

行政复议应诉人员培训教程

侯炳伟 邢焯时 主编

中国法制出版社

行政复议应诉人员培训教程

顾 问：鲁松庭 丁燮富 陈海玫

主 编：侯炳伟 邢焯时

副主编：王育君 冯波声

中国法制出版社

(京)新登字 059 号

责任编辑:彭恩刚

封面设计:龚景秋

行政复议应诉人员培训教程

XING ZHENG FUYI YING SU REN

YUAN PEI XUN JIAO CHENG

主编/侯炳伟 邢焯时

经销/中国法制出版社

印刷/水利电力出版社印刷厂

开本/850×1168 毫米 32 印张/14.75 字数/365 千

版次/1994 年 3 月北京第 1 版 1994 年 3 月北京第 1 次印刷

印数/0,001—6,000

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-162-0/D·154

(北京太平桥大街 4 号 邮政编码:100810) 定价:12.00 元

序

在我国,行政诉讼制度的建立和《中华人民共和国行政诉讼法》的颁布施行,行政机关的具体行政行为绝大多数被依法列入了行政诉讼的受案范围,各级人民政府及其所属各部门随时可能走上被告席,接受司法审判。因此,行政机关必须不断健全完善行政复议制度,加强行政机关内部层级监督,减少行政诉讼案件的发生;同时,还必须培养一支既懂业务,又懂法律的行政诉讼应诉队伍,以适应行政诉讼工作的需要。行政复议应诉工作,尽管开展的时间不长,但毕竟已经迈出了第一步,并取得了一定的成绩,产生了良好的社会效果。实践证明,做好这项工作,对于及时、有效地保护公民、法人或其他组织的合法权益,纠正行政机关违法或不当的具体行政行为,促进和维护行政机关依法行使行政职权,提高行政管理水平,保障国家法律、法规的正确实施,都具有重要意义。

党的十四大提出,我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。在一定意义上讲,市场经济就是法制经济。市场经济的建立和发展,需要法制的规范和保障。这就对我们的整个法制建设,包括行政复议应诉工作提出了更新、更高的要求。应当看到,我们的行政复议应诉工作与形势发展要求还有一定的差距,主要表现在:一方面,由于受旧的行政管理模式的影响,政府的一些管理内容和管理方式不适应依法行政的要求;另一方面,由于行政复议应诉工作开展的时间不长,经验积累不多,许多制度需要健全和完善。这就需要我们从事政府法制工作的同志认真地加以研究和解决,使行政复议应诉工作跟上时代的步伐,适应新形势发展的要求,更好地保证社会的稳定和经济健康发展。同时,也希望社会各阶层,包括各级党政机关、企事业单位、社会团体乃至公民,都来

关心和支持行政诉讼、行政复议制度的健全、完善和发展。

为做好行政机关的行政复议应诉工作,加强政府法制队伍建设,提高他们的政治素质和业务水平,浙江省人民政府行政复议办公室和浙江省高级人民法院决定举办行政复议应诉人员资格培训班,并组织有关人员编写了《行政复议应诉人员培训教程》一书。该书对行政复议、行政诉讼,以及相关的法律知识和实务作了系统的论述和介绍。全书务实、求新,侧重于实际应用,寓理论于实务。因此,它不仅为行政复议应诉人员培训提供了一本较为理想的教材,同时对于广大行政机关干部学习行政复议应诉法律知识,提高业务水平,增强依法行政的自觉性,也是大有裨益的。

我相信,这本书的出版,对我省的行政复议应诉工作将是一个推动,从而使这项工作提高到一个新的水平。

为此,我祝贺它的出版并为之序。

中共浙江省委副书记
常务副省长

紫松岳

一九九四年二月七日

目 录

序	(1)
---------	-----

一、基础知识篇

第一章 行政复议、应诉与政府法制	(1)
第一节 政府法制的由来与发展	(1)
第二节 政府法制同行政法制、经济法制的关系	(5)
第三节 政府法制的内容	(7)
第四节 行政复议、应诉同政府法制的关系	(11)
第二章 行政法概述	(15)
第一节 行政法学的研究对象和目的	(15)
第二节 行政法的基本概念	(17)
第三节 行政法律关系	(23)
第四节 行政法基本原则和作用	(27)
第三章 行政行为	(30)
第一节 行政行为概述	(30)
第二节 行政行为的主要形式	(35)
第三节 行政程序	(40)
第四章 立法	(43)
第一节 立法概述	(43)
第二节 立法制度	(49)
第三节 立法程序	(54)
第四节 立法技术	(59)
第五章 行政执法	(66)
第一节 行政执法概述	(66)
第二节 行政决定	(68)

第三节	行政检查	(71)
第四节	行政违法	(72)
第五节	行政处罚	(81)
第六节	行政强制执行	(86)
第七节	行政强制措施	(89)
第六章	行政执法监督	(91)
第一节	行政执法监督概述	(91)
第二节	行政机关的内部监督	(94)
第三节	行政机关的外部监督	(102)
第七章	行政赔偿	(107)
第一节	行政赔偿概述	(107)
第二节	行政赔偿的构成要件	(114)
第三节	行政赔偿义务机关及求偿权	(116)
第四节	行政赔偿的范围	(118)
第五节	行政赔偿的方式、标准及费用来源	(121)
第六节	行政赔偿请求人及请求程序	(124)

二、行政复议篇

第八章	行政复议概述	(127)
第一节	行政复议概念与特征	(127)
第二节	我国行政复议制度的建立	(129)
第三节	行政复议与相关法律制度	(130)
第九章	行政复议的基本原则	(135)
第一节	概述	(135)
第二节	行政复议的基本原则	(135)
第十章	行政复议范围	(139)
第一节	申请行政复议的范围	(139)
第二节	不能申请复议的事项	(146)
第十一章	复议管辖	(149)
第一节	复议管辖概述	(149)
第二节	复议管辖分类	(151)

第十二章	复议机构	(158)
第一节	行政复议机构	(158)
第二节	行政复议机构的职责	(159)
第十三章	复议参加人	(161)
第一节	申请人	(161)
第二节	被申请人	(162)
第三节	第三人	(163)
第四节	复议代理人	(164)
第十四章	申请与受理	(165)
第一节	申请复议的期限	(165)
第二节	申请复议的条件、方式和内容	(166)
第三节	如何处理申请行政复议与提起行政诉讼的关系	(168)
第四节	对复议申请的审查和处理	(170)
第五节	对复议申请权的救济	(171)
第十五章	审理与决定	(173)
第一节	审理的方式和期限	(173)
第二节	审理前的准备	(174)
第三节	复议申请的撤回	(177)
第四节	审理的范围与依据	(178)
第五节	复议决定	(181)

三、行政诉讼篇

第十六章	行政诉讼概述	(185)
第一节	行政诉讼概念和特征	(185)
第二节	行政诉讼法与民事诉讼法	(187)
第十七章	行政诉讼的基本原则	(190)
第一节	行政诉讼基本原则概述	(190)
第二节	具体行政行为合法性审查原则是行政诉讼的 根本原则	(193)
第十八章	行政诉讼受案范围	(196)
第一节	法定受案范围的具体行政行为	(196)

第二节	不属行政诉讼受案范围的事项	(198)
第三节	如何正确把握行政诉讼的受案范围	(199)
第十九章	行政诉讼管辖	(202)
第一节	行政诉讼管辖概述	(202)
第二节	行政诉讼管辖的几种特殊情况	(204)
第二十章	行政诉讼参加人	(206)
第一节	行政诉讼参加人概述	(206)
第二节	原告和被告	(208)
第三节	第三人、共同诉讼人和诉讼代理人	(211)
第二十一章	行政诉讼中的证据	(213)
第一节	证据的概念和特征	(213)
第二节	行政诉讼证据的分类	(214)
第三节	行政诉讼证据制度的特点	(217)
第二十二章	起诉和受理	(219)
第一节	概述	(219)
第二节	起诉和受理的条件	(220)
第三节	对起诉的审查和受理	(222)
第二十三章	审理和判决	(223)
第一节	一审	(223)
第二节	二审	(231)
第三节	审判监督程序	(234)
第二十四章	行政侵权赔偿诉讼	(235)
第一节	行政侵权赔偿诉讼程序	(235)
第二节	行政侵权赔偿的主体与求偿权	(237)
第二十五章	行政案件的执行	(239)
第一节	行政案件执行的概念和一般规定	(239)
第二节	强制执行措施	(244)
第二十六章	涉外行政诉讼	(247)
第一节	概述	(247)
第二节	涉外行政诉讼的一般原则	(248)
第三节	涉外行政诉讼的期间和送达	(251)

四、复议实务篇

第二十七章 公安行政复议	(255)
第一节 公安行政执法与复议概述	(255)
第二节 公安行政复议的范围	(257)
第三节 公安行政复议的管辖	(258)
第四节 公安行政复议参加人	(260)
第五节 公安行政复议中的其他问题	(262)
第二十八章 工商行政管理行政复议	(266)
第一节 工商行政复议的范围	(266)
第二节 工商行政复议的管辖	(268)
第三节 工商行政复议的期限	(269)
第四节 工商行政复议的依据	(270)
第二十九章 税务行政复议	(272)
第一节 税务行政复议的概念	(272)
第二节 税务行政复议的受案范围	(273)
第三节 税务行政复议的管辖	(274)
第四节 税务行政复议参加人	(275)
第五节 税务行政复议的申请与受理	(276)
第六节 税务行政复议的审理与决定	(277)
第三十章 烟草专卖行政复议	(278)
第一节 烟草专卖行政复议概述	(278)
第二节 烟草专卖行政复议的范围	(280)
第三节 烟草专卖行政复议的管辖	(281)
第四节 烟草专卖行政复议机关及复议机构	(282)
第五节 烟草专卖行政复议参加人	(283)
第六节 烟草专卖行政复议的申请与受理	(284)
第七节 烟草专卖行政复议的审理与决定	(286)
第三十一章 民政行政复议	(288)
第一节 民政行政复议的范围	(288)
第二节 民政行政复议的管辖	(289)

第三节	认定民政行政复议参加人的几种情况	(291)
第四节	民政行政复议审理的若干问题	(292)
第三十二章	环境保护行政复议	(294)
第一节	概述	(294)
第二节	环境保护行政复议管辖	(295)
第三节	环境保护行政复议的申请范围	(295)
第四节	环境保护行政复议的被申请人	(296)
第五节	环境保护行政复议申请与受理	(296)
第六节	环境保护行政复议的审理	(297)
第七节	环境保护行政复议决定与执行	(298)
第三十三章	审计行政复议	(300)
第一节	概述	(300)
第二节	审计行政复议的范围	(300)
第三节	审计行政复议的管辖	(302)
第四节	审计行政复议的参加人	(302)
第五节	审计行政复议的程序	(303)
第六节	审计行政复议审理的依据	(305)
第三十四章	水行政复议	(307)
第一节	水行政复议的范围	(307)
第二节	水行政复议的管辖	(309)
第三节	水行政复议的参加人	(310)
第四节	水行政复议的有关问题	(310)
第三十五章	城乡建设行政复议	(313)
第一节	概述	(313)
第二节	城乡建设行政复议的范围	(314)
第三节	城乡建设行政复议的管辖	(322)
第四节	审理城乡建设行政复议应注意的几个问题	(323)
第三十六章	农业行政复议	(325)
第一节	农业行政复议概述	(325)
第二节	农业行政复议的受案范围	(325)
第三节	农业行政复议管辖	(330)

第三十七章 计划生育行政复议	(333)
第一节 计划生育行政复议的范围	(333)
第二节 计划生育行政复议的管辖	(333)
第三节 计划生育行政复议的参加人	(334)
第四节 计划生育行政复议中的有关问题	(335)
第三十八章 技术监督行政复议	(337)
第一节 技术监督行政复议的受案范围	(337)
第二节 技术监督行政复议管辖	(339)
第三节 技术监督行政复议中需要注意的几个问题	(341)
第三十九章 价格行政复议	(344)
第一节 价格行政复议的概念和意义	(344)
第二节 价格行政复议的范围和复议参加人	(345)
第三节 价格行政复议的管辖	(345)
第四节 受理价格行政复议的条件	(346)
第五节 价格行政复议的审理与决定	(347)
第六节 价格行政复议的其他有关问题	(349)
第四十章 土地管理行政复议	(351)
第一节 概述	(351)
第二节 土地管理行政复议的范围	(352)
第三节 土地管理行政复议的管辖	(354)
第四节 土地管理行政复议应注意的问题	(355)
第四十一章 交通行政复议	(357)
第一节 交通行政复议的范围	(357)
第二节 交通行政复议的管辖	(358)
第三节 交通行政复议的期限	(359)

五、行政应诉篇

第四十二章 行政应诉	(361)
第一节 概述	(361)
第二节 庭审前的准备	(369)
第三节 庭审应诉与行政赔偿调处	(376)

第四节	判决后应注意的问题	(380)
第四十三章	我国律师制度与业务	(386)
第一节	律师制度的缘起、沿革和发展	(386)
第二节	律师工作的原则	(391)
第三节	律师的权利义务及职业道德	(393)
第四节	律师担任法律顾问	(397)
第五节	律师参加诉讼活动	(400)
第六节	律师办理非诉讼法律事务	(404)

六、复议应诉文书篇

第四十四章	行政复议应诉文书概述	(409)
第一节	行政复议应诉文书的概念与特征	(409)
第二节	制作行政复议应诉文书的基本要求	(411)
第四十五章	常用行政复议应诉文书写作	(413)
第一节	行政处罚决定书	(413)
第二节	行政复议案件受理通知书	(414)
第三节	不予受理裁决书	(415)
第四节	行政复议决定书	(415)
第五节	行政起诉状	(416)
第六节	行政答辩状	(417)
第七节	行政诉讼代理词	(418)
第八节	行政一审判决书	(419)
第九节	申请强制执行书	(420)
第十节	行政上诉状	(421)
第十一节	行政二审判决书	(422)

七、附 录

附录一:	行政处罚决定书格式和范例	(425)
附录二:	行政复议受理通知书格式和范例	(427)
附录三:	不予受理通知书格式和范例	(429)

附录四:复议决定书格式和范例	(430)
附录五:行政起诉状格式和范例	(434)
附录六:行政答辩状格式和范例	(436)
附录七:行政诉讼代理词格式和范例	(441)
附录八:行政一审判决书格式和范例	(443)
附录九:申请强制执行书格式和范例	(446)
附录十:行政上诉状格式和范例	(449)
附录十一:行政二审判决书格式和范例	(452)
后记	(456)

一、基础知识篇

第一章 行政复议、应诉与政府法制

第一节 政府法制的由来与发展

一、政府法制概念的提出及其意义

行政复议、应诉与政府法制的关系,简言之,一句话:即行政复议、应诉是政府法制的重要组成部分。只有了解了全局,才能更好地了解部分。所以,要了解行政复议和应诉,必须先从政府法制讲起。

“政府法制”这个概念是1987年4月下旬国务院召开的第一次全国政府法制工作会议上首次提出来的。这个概念的提出不是偶然的,而是我国经济建设和改革开放发展的必然结果,也是我国不断加强法制建设的客观要求。

党的十一届三中全会以后,我国经济体制逐步进行了改革,使由高度集中的计划经济体制逐步转变为社会主义市场经济体制。当前正处在社会主义市场经济的建立和完善的重要历史时期。国家对经济的管理必需适应市场经济的要求,引导市场经济的发展。市场经济是商品经济高度发展的产物。它既不同于主要靠行政手段管理的计划经济,也不是一种无所约束的自由经济。它要求国家进行宏观调控。国家对经济的宏观调控是社会主义市场经济发展的客观要求,而法制则是国家对经济实行宏观调控的重要手段。《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出:“社会主义市场经济体制的建立和完善,必须有完备的法制来规范和保障。要高度重视法制建设,做到改革开放与法制建设的统

一,学会运用法律手段管理经济。”所以市场经济在一定程度上说是法制经济。它的任何活动都必须在法律规定的范围内进行。政府也必须主要依靠法制来管理经济,以及为经济的发展创造良好的社会环境。所以政府法制在建立和完善社会主义市场经济中的作用就越来越显著。为了适应这种发展趋势,早在1987年在第一次全国政府法制工作会议上提出了“政府法制”这一概念。它是实际工作的科学总结。这个概念的提出明确了国家权力机关、司法机关和政府机关在加强和健全社会主义法制建设中各自应承担的职责。它标志着我国社会主义法制已进入一个新的历史时期。它要求人们转变旧的传统观念,即认为法制就是公、检、法的事情的老观念。它要求在加强社会主义法制建设时,不能仅仅注意权力机关的立法或法院、检察院等司法方面的建设,还要看到政府法制建设。因此,政府法制的概念一经提出就得到了各级政府领导的充分肯定和高度的评价,许多法学家在理论上进行了论证。它的出现,标志着政府法制工作由自发走向了自觉,由实践走向了理论的概括,使政府法制成为理论与实践相结合的一个部门和学科。

二、政府法制的产生和发展

政府法制作为一项工作全面地、系统地开展起来是在党的十一届三中全会之后。但不是过去没有这项工作。这项工作随着新中国的成立而产生并开展起来。在建国之初,中央人民政府就设有法制委员会,负责政务院的法规草拟和审核修改工作。1954年政务院改为国务院后,又成立了国务院法制局,负责法律、法规草案的起草和审查修改工作,以及法规的清理汇编工作。1959年开始,由于“左”的指导思想的干扰,强调人治,不重视法制,使政府法制工作受到削弱。“文革”期间,无法无天,这项工作和机构完全被取消了。粉碎“四人帮”后,特别是党的十一届三中全会以后,随着我国民主和法制建设的不断发展,尤其是经济体制改革的不断深入,政府法制工作必然要得到加强,被放到重要位置上。相应地,政府

系统的法制机构也逐渐得到恢复和加强。1980年5月成立了国务院办公厅法制局。1981年7月,又成立了国务院经济法规研究中心。它们作了大量的理论研究和实际工作,为今后的政府法制工作做了舆论准备和组织准备。为了进一步加强这方面工作,1986年4月,国务院又决定,合并上述两个机构,成立了国务院法制局。与此同时,国务院各部门和各省、自治区、直辖市和经国务院批准的较大市政府也都先后设立了相应的机构。几年来,这些机构在立法、执法监督、法规的清理和汇编、法制宣传以及为政府领导提供法律咨询等各项工作中,发挥了重要作用,对于保障和促进经济体制改革的顺利进行,作出了积极的贡献。

地方政府的法制工作主要是在1982年以后比较全面地开展起来的。因为1982年颁布了新宪法,也就是我国现行宪法。这部宪法同过去各部宪法相比,有一个很大的不同点,就是明确规定了省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会在不同国家的宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规。这就改变了过去全国人大是行使国家立法权的唯一机关的观点。同年,修改后颁布的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称《地方组织法》),又明确规定了省、自治区、直辖市人民政府及省会城市(包括自治区首府)和经国务院批准的较大市的人民代表大会及其常务委员会可以制定地方性法规。上述相应的人民政府可以根据法律和行政法规制定规章。上述地方人民政府为了行使草拟地方性法规和制定规章的权利,先后成立了政府法制机构,全面主管政府法制工作。

1989年和1990年国家分别颁布了《行政诉讼法》和《行政复议条例》。这两个法规的颁布更增加和丰富了政府法制工作的内容,即政府法制机构承担了行政诉讼的应诉任务和行政复议任务。为了使机构同承担的任务相适应,各级政府的法制机构得到了进一步的充实和加强。复议和应诉正式成为政府法制工作的重要组成部分。