

行政 政 应 诉 全 书

主 编 丁乐超
副主编 耿秉宏
刘明利

山东大学出版社

行政应诉全书

主 编

丁乐超

副主编

耿秉宏

刘明利

山 东 大 学 出 版 社

顾 问：宇培杲 陈天有

编委会主任：周德仁

编委会委员（按姓氏笔划为序）：

丁乐超 王珍行 方万勤

周德仁

序

《中华人民共和国行政诉讼法》已于1990年10月1日正式施行,这是我国社会主义民主与法制建设的一件大事。它对于保护公民、法人或其他组织的合法权益,维护和监督行政机关依法行政,提高办事效率,加强廉政建设,促进党风和社会风气的好转都有极其深远的意义。为了指导行政机关的行政应诉工作,山东省法学会组织我省法学界的专家学者编写了《行政应诉全书》,这是一件很有意义的工作。

行政诉讼法规定“民可以告官”即公民、法人或其他组织认为行政机关作出的具体行政行为侵犯了他们的合法权益,就可以向人民法院提起诉讼,要求保护自己的合法权益。各级行政机关就要以被告的身份出庭应诉,与平民百姓“对簿公堂”打行政官司,接受司法机关的审判。这对于一向处于管理者和领导者地位的各级

行政机关领导和工作人员来说，不论在思想上，还是心理上，都是一个崭新的课题，一个新的考验。但我相信，我们的政府是人民的政府，我们的政府工作人员是人民的公仆，为人民服务是我们的宗旨。为了实现这一宗旨，更好地行使管理职权，提高政府工作效能，我们欢迎并接受来自各个方面的监督，包括司法监督。对行政机关的司法监督，我国的许多法律、法规都有规定，特别是近几年来，国家颁布的法律、法规中规定不服行政处罚可以向人民法院起诉的条款越来越多，它涉及各个方面，如，社会治安、商标专利、金融税务、海关、环境保护、食品、卫生、药品、计划统计计量、交通邮电、土地森林渔业矿产草原管理等等。这些规定对于防止行政机关滥用职权，树立有权必有责，有权必受监督的观念是十分必要的。

古人云，有国家者，非立法之难，而用法之难也。当前，我国社会主义法制建设的一个薄弱环节也在于此，解决有法不依，执法不严、违法不究的问题，是各级行政机关的重要任务。做好行政应诉工作为我们解决这个问题提供了一个突破口，我们应当变压力为动力，通过做好行政应诉工作，逐步把各种具体行政行为纳入依法行政的轨

道。

目前,各级行政机关正在从思想上、组织上、制度上进一步加强行政复议应诉的各项工作,充实健全复议应诉机构,选调和培训复议应诉人员,《行政应诉全书》正是适应这种客观形势的需要出版问世的,这无疑是一项有益于各级行政机关法制建设的好事情。我相信,该书的出版发行,对指导行政机关的行政应诉工作,必将起到积极的推动作用。

卢 洪

1991. 3. 14

前言

本书是山东省法学会1991年重点科研项目之一。

中华人民共和国行政诉讼法的公布和施行，不仅健全了我国的行政诉讼制度，而且使我国的三大诉讼制度形成了一个完整的诉讼体系，也是我国社会主义民主政治建设的一个重要步骤。它对于贯彻执行宪法关于保障公民合法权益的原则，维护和促进行政机关依法行使职权，加强廉政建设，提高工作效率，必将起到积极的促进作用。

本书是为贯彻落实行政诉讼法，针对行政机关进行行政应诉工作的实际需要而编写的。行政诉讼法规定，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了他们的合法权益，就可以向人民法院提起诉讼，要求依法保护自己的合法权益。作为代表国家依法进行行政管理的各级政府机关，就要以被告的身份出庭应诉，与“平民百姓”打“行政官司”。

“官司”打的好与坏，胜与败，直接关系到行政机关的声誉和形象，关系到国家的公共利益。为此，各级行政机关对行政诉讼法的实施都极为重视，先后分期分批地组织行政机关的领导和工作人员进行学习和培训，转变观念，提高执法水平，增强行政诉讼意识。目前，各级行政机关正在建立健全行政复议应诉机构，选调和培训行政复议应诉人员，加强行政复议应诉工作。为了帮助和指导行政机关正确进行行政应诉，充分运用法律武器保护自己的合法权益，我们组织有理论和实践经验的专家、学者编写了《行政应诉全书》，奉献给广大的行政应诉人员。

本书虽名为“全书”，但不可能包罗万象，只是在突出行政应诉中所需要掌握和经常运用的基本法学理论和法律知识的基础上，力求全一些。全书共分为六编三十七章：第一编，行政应诉；第二编，行政管理与行政行为；第三编，行政诉讼总论；第四编，政府主管部门行政诉讼；第五编，实用行政诉讼文书；第六编，行政诉讼疑难案例评析。本书的最大特点是理论联系实际，突出实用性、指导性和可操作性。对行政机关正确进行行政应诉，依法维护国家和行政机关的合法权益，具有指导作用。是各级行政机关培训行政复议应诉人员必备的教材，也是公民、法人、政法干部、公证律师和大专院校法律专业师生学习行政诉讼法的好教科书。

本书承蒙山东省人民代表大会常务委员会副主任、法制工作委员会主任、山东省法学会名誉会长卢洪同志作序，在此表示衷心的感谢！

在本书的编辑出版过程中，得到了山东大学出版社的领导、编辑和有关同志的大力支持和协助，在此一并致谢。

本书由丁乐超任主编，耿秉宏、刘明利任副主编。参加本书编写的有：山东省高级人民法院、山东省法学会、山东省公安厅、山东省人民政府法制局、山东大学、烟台大学、山东省政法管理干部学院等单位21名同志。具体撰稿人和分工如下（以撰稿章节先后为序）：丁乐超（前言、第1章、第4章、第5章、第6章、第13章、第14章、第24章）、刘明利（第2章、第12章、第19章）、耿秉宏（第3章、第21章、第25章）、冰华（第28章）、王曰波、王海英（第7章）、肖金明（第8章、第27章、第31章）、国修海（第9章）、范进学（第10章、第11章）、李天正（第15章、第16章、第17章）、罗文波（第18章）、王丽萍、刘鲁平（第20章、第26章、第32章、第33章）、柳砚涛（第22章、第23章）、王德杰（第2⁹章、第30章）、徐臻（第34章、第35章、第37章第一节）、刘虎、吴岩、张利凯（第35章、37章第二节）、杨生、姜明川、刘明利（第

六编，行政诉讼疑难案例评析）。全书由丁乐超统一修改定稿。

由于时间短促，书中的缺点和不足之处在所难免，希望读者批评指正。

编 者

1991年4 月

目 录

序	(1)
前 言	(1)
第一编 行政应诉	(1)
第一章 正确认识行政机关的被告地位， 增强行政诉讼意识	(1)
第一节 法律规定行政机关作被告的性质和意义	(1)
一、法律规定行政机关作被告，这是由我国行政 机关的性质决定的	(3)
二、从行政争议的主体看权利与义务 是不平等的	(4)
三、原告与被告，只是法律上的一种称呼， 在行政诉讼中地位是平等的	(4)
四、把行政执法纳入司法监督之下，有 利于促使行政机关依法行政	(5)
第二节 行政诉讼被告的概念和特征	(6)
第三节 行政诉讼法对被告资格的规定	(7)
一、行政诉讼被告的主体资格	(7)
二、行政诉讼法对被告资格的规定	(8)
第二章 依法行政与行政诉讼	(10)
第一节 遵循社会主义法制原则， 依法行使管理职权	(10)

第二节	遵循以事实为根据，以法律为准绳原则，作出具体行政行为	(12)
-----	----------------------------	------

第三节	正确处理保护公民合法权益与维护行政机关权威的关系	(13)
-----	--------------------------	------

一、	在行政诉讼中应当把保护公民的合法权益放在首位	(13)
----	------------------------	------

二、	在行政诉讼中要维护行政机关的权威和形象	(14)
----	---------------------	------

第三章	行政复议应诉机构	(15)
-----	----------	------

第一节	行政复议应诉机构与行政机关的关系	(15)
-----	------------------	------

第二节	行政复议应诉机构的设置	(16)
-----	-------------	------

一、	目前复议应诉机构的设置情况和特点	(16)
----	------------------	------

二、	复议应诉机构的设置	(17)
----	-----------	------

第三节	行政复议应诉机构的职责	(18)
-----	-------------	------

第四章	行政应诉人员	(20)
-----	--------	------

第一节	行政应诉人员的概念和特征	(20)
-----	--------------	------

一、	作好行政应诉的意义	(20)
----	-----------	------

二、	行政应诉人员的概念和特征	(21)
----	--------------	------

第二节	行政应诉人员应具备的条件	(22)
-----	--------------	------

一、	行政应诉人员应具有维护法律尊严的思想	(22)
----	--------------------	------

二、	行政应诉人员应具有扎实的法律知识	(23)
----	------------------	------

三、	行政应诉人员应具有丰富的专业知识	(23)
----	------------------	------

四、	行政应诉人员应具有丰富的行政工作经验	(24)
----	--------------------	------

五、	行政应诉人员应具有较强的口头和文字表达能力	(24)
----	-----------------------	------

第三节	行政应诉人员的选择和培养	(25)
-----	--------------	------

一、	行政应诉人员的选择	(25)
----	-----------	------

二、行政应诉人员的培养.....	(27)
第四节 行政应诉人员的权利与义务.....	(28)
一、行政应诉人员在行政诉讼中享有的法定权利.....	(28)
二、行政应诉人员在行政诉讼中应当履行的义务.....	(30)
第五章 行政应诉遵循的基本原则.....	(32)
第一节 行政应诉遵循的一般原则.....	(32)
一、遵循独立审判原则.....	(32)
二、遵循以事实为根据,以法律为准绳的原则.....	(33)
三、遵循回避原则.....	(34)
四、遵循公开审判原则.....	(34)
五、遵循两审终审制原则.....	(35)
六、遵循当事人在行政诉讼中法律地位平等原则.....	(36)
七、遵循辩论原则.....	(37)
八、遵循使用本民族语言进行诉讼的原则.....	(38)
第二节 行政应诉应遵循的特有原则.....	(39)
一、遵循行政复议与行政诉讼具体法定原则.....	(39)
二、遵循行政诉讼不适用调解原则.....	(40)
三、遵循行政机关负主要举证责任原则.....	(42)
四、遵循起诉不停止具体行政行为执行原则.....	(45)
第六章 行政应诉的方法与技巧.....	(48)
第一节 作好应诉前的准备工作.....	(48)
一、收签法院送达的诉讼文书,报送有关领导阅示.....	(48)
二、认真审阅案卷材料,熟悉案情.....	(48)

三、调查访问,核实证据	(49)
四、写好答辩状	(50)
五、按法定时间向人民法院提交作出 具体行政行为的有关材料和答辩状	(52)
第二节 在庭审中要正确行使诉讼权利	(53)
一、要依法出庭应诉,维护行政机关 的合法权益	(53)
二、要充分利用自己享有的诉讼权利, 积极参加法庭调查	(55)
三、法庭辩论的重点和技巧	(56)
第三节 充分利用上诉权和申诉权,力争 实现好的效果	(59)
一、对一审法院判决不服可以提起上诉	(59)
二、行政机关不服已经发生法律效力 的裁判可以提出申诉	(61)
第二编 行政管理与行政行为	(62)
第七章 国家行政机关和管理职能	(62)
第一节 国家行政机关	(62)
一、国家行政机关的概念、特征	(62)
二、最高国家行政机关和管理职权	(64)
三、地方国家行政机关和管理职权	(67)
第二节 国家行政机关工作人员	(70)
一、国家行政机关工作人员的概念、特征	(70)
二、国家行政机关工作人员的职责	(72)
三、国家行政机关工作人员的奖惩	(75)
第八章 行政行为	(79)
第一节 行政行为概述	(79)

一、行政行为的含义与特征.....	(79)
二、行政行为分类.....	(80)
第二节 行政立法行为.....	(82)
一、行政立法的含义和遵循的原则.....	(82)
二、行政法律规范.....	(83)
三、行政立法程序.....	(86)
第三节 行政执法行为.....	(88)
一、行政执法的含义.....	(88)
二、行政监督检查.....	(90)
三、行政许可.....	(91)
四、行政处罚.....	(93)
五、行政强制执行.....	(94)
第九章 行政制裁	(96)
第一节 行政制裁的概念和特征.....	(96)
一、行政制裁的概念.....	(96)
二、实行政治制裁的要件.....	(96)
三、行政制裁的特征.....	(97)
第二节 行政制裁的种类.....	(98)
一、行政处分.....	(98)
二、行政处罚.....	(99)
三、行政处分与行政处罚的区别.....	(103)
第三节 行政强制措施.....	(104)
一、行政强制措施与行政制裁的关系.....	(104)
二、行政强制措施的种类.....	(105)
三、实行政治强制措施的条件.....	(107)
第十章 行政仲裁	(109)
第一节 行政仲裁的概念和特征.....	(109)
一、行政仲裁的概念.....	(109)

二、行政仲裁的种类和特征.....	(111)
第二节 劳动争议仲裁.....	(112)
一、劳动争议仲裁的概念.....	(112)
二、劳动争议仲裁机构.....	(113)
三、劳动争议仲裁的受案范围.....	(114)
四、劳动争议仲裁的管辖.....	(115)
五、劳动争议仲裁当事人.....	(116)
六、劳动争议仲裁原则.....	(117)
七、劳动争议仲裁程序.....	(118)
第三节 经济合同仲裁.....	(119)
一、经济合同仲裁的概念.....	(119)
二、我国经济合同仲裁机关的设置.....	(121)
三、经济合同仲裁的基本制度.....	(122)
四、经济合同仲裁管辖.....	(123)
五、经济合同仲裁程序.....	(123)
第十一章 行政程序.....	(126)
第一节 行政程序的概念与种类.....	(126)
一、行政程序的概念和特征.....	(126)
二、行政程序的种类.....	(128)
第二节 行政程序的基本原则.....	(129)
一、民主原则.....	(129)
二、越权无效原则.....	(130)
三、公正原则.....	(131)
四、效率原则.....	(132)
第三节 行政程序的基本法律制度.....	(132)
一、表明身份制度.....	(132)
二、说明理由制度.....	(133)
三、听证制度.....	(133)

四、回避制度	(134)
五、合议制度	(134)
六、告示制度	(134)
七、保密制度	(134)
八、时效制度	(135)
九、复议制度	(135)
十、顺序制度	(135)
第十二章 行政复议	(136)
第一节 行政复议的概念和特征	(136)
一、行政复议的概念和特征	(136)
二、我国行政复议制度的建立和发展	(137)
第二节 行政复议的原则	(138)
一、以事实为根据,以法律为准绳原则	(138)
二、一级复议原则	(139)
三、全面审查原则	(139)
四、及时、便民原则	(140)
五、不适用调解原则	(141)
六、复议期间具体行政行为不停止执行原则	(141)
七、复议不加重处罚原则	(141)
第三节 行政复议参加人	(141)
一、行政复议机构	(142)
二、复议申请人	(143)
三、被申请人	(143)
第四节 复议范围和复议案件管辖	(144)
一、复议范围	(144)
二、复议案件管辖	(145)
第五节 行政复议的申请与受理	(146)
一、行政复议的申请	(146)

二、行政复议的受理	(147)
第六节 行政复议的审理和决定	(147)
一、行政复议的审理	(147)
二、行政复议的决定	(149)
第三编 行政诉讼总论	(152)
第十三章 行政诉讼	(152)
第一节 行政诉讼的概念和特征	(152)
一、行政诉讼的概念	(152)
二、行政诉讼的特征	(153)
第二节 行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼的区别	(156)
一、行政诉讼与刑事诉讼的区别	(156)
二、行政诉讼与民事诉讼的区别	(158)
第三节 行政诉讼与行政复议的区别	(159)
一、行政诉讼与行政复议的关系	(159)
二、行政诉讼与行政复议的区别	(162)
第十四章 行政诉讼法	(165)
第一节 行政诉讼法的概念	(165)
一、我国行政诉讼法的制定	(165)
二、行政诉讼法的概念、性质和任务	(166)
第二节 行政诉讼法的指导思想	(168)
一、贯彻了宪法原则	(168)
二、贯彻了社会主义民主政治原则	(169)
三、贯彻了审判实践原则	(169)
第三节 行政诉讼法的适用范围	(170)
一、对事的适用范围	(170)
二、对人的适用范围	(170)
三、对时间的适用范围	(171)