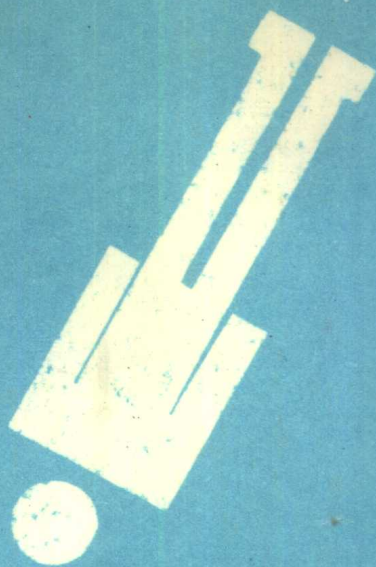


中国高级法官培训
中心行政法专业班
姜明安 主编

编写



行政诉讼

案例评析



中国民主法制出版社

行政诉讼案例评析

中国高级法院培训中心
行政法专业班 编写

主编 姜明安

(京)新登字 088 号

行政诉讼案例评析

主编：姜明安

中国民主法制出版社出版 新华书店经销

北京市兴泉印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 14 875 印张 350 千字

1993 年 11 月第一版 1994 年 6 月第二次印刷

印数：3000—5000

书号：ISBN7 80078 111 9/D·77

定价：10.50 元

序

行政诉讼法正式实施已经一年半了。一年多来，全国各级人民法院认真贯彻执行行政诉讼法，积极慎重地开展行政审判工作，依法保护了公民、法人和其他组织的合法权益，同时也支持和促进了行政机关依法行政。

为了保障行政诉讼法的正确施行，促进人民法院行政审判工作的顺利开展，中国高级法官培训中心委托北京大学法律系举办了两期高级法官行政法专业班，对全国高、中级法院的行政审判骨干分别进行了为期一年的理论和业务培训。在培训期间，学员们一方面学习了行政法学、行政诉讼法学的理论知识，另一方面也认真研究了行政审判实践中的大量实际问题，在理论联系实际的基础上，形成了有一定水平的研究成果——论文、专著、案例集等。

这本案例集是高级法官培训中心第二期行政法专业班学员编写的。它通过对各种典型案例的分析，探讨了行政诉讼法在实施过程中提出的各种新问题，这些问题涉及行政诉讼受案范围、当事人资格、起诉条件、证据规则、诉讼程序、具体行政行为合法性的标准、各种行政判决的条件以及行政赔偿的范围、标准等各个方面。本书的作者对这些问题的探讨对当前的行政审判实践具有一定的参考价值，对行政机关依法行政也会有一定的借鉴作用。

虽然书中的一些分析意见和看法不一定都完全适当，但至少能引起人们对这些问题的思考和探讨，为求得这些问题的正确答案提供启示。

行政审判工作在我国开展为时尚短，实践经验的积累和理论研究都还很不够。高级法官培训中心行政法专业班的学员们在学习期间，理论联系实际，运用所学知识分析、研究审判实践中提出的问题，这种学风是值得称赞的。在本书即将付梓之际，应作者之邀，特为本书作序，并向广大读者推荐本书，同时向法院的同志们推荐这种学风。

马 原

1992 年 4 月 18 日

《行政案例精析》第一辑

序

中国高级法官培训中心行政法专业班的学员在北大学习期间，在老师的指导下，完成了两项科研成果：对当前行政审判实践中遇到的若干疑难问题进行研究并探寻适当的解决方案；对近几年行政审判的若干典型案例进行分析并就其中涉及的行政法学理论问题予以理论阐释。这两项科研成果的表现形式，分别是北京大学出版社出版的《行政审判问题研究》一书和中国人民公安大学出版社出版的这本《行政案例精析》。

《行政案例精析》一书有下述特点：

一、案例典型

本书收集的近100个案例，是从全国各级人民法院近几年审结的几千起行政案件中精选出来的。其中有的属重大案件，有的属疑难案件，有的虽既不是重大案件也不是疑难案件，但对于说明行政法、行政诉讼法的某一法理或法律条文很有典型意义，具有“现身说法”的作用。

二、庄重分析

本书不是案例或法院判决书汇集，而是根据行政法学和行政诉讼法学的原理、原则，对每个案例进行深入透彻的理论分析的创作作品。书中每个案例的案情介绍极为简略，作者们投入极大的精力对案件涉及的理论问题进行分析，并据此对行政机关的相应具体行政行力和人民法院的相应判决的成败得失予以评价。尽管这些分析、评价得出的结论不一定完全正确，更不是唯一正确

的结论，但它们对于当前的依法行政实践和行政审判实践无疑具有参考和启示作用。

三、内容全面

本书收集的案例及作者们的分析，在内容方面是较全面的：既有实体法方面的内容，也有程序法方面的内容；在程序法方面，既有行政诉讼程序法方面的内容，又有行政行为程序法方面的内容；在实体法方面，既有治安、工商、税务、土地、卫生等一类目前法院受案较多的案例，也有路政、航运、环境、药政、文化、社会保险与福利等一类目前法院受案较少的案例；在诉讼法方面，既有对法院一审判决、二审判决、再审判决的分析、评价，也有对起诉、受理、诉讼参加人、证据、执行、赔偿问题、行政附带民事问题的分析、评价。

四、形式活泼

本书案例分析的形式是多样化的、活泼的。全书整个案例的内容全面，但各个具体案例的分析却不求全面。每个案例只围绕一个问题（少数案例例外）展开分析：或实体，或程序，或具体行政行为，或一审判决，或终审判决。作者们根据案情自定题目，根据题目进行分析和得出结论。在文字方面，本书也是较为生动、活泼的。

《行政案例精析》一书，虽然也有某些不足，如个别案例理论分析的深度尚嫌不够等，但整体上能有上述四个特点，已属难能可贵，故乐于为之序，并向各届读者推荐此书。

罗豪才

1990年9月15日

前 言

行政诉讼法的颁布实施，行政诉讼制度在我国的确立，是我国在法治的道路上迈出的具有重大历史意义的一步。“法治”，意味着政府和公民一样，要遵守法律、服从法律，要依法办事、依法行政；“法治”，意味着公民的权利自由受法律的保障，任何政府机关都不能任意侵犯公民的合法权益；公民的合法权益在受到政府机关及其工作人员违法行为侵犯时，能依法获得有效的救济。很显然，要实现法治，不能没有行政诉讼制度。

行政诉讼，一方面通过对行政机关具体行政行为的司法审查，监督行政机关依法行政，追究行政机关违法侵权行为的法律责任；另一方面通过法院对违法具体行政行为判决撤销、变更或责令行政机关履行法定职责和赔偿行政侵权行为造成的行政管理相对人的损失，保护行政管理相对人的合法权益，对被违法侵权行为损害的行政管理相对人予以救济。同时，行政诉讼制度的实行，有力地推动着行政立法、行政执法、行政司法等各项行政法制建设的发展，促进着我国许多领域、许多方面的工作从“人治”走向“法治”。

行政法官是行政诉讼制度的主要操作者，行政诉讼制度能否正常有效地运行，很大程度取决于行政法官的素质。基于此，国家把培养行政法官的工作放在了非常重要的位置，除了高等学校法律院系大大加强了行政法学的教学以外，近两年来，全国各地

还举办了各种不同类型的行政法官培训班、研讨班。特别应该提到的是，最高人民法院与北京大学联合举办的高级法官培训中心，两次专门开办高级行政法官班（每期60人）；第一次开办于1989年9月至1990年7月——行政诉讼法在全国正式实施的前夕；一次开办于1991年9月至1992年7月——行政诉讼法在全国正式实施一年后的今天。

这两期高级行政法官班学员在北大学习期间，不仅完成了既定的学习任务，在行政法学、行政诉讼法学方面的理论水平有了明显的提高，实际办理行政案件的能力有了相当的进步，而且，学员们在老师的指导帮助下，总结他们在实施中办案的经验，将实践经验上升为理论，分别完成了两部论著（第一期学员完成的《行政审判问题研究》和第二期学员完成的《中国司法审查制度研究》）和两部案例分析（第一期学员完成的《行政案例精析》和第二期学员完成的《行政诉讼案例评析》）的写作。这四部书研究、探讨和解决（或部分解决）了我国行政诉讼实践中提出的许多理论和实践问题，对促进我国行政法制建设的发展无疑将起积极的作用（就已出版的前两部书来说，这个作用显然已起到了）。

《行政诉讼案例评析》（即行政案例精析第二辑）共分十二编。第一、二编主要探讨行政诉讼的范围、当事人提起行政诉讼的条件和当事人的资格；第三至七编主要探讨具体行政行为的合法性问题：行政机关作出具体行政行为应如何认定事实，如何收集和采用证据，如何适用法律法规，怎样遵循法定程序以及怎样正确行使职权（不超越职权和滥用职权），研究行政机关在这方面的成败得失、经验教训；第八至十二编主要探讨人民法院对具体行政行为的审查和判决：什么行为应予维持，什么行为应予撤销，什么行为应予变更，什么行为叫作“不作为”，法院应作出履行判决，什么行为叫作“行政侵权行为”，法院应作出赔偿判决，等等，研究人民法院在行政审判方面的成功和失误，经验与教训。

本书的案例基本上都是从行政诉讼法实施以后全国各级人民

法院审理的案件中精选出来的，但也有些选自行政诉讼法实施前审结的旧案（占10%），不过被选的旧案均有一定的典型意义，并完全运用行政诉讼法进行分析。案例的作者基本上都是第二期高法班学员（共60名），但也有个别案例的作者是北大进修教师、北大研究生或未进高法班的法官。全部案例均经主编审阅修改，某些案例的结论和理论分析为主编重写，如观点错误，由主编负责。

在《行政案例精析》第一辑中，我曾写了个“前言”，其中有些部分也适用于本书，故摘录如下：

本书所编每个案例，均由五部分构成：（一）案题，开门见山，简明扼要地提出本案例所要论述或研究探讨的问题；（二）原告的姓名、身份，被告行政机关的名称，第三人（如案中有第三人的话）的姓名、身份（由于某种原因，案中当事人为公民者，只写其姓而隐其名，姓王者称“王某”，姓李者称“李某”；为机关、单位者只写单位名称而隐其所在地域，称“某市公安局”、“某县工商局”、“某省纺织厂”等）；（三）案情简介，简要地介绍案件发生的时间、地点、经过、双方当事人争议之所在；（四）理论分析，对案中所涉及的行政法或行政诉讼法问题进行理论分析，通过分析，阐明行政法学或行政诉讼法学的有关原理、原则；（五）结论，编者在理论分析的基础上，提出本人对相应案件处理的基本看法，或对案中所涉及的行政法、行政诉讼法问题的基本观点。

我们最早想编写案例集的意图，是想将之作为行政法学的补充教材，用于教学（案例教学是法学教学的重要方法之一，应予以提倡和推广）。但现在看来，本书不仅应起这方面的作用，而且，或许更重要的，它应对当前行政机关依法行政和人民法院行政审判起借鉴、参考作用。案例分析不同于法学教科书或专著，它是对法律原理、法律条文的实际的、具体的阐释，可以认为是“形象思维”作品（如果说教科书、专著是“抽象思维”作品的话），人们从这种“形象思维”作品中，更易于获得清楚、明了的启示和帮助。

当然，本书不会没有缺点，没有错误。由于行政审判在我国开展的时间还不太长，经验积累不足，特别是作为主编的笔者，全然没有行政审判的经验（过去仅以陪审员的身份办过刑、民事案子），因此，本书恐怕只能是一本既有用、有益，又有某些缺点、甚至某些错误的书。对于书中的缺点、错误，欢迎各方面读者以各种形式予以批评、指正。

姜明安

1992年4月5日

目 录

序	(1)
前言	(1)

第一编 起诉受理析

1. 不服逾期作出的复议维持决定，当事人不能 对复议决定，而仍应对原具体行政行为提起 行政诉讼.....	(3)
2. 作为被处罚人的行政机关不服监察机关处罚， 能否提起行政诉讼.....	(6)
3. 行政赔偿案件属于（特殊）行政案件，应由 行政审判庭受理.....	(10)
4. 对正在实施尚未实施终了的具体行政行为不 能起诉.....	(13)
5. 对公安机关刑事性质的强制措施不服，不能 提起行政诉讼.....	(16)
6. 企业不服镇政府侵犯其合法经营自主权的行 政决定而提起行政诉讼，人民法院应予受理.....	(18)
7. 对公证机关作出的决定能否提起行政诉讼.....	(21)
8. 复议机关对申请复议逾期不作裁决，可视为 维持原具体行政行为.....	(26)
9. 行政机关以行政决定而非以调解形式处理民	

事争议的行为是具体行政行为，相对人不服 可提起行政诉讼·····	(29)
10. 因行政合同发生争议的案件是行政案件，应 由行政庭受理·····	(31)
11. 被处罚人能否对行政机关撤销对他的处罚 决定行为提起行政诉讼·····	(34)
12. 相对人不服行政机关处理农机事故所作的 裁决而起诉，人民法院应作行政案件受理·····	(38)
13. 被拐卖妇女无法行使诉权时，其近亲属可 以法定代理人的身份代其提起行政诉讼·····	(40)
14. 原告撤诉原因不当，法院不应准予撤诉·····	(43)

第二编 当事人资格析

15. 非具体行政行为直接对象的公民、法人或 其他组织认为其人身权、财产权受到相应 行为侵犯的，是否具有行政诉讼原告资格·····	(49)
16. 具体行政行为暗示的利益相关人可具有原告资格·····	(52)
17. 复议裁决形式维持，实质改变原具体行政 行为，仍应由复议机关作被告·····	(54)
18. 相对人提起行政诉讼，被告不适格，法院 应裁决不予受理·····	(57)
19. 经复议的行政赔偿案件如何确定被告·····	(60)
20. 越权行政机关应否作为第三人参加诉讼·····	(63)
21. 与具体行政行为没有法律上权利义务关 系的人，不能作为第三人参加行政诉讼·····	(66)
22. 行政机关作为发包人的合同是什么合同， 街道办事处能否作行政诉讼的被告·····	(69)

23. 有权力就应有责任,有制裁就应有救济 (73)
24. 城市管理监察大队能否为适格被告 (78)

第三编 事实认定与证据析

25. 事实认定是否正确是具体行政行为是否
合法的前提 (85)
26. 认定违法行为必须有法律法规根据 (89)
27. 行政机关正确认定事实性质是正确适用
法律法规的基础 (92)
28. 对行政决定遗漏处理的事项可建议行政
机关补充处理 (94)
29. 法院审理行政案件,应对具体行政行为
全面审查 (96)
30. 行政机关在行政诉讼过程中改变被诉行为,
应征得法院的同意 (99)
31. 行政机关对执行公务人员的的公务过错
应追究内部纪律责任,不应直接追究外
部行政责任 (102)
32. 行政处罚决定认定事实不清、主要证据
不足,应予撤销 (107)
33. 内容有误的原始证据能否作为定案证据 (110)
34. 不符合法定要求的鉴定结论、检验报告,
不能作为行政处罚的证据 (114)
35. 在承包关系中,承包人违法应受行政处
罚,发包人是否应负连带责任 (117)
36. 被告经两次合法传唤无正当理由拒不到
庭,人民法院应作缺席判决 (120)

37. 被告在一审庭审结束前不提供主要证据, 二审时才提供的, 法院不予采用…………… (122)

第四编 适用法律法规析

38. 正确适用法律的前提是全面准确理解法律…………… (127)
39. 正确认定相对人行为的性质是行政机关正确适用法律法规的前提…………… (130)
40. 具体行政行为适用法律法规错误, 法院应判决撤销…………… (134)
41. 实体或程序违法的普遍性行政措施不具有法律效力, 以此为依据的具体行政行为应判决撤销…………… (138)
42. 具体行政行为适用法律错误, 法院不应修正而应撤销…………… (144)
43. 处理相对人在新法生效以前实施的违法行为, 原则上应适用旧法…………… (148)
44. 法院审理行政案件, 对国家行政主管部门的有效行政解释应予参照适用…………… (153)
45. 行政解释有悖法律法规, 不再具有法律效力…………… (158)
46. 被告改变具体行政行为后原告撤诉, 法院应对改变后的行为进行审查后再作出是否准许撤诉的裁定…………… (161)
47. 行政法律法规一般不具有溯及既往的效力…………… (164)
48. 法院对不符合法定条件的收审决定应予撤销…………… (167)
49. 对现行法律实施以前发生的法律关系引起的争议, 原则上只能适用当时有效的法律文件处理…………… (171)

50. 人民法院适用法律，应首先适用法律效力
层级高的法律规范…………… (176)

第五编 具体行政行为程序析

51. 行政处理决定的程序违法，法院应予撤销，并责成行政机关重新作出具体行政行为…………… (183)
52. 对程序明显违法的具体行政行为，法院是否还应审查其实体的合法性…………… (186)
53. 形式要件不合法的具体行政行为，法院应予撤销，并判决行政机关重新作出具体行政行为…………… (190)
54. 行政机关作出具体行政行为时未告知诉权或起诉期限，致使当事人逾期起诉的案件应如何处理…………… (193)
55. 工商局经济检查所不具有独立行政主体资格…………… (198)
56. 正确认定违法行为责任主体是正确实施行政处罚的前提…………… (201)

073053

第六编 超越职权析

57. 越权的具体行政行为应予撤销…………… (211)
58. 行政机关越权批准的行为无效，相对人骗取批准的行为应受处罚…………… (213)
59. 是适用法律法规错误，还是超越职权…………… (215)

60. 行政机关处理争议应分清争议性质，不出权限范围…………… (220)
61. 民警执行职务的行为违法不当，应由所属行政机关或监察机关追究内部行政责任…………… (223)
62. 公安机关扣缴营业执照的行为属越权行为，应予撤销…………… (227)
63. 行政机关处理和裁决应由机关、企事业单位内部先行处理、裁决的争议属越权行为…………… (230)

第七编 滥用职权析

64. 行政机关滥用职权的行为应坚决撤销，相对人合法权益应理直气壮予以保护…………… (237)
65. 对不具备采取强制措施条件的相对人采取强制措施是滥用职权…………… (243)
66. 行政机关任意改变具体行政行为属滥用职权…………… (247)
67. 行政机关任意收费、任意处罚是滥用职权…………… (250)
68. 行政机关对违法行为宽容，不依法处理，是滥用职权…………… (253)
69. 法院判决撤销滥用职权的具体行政行为，应根据案情发出有关司法建议…………… (256)
70. 收容审查必须符合立法目的，遵守法定条件…………… (260)
71. 违反法定条件使用电击器伤害公民身体的行为是滥用职权的行为…………… (264)