

浦江行政法实务

第十二届行政法专业委员会 第14期



上海市律师协会
上海市律师协会行政法专业委员会

2025年9月

目 录

一、新法速递	1
中华人民共和国仲裁法	1
军用土地管理条例	15
国务院关于修改《中华人民共和国国际海运条例》的决定	20
中华人民共和国国际海运条例	21
二、政策资讯	32
国务院办公厅关于在政府采购中 实施本国产品标准及相关政策的通知 ..	32
国办发〔2025〕34号	32
三、实务研究	38
最高人民法院、司法部联合发布规范涉企执法司法行政复议、行政诉讼典型 案例	38
《行政复议监督规范涉企行政执法典型案例》专家点评	55
最高人民法院“行政审判讲堂”2025年第九期答疑实录	68

一、新法速递

中华人民共和国仲裁法

(1994年8月31日第八届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过 根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》第一次修正 根据2017年9月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议《关于修改〈中华人民共和国法官法〉等八部法律的决定》第二次修正 2025年9月12日第十四届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议修订)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 仲裁机构、仲裁员和仲裁协会
- 第三章 仲裁协议
- 第四章 仲裁程序
 - 第一节 申请和受理
 - 第二节 仲裁庭的组成
 - 第三节 开庭和裁决
- 第五章 申请撤销裁决
- 第六章 执 行
- 第七章 涉外仲裁的特别规定
- 第八章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了保证公正、及时仲裁经济纠纷，保护当事人的合法权益，保障社会主义市场经济健康发展，制定本法。

第二条 仲裁事业的发展贯彻落实中国共产党和国家的路线方针政策、决策部署，服务国家高质量发展和高水平对外开放，营造市场化、法治化、国际化营商环境，发挥化解经济纠纷的作用。

第三条 平等主体的自然人、法人、非法人组织之间发生的合同纠纷和其他财产权益纠纷，可以仲裁。

下列纠纷不能仲裁：

- (一) 婚姻、收养、监护、扶养、继承纠纷；
- (二) 依法应当由行政机关处理的行政争议。

第四条 当事人选择仲裁方式解决纠纷，应当遵循自愿原则，达成仲裁协议。没有仲裁协议，一方申请仲裁的，仲裁机构不予受理。

第五条 当事人达成仲裁协议，一方向人民法院提起诉讼的，人民法院不予受理，但仲裁协议无效或者法律另有规定的除外。

第六条 仲裁机构应当由当事人协议选定。

仲裁不实行级别管辖和地域管辖。

第七条 仲裁应当根据事实，符合法律规定，公平合理地解决纠纷。

第八条 仲裁应当遵循诚信原则。

第九条 仲裁依法独立进行，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

第十条 仲裁实行一裁终局的制度。裁决作出后，当事人就同一纠纷再申请仲裁或者向人民法院提起诉讼的，仲裁机构或者人民法院不予受理。

裁决被人民法院依法裁定撤销或者不予执行的，当事人就该纠纷可以根据双方重新达成的仲裁协议申请仲裁，也可以向人民法院提起诉讼。

第十一条 仲裁活动可以通过信息网络在线进行，但当事人明确表示不同意的除外。

仲裁活动通过信息网络在线进行的，与线下仲裁活动具有同等法律效力。

第十二条 国家支持仲裁机构加强与境外仲裁机构和有关国际组织的交流合作，积极参与国际仲裁规则的制定。

第二章 仲裁机构、仲裁员和仲裁协会

第十三条 仲裁机构可以在直辖市和省、自治区人民政府所在地的市设立，也可以根据需要在其他设区的市设立，不按行政区划层层设立。

仲裁机构由前款规定的市的人民政府组织有关部门和商会统一组建，属于公益性非营利法人。

第十四条 依据本法第十三条设立的仲裁机构，应当经省、自治区、直辖市人民政府司法行政部门登记。

经国务院批准由中国国际商会组织设立的仲裁机构向国务院司法行政部门备案。仲裁机构登记管理的具体办法由国务院制定。

第十五条 仲裁机构应当具备下列条件：

- (一) 有自己的名称、住所和章程；
- (二) 有必要的财产；
- (三) 有符合本法规定的组成人员；
- (四) 有聘任的仲裁员。

仲裁机构的章程应当依照本法制定。

第十六条 仲裁机构变更名称、住所、章程、法定代表人、组成人员的，应当提出申请，依法办理变更登记。

第十七条 仲裁机构终止的，依法办理注销登记。

第十八条 仲裁机构的组成人员包括主任一人、副主任二至四人和委员七至十一人。

仲裁机构的组成人员由法律、经济贸易、科学技术专家和有实际工作经验的人员担任。仲裁机构的组成人员中，法律、经济贸易、科学技术专家不得少于三分之二。

仲裁机构的组成人员每届任期五年，任期届满的应当依法换届，更换不少于三分之一的组成人员。

第十九条 仲裁机构应当依照法律法规和章程规定，建立健全内部治理结构，明确决策、执行、监督等方面的职责权限和程序。

仲裁机构应当建立健全民主议事、人员管理、收费与财务管理、文件管理、投诉处理等制度。

仲裁机构应当加强对组成人员、工作人员及仲裁员的监督，对其在仲裁活动中的违法违纪行为及时依法调查处理；需要追究法律责任的，及时移送有关机关予以处理。

第二十条 仲裁机构应当建立信息公开制度，及时向社会公开章程、登记备案、仲裁规则、仲裁员名册、服务流程、收费标准、年度业务报告和财务报告等信息，主动接受社会监督。

第二十一条 仲裁机构聘任的仲裁员应当公道正派，具备良好的专业素质，勤勉尽责，清正廉明，恪守职业道德。

第二十二条 仲裁员应当符合下列条件之一：

（一）通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格，从事仲裁工作满八年的；

（二）律师执业满八年的；

（三）曾任法官、检察官满八年的；

（四）从事法律研究、教学工作并具有高级职称的；

（五）具有法律知识，从事法律、经济贸易、海事海商、科学技术等专业工作，并具有高级职称或者具有同等专业水平的。

《中华人民共和国监察官法》、《中华人民共和国法官法》、《中华人民共和国检察官法》等法律规定有关公职人员不得兼任仲裁员的，依照其规定；其他公职人员兼任仲裁员的，应当遵守有关规定。

仲裁机构可以从具有法律、经济贸易、海事海商、科学技术等专门知识的境外人士中聘任仲裁员。

第二十三条 仲裁机构按照不同专业设仲裁员名册。

仲裁员有被开除公职、吊销律师执业证书或者被撤销高级职称等不再具备担任仲裁员条件情形的，仲裁机构应当将其除名。

第二十四条 仲裁机构独立于行政机关，与行政机关没有隶属关系。仲裁机构之间没有隶属关系。

第二十五条 中国仲裁协会是社会团体法人。仲裁机构是中国仲裁协会的会员。中国仲裁协会的章程由全国会员大会制定。

中国仲裁协会是仲裁机构的自律性组织，根据章程对仲裁机构及其组成人员、

工作人员，以及仲裁员在仲裁活动中的行为进行监督。

中国仲裁协会依照本法和《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定制定示范仲裁规则。

第二十六条 国务院司法行政部门依法指导、监督全国仲裁工作，完善相关工作制度，统筹规划仲裁事业发展。

省、自治区、直辖市人民政府司法行政部门依法指导、监督本行政区域内仲裁工作。

第三章 仲裁协议

第二十七条 仲裁协议包括合同中订立的仲裁条款和以其他书面方式在纠纷发生前或者纠纷发生后达成的请求仲裁的协议。

仲裁协议应当具有下列内容：

- (一) 请求仲裁的意思表示；
- (二) 仲裁事项；
- (三) 选定的仲裁机构。

一方当事人在申请仲裁时主张有仲裁协议，另一方当事人在首次开庭前不予否认的，经仲裁庭提示并记录，视为当事人之间存在仲裁协议。

第二十八条 有下列情形之一的，仲裁协议无效：

- (一) 约定的仲裁事项超出法律规定的仲裁范围；
- (二) 无民事行为能力人或者限制民事行为能力人订立的仲裁协议；
- (三) 一方采取胁迫手段，迫使对方订立仲裁协议。

第二十九条 仲裁协议对仲裁事项或者仲裁机构没有约定或者约定不明确的，当事人可以补充协议；达不成补充协议的，仲裁协议无效。

第三十条 仲裁协议独立存在。合同是否成立及其变更、不生效、终止、被撤销或者无效，不影响已经达成的仲裁协议的效力。

仲裁庭有权确认合同的效力。

第三十一条 当事人对仲裁协议的效力有异议的，可以请求仲裁机构或者仲裁庭作出决定，也可以请求人民法院作出裁定。一方请求仲裁机构或者仲裁庭作出决定，另一方请求人民法院作出裁定的，由人民法院裁定。

当事人对仲裁协议的效力有异议，应当在仲裁庭首次开庭前提出。

第四章 仲裁程序

第一节 申请和受理

第三十二条 当事人申请仲裁应当符合下列条件：

- (一) 有仲裁协议；
- (二) 有具体的仲裁请求和事实、理由；
- (三) 属于仲裁机构的受理范围。

第三十三条 当事人申请仲裁，应当向仲裁机构递交仲裁协议、仲裁申请书及副本。

第三十四条 仲裁申请书应当载明下列事项：

- (一) 当事人的姓名、性别、年龄、职业、工作单位、住所、联系方式，法人或者非法人组织的名称、住所和法定代表人或者主要负责人的姓名、职务、联系方式；
- (二) 仲裁请求和所根据的事实与理由；
- (三) 证据和证据来源，证人姓名和住所。

第三十五条 仲裁机构收到仲裁申请书之日起五日内，认为符合受理条件的，应当受理，并通知申请人；认为不符合受理条件的，应当书面通知申请人不予受理，并说明理由。

第三十六条 仲裁机构受理仲裁申请后，应当在仲裁规则规定的期限内将仲裁规则和仲裁员名册送达申请人，并将仲裁申请书副本和仲裁规则、仲裁员名册送达被申请人。

被申请人收到仲裁申请书副本后，应当在仲裁规则规定的期限内向仲裁机构提交答辩书。仲裁机构收到答辩书后，应当在仲裁规则规定的期限内将答辩书副本送达申请人。被申请人未提交答辩书的，不影响仲裁程序的进行。

第三十七条 当事人达成仲裁协议，一方向人民法院提起诉讼未声明有仲裁协议，人民法院受理后，另一方在首次开庭前提交仲裁协议的，人民法院应当驳回起诉，但仲裁协议无效或者法律另有规定的除外；另一方在首次开庭前未对人民法院受理该案提出异议的，视为放弃仲裁协议，人民法院应当继续审理。

第三十八条 申请人可以放弃或者变更仲裁请求。被申请人可以承认或者反驳仲裁请求，有权提出反请求。

第三十九条 一方当事人因另一方当事人的行为或者其他原因，可能使裁决难以执行或者造成当事人其他损害的，可以申请财产保全、请求责令另一方当事人作出一定行为或者禁止其作出一定行为。当事人申请保全的，仲裁机构应当将当事人的申请依照《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定提交人民法院，人民法院应当依法及时处理。

因情况紧急，仲裁协议的当事人可以在申请仲裁前依照《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定向人民法院申请财产保全、请求责令另一方当事人作出一定行为或者禁止其作出一定行为。当事人申请保全的，人民法院应当依法及时处理。

申请有错误的，申请人应当赔偿被申请人因保全所遭受的损失。

第四十条 当事人、法定代理人可以委托律师和其他代理人进行仲裁活动。委托律师和其他代理人进行仲裁活动的，应当向仲裁机构提交授权委托书。

第四十一条 仲裁文件应当以当事人约定的合理方式送达；当事人没有约定或者约定不明确的，按照仲裁规则规定的方式送达。

第二节 仲裁庭的组成

第四十二条 仲裁庭可以由三名仲裁员或者一名仲裁员组成。由三名仲裁员组成的，设首席仲裁员。

第四十三条 当事人约定由三名仲裁员组成仲裁庭的，应当各自选定或者各自委托仲裁机构主任按照仲裁规则确定的程序指定一名仲裁员；第三名仲裁员由当事人共同选定，也可以由当事人共同委托仲裁机构主任按照仲裁规则确定的程序指定。当事人约定第三名仲裁员由其各自选定的仲裁员共同选定的，从其约定。第三名仲裁员是首席仲裁员。

当事人约定由一名仲裁员成立仲裁庭的，仲裁员由当事人共同选定，也可以由当事人共同委托仲裁机构主任按照仲裁规则确定的程序指定。

第四十四条 当事人没有在仲裁规则规定的期限内约定仲裁庭的组成方式或者选定仲裁员的，由仲裁机构主任按照仲裁规则确定的程序确定或者指定。

第四十五条 仲裁员存在可能导致当事人对其独立性、公正性产生合理怀疑情形

的，该仲裁员应当及时向仲裁机构书面披露。

仲裁机构应当将仲裁员书面披露情况、仲裁庭的组成情况书面通知当事人。

第四十六条 仲裁员有下列情形之一的，必须回避，当事人也有权提出回避申请：

- （一）是本案当事人、代理人，或者当事人、代理人的近亲属；
- （二）与本案有利害关系；
- （三）与本案当事人、代理人有其他关系，可能影响公正仲裁；
- （四）私自会见当事人、代理人，或者接受当事人、代理人的请客送礼。

第四十七条 当事人提出回避申请，应当说明理由，在首次开庭前提出。回避事由在首次开庭后知道的，可以在最后一次开庭终结前提出。

第四十八条 仲裁员是否回避，由仲裁机构主任决定；仲裁机构主任担任仲裁员时，其是否回避由仲裁机构的其他组成人员集体决定。

第四十九条 仲裁员因回避或者其他原因不能履行职责的，应当依照本法规定重新选定或者指定仲裁员。

因回避而重新选定或者指定仲裁员后，当事人可以请求已进行的仲裁程序重新进行，是否准许，由仲裁庭决定；仲裁庭也可以自行决定已进行的仲裁程序是否重新进行。

第五十条 仲裁员有本法第四十六条第四项规定的情形，情节严重的，或者有本法第七十一条第一款第六项规定的情形的，应当依法承担法律责任，仲裁机构应当将其除名。

第三节 开庭和裁决

第五十一条 仲裁应当开庭进行。当事人协议不开庭的，仲裁庭可以根据仲裁申请书、答辩书以及其他材料作出裁决。

第五十二条 仲裁不公开进行。当事人协议公开的，可以公开进行，但涉及国家秘密、他人的商业秘密或者个人隐私的除外。

第五十三条 仲裁机构应当在仲裁规则规定的期限内将开庭日期通知双方当事人。当事人有正当理由的，可以在仲裁规则规定的期限内请求延期开庭。是否延期，由仲裁庭决定。

第五十四条 申请人经书面通知，无正当理由不到庭或者未经仲裁庭许可中

途退庭的，可以视为撤回仲裁申请。

被申请人经书面通知，无正当理由不到庭或者未经仲裁庭许可中途退庭的，可以缺席裁决。

第五十五条 当事人应当对自己的主张提供证据。

仲裁庭认为有必要收集的证据，可以自行收集；必要时，可以请求有关方面依法予以协助。

第五十六条 当事人可以就查明事实的专门性问题向仲裁庭申请鉴定。仲裁庭根据当事人的申请或者自行判断认为对专门性问题需要鉴定的，可以交由当事人约定的鉴定人鉴定，也可以由仲裁庭指定的鉴定人鉴定。

根据当事人的请求或者仲裁庭的要求，经仲裁庭通知，鉴定人应当参加开庭。当事人经仲裁庭许可，可以向鉴定人提问。

第五十七条 证据应当在开庭时出示，当事人可以质证。

第五十八条 在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，当事人可以申请证据保全。当事人申请证据保全的，仲裁机构应当将当事人的申请提交证据所在地的基层人民法院，人民法院应当依法及时处理。

因情况紧急，仲裁协议的当事人可以在申请仲裁前依照《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定向人民法院申请证据保全。当事人申请证据保全的，人民法院应当依法及时处理。

第五十九条 当事人在仲裁过程中有权进行辩论。辩论终结时，首席仲裁员或者独任仲裁员应当征询当事人的最后意见。

第六十条 仲裁庭应当将开庭情况记入笔录。当事人和其他仲裁参与人认为对自己陈述的记录有遗漏或者差错的，有权申请补正。如果不予补正，应当记录该申请。

笔录由仲裁员、记录人员、当事人和其他仲裁参与人签名或者盖章。

第六十一条 仲裁庭发现当事人单方捏造基本事实申请仲裁或者当事人之间恶意串通，企图通过仲裁方式侵害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益的，应当驳回其仲裁请求。

第六十二条 当事人申请仲裁后，可以自行和解。达成和解协议的，可以请求仲裁庭根据和解协议作出裁决书，也可以撤回仲裁申请。

第六十三条 当事人达成和解协议，撤回仲裁申请后反悔的，可以根据仲裁协议申请仲裁。

第六十四条 仲裁庭在作出裁决前，可以先行调解。当事人自愿调解的，仲裁庭应当调解。调解不成的，应当及时作出裁决。

调解达成协议的，仲裁庭应当制作调解书或者根据协议的结果制作裁决书。调解书与裁决书具有同等法律效力。

第六十五条 调解书应当写明仲裁请求和当事人协议的结果。调解书由仲裁员签名，加盖仲裁机构印章，送达双方当事人。调解书经双方当事人签收后，即发生法律效力。

在调解书签收前当事人反悔的，仲裁庭应当及时作出裁决。

第六十六条 裁决应当按照多数仲裁员的意见作出，少数仲裁员的不同意见可以记入笔录。仲裁庭不能形成多数意见时，裁决应当按照首席仲裁员的意见作出。

第六十七条 裁决书应当写明仲裁请求、争议事实、裁决理由、裁决结果、仲裁费用的负担和裁决日期。当事人协议不愿写明争议事实和裁决理由的，可以不写。裁决书由仲裁员签名，加盖仲裁机构印章。对裁决持不同意见的仲裁员，可以签名，也可以不签名。

第六十八条 仲裁庭仲裁纠纷时，其中一部分事实已经清楚，可以就该部分先行裁决。

第六十九条 对裁决书中的文字、计算错误或者仲裁庭已经裁决但在裁决书中遗漏的事项，仲裁庭应当补正；当事人自收到裁决书之日起三十日内，可以请求仲裁庭补正。

第七十条 裁决书自作出之日起发生法律效力。

第五章 申请撤销裁决

第七十一条 当事人提出证据证明裁决有下列情形之一的，可以向仲裁机构所在地的中级人民法院申请撤销裁决：

- (一) 没有仲裁协议；
- (二) 裁决的事项不属于仲裁协议的范围或者仲裁机构无权仲裁；

- (三) 仲裁庭的组成或者仲裁的程序违反法定程序;
- (四) 裁决所根据的证据是伪造的;
- (五) 对方当事人隐瞒了足以影响公正裁决的证据;
- (六) 仲裁员在仲裁该案时有索贿受贿、徇私舞弊、枉法裁决行为。

人民法院经组成合议庭审查核实裁决有前款规定情形之一的,应当裁定撤销。

人民法院认定该裁决违背公共利益的,应当裁定撤销。

第七十二条 当事人申请撤销裁决的,应当自收到裁决书之日起三个月内提出。

第七十三条 人民法院应当在受理撤销裁决申请之日起两个月内作出撤销裁决或者驳回申请的裁定。

第七十四条 人民法院受理撤销裁决的申请后,认为可以由仲裁庭重新仲裁的,通知仲裁庭在一定期限内重新仲裁,并裁定中止撤销程序。仲裁庭开始重新仲裁的,人民法院应当裁定终结撤销程序。仲裁庭拒绝重新仲裁的,人民法院应当裁定恢复撤销程序。

第六章 执 行

第七十五条 当事人应当履行裁决。一方当事人不履行的,另一方当事人可以依照《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定向人民法院申请执行。受申请的人民法院应当执行。

第七十六条 被申请人提出证据证明裁决有本法第七十一条第一款规定的情形之一的,经人民法院组成合议庭审查核实,裁定不予执行。人民法院认定执行该裁决违背公共利益的,应当裁定不予执行。

第七十七条 一方当事人申请执行裁决,另一方当事人申请撤销裁决的,人民法院应当裁定中止执行。人民法院裁定撤销裁决的,应当裁定终结执行。撤销裁决的申请被裁定驳回的,人民法院应当裁定恢复执行。

第七章 涉外仲裁的特别规定

第七十八条 涉外经济贸易、运输、海事纠纷以及其他涉外纠纷的仲裁,适

用本章规定；本章没有规定的，适用本法其他有关规定。

第七十九条 涉外仲裁的当事人申请证据保全的，仲裁机构应当将当事人的申请提交证据所在地的中级人民法院，人民法院应当依法及时处理。

第八十条 涉外仲裁的仲裁庭可以将开庭情况记入笔录，或者作出笔录要点，笔录要点可以由当事人和其他仲裁参与人签名或者盖章。

第八十一条 当事人可以书面约定仲裁地。除当事人对仲裁程序的适用法另有约定外，以仲裁地作为仲裁程序的适用法及司法管辖法院的确定依据。仲裁裁决视为在仲裁地作出。

当事人对仲裁地没有约定或者约定不明确的，根据当事人约定的仲裁规则确定仲裁地；仲裁规则没有规定的，由仲裁庭根据案件情况，按照便利争议解决的原则确定仲裁地。

第八十二条 涉外海事纠纷或者在经国务院批准设立自由贸易试验区、海南自由贸易港以及国家规定的其他区域内设立登记的企业之间发生的涉外纠纷，当事人书面约定仲裁的，可以选择由仲裁机构进行；也可以选择以中华人民共和国为仲裁地，由符合本法规定条件的人员组成仲裁庭按照约定的仲裁规则进行，该仲裁庭应当在组庭后三个工作日内将当事人名称、仲裁地、仲裁庭的组成情况、仲裁规则向仲裁协会备案。

当事人申请财产保全、证据保全、请求责令另一方当事人作出一定行为或者禁止其作出一定行为的，仲裁庭应当依法将当事人的申请提交人民法院，人民法院应当依法及时处理。

第八十三条 当事人提出证据证明涉外仲裁裁决有下列情形之一的，经人民法院组成合议庭审查核实，裁定撤销：

- （一）没有仲裁协议；
- （二）被申请人没有得到指定仲裁员或者进行仲裁程序的通知，或者由于其他不属于被申请人负责的原因未能陈述意见；
- （三）仲裁庭的组成或者仲裁的程序与仲裁规则不符；
- （四）裁决的事项不属于仲裁协议的范围或者仲裁机构无权仲裁。

人民法院认定该裁决违背公共利益的，应当裁定撤销。

第八十四条 被申请人提出证据证明涉外仲裁裁决有本法第八十三条第一

款规定的情形之一的，经人民法院组成合议庭审查核实，裁定不予执行。

人民法院认定执行该裁决违背公共利益的，应当裁定不予执行。

第八十五条 在中华人民共和国领域内作出的发生法律效力仲裁裁决，当事人请求执行的，如果被执行人或者其财产不在中华人民共和国领域内，当事人可以直接向有管辖权的外国法院申请承认和执行。

第八十六条 支持仲裁机构到中华人民共和国境外设立业务机构，开展仲裁活动。

根据经济社会发展和改革开放需要，可以允许境外仲裁机构在国务院批准设立自由贸易试验区、海南自由贸易港等区域内依照国家有关规定设立业务机构，开展涉外仲裁活动。

第八十七条 鼓励涉外仲裁当事人选择中华人民共和国（包括特别行政区）的仲裁机构、约定中华人民共和国（包括特别行政区）作为仲裁地进行仲裁。

第八十八条 在中华人民共和国领域外作出的发生法律效力仲裁裁决，需要人民法院承认和执行的，当事人可以直接向被执行人住所地或者其财产所在地的中级人民法院申请。被执行人住所地或者其财产不在中华人民共和国领域内的，当事人可以向申请人住所地或者与裁决的纠纷有适当联系的地点的中级人民法院申请。人民法院应当依照中华人民共和国缔结或者参加的国际条约，或者按照互惠原则办理。

外国仲裁机构对中华人民共和国的公民、法人和其他组织的合法权益加以限制、歧视的，中华人民共和国有关机构有权对该国公民、企业和其他组织实行对等原则。

第八章 附 则

第八十九条 本法所称的仲裁机构包括依法设立的仲裁委员会、仲裁院等机构。

第九十条 法律对仲裁时效有规定的，依照其规定；没有规定的，适用诉讼时效的规定。

第九十一条 仲裁机构依照本法和《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定，可以参照中国仲裁协会制定的示范仲裁规则制定仲裁规则。

第九十二条 当事人应当按照规定交纳仲裁费用。

仲裁机构根据国家有关规定，制定收取仲裁费用的办法。

第九十三条 劳动争议仲裁、农村土地承包经营纠纷仲裁和体育仲裁等，适用《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》、《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》、《中华人民共和国体育法》等有关法律的规定。

第九十四条 仲裁机构、仲裁庭可以依照有关国际投资条约、协定关于将投资争端提交仲裁的规定，按照争议双方约定的仲裁规则办理国际投资仲裁案件。

第九十五条 违反仲裁机构登记管理规定的，依照有关法律、行政法规的规定处理。

第九十六条 本法自 2026 年 3 月 1 日起施行。

中华人民共和国国务院令 中华人民共和国中央军事委员会

第 816 号

现公布《军用土地管理条例》，自 2025 年 11 月 1 日起施行。

中央军委主席 习近平 国务院总理 李强

2025 年 9 月 17 日

军用土地管理条例

第一条 为了加强军用土地管理，保护和合理利用军用土地，保障国防和军队建设需要，根据《中华人民共和国国防法》、《中华人民共和国土地管理法》等法律，制定本条例。

第二条 本条例所称军用土地，是指依法由军队单位使用管理的土地，但不包括军队单位租用、借用的土地。

第三条 军用土地是国防和军队建设的重要基础资源。国家保障国防和军队建设用地需要，为巩固国防、强军兴军提供有力支撑。

第四条 军用土地管理工作坚持中国共产党的领导，贯彻习近平强军思想，贯彻新时代军事战略方针，坚持军事需求牵引、军地统筹保障、优化资源配置、节约集约利用的原则。

第五条 军用土地的使用权属于中央军事委员会，由中央军事委员会后勤保障部代表中央军事委员会行使。

军队团级以上单位后勤保障部门按照规定职权，负责本单位军用土地使用管理的具体工作。

县级以上人民政府自然资源等主管部门依照法律法规和规定的职责负责土地管

【来源】中国政府网

https://www.gov.cn/zhengce/content/202509/content_7041917.htm

理工作。

第六条 中央军事委员会后勤保障部应当根据国土空间规划，按照国防和军队建设发展要求，加强对军用土地使用的统筹规划，引导军用土地资源优化配置，提高资源利用效益。

第七条 军用土地应当依法办理不动产登记。

办理军用土地不动产登记，由军队团级以上单位向土地所在地县级以上地方人民政府不动产登记机构提出申请；国家对不动产登记另有规定的，从其规定。军用土地的权利人登记为中央军事委员会后勤保障部，同时注明具体使用管理的军队单位代号，没有军队单位代号的注明军队单位名称。

第八条 对于下列土地，县级以上人民政府应当按照有关规定确认其使用权属于军队，但是有相反证据证明的除外：

- （一）军队依法依规填海、围湖和开垦复垦的土地；
- （二）由军队接收、没有移交地方且仍由军队使用管理的农场、马场、林场、牧场、水产养殖场、训练场、靶场、旧机场等土地；
- （三）1987年1月1日《中华人民共和国土地管理法》施行前由军队单位占有并一直使用管理至今的土地。

第九条 军队单位按照国家自然资源调查监测、地籍调查要求和军队建设发展需要，组织军用土地调查、统计。

第十条 军队建设使用土地，应当优先使用存量军用土地；确需新增建设用地的，应当符合国土空间规划、土地利用年度计划和用途管制等要求，尽可能使用未利用地，并依法办理建设项目用地相关手续。

军队建设使用土地，应当不占或者少占耕地；确需占用耕地的，应当依法落实耕地占补平衡要求。

县级以上人民政府组织编制国土空间规划和土地利用年度计划，应当充分考虑保障军队建设用地需要，并征求军队有关单位的意见。

第十一条 国家健全军队建设项目用地需求通报和军地对接机制。

中央军事委员会后勤保障部根据中央军事委员会批准的军队建设年度计划等决策部署，编制年度新增用地需求清单，会同国务院自然资源主管部门将年度新增用地需求清单通报相关省、自治区、直辖市人民政府。相关省、自治区、直

辖市人民政府应当将年度新增用地需求清单转发相关市、县人民政府。相关人民政府应当依照土地管理法律、行政法规和国家有关规定，对军队建设项目用地应保尽保。

军队建设项目用地按照国家有关规定享受税费优惠。

第十二条 前条规定的军队建设项目新增建设用地的，由军队团级以上单位依照土地管理法律、行政法规和国家有关规定，向土地所在地市、县人民政府自然资源主管部门提出申请，经有批准权的人民政府批准后，由市、县人民政府依法及时、足量供应土地；依法属于划拨供地范围的，以划拨方式供应。涉及征收农民集体所有土地的，军队单位应当按照国家有关规定支付相关费用。

第十三条 军队重点建设项目用地确需调整国土空间规划的，应当依法报经批准。

军队重点建设项目确需提前开工建设的，按照国家有关规定经国务院自然资源主管部门审核批准，可以先行用地；经批准先行用地的，军队单位应当依法及时办理建设用地相关手续。

军队重点建设项目清单由中央军事委员会后勤保障部根据中央军事委员会有关规定编制，按程序会同国务院有关部门联合下达。

第十四条 军队建设项目用地实行标准控制制度。军队单位应当落实军队建设项目用地标准，科学测算建设项目用地需求，严格控制用地规模。

军队建设项目用地标准由中央军事委员会确定。

第十五条 在军用土地的上方建设架空设施或者在军用土地的下方建设地下管线、轨道交通设施等公共基础设施的，应当经军队团级以上单位按照中央军事委员会的相关规定报经批准；涉及军事设施的，依照军事设施保护法律、行政法规的规定执行。

第十六条 县级以上人民政府因基础设施建设、开展公益事业等原因需要借用军用土地的，应当与军队团级以上单位签订协议，按照协议约定的用途和期限使用土地，并不得在借用的军用土地上修建永久性建筑物。协议应当按照中央军事委员会的有关规定报经批准。协议约定的期限一般不超过2年，期满后确需继续借用的，应当重新签订协议并报经批准。

县级以上地方人民政府因组织抢险救灾、疫情防控等紧急需要，可以在商请军

队师级以上单位同意后临时借用军用土地，军队单位同步办理审批手续。

第十七条 根据国防和军队建设以及经济社会发展需要，军队单位可以采取军队与地方土地使用权置换整合或者向地方转移军用土地的使用权等方式处置军用土地的使用权。

处置军用土地的使用权，应当按照中央军事委员会的有关规定报经批准；未经批准的，处置行为无效。

第十八条 处置军用土地的使用权应当优先采取军队与地方土地使用权置换整合方式，将布局分散、利用率低、使用受限的军用土地置换整合为适应国防和军队建设发展需要的土地资源。

军队与地方土地使用权置换整合可以跨县级以上行政区域组织实施，有关地方人民政府应当予以支持，具体办法由国务院自然资源主管部门、中央军事委员会后勤保障部制定。

第十九条 有下列情形之一的，军用土地的使用权可以按照有关规定向地方转移：

（一）地方为实施国土空间规划进行旧城区改建以及其他公共利益需要，确需使用军用土地；

（二）军用机场、港口、码头等军事设施报废、迁建或者改作民用，原设施占用的土地军队不再使用、保留；

（三）军用土地失去军事利用价值，不再需要使用、保留。

军用土地的使用权向地方转移按照有关规定报经批准后，军队团级以上单位和县级以上地方人民政府应当自批准之日起2年内完成土地使用权交接，依法办理不动产登记手续。逾期未完成的，军队团级以上单位应当按照程序上报原审批机关。

军用土地的使用权转移登记或者依法注销后，县级以上地方人民政府自然资源等主管部门应当做好相应的土地管理工作。

第二十条 军队单位处置军用土地的使用权，应当依法组织地价评估，评估价格作为置换土地或者获得补偿的依据。军用土地地价评估办法由国务院自然资源主管部门、中央军事委员会后勤保障部制定。

第二十一条 禁止侵占、污染、破坏军用土地。

任何组织或者个人对侵占、污染、破坏军用土地的行为，有权检举、控告。

第二十二条 军队后勤保障部门和县级以上人民政府自然资源等主管部门建立军用土地管理信息通报机制，及时互相通报相关违法行为线索等信息。

第二十三条 对土地使用权有争议的，由当事人协商解决；协商不成的，由县级以上人民政府处理。当事人对有关人民政府的处理决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

第二十四条 因军队战备训练、科研试验等专项军事活动确需借用国有土地或者农民集体所有土地，不改变土地用途的，经军队军级以上单位同意，可以由军队单位与有关地方人民政府自然资源主管部门或者农村集体经济组织、土地使用权人签订用地协议，按照约定的方式和期限使用土地并给予补偿；涉及改变土地用途的，应当依法办理相关手续。

第二十五条 违反本条例规定，侵占、污染、破坏军用土地的，由县级以上地方人民政府组织自然资源、生态环境、农业农村、林业草原等主管部门依法处罚。

第二十六条 军队人员、国务院有关部门和地方各级人民政府及其有关部门的工作人员在军用土地管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法依规给予处分。

第二十七条 违反本条例规定，造成损失的，依法承担民事责任；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二十八条 本条例适用于中国人民武装警察部队。

军队划入有关单位运营的土地的管理，依照有关法律、行政法规、军事法规的规定以及国务院、中央军事委员会的有关规定执行。

第二十九条 开展重大基础设施建设使用军用土地的条件、办理程序、补偿标准等事项，由国务院自然资源主管部门、中央军事委员会后勤保障部规定。

第三十条 本条例自 2025 年 11 月 1 日起施行。

中华人民共和国国务院令

第 817 号

《国务院关于修改〈中华人民共和国国际海运条例〉的决定》已经 2025 年 9 月 12 日国务院第 68 次常务会议通过，现予公布，自公布之日起施行。

总理 李强

2025 年 9 月 28 日

国务院关于修改《中华人民共和国国际海运条例》的决定

国务院决定对《中华人民共和国国际海运条例》作如下修改：

一、将第二条第二款修改为：“前款所称与国际海上运输相关的辅助性经营活动，包括国际船舶代理、国际船舶管理、国际海运货物装卸、国际海运货物仓储、国际海运集装箱站和堆场、国际航运交易平台服务等业务。”

二、增加一条，作为第二十二条：“国际航运交易平台经营者应当向国务院交通运输主管部门报送经营者名称、注册地、联系方式、平台服务协议、航运交易规则等信息，具体办法由国务院交通运输主管部门制定。”

三、增加一条，作为第三十九条：“国际航运交易平台经营者未按照规定报送相关信息的，由国务院交通运输主管部门或者其授权的地方人民政府交通运输主管部门责令限期补报；逾期不补报的，处 2 万元以上 10 万元以下的罚款；情节严重的，责令停止开展相关业务。”

四、将第四十六条改为第四十八条，修改为：“与中华人民共和国缔结或者共同参加国际海运相关条约、协定的国家或者地区，违反条约、协定的规定，使中华人民共和国根据该条约、协定享有的利益丧失或者受损，或者阻碍条约、协定目标实现的，中华人民共和国政府有权要求有关国家或者地区政府终止上述行为，采取适当的补救措施，并可以根据有关条约、协定中止或者终止履行相关义务。”

【来源】中国政府网

https://www.gov.cn/zhengce/content/202509/content_7042832.htm

“任何国家或者地区对中华人民共和国国际海上运输及其辅助性业务的经营
者、船舶或者船员采取或者协助、支持采取歧视性的禁止、限制或者其他类似
措施的，除有关条约、协定能够提供充分有效的救济外，中华人民共和国政府
根据实际情况采取必要的反制措施，包括但不限于向靠泊中国港口的该国家或
者地区的船舶收取特别费用，禁止或者限制该国家或者地区的船舶进出中国港
口，禁止或者限制该国家或者地区的组织和个人获取中国国际海上运输相关数
据、信息以及经营进出中国港口的国际海上运输及其辅助性业务。”

五、将本条例中的“交通主管部门”修改为“交通运输主管部门”。

本决定自公布之日起施行。

《中华人民共和国国际海运条例》根据本决定作相应修改并对条文序号作相应
调整，重新公布。

中华人民共和国国际海运条例

(2001年12月11日中华人民共和国国务院令第335号公布 根据2013年7
月18日《国务院关于废止和修改部分行政法规的决定》第一次修订 根据
2016年2月6日《国务院关于修改部分行政法规的决定》第二次修订 根据
2019年3月2日《国务院关于修改部分行政法规的决定》第三次修订 根据
2023年7月20日《国务院关于修改和废止部分行政法规的决定》第四次修订
根据2025年9月28日《国务院关于修改〈中华人民共和国国际海运条例〉的
决定》第五次修订)

第一章 总 则

第一条 为了规范国际海上运输活动，保护公平竞争，维护国际海上运输市
场秩序，保障国际海上运输各方当事人的合法权益，制定本条例。

第二条 本条例适用于进出中华人民共和国港口的国际海上运输经营活动
以及与国际海上运输相关的辅助性经营活动。

前款所称与国际海上运输相关的辅助性经营活动，包括国际船舶代理、国际船
舶管理、国际海运货物装卸、国际海运货物仓储、国际海运集装箱站和堆场、
国际航运交易平台服务等业务。

第三条 从事国际海上运输经营活动以及与国际海上运输相关的辅助性经营活动，应当遵循诚实信用的原则，依法经营，公平竞争。

第四条 国务院交通运输主管部门和有关的地方人民政府交通运输主管部门依照本条例规定，对国际海上运输经营活动实施监督管理，并对与国际海上运输相关的辅助性经营活动实施有关的监督管理。

国务院交通运输主管部门和有关的地方人民政府交通运输主管部门应当对国际海上运输及其辅助性业务的经营者和从业人员实施信用管理，并将相关信用记录纳入全国信用信息共享平台。

第二章 国际海上运输及其辅助性业务的经营者

第五条 经营国际客船、国际散装液体危险品船运输业务，应当具备下列条件：

- （一）取得企业法人资格；
- （二）有与经营业务相适应的船舶，其中必须有中国籍船舶；
- （三）投入运营的船舶符合国家规定的海上交通安全技术标准；
- （四）有提单、客票或者多式联运单证；
- （五）有具备国务院交通运输主管部门规定的从业资格的高级业务管理人员。

经营国际集装箱船、国际普通货船运输业务，应当取得企业法人资格，并有与经营业务相适应的船舶。

第六条 经营国际客船、国际散装液体危险品船运输业务，应当向国务院交通运输主管部门提出申请，并附送符合本条例第五条规定条件的相关材料。国务院交通运输主管部门应当自受理申请之日起 30 日内审核完毕，作出许可或者不予许可的决定。予以许可的，向申请人颁发《国际船舶运输经营许可证》；不予许可的，应当书面通知申请人并告知理由。

国务院交通运输主管部门审核国际客船、国际散装液体危险品船运输业务申请时，应当考虑国家关于国际海上运输业发展的政策和国际海上运输市场竞争状况。

申请经营国际客船运输业务，并同时申请经营国际班轮运输业务的，还应当附送本条例第十一条规定的相关材料，由国务院交通运输主管部门一并审核、登

记。

经营国际集装箱船、国际普通货船运输业务，应当自开业之日起 15 日内向省、自治区、直辖市人民政府交通运输主管部门备案，备案信息包括企业名称、注册地、联系方式、船舶情况。

第七条 经营无船承运业务，应当自开业之日起 15 日内向省、自治区、直辖市人民政府交通运输主管部门备案，备案信息包括企业名称、注册地、联系方式。前款所称无船承运业务，是指无船承运业务经营者以承运人身份接受托运人的货载，签发自己的提单或者其他运输单证，向托运人收取运费，通过国际船舶运输经营者完成国际海上货物运输，承担承运人责任的国际海上运输经营活动。

在中国境内经营无船承运业务，应当在中国境内依法设立企业法人。

第八条 国际客船、国际散装液体危险品船运输经营者，不得将依法取得的经营资格提供给他人使用。

第九条 国际客船、国际散装液体危险品船运输经营者依照本条例的规定取得相应的经营资格后，不再具备本条例规定的条件的，国务院交通运输主管部门应当立即取消其经营资格。

第三章 国际海上运输及其辅助性业务经营活动

第十条 国际船舶运输经营者经营进出中国港口的国际班轮运输业务，应当依照本条例的规定取得国际班轮运输经营资格。

未取得国际班轮运输经营资格的，不得从事国际班轮运输经营活动，不得对外公布班期、接受订舱。

以共同派船、舱位互换、联合经营等方式经营国际班轮运输的，适用本条第一款的规定。

第十一条 经营国际班轮运输业务，应当向国务院交通运输主管部门提出申请，并附送下列材料：

- （一）国际船舶运输经营者的名称、注册地、营业执照副本、主要出资人；
- （二）经营者的主要管理人员的姓名及其身份证明；
- （三）运营船舶资料；

- (四) 拟开航的航线、班期及沿途停泊港口；
- (五) 运价本；
- (六) 提单、客票或者多式联运单证。

国务院交通运输主管部门应当自收到经营国际班轮运输业务申请之日起 30 日内审核完毕。申请材料真实、齐备的，予以登记，并通知申请人；申请材料不真实或者不齐备的，不予登记，书面通知申请人并告知理由。

第十二条 取得国际班轮运输经营资格的国际船舶运输经营者，应当自取得资格之日起 180 日内开航；因不可抗力并经国务院交通运输主管部门同意，可以延期 90 日。逾期未开航的，国际班轮运输经营资格自期满之日起丧失。

第十三条 新开、停开国际班轮运输航线，或者变更国际班轮运输船舶、班期的，应当提前 15 日予以公告，并应当自行为发生之日起 15 日内向国务院交通运输主管部门备案。

第十四条 经营国际班轮运输业务的国际船舶运输经营者的运价和无船承运业务经营者的运价，应当按照规定格式向国务院交通运输主管部门备案。国务院交通运输主管部门应当指定专门机构受理运价备案。

备案的运价包括公布运价和协议运价。公布运价，是指国际船舶运输经营者和无船承运业务经营者运价本上载明的运价；协议运价，是指国际船舶运输经营者与货主、无船承运业务经营者约定的运价。

公布运价自国务院交通运输主管部门受理备案之日起满 30 日生效；协议运价自国务院交通运输主管部门受理备案之时起满 24 小时生效。

国际船舶运输经营者和无船承运业务经营者应当执行生效的备案运价。

第十五条 从事国际班轮运输的国际船舶运输经营者之间订立涉及中国港口的班轮公会协议、运营协议、运价协议等，应当自协议订立之日起 15 日内将协议副本向国务院交通运输主管部门备案。

第十六条 国际客船、国际散装液体危险品船运输经营者有下列情形之一的，应当在情形发生之日起 15 日内，向国务院交通运输主管部门备案：

- (一) 终止经营；
- (二) 减少运营船舶；
- (三) 变更提单、客票或者多式联运单证；

(四) 在境外设立分支机构或者子公司经营相应业务；

(五) 拥有的船舶在境外注册，悬挂外国旗。

国际客船、国际散装液体危险品船运输经营者增加运营船舶的，增加的运营船舶必须符合国家规定的安全技术标准，并应当于投入运营前 15 日内向国务院交通运输主管部门备案。国务院交通运输主管部门应当自收到备案材料之日起 3 日内出具备案证明文件。

其他中国企业有本条第一款第（四）项、第（五）项所列情形之一的，应当依照本条第一款规定办理备案手续。

国际集装箱船运输经营者、国际普通货船运输经营者和无船承运业务经营者终止经营的，应当自终止经营之日起 15 日内向省、自治区、直辖市人民政府交通运输主管部门备案。

第十七条 经营国际船舶运输业务、无船承运业务和国际船舶代理业务，在中国境内收取、代为收取运费以及其他相关费用，应当向付款人出具中国税务机关统一印制的发票。

第十八条 经营国际船舶运输业务和无船承运业务，不得有下列行为：

(一) 以低于正常、合理水平的运价提供服务，妨碍公平竞争；

(二) 在会计账簿之外暗中给予托运人回扣，承揽货物；

(三) 滥用优势地位，以歧视性价格或者其他限制性条件给交易对方造成损害；

(四) 其他损害交易对方或者国际海上运输市场秩序的行为。

第十九条 外国国际船舶运输经营者从事本章规定的有关国际船舶运输活动，应当遵守本条例有关规定。

外国国际船舶运输经营者不得经营中国港口之间的船舶运输业务，也不得利用租用的中国籍船舶或者舱位，或者以互换舱位等方式变相经营中国港口之间的船舶运输业务。

第二十条 国际船舶代理经营者接受船舶所有人或者船舶承租人、船舶经营人的委托，可以经营下列业务：

(一) 办理船舶进出港口手续，联系安排引航、靠泊和装卸；

(二) 代签提单、运输合同，代办接受订舱业务；

- (三) 办理船舶、集装箱以及货物的报关手续；
- (四) 承揽货物、组织货载，办理货物、集装箱的托运和中转；
- (五) 代收运费，代办结算；
- (六) 组织客源，办理有关海上旅客运输业务；
- (七) 其他相关业务。

国际船舶代理经营者应当按照国家有关规定代扣代缴其所代理的外国国际船舶运输经营者的税款。

第二十一条 国际船舶管理经营者接受船舶所有人或者船舶承租人、船舶经营人的委托，可以经营下列业务：

- (一) 船舶买卖、租赁以及其他船舶资产管理；
- (二) 机务、海务和安排维修；
- (三) 船员招聘、训练和配备；
- (四) 保证船舶技术状况和正常航行的其他服务。

第二十二条 国际航运交易平台经营者应当向国务院交通运输主管部门报送经营者名称、注册地、联系方式、平台服务协议、航运交易规则等信息，具体办法由国务院交通运输主管部门制定。

第四章 外商投资经营国际海上运输及其辅助性业务的特别规定

第二十三条 外商在中国境内投资经营国际海上运输业务以及与国际海上运输相关的辅助性业务，适用本章规定；本章没有规定的，适用本条例其他有关规定。

第二十四条 外商可以依照有关法律、行政法规以及国家其他有关规定，投资经营国际船舶运输、国际船舶代理、国际船舶管理、国际海运货物装卸、国际海运货物仓储、国际海运集装箱站和堆场业务。

第二十五条 外国国际船舶运输经营者以及外国国际海运辅助企业在中国境内设立的常驻代表机构，不得从事经营活动。

第五章 调查与处理

第二十六条 国务院交通运输主管部门应利害关系人的请求或者自行决定，

可以对下列情形实施调查：

（一）经营国际班轮运输业务的国际船舶运输经营者之间订立的涉及中国港口的班轮公会协议、运营协议、运价协议等，可能对公平竞争造成损害的；

（二）经营国际班轮运输业务的国际船舶运输经营者通过协议产生的各类联营体，其服务涉及中国港口某一航线的承运份额，持续1年超过该航线总运量的30%，并可能对公平竞争造成损害的；

（三）有本条例第十八条规定的行为之一的；

（四）可能损害国际海运市场公平竞争的其他行为。

第二十七条 国务院交通运输主管部门实施调查，应当会同国务院市场监督管理部门（以下统称调查机关）共同进行。

第二十八条 调查机关实施调查，应当成立调查组。调查组成员不少于3人。调查组可以根据需要，聘请有关专家参加工作。

调查组进行调查前，应当将调查目的、调查原因、调查期限等事项通知被调查人。调查期限不得超过1年；必要时，经调查机关批准，可以延长半年。

第二十九条 调查人员进行调查，可以向被调查人以及与其有业务往来的单位和个人了解有关情况，并可查阅、复制有关单证、协议、合同文本、会计账簿、业务函电、电子数据等有关资料。

调查人员进行调查，应当保守被调查人以及与其有业务往来的单位和个人的商业秘密。

第三十条 被调查人应当接受调查，如实提供有关情况和资料，不得拒绝调查或者隐匿真实情况、谎报情况。

第三十一条 调查结束，调查机关应当作出调查结论，书面通知被调查人、利害关系人。

对公平竞争造成损害的，调查机关可以采取责令修改有关协议、限制班轮航班数量、中止运价本或者暂停受理运价备案、责令定期报送有关资料等禁止性、限制性措施。

第三十二条 调查机关在作出采取禁止性、限制性措施的决定前，应当告知当事人有要求举行听证的权利；当事人要求听证的，应当举行听证。

第六章 法律责任

第三十三条 未取得《国际船舶运输经营许可证》，擅自经营国际客船、国际散装液体危险品船运输业务的，由国务院交通运输主管部门或者其授权的地方人民政府交通运输主管部门责令停止经营；有违法所得的，没收违法所得；违法所得 50 万元以上的，处违法所得 2 倍以上 5 倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足 50 万元的，处 20 万元以上 100 万元以下的罚款。

从事国际集装箱船、国际普通货船运输业务没有与经营国际海上运输业务相适应的船舶的，由省、自治区、直辖市人民政府交通运输主管部门责令改正；情节严重的，责令停业整顿。

第三十四条 外国国际船舶运输经营者经营中国港口之间的船舶运输业务，或者利用租用的中国籍船舶和舱位以及用互换舱位等方式经营中国港口之间的船舶运输业务的，由国务院交通运输主管部门或者其授权的地方人民政府交通运输主管部门责令停止经营；有违法所得的，没收违法所得；违法所得 50 万元以上的，处违法所得 2 倍以上 5 倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足 50 万元的，处 20 万元以上 100 万元以下的罚款。拒不停止经营的，拒绝进港；情节严重的，撤销其国际班轮运输经营资格。

第三十五条 未取得国际班轮运输经营资格，擅自经营国际班轮运输的，由国务院交通运输主管部门或者其授权的地方人民政府交通运输主管部门责令停止经营；有违法所得的，没收违法所得；违法所得 50 万元以上的，处违法所得 2 倍以上 5 倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足 50 万元的，处 20 万元以上 100 万元以下的罚款。拒不停止经营的，拒绝进港。

第三十六条 国际客船、国际散装液体危险品船运输经营者将其依法取得的经营资格提供给他人使用的，由国务院交通运输主管部门或者其授权的地方人民政府交通运输主管部门责令限期改正；逾期不改正的，撤销其经营资格。

第三十七条 未履行本条例规定的备案手续的，由国务院交通运输主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府交通运输主管部门责令限期补办备案手续；逾期不补办的，处 1 万元以上 5 万元以下的罚款，并可以撤销其相应资格。

第三十八条 未履行本条例规定的运价备案手续或者未执行备案运价的，由国务院交通运输主管部门或者其授权的地方人民政府交通运输主管部门责令限

期改正，并处2万元以上10万元以下的罚款。

第三十九条 国际航运交易平台经营者未按照规定报送相关信息的，由国务院交通运输主管部门或者其授权的地方人民政府交通运输主管部门责令限期补报；逾期不补报的，处2万元以上10万元以下的罚款；情节严重的，责令停止开展相关业务。

第四十条 依据调查结论应当给予行政处罚或者有本条例第十八条所列违法情形的，由交通运输主管部门、市场监督管理部门依照有关法律、行政法规的规定给予处罚。

第四十一条 外国国际船舶运输经营者以及外国国际海运辅助企业常驻代表机构从事经营活动的，由市场监督管理部门责令停止经营活动，并依法给予处罚。

第四十二条 拒绝调查机关及其工作人员依法实施调查，或者隐匿、谎报有关情况和资料的，由国务院交通运输主管部门或者其授权的地方人民政府交通运输主管部门责令改正，处2万元以下的罚款；情节严重的，处2万元以上10万元以下的罚款。

第四十三条 非法从事进出中国港口的国际海上运输经营活动以及与国际海上运输相关的辅助性经营活动，扰乱国际海上运输市场秩序的，依照刑法关于非法经营罪的规定，依法追究刑事责任。

第四十四条 国务院交通运输主管部门和有关地方人民政府交通运输主管部门的工作人员有下列情形之一，造成严重后果，触犯刑律的，依照刑法关于滥用职权罪、玩忽职守罪或者其他罪的规定，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，依法给予行政处分：

（一）对符合本条例规定条件的申请者不予审批、许可、登记、备案，或者对不符合本条例规定条件的申请者予以审批、许可、登记、备案的；

（二）对经过审批、许可、登记、备案的国际船舶运输经营者、无船承运业务经营者不依照本条例的规定实施监督管理，或者发现其不再具备本条例规定的条件而不撤销其相应的经营资格，或者发现其违法行为后不予以查处的；

（三）对监督检查中发现的未依法履行审批、许可、登记、备案的单位和个人擅自从事国际海上运输经营活动以及与国际海上运输相关的辅助性经营活动，

不立即予以取缔，或者接到举报后不依法予以处理的。

第七章 附 则

第四十五条 香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区的投资者在内地投资经营国际海上运输业务以及与国际海上运输相关的辅助性业务，比照适用本条例。

第四十六条 外国国际船舶运输经营者未经国务院交通运输主管部门批准，不得经营中国内地与台湾地区之间的双向直航和经第三地的船舶运输业务。

外国国际船舶运输经营者未经省、自治区、直辖市人民政府交通运输主管部门批准，不得经营中国内地与香港特别行政区、澳门特别行政区之间的客船、散装液体危险品船运输业务。外国国际船舶运输经营者经营中国内地与香港特别行政区、澳门特别行政区之间的集装箱船、普通货船运输业务应当向省、自治区、直辖市人民政府交通运输主管部门备案。

第四十七条 内地与香港特别行政区、澳门特别行政区之间的海上运输，由国务院交通运输主管部门依照本条例制定管理办法。

内地与台湾地区之间的海上运输，依照国家有关规定执行。

第四十八条 与中华人民共和国缔结或者共同参加国际海运相关条约、协定的国家或者地区，违反条约、协定的规定，使中华人民共和国根据该条约、协定享有的利益丧失或者受损，或者阻碍条约、协定目标实现的，中华人民共和国政府有权要求有关国家或者地区政府终止上述行为，采取适当的补救措施，并可以根据有关条约、协定中止或者终止履行相关义务。

任何国家或者地区对中华人民共和国国际海上运输及其辅助性业务的经营者、船舶或者船员采取或者协助、支持采取歧视性的禁止、限制或者其他类似措施的，除有关条约、协定能够提供充分有效的救济外，中华人民共和国政府根据实际情况采取必要的反制措施，包括但不限于向靠泊中国港口的该国家或者地区的船舶收取特别费用，禁止或者限制该国家或者地区的船舶进出中国港口，禁止或者限制该国家或者地区的组织和个人获取中国国际海上运输相关数据、信息以及经营进出中国港口的国际海上运输及其辅助性业务。

第四十九条 本条例施行前已从事国际海上运输经营活动以及与国际海上

运输相关的辅助性经营活动的，应当在本条例施行之日起 60 日内按照本条例的规定补办有关手续。

第五十条 本条例自 2002 年 1 月 1 日起施行。1990 年 12 月 5 日国务院发布、1998 年 4 月 18 日国务院修订发布的《中华人民共和国海上国际集装箱运输管理规定》同时废止。

二、政策资讯

国务院办公厅关于在政府采购中 实施本国产品标准及相关政策的通知

国办发〔2025〕34号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为构建统一开放、竞争有序的政府采购市场体系，完善政府采购制度，保障各类经营主体平等参与政府采购活动，根据《中华人民共和国政府采购法》、《中华人民共和国外商投资法》等有关法律法规规定，经国务院同意，现就政府采购中实施本国产品标准及相关政策通知如下：

一、本国产品标准

本国产品应当符合以下条件：

（一）在中国境内生产

产品应当在中国境内生产，即在中华人民共和国关境内实现从原材料、组件到产品的属性改变。

属性改变是指经过制造、加工或者组装等工序，产生完全不同于原材料、组件的新产品，并具有新的名称和特征（用途）。属性改变不包括以下细微操作：

1. 为确保产品在运输或者储存期间保持某种状态而进行的操作；
2. 为产品运输或者销售进行的包装或者展示；
3. 在产品或者其包装上粘贴或者印刷品牌、标志、标识以及其他用于区别的标记；
4. 简单的上漆、磨光和分装；
5. 其他不属于属性改变的情形。

（二）在中国境内生产的组件成本占比达到规定比例

产品在中国境内生产的组件成本占比应当达到规定比例，计算公式为：

【来源】中国政府网
https://www.gov.cn/zhengce/content/202509/content_7042999.htm

$\frac{\text{产品在中国境内生产的组件成本}}{\text{产品总成本}} \geq \text{规定比例}$

财政部会同有关行业主管部门，分产品确定在中国境内生产的组件成本占比应当达到的规定比例。在分产品的中国境内生产的组件成本占比相关要求实施前，符合本通知第一条第（一）项条件的产品在政府采购活动中视同本国产品。

（三）特定产品的关键组件、关键工序符合相关要求

对特定产品，在符合本通知第一条第（一）项和第（二）项条件的基础上，应当符合财政部会同有关行业主管部门确定的其关键组件、关键工序在中国境内生产、完成等要求。

财政部会同有关行业主管部门自本通知施行之日起5年内，在充分征求有关内外资企业、行业协会商会等方面意见的基础上，分类施策、稳妥推进，分产品确定在中国境内生产的组件成本占比要求，以及特定产品的关键组件、关键工序相关要求，并根据不同行业的发展情况，在出台具体产品相关要求时，设置3—5年过渡期，逐步建立政府采购中本国产品标准体系和动态调整机制。

二、本国产品标准的适用范围

本国产品标准适用于货物，包括政府采购货物项目和服务项目中涉及的货物。适用本国产品标准的货物具体是指《政府采购品目分类目录》中的货物类产品，但不包括其中的房屋和构筑物，文物和陈列品，图书和档案，特种动植物，农林牧渔业产品，矿与矿物，电力、城市燃气、蒸汽和热水、水，食品、饮料和烟草原料，无形资产。

三、对本国产品的支持政策

政府采购活动中既有本国产品又有非本国产品参与竞争的，依法对本国产品给予价格评审优惠，对本国产品的报价给予20%的价格扣除，用扣除后的价格参与评审。

当采购项目或者采购包中含有多种产品，供应商为该采购项目或者采购包提供的符合本国产品标准的产品成本之和占该供应商提供的全部产品成本之和的比例达到80%以上时，依法对该供应商提供的全部产品给予价格评审优惠，即对该供应商提供的全部产品的总报价给予20%的价格扣除，用扣除后的价格

参与评审。

四、政策执行要求

(一) 产品在中国境内生产的组件成本核算规则。产品在中国境内生产的组件成本，按照《中国境内生产的组件成本核算基本规则》（见附件1）计算。

(二) 有关证明文件。采购人、采购代理机构应当在采购文件中明确要求供应商对其提供的产品出具《关于符合本国产品标准的声明函》（样式见附件2，以下简称《声明函》）或财政部会同有关部门规定的有关证明文件。出具符合要求的《声明函》或有关证明文件的，该产品视为本国产品，采购人、采购代理机构不得再要求供应商提供其他证明材料。供应商提供虚假《声明函》、虚假证明文件谋取中标、成交的，依照《中华人民共和国政府采购法》等法律法规规定追究相应责任。

采购人、采购代理机构应当随中标、成交结果同时公告中标、成交供应商提供的《声明函》或有关证明文件。

(三) 平等对待各类经营主体。国有企业、民营企业、外资企业等各类经营主体平等享受对本国产品的政府采购支持政策。采购人、采购代理机构在政府采购信息发布、供应商资格条件确定和资格审查、评审标准等方面，要对各类经营主体一视同仁、平等对待，切实保障各类经营主体公平竞争。各地区、各部门要加强统筹协调，不得出台违反本通知规定的政策措施，在政府采购活动中不得指定品牌或者限制品牌注册地、所有者，不得以所有制形式、组织形式、股权结构、投资者国别以及其他不合理条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇。

(四) 中华人民共和国缔结或者共同参加的国际条约、协定对政府采购中本国产品政策另有规定的，按照有关条约、协定执行。

五、争议处理

财政部门在政府采购投诉处理、监督检查中，对涉及本国产品标准争议事项的处理，按照政府采购相关法律法规规定等执行，必要时由有关部门或者专业机构对相关事项予以核实。各有关部门、专业机构及其工作人员对政府采购投诉处理、监督检查中知悉的商业秘密负有保密义务。

(一) 政府采购投诉处理、监督检查中，对产品或组件是否在中国境内生产存在争议的，按照以下原则处理：

1. 对于组装类产品或组件，相关供应商及制造商应当提供产品或组件的采购合同，进货记录，制造、加工、组装记录以及其他证明材料。上述证明材料能够证明产品或组件在中国境内生产的，相关产品或组件即可视为在中国境内生产。

2. 对于由原材料直接制造、加工形成的产品或组件，如钢材、陶瓷制品、玻璃等，相关供应商及制造商应当提供产品或组件包装上依法标注的生产厂址等信息。生产厂址位于中华人民共和国关境内的，相关产品或组件即可视为在中国境内生产。

(二) 政府采购投诉处理、监督检查中，对产品在中国境内生产的组件成本占比、采购项目或采购包中本国产品成本占比是否达到规定比例存在争议的，相关供应商及制造商应当提供组件或产品的会计核算数据、采购合同、进货记录等，财政部门按照中国境内生产的组件成本核算相关规则予以认定。

(三) 政府采购投诉处理、监督检查中，对特定产品的关键组件是否在中国境内生产存在争议的，按照本通知第五条第（一）项规定的原则处理；对特定产品的关键工序是否在中国境内完成存在争议的，相关供应商及制造商应当提供关键工序在中国境内完成的记录等材料予以证明。

政府采购投诉处理、监督检查中，相关供应商及制造商未按上述要求提供证明材料或提供的材料不足以证明产品符合本国产品标准的，不应当享受对本国产品的政府采购支持政策，由此影响或者可能影响采购结果的，财政部门按照政府采购相关法律法规规定等处理。

本通知自 2026 年 1 月 1 日起施行。

- 附件： 1. 中国境内生产的组件成本核算基本规则
2. 关于符合本国产品标准的声明函

国务院办公厅

2025 年 9 月 28 日

(此件公开发布)

附件 1

中国境内生产的组件成本核算基本规则

产品在中国境内生产的组件成本，一般按照其二级组件的相关成本进行核算。按照产品的一级组件进行成本核算能够满足中国境内生产的组件成本判定需求的，可以按照一级组件的相关成本进行核算。

一、产品的一级组件是指直接组成产品的组件。产品的二级组件是指直接组成产品一级组件的组件。一级组件不可分解的，视同二级组件。

二、二级组件在中国境内生产的，其全部成本计入中国境内生产的组件成本；二级组件不在中国境内生产的，其成本不计入中国境内生产的组件成本。

三、产品总成本和组件成本以相关会计核算数据、采购合同、进货记录等为基础进行计算。

四、需要对成本核算规则予以进一步明确的其他有关事项，由财政部会同有关部门另行规定。

附件 2

关于符合本国产品标准的声明函

本公司（单位）郑重声明，根据《国务院办公厅关于在政府采购中实施本国产品标准及相关政策的通知》（国办发〔2025〕34号）的规定，本公司（单位）提供的以下产品属于本国产品。具体情况如下：

1.（产品名称 1）1，生产厂为（厂名）2，厂址为（生产厂址）。（产品名称 1）的中国境内生产的组件成本占比 \geq （规定比例）3。（产品名称 1）的（关键组件）4 在中国境内生产。（产品名称 1）的（关键工序）5 在中国境内完成。

2.（产品名称 2），生产厂为（厂名），厂址为（生产厂址）。（产品名称 2）的中国境内生产的组件成本占比 \geq （规定比例）。（产品名称 2）的（关键组件）在中国境内生产。（产品名称 2）的（关键工序）在中国境内完成。

……

本公司（单位）对上述声明内容的真实性负责。如有虚假，愿承担相应法律责任。

公司（单位）名称（盖章）：

日期： 年 月 日

-
1. 产品如有型号，请在“产品名称”栏一并填写。
 2. 生产厂名与厂址应与生产厂营业执照载明的相关信息保持一致。
 3. 该产品的中国境内生产的组件成本占比相关要求实施前，“规定比例”栏可不填，下同。
 4. 该产品的关键组件要求实施前，“关键组件”栏可不填，下同。
 5. 该产品的关键工序要求实施前，“关键工序”栏可不填，下同。

三、实务研究

最高人民法院、司法部联合发布规范涉企执法司法行政复议、行政诉讼典型案例

为深入贯彻落实党中央关于促进民营经济发展壮大的决策部署，推动《中华人民共和国民营经济促进法》贯彻实施，促进规范涉企行政执法司法专项行动深入开展，充分发挥典型案例的示范引领作用，彰显行政复议、行政诉讼在服务保障经济社会高质量发展中的使命担当，最高人民法院、司法部近期在全国范围内遴选了10个行政复议、行政诉讼典型案例，今天正式联合发布。

这10个典型案例具有较强的代表性和指导性，覆盖多个行政管理领域、不同行政争议类型，展现了行政复议公正高效、便民为民的制度优势，诠释了行政诉讼监督支持依法行政的司法理念，集中体现了行政复议、行政诉讼贯彻落实党中央支持民营经济发展方针政策、推进行政机关严格规范公正文明执法的鲜明立场，有利于统一裁判尺度、明确裁判规则，为各级人民法院和行政复议机构审理涉民营经济行政案件提供参考；有利于规范涉企行政执法司法，树立法治政府、诚信政府与服务型政府形象；有利于依法平等保护民营企业和民营企业合法权益，解决民营企业急难愁盼的问题；有利于优化营商环境，充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，营造公平有序的市场环境；有利于增强民营企业发展信心，进一步提振市场预期、激发市场活力。

下一步，全国各级人民法院和行政复议机构将始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平法治思想，紧扣党中央关于促进民营经济发展壮大和规范涉企行政执法司法的决策部署，全面贯彻实施民营经济促进法，依法公正审理并实质化解涉企行政争议案件，促推行政机关严格规范公正文明执法，持续完善民营经济保护长效机制，为民营经济健康发展、高质量发展提供更加有力的法治保障。

【来源】中华人民共和国最高人民法院官网
<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/476721.html>

目 录

- 一、103家公司不服江苏省某住房和城乡建设部门撤回建筑资质许可行政复议案
- 二、某开发公司不服浙江省某市自然资源和规划局收缴违约金行政复议案
- 三、某中医诊所有限公司不服上海市某区市场监督管理局行政处罚行政复议案
- 四、某房地产公司不服黑龙江省某市住房和城乡建设局不履行工程竣工验收备案法定职责行政复议案
- 五、某建设公司不服四川省某市城市管理行政执法局行政处罚行政复议案
- 六、某房地产公司诉河南省某市人民政府、某市自然资源和规划局行政允诺案
- 七、某客运集团公司诉吉林省某市人民政府履行公交化改造行政协议案
- 八、某投资公司诉福建省某市公安局某分局不履行行政许可法定职责及规范性文件审查案
- 九、某机械公司诉浙江省某市经济和信息化局不履行会议纪要案
- 十、某矿业公司诉贵州省某县人民政府行政补偿案

一、103家公司不服江苏省某住房和城乡建设部门撤回建筑资质许可行政复议案 ——行政机关撤回行政许可前，应当充分保障被许可人的知情权、陈述申辩权

【基本案情】

2023年3月22日，江苏省某住房和城乡建设部门印发《关于集中清理不符合资质标准条件的建筑业企业资质的通知》，决定对企业净资产、注册建造师数量及专业不符合标准条件的企业资质开展集中清理。随后，该部门分别于当年4月、7月、10月作出《责令限期整改通知书》《撤回行政许可告知书》《撤回行政许可决定书》，并通过邮政挂号信向相关企业寄出，最终撤回了656家建筑企业的768项资质，同时于11月3日在官网集中发布了撤回公告。2023年底至2024年3月期间，103家被撤回资质的企业陆续向行政复议机关提出117件行政复议申请。这些企业均主张，在资质被撤回的过程中，未收到《责令限期整改通知书》《撤回行政许可告知书》，导致自身的知情权、陈述申辩权未能得到充分保障，失去整改机会，遂向行政复议机关申请行政复议，请求依法撤销撤回资质决定。

【复议结果】

行政复议机构审查认为，该批案件的争议焦点是被申请人在作出撤回资质决定前，是否依法履行了送达义务，是否充分保障了企业的知情权、陈述申辩权。经审理，行政复议机构认为被申请人提供的证据不能证明其已向案涉企业有效送达了《责令限期整改通知书》等文书，导致企业的知情权、陈述申辩权未得到充分保障，进而错失整改机会，因此相关撤回资质决定存在重大程序违法，依法应予撤销。为高效化解行政争议，一方面，行政复议机构通过听取意见、案件调查等程序，组织被申请人与案涉企业面对面沟通交流，向企业释明资质标准条件及行业管理政策，同时全面了解企业的真实经营情况与实际困难，指导企业对照整改要求规范经营行为。另一方面，行政复议机构向被申请人发送行政复议风险提示函和意见书，推动其针对撤回许可程序中存在的问题启动行政行为自我纠正程序，撤销了撤回行政许可决定；同时指导被申请人对当前涉企资质许可审批和动态监管工作开展自查整改，进一步推动建成覆盖全省的行政审批咨询热线矩阵，分类编制涉企资质申报指引手册，从源头上规范涉企许可行为并便利企业申领许可。最终，103家企业主动撤回了全部行政复议申请，该批案件实现实质性化解。

【典型意义】

资质许可是经营主体进入特定行业、开展相关业务的“准入凭证”，是公平参与市场竞争的“通行证”，关乎企业的存续与发展。民营经济促进法规定，各级人民政府及其有关部门依照法定权限，在制定、实施资质许可等方面的政策措施时，应平等对待民营经济组织。该案中，行政复议机构认定被申请人作出的《责令限期整改通知书》等文书未依法送达，侵犯企业知情权、陈述申辩权，案涉撤回资质行为存在重大程序违法，这一判定明确了行政机关必须依法保障企业程序权利，不能因程序疏漏剥夺企业整改机会，充分体现了民营经济促进法规定的平等保护原则。行政复议机构未局限于“就案办案”，而是通过面对面沟通、政策释明、推动自我纠错等方式，既纠正了违法的行政行为，又指导103家企业通过整改满足许可条件，实现了“案结事了”的社会效果。同时，行政复议机构进一步制发行政复议风险提示函、意见书，督促被申请人健全许可工作规范、完善事中事后监管，推动建立许可申报咨询热线、编

制申报指引等长效机制，从源头上规范涉企审批与监管，实现了从“纠正一个案件”到“规范一类行为”的治理升级。

二、某开发公司不服浙江省某市自然资源和规划局收缴违约金行政复议案——行政机关对《国有建设用地使用权出让合同》履行的监督管理应以宗地为单位

【基本案情】

2017年，申请人某开发公司通过打包竞价方式取得浙江省某市某园区A、B两地块的国有建设用地使用权，随后与原某市国土资源局（现某市自然资源和规划局）签订《国有建设用地使用权出让合同》。合同中分别明确约定了A、B地块的出让面积、坐落位置、出让总价款、建设项目开竣工时间、规划条件等内容，同时载明逾期竣工的违约责任：每延期一日，需按土地使用权出让价款总额的1%支付违约金。在合同履行过程中，被申请人原某市国土资源局认定申请人已按约完成A地块住宅项目建设，但因申请人自身原因，B地块商业综合体项目未能按期竣工。据此，被申请人于2024年4月18日作出《缴纳违约金决定书》，认定申请人需对A、B两地块承担689天的竣工超期违约责任，应按土地使用权出让价款总额（含A、B地块）缴纳违约金99973.9万元。申请人对该决定书不服，遂向某市人民政府申请行政复议，请求撤销该缴纳违约金决定。

【复议结果】

行政复议机构审查认为，该案的争议焦点是申请人是否应当承担违约责任以及违约金计算是否合理。通过举行听证会、实地勘察建设项目、召开案件集体讨论会等方式，行政复议机构认为，参照闲置土地处置中以宗地为单位对闲置土地调查、认定和处理的惯例，国有建设用地使用权出让合同的履行监督管理也应以宗地为单位。该案中，A地块与B地块为两宗独立用地，出让前单独确定评估价，出让后项目分期报批建设，理应按不同宗地分别监督合同履行情况。B地块商业综合体项目的宗地价款仅占出让合同总价的20%，被申请人却按照两地块出让总价计算违约金，明显不当。此外，《国有建设用地使用权出让合同》签订后，属地政府因落实新规要求申请人修改规划，导致B地块商业综

合体项目施工许可办理滞后，被申请人直接认定商业综合体项目因申请人自身原因逾期竣工，显失公平。据此，行政复议机构向被申请人指出案涉决定存在问题，促使被申请人自行纠错，申请人自愿撤回行政复议申请，行政复议终止。

【典型意义】

依法依规对国有建设用地使用权出让合同的履行进行监督管理，是政府加强土地宏观调控的法定手段，是规范土地市场行为、促进节约集约用地的必然要求。行政复议机构应认真贯彻落实民营经济促进法，保障民营经济组织依法平等使用土地等各类生产要素，坚决杜绝损害民营企业合法权益的行为发生。该案中，行政复议机构坚持以事实为根据，以法律为准绳，认定《国有建设用地使用权出让合同》履行的监督管理应以宗地为单位，并指出被申请人认定申请人承担违约责任显失公平及违约金数额的计算明显不当，通过纠正被申请人“整体出让等于整体责任”的认识误区，推动其自行纠正不当履约监管行为，为民营企业避免经济损失近十亿元，切实保护了企业依法平等使用土地等生产要素的权益，为民营企业营造了良好的发展环境。

三、某中医诊所有限公司不服上海市某区市场监督管理局行政处罚行政复议案——行政机关实施行政处罚，应与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当

【基本案情】

2024年4月，被申请人上海市某区市场监督管理局工作人员在对申请人开设的中医诊所进行检查时，发现多项涉嫌违法的行为：一是该诊所在网络团购平台使用“2022年度某网络团购平台人气品牌”“某市健康免疫力协会会员单位”“服务300+人群”等宣传语，没有相关证据支持；二是店内会员说明中列有“禁止退卡”等规定，限制了消费者依法变更或解除合同的权利；三是店内医疗器械未建立进货查验记录。经核查，被申请人认定上述行为分别违反《中华人民共和国广告法》《合同行政监督管理办法》（2023年）《医疗器械监督管理条例》（2020年修订）的相关规定，构成发布虚假广告、利用格式条款限制消费权利、未按规定执行医疗器械进货查验记录制度。据此，被申请人于

当年9月5日作出行政处罚决定，对申请人的三项违法行为分别处以3万元罚款、1万元罚款和警告。申请人对上述行政处罚决定不服，认为被申请人认定事实不清且处罚过重，遂向某区人民政府申请行政复议，请求撤销该行政处罚决定。

【复议结果】

行政复议机构审查认为，该案的争议焦点为被申请人作出的行政处罚是否适当。行政复议机构赴现场实地核查，召开案件协调会充分听取双方当事人意见。经调查核实，申请人确实存在上述三项违法行为，违法事实清楚、证据确凿充分，被申请人依法应当予以处罚。但行政复议机构调查中发现，申请人系初次违法，被查处后积极配合整改。被申请人在作出行政处罚决定时未充分考量上述裁量因素，未能充分体现行政处罚的适当性。为实质性化解行政争议，在征得双方当事人同意后，行政复议机构依法组织调解。经过多轮释法明理、沟通协调，申请人与被申请人达成一致意见。行政复议机关制发了行政复议调解书，对申请人发布虚假广告的违法行为从罚款3万元调整至2万元，同时根据《上海市市场监管领域不予行政处罚和减轻行政处罚实施办法》（2024年12月25日施行），对申请人利用格式条款限制消费者权利的行为不予处罚，实现惩戒与教育相结合。

【典型意义】

医疗行业直接关乎群众切身利益，对医疗系统行政执法坚持严的基调，既是维护公众生命健康安全的必然要求，也是规范医疗市场秩序、保障行业良性发展的重要保障。但是严的基调并非简单“重罚”，而是强调行政执法的刚性与精准性相统一。对民营企业违法行为依法需要实施行政处罚或者采取其他措施的，应当与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。该案中，行政复议机构调查核实有关案件事实，通过准确适用地方裁量基准，确保“过罚相当”。最终，行政复议机构在当事人双方协商一致的基础上，在法律框架内适度调整罚款金额，既维护了法律权威，又减轻了企业经济负担，实现了执法力度与温度的平衡。同时，行政复议机关制作调解书，以调解方式实质化解行政争议，避免了被申请人重新启动行政处罚程序，体现了行政复议公正高效解决行政争议的制度优势。

四、某房地产公司不服黑龙江省某市住房和城乡建设局不履行工程竣工验收备案法定职责行政复议案

——行政机关开展行政备案不得随意创设条件或程序，不得减损经营主体权利或者增加经营主体义务

【基本案情】

申请人某房地产公司建设的住宅小区一期2、3、31号楼为商业开发项目，由某市棚改办收购作为安置用房，该公司于2019年11月29日取得上述房屋的工程竣工报告。2020年5月4日，申请人携带相关材料至被申请人某市住房和城乡建设局申请工程竣工验收备案，因线上审批平台故障未能办理。2021年11月，申请人再次提出备案申请。被申请人认为，即便以2020年5月4日作为申请时间，申请人申请备案也已超出法定申请期限，需对申请人作出行政处罚决定，待缴纳罚款后才能办理备案，故未同意申请人备案。由此，案涉房屋无法办理不动产权证书，申请人也未能取得工程项目尾款，申请人及房屋业主多次向信访部门反映该问题。经研判，该信访事项符合通过行政复议程序处理的条件，经引导，申请人于2024年7月向某市人民政府提出行政复议申请，请求责令被申请人履行法定职责。

【复议结果】

行政复议机构审查认为，该案争议焦点在于被申请人要求申请人先缴纳罚款再办理备案的行为是否合法。根据住房和城乡建设部《房屋建筑和市政基础设施工程竣工验收备案管理办法》的规定，建设单位若在工程竣工验收合格之日起15日内未办理备案，备案机关有权责令限期改正，并处20万元以上50万元以下罚款。该案中，申请人虽超过法定申请期限申请备案，依法应受行政处罚，但该行政处罚与备案行为分属不同性质，行政处罚的执行并非办理备案的前提条件，被申请人要求其先缴纳罚款再办理备案，属于违法增设了备案条件。在行政复议调解会上，行政复议机构向被申请人释明其“先处罚、后办证”于法无据，被申请人对此表示认同，并承诺在15日内为申请人办理工程竣工验收备案，申请人当场撤回了行政复议申请，行政复议终止。

【典型意义】

“法无授权不可为”是行政执法机关应当恪守的基本准则，行政机关开展行政备案必须严格依法，不能随意创设条件或程序，不得减损经营主体权利或者增加经营主体义务。民营经济促进法规定，行政机关应坚持依法行政，在开展执法活动时应当避免或者尽量减少对民营经济组织正常生产经营活动的影响。该案中，行政复议机构在行政复议调解会上聚焦争议焦点，明确指出行政机关要求“先处罚再备案”实质属于违法增设备案条件，通过行政复议内部监督推动相关部门自行纠正违法行为，取消了企业竣工验收备案的不必要限制。同时，行政复议机构将符合受理条件的信访事项纳入法定复议渠道，使这一持续多年的信访问题得以依法化解，不仅高效解决了企业困境，更为推动信访工作法治化、充分发挥行政复议制度优势破解信访难题提供了可复制的实践经验。

五、某建设公司不服四川省某市城市管理行政执法局行政处罚行政复议案 ——行政机关认定串通投标行为应依据招标投标法实施条例进行综合判断

【基本案情】

2019年，为获取某市公共资源投资交易信息，申请人某建设公司、第三人某工程公司前后分别由文某在某市公共资源交易中心网站代办该平台的网上注册，账号上留存的联系人均为文某。2022年2月，申请人某建设公司、第三人某工程公司参加该市城市基础设施建设项目投标，投标行为由双方公司员工分别参与，双方在投标文件中的联系人分别为本公司员工，但在某市公共资源交易中心网站账号上留存联系人仍均为文某。2024年10月24日，某市城市管理行政执法局据此认定申请人与第三人在本次投标中存在《中华人民共和国招标投标法实施条例》（以下简称招标投标法实施条例）第四十条第二项规定的相互串通投标情形，对申请人作出《行政处罚决定》，处以约11万元罚款。申请人不服该处罚决定，遂向某市人民政府申请行政复议，请求撤销案涉《行政处罚决定》。

【复议结果】

行政复议机构审查认为，该案的争议焦点是申请人与第三人是否构成相互串通投标的违法行为。根据招标投标法实施条例第四十条规定，投标人相互串

通投标的情形包括“不同投标人委托同一单位或者个人办理投标事宜”，但该条款中“办理投标事宜”特指在具体投标项目中实施的专属行为，涵盖领取招标文件、编制投标材料、踏勘现场、出席开标会等直接参与投标流程的事项。因此，认定串通投标行为需结合投标人是否存在上述某一行为、投标文件内容是否雷同、投标人之间是否存在关联关系等相关情况综合判断。该案中，两公司在公共资源交易中心网站的注册行为发生远早于案涉项目启动，该注册属于获取不特定项目投标资格的通用准入程序，既非针对案涉项目的专属行为，也不构成直接办理投标事宜的实质环节，实践中注册信息相同可能系多种原因造成，如公司员工离职后入职其他公司、代理注册等。综上，被申请人仅以双方注册账号留存的联系人相同这一事实便认定串通投标并作出处罚，属于主要事实不清、证据不足，行政复议机关据此依法撤销了案涉《行政处罚决定》。该案办结后，行政复议机构进一步指导被申请人规范涉企行政执法，推动被申请人自行纠正与该案情况类似的行政复议案件 20 余件，使企业避免经济损失 100 余万元，案涉企业均自愿撤回行政复议申请，行政争议得到实质性化解。

【典型意义】

加强对“招投标”的监管，坚决遏制串通投标、弄虚作假等破坏公平竞争的行为，对于促进民营经济主体平等参与市场竞争、构建公平有序的市场环境具有重要意义。与此同时，对“招投标”的监管必须严格限定在法治框架内，涉企行政执法更要恪守合法、适当原则，坚决杜绝以“监管”之名行“乱处罚”之实。该案中，行政复议机构明确了招标投标法实施条例第四十条第二项相互串通投标的适用范围，通过厘清“前期注册行为”与“具体投标行为”的法律性质差异，有效避免了行政机关对法律条款的扩大化适用，依法纠正了行政机关执法偏差，维护了民营企业的合法权益。与此同时，行政复议机构通过“个案监督+类案规范”的模式，推动 20 余件同类案件的妥善解决，避免了不当行政执法对营商环境的持续性损害，实现了类案规范的监督效果。

六、某房地产公司诉河南省某市人民政府、某市自然资源和规划局行政允诺案——行政机关未履行行政允诺造成民营企业合法权益损失的，应当承担补偿责任

【基本案情】

2010年7月，河南省某市人民政府作出案涉会议纪要，同意某房地产公司就案涉地块补偿问题与被征地群众达成协议，由某房地产公司在原补偿标准基础上增加补偿。某房地产公司额外增加的补偿费用和造成的经济损失，由某市人民政府有关部门在土地出让、容积率、配套费等政策上给予优惠、补偿。

2012年4月，某房地产公司与被征地群众达成案涉调解协议，某市人民政府在案涉调解协议首页右上角加盖印章。某房地产公司按照案涉调解协议给村民支付了补偿款，解决了征地补偿问题，开发项目建设得以顺利推进，但某市人民政府允诺给某房地产公司的补偿未能全部兑现。某房地产公司认为某市人民政府未履行补偿义务，遂向人民法院提起行政诉讼，请求判决某市人民政府、某市自然资源和规划局支付其垫付的征地补偿款、青苗补偿费和占用资金成本。

【裁判结果】

一、二审法院判决驳回某房地产公司的诉讼请求，某房地产公司向最高人民法院申请再审。最高人民法院再审认为，依法征收集体土地并支付补偿费用是县级以上地方人民政府的法定义务。某房地产公司系在集体土地经征收转为国有土地后，通过公开“招拍挂”方式取得案涉国有土地使用权。因征收补偿争议未能妥善解决，某市人民政府以会议纪要的形式同意某房地产公司与被征地群众签订增加补偿费用的调解协议。某房地产公司依约履行调解协议后，某市人民政府未能履行其承诺的另行协议出让40亩土地及对某房地产公司案涉损失给予容积率、配套费等优惠或补偿的行政允诺。最高人民法院认为，行政机关应当守信践诺，营造更加稳定公平透明、可预期的法治化营商环境。按照民营经济促进法第七十条规定，判决撤销一、二审判决，根据案涉损失形成的背景、原因、双方责任大小并结合案涉房地产项目的利润等因素，判令某市人民政府、某市自然资源和规划局于本判决生效后15日内向某房地产公司支付841万余元，逾期支付的自逾期支付之日起至实际付清之日止按照相应贷款利率计付利息。

【典型意义】

民营经济促进法作为我国第一部关于民营经济发展的基础性法律，是贯彻落实党的二十届三中全会精神和习近平总书记在民营企业座谈会上重要讲话精

神的标志性举措，充分彰显了党和国家鼓励支持民营经济发展的鲜明立场和坚定决心。贯彻实施民营经济促进法，关键是优化民营经济发展环境，监督行政机关依法行使职权，做实依法平等保护民营企业的合法权益，实现事事有法可依、人人知法守法、各方依法办事。该案是最高人民法院首个适用民营经济促进法进行裁判的行政案件。该案中，人民法院综合认定了争议成因和过错责任，明确了行政机关与相对人的责任分担比例，依法确定了公平合理的补偿数额。对行政机关未能履行行政允诺，又不采取补救措施的行为进行评价和规制，表明了人民法院深入贯彻落实党中央支持民营经济发展方针政策的态度，有助于强化行政诉讼监督行政机关依法履职、践约守诺的作用，进一步助推法治政府、诚信政府、服务型政府建设。

七、某客运集团公司诉吉林省某市人民政府履行公交化改造行政协议案 ——与民营企业达成行政协议后，行政机关不得违法增设条件阻却行政协议履行

【基本案情】

吉林省某市人民政府为落实上级人民政府关于加强城市之间沟通融合、对毗邻城市之间客运班线实施公交化改造的要求，召开专题会议并形成会议纪要，明确由相关部门推进某客运公司改制工作。为此，某市人民政府与某客运集团公司签订协议，约定为实行两城线路城际公交化，由某客运集团公司收购某客运公司的整体资产并承担债务。协议签订后，某客运集团公司成立某公交公司及某市分公司，某公交公司进行了降票价、更换车辆等公交化改造工作并实际运营。2018年，某交通运输局为落实前述会议纪要，牵头推进两市之间城际公交化改造工作，就线路开通问题征求意见，毗邻城市的市人民政府同意开通线路，但某市人民政府拒绝开通。在此后协议履行中，某市人民政府以某公交公司需取得公交道路运输经营许可作为开通线路的条件。2019年，某公交公司某市分公司向该市交通运输管理所申请城市公共汽（电）车道路运输经营许可，未获许可。某客运集团公司遂向人民法院提起行政诉讼，请求判令某市人民政府履行协议约定义务并承担因迟延履行造成的损失。

【裁判结果】

人民法院生效判决认为，该案的争议焦点为被诉协议是否属于行政协议、应否履行以及某市人民政府不履行该协议是否应当承担赔偿责任。根据某市人民政府会议纪要及其与某客运集团公司签订的相关协议，可以认定某市人民政府为实现公共管理目的，与某客运集团公司达成的进行两城城际公交化改造相关协议系行政协议。某市人民政府的协议义务可具体化为与毗邻城市协商开通两市之间的公交客运线路。在履行协议过程中，某市人民政府以取得城市公共汽（电）车道路运输经营许可作为开通城际公交线路的条件。根据交通运输部《城市公共汽车和电车客运管理规定》第七十条规定，毗邻城市开通公交线路由相关城市人民政府协商确定，此外并无其他法定限制条件，某市人民政府的行为属于在履行行政协议过程中不当增设限制条件。故在某客运集团公司履行协议相关义务并已实际投入的情况下，某市人民政府应当履行协议约定义务，否则应承担相应的赔偿责任。

一审法院判决责令某市人民政府继续履行协议义务；如某市人民政府无法履行该义务，则应在确定无法履行之日起两个月内对某客运集团公司造成的损失依法处理。二审法院维持一审判决。判决生效之后，某市人民政府主动履行了协议约定义务，及时开通了与毗邻城市的城际公交线路，对方便群众出行、促进两地融合产生了积极影响。

【典型意义】

习近平总书记深刻指出，“要高度重视法治和诚信建设，发挥好法治对社会治理的规范和保障作用，加强诚实守信的价值引导，提高政府诚信、企业诚信、社会诚信水平”。行政机关应当始终坚持依法行政、合理行政和诚信行政，落实民营经济促进法关于依法平等保护各类经营主体合法权益的要求。在达成行政协议后应当践约守诺，不得以增设行政许可条件的方式阻却行政协议履行，更不能限制民营企业公平合理参与市场竞争。人民法院审理行政协议案件，应当从维护交易安全、保护合法权益的角度出发，充分运用“穿透式审判”思维，在保障行政管理目标实现和依法保护民营企业合法权益之间寻求最佳平衡点。人民法院判决行政机关履行协议义务的同时，明确如不能按照协议约定履行义务则应承担相应的赔偿责任，不仅促成了行政机关履行协议约定义务，实质化解行政争议，而且优化了营商环境，取得以高质量司法助力诚信政

府建设的良好效果。

八、某投资公司诉福建省某市公安局某分局不履行行政许可法定职责及规范性文件审查案

——行政机关制定的规范性文件不得违反上位法规定增设行政许可的条件

【基本案情】

2019年6月，某投资公司通过公开招投标取得了案涉房屋租赁使用权，之后进行房屋装修、安全及抗震检测、消防验收。2021年9月，某投资公司向某市公安局某分局申请办理旅馆业特种行业许可证，该分局以某投资公司提供的案涉房屋产权证书设计用途为“办公”、不符合福建省公安厅作出的《关于进一步规范旅馆业特种行业许可证核发工作的通知》（以下简称“红头文件”）相关规定的许可条件为由，拒绝核发特种行业许可证。某投资公司认为，其租赁手续合法，某区人民政府已经召开专题会议调整了房屋的经营业态；上述“红头文件”系在某投资公司装修完成后才出台，该文件的要求实属增设办理行政许可事项的条件，违反了上位法的相关规定。某投资公司遂向人民法院提起行政诉讼，请求判令某市公安局某分局履行法定职责，依法为其核发特种行业许可证，一并审查案涉“红头文件”的合法性。

【裁判结果】

人民法院经审理认为，该案的争议焦点是某市公安局某分局拒绝核发特种行业许可证是否合法，而该行为是否合法又取决于其依据的“红头文件”相关条文是否合法。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》第一百四十七条第一款规定，人民法院在对规范性文件审查过程中，发现规范性文件可能不合法的，应当听取规范性文件制定机关的意见。人民法院与福建省公安厅、某市公安局某分局等就“红头文件”有无法律依据、是否符合行政许可法规定进行沟通研究后，福建省公安厅主动对“红头文件”相关内容作出调整，取消了特种行业许可对房屋规划用途的限制规定。某投资公司于2023年取得特种行业许可证后，向人民法院申请撤回起诉。

【典型意义】

优化法治化营商环境，必须进一步深化“放管服”改革，依法规范行政许

可和行政审批，及时修改、废止不利于优化营商环境的各类规范性文件，促进各类经营主体公平有序竞争，降低制度运行成本。行政机关制定“红头文件”应当有上位法依据，不得与上位法相抵触，坚决落实“法无授权不可为”。人民法院在审理行政许可类案件时，应当重点审查行政机关是否违法增设行政许可条件。该案中，人民法院在行政行为合法性审查过程中，发现规范性文件可能不合法，通过听取制定机关的意见等方式，推动行政机关主动修改规范性文件相关内容，不仅实质化解了该案行政争议，而且推动行政机关主动减少不合理的事前审批事项、完善事后监管制度，实现案结事了、政通人和，有效助推行政机关依法行使职权，在司法实践中落实落细党中央关于“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”的决策部署。

九、某机械公司诉浙江省某市经济和信息化局不履行会议纪要案——因信赖政府会议纪要作出相关行为，构成请求履行法定职责的事由

【基本案情】

某机械公司系传统铸造企业。某市经济和信息化局为落实当地新能源汽车结构项目产能置换工作要求，自2022年9月起多次与某机械公司沟通产能置换事宜。某机械公司为此进行包括职工遣散、拆卸设备、上下游供应链中断等停产准备。2023年4月，某市人民政府召开常务会议，讨论通过相关铸造产能置换方案并形成会议纪要，明确参照当地转型升级小铸造企业处置相关政策，给予一次性设备设施补偿。2023年5月，因相关政策发生变动，某市经济和信息化局暂停与某机械公司的产能置换事宜。某机械公司认为其已为产能置换做好前期准备，某市经济和信息化局未履行会议纪要确定的职责给其造成重大损失，遂向人民法院提起行政诉讼，请求判令某市经济和信息化局继续履行案涉会议纪要确定的义务，并对企业损失承担赔偿责任。

【裁判结果】

人民法院经审理认为，该案的争议焦点是某市经济和信息化局是否需要继续履行会议纪要确定的产能置换职责。审理过程中，人民法院对某机械公司生产经营现状实地调查查明，某机械公司因为信赖人民政府会议纪要，已经开展了一系列的产能置换工作，继续从事原来的生产已不可能，而企业转产升级更

有利于其经营发展。人民法院遂向行政机关发出协调化解建议函，指出被诉行政行为的违法性与可能败诉的不利后果，明确协调化解的理由和化解方案。经联动调解，当事人双方自愿达成一致意见：由某市经济和信息化局牵头，对某机械公司的老旧设备处理及产业升级提供政策指导和支持，某机械公司主动向人民法院撤回起诉。截至2024年1月，和解协议内容已履行完毕，某机械公司顺利转产。

【典型意义】

习近平总书记强调，“发展新质生产力不是忽视、放弃传统产业”“传统产业改造升级，也能发展新质生产力”。促进传统制造业向高端化、智能化、绿色化、融合化的现代产业体系发展，助推落后产能置换，是提高产业链供应链韧性和安全水平的重要举措，是促进生产力发展、加快建设制造强国的必然选择。在推进传统产业转型升级过程中，行政机关应当充分保护民营企业的信赖利益。行政法上的“信赖利益保护原则”要求，行政机关作出行政行为或者行政允诺后，相对人基于对行政机关的信任，对自身的合法权益进行处分，该合法权益应当受到保护。人民法院在案件审理中，充分关注民营企业核心需求，立足区域产业结构转型升级之大局，主动担当作为，以出具协调化解建议函的方式提出具体的实质化解方案，既为行政机关“不敢调”消除顾虑，又切实保护了民营企业的合法权益、维护了政府公信力。该案充分彰显了行政审判在监督行政机关践约守诺、助力民营企业绿色新生、发展新质生产力中的重要作用。

十、某矿业公司诉贵州省某县人民政府行政补偿案——水源保护区调整导致采矿权无法延续或需退出的，应当依法给予合理补偿

【基本案情】

某矿业公司取得原贵州省国土资源厅颁发的采矿许可证，有效期限至2020年12月。在申请案涉采矿许可证过程中，某县人民政府曾向原贵州省国土资源厅去函表示，案涉铁矿采矿权矿区范围不在禁采、禁建区，符合《中华人民共和国矿产资源法》（2009年修正）第二十条的规定。2020年10月28日，某市生态环境局某分局告知某矿业公司，其采矿权范围与调整后的某二级提灌式饮

用水水源保护区重叠。某矿业公司因采矿区与水源保护区重叠，不能办理采矿许可证延续手续，请求某县人民政府解决。2021年3月，某矿业公司在某县人民政府的要求下，积极履行案涉铁矿的复垦复绿工作并验收合格。因涉及补偿事宜，根据某县人民政府安排，某县自然资源局于同年12月委托评估公司对该矿业公司持有的案涉铁矿采矿权及矿山申报资产进行评估。该评估报告载明：案涉铁矿采矿权评估价值为563.70万元，矿山申报资产评估价值为527.79万元。某矿业公司请求某县人民政府补偿1091.49万元，某县人民政府长期未予答复。某矿业公司遂向人民法院提起行政诉讼，请求判决某县人民政府予以补偿。

【裁判结果】

人民法院生效判决认为，该案的争议焦点是某矿业公司的损失是否属于合法权益以及某县人民政府是否应当予以补偿。因水源保护区的调整导致采矿许可证所涉矿区与水源保护区重叠，行政机关不再为已取得采矿许可证的企业申报采矿许可证延续的，矿业权人的合法权益损失应当获得合理补偿。关于合法权益损失的范围、项目及数额，需综合考虑矿业权人已取得行政许可的事实、行政许可不予延续的原因以及矿业权人合法权益的具体内容等因素，以实际损失为限，一般不包括预期收益等间接损失。故人民法院判决某县人民政府对某矿业公司的实际损失，包括采矿权价款、矿山建设投入成本等在内的583万余元及利息予以补偿。

【典型意义】

加强矿业权人合法权益保护，是优化矿产营商环境、促推矿产行业可持续发展的必然要求。新修订的《中华人民共和国矿产资源法》于2025年7月1日正式施行，该法强调要维护矿产资源国家所有者权益和矿业权人合法权益，明确规定国家保护依法取得的探矿权、采矿权不受侵犯，维护矿产资源勘查、开采区域的生产秩序、工作秩序。该案中，某县人民政府基于水源保护需要，调整的水源保护区范围与某矿业公司的矿业权采矿区重叠，导致某矿业公司的采矿权无法获得延续，对其合法权益损失应给予合理补偿。在审理该类行政补偿案件时，人民法院应当更加关注当事人的实质诉求，重点查明实际损失、因果关系，确定责任归属、明确补偿方式和数额，在裁判时机成熟时尽可

能作出内容具体的履行判决，以尽快稳定行政法律关系，实质化解行政争议，减少程序空转，及时有效保护民营企业合法权益，实现“三个效果”的有机统一。

《行政复议监督规范涉企行政执法典型案例》专家点评

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视食品安全工作，习近平总书记对食品安全工作多次作出重要批示。校园食品安全关乎广大学生健康成长、万千家庭幸福和社会发展未来，是一项重要的民生工程。全国各级人民法院始终高度重视涉校园食品安全案件审判工作，严格落实习近平总书记“四个最严”要求，依法审理涉校园食品安全刑事、民事和行政案件，严惩危害校园食品安全违法犯罪，加大财产刑适用力度，判处惩罚性赔偿金，监督支持涉校园食品安全行政管理和执法，切实维护在校师生合法权益，为保障校园食品安全提供有力司法保护。

近年来，最高人民法院单独或者会同有关部门制定发布《关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》《关于审理食品药品纠纷案件适用法律若干问题的规定》《关于审理食品药品惩罚性赔偿纠纷案件适用法律若干问题的解释》等一系列食品安全领域司法解释，不断完善惩治食品安全违法犯罪法网。其中，针对中小学校园及其周边“五毛食品”突出的问题，在《关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》中明确将“在中小学校园、托幼机构及周边面向未成年人销售的”作为加重处罚情节，体现了司法机关对校园食品安全和未成年人食品安全的特殊保护。

为进一步加强校园食品安全审判工作，以案释法，有力震慑涉校园食品安全违法犯罪，保障广大师生身体健康和生命安全，形成全社会共同维护校园食品安全的浓厚氛围，在2025年全国食品安全宣传周期间暨全国大中小学校和幼儿园新学期开学之际，最高人民法院遴选发布8个涉校园食品安全典型案例。此次发布的典型案例涵盖刑事、民事、行政三类案件，主要有以下几个特点：

一是为校园食品安全提供全方位司法保护。此次发布的案例，既有供餐饭店滥用亚硝酸盐、食材供应商用鸭肉卷冒充牛肉卷、管理人员贪污学生营养餐专项资金等刑事案件，还有学校解除食堂外包服务商服务合同、学生家长起诉校园周边超市售卖过期食品等民事纠纷案件，以及校园食材供应商标签违法、

【来源】中华人民共和国最高人民法院官网
<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/476121.html>

供应有毒、有害食材等行政诉讼案件，涵盖了从校外到校内，从食材供应商、供餐饭店到食堂经营者再到监管主体，从食品标签、保质期到伪劣食材、滥用食品添加剂等不同领域、不同主体、不同类型的涉校园食品安全案件，展现了人民法院切实维护校园食品安全的坚定决心。

二是彰显坚决落实“四个最严”要求的鲜明立场。人民法院在审理危害校园食品安全，特别是涉及中小学生等未成年人食品安全的违法犯罪案件时，始终坚决贯彻落实“四个最严”要求。此次发布的案例中，颜某诉某超市产品责任纠纷案，涉案超市销售过期食品货值金额4元，法院依据食品安全法的规定判处其1000元惩罚性赔偿金；某农业公司诉某县市场监督管理局行政处罚案，法院判决支持行政机关在校园食品供应领域贯彻落实最严格的监管要求，防止企业规避对校园食品安全的保障义务；侯某生产、销售不符合安全标准的食品案，因滥用食品添加剂亚硝酸盐，造成学生集体严重食物中毒，法院依法判处其有期徒刑七年；罗某销售伪劣产品案，法院在判处被告人有期徒刑七个月刑罚的同时，追缴其全部违法所得，并依法处以十万元罚金，有力震慑违法犯罪。

三是延伸审判职能促进惩防并举。人民法院积极延伸审判职能，对于案件审理过程中反映出的监管漏洞，及时向有关部门发出司法建议，督促相关职能部门对校园食品安全违法问题共防共治。案例中，某后勤服务公司、某投资公司诉某区市场监督管理局、某区人民政府行政处罚及行政复议案，法院在审理过程中发现，校园餐中标企业与其他未中标企业共同经营校园配餐项目，但监管部门只对部分主体进行处罚，法院在作出判决的同时向市场监管部门、教育部门发出司法建议，推动全面履行监管责任。

下一步，人民法院将全面贯彻落实习近平总书记关于食品安全的重要批示精神和党中央决策部署，严格落实“四个最严”要求，充分发挥审判职能作用，进一步融合贯通刑事、民事、行政审判职能，全方位加强对校园食品安全的司法保护，积极参与校园食品安全综合治理，充分运用法治力量，推动形成共建共治共享的校园食品安全治理格局。

案例一：侯某生产、销售不符合安全标准的食品案——校外供餐饭店滥用亚硝酸盐引发学生集体严重食物中毒

案例二：罗某销售伪劣产品案——食材供应商用鸭肉卷冒充牛肉卷向学校食堂供货

案例三：施某贪污案——擅自改变食材，贪污农村义务教育学生营养改善计划财政补助专项资金

案例四：某饮食管理服务有限公司与某中学服务合同纠纷案——校园食堂外包服务商对食品安全隐患多次整改无效的，学校有权依法解除合同

案例五：颜某诉某超市产品责任纠纷案——校园周边超市向学生或家长销售过期食品，应依法承担惩罚性赔偿责任

案例六：某农业公司诉某县市场监督管理局行政处罚案——食品生产经营者应当对产品标签的合法性承担责任

案例七：某食品有限公司诉某区市场监督管理局、某区人民政府行政处罚及行政复议案——销售的猪肉中检出氯霉素，食品生产经营者应当承担责任

案例八：某后勤服务公司、某投资公司诉某区市场监督管理局、某区人民政府行政处罚及行政复议案——人民法院对存在遗漏主体等问题的行政处罚决定有权依法撤销

案例一

侯某生产、销售不符合安全标准的食品案

——校外供餐饭店滥用亚硝酸盐引发学生集体严重食物中毒

简要案情

2021年3月，被告人侯某与某小学签订供餐协议，由其经营的饭店负责供应某小学学生午餐。同年4月8日，侯某明知餐饮服务单位禁止采购、存储、使用食品添加剂亚硝酸盐，仍在其给某小学供餐的排骨中添加亚硝酸盐，销售金额共计400余元。该小学学生食用后，56人出现头疼、呕吐等食物中毒症状并住院治疗。经诊断，上述学生均系亚硝酸盐中毒。经检测，上述学生食用的排骨、排骨汤及呕吐物内均检出亚硝酸盐成分，其中排骨汤内亚硝酸盐含量达1396毫克/千克。

裁判结果

法院经审理认为，被告人侯某在食品生产、销售过程中超范围、超限量滥用食品添加剂，造成56人严重食物中毒，后果特别严重，其行为已构成生产、销售不符合安全标准的食品罪。侯某具有自首情节，认罪认罚，案发后协助抢救被害人、积极赔偿并取得大部分被害人谅解，依法对其从轻处罚。据此，以生产、销售不符合安全标准的食品罪判处被告人侯某有期徒刑七年，并处罚金。

典型意义

亚硝酸盐是肉类制品加工中经常使用的食品添加剂，具有护色、防腐功能。根据食品添加剂使用标准的规定，亚硝酸盐允许在腌腊肉、酱卤肉等八类肉制品中使用，最大使用量为0.15克/千克，在不同肉制品中的最大残留量为30毫克/千克至70毫克/千克不等。亚硝酸盐虽然是允许使用的食品添加剂，但具有较强毒性，且潜伏期短，中毒发病迅速。为有效防止亚硝酸盐中毒事故发生，国务院有关部门发布公告，明令禁止餐饮服务单位和餐饮服务提供者采购、存储、使用亚硝酸盐，仅允许食品生产企业使用。本案中，被告人侯某作为餐饮服务提供者，在当地市场监管部门多次前往其经营的饭店开展亚硝酸盐滥用添加检查、明知饭店不允许使用亚硝酸盐的情况下，既未遵守国务院有关部门公告关于亚硝酸盐使用主体的要求，又严重超出限量标准使用亚硝酸盐，造成56名小学生严重食物中毒的特别严重后果。法院依法对其判处有期徒刑七年，体现了从严惩处危害校园食品安全犯罪的鲜明立场，对警示、震慑此类犯罪具有积极意义。

案例二

罗某销售伪劣产品案

——食材供应商用鸭肉卷冒充牛肉卷向学校食堂供货

简要案情

2020年至2021年3月，被告人罗某为非法牟利，以20元/千克的价格采购鸭脯肉卷，后用鸭脯肉卷冒充肥牛卷，以32元/千克至44元/千克不等的价格销售至某大学餐厅等餐饮机构。2021年3月2日，区市场监督管理局执法人

员从罗某经营的市场摊位内依法查扣尚未出售的冷冻“肥牛卷”20盒及24袋。经检测，上述“肥牛卷”中未检出牛源性成分，检出鸭源性成分。罗某销售涉案鸭脯肉卷金额共计12万余元。

裁判结果

法院经审理认为，被告人罗某在产品中以假充真，销售金额达12万余元，其行为已构成销售伪劣产品罪，应依法惩处。据此，以销售伪劣产品罪判处被告人罗某有期徒刑七个月，并处罚金人民币十万元。

典型意义

鸭肉价格低廉，不法分子以假充真，使用鸭肉冒充价格较高的牛羊肉对外销售，牟取非法利益。因鸭肉外观和口感与牛羊肉有明显差异，不法分子通常采用添加牛油、羊油或者牛羊肉调味料等方式仿制牛羊肉味道，并采用肉干、肉卷、肉丸等不宜区分肉品原形态的方式加以掩饰，给消费者鉴别真伪造成困难。学校食堂食品安全关系到广大学生切身利益，无论是自行经营还是对外承包，都应当加强监管，在食材采购过程中选择规范、有资质的供应商，并加强对食材的查验把关，确保为学生提供安全可靠的餐食。根据刑法规定，生产、销售伪劣产品“销售金额五万元以上不满二十万元的，处二年以下有期徒刑或者拘役”，被告人罗某销售伪劣产品金额总计12万余元，到案后认罪认罚，法院在对其判处有期徒刑七个月刑罚的同时，追缴其违法所得，并依法处以十万元罚金，充分发挥了刑罚的惩治作用。

案例三

施某贪污案

——擅自改变食材，贪污农村义务教育学生营养改善计划财政补助专项资金 简要案情

2017年8月，被告人施某受委托作为农村义务教育学生营养改善计划财政补助专项资金管理人员，负责学生营养餐食材的采购、制作、发放及营养餐费用报账等工作。2020年3月至2021年7月，施某以鸡腿价格上涨为由，未按规定向县教育局请示汇报，仅与某小学校领导商量后即变更营养餐食材，授意某肉类经销部负责人袁某（另案处理）以鸡翅根代替鸡腿向某小学供应。袁某

按照施某的要求，以供应鸡腿的名义虚开发票报账获取专项资金 54.7 万余元，扣除实际供应货款 19.2 万余元和施某自行采购花费的 5.1 万余元，剩余 30.3 万余元被施某非法占为己有。

裁判结果

法院经审理认为，被告人施某在受委托管理农村义务教育学生营养改善计划财政补助专项资金期间，利用职务上的便利，非法占有专项资金，数额巨大，其行为已构成贪污罪。施某到案后认罪认罚，并退缴全部赃款，依法对其从轻处罚。据此，以贪污罪判处被告人施某有期徒刑三年，并处罚金人民币二十万元。

典型意义

农村义务教育学生营养改善计划财政补助专项资金是国家为实施营养改善计划而安排用于学生营养膳食补助的专项经费。学生膳食补助专项资金能否得到妥善保管和使用，直接关系到学生营养餐的质量，要确保专项资金真正用到学生身上。本案中，被告人施某作为受委托管理该专项资金的人员，利用职务上的便利，擅自改变食材，将营养餐中的鸡腿更换为价格更为便宜的鸡翅根，进而将部分专项资金非法占为己有，严重侵害了广大学生的切身利益。法院依法以贪污罪对被告人施某定罪处罚，并追缴全部赃款，为学生营养膳食补助专项资金安全提供有力司法保障。

案例四

某饮食管理服务有限公司与某中学服务合同纠纷案

——校园食堂外包服务商对食品安全隐患多次整改无效的，学校有权依法解除合同

基本案情

2019 年 6 月 10 日，某饮食管理服务有限公司（以下简称某饮食公司）与某中学签订食堂劳务服务外包项目合同，约定某饮食公司确保食堂运营符合国家食品安全法规，服务期至 2024 年 6 月 9 日。合同还约定，如果出现食物中毒、引发罢餐事件、转包分包、评估不合格或师生满意度连续两次低于 60% 等情形，某中学有权单方解除合同。合同履行期间，某饮食公司多次、反复出现

严重食品安全问题与管理问题。其中，2020年10月，食堂午餐中混入纸巾，法定代表人出具检讨书；2021年3月，被发现违规使用冻肉类制品；2021年5月，师生满意度调查结果仅为57.4%，且饭菜中频现虫子、塑料等异物。某中学就厨房环境卫生、部分员工健康证缺漏、食品安全等问题多次发出整改通知，但某饮食公司整改不力，问题未得到根本解决。2021年8月，因某饮食公司未为员工缴纳社保等问题，员工集体辞职，引发管理真空。某中学家委会据此通过决议发起罢餐，并明确指出某饮食公司管理混乱、食品质量低劣。2021年8月29日，某中学基于某饮食公司前述违约行为，依据合同约定发出《合同中止通知书》和《合同解除补充通知书》，解除合同并要求清场。某饮食公司认为学校师生满意度仅一次低于60%，不符合“连续两次低于60%”的解约条件，且家委会决议无法律效力，遂起诉请求确认某中学解除合同无效，继续履行合同。

裁判结果

法院经审理认为，《中华人民共和国食品安全法》第57条第1款规定：“学校、托幼机构、养老机构、建筑工地等集中用餐单位的食堂应当严格遵守法律、法规和食品安全标准；从供餐单位订餐的，应当从取得食品生产经营许可的企业订购，并按照要求对订购的食品进行查验。供餐单位应当严格遵守法律、法规和食品安全标准，当餐加工，确保食品安全。”《学校食品安全与营养健康管理规定》第23条第4款规定：“学校应当与承包方或者受委托经营方依法签订合同，明确双方在食品安全与营养健康方面的权利和义务，承担管理责任，督促其落实食品安全管理制度、履行食品安全与营养健康责任。承包方或者受委托经营方应当依照法律、法规、规章、食品安全标准以及合同约定进行经营，对食品安全负责，并接受委托方的监督。”某饮食公司在履约过程中反复出现食品安全隐患，管理严重失范且经多次整改无效，以致家委会最终作出决议决定罢餐要求更换食堂管理团队，足以反映师生和家长对学校食堂外包服务的强烈不满。某中学依据合同约定行使解除权，符合法律规定。据此，判决驳回某饮食公司的全部诉讼请求。

典型意义

校园食堂外包是当前学校提供餐饮服务的重要方式。外包服务商的任意

识、法律意识、安全意识和严格管理对于保障校园师生“舌尖上的安全”尤为重要。学校发现外包服务商存在食品安全隐患后，有权要求整改，服务商未及时消除隐患，甚至引发罢餐等事件的，学校有权依法解除承包合同。本案中，法院通过支持学校依法解约，防范可能发生的校园食品安全事故，对强化校园食品安全治理具有多重意义：一是确立预防性裁判理念，在校园食堂外包合同纠纷中，当服务商存在持续、严重违约行为且整改无效，已对师生食品安全构成现实风险时，法院应依法支持学校行使解除权，实现对重大食品安全风险的源头预防。二是明晰外包服务商义务与责任，服务商不仅需保障食品安全，还需规范内部管理，达到合同约定的服务质量指标，确保食品安全和服务质量。三是依法保护学生家长参与校园食品安全监督的权利，实现校园食品安全共建共管。

案例五

颜某诉某超市产品责任纠纷案

——校园周边超市向学生或家长销售过期食品，应依法承担惩罚性赔偿责任 基本案情

2025年4月22日，颜某在接未成年子女放学时，在学校附近某超市花费4元为子女购得零食1袋。食品包装上记载生产日期为2024年7月12日，保质期为9个月。颜某发现自己买到了过期零食并要求某超市赔偿未果，遂起诉请求某超市退还货款4元，支付惩罚性赔偿金1000元。

裁判结果

法院经审理认为，《中华人民共和国食品安全法》第67条规定，预包装食品的包装上应当有标签，标签应当标明生产日期和保质期；专供婴幼儿和其他特定人群的主辅食品，其标签还应当标明主要营养成分及其含量。第148条第2款规定：“生产不符合食品安全标准的食品或者经营明知是不符合食品安全标准的食品，消费者除要求赔偿损失外，还可以向生产者或者经营者要求支付价款十倍或者损失三倍的赔偿金；增加赔偿的金额不足一千元，为一千元。但是，食品的标签、说明书存在不影响食品安全且不会对消费者造成误导的瑕疵的除外。”某超市将超过保质期的食品销售给颜某，属于销售明知不符合食

品安全标准食品的行为，应当承担惩罚性赔偿责任。因按价款十倍计算的赔偿金不足 1000 元，应按 1000 元计算惩罚性赔偿金。据此，判决某超市退还颜某货款 4 元，另赔偿颜某 1000 元。

典型意义

中小学生对不符合食品安全标准食品的判别力较弱、维权意识相对淡薄、维权能力不足，即使购买到超过保质期的食品、“三无食品”也不能准确判别，甚至没有判别的意识，成为食品安全问题的“易受害群体”。个别商家利用中小学生认知能力不足、维权意识薄弱的特点，将超过保质期食品等存在安全隐患的食品在校园周边出售，损害广大中小学生的身体健康。本案系学生家长购买食品后发现过期索赔被拒才提起诉讼，虽然学生家长只购买了 4 元零食，但审理法院依照惩罚性赔偿金最低为 1000 元的规定，判决经营者承担赔偿责任，让违法经营者得不偿失。该判决充分发挥惩罚性赔偿责任的惩治作用，提高违法成本，有力震慑在校园周边向学生出售超过保质期食品等违法行为，有利于营造学生安全、家长放心的消费环境。

案例六

某农业公司诉某县市场监督管理局行政处罚案

——食品生产经营者应当对产品标签的合法性承担责任

基本案情

2021 年 8 月，某农业公司通过招投标获得某县中小学、幼儿园大米配送资格。因自身生产、配送能力不足，某农业公司委托某米业公司实际生产、配送大米，并向其提供了标注虚假产地的包装袋。在生产过程中，因喷码设备及印油问题，导致生产的 910 袋大米生产日期模糊不清、无法辨识。该批问题大米被配送至 8 所学校。某县市场监督管理局在检查中发现某农业公司供应的大米存在生产日期模糊及产地标注不实问题，于 2022 年 2 月作出《行政处罚决定书》，没收其违法所得，并处罚款 10 万元（某米业公司已被另案处罚）。某农业公司不服，提起本案行政诉讼，请求法院判决撤销上述《行政处罚决定书》。

裁判结果

法院经审理认为，涉案大米包装袋标示的生产日期模糊不清、无法辨识，违反了《中华人民共和国食品安全法》第71条第2款关于标签应清晰、醒目的规定。虽然生产日期模糊的直接原因是受托方某米业公司的设备及耗材问题，但作为委托生产方，某农业公司对受托方的生产行为负有监督责任，存在监督过失。同时，涉案大米实际产地与某农业公司提供的包装袋标示产地不符，构成虚假标示产地的违法行为。某农业公司的上述违法行为并非标签瑕疵，存在主观故意，不符合免于处罚的条件。某县市场监督管理局作出的处罚决定证据确凿，适用法律正确，符合法定程序。据此，判决驳回某农业公司的诉讼请求。

典型意义

校园食品安全直接关系到广大师生身体健康和生命安全，是食品安全监管的重中之重。涉案食品供应对象均为中小学校和幼儿园，属于特殊消费群体，食品安全风险防控丝毫不容松懈。食品生产日期模糊导致无法判断保质期、产地虚假标注误导产品来源，均严重损害了消费者的知情权和选择权。本案特别指出委托方对受托方的生产行为负有监督责任，需对受托方的标签违法行为承担相应法律责任，有效厘清了委托生产中责任主体的认定难题，压实了委托生产的责任链条，倒逼企业建立从原粮采购、委托加工到标签设计的全链条管控机制，从源头防范食品安全风险。尤为关键的是，法院判决支持行政机关在校园食品供应领域落实最严格的监管，严防企业规避对校园食品安全的高标准要求，为市场主体划清了“校园食品无小事、合规经营是底线”的红线。该判决充分体现了司法机关以“最严标准”守护校园师生“舌尖上安全”的责任担当，对规范食品生产经营行为，特别是保障校园食品安全具有重要指导和示范意义。

案例七

某食品有限公司诉某区市场监督管理局、某区人民政府行政处罚及行政复议案 ——销售的猪肉中检出氯霉素，食品生产经营者应当承担法律责任

基本案情

2024年4月10日，某区市场监督管理局对某小学食堂开展食品安全监督

抽检，对同月9日购入的猪后腿肉留样样品进行检测。《检测报告》显示：经抽样检验，氯霉素项目不符合农业农村部《食品动物中禁止使用的药品及其他化合物清单》要求。经调查，该批不合格猪后腿肉系某食品公司销售，该食品公司经营范围为生猪收购、屠宰及销售。同年5月10日，区市场监督管理局向某食品公司送达《检验报告》，并对其进行立案调查。同月16日，某食品公司向某区市场监督管理局提出异议申请。该局进行审核后，于同年7月25日向某食品公司送达《行政处罚告知书》。同月29日，某食品公司提交书面陈述申辩意见书。某区市场监督管理局进行法制复核后，于同年8月5日作出涉案《行政处罚决定书》，没收某食品公司违法所得，并处罚款6万元。后某区人民政府经行政复议决定维持上述处罚决定。某食品公司遂提起本案行政诉讼，请求法院判决撤销涉案行政处罚决定和行政复议决定。

裁判结果

一审法院经审理认为，某食品公司作为生猪屠宰企业，负有肉品品质检验职责。氯霉素属于食品动物中禁止使用的药品及其他化合物。虽然《生猪屠宰肉品品质检验规程（试行）》并未规定氯霉素属于屠宰环节必检项目，选择什么项目进行检测可以由屠宰企业根据国家和地方风险监测结果及自身情况确定，但都必须确保生猪产品不得检出违禁物品。考虑到某食品公司系首次违法，区市场监督管理局已减轻罚款金额，处罚适当。区市场监督管理局在处罚前已进行调查、告知、听取陈述申辩，并进行法制审核、集体讨论，符合法定程序，并无不当。据此，判决驳回某食品公司的诉讼请求。某食品公司不服提出上诉，二审法院审理期间主持调解，达成各方认可的调解结果。

典型意义

本案系企业未严格执行肉品检测相关规定引发的食品安全案件。根据《中华人民共和国食品安全法》第34条第1项的规定，禁止在食品中添加可能危害人体健康的物质，食品生产经营者应当严格遵守法律规定。虽然我国食品相关规范并未规定生猪屠宰环节的必检项目包括氯霉素，但是氯霉素属于在食品动物中禁止使用的药品及其他化合物。涉案含氯霉素的猪后腿肉已大部分被食堂使用，涉及众多校园师生，但虑及某食品公司系首次违法、能积极配合调查、主动提供材料，区市场监督管理局作出的被诉处罚决定符合过罚相当原则。从

社会效果看，一方面，法院依法支持了对涉校园食品安全企业的违法违规行为进行必要的行政处罚，鼓励市场监管部门从源头把控，确保食品原料品质安全，从而实现对校园食品安全的全方位、全流程监管；另一方面，法院结合个案特点充分发挥调解职能，最终促成涉案争议的实质性化解。本案处理既有利于食品生产企业严格生产流程，规范生产经营秩序，也对市场监管部门认真贯彻落实“四个最严”要求、精准把握行政处罚原则和裁量基准具有示范意义，推动形成行政监管、司法保障、各方监督的共治格局。

案例八

某后勤服务公司、某投资公司诉某区市场监督管理局、某区人民政府行政处罚及行政复议案

——人民法院对存在遗漏主体等问题的行政处罚决定有权依法撤销

基本案情

2021年9月，某区市场监督管理局接到某小学学生校内进食午餐后出现不适的投诉，经调查发现某后勤服务公司、某投资公司无证经营校园集体配餐项目，导致食源性疾病聚集性事件发生。两公司承担着向当地五所学校配餐的业务。某区市场监督管理局据此作出《行政处罚决定书》，没收两公司违法所得，并处罚款。后区人民政府经行政复议决定维持上述处罚决定。某后勤服务公司、某投资公司不服涉案处罚决定及复议决定，提起本案行政诉讼，主张其经营持续时间较短，已向市场监管部门申请办理食品经营许可证并取得受理回执，不具有主观故意；且某科技有限公司作为校园集体配餐项目的中标方，应当承担主要责任，故诉请法院判决撤销上述行政处罚和行政复议决定。

裁判结果

法院经审理认为，某科技有限公司是校园集体配餐项目的中标方，并对配餐活动进行全程指导，包括烹饪、配送、运输、安全等；某投资公司负责运营管理；某后勤服务公司提供场所制作，并着某科技有限公司的工作服，佩戴该公司工作证配送餐食。上述三公司虽未就校园集体配餐项目签订三方协议，但相互之间对其他主体参与配餐项目的事实实际知晓并有明确各自分工，具有共同经营校园配餐项目的可能性，三方对校园集体配餐项目是转承包经营还是以

承包形式掩盖共同经营，某区市场监督管理局未查证予以明确。此外，某科技有限公司持有的《食品经营许可证》所载明经营地址为甲地，但是该公司在乙地从事校园集体配餐项目，未有证据显示其在乙地已取得食品经营许可证。因此，某区市场监督管理局作出涉案处罚决定书以及某区政府作出的涉案复议决定事实不清，可能存在遗漏处罚主体的情形。据此，判决撤销涉案行政处罚和行政复议决定，责令某区市场监督管理局重新作出处理。法院还向市场监管部门、教育部门发出司法建议书，敦促完善校园集体配餐项目监管，切实加强联动执法，齐抓共促食品经营者依法经营。

典型意义

近年来，关于中小學生校园集体配餐导致的食物安全问题时有发生，引发家长和公众的担忧。我国食品经营许可实行一地一证原则，现行法律法规未对校园集体配餐项目转包分包作出禁止性规定，亦未明确有证企业和无证企业共同开展校园集体用餐配送项目的归责原则。但具有经营资质的企业为减少经营成本、逃避食物安全责任，与无证企业共同经营中标的校园集体配餐项目，且未在实际经营场所所在地取得食品经营许可的，应认定为无证经营行为，与无证企业共同承担食物安全责任。本案中，某科技有限公司作为校园集体配餐项目的中标单位，通过对配餐项目收取管理费、全程指导配餐业务、共定制餐场所等方式，与无证企业共同经营校园集体配餐项目，且其实际经营场所与证载经营场所不一致，属于未取得食品经营许可从事食物经营活动行为，应共同承担无证经营的食物安全责任。市场监管部门在调查过程中，未认定无证企业与中标单位之间属于共同经营行为，遗漏处罚主体，属于事实不清，对相关行政处罚决定应予撤销。涉案行政处罚决定被判决撤销后，当地市场监督管理局已重新立案调查。本案裁判对有力打击食物生产经营者逃避食物安全责任的“金蝉脱壳”行为具有现实意义，法院通过发出司法建议书，进一步促进各职能部门共防共治，筑牢校园食物安全的法律防线。

最高人民法院“行政审判讲堂”2025年第九期答疑实录

2025年9月25日，最高人民法院举办2025年第九期“行政审判讲堂”（总第十九期），在答疑环节，针对通过法答网提出的五个疑难复杂问题，最高人民法院行政庭一级高级法官刘涛进行了现场答疑。

问题一：如何正确理解适用行政处罚法第二条规定判断行政行为是否属于行政处罚？（提问人：长春铁路运输法院立案庭刘玉敏）

答疑意见：行政处罚法第二条从行政处罚“制裁性”的基本定位出发对行政处罚作出定义，即“行政处罚是指行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织，以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒的行为。”实践中，依据该规定可以从制裁对象、制裁内容和制裁目的三个方面，对行政行为是否属于行政处罚进行判断。第一，制裁对象是违反行政管理秩序（行政法律规范）的行为。如行政机关针对企业在特许经营期间违反《市政公用事业特许经营管理办法》第九条第四项、第十八条第二项规定，擅自将所经营的财产进行处置或者抵押的行为，作出取消其特许经营权的行政决定，则属于行政处罚。但行政机关依据行政许可法第八条第二项规定，以“法律、法规、规章修改”“客观情况发生重大变化”“公共利益需要”等事由变更或者撤回行政许可的，并非针对违反行政法律规范行为作出的不利行政行为，则不属于行政处罚。第二，制裁内容是减损权益或者增加义务等新的不利负担。如行政机关作出的税收处理决定，没有给当事人设定新的不利负担的，不属于行政处罚。需说明的是，针对当事人在非法占用土地上新建的建筑物和其他设施，行政机关依据土地管理法第八十三条规定作出的“责令限期拆除”行政决定，内容是消除违法状态、恢复原状，在一定程度上没有减损当事人的合法权益，但考虑到违法建筑涉及当事人现实、重大利益，应当允许通过法律拟制的方式，将之视为增加新的不利负担。土地管理法第八十三条明确规定“责令限期拆除”属于行政处罚。《最高人民法院关于行政案件案由的暂行规定》亦将“责令限期

【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/V1W8PIca0fo5dRz_U16Ikg

拆除”列为行政处罚的一种。第三，制裁目的是对违反行政管理秩序的行为予以惩戒。有的行政行为目的是防范风险、预防危害发生，如对醉酒者采取保护性措施约束至酒醒，则不属于行政处罚。需说明的是，有的行政行为兼具惩戒和预防目的，如行政机关依据禁毒法第三十八条第一款规定，对吸毒成瘾人员作出的强制隔离戒毒决定，其中强制隔离在一定程度设定了新的不利负担，但强制隔离戒毒的主要目的是教育、治疗以及预防因吸毒成瘾危害个人身体健康和社会公共安全。此种“预防为主、惩戒为辅”行政行为的性质，应以其主要目的作为判断标准，不宜认定为行政处罚。《最高人民法院关于行政案件案由的暂行规定》亦将强制隔离戒毒决定列为行政强制措施的一种。需要强调的是，一个行政行为即使不是行政处罚，仍要遵守相关法定程序、正当程序要求。即使不认定为行政处罚，行政机关同样应当做到严格规范公正文明执法。此为法治政府建设的应有之义。

问题二：城市规划法（1990年）施行期间修建完成至城乡规划法（2008年）施行后仍未拆除、“严重影响城市规划”“无法采取改正措施消除影响”的违法建筑，能否适用城乡规划法第六十四条新增的“罚款”规定作出处罚？

（提问人：重庆市第三中级人民法院行政庭刘姣）

答疑意见：行政处罚法第三十七条规定，实施行政处罚，适用违法行为发生时的法律、法规、规章的规定。但是，作出行政处罚决定时，法律、法规、规章已被修改或者废止，且新的规定处罚较轻或者不认为是违法的，适用新的规定。《最高人民法院行政庭关于安岳县自然资源和规划局与付德友、姜远兰责令限期拆除一案请示的答复》〔（2023）最高法行他1号〕规定，针对城市规划法实施期间修建的违法建筑，作出行政处罚决定时原则上应当适用违法行为发生时的法律，即城市规划法。城乡规划法实施后，如果该法规定的处罚较轻或者不认为是违法的，应当适用城乡规划法。该答复体现了“从旧兼从轻”的法律适用原则。对于“严重影响城市规划”“无法采取改正措施消除影响”的违法建筑，城市规划法第四十条规定了“责令停止建设，限期拆除或者没收违法建筑物、构筑物或者其他设施”的处理措施，城乡规划法第六十四条规定了“责令停止建设”“限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并

处建设工程造价百分之十以下罚款”的处理措施。因此，城乡规划法第六十四条规定的“罚款”处罚系新增的较重的规定，不宜适用于城市规划法施行期间修建完成至城乡规划法施行后仍未拆除、严重影响城市规划或者无法采取改正措施消除影响的违法建筑。

问题三：网约车驾驶员未经网络预约平台私自巡游揽客，同时违反《出租汽车驾驶员从业资格管理规定》第四十条第一款第六项和《巡游出租汽车经营服务管理规定》第四十五条规定，应如何正确理解适用行政处罚法第二十九条关于“一事不二罚”的规定作出处理？（提问人：江苏省南京市中级人民法院行政庭王玉刚）

答疑意见：行政处罚法第二十九条规定：“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。”《最高人民法院行政庭关于〈中华人民共和国行政处罚法〉第二十九条如何适用问题的答复》〔（2024）最高法法复7号〕规定，当事人实施的一个违法行为，同时违反数个法律规范且存在法条竞合情形的，应当按照立法法的规定选择适用的法律规范；数个法律规范均可适用且均规定罚款处罚的，应当对同一违法行为按不同法律规范规定的构成要件和处罚情节分别评价后，再根据行政处罚法第二十九条规定，按照罚款数额高的规定处罚。《出租汽车驾驶员从业资格管理规定》《巡游出租汽车经营服务管理规定》，均系交通运输部于2021年8月1日施行的部门规章，均可适用于网约车驾驶员未经网络预约平台私自巡游揽客的违法行为。《出租汽车驾驶员从业资格管理规定》第四十条第一款第六项、第四十二条规定的罚款数额为“200元以上500元以下”，《巡游出租汽车经营服务管理规定》第四十五条规定的罚款数额为“5000元以上2万元以下”。据此，《巡游出租汽车经营服务管理规定》第四十五条规定的罚款数额较高，根据行政处罚法第二十九条规定，应适用《巡游出租汽车经营服务管理规定》第四十五条规定依法作出处罚。

问题四：针对食品安全领域“小过行为”作出的行政处罚决定，人民法院

审查其合法性时应如何准确把握行政处罚法与食品安全法的关系？（提问者：北京市朝阳区人民法院行政庭徐翔）

答疑意见：食品安全关系群众生命健康、国计民生，要将“四个最严”（即最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责）要求贯穿于食品生产、流通、储存、消费各环节。在食品安全领域，界定“小过行为”，不能片面将经营数额小、违法所得少作为单一评价依据，还要结合违法行为的性质、行为人的主观恶性程度，已发生以及潜在危害后果等多重因素作出综合判断。如未经许可初次制售“凉拌黄瓜”，对所采购黄瓜货源质量可靠、少量获利、被监管部门及时发现并改正、没有违法使用食品添加剂等有害物质且未发生食品安全事故或对市场秩序造成影响的违法行为，可考虑认定为“小过行为”；否则，对未依法取得冷食类食品制售许可证，不具备冷食加工专门场所与基本条件而销售冷食的行为，不宜一律认定为“小过”。在适用法律时需注意，行政处罚法是行政处罚领域的通用规范，是食品安全法等单行法律、法规设定行政处罚和行政机关实施行政处罚的基本遵循。行政机关适用食品安全法等单行法律、法规认定构成违法行为的，还应根据在案证据查明是否存在行政处罚法规定的不予行政处罚、从轻减轻处罚等情形，并视情适用行政处罚法的规定作出处理，以体现行政处罚应遵循的过罚相当、处罚与教育相结合原则。“凉拌黄瓜”属于冷食类食品，未依法取得冷食类食品制售许可证从事食品生产经营活动的，违反食品安全法第一百二十二条及《食品经营许可管理办法》第二条第一款、第十条规定，行政机关可以采取“没收违法所得和违法生产经营的食品、食品添加剂以及用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品以及罚款”等处罚措施。结合在案证据，如果能够依法认定“小过行为”构成行政处罚法第三十三条第一款、第二款“违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果”“初次违法且危害后果轻微并及时改正的”“当事人有证据足以证明没有主观过错”等不予处罚或者可以不予处罚情形，可适用行政处罚法关于“不予处罚”相关规定处理。即便不构成上述情形，仍需进一步审查是否存在行政处罚法第三十条、第三十一条、第三十二条规定的“从轻减轻处罚”情节，并作为行政处罚裁量因素。

问题五：诉讼参与人在参加民事诉讼活动中殴打其他诉讼参与人致轻微伤的，是由人民法院以妨害诉讼为由作出司法制裁，还是由公安机关以殴打他人为由作出行政处罚？（提问人：天津市高级人民法院行政庭脱攀峰）

答疑意见：诉讼参与人在参加民事诉讼活动中殴打其他诉讼参与人致轻微伤的，既违反治安管理处罚法，构成违反治安管理行为，又可能违反民事诉讼法，构成妨害诉讼秩序行为。治安管理处罚法（2012年修正）第四十三条第一款规定，殴打他人的，处五日以上十日以下拘留，并处五百元以上一千元以下罚款；情节较轻的，处五日以下拘留或者一千元以下罚款。民事诉讼法第一百一十四条第一款第四项规定，诉讼参与人或者其他人对司法工作人员、诉讼参加人、证人、翻译人员、鉴定人、勘验人、协助执行的人，进行侮辱、诽谤、诬陷、殴打或者打击报复的，人民法院可以根据情节轻重予以罚款、拘留；构成犯罪的，依法追究刑事责任。其中，治安管理处罚法的规定属于一般规定，规范的是作为一般法益的社会秩序，而民事诉讼法的规定属于特别规定，规范的是作为特定法益的诉讼秩序。在法律规范冲突时，一般可依立法法确立的遵循特别法优于一般法的法律适用原则。根据民事诉讼法第一百一十四条第一款第四项、第一百二十条和《人民法院法庭规则》等相关规定，在参加民事诉讼活动中，诉讼参与人殴打其他诉讼参与人致轻微伤，构成妨害诉讼秩序行为的，人民法院应当依法予以罚款或者拘留，以维护法庭安全和秩序，保障庭审活动正常进行，保障诉讼参与人依法行使诉讼权利。实践中，可结合以下情况，分别处理。一是区分行为发生的时间与地点。诉讼参与人的殴打行为发生在法院参加诉讼活动期间，构成妨害诉讼的，一般由人民法院管辖处理。发生在法院外的，构成违反治安管理违法行为的，可由殴打行为发生地的公安机关作为治安案件管辖处理。二是区分殴打行为的原因与违法意图。治安管理处罚法第四十三条第一款规定的立法目的，是保护公民的身体权和健康权。民事诉讼法第一百一十四条第一款第四项、第一百二十条和《人民法院法庭规则》等相关规定的立法目的，是保障诉讼活动的正常进行。因此，在确定职权管辖时，还宜区分诉讼参与人殴打其他诉讼参与人的原因与违法意图，如果殴打原因并不是为了妨害诉讼活动，或者未造成妨害诉讼后果的，则由殴打行为发生地的公安机关作为违反治安管理的行为调查处罚为宜。三是区分行为

情节轻重。殴打行为致轻伤及以上伤害，依法需要追究刑事责任情形的，依照刑事诉讼法第一百零九条、第一百一十条等规定，由公安机关立案侦查。殴打行为发生后，难以即时判断殴打行为造成的伤害程度是否构成轻伤及以上更重伤害，但构成妨害诉讼的，可以由人民法院先行管辖处理。诉讼参与人被科以司法拘留且执行完毕后，又因构成故意伤害等犯罪被人民法院判处拘役或者有期徒刑时，要考虑已先期被司法拘留情形以及司法拘留期限。

《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、陈振宇、戴璐蓉、丁勇、
樊华玉、葛建生、顾帅、黄彩虹、蒋春鸣、靳帅、刘达、刘大卫、
刘进、梁兴国、刘彦、陆艳、李玉奇、刘泽若、任洁、时文怡、王
军、吴人行、吴小乐、卫夏清、王永明、武振宇、夏帆、徐洁、徐
军、徐吉平、奚明强、薛昕怿、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：李茉、申昱菲、刘佳敏