

关于 2026 年 8 月 25 日调查询问的书面意见

上诉人（原审原告）：李国平

被上诉人（原审被告）：长沙市人民政府

原行政行为机关：长沙市住房和城乡建设局

原审案号：（2026）湘 01 行初 102 号

湖南省高级人民法院：

上诉人李国平因不服湖南省长沙市中级人民法院（2026）湘 01 行初 102 号行政裁定提起上诉。根据现有案卷材料，现就本院 2026 年 8 月 25 日调查询问所涉争议，提交如下书面意见。

本意见所引事实，以 102 号裁定、长府复驳字〔2025〕992 号决定、长沙市住房和城乡建设局 2025 年 11 月 10 日《回复》、（2025）湘 0105 民初 27046 号民事判决、（2026）湘 8601 行初 374 号行政判决、两份前期物业服务合同扫描件及 374 号案庭审笔录为据。27046 号判决已经提起上诉，现有案卷及公开检索均未见二审裁判或生效证明；374 号判决亦未见生效证明，故本意见仅将二者作为权利结构、审理路径和类案尺度的参考，不主张其对本案具有既判力。

一、本案二审首先需要解决的不是合同最终是否违法，而是李国平有没有资格要求行政机关依法调查

本案必须区分三个层次：第一，李国平是否具备行政复议申请人资格；第二，李国平是否具备行政诉讼原告主体资格；第三，长沙市住房和城乡建设局对山语城三期前期物业招投标、合同签

订、备案及履行等问题是否依法履行监管职责。前两项决定案件能否进入复议和诉讼程序，第三项才是进入程序后的实体审查。

长府复驳字〔2025〕992号决定在已经受理复议后，以李国平与被申请复议的处理行为没有利害关系为由驳回申请；一审又以事项涉及业主共有利益、李国平没有区别于其他业主的特别权益，且住建部门已作书面回复为由，认定其明显不符合受理条件、缺乏诉的实际利益。这样处理，实质上在尚未查清实体事实之前，以对实体请求可能不成立的预判否定了程序入口。

主体资格问题回答的是“能不能要求审查”，而不是“实体请求最终能否得到支持”。即使法院最终认定邀请招标合法、总公司安排不构成违法、住建部门已经履职，也应当在承认申请人资格和原告主体资格后进入实体审查，再依法作出判断。374号案正是采取了这一审理路径。

二、涉案前期物业法律关系直接决定李国平本人的物业服务 and 物业费权利义务

992号决定、102号裁定和374号判决均查明李国平系山语城三期业主；履职、复议材料载明其房屋为山语城三期12栋503。李国平不是与山语城三期没有身份联系的普通市民。

《民法典》第九百三十七条至第九百三十九条规定，物业服务合同包括维修养护、环境卫生、秩序维护等服务，由业主支付物业费；合同内容通常包括服务事项、服务质量、费用标准和收取办法、服务期限、服务交接等；建设单位依法订立的前期物业服务合同对业主具有法律约束力。涉案合同也具体约定：物业服

务企业管理共用部位、共用设施、清洁、绿化、车辆及公共秩序；住宅物业费按建筑面积以 2.2 元/月·平方米计算，商业物业为 5 元/月·平方米；业主负有预交、续交物业费义务；合同持续至业主委员会与重新选聘的物业服务企业订立正式合同为止。

因此，涉案前期物业服务合同直接决定或者影响：谁向李国平提供服务、服务内容和质量为何、物业费标准及收取依据为何、合同期限多长、共有部位和设施由谁管理、服务瑕疵和欠费如何承担责任，以及现物业服务企业凭何种选聘程序取得持续服务和收费地位。李国平所要求查清的是“哪一份合同、哪一个物业服务人、基于什么选聘程序，对我本人产生服务和缴费上的权利义务”，不是替社会公众监督一项与自己无关的行政事务。

住建部门在 2025 年 11 月 10 日《回复》中也援引《民法典》第九百三十九条，明确指出前期物业服务合同对业主具有法律约束力。既然该合同可以直接约束李国平，围绕该合同形成过程和监管处理作出的行政判断，就不能在资格审查时被描述为对李国平“明显不产生实际影响”。

三、“同时涉及其他业主”不能推出“李国平没有法律上利害关系”

“多人同时享有具体利益”与“不特定公众享有抽象公共利益”是不同概念。物业服务、物业费和共有部分管理具有群体性，但其法律后果同时具体落到每一名业主。利益具有共同性，并不消灭每名业主已经承受的服务权利、缴费义务和合同约束。

《行政复议法》第三十条第一款第二项以申请人与行政行为有利害关系为受理条件；（2013）行他字第14号答复确认，举报人为维护自身合法权益申请有职责机关查处违法行为，对处理或不处理行为不服的，具有复议申请人资格。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第十二条第（五）项同样将“为维护自身合法权益向行政机关投诉，具有处理投诉职责的行政机关作出或者未作出处理”列为法律上利害关系。自2026年7月1日起施行的《行政复议法实施条例》第三十五条第（四）项再次明确相同规则；本意见不主张该条例溯及既往，仅将其作为现行制度对既有规则的明确印证。

一审援引《行诉法解释》第十八条不当。该条解决的是业主委员会或“双过半”业主就共有利益行政行为提起代表诉讼的资格，并未规定单个业主基于本人财产、服务、缴费和合同约束利益提起诉讼时一律需要“双过半”。李国平没有请求代替业主大会选聘、解聘物业服务企业，也没有请求处分全体业主共有财产；其请求审查的是行政机关对本人履职申请和复议申请所作处理。第十八条不能被反向解释为排除单个业主个人权益救济的封锁规则。

四、27046号民事判决已经确认李国平与该前期物业服务合同存在直接利害关系

（2025）湘0105民初27046号民事判决将李国平的诉讼主体资格列为首项争议。该判决依据《民法典》第九百三十九条和《物业管理条例》第二十五条，认定前期物业服务合同对业主具有双向法律约束力；业主基于建筑物区分所有权，承受享受服务

的权利和缴纳物业费的义务，与合同存在直接利害关系；在小区尚未成立业主委员会的情况下，单个业主诉权是维护权益的必要途径。该判决据此认定李国平是前期物业合同的法定利害关系人，具有适格原告资格。

该判决后来在实体上驳回了李国平确认合同无效的请求，且现已上诉，故不能据此主张合同已被生效裁判确认违法，也不能主张其对本案有既判力。但它至少说明一个不可回避的权利结构：同一套前期物业合同确实把服务权利和缴费义务直接配置给李国平。行政案件中的法律关系评价可以不同，然而如果认为这一直接作用在行政监管环节突然消失，就应说明消失的法律依据和事实理由。

五、374 号行政判决已经确认李国平对同一前期物业合同备案监管事项具有行政诉讼主体资格

（2026）湘 8601 行初 374 号案涉及开福区住房和城乡建设局对山语城三期前期物业合同备案履职申请作出的答复，以及开府复决字〔2025〕578 号行政复议决定。长沙铁路运输法院在判决中明确写明：“原告李国平与被告答复行为存在法律上的利害关系，具备提起本案行政诉讼的主体资格。”其后，法院才审查区住建局的监管职责、备案性质、总分公司关系及实际履职情况，并以行政机关已履行职责为由驳回李国平的实体诉讼请求。

374 号案的被诉机关、答复内容和复议决定与本案并不相同，因而不能机械等同；但这种差异主要影响实体职责范围和被诉行为合法性。两案在利害关系的事实基础上高度重合：同一李国平、

同一山语城三期、同一套前期物业服务合同、同样由住建部门对合同形成或备案履行监管职责。尤其是 374 号案第三人也提出“涉及全体业主、李国平主体不适格”的抗辩，法院仍明确确认主体资格后进入实体审查。

六、本案如果作出相反判断，必须解释三个案件之间存在什么实质区别

本案有一个具体且无法回避的问题：同一个李国平、同一个山语城三期、同一套前期物业法律关系，27046 号民事一审判决已经认定李国平作为业主与前期物业服务合同存在直接利害关系；374 号行政一审判决又认定李国平与该合同备案监管答复存在法律上利害关系，具有行政诉讼原告主体资格。为什么到了本案，李国平要求住建部门调查的仍是这套合同及其招投标、签约、履行问题，反而被认定没有法律上利害关系？

如果认为前两案与本案存在本质区别，应当明确指出：区别究竟在被告行政行为、监管职责范围，还是在前期物业法律关系对李国平本人的作用？前两种区别可以影响实体胜败，却不能当然证明第三种区别存在。不能仅因同一问题同时关系其他业主，就把已经具体落到李国平本人身上的物业服务、物业费负担和合同约定转化为抽象公共利益。

本案还存在独立的程序性利害关系。长沙市政府已经受理行政复议，随后以资格不符作出 992 号决定，直接终结李国平对市住建局《回复》申请复议审查的程序。市住建局已经“作出回

复”，只说明存在可供复议的处理结果，不能说明该回复当然合法，更不能反过来消灭复议和诉讼利益。

七、A/B/C 区招投标、合同版本、签约及履约主体等具体争议进一步证明李国平不是一般公共利益投诉人

（一）A 区与 B/C 区合同的项目范围和面积口径尚需核清

A 区合同记载总建筑面积 94153.03 平方米；B/C 区合同记载 234602.58 平方米，两者合计 328755.61 平方米。27046 号民事判决却记载山语城三期总建筑面积为 30060.52 平方米，且未在判决中解释这一数字与两份合同面积的关系。两份合同记载的物业管理区域四至又基本相同，均指向芙蓉北路、秀峰立交、规划路和秀峰路（或秀峰大道）。

上述数据可能源于不同统计口径，也可能存在文书笔误；现有材料不足以直接认定属于同一备案物业管理区域，更不足以直接认定“拆分项目规避监管”。但在住建部门已经据此作出“分期招标符合规定”的实体判断时，应当调取规划批件、物业管理区域划分材料、两次招标备案底卷，先回答项目范围和面积口径，再判断分区招标是否有事实与规范依据。

（二）B/C 区合同出现三种日期记录，现有材料尚不能证明哪一项应作为真实签订日期

现有 B/C 区合同扫描件的封面和签章页均载明 2016 年 8 月 31 日；374 号案庭审中，开福区住建局却明确称“备案资料显示是 5 月 31 日”，开福区政府称其收到的材料中存在封面 5 月 31 日、末页 8 月 31 日的记录；而本案市住建局 2025 年 11 月 10 日

《回复》又写明 2016 年 5 月签订合同。当前目录没有可直接核验的 2016 年 5 月 31 日合同原件，故不能未经鉴别即认定存在伪造或变造。

但三种日期记录客观上要求行政机关说明：备案时审查的究竟是哪一份原件；合同主体、内容、签章、服务期限和收费标准是否一致；2016 年 5 月 31 日和 8 月 31 日分别来自何种文书；哪一份被实际履行并作为收费依据。无法回答这些问题，就无法仅凭“已有备案”确认基础法律关系清楚。

（三）A 区合同签约时间与历史资质状态不能凭推测下结论

经原件核对，A 区合同封面及签章页日期为 2014 年 6 月 16 日，合同载明乙方为长沙分公司、资质等级二级及“京物企资二〔2010〕第 0004 号”。现有 2016 年《外地驻长物业服务企业资质备案证明（续）》记载本期有效期为 2016 年 8 月 8 日至 2017 年 8 月 7 日，同时又记载准予在长沙开展物业管理服务活动时间为 2012 年 8 月 9 日。该材料不能单独证明 2014 年 6 月时历史资质连续有效，也不能反向证明当时必然无资质。

因此，本意见不主张仅凭日期即认定 A 区合同无效。监管审查真正需要的是 2014 年时总公司资质证书、长沙分公司驻长备案及授权文件原件，并结合当时有效的《湖南省实施〈物业管理条例〉办法》第十四条关于分期开发项目应按项目开发总建筑面积匹配资质等级的规定，核对承接资格及项目面积。

（四）邀请招标形式、招投标过程和总分公司关系均需以完整底卷证明

邀请招标本身是《前期物业管理招标投标管理暂行办法》第八条明列的招标方式，不能仅因采用邀请招标即推定违法。但该办法同时要求向三家以上企业发出邀请书，并对招标文件、投标、开标、评标、中标及备案设置程序要求。市住建局《回复》只列举 2014 年、2016 年两次招标备案和中标备案，即直接得出“符合规定”的结论；现有案卷未见完整招标邀请书、全部投标文件、评标委员会组成及评标报告等原始底卷。

两次中标主体均被记载为中铁建（北京）物业管理有限公司，而合同签订及实际履行主体为长沙分公司。总分公司关系不当然等于非法转让，但也不能只凭公司组织关系代替对中标文件是否允许、总公司是否有效授权、签约和履约是否在授权范围内等事实的核对。就这些关键事项，准确表述只能是“现有材料尚未证明”，而不是预先推定违法或当然合法。

（五）备案不等于基础行为当然合法

374 号判决将 2025 年的合同备案界定为告知性、形式性备案，只审查材料是否齐全、备案主体是否适格等。即便接受这一认定，备案也不能自动证明此前招投标程序完整、合同内容合法、签约主体和履约主体均符合中标文件。更重要的是，本案市住建局《回复》不是简单确认“有无备案”，而是据备案记录对邀请招标及总分公司履约作出了实质合法性判断。既然作出实体判断，

就应当有能够支撑判断的事实材料，不能以“已经备案”代替对基础事实的调查。

八、一审在主体资格阶段直接终结案件，导致大量与利害关系判断密切相关的事实没有得到审查

上述实体争议不是要求二审直接认定合同无效，而是说明李国平为何具有直接法律上利害关系。如果最终查明哪一份合同约定李国平、谁是其物业服务人、物业企业依据何种合同和标准收费、服务地位经何种选聘程序形成，都会直接改变或确认李国平本人的服务、缴费和合同权利义务。他当然不是与案件无关的一般投诉人。

一审裁定的论证存在循环：先因事项涉及全体业主而认定李国平没有独立利益，继而不进入实体审查；又因没有进入实体审查，合同范围、日期、收费、主体和履行如何作用于李国平本人始终未被查清；最终再以这些影响没有被查明为由，认定行政行为对其“明显不产生实际影响”。恰恰需要通过必要事实审查才能明确的利害关系，不应以拒绝审查的方式提前否定。

九、请求高院重点调查的八个具体问题

- 一、李国平作为山语城三期业主，是否直接受到涉案前期物业合同关于服务内容、收费标准、服务期限和违约责任的约束？
- 二、一个事项同时影响其他业主，是否当然排除单个业主与该事项之间的法律上利害关系？
- 三、27046 号民事一审判决为何认定李国平承受服务权利和缴费义务，与前期物业合同存在直接利害关系？

- 四、374 号行政一审判决为何认定李国平对山语城三期前期物业合同备案监管答复具有行政诉讼原告主体资格，并在此后进入实体审查？
- 五、如果本案与上述两案不同，这种不同究竟是行政行为和职责范围的不同，还是前期物业法律关系对李国平本人作用的不同？后者有何事实和法律依据？
- 六、本案招投标、面积口径、B/C 区合同日期、签约与履行主体、历史资质及备案材料等争议，是否会直接影响李国平接受物业服务、承担物业费等具体权利义务？
- 七、一审在未查明上述事实、未进入实体审查的情况下，是否已有充分事实基础认定李国平与涉案复议决定不存在法律上利害关系，且“明显”缺乏诉的实际利益？
- 八、以“涉及全体业主共同利益”为由否定个体业主资格，是否混淆了“多人同时享有具体利益”与“不特定公众享有抽象公共利益”？

十、结论及二审请求

李国平的利益不是抽象公共利益，而是由业主身份、前期物业合同法定约束、物业服务接受和物业费负担共同形成的现实、具体利益。27046 号民事一审判决确认了这套合同对李国平的直接约束；374 号行政一审判决展示了正确的审理顺序——先承认主体资格，再审查行政机关是否履职。本案一审以“共同利益”否定“个人利害关系”，并以“已经回复”否定对回复申请复议和诉讼审查的利益，适用法律及论证方法均有不当。

依照已经正式提交的《行政裁定上诉状》，上诉人请求：

- 一、请求依法撤销湖南省长沙市中级人民法院作出的（2026）湘01行初102号行政裁定；
- 二、请求依法指令湖南省长沙市中级人民法院继续审理本案；
- 三、本案依法产生的诉讼费用由被上诉人承担。

此致

湖南省高级人民法院

上诉人：李国平

委托诉讼代理人：李燕、冯宇

二〇二六年八月二十五日

主要法律与案卷出处（提交时可作为附件目录）

1. 《中华人民共和国行政复议法》第三十条第一款第二项、第三十三条。
2. 《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条。
3. 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第十二条第（五）项、第十八条、第六十九条第一款第（八）项及第三款、第一百零九条。
4. 《中华人民共和国民法典》第九百三十七条至第九百三十九条、第九百四十四条。
5. 《物业管理条例》第五条、第二十一条、第二十四条、第二十五条、第三十三条。
6. 《前期物业管理招标投标管理暂行办法》第三条、第五条、第八条、第十一条。
7. 2013 年《湖南省实施〈物业管理条例〉办法》第十四条；现行《湖南省物业管理条例》第二十五条、第二十九条。
8. （2026）湘 01 行初 102 号行政裁定书；长府复驳字（2025）992 号决定；长沙市住房和城乡建设局 2025 年 11 月 10 日《回复》；（2025）湘 0105 民初 27046 号民事判决书；（2026）湘 8601 行初 374 号行政判决书及该案庭审笔录；A 区、B/C 区前期物业服务合同扫描件。