

XINGZHENG
SUSONG
YINGSU
ZHINAN



主 编 陈肇国 副主编 鲁 锋 颜建焜

行政诉讼
应诉指南

广 西 人 民 法 院 出 版 社

行政诉讼应诉指南

(修订本)

主 编 陈肇国
副主编 鲁 锋 颜建焜
撰稿人 (按姓氏笔划为序)
李永新 陈肇国
覃启成 鲁 锋
颜建焜

广西人民出版社

行政诉讼应诉指南
陈肇国 主编

广西人民出版社

(南宁市城厢路11号)

广西新华书店发行 广西梧州桥印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 11.5 176千字

1990年9月第1版 1990年9月1次印刷

1991年4月第2版 1991年4月第2次印刷

印数8000—18000册

ISBN 7-216-01662-X/D·139 定价: 3.20元

认真执行“行政诉讼法”

推进社会主义民主与法制

建设。

李振峰
一九九一年
二月

1247/6

前 言

行政诉讼是公民、法人和其他组织，在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时，向人民法院提起诉讼，以维护自己的合法权益的一种法律行为。从这里，我们知道，行政诉讼是以行政机关为被告的，行政机关始终是作为特定职权的履行者出现在被告席上。因此，作为行政诉讼中的被告——国家行政机关应如何依法参加诉讼，这将成为行政机关所面临的一个新的问题。为了帮助行政机关及其工作人员学好《行政诉讼法》，运用好这个法律，做好应诉工作，我们编写了这本《行政诉讼应诉指南》。

本书以问答的形式、浅显通俗的语言，系统地介绍了行政机关应诉的基本知识，较详细地回答了行政机关应诉的一系列实际问题，同时介绍了行政机关应诉的有关法律文书的写法和格式。意在给读者，尤其是为国家行政机关及其工作人员学习和掌握有关应诉的基本知识提供帮助。本书可供公安、工商、税务、物价、交通、海关、环保、林业、土地、医药卫生等各类行政机关工作人员及其他法律工作者学习使用，亦可作政法院校的教学参考用书。

本书由陈肇国任主编，鲁锋、颜建焜任副主编。撰稿分工是：陈肇国（第一讲、第三讲、第五讲、第九讲、第十一讲）；鲁锋（第二讲、第四讲）；颜建焜（第六讲）；覃启成（第七讲）；李永新（第八讲、第十讲）。全书由陈肇国副教授统一修改、定稿。

由于行政诉讼法尚未付诸实施，使得本书的写作缺乏一定的实践经验，加上我们的学识有限，在内容和观点上难免有不足的地方，恳请专家、学者和广大读者不吝赐教。

在本书的编写过程中，我们吸取了一些专家、学者的研究成果及资料，在本书告成之际，谨向他们致以诚挚的谢意！

本书在出版之际，得到广西壮族自治区副主席李振潜同志的关心，并为本书题了词，在此，我们表示衷心感谢！

作者

1990年8月

修 订 说 明

本书出版发行后，深受广大读者欢迎和好评，同时又提出要增加实例的问题，另外，《行政复议条例》已正式公布，有必要进一步修改、完善。因此，根据《行政复议条例》的规定，在原版的基础上，对第三讲“行政复议”作了修改、充实；同时，对行政机关应诉应掌握的11个法律文书格式，分别增加了实例，另又增附上《行政复议条例》。

本书所列的11个实例基本上是现实生活中发生的案件，为了保密起见，特将原告、被告、单位名称更改或用××表示。

本书修订本第三讲“行政复议”由主编陈肇国副教授修改，所列的11个实例由陈肇国和参编者李永新讲师共同修改。

作 者

1991年3月

目 录

第一讲 行政机关……………(1)

一、行政机关的概念和特征……………(1)

(一) 行政机关的含义是什么? ……(1)

(二) 行政机关有那些职权? ……(2)

(三) 行政机关的资格是如何取得的? ……(5)

(四) 行政机关法定代表人是怎样确定的? ……(6)

二、我国的行政机关……………(7)

(一) 我国的国家行政机关如何分类? ……(7)

(二) 我国中央行政机关的设置、组成、职权
是怎样的? ……(9)

(三) 我国地方行政机关的设置、组成、职权
是怎样的? ……(10)

(四) 我国民族自治地方行政机关的设置、
组成、职权是怎样的? ……(11)

第二讲 行政行为……………(14)

一、行政行为的概念和分类……………(14)

(一) 什么叫做行政行为? 它有什么特征? ……(14)

(二) 行政行为是如何分类的? ……(16)

二、行政违法……………(20)

(一) 什么是行政违法? 它有什么特征? ……(20)

- (二) 行政违法的构成要件是什么? (21)
- (三) 行政违法有哪些形式? (22)

第三讲 行政复议..... (29)

一、行政复议概述..... (29)

- (一) 什么叫行政复议? 它有什么特征? (29)
- (二) 行政复议有哪些种类? 行政复议的范围
有哪些? (31)
- (三) 复议案件由谁管辖? (34)
- (四) 复议机构是如何设立的? (35)
- (五) 复议参加人包括哪些人? (37)

二、行政复议的程序..... (39)

- (一) 行政复议机关对行政复议申请是如何
受理的? (39)
- (二) 行政复议机关对行政复议案是如何审理
和决定的? (42)
- (三) 行政复议决定书的写作格式和实例..... (45)

三、申请复议与提起诉讼的关系..... (50)

- (一) 行政复议是否是提起诉讼的必经
程序? (50)
- (二) 行政诉讼与行政复议有什么区别? (52)

第四讲 行政诉讼..... (54)

一、行政案件..... (54)

- (一) 什么叫行政案件? 它有什么特征? (54)
- (二) 行政案件的种类有哪些? (55)

二、行政诉讼..... (56)

(一) 什么是行政诉讼? 它有什么特征? (56)

(二) 什么叫行政诉讼法? 它有哪些特有原则? ... (58)

第五讲 被告..... (63)

一、被告的概念和特征..... (63)

(一) 什么是行政诉讼的被告? (63)

(二) 行政诉讼的被告有什么特征? (64)

二、行政诉讼被告的形式..... (66)

(一) 哪些行政机关成为行政诉讼的被告?

它们各有什么特点? (66)

(二) 行政机关能否成为行政诉讼的原告? (72)

(三) 行政诉状的写作格式和实例..... (74)

三、被告的权利和义务..... (79)

(一) 权利和义务的含义是什么? (79)

(二) 被告的诉讼权利有哪些? (80)

(三) 被告的诉讼义务是什么? (86)

(四) 申请回避书的写作格式和实例..... (90)

(五) 授权委托书的写作格式和实例..... (91)

第六讲 人民法院受理行政案件..... (94)

一、人民法院受理的行政案件..... (94)

(一) 人民法院受理哪些行政案件? (94)

(二) 人民法院不予受理哪些事项? (97)

二、人民法院审理行政案件..... (98)

(一) 什么是行政诉讼审理程序? (98)

- (二) 人民法院怎样审理行政案件? (99)
- (三) 人民法院怎样审查行政机关的具体行政行为? (107)
- (四) 在什么条件下, 人民法院可以缺席判决? (108)

第七讲 被告的应诉..... (110)

- 一、与应诉有关的问题..... (110)
 - (一) 什么叫应诉? 它在诉讼中的地位如何? ... (110)
 - (二) 行政应诉活动的内容和要求是什么? (111)
 - (三) 行政诉讼被告应怎样正确对待应诉? (113)
- 二、做好应诉的具体事项..... (114)
 - (一) 出庭前应做哪些准备工作? (114)
 - (二) 如何做好出庭应诉? (122)
 - (三) 宣判以后还要做哪些应诉工作? (127)
 - (四) 行政答辩状的写作格式和实例..... (129)

第八讲 举证责任..... (134)

- 一、举证责任..... (134)
 - (一) 什么叫行政诉讼中的举证责任?
它有哪些特点? (134)
 - (二) 为什么被告在行政诉讼中要负举证责任?
有什么意义? (138)
- 二、证据的收集和运用..... (140)
 - (一) 行政诉讼的证据有什么特点? (140)
 - (二) 被告应如何收集和运用证据? (144)
 - (三) 为什么在诉讼过程中, 被告不得自行向原告

告和证人收集证据?	(149)
(四) 证据保全申请书的写作格式和实例	(150)

第九讲 上诉和申诉

一、 上诉

- (一) 什么叫上诉? 提起上诉必须具备什么条件?
- (二) 如何制作上诉状和上诉答辩状?
- (三) 怎样向人民法院提交上诉状和上诉答辩状?
- (四) 行政机关上诉后, 能否申请撤回上诉? 又怎样申请撤诉?
- (五) 行政撤诉状的写作格式和实例

二、 申诉

- (一) 什么叫申诉?
- (二) 怎样进行申诉?
- (三) 行政申诉状的写作格式和实例

第十讲 执行

一、 执行的概念、条件和意义

- (一) 什么叫执行?
- (二) 执行的条件是什么?
- (三) 行政诉讼的执行有什么意义?
- (四) 申请执行书的写作格式和实例

二、 对行政机关采取的执行措施

- (一) 什么叫执行措施?

- (二) 行政机关拒绝履行人民法院发生法律效力
的判决、裁定, 人民法院有权采取哪些
执行措施? (188)
 - (三) 为什么行政机关在行政诉讼中违法要承
担法律责任? (191)
 - 三、行政机关在行政诉讼中承担侵权赔偿
责任**..... (192)
 - (一) 什么是侵权赔偿责任? (192)
 - (二) 在什么情况下行政机关负赔偿责任? (193)
 - (三) 行政机关向受害人赔偿应遵循什么
原则? (194)
-

第十一讲 行政机关在诉讼期间的其他 有关问题..... (197)

- 一、行政诉讼期间**..... (197)
 - (一) 什么叫行政诉讼期间? 如何计算? (197)
 - (二) 行政机关在诉讼期间应当遵守哪些期限?
如果耽误了诉讼期间会产生什么法律后果?
应如何补救? (198)
- 二、不享有反诉权**..... (201)
 - (一) 行政机关可以反诉吗? (201)
 - (二) 在行政诉讼中, 行政机关发现原告有
未被处罚的行为或新的行政违法行为
怎么办? (202)
- 三、不停止具体行政行为的执行**..... (203)
 - (一) 为什么在行政诉讼中, 不停止具体行政

行为的执行？	(203)
(二) 在什么情况之下可以停止具体行政行为的执行？	(205)
四、行政机关对具体行政行为的撤销、变更和重做	(206)
(一) 行政机关能否在行政诉讼过程中变更、撤销和重做其所作的决定？	(206)
(二) 行政诉讼法对人民法院判决行政机关重新作出具体行政行为时，有哪些限制性规定？	(207)
附录一、《中华人民共和国行政诉讼法》	(209)
附录二、《行政复议条例》	(224)
附录三、司法解释选录	(236)
附录四、人民法院诉讼收费办法	(244)

第一讲 行政机关

一、行政机关的概念和特征

(一) 行政机关的含义是什么？

行政机关是国家机关的一种，它是由国家依法设立并代表国家行使国家行政权，掌管行政事务的机关，简称政府。我国的行政机关和资本主义国家的行政机关所反映的阶级意志、代表的阶级利益不同外，组织和建立的原则也不同。资本主义国家的行政机关通常是按照三权分立原则建立起来的。即，议会享有立法权，政府享有行政权，法院享有司法权。行政机关和立法机关、司法机关分立，同时又相互“牵制与平衡”。我国是社会主义国家，行政机关是根据民主集中制原则建立起来的。全国人民代表大会是最高国家权力机关，国家行政机关由人民代表大会产生，对它负责，受它监督，是国家权力机关的执行机关，具有从属性。

国家行政机关具有以下特征：

1. 行政机关是一种国家机关。我们国家有许多不同性质的机关，例如，权力机关、审判机关、检察机关、军事机关、行政机关等。而行政机关是整个国家机关的组成部分，是代表国家行使国家行政职能的机关，它在其职权范围内的

行为及后果，都归属于国家。

2. 行政机关是行使国家行政权的机关。一定的国家机关都是代表国家行使国家的某种权力，而行政机关是行使国家的行政权。所谓行政权是指管理国家行政事务的职权。行政事务包括政治、经济、文化等各方面的管理事务，要实现其管理的目的，就必须享有相应的职权，例如，有权制定行政法规，发布决定和命令，有权制定各项行政措施，等等。

3. 行政机关是国家权力机关的执行机关。行政机关的一切活动是为了实现国家管理职能，完成国家管理任务。它执行的是通过权力机关表现为国家意志的广大人民的意志。它和权力机关的关系是从属关系，而不是并列关系或是制衡关系。

（二）行政机关有哪些职权？

行政机关职权，在这里我们简称为“行政职权”。行政职权是国家行政权的转化形式，是行政机关实施国家行政管理活动的资格及其权能。这种职权只属于行政机关，不属于任何个人和其他组织。

不同的行政机关所享有的行政职权是不同的，但概括起来，行政职权包括如下内容：

1. 制定行政法规权。行政法规是国家最高行政机关行使行政权的一种表现，它是国务院制定和颁布的有关国家行政管理活动的各种规范性文件的总称。国务院各部委依法制定的各种行政规章及省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府制定的地方行政规章也是行政法规的形式。上述的行政法规、行政规章和地方行政规章都是分别由各级行政机关制定颁布

的。

2. 行政决策权。行政决策又称行政管理决策，即国家行政机构和行政领导为履行行政管理职能而进行的决策等活动和行为。行政决策权是由行政权决定的，国家的各级行政机关及其行政工作人员都有权在各自的职权范围内进行决策，就是说，有权作出决定或决定行动对策。

3. 行政决定权。这里指的是各级行政机关依据法律规定，有权赋予或剥夺、取消个人的或组织的某些权利或义务。例如，对新设置的行政机关，根据某组织法规定，授予该行政机关的一定职权；又如，根据《食品卫生法》，决定对某食品店停止营业。

4. 行政命令权。行政命令包括指示和命令。指示是指上级对下级机关布置工作时，阐明工作活动的指导原则的行政措施。命令是指依法使相对一方为一定行为或不为一定行为的措施。例如，交通警察根据交通规则的规定有权命令未安装牌照的车辆在一定期间内办理和安装；有权用红灯暂时禁止车辆和牲畜通行。

5. 行政处置权。这里指的是行政机关有权对财产和物品强行处理。例如，国家为了建设的需要，可依法对集体或个人的财产实行有偿征用。如果无理拒绝征用，经说服教育无效后，可以强制征用。又如，公安机关、国家安全机关为了国家的安全和人民的利益，可依据法律规定，会同邮电机构检查或扣押邮件、电报。

6. 行政强制执行权。行政强制执行是指在国家行政管理中，行政机关对不履行行政法规定的义务的当事人，采取法定的强制手段，强制当事人履行其义务。法律、法规对一定的行政机关规定有一定的强制执行的权力，集中表现在对人