

乔占祥诉铁道部 2001 年春运价格上浮案

【基本案情】

国家计委（现国家发展与改革委员会）依据铁道部报送的《关于报批部分旅客列车政府指导价实施方案的函》（铁财函[2000]253号），于2000年11月下发了《关于部分旅客列车实行政府指导价有关问题的批复》（计价格[2000]1960号），批准对铁路部分旅客列车运价实行政府指导价，允许客流较大线路和春运、暑运、“五一”、“十一”等主要节假日期间，客运繁忙线路的铁路旅客列车票价适当上浮；允许部分与高速公路平行、竞争激烈及其他客流较少线路列车票价常年下浮，对团体购票旅客、提前购票旅客等实行下浮，同时规定了浮动幅度、审批权限等。并在2000年12月同意由铁道部颁发铁路旅客票价表，作为旅客列车实行浮动票价的中准价（计办价格[2000]931号）。

铁道部依据国家计委的上述《批复》，发出《关于2001年春运期间部分旅客列车实行票价上浮的通知》，通知规定：节前（1月13日至22日）自广州（集团）公司、北京铁路局、上海铁路局始发，节后（1月26日至2月17日）为成都、郑州、南昌、上海铁路局始发的部分直通客车票价上浮，其中新型空调列车上浮20%，其他列车上浮30%。除夕、正月初一、初二不上浮。儿童、学生、现役军人、革命伤残军人票价不上浮。

河北省石家庄市居民乔占祥购买了2001年1月17日2069次从石家庄到磁县的车票、2001年1月22日2069次从石家庄到邯郸的车票。第一张车票比涨价前多支出了5元票价，第二张车票比涨价前多支出了4元票价。据此，乔占祥认为铁道部关于2001年部分旅客列车涨价的通知侵害了其合法权益，于2001年1月18日根据行政复议法的规定，就不服铁道部的《通知》向铁道部申请行政复议，尔后，在铁道部作出维持涨价通知的复议决定后，并向北京市第一中级人民法院提起行政诉讼，法院受理此案，并作出判决：乔占祥对一审判决不服又向北京市高级人民法院提出上诉，二审法院作出了维持判决。

【复议诉讼过程】

一、复议及复议申请情况

（一）复议当事人

1. 复议申请人：乔占祥，系河北三和时代律师事务所律师；
2. 被申请人：中华人民共和国铁道部；
3. 第三人：北京铁路局、广州铁路局、上海铁路局。

（二）复议请求

1. 撤销被申请人于2001年1月4日公布的2001年春运期间部分旅客列车实行票价上浮的行政行为；

2. 审查被申请人作出上述行政行为的依据——国家计委关于部分旅客列车票价实行政府指导价有关问题的批复不合法，并予以撤销。

（三）主要理由

1. 火车票价不是市场调节价，而是政府定价，被申请人没有权力上浮票价；
2. 依照《价格法》第18条的规定，火车票价是重要的公用事业价格和重要的公益服务价格，属于政府定价的范围。依据《价格法》第20条的规定，火车票价应当按照规定经国务院批准。未经国务院批准，被申请人擅自上浮票价是违法的；
3. 依据《价格法》第23条的规定，制定关系群众切身利益的公益性服务价格、公用事业价格等政府指导价、政府定价，应当建立听证制度，由政府价格主管部门主持，征求消费者、经营者和有关方面的意见，论证其必要性、可行性。而被申请人没有依法举行听证会。

二、复议决定情况

（一）事实与理由

1. 申请人没有提供在 2001 年春运期间乘坐上海铁路局、广州铁路（集团）公司票价上浮列车的证据；

2. 国家计委已报请国务院同意，才下发了批复；

3. 铁道部按《价格法》第 22 条的规定，作了调查研究和论证工作，听取了社会各界和消费者的意见和建议。

（二）复议决定内容

维持铁道部关于 2001 年春运期间部分旅客列车实行票价上浮的通知。

三、诉讼情况

（一）诉讼当事人

1. 原告：乔占祥，系河北三和时代律师事务所律师。

2. 被告：中华人民共和国铁道部。

3. 第三人：北京铁路局、上海铁路局、广州铁路（集团）公司。

（二）诉讼请求

1. 判决撤销被告作出的铁复议[2000]1 号行政复议决定书，并责令被告依法履行《行政复议法》第 26 条规定的审查及转送的法定职责；

2. 判决撤销被告作出的《关于 2001 年春运期间部分旅客列车实行票价上浮的通知》。

（三）原告理由

1. 被告向第三人等有关铁路局发出的通知侵犯了我及广大旅客的合法权益；

2. 被告的通知缺乏法律依据，不仅内容失当，而且程序违法：第一，依据《铁路法》第 25 条、《价格法》第 20 条的规定，制定火车票价应当经国务院批准，但被告决定于 2001 年春运期间部分旅客列车票价上浮未经国务院批准，只是有国家计委的批复；第二，依据《价格法》第 23 条的规定，国家计委应当召开火车票价上浮的价格听证会，但被告未提供此次票价上浮举行听证会的有关文件、资料及事实根据。

3. 在申请复议时，一并提出了国家计委批复的不合法性，请求予以审查，但复议决定书却未予审查，属于不履行法定职责。

（四）被告答辩意见

1. 请求裁定驳回对《通知》的起诉。理由为《通知》是针对不特定的对象发布的，且是可以反复适用的抽象行政行为，故依法不能提起行政诉讼。

2. 请求裁定驳回对《复议决定》的起诉。理由为《复议决定》是维持《通知》的行为，依据《行政诉讼法》有关规定，原告不能对维持原行政行为的复议行为诉讼。

3. 请求依法支持《通知》行为。理由为计委的《批复》是经过国务院审判的，其批复内容未超越权限，不符合转送条件。被告依据该批复作出的《通知》是合法的，未侵害原告的权益，且该通知与原告也没有法律上的利害关系。

（五）第三人陈述意见

北京铁路局以被诉行为没有强制力、是抽象行政行为，且乔占祥不具有原告资格、没有诉权等为由，请求判决驳回原告诉讼请求。

上海铁路局以《通知》合法合理为由请求判决维持；第三人按照《通知》实施涨价的行为属于铁路运输企业经营行为，其合法权益应予法律保护。

广州铁路（集团）公司以《通知》合法为由请求判决维持；第三人的铁路运输经营行为合法，应予保护。

附：

乔占祥诉铁道部铁路旅客票价管理案

判决书字号

一审判决书：北京市第一中级人民法院（2001）一中行初字第 149 号。

二审判决书：北京市高级人民法院（2001）高行终字第 39 号。

案由：铁路旅客票价管理行为案。

诉讼双方

原告（上诉人）：乔占祥，河北三和时代律师事务所律师。

被告（被上诉人）：中华人民共和国铁道部。

法定代表人：傅志寰，部长。

委托代理人：刘莘，中国政法大学研究生院副教授。

委托代理人：张长江，北京市正平律师事务所律师（二审期间改为北京市国源律师事务所律师）。

第三人：北京铁路局。

法定代表人：李树田，局长。

委托代理人：朱敏，北京铁路局干部。

第三人：上海铁路局。

法定代表人：陆东福，局长。

委托代理人：沈国平，上海铁路局干部。

第三人：广州铁路（集团）公司。

法定代表人：张正清，董事长。

委托代理人：陈唯真，广州铁路（集团）公司干部。

审级：二审。

审判机关和审判组织

一审法院：北京市第一中级人民法院。

合议庭组成人员：审判长：林民华；代理审判员：强刚华、何君慧。

二审法院：北京市高级人民法院。

合议庭组成人员：审判长：王振清；审判员：吉罗洪、何谢忠。

审结时间

一审审结时间：2001 年 11 月 5 日。

二审审结时间：2002 年 2 月 27 日。

被诉具体行政行为：2000 年 12 月 21 日被告向第三人发布了“关于 2001 年春运期间部分旅客实行票价上浮的通知”（以下简称“通知”）。原告认为该通知侵害其合法权益，向被告提起行政复议。2001 年 3 月 19 日被告对原告作出铁复议（2001）1 号“行政复议决定书”（以下简称“复议决定”），该“复议决定”维持了“通知”。

原告诉称：（1）“通知”的作出违反法定程序。依据《铁路法》、《价格法》有关规定，制定火车票价应报经国务院批准，而被告未经该程序报批。同时，依据《价格法》有关规定，票价上浮应召开价格听证会，而被告未召开听证会。故请求判决撤销“通知”。

（2）依据《行政复议法》有关规定，其在对“通知”申请复议时，一并提出了对国家计委价格（2000）1960 号批复（以下简称“计委批复”）的效力予以审查或转送有关部门审查的请求，但被告未予转送，故要求判令予以转送。

被告辩称：（1）请求裁定驳回对“通知”行为的起诉。理由为“通知”是针对不特定的对象发布的，且是可以反复适用的抽象行政行为，故依法不能提起行政诉讼。

（2）请求裁定驳回对“复议决定”的起诉。理由为“复议决定”是维持“通知”的行为，依据《行政诉讼法》有关规定，原告不能对维持原行政行为的复议行为提起诉讼。

（3）请求依法支持“通知”行为。理由为“计委批复”是经过国务院审批的，其批复内容未超越权限。被告依据该批复作出的“通知”是合法的，未侵害原告的权益，且该通知与原告也没有法律上的利害关系。

第三人诉称：北京铁路局以被诉行为没有行政强制力，是抽象行政行为，且乔占祥不具有原告主体资格，没有诉权等为由，请求判决驳回原告的诉讼请求。

上海铁路局以“通知”合法合理为由请求判决维持；第三人按照“通知”实施涨价的行为属于铁路运输企业经营行为，其合法权益应予法律保护。

广州铁路（集团）公司以“通知”合法为由请求判决维持；第三人的铁路运输经营行为合法，应予保护。

北京市第一中级人民法院经审理查明：1999年11月8日，国家计委以计价格（1999）1862号文件向国务院请示关于对部分旅客列车运价实行政府指导价的有关问题。在该请示中请示了“允许部分铁路客运票价适当浮动”，包括“允许客流较大线路、经济发达地区线路和春运、暑运、节假日客运繁忙线路的铁路旅客票价适当上浮”等问题。并请示拟将原由国务院行使的制定和调整铁路客运票价的审批权部分授予国家计委的有关问题，包括“跨局行驶的旅客列车，由铁道部负责确定浮动的区域、线路和时间，报国家计委批准后实施”等请求授予权限的问题。1999年11月，国务院以（1999）办2921号批复批准了该请示。2000年7月25日，被告根据国务院批准的计价格（1999）1862号请示，以铁财函（2000）253号“关于报批部分旅客列车政府指导价实施方案的函”向国家计委上报，拟定对部分旅客列车实行政府指导价，其中包括在春运期间实行票价上浮的有关实施方案，如涨价起止时间、涉及的铁路局、涨价条件及幅度等。2000年11月8日，国家计委依据国务院的授权，以计价格（2000）1960号“关于部分旅客列车票价实行政府指导价有关问题的批复”批准了被告的上述实施方案。2000年12月21日，被告根据国家计委计价格（2000）1960号批复作出“通知”。该通知确定2001年春节前10天（即1月13日至1月22日）及春节后23天（即1月26日至2月17日）北京、上海铁路局、广州铁路（集团）公司等始发的部分直通列车实行票价上浮20%—30%。为此，原告于2001年1月17日、22日分别购买的2069次列车到磁县、邯郸的车票共计多支付9元。

上述事实有下列证据证明：

国家物价局关于颁布“国家物价局有关部门分工管理价格的重要商品和交通运输目录”。

国家计委“关于对部分旅客列车实行政府指导价的请示”（计价格（1999）1862号）。

国务院对国家计委（1999）1862号请示的批复（国办（2921）号）。

国务院办公厅《国家行政机关公文处理办法》（国办发（1993）81号）。

铁道部“关于报批部分旅客列车政府指导价实施方案的函”（铁财函（2000）253号）。

国家计委对铁道部（2000）253号“实施方案”的批复，即“关于部分旅客列车票价实行政府指导价有关问题的批复”（计价格（2000）1960号）。

国家计委办公厅讨办价格（2000）931号“关于颁布铁路旅客票价有关问题的复函”。

铁路旅客运输管理规程之旅客票价表。

乔占祥在提起行政复议时提供的1月17日石家庄开往磁县、1月22日石家庄开行邯郸火车票各一张。

铁复议（2001）1号“复议决定”。

被告出具的收到原告提交的两张火车票的收据。

北京市第一中级人民法院根据以上事实和证据认为：“通知”是针对有关铁路企业作出并设定和影响有关铁路企业经营权利和义务的行为，故应认定为具体行政行为，对其提起的行政诉讼应当属于人民法院受案范围。原告作为购票乘客，虽不是该行为所直接指向的相对人，但因有关铁路企业为执行“通知”而实施的经营行为影响到其经济利益，使其与该行为间产生法律上的利害关系，故其有权就“通知”提起行政诉讼。被告和第三人所提“通知”不是具体行政行为，不能对其提起行政诉讼及乔占祥不具备原告主体资格的意见缺乏法律依据，法院不予支持。

被告所作的“复议决定”，因其认定的事实、适用的依据、论述的理由及复议的结论均与原行政行为相一致，没有改变或作出新的行政行为。故应认定该“复议决定”是维持原行政行为的行政行为。原告对其不服，应以作出原行政行为的行政机关为被告，对原行政行为提起行政诉讼。原告坚持对“通知”和“行政复议”同时提起行政诉讼的请求缺乏法律依据，法院不予支持。原告请求确认被告不当履行复议职责的请求，因复议行为不属于本案审查范围，故该请求本院不予审理。

根据《铁路法》第二十五条、第二十条，《价格法》第五条等的规定，被告有对全国铁路客运价格调查拟定和管理实施的法定职责。近年来随着国家经济的全面发展，全国范围内的人口流动数量越来越大，致使历年春节期间铁路旅客运输量骤增、骤减的状况越来越突出，在一些重点城市已经造成一些严重的社会问题。因此，调整和缓解春运期间客运量与铁路运能的突出矛盾，是保证铁路客运正常发展的客观需要。为此，被告根据《价格法》第二十一条“制定政府指导价、政府定价，应当依据有关商品或者服务的社会平均成本和市场供求状况、国民经济与社会发展要求以及社会承受能力，实行合理的购销差价、批零差价、地区差价和季节差价”的规定，依职权拟定的“通知”包含了市场需求、地区差别、季节变化和社会承受力等因素，符合上述法律规定及客运市场的价值规律。但是，由于铁路客运价格关系广大群众切身利益，属于国家重要的服务性价格，为保证其统一和规范，保证国家和广大群众的利益，客运价格依法纳入了政府定价、政府指导价范畴，其制定和实施均应当经过法定程序申报和批准。被告作出的2001年春运期间部分旅客列车价格上浮的决定，是经过有关程序作出的，即被告经过有关市场调查、方案拟定、报送国家计委审查，国家计委在国务院授其批准的权限范围内予以批准，被告依据国家计委的批准文件作出“通知”的程序未违反有关法律规定。原告认为被告所作的“通知”未经国务院批准，被告未能提供已组织价格听证会的证据，因而应判定被告行为违反法定程序的诉讼请求缺乏事实依据和法律依据。且依据《价格法》第二十三条的规定，主持价格听证会不属于被告的法定职责，故该诉并不涉及价格听证及其相关问题。原告据此认为被告所作“通知”程序违法，要求予以撤销的诉讼请求本院不予支持。

北京市第一中级人民法院依照《中华人民共和国行政诉讼法》第二条、第十二条第（二）项、第二十五条第二款，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》第三条、第十二条、第五十六条第（四）项，《中华人民共和国铁路法》第二十五条，《中华人民共和国价格法》第五条、第二十条、第二十一条，作出如下判决：驳回原告的诉讼请求。

二审诉辩主张

上诉人（原审原告）诉称：请求撤销一审判决，撤销“通知”，判决确认被告在复议中未履行转送职责的行为违法。

被上诉人和第三人同意一审判决。

二审事实和证据

二审法院认定的事实和证据与一审基本相同。

二审判案理由

北京市高级人民法院根据上述事实 and 证据认为：铁道部所作“通知”是铁路行政主管部门对铁路旅客票价实行政府指导价所作的具体行政行为。该行为对于铁路经营企业和乘客均有行政法律上的权利义务关系。上诉人认为该具体行政行为侵犯其合法权益向人民法院提起行政诉讼，是符合行政诉讼法规定的受案范围的。但在对原具体行政行为提起诉讼的同时一并请求确认复议机关不履行转送的法定职责，不符合行政诉讼法的规定，且其在复议申请中亦未提出转送审查的请求，故一审法院判决驳回上诉人的该项请求并无不当。同时认为，铁路列车旅客票价直接关系到群众的切身利益，政府在必要时可以实行政府指导价或者政府定价。铁路列车旅客票价调整属于铁道部的法定职责。铁道部上报的调价实施方案所依据的计价格（1999）1862号文已经国务院批准，其所作“通知”是在经过市场调查的基础上又召开了价格咨询会，在向有权机关上报了具体的实施方案，并得到了批准的情况下作出的，应视为履行了必要的正当程序。虽然《价格法》第二十三条规定，“制定关系群众切身利益的公用事业价格、公益性服务价格、自然垄断经营的商品价格等政府指导价、政府定价，应当建立听证会制度”。但由于在铁道部制定“通知”时，国家尚未建立和制定规范的价格听证制度，要求铁道部申请价格听证缺乏具体的法规和规章依据。据此，上诉人请求确认“通知”的制定程序违法并请求撤销的理由不足。一审判决认定事实清楚，适用法律正确，程序合法。

二审定案结论

北京市高级人民法院依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十一条第（一）项的规定，作出如下判决：

驳回上诉，维持原判。