



中华人民共和国最高人民法院
行政审判庭 编

行政执法 与 行政审判

Administrative Law Enforcement and Administrative Adjudication

总第67集

理解与适用

《最高人民法院关于加强和规范人民法院国家司法救助工作的意见》

理解与适用 刘合华 何君 袁钢 徐超

新问题探究

行政协议纠纷案件司法审查若干问题探析 王旭军 任晓莉

行政机关负责人出庭应诉的反思与制度构建 廖希飞

行政诉讼理论

作为判决撤销理由的滥用职权 武楠

以案释法

里中通知补正行为的司法审查 郑红葛 郑怡 陈安

法

“公开为常态、不公开为例外”中遇到的瓶颈和路径 张庆广

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

总第67集

行政执法 与 行政审判

中华人民共和国最高人民法院
行政审判庭 编

编委会主任 江必新
编委会副主任 黄永维
编 委 李广宇 王振宇 王艳彬 郭修江 马永欣
于 泓 王晓滨 孙 江 耿宝建 梁风云
执行编辑 章文英

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

行政执法与行政审判. 总第 67 集 / 中华人民共和国
最高人民法院行政审判庭编. —北京: 中国法制出版社,
2018. 5

ISBN 978 - 7 - 5093 - 9414 - 4

I. ①行… II. ①中… III. ①行政执法 - 中国 - 丛刊
②行政诉讼 - 审判 - 中国 - 丛刊 IV. ①D922. 11 - 55
②D925. 318. 2 - 55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 091311 号

责任编辑 周琼妮 (zqn - zqn@126. com) 熊林林 (xionglinlin@zgfzs. com)

封面设计 蒋 怡

行政执法与行政审判 (总第 67 集)

XINGZHENG ZHIFA YU XINGZHENG SHENPAN (ZONG DI 67 JI)

编者/中华人民共和国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/710 毫米×1000 毫米 16 开

版次/2018 年 6 月第 1 版

印张/15 字数/200 千

2018 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 9414 - 4

定价: 68.00 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: 010 - 66033393

传真: 010 - 66031119

编辑部电话: 010 - 66067023

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)

目 录

【司法文件】

- 001 最高人民法院关于行政机关在星期六实施强制拆除是否违反《中华人民共和国行政强制法》第四十三条第一款规定的请示的答复
- 002 最高人民法院关于计划生育法律、法规溯及力适用问题的电话答复

【理解与适用】

- 003 《最高人民法院关于加强和规范人民法院国家司法救助工作的意见》理解与适用 刘合华 何君 袁钢 徐超

【新问题探究】

- 027 行政诉讼类型化转型中明示拒绝行为审理规则的重构——以新行政诉讼法实施后某直辖市300件行政诉讼案件为样本的考察 霍振宇 钱佳
- 041 行政协议纠纷案件司法审查若干问题探析——基于审判实践的几点思考 王旭军 任晓莉
- 051 行政协议有效性的司法审查研究 黄吉明
- 062 试论行政诉讼双被告制度配建与程序设计 郑文静
- 073 行政机关负责人出庭应诉的反思与制度构建 廖希飞
- 085 原告庭审中拒绝陈述可按撤诉处理 李丽 刘晨露

【行政诉讼理论】

- 090 作为判决撤销理由的滥用职权——兼论修法后滥用职权表现的客观化趋势 武楠

- 102 行政法上的信赖保护对象考察 窦家应
- 115 构建多元化解重大行政争议机制的探索与实践 李星星
- 126 阻抗抑或补强：行政诉讼驳回起诉制度与立案登记制关系辨析
——以当事人诉权保护为视角 董有生

【以案释法】

- 137 复议受理中通知补正行为的司法审查
——黄永耀等 16 人诉江西省政府不履行复议
职责案 郑红葛 郑怡 陈安
- 144 行政行为程序轻微违法的认定标准
——沈凯诉北京市朝阳区人民政府行政复议决定案 陈良刚
- 155 将限定投标企业的文件列为投标要求违法
——鸿博股份有限公司诉浙江省财政厅财政
行政处理案 吴俊洁 宋歌
- 161 以涉及国家秘密为由不予公开政府信息需要证据证明 张战华 刘志强
- 167 论公共企事业单位信息公开之司法审查
——兼论《政府信息公开条例》第三十七条的理解与适用 彭丁云

【类案研究】

- 182 城乡居民医疗保险整合后特殊诊疗项目保险待遇支付的认定 师延锋
- 188 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
——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 尹洁 王乐
- 196 用人单位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
——兼论行政判决对行政行为的介入程度 郑金坤
- 205 工伤认定中不确定法律概念的司法判断
——以“途中工伤”类型化案例为样本 谷昔伟

【行政执法】

- 218 实施“以公开为常态、不公开为例外”中遇到的瓶颈和路径

张庆广

【域外撷英】

- 227 法国行政法判例对法规范的影响：创造、解释抑或破坏？

Jacques PETIT 著 陈天昊译

司法文件

最高人民法院关于行政机关在星期六实施
强制拆除是否违反《中华人民共和国行政强制法》
第四十三条第一款规定的请示的答复

(2016)最高法行他81号

安徽省高级人民法院：

你院《关于孙邦柱诉房屋强制拆除一案如何适用〈中华人民共和国行政强制法〉第四十三条第一款的请示》收悉。经研究，答复如下：

依照《中华人民共和国行政强制法》第四十三条第一款及第六十九条的规定，行政机关不得在星期六实施强制拆除，但情况紧急的除外。

此复

最高人民法院
二〇一七年十二月二十日

最高人民法院关于计划生育法律、 法规溯及力适用问题的电话答复

(2016) 最高法行他 2 号

浙江省高级人民法院：

你院《关于单独夫妇违法生育二孩社会抚养费征收行政案件法律适用问题的请示报告》收悉。经本院审判委员会民事行政专业委员会研究，现以电话方式答复如下：

关于单独夫妇违法生育二孩社会抚养费征收行为的合法性问题，不宜简单以“从旧兼从优”的一般原则予以处理。要充分考虑政策变化、新法实施和地方差异等因素，对十八届三中、五中全会相关决定公布后、新法实施前已作决定，或者新法实施后发现此前违法生育等情形，行政机关酌情减免的，应予支持；各地就此出台具体规定的，可依法适用；办理相关行政非诉案件特别是实施强制过程中，要充分考虑被执行人的违法情节、负担能力和生活经济状况等因素，酌情采取措施或依法中止、终结执行；要加强与有关部门的沟通配合，尽可能采取协调、调解等方式化解争议。

此复。

最高人民法院

二〇一七年三月十五日

理解与适用

《最高人民法院关于加强和规范人民法院国家司法救助工作的意见》理解与适用

刘合华 何君 袁钢 徐超

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》明确提出，“健全国家司法救助制度”。2014年1月，中央政法委联合最高人民法院等部门制发《关于建立完善国家司法救助制度的意见（试行）》（中政委〔2014〕3号，以下简称《中央政法委意见》），为各地开展国家司法救助工作提供了政策指导。为加强和规范审判、执行中对困难群众的国家司法救助工作，维护当事人合法权益，促进社会和谐稳定，2016年7月1日，最高人民法院发布了《关于加强和规范人民法院国家司法救助工作的意见》（以下简称《意见》），该意见进一步明确了司法救助的概念、司法救助申请、救助金的标准、拨付救助金的程序和救济等，该意见一方面推动国家司法救助制度的法治化，推动各地法院建立统一的司法救助处理机制，另一方面落实配套资金，完善对因遭受犯罪侵害或民事侵权等无法获得有效赔偿、生活困难的当事人的国家司法救助制度。

一、制定《意见》的背景、原则和依据

（一）制定《意见》的背景

司法救助制度源于国家对涉诉涉法纠纷困难群众的关怀和保护，是法治国家尊重和保障人权，维护社会公平正义的重要方式。我国司法救助制度的

产生与发展，始终是以加强对生活面临急迫困难的当事人的司法救济为核心。近年来，人民法院为了保障生活面临急迫困难群众的权益，将刑事被害人救助、执行救助、涉诉涉法信访救助以及民事侵权案件受害人救助纳入国家司法救助范畴。特别是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》，要求完善人权司法保障制度，健全国家司法救助制度，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》进一步指出健全司法救助体系，保证人民群众在遇到法律问题或者权利受到侵害时获得及时有效的法律帮助，这就将建立完善司法救助制度作为全面深化改革、全面推进依法治国的重要目标之一。为此，最高人民法院印发的《人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）》，将“推动完善司法救助制度”作为司法改革的重要任务之一，要求推动各地法院建立统一的司法救助处理机制，落实配套资金，完善对因遭受犯罪侵害或民事侵权等无法获得有效救济、生活困难的当事人的国家司法救助制度。

（二）制定《意见》的原则

《意见》的起草主要坚持以下原则：

一是依据现有规范原则。按照党中央的决定和中央政法委、最高人民法院规范性文件开展起草工作，确保《意见》与中央深化改革精神保持一致，确保《意见》的实施能够加强和规范人民法院国家司法救助工作。

二是尊重保障人权原则。注重尊重和保障人权的基本原则，在条款设计上，突出保障申请人的权利，强调国家机关依法履行职责。

三是坚持开门立规原则。在起草中，尊重其他国家机关职权，积极开展沟通，吸收各机关和部门的意见和建议。

四是注重可操作性原则。《意见》的起草充分考虑方便救助申请人、救助机关司法适用的需求，确保国家司法救助制度运行的高效便捷。

（三）制定《意见》的依据和路径

2014年1月，《中央政法委意见》不仅明确界定了国家司法救助对困难群众应急生存照顾的性质，而且将国家司法救助的内涵从刑事诉讼扩展至民事诉讼、执行、涉诉信访等领域的应急困难救助，即确立了“国家司法救助”的概念，这为新常态下司法救助制度法治化指明了方向。制定《意见》就是为了在审判、执行中落实《中央政法委意见》确定的“切实做好司法过

程中对困难群众的救助工作”，站在维护当事人合法权益，促进社会和谐稳定的高度，从加强和规范两个角度，结合人民法院工作实际，对关于人民法院国家司法救助工作提出的意见。由于我国并未就国家司法救助进行立法，因此人民法院关于司法救助工作的规范，适宜制定政策性司法文件，无法制定司法解释。并且，由于《意见》中包含加强和规范国家司法救助工作的内容，还对“国家司法救助”概念进行了统一规范的使用，因此最终采用《最高人民法院关于加强和规范人民法院国家司法救助工作的意见》的名称。

此外，在《意见》起草过程中，最高人民法院健全国家司法救助工作小组对全国法院国家司法救助开展情况进行了全面系统调研，形成了《人民法院构架司法救助调研报告（2009—2013年）》，对国家司法救助现状、经验问题以及法治化路径等进行了分析。在此基础上，健全国家司法救助工作小组依据《中央政法委意见》，参考各省政法委、高院出台的司法救助意见、《最高人民法院关于规范涉诉信访司法救助工作的意见（试行）》《最高人民法院关于贯彻实施〈关于建立完善国家司法救助制度的意见（试行）〉的若干意见》，起草制定了《意见》。

二、国家司法救助的内涵和范围

（一）国家司法救助的内涵

对于人民法院而言，司法救助最初是指对向人民法院提起民事诉讼、行政诉讼，但经济确有困难的当事人，人民法院实行诉讼费用的缓交、减交、免交，以保障其正常行使诉讼权利，维护合法权益的法律制度。1999年6月19日，最高人民法院针对1984年出台的《民事诉讼收费办法（试行）》，作出《〈人民法院诉讼收费办法〉补充规定》，第一次正式提出了司法救助的概念。2000年7月，最高人民法院颁布的《关于对经济确有困难的当事人予以司法救助的规定》对司法救助作了初步系统的规定，使得我国司法救助工作第一次走上了正轨。该规定的第二条定义：“本规定所称司法救助，是指人民法院对于民事、行政案件中有充分理由证明自己合法权益受到侵害但经济确有困难的当事人，实行诉讼费用的缓交、减交、免交。”同时，第三条列举了当事人具有11种情形之一的，可以向人民法院申请司法救助。2005年4月，最高人民法院对该规定进行了修订，内容有所增加，明确14类当事人可以向

人民法院申请司法救助，操作性得到一定的加强。2006年12月8日，国务院颁布《诉讼费用交纳办法》，直接将司法救助上升为一项基本原则，并在总结原有司法救助制度和实践经验的基础上作了更为详细、具体的规定，较以往更加完善。

对于人民法院而言，司法救助的概念首先出现在民事诉讼费用管理领域，是作为诉讼费用的缓收、减收和免收的特定概念。从党的十八届三中全会报告中的“健全国家司法救助制度”，再到党的十八届四中全会报告中的“健全司法救助体系”，文件中词语的变化，恰好说明了司法救助体系不仅体现在“要让那些权利受到侵害但是因经济困难打不起官司的人，能打得起官司，打得赢官司”的诉讼费缓、减、免的司法救助，而且体现在对因犯罪行为侵害得不到赔偿的刑事被害人和其他因诉讼而导致生活困难的人给予的事后救助，即对无法通过诉讼获得有效赔偿的困难群众给予应急生存照顾的国家司法救助。

对于中央政法委、财政部、最高人民检察院、公安部和司法部等政法机关而言，在《中央政法委意见》颁布之前，并未存在和使用过诉讼费用缓、减、免意义上的司法救助概念。为保持概念统一，便于规则适用，与其他机关相协调，依据司法实践，人民法院应当统一使用“国家司法救助”的概念，专指“对受到侵害但无法获得有效赔偿的当事人，由国家给予适当经济资助，帮助他们摆脱生活困境”的相关制度，由政法委、财政机关、检察机关、法院、公安机关和司法行政机关共同实施。具体而言，司法救助与国家司法救助是一个平行的概念，两者不是种属关系，是在国家责任概念下的子概念。即，国家责任包括了法律援助、司法救助、国家司法救助、国家赔偿、社会救助等^①。

（二）国家司法救助的救助范围

《意见》第一条明确，国家司法救助的适用范围是在人民法院的审判、执行工作中，第三条中与《中央政法委意见》的适用范围一致，即对刑事被害人及其近亲属的救济、对民事侵权受害人的救济、对执行案件受害人的救济、对涉法涉诉信访人的救济四类。

人民法院国家司法救助工作按照救助的时间节点进行分类，可以分为立

^① 为行文方便，以下如无特指，国家司法救助、司法救助、救助等概念均指国家司法救助。

案救助、审判救助、执行救助、信访救助。此前，各地法院出于维稳压力及经费有限的缘故，通常将国家司法救助工作的重心放在信访阶段，多数地方法院都认为信访救助运行的效果并不佳，甚至一些地方法院认为应当取消人民法院的国家司法救助工作。为了确保国家司法救助效果，人民法院将通过正确把握救助时机，来提升国家司法救助制度的法治化水平。即，将国家司法救助提前至立案、诉讼和执行阶段，减少信访阶段的救助。

人民法院国家司法救助工作按照救助原因进行分类，可以分为刑事司法救助、民事司法救助、行政司法救助、国家赔偿司法救助、执行司法救助等。这一分类将“维稳”救助转变为“维权”救助，符合“国家司法救助案件司法化、救助制度法治化”的发展方向。在《中央政法委意见》颁布之前，人民法院的国家司法救助主要是刑事被害人和执行救助，其他类型的救助一般都纳入信访救助范围中，这在客观上制约了救助制度法治化，故应当对救助进行类型化，将相关救助从信访救助中剥离开。为了更好地回应现实的需要，在对全国法院近三年司法救助情况进行调研的基础上，2015年5月，最高人民法院印发《关于印发〈关于人民法院案件案号的若干规定〉及配套标准的通知》，首次对司法救助案件的案号进行了系统的规定，将司法救助案件分为刑事司法救助案件（司救刑）、民事司法救助案件（司救民）、行政司法救助案件（司救行）、国家赔偿司法救助案件（司救赔）、执行司法救助案件（司救执）和涉诉信访司法救助案件（司救访）六类。

与《中央政法委意见》规定相一致，《意见》第三条第一款第（八）项规定，“当事人因生活面临急迫困难提出国家司法救助申请，符合下列情形之一的，应当予以救助：……（八）人民法院根据实际情况，认为需要救助的其他人员”。为保障生活困难群众的生存权，人民法院可以在行政诉讼和国家赔偿案件中进行国家司法救助。在行政诉讼和国家赔偿的司法实践中，司法救助是普遍存在的。行政诉讼和国家赔偿程序中有时会有部分困难群众权益受到侵害，但依据现有规定难以得到赔偿，如无罪的人被刑事拘留后，依法难以获得赔偿；又如执行回转程序中无法得到执行回转，困难群众无法以执行错误为由获得国家赔偿。对于这些情形下的困难群众，人民法院在实践中通常是予以司法救助的。并且，行政诉讼、国家赔偿程序中的困难群众较之于民事、执行程序中的困难群众，由于受到了公权力的侵害，更应得到司法关怀。人民法院可以将行政诉讼、国家赔偿程序中的困难群众纳入救助对象，

人民检察院也可以将国家赔偿程序中的困难群众纳入救助对象，这与中央政法委的规定及规定的精神是相一致的。

三、国家司法救助工作的基本原则

《意见》第二条规定了人民法院国家司法救助工作的基本原则。

1. 坚持公正救助原则。这与《中央政法委意见》“严格把握救助标准和条件，兼顾当事人实际情况和同类案件救助数额，做到公平、公正、合理救助，防止因救助不公引发新的矛盾”的规定相一致。

2. 坚持及时救助。这与《中央政法委意见》“对符合救助条件的当事人，办案机关应根据当事人申请或者依据职权及时提供救助，确保及早化解社会矛盾”的规定相一致。

3. 坚持辅助性救助。《意见》第二条第二款规定：“对同一案件的同一救助申请人只进行一次国家司法救助。对于能够通过诉讼获得赔偿、补偿的，一般应当通过诉讼途径解决。”

4. 坚持属地救助。《意见》第二条第三款规定：“人民法院对符合救助条件的救助申请人，无论其户籍所在地是否属于受案人民法院辖区范围，均由案件管辖法院负责救助。”在司法实践中，可能会出现相关法院之间推诿处理国家司法救助的情形。笔者认为，根据案件所处诉讼程序，结合救助申请人提起救助的时间，还是比较容易确定案件管辖法院。有法院曾建议对“案件管辖法院”予以明确，规定“由案件一审法院或执行法院负责救助”。如此规定，会出现处于二审的案件，或者二审生效的再审案件的实际管辖法院，与接受司法救助申请的法院不一致的情形。

5. 坚持联动救助。结合司法实践中凸显的问题和有些地方试行效果良好的经验，《意见》第二条第三款新增了联动救助原则，即“在管辖地有重大影响且救助金额较大的国家司法救助案件，上下级人民法院可以进行联动救助”。联动救助原则是为了解决上下级人民法院在共同处理同一当事人就同一案件提出司法救助申请时责任不清或者所需救助金额较高的问题。上下级法院联动救助仅限于影响重大且救助金额需求量较大的司法救助案件，一般只针对特殊、个别案件实施，具体实施方式仍需上下级法院配合实施，暂无法作细致规定，一般由上级法院主导进行。

四、国家司法救助的对象

（一）应予救助的对象

《意见》第三条第一款规定了人民法院在刑事、民事、执行案件中的国家司法救助的对象。该款是根据《中央政法委意见》中应予救助的对象进行的相应规定。

1. 未作修改或者只作“造成”和“致使”语词调整的四种情形，即“（二）刑事案件被害人受到犯罪侵害危及生命，急需救治，无力承担医疗救治费用的”，以及“（五）举报人、证人、鉴定人因举报、作证、鉴定受到打击报复，致使其人身受到伤害或财产受到重大损失，无法通过诉讼获得赔偿，陷入生活困难的；（六）追索赡养费、扶养费、抚育费等，因被执行人没有履行能力，申请执行人陷入生活困难的；（七）因道路交通事故等民事侵权行为造成人身伤害，无法通过诉讼获得赔偿，受害人陷入生活困难的”。

2. 适用范围从刑事侦查、刑事诉讼缩小到刑事诉讼的三种情形，删去《中央政法委意见》中“因案件无法侦破造成生活困难的”的表述，将相应条款修改为“（一）刑事案件被害人受到犯罪侵害，造成重伤或者严重残疾，因加害人死亡或者没有赔偿能力，无法通过诉讼获得赔偿，陷入生活困难的；……（三）刑事案件被害人受到犯罪侵害而死亡，因加害人死亡或者没有赔偿能力，依靠被害人收入为主要生活来源的近亲属无法通过诉讼获得赔偿，陷入生活困难的；（四）刑事案件被害人受到犯罪侵害，致使其财产遭受重大损失，因加害人死亡或者没有赔偿能力，无法通过诉讼获得赔偿，陷入生活困难的”。

3. 保留的兜底条款，实施主体由“党委政法委和政法各单位”具体落实为“人民法院”。《意见》第三条中均有“生活困难”的表述，“生活困难”一般是指家庭成员中有孤寡老人、接受义务教育的儿童、没有固定生活来源的残疾人或者家庭主要劳动力因重大疾病、意外事故丧失劳动能力，致使家庭没有生活来源或者家庭收入不能维持户口所在地或经常居住地最低生活标准等情形。国家司法救助的申请人是否满足“生活困难”的条件，需要在具体司法救助工作中评估、衡量，不宜以社会救助标准进行一刀切的规定。在

司法实践中，多以救助申请人的生活困难证明为重要参考，另见《意见》第十条。

（二）刑事被害人救助

《意见》第三条第一款第（一）项至（四）项是关于刑事被害人救助的相关规定，与2009年3月，中央政法委员会、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部、财政部、民政部、人力资源和社会保障部联合印发的《关于开展刑事被害人救助工作的若干意见》中的规定基本一致。在实际司法实践中，会出现因证据不足宣告被告人无罪的案件以及久侦不破的案件，被害人或其近亲属因侵害行为造成生活困难的情形，该情形可以根据不同情况适用第（三）、（四）、（五）项。对于第（一）、（三）项中均有“因加害人死亡”而致使被害人及其依靠被害人收入为主要生活来源的近亲属无法通过诉讼获得赔偿，陷入生活困难的表述，但是司法实践中，一般加害人死亡案件不会进入审判程序。第（二）项中刑事案件被害人受到犯罪侵害生命并急需救助的情形，在法院审理阶段也极少出现。第（四）项中“刑事案件被害人受到犯罪侵害，致使财产遭受重大损失”中“重大损失”如何界定的问题，这属于法官自由裁量权的范围，应结合案件具体进行认定，因此《意见》中未作更细规定。

（三）举报人、证人、鉴定人救助

《意见》第三条第一款第（五）项是对举报人、证人、鉴定人救助的相关规定，完整保留了《中央政法委意见》的规定。在司法实践中，对举报人、证人、鉴定人的救助一般是由刑事侦查机关，即公安机关和检察机关来实施。在审判中，人民法院需要对因作证、鉴定受到打击报复，致使人身受到伤害或财产受到重大损失，无法通过诉讼获得赔偿，陷入生活困难的证人、鉴定人实施国家司法救助。该项中的“人身受到伤害”应该包括最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部发布的《人体损伤程度鉴定标准》中规定的轻微伤、轻伤和重伤，还应该包括死亡的情形。如举报人、证人、鉴定人因举报、作证、鉴定受到打击报复而死亡，依靠其收入为主要生活来源的近亲属无法获得赔偿，陷入生活困难的，应该纳入国家司法救助的范畴。

（四）执行救助

《意见》第三条第一款第（六）项是执行救助的相关规定，在追索赡养费、扶养费、抚育费等案件中，因被执行人没有履行能力，申请执行人陷入生活困难的，应当予以救助。该项规定是落实《中央政法委关于切实解决人民法院执行难问题的通知》（政法〔2005〕52号）规定的“探索建立特困群体案例执行的救助办法。各地可积极探索建立特困群体案件执行的救助基金，对于双方当事人均为特困群体的案件，如刑事附带民事赔偿、按一定程序给予申请执行人适当救助，解决其生活困难，维护社会和谐稳定”。在司法实践中，《意见》规定为“追索赡养费、扶养费、抚育费”等案件，结合国家司法救助的经验，也可以扩大至追索社会保险金、劳动报酬、经济补偿金、抚恤金等案件的申请执行人。

（五）民事侵权救助

《意见》第三条第一款第（七）项是民事侵权救助的相关规定。该项与《中央政法委意见》规定一致，规定为“因道路交通事故等民事侵权行为”造成人身伤害案件的受害人。在司法实践中，除道路交通事故之外，医疗事故、工伤事故、产品质量事故或者其他民事侵权行为的受害人均可纳入国家司法救助的范畴。同对举报人、证人、鉴定人的救助，如因民事侵权行为造成被侵权人死亡的，依靠其收入为主要生活来源的近亲属无法获得赔偿，陷入生活困难的，也应该纳入国家司法救助的范畴。

（六）涉诉信访救助

《意见》第三条第二款是根据《中央政法委意见》中的“涉法涉诉信访人，其诉求具有一定合理性，但通过法律途径难以解决，且生活困难，愿意接受国家司法救助后息诉息访的，可参照执行”进行的相应规定，根据人民法院审判、执行工作的特点，进行了范围缩限，即将“涉法涉诉信访”修改为“涉诉信访”。2014年3月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》，该意见要求：健全国家司法救助制度。各级政法机关要在党委和政府的领导和支持下，统筹解决信访群众的法律问题和实际困难。对于因执法问题给当事人造成伤害或损失的，依法予以纠错、补偿。

2014年3月，为认真贯彻中央改革涉法涉诉信访工作机制要求，最高人