



国家行政学院案例教材

依法行政 案例分析

杨伟东 王 静 编著

国家行政学院出版社



国家行政学院案例教材

YIFA
XINGZHENG
ANLI
FENXI

依法行政 案例分析

杨伟东 王 静 编著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

依法行政案例分析/杨伟东,王静著. —北京:国家行政学院出版社,2012.3

ISBN 978-7-5150-0258-3

I. ①依… II. ①杨…②王… III. ①行政执法-案例-中国 IV. ①D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 046990 号

- 书 名 依法行政案例分析
作 者 杨伟东 王静 著
责任编辑 陈 科 张婉 张泽洋
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928764
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2013 年 3 月北京第 1 版
印 次 2013 年 3 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 24.25
字 数 262 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0258-3
定 价 51.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

CONTENTS 目 录

第一章 依法行政基本原理	1
一、合法行政	
——上海东兆化工有限公司诉上海市工商行政管理局静安分局行政处罚案	1
二、行政不作为同样构成违法	
——余军诚诉海南省儋州工商行政管理局不履行法定职责案	10
三、程序正当与信赖保护	
——北京创基物业管理有限公司诉北京市海淀区人民防空办公室行政处罚案	17
第二章 行政组织与公务员制度	24
一、行政组织的地位	
——王小四等与安阳市工商行政管理局文峰分局等工商行政登记纠纷上诉案	24
二、其他行使行政职权组织的认定	
——田永诉北科大拒绝颁发毕业证、学位证行政诉讼案和溆浦县中医院诉溆浦县邮电局不履行法定职责案	32



三、公务员的录用	
——张先著诉芜湖市人事局公务员招考行政 录用决定案	46
第三章 行政立法与制定规范行为	54
一、行政立法的权限和监督	
——孙志刚收容遣送案	54
二、法律规范的冲突	
——广东惠州博罗县村民小组诉博罗县政府 及博罗县石坝镇政府征地补偿行政纠纷 案、《机动车登记规定》有关核发检验合格 标志的规定与《道路交通安全法》的 冲突案	67
三、行政立法不作为	
——桂亚宁诉民航总局履行行政立法职责案	89
第四章 负担行政行为	97
一、行政处罚的界定	
——殷文华诉上海市劳动教养管理委员会 行政处罚案	97
二、行政处罚的合法要件	
——陕西潼关高速公路处罚案	109
三、行政处罚的撤销	
——焦志刚诉天津市公安局和平分局行政 处罚案	115

3



六、行政指导(一)

- 吉德仁等诉江苏省盐城市人民政府行政
指导案 190

七、行政指导(二)

- 福鼎市点头隆胜石材厂诉福建省
福鼎市人民政府行政指导案 198

八、行政奖励

- 辽宁省本溪市民族贸易公司清算小组诉
荣成市人民政府及荣成市经济技术开发
区管理委员会行政奖励允诺案和张某诉
某县人民政府不履行招商引资行政奖励
允诺案 204

第六章 行政程序制度与政府信息公开 220

一、程序合法是行政行为合法的要件

- 李晓云不服宁德市公安局蕉城分局
治安行政处罚决定案 220

二、政府信息除法定例外均应公开

- 徐某某与上海市黄浦区住房保障和房屋
管理局政府信息公开决定纠纷上诉案 226

三、政府信息的界定与申请人资格

- 袁裕来与安徽省人民政府不履行政府
信息公开法定职责纠纷上诉案 234

第七章 行政复议制度 242

一、行政复议与行政诉讼是两种既相关又不同的 监督救济制度

- 叶家明不服新乡市龙华区国家税务局
征税方式及处罚决定案 242



二、行政复议的范围	
——重庆市垫江县桂溪镇松林村被拆迁户与 重庆市人民政府行政纠纷案	250
三、行政复议机关的确定	
——赵国相不服河北省兴隆县工商局复议案 ...	256
四、行政复议当事人的确定	
——李七香等与兴国县人民政府土地行政 许可复议决定纠纷上诉案	262
五、申请复议的条件	
——郑贤玉与佛山市劳动和社会保障局行政 复议决定纠纷案	269
第八章 行政诉讼制度	276
一、行政诉讼受案范围	
——刘洪钧与海口市人民政府土地使用许 可纠纷案和梁爱婵诉南宁市邕宁区 人民政府会议纪要案	276
二、行政诉讼被告与诉讼时效	
——徐秀清诉龙门县人民政府行政 不作为案	288
三、行政诉讼撤诉	
——国城花园居民诉深圳市规划与国土 资源局案	297
四、行政诉讼证据	
——田某某诉江苏省徐州市某区城市管理 局案	300



五、行政诉讼法律适用

- 朱金凤诉桐乡市人民政府案 308

六、行政诉讼合法性审查的内容

- 毛珠兰不服龙岩市质量技术监督局封存
强制措施和行政处罚案 314

七、行政诉讼判决

- 苏稼琴等人与上海市黄浦区房屋土地
管理局房屋拆迁行政裁决纠纷上诉案 321

第九章 行政赔偿制度 330

一、行政赔偿的构成要件

- 王丽萍诉开封市中牟县交通管理局
行政赔偿案 330

二、行政赔偿的认定：职务行为还是个人行为

- 李伟珍诉广西壮族自治区钦州市
公安局行政赔偿案 342

三、行政赔偿的认定：刑事赔偿还是行政赔偿

- 张保永诉江苏省丰县公安局行政赔偿案
和殷美起诉浙江省宁海县公安局行政赔
偿案 347

四、不作为的行政赔偿(一)

- 李茂润诉四川省阆中市公安局不作为赔
偿案和尹琛琰诉河南省卢氏县公安局
行政不作为赔偿案 358

五、不作为的行政赔偿(二)

- 张志发诉上海市公安局普陀分局行政赔



偿案和尹文祥姐妹诉玛纳斯县公安局 行政赔偿案	364
六、行政赔偿的精神损害赔偿	
——麻旦旦诉陕西省泾阳县、咸阳市两级 公安局行政赔偿案	370

第一章 依法行政基本原理

【本章概要】 依法行政指行政机关必须遵循法律规定,依法行使行政职权。它的主要内涵是:各级行政机关必须依照法定权限和程序履行职责,既不失职,又不越权。依法行政的核心是规范行政权力,根本宗旨在于保障公民权利。本章通过案例阐释依法行政的内涵,说明行政机关依法行政应当遵循的基本要求或基本原则。

一、合法行政

——上海东兆化工有限公司诉上海市工商行政管理局静安分局行政处罚案

【案例介绍】

原告:上海东兆化工有限公司(简称东兆公司)

被告:上海市工商行政管理局静安分局(简称静安工商分局)

诉讼请求:撤销静安工商分局作出的处罚决定

2003年7月14日,静安工商分局对东兆公司作出行政处罚决定,内容如下:东兆公司于2003年4月至5月,未经国家主管部门审批取得危险化学品经营资格和未经过工商行政管理



部门登记注册,擅自经销进口危险化学品,累计销售数量 101.1 吨,销货款 1 109 815.34 元,无违法所得,其行为违反《危险化学品安全管理条例》(以下简称《化学品条例》)第五十七条第四项规定,决定予以罚款 40 万元。

东兆公司不服,向上海市工商行政管理局申请行政复议。2003 年 12 月 1 日,上海市工商行政管理局维持了原行政处罚决定。东兆公司向法院提起诉讼,称其从 2003 年 4 月开始从事危险化学品的经营活动,因无文件渠道,未办理危险化学品经营许可证。但其在经营过程中未产生任何危险后果,也无违法所得。现静安工商分局对其罚款 40 万元,处罚不公。静安工商分局不是按照《安全生产法》(以下简称《安全法》)的规定处罚,而是按照《化学品条例》处罚,属适用法律不当,请求撤销处罚决定。

静安区人民法院经审理认为,《化学品条例》第五十七条规定:未取得危险化学品经营许可证或者未经工商登记注册,擅自从事危险化学品经营的,工商行政管理部门等依据各自的职权进行查处。《安全法》第九十四条规定:“本法规定的行政处罚,由负责安全生产监督管理的部门决定。有关法律、行政法规对行政处罚的决定机关另有规定的,依照其规定。”按照上述规定,静安工商分局具有对违法经营危险化学品的行为进行处罚的职责。东兆公司认为静安工商分局无此职责的理由不成立。静安工商分局认定东兆公司未经批准擅自经营危险化学品的违法事实清楚,证据充分、确凿,东兆公司亦无异议,应予认可。静安工商分局在作出行政处罚前,依法对东兆公司做了事先告知,并在作出处罚后,将处罚决定书依法进行了送达,程序合法。

但在法律适用方面,静安工商分局依照《化学品条例》第五



十七条的规定进行处罚,确有不当。因为《安全法》第九条第二款规定:县级以上地方各级人民政府有关部门依照本法和其他有关法律、法规的规定,在各自的职责范围内对有关的安全生产工作实施监督管理。该款蕴含了县级以上地方各级工商行政管理部门应依照“本法”即《安全法》的有关规定,在职责范围内对安全生产工作进行监管、查处违法行为的内容。《安全法》和《化学品条例》虽然都对未经批准经营危险化学品的违法行为作了处罚规定,但两者所规定的罚款幅度是不同的。《安全法》在《化学品条例》之后颁布实施,且属高位阶法律规范,应优先适用。静安工商分局辩称《安全法》第九条第二款赋予工商行政管理机关可以按照“其他有关法律、法规”(包括《化学品条例》)的规定来查处违法行为,但这里蕴含的前提应该是“其他有关法律、法规”与“本法”不存在冲突情况。故对静安工商分局的这一辩称不予采纳。

此外,应指出的是,《化学品条例》第五十七条是按有否违法所得及违法所得的多少作为确定罚款幅度的重要依据。对没有违法所得,或违法所得不满10万元,规定罚款幅度为5万元至50万元。本案东兆公司无违法所得,却被罚款40万元,静安工商分局对此辩称,该处罚还考虑到东兆公司成立之前的违法经营。静安工商分局对法律上不同经营主体的违法行为采取合并处罚的方法,显属不当,不符合过罚相当原则,遂判决撤销静安工商分局处罚决定。

静安工商分局不服一审判决,提起上诉称,《安全法》与《化学品条例》不存在冲突,根据《安全法》第九十四条规定,工商行政机关不能直接依据该法作出行政处罚决定,静安工商分局所做行政处罚适用法律正确。请求撤销原审判决,维持行政处罚决定。



上海市第二中级人民法院经审理认为,静安工商分局对未经批准擅自从事危险化学品经营的违法行为,具有作出行政处罚决定的执法主体资格。《安全法》第九十四条系对哪些行政主体能适用该法作出行政处罚所作的规定,除该条款明确规定的行政主体外,有关法律、行政法规对行政处罚的决定机关另有规定的,亦可适用。《化学品条例》作为行政法规,已明确工商行政机关对擅自从事危险化学品经营的行为具有作出行政处罚的职权。故静安工商分局认为其不能适用《安全法》作出行政处罚决定的理由,上海市第二中级人民法院不予采信。静安工商分局认定东兆公司在从事危险化学品经营的过程中没有违法所得,据此《安全法》与《化学品条例》规定的处以罚款的幅度不相一致,静安工商分局在作出处罚时,应适用高位阶的法律规范。原审法院据此以适用法律不当为由判决撤销行政处罚决定,并无不当。静安工商分局的上诉请求缺乏事实依据和法律依据,不予支持。遂判决驳回上诉,维持原判。^①

【案例分析】

本案争议焦点是法律适用问题,即《安全法》对工商行政机关是否具有适用力,换言之,工商行政机关不依据《安全法》是否构成法律适用错误?由此静安工商分局的罚款决定是否合法?

本案的涉诉行为,即对东兆公司的处罚,是静安工商分局依据《化学品条例》作出的,决定并未提及和援引《安全法》。《化学品条例》是国务院2002年颁布实施的,从名称及规定内容来看所针对的就是危险化学品,即被处罚人东兆公司经营的产品。然而,东兆公司认为,“静安工商分局不是按照《安全法》的

^① 参见上海市第二中级人民法院[2004]沪二中行终字第169号。



规定处罚,而是按照《危险化学品安全管理条例》处罚,属适用法律不当”,并因此请求撤销处罚决定。因此,《安全法》对本案是否有适用力,构成了本案的争议焦点,也是判定被诉行为是否合法的关键。

本案因东兆公司无证经营危险化学品而引起,对此双方并无争议。显然,《安全法》是有关安全生产的一般法,对本案出现的情况是否有适用力取决于该法的适用范围。该法第二条规定:“在中华人民共和国领域内从事生产经营活动的单位(以下统称生产经营单位)的安全生产,适用本法;有关法律、行政法规对消防安全和道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全另有规定的,适用其规定。”此规定并未将危险化学品的生产排除在外。该法虽未对“生产”作出界定,但从该法内容分析,该法是从广义上使用“生产”一词的,包括生产、经营、运输、储存、使用等。

事实上,《安全法》对危险物品的生产、经营、运输、储存、使用等行为进行了明确规定,并对违反这些规范的处罚作出了规定。该法第三十二条规定:“生产、经营、运输、储存、使用危险物品或者处置废弃危险物品的,由有关主管部门依照有关法律、法规的规定和国家标准或者行业标准审批并实施监督管理。生产经营单位生产、经营、运输、储存、使用危险物品或者处置废弃危险物品,必须执行有关法律、法规和国家标准或者行业标准,建立专门的安全生产管理制度,采取可靠的安全措施,接受有关主管部门依法实施的监督管理。”

虽然这些规定未明确指明本案的危险化学品,但危险物品涵盖了危险化学品,因此危险化学品生产经营须受该法的制约。

在确定《安全法》对本案有适用力的情况下,就要具体分析



不适用《安全法》产生的后果。这需从详细分析《安全法》对本案涉及的情况的具体规定。

《安全法》第八十四条：“未经依法批准，擅自生产、经营、储存危险物品的，责令停止违法行为或者予以关闭，没收违法所得，违法所得十万元以上的，并处违法所得一倍以上五倍以下的罚款，没有违法所得或者违法所得不足十万元的，单处或者并处二万元以上十万元以下的罚款；造成严重后果，构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。”该规定所针对的情形符合本案。不过，该规定未明确行政处罚机关。

该法第九十四条对行政处罚机关作出了明确指定，“本法规定的行政处罚，由负责安全生产监督管理的部门决定；予以关闭的行政处罚由负责安全生产监督管理的部门报请县级以上人民政府按照国务院规定的权限决定；给予拘留的行政处罚由公安机关依照治安管理处罚条例的规定决定。有关法律、行政法规对行政处罚的决定机关另有规定的，依照其规定。”第九十四条规定中显然没有出现工商管理机关，正因如此，被处罚人东兆公司认为静安工商分局的处罚超越职权。

然而，东兆公司忽略了本条规定中的例外内容，即“有关法律、行政法规对行政处罚的决定机关另有规定的，依照其规定”。而《化学品条例》恰恰符合此规定，该条例由国务院制定，为行政法规。《化学品条例》第五条对危险化学品的生产、经营、储存、运输、使用和对废弃危险化学品处置实施监督管理的部门及其职责作出明确列举和规定，其中包括工商行政管理部门，具体职责是“依据有关部门的批准、许可文件，核发危险化学品生产、经营、储存、运输单位营业执照，并监督管理危险化学品市场经营活动”。该条例第五十七条进一步规定：“违反本



条例的规定,有下列行为之一的,分别由工商行政管理部门、质检部门、负责危险化学品安全监督管理综合工作的部门依据各自的职权予以关闭或者责令停产停业整顿,责令无害化销毁国家明令禁止生产、经营、使用的危险化学品或者用剧毒化学品生产的灭鼠药以及其他可能进入人民日常生活的化学产品和日用化学品;有违法所得的,没收违法所得;违法所得 10 万元以上的,并处违法所得 1 倍以上 5 倍以下的罚款;没有违法所得或者违法所得不足 10 万元的,并处 5 万元以上 50 万元以下的罚款;触犯刑律的,对负有责任的主管人员和其他直接责任人员依照刑法关于危险物品肇事罪、非法经营罪或者其他罪的规定,依法追究刑事责任:……(四)未取得危险化学品经营许可证或者未经工商登记注册,擅自从事危险化学品经营的……”

因此,综合上述规定,针对本案出现的情况,即东兆公司无证经营危险化学品,工商管理机关有权进行处罚,静安工商分局享有对东兆公司进行处罚的职权。

然而,尽管静安工商分局享有处罚职权,但分析至此,透过相关规定却出现了另一问题,即在针对无违法所得的处罚上,《安全法》与《化学品条例》的规定却出现了不一致。《安全法》第八十四条的处罚是,“没有违法所得或者违法所得不足十万元的,单处或者并处二万元以上十万元以下的罚款”;而《化学品条例》的规定却是“没有违法所得或者违法所得不足 10 万元的,并处 5 万元以上 50 万元以下的罚款”(第五十七条)。

遇到法律规定不一致的情形如何适用,《立法法》专门作出了规定,其中,第七十九条第一款规定“法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章”。因此,本案应适用《安全法》的规定,而不是《化学品条例》的规定。静安工商分局依据位阶低