

以案说法

以案说法丛书

丛书主编 曾宪义

行政法篇

主编 胡锦涛

中国人民大学出版社

以案说法丛书

以案说法

丛书主编 曾宪义

行政法篇

中国人民大学出版社

主编 胡锦涛
撰稿 刘育喆 王从虎 黄文军

图书在版编目 (CIP) 数据

以案说法·行政法篇/胡锦涛主编
北京：中国人民大学出版社，1998.7

(以案说法丛书/曾宪义主编)

ISBN 7-300-02588-9/D·335

I. 以…

II. 胡…

III. 行政法-案例-中国

IV. D922.105

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 16962 号

以案说法丛书

丛书主编 曾宪义

以案说法·行政法篇

主编 胡锦涛

出版发行：中国人民大学出版社
(北京海淀路 157 号 邮码 100080)

经 销：新华书店
印 刷：北京市丰台区印刷厂

开本：850×1168 毫米 1/32 印张：10.875 插页 2
1998 年 8 月第 1 版 1999 年 3 月第 2 版印刷
字数：251 000

定价：19.00 元
(图书出现印装问题，本社负责调换)

ER98/15
序

曾宪义

市场经济在一定意义上又可以说是法治经济。市场经济条件下,在人们的思想意识中,公平、正义、民主、平等、权利等理念不断增强,人们要求有稳定和统一的法律规则来保障正常有序的社会生活和自己的合法权益。自70年代末以来,特别是确立建立社会主义市场经济体制以来,国家加快了立法步伐,在经济、政治、文化及社会生活等各方面制定了大量的法律、法规,初步形成了比较完备的具有中国特色的社会主义法律体系。同时,法律在保障正常有序的社会生活和维护公民、组织的合法权益方面,也发挥了积极的作用。可以预计,伴随着我国社会主义法制建设的进一步加强,法治环境的不断改善,广大群众学法用法以保护自己合法权益的自觉性将会越来越高。

为了满足广大群众学习法律知识的需求,中国人民大学出版社约请中国人民大学法学院的几位教师,以及博士研究生和硕士研究生编写了这套“以案说法丛书”。编写者和出版社诚邀我担任该丛书的总主编。事实上,丛书中的各本书都是独立成册、各自负责的。各书主编既是各本书的组织者,也是主要撰稿人和统稿、定稿人。

“以案说法丛书”的主要特色是结合案例系统地讲解法律知识。这可以说是在普及和宣传法律知识的方式方法上所作

曾宪义,中国人民大学法学院院长、法学教授、博士生导师。主要担任国务院学位委员会学科评议组成员,教育部高等学校法学学科教学指导委员会主任委员,全国法律硕士专业学位教育指导委员会第一副主任委员。

的一次新的探索。出版社和编写者为了突出这套丛书的特点,在编写过程中力求做到以下几点:

第一,贴近生活,精选案例。这套丛书的每一本选择了百余个案例,这些案例是从近年来发生的较有影响的而又与人们的日常生活密切相关的众多案例中精选而来,其中许多案例在报刊杂志上刊登过。由于这些案例发生在读者身边,贴近读者生活,相信读来会有亲切之感。

第二,照顾体例,一案一析。为了便于读者掌握完整的知识,考虑到内容之间的联系性,这套丛书的每一本先按照该学科的体系,分为若干编,在每编之下,先举案例,再作分析,做到一案一析。同时,每本书所选择的案例涵盖了该学科的基本内容。

第三,以法析案,由案说法。这套丛书表面上看是以法析案,但主要目的还在于,以剖析某一个案例为契机,条分缕析地介绍某一方面系统的法律规定和法律知识,使读者能够触类旁通,掌握全面的法律知识。

第四,深入浅出,通俗易懂。由于法律规定和法律知识比较严谨,且有诸多的专业术语,使许多人对法律知识失去学习兴趣或者望而生畏。为避免此类情况,每本书的作者在剖析案例、解释法律的过程中,注意既要由浅入深,又要深入浅出,尽可能运用通俗易懂、生动活泼的语言阐释法律规定和法学原理。

江泽民总书记在十五大报告中明确提出,把“依法治国,建设社会主义法治国家”作为治国的基本方略。随着社会的发展,法律在我国社会中的地位将会越来越高,其社会作用也将会越来越大。我真诚地期望这套“以案说法丛书”,能够成为广大读者了解和掌握法律知识的一个新的窗口,并愿这套丛书在学界师友和广大读者的关心和帮助下越编越好。

戊寅年正月

前 言

行政机关的行政管理活动与我们每一个公民的日常生活是息息相关、紧密联系的。在计划经济体制下，行政机关主要是依据政策进行管理，由于缺乏具体系统的规范，带有较大的随意性。伴随着社会主义法制建设的发展进程，我国制定了成千上万的涉及行政管理的法律、法规及行政规章，还制定了统一的法典，如国家公务员暂行条例、行政处罚法、行政监察法。特别值得一提的是，从 80 年代末以来，我国通过行政复议条例、行政诉讼法、国家赔偿法建立了比较健全的行政救济法律制度。在这一基础上，我国于 80 年代末正式提出了“依法行政”的口号和要求，并作为“依法治国，建设社会主义法治国家”战略方针的主要部分和基本内容。

“依法行政”，即行政机关不仅必须严格依据法律的规定进行行政管理，而且行政机关自身也受制于法律规定，在法律之下进行活动。“依法行政”对行政机关的基本要求是：第一，行政机关必须依法成立。就行政管理而言，凡是没有依法成立的行政机关（包括综合执法机关）都不可能具有执法主体资格；同时，只有拥有社会管理职能的外部行政机关才实际具有行政执法主体资格。社会组织必须是在法律、法规授权或者行政机关委托的情况下，才具有行政执法主体资格。第二，行政机关必须在法定职权范围内进行行政管理。凡是法律没有规定的行政职权，行政机关都不得行使，否则即构成超越职权，而“越权无效”是行政法的基本原则之一。第三，行政机关在行使法定的行政职权时，必须严格依

据法定程序。法定程序包括行政机关进行行政行为的方式、形式、步骤、时限等，如果行政机关不遵守这些程序规定，其作出的行政行为在法律上也归于无效。第四，行政机关进行的行政行为必须符合法律规定的目的。行政机关的活动虽然在其职权范围之内，但如果违反了法律赋予其该项职权的目的，则构成滥用职权而违法。第五，行政机关进行的行政行为必须要有充分、确凿的事实根据和法律依据。在行政复议和行政诉讼中，行政机关负有举证责任，即必须提供证明该行政行为合法的证据，如果不能证明其行为合法，则将被法院依法撤销。同时，行政机关向法院提供的证据必须是在作出该行为之前收集的，否则在法律上也没有证据效力。

根据法治原则，行政机关有权对公民、法人及其他组织作出行政处理，包括实施行政处罚，但同时公民、法人及其他组织对行政机关的行政处理不服，可以通过法律为其提供的救济途径改变或者撤销行政机关的行政处理决定。在我国，这种救济途径主要有行政复议、行政诉讼及行政赔偿。这些救济途径与以前我们所熟知的信访制度不同，它的制度性、时效性更强，也就更能有效地保障公民、法人及其他组织的合法权益。

本书的体系结构、内容选择等，即是根据公民、法人及其他组织了解行政法的基本内容的需要而设计的。我们以实践中常见的一些行政案例为线索，从法理上剖析了行政法中与公民、法人及其他组织紧密相联系的法律规定，希望能够对公民、法人及其他组织提供相应的法律帮助。

本书编写分工如下：刘育喆：第一、二、三、五、六编；王丛虎：第四、七编；黄文军：第八、九编。

编者

1998年5月

目 录

第一编 行政法导论

1. 企业内部“行政”是否为行政法中的“行政”? (3)
2. 工商局购买办公家具的行为是行政行为吗? (4)
3. 交通警察在非值勤时间内的行为是什么性质的行为? (6)
4. 镇政府发布关于园林绿化的文件的行为, 是否抽象行政行为? (9)
5. 市规划管理处是行政主体吗? (11)
6. 新疆某县审计局的行政处罚决定为什么被撤销? (12)
7. 市工商局能否查封张某的商店? (15)
8. 能否依据普法读物和党委的通知收回考入大专学校学生的农村承包地? (16)
9. 县计划生育委员会的规定能否作为行政执法的依据? (19)
10. 只要是假货, 谁都可以打吗? (21)

第二编 行政许可

11. 派出所能否收回其错误补发的户口簿? (27)
12. 县土地管理局能否废止县政府颁发的宅基

- 地使用证？ (28)
13. 父母一方可以变更孩子的姓名吗？ (30)
14. 乡政府能否撤销离婚登记？ (31)
15. 公安机关拒不更正错误的户籍年龄，公民
该怎么办？ (33)
16. 芳草湖总场计划生育办公室能否办理离婚
登记？ (35)
17. 省畜牧局制定的规范性文件能否作为市农
业局拒绝换发兽药经营许可证的根据？ (36)
18. 公安分局能否扣缴公民的营业执照及酒类
专卖许可证？ (39)
19. 村民未经批准能否建房？ (40)
20. 保健品公司能否以内部报刊的形式印发广
告？ (42)
21. 父亲不交土地提留款，女儿就不能办理结
婚登记吗？ (44)

第三编 行政处罚

22. 通报批评是行政处罚的一种吗？ (49)
23. 工商所有权限制公民的人身自由吗？ (50)
24. 旗人民政府制定的规范性文件能否设定罚
款？ (52)
25. 地方性规章能否设定行政处罚？ (53)
26. 出殡时自请西乐队就要被处以罚款吗？ (56)
27. 处罚的同时有必要进行教育吗？ (58)
28. 超级市场能以“偷一罚十”的规定进行处
罚吗？ (59)
29. 未经公布的文件能否作为处罚的依据？ (61)
30. 行政处罚能否免除民事责任和取代刑事责

- 任? (63)
31. 行政处罚案件应该由谁来管? (65)
32. 对当事人的违法行为不管过多长时间都可以进行处罚吗? (66)
33. 未成年人违法, 如何进行处罚? (68)
34. 精神病人违法一律不处罚吗? (69)
35. 县卫生局是否违反了“一事不再罚”原则? (71)
36. 劳动监察大队能否以自己的名义进行行政处罚? (73)
37. 综合执法机关行使几个行政机关的职权合法吗? (75)
38. 行政处分是行政处罚的一种吗? (77)
39. 行政处罚决定违法, 作出行政处罚决定的行政机关工作人员是否应承担法律责任? (78)

第四编 行政强制

40. 公安机关能否以刑事强制替代行政强制? (83)
41. 王某的私人企业不纳税怎么办? (85)
42. 对赌博行为是用罚款还是收容审查的办法? (87)
43. 违章建筑该不该拆应由谁来决定? (89)
44. 乡政府有权强制执行村民的财产吗? (91)

第五编 其他行政行为

45. 乡政府与村民签订的拆迁协议是民事合同吗? (97)
46. 乡政府向农民多收费的行为应如何处理? (98)
47. 行政公署作出的确认土地权属的裁决是什么性质的行为? (102)

48. 未经职工同意，县商业局能否直接任命企业的经理？ (103)
49. 市卫生局能否下发禁用通知？ (105)
50. 县人民政府制定的规范性文件违法，谁有权撤销？ (107)

第六编 行政程序

51. 徐汇区中学送袁斌入工读学校的决定为什么无效？ (111)
52. 行政机关所作出的具体行政行为的目的、动机和适用的法律均正确，为什么却被撤销？ (112)
53. 行政机关不告知收费依据，公民有权拒交吗？ (114)
54. 畜牧兽医站能当场作出处罚决定吗？ (116)
55. 当场罚款时没有交付行政处罚决定书是否合法？ (119)
56. 当场罚款都可以当场收缴吗？ (120)
57. 行政机关作出处罚后不送达处罚裁决书，公民该怎么办？ (122)
58. 在什么情况下，当事人可以要求行政机关先举行听证，然后再作出处罚决定？ (125)
59. 未经调查能作出行政处罚吗？ (128)
60. 宋墨是否违反了回避原则？ (130)
61. 行政机关能否以态度不好为由加重处罚？ ... (132)

第七编 行政复议

62. 不服计划生育办公室的离婚登记该怎么办？ (137)

- 63. 卖掉国外房产却遭处罚为哪般? (139)
- 64. 派出所在执行公务时造成公民的财产损失
该找谁给个说法? (140)
- 65. 餐厅出售不卫生的饭菜谁来管? (142)
- 66. 公安人员执行公务时该不该穿制服? (144)
- 67. 税务所收税, 税务分局监督, 是天经地义
的吗? (145)
- 68. 行政复议期限应当从何时算起? (148)
- 69. 造纸厂排污造成农民损失可以通过行政复
议途径解决吗? (150)
- 70. 在承包经营中造成死亡事故, 是承包方负
责, 还是发包方负责? (152)
- 71. 盖新房不交旧宅对不对? (155)
- 72. 村干部利用大喇叭辱骂他人该如何处理? ... (158)

第八编 行政诉讼

- 73. 对行政机关作出的强制性补偿决定不服能
否提起行政诉讼? (163)
- 74. 行政确权案件能否作为行政案件予以受
理? (166)
- 75. 抽象行政行为是否可诉? (168)
- 76. 海关行政案件应由哪一级人民法院一审管
辖? (170)
- 77. 经复议改变原具体行政行为的案件由谁管
辖? (172)
- 78. 因不动产提起的行政诉讼由哪个人民法院
管辖? (174)
- 79. 铁路治安行政案件是由地方普通法院还是
铁路运输法院管辖? (177)

80. 复议机关改变原处罚决定的，应以谁为被告起诉？ (179)
81. 对县文化局所作的处罚决定不服为何却以省文化局为被告？ (180)
82. 赵永忠应否作为第三人参加诉讼？ (183)
83. 因同样的具体行政行为提起诉讼的案件可以合并审理吗？ (185)
84. 诉讼期间被告能否自行取证？ (187)
85. 不符合起诉条件的行政案件，人民法院能否受理？ (190)
86. 复议机关逾期不作复议裁决的，申请人能否向人民法院起诉？ (192)
87. 依法应复议前置而未经复议的行政案件，人民法院受理吗？ (194)
88. 耽误了起诉期限，可以申请延长吗？ (196)
89. 行政诉讼中，当事人有权申请审判人员回避吗？ (198)
90. 行政诉讼中原告可以申请撤诉吗？ (200)
91. 法院为何不准原告徐某撤诉？ (202)
92. 被告经两次合法传唤仍拒不到庭，又无正当理由的，法院怎么办？ (204)
93. 原告在诉讼期间死亡，法院将如何处理？ ... (206)
94. 原告死亡无人继续参加诉讼的，法院怎么办？ (208)
95. 被告改变原具体行政行为但原告不撤诉的，法院怎么办？ (210)
96. 行政诉讼中发现被处罚人行为涉嫌犯罪时，该如何处理？ (213)
97. 被告拒不举证，法院怎么办？ (216)

98. 主要证据不足的具体行政行为应予以撤销
吗? (218)
99. 具体行政行为适用法律、法规错误的, 该
怎么处理? (219)
100. 违反法定程序的具体行政行为应维持还是
撤销? (222)
101. 超越职权的具体行政行为怎么处理? (224)
102. 滥用职权的具体行政行为怎么处理? (226)
103. 行政处罚显失公正的, 人民法院可以判决
变更吗? (228)
104. 二审法院对上诉案件的审理受不受上诉范
围的限制? (231)
105. 被告提供了主要证据, 二审法院为何驳回
上诉? (234)
106. 认为法院作出的已发生法律效力裁判确
有错误的, 公民该怎么办? (236)
107. 行政机关拒不履行生效判决的, 可以申请
人民法院强制执行吗? (239)

第九编 行政赔偿

108. 区公安分局能否以并无过错为由拒绝行
政赔偿? (245)
109. 派出所干警打人, 派出所为何不予行政
赔偿? (247)
110. 西瓜被哄抢, 为何找派出所赔偿? (248)
111. 单独要求行政赔偿的应按什么程序提
出? (250)
112. 行政赔偿请求人在诉讼期间死亡的, 由谁
继续诉讼? (252)

113. 被没收财产被损坏的，应赔偿受害人实际损失吗？ (254)
114. 对停业期间的营业利润损失应予以赔偿吗？ (255)
115. 造成损失的行政行为违法，为何不予以行政赔偿？ (257)
116. 侵犯公民人身自由的，赔偿金如何计算？ (259)
117. 行政赔偿诉讼可适用调解吗？ (261)
118. 联合检查组的违法行为给相对人造成损害，应由谁充当行政赔偿义务机关？ (264)

附录

- 中华人民共和国行政处罚法 (267)
- 行政复议条例（修订） (281)
- 中华人民共和国行政诉讼法 (293)
- 最高人民法院关于贯彻执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的意见（试行） (307)
- 中华人民共和国国家赔偿法 (325)

第一编

行政法导论

