

# ☒任丘汽车公司诉任丘市工商行政管理局工商行政处罚案

——行政处罚公告送达的效力及起诉期限

## 摘要

本案例以《中国行政审判案例》(第三卷)第89号河北省任丘市城内公共汽车有限公司诉任丘市工商行政管理局工商行政处罚案为蓝本,受《中国行政审判指导案例》(第三卷)第113号俞飞诉无锡市城市管理行政执法局城市管理行政处罚案的争点分析及裁判要旨启发改编而成的教学案例。本案例主要探讨了行政处罚公告送达是否有效,知道作出行政行为之日的认定以及此时起诉期限的计算问题,以及行政处罚未送达的法律后果及裁判方式。本案例在实体法上涉及行政行为的成立与无效问题,行政行为的 notification 方式问题等,在程序法上涉及行政诉讼起诉期限的计算、行政诉讼的裁判方式等问题。

## 关键词

行政行为的公告送达;起诉期限;行政行为的成立;行政行为的无效

## 教学目标

本案具体要解决的问题主要涉及:(1)行政处罚公告送达的适用条件;(2)未送达行政处罚的起诉期限;(3)违法行政行为、无效行政行为、行政行为不成立的区别;(4)针对以上区别的裁判方式选择。

## 教学案例

### 一、基本案情

上诉人(原审原告)任丘市城内公共汽车有限公司(以下简称任丘汽车公司)。

被上诉人(原审被告)任丘市工商行政管理局(以下简称任丘市工商局)。

2002年1月8日,任丘市工商局在任丘市广播电台发布了年检公告,要求辖区内领取营业执照的企业3月15日前到该局办理年检、验证手续,逾期不办理的,将按有关规定予以处罚,情节严重的吊销营业执照。5月8日,沧州市工商行政管理局在《沧州日报》上发布公告,要求未办理年检手续的企业,必须在公告发布之日起30日内,到相关市、县工商行政管理局办理年检手续,对逾期未办理年检手续的企业,工商行政管理局将依据有关法律、法规吊销营业执照。6月18日,任丘市工商局在任丘市电视台发布拟吊销任丘汽车公司等企业营业执照的公告。9月30日,任丘市工商局作出了任工商处字(2002)第119号处罚决定,吊销了任丘汽车公司营业执照。10月17日,被告在《北方市场消费报》上发布吊销公告,并告知如不服处罚决定,可自公告发布之日起5个月内,向人民法院提起诉讼。

2003年6月15日,任丘汽车公司法定代表人朱大均写给任丘市人民政府市长宋洪一封信,信中有内容:2002年12月份,听说我公司营业执照被吊销了,当时不相信。等到我们到工商局一查问,真的把营业执照吊销了,为此,我们多次找了有关部门,要求恢复营业执照,从1月份开始找,一直到现在,毫无结果,工商局说向政府请示,我们相信您一定会以事实为根据,以法律为准绳,正确对待给我们公司恢复营业执照的问题。任丘汽车公司2004年3月21日向任丘市人民法院提起行政诉讼。

任丘汽车公司诉称,任丘汽车公司成立后,每年都按时申报年检,2002年按以往要求把年检所需材料报送到任丘市工商局所属裕东工商所年检,该所一直没有向任丘汽车公司核发营业执照,在此期间,任丘汽车公司多次到工商所催要营业执照,工作人员几次答复都是:材料已报到局里,局里正在研究。后来任丘汽车公司得知,任丘市工商局已将任丘汽车公司的营业执照吊销,可此行政行为的内容一直未告知任丘汽车公司,其不知道具体行政行为的法律依据、具体行政行为认定的原告违法事实、具体行政行为作出的机关、具体行政行为作出的时间等。任丘市工商局始终在收缴任丘汽车公司的工商管理费。任丘汽车公司认为任丘市工商局吊销营业执照没有事实根据,缺少法律依据,特别是没有举行听证程序,程序严重违法。由于任丘市工商局的错误行为,给任丘汽车公司造成巨大的经济损失。请求依法撤销任丘市工商局所作吊销任丘汽车公司营业执照的具体行政行为,恢复任丘汽车公司营业执照,并判决任丘市工商局赔偿任丘汽车公司经济损失70万元。

任丘市工商局辩称,该局于2002年8月17日在《北方市场消费报》上公告吊销了任丘汽车公司的营业执照,任丘汽车公司于2004年3月20日才向法院提起行政诉讼,超过了《行政

诉讼法》第39条规定的时效,已不具备诉讼主体资格,请求驳回任丘汽车公司的诉讼请求。

一审判决认为,任丘市工商局自2001年1月8日起按法定程序先后在任丘市广播电台、《沧州日报》、任丘市电视台等处向任丘汽车公司等企业发布年检公告、限期年检公告、拟吊销营业执照及告知其享有申辩和听证权利的公告等,2002年7月29日任丘市工商局以任丘汽车公司未按规定参加年度检验行为违法为由,作出任工商处字(2002)第119号行政处罚决定,吊销了任丘汽车公司的工商营业执照。同年10月17日,在《北方市场消费报》上以公告送达的方式,刊发了包括任丘汽车公司在内的被吊销营业执照的企业名单,并告知了不服处罚决定的救济途径和期限。但任丘汽车公司在法定期限内对此行政处罚未提起行政复议或行政诉讼。故任丘汽车公司的起诉已超过法定期限,应驳回原告起诉。

上诉人任丘汽车公司不服,向沧州市中级人民法院提出上诉,请求撤销原判,认定上诉人并未超过起诉期限,被上诉人的处罚行为无效应予撤销。其理由主要有:1.任丘汽车办公地点始终未改变,其从未见到任丘市工商局向其送达过吊销营业执照的处罚决定,也根本不知道公告了行政处罚,不应从公告送达之日起计算起诉期限;2.吊销营业执照的行政处罚应当举行听证,而本案中并没有举行听证属于严重程序违法,应当予以撤销。

被上诉人任丘市工商局答辩称,该局于2002年8月17日在《北方市场消费报》上公告吊销了任丘汽车公司的营业执照,任丘汽车公司于2004年3月20日才向法院提起行政诉讼,超过了《行政诉讼法》第39条规定的起诉期限,请求驳回任丘汽车公司的诉讼请求。

## 二、案件难点

1. 根据《行政处罚法》第40条规定,行政处罚决定书应当在宣告后当场交付当事人;当事人不在场的,行政机关应当在七日内依照民事诉讼法的有关规定,将行政处罚决定书送达当事人。本案中,处罚机关在《北方消费报》上以公告方式送达行政处罚,是否符合《行政处罚法》第40条的规定?

2. 根据《行政处罚法》第42条的规定,行政机关作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前,应当告知当事人有要求举行听证的权利;当事人要求听证的,行政机关应当组织听证。并且根据《行政处罚法》第32条第1款之规定,当事人有权进行陈述和申辩。行政机关必须充分听取当事人的意见,对当事人提出的事实、理由和证据,应当进行复核;当事人提出的事实、理由或者证据成立的,行政机关应当采纳。在本案中,处罚机关并未告知被处罚人听证的权利,也未将拟处罚决定送达当事人,听取其陈述和申辩,对于这样的行为究竟应当认定为程序违法予以撤销?抑或者是重大且明显违法判决无效?

3. 未送达的行政处罚决定书是否具有效力,应该如何进行司法裁判?

## 教学手册

### 教学目标

本案例供法律硕士案例教学使用,法学本科(大四)、宪法与行政法专业的法学硕士也可参阅使用。本案具体要解决的问题主要涉及:(1)行政处罚公告送达的适用条件;(2)未送达行政处罚决定书的起诉期限;(3)违法行政行为、无效行政行为、行政行为不成立的区别;(4)针对以上区别的裁判方式选择。

### 教学内容

#### 1. 行政处罚决定公告送达的适用条件

《行政处罚法》第40条规定,行政处罚决定书应当在宣告后当场交付当事人;当事人不在场的,行政机关应当在七日内依照民事诉讼法的有关规定,将行政处罚决定书送达当事人。《民事诉讼法》关于送达问题,首先规定了五种送达方式,即直接送达、留置送达、委托送达、转交送达、邮寄送达,并规定受送达人下落不明,或者用有关方式无法送达的,公告送达。自发出公告之日起,经过六十日,即视为送达。工商局吊销任丘汽车公司的营业执照,根据《行政处罚法》第8条第5项的规定,属于行政处罚。既然工商局作出的是行政处罚,该行政处罚就应当根据《行政处罚法》规定的程序作出,决定书的送达也应当按照《行政处罚法》的规定进行。

理论界一般认可《行政处罚法》中将民事诉讼法中关于送达规范移植到行政法领域的规定,<sup>[1]</sup>但也有主张送达方式并不包括公告送达,而是指直接送达、留置送达和邮寄送达。<sup>[2]</sup>也有研究从普遍的行政行为送达角度出发,认为不能直接移植民事诉讼中的送达规则,因为行政行为送达与司法送达存在区别。<sup>[3]</sup>但在关于公告送达与其他送达方式之间的关系的研究中,学者指出公告送达作为推定送达,并不是实际送达的情形,有可能产生对相对人的不公平,因此存在实际送达和推定送达之间的先后次序,公告送达是最不利于相对人了解行政行为的方式,应当尽可能减少使用,只有在其他告知方式不能产生实际告知结果的情况下才能采用。<sup>[4]</sup>

但基于《行政处罚法》的规定从字面上直接移植了《民事诉讼法》的送达规则,因此最高

[1] 参见姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》(第五版),北京大学出版社、高等教育出版社2011年版,第283页;罗豪才、湛中乐主编:《行政法学》(第三版),北京大学出版社2012年版,第249页;方世荣、石佑启主编:《行政法与行政诉讼法》(第二版),北京大学出版社2011年版,第222页。

[2] 参见姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》(第五版),北京大学出版社、高等教育出版社2011年版,第283页;罗豪才、湛中乐主编:《行政法学》(第三版),北京大学出版社2012年版,第249页。

[3] 参见田瑶:《论行政行为的送达》,载《政法论坛》2011年第5期。

[4] 章剑生:《现代行政法基本理论》(下卷),法律出版社2014年版,第663页。

人民法院发布的司法裁判和意见认可在行政处罚案件中应当直接送达、留置送达、委托送达、转交送达、邮寄送达,并规定受送达人下落不明,或者用有关方式无法送达的,公告送达。并没有强调行政送达与司法送达方式的区别以及由此而应当适用不同规则。这种态度肯定了实际送达方式优先于推定送达方式,公告送达作为推定送达的方式,不利于相对人了解行政行为的做出,应当尽可能减少使用,只有在其他送达方式不能产生实际告知结果的情况下才能采用。

根据工商局在法定期限内向法院提供的证据材料,工商局并没有曾经用其他方式(包括直接送达、留置送达等)向任丘汽车公司送达处罚决定但送达不了的证据,也没有提供任丘汽车公司地址不明无法送达的证据,且诉讼中任丘汽车公司主张其办公地点始终未改变,始终也没有见到任丘市工商局向其送达过吊销营业执照的处罚决定,任丘市工商局对此也未否认。因此,本案中任丘市工商局并没有先使用其他送达方式,也未查明当事人送达地址,即通过《北方市场消费报》对任丘汽车公司采取公告送达的方式,违反了先适用直接送达、留置送达等送达方式送达不能后,方可采用公告送达的法律规范。本案中任丘市工商局的公告送达方式不符合法律规定,该送达方式不应视为已经向任丘汽车公司送达。

## 2. 公告送达的具体方式

公告送达方式的采取是通过将文书公之于众的方式尽可能让相关人获知公告内容。起诉书、开庭传票、破产公告、判决书等司法文书,应该根据最高人民法院的规定,在《人民法院报》上刊登公告。最高人民法院在既有裁判意见中表示,公告应该刊登在被吊销的营业执照登记机关管辖范围内的发行量最多、覆盖范围最广的报刊上。首先,应当确定某一地域内公开发行的报刊,本案是营业执照的吊销,应当确定在被吊销的营业执照登记机关管辖范围往往也是登记企业的实际经营活动地,也是最可能通过该地域范围内的报纸获知公告消息。其次,应当以发行量和覆盖面的多广做综合标准,选择被吊销的营业执照登记机关管辖范围内的发行量最多、覆盖范围最广的报刊。

根据以上规则,如果本案可以适用公告送达,那么被吊销的营业执照登记机关为沧州市工商局,因此应该选择沧州市工商局所管辖的沧州市内发行量最大、覆盖面最广的《沧州日报》和《沧州晚报》进行公告,而不能选择工商局主管的《北方市场消费报》刊登,也不易采用《人民法院报》进行公告。

## 3. “知道作出行政行为”的认定

《行政诉讼法》(1990)第39条及《行政诉讼法》(2015)第46条规定行政诉讼起诉期限的一般起诉期限自知道或者应当知道作出行政行为之日起计算。原告主张,知道具体行政行为,也就是知晓具体行政行为的结果、具体行政行为的法律依据、具体行政行为认定原告违法的事实、具体行政行为作出的机关、具体行政行为作出的时间等内容。

行政行为的内容是指一个行政行为对相对方在权利义务上产生的具体影响,亦即对相对方的权利义务作出某种具体处理和决定。行政行为的内容包括:(一)赋予权利或课以义务;(二)剥夺权利或免除义务;(三)变更法律地位;(四)确认法律事实与法律地位。对于某一行

政行为来说,上述各项内容并非互相排除,可能同时具有几项或产生多种效果,如处罚行为就包含这剥夺财产权利和增加财产给付义务。一般行政司法审判认为《若干解释》规定的知道行政行为的内容,最基本的就是行政行为的结果,知道了行政行为的结果(权利义务的具体影响)应视为知道了行政行为的内容。

本案吊销营业执照属于剥夺相对人权利的行政处罚。原告在信访信件中指出其听说被吊销了营业执照,并且向工商局查询得知确实被吊销了营业执照。这一事实足以证明其知道了行政行为的内容,即原告的营业执照被工商局吊销了。原告知道了这一事实,则是知道了具体行政行为的内容。

#### 4. 如何计算本案原告的起诉期限?

《行政处罚法》第39条规定:行政处罚决定应当有“不服行政处罚决定,申请行政复议或提起行政诉讼的途径和期限。”据此,行政机关在作出具体行政行为时,应当告知相对人诉权和起诉期限。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》(2000)第41条即规定,为了保护相对人的合法权益,在行政机关未告知相对人诉权和起诉期限的情况下,起诉期限从公民、法人或者其他组织知道或者应当知道诉权或者起诉期限之日起计算,但从知道或者应当知道具体行政行为内容之日起最长不得超过2年。

本案中因为工商局的公告送达方式不合法,所以只能理解为报纸刊登行政处罚决定后相对人不知道具体行政行为的内容,当然更不可能知道诉权和起诉期限。原告信访信件显示其于2002年12月知道了被吊销营业执照的内容,应当认定为其知道作出了行政处罚的行政行为,但由于公告送达不成立,因此其并未被行政机关告知诉权及起诉期限,因此起诉期限应从2002年12月开始计算,不得超过到2004年12月。而不是从所谓的公告送达后的三个月开始计算。

#### 5. 未送达被处罚人的行政处罚应如何认定其效力?

在本案中,被告对于行政处罚决定书采取了公告方式送达。但正如前述,法院认为这一方式违法,公告并不能认定为行政机关已经将行政法律文书送达给行政相对人了,这与行政相对人事后知悉是两个不同的概念。也就是说,本案中并不能推定被告已经将行政处罚决定书送达了被处罚人。根据行政法学界的共识,行政行为没有被送达,行政行为无法达到法律预期的目的,导致行政行为不能产生法效果,或者对未送达的特定相对人不产生法律效力,也就是说本案中行政处罚对于被处罚人未能生效。

#### 6. 未告知听证权利的吊销营业执照的行政处罚的合法性判定及裁判方式

根据《行政处罚法》第42条,行政机关作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前,应当告知当事人有要求举行听证的权利;当事人要求听证的,行政机关应当组织听证。本案中行政机关拟作出吊销被告营业执照时,应当告知拟被处罚人要求举行听证的权利。但任丘市工商局于6月18日在任丘市电视台发布拟吊销任丘汽车公司等企业营业执照的公告时,一方面没有告知可以要求举行听证的权利,另一方面即使以公告方式告知举行听证的权利也未心合法。

对于第二个问题,虽然在《行政处罚法》中并未明确规定听证权利告知、通知的方式,但是根据以往司法判决对于行政程序合法性的判断,在没有明文规定的程序要求下,并非完全不受约束,而仍然要求适用正当程序的要求。<sup>[1]</sup>那么在听证权利的告知步骤要求上可以类推适用前述的规则,行政处罚的通知、告知适用先进行直接送达、留置送达、委托送达、转交送达、邮寄送达等方式无法送达时,可采用拟制送达的公告送达方式,即本案中行政处罚听证权利的告知也可采用这样的送达方式进行通知、告知。

针对第一个问题,被告没有在公告中告知原告听证的权利,属于违反了《行政处罚法》第42条设定的法定程序,那么法院应当如何对该行政处罚作出裁判呢?

不遵守法定程序是指行政机关没有依照法定步骤、方式和时空作出行政行为,它可以表现为步骤的跳跃、方式的偏差和时空的错位等情况。虽然《行政诉讼法》(1990)第54条规定,违反法定程序的行为判决撤销或部分撤销。但事实上,在司法实践并未对所有的违反法定程序的行为做一刀切的处理。这是因为法定程序有确保行政行为内容正确的功能,但是违反法定程序作出的行政行为,它的结论在行政实体法上并非当然违法。所以司法裁判中将法定程序区分为程序严重违法和轻微违法,只有违反法定程序损害到相对人合法权益的,才构成撤销的理由。<sup>[2]</sup>而如果是“轻微瑕疵”则将程序违法情况排除在“违反法定程序”之外。<sup>[3]</sup>

这一司法实践中形成的观点得到了立法者的部分认同,《行政诉讼法》(2015)在第74条第1款第2项中纳入了“行政行为程序轻微违法,但对原告权利不产生实际影响的”可以确认违法,但不撤销行政行为。立法者在此没有将程序轻微违法纳入不违法,但是和最高人民法院态度一致的是,认为这种轻微违法不应当作为撤销的理由,通过确认违法判决作出否定评价,但不消灭行政行为的效力即可。

本案中未告知听证权利是属于轻微违法,可以不予撤销而确认违法呢?还是属于违反法定程序,应当予以撤销?又或者是构成重大且明显违法应确认无效呢?

无效行政行为在理论上的通说一般采“重大且明显”说,也就是行政行为的缺陷达到了重大且明显的程度,即可由理性人的标准进行判断认为其明显而且重大的违法而不需遵守。违法行政行为指在行政职权(包括是否有干预社会活动的基础、是否具有管辖权)、行政行为的程序、行政行为的形成以及行政行为的内容上有一项或几项存在违法情形。无效行政行为区别于违法行政行为,违法行政行为从行政行为生效开始直至撤销之前都是有效力的,法院可

[1] 参见何海波:《司法判决中的正当程序原则》,载《法学研究》2009年第1期;《田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证行政诉讼案》,载《最高人民法院公报》1999年第4期;宋莉莉诉宿迁市建设局房屋拆迁补偿安置裁决案,载《最高人民法院公报》2004年第8期;张成银诉徐州市人民政府房屋登记行政复议决定案,载《最高人民法院公报》2005年第3期;陆廷佐诉上海市闸北区房屋土地管理局房屋拆迁行政裁决纠纷案,载《最高人民法院公报》2007年第8期。

[2] 参见章剑生:《对违反法定程序的司法审查——以最高人民法院公布的典型案例(1985-2008)为例》,载《法学研究》2009年第2期;参见宜昌市妇幼保健院不服宜昌市工商行政管理局行政处罚决定案,载《最高人民法院公报》2001年第4期。

[3] 参见宜昌市妇幼保健院不服宜昌市工商行政管理局行政处罚决定案,载《最高人民法院公报》2001年第4期;李广同诉吉林省公主岭市工商行政管理局行政处罚抗诉案,最高人民法院《行政裁判文书》([2007]行抗字第3号)。

以因为行为违法判决撤销,撤销后行政行为的效力消灭,而无效行政行为自始无效,法院只能作出确认无效的裁判。

学界通常认为,违反重要程序和强制性程序的可以撤销,以维持程序本身的价值;违反可能影响正确作出行政行为的程序,可以判决撤销,以维护行政行为实体上的正确性。<sup>〔1〕</sup> 司法审判实践支持这一观点,认为行政机关实施行政行为,可能影响公民、法人或其他组织合法权益的,应当在作出行政行为之前向当事人和利害关系人告知实施,并说明理由,听取公民、法人或者其他组织的意见。行政机关应当告知公民、法人和其他组织享有陈述意见的权利,并为公民、法人和其他组织提供陈述事实、表达意见的机会。<sup>〔2〕</sup> 另有理论认为,如果程序设置的目的是为了保护相对人的合法权益,则违反程序就构成撤销的理由。<sup>〔3〕</sup> 无论从以上何种理论出发,未告知听证权利都难以被认定为轻微违法。

根据最高法院在《中国行政审判指导案例》(第三卷)第113号俞飞诉无锡市城市管理行政执法局城市管理行政处罚案中的论述,可以认为剥夺陈述、申辩权是《行政处罚法》赋予行政相对人最基本的权利,行政行为的违法程度较为严重,普通公民即能够做出判断,因此行政处罚行为在程序上达到了“重大且明显”的程度,应属于无效行政行为。因此,仅针对没有告知听证权利的情形,法院可以裁判该行为无效,做出确认无效判决。

## 预期效果

掌握行政处罚公告送达的适用条件;未送达行政处罚的起诉期限;违法行政行为、无效行政行为、行政行为不成立的区别;针对以上区别的裁判方式选择。

## 教学计划和课堂时间安排

本案例可以作为专门的案例教学课,课堂安排3个课时,每课时45分钟。

课堂设计如下:

1. 课前计划:安排学生阅读案例及相关参考资料,包括相关案例、教材、著作和论文,对案例争议进行归纳整理,并思考相应的法律意见,完成思考题和实践题。

2. 课中计划:

(1) 介绍教学目的,明确讨论主题;

(2) 根据事先发给学生的案例材料,由学生进行案情介绍,训练学生的表达能力和概括能力;

(3) 分组讨论,总结各组思考题和实践题的回答要点;

(4) 小组代表提出思考题和实践题的要点,各组之间进行讨论和分析;

〔1〕 参见姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》(第六版),北京大学出版社、高等教育出版社2015年版,第524页。

〔2〕 参见彭淑华诉浙江省宁波市北仑区人民政府工伤行政复议案,载《中国行政审判指导案例》(第一卷),中国法制出版社2011年版,第101~103页。

〔3〕 参见江必新、梁凤云著:《行政法理论与实务》(下卷)(第二版),北京大学出版社2011年版,第1156页。



(5) 教师归纳、总结、讲解。

3. 课后计划:按组分配角色,分别扮演律师和法官撰写代理词和判决书。

## 思考题和实践题

### 思考题

(1) 行政行为送达通知的方式有哪些? 选择适用的条件?

(2) 行政行为公告送达的具体方式?

(3) “知道作出行政行为”的认定?

(4) 行政诉讼起诉期限计算方法?

(5) 行政法上无效行政行为、违法行政行为的区别?

(6) 本案中被告任丘市工商局是否可以通过公告方式送达吊销营业执照的行政处罚? 是否可以通过《北方市场消费报》公告送达吊销营业执照的行政处罚?

### 实践题

(1) 被上诉人任丘市工商局如果在《沧州日报》、《沧州晚报》或者《人民法院报》上直接进行吊销营业执照的行政处罚公告,是否能够视为向上诉人任丘汽车公司送达了行政处罚?

(2) 上诉人任丘公司认为其并不知道作出吊销营业执照行政处罚所基于的违法事实,不知道处罚作出的法律依据,作出行政处罚的行政机关等,因此其即使知道被处罚的事实仍然不能构成“知道作出行政行为”,这一理由是否成立?

## 参考文献

### 1. 著作类:

(1) 姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》(第六版),北京大学出版社、高等教育出版社 2015 年版。

(2) 江必新主编:《行政诉讼法理论与实务》(第二版),北京大学出版社 2011 年版。

(3) 罗豪才、湛中乐主编:《行政法学》(第三版),北京大学出版社 2012 年版。

(4) 方世荣、石佑启主编:《行政法与行政诉讼法》(第二版),北京大学出版社 2011 年版。

(5) 章剑生:《现代行政法基本理论》,法律出版社 2014 年版。

### 2. 论文类:

(1) 何海波:《司法判决中的正当程序原则》,载《法学研究》2009 年第 1 期。

(2) 章剑生:《对违反法定程序的司法审查——以最高人民法院公布的典型案例(1985 - 2008)为例》,载《法学研究》2009 年第 2 期。

(3) 田瑶:《论行政行为的送达》,载《政法论坛》2011 年第 5 期。

### 3. 参考案例:

(1) 宜昌市妇幼保健院不服宜昌市工商行政管理局行政处罚决定案,载《最高人民法院公报》2001 年第 4 期。

- (2) 彭淑华诉浙江省宁波市北仑区人民政府工伤行政复议案,载《中国行政审判指导案例》(第一卷),中国法制出版社 2011 年版。
- (3) 田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证行政诉讼案,载《最高人民法院公报》1999 年第 4 期。
- (4) 宋莉莉诉宿迁市建设局房屋拆迁补偿安置裁决案,载《最高人民法院公报》2004 年第 8 期。
- (5) 张成银诉徐州市人民政府房屋登记行政复议决定案,载《最高人民法院公报》2005 年第 3 期。
- (6) 陆廷佐诉上海市闸北区房屋土地管理局房屋拆迁行政裁决纠纷案,载《最高人民法院公报》2007 年第 8 期。

## 附件

### 1. 真实案例来源

- (1) 河北省任丘市人民法院(2005)任行初字第 6 号裁定
- (2) 河北省沧州市中级人民法院(2005)沧行终字第 36 号裁定
- (3) 江苏省无锡市南长区人民法院(2010)南行初字第 3 号判决
- (4) 江苏省无锡市中级人民法院(2010)锡行终字第 43 号判决

### 2. 实践题参考答案

(1) 径直送达处罚决定是不符合《行政处罚法》等法律规定的,应当先进行直接送达、留置送达、委托送达、转交送达、邮寄送达,当受送达人下落不明,或者用其他方式无法送达的,公告送达。

(2) 行政行为的内容是指一个行政行为对相对方在权利义务上产生的具体影响,亦即对相对方的权利义务作出某种具体处理和决定。行政行为的内容包括:(一)赋予权利或科以义务;(二)剥夺权利或免除义务;(三)变更法律地位;(四)确认法律事实与法律地位。对于某一行政行为来说,上述各项内容并非互相排除,可能同时具有几项或产生多种效果,如处罚行为就包含这剥夺财产权利和增加财产给付义务。一般行政司法审判认为《若干解释》规定的知道行政行为的内容,最基本的就是行政行为的结果,知道了行政行为的结果(权利义务的具体影响)应视为知道了行政行为的内容。

### 3. 相关法律

#### (1) 本案适用的相关规范

A. 《行政处罚法》第 40 条规定,行政处罚决定书应当在宣告后当场交付当事人;当事人不在场的,行政机关应当在七日内依照民事诉讼法的有关规定,将行政处罚决定书送达当事人。

B. 《行政诉讼法》(1990)第 39 条规定,公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的,应当在知道作出具体行政行为之日起三个月内提出。法律另有规定的除外。

C.《若干解释》(2000)第41条第1款规定,行政机关作出具体行政行为时,未告知公民、法人或者其他组织诉权或者起诉期限的,起诉期限从公民、法人或者其他组织知道或者应当知道诉权或者起诉期限之日起计算,但从知道或者应当知道具体行政行为内容之日起最长不得超过2年。

D.《若干解释》(2000)第57条第2款规定,有下列情形之一的,人民法院应当作出确认被诉具体行政行为违法或者无效的判决:(一)被告不履行法定职责,但判决责令其履行法定职责已无实际意义的;(二)被诉具体行政行为违法,但不具有可撤销内容的;(三)被诉具体行政行为依法不成立或者无效的。被诉具体行政行为依法不成立或者无效的,人民法院应当作出确认被诉具体行政行为违法或者无效的判决。

## (2)《行政诉讼法》修改后涉及的相关规范

A.《行政诉讼法》(2015)第46条规定,公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的,应当自知道或者应当知道作出行政行为之日起六个月内提出。法律另有规定的除外。

因不动产提起诉讼的案件自行政行为作出之日起超过二十年,其他案件自行政行为作出之日起超过五年提起诉讼的,人民法院不予受理。

B.《行政诉讼法》(2015)第70条规定,行政行为有下列情形之一的,人民法院判决撤销或者部分撤销,并可以判决被告重新作出行政行为:(一)主要证据不足的;(二)适用法律、法规错误的;(三)违反法定程序的;(四)超越职权的;(五)滥用职权的;(六)明显不当的。

C.《行政诉讼法》(2015)第74条第1款规定,行政行为有下列情形之一的,人民法院判决确认违法,但不撤销行政行为:(一)行政行为依法应当撤销,但撤销会给国家利益、社会公共利益造成重大损害的;(二)行政行为程序轻微违法,但对原告权利不产生实际影响的。

D.《行政诉讼法》(2015)第75条规定,行政行为有实施主体不具有行政主体资格或者没有依据等重大且明显违法情形,原告申请确认行政行为无效的,人民法院判决确认无效。

(李冷焯,上海师范大学法政学院讲师、法学博士)