

最高人民法院第二巡回法庭
典型案例及审判经验集萃丛书
编委会主任 胡云腾

03

行政典型案例及 审判经验

Typical Cases and Trial Experience
of the Second Circuit Court
of the Supreme People's Court

主 编 郭修江 蔡小雪
最高人民法院第二巡回法庭 编著

人 民 法 院 出 版 社

最高人民法院第二巡回法庭
典型案例及审判经验集萃丛书
编委会主任 胡云腾

03

行政典型案例及 审判经验

主 编 郭修江 蔡小雪
执行编辑 熊俊勇 陆 阳
最高人民法院第二巡回法庭 编著

人 民 法 院 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政典型案例及审判经验 / 郭修江, 蔡小雪主编; 最高人民法院
第二巡回法庭编著. -- 北京: 人民法院出版社, 2019.5

(最高人民法院第二巡回法庭典型案例及审判经验集萃丛书)

ISBN 978-7-5109-2442-2

I . ①行… II . ①郭… ②蔡… ③最… III . ①行政诉讼—审判—
案例—中国 IV . ① D925.385

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 033155 号

行政典型案例及审判经验

郭修江 蔡小雪 主编
最高人民法院第二巡回法庭 编著

责任编辑 兰丽专 赵作棟 陈晓璇
出版发行 人民法院出版社
地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)
电 话 (010) 67550520 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)
65223677 (读者服务部)

客服 QQ 2092078039
网 址 <http://www.courtbook.com.cn>
E - m a i l courtpress@sohu.com
印 刷 三河市国英印务有限公司
经 销 新华书店

开 本 787×1092 毫米 1/16
字 数 318 千字
印 张 20.75
版 次 2019 年 5 月第 1 版 2019 年 5 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5109-2442-2
定 价 78.00 元

版权所有 侵权必究

最高人民法院第二巡回法庭 典型案例及审判经验集萃丛书

编委会

(按姓氏笔画排序)

主任 胡云腾

副主任 郑学林 郭修江 曾广东 虞政平 蔡小雪

委员 齐素 李明义 苏戈 汪国献 张志弘

张能宝 高珂 董华

发挥司法改革排头兵作用 坚持审判重心下移 促进司法为民公正司法*

——2017年1月20日，最高人民法院院长周强在最高人民法院第一、第二巡回法庭成立两周年座谈会上的讲话（节录）

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视法治建设，党的十八届四中全会对全面深化司法体制改革作出重要部署，提出最高人民法院设立巡回法庭这一重大改革举措，对于实现审判机关重心下移、就地解决纠纷、方便当事人诉讼，加快建设公正高效权威的中国特色社会主义司法制度，具有十分重大而深远的意义。

两年来，最高人民法院第一、第二巡回法庭坚持依法履职，在践行司法为民、公正司法，推进司法体制改革，服务和保障当地经济社会发展，维护社会大局稳定等方面发挥了重要作用，取得了显著成绩。一是坚持重心下移，依法公正高效审理案件。两年来，两个巡回法庭共收案4445件，结案3948件，其中审理跨行政区域案件633件。二是充分发挥司法改革“先行者”“试验田”“排头兵”作用，形成了一批可复制、可推广的经验。巡回

1

* 摘自《人民法院报》2017年1月21日。

法庭率先推进司法责任制改革，庭领导不再签批案件，真正实现“让审理者裁判，由裁判者负责”。实行审判团队模式，通过类案参考、主审法官联席会议、裁判文书交叉校验等机制，统一裁判尺度，规范审判权运行，法官责任感明显增强，办案质量效率显著提高。精简内设机构，实行扁平化管理模式，体现了审判权与行政事务管理权相分离的改革精神。三是牢牢坚持司法为民，成为群众“家门口的最高人民法院”。充分发挥巡回法庭贴近基层、贴近一线的优势，围绕就地解决纠纷、方便当事人诉讼等改革初衷，妥善审理案件，较好满足了人民群众多元司法需求。突出巡回特色，积极开展巡回接访、巡回开庭、巡回阅卷、巡回询问、巡回宣判等各项巡回审判工作，两个巡回法庭共巡回办案480余次，让司法更贴近人民群众。高度重视涉法涉诉信访工作，大量矛盾纠纷得到实质性化解，涉诉信访数量明显下降。四是积极延伸司法服务职能，加强协作交流。加强对巡回区地方法院的审判业务指导，提高巡回区法院的审判水平，确保裁判尺度统一。深化司法公开，加强与法学院校的深度合作，开展区际司法协作，取得积极成果。五是高度重视加强巡回法庭党的建设，不断提升队伍整体素质。严格落实从严治党主体责任，加强教育培训工作，促进队伍正规化、专业化、职业化，展现了最高人民法院巡回法庭法官的良好职业素养和精神风貌。

最高人民法院巡回法庭充分发挥司法改革“先行者”“试验田”“排头兵”作用，已经成为展示我国司法改革成果和社会主义法治建设的重要窗口。总结巡回法庭工作，有以下几方面经验：

一是牢牢坚持党的领导，确保正确政治方向，确保始终沿着中国特色社会主义法治道路前进。二是牢牢坚持以人民为中心，以人民满意为标准，让司法更好地走近群众、服务群众，打牢人民司法事业的群众基础。三是牢牢坚持公正司法，紧紧抓住执法办案这个第一要务，努力让每一起案件都经得起法律和历史的检验。四是牢牢坚持改革创新精神，以改革创新精神为引领，以改革的手段破解前进中的困难和问题。五是牢牢坚持从严治党、从严治院，全面落实从严治党各项要求，坚持严格教育、严格管理、严格监督，建设一支信念坚定、司法为民、敢于担当、清正廉洁的巡回法庭队伍，为公正司法提供有力组织保障。

要牢固树立“四个意识”，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威。要深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，牢牢坚持党对人民法院工作的绝对领导，牢牢坚持党中央集中统一领导，坚决维护党中央权威，在思想上政治上行动上始终同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，把党中央重大决策部署不折不扣落实到巡回法庭工作中去，确保始终保持正确政治方向。

要发挥各自优势，坚持不断探索，持续深化司法体制改革，为巡回区经济社会发展提供有力司法服务和保障。要树立大局意识，围绕大局、围绕重大国家战略统筹谋划，深入研究当地经济社会特点，围绕区域发展总体战略，努力做好结合文章，提升司法服务的针对性和有效性。

要坚持不断探索，持续深化司法体制改革，推动完善中国特

色社会主义巡回法庭制度。巡回法庭作为司法改革的先行者，要时刻铭记肩负的重任，持续发力，久久为功，以高度的政治责任感和强烈的历史使命感不断推动司法改革向纵深发展。要落实司法改革主体责任，建立改革问责机制，抓好重点改革和关键领域改革，以钉钉子精神狠抓贯彻落实，确保司法体制改革各项举措落地生根。要加强改革跟踪问效和科学评价，加强改革效果评估，确保司法改革的成效体现在符合“四个有利于”要求上，体现在办案质量效率提升上，体现在司法公信力提高上。

要补齐短板，着力解决制约巡回法庭工作的各种体制机制障碍。要以服务人民群众、维护社会公平正义为目标，坚决破除影响司法公正、损害司法公信力的各种障碍。要坚持问题意识，发挥巡回审判的优势，深入基层、深入一线，不断总结工作经验，认真开展调查研究。要研究加强对六个巡回法庭工作的统筹，帮助协调解决影响巡回法庭工作效能的具体问题。要不断加强信息化建设，用信息化的手段提高审判质量效率，用信息化的手段最大限度满足人民群众司法需求。要加大支持力度，做好服务保障工作，解除干警后顾之忧，为巡回法庭工作创造良好环境。

庭长感言

2014年10月23日，党的十八届四中全会审议通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，明确提出最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件。全会闭幕后，最高人民法院党组迅速落实中央改革部署，在中央政法委直接领导下，在有关地方和部门大力支持下，于2015年1月28日、31日分别在深圳市、沈阳市设立最高人民法院第一、第二巡回法庭。2016年12月28、29日，在深入总结两年改革经验的基础上，经中央深改组决定，最高人民法院第三、四、五、六巡回法庭分别在江苏省南京市、河南省郑州市、重庆市和陕西省西安市挂牌成立。巡回法庭的管辖范围覆盖全国26个省市自治区，基本完成了巡回法庭在全国的布局。

最高人民法院设立巡回法庭，这是以习近平同志为核心的党中央部署的一项重大司法改革举措，实现了最高审判机关的办案力量和工作重心下移，有利于就地审理相关案件和化解信访矛盾纠纷，极大地方便了当事人诉讼，被人民群众亲切地称为“家门口的最高人民法院”。巡回法庭办理了大部分具体案件，使最高人民法院本部得以集中精力制定司法政策和司法解释，发布指

导性案例，审理有重大指导意义的案件。对于保证公正司法，提高司法公信力，促进审判体系和审判能力现代化，都具有重大而深远的意义。

第二巡回法庭的同志们坚守法治信仰，凝心聚力、艰苦奋斗，开拓进取、大胆探索，在深化司法体制改革的试验田里挥洒汗水、播种希望、收获果实。第二巡回法庭在2015至2016年两个年度里共办理了各类案件2000余件，接待来访群众4万多人次，为人民群众提供了优质高效的司法服务，受到当事人、律师和社会各界广泛好评和人民群众的广泛赞誉。巡回法庭全面实行主审法官和合议庭办案负责制，坚决落实“让审理者裁判，由裁判者负责”的要求；公正审理跨行政区域重大行政和民商事案件，有效解决诉讼“主客场”问题；建立健全主审法官会议制度，确保案件质效，促进裁判标准和司法尺度统一；加强巡回审判，设立巡回审判点方便当事人诉讼；探索审判权与司法行政事务管理权相分离，落实“扁平化”管理模式；切实履行“谁执法谁普法”的普法责任制，把法治精神送进大学校园、田间地头，等等。巡回法庭的各项改革举措，顺应了新时期人民群众对司法工作的新要求，发挥了作为司法体制改革排头兵和试验田的积极作用。第二巡回法庭的改革实践和工作成效充分证明，党中央决定最高人民法院设立巡回法庭的决策是完全正确的。

为深化巡回法庭制度改革，加强巡回法庭规范化建设，充分释放巡回法庭改革的能效，为全国法院探索可复制、可推广的经验，第二巡回法庭第一批工作人员认真总结2015至2016年两个

年度的改革与办案经验，将其提炼形成对审判工作有指导意义的工作方法和司法技能，按照民商事二审案件、民商事申请再审案件、行政二审与申请再审案件、刑事申诉案件和涉诉信访案件等专题汇编成册。这些研究成果，凝聚了全庭主审法官和相关同志的集体智慧和心血，既接地气又很实用。有的经验和做法受到了社会各界的重视和好评，有的已具备可复制、可推广的价值，对审判类似案件和处理涉诉信访问题具有重要借鉴意义。相信这套丛书对广大法官执法办案会有所启发，对法学理论研究有参考价值。我们也希望最高人民法院各巡回法庭后来的小伙伴们，将我们抛出的这几块“砖头”作为继续前行的垫脚石，在依法审理各类案件以及落实各项司法改革政策中进一步总结经验，继续耕好巡回法庭这块试验田，当好全面深化司法体制改革的先行者和排头兵，为推动人民法院的理论创新、制度创新和实践创新，作出应有的贡献。

最高人民法院大法官

原最高人民法院审判委员会专职委员、第二巡回法庭庭长

胡云腾

二〇一八年十二月

3

编写说明

最高人民法院第二巡回法庭于2015年2月2日开始受理案件，至2016年6月30日，共受理二审、申请再审和提审行政案件384件。作为最高人民法院司法改革的前沿阵地，在胡云腾大法官及庭党组的鼓励和支持下，第二巡回法庭行政审判团队在案件审理和裁判过程中，特别强调对相关法律问题的说理，形成了一批具有规范、参考价值的案例，我们从中选取50件，提取裁判要旨，分两批进行发布。本书就是在两批案例的基础上，个别调整略有重复的案例，并增加针对裁判要旨的评析内容而形成。鉴于收录案例的要旨涉及内容比较庞杂，为便于大家阅读，我们对50个案例进行了简单分类：第一部分是立案规则，21个案例；第二部分是审理规则，16个案例；第三部分是判决规则，13个案例。

以往最高人民法院编写案例，主要以对下级法院法官作出的判决进行编辑、评析。我们这本案例评析的最大特点是，全部案例都是来源于最高人民法院的生效裁判，且每一个案例都是由编写案例的第二巡回法庭行政审判团队所承办的案件。案例的编写中，我们尽可能保持生效裁判的原貌，案件基本事实，一、二审裁判的基本观点，当事人的上诉、申请再审理由，以及最高人民

法院的裁判意见，与最高人民法院的生效裁判文书内容基本一致。之所以在编写案例中能够保留生效裁判的原貌，是因为我们在撰写裁判文书的过程中，非常注重裁判文书的说理，尤其是针对当事人争议焦点进行分析论证。论证中，我们注重运用三段论形式逻辑的推理方式，对每一个法律问题的法律依据进行分析、解释，并结合本案的事实进行比较、对照，符合法律规定的适用条件，小前提与大前提完全相适应的，推导出案件争议问题的裁判结论。这种裁判文书说理的模式，无论是当事人还是案外的普通读者，阅读生效裁判就能够一目了然地理解和认识法官对争议焦点的思路和观点，有助于当事人服判息诉，也有利于对下指导，同时也是一种对社会行为规范的引领。正因如此，除评析之外的内容基本是最高人民法院生效裁判文书的翻版。在此基础上，结合法理对裁判要旨进行评析，讲明法律背后的原理，更有助于读者对最高人民法院裁判的认识和理解。

法治的脚步永无止境，愿为法治国家的实现尽绵薄之力。

中国法律网
www.chinalaw.com.cn

目录

CONTENTS

一、立案规则	
① 信访复核意见是否具有可诉性	001
② 劳动能力鉴定结论不具有可诉性	007
③ 安全生产事故报告行政批复具有可诉性	012
④ 改变原处理意见的信访答复行为具有可诉性	020
⑤ 行政机关依据法院裁定组织实施的行为不具有可诉性	027
⑥ 对当事人权利义务不产生实际影响的政府会议纪要不具有可诉性	032
⑦ 省级人民政府征收土地决定不具有可诉性	036
⑧ 请求确认被诉行政行为合法，不属于行政诉讼的受案范围	043
⑨ 行政机关不履行上级交办事项的行为具有可诉性	051
⑩ 息诉罢访协议具有可诉性	057
⑪ 破产清算组依据法院裁定对破产企业财产的处置行为不具有可诉性	064
⑫ 土地储备中心签订的土地使用权收购合同属于民事合同的性质	068
⑬ 获得补偿后的被征收人诉补偿前的行政行为不具有原告资格	075
⑭ 与被诉不作为行为之间不存在利害关系的起诉人不具有原告资格	080
⑮ 开发区管委会是否属于适格被告	086
⑯ 已获得征收补偿的被征收人不具有复议申请人的资格	093
⑰ 规范性文件的认定标准	099
⑱ 以公告方式送达行为的起诉期限计算	105

001

目
录



- 19 立案登记制的理解适用 109
- 20 新旧《中华人民共和国行政诉讼法》有关起诉期限规定的衔接 114
- 21 2年起诉期限的规定是否继续适用 121

二、审理规则

- 22 “其他起诉条件”的审查与释明问题 128
- 23 不予立案或驳回起诉裁定中对当事人诉讼请求的释明与引导 133
- 24 全面审查与争议焦点审查 137
- 25 普通共同诉讼的合并审理 144
- 26 原告对被诉行政行为的初步证明责任 149
- 27 与案件实体、程序相关民事事实人民法院应予审查 153
- 28 不经开庭审理迳行裁判的适用条件 158
- 29 行政赔偿中原告的举证责任问题 163
- 30 有明确的被诉行政行为是行政案件立案登记的首要条件 170
- 31 被诉行政行为的可诉性不受行政复议决定约束 174
- 32 二审改变一审裁判理由维持其结果的合法性 178
- 33 诉讼中行政机关负责人出庭应诉问题 184
- 34 资产评估报告的审查及处理 190
- 35 被诉行政行为主要事实清楚的理解 201
- 36 审查再审申请程序中的调解问题 208
- 37 集体土地征收补偿标准诉讼的裁决前置程序 216

三、判决规则

- 38 行政赔偿损失的酌定 221
- 39 行政行为违法未侵犯原告合法权益案件的判决方式 225
- 40 城镇居民是否享有集体使用权 230
- 41 诉请行政补偿而实际属于行政赔偿案件的处理 237

④2 “一事一申请”原则的适用	243
④3 收回土地使用权损失补偿的计算	248
④4 对“权属有争议的”不得颁证的理解	257
④5 违法强制拆除房屋的行政赔偿	269
④6 房屋征收中市场价格补偿的理解适用	279
④7 “住改非”房屋的征收补偿标准	287
④8 “停产停业期间必要的经常性费用开支”的理解适用	295
④9 违法强制拆除造成可回收废旧建筑材料损失的赔偿	305
⑤0 不履行监管职责造成当事人损失的行政赔偿	311
后记.....	315

一、立案规则

1 信访复核意见是否具有可诉性

【裁判要旨】对当事人权利义务不产生实际影响的信访答复、复查、复核意见，不属于行政复议和行政诉讼的受案范围。但是，如果信访答复、复查、复核意见对当事人的权利义务作出了新的处理，则属于行政复议、行政诉讼的受案范围。

《信访条例》第三十五条第三款关于“信访人对复核意见不服，仍然以同一事实和理由提出投诉请求的，各级人民政府信访工作机构和其他行政机关不再受理”的规定，仅仅适用于信访人的“信访”投诉申请，不适用于信访人依法申请行政复议的情形。

原审裁定驳回原告起诉理由错误、结果正确的，上级人民法院可以在改变理由后，维持原审裁定驳回起诉的结果。

最高人民法院案号：(2015)行监字第43号

再审申请人（一审原告、二审上诉人）：王景彬。

被申请人（一审被告、二审被上诉人）：辽宁省人民政府。住所地：辽宁省沈阳市皇姑区北陵大街45号。

法定代表人：陈求发，省长。

委托代理人：殷磐石、安永生，辽宁省人民政府法制办公室工作人员。

王景彬诉辽宁省人民政府（以下简称辽宁省政府）驳回行政复议申请一案，辽宁省沈阳市中级人民法院于2010年6月9日作出（2010）沈中行初字第36号行政判决，驳回王景彬的诉讼请求。王景彬提起上诉。辽宁省高级人民法院于2010年8月11日作出（2010）辽行终字第86号行政判决，驳回上诉，维持原判。王景彬向最高人民法院申请再审。

案件基本事实：1994年6、7月份，王景彬被诈骗木材229.95平方米，价值245660元。从1996年开始，王景彬以铁岭市公安局刑警支队未将所扣押的物品和追缴回来的款物如数返还为由开始信访。2005年6月7日，铁岭市公安局刑警支队就王景彬信访事项作出《公安机关处理信访事项答复意见书》，主要内容为：此案经双方协商，王景彬本人同意，已于2004年5月20日结案。王景彬不服，于2005年6月16日向铁岭市公安局提出复查请求。8月19日，铁岭市公安局作出《公安机关复查信访事项答复意见书》，与铁岭市公安局刑警支队处理意见相同。王景彬仍不服，于8月19日向辽宁省公安厅提出复核请求。王景彬于11月2日收到辽宁省公安厅作出的《公安机关复核信访事项答复意见书》[辽督复核（2005）12号，以下简称《复核意见书》]，主要内容为：（1）要求赔偿75平方米红松原木经济损失无依据；（2）落叶松差价15000元返还给本人；（3）扣押的办公用品作价返还给本人；（4）公安机关收审过甄宝军并收缴17000元挪用款无依据；（5）其他的赔偿问题通过法律渠道解决。王景彬经过信访处理、复查和复核之后，以对辽宁省公安厅作出的《复核意见书》有异议为由，向被告辽宁省政府提出复议申请。辽宁省政府认为，《信访条例》第三十五条明确规定：“信访人对复核意见不服，仍然以同一事实和理由提出投诉请求的，各级人民政府信访工作机构和其他行政机关不再受理。”2010年4月8日，辽宁省政府作出辽政行复驳字（2010）5号驳回行政复议申请决定，王景彬不服该决定，向法院提起行政诉讼。

一审判决认为：根据《中华人民共和国行政复议法》第十二条第一款规定，辽宁省政府具有对王景彬的复议申请作出被诉决定的法定职权。辽宁省政府根据《信访条例》第三十五条第三款和《中华人民共和国行政复议法实施条例》

第四十八条第一款第(二)项的规定,作出驳回行政复议申请决定;认定事实清楚,证据充分,程序合法。王景彬的诉讼理由不能成立,对其诉讼请求不予支持。依照《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》第五十六条第(四)项的规定,判决驳回王景彬的诉讼请求。

二审判决认为:根据《中华人民共和国行政复议法》第十二条第一款、《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十八条第一款第(二)项的规定,辽宁省政府具有作出驳回行政复议申请决定的法定职权。本案争议焦点是王景彬申请行政复议的事项是否属于行政复议的受案范围。王景彬申请行政复议的事项为辽宁省公安厅作出的《复核意见书》,请求辽宁省政府确认该《复核意见书》违法。该《复核意见书》是辽宁省公安厅针对王景彬反映的铁岭市公安局刑警支队未将其在刑事侦查活动中扣押的物品和追缴的款物返还的信访事项作出的答复,故其不属于行政复议的受案范围。辽宁省政府适用《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十八条第一款第(二)项规定,作出驳回行政复议申请的决定并无不当。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十一条第(一)项规定,判决驳回上诉,维持原判。

王景彬申请再声称:(1)辽宁省公安厅作出的《复核意见书》违反了《信访条例》第三十五条第二款的规定,同时,还违反了《辽宁省行政机关信访听证暂行办法》第二十六条的规定,即“听证报告应当作为行政机关提出办理、复核意见的主要依据。未经过听证的证据不得作为行政机关提出处理意见的依据”。(2)一、二审法院认定的铁岭市公安局刑警支队与王景彬达成的《协议书》(2004年5月20日),其内容虚假,违反有关法律规定。铁岭市公安局刑警支队只给了王景彬2万元。王景彬于2005年8月19日按照法定程序持铁岭市公安局作出的编号为018号的《公安机关复查信访事项答复意见书》向辽宁省公安厅请求复核,并请求赔偿245660元的经济损失及10年的利息、误工费、交通费等共计60万元。至今已第20年,故总计索赔90万元。请求:撤销本案一、二审判决;判决辽宁省政府赔偿王景彬20年的经济损失共计90万元人民币。

最高人民法院经审查认为：根据《中华人民共和国行政复议法》第六条规定，公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益的，属于行政复议的受案范围。故不会对当事人的权利义务产生不利影响的行政行为，不属于行政复议的受案范围。因此，信访复核答复意见如果只是重复下级行政机关之前的处理意见，未对当事人设定新的权利义务的，属于对当事人权利义务不产生实际影响的行政行为，该行政行为不属于行政复议的受案范围。但是，如果信访复核答复意见对当事人设定了新的权利义务，事实上成为一个新的行政处理决定，则属于行政复议的受案范围。本案中，辽宁省公安厅作出的《复核意见书》并非简单重复之前的行政处理，而是明确对王景彬请求确认赔偿的有关问题作出了新的处理意见：（1）要求赔偿75平方米红松原木经济损失无依据；（2）落叶松差价15000元返还给本人；（3）扣押的办公用品作价返还给本人；（4）公安机关收审过甄宝军并收缴17000元挪用款无依据；（5）其他的赔偿问题通过法律渠道解决。这几条意见是辽宁省公安厅对王景彬信访事项作出的新的处理意见，对王景彬的权利义务产生了实际影响，应属于行政复议受案范围。辽宁省政府以辽宁省公安厅作出的《复核意见书》不属于行政复议受案范围为由，驳回王景彬的复议申请，其理由不当，应予纠正。《信访条例》第三十五条第三款关于“信访人对复核意见不服，仍然以同一事实和理由提出投诉请求的，各级人民政府信访工作机构和其他行政机关不再受理”的规定，仅仅适用于信访人的“信访”投诉申请，并不适用于信访人依法申请行政复议的情形。

根据《中华人民共和国行政复议法》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60日内提出行政复议申请。本案中，王景彬于2005年11月2日收到辽宁省公安厅作出的《复核意见书》，至2009年11月15日才向辽宁省政府申请行政复议，且不存在“因不可抗力或者其他正当理由耽误法定申请期限的”情形，其复议申请显然超过了法定的申请行政复议的期限。根据《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十八条第一款第（二）项规定，受理行政复议申请后，发现该行政复议申请不符合《中华人民共和国行政复议法》和本条例规定的受理条件的，行政复议机关应当决定驳回行政复议申请。因此，辽宁省政府驳回

王景彬复议申请的结论并无不当。根据《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》第九十七条，参照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第三百九十条的规定，被诉行政行为及原审判决适用法律、法规错误，但处理结果正确的，再审改判并无实质意义，本案不予再审。

王景彬申请再审认为，辽宁省公安厅作出的《复核意见书》违反《信访条例》第三十五条第二款、《辽宁省行政机关信访听证暂行办法》第二十六条的规定，未依法举行听证；2004年5月20日，铁岭市公安局刑警支队与王景彬达成的《协议书》内容虚假，违反有关法律规定。上述申请再审的理由，均为王景彬对被申请复议的行政行为实体合法性问题的辩解，因本案被诉行政行为系从程序上驳回复议申请的行政复议决定，并未涉及被申请复议行政行为的实体合法性问题，因此，王景彬申请再审的理由不能成立，最高人民法院不予支持。

综上，王景彬的再审申请不符合《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条规定的情形。依照《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》第七十四条的规定，裁定驳回王景彬的再审申请。

裁判解析

信访答复意见、复查意见、复核意见，未对当事人的权利义务作出新的处理，只是重复确认既往处理意见的，属于对当事人权利义务不产生实际影响的行政行为，不属于行政复议的受案范围。但是，如果信访答复意见、复查意见或者复核意见，全部或者部分否定既往的处理结果，对当事人的权利义务作出新的处理，则属于新的行政行为，属于可申请复议的行政行为。本案中，辽宁省公安厅作出的《复核意见书》改变了既往的处理意见，对王景彬的权利义务作出新的处理，属于行政复议的受案范围，一、二审法院以该《复核意见书》属于对当事人权利义务不产生实际影响的重复处理行为为由，判决驳回王景彬对辽宁省政府驳回复议申请的复议决定的诉讼请求，理由不当。但是，由于王景彬申请行政复议超过法定申请复议期限，一、二审及复议决定的结果并无不当，进入再审撤销一、二审判决，撤销复议决

定，最终结果还是驳回复议申请，浪费司法和行政资源，不利于当事人服判息诉。因此，本案在说明理由后，最终裁定驳回再审申请。同时，被诉复议决定适用法律也是错误的。《信访条例》第三十五条第三款“信访人对复核意见不服，仍然以同一事实和理由提出投诉请求的，各级人民政府信访工作机构和其他行政机关不再受理”中的“复核意见”仍然是指对当事人权利义务不产生实际影响的行为，如果复核意见属于新的行政行为，对当事人权利义务作出新的处理，属于行政复议的受案范围，则不受《信访条例》第三十五条第三款的约束。对于被诉行政行为适用法律错误、结果正确的，根据修改后的《中华人民共和国行政诉讼法》至少应当判决确认违法，而不是驳回王景彬的诉讼请求。但是，本案一、二审发生在修改后的《中华人民共和国行政诉讼法》实施之前，判决驳回王景彬诉讼请求亦无不当。

【合议庭成员：郭修江 苏戈 范向阳】

【主审法官：郭修江】

【执笔人：郭修江 陆阳 熊俊勇】

2 劳动能力鉴定结论不具有可诉性

【裁判要旨】劳动鉴定委员会不属于法律、法规及规章授权行使行政权的组织，不是行政主体，是依法成立的技术鉴定机构；劳动鉴定委员会作出的伤残鉴定结论不属于行政行为，属专门技术鉴定结论。

复议机关应当以行政复议决定书方式作出不予受理复议申请决定，以通知书方式作出不予受理复议申请决定的，行政行为形式不当，人民法院应当予以指正。

最高人民法院案号：(2015)行监字第95号

再审申请人（一审原告、二审上诉人）：袁景祯。

委托代理人：霍文娟。

被申请人（一审被告、二审被上诉人）：辽宁省人民政府。住所地：辽宁省沈阳市皇姑区北陵大街45号。

法定代表人：陈求发，省长。

袁景祯诉辽宁省人民政府（以下简称辽宁省政府）不履行行政复议职责一案，辽宁省沈阳市中级人民法院于2014年8月26日作出（2014）沈中行初字第176号行政判决，驳回袁景祯的诉讼请求。袁景祯提起上诉。辽宁省高级人民法院于2014年12月4日作出（2014）辽行终字第297号行政判决，驳回上诉，维持原判。袁景祯向最高人民法院申请再审。

案件基本事实：2013年12月13日，辽宁省劳动鉴定委员会作出《致残程度再次鉴定结论通知单》（辽鉴再字20130268号，以下简称《鉴定结论通

知单》), 评定袁景祯伤残程度为四级伤残。袁景祯对该结论不服, 于 2014 年 2 月 17 日提出行政复议申请。2014 年 2 月 18 日, 辽宁省政府作出《告知书》, 内容为: “2014 年 2 月 17 日, 我办收到你提交的被申请人为辽宁省劳动鉴定委员会办公室的行政复议申请, 请求撤销《致残程度再次鉴定结论通知单》(辽鉴再字 20130268 号)。《工伤保险条例》第二十四条第一款规定: 省、自治区、直辖市劳动能力鉴定委员会和设区的市级劳动能力鉴定委员会分别由省、自治区、直辖市和设区的市级社会保险行政部门、卫生行政部门、工会组织、经办机构代表以及用人单位代表组成。因此, 辽宁省劳动鉴定委员会不具有行政主体资格, 该复议事项不属于行政复议法规定处理事项。”辽宁省政府于当日向袁景祯送达该份《告知书》。袁景祯不服, 于 2014 年 6 月 3 日起诉, 请求撤销辽宁省政府作出的《告知书》。

一审判决认为: 《中华人民共和国行政复议法》第二条规定: “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, 向行政机关提出行政复议申请, 行政机关受理行政复议申请、作出行政复议决定, 适用本法。”本案中, 辽宁省劳动鉴定委员会不具有行政主体资格, 其作出的《鉴定结论通知单》并非具体行政行为, 因此, 袁景祯申请的复议事项不属于《中华人民共和国行政复议法》规定的复议范围。辽宁省政府 2014 年 2 月 17 日收到复议申请后, 于次日作出《告知书》并送达袁景祯, 符合《中华人民共和国行政复议法》第十七条的规定。依照《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第五十六条第(四)项的规定, 判决驳回袁景祯的诉讼请求。

二审判决认为: 《工伤保险条例》第二十四条第一款规定: “省、自治区、直辖市劳动能力鉴定委员会和设区的市级劳动能力鉴定委员会分别由省、自治区、直辖市和设区的市级社会保险行政部门、卫生行政部门、工会组织、经办机构代表以及用人单位代表组成。”因此, 辽宁省劳动鉴定委员会不具有行政主体资格, 其作出的《鉴定结论通知单》也不属于具体行政行为。根据《中华人民共和国行政复议法》第二条规定, 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，有权向行政机关提出行政复议申请。行政复议的对象应当是具体行政行为。袁景祯对辽宁省劳动鉴定委员会办公室作出的《鉴定结论通知单》申请行政复议，不属于行政复议的受案范围。辽宁省政府作出不予受理《告知书》符合《中华人民共和国行政复议法》的相关规定。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，判决驳回上诉，维持原判。

袁景祯申请再声称：辽宁省政府作出的《告知书》违法。辽宁省劳动鉴定委员会于2013年12月13日作出《鉴定结论通知单》，评定袁景祯伤残程度为四级伤残。袁景祯对该结论不服，向辽宁省政府申请行政复议，请求撤销该《鉴定结论通知单》。辽宁省政府于2014年2月18日作出《告知书》，以辽宁省劳动鉴定委员会不具有行政主体资格、复议事项不属于《中华人民共和国行政复议法》规定的处理事项为由，不予受理袁景祯的行政复议申请。辽宁省政府的上述行为属于不履行行政复议职责的行政不作为。综上，袁景祯请求最高人民法院：（1）撤销本案一、二审判决；（2）判令辽宁省政府履行行政复议职责，依法作出复议决定。

最高人民法院经审查认为：根据《中华人民共和国行政复议法》第二条规定，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，可以依法申请行政复议。该法第六条还规定，公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益的，属于行政复议的受案范围。据此，公民、法人或者其他组织只有对具体行政行为不服，才能依法申请行政复议。如果申请复议的对象不是具体行政行为，则不能申请行政复议。具体行政行为，行为的主体是行政机关或者法律、法规授权的组织；行为的内容是行使行政职权的活动。劳动能力鉴定委员会作出的劳动能力鉴定结论，无论是作出主体，还是行为内容都不符合具体行政行为的标准，其实质是技术鉴定结论。根据《工伤保险条例》第二十四条、第二十五条规定，劳动能力鉴定委员会由社会保险行政部门、卫生行政部门、工会组织、经办机构代表以及用人单位代表组成。劳动能力鉴定委员会建立医疗卫生专家库，列入专家库的医疗卫生专业技术人员应当具有医疗卫生高级专业技术职务任职资格、掌握劳动能力鉴定的相

关知识。设区的市级劳动能力鉴定委员会收到劳动能力鉴定申请后，应当随机抽取3名或者5名相关专家组成专家组，由专家组提出鉴定意见。设区的市级劳动能力鉴定委员会根据专家组的鉴定意见作出工伤职工劳动能力鉴定结论。从上述规定可以看出，劳动能力鉴定委员会实际是一个对专业技术问题进行综合决策的机构，不是行政机关或者法律、法规授权的组织；决策的内容是依据专家组提出的意见对伤残职工的伤残等级这一专业技术性问题作出判断，而非行政职权活动。所以，《工伤保险条例》第二十六条还规定，省、自治区、直辖市劳动能力鉴定委员会作出的劳动能力鉴定结论为最终结论。《人力资源社会保障行政复议办法》第八条第（三）项亦明确规定，公民、法人或者其他组织对劳动能力鉴定委员会的行为不服，不能申请行政复议。据此，辽宁省政府对袁景祯就辽宁省劳动鉴定委员会作出的《鉴定结论通知单》申请行政复议不予受理，于法有据，一、二审判决驳回原告诉讼请求并无不当。应当指出的是，根据《中华人民共和国行政复议法》第十七条规定，行政复议机关对不符合《中华人民共和国行政复议法》规定的受理条件的，应当决定不予受理，并书面告知申请人。因此，行政复议机关应当制作不予受理决定书送达申请人。辽宁省政府以通知形式书面告知申请人、作出不予受理决定的形式不妥，应予纠正。

综上，袁景祯的再审申请不符合《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条第（四）项规定的情形。依照《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》第七十四条的规定，裁定驳回袁景祯的再审申请。

裁判解析

● 法律、法规及规章授权的组织，通常会就一些专门技术性问题作出行政行为，与技术鉴定机构的职能性质有许多相似之处，实践中，两者非常容易混淆。区别两者的关键是看授权内容的性质。法律、法规及规章授予的职能是专门技术鉴定，不属行政职权，只是技术鉴定机构，而非行政主体。反之亦然。根据《工伤保险条例》第二十四条、第二十五条规定，劳动能力鉴定委员会由社会保险行政部门、卫生行

政部门、工会组织、经办机构代表以及用人单位代表组成，其主要职能是作出工伤职工劳动能力鉴定结论。《工伤保险条例》授权成立的劳动能力鉴定委员会在法律性质上属于技术鉴定机构，其行使的职能属于专门技术鉴定性质的行为，不属于行政职权范畴。为此，《人力资源社会保障行政复议办法》第八条第（三）项规定，公民、法人或者其他组织对劳动能力鉴定委员会的行为不服，不能申请行政复议。

根据《中华人民共和国行政复议法》第二条规定，公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益的，可以依法申请行政复议。也就是说，只有对行政行为不服，才属于行政复议的受案范围；对行政行为以外的其他行为不服，不能通过行政复议途径解决争议。本案中，袁景祯对辽宁省劳动鉴定委员会作出的《鉴定结论通知单》申请行政复议，由于劳动鉴定委员会不属于行政机关，不具有行政主体资格；致残鉴定结论也不是行政行为，属于技术鉴定结论。因此，袁景祯对该行为申请行政复议，确实不属于行政复议的受案范围，辽宁省政府不受理其复议申请，结果并无不当。但是，根据《中华人民共和国行政复议法》第十七条第一款规定，行政复议机关收到行政复议申请后，经审查认为不符合行政复议受理条件，决定不予受理的，应当书面告知申请人。这里的“书面告知申请人”，是指应当制作行政复议不予受理决定书，文书内容应当由首部、案号、行政复议当事人基本情况、案件由来、复议请求和理由、被申请人答辩、复议机关查明的事实、不予受理复议申请的主要理由和法律根据、不予受理决定结果、告知诉权和起诉期限、复议机关签章、文书制作形成日期等内容。本案中，辽宁省政府以《告知书》形式代替行政复议不予受理决定书，文书缺乏必要的形式要件，法律文书格式不完整，应当予以纠正。

011

【合议庭成员：郭修江 汪国献 高珂】

【主审法官：郭修江】

【执笔人：郭修江 陆朝阳 熊俊勇】

3 安全生产事故报告行政批复具有可诉性

【裁判要旨】负责事故调查的人民政府根据《生产安全事故报告和调查处理条例》第三十二条规定，对安监部门的事故调查报告作出的批复，对当事人权利义务产生实际影响的，属于可诉的行政行为。人民法院应当依照《中华人民共和国安全生产法》《生产安全事故报告和调查处理条例》等法律、法规规定，对该行为的合法性进行审查，依法作出判决。

行政机关工作人员履行职责，与行政管理相对人存在利害关系时，应当主动申请回避，或者由行政机关决定回避。行政机关工作人员参与有关自己应承担法律责任的案件的调查处理的，违反“不得做自己案件法官原则”，构成违反回避规定的行政程序违法行为。

最高人民法院案号：(2015)行监字第730号

再审申请人（一审原告、二审上诉人）：王大庆。

委托代理人：孙宝岩，辽宁冠雄律师事务所律师。

被申请人（一审被告、二审被上诉人）：辽宁省大连市人民政府。住所地：辽宁省大连市西岗区人民广场1号。

法定代表人：肖盛峰，市长。

委托代理人：刘斌，辽宁省大连市安全生产监督管理局工作人员。

委托代理人：杨琳，辽宁青松律师事务所律师。

王大庆诉辽宁省大连市人民政府（以下简称大连市政府）安全事故报告行政批复一案，辽宁省大连市中级人民法院于2015年2月13日作出（2015）

大行初字第 38 号行政判决，驳回王大庆的诉讼请求。王大庆提起上诉。辽宁省高级人民法院于 2015 年 5 月 25 日作出(2015)辽行终字第 00112 号行政判决，驳回上诉，维持原判。王大庆申请再审。

案件基本事实：2013 年 6 月 2 日，王大庆将 6 月 1 日未下发的编号为第 0010374 号的 939# 罐动火许可证有效期改为 6 月 2 日，并安排三苯罐区外操作工慈军对 939# 罐进行现场动火作业监督。慈军到达小罐区现场时，大连林沅建筑工程有限责任公司（以下简称林沅公司）的领班张洪伟、电气焊工陶崇海、姚忠利及力工石成泉已在现场。9 时 30 分许，慈军与王大庆一起登上 939# 罐顶，王大庆闻到很重的油气味，但无法确定泄漏源，慈军用便携式可燃气体报警器对观察孔处可燃气体浓度进行了检测，王大庆检查检尺口，并将卡口卡好后用防火布盖上，确认呼吸阀盲板已加上。因泡沫发生器附近油气味大，随即要求施工单位将泡沫发生器用黄泥堵上，将仪表小平台护栏用防火布围上。王大庆将动火许可证交给慈军，随后离开 939# 罐施工现场。10 时 30 分许，慈军将动火许可证交给林沅公司现场作业人员，施工人员使用气焊等工具对腐蚀的仪表小平台板进行拆除。13 时 40 分，林沅公司 4 名作业人员开始对 939# 罐作业，1 人在罐下清扫地面，1 人在维修仪表小平台铺设新花纹板，2 人在罐顶进行动火作业。14 时 27 分 53 秒，939# 罐突然发生爆炸着火，罐体破裂，着火物料在防火堤中蔓延，小罐区防火堤内形成池火。14 时 28 分 1 秒至 14 时 30 分 43 秒，937#、936#、935# 罐相继爆炸着火。16 时许，小罐区的大火被扑灭。事故致林沅公司的张洪伟、陶崇海、姚忠利、石成泉当场死亡，造成财产损失价值人民币 1751025 元。事故发生后，大连市政府所属的安监、监察、公安、总工会等有关单位人员组成事故调查组，对事故责任进行调查，并邀请大连市人民检察院派员参加，聘请 10 名专家参加事故调查。2013 年 6 月 4 日，辽宁省安全生产委员会向大连市政府下达《较大生产安全事故处理挂牌督办通知书》（辽安委督〔2013〕2 号），对案涉事故予以挂牌督办。2013 年 6 月 14 日，国家安全生产监督管理总局向辽宁省人民政府发出《国务院安委会办公室关于对中国石油大连石化“6·2”闪爆事故实行挂牌督办的通知》（安委办函〔2013〕34 号），对案涉事故亦予以挂牌督

办。经过现场勘查、调查取证、检验测试、综合分析等程序，2013年6月27日，事故调查组将附有事故调查组成员签名的事故调查报告报送大连市政府，经大连市政府安全生产委员会办公室，报请辽宁省和国家安全生产监督机关审核。2013年7月29日，事故调查组完成《中国石油天然气股份有限公司大连石化分公司三苯罐区“6·2”较大爆炸火灾事故调查报告》（以下简称《事故调查报告》），认定：大连石化分公司第一联合车间安全员王大庆，在实施“更换939#罐罐顶侧壁仪表平台”动火作业审批时，擅自更改动火作业日期，并代他人签名，且现场安全防控措施不落实，对本次事故发生负有直接责任，建议移交司法机关对其追究刑事责任。大连市政府于2013年11月4日作出《关于中国石油天然气股份有限公司大连石化分公司三苯罐区“6·2”较大爆炸火灾事故结案的批复》（大政〔2013〕127号，以下简称127号《批复》），同意事故调查组对事故的原因分析、责任认定结论和对有关单位及责任人的处理意见，同意结案。2013年7月31日和8月1日，大连市政府信息公开网、国家安全监管总局网站分别向社会公布了《事故调查报告》全文。

一审判决认为：根据《中华人民共和国安全生产法》第七十三条规定，事故调查处理应当按照实事求是、尊重科学的原则，及时、准确地查清事故原因，查明事故性质和责任，总结事故教训，提出整改措施，并对事故责任者提出处理意见。案涉事故发生后，大连市政府成立了由安监、监察、公安、总工会等相关单位人员参加的事故调查组，立即开展事故调查工作，并邀请大连市人民检察院派员参加，聘请10名专家参加事故调查；通过现场勘查、调查取证、检验测试、综合分析，事故调查组查清了事故发生的经过、原因和人员伤亡及财产损失情况，对事故性质和责任予以认定，提出对有关责任人的处理意见；大连市政府按照《生产安全事故报告和调查处理条例》第三十二条第一款和第三十四条规定，作出127号《批复》，并在政府信息公开网站全文向社会公布了事故处理的情况。大连市政府作出127号《批复》符合法律规定。依照《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第五十六条第（四）项的规定，判决驳回王大庆的诉讼请求。

二审判决认为：根据《中华人民共和国安全生产法》第七十三条、《生产安全事故报告和调查处理条例》第二十二条的规定，大连市政府依法组成由安监、监察、公安、总工会等相关单位人员参加的事故调查组，邀请大连市人民检察院派员参加，聘请10名专家参加事故调查，事故调查组符合法律规定，调查程序合法。调查组成员宋砚敏、于方、王利明三人系大连市安全生产监督管理局工作人员，虽然《事故调查报告》建议给予三人行政处分，但处分的原因系存在监管检查不力、执法不严责任。三人与事故发生不存在直接利害关系，不属于《生产安全事故报告和调查处理条例》第二十三条规定的回避人员。王大庆主张三人应当回避的理由不能成立。大连市人民政府安全生产委员会办公室向辽宁省安全生产委员会办公室报送的《大连市政府安委会办公室关于审核中国石油天然气股份有限公司大连石化分公司三笨罐区“6·2”较大爆炸火灾事故处理意见的请示》附件2《事故调查组成员签名列表》可以证明，事故调查组成员对事故调查报告已经签名，王大庆关于事故调查组成员没有签字的主张不能成立。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第（一）项的规定，判决驳回上诉，维持原判。

王大庆申请再声称：（1）一、二审判决适用法律错误。被诉行政行为违反法定程序，事故调查组成员应当在《事故调查报告》上签名，而不是其他材料上签名。（2）一、二审判决违反法律规定。大连市政府作出被诉行政行为没有履行回避的法定义务。宋砚敏、于方、王利明属于被调查对象，按照《生产安全事故报告和调查处理条例》第二十三条规定应当回避。请求：撤销一、二审行政判决，撤销127号《批复》及其批准的《事故调查报告》。

大连市政府辩称：（1）王大庆关于《事故调查报告》没有事故调查组成员签字的问题不符合事实。由于案涉事故系国务院、辽宁省安全生产委员会挂牌督办案件，大连市政府将事故调查报告报请省、国家两级安全生产监督机关审核，审核后所形成的新调查报告与事故调查组无关，不应由事故调查组再次签字确认；（2）事故调查组的组成符合法律规定，不存在应回避而未回避的情形。王大庆所称事故调查组成员中，宋砚敏、于方、王利明三人与

案件存在直接利害关系的说法是错误的。请求驳回王大庆的再审申请。

最高人民法院经审查认为：《生产安全事故报告和调查处理条例》第三十二条第一款规定：“重大事故、较大事故、一般事故，负责事故调查的人民政府应当自收到事故调查报告之日起15日内做出批复；特别重大事故，30日内做出批复，特殊情况下，批复时间可以适当延长，但延长的时间最长不超过30日。”本案事故中死亡4人，属于较大事故，大连市政府收到《事故调查报告》后，经审核作出被诉127号《批复》，符合上述法律规定。一、二审判决驳回王大庆诉讼请求，并无不当。王大庆申请再审的请求，最高人民法院不予支持。

一、关于事故调查组成员未签名构成程序违法问题

《生产安全事故报告和调查处理条例》第三十条第二款规定：“事故调查报告应当附具有关证据材料。事故调查组成员应当在事故调查报告上签名。”第三十一条规定：“事故调查报告报送负责事故调查的人民政府后，事故调查工作即告结束。事故调查的有关资料应当归档保存。”根据上述规定，经负责事故调查的人民政府批准并存档的《事故调查报告》上，应当有事故调查组成员的签名。本案中，事故调查组根据省、国家安全生产监督机关的审核意见，经修改后报送大连市政府审批的《事故调查报告》，是事故调查组经调查后形成的最终报告，事故调查组全体成员应当予以签字确认，未予签字确认违反了《生产安全事故报告和调查处理条例》第三十条第二款规定。大连市政府未对《事故调查报告》尽到严格的审查义务，存在程序上的瑕疵。一、二审判决以事故调查组于2013年6月27日呈交辽宁省和国务院安全生产监督机关审核的事故调查报告上的签名，作为本案被诉127号《批复》审批基础的《事故调查报告》上的签名，不符合法律规定，依法应予纠正。尽管本案存在省、国家两级安全生产委员会挂牌督办、《事故调查报告》需提交督办机关审核的事实，但是，督办机关提出的审核意见最终仍需要由事故调查组进一步调查落实，事故调查组必须对其根据挂牌督办机关审核意见作出的最终《事故调查报告》负责，应当依法在最终形成的《事故调查报告》上签字确认。大连市政府答辩意见认为，审核后所形成的新调查报告与事故调查组无关，不应由事故调查组再次签字确认，理由不能成立。鉴于该程序瑕疵不足以否定127

号《批复》关于王大庆事故责任认定的基本事实，并不存在原审判决认定事实主要证据不足的问题。王大庆以此为由申请再审，最高人民法院不予支持。

二、关于宋砚敏、于方、王利明是否应回避问题

《生产安全事故报告和调查处理条例》第二十二条规定：“根据事故的具体情况，事故调查组由有关人民政府、安全生产监督管理部门、负有安全生产监督管理职责的有关部门、监察机关、公安机关以及工会派人组成，并应当邀请人民检察院派人参加。”第二十三条规定：“事故调查组成员应当具有事故调查所需要的知识和专长，并与所调查的事故没有直接利害关系。”2004年3月22日，国务院发布的《全面推进依法行政实施纲要》（国发〔2004〕10号）规定：“行政机关工作人员履行职责，与行政管理相对人存在利害关系时，应当回避。”根据上述规定，事故发生地的安全生产监督管理部门应当委派工作人员作为事故调查组的成员，参与事故调查活动。但是，如果地方安全生产监督管理部门的工作人员对所调查事故本身负有责任，应当依法受到处理，则该工作人员属于《生产安全事故报告和调查处理条例》第二十三条和《全面推进依法行政实施纲要》规定的“与所调查的事故有直接利害关系”应当回避的人员。本案中，宋砚敏、于方、王利明系大连市安全生产监督管理局工作人员，但是，《事故调查报告》的建议中认为，三人分别负有“领导责任”“监督不力、监管执法不严”的责任以及“执法不严”的责任，应当给予相应的行政处分。宋砚敏等三人参与应当给予自己行政处分的事故调查活动，“作自己案件的法官”，显然违反了法定程序和程序正当原则。一、二审判决认为宋砚敏等三人与事故发生不存在直接利害关系，不属于《生产安全事故报告和调查处理条例》第二十三条规定的应当回避的人员，系对法律规定的错误理解，最高人民法院予以纠正。但是，鉴于王大庆系对本次事故发生负有直接责任，与宋砚敏等三人所负责任性质完全不同，三人与王大庆之间并不存在利害关系，且本案并无证据否定被诉127号《批复》关于王大庆事故责任认定的主要事实和法律适用。王大庆以此为由申请再审，理由不能成立。

综上，王大庆的再审申请不符合《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条第（三）、（四）项规定的情形。依照《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》第七十四条的规定，裁定驳回王大庆的再审申请。

裁判解析

《中华人民共和国行政诉讼法》第二条规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。”也就是说，公民、法人或者其他组织认为行政行为侵犯其合法权益而提起诉讼的，原则上属于行政诉讼的受案范围。《生产安全事故报告和调查处理条例》第三十二条规定：“重大事故、较大事故、一般事故，负责事故调查的人民政府应当自收到事故调查报告之日起15日内做出批复；特别重大事故，30日内做出批复，特殊情况下，批复时间可以适当延长，但延长的时间最长不超过30日。有关机关应当按照人民政府的批复，依照法律、行政法规规定的权限和程序，对事故发生单位和有关人员进行行政处罚，对负有事故责任的国家工作人员进行处分。事故发生单位应当按照负责事故调查的人民政府的批复，对本单位负有事故责任的人员进行处理。负有事故责任的人员涉嫌犯罪的，依法追究刑事责任。”根据该条规定，人民政府对事故调查报告的批复，已经对事故进行定性，对事故责任进行划分，“有关机关”和“事故发生单位”只能按照批复对负有事故责任人员进行处分或者处理。批复关于事故定性和责任划分的内容，已经是对安全生产事故的处理内容，对相关责任单位和人员的权利义务已经产生实际影响。因此，属于可诉的行政行为。一、二审法院受理本案，并按照安全生产的相关法律、法规对批复行为的合法性进行审理和判决，是正确的。

国务院《全面推进依法行政实施纲要》对依法行政明确提出六点具体要求，其中之一是遵守“程序正当”原则。所谓“程序正当”原则，包含三层含义：一是行政机关实施行政管理，除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私的外，应当公开，注意听取公民、法人和其他组织的意见；二是要严格遵循法定程序，依法保障行政管理相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权；三是行政机关工作人员履行职责，与行政管理相对人存在利害关系时，应当回避。回避制度是“程序正当”原则的核心内容之一。行政机关工作人员回避的基本条件是履行职责中“与行政管理相对人存在利害关系”。主要包括以下三种情形：一

是参与自己可能承担法律责任相关事件的调查处理工作；二是系调查处理相关事件当事人的近亲属；三是与调查处理相关事件的当事人具有其他利害关系，可能影响案件的公正处理的。回避原则是适用于全部行政程序的一项基本原则，违反回避规定，属于违反法定程序。回避原则不仅体现在《全面推进依法行政实施纲要》的规定中，许多法律、法规、规章对回避原则也作出了具体规定。《生产安全事故报告和调查处理条例》第二十三条就有关于安全事故调查处理程序中必须遵守回避原则的规定。本案中，作为事故调查组的成员，宋砚敏、于方、王利明系大连市安全生产监督管理局工作人员，三人本身对事故分别负有“领导责任”“监督不力、监管执法不严”的责任以及“执法不严”的责任。事实上，三人参与了有关自己责任的事件的调查处理工作，违反“不能做自己案件法官”的基本原则，违反回避规定，属于违反法定程序的情形。但是，鉴于没有证据证明由于三人作为事故调查组的成员参加本案事故调查处理，导致案件的事实认定或者处理结果出现明显不公的情形，推倒事故处理结论，重新组成调查组进行调查，只能是浪费行政和司法资源，没有实际意义。鉴于此，生效判决依据当时有效的《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第五十六条第（四）项之规定，判决驳回原告诉讼请求，判决结果并无不当。应当指出的是，本案一审判决发生在2015年2月13日修改后的《中华人民共和国民事诉讼法》实施之前，如果本案发生在2015年5月1日之后，判决结果应当是确认违法，而不是驳回原告诉讼请求。根据修改后的《中华人民共和国民事诉讼法》第六十九条规定，只有完全合法的行政行为才可以判决驳回原告诉讼请求。根据修改后的《中华人民共和国民事诉讼法》第七十四条第一款第（二）项规定，即便行政行为程序轻微违法对原告权利未产生实际影响，仍然要判决确认违法，不得判决驳回原告诉讼请求。

【合议庭成员：郭修江 范向阳 董 华】

【主审法官：郭修江】

【执笔人：郭修江 陆 阳 熊俊勇】

4 改变原处理意见的信访答复行为具有可诉性

【裁判要旨】通常情况下，信访答复、复查、复核意见以及行政机关对信访事项不予答复的行为，是对当事人权利义务不产生实际影响的重复处理行为，不属于行政诉讼的受案范围。但是，信访答复、复查或者复核意见改变原处理意见，对当事人的权利义务作出新的处理的，是行政机关对当事人信访事项作出的新的行政行为，属于可诉的行政行为。

相关权利人对行政机关不履行其上级指示、命令的行为提起行政诉讼的，人民法院应当依法予以受理。

最高人民法院案号：(2015)行提字第33号

再审申请人（一审原告、二审上诉人）：马恩本。

被申请人（一审被告、二审被上诉人）：黑龙江省嫩江县人民政府。住所地：黑龙江省嫩江县嫩江镇。

法定代表人：王海东，县长。

委托代理人：范东雨，黑龙江省嫩江县临江乡党委书记。

委托代理人：王建臣，黑龙江省嫩江县移民办信访股股长。

马恩本诉黑龙江省嫩江县人民政府不履行发放移民安置补偿款法定职责一案，黑龙江省黑河市中级人民法院于2013年12月3日作出（2013）黑中行初字第3号行政裁定，驳回马恩本的起诉。马恩本提起上诉。黑龙江省高级人民法院于2014年6月9日作出（2014）黑行终字第6号行政裁定，驳回上诉，维持原裁定。马恩本申请再审，最高人民法院于2015年12月11日作

出(2015)行监字第961号行政裁定,提审本案。

案件基本事实:马恩本系嫩江县临江乡铁古砬村移民。因修建水利工程的需要,2003年8月14日,马恩本与接收地政府签订了《尼尔基水利枢纽工程嫩江县移民投亲靠友安置协议书》,协议按照当时国家批准的3.36倍土地补偿标准,将安置补偿费汇至接收地政府,该款已支付到位。2006年8月,国家发改委作出发改投资〔2006〕1788号批复,将移民的安置补偿费由3.36倍调整至10倍。嫩江县移民办将调整增加的6.64倍安置补偿费全额兑现,拨付给了铁古砬村。马恩本认为,增加的安置补偿费应拨付给移民接收地,而不是铁古砬村。为此,马恩本多次去嫩江县移民办及嫩江县政府讨要,但是始终未予拨付。马恩本信访投诉,临江乡政府于2010年7月21日作出《关于马恩本诉求问题的处理意见》(临政函〔2010〕6号),称没有剩余的钱可以支付给马恩本所在接收地。马恩本申请复查,嫩江县政府于2010年8月16日作出《关于马恩本同志信访事项的复查决定》[嫩政信复查字(2010)18号]:(1)维持临江乡人民政府作出的《关于马恩本诉求问题的处理意见》(临政函〔2010〕6号);(2)村集体已将剩余的2.64倍补偿款使用,无法将剩余安置补偿款汇至马恩本所在接收地。马恩本申请复核,2011年6月27日黑河市政府作出《关于马恩本信访事项的复核意见书》[黑市政信复核决字(2011)第12号],主要内容为:撤销嫩江县人民政府作出的《关于马恩本同志信访事项的复查决定》;由嫩江县政府负责协调,将调整后的安置补偿款交给移民接收地。收到黑河市政府复核意见书后,马恩本多次去嫩江县政府提出拨款申请,嫩江县政府未履行相关拨付义务。马恩本于2013年10月16日提起本案行政诉讼,请求嫩江县政府履行发放国家增加的移民补偿款的法定职责。

一审裁定认为:马恩本在开庭笔录中承认,其在2011年6月28日收到黑河市政府作出的《关于马恩本信访事项的复核意见书》[黑市政信复核决字(2011)第12号],该意见书撤销了嫩江县政府作出的《关于马恩本同志信访事项的复查决定》,并明确要求嫩江县政府负责协调,将调整后的补偿款交给移民接收地。但嫩江县政府并没有作为。马恩本在2013年10月16日向法院提起诉讼,已经

超过2年的法定起诉期限。根据《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》(以下简称《若干解释》)第四十四条第(六)项之规定,裁定驳回马恩本的起诉。马恩本不服一审裁定,提起上诉。

二审裁定认为:根据《最高人民法院关于不服信访工作机构依据〈信访条例〉处理信访事项的行为提起行政诉讼人民法院是否受理的复函》规定,信访工作机构依据《信访条例》作出的登记、受理、交办、转送、承办、协调处理、督促检查、指导信访事项等行为,对信访人不具有强制力,对信访人的权利义务不产生实质影响。对信访事项有权处理的行政机关依据《信访条例》作出的处理意见、复查意见、复核意见和不再受理决定,信访人不服提起诉讼的,人民法院不予受理。黑河市政府作出的《关于马恩本信访事项的复核意见书》[黑市政信复核决字(2011)第12号]属于信访复核意见,不属于法院行政诉讼受案范围。因此,马恩本要求嫩江县政府执行该意见亦不属于行政诉讼受案范围。一审裁定以超过起诉期限为由驳回起诉,属适用法律不当,予以纠正,但其结果正确,应予以维持。依据《若干解释》第四十四条第一款第(一)项之规定,裁定驳回上诉,维持原裁定。

马恩本申请再审理由称:(1)二审裁定认定事实不清,伪造证据。(2)二审裁定适用法律错误。本案是针对嫩江县政府不执行上级决定而提起的行政诉讼,不是针对信访意见。二审裁定违反《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条第(一)、(三)、(四)项规定。请求:对本案进行再审,作出合理判决。

嫩江县政府答辩称:(1)二审裁定认定事实清楚,适用法律正确,本案不属于行政诉讼受案范围。(2)马恩本的再审理由缺乏事实依据和法律依据。请求:驳回马恩本的再审申请。

最高人民法院经审理认为:马恩本因修建水利工程公共利益需要,签订移民协议,理应获得相关移民安置补偿费用。在黑河市政府作出信访复核意见,

明确要求将调整后增加的安置补偿款交给移民接收地后，嫩江县政府不履行上级政府的指令，属于不履行法定职责的行为。二审裁定认为，因黑河市政府作出的信访复核意见不属于行政诉讼受案范围，马恩本要求嫩江县政府执行该意见亦不属于行政诉讼受案范围，裁定维持一审驳回起诉结果，裁判理由不能成立，依法应予纠正。

一、关于信访复核意见的可诉性问题

根据《若干解释》第一条第二款第（五）、（六）项规定，驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为和对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为，不属于行政诉讼的受案范围。也就是说，行政机关针对当事人的申诉作出的答复意见，内容仍然是坚持既往的处理意见，对公民、法人或者其他组织的权利义务没有产生实际影响的信访答复意见以及相应的复查意见、复核意见，均不属于行政诉讼的受案范围。但是，如果信访答复意见、复查意见或者复核意见否定了既往的处理意见，作出新的处理决定，对当事人的权利义务作出了不同于既往处理意见的新的安排，实质是对公民、法人或者其他组织的权利义务产生了新的实际影响。在此情形下，无论是信访答复意见，还是信访复查意见、信访复核意见，均应当属于行政诉讼的受案范围。本案中，黑河市政府作出的《关于马恩本信访事项的复核意见书》[黑市政信复核决字（2011）第12号]，撤销了嫩江县政府作出的《关于马恩本同志信访事项的复查决定》，要求嫩江县政府负责协调，将调整后的补偿款交给移民接收地。黑河市政府的信访复核意见是对马恩本申诉事项作出的新的处理，对马恩本的权利义务作出了新的安排，已经对其权利义务产生了新的实际影响，应当属于行政诉讼的受案范围。二审裁定依据《最高人民法院关于不服信访工作机构依据〈信访条例〉作出的处理信访事项的行为提起行政诉讼人民法院是否受理的复函》，认为黑河市政府的信访复核意见不属于行政诉讼的受案范围，属于适用法律错误，依法应予以纠正。

二、关于不履行发放移民补偿款法定职责行为的可诉性问题

根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第五十九条第（十）项的规定，县级以上的地方各级人民政府对上级国家行政机关交办的事项要予以执行。本案中，黑河市政府的信访复核意见撤

销了嫩江县政府作出的《关于马恩本同志信访事项的复查决定》，要求嫩江县政府负责协调，将调整后的补偿款交给移民接收地。嫩江县政府对黑河市政府作出的信访复核意见所要求的事项须予以执行。马恩本依据该信访复核意见申请嫩江县政府给付土地补偿款，嫩江县政府未予处理，属于不履行法定职责的行为。根据修改前的《中华人民共和国行政诉讼法》第十一条第一款第（八）项的规定，公民、法人或者其他组织认为，行政机关的具体行政行为侵犯其人身权、财产权的，属于行政诉讼受案范围。因此，嫩江县政府不履行发放移民补偿款法定职责的行为，侵犯了马恩本的财产权，依法属于行政诉讼的受案范围。二审裁定认为不履行信访复核意见的行为不属于行政诉讼受案范围，于法无据，应予纠正。

三、关于是否超过法定起诉期限问题

修改前的《中华人民共和国行政诉讼法》第三十九条规定，公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，应当在知道作出具体行政行为之日起3个月内提出。《若干解释》第四十一条规定，行政机关作出具体行政行为时，未告知公民、法人或者其他组织诉权或者起诉期限的，起诉期限从公民、法人或者其他组织知道或者应当知道诉权或者起诉期限之日起计算，但从知道或者应当知道具体行政行为内容之日起最长不得超过2年。《若干解释》第三十九条还规定，公民、法人或者其他组织申请行政机关履行法定职责，行政机关在接到申请之日起60日内不履行的，公民、法人或者其他组织向人民法院提起诉讼，人民法院应当依法受理。《最高人民法院关于行政诉讼证据的规定》第四条第三款规定，被告认为原告起诉超过法定期限的，由被告承担举证责任。根据上述规定，不履行法定职责案件，当事人的起诉期限应当从行政机关接到履行义务申请后期满60日开始计算，因不履行法定职责案件中行政机关不可能告知当事人诉权和起诉期限，在修改后的《中华人民共和国行政诉讼法》实施之前，当事人的起诉期限应当为2年；同时，如果行政机关认为原告起诉超过法定起诉期限的，应当承担举证责任。本案中，黑河市政府于2011年6月27日作出信访复核意见，收到复核意见后，马恩本多次向嫩江县政府提出拨款申请，嫩江县政府一直未履行拨款义务。2013年10月16日，马恩本提起本案行政诉讼。从上述事实并结合法律、司法解释的相

关规定，难以得出马恩本起诉已经超过2年的结论，且嫩江县政府在本案一、二审过程中亦未提供证据证明马恩本起诉超过法定期限，应当推定马恩本起诉未超过法定起诉期限。

综上，马恩本提起本案诉讼，符合法定受理条件。一、二审裁定不予受理，适用法律错误。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第（二）项、《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》第七十六条第一款的规定，裁定如下：撤销黑龙江省高级人民法院（2014）黑行终字第6号行政裁定，撤销黑河市中级人民法院（2013）黑中行初字第3号行政裁定；指令黑河市中级人民法院继续审理。

裁判解析

根据《中华人民共和国行政诉讼法》第二条规定，公民、法人或者其他组织认为被诉行政行为侵犯其合法权益的，有权依法提起行政诉讼。也就是说，只有有可能侵犯公民、法人或者其他组织合法权益的行政行为，才属于可诉的行政行为；对公民法人或者其他组织权利义务不产生实际影响，不可能侵犯其合法权益的行政行为，属于不可诉的行政行为。为此，《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》第一条第二款第（五）项、第（六）项规定，驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为以及对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的其他行政行为，均属于不可诉的行政行为。信访答复意见、复查意见、复核意见通常情况下仅仅是对当事人申诉事项的重复处理，不会对当事人的权利义务产生实际影响，所以，属于不可诉的行政行为。《最高人民法院关于不服县级以上人民政府信访行政管理部门、负责受理信访事项的行政管理机关以及镇（乡）人民政府作出的处理意见或者不再受理决定而提起的行政诉讼人民法院是否受理的批复》（〔2005〕行立他字第4号）也明确规定，信访人对信访工作机构依据《信访条例》处理信访事项的行为或者不履行《信访条例》规定的职责不服提起行政诉讼的，人民法院不予受理；行政机关根据《信访条例》作出的处理意见、复查意见、复核意见和

不再受理决定，信访人不服提起行政诉讼的，人民法院不予受理。但是，应当注意的是，信访处理行为不可诉的前提条件是重复处理、对当事人的权利义务不产生实际影响。如果行政机关作出的信访处理意见改变过去的处理结果，对当事人的权利义务作出新的处理，该信访处理意见属于新的行政行为，不属于对当事人权利义务不产生实际影响的重复处理行为，属于可诉的行政行为。本案中，黑河市政府作出的复核意见，撤销嫩江县人民政府复查决定，要求嫩江县政府协调处理，将调整后的安置补偿款交给移民接收地。该复核意见改变了过去的处理意见。嫩江县政府不履行上级政府行政决定的行为，属于不履行法定职责的行为，应当是可诉的行政行为。

【合议庭成员：郭修江 董 华 张志弘】

【主审法官：郭修江】

【执笔人：郭修江 陆 阳 熊俊勇】

5 行政机关依据法院裁定组织实施的行为不具有可诉性

【裁判要旨】实行裁执分离的非诉执行案件中，行政机关依据人民法院的准予执行裁定组织实施的行为，属于执行人民法院生效裁定的行为，不是行政行为，不属于行政诉讼的受案范围。

最高人民法院案号：(2015)行监字第1275号

再审申请人（一审原告、二审上诉人）：杨勇。

委托代理人：任国顺。

杨勇诉辽宁省法库县人民政府（以下简称法库县政府）房屋行政强制及行政赔偿一案，辽宁省沈阳市中级人民法院于2015年2月27日作出（2015）沈中立行初字第1号行政裁定，对杨勇的起诉不予受理。杨勇提起上诉。辽宁省高级人民法院于2015年6月5日作出（2015）辽立行终字第23号行政裁定，驳回上诉，维持原裁定。杨勇申请再审。

案件基本事实：2011年4月16日，辽宁省法库县政府作出法库县政征公字（2011）第1号房屋征收决定，任俊清的房屋在征收范围之内。因未能与任俊清达成房屋征收补偿协议，法库县政府于2011年7月28日作出法政补决字（2011）2号房屋征收补偿决定，对任俊清位于法库县法库镇团结街13xx和9xx号、建筑面积分别为64.7和75.6平方米的两栋住宅予以货币补偿，补偿总金额为229335元，并要求任俊清在征收补偿决定送达之日起10日内搬迁腾空被征收房屋。该征收补偿决定明确告知任俊清申请行政复议和

提起行政诉讼的权利和法定期限。2011年7月29日,法库县政府向任俊清送达了补偿决定,任俊清在法定期限内未申请行政复议、提起行政诉讼,且不搬迁。2011年11月26日,法库县政府向辽宁省法库县人民法院申请强制执行。法库县人民法院于同年12月12日作出(2011)法行执字第91号行政裁定,准予强制执行。2011年12月21日,法库县人民法院下达执行通知,限定任俊清必须于2011年12月27日前自动履行搬迁义务。2011年12月30日,法库县政府组织强制拆除了任俊清的房屋。2015年1月6日,杨勇以法库县政府将属其所有的13xx号房屋作为其母亲任俊清的房屋一并予以强制拆除违法为由,向沈阳市中级人民法院提起诉讼,请求确认法库县政府强制拆除其房屋的行为违法,并赔偿由此产生的一切经济损失。

一审裁定认为:杨勇请求确认违法的强制拆除房屋行为,系经人民法院裁定准予强制执行后,法库县政府组织实施的强制执行行为。该行为不是行政机关的行政行为,不属于行政诉讼的受案范围。依据《中华人民共和国行政诉讼法》第四十一条、《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》第四十四条第一款第(一)项的规定,裁定对杨勇的起诉不予立案。

二审裁定认为:杨勇所诉强制拆除行为虽然是由法库县政府组织实施的,但该行为是依据人民法院准予强制执行裁定所实施的司法行为。并非法库县政府依职权作出的行政行为。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第(一)项规定,裁定驳回上诉,维持原裁定。

杨勇申请再声称:(1)未经杨勇本人授权,法库县政府将其13xx号合法房屋作为其母亲任俊清的房屋予以强制拆除违法。(2)实施强制执行,只能由法库县人民法院实施,法库县政府强制拆除显属违法。(3)作为执行依据的房屋征收补偿决定存在大量违法,其价格鉴定违法、政府单方委托评估机构违法、房屋权属认定错误、以棚户区改造为名实施商业开发违法。请求:撤销一、二审裁定,依法受理杨勇对本案的起诉。

最高人民法院经审查认为：法库县政府经申请，依据人民法院准予强制执行行政裁定组织实施的强制拆除行为，并非行政行为，不属于行政案件的受案范围，一、二审裁定不予受理，并无不当。杨勇申请再审的理由不能成立。

一、关于法库县政府组织实施强制拆除房屋行为是否属于行政诉讼受案范围问题

《中华人民共和国行政诉讼法》第二条规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。”也就是说，行政机关依职权作出的行政行为，属于行政诉讼的受案范围；行政机关依据人民法院准予强制执行的行政裁定作出的行为，不属于行政行为，不属于行政诉讼受案范围。本案中，法库县政府对涉案房屋作出的强制拆除行为，是依据法库县人民法院作出的准予强制执行行政裁定实施的行为，并非行政行为。根据《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》第四十四条第一款第（一）项“请求事项不属于行政审判权限范围的”，应当裁定不予受理；已经受理的，裁定驳回起诉。一、二审法院据此对杨勇的起诉裁定不予立案，并无不当。

二、关于申请人民法院强制执行的组织实施主体问题

《最高人民法院关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补偿决定案件若干问题的规定》第九条规定：“人民法院裁定准予执行的，一般由作出征收补偿决定的市、县级人民政府组织实施，也可以由人民法院执行。”也就是说，对于经人民法院裁定准予执行征收补偿决定的，一般应由作出征收补偿决定的市、县级人民政府组织实施，以体现“裁执分离”的改革方向。只有在个别例外的情形下，才由人民法院强制执行。本案中，法库县政府作为作出征收补偿决定的县级人民政府，依据法库县人民法院的准予执行裁定，组织实施对涉案房屋的强制拆除，符合上述司法解释的规定。杨勇申请再审认为，对任俊清实施强制执行必须由法库县人民法院实施，是任俊清强制执行案的唯一主体，任何部门、组织或政府无权实施。申请理由不能成立，最高人民法院不予支持。

三、关于房屋征收补偿决定的合法性问题

《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二十八条规定：“被征收人在法定期

限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼，在补偿决定规定的期限内又不搬迁的，由作出房屋征收决定的市、县级人民政府依法申请人民法院强制执行。”《最高人民法院关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补偿决定案件若干问题的规定》第二条第三款规定：“强制执行的申请应当自被执行人的法定起诉期限届满之日起三个月内提出；逾期申请的，除有正当理由外，人民法院不予受理。”根据上述规定，人民法院受理并审查行政机关强制执行申请的前提是，被执行人在法定期限内未申请行政复议、提起行政诉讼又不履行行政行为确定的义务，被执行人主动放弃了对行政机关申请执行的行政行为合法性的救济权利。本案中，杨勇并非涉案征收补偿决定的被执行人，如果认为征收补偿决定处置了其合法财产，应当在法定期限内依法对该补偿决定提起行政诉讼寻求救济，但是，杨勇并未对本案所涉征收补偿决定提起行政诉讼。申请再审中，杨勇主张涉案房屋征收补偿决定存在大量违法，侵犯其合法权益，因本案系裁定不予立案的案件，征收补偿决定是否合法等有关案件实体处理问题，不属于本案审查范围，杨勇以此为由申请再审，不能成立。

综上，杨勇的再审申请不符合《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条第（一）、（四）项规定的情形。依照《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》第七十四条的规定，裁定驳回杨勇的再审申请。

裁判解析

● 《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二十八条第一款规定：“被征收人在法定期限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼，在补偿决定规定的期限内又不搬迁的，由作出房屋征收决定的市、县级人民政府依法申请人民法院强制执行。”自该条例于2011年1月21日颁布实施后，国有土地上房屋征收行政机关不再享有强制执行权，被征收人不履行搬迁义务的，行政机关只能申请人民法院强制执行。但是，仅靠人民法院的力量强制执行，确实难以实现行政管理的目的。为此，《最高人民法院关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补偿决定案件若干问题的规定》第九条规定：“人民法院裁定准予执行的，一般由作出征收补偿决定的市、县级人民政府组织实施，也可以由人民法院执行。”上述司法解释的规定

实质是实行裁执分离制度。即国有土地上的房屋征收，行政机关申请人民法院强制执行，人民法院裁定准予执行后，由市、县人民政府组织实施。此时，市、县人民政府组织按照人民法院生效裁定实施的强制拆除行为属于人民法院司法行为的一部分，不属于行政行为。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第二条规定，行政机关作出的行政行为属于行政诉讼受案范围，非行政行为不属于行政诉讼的受案范围。《最高人民法院关于行政机关根据法院的协助执行通知书实施的行政行为是否属于人民法院行政诉讼受案范围的批复》（法释〔2004〕6号）规定：“行政机关根据人民法院的协助执行通知书实施的行为，是行政机关必须履行的法定协助义务，不属于人民法院行政诉讼受案范围。但如果当事人认为行政机关在协助执行时扩大了范围或违法采取措施造成其损害，提起行政诉讼的，人民法院应当受理。”据此，市、县人民政府根据人民法院生效的行政裁定组织实施国有土地上房屋强制拆除行为，不属于行政诉讼的受案范围。例外情况是，市、县人民政府组织实施过程中，超过生效行政裁定准予执行的范围，或者强制执行的强度超过必要限度野蛮强拆，或者其他强制执行措施行为违法，造成被拆迁人不必要的损失的，属于市、县人民政府违法的行政行为，不属于司法行为范畴。被征收人以此为由提起行政诉讼的，属于行政诉讼的受案范围。就本案而言，杨勇主张法库县政府将属其所有的13xx号房屋作为其母亲任俊清的房屋一并予以强制拆除违法，但是，13xx号房屋已经包含在法政补决字（2011）2号房屋征收补偿决定中，经法库县人民法院法行执字第91号行政裁定准予强制执行。杨勇主张的房屋已经包含在人民法院准予执行裁定中，法库县政府根据“裁执分离”原则，依据生效行政裁定作出的强制拆除房屋行为，属于法库县人民法院司法行为的继续，不属于行政行为。对该行为提起行政诉讼，不属于行政诉讼的受案范围，一、二审对杨勇的起诉裁定不予立案并无不当。

031

【合议庭成员：郭修江 汪国献 高珂】

【主审法官：郭修江】

【执笔人：郭修江 陆阳 熊俊勇】

6 对当事人权利义务不产生实际影响的政府会议纪要不具有可诉性

【裁判要旨】政府会议纪要通常属于行政机关集体研究讨论相关议题形成的内部意向性处理意见，对外不发生法律效力，对当事人的权利义务不会产生实际影响，属于不可诉的行政行为。但是，政府以会议纪要的形式，形成对外发生法律效力的行政决定，则属于可诉的行政行为。政府会议纪要“外化”，不是会议纪要可诉的法定要件。会议纪要内容告知当事人，或者向相关当事人送达，但是外化后会议纪要内容仍然仅仅是一种拟处理的意向，而非生效行政决定的，仍然属于对当事人权利义务未产生实际影响的不可诉的行政行为。

最高人民法院案号：(2015)行监字第1680号

再审申请人（一审原告、二审上诉人）四平市海丰园房屋开发有限公司。
住所地：吉林省四平市铁西区中央斜路55号。

法定代表人：刘铁功，董事长。

委托代理人：戴颖周，北京颖周律师事务所律师。

四平市海丰园房屋开发有限公司（以下简称海丰园公司）诉吉林省四平市人民政府（以下简称四平市政府）、原审第三人四平九洲房地产开发有限责任公司（以下简称九洲公司）变更项目开发主体会议纪要一案，吉林省四平市中级人民法院于2015年5月21日作出（2015）四行立初字第1号行政裁定，对海丰园公司的起诉不予立案。海丰园公司提起上诉。吉林省高级人民法院于2015年8月3日作出（2015）吉行立终字第84号行政裁定，驳回上诉，维持原裁定。海丰园公司申请再审。

案件基本事实：四平市政府于2004年7月7日作出第五届七次市政府常务会议纪要——《关于解决海丰园小区历史遗留问题》（以下简称《会议纪要》），决定将海丰园小区B、C、D地块的开发权由海丰园公司交给九洲公司继续开发建设，并由九洲公司支付转让资金2800万元。2004年7月9日，海丰园公司与九洲公司签订《协议书》，约定由九洲公司将转让资金支付给解决海丰园小区历史遗留问题领导小组，由该小组会同海丰园公司按照《会议纪要》及四平市建设局与九洲公司签订的《开发建设合同书》约定内容，用于解决海丰园历史遗留问题。2015年5月11日，海丰园公司向四平市中级人民法院提起行政诉讼，请求确认《会议纪要》违法，责令四平市政府赔偿经济损失3090万元及利息，九洲公司承担连带赔偿责任。

一审裁定认为：海丰园公司与九洲公司签订的《协议书》证明，《会议纪要》没有对海丰园公司的权利义务产生直接影响，系内部行政行为，不属于行政诉讼受案范围。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第四十九条第（四）项、第五十一条第二款的规定，裁定对海丰园公司的起诉不予立案。

二审裁定认为：《会议纪要》系内部行政行为，未通过送达等途径外化，对海丰园公司的权利义务不产生实际影响。影响海丰园公司权利义务的是该公司与九洲公司签订的《协议书》，故本案不属于行政案件受案范围。且海丰园公司自述于2008年知悉四平市政府作出的《会议纪要》内容，其于2015年向人民法院提起诉讼，超过法定起诉期限。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第（一）项之规定，裁定驳回上诉，维持原裁定。

海丰园公司申请再审称：（1）《会议纪要》没有送达海丰园公司，剥夺了海丰园公司房地产项目的合法经营权，《会议纪要》与《协议书》存在客观上的因果关系，对海丰园公司的权利义务已经产生实质性的影响，是可诉的具体行政行为。（2）诉讼时效是法律赋予被告的法定抗辩理由，人民法院不能依职权代被告行使这样的抗辩权。二审没有法定授权即代被告抗辩，程序违法。（3）《会议纪要》属于违法的行政行为。《协议书》系四平市公安局经侦支队负责人以“签协议换自由”为名胁迫海丰园公司负责人签署的，严重损害公司合法权益。请求：撤销一、二审裁定，依法改判或发回重审。

最高人民法院经审查认为：海丰园公司2004年签订协议时已经知道《会议纪要》的主要内容，2015年提起本案诉讼，超过法定起诉期限。一、二审裁定对海丰园公司的起诉不予立案，结果并无不当。海丰园公司申请再审的请求，最高人民法院不予支持。

一、关于《会议纪要》的对外效力问题

《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》（以下简称《若干解释》）第一条第二款第（六）项规定：“公民、法人或者其他组织不服对其权利义务不产生实际影响的行为提起行政诉讼的，不属于人民法院行政诉讼的受案范围。”一般情况下，行政机关作出的会议纪要是行政机关的内部行政行为，不对外发生法律效力，对当事人的权利义务不产生实际影响，不属于行政诉讼的受案范围。但本案被诉的《会议纪要》系四平市政府针对海丰园小区历史遗留问题所进行的专门会议上形成的会议纪要，其就海丰园公司的经营管理问题、海丰园小区B、C、D区的开发权的归属问题以及相应的措施等进行了详细的阐述，实际上已经将海丰园公司的开发权交给九洲公司。九洲公司以该《会议纪要》为依据，与海丰园公司签订了《协议书》，致使海丰园公司丧失了开发权，已对海丰园公司的权利义务产生实际影响。一、二审裁定以《会议纪要》属于内部行政行为，没有对海丰园公司的权利义务产生影响为由不予立案，确属不当，最高人民法院予以纠正。

二、关于人民法院适用起诉期限的问题

在海丰园公司与九洲公司于2004年7月9日签订的《协议书》中已经明确提及《会议纪要》。据此可以认定，自协议签订之日起，海丰园公司就已经知道被诉《会议纪要》的内容。根据《若干解释》第四十一条第一款的规定，海丰园公司于2015年5月11日向吉林省四平市中级人民法院提起行政诉讼，明显超过了法定的起诉期限，一、二审对海丰园公司的起诉裁定不予立案并无不当。《若干解释》第四十四条规定，对超过法定期限起诉且无正当理由的，应当裁定不予受理；已经受理的，裁定驳回起诉。行政案件属于公法诉讼，涉及公共利益和社会管理秩序的稳定性。根据上述司法解释的规定，审查起诉是否符合法定条件时，人民法院对起诉是否在法定期限内提出这一法定条件当然要依职权进行审查。海丰园公司认为二审主动审查起诉期限，审判程序违法，是对法律的误读，其该项申请再审理由不能成立。

三、关于其他诉讼请求问题

海丰园公司提出的其他再审理由均是被诉《会议纪要》、签订协议是否合法等问题。因本案已裁定不予立案,海丰园公司提出的上述理由均属实体问题,故不属于本案审查范围。

综上,四平市海丰园房屋开发有限公司的再审申请不符合《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条第(一)项规定的情形。依照《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》第七十四条的规定,裁定驳回海丰园公司的再审申请。

裁判解析

● 行政机关的会议纪要是否属于可诉的行政行为,判断可诉的标准是什么,

● 长期以来,司法实践观点比较模糊。过去有一种意见认为,只要会议纪要内容外化,就属于可诉的行政行为。笔者认为,这种观点是值得商榷的。行政行为是否可诉,核心因素是对当事人的权利义务是否产生实际影响,即是否产生直接的执行效力,直接对当事人的权利义务发生减损或消灭等不利影响的效果。会议纪要内容是否外化,并不当然产生对当事人权利义务造成直接影响的法律后果。例如,会议纪要内容是对行政机关之间就某一特定事项的工作部署和安排,会议纪要要求相关职能部门根据会议纪要的精神,依职权进行调查处理。那么,即便是会议纪要的内容外化,该会议纪要仍然属于行政机关的内部工作安排部署行为,未对当事人的权利义务产生实际影响,属于不可诉的行政行为。对当事人权利义务产生实际影响的是相关职能部门最终作出的影响其权利义务的行政行为,该行政行为才是可诉的行政行为。本案中,《会议纪要》决定将海丰园公司的开发权交给九洲公司,并依据该《会议纪要》实际将海丰园公司的开发权交给九洲公司,《会议纪要》已经对外发生法律效力,对海丰园公司的权利义务产生实际影响,属于可诉的行政行为。

035

【合议庭成员:郭修江 苏戈 董华】

【主审法官:郭修江】

【执笔人:郭修江 陆阳 熊俊勇】

7 省级人民政府征收土地决定不具有可诉性

【裁判要旨】根据《中华人民共和国行政复议法》第三十条第二款和《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政复议法〉第三十条第二款有关问题的答复》（〔2005〕行他字第23号）的规定，国务院或者省级人民政府作出的征收土地决定及其行政复议决定，属于法律规定的终局裁决行为，不属于行政诉讼的受案范围。

人民法院审查申请再审案件，对《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条规定的进入再审的法定条件应当作严格解释，只有在生效裁判结果确有错误或者申请人的实体合法权益可能因生效判决受到不利影响或者损害时，才可以依法予以再审。

最高人民法院案号：（2015）行监字第1844号

再审申请人（一审原告、二审上诉人）：张庆海。

张庆海诉辽宁省本溪市人民政府（以下简称本溪市政府）征收行为违法一案，本溪市中级人民法院于2013年4月24日作出（2013）本立行初字第00001号行政裁定，对张庆海的起诉不予受理。张庆海提起上诉。辽宁省高级人民法院于2013年11月25日作出（2013）辽立一行终字第1号行政裁定，驳回上诉，维持原裁定。张庆海申请再审。

案件基本事实：2008年4月22日，辽宁省人民政府作出辽政地字（2008）7号批复，同意将本溪市南芬区郭家街道办事处赵家村集体宅基地征收为国有。张庆海的房屋及其使用的土地在征收范围之内。2009年4月9日，本溪

市恒力土石有限公司下属施工队经理陈宏和个体出租车司机刘积斌纠集多人，雇佣钩机强行将张庆海的房屋推倒，屋内物品被埋废墟中。张庆海不服征收土地行为，先后以《责令交付土地通知书》《关于南芬区郭家堡子改造新建阳光家园工程项目核准通知书》《建设用地规划许可证》《建设用地批准书》《房屋拆迁许可证》为被诉行政行为，分别向辽宁省本溪市南芬区人民法院提起行政诉讼。终审裁判结果除责令交付土地决定案的行政行为被确认违法之外，其余案件均裁定驳回张庆海的起诉。其中，张庆海与赵文和诉辽宁省本溪市国土资源局给本溪市阳光房屋开发有限公司（以下简称阳光公司）颁发《建设用地批准书》一案，本溪市中级人民法院于2010年3月30日作出（2010）本行终字第10号行政裁定，以《建设用地批准书》未对二人权利义务产生实际影响为由，裁定驳回张庆海与赵文和的起诉。张庆海提起本案诉讼，一审时的诉讼请求为“依法确认被告对原告合法享有的土地使用权征收行为违法。”一审组织询问时，张庆海不能明确具体请求确认本溪市政府的哪个行政行为违法。一审询问中，张庆海认可被诉行政行为是由本溪市国土资源局核发《建设用地批准书》的行为。另查，本溪市南芬区人民法院作出的（2011）南刑初字第1号刑事附带民事判决，认定被告人陈宏、刘积斌犯故意毁坏财物罪，分别判处二人有期徒刑一年缓刑一年和有期徒刑六个月缓刑一年的刑罚。同时，上述刑事附带民事判决还认为，张庆海的附带民事诉讼因证据不足不予支持，因调解中陈宏、刘积斌二人自愿赔偿张庆海15000元，遂判决：准许陈宏、刘积斌赔偿张庆海经济损失15000元。没有证据证明张庆海至今已获得安置补偿。

一审裁定认为：张庆海要求确认本溪市政府土地征收行为违法，但是该征收行为并非本溪市政府批准，张庆海错列被告。张庆海在起诉时还递交了一份本溪市国土资源局颁发的《建设用地批准书》，但颁发《建设用地批准书》行为并非本溪市政府作出，且张庆海已在2010年以本溪市国土资源局为被告提起过行政诉讼，现以此为由提起诉讼属于重复起诉。依照《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》第四十四条第（三）、（八）项的规定，裁定对张庆海的起诉不予受理。

二审裁定认为：《建设用地批准书》是向建设单位或者个人颁发的准予使用建设用地的证件，与张庆海房屋被拆迁之间无直接的因果关联，未侵犯张庆海的合法权益。张庆海拆迁补偿安置问题，业经本溪市南芬区人民法院于2009年6月29日作出的（2009）本南行初字第2号行政判决，要求本溪市国土资源局于判决发生法律效力后30日内作出征地拆迁补偿安置，该判决业已发生法律效力。故本溪市中级人民法院作出的不予受理裁定，符合法律规定。依照修改前的《中华人民共和国行政诉讼法》第六十一条第（一）项之规定，裁定驳回上诉，维持原裁定。

张庆海申请再审称：（1）起诉没有错列被告，没有拒绝变更被告，一、二审法院对征收土地行为裁定不予受理不当。（2）不存在重复诉讼问题，《责令交付土地通知书》案件胜诉后，张庆海没有与有关单位达成补偿协议，也未经行政裁决、司法执行等，在没有完成土地征收补偿的情况下，本溪市政府批准第三人用地，损害张庆海的合法权益。请求：撤销一、二审裁定，判令依法受理本案。

最高人民法院经审查认为：张庆海起诉状中列明的诉讼请求为“依法确认被告对原告合法享有的土地使用权征收行为违法”，一、二审法院及最高人民法院询问过程中，张庆海又表示，对涉案《建设用地批准书》亦请求确认违法。最高人民法院认为，征地行为系辽宁省人民政府作出的征收土地的决定，不属于人民法院受案范围，核发《建设用地批准书》的行为张庆海已经提起过相关诉讼，受生效裁判的拘束。一、二审法院裁定对张庆海的起诉不予受理并无不当。本溪市政府应当依法督促相关部门和单位，及时对张庆海予以安置补偿。

一、关于征地行为的可诉性问题

《中华人民共和国行政复议法》第三十条第二款规定：“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、