目 录

一、全省法院审理行政案件基本情况……………………….2

（一）一审行政案件收案情况…………..….…......................2

（二）一审行政案件审理情况………......….…………..……4

（三）二审、再审行政案件审理情况…………………..….…8

（四）非诉行政案件执行情况………….…....................……9

（五）行政机关负责人出庭应诉情况………..…............…...9

二、行政审判中发现的突出问题………........….……….….10

（一）部分行政机关负责人及工作人员出庭应诉能力有待 提升…………………………………………….…………………10

（二）部分涉民生的重点领域管理尚不规范..........10

（三）个别行政机关执法忽视对信赖利益的保护……...…11

三、全面推进法治政府建设的几点建议…………….......…12

（一）全面贯彻落实新修订的行政诉讼法……...…………12

（二）提升行政机关负责人出庭应诉能力..………….……12

（三）提高重点行政执法领域的依法行政水平…...………13

（四）进一步加强对信赖利益的保护…………………...…13

（五）进一步规范政务公开…………...........………………14

附件 全省十件行政典型案例 …………….......…….…….15

2016年全省法院行政案件司法审查报告

2016年，山东法院以“努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”为目标，充分发挥行政审判职能作用，依法保护行政相对人合法权益，监督和促进依法行政，有效化解行政争议，为法治山东、平安山东建设提供了有力的司法保障。为进一步落实司法公开，及时向行政机关和社会各界反馈司法审查情况，推动法治政府建设工作，山东省高级人民法院对2016年全省法院行政案件基本情况进行了统计分析，提出了相关意见和建议，现通报如下。

一、全省法院审理行政案件基本情况

（一）一审行政案件收案情况

2016年，全省法院受理行政诉讼案件27188件，同比增长28.7%。其中，一审收案17413件，同比增长3.7%。

2016年，全省各市受理一审行政案件数量总体呈上升态势，但受人口数量、经济发展水平等因素影响，各市受理案件情况存在较大差异（见图一）。其中，一审案件数量较多的地市有临沂（3517件，占20.20%）、青岛（2888件，占16.59%）、济南（2320件，占13.32%）、济宁（1504件，占8.64%）、烟台（1190件，占6.83%）。以上5个地市共受理一审行政案件11419件，占全省一审行政案件的65.58%。临沂、菏泽、泰安、滨州等地区一审案件数量增幅较大；日照、聊城、烟台、淄博等地区一审案件数量出现不同程度的下降。

图一 全省各市一审行政案件收案数量

 按行政管理领域划分，案件数量居前十的依次是：土地（2071件，占11.89%）、公安（1760件，占10.11%）、劳动和社会保障（1627件，占9.34%）、征收补偿（1076件，占6.18%）、房屋登记（647件，占3.72%）、计划生育（501件，占2.88%）、乡政府（428件，占2.46%）、工商（297件，占1.71%）、环保（204件，占1.17%）、规划（196件，占1.13%），以上十类案件合计8807件，占收案总数的50.58%（见图二）。土地、公安、劳动和社会保障等传统类型案件仍居前列,数量较上年略有下降，征收拆迁、乡政府类案件出现较大幅度上升，显示当前行政审判与经济社会发展关系更加密切，行政案件类型呈多元化发展趋势。计划生育类案件受全面两孩政策的影响，收案同比下降72.46%。

按被诉行政行为的性质划分，案件数量由多到少依次是：行政处罚（3682件，占21.15%）、不履行法定职责（1032件,占5.93%）、行政许可（380件,占2.18%）、行政补偿（363件,占2.08%）、强制措施（242件,占1.39%）、要求履行义务（219件,占1.26%）、行政裁决（168件,占0.96%）（见图三）。

（二）一审行政案件审理情况

2016年，全省法院共审结一审行政案件16798件，结案率为96.47%，收结案基本保持平衡。

1. 实体判决情况

实体判决率(一审行政案件判决数与一审行政案件结案数之比)是衡量法院发挥行政审判职能的重要指标。作出实体判决的案件全部经过开庭审理，人民法院对行政行为合法性进行了全面审查。近几年，山东法院加大司法审查力度，更加充分发挥行政审判监督职能，实体判决率持续提高。2016年审结一审行政案件中，作出实体判决的案件数量为7173件，实体判决率达42.70%（见图四）,同比增长8个百分点,行政审判对行政机关依法行政的监督促进职能得到进一步发挥。

 经过实体判决的案件中，判决维持行政行为775件，判决撤销行政行为1095件，判决变更行政行为103件，判决行政机关履行法定职责478件，判决确认行政行为违法658件，判决确认行政行为合法11件，判决驳回诉讼请求3995件,判决赔偿42件,判决不予赔偿16件。

图四 2014-2016年判决方式结案与结案总数对比关系

 2.和解撤诉结案情况

和解撤诉结案是指行政诉讼经登记立案进入审理程序后，在人民法院主持和协调下，当事人就争议问题达成和解，原告提出撤诉申请，法院裁定准予撤诉的结案方式。近年来随着新修订行政诉讼法的实施，全省法院逐步转变审判理念，积极履行审判监督职能，更加注重发挥实体判决的规范指引作用，行政诉讼和解撤诉率下降。2016年以和解撤诉方式结案案件进一步减少，总计3664件，和解撤诉率21.81%，同比下降6.3个百分点（见图五）。和解撤诉案件中，3586件系经法院协调原告主动撤诉；78件系经法院协调，被告行政机关主动改变被诉行政行为，原告予以认可并撤诉。

3.行政机关败诉情况

2016年一审行政案件经实体审查后，判决行政机关败诉2376件，同比增加45.86%，实体败诉率为33.12%。判决行政机关败诉及行政机关改变行政行为后撤诉案件共2454件，一审行政案件的总败诉率为14.61%。行政机关败诉案件数量和比例均呈逐年上升之势。

行政机关败诉的主要形式包括判决撤销行政行为、责令履行法定职责、变更、确认行政行为违法、无效、赔偿等。其中，败诉案件数量较多的行政领域分别是：土地306件、征收补偿297件、劳动和社会保障145件、公安134件、房屋登记132件、乡政府102件、民政64件、规划36件、工商28件（见图六）。

败诉率较高的行政领域分别为：民政48.85%、专利40%、征收补偿30.71%、财政29.03%、信息电讯28.57%、技术监督25%、乡政府23.34%、房屋登记20.06%、规划19.57%（见图七）。

 全省各市行政机关败诉率差别较大，显示各市依法行政水平存在一定差异（见表一）。

表一 2016年各地市行政机关败诉及和解情况

|  | 收案数 | 结案数 | 实体裁判 数 | 行政机关败诉数 | 行政机关败诉率 | 和解撤诉 数 | 和解撤诉 率 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 济 南 | 2320 | 2124 | 1205 | 266 | 12.52% | 295 | 12.72% |
| 青 岛 | 2888 | 2850 | 1030 | 312 | 10.95% | 896 | 31.02% |
| 淄 博 | 680 | 676 | 343 | 72 | 10.65% | 140 | 20.59% |
| 枣 庄 | 394 | 396 | 192 | 91 | 22.98% | 53 | 13.45% |
| 东 营 | 225 | 232 | 89 | 28 | 12.07% | 65 | 28.89% |
| 烟 台 | 1190 | 1246 | 599 | 105 | 8.43% | 254 | 21.34% |
| 潍 坊 | 777 | 827 | 463 | 123 | 14.87% | 166 | 21.36% |
| 济 宁 | 1504 | 1551 | 553 | 297 | 19.15% | 439 | 29.19% |
| 泰 安 | 871 | 822 | 217 | 104 | 12.65% | 191 | 21.93% |
| 威 海 | 346 | 315 | 141 | 34 | 10.79% | 63 | 18.21% |
| 日 照 | 371 | 372 | 165 | 38 | 10.22% | 109 | 29.38% |
| 滨 州 | 293 | 258 | 102 | 33 | 12.79% | 66 | 22.53% |
| 德 州 | 508 | 526 | 207 | 56 | 10.65% | 122 | 24.02% |
| 聊 城 | 490 | 474 | 199 | 105 | 22.15% | 81 | 16.53% |
| 临 沂 | 3517 | 3187 | 1139 | 458 | 14.37% | 463 | 13.16% |
| 菏 泽 | 931 | 845 | 485 | 318 | 37.63% | 230 | 24.70% |
| 莱 芜 | 108 | 97 | 44 | 14 | 14.43% | 31 | 28.70% |

（三）二审、再审行政案件审理情况

2016年全省法院新收二审行政案件6790件，审结6436件。2016年全省行政案件上诉率为69.41%。二审作出维持裁判4547件，占结案总数的70.65%；撤诉374件，占结案总数的5.81%；改判268件、发回重审144件、指令立案审理50件，发改案件共计462件，占结案总数的7.18%；裁定驳回起诉922件，占结案总数的14.33%;其他方式结案131件,占结案总数的2.04%。

再审、申诉、申请再审收案 2985件，审结3006件。

（四）非诉行政案件执行情况

非诉执行工作是法院司法审查职能的重要组成部分，也是对行政机关依法行使职权的保障和支持。2016年，全省法院审查非诉执行案件14795件。其中，裁定准予执行14239件，裁定不予执行556件。全省法院非诉执行工作规范性进一步加强，支持行政机关依法行政力度不断加大。

（五）行政机关负责人出庭应诉情况

全省各级法院积极推动行政机关负责人出庭应诉工作，加强对出庭应诉的宣传力度，规范行政诉讼庭审制度要求，明确不依法出庭应诉的法律后果。省政府对依法应诉工作高度重视，出台了《山东省人民政府办公厅关于进一步加强和改进行政应诉工作的意见》，要求全省各级行政机关在明确行政应诉主体、全程参与行政应诉案件、依法履行法院判决等多个方面加强和改进行政应诉工作。2016年，全省行政机关负责人出庭应诉2344人（次），同比上升43%。根据各市报送数据，潍坊市行政机关负责人出庭应诉率达到77%，德州、日照、聊城、青岛、枣庄等地也都超过60%。2016年9月22日，全省17个市副市长、33个省直行政机关分管负责人、125名县（市、区）分管领导共200余人，到省法院旁听行政案件庭审。人民日报以“百名厅局长观摩庭审-山东力推民告官要见官”为题对此进行了报道。

二、行政审判中发现的突出问题

随着新修订的行政诉讼法及立案登记制的实施，诉权保护力度显著加强，人民法院对公民、法人和其他组织实体权益的保护更加有力，对依法行政的监督职能得到更加充分有效的发挥。全省行政机关依法行政水平进一步提高，行政审判中诉讼当事人获得感普遍增强，同时也发现存在以下问题。

（一）部分行政机关负责人及工作人员出庭应诉能力有待提升。行政机关负责人是法治政府建设的“关键少数”，近年来，在各级人民政府、法院努力推动下，行政机关负责人出庭率不断提高，“告官不见官”已初步得到解决，但“出庭不出声”等应诉流于形式问题依然存在。有的行政机关负责人及其工作人员对被诉行政行为不清楚、不了解，出庭应诉成为走过场；有的行政机关负责人面对原告提问一言不发，仅让律师代为解答；有的行政机关过于依赖聘请的专业法律顾问、律师参与庭审，对应诉工作缺乏充分准备。

（二）部分涉民生的重点领域管理尚不规范。近年来随着我省城乡建设步伐不断加快，产生了大量土地房屋征收补偿纠纷，其中大多与行政机关征收补偿程序不规范有关。有的未严格按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定的程序作出房屋征收或补偿决定。如在作出房屋征收决定过程中，有的未依法召开听证会，有的涉及被征收人数量较多时，并未经政府常务会议讨论决定，有的征收补偿费用未能足额到位、专户存储、专款专用等。目前，我省出现了较多以村民自治方式进行的旧村改造项目，一般由村集体组织实施，行政机关并未作出相应行政行为。相关旧村改造项目一旦发生纠纷，村民难以通过行政诉讼的方式获得救济。

（三）个别行政机关执法忽视对信赖利益的保护。政务诚信是社会信用体系建设的关键，各级行政机关的诚信水平对其他社会主体诚信建设发挥着重要的表率和导向作用。在行政诉讼过程中，有的行政机关因领导班子调整等因素不能保持执法标准统一，执法政策缺乏连贯性，缺乏诚信的现象客观存在。有的行政机关不能及时兑现对公众的承诺，降低了社会公众参与社会管理的积极性。如程某诉某区政府履行行政奖励案。某区政府发布招商引资实施意见，承诺对于投资项目的推荐人给予奖励，但并未完全兑现该承诺。程某作为投资项目推荐人对某区政府的行为不服，提起行政诉讼，最终法院判决某区政府兑现奖励承诺。有的行政机关为了部门利益在诉讼中不能如实陈述事实、拒绝提供证据或作出虚假证言。如汪某诉某县政府行政强制案。某县政府因修建道路需征用汪某的房屋及土地，但双方未能就补偿事宜达成协议。后汪某的房屋被强拆、土地被征用。汪某诉至法院，要求确认县政府强拆行为违法。县政府主张未参与强拆，也不知汪某房屋是谁拆除、土地由谁占用。法院通过110出警记录确认某县政府实施了强拆行为，并确认其行为违法。

三、全面推进法治政府建设的几点建议

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》要求，各级政府要坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作。为促进依法行政，推进法治政府建设进程，结合行政审判工作中发现的行政执法有关问题，建议行政机关重点从以下几个方面，进一步提升依法行政水平。

（一）全面贯彻落实新修订的行政诉讼法。全省各级行政机关对新修订行政诉讼法的实施给行政管理和行政执法带来的影响还未完全适应。全面理解、落实行政诉讼法的各项规定，仍是今后一段时期各级行政机关应当予以高度关注的问题。建议全省各级行政机关继续认真学习新修订的行政诉讼法及相关司法解释，并将新法有关规定精神与本单位执法实践相结合，对照各级法院公布的典型行政案例，查找本单位在依法行政方面存在的问题，及时作出相应调整。

（二）提升行政机关负责人出庭应诉能力。行政机关负责人出庭应诉制度是为了更好地化解行政纠纷。建议在继续提高行政机关负责人出庭应诉数量的同时，还需要在提高应诉质量上下功夫。建议各级行政机关加大培训工作力度，着力强化领导干部的法治意识，提升领导干部的法律素养，积极通过庭审观摩、模拟法庭等方式了解庭审程序、提高应诉能力，在法庭上依法充分行使诉讼权利，展现行政机关的良好形象。让行政机关负责人真正负起责任，不但成为业务工作负责人，也要成为法治建设的责任人、依法行政的带头人。

（三）提高重点行政执法领域的依法行政水平。要提高土地房屋征收补偿、劳动和社会保障和不动产登记等涉及民生重点行政管理领域的执法水平。健全依法决策机制，确保行政程序正当、过程公开，切实保障群众的合法权益。近年来国有土地上房屋征收工作虽然逐步规范，但有关土地房屋征收补偿纠纷仍居高不下。建议各级行政机关在征收补偿过程中坚持科学、民主、依法决策，避免在补偿不到位、程序违法或违反程序正当性、未进行社会稳定风险评估等情形下作出征收补偿决定。针对土地房屋征收补偿中出现的村民自治式旧村改造等新情况、新问题开展调研，规范农村土地征收补偿工作，并将村民自治式的旧村改造纳入新农村建设的统筹规划，科学、稳妥、依法推动城乡一体化建设。

（四）进一步加强对信赖利益的保护。党的十八大报告提出要加强政务诚信建设，国务院公布的《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020年）》明确了推动政务诚信建设的目标、任务和重点，为政务诚信建设指明了方向。建议全省各级行政机关应当站在社会信用体系建设全局的高度，将政务诚信、司法诚信作为法治政府建设的重要组成部分，处理好维护政府公信力和本单位、本部门局部利益的关系。进一步规范行政自由裁量权的行使，更加注重行政行为的合理性和正当性。结合行政审批制度改革，重视行政管理中对信赖利益的保护，进一步提高政府公信力，自觉接受司法监督，严格履行人民法院生效裁判。

（五）进一步规范政务公开。让权力运行透明，是建设现代法治政府的应有之义。建议各级行政机关增强行政执法透明度，进一步保障行政相对人和利害关系人在行政程序中的知情权和参与权。进一步做好依申请公开工作，根据《政府信息公开条例》的要求，坚持以公开为原则、不公开为例外，全面履行政府信息公开义务。按照中共中央办公厅、国务院办公厅《关于全面推进政务公开工作的意见》及实施细则要求，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项，努力打造阳光政府。

附件:

全省十件行政典型案例

**案例1.陈某诉济南市城市公共客运管理服务中心行政处罚案**

 上诉人（原审被告）:济南市城市公共客运管理服务中心

 被上诉人（原审原告）:陈某

【案情】2015年1月7日，两名乘客通过网络召车软件与陈某取得联系，约定由陈某驾车将乘客从济南市八一立交桥附近送至济南西站，由乘客支付车费。当日11时许，陈某驾驶私人小汽车行至济南西站送客平台时，济南市城市公共客运管理服务中心（以下简称济南客运管理中心）的工作人员对其进行调查，查明陈某未取得出租汽车客运资格证，驾驶的车辆未取得车辆运营证。济南客运管理中心认为陈某涉嫌未经许可擅自从事出租汽车客运经营行为，对其作出鲁济交（01）罚（2015）8716号《行政处罚决定书》，以其非法经营客运出租汽车，违反《山东省道路运输条例》第六十九条第二款之规定为由，责令停止违法行为，处二万元罚款并没收非法所得。陈某不服，提起诉讼。

【裁判】济南市中级人民法院经审理认为，本案系针对网约车运输经营行为予以行政处罚的案件，对陈某的行为构成未经许可擅自从事出租汽车客运经营的事实，各方当事人均未提出异议，应当予以确认。现本案争议的焦点主要是被诉行政处罚决定是否构成明显不当。法院认为，比例原则作为行政法的重要原则，行政处罚应当遵循该原则，对当事人实施行政处罚必须与其违法行为的事实、性质、情节和社会危害程度相当。一方面，网约车作为客运服务的新业态和分享经济的产物，有助于缓解客运服务的供需矛盾，满足公众多样化出行需求，符合社会发展趋势和创新需求，对其应当适度宽容。另一方面，这种新业态又给既有客运管理秩序带来负面影响，甚至存有安全隐患等问题，确需加强规范引导。当一种新生事物在满足社会需求、促进创新创业方面起到积极推动作用时，对其所带来的社会危害的评判不仅要遵从现行法律法规的规定，亦应充分考虑是否符合社会公众感受。本案陈某通过网络约车软件进行道路运输经营的行为，符合一般社会认知，社会危害性较小。行政机关在依据现行法律法规对其进行处罚时，应当尽可能将对当事人的不利影响控制在最小范围和限度内，以实现行政管理和保护新生事物之间的平衡。另外，该行为中有几方主体受益、最终产生的车费是否已经实际支付或结算完毕，济南客运管理中心未提供证据予以证明。在上述事实尚不明确以及该行为社会危害性较小的情况下，将该行为的后果全部归于陈某，并对其作出较重处罚，有违比例原则，构成明显不当。原审法院认定处罚幅度和数额畸重，对被诉行政处罚决定予以撤销，符合法律规定。

 【评析】本案是全国首例“专车案”，是涉及网约车主因提供“专车”服务而受行政处罚的典型案例。随着“互联网+”与传统行业的融合发展，市场上出现了“网络约车”等现象，该形式在很多城市和部分人群中确有实际需求且已客观存在。网约车这种客运服务的新业态，作为共享经济产物，其运营有助于提高闲置资源的利用效率，缓解运输服务供需时空匹配的冲突，有助于在更大程度上满足人民群众的实际需求。但是同样不容否认的是，网约车的运营需要有效的监管。网约车这种客运行为与传统出租汽车客运经营一样，同样关系到公众的生命财产安全，关系到政府对公共服务领域的有序管理，应当在法律、法规框架内进行。只要是有效的法律、法规，就应当得到普遍的遵守和执行，这是法治精神的基本要求、法治社会的重要体现。因此，在本案中，法院既要依据现行有效的法律规定审查被诉行政行为的合法性，考虑行政处罚程序正当性、行政处罚的比例原则，以体现法律的权威性和严肃性，也要充分考虑科技进步激发的社会需求、市场创新等因素，平衡涉案行为的现实社会危害性，作出一种既符合当下依法行政的要求，又为未来的社会发展和法律变化留有适度空间的司法判断。

**案例2.庆云县人民检察院诉庆云县环境保护局环保行政公益诉讼案**

公益诉讼人：庆云县人民检察院

　　被告：庆云县环境保护局

【案情】山东庆云庆顺化学科技有限公司(以下简称庆顺公司)2008年8月开始投产“年产12000t环保型纸用染料项目”，但是没有办理建设项目竣工环境保护验收手续。2011年、2013年因违法被被告庆云县环境保护局作出两次行政处罚，但庆顺公司没有履行2013年的行政处罚，被告也未申请法院强制执行。在庆顺公司造成环境污染且不具备合法生产的条件下，被告分别于2011年2月21日、2012年4月28日和2014年12月3日先后三次批准其对上述项目进行试生产。2015年1月13日，公益诉讼人向被告提出督促其依法正确履职的检察建议后，被告未采取切实有效措施制止其违法生产行为，于2015年又两次批准上述项目试生产延期。公益诉讼人遂提起公益诉讼。在诉讼过程中，被告作出《罚款（加处罚款）催缴通知书》，并决定撤销2014年12月3日试生产批复及2015年两次延期试生产批复。公益诉讼人认为被告纠正了部分违法行为，使部分诉讼请求提前实现，因此撤回其中对应的三项诉讼请求。故法院仅就公益诉讼人保留的两项诉讼请求进行审理，即：1、依法确认被告于2014年12月3日作出批准庆顺公司进行年产12000t环保型纸用染料项目试生产申请的庆环字〔2014〕61号批复违法；2、依法确认被告分别于2015年2月27日和2015年6月1日批准庆顺公司试生产延期的行政行为违法。现庆顺公司已关闭停产。

【裁判】庆云县人民法院经审理认为，公益诉讼人撤回三项诉讼请求符合法律规定，不损害社会公共利益，依法予以准许。在法定举证期限内，被告没有提交对申请试生产的建设项目环境保护设施及其他环境保护措施的落实情况进行现场检查的证据，也未能提供证据证明庆顺公司向有审批权的环境保护行政主管部门提交建设项目环境保护延期验收申请，及环境保护行政主管部门对此予以批准的证据，违反了《建设项目竣工环境保护验收管理办法》第八条第一款、第十条第二款之规定，其2014年12月3日作出批复同意庆顺公司年产12000t环保型纸用染料项目投入试生产三个月、2015年又两次批准试生产延期批复的行政行为主要证据不足，三次被诉行为依法应当撤销。鉴于诉讼期间被告自行撤销了三次被诉批复行为，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第七十四条第二款第（二）项之规定，判决确认上述被诉行政行为违法。

【评析】本案是全国人大常委会授权检察机关提起公益诉讼试点工作后的全国首例行政公益诉讼案件。本案的受理开拓了对污染环境等损害社会公共利益行为司法救济的新渠道，促使行政机关及时纠错和履行法定职责。作为全新类型的行政诉讼案件，本案严格依照《中华人民共和国行政诉讼法》、《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》规定的程序确定双方当事人及其委托代理人的诉讼地位，明确其诉讼权利义务。裁判中充分考虑了被告自我纠错的实际情况，依法准许公益诉讼人撤回三项诉讼请求，对于改变之前的行政行为确认违法，达到了监督行政机关依法行政和维护社会公共利益之目的。

**案例3.某蔬菜批发部诉聊城经济技术开发区市场监督管理局、聊城市人民政府行政处罚、行政复议案**

原告：某蔬菜批发部

被告：聊城经济技术开发区市场监督管理局

被告：聊城市人民政府

【案情】原告在包装其销售的娃娃菜中添加福尔马林溶液，货值金额1295元，违法所得111元。聊城经济技术开发区市场监督管理局（以下简称开发区市场监管局）依据《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全法》）第一百二十三条第一款第一项的规定，对原告作出以下行政处罚：1、没收74瓶福尔马林溶液；2、没收违法所得111元；3、罚款12万元。原告不服，向聊城市人民政府提出行政复议，聊城市人民政府维持了开发区市场监管局作出的行政处罚决定。原告认为，自己在娃娃菜上浸沾福尔马林的行为违反的是《农产品质量安全法》，而开发区市场监管局适用《食品安全法》进行处罚，属适用法律错误，且开发区市场监管局针对涉案娃娃菜的检验中未发现含有甲醛，自己的违法行为没有造成实际危害后果，应当免于或减轻行政处罚，故诉至法院。

【裁判】聊城市东昌府区人民法院经审理认为，本案中的娃娃菜是供人食用的原料，属于食品的范畴。原告购进娃娃菜后，在包装过程中浸沾福尔马林，属于在食品中添加食品添加剂以外的化学物质和其他可能危害人体健康物的行为，违反了《食品安全法》的规定。开发区市场监管局依照《食品安全法》第三十四条、第一百二十三条的规定，对原告作出没收74瓶福尔马林溶液、没收违法所得111元整、罚款12万元的行政处罚，认定事实清楚，程序合法，适用法律正确。原告认为其在娃娃菜上浸沾福尔马林的行为违反的是《农产品质量安全法》第三十三条第（四）项规定的“有下列情形之一的农产品（食用农产品），不得销售：第（四）使用的保鲜剂、防腐剂、添加剂等材料不符合国家有关强制性的技术规范的”，应适用《农产品质量安全法》第四十九条进行处罚。根据法律条文的概念、含义，《农产品质量安全法》第三十三条第（四）项规定的保鲜剂、防腐剂、添加剂是允许农产品在包装、保鲜、贮存、运输过程中使用的材料，只是因技术指标不符合国家有关部门发布的相关方面的强制性标准和技术要求，才适用该法第四十九条进行处罚，而原告的违法行为显然不属于该种情形。原告以涉案娃娃菜在检验中未发现甲醛为由认为自己的违法行为没有造成实际危害后果，应当免于或减轻行政处罚。原告作为蔬菜销售者，为防止其出售的娃娃菜腐烂，在对娃娃菜进行包装的过程中，在娃娃菜上浸沾福尔马林，具有主观违法的故意，开发区市场监管局不对其免于或减轻处罚，并无不当。因不服被告开发区市场监管局作出的行政处罚决定，原告向聊城市人民政府提出行政复议。经审查，聊城市人民政府作出维持的复议决定符合法律规定。故判决驳回原告的诉讼请求。

【评析】本案是涉及食品行政处罚金额是否适当的典型案例。本案的违法所得仅为111元，处罚金额高达12万元，如果从一般情理理解，处罚金额看似有失恰当。但是本案涉及的是食品安全的处罚，正所谓“食品安全大于天”，只有按照相关法律法规的要求，严格执行对不法经营行为的惩处，才能让食品经营者对食品安全产生畏惧之心，食品安全的乱象才能逐渐得到控制。近年来，食品安全问题频发，严重危害了人民群众的生命健康安全，这也是《食品安全法》加大责任追究和处罚力度的原因所在。在当前情况下，司法机关除了通过刑事诉讼对实施相关犯罪行为的企业和个人处以刑罚外，还应通过行政诉讼案件审理大力支持食品药品等安全监管部门依法行政。

**案例4.苏某等四人诉济南市历下区人民政府政府信息公开案**

 上诉人（原审被告）：济南市历下区人民政府

 被上诉人（原审原告）：苏某等四人

 【案情】济南市历下区下井庄村民苏某等四人从济南东部新城中央商务区管委会2015年8月23日的书面告知中，得知了“历下政发（2000）29号文济南市历下区人民政府（以下简称历下区政府）同意批准将下井村整建制划转并入历下工业区燕山开发建设总公司，规划建设龙泉山庄居住区”。苏某等四人向历下区政府申请公开“历下区政府作出的将下井村整建制划转并入历下区燕山工业小区开发建设总公司的历政发（2000）29号文全部文件（包括附件），以及所依据的法律、法规和履行法定程序等信息”，并要求以书面形式告知。2015年11月24日，历下区政府派员到历下区档案馆，以文号“历政发（2000）29号文”检索的方式查询，未检索到苏某等四人申请的文件。2015年11月27日，历下区政府作出了[2015]第5号政府信息公开告知书，以“申请公开的信息，自形成距今已长达15年之久，虽经多渠道查找，均未能查询到所申请公开的相关信息”为由，告知苏某等四人未找到其申请的政府信息。苏某等四人不服，诉至法院。

 【裁判】山东省高级人民法院经审理认为，本案主要争议焦点在于历下区政府是否尽到了合理的检索义务。行政机关主张申请人申请的信息不存在，应当对其是否尽到合理的检索义务负举证责任，即对于相对人申请公开的信息，应当由行政机关举证证明尽到了合理的检索义务。这种合理的检索，一是检索范围合理，对书面文件和电子文件均进行检索；二是检索方法合理、全面，既应包括文号检索，也应包括题名、档案主题词、内容等方面的检索。《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十条第二款规定“政府信息公开申请应当包括下列内容：……；（二）申请公开的政府信息的内容描述；……”。本案中，苏某等四人对申请信息公开的文件内容描述为“历下区政府同意批准将下井村整建制划转并入历下工业区燕山开发建设总公司，规划建设龙泉山庄居住区”，历下区政府在进行电子检索时，在以文号“历政法（2000）29号文”检索不到的情况下，应当以相关内容或者题名、主题词等再进行充分检索。历下区政府仅提供了文号检索的证据，不能证明其已经履行了合理的检索义务。历下区政府关于其已经尽到了为苏某等四人查找、检索相关信息的义务，其答复并无不当的主张，法院不予支持，故判决撤销历下区政府于2015年11月27日作出的[2015]第5号政府信息公开告知书；限历下区政府于判决生效之日起15个工作日内就苏某等四人的信息公开申请重新进行答复。

 【评析】本案是涉及行政机关以申请人申请的信息不存在为由不予公开信息的典型案例。行政机关主张申请人申请的信息不存在，应当对其是否尽到合理的检索义务负举证责任。这种合理的检索义务，既包括检索范围的合理全面，也包括检索方法的合理全面。本案苏某等四人申请信息公开时，申请的文号存在笔误，将“历下政发（2000）29号文”写为“历政发（2000）29号文”，但其申请公开文件的内容清楚明确。历下区人民政府应当履行必要的多渠道查找的检索义务，在合理的检索范围内，对包括题名、档案主题词、内容等方面的书面文件和电子文件进行合理、全面的检索，以充分保障申请人的知情权。

**案例5.王某诉青岛市城阳区市场监督局工商行政登记案**

 上诉人（原审被告）：青岛市城阳区市场监督管理局

 被上诉人（原审原告）：王某

 原审第三人：青岛斯瑞爱乐节能科技有限公司

 【案情】2013年10月1日，王某与宋某、高某签订《发起人协议》，约定三人投资成立“青岛斯瑞爱乐节能科技有限公司”。协议签订后，第三人青岛斯瑞爱乐节能科技有限公司未召开股东会会议。2013年10月16日，委托代理人宫某向原青岛市工商行政管理局城阳分局（2015年更名为青岛市城阳区市场监督管理局）提交了设立第三人公司的相关材料，原青岛市工商行政管理局城阳分局于2013年10月23日核准了第三人的设立登记。在第三人提交给被告的登记中三人的签字均不是本人签字，但原告及其他两位股东均履行了发起人协议中约定的出资义务。公司设立后，原告作为第三人股东之一，在第三人2014年7月与9月的办公楼电费、卫生费，2014年8月的法国单辅料采购费，2014年9月10日的物流运费等费用报销单上签字。后股东之间因公司管理、债权债务等问题产生纠纷，原告诉至法院要求确认公司登记违法。

 【裁判】青岛市中级人民法院经审理认为，《中华人民共和国公司登记管理条例》第二条第二款、第五十二条、第五十四条均规定，申请办理公司登记，申请人应当对申请文件、材料的真实性负责。对于申请材料，公司登记机关对申请文件、材料齐全，符合法定形式的，或者申请人按照公司登记机关的要求提交全部补正申请文件、材料的，应当决定予以受理，并应当场作出准予登记的决定。对申请材料需要核实的，先予以受理，并告知申请人在规定时间内提交材料核实，核实无误的，自受理起15日内予以登记。上述规定与《中华人民共和国行政许可法》第三十一条、第三十四条及第五十六条规定的内容基本一致。由此可见，作为公司登记机关，上诉人只对其认为申请文件、材料需要核实的，才予以调查核实；对申请文件及材料齐全、符合法定形式且不需要核实的，有权当场作出准予登记的决定。根据上述条例第二十条第二款规定，原审第三人向上诉人提交的申请设立有限责任公司登记的材料齐全、符合法定形式，且不存在需要核实的情形，因此上诉人直接为原审第三人作出准予设立登记的决定符合法律规定。尽管在原审第三人提交的公司设立登记申请材料中所有涉及“王某”的签名并非被上诉人王某本人所签，但鉴于被上诉人根据发起人协议的约定履行了出资义务，且在公司设立后以股东身份实际参与了公司的经营管理，因此参照最高人民法院法办[2012]62号《关于审理公司登记行政案件若干问题的座谈会纪要》第一条第二款“公司法定代表人、股东等以申请材料不是其本人签字或者盖章为由，请求确认登记行为违法或者撤销登记行为的，人民法院原则上应按照本条第一款规定处理，但能够证明原告此前已明知该情况却未提出异议，并在此基础上从事过相关管理和经营活动的，人民法院对原告的诉讼请求一般不予支持”的规定，判决驳回王某的诉讼请求。

【评析】本案是涉及以非股东本人签名获得公司设立行政登记的典型案例。根据《中华人民共和国行政许可法》的相关规定，使用虚假材料获取的行政许可行为一般应予撤销，但设立公司的工商行政登记作为一种特殊的行政许可，是对具备了法定设立条件的申请人进行确认、登记。工商行政管理部门在审查时只要认为申请材料齐备、符合法定形式的，一般当场就会予以登记。尤其是当前国家加强了对小微企业的支持和鼓励，工商行政管理部门则进一步放宽了登记门槛。本案中，尽管第三人公司在申请公司设立登记时提交了非股东本人签字的相关材料确有不当，但从登记机关审查的角度说，第三人公司提交的材料齐全且符合法定形式，故准予公司的设立登记。同时，王某参与了该公司成立之后的经营活动，其就应当知道公司已经设立且其本人并未在相关材料上签字确认的事实，但王某对此并未及时提出异议，而是在股东之间因公司管理、债权债务等问题发生纠纷时才主张公司登记违法，显然与最高人民法院的会议纪要精神不一致，而且会影响到与公司发生商业往来的案外人的利益。基于上述考量，法院驳回了王某的诉讼请求。

**案例6.徐某某诉五莲县社会医疗保险事业处不予报销新型农村合作医疗费用案**

上诉人（原审原告）：徐某某

被上诉人（原审被告）：五莲县社会医疗保险事业处

【案情】徐某某的丈夫在2014年两次入住淄博万杰肿瘤医院治疗，2014年7月医治无效去世。在淄博万杰肿瘤医院住院治疗期间，产生医疗费用。2014年7月21日，徐某某申请五莲县社会医疗保险事业处给予办理新农合医疗费用报销。五莲县社会医疗保险事业处于2015年1月12日作出《五莲县社会医疗保险事业处关于对申请人徐某某合作医疗报销申请的书面答复》，依据五莲县卫生局、五莲县财政局莲卫字〔2014〕2号《2014年五莲县新型农村合作医疗管理工作实施办法》第五条第二款“参合农民到市外就医，必须到政府举办的公立医疗机构”的规定，认为徐某某提供的报销材料“住院收费票据为地方税务发票，就诊的医疗机构不属于政府举办的医疗机构，不符合我县新农合报销政策规定”，决定不予报销。徐某某认为五莲县社会医疗保险事业处不予报销所依据的政策规定不符合省、市相应政策规定的精神，侵犯其合法权益，为此向五莲县人民政府提出行政复议申请。五莲县人民政府认为五莲县社会医疗保险事业处依据“市外就医的规定”符合上级规定，于2015年4月13日以莲政复决字〔2015〕1号行政复议决定维持了五莲县社会医疗保险事业处不予报销的决定。徐某某认为五莲县社会医疗保险事业处不予报销的决定错误，请求人民法院依法予以撤销，同时，请求对五莲县社会医疗保险事业处所依据政策规定的合法性进行审查。

**【**裁判】日照市中级人民法院认为，被上诉人作出《五莲县社会医疗保险事业处关于对申请人徐某某合作医疗报销申请的书面答复》的依据是五莲县卫生局、五莲县财政局莲卫字〔2014〕2号《2014年五莲县新型农村合作医疗管理工作实施办法》第五条第二款“参合农民到市外就医，必须到政府举办的公立医疗机构”的规定，该款规定对行政相对人的权利作出了限缩性规定，不符合上位法规范性文件的相关规定，不能作为认定涉案行政行为合法的依据，故上诉人作出涉案答复的依据不合法，属于适用法律法规错误，应予撤销。对于上诉人的新型农村合作医疗费用依据上位规范性文件的规定应否报销，需由被上诉人重新审查并作出处理。故判决撤销五莲县社会医疗保险事业处作出的《五莲县社会医疗保险事业处关于对申请人徐某某合作医疗报销申请的书面答复》。责令五莲县社会医疗保险事业处于判决生效之日起60日内对徐某某的申请重新审查并作出处理。

【评析】本案是涉及不予报销新型农村合作医疗费用及附带审查规范性文件的新型、典型案件。公民、法人或者其他组织认为行政行为所依据的国务院部门和地方人民政府及其部门制定的规章以外的规范性文件不合法，在对行政行为提起诉讼时，可以一并请求对该规范性文件进行审查。规范性文件的制定应以上位法为依据，与上位法相冲突的条款不具有合法性，不能作为认定行政行为合法的依据。而被上诉人作出涉案答复的依据是五莲县卫生局、五莲县财政局莲卫字〔2014〕2号《2014年五莲县新型农村合作医疗管理工作实施办法》第五条第二款“参合农民到市外就医，必须到政府举办的公立医疗机构”的规定，该款规定对行政相对人的权利作出了限缩性规定，不符合上位法规范性文件的相关规定，不能作为认定涉案行政行为合法的依据，故被上诉人作出涉案答复的依据不合法，属于适用法律法规错误，应予撤销。

**案例7.焦某诉青岛市人力资源和社会保障局工伤行政确认案**

上诉人（原审原告）：焦某

被上诉人（原审被告）：青岛市人力资源和社会保障局

原审第三人：青岛市市南区亿情琏美容院

**【**案情**】**2015年10月，青岛市市南区亿情琏美容院与广州东方国际旅行社有限公司签订2016年1月6日至2016年1月11日的泰国曼谷芭提雅6天5晚的广州市出境旅游组团合同，焦某系青岛市市南区亿情琏美容院赴泰旅游的职工之一。2016年1月10日下午，焦某在旅途期间乘坐大巴车去景点时，因道路不平坦车辆颠簸不慎受伤，经医院诊断为腰锥体骨折。2016年2月14日，青岛市市南区亿情琏美容院到青岛市人力资源和社会保障局处申请工伤认定，青岛市人力资源和社会保障局作出《工伤认定接收证据材料清单》、《工伤认定申请补正材料告知书》并送达给青岛市市南区亿情琏美容院。2016年2月23日，青岛市人力资源和社会保障局作出《工伤认定接收证据材料清单》及《工伤认定申请受理通知书》并送达给青岛市市南区亿情琏美容院。2016年3月18日，青岛市人力资源和社会保障局工作人员对焦某进行了调查，并制作调查笔录。2016年3月25日，青岛市人力资源和社会保障局作出青人社伤不认决字[2016]第000276号《工伤不予认定决定书》，认为焦某受到的事故伤害，不符合《工伤保险条例》第十四条、第十五条认定工伤的情形，决定不予认定工伤，并向焦某、青岛市市南区亿情琏美容院送达。焦某不服，提起行政诉讼。

**【**裁判**】**青岛市市南区人民法院审理认为，《最高人民法院关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定》第五条规定：“社会保险行政部门认定下列情形为“因工外出期间”的，人民法院应予支持：（一）职工受用人单位指派或者因工作需要在工作场所以外从事与工作职责有关的活动期间；……”。《人力资源社会保障部关于执行若干问题的意见》第四条：“职工在参加用人单位组织或者受用人单位指派参加其他单位组织的活动中受到事故伤害的，应当视为工作原因，但参加与工作无关的活动除外。”本案中，焦某系青岛市市南区亿情琏美容院的职工，参加青岛市市南区亿情琏美容院组织的赴泰旅游活动受到伤害，属于职工参加用人单位组织的活动受到伤害的情形，且青岛市人力资源和社会保障局提交的工伤事故调查笔录及补充说明均证实，焦某系因符合青岛市市南区亿情琏美容院工作业绩要求而享有出国旅游的福利，旅游活动与工作存在本质上的关联性，属于与工作有关的活动。青岛市人力资源和社会保障局作出的青人社伤不认决字[2016]第000276号《工伤不予认定决定书》事实认定不清，依法应予撤销。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第七十条之规定,判决撤销该《工伤不予认定决定书》，责令青岛市人力资源和社会保障局于判决生效之日起十五日内对焦某重新作出关于工伤认定的行政行为。宣判后，青岛市人力资源和社会保障局不服，提起上诉。青岛市中级人民法院审理认为，焦某是因为工作出色获得了青岛市市南区亿情琏美容院组织的出国旅游奖励，因此该旅游活动与工作有关联性。青岛市人力资源和社会保障局作出不予认定工伤的决定不当，依法应当予以纠正。判决驳回上诉，维持原判。

**【**评析**】**本案是涉及工伤行政确认的典型案例。《人力资源社会保障部关于执行<工伤保险条例>若干问题的意见》第四条规定，职工在参加用人单位组织或者受用人单位指派参加其他单位组织的活动中受到事故伤害的，应当视为工作原因，但参加与工作无关的活动除外。对此，《最高人民法院关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定》中有类似规定，“社会保险行政部门认定下列情形为‘因工外出期间’的，人民法院应予支持：（一）职工受用人单位指派或者因工作需要在工作场所以外从事与工作职责有关的活动期间；……”。本案中，焦某系因符合美容院工作业绩要求而享有出国旅游的福利，该福利属于奖励性质，是美容院为了增强职工凝聚力、调动职工工作积极性、提高工作效率的一种方式。单位组织的该项带福利性质的旅游活动与工作存在本质上的关联性，应当认定为属于与工作有关的活动。因此，焦某在旅游活动期间所受到的伤害，属于职工参加用人单位组织的活动受到伤害的情形。

**案例8.李某诉淄博高新技术产业开发区社会保险事业处不支付工伤保险待遇案**

原告：李某

被告：淄博高新技术产业开发区社会保险事业处

第三人：淄博裕民玻璃有限公司、淄博托普工贸有限公司

【案情】李某原系淄博托普工贸有限公司（以下简称托普工贸公司）的职工，李某2015年1月至3月的社会保险费由托普工贸公司缴纳，双方于2015年3月30日解除劳动关系。李某与淄博裕民玻璃有限公司（以下简称裕民玻璃公司）于2015年4月1日签订为期一年的劳动合同，裕民玻璃公司为李某缴纳2015年4月至10月的社会保险费。2015年3月26日8时许，李某在裕民玻璃公司工作时发生事故。淄博高新区人力资源和社会保障局作出工伤认定决定书，认定李某为因工受伤。李某多次要求淄博高新技术产业开发区社会保险事业处（以下简称淄博高新区社保处）支付工伤保险待遇，但淄博高新区社保处以2015年3月李某在两个用人单位同时就业，应当由两个用人单位分别为李某缴纳社会保险，而裕民玻璃公司没有为李某缴纳2015年3月的社会保险，应由用人单位裕民玻璃公司支付李某的工伤保险待遇为由拒绝支付。李某不服，提起行政诉讼，要求淄博高新区社保处支付工伤保险待遇。

【裁判】淄博高新区人民法院经审理认为，依据《实施<中华人民共和国社会保险法>若干规定》第九条规定“职工在两个或者两个以上用人单位同时就业的，各用人单位应当分别为职工缴纳工伤保险费。职工发生工伤，由职工受到伤害时工作的单位依法承担工伤保险责任”；依据《工伤保险条例》第六十二条规定“依照本条例规定应当参加工伤保险而未参加工伤保险的用人单位职工发生工伤的，由该用人单位按照本条例规定的工伤保险待遇项目和标准支付费用”。依照上述条款规定，李某于2015年3月26日在裕民玻璃公司工作并发生工伤事故，此时李某与托普工贸公司尚未解除劳动合同关系，2015年3月的社会保险费也是由托普工贸公司缴纳，属于在两个用人单位同时就业，各用人单位应当分别为职工缴纳工伤保险费。托普工贸公司为李某缴纳了2015年3月的社会保险费，但是裕民玻璃公司未缴纳2015年3月的社会保险费。因此，裕民玻璃公司作为职工受到伤害时的工作单位和未缴纳社会保险费的单位，应依法承担工伤保险责任。

依据《中华人民共和国社会保险法》第四十一条第一款规定“职工所在用人单位未依法缴纳工伤保险费，发生工伤事故的，由用人单位支付工伤保险待遇。用人单位不支付的，从工伤保险基金中先行支付”。依据上述法律规定，高新区社保处先行支付工伤保险待遇的前提条件是用人单位不支付，而李某并没有提供法律文书或者其他有效证据证明裕民玻璃公司不支付工伤保险待遇。因此，李某要求高新区社保处支付工伤保险待遇的诉讼请求，无事实和法律依据，依法应予驳回。故判决驳回李某的诉讼请求。

【评析】本案是涉及职工在两个或者两个以上用人单位同时就业时，各用人单位是否应当分别为职工缴纳工伤保险费问题的典型案例。实践中，劳动者在未与原用人单位办理劳动关系终止手续的情况下，就在新的用人单位工作，这种情况属于在两个用人单位“同时就业”。依据《实施<中华人民共和国社会保险法>若干规定》第九条规定，劳动者在两个用人单位“同时就业”的，需要两个用人单位同时为劳动者缴纳社会保险费，否则在劳动者发生工伤事故时，社会保险机构就可以拒绝支付支付工伤保险待遇，应由职工受到伤害时的工作单位和未缴纳社会保险费的单位依法承担工伤保险责任。

**案例9.亓某诉新泰市国土资源局不履行法定职责案**

原告：亓某

被告：新泰市国土资源局

**【**案情**】**因山东新矿集团翟镇煤矿（以下简称翟镇煤矿）常年采煤，在原告住宅东部堆积成一座矸石山。随着矸石量的不断增多，位于矸石山西侧南北走向的一条河道严重弯曲，泄洪不畅。2005年6月，经镇政府申请，市河道局批准，新泰市翟镇翟家庄东村村民委员会（以下简称翟东村委）与翟镇煤矿签订《河道改道协议》后，在耕地内开挖新河道。新河道从矸石山段河道接口，由东向西再向南，接口原河道。挖河过程中的2005年7月1日，当地普降暴雨，次日又降大暴雨。原告家庭财产被淹，住宅前的煤炭被冲走，造成经济损失294803元。其后，原告对翟镇煤矿、翟东村委提起诉讼，法院最终判决翟镇煤矿赔偿原告财产损失的30%计88440.90元，驳回了原告对翟东村委的诉讼请求。其后，原告不断到各级政府部门信访，举报翟镇煤矿、翟东村委违法占用耕地挖河，要求依法处理。山东省国土资源厅、泰安市国土资源局、新泰市人民政府先后要求被告调查核实并答复原告。2014年9月28日，被告作出《告知书》：“……你反映的问题不属实……新改河道总长度557米，宽8米，共需占地6.7市亩……”。原告不服，以被告行为导致法院无法作出正确判决，原告无法得到应有赔偿，《告知书》无实质内容，系敷衍搪塞原告为由提起本案诉讼，请求判令被告履行法定处理职责。被告以不属于人民法院行政诉讼受案范围、原告不具备诉讼主体资格等理由予以答辩。

**【**裁判**】**东平县人民法院经审理认为，本案属于人民法院行政诉讼受案范围；原告具备诉讼主体资格；被告对原告举报的占地挖河问题既未立案查处，亦未告知原告不予立案查处的事实、理由、依据，以及陈述权、申辩权，其行为属不履行法定职责。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第七十二条的规定，判决限新泰市国土资源局于判决生效之日起两个月内对亓某作出答复。

**【**评析**】**本案系土地违法行为的利害关系人以信访形式请求相关职能部门履行查处土地违法行为法定职责的典型案例。土地违法行为的利害关系人以信访形式请求土地管理部门履行查处土地违法行为法定职责，土地部门不作为，利害关系人起诉，属于人民法院行政诉讼受案范围，利害关系人具备诉讼主体资格。《土地违法案件查处办法》第十六条的规定被废除后，并不意味着土地部门对利害关系人不符合立案条件的土地违法行为查处申请不再负有告知义务。基于行政参与原则，土地部门应当依法向其告知不予查处的事实、理由、依据，以及其享有的陈述权、申辩权。

**案例10.崔某诉济南市人民政府不履行法定职责案**

上诉人（原审原告)：崔某

被上诉人（原审被告）：济南市人民政府

【案情】崔某于2014年11月向济南市人民政府提出“要求行政处理申请书”，请求济南市人民政府：一、依法确认济南市槐荫区人民政府（以下简称槐荫区政府）以暴力威胁、噪音干扰的方式强迫搬迁的行为违法；二、责令槐荫区政府立即停止对申请人的噪音干扰，保证申请人房屋可以正常居住；三、严格按照法律规定对相关责任单位和责任人员作出行政处理。济南市人民政府未作出任何答复。崔某向法院提起行政诉讼，称济南市人民政府有对槐荫区政府违法行为进行监督和行政处理的职责，其不履行该职责，是典型的行政不作为。

【裁判】山东省高级人民法院经审理认为，根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第六条第一款及第三十条之规定，上级人民政府有权对市、县级人民政府及房屋征收部门的工作人员在房屋征收与补偿工作中不履行该条例规定的职责，或者滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等行为进行监督，但该监督职权的行使属于行政机关的内部层级监督行为，不属于可诉的行政行为范畴。本案中，上诉人向济南市人民政府提出“要求行政处理申请书”，请求济南市人民政府依法确认槐荫区政府以暴力威胁、噪音干扰的方式强迫搬迁的行为违法，责令槐荫区政府立即停止对崔某的噪音干扰，保证申请人房屋可以正常居住，严格按照法律规定对相关责任单位和责任人员作出行政处理，属于对槐荫区政府的信访举报行为，济南市人民政府对上诉人的信访举报未作出答复的行为，亦不属于可诉的行政行为范畴。上诉人提起的诉讼不属于行政诉讼的受案范围。上诉人如认为槐荫区政府在房屋征收与补偿工作中的行政行为违法，可以依法通过行政复议和诉讼的途径解决。法院裁定驳回了崔某的起诉。

【评析】本案是涉及上下级行政机关因层级监督关系而形成的职权不属于司法监督范畴的典型案例。人民法院对行政机关行使职权行为的监督应当依照行政诉讼法的规定进行。《国有土地上房屋征收与补偿条例》第六条第一款和第三十条虽然规定了上级人民政府应当加强对下级人民政府房屋征收与补偿工作的监督，也有权对下级人民政府及房屋征收部门在房屋征收与补偿工作中违法行为责令改正，但此种职权系基于上下级行政机关之间的层级监督关系而形成。本案中，济南市人民政府是否受理崔某的反映、是否启动层级监督程序、是否改变或者撤销所属各工作部门及下级人民政府的决定、命令等，不属司法监督范畴。上级人民政府不改变或者不撤销所属各工作部门及下级人民政府决定、命令的，一般并不直接设定当事人新的权利义务，当事人可以通过直接起诉所属工作部门或者下级人民政府作出的行政行为来维护合法权益。在存在更为有效便捷的救济方式的情况下，当事人坚持起诉上一级人民政府不履行层级监督职责，不具有权利保护的必要性和实效性，也不利于纠纷的及时解决，且易于形成诉累,不应予以支持。