



最高人民法院
审判工作指导丛书

最高人民法院 典型行政案件 裁判观点与文书指导

编委会主任◎江必新
最高人民法院第三巡回法庭◎编著

受案范围·原、被告资格·起诉期限·行政复议与行政诉讼的衔接
集体土地征收补偿·国有土地上房屋征收补偿·政府信息公开

权威 精选最高人民法院直接审理的案件
指导 推动行政诉讼同案同判目标实现
集中 聚焦行政审判主要领域与关键环节
疑难 侧重解决审判实践中的突出法律问题
引导 为行政执法和公民维权提供指引

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



最高人民法院
审判工作指导丛书

最高人民法院 典型行政案件 裁判观点与文书指导

编委会主任◎江必新

最高人民法院第三巡回法庭◎编著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

最高人民法院典型行政案件裁判观点与文书指导/
最高人民法院第三巡回法庭编著. —北京: 中国法制出版社, 2018. 3

ISBN 978 - 7 - 5093 - 9307 - 9

I. ①最… 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 (2018) 第 041171 号

策划编辑: 陈兴 (cx_legal@163. com)

责任编辑: 陈兴 (cx_legal@163. com) 赵文博

封面设计: 李 宁

最高人民法院典型行政案件裁判观点与文书指导

ZUIGAO RENMIN FAYUAN DIANXING XINGZHENG ANJIAN CAIPAN GUANDIAN YU WENSHU ZHIDAO

编著/最高人民法院第三巡回法庭

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/730 毫米 × 1030 毫米 16 开

版次/2018 年 3 月第 1 版

印张/46. 75 字数/661 千

2018 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 9307 - 9

定价: 136. 00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfsz.com>

市场营销部电话: 66033393

传真: 66031119

编辑部电话: 66010405

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

总 序

最高人民法院设立巡回法庭，是党中央站在党和国家发展全局高度所作出的重大改革部署，有利于审判机关重心下移、就地解决纠纷、方便当事人诉讼，有利于最高人民法院本部集中精力制定司法政策和司法解释、审理对统一法律适用有重大指导意义的案件。自党的十八届四中全会作出这一重大决策以来，六个巡回法庭陆续设立，依法审理跨行政区划重大行政和民商事案件，充分发挥职能作用，为经济社会发展提供更加有力的司法服务和保障，并成为展示我国司法体制改革和社会主义法治建设成果的重要窗口。

最高人民法院第三巡回法庭坐落在江苏南京，巡回区为上海、江苏、浙江、福建、江西五省（市）。自2016年12月28日挂牌成立以来，在最高人民法院党组和周强院长的坚强领导下，在本部各单位的有力帮助和社会各界的监督支持下，最高人民法院第三巡回法庭依法妥善审理各类案件，就地化解矛盾纠纷，切实做好执法办案中心工作。2017年，共受理各类案件2803件，审结2556件，努力为经济社会发展作出应有贡献。

最高人民法院第三巡回法庭巡回区社会经济发展水平较高，民众法律素养好、维权意识强，各种新类型案件亦层出不穷。在一年多的办案实践中，各审判团队在各自审判领域内均办理了一定数量的疑难复杂案件，撰写了一批优质裁判文书，形成了对若干疑难法律问题的适用意见，各位主审法官在主审法官会议上亦发表了诸多精彩法律观点。另一方面，我们在办理案件的过程中也发现，虽然巡回区各级法院整体司法裁判水

平较高，但受各地经济社会发展不平衡、司法人员能力差异、地方法治发展水平不同等多种因素影响，巡回区司法实践中“同案不同判”等现象仍未完全消除，在一定程度上影响司法权威，损害司法公信力，制约法治发展。

监督指导下级法院的司法审判工作、促进统一法律适用标准，是最高人民法院的重要职能。国家法治进程的推进，更有赖于区域法治的协同发展。巡回法庭作为最高人民法院的派出机构，通过就地办理案件能够更加深入了解巡回区的审判、执行工作情况，在通过个案开展对下指导方面具有更加明显的优势。因此，在全面推进依法治国，建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的伟大进程中，有效促进巡回区裁判尺度统一、努力维护国家法治统一的任务，巡回法庭责无旁贷。

为进一步总结审判经验，推进审判理论和审判实践的融合与发展，更好发挥对下指导功能，我们陆续编撰出版“三巡裁判指导”系列丛书。该系列丛书以最高人民法院第三巡回法庭办理的已结案件为基础，从中筛选汇编具有普遍指导意义的典型案例，提炼裁判要旨，展示裁判理念，针对新型、疑难、复杂法律问题进行系统阐述分析，以期进一步统一裁判标准，提高审判质量，维护司法公正，并有效发挥生效裁判对社会民众的引领、规范、指导、评价作用。

当然，受制于法官个人理解差异、社会实践发展以及编者水平有限等诸多因素，该系列丛书中所选编的各个案例，其在要旨提炼、分析说理等方面均可能存在进一步优化的空间。对此，希望广大读者不吝赐教，以帮助我们日后再作完善。

丛书编辑委员会
二〇一八年三月

通过个案裁判发现法律

裁判文书是人民法院审理案件后形成的司法公共产品，蕴含了法官对法律的感悟理解和对纠纷的评判结论，是法官司法经验和智慧的结晶。优秀的裁判文书不仅有助于实现案结事了，而且能够起到宣传法制、教育公民和指导执法的作用。把最高人民法院本部和各巡回法庭形成的优秀行政裁判文书从浩如烟海的案例中挑选出来，提炼裁判要旨、汇总裁判观点，供相关机关、法律工作者以及人民群众研究参考，对于有效延伸行政审判职能，一体建设法治国家、法治政府、法治社会具有积极的推进作用。

党的十八届四中全会决定明确提出要“加强和规范司法解释和案例指导，统一法律适用标准”。党的十八大以来，最高人民法院高度重视司法案例在民主法治建设进程中的重要作用。最高人民法院党组书记、院长周强多次强调要加强司法案例的收集、整理，汇聚海量司法案例，促进统一裁判尺度，不断提升司法能力水平。近年来，法学理论界和法律实务界亦日益重视对司法案例的研究，特别是不断加强对最高人民法院裁判的研究，相关研究作品层出不穷。

最高人民法院第三巡回法庭编辑的《最高人民法院典型行政案件裁判观点与文书指导》（以下简称《裁判观点与文书指导》），就是日益繁荣的案例研究的一个缩影。此书稿的最初目的仅在于指导第三巡回法庭内部办案，后根据巡回区法院的强烈要求，又印发巡回区法院参考。为了确保权威性和准确性，选编的绝大部分案例都提交最高人民法院行政

法官专业会议第一次会议讨论，并根据讨论情况进行了调整。每一个案例又经原承办合议庭的审判长再次审核并提炼裁判观点，最终经最高人民法院第三巡回法庭主审法官会议审定。在正式出版前，又根据第三巡回法庭编辑出版“三巡裁判指导”系列丛书的规划，对该书作了进一步的加工编辑。总体而言，《裁判观点与文书指导》一书有以下几个特点：一是案例全部来自最高人民法院。其中以新行政诉讼法实施后由最高人民法院行政庭、第三巡回法庭作出的裁判为主，同时也吸收了其他巡回法庭部分有典型意义的案例。二是聚焦热点问题。案例主要集中于农村集体土地征收、国有土地上房屋征收、土地权属争议、政府信息公开等行政诉讼案件最多、最常见的行政管理领域。三是突出法律适用。编撰的案例对新行政诉讼法规定的行政复议双被告、规范性文件附带审查、无效行政行为、行政协议等新制度的理解与适用等，以及传统行政诉讼受案范围、原告资格、起诉期限、裁判方式等疑难复杂问题，均有所涉及。四是注重辨析论理。收集了一批类型相似又具有个案差异性的案例，既体现类案同判，也体现不同案件裁判的差异之处，同时为下级法院制作同类裁判文书提供“范本”。五是注重引领和指导。针对行政诉讼原告较为常见的“不会告”和“赢不了”两方面问题，既编选典型的原告起诉不符合法定起诉条件的案例，也编选典型的被告作出行政行为违法、承担行政赔偿责任的案例；既注重对原告起诉权的引导，也注重对被告行为的规范；既对行政审判法官办案形成指导，也对公民、法人或者其他组织依法维权、行政机关贯彻执行法律形成引导。

总体上，《裁判观点与文书指导》紧贴司法实践、编撰目的明确、可借鉴性较强。该书的编辑出版，有利于进一步明晰同一类型案件最高人民法院的裁判观点，促进统一裁判标准，提升行政审判权威；有利于公民、法人或者其他组织进一步了解行政案件的起诉条件和胜诉的基本要求，促进起诉的规范化、理性化，提高权利保障质效；有利于行政机关

进一步正确把握行政行为合法与违法的界限，规范日常执法行为，从源头上减少行政纠纷。

加强对《裁判观点与文书指导》的研究和使用，可以从以下几方面着手：

一是问题导向。研究和适用《裁判观点与文书指导》中最高人民法院的裁判观点，应当紧密结合司法实践中遇到的疑难复杂问题，通过对《裁判观点与文书指导》案例事实与待决案例事实的对比研究，发现类案、实现同判。

二是吃透法理。裁判文书是法官适用成文法的活生生的例子，它能够通过对当事人熟悉的社会情景的再现，把冷冰冰的法律条文展现为有生命力的规则。研究和适用《裁判观点与文书指导》，应当具体掌握案例的裁判规则，吃透和把握隐含在裁判规则背后的行政法理，既准确界定类似案件，也注重发现不同案件的本质区别，在潜移默化中提高司法本领。

三是与时俱进。行政案件新情况新问题层出不穷。新类型案件往往是社会新问题和矛盾在司法领域的表现形式，有的是法律适用中出现新问题的案件，有的是预示和反映某类案件将大量发生的苗头案件，有的是与不断发展变化的经济社会形势密切相关的敏感案件。研究和适用《裁判观点与文书指导》收录的新类型案件，有助于及时了解和把握最高人民法院相应的司法政策、立场和法律适用标准，为贯彻落实新行政诉讼法、满足人民群众多元司法需求打下良好基础。

四是创新方法。要全方面、多角度研究和适用《裁判观点与文书指导》。既可以就个案的某一法律条文深入研究，也可以对某类案件进行类案研究；既可以研究案件法律适用问题，也可以研究案件证据采信、事实认定问题；既可以分析裁判的理论价值，也可以分析裁判的实践价值。

需要强调的是，《裁判观点与文书指导》收录的裁判文书虽然全部是最高人民法院的裁判文书，但却并不能断言其中的裁判观点适用于所有

待决案件，更不能认为就是“唯一正解”。究其原因，是因为人民法院作出裁判，始终要受到司法被动性、裁判基准时间、社会法治状况、法律滞后性、法律语言模糊性和法官司法能力等诸多方面的限制。因此，《裁判观点与文书指导》中一部分案例的权威性，将不可避免只是基于最高人民法院裁判的最终性，对此希望读者辩证看待。就推动行政诉讼理论发展而言，《裁判观点与文书指导》更多是抛出问题、提出解决问题的思路，而未来针对这些问题的建设性批评和讨论，则必将进一步促进全社会对行政诉讼制度的认识和理解，推进行政诉讼法和行政实体法的发展和正确实施。

从事物发展的规律来看，人们了解法律、认识和掌握法律，并不总是从阅读抽象的法律条文开始的，更多的恰恰是在纠纷发生之后，相应法律规范经过法官具体的适用和解释，才被人们所认识和接纳。在这个意义上，“法律是不会说话的法官，法官是会说话的法律”，裁判文书则是联结法律与社会的桥梁。只有经过法官之手作出裁判，才能进一步明确“法律是什么”。因此，裁判的过程不仅是对法律语言的复述过程，也是将法律与社会相互联结的过程。在此，我们需要的不是那片相同的叶子，而是滋养叶子成长的养分，是凝练在裁判观点背后的技巧、经验和方法，以及对不断发展的法之精神的深刻诠释。

编者

二〇一八年三月

目 录

Contents

一、受案范围

001 (2016) 最高法行申 1820 号

上级行政机关对下级行政机关、本级人民政府对所属工作部门的
内部监督行为，一般不属于行政诉讼受案范围。 1

——李某刚诉北京市西城区人民政府不履行法定职责案

002 (2017) 最高法行申 143 号

人民政府不履行层级监督职责的行为，一般不属于行政诉讼受案范围。 ... 5

——石某等诉江苏省人民政府不履行法定职责及行政复议案

003 (2017) 最高法行申 1129 号

行政机关基于上下级监督关系而形成的内部监督管理行为，一般
不属于行政诉讼受案范围。 8

——邵某华诉浙江省杭州市西湖区人民政府不履行法定职责案

004 (2017) 最高法行申 190 号

行政机关根据法院执行裁定作出的、未设定相对人新的权利义务
的告知行为，不属于行政诉讼受案范围。 11

——蔡某凤诉上海市黄浦区人民政府执行通知及强拆行为案

005 (2016) 最高法行申 2711 号
行政机关作出的会议纪要不直接设定当事人权利义务、不直接对外发生法律效力的，通常不属于行政诉讼受案范围。…………… 14
——北京世纪佳联教育技术有限公司诉山东省日照市人民政府行政案

006 (2016) 最高法行申 87 号
行政机关内部监督行为依职权外化，对相对人权利义务造成影响的，属于行政复议受理和行政诉讼受案范围。…………… 17
——申某忠诉河南省郑州市人民政府不予受理行政复议决定

007 (2016) 最高法行申 275 号
上下级行政机关之间作出的请示、批复等内部行政行为，通常不产生外部法律效力，不属于行政诉讼受案范围。…………… 21
——王某宏诉宣城市人民政府房屋拆迁行政决定案

008 (2016) 最高法行申 1744 号
行政机构撤并、内部人员分流、人事档案交接等事项，不属于人民法院行政诉讼主管工作的范围。…………… 24
——王某生诉山西省太原市杏花岭区人民政府履行行政义务案

009 (2017) 最高法行申 5 号
历史遗留的落实政策性质的房地产纠纷，不属于人民法院主管工作的范围。…………… 28
——唐某鑫诉江苏省南京市鼓楼区人民政府行政赔偿案

010 (2017) 最高法行申 682 号
行政相对人针对信访答复意见提起的不履行职责等诉讼请求，不属于行政诉讼受案范围。…………… 31
——翁某华诉江苏省东台市人民政府行政管理案

011 (2016) 最高法行申 364 号

行政机关针对信访事项作出的复查、复核意见等行为,不属于行政诉讼受案范围。..... 33

——吉某琪诉苏州市吴江区人民政府行政纠纷案

012 (2017) 最高法行申 4409 号

行政机关为作出行政行为而实施的准备、论证、研究、层报、咨询等过程性行为,一般不属于行政复议受理范围和行政诉讼受案范围。..... 36

——沈某华诉江苏省公安厅行政撤销及履行法定职责案

013 (2017) 最高法行申 28 号

行政机关自主或者依其他机关请求,就其职权范围内特定事项作出的具有独立意思表示的行政确认行为,属于可诉的行政行为;但是行政机关的行为仅系对已存在文件的摘录或事实行为的客观描述,未设定行政相对人新的权利义务的除外。..... 40

——黄某星诉江苏省财政厅不予履行复议职责案

014 (2017) 最高法行再 99 号

行政机关签订的招商引资协议,可以认为属于行政协议。..... 44

——香港斯托尔实业(集团)有限公司诉泰州市海陵区人民政府等招商引资协议案

015 (2017) 最高法行再 49 号

行政协议诉讼的受案范围,不限于《行政诉讼法》第十二条第一款第十一项规定的四种情形。..... 55

——蒋某玉诉重庆高新区管委会与重庆高区征地服务中心行政协议纠纷案

二、原告资格

016 (2017) 最高法行申 169 号

公民、法人或者其他组织与行政行为不具有公法上利害关系的，通常不具有原告主体资格。..... 63

——刘某明诉张家港市人民政府行政复议案

017 (2014) 行提字第 10 号

土地使用权处置方案的批准文件依法属于国有资产管理部門进行土地使用权转让登记必要条件的，国有资产管理部門即与该土地使用权转移登记行为具有法律上利害关系，国有资产管理部門可以自己的名义提起行政诉讼。..... 70

——河北省外贸资产经营有限公司诉海口市人民政府颁发国有土地使用证案

018 (2017) 最高法行申 4361 号

城乡规划部门建设项目选址意见书通常不直接设定公民、法人或者其他组织有关环境权益，公民、法人或者其他组织以环境权受侵犯为由，就城乡规划部门建设项目选址意见书提起行政诉讼的，一般认为不具有法律上的利害关系。..... 76

——关某春等 193 人诉浙江省住房和城乡建设厅等行政复议案

019 (2016) 最高法行申 2057 号

国有企业的原法定代表人被免职后，不能以企业名义提起行政诉讼。..... 81

——元氏县石化产品总公司诉河北省元氏县人民政府行政案

020 (2016) 最高法行申 359 号

公立学校的退休教职工对县级以上人民政府撤销公立学校的行为

不服而提起行政诉讼的，不具备原告主体资格。…………… 84

——马某根等诉北京市东城区人民政府教育行政管理案

021 (2016) 最高法行申 1759 号

行政复议的申请人和行政诉讼的起诉人，已经提供初步的证据证明其合法权益存在被侵犯可能性的，可以认为其申请复议或者提起诉讼有相应的事实根据。…………… 86

——张某水等诉山东省人民政府等行政复议案

022 (2017) 最高法行申 125 号

公民、法人或者其他组织对撤村建居等行为不服的，可以以村民委员会、村集体经济组织的名义，或者以超过适当比例的村民共同的名义提起行政诉讼。…………… 92

——阮某国、俞某新等诉浙江省杭州市人民政府、浙江省杭州市余杭区人民政府行政批复案

023 (2017) 最高法行申 4774 号

当事人所在社区、单位推荐的公民，应当是当事人所在社区的居民或者所在单位的工作人员。…………… 95

——徐某纲诉南京市人民政府信息公开案

三、被告资格

024 (2016) 最高法行申 1747 号

当事人起诉认为行政机关不履行法定监管职责的，应当以直接行使该监管职权的行政机关为被告。…………… 101

——曾某玲诉中国银行业监督管理委员会行政案

- 025** (2016) 最高法行申 2907 号
被告适格, 不仅包括被告应当具体、明确等形式条件, 也包括被告作出了被诉行政行为等实质条件。 103
——刘某运诉山东省庆云县人民政府行政强制及行政赔偿案
- 026** (2017) 最高法行申 137 号
行政机关职权变更的, 继续行使其职权的行政机关是被告。 109
——王某南诉江苏省常州市武进区人民政府土地行政管理案
- 027** (2016) 最高法行申 205 号
原告起诉时已经提供初步证据证明被诉行政行为存在且系被告实施但被告否认的, 被告对自己提出的主张依法应当举证说明。 113
——济南高新技术产业开发区管理委员会等诉济南高新技术产业开发区城市管理行政执法局行政强制案
- 028** (2015) 行监字第 70 号
行政机关已经作出征收决定或者作出违法建筑确认决定等前续行政行为的, 可以推定该作出征收决定或者违法建筑确认决定的行政机关是组织强制拆除机关。 115
——大连万达制衣有限公司诉大连市中山区人民政府行政赔偿案
- 029** (2017) 最高法行申 4870 号
政府法制部门通常不具有独立行政管理职能, 不对外行使行政管理职权, 当事人对政府法制部门作出的行为不服提起行政诉讼的, 宜以法制部门所在人民政府为被告。 118
——叶某来、胡某根诉浙江省人民政府信息公开案
- 030** (2017) 最高法行再 102 号
房屋所有权人在国有土地上房屋征收过程中无法确定强制拆除主体且无行政机关主动承担责任的, 当事人以市、县、乡级人民政府为被告提起诉讼, 人民法院应予立案。 121
——上海马桥酒店管理有限公司诉上海市闵行区人民政府行政强制案

031 (2017) 最高法行申 7252 号

行政相对人已经缴纳国有土地使用权出让金预付款但未取得相关国有土地使用权的,可以直接提起行政诉讼要求相应行政机关返还该预付款。 126

——谢某诉陕西省商洛市镇安县人民政府征收行为违法及行政赔偿案

四、起诉期限

032 (2016) 最高法行申 1798 号

行政案件的起诉期限以知道或应当知道行政行为内容三日作为起算时点,而非以知道或应当知道行政行为违法之日作为起算时点。 132

——崔某武诉乳山市人民政府土地行政征收及行政赔偿案

033 (2015) 行监字第 1727 号

人民法院不能以被诉行政行为落款的日期作为起诉期限的起算点,而应以送达之日的次日作为起算点,来计算公民、法人或者其他组织起诉是否超过法定起诉期限。 134

——马某发诉蒙自市人民政府行政决定案

034 (2016) 最高法行申 300 号

公民、法人或者其他组织向有关机关申诉信访和反映问题,不宜作为认定起诉期限被耽误的法定理由。 138

——张某远诉济南市槐荫区人民政府、济南市槐荫区腊山分洪工程非法占地案

035 (2016) 最高法行申 2645 号

行政诉讼起诉期限不适用中断或者中止,人民法院有权依法对原

告起诉是否超过法定起诉期限进行审查。 141

——陈某利诉安徽省五河县人民政府行政征收案

036 (2016) 最高法行申 162 号

人民法院在一审期间应当在被告举证的基础上，对原告起诉是否超过法定起诉期限依职权进行审查，对于原告起诉超过法定起诉期限且无正当理由的，人民法院可以迳行裁定不予立案或者驳回起诉。 145

——威海市美尔雅装饰有限责任公司诉威海市人民政府颁发国有土地使用证案

037 (2017) 最高法行申 5410 号

原告起诉是否超过法定起诉期限，是否符合法定起诉条件，依法属于人民法院依职权主动审查的范围。 147

——张某力诉徐州市泉山区人民政府房屋征收补偿案

038 (2016) 最高法行申 4521 号

起诉人积极行使诉权但因不可归责于自身原因超过法定起诉期限的，人民法院应结合具体情形，按照有利于起诉人的原则，判断超过起诉期限是否有正当理由。 151

——黄某敬诉北京市东城区人民政府行政复议案

五、行政复议与行政诉讼的衔接

039 (2017) 最高法行申 236 号

对于明显由信访事项引发、明显不属于行政复议受理范围的复议申请，行政复议机关作出不予受理复议申请等类似决定的，依法也不属于行政诉讼受案范围。 155

——韩某舟等 10 人诉江苏省人民政府不履行法定职责案