

高|等|学|校|法|律|实|务|系|列|教|材

总主编：孟庆瑜

副总主编：何秉群 朱良酷 时清霜



行政法 案例教程

立足前沿 培养卓越法律人才

主 编：尚海龙 周 觅

副主编：申 静 史艳丽



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

高 | 等 | 学 | 校 | 法 | 律 | 实 | 务 | 系 | 列 | 教 | 材

总主编：孟庆瑜

副总主编：何秉群 朱良酷 时清霜

行政法 案例教程

主 编：尚海龙 周 觅

副主编：申 静 史艳丽



中国民主法制出版社

全国百佳图书出版单位

2015 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

行政法案例教程/尚海龙,周觅主编. —北京:中国民主法制出版社,2015.8

高等学校法律实务系列教材/孟庆瑜主编

ISBN 978-7-5162-0798-7

I. ①行… II. ①尚… ②周… 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(2015)第 087321 号

图书出品人:刘海涛

文案统筹:陈晗雨

责任编辑:逯卫光

书名/行政法案例教程

XINGZHENGFAANLIJIAOCHENG

作者/尚海龙 周 觅 主编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)

电话/(010)63055259(总编室) 63057714(发行部)

传真/(010)63056975 63056983

http://www.npcpub.com

E-mail:mzfz@npcpub.com

经销/新华书店

开本/16开 787毫米×960毫米

印张/13.75 字数/207千字

版本/2015年7月第1版 2015年7月第1次印刷

印刷/北京盛源印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-0798-7

定价/28.00元

出版声明/版权所有,侵权必究

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

高等学校法律实务系列教材编审委员会

总 主 编 孟庆瑜

副 总 主 编 何秉群 朱良酷 时清霜

编委会成员(按姓氏笔画排序)

王昆江 冯惠敏 伊士国

李国生 陈 佳 陈玉忠

周 觅 尚海龙 范海玉

郑喜兰 柯阳友 赵炳山

殷文胜 曹洪涛 黄 振

戴景月



总序

为了贯彻落实教育部、中央政法委员会《关于实施卓越法律人才教育培养计划的若干意见》的文件精神,全面推进法律硕士专业学位研究生教育综合试点改革工作,充分发挥国家大学生校外实践基地的育人功能,持续深化法学专业实践教学改革,不断提高法学专业学生的实践创新能力,我们组织法学专家与法律事务部门专家共同编写了这套高等学校法律实务系列教材。

本套教材以案例研析和实务操作为主题,以高等学校和实务部门的共同开发为特点,以培养学生的法律实践应用能力为目标,以《宪法案例教程》、《行政法案例教程》、《刑法案例教程》、《民法案例教程》、《经济法案例教程》、《刑事訴訟实务教程》、《民事訴訟实务教程》和《法律文书教程》等8部教材为主要内容,以逐步形成适应应用型、复合型法律人才培养需要的法律实务教材体系。

本套教材的编写力求遵循以下原则:一是理论与实践相结合,突出实践性。即教材内容要强化法学理论和原理的综合应用,强调实践和应用环节,侧重实践能力培养,为学生的知识、能力、素质协调发展创造条件。二是立足现实,追踪前沿。即教材内容要最大程度地反映本专业领域的最新学术思想和理论前沿,吸收本专业领域的最新实务经验和研究成果,具有前瞻性。三是全面覆盖,突出重点。即教材既要整体反映本专业知识点,又要彰显案例和实务操作领域的规律和重点,以避免与理论教材之间的内容重复。

本套教材的编写力求满足以下要求:一是立足基础,突出应用。即立足基本知识,不做系统讲解,着重法律应用,突出应用性和实务特色。二是表述准确,言简意明。即基本概念阐释清晰准确,知识要点讲解言简意赅。三是篇幅适中,便于使用。即控制每部教材的篇幅字数,均衡各章之间的权重,不宜畸轻畸重。四是知识案例,融会贯通。即将知识讲授与案例评析有机结合,真正做到以案说法,突出案例与知识的互动。

本套教材的编写是高等院校与法律实务部门之间深入合作和大胆尝试的结果,无论是教材内容,还是编写体例,肯定还存在诸多有待完善提高的地方,使用效果也有待教学实践的评估与检验。我们将及时总结经验,不断修订提高。同时,也期待着法学界和法律实务部门的各位同仁能够提出宝贵的意见和建议。

教材编委会

2015年2月26日



目

录

第一章 行政法基础	1
案例 1 夏小松诉富阳县公安局行政处罚案	1
案例 2 肖子勇诉濮阳县公安局行政处罚案	10
案例 3 思迪公司诉上海市知识产权局拒发专利资助费案	18
案例 4 陈国泰诉厦门市思明区工商局行政处罚案	26
案例 5 郭佳诉洛阳市公安局西工分局行政处罚案	34
案例 6 施慧娟诉江山市计生局撤销再生育证案	38
案例 7 美通公司诉无锡新区质监局行政处罚案	43
第二章 行政主体	49
案例 8 李某某诉舟山市公安局交警支队行政强制案	49
案例 9 朱某某诉绍兴县某政府行政复议决定案	54
案例 10 祝增法诉常山县工商局行政处罚案	61
案例 11 李某诉某县公安局行政赔偿案	67
第三章 行政行为	71
案例 12 李国飞等诉宁波市镇海区农业局行政检查案	71
案例 13 桐梓县农资公司诉桐梓县技术监督局行政处罚案	77
案例 14 欣心公司诉厦门市同安环保分局行政许可案	83
案例 15 张振隆诉徐州市教育局注销办学许可证案	89

案例 15	张振隆诉徐州市教育局注销办学许可证案	89
案例 16	桂亚宁诉中国民航总局行政立法不作为案	93
案例 17	乔占祥诉铁道部春运票价上浮案	99
案例 18	周文明诉文山县交警大队行政处罚案	103
案例 19	张后华诉拱北海关没收筹码案	109
案例 20	吴少鹏诉皇岗海关行政处罚案	117
案例 21	美伦公司诉三亚市水电局行政处罚案	122
案例 22	井书真诉宁津县卫生局行政许可案	127
案例 23	先进中学诉丰都县教育委员会拒绝颁发办学许可证案	133
案例 24	杨某等诉泊头市拆迁办拆迁许可案	138
案例 25	钱群伟诉浙江省慈溪市掌起镇人民政府信息公开案	144
案例 26	杨政权诉山东省肥城市房产管理局信息公开案	149
案例 27	如果爱婚姻服务有限公司诉民政部信息公开案	153
案例 28	余穗珠诉海南省三亚市国土环境资源局信息公开案	157
案例 29	张宏军诉江苏省如皋市物价局信息公开案	160
案例 30	张成银诉徐州市人民政府房屋登记行政复议决定案	163
案例 31	北京创基物业公司诉海淀区人防办行政处罚案	169
案例 32	坡巷村委会诉海南省人民政府土地纠纷裁决案	175
第四章	行政救济	181
案例 33	黄陆军等人不服东阳市工商局工商登记行政复议案	181
案例 34	劲牌公司诉商标评审委员会驳回商标注册申请案	187
案例 35	王某不服某市卫生局答复行政复议案	193
案例 36	陆某某诉上海市公安局青浦公安分局行政赔偿案	197
案例 37	丁某诉西安市公安局某交警大队行政赔偿案	201
案例 38	房某诉上海市公安局浦东分局行政赔偿案	206
后 记		210

案例 1 夏小松诉富阳县公安局行政处罚案

►【案情简介】>>>

红光村和强烈村是浙江省富阳县里山乡相邻的两个村子,两个村子之间有一条小溪。1990年8月21日,因遭受强热带风暴的袭击,这条小溪的礁湾里(又称黄家田)段石坝被山洪冲毁。强烈村和红光村村民先后前往现场抢修。8月30日上午10时许,强烈村村民打算撬起溪面上一块重达250公斤的石头并抬走。红光村村委会主任夏小松得知石头是落在红光村一侧的溪面上的,立即赶往现场制止,但对方人多,把夏小松推到水里,将石头抬走。夏小松没有罢休,当天中午,他趁对方无人看管,叫来三位村民悄悄将石头抬回红光村一边的溪滩上。午后1时许,强烈村治保主任夏启元遇见夏小松,提出要将石头抬回,夏小松不同意。为防止石头被强烈村抢走,夏小松赶到村广播室,打开扩音器喊话:“凡在村的村民,都到黄家田公路边上去,强烈村要强抬石头,我们不能罢休,这口气一定要出!”就在夏小松广播喊话的时候,石头已被强烈村抬走。听到广播的百余名红光村村民赶到事发地,与二十多名强烈村村民形成对峙。里山乡的领导闻讯后,立即赶赴现场,召集两村的村干部做劝阻工作,提出:“这块有争议的石头双方都不能用,把石头抬到乡里去,刻上‘团结石’三个字,从此大家握手言和。”强烈村当即表示同意,但夏小松坚持认为“这块石头是我们红光村的”,并说“现在不是一块石头的问题,而是我们的面子问题”,拒绝接受乡领导的意见。红光村村民倚仗人多,强行抬回石头。双方为此互相推打,掷石头,致使数人受伤,其中强烈村两名村民伤势较重。最终,一场特大暴雨结束了这场“混战”,双方村民才各自散去。

富阳县公安局认为,夏小松的广播喊话将几个村民之间的石头之争,上升

为两村村民的斗殴事件,对社会已造成危害,其行为构成煽动闹事。于是,富阳县公安局根据当时的治安管理处罚条例第19条第5项之规定,于9月13日对夏小松作出了行政拘留12天的处罚。夏小松不服,向杭州市公安局提出申诉。9月27日,杭州市公安局作出了维持富阳县公安局处罚的裁决。

1990年10月1日,行政诉讼法正式实施。经过一番思想斗争,10月20日,夏小松将富阳县公安局告上了法庭。^①12月7日,富阳县人民法院一审判决维持富阳县公安局的处罚决定。夏小松仍不服,向杭州市中级人民法院提起上诉。杭州市中级人民法院审理后认为,夏小松没有编造谣言,欺骗迷惑群众,煽动不明真相的群众闹事的故意,其行为尚未构成治安管理处罚条例第19条第5项规定的法定要件,富阳县公安局适用法律错误,原审法院判决维持富阳县公安局处罚决定的判决不公。据此,1991年3月5日,杭州市中级人民法院判决:(1)撤销富阳县人民法院〔1990〕富法行字第4号行政判决;(2)撤销富阳县公安局〔1990〕第877号治安管理处罚裁决。富阳县公安局不服,于1991年4月9日向杭州市人民检察院提出申诉。杭州市人民检察院将此案报告浙江省人民检察院,浙江省人民检察院审查后认为,富阳县人民法院、富阳县公安局对夏小松“煽动闹事”事实的认定没有错误,富阳县公安局对夏小松作出行政拘留12天的处罚并无不当,应予维持,杭州市中级人民法院的判决是错误的。因此,提出抗诉。1991年5月20日,公安部批复浙江省公安厅“治安管理处罚条例第19条第5项规定的‘造谣惑众,煽动闹事’是两种扰乱公共秩序的行为”。

1991年8月9日,浙江省高级人民法院作出〔1991〕浙法行监字第2号行政裁定,对该案予以提审并依法组成合议庭进行公开审理后认为,夏小松身为红光村村民委员会主任,在两村发生纠纷时,不顾大局,不计后果,通过广播煽动村民;在乡干部平息纠纷过程中,又不听劝阻,以致造成双方冲突、多人受伤的后果。其行为属治安管理处罚条例第19条第5项所规定的违反治安管理行为,应当受到处罚。富阳县公安局作出的〔1990〕第877号治安管理处罚裁决,证据确凿,适用法律正确,符合法定程序;富阳县人民法院〔1990〕富法行字第4号行政判决维持公安机关的裁决是正确的;杭州市中级人民法院〔1991〕杭法行上第3号行政判决适用法律错误。浙江省人民检察院的抗诉有理。据此,浙江

^① 在行政诉讼法实施之前,法院也可以受理此类案件。案件发生时的治安管理处罚条例(1987年1月1日起施行)第39条规定:“被裁决受治安管理处罚的人或者被侵害人不服公安机关或者乡(镇)人民政府裁决的,在接到通知后五日内,可以向上一级公安机关提出申诉,由上一级公安机关在接到申诉后五日内作出裁决;不服上一级公安机关裁决的,可以在接到通知后五日内向当地人民法院提起诉讼。”

省高级人民法院判决:(1)撤销杭州市中级人民法院〔1991〕杭法行上字第3号行政判决;(2)维持富阳县人民法院〔1990〕富法行字第4号行政判决。^①

►【案件争点】>>>

本案争议的焦点问题是:富阳县公安局依据上述规定作出行政处罚决定时,“造谣惑众”和“煽动闹事”这两个要素是“择一即可”,还是需“同时具备”?富阳县公安局、杭州市公安局、富阳县人民法院、浙江省人民检察院、浙江省高级人民法院以及公安部持前一种观点,而夏小松及杭州市中级人民法院则持后一种观点。

►【分析研判】>>>

夏小松诉富阳县公安局一案是新中国历史上的首例行政抗诉案件。此案因一块石头而引发,却历经复议、一审、二审、抗诉、再审,涉及三级公安机关、三级法院、两级检察院。真可谓案件不大,但曲折反复,影响重大。虽然这个案件发生的年代较为久远,相关法律也已经被修改,但其中涉及的行政法解释问题仍然值得我们深思。

(一)行政法的适用与解释

行政法的生命在于适用,行政法的权威也在于适用。只有将行政法适用于现实生活,才能发挥其解决行政争议、保障个人权益以及维护公共利益的功能与作用。

以适用主体为标准,可以将行政法的适用分为两种:行政机关的适用与法院的适用。行政机关对行政法的适用是第一次适用,具有“首次性”或“原始性”。行政机关适用法律后作出的决定原则上不具有最终法律效力。法院对行政法的适用是第二次适用,具有“反应性”或“审查性”,其主要目的是对行政机关适用法律的情况进行监督和审查。法院适用法律后作出的判决具有最终法律效力。行政机关与法院适用法律的目的和效力不同,但适用法律的思维方法、基本步骤、逻辑结构是一致的。

^① 案情详见杨小君编:《重大行政案件选编》,中国政法大学出版社2006年版,第26页;《夏小松诉富阳县公安局治安处罚裁决抗诉案》,载 <http://www.pkulaw.cn/>,最后访问时间:2015年1月21日;李矗:《依法治国不是梦》(五),载 <http://media.people.com.cn/GB/22100/45761/45764/3270712.html>,最后访问时间:2015年1月21日。

行政法的适用主要包括四个阶段:第一,调查和认定案件事实;第二,解释和确定法定事实要件的内容;第三,将案件事实涵摄于法定事实要件之下;第四,确定案件事实的法律后果。^①在这四个阶段中,第二个阶段,即法律解释环节,往往构成法律适用的关键一环。法律以文字(包括标点符号)写就。文字可以表述法律的含义,可以广为传播;但文字又是复杂的,几乎所有的法律文字都具有弹性,都带有一定程度的不确定性,这就使其具有或大或小的解释空间。某一法律规范看似表述清晰、内涵明了、外延确定,然而,将其运用于具体案件时,其含义经常会变得模糊不清,令人难以捉摸。很多案件就是由于当事人对法律条文存在截然不同的理解而发生的。

本案中,原告与被告双方对案件事实的认定不存在争议。双方都认为夏小松的行为已经构成了“煽动闹事”,双方也都认可夏小松的行为不属于“造谣惑众”。同时,双方面对的是同一个法律条文,即治安管理处罚条例第19条第5项。这个法律条文的组成并不复杂:8个字、2个标点符号。但是,双方就如何理解这个看似并不复杂的法律条款发生了激烈的争议。原告认为,“造谣惑众”和“煽动闹事”是不可分割的一个整体,只有对同时存在“造谣惑众”和“煽动闹事”这两种因素的行为,公案机关才可以依据第5项规定进行处罚。夏小松的行为虽然满足了“煽动闹事”这一构成要件要素,但其行为并不具备“造谣惑众”这一要素,因此,原告不应当被行政拘留,法院应当撤销被告的行政处罚。被告则认为,“造谣惑众”和“煽动闹事”是“二者择一”的关系,只要当事人的行为具备其中一个要素,公安机关就可以进行处罚。原告的行为虽然不构成“造谣惑众”,但却构成了“煽动闹事”,因此,可以对其处以行政拘留。

综观原告与被告的观点,我们可以发现,双方争议的核心问题可以归结为:如何理解治安管理处罚条例第19条第5项中的“逗号”?标点符号是辅助文字记录语言的符号,是书面语的有机组成部分,其含义直接影响着法律的意涵。逗号是重要的标点符号,面对本案中的“逗号”之争,法院必须合理运用一系列法律解释方法才能得出令人信服的结论,从而最终化解双方的纠纷。

(二)行政法解释的方法

行政法解释是指对行政法规范的含义所进行的阐释与说明。阐释与说明行政法规范的过程绝对不是简单、机械地对法律条文进行操作的过程,而是包含着

^① [德]哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2000年版,第123页。

复杂的价值判断,创造性地发现和发展法律的过程。解释者必须怀有公平正义的理念,合理运用一系列的法律解释方法,目光不断往返于法律理念、法律规范以及法律事实之间,才能获得可验证的、有说服力的进而为当事人所认同的结论。

作为一门历史悠久的学科,法学已经发展出了诸多的解释方法以提高解释结论的合理性与可接受性。文义解释、体系解释、历史解释、客观目的性解释以及合宪性解释就是最常用的五种法律解释方法。行政法的解释同样也应当运用这些方法:第一,文义解释。文义解释是指依据一般的语言用法或者特殊的语言用法,对法律的文字予以阐释与说明的解释方法。文义构成了行政法解释的出发点,同时也是行政法解释的界限。第二,体系解释。体系解释是指以法律条文在法律体系中的地位,或者相关法条的含义阐明规范意旨的解释方法。由于行政法规范数量庞大、变动迅速,体系解释方法在行政法中居于非常重要的地位。第三,历史解释。历史解释是指探求立法者或者准立法者制定法律时所作的价值判断及所欲实现的目的,以推知立法者的意思。第四,客观目的性解释。客观目的性解释是指根据法律的客观目的,包括法律所规范的事物领域结构以及法律原则阐明法律意义的解释方法。第五,合宪性解释。合宪性解释是指当法律有两种或者多种解释可能性时,择取其中与宪法不相抵触的解释。^①解释方法不同,解释结果也可能不同。一般认为,上述解释方法之间并不存在明确的位阶关系,一个案件往往需要根据具体情况综合运用多种解释方法。同时,价值判断在行政法解释方法的运用中是不可避免的。

本案中,双方就如何理解治安管理处罚条例第19条第5项中“逗号”的含义发生了争议。这种争议需要运用上述法律解释方法加以解决。分析后可以发现,文义解释、历史解释以及合宪性解释这几种解释方法无法解决“逗号之争”。首先,文义解释。逗号“表示句子中较小的停顿。也称逗点”。^②然而,“较小的停顿”并没有说明多长的停顿属于较小的停顿。逗号前后的事项构成连续关系固然说明逗号表示的是较小的停顿,但逗号前后的事项构成并列关系也可以说明逗号表示的是较小的停顿。可见,原告、被告双方的主张都在逗号的文义范围或者射程之内。因此,文义解释无法解决双方的争议。其次,历史解释。由于不具备与此条款相关的立法讨论材料和记录,历史解释方法也无法

^① [德]卡尔·拉伦茨:《法学方法论》,陈爱娥译,商务印书馆2003年版,第200—219页。

^② 中国社会科学院语言研究所词典编辑室:《现代汉语词典》(第5版),商务印书馆2005年版,第333页。

加以适用。另外,合宪性解释在本案中同样无法适用。因为,原告、被告双方的解释与宪法都不存在抵触关系,都能够与宪法相容。我们认为,可以尝试运用体系解释和目的性解释的方法阐明争议条款中“逗号”的含义。

第一,体系解释。本案中,可以通过比照治安管理处罚条例第19条第6项以及第19条第4项进而对第19条第5项的含义进行阐释和说明。首先,比照第19条第6项,该项规定:“谎报险情,制造混乱的”。该项规定与第5项规定“造谣惑众,煽动闹事的”,二者在条文结构上完全相同,所使用的标点符号和字数也完全一致。没有特殊理由,应当假定同一部法律中相同的法律术语、文字结构以及标点符号的含义是一致的,这是体系解释的基本要求。因此,应当对这两项规定中的前后两部分的关系和逗号的含义做相同的解释。在行政执法和司法审判实践中,对第19条第6项的含义不存在争议。该项的基本含义是:“谎报险情是手段,制造混乱是目的。只有同时具备手段和目的这两个因素才能产生被处罚的法律后果。”也就是说,第19条第6项中逗号的含义是“而且”。相应地,对第19条第5项也应当作相同解释,即“造谣惑众是手段,煽动闹事是目的,二者必须同时具备才能被处以行政处罚”。也就是说,第19条第5项中的逗号的含义也是“而且”。其次,对比第19条第4项,该项规定:“结伙斗殴,寻衅滋事,侮辱妇女或者进行其他流氓活动的”。显然,此项规定中的逗号所表示的含义是“或者”,也就是说,逗号前后的事项是并列关系。但是,应当注意,此项规定中用了“或者”以标明逗号的含义是并列,而第19条第5项中却没有“或者”一词。这从反面说明,第5项中逗号的含义不是“或者”。另外,综观整部治安管理处罚条例,除了类似于第19条第4项中的逗号之外,表示“或者”含义的标点符号,要么是顿号,^①要么是分号。^②这进一步说明,第19条第5项中逗号的含义不是“或者”而是“而且”。

第二,目的性解释。法律目的是贯穿于法律规范之中的指导思想和精神,对法律规范的解释发挥着重要的指导作用。依据治安管理处罚条例第1条的规定,该条例的立法目的是:“为加强治安管理,维护社会秩序和公共安全,保护公民的合法权益,保障社会主义现代化建设的顺利进行。”可见,这部法律直接的

① 如案件发生时的治安管理处罚条例第17条规定:“违反治安管理有下列情形之一的,可以从重处罚:……(三)对检举人、证人打击报复的;……”

② 如案件发生时的治安管理处罚条例第23条规定:“有下列侵犯公私财物行为之一,尚不够刑事处罚的,处十五日以下拘留或者警告,可以单处或者并处二百元以下罚款:……(三)敲诈勒索公私财物的;(四)故意损坏公私财物的。”

立法目的有两个：一是维护社会秩序和公共安全；二是保护公民的合法权益。对这部法律中的每一个条款的解释都应当从这两个目的出发。问题是这两个立法目的虽然大多数情况下是一致的，但有时也存在矛盾。本案中，对案件发生时的治安管理处罚条例第19条第5项中逗号的不同理解，其背后所隐藏的正是上述两种立法目的、两种价值取向之间的矛盾与冲突。将逗号解释为“或者”有利于社会秩序的维护和公共安全。但是，将逗号解释为“而且”则更有利于对行政相对人权益的维护。因此，本案中存在价值判断或者选择的问题。我们认为，行政法调整的是“官民”关系。在“官民”关系中，行政机关拥有处罚权、强制权等，明显处于优势地位。为了平衡双方的法律地位，行政法重点应当是保护公民的合法权益，防范行政权的扩张与滥用。因此，当法律条文存在多种解释时，应当尽量做有利于行政相对人一方的解释，而不是相反。这与刑法中“疑罪从无”的道理是一致的。从这个意义上说，案件发生时的治安管理处罚条例第19条第5项中的逗号不宜解释为“或者”，而应当解释为“而且”。

总之，依据体系解释以及目的性解释的方法，治安管理处罚条例第19条第5项中的逗号应当解释为“而且”。

（三）行政解释的作用与局限

本案还有一个问题值得探讨，即行政解释的作用和局限。根据《全国人民代表大会常务委员会关于加强法律解释工作的决议》^①的规定，国务院主管部门可以对法律做应用性解释。这种应用性解释属于行政解释。

夏小松案二审之后，再审之前，浙江省公安厅曾向公安部请示：“造谣惑众，煽动闹事”是指一种行为还是两种行为？公安部答复：“治安管理处罚条例第19条第5项规定‘造谣惑众，煽动闹事’是指两种扰乱公共秩序的行为，二者既相互联系又有所不同。前者指以制造谣言的手段蛊惑人心，造成群众思想混乱，从而影响社会秩序的安定；后者则是指以各种方式、手段挑逗、鼓吹、唆使群众闹事，直接危害社会秩序的安定。在前一种行为中，行为人可能以煽动闹事为目的；在后一种行为中，行为人可能兼有造谣惑众的情节。在这两种情况下，两种行为均可合并裁决处罚，但不能以此认为没有煽动闹事目的的造谣惑众或者不具备造谣惑众情节的煽动闹事不构成违反治安管理的行为，不适用治安管理处罚条例第19条的规定。”^②浙江省高级人民法院认为，公安部的上述应用性

^① 1981年6月10日第五届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过。

^② 《公安部关于“造谣惑众，煽动闹事”如何适用问题的批复》。

解释是有权解释,并根据该解释作出了再审判决:撤销杭州市中级人民法院的终审判决,维持富阳县人民法院的一审判决。^①

我们认为,国务院主管部门对相关的工作非常熟悉,其作出的应用性解释专业性比较强。这种解释对于解决行政执法中的法律问题,统一行政执法尺度发挥着重要作用。实践中,行政机关作出行政行为的直接依据在很多情况下就是行政解释。但是,结合本案可以发现,行政解释是有局限性的。首先,这类解释往往仅有结论而没有论证。如上述公安部的答复,其结论是明确的,但并未说明是如何得出上述结论的,也没有说明运用了什么样的解释方法。显然,这样的解释在说服力方面存在不足。实际上,不具备理由的解释不是真正意义上的解释,称其为行政指令可能更为合适。其次,这类解释违反了“任何人都不得做自己案件的法官”的要求。“任何人都不得做自己案件的法官”是程序正义、自然公正的基本内容,是法治的基本标志。本案中,一方面,公安部是广义的案件“当事人”,因为被告是公安部的下级机关,公安部与本案具有利害关系。另一方面,公安部是广义的“法官”,因为公安部的解释具有法律效力,对浙江省高级人民法院再审判决产生了拘束力。诸如此类的行政解释,其中立性、公正性是值得怀疑的。^②

上述问题主要是由我国目前的法律解释体制造成的。《全国人民代表大会常务委员会关于加强法律解释工作的决议》规定:“不属于审判和检察工作中的其他法律、法令如何具体应用的问题,由国务院及主管部门进行解释。”也就是说,在我国,类似公安部的解释是行政法的渊源,具有法律效力,法院必须以之为依据进行裁判。然而,“法院是法律帝国的首都,法官是法律帝国的王侯”。^③对法律的含义进行正确的阐释与说明是法院的主要职责、基本权力,也是法院不能放弃的任务。“任何权力机构的解释都只是剥夺法律帝国的王侯——法官的权力。”^④我国宪法第126条规定:“人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”“独立行使审判权”当然包含着独立对法律进行解释的权力。因此,要避免上述问题的出现,就需要依据宪法的有关

① 李贻:《依法治国不是梦》(五),载 <http://media.people.com.cn/GB/22100/45761/45764/3270712.html>,最后访问时间:2015年1月21日。

② 案件发生时的治安管理处罚条例第19条第5项规定为:“捏造或者歪曲事实、故意散布谣言或者以其他方法煽动扰乱社会秩序的。”很明显,全国人大常委会与公安部的观点是一致的。但是,立法与行政解释是两种不同性质的行为,不能从事后的法律修改推论事发时公安部解释的合理性。

③ [美]德沃金:《法律帝国》,李常青译,中国大百科全书出版社1996年版,第364页。

④ 周佑勇:《行政法基本原则研究》,武汉大学出版社2005年版,第316页。

规定,改革我国目前的法律解释体制,切实保障法院在个案中独立对法律进行解释的权力,同时确认这种解释具有最终的法律效力。^①也就是说,法院必须重视行政解释,但法院应当对行政解释进行严格的、实质性的审查,避免未经论证和说明就直接认可行政解释的拘束力。^②

综上所述,应当将治安管理处罚条例第19条第5项解释为:须同时具备“造谣惑众”和“煽动闹事”这两个要素才能给予行为人行政处罚。夏小松的行为构成了“煽动闹事”,但不构成“造谣惑众”,富阳县公安局不能依据此项规定对夏小松进行处罚。杭州市中级人民法院撤销富阳县公安局处罚决定的判决是正确的。

►【进阶讨论】>>>

原告厦门市鼓浪屿水族博物馆是主营水族生物展览、兼营零售工艺美术品等的企业。1996年6月10日,原告以其可以依照营业税暂行条例第6条第1款第6项关于博物馆免税的规定享受免征营业税待遇为由,向被告厦门市鼓浪屿区地方税务局提出减免税申请。同年8月16日,被告以《关于厦门市鼓浪屿水族博物馆有关税收政策问题的函》通知原告:企业名称不能作为界定征免税的标准;对原告应按文化体育业征收营业税。原告不服该通知,向福建省厦门市地方税务局申请复议。1996年11月25日,厦门市地方税务局以营业税暂行条例第6条及其实施细则第26条为依据,作出厦地税复[1996]002号复议决定书:原告不符合有关博物馆项目的免税规定,维持鼓浪屿区地税局作出的征税通知;门票收入应按规定如实申报纳税。

原告不服上述复议决定,遂于1996年12月5日向厦门市鼓浪屿区人民法院提起行政诉讼,诉称:厦门市地税局的复议决定书是依据营业税暂行条例第6条第1款第6项及其实施细则第26条第5项作出的,并没有明确阐明

^① 杨伟东:《行政行为司法审查强度研究——行政审判权纵向范围分析》,中国人民大学出版社2003年版,第212页。

^② 王名扬:《美国行政法》(下),中国法制出版社1995年版,第700—707页。《最高人民法院关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》指出:“行政审判实践中,经常涉及有关部门为指导法律执行或者实施行政措施而作出的具体应用解释和制定的其他规范性文件,……这些具体应用解释和规范性文件不是正式的法律渊源,对人民法院不具有法律规范意义上的约束力。但是,人民法院经审查认为被诉具体行政行为依据的具体应用解释和其他规范性文件合法、有效并合理、适当的,在认定被诉具体行政行为合法性时应承认其效力;人民法院可以在裁判理由中对具体应用解释和其他规范性文件是否合法、有效、合理或适当进行评述。”我们认为,最高人民法院的上述主张具有极强的现实针对性,是正确的。