



东南法学教育

主编 刘艳红

江苏高校“青蓝工程”项目

# 行政法案例教程

刘启川·主编



Legal Case  
Teaching



东南大学出版社

SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

# 行政法案例教程

刘启川 主编

东南大学出版社  
·南京·

### 图书在版编目(CIP)数据

行政法案例教程/刘启川主编. —南京:东南大学出版社,2018.12

ISBN 978-7-5641-8234-2

I. ①行… II. ①刘… III. 行政法—案例—中国—教材 IV. ①D922.105

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 008374 号

### 行政法案例教程

---

出版发行:东南大学出版社

社 址:南京四牌楼2号 邮编:210096

出 版 人:江建中

网 址:<http://www.seupress.com>

照 排:南京星光测绘科技有限公司

经 销:全国各地新华书店

印 刷:兴化印刷有限责任公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:16.25

字 数:406千字

版 次:2018年12月第1版

印 次:2018年12月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5641-8234-2

定 价:52.00元

---

本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部联系。电话(传真):025-83791830

## 编写说明

今年是我从事行政法教学的第四个年头,感触最为深刻是,案例教学对于深度理解和有效掌握行政法制度和理论的重要性。总体而言,案例教学在行政法上的重要性源于以下几个方面:

第一,其他部门法,比如刑法、民法基本上都有统一的法典,这对于系统学习和全面理解相关部门法理论提供有据可循的载体。然而,包括我国在内绝大多数国家尚无行政法典,因此,学习行政法缺乏了如同刑法、民法那般优越的基础条件。可想而知,缺乏了统一的法律规范文本,具有鲜明实践面相的行政法学,如同战场上厮杀的士兵,缺乏攻防和退居的阵地。

第二,从近现代之前的中国法制史被称为中国刑罚史,以及1989年《行政诉讼法》实施之前行政诉讼适用民事诉讼规则的客观历史,都可以轻易地看出,行政法学的制度实践、理论深度和历史广度远逊色于刑法和民法学科。进一步来说,行政法所需要的制度资源仍然较为有限,甚至可以说极为匮乏,这也为以案例理解和发展行政法提供了契机。

第三,基于对国家治理的宏大叙事和社会运转的微观元素的关切,行政法得以在理性上建构而成。这与更多源自于感性世界以及与民众接触更为紧密的民法和刑法大有不同。相较而言,日常生活接触行政法的频次,远远低于民法和刑法,这也导致当下学生普遍对行政法的兴趣度远低于民法和刑法。在行政法教学中,破解这一窘况最为有效的方法非案例教学莫属。

第四,2014年前后,在我国法学界出现了社科法学和法教义学何者为要的学术论战,在这次学术论战中,包括法理学、民法学、刑法学、宪法学等学科的学者踊跃参与其中,遗憾的是,行政法学人在这次论战中意外缺席。在我看来,这和行政法教学中没有有效地把行政法规范、实践案例和行政法理三者融会贯通讲解,而是孤立或者单一地关注三者的某

一个方面,尤其是不能在行政法案例中将三者融贯理解,有很大的关系。由此,也一定程度上造成了行政法学人在这次论战中的不自信。

无疑,当前行政法案例教材已经较为丰富,可以说,这对于理解行政法制度已然足量。然后,需要面对的现实是:其一,现有行政法案例教材并没有根据最新案例或规范修订,及时更新;其二,现有教材中,理论、制度、案例三者之间缺乏富有融贯性的深度连接和有力展开。

有鉴于此,我们借鉴《判例刑法教程》(陈兴良主编、江溯副主编,北京大学出版社2015年版)一书的体例,在选定的行政行为模式下,以选取的案例为名,从基本案情、诉讼过程及裁判理由、关联法条、争议问题、简要评论共5个层面展开。在行政行为模式上,我们选择了司法裁判实践中较为集中的行政处罚、行政许可、行政强制、政府信息公开等四类行政行为,这四类行政行为均有实定法的依据,分别以《行政处罚法》《行政许可法》《行政强制法》《政府信息公开条例》为依托,由此确保了行政法教程内容的现实意义和文本基础。

承蒙业师周佑勇教授栽培,使我对行政法有了较为深刻的体悟。感谢师母刘艳红教授的爱护,她建议由我担任《行政法案例教程》一书的主编。这既是一份沉甸甸的重托,又是一项需要持续用力的系统工程。本书是由我确立好章节设置和写作要求后,业师周佑勇教授门下的博士生承担了具体章节的编写事宜,最后由我来统稿。具体章节的分工和完成人信息如下:

第一章 宋姣,东南大学法学院博士研究生;

第二章 刘春,东南大学法学院博士研究生;

第三章 郭跃,东南大学法学院博士研究生;

第四章 翟冬,东南大学法学院博士研究生。

需要指出的是,没有两位老师的大力支持和有力推动,本书不会这么顺利地呈现在读者面前;没有四位博士师弟师妹的卓有成效的工作,本书也不会以如此的高质量面世;还应该感谢的是,没有东南大学出版社刘庆楚编审的严谨细致的工作,本书的纰漏和讹误定会令人讥笑。另外,在本书的统稿过程中,硕士师弟林泽承、陆泉旭协助我完成了本书的文字校正和法条确证工作,在此一并谨致谢忱。

刘启川谨识于东南大学法学院

2018年12月5日

# 目 录

## 第一章 行政处罚

- 案例 1-1 莆田市城厢区喜第酒吧诉莆田市城厢区人民政府行政处罚案 / 1
- 案例 1-2 厦门加州海岸房地产开发有限公司诉厦门市海沧区城市管理行政执法局行政处罚案 / 4
- 案例 1-3 临海市环保部门“责令停止生产或使用”案 / 7
- 案例 1-4 吕雪英诉鹤山市环境保护局行政处罚案 / 10
- 案例 1-5 镇平县棉花专业合作社诉镇平县规划局行政处罚案 / 13
- 案例 1-6 张德清诉密云县公安局行政处罚决定案 / 16
- 案例 1-7 应远顺诉中华人民共和国苏州海关行政处罚决定案 / 18
- 案例 1-8 安徽省定远县金萃化工有限公司诉绍兴市盐务管理局盐业行政强制案 / 21
- 案例 1-9 金忠诉嘉兴市城市管理行政执法局规划行政处罚案 / 23
- 案例 1-10 周浩诉嘉善县环境保护局行政处罚案 / 25
- 案例 1-11 怀远县金海岸网吧诉怀远县公安局行政处罚案 / 28
- 案例 1-12 史小平诉常州市公安局交通警察支队行政处罚案 / 31
- 案例 1-13 孙鹏诉广州市公安局交通警察支队东山大队行政处罚案 / 33
- 案例 1-14 何道纯诉佛山市顺德区公安局交通警察大队行政处罚案 / 35
- 案例 1-15 吴仁水等诉庆元县住房和城乡建设局行政处罚案 / 37
- 案例 1-16 曹树凡等诉南宁市国土资源局行政处罚案 / 39
- 案例 1-17 郎有林诉民和回族土族自治县人民政府行政处罚案 / 42
- 案例 1-18 灯塔市天宝矿业有限公司诉辽阳市国土资源局行政处罚案 / 44
- 案例 1-19 周继伟诉郑州市工商行政管理局行政处罚案 / 46
- 案例 1-20 游彬诉澜沧拉祜族自治县卫生和计划生育局行政处罚案 / 49

- 案例 1-21 江西广大房地产开发有限公司衢州分公司诉衢州市地方税务局稽查局行政处罚案 / 51
- 案例 1-22 新乡南太行旅游有限公司诉辉县市安全生产监督管理局行政处罚案 / 53
- 案例 1-23 福建广电网络集团股份有限公司安溪分公司诉泉州市工商行政管理局行政处罚案 / 56
- 案例 1-24 李新华诉龙岩市司法局行政处罚案 / 58
- 案例 1-25 利津县水利局诉胡宝良行政处罚案 / 61

## 第二章 行政强制

- 案例 2-1 毛锡香诉兴宁市人民政府强制拆迁案 / 65
- 案例 2-2 刘云务诉山西省太原市公安局交通警察支队晋源一大队道路交通管理行政强制案 / 68
- 案例 2-3 谭孟权诉儋州市人民政府、儋州市住房和城乡建设局和儋州市城市开发建设总公司行政强制案 / 72
- 案例 2-4 李海荣诉大庆市萨尔图区城市管理局强制拆除行为案 / 75
- 案例 2-5 陈显伟诉阳江市公安局森林分局强制措施案 / 77
- 案例 2-6 孙永生诉通化市公安局二道江区分局治安行政处罚案 / 80
- 案例 2-7 鑫宏基(福建)投资有限公司诉福州市鼓楼区工商行政管理局行政强制案 / 83
- 案例 2-8 屠美红诉桐乡市人民政府、桐乡市公安局行政强制案 / 85
- 案例 2-9 贵溪市承信石膏矿诉贵溪市国土资源局行政强制案 / 88
- 案例 2-10 武国贵诉孝义市梧桐镇人民政府行政强制案 / 90
- 案例 2-11 张圣荣、张艳诉南通市通州区公安局行政处罚案 / 92
- 案例 2-12 林明先、周昕等诉商丘市睢阳区人民政府、商丘市城乡规划局房屋拆迁案 / 95
- 案例 2-13 汤希开诉福州市公安局台江分局交通巡逻警察大队行政强制措施案 / 98
- 案例 2-14 镇江市海王星海水晶有限公司诉广西壮族自治区北海盐务管理局行政强制案 / 100
- 案例 2-15 王震诉合肥市交通运输管理处行政强制案 / 102
- 案例 2-16 郭邦有诉襄阳市襄州区人民政府强制拆迁案 / 104

- 案例 2-17 南阳市宛城区昌隆纺织厂诉南阳市宛城区人民政府城市规划管理案 / 107
- 案例 2-18 林凯旋诉湛江市霞山区人民政府、湛江市城市管理行政执法局强制拆除案 / 110
- 案例 2-19 赵永芬诉贵州省毕节市黔西县人民政府规划行政强制执行案 / 112
- 案例 2-20 殷东光诉北京市门头沟区人民政府强制拆迁案 / 115

### 第三章 行政许可

- 案例 3-1 徐庆发诉桓仁满族自治县城乡规划建设局颁发 3 号拆迁许可证行为违法案 / 118
- 案例 3-2 胡兆成诉盐城市人民政府行政许可案 / 121
- 案例 3-3 南京宁扬加油站诉江苏省商务厅行政许可案 / 123
- 案例 3-4 汤鹏波等 51 人诉武义县住房和城乡建设局行政许可案 / 125
- 案例 3-5 潘成友、李吉素诉重庆市黔江区人民政府行政许可案 / 129
- 案例 3-6 张卫斌诉杭州市人民政府行政许可案 / 131
- 案例 3-7 连金兰诉龙海市人民政府行政许可案 / 133
- 案例 3-8 余国郎、付木林诉岳阳开发区管委会等不履行法定职责案 / 136
- 案例 3-9 夏存霞诉南通市规划局、华润置地(南通)有限公司行政许可案 / 139
- 案例 3-10 陈渭庭诉北京市朝阳区房屋管理局行政许可案 / 141
- 案例 3-11 李盛伦诉重庆市江津区中山镇人民政府规划行政许可案 / 143
- 案例 3-12 刘明安诉临颖县政府行政许可信息公开案 / 146
- 案例 3-13 邹积芳(姜积模)诉烟台市住房和城乡建设局拆迁行政许可案 / 148
- 案例 3-14 洋浦交通服务有限公司诉海南省道路运输局行政许可案 / 151
- 案例 3-15 王绍松、刘加波等诉温州经济技术开发区管理委员会行政许可案 / 153
- 案例 3-16 张家界安顺出租车有限公司等诉张家界市道路运输管理局行政许可案 / 156
- 案例 3-17 古洪词诉习水县人民政府撤销行政许可案 / 159
- 案例 3-18 缪春强诉江苏省交通运输厅运输管理局行政许可案 / 163
- 案例 3-19 任福利等诉新乡市城乡规划局行政许可案 / 166
- 案例 3-20 莎乌西娜·达妮娅诉沈阳市铁西区对外贸易经济合作局行政许可案 / 168



#### 第四章 政府信息公开

- 案例 4-1 A 诉甲政府信息公开案 / 172
- 案例 4-2 柏岳诉济南市市中区教育局政府信息公开案 / 175
- 案例 4-3 中华环保联合会诉贵州省贵阳市修文县环境保护局环境信息公开案 / 178
- 案例 4-4 岳鸿森诉国家食品药品监督管理总局政府信息公开案 / 181
- 案例 4-5 王维诉杭州市西湖区住房和城乡建设局政府信息公开案 / 184
- 案例 4-6 淄博汇源水务设备有限公司诉淄博市国土局不履行政府信息公开法定职责案 / 186
- 案例 4-7 李维玲诉上海市浦东新区建设和交通委员会政府信息公开案 / 188
- 案例 4-8 邹慧楠诉中国证券监督管理委员会政府信息公开案 / 191
- 案例 4-9 北京市丰台区源头爱好者环境研究所诉北京市环境保护局政府信息公开案 / 193
- 案例 4-10 赵正军诉中华人民共和国卫生部政府信息公开案 / 195
- 案例 4-11 黄同振诉阜阳市人民政府信息公开案 / 197
- 案例 4-12 张义诉湖南省教育考试院不履行信息公开法定职责案 / 200
- 案例 4-13 郭卫诉中华人民共和国台州海关政府信息公开案 / 202
- 案例 4-14 郭伙佳诉佛山市南海区国土城建和水务局政府信息公开案 / 204
- 案例 4-15 刘红刚诉济南市人民政府国有资产监督管理委员会政府信息公开案 / 206
- 案例 4-16 夏欣诉国家卫生和计划委员会信息公开上诉案 / 208
- 案例 4-17 衡立忠诉北京市规划委员会行政公开案 / 210
- 案例 4-18 赵青霞诉北京市规划委员会规划管理信息公开案 / 213
- 案例 4-19 钱惊涛诉如皋市人民政府如城街道办事处政府信息公开案 / 215
- 案例 4-20 北京北方国讯通讯有限责任公司诉北京市海淀区人民政府政府信息公开案 / 218
- 案例 4-21 刘华琼诉恩施土家族苗族自治州人民政府、咸丰县人民政府政府信息公开案 / 219
- 案例 4-22 王红玉诉遵化市人民政府信息公开案 / 222
- 案例 4-23 钱海军诉南通市人民政府信息公开案 / 224
- 案例 4-24 彭明全诉内江市住房和城乡建设局政府信息公开案 / 226

- 案例 4-25 陈某某诉上海市某区住房保障和房屋管理局政府信息公开案 / 228
- 案例 4-26 华允鉴诉苏州市规划局政府信息公开案 / 231
- 案例 4-27 王建芬诉无锡市规划局政府信息公开案 / 234
- 案例 4-28 董春梅诉中华人民共和国住房和城乡建设部信息公开案 / 236
- 案例 4-29 深圳市凯铭电气照明有限公司诉广东省人民政府金融工作办公室  
政府信息公开案 / 238
- 案例 4-30 胡亚芬诉宁波市镇海区征地拆迁管理所、宁波市镇海区人民政府政  
府信息公开案 / 240
- 案例 4-31 邓某某诉长沙市开福区人民政府信息公开案 / 242
- 案例 4-32 陆红霞诉南通市发展和改革委员会政府信息公开案 / 245
- 案例 4-33 徐永庆等诉天津市滨海新区人民政府大沽街道办事处政府信息公  
开案 / 247

## 第一章 行政处罚

### 案例 1-1 莆田市城厢区喜第酒吧诉莆田市城厢区人民政府行政处罚案

#### 一、基本案情

原告莆田市城厢区喜第酒吧位于莆田市城厢区广化路 92 号嘉禾花园一层,该建筑为商住楼,共 26 层,其中 1~3 层为商业用房,4~26 层为住宅用房。原告在经营中产生的噪声严重影响了周围群众的正常休息,以致群众多次投诉、上访。莆田市城厢区环境监测站于 2013 年 4 月 12 日和 13 日,分别对原告的夜间结构传播固定设备室内噪声和夜间边界噪声进行监测,并于 2013 年 4 月 15 日出具监测报告(莆城环测[2013]12 号),监测结果显示该酒吧夜间噪声排放超出国家规定标准。2013 年 5 月 13 日,被告莆田市城厢区人民政府根据监测报告的结果,向原告作出《莆田市城厢区人民政府关于对城厢区喜第酒吧噪声实行限期治理的通知》(莆城政[2013]82 号),并于 5 月 15 日发出,要求原告在收到通知之日起一个月内治理到位,逾期仍未完成治理任务的,将依法责令停业或关闭。限期治理届满后,莆田市环境监测站于 2013 年 6 月 14 日对原告产生的夜间噪声进行监测,并于 2013 年 6 月 18 日出具监测报告(莆环测[2013]198 号),监测结果显示该酒吧夜间噪声排放仍超出国家规定标准。2013 年 7 月 29 日,莆田市城厢区环保局就原告的环境噪声污染行为进行立案调查,并于 2013 年 8 月 1 日作出《案件调查终结报告》。2013 年 8 月 8 日,被告作出行政处罚意见告知书(莆城环罚告[2013]1 号)和《行政处罚听证告知书》(莆城环听告[2013]1 号),向原告告知拟作出行政处罚决定的事实、理由、依据以及进行陈述或申辩、申请听证的权利,并于次日将上述告知书送达该酒吧。2013 年 9 月 6 日,被告根据查明的事实和《中华人民共和国环境噪声污染防治法》的相关规定,对原告作出行政处罚决定书(莆城环罚[2013]1 号),责令其关闭。原告于 2013 年 11 月 1 日向莆田市人民政府申请行政复议,莆田市人民政府于 2014 年 1 月 15 日作出莆政行复[2014]5 号行政复议决定书,维持了被告莆田市城厢区人民政府作出的莆城环罚[2013]1 号行政处罚决定书。因此原告向法院提起行政诉讼,诉称:被告作出责令关闭的行政处罚(莆城环罚[2013]1 号)不当,明显违背行政处罚的“处罚与违法行为相适应的原则”和“处罚与教育相结合的原则”。一审法院莆田市中级人民法院对原告诉讼主张不予支持,判决驳回原告莆田市城厢区喜第酒吧要求撤销被告莆田市城厢区人民政府 2013 年 9 月 6 日作出的莆城环罚[2013]1 号行政处罚决定书的诉讼请求。原告不服,向

福建省高级人民法院提起上诉。

## 二、诉讼过程

一审法院经审理,查明被告莆田市城厢区人民政府作为环境保护管理法律授权的行政机关,根据原告莆田市城厢区喜第酒吧在限期治理期满后,仍未完成治理任务的事实作出责令关闭的行政处罚决定书(莆城环罚〔2013〕1号),认定事实清楚,适用法律依据正确,程序合法,其作出的处罚适当。虽然被告的工作人员在告知原告自行整改期的最后一天便入场进行噪声污染检测,程序上存在瑕疵,但不影响被告作出的处罚行为的效力。故原告请求撤销被告作出的行政处罚决定书(莆城环罚〔2013〕1号)具体行政行为缺乏事实和法律依据,一审法院不予支持,判决驳回原告莆田市城厢区喜第酒吧要求撤销被告莆田市城厢区人民政府2013年9月6日作出的莆城环罚〔2013〕1号行政处罚决定书的诉讼请求。莆田市城厢区喜第酒吧不服提起上诉,双方当事人并未提交新的证据,二审法院查明,原判认定事实清楚,证据确实充分,审判程序合法,适用法律规范正确,驳回上诉请求。

## 三、关联法条

### 《中华人民共和国环境噪声污染防治法》

第五十二条 违反本法第十七条的规定,对经限期治理逾期未完成治理任务的企业事业单位,除依照国家规定加收超标准排污费外,可以根据所造成的危害后果处以罚款,或者责令停业、搬迁、关闭。

前款规定的罚款由环境保护行政主管部门决定。责令停业、搬迁、关闭由县级以上人民政府按照国务院规定的权限决定。

### 《中华人民共和国行政诉讼法》(1990年施行;新版于2014年、2017年修正)\*

第五十四条 第(二)项具体行政行为有下列情形之一的,判决撤销或部分撤销,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。

第五十四条第(四)项 行政处罚显失公正的,可以判决变更。

---

\* 此处适用的法律条文是当时施行的法律条文。现在适用的行政诉讼法,应是2017年最新修正后重新公布的《中华人民共和国行政诉讼法》。全书类似问题,均同一思路,不另注明。

#### 四、争议问题

本案中争议问题为：一是被诉的处罚决定的合法性问题；二是被诉的处罚决定的合理性问题。

#### 五、简要评论

本案的争议焦点在于被诉行政行为是否具有合法性以及被诉行政行为作出的处罚决定是否得当的问题。在行政诉讼中，合法性原则和合理性原则是行政法中评价行政行为的标准。合法性原则是指行为主体、内容、程序和形式合法。行政行为在合法的基础上应做到合理，合理性原则具备以下要件：行政行为必须符合法定的目的、具有正当的动机、必须基于相关的考虑和必须符合公正法则。本案中，首先，根据《中华人民共和国环境噪声污染防治法》第五十二条，“违反本法第十七条的规定，对经限期治理逾期未完成治理任务的企业事业单位，除依照国家规定加收超标准排污费外，可以根据所造成的危害后果处以罚款，或者责令停业、搬迁、关闭。前款规定的罚款由环境保护行政主管部门决定。责令停业、搬迁、关闭由县级以上人民政府按照国务院规定的权限决定”，本案被诉行政行为是责令原告关闭酒吧，被上诉人莆田市城厢区人民政府是环境保护管理法律授权的行政机关，因此是实施本案行政处罚行为的合法主体。其次，根据本条，对经限期治理逾期未完成治理任务的企业事业单位，可以责令停业、搬迁、关闭。2013年5月13日，被告根据监测报告的结果向原告作出《莆田市城厢区人民政府关于对城厢区喜第酒吧噪声实行限期治理的通知》（莆城政〔2013〕82号），并告知于5月15日，要求上诉人应当在收到通知之日起一个月内治理到位。在限期治理即将届满时，2013年6月14日，莆田市环境监测站对其产生的夜间噪声进行监测，监测结果于2013年6月18日出具并显示该酒吧夜间噪声排放仍超出国家规定标准。尽管6月14日仍在上诉人限期整改的一个月期限内，但6月14日距离6月15日已经相当接近，原告此时才向被告提出整改方案，噪声治理需要一定的时间，上诉人提出的整改方案还需进一步实施，可以推知，即使被上诉人于6月15日再来测量噪声污染值，上诉人的酒吧仍然是不达标的。对于上诉人辩称的，因为股东转让，新的股东对酒吧附近环境不熟悉，所以没有来得及治理等理由。但股东转让协议是公司内部协议，不能约束外部，且不知法不是免除法律责任的正当理由。至于上诉人所提出的被上诉人作出的处罚行为证据不足，根据上诉人提交的证据10，“整改前后现场低音炮示意图，证明整改前喜第酒吧低音炮近30个，整改后只保留了3个”，证明其整改力度大，但上诉人提出的证据并不能证明上诉人在规定的整治期限内进行了整改，且保留三个低音炮并没有证明其噪声已经得到治理，因此，被上诉人作出的行政处罚行为尽管存在时间上的瑕疵，但作出的处罚行为事实清楚、适用法律法规正确，且不影响行政行为的最终作出，并非属于《中华人民共和国行政诉讼法》（1990年施行；新版于2014、2017年修正）第五十四条规定的：“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。”因此,被上诉人作出的行政处罚行为不具有可撤销原因。

本案的第二个争议焦点:被诉行政行为的合理性问题。该焦点实际上涉及法院在对行政行为进行审查时,是否可以审查行政行为的合理性的问题。《中华人民共和国行政诉讼法》(1990年施行;新版于2014年、2017年修正)第五十四条第四款规定,“行政处罚显失公正的,可以判决变更”。学理上一般认为本条已经在实质上承认并初步确定了合理性审查原则的必要性。但由于行政管理活动涉及面广,有些方面专业性很强,要处理好,需要有丰富的行政工作经验和专业知识,而人民法院的审判人员不可能具备各方面的专业知识。因此,人民法院审查行政行为的合理性受到一定条件的限制。另外,为了保证行政机关对社会实行有效的管理,需要给行政机关留有一定的自由裁量余地。根据公共利益的需要,行政机关应当享有在一定范围内的自由裁量权,法律不可能也不应对行政活动面面俱到地加以详细规定,只能划定大致的范围,给行政机关留有余地,让其根据具体情况选择适应公共利益需要的措施、方式,法院不应该干预过多。因此在《行政诉讼法》中,法院审查行政行为的合理性,仅限于显失公正的情况,原则上,法院不对行政行为的合理性进行审查。根据法院审理查明,上诉人在经营中产生的噪声严重影响了周围群众的正常休息,以致群众多次投诉、上访。尽管上诉人提交了一组原告和业主委员会委员、成员和上访户进行沟通座谈的照片,证明上诉人已经与上访人和业主委员会成员就城厢区喜第酒吧噪声扰民问题取得谅解和理解,业主表示不上访,但噪声污染涉及公共利益,并非上诉人私下可以进行和解的,且根据上诉人提供的照片也难以证明双方和解的内容是否具有合法性,其提供的照片恰恰证明了群众多次上访、投诉的事实,且上诉人确属在整改期限内未进行整改,被上诉人在衡量群众利益与原告利益之下,作出责令上诉人关闭酒吧的行政行为,并未违背《中华人民共和国行政诉讼法》(1990年施行;分别于2014年、2017年修订)第五十四条第四款的规定。因此,被上诉人作出的行政处罚行为并无不当,也不存在显失公正的情况,因此法院不对被诉行政行为的合理性进行审查并无不当。

## 案例 1-2 厦门加州海岸房地产开发有限公司诉厦门市 海沧区城市管理行政执法局行政处罚案

### 一、基本案情

原告厦门加州海岸房地产开发有限公司在海沧区滨湖北路与滨湖南路交叉路口建设加州海岸庄园售楼处,该售楼处系为加州海岸庄园销售服务的临时建筑。原告于2005年年底将其建成并投入使用。2009年,建设部门许可原告临时售楼处占用道路至2011年10月7日。2011年9月,原告欲再次申请延长占道期限未获批准。2013年5月

18日,被告厦门市海沧区城市管理行政执法局依法进行立案并开展调查取证,同月25日作出厦海城执罚告字〔2013〕26号告知书,告知拟作出处罚决定书的内容及原告应享有的陈述和申辩的权利。同月31日,原告向被告提交了陈述申辩意见,但未被采纳。2013年6月3日,被告以逾期未拆除临时建筑的违法事实,责令行政管理相对人(即原告)自收到厦海城执拆字〔2013〕8号《责令拆除违法建设决定书》之日起七日内自行拆除上述违法建筑物,恢复地块原貌。逾期不履行该决定的,将依法强制执行。原告在收到被告《处罚决定书》后,向法院诉称:被告作出厦海城执拆字〔2013〕8号《责令拆除违法建设决定书》主体错误,法律适用不当,未充分考虑客观事实,依法应予撤销。

## 二、诉讼过程

一审法院福建省厦门市海沧区人民法院于2013年10月23日作出的(2013)海行初字第5号行政判决:认为被告对原告作出的责令拆除违法建设的行政行为事实清楚,适用法律正确,程序合法,应予维持。原告要求撤销该决定的诉讼请求理由不成立。维持被告厦门市海沧区城市管理行政执法局作出的厦海城执拆字〔2013〕8号《责令拆除违法建设决定书》。宣判后,原告、被告均未提起上诉,判决已发生法律效力。

## 三、关联法条

《中华人民共和国行政处罚法》(1996年施行,2009年修正;新版于2017年修正)

第八条 行政处罚的种类:

- (一)警告;
- (二)罚款;
- (三)没收违法所得、没收非法财物;
- (四)责令停产停业;
- (五)暂扣或者吊销许可、暂扣或者吊销执照;
- (六)行政拘留;
- (七)法律、行政法规规定的其他行政处罚。

《中华人民共和国城乡规划法》(2008年施行;新版于2015年修正)

第六十六条 建设单位或者个人有下列行为之一的,由所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期拆除,可以并处临时建设工程造价一倍以下的罚款:

- (一)未经批准进行临时建设的;
- (二)未按照批准内容进行临时建设的;
- (三)临时建筑物、构筑物超过批准期限不拆除的。

《厦门市城市规划条例》

第四十四条第二款 临时用地和临时建筑使用年限不得超过二年;确需延期,可以申请延期一次,延长期不得超过二年。临时建筑层数不得超过两层,总高度不得超过七米。

第四十四条第三款 建设单位或个人应当严格按照批准的临时建筑规模、使用期限和使用性质建设和使用,不得改变使用性质或者出租、转让。临时建设使用期满或国家建设需要,建设单位或个人应当负责无偿自行拆除。

第五十七条第二款 使用期满不自行拆除的临时性建筑,由城市管理行政执法部门责令其限期拆除,逾期不拆除的,予以拆除。

#### 四、争议问题

本案中的争议问题为:“责令限期拆除是属于行政处罚决定还是行政强制决定?”被告是否是“责令限期拆除”的适格主体?

#### 五、简要评论

本案的争议问题在于被告厦门市海沧区城市管理行政执法局是否是适格主体?焦点在于“责令限期拆除”是行政处罚还是行政强制?关于“责令限期拆除”的性质,司法实践中存在不同的观点,比如国务院法制办在对四川省法制办《关于“责令限期拆除”是否是行政处罚行为的请示》(川府法〔2000〕68号)作出的答复明确提出:根据《中华人民共和国行政处罚法》(1996年施行,2009年修正;新版于2017年修正)(以下简称《行政处罚法》)第二十三条关于“行政机关实施行政处罚时,应当责令当事人改正或者限期改正违法行为”的规定,《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》)第六十六条规定的“责令限期拆除”,不应理解为行政处罚行为。但最高人民法院(2013)行监字第279号《驳回再审申请通知书》认为“责令限期拆除”属于“行政决定”,该书认为:原审判决认为责令限期拆除通知行为属于行政处罚确属不妥,从而将责令限期拆除通知行为表述为行政决定。对于“责令限期拆除”的性质,其实将其认定为“行政处罚”是具有法律依据的。《行政处罚法》第八条第(七)项规定,“法律、行政法规规定的其他行政处罚”。《城乡规划法》(2008年施行;新版于2015年修正)作为全国人大常委会制定的法律,具有各种设定行政处罚的权限,其在第六十六条中规定:“所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期拆除,可以并处临时工程造价一倍以下罚款。”因此可将“责令限期拆除”认定为行政处罚种类之一。另外,还可以通过法条类比得出结论,具体可见《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)第八十三条的规定:“依照本法规定,责令限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施的,建设单位或者个人必须立即停止施工,自行拆除;对继续施工的,作出处罚决定的机关有权制止。建设单位或者个人对责令限期拆除的行政处罚决定不服的,可以在接到责令限期拆除决定之日起十五日内,向人民法院起诉;期满不起诉又不自行拆除的,由作出行政处罚决定的机关依法申请人民法院强制执行,费用由违法者承担。”《土地管理法》是由全国人大常委会制定的,效力位阶高于国务院法制办的答复,也高于最高人民法院的效力。因此,从法律规定以及效力位阶上看,“责令限期拆除”属于“行政处罚”。



其次,从学理上看,行政强制措施与行政处罚区别在于:行政强制措施具有非实体性,即程序性、临时性、解除性和期限性,行政强制措施往往是行政处罚的前置程序和阶段,而行政处罚更具有最终性、确定性的特点,并非是临时性限制措施。“责令限期拆除”的法律效果在于要求行为人永久拆除不合法建筑,其决定具有长久性、最终性及确定性的特征,故责令限期拆除更具有行政处罚的特征。

本案的另一焦点问题:城市管理行政执法局是否为适格主体?在作出行政处罚决定时,被告适用的是《厦门市城市规划条例》,《厦门市城市规划条例》是《城乡规划法》的具体规定。该条例第四十四条第二款规定:“临时用地和临时建筑使用年限不得超过二年;确需延期,可以申请延期一次,延长期不得超过二年。临时建筑层数不得超过两层,总高度不得超过七米。”第四十四条第三款规定:“建设单位或个人应当严格按照批准的临时建筑规模、使用期限和使用性质建设和使用,不得改变使用性质或者出租、转让。临时建设使用期满或国家建设需要,建设单位或个人应当负责无偿自行拆除。”该条例第五十七条第二款规定:“使用期满不自行拆除的临时性建筑,由城市管理行政执法部门责令限期拆除,逾期不拆除的,予以拆除。”又根据国法函〔2002〕226号《关于在福建省厦门市开展相对集中行政处罚权试点工作的通知》及《福建省人民政府关于在厦门市开展相对集中行政处罚权试点工作的函》闽政函〔2002〕22号的有关规定,在厦门市城乡规划管理方面的法律、法规、规章规定的行政处罚已由城市管理行政执法部门行使。故被告职权来源合法,主体适格。

### 案例 1-3 临海市环保部门“责令停止生产或使用”案

#### 一、基本案情

2013年9月29日,临海市环境污染整治工作领导小组办公室(以下简称“整治办”)下发临环整办〔2013〕12号《关于要求临海市新华万泰粗纸厂限期停产的通知》(以下简称《通知》),该《通知》称:根据省、台州市关于造纸行业整治提升政策精神和《临海市印染造纸制革化工等行业整治提升方案》(临政办发〔2013〕89号)要求,原告厂属于落后产能淘汰对象,请原告厂在2013年9月30日规定期限内停止造纸生产活动。如逾期继续从事造纸生产活动,将根据《临海市印染造纸制革化工等行业整治提升方案》和相关法律法规规定,通知相关部门依法采取停止供电供水措施。原告罗学飞诉称,2013年9月29日,整治办在未经任何正当程序的情况下发布临环整办〔2013〕12号《通知》,责令原告在2013年9月30日规定期限内停止造纸生产活动。原告认为该《通知》责令限期停产的行为属于《行政处罚法》第八条规定的具体行政行为,但并未依照《行政处罚法》的规定履行立案、调查、取证、事先告知、作出决定等程序,且该具体行政行为依据事实错误、适用法律错误,严重侵犯了原告的合法权益。原告请求撤销被告临海市人民政府设立的整治办在2013年9月29日发布的临环整办〔2013〕12号《关于要求临海市新华万泰粗纸厂限