

法律求助与专家指导丛书

主 编 李双元

副主编 蒋新苗 余国华



官民矛盾的法律解决

行政纠纷例解



王新红 傅强 贺永坚 陈晓雯 编著
中南工业大学出版社

律 求 助 与 专 家 指 导 丛 书

法律求助与专家指导丛书

李双元 主 编

蒋新苗 副主编

余国华

官民矛盾的法律解决

——行政纠纷例解

王新红 傅 强

编 著

贺永坚 陈晓雯

中南工业大学出版社

一、程序篇

1 行政处罚程序^①

1.1 孩子违法严管教，亡羊补牢犹未晚

·案情介绍·

刘小明是某县第九中学初中一年级学生，今年 13 岁。1999 年 3 月 11 日，刘小明在放学回家途中遇到了同校高中二年级的张凯（17 岁）和王建忠（17 岁）。因张凯的妹妹张丽昨天放学回家的途中被县第十中学的李伟骑车时不小心撞了一下，他俩气愤

① 《中华人民共和国行政处罚法》是一部程序和实体内容相统一的法律，为了行文的方便，这里的行政处罚程序不是纯粹的程序法介绍，而是包括了行政处罚实体法律规范的内容

难平，遂决定去找李伟“讨还公道”。刘小明一向以“小侠”自居，路见不平，自然拔刀相助，更何况这几个人还是自己自小一块儿玩到大的“哥们儿”，不去帮忙岂不大伤感情？于是一拍胸脯，也跟着去了。张凯、王建忠找到李伟，便以有事商量为名，将其带至一僻静角落，对其拳脚相加，直到李伟倒在地上，这才扬长而去。而刘小明也根据事前分工，为其站岗放哨，“尽职尽责”。

事后，县公安局将此三人抓获，并分别对张凯、王建忠、刘小明处以拘留 15 日、拘留 15 日、拘留 3 日的处罚。张凯、王建忠上过思想政治课，知道对未成年人应当减轻处罚，于是告知了其父母。几位家长跑到律师事务所经过咨询之后，马上向市公安局申请复议。市公安局接受了复议，并作出了撤销对刘小明的处罚，责令其父母严加管教，对张凯、王建忠分别拘留 10 天、拘留 5 天的决定。

·专家点拨·

行政处罚是指行政机关或其他行政主体依照法定权限和程序，对违反行政法规尚未构成犯罪的行政管理相对人给予行政制裁的具体行政行为。其对象是国家行政机关或法定授权组织依法给予制裁的相对人，即实施了违反行政法律规范的违法行为人。

我国行政处罚法规定，对 14 周岁以下的违法行为人不予行政处罚，责令监护人加以管教，对已满 14 周岁不满 18 周岁的违法行为人从轻或减轻行政处罚。法律上对不满 14 周岁的人实施的违法行为，一律不追究行政法律责任，主要是考虑处于此阶段的未成年人身心尚未发育成熟，缺乏对是非善恶的准确判断能力，他们实施违法行为主要是出于幼稚无知或者受到教唆和其他不良影响。应对其加强教育，并责令监护人严加管教，而不宜采取处罚手段。而对于已满 14 周岁不满 18 周岁的人来说，尽管他

们的身体和智力已有较快的发育，并接受了程度不同的正规教育，有一定独立生活和思考、处理问题的能力，但总的来看，他们智力发展还不够全面，社会经验也不够丰富，因此，对事物的分析判断能力还不成熟，难免一时意气用事而做出违法的事情来。所以，本着教育与处罚相结合的原则，应对实施违法行为的这一年龄段的未成年人从轻或者减轻处罚。

本案中，刘小明虽然参与实施了违法行为，但由于其不满14周岁，故依法不应给予行政处罚，县公安局对他处以拘留3日的处罚，显然是错误的，应责令其监护人（父母）严加管教。而张凯和王忠则属于已满14周岁不满18周岁的年龄段的未成年人，依法应从轻或减轻处罚。《治安管理条例》第22条第1项规定，对于殴打他人，造成轻微伤害的违法行为，处以15日以下拘留、200元以下罚款或警告。该县公安局对上述两名未成年人处以本条款中最重或较重的处罚，显属不当。

·法律适用·

《行政处罚法》第25条：

不满十四周岁的人有违法行为的，不予行政处罚，责令监护人加以管教；已满十四周岁不满十八周岁的人有违法行为的，从轻或者减轻行政处罚。

《行政处罚法》第27条：

当事人有下列情形之一的，应当依法从轻或者减轻行政处罚：

- （一）主动消除或者减轻违法行为危害后果的；
- （二）受他人胁迫有违法行为的；
- （三）配合行政机关查处违法行为有立功表现的；
- （四）其他依法从轻或者减轻行政处罚的。

违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的，不予行政

处罚。

1.2 具体情况具体对待，精神病人有优待

·案情介绍·

刘建华今年 25 岁了。小伙子平时为人老实，寡言少语，与周围的人交往并不多，人称“刘无闻”。一天，刘建华下班之后，走进其家附近的“福星楼”饭馆喝酒，见服务员宋某上菜时稍慢了一点，便大发脾气，将桌子掀翻，并追打服务员宋某，致其鼻子和牙齿流血不止，手臂、小腿红肿，经在场群众拉劝，这才住手。事后，刘建华被饭馆保安人员扭送至当地区公安分局。区公安分局在对刘建华进行处罚时，刘建华的父亲提出，刘建华有精神病史。经法医鉴定，刘建华确系精神分裂症患者，而且在案发时正处于发病状态，遂免予处罚。宋某不服，向市公安局提起行政复议。市公安局维持了原决定。

·专家点拨·

《行政处罚法》规定，精神病人在不能辨认或不能控制自己行为时有违法行为，不予行政处罚。

行为人承担法律责任必须具有责任能力，法律上的责任能力是指，一个人具有了解自己行为的性质、意义和后果，自觉控制自己行为并对自己的行为负责任的能力。责任能力包括责任年龄和精神状况两方面。一般来说，正常人达到一定年龄后，就自然具备了责任能力。但是有的人，例如精神病人，基于先天或后天的原因丧失了这种能力。精神病人在精神病发作时，其正常的精神活动发生紊乱，不能辨认或控制自己的行为，故对由此产生的后果不承担法律责任，而只能责令其监护人严加看管和治疗。判

断是否为精神病人，应依据法定鉴定机构的鉴定。

但是对于间歇性精神病人在精神正常时实施的违法行为，由于其没有丧失辨认或控制自己行为的能力，则仍应负法律责任，应给予行政处罚。

本案中的刘建华就是属于间歇性精神病人，但他在实施违法行为时正处于发病状态，丧失了辨认或控制自己行为的能力。根据《行政处罚法》的规定，不应予以处罚，而应由他的监护人（包括他的父母或者配偶）严加看管，有条件的，还应送往医院治疗。

·法律适用·

《行政处罚法》第 26 条：

精神病人在不能辨认或者不能控制自己行为时有违法行为的，不予行政处罚，但应当责令其监护人严加看管和治疗。间歇性精神病人在精神正常时有违法行为的，应当给予行政处罚。

1.3 偷一罚十不应该，应交公安来处理

·案情介绍·

郭纲家附近新落成了一家“博学”大型书店。周末，郭纲带着小女儿郭蕊（5岁）去书店买书。才进店门，“偷一罚十”的白底红字的警示牌便映入眼帘。郭纲完全沉浸在书的海洋中，直到中午时分，才抱着一大堆书、领着女儿结完了帐往外走。谁知，走到店门却给保安人员拦住了，保安指着郭蕊手中的小人书，问道：“这本书还没给钱吧？”郭纲大吃一惊，心里直怪自己太疏忽，忙向他连连道歉，并领着女儿转回去准备给钱。这时，保安指着“偷一罚十”的警示牌，要他交 98 元罚款，并当场出

具了98元的罚款单。郭纲认为自己并非有意偷书，而且98元也未免太多了，于是拒交罚款，双方发生了激烈的争执。

闻声赶来的公安人员，听说了事情原委，并在掌握了充分证据的情况下，让郭纲交了小人书应付的9.8元钱，并责令书店拆除了“偷一罚十”的警示牌，了结了此事。

·专家点拨·

我国行政处罚法严格限制了行政处罚的设定，规定行政处罚须由根据法律规定或者法律授权而享有行政处罚权的行政机关或组织作出，设定和实施行政处罚必须有法律、法规或规章的依据。行政处罚关系到公民、法人的人身自由和财产权利，对处罚设定权必须严格加以限制，不允许未经法律授权的组织、单位随意设定，而且，公民、法人和其他组织也只有在违反了行政法律规定的情况下才能给予处罚。

书店并非行政机关，也未接受有权行政机关的委托或授权，因此，书店无权罚款。另外，我国没有一部行政法律规定能以“偷一罚十”的罚则来处罚违法的行政相对方，故顾客也就不能依据该罚则受到制裁。

近年来，针对小偷小摸之士越来越多的情况，一些商家纷纷打出“偷一罚十”的旗号，一方面打击、制裁了这些“非君子”；另一方面也增加了商场收入。特别在书店中，由于“窃书不算偷”的思想作祟，有些爱书却又苦于囊中无钱或不愿掏钱的人往往“窃”几本书出去，因此书店中，偷书的现象比比皆是。这既败坏了社会风气，也给书店造成了一定的损失。但尽管如此，书店却无权以店堂告示的方式来设定罚款，它亦无行政处罚权。正确的做法是：将违规的顾客交由公安机关处理。《治安管理处罚条例》明确规定了公安机关拥有治安管理权，除公安机关及公安机关委托的组织外，其他任何机关、组织或者个人均无此项

权力。

另外，本案中郭纲的行为是否为偷窃行为还需认定。首先，他主观上没有偷窃的故意；其次，郭纲客观上也没有偷窃小人书的行为，小人书是他5岁的小女儿在不知道的情况下拿的。郭蕊属无行为能力人，不承担法律责任。因此，郭纲的行为不是偷窃，不应受到处罚。

·法律适用·

《行政处罚法》第3条：

公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，应当给予行政处罚的，依照本法由行政机关依照本法规定的程序实施。

没有法定依据或者不遵守法定程序的行政处罚无效。

1.4 想占小便宜，偷鸡反蚀米

·案情介绍·

某市粮食局的公费医疗合同医院为市人民医院。袁某是粮食局的一名普通机关干部，因她过些日子要去广州出差，加上这段时间又有点感冒，于是想要多带点备用药品，以便在外服用。5月3日下午，袁某来到医院，因与给她看病的周医生很熟，所以不费吹灰之力就拿到了两张空白处方笺，并填写了药品、药量。当她到该医院西药房划价时，药剂员小陈发现用药与病情明显不妥，于是扣留了处方。在其一再追问之下，袁某承认了自己的错误，并保证不会再犯。鉴于其认错态度较好，该医院公费医疗管理委员会在报请区卫生局同意后，于同年7月10日对袁某作了通报批评，并作出决定，给予当事人相当于发生额71.48元五倍的罚款，共计357.40元。

但袁某心里却犯嘀咕了：我不就多开了点药吗？而且后来还主动承认了错误，以后不再这样也就是了嘛，他们却还要罚我的款，给我通报批评，也太过分了！可想到自己是有错在先；若对处罚不服，传出去影响不太好，只好乖乖受罚，认晦气算了。

·专家点拨·

我们认为，对袁某的处罚基本上还是比较合理的。

行政处罚分为以下几种类型：

(1) 人身自由罚。这是一种最严厉的行政处罚，是指行政机关实施的在短期内限制或剥夺公民人身自由的行政处罚。如行政拘留、劳动教养。

(2) 行为罚。是指限制和剥夺违法的行为相对方某种行为能力或资格的处罚措施，也称能力罚或资格罚。如责令停产停业、暂扣或吊销许可证、暂扣或吊销执照等。其严厉程度仅次于人身自由罚。

(3) 财产罚。是指被处罚人的财产权利和利益受到损害的行政处罚。如罚款、没收违法所得、没收非法财物。这是适用最广泛的一种处罚类型。

(4) 声誉罚。是指被处罚人的名誉、荣誉、信誉或精神上的利益造成一定损害以示警戒的行政处罚。

除上述行政处罚种类外，法律、行政法规还可以规定其他形式的行政处罚。如：强制履行兵役义务、责令恢复植被、责令退还、限期治理、驱逐出境、撤销注册商标、通报批评等。

本案中，袁某借小病多开药的行为，由于发现及时，没有给国家财产造成实际损失，但却造成了不良影响，对其处以五倍罚款和通报批评的处罚，还是比较公正合理的。五倍的罚款使袁某遭受了一定的经济损失，受到了制裁和教育；通报批评不仅制裁和教育了袁本人，而且在更广的范围内公布制裁结果，也告诫了

其他人。罚款与通报批评结合使用，使存有占小便宜的侥幸心理的袁某受到了应有的制裁和教育，也足以引起其他人的警戒。

但是，袁某“忍气吞声”的做法是不值得提倡的。她对行政处罚不服，可向上级行政机关申请复议或提起行政诉讼。

·法律适用·

《行政处罚法》第8条：

行政处罚的种类：

- (一) 警告；
- (二) 罚款；
- (三) 没收违法所得、没收非法财物；
- (四) 责令停产停业；
- (五) 暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照；
- (六) 行政拘留；
- (七) 法律、法规规定的其他行政处罚。

《行政处罚法》第9条：

法律可以设定各种行政处罚。

限制人身自由的行政处罚，只能由法律设定。

《行政处罚法》第11条：

地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销企业营业执照以外的行政处罚。

法律、行政法规对违法行为已经作出行政处罚规定，地方性法规需要作出具体规定的，必须在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内规定。

1.5 狗拿耗子？猫拿耗子？

·案情介绍·

某市区公安局交通警察罗某在下班骑自行车回家途中，看到一辆小轿车驶入禁行道，即将车拦住。小车司机何某看到警察拦车就问“您是不是有什么事？”罗某说：“这是禁行道，你怎么开车开到这里来了？”何某忙解释说他没看到车辆禁行标志，真是对不起。说话中，罗某闻到对方有酒味，便问他“你刚喝酒了？”何某回答说：“只喝了一点啤酒，没事。我清醒着呢！”说完就要走。罗某忙拦住他：“这可不行，酒后驾车属于违章行为，罚款50元。”随后拿出了罚款单。何某很不服气，心想，你已经下了班，还管违章，岂不是多管闲事吗？但急着有事要办，没有时间再争辩，只好交了50元罚款。

第二天一大早，何某即来到市公安局以罚款不合理为由提出了申诉。市公安局经过认真复议后，维持了原决定。

·专家点拨·

行政处罚，指国家行政机关及法定授权组织依法对违反行政法律规范，尚未构成犯罪的公民、法人和其他组织所给予的行政法律制裁。一项行政处罚必须包含以下构成要素：①行政处罚的主体，即国家行政机关或法定授权组织；②行政处罚的对象，即实施违反行政法律规范的行为人，包括自然人、法人和其他组织。自然人只有在达到法定责任年龄并具有责任能力的情况下，才能给予处罚，而法人和其他组织不存在此情况，但法人和其他组织不适用限制或剥夺人身自由的处罚；③行政处罚的行为，即行政处罚的主体对实施了违反行政法律、法规、规章的违法行为

人依法给予具体行政制裁。

行政处罚是国家法律责任制定的重要组成部分，它的行使是以大量的行政法律规范为依据的。1996年3月17日通过、同年10月1日起正式施行的《中华人民共和国行政处罚法》是各级行政机关依法行使行政处罚权的最主要依据。行政法律规范是保障依法行政处罚，防止滥用权力的重要前提。非依法律规定或授权，任何机关、组织或个人，都无权实施行政处罚。即使有行政处罚权的机关或组织，也必须依法行使其权力。

行政处罚通过限制或损害违法行为人的精神、人身自由和财产权益的制裁，达到惩罚、纠正违法行为，教育公民、法人和组织自觉守法的目的，并起到维护公民、法人和其他组织合法权益，维护国家、社会利益，保障行政管理工作顺利有效进行的作用。

行政处罚机关是行政处罚的实施主体，指依法对于有违反行政法律规范的公民、法人和其他组织进行行政处罚的国家行政机关或法定授权组织。判别一个人的行政处罚行为是否是合法有效的公务行为，应从以下四个方面来判断：

(1) 该行为实施者是否是公务人员或者是法律、法规授权的组织的正式工作人员，或者是行政机关依法委托执行公务的人员；

(2) 该行为实施者在执行公务时是否表明其身份，说明代表哪一个机关实施行为。表明身份的方式是多样的，可以着装、出示证件或者配带有关执勤标志等；

(3) 该行为是否在其行政职权范围内进行，是否超越了职权；

(4) 该行为实施者是否出于执行公务的动机和目的。

本案中，何某驾车驶入禁行道，并且有酒后开车的行为，显然是违章行为；罗某是交通警察，其职责即为制止和教育违章

者。何某见到罗某拦车即停车，说明罗某着装表明了其身份。罗某依法对何某处以 50 元的罚款，并开出了罚款单，是合法的。

因此，对交通警察罗某的行为应认定为执行公务的行为，其处罚是合法、合理的，复议时给予维持是正确的。

·法律适用·

《道路交通管理条例》第 77 条第 5 项：

机动车驾驶员有下列行为之一的，处五十元以下罚款或警告，可以并处吊扣三个月以下驾驶证：

（五）饮酒后驾驶机动车的。

《治安管理处罚条例》第 34 条：

对违反治安管理的处警告或者五十元以下罚款的，或者罚款数额超过五十元，被处罚人没有异议的，可以由公安人员当场处罚。

《行政处罚法》第 15 条：

行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施。

1.6 收费也得有依据，处罚亦可来申辩

·案情介绍·

1998 年 11 月 17 日上午 9 时许，某县卫生防疫站公共场所卫生监督员李某在刘某开办的“风满楼”餐馆内进行卫生监测，同时要求交纳监测费 10 元。刘某十分不情愿，但又不敢得罪人，只得乖乖取钱，正待上交时，被其妻洪某拦住了，她坚持要看有关文件再交。李某解释说：“有些费用我们有权自行收取”。刘某夫妻俩对此解释极不满意，声称如果没有文件规定的依据收费就

拒绝交纳。这时，李某火了：“你们什么态度？吃饭交钱天经地义！这收费和吃饭一样的道理！”刘某说：“你这是说的什么话？”双方于是发生了争执，争执中双方都出言不逊。经在场群众劝说，双方停止了争执，该县卫生防疫站遂于次日作出处罚决定，以刘某拒绝交纳监测费用、威胁辱骂监督员、干扰监督员执行公务、严重违反《公共场所卫生管理条例》为由，依照《公共场所卫生管理条例实施细则》的规定作出处罚决定：（1）责令刘某作出深刻的书面检查，并在公开场合向监督员李某道歉；（2）对刘某从重处以人民币 1000 元的罚款，并将该处罚决定张贴于有关部门的门前。

刘某对该处罚决定不服，向人民法院依法提起行政诉讼。法院依法撤销了该行政处罚决定。

·专家点拨·

行政机关在向公民收取费用时，有义务告知公民收费依据，这是法定的程序，不告知收费依据，公民有权拒交，有权机关也可将该行为撤销。

根据《行政处罚法》的有关规定，行政机关在行政处罚过程中应遵循公正、公开的原则设定和实施，行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。明确要求行政机关在行使行政处罚权时，必须做到公正。这就要求行政处罚应严格基于正当的法定目的，不得有任何不正当的考虑，反对偏私。行政处罚的目的是为了维护公共利益和社会秩序，行政机关及其执法人民不得因与处罚结果有利害关系而加重或减免处罚；不得先入为主对处罚事项抱有成见，更不能为谋取私利，接受贿赂而施罚。

行政处罚对当事人的权利将有极为不利的影响，因此，应当在处罚时听取当事人的意见和辩解，允许当事人质证和辩论。

本案中，某县卫生防疫站的工作人员不仅不履行告知刘某收费依据的法定义务，反而将刘某正常的询问和申辩行为视为妨碍执行公务的违法行为，且以态度不好为由，予以从重处罚，这是典型的滥用职权的行为。行政机关在执法时必须严格依照法律规定的权限、程序进行，绝不能任意处罚，不能罚“态度”。在我国，有少部分行政执法人员以官为大，高高在上，只许公民服从，不许公民有一点权利意识，否则就以种种理由，利用手中的职权整治那些不肯做“顺民”的人，这是长期以来封建的“官本位”思想在作祟，不消除这种封建思想的残余，不提高执法人员的素质，包括业务素质和法律素质，就难以提高行政执法质量，难以保障公民的合法权益免受行政权力的侵犯，也不利于实现行政民主化，提高行政效率，树立行政机关在社会公众心目中的威信。

要做到行政执法中公正处罚，要求行政机关公务员不但要有良好的政治素养、职业道德、个人品格和责任感，而且要有扎实的专业知识、法律知识和比较丰富的实践经验。坚持公正处罚原则，能够更好地与滥用职权、贪污腐化、违法行政作斗争，有利于提高行政管理的质量和依法行政的水平，有利于加强对公民、法人和其它组织合法权益的保护。

·法律适用·

《行政处罚法》第4条第1、2款：

行政处罚遵循公正、公开的原则。

设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。

1.7 羌笛何须怨杨柳，春风不度玉门关

·案情介绍·

李强与孙勇是同一个加工厂的工友，两人平时关系一般。1996年10月，在同事夏海波的结婚喜宴上，两人在多喝了点酒、均有几分醉意的情况下，因言语不和而发生争吵，继而大打出手。孙勇的脸部被李强打肿，牙齿也松动了，在新郎及在场众位的力劝下，李强才悻悻住手，口中仍骂个不休。

事后，在夏海波的调解下，两人握手言和，李强主动向孙勇赔礼道歉，并赔付了医疗费，孙勇也表示谅解。

1998年4月，李、孙二人又因工资的事产生歧义，在厂长办公室大吵了一架。回去后，孙勇越想越气，于是跑到当地派出所报案，声称李强曾殴打过他，并致轻微伤（有当时医院出具的证明），要求派出所处理。接待孙勇的是派出所的小陈，在听完孙的叙述后，小陈不但没有本着对孙勇的同情而马上为他立案，反而很无奈地告诉他这件事已超过了处罚时效，不能再受理了。

唉，孙勇心想，我怎么就这么糊涂呢？

·专家点拨·

对行政违法行为人实施行政处罚，必须是其违法行为未超过追究时效，超过法定的追究违法者责任的有效期限，则不得对违法者适用行政处罚。适用行政处罚，是需受追究时效限制的，以避免案件的久拖不决和保证行政执法的高效。

在其他法律没有规定行政处罚的追诉时效的情况下，行政处罚法的规定具有普遍适应力，行政机关实施行政处罚的，受到二年的追诉时效的限制。如果其他法律有例外规定的，适用该例外