



最高人民法院
审判工作指导丛书

最高人民法院 第三巡回法庭 典型行政案件 理解与适用

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·原告资格·被告资格·起诉期限
行政复议与行政诉讼衔接·审理与裁判·集体土地征收与补偿
国有土地上房屋征收与补偿·政府信息公开行政争议

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 第三巡回法庭 典型行政案件 理解与适用

《最高人民法院第三巡回法庭典型行政案件理解与适用》收录的所有案例均为最高人民法院第三巡回法庭成立以来自己裁判的典型行政案例，为了确保准确性、权威性和可参考性，所有案例均经第三巡回法庭主审法官会议审定。

本书具有以下几个特点：一是突出时效和权威，所编选的裁判文书为最高人民法院第三巡回法庭所裁判的案件，其中有的裁判文书经《最高人民法院公报》发布。二是突出问题导向，主要集中于土地房屋征收、林权权属争议、政府信息公开等常见行政管理领域和争议多发环节。三是突出法律适用，既着重于传统疑难问题，也着重于新行政诉讼法和司法解释所确立的各项新制度的理解贯彻。四是突出类案差异，收集了一批类型相似又具有个案差异性的案例。五是突出参考价值，既注重体现个案公正和具体纠纷解决，也注重发挥规范解释、行为评价和价值引领功能，注重裁判的社会效果。

上架建议 法律实务·行政法

ISBN 978-7-5216-0014-8



9 787521 600148 >

定价：128.00元



中国法制出版社
官方微信



法律阅读
从未如此有趣



最高人民法院
审判工作指导丛书

最高人民法院
第三巡回法庭
典型行政案件
理解与适用

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

此为试读, 需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

图书在版编目 (CIP) 数据

最高人民法院第三巡回法庭典型行政案件理解与适用/最高人民法院第三巡回法庭编著. —北京: 中国法制出版社, 2019. 2

ISBN 978 - 7 - 5216 - 0014 - 8

I. ①最… II. ①最… III. ①最高法院 - 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 (2019) 第 021913 号

策划编辑: 陈兴 (cx_legal@163.com)

责任编辑: 王熹

封面设计: 李宁

最高人民法院第三巡回法庭典型行政案件理解与适用

ZUIGAO RENMIN FAYUAN DISAN XUNHUI FATING DIANXING XINGZHENG ANJIAN LIJIE YU SHIYONG

编著/最高人民法院第三巡回法庭

经销/新华书店

印刷/三河市国英印务有限公司

开本/730 毫米 × 1030 毫米 16 开

版次/2019 年 2 月第 1 版

印张/ 42 字数/ 543 千

2019 年 2 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5216 - 0014 - 8

定价: 128.00 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: 66031119

编辑部电话: 010 - 66010405

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)

《三巡裁判指导》系列丛书

编辑委员会

主任：江必新

副主任：王旭光 虞政平 马永欣

编委：郭清国 王晓滨 耿宝建 周伦军

王展飞 马东旭 张爱珍 白雅丽

汪军 仇晓敏 叶卫民 彭艳

《最高人民法院第三巡回法庭 典型行政案件理解与适用》

执行主编：殷勤

副主编：陆阳 赖岷州

编写人员：刘牧晗 张乾 金城轩 孙辉妮 沈堃

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，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，努力为经济社会发展作出应有贡献。

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。另外，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，提炼裁判观点，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
二〇一九年一月

序 言

司法以公正或正义为依归。在人类社会生活秩序的形成过程中，公正的概念至关重要。从平等对待的角度看，公正要求在不考虑人的某些差别的意义上“同样情况同样对待”“不同情况不同对待”；有时则要求在考虑人的某些差别的意义上“同样情况同样对待”“不同情况不同对待”。前者属于“矫正正义”范畴，而后者属于“分配正义”范畴。司法所主要追求的是“矫正正义”，但社会的发展可能完全超乎法律预料，在法律未及调整的领域，或者法律存在漏洞，或者适用法律将明显不正义时，也要追求“分配正义”以实现“个案正义”。“同（类）案件相同裁判”“不同（类）案件不同裁判”，既是公正概念对司法裁判的一般要求，也是司法裁判为社会接受并得以安身立命之关键所在。

“以事实为依据、以法律为准绳”的裁判原则，要求司法裁判应当遵循发现法律规则、寻找案件中的构成要件事实、将具体法律涵摄案件事实达致结论的一般司法裁判方法。“同（类）案件相同裁判”“不同（类）案件不同裁判”，则不仅要求司法裁判要遵循法律的明确规定、遵循三段论的一般裁判方法，还要照顾到已决案件的裁判观点，保持司法裁判的延续性和一致性，形成稳定的社会预期。因此，裁判者不仅要熟悉法律规定，也要熟悉已决案件的裁判，既以明示的方式严格遵守法律规定和先前裁判观点，以此稳定社会关系，实现通过法律的社会控制；也要敏锐地发现法律规定和先前裁判自身所必然存在的滞后性和时代局限性，发现其与社会发展的龃龉之处，在此基础上更深入地挖掘实在法的深层含

义，形成新的法律适用意见和裁判观点，以体现时代精神、推动法律和社会进步。在此，旧的裁判观点虽然消亡，但新的裁判观点也悄然产生，成为下一轮“同（类）案件相同裁判”“不同（类）案件不同裁判”的基点。

最高人民法院高度重视典型案件裁判在统一法律适用、填补法律漏洞、促进法律发展、引领法律精神方面的重要作用。根据《最高人民法院关于落实司法责任制、完善审判监督管理机制的意见（试行）》规定，各级人民法院应当充分发挥专业法官会议、审判委员会总结审判经验、统一裁判标准的作用，在完善类案参考、裁判指引等工作机制基础上，建立类案及关联案件强制检索机制，确保类案裁判标准统一、法律适用统一。《最高人民法院司法责任制实施意见（试行）》进一步规定，承办法官在审理案件时，应当对最高人民法院已经审结或正在审理的类案和关联案件进行全面检索，制作类案与关联案件检索报告；在办理新类型案件中，拟作出的裁判结果将形成新的裁判尺度的，应当报请庭长召集专业法官会议研究，必要时呈报院长提交审判委员会讨论；拟作出的裁判结果将改变同类生效案件裁判尺度的，应当报请庭长召集专业法官会议研究，就相关法律适用问题进行梳理后，呈报院长提交审判委员会讨论。

巡回法庭是最高人民法院常设审判机构，巡回法庭依法作出的判决和裁定，是最高人民法院的判决和裁定。作为全面推进依法治国的重要平台、维护公平正义的坚固防线和司法改革的前沿阵地，最高人民法院第三巡回法庭（以下简称三巡）正有效发挥着最高审判机关贴近基层的职能作用，并以切实行动促进第三巡回区法院法律适用统一。三巡自2016年12月28日成立以来，截至2018年12月31日，已收案6362件，结案6240件，接待来访群众达44486人次。其中行政收案4348件，占到三巡收案总数的68.34%，超过了三分之二。同时，通过制定《第三巡回法庭合议庭议事规则》《第三巡回法庭主审法官会议规则》《第三巡回法

庭加强和改进监督交流巡回区法院审判工作办法》《第三巡回法庭典型案例发布制度》《第三巡回法庭案件审理情况通报制度》《第三巡回法庭巡回区法院业务例会规定》，发布“第三巡回法庭典型裁判案例”，召开主审法官会议和巡回区法院行政审判工作座谈会，向巡回区5省（市）高级人民法院发送行政案件审理情况通报等方式，统一裁判意见，努力发挥重要裁判的典型示范和评价指引作用。

“一个案例，胜过一沓文件。”此次编纂《最高人民法院第三巡回法庭典型案例行政案件理解与适用》（以下简称《行政案件理解与适用》），主要目的是为三巡和第三巡回区人民法院行政审判法官准确适用新行政诉讼法和司法解释、依法裁判提供必要的参考，为第三巡回区行政执法人员依法行使公权力、做到有法必依、执法必严提供必要的指导，也为行政相对人依法维护自身合法权益提供必要的指引。

《行政案件理解与适用》案例均为三巡成立以来自己裁判的典型行政案例，为了确保准确性、权威性和可参考性，所有案例均经第三巡回法庭主审法官会议审定。正式出版前，又根据第三巡回法庭编辑出版《三巡裁判指导》丛书系列规划，作了进一步的加工编辑。总体而言，《行政案件理解与适用》有以下几个特点：一是突出时效和权威，所编选的裁判文书全部是三巡成立以来自己所裁判的案件，其中有的裁判文书经《最高人民法院公报》发布，部分为院本部环资庭对外发布的2017年度和2018年度典型涉环境资源行政案例，还有部分为三巡对外发布的2017年度和2018年度典型行政案例。二是突出问题导向，主要集中于土地房屋征收、林权权属争议、政府信息公开等常见行政管理领域和争议多发环节。三是突出法律适用，既着重于行政诉讼受案范围、原告资格、起诉期限、判决方式等传统疑难问题，也着重于行政复议双被告、行政协议、无效行政行为等新行政诉讼法和司法解释所确立的各项新制度的理解贯彻。四是突出类案差异，收集了一批类型相似又具有个案差异性的

案例，既体现“同（类）案件相同裁判”，也体现不同（类）案件裁判的差异之处，为巡回区各级法院制作裁判文书提供“范本”。五是突出参考价值，既编选典型的被告作出行政行为违法、不作为以及依法应当承担行政赔偿责任的案例，也编选较为典型的原告不善于依法维权、滥用诉讼权利的案例；既注重人权保障和产权保护，注重对公权力行使的必要限制，也注重体现对违法行为的惩戒性和预防性；既注重体现个案公正和具体纠纷解决，也注重发挥规范解释、行为评价和价值引领功能，注重裁判的社会效果。

基于《行政案件理解与适用》案例编纂的审慎性，案件的终局性，反映问题的代表性，体现巡回区经济社会发展的独特性，以及兼顾国家法治统一和地方法治特点的创造性，《行政案件理解与适用》案例在积极体现三巡“依法治国重要平台”和“司法改革前沿阵地”的职能作用方面，有其意义价值。也有理由相信，《行政案件理解与适用》体现的具体裁判观点，将能够为三巡和第三巡回区人民法院今后裁判，提供力所能及和及时必要的参考。

当然，世界上不存在绝对相同的两个事物，司法裁判中也不存在案件事实绝对相同的两个案件。所谓同案（类案），是将一个待决的案件事实与一个先决案件的案件事实做对比的结果，是从一个（先决）案件的裁判到另一个（待决）案件的裁判的归纳和类比论证，而不同于日常司法裁判中的演绎推理和论证。因而，参考适用《行政案件理解与适用》，既要关注裁判有关具体法律规定的解释和适用意见，关注所提炼的案例标题和裁判观点，也要关注先决案件的具体案件事实与待决案件事实的类似性和差异性；既要理清案件事实所涉及的法律关系的性质，进行必要的定性分析，也要理清两个案件在具体情节上是否可以视为相同（类似），进行必要的定量分析。

因而，裁判者将《行政案件理解与适用》的裁判观点加以运用时，

仍要结合各个具体案件，依照法律的精神和目的，针对社会的情形和需要，发现其中的利益衡量，作出必要的价值补充，加以考量和归置，以求实质的公平与妥当。并且，基于司法的被动性、保守性、尊重处分主义、尊重行政习惯、再审审查补充性，以及第三巡回区自身在经济社会发展和实践法律过程中所不可避免形成的地方规定、地方习惯、地方知识、地方实践，《行政案件理解与适用》中的裁判虽然是“最终的”，但也是“过去的”，并且也不是“唯一正确的”，希望读者辩证看待。

编 者

二〇一九年一月

目 录

Contents

第一部分 受案范围

专题一

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	1
——石某等诉江苏省人民政府不履行法定职责及行政复议案 案号 (2017) 最高法行申 143 号	

专题二

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	5
——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 案号 (2017) 最高法行申 1129 号	

专题三

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	8
——蔡某凤诉上海市黄浦区人民政府执行通知及强拆行为案 案号 (2017) 最高法行申 190 号	

专题四

征收补偿安置协议签订并实际履行后发生的拆除行为不属于行政
强制行为····· 12

——周某有诉江苏省如皋市人民政府如城街道办事处房屋行政强制案
案号 (2018) 最高法行申 2708 号

专题五

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····· 15

——唐某鑫诉江苏省南京市鼓楼区人民政府行政赔偿案
案号 (2017) 最高法行申 5 号

专题六

有关解决历史遗留的要求支付社会保险待遇诉求，依法不属于行
政诉讼收案范围····· 18

——王某鸣等 14 人诉徐州市人民政府、徐州市信访局劳动和社
会保障行政管理行政行为案
案号 (2017) 最高法行申 4776 号

专题七

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····· 23

——翁某华诉江苏省东台市人民政府行政管理案
案号 (2017) 最高法行申 682 号

专题八

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 ····· 26

——沈某华诉江苏省公安厅行政撤销及履行法定职责案
案号 (2017) 最高法行申 4409 号

专题九

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…………… 30

——黄某星诉江苏省财政厅不予履行复议职责案

案号 （2017）最高法行申 28 号

专题十

行政机关签订的招商引资协议，可以认为属于行政协议…………… 35

——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

案号 （2017）最高法行再 99 号

专题十一

行政机关根据“裁执分离”原则依据经生效裁决认可其合法性的行政决定所实施的执行行为属于行政强制执行…………… 46

——林某洪诉福建省莆田市荔城区人民政府行政强制案

案号 （2018）最高法行申 2940 号

专题十二

当事人在一个案件中同时对多个行政行为提出诉讼属于诉讼请求不明确…………… 49

——於某坤诉浙江省海宁市人民政府及海宁市人民政府海洲街道办事处征拆行为案

案号 （2018）最高法行申 352 号

专题十三

土地储备中心在 2011 年 1 月 21 日之前作为拆迁人直接实施的强制拆除行为一般不纳入行政诉讼受案范围…………… 52

——葛某林诉江苏省盐城市人民政府房屋拆除行政强制及行政赔偿案
案号 (2018) 最高法行申 3058 号

第二部分 原告资格

专题十四

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…………… 57

——刘某明诉张家港市人民政府行政复议案
案号 (2017) 最高法行申 169 号

专题十五

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…………… 64

——关某春等 193 人诉浙江省住房和城乡建设厅等行政复议案
案号 (2017) 最高法行申 4361 号

专题十六

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…………… 69

——阮某洪、俞某新等诉杭州市人民政府、杭州市余杭区人民政府行政审批案
案号 (2017) 最高法行申 125 号

专题十七

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…………… 73

——徐某纲诉南京市人民政府信息公开案

案号 (2017) 最高法行申 4774 号

专题十八

起诉人起诉请求确认市、县人民政府强制拆除房屋行为违法，但既未证明系房屋所有权人或者用益物权人，也未证明有具体屋内财产损失的，人民法院一般不予支持…………… 78

——汪某诉被申请人万年县人民政府房屋行政强制案

案号 (2018) 最高法行申 3667 号

专题十九

对于行政机关的举报处理行为，举报人原告资格的有无，取决于行政机关对举报事项作出处理所依据的行政法律规范是否赋予了举报人此种主观权利…………… 81

——杨某柱诉江苏省物价局物价行政检查行为违法及中华人民共和国国家发展和改革委员会行政复议案

案号 (2018) 最高法行申 4816 号

专题二十

一般租赁关系的承租人，不因国有土地上房屋征收产生装饰装修、停产停业等损失的，原则上不具备被征收人法律地位…………… 86

——高某庭诉海宁市人民政府城建行政征收案

案号 (2017) 最高法行申 8664 号