

行政机关应诉答辩技巧

张 伟 柴建国 编著

中国人民公安大学出版社

行政机关应诉答辩技巧

张 伟 柴建国 著

中国人民公安大学出版社
一九九二年·北京

(京)新登字第 165 号

行政机关应诉答辩技巧

张 伟 柴建国 著

中国人民公安大学出版社出版发行

新华书店北京发行所经销

中国人民公安大学印刷厂印刷

787×1092 毫米 1/32 6.125 印张 127 千字

1992 年 3 月第 1 版 1992 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 7—81011—391—7/D·328 定价:3.40 元

印数 0001—6000 册

目 录

一、行政争讼概说

(一) 行政与行政行为	(3)
行政	(3)
行政机关	(4)
国家行政机关工作人员	(5)
行政管理权	(6)
行政行为及构成要件	(8)
具体行政行为及特征	(9)
抽象行政行为	(10)
行政处罚	(11)
行政处罚的种类	(13)
自由罚	(14)
能力罚	(15)
财产罚	(16)
申诫罚	(16)
救济罚	(17)
行政处罚的主要原则	(18)

(二) 行政争议..... (24)

行政争议 (24)

行政复议 (26)

行政复议与行政诉讼的区别 (33)

行政诉讼及构成要件 (34)

行政诉讼的种类 (36)

行政机关在行政诉讼中如何正确对待自身地位 ... (37)

(三) 行政诉讼法的基本原则..... (40)

行政诉讼法 (40)

行政诉讼法的体系 (40)

我国行政诉讼法的立法情况 (42)

行政诉讼法的基本原则 (46)

行政案件审判权由人民法院独立行使原则 (48)

以事实为根据，以法律为准绳原则 (49)

当事人在行政诉讼中法律地位平等原则 (49)

合法性审查原则 (50)

合议原则 (50)

回避原则 (51)

公开审判原则 (53)

两审终审原则 (53)

使用本民族语言文字进行行政诉讼的原则 (54)

检察机关有权对行政诉讼实行法律监督原则 (54)

辩论原则 (56)

复议前置原则 (57)

行政诉讼期间具体行政行为不停止执行原则	(58)
人民法院特定主管原则	(59)
行政机关负举证责任原则	(59)
不适用调解和反诉原则	(61)
司法变更权有限原则	(62)

二、答辩技艺

(一) 被告答辩的实质和意义..... (65)

被告答辩是保证人民法院正确、及时审理行政
案件所必需

(66)

被告答辩有助于保护公民、法人和其他组织的
合法权益

(67)

被告答辩是对行政机关行使行政职权的保障
和监督

(68)

(二) 被告答辩的前期准备工作..... (70)

搞好答辩工作的组织

(70)

全面复查被诉行政行为

(71)

撰写答辩状

(71)

(三) 被告答辩的限制性原则..... (75)

不得反诉

(75)

不得调解

(77)

被告不得自行补充取证

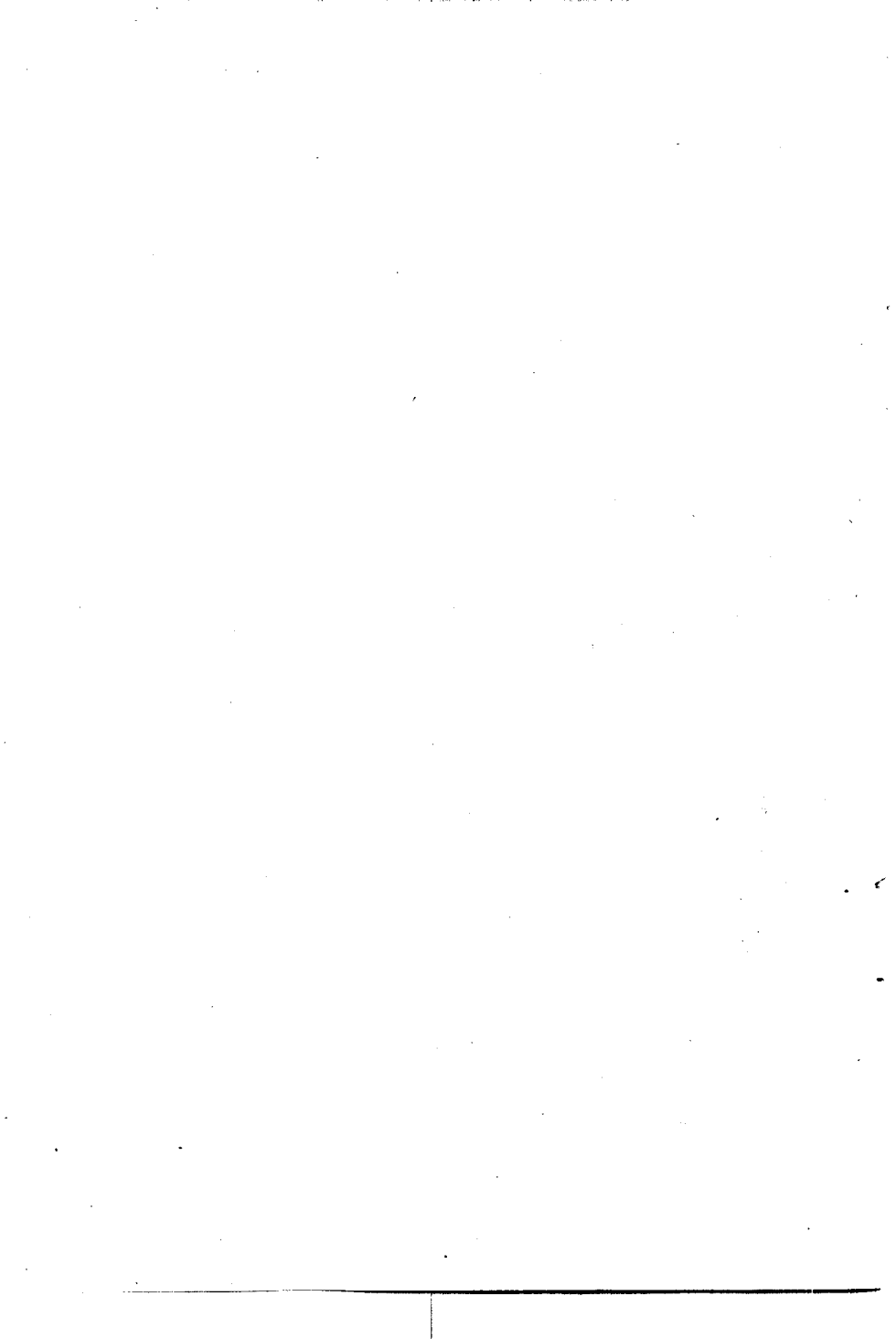
(79)

(四) 被告对变更权的行使·····	(82)
有利于行政机关正确执法·····	(84)
切实保障相对人的合法权益·····	(84)
方便人民法院的审判活动·····	(85)
(五) 被告所负的举证责任·····	(93)
举证责任的承担·····	(93)
证明对象的内容·····	(98)
不需举证的内容·····	(111)
(六) 开庭陈述和提问证人·····	(113)
开庭陈述·····	(113)
提问证人·····	(114)
(七) 证据及证据运用·····	(124)
书证·····	(124)
物证·····	(125)
视听资料·····	(126)
证人证言·····	(127)
当事人的陈述·····	(128)
鉴定结论·····	(128)
勘验笔录、现场笔录·····	(130)
(八) 辩论·····	(132)
行政诉讼辩论的特点·····	(132)

应诉人的素质.....	(135)
辩论策略.....	(138)
辩论内容.....	(140)
法律证据.....	(146)
辩论方法.....	(150)
辩论技巧.....	(168)
最后陈述.....	(181)
(九) 如何对待法院的裁判	(183)

066663

一、行政争讼概说



（一）行政与行政行为

行 政

因为行政诉讼是针对具体行政行为提起的，而具体行政行为又是行政机关基于法律规定进行行政管理行使行政管理权而产生的，所以这里首先应知道什么是行政，什么是行政机关，哪些机关是行政机关，其权力是什么。因为行政机关的权力都是通过具体工作人员来实施完成的，故还应弄清什么是行政机关工作人员，其职权特征，什么是行政管理权。

关于“行政”一词的涵义，有的从古老和传统的观点将其解释为“国家事务的管理”；有的从政治与行政分离的观点解释为“政府官员官吏推行政府功能的的活动”；有的资本主义国家则从“三权分立”的观点将行政解释为“政府组织中行政机关所管辖的事务”等等。

从马克思、列宁的有关论述中可以得出最为科学的结论：第一，行政是一种国家的管理活动，这就使行政管理与其他各种管理区别开来；第二，行政是一种组织活动、组织工作，是对国家事务直接、具体的组织、指挥、协调、控制、管理等的工作或活动，这就与同是国家活动的立法、司法、检察等活动区别开来；第三，行政概念是确定性和灵活性的统一。

所谓确定性，即它有客观的质的规定性；所谓灵活性，即它的实际内容是发展变化的。总之，所谓行政，就是政府依法对国家事务的组织、管理活动。或者说，行政是指政府及隶属其领导的一切机关除立法、司法活动之外的全部国家职能和活动的总和。行政包括内政、外交各个方面。

行政 机关

国家行政机关，是指依照法律运用国家权力对国家行政事务实行组织领导和管理的机构，简称政府或国家管理机关。

国家行政机关是国家机构的重要组成部分，分最高国家行政机关和地方国家行政机关。我国最高国家行政机关是指国务院和所属各部、委、各部门和直属机构。地方国家行政机关是指地方各级人民政府包括民族自治地方各级人民政府。即：省、自治区、直辖市；州、自治州、省辖市、直辖市的区；县、自治县、旗、省辖市的区、县级市；乡、民族乡、镇的人民政府以及县级以上人民政府的所属工作部门。行署、县辖区公所、街道办事处属于地方人民政府的派出机构，村民委员会属于基层群众性自治组织。共青团委员会、妇女联合会、工会委员会等属于群众性团体或组织。法院、检察院则属于国家审判、检察机关。公安局既是地方国家行政机关又是国家司法机关，具有双重性。各级人大及其常委会、主席团则属国家权力机关。

国家行政机关的组建、职权和管辖范围由宪法和法律规定。国家行政机关是国家组织体大系统中的子系统。由中央和地方、上级和下级、垂直和平行、一般和特别、常设和非

常设等具体工作机关依法组织起来的一个分工协作、互相联系的系统，代表国家行使国家职能。国家行政机关执行国家行政职能，它在宪法、法律规定的职权范围内的一切行为和结果，皆归属于国家。

国家行政机关内部具有从属关系，下级人民政府接受上级人民政府领导，并统一接受国务院领导。组成国家行政机关的工作人员都占有行政编制。各级人民政府还要向同级人大及其常委会负责并报告工作。

国家行政机关工作人员

国家行政机关工作人员，是指经过法定程序选举或任命，在国家行政机关中依法执行国家行政管理事务的公职人员。国家行政机关工作人员在职业上的本质特点是执行公务，因此，又将这些人员称之为公务员或公务人员。

国家为使国家行政机关工作人员有效地完成工作任务，赋予他们各种相应的职务上的权利。这些权利不同于宪法所规定的公民的基本权利，具有以下特点：

1. 国家行政机关工作人员行使的职权针对他人来讲，是他们的权利，他人和领导不能阻碍或剥夺其依法行使职权。而针对他们本人来讲，又是他们的义务，必须忠于职守，失职或渎职是要被追究其法律责任的。

2. 国家行政机关工作人员在行使职务上的权力时，不能超出他的职务范围，并且必须是为了执行国家所交给他的任务。

3. 国家行政机关工作人员职务上的权利，是由他所担任

的国家职务发生的，因此，当国家免去他的职务时，其职务上的权利也就终止了。

4. 国家行政机关工作人员职务上的权利，表现在执行国家任务中，他的合法行为具有强制力，有关的国家机关、社会团体和公民必须遵照执行。如交通民警依法对违章驾驶人员处以罚款，违章驾驶人员必须执行。

行政管理权

行政管理权也叫行政权，它指国家行政机关的权限，在法律上称为行政职权。

我国行政权限由宪法和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定。国家行政机关必须依照法律规定的权限范围和活动程序行使职权。根据国家行政机关职权范围，行政权限大致包括政务、经济、文化等方面的管理权。

行政管理权或称行政权也叫“公共权利”，因为国家行政机关的权力具有国家强制力。概括起来，我国行政机关拥有行政立法权、决定权、命令权、强制权、执行权、处罚权、仲裁权等七种：

1. 行政立法权。即国家行政机关根据宪法和法律所拥有的制定、发布行政法规与行政规章的权力。根据我国宪法和地方人大和人民政府组织法规定，拥有行政立法权的行政机关包括国务院及所属各部门，省级人民政府，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。有权制订、发布行政法规的只有国务院；有权制订发布行政规章的有国务院所属的各部委和直属机构；有权制订、发布

地方行政规章的有省、自治区、直辖市人民政府以及省、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。

2. 行政决定权。即国家行政机关依法对行政管理中的具体事件的处理权，以及法律、行政法规和规章未明确规定的事件的规定权。后者往往被看作是行政立法权的补充。决定权的内容很广，主要涉及特定当事人能否取得某项权利或应否承担某项义务、公共建设、行政人员的任免和管理、公共财物的管理、使用和处分等。对于对法律、行政法规和规章（主要是地方行政规章）未明确规定的事件的规定权应适用于不具有行政立法权的地方各级人民政府。

3. 命令权。即国家行政机关依法要求特定的人或不特定的人为一定行为或不为一定行为，而命令相对人必须服从。每一项命令的直接结果就是产生一项或数项具体的行政法律关系。如无行政立法权的县级人民政府制定的与法律、行政法规、行政规章和上级政府的规范性文件不相抵触的行政规范性文件就是行使法律赋予的命令权的具体体现。

4. 强制权。即在行政管理中，法定义务人或某项具体行政法律关系的义务人若不依法履行义务时，行政机关有权采取法定的强制措施，以促使法定义务的履行。

5. 执行权。即行政机关或行政工作人员根据有关法律的规定或者上级行政机关的决定、命令具体执行的行为。如税收工作人员依法向纳税人收取税金。

6. 处罚权。即行政机关对其管辖范围之内当事人违反有关行政法律规范（包括某些未依法履行义务）的行为，有权依法对其实施处罚、进行行政制裁的权力。如土管、城建

主管行政机关对违反土管、城建有关法律、法规的相对人给予的限期拆除的行政处罚。

7. 仲裁权。即国家行政仲裁机关以仲裁者身份作为某项纠纷以外的第三者对当事人双方的纠纷进行裁决。如劳动行政机关对劳动争议的双方当事人所作的劳动争议仲裁决定。

行政行为及构成要件

行政行为是行政法律行为的简称，是与民事行为相对应的。它是国家行政机关从事国家行政管理的一种活动，即国家行政机关及其工作人员（公务员）行使行政管理职权的公务行为。

行政行为构成要件有两个：

1. 行为主体必须是行政机关及其工作人员。在特殊情况下，即由法律、法规规定的代替行政机关行使某种或某些行政管理职权的其他组织也可以成为行为主体。

2. 必须是行使行政管理权的公务行为。这是区别是否行政行为的主要根据。行政机关从事的公务行为不完全是行使行政管理权的行为，如各种民事行为即不属于行政行为。

以上两个构成要件缺一不可，否则不能构成行政行为。

根据管理对象、管理内容不同行政行为可分为经济行政行为、军事行政行为、民政行政行为、公安行政行为、工商管理行政行为等。还可根据行政行为的形式内容不同将行政行为分为要式行政行为和非要式行政行为。行政行为的分类可以有多种，但最为实际、实用的是根据行政行为的内容将行政行为分为具体行政行为和抽象行政行为。根据我国行政

诉讼法第二条的规定，行政诉讼请求只能针对行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为提出。对抽象的行政行为不能提起行政诉讼。如：工商行政管理机关对违反广告管理条例的相对人给予罚款，公安局对违反治安管理处罚条例相对人给予行政拘留。相对人都可向法院提起行政诉讼。

具体行政行为及特征

所谓具体行政行为，是相对于抽象行政行为而言。它是指行政机关行使行政权力，对特定的、具体的公民、法人或者其他组织所作出的单方公务行为。简言之，具体行政行为是指处理具体事件的行为。

具体行政行为是各级国家行政机关依法行政、管理国家所采取的行政措施。在日常生活中，具体行政行为是大量、普遍存在的。没有具体行政行为，行政机关就无法实现其行政管理权。

具体行政行为具有以下特征：

1. 具体行政行为主体是行政机关和行政机关工作人员。
2. 行为针对的对象（相对人）是特定的、具体的公民、法人或者其他组织。
3. 具体行政行为的根据是法律、法规、行政规章以及上级行政机关规定的行政措施、发布的决定、命令、指示等。
4. 具体行政行为是单方面的，不需要征得相对人的同意。
5. 具体行政行为的实施，必然产生相应的现实的法律后果。正因为它必然产生一定的现实的具体法律后果，所以具体行政行为才成为行政诉讼请求的对象，也即法院受理的行