

行政法教学案例

法学教学案例丛书

中国政法大学教材编审委员会审定

◆ 主编 张树义

XINGZHENGFAJIAOXUEANLI

书馆

中国政法大学出版社

05

前 言

为了丰富法学教学内容，~~应了师生的要求~~，中国政法大学教材编审委员会组织了中国政法大学~~丰富教学~~经验的教师编写了《法学教学案例丛书》。这套丛书是与法学教材相配套的教学辅助用书。出版这套丛书，目的在于通过教科书与案例相结合的教学方法，丰富教学手段，便于教师引用典型和综合案例，组织课堂讨论，同时也便于学生通过具体案例分析和讨论，加深对抽象概念的理解，提高教与学的效率。

《法学教学案例丛书》以法学教科书的编、章、节结构为编写依据，按章节顺序选编典型案例和综合案例。丛书各分册的案例编号采用全书连续编号，便于读者查找使用。案例之下设有提示和提问，对学生加以引导。总之，丛书体例设计的要求就是紧密配合教科书内容，方便教师和学生使用。

目前，丛书编委会已经组织编写了《宪法教学案例》、《民法教学案例》、《民事诉讼法教学案例》、《刑法教学案例》、《刑事诉讼法教学案例》、《商法教学案例》、《婚姻家庭继承法教学案例》、《知识产权法教学案例》、《合同法教学案例》、《行政法教学案例》、《国际私法教学案例》、《国际法教学案例》、《国际经济法教学案例》等13个分册。

编写一整套系列教学案例是一种尝试，会存在很多问题，欢

迎广大师生将使用本套丛书的意见反馈给中国政法大学出版社
(详见书后《读者反馈卡》),以利我们在再版时进一步修改和完
善。

中国政法大学教材编审委员会

1999年5月

说 明

《行政法教学案例》是与《行政法学》教材配套的教学用书。编写本书的目的在于通过案例指出法律问题，引导学生积极参与教学活动，丰富教学手段，活跃课堂气氛。一方面，便于学生通过具体案例加深对抽象法学概念、范畴的理解；另一方面，便于教师引用具体案例、组织讨论，提高授课效果。

全书共选案例 163 个。本书的编写体例是按照行政法学教材的章、节顺序编排的，有利于教师教学与学生使用。参加本书编写工作的有：王建芹、吕利秋、吴平、张树义、张锋、薛刚凌等。

本书成稿后，由主编统改后定稿。

由于我们水平有限，存在错误在所难免，恳请同仁批评指正。

编 者

1999 年 5 月

目 录

绪言	(1)
第一章 行政法绪论	(5)
第一节 行政法概述	(5)
第二节 行政法的渊源与特点	(13)
第三节 行政法的历史发展	(22)
第四节 行政法的基本原则	(33)
第二章 行政主体	(40)
第一节 行政主体概述	(40)
第二节 行政主体资格	(44)
第三节 行政主体的种类及相互关系	(51)
第三章 行政主体的范围	(58)
第一节 行政主体与行政机关	(58)
第二节 其他行政主体	(63)
第三节 行政主体与公务员	(68)
第四章 行政行为概述	(75)
第一节 行政行为的概念	(75)
第二节 行政行为的分类	(80)
第三节 行政行为的内容	(85)
第四节 行政行为的效力	(88)
第五节 行政程序概述	(103)

第五章 行政立法	(108)
第一节 行政立法概述	(108)
第二节 行政立法体制	(117)
第三节 行政立法原则和程序	(122)
第六章 行政许可	(133)
第一节 行政许可概述	(133)
第二节 行政许可的范围与设定	(137)
第三节 行政许可的程序	(141)
第七章 行政检查	(148)
第一节 行政检查的概念	(148)
第二节 行政检查的种类和方法	(154)
第三节 行政检查的规则和程序	(157)
第八章 行政处罚	(166)
第一节 行政处罚概述	(166)
第二节 行政处罚的种类和形式	(172)
第三节 行政处罚的适用	(177)
第四节 行政处罚的程序	(179)
第九章 行政强制执行	(183)
第一节 行政强制执行的涵义	(183)
第二节 行政强制执行的种类	(190)
第三节 行政强制执行的程序	(196)
第十章 行政合同	(204)
第一节 行政合同概述	(204)
第二节 行政合同的种类和作用	(206)
第三节 行政合同的缔结、变更和解除	(209)
第十一章 行政裁决	(215)
第一节 行政裁决的概念与特征	(215)
第二节 行政裁决的范围	(219)

第三节	行政裁决的机关与程序·····	(224)
第十二章	行政救济·····	(232)
第一节	行政救济概述·····	(232)
第二节	行政侵权责任·····	(243)
第三节	行政救济的途径·····	(249)

绪 言

记得一位法国学者曾经说过，在大陆法系，抽去法国民法典，法国的民法将荡然无存；在英美法系，抽去判例，英美法系也将荡然无存。两大法系的区别于此立判。然而，在行政法的历史发展中，却有一个非常“奇特”的现象；素以成文法为传统的法国，在行政法领域中却一改传统，奉行判例法。从卡多案到布朗戈案，法国行政法上许多奠基性的原则都源自于判例。这一现象看似平常，却也耐人寻味。

实际上，这一现象反映的是法律发展的一般规律：法律源于社会需要，社会生活是法律产生的源泉，它产生于斯，依存于斯。离开了社会生活，法律就会成为无源之水，无本之木。

社会生活对法律的需要是通过人们之间交往所产生的纠纷表现出来的，凡有纠纷存在，必有规则之需要。从而一个解决具体纠纷的案例也就实实在在地蕴涵着一种法律规则。因而我们也就可以说，任何法律规则，其最初的表现形式也必然是包含在解决纠纷的案例之中。久而久之，人们从若干个别的案例中归纳概括出普遍的行为规则，用以指导人们的行为。从这一角度审视，法国在行政法领域一改成文法传统绝非偶然。因为法国一向被誉为“行政法母国”，即行政法最早始自于法国。法国的行政活动规则也就只能通过建立行政法院，在行政法院审理行政案件的判例中去寻找、去确立、去创设。我国行政法刚刚起步，行政诉讼制度

刚刚建立，行政活动究竟应当遵守何种规则，这只有从解决行政纠纷的行政案例中去分析、去探讨、去概括总结。法律发展的千年历史积淀掩盖了案例的作用，尤其是近代以来成文法大行其道，理性设计的激情之光遮蔽了判例实用之彩。法国行政法的这一现象不过是抹去了历史的尘埃，露出了法律原本之光。

案例在法律发展中的作用为世所公认。英、美等国家，判例是法律最主要的渊源，因而人们才会说，抽去判例，英、美等国家的法律将支离破碎，不复存在，以至于在世界的法系中出现了英美的判例法系。大陆法系国家，以制定法为其特征，案例虽没有普遍约束力，但却具有重要的参考价值；因为制定法不过是对千百万个案例的抽象概括。法律既不会从天上掉下来，也不会从土里长出来，更不会从法学家们的头脑中钻出来，法律不取决于其表现形式，不管是制定法，抑或是判例，而取决于产生的基础。由此看来，案例不仅仅是法律产生的源泉，它也是一种法律制度，它更体现为一种法学世界观。

具体说来，案例的作用主要表现在以下几个方面：

1. 指明立法方向。

在我们这样一个成文法传统的国家，制定法起着重要的作用。但是，任何法律的制定都不可能去凭空想像，任何已制定的法律也不可能是完美无缺的，况且法律本身也需要随着社会生活的变化而发展，因此，这一切都预示着制定法律必须以案例为基础。法律是否需要存在，法律本身的缺失以及变化发展可以、也必须通过案例分析来揭示。生活是法律之本，案例是法律之源。生活中的法律需求规定着成文的法律规则。何者需要制定法律，制定的法律应当如何变化发展等，都离不开活生生的案例。由此，通过对生活中已发生的案例的分析，可以起到为立法指明方向的作用。只有建立在这一基础上的法律才是最切合社会实际需要的法律规则。

2. 理解法律的基础。

法律规定应该、而且也必须是抽象的、原则的。对普遍适用的行为规则的理解离不开实际生活这个基础。案例的作用恰恰在于为理解法律提供基础。由于具体案例的说明，从而使抽象的规则具体化，原则的法律生动化。人们不能脱离生活实际去理解法律规则，因此，当法律规则被制定出来，并被适用时，案例也就在成文法律与实际生活之间架起了理解的桥梁。

3. 案例是法学的基础。

法学存在的价值并非单纯对现行法律的论证、解释，更主要的在于对生活的指导，用法的理论、法的观点、法学的思维方式启迪人们观察社会、分析社会，并指导人们改造社会。法学要想到这种指导社会的作用，就必须植根于社会生活，着眼于生活中发生的案例。从案例的分析中概括规则，从案例的解剖中寻求原理，寻求社会对法律的需求所在。因为案例集中地反映了社会对法律的需求，要使法学之树常青，就必须将法学植根于案例——解决生活中所产生的纠纷——这一土壤。

正是基于上述认识，我们选择了案例这个视角来作为研究行政法的起点。我们试图通过对现实生活中所产生的案例的分析来揭示行政法原理。将行政法的理论大厦建立于广袤、深厚的生活基础之上。

本书大部分案例选自于行政诉讼，但并不限于行政诉讼。行政活动的规则主要应来源于诉之于法院的案件，但行政法的原理却源于社会生活之中，为了全面探讨行政法原理，我们就没有囿于行政诉讼这一相对狭小的领域，许多应诉而未诉的案例也在本书的收集、探讨之列。

在案例的分析过程中，我们并没有局限于现有法律，换言之，现实生活需要有何种行政法规则，现行的行政法规则其存在的原理何在，现行的行政法规则存在何种缺陷，应当如何完善

等，都是我们通过案例的分析所试图揭示的。很显然，因为我国的行政法起步较晚，实际行政活动中需要何种行政法规则，这些行政法规则应当如何表述，行政活动究竟存在哪些行政法原理，对此我们并不明确。现实的行政活动复杂多样，灵活多变，其中的行政法规则绝非脱离实践，单纯凭法学家们的逻辑推理、论证所能揭示，而必须植根现实生活。因此，既存的规则、原理也就只能作为我们案例分析的落脚点，而不是出发点。

当然，对一个具体案例人们可以从多种不同角度进行分析、评价，也由于本书为多人合作而成，每个人的认识各有不同，仁者见仁，智者见智，原本就是学术研究的特性。人们从中得到启示，我们感到欣慰；人们对此提出批评，我们求之不得；至于人们以此进行探讨、争论，这正是我们的企盼。

第一章 行政法绪论

大凡绪论都是属于入门之类。行政法入门大概首先要解决这样几个问题：什么是行政法？为什么会有行政法？我们到哪里去找行政法？这一系列问题当然需要理论分析，但借助于生活中发生的案件来说明可能更为形象、生动。其实，案例的作用绝不仅在生动、形象。没有人会否认经验对于人类生活的重要性，正如人类文化全部来自于人的经验一样，全部的法学也大概都来自于案例。

第一节 行政法概述

什么是行政法，这是一个最简单的问题，但也是最难回答的问题。可以说，全部行政法理论都是在回答这一问题。好在“灰色”的理论来自于“绿色”的生活。重要的在于生活的启示，因为理论永远植根于实践。

案例 1

柳某于 1991 年 4 月下旬向某市公安局外国人管理、出入境管理处提出申请，要求出境探望在美国就学的儿子，并按规定履行了有关的手续。出入境管理处经审核后向柳某颁发了中华人民

100001

共和国护照和第一张出境登记卡。柳某据此到美国驻某市领事馆办妥前往美国探望其丈夫的出入境签证后，于同年6月7日向出入境管理处申请核发第二张出境登记卡。第二天，出入境管理处收到了中国农科院某家畜寄生虫病研究所来函，反映柳某的丈夫系公派出国逾期未归人员，现留在美国，要求出入境管理处阻止柳某出境。同年8月6日，出入境管理处遂以柳某申请探亲的对象、理由与签证种类不符为由，拒绝颁发出境登记卡。当月19日，柳某再次前往美国驻某市使馆换取了探望其儿子的签证后，第三次向出入境管理处申请颁发出境登记卡。出入境管理处告知柳某，他们将按照某市公安局的有关规定，3日后即给予明确答复。此后柳某多次去信、去电询问与催办，但始终未能得到明确的答复。据此，柳某于1991年9月26日向某区人民法院提起行政诉讼，要求法院判令出入境管理处履行法定职责。诉讼期间，出入境管理处以答辩状的形式明确表示：按有关规定，柳某的出境须征求其丈夫原工作单位的意见，现因该单位不同意柳某出境，故出入境管理处决定拒发柳某的出境登记卡。对此决定柳某不服，认为自己的申请符合颁发出境登记卡的法定条件，出入境管理处拒绝颁发是错误的。

某区法院经审理认为：《中华人民共和国公民出境入境管理法》及其《实施细则》明确规定，公安机关对中国公民因私事出境的申请，应当在规定的时间内作出批准或不批准的决定，并通知申请人；对颁发出境登记卡的申请，出入境管理处的上级部门也有明确规定，应在3日内予以办理。出入境管理处以慎重为由对柳某的申请迟迟不予明确答复，不符合有关法律、法规和规章的规定，遂于1991年12月23日作出判决：限出入境管理处在判决生效之日起3日内对柳某要求颁发出境登记卡的申请作出明确答复。案件受理费由出入境管理处负担。判决后出入境管理处不服，向某市中级人民法院提起上诉，被判决驳回。嗣后出入境

管理处向柳某颁发了出境登记卡。

提示：

行政权对公民的许多活动起着决定的作用；行政机关消极的不作为，就能使公民的许多活动无法进行；这是本案所能给予我们的启示。这使我们不能不深入地去认识行政权的性质。

提问：

根据案例，你如何认识和理解行政权的性质？

案例 2

1991年5月18日，田某向某县人民法院提起行政诉讼，请求法院判决被告县民政局依法履行职责，给其换发残废证，并补发自1984年以来的抚恤金。被告辩称，关于原告的残废问题，曾于1978年向地区民政局写过报告，要求取消其残废资格。地区民政局复函让对原告的残废情况进行检查，但原告拒绝检查。原告的问题拖而未决是他自己不听组织安排造成的。

县人民法院经审理查明：原告原系县民政局干部，1974年5月因公致残，1975年经上级民政部门评定批准为二等乙级残废，依法享受抚恤。1977年原告因犯罪被审查，被告由此怀疑原告的残废证可能系弄虚作假取得，曾书面请示地区民政局，要求取消原告的残废资格。该局复函批示被告复查原告的残废情况，并将医疗单位的检查资料及结论上报。但被告未照此办理，而只是停发了原告的抚恤金。1980年原告被判处有期徒刑。1984年原告刑满释放后，曾多次要求被告恢复其残废待遇。1984年7月1日，被告出具公函，证明原告系二等残废人员，应享受公费医疗。县公费医疗办公室据此给原告办理了公费医疗证。同年12月20

日，被告将原告的残废证收回，给出具一收条，说明为了换发新证而收回旧证。1985年被告将为原告换发新证的请示报地区民政局，因正值政区变动，该局答复待新设立的市民政局正式办公后由市局办理。1986年上半年，被告又报市民政局审批，但不久又将报告撤回，此后一直未予办理。原告多次上访申诉，市民政局两次批示催办，但被告一直拖延未办。1991年5月21日，被告接到应诉通知书后，于6月1日就原告要求恢复残废资格问题请示省民政厅，6月4日省厅批复：按重新取资手续呈报。

县人民法院经审理认为：依照1950年政务院批准发布的《革命工作人员伤亡褒恤条例》第4条、《革命残废军人优待抚恤暂行条例》第16条及国务院1988年7月18日发布的《军人抚恤优待条例》第46条之规定，原告刑满释放后，被告应及时为其换发残废证，恢复抚恤。如果原告残情确实有假，应通过合法手续取消其残废资格，但在上级民政部门未批准前，原告应继续享受抚恤待遇。原告的问题长达7年之久未能解决（或决定恢复，或决定取消），除政区变化因素外，被告长期拖延不予办理是主要原因。被告的不作为行为影响了原告的合法权益，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第54条第3项及第67条之规定，判决如下：

（1）被告应在本判决生效后一个月内作出对原告残废资格问题的处理决定，并办妥有关手续呈送上级机关审批。原告应听从被告为办手续所作的安排；

（2）被告赔偿原告经济损失2000元，于本判决生效后两个月内付清。

提示：

本案是因抚恤金的发放引起的，但折射的却是行政活动的广泛性。无论是西方国家的从行政国走向福利国，还是东方的集体

主义文化传统下的家、国不分，所反映的都是行政活动在现代世界的无所不在、无所不包、无所不能。面对如此广泛存在的行政活动，考虑到它的权力性质，行政法的存在实在大为必要。

提问：

试论制定行政法的必要性？

案例 3

1985年1月，某县石角畜牧兽医站与该站兽医员雷某、卢某等五名职工签订了承包该兽医站所属兴仁畜禽交通检疫站合同。承包期一年，工资自付，全奖全罚。1986年初，雷某等人按上述条件继续承包该检疫站。上述两次承包合同均经该兽医站的上级主管部门县畜牧水产局、畜牧兽医管理总局批准后履行。

1986年底，县兽医站在对雷某等人的承包账目等进行清查时，发现雷某等人违反国家发票管理制度的规定，私自买发票以冒充国家财政专用发票作检疫收费使用，将原收入中的大数额另填发票改为小数额入账。同时发现雷某等人在畜禽交通检疫工作中对当事人乱罚、滥罚，并将检疫罚款作为承包收入予以私分。针对上述行为，县兽医站决定废止1986年的承包合同，除应得工资、奖金及检疫开支外，追缴雷某等人私分的检疫罚款和其他检疫收入及罚款。雷某等人对县兽医站处理决定不服，向某县人民法院提起诉讼。

某县人民法院接到诉状后经立案审理，认为兽医站所作决定并无不当，故作出一审判决：维持石角兽医站的处理决定。当事人中的卢某对一审判决不服，上诉至中级人民法院。市中级人民法院经审理认为，根据国家农牧渔业部颁发的《家畜家禽防疫条例实施细则》的规定，畜牧兽医站、畜禽交通检疫站等畜禽防疫机构

均属国家行政管理机构，其所行使的检疫权、处罚权也属于国家行政管理职权，所进行的畜禽防疫工作亦属国家行政管理活动。因而，某县畜牧兽医管理部门将其所属的畜禽检疫站承包给他人，混淆了行政管理权与生产经营权之间的界限，是非常错误的。故作出终审判决：两份检疫承包合同均为无效，追缴雷某等5人私分的检疫罚款，追回雷某、卢某等人瞒报的1985年检疫收入3000元。

提示：

这是一起简单得不能再简单的案件，但知微见著。行政权是本案的核心。行政权的性质决定其不仅不能作为承包的对象，而且还有更多的限制。国家行政权是由国家授予一定的行政机关及工作人员行使，行政机关和工作人员对行政权不能随意处分，既不能放弃，也不能转让于他人，更不能承包于他人，委托也必须遵循委托的规则。总之，行政权必须用于与其性质相适应的目的，任何与行政权性质不符的处置都是无效的。行政法作为行政权行使的规则，正是由此产生的。

提问：

请结合本案例和具体生活分析行政权有哪些特征？

案例4

(1) 1993年7月17日，某县服装厂将原三间半门市部以每月上交180元的金额承包给本厂职工张某，承包期1年，主营服装，门市部外出进货由厂方提供介绍信。张某于1983年8月6日到厂里取回空白介绍信两张，交与门市部雇用的从业人员李某、杜某外出联系业务。李某、杜某二人到洛阳找到某县北洼供