

行政案件 案由制度 解析与适用

XINGZHENG ANJIAN ANYOU ZHIDU
JIEXI YU SHIYONG

仝 蕾·著

人民法院出版社

行政案件 案由制度 解析与适用

XINGZHENG ANJIAN ANYOU ZHIDU
JIEXI YU SHIYONG

全 蕾·著

人民法院出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政案件案由制度解析与适用 / 仝蕾著. --北京 :
人民法院出版社, 2022. 2

ISBN 978-7-5109-3348-6

I. ①行… II. ①仝… III. ①行政诉讼-审判-研究
-中国 IV. ①D925. 318. 25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 238362 号

行政案件案由制度解析与适用
仝 蕾 著

策划编辑 兰丽专

责任编辑 李 倩

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号(100745)

电 话 (010)67550656(责任编辑) 67550558(发行部查询)
65223677(读者服务部)

网 址 <http://www.courtbook.com.cn>

E - mail courtpress@sohu.com

印 刷 河北鑫兆源印刷有限公司

经 销 新华书店

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数 228 千字

印 张 19

版 次 2022 年 2 月第 1 版 2022 年 2 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5109-3348-6

定 价 69.00 元 法律资料分享, docsriver.com

版权所有 侵权必究

自序

《最高人民法院关于行政案件案由的暂行规定》（以下简称《暂行规定》）从2015年开始着手，一直到2020年年底发布，历时五年。行政案由工作这几年始终与笔者相伴，已经成为这段岁月里无法磨灭的印记。在起草《暂行规定》的最初几年里，由于各方对确定案由基本结构的思路的差异，加之大家对案由规定有着太多期待，因此，初稿一直处于反复推敲、变动之中，笔者作为承办人始终陷于苦苦思索的“泥沼”之中，有时刚觉得选择的前行方向出现了丝丝曙光，但很快又被新的情况湮没了摇曳的亮光，需要重新进行探索。过程虽曲折艰辛，但终归有热爱在其中。于是在笔者被派往巡回法庭工作的时候，心里就萌发了写一本关于行政案由的小书的念头，把自己能想到的都写一写，也算是留给自己一份纪念。

在写这本小书的时候，各种感触纷至沓来。最初的一小段时间里，笔者是怀着特别开心和放松的心态去写的，随着写作的推进，就越写越艰难，时常感觉自己与

行政案由之间的距离越来越大，也越来越看不清楚行政案由的“真面目”。与此同时，也残忍地发现自己的浅薄和无能为力，内心惶恐不安。在写作过程中，有时候真想一弃了之，假装写书这件事从来未曾发生过，但这种想法很快地就被另一个有一小执着的自己断然否定了。

这本小书系统地介绍了起草《暂行规定》的背景、讨论研究的过程及难点问题等，并挑选了比较重要或疑难的案由进行了具体的分析，希冀能对行政案件案由的理论和实务工作提供一点参考。透过这次写书经历，笔者看到了自己前行的方向，探索的道路依旧遥远，需要一点点地去走，同时也更加热爱自己的专业，所以更值得我们去自强不息。

谨以此篇短文作为小书的序言，请大家对小书多多批评指正。

仝蕾

2021年6月7日

目 录

| | |
|-------------------------|--------|
| 第一章 关于案由的基本理论阐释..... | (1) |
| 第一节 案由的性质和功能 | (1) |
| 一、案由的概念 | (1) |
| 二、案由的法理基础 | (3) |
| 三、案由的功能定位 | (5) |
| 四、行政案件案由的性质 | (8) |
| 第二节 行政案件案由的确定标准 | (9) |
| 一、行政案件案由的主要特点 | (11) |
| 二、确定行政案件案由的基本原则 | (14) |
| 三、确定行政案件案由的维度 | (17) |
| | |
| 第二章 制定行政案件案由规定的背景及起草过程 | |
| | (20) |
| 第一节 制定行政案件案由规定的肇始 | (20) |
| 一、一封来信促就的探索之路 | (20) |
| 二、行政审判实践中案由使用的现状和存在的问题 | |
| | (23) |

| | |
|------------------------------|--------|
| 第二节 案由规定起草的艰辛曲折之路 | (26) |
| 一、行政案件案由规定主体框架的搭建 | (26) |
| 二、反复调研、深入研究 | (28) |
| 三、对不同道路和方向的探索 | (31) |
| 第三节 案由基本结构如何确定之争 | (32) |
| 一、确定案由基本结构的要素分析 | (32) |
| 二、关于行政案件案由基本结构的几种观点 | (33) |
| | |
| 第三章 行政案件案由规定起草中的难点问题 | (39) |
| 第一节 行政案件案由基本结构的确定 | (39) |
| 第二节 行政案件案由层级的设置 | (43) |
| 一、将行政案件案由分层级设置的意义和价值 | (44) |
| 二、如何设置行政案件案由层级 | (45) |
| 三、一级行政案件案由如何确定 | (48) |
| 第三节 行政协议案件案由的确定 | (50) |
| | |
| 第四章 《暂行规定》及《印发通知》的主要内容 | (53) |
| 一、案由对审判工作的影响 | (53) |
| 二、《印发通知》的主要内容 | (55) |
| 三、《暂行规定》的主要内容 | (69) |
| | |
| 第五章 各类典型行政行为之间的界限及划分方法 ... | (71) |
| 第一节 各类行政行为之间的划分方法 | (72) |
| 第二节 易混淆的行政行为之界限 | (73) |

| | |
|----------------------------------|---------------|
| 一、行政批复与行政许可 | (74) |
| 二、行政确认与行政许可 | (75) |
| 三、行政给付与行政允诺 | (77) |
| 四、行政征缴与行政收费 | (79) |
| 五、行政允诺与行政奖励 | (80) |
| 六、行政登记与行政确认 | (81) |
| 七、行政处罚与行政处理 | (82) |
| | |
| 第六章 二级、三级行政案件重点案由详解 | (84) |
| 第一节 行政处罚 | (85) |
| 一、警告 | (86) |
| 二、通报批评 | (89) |
| 三、罚款 | (91) |
| 四、没收违法所得 | (93) |
| 五、没收非法财物 | (94) |
| 六、暂扣或者吊销许可证件 | (95) |
| 七、降低资质等级 | (96) |
| 八、责令关闭 | (98) |
| 九、责令停产停业 | (100) |
| 十、限制开展生产经营活动 | (102) |
| 十一、限制从业 | (103) |
| 十二、行政拘留 | (105) |
| 十三、不得申请行政许可 | (106) |
| 十四、责令限期拆除 | (108) |

| | |
|----------------------|-------|
| 十五、无偿收回国有土地使用权 | (111) |
| 第二节 行政强制措施 | (114) |
| 一、限制人身自由 | (114) |
| 二、查封场所、设施或者财物 | (117) |
| 三、扣押财物 | (118) |
| 四、冻结存款、汇款 | (121) |
| 五、冻结资金、证券 | (122) |
| 六、强制隔离戒毒 | (125) |
| 七、留置 | (126) |
| 八、采取保护性约束措施 | (127) |
| 第三节 行政强制执行 | (129) |
| 一、排除妨碍、恢复原状 | (129) |
| 二、强制拆除房屋或者设施 | (131) |
| 三、强制清除地上物 | (132) |
| 第四节 行政许可 | (134) |
| 一、工商登记 | (134) |
| 二、特许经营许可 | (137) |
| 三、矿产资源许可 | (138) |
| 四、药品注册许可 | (140) |
| 五、医疗器械许可 | (141) |
| 六、执业资格许可 | (142) |
| 第五节 行政征收或者征用 | (143) |
| 一、征收房屋、土地 | (144) |
| 二、征收动产 | (145) |

| | |
|------------------------|---------|
| 三、征用房屋、土地、动产 | (146) |
| 第六节 行政登记 | (148) |
| 一、矿业权登记 | (148) |
| 二、水利工程登记 | (149) |
| 三、居住权登记 | (151) |
| 第七节 行政确认 | (152) |
| 一、基本养老保险资格或者待遇认定 | (152) |
| 二、最低生活保障资格或者待遇认定 | (154) |
| 三、确认保障性住房分配资格 | (156) |
| 四、颁发学位证书或者毕业证书 | (157) |
| 第八节 行政给付 | (159) |
| 一、给付抚恤金 | (160) |
| 二、给付基本养老金 | (161) |
| 三、给付工伤保险金 | (163) |
| 四、给付生育保险金 | (164) |
| 五、给付最低生活保障金 | (165) |
| 第九节 行政允诺 | (167) |
| 一、兑现奖金 | (167) |
| 二、兑现优惠 | (168) |
| 第十节 行政征缴 | (169) |
| 一、征缴税款 | (170) |
| 二、征缴社会抚养费 | (172) |
| 三、征缴防空地下室易地建设费 | (173) |
| 四、征缴水土保持补偿费 | (174) |

| | |
|------------------------|-------|
| 五、征缴土地闲置费 | (176) |
| 第十一节 行政奖励 | (177) |
| 一、授予荣誉称号 | (177) |
| 二、发放奖金 | (180) |
| 第十二节 行政收费 | (182) |
| 一、证照费 | (182) |
| 二、车辆通行费 | (183) |
| 三、企业注册登记费 | (185) |
| 四、考试考务费 | (186) |
| 第十三节 政府信息公开 | (188) |
| 第十四节 行政批复 | (188) |
| 第十五节 行政处理 | (189) |
| 一、责令退还非法占用土地 | (190) |
| 二、责令改正 | (191) |
| 三、责令公开 | (193) |
| 四、责令召回 | (194) |
| 五、责令暂停生产 | (198) |
| 六、有偿收回国有土地使用权 | (199) |
| 七、退学决定 | (201) |
| 第十六节 行政复议 | (203) |
| 一、驳回行政复议申请决定 | (203) |
| 二、××(行政行为)及行政复议 | (204) |
| 三、改变原行政行为的行政复议决定 | (206) |
| 第十七节 行政裁决 | (207) |

| | |
|-----------------------------|-------|
| 一、土地、矿藏、水流、荒地或者滩涂权属确权 | (207) |
| 二、水利工程权属确权 | (209) |
| 三、企业资产性质确认 | (210) |
| 第十八节 行政协议 | (211) |
| 一、订立××(行政协议) | (213) |
| 二、单方变更××(行政协议) | (214) |
| 三、单方解除××(行政协议) | (215) |
| 四、不依法履行××(行政协议) | (216) |
| 五、未按约定履行××(行政协议) | (217) |
| 六、××(行政协议)行政补偿 | (218) |
| 七、××(行政协议)行政赔偿 | (219) |
| 八、撤销××(行政协议) | (222) |
| 九、解除××(行政协议) | (223) |
| 十、继续履行××(行政协议) | (224) |
| 十一、确认××(行政协议)无效或有效 | (226) |
| 第十九节 行政补偿 | (229) |
| 一、房屋征收或者征用补偿 | (230) |
| 二、土地征收或者征用补偿 | (232) |
| 三、动产征收或者征用补偿 | (234) |
| 四、撤回行政许可补偿 | (234) |
| 五、收回国有土地使用权补偿 | (235) |
| 六、规划变更补偿 | (237) |
| 七、移民安置补偿 | (240) |
| 第二十节 行政赔偿 | (242) |

行政案件案由制度解析与适用

第二十一节 不履行xx职责 (243)

第二十二节 xx(行政行为)公益诉讼 (245)

附录:

附录1:最高人民法院

关于规范行政案件案由的通知

(2004年1月14日) (247)

附录2:最高人民法院

印发〈关于行政案件案由的暂行规定〉的通知

(2020年12月25日) (255)

附录3:行政案件案由与相关法律、法规等对照表

..... (263)

第一章

关于案由的基本理论阐释

游客欣赏一棵树时，往往会赞叹枝叶的翠绿繁茂或是果实的芬芳与甘甜，很少会去注意深植于黑暗泥土之中的树根的形状和特性，而树根其实正是支撑一棵大树不断向上的灵魂。

——笔者

第一节 案由的性质和功能

一、案由的概念

案由，是人民法院每一个案件都要涉及的元素，也是每一位审判人员经常挂在嘴边的概念，但针对其开展的系统性和研究却不多。人们一般会对新奇、新鲜的事物充满探索的兴趣并倾注更多的关注，而对每日习见且熟悉的事物则不会多加

留意，总是以为它不过尔尔，可如果仔细加以思考或认真加以追问，却会发现它往往是“只可意会，不可言传”之物，案由就是如此的存在。案由究竟指的是什么、案由的性质是什么以及案由的功能如何定位等都存在不少争议与困惑。尤其是在行政诉讼领域，由于行政行为种类多如繁星，涉及的行政管理领域包罗万象，再加上有的行政行为之间还存在边界模糊之处，相关行政法理论支持尚显薄弱等，行政案件案由如何设置一直都是亟待破解的难题。

案由，从字面意思上解读是案件由来的含义，是对进入到诉讼中的案件争议基本情况的高度浓缩与概括。从狭义角度看，案由体现为案件名称中概况案件主要法律关系或争议焦点内容的部分；从广义角度看，案由也体现在裁判文书中当事人基本情况之后、介绍案件来源即“某某因诉某某行政机关某某行政行为一案，起诉到某某法院，现依法组成合议庭对该案进行了审理……”一般地，我们更多的是在狭义角度上使用“案由”这一概念。案由缘起于司法实践的实际需要，主要是为了概括案件名称，区分此案与彼案。人民法院在日常工作中要受理大量的各类案件，如何准确地表述每一个案件是需要解决的现实问题。以何种方式概括一个案件，既能体现该案件的核心法律关系，又能做到精炼简洁，是需要智慧的。行政案件案由是行政诉讼案件的骨骼和经脉，也是行政诉讼的“地图”。总览行政案件案由目录即可窥见行政诉讼的全貌，可以看到行政诉讼中受理案件的类型、行政案件涉及的主要争议和法律关系等，因此其重要意义不容忽视。

行政案件案由是指，能够概括行政案件争议焦点、主要法律关系等与案件最紧密相关、体现案件核心特征的行政法要

素。在行政争议中，大多数情况是公民、法人或者其他组织对行政主体所作行政行为不服，认为其侵犯了自己的合法权益；也有一些是公民、法人或者其他组织认为行政主体未依法履行法定职责，从而使得自身权益受损；还有一些是公民、法人或者其他组织认为在行政协议履行过程中，行政主体未依照约定履行协议义务等。公民、法人或者其他组织向人民法院提起行政诉讼是希冀通过国家司法机关的审判，对行政主体行使职权的行为判明是否合法，从而以司法权的力量促使行政主体重新作出合法或合理的行政行为或是就行政主体行使职权给其造成的损失得到合法合理的补偿或赔偿等。大多数行政诉讼都是围绕着行政主体所作的行政行为而展开，行政行为成了联结行政主体与公民、法人或者其他组织的纽带，有的行政行为会赋予公民、法人或者其他组织权益如行政许可、行政登记，有的则会剥夺或减少公民、法人或者其他组织的权益，如行政处罚、行政强制等。行政行为对公民、法人或者其他组织权利的影响是多方面的，有的会使财产权利产生直接的增益或减损，有的会对人身权利产生不利的限制，而有的会对人格权产生一定的影响等。结合行政审判实践形成的规律，行政案件案由始终是为行政审判而生，亦为行政审判而服务，其展示了行政诉讼案件中引发行政争议的行政行为种类或名称，提示了案件所涉及的法律适用领域，显示出了当事人之间产生争议的法律关系，有的案由还可以概括出当事人的主要诉讼请求。

二、案由的法理基础

（一）人类将复杂事物予以提炼并集约的本能

人类社会制度的生发是社会生活有序和无序相互作用的产

物，面对同一领域中的各种复杂事物，为了更好地识别并处理它们，人们总是会对事物进行分类，并总结出各类事物的特征以便于相互区分。在法律思维体系中，更是如此。面对各种案件和涉及的五花八门的争议，当案件量达到一定阈值时即产生了归纳分析的需求，也具备了总结的条件。一个案件的灵魂系于争议之中，由争议催生了案件，又在案件中将争议予以化解。案件的标志点大多可以通过对争议进行归纳而得出，此案与彼案之间的差异也基于争议类型的不同。案由正是人们在长期审判实践中逐渐总结而出的一个个概念形成的体系，是将不同种类法律关系的核心要素精炼而成的。

（二）法律关系茂林之中结出的果实

人类本就生活于各种关系之中，亦身处于法律关系的密林之中，生活与法律时常相互交融。在法律关系的密林内，我们可以自由地漫步，享受花草的清香，感受微风拂面的美好，但偶尔也会遭遇沼泽或猛兽，陷于困境之中。此时，我们可以向司法机关寻求帮助。司法机关面对的是不同种类法律关系中出现的各种争议，首先需要确定这种争议能否经由自身予以解决，也就是处理权限问题；然后需要明确该争议属于哪一类型的争议、能够适用何种法律规范进行裁判。案由实质上是司法机关在对各种不同类型法律关系梳理归纳过程中产生的，体现的是对当事人产生实际影响的法律要素，并通过法律概念概括案件核心争议。案由里很多都是对各类型法律关系的高度浓缩，是将最能够体现该类法律关系特点的核心要素予以提取，从而较准确地对各类案件予以定性。

（三）法律适用的方向盘

对于案件审理工作而言，重心就是在查清事实的基础上准确适用法律，从而确定各方当事人的权利义务。选择适用何种法律规范的前提是对案件争议事项进行定性。可以说，案由是在审判过程中需要选择法律规范时被自然而然得催生出来的。案由一旦确定，审理案件所依据的法律法规等亦可相应地确定。

三、案由的功能定位

无论是从案由的起源还是从案由的实际使用情况来看，其都是立足于人民法院的审判工作，是为了服务于审判人员审理的每一起案件。因此，案由的“出身”已然决定了它的命运与使命。

（一）概括案件核心的法律关系

每一个案件都是由争议、纠纷引发的，每一种争议、纠纷都产生于人与人、人与组织、组织与组织之间的社会关系之中，主要是因各方的利益、权利方面没有得到合法公正对待或妥善处理而引发的。在“法律之网”较为严密、稳健的今天，绝大多数社会关系都已被纳入法律体系之中，有对应的法律规范予以调整、规范。案由主要是对法律关系的高度概括，亦是对社会关系种类的提炼，揭示争议的属性、类别、特征等，是对主要争议焦点的凝练描述。如刑事案件案由中的罪名，就体现了刑事诉讼活动围绕的核心即罪与非罪、此罪与彼罪；民事案件案由主要是以各方当事人发生争议的法律关系为核心；行



更多法律电子书尽在 docsriver.com 商家巨力书店

政案件则是以引发当事人之间争议的行政行为作为案由。总之，通过案由我们可以一眼洞穿案件的主要争议，了解争议发生的法律关系领域，从而选择相对应的法律规范。

（二）表述案件名称，将此案与彼案加以区分

任何一个事物的出现都是源于实践生活中的现实需要或是新制度发展的工具性、技术性需求。在社会实践中，当按照现有的运行规则或利用现有的方法、手段或工具无法解决问题或无法使秩序之轮继续顺畅前行时，就需要探索运用新的方法、手段或工具。这种新的方法、手段或工具不是凭空产生的，而是实践中的各种因素逐步地推动或凝结而成的。案由实际上是一种法律技术工具，借由它可以将一个案件以精炼简明的方式予以概括，使其在“芸芸众案”中具有了自己的“身份标签”，独立并区别于其他案件。从整个案件系统来看，案由是构成案件名称的核心组成部分，有了案由也就为每个案件确定了名称，从而使得每个案件都有迹可循，无论是归类还是检索都能较容易地找到对应的案件。审判人员在立案、审理或执行等各个环节中，也能够自如地按照案由适用规则将每个案件进行定位，为案件的顺利审理和相关工作奠定基础。

（三）发挥一定的司法统计功能

案由的前两项功能是其基础功能，参与司法统计仅是其附加功能。近些年来，随着大数据功能的逐渐凸显以及构建法治政府、推动依法行政的需要，案由的司法统计功能相应地也备受关注。通过对行政案件案由的检索，可以获知各类行政案件的发生比率或行政争议发生的重点领域等情况，也可以配合地