

- ◎ 内部行政行为在什么情况下可诉
- ◎ 公民、法人和其他组织认为其合法权益受到行政行为潜在影响的能否提起行政诉讼
- ◎ 高等学校能否成为行政诉讼案件的被告
- ◎ 执法交警就“闯红灯”等瞬时交通违法行为所作陈述之证明力的认定
- ◎ 城市私有房屋附着土地超出容积率部分在拆迁时应予合理补偿
- ◎ 执法机关严重违反比例原则暂扣车辆给当事人造成损失的应当承担赔偿责任
- ◎ 行政允诺相对人的合法利益应当受到保护
- ◎ 政府信息能够区分处理而未作区分的，人民法院可以判决被告重做
- ◎ 职工及其亲属申请工伤认定期限可否中止、中断

中国行政审判指导案例

Zhongguo Xingzheng Shenpan Zhidao Anli

中华人民共和国最高人民法院
行政审判庭 / 编

第 1 卷

中国行政审判指导案例

中华人民共和国最高人民法院行政审判庭/编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政审判指导案例. 第1卷/最高人民法院行政
审判庭编. —北京: 中国法制出版社, 2010. 8

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2087 - 7

I. ①中… II. ①最… III. ①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 (2010) 第 145384 号

策划编辑: 罗莱娜

责任编辑: 朱丹颖

封面设计: 李宁

中国行政审判指导案例 (第1卷)

ZHONGGUO XINGZHENG SHENPAN ZHIDAO ANLI

编者/最高人民法院行政审判庭

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787 × 960 毫米 16

版次/2010 年 10 月第 1 版

印张/14 字数/226 千

2010 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2087 - 7

定价: 49.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

传真: 66031119

编辑部电话: 66067369

邮购部电话: 66033288

编辑说明

法律规则无法为需要解决的问题提供唯一的、确定无疑的答案，可谓古今中外司法者和执法者经常面临的一种困境。这种困境源自人类认识能力和表达能力的有限性，而这种有限性就先天注定了法律永远无法尽善尽美，缺陷总是在所难免，在复杂的生活面前，难免要露出这样或者那样的破绽。历史经验表明，第一，与其抱怨法律不完美，还不如积极探索，通过司法方法的有效运用来“弥合法律织物的漏洞”、“熨平法律织物的褶皱”，使法律能够按照其应有之义得到实现。第二，按照法安定性的要求，同样的法律应当得到同样的理解和适用，这就意味着需要一种推广机制，把法律适用方面好的先例、好的做法推广出去。在中外法史上出现的律辅之以例、普通法辅之以衡平法、规则辅之以习惯等现象，都是基于法律适用的内在需要。随着我国社会主义法治建设的不断深入，法律适用日趋复杂、疑难，司法标准和尺度不明以及由此带来的裁判结果难以预测等问题日益突出，已经引来越来越多的诟病，成为社会对法院最不满意的问题之一。作为回应，最高人民法院把案例指导制度的建立作为主要的应对之策。与行政管理的广泛性相对应，行政诉讼涉及社会生活的各个方面，与刑事、民商事、执行相比，其法律适用的疑难问题更多、更突出，探索建立案例指导制度的需求也更加强烈。为此，我们决定选编和发布指导性案例，以之阐释法意之精微，适应世事之变化，应物运用，适时推移。上述就是我们创办《中国行政审判指导案例》的初衷。

对于《中国行政审判指导案例》的编撰，并作以下几点具体说明：

一、《中国行政审判指导案例》是最高人民法院行政审判庭编

辑的工作指导用书，拟每年出版两卷。

二、本刊所载案例具有示范和指导意义，供全国法院行政审判人员参考，以提高行政审判人员的办案能力和水平，推动行政审判工作规范化建设。同时，也寄望能够对行政执法部门依法行政，广大人民群众通过行政诉讼渠道依法维权提供一些参考。

三、本书由最高人民法院分管副院长担任主编，最高人民法院行政审判庭庭长、副庭长、审判长和各高级人民法院分管副院长组成编委会。入选的案例均系全国范围内具有规则意义的典型案例，由各地办案水平较高、审判经验丰富的法官采集和编写，并经过通讯编辑、责任编辑、编辑部、最高人民法院行政审判庭审判长联席会以及编委会层层把关，确保案例的权威性。

四、案例指导是一项全新的工作，我们致力于提供真正有价值、经得起实践和时间检验的案例，但限于水平和各方面条件的限制，难免存在一些问题和不足，期望广大读者提出宝贵意见，给予更多的理解和支持。

本刊编委会

目 录

● 受案范围

- 第1号案例 | 内部行政行为在什么情况下可诉 / 1
——延安宏盛建筑工程有限责任公司诉陕西省延安市安全生产监督管理局生产责任事故批复案

● 当事人

- 第2号案例 | 公民、法人和其他组织认为其合法权益受到行政行为潜在影响的能否提起行政诉讼 / 7
——王念仁等诉福建省福鼎市人民政府土地行政登记案
- 第3号案例 | 登记机构为债务人办理土地使用权变更登记,债权人是否有权提起行政诉讼 / 10
——洪雪英等四人诉浙江省慈溪市人民政府土地行政登记案
- 第4号案例 | 相对人不服复议机关作出的不予受理申请的决定能否以复议机关为被告提起行政诉讼 / 16
——董永华等诉重庆市人民政府拆迁行政复议案
- 第5号案例 | 高等学校能否成为行政诉讼案件的被告 / 22
——褚玥诉天津师范大学不履行授予学位证法定职责案

● 证据及事实审查

- 第6号案例 | 执法交警就“闯红灯”等瞬时交通违法行为所作陈述之证明力的认定 / 27
——郁祝军诉江苏省常州市武进区公安局交通巡逻警察大队交通行政处罚案
- 第7号案例 | 广告宣传材料载明的内容可否成为对其处罚的定案依据 / 33
——青岛吉运房地产开发有限公司诉山东省青岛市地震局地震行政处罚案
- 第8号案例 | 证明原告知道具体行政行为内容的证据需要达到排除合理怀疑的程度 / 38
——王增田诉内蒙古自治区乌兰浩特市房产管理局房屋行政登记案
- 第9号案例 | 高等学校学位授予行为的审查范围及标准 / 43
——武华玉诉华中农业大学教育行政行为案

第10号案例 | 工商行政机关应依法审慎审查股份合作制企业法定代表人变更申请材料 / 48

——赵秀斌不服黑龙江省大庆市工商行政管理局萨尔图分局企业法人工商行政登记案

● 法律适用

第11号案例 | 擅自扩大卫生间属于室内装修中的违规行为 / 53

——路中新诉广东省珠海市城市管理行政执法局城建行政处罚案

第12号案例 | 存在争议的企业经济性质之认定 / 57

——赵立新诉宁夏回族自治区国有资产管理局国资行政确认案

第13号案例 | 海关法行政处罚实施细则有关“协助走私”规定的可适用性 / 63

——厦门博坦仓储有限公司诉福建省厦门海关行政处罚案

第14号案例 | 行政机关将案件移送司法机关追究刑事责任后一般不宜再对行政相对人作出行政处罚 / 69

——枣庄永帮橡胶有限公司诉山东省枣庄市国家税务局税务行政处罚案

第15号案例 | 公安机关交通管理部门有权对道路外交通事故的责任人进行处罚 / 75

——毛为将诉山东省东营市公安局交通警察支队道路行政处罚案

第16号案例 | 城市私有房屋附着土地超出容积率部分在拆迁时应予合理补偿 / 80

——付洁诉浙江省杭州市房产管理局房屋行政裁决案

第17号案例 | 冒充竞买人参与竞买人之间的恶意串通应当受到行政处罚 / 85

——臧君奎诉江苏省宿迁市泗阳工商管理局工商行政处罚案

● 裁量问题的审查标准

第18号案例 | 执法机关严重违反比例原则暂扣车辆给当事人造成损失的应当承担赔偿责任 / 89

——王丽萍诉河南省中牟县交通局交通行政赔偿案

第19号案例 | 交通警察施救行为过程中比例原则之应用 / 94

——陈宁诉辽宁省庄河市公安局不予行政赔偿决定案

- 第20号案例 | 正当程序原则在司法审查中的运用 / 99
——彭淑华诉浙江省宁波市北仑区人民政府工伤行政复议案
- 职权审查
- 第21号案例 | 考试机构的内设机构是否有权确认考试成绩无效 / 105
——陈炯杰诉浙江省教育考试院教育行政处理案
- 裁判
- 第22号案例 | 行政允诺相对人的合法利益应当受到保护 / 108
——黄银友、张希明诉湖北省大冶市人民政府、大冶市保安镇人民政府行政允诺案
- 第23号案例 | 人民法院有权审查反信息公开的主张并作出相应裁判 / 115
——徐建华诉江苏省靖江市人民政府信息公开案
- 第24号案例 | 对村集体经济组织或村民委员会侵犯农村集体经济组织成员土地承包经营权的行为乡政府具有监督管理职责 / 121
——栾云平诉吉林省白城市洮北区东风乡人民政府不履行法定职责案
- 第25号案例 | 政府信息能够区分处理而未作区分的, 人民法院可以判决被告重做 / 126
——赵树金诉上海市杨浦区房屋土地管理局信息公开案
- 行政赔偿
- 第26号案例 | 房地产抵押登记机关违法办理抵押登记应当承担行政赔偿责任 / 131
——中国银行江西省分行诉江西省南昌市房产管理局行政赔偿案
- 第27号案例 | 如何确定因违法拆迁“中华老字号”房屋引起的行政赔偿的范围和数额 / 141
——沈阳市甘露饺子馆诉辽宁省沈阳市铁西区人民政府、沈阳市铁西区房产局房屋拆迁行政赔偿案
- 第28号案例 | 违法拆迁后房价上涨的, 应如何确定赔偿金额 / 147
——李向巨诉黑龙江省哈尔滨市道外区政府房屋拆迁行政赔偿案
- 第29号案例 | 混合过错情形下行政许可信赖利益的保护程度 / 151
——范元运、范作动诉山东省邹平县建设局规划许可暨行政赔偿案

● 协 调

- 第30号案例 | 行政诉讼中协调手段的运用与利益衡量 / 156
——青岛万和热电有限公司诉山东省青岛市李沧区人民政府行政决定上诉案

● 工伤认定

- 第31号案例 | 根据立法本意准确把握工伤认定的法定要件 / 166
——孙立兴诉天津市新技术产业园区劳动人事局社会保障行政确认案
- 第32号案例 | 上下班途中驾驶未经年检的机动车发生事故能否认定工伤 / 173
——上海盈元服饰有限公司诉上海市浦东新区人力资源和社会保障局社会保障行政确认案
- 第33号案例 | 职工往返于住处和工作单位之间的合理路径属于工伤认定中的“上下班途中” / 178
——龙岩卓鹰制铁有限公司诉福建省龙岩市劳动和社会保障局社会保障行政确认案
- 第34号案例 | 职工在参加单位组织的团队建设活动中受伤能否认定为工伤 / 181
——郎毅娜诉北京市朝阳区劳动和社会保障局社会保障行政确认案
- 第35号案例 | 职工外出开会休息期间受到意外伤害可否认定为工伤 / 186
——赵雨诉北京市朝阳区劳动和社会保障局社会保障行政确认案
- 第36号案例 | 职工及其亲属申请工伤认定期限可否中止、中断 / 192
——靖练全诉陕西省西安市劳动和社会保障局社会保障行政确认案
- 第37号案例 | 事故伤害存在潜伏期的,工伤认定的申请期限从何时起算 / 199
——杨庆峰诉江苏省无锡市劳动和社会保障局社会保障行政确认案
- 第38号案例 | 劳动部门在何种情况下可以不必提供劳动者属于工伤的直接证据 / 206
——合肥同达电力科贸股份合作公司诉安徽省合肥市劳动和社会保障局社会保障行政确认案
- 第39号案例 | 超过规定期限作出的工伤认定结论不宜认定为“违反法定程序” / 212
——北京天元伟业模板有限公司武汉分公司不服湖北省武汉市东西湖区劳动和社会保障局社会保障行政确认案

受案范围

内部行政行为在什么情况下可诉

——延安宏盛建筑工程有限责任公司诉陕西省延安市安全生产监督管理局生产责任事故批复案^①

第1号案例

【裁判要旨】

按照《行政诉讼法》的规定，作为内部行政行为的批复不可诉，但内部行政行为通过行政机关的职权行为外化后，则可以纳入行政诉讼的受案范围。

【索引词】

批复 内部行政行为 行政诉讼受案范围

案情

上诉人（原审被告）：延安市安全生产监督管理局（以下简称市安监局）。

被上诉人（原审原告）：延安宏盛建筑工程有限责任公司（以下简称宏盛公司）。

一审法院查明：宏盛公司承建延安市子长县石窑坪小区河东村村民安置建设工程项目后，与山东省济南圣龙建筑机械有限公司签订塔吊买卖合同，购买了该公司制造日期为2004年7月14日的塔式起重机一部，合同约定卖方不负责安装，由买受人找有资质的队伍安装，出卖人派技术人员指导。后项目部将起重机的安装口头承包给一个长期从事塔吊安装但没有建设厅签发的《资质证》和《上岗证》的安装队伍，并于2007年7月16日将塔吊首次安装好。同月23日，延安市特种设备检验所对塔吊检验为合格。2007年11月21日7时许，因塔吊提升高度不够，在安装附墙加升第4个标准节的作业过程中，塔吊外套架、回转机构及以上部位的起重臂、平衡臂、平衡重及塔帽整体朝后臂方向倾翻，从33米高处坠落，造成3人死亡，2人受伤，直接经济损失达431415.2元。事故当日天气多云转晴，日平均温度9.6度，日平均风速1米/秒，可排除自然因素造成事

①一审：延安市中级人民法院（2008）延中行初字第6号，合议庭成员：李树德、马东风、刘满艺。二审：陕西省高级人民法院（2009）陕行终字第28号，合议庭成员：焦玉珍、汪筱萍、王瑞芳。生效裁判文书作出时间：2009年5月25日。

故。事故发生后，由市安监局、市技术监督局、市城乡建设局、市公安局等单位成立子长县“10.21”事故调查组，对事故进行了调查，调查期间，技术组于11月18日给调查组出具了事故分析报告，认为“该塔吊是否存在质量问题有待于司法鉴定”。后宏盛公司就塔吊的产品质量向调查组申请司法鉴定，调查组认为事故的原因很明确，不需要进行技术鉴定。宏盛公司遂向呼和浩特市科学技术咨询服务中心申请司法鉴定，后经子长县公证处证据保全公证后，2008年1月7日，呼和浩特市科学技术咨询服务中心作出的鉴定结论为：顶升套架焊接质量存在明显缺陷；顶升套架所检结构材料中部分材料性能不符合GB/T700-2006对Q235B的要求。其间，子长县“10.21”事故调查组于2007年12月5日向延安市人民政府作出《子长县“10.21”建筑工地塔式起重机倒塌事故调查报告》，认为该事故是一起安全生产责任事故，直接原因是塔吊安装队没有安装资质，并按照《生产安全事故报告和调查处理条例》的规定，报请延安市政府批复。2008年1月10日，市安监局作出了延市安监发〔2008〕16号《关于子长县“10.21”建筑工地塔式起重机倒塌事故调查报告的批复》（以下简称《批复》）。该《批复》同意《事故调查报告》中对事故原因的分析、事故性质和事故责任的认定。后子长县监察局将该《批复》内容告知被上诉人宏盛公司，并向宏盛公司送达了该《批复》的复印件。宏盛公司后向陕西省安全生产监督管理局提出行政复议，陕西省安全生产监督管理局2008年7月4日作出《行政复议决定书》，对该《批复》予以维持，同时告知申请人可以自接到复议决定之日15日内向人民法院起诉。宏盛公司遂起诉至法院。

宏盛公司诉称，《子长县“10.21”建筑工地塔式起重机倒塌事故调查报告》对事故原因的分析、事故性质和事故责任的认定缺乏事实依据，延安市安监局作出的延市安监发〔2008〕16号《批复》，“同意《事故调查报告》中对事故原因的分析、事故性质和事故责任的认定”是违法的，严重违反了《生产安全事故报告和调查处理条例》第27条之规定，应当进行技术鉴定而不作技术鉴定，并据此提出对宏盛公司和有关人员的处理意见，是错误的。该起事故的原因是产品质量，而不是安装资质。子长县监察局通知宏盛公司要按该《批复》对其进行处理，并给宏盛公司送达了该批复的复印件，该《批复》严重侵犯了宏盛公司的合法权益。宏盛公司不服该批复，向陕西省安全生产监督管理局申请行政复议，陕西省安全生产监督管理局行政复议维持了该批复，现向法院起诉，要求撤销延市安监发〔2008〕16号《批复》中“同意《事故调查报告》中对事故原因的分析、事故性质和事故责任的认定”。

延安市安监局辩称，其作出的延市安监发〔2008〕16号《批复》是其代表延安市人民政府对子长县人民政府的批复，是内部批复，批复中认定的事故责任、事故性质、事故原因仅在之后职能部门的处罚中作为处罚

的依据，并不对宏盛公司送达，不对宏盛公司产生法律效力，该批复不可诉；分析报告中虽有“是否存在质量问题有待于司法鉴定”这一句话，宏盛公司也口头申请司法鉴定，但出事塔吊有厂方生产合格证，也经特种设备检验所检验合格，调查组的专家排除了质量问题，认为主要是无资质造成事故，无须鉴定，所以就未鉴定；本案中司法鉴定不是必经程序，上诉人所作批复是合法的，应予维持。

审判

一审法院认为，2007年11月18日事故调查技术组出具的事故分析报告明确指出“该塔吊是否存在质量问题还有待于司法鉴定”。原告也一再要求对塔吊的产品质量申请司法鉴定，调查组未按照《生产安全事故报告和调查处理条例》第27条“事故调查中需要进行技术鉴定的，事故调查组应当委托具有国家规定资质的单位进行技术鉴定。必要时，事故调查组可以直接组织专家进行技术鉴定”的规定进行技术鉴定，致使事故调查不能够准确、全面查清原因。原告所述理由及诉讼请求应当予以支持。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第五十四条第（二）项之规定，判决撤销被告市安监局于2008年1月10日作出的“延市安监发〔2008〕16号”《关于子长县“10.21”建筑工地塔式起重机倒塌事故调查报告的批复》中“同意《事故调查报告》中对事故原因的分析、事故性质和事故责任的认定”；并由被告延安市安监局重新作出具体行政行为。案件诉讼费50元由被告市安监局承担。

宣判后，市安监局不服，以本案《批复》属内部行为，不属于行政诉讼受案范围、被诉《批复》合法等为由，上诉至陕西省高级人民法院。

二审法院认为，被诉延市安监发〔2008〕16号《关于子长县“10.21”建筑工地塔式起重机倒塌事故调查报告的批复》虽未由上诉人延安市安监局正式给宏盛公司送达，但作为事故调查成员单位之一的子长县监察局将批复作为谈话内容告知被上诉人宏盛公司，并送达了复印件，已将批复的内容外化，而该批复中将宏盛公司列为责任单位，并要求给予处罚，为被上诉人设定了一定的义务，该批复与被上诉人有利害关系，且陕西省安全生产监督管理局复议决定亦告知宏盛公司可以提起行政诉讼，所以一审法院受理被上诉人宏盛公司的起诉正确，上诉人延安市安监局称该批复属内部批复，不对被上诉人宏盛公司产生法律效力，本案不属于人民法院受案范围的上诉理由不能成立。本案事故调查中，技术组给调查组出具的事故分析报告中明确指出“该塔吊是否存在质量问题还有待于司法鉴定”，被上诉人也申请对塔吊的产品质量进行司法鉴定，在未按照《生产安全事故报告和调查处理条例》第27条：“事故调查中需要进行技术鉴定的，事故调查组应当委托具有国家规定资质的单位进行技术鉴定。必要时，可直接组织专家进行技术鉴定”的

规定进行鉴定，且没有任何有效证据排除出事塔吊产品质量问题的情况下，上诉人即作出批复，对事故原因、责任等进行了分析、认定，属事实不清，故一审判决认为事故批复未能全面查清原因，从而撤销批复中对事故原因的分析、事故性质和事故责任的认定正确，依法应予维持，上诉人延安市安监局的上诉理由不能成立，依法应予驳回。故依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十一条第（一）项的规定，判决驳回上诉，维持原判。

评析

一、背景情况介绍

最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第一条第六项规定，“对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为”不属行政诉讼受案范围。从以上规定可以得知，不能对行政机关内部的报告、批复等提起行政诉讼。这样规定的主要原因是，行政诉讼的一个重要目的是排除非法行政行为对行政管理相对人权利义务的不利影响，如果某一行为还在行政机关内部运作，其对相对人权利义务产生的影响将是不确定的，也将无法肯定行政行为的最终内容及是否会对相对人权利义务产生不利影响，因此无法亦无必要对内部行政行为提起诉讼。不过，现实中有许多行政行为虽从形式上看是内部批复，但其通过某种形式外化后，如果行政管理相对人对此不主张异议，将直接承担不利后果。法律虽未明确规定外化的行政行为是否可诉，但经过理论界和实务界的不断探索已经形成共识，只要是对公民法人或者其他组织的权利义务产生实际影响的行政行为，都应依法纳入行政诉讼受案范围，只有如此，才能更好实现行政诉讼的法律效果。本案采纳了这样的观点，对于类似案件的处理具有借鉴意义。

二、确立裁判要旨的理由

本案争议焦点主要是延市安监发〔2008〕16号《批复》是否可诉。

1. 本案被诉《批复》在形式上属在行政机关内部运作的内部行政行为。通常情况下，因为内部行政行为对公民法人或其他组织的权利义务尚未产生实际影响，因此不作为行政诉讼受案范围。

在通常的事故处理过程中，根据相关事故调查处理的程序规定，事故批复是对调查组事故调查报告中所作的事故原因、事故性质和事故责任认定等的批复。从形式上看，其是内部批复，其中认定的事故责任、事故性质、事故原因等在之后相关职能部门对责任人的处罚中虽然可能作为处罚的依据，但被处罚人如果不服，可以起诉处罚决定，在审查处罚决定的依据时会审查到事故批复。但该批复在未以处罚为载体送达相对人时，由于

只是行政内部运作程序，还无法确定最终必然会对行政相对人的权利义务产生何种影响，因此没有提起行政诉讼的必要，从而也就被排除在行政诉讼受案范围之外。

2. 本案被诉《批复》经行政机关的职权行为外化后，对宏盛公司的权利义务已产生实际影响，应纳入行政诉讼受案范围。

内部批复不向相对人送达，因此无法确定其对相对人最终产生的实际影响，从而不可诉，但内部行为一旦通过行政机关的职权行为外化后，如果对相对人的权利义务产生确切的实际影响，则应纳入行政诉讼受案范围。本案《批复》作出后，虽未正式给宏盛公司送达，但作为事故调查成员单位之一的子长县监察局将批复作为谈话内容告知被上诉人宏盛公司，并送达了该《批复》的复印件，已在行使行政职权时将批复的内容外化，而该《批复》中将宏盛公司列为责任单位，并要求给予处罚，为宏盛公司设定了一定的义务，已经对宏盛公司产生实际影响，该《批复》与宏盛公司有利害关系，且陕西省安全生产监督管理局复议决定亦告知宏盛公司可以提起行政诉讼，所以上诉人延安市安监局称该《批复》属内部批复，不对被上诉人宏盛公司产生法律效力，不属人民法院受案范围的上诉理由不能成立。

三、运用裁判要旨应当注意的问题

可诉的外化内部行政行为应是指经行政机关依职权外化，此处强调行政机关依职权外化，主要是区别于一些相对人通过不正当手段，如私下打听、索取甚至窃取一些内部文件，一旦发现其中对己不利，即行起诉，而此时，尚无法证明这些内部行政行为必将对其权利义务产生实际影响，因而不应将其列为行政诉讼受案范围。

四、其他问题

本案对《批复》合法性的争议主要集中在如何看待分析报告中“是否存在质量问题有待于司法鉴定”，即本案未经司法鉴定作出的《批复》事实是否清楚。市安监局认为分析报告中虽有这一句话，质量问题确实也属应调查的问题，而调查组的专家认为主要是无资质造成事故，无须鉴定，但没有任何证据排除质量问题。所以本案《批复》是在技术组给调查组出具的事故分析报告中明确指出“该塔吊是否存在质量问题还有待于司法鉴定”，宏盛公司也申请对塔吊的产品质量进行司法鉴定，且没有任何有效证据排除出事塔吊产品质量问题的情况下，未按照《生产安全事故报告和调查处理条例》第27条关于“事故调查中需要进行技术鉴定的，事故调查组应当委托具有国家规定资质的单位进行技术鉴定。必要时，可直接组织专家进行技术鉴定”之规定进行鉴定而直接作出，其对事故原因、

责任等进行的分析、认定，因缺乏有效证据支持而属事实不清，一审判决认为事故批复未能全面查清原因，从而撤销批复中对事故原因的分析、事故性质和事故责任的认定正确。

撰稿人：王瑞芳 陕西省高级人民法院
采 编：王瑞芳 陕西省高级人民法院
责任编辑：阎 巍 最高人民法院行政审判庭

当事人

公民、法人和其他组织认为其合法权益受到行政行为潜在影响的能否提起行政诉讼

——王念仁等诉福建省福鼎市人民政府土地行政登记案^①

第2号案例

【裁判要旨】

合法权益受到潜在影响的公民、法人和其他组织，有权依据行政诉讼法的规定提起行政诉讼。

【索引词】

土地登记 原告资格

案情

原告：王念仁，林惠莲。

被告：福鼎市人民政府。

第三人：张春芝。

原告王念仁、林惠莲的父亲购得坐落于福鼎市中山路495号土地一块，并建成现有房屋一座。1991年12月原告向房管部门申报房屋所有权证时，第三人在原告《房屋四面墙界申报表》上盖章。该表西墙注明：自有墙至张春芝空地。1998年原告父亲分家析产，该房屋分归原告所有。2005年3月20日第三人张春芝向被告福鼎市人民政府申请土地登记，第三人申报土地使用证时填写的《权属界址调查表图》界址第6点号（墙壁）为“外”，即包括争议土墙，且在4、5、6点号上加盖“林惠萍”章。原告认为该“林惠萍”章为第三人私刻。被告进行土地权属调查后，制作了《权属界址调查表图》与《宗地面积实地勘丈记录表》。2005年8月5日被告按该调查表给第三人颁发鼎国用〔2005〕第3116号《国有土地使用权证》。

原告王念仁、林惠莲诉称，第三人土地东向应分二部分记载，即北段为木柱板结壁外为界，南段即应为至原告墙外50公分界，而不应当也

^①一审：福建省霞浦县人民法院（2007）霞行初字第7号，合议庭成员：薛立雄、陈伏发、阮斌。二审：福建省宁德市中级人民法院宁行终字第9号，合议庭成员：王斌、何如芬、赖昌铅。生效裁判作出时间：2008年1月28日。

以北段记载为界。被告颁发给第三人土地使用证中的面积、东向四至缺乏土地权属依据，第三人提供的证据买卖契约与被告发证面积不相符，土地证超过第三人原使用的面积，且占用原告已使用约12平方米面积。因此，被告颁证认定事实不清，将原告的土地及墙体确定归第三人使用、所有，被告实施的具体行政行为违法无效。

被告福鼎市人民政府、第三人张春芝辩称，原告提供的1991年作出的《房屋四面墙界申报表》不能作为证据使用，原告称1998年他父亲才分家析产，而《房屋四面墙界申报表》的申报人却是原告王念仁，可见，原告王念仁在当时根本不是该房屋的所有权人，无权对房屋四面墙界进行申报。根据《权属界址调查表图》中的6、7点位界址并无原告的盖章，被告的颁证行为并没有确定该部分为第三人所有，原告所称被告将原告的屋檐下墙体及土地划归为第三人所有与客观事实不符。

审 判

福建省霞浦县人民法院经审理认为，行政机关应依法行政。1998年2月，福鼎市中山中路495号房屋已实际析产给原告，因而与被告的颁证行为具有法律上的利害关系，认为该颁证行为侵害其合法权益提起行政诉讼，诉讼主体适格。原告于2006年11月30日知悉被告颁发给第三人鼎国用〔2005〕第3116号《国有土地使用权证》的具体内容，未超过最高人民法院《关于执行〈行政诉讼法〉若干问题的解释》第四十一条规定的两年起诉期限。本案被告所作《宗地面积实地勘丈记录表》中“东至柱壁外侧为界”仅注明东至的北段，而对东至南段即原告与第三人的讼争界址部分未予明确。而且原告亦未在此6与7之间的界点址号签章，该讼争界址并未被指界认可。但是，被告在《权属界址调查表图》中却对该段不清的相邻界址，以具体的界址点、明确的尺寸作了确认，并据此作出了鼎国用〔2005〕第3116号《国有土地使用权证》。因此，被诉颁证行为认定事实不清，违反法定程序，依法应予撤销，原告的诉讼请求予以支持。霞浦县人民法院依照《中华人民共和国行政诉讼法》第五十四条第（二）项第1目、第3目的规定，判决如下：撤销被告福鼎市人民政府颁发的鼎国用〔2005〕第3116号《国有土地使用权证》。

宣判后，福鼎市人民政府不服，向宁德市中级人民法院提起上诉。

宁德市中级人民法院认为，被上诉人王念仁、林惠莲与本案被诉颁证鼎国用〔2005〕第3116号《国有土地使用权证》存在法律上的利害关系，具备原告行政诉讼主体资格，其于2006年11月30日知悉具体颁证内容，于2007年7月30日提起行政诉讼未超过2年的起诉期限。上诉人福鼎市人民政府颁证认定“东至柱壁外侧为界”仅注明东至的北段，而对东至南段未进行指界确认，属认定事实不清，程序违法。原审予以撤销并判令重作正确，依法应予维持。上诉人上诉理由依据不足，不予支持；被