

“十二五”国家重点图书出版规划

国家出版基金资助项目



中国 审判案例 要览

(2010年行政审判案例卷)

国家法官学院 编
中国人民大学法学院

ISBN 978-7-300-14767-3

ISBN 978-7-300-14767-3



9 787300 147673 >

定价：90.00元



“十二五”国家重点图书出版规划
国家出版基金资助项目

中国审判案例要览

(2010年行政审判案例卷)

国家法官学院
中国人民大学法学院 编

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国审判案例要览. 2010 年行政审判案例卷/国家法官学院, 中国人民大学法学院编. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 11

ISBN 978-7-300-14767-3

I. ①中… II. ①国…②中… III. ①审判-案例-汇编-中国-2010②行政诉讼-审判-案例-汇编-中国-2010 IV. ①D920.5②D925.318.25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 234277 号

“十二五”国家重点图书出版规划

国家出版基金资助项目

中国审判案例要览 (2010 年行政审判案例卷)

国家法官学院
中国人民大学法学院 编

Zhongguo Shenpan Anli Yaolan (2010nian Xingzheng Shenpan Anlijuan)

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

版 次 2011 年 12 月第 1 版

印 张 29.75 插页 3

印 次 2011 年 12 月第 1 次印刷

字 数 679 000

定 价 90.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

再版前言

为了反映我国审判工作概貌，指导审判实践，促进法学研究，向海内外介绍我国法制建设的成就和执法水平；同时，也为中国司法工作者、立法工作者和教学、研究人员提供有价值的参考资料，1991年，最高人民法院中国高级法官培训中心^①与中国人民大学法学院决定共同编纂《中国审判案例要览》，逐年从全国各级人民法院审结的各类案件中选编部分案例分四卷出版，即刑事审判案例卷、民事审判案例卷、商事审判案例卷^②、行政审判案例卷。由于知识产权审判案例、交通运输审判案例数量较少，不足以独立成卷，故按案例性质分别编入商事卷或刑事卷等分卷。

在本书编写过程中，对案件事实、审判过程、裁判理由、处理结果等，都完全尊重办案实际，具有客观性、真实性。为了便于读者了解具体的审判过程，收入了各审级的审判组织、诉讼参与人、审结时间、诉辩双方的主张、认定的案件事实、采信的证据和适用的法律条文。为了使读者易于理解适用法律的理由和涉及的法学理论观点，由编纂者写了解说，并对裁判的不足之处加以评点。

该书从1992年6月编纂出版第一本以来，到目前为止已连续编纂出版了12年，并出版了英文版，向世界各国发行。该书最初由中国人民公安大学出版社出版，从1996年起由中国人民大学出版社出版，从2003年起由中国人民大学出版社与人民法院出版社共同出版。该书的编纂出版，在国内外引起了强烈反响，得到法学界、法律界的高度评价。该书曾获得国家新闻出版署颁发的全国优秀法学著作一等奖第一名和北京市第三届哲学社会科学优秀成果特等奖。

我们奉献给读者的《中国审判案例要览》，希望能够对读者有所帮助，能够对我国的法制建设发展进程有所裨益。我们在编写过程中，得到了全国各级人民法院的领导及有关工作人员、中国人民大学法学院师生和海内外人士的关心和帮助，得到了香港中华法律网有限公司总裁梁美芬博士的大力支持，在此谨致谢意。

《中国审判案例要览》编审委员会

2004年6月

^① 现为国家法官学院。

^② 2000年以前为经济卷。

前 言

十多年来，随着中国改革开放的深入发展，社会主义民主和法制建设有了长足的进步，与此同时，人民法院的审判工作也有很大的进展。除了刑事审判和民事审判外，又逐步开展了经济审判、行政审判、交通运输审判。全国法院每年审结各类一审案件已达 300 万件左右。审判程序日趋完善，审判工作质量不断提高。我们认为，有必要系统地选编法院审判案例，向海内外介绍中国审判实践的情况，展示中国法制建设的成就；同时，也为中国司法工作者、立法工作者和教学、科研人员提供一些有价值的参考资料。为此，中国高级法官培训中心^①和中国人民大学法学院共同合作，从 1992 年起逐年选编一部审判案例综合本，分别收入前一年审结的案例。每部分为刑事审判案例卷、民事审判案例卷、经济审判案例卷、行政审判案例卷，共四卷。由于交通运输审判案例数量少，不足以独立成卷，故按案例性质分别编入经济和刑事卷。书名定为《中国审判案例要览》。

在本书编写过程中，对案件事实、审判过程、裁判理由、处理结果等，都完全尊重办案实际，具有客观性、真实性。为了便于读者了解具体的审判过程，收入了各审级的审判组织、诉讼参与人、审结时间、诉辩双方的主张、认定的案件事实、采信的证据和适用的法律条文。为了使读者易于理解适用法律的理由和涉及的法学理论观点，由编者写了解说，并对裁判的不足之处，加以评点，有的版本还以附录形式加了少量的必要的法律名词解释。

我们奉献给读者的这部案例要览，希望能够对读者有所帮助，得到读者的喜爱。这是我们的初次尝试，疏漏不足之处在所难免，诚恳地欢迎各界人士提供宝贵的意见，帮助我们改进编写工作，以使今后出版的案例要览日臻完善。

我们在编写工作中，得到了各级人民法院的领导与工作人员、中国人民大学法学院师生和有关方面的关心和帮助，美国福特基金会及其驻中国办事处也给予了很大的支持。在此谨致谢意。

《中国审判案例要览》编审委员会

1992 年 12 月

^① 现为国家法官学院。

目 录

一、公安案件	(1)
1. 刘殿明要求确认北京市公安局朝阳分局拖延履行职责违法案 （公安机关丢失迁移证等材料的行为属于行政诉讼受案范围）	(1)
2. 余巧兰不服东台市公安局公安行政处罚案 （行政与刑事处罚的交叉）	(7)
3. 李柏元等不服长汀县公安局城关派出所出具的《出警情况》、 《处警经过》行政确认案（公安机关文书的可诉性问题）	(12)
4. 周金生不服广东省深圳市公安局交通警察支队车辆管理所车辆行政登记案 （车管所 车辆行政登记 机动车登记证书）	(19)
二、工商管理案件	(25)
5. 王家忠不服玉溪市工商行政管理局工商行政处罚案 （工商局的行政处罚权）	(25)
6. 陈茂红不服兴宁市工商行政管理局颁发营业执照案 （工商登记注册的前置审批）	(29)
7. 福建省力源电力（集团）有限公司不服漳平市工商行政管理局工商行政处罚案 （抽逃出资的认定）	(35)
8. 桂林阳朔城中城房地产开发有限公司不服阳朔县工商行政管理局行政处罚案 （工商变更登记材料审查）	(42)
9. 黄海林不服玉林市工商行政管理局行政处罚案 （参加传销）	(48)
10. 上海申和诚洁具有限公司不服国家工商行政管理总局商标评审委员会商标争议 裁定案（商标近似判断中的个案审查与综合考量）	(56)
11. 耿玉顺不服无锡市知识产权局专利行政处理案 （专利侵权认定的判断原则）	(63)
三、房产管理案件	(73)
12. 海南博今文化投资股份有限公司不服海口市房产管理局撤销房屋产权证案 （行政诉讼的受案范围）	(73)
13. 张开欣不服厦门市国土资源与房产管理局土地房屋行政决定案 （不动产登记审查义务）	(79)
14. 赵红兵不服乌鲁木齐市房产管理局等行政确认案 （行政确认 善意取得 物权变动）	(87)

15. 邢廉不服北京市住房和城乡建设委员会房屋权属登记案 (原告主体资格认定)	(95)
16. 窦海玉不服北京市建设委员会房屋行政登记案 (单位团购代办登记)	(99)
17. 黄泽洪不服珠海市房地产登记中心房产登记案 (房产登记瑕疵与善意第三人权益)	(107)
18. 傅美娟不服上海市房地产登记处不动产异议登记案 (不动产异议登记申请的限制)	(113)
19. 钱富根不服房屋行政登记案 (不动产转移登记材料的审查)	(120)
20. 黄万英等不服云南省禄丰县建设局房屋行政登记案 (不动产初始登记、转移登记的审查)	(125)
四、土地资源管理案件	(133)
21. 陈美舟不服漳平市溪南镇人民政府行政处理决定案 (法律适用 行政行为越权)	(133)
22. 中外合资盐城金东钢铁有限公司不服盐城市人民政府土地行政登记案 (原告主体资格)	(140)
23. 沈良良不服如皋市人民政府土地行政登记案 (土地登记行为的实质审查)	(146)
24. 郑素华等不服成都市武侯区人民政府国土行政批复案 (上级行政机关的批复是否属行政诉讼受案范围)	(154)
25. 许秀莲不服砀山县人民政府土地权属行政确认案 (行政诉讼起诉期限的确定 行政复议与行政诉讼的衔接)	(159)
26. 山东潍坊经济教育书店诉潍坊市国土资源局等土地行政登记案 (土地权属变更登记的土地增值税审查)	(168)
27. 大桥村民小组不服双柏县爱尼山乡政府水行政裁决案 (水事纠纷的管辖权)	(175)
五、城市管理案件	(181)
28. 邱正吉等不服厦门市规划局规划行政许可案 (听证程序)	(181)
29. 王昌镐不服北京市石景山区市政管理委员会市政行政许可案 (公共停车场经营备案行为属行政许可)	(188)
30. 胡世庆不服绍兴市规划局规划行政许可案 (原告主体资格及行政许可程序的合法性)	(193)
31. 蔡天杰不服宁波市海曙区城市管理行政执法局行政处罚案 (行政处罚时效及违法建筑所有权转移后的行政处罚相对人)	(199)
32. 李向巨不服哈尔滨市道外区政府房屋拆迁管理案 (房屋违法强制拆除的赔偿标准)	(203)

33. 高耀荣不服溧阳市建设局城市房屋拆迁行政裁决案 (特殊群体的利益保护)	(209)
六、社会保障案件	(214)
34. 张月萍诉新疆维吾尔自治区社会保险管理局劳动和社会保障行政给付案 (工伤补偿与赔偿)	(214)
35. 上海陆仕食品有限公司无锡分公司不服无锡市劳动和社会保障局劳动和 社会保障行政确认案(工伤认定)	(219)
36. 康明不服如东县民政局不予伤残等级评定案 (上下班途中 伤残认定)	(226)
37. 赵丽娟诉辽阳市劳动和社会保障局等劳动工伤认定案(法律适用)	(231)
38. 广州市逸境园林绿化有限公司不服广州市番禺区劳动和社会保障局工伤认定案 (劳动关系 退休年龄 工伤)	(236)
39. 刘福泉不服北京市平谷区劳动和社会保障局工伤认定案 (职工在工作时间、工作场所死亡,但原因不明的仍应认定为工伤)	(244)
40. 何学政不服屏南县社会劳动保险管理中心工伤保险待遇核定行政处理案 (旧伤复发情形是否属于工伤认定及其法律适用)	(250)
七、婚姻生育案件	(258)
41. 袁谊不服上海市卢湾区民政局民政案 (婚姻登记行为的效力)	(258)
42. 郑玲玲不服仪征市人口和计划生育委员会计划生育行政行为案 (非选择性别的终止妊娠证明)	(263)
43. 冯来英等不服北京市房山区计划生育委员会行政征收案 (再生育的决定 征收社会抚养费的交纳)	(269)
44. 杨志谦等不服厦门市同安区人口和计划生育局不批准生育第二胎行政决定案 (农村户口的认定)	(274)
45. 高鹏不服北京市门头沟区民政局婚姻登记案 (婚姻登记效力的认定)	(281)
八、卫生管理案件	(288)
46. 黄海生不服漳州市龙文区卫生局卫生管理吊销执业证处罚案 (一事不再罚)	(288)
47. 高洪斌不服芗县卫生局卫生行政处罚案 (法律适用及行政处罚的听证程序)	(292)
九、环境保护案件	(298)
48. 王赞群等不服扬州市广陵区环境保护局环保行政许可案 (噪声污染的法律认定)	(298)
49. 厦门水务中环污水处理有限公司不服厦门市环境保护局海沧分局行政处罚决定案 (行政处罚相对人资格认定 固体废物污染责任认定或混合排污责任认定)	(303)

50. 广州市西纳个人护理产品有限公司不服广州市环境保护局环境保护行政处罚案 (行政处罚适当性 其他规范性文件)	(313)
十、政府信息公开案件	(321)
51. 张征文诉兴安县湘漓镇人民政府政府信息公开案 (历史信息的公开)	(321)
52. 深圳市花半里花园业主委员会诉深圳市规划局龙岗分局不履行信息公开法定职责案 (规划信息公开 原告资格)	(325)
53. 俞霞金等诉宁波市鄞州区人民政府政府信息公开行政诉讼案 (部分公开 个人隐私)	(332)
54. 李萍诉北京市昌平区北七家镇人民政府信息公开案 (申请公开其他被拆迁人信息)	(340)
十一、行政强制案件	(349)
55. 曹金玲不服北京市平谷区东高村镇人民政府强制拆除决定案 (乡镇政府具有查处未经规划行政许可建设养殖用房行为的职权)	(349)
56. 徐龙不服北京市路政局养路费征收稽查处行政强制案 (征收停车费违法)	(355)
十二、行政复议案件	(361)
57. 立克批尔不服乐山市人民政府法制办公室不予受理行政复议案 (行政复议受理的审查)	(361)
58. 桂平市工商行政管理局不服贵港市人民政府土地行政复议案 (管辖权 诉讼主体适格 公产房权属)	(365)
59. 刘瑞宏、林丽不服三亚市人民政府土地行政复议案 (自留地的权属纠纷 复议中证据的提交时间)	(373)
60. 刘亚芳不服中华人民共和国人力资源和社会保障部不予受理行政复议决定案 (行政复议与行政诉讼衔接问题)	(380)
61. 吴文莲不服广东省劳动和社会保障厅行政复议决定案 (工伤认定)	(386)
十三、国家赔偿案件	(393)
62. 马刚平诉深圳市国土资源和房产管理局行政赔偿案 (房屋产权登记 行政赔偿)	(393)
63. 刘国利诉北京市建设委员会要求确认具体行政行为违法并要求赔偿案 (不动产登记)	(399)
64. 上海彭浦电器开关厂诉上海市闸北区人民政府要求确认侵占行为违法一并 要求行政赔偿案(事实行为赔偿责任的承担)	(406)
65. 吴士友诉宿州市公安局埇桥分局国家赔偿案 (国家赔偿中被侵权事实的确认)	(410)
十四、其他案件	(414)
66. 孙庆荣等不服北京市司法局司法鉴定行政管理答复案 (司法行政机关对“三类外”司法鉴定机构的行政管理权)	(414)

67. 江苏华杰丝绸进出口有限公司不服江苏省经济贸易委员会经贸行政许可案
(行政许可实施的充分申辩原则 行政许可终审机关的审查职责) (423)
68. 贺安莲不服东阿县刘集镇政府农业行政给付案
(粮食补贴、柴油补贴的发放) (432)
69. 上海经达实业发展有限公司不服上海市浦东新区财政局政府采购投诉处理决定案
(政府采购中评审专家选取及流标决定的法律确认 政府采购中投诉处理的
合法性审查) (437)
70. 杨丽丽不服北京市教育委员会教育申诉不予受理案
(教育行政部门对不服高校不授予学位证书的决定提出的申诉应予以受理) (444)
71. 香水园小区业主委员会诉天津市河西区人民政府梅江街道办事处成立筹备组
及进行的选举活动违法案(业主委员会诉讼主体资格 街道办事处行政指导行为
合法性的确认) (450)

一、公安案件

1. 刘殿明要求确认北京市公安局朝阳分局拖延履行职责违法案 (公安机关丢失迁移证等材料的行为属于行政诉讼受案范围)

(一) 首部

1. 判决书字号：北京市朝阳区人民法院（2009）朝行初字第 66 号判决书。

2. 案由：确认拖延履行职责违法。

3. 诉讼双方

原告：刘殿明，男，1940 年生，汉族，北京市人，无业，住北京市朝阳区王四营乡柏杨景园 A 区。

委托代理人：樊少雄，北京市静观律师事务所律师。

委托代理人：余道兵，北京市静观律师事务所律师。

被告：北京市公安局朝阳分局，住所地：北京市朝阳区道家园 1 号。

法定代表人：陶晶，男，北京市公安局朝阳分局局长。

委托代理人：齐京明，男，北京市公安局朝阳分局干部。

委托代理人：周雪艳，女，北京市公安局朝阳分局干部。

4. 审级：一审。

5. 审判机关和审判组织

审判机关：北京市朝阳区人民法院。

合议庭组成人员：审判长：朱军巍；人民陪审员：郝建丰、李智勇。

6. 审结时间：2009 年 12 月 18 日。

(二) 诉辩主张

1. 被诉具体行政行为

原告将迁移证等材料上交至北京市公安局朝阳分局双桥派出所（以下简称双桥派出所）办理入户，在以后长达 26 年的时间里，公安机关一直未能为原告办理，并将原告

的相关材料丢失，原告要求确认该局拖延履行职责违法。

2. 原告诉称

原告出生于北京市崇文区，参加工作后于1963年落户于朝阳区假肢厂。后因盗窃罪被判处有期徒刑10年至黑龙江省服刑，刑满就业于当地农场。1982年9月2日由农场清理遣返回京。原告将迁移证等上交至双桥派出所办理入户。在以后长达26年的时间里，原告不断找公安机关要求落户，公安机关却一直未能为原告办理，并将原告的相关材料丢失。后直至2008年7月北京市公安局朝阳分局（以下简称朝阳分局）下属的豆各庄派出所（以下简称豆各庄派出所）才为原告办理了入户。朝阳分局的行为给原告造成了巨大的经济和精神损失，因此原告诉至法院要求判决确认该局拖延履行职责违法。

3. 被告辩称

首先，原告确曾向双桥派出所申报入户，但是该所早于1987年就划分为一个中心所、五个分遣所。因人事、机构变动，且时间久远，故未能找到刘殿明所说的迁移证等材料。在2001年4月27日北京市公安局制发《关于印发户口审批工作规范（试行）的通知》（京公人管字〔2001〕333号，以下简称333号《通知》）以前，没有相关规定及户口政策支持原告的迁户申请，故不能为其办理入户。333号《通知》出台后，该局应原告的申请积极及时地为其办理了入户。该局认为，原告提交入户申请后，由于一直没有相应的政策故公安机关不能给其办理入户登记；333号《通知》试行以来至2007年原告到该局下属豆各庄派出所要求办理入户期间，原告始终未向豆各庄派出所进行咨询并提交入户书面申请；新政策出台后，该局积极为刘殿明解决入户问题，及时为其办理了入户登记。因此，该局不存在迟延履行法定职责的行为。

其次，迁移证等材料不属于人事档案材料，故原告认为被告丢失其档案材料于法无据，且该行为已过诉讼时效。被告已经于2008年7月30日为刘殿明办理了户口登记，并未影响原告的任何权利。迁移证等材料是否丢失对其权利义务不产生实际影响。因此，根据相关法律规定，丢失迁移证等材料的行为不属于行政诉讼受案范围。

综上，被告朝阳分局请求法院驳回原告的诉讼请求。

（三）事实和证据

北京市朝阳区人民法院经公开审理查明：原告刘殿明于1940年出生，曾用名黄培生，原户籍所在地为北京市崇文区冰窖胡同×号。其曾在北京市朝阳区假肢厂工作并落户于该厂。1963年刘殿明因犯盗窃罪被判处有期徒刑10年，后被送往黑龙江省泰来县音河农场服刑。1973年刘殿明刑满释放后就就业于黑龙江省泰来县三棵树农场。1982年9月原告刘殿明被农场遣返回京，投靠其弟曹东良（曾用名黄新生，现住北京市朝阳区豆各庄乡水牛房村）。刘殿明返京后，其将迁移证、刑满就业遣返证明等材料交与双桥派出所申请办理户口进京的迁移手续。双桥派出所收取了刘殿明递交的材料，但未立即办理入户登记手续，也未答复刘殿明能否办理。1986年7月31日，双桥派出所曾致函黑龙江省三棵树农场，因刘殿明在该处申报户口一事特向该厂索取证明，请该场协助办

理。朝阳分局称，双桥派出所于1987年划分为一个中心所、五个分遣所，人事及机构均发生一定变动。对于刘殿明何时向双桥派出所提出迁移申请以及提交了哪些申请材料均无从查找并核实。案件审理过程中，原告刘殿明提交了双桥派出所原所长王全出具的两份书面证明材料，王全表示刘殿明于1982年提出落户申请，经其审查后已将申报材料转递朝阳分局户籍科审批。庭审中，原告刘殿明称其多次前往双桥派出所及朝阳分局要求办理落户均未获得明确结果。

2008年1月24日，原告刘殿明应公安机关要求，重新向其居住地辖区豆各庄派出所递交了入户申请，并提交了黑龙江省泰来县农场出具的证明、自书的情况经过等材料，在公安机关进行调查并对刘殿明和被投靠人其弟曹东良进行DNA亲缘司法鉴定的情况下，经上级主管机关审批，豆各庄派出所于2008年7月30日为原告办理了户口登记。

上述事实有下列证据证明：

1. 泰来县公安局于1982年9月7日签发的迁移证的存根联复印件，证明原告户籍由泰来县迁出拟迁入北京市朝阳区双桥地区。

2. 由双桥派出所原所长王全出具的两份书面证明和双桥派出所于1986年给黑龙江三棵树农场发的函，证明原告于1982年将入户申请及相关材料递交双桥派出所。

3. 黑龙江省第五劳动改造支队于1973年9月1日出具的《证明书》，证明原告于1973年9月1日刑满释放。

4. 原告的《转正审批表》，证明原告的履历。

5. 原北京市公安局双桥派出所豆各庄分遣所出具的《证明》，证明原告原系北京市户口，直至1990年派出所仍表示正在给其办理户口迁移手续。

6. 原告亲笔书写的情况经过，证明原告于2007年向豆各庄派出所和朝阳分局提出申请办理户口的事宜。

7. 北京市公安局前门派出所于2007年7月11日出具的证明信，证明原告的原始户籍情况。

8. 人口卡片档案资料查询记录，证明豆各庄派出所民警对原告进行查询的情况。

9. 豆各庄派出所民警制作的调查报告和提供的司法鉴定报告，证明被告接到原告申请后所进行调查和核实的工作情况。

10. 2008年1月24日原告的入户申请和豆各庄派出所民警制作的工作记录，证明经北京市公安局人口处审批同意原告于2008年7月30日在该所办理登记入户。

（四）判案理由

北京市朝阳区人民法院经审理认为：现原告刘殿明以被告朝阳分局构成拖延履行法定职责提起诉讼，由于户籍登记行为系依申请实施的行政行为，因而原告刘殿明是否提出过迁移户口的申请以及提出申请的时间、朝阳分局是否具有相应的行政职责及其受理后履责的基本情况，是判断朝阳分局是否构成拖延履行行政职责应考察的主要问题。

首先，关于被告的法定职责。《中华人民共和国户口登记条例》第三条规定：“户口登记工作，由各级公安机关主管。城市和设有公安派出所的镇，以公安派出所管辖区为户口管辖区；乡和不设公安派出所的镇，以乡、镇管辖区为户口管辖区。乡、镇人民委员会和公安派出所为户口登记机关”。第十三条规定：“公民迁移，从到达迁入地的时候起，城市在三日以内，农村在十日以内，由本人或者户主持迁移证件向户口登记机关申报迁入登记，缴销迁移证件”。依据上述规定，公安派出所应是本辖区内的户籍工作主管机关，具有管理本辖区内户口登记、对落户申请进行审查并予以落户的法定职责。但考虑到本案涉及户籍登记事项跨越时间较长，公安机关内部人事、机构均有变化，刘殿明最初提出迁移户口申请的接收机关与最终为其办理户口迁移手续的户籍登记机关已不一致，因此在朝阳分局不持异议的情况下，本案被告确定为涉案派出机关的共同上级主管机关朝阳分局具有现实性、合理性和可操作性且不违反法律的规定。

其次，关于原告是否向户籍登记机关提出过迁移户口申请、申请的具体时间。对此，原告自述于1982年被黑龙江三棵树农场清理遣返回京后，即将迁移证、刑满遣返证明等材料交与双桥派出所申请迁移户口，并提交了泰来县公安局于1982年9月7日签发的迁移证的存根联复印件，原双桥派出所所长王全出具的两份书面证明及原双桥派出所于1986年给黑龙江三棵树农场发的函的复印件。被告对上述证据材料的真实性均予以认可。该组证据中既有原告本人的自述，也有公安机关工作人员的证言及公安派出所发出的函，虽上述证据在原告刘殿明提出申请的具体时间上表述不完全一致，但由于年代久远，各方对该事项描述不确切尚属合理范畴。经综合考察，本院认为该组证据已能够形成完整证据链，证实原告刘殿明至少于1982年即向原双桥派出所提出迁移户口进京的申请的事实。

再次，关于被告受理刘殿明的申请后履行职责的基本情况以及是否构成拖延履行职责。原告刘殿明于1982年即向被告下属原双桥派出所提出了迁移户口申请并提交了相应材料，直至2008年7月被告下属豆各庄派出所才为刘殿明办理入户登记手续。对此履责期间，被告解释为刘殿明提出迁移户口申请时，对于“东北三场”人员的户口迁移问题北京市没有相关政策，所以不能为刘殿明办理入户登记。直至2001年北京市公安局人口管理处才出台333号《通知》，“东北三场特困人员”户口进京审批有了明确的政策依据。但刘殿明在有明确政策出台后并未正式向公安机关提出入户申请，至2008年1月刘殿明正式向豆各庄派出所递交入户申请，该派出所积极受理申请，并经朝阳分局、市局审批审核后，于2008年7月为其办理了户口登记。

对于被告的上述理由，本院认为，刘殿明于1982年向公安机关提出迁移户口的申请后，派出所受理了其申请并将有关材料上报朝阳分局，但最终公安机关并未为刘殿明办理户口迁移手续，且被告不能提交证据证明公安机关已将不能办理的原因、理由明确告知刘殿明。在此情况下，应认定原告刘殿明仍有理由相信公安机关始终在对其申请进行审查。在此过程中，在公安机关不明示的情况下，刘殿明完全无从知晓公安机关对其申请的审批决定，也没有途径获知2001年北京市公安局发布的内部文件的内容，因此也无法在被告所称的户籍登记新政策出台后主动向公安机关再次提出迁移户口的申请。同时本院认为，在公安机关未针对原告的申请作出答复的情况下，刘殿明亦不负有再次

主动向公安机关提出申请的义务。刘殿明于2008年1月提出的申请是在多年查找无果的情况下，经公安机关的指导再次递交的。该次申请不能简单地视为新的申请，而应是对刘殿明于1982年提出申请的延续。因此，被告在刘殿明于1982年即提交迁移户口申请的情况下直至2008年才最终为其办理了入户登记，其履行行政职责已构成明显的拖延，被告的辩驳理由不能成立，本院不予支持。

综上，本院认为，行政效率原则是公安机关在任何历史时期履行行政职责均应遵循的基本原则。行政主体应对申请人的申请事项积极办理，在不符合申请条件时应给予申请人明确回复，而不应对行政相对人的申请长期不予答复。本案中，被告在1982年收到原告刘殿明递交的迁移户口申请材料后，一直未明确告知原告暂不予办理或不能办理的具体原因，致使原告刘殿明的申请事项在提出申请后26年才得以最终落实，该期限已超出必要的合理限度，且系被告履责不当造成的。被告为刘殿明办理的迁移户口行为已构成明显的拖延履行职责，本院应确认其违法性。

（五）定案结论

北京市朝阳区人民法院依照《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十七条第二款第（二）项之规定，作出如下判决：

确认被告北京市公安局朝阳分局于1982年受理原告刘殿明迁移户口的申请后，于2008年7月为其办理户口迁移手续的行为构成拖延履行职责违法。

案件受理费50元，由被告北京市公安局朝阳分局负担（于本判决生效后7日内交纳）。

一审宣判后，当事人均表示服从判决未提起上诉。

（六）解说

公安机关丢失原告刘殿明迁移证等材料的行为是否属于行政诉讼的受案范围是本案的一个争议焦点，对于这一争议有两种不同的意见：

第一种意见认为，被告北京市公安局朝阳分局已经于2008年7月30日为刘殿明办理了户口登记，迁移证等材料的丢失对原告刘殿明的权利义务并未产生实际影响；且我国1954年实行的《公安派出所组织条例》和1995年颁布的《中华人民共和国人民警察法》中均未规定公安机关具有接收保管流动人员档案的法定职责，认为该行为是行使职权的具体行政行为是没有法律依据的。因此，该行为是不具有可诉性的行政事实行为，被告丢失刘殿明迁移证等材料的行为不属于行政诉讼受案范围，应当驳回原告的起诉。

第二种意见则认为，迁移证等材料属于本案原告刘殿明人事档案材料中应有的内容，虽然被告机关接收被判处刑罚人员的档案不是严格意义上的履行行政法定职责，但系依据政府规章设定的义务而为，其目的是便于对此类人员进行帮教和管理，维护社会稳定，具有一定的行政管理职能。原告刘殿明提起诉讼时被告虽然已经为其办理

了户口登记，但属于拖延履行法定职责的行为，原告提起的诉讼，应属于行政诉讼受案范围。

我们同意第二种意见，主要理由如下：

1. 迁移证等丢失的材料应属于原告刘殿明人事档案中的组成材料。

人事档案是《中华人民共和国档案法》规定的各类型档案中的一大门类，也是与公民个人利益联系最为紧密的一类档案，它记载了个人的自然情况、社会经历、历史和现实表现等基本情况。在人事档案的各项制度中就包括材料收集制度，但是相关立法条文的规定比较笼统，至于哪些材料应当是人事档案中必备的材料并没有明确的规定。不过，惯例是随着时间的推移，对涉及个人成长、与工作相关的材料，尤其是关系到当事人切身权益的材料应当及时进行收集整理，不得对应当归档的材料不予归档，力求人事档案能够客观准确地反映真实风貌。但是，由于每个人具体情况的不同，人事档案中的材料也不尽相同。本案中，刘殿明的劳动改造的特殊身份决定了迁移证等材料的存在与否直接关系到其户口能否按时迁回原户籍所在地，将直接影响到其切身利益能否实现，因此，人事档案的接收、保管机关应当及时将上述材料归入其人事档案中，作为其人事档案材料中的组成部分。

2. 丢失人事档案材料属于行政诉讼的受案范围。

1982年10月17日，北京市人民政府发出《关于转发〈关于企业开除、除名职工的情况和意见的报告〉的通知》（京政发〔1982〕143号），该通知的主要内容是：因被开除、除名人员无人管理，个别人员生活无着落，成为社会不安定的隐患，经与市公安局、市总工会研究决定，须加强对开除、除名人员的教育；企业开除职工和对职工作除名处理，应按照统一规定办理手续，应将其档案送到被开除、除名人员家庭居住社区的派出所，并介绍情况，便于当地对本人进行教育。此后，北京市公安机关开始接收被判处刑罚人员的人事档案。因此，本案中被告北京市公安局朝阳分局接收原告刘殿明人事档案的行为虽不是严格意义上的行政法定职责，但系依据政府规章设定的义务而为，其目的是便于对此类人员进行帮教和管理，维护社会稳定，具有一定的行政管理职能。

另外，我国的人事档案管理制度要求人事档案必须是封闭的，通常当事人无权介入更无从知晓其中的内容，人事档案的移转采用的也是机要通道或派专人送取，这也要求行政机关在接收、保管人事档案时具有特别的注意义务。本案中，被告北京市公安局朝阳分局在合理期限内无法提供刘殿明迁移证的情况，应认定其已丢失原告刘殿明的迁移证等材料。

综上所述，被告北京市公安局朝阳分局丢失原告刘殿明迁移证等材料的行为属于行政诉讼的受案范围。

（北京市朝阳区人民法院 朱军巍 崔析宗）