

Xingzheng

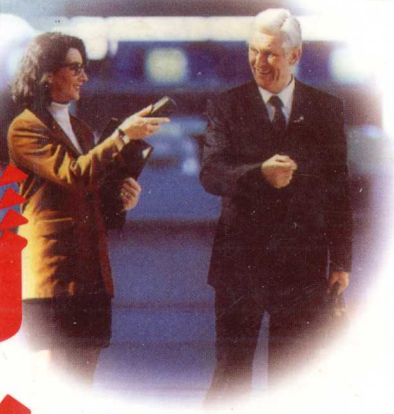
行政案例

ANLIJINGXI

胡盛仪 主编



精析



武 汉 出 版 社

行政案例精析

主 编	胡盛仪	
副主编	朱 蕙	刘 立
	王志武	黄丽娟

武汉出版社

(鄂)新登字 08 号

图书在版编目(CIP)数据

行政案例精析/胡盛仪主编. —武汉:武汉出版社,2001.6

ISBN 7-5430-2413-6

I. 行… II. 胡… III. 行政法—案例—分析—中国

IV. D922.105

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 023228 号

书 名:行政案例精析

责任编辑:李艳芬

封面设计:刘福珊

出版:武汉出版社

社址:武汉市江汉区新华下路 103 号 邮编:430015

电话:(027)85606403 85600625

印刷:湖北日报社印刷厂 经销:新华书店

开本:850×1168mm 1/32

印张:6.75 字数:194 千字

版次:2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月第 1 次印刷

印数:0001—1000 册

ISBN 7-5430-2413-6/D·223

定价:12.00 元

版权所有·翻印必究

如有质量问题,由承印厂负责调换。



序

深化政治体制改革,建设社会主义法治国家,这是党的十五大提出的中国跨世纪发展的宏伟目标,也是中国经济体制改革逐步深入和社会主义民主政治建设不断发展的必然要求。

建设社会主义法治国家,对于我们这样一个“有几千年封建社会的历史,缺乏社会主义的民主和社会主义的法制”的国家而言,是一个划时代的伟大目标。应该说,这一目标的提出,是中国几十年来社会主义革命和社会主义建设经验的总结,是人类文明发展的必然趋势,也是推进中华腾飞的前提和保证。当然,从目标的提出到目标的实现,其间还得经历不少艰难历程。而当务之急至为重要的主要在于两个方面:一方面要完善立法,建立社会主义的法律体系,使包括国家在内的各种活动都纳入法制的轨道,做到有法可依;另一方面,必须运用各种方式,保证国家法律得到最大限度的遵守和执行,使国家、社会和公民的各项活动都能在法律规范的范围内进行,从而促进社会的进步和人的自身的发展,实现法律的最高价值——公平、公正和正义。

对于前一方面的工作,建国以来已经打下了较好的基础,特别是改革开放 20 多年来,通过各方面卓有成效的努力,已经取得较大的成就。据第九届全国人大常委会委员长李鹏在今年的一次讲话中宣布,改革开放以来,除了宪法以外,全国人大及其常委会已制定法律和有关法律性的决定 375 件,国务院制定了行政法规 800 多件,各地制定地方性法规 7 000 多件。这些法律法规的制定和颁布,基本上消除了我国在一些领域的工作无法可依的状况,初步确立了我国社会主义法律体系的基本框架。

但是,对于另一方面,即法律的遵守和实施,则仍不尽人意。有法不依、执法不严、违法乱纪的现象时有发生,有时甚至相当严重。这已成为阻碍我国社会主义法治建设的一个重要因素。形成这一状况的原因固然

很多,但其中最主要的原因在于我国几千年封建专制制度在人们头脑中形成的人治观念根深蒂固,社会主义民主与社会主义法制意识十分淡漠。因此,加大和强化社会主义民主与社会主义法制的教育和宣传,是建设社会主义法治国家一项必须而又紧迫的任务。

案例是法律适用结果的展示。每一个成功的案例,都是通过有关国家机关对具体案件的审理和判决,向人们昭示法律的意志和精神。因此,在实行判例法的国家,典型案例本身就是对法律的创制;而在其他不实行判例法的国家,典型案例虽不能成为法律,但对于法律的创制、适用和实施仍然提供了可资借鉴的宝贵经验。特别是在我国建设社会主义法治国家的进程中,对典型案例的分析研究,可以向人们进行生动而具体的法制宣传和警示教育。因此,案例分析应该是社会主义法制教育的重要形式和内容之一。

今年的10月1日,是《中华人民共和国行政诉讼法》正式实施10周年的纪念日。《行政诉讼法》的颁布对于我国社会主义法制建设无疑具有里程碑的意义。通过10年来的实践,《行政诉讼法》以其特殊的形式,确立了“行政必须依法、政府也要守法”的社会主义法治原则和观念,并促进了我国行政法制建设的长足发展。

为了进一步弘扬《行政诉讼法》及其他法律确立的社会主义法治的原则和精神,提高全社会遵法守法的意识和自觉性,本书作者精选了36个具有典型意义的行政案例汇编成册,并且对每一个案例进行了较为深入的法律解释和法学理论的分析,使本书不仅具有案例分析的生动性,而且通过这些生动具体的案例阐释了法学理论和原则,使本书成为普及法律知识特别是行政法知识的较好教材。相信本书的出版将对广大人民,特别是对国家行政机关工作人员转变观念、增强法律意识,提高遵守法律的自觉性和执法水平有所裨益。同时,本书的出版无疑将对司法机关的判案实践有重要的参考价值,对大专院校法律专业的教学也将起重要的辅导作用。

田震亚

二〇〇〇年十一月

目 录

序	田震亚(1)
纠正违法行为 坚持依法行政	朱蕙(1)
——一起越权变更企业所有制引发的行政复议案	
处罚证据确凿 法院判决维持	黄磊 成皿(5)
——一起违法采矿不服行政处罚的行政诉讼案	
处罚合法合理 法院依法维持	杨巧芸(9)
——一起因无证开采引发的行政诉讼案	
纠正违法处罚 坚持依法行政	邓文(13)
——一起不服交警大队处罚决定的行政纠纷案	
依法行使职权,法律予以保障	王志武(17)
——一起不服行政强制执行的行政诉讼案	
拆迁受损害 复议维权益	王樱茜(22)
——一起房屋拆迁纠纷引起的行政复议案	

一审完结告一段 最终要看二审判	张翼飞(26)
——一起因改建私房引发的行政诉讼案	
越权扣押财产 法院判决赔偿	成皿(30)
——一起城建部门违法扣押财产引起的行政诉讼案	
法定职责不为 法院判决履行	涂洪斌 付荣云(35)
——一起行政不作为引起的行政诉讼案	
违法擅采林木 处罚也须依法	汪安平(40)
——一起不服乡政府行政处罚决定的行政诉讼案	
权属起纠纷 法断事非明	刘立(44)
——一起土地使用权属纠纷引起的行政诉讼案	
依法确认权属 程序必须合法	石继升 成皿(48)
——一起土地权属纠纷引起的行政诉讼案	
依法行政 两审维持	成皿(52)
——一起山林权属纠纷的处理引起的行政诉讼案	

以法律为准绳 以事实为依据	刘立 黄华(56)
——一起野生动物保护引发的行政诉讼案	
行政行为越权 两审判决撤销	刘海萍 吕丽娜(61)
——一起越权行使行政职权引发的行政诉讼案	
程序不合法 处罚无效力	覃启波(65)
——一起处罚程序违法引起的行政纠纷案	
维护合法行政 打击市场欺诈	黄世楚 侯培华(68)
——一起处理合同诈骗引起的行政诉讼案	
纠正违法程序 维护合法权益	黄丽娟 邓小明(73)
——一起行政机关侵犯期刊合法权益的行政诉讼案	
正确认定事实 依法行使职权	邓文(78)
——一起不服计生委征收超生费的行政诉讼案	
行政主体不合法 法院判决要撤销	成皿(82)
——一起受托组织越权执法引起的行政诉讼案	

行政处罚违法 复议维权赔偿	黄育武 方明(86)
——一起治安处罚违反程序引起的行政赔偿案	
处罚依据不足 法院判决撤销	邓文(90)
——一起不服公安机关治安处罚的行政诉讼案	
行政处罚违法 法律维护权益	李勇(95)
——一起违法进行治安处罚引起的行政诉讼案	
打官司要事实 找证据须合法	黄丽娟 高小健(99)
——一起因处罚证据不足引发的行政诉讼案	
行政决定不依法 法院判决要赔偿	王红玲(102)
——一起滥用职权收容审查引起的行政诉讼案	
滥用职权侵权 法院判决赔偿	岳珺 刘明(106)
——一起公安机关滥用职权引起的行政赔偿案	
行政行为不合法 法院审查后纠正	朱翔(111)
——一起不服公安机关收容审查引起的行政诉讼案	

保障相对人权益 确保处罚公正	李东辉(115)
——一起不服行政拘留处罚的行政复议案	
充分尊重事实 严格遵守程序	高景海 靖才春(120)
——一起行政裁决违反程序引起的行政复议案	
滥用行政职权 法院还其公正	卞玲霞(124)
——一起公安机关违法扣划财产的行政诉讼案	
程序有瑕疵 法院判撤销	成皿(130)
——一起因违反程序扣押小轿车引起的行政诉讼案	
有人超职越权 法院依法纠正	杨雨田(135)
——一起公安机关插手经济纠纷引起的行政诉讼案	
插手经济纠纷 法院判决违法	夏国芳(138)
——一起干预经济纠纷引起的行政诉讼案	
处罚公正合理 法院当然维持	刘亚平 许源源(142)
——一起不服劳动教养决定引起的行政诉讼案	

坚持司法独立 保障公民权益	王礼鑫 杨秋菊(145)
——一起依上级指示为据作行政决定的行政诉讼案	
违法行使监察权 法院判决要撤销	祝尊乾(149)
——一起因违法行使监察权引起的行政诉讼案	

附录

一、中华人民共和国行政诉讼法	(152)
二、中华人民共和国治安管理处罚条例	(164)
三、中华人民共和国行政处罚法	(174)
四、中华人民共和国行政复议法	(185)
五、中华人民共和国国家赔偿法	(195)
后记	(203)

纠正违法行为 坚持依法行政

一起越权变更企业所有制引发的行政复议案

一 案情简介

1991年初,甘肃省古浪县直滩乡政府与天祝县农民孙×经多次协商达成协议:孙×全家迁来该乡落户,乡政府在黄灌区划给孙×承包地耕种,并由孙×承包经营直滩乡段家圈二号井煤矿。经孙×努力,天祝煤矿为其向古浪县工商局出具了34万元的注册资金担保书。直滩乡政府协助孙×办理了开办乡镇煤矿企业所需的各种证照,并确定孙×为该企业的法定代表人。同年8月煤矿破土动工,9月,直滩乡政府与孙×签定了“直滩乡段家圈二号井煤矿矿井建设生产经营承包合同”。10月,直滩乡政府又下文任命孙×为该煤矿矿长。

1991年8月至1993年9月,孙×组织当地农民以劳投资,自备口粮和工具,采用原始劳动方法,开掘矿井。主井掘进175.4米,副井掘进86米,通过了最危险的黄沙层,已到达距煤层17米处。同时修建房屋23间,架设高低压线路2.4公里,建成道路450米、拦洪坝218米,购置了部分设备、工具。期间,孙×在有关部门和乡政府的支持下筹集资金40万元(其中贷款35万元),再加上个人自有的部分资金和设备,均投入煤矿建设。一期工程完工后,双方未经验收继续进行二期工程建设。

1992年底,乡领导班子调整后,新班子即派工作组对煤矿账目进行审查,为此和孙×发生争执,孙×停工要求乡政府处理。1993年3月6日,乡政府明文批复不准停工,县政府也来此开现场办公会议,要求继续施工。1993年9月4日,乡政府下文免去孙×的矿长职务,决定孙×只承包煤矿建设,并任命他人为矿长。乡政府还以孙×携10万元巨款潜逃为由向县检察院举报。11月25日,古浪县政府作出古政发[1993]226号文决定,将乡村集体所有的煤矿变更为国有煤矿,该决定未向孙×送达。

同时,县审计局对孙×传讯。1994年5月底,县检察院、县经委、县乡企局、县建行、直滩乡政府联合召开会议,迫使孙×在未清理债权债务的情况下,将煤矿地面设施和财产交给了县经委。1994年6月初,县检察院对孙×以贪污罪立案侦查,8月底,将其逮捕关押,到11月又变更为取保候审,12月县检察院认为孙×的行为不构成犯罪,决定撤案。此后,孙×开始向武威地区行署上访,请求处理。并于1995年6月上旬,以经济合同纠纷诉诸法院,法院在审理期间查明古浪县政府曾作过226号行政决定,便决定中止民事诉讼。孙×申请撤诉后,于1995年7月10日,以古浪县政府为被申请人,向武威行署申请复议,要求撤销古政发[1993]226号行政决定,并赔偿一切损失。

二 审议结果

武威地区行署受理复议申请后,经过调查审理,认为古浪县人民政府下发的266号行政决定是错误的,根据《行政复议条例》第四十二条第(四)项及第四十四条规定,决定撤销被申请人古浪县人民政府的古政发[1993]226号决定,并责令其依照有关法律规定承担赔偿责任。在复议机关的决定下发前,古浪县政府主动撤销了古政发[1993]266号决定,并承诺将“国有煤矿”恢复为乡村集体煤矿,仍由申请人孙×继续承包经营,并清理“国有”期间的债权债务。据此,孙×撤回复议申请书,复议机关裁决同意撤诉,复议终结。

三 评析意见

1. 关于直滩乡政府任意处分集体企业财产侵权行为问题。

此案发生在《中华人民共和国乡镇企业法》颁布之前的1995年,因此主要适用《中华人民共和国乡村集体所有制企业条例》。从本案看,直滩乡政府不经集体企业同意把集体煤矿交被申请人古浪县政府批办为国有煤矿的行政行为,违背了《中华人民共和国乡村集体所有制企业条例》第五条的规定:“国家保护乡村集体所有制企业的合法权益,禁止任何组织和个人侵犯其财产”,第十五条规定:“企业分立、合并、迁移、停业、终止以及改变名称、经营范围等,须经原批准企业设立的机关核准,向当地工商

行政管理机关和税务机关办理变更或者注销登记,并通知开户银行”,第十八条规定:“企业财产属于举办该企业的乡或者村范围全体农民集体所有,由乡或者村的农民大会(农民代表会议)或者全体农民的集体经济组织行使企业财产的所有权”,第十九条规定:“企业所有者依法决定企业的经营方向、经营形式、厂长(经理)人选或者选聘方式,依法决定企业税后利润在其与企业之间的具体分配比例,有权作出关于企业分立、合并、迁移、停业、终止、申请破产等决议。”以及第三十四条、第三十六条等规定。直滩乡政府在全所有权且不征求投资者意见的情况下,越权并违反法定程序,单方随意终止承包合同,并处分乡村集体企业财产的行为侵犯了集体企业财产所有权和承包人的经营权。

2. 被申请人古浪县政府下发的[1993]226号决定,是违法、越权的具体行政行为,侵犯了乡村集体企业的财产权和经营权。

直滩乡政府将乡村集体企业上交县政府批办为国有煤矿的行为本身是违法的,但是被申请人却对这种错误的做法予以肯定并作出行政决定,属严重违法越权行为。

被申请人越权行使国有企业开办登记批准权,直接违反了《中华人民共和国企业法人登记管理条例》第十四条、第十五条、第十七条、第十八条的规定,也违反了《中华人民共和国矿产资源法》及其实施细则的有关规定。按照《企业法人登记管理条例》第十七条的有关规定,企业法人改变名称、住所、经营场所、法定代表人、经济性质、经营范围、经营方式、注册资金、经营期限,以及增设或者撤销分支机构,应当申请办理变更登记。按照该《条例》的规定,企业法人登记的主管机关是国家工商行政管理局和地方各级工商行政管理局。并规定,各级登记主管机关在上级登记主管机关的领导下,依法履行职责,不受非法干预。又根据《中华人民共和国矿产资源法实施细则》第十一条的规定,开办国有矿山企业的批准权在省级人民政府。而古浪县人民政府不经合法的变更登记,也没有依法向省级人民政府矿产资源主管部门办理申请、审批和采矿登记,即擅自变更了农民集体所有煤矿的经济性质,其行为已构成违法和越权。

被申请人的决定还违反了《国务院关于加强发展中西部地区乡镇企业的决定》中关于“不得利用行政手段随意平调乡镇企业资产,改变隶属

关系或者变更企业性质”的规定精神。同时也违反了中共甘肃省委、省政府《关于加快发展乡镇企业的决定》(省委发[1985]37号)中“切实保护乡镇企业的合法权益,乡镇企业在坚持所有制性质、隶属关系,财政体制‘三不变’的原则下,可以和国营、集体企业联营。但任何部门不得以任何形式平调、摊派、挤占、挪用、侵吞或者私分乡镇企业资金、利润、厂房、设备、原材料、产品和劳动力,不得改变隶属关系。凡1980年以来,改变了隶属关系和所有制性质的,要坚决纠正,对于平调的资金、设备和其他财物要坚决退赔”的规定。

3. 关于复议时效问题。

根据当时有效的《行政复议条例》第二十九条规定:“公民、法人或者其他组织向有管辖权的行政机关申请复议,应当在知道具体行政行为之日起15日内提出;法律、法规另有规定的除外。因不可抗力或者其他特殊情况耽误法定申请期限的,在障碍消除后10日内,可以申请延长期限,是否准许,由有管辖权的行政机关决定。”我们认为,从本案实际出发:(1)被申请人未向申请人发送行政决定,致使申请人无法及时得知这一具体行政行为;(2)申请人的人身自由曾受限制,也无法及时行使复议申请权,故此情节应视为不可抗力或特殊情况,耽误法定申请期限;(3)段家圈二号矿井属乡村集体企业,但是也有私人投资,包括孙×的自有资金和民工的劳务投资。根据以上事实应认定孙×具有申请复议的主体资格并享有申请复议权。

综上所述,被申请人古浪县政府作出的古政发[1993]226号决定,显然是认定事实不清,没有法律依据,且违反法定程序,属越权违法行政行为,因此应予撤销。其无偿占有乡村集体企业财产的行为侵犯了申请人的合法权益;被申请人直滩乡人民政府的行为应予以纠正并责令其承担相应的法律责任。本案中,古浪县人民政府在复议期间自动撤销古政发[1993]226号决定,并主动承担了相应的法律责任,表明古浪县人民政府对自己的违法行为有了认识并认真整改,得到了申请人的谅解,因此,本案应该说双方和解了,但仍具有典型的教育意义。

(朱蕙)

处罚证据确凿 法院判决维持

*****一起违法采矿不服行政处罚的行政诉讼案*****

一 案情简介

1989年11月至1990年元月，湖北省咸丰县小煤窑清理整顿小组与县工业、企管、劳动、工商、矿管等部门联合对乡镇个体煤矿进行了清理整顿。在整顿期间，鹿子坨村委会申请要求承办煤厂。并且与村民杨×等对开采煤井签订了“联合办厂合同”。1990年4月5日，咸丰县矿产资源管理委员会以咸工矿(1990)4号文认定所开采的煤井不具备开采条件，决定封闭该井，同年7月1日，杨×等签协议废除“联合办厂合同”，杨×也退出该厂。

后来经村委会出面多方面做工作，主管部门同意并给村煤厂颁发了采矿申请登记表，1990年10月17日，鹿子坨村委会填表申请办村煤厂，经所在乡、区、县工业矿管部门和恩施州煤炭矿管部门同意后，1991年3月19日，湖北省地质矿产局，咸丰县矿产开发管理委员会颁发了鄂采证咸煤字(1991)034号采矿许可证，该证准许村民A在规定的范围内开采矿产。矿山企业名称为石板铺乡鹿子坨村煤炭坨煤厂。该厂在开采过程中发生纠纷，村里调解无效后，乡政府于同年8月15日决定封闭此井。同时乡政府又另行申请要求办乡煤厂，得到了县主管部门的同意。1991年11月21日，县主管部门为石板铺乡煤厂颁发了鄂采证咸煤字(1991)047号采矿许可证。

但这时，村委会和村煤厂都觉得自己的利益受到损害，私自决定启封原封闭的煤井，由村民A负责组织杨×等人进行开采。而杨×等开采的矿产资源也属于乡煤厂的开采范围。在村民A开采两个月以后，由杨×继续开采。杨×在开采过程中自己开采自己销售，1992年元月至7月在村里账上反映的是产煤74吨。同年底，杨×在开采过程中因为与乡煤厂

巷道挖通而发生纠纷。1993年元月,杨×与胡×签订了转让煤井开采权的协议。该协议记载:杨×将原承包的煤井转包给胡×开采;杨×按产煤量以每吨1.10元提取转包费等。

咸丰县人民政府在检查中发现问题的,通过调查认定村煤厂和杨×无证开采,侵入乡煤厂开采范围开采,杨×与胡×非法转让等违法事实,在1993年9月11日作出咸政矿处字(1993)01号行政处罚决定,责令胡×停止开采,没收杨×开采的74吨煤折价人民币2220元,对村煤厂和杨×处以没收总额百分之二十的罚款即人民币444元。杨×和胡×不服处罚决定,以其系合法开采,没有非法转让,处罚决定适用法律、法规错误为由,向咸丰县人民法院提起行政诉讼。

二 审议结果

咸丰县人民法院经审理查明:杨×在没有取得采矿权时无证开采煤井,以后又在乡煤厂开采范围内开采是不合法的。并且,杨×与胡×名义上是转让或转包煤井,实质上是对杨×井下矿产资源的转让,构成了非法转让的事实。法院认定原告的诉讼理由不能成立,根据《中华人民共和国行政诉讼法》第五十四条第(一)项的规定,判决维持咸丰县人民政府咸政矿处字(1993)01号行政处罚决定。由胡×承担案件受理费1700元,杨×承担案件受理费3963.28元。

三 评析意见

本案涉及时间长、涉及人员关系较为复杂。但集中到一点,就是要看咸丰县人民政府作出的行政处罚的主体是否合法,认定的事实依据是否充分,运用法律依据是否正确。本案中,咸丰县人民政府作出的行政处罚决定中所认定的事实主要有:一是杨×采矿是否合法,二是杨×与胡×的转让合同是否有效。

1. 关于杨×采矿的合法性问题。

此案发生在1996年以前。根据修改前《中华人民共和国矿产资源法》(以下简称《矿产资源法》,引用部分均为修改前的条款)第三条第三款规定:“开采矿产资源,必须依法申请取得采矿权。”第十六条规定:“矿山