

全国发展改革系统“六五”普法读本（上册）

行政复议和行政诉讼 典型案例评析

国家发展和改革委员会 编
“六五”普法领导小组办公室

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

全国发展改革系统“六五”普法读本（上册）

行政复议和行政诉讼 典型案例评析

国家发展和改革委员会 编
“六五”普法领导小组办公室

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

前 言

加强法律知识学习是“六五”普法的重要任务。根据《中共中央、国务院转发〈中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第六个五年规划（2011—2015年）〉的通知》和《国家发展改革委关于印发全国发展改革系统开展法制宣传教育的第六个五年规划（2011—2015年）的通知》要求，为推动全国发展改革系统广大干部职工的法制学习，结合发展改革系统工作实际，我们组织编写了《全国发展改革系统“六五”普法读本》，作为全国发展改革系统“六五”普法指定教材。

《全国发展改革系统“六五”普法读本》共上、下两册。上册精选了近五年来发展改革系统实际发生的100件行政复议和行政诉讼典型案例，进行分析汇编；下册根据《全国发展改革系统开展法制宣传教育的第六个五年规划（2011—2015年）》规定的重点学习法律法规规章文件，结合发展改革系统实际和工作需要，编辑了300道依法行政知识问答。

希望各级发展改革委、物价局高度重视“六五”普法工作，认真组织学习《全国发展改革系统“六五”普法读本》，深入开展学法用法工作，进一步增强广大干部职工的社会主义法治理念，提高依法行政的能力和水平，开创发展改革法治机关建设新局面。

国家发展和改革委员会法规司
国家发展和改革委员会“六五”普法领导小组办公室
二〇一三年三月

目 录

一、投资管理类

(一) 不服项目建议书批复

1. 郭某等 8 人不服高速公路项目建议书批复申请行政复议案 (1)
2. 易某等 26 人不服工程建设项目立项批复申请行政复议案 (6)
3. 张某不服地块改造项目建议书批复申请行政复议案 (10)
4. 徐某不服地块改造项目建议书批复申请行政复议案 (12)
5. 杨某不服道路工程建设项目建议书批复申请行政复议案 (15)
6. 李某等 212 名村民不服大楼建设项目立项批复申请行政
复议案 (17)
7. 张某等村民不服大桥工程项目立项批复申请行政复议案 (18)
8. 高某等 3 人不服仓储基地建设项目建议书批复申请行政复议
提起行政诉讼案 (20)
9. 朱某不服土地储备前期开发立项批复申请行政复议案 (22)
10. 朱某等 2 人不服道路改造工程立项批复提起行政诉讼案 (24)
11. 梁某不服轨道交通项目建议书批复申请行政复议案 (26)

(二) 不服项目可行性研究报告批复

12. 孙某不服旧村整体改造项目建议书(代可研)批复申请行政
复议提起行政诉讼案 (28)
13. 王某不服建设工程项目可行性研究报告批复申请行政复议案 (31)
14. 严某等 8 人不服土地储备开发项目可行性研究报告批复申请
行政复议案 (34)

15. 万某、倪某不服土地收储和前期开发项目可行性研究报告
批复申请行政复议案…………… (35)
16. 何某等 339 名村民不服房地产项目建议书（代可研）批复
申请行政复议案…………… (40)
17. 骆某等 84 名村民不服项目可行性研究报告批复申请行政复议
提起行政诉讼案…………… (42)
18. 王某等 132 人不服输变电工程可行性研究报告批复申请行政
复议案…………… (45)
19. 王某等 8 人不服输变电工程可行性研究报告批复申请行政
复议案…………… (49)
20. 徐某等 7 人不服输变电工程可行性研究报告批复申请行政
复议案…………… (52)
21. 杨某等 66 人不服公路可行性研究报告批复申请行政复议案 …… (58)
22. 陈某等 4 人不服公路可行性研究报告批复申请行政复议案 …… (63)
23. 王某等 79 户村民不服铁路通道可行性研究报告批复申请行政
复议案…………… (68)
24. 林某等 9 人不服客运专线可行性研究报告批复申请行政
复议案…………… (70)
25. 丁某等 9 人不服输变电工程可行性研究报告批复申请行政
复议案…………… (74)

（三）不服项目核准批复和备案决定

26. 某市甲加油站不服加油站建设项目核准批复申请行政复议案………… (77)
27. 某房地产公司不服地块开发建设核准决定书被撤销申请行政
复议案…………… (79)
28. 刘某不服城中村改造建设项目核准批复申请行政复议案…………… (83)
29. 李某不服公路路段改建工程项目核准意见提起行政诉讼案…………… (86)
30. 宣某等人不服土地开发项目核准决定提起行政诉讼案…………… (87)
31. 杨某等 86 人不服输变电工程项目核准批复申请行政复议案 …… (90)

32. 杨某等 27 人不服公路项目核准批复申请行政复议案	(93)
33. 何某等 3 人不服房地产开发项目核准证申请行政复议案	(97)
34. 某省某村第九经济合作社不服公路项目核准批复申请行政 复议案	(100)
35. 张某不服房地产开发项目核准批复申请行政复议案	(104)
36. 彭某等 5 人不服房地产项目许可证提起行政诉讼案	(108)
37. 张某等 2 人不服土地开发项目备案申请行政复议案	(110)
38. 张某等 3 人不服企业投资项目备案通知书申请行政复议案	(114)
39. 王某等 14 户村民不服锅炉拆迁项目备案决定申请行政复议案	(116)
(四) 其 他	
40. 张某不服下达棚户区改造工程计划的通知申请行政复议案	(123)
41. 张某、石某不服城市房屋拆迁计划批复提起行政诉讼案	(125)
42. 张某等 5 人不服行政复议不予受理决定申请行政复议案	(129)
43. 张某不服行政复议不予受理决定申请行政复议案	(132)

二、政府信息公开类

(一) 不服政府信息公开不作为

44. 李某不服政府信息公开不作为申请行政复议案	(136)
45. 邢某等 2 人不服不履行政府信息公开法定义务申请行政 复议案	(138)
46. 马某不服政府信息公开不作为申请行政复议案	(140)
47. 岳某不服政府信息公开不作为申请行政复议案	(142)
48. 林某不服政府信息公开不作为申请行政复议案	(143)
49. 某公司不服政府信息公开不作为申请行政复议案	(146)
50. 夏某不服未在法定期限内作出政府信息公开答复申请行政 复议案	(149)
51. 刘某不服政府信息公开不作为提起行政诉讼案	(151)

4 全国发展改革系统“六五”普法读本（上册）

52. 刘某等3人不服政府信息公开不作为申请行政复议案 (154)
53. 何某等21人不服政府信息公开不作为申请行政复议案 (156)
54. 余某不服政府信息公开不作为申请行政复议案 (159)
55. 刘某等3人不服未在法定期限内作出行政复议决定申请行政
复议案 (161)

（二）不服政府信息公开答复内容

56. 顾某不服政府信息公开答复申请行政复议案 (163)
57. 李某不服政府信息公开答复申请行政复议案 (165)
58. 刘某不服政府信息公开答复申请行政复议案 (168)
59. 逯某不服不公开行政处罚决定书申请行政复议案 (171)
60. 王某不服政府信息公开答复申请行政复议案 (176)
61. 沈某不服政府信息公开补正通知申请行政复议提起行政
诉讼案 (178)

62. 徐某不服政府信息公开告知书提起行政诉讼案 (180)
63. 吴某不服政府信息公开答复申请行政复议案 (183)
64. 黄某不服政府信息公开答复申请行政复议案 (187)

（三）其 他

65. 夏某不服城市公交票价政府信息公开申请行政复议系列案 (191)
66. 四批村民不服某水库有关问题政府信息公开答复申请行政
复议系列案 (198)

三、价格管理类

（一）不服价格举报答复

67. 薛某不服价格举报处理答复申请行政复议案 (206)
68. 林某不服价格举报处理申请行政复议案 (207)
69. 贾某不服价格举报回复申请行政复议案 (210)
70. 蒋某不服价格举报答复申请行政复议案 (212)

- 71. 朱某不服价格举报办理答复申请行政复议案 (213)
- 72. 仇某不服价格举报答复申请行政复议案 (217)
- 73. 李某不服价格举报办理答复申请行政复议案 (220)
- 74. 赖某、唐某不服城市电网改造收费举报答复申请行政复议案 ... (223)
- 75. 晏某不服价格举报不予受理回复申请行政复议案 (228)
- 76. 马某等 73 人不服价格举报不予受理回复申请行政复议案 (232)
- 77. 司某不服价格举报不予受理通知书申请行政复议案 (236)
- 78. 王某不服乱收费举报不予受理答复申请行政复议案 (239)

(二) 不服价格举报不作为

- 79. 方某不服未在法定期限对其申诉作出是否受理决定申请行政
复议案 (242)
- 80. 叶某不服价格违法行为举报不答复提起行政诉讼案 (245)
- 81. 明某等 38 人不服价格违法行为举报不作为提起行政诉讼案 (247)
- 82. 宋某不服价格违法行为举报不作为申请行政复议案 (250)

(三) 不服政府定价行为

- 83. 赵某不服经济适用房销售价格批复申请行政复议案 (255)
- 84. 宋某不服经济适用房销售价格批复申请行政复议案 (258)
- 85. 钮某不服商品房销售价格审核确认为提起行政诉讼案 (261)
- 86. 李某不服客运班线定价批复申请行政复议案 (264)
- 87. 王某不服物业管理服务收费标准提起行政诉讼案 (267)
- 88. 某医院等 6 家单位不服医疗废物集中处置收费标准提起行政
诉讼案 (270)
- 89. 丘某不服价格调节基金征收行为申请行政复议提起行政
诉讼案 (275)

(四) 不服价格行政处罚决定

- 90. SH 等 4 家乳品企业不服价格串通行政处罚决定申请行政复议
提起行政诉讼案 (280)
- 91. 某旅行社不服价格欺诈行政处罚决定申请行政复议提起行政
诉讼案 (288)

92. 某市港航管理处不服对收取货物港务费的行政处罚决定
 申请行政复议案 (293)
93. 某市国土资源局不服对收取征地管理费的行政处罚决定
 申请行政复议案 (298)

四、招标投标类

94. 某公司不服招标投标投诉处理决定申请行政复议案 (301)
95. 某建筑公司不服招标投标投诉处理决定申请行政复议案 (303)
96. 某机械厂不服招标投标投诉处理申请行政复议案 (306)
97. 某公司不服招标投标异议答复申请行政复议案 (311)
98. 冯某不服招标投标投诉处理申请行政复议案 (313)
99. 甲公司不服招标投标投诉处理意见书申请行政复议案 (320)
100. 某公司不服招标投标投诉处理决定申请行政复议案 (322)

附 录

1. 中华人民共和国行政许可法 (326)
2. 中华人民共和国行政处罚法 (344)
3. 中华人民共和国行政复议法 (357)
4. 中华人民共和国行政诉讼法 (368)
5. 中华人民共和国行政复议法实施条例 (382)
6. 中华人民共和国政府信息公开条例 (395)
7. 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 (404)
8. 最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的
 规定 (426)

一、投资管理类

(一) 不服项目建议书批复

1. 郭某等8人不服高速公路项目建议书批复申请行政复议案

问题提示：如何认定行政复议申请是否超过法定期限？基本建设项目法定审批权限是如何规定的？对项目建议书批复的具体行政行为不服，可否申请行政复议？

【案情】

申请人：郭某等8人

被申请人：某省发展改革委

2003年12月24日，某省原计委对某市计委作出《关于某市东新公路项目建议书的批复》（以下简称1295号批复），同意建设该项目。2004年11月，国务院发布《国务院关于投资体制改革的决定》（以下简称《投改决定》）后，被申请人按照核准制程序对该项目作出了核准批复。2008年6月18日，申请人从某市规划局某分局获得1295号批复后，不服该批复，向上级发展改革委申请行政复议，请求撤销1295号批复。

复议申请书提出，1295号批复存在三方面违法：一是该批复与某市计委递交的请示内容不符。某市计委申报的是“高速公路工程项目”，某省计委批复的则是“公路项目”。二是超越审批权限。

根据《国务院关于严格限制新开工项目、加强固定资产投资资金来源控制的通知》（“国发明电〔1995〕6号”，以下简称国发6号文件）规定，总投资2亿元以上基建项目的项目建议书必须由国家计委、经贸委审核后报国务院审批。而该案项目投资估算约50亿元，某省计委作出1295号批复违反上述规定。三是程序违法。不符合《国家计委关于重申严格执行基本建设程序和审批规定的通知》（计投资〔1999〕693号）、《国家计委关于简化基本建设项目审批手续的通知》（计投资〔1984〕1684号）等规定。

被申请人提出五条答复意见：一是行政复议申请已超过法定期限。理由是，2005年4月12日，某市政府作出《关于某市东新高速公路工程建设的通告》（以下简称14号通告）中提到该项目由省计委批准立项，申请人于2008年才申请复议，已经超出法定60日行政复议申请期限。二是申请人与1295号批复没有利害关系。理由是，项目建议书不是项目批准文件，项目建议书的批复不能作为征地拆迁的文件。而且涉案项目按照《投改决定》和《企业投资项目核准暂行办法》的规定，已经改为实行核准制，项目批准程序和条件发生变化，1295号批复对项目的最后核准没有约束力。三是1295号批复与某市计委报批的项目内容一致，都是某市东新高速公路项目。四是根据国家计委、国家建委、财政部《关于基本建设项目大中型划分标准的规定》（计资〔1978〕234号）的规定，涉案项目不属于大中型项目。某省计委作出1295号批复，符合国发6号文件有关规定。五是1295号批复符合国家基本建设程序和审批规定。

行政复议机关经过审理认为：1295号批复内容与某市计委请示内容一致，被申请人作出1295号批复超越法定权限，但并未违反法定程序。因此，根据《行政复议法》第二十八条第一款第（三）项规定，行政复议机关决定撤销被申请人作出的1295号批复。

【评析】

本案涉及的法律问题主要是行政复议受理条件、项目审批权限与审批程序等。

（一）关于行政复议受理条件。行政复议申请是行政相对人不服行政主体作出的具体行政行为而向复议机关提出的申请。根据《行政复议法》的规定，行政复议申请需要具备申请人、被申请人、复议请求、事实根据、复议范围、管辖、期限等条件。《行政复议法实施条例》第二十八条规定：“行政复议申请符合下列规定的，应当予以受理：（一）有明确的申请人和符合规定的被申请人；（二）申请人与具体行政行为有利害关系；（三）有具体的行政复议请求和理由；（四）在法定申请期限内提出；（五）属于行政复议法规定的行政复议范围；（六）属于收到行政复议申请的行政复议机关的职责范围；（七）其他行政复议机关尚未受理同一行政复议申请，人民法院尚未受理同一主体就同一事实提起的行政诉讼。”其中，期限与利害关系是行政复议申请受理的重要条件。

1. 行政复议的期限要求。《行政复议法》第九条规定：“公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益的，可以自知道该具体行政行为之日起六十日内提出行政复议申请。”本案中，行政复议申请是否超过法定期限，是双方当事人争议的问题之一。被申请人所提交的 14 号通告，仅提到涉案项目已“经省计委批准”，既未指出 1295 号批复名称也没有涵盖文件主要内容。因此，该证据不足以证明申请人自通告发布之日起即已知道 1295 号批复的内容，不能推定复议申请已超过法定期限。

2. 利害关系的认定。对于行政相对人不服立项批复或者项目建议书批复是否可以申请行政复议或者提起行政诉讼，目前没有明确的规定，关键在于立项批复或者项目建议书批复是否与行政相对人具有利害关系。对此有关方面的认识并不完全一致。有观点认为：

根据《国家计委关于简化基本建设项目审批手续的通知》（计资〔1984〕1684号）等有关规定，项目建议书批复仅仅是根据国民经济和社会发展规划要求，经过调查、预测、分析，对拟建规模和建设地点等提出的初步设想，属于研究阶段，不属于行政许可，不处分行政相对人的权益；项目可行性研究报告批复才涉及行政相对人的权益处分，表示项目行政许可的完成，属于决策阶段，因此项目建议书批复行为不应作为行政复议对象。但根据《行政复议法》保护复议申请人合法权益的立法宗旨，利害关系既包括直接利害关系也包括间接利害关系。法院在行政诉讼中倾向于给利害关系更加宽泛的定义，以尽可能保护行政相对人利益。从保护行政相对人、规范行政行为的角度，认定项目建议书批复与行政相对人之间具有利害关系是大的发展趋势。本案中，尽管被申请人认为“项目建议书不是项目批准文件，项目建议书的批复不能作为征地拆迁的文件”，但被申请人对项目建议书的批复是项目单位办理后续手续的依据，应当认为批复与申请人存在着法律上的利害关系。因此，对批复不服可以申请行政复议或者提起行政诉讼。

（二）关于项目审批权限与审批程序。根据《行政诉讼法》、《行政许可法》，判断具体行政行为合法的基本标准是：（1）行使行政职权的主体合法；（2）合乎法定职权范围；（3）作出具体行政行为的证据确凿；（4）适用法律法规正确；（5）符合法定程序。本案中，被申请人的审批权限与审批程序是争议的焦点问题。一是关于审批权限。国发6号文件规定：“除国务院授予项目审批权的国家级开发区和按《全民所有制工业企业转换经营机制条例》规定可由企业自行审批的项目外，总投资2亿元以上基建项目的项目建议书、可行性研究报告和技改项目的可行性研究报告，必须由国家计委、经贸委审核后报国务院审批。”本案所涉项目投资估算约50亿元，已经超出了国发6号文件规定的省级计委审批权限范围。因

此，某省原计委作出 1295 号批复超越法定权限。二是关于审批程序。申请人指出被申请人审批程序违法。复议机关经过审理认为，申请人并未提供足以证明某省计委违反法定程序的事实和法律依据。经审查，被申请人作出 1295 号批复也未违反《国家计委关于重申严格执行基本建设程序和审批规定的通知》、《国家计委关于简化基本建设项目审批手续的通知》等有关程序规定。

【启示】

本案案情较为复杂，时间跨度大，适用的法律法规和政策文件也较多，给我们提供了以下启示：

一是行政机关应进一步增强依法行政意识。本案涉及利害关系的界定、建设项目审批权限等重大法律问题，凸显了当前发展改革工作对执法人员依法行政意识提出了越来越高的要求。本案所涉及的项目，按照国发 6 号文件规定，“必须由国家计委、经贸委审核后报国务院审批”。某省原计委超越审批权限作出项目建议书批复，导致了被撤销的不利后果。因此，行政机关应当增强职权法定意识，严格在法定职权范围内行使职权。

二是关于项目审批规定不一致情况下的处理。本案涉及公路建设项目的审批权限问题。2004 年 7 月《投改决定》出台前，按照有关规定，公路建设项目的大中型项目一律由国家计委或国家计委报国务院审批。但 1978 年到 2004 年《投改决定》出台前，公路项目审批较为混乱，交通部门和地方计委自行审批了一大部分高速公路项目，只有很小部分高速公路由国家计委上报国务院批复。这种情况，除了宏观层面需要进一步做好有关规定的“立、改、废”工作之外，地方政府部门一方面需要进一步增强全国一盘棋的大局观，在职权范围内依法慎重行使投资项目审批权；另一方面，在行使投资项目审批权时，除了考虑本地经济发展，仍应充分考虑到行

政相对人及利害关系人的合法权益，维护社会稳定，实现经济在社会稳定基础上的和谐发展。这样，不仅有助于维护公民合法权益，实现经济与社会协调发展，而且有助于推进行政机关自身依法行政，有效防范行政过程中的法律风险。

2. 易某等 26 人不服工程建设项目立项批复申请行政复议案

问题提示：政府投资项目是否适用《行政许可法》？非行政许可审批与行政许可在审批主体、审批程序等方面有什么不同？

【案情】

申请人：易某等 26 人

被申请人：某市发展改革委

2009 年 7 月，某市发展改革委作出《关于某工程建设项目申请立项的批复》（以下简称《批复》），易某等 26 人认为某市发展改革委所作《批复》超越审批权限、不符合法定条件、违背法定程序，向上级发展改革委申请行政复议，请求撤销该《批复》。

申请人称：（一）根据《国务院关于严格限制新开工项目、加强固定资产投资资金源头控制的通知》（国发明电〔1995〕6 号）规定，“除国务院授予项目审批权的国家级开发区和按《全民所有制工业企业转换经营机制条例》规定可由企业自行审批的项目外，总投资 2 亿元以上基建项目的项目建议书、可行性研究报告和技改项目的可行性研究报告，必须由国家计委、经贸委审核后报国务院审批，其他大中型基建和限额以上技改项目的项目建议书和可行性

研究报告，由国家计委、经贸委审批”。本案中，被申请人批复的项目总投资 25478 万元，资金来源为政府投资，《批复》超越审批权限。（二）根据被申请人发布的《政府出资的投资项目审批、转报申请条件》，项目审批应具备城市规划建设、国土资源、环境保护行政主管部门出具的意见书。被申请人在未审核国土资源部门土地使用预审意见、规划选址意见、环境保护部门出具的环评预审意见等项目材料的情况下作出《批复》，不符合法定条件。（三）根据《行政许可法》第四十七条第一款规定，“行政许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的，行政机关在作出行政许可决定前，应告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利”。被申请人在作出《批复》前，没有告知申请人享有要求听证的权利，违反法定程序。

被申请人称：（一）按照《国务院关于投资体制改革的决定》和《国家发展改革委关于印发审批地方政府投资项目有关规定（暂行）的通知》（发改投资〔2005〕1392 号）及某省《政府核准的投资项目目录》的规定，被申请人有权审批本项目。（二）被申请人是严格按照相关法律法规规定，依照法定前置条件对相关材料进行审查后作出的《批复》，不存在欠缺法定要件、违反法律规定的情况。（三）被申请人依据市规建局向项目颁发的《建设项目选址意见书》等前置条件作出《批复》，与申请人无直接利益关系，而与申请人产生直接重大利益关系的是市规建局颁发的《建设项目选址意见书》和国土资源部门征地等行政许可，被申请人没有告知申请人享有要求听证权利的义务。

复议机关经审理认为：一是被申请人有权审批该项目；二是被申请人作出批复符合法定条件；三是被申请人作出批复符合法定程序。因此，根据《行政复议法》第二十八条第一款第（一）项规定作出予以维持的决定。

【评析】

本案涉及的主要是政府投资项目的审批权限、条件及程序问题。

（一）关于审批权限。该项目属政府投资项目。根据《国家发展改革委关于印发审批地方政府投资项目有关规定（暂行）的通知》（发改投资〔2005〕1392号）、某省《政府核准的投资项目目录》等规定，本项目不属于《政府核准的投资项目目录》范围内应由国务院或国务院投资主管部门管理的固定资产投资项目，也不需省投资主管部门协调资金及平衡外部条件，因此不需国家、省投资主管部门审批，而应由某市投资主管部门审批。申请人引用的《国务院关于严格限制新开工项目、加强固定资产投资资金源头控制的通知》（国发明电〔1995〕6号）是当时为控制固定资产投资规模情况下出台的，已被后来出台的新的相关审批规定所取代，不适用本项目。

（二）关于审批条件。根据《国务院办公厅关于加强和规范新开工项目管理的通知》（国办发〔2007〕64号）规定：“实行审批制的政府投资项目，项目单位应首先向发展改革等项目审批部门报送项目建议书，依据项目建议书批复文件分别向城乡规划、国土资源和环境保护部门申请办理规划选址、用地预审和环境影响评价审批手续。完成相关手续后，项目单位根据项目论证情况向发展改革等项目审批部门报送可行性研究报告，并附规划选址、用地预审和环评审批文件。项目单位依据可行性研究报告批复文件向城乡规划部门申请办理规划许可手续，向国土资源部门申请办理正式用地手续。”在实行审批制的政府投资项目中，环保部门批准环境影响报告和国土部门出具土地预审手续都不是投资主管部门审批项目立项的前置条件。被申请人作出的批复，符合相关法律法规规定。

（三）关于审批程序。被申请人作出《批复》属于“政府出资