



全国“七五”普法统编教材

公务员 以案释法读本

全国“七五”普法统编教材编写组 编
司法部法制宣传司 审定

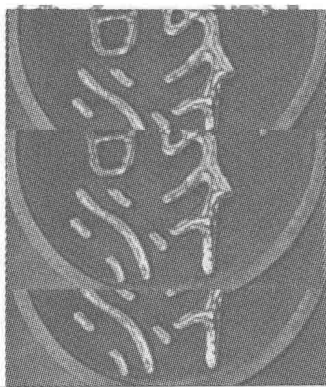




全国“七五”普法统编教材

公务员 以案释法读本

全国“七五”普法统编教材编写组 编
司法部法制宣传司 审定



图书在版编目(CIP)数据

公务员以案释法读本 / 全国“七五”普法统编教材
编写组编. —北京:法律出版社,2016.8
ISBN 978-7-5118-9960-6

I. ①公… II. ①全… III. ①法律—基本知识—中国
IV. ①D920.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第214687号

© 法律出版社·中国

责任编辑/肖越	装帧设计/汪奇峰
出版/法律出版社	编辑统筹/综合出版分社
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/北京嘉恒彩色印刷有限责任公司	责任印制/沙磊
开本/720毫米×960毫米 1/16	印张/15.25 字数/195千
版本/2016年9月第1版	印次/2016年9月第1次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	销售热线/010-63939792/9779
网址/www.lawpress.com.cn	咨询电话/010-63939796
中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)	
全国各地中法图分、子公司电话:	
第一法律书店/010-63939781/9782	西安分公司/029-85388843
重庆公司/023-65382816/2908	上海公司/021-62071010/1636
北京分公司/010-62534456	深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-9960-6 定价:36.00元
(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编写说明

2016年3月25日,中共中央、国务院印发了《中共中央、国务院转发〈中央宣传部、司法部关于在公民中开展法治宣传教育的第七个五年规划(2016—2020年)〉的通知》(中发[2016]11号),4月28日,第十二届全国人大常委会第二十次会议通过了《关于深入开展法治宣传教育的决议》,“七五”普法工作全面展开。

“七五”普法规划明确提出:“坚持把领导干部带头学法、模范守法作为树立法治意识的关键。完善国家工作人员学法用法制度,切实提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。”为全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和对法治宣传教育工作的重要指示,全面贯彻落实“七五”普法规划和全国人大常委会决议,切实抓好普法学习宣传,推动全民法治宣传教育工作深入开展,全国“七五”普法统编教材编写组编写了《公务员以案释法读本》。

本书由司法部法制宣传司组织编写并审定,司法部法制宣传司司长王晓光,法律出版社社长黄闽,司法部法制宣传司副司长李志路、刘汉银、刘宪国,法律出版社总编辑助理张雪纯参与了编写组织与审定工作。

参加本书编写、修改、审读工作的有:王敬波、谢寄博、柳泽华、昌永岗、范志勇、王华伟、陈尚龙、张瑜、朱宝通、申静、孙跃年、肖志清、杨蔚莉、尹雪梅、李莉、许海建。

书中如有疏漏,敬请批评指正。

《公务员以案释法读本》编审组

2016年5月

目 录

Contents

上篇 依法行政篇

第一讲 行政立法与制度建设 / 3

一、典型案例导读 / 3

(一)郭某诉交警部门拒绝发放车辆检测合格标志案 / 3

(二)甘肃省质监局通过规范性文件违法设置行政许可案 / 4

(三)鲁潍(福建)盐业进出口有限公司苏州分公司诉江苏省苏州市
盐务管理局盐业行政处罚案 / 6

二、行政立法知识点 / 8

(一)行政立法的原则 / 8

(二)行政立法的主体和立法权限 / 11

(三)行政立法的基本程序 / 13

三、行政立法热点问题聚焦 / 14

(一)“红头文件”的合法性问题及其解决 / 14

(二)规章的制定要求和立法范围 / 21

(三)行政法律规范冲突问题及其解决 / 24

第二讲 依法科学民主决策 / 27

一、典型案例导读 / 27

- (一) 厦门 PX 项目事件 / 27
- (二) 多地限号购车事件 / 29
- (三) 重庆出租车罢运事件 / 30

二、行政决策知识点 / 32

- (一) 行政决策的方法 / 32
- (二) 行政决策的监督 / 33
- (三) 行政决策的责任 / 34
- (四) 我国行政决策的制度体系 / 35

三、行政决策热点问题聚焦 / 42

- (一) 邻避现象与公众参与 / 42
- (二) 行政决策程序介绍 / 45
- (三) 科学民主决策和首长负责制的关系 / 47

第三讲 行政审批制度改革与行政许可 / 49

一、典型案例导读 / 49

个旧市城市建筑安装工程有限公司不服北京市工商行政管理局行政许可案 / 50

二、行政许可知识点 / 51

- (一) 行政许可的功能 / 51
- (二) 行政许可在实定法上的规定 / 53
- (三) 行政许可法的基本原则和制度 / 57

三、行政许可热点问题聚焦 / 59

- (一) 行政许可设定标准的模糊性及应对办法与态度 / 59
- (二) 行政许可的监管 / 61
- (三) 行政服务中心的发展 / 63

第四讲 行政处罚 / 69

一、典型案例导读 / 69

仇某诉平原县公安局行政处罚案 / 69

二、行政处罚知识点 / 72

(一) 行政处罚的概念与原则 / 72

(二) 行政处罚的种类与设定 / 73

(三) 行政处罚的实施机关与管辖 / 74

(四) 行政处罚的决定程序 / 75

(五) 行政处罚的执行程序 / 76

三、行政处罚热点问题聚焦 / 77

(一) “一事”与“多事”的认定 / 77

(二) 行政处罚裁量基准 / 80

第五讲 行政强制 / 83

一、典型案例导读 / 83

叶某等诉仁化县人民政府房屋行政强制案 / 83

二、行政强制知识点 / 85

(一) 行政强制的基本原则 / 85

(二) 行政强制的概念和种类 / 86

(三) 行政强制措施的实施程序 / 88

(四) 行政强制执行的实施程序 / 89

三、行政强制热点问题聚焦 / 90

(一) 违法建设的治理 / 90

(二) 暴力抗法的治理 / 94

(三) 代履行的保障措施 / 98

第六讲 政务公开与数据开放 / 100

一、典型案例导读 / 100

(一) 余某诉海南省三亚市国土环境资源局政府信息公开案 / 101

(二) 江苏南通政府信息公开滥诉案 / 103

二、政府信息公开知识点 / 106

(一) 政府信息公开的界定与范围 / 106

(二) 政府信息公开的主要制度 / 108

三、政务公开热点问题聚焦 / 115

(一) 财政信息公开问题 / 115

(二) 申请人的资格认定及其滥用申请权的规制 / 117

(三) 政府数据开放与政府信息公开平台建设 / 120

第七讲 行政程序 / 126

一、典型案例导读 / 126

夏某等人诉江苏省东台市环保局环评行政许可案 / 127

二、行政程序知识点 / 128

(一) 行政程序的概念与价值 / 128

(二) 行政程序的分类 / 129

(三) 行政程序的基本原则 / 131

(四) 行政程序的基本制度 / 133

三、行政程序热点问题聚焦 / 134

(一) 听证制度 / 134

(二) 案卷排他制度 / 138

(三) 行政程序违法 / 140

下 篇 行政监督救济篇

第八讲 行政复议 / 149

一、典型案例导读 / 149

徐某等诉宁波市鄞州区人民政府其他行政复议案 / 149

二、行政复议知识点 / 151

(一) 行政复议的概念 / 151

(二) 行政复议的范围 / 152

(三) 行政复议的参加人 / 153

(四) 行政复议机关及其管辖 / 154

(五) 行政复议的程序 / 155

三、行政复议热点问题聚焦 / 158

(一) 明确行政复议申请人资格, 维护公民合法权益 / 158

(二) 完善行政复议举证责任, 提高复议案件质量 / 160

第九讲 行政诉讼 / 164

一、典型案例导读 / 164

王某诉寿光市人民政府行政不作为案 / 164

二、行政诉讼知识点 / 166

(一) 行政诉讼审判的基本原理 / 166

(二) 行政诉讼执行的基本理论 / 169

三、行政诉讼热点问题聚焦 / 170

(一) 受案范围扩大与当事人资格问题 / 170

(二) 行政机关负责人出庭应诉 / 175

(三) 行政机关的举证能力 / 177

(四) 行政复议机关作为共同被告 / 182

第十讲 国家赔偿 / 187

一、典型案例导读 / 187

张某等诉天水市公安局麦积分局行政不作为赔偿案 / 187

二、国家赔偿知识点 / 190

(一) 我国国家赔偿的发展历程 / 190

(二) 国家赔偿制度的主要内容 / 192

三、国家赔偿热点问题聚焦 / 195

(一) 国家赔偿的归责原则与实践应用问题 / 196

(二) 国家赔偿的范围及标准问题 / 200

(三) 冤假错案的防范及赔偿问题 / 205

第十一讲 完善行政问责 强化对权力运行的监督 / 208

一、典型案例导读 / 208

山东省青岛市“11·22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸
特别重大事故 / 208

二、行政问责知识点 / 210

(一) 行政问责的主体和对象 / 210

(二) 行政问责的事由和方式 / 214

(三) 行政问责的规定程序 / 215

(四) 严格规范被问责干部的重新使用 / 216

三、行政问责热点问题聚焦 / 217

(一) 行政问责的对象和范围 / 217

(二) 厘清关系和准确有效适用行政问责、党纪政纪处分和
刑事处罚等官员公职责任承担方式 / 220

(三) 行政问责的标准和归责原则 / 224

(四) 行政问责制的发展前瞻 / 228

第一章 行政立法与制度设计



上篇 依法行政篇

第一讲 行政立法与制度建设

一、典型案例导读

行政立法是行政机关依法行政过程中的一项重要行政活动。2014年10月党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出要完善立法体制,加强和改进政府立法制度建设,完善行政法规、规章制定程序,完善公众参与政府立法机制。2015年3月15日第十二届全国人民代表大会第三次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》,15年来《立法法》的首次修订对于我国行政立法体系起到了积极的推动作用。下面,我们先以三起典型案例入手,具体阐释行政立法对于行政机关依法行政的重要性。

(一) 郭某诉交警部门拒绝发放车辆检测合格标志案



基本案情

2009年9月,郭某由于没有缴纳交通罚款,在车辆年检时,虽然符合法律规定条件,但交警部门拒绝发放合格标志。交警部门认为,根据公安部制定实施的《机动车登记规定》的相关规定,在申请机动车检验合格标志前,机动车所有人应当将涉及该车的道路交通安全违法行为和交通事故处理完毕,因此拒绝发放车辆检测合格标志。郭某则认为,依据《道路

《道路交通安全法》的有关规定,在其车辆经检测合格的情况下,交警大队因该车存在交通违法信息而拒绝发放车辆检测合格标志,侵犯了他的合法权益。郭某遂向山东省宁阳县人民法院提起行政诉讼。



裁判结果

2009年12月,宁阳县人民法院经审理认为,根据《道路交通安全法》的规定,对提供机动车行驶证和机动车第三者责任强制保险单的,机动车安全技术检验机构应当予以检验,任何单位不得附加其他条件;交警部门以原告所有的车辆在未处理完毕交通违法行为前,不予核发机动车检验合格标志,理由不足,遂判决交警部门败诉,判令交警部门在5日内为郭某核发机动车检验合格标志。



案例评析

本案的争议焦点是:当法律(本案为《道路交通安全法》)与部门规章(本案为《机动车登记规定》)的规定相冲突时,行政机关在执法过程中应当选择适用何种法律规范。根据《立法法》的规定,法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章。在法律已经对某一事项作出明确规定的情况下,部门规章不得作出与法律相违背的规定。因此,本案中,宁阳县人民法院在行政审判中不予适用与法律规定相冲突的部门规章的决定,有力地回应了不同层级的行政法律规范的效力和规章的立法权限等热点问题。

(二) 甘肃省质监局通过规范性文件违法设置行政许可案



基本案情

2011年3月14日,甘肃省质量技术监督局出台《甘肃省生产加工食品小作坊加工许可管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》),从2011年4

月1日起正式启动实施食品加工小作坊许可证管理制度,主要对商场、超市、零售商店和摊点以外,同时具有固定加工场所和固定工艺流程,传统低风险的小作坊和食品摊贩实施加工许可管理。2012年6月26日,甘肃省法制办就《暂行办法》向甘肃省质量技术监督局发出备案审查意见称,该办法存在擅自创设“加工食品许可”和行政处罚等违法内容,应在30日内予以修改或废止,必须停止执行,并将办理结果报送甘肃省人民政府法制办公室。



裁判结果

甘肃省法制办经审查认为,国家法律在食品生产、食品流通、餐饮服务等环节设定了三项行政许可,即食品生产许可、食品流通许可、餐饮服务许可。《暂行办法》中规定的“加工食品许可”不在上述三项许可事项之列,超出了法定的行政许可范围,属于规范性文件自行创设的行政许可事项。同时,《食品安全法》第29条第3款规定:“食品生产加工小作坊和食品摊贩从事食品生产经营活动,应当符合本法规定的与其生产经营规模、条件相适应的食品安全要求,保证所生产经营的食品卫生、无毒、无害,有关部门应当对其加强监督管理,具体管理办法由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会依照本法制定。”该条款针对食品生产加工小作坊管理做出了一般性规定,对其经营活动提出了原则性的要求,但并未设定行政许可事项,而是授权省级人大常委会制定具体管理办法。因此,涉及食品生产加工小作坊管理的任何行政许可事项的设定和实施,应当由省人大常委会以地方立法的形式做出具体规定。在地方立法出台之前,任何规范性文件都无权创设此类行政许可,《暂行办法》在无上位法依据的情况下,擅自创设加工食品许可,违反了《行政许可法》关于规范性文件一律不得设定行政许可的规定,应当予以纠正。甘肃省质量技术监督局遂于2014年7月9日发布关于废止《暂行办法》的通知,认为于2011年3月14日以甘质监〔2011〕75号文件印发的《暂行办法》在许可

和处罚设定上缺少上位法依据,经研究决定,立即停止《暂行办法》的执行。



案例评析

这是一起典型的规范性文件违法设定行政许可的案件。根据《行政许可法》第14条、第15条、第17条的规定,法律可以设定行政许可,尚未制定法律的,行政法规可以设定行政许可;尚未制定法律、行政法规的,地方性法规可以设定行政许可;尚未制定法律、行政法规和地方性法规的,因行政管理的需要,确需立即实施行政许可的,省、自治区、直辖市人民政府规章可以设定临时性的行政许可,临时性的行政许可实施满一年需要继续实施的,应当提请本级人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规;除本法第14条、第15条规定的外,其他规范性文件一律不得设定行政许可。由此可见,甘肃省质量技术监督局出台的《暂行办法》无权创设行政许可,甘肃省法制办及时准确地发出备案审查意见,有效地维护了法制的统一,保障了公民的合法权益,充分发挥了规范性文件备案审查机制的作用。

(三)鲁潍(福建)盐业进出口有限公司苏州分公司诉江苏省苏州市盐务管理局盐业行政处罚案



基本案情

2007年11月12日,鲁潍(福建)盐业进出口有限公司苏州分公司从江西等地购进360吨工业盐。江苏省苏州市盐务管理局认为鲁潍公司进行工业盐购销和运输时,应当按照《江苏盐业实施办法》的规定办理工业盐准运证,鲁潍公司未办理工业盐准运证即从省外购进工业盐涉嫌违法。2009年2月26日,苏州盐务局经听证、集体讨论后认为,鲁潍公司未经江苏省盐业公司调拨或盐业行政主管部门批准从省外购进盐产品的行为,

违反了《盐业管理条例》第20条,《江苏盐业实施办法》第23条、第32条第2项的规定,并根据《江苏盐业实施办法》第42条的规定,对鲁潍公司作出了(苏)盐政一般(2009)第001-B号处罚决定书,决定没收鲁潍公司违法购进的精制工业盐121.7吨、粉盐93.1吨,并处罚款122,363元。鲁潍公司不服该决定,于2月27日向苏州市人民政府申请行政复议。苏州市人民政府于4月24日作出了(2009)苏行复第8号复议决定书,维持了苏州盐务局作出的处罚决定。鲁潍公司遂向江苏省苏州市金阊区人民法院提起行政诉讼,诉称《江苏盐业实施办法》的相关规定违反了《行政许可法》和《行政处罚法》的规定,属于违反上位法设定行政许可和处罚,请求法院判决撤销苏州盐务局作出的(苏)盐政一般(2009)第001-B号处罚决定。



裁判结果

苏州市金阊区人民法院认为:苏州盐务局对盐业违法案件进行查处时,应适用合法有效的法律规范。《立法法》第79条规定,法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章。行政法规的效力高于地方性法规、规章。苏州盐务局的具体行政行为涉及行政许可、行政处罚,应依照《行政许可法》《行政处罚法》的规定实施。根据《行政许可法》第15条第1款、第16条第3款的规定,在已经制定法律、行政法规的情况下,地方政府规章只能在法律、行政法规设定的行政许可事项范围内对实施该行政许可作出具体规定,不能设定新的行政许可。法律及《盐业管理条例》没有设定工业盐准运证这一行政许可,地方政府规章不能设定工业盐准运证制度。根据《行政处罚法》第13条的规定,在已经制定行政法规的情况下,地方政府规章只能在行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度内作出具体规定,《盐业管理条例》对盐业公司之外的其他企业经营盐的批发业务没有设定行政处罚,地方政府规章不能对该行为设定行政处罚。苏州盐务局在依职权对鲁潍公司作出行政处罚时,虽然适用了《江苏盐业