



(公民普法系列丛书)

中国公民法律咨询全书

(第五册)

行政诉讼、国家赔偿

吉林人民出版社

中国公民普法系列丛书

中国公民法律咨询全书

(第5册)

行政诉讼、国家赔偿

本套丛书主编 张世琦

本册 主编 宇光 赵凯

参著者(以姓氏笔划为序)

宇光 孙阳 李玉静 陆治波

施宏 张宝营 赵凯 赵冬煊

吉林人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公民法律咨询全书. 第5册, 行政诉讼、国家赔偿/
张世琦主编; 宇光, 赵凯分册主编. —长春: 吉林人民出版社,
2002. 5

(中国普法系列丛书)

ISBN 7-206-03969-3

I. 中... II. ①张... ②宇... ③赵... III. ①法律
—中国—问答 ②行政诉讼法—中国—问答 ③国家赔偿法—中国
—问答 IV. D920. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 028504 号

.....

中国公民法律咨询全书

主 编	张世琦	封面设计	王丹辉
责任编辑	刘树炎	责任校对	杨九屹
出 版 者	吉林人民出版社 (长春市人民大街 124 号 邮编 130021)		
发 行 者	吉林人民出版社		
制 版 者	吉林人民出版社激光照排中心	0431-5637018	
印 刷 者	吉林省吉新月历制版印刷有限公司		
开 本	850×1168 1/32	印 张	79 印张/套
版 次	2002 年 6 月第 1 版		
印 次	2002 年 6 月第 1 次印刷		
字 数	2420 千字	印 数	1-5000 册
标准书号	ISBN 7-206-03969-3/D·1004		
定 价	120.00 元 (全 10 册)		

如图书有印装质量问题, 请与承印工厂联系。

序 言

密如群蚁的人们在社会上生存。大家各自为自己的理想、追求、利益、欲望而奔波、忙碌着。

在这人群里，总会有人为了谋取钱、权、利、欲，目无法，不择手段，这就会使一些善良的人遭到不法侵害。遭到他人侵害怎么办？不同的解决方法有不同的后果。

随着普法活动的不断深入，人们逐渐知道了法律的威力。法律是弱者的盾牌，是善良人手中的武器。谁搞不法侵害，被侵害人就可以拿起法律武器与之斗争。但是，法律内容庞杂，一些人只知道法律武器好，却不知怎么使用。还有一些人虽然没受到不法侵害，但遇到了麻烦事，觉得应当用法律手段来解决，但又不知道法律对这方面有什么规定。

面对人们如饥似渴地要学法、用法，一些人看到了我写的法学书籍，知道了我的名字，便邮来信件和打来电话，咨询在我书中所没有写到的问题。咨询的内容太多、太杂，远远超出我的回答能力。日积月累，这一捆捆来自全国各地的法律咨询信件，就像一块块巨石压在我的肩上，使我不得不考虑怎么来处理。人家信任我，才给我写信，有求于我，我不作答复，确实愧对读者，心里很是不安。

我当法官20余年，承办了多少案件一时也数不清，但多年的审判实践使我懂得：是草都有根，是事都有因。河有两岸，事有两面。只看到一方当事人邮来一封信，不了解另一方当事人的意见和情况，不了解事情发生的原因和经过，更看不到案件卷宗，在这种情况下就草率发表意见，说这起案件应当怎么处理，不应当怎么处理。我认为，这是对读者不负责任，因为这种意见很难正确。

每收到一封法律咨询信件，每接到一次法律咨询电话，我的心情就受到一次撞击。时间长了，也说不清是从哪天开始，产生了要撰写一套《中国公民法律咨询全书》这部巨著的想法。想用这套书公开解答来自全国各地的读者来信，因为来信提出的问题，很多都有共性。但我很快又感到这种想法天真幼稚。正像一个人只凭自己的力量，想要搬掉世上所有大山一样。我曾经当过好几年农民，在泥里水里辛勤劳作，肯于像农民那样付出别人所付不了的辛苦。但我的能力、水平和精力不行。别看人们怎么说我是高级法官、专家、教授，我自己的半斤八两我最清楚，我的法学功底有多厚，我自己知道。只凭我个人力量，无论如何也写不了这样的书。况且我是在职法官，我的主要工作是完成办案指标。熟悉我的人都知道，我虽然体壮如牛，但是胆小如鼠，真怕办错案，就像汽车司机怕出现交通肇事、医生怕出现医疗事故一样，天天如履薄冰，不得不认真审查案件中的每个证据。紧张工作了一天，下班回家，已是精疲力竭，也没有精力再去写内容全面的法学书籍。在困难面前，我畏缩不前了。

这时有人邀请我，希望我能组织一个写作班子，为中国的普法活动写一套 30 分册的“中国普法系列丛书”。有几个朋友知道了，立即表示支持，并愿意参加写作。志同道合的朋友，是人生最宝贵的财富。我在政法界工作 20 余年，使我最感欣慰的是，认识了许多不肯虚度一生而又具有真才实学的法学专家。他们是我的老师。他们的水平、名望，都远远高于我。我梦想，如果他们肯于和我共同来写这套书，这就大有希望。为了使美梦成真，我付出了努力。我用三顾茅庐的精神，逐一去聘请。我很幸运，他们都认为，这是为社会做有益的事情，都表示愿意为普法参加写作。这使我看到了旌旗如海的增援大军，我有了信心和勇气，开始“蠢蠢欲动”。

我们这支近 200 人的写作队伍，来自东北三省和北京市的政法界、教育界、政府机关。他们有的是法官、检察官、公安干

警、律师，也有的是大学的院长、教授、专家、学者，还有杂志社的总编辑和政府机关中的执法人员等。大家根据各自的特长，撰写自己所熟悉的法律内容。写完由各册主编编审，编审后，交给我作最后统稿。大家各尽自己所能，尽力使这套书的内容全面、准确，能解决实际问题。

这套由 30 本分册组成的《中国公民法律咨询全书》丛书，由于内容全面、系统、准确，因此它是一些单位和家庭中不可缺少的藏书。人们遇到法律难题，只要翻开它，它就会像您身边的律师，给您解答疑惑，指点迷津。为了便于人们的学习和查阅，各册还附录了最常用的法律、法规。这会使人们更好地运用法律武器保护自己。

这套书的出版，除了我们近 200 人参著者的共同努力外，各个参著者所在的单位都给予了积极支持。东北大学文法学院、辽宁大学法学院、辽宁公安司法管理干部学院和北京市政法管理干部学院以及辽宁北斗律师事务所、沈阳世阳律师事务所、《法制与文明》杂志社等许多单位的主要领导，为我们组织作者队伍做了积极努力，有些还亲自参加写作。在此，我们深表谢意。

这套丛书，是我们大家在工作之余写出的，是各位参著者心血的结晶。尽管我们已竭尽全力，但由于书中涉及的内容广泛，在这套数百万字的丛书中，难免会有不妥之处。如有，欢迎读者指正。

本 套 丛 书 主 编

辽宁省高级人民法院 张世琦

2001 年 1 月 8 日

主 编 简 介

本套丛书主编张世琦,男,中国高级法官、法学客座教授。

1948年出生于辽宁省营口市鲅鱼圈区三家子村。1972年上大学,1979年到辽宁省高级人民法院工作至今,具体从事审判工作。

在法院工作20余年,他年年大幅度超额完成办案任务,并因办案认真、细致而被嘉奖和两次立功受奖。办案同时,他在报刊上发表200余篇文章,并自著、合著、主编了数十本法学书籍在全国书店公开发行。他因此成为当代中国著书颇丰的高级法官。他的名字被全国众多法学爱好者所熟知。

本册主编宇光,1964年生,1987年毕业于中国政法大学法律系,获法学学士学位。同年起开始从事专职律师工作。1989年调入沈阳行政学院法律系从事教学工作,现为副教授。主要讲授《行政法》、《行政处罚法》、《行政诉讼法》等课程。曾参与编写《新编律师学》(副主编),发表论文十余篇,并且担任兼职律师,为数家大中型企业担任常年法律顾问。

本册主编赵凯,1968年生,1990年毕业于辽宁大学法律系,法学硕士。现于东北大学文法学院任教,主要讲授《行政法与行政诉讼法》、《行政程序法》等。曾参与编写《实用行政法》(MPA教材),发表论文十余篇。

目 录

序 言

一、行政诉讼

1. 何谓行政诉讼? 1
2. 行政诉讼的立法宗旨是什么? 1
3. 认为行政处罚不合理能向人民法院起诉吗? 3
4. 行政案件可以调解吗? 4
5. 行政诉讼期间不停止具体行政行为的执行是绝对的吗? 5
6. 拆迁通知是否属于具体行政行为? 6
7. 行政机关的“告知”行为不属于行政诉讼的受案范围吗? 8
8. 公务人员不服公安机关对其的处理都不能提起行政诉讼吗? 9
9. 公务人员不服公安机关对其的处理,为何不能提起行政
诉讼? 11
10. 不服镇政府的收费行为可以向人民法院提起行政诉讼吗? 12
11. 西瓜被抢,为何被告却是派出所? 13
12. 颁发许可证的法定条件是什么? 14
13. 行政诉讼法规定的人身权是什么? 15
14. 公安局口头确认尸体无主行为是否可诉? 16
15. 对公安局刑侦队的行为是否可以申请行政诉讼? 18
16. 法院能否受理对公安机关侦查行为提起的行政诉讼? 19
17. 审计机关的处理决定可诉吗? 20
18. 对拆迁补偿决定不服能否提起行政诉讼? 21
19. “性官司”为何引起行政诉讼? 23

一、行政诉讼

1. 何谓行政诉讼？

赵某在某街开了一家食品店，生意较好。一年后，同街居民张某在对面也开了一家食品店，由于张某经营有方，价格合理，以前常去赵某那儿的顾客都到张某开的店买东西。赵某看在眼里，急在心上，向工商局举报张某出售变质蛋糕。工商局没予核实，便将张某未出售的蛋糕全部没收，并罚款 1500 元，此事给张某开的食品店的声誉带来极坏影响，顾客急剧减少。张某不服，可以向法院起诉工商局吗？

可以。随着社会主义民主和法制的健全，我国的行政诉讼制度已经实行了十年。行政诉讼即老百姓称为“民告官”，顾名思义，被告是国家机关。行政诉讼法第 2 条规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关的工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，有权向人民法院提起诉讼。”因此，行政诉讼是人民法院基于公民、法人或者其他组织的请求，对行政机关具体行政行为的合法性进行审查并作出裁决，解决行政争议的诉讼活动。因此，张某可以向人民法院提起行政诉讼，来维护自己的合法权益。

2. 行政诉讼的立法宗旨是什么？

江某和孙某是邻居，却多年不合。一天，江某发现放在自家屋后的两袋化肥不见了，怀疑是孙某拿去了，但没有证据。同

月，江某又发现鸡少了两只，因为自家鸡常常飞到孙某家院子里，江某曾看见孙某驱赶过，所以江某断定是孙某所为，决定报复。当天晚上，江某将掺有耗子药的米饭倒入孙某家猪圈。这一行为被王某看见。第二天孙某发现两头猪死亡，到公安局报案。公安机关根据《治安管理处罚条例》第20条规定，作出对江某处15日拘留，并罚款200元的处罚。但未制作、送达行政处罚裁决书。江某以县公安局的处罚程序违法为由，向市公安局提出申诉，市公安局在法定期限内没答复。江某以同一理由向县人民法院提起行政诉讼。诉讼过程中，王某作为证人出席了法庭。当王某作证时，江某大骂王某，并阻止王某作证，扰乱法庭秩序，法院对江某予以训诫。法院审理后认为，江某的行为属于治安违法行为，依法应当受到行政处罚。但公安机关不制作、送达处罚裁决书就实施行政处罚，违反治安管理处罚的法定程序，因而依法撤销该行政处罚，并判决被告重新作出具体行政行为。

本案很好地体现了行政诉讼法的立法宗旨。《行政诉讼法》第1条规定了行政诉讼法宗旨为：“为了保障人民法院正确、及时审理行政案件，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，根据宪法制定本法。”本案中，由于公安机关对江某的处罚没有制作和送达处罚决定书，在程序上违反治安管理处罚条例的规定，属于程序违法。人民法院没有支持公安局的违法行为，使江某的合法权益受到保护。至于江某的违法行为，应当由公安机关重新依法定程序处理。为此，县人民法院判决撤销公安机关违反法定程序的行政处罚，并判决其重新作出具体行政行为，这也体现了法律规定的维护和监督行政机关依法行使行政职权的立法宗旨。诉讼中，江某扰乱法庭秩序，人民法院对其当场训诫，也体现了行政处罚规定的保障人民法院正确、及时审理行政案件的立法宗旨。

3. 认为行政处罚不合理能向人民法院起诉吗？

甲某、乙某都是化工厂职工。甲某工作努力，而且从事的工种也属于有害工作。工厂长工资时甲发现自己只长一级，而平时工作清闲，还常常在领导面前打小报告的乙却长了两级工资，于是怀疑乙某在领导面前说自己的坏话。一天，甲在回家的路上遇见乙，甲某对乙某说了一些难听的话，乙十分气愤便打了甲某一个耳光，于是两人相互厮打起来。经法医鉴定，甲和乙均为轻伤。县公安局分别作出处罚裁决书，决定对甲拘留 15 天，对乙罚款 50 元。甲某不服，以处罚过重为由，向市公安局申请复议。复议结果维持了原裁决。甲又向人民法院提起行政诉讼。法院经审理后判决变更处罚，将拘留 15 天改为罚款 50 元。人民法院的处理正确吗？

正确。《行政诉讼法》第 5 条规定，人民法院审理行政案件，对具体行政行为合法性进行审查。行政行为合法性审查原则是行政诉讼中极为重要的一项原则。也就是说，行政诉讼原则上只审查具体行政行为的合法性，对合理性问题一般不涉及。但作为合法性审查原则的例外：行政处罚显失公正，人民法院可以就其合理性问题进行审查，有权作出变更处分。《治安管理处罚条例》第 22 条第 1 项规定，对殴打他人造成轻微伤害的，公安机关可以处以 15 日以下拘留，200 元以下罚款或者警告。本案中公安分局的处理是符合法律规定的，但经过仔细分析本案，不难看出，在相互厮打中，甲和乙都造成轻微伤害，两人的违法行为在性质、后果、违法程度上是大体相同的，区公安分局对两人的处理却有很大的差别：甲被拘留 15 天，而乙被罚款 50 元。由此可见，某区公安分局对甲某作出的 15 日拘留是显失公正的。法院根据《行政诉讼法》第 54 条第 4 项规定，对行政处罚显失公

正的，可以判决变更，判决变更公安分局的行政处罚是正确的。本案说明，人民法院对行政处罚可进行全面审查，即包括法律审，也包括事实审，可以审查合法性也可以审查其合理性，这是人民法院对具体行政行为实施合法性审查的一个例外。

4. 行政案件可以调解吗？

刘某与在同一轻工市场经营的个体户徐某经商量，将摊位互换。后来，刘提出要换回摊位，徐不同意。双方发生争执，工商局负责同志到场，口头决定不许再换回摊位。刘总想换回摊位，某日，刘又与女儿一起找到徐某，并与徐某发生厮打。为此，市场派出所对刘罚款 50 元。刘被处罚后，县工商行政管理局又以刘不听劝诫，抗拒管理，严重扰乱市场的正常秩序，造成很坏影响为理由，再次对刘进行处罚，扣了刘的营业执照，责令其停业整顿 15 日。刘不服此处罚，向市工商局提出申诉。市工商局经复议，裁决维持县工商局的处罚决定。刘向人民法院起诉，要求撤销工商局的处罚决定，并要求工商局赔偿损失。法院在审理中发现，被告县工商局一直对刘收取二个摊位的费用，鉴于此，为了缓解矛盾，法院在原告、被告之间进行调解，达成协议：（1）由被告撤销对刘的处罚决定；（2）刘与徐的摊位恢复到互换前的状态；（3）诉讼费由被告负担。人民法院以调解方式审结本案正确吗？

人民法院以调解方式结案不正确。行政诉讼法第 50 条规定：“人民法院审理行政案件，不适用调解。”这是行政诉讼特有的一项基本原则。由法院组织当事人双方在自愿、合法的基础上进行调解，是民事诉讼中普遍使用的原则，这是因为民事诉讼当事人双方有权在法律规定的范围内，处分自己的民事权利和诉讼权利，而行政诉讼则不然。行政诉讼中的被告是国家行政机关，其

所拥有的行政管理职权，同时也是一种职责。行政机关的职权，只能依法行使，任何机关和个人都不能转让、放弃。也就是说，不得随意处分。所以，在行政诉讼中，只有原告一方当事人享有处分自己权利的自由，被告一方行政机关不完全享有自由，其只有处分自己权利的自由，被告一方行政机关不完全享有自由，其只能处分某些诉讼上的权利，比如是否委托代理人代为诉讼等，而不能处分实体权利。因此，法院审理行政案件时，只能审查和确认被诉具体行政行为是否合法，在此基础上作出维持、撤销或变更等裁决。除行政赔偿诉讼案件外，不得以调解作为结案方式，更不能为求迅速结案而要求行政机关依法作出某些让步。

5. 行政诉讼期间不停止具体行政行为的执行是绝对的吗？

7月3日，原告叶某在某市出差期间，与三陪小姐商某结识，两人商量的嫖宿地点，在准备前往嫖宿地点时被治安联防队员抓获并扭送到派出所。在派出所讯问时，原告化名“张国”承认自己有嫖宿意图和违法行为。7月4日，公安局根据治安管理处罚条例第30条的规定，给原告叶某行政拘留10天的处罚，并于当日将其送交行政拘留所执行。第二天，叶的同事交纳了保证金后，行政拘留处罚裁决暂停执行。叶某不服公安机关的行政拘留，而提起申诉、认为已交纳了保证金，就不应对其实施行政拘留的处罚。对本案中的行政拘留能因原告提起诉讼而停止执行吗？

行政诉讼法第44条规定：“诉讼期间，不停止具体行政行为的执行。”根据这条规定，在行政诉讼中，当事人争议的具体行政行为不因原告提起诉讼而停止执行。这是行政诉讼特有的一项基本原则。这项原则是以行政行为效力先定理论为依据的，是由国家行政管理的特殊性决定的，反映了国家行政管理的连续性

和效率性的要求，也是当今世界大多数国家行政诉讼的普遍做法。行政行为效力先定原理，在现实生活中表现为：国家行政机关的具体行政行为一经作出，就发生法律效力，具有确定力、约束力和执行力，非经法定程序，任何团体和个人都不得更改或撤销。行政诉讼，双方当事人争议的标的是行政机关的具体行政行为是否合法。而在行政诉讼起诉阶段，被诉具体行政行为究竟是否合法，还未经人民法院通过法定程序审查确定并作出裁判。也就是说，行政行为在相对人起诉时仍然具有法律效力，因此具体行政行为不能因为相对人提出的诉讼而停止执行。在诉讼期间，不停止具体行政行为的执行，对维护国家行政机关的正常活动，提高行政管理的效能，具有十分重要的意义。

诉讼期间不停止具体行政行为的执行，这是一般原则。根据行政诉讼法第44条的规定，这一原则有三种例外：（1）被告认为需要停止执行的；（2）人民法院根据原告的申请或依职权裁定停止执行的；（3）法律、法规规定停止执行的。具备三种情形之一，才可停止具体行政行为的执行。本案属于上述停止执行具体行政行为的第三种情况，也就是法律、法规规定停止执行的。我国《治安管理处罚条例》第40条第2款规定：“被裁决拘留的人或者他的家属能够找到担保人或者按照规定交纳保证金的，在申诉或者诉讼期间，原判决暂缓执行。”本案原告叶长不服公安机关的行政拘留处罚，在提出申诉或者起诉期间，有人为其担保并按规定交纳了保证金。因此，公安机关依法停止了对其执行行政拘留是正确的。该行政拘留是否继续执行，取决于本案人民法院的最终判决。

6. 拆迁通知是否属于具体行政行为？

原告张某家住某县富强街。某日，张某收到县城建局通知，

通知中说：富强街是我县县城的中心街道，是对外的窗口。你们家住宅位于富强街与建设路交叉口，直接影响了市容市貌和交通安全，根据《城市规划法》和国务院颁发的《城市拆迁条例》，特作如下通知：根据富强街规划，你们家房屋须由工商银行拆建为综合大楼。接此通知后，请在4月30日前到城建局签订拆迁补偿协议。原告4月24日接到通知后，向当地人民法院起诉。法院审查后，认为该通知为尚未实施终了的行政行为，不具有可诉性，裁定不予受理。

法院不予受理的行为错误。《行政诉讼法》第2条规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院起诉。”第5条规定：“人民法院审理行政案件，对具体行政行为是否合法进行审查”。就本案来说，拆迁通知属于具体行政行为。那么拆迁通知是否属于没有实施终了的行政行为呢？

不是。本案法院裁定不予受理对拆迁通知的起诉，理由是该通知为尚未实施终了的行政行为，不具有可诉性。判断行政行为是否实施终了，一般应当掌握以下两个标准：（1）看形式要件，看是否送达了相对人。例如，行政机关所作出的行政处罚决定自裁决宣告之日起具有法律效力，行政强制措施自决定采取措施之日起具有法律效力。如果行政处罚和行政强制措施还在行政机关决定过程中，尚未形成最终裁决，或者虽然已经作出决定但尚未告知公民，那么不具有行政法上的效力，也就是说，公民不会因不理睬行政机关而受到处罚。本案被告所发布的拆迁通知已正式下达给张某，形式上该行为已实施完毕，并不是正在起草中。（2）看实质要件，看行政行为是否已经对公民、法人和其他组织的权利义务发生了实质影响。如果某一行为已经具备产生法律后果的形式要件并开始直接影响相对人的权利义务，就可以认定为是实施终了的具体行政行为。本案被告所发的通知，实际上已

经限制了相对人的权利，也就是说4月24日到30日的六天内，张必须到城建局签订拆迁补偿协议。张某如果不到建设局签订拆迁补偿协议，依据有关法规规定可能被强制拆迁。因此，建设局的通知对原告承担义务产生了实际的影响，属于有效实施中的行政行为，原告有权对该县城建局提起行政诉讼。

7. 行政机关的“告知”行为不属于行政诉讼的受案范围吗？

小学应届毕业生崔敏收到该市第26中学录取通知书后，其母亲刘军认为女儿平时学习成绩优秀，未能被市重点中学录取，怀疑招生办公室判卷有误，所以申请市教育局招生办公室核查崔敏的分数。市教育局招生办公室责成专人分别核查崔敏的考分，并书面通知刘军，考试分数无误。刘军认为书面通知内容不可信，向某区人民法院提起诉讼。法院经审查认为，请求不属于行政诉讼的受案范围，裁定不予受理。行政机关的“告知”行为是否属于行政诉讼的受案范围？

不属于。《行政诉讼法》第2条规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院起诉。”第5条规定：“人民法院审理行政案件，对具体行政行为是否合法进行审查”。什么是具体行政行为呢？它是指行政机关依照法律法规作出的具有法律效力的行为。它是行政机关工作人员实施的，而且是在行使职权时实施的，已经对公民法人或者其他组织产生实际法律后果的行为。它对公民法人和其他组织的影响有几方面：（1）赋予权益和取消权益。如行政机关颁发证照，吊销营业执照等；（2）设定义务或免除义务。例如，罚款或免税等；（3）变更法律地位。如通过减税使纳税人的义务范围缩小；（4）确认法律事实

和法律地位，如土地管理部门和人民政府土地所有权和使用权确认。本案中，教育局在核查完分数后书面通知申请人是一种“告知”行为。考生分数的高低是考试试卷的成绩反映，并非是教育局的意思表示，也就是说，教育局书面通知考生的考试分数，是对事实的一种陈述，市教育局没有通过职权行为对原告造成权利和义务的影响，也就是说没有增加或者变更他的权利和义务，根据行政诉讼法的规定不属于具体行政行为，不属于行政诉讼的受案范围。另外，最高人民法院的司法解释第1条第2款第6项有关排除受案范围的规定也对此作了明确的规定，“对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为不属于人民法院行政诉讼的受案范围”。

8. 公务人员不服公安机关对其的处理都不能提起行政诉讼吗？

10月6日晚上8点多钟，市公安局复兴码头派出所民警吴某在其所属管辖区内的码头巡逻执勤时，发现一艘民船正准备卸货，便上前制止。经查询得知，该船并没办理手续。船主申辩说，在场的航运公安局纠查队员已经收取管理费但没开收据。这时站在船上察看船舶户口的周某过来，要船主卸货，并声称出了事我负责。周某当时没戴标志，吴要求出示证件，遭到拒绝。吴十分气愤，回派出所拿了一副手铐和一支电警棍，并带了两个民警，找到周，给周某带上手铐并用电警棍对其进行殴打。事件发生后，某县公安局对吴某进行了拘留处罚。吴某不服，向市公安机关提出了复议，市公安局维持原处罚决定。吴又向法院提起行政诉讼。诉讼中，原告吴某称，他是在执行公务的时间执行公务，周在没佩带标志的情形下一味与执法人员作对，并阻挠正常的执行活动，原告将其扭送派出所是正当的执行公务行为，公务