

Ⓛ

Ⓐ

Ⓜ

# 最高人民法院 行政裁判要旨及评述

(第一卷)

Ⓛ

Ⓐ

Ⓜ

最高人民法院行政审判庭 © 编

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

最高人民法院行政裁判要旨及评述·第一卷 / 最高人民法院行政审判庭编. --北京: 人民法院出版社,  
2019. 10

ISBN 978 - 7 - 5109 - 2457 - 6

I. ①最… II. ①最… III. ①最高法院—行政诉讼—  
审判—案例—中国 IV. ①D925. 318. 25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 039175 号

最高人民法院行政裁判要旨及评述 (第一卷)

最高人民法院行政审判庭 编

---

责任编辑 姜 峤  
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) 67550573 (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 - mail [courtpress@sohu.com](mailto:courtpress@sohu.com)  
印 刷 河北鸿祥信彩印刷有限公司  
经 销 新华书店

---

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16  
字 数 400 千字  
印 张 26.25  
版 次 2019 年 10 月第 1 版 2019 年 10 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 2457 - 6  
定 价 86.00 元

---

版权所有 侵权必究

最高人民法院行政裁判要旨及评述  
(第一卷)  
编辑委员会

主 任 贺小荣

副 主 任 黄永维

编 委 (以姓氏笔画为序)

马永欣 于 泓 王振宇 王敬波

王艳彬 王晓滨 孙 江 李广宇

郭修江 耿宝建 梁凤云

执行编委 沈小平 章文英

## 编者的话

为了进一步贯彻政法领域全面深化改革推进会上关于推动最高人民法院把主要精力放在统一裁判尺度的精神，正确适用法律、统一裁判标准，减少和消除同案不同判，提高人民法院裁判的司法公信力，从今年开始，最高人民法院行政审判庭将采取多种方式推行典型案例指导制度，为各级人民法院司法裁判提供权威指引。最高人民法院发布的指导案例、典型案例均经过严格、规范的遴选程序，为权威性和适用效力打下坚实基础。新行政诉讼法及其司法解释颁布实施以来，一些新问题、新情况、新要求不断涌现，各地法院在适用法律方面也存在一些不同理解和不同做法，为了规范行政审判的法律适用，推动行政诉讼制度健康良性发展，我们组织编辑了这本《最高人民法院行政裁判要旨及评述（第一卷）》。本书所选案例多是从2016年行政庭办理的2400多件行政案件中遴选出来的，也吸收了数件巡回法庭办理的行政案件。本书所归纳的裁判要旨具有示范和指导意义，供行政审判人员、行政执法人员、行政法学研究工作者在工作中参考借鉴。今后，最高人民法院将每年推出一批具有典型意义的案例。可以说，这是第一部最高人民法院行政审判法官裁判的年度记录。本卷中裁判要旨及其评述均由承办法官撰写，章文英同志负责编辑，梁凤云同志负责审稿，黄永维同志定稿。



由于人力、条件的限制，书中难免存在一些不足，期望广大读者提出宝贵意见，给予更多理解和支持。在此特别需要说明的是，本书仅代表最高人民法院行政审判庭法官集体智慧，如果本书相关内容与最高人民法院司法解释或者审判委员会的意见不一致，请以司法解释和审委会意见为准。

最高人民法院行政审判庭

二〇一九年八月二十二日

## 目 录

### 一、受案范围

- 案例 1 要求实施征地补偿安置方案是否属于受案范围 ..... (3)
- 案例 2 乡镇政府对村委会的监督是否属于受案范围 ..... (9)
- 案例 3 对生产留地补偿款分配的争议是否属于受案范围 ..... (18)
- 案例 4 当事人起诉要求法院判决上级行政机关履行层级  
监督法定职责是否属于受案范围 ..... (25)
- 案例 5 当事人申请启动层级监督的应如何处理 ..... (29)
- 案例 6 未对相对人权利义务产生直接影响的会议纪要是否  
属于受案范围 ..... (34)
- 案例 7 不直接设定相对人权利义务的会议纪要是否属于  
受案范围 ..... (39)
- 案例 8 上级机关的批复和指示是否属于受案范围 ..... (43)

### 二、诉讼参加人

- 案例 9 主张保护其反射性利益的当事人是否有原告资格 ..... (51)
- 案例 10 与行政行为有利害关系的民事主体是否有原告资格 ..... (61)
- 案例 11 与被征收人签订补偿协议的部门是否是适格被告 ..... (70)

### 三、证据

- 案例 12 共同被告中证据提交和事实认定应怎样进行 ..... (81)
- 案例 13 被告不适格的情形以及相应的处理方式 ..... (88)



## 四、期间、送达

- 案例 14 法院在审查起诉期限起算点时应注意哪些情况 ..... (99)

## 五、起诉与受理

- 案例 15 滥用诉权、恶意诉讼的应如何处理 ..... (109)
- 案例 16 原告错列被告且拒绝变更的应怎样裁判 ..... (115)
- 案例 17 请求事项不属于职责范围的应如何裁判 ..... (122)

## 六、审理与判决

- 案例 18 对授益性行政行为的程序应如何审查 ..... (129)
- 案例 19 撤销将导致公共利益受损的应当适用何种判决 ..... (134)
- 案例 20 涉不动产行政行为违法但不动产已为第三人善意取得的如何裁判 ..... (140)
- 案例 21 违法收回国有土地建设公共设施的应如何裁判 ..... (157)
- 案例 22 对被诉的涉信访事项的行政复议行为如何处理 ..... (162)
- 案例 23 法院应如何认定是否存在“过罚不当” ..... (173)
- 案例 24 一般规范性文件不违反上位法时应如何适用 ..... (181)
- 案例 25 法院如何对房屋征收决定进行全面审查 ..... (188)
- 案例 26 法院如何对房屋价格评估行为进行审查 ..... (199)
- 案例 27 对强拆违建中的合法财产损失应如何赔偿 ..... (207)
- 案例 28 在违法强拆案件中应如何认定财产评估标准 ..... (214)
- 案例 29 应如何认定返还财产或者恢复原状 ..... (226)
- 案例 30 应如何认定行政机关违法进行证据保存 ..... (241)
- 案例 31 人民法院怎样确定再审行政案件的审理范围 ..... (247)

## 七、复议机关作共同被告

- 案例 32 内部审批行为是否属于行政复议受理范围 ..... (253)



## 八、规范性文件的一并审查

- 案例 33 单独对规范性文件提起的诉讼应如何裁判…………… (259)

## 九、附则

- 案例 34 新旧法律规定不一致时应如何适用…………… (267)

## 十、政府信息公开案件的司法审查

- 案例 35 内部性和非终局性的信息是否可以不予公开…………… (275)  
案例 36 信息公开负责人同意延期的决定是否可以不公开…………… (281)  
案例 37 要求申请人补充材料的告知书是否可诉…………… (286)  
案例 38 要求更正政府信息的是否可以直接起诉…………… (289)  
案例 39 行政机关是否对信息不存在负有举证责任…………… (295)

## 十一、最高人民法院行政审判十大典型案例（第一批）

- 案例 40 调解结案应怎样适用…………… (301)  
案例 41 法院对行政机关的裁量和认定应持怎样的态度…………… (306)  
案例 42 法院判决行政机关依法改正的条件是什么…………… (326)  
案例 43 未告知期限的是否可认定该许可没有期限限制…………… (337)  
案例 44 对是否保证相对人的程序性权利应如何审查…………… (348)  
案例 45 故意长期不处理扣留财物的行为是否构成滥用职权…………… (362)  
案例 46 企业故意减少应税收入或所得额的应如何认定…………… (374)  
案例 47 法院如何对房屋拆迁的程序合法性进行审查…………… (385)  
案例 48 怎样认定复议申请人与被复议行政行为存在利害关系…………… (392)  
案例 49 对申请人恣意反复申请行政复议的应如何处理…………… (400)
- 附录：裁判文书索引…………… (407)

## 一、受案范围

## 案例1 要求实施征地 补偿安置方案是否属于受案范围

### 【案例索引】

(2016)最高法行申1976号

李志成诉湖南省涟源市人民政府拆迁行政管理一案，不服湖南省高级人民法院(2015)湘高法行终字第327号行政判决，向最高人民法院申请再审。

### 【裁判要旨】

对补偿标准有争议的，由县级以上地方人民政府协调；协调不成的，由批准征收土地的人民政府裁决。当事人对征地补偿安置方案无异议，起诉要求行政机关落实征地补偿安置方案的，属于行政诉讼受案范围。根据“一户一宅基”的原则，农民在被安置取得一处宅基地后，不得再行通过继承等方式要求行政机关为其安排另一处宅基地。

### 【裁判文书】

### 中华人民共和国最高人民法院 行政裁定书

(2016)最高法行申1976号

再审申请人(一审原告、二审上诉人)李志成。

委托代理人董国女，北京楹庭律师事务所律师。

委托代理人汪庆丰，北京楹庭律师事务所律师。

再审被申请人(一审被告、二审被上诉人)湖南省涟源市人民政府，



住所地湖南省涟源市蓝田办事处人民路。

法定代表人宋建明，市长。

再审申请人李志成因诉湖南省涟源市人民政府（以下简称涟源市政府）拆迁行政管理一案，不服湖南省高级人民法院（2015）湘高法行终字第 327 号行政判决，向本院申请再审。本院依法组成由审判员梁风云、代理审判员仝蕾、李小梅参加的合议庭，对本案进行了审查，现已审查终结。

湖南省娄底市中级人民法院一审查明：安化（梅城）至邵阳高速公路起于益阳市安化县梅城镇，接拟建的常（德）安（化）高速公路，止于邵阳县桔木山，与沪瑞高速公路和邵（阳）永（州）高速公路连接，主线全长 130.8 公里，在涟源段主线长 59.66 公里，连接线长 20.06 公里，合计全长 79.72 公里。安化（梅城）至邵阳高速公路是国家高速公路网规划的二广高速公路的一段，是湖南省规划的五纵七横高速公路网的重要组成部分。2008 年 8 月 20 日，湖南省涟源市国土资源局向李志成所在村组发布了《征收土地预告》，2009 年 6 月 24 日，湖南省人民政府（2009）政国土字第 623 号《农用地转用、土地征收审批单》批准在娄星区石井乡、涟源市伏口镇、白马镇、渡头塘镇、龙塘乡、湄江镇、桥头河镇、石马山镇等 8 个乡镇 84 个行政村、公路局、白马水库，征收 452.2286 公顷土地，用于湖南安化（梅城）至邵阳段高速公路娄底段的建设。2009 年 9 月 20 日，涟源市政府根据湖南省人民政府批准的《农用地转用、土地征收审批单》，发布了涟政土公〔2009〕9 号《征地公告》，公告载明了被征土地的位置、土地权属、地类、面积、征地拆迁补偿标准、补偿登记的时间、地点等事项。2009 年 10 月 15 日，涟源市政府发布了涟政土公〔2009〕10 号《征地拆迁补偿安置方案公告》，公告确定了征地补偿标准严格按照湘政办发〔2005〕47 号、湘政办函〔2008〕159 号、湘政办明电〔2009〕100 号、娄政发〔2003〕29 号、娄政发〔2008〕3 号和娄政发〔2009〕5 号文件的规定执行；青苗补偿标准严格按照娄政发〔2003〕29 号文件规定执行；地上附着物、建（构）筑物补偿标准严格按照娄政发〔2003〕29 号、娄政发〔2008〕3 号和娄政发〔2009〕5 号文件的规定执行；房屋拆迁安置标准按娄政发〔2008〕3 号和娄政发〔2009〕5 号文件和娄底市高速公路建设指挥部第十次指挥长办公室会议纪要等文件的规定执行，所有集体土地



上房屋的拆迁安置均采用异地新建方式，被拆迁人的搬家过渡费一律按2000元/人计算，被拆迁户新宅基地三通一平及超深基础按照162元/平方补偿。2010年2月9日，涟源市安邵高速公路建设指挥部作为甲方与李志成作为乙方签订了《拆迁房屋协议书》（该协议实际系李志成代替其岳父母签订，房屋系其岳父母所有）。协议中约定，甲方因建设需要拆迁乙方房屋及附属设施，用于安邵高速公路涟源段建设，经听证告知、村民小组充分讨论和双方充分协商，达成房屋拆迁协议，由甲方支付补偿经费给乙方，乙方自拆自建、自找过渡住房。协议也对拆迁房屋种类、结构、面积、补偿金额、付款方法、房屋拆迁腾地时间等内容进行了明确具体的规定。协议签订后，李志成岳父母的房屋已经拆除。之后，其岳父母相继去世，未建新房。李志成在本集体经济组织内原有住房一栋。2014年3月，李志成向涟源市政府寄出《请求实施征地拆迁补偿安置申请书》。因未得到答复，李志成遂向人民法院提起行政诉讼。请求判令涟源市政府履行安置其岳父母被征收的宅基地的义务。

湖南省娄底市中级人民法院认为：《最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》第十条规定，土地权利人对土地管理部门组织实施过程中确定的土地补偿有异议，直接向人民法院提起诉讼的，人民法院不予受理，但应当告知土地权利人先申请行政机关裁决。《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条规定，对补偿标准有争议的，由县级以上地方人民政府协调；协调不成的，由批准征收土地的人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征收土地方案的实施。以上规定是对土地补偿有异议的，应先申请裁决，再向人民法院起诉。而本案中李志成起诉主要诉求是拆迁安置方案的落实问题，而对拆迁补偿方案及拆迁补偿并不持异议，故人民法院可以直接受理。本案争议的焦点为涟源市政府是否已经履行安置李志成岳父母被征收宅基地的义务问题。因本案双方诉争的是宅基地的落实问题，而不是《拆迁房屋协议书》的履行问题，只要涟源市政府存在未依法依规安置宅基地的情形，其不履行法定职责的行为一直处于持续状态，故不存在超过起诉期限的问题。娄政发〔2008〕3号《娄底市集体土地上房屋拆迁补偿安置办法》（以下简称《安置办法》）是经湖南省人民政府批准的，是当时娄底市征收和征用集体土地及其房屋和其他附着物拆迁补偿安置的依据。该办法第十一条规定，城市规



划区外，一律采取异地新建方式安置。被拆迁房屋按照附表一至四规定的标准补偿外，另行安排宅基地；第十二条规定，采取异地新建方式安置的，按下列方式执行：（2）农村居民只能拥有一处宅基地。本项所称的户是以家庭户型为单位，以成家子女为主体。两个以上子女达到法定婚龄的，可以分户，但分户不能作为安置宅基地的条件。（3）征地单位负责拆迁房屋底层占地面积相应的宅基地，但宅基地面积不得违反有关规定。本案中，涟源市政府拆除的房屋系李志成岳父母所有，故虽然《拆迁房屋协议书》的主体是李志成，但其不是本案适格的原告。且根据《中华人民共和国土地管理法》第六十二条第一款“农村村民一户只能拥有一处宅基地”的规定，李志成在本集体经济组织内已经拥有一处宅基地，其岳父母亦已去世，故其要求涟源市政府再为其安置一处宅基地的请求没有法律依据。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条之规定，判决驳回李志成的诉讼请求。

湖南省高级人民法院二审查明的事实与一审法院认定的事实一致。二审法院认为：虽然涟源市安邵高速公路建设指挥部作为甲方与李志成作为乙方签订的《拆迁房屋协议书》上的户主是李志成，但拆迁的房屋系李志成岳父母所有，上述协议实际系由李志成代替其岳父母签订。双方诉争的是宅基地的落实问题，而非《拆迁房屋协议书》的履行问题。根据《中华人民共和国土地管理法》第六十二条第一款“农村村民一户只能拥有一处宅基地”的规定，李志成在本集体经济组织内已拥有一处宅基地，而其岳父母亦已去世，故其要求涟源市政府再为其安置一处宅基地的请求没有法律依据。原审判决认定事实清楚，适用法律正确，程序合法。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，判决驳回上诉，维持原判。

李志成申请再审称：（1）原审法院认定事实的证据不足。申请人签订的《拆迁房屋协议书》并没有说不给申请人安置宅基地，相反根据《安置办法》第十二条的规定，申请人的房屋拆迁采用的是异地新建方式，应当安置宅基地；申请人签订了《拆迁房屋协议书》，即使被拆房屋是申请人岳父母所有，申请人也可作为权利人主张权利；（2）原审违反法定程序，没有开庭审理。请求撤销一、二审判决并依法改判。

本院认为：《中华人民共和国土地管理法》第六十二条第一款规定：



“农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。”涟源市政府拆除的房屋系李志成岳父母所有，其岳父母已经去世。李志成在本集体经济组织内已经拥有一处宅基地，故其要求涟源市政府再为其安置一处宅基地的请求没有法律依据。

综上，原审判决驳回李志成的诉讼请求并无不当，李志成的再审申请不符合《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条规定的情形。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第一百零一条、《中华人民共和国民事诉讼法》第二百零四条第一款之规定，裁定如下：

驳回再审申请人李志成的再审申请。

审 判 长 梁 凤 云  
代理审判员 全 蕾  
代理审判员 李小梅

二〇一六年八月十日  
书 记 员 徐 超

## 【评析】

本案的争议焦点有两个：一是起诉要求地方政府实施征地补偿安置方案是否属于行政诉讼的受案范围，二是如果属于行政诉讼的受案范围，涟源市政府是否应当履行安置李志成岳父母被征收宅基地的义务。

第一个争议焦点涉及农村集体土地征收的行政诉讼受案范围问题。对土地征收程序的规定主要体现在《中华人民共和国土地管理法》第四十五条、第四十六条以及《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条中。其具体程序可以概括为以下几个环节：拟订征用土地方案——批准征用土地方案——市、县人民政府公告征用土地方案——征地补偿登记——拟订补偿安置方案并公告——批准征地补偿安置方案——实施征地补偿安置方案。实践中，对于以上集体土地征收的部分环节是否属于行政诉讼受案范围争议较大，但对于“实施征地补偿安置方案”这一行政行为的可诉性，在实务当中争议不大，一般都认为具有可诉性，属于行政诉讼的受案范围。本案中李志成起诉主要诉求是拆迁安置方案的落实问题，而对拆迁



补偿方案及拆迁补偿并不持异议，故人民法院可以直接受理。

关于第二个争议焦点，即涟源市政府是否应当履行安置李志成岳父母被征收宅基地的义务的问题。在宅基地房屋拆迁利益分割案件中，往往出现部分当事人因继承、婚姻关系等原因在多处享有宅基地房屋权利的情况。若多处宅基地房屋同时遇拆迁，原则上，宅基地使用权所产生的拆迁利益，当事人不应重复享有。《中华人民共和国土地管理法》第六十二条第一款规定：“农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。”立法限制农村村民拥有宅基地数量的初衷是减少耕地占用，保护现有耕地。从字面上看，此处“一户只能拥有一处宅基地”的意思应该是指不管村民通过何种方式，其在同一时间内只能拥有一处宅基地供其使用。按照这个理解，一户农民已经取得一处宅基地后，无论基于什么原因，均不得再另行得到另一幅宅基地，即使通过继承的方式也是不允许的。本案中，李志成在本集体经济组织内已拥有一处宅基地，而其岳父母亦已去世，故其要求涟源市政府再为其安置一处宅基地的请求没有法律依据。

（作者：李小梅 王政）



## 案例2 乡镇政府对村 委会的监督是否属于受案范围

### 【案例索引】

(2016)最高法行申42号

毛武营提起诉讼，请求确认二道区政府不履行法定职责的行为违法，判决二道区政府在一定期限内作出保护其合法财产权和民主权的行政行为。长春市中级人民法院（2015）长行初字第6号行政裁定驳回毛武营的起诉。吉林省高级人民法院（2015）吉行终字第24号行政裁定驳回上诉。毛武营不服，向最高人民法院申请再审。

### 【裁判要旨】

1. 根据《中华人民共和国村民委员会组织法》的规定，村民委员会不依照法律、法规的规定履行法定义务的，由乡、镇人民政府责令改正。村民向乡、镇人民政府提出行使监督权的申请，有管辖权的乡、镇人民政府即有履行法定监督职责的义务，乡、镇人民政府不履行监督职责的，构成不履行法定职责，属于行政诉讼受案范围。

2. 当事人对不服信访工作机构依据《信访条例》作出的处理意见、复查意见、复核意见或者不履行《信访条例》规定的职责不服的，不属于行政诉讼受案范围。但信访答复行为重新设定了当事人的权利义务或者对当事人权利义务产生实际影响的，属于行政诉讼受案范围。

3. 对于是否属于政策性或者历史遗留问题，应当依据当事人的请求和案件事实进行判断，并应具有明确的法律、法规、司法解释的依据，不宜采取宽泛的解释。



## 【裁判文书】

### 中华人民共和国最高人民法院 行政裁定书

(2016)最高法行申42号

再审申请人（一审原告、二审上诉人）毛武营。

被申请人（一审被告、二审被上诉人）吉林省长春市二道区人民政府。住所地：长春市自由大路5379号。

法定代表人王吉，区长。

委托代理人王建忠，长春市二道区法制办公室工作人员。

再审申请人毛武营因诉被申请人吉林省长春市二道区人民政府（以下简称二道区政府）不履行行政职责一案，不服吉林省高级人民法院2015年11月20日作出的（2015）吉行终字第24号行政裁定，向本院申请再审。本院于2016年1月12日立案，依法组成合议庭进行审查。案件现已审查终结。

毛武营户籍登记为农业户口。1968年学校毕业后，毛武营回宏伟村工作。1979年3月，毛武营离开宏伟村，自行开办个体作坊。1983年全国实行联产承包责任制后，宏伟村没有实行包产到户，采取以生产小队为单位参照企业的模式进行生产管理，由村委会统一经营、核算和分配。为遏制社员随意离开，影响正常生产经营活动，宏伟村村委会陆续制定了一些劳动纪律方面的规定，如1986年4月《劳力管理规定》、1996年9月《对四、五、八队人员安置补偿处理意见说明》、2003年2月《宏伟村村规民约》等，这些文件中均明确规定，凡私自离开宏伟村三个月的，开除其社员身份，不再视为社员，不再享受任何社员待遇。根据宏伟村委会上述规定，毛武营离开宏伟村从事个体经营后，不再被视为宏伟村的社员，不享受任何社员待遇。1986年、1992年伊通河改造征用宏伟村部分集体土地，毛武营未分得土地补偿款。为此，毛武营等人向乡、区政府上访。2004年4月19日，二道区政府信访办公室、英俊乡政府作出《关于英俊乡宏伟村原社员（擅自离职后取消社员身份）要求恢复社员身份问题的答复意见》，



认定宏伟村委会制定的自治章程、村规民约和劳动纪律内容合法有效，不遵守劳动纪律、擅自离职、长期不上班，没有履行法律规定的义务，不能享受权利，不能恢复社员身份。2011年1月20日，毛武营等上访人通过邮寄方式向二道区政府提出书面申请，请求其履行《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方人民政府组织法》第五十九条规定的保护村民财产权和民主权利的法定义务。二道区政府在收到申请后，未予答复。毛武营遂提起本案诉讼，请求确认二道区政府不履行法定职责的行为违法，判决二道区政府在一定期限内作出保护其合法财产权和民主权利的行政行为。另查明，2004年7月14日，长春市政府下发《关于将英俊乡等5个“城中村”划归街道办事处代管的批复》，同意将宏伟村由东站街道办事处代管。2007年12月12日，长春市二道区发展和改革局下发《关于宏伟村“村改居”相关问题的处理意见》，撤销了宏伟村村委会。原宏伟村村委会被撤销后，其权利义务由长春市宏伟农工商公司承继。

长春市中级人民法院（2015）长行初字第6号行政裁定认为，国家保障农村村民实行自治，村民委员会即是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。因农村村民自治制度的特殊性，对村民委员会存在侵害村民合法权益的救济方式需由法律规定。1988年实施的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》及1991年实施的《吉林省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法（试行）〉办法》，对村民委员会制定的村规民约违反法律规定或者其他损害村民合法权益的决定如何救济未作明确规定。2010年实施的《中华人民共和国村民委员会组织法》第三十六条规定，村民委员会或者村民委员会成员作出的决定侵害村民合法权益的，受侵害的村民可以申请人民法院予以撤销，责任人依法承担法律责任。村民委员会不依照法律、法规的规定履行法定义务的，由乡、民族乡、镇的人民政府责令改正。《中华人民共和国地方人大和政府组织法》第六十八条第三款规定，市辖区、不设区的市的人民政府，经上一级人民政府批准，可以设立若干街道办事处，作为它的派出机关。由于毛武营所在的宏伟村于2004年划归长春市二道区东站街道办事处管辖，该办事处属于《中华人民共和国村委会组织法》第三十六条规定的履行乡镇政府职责的行政机关。因此，二道区政府不是本案的适格被告。对此长春市中级人民法院已经向毛武营释明，但毛武营拒绝变更。故依照《最高人民法院关于适用



《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释》第三条第一款第（三）项之规定，裁定驳回毛武营的起诉。

吉林省高级人民法院（2015）吉行终字第24号行政裁定认为，毛武营主张依照《中华人民共和国地方人大和政府组织法》的规定，由县级以上地方各级人民政府行使保护公民合法财产、保障民主权利的职权，但该法未规定可以提起行政诉讼的相关内容。毛武营请求解决的问题，属于适用政策问题和历史遗留问题，不属于人民法院行政诉讼受案范围。一审裁定驳回毛武营的起诉结果正确。故依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第（一）项、第四十九条第（四）项，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第三条第一款第（一）项之规定，裁定：驳回上诉，维持原裁定。

毛武营申请再审称：（1）二审裁定存在漏审问题。本案一审以错列被告且拒绝变更为由裁定驳回原告起诉，二审没有按照行政诉讼法的规定进行全面审查，没有对是否存在错列被告问题进行任何审理，是有意规避或遗漏。（2）二审裁定适用法律错误。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第十二条第一款第（六）项有关“申请行政机关履行保护人身权、财产权等合法权益的法定职责，行政机关拒绝履行或者不予答复”的规定，不履行法定职责属于行政诉讼受案范围。二审裁定认为本案诉求属于适用政策和历史遗留问题，不属人民法院行政诉讼受案范围，混淆了政策和法律。请求撤销吉林省高级人民法院（2015）吉行终字第24号行政裁定，发回重审。

二道区政府未提交书面答辩意见。

本院经审查认为，毛武营就20世纪70~80年代与宏伟村村委会之间有关社员身份问题长期上访，在二道区政府信访办公室、英俊乡政府于2004年已经就其信访事项作出明确答复意见后，仍继续就同一信访事项反复请求相关政府予以答复，二道区政府对其信访诉求不予重复答复的行为，未对其权利义务产生实际影响，依法不属于行政诉讼的受案范围，一、二审裁定驳回其起诉，裁定结果并无不当。毛武营申请再审理由不能成立。

#### 1. 关于乡、镇人民政府不履行监督义务行为的可诉性

2010年实施的《中华人民共和国村委会组织法》第三十六条规定：



“村民委员会或者村民委员会成员作出的决定侵害村民合法权益的，受侵害的村民可以申请人民法院予以撤销，责任人依法承担法律责任。村民委员会不依照法律、法规的规定履行法定义务的，由乡、民族乡、镇的人民政府责令改正。乡、民族乡、镇的人民政府干预依法属于村民自治范围事项的，由上一级人民政府责令改正。”根据上述条文规定，村民委员会成员对村民委员会作出的侵犯村民合法权益的行为有两条救济途径：一是向人民法院提起诉讼，二是由乡、镇人民政府责令改正。这两条途径均是村民依法获得救济的法定渠道，村民可以选择通过诉讼途径解决其与村民委员会之间的侵权纠纷，也可以选择请求乡、镇人民政府行使行政监督权，依法责令村民委员会改正侵权的决定。当村民选择通过行政程序获得救济时，村民一旦向乡、镇人民政府提出行使监督权的申请，有管辖权的乡、镇人民政府即有履行法定监督职责的义务，不履行监督义务，构成不履行法定职责。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第十二条第一款第（六）项规定，公民、法人或者其他组织申请行政机关履行保护人身权、财产权等合法权益的法定职责，行政机关拒绝履行或者不予答复的，属于人民法院行政诉讼受案范围，当事人依法提起行政诉讼，人民法院应当立案受理。但是，对于当事人就信访事项提出的申请，相关政府部门不予答复的，不属于通常情况下行政机关不履行法定职责的行为，不适用上述规定。本案中，毛武营认为宏伟村村委会 20 世纪 80 年代取消其社员身份的行为侵犯其合法权益长期上访，二道区政府信访办、英俊乡政府于 2004 年就其信访事项已经作出答复。毛武营不服，就该信访事项再次向二道区政府提出申请，二道区政府对其信访事项不予答复的行为，不同于普通的不履行监督职责义务的行为，不适用《中华人民共和国村委会组织法》及《中华人民共和国行政诉讼法》的相关规定，应当按照有关信访答复行为可诉性的规定予以处理。

## 2. 关于不履行信访答复义务行为的可诉性问题

《中华人民共和国行政诉讼法》第二条第一款规定：“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，只有可能侵犯公民、法人或者其他组织合法权益的行政行为，才是可诉的行政行为，如果行政行为为根本不可能对当事人的合法权益造成侵害，则属于不可诉的行政行为。