

2010年第6集
总第44集

最新司法文件

最高人民法院关于开展行政诉讼简易程序试点工作的通知

最新司法解释

最高人民法院关于安监部门是否有权适用《安全生产法》及《生产安全事故报告和调查处理条例》对道路交通安全问题予以行政处罚及适用法律问题的答复

最高人民法院行政审判庭关于设区的市的区劳动和社会保障局是否具有劳动保障监察职权的答复

司法文件解读

《关于开展行政诉讼简易程序试点工作的通知》理解与适用
赵大光 李广宇 梁风云

本刊特稿

房屋登记司法解释中的为民宗旨 杨临萍

域外撷英

中德行政诉讼法国际研讨会综述 梁风云

Administrative Action and Administrative Litigation

行政执法与行政审判

中华人民共和国最高
行政审判庭 编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



2010年 第6集

总第44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

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. 2010 年. 第 6 集: 总第 44 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, 2011. 1
ISBN 978 - 7 - 5093 - 2464 - 6

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 (2011) 第 010294 号

责任编辑 孟文翔

封面设计 蒋 怡

行政执法与行政审判 2010 年第 6 集 (总第 44 集)

XINGZHENG ZHIFA YU XINGZHENG SHENPAN

主编/江必新

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787 × 1092 毫米 16

版次/2011 年 2 月第 1 版

印张/10 字数/152 千

2011 年 2 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2464 - 6

定价: 40.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfsz.com>

编辑部电话: 66077371

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

行政执法与行政审判（总第44集）目录

【最新司法文件】

- 1 最高人民法院关于开展行政诉讼简易程序试点工作的通知

【最新司法解释】

- 3 最高人民法院关于安监部门是否有权适用《安全生产法》及《生产安全事故报告和调查处理条例》对道路交通安全问题予以行政处罚及适用法律问题的答复

附：湖北省高级人民法院关于安全生产监督部门是否对造成道路交通事故安全事故的运输企业具有行政处罚权及法律适用问题的请示

- 5 最高人民法院行政审判庭关于设区的市的区劳动和社会保障局是否具有劳动保障监察职权的答复

附：山东省高级人民法院关于区劳动和社会保障局是否具有劳动保障监察职权的请示

- 8 最高人民法院行政审判庭关于职工在上下班途中因无证驾驶机动车导致伤亡的，应否认定为工伤问题的答复

附：安徽省高级人民法院关于陈宝英、高祥诉安徽省桐城市劳动和社会保障局工伤行政确认一案的请示报告

- 12 关于拍卖出让国有建设用地使用权的土地行政主管部门与竞得人签署成交确认书行为的性质问题请示的答复

附：山东省高级人民法院关于国有土地使用权拍卖后土地管理部门与竞得人签署的成交确认书行为的性质问题的请示

【司法文件解读】

- 16 《关于开展行政诉讼简易程序试点工作的通知》理解与适用

赵大光 李广宇 梁风云

【司法解释解读】

- 22 关于安全生产监督部门是否有权对道路交通安全问题予以行政处罚问题 郭修江

- 31 设区的市的区劳动和社会保障局是否具有劳动保障监察职权 蔡小雪

【本刊特稿】

- 34 房屋登记司法解释中的为民宗旨

杨临萍

【行政诉讼理论】

- 57 行政审判中的法律解释：规则、方法与应用 王振宇

【行政审判实务】

- 81 侵害企业经营自主权行政案件的若干思考 王晓滨

- 91 审理行政许可案件的若干法律适用问题 杨科雄

【疑难案例评析】

- 110 对省人民政府征用土地行为能否提起行政诉讼
——对《行政复议法》第30条的理解 李琳平

- 112 能否给储备的土地颁发国有土地使用权证
——以金冠公司诉佛山市政府颁发国有土地使用权证行政纠纷案
为例 林俊盛

- 120 行政机关能撤销其先前作出的协助法院执行行为吗？ 刘万金

- 123 企业职工超过退休年龄后办理退休养老保险待遇应怎样计算？
杨朝程

- 128 工商管理局对金融企业不正当竞争行为是否拥有管理处罚权？
司向华 白丽娜

【行政审判信息】

- 131 最高人民法院通知：部分基层人民法院将试点行政诉讼简易程序

- 133 天津高院召开大会纪念行政诉讼法实施20周年

- 135 浙江高院隆重召开行政诉讼法实施20周年纪念大会暨第六次全省行政审判工作会议

- 136 广东高院隆重纪念行政诉讼法实施二十周年

【域外撷英】

- 137 中德行政诉讼法国际研讨会综述 梁凤云

【最新司法文件】

最高人民法院关于开展行政诉讼 简易程序试点工作的通知

法〔2010〕446号

各省、自治区、直辖市高级人民法院，新疆维吾尔自治区高级人民法院生产建设兵团分院：

为保障和方便当事人依法行使诉讼权利，减轻当事人诉讼负担，保证人民法院公正、及时审理行政案件，经中央批准，现就在部分基层人民法院开展行政诉讼简易程序试点工作的有关问题通知如下：

一、下列第一审行政案件中，基本事实清楚、法律关系简单、权利义务明确的，可以适用简易程序审理：

（一）涉及财产金额较小，或者属于行政机关当场作出决定的行政征收、行政处罚、行政给付、行政许可、行政强制等案件；

（二）行政不作为案件；

（三）当事人各方自愿选择适用简易程序，经人民法院审查同意的案件。

发回重审、按照审判监督程序再审的案件不适用简易程序。

二、适用简易程序审理的案件，被告应当在收到起诉状副本或者口头起诉笔录副本之日起10日内提交答辩状，并提供作出行政行为时的证据、依据。被告在期限届满前提交上述材料的，人民法院可以提前安排开庭日期。

三、适用简易程序审理的案件，经当事人同意，人民法院可以实行独任审理。

四、人民法院可以采取电话、传真、电子邮件、委托他人转达等简便方式传唤当事人。经人民法院合法传唤，原告无正当理由拒不到庭的，视为撤诉；被告无正当理由拒不到庭的，可以缺席审判。

前述传唤方式，没有证据证明或者未经当事人确认已经收到传唤内容的，不得按撤诉处理或者缺席审判。

五、适用简易程序审理的案件，一般应当一次开庭并当庭宣判。法庭调查和辩论可以围绕主要争议问题进行，庭审环节可以适当简化或者合并。

六、适用简易程序审理的行政案件，应当在立案之日起45日内结案。

七、当事人就适用简易程序提出异议且理由成立的，或者人民法院认为不宜继续适用简易程序的，应当转入普通程序审理。

八、最高人民法院确定的行政审判联系点法院（不包括中级人民法院）可以开展行政诉讼简易程序试点。

各高级人民法院可以选择法治环境好、行政审判力量较强和行政案件数量较多的基层人民法院开展行政诉讼简易程序试点，并报最高人民法院备案。

二〇一〇年十一月十七日

【最新司法解释】

最高人民法院关于安监部门是否 有权适用《安全生产法》及《生产安全事故报告 和调查处理条例》对道路交通安全问题予以 行政处罚及适用法律问题的答复

(2010)行他字第12号

湖北省高级人民法院：

根据《安全生产法》第二条规定，《道路交通安全法》等法律、行政法规对道路交通安全有关问题有特别规定的，应当适用特别规定。没有特别规定的，安监部门可以适用《安全生产法》和《生产安全事故报告和调查处理条例》的规定处理。

运输企业违反《安全生产法》第二十一条规定的，安监部门可以适用《安全生产法》第八十二条第三款予以处罚。未履行安全生产教育和培训义务不是发生交通事故直接原因的，安监部门适用《生产安全事故报告和调查处理条例》第三十七条对相关运输企业实施行政处罚不妥。

二〇一〇年十月二十七日

附：

湖北省高级人民法院关于安全生产监督部门 是否对造成道路交通安全事故的运输企业 具有行政处罚权及法律适用问题的请示

最高人民法院：

我省襄樊市中级人民法院审理的荆州市恒信旅游运输有限公司诉襄樊市安全生产监督局行政处罚案，因涉及法律适用问题向我院请示。我院审判委员会经过讨论，请示如下：

一、基本案情

2008年2月25日，荆州恒信公司驾驶员许某驾驶鄂D05481大型普通客车行驶至湖北省境内汉丹铁路大桥附近时，车辆方向失控侧翻于高速公路快

车道及慢车道上，造成3人死亡，22人不同程度受伤。事故发生后，襄樊市政府组织市安监局、公安局、监察局等部门组成联合调查组，对事故进行调查。经调查认定，该事故的直接原因系鄂D05481及鲁F14460两车在雨雪气象条件下车速过快所致。同时认为，两车产权单位荆州恒信公司与山东省烟台交运集团有限责任公司对驾驶员教育培训不够，驾驶员安全意识、安全技能和现场处置能力不得力，应承担事故管理责任。建议由襄樊市安监局依法对二公司实施行政处罚。2008年10月10日，襄樊市安监局作出处罚决定，认定荆州恒信公司因对员工教育培训不够，违反《中华人民共和国安全生产法》第二十一条规定，依据《生产安全事故报告和调查处理条例》第三十七条第二款，决定给予罚款20万元的行政处罚。荆州恒信公司不服向襄樊市樊城区人民法院提起行政诉讼。

二、案件审理情况

襄樊市樊城区人民法院一审判决认为，襄樊市安监局对荆州恒信公司对驾驶员培训不够实施行政处罚，按照行政属地管辖原则应当由荆州市相应职能部门处理；襄樊市安监局提供的证据不能证明荆州恒信公司对员工安全教育不够的事实。据此，撤销行政处罚决定。

襄樊市安监局不服一审判决上诉。二审期间，襄樊市中级人民法院向湖北省高院提出请示。

三、需请示的主要问题和我院审判委员会意见

请示的主要问题：道路交通安全是否属于《安全生产法》调整范围？安监部门能否依据《安全生产法》及《生产安全事故报告和调查处理条例》对造成道路交通安全事故的运输企业实施行政处罚？

湖北省高院审判委员会形成两种不同意见：

第一种意见认为：《安全生产法》与《道路交通安全法》属于普通法和特别法的关系。安监部门无权对事故运输企业实施行政处罚。理由是：第一，《安全生产法》第二条将道路交通安全规定为法律法规“另有规定的，适用其规定”范围，涉及道路交通事故处理的应当适用《道路交通安全法》；第二，《道路交通安全法》对“专业运输单位”的法律责任已有原则性规定，应由公安交警部门依法处理。

第二种意见认为：道路交通安全事故的调查处理应当适用《安全生产法》及其配套行政法规，安监部门具有对事故企业实施行政处罚的法定职权。理由是：第一，《安全生产法》第二条只是排除法律法规另有规定的情形，而《道路交通安全法》对事故企业的行政处罚并无明确规定；第二，《生产安全事故报告和调查处理条例》第二条适用范围并未排除道路交通事故，且其第十二条已经明确将道路交通事故纳入调查处理范围；第三，国家安全生产总局对道路交通事故行政处罚有明确意见（安监总厅政法函〔2008〕17号复函），广西某法院对此类案件已有判决实例。

我院审判委员会多数意见倾向于第一种意见。

以上意见是否正确，请予以答复。

二〇〇九年十二月二十五日

最高人民法院行政审判庭 关于设区的市的区劳动和社会保障局是否 具有劳动保障监察职权的答复

(2010)行他字第128号

山东省高级人民法院：

你院报送的《关于区劳动和社会保障局是否具有劳动保障监察职权的请示》收悉。经研究，答复如下：

原则同意你院审判委员会多数人的意见。即根据《劳动保障监察条例》第十三条的规定，设区的市的“区劳动保障行政部门”具有对用人单位实施劳动保障监察职权，但地方性法规或者规章明确规定由市劳动保障行政部门实施的除外。

此复。

二〇一〇年十月二十五日

附：

山东省高级人民法院关于区劳动和社会保障局 是否具有劳动保障监察职权的请示

鲁高法函〔2010〕8号

最高人民法院：

济南市中级人民法院在审理徐福常诉济南市槐荫区劳动和社会保障局（以下简称劳动局）一案中，对《山东省劳动保障监察条例》第八条关于区劳动局可以行使劳动保障监察职权的规定把握不准，就有关问题向我院请示。经我院审判委员会研究后对如何适用相关法律规定存在不同意见，特向贵院请示。

一、当事人基本情况

上诉人（原审被告）济南市槐荫区劳动和社会保障局，住所地济南市槐荫区北小辛压西街24号。

法定代表人汪浩，局长。

委托代理人潘刚，该局劳动监察科干部。

被上诉人（原审原告）徐福常，男，1950年6月9日出生，汉族，无业，住济南市槐荫区国庄426号。

委托代理人杨立民、申春华，山东国盾律师事务所律师。

原审第三人山东峨嵋集团有限公司，住所地济南市槐荫区西郊峨嵋山下。

法定代表人李庆林，董事长。

原审第三人济南峨嵋制动水口厂，住所地济南市槐荫区西郊峨嵋山下。

法定代表人李庆林，厂长。

二、案件事实及一审审理情况

2009年5月20日，槐荫区劳动局收到原告徐福常的投诉书，要求对第三人违反劳动法的行为进行查处。2009年5月25日，劳动局以“违反劳动保障法律、法规或者规章的行为在2年内未被劳动保障行政部门发现，也未被举报、投诉的，劳动保障行政部门不再查处”为由，认为原告的投诉不符合受理条件，决定不予受理。并作出槐劳社监不受字〔2009〕第003号劳动保障监察不予受理投诉决定书。原告不服，诉至法院，要求撤销该决定，并判令被告对第三人的违法行为履行法定职责。

一审法院认为，《劳动保障监察条例》（国务院令 第423号）第十三条第一款规定：“对用人单位的劳动保障监察，由用人单位用工所在地的县级或者设区的市级劳动保障行政部门管辖。被告槐荫区劳动局以“违反劳动保障法律、法规或者规章的行为在2年内未被劳动保障行政部门发现，也未被举报、投诉的，劳动保障行政部门不再查处”为由，作出不予受理决定，显然不符合上述管辖的规定，应予撤销。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第五十四条第（二）项第4目之规定，判决：一、撤销被告济南市槐荫区劳动和社会保障局于2009年5月25日作出的槐劳社监不受字〔2009〕第003号劳动保障监察不予受理投诉决定书。二、驳回原告徐福常的其他诉讼请求。槐荫区劳动保障局对于一审法院判决关于其无劳动监察管辖权的认定不服，向济南中院提起上诉。

三、中院请示的问题及我院意见

《劳动保障监察条例》（国务院令 第423号）第十三条第一款“对用人单位的劳动保障监察，由用人单位用工所在地的县级或者设区的市级劳动保障行政部门管辖”的规定与《山东省劳动和社会保障监察条例》第八条“省劳动和社会保障行政部门负责对中央所属、省属用人单位及与之合资、合作企业和外省、部队驻鲁用人单位实施劳动和社会保障监察。设区的市和县（市、区）劳动和社会保障行政部门的监察管辖范围，由设区的市人民政府确定”的规定不一致。国务院《条例》只规定县（没有区）和设区的市级劳动保障行政部门有劳动监察权，而省《条例》规定区的劳动保障行政部门可以行使劳动监察权，因此，应如何理解和适用省《条例》和国务院《条例》的相关规定，区劳动保障部门是否有权进行劳动监察。

我院审判委员会研究后形成两种意见：

第一种意见认为：《山东省劳动和社会保障监察条例》的规定与国务院《劳动保障监察条例》的规定并不冲突，区劳动保障部门有劳动监察职权。主要理由：一是国务院《劳动保障监察条例》虽然只规定县、设区的市劳动保障行政部门有劳动监察权，但并未明确否定区级劳动保障行政部门行使劳动监察权，区和县系平级的行政单位，可以扩大解释国务院《劳动保障监察条例》规定的“县”，将其包括县和区。二是实践中，不仅区劳动保障部门行使劳动监察职权，而且省级劳动保障行政部门也在行使劳动保障监察权，系地方性法规授权，人民法院不宜否认他们的行政执法权。

第二种意见认为：《山东省劳动和社会保障监察条例》的规定与国务院《劳动保障监察条例》的规定冲突，区劳动保障部门依法不具有劳动监察职权。主要理由：一是从立法原意上看，如果国务院打算赋予省和区劳动保障行政部门劳动监察权，在制定条例过程中会加以明确。否则，应理解为立法者不准备赋予其行政执法权。二是根据法律适用的原则，国务院《劳动保障监察条例》是上位法，《山东省劳动和社会保障监察条例》是下位法，下位法与上位法冲突的，适用上位法的规定。

本案经我院审判委员会研究，多数委员倾向于第一种意见。

本案如何适用法律，请给予批复。

二〇一〇年五月十九日

最高人民法院行政审判庭关于职工在上下班途中因无证驾驶机动车导致伤亡的，应否认定为工伤问题的答复

(2010)行他字第182号

安徽省高级人民法院：

你院（2010）皖行再他字第0001号《关于陈宝英、高祥诉安徽省桐城市劳动和社会保障局工伤行政确认一案的请示报告》收悉。经研究，答复如下：

原则同意你院第二种意见。即职工在上下班途中因无证驾驶机动车、驾驶无牌机动车或者饮酒后驾驶机动车发生事故导致伤亡的，不应认定为工伤。

此复。

二〇一〇年十二月十四日

附：

安徽省高级人民法院关于陈宝英、高祥诉安徽省桐城市劳动和社会保障局工伤行政确认一案的请示报告

(2010)皖行再他字第0001号

最高人民法院：

我院在审理安庆市中级人民法院报我院请示的陈宝英、高祥诉安徽省桐城市劳动和社会保障局工伤行政确认案时，对高跃文无证驾驶的行为是否属于违反治安管理的行为有不同认识，决定向你院请示。现将有关情况汇报如下：

一、案件的由来和审理经过

陈宝英、高祥与桐城市劳动和社会保障局工伤行政确认一案，安徽省桐城市人民法院2008年12月1日作出（2008）桐行初字第14号行政判决，已经发生法律效力。安庆市人民检察院于2009年4月10日对本案提出抗诉，安庆市中级人民法院指令桐城市人民法院对本案进行再审。桐城市人民法院2009年9月29日作出（2009）桐行再初字第1号行政判决。陈宝英、高祥不服，提出上诉。安庆市中院依法组成合议庭，公开开庭审理了本案，并于

2009年12月16日作出(2009)安行再终字第6号行政裁定:中止诉讼。

二、当事人和其他诉讼参加人的基本情况

上诉人(一审原告、再审被申诉人):陈宝英,女,1974年2月15日出生,汉族,无行为能力(精神病患者),住桐城市人大关镇麻山村。系高跃文之妻。

上诉人(一审原告、再审被申诉人):高祥,男,1996年11月16日出生,汉族,住址同上,系陈宝英之子。

法定代理人:姚秀珍,女,1937年5月25日出生,汉族,住桐城市人大关镇缸窑村,系陈宝英之母。

委托代理人:陈贤来,男,1966年9月9日出生,汉族,住桐城市人大关镇缸窑村,系姚秀珍之子。

被上诉人:(一审被告、再审申诉人):桐城市劳动和社会保障局,住所地桐城市龙眠中路。

法定代表人:段鹏飞,该局局长。

委托代理人:项卫平,该局副局长。

委托代理人:姚笃超,该局劳动保障监督大队队长。

三、原一审审理情况

桐城市人民法院原一审认定:高跃文生前系桐城市大拇指材料有限公司职工。2008年3月16日下班途中,高跃文无驾驶证驾驶无号牌两轮摩托车与陈光林驾驶的普通货车碰撞,致其死亡。经桐城市交通警察大队交通事故认定,陈光林负事故的主要责任,高跃文违反《中华人民共和国道路交通安全法》第八条、第十九条的规定,负事故的次要责任。2008年6月1日原审原告向原审被告申请工伤认定,被告以高跃文无驾驶证驾驶无号牌摩托车为由,作出(2008)桐劳工字第006号《不予认定通知书》,不予认定高跃文因工死亡。原告不服,提出申请复议。桐城市行政复议机关以桐复决字(2008)第005号《行政复议决定书》维持了原审被告作出《不予认定通知书》的具体行政行为。原告提出行政诉讼,要求撤销被告作出的《不予认定通知书》,责令被告重新作出工伤认定。

原一审法院认为:《工伤保险条例》第十六条规定“职工有下列情形之一的,不得认定工伤或视同工伤:(一)因犯罪或违反治安管理伤亡的。”高跃文无证驾驶摩托车,虽系违反道路交通安全管理行为,但并不属于违反治安管理的行为。高跃文既未犯罪也未违反治安管理,其行为不属于《工伤保险条例》第十六条第(一)项规定的情形,被告依据《工伤保险条例》第十六条第(一)项之规定,不予认定高跃文为因工受伤,属适用法律错误。原告要求撤销该《不予认定通知书》并责令被告重新作出工伤认定的理由成立,应予支持。依据《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:撤销被告桐城市劳动和社会保障局作出的(2008)桐劳工字第006号《不予认定工伤通知书》,并责令其在判决生效后三十日内重新作出具体行政行为。

四、抗诉理由

安徽省安庆市人民检察院抗诉认为：原一审判决适用法律确有错误。本案的关键是弄清什么是违反治安管理，即什么是治安管理。治安管理即治安行政管理，是公安机关为维护公共秩序和社会安定而实施的社会行政管理，是维护社会秩序手段之一，即具有维护社会安定、公共安全作用的法律所规范的秩序。我国治安管理体现为公安机关运用专门的组织管理手段，贯彻执行治安法规的各种活动。其管理范围包括：户口管理、特种行业管理、交通管理、消防管理、公共秩序管理、危险物品管理等。原《治安管理处罚条例》第二十七条第（二）项规定：“无证驾驶的人、酗酒的人驾驶机动车辆，或者把机动车交给无驾驶证的人驾驶的，处十五日以下拘留、二百元以下罚款或者警告。”2004年5月实施的《中华人民共和国道路交通安全法》第九十九条规定：“有下列行为之一，由公安机关交通管理部门处二百元以上二千元以下罚款：（一）未取得驾驶证、机动车驾驶证被吊销或者机动车驾驶证被暂扣期间驾驶机动车的；”。因此，为了避免重复规定，2006年3月实施的《中华人民共和国治安管理处罚法》未对无证驾驶的行为作出处罚规定。《中华人民共和国治安管理处罚法》第一条规定：“为维护社会秩序，保障公共安全，保护公民、法人和其他组织的合法权益，规范和保障公安机关及其人民警察依法履行治安管理职责，制定本法”；第四条规定：“在中华人民共和国领域内发生的违反治安管理行为，除法律有特别规定的外，适用本法”。违反道路交通安全法规显然是妨害公共安全的行为，相对于《中华人民共和国治安管理处罚法》，《中华人民共和国道路交通安全法》是特别法，而违反《中华人民共和国道路交通安全法》的行为，当然也是违反治安管理的行为。原一审判决狭义地理解违反治安管理的行为，适用法律确有错误。

五、再审理理情况

原一审法院再审理认为：《工伤保险条例》第十六条规定，职工因违反治安管理伤亡的，不得认定工伤或者视同工伤。《工伤保险条例》实施时，《中华人民共和国道路交通安全法》《中华人民共和国治安管理处罚法》尚未出台，当时配套施行的《治安管理处罚条例》明确规定了无驾驶证的人驾驶机动车的行为属于治安管理的行为。由于《中华人民共和国治安管理处罚法》已对无驾驶证的人驾驶机动车的行为如何处罚进行了明确系统的规定，故随后出台的《中华人民共和国治安管理处罚法》对该行为不再重复，但无驾驶证的人驾驶机动车的行为违反了法律强制性规定，危及了公共安全的性质并没有发生改变。违反治安管理行为应当是违反了《中华人民共和国治安管理处罚法》和其他有关治安管理的法律、行政法规、规章的行为。一审认定高跃文无证驾驶摩托车，虽系违反道路交通安全管理的行为，但并不属于违反治安管理行为，显然不妥。综上所述，申诉人桐城市劳动和社会保障局根据《工伤保险条例》第十六条规定作出桐劳字第006号《不予认定通知书》正确。抗诉机关的抗理由成立。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第五十四条第（一）项、《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》第五十六条第（四）项规定，判决：一、撤销（2008）桐行初字第14号行政判决；二、维持申诉人桐城市劳动和社会保障局作出的桐劳字第006号《不予认定通知书》，驳回被申诉人陈宝英、高祥的诉讼请求。

六、当事人上诉理由及答辩意见

陈宝英、高祥不服原判，上诉称：2006年3月1日施行《治安管理处罚法》后，把无证驾驶的行为规范到《道路交通安全法》当中，《治安管理处罚法》第六十四条中没有规定无证驾驶这一具体行政行为，故高跃文无证驾驶行为并不违反《治安管理处罚法》；本案交通事故与高跃文有证无证并没有直接关系，且高跃文已对事故负了30%的责任。故请求法院根据现施行的两部法律的明确规定，撤销桐城市人民法院（2009）桐行再初字第1号行政判决，重新改判；责令桐城市劳动和社会保障局将高跃文于2008年3月16日下班途中发生交通事故死亡，根据《工伤保险条例》第十四条第六项、第七项规定，应认定为工伤。

桐城市劳动和社会保障局辩称：就本案与工伤保险支付没有任何关系，高跃文出事时间为2008年3月，大拇指公司参保时间是2008年5月。本案的事实清楚，没有争议，本案争议的焦点在于法律适用。在2004年《工伤保险条例》施行时，与之配套的是《治安管理处罚条例》，包含道路交通违法行为，治安管理是一个大的范畴，和《治安管理处罚法》是有区别的。故高跃文无证驾驶违反了《道路交通安全法》，当然是一个违反治安管理的行为。请求法院根据事实和法律，驳回上诉人的上诉请求，维护行政机关的合法权益。

七、需要请示的问题

本案主要是《工伤保险条例》第十六条第（一）项规定“职工因违反治安管理伤亡的，不得认定工伤或者视同工伤”中的“治安管理”如何理解问题。案经本院审判委员会讨论，形成两种意见。第一种意见认为：虽然《治安管理处罚条例》明确规定了无驾驶证的人驾驶机动车辆的行为属于违反治安管理的行为，但该条例在2006年3月1日已废止，高跃文无证驾驶的行为发生在2008年3月16日，应适用3月1日实施的《中华人民共和国治安管理处罚法》，该法规并没有将无证驾驶的行为纳入违反治安管理的行为；本案中，公安机关的《交通事故认定书》不是对治安管理违法行为的确认，劳动保障行政部门也无权对违反治安管理的行为进行认定。因此，没有证据证明高跃文的行为是违反治安管理的行为。第二种意见认为：《工伤保险条例》施行时，配套施行的是《治安管理处罚条例》。《工伤保险条例》中的“治安管理”应属于《治安管理处罚条例》规定的广义上的“治安管理”，《治安管理处罚条例》明确规定了无证驾驶的行为属于违反治安管理的行为。因此，高跃文无证驾驶的行为是违反广义上的治安管理的行为。

上述第一种意见为本院审判委员会多数人意见。如何认定请批复。

二〇一〇年六月二十八日

关于拍卖出让国有建设用地使用权的土地 行政主管部门与竞得人签署成交确认书 行为的性质问题请示的答复

(2010) 行他字第 191 号

山东省高级人民法院：

你院鲁高法函〔2010〕17号《关于国有土地使用权拍卖后土地管理部门与竞得人签署的成交确认书行为的性质问题的请示》收悉。经研究，答复如下：

土地行政主管部门通过拍卖出让国有建设用地使用权，与竞得人签署成交确认书的行为，属于具体行政行为。当事人不服提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理。

此复。

二〇一〇年十二月二十一日

附：

山东省高级人民法院关于国有土地使用权拍卖后 土地管理部门与竞得人签署的成交确认书 行为的性质问题的请示

鲁高法函〔2010〕17号

最高人民法院：

我院在审理莱芜市泰和房地产开发有限公司（下称泰和公司）诉莱芜市国土资源局、原审第三人魏晓东国有土地使用权拍卖一案中，对土地管理部门与魏晓东签署的国有土地使用权竞得成交确认书行为的性质等问题把握不准。经我院审判委员会研究后，对此问题存在不同意见，特向贵院请示。

一、当事人基本情况

上诉人（原审原告）莱芜市泰和房地产开发有限公司，住所地莱芜市莱城工业区东二楼。