



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,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规范是否存在严重分歧。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

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,到某县档案馆查阅了该县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无盖章,丙村95号山林权证应发给山林权人的一联仍存于县档案馆,案涉林权证全部从县档案馆复印,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、空白存在公社及县县政府盖章等瑕疵,存在已盖好某市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”权利所有人均为甲村。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现状图,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”有无凭证、“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,督促其对已制作出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明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申检察建议。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】《中华人民共和国民事诉讼法》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,与摩托车发生刚碰后,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单位应承担的事故责任,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》,是相关部门作出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門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申检察建议,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】《中华人民共和国民事诉讼法》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为工伤的,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日经医院无效死亡。罗某的《出院证明书》记载:“1.热射病;2.左侧颞额顶枕叶—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。

(下转第三版)

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