

浦江行政法实务

第十二届行政法专业委员会 第4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11月

目 录

一、新法速递	1
《中华人民共和国突发事件应对法》（2024 修订）及解读	1
法规规章备案审查条例	10
二、政策资讯	15
以公正司法促进依法行政—— 张军在第十四届全国人民代表大会常 委会第十二次会议上作最高人民法院关于人民法院行政审判工作情况的报告 时表示 深入贯彻习近平法治思想 奋力推动行政审判工作高质量发展 ...	15
最高人民法院关于人民法院行政审判工作情况的报告	18
三、实务研究	29
最高人民法院“行政审判讲堂”第八期答疑实录	29
最高人民法院“行政审判讲堂”第九期答疑实录	33
聚焦调解和解实质性化解行政争议—— 司法部发布第四批贯彻实施新修订 行政复议法典型案例	37
“以拆代征”类案的识别与审查规制	47

一、新法速递

《中华人民共和国突发事件应对法》（2024 修订）及解读

施行日期：2024 年 11 月 1 日

全文链接：中华人民共和国突发事件应对法 中国政府网

《中华人民共和国突发事件应对法》已由中华人民共和国第十四届全国人民代表大会常务委员会第十次会议于 2024 年 6 月 28 日修订通过，自 2024 年 11 月 1 日起施行。该法律旨在预防和减少突发事件的发生，控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，提高突发事件预防和应对能力，规范突发事件应对活动，保护人民生命财产安全，维护国家安全、公共安全、生态环境安全和社会秩序。

全国人大常委会法工委宪法室、应急管理部政策法规司就有关内容作如下解读：

深入贯彻实施修订后的突发事件应对法 全面提高应急管理的法治化、规范化水平

2024 年 6 月 28 日，十四届全国人大常委会第十次会议高票通过修订后的《中华人民共和国突发事件应对法》，国家主席习近平签署主席令予以公布，自 2024 年 11 月 1 日起施行。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，这次全面修订，是应急管理法治建设进程中具有里程碑意义的一件大事，将为应急管理事业高质量发展提供有力法治保障。现就有关内容解读如下。

一、修订突发事件应对法的重大意义

突发事件应对法自 2007 年公布施行以来，对预防和减少突发事件的发生，控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，规范突发事件应对活动和应急管理工作，保护人民生命财产安全，维护国家安全、公共安全、生态环境安全和社会秩序，发挥了重要保障作用。与此同时，我国仍是世界上自然灾害最为严重的国家之一，灾害种类多，分布地域广，发生频率高，造成损失重，各类事故隐

患和安全风险交织叠加、易发多发，影响公共安全的因素日益增多，应急管理事业任重道远。面对新形势新任务新挑战，有必要与时俱进全面修订突发事件应对法，积极回应实践需求，更好满足人民需要，为新时代高质量开展突发事件应对工作提供有力法治保障。

（一）修订突发事件应对法是深入贯彻习近平总书记关于应急管理重要论述精神的迫切要求。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。党的十八大以来，习近平总书记站在维护国家安全和社会稳定，实现中华民族伟大复兴的战略高度，就应急管理作出一系列重要论述，科学回答了事关应急管理事业全局和长远发展的重大理论和实践问题，为做好突发事件应对工作指明了前进方向，提供了根本遵循。深入贯彻落实习近平总书记关于应急管理重要论述精神，迫切需要修订突发事件应对法，把坚持党对突发事件应对工作的领导，坚持总体国家安全观，统筹发展与安全，坚持人民至上、生命至上等思想精髓充分体现到法律制度和措施规定上，为全面加强突发事件应对工作打下坚实法治根基。

（二）修订突发事件应对法是全面落实党中央关于应急管理体制改革重大决策部署的有力保障。习近平总书记强调，凡属重大改革都要于法有据。2018年在深化党和国家机构改革中，党中央决定组建应急管理部和国家综合性消防救援队伍，对我国应急管理体制进行系统性、整体性重构，推动我国应急管理事业取得历史性成就、发生历史性变革。这次修订突发事件应对法，及时把应急管理体制成果上升为法律制度，强调国家建立统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制和综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的工作体系，进一步强化了突发事件应对工作的综合管理、全过程管理和力量资源优化管理，确保在法治轨道上深化改革，做到改革和法治相统一。

（三）修订突发事件应对法是系统总结应对突发事件经验做法的重要成果。新中国成立后，党和国家始终高度重视应急管理工作，我国应急管理体系不断调整和完善，应对自然灾害和生产事故灾害能力不断提高，成功应对了一次又一次重大突发事件，有效化解了一个又一个重大安全风险，创造了许多抢险救灾、应急管理的奇迹。这次修订突发事件应对法，认真总结应对实践经验、汲取事件教训，将建立健全突发事件新闻采访报道制度，对未成年人、老年人、残疾人、孕

产期和哺乳期的妇女、需要及时就医的伤病人员等群体给予特殊、优先保护，地方人民政府之间建立协同应对机制等总结提炼上升为法律规定，做到法律制度根源于实践、服务于实践。

二、修订突发事件应对法的工作过程和总体思路

2020年，全国人大常委会将修改突发事件应对法列入年度立法工作计划。2021年12月，根据国务院提出的《关于提请审议修订〈中华人民共和国突发事件应对法〉的议案》，十三届全国人大常委会第三十二次会议对突发事件应对管理法草案进行了初次审议。2023年12月，十四届全国人大常委会第七次会议再次进行了审议。按照立法程序，法制工作委员会将草案印发部分省（自治区、直辖市）人大、中央有关部门、基层立法联系点、部分高等院校和研究机构征求意见；两次在中国人大网公布草案全文，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、社会建设委员会、法制工作委员会共同召开座谈会，听取中央有关部门、专家学者、全国人大代表的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会先后赴河南、广东、湖北、黑龙江、内蒙古、山东、上海、江苏等地及有关部门、单位开展调研。在此基础上，草案内容不断修改完善，并出于保持法律名称简明及法律制度和相关工作稳定性、连续性考虑，吸收了关于法律名称不作修改的意见，继续使用“突发事件应对法”的名称。2024年6月，十四届全国人大常委会第十次会议审议通过修订后的突发事件应对法。

这次修订突发事件应对法贯彻落实党中央关于突发事件应对有关重大决策部署，积极回应人民群众呼声和社会关切，充分体现以下总体思路：

一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党的二十大精神 and 党中央关于突发事件应对工作的决策部署，把坚持中国共产党对突发事件应对工作的领导、深化党和国家机构改革、加强我国应急管理体系和能力建设的新成果新经验，上升为制度规范，以法律形式予以明确。

二是坚持问题导向，针对现行法施行以来反映出的问题与不足，系统总结多年来突发事件应对工作的正反两方面经验，进一步完善相关制度措施、健全相关体制机制，切实提高本法的针对性、实效性和可操作性。

三是坚持本法作为突发事件应对领域基础性、综合性法律的定位不变，处理好与本领域其他专门立法的关系，做到相互衔接、有效配合、并行不悖。本法规

定,传染病防治法等有关法律对突发公共卫生事件应对作出规定的,适用其规定;有关法律没有规定的,适用本法。

四是明确突发事件应对工作应当坚持的基本原则,即坚持总体国家安全观,统筹发展与安全;坚持人民至上、生命至上;坚持依法科学应对,尊重和保障人权;坚持预防为主、预防与应急相结合。这些原则贯穿本法全篇,体现在具体条文和制度设计之中。

三、突发事件应对法在应急管理法律制度体系中的定位

本次修订过程中,根据各方面意见,在第一条中增加规定“根据宪法”作为制定依据,进一步体现了突发事件应对法作为突发事件应对领域、应急管理工作基础性、综合性的法律的性质和定位。

一是有利于明确本法对于实施宪法相关制度的重要意义,为有效应对突发事件提供坚实法治保障。在现有的突发事件应对相关制度体系中,本法规范和保障各类突发事件的应对活动,明确相关体制机制和制度措施,发挥了基础性、综合性、统领性作用,保证宪法确立的相关制度、原则、规则得到全面实施。

二是本法规定的重要制度充分体现出我国社会主义宪法的性质特征和制度优势。本法贯彻“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”的宪法规定,明确规定坚持中国共产党的领导,有效发挥中国共产党领导和我国社会主义制度能够集中力量办大事的政治优势;坚持以人民为中心,在具体法律条文中贯彻尊重和保障人权的宪法原则,切实保护公民基本权利;在宪法关于国家机构规定的基本框架内,合理配置相关国家机构在突发事件应对工作中的职权职责,着力建立健全集中统一、高效权威的领导体制,完善相关治理体系。

三是稳妥处理突发事件应对和紧急状态的关系,做好制度之间的有效衔接。本法对2004年宪法修正案关于紧急状态规定的制度内涵作出重要发展完善的同时,在附则中与宪法规定的紧急状态制度作出衔接,规定“发生特别重大突发事件,对人民生命财产安全、国家安全、公共安全、生态环境安全或者社会秩序构成重大威胁,采取本法和其他有关法律、法规、规章规定的应急处置措施不能消除或者有效控制、减轻其严重社会危害,需要进入紧急状态的,由全国人民代表大会常务委员会或者国务院依照宪法和其他有关法律规定的权限和程序决定。紧急状态期间采取的非常措施,依照有关法律规定执行或者由全国人民代表大会常

务委员会另行规定。”

四、突发事件应对法修订的主要内容

这次全面修订突发事件应对法，涉及条文多，较大幅度对突发事件应对法律规范进行了完善。主要包括以下内容：

（一）坚持和加强党对突发事件应对工作的全面领导。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，是实现中华民族伟大复兴的根本保证。实践证明，党的集中统一领导是战胜一切风险和突发事件的“定海神针”，党的领导核心作用是我们成功应对重大突发事件的关键所在。这次修法增加规定，突发事件应对工作坚持中国共产党的领导，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，建立健全集中统一、高效权威的中国特色突发事件应对工作领导体制，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，把坚持党的领导最高政治原则贯彻到突发事件应对工作全过程各方面。

（二）坚持人民至上。这次修法深入贯彻以人民为中心的发展思想，贯彻尊重和保障人权的宪法原则，切实保护人民群众生命财产安全。**一是在总则中增加规定**，突发事件应对工作应当“坚持人民至上、生命至上”，“坚持依法科学应对，尊重和保障人权”。**二是完善突发事件应对措施体现比例原则的规定**，要求“有多种措施可供选择的，应当选择有利于最大程度地保护公民、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”。**三是加强个人信息保护的相关内容**，严格规范个人信息处理活动。**四是充分保障社会各主体合法权益**，增加规定国家在突发事件应对工作中应当对未成年人等群体给予特殊、优先保护；明确为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提供及时有效帮助。**五是规定对受突发事件影响的各类人群开展心理援助工作。**

（三）健全管理与指挥体制。这次修法增设专章，对管理与指挥体制作出系统规定。**一是规定国家建立统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制和综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的工作体系。****二是明确县级以上人民政府及其应急管理、卫生健康、公安等有关部门在突发事件应对中的职责。****三是明确跨行政区域突发事件应对及协同应对机制。****四是规定突发事件**

应急指挥机构的设立和人员组成,明确突发事件应急指挥机构在突发事件应对过程中发布的决定、命令、措施,与设立它的人民政府发布的决定、命令、措施具有同等效力,法律责任由设立它的人民政府承担。**五是**明确乡镇街道、村(居)委会以及武装力量等在突发事件应对工作中的职责,鼓励支持引导社会力量依法有序参与突发事件应对工作,进一步形成突发事件应对工作合力,提升全社会突发事件应对的整体水平。

(四)完善突发事件信息报送和发布制度。为确保突发事件相关信息及时上传下达,这次修法推动进一步畅通报送渠道、完善发布机制。**一是**建立健全网络直报和自动速报制度。**二是**加强应急通信系统、应急广播系统建设。**三是**明确规定报送报告突发事件信息要做到及时、客观、真实,不得迟报、谎报、瞒报、漏报或者授意他人迟报、谎报、瞒报,不得阻碍他人报告信息。**四是**规定国家建立健全突发事件信息发布制度,有关人民政府和部门及时向社会公布突发事件相关信息和决定、命令、措施等信息;对于虚假或者不完整信息,应当及时发布准确的信息予以澄清。**五是**规定新闻采访报道制度,支持新闻媒体开展采访报道和舆论监督。新闻媒体采访报道突发事件应当及时、准确、客观、公正。

(五)强化应急保障。为了加强应急物资、运输、能源保障,推动有关产业发展和场所建设,为突发事件应对工作提供坚实物质基础,这次修法作出规定:**一是**建立健全应急物资储备保障制度,县级以上地方人民政府根据需要,依法与有条件的企业签订协议,企业根据协议进行应急救援物资等的生产、供给。**二是**建立健全应急运输保障、能源应急保障等体系。**三是**加强应急避难场所的规划、建设和管理工作。**四是**发布警报,进入预警期后,对重要商品和服务市场情况加强监测,并与价格法等有关法律作了衔接规定。

(六)加强突发事件应对能力建设。为了有效提高突发事件应对能力,为突发事件应对工作提供更坚实的制度支撑、人才保障和技术支持,这次修法作出规定:**一是**明确国家综合性消防救援队伍是应急救援的综合性常备骨干力量,增加基层应急救援队伍、社会力量建立的应急救援队伍的有关规定,并明确政府应当推动专业应急救援队伍与非专业应急救援队伍联合培训、联合演练,提高合成应急、协同应急的能力。**二是**规定应急预案的制定、完善、演练。制定应急预案应当广泛听取各方面意见,并根据实际需要、情势变化、应急演练中发现的问题等

及时作出修订；人民政府、基层组织、企业事业单位、学校等应当分别面向社会公众、居民、村民、职工、学生及教职工开展应急宣传教育和应急演练。**三是**发挥科学技术在突发事件应对中的作用，在突发事件应对中加强现代技术手段的依法应用，加强应急科学和核心技术研究，加大应急管理人才和科技人才培养力度，不断提高突发事件应对能力。

（七）全流程完善突发事件应对制度体系。这次修法牢牢把握事前、事中、事后三个环节，着力完善全覆盖全链条的突发事件应对制度体系。**一是**建立健全突发事件监测制度。对可能发生的突发事件进行监测，通过多种途径收集突发事件信息，对突发事件隐患和监测信息及时汇总、分析、评估、报告。**二是**建立健全突发事件预警制度。明确发布警报应当明确的内容，以及宣布进入预警期后人民政府可以采取的措施；建立健全预警发布平台和预警信息快速发布通道，特别要求公共场所和其他人员密集场所要确保突发事件预警信息及时、准确接收和传播。**三是**建立健全突发事件应急响应制度。在规定突发事件应急响应级别划分标准由国务院或者国务院确定的部门制定的基础上，增加规定县级以上人民政府及其有关部门应当在突发事件应急预案中确定应急响应级别，给予地方一定自主权；明确人民政府可以采取的应急处置措施。**四是**完善事后恢复与重建的相关规定。在突发事件的威胁和危害得到控制或者消除后，在原法规定停止执行相关应急处置措施的基础上，增加规定人民政府应当宣布解除应急响应的程序。同时，对受突发事件影响地区的人民政府组织协调尽快恢复秩序、开展恢复重建的各类措施作出具体规定。

（八）充分发挥社会力量在突发事件应对中的作用。为了充分调动社会各方力量参与突发事件应对工作的积极性、主动性，进一步形成合力，这次修法作出规定：**一是**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。**二是**完善表彰、奖励制度，对在突发事件应对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。**三是**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。**四是**支持、引导红十字会、慈善组织以及志愿服务组织、志愿者等社会力量参与应对突发事件。**五是**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，居委会、村委会等基层组织在紧急情况下立即组织群众开展自救与互救等先期处置

工作。

（九）完善相关法律责任规定。一是增加对在突发事件应对处置中违反法律规定采取应对措施，侵犯公民生命健康权益的法律责任。二是增加对于违反突发事件应对中个人信息保护规定的法律责任。三是考虑到突发事件应对处置往往情势紧迫，对于法律责任的追究，增加规定要“综合考虑突发事件发生的原因、后果、应对处置情况、行为人过错等因素”，做到过罚相当，鼓励一线干部在临机处置时勇于担当作为。四是考虑到在突发事件应对过程中，往往会有公民为了避免人身、财产损害而采取避险行为的情况，在本法中增加与民法典、刑法等法律关于紧急避险的衔接性规定，为公民在突发事件应急处置中开展自救互救、减少损失提供法律依据。

五、做好修订后突发事件应对法的贯彻实施

徒法不足以自行。习近平总书记强调：“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。”修订后的突发事件应对法将于2024年11月1日开始施行。法律通过后到法律生效实施还有一定时间，要依照本法规定，积极做好法律实施相关准备工作。

一要扎实开展法律学习培训和宣传解读工作。突发事件应对工作事关重大、牵涉广泛。这次修改是一次全面修订，明确了突发事件应对的理念原则，建立健全了一批新的制度机制，提出了新的更高工作要求。有关部门和单位要按照有关要求，高度重视、扎实开展突发事件应对法的学习培训和普法宣传工作，使有关部门和单位、广大人民群众能够及时知悉、准确掌握、有效执行、自觉遵守相关规定，让修订后的突发事件应对法更加深入人心，强化全社会的突发事件应对法治意识，形成“人人讲安全、个个会应急”的浓厚氛围，依法推进突发事件应对工作再上新台阶。

二要抓紧做好制度配套工作。突发事件应对法作为应急管理法律制度体系框架中的基础性、综合性法律，下一步，要落实十四届全国人大常委会立法规划，抓紧制定危险化学品安全法、国家消防救援人员法、自然灾害防治法等相关法律。修订后的突发事件应对法要求建立健全的制度机制，有些需要通过制定配套规定来保证相关条款的实施。例如，修订后的突发事件应对法规定，专业应急救援人员应当具备相应的身体条件、专业技能和心理素质，取得国家规定的应急救援职

业资格，具体办法由国务院应急管理部门会同国务院有关部门制定。按照立法法的有关规定，法律规定明确要求有关国家机关对专门事项作出配套的具体规定的，有关国家机关一般应当自法律施行之日起一年内作出规定。有关部门和单位要严格落实法律规定，抓紧梳理清单，明确分工、落实责任、强化督导，及时出台相关配套规定。

三要准确把握新规定新要求。现行做法中与修订后的突发事件应对法规定要求不一致的，必须认真贯彻执行修订后的突发事件应对法的规定。例如，本法对突发事件应对工作中的个人信息保护作出规定。这是根据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国个人信息保护法》《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国网络安全法》等现有法律的相关规定，针对突发事件应对工作的特点和实际需要作出的专门规定。对于此前收集的个人信息，其使用、销毁等处理，也应当一以贯之，按照上述法律的相关规定执行。

法规规章备案审查条例

中华人民共和国国务院令 第789号

《法规规章备案审查条例》已经2024年8月19日国务院第39次常务会议通过，现予公布，自2024年11月1日起施行。

总 理 李 强

2024年8月30日

法规规章备案审查条例

第一条 为了规范法规、规章备案审查工作，提高备案审查能力和质量，加强对法规、规章的监督，维护社会主义法制的统一，根据《中华人民共和国立法法》的有关规定，制定本条例。

第二条 本条例所称法规，是指省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民代表大会及其常务委员会依照法定权限和程序制定的地方性法规，经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会依照法定权限和程序制定的经济特区法规，上海市人民代表大会及其常务委员会依照法定权限和程序制定的浦东新区法规，海南省人民代表大会及其常务委员会依照法定权限和程序制定的海南自由贸易港法规，以及自治州、自治县的人民代表大会依照法定权限和程序制定的自治条例和单行条例。

本条例所称规章，包括部门规章和地方政府规章。部门规章，是指国务院各部、各委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构以及法律规定的机构（以下统称国务院部门）根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内依照《规章制定程序条例》制定的规章。地方政府规章，是指省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，依照《规章制定程序条例》制定的规章。

第三条 法规、规章备案审查工作应当坚持中国共产党的领导，坚持以人民为中心，坚持有件必备、有备必审、有错必纠，依照法定权限和程序进行。

第四条 法规、规章公布后，应当自公布之日起 30 日内，依照下列规定报送备案：

（一）地方性法规、自治州和自治县的自治条例和单行条例由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会报国务院备案；

（二）部门规章由国务院部门报国务院备案，两个或者两个以上部门联合制定的规章，由主办的部门报国务院备案；

（三）省、自治区、直辖市人民政府规章由省、自治区、直辖市人民政府报国务院备案；

（四）设区的市、自治州的人民政府规章由设区的市、自治州的人民政府报国务院备案，同时报省、自治区人民政府备案；

（五）经济特区法规由经济特区所在地的省、市的人民代表大会常务委员会报国务院备案，浦东新区法规由上海市人民代表大会常务委员会报国务院备案，海南自由贸易港法规由海南省人民代表大会常务委员会报国务院备案。

第五条 国务院部门，省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府应当依法履行规章备案职责，加强对规章备案工作的组织领导。

国务院部门法制机构，省、自治区、直辖市人民政府和设区的市、自治州的人民政府法制机构，具体负责本部门、本地方的规章备案工作。

第六条 国务院备案审查工作机构依照本条例的规定负责国务院的法规、规章备案工作，履行备案审查监督职责，健全备案审查工作制度，每年向国务院报告上一年法规、规章备案审查工作情况。

第七条 国务院备案审查工作机构应当通过备案审查衔接联动机制加强与其他机关备案审查工作机构的联系，在双重备案联动、移交处理、征求意见、会商协调、信息共享、能力提升等方面加强协作配合。

第八条 依照本条例报送国务院备案的法规、规章，径送国务院备案审查工作机构。

报送法规备案，按照全国人民代表大会常务委员会关于法规备案的有关规定执行。

报送规章备案，应当提交备案报告、规章文本和说明，并按照规定的格式装订成册，一式三份。

报送法规、规章备案，应当同时报送法规、规章的电子文本。

第九条 报送法规、规章备案，符合本条例第二条和第八条第二款、第三款、第四款规定的，国务院备案审查工作机构予以备案登记；不符合第二条规定的，不予备案登记；符合第二条规定但不符合第八条第二款、第三款、第四款规定的，暂缓办理备案登记。

暂缓办理备案登记的，由国务院备案审查工作机构通知制定机关补充报送备案或者重新报送备案；制定机关应当自收到通知之日起15日内按照要求补充或者重新报送备案；补充或者重新报送备案符合规定的，予以备案登记。

第十条 经备案登记的法规、规章，由国务院备案审查工作机构按月公布目录。

编辑出版法规、规章汇编的范围，应当以公布的法规、规章目录为准。

第十一条 国务院备案审查工作机构对报送备案的法规、规章进行主动审查，并可以根据需要进行专项审查。主动审查一般应当在审查程序启动后2个月内完成；情况疑难复杂的，为保证审查质量，可以适当延长审查期限。

国务院备案审查工作机构发现法规、规章存在涉及其他机关备案审查工作职责范围的共性问题的，可以与其他机关备案审查工作机构开展联合调研或者联合审查，共同研究提出审查意见和建议。

第十二条 国家机关、社会组织、企业事业单位、公民认为地方性法规同行政法规相抵触的，或者认为规章以及国务院各部门、省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府发布的其他具有普遍约束力的行政决定、命令同法律、行政法规相抵触的，可以向国务院书面提出审查建议，由国务院备案审查工作机构研究并提出处理意见，按照规定程序处理。

第十三条 国务院备案审查工作机构对报送国务院备案的法规、规章，就下列事项进行审查：

- （一）是否符合党中央、国务院的重大决策部署和国家重大改革方向；
- （二）是否超越权限；
- （三）下位法是否违反上位法的规定；
- （四）地方性法规与部门规章之间或者不同规章之间对同一事项的规定不一致，是否应当改变或者撤销一方的或者双方的规定；

(五) 规章的规定是否适当,规定的措施是否符合立法目的和实际情况;

(六) 是否违背法定程序。

第十四条 国务院备案审查工作机构审查法规、规章时,认为需要有关的国务院部门或者地方人民政府提出意见的,有关的机关应当在规定期限内回复;认为需要法规、规章的制定机关说明有关情况的,有关的制定机关应当在规定期限内予以说明。

第十五条 国务院备案审查工作机构审查法规、规章时,可以通过座谈会、论证会、听证会、委托研究、实地调研等方式,听取国家机关、社会组织、企业事业单位、专家学者以及利益相关方的意见,并注重发挥备案审查专家委员会的作用。

第十六条 经审查,地方性法规同行政法规相抵触的,由国务院备案审查工作机构移送全国人民代表大会常务委员会工作机构研究处理;必要时由国务院提请全国人民代表大会常务委员会处理。

第十七条 地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致的,由国务院备案审查工作机构提出处理意见,报国务院依照《中华人民共和国立法法》的有关规定处理。

第十八条 经审查,认为规章应当予以纠正的,国务院备案审查工作机构可以通过与制定机关沟通、提出书面审查意见等方式,建议制定机关及时修改或者废止;或者由国务院备案审查工作机构提出处理意见报国务院决定,并通知制定机关。

第十九条 部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致的,由国务院备案审查工作机构进行协调;经协调不能取得一致意见的,由国务院备案审查工作机构提出处理意见报国务院决定,并通知制定机关。

第二十条 对《规章制定程序条例》规定的无效规章,国务院备案审查工作机构不予备案,并通知制定机关。

规章在制定技术上存在问题的,国务院备案审查工作机构可以向制定机关提出处理意见,由制定机关自行处理。

第二十一条 规章的制定机关应当自接到本条例第十八条、第十九条、第二十条规定的通知之日起30日内,将处理情况报国务院备案审查工作机构。

第二十二条 法规、规章的制定机关应当于每年1月31日前将上一年所制定的法规、规章目录报国务院备案审查工作机构。

第二十三条 对于不报送规章备案或者不按时报送规章备案的，由国务院备案审查工作机构通知制定机关，限期报送；逾期仍不报送的，给予通报，并责令限期改正。

第二十四条 国务院备案审查工作机构应当加强对省、自治区、直辖市人民政府法制机构规章备案审查工作的联系和指导，通过培训、案例指导等方式，推动省、自治区、直辖市人民政府提高规章备案审查工作能力和质量。

第二十五条 省、自治区、直辖市人民政府应当依法加强对下级行政机关发布的规章和其他具有普遍约束力的行政决定、命令的监督，依照本条例的有关规定，建立相关的备案审查制度，维护社会主义法制的统一，保证法律、法规的正确实施。

第二十六条 本条例自2024年11月1日起施行。2001年12月14日国务院发布的《法规规章备案条例》同时废止。

二、政策资讯

以公正司法促进依法行政——

张军在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上作最高人民法院行政审判工作情况的报告时表示
深入贯彻习近平法治思想 奋力推动行政审判工作高质量发展

习近平总书记深刻指出，“法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程”，“公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线”。行政审判一头连着行政机关，一头连着人民群众，直接关系到人民群众对党和政府的信任、对社会主义法治的信心。近年来，人民法院深入贯彻习近平法治思想，依法公正审理行政案件，取得了哪些进展和成效？如何进一步妥善解决行政争议，支持依法行政，保护公民、法人和其他组织的合法权益，为一体建设法治国家、法治政府、法治社会作出积极贡献？11月5日，最高人民法院党组书记、院长张军在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上作最高人民法院行政审判工作情况的报告。

“2016年至2024年9月，各级人民法院共审理一审行政案件242.1万件，办理行政非诉执行案件184.1万件。最高人民法院制定关于适用行政诉讼法的解释等司法解释8件，发布行政审判指导性案例23件。”张军报告了2016年以来行政审判工作情况和成效，并结合直观生动的数据和案例作详细说明——

依法审理与经营主体密切相关的行政许可、行政协议、行政允诺、行政处罚等一审行政案件31.6万件，年均增长23.3%，有力支持行政机关依法履行监管职责，促进法治化营商环境建设。加大知识产权司法保护力度，审理涉知识产权一审行政案件13.8万件，年均增长20.3%，有力服务知识产权强国建设。践行“绿水青山就是金山银山”理念，审理涉环境资源保护一审行政案件11.8万件，年均增长14.9%，促进发展方式绿色低碳转型……人民法院坚持为大局服务，找

【来源】中华人民共和国最高人民法院官网
<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/446601.html>

准确把握行政审判工作的结合点和发力点，以公正司法助推高质量发展。

巩固深化立案登记制改革成果，2016年以来一审行政案件年均增长5.3%。支持行政机关依法惩处危害食品药品安全、破坏生态环境、拖欠农民工工资等违法行为，着力解决人民群众急难愁盼问题。将实质化解争议贯穿行政审判全过程，努力实现案结事了政通人和。坚持和发展新时代“枫桥经验”，在党委领导、人大监督、政府支持下，促推行政争议多元化解，助力提升行政争议预防化解法治化水平……人民法院坚持为人民司法，始终把促进社会公平正义、增进人民福祉作为行政审判工作的出发点和落脚点，以公正司法保障民生福祉。

坚持执法司法有机衔接，依法纠正违法行为。会同有关部门针对相关领域类案多发问题开展分析会商、研提对策措施，助力提升行政执法法治化规范化水平。积极发挥行政机关负责人出庭应诉制度作用，领导干部自上而下带动提升依法行政水平。支持行政复议更好发挥化解行政争议的主渠道作用，促进行政争议在前端得到有效化解……人民法院严格落实“监督行政机关依法行使职权”的法定职责，把监督、纠正违法行为和促进行政机关依法行政有机统一起来，共同维护法治权威。

全面落实行政诉讼体制机制改革部署，优化行政审判资源配置。强化审判监督指导，针对重点领域及时发布典型案例，充分发挥法答网、人民法院案例库等平台指导作用。引导各级人民法院增强实质化解行政争议的意识，更好发挥庭审在准确查明事实、有效弥合分歧、实质化解争议方面的作用……人民法院坚持深化司法改革，促进健全完善行政诉讼体制机制，以科学管理促推相关改革落实落细，持续提升行政审判工作质效。

成绩来之不易，更应清醒坚定。“与党和人民要求相比，与推动在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家的任务相比，当前行政审判工作还有不小差距。”张军表示，行政审判工作面临一些问题和困难，服务法治政府建设的作用有待进一步增强、行政争议实质化解合力须进一步增强、行政诉讼“一人多案”“一事多案”问题较为突出。

“党的二十届三中全会对进一步全面深化改革、推进中国式现代化作出重大部署，要求健全公正执法司法体制机制，深化行政案件级别管辖、集中管辖、异地管辖改革。”张军强调，新征程上，人民法院要坚持以习近平中国特色

社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入贯彻习近平法治思想，坚定拥护“两个确立”，坚决做到“两个维护”，忠实履职尽责，严格公正司法，以钉钉子精神抓好改革落实，奋力推动行政审判工作高质量发展。具体包括五项举措：坚持党对司法工作的绝对领导，坚持“从政治上看、从法治上办”，依法公正高效审理各类行政案件，把党的领导的最大政治优势、中国特色社会主义制度优势转化为治理效能。紧紧围绕三中全会部署的改革任务，依法平等保护各种所有制经济产权和合法权益，不断提升行政案件审理质效，更好服务经济社会高质量发展。进一步加强行政争议实质化解，推动行政审判与行政复议、行政检察、行政争议诉前调解、信访工作法治化等有机衔接，将审判工作重心从“案件结没结”转向“争议解没解”。以严格公正司法做实监督、支持，加强多发类案审理并及时总结分析，促进提升行政执法水平，在党委领导下持续开展行政争议源头预防和多元化解。进一步加强行政审判队伍建设，强化教育培训，巩固深化党纪学习教育成果，不断提高拒腐防变能力。

张军表示，最高法将带领全国法院，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全国人大及其常委会有力监督下，坚决执行全国人大及其常委会决定、决议，认真落实本次会议审议意见，全力推进行政审判工作高质量发展，努力以审判工作现代化支撑和服务中国式现代化。

最高人民法院关于人民法院行政审判工作情况的报告

——2024年11月5日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

最高人民法院院长 张 军

全国人民代表大会常务委员会：

根据本次会议安排，我代表最高人民法院报告人民法院行政审判工作情况，请审议。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度定位法治、布局法治、厉行法治，推动我国社会主义法治建设发生历史性变革、取得历史性成就。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全国人大及其常委会有力监督下，人民法院始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入贯彻习近平法治思想，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”，坚持党对司法工作的绝对领导，忠实履行宪法法律赋予的职责，紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”，坚持严格公正司法，不断提升审判质效和司法公信力，做深做实为大局服务、为人民司法，切实以审判工作现代化支撑和服务中国式现代化。

习近平总书记深刻指出，“法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程”，“公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线”。行政审判一头连着行政机关，一头连着人民群众，直接关系到人民群众对党和政府的信任、对社会主义法治的信心。新时代行政审判工作始终坚持以习近平总书记关于严格执法、公正司法一系列重要论述为指引，贯彻实施《中华人民共和国行政诉讼法》，公正、及时审理行政案件，解决行政争议，支持依法行政，保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督行政机关依法履职，为一体建设法治国家、法治政府、法治社会作出积极贡献。

【来源】中华人民共和国最高人民法院官网
<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/446961.html>

一、2016 年以来行政审判工作情况及成效

现行行政诉讼法制定于 1989 年，后经 2014 年、2017 年两次修改。2015 年 11 月，最高人民法院就 2010 年至 2015 年行政审判工作情况向全国人民代表大会常务委员会作专项报告。2016 年至 2024 年 9 月，各级人民法院共审理一审行政案件 242.1 万件，办理行政非诉执行案件 184.1 万件。已结一审案件中占比较高的案由为罚款、行政拘留等“行政处罚”类，社保资格或工伤认定等“行政确认”类，自然资源权属确权等“行政裁决”类，诉请判令行政机关履行法定职责的“不履行职责”类等。最高人民法院制定关于适用行政诉讼法的解释、关于审理行政协议案件若干问题的规定等司法解释 8 件，发布行政审判指导性案例 23 件。2024 年 4 月，最高人民法院党组首次向党中央专题书面报告人民法院行政审判工作情况，党中央高度重视、提出明确要求，为新征程上做好行政审判工作提供坚强有力的政治引领和政治保障，必将有力推动行政审判工作向更高水平发展。

一是坚持为大局服务，以公正司法助推高质量发展。聚焦高质量发展首要任务，找准把握行政审判工作的结合点和发力点，更好服务和融入新发展格局。依法促进法治化营商环境建设。发布服务保障全国统一大市场建设行政诉讼典型案例，依法审理与经营主体密切相关的行政许可、行政协议、行政允诺、行政处罚等一审行政案件 31.6 万件，年均增长 23.3%，监督、纠正侵害各类经营主体合法权益的违法行政行为，有力支持行政机关依法履行监管职责、维护市场秩序。某地甲、乙两公司是区域内仅有的混凝土生产企业，就议定商品价格、分割销售市场、共享高额利润达成协议。市场监管部门认定该两公司行为构成垄断并对甲公司罚款 1214 万余元（乙公司另案处理），甲公司不服提起行政诉讼。法院审理认为，两公司行为明显具有排除、限制价格竞争的内容和效果，故依法支持行政处罚决定，执法司法协同维护公平竞争的市场秩序。依法审理了一批涉及盐业批发许可、光伏项目备案申请、公用事业特许经营行政协议等案件，促进解决案涉行政机关该许可未许可、拔高备案标准、特许经营协议缔约不规范、行政协议履约不够及时到位等问题，推动破除市场准入壁垒、规范公平竞争秩序。依法服务创新驱动发展战略实施。坚持保护知识产权就是保护创新，加大知识产权司法保护力度，审理涉知识产权一审行政案件 13.8 万件，年均增长 20.3%，有力服

务知识产权强国建设。会同国家知识产权局出台关于强化知识产权协同保护的意見，推动建立知识产权行政授权确权和司法审判信息共享、业务交流、联合培训等机制；定期与农业农村部、国家反垄断局等开展工作会商，围绕种业知识产权保护以及禁止滥用知识产权排除、限制竞争等，共研依法治理，合力提升执法司法保护力度。王某某以“套牌”方式销售黄豆种子12吨，被行政执法机关没收违法所得5.52万元并罚款55.2万元，王某某不服提起行政诉讼。法院审理认为，行政机关依据种子法有关规定、对生产经营假冒种子的行为处以货值金额10倍罚款的处罚决定并无不当，依法驳回王某某的诉讼请求，支持行政执法机关严厉打击销售假冒伪劣种子的违法行为，保障粮食安全“国之大者”。依法妥善化解重点领域行政争议。践行“绿水青山就是金山银山”理念，审理涉环境资源保护一审行政案件11.8万件，年均增长14.9%，促进发展方式绿色低碳转型。积极参与农村乱占耕地建房专项整治等工作，研究制定非法占用耕地案件司法解释。支持行政机关依法开展城中村、棚户区改造，审理涉房屋、土地征收拆迁等一审行政案件42.5万件，年均增长8.8%，有效统筹维护人民群众合法权益和城市更新发展。依法妥善处理涉国家重大项目建设的行政强制、行政补偿、行政赔偿、政府信息公开等行政争议。白鹤滩水电站建设项目经批准征收集体土地，涉及四川省两县24个乡镇5万多群众，四川法院受理系列行政案件3000余件，坚持调解结合，强化释法说理，推动相关行政争议稳妥实质化解，取得良好政治效果、社会效果、法律效果。北京法院针对北京中轴线申遗保护涉及的行政征收问题，通过开展依法行政专题培训、典型案例宣传等，推动矛盾纠纷源头预防、前端化解，促进实现申遗相关征收项目住户依法自愿腾退“零诉讼”。

二是坚持为人民司法，以公正司法保障民生福祉。贯彻以人民为中心的发展思想，始终把促进社会公平正义、增进人民福祉作为行政审判工作的出发点和落脚点。加强人民群众诉讼权利保障。巩固深化立案登记制改革成果，准确理解把握行政案件起诉条件，支持和保障人民群众依法表达诉求，2016年以来一审行政案件年均增长5.3%。优化申请再审行政案件办理机制，加大行政申请再审审前化解争议工作力度。江苏法院会同司法行政部门探索开展行政诉讼法律援助试点工作，引导符合条件的行政争议当事人依法按程序维护自身合法权益。着力解决人民群众急难愁盼问题。支持行政机关依法惩处危害食品药品安全、破坏生态

环境、拖欠农民工工资等违法行为，让违法失德付出应有代价，为严格执法提供司法保障。某公司以健康讲座的名义，对以老年人为主的消费群体进行保健品虚假宣传、诱导，被行政执法机关罚款 25 万元后提起行政诉讼。法院审理认定，该公司以老年人对象实施欺诈经营，对其提出的撤销行政处罚决定诉求不予支持，释放了从严整治特定群体消费市场乱象的强烈信号。同时，对个别行政执法案件涉及的“小过重罚”问题，注重源头治理，执法司法衔接，促推把处罚法定、公正公开、过罚相当、处罚与教育相结合等要求落到实处。某公司在其网站广告宣传中使用“最佳”用语，因违反广告法被市场监管部门罚款 20 万元，后提起行政诉讼。法院审理认为，该公司属初次违法，且案涉广告发布两个月后相关产品即下架，持续时间较短、危害后果轻微，根据行政处罚法“过罚相当”、“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”等规定，判决撤销该行政处罚决定。本案审理后，该地市场监管部门根据法院建议下发了对轻微违法行为依法免于处罚的相关规定及免罚清单，实现“办理一案、规范一片”。过与罚相当、法理情统一，执法司法更显力度和温度。努力实现案结事了政通人和。针对部分行政案件“依法结案”易、矛盾化解难、影响老百姓司法公正获得感的问题，将实质化解争议贯穿行政审判全过程，确保案件办理最佳效果。一审行政案件调解、撤诉率保持较高水平，2023 年达 21.7%。孙氏三兄弟因社会保障问题先后提起 137 件行政诉讼并申请再审，常年信访。最高人民法院经审查认为其诉求基本合理，根据现行社会保障制度可以解决，原审以超过起诉期限为由裁定驳回起诉虽无不当，但矛盾纠纷还在，甚至可能激化，遂组织开展调解，会同行政机关依法、依政策化解当事人诉求，一揽子解决案涉三兄弟 137 件纠纷，实现双赢多赢共赢。促推行政争议多元化解。坚持和发展新时代“枫桥经验”，在各地党委领导、人大监督和政府支持下，推动建立 1966 家行政争议化解中心，积极发挥司法在多元化解中的参与和指导作用，助力提升行政争议预防化解法治化水平，切实把矛盾纠纷化解在萌芽状态、解决在基层，合力化解行政争议 18.2 万件。2015 年刘某因房屋被强制拆迁提起行政诉讼，法院依法判决该强制拆迁行为违法，刘某据此向征地拆迁机关申请国家赔偿，近 10 年来就赔偿数额问题反复诉讼、信访。针对行政机关依法作出的赔偿决定和当事人诉求分歧较大的情况，法院依靠党委领导，会同当地政府、房地产开发企业和当事人多次协商，全面厘

清拆迁、开发过程中涉及的各方责任，深入释法说理，最终当事人放弃不合理诉求，与房地产开发企业达成实物安置及金钱补偿协议，实现息诉罢访。

三是坚持执法司法有机衔接，共同维护法治权威。严格落实“监督行政机关依法行使职权”的法定职责，坚持监督就是支持、支持就是监督，把监督、纠正违法行政行为和促进行政机关依法行政有机统一起来，一体提升严格执法、公正司法水平。依法纠正违法行政行为。坚持以事实为根据、以法律为准绳，对违法行政行为依法予以纠正。落实规范性文件附带审查制度规定，依法对案件中涉及的 2664 件规范性文件的合法性进行审查，对审查认为不合法的及时向文件制定机关提出处理建议，防止同类行政争议反复发生。某公司租赁房屋后投入 2000 余万元拟开设宾馆，行政主管部门以房屋产权证书标明用途为“办公”、不符合该机关制定的“红头文件”规定的许可条件为由，拒绝核发行政许可。法院审理中就该机关文件合法性进行研究论证，推动该机关主动变更与上位法不一致的“红头文件”规定，该公司的“烂尾”项目获得新生。依法审查行政非诉执行案件。在保证合法行政行为得到有力执行的前提下，对不符合法定条件的行政行为依法不予执行。以裁定不予执行、不予受理等方式处理行政非诉执行案件 36.8 万件，占行政机关申请执行总数的 20%，依法维护行政相对人合法权益。助力提升行政执法法治化规范化水平。最高人民法院、最高人民检察院、司法部联合国家发展改革委、财政部、自然资源部等建立“3+N”工作机制，针对相关领域类案多发问题开展分析会商、研提对策措施，促进行政机关依法履职，减少、防止行政争议多发高发。北京 8 家法院设立领导干部依法行政教育培训实践基地，开展庭审观摩、以案讲法。吉林、江苏、山东、海南、甘肃等地法院与行政机关建立常态会商机制，通过行政审判工作情况通报、行政行为合法性论证和违法风险预警等方式，执法司法一体强化法治思维、提升法治能力。积极发挥行政机关负责人出庭应诉制度作用，领导干部自上而下带动提升依法行政水平，一审行政机关负责人出庭应诉率逐年稳步提升。促进行政复议更好发挥化解行政争议的主渠道作用。审理经行政复议的一审案件 10.2 万件。行政复议法修订实施后，最高人民法院与司法部联合举办两届全国行政审判行政复议培训，统一执法司法标准，推动违法行政行为通过行政复议程序及时纠正，促进行政争议在前端得到有效化解，更利提升执法公信力。今年以来，行政复议机关新收行政复议案件数量已超

过行政诉讼一审案件数量，行政复议作用明显、效果良好。

四是坚持深化司法改革，促进行政审判提质增效。习近平总书记深刻指出，“当前，法治领域存在的一些突出矛盾和问题，原因在于改革还没有完全到位。”人民法院深刻领悟、对标对表，在全面深化改革中促进健全完善行政诉讼体制机制，以科学管理促推相关改革落实落细，持续提升行政审判工作质效。全面落实行政诉讼体制机制改革部署。贯彻落实党中央关于司法管辖制度改革部署和行政诉讼法有关跨行政区域管辖改革规定，确定北京四中院、上海三中院受理跨行政区划行政案件。认真落实行政诉讼法关于简易程序的规定，制定实施行政诉讼程序繁简分流改革意见，推进行政案件繁简分流、快慢分道，更好优化行政审判资源配置。各级人民法院适用简易程序审结一审行政案件 14.9 万件，平均审理天数 28.8 天，较普通程序少 88.3 天。指导解放军军事法院全面开展军事行政诉讼工作，为强军兴军提供有力司法保障。军队某部特招队员吕某退役移交纠纷案中，案涉争议已过起诉期限，北京军事法院积极开展诉前调解，会同行政机关推动解决吕某补缴养老保险、办理相关手续等问题，使吕某退役回到地方的保障无忧。强化审判监督指导。依法审理二审行政案件 120.9 万件，改判、发回重审率 7.2%；认真办理各类申请再审案件 32.7 万件，依法审理检察机关抗诉案件 1604 件。对改判、发回重审、再审案件分析问题所在，通报典型错案，强化规范指导，防止同类案件“一错再错”。最高人民法院围绕耕地保护、征收拆迁等重点领域发布典型案例 126 件，规范引领类案裁判。充分发挥法答网、人民法院案例库等平台指导作用，不断丰富对下监督指导的“工具箱”。专项整治行政案件上诉率高、申请再审率高问题。引导各级人民法院增强实质化解行政争议的意识，防止“一案结、多案生”。将司法程序空转、徒增群众讼累问题纳入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育专项整改范围，持续推动切实解决。加强民事争议一并审理工作，审理行政附带民事诉讼一审案件 9.6 万件，促进矛盾纠纷一揽子化解。坚持事实之争、法理之辩庭上见，2024 年 1 至 9 月二审案件开庭率 46%，更好发挥庭审在准确查明事实、有效弥合分歧、实质化解争议方面的作用。同时，促推探索、解决涉及法律、司法解释理解与适用中的一些深层次问题。2024 年 1 至 9 月行政案件上诉率、申请再审率较 2023 年同期分别下降 1.2 和 0.7 个百分点，人民群众对司法公正的获得感不断增强。

实践表明，我国行政审判制度具有强大生命力和显著优越性。新时代新征程行政审判工作取得新成绩、实现新发展，根本在于习近平总书记领航掌舵，在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引，是习近平法治思想在行政审判工作中的生动实践。全国人大及其常委会一直以来对人民法院行政审判工作高度重视，与时俱进修订行政诉讼法、行政处罚法、行政复议法等，为做好行政审判工作提供有力法律保障，作出授权决定支持行政案件管辖制度等方面改革试点，加强对行政审判工作的监督，有力促进了行政审判工作发展，促进了严格公正司法。在此，我代表最高人民法院表示衷心的感谢！

二、当前行政审判工作面临的问题和困难

我们清醒认识到，与党和人民要求相比，与推动在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家的任务相比，当前行政审判工作还有不小差距。

一是服务法治政府建设的作用有待进一步增强。一些行政管理领域类案多发高发，既存在与人民群众工作生活密切相关、利益纠纷较为集中等客观原因，也反映出相关领域执法司法工作有待改进和加强，反映出行政审判监督、纠正违法行政行为和支持行政机关依法行政的工作做得还不够深、不够实。有的法官机械司法、就案办案，从源头预防化解行政争议的意识 and 能力不强，不善于通过类案审理总结行政执法司法倾向性问题、促进行政机关严格规范公正文明执法。

二是行政争议实质化解合力须进一步增强。行政案件上诉率、申请再审率总体仍处高位运行态势，反映出行政争议实质化解能力还须提升。个别行政机关积极化解行政争议、自行纠正违法行政行为的自觉性还不够强。有的对法院判决执行不够及时、不够到位。行政机关负责人出庭应诉质效有待进一步提升，“出庭不出声”现象依然存在，影响释法说理、深入沟通、实质化解的成效。行政争议诉前调解、行政复议、行政诉讼有机衔接还不够，在党委领导下各有关方面形成合力，“分流”化解、前端化解矛盾纠纷仍须加强。

三是行政诉讼“一人多案”、“一事多案”问题较为突出。实践中，一些行政管理涉及多部门多程序多行为，原告对事关切身利益的此类行政管理不服时，通常只能针对某一具体部门、具体行政行为单独起诉，不同被告“铁路警察、各管一段”，老百姓的“一件事”最终演化成行政诉讼“多个案”。比如，城乡规划法规定因修改城乡规划对被许可人合法权益造成损失的，应当依法给予补偿。

由于规划部门修改规划行为基于政府的批准行为,继而发生自然资源部门收回土地行为、不动产登记部门注销土地使用证行为等前后关联的多个行政行为,行政相对人请求补偿时,不得不提起多个诉讼,既增加当事人讼累、耗费司法资源,前后分别审理也不利于综合审查各行政行为,难免影响行政争议实质、及时化解。同时,有的行政相对人滥用行政诉权,须有效应对、加强治理。比如,2017年至2022年,某公司以市住房公积金管理中心为被告共计提起行政诉讼1804件,案件进入二审后又多撤回上诉,意在通过诉讼程序延缓批量补缴欠费造成的资金压力。

三、推动行政审判工作高质量发展的措施和建议

党的二十届三中全会对进一步全面深化改革、推进中国式现代化作出重大部署,要求健全公正执法司法体制机制,深化行政案件级别管辖、集中管辖、异地管辖改革。新征程上,人民法院要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神,深入贯彻习近平法治思想,坚定拥护“两个确立”,坚决做到“两个维护”,忠实履职尽责,严格公正司法,突出问题导向、目标导向、效果导向,以钉钉子精神抓好改革落实,奋力推动行政审判工作高质量发展,为推进中国式现代化提供有力司法保障。

一是坚持党对司法工作的绝对领导。坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂,扎实开展习近平法治思想集中轮训,把习近平法治思想作为“纲”和“魂”自觉融入审判工作全过程各方面,始终确保行政审判工作正确政治方向。最高人民法院党组坚持每年向党中央报告行政审判工作情况,地方各级人民法院要定期向地方党委报告、向政府通报辖区行政审判工作情况,紧紧依靠党的领导,积极争取政府支持,推动解决行政审判所涉复杂的矛盾问题,切实把党的领导的最大政治优势、中国特色社会主义制度优势转化为治理效能。牢固树立宗旨意识,坚持从政治上看、从法治上办,坚持“如我在诉”,依法公正高效审理各类行政案件,努力实现案结事了政通人和,促进厚植党的执政根基。深入践行全过程人民民主,更加积极主动接受人大监督,认真落实监督意见,不断提升行政审判质效和司法公信力。

二是更好服务经济社会高质量发展。牢记“国之大者”,紧紧围绕党的二十届三中全会部署的各项改革任务,加强司法政策与宏观政策取向一致性评估,提

升行政案件审理质效，不断强化司法服务保障。加强行政协议案件审理，依法平等保护各种所有制经济产权和合法权益，监督和支持建设诚信政府、诚信社会。加强跨行政区域行政案件审理，依法纠正行政机关利用行政权排除、限制市场竞争的行为，更好服务保障构建全国统一大市场。落实加强产权司法保护要求，依法监督、纠正违法利用行政手段干预经济纠纷问题，加强对查封、扣押、冻结等行政强制措施和行政强制执行的司法监督。依法支持保障数字政府建设，审慎审理涉政府数字化履职行政案件，促进发挥数字政府建设对数字经济发展的引领驱动作用。妥善审理涉金融行政案件，支持监管机关依法将所有金融活动纳入监管，助力防风险、强监管。妥善审理涉土地行政案件，在确保被征地农民获得公平、合理补偿的基础上，依法优先保障主导产业、重大项目合理用地。落实就业优先政策，妥善审理涉劳动和社会保障类行政案件，依法服务保障发展新就业形态。

三是进一步加强行政争议实质化解。推动行政审判与行政复议、行政检察、行政争议诉前调解、信访工作法治化等各项工作有机衔接。严格贯彻落实立案登记制，推动加强行政诉讼法律援助工作。强化法官对原告起诉的释明引导责任，普遍开展以“庭审前见一面”为抓手的庭前会议制度，积极引导原告依法变更诉讼请求、变更或者追加被告，多措并举增强行政审判化解争议的实效性。注重结合具体案情，积极查明关键争议事实，强化依职权调查取证，为依法公正裁判、实质化解争议奠定事实基础。完善符合行政裁决特点的司法审查机制与标准，支持行政机关居中中对与行政管理活动密切相关的民事纠纷进行裁处，更好发挥行政裁决效率高、成本低、专业性强、程序简便优势，实质、及时化解争议。加大行政案件调解工作力度，鼓励行政机关先行化解、自行纠正，支持退休法官参与调解工作，坚持能调尽调、当判则判。强化裁判文书说理和判后释法明理，提升裁判结果可预期性和公信力。优化审判质量管理指标体系，把符合行政审判规律的审判管理落到实处，压实司法责任，做深做实将审判工作重心从“案件结没结”转向“争议解没解”。探索推动行政诉讼由“一行为一案”向“一争议一案”优化，完善涉被告、管辖、裁判方式等法律制度，促进更好实现“解决行政争议”的立法目的。积极融入党委领导、政府主导、各方参与的行政争议化解工作格局，推动实现各类解纷资源有效整合、顺畅衔接、充分运用。

四是以严格公正司法做实监督、支持。加强对多发类案的审理，建立健全对

行政机关败诉案件、生效裁判履行情况的分析通报机制，及时向党委报告，向行政机关通报典型案例，加强工作衔接，促进提升行政执法水平。进一步促进提高行政机关负责人出庭应诉率，推动行政机关负责人“出庭出声”，更好发挥出庭应诉制度效能。加快制定国有土地上房屋征收与补偿、行政诉讼一并审查规范性文件、民事争议一并审理等司法解释、司法政策，统一类案裁判标准。依法审查行政机关的非诉执行申请，加强行政非诉执行案件调解，扎实推进行政决定审查裁定与组织实施的分离。及时发现总结多发类案背后存在的倾向性、普遍性问题，依托“3+N”工作机制，持续开展行政争议源头预防和多元化解。探索建立行政诉讼滥诉的识别、规制机制，维护良好执法司法秩序，为推进完善相关立法积累实践经验。

五是进一步加强行政审判队伍建设。针对性加强教育培训工作，与行政机关、检察机关等开展联合培训，共同提升实质化解争议、推进矛盾纠纷源头预防和治理能力。落实省以下人民法院内设机构改革要求，强化行政审判组织保障。坚持严管就是厚爱，扎实推进党风廉政建设和反腐败斗争各项工作，巩固深化党纪学习教育成果，严格执行各项铁规禁令，不断提高拒腐防变能力。

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员，列席会议的各位代表，推进行政审判工作高质量发展，离不开全国人大及其常委会的有力监督和关心支持。借此机会，谨提以下几项工作建议：一是深化落实行政案件管辖制度改革，充分发挥中级法院审理重大、复杂案件职能，更好发挥部分基层法院集中管辖简单行政案件职能，完善向上提级管辖与向下移送管辖相结合的管辖格局，进一步实现保障法院公正高效裁判、方便当事人诉讼、监督行政机关依法行政的目的。二是完善诉前调解程序规定，适度扩大行政诉讼案件调解范围，做实依法能调尽调，更好发挥调解制度化解行政争议的作用。三是适时修改行政诉讼法，推动和支持深化行政复议与行政诉讼衔接机制建设，促进更好发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用。支持构建与行政争议性质、特点等相适应的行政争议多元解纷机制，引导当事人选择恰当的救济方式，规范行使诉讼权利。

全国人大常委会专门听取和审议人民法院关于行政审判工作情况的报告，充分体现了对全面推进依法治国、加强法治政府建设的高度重视和对人民法院工作的有力支持，全国法院和广大干警深受鼓舞。最高人民法院将带领全国法院，在

以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全国人大及其常委会有力监督下，坚决执行全国人大及其常委会决定、决议，认真落实本次会议审议意见，全力推进行政审判工作高质量发展，努力以审判工作现代化支撑和服务中国式现代化。

三、实务研究

最高人民法院“行政审判讲堂”第八期答疑实录

2024年10月31日，最高人民法院举办“行政审判讲堂”第八期，在答疑环节，针对通过法答网提出的四个疑难复杂问题，受最高人民法院行政审判庭委派，一级高级法官王晓滨审判长进行了现场答疑。

问题1：签证机构出具出生医学证明行为是否属于行政诉讼受案范围？（提问者：浙江省高级人民法院行政庭楼缙东）

答疑意见：我们认为，签证机构出具出生医学证明行为，是法律授权的组织作出的行政行为，属于行政诉讼受案范围。实践中此类证明往往由医院等非行政机关作出，因此易引发行为性质等争议。现从三个角度作出分析：第一，出生医学证明系由法律授权的组织依法作出的行政行为。根据《母婴保健法》第23条、《卫生部、公安部关于加强〈出生医学证明〉管理有关问题的通知》（卫基妇发〔2003〕23号）等规定，妇幼保健计划生育服务中心、医院等签证机构经法律授权行使出具出生医学证明的行政职权。签证机构出具医学证明，对于规范出生人口登记，依法加强母婴保健工作具有重要意义；该行为并非基于医患关系的诊疗活动，而是依据新生儿母亲等申请经依法审核后作出，具备行政行为的特征。第二，出生医学证明是重要的行政性法律文件。此类证明系由国务院卫生行政部门统一制发，系证明新生儿出生时的健康及自然状况、新生儿与父母血亲关系的法定文件；可作为新生儿申报国籍、户籍登记机关进行出生人口登记的医学依据，为新生儿出国、离境、医疗保健等事项提供依据。因此，签证机构是否出具以及出具的医学证明是否合法，对新生儿及利害关系人的人身权等合法权益产生实际影响，应当纳入行政诉讼受案范围。第三，出生医学证明具有法定纠错渠道。根据《卫生部关于进一步加强出生医学证明管理的通知》（卫妇社发〔2009〕96号）等规定，出生医学证明存在无效等情形的，可依照有关规定通过向签证机构

【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/Eh3UeH59Dnv18a4fBq1BZQ>

申请换发证进行纠错。从完善社会矛盾纠纷多元解决机制、权利救济经济性原则出发，当事人对签证机构出具医学证明行为不服提起行政诉讼的，可引导当事人先行向签证机构申请换发证，通过行政机关内部渠道进行纠错；当事人坚持提起行政诉讼的，应当依法受理。

问题 2：在政府信息公开案件中，被告主张不予公开相关信息的证明事项有哪些，法院如何把握司法审查的强度？（提问人：江苏省南通市中级人民法院殷勤）

答疑意见：政府信息公开案件中，应当区分不同情形分配被告的举证责任：第一，被告主张原告申请公开的信息因确定为国家秘密不予公开的，应当提供该信息的密级标识、保密期限或者该信息涉及国家秘密的其他证明材料。被告主张原告申请公开的信息公开后可能危及国家安全、公共安全、社会稳定的，应当提供该信息公开后可能会产生不利影响的相关证据或者作出充分说明。政府信息公开后可能危及国家安全、公共安全、社会稳定的，人民法院有权要求当事人提供或者补充相应证据。第二，因公共利益决定公开涉及商业秘密、个人隐私的政府信息的，被告应当对公共利益的认定以及不公开可能对公共利益造成重大影响举证。第三，被告主张原告申请公开的信息属于内部事务信息不予公开的，应当对该信息系行政机关履行内部管理职能、开展日常工作中制作或者获取的，属于人事管理、后勤管理或者内部工作规范信息等举证。被告主张原告申请公开的信息属于过程性信息不予公开的，应当对该信息系行政机关作出行政处理决定之前形成的内部讨论记录、过程稿、磋商信函、请示报告等举证。被告主张原告申请公开的信息属于行政执法案卷信息不予公开的，应当对该信息系行政执法过程中形成并记录在卷，包含当事人信息、调查笔录、询问笔录、行政执法决定以及其他相关材料等举证。第四，被告主张政府信息已经主动公开的，应当就主动公开的事实举证，并向人民法院提交其已告知申请人获取该政府信息方式、途径的证据。被告主张政府信息不存在的，应当就其已尽合理检索义务等事实举证或者说明。

问题 3：行政机关对建设单位既未办理施工许可证，也未办理工程质量监督手续即开工建设予以行政处罚，如何适用“一事不再罚原则”？（提问人：湖北

省高级人民法院行政庭袁博文)

答疑意见：实践中，因法规衔接、职责分工、违法行为构成要件的复杂性以及行政机关之间信息沟通不畅等问题，经常会遇到同一违法行为违反多个法律规范，一个或者多个行政机关根据不同法律规范对同一个违法行为均需给予罚款的情形。在此情况下，如何正确理解并准确适用“一事不再罚”原则，需要结合个案情况、法律规范、一个还是多个行政机关、行政处罚内容与处罚决定的先后顺序、是否进入执行环节等综合判断。《行政处罚法》第29条规定：“对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。”该条规定在坚持对同一个违法行为不得给予两次以上罚款处罚的基础上，明确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。在具体理解与适用该规定时，可以从以下方面把握：第一，当事人实施的一个违法行为，同时违反数个法律规范并且存在法条竞合情形的，应该按照《立法法》相关规定选择需适用的法律规范。第二，数个法律规范均可适用并且均规定了罚款处罚的，如果同一行政机关有权执行该数个法律规范的，则该行政机关可按照不同法律规范规定的构成要件和处罚情节对同一违法行为进行评价，然后再结合评价情况并根据《行政处罚法》第29条的规定，按照罚款数额高的规定处罚。数个法律规范分别由不同行政机关执行的，则不同行政机关之间应当加强沟通与协调，按照罚款数额高的规定实施处罚或者执行罚款。第三，“一事不再罚”原则的规定，主要针对同一违法行为给予多次罚款的情形。对于同一或者多个法律规范需要对同一违法行为给予除罚款之外其他类型行政处罚的情形，不受《行政处罚法》第29条规定的限制。综上，建设单位基于同一建设目的，在建设过程中存在未取得建设工程规划许可证进行建设、未办理质量监督手续和未取得建筑工程施工许可证等违法行为，行政机关应当按照罚款数额高的规定实施处罚或者执行罚款。

问题4：行政机关对机动车驾驶人在驾驶证超过有效期后仍驾驶机动车的违法行为作出行政处罚，机动车驾驶人不服提起行政诉讼的，人民法院应当如何审查？（提问人：辽宁省高级人民法院行政一庭李明）

答疑意见：我们认为，对于此类行政行为合法性的审查和把握，需要综合考

量驾驶证超过有效期的时间长短、是否被注销以及注销的具体情形等因素。第一，驾驶证超过有效期不满一年且未被注销的情形下驾驶机动车的，根据《机动车驾驶证申领和使用规定》（公安部令第162号，以下简称《申领和使用规定》）第99条第1款第3项的规定，属于逾期不参加审验仍驾驶机动车的违法行为，应处200元以上500元以下罚款。根据《申领和使用规定》第72条第2款、第75条第1款、第79条第1款第8项等规定，机动车驾驶人换领机动车驾驶证时，应当接受公安机关交通管理部门的审验。因故无法在规定时间内办理驾驶证期满换证、审验的，可以在驾驶证有效期届满一年内申请延期办理。超过机动车驾驶证有效期一年以上未换证的，车辆管理所应当注销其机动车驾驶证。第二，超过驾驶证有效期一年以上未换证且被注销的情形下驾驶机动车的，可以参考原国务院法制办《关于驾驶人持有超过有效期限驾驶证驾驶机动车的行为如何适用法律问题的答复》（国法秘政函〔2009〕334号）处理，即“驾驶证超过有效期并且被公安交通管理部门注销后驾驶机动车的，可以适用《中华人民共和国道路交通安全法》第九十九条的规定予以处罚，但在考虑这种行为与从未取得驾驶证驾车的行为，在性质、危险性上有所不同，在处罚时原则上应当适当从轻。”第三，同时存在超过驾驶证有效期和《申领和使用规定》第79条第1款第2项至第7项、第9项至第10项规定的情形，被注销驾驶证后驾驶机动车的，需要先审查机动车驾驶人是否具有《申领和使用规定》第79条第3款、第4款规定恢复驾驶资格的情形，或者具有按照《申领和使用规定》第27条规定重新申请机动车驾驶证的条件，再视情参考原国务院法制办《关于驾驶人持有超过有效期限驾驶证驾驶机动车的行为如何适用法律问题的答复》处理。

最高人民法院“行政审判讲堂”第九期答疑实录

2024年11月29日，最高人民法院举办“行政审判讲堂”第九期，在答疑环节，针对通过法答网提出的四个疑难复杂问题，受最高人民法院行政审判庭委派，一级高级法官王晓滨审判长进行了现场答疑。

问题1：人民法院受理的行政机关申请执行其行政行为案件，能否由人民陪审员参加合议庭审查？（提问人：新疆维吾尔自治区高级人民法院行政庭马小燕）

答疑意见：

为了充分发挥人民陪审员在案件事实认定方面的社会经验和专业知识优势，以及陪审资源有限等因素的考量，人民陪审员法及其司法解释对人民陪审员参加合议庭审判的案件范围作了正面规定和反向排除。《人民陪审员法》第15条规定：“人民法院审判第一审刑事、民事、行政案件，由人民陪审员和法官组成合议庭进行。”《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第5条规定：“人民陪审员不参加审理案件的范围：（一）依照民事诉讼法适用特别程序、督促程序、公示催告程序审理的案件；（二）申请承认外国法院离婚判决的案件；（三）裁定不予受理或者不需要开庭审理的案件。”

根据《行政强制法》第57条规定，人民法院对行政机关强制执行的申请进行书面审查。可见，此类案件虽可适用听证程序，但不属于“需要开庭审理”的情形，故人民陪审员不应参加此类案件的审理。

问题2：审判实践中，应当如何把握行政执法案卷信息公开的审查标准？（提问人：陕西省高级人民法院行政庭张慧颖）

答疑意见：

行政执法案卷信息指在行政执法过程中形成的记录在案卷中的信息，包含案件基本信息、当事人信息、调查笔录、询问笔录、行政执法决定以及其他相关材料。行政执法案卷信息通常由负责卷宗制作或者保存的行政机关承担是否公开、

【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/NmHaSymFTDfxqlcX9m8jAw>

如何公开的法定职责。根据《政府信息公开条例》第16条第2款的规定，行政执法案卷信息如果不属于法律、法规、规章规定应当公开的，行政机关可以不予公开。司法实践中需把握以下三点：

第一，政府信息公开要遵循“公开为原则，不公开为例外”，对可不予公开的行政执法案卷信息要科学判断。此类信息不宜公开，主要考虑到公开后可能会对国家安全、社会公共利益、商业秘密或者个人隐私等造成损害，违反相关法律规定以及公开时机尚不成熟、公开效果不佳等因素。

第二，行政机关以所申请的信息为行政执法案卷信息为由不予公开的，人民法院审查时需考虑：一是有无法律、法规、规章对所申请信息应当公开的专门规定；二是相关信息是否与行政执法案件有直接关联；三是行政机关是否已将所申请的信息纳入执法卷宗；四是申请人能否依法通过申请阅览卷宗获取所申请的信息。

第三，要疏通对行政执法案卷信息具有知情权的当事人通过其他法定路径获取信息渠道。如《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》第2条第4项规定，行政程序中的当事人、利害关系人以政府信息公开名义申请查阅案卷材料，行政机关可以告知其按照相关法律、法规的规定办理。查阅案卷材料属于卷宗阅览权的行使范畴，是行政执法过程中行政相对人的程序性权利。申请人依法有权知晓相关案卷信息的，可以通过相应的法定路径获取。实践中，行政机关需要拓宽渠道，依法保障当事人在行政执法程序各环节的卷宗阅览权。

问题3：建设工程竣工验收备案行为是否属于行政诉讼的受案范围？（提问者：甘肃省天水市中级人民法院行政庭杨江龙）

答疑意见：

总体来看，建设工程竣工验收备案行为属于行政诉讼的受案范围。根据《行政诉讼法》第12条第1款第12项、《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1条第2款第10项的规定，当事人不服行政行为提起诉讼是否属于行政诉讼受案范围，应当以行政行为是否对当事人的权利义务产生实际影响作为判断标准。

第一，建设工程竣工验收备案，是建设行政主管部门（以下简称备案机关）

对房屋建筑和市政基础设施工程质量行使行政管理职权的行为。根据《建设工程质量管理条例》第49条、《房屋建筑和市政基础设施工程竣工验收备案管理办法》（以下简称《备案管理办法》）第4条、第5条、第6条、第8条、第9条等规定，备案机关行使行政管理职权的行为主要有三类：一是建设单位在工程竣工验收合格之日起15日内未办理工程竣工验收备案的，备案机关责令限期改正并处罚款；二是建设单位提交的文件符合规定的，备案机关在工程竣工验收备案表上签署文件收讫（以下简称准予备案行为）；三是发现在竣工验收过程中有违反国家有关建设工程质量管理规定行为的，备案机关责令停止使用，重新组织竣工验收。发现采用虚假证明文件办理工程竣工验收备案的，备案机关还可确认工程竣工验收无效，并处罚款。

第二，上述行使职权行为，对建设单位、建设工程使用人等合法权益会产生实际影响。备案机关履行竣工验收备案职责，并非简单地接收建设单位向其报送房屋竣工验收相关文件；如果审查发现有违反国家有关建设工程质量管理规定行为的，有权作出责令停止使用、重新组织竣工验收、确认工程竣工验收无效以及罚款等处理决定。此外，原建设部《关于加强住宅工程质量管理的若干意见》（建质〔2004〕18号）第3条第4项规定：“住宅工程经竣工验收备案后，方可办理产权证。”《不动产登记暂行条例实施细则》第35条第3项规定：“申请国有建设用地使用权及房屋所有权首次登记的，应当提交房屋已经竣工的材料。”

《不动产登记操作规范（试行）》9.1.4规定：“对于房屋已经竣工材料的审查，需注意建设工程符合房屋竣工验收等材料记载的主体是否与不动产登记簿记载或土地权属来源材料记载的主体一致。如果出现不一致情形，将导致不能获得不动产登记的不利后果。”据此，准予备案行为与建设单位及利害关系人的合法权益紧密相连。当事人对备案机关的备案、拒绝或者拖延备案、拒绝备案更正等作为或者不作为提起诉讼的，属于行政诉讼受案范围。

第三，实践中还需注意，对当事人不服行政行为提起诉讼，人民法院除了审查该行政行为是否属于行政诉讼受案范围外，还应当审查起诉人是否具备原告主体资格、起诉是否构成重复诉讼等其他起诉条件，考量起诉人是否具备诉的利益、是否存在其他更为恰当救济方式等因素。

问题 4：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、《行政诉讼法解释》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，从而实现行政管理的效率，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《行政诉讼法司法解释》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。

聚焦调解和解实质性化解行政争议——

司法部发布第四批贯彻实施新修订行政复议法典型案例

1. 文某、宋某不服四川省某市自然资源和规划局不予行政许可决定行政复议案
2. 次某等 5 人不服西藏自治区某委员会政府信息公开行政复议案
3. 某村民组不服安徽省某县人民政府山林权权属争议处理决定行政复议案
4. 赵某不服吉林省某市辖区房屋征收经办中心未履行行政协议行政复议案
5. 徐某等不服北京市某经济技术开发区管理委员会设置房屋限制转移登记行政复议案
6. 王某不服江苏省某街道办事处未交付质量合格安置房行政复议案

案例一

文某、宋某不服四川省某市自然资源和规划局不予行政许可决定行政复议案

【关键词】

行政复议中止 电梯增设 不予行政许可 调查询问 修订规范性文件 撤回复议申请

【基本案情】

申请人文某、宋某等人系某老旧小区业主，因出行不便，向被申请人四川省某市自然资源和规划局提出增设电梯申请。被申请人受理后，认为申请人增设的电梯位于临街面，且突出于建筑主体立面，按照某市住房和城乡建设局等七部门《关于进一步推进既有住宅电梯增设工作的实施意见》（以下简称《意见》）要求，作出暂不能批复同意的回复。申请人对回复不服，认为增设电梯位置虽属于临街面，但并不破坏建筑立面整体风格，且应充分考虑老旧小区的实际情况，遂向市人民政府申请行政复议，请求撤销被申请人作出的回复，并对增设电梯申请重新审查。

【复议办理】

【来源】中华人民共和国司法部官网
https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/gwxw/xwyw/szywbnyw/202411/t20241119_509843.html

行政复议机构认为，老旧小区增设电梯是群众急难愁盼的民生事项。为有效解决行政争议，行政复议机构进行了现场调查及听取意见，了解到拟增设电梯单元老年居民占比达60%，增设电梯意愿非常强烈，且已征得相邻权人同意。通过现场勘察发现，拟增设电梯单元所临街道并非城市主要道路，单元楼与街道之间有围墙遮挡，且与街道不平行，对城市风貌影响不大。行政复议机构进一步听取被申请人意见，了解到导致被申请人不能批复同意的原因是《意见》第五条关于“原则上不得在建筑临街面设置电梯”的规定。调查中，行政复议机构还了解到，该《意见》正在修订之中。

为实质化解行政争议，行政复议机构决定组织双方进行调解。行政复议机构适用新修订行政复议法相关规定，在取得当事人同意后中止该起案件审理，为调解工作提供时间保证。案件中止审理期间，行政复议机构向申请人释明，被申请人不予审批同意并未违反现有文件规定；同时向被申请人指出，行政主体实施行政行为应当兼顾实现行政目标和保护相对人权益，将不利影响限制在尽可能小的范围和限度之内。针对《意见》正在修订的情况，敦促行政机关对第五条作出相应修改完善。行政复议机构提出问题解决方案，由申请人进一步优化设计方案，保持外墙风格与街道风格总体一致，重新向被申请人提交增设电梯申请；被申请人尽快完成对《意见》的修订，并及时审查申请人重新提交的设计方案，双方当事人均予认可。后行政复议机构指导被申请人将《意见》第五条修改为“原则上不得在建筑临街面设置，内部设置确有困难或无法平层入户的，可临街设置，但不得破坏建筑立面整体风格，电梯外观材质应采用高品质材质”。被申请人按照新的《意见》审查通过了申请人重新报送的设计方案。因当事人和解，行政复议中止原因消除，行政复议机构依法恢复案件审理，申请人撤回行政复议申请，行政复议终止。

【典型意义】

以调解协商方式及时解决矛盾纠纷，是坚持和发展新时代“枫桥经验”的客观要求。新修订的行政复议法扩大了调解的适用范围，同时设立了一系列相关工作机制和工作程序，确保行政复议调解制度的有效落实。该法第三十九条第（六）项规定，依照本法规定进行调解、和解，申请人和被申请人同意中止的，行政复议中止，以解决调解所需时间与复议审理时限规定的冲突问题。本案中，行政复

议机构正确适用行政争议中止工作机制，为后续开展调解工作赢得了时间，创造了条件。行政复议机构深入现场进行调查询问，查清了事实和纠纷的关键点，为调解化解纠纷打下了必要基础。同时，行政复议机构积极推动行政机关对有关规范性文件进行修订，从个案监督到类案规范，从源头上预防类似纠纷的发生，达到了办理一案、规范一类行为的良好效果。

案例二

次某等5人不服西藏自治区某委员会政府信息公开行政复议案

【关键词】

争议源头治理 土地租赁 政府信息公开 整合行政资源化解

【基本案情】

申请人次某等5人在西藏某县某村拥有合法草场承包经营权，因当地规划建设光伏+光热一体化新能源项目，某新能源公司与申请人所在村委会签订了土地租赁合同，申请人经营的草场属于租赁土地范围。2024年1月27日，申请人次某等5人向被申请人西藏自治区某委员会提出政府信息公开申请，申请公开案涉光伏发电项目的立项批复文件、开发建设方案和竞争性配置项目办法等政府信息。申请人对被申请人答复行为不服，遂向自治区人民政府提出行政复议申请，请求确认被申请人行政行为违法。

【复议办理】

行政复议机构初步审查发现，申请人以政府信息公开申请的形式反映问题，实质上是对光伏发电项目租赁土地（天然草场）的租金不满。行政复议机构经多次听取申请人意见，查知该土地（天然草场）租赁事项涉及11753.2亩土地，以5位申请人为代表的当地102户村民实际利益诉求是提高租赁土地（天然草场）的租金标准，只处理政府信息公开申请不能从根本上解决申请人的实际利益诉求，应从租金入手化解双方纠纷。行政复议机构进一步了解，该事项涉及县政府和发展改革、自然资源等多个职能部门及某新能源公司，遂主动协调邀请有关部门和新能源公司一起反复磋商，考虑到保障村民长远生计，促成公司同意提高租金标准后，深入申请人所在村委会与村“两委”班子及5位村民代表进行反复沟通，最终促使公司与申请人所在村委会签订《土地租赁补充协议》，提高了案涉土地

（天然草场）的租金标准，每亩增加租金 200 元。申请人主动撤回行政复议申请，行政复议机关依法终止行政复议。

【典型意义】

新修订行政复议法将“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用”写入立法目的，实现行政争议实质性化解是主渠道建设的客观要求和关键举措。本案形式上是申请人不服政府信息公开申请处理行为，实质诉求是增加土地租金。行政复议机构打破“就事论事”“机械办案”思维，通过调查准确把握申请人的真实利益诉求，避免了程序空转，推动了行政争议的真正解决。同时，行政复议机构充分发挥统筹协调作用，整合各相关行政机关及其行政资源，形成化解行政纠纷的合力。通过参与行政争议的调解协商，促成某新能源公司与村委会签订土地租赁补充协议，既维护村民权益，又帮助企业顺利推进项目实施，为纠纷的实质性化解提供了重要保证。

案例三

某村民组不服安徽省某县人民政府山林权权属争议处理决定行政复议案

【关键词】

协调多方调解 山林权权属 行政确权 现场勘察 化解林地边界纠纷

【基本案情】

1980 年初，申请人安徽省某县甲村民组和第三人乙村民组在进行林地初始登记时，由于签章不全、留存证据不足，双方一直没有划定清晰的林地界限。2021 年 12 月，申请人在砍伐案涉争议山场林木时，第三人阻止被伐林木外运并要求赔偿。为此，申请人向人民法院提起民事诉讼，虽经协商后申请人撤诉，但纠纷依旧未能解决。其后，当地政府又组织了数次调解但协商无果。申请人遂向被申请人安徽省某县人民政府（省直管县）申请裁决。2023 年 10 月 31 日，被申请人作出《山林权属争议处理决定书》，决定 1871.9 m² 争议山场各半所有。申请人不服该决定，向省人民政府申请行政复议。

【复议办理】

行政复议机构初步审查查明，两村民组林地相邻，申请人和第三人均有林权证，但四至登记表述不够清晰、准确，双方就地界的理解未达成一致。行政复议

机构组织实地勘察，发现土地登记距今已 40 余年，争议林地地貌发生巨大变化。双方林权证上的记载边界不清，不能直接作为确权依据，应认定为双方都不能提供确凿权属证据。根据《安徽省山林权纠纷调处办法》第十一条“双方都不能提供确凿权属证据的山林，其权属主要根据自然地形，照顾双方生产、生活状况，合理确定”的规定，行政复议机构认为，被申请人决定争议区域林地双方各半所有合法适当。

行政复议机构审查中发现，该案争议根源在于申请人与第三人之间的林地边界纠纷，矛盾症结是争议区域林木收益分配问题，争议双方希望行政复议机构对此予以处理。行政复议机构在维持原行政行为的同时，决定调解解决林地边界纠纷。行政复议机构整合行政资源，先后协调县政府、自然资源局、林业局等部门，深入乡镇、村委会、村民组和林地现场调查、走访，还原当年林地办证过程，并结合近期发生的林木砍伐争议，向申请人释明行政机关的决定合法适当，说服当事人认可被申请人的确权决定。另一方面督促被申请人及有关部门及时完成现场勘察定界工作，避免争议再次发生。同时，组织申请人、第三人就林地收益问题协商调解达成一致，确认从争议林地面积中划出一半归申请人所有，并立即确定界址标志；由村委会协调补偿第三人主张的木材损失；收回双方原有林权证，依新址重新登记发证。最终，申请人撤回行政复议申请，该案涉及的行政争议及民事争议均得到妥善化解。

【典型意义】

发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用，要求行政复议机关准确把握申请人的深层次利益诉求，彻底解决行政争议“背后”的利益纠纷。在山林权确权行政争议中常常交织着当事人与第三人之间的林地边界、林木收益分配等冲突。在审查行政机关行政确权行为合法性、适当性的基础上，以调解的方式解决相关纠纷，才能保证争议的实质性化解。本案中，行政复议机构经过深入细致的实地勘察和证据审查，依法对行政行为作出评判。同时又充分发挥行政系统内资源优势，协调县政府及其有关部门、镇、村等多方力量，抓住争议区域林木出售收益这个引发争议的“导火索”，引导双方就林木收益分配达成一致，指导行政机关及时重新定界和登记发证，促使一起长达 40 余年的矛盾纠纷成功化解。

案例四

赵某不服吉林省某市辖区房屋征收经办中心未履行行政协议行政复议案

【关键词】

人民调解员参与 房屋征收 拒绝履行补偿协议 和解

【基本案情】

2011年7月，因某项目建设需要，被申请人吉林省某市辖区房屋征收经办中心委托某乡人民政府与申请人赵某签订《产权置换协议》，约定以房屋置换的方式对申请人进行安置，将申请人《私有房屋所有权证》记载的72平方米房屋置换为90平方米期房。因该项目回迁安置房屋建设逾期，为保障赵某权益，2020年12月，被申请人与申请人签订《货币补偿协议》，约定将原《产权置换协议》中的期房安置变更为货币安置，补偿费用按照《私有房屋所有权证》记载的72平方米计算。在发放补偿款过程中，被申请人发现房屋档案记载面积为55平方米，与申请人持有的《私有房屋所有权证》记载面积不一致，因此拒绝履行《货币补偿协议》。申请人不服，向区人民政府申请行政复议。

【复议办理】

行政复议机构审查认为，按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定，当事人双方订立的《货币补偿协议》在合同订立主体、合同目的、合同内容等方面均符合行政协议特征，该案争议属于未按照约定履行行政协议，故依据新修订行政复议法的规定立案受理。本案争议焦点在于被征收房屋面积的客观真实情况。行政复议机构分别向申请人和被申请人进行调查了解，仔细审查房屋登记信息底档、《私有房屋所有权证》《产权置换协议》和《货币补偿协议》等证据材料，对于记载面积不一致的问题，经多方查证仍无法确定房屋的真实面积，且由于被征收房屋已灭失，不能重新组织测量，无法证实申请人所持《私有房屋所有权证》载明面积的真实性，导致案件事实无法查明。

为打破争议房屋面积无法查明的僵局，使争议得到实质性化解，行政复议机构主持调解，邀请申请人住所地基层人民调解员参与案件办理，向申请人详细解读政策，分析本地区同类案件处理情况及结果，取得申请人信任，化解申请人的对立情绪。同时指出被申请人在没有核实房屋登记信息底档的情况下就签订《货币补偿协议》，导致协议无法履行。最终指导被申请人与申请人达成和解方案，双方按照产权证登记面积进行货币补偿，并由被申请人保障申请人的搬迁费等安

置费用。据此，双方当事人重新签订了补偿协议，申请人撤回行政复议申请，行政复议终止。

【典型意义】

行政复议调解为公正高效解决行政争议提供了更多的路径选择。实践中，行政复议机关贯彻实施新修订行政复议法，不断丰富行政复议调解工作方式方法，解决了一大批涉及群众切身利益的纠纷“难题”。本案中，被征收房屋面积的证据之间存在矛盾，且房屋已拆除无法实际测量，无法确定补偿数额，导致补偿工作陷入僵局。行政复议机构在案涉争议无法查明客观事实的情况下，以行政复议调解和解“破局”，邀请人民调解员参与行政复议调解和解工作，通过释明指引、讲法说理，消减了双方的对立情绪，双方握手言和，化解了一个看似“无解”的纠纷，解决了困扰申请人多年的房屋征收安置补偿问题。

案例五

徐某等不服北京市某经济技术开发区管理委员会设置房屋限制转移登记 行政复议案

【关键词】

市区两级联合调解 限制转移登记 调解会 自行纠错 一揽子化解

【基本案情】

2023年8月，北京市某镇政府认定申请人徐某等16人未经规划许可私自在原房屋上加盖简易房，属于违法建设，遂作出23件《限期拆除（回填）决定书》，要求其限期拆除。此后，镇政府又向北京市某管委会发送《关于协助暂停办理房产登记的函》，要求暂停办理该批房产登记。据此，某管委会陆续对该批房屋设置了限制转移登记。申请人不服，于2024年3月以某管委会为被申请人，向市政府提出16件行政复议申请，请求撤销该管委会作出的房屋限制转移登记行为。

【复议办理】

市政府行政复议机构受理申请后审查发现，申请人此前曾以镇政府为被申请人向区政府提出16件行政复议申请，请求撤销镇政府作出的《关于协助暂停办理房产登记的函》，案件正在办理过程之中。行政复议机构认为，管委会作出的限制转移登记与镇政府作出的《限期拆除（回填）决定书》《关于协助暂停办理

房产登记的函》等前期行为具有高度的关联性，故决定对申请人分别向区政府和市政府提出的共 32 件申请进行一并处理。市政府行政复议机构通过现场调查发现，该案关系老旧小区改造工程，交织数个行政行为，涉及镇政府、区政府、管委会多级行政主体，遂启动市区两级案件联合调解机制，市政府和区政府行政复议机构分工合作，共同开展调解。针对 23 件《限期拆除（回填）决定书》在送达程序上存在瑕疵且镇政府已撤销部分决定书的情况，区政府行政复议机构督促镇政府撤销剩余的决定书，推动行政机关自行纠错。在此基础上，市、区两级行政复议机构与申请人多次沟通促成双方同意调解后，联合召开由申请人、镇政府、管委会参加的案件调解会，行政复议机构向当事人释明，根据《北京市城乡规划条例》规定，执法机关作出责令限期改正或者限期拆除决定的，应当通知规划自然资源主管部门暂停办理不动产登记手续，在镇政府作出对涉案房屋限期拆除决定且未被撤销前，管委会依据镇政府的申请作出限制转移登记的行为符合上述规定。鉴于《限期拆除（回填）决定书》因程序瑕疵被撤销，建议由镇政府申请，管委会自行纠正限制转移登记行为。另一方面，申请人未经规划许可私自加盖简易房，属于违法建设，依法应当拆除。经行政复议机构主持调解，申请人承诺配合拆除违法建设，镇政府做好违建拆除后房屋的恢复和安全措施配建工作。申请人当场撤回向市、区两级行政复议机关提交的 32 件行政复议申请。

【典型意义】

行政复议是矛盾纠纷多元化解机制的重要组成部分，在行政争议实质性化解中发挥着不可替代的作用。作为行政系统内部监督制度，行政复议具有统筹调配各类行政资源化解争议的重要制度优势。新修订行政复议法实施后，各级行政复议机构积极履职、多方联动，运用调解制度定分止争，取得了良好社会效果。本案中，行政复议机构正确适用调解工作机制，在推动行政机关自行纠错基础上，探索关联性行政复议案件一揽子调解的创新实践，充分利用市政府的统筹协调优势，通过市区两级案件联合办理，对申请人提出的关联案件同步开展调解，统一调解标准、统一法律认定，统一处理方式，一次性化解了 32 起行政争议，彰显了行政复议公正高效、便民为民的制度优势，真正做到案结事了，为提升社会治理法治化水平作出了积极贡献。

案例六

王某不服江苏省某街道办事处未交付质量合格安置房行政复议案

【关键词】

复议决定履行期间调解 拆迁补偿安置 行政协议 听证 实质性化解

【基本案情】

2012年，被申请人江苏省某街道办事处委托某拆迁公司与申请人王某签订了《拆迁补偿安置协议书》，其中约定在某安置小区为申请人安置两套房屋，但是协议未明确约定履行期限、违约责任等内容。2018年，该安置小区由建设单位组织竣工验收合格。2024年1月，申请人签署了项目安置结算清单，并在该小区自选了两套安置房屋。其后，申请人发现其中一套房屋房顶漏水现象明显，向被申请人申请调换房屋，但被申请人以该安置房屋房顶漏水不属于调换房屋的法定情形为由予以拒绝。申请人不服，向区人民政府申请行政复议。

【复议办理】

行政复议机构审查认为，本案系在履行行政协议中产生的争议，主要焦点在于行政协议对违约责任约定不明确时，被申请人如何承担违约责任。鉴于案情比较复杂，行政复议机构组织召开听证会。在听证会上，申请人要求调换房屋，被申请人主张由申请人维修并由被申请人支付维修款。针对当事人诉求差异较大的情况，行政复议机构进行调解：向被申请人指出，根据《中华人民共和国建筑法》相关规定，建筑工程竣工时，屋顶、墙面不得留有渗漏、开裂等质量缺陷，且建筑工程实行质量保修制度。被申请人交付的房屋存在漏水问题，属于未按照协议约定全面履行安置房交付义务，理应承担相应的维修责任。另一方面向申请人释明，参照有关法律法规和规范性文件的规定，房屋主体结构经检验确属质量不合格，或者因房屋质量问题严重影响正常居住使用等情形的，申请人可以要求调换房屋，涉案房屋房顶漏水不属于调换房屋的情形。经调解，申请人虽然不再坚持调换房屋，但要求被申请人维修房屋并给付较大数额赔偿款。被申请人认为申请人不能同时主张维修房屋和赔偿损失，双方未能协商一致。行政复议机关作出行政复议决定，责令被申请人针对安置房漏水质量问题采取补救措施。

在复议决定履行阶段，考虑到本案履行较为复杂、容易再次发生矛盾，行政复议机构决定对被申请人的履行行为进行监督指导，并组织争议双方就补救措施

的具体细节进一步开展调解，明确被申请人查明房屋漏水原因后进行修缮，并参照《建设工程质量管理条例》的相关规定承诺保修五年。考虑到申请人在房屋修缮期间需租赁房屋，会产生一定费用，故由被申请人给予适当经济补偿。对此，双方均表示满意，争议得到实质性化解。

【典型意义】

新修订的行政复议法在总则中规定，行政复议机关办理行政复议案件，可以进行调解，意味着行政复议机关办理各类行政复议案件均可以进行调解，且调解贯穿行政复议案件办理的全过程。本案中，行政复议机构以厘清法律责任为基础，兼顾行政成本和行政效率，在修理成本远低于调换房屋的耗费，且不损害申请人合法权益的情况下，坚持和落实比例原则，以修理优先为基调进行调解，是践行行政复议调解制度的有益探索。在复议审理阶段调解未达成一致情况下，继续本着实质性化解争议目标，在复议决定履行阶段进一步进行调解，加强对被申请人履行复议决定的监督指导，推动形成了兼具确定性和可操作性的履行方案，实现了行政争议一次性彻底解决，体现了行政复议公正高效、便民为民的工作原则。

“以拆代征”类案的识别与审查规制

马鞍山中院行政庭副庭长 焦明君

房屋征收与违法建设行政处罚是行政诉讼的常见类型，二者在被征收或处罚的客体上存在竞合。随着城镇化进程的不断深入，实践中经常出现在征收过程中对无证房屋认定为违法建设进行处罚并责令拆除的案件，导致以违建拆除推进征收进程的行政行为时有发生。鉴于行政征收、行政处罚的规定分置于不同的法律体系，对“以拆代征”案件如何识别与认定，成为实践中的一个难题。下面以一个案例进行说明。

一、“以拆代征”典型案例

李某的房屋位于某区棚户区范围内，2020年11月，该区政府发布征收公告，决定对李某房屋所在棚户区进行征收。征收部门随后对李某房屋进行登记评估。2021年12月，该区城管局接到区政府关于李某房屋涉嫌违法建设的交办件。区城管局立案后，经过测绘并函询规划部门得知案涉房屋未经规划审批且无法补办规划手续，遂经过事先告知、听取陈述申辩等程序后，于2022年3月作出限期拆除决定书，要求李某限期自行拆除房屋，否则将强制拆除。李某不服，提起行政诉讼。

李某诉称，其房屋已被纳入征收范围，因未与征收部门就安置补偿达成一致，区城管局进行查处，实质是以拆违代替征收，规避法定征收程序，违背征收目的。

法院审查认为，《中华人民共和国行政处罚法》第五条规定，行政处罚遵循公正、公开的原则。设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。行政机关实施行政处罚应认定事实清楚、目的正当、程序合法、适用法律正确。

从处罚目的正当性的原则看，行政机关应将对违法性建筑、构筑物的查处作为常态性工作内容，不应将其作为推进征拆工作的手段。本案中，在启动案涉违法建设查处程序前，案涉房屋已纳入征收范围，征收部门已对案涉建筑进行了调查登记，结合上诉人诉称相关部门曾与其就补偿问题进行过协商等情形，基于维

护政府公信力、保护当事人信赖利益、合理行政等因素考量，区城管局不宜在此种情况下径行认定案涉房屋为违法建设并责令其限期拆除。

从处罚程序看，李某的房屋所在区域已经纳入棚户区改造征收范围，应根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二十四条第二款的规定，对案涉房屋是否系违法建设应在征收过程中进行调查、认定和处理。区城管局未证明案涉房屋已由征收部门对其合法性进行认定和处理，其作出限期拆除决定，违反法定程序。

城乡规划管理是一项具有政策性、社会性、时效性和强制性的综合性工作。现实中，未取得建设工程规划许可证进行建设的原因较多，不能将其与违法建设直接等同并予以拆除。尤其是棚户区的房屋情况复杂，存在大量因历史原因未依法办理产权登记或审批许可的建筑，单纯适用城乡规划管理相关法律法规无法实质化解纠纷，也不利于行政相对人合法权益保护。法院据此撤销了被诉方的限期拆除决定书。

二、“以拆代征”的识别与规制

这个案件是典型的“以拆代征”的案件，对此类案件要如何识别与审查，我们认为，行政诉讼法规定，人民法院审理行政案件，对行政行为是否合法进行审查。对涉征区域内的违法建设行政处罚，应首要考量的是处罚目的正当性，在合乎正当性的基础上，再行审查处罚的合法性以及合理性。

（一）识别：关于被诉行政行为是否属于“以拆代征”行政处罚，可从征收时间起点、行政主体和责任类型三个方面进行区分。

首先，审查征收时间起点。如果行政处罚的时间早于区域拟征收决定的时间，则该处罚并非“以拆代征”类型行政处罚。相反，案涉区域已经存在拟征收的事实后，再行违建查处，或征收部门对征收范围内建筑已经调查、认定，则需进一步审查是否存在“以拆代征”的情形。

其次，审查行政主体。如果行政处罚主体是与拆迁无直接关系的部门或机构，例如环保部门对拆迁项目进行处罚，那么很可能不存在“以拆代征”的情况。如果行政处罚的主体与拆迁直接相关，例如城管部门认为拆迁房屋存在违建予以处罚，或者消防部门因房屋未取得消防安全许可证进行处罚，以及拆迁部门或对拆迁项目进行的处罚，则需要审查分析是否存在“以拆代征”的可能性。

最后，责任类型也是判断是否存在“以拆代征”的重要依据。如果行政处罚

的责任类型是与拆迁无关的其他违法行为，例如给予警告、罚款、暂扣或吊销许可证等，那么可以排除存在“以拆代征”。如果行政处罚的责任类型与拆迁直接相关，例如责令限期拆除或责令整改等，那么就需要进一步审查。

（二）规制：确定可能属于“以拆代征”行政处罚类型后，对该类型行政处罚目的的正当性分析应从法律适用、价值体系予以界定。

其一，从法律适用层面，界定标准为行政主体是否严格执行国有或集体土地征收的相关法律规定。以国有土地征收为例，《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二十四条第二款规定了对涉征建筑需进行调查认定。如果未对征收范围内建筑予以调查、认定、处理，而是直接作“拆违”处罚，则不具有正当性；如涉征建筑已经纳入征迁范围，进行了征迁补偿登记，则视为存在政府信赖利益，不能轻易作为违法建设给予行政处罚。

其二，考虑价值体系。要深入了解行政处罚与征收活动的相关性，例如本案中，限期拆除违法建设导致无法给予征收补偿，该行政处罚与征收补偿存在强相关性，通过行政处罚方式予以拆除不仅无法化解纠纷，不利于维护政府公信力，也不利于征迁工作平稳进行。

综上，对拟征收范围内的建（构）筑物不宜再进行违法建设的查处和认定，而应将此责任交由征收部门在征收过程中一并处理。此举有助于简化行政程序，提高行政效率，确保征收的公平公正。

三、司法审查“以拆代征”类案建议

综合上述分析，对“以拆代征”案件的处理，我们提出以下司法审查建议：

1、对拟征收区域内已建成的房屋及建（构）筑物，由征收部门统一进行调查登记，组织有关部门对其合法性进行认定和处理，不允许单独进行违法建设的认定和查处。征收部门在补偿安置时应综合考虑区域背景、房屋建设历史因素，充分保障行政相对人合法权益。

2、涉征区域内未经审批新建的建（构）筑物，按照征收决定的时点确定是否属于补偿范围。如属抢搭抢建的违法建设，违法建设的查处机关应按照正常行政处罚程序对其进行查处。

3、城市管理等违法建设的查处机关应当加大行政执法的时限性和合理性，将对违法建设、构筑物的查处作为常态性工作内容。

4、涉及征收区域的违法建设类案件，应审查行政处罚目的的合法性。在综合考量案件的背景、历史因素的基础上，注重对证据的审核，包括但不限于征收公告、拆迁补偿协议、行政处罚事先告知书等，以确定行政处罚是否正当合法。

《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、薛昕怿、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：申昱菲、刘佳敏