



“六五”普法
行政执法推荐读本

依法行政工作手册

YI FA XING ZHENG GONG ZUO SHOU CE

邵斌华 柳俊峰 主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

“六五”普法
行政执法推荐读本

依法行政工作手册

主 编：邵斌华 柳俊峰

撰稿人：（按姓氏拼音排序）

李景春 柳俊峰 牛淑华

庞 辉 邵斌华 王 杰

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

依法行政工作手册/邵斌华, 柳俊峰主编. —北京:
中国法制出版社, 2011. 7 (2011. 8 重印)
ISBN 978 - 7 - 5093 - 2969 - 6

I. ①依… II. ①邵…②柳… III. 行政管理 - 中国 -
手册 IV. ①D630. 1 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 129911 号

策划编辑: 张 婧 (Z_Janet@163. com)

封面设计: 李 宁

依法行政工作手册

YIFA XINGZHENG GONGZUO SHOUCE

主编/邵斌华 柳俊峰

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2011 年 7 月第 1 版

印张/12. 5 字数/287 千

2011 年 8 月第 2 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2969 - 6

定价: 39. 00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66017726

传真: 66031119

编辑部电话: 66070046

邮购部电话: 66033288

序

依法治国建设社会主义法治国家是我国《宪法》确定的基本治国方略。为适应全面建设小康社会的新形势，加快推进依法治国建设社会主义法治国家的进程，国务院于2004年颁布了《全面推进依法行政实施纲要》，确立了建设法治政府的目标，明确规定了全面推进依法行政的指导思想和具体目标、基本原则和要求、主要任务和措施。2010年，国务院又颁布《关于加强法治政府建设的意见》，对今后一个时期推进依法行政工作作出全面部署。

依法行政要求行政机关根据宪法和法律行使行政权力，做到合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信以及权责统一。立法机关制定规范约束行政权力的法律是依法行政的基础，行政机关及其工作人员树立起依法行政的理念是依法行政的关键。经过一段时间的努力，可以说，“依法行政”作为一种理念，已经基本形成。但“徒善不足以为政，徒法不足以自行”。实践中真正做到依法行政，仍需要行政机关充分了解和掌握依法行政的基本原则和具体要求，并自觉接受来自各方面的监督，尤其是司法监督。

在司法审判中，通过庭审、质证、辩论等诉讼活动，行政机关能够了解到自己行为存在的问题；通过与相对人开诚布公的交流沟通，行政机关能够体会到依法行政的重要意义；通过法院的指导和法律的阐释、说理、裁判或调解，行政机关能够更好地掌握依法行政的原理和要求。因此，行政机关学习依法行政不仅在课堂，而且还在司法审判过程中。就监督和推动行政机关依法行政而言，司法审判扮演着异乎寻常的重要角色。诉讼案例作为司法审判的重要

载体，可以更为直观、生动和系统地发挥指导作用。行政机关通过了解案例，学习案例中阐明的依法行政原理，并由此及彼，由表及里，在获得理论知识的同时推动实际工作。

本书题为《依法行政工作手册》，由长期工作在司法一线的法官编写。名为工作手册，自然不同于单纯的理论知识阐述和讨论，其着眼点在于行政机关的行政实践。内容上从法院对行政行为进行审查的角度，重点选取了受案范围、起诉与受理、法律适用、行政程序等经常成为诉讼争议焦点的问题，通过总结真实的案例，对依法行政的理论和具体要求进行了细致而清晰的阐述。

本书另一个重要特点，是整理了许多旨在规范行政执法行为的司法建议。行政诉讼中的司法建议在当前具有重要意义。在行政诉讼判决书说理相对不充分、行政争议经常通过协调解决的情况下，对于帮助行政机关及其工作人员充分认识何为“依法行政”，有着极为重要的意义。

依法行政，需要每一个有责任感的公民努力推动，本书就是推动依法行政的一个范例，内容具有较强的针对性、实用性和指导性。通过阅读本书，行政机关工作人员不仅可以增强依法行政的意识，还可以掌握依法行政的具体要求，确保依法行使职权履行职责；法官们可以借鉴有价值的典型判例，更好地指导行政审判实践；而学生或学者们，在学习研究行政法理论的同时，还可以从中汲取实践的有益经验。真诚希望本书在推进我国依法行政进程中发挥重要作用。

是为序。



2011年7月 于北京

前 言

积极推进依法行政，是党的十七大为适应全面建设小康社会新形势，推进依法治国进程而提出的一项战略任务，对实现依法治国基本方略，实现党和国家的长治久安具有十分重要的意义。胡锦涛总书记在2011年3月29日中共中央政治局集体学习会议上强调，作为保证“十二五”时期经济社会发展各项目标任务顺利实现的重大举措，全面推进依法行政，是坚持立党为公、执法为民的必然要求，是推动科学发展、促进社会和谐的必然要求。在中国特色社会主义法律体系已经形成的新形势下，行政机关工作人员特别是领导干部切实提高依法行政的意识和能力，已经成为深入贯彻落实依法治国基本方略的紧迫任务。行政诉讼作为维护和监督行政机关依法行使职权、保护行政相对人合法权益的基本法律制度，二十多年来在促进行政机关依法行政工作中发挥了重要作用。为了广大行政机关工作人员进一步规范和改善执法行为，增强及时有效化解行政争议的执法水平，我们组织部分从事行政审判的资深法官，编写了这本《依法行政工作手册》，以期对推动行政机关依法行政能力建设有所裨益。

全书内容共分为五部分。第一部分是行政争议热点问题的解答。针对执法机关及其工作人员在行政执法及行政争议化解工作中普遍关注的法律适用问题，采用了提问的方式，给予明确详尽的解答。第二部分是行政执法机关提出的司法建议选编。在行政审判实践中，对行政机关行政执法过程中存在的普遍性、突出性问题，

人民法院可以提出司法建议。这部分主要是对向八个主要行政执法领域提出的司法建议进行了梳理，摘其重点内容，并分类归纳，期望能对有关行政机关规范行政执法行为有所帮助。第三部分是行政诉讼典型案例点评。我们从近年来审理生效的行政案件中筛选出部分具有典型性、代表性的案例，并对裁判过程及法律适用进行了评析，以期更好地指导服务于今后的行政执法活动。第四部分是依法行政实用法律文件汇编。内容包括最高人民法院为指导行政诉讼制定的多个司法解释，最高人民法院行政审判庭对行政诉讼中法律适用问题作出的个案批复、答复等。司法解释及指导性意见是人民法院司法审查活动的重要依据，为便于各行政执法机关及时全面把握，对上述内容进行了收集、整理、汇编。第五部分附录了国务院全面推进依法行政、加强法治政府建设的三个重要文件。

汇编一本促进行政机关依法行政的实用指导手册，是笔者的初衷和心愿，由于经验不足，水平有限，疏漏和不足在所难免，衷心希望广大读者批评指正。

二〇一一年六月

总 目 录

第一章 行政争议热点问题解答

一、受案范围	1
二、起诉与受理	5
三、法律适用	10
四、撤诉	13
五、证据	14
六、行政职权及行政程序	15
七、工伤案件的审理	16
八、执行	19

第二章 规范行政执法行为司法建议选

一、公安行政管理	21
二、工商、质量技术监督管理	22
三、劳动和社会保障行政执法	24
四、房屋登记行政管理	26
五、城乡规划、城市房屋征收行政管理	27
六、土地行政管理	30
七、价格行政管理	32
八、交通行政管理	33

第三章 行政诉讼典型案例评析

一、受案范围及受理条件	37
二、当事人	57
三、证据及事实审查	69

四、法律适用	81
五、裁量问题的审查标准	100
六、裁判	109
七、行政赔偿	128
八、协调	138
九、工伤认定	143
第四章 依法行政实用法律文件汇编	
一、法律	163
二、最高人民法院司法解释	232
三、国务院法制办公室有关个案批复、答复	279
四、最高人民法院有关个案批复、答复	317
附录：	
国务院关于印发《全面推进依法行政实施纲要》的通知	350
国务院关于加强市县依法行政的决定	360
国务院关于加强法治政府建设的意见	367

目 录

第一章 行政争议热点问题解答

一、受案范围	1
1. 高校拒绝颁发毕业证、学位证的行为是否属于行政诉讼受案范围?	1
2. 行政奖励行为是否属于行政诉讼的受案范围?	1
3. 交通事故责任认定行为是否属于行政诉讼受案范围?	2
4. 征兵等行为是否属于国家行为?	2
5. 公证行为是否属于行政诉讼的受案范围?	2
6. 公安机关变更公民姓名的行为是否属于行政诉讼的受案范围?	3
7. 对行政行为提起申诉的重复处理行为是否属于行政诉讼受案范围?	3
8. 房屋已经灭失的情况下原登记行为是否可诉?	3
9. 行政机关将决定公开的政府信息通知第三方的行为是否可诉?	3
10. 公民诉请市政府拆迁房屋,法院应否受理?	4
11. 内部行政行为在什么情况下可诉?	4
12. 行政许可过程中告知申请人补正材料、听证等通知行为是否可诉?	4
13. 在行政许可行政行为中,当事人可否就许可机关拒绝查阅行政许可决定及有关档案材料或者监督检查记录的行	

为提起诉讼？	4
14. 房屋登记行为中的预告登记和异议登记是否可诉？	4
15. 未改变登记簿内容的换发、补发、更新权属证书行为 是否可诉？	5
二、起诉与受理	5
16. 行政拘留是否可以选原告所在地法院管辖？	5
17. 相邻权人是否可以对行政主体作出的涉及相邻权的具 体行政行为提起行政诉讼？	6
18. 房屋承租人是否具有行政诉讼原告资格？	6
19. 村委会是否可以作为行政诉讼的被告？	6
20. 行政机关告知起诉期限错误时如何计算起诉期限？	6
21. 拒收行政处理决定的起诉期限如何计算？	7
22. 不服劳动教养决定是否可以直接提起行政诉讼？	7
23. 复议前置程序中复议机关追加的第三人不服复议决定， 是否可以直接向人民法院提起行政诉讼？	7
24. 复议前置程序中未申请复议前具体行政行为已经执行 完毕的，对执行行为不服是否可以直接提起行政诉讼？	8
25. 不服复议机关逾期作出的复议决定，是否可以向法院 起诉？	8
26. 行政机关受理行政许可申请后，在“法定期限”内不 予答复，公民、法人或者其他组织可以向人民法院起 诉，“法定期限”如何计算？	9
27. 当事人不服行政许可决定提起诉讼如何确定被告？	9
28. 哪些情形属于《行政诉讼法》第14条第（三）项规 定的“本辖区内重大、复杂的”应当由中级人民法院 管辖的第一审行政案件？	9

三、法律适用	10
29. 行政诉讼中变更被告的情况下, 如何确定审理期限?	10
30. 违法建筑物是否适用“二年内未发现的, 不再给予 行政处罚”的规定?	10
31. 行政机关因不动产登记引发的行政赔偿诉讼案件, 行政机关应否承担赔偿责任, 承担何种责任?	10
32. “纳税争议”如何界定?	10
33. “纳税主体”如何确定?	11
34. 规划许可超过有效期限是否等于“无证违法建设”?	11
35. “闲置土地满2年”如何起算?	11
36. 征收房屋补偿标准如何确定?	12
37. 行政执法中发现违法行为涉嫌犯罪应如何处理?	12
38. 无烟草专卖批发企业许可证经营烟草批发业务应由哪 个行政机关处理?	12
39. 精神损害抚慰金是否属于国家赔偿范围?	13
四、撤诉	13
40. 被告改变被诉具体行政行为, 原告申请撤诉需要满足 什么条件?	13
41. 法院依法裁定准许原告申请撤诉后诉讼费如何承担?	13
五、证据	14
42. “悬赏证据”的证明效力如何?	14
43. 在政府信息公开行政诉讼中原告有何举证责任?	14
44. 电子证据的证明效力如何认定?	14
六、行政职权及行政程序	15
45. 行政自由裁量权的行使应当遵循什么样的原则?	15
46. 行政机关重新作出具体行政行为, 是否有必要完成完 整的行政程序?	15

47. 经过复议机关维持的具体行政行为，行政机关在诉讼中可否自行改变？	15
48. 哪些情形属于《行政诉讼法》第 51 条规定的“被告改变其所作的具体行政行为”？	16
49. 哪些情形可以视为“被告改变其所作的具体行政行为”？	16
50. 行政自由裁量行为是否可以审查并追究国家赔偿责任？	16
七、工伤案件的审理	16
51. 劳动者上厕所发生伤亡是否可以认定为工伤？	16
52. 工伤事故和工伤事故伤害结果发生的时间不一致的情况下如何确定工伤认定申请的申请时效？	16
53. 职工在多个工作场所之间的必经区域因工作原因受伤是否应认定为工伤？	17
54. 下岗、待岗职工发生工伤，用人单位是否应当承担工伤保险责任？	17
55. 职工因公驾车外出，后人车均无踪迹，法院民事判决失踪司机死亡，工伤认定申请起算点是失踪之日还是死亡宣告之日？	17
56. 职工外出开会休息期间受到意外伤害可否认定为工伤？	18
57. 超过规定期限作出的工伤认定结论是否属“违反法定程序”？	18
58. 职工及其亲属申请工伤认定期限可否中止、中断？	18
八、执行	19
59. 行政复议决定部分维持、部分撤销具体行政行为的，由作出原具体行政行为的行政机关还是作出行政复议决定的行政机关向人民法院申请强制执行？	19
60. 申请人撤销执行申请时如何决定是否执行终结？	19
61. 行政机关在当事人申请复议期限内申请强制执行，法	

院应否受理?	19
62. 当事人对人民法院强制执行生效具体行政行为的案件 提出申诉时, 法院如何处理?	20
63. 行政处罚的加处罚款在诉讼期间是否应当计算?	20
64. 判决驳回原告诉讼请求的行政案件行政机关可否申请 法院执行?	20

第二章 规范行政执法行为司法建议选

一、公安行政管理	21
二、工商、质量技术监督管理	22
三、劳动和社会保障行政执法	24
四、房屋登记行政管理	26
五、城乡规划、城市房屋征收行政管理	27
六、土地行政管理	30
七、价格行政管理	32
八、交通行政管理	33

第三章 行政诉讼典型案例评析

一、受案范围及受理条件	37
1. 复议机关作出的不予受理决定属于行政诉讼的受案范围 ——王某等 12 人诉 B 市人民政府不受理复议申请案	37
2. 信访工作机构依据《信访条例》处理信访事项的行为不属于 行政诉讼的受案范围 ——冯某等 30 人诉 B 市信访局行政不作为案	40

3. 行政诉讼中起诉期限的确定及起算

——B 市外贸食品公司诉 B 县人民政府土地行政登记案 43

4. 农村土地承包经营权证是否具有行政可诉性

——何某诉 H 县人民政府土地行政确认案 48

5. 行政主体采取强制措施，促使相对人履行行政主体预先对其确定的义务，是否可诉

——C 县某置业有限公司诉 C 县城市管理行政执法局
行政强制案 53

二、当事人 57

6. 对房地产没有所有权或使用权的当事人无权对房地产机关的登记行为提起行政诉讼

——W 县某某市场公司诉 W 县房产行政管理局房屋登记
行政案 57

7. 村委会能否成为行政案件的被告

——许某诉 B 县 D 镇人民政府、B 县 D 镇 L 村村民委员会不
履行宅基地报批手续法定职责一案 61

8. 谁是本案适格被告

——王某诉 B 县人民政府、B 县 A 街道办事处、B 县 B 街道
办事处、B 县 C 街道办事处行政赔偿案 65

三、证据及事实审查 69

9. 行政允诺对行政机关自身的拘束力

——孙某诉 B 市交通运输局不履行行政允诺义务案 69

10. 工伤认定程序中对事实不清的案件不能终结认定

——C 县建筑设计院诉 C 县劳动和社会保障局工伤行政确
认案 73

11. 如何确认公安机关行政处罚认定的事实是否清楚

——孙某诉 Y 县公安局 Y 派出所行政治安处罚案 77

四、法律适用	81
12. 因村公共设施建设可以收回村民的集体土地使用权	
——杨某、霍某、杨某某诉 C 县人民政府土地行政处理案	81
13. 在规划行政处罚案件中如何运用“一事不二罚”原则	
——张某诉 C 县建设局规划行政处罚案	86
14. 一事不二罚原则在行政处罚中的运用	
——袁某诉 Z 县国土资源局行政处罚案	90
15. 作出具体行政行为未说明具体法律条款属适用法律错误	
——盖某诉 H 县人民政府土地承包经营权证的决定案	94
五、裁量问题的审查标准	100
16. 公安机关救助行为恰当性的判断	
——赵某诉 C 县公安局不履行保护人身权法定职责案	100
17. 处罚告知时间间隔不恰当构成主要程序违法	
——孙某诉 C 县公安局治安行政处罚案	104
六、裁判	109
18. 对用人单位不缴纳社会保险费的行为劳动保障部门具有监督管理职责	
——杜某诉 B 市 B 区社会和劳动保障局不履行行政监督法定职责案	109
19. 房产登记案件中行政诉讼的审查范围及解决方式	
——吴某诉 H 县房地产管理局行政登记撤销案	114
20. 对于包含确认性行政行为的民行交叉案件应“先民后行”	
——孟某诉 B 市 B 区民政局行政撤销纠纷	120
21. 超越职权的行政行为应当判决违法	
——马某诉 H 县 Z 镇人民政府、H 县 Z 镇 Z 村民委员会行政强制及行政赔偿案	123

七、行政赔偿	128
22. 混合过错情形下行政许可信赖利益的保护程度	
——范某、范某某诉 W 镇政府、C 县建设局、C 县村镇办 规划行政许可暨行政赔偿案	128
23. 民事侵权与行政行为竞合时行政赔偿责任的确定	
——张某、刘某诉 C 县卫生局不履行卫生监管职责、行政 赔偿案	133
八、协调	138
24. 行政诉讼中应充分运用协调手段化解社会矛盾	
——B 市 B 区 B 街道办事处 A 居民委员会诉 B 市 B 区人民 政府、B 区 B 街道办事处及第三人 B 区文化旅游局行 政拆迁赔偿案	138
九、工伤认定	143
25. 在校大学生到企业实习受伤是否能够认定为工伤	
——B 市某电器有限公司诉 B 县人力资源和社会保障局工伤 行政确认案	143
26. 工伤认定中应充分保护无过错劳动者的合法权益	
——梁某诉 B 市劳动和社会保障局工伤行政复议案	147
27. 车辆挂靠其他单位经营，车辆所有人聘用的司机工作中伤亡 能否认定为工伤	
——C 县某运输有限公司诉 C 县人力资源和社会保障局工伤 行政确认案	152
28. 职工在工作过程中有操作过错能否认定为工伤	
——张某诉 C 县劳动和社会保障局工伤行政确认案	158