

十年讼争一朝平

——四川宜宾力源电机有限公司申请复议案顺利结案

○ 江维茂

随着四川省财政厅一纸行政复议终止决定的下达，一起案情错综复杂、法律关系纵横交织，涉及两级政府、两级法院、三级财政、两级国资、三家公司，追溯至1955年、历经17次变迁的国有产权属纠纷，通过四川省财政厅派员深入实地调查取证，耐心细致地宣传说服，依据事实和法律反复论证，终于得到了妥善解决，于2001年9月4日画上了圆满的句号。

一、十年纷争，四场诉讼，当事人今次择复议

2001年7月13日，宜宾力源电机有限公司（以下简称力源公司）向四川省财政厅递交了行政复议申请书，请求依法撤销被申请人宜宾市国有资产管理局（以下简称市国资局）未经依法调处而违法将上北街12号房屋低价转让给宜宾地区西南轻化工业公司（以下简称西南轻化公司）的行政违法行为及文件宜国资综[2001]39号《关于上北街12号房屋产权争议问题的复函》。该文件的内容要点是：西南轻化公司（宜宾光扬实业有限公司前身）取得上北街12号房产使用权的手续是合法的，该房屋产权与宜宾市电机制造厂（现力源公司）无关，该房屋已作为西南轻化公司的

财产随公司整体出售给了职工，现已成为改制设立的宜宾光扬实业有限公司（以下简称光扬公司）的合法财产。

经查，本案之诉争对象宜宾市上北街12号房地产，房屋建筑面积448.69平方米，土地面积6分7厘3毫。现处区位为宜宾市中心商业区黄金地段。1955年为地方合营宜宾市鸿兴电池厂所有。1958年1月以前由宜宾专区工业局作晒图室使用。此后历经宜宾专区冶金局、地方国营宜宾市红星化工厂、专区工业局、地方国营宜宾市电机制造厂、地区轻化工局及其轻化工产品展销门市部、地区化学工业局、地区轻化工业公司、地区万和轻化工业公司、地区西南轻化工业公司等10余次撤并分合，该宗国有房产经营使用权主体也随之变更递嬗。

1990年2月27日，宜宾市电机制造厂因该房产权争议向宜宾市计经委提出了《关于我厂房产权清理的情况报告》。1991年9月，宜宾市电机制造厂因产权问题向宜宾市房屋土地所有权管理处申请仲裁。1994年，经宜宾市建设委员会审批同意西南轻化公司在宜宾市上北街该诉争地为范围定点修建综合大楼。1994年12月，西南轻化公司将该房以及其他房屋向宜宾地区国资局进行了国有产权登记。宜宾市电机

制造厂以被告西南轻化公司想侵吞其房产为由提起诉讼。12月17日，宜宾市中级人民法院审理认为：宜宾市上北街12号房屋1955年宜宾市人民政府已确认了产权。由于历史及有关原因，原告宜宾市电机制造厂对该房长期未使用，但不属该房产权的转移。被告西南轻化公司提出的诉争的房屋属于行政划拨的证据不足，且非行政机关无权划拨房屋产权，为此不予认定。根据有关民事法律政策，判决宜宾市上北街12号房屋由被告西南轻化公司返还给原告宜宾市电机制造厂。

一审判决后，西南轻化公司不服，遂向宜宾地区中级人民法院提起上诉。1995年9月4日，宜宾地区中级人民法院经审查认为，本案诉争之房地产，系国有资产，属因行政命令、机构撤并分合而调整划拨引起的房地产纠纷，依法不属人民法院主管的范围，应由有关国有资产管理部門调处，原审法院受理判决不当。据此，依照《中华人民共和国民事诉讼法》裁定如下：1、撤销宜宾市中级人民法院[1994]宜市法房初字第38号民事判决；2、本案诉争之房由有关国有资产管理部門调处。1996年7月，宜宾市电机制造厂改制为宜宾力源电机有限公司。1997年12月，宜宾市市属企业改制领导小组以宜市改领

[1997]15号文下达了《关于宜宾地区西南轻化工业公司改制方案的批复》，同意由西南轻化公司职工一次性购买本企业全部国有净资产的总体思路，故西南轻化公司全部国有净资产（含国有土地全额出让金）一次性零资产转让给了该公司职工。此次改制后，西南轻化公司更名为宜宾光扬实业有限公司。1999年3月，本行政复议案申请人与被申请人及第三人光扬公司为解决该房产争议进行座谈但无结果，且未形成调处协议或裁决及其他书面证据。

2000年12月，光扬公司因建设需要，在对该房屋进行拆除时，遭到力源公司派守职工的阻拦，矛盾日益激化。2001年3月，光扬公司以拆迁受阻被侵权为由向宜宾市翠屏区人民法院提起诉讼。判决后，因光扬公司对判决结果不服，上诉至宜宾市中级人民法院。同年7月27日，该院审理认为，为了尽快恢复并保证拆迁建设工作的顺利进行，减少双方的经济损失，裁定力源公司派守人员应立即撤出施工现场。目前，力源公司派守人员已撤离争议现场。

1999年5月和2001年3月，宜宾市翠屏区人民政府先后具文向宜宾市人民政府转报了力源公司《关于要求市国资局调处归还上北街12号房屋并撤销转让给西南轻化公司的处置意见的报告》、《关于要求市政府调处归还上北街12号房屋并撤销市国资局转让给光扬实业有限公司处理意见的报告》。2001年4月，市国资局向翠屏区政府下达了《关于上北街12号房屋产权争议问题的复函》（宜国资综[2001]39号），并抄送了力源公司。该公司对市国资局该行政行为不服，遂向四川省财政厅提出了请求行政复议的申请，该行政复议案便由此而生。

二、统驭全案，明察细审， 以法为绳服众议

四川省财政厅收到申请人力源公司

的行政复议申请书后，根据《行政复议法》及相关法规进行了审查。首先要解决的是四川省财政厅受理权限问题。经审查认定，申请人是认为具体行政行为侵犯其合法权益的法人，且与行政机关的具体行政行为有直接利害关系；有明确的被申请人市国资局，宜国资综[2001]39号文系由该局制发的；申请人向复议机关提出了具体的复议请求事项，并提供了有关证据材料；市国资局虽是以复函的形式行文，但就其内容看仍不能否认是对争议之房地产明确权属的行政行为；作为申请复议对象的具体行政行为符合《行政复议法》规定的范围，且未超过可以提出复议申请的时限；申请人向四川省财政厅申请行政复议符合《行政复议法》关于管辖的规定，财政厅对此案具有管辖权。基于上述理由，四川省财政厅决定依法受理，并赴宜宾实地调查。

在调查中，办案人员补充收集了证据材料，走访咨询了宜宾市中级人民法院行政庭和经济庭，认真听取了当事各方意见。

申请人的主要观点是：被申请人的宜国资综[2001]39号《复函》属于国有资产管理行政执法程序上的行政违法行为。宜宾市翠屏区政府按照国有资产争议处理办法的规定，向宜宾市政府两次请求对上北街12号争议房产依法调处。被申请人应当严格按照国家国有资产管理局印发的《国有资产产权界定和产权纠纷处理暂行办法》（国资法规发[1993]68号）规定的程序，召集争议双方进行调处。可是，被申请人在未经调解达成协议，也未经因调解达不成协议而制发“裁决”的情况下，将争议中的国有资产超低价出售给了西南轻化公司职工，且不书面告知申请人。因此，申请复议对被申请人程序违法的具体行政行为应坚决依法撤销。

被申请人的主要观点是：1、复议申请人的主体资格不适合。力源公司是由原宜宾市电机制造厂改制后设立的

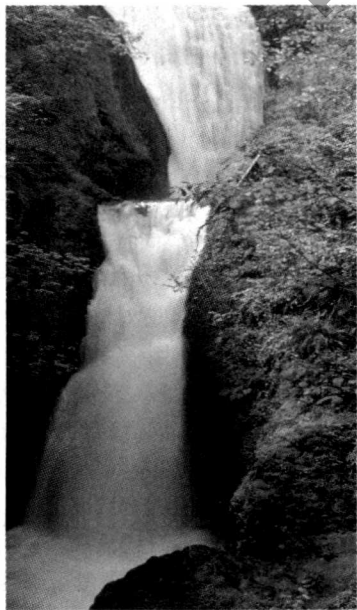
非国有企业，其资产均是由新设立的公司向翠屏区人民政府买断形成的，且在买断的资产当中没有包括上北街12号房屋。因此，该房屋产权争议只存在于宜宾市人民政府、翠屏区人民政府和光扬公司之间，与新设立的力源公司无任何形式上或实质上的利害关系。2、按照国家国有资产管理局1994年10月10日发布的第1号令《国有资产产权纠纷调处工作试行规则》第九条的规定，申请人提出调处请求时，应当提交产权纠纷调处申诉书。迄今为止，原宜宾市电机制造厂（力源公司前身）从未向被申请人提交过产权纠纷调处申诉书。3、宜国资综[2001]39号文件对上北街12号房屋的产权表明了意见。这些意见是自1995年以来被申请人深入调查核实，并对照有关法律、法规的基础上依职权作出的，不存在程序违法的问题。4、西南轻化公司的改制是在宜宾市市属企业改制领导小组的统一领导下实施的，事前经过清产核资、资产评估、地价评估等程序，有关的结果均经有权机关确认。最后的改制方案是经宜宾市市属企业改制领导小组以宜市改领[1997]15号文正式批复的，决非是我局的部门行为。

申请人、被申请人双方均言之凿凿，各持理据，互不相让。办案人员视情分别召见当事双方代表及其代理律师进行座谈或个别恳谈，就案件的事实证据、法律适用和双方观点进行探讨论证（因本案以申请人撤回申请而终止复议，故本文对此从略），鼓励当事双方直抒己见，畅所欲言。同时办案人员审时度势、因势利导，刚柔相济、分析症结、权衡利弊，使当事双方对争议问题的认识逐渐深化集中，对解决争议的途径逐渐趋同。于是，办案人员提出以以下几点为共同基础，作为谈判平台：1、各方必须以事实为根据，以法律为准绳；2、维护社会稳定是政府、部门、公民、法人共同的责任；3、必须紧紧围绕申请人的复议请求考量研判，

不能左右言他，泛泛而论；4、尊重历史，照顾现实，不纠缠细枝末节；5、必须以合力解决问题为目的，若互相攻讦纷争将未有穷期。最后，双方均有了愿意和解解决、由申请人主动撤回行政复议申请终止复议的意思表示，案件出现重大转机。

2001年8月27日，市国资局、翠屏区国资局及力源公司三方经友好协商，达成了《关于解决上北街12号房产纠纷的协议书》：市国资局承诺对翠屏区国资局及力源公司在该产权争议中所耗费的人力财力，给予35万元补偿。力源公司承诺本协议签订后立即撤回向四川省财政厅提交的《行政复议申请书》，并承诺今后不再就上北街12号房屋产权问题提起诉讼。2001年8月29日，申请人力源公司向四川省财政厅发来《撤回复议申请书》称：该产权争议已达成和解协议并得到妥善处理，提请撤回本公司就此事向四川省财政厅提交的行政复议申请。2001年9月5日，四川省财政厅依法将《行政复议终止通知书》送达申请人、被申请人双方，标志着此案正式终止复议。至此，这场历时10余年的房产权纷争，终归平息。

（作者单位：四川省财政厅）



强化内部监督 提高监督质量

高洪柱

在我国现行的财政内部管理体制中，既有纪检监察监督机制，又有财政监督机制，收支管理的业务部门内部还有专门的会计审核监督机制，各项财政资金的安排、拨付都要经过层层审核把关。在这样的监督制约机制下，为什么还有少数财政部门内部发生严重的、触目惊心的腐败问题呢？认真剖析一些典型案例可以看出，内部监督制约机制运行不畅，监督质量不高是一个不容忽视的问题，主要体现在以下几个方面：

1、监督不到位。预防财政部门腐败行为关键要加强对财政资金分配、管理、使用和转移支付等环节的有效监督。但财政机关内设的纪检监察部门离业务较远，且大多数纪检监察干部对财政内部管理体制的运行和财政资金收支、拨付的具体运作熟悉不够，了解不多，难以提出和采取有效的对策和措施，把监督深入到具体的财政业务中，只能就面上的工作实施监督或发生违法违纪问题后协调查处。而财政监督又存在着重下级、轻本级，重外部、轻内部，重事后、轻事前事中的现象，导致内部资金管理、运行中的漏洞和隐患不能及早发现、及时排除，演变为严重问题。

2、内部会计监督流于形式。少数

负责内部审计监督的会计人员缺乏应有的原则性和责任心，只要有领导签字，就不再认真审核、确认财政业务的合法性和真实性。对同级机关其他部门传递、经手的业务，审查不认真，把关不严格，随意放行。有的会计、出纳、审核一身兼，根本谈不上环节监督。甚至还有极少数弄虚作假、欺上瞒下，掩盖违法违纪违规问题。

3、监督机制内部协调配合不够，没有形成合力。财政机关内部的纪检监察、财政监督及业务部门内设的会计核算监督职能是一个相辅相成、相互补充的统一体。在分工上虽然各有侧重，但工作上必须相互配合、密切协作。但在有的财政部门，这些监督机构各自为政、各行其是，有的甚至遇到问题相互推诿、相互扯皮，给检查监督留下了空白。

4、执法执纪不严。有的财政部门对资金管理、运行中出现的异常现象反应迟钝，对少数干部违反财经制度、擅越权限审批、划拨资金，以及与商业银行、财政供给部门之间不正当的往来不及时加以制止。还有的内部发生问题后，只对事、不对人，大事化小，小事化了，助长了少数干部