

案例教学对于法学课程的教学，特别是对于像《行政法与行政诉讼法》这类法学课程的教学，具有特别重要的意义，甚至可以说是必不可少的，就像实验课对于学习物理或化学课程的学生必不可少的一样。

第一，学生要学习和掌握法律条文必须同时

学习案例，因为法律条文无论如何周密、完善，其对社会生活的涵

盖现实生活非常复杂，法律对其调整在绝

大多数场合只能是零碎

原因，非常复杂的，因

此，学习法律的学生要

真正掌握法律，把握法

律的具体精神，具体做

好了的实际运用，就必须

认真研习案例，了解

现实生活中的“活的法

律”。第二，案例学习

法律不仅要求学习法律条

文要学习法律的原理、原则，而法律的原理、原则比法律条文更为

复杂。行政诉讼中的比例原则、信赖保护原则、正当法律

程序。无论老师在课堂上怎么详细讲解，学生仍然可能不甚了了；对

于案例通过对分析定于具体案例予以阐释，即可让学生如“拨云雾见青

山”，法律虽然在理论上可以视为一个“自治”的系统，但它从根本上源于

政治、经济、文化有着极为密切的

联系。法律只是社会、文化系统中的一个子系统，

政治系统中的一个子系统，

经济系统中的一个子系统，如果不研究相应社会

行政法与行政诉讼法 教学案例

Case Studies in Administrative Law and
Administrative Litigation Law

面向21世纪课程教学案例系列

姜明安 毕雁英 ©主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

姜明安，北京大学法学院教授，北京大学公法研究中心主任，博士生导师，并任中国法学会理事，中国法学会行政法学研究会执行会长。

毕雁英，北京大学法学院宪法与行政法学博士生。本科和硕士先后毕业于黑龙江大学哲学系（1993年）和法学院（2001年）。中共黑龙江省委党校法学副教授，主要从事行政法学和宪法学的研究和教学工作。在《行政法论丛》、《中国高等教育》及《理论探讨》等刊物发表论文二十多篇，编著十多部，参加了五项国家社会科学重点课题的研究，也曾参与有关行政立法活动。

ISBN 7-301-10632-7



9 787301 106327 >

责任编辑：邓丽华

封面设计： 春天·视觉工作室
www.ct700.com

ISBN 7-301-10632-7/D·1474

定价：36.00元

2006

行政法与行政诉讼法 教学案例

Case Studies in Administrative Law and
Administrative Litigation Law

姜明安 毕雁英 ◎主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法教学案例/姜明安,毕雁英主编. —北京:北京大学出版社,2006.7

(面向21世纪课程教学案例系列)

ISBN 7-301-10632-7

I. 行… II. ①姜… ②毕… III. ①行政法-中国-教案(教育)-高等学校
②行政诉讼法-中国-教案(教育)-高等学校 IV. ①D922.1-42 ②D925.3-42

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第035887号

书 名: 行政法与行政诉讼法教学案例

著作责任者: 姜明安 毕雁英 主编

责任编辑: 邓丽华

标准书号: ISBN 7-301-10632-7/D·1474

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> 电子信箱: law@pup.pku.edu.cn

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

出版部 62754962

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 26.75印张 480千字

2006年7月第1版 2006年7月第1次印刷

定 价: 36.00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,翻版必究

举报电话: 010-62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

出版说明

经过三十多年的发展,我国法学学科和法学教育出现了一种全新的局面,各种法学教育理论和教育方法也正在积极的探讨和摸索之中。这其中,案例教学的研究与应用方兴未艾,尤其在应用法学研究领域中,无论是对法律的理解与阐述、对法律规则的创设与设想、对具体案件的处理探讨,都离不开案例研究。正基于此,我们依据教育部核定的法学专业十四门核心课程,组织相关的专家学者编写了这一套《面向二十一世纪课程教学案例系列》。

本案例系列的体例及基本结构与面向二十一世纪课程教材全国高等教育法学专业核心课程教材十四门核心课程教材保持一致,以编、章为基本框架,每章由三部分组成:“本章知识点”、“案例分析”、“案例思考题”。“本章知识点”部分,以列举的方式简明扼要地指出了本章所涉及的主要知识点。“案例分析”部分,选取的案例紧扣教材、突出重点,围绕理论上重要、实务中容易发生争论的情况进行案例讨论;每一案例由案情介绍、法律问题、参考结论、法律评析等部分构成,而以法律评析部分为重点,其内容在教材内容的基础上进行阐述,但理论深度高于教材。“案例思考题”部分附在每章之后,所选案例大多来自于最高人民法院公报、最高人民检察院公报、人民法院案例选等;案情表述简明扼要,有些案例附有重要提示,包括涉及的理论知识点、争议问题、有关的法律规定等。

我们希望本案例系列能达成以下基本目标:通过对典型案例的评析丰富和活跃法学教育的课堂,激发学生对于法律问题的兴趣和解决法律问题的欲望,帮助学生加深对法学理论以及各学科知识要点与难点的理解,提高他们批判、分析、推理和解决实际问题的能力,以达到各法律学科知识体系的融会贯通。

虽然我们竭尽全力希望达致上述目标,但囿于经验、水平及时间等种种因素,不足之处在所难免。在此,我们殷切希望广大读者不吝赐教,提出宝贵的意见。

北京大学出版社

2006年7月

前 言

《行政法与行政诉讼法教学案例》是为全国普通高校法律院系学生学习《行政法与行政诉讼法》课程而编写的,是全国高校法学专业核心课程教材《行政法与行政诉讼法》的辅助性用书。

案例教学对于法学课程的教学,特别是对于像《行政法与行政诉讼法》一类应用法学课程的教学,具有特别重要的意义,甚至可以说是必不可少的,就像实验课对于学习物理学或化学课程的学生是必不可少的一样。

首先,学生要学习和掌握法律条文必须同时研习案例。因为法律条文无论如何周密、完善,其对社会生活的涵盖总是非常有限的。而现实社会生活则非常复杂,法律对其调整在绝大多数场合只能是非常原则、非常抽象的。因此,学习法律的学生要真正掌握法律,把握法律在具体场合、具体情形下的实际运用,就必须认真研习案例,了解现实生活中的“活的法律”。

其次,学生学习法律不仅要学习法律条文,更要学习法律的原理、原则。而法律的原理、原则比法律条文更为抽象,更难直接把握。像行政法中的比例原则、信赖保护原则、正当法律程序原则等,无论老师在课堂上怎么详细讲解,学生仍然可能不甚了了。对此,老师如果能通过分析若干具体案例予以阐释,即可让学生如“拨云雾见青天”。

再次,法律虽然在理论上可以视为一个“自治”的系统,但它客观上源于社会,与社会的政治、经济、文化有着极为密切的联系。法律系统只是社会大系统中的一个子系统,就像人的神经系统只是人体大系统中的一个子系统一样。一个学习法律的学生,如果不研究相应社会的政治、经济、文化,就不可能真正理解所学的法律和法理。而学生要在学习法律、法理的同时研究社会的政治、经济、文化,其最好的途径之一就是研习案例,因为一个案例,特别是典型案例,通常即是一个社会政治、经济、文化的缩影。

最后,学生学习法律的主要目的是为了运用法律。对于大学毕业后准备从

事法律实务工作——律师、法官、检察官等——的学生来说,学习法律的目的更是为了应用。而应用法律除了要学习、理解和掌握法律的具体规则和法律的原理、原则外,还必须学习和掌握法律适用的方法和技巧。就学习法律适用的方法和技巧而言,研习案例无疑是最便捷和最有效的途径。

本书的基本体系完全同于全国高校法学专业核心课程教材《行政法与行政诉讼法》的体系,共六编三十八章,编名、章名也完全与该教材的编名、章名一致。本书各章的内容均包括三个部分:其一,本章知识点;其二,案例评析;其三,案例思考题。

“本章知识点”是作者依据教材相应章节的内容,概括和提炼出来的教材该章节所阐释的基本概念、基本原理和基本知识的要点。

“案例评析”则包括四个层次:第一层次介绍案情。因为本书案例都是真实案例,故相应案件中的当事人、案发时间、地点、案件进程,包括行政复议和行政诉讼的过程,一般都如实介绍。第二个层次是概括案件涉及的主要法律问题。所谓“主要法律问题”,即,非案件涉及的全部法律问题,而只是与教材相应章节内容有较为密切关系的法律问题。第三个层次是作者对案件所涉法律问题提出的参考结论。所谓“参考结论”,是指相应结论只是供读者研习该案例时参考所用的。其仅仅是作者个人的结论,而非相应法律问题的唯一结论,更非相应法律问题的唯一正确的结论。第四个层次是对案件法律问题的评析,即作者较深入、较详细地阐释自己为什么就相应案件的法律问题作出上述结论的理由,包括作者所基于的法律根据和其进行法理逻辑推理的过程。

“案例思考题”包括三个层次:第一层次与“案例评析”一样,也是介绍基本案情;第二个层次则是提出供读者思考的法律问题;第三个层次是为读者分析解决相应法律问题给予若干提示,包括相应法律问题涉及的主要法律规则和法律原理、原则,以及人们对这些法律规则和法律原理、原则的一般理解等。

本书是多位作者合作编写的。由于各位作者的学术观点不尽完全一致,因此书中对有关案件及其所涉法律问题的分析和结论亦难完全保持一致。尽管本书最后经主编统稿,但各作者之间的某些不同观点、主张仍会保留。我们认为,保留作者的不同观点、主张是必要的和有益的。法律共同体之间不同观点、主张的存在无论在学术研究上,还是在法律实务上都是正常的(甚至法院的判决书在以合议庭多数法官意见为相应法院判决的前提下,还可能保留少数法官的不

同意见)。学生和其他读者同样可以持与本书作者的观点、主张不同的观点、主张。学生学习本书的任务主要是学习如何分析和研究案例的一般方法,而不是学习作者就某个案例、某个法律问题所作出的某个具体结论。当然,除不同学术观点、主张之外,本书还会存在错误或失误之处。对于错误或失误,则请读者多多批评指正,我们不仅将虚心接受,而且将在本书再版或再次印刷时予以修正。

姜明安

2006年7月1日于北京八里庄

目 录

第一编 绪 论

- 第一章 行政法学的基本概念 (3)
- 第二章 行政法的法源 (13)
- 第三章 行政法的基本原则 (21)
- 第四章 行政法与行政法学的历史发展 (46)

第二编 行政法主体

- 第五章 行政法主体概述 (55)
- 第六章 行政机关 (62)
- 第七章 其他行政主体 (66)
- 第八章 国家公务员 (74)
- 第九章 行政相对人 (82)
- 第十章 行政法制监督主体 (88)

第三编 行政 行 为

- 第十一章 行政行为概述 (95)
- 第十二章 抽象行政行为 (103)
- 第十三章 具体行政行为 (114)
- 第十四章 行政处理(一)——依申请行政行为 (134)

第十五章 行政处理(二)——依职权行政行为	(151)
第十六章 行政主体实施的其他行为	(178)
第十七章 行政程序	(189)

第四编 行政复议

第十八章 行政救济概述	(201)
第十九章 行政复议概述	(206)
第二十章 行政复议范围	(217)
第二十一章 行政复议法律关系主体	(230)
第二十二章 行政复议的程序	(239)

第五编 行政诉讼

第二十三章 行政诉讼概述	(253)
第二十四章 行政诉讼受案范围	(260)
第二十五章 行政诉讼的管辖	(288)
第二十六章 行政诉讼参加人	(301)
第二十七章 行政诉讼证据	(318)
第二十八章 行政诉讼程序	(324)
第二十九章 行政诉讼的法律适用	(335)
第三十章 行政诉讼的判决、裁定与决定	(342)
第三十一章 涉外行政诉讼	(350)
第三十二章 行政附带民事诉讼	(354)

第六编 行政赔偿

第三十三章 行政赔偿与国家赔偿	(363)
第三十四章 行政赔偿范围	(371)

第三十五章	行政赔偿请求人和赔偿义务机关	(384)
第三十六章	行政赔偿方式和计算标准	(391)
第三十七章	行政赔偿程序	(400)
第三十八章	行政补偿	(406)

第一编



绪论

第一章 行政法学的基本概念

// 本章知识点

行政 非国家行政 公行政 国家行政 将社会公权力组织实施的公行政
纳入行政法研究范围的原因 公权力及其外延 行政国家 行政法的定义 行政
关系的内容 行政法的实质 行政法怎样控制和规范行政权 行政法与其他
法学学科的关系 行政法学的研究对象

案例一：社会公权力属于现代行政法规范的范围

【案情介绍】

山东省齐河县宋店村，原来村民建房零乱，街道坑洼不平，出入十分不便。2001年3月15日，齐河县宋店村村委会决定按规划整修街道，规定大街上房屋、树木等附着物限期半月内拆除，拆迁补偿费正房每间50元、偏房30元，猪圈、树木无补偿。村民于明水家五间房屋共补偿250元钱，于明水认为补偿太少，不同意拆房。2001年4月的一天，村委会在未通知于明水的情况下，雇佣了一辆推土机，把于明水的五间北房推倒。在此后半年多的时间里，村委会既没有付给拆迁补偿费，也没有安排新的宅基地。于明水向当地法院提起诉讼，要求确认村委会拆除其房屋的行为违法，赔偿其损失及精神抚慰金2.2万元，并安排重新建房的宅基地。

在一审中，法院认为，村委会的决定是经包括于明水在内的全体村民同意的，拆迁补偿和安排宅基地的问题均不属本案受理范围。所以，判决驳回于明水的诉讼请求。

一审判决后，于明水不服，提起上诉。^①

^① 案情参见郑春笋、杨如冰：《“办好事”竟强行拆民房》，中国法院网，<http://www.chinacourt.org/public/detail.php?id>。

【法律问题】

本案当事人能否提起行政诉讼,换句话说,村委会等自治组织的行为,是否属于行政法规范的范围?现代行政法适用空间的界限在哪里?

【参考结论】

本案当事人可以提起行政诉讼,村委会等自治组织与国家基层政权有着极其密切的关系,依据相应组织法的授权可以行使多种行政职能,应属行政法规范的范围。现代行政法的适用空间正在不断扩大,凡存在公权力的地方,作为控制和规范行政权的行政法就有适用的必要。

【法律评析】

本案的事实十分清楚:由于拆迁补偿过低,房屋每间仅补偿50元,村民不接受,村委会以维护全村规划建设的大局为由,以推土机强行推倒村民的房屋。本案争议的焦点问题是如何界定村委会等自治组织的法律地位。社会自治组织是否属于行政法规范的范围,村委会因行使公权力而侵犯公民的合法权益,公民能否通过行政诉讼的途径寻求救济。《法制日报》也曾报道过涉及村委会的行政案件,由于对村委会不公开财务、村务和对被征用土地补偿金额的不满,南昌市青云谱区施尧村十几户村民以“行政不作为”为由,将村委会告上法庭。法院以“村委会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”、不具备行政诉讼主体资格为由,驳回了起诉。

近年来,涉及社会自治组织(如农村村民委员会、城市居民委员会、律协、消协、足协等组织)的案件越来越多,社会自治组织的法律地位在行政法中越来越成为焦点问题。从案件的受理情况看,有些地方法院对村民状告村委会的案件往往以不属民事管辖范围,或以村委会是群众性自治组织为由不予受理。而另一方面,相关的法律条文也尚未完善,很多基本的原则都还没有确立起来。在这些纠纷中,争议的焦点问题都集中于村委会等自治组织的行为,是否属于行政法规范的范围?现代行政法适用空间的界限在哪里?

社会自治组织基于组织成员的同意、授权或者协议,而享有一定的社会公权力,这是现代民主发展的要求。问题是,社会自治组织行使权力的行为(特别是对组织成员的管理行为)和活动(特别是依法律、法规授权或行政机关委托行使公权力的活动)是否要受国家法律和法治原则的拘束呢?如果其成员或社会其他组织、个人对其行为的合法性产生异议,是否可请求法院对之进行司法审查呢?

“在法治国家的条件下,这些问题的答案应该是肯定的。这是因为:第一,人们在一定的共同体(主要指国家,也指地区、地球)内生活,必须受一定的共同

规则(法律是最基本的共同规则)约束,否则即无法共处。社会自治组织虽然主要根据其内部共同规则(组织章程等)活动,但它们也必须同时遵守作为外部共同规则的法律,因为它们不可能成为与外部世界隔绝的独立王国。第二,社会自治组织成员(个人或团体)无论是向国家、政府转让权利,还是向自治组织转让权利,其生命、自由、财产等基本权利都是保留而不可转让的,这些权利除依法律加以剥夺或限制外,是永远受法律保护的,无论是政府侵犯这些权利,还是社会自治组织侵犯这些权利,被侵权者都有权请求法律救济(包括司法救济)。第三,在现时政治国家存在的条件下,社会自治组织的自治只能是相对的,不能完全排除国家的管理和监督,更不能完全拒绝国家司法的管辖,否则,国家的法制统一和政治统一均不可能实现。第四,根据现代民主理论,自治与法治的关系应该是:自治是法治的基础,法治是自治的保障。自治意味着人民通过各种自治组织自己管理自己,维护自己的权利和利益,不同行业、不同阶层、不同利益团体的人不形成自己的组织,其意志和利益就难以在法律中得到反映和体现。对于现代国家来说,不建立和发展代表不同行业、不同阶层、不同团体利益的自治组织,法治就缺乏民主基础;同时,自治也必须通过法治加以保障:一方面,自治组织不是独立王国,它不能同外部社会(政府、其他自治组织、个人)打交道,调整自治组织与外部社会的关系不能靠自治组织的章程而必须靠法治;另一方面,自治组织内部也有管理与被管理的关系,也存在公权力,既然是公权力,如果不加控制,同样会产生腐败和滥用。尤其在我国现时的条件下,许多自治组织并非完全自治,在人财物方面还有很浓厚的官方色彩,腐败和滥用权力的情况就更为严重。对此,光靠社会自治组织本身自律是不能完全解决问题的,必须同时有法律对之加以规范和控制。”^①

但是,“社会自治组织毕竟不同于政府行政机关,它们是由组织成员通过协议自愿和直接组织起来向成员提供某种内部‘公共物品’的公共体,它们的活动和行为主要受组织成员达成的共同协议(组织章程及各种相关规则)而不是法律的拘束,否则,就不成其为‘自治’,就失去了自治的特色和优势。法治原则对社会自治组织(特别是其管理行为)的拘束主要表现在下述方面:其一,社会自治组织只能在自治范围内行为和活动,除非有法律、法规授权,不能对外部相对人实施管理行为和采取行政制裁性或强制性的措施。其二,对内部组织成员的基本权利和自由不能加以限制或剥夺。其三,对内部组织成员做出不利行为,要遵循正当程序。所谓‘正当程序’,包括告知理由、根据;听取陈述、申辩;必要时

^① 姜明安:《法治的自治基础与自治的法治保障》,载《法制日报》2002年2月17日。