

# 浦江行政法实务

第十二届行政法专业委员会 第1期



上海市律师协会  
上海市律师协会行政法专业委员会

2024年8月



# 目 录

<b>一、新法速递 .....</b>	<b>1</b>
最高人民法院关于正确确定强制拆除行政诉讼案件被告及起诉期限的批复 1	
最高人民法院 最高人民检察院印发《关于规范办理行政再审检察建议案件 若干问题的意见》的通知 .....	3
国家药监局关于印发药品监督管理行政处罚裁量适用规则的通知 .....	7
<b>二、政策资讯 .....</b>	<b>20</b>
深入推进依法行政 强化行政执法监督机制建设——访司法部党组成员、副 部长胡卫列 .....	20
<b>三、实务研究 .....</b>	<b>24</b>
最高人民法院“行政审判讲堂”第五期答疑实录 .....	24
《最高人民法院关于正确确定强制拆除行政诉讼案件被告及起诉期限的批 复》的理解与适用 .....	28
加强应急法治保障 完善公共安全体系——修订后的突发事件应对法解读 38	
《人民法院案例库建设运行工作规程》的理解与适用 .....	43
南京环境资源法庭五周年十大典型案例（2019-2024）之案例九：张某某诉 南京市浦口区农业农村局等行政协议纠纷案 .....	65
南京环境资源法庭五周年十大典型案例（2019-2024）之案例十：某污水处 理厂诉徐州市生态环境局行政处罚案 .....	66



# 一、新法速递

## 最高人民法院

### 关于正确确定强制拆除行政诉讼案件被告及起诉期限的批复

法释〔2024〕8号

（2024年6月3日最高人民法院审判委员会第1921次会议通过，  
自2024年8月8日起施行）

宁夏回族自治区高级人民法院：

你院关于如何理解《中华人民共和国行政诉讼法》第四十六条规定的“知道或者应当知道作出行政行为”与《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》第六十四条中“知道或者应当知道行政行为内容”等的请示收悉。经研究，批复如下：

公民、法人或者其他组织对强制拆除其建筑物或者其他设施不服提起诉讼的，以作出强制拆除决定的行政机关为被告；没有强制拆除决定书的，以具体实施强制拆除行为的行政机关为被告；未收到强制拆除决定书，实施强制拆除行为的主体不明的，可以以现有证据初步证明实施强制拆除行为的行政机关为被告。人民法院在案件审理过程中，认为原告起诉的被告不适格且能够确定适格被告的，应当告知原告变更被告；原告拒绝变更的，应当裁定驳回起诉。人民法院经审查各方当事人提供的证据或者依职权调查后，仍不能确定适格被告的，可以依据《中华人民共和国行政诉讼法》第六十六条的规定，视情将有关材料移送有关机关调查并裁定中止诉讼。

《中华人民共和国行政诉讼法》第四十六条规定的六个月起诉期限与《最高

【来源】最高人民法院行政审判庭微信公众号“行政执法与行政审判”  
[https://mp.weixin.qq.com/s/\\_Ipz3-985B1-X\\_tTW\\_RISQ](https://mp.weixin.qq.com/s/_Ipz3-985B1-X_tTW_RISQ)



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》第六十四条规定的一年起诉期限，应当从公民、法人或者其他组织知道或者应当知道行政行为内容且知道或者应当知道该行为实施主体之日起计算。被告主张原告自知道或者应当知道行政行为内容及实施主体之日起已经超过法定起诉期限的，应当承担举证责任。

此复。



## 最高人民法院 最高人民检察院印发

### 《关于规范办理行政再审检察建议案件若干问题的意见》的通知

各省、自治区、直辖市高级人民法院、人民检察院，解放军军事法院、解放军军事检察院，新疆维吾尔自治区高级人民法院生产建设兵团分院、新疆生产建设兵团人民检察院：

为全面贯彻习近平法治思想，规范人民法院、人民检察院办理行政再审检察建议案件程序，推进落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，提升法律监督质效和司法公信力，促进司法公正和依法行政，根据《中华人民共和国行政诉讼法》和相关法律规定，最高人民法院、最高人民检察院制定了《关于规范办理行政再审检察建议案件若干问题的意见》，现予印发，请结合实际贯彻执行。在执行中遇到的问题，请分别层报最高人民法院、最高人民检察院。

最高人民法院 最高人民检察院

2024年8月20日。

## 最高人民法院 最高人民检察院

### 关于规范办理行政再审检察建议案件若干问题的意见

为规范人民法院、人民检察院办理行政再审检察建议案件程序，推进落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，提升法律监督质效和司法公信力，促进司法公正和依法行政，根据《中华人民共和国行政诉讼法》等法律规定，结合司法实践，制定本意见。

**第一条** 行政再审检察建议是人民检察院对生效行政判决、裁定、调解书实施法律监督的重要方式。人民法院、人民检察院应当严格按照《中华人民共和国行政诉讼法》有关再审检察建议的规定，依法规范履行审判和法律监督职责。人民检察院要坚持法定性与必要性相结合的监督标准，增强监督的及时性与实效性，规范适用再审检察建议；人民法院要坚持依法接受监督，增强接受监督的主动性

【来源】最高人民法院网站

[https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbh/202408/t20240829\\_664581.shtml](https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbh/202408/t20240829_664581.shtml)



与自觉性，及时办理行政再审检察建议案件，共同维护司法公正。

**第二条** 人民检察院发现同级人民法院生效行政判决、裁定有《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条规定情形之一的，或者调解书有损害国家利益、社会公共利益情形的，可以向同级人民法院提出再审检察建议；地方各级人民检察院提出再审检察建议的，应当报上一级人民检察院备案。

**第三条** 人民检察院对同级人民法院再审或者审判委员会讨论后作出的生效行政判决、裁定、调解书，不适用提出再审检察建议的方式进行监督。

人民法院生效行政判决、裁定、调解书存在的笔误或者表述瑕疵不属于提出再审检察建议的情形，人民检察院可以提出改进工作建议。

**第四条** 人民检察院提出再审检察建议，一般应当经检察委员会讨论决定。存在特殊情形的，人民检察院可与同级人民法院会商解决。

**第五条** 人民检察院提出再审检察建议，应当将再审检察建议书连同检察案件材料一并移送同级人民法院。

再审检察建议书应当载明案件相关情况、监督意见并列明原判决、裁定、调解书存在《中华人民共和国行政诉讼法》第九十三条、《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》第一百一十七条规定的情形。

人民检察院提出再审检察建议案件不符合前述规定的，人民法院参照《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》第四百一十四条规定处理。

**第六条** 人民法院应当自收到符合条件的再审检察建议书和相关检察案件材料之日起七日内编立案号，纳入案件流程管理，依法进行审查，并告知人民检察院。

人民法院已作出驳回再审申请裁定的，不影响人民法院受理同级人民检察院提出的再审检察建议。

人民检察院提出再审检察建议的案件同级人民法院已经裁定再审但尚未审结的，人民法院应当将再审检察建议并入再审案件一并审理，并函告人民检察院。案件已被上级人民法院裁定再审但尚未审结的，同级人民法院可以将再审检察建议书及检察案件材料报送上级人民法院并告知提出再审检察建议的人民检察院。



**第七条** 人民法院对行政再审检察建议案件，应当组成合议庭，在三个月内审查完毕。有特殊情况需要延长的，应当依照相关审批程序延长审查期限。

在原审判程序中参与过本案审判工作的审判人员，不得再参与该行政再审检察建议案件的办理。

**第八条** 人民法院对行政再审检察建议案件，一般采取审查人民检察院移交的案件材料、调阅原审案件卷宗等方式进行书面审查。经审查，案件可能启动再审或者存在其他确有必要情形的，应当询问当事人。

**第九条** 人民法院对行政再审检察建议案件经审查认为原判决、裁定、调解书确有错误，决定采纳检察建议启动再审的，再审裁定书应当载明监督机关及行政再审检察建议文号。裁定书应当送交同级人民检察院。

人民法院经审查决定不予再审的，应当在决定作出之日起十日内书面回复人民检察院并说明理由。人民检察院可以适当方式将人民法院不予再审结果告知申请人。

**第十条** 人民法院采纳再审检察建议启动再审的行政案件，参照《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》第四百零二条第一款第三项、第四项规定的程序开庭审理。有下列情形之一的，人民检察院可以派员出席法庭：

- （一）人民检察院认为原案的处理损害国家利益或者社会公共利益的；
- （二）人民检察院调查核实的证据需要向法庭出示的；
- （三）具有重大社会影响等其他确有出庭必要的。

人民检察院派员出席法庭的，人民法院可以参照《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》第四百零二条第一款第二项规定的程序开庭审理。

人民法院开庭审理人民检察院提出再审检察建议的案件，人民检察院派员出席再审法庭的，适用《人民检察院行政诉讼监督规则》第一百零二条的规定。

**第十一条** 人民法院采纳再审检察建议启动再审的行政案件，应当将再审后作出的判决书、裁定书、调解书自作出之日起十日内送交同级人民检察院。

**第十二条** 人民法院、人民检察院应当建立实质性化解行政争议的协同机制，共同做好行政再审检察建议案件的调解和矛盾化解工作。



人民检察院在案件审查阶段促成行政争议实质性化解后,行政机关不履行约定义务的,可以制发检察建议或者建议人民法院制发司法建议,督促落实。

人民法院对行政再审检察建议案件审查期间,行政争议已实质性化解不需要继续审查的,人民法院应当书面告知人民检察院。

**第十三条** 人民法院、人民检察院应当建立常态化工作联系机制。对群众关注度高、关系民生焦点、社会反响强烈或者涉政策性、群体性等可能影响社会稳定的案件,以及重大、疑难、复杂、敏感案件,人民法院、人民检察院在办理过程中,应当加强相互沟通,依法妥善处理。

**第十四条** 人民法院、人民检察院应当定期开展行政再审检察建议工作综合分析和通报,推动审判监督和检察监督工作良性互动,提升行政再审检察建议案件办理质效。

地方各级人民法院、人民检察院在实践中遇到新情况、新问题可先行会商,并将相关问题及应对措施及时层报最高人民法院、最高人民检察院。



# 国家药监局关于印发药品监督管理行政处罚裁量适用规则的通知

国药监法〔2024〕11号

（2024年2月21日公布，自2024年8月1日起施行）

## 药品监督管理行政处罚裁量适用规则

### 第一章 总 则

第一条 为规范药品监督管理部门依法行使行政处罚裁量权，保障和监督药品监督管理部门行政处罚行为，保护公民、法人和其他组织的合法权益，根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国药品管理法》《中华人民共和国疫苗管理法》《医疗器械监督管理条例》《化妆品监督管理条例》等法律、法规以及有关规章规定，落实国务院有关文件和《关于规范市场监督管理行政处罚裁量权的指导意见》（国市监法规〔2022〕2号）要求，结合药品监督管理工作实际，制定本规则。

第二条 本规则所称行政处罚裁量权，是指药品监督管理部门实施行政处罚时，依据法律、法规、规章的规定，综合考虑违法行为的事实、性质、情节和社会危害程度等情形，决定是否给予行政处罚、给予行政处罚种类和幅度的权限。

第三条 药品监督管理部门行使行政处罚裁量权，适用本规则。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。

第四条 药品监督管理部门行使行政处罚裁量权，应当坚持下列原则：

（一）合法裁量原则。依据法定权限，符合立法目的，符合法律、法规、规章规定的裁量条件、处罚种类和幅度。

（二）程序正当原则。严格遵守法定程序，充分听取当事人的意见，依法保障当事人的知情权、参与权和救济权。

（三）过罚相当原则。以事实为依据，处罚的种类和幅度与违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度等相当。

（四）公平公正原则。对违法事实、性质、情节和社会危害程度等基本相同



的违法行为实施行政处罚时，适用的法律依据、处罚种类和幅度基本一致。

（五）处罚和教育相结合原则。兼顾惩戒、纠正违法行为和教育公民、法人和其他组织，引导当事人自觉守法。

（六）综合裁量原则。综合考虑个案的事实、性质、情节、社会危害程度和当事人主客观情况等，兼顾本地区经济社会发展状况、药品产业高质量发展和药品安全风险防控需要等相关因素，惩戒违法行为，预防药品安全风险，保护和促进公众生命健康，实现政治效果、社会效果和法律效果的统一。

第五条 国务院药品监督管理部门制定全国统一的行政处罚裁量规则，可以针对特定药品监督管理行政处罚事项的裁量制定规则或者意见。

省级药品监督管理部门应当根据本规则，结合本地区实际，制定本辖区的行政处罚裁量基准，可以针对特定药品监督管理行政处罚事项的裁量制定意见。

市、县级药品监督管理部门可以在法定范围内，对上级药品监督管理部门制定的行政处罚裁量基准适用的标准、条件、种类、幅度、方式、时限予以合理细化量化。

对同一行政处罚事项，上级药品监督管理部门已经制定行政处罚裁量基准的，下级药品监督管理部门原则上应当直接适用。下级药品监督管理部门细化量化的行政处罚裁量基准不得超出上级药品监督管理部门划定的阶次或者幅度。

## 第二章 裁量情形

第六条 行使行政处罚裁量权，应当依据违法事实、性质、情节和社会危害程度等因素，并综合考虑下列情形：

- （一）当事人的年龄、智力及精神健康状况；
- （二）当事人的主观过错程度；
- （三）违法行为的频次、区域、范围、时间；
- （四）违法行为的具体方法、手段；
- （五）涉案产品的风险性；
- （六）违法所得或者非法财物的数量、金额；
- （七）违法行为造成的损害后果以及社会影响；
- （八）当事人对违法行为所采取的补救措施及效果；



（九）法律、法规、规章规定的其他情形。

第七条 对当事人实施的违法行为，按照违法行为的事实、性质、情节和社会危害程度，分别给予从重行政处罚、一般行政处罚、从轻或者减轻行政处罚、不予行政处罚。

从重行政处罚是指在依法可以选择的处罚种类和处罚幅度内，适用较重、较多的处罚种类或者较高的处罚幅度。

从轻行政处罚是指在依法可以选择的处罚种类和处罚幅度内，适用较轻、较少的处罚种类或者较低的处罚幅度。

减轻行政处罚是指适用法定行政处罚最低限度以下的处罚种类或者处罚幅度，包括在违法行为应当受到的一种或者几种处罚种类之外选择更轻的处罚种类，或者在应当并处时不并处，也包括在法定最低罚款限值以下确定罚款数额。

不予行政处罚是指因法定原因对符合处罚条件的违法行为不给予行政处罚。

一般行政处罚是指当事人违法行为不具备法律、法规、规章及本规则规定的从重行政处罚、从轻或者减轻行政处罚、不予行政处罚情形，应当在法定处罚幅度中限给予行政处罚。

第八条 当事人有下列情形之一的，应当给予从重行政处罚：

（一）以麻醉药品、精神药品、医疗用毒性药品、放射性药品、药品类易制毒化学品冒充其他药品，或者以其他药品冒充上述药品的；

（二）生产、销售、使用假药、劣药、不符合强制性标准或者不符合经注册的产品技术要求的第三类医疗器械，以孕产妇、儿童、危重病人为主要使用对象的；

（三）生产、销售、使用的生物制品、注射剂药品属于假药、劣药的；

（四）生产、销售、使用假药、劣药，不符合强制性标准或者不符合经注册备案的产品技术要求的医疗器械，造成人身伤害后果的；

（五）生产、销售、使用假药、劣药，经处理后再犯；生产、销售、使用不符合强制性标准或者经注册的产品技术要求的医疗器械，经处理后三年内再犯的；

（六）在自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发事件发生时期，生产、销售、使用用于应对突发事件的药品系假药、劣药，或者用于应对突发事件的医疗器械不符合强制性标准或者不符合经注册备案的产品技术要



求的；

（七）因药品、医疗器械违法行为受过刑事处罚的；

（八）法律、法规、规章规定的其他应当从重行政处罚情形。

第九条 当事人有下列情形之一的，可以依法从重行政处罚：

（一）药品有效成份含量不符合规定，足以影响疗效的，或者药品检验无菌、热原（如细菌内毒素）、微生物限度、降压物质不符合规定的；涉案医疗器械属于植入类医疗器械的；

（二）生产、销售、使用的急救药品属于假药、劣药的；

（三）涉案产品主要使用对象为孕产妇、儿童或者其他特定人群的；

（四）生产经营未经注册或者备案的药品、医疗器械、化妆品或者未经许可从事生产经营活动，且涉案产品风险性高的；

（五）教唆、胁迫、诱骗他人实施违法行为的；

（六）明知属于违法产品仍销售、使用的；

（七）一年内因同一性质违法行为受过行政处罚的；

（八）违法行为持续六个月以上或者在两年内实施违法行为三次以上的；

（九）拒绝、逃避监督检查，伪造、销毁、隐匿有关证据材料，或者擅自动用查封、扣押、先行登记保存物品的；

（十）阻碍或者拒不配合行政执法人员依法执行公务或者对行政执法人员、举报人、证人、鉴定人打击报复的；

（十一）被药品监督管理部门依法责令停止或者限期改正违法行为，继续实施违法行为的；

（十二）其他可以从重行政处罚的。

本条第一款第七项、第九项、第十项、第十一项规定的情形，法律、法规、规章规定为应当单独进行处罚、应当从重处罚或者属于情节严重的，从其规定。当事人因前款第九项所涉行为已被行政处罚的，该行为不再作为从重行政处罚情节。同一违法行为同时符合第八条第三项至第六项和前款第一项、第二项的，优先适用第八条相关条款。

本条第一款第七项、第八项规定的情形，自上一次违法行为终了之日起算。

第十条 当事人有下列情形之一的，应当从轻或者减轻行政处罚：



- (一) 已满十四周岁不满十八周岁的未成年人有违法行为的；
- (二) 主动消除或者减轻药品、医疗器械和化妆品违法行为危害后果的；
- (三) 受他人胁迫或者诱骗实施药品、医疗器械和化妆品违法行为的；
- (四) 主动供述药品监督管理部门尚未掌握的违法行为的；

(五) 配合药品监督管理部门查处药品、医疗器械和化妆品违法行为有立功表现的，包括但不限于当事人揭发药品、医疗器械、化妆品监管领域其他重大违法行为或者提供查处药品、医疗器械、化妆品监管领域其他重大违法行为的关键线索或者证据，并经查证属实的；

- (六) 其他依法应当从轻或者减轻行政处罚的。

本规则所称重大违法行为是指涉嫌犯罪或者依法被处以责令停产停业、责令关闭、吊销许可证件、较大数额罚没款等行政处罚的违法行为。地方性法规或者地方政府规章对重大违法行为有具体规定的，从其规定。

第十一条 当事人有下列情形之一的，可以从轻或者减轻行政处罚：

- (一) 尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人、智力残疾人有违法行为的；
- (二) 积极配合药品监督管理部门调查并主动提供证据材料的；
- (三) 涉案产品尚未销售或者使用的；
- (四) 违法行为情节轻微，社会危害后果较小的；
- (五) 在共同违法行为中起次要或者辅助作用的；
- (六) 当事人因残疾或者重大疾病等原因生活确有困难的；
- (七) 其他依法可以从轻或者减轻行政处罚的。

第十二条 当事人有下列情形之一的，不予行政处罚：

- (一) 不满十四周岁的未成年人有违法行为的，不予行政处罚，但应当责令监护人加以管教；
- (二) 精神病人、智力残疾人在不能辨认或者不能控制自己行为时有违法行为的，不予行政处罚，但应当责令其监护人严加看管和治疗；
- (三) 违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚；
- (四) 当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚，法律、行政法规另有规定的从其规定；



（五）违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚；涉及公民生命健康安全且有危害后果的，上述期限延长至五年。法律另有规定的除外；

（六）依法应当不予行政处罚的其他情形。

第十三条 初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。

初次违法，是指当事人五年内在其全部生产经营地域范围内第一次实施同一性质违法行为。但当事人被处以五年以上职业禁止罚的除外。

经询问当事人，并查询行政处罚案件信息等方式，未发现当事人五年内有同一性质违法行为的，可以认定为初次违法。

危害后果轻微，是指违法行为造成的损害后果较轻、较小，可以结合下列因素综合判定：

- （一）危害程度较轻；
- （二）危害范围较小；
- （三）危害后果易于消除或者减轻；
- （四）其他能够反映危害后果轻微的因素。

及时改正，是指当事人在药品监督管理部门尚未立案调查且责令改正之前主动改正。

国务院药品监督管理部门和省级药品监督管理部门可以依照有关规定制定轻微违法行为依法免予行政处罚清单并进行动态调整。

第十四条 药品上市许可持有人、医疗器械注册人备案人、化妆品注册人备案人、生产企业生产依法获得批准或者备案的创新产品，并履行上市后研究和上市后评价等法定义务，当时科学技术水平尚不能发现产品存在质量安全缺陷的，不予行政处罚。经营、使用上述缺陷产品，不予行政处罚。但是发现缺陷后未履行依法召回产品义务和采取其他有效风险控制措施的除外。

第十五条 药品经营企业、使用单位同时具备下列情形的，一般应当认定为符合《中华人民共和国药品管理法实施条例》第七十五条规定的“充分证据”：

- （一）进货渠道合法，提供的供货单位生产许可证或者经营许可证、营业执照、供货单位销售人员授权委托书、产品注册或者备案信息、产品合格证明、销售票据等证明真实合法；
- （二）产品采购与收货记录、入库检查验收记录真实完整；



（三）产品的储存、养护、销售、使用、出库复核、运输未违反有关规定且有真实完整的记录。

医疗器械经营企业、使用单位，化妆品经营者同时具备前款第一项、第二项情形的，一般应当认定为分别符合《医疗器械监督管理条例》第八十七条规定的“充分证据”和《化妆品监督管理条例》第六十八条规定的“证据”。

第十六条 除药品、医疗器械监管法律、法规、规章明确规定应当按照“情节严重”给予行政处罚的情形外，当事人有下列情形之一的，按照药品、医疗器械监管法律、法规、规章规定的“情节严重”给予行政处罚：

（一）药品生产中非法添加药物成份或者违法使用原料、辅料，造成严重后果的；

（二）医疗器械生产中非法添加药物成份或者非法添加已明确禁止添加的成份，造成严重后果的；

（三）药品上市许可持有人、医疗器械注册人备案人、生产企业、经营企业、使用单位发现其生产、销售、使用的产品存在安全隐患，可能对人体健康和生命安全造成损害，不履行通知、告知、召回、停止销售、报告等法定义务，造成严重后果的；

（四）生产、经营企业不建立或者不执行进货检查验收制度，从非法渠道购进不合格产品或原料，或者生产、销售已禁止销售的产品，造成严重后果的；

（五）故意隐瞒问题产品来源或者流向，导致无法追溯，造成严重后果的；

（六）提供虚假的证明、数据、资料、样品或者采取其他手段骗取药品、医疗器械许可或者备案，社会影响恶劣或者造成人身伤害后果的；

（七）在自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发事件期间，生产、销售专用于应对突发事件的药品、医疗器械不符合安全性、有效性强制标准的，或者违反相关管理规定实施违法行为且直接影响预防、处置突发事件的；

（八）因涉案行为构成犯罪被人民法院作出有罪判决的；

（九）其他违法行为，造成人身伤害、重大财产损失或者恶劣社会影响等严重后果的；

（十）其他属于“情节严重”的情形。



当事人有《化妆品生产经营监督管理办法》第六十一条第一款规定情形的，应当按照化妆品监督管理法规、规章规定的“情节严重”给予行政处罚。

第十七条 当事人的违法行为具有从重行政处罚情形，且同时具有从轻或者减轻行政处罚情形的，应当结合案情综合裁量。

第十八条 当事人同时有多个违法行为的，应当分别裁量，合并处罚。

第十九条 当事人的同一个违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。同一个违法行为违反多个法律规范应当给予罚款处罚的，按照罚款数额高的规定处罚。

第二十条 当事人的同一个违法行为，法律、法规、规章规定有多种处罚种类的，应当实施并处罚；对同一个违法行为规定可以实施多种处罚的，可以实施并处罚。

除法律、法规、规章另有规定外，对同一个违法行为规定可以并处罚的，应当结合当事人违法行为的情节，按照下列规则实施处罚：

- （一）对认定减轻处罚的，应当实施单处；
- （二）对认定从轻处罚的，可以实施单处或者并处；
- （三）对认定一般处罚的，应当实施并处；
- （四）对认定从重处罚的，应当实施并处。

第二十一条 对当事人的违法行为依法不予行政处罚的，药品监督管理部门应当对当事人通过劝导示范、警示告诫、约谈指导等方式进行教育。药品监督管理部门应当建立健全对当事人的事前指导、风险提示、告诫、约谈、回访等制度。

第二十二条 药品监督管理部门对当事人作出不予行政处罚的，应当对涉案产品采取适当、必要的风险控制措施。

### 第三章 裁量程序

第二十三条 药品监督管理部门行使行政处罚裁量权应当遵守法律、法规、规章有关回避、告知、听证、期限、说明理由等程序规定。

第二十四条 责令限期改正的，应当明确提出要求改正违法行为的具体内容和合理期限。确有正当理由不能在规定期限内改正，当事人申请延长的，经药品监督管理部门负责人批准，可以适当延长。



第二十五条 药品监督管理部门作出行政处罚决定前，应当依法、全面、客观收集下列可能影响行政处罚裁量的证据：

- （一）证明违法行为存在的证据；
- （二）证明从轻、减轻、不予行政处罚的证据；
- （三）证明从重行政处罚、情节严重的证据。

第二十六条 药品监督管理部门作出行政处罚决定前，应当告知当事人拟作出行政处罚的内容及事实、理由、依据、裁量基准的适用情况，并告知当事人依法享有的陈述、申辩、要求听证等权利。

第二十七条 药品监督管理部门应当充分听取当事人的陈述和申辩。对当事人提出的事实、理由和证据，应当进行复核。当事人提出的事实、理由或者证据成立的，应当采纳。

药品监督管理部门不得因当事人陈述、申辩而给予更重的处罚。当事人应当如实陈述、申辩，不得故意提供虚假或者编造的证据材料。

第二十八条 药品监督管理部门举行听证时，案件调查人员提出当事人违法事实、证据、裁量理由和行政处罚建议及依据。

听证主持人应当充分听取当事人提出的陈述、申辩和质证意见。

听证笔录应当全面、客观记载案件调查人员提出的裁量理由和当事人对于行政处罚裁量的陈述、申辩和质证意见。

第二十九条 对依据《市场监督管理行政处罚程序规定》属于情节复杂或者重大违法行为的案件，药品监督管理部门负责人应当集体讨论决定。行政处罚裁量情况应当在集体讨论记录中予以载明。

第三十条 药品监督管理部门实施行政处罚，适用本部门制定的行政处罚裁量基准可能出现明显不当、显失公平，或者行政处罚裁量基准适用的客观情况发生变化的，可以在不与法律、法规、规章相抵触的情况下，经本部门主要负责人批准或者负责人集体讨论通过后调整适用，并充分说明理由；批准材料或者集体讨论记录应当列入行政处罚案卷归档保存。

适用上级药品监督管理部门制定的行政处罚裁量基准可能出现前款情形的，逐级报请该基准制定部门批准后，可以调整适用。

第三十一条 药品监督管理部门作出行政处罚决定，应当在行政处罚决定书



中说明裁量理由。

药品监督管理部门作出行政处罚决定,不执行上级和本级药品监督管理部门制定的行政处罚裁量基准的,应当在行政处罚决定书中明确说明裁量适用的依据和理由。

第三十二条 本规则第二十八条和第三十一条规定的裁量理由包括下列内容:

(一) 行政处罚裁量规则、裁量基准适用的事实依据和法律依据;

(二) 对当事人的陈述、申辩和听证意见是否采纳的意见和理由。

第三十三条 药品监督管理部门对违法行为实施行政处罚适用简易程序的,应当合理裁量。

第三十四条 药品监督管理部门实施行政处罚,应当以法律、法规、规章为依据,并在裁量基准范围内作出相应的行政处罚决定。行政处罚裁量规则和裁量基准作为裁量说理依据,不得单独引用作为行政处罚的实施依据。

#### 第四章 裁量基准

第三十五条 裁量基准,是指药品监督管理部门根据法律、法规、规章规定,在实施行政处罚时,综合考虑违法行为的事实、性质、情节和社会危害程度等因素,合理适用处罚种类和幅度的具体规范和标准。

第三十六条 制定行政处罚裁量基准,应当坚持合法性、适当性和可操作性原则。

第三十七条 行政处罚裁量基准应当包括违法行为、法定依据、裁量阶次、适用条件和处罚标准等内容。

第三十八条 制定行政处罚裁量基准,应当依照法律、法规、规章规定细化、量化:

(一) 可以选择是否给予行政处罚的,应当明确是否给予行政处罚的具体裁量标准和适用条件;

(二) 同一个违法行为,可以选择行政处罚种类的,应当明确适用不同种类行政处罚的具体情形和适用条件;

(三) 同一个违法行为,可以选择行政处罚幅度的,应当根据违法事实、性



质、情节和社会危害程度，划分具体裁量阶次，并列明每一阶次处罚的裁量标准；

（四）可以单处也可以并处行政处罚的，应当明确单处或者并处行政处罚的具体情形和适用条件；

（五）需要在法定处罚种类或者幅度以下减轻行政处罚的，应当在严格评估后明确具体情形、适用条件和裁量标准；

（六）其他应当明确的事项。

第三十九条 除法律、法规、规章另有规定外，罚款的数额按照下列规则确定：

（一）罚款为一定金额的倍数的，减轻处罚应当低于最低倍数，从轻处罚应当低于最低倍数和最高倍数区间的 30%，一般处罚应当在最低倍数和最高倍数区间的 30%—70%之间，从重处罚应当超过最低倍数和最高倍数区间的 70%；

（二）罚款为一定幅度的数额的，减轻处罚应当低于最低罚款数额，从轻处罚应当低于最低罚款数额与最高罚款数额区间的 30%，一般处罚应当在最低罚款数额与最高罚款数额区间的 30%—70%之间，从重处罚应当超过最低罚款数额与最高罚款数额区间的 70%；

（三）仅规定最高罚款数额没有规定最低罚款数额的，从轻处罚应当低于最高罚款数额的 30%确定，一般处罚应当在最高罚款数额的 30%—70%之间，从重处罚应当按超过最高罚款数额的 70%确定。

第四十条 除法律、法规、规章另有规定外，职业禁止罚的年限按照下列规则确定：

（一）依法规定特定年限内或者终身禁止从事药品、医疗器械、化妆品生产经营活动的，应当直接适用该禁业年限；

（二）依法规定特定的年限区间或者直至终身禁止从事药品、医疗器械、化妆品生产经营活动的，应当区分处罚阶次。

第四十一条 对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员的行政处罚，应当结合其岗位职责范围、主观过错程度、履行职责情况、在违法行为中所起的作用和其他应当考虑的因素进行综合判断。

第四十二条 因违法行为被行政处罚时，违法所得的计算一般不扣除成本。法律、行政法规、部门规章对违法所得的计算另有规定的，从其规定。



第四十三条 药品监督管理部门制定行政处罚裁量基准,应当遵守规范性文件制定发布程序,公开征求社会公众意见,经过科学论证,并经本单位集体讨论决定后公布施行。

第四十四条 各级药品监督管理部门应当建立行政处罚裁量基准动态调整机制,行政处罚裁量基准所依据的法律、法规、规章作出修改,或者客观情况发生重大变化的,及时进行评估论证和调整完善。

根据新公布的法律、法规、规章应当细化和量化行政处罚裁量标准的,应当自新的法律、法规、规章施行之日起六个月内,完成行政处罚裁量基准制定、公布和施行工作。

## 第五章 裁量监督

第四十五条 各级药品监督管理部门应当加强行政执法规范化建设,规范行政处罚裁量权,落实行政执法责任制和过错责任追究制,建立健全行政处罚裁量监督机制。

第四十六条 药品监督管理部门实施行政处罚,不得出现下列情形:

(一) 违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度与当事人受到的行政处罚相比,畸轻畸重的;

(二) 依法应当对当事人不予行政处罚或者应当从轻、减轻行政处罚,但滥施行政处罚或者未予从轻、减轻行政处罚的;

(三) 在同一个或者同类案件中,不同当事人的违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相同或者基本相同,但所受处罚明显不同的;

(四) 采取引诱、欺诈、胁迫、暴力等不正当方式,致使当事人违法并对其实施行政处罚的;

(五) 其他滥用行政处罚裁量权的情形。

第四十七条 省级以上药品监督管理部门应当结合工作实际,推进典型案例指导工作,规范行政处罚裁量权的行使。

第四十八条 药品监督管理部门制定的行政处罚裁量规则和裁量基准应当作为执法监督中审查具体行政行为合法性和适当性的依据。

第四十九条 各级药品监督管理部门发现本部门制定的行政处罚裁量基准



或者在行政处罚裁量权行使过程中有下列情形之一的,应当主动、及时自行纠正:

- (一) 超越制定权限的;
- (二) 违反法定程序的;
- (三) 制定的裁量基准不科学、不合理、不具有操作性的;
- (四) 其他应当纠正的情形。

第五十条 各级药品监督管理部门应当通过行政执法监督检查、行政处罚案卷评查、执法评议考核等方式,对下级药品监督管理部门行使行政处罚裁量权的情况进行指导和监督,发现已经制定的行政处罚裁量基准或者行政处罚裁量权行使存在违法或者明显不当情形的,责令限期改正;必要时可以直接纠正。

## 第六章 附 则

第五十一条 本规则所称同一性质违法行为是指适用相同的法律条款作出行政处罚决定的违法行为。

第五十二条 本规则中“以上”“以下”包括本数,“超过”“不足”“低于”不包括本数。

第五十三条 药品监督管理部门及其工作人员不执行本规则,或者滥用行政处罚裁量权致使行政处罚显失公正的,依照相关规定追究责任。涉嫌违纪、犯罪的,移交监察部门、司法机关依法处理。

第五十四条 本规则自2024年8月1日起施行。《国家食品药品监督管理局关于印发药品和医疗器械行政处罚裁量适用规则的通知》(国食药监法〔2012〕306号)同时废止。



## 二、政策资讯

### 深入推进依法行政 强化行政执法监督机制建设

#### ——访司法部党组成员、副部长胡卫列

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，对深入推进依法行政、健全公正执法司法体制机制作出重要部署，明确了当前和今后一个时期的改革任务。

新时代司法行政领域改革取得哪些成效？如何确保执法司法各环节全过程在有效制约监督下运行？新华社记者采访了司法部党组成员、副部长胡卫列。

#### 全面提升依法行政水平

问：新时代司法行政领域取得了哪些改革成就？

答：党的十八大以来，司法部坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入践行习近平法治思想，立足“一个统抓、五大职能”，坚持在法治下推进改革，在改革中完善法治。

一是统筹协调全面依法治国工作。根据党中央深化党和国家机构改革精神和要求，统筹考虑中央全面依法治国委员会办公室与司法部职能配置和机构设置，对内设机构和职能进行整体性重构，实现立法、执法、司法、守法、普法等环节职责一体、全面贯通。

二是着力提升立法工作质效。紧紧围绕党和国家工作大局统筹谋划行政立法工作，推进重点领域、新兴领域、涉外领域立法，积极探索“小快灵”立法。2023年司法部共审查完成51件立法项目，其中国务院审议（审批）通过34件，同比分别增长96.2%和386%。

三是全面提升依法行政水平。推动出台重大行政决策程序暂行条例，健全政府依法决策制度机制。强化行政执法协调监督，加快推进省市县乡四级全覆盖的行政执法协调监督工作体系建设。积极推动行政复议体制改革方案落地见效，行政复议化解行政争议主渠道作用持续显现。

四是大力提高公共法律服务能力。加强公共法律服务体系建设统筹协调。持

【来源】中华人民共和国司法部网站  
[https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/gwxw/xwyw/202408/t20240829\\_504890.html](https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/gwxw/xwyw/202408/t20240829_504890.html)



续推进公证体制机制改革，健全统一司法鉴定管理体制。持续完善律师执业管理制度，强化律师执业权利保障。

五是着力强化刑罚执行工作。持续深化监狱体制机制改革，进一步健全完善减刑、假释、暂予监外执行工作制度。完善社区矫正管理体制和工作机制，省市区县乡四级社区矫正委员会依法普遍设立。建立全国统一的司法行政戒毒工作基本模式，司法行政戒毒工作实现从转型到定型的重大跨越。

六是加快推进涉外法治体系和能力建设。认真落实全国人大常委会和国务院立法工作计划，会同有关部门做好重要涉外法律法规的研究起草、审查修改工作。强化律师、公证、仲裁、商事调解等方面的涉外法律工作，更好服务我国公民和企业“走出去”。

### 深化行政执法体制改革

问：进一步深入推进依法行政，深化行政执法体制改革，面临怎样的新形势、新任务？

答：近年来，司法行政部门依法协调推进行政执法改革，精简执法事项、完善执法程序，加强执法监督、全面落实执法责任制。执法职能和事权配置更优化，行政执法体制机制更完善，监督保障更有力，法治保障改革的作用发挥更充分。随着改革进入关键时期，一些深层次的矛盾问题不断出现，行政执法事项过多过滥问题尚未从根本上解决，综合行政执法改革还面临执法协同不够、执法脱节现象，行政执法协调监督机制尚未充分发挥作用。《决定》为做好新时代行政执法和执法监督明确了方向。下一步，司法部将着力做好以下工作：

一是进一步加强行政规范性文件合法性审核机制建设工作。积极推进行政规范性文件制定程序立法工作，明确行政规范性文件的范围、制定程序 and 法律责任等内容，着力解决乱发文、出台“奇葩”文件等问题。

二是加强对行政执法改革的法治协调。完善行政执法事项划转和下放法制审核机制，强化对行政执法权力事项调整配置的审核把关。建立行政执法事项常态化清理机制，对极少发生且没有实施必要的交叉重复的行政执法事项进行清理。

三是推动地方改革完善行政执法体制机制。加强对行政执法改革的法治协调和指挥管理，切实解决执法真空、管理漏洞和推诿扯皮等问题。

四是健全行政执法监督体制机制。大力推进中办、国办印发的《关于加强行



政执法协调监督工作体系建设的意见》的贯彻落实，督促指导各地尽快建成省市县乡四级全覆盖的比较完善的行政执法协调监督工作体系，健全政府行政执法监督机构，理顺监督工作机制，创新监督方式方法，提高执法监督能力。

五是推进行政复议体制改革，贯彻落实新修订的行政复议法，切实发挥行政复议化解行政争议主渠道作用。

六是加强对法治领域改革重点任务落实情况的督察，督促各地深入推进依法行政，把严格规范公正文明执法各项要求落到实处。

### **推动行政执法标准跨区域衔接**

问：针对推动行政执法标准跨区域衔接等改革任务，有哪些部署安排？

答：《决定》提出“完善行政处罚等领域行政裁量权基准制度，推动行政执法标准跨区域衔接”，这是打破地方保护和市场分割、打通制约经济循环的关键堵点，加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场的客观需要。

实践中，由于区域内各地经济社会发展状况不均衡，在行政执法标准方面存在不一致的情况，客观上影响了法制的统一性，不利于促进商品要素资源在更大范围内畅通流动。为保证国家重大战略的顺利实施，需要进一步加强执法标准化规范化建设，增强执法标准的稳定性、可预期性。

下一步，司法部将立足职责，持续推进区域行政规范性文件合法性审核机制一体化建设，健全区域政策制定协同机制。继续加强对长三角、京津冀等区域合法性审核机制一体化建设的组织、统筹、协调、指导力度，推进形成科学高效、保障有力、协同运行的一体化审核机制。同时加快制定本区域内行政处罚、行政检查、行政许可等行为的行政裁量权基准，特别是要指导有关行政机关根据违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度细化量化行政处罚裁量权基准，防止过罚不当、重责轻罚、小过重罚。

### **强化行政执法监督机制和能力建设**

问：如何进一步健全公正执法司法体制机制，确保执法司法各环节全过程在有效制约监督下运行？

答：《决定》提出的“健全公正执法司法体制机制”是规范执法司法权力运行，确保严格执法、公正司法的重要举措。司法行政部门将围绕法治督察、行政复议、行政执法监督和刑罚执行等工作职责重点推进。



一是强化行政执法监督机制和能力建设。健全完善行政执法监督与法治督察、政府督查、行政复议、行政诉讼、检察监督等的协作机制，形成整体的监督合力。强化行政执法监督纠错功能，加大对重大行政执法案件的督办力度。持续推进行政执法部门与公安机关、检察机关等部门的协作配合，完善信息共享、案情通报、案件移送等工作机制。

二是健全行政复议体制机制。修订行政复议法实施条例，高标准建立县级以上地方政府行政复议委员会，提升监督行政执法的质效。加大对违法及不当行政行为的监督，深化“以案促改”工作，倒逼行政机关依法履职、依法行政。

三是加强和改进法治督察工作。聚焦群众反映强烈的执法司法领域突出问题，开展重点督察。及时发现问题，纠正偏差，切实提升督察针对性、实效性、权威性。

四是强化公共法律服务机制。持续推进驻看守所等法律援助工作站建设，建立健全法律服务资源依法跨区域流动机制，加强法律援助志愿服务。

五是完善刑罚执行监督制度机制。通过完善内部办案制约机制、严格办案程序、依法接受检察机关法律监督、深化狱务公开，邀请人大代表、政协委员或者有关方面代表作为监督员进行办案监督等方式，实现监狱办理减刑、假释、暂予监外执行案件全过程各环节在有效的内部制约、法律监督和社会监督下运行。



### 三、实务研究

#### 最高人民法院“行政审判讲堂”第五期答疑实录

2024年8月2日，最高人民法院举办第五期“行政审判讲堂”，在答疑环节，针对通过法答网提出的五个疑难复杂问题，梁凤云副庭长代表最高人民法院行政审判庭进行了现场答疑。

**问题1：**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。

---

【来源】最高人民法院行政审判庭微信公众号“行政执法与行政审判”  
<https://mp.weixin.qq.com/s/m4vbZauA3r31klPoe4F7-w>



**问题 2：**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”。

**问题 3：**上级行政机关制定了严于法律、法规的行政处罚程序规定，下级行政机关作出行政处罚时未达到规定的要求，行政相对人以此为由请求撤销处罚决定，人民法院应当如何处理？（提问人：河南省洛阳市中级人民法院环境资源审判庭任海霞）

**答疑意见：**上级行政机关制定的更严的行政处罚程序规定，合法有效的，可以作为审理行政案件的参考。主要理由是：第一，上级行政机关制定的更严的行政处罚程序规定，是行政机关的自我加压，是严格公正文明执法的要求。行政执法机关除了严格遵守法律、法规、规章之外，还要严格遵守上级机关基于层级监督职责而制定的更严的规定。行政执法行为不仅要做到合法，也要做到合理、适当，符合比例原则。第二，人民法院审查行政行为的合法性，应当依照行政诉讼法规定，以法律、法规为依据，以规章为参照。对于规章以下规范性文件，人民法院经审查认为，符合法律、法规、规章规定的，可以参考。第三，在诉讼中，当事人认为行政行为所依据的规范性文件不合法的，可以依据行政诉讼法第 53 条、第 64 条的规定，请求在行政诉讼中一并审查规范性文件。人民法院认为存



在与上位法抵触等情形的，可以不作为认定行政行为合法的依据，并向制定机关提出处理建议。

**问题 4：**行政机关不作为和第三人共同致害情形下，受害人在行政诉讼中提出民事赔偿和行政赔偿的，如何具体适用法律规定？（提问人：北京市门头沟区人民法院行政审判庭陈杰）

**答疑意见：**在公权力行为与私人行为共同侵权导致损害结果发生的国家赔偿案件中，往往涉及到国家赔偿法与民法典中关于侵权责任相关规定的竞合适用关系。在这种情形下，赔偿责任的法律适用，实践中有三种途径：一是穷尽民事救济途径。通常相对人应当先通过民事救济途径求偿，仅在穷尽其他求偿手段无法得到赔偿时，方可提起国家赔偿。二是国家先行赔偿途径。通常应当先由国家机关赔偿全部损失，再由国家机关向民事侵权主体追偿；或者先寻求国家赔偿，不能完全填补损害的，再通过民事赔偿解决。三是份额责任途径。通常由人民法院根据具体案情确定行政机关的责任份额，判令行政机关赔偿相应的损害。我认为，对于行政机关不作为与第三人共同侵权的案件，同时涉及国家赔偿责任和第三人的民事赔偿责任，存在不同性质的责任，即国家赔偿责任与民事侵权责任的竞合。如果由行政机关以国家财政负担本应由第三人承担的私法责任，不符合公平原则；如果由第三人承担本应由国家财政负担的损失，也有违民法典中关于过错责任原则的规定。据此，我认为应当从两个方面把握：一方面，怠于履行法定职责的行政机关应当根据其违法程度和不作为的原因力大小承担国家赔偿责任。即，根据《最高人民法院关于公安机关不履行法定职责是否承担行政赔偿责任问题的批复》规定的“公安机关不履行法定职责，致使公民、法人和其他组织的合法权益遭受损害的，应当承担行政赔偿责任。在确定赔偿数额时，应当考虑不履行法定职责的行为在损害发生过程中和结果中所起的作用等因素”，人民法院可以根据行政机关发生过程中和结果中所起作用确定其责任份额。另一方面，实施殴打、虐待等侵权行为的第三人应当根据其过错程度和侵权行为的原因力大小承担民事责任。即，根据《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》第 24 条的规定，由于第三人行为造成公民、法人和其他组织损害的，由其承担单独赔偿责任。在第三人赔偿能力不足，无力承担或者下落不明，行政机关又未尽



到保护、监督、救助等法定义务的，人民法院应当根据行政机关不作为在损害发生和结果中作用的大小，确定其责任份额。

**问题 5：**行政机关未依法送达行政决定，但有充分证据证明原告知道该行政决定内容的，原告对该行政决定提起行政诉讼的，如何计算起诉期限？（提问人：四川省成都市中级人民法院行政审判庭曹巍）

**答疑意见：**行政诉讼法第 46 条规定，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提出。行政机关依法作出行政决定并送达的，送达之日即为“知道或者应当知道作出行政行为之日”。行政机关未依法送达行政决定的，应当自公民、法人或者其他组织实际知道或者应当知道之日起计算。对于这个问题，我从三个方面说明：第一，书面的行政决定，一般须送达后才能对行政相对人产生效力。作出书面行政决定的意思表示必须由作为表意人的行政机关依法向行政相对人明示，该书面行政行为内容才能对该相对人发生法律效力。第二，对于书面决定以外的行政行为，例如行政事实行为（强制拆除等行为），因其常常没有履行送达程序，根据行政诉讼法第 46 条、行政复议法第 20 条第 1 款的规定，其起诉期限或者申请复议期限，应当自实际知道或者应当知道该行政行为之日起算。第三，对于书面行政决定应当区分两种情况处理：1. 如果存在数个行政相对人，而行政机关仅向其中部分人送达，则该行政决定仅对受送达的人发生法律效力，并开始计算起诉期限；对未依法送达的其他相对人而言，该行政决定尚未发生法律效力，不能开始计算起诉期限。类似的情况，可以参考《行政复议法实施条例》第 15 条第 2 款的规定，“行政机关作出具体行政行为，依法应当向有关公民、法人或者其他组织送达法律文书而未送达的，视为该公民、法人或者其他组织不知道该具体行政行为。”2. 对于实际知道或者应当知道的事项，一般由行政机关承担举证责任。对于利害关系人而言，因其并非应当依法送达的对象，应当从其实际知道或者应当知道行政行为之日开始起算起诉期限。



## 《最高人民法院关于正确确定强制拆除行政诉讼 案件被告及起诉期限的批复》的理解与适用

本文刊载于《行政执法与行政审判》总第98集

耿宝建，最高人民法院行政审判庭庭长

阎巍，最高人民法院行政审判庭二级高级法官

易旺，最高人民法院行政审判庭一级高级法官助理

2024年8月7日，最高人民法院发布了《关于正确确定强制拆除行政诉讼案件被告及起诉期限的批复》（以下简称批复）。该司法解释的发布，对及时正确确定强制拆除行为引发的行政诉讼案件被告，防止程序空转，实质解决争议，及时高效保障人民群众合法权益，监督行政机关依法行使强制拆除职权，将发挥积极作用。

### 一、批复的制定背景

党的二十大报告将法治政府建设作为全面依法治国的重点任务和主体工程，对“扎实推进依法行政”作出重要部署，要求“全面推进严格规范公正文明执法，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度，完善行政执法程序”。党的二十届三中全会决定进一步指出，要“深化行政执法体制改革，完善基层综合执法体制机制，健全行政执法监督体制机制”“完善涉及公民人身权利强制措施以及查封、扣押、冻结等强制措施的制度”。房屋、建筑物及其附属设施等不动产，在人民群众的各类财产构成中占有重要份额，对此类不动产的强制拆除涉及人民群众重大财产权益，必须严格依照法律规定，遵照法定程序，依法稳慎实施。“有恒产者有恒心”。切实保护公民、法人或者其他组织的财产权，是经济社会持续健康发展的基础。改革开放以来，通过大力推进产权制度改革，我国基本形成了归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度和产权保护法律框架，全社会产权保护意识不断增强，产权受保护的范围和程度不断拓展。法律层面，民法典第二百零七条规定：“国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律

【来源】最高人民法院行政审判庭微信公众号“行政执法与行政审判”  
<https://mp.weixin.qq.com/s/dNLpaCYVeEyLpXo9L54fTQ>



平等保护，任何组织或者个人不得侵犯。”土地管理法、行政处罚法、行政强制法、国有土地上房屋征收与补偿条例、土地管理法实施条例等法律法规对强制拆除行为的主体和程序都作出了明确规定，强制拆除领域已经实现了有法可依。

根据法律规定，一个合法的强制拆除行为应当符合以下基本程序要求：（一）行政机关作出强制拆除决定前，应当事先催告当事人履行义务，依法保障当事人陈述、申辩等权利；（二）行政机关应当以书面形式作出强制拆除决定，并载明强制执行的方式和时间、申请行政复议或者提起行政诉讼的期限、作出行政行为的行政机关名称、印章和日期等事项；（三）行政机关应当依法向当事人送达催告书、强制拆除决定书等文书；（四）强制拆除时，行政执法人员应当表明身份，明确告知执法主体。但不容忽视的是，在土地房屋征收、违法建筑拆除、棚户区改造等工作中，违法强制拆除行为仍不时发生，强制拆除主体不明确的情况屡见不鲜，群众反映较为强烈。个别地方在未达成协议、未作出补偿决定的情况下，为推进项目建设，重效率轻法治，重实体轻程序，往往以“拆除违法建筑”“拆除危险房屋”“误拆”以及借“民事主体”名义拆迁等手段实施强制拆除。以某省为例，在全部败诉案件中，行政强制占比连续多年在40%以上，其中77%的涉行政强制案件败诉系因违反法定程序所致。

调研中发现，相关强制拆除案件中经常出现房屋等建筑物和其他设施被拆除的事实和时间均确定无疑，但实施强制拆除行为的主体不明确，导致行政相对人提起诉讼时，被个别法院以“不存在适格被告”等为由，裁定不予立案或者驳回起诉，从而“告状无门”的情况，以及行政相对人向公安机关报案要求调查强制拆除主体甚至要求刑事立案，却仍查不出强制拆除主体的情况。个别案件中，即使行政相对人通过信访或者向上级公安机关反映后，查明了实施强制拆除的主体，但如果起诉时强制拆除已经超过一年，也可能被个别法院以超过起诉期限为由，裁定不予立案或者驳回起诉。此类强制拆除主体不明确案件，既难以实现实质化解，又难以实现案结事了。我们认为，为全面准确理解行政诉讼法及其司法解释有关被告主体资格及起诉期限的规定，亟需通过司法解释统一法律适用标准，从源头上减少行政诉讼案件裁定驳回起诉、不予立案的比例，促进行政争议实质化解。

2023年，宁夏回族自治区高级人民法院就“行政相对人仅知道房屋被拆除



但不知道拆除主体，是否可以认定其已经知道行政行为内容”等问题，向最高人民法院请示。为了统一法律适用标准，最高人民法院决定以批复形式进行答复，为此制定了该批复。

## 二、起草批复遵循的基本原则

制定批复时，主要遵循以下基本原则：

一是始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导。该批复的制定，始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，推动法治国家、法治政府与法治社会一体建设。通过对强制拆除行为的依法监督，促进行政机关依法行政，确保在强制拆除领域落实有法必依。

二是坚持以人民为中心。该批复的制定，始终坚持以人民为中心，瞄准与人民群众切身利益息息相关的强制拆除领域，着力解决群众反映强烈的“程序空转”、纠纷解决周期长、实体权益救济不及时等问题，切实体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉。

三是坚持实质性化解行政争议。2014年修正的行政诉讼法明确将“解决行政争议”作为行政诉讼立法目的之一。在批复制定过程中，我们牢固树立“如我在诉”“双赢多赢共赢”“监督就是支持、支持就是监督”等理念，通过批复进一步明确人民法院在此类案件中具有依职权调查确定适格被告的职责，“知道或者应当知道行政行为内容”的内涵，以及被告主张原告起诉超过起诉期限时举证责任的承担等内容，更好推进行政争议实质解决，力促案结事了、政通人和、取信于民。

## 三、批复的主要内容

批复全文共两段，主要规定了以下内容：

### （一）进一步明确正确确定行政诉讼案件被告是原告和人民法院共同的责任

正确确定行政诉讼案件的被告资格，既是依法受理、审理和裁判行政诉讼案件的需要，也是及时高效保护人民群众合法权益的需要。行政诉讼法第四十九条规定：“提起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。”根据上述规定，起诉必须符合“有明确的被告”这一起诉条件。对此，要注意区分“被告明确”和“被告适格”的关系。对于何为“被告明确”，全国人大常委会法工委在《〈中华人民共和国行政诉讼法〉释义》中作出解释：“所谓明确，就是指原告所诉被告清楚、具体、可以指认。”而“被告适格”通常指被告确系案件争议法律关系的相对方，可以承受人民法院生效裁判所确定的权利义务。“被告明确”属于起诉要件范畴，涉及起诉阶段进行的形式审查，除非被告明显不具有实质上的法律关系，否则不影响人民法院对案件的受理，因此，又被称为“形式适格”。而“被告适格”则属于诉讼要件审查范畴，与案件的审理并行于诉讼系属之后，是法院进行案件审理并作出裁判的前提条件，其功能在于确保诉讼程序的合法性。人民法院在立案后，经过实体审理，认定原告所起诉的被告不适格，原、被告之间并无相应的法律关系，则应判决驳回原告的诉讼请求，此情况属于人民法院对案件进行实体审理之后的处理问题，因此，又被称为“实质适格”。可见，正确确定行政诉讼案件被告，既包含了立案阶段对“被告明确”的审查，也包含了审理阶段对“被告适格”的审查。审判实践中，要注意正确把握、区分和处理“被告明确”与“被告适格”的关系。我们认为，正确确定行政诉讼案件被告，原告和人民法院需要承担共同但有区别的责任：原告在起诉状中基于初步证据确定作出被诉行政行为的具体、特定、可识别的行政机关，即可视为“有明确的被告”。至于起诉状载明的被告是否正确、适格，一般而言，是人民法院在案件审理过程中要进一步审查确定的问题。人民法院如果认为作出被诉行政行为的主体不正确，具有依职权调查确定适格被告的职责与义务。在原告有初步证据证明后，被诉行政机关以被告主体不适格为由抗辩的，应承担相应的举证责任。

**1. 进一步明确强制拆除类案件中被告资格的确定规则。**这是对行政诉讼法第二十六条第一款规定的“谁行为、谁被告”原则的具体落实。对于县级以上地方人民政府责成有关职能部门对违法建筑实施强制拆除以及集体土地征收、国有土地上房屋征收中的强制拆除案件被告资格的确定问题，最高人民法院于2021年3月25日公布的《关于正确确定县级以上地方人民政府行政诉讼被告资格若干问题的规定》已作出较为系统的规定。批复在吸收前述司法解释中关于确定适格



被告相关规定的同时，考虑到该批复所涉及的内容不仅包括前述强制拆除案件被告资格确定问题，还包括旧城改造、土地整理和危旧房屋处置等各类征收拆迁过程中的被告资格确定问题，在综合考虑审判实践情况的基础上，规定公民、法人或者其他组织对强制拆除其建筑物或者其他设施的行为不服提起诉讼的，以作出强制拆除决定的行政机关为被告；没有强制拆除决定书的，以具体实施强制拆除行为的行政机关为被告。

**2. 进一步明确原告起诉行政机关时仅需承担初步举证责任。**行政相对人未收到强制拆除决定书，实施强制拆除行为的主体不明确时，原告如何选择被告进行起诉，如何承担举证责任，是司法实践中的难点问题，争议较大。全国人大常委会法工委有关部门在对相关征求意见函的回复中认为：“对于行政相对人的房屋被行政机关强制拆除后，向人民法院起诉的，人民法院在审查时应以其初步知道行政强制拆除行为及其实施机关为标准，不必要求行政相对人提供准确的行政行为主体。”司法部、自然资源部、住房城乡建设部以及最高人民法院有关部门亦持这种观点。我们采纳了这些意见。批复明确规定，原告可以以现有证据初步证明实施强制拆除行为的行政机关为被告。准确理解该规定，可以从以下几个方面把握：（1）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》（以下简称行政诉讼法解释）第六十七条第一款的规定，原告起诉状列明被告的名称等信息足以使被告与其他行政机关相区别即可；（2）在法院立案审查环节，对被告的要求仅为“明确”，并不要求“正确”；（3）根据行政诉讼法第四十九条第三项关于起诉时应当具有事实根据的规定，原告只要能够提供一定的证据，证明被诉强制拆除行为存在并可能系起诉状列明的被告所为，而非明显不具有被告实施该行为的可能性，即已履行了起诉阶段对于被告适格的举证责任。这既是起诉要件审查的应有之义，也是证据法理论对证明标准的要求：由于可能作出强制拆除行为的行政机关没有依法履行教示义务，导致原告起诉时证明起诉状所列被告符合法定起诉条件的难度加大，因此，不能苛求原告起诉状所列被告一定正确。

**3. 进一步明确确定行政诉讼正确的被告是原告和人民法院共同的责任和义务。**被告明确并不意味着被告正确，行政诉讼中的被告适格还要求实质性适格，即原告所诉被告应当是作出被诉行政行为的行政机关。当原告所起诉的被告不适



格时，人民法院能否主动依职权调查确定适格被告，实践中存在一定争议。行政诉讼法第四十条规定：“人民法院有权向有关行政机关以及其他组织、公民调取证据。”该条规定了人民法院具有依职权调查取证的权力。行政诉讼法解释第二十六条第一款规定：“原告所起诉的被告不适格，人民法院应当告知原告变更被告；原告不同意变更的，裁定驳回起诉。”第六十九条规定：“有下列情形之一的，已经立案的，应当裁定驳回起诉：……（三）错列被告且拒绝变更的；……”上述规定表明，人民法院在诉讼过程中具有依职权调查确定正确、适格被告的职责，对于起诉人错列被告的，不能径行驳回起诉，而应加以释明引导，以协助原告正确确定被告。为推进行政争议及时实质化解，避免程序空转，批复进一步明确了人民法院具有依职权调查确定适格被告的职责与义务的相关内容。在关于人民法院应当何时告知原告变更被告的问题上，相比于行政诉讼法解释第二十六条第一款的规定，批复增加了“且能够确定适格被告”的内容。根据批复规定，除非被告明显不适格，或者为规避法定管辖而多列被告，以及明显存在滥用诉讼权利等情形，即使原告所起诉的被告不适格，人民法院仍有义务查明适格被告，并告知当事人变更，而不能简单以被告不适格为由不予立案或者径行裁定驳回起诉。当然，按照人民法院明确的释明引导变更适格被告，则是原告的义务；原告拒绝接受释明的，应当承担不利后果。（2018）最高法行申 11236 号行政裁定即指出：“同时，按照人民法院明确的释明引导变更适格被告，则是起诉人的义务；原告拒绝接受释明的，应当承担不利后果。因此，接受起诉状的中级人民法院对明显存在提高级别管辖、错列、多列被告的起诉，或者所诉行为明显不属于行政诉讼受案范围或者虽属于受案范围但不属于共同被告、不适宜一并审理的，应当先行释明引导，告知针对被告分别起诉，或者修改起诉状到有管辖权的基层人民法院起诉。起诉人愿意接受有管辖权的基层人民法院管辖的，接受起诉状的中级人民法院可以直接将起诉状移送至有管辖权的基层人民法院，由基层人民法院按照法律规定依法审查立案。起诉人拒绝按照释明的意见修改起诉状、变更适格被告，也不愿意到有管辖权的基层人民法院起诉的，接受起诉状的中级人民法院可依据行政诉讼法解释第五十五条第二款的规定，退回起诉状并记录在案；而无需裁定不予立案或者裁定驳回起诉，以免引发无效上诉和申请再审，浪费行政与司法资源，也延误起诉人选择正确诉讼渠道的时机甚至耽误法定起诉期限。”



需要说明的是，即使相关行政机关均否认实施了强制拆除行为，人民法院根据法律规定与在案的初步证据，亦可通过推定等证明方式，确定强制拆除类案件的适格被告。在行政机关组织开展的集体土地征收、国有土地上房屋征收以及违建拆除等工作过程中，依法对建筑物和其他设施实施拆除，保障行政相对人合法权益，既是有关部门的法定职权，也是其必须履行的义务，更是其应尽的职责。因此，当强制拆除行为发生在上述行政管理活动过程中时，上述法定主体在否认自己实施强制拆除时，有义务对该主张加以证明。例如，（2018）最高法行再119号行政裁定阐明：“不论此类主体在实际拆除中是否以土地行政主管部门的名义实施相应行为，法律责任仍应由拥有法定职权的土地行政主管部门承担；除非该土地行政主管部门能够提供证据证明当地征地组织实施工作、强制拆除工作依法系由其他行政主体承担，其也不参与征地组织实施工作，或者有之前的生效裁判已经认定乡镇人民政府等主体实施了强制拆除行为。”

## （二）进一步明确人民法院经审查在案证据或者依职权调查后也无法确定适格被告时的处理方式

强制拆除责任主体的确定，事关人民群众财产权、居住权等重大权益保护。当行政相对人未收到强制拆除决定书，实施强制拆除行为的主体不明确，相关行政机关互相推诿，人民法院经审查在案证据和依职权调查也无法确定适格被告时，人民法院不宜以“不存在适格被告”“被告不承认实施被诉强制拆除行为”等为由，迳行裁定不予立案或者驳回起诉，从而导致“告状无门”。针对前述情形人民法院应当如何处理的问题，批复作了进一步明确。

1. 明确无法确定适格被告时人民法院的移送义务。根据土地管理法、城乡规划法、行政强制法、国有土地上房屋征收与补偿条例等法律法规规定，不论是土地房屋征收中对合法建筑的拆除，还是对违法建筑的拆除，均应严格履行相应程序，否则即构成违法。为全方位、无漏洞地保护公民合法权益，我国建立了民事、刑事和行政诉讼三种渠道，分别救济因民事侵权、刑事犯罪或者行政侵权而造成的合法权益损害。全国人大常委会法工委在《〈中华人民共和国行政诉讼法〉释义》中指出，行政诉讼的目的之一是监督行政机关依法行使职权，人民法院将在审理行政诉讼案件中发现的行政机关主管人员、直接责任人员违法违纪行为或者犯罪行为的有关材料移送有权处理机关，是监督行政机关依法行使职权的重要方



式。党的二十届三中全会决定进一步指出，要“健全监察机关、公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职，监察权、侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制，确保执法司法各环节全过程在有效制约监督下运行”。如前文所述，一个合法的强制拆除行为应当符合基本程序要求，但是违法强制拆除特别是暴力强制拆除行为往往并未履行相关程序。人民法院认为其中可能存在违法违纪行为或者犯罪行为的，可以依法移送。对此，批复明确规定，人民法院经审查各方当事人提供的证据或者依职权调查后，仍不能确定适格被告的，可以依据行政诉讼法第六十六条的规定，视情将有关材料移送有关机关调查。如此规定，主要是考虑在行政诉讼案件审理中，鼓励人民法院主动作为，穷尽一切手段调查确定适格被告，通过人民法院向有关机关履行移送义务，以及有关机关的进一步深入调查，从而为调查确定适格被告创造条件，避免“久拖不决”，进而为及时审理案件、及时判定责任、及时保护被拆除人的合法权益奠定基础。当然，我们认为，人民法院根据调查取证情况结合行政实体法规定、证据法基本规则，绝大部分案件是完全可以确定适格被告的，因此，批复规定的是“可以”移送而非“应当”移送。

**2. 明确人民法院移送有关案件材料后应当裁定中止诉讼。**根据行政诉讼法解释第八十七条的规定，在诉讼过程中，当出现影响诉讼继续进行的情形时，应当中止诉讼，待中止诉讼的原因消除后，再恢复诉讼。为了查明适格被告，人民法院依据行政诉讼法第六十六条的规定，将有关材料移送有关机关调查，在调查结果出来之前，考虑到适格被告仍未确定，影响诉讼继续进行，批复据此明确规定，此时人民法院应当裁定中止诉讼。有意见提出，裁定中止诉讼，容易产生长期未结案件，原告也可能因此对人民法院工作产生不满，建议将“裁定中止诉讼”修改为“裁定驳回起诉”。对此种意见，我们未予采纳。为防止案结事不了、一案结多案生现象，行政审判必须做实司法为民理念，行政法官必须主动担当作为，减少当事人的诉累。

### **（三）进一步明确“知道或者应当知道行政行为内容”的具体内涵及起诉期限规定**

实践中，对“知道或者应当知道行政行为内容”是否包含行政主体，争议较大。调研中发现，老百姓针对强制拆除行为超过一年起诉期限提起行政诉讼，往



往主张强制拆除当时其并不知道强制拆除是由何主体具体实施，后通过信访、复议或者另案诉讼等途径方知悉强制拆除主体继而提起本案诉讼，据此主张其起诉并未超过法定起诉期限，或者虽然超过法定起诉期限但系有正当理由。批复针对该问题以及被告主张原告起诉超过起诉期限时举证责任的承担问题进行了明确。

**1. 明确“知道或者应当知道行政行为内容”的具体内涵。**全国人大常委会法工委有关部门在对相关征求意见函的回复中认为：“行政诉讼法第四十六条中规定的知道或者应当知道‘作出行政行为’，应当理解为既包括知道或者应当知道行政行为的内容，也包括知道或者应当知道作出行政行为的主体。”我们采纳了这一意见，批复规定，行政诉讼法第四十六条规定的六个月起诉期限与行政诉讼法解释第六十四条规定的一年起诉期限，应当从公民、法人或者其他组织知道或者应当知道行政行为内容且知道或者应当知道该行为实施主体之日起计算。有意见认为，如果将“知道或者应当知道行政行为内容”理解为包括知道或者应当知道作出行政行为的行政机关，则起诉人以一直不知道被诉行政行为实施主体为由主张起诉未超过法定起诉期限，“陈年旧事”均可能形成诉讼，引发人民法院审理上的困难，法律效果和社会效果均难以保证。我们认为，适用行政诉讼法解释第六十四条规定的一年起诉期限的前提是，公民、法人或者其他组织知道或者应当知道行政机关实施了被诉行政行为，而知道作出行政行为的主体，是知道该行政行为的应有之义。在原告无从得知行为主体的情况下，由于无法满足起诉要件，因此其难以通过诉讼程序救济自身权利，这也就导致适用前述一年起诉期限规定的前提条件并不具备。对此，全国人大常委会法工委有关部门认为：“考虑到起诉期限涉及公民、法人和其他组织的诉讼权利，如行政机关实施拆除行为时行政相对人不在场，需要通过其他途径确认实施的行政机关的，建议在认定起算点时结合具体情况，作有利于相对人的理解和适用。”当然，公民、法人或者其他组织在知道或者应当知道强制拆除行为发生后，应当及时提起行政诉讼，便于人民法院依职权调查取证，尽早确定适格被告，而不宜久拖不诉，防止因相关证据材料灭失而承担不利后果。

**2. 进一步明确被告主张原告起诉超过起诉期限时举证责任的承担。**批复规定，被告主张原告自知道或者应当知道行政行为内容及实施主体之日起已经超过法定起诉期限的，应当承担举证责任。这是对《最高人民法院关于行政诉讼证据



若干问题的规定》第四条第三款规定的进一步细化。法律要求一个完整的行政行为应当包括行政行为的内容、时间及告知行政相对人诉权和起诉期限。行政机关在作出涉及他人权益的行政行为时，有责任和义务告知行政相对人享有的诉权和起诉期限。因此，如果被告认为原告起诉超过法定起诉期限的，基于“谁主张，谁举证”的证据规则，此时应当由被告承担相应举证责任。

党的二十届三中全会决定明确指出，要“着力解决干部乱作为、不作为、不敢为、不善为问题”。强制拆除行为因具有强制性，涉及被强制主体的重大财产权益，因此，必须严格遵守法定程序，保障被强制主体依法获得救济的权利。“程序是法治和恣意而治的分水岭”，只有行政机关实施强制拆除时，及时作出强制拆除决定，依法表明身份，依法送达法律文书，依法采取强制措施，公民、法人或者其他组织能及时通过申请行政复议、提起行政诉讼等方式来维护自身合法权益，让强制拆除纠纷得以及时通过法治化渠道获得解决，避免久拖不决，防范恶性事件发生。各级人民法院要以批复的公布为契机，在强制拆除主体不明的情况下，做实司法为民理念，依职权协助原告查明实施主体，确定适格被告，确保当事人依法获得救济的权利落到实处，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。



## 加强应急法治保障 完善公共安全体系

### ——修订后的突发事件应对法解读

马怀德 中国法学会副会长、中国政法大学校长

2024年6月28日，新修订的《中华人民共和国突发事件应对法》（以下简称突发事件应对法）高票通过，自2024年11月1日起施行。本次修订坚持人民至上、生命至上，完善了突发事件应对的治理体系，规范了媒体、社会组织、公民等依法有序参与，加强了基本人权保障，有助于推动法律的制度优势转化为治理效能，提高防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障能力，加快在法治轨道上推进应急管理体系和能力现代化。

#### 一、突发事件应对法修订的重大意义

突发事件应对法是突发事件应对领域的基础性、综合性法律，此次全面修订是应急法治发展历史上的重要里程碑，具有多方面重要意义。

**第一，突发事件应对法修订是深入贯彻习近平法治思想的生动实践。**习近平总书记强调：“我们要打赢防范化解重大风险攻坚战，必须坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，运用制度威力应对风险挑战的冲击。”突发事件应对法自2007年公布实施以来，在控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，保护人民生命财产安全方面发挥了重要作用，充分展现出我国应急管理体制机制的特色和优势。但随着经济社会的不断发展，突发事件应对工作中也暴露出一些问题。此次修法在坚持好、完善好应急物资储备保障、突发事件预警等一些长期以来行之有效的法律制度的基础上，建立了应急响应制度、网络直报和自动速报制度、应急广播制度、新闻采访报道制度、心理援助制度等，有助于更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，进一步提高突发事件应对处置效率。

**第二，突发事件应对法修订是在法治轨道上推进改革，完善中国特色社会主义法治体系的内在要求。**一方面，突发事件应对法修订巩固和深化了应急管理

【来源】中华人民共和国应急管理部微信公众号“中华人民共和国应急管理部”  
[https://mp.weixin.qq.com/s/105MK50biqZmt7XmYE\\_nQ](https://mp.weixin.qq.com/s/105MK50biqZmt7XmYE_nQ)



改革成果。2018年机构改革组建了应急管理部，经过近年来的发展，我国应急管理体系发生历史性变革，基本形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的中国特色应急管理体制。此次修法及时把党的十八大以来应急管理改革的新理念新举措新经验以法律形式固化下来，有力推动了突发事件应对法律制度的创新和完善，在顶层设计上实现改革决策与立法决策相统一，有利于更好发挥立法对改革的引领、推动作用。另一方面，突发事件应对法修订是完善中国特色社会主义法治体系的重要一环。此次修法妥善处理了与传染病防治法等本领域其他专门立法的衔接关系，同时增加了与个人信息保护、紧急避险、治安管理处罚等其他领域法律的衔接性规定，在常态法和非常态法之间作出了合理安排，不仅为突发公共卫生事件应对法、自然灾害防治法等法律制定预留了空间，也有助于中国特色社会主义法律体系朝着更加科学完备、统一权威的方向迈进。

**第三，突发事件应对法修订是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。**习近平总书记强调：“法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。只有全面依法治国才能有效保障国家治理体系的系统性、规范性、协调性，才能最大限度凝聚社会共识。”应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分，承担防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的重要职责，担负保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定的重要使命。推进国家治理体系和治理能力现代化，必须加快应急管理法治建设。新修订的突发事件应对法，在预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等方面均作了不同程度修改，全流程完善了突发事件应对制度体系，尤其是着眼预防为主，专门对预防与应急准备章节进行了重点完善，有助于及时消除危险因素，避免突发事件的发生，最大限度地减轻重大突发事件的影响，推动公共安全治理模式向事前预防转型，也为健全高效的应急管理法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，实现应急管理体系和能力现代化奠定坚实基础。

## **二、坚持依法科学应对、尊重和保障人权**

突发事件应对法是一部关系人民切身利益的重要法律，尤其是法律规定政府可以采取的应急处置措施可能涉及限制公民的人身自由等基本权利，必须大力弘扬宪法精神，加强人权保障。此次修法将“坚持依法科学应对，尊重和保障人权”作为原则写入总则，并且贯穿修法的始终，在授予行政机关充分权力的同时，完



善了行政权力行使的规则和秩序，体现出更加注重人权保护、更加追求公正与效率的价值取向。

坚持依法科学应对的原则，强调提高国家机关及其工作人员运用法治思维和法治方式应对突发事件的能力和水平，推进严格规范公正文明执法。此次修法对政府行使权力作了诸多规范，以保障人民合法权益。一是突出比例原则，规定有多种措施可供选择的，应当选择有利于最大限度地保护公民、法人和其他组织权益，且对他人权益损害和生态环境影响较小的措施，并根据情况变化及时调整，做到科学、精准、有效。二是强调程序正义，规定发布警报、启动应急响应要明确级别、时间、应当采取的措施等内容，并增加在突发事件的威胁和危害得到控制或者消除后，人民政府宣布解除应急响应的程序。三是加强执法监督，建立突发事件应对工作投诉、举报制度，鼓励人民群众监督政府及部门等的不履职行为。这些都有助于解决行政执法不作为、乱作为等突出问题，提高突发事件应对的法治化、规范化水平，加快建设人民满意的法治政府。

坚持尊重和保障人权的原则，强调充分保障公众合法权益。此次修法根据宪法增加了许多保护公民基本权利的具体规定。一是加强个人信息保护，确保突发事件应急处置中获取、使用他人个人信息合法、安全。二是对于突发事件遇难人员的遗体，应当科学规范处置，加强卫生防疫，维护逝者尊严。三是加强心理健康服务体系和人才队伍建设，要求做好受突发事件影响各类人群的心理援助工作。四是规定优先保护未成年人、老年人、残疾人、孕产期和哺乳期的妇女等群体，并关爱受突发事件影响无人照料的无民事行为能力人和限制民事行为能力人，要求提供及时有效帮助。此次突发事件应对法修订始终坚持以人民为中心的发展思想，用心用情用力解决群众急难愁盼问题，将公民基本权利的法律保护提升到一个新的高度，体现出强烈的为民情怀。

### 三、完善突发事件应对公共安全体系

突发事件发生具有隐蔽性、突发性、复杂性、耦合性，增加了风险防控和应急处置的难度，跨区域跨部门协调联动日益常见，多方参与、全面协同的要求不断凸显，迫切需要完善公共安全体系，建立大安全大应急框架。为此，新修订的突发事件应对法专门在总则中明确了“完善党委领导、政府负责、部门联动、军地联合、社会协同、公众参与、科技支撑、法治保障的治理体系”的总体思路，



并在其他章节中对各方职责义务作出具体规定，“一揽子”健全突发事件应对公共安全的体制机制保障。

**第一，健全政府负责体制。**此次修法保留了县级以上人民政府是突发事件应对管理工作行政领导机关的制度安排，并将县级以上人民政府在突发事件应对工作中的一系列具体职能、权限、责任进一步法定化，包括将突发事件应对工作纳入国民经济和社会发展规划，负责本行政区域内应急避难场所的规划、建设和管理，及时调整危险源、危险区域的登记，在突发事件应急预案中确定应急响应级别，做好应急调度和运力保障，加强急救医疗服务网络建设，加强对重要商品和服务市场情况监测，建立跨行政区域信息共享和协调配合机制，建立社会力量参与应急处置与救援工作协调机制，做好新闻媒体服务引导，及时发布准确的信息澄清虚假或者不完整信息，依法承担由它设立的突发事件应急指挥机构发布的决定、命令、措施的法律责任等，有助于政府全面正确履行职能，积极把该负责的事管好管到位，提升突发事件应对行政效能。

**第二，健全部门联动机制。**此次修法认真总结应对实践经验，在强化部门协调联动上作了具体规定。比如，规定国务院应急管理部门会同卫生健康、自然资源、住房城乡建设等部门统筹、指导全国应急避难场所的建设和管理工作，建立健全应急避难场所标准体系，会同国务院有关部门制定应急救援职业资格具体办法；国务院发展改革部门会同国务院有关部门拟订国家储备物资品种目录、总体发展规划，国务院应急管理等部门依据职责制定应急物资储备规划、品种目录，并组织实施；规定教育主管部门应当对学校开展应急教育进行指导和监督，应急管理等部门应当给予支持等。此次修法使各部门在突发事件应对工作中的职责更加清晰、分工更加明确，有助于完善有关部门各负其责、齐抓共管的突发事件应对工作机制。

**第三，健全社会协同和公众参与机制。**为了充分调动广大人民群众参与突发事件应对工作的积极性、主动性、创造性，此次修法在鼓励、支持和保障基层组织和社会公众参与方面进行了许多制度创新。一是明确居民委员会、村民委员会应当依法协助人民政府和有关部门做好突发事件应对工作，情况紧急时立即组织群众开展自救与互救等先期处置工作，并要求县级以上人民政府对居民委员会、村民委员会有关人员定期进行培训。二是建立健全突发事件专家咨询论证制度，



发挥专业人员在突发事件应对工作中的作用。三是鼓励和支持社会力量建立提供社会化应急救援服务的应急救援队伍。四是支持、引导红十字会、慈善组织以及志愿服务组织、志愿者等参与应对突发事件。五是规定新闻媒体应当开展突发事件应对法律法规、预防与应急、自救与互救知识等的公益宣传。六是鼓励公民、法人和其他组织储备基本的应急自救物资和生活必需品。七是完善表彰、奖励制度，对在突发事件应对管理工作中做出突出贡献的单位和个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励。这些制度措施，有助于夯实应急管理基层基础，提高公共安全治理整体水平。

### 结语

“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。”突发事件应对法的修订将汇聚全社会突发事件应对强大合力，极大提高全社会突发事件应对的能力和水平，未来人民群众对政府工作人员的履职水平也会有更高期待。这就要求行政机关准确把握修法要求，全面履行政府职能，在突发事件应对实务工作中更好保障人民权益，同时加快自然灾害防治法、防震减灾法等法律的制定修改，及时完善配套制度，进一步健全应急法律制度体系，为全面准确贯彻新修订的突发事件应对法做好充足准备。社会公众也要自觉遵守法律的各项规定，积极参与突发事件应对工作，依法行使权利、履行义务，维护国家长治久安。



## 《人民法院案例库建设运行工作规程》的理解与适用

本文将刊登于《中国法律评论》2024年第5期。

周加海，最高人民法院研究室主任、法学博士

喻海松，最高人民法院研究室副主任、法学博士

贾玉慧，最高人民法院研究室司法解释协调和案例指导处负责人、法学博士

马蓓蓓，最高人民法院研究室司法解释协调和案例指导处副处长、法学硕士

师晓东，最高人民法院研究室司法解释协调和案例指导处干部、法学博士

### 【摘要】

人民法院案例库正式上线后，受到社会各界广泛关注。这对人民法院案例库建设工作提出更高要求、更严标准。

针对实践中出现的新情况新问题，最高人民法院在总结前期工作经验的基础上，经充分调研论证，制定了《人民法院案例库建设运行工作规程》，对参考案例的入库流程、社会推荐参考案例的入库流程、入库案例的检索使用、参考案例的动态调整等内容作出规定。

本文深入解读《人民法院案例库建设运行工作规程》中的相关内容，明晰入库案例要求、入库案例参引规则等，以期进一步规范人民法院案例库建设使用，推动人民法院案例库健康持续发展。

### 【关键词】

人民法院案例库 入库标准 入库流程 社会推荐 检索使用 类似案例 动态调整

### 【目次】

一、《工作规程》的起草背景

二、《工作规程》的起草思路

---

【来源】《中国法律评论》微信公众号“中国法律评论”  
<https://mp.weixin.qq.com/s/Y8LJGUSTGY0wP6qWe0B2JA>



### 三、《工作规程》的主要内容

- (一) 关于入库案例的有关要求
- (二) 入库流程
- (三) 关于社会推荐案例的处理规则
- (四) 关于入库案例的检索使用
- (五) 关于入库案例的动态调整
- (六) 关于督促激励机制的规定
- (七) 关于案例库建设的其他问题

2024年5月6日，最高人民法院印发《人民法院案例库建设运行工作规程》（法〔2024〕92号，以下简称《工作规程》），自2024年5月8日起施行。《工作规程》对于持续做好人民法院案例库上线后的建设和使用工作，完善中国特色案例制度具有重要意义。为便于司法实践中正确理解与适用，现就《工作规程》的起草背景、起草思路和主要内容介绍如下。

#### 一、《工作规程》的起草背景

案例是人民法院的重要“法治产品”。为把习近平法治思想落实到审判工作全过程各方面，解决案例指导不规范、不及时、不系统、不一致和难检索等问题，最高人民法院于2023年7月启动建设人民法院案例库。人民法院案例库作为最高人民法院统一建设的类案检索平台，收录经最高人民法院审核认为对类案审判具有参考示范价值的案例，包括指导性案例和参考案例。

在全国法院和社会各界的共同努力下，人民法院案例库于2024年2月27日正式上线并面向社会公众开放，案例库建设工作迈出关键性一步。人民法院案例库上线并面向社会开放后，社会各界广泛关注。

截至2024年7月15日，浏览量超过1200万，注册用户57万，有100个国家的用户访问人民法院案例库。

人民法院案例库已成为服务司法审判、公众学法、学者科研、律师办案的权威平台，亦成为世界各国观察中国司法、中国法治的重要窗口。这既对人民法院案例库建设工作提出更高要求、更严标准，也为人民法院案例库持续健康发展注入不竭动力。



为建立人民法院案例库工作机制，最高人民法院先后印发《关于建设人民法院案例库的通知》（法〔2023〕141号、法〔2023〕142号）《关于加快推进人民法院案例库建设的通知》（法〔2023〕209号）等规范性文件。

上述文件在指导全国各级法院积极有序组织编写、报送、审查、审核案例等各方面发挥了重要作用，有力保障了人民法院案例库的成功上线和良好运行。人民法院案例库的上线运行，标志着案例库建设进入了新的阶段，工作重心由“建设”转为“建设与使用并重”。

针对新形势新任务，有必要进一步明确有关要求、规范有关流程，及时回应群众期待。例如，入库参考案例的效力定位和适用规则尚待进一步明确，以更好地促进法律正确统一适用。又如，参考案例的动态调整机制亟需建立，以确保入库参考案例始终保持权威性。

鉴此，在充分调研论证、广泛听取意见基础上，最高人民法院制定出台《工作规程》，对参考案例的入库流程、社会推荐参考案例的入库流程、入库案例的检索使用、参考案例的动态调整等内容作出规定，进一步优化人民法院案例库建设运行规则。

## 二、《工作规程》的起草思路

《工作规程》坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想，锚定案例库建设目标和既定功能，立足案例库建设运行工作实际，着力解决建设运行工作中的重要问题。起草过程中，主要遵循了如下思路：

一是坚持严把案例质量关，确保裁判规则的指导性。入库案例质量是案例库建设的“生命线”。入库案例具有强制参考效力，如果案例选择不当，作出错误示范，就会人为“制造”系列错案，严重影响司法公正。

为此，《工作规程》在原有规范性文件基础上，一方面，进一步明确参考案例的入库标准，细化参考案例入库流程，增加案例的实体审核程序，提高案例的入库门槛。

另一方面，建立入库案例的动态调整机制，对于不再符合入库标准的参考案例，及时“清理出库”；同时引入竞争机制，推动入库案例的“更新替换”，不断优化裁判规则群，确保案例库的权威性、指导性。



二是坚持问题导向，系统构建案例效力和检索使用规则。人民法院案例库上线后，案例一旦入库即意味着对外发布。如何在确保案例入库增质增效的同时，充分发挥入库案例的参考示范作用，是当前面临的重要问题。案例的生命在于应用，价值在于指导。

案例的应用是连接入库案例与司法实践的桥梁，是推动法律正确统一适用的重要路径，为此，《工作规程》立足最大限度发挥入库案例的实用效能，着重构建案例效力和检索使用规则，明确要求各级人民法院审理案件时，应当检索人民法院案例库，同时要求“严格依照法律和司法解释、规范性文件，并参考入库类似案例作出裁判”，赋予入库案例以强制参考效力。

三是坚持案例库建设的人民性，优化社会推荐案例审核机制。人民法院案例库上线运行以来，受到社会各界广泛关注和大力支持。法学院校、律师协会，以及专家学者、律师，包括非法律界人士，积极向人民法院推荐案例，并对入库案例提出修改完善意见，有力推动案例库质量的整体提升，切实将人民法院案例库打造成为“共建共享共用”的类案检索平台。

为进一步践行全过程人民民主，更好服务保障人民群众参与司法、监督司法，《工作规程》第三章专章细化规定了社会推荐参考案例的入库流程，提升入库审核的法院级别，确保社会推荐案例及时入库，确保人民法院的裁判规则与人民群众的公平正义观念最大限度“合拍”。

四是坚持规范性和灵活性并重，为案例库发展预留空间。人民法院案例库建设是一项长期工程，相关规则的起草必须放眼未来。因此，《工作规程》在起草过程中，既强调案例库建设运行有序规范，又注重案例库的发展性、灵活性。

例如，关于案例编选规则，在严格案例入库层层报送审查规则的同时，赋予最高人民法院相关业务部门向下直接编选案例的权限，确保案例库能够不断适应社会发展新形势、及时服务和保障社会经济高质量发展。又如，《工作规程》在规定入库案例既有板块的同时，根据工作需要，还可以设置相应特色专栏，为多维度打造人民法院案例库预留空间。

### 三、《工作规程》的主要内容

《工作规程》共6章、30条，分别为一般规定、入库流程、社会推荐、检索使用、动态调整、其他规定。



第一章“一般规定”，主要就人民法院案例库的建设目的、各部门职责分工、收录案例范围、案例类型、参考案例的入库标准和体例格式、可以提交审判委员会讨论决定的情形等内容作出规定。

第二章“参考案例的入库流程”，主要规定高级、中级、基层人民法院报送案例的流程；最高人民法院各巡回法庭、国家法官学院（司法案例研究院）、中国应用法学研究所、人民法院新闻传媒总社等部门可结合自身工作实际编写、推荐案例；各审判业务部门审查案例、研究室审核案例的流程。

第三章“社会推荐参考案例的入库流程”，对社会推荐案例的主体范围、推荐方式、审核流程、颁发证书等内容作了细化。

第四章“入库案例的检索使用”，主要就入库案例的效力定位、强制检索；没有类似案例的处理规则；有类似案例，但不宜参考的处理规则；入库案例的引用规则等作出规定。

第五章“参考案例的动态调整”，规定了案例库实行动态调整机制，并就案例出库、修改的流程作了明确。

第六章“其他规定”，主要就情况通报和汇报工作机制、案例库系统建设运行的职责分工、案例教学培训及理论研究、考核激励等内容作出规定。

综而观之，有以下七个方面的内容需要重点加以把握：

### （一）关于入库案例的有关要求

#### 1. 收录范围

《工作规程》第3条明确了人民法院案例库的收录范围，即入库案例包括指导性案例和参考案例两大类。最高人民法院指导性案例系由最高人民法院确定并统一发布的，对全国法院审判、执行工作具有指导作用的案例，须经最高人民法院审判委员会讨论决定。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件时应当参照。据此，指导性案例在案例体系中处于“金字塔尖”的位置，效力最强，属于当然入库的案例。

关于指导性案例的遴选标准、审查流程、审议程序、参照使用等内容，《最高人民法院关于案例指导工作的规定》（法发〔2010〕51号）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）已有明确规定。因此，《工作规程》对指导性案例相关工作不再作规定，第29条规定：“指导



性案例的遴选、审查、审议、使用等，适用《最高人民法院关于案例指导工作的规定》（法发〔2010〕51号）的有关规定。”

参考案例是人民法院案例库的主要组成部分，是与人民法院案例库建设同步产生的一种新的案例类型，其效力高于除指导性案例以外的其他案例，被收录入库需要历经严格的审查审核程序。

《工作规程》主要针对参考案例的相关工作流程作出规定。在人民法院案例库建设之初，对被收录入库案例的称谓曾有不同认识，后经反复研究讨论，最高人民法院将收录的指导性案例以外的入库案例命名为“参考案例”，意在凸显其参考价值。

顺带提及的是，《最高人民法院关于规范高级人民法院制定审判业务文件编发参考性案例工作的通知》（法〔2020〕311号）要求高级人民法院加强对新类型、疑难复杂案件法律适用问题的研究，及时总结审判经验，可以通过编发“参考性案例”等方式进行审判指导。不过，有部分高级人民法院将参考性案例称之为“参阅案例”。参考性案例或者参阅案例系由高级人民法院编发，不代表最高人民法院的观点。在实践中，应当注意参考案例与参考性案例、参阅案例的区分适用。目前，高级人民法院发布参考性案例对于“指导辖区内人民法院审判执行工作，统一法律适用和裁判尺度”发挥了积极作用，该项工作机制依然处于运行之中。工作中，对于符合入库标准的参考性案例、参阅案例，相关法院应当按照规定编写报送入库，转化为参考案例。

## 2. 案例类型

在统筹建设人民法院案例库阶段，出于方便各级人民法院和社会公众查询、使用、学习、研究的考虑，有必要对入库案例的类型作出划分。经研究讨论，以审判业务领域为标准，将入库案例分为刑事、民事、行政、国家赔偿、执行五种类型。有观点认为，鉴于知识产权、环境资源案件实行“三合一”审判机制，可以将知识产权、环境资源案例分别单独作为案例类型之一。

经研究认为，划分案例类型应当保证体系协调、不交叉重合，如果将知识产权、环境资源案例作为案例类型，则会导致具体案例类型内部再细分刑事、民事等类型，比如，知识产权案例中的刑事、民事等案例，易造成体系不协调。特别



是在案例编号时，可能造成个别刑事案例、民事案例的编号雷同，冲击案例编号唯一性要求。

不过，为了满足用户多层次、多样化的案例需求，同时兼顾工作的灵活性，人民法院案例库可以设置相关特色专栏。例如，为彰显对老幼等特殊群体权益的司法保护，人民法院案例库设置了“涉老年人保护案例”等特色专栏。如有必要，可以视情开设其他相关特色专栏，以满足未来更加多元的案例需求，保证案例库建设的灵活性。

### 3. 体例格式

体例的规范化、标准化，能够有效提升检索的便捷性、准确性。为进一步提升案例的检索精度，经反复研究论证，对入库案例的体例格式确立了统一标准，确保体例规范，要素齐全。参考案例统一编号，且编号具有唯一性，相当于参考案例的“身份证号”。体例格式一般包括标题、副标题、关键词、基本案情、裁判理由、裁判要旨、关联索引。对此，《工作规程》第5条第1款作出明确规定。

此外，指导性案例一经发布，案例文本内容即已确定，不宜再作调整，故《工作规程》第5条第2款规定：“指导性案例按照发布时的文本直接入库，保留原编号并增加入库编号。”

### 4. 入库标准

（1）参考示范价值。在人民法院案例库建设过程中，最高人民法院要求院内有关部门、地方各级人民法院坚持问题导向和目标导向，与审判业务紧密结合，锚定司法实践需求，“精准聚焦审判工作中需要明确规则、加强指导的司法实践问题，收集、编选、审查具有典型参考示范作用的案例，确保入库案例具有裁判规则意义或者裁判指引作用，在审判实践中能够发挥统一法律适用、以案释法等方面的价值”。

鉴于此，《工作规程》第4条第1款将入库案例的入库标准归纳总结为“对类案审判具有参考示范价值”。实践中，参考案例的价值是多重的，不同类型的参考案例侧重有所不同。

例如，裁判类参考案例重在裁判规则指引，统一法律适用，为类案审判提供权威参考；调解类参考案例重在调解方法、机制创新、调解规则等方面提供参考借鉴价值；办案工作机制类参考案例重在总结提炼某类专项司法领域的工作方法



指南或指引，进一步促进相关司法工作领域规范程序，增进质效，如台港澳司法领域、执行实施领域等。

又如，参考案例对不同主体发挥的作用亦各有不同。对办案法官而言，可以借助参考案例树立正确司法理念，准确理解法律精神，妥当把握司法政策，借鉴裁判思路方法，做到类案同判，落实让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义的目标要求；对涉诉当事人而言，可以通过已经生效的类似权威案例了解裁判规则、预测诉讼结果，从而减少不必要的起诉、上诉和申诉，节约诉讼成本；对社会公众而言，参考案例有助于人民群众通过生动鲜活的案例更好地学习法律、运用法律，增强法律意识、明悉行为边界、确立行为规范，同时强化自我保护。

对于上述参考示范价值，各级人民法院在参考案例的编选、使用等方面亦需要加以妥当把握。

（2）裁判生效时间。《工作规程》第4条第1款规定，入库案例应当是裁判已经发生法律效力、根据裁判未发生法律效力或者进入审判监督程序的案件改编的案例，不能收录入库。

实践中，需要注意的是，入库案例一般不限制裁判生效的时间。一些情形下，对于作为裁判依据的法律、司法解释等已被修改，但对涉及的法律适用问题等仍具有参考示范作用，裁判要旨与现行法律、司法解释等一致，符合入库标准的案例同样可以入库。

换言之，案例的裁判生效时间远近不是判断是否符合入库条件的绝对标准，关键在于是否具有参考指引价值，是否符合入库标准。当然，对于涉及同一法律适用问题的，优先选用生效时间在后的案件。

从这一维度看，注重案例“新鲜度”，收集、编选依照新法律、司法解释作出裁判的案例，更容易被收录入库。以醉酒危险驾驶案例为例，自2023年最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合发布《关于办理醉酒危险驾驶刑事案件的意见》后，人民法院案例库陆续收录适用新意见的危险驾驶案例五十余件，法律适用的问题点各有侧重，有效形成裁判规则群，统一类案裁判尺度。

（3）体系协调。入库案例的类案裁判规则要客观、准确、体系协调，避免发生案例间裁判规则互相冲突的现象，保证裁判规则的权威性和指导性。同时，为提高入库案例的覆盖面，避免“扎堆”，《工作规程》第4条第2款对同一法



律适用问题参考案例的入库数量作出规定，即“针对同一具体法律适用问题收录的参考案例一般不超过两件”。

需要注意的是，这不是指某一具体罪名、案由之下一般只能收录两件参考案例。某一罪名、案由之下可能包括十几个甚至几十个不同的法律适用问题，是针对同一具体法律适用问题收录的参考案例一般不超过两件。

例如，关于自首的认定，至少涉及到几十种情形是否构成自首的问题，仅自动投案就有诸多情形，每种情形下均可收录两件参考案例入库，而不是指关于自首只能收录两件参考案例。

## （二）入库流程

参考案例入库大致需要历经编写报送、审查推送、审核入库等系列程序，具体流程在《工作规程》第二章“参考案例的入库流程”予以明确。

### 1. 编写报送

入库案例主要来源于地方法院编写报送的案例。

鉴于中级、基层人民法院编写报送的备选参考案例占有重要地位，《工作规程》第8条对中级、基层人民法院的编写报送流程作出规定，即“对本院已经发生法律效力裁判，认为符合入库标准的，应当及时按照格式要求编写案例，经分管院领导审批，层报高级人民法院”。

在《工作规程》起草过程中，有少数意见主张，中级、基层法院报送编写的备选参考案例若须经分管院领导审批，可能导致大量案例堆积在中基层法院分管院领导审批这一环节，不利于提升案例编写报送工作的效率，似无必要作此规定。

设置经分管院领导审批的程序，有助于督促作为“关键少数”的分管院领导对本院报送案例质量负起责任，有助于提高编写报送案例的质量，案例审批工作效率问题可以通过适当的监督方式予以解决。高级人民法院对本地区法院的案例收集、编选、审查等工作承担主要管理责任，且对备选参考案例质量的把关作用非常重要。

基于此，《工作规程》第9条要求报送案例要经过高级人民法院审判业务部门的专业法官会议讨论，分管院领导审批后送本院研究室；高级人民法院研究室审核后，根据最高人民法院审判业务条线分工，报送至最高人民法院相关审判业务部门。高级人民法院研究室对备选参考案例的审核不能仅仅局限于对案例材料



的形式审核，还要对案例是否符合入库标准进行审核，对不应当入库的案例坚决把住关口，对应当修改的案例予以修改。

## 2. 审查推送

最高人民法院各审判业务部门分别对业务条线的备选参考案例进行审查。各高级人民法院报送及最高人民法院各有关部门选编的案例，先按条线由最高人民法院相关审判业务部门进行审查，审查时要提交专业法官会议集体讨论，对备选案例的事实认定、法律适用、裁判说理、价值导向等作全面、严格的把关。

对于审查后如何处理，《工作规程》第12条作出了具体规定，主要分为三种情形：认为符合入库标准的，报分管院领导审批后送研究室审核；认为基本符合入库标准，但需要修改完善的，可以直接作出修改，或者提出明确意见后退回修改；认为不符合入库标准的，终止审查并说明理由。

为便于备选案例的审查审核入库，最高人民法院专门研发了人民法院案例库报审平台，对于需要“退回修改”的，最高人民法院相关审查审核人员可以根据案例文本的实际情况，退回至之前报审流程中的任一节点，既可以是高级人民法院层面，也可以是中基层人民法院的案例编写人，修改后的文本直接送交最高人民法院审查审核人员，不需要层层审批。

对于终止审查（不同意入库）的，必须“说明理由”，且理由尽可能详尽。之所以作如此要求，主要考虑是：报送至最高人民法院的案例一般是地方法院认为比较好的案例，最高人民法院审判业务部门如认为案例存在法律适用不准确或者不具有规则价值，应当明确指出案例存在的问题，这样，既可以促进地方法院提升报送备选案例的质量，同时，也是针对性强化对下指导的一种重要方式。

## 3. 审核入库

最高人民法院研究室承担对备选参考案例进行审核的职责。在人民法院案例库建设初期，最高人民法院研究室一般只对案例材料是否齐全、体例格式是否符合要求等进行形式方面的审核。实践证明，这不利于保证入库案例的高质量。

为此，《工作规程》第13条专门规定，最高人民法院研究室在对案例材料是否齐全、体例格式是否符合要求等进行审核的基础上，“重点对案例是否符合入库标准进行审核”，并且，可以借助已经建立的院内专家跨部门交叉复核、院



外专家协同复核把关的常态化工作机制,视情将案例送交院内外相关专家研提意见,届时可就专家研提的意见与案例推送部门作相应沟通。

此外,《工作规程》第14条对审核后的不同情形作出规定,即认为符合入库标准的,经文字核校后入库;认为基本符合入库标准,但需要修改完善的,可以直接作出修改,或者提出明确意见后退回修改(根据修改情况可退回任一节点);认为不符合入库标准的,终止审核并说明理由。

#### 4. 案例的直接编选和提级审核

案例的层报机制最大限度保障了入库案例的质量,但容易导致案例入库周期较长。为避免符合入库标准的案例被长时间积压,《工作规程》第10条第2款规定:“最高人民法院各审判业务部门、研究室可以自行收集、编写案例,按照本章规定的流程审查入库。”

具体而言,最高人民法院各审判业务部门、研究室可以通过筛选各地发布的外宣案例、检索案例库平台中下级法院正在报审的案例等多种途径开展收集、编写工作。对于案例库平台中正在报审的案例,尽管尚未报送到最高人民法院,相关审判业务部门、研究室如认为该案例符合入库标准,可以直接提级审查审核,无需等待逐级报送。同样,高级人民法院检索时发现辖区法院正在报审的案例符合入库标准的,亦可以提级审核。

此外,最高人民法院有关部门也可以编写案例,按照相应程序收录入库。例如,最高人民法院各巡回法庭、国家法官学院(司法案例研究院)、中国应用法学研究所、人民法院新闻传媒总社等部门均可以结合工作实际编写案例。根据规定,需要推荐至最高人民法院各审判业务部门予以审查。

#### 5. 案例的发现培育

人民法院案例库的健康发展需要源源不断地收录优秀案例。这需要各级人民法院不断加强案例发现培育工作,持续拓宽入库来源。发现培育优秀案例的前提与基础是增强案例意识,提高“慧眼识珠”的能力。经调研发现,不少办案法官在案件办结后往往是“结案了事”,不善于、精于总结提炼案件办理过程中的经验做法,如对司法政策的理解、法律适用规则的创新、工作方法方面的独到之处等,导致优秀案例资源未能充分发挥效能。

因此,要切实增强案例意识,拓展及时有效发现培育优秀案例的渠道、机制:



(1) 要结合审委会或者专业法官会议讨论、院庭长阅核、法律适用问题请示答复、二审或再审发回重审及改判、提级管辖等发现有价值的案例。例如，审委会讨论的案件通常涉及疑难复杂、争议较大、新类型等法律适用问题，而这些问题恰恰需要通过入库案例来进一步统一法律适用、提供裁判规则指引，主持审委会的领导可以要求判决生效后及时编写案例报送审核。又如，院庭长在阅核案件时发现有关案件符合入库案例标准的，也可以批注要求编写案例。

(2) 要重视“库网融合”，充分发挥法答网的“靶向作用”，特别是围绕法答网上的高频提问、不一致答疑等反映的审判实践中带有一定普遍性的问题，针对性地开展入库案例的编选审查、跟踪培育等工作。

(3) 要留意对外宣传案例的编选。此类案例通常具有很强的示范引领价值，与入库标准相契合。入库参考案例“车某玲诉朱某芳相邻关系纠纷案（入库编号：2024-18-2-053-001）”即是适例。本案来源于广东省高级人民法院微信公众号上宣传的一件案例，题为《什么案子，还得现场炒菜？》。我们发现该案例具有很强的参考价值，遂将该案例改编后予以入库，即“车某玲诉朱某芳相邻关系纠纷案”，本案裁判要旨明确：“当事人对相邻损害事实及发生原因难以自行举证证明的，人民法院可以通过现场勘验、做实验等方式固定证据。根据日常生活经验法则可以查明案件事实的，无须启动鉴定程序。”

### （三）关于社会推荐案例的处理规则

#### 1. 案例推荐

最高人民法院高度重视邀请社会各界共建人民法院案例库。2023年12月，最高人民法院对外发布公告，面向有关机关、社会组织、法学院校和科研单位及专家学者、律师、有兴趣或有研究的公民个人等开展参考案例征集工作，邀请社会各界共建共享人民法院案例库。

为进一步做好社会推荐案例入库相关工作，《工作规程》第三章专章规定了“社会推荐参考案例的入库流程”。对于社会推荐的主体范围，《工作规程》第16条第1款作出列举式规定，包括“国家机关、法学院校、律师协会等单位，专家学者、律师及其他公民个人”。可见，社会推荐的主体范围已非常宽泛。



在此基础上,《工作规程》第16条第2款明确了推荐参考案例的方式,既可以通过人民法院案例库平台中已经设置的推荐案例通道予以推荐,也可以通过信函等方式推荐。

## 2. 案例审查入库

考虑到作出生效裁判的法院全面掌握案件的具体情况,开展案例审查改编工作质效相对更高,因此,《工作规程》第17条第1款规定:“对于社会推荐的参考案例,一般由作出生效裁判的人民法院进行审查。”同时,根据对等原则,对于中央国家机关、全国性社会组织推荐的案例,例如,中华全国律师协会推荐的案例,直接由最高人民法院审查;对于地方国家机关、地方社会组织等推荐的案例,亦可参照上述原则由相应级别法院审查。

例如,省级国家机关推荐的案例,由作出生效裁判法院所属地区的高级人民法院予以审查。为此,《工作规程》第17条第2款、第3款对上述审查原则予以明确。

社会推荐案例经审查审核入库的,案例库平台会标识“社会推荐”字样,同时,《工作规程》第18条规定,最高人民法院会向推荐人颁发证书。

## (四) 关于入库案例的检索使用

建设人民法院案例库就是为了确保最高人民法院认可的权威案例得到应用,充分发挥入库案例的参考示范价值。基于此,《工作规程》第四章专章对入库案例的检索使用作出规定。

### 1. 强制检索使用

类案检索是辅助法官作出司法判断的裁判方法。在办理案件过程中,类案检索可以帮助法官参照或参考在先案例作出妥当裁判,提高司法裁判的确定性和可预测性。最高人民法院历来高度重视类案检索机制对于规范法官自由裁量权、促进法律统一适用的重要价值。

此前,最高人民法院结合工作实际,先后印发《关于落实司法责任制完善审判监督管理机制的意见(试行)》(法发〔2017〕11号)、《司法责任制实施意见(试行)》(法发〔2017〕20号)、《关于统一法律适用加强类案检索的指导意见(试行)》(法发〔2020〕24号)等系列规范性文件,建立并不断完



善类案检索机制，要求承办法官在审理案件时对相关类案进行检索并制作检索报告，为合议庭、专业（主审）法官会议、审判委员会研究讨论案件提供必要参考。

特别是《关于统一法律适用加强类案检索的指导意见（试行）》第2条明确了强制类案检索的4种情形，即拟提交专业（主审）法官会议或者审判委员会讨论的，缺乏明确裁判规则或者尚未形成统一裁判规则的，院长、庭长根据审判监督管理权限要求进行类案检索的，以及其他需要进行类案检索的。

不过，由于缺少权威、统一的类案检索案例库，类案检索机制的应有作用未能得到充分发挥。人民法院案例库的功能定位是为检索查阅类案而建设的统一类案资源库，为高效开展类案检索提供了权威类案平台。同时，为最大限度发挥类案参考对统一法律适用的功能，《工作规程》第19条对人民法院案例库的检索使用提出更为严格的要求，即“各级人民法院审理案件时，应当检索人民法院案例库，严格依照法律和司法解释、规范性文件，并参考入库类似案例作出裁判”。

据此，承办法官在审理案件时，原则上均应当检索人民法院案例库，把检索案例库作为审理案件的一个必经程序，特别是对拟提交专业法官会、审判委员会讨论的案件，在提交前应当先行检索人民法院案例库。

调研中有意见提出，对于非常简单的案件，如一律要求检索案例库，难免流于形式且增加了不必要的时间成本。对此，要防止机械解读第19条的规定。本条中的“各级人民法院审理案件时，应当检索人民法院案例库”，并非硬性要求承办法官在审理每一个案件时都要检索一遍案例库，而是要求对于同类型案件，比如民间借贷纠纷，承办法官应当检索人民法院案例库涉及民间借贷纠纷相关案例所确立的规则，并参考类似案例裁判即可。

对于之后一定时期内审理的同类型案件，可认定为已经检索了案例库、知悉了入库类似案例裁判规则，不需要再重复检索，只需关注案例库更新。需要强调的是，之所以要求对包括简单案件在内的所有案件都要检索案例库，主要是为了纠正地方法院遵循既有裁判思路或裁判尺度的偏离度，防止在所谓的“简单案件”审理上裁判尺度不一。

另外，为便于人民法院案例库的检索使用，最高人民法院正在研发类似案例的智能推送功能。即针对办案系统中正在审理的案件，通过构建大模型，自动向法官推送类似案例，以降低法官检索案例的时间成本。



需要强调的是，第19条中所称“入库类似案例”，是指与待决案件在基本事实、争议焦点、法律适用问题等方面具有相似性的入库案例。

在判断基本事实是否类似时，应当注意全面细致把握案情，区分不同具体案情，甚至细微差异。有些案例看似案情相同，但存在细微差异，且正是由于这些细微差异导致案件定性不同。

例如，入库案例“曹某洋侵占案（2023-04-1-225-002）”“贾某甲、贾某乙盗窃案（2023-05-1-221-028）”“关某某、赵某职务侵占案（2024-05-1-226-008）”均涉及出借出售银行卡进而取走卡内资金这一看似相同的案情，但由于行为人的身份存在差异，进而导致作出不同处理。

又如，入库案例“高某海等危险作业案（2023-05-1-058-004）”所涉案情为未经批准擅自存储、销售汽油，并引发事故，由于偶然性的客观原因而未造成重大严重后果，故以危险作业罪定罪处罚。但需要注意其中的具体案件事实，即行为人由于不规范操作造成行为人本人重度烧伤、周围物品烧毁的后果，可以认定为《刑法》第134条之一规定的“具有发生重大伤亡事故或者其他严重后果的现实危险”。据此，对无证经营成品汽油不能不加区分一律适用危险作业罪，要综合考虑具体行为方式、案发地点及危害后果等进行认定，避免适用泛化。

## 2. 特殊情形

尽管入库案例基本实现了对常见罪名、多发案由的全覆盖，在指导常见案件办理、处理常见法律适用问题方面，已基本能满足司法实践所需，但目前入库案例的总量还比较有限，对司法审判中法律适用“问题点”覆盖得还远远不够。

实践中，肯定还存在尚未收录类似案例的待审案件。同时考虑到，社会生活复杂多样，案件情况千差万别，或许存在已收录类似案例，但正在审理的案件具有特殊情况而不宜参考入库案例的情况。因此，《工作规程》坚持从实际出发，对参考入库类似案例裁判作了例外规定。

（1）尚未收录类似案例的处理规则。对于正在审理的案件尚未收录类似案例的情形复杂多样，有的案件基本事实清楚、权利义务关系明确、法律适用问题简单无争议，但也有的案件所涉法律适用问题疑难、复杂，故而应当区别对待。征求意见过程中，亦有意见提出，对属于前者的案件依照法律、司法解释等规定作出裁判即可。



基于此,《工作规程》第20条第1款仅对所涉法律适用问题疑难、复杂案件的审理程序作出规定,即“各级人民法院审理案件时,经检索发现人民法院案例库未收录类似案例,而正在审理的案件所涉法律适用问题疑难、复杂的,可以就相关法律适用问题提出请示,或者报请提级管辖;由本院继续审理的,应当提交审判委员会讨论决定。”据此,对所涉正在审理的案件可以通过请示、提级管辖、提交审判委员会讨论等方式予以处理。

关于提出请示。针对正在审理的案件所涉法律适用问题把握不准的,为确保法律统一适用,下级法院可以就相应法律适用问题提出请示,以保证案件的妥当处理。具体请示答复的工作流程,根据《最高人民法院关于法律适用问题请示答复的规定》(法〔2023〕88号)规定的有关要求进行。

关于报请提级管辖。积极、规范、合理适用提级管辖,推动将具有指导意义的案件交由较高层级人民法院审理,可以更好发挥典型案件裁判的示范引领作用,通过案件“向上走”解决法律适用的分歧与争议。若是正在审理的案件所涉法律适用问题疑难、复杂,却又无入库类似案例可供参考的,完全可以通过提级管辖的方式确保案件审理质量。

此外,如果所涉案件依旧由本院继续审理的,那么应当提交审判委员会讨论决定,以充分发挥审判委员会职能作用,加强对司法活动的监督,确保司法公正。

有观点认为,《工作规程》第20条第1款的规定是否会造成大量案件需要历经提出请示、报请提级管辖等程序,从而影响司法效率。其实,上述担忧是多余的,因为该条款将适用范围限于“所涉法律适用问题疑难、复杂”的案件。而根据相关规定,对此类“所涉法律适用问题疑难、复杂”的案件亦属于适用请示、提级管辖等程序的案件范围。

例如,《最高人民法院关于加强和规范案件提级管辖和再审提审工作的指导意见》(法发〔2023〕13号)第4条规定,对“在辖区内属于新类型,且案情疑难复杂的”“具有诉源治理效应,有助于形成示范性裁判,推动同类纠纷统一、高效、妥善化解的”“具有法律适用指导意义的”的一审案件,不宜由本院审理的,应当报请上一级人民法院审理。据此,可以将《工作规程》第20条第1款规定的案件解释为属于上述情形之一,从而符合适用提级管辖程序的条件。对于提出请示、提交审判委员会讨论决定同样如此。



(2) 不宜参考入库类似案例的处理规则。原则上，入库案例与正在审理的案件确属类似案例的，则应当参考相应入库类似案例作出裁判。但由于经济社会发展、民情社情变化，入库案例的裁判规则、理念等可能会出现滞后现象，为保证个案处理的妥当性、合理性，应当允许例外情况下可以不参考相应入库类似案例作出裁判。

不过，对此类正在审理案件的审判流程应当予以严格把握，为此，《工作规程》第20条第2款作了明确规定，即“各级人民法院审理案件时，经检索发现人民法院案例库收录有类似案例，但认为正在审理的案件具有特殊情况，不宜参考入库案例的，应当提交审判委员会讨论决定。”这也符合《最高人民法院关于健全完善人民法院审判委员会工作机制的意见》（法发〔2019〕20号）的相关精神，即对拟作出的裁判与类案裁判可能发生冲突的案件，可以提交审判委员会讨论决定。

此外，对于上述两种情形所涉案件符合入库标准的，应当在裁判发生法律效力后，按照规定流程编写报送入库，从而及时补充案例库空白领域，进一步提升入库案例的覆盖面。基于此，《工作规程》第20条第3款规定，上述“案件对类案审判具有参考示范价值的，作出生效裁判的人民法院应当在裁判作出后三十日内编写案例”，按照规定流程入库。

### 3. 参引规则

充分发挥入库案例的指导审判、统一法律适用的功能，入库案例的应用是关键。因此，各级人民法院审理案件时应当“参考”入库类似案例作出裁判。入库案例的可参考性来源于入库案例正确适用法律所具有的指导性、典型性、时效性和入库案例发布机关的权威性。入库案例虽然不属于正式的法律渊源，但具有事实上的拘束效力。

从人民法院组织体系角度看，如果承办法官没有充分理由而背离入库类似案例的裁判规则，则可能面对来自上级法院审判监督的约束。由是观之，入库案例的拘束力是其可参考性的重点和基础。至于“参考”的具体方式，主要涉及参考什么、如何引用的问题。

(1) 关于参考什么的问题。裁判要旨系入库案例的灵魂。裁判要旨是参考案例所解决问题的概要表述，简要归纳和提炼参考案例体现的具有类案参考、指



引作用的裁判规则、理念或方法等，以及审理类似案件应当注意的问题。因此，裁判要旨当然在参考范围之列，并且是参考的重要内容。同时，考虑到入库案例的裁判理由涵括了人民法院针对案件事实，根据法律法规、司法解释、政策精神，从法理、事理、情理等方面，详细论述法院裁判的依据、理据，这对类似案件的审判、相同法律适用问题的理解同样具有参考示范价值，也应当在可供参考的范围之列。

对此，《工作规程》第21条第1款作了明确规定。这是在总结指导性案例多年工作经验的基础上，对《〈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）的传承与发展：传承的理念是“参照相关指导性案例的裁判要点作出裁判”，发展的部分是创新规定参考入库案例的裁判理由作出裁判。当然，调解类、办案方法和工作机制类参考案例尽管不涉及裁判规则，但可以在具体工作中参考借鉴相应的方法理念、工作机制等，提升工作质效。

（2）关于如何引用的问题。引用入库案例主要是在裁判文书的裁判理由部分参引。鉴于入库案例并非正式的法律渊源，法官不能在裁判文书中直接援引入库案例作为裁判依据。对此，《工作规程》第21条第1款明确要求“不作为裁判依据”，并且《最高人民法院关于裁判文书引用法律、法规等规范性法律文件的规定》（法释〔2009〕14号）对裁判文书引用法律、法规等规范性法律文件亦有明确规定。

具体参考入库案例时，法官在严格依照法律和司法解释、规范性文件的同时，在待审案件论证说理过程中，结合个案事实，把入库类似案例的裁判理由、裁判要旨融入裁判说理部分，进而把对入库案例整体内容的正确理解转化为针对待审案件合法合理的司法判断。

在裁判文书中，法官可以摘选入库案例中的论述性语言，同时应当注明所参考案例的标题及入库编号。这样既能增强裁判的说服力，又能够在裁判文书中客观呈现法官作出裁判时的思路和理由，增强裁判的透明度。当然，对于采用“表格式”判决书等要素式文书的案件，可以不在文书中体现入库案例的参考过程，但应视情运用入库类似案例做好当事人释法说理工作。

需要强调的是，《工作规程》第21条第2款规定：“公诉机关、当事人及其辩护人、诉讼代理人等提交入库案例作为控（诉）辩理由的，人民法院应当在



裁判文书说理中予以回应。”作出如此规定的主要考虑是，人民法院案例库已面向社会公众开放，社会影响很大。既然公诉人、案件当事人提出案件应当参考入库类似案例的意见，以此作为控（诉）辩意见，法官理应在裁判文书中作出分析和回应。

只有如此，才可以加强裁判文书释法说理，增强裁判的说服力和公信力；才能够切实发挥入库案例统一法律适用的作用，监督法官依法公正裁判；才能够督促法官切实检索使用案例库，有效提升司法能力水平。这也是公开发布《工作规程》的主要考虑因素之一。

此外，入库案例的参考示范价值内涵非常丰富，除参引其裁判理由、裁判要旨作出裁判之外，还包括借鉴办案经验、把握司法政策、准确理解法律及司法解释规定等作用，需要注意全方位运用，如此方可提升司法能力水平，切实发挥人民法院案例库作为“活教材”的应有作用。

### （五）关于入库案例的动态调整

参考案例入了库并不意味着就进了“保险箱”。不过，关于入库案例出库、替换、更新等动态调整机制的具体流程，之前有关案例库建设的文件并未明确规定。为此，《工作规程》在总结提炼前期工作经验做法的基础上，对动态调整工作流程作出明确，严格工作流程，并保证“不合时宜”的入库案例得到及时优化调整。

同时，在案例库建设运行过程中，为确保入库案例不断完善，最高人民法院将定期检查相关入库案例，跟进法律、司法解释、规范性文件立改废进程，及时组织补充、更新、清理相关案例，确保入库案例始终具有指导性、权威性和典型性、时效性。对于入库参考案例不再符合入库标准，或者虽然符合入库标准但有更适宜的案例需要替换的，将及时出库、替换案例。

#### 1. 地方人民法院发现机制

《工作规程》第23条第2款规定了地方各级人民法院提出动态调整入库案例的事由及具体程序。地方各级人民法院审理案件检索查询等过程中，认为参考案例在法律适用方面存在不当，或者裁判理念等应当有发展、完善，不宜作为参考案例的，可以参照案例入库流程层报最高人民法院相关审判业务部门进行审查，同时应当说明理由并提出意见。



此外，地方各级人民法院有适宜案例可资替换的，应当同时层报审批，当然，这不是强制性要求，如果所涉案例确有必要出库的，为保证在库案例质量，避免影响司法审判，即便没有适宜案例可资替换的，亦应当提出意见。如此规定，既能够保证案例出库调整的严肃性，同时，又能够丰富案例库资源。

## 2. 最高人民法院处理机制

《工作规程》第23条第3款规定了最高人民法院相关业务部门提出调整在库案例的事由及具体程序。最高人民法院相关审判业务部门认为参考案例需要出库的，应当提出意见并说明理由，报分管院领导审批后，送研究室办理；有适宜案例可资替换的，应当同时送研究室审核。与入库程序略有不同的是，调整案例出库不再需要最高人民法院研究室进行审核，直接“办理”即可。及时处理应当出库的案例，这有利于最大限度保证入库案例质量。

此外，《工作规程》第23条第4款规定了最高人民法院研究室提出调整入库案例的具体程序，即“最高人民法院研究室认为参考案例需要出库的，商相关审判业务部门处理”。《工作规程》第24条规定，对入库案例需要作重要修改完善的，亦是参照上述流程。当然，如果系细微的修改调整，通过工作层面进行沟通处理即可。在案例入库或者动态调整出库过程中，对于案例是否符合入库标准存在重大争议，最高人民法院审判业务部门、研究室无法协调一致的，可以提交审判委员会讨论决定。

除此之外，为方便人民群众参与司法、监督司法，人民法院案例库建立了社会公众反馈机制。人民法院案例库在每个入库案例下方设有用户评价和意见建议反馈通道，社会各界均可就有关案例所确立的裁判规则是否正确、是否妥当等发表意见建议，促进人民法院案例库动态调整。截至2024年7月，案例库系统共接收社会公众反馈意见600余条，均已处理完毕，对其中的合理意见建议予以采纳。

## 3. 入库动态调整的后续机制

入库案例被出库可能系多方面原因，有的是因为规则意义不强，不宜继续作为参考案例或者被规则意义更强的新参考案例所替代；有的是因为与新出台的法律、司法解释相冲突而不宜作为参考案例。因此，如果人民法院参考入库类似案



例作出生效裁判后，所参考的案例被最高人民法院出库的，该出库案例的裁判及参考该案例作出的生效裁判仍然有效。

## （六）关于督促激励机制的规定

### 1. 通报汇报机制

通过定期通报院内各部门、各高院参与案例库建设的工作情况，可以鼓励先进、激励后进，充分调动各部门、各单位积极性，同时通过分析研究存在的问题，可以对下步工作提供指引参考。前期，研究室已完成多期情况通报，反映效果良好，有必要通过《工作规程》将此项工作机制予以固定。故《工作规程》第25条第1款规定：“最高人民法院研究室定期分析、通报人民法院案例库建设、使用工作情况。”

同时，《工作规程》第25条第2款规定：“各高级人民法院研究室应当定期就参与人民法院案例库建设、检索使用人民法院案例库等情况，向本院党组作出专题汇报。”这主要是考虑到，各高院研究室负责本院和辖区法院案例库建设的统筹管理、协调、督导等相关工作，按照最高人民法院明确的参考案例工作标准、规范、流程，做好相应的管理、审核等工作。各高院研究室定期向本院党组汇报本辖区人民法院案例库建设情况，有助于本院党组掌握相应工作情况，同时提出具体工作要求，有利于督促相关部门进一步抓好抓实案例库建设。

### 2. 考核激励机制

鉴于目前一线法官工作压力普遍较大，有必要将有关部门、人员参与案例库建设工作的情况纳入绩效考核，以充分挖掘工作潜力，充分激发内生动力，促进案例库建设工作的持续健康发展。对此，《工作规程》第28条规定：“各级人民法院应当结合工作实际，将本院各部门及审判人员参与人民法院案例库建设工作情况纳入绩效考核。”当然，至于具体如何设置考核指标、评优评先的具体比重，《工作规程》未作出明确规定，由各级人民法院结合工作实际自行把握。

征求意见过程中，有观点认为，应当进一步明确各高级人民法院报送案例的责任主体，各高级人民法院审判庭室的主要负责同志应当系第一责任人，最高人民法院业务条线可以就案例工作情况对该负责人提出考评意见。经研究认为，各高级人民法院案例的报送、入库情况可以通过全国定期通报制度予以督促，是否



考评下级法院条线负责人宜由最高人民法院各审判业务部门自行掌握，故未作规定。各审判业务部门如认为有必要，可结合条线工作实际情况自行对下提出要求。

### 3. 案件评查机制

案例库为广大法官提供了权威的类案资源库，用好案例库对于提升案件审判质效具有重要意义。因此，应当将参考入库案例作出裁判的情况作为案件质量评查内容。特别是对于应当参考入库类似案例而没有参考，导致案件出现质量问题的，或者裁判文书对当事人提交入库案例作为控（诉）辩理由的情况未予回应的，应当视情追究有关责任人员的责任。故《工作规程》第22条规定：“各级人民法院应当将参考入库案例作出裁判的情况作为案件质量评查内容。”

此外，需要提及的是，为进一步方便各级人民法院和社会公众更加全面准确把握入库案例，同时激励广大法官编写入库备选参考案例的积极性，近期最高人民法院研究室会同有关部门采取了系列举措：

一是选介入库参考案例，在通过《人民法院报》刊登入库参考案例的同时，刊载案例编写人、承办法官的解读文章，就所涉法律适用问题进行分析。二是以专题形式对某一领域的入库案例进行系统深入的解读，全面呈现入库专题案例概况，便于参考适用。相关专题解读文章定期在《中国应用法学》等刊物推出。

#### （七）关于案例库建设的其他问题

关于人民法院案例库建设，最高人民法院先后发布了《关于建设人民法院案例库的通知》（法〔2023〕141号、142号）及《关于加快推进人民法院案例库建设的通知》（法〔2023〕209号），对建立健全案例库建设工作机制发挥了重要作用。

《工作规程》发布后，上述文件依旧有效。例如，上述209号通知规定了人民法院案例库参考案例隐名处理规则，这部分规定内容可以继续适用。但根据工作需要，《工作规程》对前述文件中的有关内容作了部分调整。例如，《工作规程》第8条不再要求中级人民法院报送备选参考案例必须经过专业法官会议讨论。故《工作规程》第30条明确：“本规程自2024年5月8日起施行。以前发布的文件与本规程不一致的，以本规程为准。”



## 南京环境资源法庭五周年十大典型案例（2019-2024）之

### 案例九：张某某诉南京市浦口区农业农村局等行政协议纠纷案

一审：南京市玄武区人民法院（2021）苏 0102 行初 6 号

二审：南京市中级人民法院（2021）苏 01 行终 933 号

#### 【基本案情】

2010 年，南京市浦口区农业农村局与南京某某机动车检测有限公司、江苏某某投资有限公司签订协议，将长江浦口绿水湾 4000 余亩水域出租给其经营，租赁期限五十年。后江苏某某投资有限公司等将其中约 2000 亩水域转租给张某某从事渔业养殖经营，期限自 2017 年 11 月 24 日至 2020 年 11 月 24 日。2019 年 11 月 4 日，因长江大保护需要，浦口区农业农村局通知江苏某某投资有限公司等将承租的全部水域退养，于 2019 年 12 月 31 日前完成捕捞、采收等；同年 11 月 11 日，江苏某某投资有限公司等将前述情况告知张某某。2020 年 3 月 18 日，浦口区农业农村局再次向江苏某某投资有限公司等发出通知，要求于 2020 年 4 月 10 日前完成水产品捕捞和采收，拆除相关设施等；同年 4 月 1 日，浦口区农业农村局与南京某某机动车检测有限公司等商定后解除了之前的协议，并对补偿事宜进行了约定。之后，浦口区农业农村局接管了绿水湾水域，张某某要求在该水域继续捕鱼未获准许。2021 年 3 月，张某某诉至法院。法院经审理认为，张某某经催促迟迟未捕捞养殖的水产品，怠于行使自身权利，导致的损失应当自行承担。在实施禁捕之后，张某某要求允许其继续捕捞的诉讼请求缺乏法律依据，不应予以支持。

#### 【典型意义】

加强长江流域生态环境保护和修复，坚持生态优先、绿色发展，保障生态安全，实现中华民族永续发展，是长江保护法的原则要求。本案充分发挥行政审判的职能，通过人民法院依法支持和保障行政机关履行行政管理职责，形成落实“长江大保护战略”、保护长江生态安全的工作合力。

【来源】江苏省南京市中级人民法院环境资源法庭微信公众号“南京环资法庭”  
<https://mp.weixin.qq.com/s/QVuSqdViFAhk8BA0rwI0RA>



## 南京环境资源法庭五周年十大典型案例（2019-2024）之

### 案例十：某污水处理厂诉徐州市生态环境局行政处罚案

一审：徐州铁路运输法院（2022）苏 8601 行初 1290 号

二审：南京市中级人民法院（2023）苏 01 行终 350 号

#### 【基本案情】

2021 年 10 月 14 日，徐州市生态环境局到某污水处理厂进行现场执法检查，并委托某环保公司检测人员在污水处理厂污水进水口、污水排放口分别采样检测。经检测，总磷的排放值为 0.75mg/L、悬浮物的排放值为 27mg/L。2021 年 10 月 26 日，徐州市生态环境局对上述行为进行立案，经过调查询问、行政处罚事先（听证）告知、组织听证、集体审议后，徐州市生态环境局认定某污水处理厂的行爲违反了《中华人民共和国水污染防治法》的规定，于 2022 年 2 月 28 日作出徐环港罚决字（2021）11 号《行政处罚决定书》，处罚款 29 万元并责令立即改正违法行为。污水处理厂不服，向法院提起行政诉讼，要求撤销案涉处罚决定书。法院经审理认为，徐州市生态环境局综合考量某污水处理厂的违法行为、整改情况等作出罚款 29 万元的被诉处罚决定，适用法律准确，量罚适当。处罚过程亦履行了立案、调查、处罚前告知、组织听证、集体讨论、作出决定并予以送达等程序，程序合法。污水处理厂的诉讼请求缺乏事实与法律依据，应当驳回其诉讼请求。

#### 【典型意义】

本案是对国家标准规定采用日均值管理的企业，现场即时采样的监测结果能否作为认定企业污染物排放超标的典型案例。行政执法机关现场即时采样的监测结果存在明显超过污染物排放标准值，或存在现场即时采样的监测结果异常、但排污企业未能举证证明该异常数值处于污染物排放数值的正常波动范围或不具有超标排放水污染物主观过错的，可以将现场即时采样的监测结果作为认定企业超标准排放污染物的依据。

【来源】江苏省南京市中级人民法院环境资源法庭微信公众号“南京环资法庭”  
<https://mp.weixin.qq.com/s/QVuSqdViFAhk8BA0rwI0RA>



## 《浦江行政法实务》编辑团队

**主编：**卢意光

**副主编：**金缨、丁钰

**编委：**（按姓名拼音排序）

崔恩娜、陈茜、陈琦华、陈曙、曹竹平、戴璐蓉、丁勇、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、李易玟、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、薛昕恠、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：**刘佳敏、申昱菲