



世纪

经济管理类

法律应用简明教材

行政法系列

主编 胡锦涛

21st Century

Concise Applied Law Textbooks of
Economics and Management

行政行为法典型 案例

本卷主编 罗杰



中国人民大学出版社

21 世纪经济管理类法律应用简明教材

行政法系列·主编 胡锦涛

行政行为法典型案例

本卷主编 罗 杰

撰稿人 (以编写章节先后为序)

刘会军 徐振东 罗 杰 杜强强

邱瑞虹 霍增辉 王贵松

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政行为法典型案例/罗杰主编.
北京:中国人民大学出版社,2003
(21世纪经济管理类法律应用简明教材)

ISBN 7-300-04780-7/D·848

I. 行…
II. 罗…
III. 行政法-法律行为-案例-中国-高等学校-教材
IV. D922.105

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 056151 号

21 世纪经济管理类法律应用简明教材
行政法系列·主编 胡锦涛
行政行为法典型案例
本卷主编 罗 杰

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号	电 话	010-62511242 (总编室) 010-62511239 (出版部)
			010-62515351 (邮购部) 010-62514148 (门市部)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京雅艺彩印有限公司		
开 本	787×965 毫米 1/16	版 次	2003 年 7 月第 1 版
印 张	24.75	印 次	2003 年 7 月第 1 次印刷
字 数	410 000	定 价	25.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

序

曾宪义

法律制度为每一个现代国家谋求安邦定国进而发展社会、推进文明所必不可少的选择，法的有与无、良与恶、行与毁、守与废，一得一失之间，无不关乎国家、民族、社会的盛衰与成败。中国共产党的十五大将“依法治国”、“建设社会主义法治国家”举为治国方略，并经全国人大通过，写入了宪法修正条款。党的十六大重申加强社会主义法制建设，提出“到二〇一〇年形成中国特色社会主义法律体系”的奋斗目标。

一个国家的法制发展状况，取决于整个社会的政治、经济条件，同时也取决于法律教育的建设与发达程度。一个国家法律文化的鼎盛必定以其人民具备良好的法律意识与坚定的法律信仰为一项主要的指标，而在社会整体之中，必定具备一个拥有相当程度法律素养的知识阶层。以法律教育的角度观之，作为教育内容的“法律”绝不仅仅只应涵括作为见诸研究、形诸学说的法律，还应当当然地包含作为信念、入于人心的法律，包含作为工具、用于实务的法律。由此看来，法律的教育是具备了不同的互有差别的若干层次的，作为其顶端的是用于培养和造就专门法律人才的法学教育，其教育的对象应当是将来的法学家与专门的法律工作者及治国人才，其教育的内容应当是系统而严格的法学知识体系与不同程度的法学研究方法训练，其教育的载体是各所专门的法学教育、法学研究机构。而作为法律教育根基的必然是对广大民众所进行的法律普及，其教育的对象是来自于不同阶层、有着不同文化背景的普通大众，其教育的内容是简要的法律常识与基础的法治观念，其教育的形式多样而广泛，均以达到以上内容的最广泛宣教与传播为目的，以法律理念的普及求得民风敦化、社会规范为其要旨。而连结全社会法律教育的基础部分与尖端部分的中间一环，便是切实使社会知识阶层整体法律素养得以提高，这一环节正是国家法律教育最需要着力的部分，一个社会知识阶层整体的法律素养如何，直接关乎国家法律文化建设成功与否，作为“国之大典”的法律制度能否通达、顺畅地社会各领域实行也直接有赖于此，该层次上法律教育的成败应当是度量法律教育整体成败的最主要标准。对于这一部分的法律教育，其教育的对象应当是广大的高等学校学生以及众多非法律专业的实务工作人员，其教育的内容应当是可以适用于学习者从事实务的一般法律知识及对其

法治意识的强化,其教育的形式应当是普通高等学校中的公共法律课程以及对在职人员的继续教育。

而在我国当前广大的知识阶层之中,除了专门的法学人才之外,最迫切需要掌握法律知识,在整个知识阶层当中占有最大的比重,最广泛地分布在社会主义现代化建设的各个领域之内的,当属经济与管理方面的人才,包括了在不同战线上从事经济与管理工作的在职人员,也包括了在普通高等学校中求学的经济与管理专业的学生们。他们已经或者即将在我国的社会主义现代化建设事业中发挥至关重要的作用,在经济与管理专业的学生和经济与管理部门的工作人员中实施与其专业、工作相适应的法律教育,大力提高他们的法律素养,对于他们现在或将来更好地从事各自领域内的工作无疑具有最实际的意义,而对于从整体上增强广大知识分子的法律素养也将不无直接的帮助。

有鉴于以上的认识,中国人民大学法学院、对外经济贸易大学法学院和中南财经政法大学法学院等与中国人民大学出版社经过长期的酝酿和成熟的准备,决定编写一套“21世纪经济管理类法律应用简明教材”,并由中国人民大学出版社编辑出版。

本套教材选取了与经济、管理专业密切相关的“民商法”、“经济法”、“行政法”与“国际经济法”四个法律部门进行编写,并按照不同的部门法学分成四个系列,每一系列均包括“理论概要”、“典型案例”、“教学法规”三个部分,既立足于基本的部门法学逻辑框架,又注重切合实际,选取了与经济、管理专业关系较为紧密的若干案例、法规加以分析讲解。本套教材坚持了中国人民大学出版社一贯的“高品位”、“高水准”的编写要求。“理论概要”部分由在各自领域内具有全国领先地位的学术中坚独立单科编著,并由其领衔编写“典型案例”与“教学法规”两个部分,力求以强大的学术阵容为广大读者奉献出一套独具权威性、新颖性、针对性、适用性的系列教材。

伴随这一套教材的圆满出版,我们相信,为迎接中国法律文明即将到来的、空前昌盛的美好前景,我们必将有能力不断地奉献出更多的成果,竭尽我们的绵薄之力。

是为序。

2002年11月

邓荣霖

我们正处在一个充满科学、民主和法治气息的经济时代。经济主宰着世界格局，经济改变着价值观念和生活方式，经济影响着政治、军事、文化、外交等领域。总之，经济左右着时代前进的方向。

客观地讲，经济事务的筹划运行，不管是宏观的还是微观的，不管是政府的还是企业的，大多表现为管理活动。而现代管理活动是在遵循效益、规则、权责、人本、系统等理念基础上，通过协调组织内、外部利益关系来实现具体经济社会目标的自觉过程。这其中，效益是管理目标，规则是管理依据，权责是管理手段。倘使缺乏规则意识和依据，权责就无法落实，人本思想将会落空，管理系统也会出现紊乱，最终导致预期效益大打折扣。因此，规则化管理是极其重要的。

规则作为行为规范，既赋予人们行为自由，又施以行为约束，是自由和约束、权利和责任的统一体。在一国规则体系中，法律占据主控地位，是一国政府管理社会各项事务的重要工具。法律作为显性、刚性规则，渗透着执政阶级的管理思路 and 模式。因此，将经济管理活动纳入法治化轨道，是一国政府行使经济管理主权的制度化运行方式。

回顾改革开放的历程，我国经历了从人伦经济向法治经济的过渡，经济管理中民主成分日益增强。改革初期，受人治思想的影响，各种淡漠法律的做法，如“霸王合同”、审批关卡、随意减免税、体罚职工等屡见不鲜。随着商品经济的发展和经济法制的完善，社会法制观念普遍增强：一方面，公民和组织逐步学会了利用法律武器维护自身合法权益；另一方面，国家经济管理机关也逐步意识到依法管理、社会参与管理的重要性。

根据改革进程的发展，我国在1993年和1999年的宪法修正案中，将“国家实行社会主义市场经济”和“实行依法治国，建设社会主义法治国家”写入根本大法，明确了改革的目标、原则和方向。据此，经济管理法治化进入一个新的历史时期。

依照市场经济体制的目标模式，政府、企业 and 市场是密不可分的体制要素。政府通过宏观调控和市场管理，实行国民经济持续、快速和稳定发展。政府要依

法行政、效益行政,首先必须通过行政法、经济法将其经济管理职权(责)和程序制度化,政府宏观调控政策,如计划、货币、税收、利率、产业结构、统计、国家投资、外汇、进出口管理等,以及市场管理措施,如维护公平竞争、消费者权益保护、标准化管理、产权交易市场培育等,均需要通过法律明确下来。各级经济管理机关及其公职人员,应当依法行政,廉洁行政。

与政府相对应,企业是市场经济的基础。企业不仅要实现利润目标,还要承担社会责任。企业作为多元利益关系的集合体,除自律管理外,很多方面都要依法经营管理,比如,企业在设立、组织机构设置、组织形式变化以及市场退出过程中,必须依法申请审批和登记;企业日常经营中的劳动、用地、产品质量、财务、人事、税收、工会等事务,需要依法进行;企业对外交易时,合同、知识产权、产品检疫、银行结算、海关监管等,又都是不可或缺的法律事务。毫不夸张地说,现代企业生活在法律汪洋之中。

随着中国加入WTO,经济管理活动又增添了国际化色彩,其中,依照规则办事是入世后我国政府、企业和市场所面临的第一挑战。WTO精神倡导市场交易的公平、公正和公开,就是要求经济管理事务法治化,淡化人治的痕迹。因此,政府经济管理部门要带头树立法制观念,切实依法行政。广大公众和经济组织要积极学习法律,在维护自身权益的同时,监督和参与社会经济管理活动,积极推进我国社会主义法律建设。长期以来,外国投资者在我国投资时,最担心的不是政策优惠,而是投资法律环境的稳定性和透明度,这一问题,同样是新形势下国内投资者面临的共同问题。因此,依法进行经济管理势在必行。

十六大报告在阐述全面建设小康社会时提出“依法治国基本方略得到全面落实,人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障”的法制目标;同时强调,要“加强法制宣传教育,提高全民法律素质,尤其要增强公职人员的法制观念和依法办事能力。党员和干部特别是领导干部要成为遵守宪法和法律的模范”。这是加强社会主义法制建设工作的重要内容。

中国人民大学出版社策划出版这套“21世纪经济管理类法律应用简明教材”无疑顺应了时代的要求。这套教材分“民商法”、“经济法”、“行政法”和“国际经济法”四个系列,每一系列又分为“理论概要”、“典型案例”、“教学法规”三个部分,基本上涵盖了高等院校经济管理专业学生以及国家机关、各类企业、公司的经济管理人员在工作、学习和科研过程中所涉及的相关法律问题。

作为法律入门教材,每一系列的“理论概要”部分,系统、简明地介绍了相

关学科的基本法律知识；在此基础上，系列教材还设有“典型案例”部分，使理论制度与实务操作相结合、渗透，起到指导法律运用的效果，这是非法学专业学习法律的重要途径。

增强法律观念是建设法治国家的基础性工作，也是实现科学管理的客观要求。因此，我希望经济管理专业的读者朋友们本着时代责任感学习法律，在实践中运用法律并且传播法治精神，共同为我国法制建设增光添彩。

以此为序。

2002年11月

编写说明

行政行为，是整个行政法的核心，行政行为的理论是各种行政法制制度得以建立的基础。行政行为，无论是对行政主体还是相对人都具有十分重要的意义。对行政主体来讲，行政行为是行政主体实施国家行政管理的手段和方式；对相对人而言，行政主体的行为是否合法有效直接关系到相对人的合法权益能否得到行政法律的保障。

本书在体例安排上，首先对行政组织制度、公务员制度等行政法律制度进行介绍，其次对一些典型行政行为如行政许可、行政征收、行政给付、行政确认、行政裁决、行政强制、行政处罚等制度进行分析。本书共分九编，每一编又分为“概述”和“法律应用”两部分。“概述”部分主要介绍各个制度产生的背景、发展脉络、研究范围、实际运用中的重大问题以及有争议的问题。“法律应用”部分是本书的核心内容，主要是通过案例分析的方式，深入浅出地阐述各个制度的原理与重要的法律规范。

本书在系列主编的主持下策划全书体例，再由各作者分别撰写有关章节，最后由系列主编和分卷主编定稿。本书的撰稿人及其分工如下：

刘会军：第一编、第二编、第三编；

徐振东：第四编、第五编、第六编、第七编；

罗 杰：第八编；

杜强强、邱瑞虹、霍增辉、王贵松：第九编。

本书在编写过程中，参考了一些相关案例和著作，在此一并表示感谢。由于作者的水平所限，缺点与错误在所难免，尚望读者批评指正。

罗 杰

2003 年 4 月

目 录

第一编 行政组织法

第一章 行政组织法概述	(3)
一、行政组织法的含义和内容	(3)
二、我国行政组织法的体系	(3)
三、行政组织法的基本原则	(4)
四、行政组织法的功能	(5)
第二章 行政组织法律应用	(7)
一、行政主体的资格	(7)
二、行政主体的地位	(9)
三、行政机关的身份	(12)
四、行政机关的行政职责	(15)
五、行政机关及其所属职能部门之间的关系	(18)
六、行政机关的权限划分和职责范围	(21)
七、行政机关行使行政权的原则	(23)

第二编 公务员法

第一章 公务员法概述	(29)
一、公务员的概念和范围	(29)
二、公务员的双重身份及其法律地位	(29)
三、公务员的行政职务关系及公务行为	(30)
四、我国公务员法的基本内容	(31)
第二章 公务员法律应用	(33)
一、公务员的双重身份	(33)
二、公务员的公务行为认定	(35)
三、公务员依法行使职权受保护	(37)

四、对公务员的行政处分	(39)
五、行政机关的追偿权	(42)

第三编 行政许可

第一章 行政许可概述	(47)
一、行政许可的定义和性质	(47)
二、行政许可的特征	(47)
三、行政许可的分类	(48)
四、行政许可的原则	(49)
五、行政许可的功能	(50)
第二章 行政许可法律应用	(51)
一、发证机关的法定审查义务	(51)
二、拒绝颁发许可证的行为的性质认定	(54)
三、不履行法定审批职责的行为	(56)
四、撤销许可证的行为	(58)
五、颁发许可证的法定程序	(61)
六、对拒绝颁发许可证行为的合法性审查	(63)
七、颁发许可证行为的合法性	(66)
八、许可机关拒绝履行法定职责的行为	(68)

第四编 行政征收

第一章 行政征收概述	(75)
一、行政征收的概念和特征	(75)
二、行政征收与其他行政行为的区别	(76)
三、行政征收的内容和分类	(77)
四、行政征收的程序	(78)
五、行政征收的原则	(78)
第二章 行政征收法律应用	(80)
一、行政主体对法定的耕地占用税义务行使扣缴的权力	(80)

二、行政收费必须合法	(83)
三、行政收费必须遵循法定程序	(85)

第五编 行政裁决

第一章 行政裁决概述	(91)
一、行政裁决的概念和特征	(91)
二、行政裁决与其他行政行为的区别	(92)
三、行政裁决的种类	(93)
四、行政裁决的原则	(95)
第二章 行政裁决法律应用	(96)
一、行政裁决应符合法定程序	(96)
二、行政裁决应当在法定权限范围内行为	(98)
三、行政机关对土地所有权争议的行政裁决	(102)
四、房屋拆迁安置争议的行政裁决	(105)

第六编 行政确认

第一章 行政确认概述	(113)
一、行政确认的概念和特征	(113)
二、行政确认与其他具体行政行为的联系	(114)
三、行政确认的主要形式与基本分类	(114)
四、行政确认的原则	(116)
第二章 行政确认法律应用	(117)
一、行政机关对道路交通事故责任的鉴定的基础	(117)
二、行政机关对身份的行政确认	(119)
三、行政确权时适用法律法规的前提	(122)
四、行政裁决的前提是行政确认	(125)
五、行政机关对工伤事故的认定	(128)
六、公证行为应坚持真实、合法的原则	(130)

第七编 行政给付

第一章 行政给付概述	(135)
一、行政给付的概念和特征.....	(135)
二、行政给付的内容.....	(136)
三、行政给付的种类.....	(136)
四、行政给付的程序.....	(137)
五、行政给付的原则.....	(138)
第二章 行政给付法律应用	(139)
一、正确分清行政给付的形式.....	(139)
二、行政给付发放应该符合法定程序.....	(142)
三、对于符合条件者的给付申请, 行政主体无正当理由 不得拒绝.....	(144)

第八编 行政强制

第一章 行政强制概述	(149)
一、行政强制的产生背景和发展.....	(149)
二、行政强制的概念和特征.....	(150)
三、行政强制的种类.....	(151)
四、行政强制执行.....	(152)
五、行政即时强制.....	(158)
六、行政强制措施.....	(159)
第二章 行政强制法律应用	(162)
一、行政即时强制措施的实施程序.....	(162)
二、行政即时强制措施的实施必须合法.....	(165)
三、行政强制执行的法定主体.....	(167)
四、行政强制执行的法定方式.....	(170)
五、行政强制执行的实施方式.....	(173)
六、行政强制执行的实施条件.....	(175)
七、行政强制执行的具体措施.....	(178)

八、一般性行政强制措施	(180)
九、行政强制执行措施实施的合法条件	(182)
十、行政强制措施的性质认定	(185)
十一、行政强制措施实施的合法要件	(188)
十二、行政强制措施实施的法律依据	(190)
十三、行政强制措施实施不得违反法定步骤	(193)
十四、行政强制措施实施的事实依据	(195)
十五、行政机关不得越权实施行政强制措施	(198)

第九编 行政处罚法

第一章 行政处罚法概述	(205)
一、我国《行政处罚法》的基本内容	(205)
二、有关《行政处罚法》的争议问题	(220)
三、当前行政处罚案件的一般特点	(224)
第二章 行政处罚法律应用	(226)
一、行政处罚的概念	(226)
二、作为一种行政处罚措施的行政拘留	(228)
三、罚款、没收违法所得等行政处罚措施的概念	(231)
四、劳动教养的概念和性质	(233)
五、吊销营业执照的概念和性质	(235)
六、责令停产停业的概念和性质	(238)
七、责令具结悔过是不是一种行政处罚措施	(240)
八、责令写出检查、通报有关单位是不是行政处罚	(242)
九、与地方性法规不一致的规章能否作为行政处罚的依据	(245)
十、与法律不一致的地方性法规能否作为行政处罚的依据	(248)
十一、与法律的规定不一致的行政法规能否作为行政处罚 的依据	(250)
十二、规范性文件能否作为行政处罚的依据	(252)
十三、行政机关能否根据地方人民政府发布的“布告” 进行行政处罚	(254)

十四、依据与法律规定的行政处罚措施相抵触的地方性法规作出的行政处罚是否有效·····	(257)
十五、市政府在其规范性文件中规定罚款是否合法·····	(259)
十六、新颁布的规范性文件和原规定相冲突的行政处罚确定问题·····	(261)
十七、地方性法规与法律的处罚规定不一致时的确定·····	(264)
十八、超越职权行为·····	(266)
十九、综合执法机关·····	(269)
二十、行政处罚权的授权·····	(273)
二十一、超越职权行为中的无权限行为·····	(276)
二十二、行政处罚权的委托·····	(279)
二十三、行政处罚权的委托——委托行政处罚中法律后果的归属·····	(282)
二十四、行政处罚的地域管辖·····	(285)
二十五、行政处罚的职能管辖及移送管辖·····	(288)
二十六、行政处罚中的指定管辖·····	(291)
二十七、行政处罚中的案件移送·····	(293)
二十八、一事不再罚原则——一个违法行为与两个违法行为的辨析·····	(296)
二十九、一事不再罚原则——在同一个违法行为与同一类违法行为中的不同适用·····	(300)
三十、一事不再罚原则——重罚吸收轻罚·····	(302)
三十一、行政处罚中的行政责任年龄·····	(305)
三十二、精神病人违法如何适用行政处罚·····	(308)
三十三、对有生理缺陷的人如何适用行政处罚·····	(311)
三十四、行政处罚中的从轻处罚·····	(314)
三十五、行政处罚中不予处罚与免予处罚的关系·····	(317)
三十六、行政处罚与刑罚的竞合适用·····	(320)
三十七、行政处罚的处罚时效·····	(323)
三十八、行政处罚时效的起算·····	(327)
三十九、给予行政处罚的违法事实应当清楚·····	(330)

四十、履行告知程序是行政处罚成立的要件·····	(332)
四十一、一般程序的适用·····	(335)
四十二、行政处罚机关有义务告知被处罚人诉权·····	(338)
四十三、重大、复杂行政案件应由行政机关负责人集体 讨论决定·····	(341)
四十四、行政机关的听证程序·····	(344)
四十五、听证的条件——较大数额的罚款·····	(348)
四十六、申请听证的期限的延长·····	(350)
四十七、当事人自行履行行政处罚决定·····	(353)
四十八、行政处罚的执法主体须合法·····	(355)
四十九、行政处罚执行的依据须合法·····	(358)
五十、行政处罚的执行须遵循合法程序·····	(360)
五十一、无执行权的行政机关的申请执行·····	(363)
五十二、行政处罚决定不因复议、诉讼而停止执行·····	(365)
五十三、警告的执行·····	(368)
五十四、罚款的当场收缴程序·····	(370)
五十五、违法执行行政处罚决定，要承担赔偿责任·····	(372)

第一编



行政组织法