

行政诉讼法

2021 级本科生

2023 年 9 月 杨丹

课堂小测

根据你目前的理解，回答下面的问题：

一、行政诉讼是谁起诉谁？

二、我国是否有专门的法院来审理行政诉讼案件？

三、刑事诉讼案件、民事诉讼案件、行政诉讼案件，你觉得哪一种案件量最大？哪一种案件量最小？为什么？

学什么、怎么学、怎么考试

1. 学什么： 行政诉讼法

2. 怎么学：

(1) 始终紧握知识体系、不迷失在森林里

(2) 多问一个“为什么”

(3) 与民事诉讼、刑事诉讼对比着学

学什么、怎么学、怎么考试

3. 怎么考试：

(1) 课堂测试(3/N):20%

(2) 期中小论文（或案例分析）:20%

(3) 期末试卷: 40%

(4) 日常表现: 10%

疑问

1. ?

2. 课代表

教学（知识）体系

第一部分： 行政诉讼制度与行政诉讼法概述（历史、功能、目的、法律适用等）

第二部分： 可诉性——受理条件（受案范围、原告、被告、法院、其他条件）

第三部分： 可证性——司法审查（程序、实体、证据）

第四部分： 行政判决及各类救济（行政判决、判前救济、判外处理）

第五部分： 行政诉讼程序（一审、二审、再审、重审）

第六部分： 强制执行（判决的强制执行、非讼案件的强制执行）

第一部分： 行政诉讼制度概述

第一章 行政诉讼制度的历史

第一节外国行政诉讼的经验

一、法国模式

1. 法国是世界范围内的“行政法的母国”，在 19 世纪中晚期就已经建立了行政法院。

2. 法国行政法院建立过程：

(1) 思想来源（启蒙运动）：“行政不受司法干预”，司法权与行政权应当分离，各司其职。

(2) 历史原因：法国大革命初期，旧势力的法官利用手中的司法权力干扰革命政府颁布新规。

(3) 1790 年，制宪会议通过法律，“司法权从此与行政权分立”：法官不得干扰行政机关活动，不得过问行政活动。

(4) 1796 年，国民议会立法，“请求撤销行政行为应当向最高行政长官申诉”。

(5) 1799 年，刚担任首席行政长官的拿破仑授权“参事院”专家机构，帮他处理各类申诉、对政府的法律草案、命令、规章提供咨询意见。并且从来否决“参事院”以他的名义做出处理决定。

行政惯例

拿破仑与《法国民法典》

- (6) 1872 年， 法国议会通过一项法律， 授权参事院对申诉进行审查后以“法国人民”的名义直接作出决定。（独立决定权的开始， 行政法院出现）
- (7) 1953 年， 设立地方行政法院， 参事院原则上只受理上诉案件。
- (8) 1987 年按大区设立 5 个上诉行政法院， 参事院作为最高行政法院， 原则上只受理终审案件（现为三审终审制）。

一、法国模式

3. 直到今天， 行政法院在法律上仍然是行政机关的一部分：

- (1) 行政法院受行政首长的领导， 法国总理名义上兼任最高行政法院院长。
- (2) 实际上， 最高行政法院副院长主持行政法院的工作， 总理从不过问。
- (3) 行政法院的法官是行政官吏。

4. “审理行政案件也是行政”。

5. 行政法院在人事任命上、业务上独立性都很强， 成为普通法院之外的、专管行政纠纷解决的独立机构。

Baidu 文库

伊丽莎白·博尔内(Elisabeth Borne)

一、法国模式

6. 行政法院的中立性： 并不一味袒护行政机关。

7. 行政法院判例制度——成文法国家中的“判例风景线”

如果大笔一挥，

把法国的民法典取消了， 法国就没有民法了；

把法国的刑法典取消了， 法国就没有刑法了；

把法国的行政法取消了， 法国的行政法仍然在， 那就是行政法院确立的规则。

8. 除了行政法院外， 还有财政和预算纪律法院、审计法院、补助金和津贴法院、战争损害赔偿法院等， 这些法院大都隶属于行政法院。

9. 当行政法院与普通法院在管辖权上冲突时， 通过专门的权限争议法院来解决。

10. 影响：

(1) 德国：

A. 19 世纪中期建立独立的行政法院（独立于行政机关）。

B. 当民事争议与行政争议难以区分时， 哪个法院先受理， 就由哪个法院审理。

C. 只审理公民主张权利、或撤销类案件， 不审理财产纠纷。

(2) 日本、我国台湾地区、澳门地区。

第一节 外国行政诉讼的经验

二、英国模式

1. 11 世纪后， 逐步形成普通法院， 适用普通法来审理案件， 信奉“一个国家只能由一套法律， 政府和臣民都应当一体遵守”。

2. 斯图亚特王朝期间， 国王曾大量利用特权法院来逮捕、审判臣民， 打压异己。

3. 斯图亚特王朝倾覆后， 出于对特权法院的反感， 强化了英国人“一个国家只能有一个法院， 就是普通法院”的认识， 认为所有纠纷都可以在普通法院解决， 普通法院之外不应再有其他法院。

中心 缘起 宗旨 合法性 基础 行政法的 关注点 行政行为合法的 原因法国模式（绿灯模式） 以行政 为中心 大政府， 积极 推进社会 进步和个人 福利 为人民造福， 实现良好的 公共治理 国家主权 公域内的 治理行为 它满足了通过主 权立法表达的人 民意愿英国模式（红灯模式） 以司法 为中心 小政府， 消 极不干涉 个 人自由 保障私权不 被公权侵害 个人自然权利 公私边界 的划分 （对公域 内的行政 活动不加 干涉） 它没有侵犯私人 权利

行政法存在么？ 行政法是关于行政的法么？ 行政法如何成为了关 于行政的法呢？法国模式（绿灯模式） 存在。 不然呢？英国模式（红灯模式） 不存在，“公法不是法”，

私法才是法。“法治”指的是普通法之治且法律面前公私平等。不是。行政法与行政无关，法律目的在于防范非正义（侵犯他人），行政只要不侵犯他人，行政法就不去管它。至于行政机关怎么去开展工作的，那是公共行政的问题，而不是行政法的问题。发现公权侵犯私权，与私人侵犯私权不一样，因此英国法院针对公权之侵害逐渐在普通救济手段之外采用了特权性救济手段，最终促使行政法从无关乎行政的法，变为关乎行政的法。

第二节 中国行政监督的现代转型

一、传统行政监督方式的衰亡

1. 传统中国不存在现代意义的行政诉讼，但有一套完整的纠察、控告体系。

自秦开始 唐 明清御史 御史台 都察院纠劾百官过失，防止官吏作奸犯科

2. 总的来说，中国古代行政法与现代行政法有明显不同之处：

(1) 行政职能简单，主要是征收皇粮国税，现代行政法诞生于工业社会。

(2) 官吏虽然各司其职，但是没有现代意义的分权。

(3) 没有臣民权利、追求法治的价值取向，而是追求仁政爱民，强调对官员本人的监察。

第二节 中国行政监督的现代转型

一、传统行政监督方式的衰亡

3. 清末法律改革的构想

二、中华民国时期的行政诉讼

1. 《中华民国临时约法》第十条：“人民对于官吏违法损害权利之行为，有陈于平政院之权”。

周树人诉教育部案

1925年8月，因鲁迅支持国立女子师范大学的学生运动，教育部长章士钊以“勾结学生、反抗部令”为由，免去其教育部佥事职务。鲁迅向平政院提起行政诉讼。次年3月，平政院判决撤销教育部的处分决定。理由是：原告是否确有“反抗部令”情事，被告未能证明；纵使属实，涉及文官惩戒应由文官惩戒委员会会议决定处分，被告径行呈请免职与现行法律规定程序不符。

第二节 中国行政监督的现代转型

三、新中国行政诉讼制度的浮沉

1. 建国初年的行政诉讼缺席

(1) 政治上的集权体制：阶级斗争就是一切，革命就是一切。

(2) 经济上与公有制相联系的计划体制：公民依附于单位，单位依附于国家。

(3) 观念上的“民不告官”的传统观念。

第二节 中国行政监督的现代转型

三、新中国行政诉讼制度的浮沉

2. 改革开放与行政诉讼的兴起

(1) 政治上拨乱反正：保障人民民主；党政分离；

(2) 经济上公民获得独立主体地位：人民公社瓦解、国企改革、私营经济发展

(3) 观念上：思想解放、重视人权

3. 转型仍在继续

第三节 《行政诉讼法》的制定与修改

一、终于立法

1989年4月4日，七届全国人大二次会议通过了《行政诉讼法》，于1990年10月1日起施行。

二、89年《行政诉讼法》的基本内容

(1) 确立了“民告官”

(2) 普通法院内部设置行政庭

(3) 有限的司法审查权

A. 受案范围较小； B. 审查基准有限； C. 判决工具有限； D. 不能解决交叉问题

三、89年《行政诉讼法》的成绩

(1) 对行政纠纷解决习惯的改变

(2) 对行政法治的推动

A. 促进依法行政观念的成长

B. 推动行政法律体系的完善

《行政复议条例》（1990 年）

《国家赔偿法》（1994 年）

《行政处罚法》（1996 年）

《立法法》（2000 年）

《行政强制法》（2011 年）

C. 培育行政法的职业群体

(3) 对行政法研究的促进

四、《行政诉讼法》的实施

1. 立案难

重庆市高级人民法院发布的《2022 行政审判白皮书》：

2. 判决难

2022 年，重庆市受理一审行政案件 9405 件，新收同比下降 27.59%。

(1) 原告撤诉率高

2015 年之前，原告撤诉率一般不低于 30%，最多时竟然能达到 57.3%。

在审结的 8169 件一审行政诉讼案件中，以判决方式结案 3649 件，占 44.67%；以撤诉和调解方式结案 1918 件，占 23.48%；以驳回起诉方式结案 1468 件，占 17.97%；以指定或移送管辖方式结案 914 件，占 11.19%；以按撤诉处理等其他方式结案 220 件，占 2.69%。

(2) 原告上诉率和申诉率高

一审判决原告胜诉的，从《行政诉讼法》实施初期的 20%多，一路下降，2014 年左右达到 8%左右。

凡是法院以判决结案的，当事人八成要提起上诉；上诉人中，原告占九成，行政机关不到 5%。

一审、二审加起来，原告通过判决获得胜诉的，十个里面只有一个。

3. 终了难

五、《行政诉讼法》的修改

1. 针对“立案难”

把依法立案确定为原则。

增加列举了可以起诉的行政行为类型，明确征地决定等案件应当受理。

把“立案审查制”改为“立案登记制”，“对当场不能判定是否符合本法规定的起诉条件的，应当接收起诉状，出具注明收到日期的书面凭证，并在 7 日内决定是否立案。”

对不立案的情况进行救济。

2. 针对“判决难”

原则上要求行政机关负责人出庭应诉。

增加法院的审查手段，如对“行政行为明显不当的”，可以判决撤销。

扩大调解范围。。。

3. 提级管辖、集中管辖、异地管辖

告县政府的案件一律提到中级法院管辖。。。

第一部分：行政诉讼制度概述

第二章 行政诉讼制度的目的和功能

第一节 行政诉讼制度的目的

一、学界的不同观点

1. “支持和维护行政机关行使职权”说

2. “保护公民、法人及其他组织的合法利益”说

3. “监督行政机关依法行使职权”说

4. 双重目的说——“保护相对人合法权益与监督保障行政机关行使职权是统一的”

二、《行政诉讼法》中的表述

【1989】版

第一条为了保证人民法院正确、及时审理行政案件，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使行政职权，根据宪法，制定本法。

【2015】版

第一条 为保证人民法院公正、及时审理行政案件，解决行政争议，保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使职权，根据宪法，制定本法。

问：以你的理解，为什么新法删掉了“正确”和“维护”？

二、《行政诉讼法》中的表述

【2015】版行政诉讼法

第一条为保证人民法院公正、及时审理行政案件，解决行政争议，保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使职权，根据宪法，制定本法。

民事诉讼法【2022】版

第二条 中华人民共和国民事诉讼法的任务，是保护当事人行使诉讼权利，保证人民法院查明事实，分清是非，正确适用法律，及时审理民事案件，确认民事权利义务关系，制裁民事违法行为，保护当事人的合法权益，教育公民自觉遵守法律，维护社会秩序、经济秩序，保障社会主义建设事业顺利进行。

问：以你的理解，诉讼法应不应该作为“解决争议”作为目的？

二、《行政诉讼法》中的表述

直接目的——保证人民法院公正、及时审理行政案件
微观目的——保护公民、法人和其他组织的合法权益
宏观目的——监督行政机关依法行使职权

第二节 行政诉讼制度的功能

一、目的与功能

1. 目的——立法时的主观追求（应然层面）

2. 功能——实施后客观上的发挥的作用（实然层面）

行政诉讼法

第一条为保证人民法院公正、及时审理行政案件，解决行政争议，保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使职权，根据宪法，制定本法。

二、解决行政纠纷的功能（并救济私权）

问：以你的理解，一个公民对行政行为不满，他有几条路可以选择？

1. 忍了

2. 行政复议或者诉讼

3. 既不忍，也不诉，硬刚

4. 上访

年份	一审行政诉讼案件 受理的	行政复议案 件	信访案件 (人次)	国家信访局 (人次)
2004	92613	72620	13736000	605000
2005	96178	78649	12656000	603000

行政诉讼制度并不是建立在“法院比行政机关高明”这一基础上。而是：

(1) 它具有专业性：由特设机构和专门人员进行裁判。

(2) 它包含一系列严格的程序。

(3) 它在实体问题上有一系列法规可循。

行政诉讼制度在法律上的局限性在一定程度上影响其发挥“解决纠纷”的功能：

1. 司法审查范围的局限

2. 司法审查标的的局限

1. 只审被告，那么原告可不可能有问题呢？

2. 只审行政争议， 交织着民事争议、刑事争议的案件呢？

3. 司法审查标准的局限

1. 主要审理合法性， 合理性不好审理

2. 技术性、专业性的问题不好审查

4. 司法救济途径的局限 一次只能解决一个行政争议

行政诉讼制度在事实上的局限性在一定程度上影响其发挥“解决纠纷”的功能：

1. 当事人不想告

2. 法院不想审

3. 判决执行难

三、监督行政的功能

【2015】版行政诉讼法

第一条为保证人民法院公正、及时审理行政案件，解决行政争议，保护公民、法人和其他组织的合法权益， 监督行政机关依法行使职权， 根据宪法， 制定本法。

问：以你的理解， 当前， 在我国， 有哪些监督行政的措施， 哪些机关可以监督行政机关？

1. 中国监督行政已形成体系， 主要由人大监督、上级政府监督、审计机关、监察委员会、检察机关的监督。

(1) 人大的监督

(2) 监察委员会的监督

(3) 检察机关的监督

(4) 上级政府的监督

(5) 审计机关的监督

2. 司法监督的作用

(1) 直接监督

A. 对行政行为合法性进行审查， 并做出判决

B. 对行政机关制发司法建议

《行政诉讼法》第 66 条第 2 款

《行政诉讼法》第 96 条

人民法院对被告经传票传唤无正当理由拒不到庭，或者未经法庭许可中途退庭的，可以将被告拒不到庭或者中途退庭的情况予以公告， 并向监察机关或者被告的上一级行政机关提出依法给予其主要负责人或者直接责任人员处分的司法建议。

行政机关拒绝履行判决、裁定、调解书的， 第一审人民法院可以采取下列措施：(四) 向监察机关或者该行政机关的上一级行政机关提出司法建议。接受司法建议的机关， 根据有关规定进行处理， 并将处理情况告知人民法院。

《行政诉讼法》第 66 条第 1 款

执行《行政诉讼法》若干问题的解释第 58 条

人民法院在审理行政案件中，认为行政机关的主管人员、直接责任人员违法违纪的，应当将有关材料移送监察机关、该行政机关或者其上一级行政机关；认为有犯罪行为的，应当将有关材料移送公安、检察机关。

判决撤销违法的被告具体行政行为，将会给国家利益、公共利益或者他人合法权益造成损失的， 人民法院在判决撤销的同时， (三) 向被告和有关机关提出司法建议；

(2) 间接监督

A. 个案判决的先例效应

B. 首长出庭应诉制的出现

C. 行政绩效考核将行政诉讼的数量和判决结果纳入考核项目之中

3. 司法监督的局限

(1) 不告不理

A. 受案范围

如果公民起诉要求整治行政机关违规购买轿车事宜，法院能受理么？

如果一些城市简单粗暴禁止所有电动自行车上路，政令一出，公民就去起诉，法院能受理么？

答：以目前的受案范围来看，都不能。

3. 司法监督的局限

(1) 不告不理

B. 起诉资格——利害关系的制约

某省一些驾校与公安交警勾结，大规模售卖驾照。大量没有受到培训和考试的“马路杀手”上路接连酿成惨案，直到该省公安机关展开大规模抓捕行动，这一黑幕才浮出水面。问：做为一个普通市民，去起诉公安交警出售驾照的行为，法院能受理么？

答：以目前的起诉资格来看，不能。

(1) 不告不理

B. 起诉资格——利害关系的制约

问：如果原告中途撤诉了，法院还能继续监督行政机关么？

答：当然不能。

于善涛诉哈尔滨市机动车检验部门环城公路收费案

哈尔滨市政府为了偿还银行贷款，规定全市机动车每年缴纳二环路使用费，其中私家车缴纳1100元，在车检时收取。这一做法明显违反了国务院办公厅文件“严禁将车辆通行费平摊到所有车辆并强制收取”的规定。2002年，哈尔滨市太平区法官于善涛向法院提起行政诉讼，要求停止收取二环路使用费。正当人们期待官司最后结果时，于善涛却从法院撤回了起诉。哈尔滨二环路使用费一直照旧收取，直至12年后政府发文停止收取。

(2) 就事论事

行政体系的整体性 vs 诉讼的节点性行政的积极改革 vs 司法的消极评价

(3) 合法不合理

北京市某市民违反规定在路口停放车辆，被开了罚单，罚款200元。该市民称，北京市停车位太少，停车困难。法院对此称，会将“车位太少”的意见转达给交通管理部门，但是该事实不是该市民违规停车的理由。因此，没有支持他的主张。问：法院判决合法么？合理么？

(4) 对事不对人

四、发展法律的功能

第一部分：行政诉讼制度概述

第三章 行政诉讼的法律适用

第一节 行政法的渊源

一、行政法的成文渊源

1. 宪法

问：以你的理解，法官可以援引宪法、做出判决么？

宪法司法化第一案

最高法《关于以侵犯姓名权的手段侵犯宪法保护的公民受教育的基本权利是否应承担民事责任的批复》

山东省高级人民法院：

你院1999鲁民终字第258号《关于齐玉苓与陈晓琪、陈克政、山东省济宁市商业学校、山东省滕州市第八中学、山东省滕州市教育委员会姓名权纠纷一案的请示》收悉。经研究，我们认为，根据本案事实，陈晓琪等以侵犯姓名权的手段，侵犯了齐玉苓依据宪法规定所享有的受教育的基本权利，并造成了具体的损害后果，应承担相应的民事责任。

问：一个法官援引宪法，可能要做什么？

A. 直接援引宪法作为定罪的依据：违反罪刑法定原则

B. 援引宪法，宣布某个全国人大制定的法律无效：不符合宪法定位

C. 援引宪法，来论证某个观点，例如法规、规章的合宪性：应当允许

一、行政法的成文渊源

2. 国际条约和协定——优先适用？直接适用？

3. 法律、法规、规章

4. 法律解释——以司法解释为主

5. 关于特殊地方、特殊时期的规定

6. 其他规范性文件

宪法

全国人大制定

法律

全国人大及其常委会制定

行政法规

国务院制定

地方性法规

省级人大及常委会制定（设区的市、自治州）

（含自治条例、单行条例）

民族自治地方人大及常委会制定

部门规章

地方政府规章

国务院部门

省级政府制定

和直属机构制定

（设区的市、自治州）

请回答：

1. 民族自治县是否有权制定自治条例？

2. 结合《行政许可法》和《立法法》，部门规章与地方政府规章可以就什么事情（事项）进行制定？

答：

1. 民族自治县有权制定自治条例。

2. （1）部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。

（2）地方政府规章可就下列事项作出规定：（一）为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项；（二）属于本行政区域的具体行政管理事项。

在尚未制定法律、法规的情况下，地方政府规章可制定行政许可，部门规章不可以制定行政许可。

5. 关于特殊地方、特殊时期的规定

（1）自治条例、单行条例

（2）经济特区的法规、规章——深圳、厦门、汕头、珠海

（3）戒严措施和突发事件的应急处置措施

A. 戒严时期、戒严地区的特殊法源——国务主席或国务院总理发布的戒严令，以及戒严实施机关为实施戒严令而依法采取的特别管理措施和办法

B. 突发事件时期、突发事件地区的特殊法源——突发事件发生时，履行统一领导职责或组织处置突发事件的人民政府有权采取“应急处置措施”

6. 其他规范性文件

（1）行政诉讼中，法院对所涉及的其他规范性文件的效力应予以审查。

（2）经审查，认为其他规范性文件不合法的，不作为认定行政行为合法的依据，并向制定机关提出处理建议。

（3）经审查，认为其他规范性文件合法有效的，法院可以在裁判文书中引用。

二、行政法的一般原则

1. 行政合法性原则

(1) 地位：行政合法性原则是行政法治的核心内容。

(2) 概念：行政合法性原则，指行政权力的设立、行使必须依据法律，符合法律要求，不能与宪法和法律相冲突。

(3) 子原则：

A. 法律优先原则

B. 法律保留原则

A. 法律优先原则（法律优位原则、法律之最强力原则）

a. 法律优先原则指，法律在行政活动中具有优越地位，行政的一切活动均不得违反现行的法律。

b. 因此，法必须有位阶。

c. 要求：

一切行政活动不得违反现行法律；

法律只能由法律变更废止；

建立一套对“是否遵守法律优先原则”进行审查、纠正和惩戒的机制。

法的位阶

宪法

全国人大制定

法律

全国人大及其常委会制定

行政法规

国务院制定

地方性法规

省级人大及常委会制定（设区的市、自治州）

（含自治条例、单行条例）

民族自治地方人大及常委会制定

部门规章

地方政府规章

国务院部门

省级政府制定

和直属机构制定

（设区的市、自治州）

B. 法律保留原则

a. 法律保留原则指，有些行政行为（是如此之重要），只有在法律明确授权的情况下才能实施。

b. 法律保留原则之于行政法，就像罪刑法定原则之于刑法。

c. 目的是更好的保护公民个人权利，只有在议会经立法明确同意的情况下，行政机关才能对个人权利领域进行限制。

《立法法》第八条

下列事项只能制定法律：

（一）国家主权的事项；

（二）各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权；

（三）民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度；

（四）犯罪和刑罚；

（五）对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚；

（六）税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度；

（七）对非国有财产的征收、征用；

（八）民事基本制度；

（九）基本经济制度以及财政、海关、金融和外贸的基本制度；

（十）诉讼和仲裁制度；

(十一) 必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项。

二、行政法的一般原则

2. 行政合理性原则（比例原则）

适当性原则…目的

所采行的措施必须能够实现行政目的或至少有助于行政目的达成并且是正确的手段。

必要性原则…手段

行政权只能在必要的限度内行使，使公民的权利尽可能遭受最小之侵害。

均衡原则…代价

采取之方法所造成的损害不得与欲达成目的之利益显失均衡。

比例原则第一案

1993年4月，哈尔滨市同利实业公司(以下简称同利公司)向哈尔滨市规划土地管理局(以下简称规划局)申请翻扩建其所有的、位于哈尔滨市道里区中央大街108号院内的两层楼房(院内原有两栋楼房，其中，临中央大街一栋为地下1层、地上3层；院内一栋为地下1层、地上2层)。

同年6月17日，汇丰实业发展有限责任公司(以下简称汇丰公司)向同利公司购买了此房，领取了房屋产权证。1994年5月9日，哈规划局向同利公司核发了94(审)1004号《建设工程规划许可证》，批准建筑面积588平方米。同年6月24日，同利公司与汇丰公司共同向规划局申请扩建改造中央大街108号楼。申请增建4层，面积为1200平方米。

比例原则第一案

在没有得到哈尔滨市规划局答复的情况下，汇丰公司依据同利公司取得的《建设工程规划许可证》，于1994年7月末开始组织施工。

至1996年8月12日规划局作出处罚决定时，汇丰公司将中央大街108号院内原有2层建筑(建筑面积303.76平方米)拆除，建成地下I层、地面9层(建筑面积3800平方米)的建筑物，将中央大街108号临街原有3层建筑(建筑面积1678.21平方米)拆除，建成地下1层、地面临中央大街为6层、后退2.2米为7、8层、从8层再后退4.4米为9层(建筑面积6164平方米)的建筑物，两建筑物连为一体。

比例原则第一案

1996年8月12日，规划局对汇丰公司作出哈规罚决字(1996)第1号行政处罚决定。认定：一、汇丰公司未经市规划管理部门批准，未取得《建设工程规划许可证》，于1995年8月，将中央大街108号临街原有3层建筑(建筑面积1678.21平方米)拆除，建成地下1层、地面临中央大街为6层、后退2.2米为8层、从8层再后退4.4米为9层(建筑面积6164平方米)的建筑物行为违法，作如下处理：

1、拆除地面工程5、6、7、8、9层、拆除部分合计建筑面积为2964平方米。

2、地下I层、地面1、2、3、4层部分予以罚款保留，处罚建筑面积3200平方米，罚款192000元。

比例原则第一案

二、汇丰公司在1994年6月将中央大街108号院内原有2层建筑(建筑面积303.76平方米)拆除，建成地下1层、地面9层(建筑面积3800平方米)的建筑物行为违法，作如下处理：1、拆除地面工程8、9层，拆除部分建筑面积为760平方米。2、对地下1层，地面1、2、3、4、5、6、7层予以罚款保留，处罚建筑面积3040平方米，罚款182400元。处罚决定履行后，汇丰公司可补办有关手续，补交有关费用。

比例原则第一案

规划局举证对汇丰公司处罚依据是1986年经国务院批准的“哈尔滨市城市总体规划”，其中对中央大街规划的要求是：“在建设中，要从整体环境出发，使新旧建筑互相协调，保证完美的风貌”，但该规划中没有关于中央大街建筑物规模、体量和高度的规定。

规划局提供的1996年10月修编后的哈尔滨市总体规划，有对中央大街建筑物的体量、高度的具体规定，

但该规划尚未经国务院批准。根据《中华人民共和国城市规划法》第二十一条第三款“省和自治区人民政府所在地城市、城市人口在一百万以上的城市及国务院指定的其他城市的总体规划由省、自治区人民政府审查同意后，报国务院审批”。该规划第一百二十条本身就明确规定“本规定自国务院批准之日起实施”。规划局提交的规划文本至今未经国务院批准，不具有法律效力。

比例原则第一案

最高人民法院作出终审判决（摘录）：

规划局提出汇丰公司建筑物遮挡中央大街保护建筑新华书店（原外文书店）顶部，影响了中央大街的整体景观，按国务院批准的“哈尔滨市总体规划”中关于中央大街规划的原则规定和中央大街建筑风貌的实际情况，本案可以是否遮挡新华书店顶部为影响中央大街景观的参照标准。规划局所作的处罚决定应针对影响的程度，责令汇丰公司采取相应的改正措施，既要保证行政管理目标的实现，又要兼顾保护相对人的权益，应以达到行政执法目的和目标为限，尽可能使相对人的权益遭受最小的侵害。而上诉人所作的处罚决定中，拆除的面积明显大于遮挡的面积，不必要地增加了相对人的损失，给相对人造成了过度的不利影响。原审判决认定该处罚决定显失公正是正确的。

比例原则第一案

黑龙江省高级人民法院作出一审判决（摘录）：

变更哈尔滨市规划局哈规罚决字（1996）第1号行政处罚决定对该楼的拆除部分，变更为：该楼第七层由中央大街方向向后平行拆至第3/2支撑柱；第八层从中央大街方向向后平行拆至第3支撑柱；第九层从中央大街方向向后拆至第4支撑柱；第七、八、九层电梯间予以保留，电梯间门前保留一个柱距面积通道，对该违章建筑罚款398480元。

2960

地面

-1

临街3层

7

6

5

4

4

补节书方

3

3

~

2

地面

-1

-1

中央大街

院内

临行

二、行政法的一般原则

英国：合法预期原则

3. 信赖利益保护原则

美国：禁止反言原则

(1) 概念：当事人基于对公权力行为的信任而做出一定行为，这种行为所产生的正当利益应当予以保护。

(2) 效果： 给予形式上违法的行政行为以法律上的有效性。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：

<https://d.book118.com/557166146146010010>