

21

21 SHIJI FAXUE XILIE JIAOCAI JIAOXUE ANLI

世纪法学系列教材教学案例

行政法案例教程

总主编 房绍坤 郭明瑞

毕可志 杨曙光 编著

法学
21
案例



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

21 21 SHIJI FAXUE XILIE JIAOCAI JIAOXUE ANLI
世纪法学系列教材教学案例

行政法案例教程

总主编 房绍坤 郭明瑞
毕可志 杨曙光 编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政法案例教程/毕可志、杨曙光编著. —北京:北京大学出版社, 2005. 1
(21世纪法学系列教材教学案例)

ISBN 7-301-07763-7

I. 行… II. ①毕… ②杨… 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(2004)第 085468 号

书 名: 行政法案例教程

著作责任者: 毕可志 杨曙光 编著

责任编辑: 董晶晶 李霞

标准书号: ISBN 7-301-07763-7/D·0956

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

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

电子信箱: pl@pup.pku.edu.cn

排 版 者: 北京高新特打字服务社 51736661

印 刷 者: 北京飞达印刷有限责任公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 19.375 印张 368 千字

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 25.00 元

序 言

法学是一门实用性很强的社会科学,法学教育应当紧密联系立法与司法实践,以培养学生分析问题和解决实际问题的能力。为实现这一目的,对传统的法学教学方法、教学内容必须进行改革。目前,各高等法律院校广泛采用的案例教学法,就是众多改革措施中最为重要的一项。案例教学法的实施,促进了法学教育水平的提高,增强了学生的实践能力,是值得推广和倡导的一种教学方法。

2001年,在山东省教育厅的资助下,我们承担了山东省法学教学改革试点专业的教学改革项目。该项目力图通过教学改革,全面提高法学专业的教学质量,培养合格的、能够适应实际需要的法律人才。为此,我们于教学的各个环节上,在强化基础理论的同时,突出强调了法学教学的实践性,通过各种方式使课堂教学及课外教学密切联系司法实际。例如,我们不仅将毕业实习安排为一个学期,以便于学生全面掌握司法实际的运作程序,而且经常邀请司法实践部门的同志到校介绍司法实践经验,开设了“法官论坛”、“检察官论坛”、“律师论坛”等,以提高学生的实践认知感。但是,我们认为,仅有这些是不够的,还必须给学生一个经常性的案例教学的手头资料,这就是案例教材。因此,进行案例教学,抓好教材建设是十分重要的,这是搞好案例教学的基础工作。现在各地出版了不少案例教材,但这些案例教材大多只是单纯的案例分析,在体例上是“一案一题”,还缺乏与法律规定、法学理论的有机结合,不利于学生通过案例掌握现行法律规定和相关的法学理论。为此,我们在北京大学出版社的大力支持下,编写了这套全新的法学案例教材,以适应案例教学的需要。

为编写一套质量高、特色鲜明的案例教材,我们进行了广泛的调查分析,总结了现有案例教材的得失,汲取了各方面的意见和建议,以使本套教材能更好地适用教学改革的要求。本套教材具有如下特点:第一,体系新颖。本套案例教材以法学的基本理论为线索,就每个具体理论问题设案情简介、思考方向、法律规定、学理分析、自测案例五个部分,这一体例可以充分地体现实践、法律、理论的结合。第二,内容简洁。本套案例教材力争以简洁的语言明确问题,解析实例,

说明法理,使学生能够一目了然。第三,紧密结合法律规定。针对现有案例教材往往脱离现行法规定的缺陷,本套案例教材特别强调现行法的规定,并通过实例帮助学生理解法律的规定,以增强学生自觉适用法律的能力。第四,具有启发性。本套案例教材在每个具体理论问题的设计上都包括有自测案例,其目的就是给学生以充分的思考空间,启发学生运用理论与法律分析和解决实践问题。

本套案例教材由房绍坤教授、郭明瑞教授任总主编,同时约请具有一定教学经验、有较高法学理论水平的同志担任各分册的主编。由于我们对编写案例教材经验不足,加之司法实践经验的缺失,因此书中不妥之处在所难免。我们真诚地希望广大读者批评指正,以期使本套案例教材能够更好地适应法学教学的需要。

房绍坤 郭明瑞
2004年4月1日

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 行政法的概念	(1)
第二节 行政法的基本原则	(4)
第二章 行政法律关系主体	(10)
第一节 行政主体	(10)
第二节 依委托行使行政职权的组织	(13)
第三节 行政相对人	(17)
第三章 行政行为	(22)
第一节 行政行为的概念	(22)
第二节 行政行为的内容和分类	(25)
第三节 行政行为的成立与效力	(33)
第四章 抽象行政行为	(39)
第一节 行政立法行为	(39)
第二节 行政法规、行政规章以外的规范性文件	(45)
第五章 行政许可	(49)
第一节 行政许可的概念	(49)
第二节 行政许可的原则	(51)
第三节 行政许可的设定	(59)
第四节 行政许可的实施机关	(69)
第五节 行政许可的实施程序	(73)
第六节 行政许可的监督	(89)
第六章 行政处罚	(104)
第一节 行政处罚的概念	(104)
第二节 行政处罚的原则	(106)
第三节 行政处罚的设定	(113)
第四节 行政处罚的实施机关和管辖	(118)
第五节 行政处罚的适用	(125)
第六节 行政处罚的程序	(129)

第七章 其他行政行为	(143)
第一节 行政强制.....	(143)
第二节 行政监督.....	(148)
第三节 行政征收.....	(156)
第四节 行政裁决.....	(162)
第五节 行政给付与行政确认.....	(170)
第六节 行政合同与行政指导.....	(175)
第八章 行政程序	(182)
第一节 行政程序的概念.....	(182)
第二节 行政程序的基本原则.....	(186)
第九章 行政违法与行政责任	(192)
第一节 行政违法.....	(192)
第二节 行政责任.....	(196)
第十章 行政复议	(201)
第一节 行政复议的概念.....	(201)
第二节 行政复议的基本原则.....	(204)
第三节 行政复议的范围.....	(207)
第四节 行政复议的机关和管辖.....	(210)
第五节 行政复议的申请与受理.....	(216)
第六节 行政复议的审理与决定.....	(220)
第十一章 行政诉讼	(228)
第一节 行政诉讼的概念.....	(228)
第二节 行政诉讼法的基本原则.....	(232)
第三节 行政诉讼的受案范围.....	(236)
第四节 行政诉讼参加人.....	(243)
第五节 行政诉讼的证据.....	(255)
第六节 行政诉讼的法律适用.....	(266)
第七节 行政诉讼的裁判.....	(270)
第十二章 行政赔偿	(277)
第一节 行政赔偿概述.....	(277)
第二节 行政赔偿的范围.....	(280)
第三节 行政赔偿请求人和赔偿义务机关.....	(290)
第四节 行政赔偿程序.....	(297)
第五节 行政赔偿的方式和计算标准.....	(300)
参考文献	(306)

第一章 绪 论

第一节 行政法的概念

行政法是国家重要的部门法之一,是调整行政关系以及在此基础上产生的监督行政关系的法律规范和原则的总称。其特征主要表现为以下几个方面:(1)对象的确定性。行政法的调整对象及其范围是确定的,始终以行政关系和基于行政关系而产生的监督行政关系为调整对象。(2)内容的广泛性。现代行政活动领域广泛,几乎所有社会生活都需要行政法来调整,既调整政治、经济、科技、文化,又规范公安、民政、军事、外交等。(3)内容相对易变性。由于社会、经济、文化处于不断变化、发展之中,具体的行政关系也必然随之不断变化,因此作为行政关系调节器的行政法律规范也要经常进行调整,即立、改、废。(4)行政法是集实体法与程序法于一身的部门法。行政实体法和行政程序法并没有严格区分开来,通常是实体规定和程序规定同在一个法律文件中。(5)表现形式多样性。行政法不是以统一完整的法典形式存在,而是散见于各类法律规范文件中。

一、案情简介

王某是某省一所高校后勤处的职员,1995年结婚,1996年生一女,已办理独生子女证并按月领取了独生子女费。2001年5月王某又怀孕,同年10月3日被其单位发现。单位多次做王某的工作劝其做人工流产,王某均以各种理由予以拒绝。随后,王某以母亲有病为由,趁机回娘家居住多日,并于2002年3月生下第二个小孩。同年4月,学校决定依照某省《计划生育管理条例》和学校对职工管理的规定,以学校的名义对王某作出以下处理:罚款5000元,并收回独生子女证和已发的独生子女费。王某认为自己违反了国家有关计划生育管理的规定,因而同意学校“收回独生子女证和已发给的独生子女费”的处理,但对学校作出的“罚款5000元”的处罚不服。其理由是学校不是国家行政机关,无权对她实施行政处罚,学校应该撤销对其作出的“罚款5000元”的处罚决定。

请问:王某提出的撤销处罚理由是否正确?

二、思考方向

虽然行政法的内容广泛、复杂、易变,但它的调整对象及其范围是确定的,即始终以行政关系和基于行政关系而产生的监督行政的关系为调整对象。在上述案例中,要判断王某提出的撤销处罚理由是否正确,就必须首先依法确定学校在对其职工进行管理过程中所形成的关系是否是行政关系。为解决此问题,需要了解行政法理论中行政关系和监督行政关系的概念、特征等内容。

三、法律规定

《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)第十五条 行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施。

第十七条 法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织可以在法定授权范围内实施行政处罚。

四、学理分析

划分部门法的主要依据,就是根据法的调整对象的特殊性来确定。行政法之所以具有作为一个独立法律部门的地位,就是因为其有确定的调整对象——行政关系和监督行政关系。行政关系或监督行政关系经过行政法的调整后就形成行政法律关系和监督行政法律关系,共同构建完善的、统一的、和谐的行政法律秩序。其目的在于保障国家行政权运行的合法性和合理性。

行政关系是指行政主体在行使其职权过程中发生的各种社会关系^①。其内容主要包括行政主体对行政相对人的管理关系、行政主体对行政相对人的服务关系、行政主体对行政相对人的指导关系等。行政关系的特征主要表现为以下几个方面:(1)行政关系主体一方必须是行政主体。行政关系只能形成于实施行政管理过程中,没有行政主体及其职权的行使,就无法形成行政关系,在双方都是公民、企事业单位或社会团体的情况下一般不可能发生行政关系。(2)行政关系的发生,必须有行政主体的意思表示方能成立。行政主体在行政关系中起着主动和决定的作用,也就是说行政关系的形成,常常是以行政主体的单方面意思为根据,关系的发生不以对方当事人的同意或符合双方当事人的意志为前提,行政关系可以在不征得对方当事人的同意,甚至在违反对方当事人意志的情况下发生行政关系,这种特征被称为行政关系的单方意志性。(3)行政关系是以国家强制力作保障的。在行政关系中,行政主体是代表国家,当行政相对人不

^① 行政主体,是指依法代表国家,并以自己的名义实施国家行政管理的组织。在我国,它主要是国家行政机关及其机构,并包括得到行政授权的企业、事业单位和社会组织。

履行行政命令中所规定的义务时,行政主体可以采取强制手段,促使义务的实现。因为行政活动是为了公共利益,如果没有强制力作保障,公共利益就会很难实现。

行政法既调整行政关系,又调整监督行政关系,在前一种关系中,行政主体处在管理者的优越地位,相对人的地位则较为不利;在后一种关系中,行政相对人通过司法审查为主要形式的监督制度,与行政主体不平衡地位得到极大缓和。因此,行政法只有通过对上述两种关系的调整过程,才能发挥其作用。所谓监督行政关系,是指国家有权机关在监督行政过程中,为了监督行政权、解决行政争议而与行政主体之间形成的各种社会关系。这类关系主要指权力机关与行政机关及公务员之间发生的监督与被监督关系;人民法院与行政机关之间的监督与被监督关系;人民检察院与行政机关及公务员之间发生的监督与被监督关系。以至行政系统内部、专司监督责任的审计、监察等部门,上级行政机关对下级行政机关的监督关系。

对上述案例的综合分析

在上述案例中,学校不是国家行政机关,不具有行政权力,在没有法律、法规授权的情况下,没有行政主体资格,因而学校在对其职工的管理过程中所形成的关系不是行政法上的行政关系,它实施的行政处罚是冒用了行政主体的行政处罚权,根本不具有行政法上的效力。因此,王某提出的撤销处罚的理由是正确的。但是学校作为一个事业法人单位,有权依据内部的规章制度对其职工实施一些管理措施,这些管理措施只要不违反法律、法规的规定,其他机关无权干涉。

五、自测案例

李某是某省一所高校法学系二年级的本科学生。2002年10月下旬的一天傍晚,他在学校宿舍里私自用电水壶烧水时不慎失火,造成部分公私财物毁损,本人也被轻微烧伤。因其行为严重违反了学校关于禁止在学生宿舍使用燃煤、燃油炉具和各种用于煮饭、烧水的电热器的规定,故受到记大过的处分。同时,学校总务处行政科依据学校有关规定给予其罚款500元的“行政处罚”。李某认为自己违反了学校有关管理的规定,因而接受学校给予的“记大过”处分,但学校行政科不是国家行政机关,无权对他实施行政处罚,给他500元的罚款应予以退还,但他的要求遭到校方的拒绝。于是,李某将此情况反映到省教育厅,要求撤销学校总务处行政科作出的“行政处罚”,责令学校退还该项罚款。但是,省教育厅一直不给予答复。为此,李某以省教育厅为被告向人民法院提起行政诉讼。

请问:1. 省教育厅对李某的要求应否支持?

2. 李某是否能以省教育厅为被告向人民法院提起行政诉讼?

第二节 行政法的基本原则

行政法的基本原则,是指贯穿于行政法之中,指导行政法的制定和实施的基本准则。行政法基本原则的内容是行政法治原则,具体可分解为行政合法性原则和行政合理性原则。

一、行政合法性原则

行政合法性原则是行政法的重要基本原则,它是指行政权力的产生、存在、运用都必须依据法律,符合法律,不得与法律相抵触。在任何一个推行法治的国家里,行政合法性原则都是基本制度中根本原则之一,在行政法中具有不可替代的地位。

(一) 案情简介

原告:骆某,男,39岁,某市城东区个体工商户。

被告:某市烟草专卖局。

原告骆某原持有个体烟草专卖零售许可证,1997年在换证时,被告某市烟草专卖局以其有违法经营卷烟行为为由,未给其换发新的个体烟草专卖零售许可证。1998年4月7日,某市工商行政管理局城东分局给原告颁发了有效期为1年的有经营卷烟项目的个体营业执照,因而原告仍然与持有烟草专卖零售许可证而无工商营业执照的李某在同一商店里继续经营卷烟等商品。1998年12月20日下午4时许,被告所属的烟草专卖稽查大队在本市东风路路段查获原告所购运的本地金蝶牌卷烟30件,当即将卷烟予以扣留。其后,被告进行了调查,查明原告所购运的30件金蝶卷烟并非从城区烟草公司(批发部)购进,遂以其未按规定渠道进货为由重新作出处罚决定。骆某不服提起诉讼。

法院经审理,认为:原告骆某持有的工商营业执照虽赋予其卷烟零售经营权,但未取得烟草专卖零售许可证,却与持有烟草专卖零售许可证而无工商营业执照的非家庭成员在同一商店经营卷烟的行为,违反了《中华人民共和国烟草专卖法》(以下简称《烟草专卖法》)和《城乡个体工商户管理暂行条例》的规定。被告某市烟草专卖局虽然认定原告与他人合伙应视为有证经营,但未提供证实原告骆某符合《民法通则》个人合伙法定条件的证据,不足以认定原告具有合法经营卷烟的主体资格。因此,原告骆某的行为实质上违反了《烟草专卖法》第35条的规定,已构成无烟草专卖零售许可证而经营卷烟的违法行为,依法应由工商行政管理机关处理。被告某市烟草专卖局对原告骆某以未按规定渠道进货为由进行处罚,定性不准,属超越职权的行政行为,其处罚决定应予撤销。

请问:法院的撤销判决是否正确?

(二) 思考方向

任何行政机关行使行政职权都必须符合行政合法性原则的要求,否则将导致行政行为的违法而被撤销。因此,要判断一个行政行为是否属违法行政行为,不仅要了解相关法条的具体规定,而且还必须对行政合法性原则的具体内容予以全面的把握。

(三) 法律规定

1. 《行政处罚法》第十五条 行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施。

2. 《行政诉讼法》第五十四条 人民法院经过审理,根据不同情况,分别作出以下判决:

(一) 具体行政行为证据确凿,适用法律、法规正确,符合法定程序的,判决维持。

(二) 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。

3. 《烟草专卖法》第三条 国家对烟草专卖品的生产、销售、进出口依法实行专卖管理,并实行烟草专卖许可证制度。

第十六条 经营烟草制品零售业务的企业或者个人,由县级人民政府工商行政管理部门根据上一级烟草专卖行政主管部门的委托,审查批准发给烟草专卖零售许可证。已经设立县级烟草专卖行政主管部门的地方,也可以由县级烟草专卖行政主管部门审查批准发给烟草专卖零售许可证。

4. 《城乡个体工商户管理暂行条例》第七条第二款 国家规定经营者需要具备特定条件或者需经行业主管部门批准的,应当在申请登记时提交有关批准文件。

(四) 学理分析

行政合法原则是行政法基本原则的首要原则,它要求行政主体实施的行政行为不仅应遵循宪法、法律,还要遵循行政法规、地方性法规、行政规章、自治条例和单行条例等;合法不仅指合乎实体法,也指合乎程序法。行政合法原则的具体内容应包括以下几个方面:(1) 行政主体的行政职权必须基于法律的设定或依法授予。一切行政行为以行政职权为基础,无职权便无行政。然而行政职权必须合法产生,行政主体的行政职权或由法律、法规设定,或由有关机关依法授

予。法定权限不容非法超越；“是否超越职权”是司法审查的一个重要标准。(2) 行政主体实施行政行为必须依照和遵守行政法律规范。这里含有“依法行政”和“守法行政”两项内容。它要求行政主体行使行政职权既不能违反行政实体法规范，也不能违反行政程序法规范。不履行或拖延履行法定职责，要承担相应的行政责任。(3) 行政主体的行政行为违法无效。行政主体的行政行为必须合法，既要符合法律条文，也要符合法的精神。无论实体还是程序违法，行政行为都是无效的，不能约束行政相对人的行为。(4) 行政主体必须对违法的行政行为承担相应的法律责任。对于行政主体违法的行政行为，不仅应确认该行为无效，同时还应追究行为责任者相应的法律责任。

对上述案例的综合分析

在上述案例中，人民法院从合法性原则出发，全面审查了被告某市烟草专卖局的行政行为，作出了撤销其行政处罚的判决是正确的。原告骆某持有的工商营业执照虽赋予其卷烟零售经营权，但按照《城乡个体工商户管理暂行条例》第七条第二款和《烟草专卖法》第十六条的规定，个体工商户要取得经营卷烟的资格，首先要领取烟草专卖零售许可证，然后由工商部门颁发营业执照许可其有权经营卷烟，工商管理部門在原告未领取被告颁发的烟草专卖零售许可证情况下，颁发其营业执照中允许其经营卷烟，是违反法律规定的，不能作为原告有证经营的合法根据。同时，虽然原告与持有烟草专卖零售许可证的李某在同一商店使用同一店铺门面经营，但他们各自生活，根据《民法通则》的规定，也不能认定原告有经营卷烟的合法资格。因而原告骆某的违法行为属于《烟草专卖法》第三十五条规定的应由工商行政管理部门依法予以处罚的无烟草零售许可证经营卷烟的违法行为，而非不按规定渠道进货的违法行为，被告以非渠道进货对原告进行处罚属越权行政行为，越权即无效。因此，应依法撤销被告的处罚决定。

(五) 自测案例

1996年5月15日，某市华文物资公司向某市劳动局申请开办某市华文劳务介绍所，申报业务范围为劳务介绍、市场信息服务等，注册资金2万元。同年6月10日，某市劳动局在登记表“劳动局审批意见”一栏中签署了“经研究同意经营申办业务范围”的意见。同年7月8日，某市华文劳务介绍所向某市工商局申请注册登记，并领取了营业执照，随后开始从事职业介绍活动。1998年7月28日，某市工商局为某市华文劳务介绍所换发了新的营业执照。1998年10月28日某市劳动局会同公安、新闻等部门对某市华文劳务介绍所的经营活动进行了检查，认定某市华文劳务介绍所属无证从事职业介绍活动。1998年11月5日某市劳动局依照劳动部《职业介绍规定》第10条、第32条之规定，对某市华文劳务介绍所作出了以下行政处罚：责令华文劳务介绍所停止职业介绍活动，没收非法所得500元，并处非法所得10倍罚款。华文劳务介绍所不服上述处罚，于

1998年11月15日向人民法院提起行政诉讼。人民法院经审理作出了撤销某市劳动局行政处罚的判决。

请问:人民法院作出撤销某市劳动局行政处罚的判决是否正确?其理由是什么?

二、行政合理性原则

行政合理性原则是行政法治原则的另一个重要组成部分,它是指在行政合法的前提下,行政行为的内容要客观、适当、合乎理性。它要求行政主体的行政行为不仅要合法,而且要合理。违反合法性原则将导致行政违法,违反合理性原则将导致行政不当。

(一) 案情简介

原告:史某,男,35岁,机关干部。

被告:某县公安局。

1996年6月21日中午11时许,原告史某因住在其楼上的周某家装修房屋用电焊,影响其妻唐某手术后休息,便上楼拉了周家的电闸保险。为此,周某和周某之妻夏某与原告史某及其妻发生争吵,进而厮打起来,在众邻居的极力劝阻下才平息了事态。后来经法医鉴定,原告史某及其妻唐某,周某之妻夏某均为轻微伤。1996年7月13日,被告某县公安局以原告史某殴打他人为由,依据《治安管理处罚条例》的规定,作出了第960543号治安管理处罚决定书,决定对史某处以15天行政拘留。原告不服,向某市公安局申请复议,市公安局逾期未作出复议决定。原告史某遂向人民法院提起行政诉讼。法院经审理认为,原告史某挑起事端,并殴打他人造成一人轻微伤害,应受治安管理处罚。原告邻居周某及其妻夏某在相互殴打过程中亦造成原告及其妻唐某轻微伤害,亦应受治安管理处罚,但被告对他们二人却未作任何处罚,而且史某违反治安管理的行为因民间纠纷引起,主观恶性轻微,也没有造成严重的社会危害性,公安机关却给予了最严重的行政处罚,因而被告对原告史某的处罚显失公正,应当依法予以变更。故人民法院作出以下判决:变更被告县公安局1996年7月13日作出的第960543号治安管理处罚决定,给予史某治安罚款50元^①。

请问:人民法院作出的判决是否正确?

(二) 思考方向

任何行政主体的行政行为既要符合合法性原则的要求,也要符合合理性原则的要求,否则,将导致行政行为的违法或不当。上述案例不仅涉及到公安机关作出的行政行为是否符合合理性原则的要求,而且也涉及到人民法院在作出判

^① 转引自艾军著:《败诉的启示:行政执法的十个热点问题》,人民法院出版社2000年版,第525页。

决时,是否考虑到合理性原则。因此,要判断上述案例中人民法院作出的判决是否正确,就必须对合理性原则的内容予以全面的了解。

(三) 法律规定

1. 《行政处罚法》第四条 行政处罚遵循公正、公开的原则。

设定和实施行政处罚必须以事实为依据,与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。

第二十五条 不满十四周岁的人有违法行为的,不予行政处罚,责令监护人加以管教;已满十四周岁不满十八周岁的人有违法行为的,从轻或者减轻行政处罚。

第二十七条 当事人有下列情形之一的,应当依法从轻或者减轻行政处罚:

- (一) 主动消除或者减轻违法行为危害后果的;
- (二) 受他人胁迫有违法行为的;
- (三) 配合行政机关查处违法行为有立功表现的;
- (四) 其他依法从轻或者减轻行政处罚的。

违法行为轻微并及时纠正,没有造成危害后果的,不予行政处罚。

2. 《行政诉讼法》第五十四条 人民法院经过审理,根据不同情况,分别作出以下判决:(一)……(四) 行政处罚显失公正的,可以判决变更。

(四) 学理分析

本案所涉及的理论问题是如何在行政实务中把握合理性原则。行政合理性原则是与行政合法性原则相并列的一项基本原则,而且又是对行政合法性原则的补充。其产生的主要原因是由于行政自由裁量权的存在。自由裁量权是指在法律规定的条件下,行政主体根据其合理的判断,决定作为或不作为,以及如何作为的权力。合理性原则要求行政主体必须按以下要求合理地行使自由裁量权。(1) 行政行为应符合立法目的;(2) 行政行为应建立在正当考虑的基础上,不得考虑不相关因素;(3) 平等适用法律规范,不得对相同事实给予不同对待;(4) 符合自然规律,如符合法律规定的“合理采伐森林”、“合理利用土地”等;(5) 符合社会道德,如职业道德、社会公德等。否则,将导致自由裁量权的滥用,引起行政行为不适当。

对上述案例的综合分析

在上述案例中,人民法院从合理性原则出发,全面审查了被告某县公安局的行政处罚行为,作出了变更原行政处罚的判决是正确的。本案主要涉及治安行政处罚是否显失公正的问题。所谓显失公正,是指行政处罚虽然在形式上不违背法律、法规的规定,但在实际上,却违背了合理性原则的要求,没有做到客观、适度和符合理性,损害了社会或个人的利益,表现出明显的不公正。本案中,原告史某因故意挑起事端,殴打他人,造成一人轻微伤害,被告县公安局据此给予

了原告最重的行政处罚——拘留 15 天；原告的邻居周某及其妻夏某，对原告挑起的事端的态度是“以牙还牙”，在相互殴打中，造成了史某及其妻唐某二人轻微伤害，而被告对此却不作任何处罚。因而，被告的处罚行为显失公正，不符合行政合理性原则的要求。故人民法院判决变更被告县公安局的治安行政处罚是正确的。

（五）自测案例

原告：李某，男，13 岁，某中学初中一年级学生。

原告：周某，男，16 岁，某中学高中二年级学生。

被告：某县公安局。

二原告于 1997 年 8 月 7 日晚在某县红星市场门前偷窃他人“永久”牌旧自行车一辆，尔后被李某家长发现。1997 年 8 月 9 日由李某家长领着李某和周某一起到该县小河镇派出所自首。为此，被告县公安局对此进行了立案处理，依照《治安管理处罚条例》第 23 条第 1 项的规定，对二原告作出给予治安拘留 10 日的处罚。二原告不服，向市公安局申请行政复议，市公安局逾期未作出复议决定。于是二原告遂以某县公安局为被告，向人民法院提起行政诉讼。其诉讼理由为：原告李某实施偷窃行为时未满 14 周岁，依法应免于处罚；原告周某实施偷窃行为时，虽满 14 周岁，但未满 18 周岁，依法应从轻处罚。同时，二原告主动到公安机关自首，也属应从轻处罚的情节。据此，二原告提出以下诉讼请求：（1）撤销被告县公安局对原告李某行政拘留 10 日的处罚；（2）变更被告县公安局对原告周某行政拘留 10 日的处罚。

请问：人民法院能否依二原告的诉讼请求作出判决？

第二章 行政法律关系主体

行政法律关系主体,又称行政法律关系的当事人,是指在具体的法律关系中享有权利、承担义务的当事人。不同主体,在行政法律关系中的地位是不同的。在具体行政法律关系中处于管理一方的主体称为行政主体;处于被管理一方的主体称为行政相对人。

第一节 行政主体

行政主体,是指享有国家行政权,能以自己的名义行使行政权,并能独立地承担因此而产生的相应法律责任的组织。行政主体具有以下四个方面的特征:(1)行政主体是一种组织,而不是个人。(2)行政主体是享有国家行政权的组织。(3)行政主体是能够以自己的名义行使行政权的组织。(4)行政主体是能够独立承担法律责任的组织。在行政法律关系中,行政主体始终处于管理者的地位,任何行政行为,均由行政主体作出。

一、案情简介

原告:某石油液化气公司江湾路气站。

被告:某市环境保护局环境保护检查大队。

1998年5月19日至25日期间,某石油液化气公司江湾路气站发生了液化气泄漏,使周围农作物受到程度不同的污染。5月28日上午,农民丛某向某市环境保护局环境保护检查大队提出申诉,要求液化气公司赔偿农作物遭受污染的损失。经查证后,被告以“某市环境保护局环境保护检查大队”的名义,依据《中华人民共和国大气污染防治法》,作出“关于某市液化气公司江湾路气站泄露液化气事故的处理决定”,对液化气公司罚款5000元,并由其赔偿丛某损失24000元。江湾路气站不服环境保护检查大队的行政处理决定,向某市市中区人民法院提起诉讼。

市中区人民法院受理了此案,经审理认为,该行政处理决定,是以环境保护检查大队的名义作出的,而该环境保护检查大队仅属市环境保护局的一个职能部门,无处罚违法者的行政行为能力。据此,市中区人民法院于1988年12月12日作出判决,撤销被告的行政处理决定。