

行政案件
跨区划管辖改革的
探索与实践丛书



行政审判 裁判要旨精粹

· 精选典型案例 · 凝练裁判要旨 · 指导司法实务 ·

程 琥 ©主编

精选68份行政审判典型案例裁判文书，从个案中抽象出法院裁判观点。涵盖起诉与受理、证据认定、审理与判决中的重点实体与程序问题。

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

行政审判裁判要旨精粹

主 编：程琥

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目（CIP）数据

行政审判裁判要旨精粹/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 978-7-5216-0981-3

I.①行... II.①程... III.①行政诉讼—审判—法律文书—汇编—中
国 IV.①D925.318.9

中国版本图书馆CIP数据核字（2020）第050868号

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

王熹

责任编辑：王熹

封面设计：李宁

行政审判裁判要旨精粹

XINGZHENG SHENPAN CAIPAN YAOZHI JINGCUI

主编/程琥

经销/新华书店

印刷/

开本/730毫米×1030毫米 16开 印张/ 25 字数/ 363千

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 978-7-5216-0981-3 定价：96.00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，请与本社印务部联系调换。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 起诉与受理
 - 1 行政规范性文件不属于行政诉讼受案范围
 - 2 上级行政机关对下级行政机关的内部层级监督行为不具有可诉性
 - 3 业主委员会与颁发国有土地使用权证不具有利害关系
 - 4 申报工作负责人不具有起诉撤销非物质文化遗产名录的原告主体资格
 - 5 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
 - 6 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
 - 7 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
 - 8 区政府不属于房屋征收安置补偿协议中的适格被告
 - 9 房屋征收补偿方案非独立的行政行为不具有可诉性
 - 10 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
 - 11 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
 - 12 不予赔偿决定不属于行政诉讼的受案范围
- 第二章 证据
 - 13 人民法院可以通过合理分配举证责任确定房屋强制拆除实施主体
 - 14 因被告原因导致原告无法证明损害情况的，由被告就损害情况承担举证责任
 - 15 在行政复议中对举证责任分配不当的法院应予撤销
 - 16 行政复议中对证据证明标准的理解和把握
 - 17 行政复议决定中证据相互冲突的人民法院应予撤销

- [18 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](#)
- [19 复议机关应当通过合理分配举证责任确定适格被申请人](#)
- [20 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](#)
- [21 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](#)
- [22 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](#)
- [23 对房屋拆除行为实施主体不明确的法院可以证据推定确定](#)
- [24 行政机关主张其收到的材料与投递单或信封上明确记载的材料不符的应当提供证据证明](#)
- [第三章 审理与判决](#)
 - [25 国有土地使用权人请求人民法院收回国有土地使用权应按法定程序提出](#)
 - [26 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](#)
 - [27 上诉机关在无明确依据下直接将职责范围内的申请事项转交下级行政机关处理的构成行政不作为](#)
 - [28 行政机关对有具体指向的政府信息公开申请以不明确为由作出的答复不予支持](#)
 - [29 依法签订履行的移民安置协议应当得到支持](#)
 - [30 对罚没物品处置行为明显不当的应予撤销](#)
 - [31 行政复议机关以行政机关负责人出庭应诉行为不属于行政复议受理范围为由决定不予受理的应予支持](#)
 - [32 对于法律规范明确规定应予公开的事项行政机关不应以涉及个人隐私为由不予公开](#)
 - [33 政府信息公开案件中商业秘密的认定及处理](#)

- [34 对于村务公开事项上下级人民政府应在法律授权范围内各自承担相应的行政职责](#)
- [35 诚实信用原则在公房承租人变更审查程序中的适用](#)
- [36 行政复议应遵循禁止不利变更原则](#)
- [37 对合法、公正的房屋征收决定，人民法院应予支持](#)
- [38 行政机关对业主就小区停车管理的举报投诉应予答复](#)
- [39 行政机关依法履行村务公开监督职责的人民法院予以支持](#)
- [40 土地权属经登记发证已得到确定后产生的争议不属于土地权属争议案件受理范围](#)
- [41 对合法规范的政府信息公开答复，人民法院应予支持](#)
- [42 原告请求人民法院一并审查规范性文件应当符合法定条件](#)
- [43 行政机关应当及时、全面、充分履行法定职责](#)
- [44 对于仅存在程序轻微违法情形且对原告权利不产生实际影响的行政行为应当确认违法](#)
- [45 缺乏事实依据、送达程序违法的评估报告不能作为征收补偿决定的有效依据](#)
- [46 收养关系在公房承租人变更审查中可认定为家庭成员关系](#)
- [47 复议机关应当对拆除违法建设引发的赔偿请求进行全面审查和处理](#)
- [48 行政处罚决定是否构成明显不当的认定和处理](#)
- [49 行政复议案件中申请人与原行政行为是否存在利害关系的认定标准](#)
- [50 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](#)
- [51 复议申请超过法定复议申请期限的应予驳回](#)
- [52 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](#)

- [53 派生秘密属于法定不予公开的国家秘密](#)
- [54 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](#)
- [55 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](#)
- [56 申请人未按复议机关要求及时补正的视为放弃复议申请](#)
- [57 未履行正当程序的房屋征收补偿决定应予撤销](#)
- [58 公平补偿标准在房屋征收补偿案件中的应用](#)
- [59 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](#)
- [60 公房承租变更案件中“在外无住房”时限的认定](#)
- [61 公房承租人变更案件中“有无其他住房”的认定](#)
- [62 公房承租变更案件中“同一户籍”的认定](#)
- [63 直管公房变更案件中“其他家庭成员”的认定](#)
- [64 行政复议程序性权利不属于行政赔偿的范围](#)
- [65 土地权属争议应当依规定程序调查处理](#)
- [66 行政相对人对于合法授益行政行为具有必要的容忍义务](#)
- [67 不作为行政执法依据的规范性文件不属于附带审查范围](#)
- [68 行政机关组织实施的抗震加固行为合法的，人民法院应予支持](#)

第一章 起诉与受理

1 行政规范性文件不属于行政诉讼受案范围

——北京治政工贸发展有限公司诉北京市石景山区人民政府不履行法定职责案

【裁判要旨】公民、法人或者其他组织针对行政机关制定、修改、解释、废止规范性文件等行为提起行政诉讼，或者要求行政机关履行制定、修改、解释、废止规范性文件等职责提起行政诉讼的，不属于人民法院行政诉讼受案范围。

北京市第四中级人民法院

行政裁定书

(2016)京04行初428号^[1]

原告北京治政工贸发展有限公司，住所地北京市石景山区。

法定代表人张敬东，董事长。

委托代理人王才亮，北京市才良律师事务所律师。

委托代理人杨轶群，北京才良（杭州）律师事务所律师。

被告北京市石景山区人民政府，住所地北京市石景山区。

法定代表人夏林茂，区长。

委托代理人张斌，北京市石景山区人民政府办公室工作人员。

委托代理人赖芸，北京市石景山区人民政府法制办公室工作人员。

原告北京治政工贸发展有限公司诉被告北京市石景山区人民政府不履行法定职责一案，向本院提起行政诉讼。本院受理后，依法组成合议庭进行了审理。

原告诉称，2001年，北京市八大处农工商总公司向原北京市石景山区人民政府农村工作委员会（以下简称原区农委，后由该区集体经济办公室承接其职责）报请批准对北京市治政集团公司（以下简称治政集团）进行重组改制。原区农委于2001年3月9日作出石政农发〔2001〕17号文，同意治政集团进行重组改制。后治政集团在重组改制后变更为原告。近期，原告得知原区农委在发出17号文件之后，又发出了《关于八大处农工商总公司在进行企业重组时不得以土地折资入股的意见》（石政农发〔2001〕18号）。原告认为原区农委无权以“全部土地已列入整体开发协议”为由，在已批准治政集团进行重组改制之后，又作出18号文件，其行为已超出职权范围。故原告于2015年9月25日书面申请被告履行法定职责，撤销18号文件。被告至今未履行职责。故原告请求判决确认被告于2015年12月23日收到原告“申请书”后在法定期限内不履行法定职责违法，并判决被告在一定期限内履行。

本院认为，公民、法人或其他组织向人民法院提起行政诉讼，应当符合法定起诉条件。起诉不符合法定条件，已经立案的，应当裁定驳回起诉。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第四十九条规定，提起诉讼

应当属于人民法院受案范围。本案中，对被告应否履行原告申请职责的审查，需要对行政机关规范性文件合法性进行直接审查，故原告要求被告履行职责的内容不属于行政诉讼受案范围，原告提起本案诉讼不符合起诉条件，本院依法应予驳回。综上，根据《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》[\[2\]](#)第三条第一款第（一）项之规定，裁定如下：

驳回原告北京治政工贸发展有限公司的起诉。

案件受理费50元，于本裁定生效后退还原告北京治政工贸发展有限公司。

如不服本裁定，可在裁定书送达之日起10日内，向本院递交上诉状，并按对方当事人人数递交上诉状副本，上诉于北京市高级人民法院。

审 判 长 武 楠

人民陪审员 王 强

人民陪审员 朱国庆

二〇一六年九月二十日

法官 助理 苏美夏

书 记 员 郝 爽

2 上级行政机关对下级行政机关的内部层级监督行为不具有可诉性

——丛景某诉北京市怀柔区人民政府履行法定职责案

【裁判要旨】上级行政机关基于内部层级监督关系对下级行政机关作出的听取报告、执法检查、督促履责等行为，不属于行政诉讼受案范围。公民、法人或者其他组织诉请人民法院判令上级行政机关基于内部层级监督关系撤销或改变下级行政机关的行政行为，该起诉事项同样不属于行政诉讼受案范围。

北京市第四中级人民法院

行政裁定书

(2017)京04行初1101号^[3]

原告丛景某，住北京市怀柔区。

被告北京市怀柔区人民政府，住所地北京市怀柔区。

法定代表人卢宇国，代区长。

委托代理人张久敏，北京市怀柔区长哨营乡人民政府副乡长。

委托代理人郭跃，北京徐波律师事务所律师。

原告丛景某（以下简称原告）诉被告北京市怀柔区人民政府（以下

简称被告)要求确认不履责违法一案,向本院提起行政诉讼。本院受理后,依法组成合议庭进行了审理,现已审理终结。

原告诉称,原告邻居周满某于1998年8月11日获取到《村民宅院地使用许可证》。2005年5月周满某实施了侵占公共走道垒墙占道的违法行为,严重侵犯了原告的切身利益。2005年9月长哨营乡政府送达给原告一份《长哨营满族乡人民政府关于撤销七道河村村民周满某翻建房屋批示的通知》,原告就此多次向有关部门反映,被告于2005年至2016年一直不作为,撤销这一违法行政行为拖延11年之久。故请求法院确认被告未及时撤销长哨营满族乡政府1998年8月11日违法核发的村民宅院地使用许可证,没有履行应尽职责和法定义务的行政行为违法。

被告辩称,被告依法履行了法定职责,不存在未及时履职行为,且原告的起诉超过法定起诉期限,故请求裁定驳回原告的起诉或者驳回原告的诉讼请求。

经审理查明,1998年8月11日,北京市怀柔区长哨营满族乡人民政府向长哨营满族乡七道河村周满某核发了《村民宅院地使用许可证》。被告于2016年1月3日收到原告的申请书。2016年3月15日,被告作出怀政函〔2016〕55号《北京市怀柔区人民政府关于撤销长哨营满族乡七道河村周满某〈村民宅院地使用许可证〉的通知》,并送达周满某和七道河村村民委员会。

本院认为,公民、法人或其他组织向人民法院提起行政诉讼,应当符合起诉条件。起诉不符合法定条件已经立案的,法院应当裁定驳回起诉。依据《中华人民共和国行政诉讼法》第四十九条第(四)项规定,被诉行为属于人民法院受案范围是法定的起诉条件。本案中,原告要求被告撤销长哨营满族乡人民政府核发的《村民宅院地使用许可证》属于

行政机关内部监督职责，不属于行政诉讼受案范围。故原告要求确认被告未及时履行法定职责违法的诉讼请求，不符合法定起诉条件，本院依法应予驳回。综上，依据《中华人民共和国行政诉讼法》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》^[4]第三条第一款第（一）项的规定，裁定如下：

驳回原告丛景某的起诉。

原告丛景某起诉时预交的案件受理费50元，于本裁定生效后退还原告丛景某。

如不服本裁定，可在裁定书送达之日起10日内，向本院递交上诉状，并按对方当事人人数递交上诉状副本，上诉于北京市高级人民法院。

审 判 长 贾 毅

审 判 员 邢 军

人民陪审员 李东英

二〇一七年十二月四日

法官 助理 胡 荣

书 记 员 赵迎争

3 业主委员会与颁发国有土地使用权证不具有利害关系

——北京市昌平区翰宏花园（纳帕溪谷）业主委员会诉北京市昌平区人民政府
土地行政许可案

【裁判要旨】国有土地使用权证系区政府依法定程序对国有土地使用权人取得国有土地使用权法律事实的记载，该颁证行为并未直接导致小区权益受到侵害，因此业主委员会与被诉国有土地使用权证不具有法律上的利害关系，亦不具备针对该颁证行为起诉的原告资格。

北京市第四中级人民法院

行政裁定书

(2015)四中行初字第493号^[5]

原告北京市昌平区翰宏花园（纳帕溪谷）业主委员会，住所地北京市昌平区。

负责人王春生，主任。

委托代理人王颖，北京市中唐律师事务所律师。

委托代理人秦亮平，天津全唐律师事务所律师。

被告北京市昌平区人民政府，住所地北京市昌平区。

法定代表人张燕友，区长。

委托代理人刘明霞，北京市国土资源局昌平分局工作人员。

委托代理人方静，北京市威正律师事务所律师。

第三人北京金科纳帕置业有限公司，住所地北京市昌平区。

法定代表人谢滨阳，董事长。

委托代理人刘艳红，北京市中永律师事务所律师。

委托代理人赵佳，北京市中永律师事务所律师。

原告北京市昌平区翰宏花园（纳帕溪谷）业主委员会（以下简称纳帕溪谷业委会）诉被告北京市昌平区人民政府（以下简称昌平区政府）撤销国有土地使用证一案，向本院提起行政诉讼。本院于2015年6月5日受理后，于2015年6月10日向被告昌平区政府送达了起诉状副本及应诉通知书。根据《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）第二十九条的规定，本院通知北京金科纳帕置业有限公司（以下简称金科公司）作为本案第三人参加诉讼。本院依法组成合议庭，于2015年8月18日公开开庭审理了本案。原告纳帕溪谷业委会的委托代理人王颖，被告昌平区政府的委托代理人刘明霞、方静，第三人金科公司的委托代理人刘艳红、赵佳到庭参加了诉讼。

原告纳帕溪谷业委会诉称，原告小区业主与北京翰宏基业房地产开发有限公司（以下简称翰宏公司）签订《商品房买卖合同》，约定购买翰宏公司开发的位于北京市昌平区沙顺路×号院的房屋，入住以来小区

环境安静。但自第三人金科公司开发金科王府及金科西府项目施工以来，给小区业主带来了极大的噪音污染且经常发生财物被盗现象。经部分业主了解，第三人金科公司的建房用地属于基本农田，根据法律规定基本农田不允许用于建设房屋，因此第三人金科公司未经国务院批准将基本农田变更使用性质违反法律规定。综上，请求依法撤销被告昌平区政府为第三人金科公司颁发的京昌国用2010出第×号《国有土地使用证》（以下简称被诉国有土地使用证）。

被告昌平区政府辩称，1.纳帕溪谷业委会不是本案适格的当事人。根据《行政诉讼法》第十二条、第二十五条的规定，行政诉讼的参与人应当是与行政行为具有利害关系的公民、法人或者其他组织。本案中原告纳帕溪谷业委会诉称第三人金科公司的开发行为导致纳帕溪谷小区噪声污染和财物被盗情况属于民事权益纠纷。纳帕溪谷业委会诉称的金科公司建房用地属于基本农田的情况，因其既不是该宗土地的权利人也不是实际使用人，不具有本案行政诉讼法上的利害关系。2.被告昌平区政府依法颁发被诉国有土地使用证。根据相关法律规定，被告昌平区政府作为登记造册机关，具有为第三人金科公司核发被诉国有土地使用证的法定职责。北京市国土资源局昌平分局作为县级以上地方人民政府土地管理部门，根据第三人金科公司提交的土地登记申请书、申请人身份证明材料、土地权属来源证明、地籍调查表、宗地图及宗地界址坐标及法律法规规定的完税凭证等材料，依法办理登记手续并报区政府审批后予以登记，符合法律规定。综上，被告昌平区政府颁发被诉国有土地使用证符合法律规定，请求依法驳回原告的起诉。

第三人金科公司诉称，第三人通过合法途径取得上述国有土地使用权，对于出让之前土地性质并不了解，其他意见同被告昌平区政府的答辩意见。

本院认为，公民、法人或其他组织向人民法院提起行政诉讼，应当符合法定起诉条件；起诉不符合法定条件的，人民法院应当裁定驳回起诉。《物业管理条例》第十五条规定，业主委员会执行业主大会的决定事项，同时该条款对业主委员会履行的职责作出明确规定，其中第（五）项规定，业主委员会履行业主大会赋予的其他职责。本案中，纳帕溪谷业委会并未提交证据证明业主或业主大会授权其以自己的名义代表该小区业主提起本案诉讼，其以自己的名义代表小区全体业主提起的本案诉讼不符合法定起诉条件，依法应予驳回起诉。

《行政诉讼法》第二十五条第一款规定，行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织，有权提起诉讼。本案中，纳帕溪谷业委会认为昌平区政府违法改变基本农田性质颁发被诉国有土地使用证，给小区带来极大的噪音污染且经常发生财物被盗现象，违反法律规定并侵犯其合法权益。而被诉国有土地使用权证系被告昌平区政府依法定程序，对第三人金科公司取得国有土地使用权这一法律事实的记载，该登记颁证行为并未直接导致小区的噪音污染和财物被盗，因此原告纳帕溪谷业委会与被诉国有土地使用权证不具有法律上的利害关系，不具备针对该行为提起诉讼的原告主体资格，本院依法亦应驳回起诉。

据此，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》[\[6\]](#)第三条第一款第（一）项之规定，裁定如下：

驳回原告北京市昌平区翰宏花园（纳帕溪谷）业主委员会的起诉。

案件受理费50元，原告北京市昌平区翰宏花园（纳帕溪谷）业主委员会已交纳，于本裁定生效后退还。

如不服本判决，可于裁定书送达之日起十日内，向本院递交上诉状，并按对方当事人的人数提出副本，上诉于北京市高级人民法院。

审 判 长 向绪武

审 判 员 张立鹏

审 判 员 张 岩

二〇一五年八月二十一日

法 官 助 理 程 娜

书 记 员 牛 然

4 申报工作负责人不具有起诉撤销非物质文化遗产名录的原告主体资格

——袁益某诉北京市西城区人民政府非物质文化遗产名录案

【裁判要旨】公民、法人或者其他组织对某一行政行为是否具有提起诉讼的原告资格，取决于其与该行政行为是否具有利害关系，而是否具有利害关系，通常从该公民、法人或者其他组织是否会受到该行政行为的不利影响，其主张的受到影响的利益是否属于相关法律规范所保护的利益等方面进行审查判断。

北京市第四中级人民法院

行政裁定书

(2016)京04行初2624号^[7]

原告袁益某，住北京市西城区。

被告北京市西城区人民政府，住所地北京市西城区。

法定代表人王少峰，区长。

委托代理人毕菲，北京市西城区人民政府法制办公室副主任。

委托代理人葛寅秋，北京市西城区人民政府法制办公室工作人员。

被告北京市西城区文化委员会，住所地北京市西城区。

法定代表人孙劲松，主任。

委托代理人徐晓辉，北京市西城区文化委员会非物质文化遗产科科长。

委托代理人赵航，北京国枫律师事务所律师。

原告袁益某要求撤销被告北京市西城区人民政府（以下简称西城区政府）、北京市西城区文化委员会（以下简称西城区文委）非物质文化遗产名录一案，本院于2016年9月8日受理后，向被告西城区政府、西城区文委送达了起诉状副本及应诉通知书。本院依法组成合议庭，于2016年12月1日公开开庭审理了本案，原告袁益某、西城区政府的委托代理人葛寅秋、西城区文委的法定代表人孙劲松及其委托代理人徐晓辉、赵航到庭参加诉讼。本案现已审理终结。

原告袁益某诉称，二被告违反法律规定将“古建筑模型扎小样”列入第四批西城区级非物质文化遗产名录，理由如下：第一，《中华人民共和国非物质文化遗产法》（以下简称《非物质文化遗产法》）规定文化主管部门进行非物质文化遗产调查，应当收集属于非物质文化遗产组成部分的代表性实物，说明“代表性实物”是确立非物质文化遗产的重要依据。二被告向原告进行非物质文化遗产调查时并未依法收集代表性实物，其调查行为违反了上述规定。第二，《非物质文化遗产法》规定对通过调查或者其他途径发现的濒临消失的非物质文化遗产项目，县级人民政府文化主管部门应当立即予以记录并收集有关实物，或者采取其他抢救性保存措施，对需要传承的，应当采取有效措施支持传承。众所周知传承离不开传承人，“古建筑模型扎小样”尚未列入市级或国家级文化遗产项目，属于西城区独有的项目，但二被告没有确定该项目的代表性传承人，故不能将该项目实际传承。综上，二被告的上述做法使对非物

质文化遗产的保护形同虚设，不利于非物质文化遗产的保护与传承。故原告要求二被告将“古建筑模型扎小样”项目从第四批西城区级非物质文化遗产名录中撤销。

被告西城区政府辩称，《非物质文化遗产法》第七条规定，国务院文化主管部门负责全国非物质文化遗产的保护、保存工作；县级以上地方人民政府文化主管部门负责本行政区域内非物质文化遗产的保护、保存工作。根据上述规定，西城区政府不是非物质文化遗产保护责任机关，也没有撤销非物质文化遗产项目名录的法定职权，现行法律法规没有规定将非物质文化遗产撤出名录公告的规定，综上，西城区政府不是本案适格被告，请求法院依法驳回原告起诉。

西城区文委辩称，第一，《非物质文化遗产法》所指的非物质文化遗产是各族人民世代相传并视为其文化遗产组成部分的各种传统文化表现形式，故非物质文化遗产保护项目所有权并不归属于任何个人，个人无权申请撤销。第二，《北京市人民政府办公厅关于加强本市非物质文化遗产保护工作的意见》规定，市级非物质文化遗产代表作名录由市政府批准公布；区（县）级非物质文化遗产代表作名录由各区县政府批准公布，并报市政府备案，市文化局负责具体备案工作。据此西城区政府是公布区级非物质文化遗产代表作名录的主体，西城区文委是实际业务操作部门，不应是本案的被告。第三，西城区政府将“古建筑模型扎小样”列入西城区非物质文化遗产项目名录的具体工作符合法定程序。申请单位是北京市西城区广安门外街道社区公共服务协会，西城区文委专门为此实地调查，该项目真实存在。第四，该项目立项以来，西城区文委通过多种渠道进行了宣传推广，并实际开展了组织培训、编辑宣传册、组织参与评选等活动。《非物质文化遗产法》第二十九条规定，国务院文化主管部门和省、自治区、直辖市人民政府文化主管部门对本级

人民政府批准公布的非物质文化遗产代表性项目，可以认定代表性传承人。该规定未将区县文化主管部门列入可以认定代表性传承人的范畴，且现行法律并无必须认定代表性传承人的规定。综上，请求法院驳回原告诉讼请求。

本院认为：公民、法人或其他组织向人民法院提起行政诉讼，应当符合法定起诉条件，起诉不符合法定条件的，已经立案的，应当裁定驳回起诉。《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条规定，行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织，有权提起诉讼。第四十九条规定，提起诉讼应当符合下列条件：（一）原告是符合本法第二十五条规定的公民、法人或者其他组织；（二）有明确的被告；（三）有具体的诉讼请求和事实根据；（四）属于人民法院受案范围和受诉人民法院管辖。

我国是一个历史悠久的文明古国，不仅有大量的物质文化遗产，而且有丰富的非物质文化遗产，为了继承和弘扬中华民族优秀传统文化，促进社会主义精神文明建设，加强非物质文化遗产保护、保存工作，制定《非物质文化遗产法》，并于2011年6月1日实施。该法所称非物质文化遗产，是指各族人民世代相传并视为其文化遗产组成部分的各种传统文化表现形式，以及与传统文化表现形式相关的实物和场所。包括：

（一）传统口头文学以及作为其载体的语言；（二）传统美术、书法、音乐、舞蹈、戏剧、曲艺和杂技；（三）传统技艺、医药和历法；（四）传统礼仪、节庆等民俗；（五）传统体育和游艺；（六）其他非物质文化遗产。国务院建立国家级非物质文化遗产代表性项目名录，将体现中华民族优秀传统文化，具有重大历史、文学、艺术、科学价值的非物质文化遗产项目列入名录予以保护。

省、自治区、直辖市人民政府建立地方非物质文化遗产代表性项目

名录，将本行政区域内体现中华民族优秀传统文化，具有历史、文学、艺术、科学价值的非物质文化遗产项目列入名录予以保护。该法同时规定由省、自治区、直辖市参照本法有关规定制定建立地方非物质文化遗产代表性项目名录的办法。

《北京市人民政府办公厅关于加强本市非物质文化遗产保护工作的意见》中规定建立非物质文化遗产代表作名录体系。要按照国家有关评审标准，对各类非物质文化遗产项目进行科学认定，鉴别真伪，并在此基础上建立起市及区（县）两级非物质文化遗产代表作名录体系，逐步建立与世界“人类口头和非物质遗产代表作”和“国家级非物质文化遗产代表作名录”相衔接的非物质文化遗产代表作名录体系。市级非物质文化遗产代表作名录由市政府批准公布；区（县）级非物质文化遗产代表作名录由各区县政府批准公布，并报市政府备案，市文化局负责具体备案工作。

本案中，2013年4月15日北京市西城区广安门外街道社区公共服务协会（以下简称广外服务协会）出具《授权书》，同意将中国古建筑模型扎小样项目申报第四批西城区级非物质文化遗产保护名录，向西城区非物质文化遗产保护中心递交申报书、论证报告及相关资料，保证材料的客观真实性，并授权西城区通过多种渠道、多种方式对本项目进行宣传和推广，同意将提交的该项目所涉及的相关材料用于非物质文化遗产的宣传和保护工作。同年4月24日，广外服务协会作为中国古建筑模型扎小样项目的申报单位填写了《西城区第四批非物质文化遗产项目申报表》，本案原告袁益某系申报工作负责人。此后，西城区文委组织了专家评审、网上公示等工作。经西城区政府研究，同意将中国古建筑模型扎小样等28个项目列入第四批区级非物质文化遗产名录，并予以公布。西城区凭借其地域、历史、文化等优势，不断挖掘具有地方特色的非物

质文化遗产，制作非物质文化遗产名录，开展对非物质文化遗产实施保护、管理和合理利用工作。原告作为从事“古建筑模型扎小样”的制作者及该项目申报非物质文化遗产的负责人，该项目列入非物质文化遗产名录，对其个人的权利义务不产生实际影响，案件审理过程中，其诉称将“古建筑模型扎小样”从非物质文化遗产名录中撤销对其也不产生影响。原告袁益某对未被命名为项目代表性传承人提出异议，但西城区政府公布的第四批西城区级非物质文化遗产名录中不包括代表性传承人的内容，故该异议不属于本案合法性审查的范畴，且在公布名录后，西城区文委开展了对列入名录中的项目代表性传承人命名的相关工作。综上，原告与西城区政府将“古建筑模型扎小样”列入非物质文化遗产名录的行为不存在法律上的利害关系，故其不具备原告诉讼主体资格，其对西城区政府的起诉不符合法定起诉条件。

《中华人民共和国行政诉讼法》第二十六条规定，公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，作出行政行为的行政机关是被告。原告袁益某要求西城区政府、西城区文委将“古建筑模型扎小样”项目从第四批西城区级非物质文化遗产名录中撤销，但本案中将“古建筑模型扎小样”列入非物质文化遗产名录并予以公布的实施主体是西城区政府，故原告以西城区文委为被告提起行政诉讼不符合法定起诉条件。

综上，依据《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》[\[8\]](#)第三条第一款第（一）项的规定，裁定如下：

驳回原告袁益某的起诉。

案件受理费50元，原告袁益某已交纳，于本裁定生效后退还。

如不服本判决，当事人可在裁定书送达之日起十日内，向本院递交

上诉状，并按对方当事人人数递交上诉状副本，上诉于北京市高级人民法院。

审 判 长 程 琥

审 判 员 张 岩

人民陪审员 孔 勤

二〇一六年十二月二十七日

法官 助理 张鸿浩

书 记 员 高晶晶

5 明显不属于行政机关法定职责的人民法院迳行裁定驳回起诉

——李艳某诉北京市顺义区人民政府履行法定职责案

【裁判要旨】原告诉请法院判决被告履行的职责应当属于行政机关的法定职责。人民法院经审理认为原告所请求履行的法定职责或者给付义务明显不属于行政机关权限范围的，可以裁定驳回起诉。

北京市第四中级人民法院

行政裁定书

(2016)京04行初2519号^[9]

原告李艳某，住北京市顺义区。

委托代理人张乐云，住北京市顺义区。

委托代理人岳玉秀，住北京市顺义区。

被告北京市顺义区人民政府，住所地北京市顺义区。

法定代表人高朋，区长。

委托代理人徐夫金，北京市顺义区人民政府工作人员。

委托代理人夏日星，北京顺东律师事务所律师。

原告李艳某诉被告北京市顺义区人民政府（以下简称顺义区政府）要求履行法定职责一案，本院受理后，依法组成合议庭审理了本案，现已审理终结。

原告李艳某诉称：1995年，顺义区政府根据京政地〔1995〕211号《北京市人民政府关于顺义县政府建设征地的批复》，征用了顺义区石各庄村5.6公顷土地。当时实施的北京市人民政府令（1993年第16号）《北京市建设征地农转工人员安置办法》规定，农转工人员依法享有工资、劳动保险及福利待遇等安置权利。但顺义区政府征用土地后，至今未履行《北京市建设征地农转工人员安置办法》《北京市人民政府办公厅转发市国土局关于处理北京市建设征地农转工人员安置办法实施期间批准征地项目人员安置有关遗留问题意见的通知》的规定，未对原告在待安置期间的工资、补贴、医疗费及全部社会基本保险的补缴费用进行全面补偿。顺义区政府的行政不作为直接导致原告至今没有享受到相关权益或得到相应补偿。综上，请求法院判令顺义区政府按照《北京市建设征地农转工人员安置办法》《北京市人民政府办公厅转发市国土局关于处理北京市建设征地农转工人员安置办法实施期间批准征地项目人员安置有关遗留问题意见的通知》的规定依法补偿原告的经济损失。在诉讼中，原告李艳某明确表示其要求被告顺义区政府补偿的经济损失是指其由于未被安排工作而未享受到的养老保险、待安置期间的工资、暖气费补贴、土地分红补贴、住房公积金。

被告顺义区政府辩称：原告的起诉事项不属于其职责范围，且原告起诉超过了20年的最长起诉期限，请求驳回原告的起诉。

本院认为，公民、法人或其他组织向人民法院提起行政诉讼，应当

符合法定起诉条件；起诉不符合法定条件，已经立案的，人民法院应当裁定驳回起诉。

本案中，根据当事人提交的证据材料和陈述的意见，原顺义县人民政府因该县城乡建设开发公司拟建石各庄住宅小区需要征用顺义镇石各庄村粮田地和平各庄村非耕地，于1995年7月13日向北京市人民政府提出《关于开发建设石各庄住宅小区征地的请示》。北京市人民政府于1995年11月14日作出京政地〔1995〕211号《关于顺义县政府建设征地的批复》，同意顺义县因开发建设“石各庄住宅小区”征用顺义镇石各庄村粮田地和平各庄村宅基地共计19.5933公顷，将石各庄村343名农业户口转为非农业户口，其中182名劳动力由顺义县组织有关部门负责安排工作。根据当时有效的《北京市建设征地农转工人员安置办法》（北京市人民政府令1993年第16号）第三条、第五条、第八条、第三十二条的规定，市土地管理局、市劳动局在市人民政府统一领导下，负责对全市农转工人员安置工作进行监督管理；区、县土地管理局、劳动局在区、县人民政府统一领导下，负责对本辖区内农转工人员安置工作进行监督管理；农转工人员的安置坚持谁占地谁负责的原则，安置办法采取多渠道、多种形式；符合农转工条件的人员，由建设征地单位尽量自行安置；建设征地单位确实自行安置不完的，由市、区、县土地管理局会同劳动局组织被征地单位、被征地乡镇人民政府和有关单位，协助建设征地单位采取多渠道的办法进行安置；建设征地单位或安置单位不依照本办法履行安置义务的，由市、区、县劳动局责令限期改正。自2004年7月1日起，经北京市人民政府常务会议通过并以北京市人民政府令2004年第148号发布的《北京市建设征地补偿安置办法》正式实施，《北京市建设征地农转工人员安置办法》同时废止。《北京市建设征地补偿安置办法》第三条规定，市土地行政主管部门负责征地补偿管理工作；市劳动保障行政主管部门负责转非劳动力就业和社会保险管理工作；市民

政部门负责超转人员管理工作；区、县土地、劳动保障、民政部门按照分工负责本行政区域内征地补偿安置具体管理工作。《北京市建设征地补偿安置办法》对征地补偿、人员安置、就业促进、社会保险等事项作出相应规定。由此可见，不论是《北京市建设征地农转工人员安置办法》，还是《北京市建设征地补偿安置办法》，均未明确规定由区、县人民政府直接安置农转工人员，亦未明确规定由区、县人民政府直接办理农转工人员参加社会保险手续。

原告李艳某主张被告顺义区政府负有所称的法定职责的另一依据是《北京市人民政府办公厅转发市国土局关于处理北京市建设征地农转工人员安置办法实施期间批准征地项目人员安置有关遗留问题意见的通知》。该通知涉及北京市国土资源局制定的《关于处理北京市建设征地农转工人员安置办法实施期间批准征地项目人员安置有关遗留问题的意见》（以下简称《意见》）。该《意见》对农转工人员和超转人员的确定、农转工人员安置政策、超转人员接收政策、农转工人员社会保险等问题作出具体规定，其中该《意见》在“二、农转工人员安置政策”一节作出“农转工人员的安置方式包括征地单位安置和委托其他单位安置及自谋职业”等规定，在“四、农转工人员社会保险”一节作出“农村集体经济组织或村民委员会应在农转工人员办理农转工手续后30日内，到所在区县社会保险经办机构为其办理参加社会保险手续，补缴社会保险费用”等规定。该《意见》并未明确规定由区、县人民政府直接安置农转工人员，亦未明确规定由区、县人民政府直接办理农转工人员参加社会保险手续。

综上，相关法律、法规、规章并未规定区、县人民政府负有直接为农转工人员安置工作和办理参加社会保险手续的法定职责，亦未规定区、县人民政府负有对农转工人员待安置期间的工资、补贴、医疗费及