

行政复议 典型案例选编

第二辑

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

第二辑

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. 第2辑 / 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, 2011. 11

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3208 - 5

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 (2011) 第 209342 号

策划编辑 马 颖

责任编辑 马 颖 黄丹丹

封面设计 蒋 怡

行政复议典型案例选编. 第二辑

XINGZHENG FUYI DIANXING ANLI XUANBIAN. DIERJI

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/2011 年 12 月第 1 版

印张/15.5 字数/171 千

2011 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3208 - 5

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

《行政复议典型案例选编》编委会

主 任：郜风涛

副主任：方 军 田 昕

委 员：（按姓氏笔画为序）

王卫星	王守智	王金铎	龙小英	左志国
史学成	卢昌强	龙章月	许永达	孙秀春
刘 波	刘 剑	朱剑桥	任高民	刘晓凯
闫 焜	孙惠民	李丰相	李 生	陈旭东
杨宏建	李灵雁	陈志新	李建华	张 勇
陈洪波	宋继红	张维杰	张 越	周云慧
郑 仲	周 伟	林 松	范宝成	林依钦
林维新	胡孔胜	胡志学	胡宝海	胡科建
高存山	夏利阳	徐运凯	徐国乔	高建新
高煜明	龚河兴	梁 彦	梁树声	薛春喜
霍海梅				

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

第一编 综 合

1. 牢记“复议为民”，妥善化解社会矛盾

——仇甲不服某县人民政府土地承包经营权登记案…………… (1)

2. 数十年的林地争议经行政复议定纷争

——某林业科研所不服某区人民政府林权纠纷处理决定案…………… (7)

3. 妥善处理社会关注度高的行政复议案件

——某公司不服某海关商品归类征税决定案…………… (11)

4. 通过行政复议化解具有历史遗留因素的土地权属争议

——刘某不服某县人民政府土地权属处理决定案…………… (15)

5. 撤销违法行政行为，强化行政复议监督

——叶某不服某县人民政府两次颁发林地使用权证案…………… (20)

6. 妥善处理民事与行政纠纷交叉案件

——卢某不服某区人民政府撤销房产证和土地证案…………… (24)

7. 明确界定执法主体，避免出现执法混乱

——某液化石油气有限公司不服某市工商行政管理局行政处罚案…………… (28)

第二编 行政复议范围

8. 文物保护行为随城市化进程迅速纳入行政复议审查视野

——张某不服某市人民政府划定文物保护单位范围案 (32)

9. 正确区分一般信访事项与行政不作为案件

——丁某不服保监会信访投诉处理案 (37)

10. 上级机关对下级机关请示所作批复是否属于行政复议范围

——王某不服某省民政厅不予评残案 (42)

11. 民事争议不属于行政复议审查范围

——某公司不服商标局不予核准商标转让申请案 (47)

第三编 行政复议申请

12. 行政复议最长申请期限的界定

——何某不服某市国土资源和房屋管理局核发房屋
所有权证案 (51)

13. 行政复议申请期限的认定

——朱某不服原林业部颁发国有林权证案 (56)

14. 申请人是否超出了行政复议申请期限

——范某不服某市劳动和社会保障局退休审批案 (62)

15. 行政许可利害关系人的行政复议主体资格

——某乡客运联营车主不服某县道路交通运输管理
所行政许可案 (65)

第四编 行政复议审理方式

16. 有效运用调解方式“定纷止争”
——某科技公司不服某县人民政府不予颁发土地使用权证案 (69)
17. 充分发挥行政复议调解化解矛盾的作用
——某医院不服某区卫生局不予出具证明材料案 (73)
18. 运用调解方式实现案结事了
——某公司不服某市人民政府土地确权案 (76)
19. 通过调解公正高效解决行政争议
——某建材公司不服某县人民政府责令关闭决定案 (80)
20. 统筹考虑争议发生原因,有效化解行政纠纷
——张某不服某县水利局责令拆除预制板厂案 (84)
21. 行政复议调解制度的进一步完善
——某公司不服某省国土资源厅行政处罚决定案 (88)
22. 运用行政复议和解,妥善化解行政争议
——某公司不服海关行政处罚决定案 (92)
23. 听证审理提高行政复议权威性
——赵某不服某市工商行政管理局扣押决定案 (96)
24. 运用听证方式,发挥行政复议“准司法”优势
——某公司不服某海关征税决定案 (101)

第五编 行政复议审查标准

25. 充分发挥行政复议全面审查的监督作用
——某工程队不服某省国土资源厅行政处罚决定案 (105)
26. 行政行为明显不当的审查标准
——朱某、苏某不服中国证监会行政处罚决定案 (110)
27. 政府信息公开不作为认定分析
——李某不服某县人民政府信息公开不作为案 (114)

28. 政府信息公开案件中对履行法定职责的认定
——苏某等5人请求责令某区人民政府履行政府信息公开职责案 (118)
29. 行政复议促进行政机关依法公开政府信息
——赵某不服某市财政局政府信息公开答复案 (122)
30. 正确区分政府信息公开申请与一般咨询申请
——王某不服农业部信息公开不作为案 (126)
31. 正确界定政府信息公开类案件的实质争议
——王某不服某省工商行政管理局信息公开答复案 (129)
32. 土地确权决定不应规避当事人的具体请求事项
——某市肉联厂不服某市人民政府土地确权决定案 (134)
33. 程序正义在行政复议案件审理中的运用
——莫某不服某县人力资源和社会保障局工伤认定案 (138)

第六编 行政复议证据

34. 全面了解事实，准确作出行政处理决定
——某服饰公司不服区规划和土地管理局限期拆除违法建筑决定案 (142)
35. 查清事实是正确处理案件的前提
——郭某不服某市人力资源和社会保障局工伤认定案 (146)
36. 证据规则在工伤认定案件中的运用
——徐某不服某市劳动和社会保障局工伤决定案 (149)
37. 如何认定证据的证明效力
——孙某不服某市人口和计划生育局征收社会抚养费决定案 (153)
38. 对相互矛盾的证据如何认定
——姜某不服某区人力资源和社会保障局工伤认定案 (157)
39. 正确采取证据先行登记保存措施
——王某不服某市统筹城乡一体化委员会行政处罚决定案 (161)

第七编 行政复议依据

40. 不同法律规范的准确适用

- 某村不服某市人民政府颁发《水域滩涂养殖使用证》案 (165)

41. 行政程序规定不一致时如何处理行政复议案件

- 甲矿业公司不服某省国土资源厅给第三人颁发探矿许可证案 (168)

42. 准确界定具体行政行为性质

- 马某不服F市人民政府作出的《扑杀令》案 (174)

43. 把握立法本意，正确适用法律

- 安某不服某自治区民政厅行政答复案 (178)

44. 正确适用法律，规范执法行为

- 乙村民委员会不服某乡人民政府草山纠纷调处决定案 (181)

45. 没有明确依据时如何处理行政复议案件

- 李某不服某市人力资源和社会保障局不予受理工伤认定申请案 (185)

46. 准确把握立法意图，正确适用法律

- 某公司不服某省财政厅对其投诉申请不予受理案 (190)

第八编 行政复议决定

47. 职权法定是依法行政的前提

- 某公司不服某市房产管理局不予办理房屋抵押登记案 (193)

48. 着力化解矛盾纠纷，维护群众合法权益

- 李某不服某乡人民政府林地权属争议处理决定案 (197)

49. 行政执法应当充分考虑合理性原则
——某面粉加工厂不服某县人民政府行政处罚案 (201)
50. 加大合理性审查力度，有效化解行政争议
——郭某不服某公安分局行政处罚案 (205)
51. 依法作出撤销决定，维护群众合法权益
——吕某不服县人民政府收回山林承包经营权案 (210)

第九编 行政复议指导监督

52. 制发行政复议意见书，规范行政执法行为
——孙某不服某市公安交通管理局行政处罚案 (213)
53. 通过行政复议审理规范土地储备行为
——王某等人不服某市人民政府土地储备批复案 (217)
54. 通过行政复议审理规范行政许可行为
——邹某不服某公路运输管理局行政许可案 (222)
55. 发挥行政复议指导作用，积极应对专业性问题的投诉
——张某不服某省司法厅司法鉴定投诉处理案 (226)
56. 通过行政复议审理有效促进行政执法的合理性
——钱某不服某镇人民政府限期拆除违法建筑决定案 (230)
57. 通过行政复议审理规范行政决定送达行为
——李某不服某市城市管理综合执法局行政处罚
决定案 (234)
- 后 记 (238)

第一编 综 合

1 牢记“复议为民”，妥善化解社会矛盾

——仇甲不服某县人民政府土地承包 经营权登记案

基本案情

申请人：仇甲

被申请人：某县人民政府

第三人：仇乙

申请人不服被申请人向第三人颁发农村土地承包经营权证（以下简称经营权证）的行为，向行政复议机关申请行政复议。

申请人认为，二轮土地承包时，村民委员会即与申请人签订承包合同，将第三人一轮承包的土地发包给申请人；同时，第三人已在其他村民组落户，并取得承包土地。现被申请人将涉案土地登记在第三人名下，侵害其权益。

被申请人认为，一轮土地承包时第三人承包了涉案土地。第三人举家外迁后（户籍一直未迁移），将涉案土地交由申请人代耕。二轮土地承包时，村民委员会延续了一轮承包。被申请人根据第三人与村民委员会重新签订的承包合同，将涉案土地登记在第三人名下符合法律规定。

第三人认为，其已依法办理农村土地承包经营权登记，但申请人没有办理。

行政复议机关认为，根据《农村土地承包法》第二十三条规定，农村土地承包经营权登记是行政机关对土地承包方取得土地承包经营权的一种行政确认行为。《农村土地承包经营权证管理办法》（农业部令第33号）第七条规定，被申请人根据土地承包方提交的材料进行形式审查，“符合规定”的，应予以登记。因此，被申请人在不知道村民委员会已将涉案土地发包给申请人的情况下，依据第三人的承包合同、村民委员会出具的延续一轮承包证明等材料，将涉案土地登记在第三人名下并无不当。但申请人已实际耕种多年，并早在二轮承包之时就签订承包合同，取得了承包经营权。被申请人将涉案土地登记在第三人名下又直接损害了申请人的权益。行政复议机关在双方承包合同效力争议没有解决之前，无论中止审理还是维持或者撤销被申请人的登记行为，都不能“定纷止争，案结事了”，缓和双方当事人的对立情绪。经过行政复议机关的努力，双方当事人最终接受调解，申请人让出一半承包地给第三人后，被申请人变更第三人承包经营权证。

焦点问题评析

一、行政复议机关能否直接认定土地承包合同的效力

本案的争议焦点是：村民委员会先后与申请人、第三人签订的两份土地承包合同的效力。

一种意见认为，尽管第三人一轮承包时取得涉案土地的承包经营权，但第三人并未参加二轮土地承包。多年来，第三人既没有享受集体经济组织成员权利，也未尽集体经济组织成员义务，且在落户村民组另行取得承包土地。因此，应依法认定第三人属落户村民组的集体经济组织成员，无权再主张涉案土地。村民委员会与第三人签订的承包合同，既没有经过民主议定，又没有按照法定程序进行，涉嫌“伪造”，行政复议机关应依法认定其无效。申请人与村民委员会签订的承包合同符合法律规定，应依法予以认定其合法性。被申请人未尽审慎审查义务，将申请人的土地承包经营权登记在第三人名下，属事实认定不清、证据不足、登记错误，理应撤销。

另一种意见认为，第三人与村民委员会签订承包合同，尽管没有经过民主议定，也没有履行法定程序，但行政复议机关在村民委员会与当事人均未宣布合同无效或者解除合同之前，不得直接否定第三人承包合同的效力。根据《行政复议法实施条例》第四十一条规定，行政复议机关应当中止行政复议案件审理，建议当事人就两份承包合同效力另行向法院提起民事诉讼。待法院作出合同效力认定后，再恢复行政复议审理。如当事人拒绝向法院提起民事诉讼，行政复议机关应当认定被申请人作出的经营权登记有事实依据，予以维持。

行政复议机关研究采纳第二种意见，认为行政复议机关在审理中不能直接对双方当事人的承包合同效力进行认定。行政复议权属于行政权，而承包合同效力认定属于司法权的管辖范畴；合同效力的认定应由双方当事人通过民事诉讼方式解决，不属于行政复议机关的审查范围。只要第三人承包合同符合《农村土地承包法》第二十一条第二款规定的合同形式要件，在无法律明确规定合同无效的情形下，行政复议机关就应当尊重当事人的意思自治，认可合同效力。根据《农村土地承包法》第二十二条“承包方自承包合同生效时取得土地承包经营权”的规定，被申请人在申请人没有办理经营权登记情况之下，根据第三人承包合同和村民委员会证明材料，经过形式审查，认定第三人取得涉案土地承包经营权，将其登记于第三人名下事实清楚、证据确凿、适用法律正确。双方当事人如拒绝向法院就承包合同效力另行提起民事诉讼，行政复议机关应当维持被申请人的登记行为。

二、行政登记行为能否适用调解方式结案

行政登记行为纠纷能否适用调解？《行政复议法》未作规定，《行政复议法实施条例》规定的行政调解也仅适用于行政机关行使自由裁量权、行政赔偿和行政补偿等几种情形。本案审理关键在于两份承包合同效力，本质上属于民事纠纷范畴。行政复议机关在审理案件时若避开这些民事关系，只针对被申请人登记行为作形式审查，就简单予以维持或撤销，实质上没有真正解决双方当事人的争议，势必造成讼累，加剧双方对峙。但是行政复议机关如对民事法律关系进行调查和

认定，也是于法无据，会出现行政行为的随意性。一旦与该案有关的民事纠纷又诉至法院，可能导致同样具有法律效力但互相冲突的民事判决和行政复议决定并存，就会对法院的司法权威和行政机关的公信力造成损害。

本案审理中，申请人和第三人最终在行政复议机关调解下达成协议：申请人让出一半承包地给第三人，撤回行政复议申请。被申请人随即变更第三人经营权证，并给申请人颁发经营权证，确认双方各自一半的经营权。

尽管行政行为的确定力理论限制行政行为的随意变更，但行政行为的确定力是相对的。行政登记纠纷根源在民事权属矛盾，运用行政复议调解，形式上是解决行政纠纷，实质上是化解民事矛盾。《行政复议法》虽然没有对行政登记行为纠纷能否适用调解作出明确规定，但并不代表实践中不能使用调解方式结案。在不损害国家、集体和其他公民合法利益的前提下，有利于化解社会矛盾的“调解”应当是可以适用的。行政登记复议中，在各方当事人利益均得到照顾的情况下，以调解结案，不仅可以纠正一些不合法情况，为相对人寻求救济提供了可能，同时也将一部分棘手和繁琐的民事矛盾、行政纠纷“彻底”地处理掉，减少社会质疑，缓和社会矛盾，在减轻政府压力的同时，也节约了司法资源。所以，适当扩大行政复议调解范围，灵活运用调解方式解决类似经营权登记（包括自然资源所有权、使用权权属的行政裁决和行政确权）纠纷，符合立法精神和法所追求的“稳定、和谐社会秩序”的根本价值目标。

办案体会

土地承包经营权登记关系农村稳定，涉及面广，处理起来难度较大。案件审理过程中，如果机械地适用法律往往容易造成一方当事人“合法不合情理”，另一方当事人“合情合理不合法”，导致法律调节与维护农村公序良俗和稳定的冲突，不利于矛盾的最终解决和农村社会的稳定。所以审理该类案件，不仅要求有全面的法律、政策知识，

还要有丰富的群众工作经验。在审理过程中，行政复议机关要充分运用法律、政策甚至道德情理说服当事人，力争平衡各方利益，审理结果合法、合理、合情，做到“定纷止争，案结事了”。

一、注重“复议为民”理念

一要注重倾听申请人、第三人的陈述。要了解申请人真实想法和意愿，深入调查案情，研究分析问题的症结所在，抓住牛鼻子，把握案件调解主动权。二要深入争议现场。在本案审理过程中，行政复议人员先后两次冒雪勘验争议现场，走访农户，双方都深为感动，也因此缓和了对立情绪，愿意接受调解。三要注重方式方法。案件情况复杂多样，当事人性格差异也较大，案件处理不能简单机械，应结合案件实际和当事人的基本情况，注意方式方法的合理性和有效性。四要注重一揽子解决。对争议焦点多、但矛盾又不大的土地承包经营权登记案件，努力做好相关当事人工作，注重案件调解，争取案件纠纷一揽子解决。

二、立足矛盾彻底化解

案件审理不仅要追求法律的公平正义，还要追求良好的社会效果。类似土地承包经营权登记的行政复议案件，实质是私权利纠纷，如果仅做简单的形式审查而不着眼案件背后的实际利益诉求，不仅无法从根本上解决纠纷，而且可能造成案件各方当事人不断复议、诉讼、上访，既给双方当事人带来沉重负担，也增加了社会不稳定因素。促进当事人和解或者以调解结案，有利于矛盾化解，实现“定纷止争，案结事了”，达到法律效果与社会效果的统一。

三、尊重当事人意愿

调解必须尊重当事人意愿，以各方完全自愿、友好协商为基础，充分告知行政复议、诉讼可能出现的结果和风险，绝不能以欺瞒当事人的方式达到调解结案的目的。调解不成的，当维持则维持，当撤销则撤销，不能以压促调，以拖促调，以防引发新的矛盾。

四、注重发挥基层组织作用

较城市而言，农村是一个半封闭的熟人社会，更加注重亲情、伦理、道德对社会关系的维系。基层组织领导一般“土生土长”，具有

较高的威望，其观念、语言以及调解角度选择、平衡点掌握均易为当事人信任和接受。同时，基层组织参与调解，也易形成舆论氛围，有利于协议的履行和监督。

（安徽省滁州市人民政府法制办公室提供）