

北京市高级人民法院行政审判庭

北京

行政诉讼 案例研究

1999

图书馆

35

中国审计出版社

北京 行政诉讼案例研究

北京市高级人民法院行政审判庭 编

中国审计出版社

图书在版编目(CIP)数据

北京行政诉讼案例研究 / 北京市高级人民法院行政审判庭编

北京: 中国审计出版社, 2000.5

ISBN 7-80064-895-8

I. 北… II. 北… III. 行政诉讼-案例-汇编-中国 IV. D925.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 27311 号

北京行政诉讼案例研究

作 者 / 北京市高级人民法院行政审判庭

出 版 者 / 中国审计出版社

地 址 / 北京市海淀区白石桥路甲 4 号

电 话 / 010-88361310

传 真 / 010-88361318

邮 编 / 100086

发 行 者 / 新华书店总店北京发行所

各地新华书店经销

制版照排 / 世纪风云图文制作中心

印 刷 / 北京东旭印刷厂

开 本 / 850 × 1168 毫米(32 开)

印 张 / 9.375

字 数 / 210 千字

2000 年 5 月北京第 1 版 第 1 次印刷

ISBN7-80064-895-8/D · 200

定价: 18.00 元

(版权所有 盗印必究)

《北京行政诉讼案例研究》编委会

顾 问 秦正安

主 编 王振清

编 委 (以姓氏笔画为序)

吉罗洪 何谢忠 李新生

林民华 杨 嵩 耿景仪

序

在世纪交替之年，我们迎来了《中华人民共和国行政诉讼法》实施的第十个年头。在这十年并由此上溯至改革开放的初期，北京市各级法院同全国法院一道克服困难，脚踏实地，锐意进取，为有中国特色的行政诉讼制度的建立和发展作出了不懈的努力。目前，北京的行政审判工作正健康、稳步地向前发展，在此，我谨向辛勤工作在行政审判第一线的广大行政法官致以崇高的敬意。

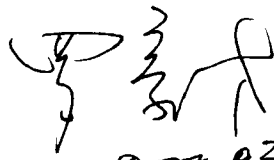
北京是我国的首都，是全国政治、文化中心，是中央人民政府所在地，因而有其地域特殊性。北京法院每年受理的行政案件涉及行政管理的诸多领域，被诉的主体不仅包括乡政府到中央政府各部门四级行政机关，还包括被授权行使行政职权的其他公共组织，其中有些还是涉外行政案件。大案要案多，社会影响大，是北京行政审判的一大特点。从某种意义讲，妥善处理这些案件，已不仅是保一方稳定的问题，更直接体现首都的法治形象。令人欣慰的是，首都广大行政法官认真履行宪法和法律赋予的职责，从大局出发，依法审理各种行政案件，维护了公民、法人和其他组织的合法权益，有力地监督和维护了行政机关依法行政，收到了良好的社会效果。

此次北京市高级人民法院行政审判庭从市属三级法院审理的行政案件中挑选了部分典型行政审判案例，整理汇编为《北

京行政诉讼案例研究》，并准备以年度为周期陆续公开出版，这是一项非常有意义的工作。首先，这一举措可以进一步提高审判工作的透明度。人民法院的审判活动必须坚持公开审判的原则，做到公开开庭，公开举证、质证，公开宣判，其中也包括裁判文书的公开。肖扬同志在第九届全国人民代表大会第三次会议上的《最高人民法院工作报告》中提出，从今年开始，最高人民法院的裁判文书将逐步在媒体和网络上公布，以便于更广泛地接受人民群众的监督。《案例研究》的编纂同最高法院这一精神是一致的。其次，这一举措可以较好地把握行政审判工作同法制宣传结合起来，争取办案的最佳社会效果。北京市各级法院每年要审理数百起行政案件，掌握的典型案例素材，通过公布相关的裁判文书，并加以评析，让当事人赢得堂堂正正、输得明明白白。同时，可以使社会各界不仅知道案件的发生和结果，并且了解法院分析、判断和审判的过程与依据，进而增强人民群众的法律意识，帮助他们更好地知法、守法、用法，懂得运用法律手段维护自己的合法权益，自觉履行应尽的义务。再次，这一举措对于提高行政法官的政治业务素质 and 案件的审判质量，加强对各类行政案件的规范化管理，具有重要作用。行政诉讼制度在我国是一项新型的法律制度，其各项具体制度尚在进一步完善当中；并且，部分现行法律、法规落后于改革开放实践已是不争的事实，这些对以具体行政行为的合法性审查为内容的行政审判工作带来了一定难度。及时地总结和 research 已决案件，从中探索带有规律性的问题，对于推动行政审判工作向纵深发展具有重要的促进作用。同时，从这些案件中反映出的行政诉讼理论中带有前沿性的问题，无疑对促进行政法的教学与科研也具有重要的参考价值。

今年是全面实现我国社会主义现代化建设第二步战略目标

的最后一年，也是最关键的一年，各项改革均进入攻坚阶段。随着我国加入世界贸易组织的前景日趋明朗，中国经济将进一步融入国际经济大潮。新的形势为人民法院工作提供了新的发展机遇，同时也提出了严峻的挑战。行政审判肩负着依法调节经济行政关系、妥善处理行政争议、维护社会稳定的职能，更是任重而道远。希望首都的广大行政法官高举邓小平理论伟大旗帜，紧密地团结在以江泽民同志为核心的党中央周围，恪尽职守，公正司法，把行政审判工作推向新的阶段。



2000.03.28

前 言

《北京行政诉讼案例研究》是北京市三级法院所裁判的部分行政案件的汇编和分析。所选案例绝大多数是上一年度发生法律效力判决和裁定，涉及行政管理的诸多领域，被告包括从乡镇政府至国务院各部门的四级行政机关，反映了北京市行政诉讼的基本概况。同时，“案例研究”将力争以年度为周期陆续出版，及时、连续地对北京法院行政诉讼中出现的新的疑难问题进行研究和探讨。

我们编写《北京行政诉讼案例研究》主要基于以下考虑：一是实现司法公正的需要。法官的天职是依法审判案件，而及时地总结和研究案例对于法官自身能力的提高和公正地审判案件将起到重要的促进作用。二是推动行政诉讼向纵深发展和完善行政诉讼制度的需要。与刑事诉讼、民事诉讼相比，行政诉讼制度仅有一个非常短暂的历史，为使这项具有现代法治意义的诉讼制度在我国能健康、稳步的发展，行政审判的法官责无旁贷地将案件的审判结果依法公开，这不仅是公开审判原则的一部分，也符合党中央“依法治国”战略方针的要求，对于促进行政诉讼制度的健康发展将起到重要的作用。三是可以弥补立法方面的不足，推进判例制度的形成和发展。立法应当具有一定的超前性，但立法本身的缺陷和立法不完全适应未来情况

的变化乃是无法回避的事实，在法制发展的初级阶段更是如此。因此，研究这些案例不仅可以弥补立法上的缺憾，推动立法的改进和完善，同时对于确立适合我国国情的判例制度也有着积极的作用。

鉴于此，我们将努力做到及时、准确地反映北京法院行政诉讼的前沿问题，并对此进行认真而富有成效的探索；力争展示首都行政审判法官为诠释法律而做的努力，以及为完善行政诉讼制度而不懈奋斗的精神。

由于我们所掌握的情况存在一定的局限性，加之水平有限，案例编写中的不当甚至谬误之处在所难免，衷心希望法律界的同仁和读者提出宝贵意见。

最后，谨向关心和支持《北京行政诉讼案例研究》出版的各位领导和中国审计出版社的同志们表示衷心的感谢。

北京市高级人民法院行政审判庭

2000年4月

目 录

序	1
前言	1

治安管理

李××、闫××诉某区公安局等五被告收容遣送案	1
侯××诉市公安局治安管理处罚申诉裁决案	7
宋××诉某区公安派出所行政扣押强制措施案	14
李×诉某公安分局收容审查、扣押财物强制措施案	19
崔×认为××派出所侵犯财产权案	32

房屋·土地

某服饰店诉某区房地局拆迁裁决案	44
孙××不服宅基地确权案	53
王××诉房管部门公房租赁案	59
孙××要求市房管局履行法定职责案	67
蔡××诉市房地局颁发房产证侵犯财产权案	74

经营自主权

变更集体企业法定代表人登记行政行为案例分析	82
某机械厂诉某区工商局侵犯企业经营自主权案	92
某公司诉行政批复、变更工商登记案	98

某公司诉某街道办事处侵犯企业经营自主权案 ----- 109

要求履行法定职责

刘×诉劳动争议仲裁委员会不履行法定职责案 ----- 114

徐××诉某区劳动局不履行法定职责案 ----- 119

徐××等二十一人诉规划管理局不履行法定职责案 ----- 125

蔡××诉某交通队不履行法定职责案 ----- 132

教 育

某教师诉教委(解聘)申诉处理决定案 ----- 136

田某诉某科技大学拒绝履行颁发毕业证、
学位证法定职责案 ----- 143

某职业学校要求颁发办学许可证案 ----- 160

专 利

戴某诉专利复议决定案 ----- 166

梁××诉中华人民共和国专利局复议决定案 ----- 175

陶××诉专利行政复议决定、要求行政赔偿案 ----- 183

公 证

赵××诉不予撤销公证书决定案 ----- 189

张××诉西区公证处公证书侵犯合法权益案 ----- 197

税 务

邱××诉税务机关不予受理裁决案-----	203
某经营部诉某区国税局税务行政处罚案-----	209

其 他

某外国公司诉国家药品监督管理局行政保护案-----	218
慈某诉某市容所、某工商所、某区巡警支队侵犯 财产权、人身权案-----	230
某艺术中心诉市文化局行政处罚案-----	242
李××诉市公用局行政处罚案-----	248
某公司诉工商局不正当竞争处罚案-----	254
魏××诉被告×镇人民政府行政赔偿案-----	260
某索道公司诉市容监察大队行政处罚案-----	265
某医药公司诉药品行政保护审查决定案-----	271
某医药发展有限公司诉国家药品监督管理局行政赔偿案 -----	280

李××、闫××诉某区 公安局等五被告收容遣送案

案由和案号

案由：不服收容遣送决定

一审案号：(1997)朝行初字第30号

二审案号：(1999)二中行终字第43号

一审合议庭组成人员：审判长：王静波；代理审判员：邢伟；代理审判员：崔晓林

二审合议庭组成人员：审判长：吕波；审判员：赵建萍；代理审判员：张昆仑

当事人基本情况

原告：李××，男，63岁，农民。

原告：闫××（李××之妻），女，60岁，农民。

第一被告：某区公安分局。

第二被告：某自治区某盟收容遣送站。

第三被告：某自治区某市收容遣送站。

第四被告：某自治区某盟收容遣送站。

第五被告：某自治区某旗民政局。

二原告及第二至第五被告不服一审判决，提起上诉，均为上诉人。第一被告为被上诉人。

被诉具体行政行为

1997年4月8日,第一被告以原告之子李××系生活无着落并患有精神病的外地来京人员,作出对其收容遣送的决定,同日将其送上返乡路途。其余四被告分别负责执行各自路段的遣送工作。李××途经四处遣送站,于4月18日被送回原籍,次日死于家中。

原告诉讼请求及理由

二原告系死者的父母,其起诉称,第一被告随意收容遣送、非法限制人身自由,致其儿李××死亡,请求撤销收容遣送决定,并赔偿经济损失435740元。其他被告在遣送过程中有渎职行为,应负共同赔偿责任。

被告答辩意见

第一被告辩称,死者李××属精神失常、生活无着落、流浪街头的外地来京人员,对其收容遣送符合法规的有关规定,期间给其提供了必要的饮食和治疗,不存在违法行为,请求维持收容遣送决定,不同意赔偿其经济损失;其余四被告辩称,对死者李××是依法进行遣送,期间提供了食品和医疗,无过错行为,不同意原告的赔偿请求。

一审法院认定事实和判决结果

1997年4月8日下午5时许,二原告之子李××砸坏他人机动车,被群众抓获。第一被告某区公安局经询问,发现李××不能正常回答问题,根据其随身携带的身份证,与其原籍公安机关取得联系后,得知此人患有“精神分裂症”。为此,第一被告于当日以李××患有精神病为由,依据国务院《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的有关规定,对其作出收容遣送的处

理决定，填写了《收容人员登记表》，注明李××系精神病人，并将其送至某精神卫生保健院观察治疗。4月11日早7时，第一被告将李××送至第二被告处，并将其随身携带的400元现金一并交给该站接收。4月11日至18日下午，李××由第二被告处先后经由第三、第四被告处被送至第五被告处，第五被告当即将其送至家中。4月19日上午李××死于家中。公安机关尸检鉴定结论为“较长时间饥饿导致死亡”。

收容遣送站是法规授权的组织，其与公安机关有权依据国务院《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的规定，对流入城市乞讨或流露街头生活无着落的人员予以收容遣送。第一被告某区公安局根据李××实施的行为和精神状况，依据有关规定决定对其收容遣送并无不当，应确认该决定合法。公安机关和收容遣送站进行收容遣送工作应保障被收容遣送人员的必要生活条件，对危重病人应根据他们的身体状况，及时采取相应的救护措施，以防止非正常死亡事故的发生。五被告在李××被收容遣送途中，未能根据其精神和身体的特殊状况，积极采取必要的防护措施，以致发生死亡事件，对此各被告应以共同责任酌予赔偿。对于扣留被遣送者的款项应由相应被告予以退还。李××患有“精神分裂症”，二原告对其负有监护之责，因二原告监护不力致其流入城市滋事，对此二原告亦负有一定责任。另，二原告诉请的赔偿数额缺乏法律依据。

依照《中华人民共和国行政诉讼法》第五十四条第（一）项、第六十七条第一款、第六十八条、《中华人民共和国国家赔偿法》第六条第二款、第七条第二款、第三款、第二十七条第（三）项的规定，判决：1. 维持第一被告作出的对李××收容遣送的处理决定；2. 五被告共同赔偿原告死亡赔偿金、丧葬费及生活抚养费共45800.25元；3. 第二被告退还原告扣留款400

元。

上诉人的上诉理由及请求

一审宣判后，二原告与第二被告至第五被告不服一审判决提出上诉。二原告上诉理由为原判认定事实有误，适用法律不当，赔偿金过低。第二被告以收容遣送的决定不是我站的行政行为，责任划分不清，退还扣留李××的400元人民币不当为理由；第三被告以李××死亡原因的鉴定不具有权威性，我站对李××采取了必要的救护措施，对李××的死亡不负有责任为理由；第四被告以第三被告未与我站办理交接手续，二原告对李××监护不力，本站对李××死亡不负有责任为理由；第五被告以我局接收李××时，李××的精神状态好，并及时将其送至原告处，我局不应承担李××的死亡的责任为理由，共同提起上诉，请求撤销原审判决。

二审法院认定的事实、判决理由及结果

二审法院经审理后，认为被上诉人（原审第一被告）某区公安分局根据李××当时的精神状况及本案的具体情况，依据有关规定，决定对其予以收容遣送的行政行为并无不当，依法应予支持。但该区公安分局及四个上诉人在对李××的收容遣送过程中，未能根据其精神状况和身体情况，采取必要的防护措施，以致发生死亡事故，对此，应负共同责任并酌情予以赔偿。上诉人李××、闫××未对患有“精神分裂症”的儿子李××尽到监护之责，致使其流入城市滋事，亦负有一定责任。原审人民法院判决认定事实清楚，审判程序合法，适用法律亦无不当，原判应予维持。上诉人李××、闫××上诉所提原判认定事实有误，适用法律不当，赔偿过低的理由不能成立，本院不予采纳。第二被告以收容遣送并非本站的行政行为，不同意

承担赔偿责任的理由是推卸责任的表现，不同意退还扣留李××的400元人民币的理由缺乏法律依据，本院不予采信。第三被告、第四被告、第五被告分别提出对死亡鉴定结论有异议及对李××死亡原因不负有责任的理由缺乏事实依据，本院不予支持。据此，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十一条第（一）项之规定，判决驳回上诉，维持原判。

分析意见

此案是一起由收容遣送行为引发的行政诉讼案件。收容遣送是为救济、教育和安置城市流浪乞讨人员，以维护城市社会秩序和安定团结而由收容遣送机关采取的一种对人身的即时性行政强制措施。该行为的主要特征就是行政处理和执行同步无间歇性，即收容遣送具体行政行为应包括作出收容遣送决定及执行收容遣送决定这一全过程。所以对收容遣送行为进行合法性审查时，除着重审查行政决定的合法性外，亦应对决定的执行程序是否合法进行审查。对于在执行中违法给公民、法人和其他组织造成损害的情形，根据《国家赔偿法》第三条第（一）项的规定，国家也应负赔偿责任。

国务院制定的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》规定了收容遣送人员的范围，即家居农村流入城市乞讨的；城市居民中流浪街头乞讨的；其他露宿街头生活无着的。从本案案情看，死者李××确系精神病患者，其从老家来到北京后实施了危害社会的行为，区公安机关根据前述行政法规的规定，决定对其收容遣送是正确的。但是在执行该决定的过程中，五被告却未根据李××的精神及身体状况，对其采取必要的防护措施，造成了李××非正常死亡的法律后果。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第六十五条、第六十六条的规定，行政机关侵犯了