



山东省高等学校优秀教材

高等院校法学实务创新教材

GAODENGYUANXIAO FAXUESHIWU CHUANGXIN JIAOCAI

行政法案例研究

第二版

Research on Administrative Law Cases

孙春增 主编



法律出版社
LAW PRESS·CHINA



山东省高等学校优秀教材

高等院校法学实务创新教材

GAODENGYUANXIAO FAXUESHIWU CHUANGXIN JIAOCAI

行政法案例研究

第二版

Research on Administrative Law Cases



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

行政法案例研究/孙春增主编.—2版.—北京:
法律出版社,2011.8
ISBN 978-7-5118-2379-3

I. ①行… II. ①孙… III. ①行政法—案例—中国—
高等学校—教材 IV. ①D922.105

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第158063号

©法律出版社·中国

责任编辑/张立明

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京市荣盛彩色印刷有限公司印刷

责任印制/张宇东

开本/720×960毫米 1/16

印张/18.25 字数/296千

版本/2011年8月第2版

印次/2011年8月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-2379-3

定价:29.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

修 订 说 明

在“错位竞争,特色发展”战略的指引下,山东政法学院正在努力建设成为一所普通本科教育为主,以培养应用型人才为基本定位,具有法学教育特色的多科性政法类普通高等院校。基于培养具有较强职业能力的应用型人才的考虑,山东政法学院高度重视教学改革研究,2004年将法学案例教学作为校级教学改革项目予以立项,分别成立行政法案例研究、民事案例研究、刑事案例研究和经济法案例研究课题组,秉持“具体法律问题、抽象法理论述,微观法律问题、宏观法学叙事,个案法律问题、多元角度分析”的指导思想,组织部分教师编写了相应的教材,并先后于2005年、2006年由法律出版社出版,作为四门必修课程的指定教材在法学专业中使用。2009年3月,《行政法案例研究》被评为山东省高等学校优秀教材。

随着我国社会主义法治建设的日益深化,在行政法律体系日臻完善的过程中,有关法律、法规的立改废也比较频繁。有鉴于此,我们组织部分从事行政法与行政诉讼法教学工作的老师,对本教材的内容进行了全面的修订。体系上仍然参照通常的行政法与行政诉讼法教材,包括行政主体、抽象行政行为、行政许可、行政处罚、行政征收、行政合同、行政裁决、行政复议、行政诉讼受案范围、行政诉讼管辖、行政诉讼参加人、行政诉讼证据、行政诉讼程序、行政诉讼法律适用和行政赔偿,增加综合案例研究部分。整体内容根据近年来有关法律、法规的修改作了相应修订,更新了部分教学案例。

各章内容包括案例研究的内容与方法、示范案例研究、习作案例研究。其中案例研究的内容与方法包括知识点概述、立法概况、案件的主要种类、案例研究的基本方法,示范案例研究包括案情介绍、涉及的法律问题和法理评析;综合案例研究在提出基本分析方法和思路的情况下,由学生就案件本身的法律问题和所涉及的知识点自主研究、练习。

本教材是集体研究的成果,力求探索和分析案例研究的一般方法,而不是某个案件的具体结论,因此尽量保留各位作者不同的观点和研究风格。对于书中的不同观点以及错漏之处,恳请读者给予指正。

本书由孙春增教授任主编并统稿,各章撰稿人为(按撰写章节先后为序):

2 行政法案例研究(第二版)

孙春增:第1章第1、3节,第2章第3节,第5章第2节,第6章第3节

周郁昌:第1章第2节,第17章,第11章第3节

徐永涛:第2章第1、2节,第3章,第6章第1、2节,第7、14章

都玉霞:第4、12章

白岱恩:第5章第1、3节,第8章

窦衍瑞:第9、10章,第11章第1、2节

吕爱珍:第13、15章

崔建科:第16章

2011年6月于济南

目 录

第一章 行政主体	(1)
第一节 行政主体案例研究的内容与方法	(1)
第二节 行政主体示范案例研究	(6)
第三节 行政主体习作案例	(10)
第二章 抽象行政行为	(12)
第一节 抽象行政行为案例研究的内容与方法	(12)
第二节 抽象行政行为示范案例研究	(22)
第三节 抽象行政行为习作案例	(24)
第三章 行政许可	(27)
第一节 行政许可案例研究的内容与方法	(27)
第二节 行政许可示范案例研究	(34)
第三节 行政许可习作案例	(39)
第四章 行政处罚	(45)
第一节 行政处罚案例研究的内容与方法	(45)
第二节 行政处罚示范案例研究	(53)
第三节 行政处罚习作案例	(56)
第五章 行政征收	(60)
第一节 行政征收案例研究的内容与方法	(60)
第二节 行政征收示范案例研究	(70)
第三节 行政征收习作案例	(72)
第六章 行政合同	(74)
第一节 行政合同案例研究的内容与方法	(74)
第二节 行政合同示范案例研究	(80)
第三节 行政合同习作案例	(83)
第七章 行政裁决	(88)
第一节 行政裁决案例研究的内容与方法	(88)
第二节 行政裁决示范案例研究	(93)
第三节 行政裁决习作案例	(98)

第八章 行政复议	(103)
第一节 行政复议案例研究的内容与方法	(103)
第二节 行政复议示范案例研究	(112)
第三节 行政复议习作案例	(115)
第九章 行政诉讼的受案范围	(118)
第一节 行政诉讼受案范围案例研究的内容与方法	(118)
第二节 行政诉讼受案范围示范案例研究	(131)
第三节 行政诉讼受案范围习作案例	(136)
第十章 行政诉讼的管辖	(140)
第一节 行政诉讼管辖案例研究的内容与方法	(140)
第二节 行政诉讼管辖示范案例研究	(151)
第三节 行政诉讼管辖习作案例	(156)
第十一章 行政诉讼参加人	(159)
第一节 行政诉讼参加人案例研究的内容与方法	(159)
第二节 行政诉讼参加人示范案例研究	(174)
第三节 行政诉讼参加人习作案例	(178)
第十二章 行政诉讼证据	(181)
第一节 行政诉讼证据案例研究的内容与方法	(181)
第二节 行政诉讼证据示范案例研究	(189)
第三节 行政诉讼证据习作案例	(193)
第十三章 行政诉讼程序	(199)
第一节 行政诉讼程序案例研究的内容和方法	(199)
第二节 行政诉讼程序示范案例研究	(214)
第三节 行政诉讼程序习作案例	(220)
第十四章 行政诉讼法律适用	(223)
第一节 行政诉讼法律适用案例研究的内容与方法	(223)
第二节 行政诉讼法律适用示范案例研究	(227)
第三节 行政诉讼法律适用习作案例	(231)
第十五章 行政赔偿	(238)
第一节 行政赔偿案例研究的内容与方法	(238)
第二节 行政赔偿示范案例研究	(246)
第三节 行政赔偿习作案例	(249)

第十六章 综合案例研究(一)	(253)
第十七章 综合案例研究(二)	(262)
参考文献与资料来源	(282)

第一章 行政主体

第一节 行政主体案例研究的内容与方法

一、行政主体概述

(一) 行政主体的概念和特征

行政主体是指依法享有行政职权,能以自己的名义行使国家行政职权,作出影响相对人权利义务的行政行为,并能由其本身对外承担法律责任的组织。行政主体与其他国家机关和社会组织相比,具有以下特征:(1)行政主体是承担行政职权、实施行政活动的组织,即只有享有国家行政职权的组织才能成为行政主体;(2)行政主体必须是以自己的名义实施行政活动的组织;(3)行政主体能够承担行政活动的法律后果,主要是承担由此产生的法律责任;(4)行政主体包括行政机关和法律、法规授权的组织。

为了进一步明确行政主体的概念,需要注意以下几个概念之间的区别:

行政主体与行政机关:行政主体主要是指行政机关,但是行政主体不能简单地等同于行政机关,因为并非所有的行政机关都能成为行政主体,能够成为行政主体的不仅限于行政机关。

行政主体与国家公务员:行政活动是由一个个具体的公务员实施的,公务员有执行职务的权力,但是公务员并不承担由此而产生的法律效果,因为公务员与国家之间是一种职务上的委托关系,公务员因实施行政职务而产生的法律效果归属于国家。也就是说,公务员不是行政主体,但是行政主体又离不开公务员,行政主体是由一个个公务员组成的集合概念。

行政主体与行政法主体:行政法主体即行政法律关系主体。在行政法律关系的双方主体中,一方是作为管理者的行政主体,另一方是作为被管理者的公民、法人或其他组织,称为行政相对人。行政主体只是行政法律关系的一方当事人,不能将行政主体等同于行政法主体。

(二) 行政主体与行政机关委托的组织

行政机关委托的组织是指受行政机关委托行使一定行政职权的非国家机关组织。这意味着:第一,被委托的组织不是行政机关或其他国家机关,它的

基本职能不是行使国家行政职权或其他国家职权,而是从事非国家职能性质的活动,如生产、经营活动等。第二,被委托的组织仅能根据委托行使一定的行政职权,而不能行使一般的行政职权。有些行政职权如行政立法、行政处罚等,是依法不允许委托非行政机关的组织行使的。第三,被委托的组织行使一定的行政职权是基于行政机关的委托,而不是基于法律、法规的授权,因此,其行使职权是以委托的行政机关的名义,而不是以被委托的组织自己的名义进行,其对外的法律责任也是由委托的行政机关承担。

一般而言,被委托组织的条件通常由具体法律、法规规定,其范围往往相当广泛,但是,被委托的组织必须符合以下条件:(1)属于依法成立的管理公共事务的事业组织;(2)具有熟悉有关法律、法规、规章和业务的工作人员;(3)对违法行为需要进行技术检查或者鉴定的,应当有条件进行相应的技术检查或鉴定。

(三)行政主体与国家公务员

1. 国家公务员的概念

国家公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。

国家公务员接受国家的委托,担任国家行政职务,即与国家之间产生了一种法律关系——国家职务关系。国家为使公务员有效地完成工作任务,赋予其各种相应的职务上的权利;同时,公务员接受国家的委托,就必须履行其职责,努力完成工作任务,这是公务员对国家应当履行的义务。需要特别注意的是:第一,在外部行政管理关系中,国家公务员代表行政机关,以所在行政机关的名义行使国家行政职权,其行为的结果归属于相应的行政机关。国家公务员在行政管理法律关系中并非作为一方当事人出现,不具有一方当事人的资格。第二,在行政诉讼中,国家公务员既不能作原告,也不能作被告,不具有诉讼当事人的地位。

2. 国家公务员执行公务行为的识别

公务员的职责即是执行公务,代表国家行政机关并以国家行政机关的名义对社会实施管理。然而,国家公务员的行为并非都是执行公务的行为,具有国家公务员身份的人同时也具有公民的身份,只有以公务员的身份实施的行为才是执行公务的行为,而以公民身份实施的行为不能认为是执行公务的行为。对公务员执行公务的行为的识别,实践中通常考虑以下因素:第一,时间因素。在上班时间实施的行为,一般认为是公务行为。反之,在下班后实施的行为,则通常视为个人行为。第二,岗位因素。公务员在其工作岗位上实施的

行为通常认为是公务行为。反之,离开工作场所实施的行为大多视为个人行为。第三,职责因素。公务员在非上班时间和工作场所实施的行为如果与其职责有关,通常也认为是公务行为。反之,如果其行为既非在上班时间和工作场所实施,又不能证明相应行为与其职责有关,则应当认定该行为为个人行为。第四,命令因素。公务员依行政首长命令、指示或委托所实施的行为通常可认定是公务行为。反之,如果其行为既无首长命令、指示或委托依据,又非在上班时间和工作场所实施或能证明与其职责有关,则应当认定为个人行为。上述四个方面的因素应当综合考虑,并不存在绝对、惟一的标准。

二、行政主体的立法概况

名 称	日期及文号
1. 中华人民共和国国务院组织法	1982 年 12 月 10 日第五届全国人民代表大会第五次会议通过
2. 中华人民共和国地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法	1979 年 7 月 1 日第五届全国人民代表大会第二次会议通过,1995 年 2 月 28 日第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议第三次修正
3. 中华人民共和国行政诉讼法	1989 年 4 月 4 日第七届全国人民代表大会第二次会议通过
4. 中华人民共和国行政复议法	1999 年 4 月 29 日第九届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过
5. 中华人民共和国国家赔偿法	1994 年 5 月 12 日第八届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过

三、行政主体案件的主要种类

(一) 行政机关

行政机关是指依宪法或行政组织法的规定而设置的行使国家行政职权的国家机关。具体是指政府序列中的各机关,如国务院及其部门等。

首先,行政机关是国家机关,是由国家设置、代表国家行使国家职权的机关。这一点使它与政党、社会组织、团体相区别。政党,特别是执政党,虽然能对国家政治、经济的发展起着重要的甚至是决定性的影响作用,但它们不是国家机关。社会组织、团体虽然经法律、法规的授权,也可能行使一定的国家行政职权,但它们不是由国家设置的专门代表国家行使国家职能的机关,因而不属于国家机关。

其次,行政机关是行使国家行政职能的国家机关。这一点使它与立法机关、司法机关相区别。立法机关、司法机关虽然也都是国家机关,但立法机关行使的是国家立法职能,司法机关行使的是国家司法职能,而行政机关行使的

是国家行政职能,即执行法律,管理国家各项行政事务。

最后,行政机关是依宪法或行政组织法的规定而设置的行使国家行政职能的国家机关。这一点使它与法律、法规授权的组织相区别。法律、法规授权的组织不是依宪法或行政组织法设置的,它们行使一定的职权是基于具体法律、法规的授权,因此,行政机关是固定的、基本的行政主体,而法律、法规授权的组织只有在行使其所授权时才具有行政主体的地位。

(二) 法律、法规授权的组织

法律、法规授权的组织是指依具体法律、法规授权而行使特定行政职能的非国家机关组织。在具体的行政管理活动中,有时会有某个非行政机关的组织行使行政职权的情况,由于行政活动的广泛性和复杂性,某项行政事务可能由非行政机关的社会组织管理。该社会组织是基于特定法律、法规的授权而进行管理,因而称之为法律、法规授权的组织。

1. 事业组织。事业组织是指为国家创造或改善生产条件,从事为工农业生产服务活动,不以营利为目的的单位。事业单位比较复杂,就其性质而言,事业单位不是行政机关,不具有行政主体地位,但更多的情况下是接受法律、法规的授权,实施某项行政活动,此种组织即为具有行政主体地位的事业单位。如食品卫生法授权食品卫生监督站对仪器卫生进行检查监督,对违反食品卫生法的行政相对人给予行政处罚;高等教育法授予高等院校学位授予权等。

2. 社会团体。社会团体虽然不是行政机关,但是法律、法规往往授权它们行使某些行政职能,如各种行业协会,它们有的依法律、法规的授权管理本行业的行政事务。在国外,律师协会、医师协会一类组织不仅行使确认资格、颁发证照的职权,而且可对其组织成员实施处罚制裁等。我国的注册会计师协会等亦具有此种职权。

3. 基层群众性自治组织。基层群众性自治组织是指城市和农村按居民居住的地区设立的居民委员会和村民委员会。基层群众性自治组织与国家基层政权有着极密切的联系。基层群众性自治组织的工作受基层人民政府或其派出机构指导;城市居民委员会受市或辖区的派出机构——街道办事处指导;村民委员会受乡、民族乡、镇的人民政府的指导。居民委员会、村民委员会除了根据相应组织法的授权,协助基层人民政府工作外,还经常根据其他法律、法规的授权,行使某些行政职能和办理某些行政事务,如代税务机关收税,代民政机关发放救济灾款、救济物资等。

4. 企业组织。企业组织主要是行政管理的对象,但在特定情况下,法律、

法规也可授权其行使一定行政职能。特别是在我国目前体制转轨时期,一些全国性专业公司有许多刚由行政机关改制而成,在一定时期内仍具有一定行政性。故法律、法规往往会授权它们行使某些行政职能,主管部门也往往会委托它们处理某些行政事务。当法律、法规授予其某些行政职权时,它因此而取得行政主体地位。

四、行政主体案例研究的基本方法

行政主体案件研究的线索主要是行政职权,而行政职权又通过行政行为表现出来,因此,对于此类案件的研究,实际上是对行政行为合法性的考查。一般而言,应着重审查以下方面:

(一)行政行为的主体合法

这是行政行为合法有效的主体要件。主体合法是指作出行政行为的组织必须具备行政主体资格,能以自己的名义作出行政行为,并能独立承担法律责任。具体讲,必须是合法成立的国家行政机关或者是法律、法规授权的组织。

由于行政行为通常是由行政主体的具体工作人员实施的,因此这些工作人员应具备法定条件,才能保证行政行为的合法有效性。具体来讲,如果是行政机关或法律、法规授权组织的工作人员,则须审查这些工作人员是否确为该机关或授权组织所委派行使相应行政职权的人员;如果是行政机关委托的组织或个人,则须审查有无委托的依据或凭证,受委托者的行为是否超出委托范围等。

(二)行政行为符合行政主体的权限范围

权限合法,是指行政行为主体必须在法定的职权范围内实施行政行为。法律针对不同的行政主体确定了相应的职责权限,行政主体只能依据法定职权实施行政行为,否则无效。同时,任何行政职权都有一定的限度,法律在确定行政主体的职权时,在地域、时间等方面设定了各种限度,这些限度是行政主体所不能超越的。综合起来,行政职权的限制表现在以下几个方面:

1. 行政事项管辖权的限制。一定的行政职权都是针对一定的行政事项而分配的,因此行政主体只能就其管辖范围内的行政事务实施行政行为,如果行政主体对不属于自己管辖范围内的事项实施行政行为,就将构成越权。

2. 行政地域管辖权的限制。行政职权的范围和一定的行政区域是相联系的,每一个行政主体只能对一定地域范围内的行政事务享有管辖权,行政职权的运用不能超越地域的限定。

3. 行政行为手段、方式上的限制。一定的行政职权总是通过一定的行为方式表现出来。因此,行政主体拥有某种行政职权,就只能实施与之相适应的

某种行政行为。如法律规定只有公安机关拥有治安拘留的行政处罚权,即只有它才能实施拘留处罚这种具体行政行为,除此以外的任何行政主体都不能行使该行政行为,否则就构成超越职权。

4. 时间管辖权的限制。行政机关只有在其自身合法存在的时间内所实施的行政行为才能合法。这一点对于法律、法规授权的组织及行政机关委托的组织更具有特殊意义。如果法律、法规的授权或行政机关的委托是附有一定的期限的,则授权组织与委托的组织必须在有效期限内实施的行政行为,才是合法的,否则便属于违法无效。

(三) 行政行为内容合法、适当

行政行为的内容合法,是指行政行为所涉及的权利、义务,以及对这些权利、义务的影响或处理,均应符合法律、法规的规定和社会公共利益。如果行政行为的内容违反法律的规定和要求,或者行政行为明显违背法律的目的或公共利益,均属于违法行政行为。

所谓行政行为的内容适当,是指行政行为的作出必须公正、合理,符合实际,不能畸轻畸重,带有不良动机。

(四) 行政行为符合法定程序

行政程序,是指行政行为的实施所要经过的步骤、时限、方式等。程序是行政行为的基本要素,因为任何行政行为的作出和实施都要经过一定的程序表现出来,没有脱离行政程序而存在的行政行为。行政行为的程序是否合法影响着行政行为实体的合法性。例如行政处罚,必须先立案、调查、取证后作出裁决,顺序不得颠倒,否则即构成违法。

第二节 行政主体示范案例研究

一、案情介绍

2007年年末,曾任某县城关镇党委书记、某县人大副主任的张某某,与镇政府在镇招待所的土地使用权归属问题上产生了严重分歧,因此,他于2008年4月向县国土资源局提出申请,要求该局对这块有争议的土地重新确权。

2008年12月6日,一份以县政府名义下发的《邯政土(2008)75号》文件,即《关于张某某与城关镇人民政府对城关镇招待所土地权属争议的处理决定》出台。该《处理决定》确认,张某某对争议的土地享有使用权。根据该《处理决定》,张某某顺利地拿到这块土地的国有土地使用证。

然而,这一《处理决定》却引发了城关镇政府的质疑。2009年2月6日,

城关镇政府向某市政府递交复议申请书,要求撤销《处理决定》,重新确认对争议土地的使用权。然而,某市政府以“超出复议时效一天”为由,作出“行政复议案件终止通知书”。于是,镇政府采用诉讼的方法,将某市政府告上法院,要求市政府撤销终止裁定,并依法作出行政复议决定。与此同时,镇政府还同时将某市所属的某县人民政府同时告上法庭,要求某县人民法院依法撤销县政府作出的那份土地确权处理决定。

这起镇政府状告市政府的案件被某市中级人民法院依法受理,并于2009年8月28日开庭进行了审理。

这个案件之所以引起公众与媒体的普遍关注,并被冠之以“全国首例”之名,原因正是在于本案的原告与被告均是地方人民政府,并且属于上下级关系。由此,本案也被形象地称为一场“依法而行的”、“以下犯上的”、“机关诉讼”案。那么,这种以下级人民政府状告上级人民政府的案件究竟与“民告官”式的传统行政诉讼案件有什么本质区别?是不是因为原告的身份是行政机关,这个案件就构成如国外所称的“机关诉讼”或者“机构之诉”?它是否从实质上创设出新的行政诉讼类型?

我们知道,机关诉讼制度在许多国家存在。日本《行政案件诉讼法》第6条明确规定:所谓“机关诉讼”,是指关于国家或公共团体机关相互间就权限之存否或行使而引起纠纷的诉讼。据此可知,日本的机关诉讼虽然发生于两个国家机关或者公共团体机关之间,但是争议的内容必须局限于公共行政的权限纠纷。并且,区别于那种围绕特定当事人根据自身主观之利益诉求而展开的主观诉讼,机关诉讼在学理上属于客观诉讼。除日本外,德国的学理和实务亦承认所谓的“机构之诉”。饶有趣味的是,德国机构之诉的承认有一个曲折的过程。在很长一段时间里,人们认为,国家行政机构系统内部,就像是一个人的整体一样,不可能存在外部的法律关系。因此,即使有所谓的“内部诉讼”,也应当被禁止。如今这种观点已经得到修正:在不同机关之间,甚至在一个集体负责制机关内部,也可能发生法律纠纷,并且这些冲突大都具有公法性质,需要得到法院的澄清。因此,德国行政法院已经承认机构之诉,尤其在涉及组织法争议的时候。

由此可见,法学意义上的“机关诉讼”有其特定的内涵。除了诉讼双方均是公共权力机关之外,还必须与权限争端型的诉讼实质相衔接。只有当原被告双方都是基于各自公共行政主体的立场、并围绕这一身份展开权限争议时,才属于与一般“民告官”式的传统行政诉讼不同的类型——“机关诉讼”。然而,本案中原被告双方的法律关系,并非如此。

张某某与镇政府对镇招待所的土地使用权归属问题产生分歧后,县国土资源局作出确权的决定。在这个最初由行政确权决定所形成的法律关系中,张某某是行政相对人,而镇政府也是行政相对人。正是依据这一权利义务受到行政确权决定影响的行政相对人的身份,镇政府提起行政复议,最后提起行政诉讼。然而需要说明的是,作为复议申请人、进而作为原告的镇政府,其行政救济的出发点并非基于地方人民政府特殊的职能及其身份。换言之,不需要镇政府的身份,换作任何的公民、法人和其他组织,在相同的法律关系中,都能够依法提起行政复议和行政诉讼。因此,本案并没有脱离传统行政诉讼的本质,只不过,原告在形式上是一个地方人民政府而已。

二、本案涉及的法律问题

如何看待行政机关在行政法律关系中的地位?

行政机关在行政法律关系中能成为行政相对人吗?

三、法理评析

如何看待行政机关在行政法律关系中的位置呢?难道行政机关在行政法律关系中,也能成为行政相对人吗?与行政机关作为一个静态概念相对,行政主体是一个动态概念,它不是根据某个组织是否属于行政机关而定,而必须在特定的法律关系中,依据该组织是否拥有独立的行政职权,代表国家并以自己的名义行使职权和参加行政诉讼,并且承受行政行为 and 行政诉讼的法律效果而定。因此,虽然行政机关在行政法律关系中往往是行政主体,但是绝不能够将两者简单地等同起来。当行政机关实施不同行为、参与不同法律关系时,会出现不同的法律身份:当它参与民事活动时,就是一个民事主体,或称“机关法人”;当它代表国家实施行政权时,它就是一个行政主体;而当它与作为行政主体的行政机关发生管理与被管理关系时,它却成了“行政相对人”。本案原告的镇政府,在行政确权法律关系中的地位,恰恰属于后者。

在我国,“民告官”一直是传统行政诉讼模式的经典概括。上下级政府之间究竟是什么关系?如何认识上级政府的决定发生错误,下级政府应当如何予以救济?如何看待发生于上下级政府之间的行政诉讼?它与“民告官”式的传统行政诉讼究竟有何区别?这一起号称全国首例上下级政府之间的争讼案,在我国整个民主法治化进程中的意义究竟何在?这些问题成为许多人心中的疑问。

既然本案在制度和规范层面并没有突破传统行政诉讼模式,那么是否就意味着它毫无特殊的意义呢?恰恰相反,从法社会学的意义看,在中国这样一个有着特殊官僚体制和法律文化传统的国度里,本案的意义十分重大。

众所周知,中国是一个行政权异常发达的国家,从某种意义上说,行政权甚至僭越了原本属于立法与司法的空间。这样的权力配置结构,使得官僚体制不断适应行政层级制的思维惯性,凸显出垂直型权力制约机制的独特地位。“官高一级压死人”的民间说法,就是这种官僚体制及其现实影响力的有力注脚。在行政诉讼制度正式确立的近三十年时间里,为什么很少出现、甚至是没有出现下级政府状告上级政府的案例,正是由于这种特殊的官僚体制和传统法律文化使然。然而本案,却似乎传达了一些不同寻常的讯息。

首先,下级政府敢于依法状告上级政府,这表明,传统上下级政府之间那种异常的、人治因素浓郁的行政隶属关系已经获得一定缓解,与下级政府官员身家性命攸关的人事和组织任免开始遵循制度化的操作轨迹。下级政府正逐渐改变对上级政府那种萧规曹随、亦步亦趋的做法,转而遵循“上级政府也要对错误决定承担后果”的姿态。这是行政官僚体制明朗化、权力运作制度化的一个体现。

其次,被下级政府起诉的上级政府,并没有采用惯常手法,动用行政力量阻碍司法程序启动,或者迫使下级政府撤诉。这表明,被传统法律文化浸染的那种“厌讼”或“以被诉为耻”的观念得到一定的修正。上级政府开始摆脱那种“以下犯上有损尊严”的观念桎梏,尝试着以一种平常心对待自己成为“被告”的处境。

最后,人民法院并没有因为本案涉及特殊的两个政府部门之争,而退避三舍。不得不承认的是,行政审判独立问题,一直困扰着我国司法审查制度的发展。法院面临复杂的行政纠纷,采用不符合“受案范围”或“原告资格”等理由驳回诉讼请求,从而使自己避免陷入行政争端和压力的漩涡,在我国并不少见。但在本案中,某市中级人民法院并未因这些顾虑而采取明哲保身的做法,这不仅折射出我国司法权自身抗压能力的增强,同时也反映了我国行政法官处理一些新型案件、疑难案件的信心和能力的提高。

建设法治国家的前提,是要抛弃以血缘、熟人、局部利益、实力强弱、权力等级等因素形成的人与人、群体与群体、权力与权力之间的依附关系,从而建立起法律框架内的共识关系。从这个意义上说,本案为我们提供了法治社会的一个鲜明样本。当然,这绝不意味着,我们鼓励或者喜闻乐见类似的政府部门之间的诉讼能够遍地开花。毕竟,作为国家行政权运作的整体,各级政府间的相互配合与理解才是减少不必要的行政成本、为国民提供更好的行政服务的前提与保证。此外,不得不提的是,当一个国家能够实现“政治问题司法化”时,真正民主法治时代的到来也不会久矣。在这个意义上,我们期待真正