

姚仁安 编著

Bai su
de
qi shi

Bai su
de
qi shi

——谈行政执法中应注意的十个问题

败诉的启示

新世界出版社

败诉的启示

——谈行政执法中应注意的十个问题

姚仁安 编著

新世界出版社

北 京

48-51

(京)新登字136号

败诉的启示

——谈行纪法中应注意的十个问题

姚仁安 编著

*

新世界出版社出版发行

法律出版社印刷厂印刷

第132 字数200千 印张9.75 印数1—10500册

1992年第一版 1992年第一次印刷

ISBN 7-80005-190-0/Z · 053

定价：5.20元

(内部发行)

序

湖北省副省长 韩宏树

行政诉讼法的制定和实施，是我国社会主义民主和法制建设的重大步骤，是我国人民政治生活中的一件大事，是促进治理整顿、改革开放和维护社会稳定的重要措施，是进一步完善行政法制建设的重要途径。它的制定和实施，必将对我国的政治、经济和社会生活产生深刻的影响，对于保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使行政职权，促进行政管理的法制化，也将起着重要的积极作用。

然而，行政诉讼法的实施，一方面，促进了行政管理依法行政、行政执法活动的开展；另一方面，行政争议案件将会相应增加，到人民法院起诉的行政案件包括各类型案件也会相应增加，而在行政诉讼中，作为被告的行政机关总希望自己作出的具体行政行为经得起人民法院的审查和检验。为了适应各级行政机关及广大执法人员，在积极参加应诉的活动中，能够提高行政执法水平的需要，姚仁安同志编著的《败诉的启示》一书问世了。

《败诉的启示》一书，以广大行政执法人员为主要阅读对象。作者根据理论联系实际的要求，从介绍行政诉讼知识

与剖析案例入手，比较系统地阐述了行政执法与行政诉讼相关的基本问题。全书内容丰富，体例新颖，采用了先理论，后实际，逐渐深入而又具体地就案讲法。值得一提的是，该书中的具体评点，涉及公安、工商、税务、城建、环保、计量、物价、食品卫生、药品管理、土地、林业、道路交通、路政管理以及劳动等20余个部门的近百个案例，大部分都是近年来视为具有典型意义的实例。作者是具有多年审判经验的司法人员，曾在中国高级法官培训中心行政法专业进修过，既有一定的理论水平，又有一定的实践经验，对行政执法和行政诉讼中比较普遍存在的问题，进行了深入研究，曾编著过《行政执法指南》一书。现在他又结合行政诉讼法实施以来的情况编著本书。可以这样说，这本书的问世，定将会对各级行政机关及其广大执法人员增强法制观念，提高执法水平，有一定的指导作用。作者努力为促进和完善我国法制建设的积极进取精神是值得称道的。

前 言

《中华人民共和国行政诉讼法》的制定和实施，是我国行政法制建设的重大步骤，是我国行政管理走向制度化、法律化的重要途径。它的制定和实施，极大地增强了各级行政机关和广大行政执法人员依法行政、以法行政的观念，提高了行政管理的自觉性，促进了国家行政管理逐步由过去依靠政策向既依靠政策，又依靠法律、主要依靠法律的轨道的转变。同时，也为公民监督政府及其公务人员的具体行政行为提供了可靠的保证。

然而，行政诉讼法的实施，行政执法活动多了，行政争议也就多了，起诉到人民法院的行政案件相应地也多了。据调查，行政诉讼法实施后，人民法院受理行政案件的数量成倍增加，案件类型也不断增多。过去仅以治安、工商、税务、土地、林业、环保、食品卫生为主，现在又出现了劳动、交通、路政、药品、计量、物价、动物检疫、水利以及投诉行政机关不履行法定职责、要求行政机关依法发给抚恤金等类型的案件。有诉讼就有胜败之分，同样作为被告的行政机关，在行政诉讼中有胜有败。从调查的情况看，行政机关在行政诉讼中胜诉的约占50%，原告申请撤诉的约占40%（包括人民法院宣判前被告自行撤销和变更两项），行政机关败诉的约占10%，有个别行政机关至今仍保持着不败的记录。

在行政诉讼中，作为被告的行政机关总希望立于不败之地，希望被诉的具体行政行为经得起人民法院的审查和检验。诉讼这一环节固然重要，诸如正确行使行政诉讼法赋予的诉讼权利，积极履行行政诉讼法规定的诉讼义务，认真地答辩和应诉等。但最根本的还是看其所作的具体行政行为是否站得住脚。笔者根据行政诉讼法的规定，结合行政审判的实践，选编了行政审判中行政机关败诉的近百个案例对，败诉的原因进行了比较系统的概括，对行政机关应诉的基本经验和教训作了比较系统的归纳，重点放在败诉的启示上，试图以此为各级行政机关及其执法人员在行政执法和行政诉讼中提供一点借鉴。由于本人水平有限，对所选编的案例很难作出全面深刻地评点。因此，望广大读者对本书存在的缺点和不足给予指教。同时也希望行政机关在行政诉讼中，不能因个别案件败诉了，而消极懈怠，一蹶不振，对错误和缺点视而不见，更不能以为与己无关；也不要为个别案件在诉讼中千方百计地为自己的错误辩护，甚至是无理的辩护。一个真正对人民负责的政府机关及其公务人员应当敢于坚持真理，修正错误，从败诉中总结经验，吸取教训。人类社会就是通过“证误”而获取知识的。

本书由湖北省副省长韩宏树同志作序，在编写的过程中，湖北省高级人民法院行政庭的领导和同志们给予了大力支持，在此一并表示衷心的感谢。

编者

1991年7月

目 录

序.....	(1)
前言.....	(1)
启示之一：行政主体作出的具体行政行为的主体	
双方必须合格.....	(1)
案例 1：公安局处罚的主体不合格被撤销案.....	(8)
案例 2：烟花爆竹管理办公室不能作为行政 处罚主体.....	(10)
案例 3：县土管局授权镇政府行使处罚权无 法律依据.....	(13)
案例 4：治安联防队扣押财产镇政府当被告 案.....	(15)
案例 5：县公安局工商局越权行政被撤销案	(17)
案例 6：谁是制售假药者.....	(19)
案例 7：县林业局处罚主体错误案.....	(21)
案例 8：谁是纳税义务主体.....	(23)
案例 9：谁是违法者.....	(27)
案例 10：河道堤防管理站超越职权案.....	(29)
启示之二：行政处罚所依据的事实必须清楚，证 据应当确凿.....	(33)

案例11: 公安局治安处罚主要证据不足案·····	(37)
案例12: 工商行政处罚主要证据不足案·····	(40)
案例13: 动物检疫站处罚主要证据不足案·····	(43)
案例14: 县环保局处罚证据不足, 县人民法院判决其重新作出具体行政行为·····	(46)
案例15: 县林业局处罚事实不清被撤销案·····	(49)
案例16: 县土管局处罚事实不清被撤销案·····	(52)
案例17: 县工商局处罚主要证据不足被撤销案·····	(55)
案例18: 县计量局处罚主要证据不足被撤销案·····	(57)
案例19: 畜禽肉品卫生检验所处罚主要证据不足案·····	(59)
案例20: 公路养路费征收管理站处罚事实不清案·····	(61)
启示之三: 行政处罚所依据的事实定性必须准确·····	(65)
案例21: 公安机关对事实定性错误案·····	(69)
案例22: 任某的行为不构成违反工商管理法规·····	(73)
案例23: 某市税务局复议裁决被撤销案·····	(78)
案例24: 王某的行为不构成妨碍公务案·····	(81)
案例25: 应该适用该法的另一条款定性处理·····	(84)
案例26: 县土管局定性错误被撤销案·····	(83)
案例27: 市物价检查所定性错误被撤销案·····	(88)
案例28: 是劣药就不能认定为假药·····	(90)
案例29: 徐某对这起交通事故不应负责任·····	(92)

启示之四：行政主体作出的具体行政行为适用法律、法规必须正确

- 律、法规必须正确……………(95)
- 案例30：县标准计量局适用法律、法规错误案……………(99)
- 案例31：县渔政管理站适用法律不当案……………(102)
- 案例32：乡政府适用法律错误案……………(104)
- 案例33：市工商局适用法律、法规错误案……………(106)
- 案例34：是刑法调整，还是行政法调整案……………(108)
- 案例35：区工商局不准起字号的具体行政行为案……………(111)
- 案例36：市环保局适用法律、法规错误案……………(113)
- 案例37：区水利局适用法律错误案……………(115)
- 案例38：市物价检查所适用法律，法规错误案……………(117)
- 案例39：适用法律规范必须完整准确……………(120)
- 案例40：市税务局适用法律、法规错误案……………(122)
- 案例41：县土管局适用法律错误案……………(125)
- 案例42：县劳动局适用法律、法规错误案……………(127)
- 案例43：县土管局撤销乡政府的处理决定是错误的……………(130)
- 案例44：某市基本建设委员会适用法律、法规错误案……………(133)
- 案例45：县渔政管理站适用法律错误案……………(134)

启示之五：行政主体作出的具体行政行为程序必须合法

- 须合法……………(139)
- 案例46：市工商局违反法定程序案……………(143)

案例47: 本案业经调解处理再行治安处罚是 违法的·····	(146)
案例48: 卫生防疫站行政程序违法案·····	(148)
案例49: 地区公安处程序违法案·····	(151)
案例50: 县公安局非法限制人身自由案·····	(153)
案例51: 市物价检查所违反法定程序案·····	(155)
案例52: 地区公安处逾期裁决违反法定程序 案·····	(158)
案例53: 市公安局行使监督检查权应遵循法 定程序案·····	(159)

启示之六: 行政主体作出具体行政行为不得超越

职权·····	(165)
案例54: 非法收购国库券应由哪个机关处罚·····	(169)
案例55: 市工商局越权处罚案·····	(171)
案例56: 县税务所超越职权案·····	(174)
案例57: 县计量所超越职权案·····	(177)
案例58: 市渔政站越权处罚案·····	(179)
案例59: 镇政府超越行政职权案·····	(183)
案例60: 乡政府越权行政负行政侵权赔偿案·····	(185)
案例61: 县税务所超越职权负侵权赔偿责任 案·····	(188)
案例62: 县土管局越权行政案·····	(192)
案例63: 县矿山管理站越权处罚案·····	(195)

启示之七: 行政主体作出具体行政行为不得滥用

职权·····	(197)
案例64: 县食品卫生监督检验所滥用职权案·····	(203)

案例65: 县卫生防疫站滥用职权案·····	(207)
案例66: 区工商局滥用职权案·····	(209)
案例67: 县农业银行滥用职权案·····	(211)
案例68: 乡政府滥用职权案·····	(214)
案例69: 市公安局法定因素未考虑案·····	(216)
案例70: 县公安局滥用职权案·····	(218)
案例71: 县兽医站滥用职权案·····	(219)
案例72: 市税务局滥用职权案·····	(222)
案例73: 县公安局对赵某的处罚是错误的·····	(225)

启示之八: 行政主体在行使国家政权时必须认真

履行法定职责·····	(229)
案例74: 县公安局不履行法定职责案·····	(233)
案例75: 县林业局不履行法定职责案·····	(235)
案例76: 镇工商所拒绝申办执照登记案·····	(237)
案例77: 市税务局拖延履行法定职责案·····	(240)
案例78: 市车辆监理所不履行职责侵权赔偿 案·····	(242)

启示之九: 行政处罚必须公正合理·····

案例79: 县物价检查所的行政处罚被变更案·····	(248)
案例80: 区工商局处罚显失公正案·····	(252)
案例81: 市公安局治安处罚显失公正案·····	(254)
案例82: 市技术监督局的行政处罚显失公正 案·····	(256)
案例83: 乡政府违反法律目的作出的行政处 罚案·····	(258)
案例84: 县林业局行政处罚显失公正案·····	(260)

案例85: 地区公安处的复议裁决有失公正案……(262)

案例86: 县林业局行政处罚畸重被变更案……(264)

案例87: 城乡规划管理局行政处罚显失公正
案……(265)

案例88: 县公安局违法限制人身自由案……(268)

启示之十: 在人民法院宣判或裁定前, 被告有权

改变被诉的具体行政行为……(271)

案例89: 乡政府改变行政决定原告撤回起诉
案……(275)

案例90: 区工商局处罚主要证据不足自行撤
销案……(277)

案例91: 县卫生局对医疗事故作出的处理决
定不当自行变更案……(280)

案例92: 侯某的行为不构成扰乱机关工作秩
序案……(283)

案例93: 县计量局在诉讼中自行变更案……(286)

案例94: 县国土管理局的行政处罚显失公正
案……(290)

案例95: 公安机关不出庭应诉缺席判决案……(292)

案例96: 行政机关改变其具体行政行为, 原
告不同意撤诉, 人民法院继续审理案…(295)

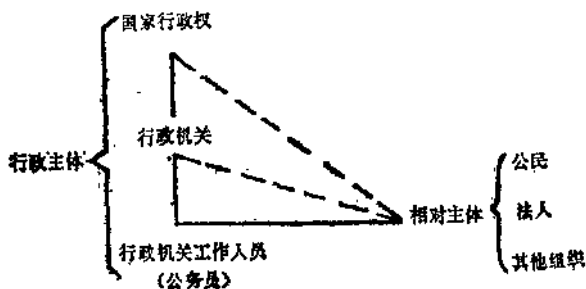
案例97: 行政公务人员弄虚作假、滥用职权,
承担行政侵权赔偿责任案……(297)

启示之一

行政主体作出的具体行政行为
的主体双方必须合格



所谓主体必须合格，即行政法律关系的主体必须合格。行政法律关系是一种双方关系，这种关系的一方必定是行使国家行政权的行政机关（也有法律法规授权的组织），即行政主体；另一方必定是处于被管理之下的公民、法人或其他组织，即相对主体。众所周知，国家行政权的行使是通过各级各种不同的行政机关的活动来实现的，而行政机关的活动又都是通过其机关工作人员（即国家行政干部或称为公务员）的活动来实施的，因此，行政执法的主体可以说是由行政机关及其工作人员为行政主体一方和处于被管理之下的公民、法人及其他组织为相对一方主体所构成的。他们的关系如图所示：



正因为行政法律关系是一种双方关系，行政法律关系的形成如果是合法有效的，那么，其主体双方必须合格，而且行政主体合格更为重要。否则，一旦涉讼，将经不起人民法院的审查和检验。

首先是行政主体必须合格更为重要。因为行政法律关系的创设、变更和消灭，行政主体始终起主导决定作用。也就

是说，这种法律关系的产生是由行政主体行使国家行政管理权而引起的，行政管理具有主动的特点，用一句形象的话来说，行政管理总是主动出击。

根据宪法和组织法的规定，在我国，行使国家行政管理权的主体主要有以下几类：一类是各级人民政府。它既是各级权力机关的执行机关，又是地方国家行政机关，它依法设立并代表国家行使国家行政权，掌管行政事务。各级人民政府又依法设立若干行政职能机关，如各级公安机关、工商机关、税务机关、财政机关以及城建、环保、土地、林业、卫生、计量、物价等等，这类机关的职权都是固有的。各级政府行政权的行使主要是通过组织、管理、监督、协调其所属职能部门的活动来实现的。从1980年至1990年底全国人大及国务院制定发布的500余部法律、行政法规的规定看，各级人民政府可以直接依据法律、法规的规定实施行政处罚的并不多，绝大数法律、法规规定的行政处罚均由政府所属的职能部门行使。这就是说，政府直接作出具体行政行为法律、法规依据很少，其行政权的行使主要是由其职能部门的活动实现的。

第二类是法律、法规授权的组织。有些行政管理的专业性、技术性很强，一般行政机关难以胜任，因此，国家通过立法形式，在法律、法规中授权某些组织来行使国家对某一方面事务的行政管理权。如试行的《食品卫生法》中明确规定国家对食品卫生监督管理权由卫生防疫部门行使，该法第37条规定：“卫生行政部门所属的县以上卫生防疫站或者卫生监督检验所为食品卫生监督机构，负责管辖范围内的食品卫生监督工作。”这是法律明确授权的。