



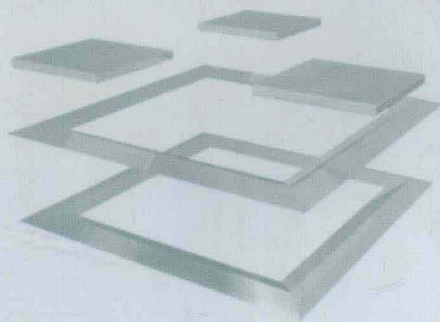
21 世纪公安高等教育系列教材·法学

行政法、行政诉讼法案例

点评

公安部法制局 审定

主编 张俊霞 王战军 安国江



中国人民公安大学出版社

21 世纪公安高等教育系列教材·法学

行政法、行政诉讼法案例点评

公安部法制局 审定

主 编 张俊霞 王战军 安国江

副主编 余湘青 杜 宇

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

方卫军 王战军 安国江

朱建宏 杜 宇 张俊霞

张淑平 余湘青 蔡仕鹏

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法、行政诉讼法案例点评 / 张俊霞, 王战军, 安国江主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2005.1

(21 世纪公安高等教育系列教材·法学)

ISBN 7-81087-949-9

I. 行... II. ①张... ②王... ③安... III. ①行政法-案例-中国-高等学校-教材②行政诉讼法-案例-中国-高等学校-教材 IV. ①D922.105②D925.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 130737 号

行政法、行政诉讼法案例点评

XINGZHENGFA XINGZHENG SUSONGFA ANLI DIANPING

主 编 张俊霞 王战军 安国江

出版发行: 中国人民公安大学出版社
地 址: 北京市西城区木樨地南里
邮政编码: 100038
经 销: 新华书店
印 刷: 北京市泰锐印刷厂

版 次: 2005 年 1 月第 1 版
印 次: 2005 年 1 月第 1 次
印 张: 22.50
开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
字 数: 438 千字

ISBN 7-81087-949-9/D·712

定 价: 36.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.jgclub.com.cn

21 世纪公安高等教育系列教材·法学

编委会名单

主 委	任 员	葛余敏			
		(以姓氏笔画为序)			
		于鲁原	王 葵	王 萍	王 鹰
		王战军	王森全	邓国良	刘 杰
		刘海鸥	闫 明	伍玉功	安国江
		阮国平	邢曼媛	曲鹤年	邱福军
		杨 华	杨玉海	陈 真	沈 源
		苏 越	吴贵玉	严利东	李 娟
		李宗明	李艳玲	李群英	张光宇
		张建良	张俊霞	周 蕊	胡宝珍
		荣晓丽	徐跃飞	郭景华	梁秀慧
		曹晓霞	舒和润	彭剑鸣	程玉国
		裴国智	廖真贵	虢光辉	

序 言

在公安改革大潮的涌动下，加快公安高等教育工作的理论创新和制度创新，努力提高公安高等院校的教学水平和办学质量已成为提高公安队伍整体战斗力的迫切要求。特别是历史跨入新纪元召开的第二十次全国公安会议，不仅吹响了公安改革的号角，同时也为公安教育改革指明了奋斗的目标，制定了行动纲领。

发展是我国公安高等教育改革的第一要务。而教材建设是公安高等教育发展的一项重要内容，是实现公安高等教育现代化、提高教学质量的一项基本措施。各教育层次、教学内容和课程体系改革要取得实质性的成果首要的就是编写出版一批高水平、高质量的面向 21 世纪课程的教材。前些年我们相继组织编写了一批公安专业教材，对提高公安院校的教育水平，完善学科体系，起到了积极的推动作用。但随着公安工作实践的飞速发展和日益变化的社会环境，特别是我国法制建设和法学理论的日臻完善，公安教材建设的滞后已严重阻碍了公安高等教育的发展，成为制约公安高等教育水平提高的瓶颈之一。鉴于此，我们联合全国多家公安高等院校共同编写本套教材，为公安院校的教材建设乃至我国公安高等教育事业的发展尽绵薄之力。

目前全国有 30 多所公安高等院校，聚集着我国大部分公安专业的高级专门人才，将这些院校的专家、学者联合起来，组织一支强大的教材编写队伍，整合人才资源，实现智能优势的最大化，既有利于加快公安高等院校教材的更新速度，扩大所编教材的影响力和确立公安高等教育教学用书的精品意识，也有利于及时地将最新、最先进的科研成果凝聚于教材之中，并不失时机地用于教学实践。

在各有关部门大力支持下，我们于 2004 年 2 月在浙江杭州召开了 21 世纪全国公安高等院校法学教材研讨会，对当前法学学科体系的构成进行了广泛的研讨，最终确定了各本教材的书名和各书的主编、副主编。各本教材的大纲首先经过编写组的反复讨论，然后将所编写的大纲送公安部法制局审定，最后由编著者根据法制局的意见进行了认真的修改后才定稿成书。

本套教材的编写，我们特别注重“高水平”和“实践性”的有机结合，切实落实第二次公安高等教育工作会议提出的“公安专业教材要逐步向高质量、整体优化的方向发展”的要求，具体来说有以下特点：

1. 吸收最新成果,反映时代特色,面向 21 世纪。教材的内容力求以国家最新的方针政策、法律法规为依据,充分反映现行法律法规和主要规章的内容,吸纳本学科和相关学科的最新研究成果,站在 21 世纪初的学术前沿,以最新的观念、知识和方法充实、丰富各门学科。

2. 与时俱进,勇于创新,不因循守旧,开拓各门学科的新领域。本套教材力争在学科体系的建构上有所创造和突破,从实践中来,又高于实践,不断推动整个学科体系的发展和完善。

3. 从注重知识传授向重视能力培养转化,适应警务实战的需要。贴近实战,为公安实战服务是公安高等教育工作的宗旨和灵魂,因而在编写教材的过程中,特别注重知识、方法的实用性和可操作性,着眼于培养公安院校学员对法学理论的应用能力,以提高他们的实战本领,铸造高素质的复合型公安高级专门人才。

4. 强调学术性、新颖性和可读性的有机结合,突出案例教学。本套教材注重经典案例的选用,针对 21 世纪公安高等院校学生的特点和教学的新模式,运用生动的案例、简明活泼的语言阐释相关的理论。

5. 注重法学体系和学科内容的完整性、准确性。在编写和审稿过程中,作者和编校者认真查阅核对相关的法律、法规和规章。本套教材的作者对主要的法律、法规和规章的条款从概念到内容,以及操作程序,均逐条予以阐释,力求准确、有据。

由于这套教材是在较短的时间内组织全国各公安院校的专家、学者共同编写的,虽然编著者、出版者已尽了最大的努力,但时间仓促,材料浩繁,书中的一些观点或理论仍难免存在一些疏漏或不足,恳请专家学者及广大读者提出宝贵意见,以便今后进一步修订完善。

21 世纪公安高等教育系列教材编写委员会

编者的话

《行政法、行政诉讼法案例点评》一书，是为了配合全国公安高等院校行政法、行政诉讼法的教学需要而编写的。在编写过程中，我们通过对典型案例的收集、整理和法理分析，力求做到以下几点：第一，在内容上尽可能凸显公安特色，具有鲜明的专业性；第二，在编写体例上努力做到与行政法、行政诉讼法教材相匹配，观点明确，问题集中，即有较强的针对性；第三，在对案例的法理分析上，既强调实用性和可操作性，同时也有一定的理论深度，体现出一定的学术性。

本书的写作分工如下：王战军（山西警官高等专科学校）撰写第一章、第十四章；张淑平（福建公安高等专科学校）撰写第二章、第十九章；安国江（贵州警官职业学院）撰写第三章、第十八章、第二十章；方卫军（北京人民警察学院）撰写第四章、第五章、第十章；张俊霞（铁道警官高等专科学校）撰写第六章；余湘青（浙江公安高等专科学校）撰写第七章、第十六章、第十七章；蔡仕鹏（浙江公安高等专科学校）撰写第八章、第九章、第十五章；朱建宏（新疆警官高等专科学校）撰写第十一章、第十三章；杜宇（四川警官高等专科学校）撰写第十二章、第二十一章。

本书在编写时，参考了一些已经出版或刊登的行政法、行政诉讼法案例，对此，我们对案例的收集者表示衷心的感谢。由于水平有限，书中一定存在许多不足之处，敬请广大读者给予批评指正，以便我们进一步修改补充。

编 者

2004 年 10 月

目 录

第一编 行政法

第一章 行政法概述	1
一、行政的含义	1
二、行政合法性原则	9
三、行政合理性原则	19
四、行政公开性原则	24
第二章 行政法主体	29
一、行政主体和行政相对人的含义	29
二、行政机关	30
三、法律法规授权的组织	31
四、行政机关委托的组织	32
五、国家公务员	32
第三章 行政行为概述	34
一、行政行为的性质	34
二、抽象行政行为和具体行政行为	38
三、羁束性行政行为和自由裁量行政行为	41
第四章 行政立法	44
一、行政立法应遵循的原则	44
二、行政立法的程序	45
三、行政立法的救济	47
第五章 行政许可	51
一、行政许可的含义、种类	51
二、行政许可的基本原则	53
三、行政许可的设定	55
四、行政许可的程序	57

第六章 行政处罚	62
一、行政处罚的含义和特征	62
二、行政处罚的实施主体	67
三、行政处罚的基本原则	69
四、行政处罚的管辖权	75
五、行政处罚的程序	79
第七章 行政强制	83
一、行政强制的含义	83
二、即时强制	85
三、行政强制执行	92
四、代履行和强制金	98
第八章 行政合同与行政指导	102
一、行政合同的含义和特征	102
二、行政合同双方当事人的权利义务	103
三、行政指导的含义和特征	105
四、行政指导的救济	107
第九章 其他具体行政行为	110
一、行政检查	110
二、行政确认	111
三、行政裁决	115
四、行政征收	117
第十章 行政复议	119
一、行政复议机关和机构	119
二、行政复议的范围	121
三、行政复议的管辖	123
四、行政复议参加人	126
五、行政复议程序	128
第十一章 行政程序	131
一、行政程序的含义和法制化问题	131
二、行政程序的基本原则	132
三、行政程序的基本制度	134
第十二章 行政责任	136
一、行政违法	136

二、行政责任	138
--------------	-----

第二编 行政诉讼法

第十三章 行政诉讼法的基本原则和基本制度	141
一、人民法院独立行使审判权原则	141
二、行政诉讼依法适用合议制、回避制、公开审判制	143
三、当事人诉讼地位平等原则	145
四、使用本民族语言、文字原则	147
五、被告负举证责任原则	149
第十四章 行政诉讼的受案范围和管辖	153
一、人民法院受理哪些行政案件	153
二、人民法院不受理哪些行政案件	167
三、行政诉讼的级别管辖	172
四、行政诉讼的地域管辖	178
五、行政诉讼的裁定管辖	184
第十五章 行政诉讼参加人	189
一、行政诉讼原告	189
二、行政诉讼被告	191
三、行政诉讼第三人	192
四、共同诉讼人	194
五、行政诉讼代理人	195
第十六章 行政诉讼证据	199
一、行政诉讼的证明对象	199
二、行政诉讼的举证责任	206
三、行政诉讼的举证规则	211
四、人民法院对证据的收集、审查和保全	216
第十七章 行政诉讼的期间和送达	224
一、期间的种类和计算	224
二、送达的方式	226
三、诉讼费用	228
第十八章 行政诉讼的审理程序	230
一、起诉和受理	230

二、审理程序·····	235
三、诉讼中止和诉讼终结·····	239
第十九章 行政诉讼判决、裁定和决定·····	241
一、判决的种类与适用条件·····	241
二、裁定的适用·····	248
三、决定的适用·····	250
四、行政诉讼的法律适用·····	251
第二十章 行政诉讼的执行·····	253
一、行政诉讼执行的条件·····	253
二、行政诉讼申请执行的范围与程序·····	254
第二十一章 行政侵权赔偿诉讼·····	257
一、行政赔偿的原则·····	257
二、行政赔偿的构成要件·····	260
三、行政赔偿的范围·····	262
四、行政赔偿诉讼提起的条件·····	266
五、行政追偿·····	269
附录：相关法律法规汇编·····	273
中华人民共和国行政诉讼法·····	273
最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》 若干问题的解释·····	282
中华人民共和国行政复议法·····	297
中华人民共和国国家赔偿法·····	305
中华人民共和国行政许可法·····	311
中华人民共和国行政处罚法·····	323
中华人民共和国治安管理处罚条例·····	332
中华人民共和国人民警察法·····	340
主要参考文献·····	347

第一编 行政法

第一章 行政法概述

一、行政的含义

案例 1

【案例名称】 刘某诉某大学（学位评定委员会）案^①

【案情介绍】 刘某系某大学 92 级无线电电子学系电子、离子与真空物理专业博士研究生。1994 年 4 月 27 日，刘某通过某大学安排的笔试考试，并于当年 5 月 10 日通过了博士研究生综合考试，成绩为良。之后，刘某进入博士论文答辩准备阶段。1995 年 12 月 22 日，刘某提出答辩申请，将其博士论文《超短脉冲激光驱动的大电流密度的光电阴极的研究》提交学校，由学校有关部门安排、聘请本学科专家对该论文进行评阅和同行评议。其中，同行评议人认为论文达到博士论文水平，同意答辩；评阅人意见为“同意安排博士答辩”。1996 年某大学论文学术评议、同行评议汇总意见为“达到博士论文水平，可以进行论文答辩”。1996 年 1 月 10 日，刘某所在系论文答辩委员会召开答辩会，刘某经过答辩，以全票 7 票通过了答辩。系论文答辩委员会作出决议“授予刘某博士学位，建议刘某对论文作毕业前的修订。”1996 年 1 月 19 日，刘某所在系学位评定委员会讨论博士学位，应到委员 13 人，实到委员 13 人，同意授予刘某博士学位者 12 人，不同意授予刘某博士学位者 1 人，表决结果为：建议授予博士学位。1996 年 1 月 24 日，某大学学位评定委员会召开第 41 次会议，应到委员 21 人，实到委员 16 人，同意授予刘某博士学位者 6 人，不同意授予刘某博士学位者 7 人，3 人弃权，该次会议将 3 票弃权票计算在反对票中，其表决结果为：校学位评定委员会不批准授予刘某博士学位。之后，某大学据前一个表决结果颁发给刘某博士研究生结业证书，而不是博士研究生毕业证书。

刘某于 1999 年 9 月 24 日以某大学学位评定委员会不批准授予其博士学位为由向北京市海淀区人民法院提起行政诉讼，该诉讼以某大学学位评定委员会为被告；同日，其又以某大学拒绝颁发博士研究生毕业证书为由向海淀区人民法院提

^① 参见：《人大法律评论》，2002 年第二辑，中国人民大学出版社 2001 年版。

起行政诉讼，该诉讼以某大学为被告。海淀区人民法院经过审理，于1999年12月17日以[1999]海行初字第103号行政判决书对第一个行政诉讼案件作出判决：（1）撤销被告某大学学位评定委员会1996年1月24日作出的不授予原告刘某博士学位的决定；（2）责令被告某大学学位评定委员会于判决生效后3个月内对是否批准授予刘某博士学位的决议审查后重新作出决定。同日，以[1999]海行初字第104号行政判决书对第二个行政诉讼案件作出判决：（1）撤销被告某大学1996年1月为原告刘某颁发的[1996]研结证字第001号博士研究生结业证书；（2）责令某大学在判决生效后两个月内向刘某颁发博士研究生毕业证书。

〔涉及的法律问题〕

如何理解行政法之行政的含义？

〔法理分析〕

（一）行政的含义

本案的争议首先是某大学是否有行政主体资格，它在该案中对刘某的行为是否行政行为。以下先对行政做些分析。

所谓行政，语源出于拉丁文 *administrare*，原意是“执行事务”。从一定角度即从原来的广泛用法来看，“行政”与“管理”一词是同等概念，它既指对国家事务的管理（称为“公共行政”），也泛指企业和各种社会组织对其内部事务的管理（称为“私人行政”，其中大量的的是企业管理活动）；但从狭义上即现在通行的用法来看，“行政”一词通常特指“公共行政”（*administration of public affairs*，或 *public administration*），这种含义的“行政”与行政法密切相关，中外行政法包括我国《行政处罚法》和行政法学著述现在都是从此种角度来使用和研究“行政”这一概念的。^①

行政法意义上的行政，不包含私营管理的含义（“私人行政”），专指公共行政或国家行政，是相对于立法、司法的一个概念。在这一前提下，各国行政法学者对行政的定义，从方法上可归纳为以下三类：

其一，除外说（或称消极说、蒸馏说、扣除说），认为行政是除了立法与司法以外的国家或其他公权力主体的活动。

其二，积极说，即试图给行政下一个积极的定义或描述。如日本学者田中二郎认为：“行政是依据法律、在法律的约束下，现实中为积极实现国家目的进行的、整体上具有统一性的、连续的形成性国家活动。”

其三，形式意义与实质意义说。形式意义的行政，是指行政机关所作的行为或活动都是行政，而不论它在实质上是“准立法行为”或“准司法行为”；而实质意义的行政着眼于职能及其活动，只要是国家对社会公共事务的组织管理活

^① 参见胡锦光主编：《行政法案例分析》，中国人民大学出版社。

动，不论是由何种组织实施，都属于行政的范畴。

其四，综合说，即对行政多角度地界定。如我国台湾学者吴庚教授从结构（或组织）、实质和功能三个方面对行政的含义作总括性说明。

近些年来，我国行政法学界更加注重立足于现实，力求较全面地理解行政的含义，提出一些新的观点，例如，有的学者持“目的+职能说”，认为行政是“国家行政机关为实现国家的目的和任务而行使的执行、指挥、组织、监督诸职能”；有的学者持“目的+职能+执行（国家意志）说”，认为行政是“为实现国家目的，运用制定政策法规、规章、组织实施管理、命令、监督制裁等方式，执行国家法律和权力（立法）机关意志的活动”。

综上所述，可以认为：行政是行政主体（主要是行政机关）为实现统治阶级的国家意志，依法行使国家权力，对国家和社会事务进行组织和管理的活动。这一定义主要包括以下几层含义：第一，行政是国家的基本职能之一，其目的是实现统治阶级的国家意志；第二，行政的主体主要是国家行政机关，但行政不限于行政机关的活动，还包括得到行政授权的企事业单位、社会团体和其他社会组织的活动；第三，行政的内容是组织和管理国家与社会事务，非行政管理活动不属于行政；第四，行政的依据是宪法、法律和其他行政性法律规范。

（二）某大学颁发毕业证和授予学位的行为是否是行政行为

本案中，某大学并不是国家的行政机关，是我国明确界定的事业单位，它的行为是不是行政呢？不能一概而论，一般说来，作为高等院校的行为不是行政行为。但是他们被法律授权或受行政机关委托从事的行为属于行政行为范畴。某大学对学位申请人授予学士学位、硕士学位和博士学位，是作为法律、法规授权的组织行使的行政职权。

一般认为，行政诉讼被称之为“民告官”的诉讼，因此，其被告只能为行使行政职权的行政机关，而不可能是其他的国家机关或者组织。《中华人民共和国高等教育法》（以下简称《高等教育法》）第30条规定：“高等学校自批准设立之日起取得法人资格。高等学校的校长为高等学校的法定代表人。”高等学校的性质为事业法人。《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《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提起诉讼。”根据这些规定，高等学校的确因不是行政机关而在一般情况下不可能成为行政诉讼的被告。在一般情况下，高等学校的行为，其性质是事业单位对内部进行自主管理的行为，属于事业单位的自律权的范畴，而不属于行政管理权的范畴。因此而引起的纠纷能否提起诉讼，应视具体情况而定，但可以肯定的是，即使可以提起诉讼，该诉讼的性质也非行政诉讼。

但是，在特殊情况下，法律法规也可以授权行政机关以外的具有管理公共事

务职能的组织，行使一定的行政管理职权。那么，在法律法规授权范围内，该组织的性质为法律法规授权行使行政职权的组织，而不是本来的性质，其身份为行政主体，其行为的性质为行政行为。法律法规授权的组织因行使法律法规授予的行政职权而与相对人发生的纠纷为行政纠纷，因此而形成的诉讼为行政诉讼。《行政诉讼法》第25条第4款规定：“由法律、法规授权的组织所作的具体行政行为，该组织是被告。”高等学校作为事业单位，其因具有管理公共事务的职能，具备被法律法规授权的条件，在被法律法规授权的情况下，其即为行政主体，因行使行政职权而发生的诉讼，为行政诉讼。可见，高等学校在行使法律法规所授职权时，也可以成为行政诉讼的被告，具备行政诉讼的被告资格。

根据《中华人民共和国学位条例》（以下简称《学位条例》）第7条的规定，国务院设立学位委员会，负责领导全国学位授予工作。学位委员会设主任委员一人，副主任委员和委员若干人。主任委员、副主任委员和委员由国务院任免。同时，《学位条例》第8条规定：“学士学位，由国务院授权的高等学校授予；硕士学位、博士学位，由国务院授权的高等学校和科学研究机构授予。授予学位的高等学校和科学研究机构（以下简称学位授予单位）及其可以授予学位的学科名单，由国务院学位委员会提出，经国务院批准公布。”因此，高等学校根据《学位条例》规定的条件，对学位申请人进行审查并对合格者颁发学位证书，包括学士学位证书、硕士学位证书和博士学位证书，并不是高等学校根据其自身性质所具有的权力，而是学位条例授权国务院，由国务院再根据对各高等学校和科学研究机构进行审查而授予的权力。因此，高等学校对学位申请人授予学士学位、硕士学位和博士学位，是作为法律、法规授权的组织行使的行政职权，这一行为是行政行为，根据行政诉讼法的规定，高等学校因行使这一权力而引起的诉讼为行政诉讼，其具有行政诉讼的被告资格。

【相关法律法规】

1. 《行政诉讼法》第2条、第25条第4款；
2. 《高等教育法》第30条；
3. 《学位条例》第7条、第8条。

案例2

【案例名称】 马某收取回扣被处分案

【案情介绍】

马某是某市公安局行政处某科的科长。2001年该公安局为改变办公区环境和进一步加强规范化建设，决定制作安装一些灯箱、标语、牌匾、警务公开宣传橱窗等，并粉刷办公楼外墙。该项工作具体由马某负责，于2001年7月完成，经马某之手支付费用共计103000元。2001年年底，有群众反映马某有收取回扣的行为，于是市公安局纪检部门进行了调查，发现马某在负责上述工作过程中，

从加工安装公司和工程队收取了约支付费用总额 10% 的回扣计 11000 余元。在查清事实以后, 市公安局决定给予马某行政记过处分, 并责令其退回全部非法所得计 11000 余元。

〔涉及的法律问题〕

1. 该公安机关制作安装灯箱等行为是否行政活动?
2. 对马某的处分是哪种行政行为?

〔法理分析〕

关于行政的含义, 已经在前一个案例中作了分析, 不再重复。对于行政行为的分类是本案中涉及的主要理论问题。

关于行政行为的分类, 学者们从不同角度提出了多种观点。有的分为 5 类 10 余种, 有的分为 9 类 20 种, 有的达到 17 类 36 种。^① 本案涉及实质行政与形式行政、对内行政与对外行政。

实质行政是指从国家职能的角度, 行使国家公共权力, 对社会进行管理的行为; 形式行政是指行政机关所进行的所有行为。之所以要这样分类, 是因为行政机关兼有多种身份, 扮演多种角色, 其以不同身份进行的活动有不同的性质。很多时候, 行政机关的行为并不具有公共行政的性质。区分实质行政与形式行政的关键在于, 主体在作出一定行为的时候, 是否运用公共行政权力。如果运用了公共行政权力, 这个行为就是实质意义上的行政行为。如果作出该行为并不涉及公共行政权力的运用, 即使这个行为是行政机关作出的, 也不是实质意义上的行政而是形式意义上的行政。

本案中, 马某以公安局的名义, 代表公安局与加工安装公司和工程队进行联系, 提出质量数量等要求, 然后在完工后支付费用, 在这一过程中, 公安局与公司 and 工程队处于平等地位, 其主体身份是作为民事主体的机关法人。此时, 公安局不能动用行政权力, 也不享有行政特权, 它不能强迫对方接受自己的意志, 其活动也不受行政法约束, 而受民事法律规范调整。这充分说明了并非行政机关的所有行为都是实质行政行为, 都受行政法的调整。反之, 并非所有的实质行政行为都是由行政机关作出的。有时候, 法律为实施行政管理的需要, 也将行政权力授予行政机关之外的主体, 由其实施行政行为。

本案还涉及对内行政与对外行政。这是根据行政机关的行为对象所作的分类。

对内行政指行政机关内部进行的自我管理活动。主要包括以下三个方面: 一是机构编制管理活动。如行政机关设立、撤销、合并机构的行为; 分配内部职责、解决权限纠纷的行为; 确定内部工作制度的行为, 等等。二是人员管理行为。如有关公务员的录用、考核、奖惩、培训、任免等行为。本案中体现的即是

^① 杨解君主编:《行政法学》, 中国方正出版社 2002 年 10 月第 1 版。

行政机关对违纪人员进行惩戒的内部行为。三是财务管理行为。如购买办公用品,建造办公大楼,分配办公经费等行为。对外行政指行政机关根据法定的权限和程序,对外实施的社会管理活动。对内行政与对外行政有很大区别,但他们之间也有密切的联系。这主要体现在以下两个方面:一方面,有时对内行政与对外行政是相对而言的,如公安局要建造办公大楼,须向城建局申请行政许可,此时申请行为对公安局而言是对内行政,许可行为对城建局而言却是对外行政。另一方面,有时对内行政和对外行政是相辅相成的,如一个行政处罚行为是对外行政,但在作出处罚决定的时候,行政机关内部需要进行审批,此审批行为即是对内行政。对外行政由于关系到行政相对人的权益,一直以来是行政法主要的研究对象,但是近年来,随着法治化进程的推进和行政法学理论的发展,对内行政也受到了愈来愈多的关注。

综上所述,市公安局委托公司加工安装灯箱等的行为是形式上的行政行为;对马某的处理行为是对内行政行为。

案例 3

【案例名称】 某信息咨询有限责任公司不服某公安局以违法经营股票期货对其予以行政处罚决定案^①

【案情介绍】

某信息咨询有限责任公司(以下简称桂全公司)于1996年12月26日,经某工商行政管理局注册登记,并取得企业法人营业执照,执照注明其经营范围为:经济信息咨询服务、零售日用百货、罐头食品、饮料、白糖。1997年3月3日,桂全公司正式营业,开始进行国内A股和美国SP期货指数交易。1997年4月10日桂全公司书面向某证券领导小组报告申请增加期货咨询经营项目;1997年5月10日,某证券管理领导小组办公室下文,不同意桂全公司增加期货信息咨询经营项目。1997年6月12日,某市公安局接到群众举报,认为桂全公司有欺诈客户、扰乱正常金融秩序的嫌疑,即立案侦查。1997年7月29日某市公安局经济侦查支队以桂全公司诈骗为由,暂扣桂全公司29万元,另又以非法金融组织获取了非法所得为由,没收了桂全公司的资金130万元。1998年2月22日,某市公安局依据国务院证券委员会《禁止证券欺诈行为暂行办法》第18条、第19条,国家外汇管理局《关于处理非法从事外汇期货交易机构的意见的通知》第6条,中国证监会、国家外汇管理局、国家工商局、公安部《关于严厉查处非法外汇期货和外汇按金交易活动的通知》第1、2、3、4条之规定对桂全公司作出没收非法所得128万元人民币、罚款30万元,对桂全公司的直接责任人何某罚款2万元的行政处罚决定,并在决定中告知被处罚人接到此决定后,可在3日

^① 最高人民法院中国应用法学研究所编:《人民法院案例选》,2000年第二辑,总第32辑,人民法院出版社2000年版。