

行政机关 参加行政诉讼指要

主编 李超白

副主编 方世荣 苏梅凤 唐盛甫



武汉测绘科技大学出版社

行政机关参加行政诉讼指要

●
李超白 主编

责任编辑 汪季贤 向必颖

●
武汉测绘科技大学出版社出版发行
武汉长江装璜印刷厂印刷

●
787×1092毫米 32开本 18.1印张 402千字

1989年12月第1版 1989年12月第1次印刷

印数00001—10,000册

●
ISBN 7-81030-023-7/D·1

定价：5.90元

本书由湖北省行政法研究会组织编写

撰稿人（按撰写篇目先后顺序排列）

李超白（第1章） 李鸿德（第2章）

方世荣（第3、4、7、11、15章）

苏梅凤（第5、6、16章、附篇）

蔡虹（第8、9、14、17章）

蔡定国（第10、12、13、18章、附篇）

唐盛甫（第19章） 李跃春（第20章）

周忠诚（第21章） 范鸣春（第22章）

邹清平（第23章） 孙桂香（第24章）

桂美煊（第25章） 吕文艳（第26章）

曹叠云（第27章） 尹新民（第28章）

车建国（第29章） 曹中柱（第30章）

戴武敏（第31章） 方登良（第32章）

覃章海（第33章）

前 言

第七届全国人民代表大会第二次会议于1989年4月4日通过了《中华人民共和国行政诉讼法》，这是我国社会主义法制建设史上一项极为重要的法律。该法将于1990年10月1日起施行，目前正是全国人民特别是广大国家行政机关工作人员认真学习、宣传贯彻该项法律的重要时期。

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，向人民法院提起的诉讼。这一诉讼特点，决定了国家行政机关在行政诉讼中必然处于被告的地位。因而如何依法参诉应诉，将成为国家行政机关所面临的一项新的法律活动。为了给国家行政机关及其工作人员在这方面提供一些理论和实践的有益帮助，湖北省行政法研究会组织一批具有行政诉讼法知识、熟悉行政应诉实务的教授、专家和国家机关干部，共同编写了本书。

《行政机关参加行政诉讼摘要》分总论、分论两部分。总论全面系统地阐释了行政诉讼法的基本内容，旨在为行政机关及其工作人员学习掌握行政诉讼法的条文提供必要的理论帮助。分论则从公安、工商、税务、物价、计量、统计、环保、卫生、水利、交通、土地、林业、渔业、矿产、文化等各类行政机关的实际情况出发，具体介绍了上述各类机关参加行政诉讼的范围特点和应诉的方式方法。最后附有行政诉讼中必须掌握的几种重要法律文书的式样及写法，以便实用。

本书是从行政机关参加行政诉讼的角度来编写的，是一本理论性和实用性相结合的法律读物，适合于广大行政机关工作人员阅读，也可作为司法审判人员、律师工作者、政法院校的教学、科研人员和广大公民学习、研究行政诉讼法的参考用书。

本书在编写过程中，得到了湖北省人民政府法制办公室、武汉市人民政府法制办公室、中南政法学院、湖北省计量局、湖北省公安厅、湖北省工商行政管理局、湖北省物价局、湖北省税务局、湖北省水利厅、湖北省水产局、湖北省林业厅、湖北省文化厅、湖北省交通厅、湖北省土地管理局、湖北省统计局、湖北省环境保护局、湖北省地质矿产局、武汉市卫生局、武汉测绘科技大学出版社有关同志的大力支持和帮助。著名法学家章若龙教授审阅了全部书稿并提出了宝贵意见。在此向他们表示衷心的感谢！

本书由李超白任主编，方世荣、苏梅凤、唐盛甫任副主编。初稿经各撰稿人分别写出后，李超白、方世荣、苏梅凤、蔡定国、蔡虹、唐盛甫进行了修改、统稿工作。

由于我们水平有限，时间仓促，书中疏漏欠缺之处在所难免，敬请广大读者批评指正。

编著者

1989年9月

目 录

上 篇

第一章 行政机关要正确对待行政诉讼	(1)
一、行政管理中的纠纷案件.....	(1)
二、行政案件的类型及其解决方法.....	(6)
三、行政诉讼的概念、特点和种类.....	(10)
四、行政诉讼的意义.....	(14)
五、行政机关要正确对待行政诉讼.....	(17)
第二章 行政诉讼与其他有关制度的关系	(21)
一、行政诉讼与刑事诉讼.....	(21)
二、行政诉讼与民事诉讼.....	(23)
三、行政诉讼与行政复议.....	(25)
四、行政诉讼与行政仲裁.....	(27)
五、了解行政诉讼制度与其他几种制度的相互关 系的意义.....	(28)
第三章 行政诉讼法概述	(29)
一、行政诉讼法的概念.....	(29)
二、我国行政诉讼法的任务.....	(31)
三、我国行政诉讼法的效力.....	(32)
四、行政诉讼法与行政法的关系.....	(34)
五、行政诉讼法律关系.....	(36)
第四章 行政诉讼法的基本原则	(43)
一、基本原则的概念和意义.....	(43)
二、行政诉讼法与其他诉讼法共有的基本原则	

.....	(45)
三、行政诉讼法特有的基本原则.....	(52)
第五章 行政诉讼的受案范围	(59)
一、确定受案范围的原则.....	(59)
二、人民法院受理行政案件的范围.....	(62)
三、人民法院不予受理的几类案件.....	(69)
第六章 人民法院对行政案件的管辖	(72)
一、管辖的概念和一般原则.....	(72)
二、级别管辖.....	(77)
三、地域管辖.....	(80)
四、裁定管辖.....	(82)
第七章 行政机关在行政诉讼中的地位	(87)
一、行政诉讼参加人简述.....	(87)
二、公民、法人和其他组织的原告地位.....	(89)
三、行政机关的被告地位.....	(92)
四、行政机关的法定代表人.....	(97)
五、行政机关的诉讼权利和义务.....	(98)
六、行政机关在诉讼中的更换、追加和诉讼权利 的承担.....	(101)
七、共同诉讼人.....	(102)
八、行政诉讼中的第三人.....	(109)
九、行政诉讼代理人和行政机关委托诉讼代理人	(113)
第八章 行政诉讼证据	(119)
一、证据的概念和特征.....	(119)
二、行政诉讼证据的种类.....	(121)
三、行政机关的举证责任.....	(126)

四、证据的提供、收集和调查·····	(128)
五、证据的判断·····	(131)
六、证据的保全·····	(134)
第九章 期间、送达 ·····	(136)
一、期间·····	(136)
二、送达·····	(140)
第十章 对妨害行政诉讼的强制措施 ·····	(145)
一、强制措施的概念、性质和意义·····	(145)
二、妨害行政诉讼的行为·····	(147)
三、强制措施的种类及其适用·····	(151)
四、行政机关应遵守诉讼秩序·····	(160)
第十一章 第一审程序 ·····	(163)
一、起诉和受理·····	(169)
二、行政机关应诉·····	(176)
三、审理前的准备·····	(178)
四、开庭审理·····	(182)
五、撤诉、延期审理和缺席判决·····	(188)
六、诉讼中止和诉讼终结·····	(190)
七、人民法院的判决、裁定和决定·····	(191)
八、行政机关重新作出具体行政行为·····	(198)
第十二章 第二审程序 ·····	(200)
一、第二审程序的概念和意义·····	(200)
二、行政机关依法提起上诉·····	(204)
三、上诉行政案件的审理·····	(209)
四、人民法院对上诉行政案件的裁判·····	(212)
第十三章 审判监督程序 ·····	(216)
一、审判监督程序的概念和意义·····	(216)

二、再审案件的提起·····	(220)
三、行政机关的申诉·····	(225)
四、再审案件的审判·····	(227)
第十四章 执行程序 ·····	(232)
一、执行的概念和意义·····	(232)
二、执行的条件·····	(234)
三、行政机关在执行程序中的地位·····	(235)
四、执行的一般规定·····	(237)
五、执行的开始·····	(245)
六、执行措施·····	(250)
七、执行的中止和终结·····	(256)
八、行政机关的强制执行·····	(259)
第十五章 行政诉讼附带民事诉讼 ·····	(266)
一、行政诉讼附带民事诉讼的概念和特点·····	(266)
二、行政诉讼附带民事诉讼的种类·····	(269)
三、行政诉讼附带民事诉讼的提起条件·····	(270)
四、行政诉讼附带民事诉讼的审理·····	(272)
第十六章 行政机关侵权赔偿责任 ·····	(274)
一、行政侵权赔偿的概念和意义·····	(274)
二、行政侵权赔偿的构成要件·····	(276)
三、行政侵权赔偿责任和请求赔偿的方式·····	(279)
第十七章 涉外行政诉讼 ·····	(283)
一、涉外行政诉讼的概念及特征·····	(283)
二、涉外行政诉讼的一般原则·····	(284)
三、司法协助·····	(290)
第十八章 行政诉讼的费用 ·····	(293)
一、行政诉讼费用的概念和意义·····	(293)

二、行政诉讼费用的种类和征收·····	(295)
三、行政诉讼费用的负担·····	(301)
四、行政诉讼费用的缓、减、免·····	(304)
五、行政诉讼费用的交纳和管理·····	(305)

下 篇

第 十 九 章 公安行政诉讼·····	(306)
第 二 十 章 工商行政诉讼·····	(331)
第二十一章 税务行政诉讼·····	(361)
第二十二章 价格行政诉讼·····	(372)
第二十三章 土地行政诉讼·····	(389)
第二十四章 计量行政诉讼·····	(402)
第二十五章 卫生行政诉讼·····	(421)
第二十六章 环保行政诉讼·····	(446)
第二十七章 矿产资源行政诉讼·····	(462)
第二十八章 交通行政诉讼·····	(475)
第二十九章 统计行政诉讼·····	(497)
第 三 十 章 水利行政诉讼·····	(508)
第三十一章 林业行政诉讼·····	(522)
第三十二章 渔业行政诉讼·····	(536)
第三十三章 文化行政诉讼·····	(546)
附篇 有关行政诉讼法律文书写法及其格式·····	(562)
一、行政复议决定书·····	(562)
二、行政机关委托诉讼代理人的授权委托书·····	(563)
三、行政机关的答辩状·····	(565)
四、行政机关的上诉状·····	(567)
五、行政机关的申诉状·····	(570)

第一章 行政机关要正确对待行政诉讼

一、行政管理中的纠纷案件

（一）什么是行政管理

行政管理简称行政，它和立法、司法一样，是国家事务的重要组成部分。在日常生活中，行政管理往往是指一切国家机关、企事业单位和社会团体内部的各种事务性工作，如单位的日常办公事务、后勤保障事务等。而严格意义上的行政管理并非如此，而是有特定的含义，即指国家行政机关依照法律所赋予的职权，对国家政治、经济、文化、外交各方面事务进行规划、决策、指挥、组织、领导、协调的活动。由此可见，行政管理是国家行政机关即各级人民政府的专项活动。这种活动同企业、社团等单位的内部事务的管理相比，虽然在某些管理原则和管理业务方面有某些相似之处，但其性质和范围是不同的，它涉及的领域广、内容繁杂，与人民的关系十分密切。

行政管理作为国家事务中最重要的活动，具有以下几个方面的特性：

1、行政管理是各级行政机关行使国家行政权的专项活动，具有宪法和法律所赋予的强制力，只能由国家行政机关来进行。这是国家行政管理同其他意义上的行政在性质上的区别。其他机关组织、社会团体和企事业单位内部的行政事务管理不具有国家管理的性质，也不体现国家的行政权，不具有国家强制力，只能对本单位和本系统具有约束力。

2、行政管理既是一种执行活动,又是一种指挥活动,是执行和指挥的统一。执行就是对国家权力机关制定的宪法、法律和决议的全面贯彻实施,并对它负责。但是,要全面实施权力机关的决定,就需要一定的指挥权,采取各种行政措施,发布行政命令,制定行政法规、规章或其他规范性文件,对下级机关、企事业单位、群众组织和公民进行领导、组织和协调,以求政令畅通,保证宪法、法律的一体实施,推动社会经济、文化建设事业向前发展。

3、行政管理是行政机关在整个国家范围内进行的专项活动,各级国家行政机关在法定的管辖区域内分别进行管理。其他国家机关、企事业单位和社会团体的行政事务只限于它们内部,范围要小得多。这是国家行政管理同其他意义上的行政活动在范围上的区别。

国家的管理活动是多方面的,既有立法、司法活动,又有行政活动,而行政管理在国家事务中具有重要的地位。国家立法机关制定的宪法、法律,作出的决议、命令,除审判、检察机关实施若干部分外,绝大部分都要依靠行政机关来贯彻执行。没有各级行政机关的管理活动,很多法律就会成为一纸空文,难以得到具体实施并维护其尊严,甚至影响社会秩序的稳定,国家对内组织经济、文化建设,对外抵御侵略和颠覆的主要职能也就无法履行。

(二) 行政纠纷案件产生的原因

众所周知,在我们社会主义国家里,人民是国家和社会的主人,政府及其公务人员是人民的公仆。公仆的唯一宗旨是为人民服务,他们自然应该接受人民的监督。但是,由于社会生活极为复杂,政务繁忙,法规众多,加之法制不健全,法规不配套,政府的行政决定或处罚措施难保无误,这就使

行政纠纷的产生成为不可避免。其主要原因在于：

1、行政权很广泛，许许多多的具体行政行为都是直接地、经常地涉及公民、法人和其他组织的权益。例如征收税费，分配物资，确定工程承包，审批出入境，农转非，迁移户口，罚没财物，发放营业执照和许可证，批地盖房，审批发放救济金、补助金以及决定行政拘留、劳动教养等等，都是直接涉及公民各种权益的。行政机关如果不依法办事，或者制约措施不力，就会损害公民的合法权益。例如，公安机关的行政拘留搞错了；交警没收了不该没收的驾驶执照；海关没收了不该没收的行李和物品；工商管理部门吊销了不该吊销的营业执照；税务局收了不该收的税款或罚款；物价管理部门多罚了不该罚的款项，等等。也就是说，在公安、交通、海关、工商、税务、物价、财政、金融、审计等广阔领域里，公民或法人的合法权益都可能因行政管理部门的不当处理或不法侵害而发生争议和纠纷。

2、行政人员及相对人的素质问题。行政纠纷的产生有其必然性，一是行政行为总是要通过具体的行政工作人员来采取，行政工作人员在执法过程中，由于个人的知识水平、政治觉悟不同，即有的专业水平高，法制观念、法律意识、事业责任心都较强，并能严格地依法办事，有的则恰好相反，对法律的认识不全面、不正确，在认定事实、适用法律时就可能产生某些失误，造成对相对人权益不同程度的损害，引起相对人的不服；二是个别行政工作人员还可能有越权甚至滥用职权的行为，也会引起相对人的不满甚至反感；三是，即使行政工作人员的行政行为是正确合法的，但由于相对人的法律意识淡薄而对行政行为的正确合法性一时无法理解，或者表示怀疑，也可能提出不服，要求作进一步的审查。因

此，作为行政机关及其工作人员，应当把相对人依法提出不服，看作是法律赋予相对人的一项权利，不得任意横加干涉，更不得故意刁难。

3、公民法制观念大大增强，法律意识普遍提高，希望用法律来维护自己的合法权益。相当长一段时间内，由于法制建设薄弱，公民缺乏基本的法律意识和民主意识，当个人的合法权益受到行政机关的侵犯时而不懂得也不敢提起诉讼，加之法制不健全，也无法提起诉讼。过去，有的行政行为不规范，各级政府及其工作人员在行政管理活动中出现违法行为，除已构成犯罪的以外，是很少上法院的，一般是行政系统内部解决了事；或者通过信访、上访的方式诉诸国家机关、纪检机关、新闻舆论机关乃至国家领导人。而信访、纪检、新闻单位既无法定程序，又无法律裁决权，这些部门受理的案件往往久拖不决，收效甚微。甚至有的受害人千里迢迢，不惜花费大量人力、财力，仍然解决不了问题。“官尊民贱”，民不得“告官”的封建残余思想仍有相当的市场，几乎所有的行政案件被法院受理后，都要遭到这样的反问：“你审我，真是天大的笑话。”“这样下去，政府负责人还怎么开展工作？”等等。在过去，由于法律规定不明确，即便有人冒着风险、硬着头皮去法院“告官府”，法院或婉言谢绝，或拒之门外，不予受理。可现在不同了，广大人民群众在自己的合法权益受到行政机关及其工作人员侵害时，渴望得到法律保护，不再忍气吞声了，纷纷拿起法律武器来维护自己的合法权益。例如，1988年8月25日，浙江省苍南县种了一辈子地的农民包郑照，端着水烟袋走上庄严的法庭，控告县政府违法炸毁他家的三间三层楼房，这位敢告县长的农民声称：“要是法律，要是法律公平，即便告输了，我去坐牢

也心甘情愿。”又如，湖南省桃江县人民法院行政审判庭在公开审理一件治安行政案件中，原告在法庭辩论结束时，心情十分激动地说：“我今天与公安机关的代表平等地坐在法庭上，辩论是非曲直，并不是比比‘高低’，而是行使国家给予我这个平民百姓的权利，即使我的‘官司’打输了，也是值得的！”随着《行政诉讼法》在全国各地贯彻实施，将会有更多的公民运用法律武器来维护自己的合法权益，并对行政权实行监督。这说明“民告官”，作为一项正式的法律制度的确立，在中国历史上是第一次，标志着我国社会主义民主和法制建设进入了一个新阶段。

（三）行政纠纷案件的特点

行政纠纷是指作为行政主体（行使行政管理权的主体）的行政机关之间，或行政机关与其它国家机关、企事业单位、社会组织和公民之间，因实施行政管理所引起的争议，也叫行政争议或行政案件。

行政纠纷与民事纠纷不同，它具有以下几个方面的特征：

1、当事人必然有一方是作为行政主体的行政机关。这是行政案件的主要特点之一，也是行政案件与民事案件的明显区别之所在。例如，税务机关与不服处罚的企事业单位之间的纠纷即行政纠纷，当事人双方中总有一方是国家行政机关。民事纠纷是法人之间、自然人与法人或自然人之间的纠纷，双方当事人中没有作为行政主体的行政机关出现，如有行政机关，也是以法人即经济实体的身份出现的。

2、当事人的地位不同。在民事纠纷中，双方当事人的地位是平等的、相对的，一方的行为不能直接支配另一方，一方的权利就是对方的义务。而在行政纠纷中双方当事人的

地位就不一样。作为行政主体的行政机关享有单方的带有一定强制力的命令、指挥权，作为相对人的另一方，只有无条件服从管理的义务，它对行政机关的行政行为不服，不能通过自己的行为来直接改变或对抗，只能靠行政复议或行政诉讼来补救。此外，别无它法。

3、行政纠纷由行政管理引起，这是它与民事纠纷的起因之区别。具体地说，是行政机关在国家行政管理中，实施了涉及到相对人权利和义务的行政处理因相对人不服而发生。如果没有相应的行政管理，也就无所谓行政纠纷。

4、行政纠纷的内容和范围相当广泛。行政纠纷的内容是关于行政机关行政管理行为的合理性和合法性，涉及到人事、财政、公安、民政、海关、审计、教育等各方面，这是由行政权的广泛性决定的。民事纠纷则只是关于民事权益的争议；刑事纠纷更是出现了有损他人或国家生命财产安全的情况才发生。

二、行政案件的类型与解决方法

（一）行政案件的类型

从我国目前行政争讼的实践看，有的已经由法律规定可以由相对人提起争讼，有的还不能提起争讼。现将可以提起争讼的行政案件作如下说明：

1、不服抽象行政行为的行政争议。抽象行政行为是指行政机关制定规范性文件的行政行为。例如，市政府为了市容的整洁，作出拆除违章建筑的规定；工商管理部门规定摆摊设点的登记办法等等。抽象行政行为有两个特点：一是相对人不确定，它是指某一类人，如从事个体营业的个体户等，即凡是出现规范性文件所规定的情况的情况的当事人，都可能成为

其相对人，只有行政机关在依照规范性文件作出具体行政行为时，相对人才确定下来。二是抽象行政行为的效力不是溯前，而是及后，即只有抽象行政行为作出以后，才对相对人发生效力。

2、不服行政处罚的行政争议。从广义上说，行政处罚是一种科以义务的行政决定之一，即行政机关可以要求相对人为一定的行为，以承担或履行一定的义务。例如税务机关要求工商企业和个体户纳税，如果相对人在该不该纳、应纳多少税款的问题上，以及偷漏税的应补或应罚税款等问题上不服税务机关的决定，就会产生此类行政争议。

3、不服行政强制的行政争议。相对人对已经发生效力的行政处理决定不予履行的，行政机关有权依法强制执行。但是，相对人如果对行政机关强制执行的标的、方式、程序认为不合法的，可以提出不服。不过，目前我国还没有这方面的法律规定。

4、不服行政机关未予许可的行政处理决定的行政争议。相对人依法请求行政机关许可其某种权利，行政机关经审查作出不予许可的行政处理决定，相对人不服而产生行政争议。目前我国有关这类行政争议的法律规定日渐增多。

5、请求行政赔偿的争议。相对人对于行政行为本身并无不服，但由于行政机关在实施行政行为时侵害了相对人的合法权益，并造成了损害，相对人可以请求行政赔偿。目前“重官不重民”的思想得到了纠正，这类行政争议的法律规定也陆续增多。鉴于国家赔偿制度尚未建立，在实际生活中遇到这类情况，暂时按照《民法通则》第121条解决，以充分保护公民、法人和其他组织的合法权益。

6、行政机关不履行法定职责、不承担法定义务的行政