

行政复议 典型案例选编

第一辑

郜风涛 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 典型案例选编

第一辑

郜风涛 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

行政复议典型案例选编 / 郜风涛主编; 国务院法制
办公室行政复议司编. —北京: 中国法制出版社,
2010.3

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1759 - 4

I. ①行… II. ①郜… ②国… III. ①行政复议 - 案
例 - 汇编 - 中国 IV. ①D925.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 029830 号

策划编辑 马 颖

封面设计 蒋 怡

行政复议典型案例选编

XINGZHENG FUYI DIANXING ANLI XUANBIAN

主编/郜风涛

国务院法制办公室行政复议司编

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/640×960 毫米 16

版次/2010 年 3 月第 1 版

印张/18.75 字数/209 千

2010 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1759 - 4

定价: 39.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 66034242

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

编辑说明

一、《行政复议典型案例选编》是国务院法制办公室行政复议司编辑的工作指导用书，计划每年至少出版一辑。

二、编辑本书的目的是，通过搜集、整理、评析具有示范作用的典型案例，总结行政复议工作经验，加强对全国行政复议工作的指导，促进行政复议工作规范化建设，提高行政复议人员的办案能力和水平。同时，也旨在推动行政执法部门依法行政，引导广大人民群众通过行政复议渠道依法维权，有效化解行政争议。

三、入选本书的案例，是国务院法制办公室行政复议司从各地方、各部门选送的行政复议案例中，经过反复研究、精心筛选后确定的。选编时主要掌握两个标准：一是入选案例应当具有典型性，可以为办理类似行政复议案件提供参考；二是入选案例的内容（包括行政复议决定和评析意见等）符合法律规定和法理要求。

四、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。这些案例都是由办案人员结合工作实践认真撰写的，并且一般都经过有关行政复议机构审核把关，具有较强的针对性、指导性和实用性。

本书编委会

目 录

Contents

第一编 综 合

1. 通过行政复议案件审理，促进法制统一
——某商贸有限公司不服某海关征税决定案 (1)
2. 行政复议如何实现法律效果与社会效果的统一
——周某某等3人不服某县司法局维持公证处不予撤销公证书案 (5)
3. 行政复议要解决申请人实际困难
——王某不服某市房产局注销第三人刘某房屋所有权证案 (9)
4. 法院多年不管的案件，通过行政复议有效化解
——仝某不服某镇人民政府处理仝某翻盖房案 (14)
5. 土地权属争议与遗产继承纠纷交叉情况的处理
——李某等3人不服某镇人民政府房屋及宅基地争议处理案 (17)
6. 行政复议促进行政机关积极行政
——某学校不服某县城市管理行政执法局行政处罚决定案 (21)

7. 行政复议维护农民的承包经营权

- 刘某等 22 人不服某旗人民政府清理整顿招商引资
土地案 (25)

第二编 行政复议范围

8. “文件”也可能构成具体行政行为

- 某企业不服某省环保局下发通知案 (28)

9. 请求履行法定职责,属于行政复议范围

- 江某不服某区房管局未履行撤销房屋拆迁许可证职
责案 (31)

10. 如何认定内部行政行为

- 某水库库区村民不服某水利委员会初步设计批复案 (35)

11. 具有重复处置性质的告知不属于行政复议范围

- 张某不服某县人民政府要求履行某县人民法院行政
判决案 (38)

12. 不服行政复议机关不履行行政复议职责不能再申请行政复议

- 马某不服某省交通厅未在法定期限内作出行政复议
决定案 (41)

13. 正确处理行政复议与信访的关系

- 刘某不服某省公安厅信访事项复核处理案 (45)

第三编 行政复议申请

14. 行政机关正确履行告知义务有助于相对人依法申请行政复议

- 苗某不服某市规划局颁发建设用地规划许可证案 (49)

15. 涉及民事争议的行政复议案件如何处理

- 某村民小组不服国家林业局行政许可决定案 (53)

16. 相邻权人有权申请行政复议
—— 张某等 32 名公民不服某省建设厅颁发建筑工程
施工许可证案 (56)
17. 非常设机构的行政复议被申请人资格
—— 王某不服某县城区交通秩序整顿指挥部行政处
罚决定案 (60)
18. 代为提交的行政复议申请也可受理
—— 李某不服某县公安局行政处罚决定案 (64)
19. 行政复议申请期限的认定
—— 某村民委员会不服某市人民政府颁发国有土地
使用证案 (70)

第四编 行政复议审理方式

20. 创新审理方式，成功化解行政争议
—— 赵某不服某区房管局房屋拆迁裁决案 (75)
21. 灵活采用多种审理方式，提高办案质量
—— 张某不服某市食品药品监督管理局行政处罚决定案 (80)
22. 行政复议听证程序的适用
—— 边某不服某市某区交通支队行政处罚决定案 (84)
23. 行政复议调解的正确适用
—— 戚某某不服某公安分局行政处罚决定案 (88)
24. 如何在行政复议案件审理中运用调解手段
—— 张某不服 B 省司法厅收回其律师执业证案 (92)

第五编 行政复议审查标准

25. 如何发挥行政复议制度全面审查、监督执法的作用
——某有限公司不服某省工商局行政处罚决定案 (95)
26. 如何把握行政复议案件的具体审查范围
——郭某不服某省水利厅行政许可决定案 (99)
27. 合理性审查有助于彻底化解纠纷
——倪某不服某市房管局房屋拆迁裁决案 (102)
28. 行政复议中合理性因素的审查
——陈某某不服某区城管大队责令限期拆除违法搭建案 (107)
29. 社会效果评价在行政复议审查中的作用
——某会计师事务所有限公司不服某市工商局某分局行政处罚决定案 (112)
30. 行政不作为认定分析
——某公司不服省工商局驳回行政复议申请案 (116)
31. 正确处理当事人投诉申请
——李某不服某保监局行政处罚决定案 (119)
32. 在案件审理中如何审查被申请人的执法权限
——某药业公司不服人民银行某支行行政处罚决定案 (124)
33. 涉及职权交叉案件的审查
——某省监狱不服某市住房公积金管理中心行政处罚决定案 (127)
34. 对“一事再罚”案件的审理
——某民营医院不服某市卫生局行政处罚决定案 (130)
35. 对行政行为主观过错的审理
——郭某等 18 人不服某县国土资源局行政处罚决定案 (134)

36. 土地承包经营权纠纷案件的审理
——张某不服某县人民政府颁发农村集体土地承包经营权证案 (139)
37. 土地登记纠纷案件的审理
——周某不服某市人民政府注销土地登记案 (143)
38. 被法院查封的不动产的权属审查
——李某不服某市人民政府颁发土地使用权证案 (149)
39. 闲置土地的法律定性
——某建设开发公司不服某市人民政府收回土地使用权案 (153)
40. 信息公开案件的审理
——李某不服某市某区人民政府信息公开答复案 (158)
41. 信息公开不作为的认定
——王某不服公安部信息公开答复案 (162)
42. 信息公开案件的审查要点
——律师童某不服中国证监会不予公开政府信息案 (165)

第六编 行政复议证据

43. 行政复议决定要以事实为依据，增强说理性
——某医疗门诊部不服某市食品药品监督管理局行政处罚决定案 (170)
44. 全面了解案情、归纳争议焦点是调解的前提
——王某不服某市建设委员会拆迁裁决案 (174)
45. 行政复议案件中的举证责任
——王某不服某区劳动局工伤认定案 (179)

46. 被申请人逾期举证的法律后果
——云某等 6 住户不服某市规划局颁发建设工程
规划许可证案 (183)
47. 在行政复议案件审理过程中如何审查被申请人提交的证据
——某房地产公司不服人民银行某营业管理部行
政处罚决定案 (187)
48. 行政复议证据应具有完整性和统一性
——陈某不服某省劳动和社会保障厅批准退休案 (190)
49. 行政复议案件证据的关联性
——张某不服某市劳动和社会保障局调整养老金
待遇案 (194)
50. 有关部门协助调查的可行性和必要性
——某村民委员会不服某市人民政府颁发集体
土地证案 (200)
51. 土地征收案件中如何查明事实
——某村一组、二组 37 名村民不服某省人民政府
土地征收案 (205)

第七编 行政复议依据

52. 准确适用法律需达到哪些标准
——某游艇制造公司不服某市人民政府收回土地
使用权案 (211)
53. 如何认定抽象行政行为
——某纺织有限公司不服某海关不予受理减免税
审批申请案 (217)

54. 行政复议案件审理中要把握原具体行政行为
为的依据是否合法
——某公司不服人民银行某分行行政处罚决定案 (222)
55. 行政权力“法无授权即禁止”原则的应用
——王某某不服某市公安局行政处罚决定案 (226)
56. “法不溯及既往”原则的应用
——某市牛羊屠宰场不服某市商务局行政处罚决定案 (231)
57. 行政许可中的信赖利益保护
——某公司不服某省国防科学技术工业办公室停
止其民用爆炸物品销售许可资格决定案 (235)

第八编 行政复议决定

58. 不能因申请人撤回行政复议申请而放纵行政违法行为
——某杂货批发部不服某市商务局行政处罚决定案 (239)
59. 行政复议变更决定在行政罚款案件中的适用
——某县房地产开发有限公司不服某县质量技术监督
局行政处罚决定案 (244)
60. 不符合“过罚相当”原则的行政处罚决定应予变更
——吴某不服某海关行政处罚决定案 (249)
61. 行政复议变更决定在限制人身自由行政处罚案件中的适用
——曹某不服某县公安局行政处罚决定案 (253)
62. 对程序违法行为的处理
——刘某不服某执法部门行政处罚决定案 (257)
63. 行政不作为案件的结案方式
——徐某不服某市质量技术监督局行政不作为案 (262)
64. 如何处理历史遗留问题
——大兴安岭地区家庭农场不服原林业部颁发林
权证案 (267)

第九编 其 他

65. 如何适用行政复议建议书制度

——陈某不服某省司法厅不予变更行政许可决定案 …… (272)

66. 避免行政复议后矛盾再激化

——某建材商店不服某区质量技术监督局强制措施案 …… (275)

67. 行政复议决定的妥善执行

——某村40户村民不服某县人民政府征地补偿安置案 …… (279)

68. 行政复议决定的监督落实

——某养殖场不服某市人民政府收回国有土地使用
权案 …… (284)

后 记

第一编 综 合

1

通过行政复议案件审理，促进法制统一

——某商贸有限公司不服某海关征税决定案

基本案情

申请人：某商贸有限公司

被申请人：某海关

2008年4月3日，申请人以一般贸易方式向被申请人申报进口原产于泰国的婴儿爽身粉一批，申报商品编号为33049100。被申请人审核通过并出具税单后，申请人递交报告，提出该产品属于“护肤品”，不应归入33049100，要求重新核定归类。2008年6月2日，经复核后，被申请人开具《进口消费税专用缴款书》，按商品编码33049100对应的30%的消费税税率对申请人进口的爽身粉征收消费税共计人民币215529.61元。申请人不服上述征税决定，向行政复议机关提出复议申请，请求撤销该征税决定，退回多征税款。

申请人认为：在进口环节，海关只是代税务机关收缴消费税。消费税征收范围界定由国家税务总局核定。根据《国家税务总局关于痱子粉、爽身粉不征收消费税问题的通知》（国税发〔1994〕142号）规定，痱子粉、爽身粉不属于护肤护发品的征收范围。因此，海关对痱子粉、爽身粉不应当征收消费税。

被申请人认为：根据《进出口税则》归类总规则及税则注释，“爽身粉”应归入33049100，企业原申报归类无误。根据海关总署《进口

环节消费税应税税目税率表》、2008 年《进口商品消费税税率表》，税号 33049100 项下商品应征收 30% 消费税。因此建议维持原征税决定。

复议机关认为：1. 根据《消费税暂行条例》、《海关法》、《进出口关税条例》有关规定，进口环节海关代征税的征收管理，适用海关关税征收管理的规定。2. 国家税务总局就痱子粉、爽身粉作出不予征收消费税的规定属行政法规层级以下规定，虽在国税部门的国内环节消费税征收管理中有效，但不适用于海关的进口环节代征消费税的征收管理。被申请人依据《海关进口税则》、《进出口税则商品及品目注释》等规定对申请人进口的爽身粉归类准确，作出征收消费税的决定适用法律依据正确、程序合法，应予维持。2008 年 12 月 29 日，复议机关作出行政复议决定，维持被申请人的征税决定。

2008 年 12 月 31 日，海关总署经国务院批准发布第 99 号公告，取消化妆品中的痱子粉、爽身粉进口环节消费税。根据这一立法调整，自 2009 年 1 月 1 日起，海关对进口的痱子粉、爽身粉不再征收进口消费税。

焦点问题评析

本案双方争议的焦点是海关是否应当对本案中的涉案进口商品征收消费税。从法律上讲，就是要确定海关执法应当以国家税务总局文件为依据，还是以《进出口税则》为依据。

《进出口关税条例》（国务院令第 392 号）第三条规定，国务院制定《进出口税则》作为条例的组成部分。可见，《进出口税则》是关税条例的一部分，在性质上属于行政法规。申请人认为海关应当适用的国税发〔1994〕142 号文件，是国家税务总局印发的规范性文件。从法律效力上看，行政法规的效力高于规范性文件的效力。在规范性文件与行政法规的规定不一致时，执法机关应当适用行政法规。因此，本案中海关作出的具体行政行为适用法律正确。

办案体会

一、通过行政复议制度的立法建议职能促进立法完善

《进出口税则》和《国家税务总局关于痂子粉、爽身粉不征收消费税问题的通知》对同一事项的规定不一致，是造成本案当事人争议的根本原因。根据税法原理，特别是中国加入 WTO 的相关承诺，对同一商品在进口环节应当同在国内生产、委托加工等环节一样享受对等待遇，无差别地执行统一的税收政策。该案中，消费税的主管部门在国内环节对爽身粉不征收消费税，海关作为代征机构却在进口环节征收消费税，于法于理并不适当。如果行政复议机关只是关注个案的解决，则不能有效预防此类争议的再次甚至多次发生。本案中，行政复议机关在依法办理案件、作出行政复议决定的同时，及时向海关总署报告案件反映的问题，并提出修改立法的建议。国务院最终修改了《进出口税则》的有关规定，从制度上消除了发生此类争议的可能性。

二、通过探索建立行政复议通报制度促进执法水平提高

海关行政复议机关在行政复议工作中探索建立了行政复议通报制度，即对于下级（隶属）海关发生行政复议的案件，在案件的受理阶段即向同级相关职能部门通报相关情况和材料，提请有关部门对相关执法问题进行关注和研究。另外，还定期在关区范围内通报有关行政复议案件发生、办理以及行政复议决定执行情况，指出相关执法行为中存在的执法难点、普遍性问题及改进执法的意见等，从个案监督和宏观指导两个层面上有力地推动了关区整体执法水平的提高。在本案审理过程中，行政复议机关及时向关税、审单等部门通报案件情况，并向海关总署汇报相关法律问题，积极推动执法难题的最终解决，实现了复议工作的法律效果和社会效果的有机结合。行政复议通报制度对于充分发挥行政复议的功能，提高行政机关执法水平具有重要意义，值得进一步完善推广。

三、通过行政复议审理程序中与申请人的沟通释法工作促进矛盾化解

本案中，行政复议机关及时向申请人转送了被申请人的行政复议答复书，申请人针对行政复议答复书补充提交了意见，使案件的有关情况得到充分交流。在作出行政复议决定后，行政复议机关又及时向申请人详细说明了作出行政复议决定的理由以及为消除有关制度冲突、维护企业合法权益所作的各项工作，从而获得了申请人对海关执法的理解和支持。2009年1月15日，本案涉及的爽身粉生产商英国某医药公司负责人专程走访海关，赠送“正义先锋、企业卫士”的牌匾，感谢海关通过行政复议工作促进立法调整，维护企业合法权益。加强行政复议审理过程中行政复议机关与申请人的沟通释法工作，对促进行政复议案件公开、公平、公正审理，有效化解行政争议具有重要意义，有关制度和机制需要在实践中逐步探索完善。

（海关总署法规司提供）

——周某某等3人不服某县司法局
维持公证处不予撤销公证书案

基本案情

申请人：周某某等3人

被申请人：某县司法局

申请人对被申请人2002年12月作出维持公证处不予撤销公证书的行政决定不服，于2003年2月18日向某市司法局申请行政复议。

申请人认为，2001年8月，在某县林业局组织所属国有林场开展的国有林业富余职工分流安置中，在59名职工未到场的情况下，某县司法局公证处出具的“解除劳动关系协议”公证书不合法，应当予以撤销。被申请人作出的维持某县司法局不予撤销公证书的行政决定明显不当，应当予以撤销。

被申请人认为，考虑到“解除劳动关系协议”如果失效，将有可能产生不安定因素，请求某市司法局维持被申请人的行政决定。

行政复议机关认为，根据《公证暂行条例》* 第十六条和司法部《公证程序规则（试行）》** 第十五条的规定，某县公证处在一方当事人并未申请办理和在场的情况下，由林场负责人单方申请办理的公证属于严重违反公证程序，公证无效。被申请人作出的维持公证处不予撤销公证书的行政决定明显不当。因此，撤销了被申请人的行政决定并责令其在两个月内重新作出行政决定。

* 该条例已失效，被《中华人民共和国公证法》代替。——编按

** 该规则已失效，现行有效的是2006年5月18日颁布的《公证程序规则》。——编按