

第2卷

第40-80号案例

- ◎ 价格鉴定、认证不属于行政诉讼受案范围
- ◎ 拆迁期限延长许可通知的可诉性及审查范围
- ◎ 土地管理部门的国有建设用地使用权拍卖出让公告具有可诉性
- ◎ 行政机关履行法院协助执行通知产生的特定行为不可诉
- ◎ 公安机关不得以当事人应承担民事责任为由拒绝履行法定职责
- ◎ 行政机关的奖励承诺可构成合法性审查之依据
- ◎ 行政审判中对行政调解成立的认定
- ◎ 退休人员被聘用后发生事故可以认定为工伤
- ◎ 拆除违法建筑过程中的侵权认定以及赔偿标准

中国行政审判案例

Zhongguo Xingzheng Shenpan Anli

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

第2卷

第40—80号案例

中国行政审判案例

中华人民共和国最高人民法院行政审判庭/编

主 编 江必新

副主编 赵大光 杨临萍 李广宇

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政审判案例: 第 40 ~ 80 号案例. 第 2 卷/最高人民法院行政审判庭编. —北京: 中国法制出版社, 2011. 6

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2458 - 5

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 (2011) 第 095997 号

策划编辑: 罗莱娜

责任编辑: 周琼妮

封面设计: 李宁

中国行政审判案例 (第 2 卷)

ZHONGGUO XINGZHENG SHENPAN 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

印张/16 字数/255 千

版次/2011 年 8 月第 1 版

2011 年 8 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2458 - 5

定价: 49.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66067023

市场营销部电话: 66017726

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。然而，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。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《中国行政审判案例》的初衷。

对于《中国行政审判案例》的编撰，并作以下几点具体说明：

一、《中国行政审判案例》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40号案例 | 价格鉴定、认证不属于行政诉讼受案范围 / 1
——蔡俊杰诉天津市河东区价格认证中心价格鉴定案
- 第41号案例 | 残疾人联合会为残疾人补贴培训学费的行为是可诉的具体行政行为 / 5
——吴建敏诉北京市朝阳区残疾人联合会要求报销培训学费案
- 第42号案例 | 拆迁期限延长许可通知的可诉性及审查范围 / 11
——夏鸣诉上海市杨浦区住房保障和房屋管理局房屋拆迁许可延长通知案
- 第43号案例 | 事故调查结论可能影响相对人权利义务时具有可诉性 / 17
——李国飞等六人诉浙江省宁波市镇海区农业局农业行政检查案
- 第44号案例 | 特定工程房屋拆迁补偿标准文件的性质认定 / 22
——易泽广诉湖南省株洲县人民政府送电线路建设工程征地拆迁补偿安置决定案
- 第45号案例 | 土地管理部门的国有建设用地使用权拍卖出让公告具有可诉性 / 27
——湖南泰和集团股份有限公司诉湖南省岳阳市人民政府、岳阳市国土资源局国有建设用地使用权拍卖出让公告案
- 第46号案例 | 行政复议机关不应受理对1982年《林权证》的复议申请 / 34
——坑贝元村民小组诉广东省惠州市人民政府林业行政复议决定案
- 第47号案例 | 行政机关履行法院协助执行通知产生的特定行为不可诉 / 40
——周玉华、周霞诉江苏省镇江市房产管理局房屋行政登记案

● 当事人

- 第48号案例 | 被依法确认无权占有使用房屋的起诉人不具有起诉房屋登记行为的原告资格 / 44
——韦波诉海南省三亚市人民政府、三亚市住房和城乡建设局房屋行政确认案
- 第49号案例 | 普通债权人不具有要求撤销肇事车辆行政登记的主体资格 / 50
——吕青青诉山东省烟台市公安局交通警察支队车辆行政登记案

● 起诉与受理

- 第 50 号案例 | 法院对复议机关不予受理的复议前置案件的处理 / 57
——董用权诉海南省三亚市人民政府土地权属处理决定案
- 第 51 号案例 | 复议机关未遵循法定期限的行为不拘束人民法院对行政纠纷起诉期限的认定 / 62
——俞国华诉福建省莆田市荔城区建设局不履行职责案
- 第 52 号案例 | 行政不作为案件不以原告曾提出申请为起诉条件 / 71
——海口市美兰区演丰镇塔市村委会大塘村民小组诉海南省海口市人民政府不履行法定职责纠纷案

● 职权审查

- 第 53 号案例 | 当是否需补正存有争议时,不能作视为放弃复议申请处理 / 78
——潘冬明等 360 人诉浙江省人民政府履行行政复议法定职责案
- 第 54 号案例 | 公安机关不得以当事人应承担民事责任为由拒绝履行法定职责 / 85
——郭长城诉河南省辉县市公安局行政不作为案
- 第 55 号案例 | 相对人可因行政主体不履行公告创设的义务寻求司法救济 / 90
——慈溪市华侨搪瓷厂诉浙江省慈溪市国土资源局不履行土地调查法定职责案
- 第 56 号案例 | 行政机关的奖励承诺可构成合法性审查之依据 / 97
——张炽脉、裘爱玲诉浙江省绍兴市人民政府不履行招商引资奖励行政职责案

● 法律适用

- 第 57 号案例 | 新旧法律规范不一致时应按照程序从新、实体从旧兼从轻等原则选择适用法律规范 / 104
——青岛五龙橡塑制品有限公司诉中华人民共和国黄岛海关行政处罚案
- 第 58 号案例 | 行政审判中对行政调解成立的认定 / 112
——李晓云诉福建省宁德市公安局蕉城分局治安行政处罚案
- 第 59 号案例 | 行政机关不得变相限制竞争 / 119
——浙江省南市防治站诉平湖市建设局侵犯企业经营自主权案

- 第 60 号案例 | 由法定义务转化而来的行政事业性收费不属于法定的免收范围 / 126**
——秋实房地产公司诉内蒙古自治区呼和浩特市人民防空办公室行政征收案
- 第 61 号案例 | 职工被医疗机构判定无法存活时,家属放弃治疗后职工死亡的可以认定为工伤 / 132**
——山东金字建筑集团诉山东省东营市劳动和社会保障局工伤行政确认案
- 第 62 号案例 | 职工上下班途中发生电动车事故伤害可以认定为工伤 / 137**
——陈卫群诉江苏省启东市劳动和社会保障局工伤认定决定案
- 第 63 号案例 | 存在正当事由时工伤认定申请期限可合理延长 / 144**
——邮政贤诉广东省佛山市禅城区劳动和社会保障局社会保障行政确认案
- 第 64 号案例 | 特殊条件下旁系亲属可申请工伤认定 / 152**
——李绍兰诉山东省聊城市劳动和社会保障局工伤行政复议决定案
- 第 65 号案例 | “房屋灭失”不能简单成为不予受理行政裁决申请的法定情形 / 158**
——吕贵国诉辽宁省大连经济技术开发区国土资源和房屋局房屋拆迁行政裁决案
- 第 66 号案例 | 面积、四至、界址不变的土地使用权变更不需要相邻各方到现场指界 / 163**
——联成公司诉海南省三亚市人民政府土地使用权变更登记案
- 第 67 号案例 | 招投标过程中重新评标合法性审查的标准 / 167**
——北京希优照明设备有限公司诉上海市商务委员会招标投标管理纠纷案
- 第 68 号案例 | 无偿收回闲置土地决定应以相对人不存在免责事由为前提 / 173**
——爱克福得有限公司诉广东省深圳市国土资源和房产管理局无偿收回国有土地使用权决定案
- 第 69 号案例 | 退休人员被聘用后发生事故可以认定为工伤 / 180**
——胡兰芝诉内蒙古自治区包头市劳动和社会保障局工伤认定案
- 第 70 号案例 | 因他人违法导致职工伤亡的应当认定为工伤 / 186**
——天津市西青区荣发办公家具厂诉天津市北辰区人力资

源和社会保障局工伤认定案

第71号案例 | 拆迁安置方案应当符合保护特殊群体利益的特别法的规定 / 193

——高耀荣诉江苏省溧阳市建设局城市房屋拆迁行政裁决案

● 行政程序审查标准

第72号案例 | 强制搬迁未通知当事人到场属于程序违法 / 197

——施桂英诉福建省厦门市思明区人民政府行政强制措施案

第73号案例 | 行政处罚告知书未送达相对人,处罚决定无效 / 204

——四川省南充市顺庆区源艺装饰广告部诉四川省南充市顺庆区安全生产监督管理局安全生产行政处罚案

● 行政裁量审查标准

第74号案例 | 符合正确导向的司法认定宜从宽把握 / 209

——任建平诉福建省南平市延平公安分局不予确认见义勇为案

第75号案例 | 紧急情况下遵循技术规范采取必要措施应属已尽合理职责 / 214

——曾伟勇诉福建省安溪县人民政府等不履行职责及行政赔偿案

第76号案例 | 行政机关以危及社会稳定为由不予公开信息的司法审查 / 219

——周如倩诉上海市人力资源和社会保障局政府信息公开决定案

● 判 决

第77号案例 | 法院在裁判时机成熟时可直接判决高校为学生颁发毕业证书 / 225

——谢文杰诉山西师范大学不履行颁发毕业证法定职责案

第78号案例 | 行政机关应严格履行公开承诺 / 231

——郭伟明诉广东省深圳市社会保险基金管理局不予行政奖励案

● 行政赔偿

第79号案例 | 拆除违法建筑过程中的侵权认定以及赔偿标准 / 237

——上海彭浦电器开关厂诉上海市闸北区人民政府确认侵占行为违法并要求行政赔偿案

第80号案例 | 赔偿义务机关对超过法定请求时效的赔偿申请不予答复时起诉期限的计算 / 243

——于志洋诉辽宁省长海县人民政府行政赔偿案

受案范围

价格鉴定、认证不属于行政诉讼受案范围

——蔡俊杰诉天津市河东区价格认证中心价格鉴定案^①

第40号案例

【裁判要旨】

价格鉴定、认证行为不属于行政诉讼受案范围，对其不服可以依法申请重新鉴定、认证。

【索引词】

鉴定 认证 行政行为 受案范围

案情

原告：蔡俊杰。

被告：天津市河东区价格认证中心。

第三人：郭杰。

2004年3月11日蔡俊杰驾驶夏利小客车与第三人郭杰驾驶夏利小客车发生交通事故，造成双方车损。在公安交通管理部门处理事故损失赔偿过程中，委托被告天津市河东区价格认证中心（价格中心）对事故车辆损失情况进行价格评估鉴定。价格中心作出车辆价格评估鉴定后，原告对该评估鉴定有异议，为此成讼。

原告诉称，被告派出一名不具有资质的人员对原告的受损车辆进行评估，故请求法院判决被告所作的鉴定结论书无效。

被告辩称，虽然天津市河东区物价局是行政执法部门，但其下属的天津市河东区价格认证中心是经上级机关批准设立的事业法人单位，不是行政机关，天津市河东区物价局也未授予其行政执法的权力，所出具的价格鉴定结论书不是行政执法行为，是根据委托方的委托对鉴定标的提供价格依据。其行为是基于与委托方的委托合同而形成的民事行为，不属于行政诉讼受案范围。

①一审：天津市河东区人民法院（2004）东行初字第12号，合议庭成员：王津民、何桂荣、张利鹏；二审：天津市第二中级人民法院（2004）二中行终字第55号行政裁定书，合议庭成员：王业香、曹伟、李静。裁判生效时间：2004年8月13日。

第三人述称，与被告一致。

审 判

天津市河东区人民法院认为，参照原国家计委发布的（1999）1074号《价格认证管理办法》第三条、天津市物价局制定的津价事（1998）627号《天津市道路交通事故受损车辆定损估值实施细则》第四条的规定，被告所作的价格鉴定结论，系公安交通管理部门处理交通事故的依据，是保险公司理赔的参考依据。原告如果对价格鉴定结论有异议，参照《价格认证管理办法》第十八条的规定，可以向原认证机构要求补充认证或重新认证。仍然有异议时，可以委托上级价格鉴定机构重新鉴定。现原告以对鉴定结论有异议向人民法院提起起诉，不属于行政审判权限范围，人民法院不予受理。天津市河东区人民法院依据《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》第四十四条第一款第（一）项之规定，裁定驳回原告蔡俊杰的起诉。

原告蔡俊杰不服，向天津市第二中级人民法院提出上诉，称价格认证中心是物价局下属的职能部门，其所作的价格鉴证是一种行政执法行为，上诉人依据《中华人民共和国行政诉讼法》第十一条第（八）项之规定，提起诉讼，于法有据，应属于行政诉讼受案范围，故请求撤销一审裁定。

被上诉人价格中心辩称，虽然天津市河东区物价局是行政执法部门，但其下属的天津市河东区价格认证中心是经上级机关批准设立的事业法人单位，不是行政机关，天津市河东区物价局也未授予其行政执法的权力，所出具的价格鉴定结论书不是行政执法行为，是根据委托方的委托对鉴定标的提供价格依据。其行为是基于与委托方的委托合同而形成的民事行为，不属于行政诉讼受案范围。原审法院裁定正确，请求驳回上诉，维持原裁定。

天津市第二中级人民法院经审理认为，被上诉人天津市河东区价格认证中心是依法设立的价格鉴证机构，系事业单位法人，不是行使行政职权的行政机关。依据《价格认证管理办法》第二条的规定，被上诉人所作的价格鉴定行为是其接受各类市场主体及公民的委托，对所提出的各类商品（财产）和有偿服务项目价格进行的公证性认定。当事人对价格鉴定结论有异议，参照《价格认证管理办法》第十八条的规定，可以向原认证机构要求补充认证或重新认证。仍然有异议时，可以委托上级价格鉴定机构重新鉴定。上诉人蔡俊杰的请求事项不属于行政审判权限范围。原审法院裁定驳回上诉人的起诉正确，应予维持。天津市第二中级人民法院依据《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》第四十四条第一款第（一）项之规定，裁定驳回上诉，维持原裁定。

评 析

本案是一起行政诉讼案件，案件的焦点是价格认证中心所作的价格鉴

定行为是否属于行政行为，上诉人提起的诉讼请求事项是否属于行政案件受案范围。实践中对于各种形式的鉴定、认证行为的诉讼是否属于行政诉讼受案范围存在不同认识。笔者结合本案对此问题作以下分析：

依照《行政诉讼法》的规定，公民、法人、其他组织认为行政机关及其工作人员作出具体行政行为侵犯其合法权益，有权依法向人民法院提起诉讼。《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》第一条第一款规定，公民、法人或者其他组织对具有国家行政职权的机关和组织及其工作人员的行政行为不服，依法提起诉讼的，属于人民法院行政诉讼的受案范围。从上述法律规定及司法解释来分析，是否属于行政诉讼受案范围的关键是诉讼标的是否行政行为。判断一个行为是否属于行政行为应当从行为的主体和行为的内容来考量，即行为的主体是否国家行政机关或法律、法规、规章授权的组织，行为的内容是否具备国家行政职权的性质。所谓行政职权是指行政主体依法享有的、对于某个行政领域或某个方面的行政事务实施国家行政管理活动的资格及其权能，它是国家行政权力的表现形式。行政职权具有国家意志性、法定性、公益性、专属性、强制性、单方性等特征。从诉讼价值角度讲，强制性又是行政行为的重要特征之一。对本案价格认证中心作出的道路交通事故车辆损失评估鉴定行为（以下简称评估鉴定）是否属于行政诉讼的受案范围，也应从行为的主体和行为的内容对其进行分析。

首先，从行为的主体角度分析，本案被诉价格评估鉴定的实施者是天津市河东区价格认证中心。从该机构成立登记的有关文件中可以看出，价格认证中心是依法成立的事业单位，不是行政机关。

其次，从行为的内容来分析。国家计委 1999 年发布的《价格认证管理办法》第二条规定：“本办法所称价格认证，是指依法设立的价格鉴证机构接受各类市场主体及公民的委托，对其提出的各类商品（财产）和有偿服务项目价格进行的公证性认定。”国家计委 2003 年发布的《价格认证中心工作管理办法》第二章《业务职责》将认证中心的职责范围作了进一步划分，其中第六条规定：“接受司法机关、行政执法机关和仲裁机构的委托，对刑事、民事、行政、经济等案件中涉及的各类标的进行价格鉴定。”第七条规定：“接受当事人委托，对诉讼案件中涉及的各类标的进行价格认证。”虽然针对不同的委托主体，其所作结论的名称不同，但是无论价格鉴定或价格认证，其行为的内容都是对受托人所提出的各类商品（财产）和有偿服务项目价格进行的公证性认定，并非行使行政职权的行政管理行为。其与一般的技术鉴定行为、公证行为一样，所作出的结论比其他证明材料具有更高的公信力，但其不具有行政行为所应具有的限制性特征。根据《价格认证管理办法》规定，本案被告天津市河东区价格认证中心所作的评估鉴定行为是接受委托，对事故车辆的损失进行评估鉴定的有偿服务行为，作为一种鉴定结论，其能否被处理案件的司法机关或行政

机关所采用,从而对双方当事人产生约束尚需办案机关的审查认定,而且,当事人如果对价格认定结论有异议,可以依据《价格认证管理办法》第十八条的规定,向原认证机构要求补充认证或重新认证。仍然有异议时,可以委托上级价格鉴证机构重新认证。因此价格鉴定本身不具有强制性,这一点从《价格认证管理办法》第八条“价格认证应当遵循当事人自愿的原则。除法律法规规定必须由价格鉴证机构进行价格认证的事项外,任何单位和个人不得强制当事人接受价格认证”的规定中也能找到依据。

综上所述,价格鉴定和认证行为不具有行政行为的根本特征,对其提起的诉讼不属于行政诉讼审查范围。两审法院对上诉人的起诉予以驳回是正确的。

相关法律法规规范

《价格认证管理办法》

第二条 本办法所称价格认证,是指依法设立的价格鉴证机构接受各类市场主体及公民的委托,对其提出的各类商品(财产)和有偿服务项目价格进行的公证性认定。

第八条 价格认证应当遵循当事人自愿的原则。除法律法规规定必须由价格鉴证机构进行价格认证的事项外,任何单位和个人不得强制当事人接受价格认证。

第十八条 委托人对价格鉴证机构出具的《价格认证书》有异议的,可以向原认证机构要求补充认证或者重新认证。委托人仍然有异议时,可以委托上级政府价格主管部门设立的价格鉴证机构重新认证。

《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》第四十四条第一款第一项 有下列情形之一的,应当裁定不予受理;已经受理的,裁定驳回起诉:

(一) 请求事项不属于行政审判权限范围的;

撰写人:袁连勇 天津市第二中级人民法院行政审判庭
采 编:袁连勇 天津市第二中级人民法院行政审判庭
责任编辑:王振宇 最高人民法院行政审判庭

残疾人联合会为残疾人补贴培训学费的行为是可诉的具体行政行为

——吴建敏诉北京市朝阳区残疾人联合会要求报销培训学费案^①

第41号案例

【裁判要旨】

残疾人联合会补贴残疾人职业技能培训学费的行为是具体行政行为，属于行政诉讼的受案范围。

【索引词】

残疾人联合会 补贴培训学费 适格被告 受案范围 具体行政行为

案情

原告：吴建敏。

被告：北京市朝阳区残疾人联合会。

北京市朝阳区人民法院一审认定，2007年5月，吴建敏参加了区残联举办的肢残人计算机平面设计培训班并缴纳学费400元，后经考试取得《全国计算机信息高新技术考试合格证书》。2007年11月，吴建敏向区残联提出报销培训学费申请，填写了《北京市残疾人职业技能培训（学费补贴）登记表》，并提交学费发票、个人申请、残疾人证、身份证复印件、户籍登记、退养协议等材料。其中《退养协议书》显示，吴建敏系北京中策北京啤酒有限公司退养员工。区残联依据吴建敏提供的材料，认定吴建敏为在职在岗的残疾人，遂依据《暂行办法》第八条规定审核同意对吴建敏一次性补贴学费总额的50%，即200元，吴建敏已领取上述补贴学费。后吴建敏因不服区残联对其参加残疾人职业技能培训学费补贴的审核结果，于2008年3月31日向北京市朝阳区人民政府申请行政复议，复议机关于2008年6月6日作出维持区残联审核结果的复议决定。

另，朝阳区残疾人综合活动中心残疾人职业技能培训科目公示牌公示的内容为“项目：计算机培训班；培训内容：基础入门、网络化办公；课

①一审：北京市朝阳区人民法院（2008）朝行初字第207号，合议庭成员：武楠、郝建丰、王秀萍；二审：北京市第二中级人民法院（2009）二中行终字第55号，合议庭成员：张昆仑、崔晓畅、陈良刚。裁判生效时间：2009年1月21日。

时：500课时；学费：1080元（残疾人免费）”。此外，原告当庭陈述其属于在职但不在岗人员，不符合申请低保的条件，亦未办理低保手续，但其个人实际收入低于北京市最低生活保障线标准。

原告吴建敏诉称，2006年10月原告第一次参加区残联举办的肢残人员计算机培训初级班，先交纳学费240元，取得考试合格证后，区残联为原告报销了学费216元。2007年5月原告再次到区残联参加肢残人员计算机培训提高班并交纳学费400元。但在此次考试合格证书下发后，原告欲报销学费时，残联工作人员给原告出示京残发〔2001〕43号文，并告知只能报销学费的50%。原告要求区残联按照公示的免费承诺，为其报销全部学费400元。理由是：（1）朝阳区残疾人综合活动中心残疾人职业技能培训科目公示牌已公示参加计算机培训班残疾人免费；（2）原告与工作单位签订了退养协议，扣除三险后其实际收入低于北京市最低生活保障线，对于原告的情况应当适用京残发〔2001〕43号文第六条的规定100%报销学费，而不应适用第八条的规定。故原告诉讼请求法院判决被告报销原告参加计算机培训班所交纳的全部学费400元。原告吴建敏要求被告北京市朝阳区残疾人联合会履行职责。

被告北京市朝阳区残疾人联合会（以下简称区残联）辩称，根据北京市残疾人联合会下发的《北京市残疾人职业技能培训学费补贴暂行办法》（京残发〔2001〕43号，以下简称《暂行办法》）的规定，被告具有对朝阳区参加职业技能培训的残疾人提出的学费补贴申请进行审核的职能。被告对原告职业技能培训学费补贴的审核意见是严格按照《暂行办法》的规定作出的。通过原告提交的材料显示，原告于1996年与工作单位北京中策北京啤酒有限公司签订了退养协议书，享有各项统筹保险，与单位存在劳动关系，为在职人员。因此被告依据《暂行办法》第八条的规定决定给予原告职业技术培训一次性学费补贴50%，事实清楚，适用法律正确，程序合法。原告在起诉状中所提的培训科目公示牌并非被告所立，是北京市朝阳区残疾人综合活动中心于2004年制作摆放的培训计划展板，且展板上记载的内容不是被告对残疾人职业技能培训补贴申请作出审核意见的依据，该“公示牌”的内容与原告参加的培训毫无关系。故原告所提“公示牌”与本案无关，不存在被告误导原告可免费学习的情况，请求法院驳回原告的诉讼请求。

审 判

北京市朝阳区人民法院经审理认为，依据《中华人民共和国残疾人保障法》、《残疾人就业条例》、《中国残疾人联合会章程》以及《北京市朝阳区残疾人联合会职能配置、内设机构和人员编制规定》的有关规定，朝阳区残联是北京市残疾人联合会的地方组织，是各类残疾人的代表组织、社会福利团体和事业管理机构融为一体的事业团体，具有依照法律、法

规、章程或者接受政府委托,开展残疾人工作,动员社会力量,发展残疾人事业的职能。同时,依据《残疾人就业条例》第六条规定、财政部《残疾人就业保障金管理暂行规定》第四条、第六条规定,《暂行办法》第十二条、第十三条规定,区残联具有促进本区残疾人就业,加强残疾人职业培训,对残疾人参加职业技能培训按规定给予学费补贴的审核权,该补贴费用在区残联就业保障金中列支。

原告吴建敏参加由区残联举办的职业技能培训并享受学费补贴是其合法权利,同时,区残联为残疾人核定学费补贴数额应依法进行。原告吴建敏系北京中策北京啤酒有限公司退养职工,与用人单位存在劳动关系,为在职人员。区残联依据《暂行办法》第八条的规定,审核同意给予吴建敏职业技能培训一次性学费补贴50%,审核行为事实清楚,适用规范性文件并无不当,予以支持。此外,关于原告认为朝阳区残疾人活动中心残疾人职业技能培训科目公示牌公示的内容与原告本次参加的培训没有关联性,展板上记载的内容亦不是被告对残疾人职业技能培训补贴申请作出审核意见的依据。原告所述其实际收入低于北京市最低生活保障线标准以及2006年参加培训按学费90%报销的诉讼意见,均不是区残联审核原告2007年5月参加培训应予补贴学费数额的法定理由,故对于原告的诉讼意见亦不予采纳。综上,判决如下:

一、驳回原告吴建敏要求北京市朝阳区残疾人联合会报销其参加计算机培训班所交纳的全部学费400元的诉讼请求。

二、案件受理费五十元,由原告吴建敏负担(已交纳)。

宣判后,原告吴建敏不服,向北京市第二中级人民法院提起上诉。在上诉过程中吴建敏自愿撤回上诉。北京市第二中级人民法院依法裁定准许撤诉。

评析

本案系以残疾人联合会为被告、以补贴行为为诉讼对象的行政案件,案件类型较为新颖。其中突出的问题有:

一、关于区残联是否为适格被告的问题

残疾人联合会目前明确的法律身份是事业团体。《中国残疾人联合会章程》表明:中国残疾人联合会是国家法律确认、国务院批准的全国性残疾人事业团体。我们认为,作为事业团体的中国残疾人联合会及地方各级残疾人联合会在法律性质上应当属于公法人,而非私法人。首先,残疾人联合会的成立,并非是以纯粹的私法行为所形成,而是由国家以公权力创设的。残疾人联合会与依照民法、公司法、银行法、企业法等设立的私法人不同,不需要具备私法人成立所要达到的严格条件,如对财产和机构的要求等;其次,残疾人联合会是行使公权力,管理一定公共事物的组织,

属于间接行政的范畴。所谓间接行政是指国家不通过自己的行政机关自行执行行政任务，而是授权或委任法律上具有权利能力的其他组织执行。从行政法理论上说，间接行政是国家行政活动的一部分，这部分的国家职能和活动通过具有法律人格及行政、财政自治权的公共机构来实现。残疾人事业工作属于国家行政的一部分，但出于管理专业化的要求，可能由某种社会组织管理更为妥当。如《中华人民共和国残疾人保障法》第五条规定：“县级以上人民政府负责残疾人工作的机构，负责组织、协调、指导、督促有关部门做好残疾人事业的工作”。《残疾人就业条例》第六条规定：“中国残疾人联合会及其地方组织依照法律、法规或者接受政府委托，负责残疾人就业工作的具体组织实施与监督”；再次，残疾人联合会等事业团体的产生是在我国行政职能的转变过程中，由行政职能转变成由社会自治和社会团体的自律管理过程中的产物。随着社会的发展，国家的职能日益增加和复杂化。如果仅由其辖下的组织、机构来实现其目的，远远不能满足社会的需要。因此，除了直接行政之外，国家要建立其他组织，赋予其自治权及法律人格，这些有别于直接机构的组织，在国家赋予的权限范围内辅助国家实现其职能，是权力转移的结果。

根据《残疾人保障法》、《中国残疾人联合会章程》以及《北京市朝阳区残疾人联合会职能配置、内设机构和人员编制规定》的规定，朝阳区残联是北京市残疾人联合会的地方组织，是国家法律确认、该区政府批准的各类残疾人自身代表组织、社会福利团体和事业管理机构融为一体的事业团体，具有依照法律、法规、章程或者接收政府委托，开展残疾人工作，动员社会力量，发展残疾人事业的职能，具备行政主体资格。理由是：首先，区残联能以自己的名义实施行政职能。“以自己名义”是指能够以自己的名义对外行文、对外作出处理决定等。能否以自己名义实施行政职能，反映了它是否享有独立的法律人格，只有具有独立的法律人格，才可能作为行政主体。本案中，区残联补贴本区残疾人职业技能培训学费的行为，即直接以区残联的名义，而不需要借助于任何其他机关或组织的名义。因此，其具有独立的法律人格；其次，区残联具有实施行政职能的权利能力。权利能力是行政主体必须具有的要害。这种权利能力是指行政法意义上的权利能力，而不是指民法上的权利能力。行政主体因法律的规定而获得权利能力，例如中国残疾人联合会及其地方组织依照法律、法规，负责残疾人就业工作的具体组织实施与监督，这种权力是通过法律的规定赋予的，同时法律对残疾人事业管理的权限定有边界，不得滥用。残疾人联合会具有权利能力，本身即为权利义务的归属主体，具有法律上的独立性，可以自行负责的方式执行任务。需要注意的是，残疾人联合会不仅具有行政法上的权利能力，可以行使行政职能，并且可以参与民法上的交易活动，作出民事行为，此时也具有民法上的权利能力；再次，残疾人联合会符合行政主体的表现形式。行政主体一般表现为组织形式。现代意