

关于两起区划调整行政行政纠纷案件的法律思考 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/480/2021_2022__E5_85_B3_E4_BA_8E_E4_B8_A4_E8_c122_480450.htm 2001年至2004年之间

，本律师曾代理了两起行政区划调整行政纠纷案件。行政区划调整，事涉地方行政统治权力的再分配，又与万千群众的地域归属、经济归属及政治、历史、文化归属密切联系，因而是较为特别的行政活动，也是层级较高的行政活动。鉴此特点，在共和国的历史上，特别是近十几年来，行政区划调整的行政活动虽十分频繁地发生，但就观闻所限，本律师代理的两起案件却是共和国历史上唯曾发生过的因行政区划调整而引起的行政纠纷案件。正由于此，律师的代理活动也在法学理论层面和司法实践层面受到一定程度的关注。由于事件的独特性和代理活动的独有性，笔者觉得有责任、有义务将两案情况介绍给同行和学界，并就其中的首要问题，即：行政区划调整的行政行为是否属于行政诉讼调整的范畴，与各路专家进行探讨，以期完善法律理论，增进法制建设。本律师代理的两起案件，一是四川省宜宾向尧、羊石两村5000余名群众不服四川省人民政府将两村划归富顺县管辖行政决定的行政纠纷案件，一是浙江省温岭市白山片曹岙等七个行政村群众不服浙江省人民政府将七个行政村划归大溪镇管辖行政决定的行政纠纷案件。以下介绍两案具体情况并对相关问题作具体分析：一、四川宜宾案件代理概况：成都中院对于立案问题的认识 在四川省东南部默默湍流的马头河是宜宾以东自贡以西的一条不知名的河流，它自古以来是宜宾县和隶属自贡市管辖的富顺县的自然分界。向尧、羊石两村位于

马头河的西岸，地理面积六十余平方公里，山区地貌，自有建制的历史以来，两村一直由马头河西岸的宜宾县（现宜宾市）管辖。1986年5月，四川省人民政府未征求群众意见，以建设在马头河上的木沟桥水库归富顺县所有，将位于水库西岸的向尧、羊石两村划归富顺管辖有利于水库的治理为由，片面决定将两村划归富顺县管辖。四川省政府的这一决定，不但因违背历史习惯，两村群众在心理上无法接受，在实际生产生活中也给两村群众带来了巨大的不便和危险。两村距原来的乡政府所在地不过七八里远，划入富顺县以后到新的乡政府富和镇却有将近四十里道路，而且要攀越十几个山头、淌涉五六条河流。学生对于学校的选择，是以行政区划划分的。这一决定给学生上学造成难以想像的困难，进行区划调整的当年，便有学生在上学的路上被洪水夺去了生命。区划调整的的决定下发后，向尧、羊石两村的群众根本不承认自己是富顺县人，富顺县派出的干部根本进不到两村来。但此时宜宾已失去了对两村的管辖权利，于是，两村陷入了持续十六年之久的无政府状态，两村群众也走上了长达十六年的上访道路。1989年6月，四川省民政厅对两村进行了民意调查，不愿到富顺县去的占两村群众的98%以上。鉴此现实，四川省人民政府于1991年撤销了1986年决定，两村仍归宜宾管辖。但是，由于宜宾、富顺两县政府之间在有关问题上存在严重分歧，1991年的决定未获落实，两村继续置于无人治理的境况之下。此后，群众的上访活动更加频繁，要求实际回归宜宾的态度也更加坚决。在此后的八年时间里，向尧、羊石两村信访、人访的次数达五千余次，强烈要求落实1991年文件。群众的上访活动没有受到政府的重视，部分领导甚

至认为群众上访是坏人闹事，遂引起行政区划问题上的又一次重大反复。1999年10月19日，以四川省人民政府办公厅的名义在孔滩镇召集大会，并派出一千余名武警控制会场，向两村群众传达最新文件：取消1991年决定，两村仍归富顺县管辖。这一做法引起群众的更大不满，划归富顺管辖的决定当然还是一纸空文。上访活动更趋频繁，群众情绪也更加激烈。四川省政府在区划调整问题上的错误决定，严重阻滞了向尧、羊石两村的社会、政治、经济、文化状况的发展。在1986 - 2001年的十六年间里，两村在事实上一直置于国家行政统辖之外，处于极其罕见的完全村民自治状态，据宜宾县政府一份调查报告，“两村的事务管理完全掌握在上访代表手里”（具体情况详见唐建光：2002年10月《中国新闻周刊》：《乡村自治的另类样本？》）。在这十六年里，两村未交纳过各项税赋，未得到过各类贷款和拨款，水利破坏，小学倒塌，林木、土地资源滥用滥占，婚姻、生育放任自流，违法犯罪无人追究。七十年代修建的公路也完全破坏，两村回到解放前的封闭状态。至2002年春两村回归宜宾，其周边村落人均经济收入为2226元，而向尧、羊石两村仅为486元。2001年6月，两村5000余名群众推举代表，委托共和律师事务所代为提起行政诉讼，要求依法撤销四川省人民政府1999年文件，并落实1991年文件。此案由本律师代理。本律师对于案件的具体情况进行了深入的研究和调查，对于所适用的法律、法规和法理进行了十分认真的事前咨询和调查研究，制定了行政诉讼与行政反映并辅、以行政诉讼促进行政反映的工作策略，积极投入了这项工作。2001年7月中旬，本律师在向成都中院递交行政诉状的同时，也向四川省人大、政府

、党委递交了以《长达十六年之久置于中华人民共和国行政管辖之外的六十平方公里土地》为题的调查报告。在不断催促立案的过程中，成都中院立案庭的工作人员回答：“行政区划调整问题不涉及人民群众的具体的权利义务，因而不属于行政诉讼受案的范畴。”但终未就不予立案问题，依法做出书面裁定。事实上，成都中院对于本案问题的解决起到了积极的作用。虽然未予立案，但他们同上级机关的沟通，加强了省委、省政府对本律师所作的行政反映的重视。当年十月底，省政府派出了工作队，携400万元扶贫款，在数百公安人员的保护下，欲入驻向尧、羊石。在群众的意见未被接受之前，群众坚决拒绝工作队进村。两村群众与工作队在马头河东、西两岸对峙的时间长达两个多月，而且主要的时间在严寒的冬季。对峙期间，律师一方面做群众工作，既要充分表达自己的意见，又切勿意气用事，超越法律的界限；另一方面加强同四川省委、省政府及人大的联系，要求他们实事求是，充分尊重群众意见。2001年末，时任四川省长兼省委书记的周永康同志，委派副省长马开明亲自进山处理问题。成千群众跪地不起，终于感动了政府领导。2002年2月，四川省政府收回原错误决定，两村群众回归宜宾。

二、浙江温岭案件的代理概况：浙江省两级法院不予立案的裁定继四川宜宾案件之后，本律师代理了另一起同类案件--浙江省温岭市白山片七个行政村群众（以下简称“七村”）不服浙江省人民政府将其划归大溪镇管辖行政决定的行政纠纷案件。此次区划调整的抉择，在于泽国镇和大溪镇二者之间。首先介绍一下“七村”和泽国镇、大溪镇的关系。从地理范围上说，“七村”位于泽国镇西部，东、南、北三边皆被泽国镇所辖

区域包围：东与泽国镇的株山、水澄等村相邻，北与泽国镇的天皇村接壤，南与泽国镇的牛桥头、金樟相连。“七村”与泽国镇同属温黄平原，而大溪镇则被五峰山屏蔽于温黄平原以外，大溪镇在其对外广告宣传中说：本镇西接乐清，东连温黄平原。从交通上说，“七村”与泽国镇相距4公里左右，道路顺畅，互在望中，与大溪镇相距13公里，中间隔着五峰山脉。鉴于地理、交通上的这种情况，泽国镇历来是“七村”群众经商、采购、上学的中心城镇。在可以考证的历史上，“七村”基本上一直归泽国镇管辖。1992年的区划调整中，政府决定从大溪镇割出山市乡、从泽国镇割出“七村”建立山市镇，这是行政区划史上的唯一例外。即使这一时期，群众的历史习惯和心理认同也并未改变，其经济、人文、社交取向一如从前。事实上，人为的区划划分也无法超越地理、历史状况的客观限制，因而，即使在“七村”被山市镇管辖的这一历史阶段，“七村”的土地管理、水利电力、征纳公粮等事项仍由泽国镇政府具体负责。为了适应经济建设局面的需要，从2000年开始，浙江省在包括温岭市在内的较大范围内开展了乡镇撤并工作。在此期间，“七村”的支部、村委、群众一致要求理顺区划关系，回归泽国镇管辖，并通过村长、书记之手多次向政府递交书面报告。温岭市政府最初做出的撤并规划是尊重客观情况和群众意愿的，前期草拟的调整规划中，“七村”归属泽国镇管辖。但此后不久，温岭市政府做出的呈省审批的方案却与此相反：将“七村”归入大溪镇管辖。得知温岭市政府的呈报方案以后，从2000年7月30日到8月6日，“七村”干群进行了五次大规模的上访请愿活动。“七村”的所有村长和支书纷纷递交辞呈，力陈

如此违背民意，工作已无法开展。省政府的审批工作是在当年10月完成的，应当说温岭市政府有充足的时间纠正错误。但由于某些领导的武断作风，原呈方案未做改变，并最终获得了省政府的批准。此后的两年间，“七村”的施政活动完全停止，大规模上访事件多次发生。为阻止群众上访，温岭市政府曾派出上千名警察截断道路，造成长时间的交通中断。群众与政府间的对立也十分严重。温岭市公安局曾对上访的群众代表实施拘留，引起数千名群众的请愿活动。在群众代表被放出的那天，群众燃放鞭炮，终日不绝，以示庆贺。2003年1月中旬，“七村”群众派出代表委托本律师对浙江省人民政府提起行政诉讼。同四川案件一样，本律师仍然采取了行政诉讼与行政反映并辅、以行政诉讼促进行政反映的工作策略。在向杭州市中级人民法院递交行政诉状的同时，为此案所写的调查报告一并呈往省政府、人大、党委。律师代理工作引起的反响是巨大的：递交行政诉状的当周，浙江省主要领导赴温岭开展调查工作，并安抚群众。此后，温岭市派出工作组进京，在北京市司法局领导的主持下与律师开展辩论，进行磋商，寻找解决问题的方案。2003年3月，全国人大召开换届大会，白山片6000余名群众关于区划调整问题的联名信成为当年大会的第四号简报。简报发出后，浙江省委、省政府极度重视，在京召集专题会议，研究处理方案。律师及群众的意见最终未获采纳，维持原区划调整决定。四届人大会议结束之后，省府授意温岭市政府以“做实事”为名，在上千名武警、公安人员的保护下，派出工作组进驻“七村”，引发严重冲突。关于行政诉讼一线。在群众的坚持下，2003年7月1日，杭州市中级人民法院“依据行政诉讼法第

四十二条的规定”，做出了不予受理的裁定。这是一份实际上未说明不予立案理由的裁定，群众继续上诉。2004年初，浙江省高级人民法院维持原裁定，其维持的根据是：行政诉讼法第十二条（四）和《行政复议法》第三十条第二款的规定。其法律援引其实是指鹿为马，详请后述。至此，律师的代理工作结束。

三、关于“是否应当立案”问题的诸种认识：

律师在上述两个案件中的代理活动，引起了司法界和法学理论界的共同关注。其关注点集中在，行政区划调整行为属于什么性质的行为，其是否属于行政诉讼予以调整的范畴。主要争论如下：

1、抽象行政行为说：部分学者认为，区划调整行政行为属于抽象的行政行为，故区划调整行政纠纷不属于行政诉讼调整的对象。这种认识显然是错误的。抽象行政行为是指行政机关针对未来发生的不特定事项设定权利、义务而制订普遍行为规则的行为。从行为涉及的主体看，抽象行政行为涉及面广，适用的对象不具有特定性，而且抽象行政行为具有反复适用的特点。区划调整的行政行为虽然可能涉及到较大的范围和较多的群众，似乎与抽象的普遍性、广泛性有类似之处，但这种类似是形式的类似，而非实质的类似。从实质上看，行政区划调整是有关机关针对一个特定地区、一个特定地区所居住的特定群众就相关问题所做出的具体行政处理，并且该处理不具有反复适用的性质。因而，它显然不具有抽象行政行为的特点。

2、国家行为说 部分理论界人士认为：区划调整行为属于国家行为，依据行政诉讼法第十二条（一）关于“国防、外交等国家行为”不属于人民法院审理的对象的规定，人民法院不应当立案。其做出这种判断的依据是：行政区划问题与国体、政体等问题一样，

是较高层面的政治问题，是国家权力对国家领土所做的不同层次的结构划分。此类行政活动，是国家权力者对政治权力的最终行使，在行使的过程中不存在民主集中问题，因而，不应当交付诉讼在法院与公民或有资格的其它组织论争是非。这种认识是站不住脚的。首先，有学者提出了这样的问题：行政诉讼法第十二条（一）把“国防、外交等国家行为”列为不可诉行为。但此处的“国防、外交等国家行为”中的“等”是等内等，还是等外等，值得详加研究。普通法系国家惯常将“等”做等外等使用，大陆法系国家一般不主张“等”具有向罗列之外继续扩张的倾向。因而，不宜通过“等”字将不适宜行政诉讼法调整的内容向“国防、外交”以外的范围延展。其次，从实践层面而言，区划划分调整较少地涉及较大的地域，更多地频繁发生在极其局部的领土范围内，一个县、一个区、一个乡、一个村的局部范围为十分普遍的调整对象。愈具局部性，与人民切身利益关系愈近，故不能将人民的民主权利置于事外。另，国家行为须以国家名义做出，但依据我国宪法和法律的规定，国务院不是唯一的有权做出行政区划调整决定的国家机关。我国宪法规定：国务院“批准省、自治区、直辖市的区域划分，批准自治州、县、自治县、市的建置和区域划分”（宪法第八十九条）；“省、直辖市的人民政府决定乡、民族乡、镇的建置和区域划分”（宪法第一百零七条）。《国务院关于行政区划管理》第六条规定：“行政公署、区公所、街道办事处的撤销、更名、驻地迁移，由依法批准设立各该派出所机关的人民政府审批。”显然，我国的宪法和法律并不要求区划划分及区划调整的决定必须以国家的名义做出。再，学理认为，国家行

为具有全局性、危急性的特点，往往事关国家安危存亡。已如前述，绝大多数的区划调整具有非常局部化的特点，与国家的领土安全、主权完整相联系的区划调整倒是极其罕见的特例。所以，一般情况下，区划调整行为不具有全局性、危急性的特点。

3、与群众的权利义务没有直接关系说：成都中院虽未以书面裁定对其不予立案的行为做出说明，但对律师的多次谈话中表示了这样的意思：行政区划调整与群众不具有直接的权利义务关系，因而不属于人民法院受案的范围。

《最高人民法院关于执行行政诉讼法若干问题的解释》第一条规定：“对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为”，不属人民法院应当受理的范围。成都中院工作人员对律师所作的不予立案的回答，正是基于这一司法解释。然而，成都中院关于“行政区划调整与群众不具有直接的权利义务关系”的认识却是错误的。事实上，为了防止上述错误认识的发生，笔者在向成都中院递交行政诉状的同时，即向立案庭人员递交了国务院《关于调整行政区划必须同群众商量的通知》。

《关于调整行政区划必须同群众商量的通知》指出：“有的地区，对于调整行政区划这样一个关系广大群众历史习惯和切身利益的问题，不同群众商量，也不重视群众的意见，而只是由领导机关片面做出决定，以致引起群众的不满。这种侵犯人民基本权利和严重脱离群众的行为，是极端错误的，必须予以纠正。”“通知”直接将行政区划调整问题定义为“关系广大群众历史习惯和切身利益的问题”，而“关系到广大群众历史习惯和切身利益的问题”不可能是一个与群众的权利义务没有直接关系的问题。就本文介绍的两起案件的事实看，特别是从四川案件看，群众子女的就

近上学问题、开会、纳粮多跑四十里山路问题，难道不是直接关系到群众切身利益的问题吗？既然关系到群众的切身利益，当然不能说与群众不发生直接的权利义务关系。4、由行政机关最终裁决的具体行政行为说浙江省两级法院的裁定对于解释本文所阐述的问题最有意义。其中，浙江省高级人民法院的裁定书对不立案的理由给予了最明确最正式的回答，而该回答所提出的问题最值得反思 杭州市中级人法院本不欲立案，也不准备就不予立案问题做出什么书面裁定，但无奈“七村”群众要求强烈，只好下发裁定文书，从形式上了结案件。裁定书载明：“依照《中华人民共和国行政诉讼法》第四十二条的规定，裁定如下：对胡国民（“七村”群众代表之一）等人的起诉，本院不予受理。”《中华人民共和国行政诉讼法》第四十二条的规定是这样的：“人民法院接到起诉状，经审查，应当在七日内立案或者做出裁定不予受理。原告对裁定不服的，可以提起上诉。”裁定书所引用的《行政诉讼法》第四十二条，只说明了人民法院对于当事人的立案要求可以裁定不予受理，当事人对于不予受理的裁定有权提起上诉，它并不是关于何种情况下人民法院应当不予受理的具体规定。也就是说，《行政诉讼法》第四十二条是人民法院不予受理的权利根据，它并非人民法院应当不予受理的“理由”根据。更直白地说，这份不予受理的裁定书并未说明它不予受理理由何在，道理何在？在我国的法制现实中，司法机关依靠程序法所提供的程序终结性，以完成其法律文书的权威性或必须服从性，而不是依靠事实的叙述、法理的阐释完成其权威性或必须服从性的例子极为普遍。此案的一审裁定书便是例证之一。具有警示意义的例证还在后边。

“七村”群众针对一审裁定提出上诉后，浙江省高级人民法院所做出的裁定是这样的：“《中华人民共和国行政诉讼法》第十二条（四）项规定，法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为人民法院不予受理。本案所涉问题，根据《中华人民共和国行政复议法》第三十条第二款规定，行政区划调整属于行政机关最终裁决的范围。”“驳回上诉，维持原裁定。”“法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为人民法院不予受理”当然是正确的，但本案中群众要求撤销的“浙江省人民政府所做出的‘七村’归大溪镇管辖的区划调整行政决定”属于“法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为”吗？裁定书认为，根据行政复议法第三十条第二款，属于此类行为。现将行政复议法第三十条第二款照录如下：“根据国务院或者省、自治区、直辖市人民政府对行政区划的勘定、调整或者征用土地的决定，省、自治区、直辖市人民政府确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的行政复议决定为最终裁。”夹杂于句中各成份之间的以顿号相间隔的“省、自治区、直辖市人民政府”及“土地、矿藏、水流、森林、山岭等”多个并列性名词，可能影响到人们对句意的理解，有必要简化之，以帮助理解。从语文的意义上，此句经典型化之后，其简单的句式为：“根据国务院或者省人民政府对行政区划的调整决定，省人民政府确认土地等自然资源的所有权的行政复议决定为最终裁决。”也就是说，行政复议法第三十条第二款是说，省人民政府根据国务院、省人民政府所做出的行政区划调整决定所做出的确认土地资源归属的行政复议决定为最终裁决，而不是说国务院、省人民政府

所做出的行政区划调整决定的本身是最终裁决。浙江高院所做出的裁定的错误，不是基础于法律意义上的理解错误，而是基础于汉语语言学意义上的理解错误。这样的错误是实在不该发生的。但这份裁定书的错误却有着更深的背景??为妥善地处理此案，笔者在裁定之前曾进行过更高层级的走访，该层级官员对于立案问题所持的观点是否定的，其否定的理由即是《行政复议法》第三十条第二款规定。当时，笔者认为，这是未经斟酌的非正式回答。没有想到，这样的答复竟最终落实在非常严肃的、审理层级很高的法律文书里。

四、
笔者的结论：行政区划调整行政行为是否属于行政诉讼调整的范畴，貌似一个极其简单的问题。因为乍然看来，它似乎是一种抽象行为，或者是一种国家行为，或者，它似乎与群众的切身利益无干，与群众不具有直接的权利义务关系。但实际上，问题恐怕没有乍然之间的感觉那样简单。就两案的裁决实践看，成都中院未敢贸然将自己的看法付诸于书面裁定；在不得已的情况下，杭州中院裁定不予受理，但裁定缺失了不予受理的理由根据；浙江高院试图弥补不予受理的理由空白，但法律的援引却指鹿为马。从理论研究角度看，有以抽象行为说为不立案的决定支招的，有以国家行为说为不立案的行为支招的，但极少形成共论。司法实践的尴尬和理论研究的尴尬，恰说明这一问题并不简单??贸然认定行政区划调整不属于行政诉讼调整的范畴恐怕是不妥的。或者，应当得出这样的结论：司法实践和理论研究的共同尴尬，很可能说明简单的答案恐怕在于另一个方面：行政区划调整既不属于抽象行为，也不属于国家行为，亦不属于行政机关有权最终裁决的行为，它与群众的权利义务具有直接关系，它属

于行政诉讼的范畴。为适应经济建设的需要，区划调整工作十分频繁的发生着。在看得见与看不见之间，这项工作实际上与万千居民的生活和利益发生着千丝万缕的关系。也正因此，此项工作所引发的矛盾往往是群体性的。依据传统的惯性思维，群体性的矛盾不适于法院解决、诉讼解决??法院解决、诉讼解决依据于法、依据于理，它不像行政解决那样比较单纯地凭恃于权力，因而，不像行政解决那样来得便当。但理论最终要回归于真理，而司法的实践最终要为理性所统摄。所以，我们要直面我们所遇到的问题。《国务院关于调整行政区划必须同群众商量的通知》规定：“为了正确处理调整行政区划的问题，今后各地在进行调整行政区划的工作中，都必须注意通过各种方式，征求当地群众或群众代表和干部的意见，组织他们对调整方案进行认真的充分的讨论，本着有利生产、有利团结、便利群众、便利领导的原则，将调整方案加以修正，并按照审批程序，报请上级领导机关批准执行。对于已经调整的行政区划，如果多数群众还有不同的意见，应当按照上述原则，重新进行处理。凡是划分得不够合理的，都应当根据群众的意见，重新划分；凡是划分后确实不宜再变的，也应当向群众进行压制。对于打击和压制群众的人员，应当根据情况给予必要的教育和处理。”从政策角度分析，“通知”虽属40年前制定的规范性文件（现仍有效），但同当今的时代精神是完全一致的。它高度强调公民的基本权利，要求政府在开展有关工作时尊重群众的历史习惯，关心群众的切身利益，甚至规定：“如果多数群众还有不同的意见，应当按照上述原则，重新进行处理”??闪射出那样耀眼的“三个代表”的思想光芒。笔者认为，“通知

”所规定的“必须同群众商量”，既是区划调整工作的程序性要求，也是区划调整工作的实体性要求。因此，无论从实体上违背了规定，还从程序上违背了规定，人民群众均可以诉诸于法律要求行政机关进行纠正。《民政部关于慎重稳妥地做好行政区划调整工作的通知》是我国进行区划调整工作的一项重要的重要的规章性依据，该规章第二条规定：“坚持依法行政，严格按照规定的审批权限和报批程序办理行政区划调整事项。”此处“依法行政”中的“法”，应当包含《国务院关于调整行政区划必须同群众商量的通知》中“调整区划必须同群众商量”的相关内容。一般情况下，有关主体行政起诉的依据往往来源于有关法律、法规、规章中关于执法主体必须“依法行政”的相关规定。此处，我们在进行区划调整所应当遵循的重要规章中也已经找到了这样的规定，区划调整问题是否属于行政诉讼范畴的问题也应当大致获得解决了吧！（作者：陈更，北京市共和律师事务所）100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问

www.100test.com