

21世纪法学系列教材教学案例

房绍坤 郭明瑞 总主编

# 行政法 案例教程

(第二版)

毕可志 杨曙光 编著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

**图书在版编目(CIP)数据**

行政法案例教程/毕可志,杨曙光编著.—2版.—北京:北京大学出版社,  
2010.6

(21世纪法学系列教材教学案例)

ISBN 978-7-301-17257-5

I. ①行… II. ①毕… ②杨… III. ①行政法-案例-中国-高等学校-教材 IV. ①D922.105

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第098825号

书 名:行政法案例教程(第二版)

著作责任者:毕可志 杨曙光 编著

责任编辑:李 铎

标准书号:ISBN 978-7-301-17257-5/D·2606

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路205号 100871

网 址:<http://www.pup.cn>

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

电子邮箱:[law@pup.pku.edu.cn](mailto:law@pup.pku.edu.cn)

印 刷 者:北京宏伟双华印刷有限公司

经 销 者:新华书店

730毫米×980毫米 16开本 25.25印张 401千字

2005年3月第1版

2010年6月第2版 2010年6月第1次印刷

定 价:45.00元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:[fd@pup.pku.edu.cn](mailto:fd@pup.pku.edu.cn)

## 总 序

法学是一门实用性很强的社会科学,法学教育应当紧密联系立法与司法实践,以培养学生分析和解决实际问题的能力。为实现这一目标,传统的法学教学方法、教学内容必须进行改革。目前,各高等法律院校广泛采用的案例教学法,就是众多法学教育改革措施中最为重要的一项。案例教学法的实施,促进了法学教学水平的提高,增强了学生的实践能力,是值得推广和倡导的一种教学方法。为配合案例教学的开展,我们在北京大学出版社的大力支持下,主编了“21世纪法学系列教材教学案例”,并于2003年陆续出版。本套教材具有如下特点:

第一,体系新颖。本套案例教材以法学的基本理论为线索,就每个具体理论问题设案情简介、思考方向、法律规定、学理分析、自测案例五个部分,这一体例可以充分地体现实践、法律、理论的有机结合。

第二,内容简洁。本套案例教材力求以简洁的语言阐述问题,解析实例,说明法理,使学生能够一目了然。

第三,紧密结合法律规定。为避免案例教材脱离法律规定的现象,本套案例教材特别强调现行法的规定,并通过实例的解析帮助学生理解法律的规定,以增强学生掌握和运用法律的能力。

第四,具有启发性。本套案例教材在每个具体问题的设计上都包括有思考方向及自测案例,其目的就是给学生以充分的思考空间,启发学生运用理论与法律分析和解决实践问题。

为了适应新形势下法学案例教学的需要,配合北京大学出版社“21世纪法学系列教材”的应用,体现法学教学改革的研究成果,我们对“21世纪法学系列教材教学案例”进行了全面修订,使教材和案例相辅相成。本套丛书的修订版仍由房绍坤教授、郭明瑞教授担任总主编,同时约请具有丰富教学经验和较高理论水平的学者担任各分册的主编。由于我们编写案

例教材的经验不足,加之司法实践经验的缺乏,书中不妥之处在所难免。我们真诚希望广大读者批评指正,使本套案例教材能够更好地适用法学教学的需要。

房绍坤 郭明瑞

2010年5月

## 修订前言

2004年,应烟台大学房绍坤老师之邀,毕可志老师与我合作完成了《行政法案例教程》一书,在北京大学出版社各位编辑的大力支持下,此书于2005年年初得以面世,至今已过5年光阴。在这5年里,随着我国政治的进步、法制的健全,此书之前的体例设计与内容已有与时政不合时宜之处。

此次修订,在体系上完全参照罗豪才老师主编的《行政法学》(北京大学出版社2006年版)一书,作为该书的配套案例教材。具体而言:一是增加了行政命令与行政奖励的案例;二是将作为本科教学、司法考试和公务员考试重点的行政许可及行政处罚章节重新调整,着重强调;三是考虑到国家赔偿在本科教学中一般作为独立的选修课并且重点讲解刑事赔偿部分,加之国家补偿的研究还停留在理论层面与国家政策方针上,所以在第十章国家赔偿与国家补偿中的案例主要围绕行政赔偿修订;四是行政合同与行政指导一般不作为本科教学的重点内容,在司法实践中的案例也不多见,故没有在每一章下再细分为节。

由于司法实践经验不足,书中不妥之处在所难免,恳请海内外广大同仁不吝指教。

杨曙光

于烟台大学三元湖畔

二〇一〇年

# 目 录

第一章 绪论 .....	(1)
第一节 行政法的概念 .....	(1)
第二节 行政法的基本原则 .....	(4)
第二章 行政法律关系主体 .....	(13)
第一节 行政主体 .....	(13)
第二节 依委托行使行政职权的组织 .....	(17)
第三节 行政相对人 .....	(23)
第三章 行政行为概述 .....	(28)
第一节 行政行为的概念 .....	(28)
第二节 行政行为的内容和分类 .....	(32)
第三节 行政行为的成立与效力 .....	(41)
第四章 抽象行政行为 .....	(49)
第一节 行政立法行为 .....	(49)
第二节 其他抽象行政行为 .....	(57)
第五章 具体行政行为 .....	(62)
第一节 行政命令 .....	(62)
第二节 行政征收 .....	(66)
第三节 行政许可 .....	(73)
第四节 行政确认 .....	(138)
第五节 行政监督检查 .....	(140)
第六节 行政处罚 .....	(151)
第七节 行政强制 .....	(199)

第八节	行政给付 .....	(206)
第九节	行政奖励 .....	(210)
第十节	行政裁决 .....	(214)
第六章	行政合同 .....	(226)
第七章	行政指导 .....	(231)
第八章	行政程序法 .....	(235)
第一节	行政程序的概念 .....	(235)
第二节	行政程序的基本原则 .....	(239)
第九章	行政违法与行政责任 .....	(247)
第一节	行政违法 .....	(247)
第二节	行政责任 .....	(252)
第十章	国家赔偿与国家补偿 .....	(259)
第一节	国家赔偿概述 .....	(259)
第二节	国家赔偿的范围 .....	(263)
第三节	国家赔偿请求人和赔偿义务机关 .....	(276)
第四节	国家赔偿程序 .....	(285)
第五节	国家赔偿的方式和计算标准 .....	(289)
第十一章	行政复议 .....	(296)
第一节	行政复议的概念 .....	(296)
第二节	行政复议的基本原则 .....	(300)
第三节	行政复议的范围 .....	(304)
第四节	行政复议的机关和管辖 .....	(307)
第五节	行政复议的申请与受理 .....	(313)
第六节	行政复议的审理与决定 .....	(318)
第十二章	司法审查 .....	(328)
第一节	司法审查概述 .....	(328)
第二节	司法审查的基本原则 .....	(333)
第三节	司法审查的对象与范围 .....	(338)

第四节	司法审查参加人 .....	(348)
第五节	司法审查的证据 .....	(365)
第六节	司法审查的法律适用 .....	(379)
第七节	司法审查的裁判 .....	(384)



# 第一章 绪 论

## 第一节 行政法的概念

行政法是国家重要的部门法之一,是调整行政关系以及在此基础上产生的监督行政关系的法律规范和原则的总称。其特征主要表现为以下几个方面:(1)对象的确定性。行政法的调整对象及其范围是确定的,始终以行政关系和基于行政关系而产生的监督行政关系为调整对象。(2)内容的广泛性。现代行政活动领域广泛,几乎所有社会生活都需要行政法来调整,既调整政治、经济、科技、文化,又规范公安、民政、军事、外交等。(3)内容的相对易变性。由于社会、经济、文化处于不断变化、发展之中,具体的行政关系也必然随之不断发生变化,因此作为行政关系调节器的行政法律规范也要经常进行调整,即立、改、废。(4)行政法是集实体法与程序法于一身的部门法。行政实体法和行政程序法并没有严格区分开来,通常是实体规定和程序规定同在一个法律文件中。(5)表现形式的多样性。行政法不是以统一完整的法典形式存在,而是散见于各类法律规范文件中。

### 一、案情简介

#### 案例

王某是某省一所高校后勤处的职工,2001年结婚,2002年生一女,已办理独生子女证并按月领取了独生子女费。2007年5月王某又怀孕,同年10月3日被其单位发现。单位多次做王某的工作劝其做人工流产,王某均以各种理由予以拒绝。随后,王某以母亲有病为由,趁机回娘家居住多日,并于2008年3月生下第二个小孩。同年4月,学校决定依照《某省计划生育管理条例》和学校对职工管理的规定,以学校的

名义对王某作出以下处理:罚款5000元,并收回独生子女证和已发的独生子女费。王某认为自己违反了国家有关计划生育管理的规定,因而同意学校“收回独生子女证和已发给的独生子女费”的处理,但对学校作出的“罚款5000元”的处罚不服。其理由是学校不是国家行政机关,无权对她实施行政处罚,学校应该撤销对其作出的“罚款5000元”的处罚决定。

请问:王某提出的撤销处罚理由是否正确?

## 二、思考方向

虽然行政法的内容广泛、复杂、易变,但它的调整对象及其范围是确定的,即始终以行政关系和基于行政关系而产生的监督行政的关系为调整对象。在上述案例中,要判断王某提出的撤销处罚理由是否正确,就必须首先依法确定学校在对其职工进行管理过程中所形成的关系是否是行政关系。为解决此问题,须要了解行政法理论中行政关系和监督行政关系的概念特征等内容。

## 三、法律规定

《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》) 第十五条 行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施。

第十七条 法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织可以在法定授权范围内实施行政处罚。

## 四、学理分析

划分部门法的主要依据,就是根据法的调整对象的特殊性来确定的。行政法之所以具有作为一个独立法律部门的地位,就是因为其有确定的调整对象——行政关系和监督行政关系。行政关系或监督行政关系经过行政法的调整后就形成行政法律关系和监督行政法律关系,共同构建完善的、统一的、和谐的行政法律秩序。其目的在于保障国家行政权运行的合法性和合理性。

行政关系是指行政主体在行使其职权过程中发生的各种社会关系。<sup>①</sup>其内容主要包括行政主体对行政相对人的管理关系、行政主体对行政相对人的服务关系、行政主体对行政相对人的指导关系等。行政关系的特征主要表现为以下几个方面:(1)行政关系主体一方必须是行政主体。行政关系只能形成于实施行政管理过程中,没有行政主体及其职权的行使,就无法形成行政关系,在双方都是公民、企事业单位或社会团体的情况下一般不可能发生行政关系。(2)行政关系的发生,必须有行政主体的意思表示方能成立。行政主体在行政关系中起着主动和决定的作用,也就是说行政关系的形成,常常是以行政主体的单方面意思为根据,关系的发生不以对方当事人的同意或符合双方当事人的意志为前提,行政关系可以在不征得对方当事人的同意,甚至在违反对方当事人意志的情况下发生行政关系,这种特征被称为行政关系的单方意志性。(3)行政关系是以国家强制力作保障的。在行政关系中,行政主体代表国家,当行政相对人不履行行政命令中所规定的义务时,行政主体可以采取强制手段,促使义务的实现。因为行政活动是为了公共利益,如果没有强制力作保障,公共利益就会很难实现。

行政法既调整行政关系,又调整监督行政关系,在前一种关系中,行政主体处在管理者的优越地位,相对人的地位则较为不利;在后一种关系中,行政相对人通过司法审查为主要形式的监督制度,与行政主体不平衡地位得到极大缓和。因此,行政法只有通过对上述两种关系的调整过程,才能更好地发挥其作用。所谓监督行政关系,是指国家有权机关在监督行政过程中,为了监督行政权、解决行政争议而与行政主体之间形成的各种社会关系。这类关系主要指权力机关与行政机关及公务员之间发生的监督与被监督关系、人民法院与行政机关之间的监督与被监督关系、人民检察院与行政机关及公务员之间发生的监督与被监督关系。还包括行政系统内部、专司监督责任的审计、监察等部门和其他上级行政机关对下级行政机关的监督关系。

---

<sup>①</sup> 行政主体,是指依法代表国家,并以自己的名义实施国家行政管理的组织。在我国,它主要是国家行政机关及其机构,也包括得到行政授权的企业、事业单位和社会组织。

### 对上述案例的综合分析

在上述案例中,学校不是国家行政机关,不具有行政权力,在没有法律、法规授权的情况下,没有行政主体资格,因而学校在对其职工的管理过程中所形成的关系不是行政法上的行政关系,它实施的行政处罚是冒用了行政主体的行政处罚权,根本不具有行政法上的效力。因此,王某提出的撤销处罚的理由是正确的。但是学校作为一个事业法人单位,有权依据内部的规章制度对其职工实施一些管理措施,这些管理措施只要不违反法律、法规的规定,其他机关无权干涉。

## 五、自测案例

李某是某省一所高校法学系二年级的一名本科学生。2008年10月下旬的一天傍晚,他在学校宿舍里私自用电水壶烧水时不慎失火,造成部分公私财物毁损,本人也被轻微烧伤。因其行为严重违反了学校关于禁止在学生宿舍使用燃煤、燃油炉具和各种用于煮饭、烧水的电热器的规定,故受到记大过的处分。同时,学校总务处行政科依据学校有关规定给予其罚款500元的“行政处罚”。李某认为自己违反了学校有关管理的规定,因而接受学校给予的“记大过”处分,但学校行政科不是国家行政机关,无权对他实施行政处罚,给他500元的罚款应予以退还,但遭到校方的拒绝。于是,李某将此情况反映到省教育厅,要求撤销学校总务处行政科作出的“行政处罚”,责令学校退还该项罚款。但是,省教育厅一直不给予答复。为此,李某以省教育厅为被告向人民法院提起行政诉讼。

请问:1. 省教育厅对李某的要求应否支持?

2. 李某是否能以省教育厅为被告向人民法院提起行政诉讼?

## 第二节 行政法的基本原则

行政法的基本原则,是指贯穿于行政法之中,指导行政法的制定和实施的基本准则。行政法基本原则的内容是行政法治原则,具体可分解为行政合法性原则和行政合理性原则。

## 一、行政合法性原则

行政合法性原则是行政法的重要基本原则,它是指行政权力的产生、存在、运用都必须依据法律,符合法律,不得与法律相抵触。在任何一个推行法治的国家里,行政合法性原则都是基本制度中根本原则之一,在行政法基本原则中具有不可替代的地位。

### (一) 案情简介

#### 案例

原告:骆某,男,39岁,某市城东区个体工商户。

被告:某市烟草专卖局。

原告骆某原持有个体烟草专卖零售许可证,2007年在换证时,被告某市烟草专卖局以其有违法经营卷烟行为为由,未给其换发新的个体烟草专卖零售许可证。2008年4月7日,某市工商行政管理局城东分局给原告颁发了有效期为一年的有经营卷烟项目的个体营业执照,因而原告仍然与持有烟草专卖零售许可证而无工商营业执照的李某在同一商店里继续经营卷烟等商品。2008年12月20日下午四时许,被告所属的烟草专卖稽查大队在本市东风路路段查获原告所购运的本地金蝶牌卷烟30件,当即将卷烟予以扣留。其后,被告进行了调查,查明原告所购运的30件金蝶卷烟并非从城区烟草公司(批发部)购进,遂以其不按规定渠道进货为由重新作出处罚决定。骆某不服提起诉讼。

法院经审理,认为:原告骆某持有的工商营业执照虽赋予其卷烟零售经营权,但未取得烟草专卖零售许可证,却与持有烟草专卖零售许可证而无工商营业执照的非家庭成员在同一商店经营卷烟的行为,违反了我国《烟草专卖法》和《城乡个体工商户管理暂行条例》的规定。被告某市烟草专卖局虽然认定原告与他人合伙应视为有证经营,但未提供证实原告骆某符合我国《民法通则》个人合伙法定条件的证据,不足以认定原告具有合法经营卷烟的主体资格。因此,原告骆某的行为实质上

违反了《烟草专卖法》第35条的规定,已构成无烟草专卖零售许可证而经营卷烟的违法行为,依法应由工商行政管理机关处理。被告某市烟草专卖局对原告骆某以不按规定渠道进货为由进行处罚,定性不准,属超越职权的行政行为,其处罚决定应予撤销。

请问:法院的撤销判决是否正确?

## (二) 思考方向

任何行政机关行使行政职权都必须符合行政合法性原则的要求,否则将导致行政行为的违法而被撤销。因此,要判断一个行政行为是否属违法行政行为,不仅要了解相关法条的具体规定,而且还必须对行政合法性原则的具体内容予以全面的把握。

## (三) 法律规定

1. **《行政处罚法》第十五条** 行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施。

2. **《行政诉讼法》第五十四条** 人民法院经过审理,根据不同情况,分别作出以下判决:

(一) 具体行政行为证据确凿,适用法律、法规正确,符合法定程序的,判决维持。

(二) 具体行政行为有下列情形之一的,判决撤销或者部分撤销,并可以判决被告重新作出具体行政行为:

1. 主要证据不足的;
2. 适用法律、法规错误的;
3. 违反法定程序的;
4. 超越职权的;
5. 滥用职权的。

.....

3. **《烟草专卖法》第三条** 国家对烟草专卖品的生产、销售、进出口依法实行专卖管理,并实行烟草专卖许可证制度。

**第十六条** 经营烟草制品零售业务的企业或者个人,由县级人民政府工商行政管理部门根据上一级烟草专卖行政主管部门的委托,审查批准发给烟草专卖零售许可证。已经设立县级烟草专卖行政主管部门的地方,也可以由县级烟草专卖行政主管部门审查批准发给烟草专卖零售许可证。

**4.《城乡个体工商户管理暂行条例》第七条第二款** 国家规定经营者需要具备特定条件或者需经行业主管部门批准的,应当在申请登记时提交有关批准文件。

#### (四) 学理分析

行政合法原则是行政法基本原则的首要原则,它要求行政主体实施的行政行为为不仅应遵循宪法、法律,还要遵循行政法规、地方性法规、行政规章、自治条例和单行条例等;合法不仅指合乎实体法,也指合乎程序法。行政合法原则的具体内容应包括以下几个方面:(1) 行政主体的行政职权必须基于法律的设定或依法授予。一切行政行为以行政职权为基础,无职权便无行政。然而行政职权必须合法产生,行政主体的行政职权或由法律、法规设定,或由有关机关依法授予。法定权限不容非法超越,“是否超越职权”是司法审查的一个重要标准。(2) 行政主体实施行政行为必须依照和遵守行政法律规范。这里含有“依法行政”和“守法行政”两项内容。它要求行政主体行使行政职权既不能违反行政实体法规范,也不能违反行政程序法规范。不履行或拖延履行法定职责,要承担相应的行政责任。(3) 行政主体的行政行为违法无效。行政主体的行政行为必须合法,既要符合法律条文,也要符合合法的精神。无论实体还是程序违法,行政行为都是无效的,不能约束行政相对人的行为。(4) 行政主体必须对违法的行政行为承担相应的法律责任。对于行政主体违法的行政行为,不仅应确认该行为无效,同时还应追究行为责任者相应的法律责任。

#### 对上述案例的综合分析

行政合法原则要求行政主体必须在其法定职权范围内依法对案件事实进行全面分析,进而依据法律的规定作出相应的行政行为;行政主体超出其职权范围、不依照和遵守行政法律规范作出的行政行为

均属无效行政行为,有权机关可依法予以撤销,并让其承担相应的法律责任。

在上述案例中,原告骆某持有的工商营业执照虽赋予其卷烟零售经营权,但按照我国《城乡个体工商户管理暂行条例》第7条第2款和《烟草专卖法》第16条的规定,个体工商户要取得经营卷烟的资格,首先要领取烟草专卖零售许可证,然后由工商部门颁发营业执照许可其有权经营卷烟,工商管理部門在原告未领取被告颁发的烟草专卖零售许可证的情况下,颁发其营业执照,允许其经营卷烟,是违反法律的规定,不能作为原告有证经营的合法根据。同时,虽然原告与持有烟草专卖零售许可证的李某在同一商店使用同一店铺门面经营,但他们各自生活,根据我国《民法通则》的规定,也不能认定原告有经营卷烟的合法资格。因而原告骆某的违法行为属于我国《烟草专卖法》第35条规定的应由工商行政管理部门依法予以处罚的无烟草零售许可证经营卷烟的违法行为,而非不按规定渠道进货的违法行为。被告以原告不按规定渠道进货为由对原告进行处罚属越权作出的行政行为,应认定为无效的行政行为。

因此,人民法院从合法性原则出发,全面审查了被告某市烟草专卖局的行政行为,认定被告的行政行为属越权作出的无效行政行为,作出了撤销其行政处罚的判决是正确的。

### (五) 自测案例

2006年5月15日,某市华文物资公司向某市劳动局申请开办某市华文劳务介绍所,申报业务范围为劳务介绍、市场信息服务等,注册资金2万元。同年6月10日,某市劳动局在登记表“劳动局审批意见”一栏中签署了“经研究同意经营申办业务范围”的意见。同年7月8日,某市华文劳务介绍所向某市工商局申请注册登记,并领取了营业执照,随后开始从事职业介绍活动。2008年7月28日,某市工商局为某市华文劳务介绍所换发了新的营业执照。2008年10月28日某市劳动局会同公安、新闻等部门对某市华文劳务介绍所的经营情况进行了检查,认定某市华文劳务介绍



所属无证从事职业介绍活动。2008年11月5日某市劳动局依照劳动部《职业介绍规定》第10条、第32条之规定,对某市华文劳务介绍所作出了以下行政处罚:责令华文劳务介绍所停止职业介绍活动,没收违法所得500元,并处违法所得10倍罚款。华文劳务介绍所不服上述处罚,于2008年11月15日向人民法院提起行政诉讼。人民法院经审理作出了撤销某市劳动局行政处罚的判决。

请问:人民法院作出撤销某市劳动局行政处罚的判决是否正确?其理由是什么?

## 二、行政合理性原则

行政合理性原则是行政法治原则的另一个重要组成部分,它是指在行政合法的前提下,行政行为的内容要客观、适当、合乎理性。它要求行政主体的行政行为不仅要合法,而且同时要合理。违反合法性原则将导致行政违法,违反合理性原则将导致行政不当。

### (一) 案情简介

#### 案例

原告:史某,男,35岁,机关干部。

被告:某县公安局。

2006年6月21日中午11时许,原告史某因住在其楼上的周某家装修房屋,影响其父唐某手术后休息,便上楼拉了周家的电闸。为此,周某和周某之妻夏某与原告史某夫妇发生争吵,进而撕打起来,在众邻居的极力劝阻下才平息了事态。后来经法医鉴定,原告史某及其妻唐某,周某之妻夏某均为轻微伤。2006年7月13日,被告某县公安局以原告史某殴打他人为由,依据我国《治安管理处罚法》的规定,作出了治安管理处罚决定书,决定对史某处以15天行政拘留。原告不服,向某市公安局申请复议,市公安局逾期未作出复议决定。原告史某遂向人民法院提起行政诉讼。法院经审理认为,原告史某挑起事端,并殴打他人造成一人轻微伤害,应受治安管理处罚。原告邻居周某及其妻夏某在