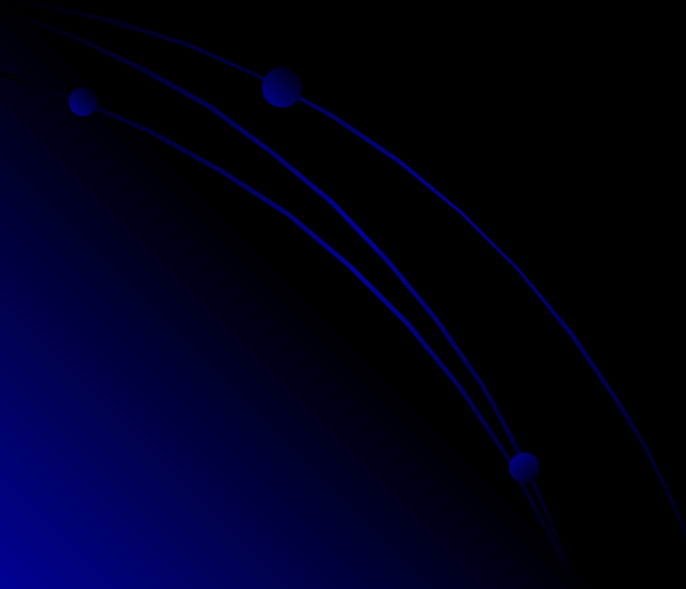
参考资料

- 朱芒：《论行政规定的性质 - - 从行政规范体系角度的定位》，载《中国法学》2003年第1期。
- 高秦伟：《美国行政法上的非立法性规则》，载《法商研究》2011年第2期。

作业

- 1、论抽象行政行为的司法审查
- 2、行政公益诉讼制度的构建
- 3、纳税人诉讼制度

2、国家行为

- 国家行为的主体是特定的、在中国一般由国务院、中央军事委员会、国防部、外交部以国家的名义作出的，特别情况下也可由省一级政府作出。
 - 国家行为的内容涉及国与国之间的关系、国家安全及其他重大问题，如国防、外交方面的重大事务，宣布紧急状态、施行戒严、总动员等。
 - 国家行为具有较强的政治性，涉及国家主权的运用，其后果由国家整体承担，通常由国会控制或者纳入宪法审查的范围，很少进入到行政诉讼。
- 

案例

- 原告王某、陈某因江苏省卫生厅、中国驻某国总领事馆停止两原告在援外医疗队工作，停止享受援外专家待遇，诉至南京市玄武区人民法院，请求法院撤销江苏省卫生厅和总领事馆要求两原告提前回国的通知，确认江苏省卫生厅和总领事馆停止两原告享受援外专家待遇的具体行政行为违法。法院审理后认为，被告的行为是因为执行中国政府援外医疗任务而产生的。执行援外任务，属于国家行为。

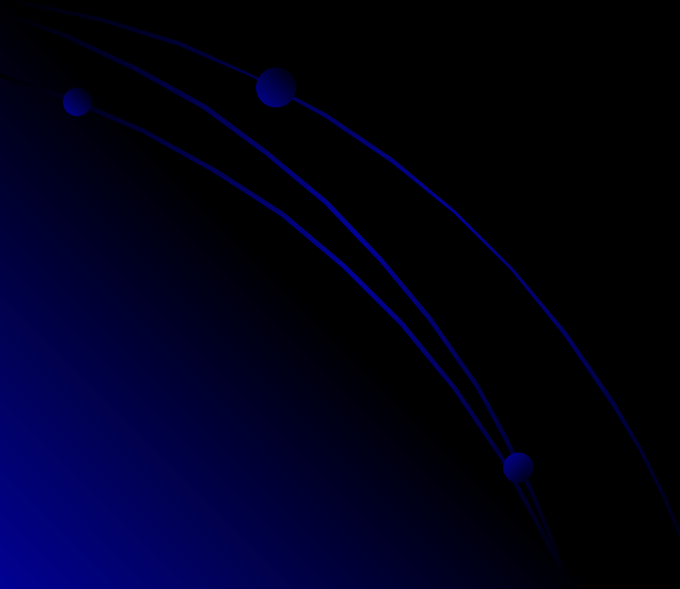
分析

- 要对法条及相关司法解释进行阅读。《若干解释》第2条指出：“行政诉讼法第12条第（一）项规定的国家行为，是指国务院、中央军事委员会、国防部、外交部等根据宪法和法律的授权，以国家的名义实施的有关国防和外交事务的行为，以及经宪法和法律授权的国家机关宣布紧急状态、实施戒严和总动员的行为。”

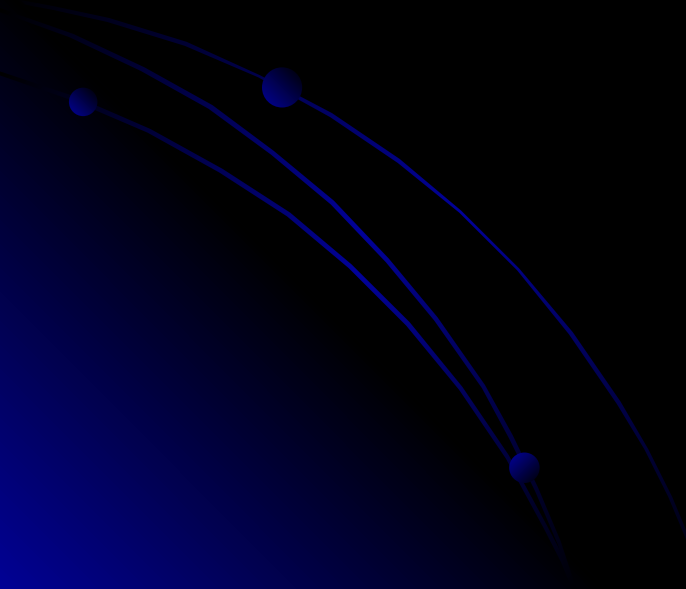
政治问题司法不介入，但

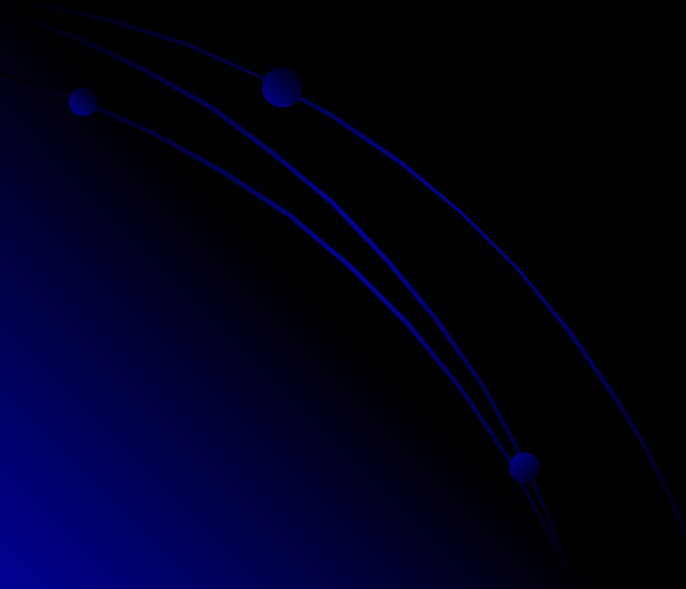
- 并非所有与国防、外交有关的行为都是国家行为。行政相对人对外交组织、国防部门的职权行为并非全部无权提起行政诉讼。
- 如行政机关征集兵役、组织民兵军事训练、公安机关颁发护照的行为，就是不是国家行为，具有可诉性的具体行政行为。
- 本案中，不具有国家行为的特征。因为其主体不是法定部门；内容并未涉及国家重大问题，是正常的行政管理行为，不具有政治性。

3、行政机关的鉴定行为

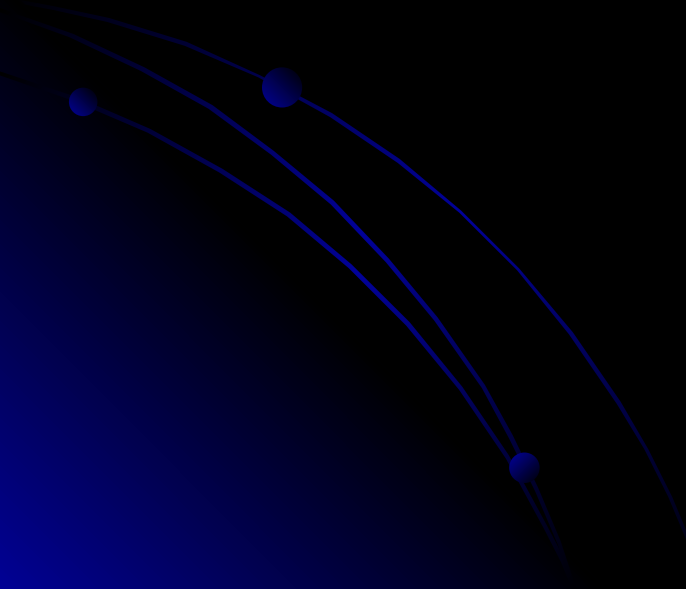
- 鉴定行为是指行政机关利用其专业知识、设备和技能，对特定事实问题进行鉴别和判断。
 - 道路交通事故责任认定
 - 火灾事故责任认定
 - 医疗事故鉴定
- 

- 全国人大法工委《关于交通事故责任认定行为是否属于具体行政行为，可否纳入行政诉讼受案范围的意见》指出：公安机关交通管理部门制作的交通事故认定书，作为处理交通事故案件的证据作用。因此，交通事故责任认定行为不属于具体行政行为，不能向人民法院提起行政诉讼。如果当事人对交通事故认定书牵连的民事赔偿不服的，可以向人民法院提起民事诉讼。

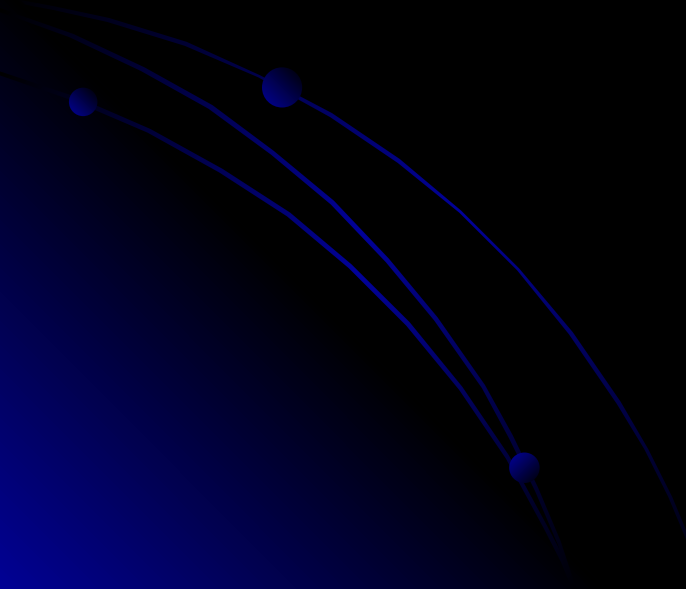
- 火灾事故责任认定是公安消防管理部门根据《消防法》依职权作出的行为，具体的程序依据是公安部的《火灾事故调查规定》（1999年，2008年修正）。
 - 2008年《消防法》修订时，第51条明确规定，公安机关消防机构根据火灾现场勘验、调查情况和有关的检验、鉴定意见，及时制作火灾事故认定书，作为处理火灾事故的证据。
- 

- 医疗事故鉴定一度是由卫生行政部门设置的医疗事故技术鉴定委员会负责。当事人对鉴定结论有异议向法院起诉的，法院的态度也是不予受理。2002年《医疗事故处理条例》把医疗事故鉴定改由负责医疗事故技术鉴定工作的医学会组织。
 - 由于医学会系学术团体，不是行政机关，对该机构组织鉴定的结论不服的，自然更是不能提起行政诉讼。
- 

(五) 行政诉讼原告资格

- 1、原告的种类
 - 行政诉讼的原告，是指认为行政主体及其工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，而向人民法院提起诉讼的个人或者组织。
 - 法律上的利害关系
 - 公益诉讼
 - (1) 公民、法人和其他组织
- 

烟台长城科工贸（集团）公司诉烟台市国土资源局土地行政处罚决定案

- 原告在起诉前被工商机关吊销营业执照。针对长城公司是否具有原告资格的疑问，最高法院依照《公司登记管理条例》的有关规定认为，吊销营业执照导致该公司丧失了从事经营活动的行为能力，但并不意味着该公司的终止；在该公司被依法注销登记之前，有权以自己的名义提起诉讼。
 - 《若干解释》没有规定股东维护公司利益的起诉权。对比《公司法》第152条第3款
- 

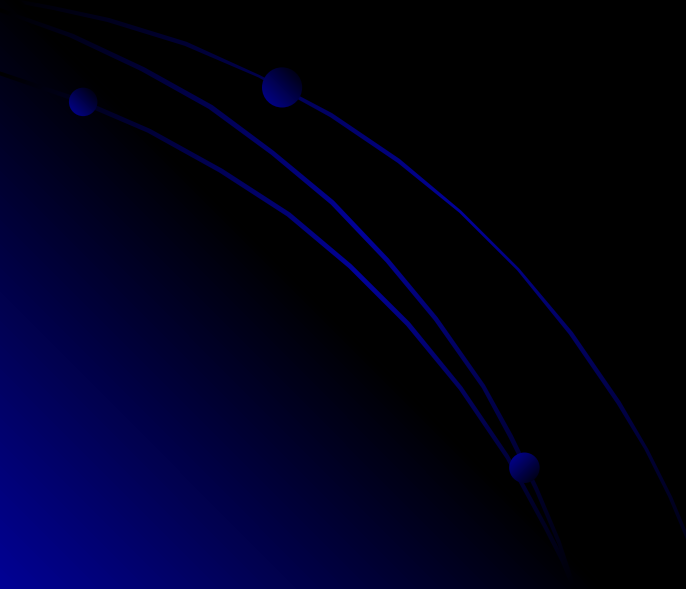
(2) 其他组织

- 合法成立、有一定的组织机构和财产，但又不具备法人资格的组织。如个人合伙、村民委员会等
- 在中海雅园物业管理委员会诉北京市海淀区房管局不履行法定职责案中，被告主张原告不适格。对此，法院认为，根据本案发生时实施的建设部《城市新建住宅小区管理办法》、北京市人民政府《北京市居住小区物业管理办法》以及原北京市政府有关部门的规定，居住小区物业管理委员会是由居住小区内全体业主通过业主大会选举产生，代表本物业区域内全体业主的合法权益，负责对区域内物业实施管理的组织。物业管理委员会的产生和改选均须经行政主管机关登记，有自己的组织章程和组织机构，有独立使用的办公场所，办公经费亦有相应保障，因而虽然不具备法人资格，但具有一定的民事行为能力。如果物业管理委员会认为房管局处理其申请换届登记备案的具体行政行为侵犯其合法权益，有权提起诉讼。

(3) 外国人及中国港澳台居民和组织

- 《行政诉讼法》第十章
- 委托中国律师

2、原告的权利类型

- **人身权**：与人的身体和身份有关，如生命、健康、姓名、肖像、名誉、荣誉、隐私、婚姻自主、家庭监护、人身自由、身体自主、人格尊严等。
 - 如赵C诉江西省鹰潭市公安局月湖分局要求变更姓名案。
- 

- **财产权**：物权、债权、知识产权、股权、继承权、企业经营自主权、国有土地使用权、农村土地承包经营权、相邻权、公平竞争权等。
- 如**林秀菊诉福建省福安市工商行政管理局颁发营业执照案**中，原告与第三人经营的“农家人饭庄”仅一墙之隔。原告认为，第三人无照经营火锅、小炒，排放污染物质，严重损害了原告以及周边群众的生活质量和身体健康。在原告投诉第三人违法经营、噪音污染等问题后，被告根据第三人的申请向其颁发了营业执照。宁德市中院认为，原告与第三人之间存在相邻关系，与被告给第三人颁发营业执照的行为之间具有法律上的利害关系，具备诉讼主体资格。

- **政治权利。**
- 如村民与业主的自治权利

- **社会权利。**
- 受教育权的诉讼

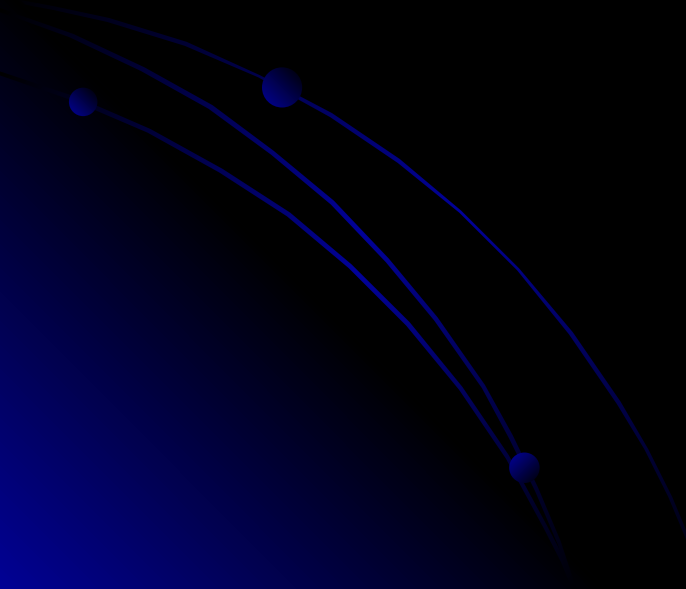
- **救济权利**，向有关部门申诉控告之后，可否提起行政诉讼？



彭学纯诉上海市工商行政管理局不履行法定职责

- 原告于2000年12月向被告投诉称，因为看了上海有线电视台介绍上海411医院院长章某等人事迹的专题节目《共和国之歌：献给人民功臣》，他妻子住进411进行治疗，29天后死亡。彭学纯认为该节目系违法医疗广告，要求工商局进行查处。对此，工商局口头答复该节目不属于广告，不予立案查处。原告起诉。上海一中院终审判决认为原告认为上海市有线电视台播出的节目属于违法广告，侵犯其合法权益，要求对该广告予以查处，该局不同意立案查处，原告的起诉符合《行政诉讼法》的有关规定。

3、法律上的利害关系

- 合法权益是否受到侵犯，不但取决于行政行为的性质，也取决于特定当事人在行政法律关系中的地位。（从权利到法律上的利害关系）
 - 《若干解释》第12条规定：与具体行政行为有法律上利害关系的公民、法人或者其他组织对该行为不服的，可以依法提起行政诉讼。
 - 法律上的利害关系是指被诉行为对自然人或者组织的权利义务“已经或将会产生实际影响”（法院解释）。
- 

案例

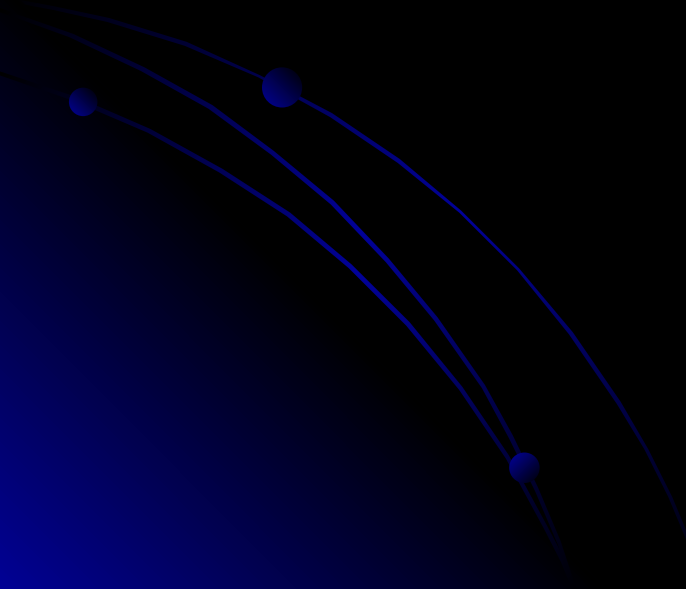
- 加拿大籍华人田某对北京市某区民政局为其父亲与郑某输结婚登记的行为不服，向某区法院提起行政诉讼，并要求行政赔偿。田某诉称，其父亲患有法定的禁婚疾病，不符合法定结婚条件。被告某区民政局为其父亲与郑某输结婚登记手续，免收了婚前健康检查证明，程序严重违法。同时，被告的结婚登记行为给原告造成经济损失。为此，向法院起诉，要求依法确认被告某区民政局颁发结婚证的行政行为违法，判令被告撤销结婚登记，承担行政责任，限期恢复财产，并赔偿经济损失人民币11万余元。在案件审查中，某区民政局称，原告不是行政行为相对人，不具备诉讼主体资格。
- 区法院经审理认为，原告田某不具有行政诉讼原告的主体资格，驳回起诉。

分析

- 与具体行政行为有法律上利害关系的公民、法人或者其他组织对该行为不服的，可以提起行政诉讼。
- 《行政诉讼法》第2条规定，是主观性的。
- 合法权利与利益
- 先采用了是否是行政行为相对人
- 《若干解释》采用了与具体行政行为有法律上利害关系的公民、法人或者其他组织

- 被诉的具体行政行为涉及其相邻权或者公平竞争权的；与被诉的行政复议决定有法律上利害关系或者在复议程序中被加为第三人的；要求主管行政机关依法追究加害人法律责任的；与撤销或者变更具体行政行为有法律上利害关系的。
- 本案中，某区民政局行使行政行为，相对人是田某的父亲与郑某。但是否具有法律上的利害关系呢？
- 田某在继承上有一种期待权。行政行为仅确认结婚结婚当事人双方的夫妻身份关系，该结婚登记行为确实可能对田某以后继承遗产的份额产生影响，但是对遗产的总额并不产生影响。而份额的问题是个人自由的事情。
- 婚姻自由权就大于继承权，因此并无法律上的利害关系。

胡加招遗产继承纠纷案

- 死者胡加招母亲认为胡生前与第三人的再婚登记违法，对登记行为提起行政诉讼。法院受理了原告的起诉。
 - 最高法院就该案有关问题的答复暗示，原则上唯有婚姻当事人有资格对结婚登记行为提起诉讼；在婚姻关系当事人死亡的情况下，其近亲属可以提起行政诉讼。
 - 《最高人民法院行政审判庭关于婚姻登记行政案件原告资格及判决方式有关问题的答复》
- 

乔占祥诉铁道部春运期间票价上浮行为行政诉讼案判决书

- 本院认为，依据《行政诉讼法》第二条、第十二条第(二)项，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《最高法院解释》)第三条的规定，人民法院应当受理对具体行政行为不服而提起的行政诉讼。《票价上浮通知》是针对有关铁路企业作出并设定和影响有关铁路企业经营权利和义务的行为，故该《票价上浮通知》应认定为具体行政行为，对其提起的行政诉讼应当属于人民法院受案范围。原告作为购票乘客，虽不是《票价上浮通知》所直接指向的相对人，但因有关铁路企业为执行《票价上浮通知》而实施的经营行为影响到其经济利益，依据《最高法院解释》第十二条的规定，其与《票价上浮通知》有法律上的利害关系，有权就《票价上浮通知》提起行政诉讼。被告和第三人北京铁路局关于《票价上浮通知》不是具体行政行为，不能对此提起行政诉讼及乔占祥不具备原告主体资格的意见缺乏法律依据，本院不予支持。

4、行政公益诉讼？

- 在中国，公益诉讼并不是诉讼类型的一种
- 在城乡规划、环境污染、价格决策和行政收费、财政开支和机构设置、秩序风化、信息公开等领域出现了许多公益诉讼
- 如**杜文等300多市民诉青岛市规划局音乐广场规划案**中，2000年12月，300多青岛市民以被告批准在音乐广场北侧距海岸不足10米处建设住宅区，破坏了青岛的海滨景观、侵害了自己的优美环境享受权为由，向青岛市市南区法院提起行政诉讼，请求法院撤销规划许可。法院受理了此案，并确认原告主体资格合法，但驳回了原告的诉讼请求。

- 在**陈法庆诉浙江省人民政府和省环保局环境整治案**中，余杭农民陈法庆向有关部门反映，浙江东苕溪是杭州市区和余杭区主要的生活水源地，但因船舶运输建筑石料过量已造成严重污染，请求整治。反映无果，陈于2003年12月对浙江省政府和省环保局提起诉讼。法院裁定，由于污染和原告没有直接利害关系，所以陈不具备原告资格，不予受理。

- 郝劲松诉陕西省林业厅公开“华南虎照”鉴定信息案，2008年5月12日，郝劲松向陕西省林业厅申请公开2007年10月组织专家对周正龙的“虎照”进行鉴定的报告等信息。由于不满陕西省林业厅的简单答复，郝劲松向西安市莲湖区法院提起诉讼。法院认为，陕西省林业厅答复的内容不对起诉人的行政权利义务产生实际影响，不具有可诉性。

纳税人诉讼

- 2006年4月3日，湖南省常宁市荫田镇爷塘村农民蒋石林以普通纳税人的身份，以“财政局超预算、超编制购买豪华轿车”为由，依据中国《预算法》、《政府采购法》、《财政违法行为处罚条例》、《行政诉讼法》等将常宁市财政局告上法庭。

- 事情的起因是蒋石林从一位县人大代表处听说常宁市财政局2005年“违法购买了两辆小车”一事，当即给市财政局寄去了《关于要求常宁市财政局对违法购车进行答复的申请》，对财政局未予答复不满意，于是他向法院提出了三项诉讼请求：一、确定被告拒不履行处理单位违法购车和给原告答复的法定职责行为违法；二、确认被告在2005年超政府预算超政府小车编制购买两辆豪华轿车，滥用国家税款侵害纳税人合法权利的行为违法；三、依法将违法购置的轿车收归国库，维护纳税人的合法权益，促令被告当好纳税人的“管家”职责。4月10日，常宁市人民法院立案庭作出了《行政裁定书》并送达蒋石林。《行政裁定书》说“起诉人蒋石林所诉事项不属于人民法院行政诉讼受案范围，不符合起诉条件，故法院不予受理。”

案例

- 2001年，南京市中山陵园管理局于中山陵风景管理区内紫金山最高峰头陀岭兴建“南京紫金山观景台”。该建筑整个结构为“框筒七层，地下二层”，建筑面积为2000平方米。当年10月，东南大学的两名老师就此事以南京市规划局为被告，向南京市中级人民法院提起行政诉讼。原告认为，该七层建筑破坏了自然景观，根据《南京市中山陵园风景区管理条例》第7条规定“保持自然景观和人文景观的原有风格，维护风景区的生态平衡，各项建设设施应当与风景区环境相协调”的规划原则，南京规划局作为行政机关，在对第三人实施该项建设的规划许可中未依法行政，因此请求撤销规划许可。

- 南京中院以该案在本辖区内未造成重大影响，不属于中院受理的在本辖区内的重大、复杂的行政案件的范围为由，裁定驳回原告起诉。同年底，两原告拟准备向区法院起诉，但此时南京市规划局及相关部门，鉴于社会舆论及其他方面的压力，最终决定拆除“观景台”，故两原告放弃诉讼。2002年2月，南京市在保留下面三层的基础上，已通过分步实施爆破的方法将其他部分予以拆除。

分析

- 涉及到行政公益诉讼制度的设计问题
- 法律上的利害关系在公民与某些社会公益的行政行为之间难以确定



案例分析

- **某市的中日合资软件开发公司，开发一系的游戏软件，其中有3套被该市工商行政管理局认为含有对“南京大屠杀”的歪曲事实及具有宣传日本军国主义色彩的内容，于是收回了软件。日方对工商局的行为提出异议，欲提起行政诉讼。但中国投资方对此保留。另外，由于软件被收缴，资金周转发生困难，致使其到期的20万元债务不能偿还这。在该公司内部意见不统一的情况下，债权人为了尽快收回欠款，欲代公司提起行政诉讼，日方表示赞成，中方没有发表意见，问债权人是否有原告资格？**