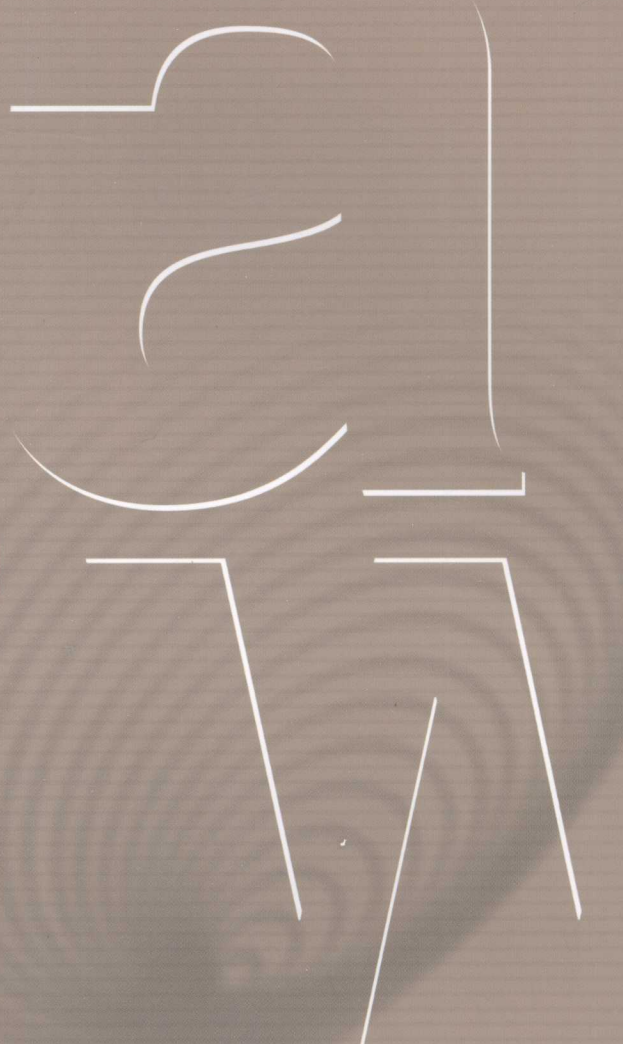


Xinzhengfa Anli Jiaocheng



法学系列

周佑勇 主编

行政法案例教程



復旦大學出版社

www.fudanpress.com.cn



法学系列

周佑勇 主编

行政法案例教程



復旦大學出版社

www.fudanpress.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

行政法案例教程/周佑勇主编. —上海:复旦大学出版社,2008.4
(复旦博学·法学系列)
ISBN 978-7-309-05977-9

I. 行… II. 周… III. 行政法-案例-中国-高等学校-教材 IV. D922.105

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 037512 号

行政法案例教程

周佑勇 主编

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编 200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

责任编辑 张 炼
总 编 辑 高若海
出 品 人 贺圣遂

印 刷 上海浦东北联印刷厂
开 本 787×960 1/16
印 张 20.25
字 数 292 千
版 次 2008 年 4 月第一版第一次印刷
印 数 1—5 100

书 号 ISBN 978-7-309-05977-9/D·369
定 价 38.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

A large, faint watermark of the Fudan University seal is centered on the page. The seal is circular and contains the Chinese characters '復旦大學' (Fudan University) around the perimeter, the year '1905' at the bottom, and a large central character '博' (Bo).

“博学而笃志，切问而近思。”

(《论语》)

博晓古今，可立一家之说；
学贯中西，或成经国之才。

复旦博学 · 复旦博学 · 复旦博学 · 复旦博学 · 复旦博学 · 复旦博学

主编简介

周佑勇，男，法学博士，教授、博士生导师，东南大学法学院院长，中国法学会行政法学研究会常务理事，教育部首批“新世纪优秀人才支持计划”入选者、江苏省“333高层次人才培养工程”首批中青年科技领军人才。在《中国社会科学》、《法学研究》、《中国法学》等刊物上发表学术论文100余篇，出版个人专著《行政法原论》、《行政法基本原则研究》、《行政不作为判解》，合著《行政规范研究》等著作，曾获国家教育部“霍英东教育基金会”第九届高校优秀青年教师奖、首届“钱端升法学成果奖”等奖励。

内 容 提 要

本书是专门针对当今法学教育中普遍通行的案例教学方式而编写的一本高等学校行政法学教材。在编写体系上，本书按照行政法学内在的逻辑结构与理论体系，分为行政法序论、行政主体论、行政行为论和行政救济论等四章的内容。在写作体例上，根据案例教学的模式和方法，每部分分为四个模板，即理论知识、“案情介绍”、“法理分析”和“课堂讨论”。其中，理论知识提示所掌握的基本理论和知识要点；“案情介绍”尽量采用精练的语言概括案情内容，避免冗长的案情描述；“法理分析”阐明观点并解读相关原理；“课堂讨论”通过相关案例提示进一步思考的问题。

编写说明

Bianxieshuoming

在当今法学教育中,案例教学已日益成为一种通行的教学方式。本书是专门针对这种教学方式而编写的一本高等学校行政法学案例教材,以适应法学本科、研究生教学的需要。作为通用教材,本书所用观点原则上采用通说,所用案例一般要求具有权威性、典型性和真实性。

在编写体系上,本书按照行政法学内在的逻辑结构与理论体系,分为行政法序论、行政主体论、行政行为论和行政救济论等四章的内容。在写作体例上,根据案例教学的模式和方法,每部分分为四个模板,即理论知识、“案情介绍”、“法理分析”和“课堂讨论”。其中理论知识提示所掌握的基本理论和知识要点;“案情介绍”尽量采用精炼的语言概括案情内容,避免冗长的案情描述;“法理分析”阐明观点并解读相关原理;“课堂讨论”通过相关案例提示进一步思考的问题。

本书由周佑勇(东南大学法学院院长、教授、博士生



导师)任主编,具体的编写人员及其写作分工如下(按编写顺序):

周佑勇、胡芬(法学博士、武汉大学法学院讲师):第一章、第三章第六节;

孟鸿志(山东工商学院法学院院长、教授):第二章第一、二、三节;

金国坤(北京行政学院教授):第二章第四、五节;

陈晋胜(山西大学法学院教授):第三章第一、二、三节;

宋华琳(法学博士、南开大学法学院副教授):第三章第四、五、七节;

顾大松(东南大学法学院副教授):第三章第六节,第四章第一节;

姬亚平(西北政法大学副教授):第四章。

全书由主编设计体例、编写提纲和负责统稿。

周佑勇

目 录

Contents

第 1 章 行政法序论 / 1

第一节 行政法的概念与效力 / 1

第二节 行政法律关系 / 15

第三节 行政法的基本原则 / 24

第 2 章 行政主体论 / 51

第一节 行政主体的概念与分类 / 51

第二节 行政主体的资格 / 61

第三节 行政主体的范围 / 69

第四节 行政主体的地位 / 79

第五节 行政主体与公务员 / 91

第 3 章 行政行为论 / 97

第一节 行政行为的概念与分类 / 97

第二节 行政行为的内容、形式和程序 / 113



- 第三节 行政行为的效力 / 120
- 第四节 行政立法与行政规范 / 134
- 第五节 行政许可、行政处罚与行政强制 / 156
- 第六节 行政征收、行政奖励、行政裁决与
行政救助 / 201
- 第七节 行政规划、行政指导与行政合同 / 216

第 4 章 行政救济论 / 246

- 第一节 行政救济的概念与机制 / 246
- 第二节 行政复议的概念与原则 / 252
- 第三节 行政复议的范围与程序 / 260
- 第四节 行政赔偿的概念与构成 / 273
- 第五节 行政赔偿的范围与方式 / 280
- 第六节 行政赔偿的当事人与程序 / 288

案例索引 / 301

主要参考文献与案例来源 / 309

第 1 章

行政法序论

第一节 行政法的概念与效力

一、行政法的概念

“行政法”这一概念是行政法学首要的基本范畴,也是行政法学研究的逻辑起点。所谓行政法就是规定公共行政管理活动,调整行政关系的法律规范(包括规则和原则)的总称。这一概念主要是从行政法规定的内容——公共行政、调整的对象——行政关系和内在的构成要素——行政法规范等三个方面来予以界定的^①。

(一) 行政法规定的内容——公共行政

行政可分为“私行政”(或称为“一般行政”)与“公行政”(或称为“公共行政”)。行政法是规定公共行政的法,即行政法意义上的行政仅指公共行政而不包括一般行政。公共行政是行政主体对社会公共事务的

^① 参见周佑勇:《行政法原论》(第2版),中国方正出版社2005年版,第2页。



组织与管理活动,它不仅包括经由法律法规授权的国家行政机关、机构对公共事务的组织与管理活动,还包括其他社会组织得到法律法规授权之后对社会公共事务的组织与管理活动。现代国家以尊重和确保公民个人的权益为原则,同时不断调整个人利益与公共利益的关系,以求得从整体上实现公共利益。公共行政的本质是一种对公共利益的集合、维护和分配活动。



案情介绍

案例 1 董某诉郑州大学侵犯受教育权案

董某原是郑州大学材料工程学院 2001 级的一名学生。2003 年 3 月 2 日,董某在一门课程的补考时,让同学张某代考,被监考老师发现。郑州大学以严肃校纪为由,于 2003 年 4 月 4 日对董某和替考者作出“勒令退学”处分。董某认为,郑州大学作出的“勒令退学”处分侵犯了他受教育的权利;且受教育者对学校给予的处分不服,有提出申诉或诉讼的权利,但学校没有给予自己申辩的机会。2003 年 12 月 3 日,董某把母校告上法庭,请求依法撤销或变更学校作出的处分决定。郑州大学认为,根据《高等教育法》的规定,高等学校有权对学生进行学籍管理并实施奖励或处分,被告对原告作出的处分是一种内部行政行为,不属于外部行政行为,故不属于行政诉讼的受案范围;且被告作出处分之后,已将结果告之原告本人,已履行了法定的告知义务,故原告诉称被告未给予其书面材料的说法不能成立。法院认为,原告在校期间与被告存在管理与被管理的特殊行政关系,且被告对原告的处分已侵犯到原告的受教育权,故该行政行为不是内部管理行为,而是准行政行为,原告、被告之间因“勒令退学”引发的争议属于法院行政诉讼的受案范围。该案中,学校作出处分决定后,并未将决定送达,也没有告诉学生申辩、申诉权,

更没有将处分送报有关部门备案,属行政程序违法;另外,学校制定的校规不符合《普通高等学校学生管理规定》的有关规定,学校据此作出的处分明显过重,显失公正。据此,法院作出了撤销被告郑州大学对原告董某作出的“勒令退学”的处分决定^①。



法理分析

1. 公共行政针对的对象是公共事务,即国家和社会的事务,而一般行政针对的对象是一般社会组织的内部事务。传统意义上的公共行政局限于“国家行政”,即国家行政机关基于国家公权力之行政权对公共事务的组织与管理活动。现代社会,公共管理日益社会化,即政府收缩管理范围,政府职能收缩、社会自治空间扩展,越来越多的公共管理职能通过各种形式交给了非国家行政机关的社会组织承担,因此,公共行政的主体由单一的政府行政机关转变为政府行政机关和其他非政府的社会组织。

2. 任何组织的运转都有相应的机构和人员从事相应的管理、执行活动,其中既有为使组织体高效运转所必需的内部人、财、物的管理,即内部管理活动,又有为完成组织体的设立宗旨而从事的对外执行组织宗旨的活动。国家作为一个组织也有内部管理活动与社会公共事务的管理活动。任何的管理、执行活动都需要权威性力量。公共权力作为管理社会公共事务而形成的一种公共权威力量,其实质在于对社会成员(个人或组织)的利益进行权衡、协调和确认,进行资源分配。公共行政就是运用公共权力中的行政权力进行公共利益的集合、维护和分配。

3. 本案涉及的关键问题在于高等学校对学生的管理活动是否属于公共行政。政府利用公共财政收入提供高等教育服务的目的是为了增进社会公共利益。公共财政对高等教育的投入实际是将社会成员缴

^① 案情详见《河南：“学生作弊被开除案”法院判学校败诉》，中国宪政网 2005 年 3 月 7 日。



纳的税收进行的再分配,即是将公共利益在社会成员间进行分配,使社会成员能从公共利益中获得属于自己的一部分。因此,《教育法》授予公立高等学校学生管理权中涉及学生能否完整地获得政府提供的高等教育服务的那些权力是国家公权力,即执行法律法规的行政执法权。公立高等学校对学生作出的“开除学籍”的处分决定,将改变学校和学生之间的关系,学生就会被“排除”到该学校外,此时,开除学籍的处分决定使得学生不能继续在学校接受高等教育,影响到学生完整地获得公共教育资源。学校的此种纪律处分权在性质上发生了改变,由内部事务管理权转变为外部公共行政权力。学生原本通过考试、入学,从公共教育资源(公共利益)的分配中获得的属于学生自己的那一份,被学校重新处理,不能完整享用。所以,这一处分权涉及公共教育资源的分配,是对公共利益的分配,属于公共行政,属于行政法规定的内容,由此引起的纠纷属于行政纠纷,可以通过行政诉讼的途径予以解决。



课堂讨论

案例2 长春亚泰俱乐部诉中国足协 行政处罚不当案

2001年10月16日,中国足球协会作出足纪字(2001)14号《关于对四川绵阳、成都五牛、长春亚泰、江苏舜大和浙江绿城俱乐部足球队处理的决定》(简称“14号处理决定”),其中对亚泰队的处罚是:取消长春亚泰队晋级甲A的资格,取消长春亚泰队在2001年全国足球甲B联赛最后一轮与浙江绿城队比赛中上场国内球员2002年注册资格和2002年、2003年的转会资格,并停止主教练2002年赛季一年工作。长春亚泰俱乐部及其教练员、球员不服“14号处理决定”,于2001年10月19日和11月10日两次向中国足球协会提出申诉,中国足球协会未能在法定的时间内

答复,遂于2002年1月7日向北京市第二中级人民法院提起行政诉讼,请求人民法院依法撤销“14号处理决定”,并要求中国足协行政赔偿给该俱乐部造成的经济损失人民币300万元。北京市二中院进行审查后,认为该起诉不符合行政诉讼法规定的受理条件,遂于2002年1月23日,作出(2002)二中行审字第37号行政裁定书,以长春亚泰俱乐部及其教练员、球员对中国足协提起的行政诉讼“不符合法律规定的受理条件”为由,裁定不予受理^①。

问题讨论: 中国足协对长春亚泰俱乐部其教练员、球员的管理是否属于公共行政活动?

(二) 行政法的调整对象——行政关系

法是社会关系的调节器。行政法是调整行政关系的法律规范的总称。行政关系是行政主体在实施行政管理活动的过程中所发生的各种社会关系。从实质上看,行政关系是行政主体在集合、维护、分配公共利益的过程中与代表个人利益的相对一方当事人之间发生的一种公共利益与个人利益的关系。



案情介绍

案例3 检察院诉专卖局违法强制措施案

1998年6月3日上午,检察院一辆查扣了赃物2080担烟叶

^① 案情详见韩勇:《长春亚泰俱乐部诉中国足协行政处罚不当》, http://article.chinalawinfo.com/article/jrtj/article_display.asp?ArticleID=33179。



的卡车被专卖局以无准运证为由暂扣,双方为此发生争执。检察院认为,本案涉及的烟叶是刑事司法机关依法扣押在运的赃物,不受《烟草专卖法》的调整,专卖局的行为是行政权对司法权的非法干涉。而专卖局则认为,检察院运输的烟叶是无证运输,且不属于《烟草专卖法》及其实施细则的例外范围,必须扣押。法院认为,对行政机关的行政强制措施不服的,属于行政诉讼的受案范围,应当受理此案^①。



法理分析

1. 本案中,检察院作为司法机关,依据《刑事诉讼法》的规定扣押赃物,应当被认定为一种合法行为。无论该行为是否合法,也只能由法定国家机关来审查,而不能由烟草专卖局来审查。烟草专卖局的错误,在于把检察院当成了一个一般的法人或社会组织。

2. 在本案中,烟草专卖局与检察院之间的关系是一种行政权与司法权之间的关系,属于公共利益与公共利益之间的宪政关系。调整这种关系的法只能是宪法,由此引起的纠纷只能是宪法纠纷,须通过宪法途径予以解决,即通过宪政机制来解决。

3. 在本案中,当事人对纠纷的解决选择了行政诉讼,法院也受理了此案。这说明宪法的实施还存在着功能上的障碍,通过行政诉讼的途径只是于法无据的权宜之计。当然,这也可以被认为是一种有益的大胆探索。如果通过这种探索和实践,能够发展起一种宪政诉讼,那是一件值得庆幸的事。

^① 案情详见郭木兵:《两“法”相争,难煞法官》,《杭州日报》1998年10月30日西湖周末版。



课堂讨论

案例4 琼昌公司诉昌江政府赔偿损失案

海军“神圣-2002”军事演习活动造成包括琼昌公司在内的昌江县境内若干单位和群众的财产损失。2003年1月,昌江政府与海军榆林基地共同签署《海军“神圣-2002”活动给昌江县造成的损失赔偿协议》,该协议约定:部队一次性给付昌江政府170万元,其中,赔偿耐村15万元,赔偿琼昌公司10万元,转移群众赔偿损失15万元,赔偿部队宿营地20万元。昌江政府负责具体赔偿事宜,部队不与任何单位和个人发生关系。协议签订后,琼昌公司不服,向海南省中级人民法院提起诉讼,请求确认昌江政府单方与榆林基地签订关于琼昌公司财产损失的行为无效,并判决昌江政府赔偿琼昌公司财产损失^①。

问题讨论: 昌江政府与部队、琼昌公司之间是否形成了行政关系?

(三) 行政法的构成要素——行政法规范

行政法没有统一的法典,它是由分散于宪法、法律、法规和规章中的行政法规范所组成。行政法规范是行政法的内在构成要素,行政法规范的外在地、具体的表现形式则为行政法的渊源。我国行政法的正式渊源包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、行政规章、国际条约、法律解释。非正式的渊源包括法理和惯例、判例。作为正式渊源的行政法规范,具有不同的法律效力和地位。根据《立法法》的有关规定,宪法具有最高的法律效力,一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单

^① 案情详见“海南省高级人民法院行政裁定书”(2005)琼行终字第32号。