



培育领导干部法治思维

“以案释法”系列读本

行政诉讼典型案例剖析

Xingzheng Susong Dianxing Anli Pouxì

主 编 胡淑珠

副主编 江怀玉 葛 伟



江西人民出版社

Jiangxi People's Publishing House
[金 | 湖 | 印 | 书 | 出 | 版 | 社 |]



培

行政诉讼典型案例剖析

Xingzheng Susong Dianxing Anli Pouxì

主 编 胡淑珠

副主编 江怀玉 葛 伟



江西人民出版社

Jiangxi People's Publishing House
[全 | 国 | 百 | 姓 | 出 | 版 | 社]

图书在版编目(CIP)数据

行政诉讼典型案例剖析 / 胡淑珠主编. -- 南昌 :
江西人民出版社, 2014.11

培育领导干部法治思维“以案释法”系列读本

ISBN 978-7-210-06864-8

I. ①行… II. ①胡… III. ①行政诉讼-案例-中国
IV. ①D925.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 273735 号

书 名:行政诉讼典型案例剖析

主 编:胡淑珠

丛书策划:万筱泓 章华荣

责任编辑:徐明德 陈 茜

出 版:江西人民出版社

发 行:各地新华书店

地 址:江西省南昌市三经路 47 号附 1 号

发行部电话:0791-86898801

编辑部电话:0791-86898965

邮 编:330006

网 址:www.jxp-ph.com

E-mail:xmd66@126.com

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷

开 本:787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张:9.25

字 数:100 千字

ISBN 978-7-210-06864-8

赣版权登字—01—2014—657

版权所有 侵权必究

定 价:18.00 元

承 印 厂:南昌市红星印刷有限公司

赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换

《培育领导干部法治思维“以案释法”系列读本》
编辑委员会

主任 马承祖

委员 张传发 张玉印 胡淑珠
张国轩 肖 良

序

党的十八届四中全会吹响了加快法治建设的新号角,对全面推进依法治国作出了战略部署,为建设法治中国提供了根本遵循。作为依法治国战略重要组织者、推动者、实践者的各级领导干部,能否自觉提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力,能否在促进社会公正、提升社会诚信、维护社会秩序方面发挥以身作则、以上率下的作用,关乎依法治国能否全面推进,关乎改革能否全面深化,关乎小康社会能否全面建成。

多年来,江西省在推进领导干部学法尊法守法用法方面做了一些有益的探索和实践,建立并推行了党委(党组)中心组学法、政府常务会议专题学法、法律知识考试考核和警示教育等一系列制度。这不仅带来全省领导干部法律素质不断提高、依法行政能力不断增强的直接效应,而且为推动全社会树立法治意识起到重要示范和引领作用。但是,一种观念的树立,一



行政诉讼典型案例剖析

种意识的培养,需要一个相当长的过程。特别是在建设法治中国、法治江西的大背景下,对领导干部法治理念的要求更强,对其法律素质的要求更高。

为进一步创新领导干部法治教育形式,增强领导干部学法尊法守法用法实效,切实贯彻党的十八届四中全会提出的“建立法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度”,遵照省委领导同志指示,根据法治江西建设实践需要,结合当前领导干部和公职人员履职中存在的突出问题,法治江西建设领导小组办公室着手组织编写《培育领导干部法治思维“以案释法”系列读本》。拟陆续对近几年发生的有关行政诉讼、行政复议、渎职侵权、涉法涉诉信访等典型案例进行事实和法理剖析,以期通过真实、典型案例的教育和警示作用,有效提高领导干部和公职人员运用法治思维和法治方式推动工作的能力。

希望本系列读本能成为各级领导干部和公职人员执政、执法、司法的一面镜子、一个指南,以确保社会公正、提升社会诚信、维护社会秩序,全面推进法治江西建设。

是为序。

《培育领导干部法治思维 “以案释法”系列读本》

编委会

2014年11月21日

目 录

序	1
案例 1:超越职权作出的行政行为被判决撤销 ——伍某诉某镇政府土地行政处理案	1
案例 2:认定事实错误的行政处罚行为被判决撤销 ——黄某诉某县工商管理局工商行政处罚案	7
案例 3:土地登记机关未尽审查义务的变更登记行为 被判决撤销 ——王甲诉某县国土资源局土地行政登记案	12
案例 4:登记机关违法办理房地产抵押登记 被判承担赔偿责任	



——某银行诉某市房产管理局房屋行政赔偿案	16
案例 5:适用法律不当致农民工权益受损的工伤认定 被判决撤销	
——肖某诉某市人力资源和社会保障局 工伤行政确认案	22
案例 6:适用法律错误的房屋征收决定被判决撤销	
——宫某诉某市人民政府房屋行政征收案	28
案例 7:行政机关规避法律规定的程序和形式作出的 行政行为被判决撤销	
——张某诉某镇政府信访事项办理意见案	33
案例 8:法定条件未成就作出的行政强制行为被判决撤销	
——赖某诉某市城市管理行政执法局 城建行政强制案	37
案例 9:未严格依法定程序作出的开除学籍处分行为 被判决撤销	
——蔡某、刘某诉江西某大学教育行政处理案	43
案例 10:程序倒置的行政行为被认定程序违法 而予以撤销	
——刘某诉某县人民政府土地行政登记案	48



目 录

- 案例 11:行政行为违反正当程序被依法判决撤销**
——杨某诉某市政府土地行政复议案 52
- 案例 12:行政机关未履行相应的法定职责被责令予以履行**
——尤某诉某县住房保障和房产管理局不履行
危房抢修代履行法定职责案 57
- 案例 13:行政机关不完全履行法定职责被责令全面履职**
——吴某权等诉某县国土局不履行违章建筑
查处法定职责案 63
- 案例 14:行政机关不履行允诺义务被责令予以履行**
——张某诉某县人民政府不履行行政奖励
允诺义务案 69
- 案例 15:行政机关不履行附随义务被判承担赔偿责任**
——郭某等诉某县林业局林业行政检查及
行政赔偿案 73
- 案例 16:行政行为违反比例原则被判决违法**
并责令予以赔偿
——王某诉某县交通局交通行政赔偿案 77
- 案例 17:违反信赖利益保护原则的行政行为被判决撤销**
——某出租车公司诉某市人民政府车辆行政
管理案 83



- 案例 18:**侵犯企业经营自主权的行政行为被确认
违法和责令予以赔偿
——某公司诉某镇人民政府侵犯企业经营
自主权案 88
- 案例 19:**侵犯农民合法权益的违法征收集体土地行为
被责令予以赔偿
——卢某诉某区政府土地行政强制及行政赔偿案 93
- 案例 20:**不属于公共利益需要范畴的建设用地
许可撤回行为被判决撤销
——陈某、何某诉某县人民政府土地行政处理案 100
- 案例 21:**旅游局违法扣押导游资格证被判决赔偿工资损失
——罗某诉某市旅游局旅游行政强制及行政
赔偿案 105
- 案例 22:**复议机关违法驳回复议申请的行政决定
被判决撤销
——肖甲等诉某市人民政府土地行政复议案 112
- 案例 23:**行政机关未对公民举报事项进行依法处理
被判重新作出答复
——罗某诉某市物价局物价行政处理案 118



目 录

案例 24:违反强制性技术标准作出的行政行为被确认违法 ——赵某诉某县建设局规划行政许可案	124
案例 25:依据不合法的习惯性做法而作出的 行政行为被判决撤销 ——姚某诉某县人力资源和社会保障局社保 行政确认案	130
后 记	135

案例 1

超越职权作出的行政行为被判决撤销

——伍某诉某镇政府土地行政处理案

【基本案情】

原 告：伍某

被 告：某镇人民政府

第三人：钟某

原告诉称：原告父亲伍某雄在 20 世纪 80 年代初作为户主承包经营 7.14 亩土地，该土地在 1998 年 12 月 14 日取得《农村土地承包经营权证》。1999 年，因原告外出打工，原告父亲将 2.04 亩土地转包给第三人钟某耕种。之后，钟某擅自拿土地承包经营权证到村委会涂改，产生纠纷。被告于 2011 年 10 月 31 日作出黄府字〔2011〕45 号调解意见，原告对该意见不服，于 2011 年 11 月 16 日根据该意见的要求向县农业局提出了行政复议，县农业局至今未作出复议决定。因此，根据有关法律规定，诉至法院请求法院撤销被告的调解意见。

被告辩称：被告作出的调解意见系居间调解行为，不具有行政执行力，不具有行政诉讼的可诉性，原告起诉的法律依据



不足,原告只能提起民事诉讼,且原告已超过诉讼时效。综上,请求法院裁定驳回原告的起诉。

第三人述称:在 20 世纪 90 年代,由于当时国家征收农业税,原告父亲伍某雄为了减轻其税负,公开表示愿意将其承包的部分耕地过户给同组村民耕种。后原告父亲经与第三人协调,同意将原告家庭承包土地中的 2.04 亩过户给第三人,双方于 1999 年到村委会办理了土地承包经营权变更登记手续。事后,争议土地一直由第三人耕种经营,且在 2007 年换发新的土地承包经营权证时,该争议土地也登记在第三人名下。综上,请求法院依法驳回原告的诉讼请求。

法院经审理查明:1998 年,原告父亲伍某雄与第三人钟某分别承包经营某镇某村 7.14 亩和 2.46 亩土地,并各自取得土地承包经营权证。1999 年,伍某雄为减轻税负,将其承包的部分土地计 2.04 亩给第三人钟某耕作。之后,钟某持伍某雄 1998 年土地承包经营权证,到村委会将 2.04 亩耕地过户至自己名下。2007 年换发土地承包证时,伍某(伍某雄已于 2005 年去世)土地承包证面积为 5.1 亩,而钟某为 4.5 亩。伍某以钟某未经其同意将其经营的 2.04 亩土地擅自过户为由,要求被告某镇政府处理。该镇政府受理后,组织双方调解,因分歧较大双方未达成调解协议,而镇政府却于 2011 年 10 月 31 日作出《关于伍某与钟某土地承包经营权纠纷调解意见》。该意见内容为:伍某与钟某争议的 2.04 亩土地的承包经营权归钟某。伍某对此不服,诉至法院。



案例1 超越职权作出的行政行为被判决撤销

【裁判结果】

法院审理后认为:《中华人民共和国农村土地承包法》第五十一条规定:“因土地承包经营发生纠纷的,双方当事人可以通过协商解决,也可以请求村民委员会、乡(镇)人民政府等调解解决。当事人不愿协商、调解或者协商、调解不成的,可以向农村土地承包仲裁机构申请仲裁,也可以直接向人民法院起诉。”据此,乡(镇)政府对农村土地承包经营权纠纷只具有调解的职权。然而被告某镇政府所作的调解意见,却对伍某与钟某的农村土地承包经营权争议作出了实体确权处理,超越了法定职权范围,故依法应予撤销。依照《中华人民共和国行政诉讼法》^①第五十四条第(二)项第4目之规定,判决撤销某镇政府作出的《关于伍某与钟某土地承包经营权纠纷调解意见》。

【点评】

这是一起基层人民政府超越职权行使行政权的违法行政案件。按照《中华人民共和国农村土地承包法》等法律法规的规定,农村土地承包经营权纠纷可向农村土地承包仲裁机构申

^① 本书所援引《中华人民共和国行政诉讼法》,均指2014年11月全国人大常委会修改之前的《中华人民共和国行政诉讼法》。



请仲裁,乡(镇)政府无权对农村土地承包经营权纠纷作出实体确权处理。本案被告作出的“调解意见”并不是在其组织原告与第三人调解下达成的一致意见,而是其超越法定职权范围对农村土地承包经营权争议作出的确权处理结果。

近年来,行政机关在行政管理活动中违反法律规定逾越自身权限的现象并不少见。除了本案所反映的情形外,现实中还存在着一些不同形式的越权行为,如有的行政机关对法律没有规定其可予以处罚的行为进行处罚,有的行政机关对属于其他机关管辖范围的事务径自予以认定或处理,有的行政机关超越批准权限擅自进行许可审批等。产生上述现象的原因是多方面的,有些是因为行政管理体制改革对行政机关之间的职权分配重新进行了调整,而个别原执法单位仍在行使已经调整出去的职权,但更主要的原因还是一些行政机关忽视职权法定的基本要求,越权执法。

职权法定、越权无效,是现代法治国家奉行的基本准则。行政机关在行政管理活动中是否超越职权,是判断其是否合法行政的重要标准之一。何谓超越职权?根据我国行政法学界的通说,超越职权是指行政主体所作出的行政行为超越了法律法规规定的权限范围。目前,我省司法实践中反映出的行政机关超越职权的行为主要有以下几种表现形式:

其一,级别越权。即下级行政机关行使了应由上级行政机关行使的职权,或者行政机关的内部机构作出了应由行政机关作出的行政行为。如根据《中华人民共和国治安管理处罚法》



案例 1 超越职权作出的行政行为被判决撤销

的规定,警告、五百元以下的罚款可以由公安派出所决定,若派出所对相对人罚款超过 500 元,即属级别越权。

其二,事务越权。即主管甲事务的行政机关行使了主管乙事务的行政机关的职权,如公安机关行使了工商机关的职权;或者行政机关行使了立法机关、司法机关的职权。如政府制定的行政法规、规章规定了本应由法律规定的事项,政府裁决了应由法院裁决的争议、纠纷。

其三,地域越权。即甲地域的行政机关行使了乙地域的行政机关的职权,如甲市工商行政管理局处理了应由乙市工商行政管理局处理的相对人的不正当竞争行为。

实践中,还个别存在着行政机关对应由行政相对人自行解决的,或者应由市场调节解决的,或者应由社会团体、组织自律解决的事项作出处理决定的超越职权现象。

行政机关超越职权作为一种不合法行政行为,它直接违反了行政职权设立和行使的法律要求。根据越权无效这一基本原则,我国法律规定对其应作撤销处理。如《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第五十九条第(三)项规定,县级以上各级人民政府有权改变或撤销所属各工作部门的不适当的命令、指示和下级人民政府的不适当的决定、命令。根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第(三)项第 4 目以及《中华人民共和国行政诉讼法》第五十四条第(二)项第 4 目之规定,行政复议机关和人民法院对行政机关超越职权的行



行政诉讼典型案例剖析

为,均可予以直接撤销。

为避免超越职权的违法行为发生,各级行政机关及其执法人员应当牢固树立“法不授权不能为”的观念,杜绝越权执法现象。