



执法人员依法行政实用丛书

胡锦涛◎主编

中国人民大学宪政与行政法治研究中心

行政机关 典型败诉案例评析



XINGZHENGJIGUAN DIANXING BAISU ANLIPINGXI

徐文星◎编著

- ◇合法行政
- ◇合理行政
- ◇程序正当
- ◇高效便民
- ◇诚实守信
- ◇权责统一



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



执法人员依法行政实用丛书

胡锦涛◎主编

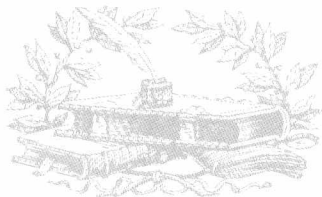
中国人民大学宪政与行政法治研究中心

行政机关 典型败诉案例评析



XINGZHENGJIGUAN DIANXING BAISU ANLIPINGXI

徐文星◎编著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

行政机关典型败诉案例评析 / 徐文星编著. —北京:法律出版社, 2009. 3

(执法人员依法行政实用丛书 / 胡锦涛光主编)

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9175 - 1

I. 行… II. 徐… III. 行政法—案例—分析—中国
IV. D922. 105

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 003441 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/沈小英

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/固安华明印刷厂

编辑统筹/财税出版分社
经销/新华书店
责任印制/张宇东

开本/787×960 毫米 1/16
版本/2009 年 4 月第 1 版

印张/12 字数/239 千
印次/2009 年 4 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908
上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 9175 - 1

定价:33.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

导 言

1999年宪法修正案增加规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”实行法治、建设法治国家是我国的一项重大治国方略,也可以说是人类文明的共同结晶和人类社会国家治理方式的发展趋势。据统计,在我国,有80%的法律是规范行政管理活动的。因此,依法行政构成了依法治国的主要方面。换言之,依法行政的程度和质量是依法治国的一项重要指标。

国家高度重视依法行政工作。1999年国务院即制定了关于加强依法行政工作的实施纲要,2004年国务院又制定了《全面推进依法行政实施纲要》,2008年国务院专门针对市县人民政府依法行政工作制定了《加强市、县行政机关依法行政的决定》。这里需要特别强调的是2004年国务院关于《全面推进依法行政实施纲要》。这个纲要在肯定了全国依法行政工作的成绩的同时,重点指出了我国依法行政工作中所存在的不足,以及解决这些不足的基本措施。更要值得一提的是,纲要中明确规定了我国建设法治政府的时间表,即要在10年内完成建设法治政府的任务。迄今,时间已经过去了4年多,在还不到6年的时间里,我国必须完成实施纲要规定的这一历史性任务。不仅如此,实施纲要还规定了法治政府的具体内涵,即有限政府、责任政府、服务政府、诚信政府、阳光政府。

推进我国行政机关及其工作人员依法行政的制度环境和社会环境是非常紧迫的。

就制度环境而言,主要包括两个方面:一是有法可依问题已经基本解决;二是对行政机关行为的监督和制约制度,特别是司法审查制度,已经基本健全。

全国人大、全国人大常委会和国务院在依法治国的大背景下,近一些年来,制定了大量的规范行政管理活动的法律、行政法规。除各行政管理领域特定适用的法律、行政法规外,还制定了所有行政机关统一适用的法律、行政法规。如《行政处罚法》、《行政许可法》、《公务员法》、《政府信息公开条例》、《突发事件应对法》、《行政复议法》、《国家赔偿法》、《行政诉讼法》、《行政监察法》、《政府采购法》等。行政程序法、行政强制法、行政收费法、行政征收法、行政征用法等法律草案已经基本成熟并列入立法日程,正在制定过程之中;国家赔偿法、行政诉讼法正在修改完善之中。特别需

要提到的是,这些法律、行政法规中体现了以法制约行政权的基本法治理念。

对行政权进行监督和事后审查,特别是由司法机关对其合法性进行审查,是法治的基本内涵。我国已经建立了行政复议制度、行政诉讼制度和国家赔偿制度。我国一改几千年“民不可告官”的传统,于1982年建立了行政诉讼制度即“民告官”制度,1989年的行政诉讼法更是将这一制度进一步推向完善。行政机关的具体行政行为和部分抽象行政行为要接受来自法院的司法审查。法院为更好地审查行政行为,不仅依据全国人大制定的《行政诉讼法》,还自行制定了关于行政诉讼法的司法解释和专门的关于行政诉讼证据规则。法院如果认为行政行为的违法,有权撤销行政行为、确认行政行为违法、责令履行法定职责;如果认为行政处罚显失公正,有权予以变更。

仅就司法环境而论,在行政诉讼制度建立初期,的确出现过行政机关干预法院办案的现象。诸如,由行政机关去规定法院的受案范围、行政机关拒绝出庭应诉、行政机关工作人员虽出庭但擅自退庭、行政机关当庭抓走原告、法院与被告行政机关共同商量如何撰写判决书、法院不敢审理、法院不敢作出判决等。但是,此类现象随着中国社会的发展和进步,随着法院依法办案的独立性的加强,近一些年来已经获得极大改观。法院系统也在制度上试图努力改变受行政机关干预办案的现象。例如,1999年最高人民法院制定的关于行政诉讼法司法解释中,提高了行政案件的审级;又如,2007年最高人民法院通过司法解释,肯定了浙江台州法院创造的“异地交叉管辖”的经验,即此地的行政案件由彼地的法院审理,彼地的行政案件由此地的法院审理。近一些年来,各地审理了一批社会影响大、行政级别高的行政案件,并且判决行政机关败诉;国务院各部门经常在法院充当被告,并且几乎都有败诉的记录,这些应当都是我国司法制度进步的明证。反观这些进步,行政机关工作人员如果仍然抱着那种不是依靠自己依法行政,而是利用权力压制法院、干预法院办案的想法和做法,可以说是非常幼稚的。

就社会环境而论,经过30年的改革开放,我国社会获得了巨大的发展和进步。其中一个突出的表现即是社会成员的权利保障意识获得了极大的增强,以往那种怕官、惧官的意识已经大大减弱。2004年宪法修正案之所以能够将“国家尊重和保障人权”条款载入作为国家根本法的宪法之中,即是这种意识变化的结果。社会成员为了维护自己的合法权益,敢于告官、敢于提起诉讼、勇于面对诉讼,面对公权力及官员,不再唯唯诺诺、委曲求全、息事宁人。同时,整个社会要求行政机关及其工作人员守法、依法行政的呼声,呈一浪高过一浪之趋势。

但是,受传统意识之影响,部分行政机关工作人员仍然认为自己手握国家权力,属于强势,社会成员应当听命于自己的指挥,而自己只听命于自己的任性,并不受制于法律。与社会进步相比较,形成了巨大的反差。其结果是,行政机关疲于应诉,并在诉讼中常常处于败诉的境地。据最高人民法院发布的统计数字,在法院审理的行政案件中,行政机关的胜诉率只占到13.6%,而败诉率却占到了31.5%。另外,在行

政诉讼中,还有一类情形,即原告起诉后,被告行政机关在诉讼过程中发现自己所作出的行政行为违法而改变被诉行政行为、重新作出行政行为,原告表示满意向法院申请撤诉,法院裁定准予撤诉。此类情形在法院审理的行政案件中,占到30%~40%。此类情形,从本质上说,也应当属于行政机关败诉。如果将法院明确判决行政机关败诉的比例和被告改变、原告撤诉的比例合并相加,行政机关的败诉率达到了60%~70%。这一数字应当说是触目惊心的。面对如此之高的败诉率,我们每一个行政机关及其工作人员都不能不反思一个非常严肃的问题:如果如此下去,我们行政机关的社会公信力何在?我们行政机关实现建设法治政府的目标当在何期?

因此,行政机关要真正做到人民期待的“以人为本”、“尊重和保障人权”,增强社会公信力,实现行政目标,在行政诉讼中立于不败之地,唯有依法行政,而不能心存幻想,寄托于其他因素。

为了更好地配合行政机关依法行政,使广大行政执法人员了解法律对于行政管理的基本要求,保证行政机关的行为合法、合理,中国人民大学宪政与行政法治研究中心组织编写了这套“行政执法人员依法行政实用丛书”。本套丛书的基本定位在于“实用”,即力求为行政执法人员的执法工作提供法律指导和指引,而不侧重于理论上的阐述和分析。本套丛书暂定为以下三本:

1.《依法行政操作规范与案例》。依据行政复议法和行政诉讼法的规定,判断行政行为是否合法的标准为:(1)行政行为主体是否合法;(2)行政机关是否滥用职权;(3)行政证据是否确凿、充分;(4)行政行为是否违反法定程序;(5)行政行为适用法律是否正确。本书从5个方面进行详细解读,并在每一部分附有典型案例,分析相关内容。

2.《行政证据基本规则与案例》。行政诉讼法、最高人民法院关于行政诉讼法司法解释、最高人民法院关于行政诉讼证据若干规定中,对于行政证据作出了非常明确、具体的要求,而行政执法机关在行政管理过程中,由于不了解法律对于收集证据时间上的基本规则、收集证据程序上的基本规则、收集证据方式上的基本规则、收集证据形式上的基本规则、提交证据时间上的基本规则、不同行政证据效力大小的基本规则、行政诉讼中原被告双方质证辨认的基本规则,在行政诉讼中屡屡因此而败诉。本书将详细介绍这些证据规则及其运用,并在每一部分附有典型案例,分析相关内容。

3.《行政机关典型败诉案例评析》。本书精心选择了大量近年来在我国发生的真实的、具有典型代表性的行政机关败诉的案例,依据法律规定和法学基本原理分析其败诉的基本原因,为其他行政机关避免在作出类似行政行为时提供参考性的法律意见。我们选择行政机关典型败诉案例进行分析,其教育意义和分析价值远胜于行政机关胜诉的案例,它能够使行政机关及其执法人员从中吸取败诉的教训。这些案例都是在我国行政管理过程中真实发生的,因此,其可信度和可读性更强。每个案例均

分为三部分:(1)案情简介,描述本案的基本情况;(2)法律问题,提炼出本案所涉及的法律上的主要争点及行政行为法律缺陷;(3)法理分析,依据案件事实和法律规定分析行政机关败诉的基本原因。

我们衷心期望本套丛书能够对广大行政执法人员的执法工作有所助益,也衷心期待广大行政执法人员在使用本套丛书过程中能够提出宝贵意见,以使本套丛书无论在形式上,还是在内容上都能够愈益完善,更能够贴近广大行政执法人员的实际工作需要,更能够解决行政执法过程中的实际问题。

中国人民大学宪政与行政法治中心 胡锦涛

2009年2月10日

目 录 Catalogue

1	导言
1	一、合法行政
1	1. 夫妻卧室观看“黄碟”案
4	2. 孙志刚被非法收容案
7	3. 北京城管强拆广告牌案
10	4. 田永诉北京科技大学拒绝颁发学位证书、毕业证 书案
13	5. 财政部不履行法定职责案
15	6. 电脑存淫秽视频被处罚案
18	7. 产品质量电子监管网案
21	8. 杨某诉 A 市交管局行政处罚案
24	9. 秦辉庭不服长阳土家族自治县渔政管理站行政 处罚案
25	10. 路世伟不服靖远县人民政府行政决定案
27	11. 建阳市第二建筑公司诉建阳市第二轻工业局处 罚决定案
30	12. 郑小榕诉三明市梅列区计划生育局拒绝为其办 理独生子女证案
32	13. 游淑平不服龙岩市人民政府征兵办公室行政处 罚决定案
35	14. 阿克陶县烟酒专卖局违法处罚案
38	15. 陈学珍诉宜昌市夷陵区乡镇企业管理局撤销退 休证案
41	16. 海口市城市规划局等违法联合发布关闭水果市 场通告案
43	17. 珠海市城监大队违法强制拆迁案
46	18. 重庆正阳镇政府违法行使行政委托权案
49	19. 南京市白下区教委电脑派位改号违法案
52	20. 慈溪市国土资源局违法注销土地使用证案

目 录

Catalogue

55	21. 安徽省黟县碧阳镇政府违法征收教育附加费案
58	二、合理行政
58	22. 汇丰实业公司诉哈尔滨市规划局案
62	23. 民航总局行政不作为案
64	24. 顾俊生诉咸阳市渭城区人民政府不履行用财政拨款给付退休金职责案
67	25. 槐永宏等不服石林彝族自治县计划生育局行政征收案
71	26. 张正雄、王建群不服泸州市纳溪区人口和计划生育委员会行政征收案
74	27. 李六金不服吉水县公安局行政处罚及请求行政赔偿案
75	28. 王永全不服上海市公安局闵行分局行政处罚案
76	29. 蔡霞诉北京教育考试院取消考试成绩决定案
78	30. 姜玉英诉涡阳县公安局治安管理处罚显失公正案
81	31. 蒋月珍诉句容市天王镇人民政府解除非法婚姻案
83	32. 马文峰等请求三门峡市教育局等履行职责、安置工作案
87	三、程序正当
87	33. 海南凯立股份公司诉中国证券监督管理委员会案
90	34. 乔占祥诉铁道部春运火车票涨价案
93	35. 刘燕文诉北京大学拒绝颁发博士学位证书、毕业证书案
97	36. 深圳贤成公司诉深圳市工商局案
100	37. 张先著诉芜湖市人事局乙肝歧视案

目 录

Catalogue

- | | |
|-----|---------------------------------------|
| 103 | 38. 甘泽林诉芦山县人民政府违法扣押财物案 |
| 104 | 39. 史上最牛“钉子户”案 |
| 107 | 40. 三鹿奶粉案 |
| 110 | 41. 沈希贤等 182 人诉北京市规划委员会颁发建设工程规划许可证纠纷案 |
| 113 | 42. 宜昌市妇幼保健院不服宜昌市工商行政管理局行政处罚决定案 |
| 116 | 43. 北京李老爹鱼头火锅不服环境保护局撤销环保行政许可案 |
| 119 | 44. 郑诗清诉无锡市锡山区教育局行政处罚案 |
| 122 | 45. 陕西司机不服交警超载罚款案 |
| 124 | 46. 林修金诉漳平市水利局水利行政撤销案 |
| 127 | 47. 简阳市安乐乡人民政府变卖财产行政强制措施附带行政赔偿案 |
| 130 | 48. 蔡留恩不服荥阳派出所出具行政证明案 |
| 131 | 49. 民联二经济社不服琼山市公安局灵山派出所迁移户口案 |
| 133 | 四、高效便民 |
| 133 | 50. 杜宝良百次交通违章案 |
| 136 | 51. 张春生不服北京东城区城市管理监察大队行政答复案 |
| 137 | 52. 南京市鼓楼区房产管理局、鼓楼区房产经营有限公司不履行法定职责案 |
| 139 | 53. 房屋产权资料引起的“政府信息公开第一案” |
| 142 | 54. 市教育局行政复议不作为案 |
| 145 | 55. 郑承满、伍秀英诉当阳市玉阳办事处、两河镇人民政府行政不作为案 |
| 148 | 56. 北京市公安局东城分局拒绝履行法定职责案 |

目 录 *Catalogue*

150	五、诚实守信
150	57. 张金东诉泉州市公安局交通警察支队直属大队不履行法定职责案
151	58. 陕西假虎照案件
154	59. 深圳“卖淫女”示众案
155	60. 北京市海淀区人防办行政处罚案
158	61. 大连市环境保护局违反程序撤销行政许可案
160	62. 北京市密云县行政补偿标准案
163	63. 海南省临高县政府部门不履行行政合同案
166	六、权责统一
166	64. 中海雅园管委会诉海淀区房管局不履行法定职责案
168	65. 龙瑞明诉长沙县公安交通警察大队案
171	66. 卢氏县公安局行政不作为案
174	67. 磐安县公安局限制人身自由、扣押财产行政案
177	68. 平顶山市卫东区环保局行政不作为案
180	69. 托乎提·阿不力孜不服城市管理执法局拆除违法建筑决定案

一、合法行政

1. 夫妻卧室观看“黄碟”案

【案情简介】

2002年8月18日,陕西省延安市万花山派出所接到报案,称其辖区内一居民家中正在播放黄色录像,即派4名民警前去调查。民警来到张某诊所(张某夫妇的卧室在诊所院内)门外,见大门紧锁,便绕到诊所侧面,从窗户缝里看到房间内的电视机的确正在播放淫秽录像。于是,民警以看病为借口进入该居民家中,并径直来到放录像的房间。房间内有张某夫妻2人,此时电视机已经关闭。4人虽着警服,却未佩戴警号和警帽,其中两人去取碟,要抱走电视机和影碟机。张某阻止,警察将其反剪着手抓住头发按在床上。挣扎中,张某抄起窗户旁一根约1米长的棍子抡了起来,打伤了民警尚某的左手。警察以妨碍警方执行公务将张某带回派出所。作为播放淫秽录像的证据,警方将3张淫秽光碟连同电视机、影碟机也一并带回派出所。

2002年8月19日,张某的家人托亲戚给派出所写下“保单”并交了1000元,把张某“保”了出来。但派出所只开了一张“延安市公安局宝塔分局暂扣款收据”,也没有加盖公章,只让张某捺了指印,扣款理由是“阻碍公务问题”;同日,万花山派出所所以“传播淫秽物品”为由,给张某出具了《现场扣押物品清单》;经延安大学医学院附属医院诊断,张某多处软组织挫伤(头、颈、两肩、胸壁、双膝)。当初借给张某VCD碟的邻居马某作为传播者,被派出所关了一夜,并处罚款2500元。

2002年8月22日,宝塔公安分局决定对张某打伤民警的行为以妨碍公务罪立案,并由分局治安大队调查。2002年10月21日下午2时,宝塔公安分局治安大队的两名警察以“调查案子”为由将张某从诊所带走,随后以“涉嫌妨碍公务”将其刑事拘留。2002年10月28日,宝塔公安分局向宝塔区人民检察院提交材料,报请检察院批准逮捕张某。2002年11月4日,延安市宝塔区人民检察院以证据不足为由,决定不批准逮捕张某,并将决定送达公安机关。2002年11月5日,被刑拘16天之后的张某被宝塔公安分局以取保候审的名义放回家。

2002年12月5日,宝塔公安分局解除对张某的取保候审,并宣布撤销该案,暂扣当事人的1000元钱也同时返还。2002年12月25日,张某向宝塔公安分局提出国家赔偿申请书,并要求公安机关恢复名誉、赔礼道歉、处理相关责任人。2002年12月31日,官方的专门协调小组同张某的代理律师在4个方面达成了协议:由宝塔公安分局向当事人赔礼道歉;一次性补偿当事人医疗费及误工费人民币29137元;对办理本案有关责任人按照有关规定做出相应处理;本协议为一次性处理协议,一经调解各方签字后即生效,任何一方不得反悔,更不得引起任何是非。当天下午,宝塔区公安分局纪检委书记孙某代表公安分局向张某正式赔礼道歉。

【法律问题】

1. 警察的行政调查行为违法
2. 警察做出的具体行政行为违反法定程序

【法理分析】

夫妻观看“黄碟”案发生后在社会上引起了强烈的反响,引发了公众对警察权、警察任务、公民权利等重要内容的广泛讨论。而从行政执法的角度而言,此案存在以下问题:

第一,警察针对夫妻在家中看“黄碟”启动调查缺乏明确的法律依据。关于“观看”黄碟的行为,《治安管理处罚法》并没有将其列入禁止范畴,唯一涉及的是1985年国务院《关于严禁淫秽物品的规定》,现这一规定已经被废止。既然这一规定已经被废止,而其他所有关于查禁淫秽物品的法律法规和文件中,都没有关于“观看”淫秽物品的规定,那么,警察启动调查权查处此行为显然已经没有法律依据,“法无明文规定不得为”是侵害行政的基本原则,因此该调查行为是违法的。

第二,具体行政行为违反程序。行政程序是指政主体实施行政行为时,在时间上和空间上所遵循的方式、步骤和顺序。行政程序合法是指行政主体所遵循的行政程序应该有法律依据,应当严格按照法律规定的方式、次序、顺序进行,基本功能是限制公权力的行使,同时也为公权力本身提供合法性。借助于法定程序,公权力转化为一种特殊的权力,即一种公职人员的职权。行政权力的复杂性和自由裁量权的增加,使得法律对行政行为的具体内容条分缕析地规定越来越困难。对程序的强调,可以在一定程度上把实体性的问题转化为程序问题,即通过具体的程序来体现和展示实体性的内容。在涉及公民基本权利的保护时,应当为行政公权力的介入设计更为严格的程序,为了保护公民私生活的安宁和不受侵扰,就应当对警察进入私人住宅做出更严格的程序限制。

在本案中,首先,警察未佩戴警号和警帽,也未出示其证件以表明其身份。《刑事诉讼法》第111条规定“进行搜查,必须向被搜查人出示搜查证”,而且其行为也不属

于不用搜查证的例外。同样,《治安管理处罚法》第85条也有相应规定。但是,本案中,警察明显未能遵循此规定。其次,对于两人去取碟,要抱走电视机和影碟机的行为,张某进行阻止是正当的,因为在执法人员身份不明的情况下,张某的行为只是为了保护自己的正当权利,充其量也只是正当防卫。执法者以妨碍警方执行公务为由将张某带回派出所所有滥用权力的嫌疑,其逮捕行为违反程序规定。此外,张某的家人托亲戚给派出所写下“保单”并交了1000元,把张某“保”了出来,但派出所只开了一张“延安市公安局宝塔分局暂扣款收据”,且没有加盖公章。也就是说,这样的一份文件是不具有法律效力的,因为手续不完备、程序不合法,案中所谓的执行公务不符合法定的程序要求,即指其不是在合法的行使公共权力。

通过本案,我们不难发现,我国的行政公权力与私权利界限模糊,法治观念还有待进一步提高。现代政治文明确认了公权力运作的基本原则,即以法律约束公权力,公权力的行使必须有明确的法律根据,逾越法律的授权就是违法。公权力必须借助宪法和法律来建立其政治合法性,借助法律把人民主权原则具体化和现实化。法律之外的道德理由、政治理由尽管可以赋予政府权力的合法性或权威性,但并不构成法治社会中政府行动的法律根据。私生活的不道德并不是它受到法律惩罚的理由,何况此行为也未必违反私生活的道德。在现代社会中,公权力对私生活的侵入大致有两方面:一是公权力的异化,即它成为少数人牟取私利的工具。公权力行使中经常遇到的两种情形是,要么为牟取私利而扩张性的滥用权力,要么在无私利可图时以不作为懈怠职责。二是对于公权力性质和功能的误解。过去我们更为关心政府权力的服务宗旨和控制能力。政府在社会生活的几乎所有方面介入个人的私生活,使得个人私生活的某些方面完全受控于政府,似乎只要政府权力是为人民的,它便可以支配个人的思想和行为。这种全能政府的政治理念表现之一,就是在“人民警察为人民”的名义之下,扩展和巩固警察权力,似乎警察在为人民谋福利或维护社会公益的名义之下,便可以不受限制地干涉个人的私生活。在全能政府理念支配之下,警察为维护社会秩序和所谓的国家利益,往往会超越法律的界限而基于道德的目的、伦理的理由而运用和扩张其权力。如此案中的扫黄打非,其本身是一个具有道德正当性的理由。由此导致的是,对警察权力的更少限制和个人对政府权力的更多依赖。国家对社会的高度控制导致社会自主生活空间的萎缩,个人的基本权利意识因为政府的高度控制而无法得以伸张。从根本上说,与我国致力于建设法治国家和依法行政的目标都是相悖的。

2. 孙志刚被非法收容案

【案情简介】

2003年3月17日晚上,任职于广州达奇服装公司的孙志刚,在前往网吧的路上,因未携带任何证件被广州市天河区黄村街派出所民警李耀辉带回派出所,对其是否为“三无”人员进行甄别。孙被带回后,辩解自己有正当职业、固定住所和身份证,并打电话让成先生“带着身份证和钱”去保释他。于是,成先生和另一个同事立刻赶往黄村街派出所,到达时已接近晚上12点。但出于某种现在还不为人所知的原因,成先生被警方告知“孙志刚有身份证也不能释放”。李耀辉未将情况向派出所值班领导报告,于是孙被作为拟收容人员送至广州市公安局天河区公安分局待遣所。3月18日晚孙志刚称有病被送往市卫生部门负责的收容人员救治站诊治。3月19日晚至20日凌晨孙志刚在该救治站206房遭连续殴打致重伤,3月20日,孙志刚死于这家收容人员救治站。医院在护理记录中认为,孙是猝死,死因是心脏病突发。而法医的尸检结果表明:孙志刚死亡的原因,是背部大面积的内伤。当晚值班护士曾伟林、邹丽萍没有如实将孙志刚被调入206房及被殴打的情况报告值班医生和通报接班护士,邹丽萍甚至在值班护理记录上作了孙志刚“本班睡眠6小时”的虚假记录,导致孙志刚未能得到及时救治。

2003年6月27日上午9时40分,广东省高级人民法院对孙志刚被故意伤害致死案做出终审判决,驳回乔燕琴等12名犯故意伤害罪被告人的上诉,维持原判。此前,广州市中级人民法院于6月9日对孙志刚被故意伤害致死案做出一审判决:以故意伤害罪,判处被告人乔燕琴死刑,李海婴死刑、缓期2年执行,钟辽国无期徒刑。其他9名被告人也分别被判处3年至15年有期徒刑。

【法律问题】

1. 警察滥用职权,违法行政
2. 警察的收容行为违反法定程序

【法理分析】

在一个现代社会中,孙志刚案的发生可谓令人触目惊心,所幸在国人的普遍关注下,案件最终得以公正审理。同时,《收容遣送办法》也因为与我国宪法及相关法律相抵触、不适合社会发展需要,被许志永、俞江、滕彪3位青年法学博士以普通中国公民名义上书全国人大常委会,要求对《收容遣送办法》进行违宪审查,随后,又被贺卫方

等5位法学家同样以中国公民的名义,再次联合上书全国人大常委会,就孙志刚案及收容遣送制度实施状况提请启动特别调查程序。最终,《收容遣送办法》被国务院取消,这对完善和发展社会主义民主政治、切实保护人民权益具有重大的意义和作用。

在就本案所引发的种种看法、种种思索的同时,我们再细细审视案情,不难发现,导致孙志刚遭受非人磨难,最终死亡的直接原因在于黄街村派出所的滥用职权。所谓滥用职权是指行政主体做出的具体行政行为虽然在法律授权范围之内,但是在行使行政职权时,不符合法律的精神和目的,亦即不符合法律授予这种权力的目的。

第一,滥用职权往往违背法律的精神和意图。也就是说,执法主体在行使行政职权时,考虑了不相关因素,受到了不正当动机和目的的驱使。一方面,造成了违背法律目的的损害后果;另一方面,其主观意图与法律目的相抵触。其次,滥用职权还表现在对法律的解读前后矛盾或严重违背法律的精神和意旨。具体包括:(1)对法律前后不一致的理解和解释。(2)随意扩大或缩小对法律的解释。随意解释法律在行政执法过程中很常见,这也直接导致行政主体在行政执法过程中,不公平不公正的现象屡见不鲜,而此种现象的背后一般都隐藏着非法的目的。之所以在执法过程中要使法律的解释明确且前后一致,一个重要的原因在于:行政行为应当具有公定力、拘束力、约束力和确定力,如随意改变,将构成明显的权力滥用。

第二,行政主体适用不正当的法律程序。例如采取不符合常理、不科学的方式,用其他程序来替代或更改法定的程序,有时肆意地增加或缩减程序步骤,等等。

第三,严重违反比例原则。这主要表现在:行政行为的手段与达到最终的行政目的的不相一致、在私人利益比公共利益更重要时,仍然侵害私人权益,或是在实施行政行为时,没有采用更合理的方式去减少公民的损失。此外,在对公民实施处罚时,公民受到的处罚与其违法行为的危害程度不相称,等等。

民警李耀辉在审查孙志刚身份时,孙志刚明确表示,他有身份证,而且有证人证明,他不是“三无”人员。同时还表示自己已有正当职业、固定住所和身份证,并打电话让成先生“带着身份证和钱”去保释他。成先生和另一个同事立刻赶往黄村街派出所,到达时已接近晚上12点。即便如此,警方依然告知“孙志刚有身份证也不能释放”。根据公正程序原则,行政相对人在行政主体对其做出不利行为时有申辩权,行政主体有认真听取的义务。而本案的民警对孙志刚的辩解却熟视无睹,即使成先生和孙志刚的同事拿来了孙志刚的身份证,也草率决定孙志刚不能释放,悲剧也就是由这一个草率的决定引起的。随后,民警李耀辉又违背执法程序,不向派出所值班领导汇报。孙志刚最终被作为拟收容人员送至广州市公安局天河区公安分局待遣所。

在本案中,民警李耀辉为了社会治安管理的需要,审查孙志刚的身份无可厚非。但是,他在行使自由裁量权时,却严重与法律之目的相违背。其据以执法的《广东省收容遣送管理规定》,本身的立法目的也在于维护社会秩序稳定。既然孙志刚已经表明,他有身份证,而且,成先生和他的同事已经拿来了证件,这说明孙志刚在广州居住

是合法的,他不会对当地的社会秩序造成危害,因为当时的收容遣送对象限于:“(一)家居农村流入城市乞讨的;(二)城市居民中流浪街头乞讨的;(三)其他露宿街头生活无着的。”那么,在这种情况下,李耀辉应当在依法审查孙志刚的证件后放人。但是,让人莫名其妙的是,他自由裁量的结果即使有身份证不能释放。这样的做法显然和收容遣送办法的立法目的是相违背的。而且,还继续限制具有合法身份证件孙志刚的人身自由,这也在客观上对孙志刚的人身权利造成了侵害。滥用职权,害莫大焉!

在违法行使职权方面,本案中,派出所民警严重违反法律规定,肆意行政,极大地损害了孙志刚的合法权益。如果民警李耀辉能够依照法定程序来处理审查孙志刚的身份问题,也许以后的悲剧就不会发生。依法行政一个最重要的要求就是,行政行为应当符合法律的内容。在成先生和孙志刚的同事拿来孙志刚的证件后,依法律的规定,他应当严格审查,并根据审查结果,依法做出决定,可悲的是,他却做出了一个违法的决定。《广东省收容遣送管理规定》第9条第6款规定:“有下列情形之一的,应当予以收容:(一)流浪街头乞讨的;(二)露宿街头生活无着的;(三)流落街头无监护人监护的精神病人或者智力严重缺损的;(四)轻生获救后,身份不明,暂无亲属、单位领回的;(五)被拐骗或者拐卖的妇女、儿童被解救后,暂无亲属、单位领回的;(六)无合法证件且无正常居所、无正当生活来源而流落街头的;(七)主动到收容遣送站求助,符合收容条件的。”孙志刚显然不在此列。《广东省收容遣送管理规定》第11条规定:“有合法证件、正常居所、正当生活来源,但未随身携带证件的,经本人说明情况并查证属实,收容部门不得收容。”孙志刚对自己的情况向民警做了说明,并让人拿来了证件,在法有明文规定、事实相当清楚的情况下,民警却做出这么一个匪夷所思的违法决定,让人不能不哀叹执法者的执法水平和能力,而这其中,执法部门和执法人员长期以来不受约束和监督的执法裁量空间是造成相关人员肆意妄为的执法惯性的关键。显然,在我国,依法行政的实现将还有很长的路要走。其次,作为一个公务人员,在履行职责过程中,应当及时向领导汇报工作中的问题,而李耀辉却隐瞒不报,擅自做出决定,这显然也是违法的。

至于《收容遣送办法》本身存在的问题,许多学者已经做了非常成熟的探讨,在此不再赘述。我们通过行政主体执法应当合法、合理的角度来看孙志刚案就会发现,在具体的行政执法过程中,如果行政主体依法行政,正确行使自由裁量权,许多行政纠纷,甚至侵害公民合法权益的违法事件都可以避免。而在本案中,也正是派出所民警滥用职权、违法行政,才使得一个本来很简单的维护社会治安的行政行为,最终成了戕害公民生命权的导火索。