

行政复议 年度案例选评

(2014~2015)

夏 勇 主编

国务院法制办公室行政复议司 编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

行政复议 年度案例选评

(2014~2015)

夏 勇 主编

国务院法制办公室行政复议司 编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

行政复议年度案例选评. 2014~2015 / 国务院法制
办公室行政复议司编. —北京: 中国法制出版社,
2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5093 - 7108 - 4

I. ①行… II. ①国… III. ①行政复议 - 案例 - 中国
IV. ①D925. 305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 296318 号

策划编辑 马 颖

责任编辑 马 颖

封面设计 蒋 怡

行政复议年度案例选评 (2014~2015)

XINGZHENG FUYI NIANDU ANLI XUANPING (2014~2015)

主编/夏 勇

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/640 毫米×960 毫米 16

版次/2015 年 12 月第 1 版

印张/12.25 字数/102 千

2015 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 7108 - 4

定价: 39.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 010 - 66033393

值班电话: 010 - 66026508

传真: 010 - 66031119

编辑部电话: 010 - 66034242

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

《行政复议年度案例选评》编委会

主 任：夏 勇

副主任：丁 锋 田 昕 张 越

委 员：（按姓氏拼音排序）

陈旭东 程合红 冯羽洁 李成钢

刘 纯 刘永娥 龙章月 毛晓军

缪 瑾 王洪杰 王克兵 王雪林

吴雨冰 徐良仙 闫三选 张 勇

周福莲 朱京平

编辑说明

一、《行政复议年度案例选评》由国务院法制办公室组织编辑，旨在通过搜集、整理、评析具有示范作用的典型案例，交流行政复议工作经验，探索行政复议工作规律，加强对全国行政复议工作的指导。

二、每个案例由基本案情、焦点问题评析和办案体会三部分组成，系办案人员亲手撰写，经有关行政复议机构审核把关。

三、入选案例由各地方、各部门选送，经编委会筛选确定。选编以典型性为标准，兼顾实用性、学理性、知识性，力求为行政机关办理类似行政复议案件释疑解难，也可以为社会各界学习研究依法行政、行政复议提供参考。

四、本书每年出版一辑。敬希各地区、各部门行政复议机关及广大读者大力支持。

本书编委会

目 录

Contents

第一编 土地征收

1. 土地征收案件中的行政复议申请期限认定
——某村民小组的部分村民不服某省人民政府
征地批复案 (1)
2. 土地利用现状图与土地利用实际状况不一致时
地类应如何认定
——刘某等不服某省人民政府征地批复案 (6)
3. 善用听证审理方式查明案件事实
——孙某等不服某省人民政府征地批复案 (11)
4. 征地能否借用下一轮土地利用总体规划确定的
控制指标
——林某等不服某省人民政府征地批复案 (17)

第二编 政府信息公开

5. 政府信息公开制度与行政复议制度关系

——沈某不服国务院某部门政府信息公开答复

72 案 (22)

6. 政府信息公开制度与信访制度的关系

——赵某不服某直辖市人民政府信息公开答复

6 案 (27)

7. 政府信息公开制度与法律咨询制度的关系

——李某、徐某、林某不服政府信息公开答复

4 案 (31)

8. 行政机关获取的其他行政机关制作的政府信息 应当由谁公开

——田某不服国务院某部门政府信息公开答复案 ... (36)

9. 政府信息公开行政复议案件审查范围

——冉某不服国务院某部门政府信息公开答复案 ... (42)

10. 政府信息涉及商业秘密的认定及公开问题

——王某不服某市规划局政府信息公开答复案 (47)

11. 主动公开政府信息行为是否属于行政复议范围

——杨某不服国务院某部门政府信息公开答复案 (51)

12. 举报事项办理情况信息公开案件的法理分析

——周某不服某省监察厅政府信息公开答复案 (54)

第三编 土地房屋权属争议

13. 善用行政复议意见书，推动基层管理规范
——冯某等不服某省人民政府核发国有土地使
用证案 (59)
14. 乡镇人民政府有权处理村民个人之间的土地权
属争议
——漆某不服某镇人民政府土地权属纠纷处理
决定案 (64)
15. 土地承包经营权纠纷不应由行政机关作出行政
处理
——麻某不服某乡人民政府行政确权案 (68)
16. 依靠证据链条确定争议土地权属
——某村民小组不服某县人民政府土地权属处
理决定案 (72)
17. 准确划分民事纠纷和行政纠纷界限 做到既不
揽权也不推责
——周某不服某县人民政府房产登记案 (78)

第四编 工商登记

18. 坚持法律效果和社会效果相统一

- 某外国公司不服某商标局注册申请不予受理决定案 (83)

19. 企业工商登记中消防前置审批规定的适用

- 罗某不服某区工商行政管理局不予受理决定案 (88)

第五编 行政处罚

20. 行政处罚应当严格履行法定程序

- 陈某不服某省安全监管局行政处罚决定案 (92)

21. 异地交通违法行为的行政处罚管辖

- 张某不服甲县公安局交通巡逻警察大队行
政处罚决定案 (99)

22. 关于法律竞合情形下的法律适用

- 某诊所不服某市卫生局行政处罚决定案 (104)

23. 规范性文件不得设定行政处罚

- 某房地产公司不服某省住房城乡建设厅行
政处罚决定案 (109)

24. 申请人在行政复议中提交证据的适用

- 范某不服中国某监督管理委员会行政处罚
决定案 (112)

25. 行政处罚中证据的认定

- 某进出口公司不服某海关行政处罚决定案 ... (118)

第六编 工伤认定

26. 工伤认定中如何正确界定“上下班途中”
——申某不服某市人力资源和社会保障局工伤
认定案 (124)
27. 工伤案件中“视同工伤”的认定
——肖某不服某市人力资源和社会保障局不予
认定工伤案 (130)
28. 在工伤认定中如何看待职工的过失
——某物业公司不服某区劳动和社会保障局工
伤认定案 (134)
29. 工伤认定中的举证责任分配
——蔡某不服某市人力资源和社会保障局工伤
认定案 (139)

第七编 其 他

30. 严格依法办案，规范执法行为
——某公司不服国务院某部门冻结决定案 (144)
31. 坚持行政复议全面审查原则
——某公司不服某市财政局确认政府采购中标
结果无效案 (151)

32. 对查处违法建筑行为的合法性、合理性审查	
——戴某不服某市城市管理和行政执法局行政强制案	(158)
33. 强化程序意识, 规范行政执法行为	
——秦某不服某区卫生局不作为案	(166)
34. 依法处理涉及举报事项的行政复议案件	
——陈某不服某市监察局行政复议不作为案	(172)
35. 上市公司流通股股东的行政复议申请资格	(179)
36. 已缴纳污水处理费的排污者应否缴纳排污费	
——某公司不服某市环境保护局征收排污费案 ...	(182)
后 记	(185)

第一编 土地征收

1

土地征收案件中的行政复议申请期限认定

——某村民小组的部分村民不服某省人民政府
征地批复案

基本案情

申请人：某村民小组的部分村民

被申请人：某省人民政府

申请人对被申请人2008年作出的征地批复不服，于2013年向行政复议机关申请行政复议。

申请人认为：征地批复作出后申请人并不知情，申请行政复议前不久才通过政府信息公开得以知悉。被申请人在申请人不知情的情况下作出征地批复，审批程序违法，且至今未落实被征地农民的社保资金，侵害了申请人的合法权益，应当予以撤销。

被申请人认为：征地批复于2008年作出，距今已5年之久，被征收土地已建成使用多年，申请人一直无异议，现在

才申请行政复议，已超过法定的申请期限。同时，被申请人作出征地批复符合法定权限，符合相关规划，事实清楚，程序合法。

行政复议机关认为：2007年5月3日，某镇人民政府与包括申请人所在的村民小组在内的6个村民小组签订了《征地协议》，并于同年5月10日足额支付了征地补偿款。2008年11月14日，被申请人作出征地批复。2008年12月10日，征地批复下达至某市及某镇人民政府后，某市人民政府发布了征收土地公告，被征地的6个村民小组交付了土地。被征收土地于2009年开始建设使用。因此，申请人在其村民小组签订了《征地协议》、领取了征地补偿款、被征收土地进行了移交并建设使用5年后才提出行政复议申请，已经超过法定申请期限，不符合行政复议受理条件。综上，行政复议机关作出了驳回申请人行政复议申请的决定。

焦点问题评析

本案争议的焦点是：如何确定征地批复的行政复议申请期限？

如何确定行政复议申请期限，是土地征收行政复议案件中需要注意的一个重点也是难点问题。行政复议申请期限对行政相对人获得复议救济而言，具有关键的作用。相对人只有在法定复议期限内提出复议申请，才有可能获得行政救济，否则将丧失通过行政复议途径救济自身合法权益的权利。《行政复议法》第九条第一款规定，公民、法人或者其他组织认

为具体行政行为侵犯其合法权益的，可以自知道该具体行政行为之日起 60 日内提出行政复议申请。《行政复议法实施条例》第十五条第一款列举了几种特殊情况下行政复议申请期限的起算方法。但是，由于执法实践复杂多变，各种情况都可能出现，尤其是面对产生行政纠纷较多、社会影响较大的征地案件。对此，我们认为：

征地批复是通过公告形式告知被征地集体经济组织和被征地农户的，根据《行政复议法实施条例》的规定，征地公告的期限届满之日为行政复议申请期限的起算点。按照行政复议举证责任分配原则，征地公告期限届满的具体日期应由被申请人承担举证责任。但实践中有些地方未依法进行征地公告，或疏于收集有关公告的证据，无法证明对征地批复已公告。这种情形下，需要根据案件具体情形判断：能够证明申请人通过行政复议、政府信息公开、信访、诉讼等途径知道征收土地决定主要内容的，可以以有关文件送达之日为行政复议申请期限的起算点；申请人已经进行土地补偿登记或者领取了征地补偿安置费用的，以申请人进行土地补偿登记或领取征地补偿安置费用之日为行政复议申请期限的起算点（但有证据表明有关市、县政府是先组织征地补偿安置，后上报征地材料报请有权政府批准的除外）；市、县国土资源部门有证据证明对征地补偿安置方案依法进行了公告，且在公告中载明了征收土地决定的主要内容的，以征地补偿安置方案公告规定的期限届满之日为对征地批复申请行政复议的申请期限的起算点；申请人对征地补偿、安置方案提出异议的，以其提出异议的时间为对征地批复申请行政复议申请期限的

起算点。同时存在上述两种或者两种以上情形的，以最早的时间为起算点。行政机关在征收土地决定作出后，没有告知被征地农民申请行政复议的权利、行政复议机关或者申请期限的，行政复议申请期限从公民、法人或者其他组织知道或者应当知道申请行政复议的权利、行政复议机关或者申请期限之日起计算，但从知道或者应当知道征收土地决定内容之日起最长不得超过2年。

办案体会

近年来，随着房地产和商业土地价格的不断攀升，早年被征收土地的一些人觉得当年的征地补偿太少，基于想要回原来的土地或者获得更高征地补偿等目的，纷纷以对当年的征收土地决定不知情、征收土地决定违法等为由，申请行政复议，使此类案件量在近年来骤增。在审查此类案件时，我们感到：既要依法规范行政机关的行政行为、保护行政管理相对人的合法权益，又要尊重历史事实、依法维护行政法律关系的稳定，保护善意第三方的合法权益。如被征地单位是否知道土地被征收的问题，有的被征地单位先有签订《征地协议》领取了征地补偿款的事实、后有实际移交被征收土地的事实，仍认为不知道自己土地被征收，是与事实不符的。就算没有签订《征地协议》，自己的土地被别人占用了，土地权利人也应该知道自己的土地被别人使用而自己丧失了土地的事实，并应积极寻求法律救济途径来保障自身的合法权益。二十世纪九十年代至二十一世纪初，由于行政机关的证据意

识不强，加之制度不够完善，有些工作在实际中确实也做了，但没有及时把它固定为证据；有的已经固定为证据，但由于保管不妥等原因，导致在现在的行政复议案件审查中难以举证，造成客观事实与法律事实不一致。在这类历史遗留的案件审查中，如果一味追求法律事实，则一些十几年前的征收土地决定很可能因现在难以举证，而面临被撤销或者被确认违法的境地。这样，不但使历史事实与现在审查的事实不符，原本稳定的行政法律关系变得不稳定，还会造成不良导向，引导大家去翻旧账，造成新的社会不稳定因素。因此，在审查此类行政复议案件时，应当合理运用法律推定。

（广东省人民政府法制办公室提供）

土地利用现状图与土地利用实际状况不一致 时地类应如何认定

——刘某等不服某省人民政府征地批复案

基本案情

申请人：刘某等

被申请人：某省人民政府

2009年7月，某县国土资源局拟定建设用地项目呈报材料，经县人民政府同意后，逐级上报至被申请人，申请征收该县某村集体未利用地2.3678公顷（含申请人使用的土地）。2009年8月，被申请人作出征地批复，批准了上述用地申请。申请人对被申请人作出的上述征地批复不服，向被申请人提出行政复议申请，请求撤销上述征地批复。2011年9月，被申请人作出行政复议决定，维持了上述征地批复，申请人对此不服，向国务院申请行政复议裁决。

申请人认为，申请人在被征收土地上一直从事粮食耕种，并持有《土地承包经营权证（1999—2028年）》，因此，被征收的土地应当是农用地。被申请人将农用地认定为未利用地，并加以征收，属于主要事实认定错误，依法应当撤销。

被申请人认为，涉案土地在第一次全国土地调查中被界定为未利用地，在报批材料的《分幅土地利用现状图》中，