

【 中国应用法学文丛 】

行政诉讼 的法律适用

■ 吴 鹏 著

■ 中国行政诉讼的法律适用，在制度上和实践中存在很多问题。行政诉讼法对法律适用的规定比较简单，法院在法律推理、法律解释、规范审查等方面的权力受到很大限制。对待同一性质的案件，不同法院在法律适用时采取了不同方式，甚至同一法院的做法也不一致。笔者通过考察西方法治先进国家的理论和制度，分析中国行政诉讼法律适用中的问题，探讨理论发展和制度革新的方向。

所以，本书是一本具有理论价值和实践意义的著作，对学术研究和司法实践有参考的作用。

人民法院出版社

中国应用法学文丛

行政诉讼的法律适用

吴 鹏 著

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政诉讼的法律适用/吴鹏著. —北京: 人民法院出版社, 2007. 4
(中国应用法学文丛)

ISBN 978 - 7 - 80217 - 448 - 1

I. 行… II. 吴… III. 行政诉讼法 - 法律适用 - 研究 - 中国
IV. D925. 305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 030916 号

行政诉讼的法律适用

吴 鹏 著

责任编辑 胡玉莹

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号(100745)

电 话 (010) 85250565 (责任编辑) 85250516 (出版部)
85250558 85250559 (发行部)

网 址 <http://courtpress.chinacourt.org>

E - mail courtpress@sohu.com

印 刷 北京人卫印刷厂

经 销 新华书店

开 本 890 × 1240 毫米 A5

字 数 234 千字

印 张 8.75

版 次 2007 年 4 月第 1 版 2007 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 80217 - 448 - 1

定 价 18.50 元

版权所有 侵权必究

为什么要研究行政诉讼法律适用问题

(代 序)

我国行政诉讼制度形成于1982年的民事诉讼法，并由1989年的行政诉讼法加以完善。行政诉讼制度的建立和实施，对于行政权力需要并且能够进行司法审查这一认识的普及，并在此基础上展开对其他国家权力的监督和审查，起到了发动机的作用。同时，这一制度对于救济行政相对人的合法权利增加了一个不可或缺的途径。行政诉讼制度既是我国社会发展和进步的产物，特别是我国法治发展和进步的体现，同时也推动了我国社会的发展和进步，特别是法治的发展和进步。

行政诉讼法制定于改革开放之初，就当时而论，这部法律能够得以制定和实施已是中国社会的一个巨大进步。实施以来，面对巨变和转型的社会需要，面对复杂的实际案件，这部法律暴露出了这样或者那样的不足。最高人民法院为使这部法律能够得到一个很好的实施效果，分别于1991年和1999年制定了有关行政诉讼法的两个司法解释，于2002年制定了专门的行政诉讼证据问题的若干规定，还就具体案件发布了大量的司法解释。虽然如此，这部法律仍然不能适应审判实践的需要。因此，对这部法律进行全面修改已经纳入了全国人大的立法规划之中。学者们就这部法律的修改出版和发表诸多研究成果。但是，学者们的研究成果中，关于行政诉讼法律适用问题的研究确显薄弱，而这一问题之于行政诉讼而言却是极其重要的。

诉讼所要解决的是存在于当事人之间的具体的权利义务争议，而解决争议的基础和前提是案件事实和法律适用，即查明案件中的

事实真相和选择适用恰当的法律规范。因此，诉讼过程就是围绕着这两个基本点展开的。法院的裁判是否具有说服力，关键在于法官通过诉讼过程是否查明了案件中的事实真相，以及是否选择适用了最恰当的法律规范。法院裁判是否具有说服力又决定着法院是否具有公信力，而公信力是法院的生命所在。

如何查明案件中的事实真相，取决于证据制度。无论在英美法系还是在大陆法系，无论是行政诉讼还是其他性质的诉讼，证据制度和有关证据的基本原理都是共通的。而关于证据制度的研究和证据制度的法律规范，完全可以用“非常发达”加以形容。仅就我国而言，民事诉讼和刑事诉讼中的证据制度已非常成熟，除行政诉讼法中对行政诉讼的证据制度作出规定外，最高人民法院还专门制定了有关行政诉讼证据制度的规定。

相形之下，行政诉讼中的法律适用问题却存在诸多问题：（1）英美法系国家与大陆法系国家在法律适用上存在差异，甚至同一法系国家之间在法律适用上也存在差异，相互借鉴的可能性很小；（2）我国因为处于社会转型过程中，立法主体非常繁多，在法律体系之内，法律文件之间的规范效力等级不太明晰；（3）法院对法律及其他规范性文件是否具有解释权存在极大争议；（4）法院在选择适用法律文件时通常在裁判文书中并不进行说明。

我认为，法院的裁判文书与学者的学术论文的基本要求完全相同，对其结论（裁判主文）需要进行严密的论证。换言之，它只能在严密论证的基础上，才能得出具有说服力的结论。作为学术论文的作者可以根据篇幅选择一个或大或小的主题进行论证，而法院则处在“身不由己”的状态，需要对案件所涉及的当事人之间的权利义务纠纷进行全面的裁判。学者可以就某个主题发表系列论文进行论证，而法院却只能在一份裁判文书中发表自己的裁判意见。因此，其难度应该更甚于学者。

目前而言，我国法院的裁判文书就案件的事实部分基本做到了对案件所涉及的所有证据进行严格地审查和判断，而且将对证据的

审查判断过程在裁判文书中一一写明。但是，对案件所涉及的法律适用部分却仍然极其简单，只是将所依据的法律文件的名称及条款作简单地罗列，丝毫不作说明。即使是在法律适用存在争议的情况下，也是如此。在这种状况下，案件当事人怎么能够信服法院所作出的裁判呢？又怎么能够主动地履行裁判文书中所设定的义务呢？法院又怎么能有社会公信力呢？

法院在裁判文书中必须对法律适用作必要的说明，特别是在当事人就案件的法律适用提出异议的情况下，更应如此。要做到这一点，学界首先应当有责任就法律适用问题在理论上作深入的研究，以为法院在作出裁判时参考。在我国目前状况下，关于这一问题的研究，任务是非常艰巨的，研究的过程必定是非常烦琐的，当然，其学术价值和实践价值也是非常重大的。

吴鹏博士在攻读博士学位之初即确定将“行政诉讼法律适用”作为自己的研究课题和论文选题，本书就是在他的博士论文的基础上又经过数年的修改而成的。我认为，吴鹏博士关于这一问题的研究是有自己的心得和见解的，可以为目前正在进行的行政诉讼法修改和法院的行政审判提供重要参考。

吴鹏博士在本书付梓之际，邀我为之作序。作为导师，看到自己的学生有所成长，有新的研究成果不断出版和发表，当然非常欣喜。以上文字权之为序。

胡锦涛

2007年3月9日

目 录

第一章 导论	(1)
第二章 行政诉讼法律适用的理论基础	(17)
第一节 法治与法律适用	(17)
第二节 法律适用的含义和分类	(31)
第三章 行政诉讼法律适用中的法律规范	(42)
第一节 法律渊源概说	(42)
第二节 行政法的法律渊源——域外观点	(46)
第四章 行政诉讼法律适用的过程	(89)
第一节 行政诉讼法律适用中的法律推理	(89)
第二节 行政诉讼法律适用中的规范审查	(96)
第三节 行政诉讼法律适用中的法律解释	(116)
第五章 中国行政诉讼法律适用制度的特殊性	(162)
第一节 中国行政诉讼法律适用的含义和特点	(162)
第二节 中国行政诉讼法律适用的对象	(165)
第三节 中国行政诉讼法律适用的范围与规则	(187)
第四节 中国行政诉讼法律适用中的规范审查	(204)
第五节 中国行政诉讼法律适用中的法律解释	(211)

第六章 中国行政诉讼法律适用制度的反思与重构	(223)
第一节 中国行政诉讼法律适用制度的反思	(223)
第二节 中国行政诉讼法律适用制度的重构	(246)
 主要参考书目	(256)
 后记	(269)

第一章 导 论

行政诉讼法律适用问题，伴随着《行政诉讼法》的出台，一直困扰着中国的法院和法官。不可讳言，中国的行政诉讼法律适用的理论制度存在大量而严重的问题，导致司法实践中的混乱局面。现实生活中出现的一些代表性案例，反映出法院在法律适用方面陷入的种种困境。不同的法院在法律适用时的方法原则不同，即使是同一法院在法律适用时也是左右摇摆。在面临法律冲突时，法院的处理方法并不统一。这些，严重损害了法制统一和司法权威，不利于行政权的控制和公民权的保障。近些年来，最高人民法院为了解决行政诉讼法律适用问题做出了很大的努力，但是由于缺乏政治体制的调整，难以彻底消除有关的障碍。所以，有必要对行政诉讼法律适用作全面的研究，以图制度的突破和进步。

一、从案件看问题：中国行政诉讼法律适用的困境

由于理论和制度等方面存在的问题，中国法院在法律适用中存在严重问题，不同的法院在法律适用时采取了不同的方式，导致了不同的结果。以下的两个案例很能说明问题。

案例一：惠宝公司诉酒泉地区技术监督局行政处罚案

1996年9月，甘肃省酒泉地区居民马某到惠宝制冷设备有限公司（简称惠宝公司）送修冰柜一台，该公司为其更换了压缩机。同年11月，马某发现冰柜不制冷，该公司重新更换了压缩机，但因收费问题发生争议。1998年3月15日，马某就其与惠宝公司之间的冰柜维修纠纷向酒泉地区技术监督局投诉。技术监督局经过调查取证之后认定，惠宝公司没有家电维修证书，而且大多数维修人员也没有技术证明书，于是以违反《甘肃省产品质量监督管理条

例》(地方性法规)第13条和第30条为由,作出行政处罚决定,要求该公司立即免费维修好冰柜并赔偿马某经济损失3000元。惠宝公司不服,向酒泉市中级人民法院提起行政诉讼。酒泉市中级人民法院认为,技术监督局作出的行政处罚所认定的事实证据不足,行政处罚决定书的送达没有合法手续,该行政处罚不能成立,判决撤销技术监督局的行政处罚决定。技术监督局不服一审判决,向酒泉地区中级人民法院提起上诉。

1998年12月15日,酒泉地区中级人民法院作出了行政判决。判决认为:“《中华人民共和国产品质量法》并未赋予产品质量监督管理部门对维修者的行政处罚权,上诉人对被上诉人实施行政处罚所依据的《甘肃省产品质量监督管理条例》第十三条、第三十条有关产品质量监督管理部门对维修者实施行政处罚的规定,有悖于《中华人民共和国行政处罚法》第十一条第二款‘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’的规定,不能作为实施处罚的依据。故该行政处罚超越职权。”同时,该判决书认为酒泉市中级人民法院一审以事实不清、违反法定程序为由作出判决存在问题。因此,酒泉地区中级人民法院撤销酒泉市中级人民法院的一审判决;撤销酒泉地区技术监督局行政处罚决定。

判决书下达之后,负责办理此案的书记员冯江以通讯员的身份在公开媒体上的显要位置发表了一篇文章:《行政处罚依据须合法——酒泉中院判决撤销技监局一起行政行为》,文章认为“《甘肃省产品质量监督管理条例》是地方性法规,其中的部分条款规定超出了《产品质量法》的范围,不能作为实施处罚的依据”。再一次公开提出酒泉地区技监局行政处罚依据不合法,《甘肃省产品质量监督管理条例》不能作为处罚依据。

1999年7月,甘肃省技术监督局就此案向甘肃省人大常委会提出了请示报告。1999年8月17日,甘肃省人大常委会专门召开

主任会议听取了案件情况，认为酒泉地区中级人民法院判决书“严重侵犯了宪法和地方组织法赋予地方人大及常委会的立法权，超越审判权限，没有正确领会法律、法规实际，违法判决直接损害了地方性法规的严肃性，影响了社会主义法制的统一”，并认定“这是一起全国罕见的审判机关在审判中的严重违法事件。”

甘肃省人大常委会认为，酒泉中院有三大错误：其一，该判决书称《甘肃省产品质量监督管理条例》不能作为实施处罚的依据是极其错误的，审判机关根本无权超越审判职权，认定已经生效的法律、行政法规、地方性法规无效；其二，《甘肃省产品质量监督管理条例》第13条、第30条的规定不与行政处罚法第11条第2款的规定相悖，是合法的、有效的；其三，酒泉地区中级人民法院行政判决书事实认定不清，适用法律错误。

甘肃省人大常委会提出，《中华人民共和国宪法》第3条规定，审判机关由人民代表大会产生对它负责，受它监督；《中华人民共和国法院组织法》第17条规定，地方各级人民法院对地方各级人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作；《中华人民共和国行政诉讼法》第52条明确规定：“人民法院审理行政案件，以法律、行政法规、地方性法规为依据。地方性法规适用于本行政区域内发生的行政案件。”其第53条第2款明确规定：“人民法院认为地方人民政府制定、发布的规章与国务院部、委制定发布的规章不一致的，由最高人民法院送请国务院作出解释或者裁决。”《全国人民代表大会常务委员会关于加强法律解释工作的决议》第4条中也明确规定：“凡属于地方性法规条文本身需要进一步明确界限或作补充规定的，由制定法规的省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会进行解释或作出规定。”根据以上法律条文，审判机关在审理过程中，如果认为某一地方性法规与法律、行政法规、地方性法规有所抵触或矛盾，应当向省人大常委会报告，也可以向上级审判机关逐级上报请示，直至向全国人大常委会报告，而绝不允许擅自越权裁决或对法规本身作随意解释。因此甘肃省人大常委会

认为，对于该案，酒泉地区中级人民法院只应对有关行政机关具体行政行为是否符合《甘肃省产品质量监督管理条例》的规定及程序的合法性进行审理和判决，而绝不能对法规本身作随意性批评解释，更不能认定其无效。

甘肃省人大常委会还认为，酒泉地区中级人民法院行政判决书事实认定不清，适用法律错误。其一，《产品质量法》不调整维修服务关系，因此不能依据《产品质量法》作为判决该案的依据，而是应当依据调整该法律关系的《消费者权益保护法》和《甘肃省质量监督管理条例》进行裁判；其二，酒泉地区技术监督局行政处罚决定书对当事人的处罚决定内容，实质上并不属于行政处罚种类中的任一类，因此并不是行政处罚，不属于行政处罚法调整的范围。因此，酒泉地区中级人民法院判酒泉地区技术监督局“行政处罚超越职权”是错误的。因此，此案必须予以纠正。要求甘肃省高级人民法院提审此案并撤销酒泉地区中级人民法院判决书。同时，对酒泉地区中级人民法院在全省法院系统公开批评，并提出追究有关负责人的意见。

按照甘肃省人大常委会的要求，甘肃省高级人民法院提审该案。2000年9月1日再审判决认为：酒泉地区中级人民法院在判案理由部分以《甘肃省产品质量监督管理条例》第13条、第30条中有关维修质量的规定违背《行政处罚法》的规定为由，直接对地方性法规的效力加以评判是错误的。据此，撤销酒泉地区中级

人民法院的行政判决。^①

案例二：时某诉宜昌市政府违法要求履行义务案^②

1993年1月6日，湖北省物价局、财政厅作出鄂价重字[1993]3号文件《关于宜昌市收取黄龙寺机场建设专项基金的批复》，同意宜昌市政府对宜昌市始发的客运交通工具（包括汽车、火车、轮船）收取黄龙机场建设专项基金，用于交通基础设施建设。同年2月，宜昌市政府决定对宜昌市城区个体出租车车主收取每月150元的机场建设基金。6年间，宜昌市政府向1600万人次征收机场建设基金3640万元。其中，向个体出租车主征收了900多万元。

1998年下半年，宜昌市600名出租车车主以时某为代表，以

^① 李希琼、王宏：“甘肃：法院废了人大法规？”，载《中国经济时报》2000年9月5日。这样的案件并不是偶然发生的。1998年，河南省沁阳市人民法院在审理一起民事案件中，因为错误地审查地方性法规，被河南省高级人民法院予以通报。河南省高级人民法院明确强调：各级人民法院“无权直接认定地方性法规违法、无效”。几年以后，被称为“2003年末最热点法治事件”的“河南种子案”中的法官又作出类似的判决。2003年5月27日，河南省洛阳市中级人民法院在一起种子纠纷案件中认为：“《河南省农作物种子管理条例》作为法律位阶较低的地方性法规，其与《种子法》相冲突的条款自然无效”。此案一审宣判后，洛阳市、河南省两级人大反应强烈。10月13日，河南省人大常委会第24次主任会议认为，洛阳市中级人民法院的行为，“其实质是对省人大常委会通过的地方性法规的违法审查，违背了我国人民代表大会制度，侵犯了权力机关的职权……是严重违法行为”。河南省人大常委会分别向河南省高级人民法院和洛阳市人大常委会发出“通报”，指出“1998年省高级人民法院已就沁阳市人民法院在审理一起案件中错误地审查地方性法规的问题通报全省各级法院，洛阳市中级人民法院却明知故犯”，要求省高级人民法院对洛阳市中级人民法院的“严重违法行为作出认真、严肃的处理”，请洛阳市人大常委会“纠正洛阳市中级人民法院的违法行为，对直接责任人员和主管领导依法作出处理，通报洛阳市有关单位”。11月2日，洛阳市中级人民法院撤去承办案件法官的法律职务。参见郭国松：“法官判地方性法规无效：违法还是护法”，载《南方周末》2003年11月20日。虽然这是一起民事案件，但是其中存在的问题与惠宝公司案是完全一样的，其直接根源都是法官在法律适用中的规范审查权问题。

^② 欧阳文心：“宜昌600‘的哥’依法讨说法”，载《中国青年报》1999年7月24日。

宜昌市政府为被告提起行政诉讼，认为其违法要求履行义务，请求人民法院撤销宜昌市政府要求个体出租车车主缴纳机场基金的具体行政行为，并要求宜昌市政府退还历年来收取的机场基金。1999年4月13日，湖北省高级人民法院依法受理此案，并指定宜昌市中级人民法院审理。

原告诉称，根据国务院发布的规范性文件，设立各种基金的审批权已集中到国家财政部，其他部门和地方各级政府均无权设立基金。被告宜昌市政府辩称，宜昌市政府收取机场基金经过了湖北省物价局、财政厅的文件的批准，征收机场基金，是实施具有普遍约束力的行为，并非只对原告一人的行为，因此，依法对原告不具侵权性质。

原告向法庭举证，列举了自1984年以来，中共中央、国务院颁布的大量制止“三乱”的文件：《关于坚决制止向企业乱摊派的通知》（国务院发〔1986〕49号）、《禁止向企业乱摊派暂行条例》（国务院发）、《关于坚决制止乱收费乱罚款和各种摊派的决定》（中发〔1990〕16号）、《关于治理向企业乱收费乱罚款和各种摊派等问题的决定》等10多件规范性文件。原告代理人认为，国务院规定得清楚明白：除国家法律、行政法规和国务院另有规定者外，任何单位不得向企业摊派人力、物力、财力；设立基金除国务院或财政部会同国家计委审批外，地方政府（包括省级政府）无权审批设立基金项目。三峡机场建设基金虽经省物价局、财政厅批准，但因省物价局、财政厅不享有基金审批权，其行政属越权行为。因此，三峡机场基金仍属乱收费范畴。

原告代理人问：假若当省政府的规定与国务院的行政法规相抵触时，宜昌市政府应当服从谁？被告代理人沉默不语。这时审判长提示说，被告代理人可以不回答这个问题。旁听席上一片哗然。

宜昌市中级人民法院认为，虽然宜昌市政府的具体行政行为存在瑕疵，在设立程序方面尚无充分证据证明其已报国务院财政部审批，但被告在被诉行政行为中的程序、步骤、收费标准的核定及基

金管理方式符合相关法律、法规和鄂价重字〔1993〕3号文件所确定的范围。8月18日，宜昌市中级人民法院作出一审判决，驳回原告的诉讼请求。

以上两个案例，法院在法律适用中面临法律规范的冲突，作出了完全不同的选择。案例一中的法院拒绝适用与上位法相冲突的下位法，直接依据上位法对具体行政行为的合法性作出判断。而案例二中的法院承认与上位法冲突的下位法的效力，并以此为依据判定具体行政行为合法。结局如何呢？案例一中的法院坚持法律适用原则，但是法官被追究责任。案例二中法院错误地进行了法律适用，损害了原告的合法权益，但法官却很“安全”。那么，法律适用的统一性要求如何才能体现？中国的法律适用制度究竟出现了什么问题，以至于形成这种混乱的法律适用状况呢？

案例三：刘某诉虞城县盐业管理局案^①

1999年，河南省虞城县法院在审理刘某不服虞城县盐业管理局盐业行政处罚一案中，发现《河南省盐业管理条例》与国务院《食盐专营办法》的有关规定不一致，就将此问题层报河南省高级人民法院。

2000年河南省高级人民法院将《关于〈河南省盐业管理条例〉与〈食盐专营办法〉有关规定是否一致问题的请示》呈送最高人民法院，在请示中河南省高级人民法院称：经河南省人大常委会1999年5月3日通过并实施的《河南省盐业管理条例》第21条第1款规定：“运输食盐，应当按照规定办理准运证，严禁无证运输。任何单位和个人发现无准运证运输食盐的，应及时向盐业行政主管部门举报。”第30条第1款规定：“违反本条例第21条第1款规定的，由盐业行政主管部门没收违法运输的盐产品，对货主和承运人分别处以违法运输的盐产品价值1倍以上3倍以下的罚款。”国务

^① 最高人民法院行政审判庭编：《行政执法与行政审判》（2003年第2辑），法律出版社2003年版，第10~12页。

院 1996 年 5 月 27 日发布实施的《食盐专营办法》第 18 条第 1 款规定：“托运或者自运食盐的单位和个人，应当持有国务院盐业主管机构或者其授权的省、自治区、直辖市人民政府盐业主管机构核发的食盐准运证。”第 25 条规定，违反本办法第 18 条的规定，无食盐准运证托运或者自运食盐的，由盐业主管机构没收违法运输的食盐，对货主处以违法运输的食盐价值 3 倍以下的罚款，对承运人处以违法所得 3 倍以下的罚款。我们认为《食盐专营办法》第 25 条与《河南省盐业管理条例》第 30 条第 1 款不尽一致。由于我省有关部门对人民法院行政审判工作中发现地方性法规与法律、行政法规规定不一致时应当如何处理，认识分歧较大，我们不宜直接作出认定，故特向贵院报告，请予解释。

2003 年 4 月 29 日，最高人民法院作出《对人民法院在审理盐业行政案件中如何适用国务院〈食盐专营办法〉第 25 条规定与〈河南省盐业管理条例〉第 30 条第 1 款规定问题的答复》，其主要内容为：根据《行政处罚法》第 11 条第 2 款关于“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”的规定，《河南省盐业管理条例》第 30 条第 1 款关于对承运人罚款基准为“盐产品价值”及对货主及承运人罚款幅度为“1 倍以上 3 倍以下”的规定，与国务院《食盐专营办法》第 25 条规定不一致。人民法院审理有关行政案件时，应根据《立法法》第 64 条第 2 款、第 79 条第 2 款规定的精神选择适用。

这种解决法律适用的方法，被认为是现行政治体制和法律制度所能认可的，是较为正确的处理方法。但是，这种方式费时费力，效率低下。以本案为例，1999 年的案件，受诉法院不能及时作出判决，层层报送至最高人民法院，直到 2003 年才有结论，这种效率就令人难以忍受。如果一遇到法律冲突就层报最高人民法院予以解决，那么最高人民法院将疲于应付，行政诉讼的价值将大打折扣。同时，最高人民法院对地方性法规效力的认定，似乎与《立

法法》的规定不符。

案例四：乙公司诉深圳市工商局案

1999年初，甲公司（中方）以乙公司（涉外合作公司）为被申请人，就其与被申请人之间的合作经营合同书的争议向中国国际贸易仲裁委员会深圳分会提出仲裁申请。2000年7月31日，深圳仲裁分会作出裁决：终止甲、乙公司之间的合作经营合同书，解散乙公司，依法对乙公司进行清算。甲公司依据上述仲裁决定，向深圳市工商局申请组织清算组对乙公司进行清算。同年9月29日，深圳市工商局认为乙公司被仲裁裁决解散后，没有在法定期限内向工商局报送有关材料，违反了《深圳经济特区企业清算条例》（以下简称《特区条例》）第8条及该条例实施细则第5条的规定，遂向乙公司发出《责令改正通知书》，责令乙公司于2000年10月17日前向深圳市工商局报送有关清算的书面材料。但乙公司未按上述通知执行。

2000年11月17日，乙公司依照《外商投资企业清算办法》（以下简称《清算办法》，该办法于1996年6月15日由国务院批准，1996年7月9日对外经济贸易合作部发布。《清算办法》在国务院清理法规时，已经被确认为具有行政法规性质）单方作出关于成立“乙公司清算委员会”的决定。工商局于同年11月30日致函乙公司法定代表人，告知其单方作出成立清算委员会的决定违反了法律规定，并要求乙公司立即停止清算行为。同年12月6日，工商局根据《特区条例》第4条第1款第（4）项、第12条第1款、第14条第1款，特区条例实施细则第3条第（3）项以及深圳市人大常委会《关于〈深圳经济特区企业清算条例〉第14条第1款的解释》，作出了《关于组织成立乙公司清算组的决定》，于是引发行政诉讼。

问题是：本案中，深圳市工商局按照《特区条例》组织成立了清算组，而原告则依照《清算办法》自行组织成立清算组。经查，《特区条例》和《清算办法》对组织成立清算组的规定存在以