

行政裁判文书自选集



诉讼类型化  
与  
诉的利益

李广宇 / 著

行政裁判文书自选集

诉讼类型化  
与  
诉的利益

李广宇 / 著



## 图书在版编目(CIP)数据

诉讼类型化与诉的利益：行政裁判文书自选集 / 李广宇著. — 北京：法律出版社，2018  
ISBN 978 - 7 - 5197 - 2422 - 1

I. ①诉… II. ①李… III. ①行政诉讼—审判—法律  
文书—中国—文集 IV. ①D925.38 - 53②D926.13 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 152011 号

诉讼类型化与诉的利益：

行政裁判文书自选集

SUSONG LEIXINGHUA YU SU DE LIYI:  
XINGZHENG CAIPAN WENSHU ZIXUANJI

李广宇 著

策划编辑 许睿  
责任编辑 许睿  
装帧设计 乔智炜  
封面篆刻 任庵

出版 法律出版社  
总发行 中国法律图书有限公司  
经销 新华书店  
印刷 三河市兴达印务有限公司  
责任印制 吕亚莉

编辑统筹 法规出版社  
开本 32  
印张 13.125  
字数 259 千  
版本 2018 年 7 月第 1 版  
印次 2018 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话：

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 2422 - 1

定价:59.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

# 目 录



## 行政行为与行政首次判断权

柳峰花炮公司诉安庆市政府、枞阳县政府案

001

## 行政指导及其可诉性

张月仙诉太原市政府案

013

## 行政程序的重开及其条件限制

王建设诉兰考县政府案

023

## 地方政府的组织实施行为是否可诉？

王小五诉郑州市金水区政府案

033

## 程序行为不能单独诉请撤销

陈银花诉黄冈市政府案

041

## 行政机关的协助执行行为

三宝公司诉明光市政府案

051

**层级监督的可诉性**  
佘成诉湖北省政府案

061

**多阶段行为与追加第三人**  
张玉新诉太和县政府案

067

**规划和规划行为是否可诉**  
艾年俊诉黄石市政府案

075

**具体处理行为的识别标准**  
黄绍花诉辉县市政府案

087

**当事人能力及其审查**  
淮阳县第二化肥厂诉淮阳县政府案

097

**代表人、代理人为诉讼行为**  
萧县赵庄合作商店诉萧县政府案

107

**个人主张公众的权利**  
赵幸峰诉河南省政府案

113

## 行政委托与协议无效

范凯诉太和县政府、城关镇政府案

121

## 明显缺乏权利保护需要

尚淑琴诉郑州市金水区政府案

135

## 原始文书规则在行政诉讼中的运用

李儒堂等诉驻马店市政府案

143

## “案卷”以外的证据

曹保英诉长治市政府案

153

## 涉及第三人合法权益的举证责任

王玉春诉郑州市中原区政府案

167

## 提交必要的起诉材料

李清林诉安阳市政府案

177

## 起诉条件具有多样性

李小征诉河南省政府案

185

## 共同诉讼与单一之诉

张琪麟诉武陟县政府、三阳乡政府案

193

## 驳回复议申请的性质

王林生诉周口市政府案

209

## 履行法定职责之诉的要义

李清林诉安阳市政府案

219

## 裁判时机成熟

晏春林诉安阳市文峰区政府案

229

## 继续确认之诉须有确认利益

李汴菊诉开封市鼓楼区政府案

239

## 确认违法也要具备确认的利益

乔超超诉太和县政府案

253

## 一般给付之诉与给付请求权

杜三友等申请再审案

261

## 行政协议的认定标准与第三人效力

明灯食品厂诉大冶市政府、金山店镇政府案

269

## 行政优益权在行政协议中的运用

草本工房诉荆州市政府、荆州开发区管委会案

285

## 行政协议之诉的起诉期限

田先啟诉武汉市江夏区政府案

301

## 权利行使也应遵循法律规定的方式

储可付等诉阜阳市政府案

313

## 合理把握内容描述的限度

胡明方诉郑州市二七区政府案

325

## 向相关工作部门提出申请

金英诉武汉市政府、武昌区政府案

335

## 咨询，还是貌似咨询？

闫水旺诉河南省政府、郑州市政府案

345



## 申请公开政府信息的收费

陈银花诉黄冈市政府案

357

## 行政执法中的敏感信息

李清林诉安阳市政府案

367

## “三安全一稳定”的适用范围

熊宗强诉宜昌市政府、伍家岗区政府案

377

## 国家赔偿的种类

张玲诉三门峡市政府案

385

## 行政赔偿与行政补偿

卢先锋诉庐江县政府案

395

## 调解以及调解的保密和公开

杨子哲诉山西省人社厅案

405

## 致 谢

411

**行政行为与行政首次判断权**  
柳峰花炮公司诉安庆市政府、  
枞阳县政府案





## 裁判要旨

所谓行政行为，是指行政机关针对具体事件、单方面作出的、具有外部效果的、行政法上的处理行为。所谓具有外部效果，是指行政行为属于外部法律领域，它仅仅是设定公民、法人或者其他组织等外部相对人权利义务的处理行为。一方面，这种处理应当具有法律性，不仅应当对外产生事实上的效果，而且应当对外产生法律上的效果；另一方面，这种处理应当具有外部性，内部业务指令、多阶段行政行为等因其属于内部行政领域，而被排除出行政行为的范畴。

提起请求金钱补偿的一般给付之诉，必须是请求金额或者补偿标准已获明确。如果行政机关在作出实际给付之前尚有优先判断或者裁量余地，则不能直接起诉，而是应与行政机关先行协商解决。作出这种要求，系基于行政首次判断权原则，即，对于行政机关职权范围内未予判断处理的事项，应待行政机关先行处理后，法院再对其是否合法以及明显不当进行审查。如果司法机关过早介入，就会有代替或者干预行政权行使的嫌疑。

**中华人民共和国最高人民法院**  
**行政裁定书**

(2017)最高法行申293号

再审申请人(一审原告、二审上诉人)安徽柳峰花炮有限责任公司,住所地安徽省枞阳县项铺镇柳西村。

法定代表人陶思福,该公司总经理。

委托代理人季立刚,上海四维乐马律师事务所律师。

委托代理人唐宏南,上海四维乐马律师事务所律师。

再审被申请人(一审被告、二审被上诉人)安庆市人民政府,住所地安徽省安庆市宜秀区振风大道。

法定代表人魏晓明,该市人民政府市长。

再审被申请人(一审被告、二审被上诉人)枞阳县人民政府,住所地安徽省枞阳县城关镇湖滨东路。

法定代表人罗成圣,该县人民政府县长。

再审被申请人(一审被告、二审被上诉人)枞阳县项铺镇人民政府,住所地安徽省枞阳县项铺镇。

法定代表人钱立报,该镇人民政府镇长。

再审申请人安徽柳峰花炮有限责任公司(以下简称柳峰花炮公司)因诉安庆市人民政府(以下简称安庆市政府)、枞阳县人

民政府（以下简称枞阳县政府）、枞阳县项铺镇人民政府（以下简称项铺镇政府）行政决定及补偿一案，不服安徽省高级人民法院（2016）皖行终314号行政裁定，向本院申请再审。本院依法组成由审判员李广宇、审判员阎巍、审判员杨立初参加的合议庭，对本案进行了审查，现已审查终结。

柳峰花炮公司向安徽省安庆市中级人民法院起诉称：安庆市政府宜政办发〔2013〕7号通知、枞阳县政府枞政秘〔2013〕63号决定违反国家法律，且未向其送达，应予以撤销。其设立时投入巨资购买新设备，并购买土地、新建专用厂房，投入大量资金进行生产条件的升级和标准化、规范化建设，而项铺镇政府与其签订的《枞阳县烟花爆竹生产（经营）企业退出工作协议书》显失公平，政府补偿款仅为194.61万元，与实际损失差距巨大。且该协议书中规定：“待全市烟花爆竹生产企业退出后，视周边县（市）补偿额情况酌定。”故诉请一审法院判令：1. 确认《安庆市人民政府办公室转发市安全监管局关于全市烟花爆竹生产企业退出实施意见的通知》（宜政办发〔2013〕7号，以下简称7号通知）违法并予撤销，责令采取补救措施；2. 确认《关于烟花爆竹生产经营企业退出的决定》（枞政秘〔2013〕63号，以下简称63号决定）无效或者予以撤销，并责令采取补救措施；3. 安庆市政府、枞阳县政府、项铺镇政府另行支付其补偿款965.39万元。

安徽省安庆市中级人民法院一审认为：2013年12月，柳峰

花炮公司已就其退出市场与项铺镇政府达成协议，并已履行完毕。7号通知、63号决定对柳峰花炮公司的合法权益已不产生实际影响。据此，依据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第三条第八项之规定，作出（2015）宜行初字第00067号行政裁定，驳回柳峰花炮公司的起诉。

柳峰花炮公司不服，提起上诉。

安徽省高级人民法院二审认为：柳峰花炮公司与项铺镇政府签订的《枞阳县烟花爆竹生产（经营）企业退出工作协议书》，就其退出烟花爆竹生产的补偿等相关事项进行了约定，并已实际履行。现其针对该协议签订前安庆市政府作出的7号通知、枞阳县政府作出的63号决定提起行政诉讼，不具有原告主体资格。协议中关于“待全市烟花爆竹生产企业退出后，视周边县（市）补偿额情况酌定”的约定，属行政权处理范畴，柳峰花炮公司诉请法院直接判令行政机关另行支付其补偿款965.39万元，不属于人民法院行政审判权限范围。综上，一审裁定驳回柳峰花炮公司的起诉并无不当。柳峰花炮公司的上诉理由不能成立，依法不予支持。据此作出（2016）皖行终314号行政裁定，驳回上诉，维持原裁定。

柳峰花炮公司向本院申请再审称：1.《安庆市人民政府办公室转发市安全监管局关于全市烟花爆竹生产企业退出实施意见的通知》（宜政办发〔2013〕7号）和枞阳县政府《关于烟花爆竹生产经营企业退出的决定》（枞政秘〔2013〕63号）均附经

营企业退出名单，再审申请人亦在该文件退出名单之内，均对再审申请人的利益产生了实际影响。且该两份文件未送达、告知再审申请人，再审申请人在五年的法定起诉期限内提起诉讼，人民法院应当对其合法性进行审查。一审和二审法院遗漏了诉讼请求。2. 在政府强势的客观情况下，再审申请人与项铺镇政府签订《枞阳县烟花爆竹生产（经营）企业退出工作协议书》本身就是无奈的。姑且不论行政行为是否违法，但不能免除协议书确定的政府责任。协议书第三条中双方约定，“待全市烟花爆竹生产企业退出后，视周边县（市）补偿额情况酌定”，再审申请人在一审和二审中已提供了其他企业高于再审申请人获得相关补偿的证据，再审被申请人增加补偿的条件已经成就。一审和二审法院认为《枞阳县烟花爆竹生产（经营）企业退出工作协议书》已实际履行或履行完毕是错误的，二审法院认为协议书中的前述约定属行政权处理范畴也是错误的。3. 一审和二审法院均未开庭审理，无法保障再审申请人的合法权益。故此请求：撤销一审和二审裁定，指令安庆市中级人民法院审理，或由贵院审理。

本院认为：综合再审申请人的再审理由，本案主要涉及以下两个值得讨论的法律问题：

一、再审申请人针对7号通知和63号决定的起诉是否符合起诉条件

公民、法人或者其他组织提行政诉讼，比较常见的是针对一



个侵犯其合法权益的行政行为提起撤销诉讼。所谓行政行为，是指行政机关针对具体事件、单方面作出的、具有外部效果的、行政法上的处理行为。所谓具有外部效果，是指行政行为属于外部法律领域，它仅仅是设定公民、法人或者其他组织等外部相对人权利义务的处理行为。一方面，这种处理应当具有法律性，不仅应当对外产生事实上的效果，而且应当对外产生法律上的效果；另一方面，这种处理应当具有外部性，内部业务指令、多阶段行政行为等因其属于内部行政领域，而被排除出行政行为的范畴。就本案而言，被诉的《安庆市人民政府办公室转发市安全监管局关于全市烟花爆竹生产企业退出实施意见的通知》（宜政办发〔2013〕7号），虽然附具了包括再审申请人在内的退出企业名单，但该通知在性质上属于上级行政机关要求“各县（市）、区人民政府，市政府有关部门”等下级行政机关“遵照执行”的内部指令。虽然上级行政机关的指令具有法律和处理行为的属性，但通常认为，其仍然属于内部行政领域，由于并不直接产生外部效果，因而不是可诉的行政行为。另一被诉的枞阳县政府《关于烟花爆竹生产经营企业退出的决定》（枞政秘〔2013〕63号）虽然将退出企业名单进一步限定为包括再审申请人在内的七家，针对具体事件的特征更加明显，但其只是指令“项铺镇、金社乡、老洲镇人民政府，县政府有关部门和直属单位要加强政策引导……切实做好各方面工作”，因此仅是上下级机关之间的内部行文，仍然缺乏外部性，内容上也不直接产生法律效果。

对于这种内部行政行为，即使是在法定起诉期限之内起诉，也因不具有可诉性而应当驳回。原审法院裁定驳回其起诉，结果并无不当。再审申请人主张一审和二审法院未对上述两份文件的合法性进行审查，属于遗漏诉讼请求，并以此申请再审，该理由不能成立。

## 二、关于再审申请人要求判令安庆市政府、枞阳县政府、项铺镇政府另行支付补偿款 965.39 万元的问题

本案的实际情况也表明，直接导致再审申请人企业关闭和退出这一法律效果之发生的，并非 7 号通知和 63 号决定，而是再审申请人与项铺镇政府签订的《枞阳县烟花爆竹生产（经营）企业退出工作协议书》。正是基于该协议，再审申请人拆除了主要生产设施设备，并按照协议领取了 194.61 万元补偿款。再审申请人在起诉中，请求判令安庆市政府、枞阳县政府、项铺镇政府另行支付补偿款 965.39 万元。其事实根据是，《枞阳县烟花爆竹生产（经营）企业退出工作协议书》第三条中双方约定，“待全市烟花爆竹生产企业退出后，视周边县（市）补偿额情况酌定”，再审申请人在一审和二审中已提供了其他企业高于再审申请人获得相关补偿的证据，再审被申请人增加补偿的条件已经成就。对此本院认为，烟花爆竹企业整体退出属于产业政策调整范畴，符合公共利益。但退出企业因此而受到的财产损失依法应当予以补偿。根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第二条第一

款第五项的规定，当事人可以请求判决行政机关予以赔偿或者补偿。但是，提起请求金钱补偿的一般给付之诉，必须是请求金额或者补偿标准已获明确。如果行政机关在作出实际给付之前尚有优先判断或者裁量余地，则不能直接起诉，而是应与行政机关先行协商解决。作出这种要求，系基于行政首次判断权原则，即，对于行政机关职权范围内未予判断处理的事项，应待行政机关先行处理后，法院再对其是否合法以及明显不当进行审查。如果司法机关过早介入，就会有代替或者干预行政权行使的嫌疑。本案中，姑且不论协议约定的补偿是否已实际履行到位，即使如再审申请人所主张并未获得最终补偿，按照《柞阳县烟花爆竹生产(经营)企业退出工作协议书》第三条的约定，行政机关也还有“酌定”的空间，在这种情况下，再审申请人应与行政机关协商处理后再行寻求司法救济，人民法院不能代替行政机关率先作出决定。因此，二审法院认为协议书中的前述约定属行政权处理范畴，进而维持一审法院驳回起诉裁定，并无不妥。至于再审申请人质疑一审和二审法院均未开庭审理，因本案并未进入实体审理即被驳回起诉，该项再审理由亦不能得到支持。

综上，再审申请人柳峰花炮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：

驳回再审申请人安徽柳峰花炮有限责任公司的再审申请。

审 判 长 李广宇

审 判 员 阎 巍

审 判 员 杨立初

二〇一七年八月四日

法官助理 骆芳菲

书 记 员 张 兰



行政指导及其可诉性  
张月仙诉太原市政府案





根据《中华人民共和国城市居民委员会组织法》第二条第一款的规定，“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。”虽然《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》第二十四条第一款规定，村民委员会或者居民委员会可以成为行政诉讼的被告，但被诉行为应当限于“依据法律、法规、规章的授权履行行政管理职责的行为”。换句话说，村民委员会或者居民委员会之所以能够成为行政诉讼的被告，不是因为它本身属于行政机关，而是因为它在有些情况下，依据法律、法规、规章的授权，行使了某种行政管理的职权。因此并非村民委员会或者居民委员会作出的所有行为都能够在行政诉讼中挑战，可诉的行为仅限于那些既有法律、法规、规章的授权依据，在性质上又属于履行行政管理职责的行为。

对于履行法定职责之诉而言，不仅仅要看当事人是否向行政机关提出过申请、行政机关是否拒绝履行或者不予答复，更要看当事人申请行政机关履行的是否属于该行政机关的法定职责。指导、支持、帮助等行为，在性质上属于行政指导。通常情况下，行政指导因其不具有羁束力和强制力，不能成为撤销之诉的对象。基于同样的道理，也不能通过提起一个履行法定职责之诉，要求判令行政机关履行行