

重庆市涪陵洪源房地产开发有限公司、重庆市涪陵区人民政府行政再审行政裁定书

案由： [行政](#) > [行政行为](#) > [行政批准](#)

[行政](#) > [行政主体](#) > [土地行政管理（土地）](#)

案 号：(2023)最高法行再 7 号

审理法官： [李纬华](#) [杨军](#) [韩锦霞](#)

文书类型： [裁定书](#)

裁定类型： [撤销或者不予执行仲裁裁决](#)

公开类型： [文书公开](#)

审理法院： [最高人民法院](#)

审结日期：2023.07.11

案件类型： [行政再审](#)

审理程序： [再审](#)

代理律师/律所： [徐庭祥, 重庆三大律师事务所](#); [李绍明, 重庆元同律师事务所](#); [罗娅勇, 重庆元同律师事务所](#);

权责关键词： [行政许可](#) [行政复议](#) [行政补偿](#) [合法](#) [违法](#) [受案范围](#) [管辖](#) [证据不足](#) [行政复议](#) [驳回起诉](#) [提审](#) [可诉性](#) [不可诉](#)

/

重庆市涪陵洪源房地产开发有限公司、重庆市涪陵区人民政府行政再审行政裁定书

中华人民共和国最高人民法院

行政裁定书

(2023)最高法行再7号

再审申请人(一审原告、二审上诉人):重庆市涪陵洪源房地产开发有限公司。住所地:重庆市涪陵区兴华中路35号。

法定代表人:石斌,该公司总经理。

委托诉讼代理人:徐庭祥,重庆三大律师事务所律师。

再审被申请人(一审被告、二审被上诉人):重庆市涪陵区人民政府。住所地:重庆市涪陵区鹤凤大道38号。

法定代表人:刘忠,该区人民政府区长。

委托诉讼代理人:罗娅勇,重庆元同律师事务所律师。

委托诉讼代理人:李绍明,重庆元同律师事务所律师。

再审申请人重庆市涪陵洪源房地产开发有限公司(以下简称洪源公司)因诉重庆市涪陵区人民政府(以下简称涪陵区政府)行政批复一案,不服重庆市高级人民法院(2022)渝行终11号行政裁定,向本院申请再审。本院于2022年11月11日组织询问后,于2023年3月12日作出(2022)最高法行申460号行政裁定,提审本案。提审后,本院依法组成合议庭,对本案进行了审理。现已审理终结。

洪源公司向重庆市第三中级人民法院起诉称,1998年12月12日,重庆市人民政府作出《关于涪陵交通委员会修建涪陵城客运西站工程征用土地的批复》(渝府地〔1998〕693号),同意涪陵区政府征用红光居委三组非耕地26133平方米(39.2亩)后,划给原涪陵区交通委员会(以下简称原涪陵区××委)作为修建涪陵城客运西站工程建设用地。1999年至2000年期间,重庆祥瑞交通运输产业有限公

司(以下简称祥瑞公司)取得在红光居委二组、三组土地的《建设工程规划许可证》《建设用地规划许可证》《施工许可证》。2002年4月,重庆市涪陵堤防工程建设开发有限公司(以下简称堤防公司)因涪陵鹅颈关立交桥建设项目需占用祥瑞公司规划红线内土地15.8亩,向原涪陵区国土资源局申请置换成西客站场堡坎外侧15.8亩土地。同年12月,堤防公司与祥瑞公司签订土地占用赔偿协议。

2003年2月,祥瑞公司与重庆市涪陵区金禾苗建筑有限公司世华分公司(以下简称金禾苗公司)签订《弃土回填承包协议》,将祥瑞公司新增15.8亩土地的弃土回填工程交由金禾苗公司完成。同年6月,金禾苗公司函告祥瑞公司,由洪源公司代为履行原合同未完成的部分。同年7月,洪源公司与祥瑞公司签订《联合开发协议》,联合开发涪陵西客站二期工程。协议约定祥瑞公司将堤防公司占用土地赔偿款90万元及置换所得15.8亩土地和西客站堡坎护坡地作为投入;西客站二期工程的各种手续、证照由双方共同办理;税费、建设投资费用、施工安全和质量等由洪源公司负责;竣工后,祥瑞公司应分得6,000平方米的停车场、通道及2,071,799.44元,洪源公司分得其余房地产等。同年7月10日,洪源公司与金禾苗公司签订《工程建设施工合同》,约定金禾苗公司的承包范围为土石方回填、地下拱涵、高切坡挡墙期生化池加固等。

2004年1月8日,洪源公司与祥瑞公司签订《联合开发补充协议(一)》,约定将西客站堡坎护坡地及西客站二期工程用地交给原告,由洪源公司支付祥瑞公司2,071,799.44元,项目开发完工后再无偿分配祥瑞公司6,000平方米停车场及通道;祥瑞公司将堤防公司土地赔偿款90万元支付给洪源公司用于新征15.8亩土地……同年6月1日,原涪陵区建设委员会向洪源公司和祥瑞公司颁发《建设用地规划许可证》及附件《重庆市建设工程规划设计方案审查意见通知书》,许可其共同作为西客站二期工程项目的用地单位。2004年至2006年期间,洪源公司

向金禾苗公司支付工程款共计 8,521,846 元。2006 年 8 月 23 日,经祥瑞公司、洪源公司、金禾苗公司在《建设工程预(结)算书》上盖章确认,该工程造价总计为 9,589,429.04 元。2009 年 11 月 10 日,祥瑞公司和洪源公司向涪陵区政府报送《关于西客站二期工程征地的请示》,请求认定洪源公司为该宗土地征地、投资、建设业主之一。

2010 年 2 月 27 日,洪源公司、祥瑞公司向涪陵区政府请示下发置换征地的文件。同年 3 月 25 日,原涪陵区国土资源局向涪陵区政府报送《关于西客站二期工程征地有关事宜办理的建议意见》。2012 年 9 月 19 日,原涪陵区××委口头通知洪源公司和祥瑞公司,该宗地不再用于交通用地。2015 年 10 月,原涪陵区××委、洪源公司、祥瑞公司、金禾苗公司与重庆铂码工程咨询有限公司(以下简称铂码公司)签订委托合同,委托其进行工程造价审核。当月 27 日,洪源公司向铂码公司提交了工程图纸、结算书、征地勘测定界图等资料。

2020 年,洪源公司发现另一公司在项目地块上施工作业,才得知原涪陵区国有土地上房屋征收与补偿办公室(重庆市涪陵区房屋征收中心,以下简称原涪陵区××)、原涪陵区××委与祥瑞公司就西客站二期工程地块投入成本签订了补偿合同。洪源公司遂提起诉讼请求撤销该补偿协议。2020 年 8 月 24 日,涪陵区交通局向重庆市南川区人民法院提交了《西客站二期地块拆迁工作会议纪要》,原涪陵区××委委托铂码公司出具的《成本审核报告》《涪陵客运西站二期工程投入成本(金禾苗施工部分)审核报告》,涪陵区政府出台的《2015 年国有土地上房屋征收工作方案》,《关于审定西客站二期拆迁补偿费用的请示》,涪陵区政府作出的《关于对西客站二期拆迁补偿费用问题的批复》,及《涪陵西客站二期地块祥瑞公司投资补偿协议》等证据材料。由此可见,涪陵区政府作出的《关于对西客站二期拆迁补偿费用问题的批复》证据不足,认定事实错误,违反法定程序。该

批复效力已外化，实质成为针对洪源公司在涪陵西客站二期工程成本投入的补偿决定，直接损害了洪源公司的合法权益。特诉至人民法院，请求判决撤销涪陵区政府作出的《关于对西客站二期拆迁补偿费用问题的批复》（涪陵府〔2016〕296号，以下简称296号批复），并由涪陵区政府承担本案诉讼费用。

涪陵区政府辩称，1. 洪源公司不是本案适格主体，无诉讼主体资格。(1) 洪源公司不是案涉项目土地使用权人。祥瑞公司分别于2000年11月、2001年6月以划拨方式取得案涉项目的土地使用权(用途为交通用地)，用于西客站项目建设。在2015年涪陵区国有土地上房屋征收工作方案实施前，该宗土地使用权属于祥瑞公司享有，洪源公司从未取得该宗土地上的任何权利。依据《[国有土地上房屋征收与补偿条例](#)》的规定，洪源公司不属于补偿对象，与被诉批复行为不具有行政法上的利害关系；(2) 洪源公司对案涉项目未取得合法产权。2. 涪陵区政府对原涪陵区××委作出的被诉批复行为合法。该批复行为系行政机关内部行为，不存在效力外化，因此不可诉。根据《[国有土地上房屋征收与补偿条例](#)》的规定，涪陵区政府对促迁单位原涪陵区××委有关拆迁补偿工作的请示作出批复，主体、程序均合法。同时，批复对象是原涪陵区××委，针对的请示内容系关于西客站二期项目的补偿能否以协商方式按铂码公司审核金额进行处理。批复行为属于对原涪陵区××委促迁工作的内部行政管理行为，并不对外发生法律效力。行政机关作出的不产生外部法律效力的行为不属于受案范围。由于批复行为对洪源公司不产生确定力、拘束力、公信力，即使洪源公司认为自己权利受损，也不是被诉批复行为所致。3. 洪源公司与祥瑞公司、金禾苗公司之间的纠纷属于民事纠纷，其权利救济只能通过民事诉讼途径解决。故主张裁定驳回原告起诉。

重庆市第三中级人民法院一审经审查，2016年12月13日，涪陵区政府针对原涪陵区××委递交的《关于审定西客站二期拆迁补偿费用的请示》作出296号

批复，其中载明：“……现批复如下：一、同意按照重庆铂码工程咨询有限公司审检评估的重庆祥瑞交通运输产业有限公司工程投入金额和涪陵金禾苗建筑有限公司工程投入金额作为两企业的协商补偿金额。二、请你单位会同区征收办按程序抓紧与两企业签订补偿协议并及时支付补偿费用，确保尽快完成征收搬迁任务。”

重庆市第三中级人民法院一审认为，根据《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》[第二十五条第一款](#)和[第四十九条](#)的规定，提起行政诉讼的原告应当是行政机关作出行政行为的相对人或者与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织。对于行政诉讼案件，人民法院在立案后，应当审查原告是否符合起诉条件。对起诉条件的审查，首先应当审查原告是否具有主体资格，或者诉讼标的是否属于人民法院受案范围。本案中，洪源公司所诉的296号批复，系涪陵区政府针对原涪陵区××委递交的《关于审定西客站二期拆迁补偿费用的请示》经研究而作出。该批复行为明显不针对特定的行政管理相对人，而是上级行政机关基于内部层级监督关系对下级行政机关请示问题予以答复的一种形式。其内容反映的是涪陵区政府对其所属部门原涪陵区××委履行监督管理职责。因此，被诉批复行为具有上级行政机关基于内部层级监督关系对下级行政机关作出的听取报告、执法检查、督促履责等行为特征，为不可诉行政行为。根据《最高人民法院关于适用〈[中华人民共和国行政诉讼法](#)〉的解释》第一条第二款第八项“下列行为不属于人民法院行政诉讼的受案范围：……(八)上级行政机关基于内部层级监督关系对下级行政机关作出的听取报告、执法检查、督促履责等行为”的规定，洪源公司提起的本案诉讼，不符合《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》[第四十九条](#)规定的起诉条件，人民法院本应不予立案。立案后经审查，洪源公司的起诉存在不予立案的情形，依法应裁定驳回起诉。据此，依照《最高人民法院关于适用〈[中华人民共和国行政诉讼法](#)》

的解释》第六十九条第一款第一项之规定，作出(2021)渝03行初58号行政裁定，驳回洪源公司的起诉。

洪源公司不服，提起上诉。

重庆市高级人民法院二审认为，公民、法人或者其他组织向人民法院提起行政诉讼，应当符合《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》规定的起诉条件。是否符合起诉条件，是人民法院对某一行政争议能否进行实体裁判的先决前提。先决要件是否齐备，则属于人民法院依职权审查之范畴。常言道：“程序不备，实体不究”。《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》[第四十九条](#)规定：“提起行政诉讼应当符合下列条件：（一）原告是符合[本法](#)第二十五条规定的公民、法人或者其他组织；（二）有明确的被告；（三）有具体的诉讼请求和事实根据；（四）属于人民法院受案范围和受诉人民法院管辖。”《最高人民法院关于适用〈[中华人民共和国行政诉讼法](#)〉的解释》第一条第二款第五项规定，行政机关作出的不产生外部法律效力的行为不属于人民法院行政诉讼受案范围。本案中，洪源公司的诉讼请求是撤销涪陵区政府作出的296号批复。从其诉请指向的行政行为及内容来看，该批复系涪陵区政府针对其下属职能部门原涪陵区××委提交的请示，基于依法监管国有资产职责所作出的职务意思表示，系涪陵区政府对其设置的职能部门进行内部审批、监管的行政行为。该批复并非直接针对洪源公司作出，亦并无直接向洪源公司送达，故其行为并未产生外部法律效力，显然不属于人民法院行政诉讼受案范围。从一审法院查明的事实来看，洪源公司所主张的权益损失明显系民事合同纠纷，其应当基于其与祥瑞公司、金禾苗公司等民事主体缔结的民事契约，根据有关民事实体法的规定向人民法院提起民事诉讼主张权利、寻求救济。洪源公司上诉提出的最高人民法院指导案例22号(以下简称22号指导案例)裁判要旨，与本案并不具备相同的事实基础，故无法类推适用。洪源公司提出被诉批复效力已经外

化、成为侵害其合法权益直接依据的上诉理由与查明事实不符，于法无据，不能成立。一审裁定对被诉批复的定性有所偏差，予以指出。但一审法院裁定驳回洪源公司起诉的结果正确，予以维持。据此，依照《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》[第八十九条第一款第一项](#)之规定，裁定驳回上诉、维持一审裁定。

洪源公司向本院申请再审，请求撤销一、二审裁定，撤销 296 号批复，责令涪陵区政府重新就洪源公司涪陵西客站二期工程建设投入作出补偿决定。主要事实和理由：1. 二审裁定认为 296 号批复不适用 22 号指导案例，属于法律适用错误。296 号批复同意将洪源公司投入审减为零元，明显包含直接针对洪源公司的内容，即批准同意对洪源公司不予补偿。原涪陵区××委取得 296 号批复后，至今没有制作、送达针对洪源公司不予补偿的法律文书。原涪陵区××委取得 296 号批复后，与祥瑞公司签订投资补偿协议，同时实际对洪源公司不予补偿。296 号批复的实际执行明显产生对洪源公司不予补偿的对外法律效力，严重影响洪源公司的合法权益。296 号批复典型地属于 22 号指导案例规定的已实际执行并外化为对外发生法律效力的批复。2. 二审裁定认为洪源公司所主张的权益损失系民事合同纠纷，属于案件性质认识错误。本案诉争标的为 296 号批复，本案性质并非民事诉讼。本案的基础法律事实不是洪源公司与祥瑞公司之间的民事合同关系，而是因涪陵区政府调整西客站二期宗地规划，对洪源公司前期工程实际投入进行补偿一事。洪源公司与涪陵区政府、原涪陵区××委的法律关系应当是基于《[中华人民共和国行政许可法](#)》[第八条第二款](#)形成的行政补偿法律关系。3. 296 号批复严重违法，依法应当撤销。(1)洪源公司是《建设用地规划许可证》确定的涪陵西客站二期工程用地单位，并实际进行工程投入。依照《[中华人民共和国行政许可法](#)》[第八条第二款](#)、《[重庆市行政许可补偿暂行办法](#)》的规定，因政府调整规划，洪源公司是补偿对象，有依法取得工程实际投入补偿的权利。(2)296 号批复以祥瑞

公司为土地使用权人为由，认定该公司为补偿对象，事实认定错误。(3)涪陵区政府辩称实施案涉补偿的依据是《国有土地上房屋征收与补偿条例》，但本案所涉补偿明显不是国有土地上房屋征收补偿，因为涪陵区政府至今未作出案涉地块的征收决定。本案所涉补偿，是对涪陵西客站二期实际工程建设投入补偿，依法应适用《中华人民共和国行政许可法》第八条第二款、《重庆市行政许可补偿暂行办法》。296号批复明显适用法律错误。(4)金禾苗公司只是涪陵西客站二期工程的建设施工单位，依据《中华人民共和国合同法》《工程施工合同》享有请求洪源公司支付施工款的权利，而非涪陵西客站二期工程土地、地上构(建)筑物的被补偿人。296号批复错误认定金禾苗公司为补偿对象。(5)祥瑞公司、金禾苗公司提交的审计材料、主要证据、工程量清单等系伪造，金禾苗公司的评估报告是事后为了应付而伪造。洪源公司是业主方，金禾苗公司只是施工方，故不是“洪源公司所报工程与金禾苗公司重复”。296号批复错误认可将洪源公司的补偿额审减为零元。(6)涪陵区政府在作出296号批复前选定铂码公司为工程造价审核公司程序违法。在296号批复作出前，原涪陵区××委未向洪源公司送达正式的《成本核算报告》，未告知建设成本审定结果。涪陵区政府也未以任何生效法律文书告知不予补偿，违反正当法律程序。(7)2015年10月16日，原涪陵区××委、洪源公司、祥瑞公司、金禾苗公司签订的《关于与铂码公司签订建设工程造价合同的备忘录》明确约定，有关各方达成一致前，补偿款不支付。但涪陵区政府和原涪陵区××委却违背承诺，在不告知洪源公司296号批复将补偿额审定为零元的情况下，私下与祥瑞公司签订补偿协议，支付补偿款，严重违背诚实信用原则。

涪陵区政府向本院提交答辩意见，请求驳回洪源公司的再审申请。主要事实和理由：1. 洪源公司既不是案涉项目土地上的权利人，也不是合法的建设业主。

洪源公司与祥瑞公司于2004年6月1日取得《建设用地规划许可证》及附件《重

庆市建设工程规划设计方案审查意见通知书》，但洪源公司并未在六个月内报送建设方案设计，取得的建设用地规划许可证及附件已经失效。取得建设用地规划许可证只是表示在一定期限内洪源公司取得建设用地规划用地的行政许可，与项目是否实际投入、投入多少之间并不具有法律上的因果关系，更不意味着必然享有取得项目补偿金的权利。第三方评估机构已经明确作出洪源公司未实际投入的审核结论。2. 本案的案件事实、权利主体与 22 号指导案例不同，不能类推适用。296 号批复的核心实质是同意涪陵区交通局(原涪陵区××委)与原涪陵区××以协商的方式与两企业就补偿问题达成合意。该批复不具有处分性，不产生处分效力，没有产生行政法律关系变动的后果。该批复不具有特定性，不是针对相对人直接作出，批复的对象是下属部门。该批复不具有单方性，能否实施不是其单方意志所能决定。该批复不具有外部性，是典型的内部行政行为，是依法监管国有资产职责的意思表示，是进行内部审批、监管的行政行为，没有对外的法律效力。其没有强迫祥瑞公司签订合同，不体现国家意志力。即使洪源公司认为权利受到损害，也并非 296 号批复所致。即使没有 296 号批复，原涪陵区××、原涪陵区××委与祥瑞公司也可依据相关规定另行达成补偿协议。3. 本案系民事纠纷，不是行政纠纷。洪源公司与祥瑞公司、金禾苗公司之间的所有协议均是民事协议，只能约束合同双方，与本案并无关联，其无权介入、无权界定三者之间的民事纠纷。其批复同意促迁单位依据第三方铂码公司的成本投入审核报告与祥瑞公司、金禾苗公司达成协议，关键实质是同意“协商”，而非实质性的决定，296 号批复与洪源公司无行政法上的利害关系。可能产生权利外化只能是达成的补偿协议，而其并未与洪源公司签订补偿协议。至于洪源公司主张的铂码公司的成本审核报告违反程序、缺乏事实依据、虚假记载，洪源公司只能通过另外的诉讼撤销铂码公司的成本审核报告，而不是撤销 296 号批复。

本院经审理，对一审法院审查的 296 号批复内容进一步确认如下：该批复系涪陵区政府于 2016 年 12 月 13 日对原涪陵区××委作出。该批复载明：“你单位《关于审定西客站二期拆迁补偿费用的请示》（涪交委文〔2016〕130 号）收悉。经研究，现批复如下：一、同意按照重庆铂码工程咨询有限公司审检评估的重庆祥瑞交通运输产业有限公司工程投入金额和涪陵金禾苗建筑有限公司工程投入金额作为两企业的协商补偿金额。二、请你单位会同区征收办按程序抓紧与两企业签订补偿协议并及时支付补偿费用，确保尽快完成征收搬迁任务。”

又，对于 296 号批复载明的《关于审定西客站二期拆迁补偿费用的请示》（涪交委文〔2016〕130 号，以下简称 130 号请示），本院查明如下：该请示系原涪陵区××委于 2016 年 12 月 9 日向涪陵区政府呈报。该请示载明：“渝东国际商贸城二期工程建设须征收涪陵西客站二期地块，该地块由重庆祥瑞交通运输产业有限公司（以下简称祥瑞公司）、涪陵金禾苗建筑有限公司（以下简称金禾苗公司）进行了场平整理、挡土墙、减荷平台、涵洞、生化池等土建工程的修建。为了加快西客站二期地块征收拆迁工作，根据区政府安排，区交委牵头，组建了由区国土局、区财政局组成的西客站二期地块促迁工作小组。经多次与西客站二期地块涉及的祥瑞公司、金禾苗公司和涪陵洪源房地产开发有限责任公司（以下简称洪源公司）进行拆迁商谈，并委托重庆铂码工程咨询有限公司（以下简称铂码公司）对其工程投入及利息进行了审核评估：祥瑞公司报送工程投入为 9589500.00 元，审定金额为 4617790.46 元，审减 4971709.54 元（重铂咨〔2016〕第 2123 号）；金禾苗公司报送工程投入为 9867534.72 元，审定金额为 4004726.74 元，审减 5862807.98 元（重铂咨〔2016〕第 2155 号）；洪源公司报送工程投入为 17950000.00 元，因洪源公司所报工程与金禾苗公司重复且送审金额与实际投资出入较大，经调查确认，该工程为金禾苗公司投入建设，洪源公司审减 17950000.00 元，审定为 0

元。在区交委、区财政局、区国土局相关征收工作人员以及财务总监、法律顾问的多次共同努力下，与祥瑞公司、金禾苗公司两家企业商谈达成一致意见，同意以铂码公司审核金额作为此次征收工作的相关补偿费用。恳请区政府批准同意以中介机构审定金额作为两家企业的征收补偿费用，即祥瑞公司为 4617790.46 元，金禾苗公司为 4004726.74 元，共计 8622517.20 元，以便我们及时签订协议支付补偿费用，尽快完成征收搬迁任务。妥否，请批示。”

另，对于洪源公司在提起本案诉讼时所称另案起诉请求撤销原涪陵区××、原涪陵区××委与祥瑞公司所签补偿协议的情况，本院查明如下：该补偿协议系原涪陵区××、原涪陵区××委与祥瑞公司于 2017 年 5 月 15 日签订的《涪陵西客站二期地块祥瑞公司投资补偿协议》。原涪陵区××委在机构改革后变更为涪陵区交通局。在该案诉讼中，原涪陵区××和涪陵区交通局将 296 号批复和 130 号请示作为证据提交，主张该补偿协议不影响洪源公司的合法权益。

以上事实有 296 号批复、130 号请示、重庆市南川区人民法院 (2020) 渝 0119 行初 85 号《行政裁定书》、本院于 2022 年 11 月 11 日组织询问时所作询问笔录等在卷佐证。

本院认为，再审申请人洪源公司对再审被申请人涪陵区政府所作 296 号批复提起本案诉讼，请求予以撤销，一、二审法院分别以《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第一条第二款第八项、第五项的规定为据认定 296 号批复不属于人民法院行政诉讼受案范围，裁定驳回再审申请人洪源公司的起诉及上诉。再审被申请人涪陵区政府所作 296 号批复是否属于人民法院行政诉讼受案范围构成本案的核心争议。在本案诉讼中，再审申请人洪源公司还主张本案情形应当适用 22 号指导案例。依照《最高人民法院关于案例指导工作的规定》（法发〔2010〕51 号）第七条“最高人民法院发布的指导性案例，各级人民法院审

判类似案例时应当参照”及《〈最高人民法院关于案例指导工作的规定〉实施细则》(法〔2015〕130号)第九条“各级人民法院正在审理的案件,在基本案情和法律适用方面,与最高人民法院发布的指导性案例相类似的,应当参照相关指导性案例的裁判要点作出裁判”、第十一条第二款“公诉机关、案件当事人及其辩护人、诉讼代理人引述指导性案例作为控(诉)辩理由的,案件承办人员应当在裁判理由中回应是否参照了该指导性案例并说明理由”的规定,本案裁判应当结合本案情形与22号指导案例在基本案情和法律适用方面的类似性,在裁判理由中对是否参照22号指导案例作出回应并说明理由。

关于人民法院行政诉讼的受案范围,《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》[第十二条](#)、[第十三条](#)及《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一条第一款、第二款从正反两个方面作出了规定。基于这些条款,判断被诉行为是否具有可诉性,根本上取决于被诉行为是否对公民、法人或者其他组织的人身权、财产权等合法权益产生实际影响。对公民、法人或者其他组织的权利义务产生实际影响的,构成可诉的行政行为。相反,对公民、法人或者其他组织的权利义务不产生实际影响的,则为不可诉的行为。为有效达到行政管理服务目标,行政机关往往以公民、法人或者其他组织为相对人,直接对外作出行政行为,实现权利义务的变动。但在特殊情况下,行政机关尽管没有直接对行政相对人作出行政行为,但其行为却具有对公民、法人或者其他组织的权利义务产生实际影响的法律效果。可诉的行政批复行为便是如此。在行政机关内部行文上,批复属于一种公文种类,多用于上级行政机关答复下级行政机关的请示事项。下级行政机关在工作中遇到疑难问题、不能自行决定的事项时,向上级行政机关请求指示、批准,上级行政机关就请示事项作出答复。行政批复本质上体现的是上级行政机关就请示事项如何处理作出的意思表示。若下级行政机关接到行政批

复之后，落实上级行政机关的意思表示，再以自身名义对公民、法人或者其他组织作出行政行为，则行政批复纯为内部行为，终止于上下级行政机关内部，不直接对外产生法律效果。若下级行政机关接到实际影响公民、法人或者其他组织权利义务行政批复之后，奉之而行，直接将行政批复付诸实施，未再以自身名义对外作出行政行为，则行政批复就跨越内部行为范畴，构成了可诉的行政行为。为依法准确把握行政批复行为的可诉性，统一法律适用，22号指导案例便应运出台。

22号指导案例系最高人民法院审判委员会讨论通过，于2013年11月8日由《[最高人民法院关于发布第五批指导性案例的通知](#)》（法〔2013〕241号）发布。该案例的基本案情是，2010年8月31日，安徽省来安县国土资源和房产管理局向来安县人民政府报送《关于收回国有土地使用权的请示》，请求收回该县永阳东路与塔山中路部分地块土地使用权。9月6日，来安县人民政府作出《关于同意收回永阳东路与塔山中路部分地块国有土地使用权的批复》。来安县国土资源和房产管理局收到该批复后，没有依法制作并向原土地使用权人送达收回土地使用权决定，而直接交由来安县土地储备中心付诸实施。魏永高、陈守志的房屋位于被收回使用权的土地范围内，其对来安县人民政府收回国有土地使用权批复不服，提起行政复议。2011年9月20日，滁州市人民政府作出《行政复议决定书》，维持来安县人民政府的批复。魏永高、陈守志仍不服，提起行政诉讼，请求人民法院撤销来安县人民政府上述批复。该案例的裁判理由主要为，来安县人民政府作出批复后，来安县国土资源行政主管部门没有制作并送达对外发生效力的法律文书，即直接交来安县土地储备中心根据该批复实施拆迁补偿安置行为，对原土地使用权人的权利义务产生了实际影响。该批复已实际执行并外化为对外发生法律效力的行政行为。该案例的裁判要点为，地方人民政府对其所属行政管理部门的

请示作出的批复，一般属于内部行政行为，不可对此提起诉讼。但行政管理部门直接将该批复付诸实施并对行政相对人的权利义务产生了实际影响，行政相对人对该批复不服提起诉讼的，人民法院应当依法受理。

在基本案情和法律适用上，本案与 22 号指导案例相类似，应予参照。本案所涉 296 号批复亦为地方人民政府对其所属行政管理部门呈报的请示作出的批复，涉及的内容是案涉工程投入补偿。案涉工程投入补偿并非因征收国有土地上房屋进行的房屋征收补偿，亦非因征收农民集体所有土地产生的地上附着物补偿，而是因用地规划调整所致的对建设单位前期工程建设进行的工程投入补偿。本案没有证据证明原涪陵区××委、原涪陵区××等行政机关对案涉工程投入负有法定的补偿职责。原涪陵区××委呈报的 130 号请示载明了对祥瑞公司、金禾苗公司工程投入的审定金额。对于再审申请人洪源公司主张的工程投入补偿，130 号请示载明：“洪源公司所报工程与金禾苗公司重复且送审金额与实际投资出入较大，经调查确认，该工程为金禾苗公司投入建设，洪源公司审减 17950000.00 元，审定为 0 元。”形式上看，再审被申请人涪陵区政府所作 296 号批复仅是同意按该请示载明的祥瑞公司和金禾苗公司工程投入金额作为两家企业的协商补偿金额，并敦促原涪陵区××委尽快完成搬迁任务，不涉及再审申请人洪源公司的补偿问题。但是，结合 130 号请示实质上看，再审被申请人涪陵区政府所作 296 号批复直接对再审申请人洪源公司的权利义务产生了实际影响，已跨越“行政机关作出的不产生外部法律效力的行为”或者“上级行政机关基于内部层级监督关系对下级行政机关作出的听取报告、执法检查、督促履责等行为”之范畴。130 号请示载明将再审申请人洪源公司工程投入“审定为 0 元”，再审被申请人涪陵区政府所作 296 号批复未明确提及再审申请人洪源公司的补偿问题，也就意味着默示同意将再审申请人洪源公司排除在案涉工程投入补偿之外，不给予再审申请人洪源公

司补偿。在再审申请人洪源公司提起的另案诉请撤销原涪陵区××、原涪陵区××委与祥瑞公司签订的《涪陵西客站二期地块祥瑞公司投资补偿协议》的诉讼中，原涪陵区××和涪陵区交通局便是将 296 号批复和 130 号请示作为证据提交，主张该协议不影响再审申请人洪源公司的合法权益。就再审申请人洪源公司而言，再审被申请人涪陵区政府所作 296 号批复的行为属性是消极性的，即对其补偿请求予以消极处理，不予补偿。原涪陵区××委在接到 296 号批复之后，也就无需对再审申请人洪源公司开展进一步的补偿活动。本案亦无证据证明原涪陵区××委在接到 296 号批复之后，以之为据再行就案涉工程投入补偿对再审申请人洪源公司作出了行政行为或者开展了其他补偿活动。这实际上就是直接将再审被申请人涪陵区政府所作 296 号批复的内容付诸实施。故本案亦属于直接将行政批复内容付诸实施并对行政相对人权利义务产生实际影响的情形，完全对应了 22 号指导案例的裁判要点。再审申请人洪源公司对 296 号批复提起本案诉讼，符合《中华人民共和国行政诉讼法》第十二条第一款第十二项及《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一条第一款的规定，属于人民法院行政诉讼受案范围，应当依法受理。一、二审法院未查明 130 号请示及再审申请人洪源公司提起的另案诉讼情况，未结合这些事实对再审被申请人涪陵区政府所作 296 号批复进行体系性的全面分析，认定该批复不属于可诉的行政行为，裁定驳回再审申请人洪源公司的起诉及上诉，构成认定事实主要证据不足，并由此又构成适用法律确有错误，依法应予纠正。

还需进一步澄清的是，本案争议确为行政争议，而非民事争议，再审申请人洪源公司目前实难通过解决民事争议的方式救济其合法权益。再审被申请人涪陵区政府在诉讼中提出的本案系民事纠纷、再审申请人洪源公司只能通过民事诉讼途径救济权利的主张及二审法院作出的相关认定不符合本案实际。对于案涉工程

投入补偿，原涪陵区××委在 130 号请示中提及了与三家公司，即祥瑞公司、金禾苗公司和再审申请人洪源公司，进行了拆迁商谈，对祥瑞公司所报工程投入“审定金额为 4617790.46 元”，对金禾苗公司所报工程投入“审定金额为 4004726.74 元”，但经调查确认，再审申请人洪源公司所报工程为金禾苗公司投入建设，故对其工程投入“审定为 0 元”。原涪陵区××委在该请示中随后提及了与两家公司，即祥瑞公司、金禾苗公司，商谈达成一致意见。由此可见，原涪陵区××委向再审被申请人涪陵区政府所请示的，并非仅仅是核定案涉工程投入的补偿总额，由三家公司再根据各自的工程投入自行分配，亦非根据三家公司自行通过协商或者其他方式确定的工程投入份额核定补偿数额，而是直接介入案涉工程投入主体的认定，直接核定三家公司各自的补偿数额。案涉工程投入补偿的法律属性是行政补偿，由相关行政机关履行补偿义务，再审被申请人涪陵区政府基于原涪陵区××委××号××号批复产生的效果是，直接决定三家公司各自的补偿数额，排斥了三家公司先通过解决民事争议的方式处理案涉工程投入份额争议、再请求行政补偿的救济路径选择。对再审申请人洪源公司而言，再审被申请人涪陵区政府在原涪陵区××委××号批复，是在对其案涉工程投入主体地位作出确认的基础上，就是否给予工程投入补偿作出的意思表示。这种意思表示实际上就是不予补偿的行政决定。在存在 296 号批复的情况下，即使再审申请人洪源公司通过解决民事争议的方式与另外两家公司确定了各自的工程投入份额，也于事无补，难以就案涉工程投入获得补偿，因为案涉工程投入补偿的行政补偿属性决定了是由行政机关确定补偿对象，而再审被申请人涪陵区政府目前已经通过作出该批复确定了补偿对象。故再审申请人洪源公司以 296 号批复为被诉行政行为、以再审被申请人涪陵区政府为被告提出本案起诉，请求撤销该批复，实为直面行政补偿争议，谋求实质性的根本解决，于法于理委实正当。

综上，基于本案现有证据，参照 22 号指导案例的裁判要点，再审被申请人涪陵区政府所作 296 号批复属于人民法院行政诉讼受案范围，再审申请人洪源公司对再审被申请人涪陵区政府提出的本案起诉符合《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》[第四十九条](#)规定的起诉条件，未显示存在《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第六十九条第一款规定的消极情形，应当依法受理。一、二审法院裁定驳回再审申请人洪源公司的起诉及上诉构成认定事实主要证据不足和适用法律确有错误，依法应予纠正。再审申请人洪源公司提出的再审主张成立，依法应予支持。依照《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》[第八十九条](#)第一款第二项、第三项及《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百一十九条第一款、第一百二十三条第三项之规定，裁定如下：

- 一、撤销重庆市高级人民法院(2022)渝行终 11 号行政裁定；
- 二、撤销重庆市第三中级人民法院(2021)渝 03 行初 58 号行政裁定；
- 三、指令重庆市第三中级人民法院继续审理。

审 判 长 李纬华

审 判 员 杨 军

审 判 员 韩锦霞

二〇二三年七月十一日

法官助理 章文英

书 记 员 周 琳

©北大法宝：（www.pkulaw.com）专业提供法律信息、法学知识和法律软件领域各类解决方案。北大法宝为您提供丰富的参考资料，正式引用法规条文时请与标准文本核对。欢迎查看所有[产品和服务](#)。

[法宝快讯：如何快速找到您需要的检索结果？法宝 V6 有何新特色？](#)



扫描二维码阅读原文

原文链接：

<https://www.pkulaw.com/pfnl/08df102e7c10f206625d0fcdbe0c74b455502e36666f94e5bdfb.html>