

改判案例精析丛书

DIAN XING
XINGZHENG GAIPAN
AN LI JING XI

典 型 行政类改判 案 例 精 析

杜晓智
杜一超 / 编著
王霁霞

中 国 法 制 出 版 社

·改判案例精析丛书·

典型行政类改判案例精析

杜晓智 杜一超 王霁霞 编著

中国法制出版社

责任编辑：周文娟

图书在版编目 (CIP) 数据

典型行政类改判案例精析/杜晓智、杜一超、
王霁霞编著. —北京：中国法制出版社，2005.7

ISBN 7 - 80182 - 648 - 5

I. 典… II. ①杜… ②杜… ③王… III. 典型 - 行政
- 改判案例 - 精析 - 中国 IV. D922.181.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 045883 号

典型行政类改判案例精析

DIANXING XINGZHENGLEI GAIPAN ANLI JINGXI

编著/杜晓智、杜一超、王霁霞

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/14.25 字数/330 千

版次/2005 年 7 月第 1 版

2005 年 7 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7 - 80182 - 648 - 5

定价：23.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真：66070041

网 址：<http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话：66033393

编辑部电话：66078158

读者俱乐部电话：66026596

邮购部电话：66033288

出版说明

在我国审判实践中，经过一审、二审甚至再审才予以审结的案件中，有部分案件对一审审理结果做了改判。这些经过改判的案件均从不同角度反映出：某一案件的事实认定问题，或者证据认定问题，或者法律适用问题存在着疑点、难点。因此，认识和研究改判案例不仅对提升和总结司法实践经验具有重要意义，而且有助于律师打赢官司，有助于当事人最大限度地维护自己的合法权益。基于此，中国法制出版社组织相关专业人士选取司法实践中的真实案例，以改判的典型性为基础，编写了这套“改判案例精析丛书”。

“改判案例精析丛书”分为“典型刑事改判案例精析”、“典型行政类改判案例精析”、“典型婚姻继承改判案例精析”、“典型房地产改判案例精析”、“典型合同改判案例精析”、“典型人身侵权改判案例精析”、“典型商事金融改判案例精析”共8册。在该套书的体例安排上，每个案件均分为“案情简介”、“审理结果”、“改判评析”、“改判关键点”四部分，并有某些案件发生在某一新法律法规司法解释公布之前，因其典型性而被收入时，增加“说明”部分。

其中，审理结果部分，以黑体字清楚列出一审、二审以及再审判决或裁定的不同部分，方便读者对照查阅；改判评析部分，逐一点明某一案件的争议焦点、改判的争议点，然后紧紧围绕改判的争议点展开透彻入理的分析，使读者在阅读案例时能够即时抓住案件的复杂点、难点；改判关键点部分是每个案例的点睛之笔，它以简明扼要的言语总结出改判的关键要点，使读者一目了然。

该套书既可为法律工作人员办案所用，又可服务并丰富案例教学。

因时间仓促，编写人员水平有限，该书难免存在错误、疏漏之处，恳请广大读者及时予以批评指正。

中国法制出版社
2005年6月

目 录

1. 房产行政诉讼

- 湖北省武汉市国土资源管理局与武汉兴松房地产开
发有限公司收回土地使用权纠纷上诉案 (1)

——如何确定行政诉讼的第三人？

- 丰浩江等人诉广东省东莞市规划局房屋拆迁行政裁
决纠纷案 (14)

——如何判断行政裁决行为的合法性？

2. 土地管理行政诉讼

- 兰州常德物资开发部不服兰州市人民政府收回土地
使用权批复案 (26)

——如何判断政府收回国有土地使用权行为的合法性？

- 泗阳县众兴镇五里村第七、第八小组村民诉泗阳县
人民政府违法征用土地上诉案 (39)

——行政案件集团诉讼如何处理？

3. 公安类行政诉讼

- 陈两荣及海南民族珠宝实业发展公司与广州市公安
局白云区分局限制人身自由、扣押、变卖财产等
上诉一案 (47)

——如何区分公安机关的刑事侦查行为与行政强制措施
行为？

**朱金莲诉海南省公安厅不予批准赴港定居申请决定
及行政赔偿案** (61)

——如何理解行政案卷排他原则？

罗绍祥诉禄丰县公安局行政处罚上诉案 (74)

——如何认识公安派出所的行政主体地位？

4. 工商行政诉讼

**昆明迈思特流体技术有限公司不服昆明市工商局五
华分局行政处罚决定案** (83)

——是否具有原告资格问题的举证责任分配及裁判方式？

5. 文化教育类行政诉讼

**姜济庸等诉衢州市文化局不履行文物保护鉴定职责
行政争议案** (93)

——如何认定行政不作为？

6. 劳动和社会保障行政诉讼

**东莞东坑凤大领群家俱厂诉东莞市劳动局工伤认定
一案** (107)

——驳回诉讼请求判决的适用条件

7. 资源类行政诉讼

三亚美伦海产品加工有限公司与三亚市水电局行政

处罚上诉案	(116)
-------------	-------

——如何理解一事不再罚原则？

8. 农业管理行政诉讼

张锦生不服崇明县农业委员会等行政强制措施上诉案	(128)
-------------------------------	-------

——如何认定行政强制措施的合法性与合理性？

9. 盐业管理行政诉讼

丰祥公司诉上海市盐务局行政强制措施案	(138)
--------------------------	-------

——如何认定法定职权？

10. 交通管理行政诉讼

罗伦富不服道路交通事故责任认定案	(148)
------------------------	-------

——交通事故责任认定与行政调解行为的可诉性？

11. 食品药品安全行政诉讼

赵菊妹与永嘉县卫生局药品管理处罚行政争议再审案	(160)
-------------------------------	-------

——行政诉讼中的法律适用规则

12. 税务行政诉讼

杨智全等与北京市海淀区国家税务局履行奖励职责案	(172)
-------------------------------	-------

——如何确定行政审判权的范围？

13. 专利行政诉讼

北京市专利管理局、王海雁与北京格特生物工程科技开发公司专利行政纠纷上诉案…………… (186)

——如何区分行政行为的轻微瑕疵和重大瑕疵？

(日本) 本田技研工业株式会社诉国家知识产权局专利复审委员会外观设计专利权无效行政纠纷上诉案…………… (201)

——如何判断外观设计专利的相同或相近似？

14. 司法行政类行政诉讼

邓振华不服惠州市公证处撤销公证行政处理上诉案…………… (220)

——如何理解行政诉讼的合法性审查原则？

15. 行政赔偿诉讼

张国和等诉闽侯县洋里乡人民政府以违反计划生育对其征收计划生育费并砸坏家具侵犯财产权及要求行政赔偿案…………… (231)

——如何理解赔偿义务机关的先行处理程序？

中国银行江西分行诉南昌市房管局违法办理抵押登记案…………… (241)

——行政登记行为违法是否要承担国家赔偿责任？

16. 城市规划行政诉讼

解炬诉青岛市规划局规划行政许可案…………… (256)

——如何判断行政许可程序违法？

关闭海南发展银行清算组诉三亚市规划局行政纠纷

案 (265)

——法院对抽象行政行为如何审理？

周锦祥等诉名山县建设局城市规划管理行为案 (275)

——侵犯相邻权的行政规划许可行为是否合法？

17. 企业管理行政诉讼

吴希碧诉广东省湛江市霞山区人民政府侵犯其经营

自主权纠纷案 (282)

——行政诉讼被告的确定

18. 民政类行政诉讼

黄怀玉诉西城民政局发放生活保障金案 (292)

——行政不作为案件中的举证责任如何承担？

19. 信息电讯行政管理

溆浦县中医院诉溆浦县邮电局不履行法定职责案 (302)

——什么是法律、法规授权的组织？

20. 行政许可类行政诉讼

北京金筑新型建材制品厂诉昌平区劳动和社会保障

局拒绝颁发许可证案 (312)

——如何区分撤销判决与确认判决的适用条件？

21. 不服行政复议类行政诉讼

北京市极远电子有限公司与哈达行政复议上诉案 (322)

——经过复议的行为被起诉后如何确定审理对象？

22. 不服行政处罚类行政诉讼

- 山东省烟台市国土资源局与烟台长城科工贸（集团）公司行政处罚上诉案……………（333）
——如何认定行政诉讼的受案范围？

23. 医疗卫生管理行政诉讼

- 高路路诉安吉县卫生院不履行法定职责上诉案……………（343）
——已签订医患调解协议是否构成卫生行政部门不履行处理医疗事故鉴定申请职责的正当理由？

24. 审计行政诉讼

- 海南金帆广告公司诉海南省审计厅审计纠纷案……………（358）
——如何确定行政职权行使的对象范围？

25. 环境保护行政诉讼

- 吴邦英要求崇明县环境保护局履行法定职责上诉案……………（370）
——未将结果告知申请人是否构成行政不作为？

26. 海关管理行政诉讼

- 汕头海关与华比富通银行海关行政处理纠纷上诉案……………（380）
——如何确定行政诉讼的原告资格？

27. 刑事司法赔偿

- 渠国安请求镇平县公安局行政赔偿案……………（397）
——如何确定刑事司法赔偿的范围？

28. 其 他

上诉人徐秀清因龙门县人民政府行政不作为一案…………… (405)

——如何确定行政诉讼的起诉期限？

吉德仁等四人不服盐城市人民政府行政决定案…………… (418)

——如何判断行政指导行为是否具有可诉性？

路世伟不服靖远县人民政府行政决定案…………… (433)

——如何理解超越职权、滥用职权？

1. 房产行政诉讼

湖北省武汉市国土资源管理局
与武汉兴松房地产开发有限公司
收回土地使用权纠纷上诉案*

——如何确定行政诉讼的第三人？

案情简介

1993年11月17日，武汉兴松房地产开发有限公司（以下简称兴松公司）与湖北省武汉市国土资源管理局（以下简称武汉市土地局）签订了WP-93-204号《国有土地使用权批租赁合同》（以下简称《批租赁合同》）。该合同约定：甲方武汉市土地局将位于武昌和平大道中山路口的12000平方米土地出让给乙方兴松公司开发，乙方向甲方支付532.8万元人民币的土地使用权批租地价。此外，双方还就履行期限等问题作出约定，其中第四条约定：乙方承担的拆迁户还建安置，从发出拆迁线之日起，必须在两年内完成。第六条约定：本合同项下的批租地块，其用途为写字楼、商住楼、还建住宅，乙方同意自1993年11月17日起，4年内完成规划确定的项目建设；4年内未完成又无正当理由的，甲方有权要求乙方按甲方确定的标准补交该地块的市值地价差

* 案例来源：中华人民共和国最高人民法院行政判决书（2002）行终字第7号。

价，直至收回该土地的土地使用权。合同签订后，兴松公司领取了拆迁许可证，证上载明拆迁期限为1993年12月3日至1994年3月3日。随后，兴松公司开始实施旧房拆迁，但由于在与拆迁户协商补偿安置方面难度大，拖延了拆迁时间，1994年11月，兴松公司与武汉华锋置业发展有限公司（以下简称华锋公司）签订《联合开发协议书》，约定由华锋公司以注入资金的形式建设规划商住楼部分，湖北省武汉市武昌区城市综合开发管理办公室为该协议进行了鉴证。之后，因拆迁中的遗留问题、资金投入问题、危旧房改造的优惠政策兑现问题以及办理有关建设施工方面许可证等问题不落实，工程迟迟不能开工。至1995年10月，经湖北省武汉市武昌区人民政府同意，该工程才开始动工兴建。建设中，又由于兴松公司与施工单位因工程款问题发生纠纷，工程几度停工。致使还建楼到期不能交付，导致拆迁户居民多次集体上访，堵塞交通。武汉市土地局于1997年1月作出《关于责令“兴松园小区”项目拆迁还建房限期复工的通知》，限期兴松公司务必复工，尽快按协议还建安置，否则将采取措施依法对该项目进行处理。由于兴松公司在还建楼、商住楼均建至框架三层后一直未能复工，武汉市土地局在举行了兴松公司、华锋公司参加的听证会后，于1997年4月16日作出武土行决字〔97〕第002号行政处罚决定书。认定：市规划局于1993年11月25日发出拆迁线，到立案调查时已过三年零三个月，还建工程建到框架三层长期停摆，多次督促仍未复工，致使该片拆迁户共发生七次堵塞和平大道交通事件，给社会安定带来严重影响，根据《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第十七条的规定，决定无偿收回该合同中批租地块的土地使用权。兴松公司接到处罚决定后向湖北省土地管理局申请复议。该局复议后，作出鄂土行复决字〔1997〕第01号《行政复议决定书》，维持了武汉市土地局的处罚决定。

兴松公司不服湖北省土地管理局的复议，起诉至湖北省高级人民法院。华锋公司作为行政诉讼第三人参加了诉讼。

审理结果

（一）一审判决

湖北省高级人民法院经审理认为，兴松公司与武汉市土地局双方经共同协商所签订的《批租合同》合法有效。兴松公司在履行合同过程中，未在拆迁线发出后两年内完成拆迁户的还建安置，违反了合同第四条的规定。武汉市土地局在对兴松公司作出处罚前，进行了调查，并根据兴松公司及第三人的申请举行了听证。在作出处罚决定后又送达给当事人，同时告知其享有申请复议及向人民法院提起诉讼的权利。因此，武汉市土地局作出的处罚决定程序合法。但是，由于合同第六条约定，乙方未在四年内完成规划项目建设且无正当理由时，甲方才可以收回土地使用权。该条是双方对收回土地使用权的特别约定，这一约定并未违反法律法规的强制性规定。因此，兴松公司未在合同约定的四年期限内完成规划项目建设，是武汉市土地局对其实施处罚的前提条件。而在武汉市土地局作出处罚决定时，距拆迁线发出的时间为三年零三个月，尚未超过合同约定的期限。武汉市土地局在兴松公司未违反合同第六条约定的期限不具备对其实施处罚的前提条件时，作出处罚决定收回兴松公司已取得的固有土地使用权，认定事实不清，主要证据不足。兴松公司与武汉市土地局之间签订的《批租合同》系武汉市土地局提供的格式合同，根据《中华人民共和国合同法》第四十一条的规定“对格式合同的理解发生争议的，应当按照通常理解予以解释。对格式条款有两种以上解释的，应当作出不利于提供格式条款一方的解释。”本案中，武汉市土地局认为合同第四条规定的两年还建期限同时也是合同规

定的条件，而兴松公司认为该条只是双方对合同履行期限的约定，因此应按照兴松公司的理解作为依据。第三人华锋公司虽然不是本案行政处罚的对象，但由于该公司在“兴松园小区”项目上实际投入资金进行建设，与本案的处理结果有法律上的利害关系，其因武汉市土地局实施处罚所造成的损失，亦应在本案处理时一并予以解决。鉴于本案被诉的处罚决定是武汉市土地局在拆迁户闹事已经影响到社会安定的情况下作出的，且已经实际执行，为维护社会公共利益，对兴松公司提出的撤销该处罚决定的诉讼请求，不予支持。据此，经合议庭评议并提交审判委员会讨论决定，根据最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十八条、《中华人民共和国国家赔偿法》第四条第（一）项、第二十五条第一款、第二十八条第（七）项之规定，判决如下：一、确认武汉市土地局 1997 年 4 月 16 日作出的武土行决字〔97〕第 002 号行政处罚决定违法；二、武汉市土地局自本判决生效之日起两个月内向兴松公司赔偿 6905638.3 元（其中含华锋公司 1043490.8 元）；三、武汉市土地局自本判决生效之日起两个月内向兴松公司赔偿 80% 的利息损失。利率按中国人民银行同期存款利率计算，本金为 6905638.3 元，计息时间自 1997 年 7 月 12 日起，至实际支付时止。本案一审案件受理费 38880 元，由武汉市土地局负担。

武汉市土地局不服一审判决，向最高人民法院提起上诉称：被上诉人兴松公司违反《批租合同》第四条的约定，根据《暂行条例》第十七条的规定对其予以处罚是正确的，一审判决确认被告的行政行为违法，没有任何事实和法律依据；国有土地使用权出让合同属典型的行政合同，不适用合同法的有关规定，一审判决适用合同法的规定属适用法律错误；华锋公司的投入，系违法转让土地所致，一审判决迳行认定赔偿华锋公司 104 万余元，是不合法的；华锋公司与兴松公司属平等主体之间的关系，本案不

应予以审理。

被上诉人华锋公司辩称：一审判决认定被上诉人的处罚决定违法有充分的事实和法律依据；答辩人与兴松公司从未实施过非法转让土地的行为，双方联合开发投资“兴松园小区”项目属企业间的正常合作，也已被湖北省武汉市武昌区人民政府相关职能部门认同，因此因上诉人违法处罚而给答辩人造成的全部损失应获得足额赔偿。

（二）二审判决

最高人民法院行政庭经审理认为，武汉市土地局与兴松公司签订的《批租合同》合法有效，合同双方应当依照合同的约定履行合同义务。兴松公司在发出拆迁线两年内未能完成还建安置，违反了《批租合同》第四条的约定，根据《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第十七条第二款关于“未按合同规定的期限和条件开发、利用土地的，市、县人民政府土地管理部门应当予以纠正，并根据情节可以给予警告、罚款直至无偿收回土地使用权的处罚”的规定，武汉市土地局可以根据兴松公司违反合同情节的程度作出相应的处罚。收回土地使用权的处罚实际上是解除合同的行为，属于最严厉的制裁措施，应当是在一方严重违约，致使合同目的不能实现时，另一方采取的制裁措施。根据《批租合同》第六条的约定，兴松公司自1993年11月17日起4年内无正当理由未能完成规划确定的写字楼、商住楼、还建住宅的项目建设的，武汉市土地局有权作出收回该土地使用权的处罚决定。虽然兴松公司未能按照《批租合同》第四条的约定，在发出拆迁线两年内完成还建安置，但在武汉市土地局1997年4月16日作出收回土地使用权的处罚决定时，尚未超过合同第六条约定的期限。因此武汉市土地局作出收回兴松公司已取得的固有土地使用权处罚决定，认定事实不清，主要证据不足。鉴于武汉市土地局武土行决字〔97〕第002号行政处罚决定

已经实际执行，为维护社会公共利益，一审判决确认该决定违法，并无不当。因该决定违法给兴松公司造成的财产损失应当由武汉市土地局承担赔偿责任。华锋公司与兴松公司签订的是联合开发建房的协议，协议约定“项目未完工程全权委托华锋公司兴建，以兴松公司的名义经营”，相互间并没有发生土地使用权的转移，武汉市土地局认为华锋公司的投入系违法转让土地所致，缺乏事实依据。华锋公司与兴松公司联合开发建房属于平等主体之间的民事法律关系，华锋公司在“兴松小区”项目的投资应包含在兴松公司应获得赔偿的数额内，但其投资的损失以通过民事诉讼或其他途径解决为宜。《批租合同》第四条的内容不存在两种以上的理解，一审判决适用《中华人民共和国合同法》第四十一条规定确认格式合同的解释不当，应予纠正。综上，根据《中华人民共和国行政诉讼法》第六十一条第（三）项的规定，判决如下：一、维持湖北省高级人民法院〔2001〕鄂行初字第1号行政判决第一、三项；二、维持湖北省高级人民法院〔2001〕鄂行初字第1号行政判决第二项中“武汉市土地局自本判决生效之日起两个月内向兴松公司赔偿6905638.3元”的内容；撤销该项中“其中含华锋公司1043490.8元”的内容。本案二审案件受理费38880元，由上诉人武汉市土地局负担。

改判评析

本案的改判有以下几个争议点：一是兴松公司与武汉市土地局双方经共同协商所签订的《批租合同》是否能适用《合同法》的规定；二是武汉市土地局对兴松公司作出的处罚是否合法；三是华锋公司是否是本案的第三人。在这三个问题中，对第一个和第三个问题两级法院有不同的看法，这不同的看法同时构成了法院改判的主要理由，对第二个问题两级法院的意见是一致的。