

浦江行政法实务

第十二届行政法专业委员会 第 22 期



上 海 市 律 师 协 会
上海市律师协会行政法专业委员会

2026年5月

目 录

一、新法速递	1
《中华人民共和国行政复议法实施条例》	1
《中华人民共和国矿产资源法实施条例》	16
二、政策资讯	33
《中华人民共和国行政复议法实施条例》专家解读.....	33
“两高”联合发布《关于办理非法占用耕地案件适用法律若干问题的规定》	39
三、实务研究	45
湖北省高级人民法院 湖北省司法厅联合发布涉企行政复议、行政诉讼典型案例.....	45
行政复议篇——最高人民法院“行政审判讲堂”答疑汇编.....	55

一、新法速递

中华人民共和国行政复议法实施条例

(2007年5月29日中华人民共和国国务院令 第499号公布 2026年4月29日中华人民共和国国务院令 第836号修订)

第一章 总 则

第一条 根据《中华人民共和国行政复议法》(以下简称行政复议法),制定本条例。

第二条 行政复议机关应当对行政行为的合法性、适当性进行全面审查,保护公民、法人和其他组织的合法权益,监督和保障行政机关依法行使职权,推动行政争议实质性化解,促进从源头上预防和减少行政争议。

第三条 各级行政复议机关应当认真履行行政复议职责,领导并支持本机关行政复议机构依法办理行政复议事项,依照有关规定配备、充实、调剂专职行政复议人员,保证行政复议机构的办案能力与工作任务相适应。

第四条 行政复议机构依照行政复议法和本条例的规定,履行下列职责:

- (一) 受理行政复议申请;
- (二) 组织开展行政复议调解;
- (三) 审理行政复议案件,拟定行政复议决定;
- (四) 办理行政复议法第五十六条、第五十七条规定的附带审查事项;
- (五) 办理行政复议法第七十二条规定的行政赔偿等事项;
- (六) 按照职责权限,指导、监督下级行政复议机构依法履行行政复议职责;
- (七) 按照职责权限,督促被申请人、其他有关行政机关依法履行行政复议决定书、调解书、意见书;
- (八) 办理行政复议案件统计、行政复议决定抄告事项;
- (九) 研究行政复议工作中发现的问题,及时向有关机关提出改进建议,重大问题及时向行政复议机关报告;

（十）法律、法规规定的其他事项。

第五条 行政复议人员应当具备与履行行政复议职责相适应的政治、业务素质 and 道德品行。

第六条 行政复议机关应当加强行政复议调解工作，支持和保障行政复议机构依法开展调解工作，有关行政机关应当予以配合。

第七条 行政复议机关应当加强行政复议工作规范化建设，提升行政复议工作流程、保障等规范化水平。具体规范由国务院行政复议机构会同国务院有关部门制定。

第八条 国务院行政复议机构通过统一的行政复议信息化平台，为公民、法人或者其他组织申请、参加行政复议提供便利，提高行政复议工作质效。

行政复议活动通过信息网络平台在线进行的，与线下行政复议活动具有同等法律效力。

第二章 行政复议申请

第一节 行政复议范围

第九条 行政复议法第十一条第十五项规定的行政复议范围包括下列情形：

- （一）对行政机关作出的列入严重失信主体名单决定或者失信惩戒措施不服；
- （二）对教育行政部门就学校开除学籍和退学处理决定作出的申诉处理决定不服；
- （三）对学位授予单位不受理学位申请、不授予学位或者撤销学位行为不服；
- （四）对行政机关在公务员或者参照公务员法管理的工作人员录用工作中对报考者违纪违规行为作出的处理决定不服；
- （五）认为行政机关的其他行政行为侵犯其合法权益。

第十条 行政复议法第十一条第十三项规定的行政协议包括下列协议：

- （一）政府特许经营协议；
- （二）土地、房屋等征收征用补偿协议；
- （三）政府投资的保障性住房的租赁、买卖等协议；

(四) 医疗保障服务协议;

(五) 其他行政协议。

第二节 行政复议参加人

第十一条 行政复议法和本条例所称的近亲属,包括配偶、父母、子女、兄弟姐妹、祖父母、外祖父母、孙子女、外孙子女和其他具有扶养、赡养关系的亲属。

第十二条 个体工商户申请行政复议的,以营业执照上登记的经营者为申请人。

农村承包经营户申请行政复议的,以土地承包经营权证等证书上记载的人、在承包合同上签字的人或者农村承包经营户内全体成员推选的成员代表为申请人。

第十三条 合伙企业申请行政复议的,应当以依法登记的企业为申请人,由执行合伙事务的合伙人代表该企业参加行政复议;其他合伙组织申请行政复议的,由全体合伙人共同申请行政复议。

前款规定以外的不具备法人资格的其他组织申请行政复议的,由该组织的主要负责人代表该组织参加行政复议;没有主要负责人的,由共同推选的成员代表该组织参加行政复议。

第十四条 公司股东会、董事会认为行政机关作出的行政行为侵犯公司合法权益的,可以以公司的名义申请行政复议。

第十五条 农村集体经济组织或者依法代行农村集体经济组织职能的村民委员会、村民小组认为行政机关作出的行政行为侵犯农村集体经济组织合法权益的,可以以自己的名义申请行政复议。

农村集体经济组织或者依法代行农村集体经济组织职能的村民委员会、村民小组不申请行政复议的,半数以上的农村集体经济组织成员可以以农村集体经济组织、村民委员会或者村民小组的名义申请行政复议。

第十六条 业主委员会认为行政机关作出的行政行为侵犯业主共有利益的,可以以自己的名义申请行政复议。

业主委员会不申请行政复议或者未成立业主委员会的，专有部分占建筑物总面积过半数或者占总户数过半数的业主可以以自己的名义申请行政复议。

第十七条 同一行政复议案件申请人超过 10 人的，推选 2 至 5 名代表人参加行政复议。

申请人推选代表人，应当向行政复议机关提交由全体申请人签名、盖章或者按指印的推选书。

第三人超过 10 人的，可以依照前两款的规定推选代表人。

第十八条 行政复议法第十七条第一款规定的其他代理人，包括申请人或者第三人的近亲属、工作人员等。

被申请人应当指定 1 至 2 名工作人员作为代理人参加行政复议，不得仅委托律师担任代理人。

第十九条 符合法律援助条件的行政复议申请人申请法律援助的，应当向行政复议机构所在地或者行政争议发生地的法律援助机构提出申请。

第二十条 行政机关与法律、法规、规章授权的组织以共同的名义作出同一行政行为的，共同作出行政行为的行政机关和法律、法规、规章授权的组织为共同被申请人。

行政机关与其他组织以共同名义作出同一行政行为的，行政机关为被申请人，其他组织可以作为第三人参加行政复议。

第二十一条 行政机关设立的派出机构、内设机构或者其他组织，未经法律、法规、规章授权，对外以自己名义作出行政行为的，该行政机关为被申请人。

第二十二条 法律、法规、规章授权的组织根据授权作出行政行为的，该组织为被申请人。

第三节 申请的提出

第二十三条 行政复议法第二十条第一款规定的行政复议申请期限的计算，依照下列规定办理：

- （一）当场作出行政行为的，自行政行为作出之日起计算；
- （二）载明行政行为的法律文书直接送达的，自受送达人签收或者拒绝签收

之日起计算；

（三）载明行政行为的法律文书邮寄送达的，自受送达人在邮件签收单上签收之日起计算；没有邮件签收单的，自受送达人在送达回执上签名之日或者邮政机构记载的受送达人签收之日起计算；

（四）载明行政行为的法律文书以电子方式送达的，自法律文书到达受送达人指定的特定系统之日起计算，法律、行政法规另有规定的除外；

（五）行政行为依法通过公告形式告知受送达人的，自公告规定的期限届满之日起计算；

（六）行政机关作出行政行为时未告知公民、法人或者其他组织，事后补充告知的，自该公民、法人或者其他组织收到行政机关补充告知的通知之日起计算。

被申请人能够证明公民、法人或者其他组织知道或者应当知道行政行为的，自证据材料证明其知道或者应当知道行政行为之日起计算。

第二十四条 公民、法人或者其他组织依照行政复议法第十一条第三项、第十一项、第十二项的规定申请行政机关履行法定职责，行政机关未履行的，行政复议申请期限依照下列规定计算：

（一）有履行期限规定的，自履行期限届满之日起计算；

（二）没有履行期限规定的，自行政机关收到申请满 60 日起计算。

公民、法人或者其他组织在紧急情况下请求行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责，行政机关不履行的，行政复议申请期限不受前款规定的限制。

第二十五条 行政机关作出的行政行为对公民、法人或者其他组织的权利、义务可能产生不利影响的，应当告知其申请行政复议的权利、行政复议机关和行政复议申请期限。

第二十六条 行政机关未依照行政复议法第二十三条规定告知公民、法人或者其他组织先向行政复议机关申请行政复议，公民、法人或者其他组织未经行政复议直接向人民法院提起行政诉讼的，自公民、法人或者其他组织提起行政诉讼之日起至人民法院驳回起诉裁定送达之日的期间不计入行政复议申请期限。

第二十七条 公民、法人或者其他组织书面申请行政复议的，应当在行政复议申请书中载明下列事项，签名、盖章或者按指印，并提交身份证明材料：

（一）申请人的基本情况，包括公民的姓名、性别、身份证号码、住所、送达地址、联系方式；法人或者其他组织的名称、统一社会信用代码、住所、送达地址、联系方式和法定代表人或者主要负责人的姓名、职务；

（二）被申请人的名称；

（三）行政复议请求、申请行政复议的主要事实和理由；

（四）申请行政复议的日期。

由法定代理人或者委托代理人代为申请行政复议的，应当在行政复议申请书中写明法定代理人或者委托代理人的基本情况，并提交法定代理人或者委托代理人的身份证明和代理权限证明等材料。

第二十八条 申请人通过行政复议机关指定的互联网渠道申请行政复议的，行政复议申请材料到达特定系统之日，为行政复议机关收到行政复议申请之日。

申请人通过互联网渠道提交的申请材料符合法定要求的，行政复议机关不得要求另行提供纸质材料。

第二十九条 申请人提出行政复议申请时错列被申请人的，行政复议机构应当告知申请人变更被申请人。申请人不同意变更或者变更后所列被申请人仍不符合规定的，行政复议机关决定不予受理并说明理由。

第三十条 行政复议法第二十三条第一款第三项规定的行政机关未履行法定职责，是指申请人向行政机关申请履行相应法定职责，该行政机关存在行政复议法第十一条第三项、第十一项、第十二项、第十四项规定的在法定期限内未受理、受理后不予答复或者不履行相应法定职责的情形。

行政机关明确答复不予受理、明示拒绝履行、不完全履行的，不属于行政复议法第二十三条第一款第三项规定的行政机关未履行法定职责情形。

第三十一条 对行政机关认为申请公开的政府信息属于《中华人民共和国政府信息公开条例》第十四条、第十五条、第十六条规定的情形，决定全部或者部分不予公开的行为不服的，应当依照行政复议法第二十三条的规定先向行政复议机关申请行政复议，对行政复议决定不服的，可以再依法向人民法院提起行政诉讼。

第四节 行政复议管辖

第三十二条 对两个以上国务院部门共同作出的行政行为不服的，依照行政复议法第二十五条的规定，可以向其中任何一个国务院部门申请行政复议，由作出行政行为的国务院部门共同作出行政复议决定。

对海关、金融、外汇管理等实行垂直领导的行政机关、税务机关、国家安全机关与其他行政机关共同作出的行政行为不服的，可以向其中一个有管辖权的行政复议机关申请行政复议，由有管辖权的行政复议机关共同作出行政复议决定。

第三十三条 对行政机关设立的内设机构经法律、法规、规章授权，以自己名义作出的行政行为不服的，向设立该机构的行政机关申请行政复议；该行政机关不具有行政复议职责的，向对该行政机关有管辖权的行政复议机关申请行政复议。

第三章 行政复议受理

第三十四条 公民、法人或者其他组织认为行政机关的行政行为侵犯其合法权益提出行政复议申请，除不符合行政复议法和本条例规定的受理条件的，行政复议机关必须受理。

第三十五条 行政复议法第三十条第一款第二项规定的申请人与被申请行政复议的行政行为有利害关系包括下列情形：

- （一）行政行为涉及申请人相邻权的；
- （二）行政行为影响申请人公平参与竞争的；
- （三）撤销或者变更行政行为侵犯申请人合法权益的；
- （四）申请人为维护自身合法权益向具有处理职责的行政机关申请查处违法行为，行政机关作出或者未作出处理的；
- （五）其他与行政行为有利害关系的情形。

第三十六条 公民、法人或者其他组织就下列事项申请行政复议的，行政复议机关不予受理：

- （一）公安、国家安全、刑罚执行等机关办理刑事案件与执行刑罚的行为；
- （二）行政机关实施的行政指导行为；

- (三) 行政机关为作出行政行为而实施的论证、请示、咨询等过程性行为；
- (四) 上级行政机关对下级行政机关的执法监督、督促履责等行为；
- (五) 行政机关对信访事项作出的登记、受理、交办、转送、复查、复核等行为。

第三十七条 行政复议申请有下列情形之一的，行政复议机关已经受理的，应当决定驳回行政复议申请：

- (一) 行政复议请求明显缺乏事实和法律依据，经释明后申请人仍然坚持申请行政复议；
- (二) 申请人所请求履行的法定职责或者给付义务明显不属于行政机关权限范围；
- (三) 申请人提出的行政复议申请所涉及行政行为的法律效力已经被人民法院作出生效裁判、调解书确认。

申请人没有新的事实和理由，就同一事项再次申请行政复议的，行政复议机关告知申请人不再处理，并记录在案。

第三十八条 作出行政处罚决定的行政机关收到申请人依照行政复议法第三十二条规定提交的行政复议申请后，认为行政处罚决定违法或者不当，需要自行纠正的，应当自收到行政复议申请之日起5个工作日内按照法定程序，采取撤销、变更行政处罚决定等方式予以纠正，并将有关情况告知申请人和行政复议机关。

行政机关自行纠正后，申请人仍坚持对原行政处罚决定申请行政复议的，行政机关应当告知申请人向有管辖权的行政复议机关申请行政复议。申请人向行政机关提交行政复议申请之日至行政机关将有关情况告知申请人之日的期间不计入行政复议申请期限。

第四章 行政复议审理

第一节 一般规定

第三十九条 行政复议机关审理行政复议案件，应当由2名以上行政复议人

员参加。适用简易程序的，可以由1名行政复议人员审理。

第四十条 上级行政复议机关对下级行政复议机关管辖的行政复议案件，认为属于下列情形之一的，可以决定提级审理：

- （一）涉及重大社会公共利益或者有重大影响；
- （二）属于新类型案件，且案情重大、疑难、复杂；
- （三）具有法律适用指导意义；
- （四）确有必要提级审理的其他情形。

下级行政复议机关对本机关管辖的行政复议案件，认为符合前款规定情形，需要由上级行政复议机关审理的，可以报请上级行政复议机关决定，报请提级审理期间不计入行政复议案件办理期限。

上级行政复议机关决定提级审理的，应当通知下级行政复议机关于5个工作日内移送案件材料，并书面告知当事人。行政复议审理期限自上级行政复议机关收到案件材料之日起重新计算。

第四十一条 被申请人提交书面答复时，应当就行政行为合法性、适当性和申请人的行政复议请求说明相关事实和理由。

第四十二条 依照行政复议法第二十四条第二款、第二十五条第一项的规定申请原级行政复议的案件，由原承办行政行为有关事项的部门或者机构提出书面答复，并提交作出行政行为的证据、依据和其他有关材料。

第四十三条 因同一行政行为或者同类行政行为发生的行政复议案件，有下列情形之一的，行政复议机关可以决定合并审理：

- （一）两个以上行政机关分别对同一事实作出行政行为，公民、法人或者其他组织不服，向同一行政复议机关申请行政复议；
- （二）行政机关就同一事实对多个公民、法人或者其他组织分别作出行政行为，公民、法人或者其他组织不服，分别向同一行政复议机关申请行政复议；
- （三）在行政复议期间，被申请人对申请人作出新的行政行为，申请人不服，向同一行政复议机关申请行政复议；
- （四）行政复议机关认为可以合并审理的其他情形。

决定合并审理的案件，行政复议机关可以合并作出行政复议决定。

第二节 行政复议证据

第四十四条 行政复议机构认为有必要的，就可以就案件相关事实当面询问当事人和其他有关人员。

第四十五条 行政复议期间需要现场勘验的，有关单位、人员应当予以配合，现场勘验所用时间不计入行政复议审理期限。

第四十六条 行政复议期间涉及专门事项需要鉴定的，当事人可以申请行政复议机构委托鉴定机构进行鉴定。行政复议机构审查同意的，组织当事人协商确定具备相应资格的鉴定机构；协商不成的，由行政复议机构指定。鉴定费用由当事人承担。鉴定所用时间不计入行政复议审理期限。

第四十七条 被申请人有证据证明其在行政程序中依法要求申请人或者第三人提供证据，申请人或者第三人无正当理由未予提供，但在行政复议程序中提供的证据，行政复议机关不予采纳。

第四十八条 当事人在调解过程中对协商条件、方案等所作的认可，不得在其后行政复议案件审理过程中作为对其不利的证据。

第四十九条 行政复议机关应当为申请人、第三人及其委托代理人查阅、复制有关材料提供必要条件。

第三节 行政复议审理程序

第五十条 县级以上地方人民政府行政复议委员会由本级人民政府有关部门、专家、学者等共同组成，可设主任、副主任，由本级人民政府、本级行政复议机构负责人等担任。

国务院部门可以根据行政复议工作实际情况设立行政复议委员会。

第五十一条 行政复议委员会通过召开行政复议委员会全体会议、案件咨询会议等形式履行相关职责。

第五十二条 提请行政复议委员会提出咨询意见的行政复议案件，行政复议机构报请行政复议机关签发行政复议决定时，应当附具行政复议委员会咨询意见，

并对行政复议委员会咨询意见的采纳情况作出说明；不采纳行政复议委员会咨询意见的，应当说明理由。

第五十三条 申请人在对行政行为提出行政复议申请时尚不知道该行政行为所依据的规范性文件的，可以在行政复议机关作出行政复议决定前向行政复议机关提出对该规范性文件的附带审查申请。

行政复议法第五十六条、第五十七条规定的期限，自行政复议中止之日起计算。

第五十四条 行政复议法第五十九条规定的规范性文件或者依据的相关条款超越权限或者违反上位法包括下列情形：

- （一）超越制定机关的法定职权或者超越法律、法规、规章的授权范围；
- （二）与法律、法规、规章等上位法的规定相抵触；
- （三）没有法律、法规、规章依据，违法增加公民、法人和其他组织义务或者减损公民、法人和其他组织合法权益；
- （四）其他违反法律、法规、规章规定的情形。

第五章 行政复议决定

第五十五条 行政复议法第六十三条第一款第一项规定的内容不适当包括下列情形：

- （一）违背行政管理目的；
- （二）超过必要限度；
- （三）对相同情况的当事人不平等对待；
- （四）其他不适当的情形。

第五十六条 行政复议法第六十三条第一款第二项规定的未正确适用依据包括下列情形：

- （一）错误适用依据具体条款；
- （二）应当适用法律位阶更高的依据，而适用法律位阶较低的依据；
- （三）应当适用特殊规定，而适用一般规定；
- （四）应当适用多个依据，而只适用部分依据；

- (五) 未明确适用依据；
- (六) 其他未正确适用依据的情形。

第五十七条 行政复议法第六十四条第一款第三项规定的适用的依据不合法包括下列情形：

- (一) 适用的依据尚未生效；
- (二) 适用的依据超越制定主体权限；
- (三) 适用的依据违反上位法的规定；
- (四) 其他适用的依据不合法的情形。

行政行为适用的依据不合法，但有合法依据可以适用且符合行政复议法第六十三条规定的情形的，行政复议机关可以作出变更决定。

第五十八条 行政复议机关依照行政复议法第六十四条第一款的规定责令被申请人重新作出行政行为的，被申请人应当在法律、法规、规章规定的期限内重新作出行政行为；法律、法规、规章未规定期限的，重新作出行政行为的期限为 60 日。

公民、法人或者其他组织对被申请人重新作出的行政行为不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

行政机关违反行政复议法第六十四条第二款的规定，以同一事实和理由重新作出与原行政行为相同或者基本相同的行政行为，行政复议机关应当决定撤销或者部分撤销该行政行为，并责令被申请人在一定期限内重新作出行政行为。

第五十九条 行政复议法第六十五条第一款第二项规定的程序轻微违法包括对申请人依法享有的陈述、申辩等重要程序性权利不产生实际影响的下列情形：

- (一) 处理期限轻微违法；
- (二) 通知、送达等程序轻微违法；
- (三) 其他程序轻微违法的情形。

第六十条 行政复议法第六十七条规定的重大且明显违法包括下列情形：

- (一) 行政行为实施主体不具有行政主体资格；
- (二) 增加义务或者减损权利的行政行为没有法律、法规、规章依据；
- (三) 行政行为的内容客观上不可能实施；

（四）其他重大且明显违法的情形。

第六十一条 有下列情形之一的，行政复议机关应当决定驳回申请人的行政复议请求：

（一）申请人申请确认行政行为无效，行政复议机关受理后发现该行政行为不属于无效情形，经释明，申请人拒绝变更行政复议请求；

（二）申请人认为被申请人不履行法定职责申请行政复议，行政复议机关受理后发现被申请人因不可抗力等正当事由客观上无法履行法定职责；

（三）被申请行政复议的行政行为依法应予变更，但是变更对申请人更为不利。

前款第三项情形中，第三人提出相反请求的除外。

第六十二条 行政复议机关审理行政协议复议案件，根据行政复议法第七十一条规定的情形，作出如下决定：

（一）责令被申请人依法订立行政协议；

（二）责令被申请人依法履行或者按照行政协议约定履行义务；

（三）撤销被申请人变更、解除行政协议的行政行为，或者确认该行政行为违法；

（四）撤销、解除行政协议；

（五）责令被申请人采取补救措施、赔偿损失或者依法给予合理补偿。

第六十三条 行政复议机关审理行政赔偿复议案件，对于应当赔偿且能够确定赔偿方式的，应当作出具有明确赔偿内容的行政复议决定。

行政机关作出的行政赔偿决定确定的赔偿数额确有错误的，行政复议机关可以作出变更决定。

第六十四条 有下列情形之一的，行政复议机关决定驳回申请人行政赔偿请求：

（一）申请人主张的损害没有事实根据；

（二）申请人主张的损害与违法行为没有因果关系；

（三）申请人的损失已经通过行政补偿等其他途径获得救济；

（四）被申请人自行纠正原违法行为的同时已经消除相应损害结果；

（五）申请人请求行政赔偿的理由不能成立的其他情形。

第六十五条 行政复议机关作出行政复议决定后，申请人以外的公民、法人或者其他组织就同一行政行为或者同样行政行为申请行政复议且符合受理条件的，行政复议机关可以在受理后根据发生法律效力行政复议决定的内容，直接作出行政复议决定。

前款规定的同样行政行为是指同一行政机关就同一事实对多个当事人分别作出的行政行为。

第六章 行政复议指导和监督

第六十六条 县级以上地方各级人民政府应当建立健全行政复议工作责任制，支持和保障行政复议机构依法履行职责，将行政复议工作纳入本级政府目标责任制。

县级以上地方各级人民政府行政复议机构应当加强对行政复议工作的统计分析，定期向本级人民政府提交行政复议工作报告。

第六十七条 县级以上地方各级人民政府应当按照职责权限，通过定期组织检查、抽查等方式，对下级人民政府行政复议工作进行检查，并及时反馈检查结果。重大事项及时按照有关规定请示报告。

第六十八条 行政复议机关应当采取有效措施，支持和保障行政复议人员依法履职办案。

第六十九条 行政复议机构在行政复议工作中发现法律、法规、规章、规范性文件实施中带有普遍性的问题，可以制作行政复议建议书，向有关机关提出完善制度和改进行政执法的建议。

第七十条 各级行政复议机构应当定期对行政复议人员进行政治、理论和业务培训，提高行政复议人员的能力素质。

第七章 法律责任

第七十一条 被申请人在规定期限内未按照行政复议决定的要求重新作出

行政行为，或者违反规定重新作出行政行为的，依照行政复议法第八十三条的规定追究法律责任。

第七十二条 对行政复议人员及其近亲属实施报复陷害、侮辱诽谤、暴力侵害、威胁恐吓、滋事骚扰等违法行为的，依法给予处分、治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十三条 加强行政复议与监察监督的贯通协同，健全信息共享和线索移送机制。

第八章 附 则

第七十四条 公民、法人或者其他组织对行政机关作出的驳回商标申请、驳回专利申请等行为不服申请行政复议的，依照《中华人民共和国商标法》、《中华人民共和国专利法》的有关规定提出复审请求。

第七十五条 公民、法人或者其他组织对海警机构的行政行为不服的，依法向上一级海警机构申请行政复议。

第七十六条 行政复议机关审理行政复议案件，参照国务院行政复议机构发布的行政复议指导性案例。

第七十七条 本条例自 2026 年 7 月 1 日起施行。

中华人民共和国矿产资源法实施条例

第一章 总 则

第一条 根据《中华人民共和国矿产资源法》（以下简称矿产资源法），制定本条例。

第二条 国家促进矿产资源合理开发利用，加强矿产资源和生态环境保护，推动矿业高质量发展，保障矿产资源安全。

第三条 矿产资源目录的确定和调整，由国务院自然资源主管部门会同国务院发展改革部门提出，报国务院批准后公布。

矿产资源目录包括矿产资源矿种和分类。

第四条 国家加大对基础性地质调查工作的投入力度，加强基础性地质调查队伍建设，鼓励社会力量依法有序参与基础性地质调查，提升基础性地质调查工作质效。

第五条 国家完善财政、金融、土地、生态环境、产业、进出口等方面政策措施，健全战略性矿产资源探产供储销全链条统筹和衔接体系，加大对战略性矿产资源勘查、开采、加工、贸易、储备等的支持力度，推进战略性矿产资源产业优化升级，提升矿产资源安全保障水平。

战略性矿产资源目录的确定和调整，由国务院自然资源主管部门会同国务院有关部门研究提出，报国务院批准后实施。确定和调整战略性矿产资源目录，应当统筹考虑下列因素，对相关矿产资源开展评估：

- （一）对国民经济和社会发展、国家安全的重要程度；
- （二）国内资源禀赋情况、紧缺程度以及对外依存度；
- （三）相关产业链供应链的韧性和安全水平；
- （四）其他需要考虑的因素。

对国务院确定的特定战略性矿产资源，按照法律、行政法规和国家有关规定实行规划管控、总量调控、限定开采主体等保护性开采措施。

第六条 依照矿产资源法第九条规定编制并经批准的矿产资源相关规划应当依法公布。开展地质调查以及矿产资源勘查、开采、保护和矿区生态修复等活动，应当符合矿产资源相关规划。

县级以上人民政府自然资源主管部门可以根据实际需要，会同有关部门就特定领域、特定区域的矿产资源或者特定矿种的勘查、开采、保护和矿区生态修复等编制相关规划，相关信息应当纳入国土空间规划实施监督信息系统。

第七条 国家坚持平等互利、合作共赢的方针，通过多种途径和方式积极促进矿产资源领域国际投资、贸易、技术等合作，维护产业链供应链安全稳定。

开展海外矿产资源开发利用，应当维护国家利益和社会公共利益，遵守我国法律、法规以及所在国家或者地区的相关法律，信守合同，尊重当地习俗和文化传统，注重生态环境保护 and 安全生产，加强安全风险防范，并按照规定办理相关手续，依法接受我国相关部门和驻外外交机构的管理和监督。

第二章 矿 业 权

第八条 矿业权应当通过招标、拍卖、挂牌等竞争性方式出让；对紧缺程度高、资源储量规模中型以上的战略性矿产资源，或者对勘查开采技术、生态环境保护有特殊要求的勘查区块，优先通过招标方式出让探矿权。

有下列情形之一的，可以通过协议方式出让矿业权：

（一）依照法律、行政法规或者国务院规定，相关矿产资源需由特定主体勘查、开采；

（二）为保障矿山安全生产或者矿业权合理设置等，需要在登记的开采区域深部、上部继续开采矿产资源或者在其周边进一步开采零星分散矿产资源；

（三）同一矿业权人在其登记的相邻勘查、开采区域之间无法单独设置矿业权的夹缝区域勘查、开采矿产资源；

（四）法律、行政法规或者国务院规定的其他情形。

为保障国家矿产资源安全，急需开采战略性矿产资源的，经国务院同意，可以由省级以上人民政府自然资源主管部门直接授予采矿权。

第九条 县级以上人民政府自然资源主管部门按照规定权限组织矿业权出让。

下列矿产资源由国务院自然资源主管部门或者其授权的省、自治区、直辖市人民政府自然资源主管部门组织矿业权出让：

- （一）战略性矿产资源；
- （二）跨省、自治区、直辖市的矿产资源；
- （三）我国领海及管辖的其他海域的矿产资源。

前款规定以外的矿产资源的矿业权出让权限，由省、自治区、直辖市人民政府规定。

同一矿种的探矿权、采矿权出让实行同级管理。矿业权出让涉及多个矿种的，出让权限按照主矿种确定；难以确定主矿种的，按照出让权限最高的矿种确定。

第十条 县级以上人民政府自然资源主管部门应当根据矿产资源相关规划和矿产资源供需形势等，加强对矿业权出让工作的统筹安排，对符合出让条件的及时安排出让。

矿业权出让前，出让矿业权的自然资源主管部门（以下称矿业权出让部门）应当进行核查，确保拟出让的勘查、开采区域符合国土空间规划管控要求。

探矿权出让以经纬度划分的区块为基本单位。

除符合规定的情形外，新设采矿权范围不得与已设采矿权垂直投影范围重叠，可集中开发的同一矿体不得设立 2 个以上采矿权。

第十一条 对向县级以上人民政府自然资源主管部门提供可设立探矿权的区块来源的单位和个人，按照国家有关规定给予适当奖励或者补偿；参与该区块探矿权竞争性出让的，同等条件下优先取得探矿权。

第十二条 通过竞争性方式出让矿业权的，矿业权出让部门应当提前在其门户网站、公共资源交易平台等公告拟出让矿业权的基本情况、出让方式、竞争规则、保证金收取、风险提示、受让人的技术能力等条件及其权利义务等事项。公告期限不少于 30 个工作日。

国务院自然资源主管部门、县级以上地方人民政府及其自然资源主管部门应当创造和维护公平、有序的市场竞争环境，保障各类主体依法平等参与矿业权竞

竞争性出让。

第十三条 出让矿业权的，矿业权出让部门应当与依法确定的受让人以书面形式签订矿业权出让合同。

矿业权出让合同签订后，因矿业权出让部门核查有误等导致矿业权不符合国土空间规划管控要求，无法进行勘查或者开采的，受让人有权解除合同。合同解除后，矿业权出让部门应当返还矿业权出让收益；造成受让人财产损失的，应当依法赔偿。

第十四条 矿业权受让人应当按照国家有关规定和出让合同约定按时足额缴纳矿业权出让收益、矿业权占用费等有关费用。矿业权有关费用征收的具体办法由国务院财政部门会同国务院自然资源主管部门、国务院税务主管部门制定，报国务院批准后执行。

有下列情形之一的，可以减收或者免收矿业权出让收益：

- （一）勘查、开采低品位、难选冶矿产资源；
- （二）对矿产资源实行综合开发利用成效显著；
- （三）依法组织实施矿产资源应急性开采；
- （四）国务院规定的其他情形。

未按时足额缴纳矿业权出让收益的，应当按照国家有关规定和出让合同约定支付违约金。

第十五条 探矿权的期限为 5 年，期限届满可以续期，续期最多不超过 3 次，每次期限为 5 年。对石油、天然气以及国务院自然资源主管部门确定的其他战略性矿产资源，经国务院自然资源主管部门同意，可以根据实际情况增加续期次数。

采矿权的期限结合矿产资源储量和矿山建设规模确定，最长不超过 30 年。确定采矿权期限的具体办法由国务院自然资源主管部门制定。采矿权期限届满，登记的开采区域内仍有可供开采的矿产资源的，可以续期。

矿业权期限届满前，因保障国家矿产资源安全等公共利益需要，原矿业权出让部门可以依法收回矿业权；矿业权被收回的，应当依法给予公平、合理的补偿。

第十六条 申请矿业权续期的，矿业权人应当在矿业权期限届满前 6 个月至 3 个月内向原矿业权出让部门提出申请。原矿业权出让部门应当在矿业权期限届

满前作出是否准予续期的决定。

第十七条 办理探矿权续期时，应当按照国务院自然资源主管部门规定的比例核减勘查区域面积。但是，已经探明矿产资源或者符合国务院自然资源主管部门规定情形的勘查区域，不计入核减面积计算基数。

因生态环境保护、基础设施建设等公共利益需要，或者因自然灾害等不可抗力导致已设立探矿权的部分勘查区域无法继续勘查的，可以按照规定凭相关证明文件抵扣需核减的面积。

第十八条 探矿权人依照矿产资源法第二十五条规定申请将其探矿权转为采矿权的，应当在探矿权期限内向原矿业权出让部门提出申请，并提交矿产资源储量报告（以下简称储量报告）等材料。原矿业权出让部门应当与该探矿权人签订采矿权出让合同，设立采矿权，但有下列情形之一的除外：

- （一）所探明矿产资源按照国家有关规定需由该探矿权人以外的特定主体开采；
- （二）所探明矿产资源未达到有关产业政策规定的储量规模或者产能要求；
- （三）所探明矿产资源因公共利益需要不能转为采矿权，或者因不可抗力等特殊情形已不具备开采条件；
- （四）法律、行政法规规定的其他情形。

第十九条 矿业权可以依法转让。但是，有下列情形之一的，矿业权不得转让：

- （一）以协议出让方式取得矿业权，持有不满5年；
- （二）矿业权依法被查封；
- （三）矿业权权属不明确或者存在争议；
- （四）矿业权出让合同约定矿业权不得转让；
- （五）国家规定不得转让的其他情形。

依照本条例第八条第三款规定由省级以上人民政府自然资源主管部门直接授予的采矿权，未经原授予采矿权的自然资源主管部门同意，不得转让。

因股权转让等导致实际控制人变更的，矿业权人应当向原矿业权出让部门报告。

第二十条 矿业权转让的，受让人应当具备该矿业权出让时要求的受让人的技术能力等条件。

第二十一条 矿业权转让的，转让人、受让人应当以书面形式签订矿业权转让合同，明确双方的权利和义务。矿业权转让合同应当对矿区生态修复义务履行有关事项作出明确约定。

矿业权转让后的期限为该矿业权的剩余期限。

第二十二条 矿业权设立、变更、转让、抵押和消灭的，应当依法办理登记。

第二十三条 矿产资源法第二十八条第一项所称国家出资勘查矿产资源，是指由中央财政或者地方财政出资，为保障国家矿产资源安全而开展的矿产资源勘查。国家出资勘查矿产资源的，凭项目任务书开展地质勘查工作，无需取得探矿权。

采矿权人在登记的开采区域内为开采活动需要进行勘查，以及在登记的开采区域深部、上部进行勘查的，无需取得探矿权。

第二十四条 建设项目施工单位在批准的作业区域和建设工期内，因施工需要采挖只能用作普通建筑材料的砂、石、黏土，无需取得采矿权。采挖的砂、石、黏土的处置应当遵守所在地省、自治区、直辖市的有关规定，不得自行处置（建设项目施工自用除外）。

前款所称批准的作业区域，不包括建设项目施工临时用地区域。

第三章 矿产资源勘查、开采

第二十五条 国务院自然资源主管部门会同国务院有关部门建立健全基础性地质调查技术标准和规范体系。

从事基础性地质调查工作的单位应当严格执行有关技术标准和规范，对调查成果的质量负责。县级以上人民政府自然资源主管部门应当加强对基础性地质调查成果质量的监督。

任何单位和个人不得阻挠、妨碍依法开展的基础性地质调查工作。

第二十六条 省级以上人民政府自然资源主管部门应当加强基础性地质调

查成果发布管理，按照规定权限统一发布基础性地质调查成果信息；信息发布前应当依法进行保密审查，不得发布涉及国家秘密、工作秘密、商业秘密的成果数据。

第二十七条 省级以上人民政府自然资源主管部门应当为建设单位提供建设项目占地范围内矿产资源分布和矿业权设置情况查询服务。

建设项目确需压覆已经设置矿业权的矿产资源，对矿业权人正常勘查、开采活动造成直接影响的，建设单位应当在压覆前与矿业权人协商，并依法给予矿业权人公平、合理的补偿。因矿产资源被压覆依法需要办理矿业权变更登记或者注销登记的，矿业权人应当依法办理。

建设项目确需压覆战略性矿产资源的，应当经国务院自然资源主管部门或者其授权的省、自治区、直辖市人民政府自然资源主管部门批准。经依法批准的国土空间规划确定的城镇开发边界内的建设项目确需压覆战略性矿产资源的，有关审批应当根据实际情况予以简化。

经科学评估，建设项目压覆矿产资源但不直接影响正常勘查、开采活动的，可以不作为压覆矿产资源处理。

第二十八条 矿业权人进行矿产资源勘查、开采作业前，应当分别编制勘查方案、开采方案，报原矿业权出让部门批准，取得勘查许可证、采矿许可证；未取得相应许可证的，不得进行勘查、开采作业。

编制勘查方案，应当根据勘查矿种和范围、勘查相关标准和技术规范，以及绿色勘查等勘查工作要求，明确勘查区域，合理选择勘查工作方法，并对勘查活动结束后的清理恢复等作出安排。

编制开采方案，应当根据开采矿种和范围、资源赋存情况、开采技术规范，以及矿产资源合理开发利用、绿色矿山建设等开采工作要求，合理选择开采方式、开采顺序、开采方法，并对空间使用以及资源综合开采、综合利用的保障措施等作出安排。

综合开采矿产资源的，应当结合储量报告和开采方案，根据开采实际合理确定并登记开采矿种。

第二十九条 申请勘查许可证、采矿许可证的，应当向原矿业权出让部门提

交申请书、矿业权证书，以及相应的勘查方案或者开采方案等材料。原矿业权出让部门应当自受理申请之日起 15 个工作日内作出是否批准的决定。予以批准的，核发勘查许可证、采矿许可证；不予批准的，书面通知申请人并说明理由。

原矿业权出让部门受理申请后，可以组织专家对勘查方案、开采方案进行评审，并在 10 个工作日内出具评审意见。评审所需时间不计算在许可审查期限内，费用不得由矿业权人承担。

勘查许可证、采矿许可证期限届满日期与探矿权、采矿权期限届满日期一致。原矿业权出让部门核发采矿许可证后，应当及时通知开采区域有关地方人民政府组织落实采矿权勘界工作。

第三十条 矿业权人可以在办理矿业权登记时一并申请办理勘查许可证、采矿许可证。

矿业权转让的，受让人应当重新申请勘查许可证、采矿许可证。

第三十一条 勘查许可证、采矿许可证具体管理办法由国务院自然资源主管部门制定。

第三十二条 矿业权人应当按照经批准的勘查方案、开采方案进行勘查、开采作业。

勘查的主要工作方法发生变化的，探矿权人应当调整勘查方案，报原矿业权出让部门批准。

开采方式发生重大变化或者开采的主矿种发生变化的，采矿权人应当调整开采方案，报原矿业权出让部门批准并重新核发采矿许可证。

第三十三条 矿业权人进行矿产资源勘查、开采作业前，应当依法办理建设项目核准（备案）、用地用海、生态环境、安全生产等方面相关手续；涉及军用土地的，还应当经军队团级以上单位按照中央军事委员会的相关规定报经批准。采矿权人编制矿山开发项目可行性研究报告、矿山初步设计（油气田开发方案）等，应当与开采方案相衔接。

第三十四条 自然保护区范围内可以依法开展符合管控要求的基础性地质调查、战略性矿产资源远景调查和规定范围内的战略性矿产资源勘查、开采等活动，具体管理办法由国务院自然资源主管部门、林业草原主管部门制定。

第三十五条 矿产资源法第三十四条第一款所称矿业用地，包括矿产资源勘查用地和矿产资源开采用地。

矿产资源勘查用地包括勘查作业使用的土地，以及为满足勘查作业需要搭建或者修建生活用房、工棚、运输便道等使用的土地。

矿产资源开采用地包括采掘矿产资源等采矿作业使用的土地，以及为满足采矿作业需要堆放采出的矿石、废石、废渣，修建工业厂房、井巷工程、尾矿库、配套的选矿厂、生活服务设施、交通运输设施等使用的土地。

县级以上人民政府应当依法保障矿产资源勘查、开采用地的合理需求。

第三十六条 矿业权人可以依法通过划拨、出让、租赁、作价出资等方式使用国有土地，也可以依法通过出让、出租等方式取得集体经营性建设用地使用权。开采矿产资源使用国有土地和集体经营性建设用地，可以通过协议方式出让。

第三十七条 勘查矿产资源可以依照土地管理法律、行政法规的规定临时使用土地。

露天开采战略性矿产资源占用土地，经科学论证，具备边开采、边复垦条件的，矿业权人报省级以上人民政府自然资源主管部门批准后，可以临时使用土地；涉及使用林地草地的，有关自然资源主管部门应当征求同级林业草原主管部门意见。临时使用土地应当分区、分期审批，原则上每期不超过五年。矿业权人未按照规定履行土地复垦等矿区生态修复义务的，有关自然资源主管部门不得批准其新的临时用地。

第三十八条 石油、天然气等矿产资源勘查过程中发现可供开采的石油、天然气等矿产资源的，探矿权人完成试油（气）作业，向原矿业权出让部门提交探采合一计划后，可以进行开采，并按照规定向有关能源主管部门履行备案手续。探矿权人依照前款规定开采石油、天然气等矿产资源的，应当在国务院自然资源主管部门规定的期限内，向原矿业权出让部门申请将其探矿权转为采矿权，依法办理采矿权登记，并取得采矿许可证。

第三十九条 国务院自然资源主管部门会同国务院有关部门完善绿色矿山政策、标准规范，健全绿色矿山名录并实行动态管理。矿业权人应当加强绿色矿山规划、建设、运营和管理，推动矿山企业绿色发展。

第四十条 国务院自然资源主管部门会同国务院有关部门组织制定矿产资源开采回采率、选矿回收率、综合利用率有关国家标准。

采矿权人应当从技术、设备、管理等方面采取有效措施，确保矿产资源开采回采率、选矿回收率、综合利用率达到有关国家标准的要求。

国家制定和完善相关激励性政策措施，促进提高矿产资源开采回采率、选矿回收率、综合利用率。

第四十一条 县级以上人民政府自然资源主管部门应当会同有关部门加强矿产资源综合开采、综合利用先进适用技术、工艺、设备的推广应用，鼓励、引导采矿权人开展技术、工艺升级和设备更新，推进矿产资源综合利用产业化发展。

第四十二条 国家建立矿产资源储量管理制度，加强对矿产资源储量及其变动情况的调查、核实、统计、评估等，为编制矿产资源相关规划、促进矿产资源合理开发利用、加强矿产资源保护等提供依据。

国家定期组织开展矿产资源潜力评价和开发利用现状调查，加强对矿产资源储量和矿业权价值及相关权益的评估管理。

第四十三条 矿业权人经过勘查工作查明可供开采的矿产资源或者在开采期间发现矿产资源储量发生重大变化的，应当编制储量报告并报送原矿业权出让部门。储量报告应当包括矿产资源的空间分布、种类、数量、质量和矿床工业指标论证等内容，并对矿石加工选冶技术性能、开采技术条件、开发经济意义等情况作出说明。

原矿业权出让部门应当对矿业权人报送的储量报告进行审核，并可以根据审核工作需要组织有关单位对储量报告进行技术评估。经审核的储量报告可以作为矿产资源储量统计和监督管理等的依据。

矿业权人应当对其报送的储量报告的真实性负责，不得弄虚作假。

第四十四条 采矿权人应当按照规定开展矿产资源储量监测，建立健全矿产资源储量台账，定期向原矿业权出让部门报告矿产资源储量变化情况和开发利用情况。

第四十五条 矿山闭坑的，采矿权人应当按照国家有关规定将闭坑地质报告报送县级以上地方人民政府自然资源主管部门，并汇交有关地质资料。

第四章 矿区生态修复

第四十六条 县级以上地方人民政府自然资源主管部门应当会同有关部门对本行政区域内因开采矿产资源导致的地质环境破坏、土地损毁、植被退化等生态破坏情况进行调查评价，明确矿区生态修复的重点区域、目标任务。

第四十七条 采矿权人是矿区生态修复的责任人。采矿权人应当协同实施矿区生态修复与污染防治。

采矿权转让的，除国家另有规定或者矿业权出让、转让合同另有约定外，由受让人履行矿区生态修复义务。转让人在采矿权转让过程中对矿区生态修复事项弄虚作假的，其生态修复义务不因采矿权转让而免除。

第四十八条 对历史遗留的废弃矿区，由所在地县级以上地方人民政府自然资源主管部门确认矿区生态修复责任人；责任人灭失或者无法确认的，由所在地县级以上地方人民政府组织开展矿区生态修复，并协同开展污染治理。

国务院自然资源主管部门等有关部门可以制定专项政策，支持地方人民政府对历史遗留的废弃矿区开展生态修复。县级以上地方人民政府依法可以通过多种方式拓宽矿区生态修复资金渠道。

第四十九条 国家完善政策措施，鼓励社会资本依法参与矿区生态修复，维护参与矿区生态修复的社会资本的合法权益。

国家充分发挥市场机制在矿区生态修复中的作用，推进矿区生态修复市场化发展。

第五十条 开采矿产资源前，采矿权人应当依照法律、法规和国务院自然资源主管部门的规定以及矿业权出让合同编制矿区生态修复方案，随开采方案报原矿业权出让部门批准。矿区生态修复方案应当明确生态修复的目标任务、工程布局、技术措施、时序安排、经费概算、保障措施等内容；涉及尾矿库的，还应当明确尾矿库修复的专门措施。

编制矿区生态修复方案，应当依照矿产资源法第四十六条第二款的规定，在矿区涉及的有关范围内公示征求意见，并专门听取有关单位和个人的意见。采矿权人应当在矿区生态修复方案报批时对公示征求意见和专门听取意见的情况作

出说明。

采矿权人对矿区生态修复方案作出调整的，应当按照国务院自然资源主管部门的规定报原矿业权出让部门备案；依据本条例第三十二条第三款的规定调整开采方案的，应当重新编制矿区生态修复方案并随开采方案报原矿业权出让部门批准。

已经按照规定编制矿区生态修复方案的，不再编制土地复垦方案。

第五十一条 矿区生态修复能够边开采、边修复或者分区、分期修复的，采矿权人应当根据矿山开采设计和工艺流程、开采进度、采矿用地范围和类型、安全生产条件以及土地损毁和生态破坏等情况，合理划分修复单元、安排修复时序，及时开展生态修复；不能边开采、边修复或者分区、分期修复的，应当在矿山闭坑前或者闭坑后的2年内完成生态修复，但开采放射性矿产资源的矿区生态修复时限可以根据实际需要确定。

第五十二条 采矿权人按照矿区生态修复方案完成生态修复后，应当及时向矿区所在地县级以上地方人民政府自然资源主管部门申请验收；分区、分期完成生态修复的，应当分区、分期申请验收。

县级以上地方人民政府自然资源主管部门会同生态环境主管部门等有关部门组织矿区生态修复验收。验收合格的，应当向采矿权人出具验收合格确认书；验收不合格的，应当向采矿权人出具书面整改意见，由采矿权人整改完成后重新申请验收。

第五十三条 矿区生态修复费用由采矿权人按年度提取，除法律另有规定外，矿区生态修复费用不得被查封、冻结或者划拨。

第五章 矿产资源储备和应急

第五十四条 国家按照政府主导、社会共建、多元互补、高效协同的原则，构建产品储备、产能储备和产地储备相结合的战略性和战略性矿产资源储备体系，科学合理确定储备结构、规模和布局并动态调整，发挥储备的战略保障、宏观调控和应对急需等功能。

国家完善战略性矿产资源储备监管体系，加快储备设施建设，提高储备运营

主体专业化水平,加强储备信息化建设,持续提升战略性矿产资源储备综合效能。县级以上人民政府应当根据需要,将战略性矿产资源储备纳入国民经济和社会发展规划、国土空间规划,并在安排重大项目建设方面给予支持。

第五十五条 国务院发展改革部门统筹协调国家矿产品储备工作,定期拟订储备规划和总量计划,动态调整储备品种规模;国务院粮食和物资储备部门组织实施中央政府矿产品储备的收储、轮换和日常管理;国务院能源主管部门按照职责负责能源储备相关工作。县级以上地方人民政府按照国家有关规定,结合本地实际开展矿产品储备。

有关企业应当按照国家有关规定做好矿产品储备工作。国家完善政策措施,支持企业开展矿产品储备。

战略性矿产资源产品储备管理部门、承储单位应当加强战略性矿产品资产管理,并按照规定报送矿产品储备管理情况。

第五十六条 能源战略性矿产资源产能储备的具体办法,由国务院能源主管部门会同国务院有关部门制定;其他战略性矿产资源产能储备的具体办法由国务院工业和信息化主管部门会同国务院有关部门制定。

开采战略性矿产资源的采矿权人应当按照国家有关规定,结合矿山生产能力、外部运输条件、安全生产状况等情况,编制产能储备建设方案,落实产能储备责任,合理规划生产能力,确保应急增产需要。

第五十七条 战略性矿产资源产地储备应当遵循科学评估、合理布局、分级管理、动态调整的原则,结合国家矿产资源开发利用和安全保障等相关规划,统筹资源禀赋、开发利用技术条件、国内外供需状况、生态区位等因素,合理确定储备规模、布局等,并对储备地开展必要的补充勘查,提升应急开采能力,与产品储备、产能储备有机衔接,形成梯次供应能力。

国务院自然资源主管部门牵头组织全国战略性矿产资源产地储备工作,研究提出产地储备矿种、规模、布局意见,组织开展产地储备摸底调查、评估论证和储备勘查,划定战略性矿产资源储备地,加强产地储备监测和保护监督。省、自治区、直辖市人民政府自然资源主管部门协助开展产地储备相关工作,按照属地管理职责组织开展保护监督工作。鼓励企业积极参与产地储备工作。

战略性矿产资源产地储备期限应当与矿产资源相关规划相衔接，原则上不少于5年。储备期限届满后，国务院自然资源主管部门应当会同国务院有关部门组织评估论证，确定是否延长储备期限，根据需要适时开展产地储备调整、动用。

纳入产地储备的战略性矿产资源，未经国务院自然资源主管部门批准，不得开采或者压覆。

第五十八条 国务院发展改革、工业和信息化、自然资源、粮食和物资储备、矿山安全监察等有关部门应当建立健全矿产资源供应安全预测预警工作体系，加强矿产资源供应安全相关数据信息共享和应用，对矿产品供求变化、价格波动以及安全风险状况等开展综合监测、分析、评估，及时进行预测预警。

第五十九条 矿产资源法第五十五条第一款第六项所称其他必要措施，包括但不限于直接组织矿产资源开采、加工、运输、供应，征用相关矿产品、矿产品储备设施、交通运输工具，按照供应保障顺序组织实施矿产资源或者矿产品供应。

第六章 监督管理

第六十条 县级以上人民政府自然资源主管部门和其他有关部门应当按照职责分工，加强对矿产资源勘查、开采和矿区生态修复等活动的监督检查，依法及时查处违法行为。

县级以上人民政府自然资源主管部门和其他有关部门在监督检查中应当加强协调配合，能够联合检查的实行联合检查，鼓励通过非现场检查、使用非接触式技术手段开展监督检查。

第六十一条 自然资源主管部门和其他有关部门及其工作人员对监督管理过程中知悉的国家秘密、工作秘密、商业秘密、个人隐私和个人信息依法负有保密义务。

前款所称商业秘密，包括但不限于矿产资源储量和矿业权人的勘查成果、重大发现、核心技术方案。商业秘密不得向第三方泄露，法律另有规定或者矿业权人书面同意的除外。

第六十二条 国务院自然资源主管部门按照科学合理、体现差异、简便易行的原则，建立矿产资源开发利用水平评估指标体系，并加强对评估指标运用的指

导。

县级以上人民政府自然资源主管部门应当根据矿产资源开发利用水平评估指标，加强对本行政区域内矿产资源勘查、开采情况的汇总、分析并定期进行评估，提出节约集约开发利用矿产资源等方面的改进措施。采矿权人和有关矿山企业应当配合自然资源主管部门的评估工作，落实相关改进措施。

第六十三条 国务院自然资源主管部门推动提升矿产资源监督管理信息化水平，通过全国矿产资源监督管理信息系统开展监管和服务，并与国务院有关部门加强信息共享。

第六十四条 国务院自然资源主管部门根据从事矿产资源勘查单位的规模、技术能力、人才装备、信用状况等，对其实行备案和分级分类监管，引导矿产资源勘查市场规模化发展，提升专业化水平。

第六十五条 矿业权人之间对勘查、开采区域发生争议时，由当事人协商解决。当事人协商不成的，由矿产资源所在地县级以上地方人民政府根据依法核定的勘查、开采区域处理；跨行政区域的勘查、开采区域争议，由共同的上一级人民政府处理。

第六十六条 国家自然资源督察机构根据国务院的授权，对省、自治区、直辖市人民政府矿产资源开发利用和监督管理情况进行督察。

国家自然资源督察机构进行督察时，有权向与督察事项有关的单位和个人了解督察事项有关情况，有关单位和个人应当支持、协助督察机构工作。

第七章 法律责任

第六十七条 阻挠、妨碍依法开展的基础性地质调查工作的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令改正，给予警告或者通报批评；拒不改正的，对单位处2万元以上10万元以下的罚款，对个人处1万元以上5万元以下的罚款。

第六十八条 矿业权人未定期报送矿产资源储量变化和开发利用情况，或者在矿山闭坑后未报送闭坑地质报告的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令改正，处2万元以上10万元以下的罚款；情节严重的，处10万元以上50万元以下的罚款。

第六十九条 矿产资源法第六十三条、第六十四条、第六十六条、第六十七条、第六十八条规定的违法行为所涉矿产资源属于战略性矿产资源的，应当从重处罚。

第七十条 矿业权人未按照规定缴纳矿业权占用费的，征收机关可以责令限期缴纳，逾期不缴纳的，可以处应缴矿业权占用费 3 倍以下的罚款。

第七十一条 建设项目施工单位自行处置因施工需要采挖的砂、石、黏土的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令改正，处自行处置的矿产品市场价值 3 倍以上 5 倍以下的罚款；自行处置的矿产品市场价值不足 10 万元的，处 10 万元以上 30 万元以下的罚款。

第七十二条 未经批准开采纳入产地储备的战略性矿产资源的，依照矿产资源法第六十四条的规定从重处罚。

第七十三条 违反本条例规定，造成他人人身财产损害或者生态环境损害的，依法承担民事责任；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八章 附 则

第七十四条 外商投资勘查、开采矿产资源，应当符合外商投资准入负面清单的规定。

外商投资勘查、开采矿产资源，影响或者可能影响国家安全的，依照国家有关规定进行安全审查。

第七十五条 矿产资源及相关货物、技术、服务的进出口，应当遵守有关对外贸易、进出口管理法律、行政法规的规定；属于出口管制物项的，还应当遵守出口管制法律、行政法规的规定。

第七十六条 任何国家、地区和国际组织采取或者协助、支持采取歧视性的禁止、限制或者其他类似措施，危害中华人民共和国矿产资源及相关产业链供应链安全的，国务院有关部门可以根据实际情况采取必要的反制措施。

第七十七条 国家对铀（钍）矿等放射性矿产资源的勘查、开采和保护等另有规定的，依照其规定。

第七十八条 2025 年 7 月 1 日前依法核发的勘查许可证、采矿许可证，在有效期内继续有效。

第七十九条 本条例自 2026 年 6 月 15 日起施行。《矿产资源监督管理暂行办法》、《矿产资源补偿费征收管理规定》、《中华人民共和国矿产资源法实施细则》、《矿产资源勘查区块登记管理办法》、《矿产资源开采登记管理办法》、《探矿权采矿权转让管理办法》同时废止。

二、政策资讯

《中华人民共和国行政复议法实施条例》专家解读

中央党校（国家行政学院）一级教授、博士生导师 胡建淼

中国行政复议制度的全面建立渊自 1990 年的《行政复议条例》。1999 年，制定了第一部《中华人民共和国行政复议法》（以下简称《行政复议法》），使得行政复议制度的基本依据从“条例”上升为“法律”。2007 年，为了细化行政复议制度，国务院推出了《中华人民共和国行政复议法实施条例》（以下简称《条例》），由此形成了“法律+条例”的立法架构。2023 年，《行政复议法》经历 2009、2017 年两次修正后，迎来了一次 24 年来的“全面大修”，第十四届全国人民代表大会常务委员会第五次会议修订通过了《行政复议法》。修订后的《行政复议法》，扩大行政复议受理范围，改革行政复议管辖，便捷行政复议程序，使行政复议制度从单纯的“行政监督”“权利救济”升级为化解行政争议的“主渠道”，在推进更高水平的法治中国建设中发挥更大的作用。今天，《条例》的紧跟修订，乃是推进行政复议制度精细化的重要举措。

第一，补充和明确行政复议范围。行政复议范围乃是两个行政复议制度的基础。《行政复议法》第十一条采取“14+其他”模式列举了 14 项可复议事项，另加一个“其他行政行为侵犯其合法权益”，这是一种成熟的表达方式。问题在于，这个“其他行政行为侵犯其合法权益”的情形是需要不断补充和明确的。新《条例》对此补充和明确了几种可诉的事项，比如对列入严重失信主体名单决定或者失信惩戒措施不服，即通常所说的列入“黑名单”行为。对于这类行为，其对当事人权利的影响往往重于一般的行政处罚，但它又因未被正式定性为“行政处罚”而不受《行政处罚法》的规制。明确它的可复议性，对于全面保护公民、法人或者其他组织的合法权益非常重要。再比如，对教育行

【来源】中华人民共和国司法部

网址：https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zcjd/202605/t20260508_534613.html

政部门就学校开除学籍和退学处理决定作出的申诉处理决定不服的。这里首次确立了对学生开除学籍和退学处理的程序规则。对学生开除学籍和退学处理的，应当先由学校作出决定；学生不服的，可以申诉到教育行政部门；对教育行政部门的申诉处理决定不服的，才可申请行政复议。这不仅适度扩展了行政复议的范围，而且关注到学校自主管理与教育行政部门对学校监督的分工与衔接。

第二，明确了作为被申请人的行政机关聘请律师的权利与限制。《行政复议法》第十七条第一款规定：“申请人、第三人可以委托一至二名律师、基层法律服务工作者或者其他代理人代为参加行政复议。”这里只规定申请人、第三人可以委托律师参与复议程序，但未对作为被申请人的行政机关作出规定。因此有专家认为，“作出行政行为的行政机关或者法律、法规、规章授权的组织，一般情况下不应当委托代理人参加行政复议活动。”[见江必新主编：

《中华人民共和国行政复议法条文解读与法律适用》，中国法制出版社 2023 年第 1 版第 49 页。]这次新《条例》明确：“被申请人应当指定一至二名工作人员作为代理人参加行政复议，不得仅委托律师担任代理人。”这里一是明确被申请人的行政机关也是可以委托律师参加复议活动，这不仅符合《律师法》规定（第二十八条），而且并非与《行政复议法》第十七条相抵触，因为“不作规定”不等于“作出了禁止规定”；二是被申请人“不得仅委托律师担任代理人”，只有在被申请人指定其工作人员作为代理人的前提下方可同时聘请律师。

第三，确立行政机关对不利行政行为的权利告知义务。行政机关作出的行政行为与相对人的效果关系而言，可分为授益行为（有利行为）、负担行为（不利行为）和复效行为（中性行为）。新《条例》规定：“行政机关作出的行政行为对公民、法人或者其他组织的权利、义务可能产生不利影响的，应当告知其申请行政复议的权利、行政复议机关和行政复议申请期限。”这是在中国当下暂无统一的“行政程序法”背景下，为行政行为设置的一项普遍性规定，要求行政机关对于可能不利于相对人的行政行为有告知当事人申请行政复议的权利、行政复议机关和行政复议申请期限之义务，以确保公民、法人或者

其他组织的合法权益。

第四，对“其他正当理由”耽误法定申请复议期限情形的补充。《行政复议法》第二十条第一款规定，公民、法人或者其他组织申请行政复议必须自知道或者应当知道该行政行为之日起60日内提出行政复议申请，但是法律规定的申请期限超过六十日的除外。该条第二款规定，因不可抗力或者其他正当理由耽误法定申请期限的，申请期限自障碍消除之日起继续计算。新《条例》规定：“行政机关未依照行政复议法第二十三条规定告知公民、法人或者其他组织先向行政复议机关申请行政复议，公民、法人或者其他组织未经行政复议直接向人民法院提起行政诉讼的，自公民、法人或者其他组织提起行政诉讼之日起至人民法院驳回起诉裁定送达之日的期间不计入行政复议申请期限。”这是对“其他正当理由”耽误法定申请复议期限情形的补充，对于《行政复议法》第二十三条所规定的复议前置案件，行政机关在作出行政行为时，必须告知指引当事人先向复议机关申请复议，否则，当事人直接提起行政诉讼而被驳回的时间应当从申请复议期限中扣除。这是新《条例》对当事人程序权利保护走向精细化的体现。

第五，对复议前置情形的细化明确。新修订《行政复议法》扩大了复议前置的范围。根据第二十三条第一款规定，当事人必须先申请行政复议，对复议决定不服的再提起行政诉讼，适用五种情形：（一）对当场作出的行政处罚决定不服；（二）对行政机关作出的侵犯其已经依法取得的自然资源的所有权或者使用权的决定不服；（三）认为行政机关存在本法第十一条规定的未履行法定职责情形；（四）申请政府信息公开，行政机关不予公开；（五）法律、行政法规规定应当先向行政复议机关申请行政复议的其他情形。实践中争议最大的还是第（三）（四）项。新《条例》将复议前置中“未履行法定职责”情形解释为行政机关在履行保护职责、许可职责、给付职责和政府信息公开职责时，在法定期限内未受理、受理后不予答复或者不履行法定职责的情形。一直以来，学理上对“未履行法定职责”存在三种含义：1.狭义认为“未履行法定职责”仅仅是指行政机关不履行“保护职责”，即指《行政复议法》第十一条第（十一）项情形；2.中义认为“未履行法定职责”是指行政机关不履行“保

护职责”“许可职责”和“给付职责”；3. 广义认为“未履行法定职责”是指行政机关的所有“不作为”行为。新《条例》选择“折中”方案，也不失为一种可行之举。关于“申请政府信息公开，行政机关不予公开”的情形，新《条例》解释为《政府信息公开条例》第十四条、第十五条和第十六条规定的情形，不适用应当公开的政府信息。这是对《行政复议法》第二十三条第一款第（四）项复议前置范围的合理界定。

第六，明确行政复议中的利害关系人。与被申请行政复议的行政行为或者与行政复议案件处理结果是否有利害关系，是确认行政复议申请人或第三人资格的重要标准。根据《行政复议法》第十六条和第三十条规定，申请人应当与被申请行政复议的行政行为有利害关系；申请人以外的同被申请行政复议的行政行为或者行政复议案件处理结果有利害关系的公民、法人或者其他组织，可以作为第三人申请参加行政复议，或者由行政复议机构通知其作为第三人参加行政复议。而新《条例》对“利害关系”的范围进行拓展和明确，即除了行政行为的相对人，当事人涉及相邻权或者影响公平参与竞争，撤销或者变更行政行为侵害申请人合法权益的，都属于“利害关系人”。这与行政诉讼中的原告资格或其他利害关系标准相吻合。

第七，肯定了行政机关的自我纠错权及程序要求。行政机关的自我纠错，系指一个行政机关作出某个行政行为之后，事后发现该行政行为“错误”（包括不当、违法，甚至无效），原作出行政行为的行政机关通过撤销、撤回、变更等方法纠正自己原先所作行政行为的法律制度。由于宪法和有关组织法未对行政机关的自我纠错权作出规定，因而，关于行政机关是否具有当然的自我纠错权以及如何纠错一直存在争议。新《条例》规定：“作出行政处罚决定的行政机关收到申请人依照行政复议法第三十二条规定提交的行政复议申请后，认为行政处罚决定违法或者不当，需要自行纠正的，应当自收到行政复议申请之日起五个工作日内按照法定程序，采取撤销、变更行政处罚决定等方式予以纠正，并将有关情况告知申请人和行政复议机关。”这一规定不仅肯定了行政机关的自我纠错权，而且作了一定期限上的限定（5个工作日内），还设置了“自我纠错”与“行政复议”之间的衔接关系，旨在发挥行政机关的自我纠错

在解决行政争议中的作用，这是新《条例》的一大“亮点”。

第八，细化了行政复议委员会组织，突出复议委员会作用。新修订《行政复议法》在第五十二条增设了行政复议委员会，这构成了新复议法的一个亮点。行政复议委员会是指县级以上各级人民政府依据《行政复议法》建立，由相关政府部门、专家、学者等参与，可为办理行政复议案件提供咨询意见的专门组织。行政复议委员会的组成和开展工作的具体办法，由国务院行政复议机构制定。

新《条例》作为《行政复议法》的执行法规，对相关条文进行了衔接和补充。内容包括：一是明确行政复议委员会主任由本级人民政府负责人担任；二是行政复议委员会的工作方式是通过召开委员会全体会议、案件咨询会议等形式履行相关职责；三是要求提请行政复议委员会提出咨询意见的行政复议案件，行政复议机构报请行政复议机关签发行政复议决定时，应当附具行政复议委员会咨询意见，并对行政复议委员会咨询意见的采纳情况作出说明。不采纳咨询意见的，应当说明理由。

第九，完善了规范性文件附带审查的程序和标准。《行政复议法》第十三条对规范性文件附带审查的范围和程序作出了基本规定，新《条例》以此为基础，补充了程序和标准。其明确规定：“申请人在对行政行为提出行政复议申请时尚不知道该行政行为所依据的规范性文件的，可以在行政复议机关作出行政复议决定前向行政复议机关提出对该规范性文件的附带审查申请。”这就对申请人事先不知道，事后才知道作出行政行为所依据的规范性文件的附带审查，设置了程序上的衔接。另外，关于规范性文件的合法性审查标准，依据“条款超越权限”是指超越制定机关的法定职权或者超越法律、法规、规章的授权范围；“违反上位法”是指与法律、法规、规章等上位法的规定相抵触等，这使审查标准更加清晰。

第十，细化“不当行政行为”的标准和情形。《行政复议法》旨在“防止和纠正违法的或者不当的行政行为”。违反“行政合法性原则”的行政行为就是违法行为，违反“行政合理性原则”的行政行为就是不当行为；违法行政行为中重大而明显的违法是无效行政行为。但在现行的理论和制度上，“不当行

政行为”的认定标准不够清晰。《行政复议法》第六十三条将“不当行政行为”限定为“内容不适当”，但“内容不适当”的情形很难与“违法行政行为”的具体情形相区别。新《条例》将违背行政管理目的、超过必要限度等规定为“不当行政行为”的具体情形，这是一种可贵的尝试。

“两高”联合发布《关于办理非法占用耕地案件适用法律若干问题的规定》

2026年5月11日，最高人民法院召开新闻发布会，与最高人民检察院联合发布《关于办理非法占用耕地案件适用法律若干问题的规定》，并回答记者提问。最高人民法院审判委员会委员、行政庭庭长耿宝建，最高人民检察院法律政策研究室主任杨剑波，最高人民检察院法律政策研究室副主任余双彪，最高人民法院行政庭二级高级法官阎巍出席发布会并回答记者提问，发布会由最高人民法院新闻局一级巡视员吕坤良主持。

为正确办理非法占用耕地案件，依法保护耕地，保障国家粮食安全，2025年7月23日最高人民法院审判委员会第1954次会议、2025年11月21日最高人民检察院第十四届检察委员会第六十三次会议讨论通过了《最高人民法院最高人民检察院关于办理非法占用耕地案件适用法律若干问题的规定》（以下简称《规定》），并将于2026年5月18日起施行。下面对《规定》制定的背景和主要内容作简要介绍和说明。

一、《规定》的制定背景

党中央、国务院始终高度重视耕地保护工作。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从保障耕地安全和可持续利用的战略全局出发，作出一系列重大决策部署，强调要实行最严格的耕地保护制度，采取“长牙齿”的硬措施保护耕地。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》明确指出，要严守耕地红线，加强黑土地保护。最高人民法院、最高人民检察院（以下简称“两高”）依法履职，在指导地方各级法院、检察院依法及时公正办理相关案件的同时，联合制定了本司法解释。

《规定》起草过程中，“两高”多次开展专题调研，多次组织召开由专家学者、国务院部门有关同志、法官代表、检察官代表、土地执法工作人员代表等参加的研讨会，先后征求各高级人民法院、省级人民检察院、院内相关部门、国务院有关部门、中央农办的意见，并多次专门征求全国人大常委会法工

【来源】最高人民法院

网址：<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/499421.html>

委的意见。在此基础上，最高人民法院行政庭会同环资庭、民一庭、执行局，以及最高人民检察院法律政策研究室，充分吸收各方意见、反复研究论证，形成了本《规定》，以推进法律实施，统一裁判规则，规范司法行为。

二、《规定》起草的基本原则

《规定》起草始终遵循以下基本原则：

一是深入学习贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想，为依法保护耕地提供司法保障。“两高”深入学习贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想，以及习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，严格按照国务院关于“严肃查处违法违规人员和事件，牢牢守住耕地保护红线”的部署要求，坚决落实最严格的耕地保护制度，认真组织开展相关调研和司法解释起草工作，进一步明确非法占用耕地行为人的法律责任，筑牢耕地保护的司法屏障。

二是坚持以人民为中心，切实维护农民合法权益。“两高”始终坚持以人民为中心，站稳人民立场，高度重视妥善处理好依法打击非法占用耕地行为与保障合理用地需求的关系，在责令限期拆除决定的审查、当事人申请行政机关履行违法占地查处职责的判决方式、行政赔偿责任的确定、从重处罚、从宽处罚等方面进行规范和引导，在坚决依法打击非法占用耕地行为的同时，注重保障好经济社会发展的合理用地需求，依法分类处置，努力实现案件办理“三个效果”的统一。

三是坚持社会共治，遵循各司其职、各尽其责的原则。开展耕地保护工作，需要立法机关、司法机关、行政机关共同发挥作用。《规定》起草中，“两高”多次征求立法机关意见，全国人大常委会法工委给予有力指导，切实保障《规定》符合立法精神。同时，“两高”广泛听取有关行政机关的意见，特别注意司法与行政管理的职能区分，监督、支持有关部门依法行政，通过明确非法占用耕地行政法律责任主体、行政机关对新建违法建筑的制止权、行政处罚的追责期限等内容，使司法机关和行政机关在各自职能范围内发挥应有的作用。

四是坚持依法解释和问题导向，积极回应司法实践需求。《规定》立足体现民法典、刑法、土地管理法、城乡规划法、三大诉讼法以及其他有关法律法

规精神，遵循立法本意，在现有法律规定范围内，确保司法解释符合立法宗旨和目的，遵守司法解释制定规范，并将实践证明正确、有效、必要的处置方式和争议解决方式纳入司法解释。《规定》起草中，我们就耕地保护中存在的突出问题进行专项调研，以回应实践需求，解决实践难题。对存在分歧的法律适用问题，如责令限期拆除决定行政复议与行政诉讼的衔接、行政机关与行政相对人“混合过错”的处理、非法占用农用地罪的定罪量刑标准等，注重听取各方意见，加强规范的针对性和准确性，切实为执法办案提供统一、明确的裁判标准。

三、《规定》的主要内容

《规定》共二十一条，是一部集行政、民事、刑事、公益诉讼审判和检察、执行等内容于一体的综合性司法解释，这里重点介绍以下七个方面的具体内容。

一是明确非法占用耕地的行政法律责任主体、行政机关对新建违法建筑的制止权以及行政处罚的追责期限，依法追究非法占用耕地行为人的行政法律责任。第一，《规定》针对不同情形，分两款分别规定实施非法占用耕地行为，以及行政机关在履行合理审慎的调查义务后，仍不能确定非法占用耕地行为主体的情况下，实际占有、使用土地且拒不配合行政机关依法处置行为的公民、法人或者其他组织，属于依法应当承担非法占用耕地行政法律责任的主体。第二，《规定》依据行政强制法第九条以及城乡规划法第六十八条的有关内容，规定行政机关可以依据城乡规划法等有关法律、法规的规定，依法采取查封施工现场等措施制止继续施工的违法行为。第三，针对非法占用耕地行为作出行政处罚的追责期限问题，《规定》进一步明确在耕地恢复至未被占用的状态之前，应当视为具有行政处罚法第三十六条第二款规定的“继续状态”，行政处罚的追责期限应当从违法行为终了之日起计算。

二是明确非法占用耕地合同的效力及相应法律后果，依法追究非法占用耕地行为人的民事法律责任。对于涉及非法占用耕地的合同效力的认定，《规定》结合民法典、土地管理法等相关规定，明确规定当事人约定占用耕地建房、建窑、建坟、挖砂、采石、采矿、取土等，以及约定买卖、租赁建在耕地

上的房屋等内容违反土地管理法的禁止性规定的，人民法院应当认定该约定无效。此类合同被认定无效的，在确定财产返还、折价补偿、赔偿损失时，人民法院应当按照诚信原则和公平原则，结合当事人的过错程度，合理确定各方应当承担的民事责任。

三是明确非法占用农用地罪的行为方式等，依法追究非法占用耕地行为人的刑事法律责任。第一，明确了非法占用耕地构成非法占用农用地罪的行为方式和数量标准。第二，明确了非法占用耕地同时构成非法占用农用地罪、污染环境罪、非法采矿罪等犯罪情形下，依照处罚较重的规定定罪处罚的竞合适用规则。第三，规定了从重处罚和从宽处罚的情形。第四，规定了国家机关工作人员在涉耕地领域有关职务犯罪的处理，特别是明确了同时构成受贿罪的，应当数罪并罚的处理规则。第五，规定了单位犯罪、反向行刑衔接以及多次实施非法占用耕地犯罪数量、数额的累计计算等问题。

四是明确责令限期拆除决定行政复议与行政诉讼的衔接以及起诉期限问题，充分保障当事人申请复议和提起诉讼的权利。第一，关于责令限期拆除决定是否可以申请行政复议以及申请行政复议的期限问题，《规定》明确当事人可以根据行政复议法第二十条、第二十一条的规定，向行政机关申请行政复议，对行政复议决定不服，在法定期限内向人民法院提起行政诉讼，也可以在接到责令限期拆除决定之日起十五日内，直接向人民法院提起行政诉讼。第二，关于行政机关在责令限期拆除决定中一并作出罚款等决定时，如何计算起诉期限问题，《规定》进行了区分处理，即行政机关未依法告知就责令限期拆除行为适用土地管理法规定的十五日起诉期限的，结合行政诉讼法相关规定以及从有利于保护行政相对人诉权的角度出发，起诉期限适用行政诉讼法第四十六条以及行政诉讼法司法解释第六十四条、第六十五条的规定；例外情形是，行政机关在作出行政决定时，已经依法告知就责令限期拆除决定适用土地管理法第八十三条规定的起诉期限的，鉴于土地管理法的规定属于特别规定，此时应当分别适用不同的起诉期限。

五是完善案件审理和裁判方式，明确执行标准，切实维护农民合法的用地权益。第一，对非法占用耕地建设但用途符合国土空间规划的建筑物和其他设

施作出责令限期拆除决定等若干情形，《规定》明确人民法院应当判决撤销责令限期拆除决定，并可以判决被告重新作出行政行为。第二，针对撤销责令限期拆除决定会给国家利益、社会公共利益造成重大损害情形，《规定》明确人民法院判决确认责令限期拆除决定违法的同时，可以判决责令被告采取补救措施；给原告造成损失的，依法判决被告承担赔偿责任。第三，《规定》明确责令限期拆除决定作出后，有关部门对国土空间规划依法作出调整，被告以相关建筑物和其他设施符合调整后的规划为由，改变被诉行政行为，原告申请撤诉的，人民法院依法裁定准许。第四，对于当事人起诉要求行政机关履行违法占地查处职责案件，《规定》明确人民法院应当依据法律、法规，参照规章，并结合国务院及其组成部门、省级人民政府就非法占用耕地问题依法制定的规范性文件的规定，对被告是否履行土地管理法律、法规规定的查处职责，或者依法作出补办、完善手续、在一定期限内予以保留等处理决定进行审理，并依法作出裁判。第五，针对涉非法占用耕地案件执行标准不明确的问题，《规定》明确人民法院执行涉及耕地的生效判决书、调解书时，应当将维持或者恢复耕地种植条件作为停止侵害、恢复原状、排除妨碍、消除危险的标准。必要时，人民法院可以委托相关机构对是否已经达到维持或者恢复耕地种植条件进行评估。

六是科学划分行政赔偿责任，实现对行政机关的精准监督。实践中，部分行政机关因工作人员与他人恶意串通、审查申请材料不严格、第三人提供虚假材料等原因，导致当事人非法占用耕地进行建设并因此遭受损失，对此，行政机关应当承担相应责任。《规定》明确人民法院应当根据行政诉讼法以及相关司法解释的规定，综合考虑批准行为在损害发生和结果中的作用大小等因素，依法确定行政机关的赔偿责任。

七是明确检察机关的公益诉讼职责，强化公益诉讼检察监督。针对违反法律规定，非法占用耕地导致破坏生态环境和资源保护，损害国家利益或者社会公共利益的情形，《规定》明确人民检察院可以依据相关法律提起公益诉讼，强化对耕地的全链条保护。

下一步，人民法院、人民检察院将进一步贯彻党中央关于耕地保护工作的

各项部署和要求，全面贯彻落实党的二十大和二十届历次全会精神及《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，严格按照土地管理法等相关法律法规规定，依法办理涉及非法占用耕地行政、民事、刑事、公益诉讼等各类案件，切实保护耕地，保障国家粮食安全。

三、实务研究

湖北省高级人民法院 湖北省司法厅联合发布涉企行政复议、行政诉讼典型案例

为贯彻落实党中央关于促进民营经济发展壮大的决策部署，推动构建有效市场和有为政府更好结合的治理格局，湖北省高级人民法院会同湖北省司法厅遴选 8 件涉企行政复议、行政诉讼典型案例予以发布。

本次发布的典型案例涵盖食品安全、环境保护、安全生产、建设工程、房屋征收等行政管理领域，集中体现保护行政相对人合法权益、支持行政机关依法履职的鲜明态度。同时，为全省行政复议机构、人民法院审理涉企案件提供参考，推动行政复议、行政审判同向发力，监督支持依法行政，在维护行政管理秩序和激发市场活力之间实现精准平衡，持续优化法治化营商环境，为我省加快建成中部地区崛起的重要战略支点提供法治保障。

案例一行政机关实施执法活动应遵守权责法定原则与程序正当原则

某建筑公司不服某县城市管理执法局行政处罚行政复议案

【基本案情】

申请人某建筑公司与某置业公司签订项目施工合同，并与第三人签订《项目管理责任书》，约定由第三人以内部承包方式实际负责项目施工，申请人收取管理费 30 万元。被申请人某县城市管理执法局经立案调查查明，申请人存在允许他人以本单位名义承揽工程的行为，依法作出《行政处罚决定书》，对申请人处以罚款 313.98 万元、没收违法所得 30 万元、吊销建筑业企业资质证书，并对主管人员李某某和相关责任人周某某分别处以罚款 25.12 万元。申请人不服该决定，向某县人民政府申请行政复议，请求予以撤销。

【复议结果】

行政复议机构审查认为，该案争议焦点在于行政处罚是否超越法定权限以及

【来源】湖北省最高人民法院

网址：<http://hubeigy.hbfy.gov.cn/article/detail/2026/05/id/9327109.shtml>

是否符合法定程序。经全面梳理案件事实、充分听取双方意见，行政复议机构认定，根据《中华人民共和国建筑法》第七十六条及《建设工程质量管理条例》第七十五条的规定，吊销资质证书的行政处罚应由颁发资质证书的机关实施，即省级以上住房和城乡建设主管部门行使该项权限。

被申请人作为县级执法部门，无权作出吊销资质证书的处罚决定。被申请人向申请人送达了听证告知书，但在听证申请期限尚未届满且申请人未明确放弃听证权利的情况下作出处罚决定，违反法定程序。对李某某、周某某分别处以 25.12 万元罚款，属于较大数额罚款，却未依法告知二人享有陈述、申辩及听证等权利。

行政复议机关依法撤销处罚决定并责令被申请人在法定期限内重新作出处理。此外，行政复议机构坚持“监督与规范并重”，指导被申请人修订完善行政执法“三项制度”，从源头上规范涉企执法行为。

【典型意义】

“权责法定原则”和“程序正当原则”是行政机关实施执法活动时必须遵循的基本原则。严格规范行政执法权限与程序，既是推进依法行政、建设法治政府的内在要求，也是营造稳定公平透明、可预期营商环境的重要保障。

本案中，行政复议机关准确指出处罚决定在权限与程序方面的双重违法问题，依法予以撤销，鲜明诠释了“法无授权不可为”“程序公正与实体公正并重”的现代执法理念。在个案纠错的基础上，行政复议机构还切实做好监督行政行为“后半篇文章”，促进行政争议源头治理和系统防范，实现了“办理一案、规范一片”的良好效果。

案例二 行政机关实施征收补偿应严格遵守法定程序，

充分保障被征收人知情权与异议权

某仓储公司不服某市辖区人民政府房屋征收补偿决定行政复议案

【基本案情】

被申请人某市辖区人民政府发布《土地征收启动公告》，将申请人某仓储公司的房屋及构筑物纳入征收范围。项目启动后，某区项目建设协调指挥部印发《房屋征收补偿安置方案》，明确某镇政府为征收实施部门。镇政府未经协商程序直接选定评估机构，指挥部亦直接指定评估复核机构。评估机构出具《房地产估价

报告》及复核机构出具《评估报告书》均未依法送达申请人。其后，镇政府就补偿事宜与申请人多次协商未果，对案涉房屋及构筑物实施了强制拆除。

申请人请求被申请人履行安置补偿职责未获回应，诉至法院。法院判决责令被申请人履行补偿职责。被申请人直接依据复核机构出具的《评估报告书》作出《房屋征收补偿决定书》。申请人不服该决定，向某市人民政府申请行政复议，请求予以撤销。

【复议结果】

行政复议机构审查认为，本案的争议焦点在于被申请人作出补偿决定程序是否合法。经全面梳理程序链条、实地调查核实情况、充分听取双方意见，行政复议机构认定，镇政府及区项目建设协调指挥部未经过协商程序，直接选定评估机构及复核机构，违反《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二十条评估机构协商选定的规定，剥夺了申请人的选择权；评估机构及复核机构出具的评估报告均未依法送达申请人，侵害了申请人的知情权与异议权。在法院判决责令履行补偿职责后，被申请人直接以程序违法的复核评估报告作为补偿依据，征收补偿程序严重违法。行政复议机关依法撤销了被申请人所作《房屋征收补偿决定书》，并责令其重新处理。

【典型意义】

程序正当是依法行政的基本要求之一。《中华人民共和国民营经济促进法》明确规定，征收、征用财产应当严格依照法定权限、条件和程序进行。在涉及企业重大财产权益的行政活动中，公正、透明的程序不仅是行政权力规范运行的重要保障，更是防止权力任性、保护市场主体健康发展的制度防线。

评估机构的依法选定，评估结果的规范送达，复核救济权利的有效保障，均是法定程序的刚性要求，直接关系被征收人财产权益能否得到公平保护。

本案中，行政复议机关依法撤销程序违法的征收补偿决定，不仅履行了层级监督职责，更明确了行政机关必须依法保障相对人程序权利，彰显了对市场主体合法权益平等保护的坚定立场。

案例三行政机关实施行政处罚应当坚持处罚与教育相结合做到宽严相济

某汽车运输公司不服某市生态环境局行政处罚行政复议案

【基本案情】

被申请人某市生态环境局对申请人某汽车运输公司所属油罐车油气回收系统进行执法监测。发现异常后，被申请人通过第三方对申请人车辆进行了油气回收系统密闭性检测。检测报告显示，车辆油气回收系统正、负加压密闭性检测压力变动值均超出《油品运输大气污染物排放标准》规定的 0.25kPa 限值。被申请人经立案调查，认定申请人存在油罐车未正常使用油气回收装置的行为，违反《中华人民共和国大气污染防治法》第四十七条第二款的规定。被申请人作出《行政处罚决定书》，对申请人处以罚款 2 万元。申请人不服该决定，向某市人民政府申请行政复议，请求予以撤销。

【复议结果】

行政复议机构审查认为，本案争议焦点在于被申请人作出的行政处罚决定是否程序合法、内容适当。经专业检测机构认定，申请人所属油罐车的油气回收系统密闭性多项指标不符合国家强制性标准，违法事实清楚、证据确凿充分，被申请人依法应当予以处罚。依照《中华人民共和国大气污染防治法》第一百零八条第四项规定，储油储气库、加油加气站和油罐车、气罐车等，未按照国家有关规定安装并正常使用油气回收装置的，可处 2 万元以上 20 万元以下罚款。被申请人结合违法情节、危害后果等因素，适用《湖北省生态环境行政处罚裁量基准规定》，在法定罚款幅度内对申请人给予最低额度罚款，体现了过罚相当原则。

行政复议机关依法作出维持原行政行为决定。为实质性化解行政争议，行政复议机构向申请人详细释明规范使用油气回收装置对防治大气污染、保护生态环境的重要意义，引导申请人增强环保意识和法治观念。申请人最终意识到违法行为的危害性，表示将引以为戒、合法经营，行政争议得到妥善解决。

【典型意义】

守护蓝天白云是全面推进美丽中国建设的重要方面，是推动发展方式绿色低碳转型的关键举措，也是满足人民群众对优美生态环境期盼的切实行动。

本案中，生态环境部门严格依照法律规定和裁量基准作出行政处罚，在守住生态环境底线的同时，准确把握执法力度与温度，实现了最小必要性与最大教育性的统一。行政复议机关依法作出维持决定，有力维护了行政机关执法权威。案

件审结后,行政复议机构立足优化法治化营商环境,主动对接企业开展释法说理,帮助企业既解“法结”又化“心结”,真正实现了“案结事了、政通人和”的治理效果。

案例四行政机关实施土地征收应全面调查核实,依法公平合理补偿 某公司不服某市辖区人民政府为充分履行征收补偿职责行政复议案

【基本案情】

为推进某省级工程建设项目,被申请人某市辖区人民政府发布征收土地预公告,将申请人某公司承租用于果园经营的245.83亩土地纳入征收红线范围。申请人与项目协调指挥部签订《地面附着物补偿协议》,就红线范围内青苗、钢架棚、水泥柱等地上附着物获得补偿款402.23万元。但申请人主张,因项目建设导致园区整体功能受损,被申请人仍应对征收红线范围内的地下灌溉管网、围篱等损失予以综合补偿。此后,申请人多次向被申请人提出补偿请求,被申请人虽承诺推进处理,但始终未有实质性进展。申请人认为被申请人未充分履行征收补偿职责,向某市人民政府申请行政复议,请求责令被申请人履行法定职责。

【复议结果】

行政复议机构审查认为,本案争议焦点在于征收过程中是否存在应补偿而未补偿的土地附着物,以及行政机关对企业合理补偿请求是否履行了回应与处理职责。依据《中华人民共和国土地管理法》相关规定,县级以上人民政府负责组织实施土地征收并依法落实补偿工作。本案中现有证据显示,已签订的补偿协议仅涵盖青苗等可见附着物,未涉及地下管网、围篱等设施。行政复议机构组织听证并开展了现场调查。

经实地核查,现场可见地下管道碎片和围栏残余物,申请人主张属实。被申请人对申请人提出的补偿事项未作全面核查与回应,构成未充分履行法定补偿职责。为实质性化解行政争议,行政复议机构组织双方多次沟通协调,向申请人释明征收政策,降低不合理预期,并推动双方就遗漏事项形成补偿方案。申请人最终主动撤回行政复议申请,行政复议终止。

【典型意义】

本案是彰显行政复议救济权利、监督权力与化解争议三重功能的典型案例。

一是贯彻“全面补偿”原则，切实保障企业财产权益。行政复议机构通过听证与现场调查，查清可能被遗漏的补偿事项，维护企业对土地附着物的合法补偿权益，体现产权平等保护的法治理念。二是厘清征收补偿范围边界，引导企业依法理性维权。行政复议机构通过释法说理帮助企业正确理解征收政策，合理确定补偿预期。三是发挥行政复议“监督+调解”双重功能，推动行政争议源头治理。本案未止步于简单纠错，而是通过查明事实、厘清责任，督促行政机关主动纠偏、充分履职，推动补偿问题实质性解决，减轻企业维权成本，实现了政治效果、法律效果与社会效果有机统一。

案例五对食品添加剂禁用物质的违法行为，相关责任人员被追究刑事责任，

不影响生产经营单位依法承担行政责任

某制药公司诉某市场监督管理局行政处罚案

【基本案情】

某制药公司因未取得食品生产许可证，委托某医药公司生产加工某品牌压片糖果，通过网络平台予以销售。因消费者投诉，某县市场监督管理局立案调查，经抽样检验，发现某品牌压片糖果含有两种国家禁用物质。某医药公司法定代表人马某某、某制药公司实际控制人李某某犯生产、销售有毒、有害食品罪被追究刑事责任。某县市场监督管理局对某制药公司作出处罚决定，没收违法所得251750元，处以货值金额20倍的罚款5850000元，罚没合计6101750元。某制药公司不服，提起行政诉讼。

【裁判结果】

人民法院经审查认为，某制药公司生产经营添加国家禁用物质的某品牌压片糖果行为违反《中华人民共和国食品安全法》第三十四条规定，某县市场监督管理局作出的处罚决定，认定事实清楚，适用法律正确，罚没金额在法律规定的幅度范围内且裁量适当，某制药公司及其实际控制人李某某基于同一事实分别被追究行政、刑事法律责任，不违反“一事不二罚”原则，遂驳回某制药公司的诉讼请求。

【典型意义】

民以食为天，食以安为先。食品安全直接关系到人民群众健康权益，是不可触

碰的民生底线。案涉某品牌压片糖果所添加的两种禁用物质已被列入原国家食品药品监督管理局公布的《保健食品中可能非法添加的物质名单（第一批）》。某制药公司无视法律底线，销售添加禁用物质的食品，扰乱市场秩序，危害消费者健康，依法应予严惩。相关责任人员被追究刑事责任，不影响某制药公司承担行政责任。人民法院充分发挥审判职能作用，支持市场监督管理部门依法查处危害食品安全的违法行为，筑牢食品安全防线，守护人民群众“舌尖上的安全”。

案例六行政机关作出处罚决定应综合考量违法行为的客观原因、当事人主动纠错等具体情形，并应保障当事人陈述、申辩、要求听证等程序权利

某康养产业公司诉某县城市管理执法局行政处罚案

【基本案情】

某康养产业公司与某村民委员会签订项目合作协议，负责建设该村文化中心项目，后该公司与某市政公司签订《建设项目工程总承包合同》。案涉项目于2022年8月开工建设，于2023年6月1日取得施工许可证。某县城市管理执法局（以下简称某县城管局）于2023年6月26日对某康养产业公司、某市政公司未取得施工许可擅自施工行为立案调查后作出处罚决定，对某康养产业公司罚款329522.63元，对单位直接负责人韦某某罚款16476.13元；对某市政公司罚款10000元，对项目直接负责人刘某某罚款500元。某康养产业公司不服处罚决定，向人民法院提起行政诉讼。

【裁判结果】

人民法院经审查认为，某康养产业公司与某市政公司在未取得建筑工程施工许可证的情况下施工，但案涉项目在某县城管局立案前已取得施工许可证，当事人主动纠正了违法行为，未造成危害后果。某县城管局作出处罚决定时未综合考量违法行为的客观原因、当事人主动纠错等因素。某县城管局对某康养产业公司直接负责人韦某某与某市政公司项目直接负责人刘某某处以罚款，但未将韦某某、刘某某列为被处罚人，导致韦某某、刘某某未能行使陈述、申辩、要求听证等权利，处罚程序亦存在错误。因此，判决撤销某县城管局作出的处罚决定。

【典型意义】

建筑工程施工许可制度旨在确保工程符合规划、保障施工安全和质量、维护

建筑市场秩序。

本案中，人民法院综合考量当事人非恶意违法且积极补办手续的主观状态，以及违法行为已及时纠正、未造成实际危害后果等情节，认定行政机关作出处罚决定时未能全面、客观评价相关因素，致使处罚结果与违法行为的事实、情节以及社会危害程度不相适应。同时，程序正当是依法行政的必然要求，也是法治政府建设的应有之义。当事人依法享有的陈述、申辩、要求听证等程序权利，不因其身为单位负责人而被视为当然知晓或放弃。

某县城管局程序违法，导致当事人法定权利受损。人民法院通过本案裁判，依法纠正不当执法行为，督促行政机关合理审慎行使行政处罚裁量权并严格遵守法定程序，维护当事人合法权益。

案例七对违法行为实施行政处罚应遵循过罚相当原则，

合理区分相关责任主体的责任

某企业管理公司诉某市辖区应急管理局行政处罚案

【基本案情】

某企业管理公司与某建设公司签订《土建改造施工合同》，约定由某建设公司承包某大楼内的土建改造工程及指定的施工事宜。施工人员章某某在拆墙施工时，因操作不当导致墙体坍塌致其本人受伤，经抢救无效死亡。

某市辖区人民政府批复的《事故调查报告》载明：“事故直接原因为章某某在拆墙过程中未佩戴安全防护用品，对墙体未做支撑、围挡等安全防护措施，冒险作业，导致墙体坍塌，被倒塌的灰沙砖块砸中身亡；间接原因为某建设公司作为施工单位，安全生产主体责任落实不到位，在建设施工过程中以包代管，未制定生产安全事故应急救援预案，未对施工人员进行安全生产教育培训，施工现场无安全防护措施，施工人员违规冒险作业；某企业管理公司作为建设单位，安全生产主体责任落实不到位，在工程建设过程中未按程序办理施工许可，无工程监理单位，安全生产履责不到位，施工现场管理混乱”。某企业管理公司与章某某家属达成赔偿协议。某市辖区应急管理局对某建设公司、某企业管理公司处以同等金额罚款，某企业管理公司不服提起行政诉讼，请求撤销处罚决定。

【裁判结果】

人民法院生效判决认为，行政机关依据单行法律实施行政处罚，应同时遵守行政处罚法相关规定，遵循过罚相当等行政处罚原则。某企业管理公司作为建设单位虽存在安全监督管理不到位的责任，但其将案涉工程发包给具有相应资质的施工单位，从主观过错和事故原因来看，相较于某建设公司，某企业管理公司应承担间接且次要的责任。某市辖区应急管理局对建设单位和施工单位处以同等金额罚款，未能体现主次责任之分，处罚明显不当。某企业管理公司请求撤销处罚决定的主张不应支持，但其认为罚款数额过高、存在明显不当的理由成立。因此，人民法院判决对罚款金额予以变更。

【典型意义】

安全生产关乎人民群众生命财产安全，事关经济发展大局，是高质量发展的底线要求。行政机关对安全生产事故相关责任单位依法予以查处，是履行法定职责、维护公共安全的必然要求。但“严的基调”不等于“重罚了事”，还应遵循过罚相当原则。

本案人民法院通过司法审查，区分建设单位与施工单位在安全生产管理中的不同责任，既维护安全生产法律法规的严肃性，落实安全生产的底线要求，又防止不当加重企业负担，避免“主次责任不分”“过罚不相当”，为行政机关处理安全生产责任事故提供精准执法、合理裁量的司法指引。

案例八妥善化解政府特许经营协议争议实现保护企业合法权益和维护行政机关公信力“双赢”

某污水处理公司诉某市辖区人民政府解除行政协议案

【基本案情】

某市辖区人民政府（以下简称某区政府）委托某投资公司与某水务公司签署《污水处理特许经营协议》，约定由某水务公司以特许经营方式实施废水处理及梯级利用项目。某污水处理公司作为项目公司实际负责项目建设与运营，污水处理厂于2013年9月正式建成。

2016年，上级部门出台文件部署某河段水体达标综合整治工作。后某污水处理公司向某市辖区水务局（以下简称某区水务局）、某区政府提交污水处理厂提标扩建的请示报告，未获正面回复。

2018年，某区水务局函告某污水处理公司，由其他公司运营的污水处理厂已进入稳定投产状态，要求某污水处理公司将产能规模控制在协议约定的保底水量。

2019年，某区水务局停止支付污水处理服务费。

2020年，案涉污水处理厂进水管道被封堵，项目停产。某污水处理公司向某区水务局、某区政府致函要求支付污水处理费及协商解决停产事宜，未能达成一致意见。某污水处理公司提起行政诉讼，要求解除特许经营协议；要求某区政府支付污水处理费、收回该公司在案涉项目中的全部权益并支付相应补偿费。

【裁判结果】

人民法院在案件审理过程中，通过座谈、实地走访等多种方式了解协议履行情况及某污水处理公司经营状况。经多次协调，双方当事人自愿达成一致意见：终止履行案涉特许经营协议，由某区政府一次性支付欠付的污水处理费，并对案涉项目权益收回采取补救措施。人民法院根据双方当事人协议内容制发行政调解书，案涉争议得以妥善化解。

【典型意义】

政府特许经营项目具有投资规模大、建设运营周期长等特点。政府特许经营协议争议不仅关系企业合法权益保护，也与社会公共利益紧密联系。人民法院若对此类案件一判了之，难以从根本上解决争议，反而可能造成社会资源浪费。本案处理过程中，人民法院牢固树立“实质解纷”理念，架好政企“连心桥”，在保障行政管理目标实现和保护企业合法权益之间寻求最佳平衡点，促使双方当事人达成具有可行性的争议解决方案，既保护企业合法权益，又维护行政机关公信力，彰显了行政审判在监督行政机关履约践诺、优化营商环境中的重要作用。

行政复议篇——最高人民法院“行政审判讲堂”答疑汇编

自2024年3月27日起，针对地方法院亟待解决的司法政策、司法理念、裁判标准等问题，最高人民法院行政审判庭通过开设“行政审判讲堂”与法答网等进行立体联动，并利用专家授课结束后预留的30分钟，由最高人民法院行政审判庭同志通过视频方式答疑，以统一裁判理念和观点，努力实现四级法院类案同判。现将答疑内容分类汇编，方便读者查阅参考。山东省东平县人民法院原审判委员会专职委员、四级高级法官，山东省首届审判业务专家刘万金老师费心进行了整理，特此感谢。

1. 第一期问题三：复议机关以原行政行为对适用法律规范的理由阐述不够明确为由，决定确认违法的，是否应当列为共同被告？

答疑意见：

关于复议机关是否为行政诉讼的共同被告问题。

第一，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》（法释〔2018〕1号，以下简称《行诉解释》）第22条第1款规定，行政诉讼法第26条第2款规定的“复议机关改变原行政行为”，是指复议机关改变原行政行为的处理结果。复议机关改变原行政行为所认定的主要事实和证据、改变原行政行为所适用的规范依据，但未改变原行政行为处理结果的，视为复议机关维持原行政行为。因此，如果复议机关仅改变了原行政行为适用的法律规范但未改变处理结果的，复议机关应为共同被告；如果复议机关不仅改变了原行政行为适用的法律规范而且改变了处理结果，则应当以复议机关为被告。

第二，确认违法决定原则上属于“改变行政行为”的情形，复议机关应当作单独被告。关于复议机关认为“原行政行为对适用法律规范的理由阐述不够明确”与“复议决定确认违法”分别涉及《中华人民共和国行政复议法》（以下简称《行政复议法》）第63、64、65条及《行诉解释》第22条的正确适用问题。根据《行政复议法》第63条第1款第2项规定，行政行为事实清楚、证据确凿、程序合法，但是未正确适用依据的，复议机关可以变更该行政行为。

【来源】微信公众号“行政执法与行政审判”

根据第 64 条第 1 款第 3 项规定，行政行为适用的依据不合法，复议机关可以撤销或者部分撤销该行政行为并责令被申请人重新作出行政行为。根据第 65 条第 1 款第 1 项规定，在撤销会给国家利益、社会公共利益造成重大损害的情况下，复议机关可以确认该行政行为违法。根据《行诉解释》第 22 条第 3 款规定，复议机关确认原行政行为违法，属于改变原行政行为，但复议机关以违反法定程序为由确认原行政行为违法的除外。因此，在复议决定确认原行政行为违法的情况下，复议机关是否为共同被告要依据确认违法的理由进行判断。如果复议机关认为原行政行为适用的依据不合法应予撤销，但撤销会给国家利益或社会公共利益造成重大损害而决定确认违法，属于改变原行政行为，故复议机关不是共同被告。

2. 第二期问题四：税务机关认定出票企业虚开增值税发票并作出税务处理决定，受票企业是否有权作为利害关系人申请行政复议？（提问人：辽宁省大连市中级人民法院审监庭 王少琨）

答疑意见：

这个问题，也从三个方面解答：

第一，受票企业是否符合行政复议申请人资格，主要看是否与行政行为有利害关系。根据《行政复议法》第 30 条第 1 款的规定，申请人须与被申请行政复议的行政行为有利害关系。根据上述规定，受票企业能否对税务机关就出票企业虚开增值税发票作出的税务处理决定申请行政复议，应当以该税务处理决定是否影响受票企业的权利义务为判断标准。

第二，参照相关规章规定，税务处理决定可能对受票企业权利义务产生影响。《国家税务总局关于纳税人虚开增值税专用发票征补税款问题的公告》（国家税务总局公告 2012 年第 33 号）规定，纳税人取得虚开的增值税专用发票，不得作为增值税合法有效的扣税凭证抵扣其进项税额。因此，税务处理决定将可能导致受票企业从出票企业处取得的增值税专用发票不能作为增值税合法有效的扣税凭证抵扣其进项税额。据此，上述税务处理决定对受票企业作为纳税人的权利义务有可能产生实际影响，受票企业与上述税务处理决定具有利害关系，有权申请行政复议。

第三，在例外情况下，税务处理决定可能对受票企业权利义务不产生实际影

响。参照国家税务总局有关规章规定，在出票企业存在虚开增值税发票的情形下，受票企业并非必然不能将取得的增值税专用发票作为增值税扣税凭证抵扣进项税额。在此情况下，当有充分证据证明受票企业符合上述情形时，税务机关对出票企业的虚开增值税发票行为作出税务处理决定将不会对其权利义务产生实际影响。受票企业不能作为行政复议申请人申请行政复议。当然，在执法实践中，对于行政复议申请人资格不宜采取严格限制的做法，特别是对行政复议机关已经确认申请人资格的，在行政诉讼中人民法院要予以充分尊重。要按照新修订的《行政复议法》的精神，充分发挥行政复议“低成本、高效率、宽口径”的制度优势，推动发挥行政复议化解行政争议主渠道作用。

3. 第三期问题五：《中华人民共和国土地管理法》第14条第3款规定，当事人对有关人民政府的处理决定不服的，可以自接到处理决定通知之日起30日内，向人民法院起诉。该土地处理决定是否属于复议前置事项？（提问人：安徽省高级人民法院 陈默）

答疑意见：

对于行政机关作出的土地处理决定是否属于复议前置范围，需要根据该决定的内容及性质予以确定。

第一，根据法律规定，并非所有种类的土地处理决定均须复议前置，而只有土地确权决定须复议前置。《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）第44条第2款规定：“法律、法规规定应当先向行政机关申请复议，对复议决定不服再向人民法院提起诉讼的，依照法律、法规的规定。”根据《行政复议法》第23条第1款第2项的规定，对行政机关作出的侵犯其已经依法取得的自然资源的所有权或者使用权的决定不服的，申请人应当先向行政复议机关申请行政复议，对行政复议决定不服的，可以再依法向人民法院提起行政诉讼。这一内容，在本次《行政复议法》修订中，予以保留。从语义上分析，“处理决定”可以从广义上和狭义上理解。广义上包括所有涉及土地所有权或者使用权的决定，如土地征收决定、责令交出土地决定、没收土地使用权决定、土地确权决定等。狭义上仅包括对土地所有权或者使用权进行确认的决定，即土地确权决定。我们认为，需要复议前置的处理决定，应当从狭义上进行理解。即土地确权决定

需要复议前置，其他涉及土地所有权或者使用权的决定，不属于复议前置范围。

第二，准确把握此种情形的复议前置的条件。《行政复议法》第23条规定的“已经依法取得”是指当事人拥有土地所有权或者使用权证书，或者虽无相应法律文书，但已实际使用多年，并拥有相应证据。这里的“决定”是指对自然资源所有权或者使用权的确权决定，不包括行政许可、行政处罚、行政强制措施等其他行政行为。这里的“确认”是指当事人对自然资源的权属发生争议后，行政机关针对权属争议所作的确权决定。有关土地等自然资源所有权或者使用权的初始登记，属于行政许可，不包括在此处“确认”之内。《最高人民法院关于适用〈行政复议法〉第三十条第一款有关问题的批复》（法释〔2003〕5号）和《最高人民法院行政审判庭关于行政机关颁发自然资源所有权或者使用权证的行为是否属于确认行政行为问题的答复》（〔2005〕行他字第4号）仍然适用。

4. 第四期问题二：行政机关（例如：土地行政管理机关）作出限期拆除处罚决定的，如何确定申请非诉执行的期限，是否需要保留申请复议期限？（提问人：甘肃省高级人民法院行政审判庭 朵利民）

答疑意见：

我们认为，根据《行政诉讼法》《中华人民共和国行政强制法》（以下简称《行政强制法》）的规定，行政机关申请人民法院强制执行，须在起诉期限、复议期限均届满后进行。对此问题，我从以下三个角度解答：

第一，《行政诉讼法》和《行政强制法》明确行政机关申请人民法院强制执行，须起诉期限、复议期限同时届满。《行政诉讼法》第97条规定：“公民、法人或者其他组织对行政行为在法定期限内不提起诉讼又不履行的，行政机关可以申请人民法院强制执行，或者依法强制执行。”《行政强制法》第53条规定：“当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不履行行政决定的，可以自期限届满之日起3个月内，依照本章规定申请人民法院强制执行。”根据前述规定，起诉期限和申请复议期限届满，系行政机关申请强制执行的法定条件之一。即，行政机关申请非诉执行，须在行政行为不可诉、不可复议后进行。

第二，单行法律中，有关起诉期限届满不履行行政决定可以申请人民法院强制执行的规定，属于提示性规定，并未剥夺或者限制公民的复议权利。在行政机

关申请法院强制执行之前，须注重发挥行政复议化解行政纠纷主渠道的作用。《行政诉讼法》第46条第1款规定：“公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，应当自知道或者应当知道作出行政行为之日起六个月内提出。法律另有规定的除外。”《土地管理法》第83条规定：“建设单位或者个人对责令限期拆除的行政处罚决定不服的，可以在接到责令限期拆除决定之日起十五日内，向人民法院起诉；期满不起诉又不自行拆除的，由作出处罚决定的机关依法申请人民法院强制执行。”根据前述规定，《土地管理法》第83条规定限期拆除处罚决定的起诉期限为15日，属于《行政诉讼法》第46条第1款规定中的“法律另有规定”，应当优先适用。此外，依法申请行政复议属于公民的合法权利。《土地管理法》第83条的规定未剥夺或者限制建设单位或者个人申请行政复议的权利。不能从上述规定中，反向解释为排除了建设单位或者个人申请行政复议的权利。需要注意的是，申请复议期限适用《行政复议法》第20条、第21条等规定。即一般情况下，申请复议期限是60日。

第三，建设单位或者个人不申请复议、不提起诉讼，又不自行拆除的，作出处罚决定的机关可以自申请复议期限和起诉期限均届满之日起3个月内，依法申请人民法院强制执行。综上，根据《土地管理法》第83条、《行政强制法》第53条等关于申请法院强制执行条件的规定，行政机关申请强制执行的，应当自申请复议的期限和起诉期限均届满之日起3个月内提出。除《土地管理法》外，其他单行法律中有关申请法院强制执行没有复议期限届满内容的，在适用上也应当与《行政诉讼法》《行政强制法》保持一致。

5. 第五期问题一：行政相对人在行政协议中与行政机关约定排除行政复议，产生争议之后，又向复议机关申请行政复议的，人民法院应当如何处理？（提问人：浙江省高级人民法院行政审判庭 朱秀华）

答疑意见：

修订后的《行政复议法》将行政协议纳入行政复议范围。司法实践中，有的行政机关和行政相对人在行政协议中约定排除行政复议，对于该约定的效力，存在不同认识。

我们认为，对于行政相对人在行政协议中约定排除行政复议程序的，一般不

宜认可其法律效力。主要理由是：

第一，从法理上看，行政复议申请权是一项公法救济权利，不能由当事人通过合同约定方式预先排除。

第二，是否受理行政复议案件，应当看是否符合《行政复议法》的法定受理条件。人民法院在诉讼中审查行政复议行为是否合法，也是依据上述规定。当事人针对行政协议申请复议，只要符合《行政复议法》第30条规定的受理条件，复议机关就应当依法受理。

第三，对于行政机关而言，与相对人约定排除行政复议实际上意味着也排除了复议机关的监督，这是不符合《行政复议法》的立法宗旨的。

第四，在法定复议前置情形下，行政协议当事人约定排除行政复议，可能间接导致行政相对人无法通过行政诉讼获得救济。

第五，行政协议作为公法协议，其协议效力具有“外溢性”。行政协议当事人即使约定排除行政复议，但行政协议当事人之外与行政协议有利害关系的公民、法人或者其他组织仍然可以申请行政复议，从而使行政协议争议进入行政复议程序。

6. 第五期问题二：对复议机关自行撤销行政复议决定的决定不服，复议申请人能否提起行政诉讼？（提问人：云南省高级人民法院行政审判庭 赵学军）

答疑意见：

我们认为，复议机关自行撤销复议决定属于行政行为，复议申请人不服的，可以依法提起行政诉讼。我从以下几个方面说明：

第一，复议机关自行撤销行政复议决定，实际上是作出了一个否定原行政复议决定的新的行政行为。复议机关自行撤销复议决定，既可能符合复议申请人的请求，也可能不符合复议申请人的请求。只要对复议申请人的权利义务产生实际影响，复议申请人就可以提起行政诉讼。

第二，除行政复议申请人外，复议机关自行撤销行政复议决定，导致对第三人权利义务产生不利影响的，第三人也有权提起行政诉讼。

第三，复议机关自行撤销行政复议决定后，该行政复议决定自始不产生效力。行政复议机关应当及时作出新的复议决定。行政复议机关不履行相关法定职责的，

当事人有权提起行政诉讼。当然，相关主体也可选择等新的行政复议决定作出后，如对新的行政复议决定不服，再行提起行政诉讼，以减少诉累，避免重复诉讼、循环诉讼，更好贯彻“一争议一诉”。

7. 第六期问题一：复议机关作出行政复议调解书，复议申请人或者第三人未按调解内容履行，复议机关可否向人民法院申请强制执行？（提问人：湖南省高级人民法院行政审判第一庭 谷国艳）

答疑意见：

要正确区分由复议机关依法强制执行和申请人民法院强制执行两种情形。目前，新修订的《行政复议法》第73条第1款增加了当事人经调解达成协议的，复议机关应当制作复议调解书的处理方式规定。明确了复议调解书经各方当事人签字或者签章，并加盖复议机关印章，即具有法律效力。该法第78条第3项进而规定，申请人、第三人逾期不起诉又不履行复议调解书的，由复议机关依法强制执行，或者申请人民法院强制执行。这是有关复议调解强制执行方式的专门规定。

第一类情形为复议机关依法强制执行。其前提是复议机关拥有法定行政强制执行权，主要指如果法律规定行政机关在具体情形下可以依法实施强制执行，同时这个行政机关又依法履行复议职责（如海关、税务等），那么其作为复议机关，也具有相应的行政强制执行权。相关争议是，如何看待法律明确规定作出原行政行为的行政机关（复议被申请人）有法定行政强制执行权而未规定复议机关相应权力，如何执行复议调解书？我们认为，考虑到复议机关作出维持复议决定时可由被申请人依法强制执行、复议期间不停止执行等规定，若复议调解书一律由复议机关申请法院强制执行，容易增大公共成本。如何推进相关执行，需作进一步研究。

第二类情形为复议机关申请人民法院强制执行。涉及到复议申请人、复议被申请人、第三人和复议机关、人民法院等多个主体，因目前缺乏针对复议调解书如何强制执行的具体程序性规定，宜参照现行法律有关行政机关申请人民法院强制执行行政行为的规定操作。对此，《行政强制法》第五章“申请人民法院强制执行”和《行诉解释》第十二节“执行”规定可作为主要程序参考。总之，复议

调解书的各方当事人有积极履行的义务。如果复议申请人、第三人违反相关义务，复议机关应当在法定期限内主动强制执行或者申请人民法院强制执行；如果复议申请人违反相关义务，复议机关应当按照《行政复议法》第83条规定作出处理。

8. 第九期问题四：对于非复议前置情形，当事人申请行政复议，复议机关以超过复议申请期限为由驳回复议申请后，当事人能否就原行政行为提起行政诉讼，复议期间能否在行政诉讼起诉期限内予以扣除？（提问人：山西省高级人民法院行政庭 郭伟）

答疑意见：

对于非复议前置的情形，复议机关以复议申请不符合受理条件为由决定驳回复议申请的，根据《行政诉讼法》第26条第2款、《行诉解释》第133条等规定，既不属于复议机关决定维持原行政行为，也不属于复议机关改变原行政行为的情形。该情形下，对当事人可否对原行政行为提起行政诉讼的问题，行政诉讼法及其司法解释均没有明确规定。从行政诉讼法保障诉权的立法目的看，不宜剥夺当事人对原行政行为提起行政诉讼的权利。

判断复议期间能否不计算在法定起诉期限内的标准，是该期间是否为“不属于自身原因耽误起诉期限”的情形。《行政诉讼法》第48条第1款规定，公民、法人或者其他组织因不可抗力或者其他不属于其自身的原因耽误起诉期限的，被耽误的时间不计算在起诉期限内。起诉期限制度设计旨在敦促当事人及时启动权利救济程序，及早解决行政争议，使不确定的行政法律关系尽快确定下来，从而提高行政管理的效率，维护良好的社会治理体系。当事人依法申请行政复议属于积极行使救济权的行为，其主观上不存在拖延行使救济权的情形。另外，根据《行诉解释》第57条的规定，当事人已经申请行政复议的情形下，其客观上在复议期间不得就同一事项向人民法院提起诉讼。因此，复议期间应视为“不属于自身原因耽误起诉期限”的情形，可作为被耽误的时间不计算在法定起诉期限内。（编者注：法释〔2026〕3号《最高人民法院关于适用行政诉讼起诉期限若干问题的解释》第4条第2款规定：“公民、法人或者其他组织因申请行政复议等其他特殊情况耽误起诉期限，依据行政诉讼法第四十八条第二款的规定申请延长起诉期限的，人民法院应当准许。”）

9. 第十一期问题三：当事人不服赔偿复议决定，是以复议决定为被诉行政行为，还是针对赔偿争议提起行政诉讼？相应的起诉期限应当如何计算？（提问人：浙江省温州市中级人民法院行政庭 章宝晓）

答疑意见：

《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》（法释〔2022〕10号）第17条第1款规定：“公民、法人或者其他组织仅对行政复议决定中的行政赔偿部分有异议，自复议决定书送达之日起十五日内提起行政赔偿诉讼的，人民法院应当依法受理。”据此，当事人不服赔偿复议决定，既可针对复议决定本身提起诉讼，也可针对与赔偿义务机关（原行政机关）之间的赔偿争议直接提起行政赔偿诉讼。相比较而言，其不服赔偿复议决定，请求人民法院判决复议机关就行政赔偿问题作出处理或者重新处理，与直接起诉赔偿义务机关相比，不仅程序更加繁琐，耗费更多的资源，而且难以直接解决赔偿争议，容易形成循环诉讼。因此，实践中采取后一种诉讼策略，往往救济效果更为直接。

当事人不服赔偿复议决定提起行政赔偿诉讼，应当适用起诉期限制度，与《行政诉讼法》第45条关于“经行政复议的起诉期限”为十五日的规定保持一致。上述司法解释第17条第2款亦明确规定：“行政机关作出有赔偿内容的行政复议决定时，未告知公民、法人或者其他组织起诉期限的，起诉期限从公民、法人或者其他组织知道或者应当知道起诉期限之日起计算，但从知道或者应当知道行政复议决定内容之日起最长不得超过一年。”

10. 第十六期问题三：殴打他人行政处罚案件中，受害人申请行政复议，被处罚人在复议过程中对行政处罚决定提出异议时，如何理解适用《行政复议法》第63条第2款有关禁止不利变更原则的规定？（河北省承德市中级人民法院行政庭 王静）

答疑意见：

《行政复议法》第63条第2款规定：“行政复议机关不得作出对申请人更为不利的变更决定，但是第三人提出相反请求的除外。”该条规定的禁止不利变更原则，旨在保障申请人的行政复议救济权；如果允许复议机关对申请人作出不利的变更决定，则会导致申请人不敢行使救济权，有悖立法目的。但是，无条件

适用禁止不利变更原则，也可能导致对违法行政行为的不当维持。因此，有必要对禁止不利变更原则的适用作出限定。

第一，禁止不利变更原则一般不适用于申请人与第三人均对行政行为提出异议的情形。比如被处罚人作为第三人参加行政复议时，仍可提出行政处罚过重等异议，一方面可以与申请人形成抗衡，防止其滥用复议申请权，另一方面更有利于对行政行为合法性的全面审查，以实质性化解行政争议。

第二，禁止不利变更原则不适用于无效行政行为。《行政诉讼法》第75条规定：“行政行为有实施主体不具有行政主体资格或者没有依据等重大且明显违法情形，原告申请确认行政行为无效的，人民法院判决确认无效。”无效的行政行为自始没有公定力，无适用禁止不利变更原则的必要。（编者注：《行政复议法》第67条规定：“行政行为有实施主体不具有行政主体资格或者没有依据等重大且明显违法情形，申请人申请确认行政行为无效的，行政复议机关确认该行政行为无效。”《中华人民共和国行政复议法实施条例》第60条规定：“行政复议法第六十七条规定的重大且明显违法包括下列情形：（一）行政行为实施主体不具有行政主体资格；（二）增加义务或者减损权利的行政行为没有法律、法规、规章依据；（三）行政行为的内容客观上不可能实施；（四）其他重大且明显违法的情形。”）

第三，行政行为被复议决定撤销后，行政机关重新作出行政行为时一般应适用禁止不利变更原则。但以下等情形例外：一是原行政行为适用法律错误；二是行政机关重新作出行政行为的事实基础与原行政行为不同。

《浦江行政法实务》编辑团队

主编：卢意光

副主编：金缨、丁钰、陈振宇、徐军

编委：（按姓名拼音排序）

崔恩娜、陈茜、陈琦华、陈曙、曹竹平、陈振宇、戴璐蓉、丁勇、
樊华玉、葛建生、顾帅、黄彩虹、蒋春鸣、靳帅、刘达、刘大卫、
刘进、梁兴国、刘彦、陆艳、李玉奇、刘泽若、任洁、时文怡、王
军、吴人行、吴小乐、卫夏清、王永明、武振宇、夏帆、徐洁、徐
军、徐吉平、奚明强、薛昕恽、岳峰、杨怀成、朱观景、章俊、周
伟、张文慧、展兴乐、张秀秀、钟扬民

本期编辑：王永明、李亚亚、申昱菲、李茉、蒋一格