

青 锋主编

京津沪渝

行政复议案例介绍与
专家评析

JJHY

Xingzheng

FuyiAnliJieishao Yu

ZhuanjiaPingxi

上海人民出版社

京津沪渝

行政复议案例介绍与 专家评析

青 锋 主编

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

京津沪渝行政复议案例介绍与专家评析/青锋主编.

—上海: 上海人民出版社, 2004

ISBN 7-208-04989-0

I. 京... II. 青... III. 行政复议-案例-分析-中国

IV. D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 116981 号

责任编辑 陈敬山

封面装帧 杨德鸿

京津沪渝行政复议案例介绍与专家评析

青 锋 主 编

世纪出版集团

上海人民出版社出版、发行

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

新华书店上海发行所经销

商务印书馆上海印刷股份有限公司印刷

开本 850×1168 1/32 印张 10.5 插页 4 字数 238,000

2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月第 1 次印刷

印数 1-6,000

ISBN 7-208-04989-0/D·871

定价 20.00 元

编 委 会

主 编:青 锋

副 主 编:王金山 张秉银 张忠玉 陈思聪

编委会成员:齐 静 张培莉 庞 雷 熊光前

王世英 朱宏传 杨海宁 张 平

浏案漫语

(代序)

(一)

行政复议是依附于行政的复议。行政复议的结果,就是行政复议案件。行政复议案件体现着纷繁复杂的社会关系,承载着申请人对行政救济和对行政机关行使权力监督的殷切期望。一般地说,人民的权利是一切行政权力的根本来源。人民是权力的主体,一切行政权力都是人民赋予的。行政机关的行政活动,其根本目的是要维护、保护人民的合法权益,从而促进社会健康、有序的发展,这既是“三个代表”重要思想所要求的,也是“立党为公、执法为民”所必须的。行政复议作为一种重要的行政救济与行政监督制度,其运行的每一步,都应该从这两个方面体现这一根本目的。每一个案件,都应该包含着这两层深刻的内涵。当然,案件本身是立体的,它像社会关系网中的结,除此之外还多方面体现着理论与实践,规定与执行,理想与现实,权利与义务,人情与世故,权力与利益等等诸多关系与范畴中的人与事。简言之,案件就是一面镜子,就是一幅幅行政活动的活地图,就是我们近距离地、具像地观看行政行为的窗口。

(二)

在“三讲教育”中有一句流传甚广，几乎可以称之为真理的话：“一具体就深入。”这句话的由来，或许是针对在“三讲教育”中，有些同志讲不足或反思和剖析自己时只讲原则、讲大道理的现象而产生的。不过因为现在讲原则较多较易，而讲具体的较少且难，让这句话反具有了更广泛的针对性了。

案例分析，是非常具体的。这个过程也体现了“一具体就深入”的见识。

对问题的探讨，一般说来，可以大致分为在理论思考上的深入，和与实际结合上的深入。前者是需要高度的抽象与丰富的思辨的。比如黑格尔，他写出来的东西，令人非常难以读懂，真是太深入了。一句凡是现实的都是合理的，凡是合理的都是现实的，带来的是近视的普鲁士政府的感激和同样近视的激进派的愤怒。因为从国王到臣民都认为这是把现存的一切神圣化，是在哲学上替专制制度、替警察国家、替王室司法、替书报检查制度祝福。可见，这句话有多少人读懂了？然而马克思读懂了，并从其绝对精神和辩证法的矛盾中读出了新意义，他说：黑格尔的这个命题，由于黑格尔的辩证法本身，就转化为自己的反面：凡在人类历史领域中是现实的，随着时间的推移，都会成为不合理的，因而按其本性来说已经是不合理的，一开始就包含着不合理性；凡在人们头脑中是合理的，都注定要成为现实的，不管它和现存的、表面的现实多么矛盾。按照黑格尔的思维方法的一切规则，凡是现实的都是合理的这个命题，就变成另一个命题：凡是现存的，都是应当灭亡的。

高度的思辨，或许是理论上的深入的最高境地了。但是，这种境地和高度也是我辈无法望其背项的。不要说去达到，就是

搬来读读，都仿佛是云山雾罩。以为谁都能读懂黑格尔？以为谁都是马克思？

与实际结合，比如案例分析上的深入，似乎就更贴近我们。而对案例，离不开的是案例本身的事实：主体——自然人、法人、行政机关等等；主体的行为，主体行为作用的对象、行为的方式方法，行为背后涉及的社会关系，行为的后果等等。无论多么高深的理论，如果要回到这些事实中来，那么都必须还原于人们看得见，摸得着，读得懂，想得明白的简单道理。也就是说，无论多高深的行政法理论，它本身不过是诸多事实过程在思维着的头脑中的反映，而案例分析，只不过是再让思维着的头脑回到现实的过程。所以，“一具体就深入”现在变成了“一深入就现实”。一遇到具体案例就必须结合案件事实深入思考，由种种事实、情节、过程、结果来深入体现理论的原则，并且用事实和人间的情理来检验理性思维的深入程度。总之，案例分析，必然是具体的，其具体的深入性，体现在理论原则的个案上的具体运用，同时又检验着这个理论，并指导对同类案件的认识和处理。

(三)

评析行政复议案件，离不开对行政管理行为的评议。管理管理，应当是管得有理，依理而管，依理而行。管是为理而存。我们的行政管理，更多的是注重管，而太多的是忽视或不讲理。单项的管看起来似乎是应该的，当把这些单项的管集中体现在某一件事或者一个人身上时，这种管就显得十分无理、失理。某媒体报道，从国外归来的生物医学家崔某，为办一个驾照，却被一张结婚证明折腾得精疲力尽，气得差点辞职重回美国。要办驾照，先得办户口。崔某到某派出所办理户口时，工作人员要求他出示结婚证明。他表示自己出国多年，根本不知道结婚证明

放在哪里之后,工作人员表示,提供婚姻状况证明也可以。后来,其所在的研究所开了一个证明,工作人员却不承认,要他到当初结婚登记的地方去开证明。但那里因拆迁早就夷为平地了。最终,找到结婚证拿到派出所,人家又说证明太老了。崔某到民政部门去补办,民政部门又表示结婚证不能补办。崔某气得说,真的不干了,干脆再回美国得了。据媒体另一报道,蔡某在某市为申请一个外籍人员居留证,工作人员要求出示公司执照,去工商部门办公司执照时,又要求出示居留证。这样反反复复跑了许多趟,还是没办成,最终由于跑得太多了,蔡某跟办证的工作人员都成了朋友,想了一个变通的办法,借朋友公司的执照办居留证。当然,这两件事情最后都没有形成案子。我在想,如果形成了,又该怎么分析点评呢?是执法人员的问题吗?难说。当这类现实成为社会的一种普遍现象时,肯定是制度上出了某种毛病。因此,对个案的分析,显然又深入到制度层面上了。

在本书的某小区 804 名业主不服某区国土管理局下属该小区管理办公室批准成立物业管理委员会一案中,所反映出的就更多的是权利的制度层面的东西。诚如评析人所讲:本案还应加以认真思考的是,组建住宅小区管理委员会性质上是小区物业主的民事权利的体现,行政机关制定规章和规范性文件,必须正确认识和处理行政权与公民权的关系问题,行政权必须服从并服务于公民权的实现,这是现代宪政国家和行政法治的最根本要求,任何情况下都不应用行政权力干预或者替代民事权利的正当行使。本案中,尽管形式上某小区管委会的组建符合了某号文件的规定,但是居然有超过 40% 的业主和使用人诉诸法律途径,可见有关规章和文件仍有许多不完善的地方,没有体现实质公正的要求。

(四)

案件的具体性在于每个案件都是具体的事,都涉及当事人的权利与利益。因此,效率与公平的问题同样考验着行政复议案件的处理。应当说,效率与公平是矛盾的,但又是统一的。对当事人而言,很少只要其中一样,往往是两者均要求。效率讲的是过程,即办事过程的长短、快慢,公平追求的是目的,是最终的价值取向。光有效率,当事人肯定不干,为求公平可以等待,但太长也会有怨言。因此,权衡两者,具体化在每个案件中,两者均要统一才行。

(五)

前段时间,《法制日报》全文刊载的 2003 年司法考试的有关专业试题,几乎都是由大大小小的案例组成。为什么要以案例的形式出现?我猜想,除了案例分析最能考出应考者对法条的掌握、理解、运用能力外,其实,案例本身是发展着的社会生活的产物,因此,用来作考试的材料,实际上还有考验法理法条的神经的意思。与此相类,这本案例分析,也同样考验着行政复议法的神经,透过书中的评析人对现行立法不足的批评,就更加证明了这一点。

(六)

在概括大陆法系与英美法系的同时,总是以成文法与判例法相区分。当然,成文法有成文法的好,判例法也有判例法的优。显然,我们在说成文法是经验的总结时,其未言明的一面其实就是说它是滞后的。用滞后的规则来框划变化发展着的情况,显然是存在着矛盾的必然性。这也正是判例法得以生存的

缘由。通过一个个鲜活的案件事实、人物、行为等对抽象的法条进行补充,远比固守教条有益得多。或许,这就是案例分析的意义所在。当然,需要说明的是,判例或这种案例分析在我们国家尚不具有造法的功能作用,最多也就是给同类案件的处理提供一个参考。

本书所列的案例,均来自行政复议的实践。对每个案例的评析,也都代表了评析人的不同视点、想法、态度。作为编者,我们不宜也不能去强求一律,更不能擅改评析人的观点看法。更何况这些评析人许多是我国行政法学界的著名专家学者。为了让读者更好地了解不同思想、观点的交锋和编者的看法,我们在评析人的评析意见之后,对一些案例又以编者后语的形式作了一些补充或者分析说明。

坦白地说,这本案例分析的质量与我们原来的想象还有一些差距。从案件的选取、案情和审理情况的介绍到分析,还存在一些不尽如人意的地方。好在我们在提供这些材料的同时,也毫无保留地把我们的缺憾一并展示给大家,供大家去思考评说了。

青 鋒

二〇〇三年十一月十四日

目 录

浏览漫语(代序)	青锋 1
1. 陆某不服某镇人民政府信访答复案	1
2. 某小区 804 名业主和房屋使用人不服某区房屋管理部门下属的居住小区管理办公室批准成立物业管理委员会案	7
3. 赵某不服某区城管大队行政处罚案	14
4. 孙某不服某区房屋管理部门落实私房政策案	19
5. 尹某不服某镇人民政府关于宅基地确权处理决定案	27
6. 沈某不服区房屋管理部门不予颁发房屋产权证案	33
7. 丁某不服市规划部门核发建设工程规划许可证案	37
8. 某公司不服市房屋管理部门发放房屋所有权证案	40
9. 吕某不服某市房屋管理部门发放房屋产权证案	44
10. 曹某不服某房屋管理部门发放房屋产权证案	47
11. 殷某不服某市交通执法部门行政处罚案	50
12. 周某不服某市住房资金管理中心不作为案	55
13. 孟某不服某区人民政府强迁令案	61
14. 谢某不服客运管理部门暂扣车辆决定案	63
15. 某物业发展有限公司不服区供热办公室违法要求	

履行义务案	66
16. 某化工厂不服环保部门行政处罚案	69
17. 韩某不服县规划土地管理部门吊销“两证”决定案	72
18. 郁某不服某房管部门行政处罚案	76
19. 某村不服土地权属争议行政处理案	79
20. 张某不服某区房屋土地管理部门建房纠纷行政处 理决定案	82
21. 贾某不服区房屋土地管理部门处罚违章搭建案	86
22. 宋某不服某市房屋土地管理部门代为注销房屋所 有权证案	89
23. 某公司不服区规划管理部门限期拆除违法建筑决 定案	94
24. 天和饭店不服某市房屋土地管理部门行政审核决 定案	98
25. 唐某不服某区房屋土地管理部门行政处罚决定案	103
26. 方某不服某区人民政府限期搬迁通知案	108
27. 伍某不服某市地名委员会更改路名案	113
28. 符某不服某县国土房管部门责令交地行政处理决 定案	119
29. 某村某组不服县人民政府土地确权行政案	124
30. 某镇人民政府不服市环保部门行政处罚案	128
31. 某公司不服某市国土局注销房产证案	132
32. 陆某不服某区房屋土地管理部门信访答复案	137
33. 叶某等不服某县建设管理部门核发给第三人《建设 工程规划许可证》、《建设用地规划许可证》案	141
34. 陈某不服某区工商管理部门强制推行格式合同案	144
35. 某公司不服某市质监管理部门行政处罚案	152

36. 朱某不服某市工商管理部门不予办理重新登记案	157
37. 祝某不服某市劳动行政机关内部行文案	161
38. 某公司不服工商管理部门行政处罚案	168
39. 黄金饰品企业不服某市物价管理部门行政处罚决定案	172
40. 祁某要求市劳动管理部门履行法定职责案	181
41. 某小学不服某市物价管理部门行政处罚决定案	186
42. 茅某要求某区劳动保障局履行法定职责案	191
43. 朱某不服某市药品监督管理部门行政奖励案	196
44. 某旅行社不服某市旅游管理部门不予通过业务年检决定案	201
45. 夏某不服某市邮政管理部门行政处罚案	205
46. 某建筑公司不服某市质监管理部门行政处罚案	208
47. 孙某不服某县工商管理部门无照经营处罚案	212
48. 吴某不服某区工商管理部门行政处罚案	215
49. 顾某不服某县水利管理部门吊销河道采砂许可证决定案	218
50. 陈某不服某区水利管理部门行政处罚决定案	224
51. 谢某不服某市交通管理部门不履行法定职责案	227
52. 王某不服某街道办事处强行治疗案	232
53. 史某不服某公安部门行政处罚案	235
54. 黄某不服劳动教养管理委员会关于劳动教养执行期限案	239
55. 李某不服某区公安部门治安裁决案	243
56. 史某不服某交管局车管所为公共汽车颁发年检合格证案	246
57. 某商场不服某区城管大队行政处罚案	249

58. 赵某不服某区卫生管理部门行政处罚案	252
59. 程某不服某镇人民政府行政处罚案	257
60. 胡某不服某街道办事处违法选举案	262
61. 顾某等 4 人不服某街道办事处撤换居委会班子成 员案	266
62. 崔某不服某区教委教师申诉处理决定案	271
63. 沈某不服公安部门行政管理案	277
64. 周某要求公安部门追加被处罚人案	280
65. 某村村委会不服某镇人民政府关于经济受益权纠 纷处理决定案	283
66. 孙某、张某不服某镇人民政府关于征收计划外生育 费决定案	287
67. 郭某不服某街道办事处征收计划外生育费案	290
68. 某酒店不服某市卫生管理部门行政处罚案	295
69. 汤某不服某区教育局中考查分和阅卷处理申请对 规范性文件审查案	300
70. 唐某不服某区公安部门治安处罚案	305
 附录: 中华人民共和国行政复议法	 308
 后记	 320

陆某不服某镇人民政府信访答复案

【基本案情】

2001年某市因道路工程建设,需征用陆某承包的5亩菜地(属村集体经济组织所有)。因安置问题,陆某多次到镇、区两级政府上访。2002年1月15日区领导信访接待日,陆某向负责接待的区委领导反映承包户的安置问题。其所反映的问题由信访办交给所在镇人民政府处理。镇人民政府在将此访件的办理结果上报信访办之前,以电话回访的方式征求了陆某的意见,并在回访回信记录单“写信人意见”栏内,镇人民政府的具体工作人员写了“同意”并代陆某签了名。陆某得知此事后,认为镇人民政府代其签名的行为是滥用职权的违法侵权行为,据此提出行政复议申请,要求确认镇人民政府的行为违法。

【审理情况】

接到申请人陆某的行政复议申请书后,行政复议机关按照《中华人民共和国行政复议法》的规定,进行了审查,并就此案是否属于行政复议受案范围进行了讨论。主要有两种意见,第一种意见认为不属于行政复议范围,行政复议机关应不予受理。

理由是：镇人民政府办理信访件的问题，是基于区信访办转交镇人民政府办理的事项，而不是基于镇人民政府行使行政管理职权时与行政管理相对人（陆某）产生的权利义务关系；镇人民政府写给信访办的报告，只不过是办理信访件的一种方式，并未对上访人（陆某）产生直接的权利义务关系。镇人民政府填写的“回访回信记录单”是办理信访件的程序要求，填写“回访回信记录单”并代其签名的行为，虽有不妥，但不能作为行政机关的具体行政行为，因此，不属于行政复议的受案范围。

第二种意见认为属于行政复议的受案范围，应当立案受理。理由是：镇人民政府的信访办理结果，是以镇人民政府的名义作出，属于行政机关的行政管理活动。而填写“回访回信记录单”应属于办理信访件的延续，具体工作人员代申请人签名应作为行政机关的行政行为看待，不应认为是个人行为。同时，代签行为也对申请人的权利义务产生了影响，信访办认为该问题已得到了处理，而申请人还不清楚办理结果。最高人民法院曾在《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见（试行）》第一条规定：“具体行政行为是指国家行政机关和行政机关工作人员、法律法规授权的组织、行政机关委托的组织或者个人在行政管理活动中行使行政职权，针对特定的公民、法人或者其他组织，就特定的具体事项做出的有关该公民、法人或者其他组织权利义务的单方行为。”所以，镇人民政府在办理陆某上访件的过程中，在“回访回信记录单”上代其签名的行为，应当属于具体行政行为。

经研究，承办此案的行政复议机关受理了申请，主要考虑是对行政复议申请进行审查，在判断是否属于受案范围时，应从以下四个方面考虑：一是公民、法人或者其他组织提出的行政复议申请，是不是针对具体行政行为；二是要求行政复议的公民、法

人或者其他组织,与被申请人的具体行政行为是否存在法律上的利害关系;三是公民、法人或者其他组织是否在法定行政复议申请期内提出申请;四是公民、法人或者其他组织提出的行政复议申请,是否属于本机关的受理范围。

行政复议机关经审理认为:被申请人应严格按照某市《信访条例》有关规定,遵循“深入调查研究,坚持实事求是,妥善处理问题”的原则,办理信访问题。而本案中被申请人在电话回访后,没有按照信访工作程序填写“回访回信记录单”,在“写信人意见”栏内填上“同意”二字并代签了申请人的名字,且将此“回访回信记录单”和办理结果一同上报区信访办。这种做法实属不当。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的规定,撤销被申请人有关信访件的“回访回信记录单”,并要求被申请人重新填制“回访回信记录单”。

【评析】

本案涉及的关键问题,是行政机关处理信访事项的行为性质问题。尽管对这个问题有不同意见,但从行政复议机关的结论看,是将行政机关处理信访的行为普遍视为具体行政行为的。

对于行政机关处理信访事项的行为性质,根据国务院《信访条例》的规定,并从法理角度加以分析,需要重点把握以下几点:

(一) 信访制度的定位

信访是人民群众来信来访的简称,这个制度在新中国历史上已经存续了相当长时间,基本定位是各级党组织和国家机关联系人民群众的纽带和窗口,是了解民情、听取民意的渠道。因此,长期以来,从党政机关、人大政协到司法机关和社会团体、企业事业单位,都建立了信访机构,接待来信来访。1995年10月,国务院制定《信访条例》,就行政机关处理事项的有关问题作