

Cases Analysis :Why Governments Lose Their
Cases in Administrative Litigation

行政执法典型败诉案例剖析

张效羽◎编著



国家行政学院出版社

国家行政学院中欧公共管理项目二期资助

Cases Analysis :Why Governments Lose Their
Cases in Administrative Litigation

行政执法典型败诉案例剖析

张效羽◎编著



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政执法典型败诉案例剖析 / 张效羽编著. —北京:
国家行政学院出版社, 2014

ISBN 978-7-5150-1269-8

I. ①行… II. ①张… III. ①行政执法-案例-中国
IV. ①D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 205087 号

书 名: 行政执法典型败诉案例剖析

作 者: 张效羽

责任编辑: 陈 科

出版发行: 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编 辑 部: (010) 68928764

经 销: 新华书店

印 刷: 虎彩印艺股份有限公司

版 次: 2014 年 8 月北京第 1 版

印 次: 2014 年 8 月北京第 1 次印刷

开 本: 170 毫米 × 240 毫米 16 开

印 张: 15

字 数: 223 千字

书 号: ISBN 978-7-5150-1269-8

定 价: 46.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68922375

前 言

讲凡事都有个缘起，本书也不例外。作者之所以决心写这本书，主要有三个原因：

第一，教学实践的扩展。自从 2012 年作者在国家行政学院开设“政府典型败诉案例剖析”课程以来，从学员反馈上看，我国中、高级领导干部对这种“以败诉案例说法”的方式是普遍欢迎的，也提出了不少宝贵意见，促使我不断调整、充实授课内容，对案件的阐述也尽量做到能够回应学员的疑惑和需求。这种教学相长的过程，积累了大量独特经验，这些独特经验在社会上、大学中往往是得不到的，因此决心出版专著，将课堂搬到书上，惠及更多的受众。

第二，理论研究的积累。在两年授课过程中，为了保证课程讲授内容的与时俱进，我收集了相当多的案例，并且结合案例对我国行政法判例适用方法、行政法基础理论和法治政府原理也做了一些探索，讲义也越做越厚。由于授课时间的限制，这些内容不可能在课堂上全部讲授给各位学员，因此想借这本书将这些内容结集出版，成为课堂教学的补充资料。

第三，国家社会的需求。随着我国各项改革工作的推进，领导干部对法律知识尤其是如何避免承担法律上不利后果的法律知识的需求明显增加了。在这种情况下，如何简约清楚地阐述行政法基本概念、基本原理和基本规则，如何轻松而不失庄重地普及法治思维，就成为干部培训工作的一大课题。为了回应这一实际需求，笔者做了一些探索，本书便是这种探索的结晶。

本书的目标读者，主要是非法律专业的政府公职人员和其他法律爱好者。为了使目标受众能够有效了解最基本的法治思维、成功运用法治思维解决具体问题，本书在以下三个方面区别于常见的法律案例读物：

第一，将法治思维精简成短句，在目录中体现。这样一来，即使日常工作十分繁忙的读者，也能在最短的时间通过目录掌握法治思维的大概。如果对其中某句话感兴趣，也可以在正文中深化阅读。

第二，以败诉案例阐述法治思维。本书所选取的案例，均为行政机关在行政诉讼中败诉的案例，也就是说都是行政机关曾经“摔过跟头”的法律雷区。一般来讲，失败的教训总是比胜利的经验更深刻，更容易打动人心。从司法统计上看，我国行政诉讼行政机关败诉率并不高，以北京市为例，2013年行政机关在行政诉讼败诉率只有12.1%^①。由此可见，人民法院判决行政机关败诉是十分谨慎的。行政机关在行政诉讼中败诉，大多是触犯了法律的底线，往往从行政法角度看是比较明显的违法行政。因此，败诉案例既深刻又基础，值得所有行政机关领导干部认真研读。

第三，以典型案例扭转思维误区。本书所选取的案例，很多都是行政机关即使败诉仍旧感到“不服气”的案例。在课堂讲授中，我也感受到一些败诉案例的败诉方——行政机关——仍得到相当程度的同情。这说明这些败诉案例背后的法治思维，还没有得到普遍的接受。行政机关日常工作思维，仍旧存在误区。因此，本书选取这些“行政机关尚有不服”的案例作为典型，就是要扭转行政工作中的一些思维误区，树立法治思维。

第四，将判决书原文附后。一个行政诉讼案例，往往会有多种角度的解读。基于写作的需要，本书往往只能就具体败诉案例阐述某个视角的教训，而无法顾及全部。为了方便读者能够体会原汁原味的行政审判，本书将具体败诉案例的判决书原文附后，供读者做延伸阅读。读者在阅读判决书原文的时候，很可能会得到更多的启示，这也是编写本书的用意。

当然，本书只是一个初步的探索，鉴于本人的局限，难免存在不足，为此还望读者不吝赐教。

张效羽

2014年7月15日

^① 参见《2013年北京市高级人民法院行政审判白皮书》。

目 录

第一章 超越职权	1
一、内设机构无权对外作出决定	
——佛山市人民政府与佛山市三水区华洪汽车维修有限公司行政 强制拆迁纠纷上诉案	1
二、管罚分离后主管机关不得行使处罚权	
——中国工商银行股份有限公司常德鼎城支行诉常德市鼎城区版 权局处罚案	13
三、行政机关无合法授权干预民商事纠纷违法属于超越职权	
——巫溪县康发物资有限责任公司诉重庆市巫溪县工商行政管理 局工商行政处罚纠纷案	23
四、行政机关作出与生效司法文书抵触的决定属于超越职权	
——兰州常德物资开发部不服兰州市人民政府收回土地使用权批 复案	37
第二章 事实不清、证据不足	49
一、行政机关如不能证明自己行为合法则视为违法行政	
——章明钱等 13 人与苍南县人民政府等土地行政批准上诉案	49
二、违反程序收集的证据不能作为定案证据	
——郑永晖与临高县公安局治安行政处罚纠纷上诉案	60
三、行政行为作出之后取得的证据不能作为定案依据	
——海口市国土资源局与海口南洋河旅业发展有限公司土地行政	

处罚纠纷上诉案	71
四、行政机关作出对相对人不利决定时应当排除合理怀疑	
——东明县公安局等诉司付立治安行政处罚案	83
第三章 法律适用错误	91
一、新法不理旧事（法不溯及既往）	
——殷玉河诉邢台市城乡规划局复议案	90
二、应系统性全面理解法律的含义	
——葛伯与宁波市江东区民政局等民政行政登记纠纷上诉案	
.....	97
三、不得适用违反上位法的下位法	
——苏州鲁潍盐业分公司诉苏州市盐务管理局行政处罚案	
.....	108
第四章 程序违法	115
一、作出行政处罚对被处罚人陈述申辩置之不理属于程序违法	
——侯立勇与邢台市公安局桥西分局治安行政处罚纠纷上诉案	
.....	115
二、作出对行政相对人重大不利决定前应当举行听证	
——杨秀前诉重庆市秀山土家族苗族自治县规划局规划行政处	
理案	125
三、违反法律规定的行动步骤也是违反法定程序	
——即墨市鳌山卫镇东里村民委员会等与即墨市城市管理行政执	
法局规划行政强制上诉案	139
第五章 滥用职权	150
一、行政处罚畸轻畸重显失公正属于滥用职权	
——崔秀喜与临颍县工商行政管理局行政处罚案	150

二、极度不合理的决定属于滥用职权	
——安阳市恒达公路发展有限责任公司诉郑州市人力资源和社会保障局社会保障行政处理案	159
第六章 不履行法定职责	169
一、应当预见风险但没有预见属于不履行法定职责	
——何某与成都市公安局成华区分局公安行政赔偿纠纷上诉案	169
二、不积极履行也会构成不履行	
——丁卫义诉临海市公安局不作为行政赔偿案	176
第七章 违反行政合同规则	184
一、以行政管理为目的的目标责任书是行政合同	
——常胜强与延津县人民政府等行政合同纠纷案	184
二、行政机关单方解除行政合同必须有法律或合同依据	
——昌江黎族自治县人民政府等与昌江棋子湾琼昌旅游开发有限公司行政合同纠纷上诉案	194
三、行政合同遗漏事项可以补正的不宜判决撤销	
——成都成华区青龙乡回龙村第一村民小组与成都市国土资源局成华分局行政合同纠纷案	206
四、一方不履行行政合同确定义务的可以判决其履行	
——西南航天职工大学诉重庆市商业委员会不履行行政合同案	213
五、政府出于公共利益需要单方变更合同需支付补偿	
——任亚东不服安徽省淮北市濉溪县教育局不履行行政义务案	222

第一章 超越职权

行政执法作为一项行使行政权力的活动，首先必须保障行政主体拥有行政职权。如果行政主体超越行政职权执法，则构成行政违法。行政超越职权的适用范围非常广，从理论上讲，由于法律从来没有授权行政机关违法行政，因此几乎所有的行政违法都可以被视为超越职权。但从我国现行法律体系出发，行政超越职权主要是指行政机关在没有法律、法规和规章授权的情况下，或者超出法律、法规和规章的授权范围行使权力。一般的超越职权主要由无权行政、狭义越权行政等。本章所列举的四个案例，则是既典型又容易被行政机关忽视的四种超越职权类型。

一、内设机构无权对外作出决定

——佛山市人民政府与佛山市三水区华洪汽车维修有限公司
行政强制拆迁纠纷上诉案

【基本信息】

行政相对人：佛山市三水区华洪汽车维修有限公司（以下简称华洪公司）

被诉行政主体：佛山市人民政府（以下简称佛山政府）

一审法院：佛山市中级人民法院

一审结果：政府败诉

二审法院：广东省高级人民法院

二审结果：政府败诉

【基本案情】

因综合整治佛山市三水区西南涌的需要，2004年9月30日，原佛山市三水区国土资源局发出了拆许字〔2004〕第5号《房屋拆迁、改许可证》，由第三人城中公司作为拆迁人，对南起广海路、北至广三高速、东起西南涌左（西）岸、西至大丰围及西南涌广三高速公路下游500米左（西）岸80米范围内的建筑进行拆迁，拆迁期限从2004年9月30日至2005年1月31日，后延期至2005年3月31日。原告华洪公司的房屋在拆迁范围内，因拆迁人城中公司与被拆迁人华洪公司就拆迁补偿安置未能达成协议，拆迁人于2005年8月1日向佛山市建设局申请拆迁补偿安置裁决。2005年8月10日，佛山市建设局组织双方调解未能达成一致意见。2005年11月25日，佛山市建设局作出《行政裁决书》：由拆迁人补偿原告华洪公司人民币7128300.69元，原告华洪公司必须在2006年1月30日前搬迁完毕。原告华洪公司不服该《行政裁决书》，于2005年12月27日向佛山市人民政府申请行政复议，佛山市政府于2006年4月18日作出了维持的复议决定。根据《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》第二十条的规定，拆迁人于2006年8月向佛山市三水区公证处申请房屋拆迁证据保全公证和补偿资金提存公证，公证处根据《房屋拆迁证据保全公证细则》和《提存公证规则》的规定，不予受理该申请。2006年10月16日，佛山市建设局依照《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》第十八条的规定，召集拆迁当事人对行政强制拆迁的依据、程序、补偿安置标准等内容进行听证。2007年1月18日，佛山市建设局向佛山市人民政府申请对原告华洪公司的房屋实施强制拆迁。2007年1月22日，佛山市人民政府办公室作出39号《关于对三水区华洪汽车维修有限公司坐落在三水区西南街道广海中路二街19号房屋实施强制拆迁的复函》（下称《复函》），同意对原告华洪公司房屋实施强制拆迁。2007年1月27日，佛山市建设局发出《通知》：要求原告华洪公司于2007年1月31日前到拆迁人处领取拆迁补偿安置补偿费，并于2007年2月11日24时前自行搬迁完毕，否则将依照佛山市人民政府的强制拆迁决定组织相关部门实施强制拆迁。同日，佛山市建设局将上述《复函》和《通知》送达原告华洪公司。2007年2月7日，佛山市三水区公证处对拆迁人应支付给原告华洪公司的拆迁补偿安置费进行了提存公证。2007年2月27日，佛山市三水区公证处对被强制拆迁房

屋进行了证据保全公证。华洪公司不服，向佛山市中级人民法院提起诉讼，请求确认被告佛山市人民政府作出的39号《复函》违法并予以撤销。

【双方主张】

原告华洪公司诉称：

根据国务院《城市房屋拆迁管理条例》第十七条第一款的规定，只有市、县人民政府才有权作出是否强制拆迁的决定。被告佛山市人民政府办公厅以政府的名义作出“39号复函”，决定对自己房产实施强制拆迁，属于越权行政，该复函无效，应予撤销，由此造成的损失应予赔偿。

被告佛山市人民政府辩称：

1. 佛山市政府办公室有权对外发文。《佛山市人民政府机构改革方案》和《佛山市机构编制委员会关于印发市人民政府办公室职能配置内设机构和人员编制规定的通知》，确定了市府办不是上诉人的内设机构而是独立工作部门，同时，市府办还领取了《中华人民共和国组织机构代码证》(代码：00703945—0)，该证明明确登记市府办为机关法人，由此可以证明作出39号《复函》的主体市府办依法具有独立的行政主体资格。

2. 佛山市政府办公室对外发文具有法律效力。市府办是特殊的政府工作部门，有权代表上诉人发文，其代表政府发文处理政府事务在实践中已形成行政惯例，其所发文件具有法律效力。故本案中，针对佛山市建设局报送的关于对三水区华洪汽车维修有限公司的房屋实施强制拆迁的请示，市府办通过39号《复函》予以答复是履行其法定行政职责的行为，其作出的39号《复函》具有法律效力。

3. 佛山市政府办公室对外发文代表佛山市政府，符合法律规定。佛山市政府通过市府办作出39号复函的形式批准市建设局对三水区华洪汽车维修有限公司的房屋实施强制拆迁符合法律法规的规定。根据国务院《城市房屋拆迁管理条例》第十七条第一款的规定，强制拆迁应由市、县人民政府责成有关部门实施，但对于市、县政府责成的具体形式没有详细规定。如前所述，由于市府办是可以以自己的名义独立发文来协助市政府处理事务的特殊工作部门，故通过市府办作出复函的形式批准市建设局强制拆迁没有违反上述行政法规的规定。市府办所作的39号复函的法律效力即等同于佛山市人民政府所发文件的法律效力。

【争议焦点】

本案的主要争议焦点就是佛山市政府办公室是否有权对外发文，其对外发文是否可以代表佛山市人民政府。因为根据《城市房屋拆迁管理条例》第十七条规定，被拆迁人或者房屋承租人在裁决规定的搬迁期限内未搬迁的，由房屋所在地的市、县人民政府责成有关部门强制拆迁，或者由房屋拆迁管理部门依法申请人民法院强制拆迁。在本案中，各方当事人对强制拆迁本身的事实没有明显争议，争议的是是否可以以佛山市人民政府办公室名义发文同意对原告华洪公司房屋实施强制拆迁。

【法院判决】

一审佛山市中级人民法院经审理认为，本案所诉的 39 号《复函》加盖的是佛山市人民政府办公室的公章，该办公室属被告的内设机构，并无法律、法规及规章授权其以自己的名义作出批准实施强制拆迁的职权。因此，佛山市人民政府办公室作出的 39 号《复函》，不符合《城市房屋拆迁管理条例》第十七条第一款规定，依法应属无效，故判决确认“39 号复函”违法无效。

二审法院广东省高级人民法院经审理认为，被诉的佛府办函〔2007〕39 号《复函》加盖的是佛山市人民政府办公室的公章，依法应认定该《复函》是以佛山市人民政府办公室的名义作出的。由于佛山市人民政府办公室是不具备独立机关法人资格的佛山市人民政府内部机构，其在没有法律、法规或者规章授权的情况下，以自己的名义作出被诉《复函》，违反了上述行政法规的规定，行政主体不适格，属于欠缺有效要件的行政行为。一审法院作出的确认“39 号复函”违法无效的判决，予以维持。

【规范依据】

《城市房屋拆迁管理条例》^①第十七条：被拆迁人或者房屋承租人在裁决规定的搬迁期限内未搬迁的，由房屋所在地的市、县人民政府责成有关部门强制拆迁，或者由房屋拆迁管理部门依法申请人民法院强制拆迁。

^① 现已失效，由新的《国有土地上房屋征收与补偿条例》替代。

【教训】

行政机关内设机构，除非有法律、法规或规章的授权，否则不得对外作出行政决定，其对外作出的行政行为属于欠缺有效要件的行政行为，违法无效。

【法理阐述】

所谓内设机构不得对外作出决定，是指行政机关内设机构，在没有法律、法规和规章的授权下，不得以自己的名义对行政机关以外的公民、法人或者其他组织作出影响其权利义务的行政决定。行政法之所以有此规则，其背后的法理依据是行政主体理论。

行政主体是行政法学上的概念，不是行政法上的概念。行政法学之所以存在行政主体的概念，是为了将众多依法拥有行政职权、能以自己的名义作出行政行为并独立承担相应法律后果的行政机构、行政部门、社会组织等进行抽象概念提炼。所以，行政法学上行政主体的概念，是指依法拥有行政职权、能以自己的名义作出行政行为并独立承担相应法律后果的行政机构、行政部门、社会组织。合法的行政行为必须由行政主体作出，如果作出行政行为的主体本身不属于行政主体，则行政行为欠缺主体要件，违法无效。

那什么样的行政机构、行政部门或社会组织能够作为行政主体呢？一般而言，作为行政主体的行政机构、行政部门或社会组织应具备以下要件：

第一，行政主体必须拥有行政职权。这里的“依法”，仅限于依据法律、行政法规和规章。行政主体作为行政行为的适格主体，必须拥有行政职权。而根据法治原理，行政职权不是可以私自授予的，必须依法拥有。哪个机构拥有什么样的行政职权，必须依法确定；其所拥有行政职权的内容和范围，也必须依法确定。

第二，行政主体必须能以自己的名义作出行政行为。行政主体作出行政行为是以自己的名义，在实践中形象地看就是在行政决定文书上盖本机关或者部门的印章。如果不能以自己名义作出行政行为，就不是行政主体。

第三，行政主体必须能够独立承担行政行为的责任。这里的独立承担，主要是指财政意义上行政主体有自己独立的预算。只有拥有了自己独立的预算，才能独立地承担行政行为导致的法律后果，包括行政赔偿。

行政主体以上三个特征是互相关联呼应的。只有行政主体依法拥有自己的职权，才能依法享有独立的预算。只有行政主体依法享有独立的预算，才能独立承担责任。正是因为行政主体独立承担责任，才能够以自己的名义对外作出行政行为。三个要件一环扣一环。

一般而言，我国行政主体有以下几类：

第一，行政机关，主要指中央、省、市、县四级人民政府。比如：国务院（中央人民政府）、山东省人民政府、山东省潍坊市人民政府、山东省潍坊市昌乐县人民政府。

第二，行政部门，主要指行政机关所属的行政部门。比如：国务院财政部、浙江省人民政府水利厅、福建省厦门市思明区人民政府公安局等。一级政府所属的直属机构、委员会也视为行政部门。

第三，授权社会组织，即本身不属于行政组织，但经法律、法规和规章授权成为行政主体。比如经《中华人民共和国律师法》授权具有一定律师管理权限的中国律师协会等。社会组织在此是广义，包括所有不属于行政组织的组织，比如企业、协会、事业单位、村民自治组织等。授权社会组织只有在履行授权职能的时候是行政主体，比如大学只有在根据《中华人民共和国学位条例》^①作出授予或不授予学位的决定时，才属于行政主体。

第四，派出机构，行政机关或部门的派出机构不能以自己名义对外作出行政行为，但在法律、法规或规章的授权之下，可以以自己的名义对外作出行政行为，并在此意义上属于行政主体。比如公安派出所均属于县级公安局的派出机构，不是行政主体，但是根据《中华人民共和国治安管理处罚法》第九十一条“治安管理处罚由县级以上人民政府公安机关决定；其中警告、500元以下的罚款可以由公安派出所决定”的规定，公安派出

^① 值得注意的是，《学位条例》虽名为“条例”，但属于法律，盖因其为全国人大常委会制定通过，以国家主席令颁布实施。

所在作出治安警告、500元以下治安处罚的决定时，可以以自己名义并独立承担责任。在此授权范围内，公安派出所可以成为行政主体。

第五，经授权行政机构，主要就是指经法律、法规和规章授权的内设机构。和派出机构一样，行政机关或部门内设机构也无权以自己名义对外作出行政行为。之所以作此规定，是因为行政内设机构没有自己独立的预算，无法独立承担责任。盖因我国行政预算都是以行政机关、行政部门为单位，行政内设机构没有独立的财政预算。但是，经法律、法规和规章授权，行政机构和派出机构一样可以在授权范围内对外作出行政决定。

从上述法理阐述中，我们可以明确得知，本案行政内设机构在没有法律、法规和规章授权的前提下对外作出行政决定是违法的。行政内设机构没有独立预算，不能对外独立承担责任，自然不能对外作出行政行为。只有行政内设机构的主管机构或部门才能对外作出行政行为。

【判决书】

佛山市人民政府与佛山市三水区华洪汽车维修有限公司行政 强制拆迁纠纷上诉案

广东省高级人民法院 行政判决书

〔2008〕粤高法行终字第34号

上诉人（原审被告）：佛山市人民政府。

法定代表人：陈云贤，市长。

委托代理人：陈泳槟、刘颖，均为佛山市法制局干部。

被上诉人（原审原告）：佛山市三水区华洪汽车维修有限公司。

法定代表人：冼少贤，董事长。

委托代理人：朱国祯，广东环宇京茂律师事务所律师。

原审第三人：佛山市建设局。

法定代表人：林灼杰，局长。

委托代理人：邓江，佛山市三水区公职律师事务所律师。

原审第三人：佛山市国土资源局三水分局。

法定代表人：陈畅，局长。

委托代理人：郑立苹，佛山市国土资源局三水分局干部。

原审第三人：佛山市三水区域中建设有限公司。

法定代表人：罗俊宇，总经理。

委托代理人：潘正兵，广东华生律师事务所律师。

上诉人佛山市人民政府因与被上诉人佛山市三水区华洪汽车维修有限公司（下称“华洪公司”）、原审第三人佛山市建设局、佛山市国土资源局三水分局、佛山市三水区域中建设有限公司（下称“城中公司”）行政强制拆迁纠纷一案，不服广东省佛山市中级人民法院佛中法行初字〔2007〕第5号行政判决，向本院提起上诉。本院依法组成合议庭，对本案进行了审理，现已审理终结。

原审法院认定如下事实：因综合整治佛山市三水区西南涌的需要，2004年9月30日，原佛山市三水区国土资源局发出了拆许字〔2004〕第5号《房屋拆迁、改许可证》，由第三人城中公司作为拆迁人，对南起广海路、北至广三高速、东起西南涌左（西）岸、西至大丰围及西南涌广三高速公路下游500米左（西）岸80米范围内的建筑进行拆迁，拆迁期限从2004年9月30日至2005年1月31日，后延期至2005年3月31日。原告华洪公司的房屋在拆迁范围内，因拆迁人城中公司与被拆迁人华洪公司就拆迁补偿安置未能达成协议，拆迁人于2005年8月1日向佛山市建设局申请拆迁补偿安置裁决。2005年8月10日，佛山市建设局组织双方调解未能达成一致意见。2005年11月25日，佛山市建设局作出《行政裁决书》：由拆迁人补偿原告华洪公司人民币7128300.69元，原告华洪公司必须在2006年1月30日前搬迁完毕。原告华洪公司不服该《行政裁决书》，于2005年12月27日向佛山市人民政府申请行政复议，该政府于2006年4月18日作出了维持的复议决定。根据《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》第二十条的规定，拆迁人于2006年8月向佛山市三水区公证处申请房屋拆迁证据保全公证和补偿资金提存公证，公证处根据《房屋拆迁证据

保全公证细则》和《提存公证规则》的规定，不予受理该申请。2006年10月16日，佛山市建设局依照《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》第十八条的规定，召集拆迁当事人对行政强制拆迁的依据、程序、补偿安置标准等内容进行听证。2007年1月18日，佛山市建设局向佛山市人民政府申请对原告华洪公司的房屋实施强制拆迁。2007年1月22日，佛山市人民政府办公室作出39号《关于对三水区华洪汽车维修有限公司坐落在三水区西南街道广海中路二街19号房屋实施强制拆迁的复函》（下称《复函》），同意对原告华洪公司房屋实施强制拆迁。2007年1月27日，佛山市建设局发出《通知》：要求原告华洪公司于2007年1月31日前到拆迁人处领取拆迁安置补偿费，并于2007年2月11日24时前自行搬迁完毕，否则将依照佛山市人民政府的强制拆迁决定组织相关部门实施强制拆迁。同日，佛山市建设局将上述《复函》和《通知》送达原告华洪公司。2007年2月7日，佛山市三水区公证处对拆迁人应支付给原告华洪公司的拆迁补偿安置费进行了提存公证。2007年2月27日，佛山市三水区公证处对被强制拆迁房屋进行了证据保全公证。华洪公司不服，向佛山市中级人民法院提起诉讼，请求确认被告佛山市人民政府作出的39号《复函》违法并予以撤销。

原审法院认为：原告华洪公司在本案中所诉的行政行为是佛山市人民政府办公室作出的佛府办函（2007）39号《复函》。该39号《复函》是以佛山市人民政府办公室的名义作出，该办公室是佛山市人民政府的内设机构，根据最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第二十条第二款的规定，佛山市人民政府是本案的适格被告。被告主张，佛山市人民政府办公室作出的39号《复函》是根据佛山市建设局的请示所作的内部批复，对原告的权利义务没有直接影响，佛山市建设局发出的《通知》才具有直接法律效力，该《复函》不属于行政诉讼受案范围。经查，佛山市人民政府办公室作出同意实施强制拆迁的39号《复函》，虽然是针对佛山市建设局的申请以内部批复的形式出现，但根据国务院《城市房屋拆迁管理条例》第十七条第一款的规定，只有市、县人民政府才有权作出是否强制拆迁的决定。佛山市建设局依照该《复函》发出的《通知》，是对强制拆迁决定的执行，该局本身并无决定是否强制拆