



高等教育法学专业案例教材

XINGZHENGFA YU
XINGZHENG SUSONG
FAXUE
ANLI JIAOCHENG

马怀德 编著

行政法与 行政诉讼法学 案例教程



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



高等教育法学专业案例教材

XINGZHENGFA YU
XINGZHENG SUSONG
FAXUE
ANLI JIAOCHENG

马怀德 编著

行政法与 行政诉讼法学 案例教程



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

责任编辑:彭小华
执行编辑:俞楠

责任校对:韩秀天
责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法学案例教程/马怀德编著.
—北京:知识产权出版社,2013.10
ISBN 978-7-5130-1890-6

I. ①行… II. ①马… III. ①行政法—法的理论—中国—案例—教材
②行政诉讼法—法的理论—中国—案例—教材 IV. ①D922.101 ②D925.301

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第031098号

高等教育法学专业案例教材 行政法与行政诉讼法学案例教程 马怀德 编著

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话:010-82000860 转 8101/8102

责编电话:010-82000860 转 8115

印 刷:北京雁林吉兆印刷有限公司

开 本:720mm×960mm 1/16

版 次:2014年1月第1版

字 数:471千字

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82005070/82000893

责编邮箱:pengxiaohua@cnipr.com

经 销:各大网上书店、新华书店及相关销售网点

印 张:22.75

印 次:2014年1月第1次印刷

定 价:58.00元

ISBN 978-7-5130-1890-6

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

法学是一门应用科学和社会科学,它要求学习者关注实践,关注法律在实践中的运行,从而掌握解决实践问题的能力。因此,法学教育应当构筑一个合理培养学习者实践能力的体系。作为一本基础性法学教材,本书通过分析具体案例来帮助读者了解和掌握行政法学与行政诉讼法学领域的各项理论与制度。案例教学的方式一方面可以帮助学习者了解法的实施过程,对法学理论产生更立体、更形象的认识,另一方面也可以指导学习者如何将理论应用于实践,从而达到学以致用目的。

本书在案例的选取上具有以下特点。(1)真实性。本书的所有案例均来源于法院的行政裁判文书或行政机关在实施行政管理过程中所形成的各种文件,能够真实反映我国行政法治发展的现状及存在的问题,便于读者了解实践和进一步深入实践。(2)典型性。本书从数以万计的案例中精心挑选出部分能够体现行政行为及相关法律制度特性的案例,这些案例生动诠释了行政法学与行政诉讼法学的各项理论。(3)前沿性。考虑到我国行政法治的不断发展,本书尽可能采用近几年发生的案例,使本书内容能够与当前行政法治建设的现状接轨,并在一定程度上体现未来行政法与行政诉讼法的发展方向。

本书第一版发行于2003年,距今已有十年时间。十年间,我国行政法治建设发展迅速,多部具有代表性的法律、法规以及司法解释相继出台,行政诉讼案件呈现逐年递增之势,理论研究也在深度和广度上取得了新的突破。为了反映行政法与行政诉讼法学领域的最新发展,向读者提供全面、详实且富有时效性的学习素材,笔者决定对本书进行全面修订。

在体例上,本次修订将《行政法学案例教程》与《行政诉讼法学案例教程》合二为一,以求使读者能够完整把握行政法学与行政诉讼法学这两门息息相关的学科的整体架构,对行政权力的授予、行使以及司法权对行政权的监督等理论形成系统认识。在内容上,本次修订充分反映了近年来我国行政法与行政诉讼法学领域的新变化和新发展,将2003年以后出台的《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国行政复议法实施条例》、《政府信息公开条例》、《中华人民共和国行政强制法》等法律、

法规以及最高人民法院的相关司法解释的内容吸纳其中,并就理论界密切关注的行政程序等前沿问题作了详细阐释。

本次修订由马怀德主持。华东政法大学渠滢和山东师范大学王丽晖参与了此次修订工作。

马怀德
2013 年 7 月

目 录

第一章 行政法概述	(1)
本章知识点概要	(1)
第一节 行政与行政权	(2)
第二节 行政法	(8)
第三节 行政法律关系	(11)
第二章 行政法的基本原则	(14)
本章知识点概要	(14)
第一节 保障公民权利与自由原则	(16)
第二节 依法行政原则	(17)
第三节 比例原则	(18)
第四节 信赖保护原则	(20)
第五节 程序正当原则	(21)
第三章 行政主体	(24)
本章知识点概要	(24)
第一节 行政主体概述	(25)
第二节 行政主体与行政机关	(29)
第三节 其他行使行政职权的组织	(34)
第四节 行政主体与国家公务员	(37)
第四章 行政程序	(43)
本章知识点概要	(43)
第一节 行政程序的内涵	(44)
第二节 行政程序的基本制度	(45)
第五章 行政行为概述	(49)
本章知识点概要	(49)
第一节 行政行为的概念和特征	(50)
第二节 行政行为的分类	(54)
第三节 行政行为的效力	(57)

第六章 行政立法	(62)
本章知识点概要	(62)
第一节 行政立法的原则	(63)
第二节 行政立法的效力	(64)
第三节 行政规范性文件	(65)
第七章 行政许可	(67)
本章知识点概要	(67)
第一节 行政许可的原则	(68)
第二节 行政许可的范围和设定	(71)
第三节 行政许可的实施程序	(72)
第四节 行政许可的变更与撤销	(74)
第八章 行政处罚	(78)
本章知识点概要	(78)
第一节 行政处罚概述	(80)
第二节 行政处罚的种类和设定	(85)
第三节 行政处罚的管辖与适用	(87)
第四节 行政处罚的程序	(92)
第九章 行政强制	(95)
本章知识点概要	(95)
第一节 行政强制措施	(96)
第二节 行政强制执行	(98)
第十章 行政征收	(101)
本章知识点概要	(101)
第一节 税收征收	(102)
第二节 行政收费	(104)
第三节 土地征收	(107)
第十一章 行政合同	(111)
本章知识点概要	(111)
第一节 行政合同的界定	(112)
第二节 行政合同的类型	(114)
第三节 行政合同的履行	(116)
第四节 行政合同变更	(118)
第五节 行政合同的解除	(119)

第十二章 行政裁决	(122)
本章知识点概要	(122)
第一节 行政裁决概述	(123)
第二节 行政裁决的类型	(124)
第三节 行政裁决的程序	(127)
第十三章 行政复议	(129)
本章知识点概要	(129)
第一节 行政复议概述	(131)
第二节 行政复议范围	(135)
第三节 行政复议管辖	(142)
第四节 行政复议参加人和行政复议机关	(149)
第十四章 行政诉讼法目的	(161)
本章知识点概要	(161)
第一节 行政诉讼基本特征	(163)
第二节 行政诉讼法的目的	(167)
第十五章 行政诉讼受案范围	(178)
本章知识点概要	(178)
第一节 公共行政与受案范围	(180)
第二节 行政行为与受案范围	(185)
第三节 特别权力关系理论与受案范围	(202)
第四节 合法权益与受案范围	(206)
第十六章 行政诉讼管辖与行政审判体制	(210)
本章知识点概要	(210)
第一节 行政诉讼管辖问题	(212)
第二节 行政审判体制	(217)
第三节 影响和制约行政审判体制的因素	(221)
第十七章 行政诉讼参加人	(223)
本章知识点概要	(223)
第一节 行政诉讼原告	(226)
第二节 被告制度	(240)
第三节 共同诉讼人	(245)
第四节 第三人	(248)

第十八章 行政诉讼的证据	(254)
本章知识点概要	(254)
第一节 行政诉讼证据的概念和特征	(256)
第二节 行政诉讼的特殊证据类型——现场笔录	(261)
第三节 行政诉讼的证明对象	(265)
第四节 行政诉讼的举证责任	(269)
第五节 行政诉讼证据的交换与开示	(279)
第六节 行政诉讼的质证和认证	(283)
第七节 行政诉讼被告在一审中的补证	(288)
第十九章 行政诉讼审理程序	(291)
本章知识点概要	(291)
第一节 起诉与受理	(294)
第二节 诉与诉权	(299)
第三节 行政诉讼审理对象	(303)
第四节 行政诉讼的各项制度	(307)
第五节 第二审程序	(312)
第六节 审判监督程序	(316)
第二十章 行政诉讼类型与判决种类	(320)
本章知识点概要	(320)
第一节 行政审判权能与诉讼类型、判决种类	(323)
第二节 行政纠纷性质与诉讼类型、判决种类	(328)
第三节 行政诉讼目的与诉讼类型、判决种类	(334)
第四节 主观公权利与诉讼类型、判决种类	(336)
第二十一章 行政诉讼的执行	(346)
本章知识点概要	(346)
第一节 当事人申请执行行政裁判文书的条件	(348)
第二节 申请人民法院强制执行的程序和方式	(351)
第三节 法院对申请强制执行的具体行政行为的审查	(352)

第一章 行政法概述

本章知识点概要

当代社会人们的生活几乎无时无刻不处于政府的行政管理活动中。身为中国公民尤其如此:从出生前的准生证,到结婚时的结婚证,再到死亡后的死亡证明,行政机关的行政行为 and 人们的一生休戚相关。那么,行政机关应如何行使其行政职权?这正是行政法所要解决的问题。

综观行政法产生发展的历史,就会发现权利和权力的纠结一直是问题的核心;行政法的出发点在于平衡权利与权力之间的关系,其本质就是用法律规范来限制行政权的行使,保护公权力行使中可能受到损害的公民个人并为之提供救济。

行政法学作为一门独立的法学分支学科,主要以行政法的产生和发展规律、行政法的本质和内容、行政权力的运用所带来的一系列问题等为研究内容,从中探讨行政机关与公民、行政权力与公民权利之间的关系,进而阐明行政法的原理、原则。

要研究行政法,必须对什么是行政,什么是行政法,什么是行政法律关系,以及行政法的渊源、作用等基本范畴有准确地把握。本章即通过案例对上述基本范畴进行阐述。“行政”是研究行政法的逻辑起点。日常生活中所称的行政指社会组织基于特定目的对自身的事务进行组织和管理活动,为一般行政,也称私行政。行政法上的行政指一般行政之外的公共行政,是指国家行政机关或者法律法规授权的社会组织为实现公共利益,依法对社会事务进行组织与管理的活动。公共行政与一般行政都是对特定事务的组织、管理活动,在运用的原理、原则等方面有很多共通之处。但行政法学中研究公共行政,更关注它与一般行政的不同之处。这些不同之处表现在公共行政的主体、目的、手段、方式等方面。

与公共行政紧密相关的另一行政法基本范畴是行政权力。行政权力是行政机关执行法律、管理国家行政事务的权力,是国家权力的组成部分。它是基于社会发展和对权力本身进行监督的需要,而从其他国家权力中分离出来的一种相对独立的国家权力。行政权有公益性、不可处分性、扩张性、先定性和强制性等特征。

在明确什么是行政和公共行政、什么是行政权力之后,就可在此基础上对行政法的含义和作用等基本概念进行研究。行政法是调整行政活动的法律规范的总称,主要规范行政机关的组织、行政权力的行使以及行政权力行使的后果补救等问题,其根本目的在于确保依法行政,实现行政法治。行政法与其他部门法相比,有其自身的特

点:一是形式上行政法没有一部完整法典,而是由分散于宪法、法律、行政法规和规章等法律文件中的一系列规范组成;二是行政法的实体法和程序法紧密相连,没有明确界限,甚至可以说行政法主要是程序法;三是行政法的内容广泛,包罗万象,涉及社会生活的各个方面;四是行政法及其发展与行政诉讼的发展联系紧密,不可分割。

行政权力是一种特殊的权力,它的存在是维持良好社会秩序所必需的,但它也极易造成对行政相对人权利的损害。为此,行政法必须以规范和控制行政权力及其行使为核心,这是行政法的作用之所在。具体说来,行政法的作用主要包括以下几个方面:一是保护公民、法人和其他组织的合法权益;二是监督行政主体依法行政,避免、阻止行政专横;三是维护行政机关依法行使行政权力,促进良好社会秩序的实现。

任何部门法都有一定的来源和表现形式,即法的渊源,行政法的渊源是指有关行政法的来源和表现形式。一般根据法的效力层次划分行政法的渊源。在我国,正式的行政法渊源主要有:(1)宪法;(2)法律;(3)行政机关制定的规范性文件,包括行政法规、部门规章和地方政府规章;(4)地方性法规和自治条例、单行条例;(5)国际条约和协定;(6)法律解释。除上述正式渊源以外,判例和法律原则甚至学理也是我国行政法的渊源,尽管它们是非正式的渊源,但在行政管理实践中却发挥着不可替代的作用。

行政法律关系是行政法作用于社会现实生活的纽带或表现形式,是指行政法律规范对社会关系进行调整后形成的法律上的权利义务关系。行政法律关系由以下要素构成:一是行政法律关系主体,包括行政主体和行政相对人;二是行政法律关系客体,即行政法律关系主体权利义务所指向的对象,包括物(有体物和无体物)、行为以及人身;三是行政法律关系内容,即主体的权利和义务。其中,行政主体的权利义务即其职权和职责,两者合而为一;行政相对人的义务主要体现为接受行政主体的管理,权利则体现为行政参与权、行政受益权和行政保障权等。

第一节 行政与行政权

案例 1-1 一般行政与公共行政

【案情】

刘某是某造纸厂生产车间的工人,2009年6月某一天,刘某在工作期间违反生产纪律在车间吸烟,被厂方罚款50元并扣发当月奖金。刘某对此处理决定不满,仍然多次在车间吸烟,厂领导多次对其进行批评教育。2009年8月的一天,刘某又一次在车间吸烟时,未熄灭的烟头点燃了车间堆放的纸箱,经众人抢救,没有造成太大的损失。事后厂方对刘某作出以下处理:由刘某赔偿这次火灾的损失,并对他予以开除留用察看。五天后,市公安局消防大队接到举报,对这次火灾事故进行调查后,根据《中华人民共和国治安管理处罚法》(以下简称《治安管理处罚法》)第23条的规

定,对刘某作出罚款 100 元的行政处罚决定。

【问题】

刘某在受到造纸厂的处理后,市公安局消防大队还能根据《治安管理处罚法》对他处以罚款吗?

【参考结论与法理分析】

“行政”一词具有多种含义,学界亦有多种观点。日常生活中所称的行政是指社会组织基于特定目的对自身的事务进行组织和管理活动,属于一般行政,也称私行政。本案中,造纸厂决定由刘某赔偿火灾的损失,并对他予以开除留用察看处理即属一般行政的范畴。行政法上的行政不是指一般行政,而是指公共行政,即国家行政机关或者法律规范授权的社会组织为实现公共利益,依法对社会事务进行组织与管理的活动。本案中消防大队对刘某违反《治安管理处罚法》的行为进行处罚,即属公共行政的范畴。

公共行政与一般行政都是对特定事务的组织、管理活动,两者之间存在很多相通的原理、原则,而且两者间还存在互动关系。行政法学研究公共行政,关注的主要是它与一般行政的不同之处。具体说来,公共行政与一般行政的区别在于以下几点。(1)主体不同。公共行政的主体是由法律赋予公共管理职能的行政机关,或其他由法律赋予公共管理职能的组织;一般行政的主体则是不具有公共管理职能的组织或个人。(2)目的不同。公共行政的目的是通过有效的组织管理达到社会的有序状态,增进公共福利,实现公共利益;一般行政的目的则是实现特定组织或个人自身的利益,尽管客观上也可能增进公共利益。(3)手段不同。由于公共行政以实现公共利益为其最终目的,所以国家机关在其活动中享有许多特权,可采用一般行政主体所不具备的命令性手段,强行实现自己的意志;一般行政主体在活动过程中并不具备这些特权和手段,不能将自己的意志强加于对方,只能通过协商一致的途径实现自己的意志。(4)方式不同。公共行政主体不但要管理主体内部的事务,而且更多的是对外管理社会事务;一般行政主体只管理自己的内部事务,不具有对外管理权。

由此可知,造纸厂对刘某的处理与消防大队对刘某的处罚是两种不同性质的行为,前者为一般行政,后者是公共行政。一般行政不能代替公共行政,因此消防大队在造纸厂对刘某进行了处理后仍可对其实施行政处罚。

案例 1-2 实质行政与形式行政、内部行政与外部行政

【案情】

郭某是某市城建局计划财务处的工作人员,具体负责本单位办公用品和福利物品的采购和分发工作。2007 年 4 月,该局从旧办公大楼搬到新办公大楼办公。在此过程中,共购买笔记本、文件夹、纸张、计算器等办公用品计 80 000 余元。以上办公用品都由郭某负责在本市中山商场采购,并开具了抬头为某市城建局的发票。2007 年年底,市城建局进行内部审计时发现,郭某在购买办公用品过程中收取了 8% 的回

扣,共计6 000余元。同时还发现,自2003年以来,郭某利用负责为本单位工作人员购买出差飞机票的机会,共收取回扣10 000余元。为示惩戒,市城建局在查清事实后,决定给予郭某行政记过处分,并责令其退回全部非法所得共计17 000元。

【问题】

(1)市城建局购买办公用品的行为是实质行政还是形式行政?

(2)市城建局对郭某的处罚行为是内部行政还是外部行政?

【参考结论与法理分析】

市城建局购买办公用品的行为是形式上的行政行为;对郭某的处理行为是内部行政行为。

实质行政与形式行政、内部行政与外部行政都是行政法学上根据不同标准对行政机关的行为进行的分类。

实质行政是指行政机关从行使国家职能的角度,行使国家公权力,对社会进行管理的行为;形式行政则指行政机关所进行的所有行为。之所以要进行这种分类,是因为行政机关兼有多种身份,扮演多种角色,其以不同身份进行的活动有不同的性质。很多时候,行政机关的行为并不具有公共行政的性质。如在本案中,郭某以城建局的名义,代表城建局到商场购买办公用品,在这一过程中,城建局与商场处于平等地位,其主体身份是作为民事主体的机关法人。此时城建局不能行使行政权力,也不享有行政特权,它不能强迫对方接受自己的意愿,其活动也不受行政法约束,而受民事法律规范调整。这充分说明了并非行政机关的所有行为都是实质行政行为,都受行政法的调整。同样,并非所有的实质行政行为都是由行政机关作出的。有时候,出于实施行政管理的需要,法律也将行政权力授予行政机关之外的主体,由其实施行政行为。如出于实施货币流通管理的需要,法律将没收假币的行政权力授予商业银行,当商业银行据此没收假币时,尽管它不具有行政机关的身份,但它的行为也是实质意义上的行政行为。

从以上分析可以看出,区分实质行政与形式行政的关键在于,主体在作出一定行为的时候,是否运用公共行政权力。如果运用了公共行政权力,这个行为就是实质意义上的行政行为。如果作出该行为并不涉及公共行政权力的行使,即使这个行为是行政机关作出的,也不是实质意义上的行政,而是形式意义上的行政。

内部行政与外部行政是根据行政机关的行为对象所作的分类。

内部行政指行政机关进行的内部自我管理活动。主要包括以下三个方面。一是机构编制管理活动。如行政机关设立、撤销、合并机构的行为;分配内部职责、解决权限纠纷的行为;确定内部工作制度的行为等。二是人员管理行为。如有关公务员的录用、考核、奖惩、培训、任免等行为。本案中体现的即行政机关对违纪人员进行惩罚的内部行为。三是财务管理行为。如购买办公用品、建造办公大楼、分配办公经费等行为。在行政法发展的早期,内部行政所形成的关系被认为是“特别权力关系”,其

与一般法律关系的不同之处在于以下几点。(1)即使法律没有作出明确授权,行政机关也可实施一定的行为进行内部管理。换句话说,行政机关实施内部行政的权力有时是一种不受法律约束的权力。(2)在特别权力关系中,作为此种关系一方的公民,其权利是受到一定限制的。(3)内部行政被认为是行政机关的内部事务,行政机关具有完全的自由裁量权,司法机关不对内部行政进行审查。但第二次世界大战以来,特别权力关系学说被认为违反了法治原则,受到了越来越多的批判。内部行政也越来越被要求遵循法律的规定,并在符合一定条件时接受司法审查。

外部行政指行政机关根据法定的权限和程序,对外实施的社会管理活动。内部行政与外部行政具有很大区别,但它们之间也有密切的联系。这主要体现在,一方面,有时内部行政与外部行政是相对而言的,如工商局要建造办公大楼,须向城建局申请行政许可,此时申请行为对工商局而言是内部行政,许可行为对城建局而言却是外部行政。另一方面,有时内部行政和外部行政是相辅相成的,如一个行政处罚行为是外部行政,但在作出处罚决定的时候,行政机关内部须进行审批,此审批行为即内部行政。外部行政由于关系到行政相对人的权益,一直以来是行政法主要的研究对象,但是近年以来,随着法治化进程的推进和行政法学理论的发展,内部行政也受到了愈来愈多的关注。

案例 1-3 行政权力及其特征

【案情】

2000 年 9 月,齐某和张某按当地风俗举行婚礼后公开以夫妻名义共同生活,但由于未到法定结婚年龄,没有按规定办理婚姻登记。2001 年 4 月,镇计划生育办在检查计划生育工作时,发现了他们未办理婚姻登记手续而以夫妻名义同居且张某已怀孕的事实,即劝张某到医院进行妇检并实施流产手术,但张某及其家人对此予以拒绝。2001 年 6 月 19 日,张某在镇卫生院生下一男孩。6 月 20 日下午,镇政府决定,对齐某和张某两人未经婚姻登记即以夫妻名义同居的行为,按该省《婚姻登记管理实施细则》第 36 条的规定,处以罚款 7 200 元;对他们违反计划生育法律法规的行为,按该省《计划生育条例》第 36 条的规定,征收计划外生育费 8 000 元。迫于压力,齐某和张某于次日向镇政府交纳了上述款项。2001 年 7 月 15 日,齐某和张某不服镇政府对其违反婚姻登记管理行为处以 7 200 元罚款的行政处罚,向市人民法院提起了行政诉讼。市人民法院审理后认为,《中华人民共和国婚姻法》(以下简称《婚姻法》)和国务院《婚姻登记管理条例》对此类违反婚姻登记管理的行为并没有设定行政处罚,故该省人民政府颁发的《婚姻登记管理实施细则》第 36 条的规定是无效的,依法不予适用。据此,市人民法院作出了撤销镇政府行政处罚决定的判决。

【问题】

镇政府是否有作出上述行政行为的行政权力?

【参考结论与法理分析】

依照该省《计划生育条例》的规定,镇政府具有向齐某和张某征收计划外生育费的行政权力。镇政府依据该省《婚姻登记管理实施细则》第36条的规定对齐某和张某处以罚款7200元,但由于该省《婚姻登记管理实施细则》第36条本身违反了《婚姻法》和国务院《婚姻登记管理条例》的规定,因此镇政府并没有作出该行政行为的权力。

行政权力是行政机关执行法律、管理国家行政事务的权力,是国家权力的组成部分。它是基于社会发展和对权力本身进行监督的需要,而从其他国家权力中分离出来形成的一种相对独立的国家权力。

行政权力有以下特征。

(1)公益性。行政主体行使行政权力的目的并不是实现自己的利益,而是维护国家和社会的公共利益。行政权力的这种特征,使之与公民权利区分开来。公民权利的目的在于实现公民自身的利益,而不是实现其他主体的利益。在本案中,该镇政府对违反计划生育管理的行为进行处罚,目的在于执行国家计划生育的法律和政策,达到稳定人口数量、提高人口质量的目的。这个目的和镇政府自身的利益没有直接关系。

(2)不可处分性。行政权力既是行政机关的职权,也是行政机关的职责。行政机关一旦拥有行政权力,就必须行使这种权力,既不能任意放弃,也不能任意转移。

(3)扩张性。表现在:①从行政权力与公民权利的关系来看,行政权力极有可能侵入公民权利领域,损害公民权利;②从行政权与立法权和司法权的关系看,随着社会的发展,行政权力取得了越来越多的具有立法性质和司法性质的权力;③从所管辖的社会事务来看,行政权力管辖的事务越来越多,范围越来越广,几乎无所不包。

(4)优先性和先定性。为了实现公共利益,行政权力在与公民权利相矛盾时,根据传统的行政法理论,具有优先行使与实现的权力。同时,行政权力一经行使,法律就承认其具有法律效力,并使之确定下来。

(5)命令性和强制性。行政权力在行使的过程中体现为一种可以决定行政相对人为或不为一定行为的力量,行政相对人对此必须服从。若行政相对人不服从,还可以采取一定的手段进行强制。本案中,当事人虽不服处罚行为,但仍然主动交纳了罚款,即体现了行政权力的命令性。

案例1-4 县林业局的行为属于何种性质

【案情】

2003年4月5日,陈某未经当地工商行政管理部门批准,擅自开办个体山货贸易商行,从事野生动物毛皮收购交易活动。2003年6月4日,县林业局根据县土特产公司的举报,派工作人员到陈某店中进行检查,当场查出陈某所收购的野生动物毛皮298张,其中地方保护野生动物的毛皮49张。此后,县林业局对陈某收购野生动

物毛皮的行为进行了深入的调查,查明陈某自4月5日至6月4日期间共收购地方保护野生动物的毛皮97张,违法所得达6000余元。6月15日,县林业局根据《中华人民共和国野生动物保护法》(以下简称《野生动物保护法》)第35条的规定,决定没收陈某收购的地方保护野生动物的毛皮97张,没收违法所得6000余元,并处罚款6000元。6月16日上午9时,当县林业局工作人员到陈某店中送达行政处罚决定书时,发现陈某店中又有5张刚收购的地方保护野生动物的毛皮,即要求陈某到林业局接受调查。陈某到林业局后,工作人员对其进行询问,要求其说清到底收购了多少张地方保护野生动物的毛皮。询问期间,陈某多次要求回家吃饭,工作人员都未允许,直到下午5点下班时才允许陈某回家。陈某对县林业局的行政处罚和限制其人身自由的行为不服,向县人民法院提起了行政诉讼。法院经审理认为:陈某收购地方保护野生动物毛皮的行为违反了《野生动物保护法》,但根据该法第35条的规定:“违反本法规定,出售、收购、运输、携带国家或者地方重点保护野生动物或者其产品的,由工商行政管理部门没收实物和违法所得,可以并处罚款”,陈某的行为应由工商行政管理部门进行处罚,县林业局的行政行为超越了职权,因此判决撤销其行政行为。至于县林业局限制陈某人身自由的行为,法院认为于法无据,确认其违法。

【问题】

县人民法院的判决合法吗?

【参考结论与法理分析】

县林业局的行为超越了法定职权,县人民法院的判决是合法的。

行政职权是特定的行政机关依法享有的、对一定的行政事务通过一定的手段进行管理的权限。国家要对行政事务进行管理,必须通过法律的形式,将行政事务根据一定的标准进行划分,再将管理该事务的相应职权赋予特定的行政机关,通过这些行政机关实现对社会的管理。而行政机关则根据法律的规定,将行政职权分解到一定的职务和职位,由相应的工作人员具体实施。

特定的行政机关只拥有法律赋予它的特定职权,只能根据法定的职权和手段进行活动,否则便属于行政越权行为,越权的行政行为是无效的行为。一般而言,法律对一项具体的行政事务由哪个行政机关进行管理,该行政机关可采取什么手段进行管理都有明确的规定,以明确特定行政机关行政职权的界限。在本案中,根据《野生动物保护法》第35条的规定,县林业局并不具备该职权,其根据该条规定对陈某进行处罚是超越职权的。

但是,在现实生活中,有时法律规定并不是特别明确,界定行政机关有无特定行政职权会遇到一定的困难。这时就需要按以下标准进行界定。(1)事务标准。如果某行政机关与特定事务完全无关,则其管理该事务的行为肯定是越权的。如税务部门对违反《野生动物保护法》的行为进行处罚,就属于越权行为。(2)手段标准。即行政机关有没有采用一定的手段管理某项行政事务的职权。如果其采取法律没有规

定的手段对行政事务进行管理,也属于越权行为。如本案中县林业局以限制人身自由的手段对陈某是否有违反《野生动物保护法》的行为进行调查,就是越权行为。(3)地域标准。一定的行政机关只能管理一定地域范围内的行政事务,如果超出地域范围实施行政行为,也属于越权行为。(4)级别标准。一定级别的行政机关,行使与其级别相应的行政职权,如超出行政级别行使职权,也属越权行政行为。如《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)规定,集体间的土地所有权和使用权纠纷由县级以上人民政府进行处理。若某乡政府对两个村之间的土地所有权纠纷进行裁决,就属越权行为。

第二节 行政法

案例 1-5 行政法的意义

【案情】

2010年9月15日晚8时许,某市一建筑机械工程公司的司机李某正驾驶一辆面包车路过本市某区泰和路路口附近,一名年约20岁的年轻人站在路中央拦车。李某见这名年轻人无公交车、出租车可搭乘后,便允许他上车。上车后那名乘客主动谈价钱,说要给出租车的价钱,但李某并未答应收取报酬,顺道开车将其送到了2公里外的目的地。到达目的地后,乘客从裤子口袋掏出一张10块钱往车上一扔,李某还没来得及说不要钱,乘客右手已伸过来拔车钥匙,同时左脚猛踩刹车。紧接着,李某突然受到区交通行政执法大队的检查,其被强行带到一辆面包车上,面包车上,几名自称是执法队的人拿出该区城市管理行政执法局调查处理通知书和暂扣、扣押物品凭证,要求李某签名,认定其涉嫌非法营运,将李某面包车扣留并罚款1万元。为证明自己的清白,李某自断右手中指。起初,区政府称区交警大队当场查获李某涉嫌非法营运行为事实清楚,证据确凿,使用法律正确,取证手段并无不当。但到9月26日,区政府重新认定交通执法大队在执法过程中使用不正当取证手段,责成有关部门依法终止执法程序,并对当事人做好善后工作。

【问题】

本案中交警大队作出扣押李某面包车并罚款1万元的行为属于何种性质?

【参考结论与法理分析】

行政法是调整行政活动的法律规范的总称,它主要规范承担国家行政权力的组织、行政权力的行使以及行政机关行使行政权力的后果如何补救等问题,其根本目的在于确保依法行政,实现行政法治。行政法的特点决定了行政行为既要符合法律的实体规定,也要符合法律的程序规定。行政法的核心是对行政权力进行控制。行政权力的存在是维持良好社会秩序所必需的,但它也极易造成对行政相对人权利的损害。为此,行政法必须以规范行政权力及其行使为核心,确保依法行政,实现行政法