

工商行政管理干部培训试用教材

工商行政执法 典型案例评析



国家工商行政管理总局培训中心 编

GONGSHANG XINGZHENG ZHIFA
DIANXING ANLI PINGXI

中国工商出版社

工商行政执法典型案例评析

国家工商行政管理总局培训中心 编

中国工商出版社

责任编辑 李稳定
封面设计 SUN 工作室

图书在版编目(CIP)数据

工商行政执法典型案例评析/国家工商行政管理总局
培训中心编. —北京:中国工商出版社, 2006. 4

ISBN 7-80215-071-X

I. 工… II. 国… III. 工商行政管理—行政执法—
案例—分析—中国 IV. D922.290.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 029407 号

书名/工商行政执法典型案例评析
编者/国家工商行政管理总局培训中心

出版·发行/中国工商出版社
经销/新华书店
印刷/北京翌新工商印制公司
开本/787 毫米×1092 毫米 1/16 印张/33.5 字数/480 千字
版本/2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月第 1 次印刷
印数/01—5000 册

社址/北京市丰台区花乡育芳园东里 23 号(100070)
电话/(010)63730074, 83670785 电子邮箱/zggscbs@263.net
出版声明/版权所有, 侵权必究

书号: ISBN 7-80215-071-X/D·269
定价: 50.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

工商行政执法典型案例评析

编委会及撰稿人

主 编 赵俊山(国家工商行政管理总局培训中心主任)

莫于川(中国人民大学法学院教授、博士生导师)

撰 稿 人 郑 宁 龙 非 郭庆珠 唐 璨

哈书菊 柳建龙 王 芳 刘玉新

编辑人员 陈新来 梁建华 刘兴昌

张 巍 李春景

目 录

导 论	(1)
第一节 工商行政执法的理念、内容和现实问题	(1)
第二节 本书的教学目标、研究方法与内容安排	(4)
第三节 行政执法的一般理论	(6)

第一编 工商行政执法基本问题案例评析

导 言	(61)
第一章 工商行政执法的基本原则之案例评析	(63)
第一节 合法性原则	(64)
案例 1: 杨某诉 A 市交管局行政处罚案	(64)
第二节 法律优先原则和法律保留原则	(71)
案例 2: 七家燃气公司诉 H 市工商局行政处罚案	(71)
第三节 比例原则	(79)
案例 3: 汇丰公司诉哈尔滨市规范土地管理局行政 处罚案	(79)
第四节 信赖利益保护原则	(87)
案例 4: 成都双流机场路广告牌拆除案	(87)

第二章 工商行政执法的法律关系主体案例评析 (95)

第一节 行政机关 (96)

案例 5:飞龙科技公司诉某区工商局公平交易科行政处罚案 (96)

案例 6:彭纯学诉上海市工商局不履行法定职责案 (100)

案例 7:张建新诉丹阳市工商局扣押财产行政强制措施案 (107)

案例 8:泰国贤成两合公司和深圳贤成大厦有限公司诉深圳市工商局等行政处理决定案 (112)

第二节 受委托组织 (121)

案例 9:王某某不服某县工商局行政委托处罚案 (121)

第三节 行政公务人员 (126)

案例 10:刘长江不服达县工商行政管理局妨害执行任务行政处罚决定案 (126)

第四节 行政相对人 (132)

案例 11:东丰公司不服苏州市工商局行政处罚案 (132)

第三章 工商行政执法行为与程序案例评析 (140)

第一节 抽象行政行为 (141)

案例 12:李发森诉互助土族自治县工商局行政处罚案 ... (141)

第二节 行政处罚 (150)

案例 13:朱宝焕诉昆明市工商局行政处罚案 (150)

第三节 行政强制 (163)

案例 14:邓州市骨伤医院诉邓州市工商局行政强制措施案 (163)

第四节 行政许可 (171)

案例 15:顾荣双诉上海市工商行政管理局普陀分局工商登记行政管理案 (171)

第五节 行政程序 (180)

案例 16:唐河县河道管理所诉唐河县工商局行政处罚案	(180)
案例 17:王某诉某市工商局行政处罚案	(184)
第四章 工商行政执法监督与救济案例评析	(188)
第一节 行政复议与行政赔偿	(189)
案例 18:郝某不服工商行政处罚行为的行政复议案	(189)
第二节 行政诉讼的受案范围	(195)
案例 19:史伟光诉工商行政管理机关不作为案	(195)
第三节 行政诉讼的当事人	(201)
案例 20:赵某不服县工商局作出的企业变更登记决定案	(201)
第四节 行政诉讼中人民法院的判决	(208)
案例 21:龙昊房屋开发建设有限责任公司不服哈尔滨市工商局行政通知案	(208)

第二编 工商行政执法分类案例评析

导 言	(221)
第一章 企业登记案例评析	(223)
案例 22:某工程处诉请撤销《营业执照》案	(224)
案例 23:殷林诉淮安工商局违法变更准信房地产公司 法定代表人为他人请求撤销行政变更登记案	(229)
案例 24:葛晨诉南京市工商行政管理局栖霞分局法定 代表人登记案	(236)
案例 25:某公司股东变更登记复议案	(241)
案例 26:华实恒公司诉北京市工商局昌平分局撤销法 定代表人变更登记案	(247)

第二章 公平交易执法典型案例评析..... (252)

- 案例 27: 娄烦县有线电视台诉太原市工商局行政处罚案 (253)

- 案例 28: 四川王氏酒业有限公司诉泸州市工商局行政处罚案 (264)

- 案例 29: 厦门工商局查处金辉有限公司商业贿赂案 (270)

- 案例 30: 深圳市元鸣实业发展有限公司诉深圳市工商局行政处罚案 (279)

- 案例 31: 潘某诉深圳市工商行政管理局行政强制案 (289)

第三章 消费者权益保护案例评析..... (300)

- 案例 32: 某饭店侵犯消费者人身权利案 (301)

- 案例 33: 针对商业欺诈的消费者索赔和行政处罚案 (308)

第四章 个体私营经济监管案例评析..... (316)

- 案例 34: 何家善不服富川瑶族自治县工商局行政处罚决定案 (317)

- 案例 35: 王燕等诉如皋市工商局行政许可案 (324)

- 案例 36: 梁介宗诉钦州市工商局钦城分局行政处罚案 ... (331)

第五章 商标注册及评审案例评析..... (339)

- 案例 37: “果珍”商标专用权与“果真”专利权的冲突案 ... (340)

- 案例 38: 九牧王诉国家工商总局商标局案 (345)

- 案例 39: 如皋酒厂诉巨龙酒厂商标案 (358)

- 案例 40-41: 商标权与姓名权的关系 (368)

第六章 广告监管案例评析..... (377)

- 案例 42: 上海青浦广告公司诉上海市青浦县工商行政管理局户外广告行政处罚决定案 (378)

案例 43:鲁某网络虚假广告案	(388)
第七章 市场规范管理案例评析	(399)
案例 44:鸡西市工商行政管理局调解合同纠纷案	(400)
案例 45:徐州市工商局处理嘉宝设备公司合同欺诈案 ...	(405)
案例 46:青岛市工商局调解格式合同产生的争议案	(410)

第三编 工商行政执法新领域新方法案例评析

导 言	(419)
第一章 食品安全监管案例评析	(420)
案例 47:阜阳劣质奶粉——大头娃娃案件	(421)
案例 48:毒黄花事件	(426)
案例 49:苏丹红事件	(433)
第二章 网络交易与网吧管理案例评析	(438)
案例 50:宝洁公司诉天地公司域名案	(439)
案例 51:蓝极速网吧纵火案	(459)
第三章 工商行政指导案例评析	(467)
案例 52:崇武工商所开展行政指导规范发展崇武鱼卷 食品市场案	(469)
案例 53:德化浔中工商所指导七家无证照加油站 停业案	(474)
案例 54:洛江区工商局对华山彩印公司实行政治指导 ...	(479)
案例 55:南安县洪濂工商所通过行政指导规范食品批发 行业案	(484)

第四章 工商行政奖励案例评析.....	(497)
案例 56:马某接受某县工商局行政奖励案	(498)
附录	(503)
现行工商行政管理法律法规规章(目录).....	(503)
后记	(524)

导 论

【提要】导论部分的主要内容有三：一是介绍工商行政执法的理念、内容和现实问题；二是介绍本书的教学目标、研究方法与内容安排；三是介绍行政执法的一般理论，包括行政执法的基本理念、行政执法主体、行政执法相对人、行政执法的依据、行政执法行为、行政司法行为、非强制行政行为、行政执法程序、行政执法监督、行政执法救济、行政执法环境、依法行政举措、行政法治观念等等，为导论之后各部分的案例分析和学习研究提供知识铺垫、理论支持和思考线索。

第一节 工商行政执法的理念、 内容和现实问题

工商行政管理机关的基本职能是通过行政执法加强市场监管、提供公共服务、维持社会秩序。工商行政执法是工商行政管理机关及其公务人员依法采取直接影响工商行政相对人权利义务的行政行为，以及对工商行政相对人权利义务的行使和履行进行监督检查的行政行为，一般具有法定性、裁量性、单方性、强制性、外部性、效果性等具体行政行为的特征。

根据国务院的有关规定，工商行政管理机关搞好行政执法的内容包括以下十个方面：第一，研究拟定工商行政管理的方针、政策和有关法规，拟定和发布工商行政管理的规章制度。第二，承办工商企业和从事经营活动的经营主体的注册登记，依法核定名称，审定、批准、颁发有关证照，并实行监督管理。第三，监督检查市场竞争行为，查处垄断和不正当竞争案件，依照法律、法规打击流通领域的走私贩私行为和经济违法违章行为。第四，保护消费者合法权益，查处市场管理和商标管理

中的经销掺假及假冒产品行为。第五,组织实施各类市场秩序的规范管理和监督。第六,组织管理经纪人、经纪机构。第七,组织实施合同行政管理,查处利用合同进行的违法行为;承办企业动产抵押登记;监督管理拍卖行为。第八,组织管理广告发布和广告经营活动,查处广告违法违章行为。第九,监督管理个体工商户和私营企业的经营行为。第十,组织商标注册工作,认定驰名商标、著名商标,组织查处商标侵权行为。为履行上述职能,工商行政机关在行政执法中必须处理好四个关系:一是加强行政执法与服务经济发展的关系,二是加强行政执法与争取地方党委、政府支持的关系,三是加强行政执法与围绕工作中心、突出工作重点的关系,四是加强行政执法与搞好干部队伍建设的关系。^①

在各级党委和政府的领导下,近年来工商行政管理机关积极履行职能,严格执法、加强监管,为市场经济保驾护航,取得了积极成效,作出了重大贡献。为了全面推进依法行政,国家工商行政管理总局发布了依法行政、文明执法六项禁令,适用于工商行政管理机关全体工作人员,从2003年10月1日起正式施行。同时,全国各地工商行政机关发挥积极性和创造性,近年来推出了许多创新做法,例如:行政执法十不准(江苏省),12315申诉举报系统(全国各地),行政执法案件网络化管理(河北省廊坊市,北京市),行政执法公示制(郑州市,辽宁省本溪市),统一行政执法证件制度(湖南省),行政执法中的自由裁量权实行3级9档的量化行使制度(福建省),行政执法案件处罚前约谈制度(十堰市),打破工商所之间的辖区地域界限实施交叉行政执法(遵义市汇川区),行政执法快速反应机制(山东博山,辽宁鞍山),行政执法行为监督告知书制度(福建省,广州市),行政执法过错责任追究制(江西省,河南省鹤壁市),执法过错与奖惩挂钩制度(长沙市),行政执法情况报告制(湖北省十堰市),行政执法案件回访制(大宁县),设立行政执法和行风义务监督员(哈尔滨市松北区),行政执法“走进企业”活动

^① 参见俞斌:《对工商行政执法工作的几点思考》,文章来源: <http://www.93315.com.cn> 引自舟山红盾信息网 2005-10-16-8:20

(重庆南岸区), 工商行政执法案件内部评查制度和人大代表、人民群众评议工商行政执法制度(重庆市, 浙江省衢州市), 行政执法相对人聘请辩护人制度(天津市), 工商行政执法文明礼仪宣传教育活动(浙江绍兴上虞市), 工商经营者须亮照经营制度(青岛市), 等等。这些做法大都取得了积极效果和有益经验, 但也有一些做法曾引起较大争论。因此, 亟需总结经验、形成共识、不断完善、扩大效果。

由于多方面原因, 目前工商行政执法还存在不少问题, 有些问题在一些地方还比较突出, 这主要表现在: (1) 一些行政执法人员的法律素质不高, 违法行政现象还比较严重。有的表现为实体违法, 对经济违法违章行为不能正确适用法律, 或者不能正确理解法律精神和法律原则, 机械执行法律条款, 以罚代处、以罚代刑, 处罚不到位, 忽视行政执法行为的社会效益; 有的表现为程序违法, 行政执法过程中不按行政程序执法的现象相当普遍, 由此引起的问题同样不可小视, 例如该立案的不立案, 该告知当事人的没有履行告知程序, 没有法律依据而采取行政强制措施等等, 不仅不能有效地打击经济违法违章行为, 而且严重侵犯了执法相对人的合法权益。(2) 执法不讲公正, 滥用行政自由裁量权导致不公正的执法行为经常发生。由于法律法规规定的处罚幅度空间较大, 有的甚至对罚款的幅度没有作出规定, 以及受执法人员主观因素的影响, 行政执法过程中少数执法人员在“合法”执法的外壳保护下, 恣意妄用自由裁量权, 违背了公开、公平、公正的原则, 损害了工商行政机关的形象, 此外政策歧视、地方保护等原因也造成一些执法不公正的情况产生。(3) 一些地方的工商行政执法不讲民主。一是损害相对人的知情权, 主要是行政执法不公开, 实施涉及行政相对人权益的行为, 对行为的标准、条件不公开; 对执法程序、手续也不让有关相对人事前了解; 对某些涉及相对人重大权益的行政执法行为不采取公开形式进行。对行政执法信息、情报不公开, 不许新闻记者采访、报道等。二是不尊重相对人的人身权, 主要是行政执法行为不文明, 行为粗暴。三是侵犯相对人的申辩权, 表现为不听取相对人的申辩意见, 不考虑其他相关的合理因素, 不保证相对人应有权利的行使。(4) 行政执法不注重效能。一是行政干预造成执法效能低。有些地方政府在工商部门查处案件时, 出

于地方利益的考虑,干预执法办案。二是内外争利造成执法效能低。有些职能部门受利益的驱使,经常出现有利的事与工商机关争着干,形成多头执法;无利都不管,造成管理真空。即使在工商部门内部也出现抢抓案源的情况;个别基层工商部门为了自身利益,对有些经营者的违法违章行为早早立案,但就是立而不查,跑马圈地。三是执行成本高,造成执法效能低下,实践中执行成本高,执行难到位,效果不理想。^① 这些问题受到人们广泛关注,亟需认真加以研究解决。

第二节 本书的教学目标、 研究方法与内容安排

本书作为一本专门的案例教材,其编辑和教学目标是:透过典型案例分析和解说,从工商行政执法的角度来系统认识行政法的基本理论、制度框架和操作方法,以增加依法行政、依法办事所需的行政法律知识和能力。

为此,作者运用走访调查、资料检索、咨询专家、专题座谈、个案分析、比较研究等多种研究方法开展调查研究,获得大量第一手资料和新认识,在此基础上撰写出以 56 个行政执法典型案例作为分析素材,论述内容涉及当代行政法和行政法学基本方面的这部案例教材。^② 每个案例都包括案情介绍(案情经过、执法过程及结果)、争议焦点(阐明争议的焦点问题,列出不同的观点及理由)、案件评析与理论分析(分层次论析,阐明相关理论知识)、思考题(提出相关案例或思考题引发读者思考以深化认识)等基本要素,能够比较完整、客观、具体地反映典型案例的全貌。期望有助于读者通过深入具体案情,更生动有趣、深入浅出地引导其对于当代行政法的系统学习研究。

^① 参见黄腊喜:《规范工商行政执法的实践与思考》,引自中国常德网 <http://www.changde.gov.cn> 2004-3-30

^② 需要说明一点:本书虽然基本上选择的都是真实案例,但选择案例主要考虑教材内容的需要和案件本身的特点,完全不涉及到对案例取材地区、单位的工商行政执法工作之评价问题,也没有考虑地区平衡取材问题。

本书分类选择近些年我国工商行政执法中的 56 个典型案例进行分析解说,同时作为问题思考线索补充提供了数十个富有研究价值的行政执法案例供读者参考,基本内容包括如下几个部分:

第一部分(导论)首先介绍了行政执法的一般理论。主要从行政执法的基本理念、行政执法主体、行政执法相对人、行政执法的依据、行政执法行为、行政司法行为、非强制行政行为、行政执法程序、行政执法的监督机制、行政执法的救济制度、行政执法环境、依法行政举措、行政法治观念等方面,简略介绍有关行政执法的基本理论知识,实际上是行政法知识的简明读本,为后面三编通过典型案例解说行政法理的学习研究提供知识铺垫、理论支持和寻思线索。

第二部分(第一编)是工商行政执法基本问题案例评析。按照工商行政执法的一般框架,筛选了 21 个行政执法典型案例逐一加以分析,主要包括工商行政执法的基本理念和基本原则,工商行政执法的主体理论和主体制度,工商行政执法的各种行为类型和程序约束机制,工商行政执法的监督机制和救济制度。通过典型案例解说这些内容,旨在阐明工商行政执法的一般原理及具体制度,为各级工商行政机关和行政公务人员提供行政执法的基本理论指导。

第三部分(第二编)是工商行政执法分类案例评析。针对工商行政执法的各个专门领域的特殊性,筛选了 25 个行政执法典型案例逐一加以分析,主要包括企业登记案例评析、公平交易(反不正当竞争)案例评析、消费者权益保护案例评析、个体私营经济监管案例评析、商标注册及评审案例评析、广告监管案例评析、市场规范管理案例评析等七个方面。每个方面都涉及到专门领域的行政主体、执法中的事实认定及法律适用、行政程序、行政监督及救济的评析,期望能对各专门领域的工商行政执法人员提供有针对性的理论和方法指导。

第四部分(第三编)是工商行政执法新领域新方法案例评析。针对近年来在工商行政执法中出现的新领域、新情况、新方法,筛选了 10 个典型案例逐一加以评析,主要包括涉及劣质奶粉、苏丹红、毒黄花等事件的食品安全监管案例评析,涉及蓝极速等事件的网络交易和网吧管理案例评析,以及工商行政指导案例评析、工商行政奖励案例评析。通

过这些新类型案例的讨论,有助于读者全面把握工商行政执法理论与实践的最新动态并作出前瞻性的思考。

第五部分(附录)是有关工商行政执法的法律文件目录索引。希望能够为读者的深入学习研究提供便利。

第三节 行政执法的一般理论

本节从行政执法的基本理念、行政执法主体、行政执法相对人、行政执法依据、行政执法行为、行政司法行为、行政执法程序、行政执法的监督机制、行政执法的救济制度、行政执法环境、依法行政举措、依法行政观念等方面,简略介绍有关行政执法的基本理论知识,为后面三编通过典型案例解说行政法理的学习研究提供知识铺垫、理论支持和寻思线索,这也是提高行政公务人员依法行政知识和能力水平的一个简便路径。

一、绪论:行政执法的基本理念

(一)行政执法的角色定位

当代行政法学的研究范畴,主要包括行政法的导论、主体论、行为论、监督救济论、环境论和部门论等几大部分;其中,行为论的主要研究对象是抽象行政行为(行政立法)、具体行政行为(狭义的行政执法行为和行政司法行为)和其他的公务行为。抽象行政行为包括制定行政法规、行政规章等法律文件的行政立法行为,以及制定其他行政规范性文件的行为;具体行政行为包括行政检查、行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收等狭义的行政执法行为,以及行政裁决、行政仲裁、专门行政裁判、行政复议等行政司法行为;其他的公务行为包括行政指导、行政契约、行政经营、行政资助等新型的行政管理行为。因此,本书将狭义的行政执法定义为:行政主体依法采取的直接影响行政相对人权利义务的行政行为,以及对行政相对人权利义务的行使和履行进行监督检查的具体行政行为。简言之,狭义的行政执法就是实施法律规

范的具体行政行为。可见,狭义的行政法特指上述那一类具体行政行为,而广义的行政法是指整个行政管理活动,这是因为行政机关的基本品格是执行性,行政机关的基本职能具有执行法律规范或曰国家意志的性质(法律规范是国家权力机关意志的直接或间接的体现)。本节的研讨范畴就是广义的行政法,涉及到当代行政法学的导论、主体论、行为论、监督救济论、环境论等部分的基本内容。

(二)行政法的若干范畴

1. 行政法的概念。广义的行政法是指调整行政关系和监督行政关系的法律规范和原则的总称,也即调整行政管理活动及有关权利义务关系的法律规范和原则的总称。狭义的行政法是指行政主体行使行政权力实施行政管理及其损害救济有关的法律规范的总称,也即关于行政权力运行过程的法律规范的总称。

2. 行政法的渊源。分为一般渊源和特别渊源。一般渊源呈金字塔型,包括:(1)宪法;(2)法律;(3)行政法规;(4)地方性法规(含一般地方法规、自治条例和单行条例、特别行政区立法);(5)规章(含部门规章、地方政府规章与联合规章)。特别渊源很多、很分散,效力等级往往视其与一般渊源的关系而定,包括:(1)法律解释(含立法解释、行政解释、司法解释、地方解释);(2)联合法律文件(这种做法逐渐减少);(3)国际条约(但保留条款除外^①)。此外还有军事法规、军事规章。参见图1-1。

3. 行政法律规范冲突解决机制。各层次法律文件中的大量行政法律规范在运行中难免发生冲突,解决冲突的基本原则是:(1)宪法中的行政法律规范具有最高效力;(2)下位法服从上位法(含同级行政立法服从同级人大立法);(3)如系同一机关制定的法律规范,则特别法优于一般法,新法优于旧法,难以判断的冲突由制定机关裁决;(4)如系“效力等级相同”的法律规范,则规章之间的冲突由国务院裁决,部门规章与地方性法规之间发生冲突不能确定如何适用时,分为两种情况:由

^① 在我国,国际条约一般需要通过立法和行政立法转化为国内法加以实施。我国加入世界贸易组织(WTO)等许多国际组织后,由于加入的国际条约和作出的对外承诺日益增多,如果转化工作跟不上,国际条约与国内法的冲突问题会日益突出。