

行政案件
跨区划管辖改革的
探索与实践丛书



行政审判 典型案例评析

· 高度提炼案情 · 突出争议焦点 · 阐释裁判思路 ·

程 琥 ©主编

汇集72个行政审判典型案例，提炼案情与裁判要旨，剔除无效信息，由主审法官撰写案例分析，展现法律适用要点及法官裁判方法。

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

行政案件跨区划管辖改革的探索与实践丛书

行政审判典型案例评析

主 编：程琥

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目（CIP）数据

行政审判典型案例评析/程琥主编.—北京：中国法制出版社，
2020.4

（行政案件跨区划管辖改革的探索与实践丛书）

ISBN 978-7-5216-0984-4

I.①行... II.①程... III.①行政诉讼—审判—案例—中国
IV.D925.318.25

中国版本图书馆CIP数据核字（2020）第050860号

策划编辑：李小草（lixiaocao2008@sina.cn） 王熹
（wx2015hi@sina.com）

责任编辑：王熹 赵律玮（ayu.0907@163.com） 封面设计：李宁

行政审判典型案例评析

XINGZHENG SHENPAN DIANXING ANLI PINGXI

主编/程琥

经销/新华书店

印刷/

开本/730毫米×1030毫米 16开 印张/18.5 字数/264千

版次/2020年4月第1版 2020年4月第1次印刷

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5216-0984-4 定价：69.00元

北京西单横二条2号

邮政编码100031 传真：010-66031119

网址：**http: //www.zgfzs.com** 编辑部电话：**010-66010493**

市场营销部电话：**010-66033393** 邮购部电话：**010-66033288**

（如有印装质量问题，请与本社编务印务管理部联系调换。电话：
010-66032926）

文前辅文

探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。随着社会主义市场经济深入发展和行政诉讼出现，跨行政区划乃至跨境案件越来越多，涉案金额越来越大，导致法院所在地有关部门和领导越来越关注案件处理，甚至利用职权和关系插手案件处理，造成相关诉讼出现“主客场”现象，不利于平等保护外地当事人合法权益、保障法院独立审判、监督政府依法行政、维护法律公正实施。

全会决定提出，探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。这有利于排除对审判工作和检察工作的干扰、保障法院和检察院依法独立公正行使审判权和检察权，有利于构建普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局。

——摘自习近平《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》

前言

全面深化司法改革，是党中央作出的重大战略部署，是全面深化改革、全面依法治国的重要组成部分。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视司法改革，就司法改革作出一系列重要部署。2014年年底，根据党中央的统一部署和最高人民法院的部署要求，北京市第四中级人民法院（以下简称北京四中院）、上海市第三中级人民法院（以下简称上海三中院）依托铁路中级法院相继成立，成为首批跨行政区划的试点法院。北京、上海两地跨行政区划法院成立后，初步构建起了“普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理”的诉讼格局。北京四中院自挂牌履职以来，根据党中央的要求，按照市委和最高人民法院的统一部署，在市高级人民法院的具体指导下，积极探索行政案件跨区划集中管辖改革，通过集中管辖以区政府为被告的一审案件，探索出具有首都特色的管辖制度和丰富的改革经验，取得了突破性进展。总体而言，北京四中院行政案件跨区划管辖改革呈现出以下几个特点：

一是坚持推动改革顶层设计和基层探索实践相结合。行政案件管辖适用“原告就被告”的管辖原则，根据《行政诉讼法》的规定，行政案件由最初作出行政行为的行政机关所在地人民法院管辖。由于基层法院审理以当地行政机关为被告的行政案件时，容易受到地方保护和行政干预的影响，造成行政诉讼出现“主客场”现象，并进而导致行政诉讼“立案难”“审理难”“执行难”的问题发生。为改变被告行政机关所在地法院管辖行政案件易受干预的局面，人民法院积极开展提级管辖、异地交叉管辖、相对集中管辖等多种形式的管辖制度改革。2008年1月，最高人民

法院出台了《关于行政案件管辖若干问题的规定》（现已失效），充分吸收了“提级管辖”和“异地交叉管辖”的成功经验，大大缓解了立案难的状况，促进了裁判标准的统一，保证了人民法院的公正审判。2013年11月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，保证国家法律统一正确实施。”“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”是党中央关于司法管辖制度改革的最初构想。2014年10月，党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》进一步提出：“探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，办理跨地区案件。”由此，党中央以全会决定提出探索设立跨行政区划人民法院的改革部署。根据党中央的改革精神，2014年11月1日，第十二届全国人大常委会第十一次会议审议通过了修改后的《行政诉讼法》，其第十八条第二款规定：“经最高人民法院批准，高级人民法院可以根据审判工作的实际情况，确定若干人民法院跨行政区域管辖行政案件。”这一规定为行政案件跨区划集中管辖改革提供了充分的法律基础。根据党的十八届三中、四中全会部署，中央全面深化改革领导小组第七次会议于2014年12月2日审议通过《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》，着手部署开展跨行政区划法院的筹建工作，在上海铁路运输中级法院加挂上海市第三中级人民法院牌子，在北京铁路运输中级法院加挂北京市第四中级人民法院牌子，作为跨行政区划法院的先行试点。2014年12月28日，上海三中院正式挂牌成立；2014年12月30日，北京四中院正式挂牌成立，迈出了我国跨行政区划司法体制改革坚实的第一步，两家法院共同肩负起为我国跨行政区划法院建设提供可复制、可推广经验的重任。2015年6月，最高人民法院印发《关于人民法院跨行政区域集中管辖行政案件的指导意见》（法发〔2015〕8号）明确规定：“已经设立跨行政区划人民法院的北京、上海，可以逐步将行政案件向跨行政区划法院及两地铁路运输基层法院集中。”北京四中院

立足跨区划法院功能定位，不断优化行政案件管辖格局。自建院以来集中管辖以北京市区政府为被告的第一审行政案件。经最高人民法院指定，自2017年10月26日起管辖审理天津铁路运输法院审理的环境保护行政案件上诉案件，标志着北京四中院依托跨区划法院职能定位服务保障京津冀协同发展战略，在“跨”字上迈出更加坚实的一步。随着2018年9月北京互联网法院成立，北京四中院管辖涉互联网行政案件的上诉案件。截至目前，北京四中院案件管辖改革不断深化，行政审判格局持续优化，行政案件已经形成以北京各区政府为被告的一审行政案件、天津环保行政案件的上诉案件、涉互联网行政案件的上诉案件共同组成的行政案件管辖格局，审级相对完整，初步建立起“普通案件在行政区划法院审理，特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局”。

二是坚持一体化落实各项改革部署和破解行政审判难题相结合。牢牢把握跨区划法院改革总体部署，深入推进司法体制综合配套改革，从夯基垒台到立柱架梁，稳步搭建跨区划法院发展框架，不断深化司法改革向纵深推进；推行专业化审判，组建“一审一助一书”的“1+1+1”新型审判团队11个，做到“繁案精审、简案快审”，行政法官办理一审行政案件从建院前年均50件上升至改革后年均200余件，法定审限内结案率100%。充分发挥行政法官专业会议作用，近5年来共召开行政法官会议150余次，就一系列重大疑难复杂法律问题展开研讨，统一裁判尺度。充分发挥跨区划法院行政审判职能作用，针对长期以来困扰行政审判的立案难、审理难、执行难问题，以改革思维破除影响司法公正和制约司法公信的障碍。自挂牌履职以来，北京四中院率先实行立案登记制，严格按照相关法律和司法解释规定的受案范围和法定程序受理各类行政案件，依法保护当事人的诉权，积极引导诉讼群众依法理性解决行政争议，行政案件立案率从建院前的不足三分之一上升至90%以上。2015年，北京四中院共受理以区县政府为被告的一审行政案件1397件，占受

理案件总数的73.8%。是2014年全北京市法院受理同类行政案件总数216件的6.5倍，占2015年北京全市各中级人民法院受理一审行政案件（不包括北京知识产权法院受理的知识产权行政案件）总数的54.27%。2016年，受理一审行政案件2893件，比2015年又增长了107.09%，达到2014年同类案件总数的13.4倍；2017年，受理一审行政案件1722件，同比下降40.5%；2018年，受理一审行政案件1686件，同比下降2.1%；2019年，受理一审行政案件1749件，同比上升3.7%。此外，为进一步方便当事人行使诉权，积极采取各种司法为民、便民、利民措施，率先在北京建立首家驻院法律援助工作站，引入执业律师等第三方力量合力化解行政争议，当事人满意度达98.6%。依托智慧法院建设，不断完善行政案件登记立案程序，简化立案环节，创新立案方式，努力为群众提供便捷高效的诉讼服务。同时，及时公开立案程序，推行权利告知、风险提示、诉讼引导等措施，方便人民群众依法顺利行使诉权，将保护人民群众合法权益贯穿行政诉讼全过程。通过严格司法审查，不断加大对行政机关依法行政的监督力度，对于违法或者明显不当的行政行为判决撤销、确认违法或无效、变更或重新作出行政行为；对于行政主体行政不作为，依法判决其履行法定职责或确认违法，有效维护人民群众合法权益，有力促进行政机关依法行政，推动法治政府建设。在审结的一审行政案件中，2015年判决行政机关败诉案件，占全部实体判决案件的25.24%；2016年判决行政机关败诉案件，占全部实体判决案件的14.3%；2017年判决行政机关败诉案，占全部实体判决案件的17.6%；2018年判决行政机关败诉案，占全部实体判决案件的11.4%；2019年判决行政机关败诉案，占一审全部实体判决案件的12.6%。这些数据说明，通过严格司法监督倒逼政府依法行政，政府依法办事意识和水平明显提升，跨区划法院在监督依法行政、防止权力滥用、促进法治政府建设等方面发挥着重要作用。行政审判涉及人民群众生产、生活的方方面面，对于依法落实国家保障和改善民生政策具有重要意义。长期以来，

诸如劳动和社会保障、教育、卫生、城建、公安、环保等涉民生案件在法院受理的行政案件中的占比一直很高。通过依法稳妥审理一大批涉民生的棚户区改造房屋征收补偿、征地拆迁案件，将服务保障民生贯穿于审判的整个环节。在严格司法审查基础上，摒弃就案办案、机械办案思维，将行政争议实质性解决贯穿于审判全过程，近5年来释法说理达5万余人次，有超过10%的案件通过协调和解方式解决，人民群众在行政审判中的获得感、幸福感、安全感明显增强，人民群众依法理性维护自身合法权益意识明显增强，出现了“三降一升”，即实现行政案件上诉率、改判发回率、申诉率下降，服判息诉率上升的良好发展势头。实践证明，跨区划法院在保护行政相对人合法权益、促进行政争议实质性化解、推动法治政府建设方面显示出越来越突出的作用和成效。

三是坚持创造可复制、可推广的机制制度和树立良好品牌形象相结合。北京四中院牢牢把握中央批准设立跨区划法院的改革初衷，在“跨”字上做文章，在“特”字上下功夫，创造可复制、可推广的机制制度，树立司法改革良好的品牌形象。北京四中院挂牌履职以来行政审判取得显著进步，积累了宝贵经验。主要包括以下经验和体会：（1）把党对法院工作的绝对领导作为行政审判工作始终沿着正确方向前进的根本政治保证。坚定正确政治方向，坚定不移地贯彻执行党的路线方针政策，对于行政审判工作中的重大问题、重大部署、重大审判活动以及有重大影响的案件审理，要及时请示报告，积极争取党委领导、人大监督、政府的支持配合以及社会各界的理解支持。（2）把服务党和国家工作全局作为行政审判工作的指导思想。自觉将行政审判置于党和国家中心工作和经济社会发展全局中去思考、去谋划，防止出现就案办案、就法论法、案结事不了的现象，努力实现办案的法律效果、政治效果和社会效果的有机统一。主动将行政审判融入党和国家工作大局，为首都经济社会发展提供有力司法服务和保障。围绕“放管服”改革，依法妥善

审理涉及政府职能调整、简政放权等方面的新类型案件；围绕乡村振兴、乡村治理，依法稳妥审理涉及要求政府履行监督职责、村务公开等行政案件；围绕加强产权保护，依法妥善审理涉及企业房屋征收和土地腾退案件；围绕生态环境保护，依法稳妥审理环境资源保护行政案件；围绕城市管理，依法稳妥审理涉小区停车管理行政案件；围绕文化引领，依法妥善审理涉及非物质文化遗产名录行政案件；围绕公共资源供给，依法稳妥处理涉教育、医疗、食品、药品监管等行政案件，及时回应人民群众在教育、医疗等方面的司法需求；围绕“疏解整治促提升”专项行动、轨道交通建设、城市副中心建设、北京冬奥会筹办等重点工作，充分发挥审判职能，注重处理好保障公民个人权益和维护公共利益的关系，为相关工作顺利推进作出积极贡献。（3）把公正与效率作为行政审判工作的生命线。让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，是司法工作的崇高目标。行政诉讼当事人，一方是处于相对弱势的行政相对人，另一方是处于相对强势的行政机关，人民群众对司法公正的期待更为迫切，行政审判工作更要千方百计地维护司法公正。设立跨行政区划人民法院的初心和使命是消除重大案件审理中的诉讼“主客场”现象，破除地方保护和行政干预，切实维护司法公正和社会公平正义。在强调司法公正的同时，也要注意提高审判效率，为当事人提供及时的、便捷的司法救济，确保人民群众的合法权益得到及时实现。只有坚持公正与效率相结合，行政审判工作才能赢得当事人和社会的依赖与尊重，司法的公信力和权威才能真正建立。（4）把正确处理监督和支持的关系作为全面发挥行政审判职能的重要原则。行政审判不仅要加强对行政行为的监督、纠正违法行政行为、依法维护广大人民群众合法权益，还要依法支持合法行政行为、支持行政机关依法行政，维护正常的行政管理秩序。（5）把改革创新作为推动行政审判工作向前发展的不竭动力。推动行政审判工作向前发展，必须主动适应新情况、新问题，积极推进思想理念和工作实践创新。加强对行政审判新难问题的调

查研究，及时总结成功做法和经验，加强顶层设计，适时试点推广。

（6）把建设一支革命化、正规化、专业化、职业化的过硬法官队伍作为确保行政审判事业持续发展的重要基础。全面实现行政审判体系和审判能力现代化，圆满完成各项行政审判工作任务，归根到底，要靠行政法官队伍整体素质能力的提高。注重实战、实效，切实提升行政法官专业化水平。（7）把营造良好司法环境作为行政审判健康发展的必要条件。作为执行同一法律法规、追求同一法治目标的国家机关，行政与司法具有协调一致、取得共识的前提和基础，应当相互理解和良好合作，积极构建行政与司法良性互动机制。连续4年对社会公开发布行政审判年度报告和典型案例，并创造性地为16区政府发布司法审查报告及建议书，发挥个性化“法治体检表”作用，司法建议回函率100%；持续推进行政机关负责人出庭应诉，负责人出庭应诉的案件数量不断增多，实现行政机关工作人员出庭率100%，16区政府负责人出庭率100%，彻底改变“告官不见官”的局面，“关键少数”以上率下、带动区域整体法治水平提升的作用得到进一步发挥；积极参与各区政府常务会议会前讲法工作，选派资深行政法官向各区政府常务会议通报涉诉情况并以案释法，实现16区政府常务会议会前讲法全覆盖；被上级机关确定为北京市依法行政教育基地，充分利用行政案件数量较多、类型较为丰富、社会关注度较高等特点，着力将行政案件庭审打造成全民共享的法治公开课，充分发挥“审理一案、教育一片”效果，有超过6000多名省部级、厅局级领导干部、行政执法人员到法院旁听案件；2017年12月14日，司法部、全国普法办会同最高人民法院组织落实普法责任制部际联席会议成员，来院旁听一场行政案件庭审，并以落实“谁执法、谁普法”责任制、推动领导干部尊法学法守法用法为主题，现场召开座谈会，100余位部和局处级干部在院共上法治宣传教育课；获得各类奖项100余个，荣获第四届“中国法治政府奖”、两次获得全国检法系统“十佳新媒体案例奖”，中央电视台晚间新闻、中央和本市主要新闻媒体广泛宣传报道北京四中院

行政审判工作，北京四中院行政审判的标杆和品牌效应正在逐步形成。

面对全面深化改革进程中的种种困难，面对新时代人民法院行政审判工作的一系列深刻变化，人民法院跨区划法院改革取得了开创性的历史成就。^[1]实践证明，探索设立跨行政区划法院的司法改革方向是正确的，成效也是突出的。北京四中院自挂牌履职以来，一体化落实各项改革部署，在司法管辖制度改革、司法能动作用发挥、司法环境优化及司法队伍建设方面取得了积极成效，为全国范围内的跨区划法院改革和司法体制改革积累了可复制、可借鉴的经验。但不可否认的是，跨区划法院的设置及管辖是一项有中国特色的司法制度，作为一项新生事物缺乏既有的经验可供遵循，尽管自挂牌履职以来取得了较为突出的成效，但直辖市作为跨区划法院试点还存在一定的局限性，案件管辖的原则和标准也有待进一步明确完善，对其发展定位、组织体系、管辖范围、审理机制等基本问题的认识 and 解决也需要进一步突破。^[2]以北京四中院为例，当前困扰和制约跨区划法院行政审判职能充分发挥的主要矛盾和问题有：（1）设立跨区划法院的法律依据尚不明确。专门法院在《宪法》和《人民法院组织法》中有充分的宪法法律依据，但法律对跨区划法院的规定不够清晰明确，跨区划法院的法律性质是专门法院还是地方法院并不明确，跨区划法院与地方法院、专门法院之间的关系没有捋顺。（2）跨区划法院案件管辖范围不够清晰。案件管辖标准与跨区划法院的职能定位不一致，案件管辖不完整，集中不到位，实践中跨区划法院案件管辖范围与地方法院管辖范围切割不够明确，易受地方保护、行政干预、具有专门化审判特点未被充分考虑，一些应由跨区划法院管辖的特殊案件，如重大环境保护、食品药品安全行政案件以及符合标准的重大行政案件均尚未纳入管辖范围。（3）跨区划法院与行政案件跨区域集中管辖改革结合不够紧密，通过跨区划法院改革实现行政审判体制改革的目标尚待推进。应当说，在地方法院内部实现行政案件跨区域

集中管辖虽然取得一定效果，但是地方法院审理行政案件容易受到地方保护和行政干预的顽疾是难以根除的。行政案件跨区域集中管辖改革是行政审判体制改革的初级阶段，属于过渡性制度安排，不能替代跨行政区划法院改革。^[3]当前需要尽快推动设立跨行政区划法院，将地方法院跨区域集中管辖行政案件向跨行政区划法院转移，否则前期行政案件集中管辖改革成果将面临前功尽弃的危险。（4）跨区划法院综合配套改革亟待加强。跨区法院与行政区划法院在功能定位、整体布局、组织体系、机构设置、案件管辖等方面不同，跨区法院内设机构、法官选拔和任命、综合保障等方面应有其特殊性，当前与跨区法院职能发挥相适应的综合配套机制需要尽快建立起来。以行政法官队伍建设为例，目前行政审判骨干力量还不够稳定，行政法官队伍与跨区划法院建设发展还存在一定程度的不适应。对于行政案件跨区划集中管辖而言，最大的挑战莫过于案件实现集中，而行政法官却没有有序流动到跨区划法院或集中管辖法院。通过专业化的行政法官队伍建设，提升行政审判专业化水平，是未来行政审判应对挑战、健康发展的必然方向。

北京四中院自挂牌履职以来高度重视学习型法院建设，大兴学习和调查研究之风，承担并完成中国法学会、最高人民法院、司法部、北京市人大、北京市政府等中央和本市重大课题项目10余个，在调查研究中锻炼培养队伍，形成一批优质调研成果；充分运用北京教育研究资源聚集的优势，加强与多所高校合作，加快推进高层次行政审判人才培养，努力培养更多在全国叫得响、立得住的审判业务专家；认真总结审判经验，充分发挥法官会议在统一裁判尺度方面的重要作用，不断解决审判实践中的新问题。在北京四中院挂牌履职五周年之际，组织编辑出版《行政案件跨区划管辖改革的探索与实践丛书》（以下简称《丛书》），旨在全面展示北京四中院推动行政案件跨区划集中管辖改革，特别是跨区划法院改革的重大成果、先进经验。《丛书》围绕北京四中

院行政审判实践中的新情况、新问题，选择一些在法律适用上具有典型意义、有指导作用的相关专题和典型案例，组织行政庭、立案庭的法官、法官助理就有关内容撰写稿件，编辑成书，在于以典型案例指导审判实践、统一裁判标准、促进依法行政、提升法治意识、锻炼培养队伍。这些来自审判一线的同事熟悉审判工作，也勤于思考，热爱学习，善于研究，感谢他们在繁忙的审判工作之余所作的理论探索和实务总结。《丛书》共包括《行政审判典型案例评析》《行政审判裁判要旨精粹》《行政审判前沿问题探讨》《行政审判实务问题解答》四卷。《行政审判典型案例评析》围绕北京四中院审结生效的裁判文书，挑选具有典型意义的案例，撰写案例评析；《行政审判裁判要旨精粹》从具有典型指导意义的裁判文书，总结归纳裁判要旨；《行政审判前沿问题探讨》围绕当前行政审判前沿实务问题进行调查研究、撰写实务论文；《行政审判实务问题解答》围绕当前行政审判实践中的疑难问题，采取一问一答形式，简答明了，便于理解把握。但是囿于知识储备和审判业务水平能力的限制，特别是一些新生力量加入后对行政审判学习培训还不够及时，以至于有的案例分析还不够深入，裁判要旨的提炼不够精准，调研报告和实务论文水准有待加强，特别是对于一些审判实务问题解答不够准确。当然，瑕不掩瑜，相信这套书的编辑出版，对于认真总结和全面回顾北京四中院作为全国首批跨区划法院开展行政审判工作，特别是北京市作为首善之区推动依法行政和法治政府建设所取得的各项成果，宣传普及行政执法与行政诉讼知识，提高行政执法和行政审判队伍素质，增强全民尊法学法守法用法的自觉性，大兴学习和调查研究之风都大有裨益。中国法制出版社为《丛书》付梓出版做了大量审校工作，在此一并致谢。衷心希望这种好的学习和调查研究风气能够继续保持和发扬下去，并深深植根于跨区划法院行政审判实践的沃土之中，成为一朵鲜艳的法学理论与审判实践相结合的奇葩，为深化依法治国实践，推动跨区划法院管辖改革，建设法治政府，推进依法行政作出应有

的贡献。

编者

2020年1月

[1] 最高人民法院行政审判庭：《行政诉讼跨区划管辖改革实践与探索》，人民法院出版社2018年版，第3页。

[2] 最高人民法院行政审判庭：《行政诉讼跨区划管辖改革实践与探索》，人民法院出版社2018年版，第182页。

[3] 程琥：《行政审判专门法院：行政诉讼体制改革的关键》，载《学习时报》2015年10月29日。

- 第一章 行政复议
 - 1 民事合同不属于行政复议审查范围
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
 - 2 接受刑事立案登记表在行政复议中的性质认定
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
 - 3 行政复议决定对工作原因认定错误的人民法院应依法撤销
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
 - 4 请求教委履行公有住宅产权登记职责不属于行政复议范围
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
 - 5 在行政复议中对举证责任分配不当的法院应予撤销
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
 - 6 行政复议中对证据证明标准的理解和把握
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
 - 7 行政复议决定中证据相互冲突的人民法院应予撤销

- [一、基本案情](#)
- [二、审理结果](#)
- [三、分析意见](#)
- [8 复议机关在法定期限内未履行举证责任的人民法院判决撤销](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [9 复议机关应当通过合理分配举证责任确定适格被申请人](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [10 复议机关确认强拆行为违法仅对赔偿请求不予支持，适格被告的确定](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [11 假借死者名义提起诉讼的法院裁定终结诉讼](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [12 申请人撤回复议申请后再次提出复议申请的应说明正当理由](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [13 复议申请超过法定复议申请期限的应予驳回](#)
 - [一、基本案情](#)

- [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [14 行政复议机关依据在案证据对适格被申请人作出认定的法院应予支持](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [15 行政复议决定维持原行政行为在新旧法衔接中的适用](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [第二章 政府信息公开](#)
 - [16 行政机关的内部层级监督不属于行政诉讼受案范围](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
 - [17 行政复议审查对象错误的应当撤销](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审判结果](#)
 - [三、分析意见](#)
 - [18 集体土地上房屋拆迁补偿安置协议属于政府信息](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
 - [19 行政机关对政府信息移交档案馆缺乏证据支持的应当撤销](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)

- 三、分析意见
- 20 行政机关尽到适当检索义务作出政府信息不存在答复的应予支持
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
- 21 派生秘密属于政府信息公开中的国家秘密
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
- 22 政府信息的认定
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
- 23 政府信息公开案件中商业秘密的认定及处理
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
- 24 处于上报处理中的过程性信息不属于应当公开的政府信息
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
- 25 行政机关以会议纪要属于内部管理信息不予公开的应当说明理由
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见

- [26 行政复议机关补正原行政行为不足的法院应予支持](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [27 行政机关未对政府信息不存在举证证明的应予撤销](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [28 政府信息公开案件中对“咨询事项”的识别和处理](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [29 行政机关对一份政府信息公开申请中数份申请内容的处理方式](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [30 行政机关未尽到合理注意义务退回政府信息公开申请的行为违法](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [31 行政机关以适当方式公开政府信息的人民法院应予支持](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [第三章 要求履行法定职责](#)

- 32 明显不属于行政机关法定职责的，人民法院径行裁定驳回起诉
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
- 33 行政机关在村务公开监督合理期限内履行职责的应予支持
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
- 34 请求行政机关颁发土地使用权证的应按法定程序提出
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
- 35 行政复议机关不能举证证明尽到审慎注意义务的应当承担不利后果
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
- 36 请求上级政府再次责成相关部门履行拆除职责的不属于行政诉讼受案范围
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
- 37 区县府不具有落实经济适用房的法定职责
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见

- [38 请求区政府履行直接制止和查处违法建设的不予支持](#)
 - [一、基本情况](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [39 申请人未按复议机关要求及时补正的视为放弃复议申请](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [40 复议机关在接受申请材料时应尽到必要注意义务](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [41 未对公民电子邮件申请公开的政府信息在法定期限内予以答复的应承担不利后果](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [第四章 行政登记](#)
 - [42 房屋承租人不具有要求撤销集体建设用地使用权证的主体资格](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
 - [43 行政机关协助执行行为不属于行政诉讼受案范围](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)

- [44 国有土地使用权人申请收回国有土地使用权的应按法定程序提出](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [45 当事人主张自然资源权属应提供充分证据证明其有利害关系](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [46 房产证附图不能单纯作为历史遗留土地权属争议的依据](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [47 相邻权人对林权登记行为诉讼主体资格的辨析](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [48 未履行正当程序的房屋征收补偿决定应予撤销](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [第五章 征收补偿](#)
 - [49 区政府不属于房屋征收安置补偿协议中的适格被告](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审判结果](#)
 - [三、分析意见](#)

- [50 市、县级人民政府具有对被征收人作出征收补偿决定的法定职责](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [51 已经履行完毕房屋征收补偿安置协议的当事人与原征收决定不具有利害关系](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [52 公平补偿标准在房屋征收补偿案件中的应用](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [53 房屋征收补偿方案非独立的行政行为不具有可诉性](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [54 被征收房屋建筑面积的认定应按照房屋所有权证记载的建筑面积确定](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [第六章 公房管理](#)
 - [55 公房承租变更案件中“在外无住房”时限的认定](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)

- 三、分析意见
- 56 禁止不当联结原则在公房承租变更案件中的应用
 - 一、基本案情
 - 二、审判结果
 - 三、分析意见
- 57 公房承租人变更案件中“有无其他住房”的认定
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
- 58 公房承租变更案件中“同一户籍”的认定
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
- 59 行政机关对直管公房变更承租人申请履行必要的调查职责
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
- 60 直管公房变更案件中“其他家庭成员”的认定
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
- 61 公房承租人变更案件中申请人应承担初步证明责任
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
- 62 行政机关在作出具体行政行为后自行收集的证据不宜认定为被诉具体行政行为合法的根据

- [一、基本案情](#)
- [二、审理结果](#)
- [三、分析意见](#)
- [63 行政机关在确定的补正期限后应当及时作出处理决定](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
- [第七章 其他](#)
 - [64 行政复议程序性权利不属于行政赔偿的范围](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审判结果](#)
 - [三、分析意见](#)
 - [65 土地权属争议应当依规定程序调查处理](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
 - [66 集体土地上房屋的使用权人与腾退搬迁行为具有利害关系](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
 - [67 行政相对人对于合法授益行政行为具有必要的容忍义务](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)
 - [三、分析意见](#)
 - [68 业主委员会与颁发国有土地使用证不具有利害关系](#)
 - [一、基本案情](#)
 - [二、审理结果](#)

- 三、分析意见
- 69 同一行政行为先提起撤销之诉后提起确认违法之诉属于重复起诉
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
- 70 不予赔偿决定不属于行政诉讼的受案范围
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
- 71 对罚没物品处置行为明显不当的应予撤销
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见
- 72 不作为行政执法依据的规范性文件不属于附带审查范围
 - 一、基本案情
 - 二、审理结果
 - 三、分析意见

第一章 行政复议

1 民事合同不属于行政复议审查范围

——高某诉某区政府行政复议案^[1]

一、基本案情

2003年1月10日，某区重大项目建设指挥部办公室（以下简称某区重大办）与某公司签订了委托开发宝华里项目的协议书。2005年4月12日，北京市发展和改革委员会、北京市建设委员会作出批复，同意某公司按照危改带房改的政策要求继续开展某区宝华里项目的前期工作，并于2005年12月15日取得《建设用地批准书》。2007年1月10日，某公司取得《房屋拆迁许可证》，所载拆迁范围为东至沙子口路、西至永外大街、南至木樨园北路、北至宝华里北街。至此，某公司开始启动宝华里项目拆迁工作。

高某的房屋在该项目拆迁范围内。2009年，某公司作为“拆迁人（甲方）”、高某作为“被拆迁人（乙方）”签订《某区宝华里危旧房改造回迁安置协议书》，约定了协议双方各自的权利义务。高某依协议书约定腾空房屋，搬离宝华里地区。2011年2月，某公司违约，未按期交付回迁房。2011年7月5日，某公司与高某签订《宝华里危旧房改造回迁安置补充协议书》，约定回迁安置房延迟至2014年6月30日交付；延迟期间某公司以市场价按月给付居民房屋租金，并根据市场变化按季度进

行调整；若2014年6月30日仍未达到交房入住条件，自2014年7月起按照2014年6月的房屋租金标准的3倍金额给付居民房屋租金至居民入住回迁房时止。2014年4月，在距补偿协议还有两个月到期时，某区政府解除了某公司对宝华里项目的开发权，并由某区政府向居民给付当月房屋租金。高某向某区重大办主张3倍金额，但重大办拒绝履行。2016年4月25日，高某向某区政府提出复议申请，要求：1.确认其与某公司签订的《某区宝华里危旧房改造回迁安置协议书》和《宝华里危旧房改造回迁安置补充协议书》合法有效；2.确认《某区宝华里危旧房改造回迁安置协议书》和《宝华里危旧房改造回迁安置补充协议书》对被申请人具有约束力，责令被申请人全面履行两份协议所约定的义务；3.被申请人以2014年6月给付复议申请人的房屋租金6035元的3倍金额给付复议申请人自2014年7月至2016年4月房屋租金未给付的差额部分金额251940元。某区政府于2016年4月27日作出《行政复议申请不予受理决定书》并于同年4月29日向原告高某邮寄送达。高某认为某区政府作出的行政行为损害其合法权益，遂向法院提起诉讼。

原告高某诉称，某公司作为受托人与原告订立的《某区宝华里危旧房改造回迁安置协议书》涉及原告房屋不动产物权的财产权利，补充协议涉及原告在被违约期间每个月获得现金的财产权利，在某公司被解除宝华里项目的开发权并离开宝华里之后，原告持有的上述协议的效力均处于不确定状态。原告在与某区重大办交涉未果的情况下，向某区政府申请行政复议，符合《行政复议法》第六条第（九）项的规定，属于行政复议范围。被告某区政府作出的《行政复议申请不予受理决定书》适用法律错误，依法应予撤销。综上，请求判决撤销被告某区政府作出的《行政复议申请不予受理决定书》，责令被告某区政府对原告的行政复议申请重新作出行政复议决定。

被告某区政府辩称，原告以某区重大办为被申请人提出行政复议申请，请求确认原告与某公司签订的《某区宝华里危旧房改造回迁安置协议书》和《宝华里危旧房改造回迁安置补充协议书》合法有效，并要求被告全面履行协议约定的义务。该复议申请事项属于民事合同纠纷，不符合《行政复议法》第六条规定的行政复议范围。根据《行政复议法》第十七条第一款的规定，被告收到原告提出的行政复议申请后，在五日内作出不予受理决定，并在法定期限内邮寄送达原告。本案被诉《行政复议申请不予受理决定书》认定事实清楚，适用法律正确，符合法定程序，请求驳回原告的诉讼请求。

二、审理结果

一审法院经审理认为：《行政复议法》第六条对依法属于行政复议范围的事项作出了列举性规定。本案中，原告高某向被告某区政府申请行政复议提出的第一项复议请求为确认其与某公司签订的《某区宝华里危旧房改造回迁安置协议书》和《宝华里危旧房改造回迁安置补充协议书》合法有效。从涉案协议的签订主体与内容看，某公司是在取得《房屋拆迁许可证》等审批文件的情况下作为拆迁人与作为被拆迁人的原告高某签订涉案协议的，该协议在性质上属于房屋拆迁补偿安置协议，协议双方均非行政机关。某公司作为拆迁人与被拆迁人高某签订涉案协议的行为不应被认定为《行政复议法》第二条所规定的“具体行政行为”，原告高某要求确认涉案协议合法有效的复议申请事项亦不属于《行政复议法》第六条所规定的行政复议范围。对于房屋拆迁补偿安置协议纠纷的解决途径，《最高人民法院关于受理房屋拆迁、补偿、安置等案件问题的批复》曾作出如下规定：“拆迁人与被拆迁人因房屋补偿、安置等问题发生争议，或者双方当事人达成协议后，一方或者双方当事人反悔，未经行政机关裁决，仅就房屋补偿、安置等问题，依法向人民法院

提起诉讼的，人民法院应当作为民事案件受理。”^[2]此外，最高人民法院2011年发布的《民事案件案由规定》中亦将“房屋拆迁安置补偿合同纠纷”列为民事案件的案由之一。原告高某向被告某区政府申请行政复议时除提出要求确认涉案协议合法有效的第一项复议请求外，还提出了要求确认涉案协议对复议被申请人具有约束力并责令复议被申请人全面履行涉案协议约定的义务以及要求复议被申请人给付房屋租金等第二项和第三项复议请求，这些复议请求亦是基于涉案协议合法有效的主张而提出的，由于涉案协议并非《行政复议法》所规定的行政复议范围，因此某区政府认定高某提出的包括第二项和第三项在内的所有复议请求均不属于行政复议范围，并无不当。综上，被告某区政府作出《行政复议申请不予受理决定书》的行政行为系合法的行政行为。原告高某要求判决撤销《行政复议申请不予受理决定书》并责令被告某区政府重新作出行政复议决定的诉讼请求缺乏事实与法律依据，依法应予驳回。依照《行政诉讼法》第六十九条之规定，判决驳回原告高某的诉讼请求。

一审判决作出后，原告高某不服提起上诉。二审法院经审理，维持一审判决。

三、分析意见

本案的争议焦点在于，拆迁公司和被拆迁人签订的房屋安置协议的性质是什么，是否属于行政协议，能否纳入行政复议的审查范围。

（一）性质

非行政机关的拆迁人与被拆迁人签订的房屋安置补偿协议的性质应为民事合同。《合同法》第二条规定，合同是平等主体的自然人、法人、其他组织之间设立、变更、终止民事权利义务关系的协议。这表

明，民事合同的一大特征即双方应为平等主体。

本案中，某区重大办与某公司签订了委托开发宝华里项目的协议书，明确了某公司作为拆迁人的法律地位。后某公司作为“拆迁人（甲方）”与高某作为“被拆迁人（乙方）”签订的房屋安置补偿协议，因某公司非行政主体，故双方签订的补偿协议应为民事合同。

（二）行政协议与民事合同的区别

《行政诉讼法》第十二条第一款第（十一）项将行政协议纳入行政诉讼受案范围，其规定公民、法人或者其他组织“认为行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等协议提起诉讼的”，属于行政诉讼受案范围。同时，

《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》第十一条第一款对行政协议曾作出定义：行政机关为实现公共利益或者行政管理目标，在法定职责范围内，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议，属于行政诉讼法第十二条第一款第（十一）项规定的行政协议。^[3]据此，行政协议应具有以下五个特点：一是签订行政协议应是为了实现公共利益或者行政管理目的，是为了实现公法上的目的。二是行政协议的主体应是行政主体和行政相对人，其中行政主体是不可缺少的主体。三是行政机关签订行政协议应是在法定职责范围内，法定职责范围之外签订的行政协议无效。四是行政主体与行政相对人签订行政协议必须经过协商，意思表示一致。五是行政主体与行政相对人之间签订合同的内容是行政法上的权利义务。

行政协议与民事合同的区别中最大的一点体现在主体上，行政协议的当事人一方必定是行政主体，另一方是行政管理的相对人。双方的权利地位是不平等的，而民事合同的订立双方当事人必须是平等地位的主

体。

（三）民事合同不属于行政复议的审查范围

行政复议制度的产生是为了防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为，保护公民、法人和其他组织的合法权益，保障和监督行政机关依法行使职权，基于此项目的，《行政复议法》第二条对行政复议的适用范围进行了界定：“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。”由此可知，行政复议针对的行为应当是“具体行政行为”，如果公民、法人或者其他组织申请行政复议针对的行为并非行政行为，那么就不属于行政复议范围。同时，《行政复议法》第六条对依法属于行政复议范围的事项作了列举式规定，主要包括行政处罚决定、行政强制措施决定、各类证书变更决定、侵犯合法的经营自主权、变更或废止农业承包合同等具体行政行为，进一步说明了行政复议范围应针对的是具体行政行为。

本案中，原告高某向被告某区政府提出行政复议申请，要求对其与某公司签订的《某区宝华里危旧房改造回迁安置协议书》以及《宝华里危旧房改造回迁安置补充协议书》进行确认合法有效。其中，就要判断双方签订协议的行为性质是否属于具体行政行为。某公司作为一个房地产开发公司，在取得《房屋拆迁许可证》的情况下作为拆迁人与原告高某签订安置协议，该协议在性质上属于平等主体之间签订的安置协议，协议双方都并非行政机关。据此，双方签订安置协议的行为不属于具体行政行为，不应纳入行政机关复议范围。

同时，对于该项问题的处理，《最高人民法院关于受理房屋拆迁、补偿、安置等案件问题的批复》中指出：“拆迁人与被拆迁人因房屋补

偿、安置等问题发生争议，或者双方当事人达成协议后，一方或者双方当事人反悔，未经行政机关裁决，仅就房屋补偿、安置等问题，依法向人民法院提起诉讼的，人民法院应当作为民事案件受理。”^[4]据此，某区政府就原告高某的复议申请作出不予受理决定，符合规定。

（撰写人：程曼）

2 接受刑事案件登记表在行政复议中的性质认定

——于某诉某区政府行政复议案^[5]

一、基本案情

2015年8月24日，于某向某区政府邮寄行政复议申请书及证据材料，要求确认某分局2012年8月13日接受报警后行政不作为违法，责令某分局依法履行法定职责。某区政府在接受行政复议申请后，于2015年11月19日向于某邮寄送达《复议决定书》，《复议决定书》主要内容如下：于某要求确认北京市公安局某分局（以下简称某分局）2012年8月13日接受报警后行政不作为违法，责令某分局依法履行法定职责。该机关经审理查明，2012年8月13日，于某报案称其被兴泉置业人员带到太舟坞展示中心被非法限制人身自由。当日，某分局甲派出所（以下简称甲派出所）已将该案作为刑事案件受理审查。以上事实有下列证据证明：1.接受刑事案件登记表；2.询问笔录。该机关认为：公民、法人或其他组织申请行政复议应当符合行政复议的受理条件。《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。该案中，于某所报案件已经作为刑事案件进行审查，不属于行政复议受案范围。综上，依据《行政复议法实施条例》第四十八条第一款第（二）项之规定，驳回于某的行政复议申请。于某对该行政复议决定书不服，遂向法院提起诉讼。

原告诉称，该复议决定书存在以下违法之处：第一，被告超越法定期限作出决定属于程序违法；第二，被告认定甲派出所已将案件作为刑事案件受理没有事实依据；第三，被告适用法律错误。现请求法院撤销被告《复议决定书》，判令被告受理该复议申请。

被告某区政府辩称：第一，本案认定事实清楚，于某针对房屋被强拆及人身自由被限制向公安机关进行报案，并提交了受案回执单及《接受刑事案件登记表》，该机关认定于某所报案件已经作为刑事案件进行审查认定事实清楚，因刑事案件的受理及侦查行为并非具体行政行为，不属于行政复议受案范围。第二，该案程序合法，该机关受理该复议申请后，因案情复杂，于2015年10月24日作出《延期审理通知书》，于同年11月17日送达。综上，请求法院依法驳回原告的诉讼请求。

二、审理结果

一审法院经审理认为：某分局在复议程序中主张，甲派出所收到于某报案后将该案件作为刑事案件受理并开展相关工作，不存在对其报案不作为的情形，甲派出所已按照刑事诉讼法的相关规定办理此案，故该行为不属于《行政复议法》《行政复议法实施条例》规定的行政复议受案范围。某分局向某区政府提交了《接受刑事案件登记表》、询问笔录等证据材料，但《接受刑事案件登记表》中仅有报案内容、接警时间、领导批示的记录，处理结果一栏处为空白，根据该表内容尚无法认定该案件已经被公安机关作为刑事案件正式立案；某分局提交的询问笔录中亦无法表明该案件已作为刑事案件立案。某区政府在未作进一步调查核实的情况下仅依据上述《接受刑事案件登记表》、询问笔录等，认定原告所报案件已被公安机关作为刑事案件受理审查，缺乏充分证据支持，故被告据此认定于某复议申请针对的行为不属于行政复议受案范

围，理由不够充分。根据《行政复议法》第三十一条第一款的规定，行政复议机关应当自受理申请之日起六十日内作出行政复议决定；但是法律规定的行政复议期限少于六十日的除外。情况复杂，不能在规定期限内作出行政复议决定的，经行政复议机关的负责人批准，可以适当延长，并告知申请人和被申请人；但是延长期限最多不超过三十日。被告在收到行政复议申请书之后，未在六十日内作出复议决定，亦未在六十日内将延期审理的情况告知复议申请人，不符合《行政复议法》的相关规定。

综上，依据《行政诉讼法》第七十条第（一）项、第（三）项之规定，判决撤销被告某区政府作出的《某区政府驳回行政复议申请决定书》；责令被告某区政府于本判决生效之日起六十日内对原告于某的行政复议申请重新作出处理。

一审判决作出后，被告某区政府不服，提起上诉。二审法院经审理，维持一审判决。

三、分析意见

本案裁判要点为，在复议决定作出的内容上，公安机关等依照《刑事诉讼法》的明确授权实施的行为，不属于行政复议受案范围；在复议决定作出的程序上，应符合程序正义的要求，对于逾期作出，且没有正当理由的复议决定，应认定其违反相关法律规定。

（一）对该复议决定内容的分析

刑事司法行为是指公安或者国家安全机关依照刑事诉讼法明确授权实施的行为。对于刑事司法行为是否属于行政诉讼或行政复议受案范围

的争论，主要源自公安机关或国家安全机关具有双重身份，其既为可以作出行政行为的行政机关，又兼具实施刑事司法的权力。因此，如何区分上述机关作出的行为性质就成为司法实践中的难题。在法理层面，主要认为应该从行使职权的机构、行为的目的、行为的程序以及作出行为的依据来进行判断。这种方式能较为全面地对行为进行分析，但在实践应用中却难度较大，适用性不强。对此，最高人民法院采取“以授权为主要标准，以目的为辅助标准”的方法进行判断。“授权论”是指凡是《刑事诉讼法》明确授权公安机关或者国家安全机关实施某一行为的，该行为原则上属于刑事司法行为。例如，刑事拘留、取保候审、监视居住、逮捕，这些行为都是刑事诉讼法明确授权的，当事人对于上述行为不服提起行政诉讼的，人民法院不应当受理。如果《刑事诉讼法》没有明确授权公安机关或者国家安全机关实施某种行为，则该行为属于超越刑事诉讼法授权的行为，该行为就属于可诉的行政行为。^[6]当然，这里的“明确授权实施的行为”既要符合授权的范围，也要符合刑事诉讼法的授权目的。

在司法实践中，刑事司法行为主要包括以下几种情形：拘传、取保候审、监视居住、逮捕、先行拘留、搜查、扣押、鉴定及通缉。在原告就上述列明情形向法院提起行政诉讼的，公安机关或者国家安全机关在符合程序规定作出上述行为的前提下，法院应不予受理。

本案中，某区政府在复议决定中将某分局甲派出所作出的行为认定为刑事司法行为，故作出不属于行政复议受案范围的决定。但在某分局提交的《接受刑事案件登记表》中仅有报案内容、接警时间、领导批示的记录，处理结果一栏处为空白。根据该表内容无法认定该案件已经被公安机关作为刑事案件正式立案。据此，在证据不充分的情况下，某区将某分局甲派出所所作行为认定为刑事司法行为的结论是不准确的，缺

乏证据支持，故该复议决定在内容上是存在瑕疵的。

（二）对该复议决定程序的分析

《行政复议法》对行政复议机关履行职责的时间有明确规定，其第三十一条第一款规定：“行政复议机关应当自受理申请之日起六十日内作出行政复议决定；但是法律规定的行政复议期限少于六十日的除外。情况复杂，不能在规定期限内作出行政复议决定的，经行政复议机关的负责人批准，可以适当延长，并告知申请人和被申请人；但是延长期限最多不超过三十日。”

某区政府在2015年8月24日接收到于某的行政复议申请书及证据材料，于2015年11月19日作出复议决定书，期间已超过60日，且没有在60日内将延期审理的情况告知复议申请人于某，违反程序要求，缺乏法律依据。因此，法院应撤销该行政复议决定书。

（撰写人：程曼）

3 行政复议决定对工作原因认定错误的人民法院应依法撤销

——刘某某诉某区政府行政复议决定案^[7]

一、基本案情

2015年10月9日，被告某区人民政府（以下简称某区政府）作出海政复决字〔2015〕315号《行政复议决定书》（以下简称被诉复议决定书），撤销某区人力资源和社会保障局（以下简称某区人保局）2013年9月13日作出的京海人社工伤认（1080T0251221）号《认定工伤决定书》（以下简称1221号工伤认定书），责令某区人保局在法定期限内重新作出工伤认定。

原告刘某某诉称，原告于2012年11月15日7点左右到第三人某公司上班，因某公司单位领导要求原告刘某某写检查，原告于当日8点半到某公司单位领导张某东办公室交完检查返回更衣室途中，行至某公司办公楼外侧楼梯处摔倒受伤，随后被送往中国人民解放军第309医院（以下简称309医院）救治。经诊断为腰背部外伤，腰椎间盘突出症（L3-4；L4-5；L5-S1），至今尚未痊愈。原告刘某某受伤后与某公司协商未果，向某区人保局申请工伤认定。某区人保局作出1221号工伤认定书，认定其所受伤害属于工伤范围。现被告某区政府撤销1221号工伤认定书没有事实根据和法律依据。综上，请求依法撤销被诉复议决定书。

被告某区政府辩称，原告刘某某于2013年7月8日向某区人保局申请

工伤认定，某区人保局于同年7月15日受理该申请后，于同年9月13日作出1221号工伤认定书，认定原告刘某某所受伤害属于工伤。第三人某公司不服，于2013年10月23日向被告某区政府申请行政复议，被告经审查后作出海政复决字〔2013〕236号行政复议决定书（以下简称236号复议决定），撤销涉案工伤认定书决定并责令某区人保局重新作出工伤认定。原告刘某某不服向一中院提起行政诉讼，一中院作出220号行政判决撤销236号复议决定，同时责令被告某区政府重新作出行政复议决定。随后，北京市高级人民法院作出的1886号行政判决维持220号行政判决。按照上述生效判决，被告某区政府重新履行了复议程序，于2015年9月11日召开听证会，第三人某公司、某区人保局及原告刘某某均到场参加听证。被告某区政府经审查后认为，现有证据无法证明伤害事实发生于工作时间，亦无法证明伤害系因工作原因导致，故决定撤销1221号工伤认定书并责令某区人保局重新作出决定。综上，被诉复议决定认定事实清楚，适用法律正确，程序合法，请求依法驳回原告刘某某的诉讼请求。

二、审理结果

一审法院经审理认为，根据《行政复议法》第十二条第一款规定，对县级以上地方各级人民政府工作部门的具体行政行为不服的，由申请人选择，可以向该部门的本级人民政府申请行政复议，也可以向上一级主管部门申请行政复议。本案中，被告某区政府作为某区人保局的本级人民政府，依法具有应原告刘某某所提行政复议申请并作出行政复议决定的法定职权。

关于原告刘某某是否受伤，原告刘某某在2012年11月15日是否摔伤的问题。结合某人保局在行政复议中提交的证据，即被告某区政府提交