



电力行政诉讼手册

吕振勇 李华民 编著

3

吉林大学出版社

加强电力法制建设
提高依法行政水平

赵庆夫题

一九九〇年十月

前 言

行政诉讼法的制定和施行是我国社会主义法制建设中的一件大事，使我国的诉讼制度形成了一个完整的诉讼体系，它对于贯彻执行宪法关于保障公民合法权益的原则，维护和促进行政机关依法行使职权，加强廉政建设，克服官僚主义，提高工作效率，必将起到积极的促进作用。因此，我们电力系统各级行政管理机关、各级干部对于行政诉讼法的施行必须予以高度重视，提高严格依法办事的自觉性。

为了保证《中华人民共和国行政诉讼法》的正确实施，我们编写了《电力行政诉讼手册》一书，供电力系统广大干部、职工学习行政诉讼法，贯彻和执行行政诉讼参考。希望广大读者能够从中得到启示和有所帮助。

编 者

目 录

能源部关于做好贯彻实施《行政诉讼法》准备工作的
通知

第一篇 电力行政诉讼基本知识

一、 什么是行政诉讼	5
二、 什么是行政机关和行政机关工作人员	6
三、 行政机关具有哪些权力	6
四、 行政机关作为行政诉讼被告有哪几种不同 情况	7
五、 什么叫行政机关的自由裁量权	8
六、 什么是行政行为	9
七、 什么是具体行政行为	10
八、 什么是抽象行政行为	11
九、 什么是要式行政行为和不要式行政行为	11
十、 行政诉讼应遵守哪些基本原则	12
十一、 人民法院受理哪些行政案件	13
十二、 什么是行政机关的不作为	13
十三、 什么是行政诉讼的参加人、当事人和第三人	14
十四、 行政诉讼被告为什么要负举证责任	14
十五、 什么是行政处罚	15
十六、 什么叫显失公正的行政处罚	16
十七、 什么是行政强制措施	17
十八、 什么是行政强制执行	17

十九、什么是行政诉讼的证据·····	18
二十、行政诉讼的证据做为定案依据应具备哪些条件·····	19
二十一、行政诉讼参加人能否申请保全证据·····	20
二十二、什么是行政诉讼的执行和协助执行·····	21
二十三、行政诉讼的被告为什么不能反诉·····	21
二十四、什么是行政诉讼中的送达·····	22
二十五、什么是行政复议·····	23
二十六、行政复议与行政申诉、行政调解和行政仲裁有什么区别·····	24
二十七、什么是行政复议的期限和程序·····	25
二十八、行政诉讼期间是否停止具体行政行为的执行·····	26
二十九、行政诉讼被告在法院宣判前是否可以改变其所作的具体行政行为·····	26
三十、人民法院审理行政案件的依据是什么·····	27
三十一、什么是行政诉讼费用和行政侵权赔偿费用·····	27
三十二、什么是电力行政诉讼和行政复议·····	28
三十三、为什么电力行政纠纷在起诉前必须经过复议程序·····	29
三十四、电力行政应诉人员在开庭前应做什么准备工作·····	30
三十五、怎样写好行政诉讼答辩状·····	32
三十六、电力行政应诉人员在开庭时应注意什么·····	35
三十七、电力行政执法人员在执法中应注意什么·····	36
三十八、什么是电力行政处罚？电力行政处罚目前有哪些方式·····	39

三十九、电力行政处罚作出后，被处罚人既不起 诉又不执行怎么办·····	41
四十、电力行政诉讼能否适用调解·····	42
四十一、电力行政复议应遵循哪些原则·····	43
四十二、怎样计算电力行政复议和行政诉讼的 期间·····	45
四十三、如何确定电力行政诉讼案件的管辖·····	46
四十四、什么是人民法院的级别管辖·····	47
四十五、什么是地域管辖·····	48
四十六、什么是共同管辖·····	48
四十七、什么是选择管辖·····	49
四十八、什么是移送管辖·····	49
四十九、什么是指定管辖·····	49
五十、什么是管辖权的转移·····	50
五十一、电力行政执法人员和行政复议人员应当如何 看待送达回证·····	51
五十二、电力行政处罚通知书一经送达将产生什么法 律后果·····	52
五十三、电力行政主管部门和工作人员因行政违法可 能承担哪些法律责任·····	53
五十四、电力行政复议申请人应具备哪些条件·····	54
五十五、电力行政复议的立案标准是什么·····	56
五十六、人民法院关于诉讼费用有什么规定·····	57
五十七、什么是行政处分·····	59
五十八、什么叫行政处分建议书·····	61
五十九、如何认识部门规章和地方性规章之间的 关系·····	63

六十、人民法院审理行政案件将如何参照规章	66
六十一、为什么要规定“先取证，后裁决”的行政程序	68
六十二、电力行政主管部门应克服哪些败诉因素	70

第二篇 电力行政诉讼所适用的主要法律、法规和规章

1. 中华人民共和国行政诉讼法	74
2. 中华人民共和国国务院组织法	89
3. 中华人民共和国地方各级人民代表大会和 地方各级人民政府组织法	91
4. 电力设施保护条例	100
5. 关于《电力设施保护条例》的说明	109
6. 破坏电力设施案件立案标准（内部试行）	116
7. 全国供用电规则	119
8. 关于贯彻执行《电业作业人员安全技术考核 标准》的通知	142
9. 关于严禁窃电的通告	144
10. 关于严禁在农村安装电网的通告	146

第三篇 运用行政诉讼的法律武器，维护电力部门的合法权益

一、主要行政执法部门行政复议和行政诉讼的有关 规定	147
1. 公安行政	147
2. 海关行政	149
3. 环境保护行政	149
4. 卫生行政	150

5. 专利和商标行政	151
6. 税务行政	152
7. 土地行政	152
8. 林业和草原行政	153
9. 金融行政	153
10. 计量行政	153
11. 城管行政	154
12. 邮政行政	154
二、如何解决行政纠纷	155
1. 行政纠纷概念	155
2. 解决行政纠纷的方式	155
3. 行政复议的申请	156
4. 行政诉讼的提起	157
5. 委托代理人	159
6. 授权委托书	161
7. 行政判决	163
8. 行政裁定	165
9. 行政决定	166
10. 人民法院审理行政案件的程序	168
(一) 第一审程序	168
(二) 第二审程序	174
(三) 审判监督程序	174
(四) 当事人的申诉	175
11. 行政机关不得侵犯企业的合法权益	176
12. 电力企业不服错误适用法律、法规而作出 环保处理的行政案件胜诉案例	178
三、电力行政复议和行政诉讼的法律文书参考样式	179

1. 法定代表人身份证明书·····	180
2. 授权委托书·····	181
3. 送达证·····	182
4. 行政处罚决定书·····	183
5. 行政复议案件不予受理裁定通知书·····	184
6. 行政复议决定书·····	185
7. 调查笔录·····	186
8. 行政处分建议书·····	187
9. 吊销营业执照处罚建议书·····	188
10. 案件发回重审通知书·····	189
11. 行政复议申请书·····	190
12. 行政案件起诉状·····	191
13. 行政案件上诉状·····	192
14. 行政案件申诉状·····	193
15. 行政案件答辩状·····	194
能源部规章、规范性文件备案办法·····	195
行政复议条例·····	198
后记·····	211

能源部文件

能源政法(1990)392号

关于做好贯彻实施《行政诉讼法》 准备工作的通知

石油总公司、统配煤总公司、核总公司、中电联、东煤公司、地方煤公司、海油总公司、各电管局，各省（自治区、直辖市）煤炭、电力局（厅）：

《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称行政诉讼法）将从今年10月1日起施行，它的施行标志着我国的行政活动将在更大范围内接受司法监督，这对行政机关依法行政提出了更高的要求。今年1月1日国务院专门发出关于贯彻实施《中华人民共和国行政诉讼法》的通知（即国发〔1990〕2号文）。最近，李鹏总理在《政府工作报告》中又进一步强调：“国务院各部门和地方各级政府要认真学习行政诉讼法，做好实施前的各项准备，并积极主动配合人民法院开展工作”。三月初，部长办公会研究了我部贯彻实施行政诉讼法的意见。为了进一步落实全国人大和国务院的指示精神，现就有关能源系统行政诉讼法的几项准备工作通知如下：

一、结合贯彻人大七届三次会议精神，认真组织学习行

政诉讼法。

当前，一项重要的准备工作是认真学习和领会行政诉讼法的各项规定。能源系统各级行政机关（包括兼有政府行政职能的企事业单位）都要认真组织机关工作人员特别是各级领导同志学习好行政诉讼法，掌握行政诉讼法的基本知识，充分认识行政诉讼制度的重大意义。

二、各有关单位要对正在实施的罚款、吊销许可证和执照，以及限制人身自由等具体行政行为进行一次清理检查，对违法和没有法律依据的行为要及时禁止和纠正，并要加强执法监督检查工作。

为了作好行政复议案件的准备工作，请各单位组织有关人员，对目前容易引起行政复议的主要问题、行政处罚办法及主要依据、典型案例进行清醒汇总，于六月底前文告部政策法规司。

三、凡有行政复议职能的单位应设立或指定行政复议机构，配备专兼职人员，处理行政复议案件，接受本级行政机关首长委托出庭应诉。能源部成立“行政复议工作委员会”，参加部长办公会议的成员为委员，日常工作由政策法规司和办公厅负责办理。部机关各司应设立兼职行政复议人员。复议人员应由懂得有关法律法规、熟悉行政业务，思想作风正派、处事公平的人担任。

各单位要组织对专兼职行政案件复议人员和诉讼代理人进行必要的培训，掌握必要的业务、专业知识和法律知识。

四、抓紧拟订《能源部行政案件复议暂行规定》、《能源部规范性文件备案办法》等有关规章，努力做到行政复议工作和规范性文件制定备案工作规范化、制度化。

五、进一步完善能源法规体系，加快立法工作进度。

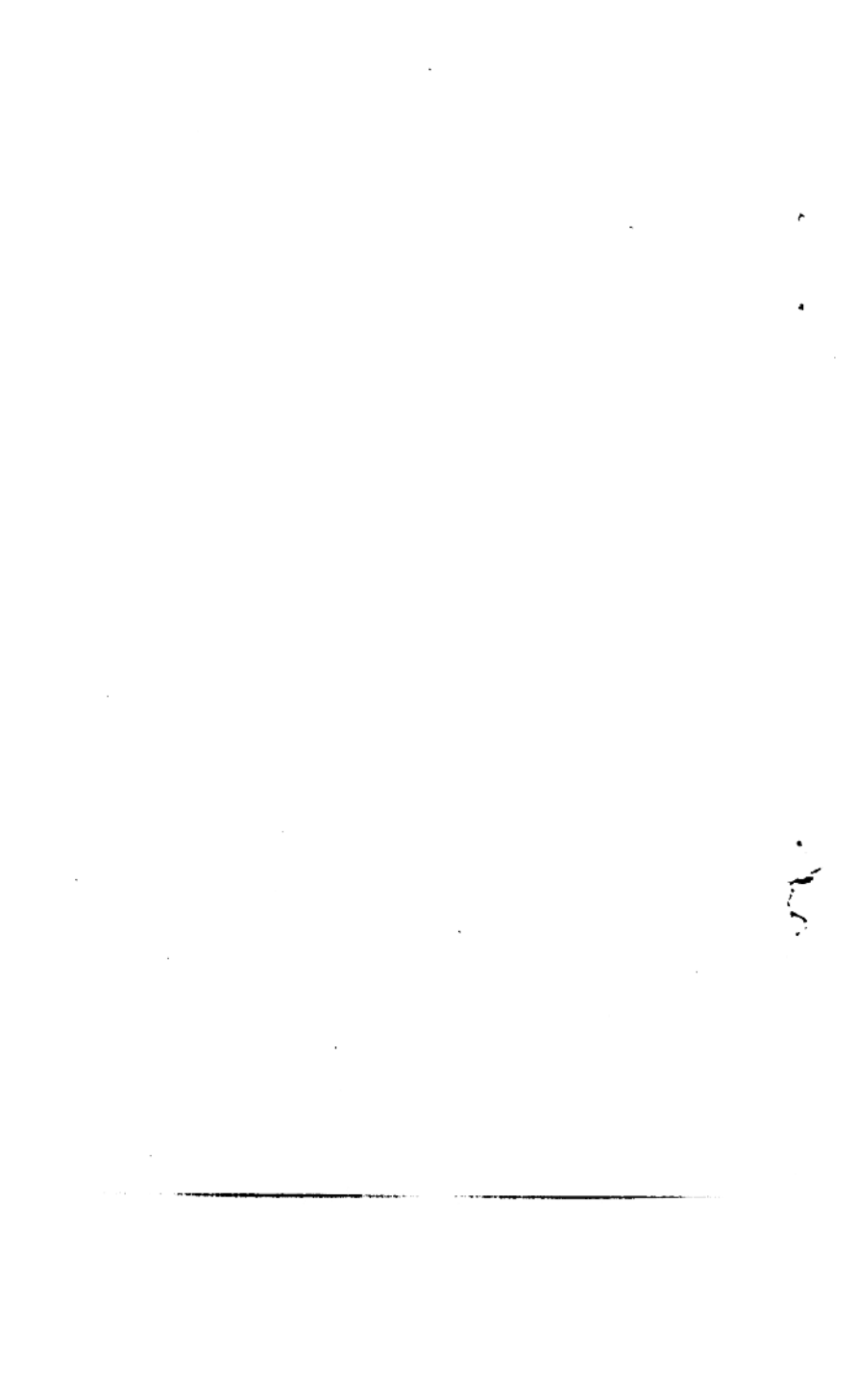
有关单位要继续抓紧拟订能源法规体系方案，组织研讨论证。部1990年立法计划已正式下达，承担起草任务的单位要抓紧组织实施。按照计划项目和进度保质保量完成。其中《电业法》以及《乡镇集体煤矿管理条例》、《电网调度管理条例》、《对外合作开采陆上石油资源暂行条例》、《放射性矿产资源勘察开采和监督管理条例》等五项已列入国务院立法项目，我部正抓紧提出送审稿报批。各执法单位还可根据工作需要，及时向部提出立法建议。各省能源行业的行政机关需制订地方法规或行政规章的计划送部政策法规司备案。

各单位要将贯彻落实国务院国发（1990）2号文以及本通知的情况，于七月底前书面告部。贯彻落实中的重要情况、问题和建议，请及时通告部政策法规司。

一九九〇年五月八日

抄送：国务院办公厅、国务院法制局、华能集团公司、精煤公司、水利水电总公司、国家计委能源研究所、中国电力报社、中国煤炭报社、中国石油报社、中国核工业报社。

本部：部长，总工，各司、局、办，存档。



第一篇 电力行政诉讼

基本知识

一、什么是行政诉讼

行政诉讼是人民法院通过审理行政案件，对行政机关实施法制监督的重要法律制度，是“民告官”的诉讼。具体说，是指公民、法人或其他组织不服行政机关的处理决定，依法向人民法院提起诉讼，人民法院依法进行审理，并作出裁决的活动的总称。

行政诉讼不同于行政争议。行政争议专指行政主体在执行公务过程中，与行政相对人之间发生的争议。行政诉讼要同时具备三个条件：

- ①有原告起诉；
- ②必须符合行政诉讼法规定的受案条件；
- ③在法院决定受理后，依法审理和解决行政案件。

行政诉讼的特征在于：

①行政诉讼是因行政相对人不服行政机关的具体行政行为而引起的。

②行政诉讼被告只能是作为行政主体的国家行政机关。

③行政诉讼不适用调解的原则。民事诉讼是以调解为主，二者主要区别在此。

④行政诉讼中不停止原具体行政行为的执行。

⑤行政诉讼当事人在诉讼中法律地位平等。

⑥人民法院在行政诉讼中一般不享有司法变更权。

二、什么是行政机关和行政机关工作人员

行政机关是指行使行政职权的国家机关，指各级人民政府和其所属的工作部门。国家的行政职权除赋予行政机关以外，还可由国家法律、法规授权或行政机关授权给某些组织。电力部门的行政职权就是通过这二种形式而获得的。如国务院通过颁发《电力设施保护条例》赋予了电力部门一定的电力设施保护的行政权力。

行政机关工作人员是指在国家行政机关依法从事行政管理工作的，履行国家行政管理职能的工作人员。国家行政机关工作人员是代表国家行政机关履行职责，所以在行政机关工作人员履行职务中，即使由于本人的过错造成侵犯公民、法人和其他组织的合法权益，造成的法律后果也应由其所代表的行政机关承担。但是，国家行政机关可以追究有过错的行政机关工作人员的责任。

三、行政机关具有哪些权力

根据宪法和全国人民代表大会授权，我国行政机关拥有三项主要权力：

①行政立法权。它是指行政机关依其职权制订具有普遍约束力的行政规范的权力。国务院有权制定行政法规，各部委和各省、直辖市、自治区人民政府、省会市及国务院批准的较大市都可以依据法律、法规制定规章。这些行政法规和

规章都是我国行政规范，对行业行政管理工作具有普遍的约束力。

②行政执法权。它是指行政机关依据法律、法规和规章进行组织和管理国家事务活动的权力。所谓“执法”就是执行法律、法规和规章，做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。

③行政司法权。它是指行政机关依其职权处理该行政机关或下级行政机关同行政相对人的行政争议的权力。也就是说，行政机关具有一定的行政司法权，它是通过行政裁决或决定（即行政复议决定）来体现的。但是行政司法权不同于司法机关的司法权，行政司法权是有限的，当事人不服还可以向人民法院起诉，人民法院才享有最终解决行政争议的裁判权。

④行政管理权。是指国家行政机关依照法律对国家行政事务进行组织和管理的权力。也就是说，各级行政机关根据法律的规定对各自负责的行业、地区行使的管理职责。行政管理权，直接影响到公民、法人和其他社会组织权利、义务，并具有强制性、命令性的权力，它的行使多数情况下具有行政机关单方意志性，而不须管理相对人的同意。

四、行政机关作为行政诉讼被告有哪几种不同情况

由于行政机关行使行政职权有许多不同的程序和形式，反映在行政诉讼中也有不同的情况：

①作出具体行政行为的机关在行政相对人直接起诉时，

为行政诉讼被告。

②作出复议裁决的机关在改变原具体行政行为时，该复议机关为行政诉讼被告。

③由法律、法规授权的组织作出具体行政行为时，该组织是被告。如：新颁《铁路法》第三条第二款明确规定：

“国家铁路运输企业行使法律、行政法规授予的行政管理职能”。同时在该法规定了铁路职工许多行政职权。又如《电力设施保护条例》给予电力主管部门的授权。

④行政机关委托的组织所作的具体行政行为，委托的行政机关为被告。如：电力主管部门授权的各护线小组和群众性组织都是受委托组织，由其作出行政处罚时，电力主管部门为行政诉讼被告。

⑤行政机关被撤销的，由继续行使其职权的行政机关为被告。如：水电部撤销后成立了能源部，电力方面的行政职权就转到能源部，出现行政诉讼，自然要由能源部出面当被告。

⑥两个以上行政机关作出同一个具体行政行为的，由共同作出具体行政行为的行政机关为共同被告。如：就一件破坏并贩卖电力设施案的当事人由工商、公安和电力主管部门联合作出处理决定，当事人不服并起诉，这三个行政机关和部门就为共同被告。

五、什么叫行政机关的自由裁量权

行政机关的自由裁量权是指行政机关在法律规定的范围内审时度势、权衡轻重，可以自由选择权力。立法机关制定法律时，往往规定一些有弹性、有一定幅度的条文，使行