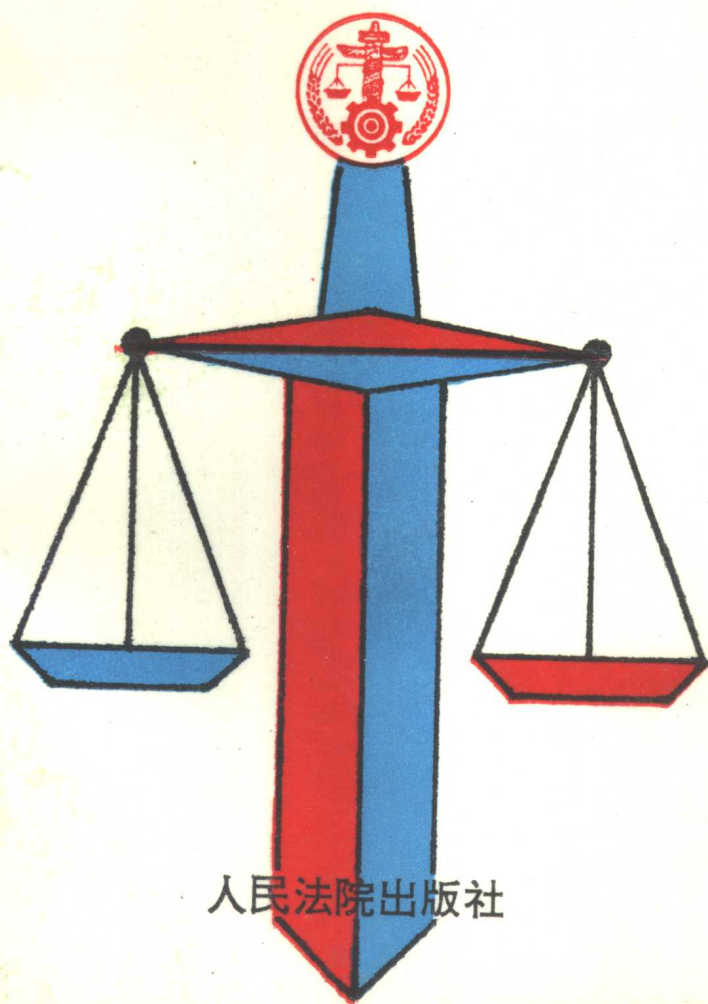


主编 姜明安

行政诉讼与行政执法 的法律适用



人民法院出版社

行政诉讼与行政执法的 法律适用

主编 姜明安

编委 (以姓氏笔划为序)

陈有西 吴泽林 周世功

姜明安 龚初宏 湛中乐

人民法院出版社

1995年9月

(京)新登字 051 号

责任编辑:钱小红

技术编辑:姚家清

封面设计:

行政诉讼与行政执法的法律适用

主 编 姜明安

人民法院出版社出版发行

新华书店经销

北京东华印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开 22.25 印张 488 千字

1995 年 9 月第 1 版 1995 年 9 月第 1 次印刷

印数 0001—5000

ISBN7-80056-311-1/D·383 定价:24 元

撰稿人名单

(按章节先后顺序排列)

- 第一编 姜明安** 北京大学法律学系教授
- 第二编 刁节义** 安徽省巢湖地区中级人民法院民庭庭长
- 张柱生** 云南省红河市中级人民法院业大分部主任
- 陈文珍** 青海省高级人民法院行政庭审判员
- 罗泳端** 广东省潮州市中级人民法院副院长
- 王卫民** 上海市黄浦区人民法院政治处副主任
- 龚初宏** 四川省高级人民法院行政庭庭长
- 杨玉兰** 云南省高级人民法院办公室主任
- 刘曙光** 广东省清远市中级人民法院办公室主任
- 余德山** 湖北省高级人民法院刑一庭审判员
- 杨力** 青海省高级人民法院亚太分校讲师
- 李和昌** 河南省焦作市中级人民法院副院长
- 周茸萌** 江苏省高级人民法院行政庭审判员
- 谌学朴** 云南省高级人民法院行政庭审判员
- 周国勋** 云南省东川市中级人民法院行政庭庭长
- 钱西元** 四川省永川市中级人民法院审判员
- 王奇辉** 贵州省遵义地区中级人民法院研究室主任
- 杨建萍** 云南省昆明市中级人民法院行政庭庭长
- 李克启** 湖北省武汉市中级人民法院经济庭审判员
- 郑世雪** 新疆维吾尔自治区伊犁地区中级人民法院行政庭副庭长
- 梁道尤** 广西壮族自治区玉林地区中级人民法院行

政庭副庭长

翟有生 甘肃省兰州市中级人民法院机关党委副书记

李 哲 黑龙江省高级人民法院办公室副主任

林民华 北京市中级人民法院行政庭审判员

崔 焱 黑龙江省松花江地区中级人民法院政治处主任

张光平 安徽省合肥市中级人民法院政治处主任

刘大勇 云南省临沧地区中级人民法院行政庭庭长

张长春 新疆维吾尔自治区巴州中级人民法院政治处副主任

奇牡丹 内蒙古自治区呼和浩特市中级人民法院民庭庭长

汪沪平 安徽省高级人民法院业大办公室副主任

戴小太 广西壮族自治区高级人民法院行政庭审判员

第三编 王振峰 北京市海淀区人民法院副院长

尚 勇 新疆维吾尔自治区哈密地区中级人民法院刑一庭庭长

李 瑁 山西省高级人民法院行政庭审判员

黄建波 广西壮族自治区百色地区中级人民法院研究室主任

罗永发 四川省德阳市中级人民法院办公室主任

何献民 河南省濮阳市中级人民法院行政庭庭长

周玉洁 新疆维吾尔自治区克拉玛依市中级人民法院行政庭庭长

马丽荣 内蒙古自治区高级人民法院行政庭审判员

- 吴政权** 上海市中级人民法院行政庭审判员
- 宋良高** 甘肃省张掖地区中级人民法院民庭庭长
- 姜国旺** 湖北省高级人民法院行政庭审判员
- 孙建国** 安徽省合肥市中级人民法院告申庭庭长
- 余德山** 湖北省高级人民法院刑一庭审判员
- 龚初宏** 四川省高级人民法院行政庭庭长
- 郭少雄** 广西壮族自治区柳州市中级人民法院副院长
长
- 吴泽林** 湖南省张家界市中级人民法院院长
- 赵来英** 上海市徐汇区人民法院行政庭庭长
- 刘大勇** 云南省临沧地区中级人民法院行政庭庭长
- 王一民** 上海市徐汇区人民法院民庭副庭长
- 张恩洪** 河北省沧州地区中级人民法院民庭庭长
- 刘曙光** 广东省清远市中级人民法院办公室主任
- 于志忠** 黑龙江省佳木斯市中级人民法院研究室主任
- 邹 钢** 四川省重庆市万盛区人民法院副院长
- 史孝功** 新疆维吾尔自治区昌吉州中级人民法院行政庭庭长
- 梁道尤** 广西壮族自治区玉林地区中级人民法院行政庭副庭长
- 崔 焱** 黑龙江省松花江地区中级人民法院政治处主任
- 李彦卿** 新疆维吾尔自治区高级人民法院行政庭审判员
- 李文菊** 四川省万县地区中级人民法院业大副主任
- 王勇卫** 新疆维吾尔自治区博尔塔拉蒙古自治州中

级人民法院行政庭庭长

- 第四编** **陈有西** 浙江省高级人民法院研究室副主任
- 龚初宏** 四川省高级人民法院行政庭庭长
- 杨玉兰** 云南省高级人民法院办公室主任
- 梁道尤** 广西壮族自治区玉林地区中级人民法院行政庭副庭长
- 元蹈义** 天津市河西区人民法院行政庭庭长
- 苑志宏** 黑龙江省鹤岗市中级人民法院行政庭庭长
- 王中生** 辽宁省铁岭市中级人民法院民庭副庭长
- 林民华** 北京市中级人民法院行政庭审判员
- 汪沪平** 安徽省高级人民法院业大办公室副主任
- 姜国旺** 湖北省高级人民法院行政庭审判员
- 赵来英** 上海市徐汇区人民法院行政庭庭长
- 张恩洪** 河北省沧州市中级人民法院民二庭庭长
- 刘德林** 北京市宣武区人民法院民庭审判员
- 李 瑁** 山西省高级人民法院行政庭审判员
- 奇牡丹** 内蒙古自治区呼和浩特市中级人民法院民庭庭长
- 钱 勇** 安徽省安庆市中级人民法院民庭庭长
- 饶浩强** 陕西省商洛地区中级人民法院执行庭庭长
- 湛中乐**(本书编委) 北京大学法律学系副教授
- 周世功**(本书编委) 最高人民法院高级法官培训中心培训部副主任

前 言

这是一本专门探讨行政执法和行政诉讼中具体法律适用问题的著作。法律适用是法治系统的重要环节。衡量一个国家的法治水平,除了看其立法的量和质以外,另一个基本的考核指标就应为法律适用的状况了。无法可依固然不能行“法治”,但有法不依,或在适用中曲解其原意,背离其准则,断章取义,为其所用,亦难言“法治”。

10年或15年以前,我国行“法治”的主要困难也许是无法可依,法律不完善可能是主要矛盾。但时至今日,行“法治”的主要矛盾恐怕已转化为法律运作机制方面的问题了。立法虽然尚有很多艰巨的工作要做,因为我国法律远未达到完善的程度,但我国社会、经济大多数领域已不再是无法可依了。现在突出的问题是有法不依、执法不严,法律得不到正确的适用。这是为什么呢?这里固然有执法、司法人员的素质问题,但更有体制问题、适用法律的环境问题,具体的执法、司法制度问题,以及法律适用中的法律解释机制和法律规范冲突处理机制等诸多问题。

由此可见,在我国目前的情况下,针对实践中迫切需要解决的有关问题,开展对法律适用的研究非常必要。只有重视和加强此种研究,才能找出解决上述适用法律诸多问题的方法和途径。本书即旨在从对行政执法和行政诉讼中适用法律的研究入手,具体阐述、分析适用法律运作过程中的有关问题,以期找出其中某些带规律性的东西,给实践以指导或借鉴。本

书作者大都是具有行政审判适用法律实践经验的高级法官，其中不少人还同时具备较高的理论水平，因此，本书对相应问题的研究大都具有一定的深度，且理论联系实际，从而可望对行政执法和行政诉讼适用法律实践能起到一定的积极作用。

作为研究法律适用问题的一部专著，本书各编、章之间具有内在的联系，但同时又有自己的相对独立性。第一编研究法律适用的一般问题；第二编侧重探讨具体行政行为（即行政执法）中的法律适用；第三编侧重探讨行政审判（行政诉讼）中的法律适用；第四编研究不同法律文件的效力和法律规范冲突及解决规范冲突的冲突规范问题。

本书每一编的每一章都着重分析法律适用的一个具体问题，研究该问题的理论与实践，介绍调整该问题的有关法律、法规，并附若干案例予以阐释、解说。这样，读者即能通过本书从整体上把握法律适用的有关理论，又能通过本书的某一具体编、章获得解决法律适用某一具体问题的知识、方法。这是本书的一个鲜明特色。

本书首先由主编拟出写作大纲，经编委讨论决定；作者写出初稿后，分别交各编委委员审阅和提出修改意见，之后返作者写出第二稿；最后由主编统稿、定稿。

本书难免有不当或错误之处，对此，欢迎读者批评指正。

姜明安

1995年1月15日

目 录

第一编 绪 论

第一章 行政法适用的若干问题	(1)
第一节 法、法律、行政法	(2)
第二节 立法与用法	(4)
第三节 执法与依法	(6)
第四节 司法与司法审查	(7)
第五节 适用法与解释法	(9)
第六节 执法者与法官	(11)
第七节 行政自由裁量与司法自由裁量	(12)
第八节 法与权	(15)
第九节 法与政策	(17)
第十节 法、法的适用与法治	(20)

第二编 具体行政行为适用法律问题

第二章 行政处罚适用法律问题	(23)
第一节 行政处罚适用法律概述	(23)
第二节 行政处罚适用法律存在的主要问题	(27)
第三节 行政处罚适用法律错误的原因	(35)
第四节 有关行政处罚立法和适用法律的若干建议	(44)
第五节 规定行政处罚的主要法律文件	(48)

案例一	行政处罚适用法律必须把握法律规定的违法行为构成要件	(60)
案例二	认定行政违法行为应以行为时有效的法律文件为依据	(65)
案例三	认定相对人的违法行为必须有相应的法律依据	(69)
案例四	认定相对人的违法行为必须有相应的事实根据	(74)
案例五	作出行政处罚决定必须适用相应的法律	(78)
案例六	行政处罚不适用法律或适用过时的法律均是违法行政	(81)
案例七	行政处罚适用法律必须弄清事实的性质	(85)
案例八	行政处罚适用法律要在合法性原则的基础上考虑合理性原则	(88)
案例九	行政处罚正确适用法律必须首先查明相对人行为是否违法和违法行为的主体	(91)
案例十	行政处罚正确适用法律应分清违法行为的实施者和违法行为的责任主体	(93)
第三章	行政强制措施适用法律问题	(98)
第一节	规定行政强制措施的主要法律文件	(98)
第二节	行政强制措施的概念、分类和适用要求	(102)
第三节	行政强制措施的特点及与其他概念的区别	(106)
第四节	行政强制措施适用法律中存在的主要问题、原	

	因及对策·····	(110)
案例一	公安机关对不构成犯罪的公民采取强制措施属可诉性具体行政行为·····	(117)
案例二	以“办学习班”的方式限制公民人身自由的行为是违法行政行为·····	(124)
案例三	限制人身自由要有法律依据·····	(127)
案例四	扣押财产必须向相对人说明法律依据和理由·····	(130)
案例五	查封和扣押财产无法为据即为违法·····	(134)
案例六	对交通事故责任者采取强制措施,要适用有关强制措施的法律规定·····	(137)
第四章	劳动教养行政决定适用法律问题·····	(141)
第一节	劳动教养制度的产生、发展及其现状·····	(141)
第二节	劳动教养的性质及三种观点·····	(145)
第三节	劳动教养决定所适用的法律文件·····	(149)
第四节	劳动教养决定适用法律中存在的主要问题·····	(153)
第五节	劳动教养决定适用法律错误的原因分析·····	(156)
第六节	关于劳动教养立法、执法的若干建议·····	(157)
案例一	撤销违反法定程序的劳动教养决定可同时责成行政机关重新依法作出决定·····	(159)
案例二	劳教决定适用的法律条文要与被劳教人的违法事实相适应·····	(163)
案例三	劳教决定适用法律重在把握法定条件·····	(166)
案例四	作出劳教决定不能只适用国务院(1980)	

56号文件	(169)
案例五 对相对人科处劳动教养处罚必须符合立法目的、遵守法定条件	(172)
第五章 收容审查适用法律问题	(178)
第一节 收容审查的概念、特征及有关法律规定	(179)
第二节 收容审查适用法律中的主要问题	(181)
第三节 收容审查适用法律错误的主要原因	(190)
第四节 关于收容审查立法的建议	(192)
案例一 收审决定不能适用乡镇政府和派出所的通告	(197)
案例二 滥用收审权力是导致收容审查适用法律错误的重要原因	(199)
案例三 对不符合法定收审条件的人进行收审是行政侵权行为	(201)
案例四 对不符合法定收审条件的人作出的收审决定应予撤销	(204)
案例五 通过收审干预经济纠纷是滥用职权	(207)
案例六 收审决定要正确适用法律规定的收审条件、程序	(209)
案例七 违反法定程序的收审决定可予撤销	(212)
案例八 收容审查决定认定的事实不清, 人民法院应判决撤销	(214)
案例九 作出收审决定不能仅以被害人或第三人的检举、控告为依据	(216)
案例十 对没有事实根据的收审决定应予撤销	(218)

第六章 拒绝颁发证照行为适用法律问题..... (221)

第一节 证照概述..... (221)

第二节 拒绝颁发证照的法律依据..... (225)

第三节 拒绝颁发证照行为适用法律中存在的主要问题、错误原因及有关建议 (241)

案例一 一般规范性文件不能作为拒绝颁发证照的法律根据..... (245)

案例二 行政机关发给相对人的离婚证书不得任意吊销..... (250)

第七章 计划生育处罚适用法律问题..... (255)

第一节 规定计划生育行政管理的主要法律文件..... (256)

第二节 计划生育管理的原则和制度..... (264)

第三节 计划生育处罚适用法律遇到的主要问题..... (266)

第四节 计划生育处罚适用法律存在问题的原因分析..... (271)

第五节 有关计划生育立法和适用法律的建议..... (274)

案例一 拾养弃婴者不符合收养条件,不依法办理手续,可比照超生行为处罚 (277)

案例二 “白条生育证明”不具有法律效力,不能依此使无计划生育行为合法化..... (280)

案例三 行政管理相对人骗取的准生证无效,依无效准生证生育的行为应受处罚..... (282)

案例四 计生行政管理中征收外出躲藏寻找费于法无据,应当判决撤销 (285)

076875

案例五	超生罚款应基于准确的事实根据·····	(288)
案例六	计生处罚及其强制措施的对象应限于违法者本人及其财产·····	(290)
案例七	计生管理权力必须依法行使,不能滥用·····	(292)
案例八	计生管理要坚持违法必究,究必依法···	(294)
案例九	计生行政处罚主要证据不足,人民法院应当判决撤销·····	(297)
第八章	行政裁决适用法律问题·····	(300)
第一节	行政裁决概述·····	(300)
第二节	规定行政裁决的主要法律文件·····	(306)
第三节	行政裁决适用法律中存在的主要问题·····	(307)
第四节	行政裁决适用法律错误原因分析·····	(311)
第五节	有关行政裁决立法和法律适用的若干建议·····	(312)
案例一	对行政裁决的权限、内容,高低层级法律文件均有规定的,应首先适用高层级法律文件·····	(314)
案例二	行政机关处理医疗事故,应在分清事故责任的基础上,依据有关法律文件作出裁决·····	(317)
案例三	行政机关就土地使用权争议作出处理决定,应有明确的法律根据·····	(321)
案例四	裁决土地权属纠纷,应在掌握历史和现实事实的前提下适用法律·····	(325)
案例五	行政机关解决相对人之间的权属争议应采	

取裁决形式·····	(329)
案例六 裁决交通事故争议应全面把握案情,准确 适用法律·····	(333)

第三编 行政诉讼适用法律问题

第九章 认定事实与适用法律问题·····	(337)
第一节 事实·····	(337)
第二节 认定事实·····	(339)
第三节 适用法律·····	(343)
第四节 认定事实与适用法律的关系·····	(347)
案例一 相应违法事实的存在是适用治安管理 处罚的前提·····	(355)
案例二 事实不清、责任不明,难以正确适用法律 ·····	(357)
案例三 正确认定法定纳税义务人,是税务机关实 施征税行为和科处税务行政处罚行为合法 的前提·····	(361)
案例四 对互殴双方予以治安处罚,应查明案情,分 清各方责任·····	(365)
案例五 对违反森林法的行为适用行政处罚应区分 盗伐和滥伐·····	(370)
案例六 审理行政处罚案件,既要正确认定相对人 违法行为的性质,又要正确认定违法情节 ·····	(373)
案例七 相对人对有过错的公务行为不能当场拒 绝,而应事后寻求救济 ·····	(376)

第十章 审理侵犯经营自主权案件适用法律问题…… (381)

第一节 概述…… (381)

第二节 经营自主权的概念和特征…… (383)

第三节 法律法规中有关经营自主权的规定…… (386)

第四节 侵犯经营自主权的主要表现…… (391)

第五节 审理侵犯经营自主权案件适用法律中遇到的主要问题及对策…… (398)

第六节 审理此类案件法律适用问题的建议…… (403)

案例一 没有法律法规根据,行政机关不得对企业经营事项进行干预…… (405)

案例二 乡政府无权干预村民合办的集体企业的人事任免和其他内部管理事务…… (409)

案例三 民族宗教事务管理局自行决定将下属集体企业发包他人经营是侵犯企业经营自主权的行为…… (412)

案例四 对名为集体、实为私营性质的企业的经营自主权和财产所有权应依法予以保护…… (415)

第十一章 审理超越职权案件适用法律问题…… (421)

第一节 审理超越职权案件通常应适用的法律法规…… (421)

第二节 超越职权行为的主要表现…… (424)

第三节 审理超越职权案件适用法律的问题与对策…… (429)

第四节 完善立法、执法的若干建议…… (433)

案例一 乡政府对公民采取税收强制措施于法无据,属越权行为…… (436)