

● 行政法制宣传教育丛书 ●

企事业单位和个体工商户

# 怎样同行政机关 打官司

郝珠江 主编



华 文 出 版 社

《行政法制宣传教育丛书》

企事业单位和个体工商户  
怎样同行政机关  
打官司

主 编 郝珠江

撰稿人 吴忠弟 赵大光  
郝珠江 赵在春

华 文 出 版 社

1991年·北京

责任编辑：郑思发

封面设计：冯光美

**企事业单位和个体工商户  
怎样同行政机关打官司**

主编 郝珠江

撰稿人 吴忠弟 赵大光

郝珠江 赵在春

华文出版社出版

(北京西城区府右街135号)

新华书店总店北京发行所发行

北京朝阳区新源印刷厂印刷

开本 787×1092  $1/32$  印张 8 字数 170 千字

1991年4月第1版 1991年4月第1次印刷

印数：1—10100册

ISBN7—5075—0077—2/D·2 定价：3.10元

# 行政法制宣传教育丛书编委会

顾 问 蔡 诚 顾昂然

马 原 孙琬钟

主任委员 黄 杰

副主任委员 阿 江

编 委 (以姓氏笔划为序)

王胜民 刘 辛 阿 江

肖义舜 周卫平 周 强

赵大光 赵在春 郝珠江

柴建国 晓 明 鲁 风

景汉朝

## 编写说明

《中华人民共和国行政诉讼法》于1990年10月1日起施行。这对于保护公民、法人或者其他组织的合法权益，保障和监督行政机关依法行使行政职权，保证人民法院正确、及时审理行政案件，具有非常重要的意义。

《行政诉讼法》的施行，为公民、法人或者其他组织维护自己的合法权益提供了充分的法律保障，但公民、法人或者其他组织应怎样依法维护自己的合法权益，在认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益时应怎样提起和进行行政诉讼，在诉讼的各阶段应怎样进行有效的诉讼活动等，是公民、法人或者其他组织具体运用法律手段维护自己合法权益所必须解决的问题。公民、法人或者其他组织只有了解了有关行政法和《行政诉讼法》的基本原理和基本知识，掌握了具体进行行政诉讼的操作方法，才能在行政诉讼中依法采取各种诉讼手段进行有效的诉讼活动，从而通过自己的行为来具体维护自己的合法权益，把国家的法律落到实处。

为了使公民、法人或者其他组织有效地运用《行政诉讼法》来维护自己的合法权益，我们从企事业单位和个体工商户在生产经营活动中如何运用《行政诉讼法》来维护自己的合法权益出发，编写了这本书。本书没有按照一般教科书的体例和论述方法编写，而是从企事业单位和个体工商户应怎样进行有效的行政诉讼考虑，以企事业单位和个体工商户在生产经营活动中与行政机关发生的争议、解决争议的途径、以

及如何进行行政诉讼活动为序，尽可能通俗易懂地介绍有关行政法和《行政诉讼法》的基本原理和基本知识，介绍原告在行政诉讼活动中的有关具体操作性问题，以便于企事业单位和个体工商户依法有效地进行行政诉讼。如果本书能够对企事业单位和个体工商户进行行政诉讼有所帮助，那正是我们编写本书的初衷。

由于我们的水平和知识有限，加之时间仓促，本书不当之处难免，希望读者批评指正。

参加本书编写的人员有：吴忠弟、赵大光、郝珠江和赵在春同志。全书最后由郝珠江同志统一修改补充后定稿。

编者

1990年9月

# 目 录

|                                                  |        |
|--------------------------------------------------|--------|
| 行政行为篇.....                                       | ( 1 )  |
| 一、企事业单位与个体工商户必然要遇到的问题.....                       | ( 1 )  |
| 二、国家行政机关的职能及种类.....                              | ( 5 )  |
| 三、国家行政机关工作人员及其行为的性质.....                         | ( 9 )  |
| 四、行政行为的种类及其对相对人的意义.....                          | ( 10 ) |
| 五、行政监督检查是贯穿行政管理全过程的行政执法活动.....                   | ( 13 ) |
| 六、行政处理是直接涉及相对人权益的具体行政行为.....                     | ( 15 ) |
| 七、行政处罚是制裁相对人行政违法行为的具体行政行为.....                   | ( 18 ) |
| 八、行政强制是强行制止或者限制当事人行使某种权利及强制当事人履行某种义务的具体行政行为..... | ( 20 ) |
| 九、行政机关实施具体行政行为的一般程序.....                         | ( 22 ) |
| 十、遵纪守法,维护合法权益.....                               | ( 24 ) |
| 行政争议篇.....                                       | ( 27 ) |
| 一、行政争议是相对人与行政机关在行政管理过程中发生的纠纷.....                | ( 27 ) |
| 二、行政争议是行政管理活动的必然产物.....                          | ( 30 ) |
| 三、行政争议的解决途径.....                                 | ( 32 ) |

|                                                        |      |
|--------------------------------------------------------|------|
| 四、行政复议是解决行政争议的行政途径·····                                | (34) |
| 五、行政诉讼是解决行政争议的司法途径·····                                | (36) |
| 起诉篇·····                                               | (41) |
| 一、提起诉讼应当首先考虑起诉效果·····                                  | (41) |
| 二、主要证据不足的具体行政行为·····                                   | (43) |
| 三、适用法律、法规错误的具体行政行为·····                                | (44) |
| 四、违反法定程序的具体行政行为·····                                   | (46) |
| 五、超越职权的具体行政行为·····                                     | (48) |
| 六、滥用职权的具体行政行为·····                                     | (50) |
| 七、显失公正的行政处罚·····                                       | (52) |
| 八、正确认识和理解“打官司”·····                                    | (54) |
| 九、起诉的涵义和基本要求·····                                      | (55) |
| 十、行政诉讼原告的条件·····                                       | (57) |
| 十一、个体工商户、农村承包经营户、个人合<br>伙、联营组织在行政诉讼中的地位·····           | (60) |
| 十二、行政诉讼被告的条件·····                                      | (63) |
| 十三、诉讼代理人的种类与权限·····                                    | (66) |
| 十四、可以向人民法院起诉的案件范围·····                                 | (69) |
| 十五、对行政处罚和行政强制措施不服可以起<br>诉·····                         | (70) |
| 十六、对侵犯法律规定的经营自主权的具体行<br>政行为不服可以起诉·····                 | (73) |
| 十七、符合法定条件申请颁发许可证和营业执<br>照，行政机关拒绝颁发或者不予答复的<br>可以起诉····· | (76) |
| 十八、申请保护人身权、财产权，行政机关拒<br>绝履行职责或者不予答复的可以起诉·····          | (78) |

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 十九、行政机关没有依法发给抚恤金的可以起   |       |
| 诉                      | (81)  |
| 二十、行政机关违法要求履行义务的可以起诉   | (82)  |
| 二十一、行政机关侵犯其他人身权、财产权的可以 |       |
| 起诉                     | (83)  |
| 二十二、非行政诉讼案件和非行政争议案件不能起 |       |
| 诉                      | (84)  |
| 二十三、起诉要有具体的诉讼请求和事实根据   | (87)  |
| 二十四、起诉应当提交起诉状          | (88)  |
| 二十五、起诉必须遵守法定诉讼期间       | (90)  |
| 二十六、起诉须向有管辖权的人民法院提起    | (94)  |
| 二十七、与具体行政行为有利害关系的人可以作为 |       |
| 第三人参加诉讼                | (97)  |
| 二十八、原告或被告为二个以上的是共同诉讼   | (99)  |
| 二十九、起诉不停止执行及例外         | (101) |
| 三十、立案及其法律效力            | (102) |
| 诉讼篇                    | (105) |
| 一、原告与被告在行政诉讼中的法律地位平等   | (105) |
| 二、当事人在一审、二审和申诉程序中的主要   |       |
| 诉讼权利义务                 | (107) |
| 三、公开审理是行政诉讼的中心环节       | (111) |
| 四、合议庭是人民法院审理行政案件的法定组   |       |
| 织形式                    | (113) |
| 五、开庭审理的几个基本阶段          | (114) |
| 六、开庭前原告应做的准备工作         | (116) |
| 七、经人民法院依法传唤后，当事人不到庭的   |       |
| 法律后果                   | (119) |

|                                       |       |
|---------------------------------------|-------|
| 八、申请回避的条件和方式·····                     | (121) |
| 九、妨害诉讼要承担法律责任·····                    | (123) |
| 十、行政诉讼中的证据问题·····                     | (126) |
| 十一、原告在法庭调查中应注意的问题·····                | (132) |
| 十二、原告在法庭辩论中应注意的问题·····                | (135) |
| 十三、具体行政行为的合法性不能调解·····                | (139) |
| 十四、正确行使申请撤诉权利，作出有利选择·····             | (140) |
| 十五、正确对待人民法院对行政案件的一审判决·····            | (143) |
| 十六、不服一审判决可行使上诉的权利·····                | (149) |
| 十七、行政案件二审不同于一审的特点·····                | (151) |
| 十八、人民法院对二审行政案件的裁判及法律后果·····           | (152) |
| 十九、对人民法院终审判决不服，可以行使申诉的权利·····         | (156) |
| <b>行政赔偿篇</b> ·····                    | (161) |
| 一、行政赔偿是对被侵害的合法权益的补救·····              | (161) |
| 二、请求行政赔偿的条件·····                      | (163) |
| 三、进行行政赔偿诉讼的几个问题·····                  | (165) |
| <b>执行篇</b> ·····                      | (167) |
| 一、自觉地执行已经发生法律效力的判决、裁定·····            | (167) |
| 二、行政案件执行的特点和条件·····                   | (170) |
| 三、一方当事人不执行判决、裁定，另一方当事人可以申请法院强制执行····· | (173) |
| 四、法律规定对行政案件的原告和被告的强制执行措施有所不同·····     | (176) |

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| 五、遇有特殊情况执行应当中止或终结·····            | (178) |
| 有关行政机关具体行政行为及其依据简表·····           | (181) |
| 一、工商行政管理部门具体行政行为及其依据<br>简表·····   | (181) |
| 二、卫生行政管理部门具体行政行为及其依据<br>简表·····   | (192) |
| 三、公安行政管理部门具体行政行为及其依据<br>简表·····   | (200) |
| 四、土地行政管理部门具体行政行为及其依据<br>简表·····   | (204) |
| 五、城市规划行政管理部门具体行政行为及其<br>依据简表····· | (207) |
| 六、环境保护行政管理部门具体行政行为及其<br>依据简表····· | (208) |
| 七、物价行政管理部门具体行政行为及其依据<br>简表·····   | (212) |
| 八、税务行政管理部门具体行政行为及其依据<br>简表·····   | (213) |
| 九、财政行政管理部门具体行政行为及其依据<br>简表·····   | (217) |
| 十、计量行政管理部门具体行政行为及其依据<br>简表·····   | (218) |
| 十一、能源行政管理部门具体行政行为及其依据<br>简表·····  | (220) |
| 十二、统计行政管理部门具体行政行为及其依据·····        | (232) |
| 十三、审计行政管理部门具体行政行为及其依据<br>简表·····  | (233) |

- 十四、海关行政管理部门具体行政行为及其依据  
简表.....(234)
- 十五、烟草专卖行政管理部门具体行政行为及其  
依据简表.....(236)
- 十六、乡镇企业行政管理部门具体行政行为及其  
依据简表.....(237)
- 十七、专利行政管理部门具体行政行为及其依据  
简表.....(238)
- 十八、交通航运行政管理部门具体行政行为及其  
依据简表.....(239)
- 十九、商业行政管理部门具体行政行为及其依据  
简表.....(240)
- 二十、文化行政管理部门具体行政行为及其依据  
简表.....(241)
- 二十一、教育行政管理部门具体行政行为及其依据  
简表.....(242)

# 行政行为篇

## 一、企事业单位和个体工商户在生产经营活动中必然要遇到的问题

生产经营是所有企事业单位与个体工商户主要的、共同的活动。无论什么样规模、性质的企事业单位和个体工商户，无论从事何种生产或经营项目，也无论是处在生产或经营的哪一阶段或环节，都要无一例外地处在行政机关的管理之下。比如，要开办一个企业，必须先向国家工商行政管理机关申请企业登记，工商行政机关要对开办企业的条件，包括上级主管部门的批准文件及承担责任书或担保书；企业的组织章程、法定代表人和从业人员的任用手续或证明；企业资金、经营场所、可行性分析报告、技术状况、有关各项规定的许可，以及有关部门的意见、批复等其他有关材料进行审查。经审查认为符合开办企业条件，批准登记后方能进行生产经营活动。再如，在生产经营活动中，企事业单位、个体工商户必须接受公安、工商、卫生、环保、计量、资源、财政、城市建设等有关行政机关的检查监督，服从其管理。当违反了行政法律、法规时，要受到国家行政机关的行政处理或制裁。向国家行政机关申请企业登记，可能被批准，也可能不被批准；被国家行政机关处理或制裁的企事业单位和个体工商户可能认为处理是正确的而服从，也可能认为是违法或不当的，是侵犯了其合法权益而提起行政复议或提起行政诉讼。国家行政机关的不同态度（行为）会产生不同的法律

后果，从而也对被管理相对人产生不同的拘束力。这是所有的被管理者所无法回避、必然要遇到的问题。这样就首先产生了本书所要始终适用的两个概念，即国家行政机关的行政行为和行政法律关系。

国家行政机关对包括企事业单位和个体工商户生产经营活动在内的国家各项行政事务行使管理的职能，是由国家法律所规定的，是运用国家行政权力，依国家的强制力而实施的。国家行政机关所实施的这一系列行政管理活动在行政法学中称之为“行政行为”，即“国家行政机关依法实施行政管理，直接或间接产生法律效力的行为”。从被管理者的企事业单位和个体工商户这个角度，国家行政机关的行政行为具有以下特征：一是国家意志性。虽然行政行为是由具体的国家行政主体（一般情况下是国家行政机关）以其自己的名义而实施，但它们依据的是国家的法律、法规，产生的是行政法上的法律后果，实质上是国家意志的体现。如税务行政机关对偷、漏税的纳税义务人所采取的行政处理或行政处罚，虽然是以税务机关的名义而实施的，但其依据的是有关税务的法律、法规，体现了国家的意志，对纳税义务人就产生了必须执行的行政法律效力，纳税义务人必须服从或执行。二是强制性。正因为行政行为是具有国家意志性的行政法律行为，所以它必然具有法律所特有的强制性，是以国家的强制力来保证实施的。对于拒绝执行行政行为的当事人，国家有关行政机关以及司法机关可以运用强制手段来保障执行。三是单方性。国家行政机关所作出的行政行为不论是由被管理人申请而作出，还是在进行行政管理中而主动采取，都不需要征得对方的同意，而是行政主体单方的意思表示即可成立，并发生法律效力。这三个特征构成了行政行为与其他

行为的区别，是每个企事业单位和个体工商户所必须了解的。

在国家行政机关实施行政行为时，就与企事业单位和个体工商户之间产生了具体的，明确的行政法上的权利、义务关系，即行政机关的职权、职责与被管理者的权利、义务关系。这就使原先存在的管理者与被管理者间的行政关系上升为“行政法律关系”。从行政法学上讲：“行政法律关系是经行政法规范和调整的，因实施国家行政权而发生的行政主体之间，行政主体与行政人员之间、行政主体与其他国家机关、社会组织、公民、外国组织和外国人之间的权利与义务关系”。在这里，行政法律关系中主体间的关系是广泛的，引起法律关系发生、变更和消灭的原因也是广泛的，既包括行政主体的行为，也包括不以人们意志为转移的事件。本书所谈及的行政法律关系主要是行政主体与企事业单位和个体工商户之间的，因法律行为引起的法律关系。行政法律关系由三个要素构成：一是主体。指的是在具体的行政法律关系中享有权利、承担义务的当事人。在上面行政法律关系概念中列举的机关、组织和人员都可能因为行政主体的行政管理而成为行政法律关系的主体。由于代表国家实施行政管理权的主体在行政法律关系中处于管理者的地位，被称为“行政主体”，处于被管理者一方的主体被称为“相对人”。从事生产经营的企事业单位、个体工商户在行政法律关系中始终处于相对人的地位。二是内容。指的是行政法律关系主体在该关系中所享有的权利和承担的义务。由于行政法律关系的主体、行政层次的不同，作为同一行政法律关系中主体的行政主体和相对人的权利、义务是各不相同的。三是客体。是指行政法律关系主体的权利、义务所指向的目标、对象，包

括物、精神财富和行为。物是指引起行政法律关系主体权利义务关系的一定的物质财富，如土地、森林，生产资料或金钱等。精神财富是指一定形式的智力成果。主要体现在专利权、商标权、版权等知识产权上。作为行政法律关系客体的行为是指法律关系主体为一定目的的具有法律意义的活动，包括诸如征税、行政措施和因请求登记、免除等而引起法律关系发生的作为和不作为。客体因内容的不同而不同，有的行政法律关系的客体只是物、精神财富或者行为。有的则可能兼而有之。如在申请知识产权而发生的法律关系中，客体一般只是精神财富；税收法律关系中客体一般是金钱；而在征地法律关系中，客体往往既是行为又伴有金钱的赔偿或补偿。在行政法律关系构成的诸要素中，内容是核心，主体是内容的承担者，客体是内容的表现形式。没有内容，行政法律关系就失去了存在的意义。在行政法律关系中，行政主体的权利义务即职权与职责。一般来讲，主要职权有：制定行政法律规范权，决策权、决定权、命令权、强制权、制裁权和行权司法权。主要职责就是依法行政，即依法进行各项行政行为，不得违反法律的规定，不得超越法定的权限。作为相对人的企事业单位和个体工商户在行政法律关系中的权利，除享有公民的一般权利外，我们认为还有对生产经营活动的受益权；平等地参与行政管理权；当受到违法侵害时的保护合法权益权；对国家行政机关和工作人员的批评、建议、检举、控告权；对具体行政行为依法申请复议、提起诉讼权；当受到行政行为侵害而遭受损失时的求偿权等。相对人应该承担的义务是遵守法律、法规，服从管理，执行行政决定。以此我们可以看出同一行政法律关系的主体的权利义务是不别注意的是，行政法律关系的内容是极其广泛的，是同行政

相同的。需要特职能及其活动紧密地联系在一起。当事人在具体的行政法律关系中的权利、义务都是由具体的行政法律规范所规定的，因法律规范的不同而表现不同，而且有时权利和义务很难截然分开。如相对人的保护合法权益权，在即将受到他人的违法侵害时，表现为申请行政机关履行法定职责，对其进行保护的权力；在受到行政机关及其工作人员的违法行为侵犯时，表现为要求停止侵犯并获得赔偿的权利等。这就需要相对人根据不同的行政法律关系而了解不同的法律规范，以充分保护自己的合法权益。

## 二、国家行政机关的职能及其种类

企事业单位和个体工商户的生产经营活动每日每时都在行政机关的管理之下，一般来说，行政法律关系总是以国家行政机关为一方。这就要求我们对我国的国家行政机关及其职能有个比较清楚的了解。

我国宪法明确规定，国务院和地方各级人民政府是国家行政机关。国家行政机关由权力机关，即同级人民代表大会产生，对它负责，受它监督。行政机关是权力机关的执行机关。国务院由总理，副总理若干人，国务委员若干人，各部部长，各委员会主任，审计长和秘书长组成。国务院的各部、委员会、直属机构、办公机构构成了国务院的组成单位。国务院实行总理负责制，在全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会的监督下，统一领导和管理全国的行政事务。其职权由宪法规定。地方各级人民政府是地方各级行政机关。大体上分三个层次：省、自治区、直辖市人民政府；市、县、自治州、自治县人民政府；乡、民族乡、镇人民政府。此外，直辖市和较大市设区、县人民政府。自治州设县、自治县、市人民政府。这些人民政府分别设省长、自治