最高人民检察院第五十八批指导性案例

**关于印发最高人民检察院第五十八批指导性案例的通知**

各省、自治区、直辖市人民检察院，解放军军事检察院，新疆生产建设兵团人民检察院：

经2025年2月8日最高人民检察院第十四届检察委员会第四十六次会议决定，现将曹某等诉河南省某市某区人民政府、某街道办事处行政奖励诉讼监督案等五件案例（检例第233-237号）作为第五十八批指导性案例（行政生效裁判监督主题）发布，供参照适用。

**最高人民检察院**

**2025年3月21日**

曹某等诉河南省某市某区人民政府某街道办事处行政奖励诉讼监督案

**（检例第233号）**

**【关键词】**

行政生效裁判监督  行政奖励  独生子女家庭  征地补偿  抗诉

**【要旨】**

地方性法规依据法律设定行政奖励并公布了奖励标准，行政主体应当执行。人民法院生效裁判对行政相对人要求行政主体依法履行行政奖励职责的诉讼请求不予支持的，人民检察院应当依法监督。

**【基本案情】**

曹某一家户籍在河南省某市某区某街道办事处某村。2012年3月，某区政府成立某村城中村改造项目指挥部（以下简称指挥部），具体实施改造工作。12月9日，指挥部公示《某村城中村改造搬迁补偿安置方案》。同日，某村党支部、村民委员会、村务监督委员会根据安置方案制定《某村城中村改造安置补偿补充规定》，其中明确“房屋安置：享受村民福利待遇人员，人均安置建筑面积200平方米”。12月30日，曹某分别与指挥部、某村村民委员会签订搬迁补偿安置协议书，就人均安置建筑面积200平方米等房屋搬迁补偿安置事宜达成一致意见。

2013年9月，曹某夫妻又与指挥部签订《改造项目搬迁补偿安置协议》（以下简称《协议》）。协议主要内容为：曹某一户为“父母一方或双方享受村民福利待遇且已领取《独生子女父母光荣证》”的独生子女家庭，选择获得奖励安置房建筑面积共计100平方米。《中华人民共和国人口与计划生育法》（2002年）规定，独生子女父母按照国家和省、自治区、直辖市的有关规定享受奖励。《河南省人口与计划生育条例》（2011年修正，以下简称《条例》）第三十七条规定:“凡领取《独生子女父母光荣证》的，凭证享受下列待遇：……（三）按人分配城镇拆迁安置、移民搬迁安置、新农村建设安置、集体经济收入、集体福利、征地补偿等经济利益时，独生子女家庭多分一人份”。据此，曹某认为，《协议》内容不符合《条例》关于独生子女家庭在按人分配征地补偿等经济利益时“多分一人份”的规定。

2016年9月，曹某夫妻及儿子、儿媳将某区政府和某街道办事处诉至某市中级人民法院，要求某区政府依法执行《条例》的规定，另外补偿安置房建筑面积100平方米，并支付多一人份拆迁过渡费62400元。某市中级人民法院经审理认为，曹某在签订搬迁补偿安置协议书后，与指挥部经协商达成的《协议》，应视为与某区政府就独生子女家庭搬迁安置补偿奖励相关问题已达成一致意见。曹某等主张该《协议》系其受到胁迫所签订，但并未提供证据予以证实，一审判决驳回曹某等的诉讼请求。曹某等不服一审判决，提起上诉。河南省高级人民法院二审判决驳回上诉，维持原判。曹某等申请再审，被最高人民法院裁定驳回再审申请。

**【检察机关履职过程】**

**案件来源。**曹某一家以及具有相同情形的4户家庭分别向河南省人民检察院申请监督。河南省人民检察院依法审查后，将上述5个案件提请最高人民检察院抗诉。

**调查核实。**检察机关经阅卷、听取当事人意见，认为本案当事人双方对事实认定存在较大争议，对原审裁判、被诉行政行为适用法律法规是否错误存在严重分歧。2019年10月，最高人民检察院决定举行公开听证，邀请人民监督员、法学专家担任听证员，邀请部分全国人大代表、省人大代表、省卫健委有关人员旁听。经听证查明，曹某夫妻在《协议》上签字时并未充分了解相关奖励规定的内容，对没有获得足额奖励不知情，不存在自愿放弃奖励的意思表示。听证员一致认为，案涉城中村改造中的拆迁补偿应当执行《条例》有关计划生育奖励的规定。

**监督意见。**最高人民检察院审查认为，本案的争议焦点是曹某夫妻签订《协议》的行为能否视为其对《条例》规定的行政奖励的放弃。第一，某区政府与曹某夫妻签订的《协议》，名为“协议”，实为单方行政决定。某区政府从未表示依据《条例》规定给予曹某家庭200平方米安置房或货币奖励，而以“协议”方式给付曹某家庭100平方米半人份安置房奖励，属于未经协商减损曹某家庭的合法权益。第二，《条例》依据《人口与计划生育法》制定的确定性奖励标准，行政机关应当不折不扣地执行，行政相对人放弃该权利应当以明示的方式作出意思表示。在某区政府未告知曹某家庭有权获得“多分一人份”奖励的情形下，曹某等并不知晓其享有获得200平方米安置房或货币奖励的申请资格。以曹某夫妻在《协议》上的签字认定曹某等与指挥部自愿“达成一致意见”，与客观事实不符。因此，曹某夫妻在《协议》上签字的行为，不能作为认定或者推定曹某等自愿放弃行政奖励的事实依据。

2021年8月30日，最高人民检察院对包括曹某家庭在内的同村5户独生子女家庭申请监督案向最高人民法院提出抗诉。

**监督结果。**2022年4月25日，最高人民法院采纳抗诉意见，指令河南省高级人民法院对曹某家庭等5案进行再审。其间赵某等同村11户独生子女家庭基于同样的事实和理由申请检察机关监督。最高人民检察院就该11案向最高人民法院提出类案检察建议，最高人民法院指令河南省高级人民法院将曹某、赵某等16案合并审理。再审过程中，最高人民法院、最高人民检察院、河南省高级人民法院、河南省人民检察院共同开展行政争议实质性化解工作。曹某等16户与某区政府签订协议，某区政府按照《条例》规定的奖励标准，以经济补偿方式履行了奖励的法定义务。2023年8月24日，曹某等16户撤回再审请求，河南省高级人民法院裁定终结再审程序。

**【指导意义】**

**人民检察院办理行政生效裁判监督案件，发现人民法院生效裁判对公民、法人或者其他组织依法要求行政主体履行奖励的法定义务不予支持的，应当依法监督。**地方性法规依照法律规定为独生子女家庭征地补偿设定行政奖励，地方政府和协助政府承担征地补偿行政管理职责的基层群众性自治组织作为行政奖励的实施主体，应当严格执行法律法规规定的奖励标准，依法保障行政相对人奖励权益全面实现。行政相对人只有在充分了解其相关权利内容的前提下，出于真实意思表示，以明示的方式自愿放弃相关合法权益的，才能认定其放弃权利，行政主体不得单方减损行政相对人的合法权益。对行政主体不履行或者不完全履行法定奖励义务的行为，人民法院行政生效裁判未予纠正的，人民检察院应当依法提出抗诉或者再审检察建议。人民检察院监督人民法院行政生效裁判，发现同类生效裁判存在事实认定、法律适用等共性问题的，可以制发类案检察建议，提高司法效率。

**【相关规定】**

《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条

《人民检察院行政诉讼监督规则》第六条、第八十三条、第八十四条、第九十条

《中华人民共和国人口与计划生育法》（2002年施行）第二十三条、第二十七条（现为2021年修正后的第二十三条、第三十一条）

《河南省人口与计划生育条例》（2011年修正）第三十七条（现为2021年修正后的第三十二条）

办案检察院：最高人民检察院  河南省人民检察院

承办检察官：张相军  张步洪  罗箭  李军  王晓景  杨铮

案例撰写人：杨金锟  马睿  魏声然  王子凯  王二鹏

甲村村民小组诉湖南省某县人民政府、某市人民政府山林权属行政裁决及行政复议诉讼监督案

**（检例第234号）**

**【关键词】**

行政生效裁判监督行政裁决山林权属调查核实  新的证据  抗诉

**【要旨】**

人民检察院办理山林权属争议行政诉讼监督案，应当审查争议各方提供的山林权属证据是否足以支持各自主张。人民政府作出的山林权属行政裁决认定事实不清、证据不足，人民法院生效裁判对该行政裁决予以维持的，人民检察院应当依法开展调查核实。有新的证据证明生效裁判确有错误的，人民检察院应当依法监督。

**【基本案情】**

2015年11月，甲村第1-4村民小组（以下简称甲村）与乙村第3-6、10、11村民小组（以下简称乙村）、丙村第1-19村民小组（以下简称丙村）因山林权属纠纷均向湖南省某县人民政府提出山林权属确权申请，并各自提供了林权证等相应凭证。甲村称要求确权的争议林地为该村“飞地”（归属于甲村但不与甲村毗连的土地）的一部分，并提供了标有“甲村（飞）”字样的某县土地利用现状图、争议林地出租给案外人的合同等，证明其对争议林地有经营管理事实，某县人民政府未予采信。2016年8月1日，某县人民政府作出案涉山林权属行政裁决，将争议林地确权给乙村和丙村共同所有。甲村不服，向某市人民政府申请行政复议，某市人民政府作出复议决定予以维持。甲村遂提起行政诉讼，请求撤销案涉行政裁决及复议决定，判决将争议林地归甲村所有。2017年5月11日，某市中级人民法院作出一审判决，驳回甲村的诉讼请求，理由为：乙村、丙村提供的1982年57号、116号、114号、95号山林权证要素齐全，已依法颁发，可以作为确权依据；乙村、丙村提供了双方的《土地权属争议书》《争议示意图》及《土地权属认定书》《示意图》，可以看出争议林地不在甲村一侧，乙村与丙村签订了《补充协议》自愿对案涉争议林地共同所有；甲村提供的1982年山林权证虽涵盖了争议林地，但该证无编号、未经填证人签字和填证机关盖章，且应发给山林权人的一联和存根联均存于档案馆，未颁发给甲村，故该证未经某县人民政府依法核发，系无效的林权证。某县人民政府作出的行政裁决事实清楚，证据确凿，某市人民政府复议维持并无不当。甲村上诉、申请再审均被人民法院以相同理由驳回。

**【检察机关履职过程】**

**案件来源。**甲村不服人民法院生效判决，向湖南省人民检察院申请监督。湖南省人民检察院经审查，于2021年7月19日提请最高人民检察院抗诉。

**调查核实。**围绕争议焦点，检察机关依法开展调查核实工作，查阅了法院审判卷宗和执法卷宗，到某县档案局查阅了该县1982年山林权证的档案资料，赴现场进行勘察，走访案件当事人，向自然资源部门发函请求协助调查案涉“飞地”权属状况。查明：1. 乙村114号山林权证填证机关未盖章，丙村95号山林权证应发给山林权人的一联仍存于县档案局，案涉林权证全部从县档案局复印，争议各方均不能提供原件。2. 某县1982年制作的林权证普遍存在无编号、无填写人、发给山林所有权单位一联未撕、空白证有公社及县政府盖章等瑕疵，存在先将已盖好人民政府和公社印章的空白林权证发给各村，然后由各村自行填写的情形。3. 《土地权属争议书》《争议示意图》及《土地权属认定书》《示意图》系由某乡人民政府作出。乙村与丙村达成的《补充协议》系争议发生后达成，未经甲村同意。4. 全国第一次土地调查（1984年-2009年）及第二次土地调查（2009年-2018年）的地籍资料载明，案涉“飞地”权利所有人为甲村。5. 某县原国土资源局2004年9月19日制作了《飞地面积通知书》、某市原国土资源局于2004年10月25日制作了《飞地权属、面积认定通知书》，并送达甲村和丙村盖章确认。某县人民政府2004年12月制作了案涉“飞地”及乙村、丙村集体土地所有权证，但均未下发。某县2019年土地利用现状图有一地块标注了“甲村（飞）”。6. 甲村在争议林地上建有两栋平房，一栋建于1950年代，当时用于养牛；另一栋建于2000年左右，2006年至2012年出租给案外人用于养牛。前述相关证据载明的案涉“飞地”面积、形状、位置相互印证，与本案争议林地重叠。

检察机关依法调取了以上查明事实所涉及的1982年部分林权证、某县土地利用现状图、土地调查的地籍资料、《飞地面积通知书》、集体土地所有权证等证据材料。

**监督意见。**最高人民检察院审查后认为：第一，原生效判决认定事实的主要证据不足。根据《林木林地权属争议处理办法》相关规定，调解处理林权争议，应当尊重历史和现实情况。该案中没有证据证明乙村、丙村持有的林权证均已依法送达，对同样存在要素不全或未颁发情形的林权证，人民法院认定乙村、丙村案涉林权证合法且已依法颁发，否定甲村案涉林权证效力，忽视了1982年“林业三定”（稳定山权林权、划定自留山和确定林业生产责任制）时期该县制证发证的客观历史情况。《土地权属争议书》《争议示意图》及《土地权属认定书》《示意图》由不具备处理权限的乡政府作出，作出的主体不合法，不具备法律效力，且与“飞地”山林权属认定没有关联。第二，检察机关依法调取的证据足以推翻原生效判决。某县土地利用现状图、全国土地调查的地籍资料、“飞地”有关凭证、“飞地”的权属证书及附图、乙村和丙村的土地权属证书及附图等证据显示，案涉“飞地”在面积、形状、位置、权利人上均一致，争议林地大部分在“飞地”内。某县自然资源局亦认为2004年制作的集体土地所有权证虽然不能作为单独确权的权属依据，但其所登记的界址、面积可以作为确权的参考资料。甲村提供的证据亦能证明其对部分争议林地具有经营管理的事实，乙村和丙村未能提供经营管理的证据。2021年11月24日，最高人民检察院向最高人民法院提出抗诉。

**监督结果。**2022年6月28日，最高人民法院指令湖南省高级人民法院再审。2023年2月9日，再审法院采纳检察机关的抗诉意见并作出再审判决，指出某县人民政府将争议林地确权为乙村和丙村所有依据不足，某市人民政府复议予以维持不当，判决撤销原一审、二审判决，撤销案涉权属纠纷处理决定，责令某县人民政府自该判决生效之日起六个月内重新作出处理决定。2023年12月5日，在湖南省高级人民法院和湖南省人民检察院共同推动下，某县人民政府重新作出山林权属争议处理决定，将争议林地靠近乙村和丙村的304亩确权给乙村与丙村共同所有，剩余约405亩确权给甲村所有，各村未再提出异议。

**督促行政机关依法履职。**针对本案反映出的某县林地所有权证制证、发证不规范的问题，检察机关与某县人民政府座谈，并提出检察建议，督促其对已经制作但未下发的权证进行清理，对仍存在权属争议的依法确权后发证，从源头上减少山林权属纠纷的发生。某县人民政府采纳检察建议，逐一核实，清理林权证制发中存在的问题。

**【指导意义】**

**人民检察院办理山林权属争议行政生效裁判监督案件，争议各方提交的山林权属证据均不足以支持各自主张，行政裁决认定事实不清、证据不足，人民法院对行政裁决予以维持的，应当依法调查核实；有新的证据足以推翻原判决、裁定的，应当依法监督。**山林权属争议行政生效裁判监督案件中，争议各方提供的因历史原因存在未依法送达、要素不全等瑕疵的林权证及其他证据均不足以证明争议林地权利归属，行政裁决认定事实不清、证据不足的，人民检察院应当依法调查核实，可以通过调取人民政府对争议林地在土地改革、“四固定”、“林业三定”、林业改革等各个历史时期制作形成的权属资料，查明争议林地的利用、经营、管理情况变化等。调查取得的新证据能够证实行政裁决与事实不符、足以认定原生效裁判错误的，应当依法提出抗诉或者再审检察建议。人民检察院办理行政生效裁判监督案件中，发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的，可以通过制发检察建议督促行政机关严格规范执法，助力法治政府建设。

**【相关规定】**

《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条

《人民检察院行政诉讼监督规则》第五十八条、第五十九条、第六十条

《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第六十三条

《林木林地权属争议处理办法》（1996年10月14日中华人民共和国林业部令第10号）第一条、第三条、第四条、第六条、第七条、第八条、第九条、第十条、第十一条、第十二条

《土地权属争议调查处理办法》（2003年1月3日中华人民共和国国土资源部令第17号）第二条、第二十一条（现为2010年修正后的第二条、第二十一条）

办案检察院：最高人民检察院  湖南省人民检察院  桂阳县人民检察院

承办检察官：张相军  张立新  陈艳霞  刘新勇

案例撰写人：陈艳霞  鲍莉  刘浩

湖北省安全生产监督管理局不服甲公司诉湖北省安全生产监督管理局行政处罚诉讼监督案

**（检例第235号）**

**【关键词】**

行政生效裁判监督  行政处罚  事故调查报告  工程质量缺陷  监理责任  抗诉

**【要旨】**

人民检察院办理安全生产行政处罚诉讼监督案件，对于安全监管部门依据人民政府批复的《事故调查报告》认定的监理主体怠于履职等违法事实作出的行政处罚决定，虽然工程质量缺陷以及监理怠于履职尚未构成交通事故的主要原因，如果人民法院以缺乏事实依据为由判决撤销行政处罚决定的，人民检察院应当依法监督。

**【基本案情】**

甲公司系某公路大桥防撞护栏施工监理单位。2005年7月，公路大桥竣工验收。2013年3月12日，公路大桥桥南处发生一起重大道路交通事故，一辆正常行驶的双层卧铺客车因驾驶员避让一辆逆向行驶的两轮摩托车过程中向右猛打方向，操作不当，与摩托车发生刮碰后，撞断公路大桥护栏坠入桥下，致使14人死亡、9人受伤、两车和公路设施受损。事故发生后，湖北省人民政府成立事故调查组和事故技术专家组。2013年4月11日，事故技术专家组作出《技术报告》。7月24日，事故调查组作出《事故调查报告》，认定：案涉事故是一起责任事故，驾驶员所在公司等多家单位或者部门因安全生产主体责任落实不到位，分别对事故发生负有主要、重要等不同责任。其中事故段防撞护栏施工公司因安全护栏施工质量存在缺陷，对大桥安全护栏底座与预埋钢筋焊接中，焊缝长度及高度均不满足设计要求，焊缝尺寸不稳定，大部分焊缝金属与钢筋未融合或融合深度较浅，存在安全隐患，对事故发生负有责任；甲公司是事故段防撞护栏施工监理单位，因监理工作不到位，在监理工作中未能及时发现事故段安全护栏施工质量缺陷，对事故发生负有责任。《事故调查报告》对有关责任人员及责任单位分别作出处理建议，其中包括建议由湖北省安全生产监督管理局（现为湖北省应急管理厅，以下简称湖北省安监局）对甲公司给予规定上限的经济处罚。2013年8月19日，《事故调查报告》经湖北省人民政府批复同意。2014年4月22日，湖北省安监局依据上述报告，根据《生产安全事故报告和调查处理条例》第三十二条第二款、第三十七条第三项的规定，对甲公司作出人民币50万元罚款的行政处罚决定。2014年7月21日，甲公司提起行政诉讼，请求撤销行政处罚决定。

2015年5月14日，某区人民法院作出一审判决。该院认为，《技术报告》已认定护栏破坏的主要原因系实际撞击力大于设计撞击力，湖北省安监局仍根据《事故调查报告》认定的事实认定甲公司存在履行监理职责不到位行为，却没有举证证明上述行为与护栏破坏失去保护作用之间存在因果关系，据此作出被诉行政处罚决定的主要证据不足，判决予以撤销。湖北省安监局不服提起上诉。某市中级人民法院二审认为，本案大桥的施工即使在客观上确实存在《技术报告》中所述的没有达到设计要求，焊接质量也不符合要求的情况，也不能得出大桥的施工质量及甲公司对大桥施工质量的监理行为与本案事故段大桥护栏被撞击后失去防护作用从而使肇事客车越出护栏，导致事故结果加重之间具有因果关系的结论，也不能得出《事故调查报告》认定的“甲公司对事故发生负有责任”的结论。根据《中华人民共和国行政处罚法》第三十条的规定，查明事实是行政机关行使行政处罚权的必要前提和依据，甲公司的监理行为与本案事故发生之间的因果关系，是湖北省安监局作出被诉行政处罚决定的事实依据，湖北省安监局认为其没有义务去查明相关事实依据，没有法律依据。2016年1月20日，某市中级人民法院作出二审判决，以湖北省安监局作出的行政处罚决定证据不足为由，维持了一审判决。湖北省安监局申请再审，湖北省高级人民法院再审维持了二审判决。

**【检察机关履职过程】**

**案件来源。**湖北省安监局向湖北省人民检察院申请监督，湖北省人民检察院依法审查后认为，再审生效判决适用法律确有错误，提请最高人民检察院抗诉。

**调查核实。**检察机关在全面阅卷审查的基础上，当面听取湖北省安监局和甲公司的意见。另查明：案涉重大生产安全责任事故调查组由湖北省人民政府组织，聘请了桥梁施工、道路交通、安全管理等行业的专家组成专家组。案涉《事故调查报告》经湖北省人民政府批复同意，认定甲公司在监理工作中，未能及时发现大桥安全护栏底座与预埋的钢筋焊接存在焊缝长度及高度等施工问题，履行监理职责不到位，对事故负有责任。

**监督意见。**最高人民检察院经审查认为，再审判决认为施工质量缺陷与事故发生不存在关联关系，否定《事故调查报告》认定的事故原因，认定事实错误。生产安全事故的发生均有多因一果的特性，既包括导致事故发生的直接原因，也包括引发生产安全事故的各种隐患及其他原因。对于事故责任的认定，往往也是依据直接原因与间接原因、主要原因与次要原因的实际情况不同而作出。本案中《技术报告》认定护栏破坏的主要原因是实际撞击力大于设计撞击力，但并未排除焊缝长度及焊缝高度等施工问题是护栏破坏的非主要或次要原因。《事故调查报告》认定事故段防撞护栏施工公司对大桥安全护栏底座与预埋钢筋焊接中，焊缝长度及高度均不满足设计要求，焊缝尺寸不稳定，大部分焊缝金属与钢筋未融合或融合深度较浅，存在安全隐患。安全护栏施工质量存在缺陷，甲公司在监理工作中未能及时发现，应当构成履行监理职责不到位。据此，湖北省安监局根据《事故调查报告》，依据《生产安全事故报告和调查处理条例》作出行政处罚决定，具有事实和法律依据。再审判决否定经人民政府批复的《事故调查报告》认定的事故段防撞护栏施工质量与事故存在因果关系的相关法律事实，否定事故段防撞护栏施工单位及监理公司应承担的事故责任，责令撤销被诉行政处罚决定，认定事实及适用法律确有错误。最高人民检察院向最高人民法院提出抗诉。

**监督结果。**最高人民法院于2023年6月26日作出判决，采纳检察机关抗诉意见，认为生产安全事故的发生一般系由多种原因共同导致，既包括导致事故发生的直接原因，也包括引发生产安全事故的各种隐患及其他间接原因。《技术报告》没有完全排除焊缝质量问题是护栏遭到破坏的原因之一，原判决否定《事故调查报告》认定的事故原因，属于认定事实错误。在人民法院未依法对《事故调查报告》及批复作出合法性审查确认违法前，《事故调查报告》合法有效。湖北省安监局根据《事故调查报告》对事故责任的认定作出被诉行政处罚决定，具有事实和法律依据，判决撤销一审、二审、再审判决，驳回甲公司诉讼请求。2023年11月9日，甲公司依法缴纳罚款人民币50万元。

**【指导意义】**

**人民检察院办理安全生产行政处罚诉讼监督案件，应当在《事故调查报告》认定的事故原因、事故性质、事故责任以及对事故责任者的处理建议的基础上，审查行政处罚依据的事实是否清楚、证据是否充分。对于人民法院在没有足够相反证据的情况下，判决撤销安全监管部门以《事故调查报告》为依据所作行政处罚决定的，人民检察院应当依法监督。**负责生产安全事故调查的人民政府作出批复的《事故调查报告》，是相关部门对有关单位和人员实施行政处罚或处分的依据。实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。当事人因不服安全监管部门作出的行政处罚决定而提起的行政诉讼案件，即使工程质量缺陷以及监理怠于履职尚未构成交通事故的主要原因，人民法院以此为由判决撤销被诉行政处罚决定的，检察机关应依法提出抗诉或者再审检察建议，确保《中华人民共和国安全生产法》《生产安全事故报告和调查处理条例》等法律法规统一正确实施。

**【相关规定】**

《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条

《中华人民共和国安全生产法》（2009年修正）第二条、第七十三条、第七十四条（现为2021年修正后的第二条、第八十六条、第八十七条）

《中华人民共和国行政处罚法》（2009年修正）第三十条（现为2021年修订后的第四十条）

《生产安全事故报告和调查处理条例》第十九条、第二十五条、第二十七条、第三十二条、第三十七条、第四十三条

办案检察院：最高人民检察院  湖北省人民检察院

承办检察官：罗箭  张望

案例撰写人：汪小丽  崔晔

邹某某诉四川省某市人社局行政确认诉讼监督案

**（检例第236号）**

**【关键词】**

行政生效裁判监督  行政确认  工伤认定  职业病诊断证明  新的证据  抗诉

**【要旨】**

高温作业环境下从事体力劳动或体力活动引起中暑，职工一方非因自身原因无法获得职业病诊断证明，行政机关未认定为工伤，人民法院生效裁判对不予认定工伤的决定予以维持，发现新的证据证明应当认定工伤的，人民检察院应当依法监督。针对办案中发现的职业病认定难、周期长问题，人民检察院可以与人民法院、行政机关共同研究推动完善职业病认定程序。

**【基本案情】**

罗某某系某建设工程有限公司（以下简称工程公司）工人。2018年7月19日，罗某某在工地从事搭建支模工作。当日19时，罗某某在项目工地工作结束收拾工具时突然晕倒，后被就近送往某区医院住院治疗，7月25日经医治无效死亡。罗某某的《出院证明书》记载：“1. 热射病；2. 左侧额颞顶枕叶-基底节区大片梗塞；3. 脑疝形成……”罗某某妻子邹某某于2018年8月2日向四川某司法鉴定所申请司法鉴定，司法鉴定所8月30日出具《司法鉴定意见书》，认为“罗某某符合热射病并脑挫裂伤出血梗死（继发大叶性肺炎）致急性呼吸循环功能障碍死亡。”邹某某于2018年10月29日向某市人力资源和社会保障局（以下简称市人社局）提出工伤认定申请。市人社局认为，申请人未能提交罗某某的职业病诊断证明书或者职业病诊断鉴定书，不符合《工伤保险条例》第十四条第四项的规定，遂于2019年1月25日作出〔2018〕6171号《不予认定工伤决定书》（以下简称6171号决定）。邹某某不服，提起行政诉讼，请求撤销6171号决定，判令市人社局依法重新作出工伤认定。

某区人民法院经审理认为，罗某某的死亡不管是中暑还是晕倒后头部着地致脑挫裂伤出血梗死，均不是罗某某本身的疾病，而与其在高温的工作环境中连续工作有直接的因果关系，罗某某的死亡符合《工伤保险条例》第十四条第一项之规定，应当认定为因工受伤（死亡）。2019年7月3日，某区人民法院作出一审判决，撤销6171号决定，判令市人社局重新作出具体行政行为。市人社局不服一审判决，向某市中级人民法院提出上诉。某市中级人民法院经审理认为，现有证据既不能证明罗某某在倒地时头部着地受伤的事实，也不能证明罗某某患职业病的事实。邹某某递交的司法鉴定不是职业病鉴定机构作出的职业病鉴定，只能证明罗某某的死亡原因，不能证明罗某某患职业病。因此，罗某某的死亡不符合《工伤保险条例》的相关规定。2019年10月14日，某市中级人民法院作出二审判决，撤销一审判决、驳回邹某某的诉讼请求。邹某某申请再审，四川省高级人民法院裁定驳回再审申请。

**【检察机关履职过程】**

**案件来源。**邹某某向某市人民检察院申请监督。2023年2月7日，某市人民检察院提请四川省人民检察院抗诉。

**调查核实。**某市人民检察院、四川省人民检察院全面审查案件卷宗材料，查阅专业资料、进行类案检索，向卫健、人社等部门和医院、职业病诊断中心进行咨询，询问相关当事人。查明，罗某某在工程公司承建的某项目工程从事搭建支模工作，2018年7月19日19时工作结束收拾工具时晕倒在地。罗某某患热射病系因长时间在高温环境下工作所致。10月29日邹某某提出工伤认定申请后，市人社局向邹某某发出申请补正通知，要求邹某某根据《工伤保险条例》第十八条第一款的规定补正职业病诊断证明书（或者鉴定书）。因某市没有具备职业性热射病诊断资质的机构，其向多家职业病诊断机构请求进行职业病诊断均未被接诊，邹某某补正不能。邹某某向某市人民检察院申请监督后，其女向四川大学华西第四医院（具备职业性热射病诊断资质，以下简称华西四医院）提出对罗某某进行职业病诊断的请求，华西四医院予以接诊。因邹某某无法提供罗某某的职业史证明等材料，于2021年12月20日申请某市人民检察院协调解决相关问题，华西四医院亦于2022年3月25日发函请求某市人民检察院帮助提供相关资料。某市人民检察院对罗某某职业史、发病当天现场情况等走访调查、调取相关证据，向华西四医院出具《关于罗某某的情况说明》。华西四医院于2022年4月28日对罗某某作出《职业病诊断证明书》，载明“诊断结论：职业性中暑（热射病）”。

**监督意见。**四川省人民检察院审查认为，罗某某的职业病诊断证明系新发现和取得的证据，能够证明罗某某患有的热射病属于职业病，根据《工伤保险条例》第十四条第四项的规定应当被依法认定为工伤，该新的证据足以推翻二审判决。2023年11月14日，四川省人民检察院向四川省高级人民法院提出抗诉。

**监督结果。**四川省高级人民法院再审期间，省人民检察院协同省高级人民法院多次走访省市人社部门、职业病诊断和鉴定机构及工程公司等，同步开展行政争议实质性化解。2024年4月2日，省高级人民法院开庭再审本案。庭审中，某市人社局表示依法启动工伤认定程序，邹某某表示认可并撤回再审请求。某市人社局重新作出《工伤认定决定书》认定罗某某为工伤。2024年5月15日，某区社保中心依法向邹某某拨付一次性工亡补助金在内的工伤待遇75.6万元。省高级人民法院裁定终结再审程序。

**推进治理。**针对在办案中发现的职业病诊断和鉴定机构覆盖面较窄、劳动者和用人单位防治意识不高、职业病诊断和工伤认定程序复杂等问题，省人民检察院、省高级人民法院向相关行政主管机关提出工作建议，并邀请卫健部门、人社部门和行业专家等召开劳动者权益保障座谈会，共同研究健全职业病诊断与鉴定管理、畅通职业病诊断和工伤认定流程、加强职业病宣传和教育，协力推动完善职业病防治管理体系，保障劳动者权益。

**【指导意义】**

**职工一方由于职业病诊断条件、程序限制等未能获得职业病诊断证明，行政机关未认定为工伤，人民法院生效裁判对不认定工伤的决定予以维持，人民检察院发现新的证据证明可以认定为工伤的，应当依法监督。**职业性中暑是一种职业病，职工因高温作业引起中暑，经诊断为职业病的，应当享受工伤保险待遇。职工因未获得职业病诊断证明，无法被认定为工伤的，检察机关受理监督申请后，可以开展调查核实，收集、调取该职工职业史、发病当天现场情况等有关证据，为职业病诊断机构出具职业病诊断证明提供参考。对在办案中发现的职业病诊断难、周期长等工伤认定问题，检察机关可以加强与人民法院、行政机关的沟通协作，提出改进工作、完善治理的建议，推动完善职业病防治、认定和保护体系，保护劳动者合法权益。

**【相关规定】**

《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条

《中华人民共和国职业病防治法》第四十六条

《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第五十二条

《工伤保险条例》第十四条、第十八条

办案检察院：四川省人民检察院  绵阳市人民检察院

承办检察官：王麟  蒋敏  吴华斌  魏薇  吴阳

案例撰写人：易甸  魏薇

钱某诉上海市某区某村委会不履行法定职责诉讼监督案

**（检例第237号）**

**【关键词】**

行政生效裁判监督  村民委员会  行政管理职责  行政诉讼被告主体资格  再审检察建议

**【要旨】**

村民委员会未依据法规、规章的规定受理宅基地申请并上报，建房申请人以村民委员会为被告提起行政诉讼，人民法院以不属于行政诉讼受案范围为由裁定驳回起诉的，人民检察院应当依法监督。

**【基本案情】**

2020年5月7日，钱某向上海市某区某村民委员会（以下简称某村委会）提交书面建房申请。同年5月13日，某村委会出具《情况说明》，告知钱某其妻子已经因动迁安置拥有一处宅基地，建房申请与当前政策相悖。后某村委会对钱某的建房申请未予上报。钱某认为某村委会未予上报的行为损害其合法权益，起诉至某区人民法院，请求判令某村委会依法履行张榜公布、签署意见及报送某镇政府审批的法定职责。

2021年3月30日，某区人民法院认为，某村委会对村民申请建房行使的相关职能系集体经济组织内的审查程序，属于村民自治行为，并非行政主体实施的行政行为，未对钱某行政法上权利义务产生实际影响，不属于行政诉讼的受案范围。裁定驳回钱某起诉。钱某不服，提起上诉。2021年8月25日，某中级人民法院驳回上诉，维持一审裁定。钱某申请再审未获支持。

**【检察机关履职过程】**

**案件来源。**钱某不服生效裁定，向上海市检察院某分院申请监督。

**调查核实。**上海市检察院某分院调取法院卷宗，听取双方当事人意见，对案件事实及法律争议全面审查。查明：第一，村委会受理、初步审查并上报宅基地申请的依据来源于地方性法规及规章。上海市人大常委会制定的《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第三十六条第二款规定，农村村民申请住宅用地，应当经书面征求村委会或者村民小组意见。上海市人民政府制定的《上海市农村村民住房建设管理办法》第十七条规定，村委会接到农户建房申请后，应当将相关信息张榜公布。公布期间无异议的，村委会应当在申请表上签署意见后，连同建房申请人的书面申请报送乡（镇）人民政府；公布期间有异议的，村委会应当召集村民会议或者村民代表会议讨论决定。第二，村委会受理、初步审查并上报宅基地申请是宅基地建房审批的前置程序。《上海市农村村民住房建设管理办法》第十八条规定，乡（镇）人民政府应当在接到村委会报送的申请表和建房申请人的书面申请后，会同乡（镇）土地管理所进行实地审核。本案诉讼前，钱某曾以某镇政府为被告提起行政诉讼，要求某镇政府履行建房审批的法定职责。法院认为，钱某未经某村委会初步审查及上报程序直接要求某镇政府履行建房审批职责，缺乏依据，判决驳回钱某的诉讼请求。

**监督意见。**上海市检察院某分院认为，根据土地管理法的规定，宅基地审批权的法定主体为乡（镇）人民政府。地方性法规、规章规定将宅基地审批中的受理程序前置至村委会，其实质是对宅基地审批职责的再分配，且不违反上位法的规定。村委会受理、公示、签署意见并上报宅基地申请，是依据法规、规章的授权履行行政管理职责的行为。某村委会对钱某的宅基地申请未予公示、上报，导致其宅基地申请无法进入某镇政府的审批流程，对钱某权利义务产生实际影响，属于行政诉讼受案范围。《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》第二十四条第一款规定，村委会依据法律、法规、规章授权履行行政管理职责的，可以成为行政诉讼的被告。2022年9月27日，上海市检察院某分院向某中级人民法院提出再审检察建议。

**监督结果。**2023年6月28日，某中级人民法院作出再审裁定，撤销原一、二审裁定，指令某区人民法院审理。2024年7月31日，某区人民法院作出一审判决，认为村委会在宅基地申请受理至向乡（镇）政府报送流程中相应的履职行为可以认定为履行行政管理职责的行为，判决某村委会于该判决生效之日起90日内对钱某提出的宅基地申请依法作出处理。该判决作出后，双方当事人均未上诉，已发生法律效力。某村委会按照生效判决履行了上报宅基地申请职责。

**【指导意义】**

**村民委员会受理、上报宅基地申请，是依据法规、规章授权履行行政管理职责的行为，属于行政诉讼受案范围，人民法院裁定不予立案或者驳回起诉的，人民检察院应当依法监督。**村民委员会依据法规、规章授权受理村民宅基地申请后，应当依法张榜公布，并按照程序将村民提交的申请、收集的村民意见、村民会议决议等材料报送乡（镇）人民政府，以便启动后续的行政审批程序，在此过程中村民委员会的履职行为，在性质上属于履行法规、规章授权的行政管理职责。村民委员会不履行或者不全面履行该行政管理职责引起的行政争议，属于行政诉讼受案范围，村民委员会可以成为行政诉讼被告。人民法院以村民委员会无法定职责、系村民自治行为、未影响原告实体权利义务等理由裁定驳回起诉的，人民检察院应当依法监督。

**【相关规定】**

《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条

《中华人民共和国土地管理法》第六十二条

《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》第二十四条

《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021年修订）第三十四条

《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》（2018年修正）第三十六条（《中华人民共和国土地管理法实施条例》2021年修订增加第三十四条后，该办法2023年修订时删除该条）

《上海市农村村民住房建设管理办法》（2019年5月5日施行）第十七条、第十八条

办案检察院：上海市人民检察院第一分院

承办检察官：张雪静  王卓  赵宁  殷勇忠

案例撰写人：张雪静  付浩亮