



桐庐党校教研项目

平等地对待权利

——
基层普法初级读本

刘辉
编著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

“潇洒桐庐·红色讲坛”丛书

平等地对待权利

——
基层普法初级读本

刘辉
编著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

平等地对待权利:基层普法初级读本 / 刘辉编著.

—杭州:浙江大学出版社,2013.3

ISBN 978-7-308-11023-5

I. ①平… II. ①刘… III. ①法律—基本知识—中国
IV. ①D92

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 006380 号

平等地对待权利

——基层普法初级读本

刘 辉 编著

责任编辑 陈丽霞

文字编辑 殷 尧

封面设计 伊祁放勋

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址:<http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 杭州丰源印刷有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 20.25

字 数 375 千

版 印 次 2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-11023-5

定 价 56.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

本书是中共桐庐县委党校

“潇洒桐庐 • 红色讲坛”教研资助项目

“六五”普法（2011-2015年）教育专题的教研成果

序

朱新力^①

我曾给 2009 级的刘辉等九位研究生讲授过关于行政法学前沿动态的课程,并要求学生借鉴叶俊荣教授在《行政法案例分析与研究方法》^②一书中运用的“三层次分析法”完成课程论文。刘辉说,他记得在一个阳光绚烂的周六上午,我在之江校区七号楼的教室里,对学生的课程论文逐一进行点评并提出修改建议的情景。我也希望他们毕业后能继续前期的研究并将成果整理出版。刘辉 2011 年毕业后到桐庐县委党校工作,他果真实现了我当年的期盼,作为老师的我对此深感欣慰。他邀请我为读者阅读本书提供一些思想线索,我欣然应允,并试着以政府法治包含合法性与最佳性的二维结构^③为基础作些解读。

这里所谓的合法性即是我们所熟知的以确定行政活动边界、规范公权力行使、保障相对人合法权益为指向,以职权法定、行政行为类型化、程序控权和司法救济为核心内容的传统行政法视角;而最佳性则是一个较新的范畴,它以探索行政过程中的效能为核心,是在合法性的基础之上利用政策分析、利益衡量、经济分析等多学科工具研究最佳治理的新视角。合法性与最佳性的二维结构及其互动构成了政府法治的丰满内涵。

刘辉在其书中论及了法治政府建设的重要内容,如行政过程中的信赖保护问题、政府信息公开问题、公众参与机制问题等等,这些思考全面体现了作者十余年来的习法心得与敏锐的问题意识。从本书的立论到行文,可以看出作者对问题的研究既有合法性为视角的政府权力义务边界分析,也有最佳性为视角的政府行为的效益分析,全书的图景反映了作者高度的学术责任感和敏锐度,颇值一读。

特推荐,以为序。

2012 年 12 月 31 日于杭州

① 浙江大学光华法学院常务副院长、教授、博士生导师。

② 台湾三民书局 1999 年版。

③ 有兴趣的读者可参阅我和唐明良研究员合作完成并被人大复印资料《宪法学、行政法学》2010 年第 3 期全文转载的“法治政府建设的二维结构——合法性、最佳性及其互动”一文。

目 录

第一篇 讲义篇

中国行政诉讼制度的实施状况评析	3
信赖保护原则是加强政务诚信建设的理论依据	23
公开政府信息时保护个人隐私的情形和方式	38
中国法律的表现形式及立法概况	55
地方立法与政府决策公开的实践情况	64

第二篇 常识篇

民法总论常识简介	75
民事诉讼法学常识简介	94
行政法学总论常识简介	113
刑法总论常识简介	138
刑事诉讼法学常识简介	155

第三篇 制度篇

我国的财政支出监督制度简介	177
我国行政官员问责制度的发展情况简介	183
刑事诉讼程序中常用制度简介	189
我国劳动法制现状简介	199
人事争议处理的法律规定简介	208

第四篇 理念篇

论加强国家政治制度教育的重要性	217
人权保障原则是扬弃“道统”意识的立足点	225

我国对公民平等就业权的保障概况	237
刑法运作机制的哲理要素探析	249
我国政府信息公开诉讼制度中的难点问题	257

第五篇 实践篇

我国对贿赂犯罪的治理状况评析	265
关于规范新任官员财产申报试点举措的建议	272
关于完善环境影响评价公众参与机制的建议	279
县域法治政府建设的对策	286
转型期的中国法律服务市场概况	298
参考文献	308

第一篇 讲义篇



中国行政诉讼制度的实施状况评析^①

导读:行政诉讼制度存在的理由是,与现行的其他纠纷解决方式比较,它至少在理论上能够公开、公正地解决行政纠纷。这种可能性是由行政诉讼在机构、人员、程序和实体上的一系列特征提供的。行政诉讼制度不仅是保障行政行为的直接相对人权利的救济手段,还承担着维护公法秩序的重要功能。因此,不应将行政诉讼功能单一定位于保障具体相对人的权利,把诉权仅赋予受影响的特定相对人,使公共利益受损时不能启动行政诉讼程序,使公共利益受到损害时无法得到救济。这就有必要将行政诉讼制度的功能从保障个别公民权利的单一性,扩充至不仅对具体相对人权利提供救济,也维护公共利益。长期以来,许多人对相对人的定义是狭义的,若对相对人作广义界定,除直接的相对人外,还应包括利害关系人。

引言:行政诉讼制度存在的理由

老子说:“天地不仁,以万物为刍狗;圣人不仁,以百姓为刍狗”(《老子》第五章)。河上公对老子这两句话注曰:“天施地化,不以仁恩,任自然也。天地生万物,人最为贵,天地视之如刍草、狗畜,不责望其报也。圣人爱养万民,不以仁恩,法天地任自然。圣人视百姓如刍草、狗畜,不责望其礼意”(《老子道德经河上公章句》)。对《老子》“刍狗”的解读,应取河上公之说,即把它释为青草和小狗。如此,老子这两句话就似可释为:天地无所偏爱,就像对待青草和小狗一样,任凭万物自然生长;圣人“至仁无亲”,亦像对待青草和小狗一样,对百姓一视同仁。老子说:“是以圣人云:‘我无为,而民自化;我好静,而民自正;我无事,

① 本文系作者参加2012年杭州市委党校第四届精品课比赛的课程讲义。

而民自富；我无欲，而民自朴”（《老子》第五十七章）。圣人“无为”、“好静”、“无事”、“无欲”即实行“无为而治”，旨在为民众的“自化”、“自正”、“自富”、“自朴”创造良好的社会环境和条件，从而使广大民众实现个人自由、自主，群体自治，自己教化自己，自己成就自己，显然这是对天下苍生最大的仁爱。^①

案例一：1987年7月，温州市苍南县农民包郑照及其儿子，因不服苍南县政府强行拆除其房屋的行为，向温州市中级人民法院提起行政诉讼。包郑照称，他于1985年在鲃舂镇东面的河滩上建造三间三层楼房，并办理了房屋产权登记。两年后，苍南县政府下发了《关于强行拆除包郑照违章房屋的决定》。包郑照认为非他一家在坝上建房，而且他还到镇上办了房产登记手续，所以拒绝拆除。苍南县政府调动70余位武警及县、区、镇干部300多人对包家附近进行了封锁，采用爆破手段对包郑照的房屋实施了强行拆除。在诉讼过程中，被告县政府辩称，包郑照的房屋盖在鲃舂镇海堤范围内，非法侵占了河道，对抗洪防汛工作造成了严重干扰。在包家房屋的建造过程中，镇政府就发出过停止施工的通知，可是包家未予理睬。在以后的一年多里，区、镇官员多次做其工作，仍然无效，强制爆破拆除势所必然。1988年8月25日该案开庭审理时，律师楼献、胡建森为包郑照代理参加诉讼，苍南县长黄德余代表苍南县政府亲自出庭应诉。^② 61岁的包郑照，一位普通的农民，当然不会预料到他的官司对中国的民主法治进程有着什么样的非凡意义。他从没有明确的个人主义的民主主张，他不会明白个人是社会生活的主体，国家是为了保护和增进个人的权益而存在的，他更不会像政治学学者一样，将维护与发展人权视为公民社会的首要原则。他只是痛心办理过产权登记的房屋，反感300余位武警和干部对他家的封锁，愤怒于政府对他家人不人道的捆绑和拘禁。今天公开的报章资料上说，那天上午，在由电影院改造而成的法庭上，胡子灰白的包郑照，和只有五个女人的亲友团，听着他的律师发言后情不自禁地当庭哭泣，将被告席上的县长变成了人民情绪上的敌人。距离1989年还有四天时，浙江省高院驳回了包郑照的诉讼请求。包郑照虽然输了官司，却在无意间撬动了中国“民告官”的法律车轮。1989年，七届全国人大第二次会议通过了《行政诉讼法》。1999年，九届全国人大常

① 参见董京泉：《圣人不仁，以百姓为刍狗》，《光明日报》2009年6月22日。

② 浙江省温州市中级人民法院〔1988〕民初字第1号判决书，浙江省高级人民法院〔1988〕浙法民上字第7号判决书。对此事件的详细叙述，参见黄传会：《中国的“挑战者号”：首例农民告县长案始末》，海潮出版社1990年版。转引自何海波：《行政诉讼法》，法律出版社2011年版，第2页。

委会第九次会议通过了《行政复议法》。^①

包郑照诉苍南县人民政府强行拆除房屋案不是中国第一起行政诉讼案件，却是当代中国法治进程中具有标志意义的案件。该案因系全国首例“农民告县长案”，当时就获得媒体广泛报道而万众瞩目，包郑照因此被称为“中国民告官第一人”。虽然原告最终败诉，但它唤起了公民权利意识的觉醒和政府对于依法行政的反思，推动了正在进行的行政诉讼立法。^② 研讨浙江公民社会的民情，我们不仅要钦佩农民包郑照的非凡胆识，还要称许那位在新闻传播中形象不太正面的县长黄德余。在 20 世纪 80 年代的中国，县长出庭非但影响个人的政治前途，还关乎政府的政治权威。在县委县政府的一次会议上，4/5 的与会者反对黄德余出庭应诉。后来任温州市人大常委会副主任的黄德余，还是以对等的勇气和胆识，坐到有 50 名中央和地方媒体记者旁听的法庭上。出庭前，他说，输了官司，他就辞职。^③

行政诉讼制度存在的理由是，与现行的其他纠纷解决方式比较，它至少在理论上能够公开、公正地解决行政纠纷。这种可能性是由行政诉讼在机构、人员、程序和实体上的一系列特征提供的。首先，它是由一个特设机构（人民法院）和专门人员（法官）进行裁判。法院的组织由《宪法》和《人民法院组织法》规定，法官的任职条件由《法官法》规定，具有较高的稳定性。其次，它体现了一系列相对严格的程序主义特征，包括不告不理、合议、公开审理、审级、审判期限以及裁判文书格式等。第三，它在实体问题上体现了准则主义，从受理条件、审查标准、救济方式到法律效力都有比较明确的规定，减少了裁判的恣意。^④

一、行政诉讼的受案范围和原告范围

案例二：李刚诉卫生部等牙防组认证案。2005 年，李刚在花 8.9 元购买了印有“全国牙防组认证”的乐天口香糖后，起诉卫生部、乐天公司及家和物美公司，请求被告承担虚假宣传赔偿责任。北京市朝阳区人民法院裁定驳回原告对

① 陈博盛、陈东升：《中国民告官第一人去世》，载《法制日报》2002 年 10 月 17 日。转引自章敬平著：《浙江发生了什么：转轨时期的民主生活》，东方出版中心 2005 年版，第 265—266 页。

② 何海波：《行政诉讼法》，法律出版社 2011 年版，第 2 页。

③ 参见胡宏伟、吴晓波：《温州悬念》，浙江人民出版社 2002 年，第 257—262 页。转引自章敬平：《浙江发生了什么：转轨时期的民主生活》，东方出版中心 2005 年版，第 266 页。

④ 何海波：《行政诉讼法》，法律出版社 2011 年版，第 34 页。

卫生部的起诉,但确认了全国牙防组不具有认证权,其认证非法。^①北京市朝阳区法院驳回了李刚的诉讼请求,同时向国家认证认可监督管理委员会和卫生部发函,建议对“全国牙防组”的认证活动进行审查,并对其违法认证行为展开调查、依法作出处理。之后,国家认证认可监督管理委员会和卫生部共同叫停“全国牙防组”开展的口腔保健品认证活动,并撤销了“全国牙防组”。^②

自从行政诉讼制度建立以后,行政案件的数量有了较大的增长。《行政诉讼法》制定时的1989年,全国法院受理一审行政案件9934件。1990年10月全面实施后,1991年全国法院受理一审案件25667件,约为1990年的两倍。2010年,全国法院受理一审案件129133件。这个数字意味着,平均每个法院当年受理的行政案件约为30余件,占法院各类案件总数不到2%;通过诉讼解决行政纠纷,全国平均每1万人口中一年不到1起。从地域分布来看,山东、河南长期是行政诉讼案件最多的省份,两个省相加能够占据全国的1/4~1/3。四川、江苏、广东、浙江、北京等地也有相当数量的案件。而直到近年,青海、宁夏、甘肃、新疆、海南等地可能一年只有数百件行政案件,西藏则只有几十件。各地行政诉讼案件的数量,除了当地人口数量,还与经济发展水平、行政执法状况、司法环境和民风有关,很难用单一的因素来解释。因此,不能简单地用行政案件数量来评价一个地方行政审判的状况。从行政管理领域来看,行政诉讼案件几乎遍及所有部门。其中,计划生育、交通、工商、卫生、环境保护、农业等领域的案件占据了可观的比例,通常在1%~4%之间,公安、土地、城建、劳动保障领域的案件则占据了显著的比例。^③

(一)行政诉讼的受案范围

案例三:杜文等300多名市民诉青岛市规划局音乐广场规划案。2000年12月,300多名青岛市民以青岛市规划局批准在音乐广场北侧距海岸不足10米处建设住宅区,破坏了青岛的海滨景观、侵害了自己的优美环境享受为由,向青岛市市南区人民法院提起行政诉讼,请求法院撤销规划许可。法院受理了此

① 《北京:朝阳法院受理诉全国牙防组认证欺诈案》,载《法制日报》2006年4月14日。对于另外两被告,法院认为,乐天公司应承担虚假宣传责任,家和物美公司未验明产品合格证明也有过错,判令连带赔偿原告8.9元。转引自何海波:《行政诉讼法》,法律出版社2011年版,第198页。

② 范米多、王亦君:《国家认监委与卫生部叫停牙防组口腔保健品认证》,载《中国青年报》2006年11月15日;郭晓宇:《全国牙防组走向末路的警示》,载《法制日报》2007年5月18日。转引自何海波:《行政诉讼法》,法律出版社2011年版,第466页。

③ 何海波:《行政诉讼法》,法律出版社2011年版,第116—117页。

案,并确认原告主体资格合法,但驳回了原告的诉讼请求。^①

从《行政诉讼法》颁布至今,行政诉讼受案范围在实践中呈现出不断扩张的态势。法院本着保护公民合法权益的宗旨,根据“从实际出发,逐步扩大”的原则,在回应原告司法需求的过程中,日益扩大了行政诉讼的受案范围。行政诉讼案件从最初的几种发展到现在的 50 余种,几乎遍及行政管理的所有领域。与此同时,人们对行政诉讼受案范围的理解也在不断扩展,而各地法院的司法判决和最高人民法院的司法解释是理解中国行政诉讼受案范围的重要参考。^② 在司法体制根本改革、《行政诉讼法》全面修改之前,行政诉讼受案范围的发展在很大程度上仍将取决于当事人的积极诉求,包括行政机关、法律学者、公众在内的社会各界的支持,以及法官的立场、勇气和技巧。^③

案例四:乔占祥诉铁道部票价上浮案。该案的起因是 2000 年 12 月铁道部作出的《关于 2001 年春运期间部分直通列车的票价上浮的通知》(以下简称《通知》)。《通知》决定,2001 年春运期间部分直通列车的票价上浮 20%~30%。虽然北京市高级人民法院最终判决驳回了乔占祥的诉讼请求,但肯定铁道部的《通知》“是铁路行政主管部门对铁路旅客票价实行政府指导价所作的具体行政行为”。因此,原告起诉符合《行政诉讼法》规定的受案范围。^④ 乔占祥诉铁道部票价上浮案推动了价格决策听证制度的建立。^⑤

在法院受理的各类具体行政行为案件中,早期曾经有一半以上的行政案件是针对行政处罚提起的。此后,行政处罚案件比例逐渐下降,其他行政行为案件(特别是行政不作为案件)逐渐增多。目前,行政处罚、行政裁决、行政许可和行政不作为案件构成了数量最多的四类。以 2010 年为例,行政处罚占 16.2%,行政裁决占 11.6%,行政许可占 7.9%,行政不作为(要求履行法定职责)占 8.7%;其他行政行为中,行政强制措施占 2.1%,行政机关要求当事人履行义务

① 胡淑华:《青岛三百市民状告规划局,讨要“环境权”》,载《齐鲁晚报》2000 年 12 月 20 日。相关评论参见姜培永:《市民状告青岛规划局行政许可案:兼论我国建立公益诉讼制度的必要性与可行性》,《山东审判》2002 年第 1 期。转引自何海波:《行政诉讼法》,法律出版社 2011 年版,第 196 页。

② 何海波:《行政诉讼法》,法律出版社 2011 年版,第 114—115 页。

③ 何海波:《行政诉讼法》,法律出版社 2011 年版,第 116 页。

④ 北京市高级人民法院行政判决书,(2001)高行终字第 39 号。转引自何海波:《行政诉讼法》,法律出版社 2011 年版,第 150 页。

⑤ 就在乔占祥诉铁道部铁路客运票价上浮一案审理过程中,国家发展计划委员会制定了《政府价格决策听证暂行办法》,并公布了价格听证目录,规定居民用电、铁路和民航客票、电信四大类商品和服务在制定和调整价格时将由国家计委主持价格听证。转引自何海波:《行政诉讼法》,法律出版社 2011 年版,第 199 页。

占 3.0%，行政补偿占 2.4%。^①

案例五：全国首例“行政立法不作为”诉讼——杨春庭诉南京市江宁区人民政府案，以法院裁定驳回起诉告终。2002 年 5 月，杨春庭位于江宁区东山镇杨村的美亭化工厂面临拆迁，他与拆迁方在拆迁安置补偿金额上分歧很大。杨春庭认为，拆迁方所依据的原江宁县政府 1996 年制定的补偿标准，早已不适应撤县建区后的江宁土地价格的巨大变化。而且，当初制定该文件的依据《南京市房屋拆迁管理办法》已经废止。江宁区政府没有及时制定新的补偿标准，导致他的补偿价款大大低于市场价格。江宁区法院认为，拆迁政策的“立、改、废”属于抽象行政行为，依法不能对其提起诉讼。^②

根据中国行政诉讼的实践，目前司法审查范围较小。中国加入 WTO 以后，根据承诺，行政诉讼的范围应逐步扩大。新近颁布的法律、法规实际上已拓展了对行政行为进行司法审查的范围。《行政诉讼法》的修改对此应当加以确定，并使行政诉讼的受案范围进一步扩大，可诉事项应主要包括：（1）行政机关发布的具有普遍约束力的决定、命令。这类具有普遍约束力的决定、命令包括国务院各部委、省级人民政府、省会市政府和国务院批准的较大的市政府以及各级各类行政机关制定发布的各种规范性文件。对这类具有普遍约束力的决定、命令，相对人可以在对具体行政行为提起诉讼时附带请求审查，也可以直接向人民法院提起诉讼进行司法审查。（2）行政机关的奖惩、任免等决定。行政机关作出的涉及该机关公务员权利义务的决定，一般被认为是行政机关的“内部行政行为”。奖惩是行政机关对其工作人员实施的奖励和惩戒，任免是行政机关任命或者解除其工作人员的职务。排除对这类行为提起行政诉讼的理由主要是受德、日等国“特别权力关系”理论的影响。实际上，第二次世界大战以后，这些国家已开始逐步放弃这一理论，认为凡是公务员任命、免职、退休等涉及其基本身份的发生、变更和消灭，对相对人利益影响较大的，属于基础关系，应当适用法律保留原则，并给予司法救济。我国台湾地区学者对此也有述及，我国内地也应创造条件使此领域进入司法审查。（3）行政机关相互之间的职权争议。对行政机关相互之间的职权争议，包括同级行政机关之间的行政争议和各级政府之间的行政争议，长期以来被排除在行政诉讼受案范围之外。这类行政争议的解决颇难，极大地影响了行政管理的效率。《行政诉讼法》修改时，可

① 何海波：《行政诉讼法》，法律出版社 2011 年版，第 118 页。

② 郁进东：《全国首例诉行政立法不作为案一审被驳回》，载《中国青年报》2003 年 6 月 13 日。江宁区法院同时发出司法建议书，要求江宁区政府有关部门尽快制定新的拆迁办法。转引自何海波：《行政诉讼法》，法律出版社 2011 年版，第 170 页。

以考虑司法审查机制,由人民法院在一定限度内来裁决此类争议。^①

案例六:在上海远洋运输公司诉宁波卫生检疫所行政处罚案中,被告在镇海港区对原告上海远洋运输公司所属“抚顺城”轮船实施入境检疫时,发现该轮3名从业人员未持有应由卫生检疫机关签发的健康证书,要求船方办理换证签发手续。船长以从业人员已经持有交通部颁发的海员健康证书为由,拒绝办理换证签发手续。之后,被告根据《国境卫生检疫法实施细则》的规定,决定对原告罚款人民币4900元。宁波市中级人民法院认为,《国境卫生检疫法实施细则》规定“入境、出境交通工具上的食品、饮用水从业人员应当持有卫生检疫机关签发的健康证书”,原告上述人员只持交通部颁发的海员健康证书,不符合《国境卫生检疫法实施细则》的规定。被告所作的罚款决定是合法的。浙江省高级人民法院维持第一审判决。^②

(二)行政诉讼的原告范围

案例七:2002年的严正学诉浙江省台州市椒江区文化体育局不履行法定职责案。该市椒江区文化馆被人承包后,馆内表演带有色情内容的节目,门口张贴带有色情内容的广告。原告多次致信文化馆及其上级主管部门椒江区文体局,要求责令娱乐公司搬迁,一直没有解决。原告以椒江区文体局行政不作为为由起诉到法院,法院开庭审理后,以原告与被诉行为无直接利害关系为由驳回起诉。^③

行政诉讼制度不仅是保障行政行为的直接相对人权利的救济手段,还承担着维护公法秩序的重要功能。因此,不应将行政诉讼功能单一定位于保障具体相对人的权利,把诉权仅赋予受影响的特定相对人,使公共利益受损时不能启动行政诉讼程序,使公共利益受到损害时无法得到救济。这就有必要将行政诉讼制度的功能从保障个别公民权利的单一性,扩充至不仅对具体相对人权利提供救济,也维护公共利益。长期以来,许多人对相对人的定义是狭义的,若对相对人作广义界定,除直接的相对人外,还应包括利害关系人。因此,《行政诉讼法》似可做如下修改:(1)具体行政行为的利害关系人可以作为原告提起诉讼。

① 姜明安:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社2011年版,第413—414页。

② 《最高人民法院公报》1992年第3期。转引自何海波:《行政诉讼法》,法律出版社2011年版,第262—263页。

③ 沙林:《官违法,民要告:浙江画家严正学因与己无涉的公众事务对政府部门提起诉讼》,载《中国青年报》2000年11月12日;沙林:《严正学一审输官司得民心》,载《中国青年报》2001年1月8日。在诉讼过程中,椒江区有关部门决定封闭文化娱乐总汇,注销其营业执照。转引自何海波:《行政诉讼法》,法律出版社2011年版,第198页。

在原告资格上,法律应适当放宽,使之包括受行政行为影响的公民或组织。现行《行政诉讼法》关于原告资格的规定是要求有法律上的利害关系,包括行政行为指向的对象。司法解释进一步列举了行政行为可能影响相对人权益的各种情形。在《行政诉讼法》修改时,应将行政诉讼的原告范围扩大为受到具体行政行为影响的利害相关人。(2)增设公益行政诉讼。公益行政诉讼是维护公共利益、实现行政诉讼目的的必然要求。由于历史原因,中国公民诉讼意识薄弱,公民作为自然人不具有与行政机关违法行使行政权抗衡的能力,因而当行政机关的违法行政行为侵害了社会公共利益时,公益诉讼的代表可以是从事公益事业的社会团体,或由检察机关向法院提起行政诉讼。^①

案例八:中华环保联合会诉贵州省清镇市国土资源管理局案。1994年,被告未经百花湖风景名胜区管理机构的同意,将位于百花湖风景名胜区的一块土地出让给第三人李万先,作为其冷饮加工及宿舍、办公室用地。2009年7月,原告向清镇市中级人民法院提起行政诉讼,请求法院判决责令被告收回前述土地的使用权及地上建筑物和其他附属物,并消除该建筑对百花湖风景区环境造成的潜在危害。法院受理了该案,并开庭审理。^②

自《行政诉讼法》实施到2010年,全国法院受理和审结了160余万起行政诉讼案件(不含非诉执行案件)。这些案件分别涉及治安管理、农民负担、企业经营自主权、土地权属、城市规划、工伤认定等社会热点问题。从行政行为类型来看,除了行政处罚、行政许可、行政裁决、行政强制措施,还有相当比例的行政不作为。粗略地估算,大约有1/4的原告通过诉讼得到一定程度的救济。这还不是一个可以让人满意的成绩。但是,如果没有行政诉讼,这里面的很多人仍然奔走在维权的路途中。如果没有行政诉讼,还可能有更恣意的行政执法、更频繁的行政违法,以及更多因之而起的行政纠纷。^③

二、行政诉讼的审查要素和审查标准

案例九:在王忠生等诉云南省安宁市烟草专卖局行政处罚案中,被告以原

① 姜明安:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社2011年第5版,第412—413页。

② 马雷:《全国首例社团组织环境公益行政诉讼案落下帷幕》,中国法院网,2009年9月1日, <http://www.chinacourt.org/html/article/200909/01/372145.shtml>。鉴于被告清镇市国土局已于开庭前作出了撤回有潜在污染危险的百花湖风景区冷饮厅加工项目的土地使用权的决定,原告中华环保联合会当庭撤诉。转引自何海波:《行政诉讼法》,法律出版社2011年版,第197页。

③ 何海波:《行政诉讼法》,法律出版社2011年版,第19页。