



最高人民法院案例指导与参考丛书

最高人民法院 行政案例指导与参考

最高人民法院案例
指导与参考丛书编选组 编

人民法院出版社

图书在版编目(CIP)数据

最高人民法院行政案例指导与参考 / 最高人民法院案例
指导与参考丛书编选组编. —北京: 人民法院出版社,
2018. 10

(最高人民法院案例指导与参考丛书)

ISBN 978 - 7 - 5109 - 2241 - 1

I. ①最… II. ①最… III. ①行政法 - 案例 - 中国
IV. ①D922. 110. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 203822 号

最高人民法院行政案例指导与参考

最高人民法院案例指导与参考丛书编选组 编

责任编辑 赵作棟
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)67550565(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
印 刷 保定市中画美凯印刷有限公司
经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 1/16
字 数 434 千字
印 张 29. 25
版 次 2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 2241 - 1
定 价 108. 00 元

版权所有 侵权必究

出版说明

案例指导制度是一项具有中国特色的司法制度。自建立以来，案例指导制度发展迅速，在统一裁判标准、提高审判质量、提升司法公信力方面发挥了重要作用。最高人民法院院长周强指出：“及时将最高人民法院出台的指导案例汇聚成册，不断总结案例指导工作经验，是贯彻落实党的十八届四中全会关于加强和规范案例指导工作要求的具体措施，必将有力推动案例指导制度的发展完善。”^① 基于此，我们编辑了《最高人民法院案例指导与参考丛书》，将最高人民法院出台的指导性案例分类汇编成册，并收录近六年来《最高人民法院公报》《中国审判指导丛书》中公布的具有重要参考价值的典型案例，为广大法官审理类似案件提供指导与参考，使公众从案例中直观领悟法律的原则和精神，更好地发挥司法的指导引领作用。

本套丛书具有以下特点：

第一，精选案例、指导实践。本套丛书收录了截至目前最高人民法院发布的全部指导性案例以及部分指导性案例理解与参照适用的权威论述，并对近六年来《最高人民法院公报》《民事审判指导与参考》《商事审判指导》《立案工作指导》《审判监督指

^① 周强：《充分发挥案例指导作用 促进法律统一正确实施》，载《人民法院报》2015年1月4日第1版。



导》《知识产权审判指导》等《中国审判指导丛书》中刊发的典型案例进行了系统梳理，精选出社会广泛关注、法律规定比较原则、具有典型性、疑难复杂或者新类型的案例予以收录。这些案例经过了最高人民法院的层层筛选，案例中所蕴含的裁判思路、裁判标准和裁判方法将为广大法律工作者从“抽象到具体”的法律适用，提供从“具体到具体”的参照，对司法实践中的法律适用难点问题进行实例指导。

第二，精细编排，精准参照。本套丛书将最高人民法院公布的指导性案例以及分布在《最高人民法院公报》和最高人民法院各审判业务庭出版的审判参考类图书中的大量案例进行了精细分类编排，以案件类型为分卷标准，将陆续出版合同、侵权、物权、婚姻家庭、劳动、公司、保险、知识产权、执行、行政诉讼等案例指导与参考分册，各分册以案由、罪名对精选收录的案例进一步细化分类，每一案例均注明案例来源，方便读者进行同类案件查找比对。各分册还特别提炼了所收录案例的裁判要点，并在目录中进行醒目提示，使读者对案例的指导与参考要点一目了然，准确定位所需参照案例。在部分指导性案例后附录最高人民法院案例指导工作办公室撰写的理解与参照文章，有助于读者领会和把握案例的精神实质和指导与参考意义。

衷心希望本套丛书的出版能够为法律实务工作提供切实有效的办案指导与参考，同时也能够为法学理论研究提供权威、真实的案例素材。书中存在的不当之处，敬请广大读者批评指正。

编 者

二〇一八年十月



目录

公安行政管理

1. 戴世华诉济南市公安消防支队消防验收纠纷案/3
 - ▶ 建设工程消防验收备案结果通知具有可诉性
 - ▶ 理解与参照：《戴世华诉济南市公安消防支队消防验收纠纷案》的理解与参照/7
2. 贝汇丰诉海宁市公安局交通警察大队道路交通管理行政处罚案/15
 - ▶ 机动车驾驶人驾驶车辆行经人行横道不礼让行人的，行政机关有权依法作出行政处罚
3. 刘云务诉山西省太原市公安局交通警察支队晋源一大队道路交通管理行政强制案/19
 - ▶ 实施扣留等暂时性控制措施不能代替对案件的实体处理，行政机关无正当理由长期不处理的，构成滥用职权
4. 吴弘扬诉启东市公安局交通巡逻警察大队交通管理行政处罚案/27
 - ▶ 交通事故后弃车离开现场无正当理由未报警仍构成逃逸
5. “北雁云依”诉济南市公安局历下区分局燕山派出所公安行政登记案/33
 - ▶ 公民不能仅凭个人喜好和愿望在父姓、母姓之外选取其他姓氏或者创设新的姓氏



资源行政管理

6. 魏永高、陈守志诉来安县人民政府收回土地使用权批复案/41

▶ 地方人民政府对其所属行政管理部門的请示作出的批复，行政管理部門直接将該批复付诸实施并对行政相对人的权利义务产生了实际影响，属于行政诉讼受案范围

▶ 理解与参照：《魏永高、陈守志诉来安县人民政府收回土地使用权批复案》的理解与参照/43

7. 宣懿成等诉浙江省衢州市国土资源局收回国有土地使用权案/52

▶ 行政机关作出具体行政行为未引用具体法律条款，且在诉讼中不能证明该具体行政行为符合法律的具体规定，视为该具体行政行为没有法律依据

▶ 理解与参照：《宣懿成等18人诉浙江省衢州市国土资源局收回国有土地使用权案》的理解与参照/55

8. 定安城东建筑装修工程公司与海南省定安县人民政府、第三人中国农业银行定安支行收回国有土地使用权及撤销土地证案/62

▶ 行政机关作出收回国有土地使用权决定前未听取当事人的陈述和申辩意见，构成“违反法定程序”

9. 山西省安业集团有限公司诉山西省太原市人民政府收回国有土地使用权决定案/73

▶ 补偿问题未依法定程序解决前被征收人有权拒绝交出房屋和土地

10. 万志水诉株洲市国土资源局不履行法定职责案/79

▶ 事实上按基本农田进行管理的农田性质如何认定

11. 郭爱连诉太原市万柏林区农业委员会不履行土地承包经营权仲裁法定职责案/84

▶ 农村土地承包仲裁机构未正式设立不能免除调处土地承包经营纠纷的法定职责



12. 陈贤诉河南省平顶山市国土资源局行政处罚案/91
 - ▶ 违法行为人虽然被追究刑事责任，但行政违法状态没有得到恢复的，行政机关可以依法作出行政处罚
13. 马永忠诉中卫市人民政府草原行政撤销案/98
 - ▶ 行政诉讼信赖保护原则的适用

城乡建设行政管理

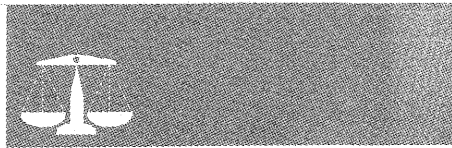
14. 于栖楚诉贵阳市住房和城乡建设局强制拆迁案/109
 - ▶ 人民政府负责人签署的意见不是法律文件，不能代替经过法定程序作出的决定
15. 陈爱华诉南京市江宁区住房和城乡建设局不履行房屋登记法定职责案/114
 - ▶ 房屋登记主管部门不能以与相关法律法规相抵触的行政部门发布的联合通知为由不履行房屋登记的法定职责
16. 王风俊诉北京市房山区住房和城乡建设委员会拆迁补偿安置行政裁决案/119
 - ▶ 在集体土地征收拆迁中，不应简单以拆迁户口冻结统计的时间节点来确定安置人口数量
17. 孙德兴诉浙江省舟山市普陀区人民政府房屋征收补偿案/121
 - ▶ 被征收人拒绝履行配合与协助的义务导致无法评估，不利后果应由被征收人承担
18. 王江超等3人诉吉林省长春市九台区住房和城乡建设局紧急避险决定案/123
 - ▶ 住房和城乡建设局借紧急避险为由行违法强拆之实的行政行为，应当予以撤销
19. 陆继尧诉江苏省泰兴市人民政府济川街道办事处强制拆除案/125
 - ▶ 街道办事处在其辖区内片面追求行政效率而牺牲正当程序，不作书面决定就直接强拆房屋的行政行为违法



20. 吉林省永吉县龙达物资经销处诉吉林省永吉县人民政府征收补偿案/127
 - ▶ 评估报告作为确定征收补偿价值的核心证据需要具有客观性、公正性
21. 焦吉顺诉河南省新乡市卫滨区人民政府行政征收管理案/129
 - ▶ 征收决定对当事人财产权益不产生实际影响，其与被诉行政行为之间没有利害关系，人民法院对于当事人提出的撤销决定请求不予支持
22. 王艳影诉辽宁省沈阳市浑南现代商贸区管理委员会履行补偿职责案/131
 - ▶ 人民法院可适用地方政府规章等规定对行政协议未约定事项依法“填漏补缺”
23. 谷玉梁、孟巧林诉江苏省盐城市亭湖区人民政府房屋征收补偿决定案/134
 - ▶ 结合征收补偿决定的形成过程分析程序正当性以判断安置补偿方式与结果的合法性

工商行政管理

24. 黄泽富、何伯琼、何熠诉四川省成都市金堂工商行政管理局行政处罚案/139
 - ▶ 没收较大数额涉案财产的行政处罚应当适用听证程序
 - ▶ 理解与参照：《黄泽富、何伯琼、何熠诉成都市金堂工商行政管理局行政处罚案》的理解与参照/142
25. 盐城市奥康食品有限公司东台分公司诉盐城市东台工商行政管理局工商行政处罚案/150
 - ▶ 食品经营者在食品标签、说明书上应依法标示特别强调的配料、成分的添加量或含量



▶理解与参照：《盐城市奥康食品有限公司东台分公司诉盐城市东台工商行政管理局工商行政处罚案》的理解与参照/154

26. 黄陆军等人不服金华市工商行政管理局工商登记行政复议案/161

▶民事合同一方当事人与相对方因公司设立等进行的相应工商登记没有利害关系，行政复议机关可以不予受理

商标行政管理

27. 苏州鼎盛食品公司不服苏州市工商局商标侵权行政处罚案/171

▶工商行政机关对商标侵权行为实施行政处罚应遵循过罚相当原则，综合考虑多种因素行使自由裁量权

质量监督行政管理

28. 无锡美通食品科技有限公司诉无锡质量技术监督局高新技术产业开发区分局质监行政处罚案/183

▶企业超出许可范围生产食品的，属于未经许可从事食品生产经营活动

物价行政管理

29. 罗镛荣诉吉安市物价局物价行政处理案/193

▶行政机关对与举报人有利害关系的举报仅作出告知性答复，未依法进行处理的，具有可诉性，举报人是适格原告

▶理解与参照：《罗镛荣诉吉安市物价局物价行政处理案》的理解与参照/197



交通运输行政管理

30. 陈超诉济南市城市公共客运管理服务中心客运管理行政处罚案/205
- ▶ 行政机关在依据现行法律法规进行处罚时，应当尽可能将对当事人的不利影响控制在最小范围和限度内，以达到实现行政管理目标和保护新生事物之间的平衡
31. 张生发诉兰州市城市交通运输管理处行政处罚、兰州市交通运输委员会行政复议案/212
- ▶ 对“网约车”非法营运的认定与处罚标准

劳动和社会保障行政管理

32. 孙立兴诉天津新技术产业园区劳动人事局工伤认定案/225
- ▶ 职工在从事本职工作中存在的过失不属于排除工伤认定的法定情形
 - ▶ 理解与参照：《孙立兴诉天津新技术产业园区劳动人事局工伤认定行政纠纷案》的理解与参照/229
33. 王明德诉乐山市人力资源和社会保障局工伤认定案/236
- ▶ 行政机关作出的程序性行政行为侵犯当事人合法权益，当事人无法针对相关的实体行政行为提起诉讼的可以针对该程序性行政行为提起行政诉讼
 - ▶ 理解与参照：《王明德诉乐山市人力资源和社会保障局工伤认定案》的理解与参照/240
34. 重庆市涪陵志大物业管理有限公司诉重庆市涪陵区人力资源和社会保障局劳动和社会保障行政确认案/246
- ▶ 职工见义勇为，为制止违法犯罪行为而受到伤害的应当视同工伤



35. 陈善菊不服上海市松江区人力资源和社会保障局社会保障行政确认案/249
 - ▶ 劳动者非工作时间前后在工作场所内, 非因从事与工作有关的预备性或者收尾性工作受到事故伤害的不能认定为工伤
36. 上海珂帝纸品包装有限责任公司不服上海市人力资源和社会保障局责令补缴外来从业人员综合保险费案/255
 - ▶ 用人单位与不具备劳务派遣资格的单位约定由后者缴纳综合保险费的, 不免除用人单位的缴费义务
37. 上海温和足部保健服务部诉上海市普陀区人力资源和社会保障局工伤认定案/262
 - ▶ 职工在工作时间和工作岗位突发疾病, 未脱离治疗抢救状态, 自发病 48 小时内死亡的, 认定为工伤
38. 侯章顺诉重庆市涪陵区人力资源和社会保障局工伤认定案/267
 - ▶ 工伤认定申请期限的性质及超期申请的法律后果
39. 中安保实业有限公司上海分公司不服宁波市鄞州区人力资源和社会保障局工伤认定案/273
 - ▶ 派遣职工的工伤认定申请属于要派单位所在地社保部门的受理范围
40. 重庆全浩汽车运输有限公司诉重庆市长寿区人力资源和社会保障局工伤行政确认案/280
 - ▶ 挂靠人通过特定关系人聘用的人员因工伤亡由被挂靠单位承担工伤保险责任
41. 晋城市华凯实业有限公司阳陵化工厂诉陵川县社会劳动保险事业所、晋城市工伤保险管理服务中心工伤保险待遇支付案/291
 - ▶ 遗失工伤职工医疗发票原件, 能否依法寻求救济并申请工伤保险待遇支付



教育行政管理

42. 田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证案/301
- ▶ 受教育者因学校拒发毕业证、学位证可提起行政诉讼
 - ▶ 理解与参照：《田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证案》的理解与参照/305
43. 何小强诉华中科技大学拒绝授予学位案/325
- ▶ 对高等学校不授予其学位的决定不服提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理
 - ▶ 理解与参照：《何小强诉华中科技大学拒绝授予学位案》的理解与参照/329
44. 甘露不服暨南大学开除学籍决定案/339
- ▶ 学生对高等院校作出的开除学籍等严重影响其受教育权利的决定可以依法提起诉讼

盐业行政管理

45. 鲁潍（福建）盐业进出口有限公司苏州分公司诉江苏省苏州市盐务管理局盐业行政处罚案/349
- ▶ 地方政府规章违反法律规定设定许可、处罚的，人民法院在行政审判中不予适用
 - ▶ 理解与参照：《鲁潍（福建）盐业进出口有限公司苏州分公司诉江苏省苏州市盐务管理局盐业行政处罚案》的理解与参照/353



政府信息公开

46. 李健雄诉广东省交通运输厅政府信息公开案/361

- ▶ 公民通过政府公众网络提交政府信息公开申请的日期以系统确认申请提交成功日为准
- ▶ 理解与参照：《李健雄诉广东省交通运输厅政府信息公开案》的理解与参照/364

47. 中华环保联合会诉贵州省贵阳市修文县环境保护局环境信息公开案/369

- ▶ 申请公开的环境信息内容明确且属于公开范围的应予公开

48. 陆红霞诉南通市发展和改革委员会政府信息公开答复案/374

- ▶ 公民提起政府信息公开申请违背《政府信息公开条例》立法本意且不具有善意的，构成知情权的滥用

49. 孙长荣诉吉林省人民政府行政复议不予受理决定案/383

- ▶ 行政机关针对咨询申请作出的答复以及不予答复行为不属于政府信息公开行为，不属于行政复议的受理范围

50. 张正沉诉天津市规划局政府信息公开案/389

- ▶ 以涉及国家秘密为由不予公开政府信息需要证据证明

行政赔偿

51. 沙明保等诉马鞍山市花山区人民政府房屋强制拆除行政赔偿案/397

- ▶ 在房屋强制拆除行政赔偿案件中，因行政机关的原因导致赔偿请求人无法对财产损失进行举证的，法院对请求人合理的赔偿请求应予以支持



52. 陈山河与洛阳市人民政府、洛阳中房地产有限责任公司行政赔偿案/401
- ▶ 拆迁人和相关行政机关违法实施拆迁，其有义务保证被拆迁人得到公平合理的补偿安置

其他

53. 内蒙古秋实房地产开发有限责任公司诉呼和浩特市人民防空办公室人防行政征收案/409
- ▶ 建设单位具有不履行建设防空地下室义务的违法行为的，不适用免收建设费的规定
 - ▶ 理解与参照：《内蒙古秋实房地产开发有限责任公司诉呼和浩特市人民防空办公室人防行政征收案》的理解与参照/412
54. 萍乡市亚鹏房地产开发有限公司诉萍乡市国土资源局不履行行政协议案/418
- ▶ 行政机关在职权范围内对行政协议条款进行的解释，法院经审查可作为审查行政协议的依据
 - ▶ 理解与参照：《萍乡市亚鹏房地产开发有限公司诉萍乡市国土资源局不履行行政协议案》的理解与参照/422
55. 张道文、陶仁等诉四川省简阳市人民政府侵犯客运人力三轮车经营权案/429
- ▶ 行政机关未告知行政许可期限后又以期限届满为由终止相对人许可权益，撤销行政行为会给社会公共利益和行政管理秩序带来不利影响的，法院应判决确认行政行为违法
56. 崔龙书诉丰县人民政府行政允诺案/434
- ▶ 行政机关不得对行政允诺关键内容作出无事实根据和法律依据的随意解释
57. 深圳市斯维尔科技有限公司诉广东省教育厅侵犯公平竞争权行政纠纷案/445
- ▶ 排除、限制竞争行政行为的审查标准



公安行政管理







建设工程消防验收备案结果通知具有可诉性

1. 戴世华诉济南市公安消防支队消防验收纠纷案*

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2016年5月20日发布)

【关键词】

行政诉讼 受案范围 行政确认 消防验收 备案结果通知

【裁判要点】

建设工程消防验收备案结果通知含有消防竣工验收是否合格的评定，具有行政确认的性质，当事人对公安机关消防机构的消防验收备案结果通知行为提起行政诉讼的，人民法院应当依法予以受理。

相关法条

《中华人民共和国消防法》第四条、第十三条

基本案情

原告戴世华诉称：原告所住单元一梯四户，其居住的801室坐东朝西，进户门朝外开启。距离原告门口0.35米处的南墙挂有高1.6米、宽0.7米、厚0.25米

* 摘自2016年5月30日最高人民法院发布的第12批指导性案例（指导案例59号）。



的消火栓。人员入室需后退避让，等门扇开启后再前行入室。原告的门扇开不到 60 至 70 度根本出不来。消防栓的设置和建设影响原告的生活。请求依法撤销被告济南市公安消防支队批准在其门前设置的消防栓通过验收的决定；依法判令被告责令报批单位依据国家标准限期整改。

被告济南市公安消防支队辩称：建设工程消防验收备案结果通知是按照建设工程消防验收评定标准完成工程检查，是检查记录的体现。如果备案结果合格，则表明建设工程是符合相关消防技术规范的；如果不合格，公安机关消防机构将依法采取措施，要求建设单位整改有关问题，其性质属于技术性验收，并不是一项独立、完整的具体行政行为，不具有可诉性，不属于人民法院行政诉讼的受案范围，请求驳回原告的起诉。

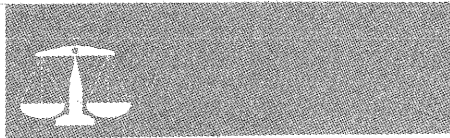
法院经审理查明：针对戴世华居住的馆驿街以南棚户区改造工程 1-8 号楼及地下车库工程，济南市公安消防支队对其消防设施抽查后，于 2011 年 11 月 21 日作出济公消验备 [2011] 第 0172 号《建设工程消防验收备案结果通知》。

裁判结果

济南高新技术产业开发区人民法院于 2012 年 11 月 13 日作出 (2012) 高行初字第 2 号行政裁定，驳回原告戴世华的起诉。戴世华不服一审裁定提起上诉。济南市中级人民法院经审理，于 2013 年 1 月 17 日作出 (2012) 济行终字第 223 号行政裁定：一、撤销济南高新技术产业开发区人民法院作出的 (2012) 高行初字第 2 号行政裁定；二、本案由济南高新技术产业开发区人民法院继续审理。

裁判理由

法院生效裁判认为：关于行为的性质。《中华人民共和国消防法》（以下简称《消防法》）第四条规定：“县级以上地方人民政府公安机关对本行政区域内的消防工作实施监督管理，并由本级人民政府公安机关消防机构负责实施。”《公安部建设工程消防监督管理规定》第三条第二款规定：“公安机关消防机构依法实施建设工程消防设计审核、消防验收和备案、



抽查，对建设工程进行消防监督。”第二十四条规定：“对本规定第十三条、第十四条规定以外的建设工程，建设单位应当在取得施工许可、工程竣工验收合格之日起七日内，通过省级公安机关消防机构网站进行消防设计、竣工验收消防备案，或者到公安机关消防机构业务受理场所进行消防设计、竣工验收消防备案。”上述规定表明，建设工程消防验收备案就是特定的建设工程施工人向公安机关消防机构报告工程完成验收情况，消防机构予以登记备案，以供消防机构检查和监督，备案行为是公安机关消防机构对建设工程实施消防监督和管理的行为。消防机构实施的建设工程消防备案、抽查的行为具有行使行政职权的性质，体现出国家意志性、法律性、公益性、专属性和强制性，备案结果通知是备案行为的组成部分，是备案行为结果的具体表现形式，也具有上述行政职权的特性，应该纳入司法审查的范围。

关于行为的后果。《消防法》第十三条规定：“按照国家工程建设消防技术标准需要进行消防设计的建设工程竣工，依照下列规定进行消防验收、备案：……（二）其他建设工程，建设单位在验收后应当报公安机关消防机构备案，公安机关消防机构应当进行抽查。依法应当进行消防验收的建设工程，未经消防验收或者消防验收不合格的，禁止投入使用；其他建设工程经依法抽查不合格的，应当停止使用。”公安部《建设工程消防监督管理规定》第二十五条规定：“公安机关消防机构应当在已经备案的消防设计、竣工验收工程中，随机确定检查对象并向社会公告。对确定为检查对象的，公安机关消防机构应当在二十日内按照消防法规和国家工程建设消防技术标准完成图纸检查，或者按照建设工程消防验收评定标准完成工程检查，制作检查记录。检查结果应当向社会公告，检查不合格的，还应当书面通知建设单位。建设单位收到通知后，应当停止施工或者停止使用，组织整改后向公安机关消防机构申请复查。公安机关消防机构应当在收到书面申请之日起二十日内进行复查并出具书面复查意见。”上述规定表明，在竣工验收备案行为中，公安机关消防机构并非仅仅是简单地接受建设单位向其报送的相关资料，还要对备案资料进行审查，完成工程检查。消防机构实施的建设工程消防备案、抽查的行为能产生行政法上的拘



束力。对建设单位而言，在工程竣工验收后应当到公安机关消防机构进行验收备案，否则，应当承担相应的行政责任，消防设施经依法抽查不合格的，应当停止使用，并组织整改；对公安机关消防机构而言，备案结果中有抽查是否合格的评定，实质上是一种行政确认行为，即公安机关消防机构对行政相对人的法律事实、法律关系予以认定、确认的行政行为，一旦消防设施被消防机构评定为合格，那就视为消防机构在事实上确认了消防工程质量合格，行政相关人也将会受到该行为的拘束。

据此，法院认为作出建设工程消防验收备案通知，是对建设工程消防设施质量监督管理的最后环节，备案结果通知含有消防竣工验收是否合格的评定，具有行政确认的性质，是公安机关消防机构作出的具体行政行为。备案手续的完成能产生行政法上的拘束力。故备案行为是可诉的行政行为，人民法院可以对其进行司法审查。原审裁定认为建设工程消防验收备案结果通知性质属于技术性验收通知，不是具体行政行为，并据此驳回上诉人戴世华的起诉，确有不妥。

(生效裁判审判人员：张极峰 孙继发 单 蕾)



理解与参照

《戴世华诉济南市公安消防支队消防验收纠纷案》 的理解与参照*

——建设工程消防验收备案结果通知具有可诉性

最高人民法院案例指导工作办公室

2016年5月30日，最高人民法院发布了指导案例59号《戴世华诉济南市公安消防支队消防验收纠纷案》。为了正确理解和准确参照适用该指导案例，现对该指导案例的推选经过、裁判要点等有关情况予以解释、论证和说明。

一、推选过程及指导意义

2012年11月13日，本案由济南市高新区人民法院作出一审裁定，驳回原告戴世华的起诉。2013年1月17日，济南市中级人民法院作出二审裁定，撤销了一审裁定。济南市中级人民法院审判委员会经讨论一致认为，该案符合《最高人民法院关于案例指导工作的规定》第二条规定的情形，决定建议推荐。2014年7月22日，山东省高级人民法院审判委员会经讨论决定，一致同意作为备选指导性案例向最高人民法院推荐。最高人

* 摘自《最高人民法院司法解释与指导性案例理解与适用》（第六卷），人民法院出版社2018年版，第800~806页。



民法院案例指导工作办公室经审查，认为本案例符合指导性案例的要求，并送行政庭审查和征求意见。2015年7月17日，行政庭回复同意。12月3日，研究室室务会经讨论，建议提交审委会审议。2016年5月10日，最高人民法院审判委员会经讨论同意该案例作为指导性案例。5月30日，最高人民法院以法〔2016〕172号文件将该案例列在第12批指导性案例予以发布。

该指导案例旨在明确建设工程消防验收备案结果通知含有消防竣工验收是否合格的评定，具有行政确认的性质，当事人对公安消防部门的消防验收备案结果通知行为提起行政诉讼的，人民法院应当依法予以受理。该案例明确建设工程消防验收备案结果通知行为具有行政确认的性质，属于行政诉讼的受案范围，在当前消防安全形势十分严峻的形势下，必将有利于监督消防部门严格履行验收职责，保障人民群众生命、财产的安全。

二、关于本案例的背景情况

实行消防验收备案制度是我国消防验收制度的一项重大变革。按照1998年修改前的《消防法》的规定，公安机关消防机构对所有建设工程实行消防验收。按照2008年修订后的《消防法》的规定，公安机关消防机构对国务院公安部门规定的大型人员密集场所和其他特殊建设工程，实行消防设计审核和消防验收制度，对其他建设工程的消防设计和竣工验收实行备案抽查制度。

关于消防验收备案抽查的具体要求和程序，2008年修订后的《消防法》第十三条和公安部《建设工程消防监督管理规定》第二十四、二十五条进行了规定。其主要程序为：应当进行消防验收备案的建设工程，建设单位应当在工程竣工验收合格之日起7日内，通过省级公安消防机构网站或业务受理场所进行竣工验收消防备案；公安消防机构应当在已经备案的竣工验收工程中，随机确定检查对象并向社会公告；对确定为检查对象的，公安消防机构应当在20日内按照消防法规和建设工程消防验收评定标准完成工程检查，制作检查记录，检查结果应当向社会公告。抽查结果通知包括备案编号、项目名称、单位名称、工程地址、办结时间、验收结



果。经依法抽查不合格的建设工程，应当禁止使用。

在住房商品化之前，根据掌握的现有资料，基本没有关于消防验收结果的诉讼。住房商品化之后，特别是2008年修订后的《消防法》颁布实施后，对消防验收结果不服引发的纠纷和诉讼在多地开始出现。^①本案例中，原告戴世华居住的小区被济南市公安消防支队消防验收抽查，抽查结果为合格。原告戴世华认为其门口的消防栓影响其出入，不符合消防要求，上述验收结果侵犯其合法权益，遂提起诉讼，请求撤销被告的验收决定并判令被告责令建设单位整改。可以预见，随着公众权利意识的不断增强和对消防安全的日益重视，对消防验收结果不服的纠纷和诉讼将逐渐增加。

建设工程消防验收备案结果通知，是公安消防机构对所备案的建设工程进行消防验收抽查后，形成验收结论，并将所得结果告知工程建设单位，是消防验收程序的组成部分。因此，对消防验收备案结果通知不服提起诉讼，实际是将消防验收行为纳入司法审查。消防验收行为是否属于行政行为，对该类纠纷能否受理，司法实践中有较大分歧，主要有三种观点：第一种观点认为，消防验收行为是技术验收行为，不是行政行为，不具有行政可诉性，对验收结果通知不服提起行政诉讼，人民法院不应受理。第二种观点认为，消防验收行为是行政行为，相对人或利害关系人对验收结果通知不服提起行政诉讼的，人民法院应予受理。第三种观点认为，业主可以开发商为被告提起民事诉讼，要求判令被告排除妨碍或赔偿损失，消防验收结果可作为一方的证据。

认识的分歧必将直接影响法院对该类案件的立案审查。对原告戴世华的起诉，本案的一审法院持第一种观点，驳回原告的起诉；二审法院持第二种意见，认为应立案受理。若按第三种观点，则原告则可提起民事诉讼。该观点是纠纷的另一种解决方式，与消防验收结果通知行为是否具有行政可诉性关联不大。

^① 澎立新：《一起消防验收行政诉讼引发的思考》，载《中国公共安全（学术版）》2014年第1期。



本案例确认消防验收结果通知行为属于行政行为，具有重要的规则意义。一方面，细化了对《行政诉讼法》第十二条第（十二）项“认为行政机关侵犯其他人身权、财产权等合法权益的”的理解，统一了法律适用和裁判尺度，在一定程度上扩展了行政案件的受理案件范围。另一方面，将消防验收行为纳入司法审查范畴，改变了公安消防机构的传统认识。对戴世华案一审法院受理后，济南市公安消防支队认识到司法审查的正当性，积极参加了后续的诉讼，获得了胜诉。

三、裁判要点的理解与说明

该指导案例的裁判要点确认：建设工程消防验收备案结果通知含有消防竣工验收是否合格的评定，具有行政确认的性质，当事人对公安机关消防机构的消防验收备案结果通知行为提起行政诉讼的，人民法院应当依法予以受理。现围绕与该裁判要点相关的问题逐一论证和说明如下。

（一）消防验收结果通知属行政确认

关于行政确认的概念，学界有争议。通说认为，是指行政主体对行政相对人的法律地位、法律关系和法律事实进行甄别，给予确定、认可、证明并予以宣告的具体行政行为。^①根据这一概念，行政确认主要包括四方面的含义和特征，而这些含义和特征，消防验收结果通知均符合。

1. 行政确认的主体是特定的国家行政机关或法律、法规授权的组织

《消防法》第四条规定：“县级以上地方人民政府公安机关对本行政区域内的消防工作实施监督管理，并由本级人民政府公安机关消防机构实施。”《建设工程消防监督管理规定》第三条第二款规定：“公安机关消防机构依法实施建设工程消防设计审核、消防验收和备案、抽查，对建设工程进行消防监督。”上述规定表明，对建设工程消防验收备案抽查是公安消防机构的消防监督管理职权，该职权是消防法律法规授予的。消防验收

^① 姜明安：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社、高等教育出版社1999年版，第197页。



备案结果通知的主体是公安消防机构，符合行政确认主体的特征。

2. 行政确认的内容是对相对人的法律关系或法律事实的确认

针对法律规范规定需要确认的事项，行政主体依据法定条件，按照一定程序，确定特定的法律关系或法律事实是否存在，达到确定或否定行政相对方法律地位或权利义务的目的。具体到消防验收结果通知，根据前述《建设工程消防监督管理规定》第二十四、二十五条的规定，由公安消防机构按照消防法规和建设工程消防验收评定标准，进行工程检查，并作出是否合格的认定。该认定是经过一定程序，依据相关标准和条件确定的事实，该事实将确定建设单位享有相关权利或承担相应义务，即验收合格，建设工程可以使用；不合格，则停止使用。因而，该事实是具有法律意义的法律事实。所以，消防验收结果通知从内容上看符合行政确认的特征。

3. 行政确认是具体行政行为

行政行为的概念，学界争议较多，但多数主张，行政行为是指行政主体在实施行政管理活动、行使行政职权过程中所作的具有法律意义的行为。^①该概念表明，行政行为除要求行为主体系行政主体外，行为内容是进行行政管理，行为的后果对行政相对人的权利义务具有拘束力。按照《消防法》规定，公安消防机构负责实施消防工作监督管理，而消防验收是公安消防机构具体实施消防监督管理的一种方式，故该行为系依据法律法规作出的消防监督管理行为，该管理行为体现的是国家意志性。从行为结果上，是否合格的备案结果对建设单位的权利义务直接产生实质影响。消防验收结果通知作为消防验收行为的组成部分，是经法律授权的公安消防机构依据消防法律法规，具体进行消防监督管理的行为，直接决定相对人的建设工程能否投入使用，符合行政行为特征和要求，属于行政行为。同时，该行政行为是针对某一建设工程的消防验收这一特定事项、针对某一特定的工程建设单位作出的行政行为，属于具体行政行为。

4. 行政确认行为是羁束性行政行为

该类行政行为，行政主体对行政规范的适用没有或少有选择和裁量的

^① 罗豪才、湛中乐编：《行政法学》，北京大学出版社2006年版，第107页。



余地。行政确认是对特定法律事实或法律关系是否存在的宣告，而某种法律事实或法律关系是否存在，是由客观事实和法律规定决定的，行政主体没有或少有裁量的余地，只能严格按照法律规定和技术规范进行。消防验收结果，由公安消防机构按照消防法规和建设工程消防验收评定标准进行审核，是将技术审查和消防法律法规的规定相结合后的判断结论，是否合格，自由裁量空间较少，符合行政确认特征。

（二）针对消防验收备案结果通知行为的诉讼属于行政诉讼受案范围

从理论上讲，行政确认是具体行政行为，对其提起行政诉讼，在现代法治国家，应当不受任何限制。但是，实践中，不同国家的做法不同。多数赋予行政机关对部分具体行政行为具有终局裁决权，排除司法审查。有的认为行政确认只是其他行政处分行为的前提，不直接处分相对方的权益，从而不主张将其纳入行政诉讼范围。“如果部分行为本身不完全具备最终影响时，它们作为一个程序的部分，不得单独引起昂贵的法律救济程序。”^①在国内，学界对行政确认是否应纳入行政诉讼范围也有不同观点。如有的认为行政确认只是证据，不具有可诉性。^②

从我国行政诉讼制度和法律规定来看，行政确认属于行政诉讼受案范围。《行政诉讼法》对行政诉讼受案范围采用了原则规定+肯定列举+否定排除的方式。本案例审理时，《行政诉讼法》还未修改，关于受案范围的原则规定在1989年制定的《行政诉讼法》第二条。该条规定：“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具体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。”关于受案范围的肯定列举在第十一条，该条在第一款列举了八种行政案件，同时在第二款又进行了概括式补充：“除前款规定外，人民法院受理法律、法规规定可以提

^① [德] 平特纳：《德国普通行政法》，朱林译，中国政法大学出版社1999年版，第163页。

^② 孟昭阳、李伊玲：《论交通事故责任认定的不可诉性》，载《公安研究》2003年第4期。



起诉讼的其他行政案件。”关于受案范围的否定排除规定在第十二条，该条规定了四种不属于行政诉讼受案范围的案件。根据前述分析，消防验收备案结果通知属于具体行政行为，因而认为其侵犯自己的合法权益提起诉讼，符合《行政诉讼法》的第二条关于受案范围的原则规定，也属于第十一条第（八）项规定的“认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的”范围。同时，最高人民法院于2004年1月14日发布的《最高人民法院关于规范行政案件案由的通知》（法发〔2004〕2号）中，明确指出行政确认是行政行为的一种。因此，消防验收备案结果通知行为属于人民法院行政诉讼案件受案范围，针对其提起的行政诉讼，人民法院应予受理。2014年《行政诉讼法》修改后，将原第二条中的“具体行政行为”修改为“行政行为”，将原十一条规定的八种行政案件修改为十二种行政案件，进一步扩大了行政诉讼受案范围，消防验收备案结果通知行为更应属于其规定范围。

四、其他相关问题的说明

本案例是从诉讼程序上认定针对消防验收备案结果通知行为提起的诉讼属于行政案件的受案范围，将消防验收行为纳入司法审查，适用该案例时，需要注意以下几点：

一是将消防验收备案行为与消防验收备案结果通知行为区分。前者是工程建设方根据《消防法》和《建设工程消防监督管理规定》要求，向公安消防机构提供建设工程消防建设相关信息或资料的行为。该行为需要公安消防机构对材料审核同意后方能最终完成，不按规定备案也将承担相应的责任，具有公安消防机构基于行政管理目的行使职权的过程，在某些方面具有行政行为的特征，有学者将其称为准行政行为。^①但该类行为与本案例所涉备案验收结果通知行为明显不同。

从主体上，前者（消防验收备案行为，下同）系由工程建设单位推

^① 王建英：《建设工程消防设计、竣工验收备案析法律性质及其可诉性探讨》，载《商品与质量》2010年10月刊。



进，后者（消防验收备案结果通知行为，下同）是由公安消防机构完成。从内容上，前者是工程建设单位向公安消防机构告知建设工程消防建设信息，后者是消防机构向工程建设单位告知消防验收结果，两者的行为方向是相对的。从后果上，前者应备案而不备案，并不对当事人的权利义务产生实质影响。而后者，验收备案结果是否合格，直接影响建设工程能否投入使用，对当事人的权利义务产生直接实质影响。从程序顺序上，前者在前，是基础，后者在后，是结果。没有备案则没有备案抽查，更没有抽查结果通知行为。

二是消防验收备案结果通知行为与消防验收结果通知行为性质一致。根据修订后《消防法》的规定，对国务院公安部门规定的大型人员密集场所和其他特殊建设工程，实行消防验收制度，对其他建设工程的消防设计和竣工验收实行备案抽查制度。消防验收和消防验收备案抽查，均是对建设工程竣工消防验收，除时间顺序不同外，在主体、行为性质、后果等方面没有任何不同。对“其他工程”的消防验收备案抽查结果通知行为提起的诉讼属于人民法院行政案件受案范围，对“国务院公安部门规定的大型人员密集场所和其他特殊建设工程”消防验收结果通知行为提起的诉讼，同样应属于人民法院行政案件受案范围。

三是注意程序结果与实体结果的区分。本案例确定对消防验收备案结果通知行为提起的行政诉讼，人民法院应予受理，系从立案审查的角度，将该类诉讼纳入行政诉讼管辖范围，属法院程序审查结果。之后，公安消防机构的消防验收结果通知应否予以支持，属于该类案件实体审查范畴。

（执笔人：赵 雯 石 磊）



▶
机动车驾驶人
驾驶车辆
行经人行横
道不礼让行
人的，行政
机关有权依
法作出行政
处罚

2. 贝汇丰诉海宁市公安局交通警察大队道路交通管理行政处罚案*

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2017年11月15日发布)

【关键词】

行政 行政处罚 机动车让行 正在通过人行横道

【裁判要点】

礼让行人是文明安全驾驶的基本要求。机动车驾驶人驾驶车辆行经人行横道，遇行人正在人行横道通行或者停留时，应当主动停车让行，除非行人明确示意机动车先通过。公安机关交通管理部门对不礼让行人的机动车驾驶人依法作出行政处罚的，人民法院应予支持。

相关法条

《中华人民共和国道路交通安全法》第四十七条第一款

* 摘自2017年11月15日最高人民法院发布的第17批指导性案例（指导案例90号）。



基本案情

原告贝汇丰诉称：其驾驶浙 F1158J 汽车（以下简称案涉车辆）靠近人行横道时，行人已经停在了人行横道上，故不属于“正在通过人行横道”。而且，案涉车辆经过的西山路系海宁市主干道路，案发路段车流很大，路口也没有红绿灯，如果只要人行横道上有人，机动车就停车让行，会在很大程度上影响通行效率。所以，其可以在确保通行安全的情况下不停车让行而直接通过人行横道，故不应该被处罚。海宁市公安局交通警察大队（以下简称海宁交警大队）作出的编号为 3304811102542425 的公安交通管理简易程序处罚决定违法。贝汇丰请求：撤销海宁交警大队作出的行政处罚决定。

被告海宁交警大队辩称：行人已经先于原告驾驶的案涉车辆进入人行横道，而且正在通过，案涉车辆应当停车让行；如果行人已经停在人行横道上，机动车驾驶人可以示意行人快速通过，行人不走，机动车才可以通过；否则，构成违法。对贝汇丰作出的行政处罚决定事实清楚，证据确实充分，适用法律正确，程序合法，请求判决驳回贝汇丰的诉讼请求。

法院经审理查明：2015 年 1 月 31 日，贝汇丰驾驶案涉车辆沿海宁市西山路行驶，遇行人正在通过人行横道，未停车让行。海宁交警大队执法交警当场将案涉车辆截停，核实了贝汇丰的驾驶员身份，适用简易程序向贝汇丰口头告知了违法行为的基本事实、拟作出的行政处罚、依据及其享有的权利等，并在听取贝汇丰的陈述和申辩后，当场制作并送达了公安交通管理简易程序处罚决定书，给予贝汇丰罚款 100 元，记 3 分。贝汇丰不服，于 2015 年 2 月 13 日向海宁市人民政府申请行政复议。3 月 27 日，海宁市人民政府作出行政复议决定书，维持了海宁交警大队作出的处罚决定。贝汇丰收到行政复议决定书后于 2015 年 4 月 14 日起诉至海宁市人民法院。



裁判结果

浙江省海宁市人民法院于2015年6月11日作出(2015)嘉海行初字第6号行政判决:驳回贝汇丰的诉讼请求。宣判后,贝汇丰不服,提起上诉。浙江省嘉兴市中级人民法院于2015年9月10日作出(2015)浙嘉行终字第52号行政判决:驳回上诉,维持原判。

裁判理由

法院生效裁判认为:首先,人行横道是行车道上专供行人横过的通道,是法律为行人横过道路时设置的保护线,在没有设置红绿灯的道路路口,行人有从人行横道上优先通过的权利。机动车作为一种快速交通运输工具,在道路上行驶具有高度的危险性,与行人相比处于强势地位,因此,必须对机动车在道路上行驶时给予一定的权利限制,以保护行人。其次,认定行人是否“正在通过人行横道”应当以特定时间段内行人一系列连续行为为标准,而不能以某个时间点行人的某个特定动作为标准,特别是在该特定动作不是行人在自由状态下自由地作出,而是由于外部的强力原因迫使其不得不作出的情况下。案发时,行人以较快的步频走上人行横道线,并以较快的速度接近案发路口的中央位置,当看到贝汇丰驾驶案涉车辆朝自己行走的方向驶来,行人放慢了脚步,以确认案涉车辆是否停下来,但并没有停止脚步,当看到案涉车辆没有明显减速且没有停下来的趋势时,才为了自身安全不得不停下脚步。如果此时案涉车辆有明显减速并停止行驶,则行人肯定会连续不停止地通过路口。可见,在案发时间段内行人的一系列连续行为充分说明行人“正在通过人行横道”。最后,机动车和行人穿过没有设置红绿灯的道路路口属于一个互动的过程,任何一方都无法事先准确判断对方是否会停止让行,因此,处于强势地位的机动车在行经人行横道遇行人通过时应当主动停车让行,而不应利用自己的强势迫使行人停步让行,除非行人明确示意机动车先通过,这既是法律的明确规定,也是保障作为弱势一方的行人安全通过马路、减少交通事故、保障



生命安全的现代文明社会的内在要求。综上，贝汇丰驾驶机动车行经人行横道时遇行人正在通过而未停车让行，违反了《中华人民共和国道路交通安全法》第四十七条的规定。海宁交警大队根据贝汇丰的违法事实，依据法律规定的程序在法定的处罚范围内给予相应的行政处罚，事实清楚，程序合法，处罚适当。

(生效裁判审判人员：樊钢剑 张波诚 张 红)



3. 刘云务诉山西省太原市公安局交通警察支队晋源一大队道路交通管理行政强制案*

▶ 实施扣留等暂时性控制措施不能代替对案件的实体处理，行政机关无正当理由长期不处理的，构成滥用职权

【裁判摘要】

建设服务型政府，要求行政机关既要严格执法以维护社会管理秩序，也要兼顾相对人实际情况。行政处理存在裁量余地时，应当尽可能选择对相对人合法权益损害最小的方式；实施扣留等暂时性控制措施不能代替对案件的实体处理，行政机关无正当理由长期不处理的，构成滥用职权。

最高人民法院行政判决书

(2016)最高法行再5号

再审申请人（一审原告、二审上诉人）：刘云务，男，1952年11月5日出生，汉族，住山西省吕梁市。

* 摘自《最高人民法院公报》2017年第2期。



委托代理人：贺俊爱（系再审申请人刘云务之妻），女，1956年1月26日出生，汉族，住址同上。

委托代理人：刘翠（系再审申请人刘云务之女），女，1981年8月2日出生，汉族，住址同上。

再审被申请人（一审被告、二审被上诉人）：山西省太原市公安局交通警察支队晋源一大队。住所地：山西省太原市晋源区延盛街21号。

法定代表人：阎晋生，该大队大队长。

委托代理人：王继军，山西新学府律师事务所律师。

委托代理人：王中庆，山西新学府律师事务所律师。

再审申请人刘云务因诉山西省太原市公安局交通警察支队晋源一大队（以下简称晋源交警一大队）道路交通管理行政强制一案，不服山西省高级人民法院（2010）晋行终字第75号行政判决，向本院申请再审。经听证审查后，本院作出（2015）行监字第156号行政裁定提审本案。提审后，本院依法组成由审判员耿宝建、代理审判员李涛、代理审判员李纬华参加的合议庭，对本案进行了审理。现已审理终结。

原一、二审法院查明以下主要事实：2001年7月，刘云务通过分期付款的方式在山西省威廉汽车租赁有限公司购买了一辆东风EQ1208G1型运输汽车，发动机号码133040，车架号码11022219，合格证号0140721，最终上户车牌为晋A2××××号。刘云务依约付清车款后，车辆仍登记挂靠在该公司名下。2006年12月12日，刘云务雇佣的司机任治荣驾驶该车辆行驶至太原市和平路西峪乡路口时，晋源交警一大队的执勤民警以该车未经年审为由将该车扣留并于当日存入存车场。2006年12月14日，刘云务携带该车审验日期为2006年12月13日的行驶证去处理该起违法行为。晋源交警一大队执勤民警在核实过程中发现该车的发动机号码和车架号码看不到，遂以该车涉嫌套牌及发动机号码和车架号码无法查对为由对该车继续扣留，并口头告知刘云务提供其他合法有效手续。刘云务虽多次托人交涉并提供相关材料，但晋源交警一大队一直以其不能提供车辆合法来历证明为由扣留该车。刘云务不服，提起行政诉讼，请求法院撤销晋源交警一大队的扣留行为并返还该车。在法院审理期间，双方在法院组织下对该车车架号码的焊接处进行了切割查验，切割后显示的该车车架号码为



GAGJBDK011022219，而刘云务提供的该车行驶证载明的车架号码为LGAGJBDK011022219。

山西省太原市中级人民法院一审认为：晋源交警一大队口头通知刘云务提供其他合法有效手续后，刘云务一直没有提供相应的合法手续，故晋源交警一大队扣留涉案车辆于法有据。由于扣留涉案车辆的行为属于事实行为，故晋源交警一大队在行政执法过程中的程序瑕疵不能成为撤销扣留行为的法定事由。刘云务虽然提供了由山西吕梁东风汽车技术服务站出具的更换发动机缸体的相关证明，但未经批准擅自更换发动机、改变发动机号码的行为均为我国相应法律、法规所禁止。刘云务一直未提供该车的其他合法有效手续，故其要求撤销扣留行为，返还涉案车辆的诉讼请求不能成立。据此，一审法院作出（2010）并行初字第3号行政判决：驳回刘云务的诉讼请求。刘云务不服，提起上诉。

山西省高级人民法院二审认为：刘云务对晋源交警一大队于2006年12月12日因涉案车辆未经审验而予扣留并无争议，争议在于刘云务是否提供了该车的合法来历证明，晋源交警一大队是否应及时返还车辆。对于该车的车架号码，切割查验后显示的号码与该车行驶证载明的号码不符。对于该车没有发动机号码，刘云务虽然提供了由山西吕梁东风汽车技术服务站出具的更换发动机缸体的相关证明，但未经批准擅自更换发动机、改变发动机号码的行为均为我国相应法律、法规所禁止。刘云务一直没有提供相应的合法手续，依据当时有效的《道路交通安全违法行为处理程序规定》，晋源交警一大队扣留该车于法有据。依据《道路交通安全违法行为处理程序规定》第十五条之规定，晋源交警一大队作为行政执法机关，对认为来历不明的车辆可以自行调查，但晋源交警一大队一直没有调查，也未及时作出处理，行为不当。据此，二审法院作出（2010）晋行终字第75号行政判决：一、撤销山西省太原市中级人民法院（2010）并行初字第3号行政判决；二、晋源交警一大队在判决生效后三十日内对扣留涉案车辆依法作出处理并答复刘云务；三、驳回刘云务的其他诉讼请求。

刘云务在向本院提出的再审申请中请求撤销山西省高级人民法院终审判决，判令再审被申请人返还涉案车辆，并请求判令再审被申请人赔偿涉案车辆损失、涉案车辆营运损失以及交通费、律师费、医疗费、精神损失



费、误工费等。其事实与理由为：(1) 再审申请人是涉案车辆的实际所有人。机动车车架号码由 17 位字符组成，包含了车辆生产厂家、年代、车型、车身型式及代码、发动机代码及组装地点等信息。机动车车架号码第一位是生产国家代码，“L”字母代表该机动车的产地为中国。“L”字母的缺失明显是由于对大梁进行切割时操作不慎所致。法律并不禁止更换发动机，机动车所有人只是在更换发动机之后，有义务申请对机动车行驶证上的发动机号码进行变更。原审法院认定再审申请人无法提供该车的合法来历，构成事实认定错误。(2) 再审被申请人未履行法定告知义务，没有作出书面通知，构成不作为。原审法院在此情况下，认定再审申请人应自行主动提供该车的合法手续，并承担相应的举证责任，构成适用法律错误。(3) 如果认定再审申请人没有提供该车的合法手续，扣留该车的时间则不受 30 日的拘束，那么原审判决要求再审被申请人在 30 日内答复再审申请人没有依据。同时，再审被申请人已经查验了该车的发动机号码、车架号码，原审法院认为再审被申请人“一直没有调查，也未及时作出处理”也不成立。(4) 再审被申请人本来答应交 4000 元罚款后放车，但由于再审申请人托记者前往取车，再审被申请人便拒绝放车，将车辆一直扣留至今。这造成再审申请人长期诉讼，患上脑干出血，形成三级残疾。

再审被申请人晋源交警一大队提交答辩意见称：(1) 涉案车辆被扣留之后，再审申请人虽然提供了该车的来历证明、机动车行驶证、检验合格证等相关材料，但发动机号码、车架号码等相关信息是确认车辆身份及车辆合格与否的唯一资料，同时也是该车的身份证明。再审申请人对涉案车辆未经批准擅自更换发动机、改变发动机号码、改装大梁焊装钢板，将车架号码焊死在新装钢板和大梁之间，造成证车不符无法发还。即使能够证明涉案车辆所有权和合法来历，也依法丧失涉案车辆所有权。(2) 因涉案车辆在持续扣留过程中，故再审被申请人的执法行为针对未经年检上路行驶与已达到强制报废标准上路行驶两个违法行为，无需作出两个扣留决定。再审被申请人口头通知继续提供有效合法手续，但再审申请人一直没有前来处理。(3) 因再审申请人多次涉访涉诉，为保留证据所需，涉案车辆目前仍由再审被申请人保存。目前，属于强制拆解报废的机动车辆，依法不能返还。(4) 对于再审申请人私自改装车辆的行为，应当严厉打击，