

浦江行政法实务

第十二届行政法专业委员会 第13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8月

目 录

一、新法速递 1

国务院关于修改《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》的决定... 1

国务院办公厅转发财政部《关于规范政府和社会资本合作存量项目建设和运营的指导意见》的通知 11

司法部办公厅 国家发展改革委办公厅 全国工商联办公厅印发《关于进一步发挥行政复议监督职能 规范涉企行政执法的指导意见》《行政复议监督规范涉企行政执法典型案例》的通知 15

二、政策资讯 20

司法部有关负责人就《关于进一步发挥行政复议监督职能 规范涉企行政执法的指导意见》《行政复议监督规范涉企行政执法典型案例》答记者问 . 20

三、实务研究 25

行政复议监督规范涉企行政执法典型案例 25

《行政复议监督规范涉企行政执法典型案例》专家点评 40

最高人民法院“行政审判讲堂”2025年第八期答疑实录 57

一、新法速递

国务院关于修改

《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》的决定

中华人民共和国国务院令 第814号

《国务院关于修改〈中华人民共和国外国人入境出境管理条例〉的决定》已经2025年7月16日国务院第63次常务会议通过，现予公布，自2025年10月1日起施行。

总理 李强

2025年8月7日

国务院决定对《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》作如下修改：

一、第六条增加一项，作为第六项：“（六）K字签证，发给入境的外国青年科技人才”。

二、第七条第一款增加一项，作为第六项：“（六）申请K字签证，应当符合中国政府有关主管部门规定的外国青年科技人才的条件和要求，并提交相应的证明材料”。

本决定自2025年10月1日起施行。

《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》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。

中华人民共和国外国人入境出境管理条例

（2013年7月12日中华人民共和国国务院令 第637号公布 根据2025年8月7日《国务院关于修改〈中华人民共和国外国人入境出境管理条例〉的决定》修订）

【来源】中国政府网

https://www.gov.cn/zhengce/content/202508/content_7036507.htm

第一章 总则

第一条 为了规范签证的签发和外国人在中国境内停留居留的服务和管理，根据《中华人民共和国出境入境管理法》（以下简称出境入境管理法）制定本条例。

第二条 国家建立外国人入境出境服务和管理工作协调机制，加强外国人入境出境服务和管理工作的统筹、协调与配合。

省、自治区、直辖市人民政府可以根据需要建立外国人入境出境服务和管理工作协调机制，加强信息交流与协调配合，做好本行政区域的外国人入境出境服务和管理工作。

第三条 公安部应当会同国务院有关部门建立外国人入境出境服务和管理信息平台，实现有关信息的共享。

第四条 在签证签发管理和外国人在中国境内停留居留管理工作中，外交部、公安部等国务院部门应当在部门门户网站、受理出境入境证件申请的地点等场所，提供外国人入境出境管理法律法规和其他需要外国人知悉的信息。

第二章 签证的类别和签发

第五条 外交签证、礼遇签证、公务签证的签发范围和签发办法由外交部规定。

第六条 普通签证分为以下类别，并在签证上标明相应的汉语拼音字母：

（一）C字签证，发给执行乘务、航空、航运任务的国际列车乘务员、国际航空器机组人员、国际航行船舶的船员及船员随行家属和从事国际道路运输的汽车驾驶员。

（二）D字签证，发给入境永久居留的人员。

（三）F字签证，发给入境从事交流、访问、考察等活动的人员。

（四）G字签证，发给经中国过境的人员。

（五）J1字签证，发给外国常驻中国新闻机构的外国常驻记者；J2字签证，发给入境进行短期采访报道的外国记者。

（六）K字签证，发给入境的外国青年科技人才。

（七）L字签证，发给入境旅游的人员；以团体形式入境旅游的，可以签发

团体 L 字签证。

(八) M 字签证, 发给入境进行商业贸易活动的人员。

(九) Q1 字签证, 发给因家庭团聚申请入境居留的中国公民的家庭成员和具有中国永久居留资格的外国人的家庭成员, 以及因寄养等原因申请入境居留的人员; Q2 字签证, 发给申请入境短期探亲的居住在中国境内的中国公民的亲属和具有中国永久居留资格的外国人的亲属。

(十) R 字签证, 发给国家需要的外国高层次人才和急需紧缺专门人才。

(十一) S1 字签证, 发给申请入境长期探亲的因工作、学习等事由在中国境内居留的外国人的配偶、父母、未满 18 周岁的子女、配偶的父母, 以及因其他私人事务需要在中国境内居留的人员; S2 字签证, 发给申请入境短期探亲的因工作、学习等事由在中国境内停留居留的外国人的家庭成员, 以及因其他私人事务需要在中国境内停留的人员。

(十二) X1 字签证, 发给申请在中国境内长期学习的人员; X2 字签证, 发给申请在中国境内短期学习的人员。

(十三) Z 字签证, 发给申请在中国境内工作的人员。

第七条 外国人申请办理签证, 应当填写申请表, 提交本人的护照或者其他国际旅行证件以及符合规定的照片和申请事由的相关材料。

(一) 申请 C 字签证, 应当提交外国运输公司出具的担保函件或者中国境内有关单位出具的邀请函件。

(二) 申请 D 字签证, 应当提交公安部签发的外国人永久居留身份确认表。

(三) 申请 F 字签证, 应当提交中国境内的邀请方出具的邀请函件。

(四) 申请 G 字签证, 应当提交前往国家(地区)的已确定日期、座位的联程机(车、船)票。

(五) 申请 J1 字及 J2 字签证, 应当按照中国有关外国常驻新闻机构和外国记者采访的规定履行审批手续并提交相应的申请材料。

(六) 申请 K 字签证, 应当符合中国政府有关主管部门规定的外国青年科技人才的条件和要求, 并提交相应的证明材料。

(七) 申请 L 字签证, 应当按照要求提交旅行计划行程安排等材料; 以团体形式入境旅游的, 还应当提交旅行社出具的邀请函件。

(八) 申请 M 字签证, 应当按照要求提交中国境内商业贸易合作方出具的邀请函件。

(九) 申请 Q1 字签证, 因家庭团聚申请入境居留的, 应当提交居住在中国境内的中国公民、具有永久居留资格的外国人出具的邀请函件和家庭成员关系证明, 因寄养等原因申请入境的, 应当提交委托书等证明材料; 申请 Q2 字签证, 应当提交居住在中国境内的中国公民、具有永久居留资格的外国人出具的邀请函件等证明材料。

(十) 申请 R 字签证, 应当符合中国政府有关主管部门确定的外国高层次人才和急需紧缺专门人才的引进条件和要求, 并按照规定提交相应的证明材料。

(十一) 申请 S1 字及 S2 字签证, 应当按照要求提交因工作、学习等事由在中国境内停留居留的外国人出具的邀请函件、家庭成员关系证明, 或者入境处理私人事务所需的证明材料。

(十二) 申请 X1 字签证应当按照规定提交招收单位出具的录取通知书和主管部门出具的证明材料; 申请 X2 字签证, 应当按照规定提交招收单位出具的录取通知书等证明材料。

(十三) 申请 Z 字签证, 应当按照规定提交工作许可等证明材料。

签证机关可以根据具体情况要求外国人提交其他申请材料。

第八条 外国人有下列情形之一的, 应当按照驻外签证机关要求接受面谈:

- (一) 申请入境居留的;
- (二) 个人身份信息、入境事由需要进一步核实的;
- (三) 曾有不准入境、被限期出境记录的;
- (四) 有必要进行面谈的其他情形。

驻外签证机关签发签证需要向中国境内有关部门、单位核实有关信息的, 中国境内有关部门、单位应当予以配合。

第九条 签证机关经审查认为符合签发条件的, 签发相应类别签证。对入境后需要办理居留证件的, 签证机关应当在签证上注明入境后办理居留证件的时限。

第三章 停留居留管理

第十条 外国人持签证入境后, 按照国家规定可以变更停留事由、给予入境

便利的，或者因使用新护照、持团体签证入境后由于客观原因需要分团停留的，可以向停留地县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构申请换发签证。

第十一条 在中国境内的外国人所持签证遗失、损毁、被盗窃的，应当及时向停留地县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构申请补发签证。

第十二条 外国人申请签证的延期、换发、补发和申请办理停留证件，应当填写申请表，提交本人的护照或者其他国际旅行证件以及符合规定的照片和申请事由的相关材料。

第十三条 外国人申请签证延期、换发、补发和申请办理停留证件符合受理规定的，公安机关出入境管理机构应当出具有效期不超过 7 日的受理回执，并在受理回执有效期内作出是否签发的决定。

外国人申请签证延期、换发、补发和申请办理停留证件的手续或者材料不符合规定的，公安机关出入境管理机构应当一次性告知申请人需要履行的手续和补正的申请材料。

申请人所持护照或者其他国际旅行证件因办理证件被收存期间，可以凭受理回执在中国境内合法停留。

第十四条 公安机关出入境管理机构作出的延长签证停留期限决定，仅对本次入境有效，不影响签证的入境次数和入境有效期，并且累计延长的停留期限不得超过原签证注明的停留期限。

签证停留期限延长后，外国人应当按照原签证规定的事由和延长的期限停留。

第十五条 居留证件分为以下种类：

（一）工作类居留证件，发给在中国境内工作的人员；

（二）学习类居留证件，发给在中国境内长期学习的人员；

（三）记者类居留证件，发给外国常驻中国新闻机构的外国常驻记者；

（四）团聚类居留证件，发给因家庭团聚需要在中国境内居留的中国公民的家庭成员和具有中国永久居留资格的外国人的家庭成员，以及因寄养等原因需要在中国境内居留的人员；

（五）私人事务类居留证件，发给入境长期探亲的因工作、学习等事由在中国境内居留的外国人的配偶、父母、未满 18 周岁的子女、配偶的父母，以及因其他私人事务需要在中国境内居留的人员。

第十六条 外国人申请办理外国人居留证件,应当提交本人护照或者其他国际旅行证件以及符合规定的照片和申请事由的相关材料,本人到居留地县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构办理相关手续,并留存指纹等人体生物识别信息。

(一)工作类居留证件,应当提交工作许可等证明材料;属于国家需要的外国高层次人才和急需紧缺专门人才的,应当按照规定提交有关证明材料。

(二)学习类居留证件,应当按照规定提交招收单位出具的注明学习期限的函件等证明材料。

(三)记者类居留证件,应当提交有关主管部门出具的函件和核发的记者证。

(四)团聚类居留证件,因家庭团聚需要在中国境内居留的,应当提交家庭成员关系证明和与申请事由相关的证明材料;因寄养等原因需要在中国境内居留的,应当提交委托书等证明材料。

(五)私人事务类居留证件,长期探亲的,应当按照要求提交亲属关系证明、被探望人的居留证件等证明材料;入境处理私人事务的,应当提交因处理私人事务需要在中国境内居留的相关证明材料。

外国人申请有效期1年以上的居留证件的,应当按照规定提交健康证明。健康证明自开具之日起6个月内有效。

第十七条 外国人申请办理居留证件的延期、换发、补发,应当填写申请表,提交本人的护照或者其他国际旅行证件以及符合规定的照片和申请事由的相关材料。

第十八条 外国人申请居留证件或者申请居留证件的延期、换发、补发符合受理规定的,公安机关出入境管理机构应当出具有效期不超过15日的受理回执,并在受理回执有效期内作出是否签发的决定。

外国人申请居留证件或者申请居留证件的延期、换发、补发的手续或者材料不符合规定的,公安机关出入境管理机构应当一次性告知申请人需要履行的手续和补正的申请材料。

申请人所持护照或者其他国际旅行证件因办理证件被收存期间,可以凭受理回执在中国境内合法居留。

第十九条 外国人申请签证和居留证件的延期、换发、补发,申请办理停留

证件，有下列情形之一的，可以由邀请单位或者个人、申请人的亲属、有关专门服务机构代为申请：

- （一）未满 16 周岁或者已满 60 周岁以及因疾病等原因行动不便的；
- （二）非首次入境且在中国境内停留居留记录良好的；
- （三）邀请单位或者个人对外国人在中国境内期间所需费用提供保证措施的。

外国人申请居留证件，属于国家需要的外国高层次人才和急需紧缺专门人才以及前款第一项规定情形的，可以由邀请单位或者个人、申请人的亲属、有关专门服务机构代为申请。

第二十条 公安机关出入境管理机构可以通过面谈、电话询问、实地调查等方式核实申请事由的真实性，申请人以及出具邀请函件、证明材料的单位或者个人应当予以配合。

第二十一条 公安机关出入境管理机构对有下列情形之一的外国人，不予批准签证和居留证件的延期、换发、补发，不予签发停留证件：

- （一）不能按照规定提供申请材料的；
- （二）在申请过程中弄虚作假的；
- （三）违反中国有关法律、行政法规规定，不适合在中国境内停留居留的；
- （四）不宜批准签证和居留证件的延期、换发、补发或者签发停留证件的其他情形。

第二十二条 持学习类居留证件的外国人需要在校外勤工助学或者实习的，应当经所在学校同意后，向公安机关出入境管理机构申请居留证件加注勤工助学或者实习地点、期限等信息。

持学习类居留证件的外国人所持居留证件未加注前款规定信息的，不得在校外勤工助学或者实习。

第二十三条 在中国境内的外国人因证件遗失、损毁、被盗抢等原因未持有有效护照或者国际旅行证件，无法在本国驻中国有关机构补办的，可以向停留居留地县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构申请办理出境手续。

第二十四条 所持出境入境证件注明停留区域的外国人、出入境边防检查机关批准临时入境且限定停留区域的外国人，应当在限定的区域内停留。

第二十五条 外国人在中国境内有下列情形之一的，属于非法居留：

- (一) 超过签证、停留居留证件规定的停留居留期限停留居留的；
- (二) 免办签证入境的外国人超过免签期限停留且未办理停留居留证件的；
- (三) 外国人超出限定的停留居留区域活动的；
- (四) 其他非法居留的情形。

第二十六条 聘用外国人工作或者招收外国留学生的单位,发现有下列情形之一的,应当及时向所在地县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构报告:

- (一) 聘用的外国人离职或者变更工作地域的；
- (二) 招收的外国留学生毕业、结业、肄业、退学,离开原招收单位的；
- (三) 聘用的外国人、招收的外国留学生违反出境入境管理规定的；
- (四) 聘用的外国人、招收的外国留学生出现死亡、失踪等情形的。

第二十七条 金融、教育、医疗、电信等单位在办理业务时需要核实外国人身份信息的,可以向公安机关出入境管理机构申请核实。

第二十八条 外国人因外交、公务事由在中国境内停留居留证件的签发管理,按照外交部的规定执行。

第四章 调查和遣返

第二十九条 公安机关根据实际需要可以设置遣返场所。

依照出境入境管理法第六十条的规定对外国人实施拘留审查的,应当在 24 小时内将被拘留审查的外国人送到拘留所或者遣返场所。

由于天气、当事人健康状况等原因无法立即执行遣送出境、驱逐出境的,应当凭相关法律文书将外国人羁押在拘留所或者遣返场所。

第三十条 依照出境入境管理法第六十一条的规定,对外国人限制活动范围的,应当出具限制活动范围决定书。被限制活动范围的外国人,应当在指定的时间到公安机关报到;未经决定机关批准,不得变更生活居所或者离开限定的区域。

第三十一条 依照出境入境管理法第六十二条的规定,对外国人实施遣送出境的,作出遣送出境决定的机关应当依法确定被遣送出境的外国人不准入境的具体期限。

第三十二条 外国人被遣送出境所需的费用由本人承担。本人无力承担的,属于非法就业的,由非法聘用的单位、个人承担;属于其他情形的,由对外国人

在中国境内停留居留提供保证措施的单位或者个人承担。

遣送外国人出境，由县级以上地方人民政府公安机关或者出入境边防检查机关实施。

第三十三条 外国人被决定限期出境的，作出决定的机关应当在注销或者收缴其原出境入境证件后，为其补办停留手续并限定出境的期限。限定出境期限最长不得超过 15 日。

第三十四条 外国人有下列情形之一的，其所持签证、停留居留证件由签发机关宣布作废：

（一）签证、停留居留证件损毁、遗失、被盗抢的；

（二）被决定限期出境、遣送出境、驱逐出境，其所持签证、停留居留证件未被收缴或者注销的；

（三）原居留事由变更，未在规定期限内向公安机关出入境管理机构申报，经公安机关公告后仍未申报的；

（四）有出境入境管理法第二十一条、第三十一条规定的不予签发签证、居留证件情形的。

签发机关对签证、停留居留证件依法宣布作废的，可以当场宣布作废或者公告宣布作废。

第三十五条 外国人所持签证、停留居留证件有下列情形之一的，由公安机关注销或者收缴：

（一）被签发机关宣布作废或者被他人冒用的；

（二）通过伪造、变造、骗取或者其他方式非法获取的；

（三）持有人被决定限期出境、遣送出境、驱逐出境的。

作出注销或者收缴决定的机关应当及时通知签发机关。

第五章 附则

第三十六条 本条例下列用语的含义：

（一）签证的入境次数，是指持证人在签证入境有效期内可以入境的次数。

（二）签证的入境有效期，是指持证人所持签证入境的有效时间范围。非经签发机关注明，签证自签发之日起生效，于有效期满当日北京时间 24 时失效。

(三) 签证的停留期限,是指持证人每次入境后被准许停留的时限,自入境次日开始计算。

(四) 短期,是指在中国境内停留不超过 180 日(含 180 日)。

(五) 长期、常驻,是指在中国境内居留超过 180 日。

本条例规定的公安机关出入境管理机构审批期限和受理回执有效期以工作日计算,不含法定节假日。

第三十七条 经外交部批准,驻外签证机关可以委托当地有关机构承办外国人签证申请的接件、录入、咨询等服务性事务。

第三十八条 签证的式样由外交部会同公安部规定。停留居留证件的式样由公安部规定。

第三十九条 本条例自 2013 年 9 月 1 日起施行。1986 年 12 月 3 日国务院批准,1986 年 12 月 27 日公安部、外交部公布,1994 年 7 月 13 日、2010 年 4 月 24 日国务院修订的《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》同时废止。

国务院办公厅转发财政部
《关于规范政府和社会资本合作存量项目建设和运营的指导意见》
的通知

国办函〔2025〕84号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

财政部《关于规范政府和社会资本合作存量项目建设和运营的指导意见》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻落实。

国务院办公厅
2025年8月16日

关于规范政府和社会资本合作存量项目建设和运营的指导意见
财 政 部

为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，规范政府和社会资本合作（PPP）存量项目建设和运营，提升项目运行质量效益，持续提高公共服务供给水平，推动经济社会平稳健康发展，现提出以下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，完整准确全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，着力推动高质量发展，统筹发展和安全，坚持问题导向、分类施策、降本增效，规范PPP存量项目建设和运营，支持提升公共服务和民生保障水平。

二、保障在建项目顺利建设

（一）分类分级推进实施。地方政府要根据经济社会发展需要、项目性质和财力状况，按照轻重缓急合理排序，优先实施具有一定收益的项目，持续保障项

目建成完工。对接近完工的项目，要抓紧推进建设、及时验收决算、及早投入运营。对推进缓慢的项目，要进一步论证建设内容，研究压缩实施规模、优化建设标准、调整配套建设内容等，减少不必要建设成本，相关程序严格按照《政府投资条例》、《企业投资项目核准和备案管理条例》等有关规定执行，原则上不得超出已核定概算总投资。政府方、社会资本方要及时足额缴纳项目资本金。2024年底前未开工的项目原则上不再采取PPP存量项目模式实施。

(二)保障合理融资需求。金融机构应当按照市场化、法治化原则客观评估，依法合规积极支持在建项目融资。对已签订贷款协议的项目，要依法履约，根据项目资金需求，在符合放款条件、风险可控前提下及时发放贷款。对未签订贷款协议的项目，要在充分尽职调查基础上，合理确定贷款规模、利率、期限、抵质押品等信贷条件。要优化信贷审批流程，不得无故终止，不得要求地方政府或相关部门出具承诺或证明文件。

三、推动已运营项目平稳运行

(三)依法履约按效付费。地方政府对已运营项目要按合同依法履约，将政府支出责任按规定纳入预算管理。要按绩效结果及时付费，不得以拖延竣工验收时间、延迟绩效评价等方式拖欠付费。经认定涉及拖欠企业账款的，要按照国家有关规定及时妥善解决。社会资本方要按合同约定提供符合相关质量和标准要求的公共服务。

(四)加强项目运营监管。行业主管部门要落实落细监管责任，指导项目实施机构严格开展绩效监控和绩效评价，加强结果应用并与政府付费挂钩，结合绩效评价情况适时开展中期评估，激励社会资本方提升公共服务供给质量和效率。对收费项目，要加强收入管理，探索挖掘收入潜力，实现项目可持续运营；对收费暂未收费的项目，地方政府可在充分论证基础上履行必要程序后实施收费。

(五)推动实现降本增效。鼓励支持社会资本方、金融机构、政府方平等沟通、互惠让利，科学优化PPP存量项目实施内容、合作期限、融资利率、收益指标等要素，共同降低项目运营成本，提高公共服务供给效率，实现持续稳健运营。社会资本方要综合采取创新运营模式、引入先进技术、改进管理手段等多种方式，持续提高项目公司运营专业化水平，合理压减运营成本；要结合项目实际情况，灵活采取拓宽收入渠道、盘活闲置低效资产等多种方式，有效提升项目收益。鼓

励金融机构与社会资本方平等协商,采取包括但不限于调整还款计划、降低利率、展期等方式,合理优化融资结构,支持项目持续稳健运行。政府方要与社会资本方平等协商,合理调整项目投资回报率、资金折现率等指标,适当延长合作期限,建立运营成本控制机制,平滑地方财政支出。

(六)规范做好项目移交。行业主管部门、项目实施机构要按照相关规定和合同约定,对项目建设运营情况进行验收。对符合移交标准的项目,项目实施机构要及时接管,并做好资产评估、登记入账和后续管理工作,项目合作期满后不再作为 PPP 存量项目管理。对不符合移交标准的项目,社会资本方要及时整改。

四、强化政策支持

(七)加大财政支持力度。对符合条件的在建项目,地方政府可统筹运用一般债券、专项债券等资金,用于 PPP 存量项目建设成本中的政府支出。对已运营项目,地方政府要将运营补贴等政府支出责任纳入预算管理,合理确定保障序列,严格执行支出计划,不得挪用本应用于 PPP 存量项目支出的预算资金或擅自改变资金用途,可安排使用相关地方政府专项债券资金,有序处理社会资本方垫付建设成本问题,推动 PPP 存量项目持续稳健运营。

(八)整合资金和政策资源。地方政府要统筹用好中央转移支付资金、地方自有资金,合理用于 PPP 存量项目建设成本和运营补贴。相关部门和地方政府要结合 PPP 存量项目实际和经济社会发展需要,将支持 PPP 存量项目建设和运营纳入增量政策中统筹实施。

五、加强组织保障

(九)地方政府履行主体责任。地方政府特别是省级政府要坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署,按照 PPP 系统性改革要求,严格落实主体责任、属地责任,因地制宜建立完善绩效评价、中期评估等管理制度,并做好组织实施。在研究确定政府投资计划时,要统筹做好新上政府投资项目和 PPP 存量项目的衔接。要针对部分 PPP 存量项目付费不足、融资不畅等问题,逐一研究项目实施阶段、行业领域、回报机制等关键因素,及时采取措施,实事求是、对症下药、分类施策,综合运用各类资源和政策工具,有效保障 PPP 存量项目建设和运营。

(十)压实相关部门和单位责任。财政部要会同相关行业主管部门加强统筹指导,制定 PPP 存量项目建设运营相关实施细则。行业主管部门要加强对项目单

位的指导、协调、监督，制定绩效指标、行业技术标准、公共产品和公共服务技术规范，加强公用事业、公共服务质量监管，指导项目实施机构做好竣工验收、绩效评价、信息共享、项目公司监管等工作，进一步规范中介机构行为。项目实施机构要支持项目各参与方获取项目信息，重大调整变更等情况应当及时主动告知相关方。相关行业主管部门要做好建设用地规划许可、环境影响评价、建筑工程施工许可、项目投资变更审批等工作，提高审批效率。金融管理部门要强化金融政策协调，加强对金融机构的业务指导，支持引导金融机构依法合规开展PPP存量项目信贷业务。

（十一）项目实施机构加强资产管理。对在建项目，项目实施机构要结合竣工验收或资产验收，加强项目资产监督管理。对已运营项目，项目实施机构要加强资产登记、使用、处置、清查、产权保护等监督管理，提高资产使用效能。项目合同终止时，要按规定做好资产评估、移交等工作，切实保障国有资产安全完整。

（十二）加强预算和债务管理。财政部门要按照预算管理程序将政府承担的项目建设和运营补贴支出纳入预算管理，推动财政资源精准配置、高效利用。强化地方政府债务管理，地方政府通过发行政府债券筹集建设资金的，举债一律不得突破法定限额，确保财政安全和可持续。严肃财经纪律，加大财会监督力度，管好用好财政资金。

（十三）防范各类次生问题。地方政府要切实采取措施严防产生合同纠纷，防止逃废债，保障政府方、社会资本方、金融机构等各方合法权益。政府方和社会资本方要增强契约精神，妥善处理合同期限内解约事项。经充分论证确需解约的，双方要依法协商、严格履行解约程序，政府方要选择优质企业接续实施，防止项目停摆烂尾，严防公共服务供给断档。要加强政策宣传解读，及时回应社会关切。重大情况要及时报告。

司法部办公厅 国家发展改革委办公厅 全国工商联办公厅印发
《关于进一步发挥行政复议监督职能 规范涉企行政执法的指导意见》
《行政复议监督规范涉企行政执法典型案例》的通知

各省、自治区、直辖市人民政府行政复议机构、发展改革委、工商联，新疆生产建设兵团行政复议机构、发展改革委、工商联：

现将《关于进一步发挥行政复议监督职能 规范涉企行政执法的指导意见》
《行政复议监督规范涉企行政执法典型案例》印发你们，请结合实际，认真执行
指导意见，在涉企行政复议工作中积极参考借鉴典型案例有关做法，促进规范涉
企行政执法，更好服务企业高质量发展。

司法部办公厅 国家发展改革委办公厅 全国工商联办公厅
2025年8月1日

关于进一步发挥行政复议监督职能规范涉企行政执法的指导意见

为贯彻落实党中央、国务院关于规范涉企执法的决策部署，推动落实民营经济促进法，充分发挥行政复议规范涉企行政执法的监督职能和化解涉企行政争议主渠道作用，巩固拓展行政复议服务企业高质量发展工作成效，助力营造市场化、法治化、国际化营商环境，服务保障经济社会高质量发展，提出以下意见。

一、总体要求

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，深入践行习近平经济思想、习近平法治思想，深入贯彻中央经济工作会议精神和国务院决策部署，全面正确贯彻实施新修订行政复议法，不断健全涉企行政复议体制机制，推动涉企行政复议工作提质增效，加强行政复议依法化解涉企行政争议工作，依法平等保护各类经营主体合法权益，促进提升涉企行政执法水平，规范市场竞争秩序，进一步提振企业发展信心，增强市场活力，为建设全国统一大市场、发展新质生产力、加快推进中国式现代化

【来源】中华人民共和国司法部官网
https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtzj/202508/t20250807_523566.html

提供坚实法治保障。

二、明确行政复议监督涉企执法重点内容

（一）加强涉企罚款突出问题治理。认真落实《国务院关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》，依法审理企业对罚款不服的行政复议案件，注重对大额顶格处罚、无裁量基准处罚、异地执法等情形的审查核实，加强执法方式的适当性审查，纠正小错重罚、以罚代管、以罚增收等突出问题。

（二）加大涉企政务失信监督力度。认真办理行政协议、政府采购、招标投标类涉企行政复议案件，及时纠正行政机关不依法依约履行行政协议、随意改变行政承诺等失信行为，依法维护有关企业信赖利益等各项合法权益。

（三）依法办理涉企管理领域案件。紧盯与企业生产经营关系密切的行政处罚、行政许可、行政征收等行政行为，加强行政复议个案监督。对于重大、疑难、复杂的涉企行政复议案件，提请行政复议委员会提出咨询意见。充分运用新修订行政复议法规定的变更、撤销、确认违法、责令履行等纠错决定，坚决纠正侵犯企业合法权益的违法或者不当行政行为。

（四）强化涉企规范性文件附带审查。重点关注影响全国统一大市场建设、妨碍各类经营主体公平竞争、干预各类经营主体自主决策、超出法定范围设置行政裁量基准幅度、超越职权和违反上位法的“红头文件”，及时督促调整存在问题的政策举措，促进不同层级的涉企政策同向发力。

（五）督促涉企行政复议法律文书履行。对于有履行内容或者整改要求的涉企行政复议案件决定书、调解书、意见书、建议书全面建档立账，通过依法责令限期履行或约谈、通报批评等方式逐案督促落实，确保决定、调解内容按期实质性履行到位，意见、建议全面整改落实到位。

三、提升行政复议吸纳涉企行政争议能力

（六）畅通涉企行政复议申请渠道。各地发展改革部门、工商联持续加强对涉企政策措施的宣传解读和精准推送。各级地方政府行政复议机构依托行政审批中心、公共法律服务中心、基层司法所、各类争议化解中心等多种平台，在企业密集的园区、街道、商会以及重点企业设置行政复议服务点，为企业咨询、申请行政复议提供便利。

（七）完善涉企行政复议受理机制。对主要行政复议申请材料符合受理条件

的，及时审查处理，避免企业因非关键性申请材料缺失来回跑、多趟跑。发挥“一网通办”等政务服务平台数据优势，行政复议受理审查环节能够通过政务服务平台提取、验证的信息，不再要求企业重复提供。有条件的地区推行涉企行政复议申请审查在本行政区域内“跨域流转、全域通办”，让企业申请行政复议少跑腿、快受理。

（八）大力推进涉企“在线复议”。在全国行政复议行政应诉工作平台开设企业申请行政复议专用通道的基础上，拓展线上听取意见、听证等功能应用，加强宣传引导，以科技赋能进一步方便企业参加行政复议。

（九）持续面向企业宣传行政复议。充分展示行政复议服务企业高质量发展工作成果以及新修订行政复议法实施成效，邀请企业代表走进行政复议工作场所，互动体验行政复议服务，深化开展行政复议访企宣传活动成效，进一步提升企业对行政复议的知晓度、认可度和首选率。

四、做深做实涉企行政争议实质化解

（十）落实涉企行政复议办案沟通机制。落实新修订行政复议法规定的新程序、新要求以及有关行政复议普通程序听取意见、听证规范性文件要求，办理涉企行政复议案件依法充分听取企业意见，对重大、疑难、复杂的涉企行政复议案件及企业请求听证的案件，采取听证方式审理，依法组织被申请人的负责人参加听证，深入了解企业所需所盼所想和实际利益诉求，搭建涉企行政管理部门与经营主体高效沟通平台。

（十一）加强涉企行政复议案件调解和解。坚持和发展新时代“枫桥经验”，充分征询涉案企业调解意愿，实现涉企行政复议案件依法调解全覆盖。积极发挥工商联、商会等多方作用，共同做实行政复议案前、案中调解，引导执法机关主动纠正涉企执法不合法、不适当等问题，对事关企业重大利益的调解方案提交行政复议委员会咨询论证，为企业依法获取和使用各类生产要素、依法取得行政许可、平等参与市场竞争等创造有利条件，实质化解涉企行政争议，实现双赢多赢共赢。

（十二）凝聚涉企行政争议实质化解合力。健全完善行政复议与调解、仲裁、行政裁决、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制，积极推进行政争议化解中心建设，为各类经营主体提供低成本、多样化、一站式非诉纠纷解决方

式。

五、发挥涉企行政复议办案规范效能

(十三) 加强行政复议类案规范。对行政复议案件审理中发现的涉企共性执法问题，特别是行政裁量权基准制度不完善、覆盖不全面、幅度不合理等问题，及时制发行政复议意见书、建议书，从源头上提升涉企执法水平，实现“办理一案、治理一片、规范一行”。

(十四) 健全助企防范行政争议机制。结合土地利用、产品质量监管、生态环境保护、安全生产、劳动者权益保护、知识产权等领域涉企行政复议案件审理情况，联合有关部门、单位建立助企防范行政争议机制，制定发布企业内部管理行政争议风险点提示单等，帮助企业完善规章制度，堵塞风险漏洞，促进企业依法经营。

(十五) 统一规范涉企行政争议处理。建立健全各级行政复议机构与人民法院、人民检察院、发展改革委等涉企行政管理部门协调会商机制，推动研究主要涉企领域的行政执法、行政复议、司法裁判和检察监督标准，依法规范针对企业的举报投诉类行政争议处理，为企业诚信守法经营提供法治保障。

六、强化涉企行政复议以案促治

(十六) 组织涉企行政复议听证旁听活动。在落实新修订行政复议法有关听证规定的基础上，邀请涉企执法机关负责同志、行政执法人员、法制审核人员现场旁听涉企行政复议案件听证，探索结合听证开展以案释法，提升涉企执法机关依法行政意识和执法水平。

(十七) 发布涉企行政复议典型案例。及时遴选对于规范涉企执法具有示范意义的行政复议案件，特别是纠正乱罚款等涉企突出问题的纠错案件，作为典型案例选报，充分发挥对行政复议机关和执法机关的示范宣传作用。

(十八) 开展涉企执法突出问题会商。针对行政复议办案中发现的滥用裁量权、执法不公正等涉企执法突出问题，与涉企行政管理部门、行政复议被纠错比例较高的涉企行政执法机关、工商联进行专题会商，共同研究涉企执法突出问题整治，规范涉企执法权力运行。

(十九) 加强规范涉企执法指导培训。梳理汇总本地区、本系统行政复议监督依法行政的制度规范、指导性文件、纠错典型案例等工作成果，以及行政执法

机关在行政复议程序中加强自我纠错的经验做法，汇编成册后印发执法机关作为工作参考。结合行政复议办案发现的问题，有针对性加强对行政执法人员的宣讲、培训，提升执法人员依法行政意识和水平。

七、凝聚规范涉企执法的工作合力

（二十）推广涉企行政复议案件回访机制。涉企行政复议案件办结后，行政复议机构、有关部门和单位及时回访涉案企业对行政复议案件办理成效的满意度，了解涉案企业生产经营的矛盾焦点和难点，发现企业仍存在与行政复议案件相关、尚未完全解决的实际困难的，会同有关部门和单位在法律框架内积极推动解决。

（二十一）开展涉企执法和争议化解联合调研。会同人民法院、人民检察院、有关涉企行政主管部门和工商联开展联合调研，与当地企业开展常态化沟通交流，听取企业对涉企执法、涉企行政复议等工作的意见建议，摸排企业在解决行政争议方面存在的困难和问题，增强规范涉企执法的针对性、实效性。

（二十二）形成规范涉企执法监督合力。立足行政复议监督职能，服务规范涉企执法专项行动提质增效，加强与法治督察、行政执法监督的衔接配合，在涉企执法领域做到共研问题、共纠违法、共促实效，形成考核督察、规范执法、个案监督多维度规范涉企执法的制度合力，推进涉企领域严格规范公正文明执法。

【提示】《行政复议监督规范涉企行政执法典型案例》详见本期法讯第三部分。

二、政策资讯

司法部有关负责人就

《关于进一步发挥行政复议监督职能 规范涉企行政执法的指导意见》 《行政复议监督规范涉企行政执法典型案例》答记者问

近日，司法部办公厅会同国家发展改革委办公厅、全国工商联办公厅印发《关于进一步发挥行政复议监督职能 规范涉企行政执法的指导意见》（以下简称《指导意见》）《行政复议监督规范涉企行政执法典型案例》（以下简称《典型案例》）。为便于各方面准确把握有关情况，司法部有关负责人就《指导意见》《典型案例》的有关问题回答了记者提问。

问：《指导意见》发布的背景是什么？

习近平总书记指出，要发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势和化解行政争议的主渠道作用；要强化执法监督，集中整治乱收费、乱罚款、乱检查、乱查封，切实依法保护民营企业和民营企业合法权益。中央经济工作会议专门部署开展规范涉企执法专项行动。2025年5月20日，民营经济促进法正式施行，持续优化稳定、公平、透明、可预期的民营经济发展环境。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，结合规范涉企行政执法专项行动和贯彻落实民营经济促进法有关要求，司法部会同国家发展改革委、全国工商联在全面总结行政复议服务企业高质量发展工作成效的基础上，研究制定了《指导意见》，充分发挥行政复议规范涉企执法的监督职能和化解涉企行政争议主渠道作用，巩固拓展行政复议服务企业高质量发展工作成效，助力营造市场化、法治化、国际化营商环境，服务保障经济社会高质量发展。

问：《指导意见》的总体思路是什么？

《指导意见》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，深入践行习近平经济思想、习近平法治思想，深入贯彻中央经济工作会议精神和国务院决策部署，全面正

【来源】中华人民共和国司法部官网
https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zcjd/202508/t20250807_523573.html

确贯彻实施新修订的行政复议法，不断建立健全涉企行政复议体制机制，推动涉企行政复议工作提质增效，加强行政复议依法化解涉企行政争议工作，依法平等保护各类经营主体合法权益，促进提升涉企行政执法水平，规范市场竞争秩序，进一步提振企业发展信心，增强市场活力，为建设全国统一大市场、发展新质生产力、加快推进中国式现代化提供坚实法治保障。

问：《指导意见》的主要内容有哪些？

《指导意见》包含七个部分内容。一是总体要求。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，正确有效实施新修订的行政复议法，全面强化涉企行政复议工作，进一步提振企业发展信心，增强市场活力。二是明确行政复议监督涉企执法重点。包括强化对涉企罚款、涉企政府失信等突出问题监督力度，依法办理涉企行政复议案件，强化规范性文件审查，督促行政复议法律文书履行。三是提升行政复议吸纳涉企行政争议能力。包括畅通涉企行政复议申请渠道，完善受理机制，推进涉企“在线复议”，持续面向企业宣传行政复议。四是做深做实涉企行政争议实质化解。包括落实涉企行政复议办案沟通机制，加强调解和解，凝聚涉企行政争议实质化解合力。五是深化涉企行政复议办案规范效能。包括加强涉企行政复议类案规范，健全助企防范行政争议机制，统一规范涉企行政争议处理。六是强化涉企行政复议以案促治。包括组织涉企行政复议听证旁听活动，发布典型案例，开展涉企执法突出问题会商，加强规范涉企执法指导培训。七是凝聚规范涉企执法工作合力。包括推广涉企行政复议案件回访机制，开展行政争议化解联合调研，形成规范涉企执法监督合力。

问：《指导意见》在加强行政复议监督规范涉企行政执法上有哪些重点安排？

一是加强涉企罚款突出问题治理。注重对大额顶格处罚、无裁量基准处罚、异地执法等情形的审查核实，纠正小错重罚、以罚代管、以罚增收等突出问题。二是加大涉企政务失信监督力度。及时纠正行政机关不依法依约履行行政协议、随意改变行政承诺等失信行为，依法维护有关企业信赖利益等各项合法权益。三是依法办理涉企业管理领域案件。紧盯与企业生产经营关系密切的行政处罚、行政许可、行政征收等行政行为，加强行政复议个案监督，坚决纠正

侵犯企业合法权益的违法或者不当行政行为。四是强化涉企规范性文件附带审查。及时督促调整影响全国统一大市场建设、妨碍各类经营主体公平竞争、干预各类经营主体自主决策的“红头文件”，促进不同层级的涉企政策同向发力。五是督促涉企行政复议法律文书履行。对于有履行内容或者整改要求的涉企行政复议法律文书全面建档立账，逐案督促落实，确保决定内容按期实质性履行到位，意见、建议全面整改落实到位。

问：《指导意见》在形成规范涉企行政执法合力上有哪些要求？

《指导意见》突出加强行政复议机构、发展改革委等涉企管理部门、工商联以及有关监督部门的衔接协作，凝聚规范涉企行政执法、服务保障经济社会高质量发展的合力。一是推广涉企行政复议案件回访机制。涉企行政复议案件办结后，行政复议机构、有关部门和单位及时回访涉案企业对行政复议案件办理成效的满意度，了解涉案企业生产经营的矛盾焦点和难点，发现企业仍存在与行政复议案件相关、尚未完全解决的实际困难的，会同有关部门和单位在法律框架内积极推动解决。二是开展涉企执法和争议化解联合调研。与当地企业开展常态化沟通交流，听取企业对涉企执法、涉企行政复议等工作的意见建议，增强规范涉企执法的针对性、实效性。三是形成规范涉企执法监督合力。在涉企执法领域做到共研问题、共纠违法、共促实效，形成考核督察、规范执法、个案监督多维度规范涉企执法的制度合力，推进涉企领域严格规范公正文明执法。

问：去年司法部、国家发展改革委、全国工商联部署开展服务企业高质量发展工作，总体成效如何？

2024年，司法部联合国家发展改革委、全国工商联，在全国部署开展行政复议服务企业高质量发展工作，提出5个方面18项具体举措。各级行政复议机构会同发展改革部门、工商联积极落实，推动有关工作取得突出成效。一是积极畅通涉企行政复议申请渠道，切实维护企业合法权益。全国各级行政复议机构共办理涉企行政复议案件7.9万件，通过调解、和解实质性化解行政争议1.9万件，依法平等保护各类经营主体合法权益。二是严格规范涉企执法，持续优化法治化营商环境。2024年全国各级行政复议机关坚持依法纠错，通过变更、撤销、确认违法等方式纠正乱罚款、乱查封等侵害企业合法权益的违法和

不当行政执法行为 6500 余件。坚持“治已病”与“治未病”相结合，通过制发行政复议意见书、发布涉企典型案例、错案评查、专项整治等方式，及时纠正行政复议办案中暴露出的涉企执法共性突出问题，推动行政执法部门不断完善制度、改进执法。三是贯彻新发展理念，服务保障新质生产力高质量发展。全国各级行政复议机关严格审查涉专利、商标等知识产权领域的行政执法行为，依法保护创新主体的知识产权，鼓励创新创造。积极运用调解和解等实质性化解机制，协调有关部门妥善处理涉再生资源公司等新能源技术企业的行政争议，解决企业经营的燃眉之急，促进新质生产力发展。对生态环境领域违法或不当行政行为进行纠错，监督行政机关依法履行生态环境保护职责，切实服务绿色发展。加强对影响市场公平竞争秩序的“红头文件”等附带审查，促进统一大市场建设，保障开放发展。

问：我们注意到，下发《指导意见》的同时，司法部、国家发展改革委、全国工商联还联合发布了 10 件典型案例，这些案例都有哪些特点？

这批案例反映了各地认真开展行政复议服务企业高质量发展工作，通过高质效办理涉企行政复议案件，妥善化解涉企行政争议，依法平等保护各类经营主体合法权益，促进提升涉企行政执法水平。一是严格依法纠错，促进行政机关规范涉企执法。行政复议机关对涉企违法或不当行政行为做到“该纠就纠、有错必纠”，坚决纠正侵害企业合法权益的乱收费、乱罚款等问题。比如案例一“某公司不服江苏省某县住房和城乡建设局收取住宅专项维修资金行政复议案”中，行政复议机构审查发现被申请人向开发建设单位收取住宅专项维修资金的依据不合法，主动启动规范性文件附带审查程序，决定停止规范性文件相关条款的执行，撤销了行政机关乱收费行为，后续又推动废止了相关文件。二是聚焦企业经营，服务保障企业高质量发展。行政复议机关跳出“就案办案”的思维模式，积极回应企业民生关切，着力解决企业急难愁盼问题。比如案例三“某公司不服广西壮族自治区某市场监督管理局撤销行政许可行政复议案”中，行政复议机构既关注民生实际与企业困境，精准查明申请人实质符合许可条件，协调推动被申请人对申请人重新作出许可，以柔性治理助力企业纾困解难。三是推动守信践诺，营造法治化营商环境。行政复议机关依法纠正行政机关违背约定、未兑现承诺等行为，督促行政机关切实守信践诺，营造公平透

明、可预期的法治化营商环境。比如案例四“某公司不服湖北省某市人民政府未履行弥补负资产职责行政复议案”中，行政复议机关通过释法说理、搭建调解平台、发送法律风险告知书等方式，推动政府履行多年未落实的补偿承诺，有效维护了企业合法权益。四是加强调解和解，推动实现案结事了。行政复议机关充分运用新修订行政复议法规定的调解和解、督促自行纠错等新机制，将矛盾纠纷有效化解在行政复议程序中。比如案例九“某公司不服北京市某街道办事处限期拆除决定行政复议案”中，行政复议机关通过“联动会商”机制推动多部门协同治理，有效打破部门间的信息壁垒，推动行政机关自行纠正违法行为，最终使矛盾纠纷得到妥善化解。

三、实务研究

行政复议监督规范涉企行政执法典型案例

目录

1. 某公司不服江苏省某县住房和城乡建设局收取住宅专项维修资金行政复议案
2. 某公司不服山东省某市辖区综合行政执法局行政处罚行政复议案
3. 某公司不服广西壮族自治区某市场监督管理局撤销行政许可行政复议案
4. 某公司不服湖北省某市人民政府未履行弥补负资产职责行政复议案
5. 某公司不服黑龙江省某县人力资源和社会保障局不予解除查封行政复议案
6. 某公司不服安徽省某县人民政府解除行政协议决定行政复议案
7. 某公司请求广东省某市辖区人民政府行政补偿行政复议案
8. 某公司某分店不服河北省某市辖区市场监督管理局行政处罚行政复议案
9. 某公司不服北京市某街道办事处限期拆除决定行政复议案
10. 某公司不服重庆市某交通运输委员会行政处罚行政复议案

案例一

某公司不服江苏省某县住房和城乡建设局收取住宅专项维修资金行政复议案

【关键词】

住宅专项维修资金 附带审查 停止条款执行 撤销决定 以案促治

【基本案情】

江苏省某县人民政府出台《某县住宅专项维修资金管理办法实施细则》规定：“商品住房的维修资金，可以由业主直接缴存，也可以由建设单位代收代缴。不设置电梯、设置电梯的非单一产权商品住房、廉租房及公租房等保障性住房、住宅小区内的非住房和与住房结构相连的非住房，按照各自拥有房屋专有面积计算，缴存标准分别为本县建筑安装工程造价的5%和8%，其中业主缴存3/4，开发建设单位缴存1/4。”被申请人某县住房和城乡建设局依据上述文件，分批次向申请人某住宅小区开发建设单位收取了住宅专项维修资金，共计

【来源】中华人民共和国司法部官网
https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtzj/202508/t20250807_523566.html

670余万元。申请人对该收费行为不服，于2024年11月18日向某县人民政府提出了行政复议申请。

【复议办理】

行政复议机构审查认为，本案的争议焦点为开发建设单位是否需要缴存住宅专项维修资金。鉴于案情重大，行政复议机构召开听证会审理案件，并依照新修订行政复议法的规定，主动对案涉规范性文件进行附带审查，同时邀请专家参与论证。经调查核实，《物业管理条例》和《住宅专项维修资金管理办法》仅规定由业主缴存住宅专项维修资金，并未要求开发建设单位需按比例缴存，故被申请人收取开发建设单位住宅专项维修资金的依据与上位法相冲突。据此，行政复议机构决定撤销被申请人收取住宅专项维修资金的行为，并责令停止对《某县住宅专项维修资金管理办法实施细则》相关条款的执行。被申请人在收到行政复议决定后，将收取的670余万元住宅专项维修资金及银行同期存款利息全额退还。之后，根据行政复议机构的建议，县政府及时废止了该规范性文件。

【典型意义】

规范涉企收费行为，对存在乱收费问题的文件进行整治，是规范涉企执法的重点内容，对推进严格规范公正文明执法，切实维护企业合法权益，持续优化营商环境具有重要意义。新修订的行政复议法完善了行政复议附带审查程序，对规范性文件附带审查的情形进一步细化，强化了行政复议对规范性文件的监督，为解决此类问题提供了更有力的制度支撑。本案中，行政复议机构审查发现被申请人向开发建设单位收取住宅专项维修资金的依据不合法，主动启动规范性文件附带审查，决定停止规范性文件相关条款的执行，并作出撤销收费行为的决定，直接纠治了企业反映强烈的违规收费问题，督促被申请人将多次收取的资金退还企业，有力维护了企业的合法权益。行政复议机构后续又推动相关文件的废止，从源头上清理了涉企违规收费政策，实现行政复议监督效能从“纠正单次违法”向“系统治理”升级，推动乱收费问题的根本性解决，为企业健康发展提供了坚实的法治保障。

案例二

某公司不服山东省某市辖区综合行政执法局行政处罚行政复议案

【关键词】

建设工程 肢解发包 过罚相当 变更决定

【基本案情】

2021年8月，申请人某房地产公司与某建设集团签订《建设工程施工合同》，将某楼盘建设工程发包给某建设集团。2023年7月，申请人为保障交房进度，又将上述建设工程中的消防通风、外墙保温及地暖工程以480万元肢解发包给某建筑安装公司，某建筑安装公司又以400万元将工程转包给另一建设工程公司。被申请人山东省某市辖区综合行政执法局经调查认定，申请人的上述行为属于肢解发包行为，违反了《中华人民共和国建筑法》及《建设工程质量管理条例》相关规定。2024年7月22日，被申请人作出《行政处罚决定书》，对申请人处以工程合同价款400万元的1%即40000元罚款，同时对单位直接负责的主管人员处以单位罚款数额10%即4000元罚款。申请人不服该处罚决定，遂向某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，本案的争议焦点为案涉处罚决定认定事实是否清楚，裁量幅度、处罚数额是否适当。因案涉争议涉及多家企业，为全面查清案件事实，行政复议机构组织召开听证会，邀请建筑领域专家参会提出专业意见。经审理查明，申请人为保障交房进度，将单位工程中不具备独立施工条件的部分工程发包给某建筑安装公司，已构成肢解发包的违法行为，但尚未造成实际危害后果与社会负面影响。根据《建设工程质量管理条例》的规定，针对建设单位肢解发包行为，罚款幅度应为工程合同价款的0.5%-1%，对直接责任人员的罚款为单位罚款5%-10%。本案中，被申请人作出处罚决定适用工程合同价款错误，工程合同价款应为申请人与某建筑安装公司签订合同的480万元，而非某建筑安装公司与另一建设工程公司签订合同的400万元。同时，被申请人虽在法定裁量范围内作出处罚，但考虑到申请人为保障交房进度及未造成危害后果和社会不良影响的情节，该处罚在自由裁量权范围内属顶格处罚，明显过罚不相当。行政复议机构在查明事实基础上，优先适用行政复议变更决定，

将对申请人的处罚数额变更为工程合同价款 480 万元的 0.6%即 28800 元，将对单位直接负责主管人员的处罚金额变更为单位罚款数额 6%即 1728 元。行政复议决定作出后，申请人对结果表示认可并接受。

【典型意义】

行政复议作为行政机关的层级监督制度，通过对行政行为合法性和合理性的全面审查，既为涉企行政执法划定法治边界，又为优化营商环境提供制度保障，在规范涉企行政执法中发挥重要作用。本案中，行政复议机构通过听证、专家咨询等方式，确认了基本违法事实，更准确地发现了行政执法中存在工程合同价款这一关键事实认定错误以及自由裁量权适用僵化等问题。行政复议机构全面考量了违法行为的起因、过错、实际危害后果、社会影响等具体情节，摒弃“一刀切”或“就高不就低”的简单化思维，落实过罚相当原则，依法将对单位罚款比例从 1%变更为 0.6%、将个人罚款比例从 10%变更为 6%，使最终处罚结果既有力度又有温度。行政复议机构依法运用变更决定，既通过纠正执法不当维护法律的严肃性，又以精准监督推动行政机关规范权力运行，同时最大限度保障了企业合法权益，最终实现案结事了、企业认同与规范执法的多赢效果，切实让企业在行政复议案件中感受到公平正义，有力夯实了营商环境优化的法治根基。

案例三

某公司不服广西壮族自治区某市场监督管理局撤销行政许可行政复议案

【关键词】

特种设备安全 市场监管 撤销行政许可 调解 重新许可

【基本案情】

2021 年 12 月，申请人某液化石油气公司向被申请人广西壮族自治区某市场监督管理局申请办理气瓶充装许可证。在现场评审时，申请人提交了公司技术负责人印某的大专毕业证书和技术工作年限证明，经评审通过后取得气瓶充装许可证书。2024 年 6 月，被申请人收到举报，查实印某的大专学历证书为假证。2024 年 9 月 20 日，被申请人经调查认定，气瓶充装许可属于直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的行政许可事项，申请人的行为违反《中华

《中华人民共和国特种设备安全法》《特种设备安全监察条例》《特种设备生产和充装单位许可规则》等规定，构成以欺骗手段取得行政许可，遂作出撤销该公司的气瓶充装许可证，并禁止其三年内再次申请气瓶充装许可资质的决定。申请人不服上述决定，于2024年9月26日向自治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，本案的难点是实现依法强化市场监管与保障民生的双重目的。行政复议机构经调查核实，申请人技术负责人印某的大专学历证书确属伪造，被申请人据此撤销气瓶充装许可证的行政行为符合行政许可法关于“以欺骗手段取得许可应当撤销”的规定。但行政复议机构实地走访时发现，申请人为该县唯一一家气瓶充装企业，其被撤销许可后停止经营，导致当地液化石油气保供压力骤增，不得不从60公里外异地调运燃气，货车长途运输存在重大安全隐患。面对依法行政的刚性要求与迫在眉睫的民生保障需求，行政复议机构深入了解到印某持有中专学历证书，且其技术工作年限符合《特种设备生产和充装单位许可规则》中对技术人员的资质要求，实际具备许可条件。行政复议机构召开专题调解会，搭建行政争议化解平台，一方面向申请人释明伪造材料的法律后果，使申请人充分认识到其行为违法之处，对撤销许可决定当场表示认可，并承诺将吸取教训，依法依规诚信经营；另一方面鉴于申请人实质符合许可条件，行政复议机构积极协调被申请人，指导申请人全面梳理并完善许可申请材料，并依法重新作出气瓶充装许可。最终，申请人撤回行政复议申请，行政复议终止。

【典型意义】

中小企业连接着千家万户，是驱动创新、稳定就业、改善民生的重要力量，更是经济高质量发展的活力源泉。行政机关对中小企业的治理需秉持监管与服务并重的理念，为其生存发展注入持续动能。行政复议作为化解行政争议的主渠道，在涉企行政执法案件中，如何在坚守法律底线的同时兼顾企业发展和社会民生需求，成为优化法治化营商环境的核心命题。本案中，行政复议机构在依法审理案件时，既关注民生实际与企业困境，精准查明申请人实质符合许可条件的事实，协调推动被申请人对申请人许可进行重新审查；又通过调解机制平衡寻求解决问题的复议方案，在“撤销违法许可”与“重新准予许可”的

衔接中，实现了法治权威与治理效能的有机统一。这种“法理情融合”的争议化解模式，既以法律刚性筑牢市场秩序底线，又以柔性治理助力企业纾困解难，让法治真正成为滋养中小企业成长的沃土，为同类涉民生行政争议解决提供了新的路径。

案例四

某公司认为湖北省某市人民政府未履行弥补负资产职责行政复议案

【关键词】

国企改革 行政允诺 政府诚信 调解 补偿协议

【基本案情】

2000年，某市国有企业改革脱困领导小组办公室作出《改革方案批复》，同意解散某企业集团总公司并组建新公司(本案申请人)，明确由申请人承担3155.7万元负资产，并用土地出让金及上缴的所得税、地方留成增值税弥补申请人。后因安置政策调整，申请人承担负资产增至3527.7万元。2012年，该市从第一宗土地出让金中拨付1079.7万元用于弥补负资产。2016年第二宗土地收储时，申请人申请解决剩余的2448万元负资产，市土地资产管理委员会决定，由市国资委牵头，组织财政、审计部门对申请人负资产重新认定后再研究处理。市国资委委托的某会计师事务所评估认定剩余负资产为1843.88万元，但审计部门存在不同意见。2020年5月，被申请人某市人民政府召开专题会议，确定剩余未弥补负资产按1843.88万元的60%弥补申请人。之后，申请人按此方案请求被申请人弥补未得到落实，遂于2024年4月22日向省人民政府申请行政复议。

【复议办理】

行政复议机构审查认为，本案争议焦点为行政允诺是否属于行政复议范围以及被申请人是否负有弥补负资产的职责。经查，某市国有企业改革脱困领导小组作为市政府设立的临时机构，其办公室作出《改革方案批复》的法律责任应由市政府承担。该批复明确以土地出让金及企业上缴税费弥补申请人负资产，已构成行政允诺行为，2020年5月市政府形成的意见虽未明确履行期限，亦已构成新的行政允诺。基于诚信原则与依法行政要求，市政府负有履行允诺

的法定职责。行政复议机构在听证审理中，通过释法说理促成双方达成协商意愿，会后搭建调解平台并向市政府发出《行政复议情况告知书》，阐明法律责任，最终推动双方签订新的补偿协议，使纠纷得以实质化解。申请人自愿撤回行政复议申请，行政复议终止。

【典型意义】

国有企业改制是深化经济体制改革、推动国有经济高质量发展的关键举措，妥善解决国企改制遗留问题，对建设诚信政府、优化法治化营商环境具有重要意义。本案中，行政复议机构通过明确行政主体责任、审查行政允诺效力，倒逼行政机关严格履行行政允诺职责，解决了多年未有效解决的改制遗留问题，纠治了“新官不理旧账”的积弊，发挥了法治固根本、稳预期、利长远的作用。同时，行政复议机构发挥行政复议调解优势，通过释法说理、搭建调解平台、发送法律风险告知书等方式，推动政企双方达成补偿协议，推动政府履行多年未落实的补偿承诺，既维护企业合法权益，又释明“行政允诺不可随意变更”的规则，推动政府守信践诺，为构建稳定公平透明的法治化营商环境提供法治保障。

案例五

某公司不服黑龙江省某县人力资源和社会保障局不予解除查封行政复议案

【关键词】

拖欠农民工工资 查封企业房产 行政不作为 自行纠正

【基本案情】

2012年8月，第三人辛某等50多位农民工向被申请人某县人力资源和社会保障局反映，申请人某房地产开发有限公司拖欠农民工工资以及建材款500多万元。被申请人经调查认定申请人拖欠农民工工资属实。9月30日，被申请人作出《劳动保障监察查封(扣押)决定书》，查封了申请人15套房产，案涉房屋总价值733.4万元。2019年，因申请人已支付部分农民工工资和建材款，被申请人分两次对其中10套房产解除查封。2024年1月30日，申请人向被申请人申请对剩余5套房产解除查封，被申请人认为申请人提供的证据无法查清是否已经全部支付所拖欠的款项，答复申请人不同意解除查封。申请人不服，向

县人民政府申请行政复议。

【复议办理】

行政复议机构审查发现，根据《黑龙江省劳动保障监察条例》规定，用人单位有无故拖欠劳动者工资等拒不履行法定义务行为，可以查封、扣押其价值相当的财物，但最长不应超过30个工作日。采取查封、扣押措施后，有关单位在规定期限内履行义务的，人力资源和社会保障行政部门应当立即解除查封、扣押；用人单位在规定期限内未履行义务的，可以将查封、扣押的财物申请人民法院依法拍卖。本案中，被申请人在未充分查清申请人是否偿还农民工工资及建材款的情况下，即查封明显超出拖欠工资款价值的房产，且部分房产查封长达12年，远超法定最长期限，期间既未解除查封，也未申请法院拍卖，明显构成怠于履行法定职责。但本案的难点在于，因时间久远，申请人难以提供工资支付凭证，被申请人又因保管不善导致农民工基本信息缺失，无法联系第三人核实情况。为保护企业和农民工合法权益，推动争议实质性化解，行政复议机构通过与公安机关召开协调会、制发《行政复议案件办理协助函》等方式，与第三人取得联系，采用电话沟通、视频调解等方式反复核实，最终确认申请人已全额支付农民工工资。据此，行政复议机构协调被申请人解除查封措施，彻底解决了困扰企业十余年的行政争议，申请人主动撤回复议申请，行政复议终止。

【典型意义】

民营经济促进法规定，查封、扣押、冻结涉案财物，应当遵守法定权限、条件和程序，不得超权限、超范围、超数额、超时限查封、扣押、冻结财物。2025年发布的《国务院办公厅关于严格规范涉企行政检查的意见》明确提出涉企行政检查“五个严禁”“八个不得”，严禁乱查封、乱扣押、乱冻结等行为，为规范涉企行政执法划定红线。行政复议作为政府系统自我监督纠错的法律制度，是规范涉企行政执法和解决涉企行政争议的重要手段。本案中，行政机关出于保障农民工权益目的实施行政强制措施，但未严格遵循法律规定，存在查封房产价值过高、超期未处置等问题，违背了行政强制措施适度原则和及时处理要求，给企业经营造成不利影响。对此行政执法问题，行政复议机构并未一撤了之，而是直面争议核心，主动整合行政资源，通过跨部门协作联系第

三人，并利用电话、视频等方式克服取证困难，最终查清企业已履行工资支付义务的事实，推动被申请人自行纠正超范围查封、超期不处置的违法行为，划定了行政强制措施的合法边界，重申了严格执法的法治要求，为涉企行政执法规范化建设提供了有效指引。

案例六

某公司不服安徽省某县人民政府解除行政协议决定行政复议案

【关键词】

招商引资 解除行政协议 举证责任 撤销决定

【基本案情】

申请人某报废车辆回收有限公司与被申请人安徽省某县人民政府签订的招商引资协议约定：申请人投资 8000 万元建设报废车辆回收项目，投资强度不少于 150 万元/亩；年税收贡献率不低于 3 万元/亩；被申请人按照投资进度给予申请人招商引资扶持奖励。申请人投资规模、投资强度不符合约定的，由申请人支付相应的土地出让金与土地熟化差价 40 万元每亩，并退回已享受的扶持奖励资金。年税收贡献率不符合约定的，不享受税收优惠政策。此后，被申请人按照约定的投资进度支付申请人扶持奖励资金 180 万元。2023 年 12 月 29 日，被申请人作出履行投资协议书的通知，要求申请人于 2024 年 1 月 31 日前履行投资协议约定的义务。2024 年 9 月 9 日，被申请人作出《行政决定书》，以申请人投资强度、投资规模、年税收贡献率不符合约定为由，解除招商引资协议，并责令申请人退还扶持奖励资金 180 万元及利息、补足土地出让金与土地熟化成本价的差额 468 万元。申请人对该《行政决定书》不服，于 2024 年 11 月 1 日向市人民政府申请行政复议。

【复议办理】

行政复议机构审查认为，本案系因行政协议履行引发的争议，争议焦点为被申请人解除协议是否符合约定或法定解除情形。经行政复议机构现场调查和听证查明，被申请人为实现行政管理和公共服务目标，通过招商引资奖补政策与申请人协商签订招商引资协议，协议签订后申请人按约建成报废车辆回收项目并投产，被申请人已支付扶持奖励 180 万元。根据相关规定，上述招商引资

协议属于合法有效的行政协议，按照“谁主张，谁举证”的原则，行政机关解除行政协议需对其行为的合法性承担举证责任。本案中，被申请人主张申请人投资强度、规模不符合约定但未提供证据，且申请人年税收贡献率不达标按协议仅需承担不享受优惠政策的责任，不构成根本违约，同时被申请人不能证明申请人违约导致协议目的无法实现，亦未举证证明申请人存在损害国家或社会公共利益等行为致使被申请人可行使行政优益权单方解除协议，故被申请人解除协议的决定无事实和法律依据。据此，行政复议机构依法撤销了《行政决定书》。

【典型意义】

行政协议履行是检验政府依法行政能力、契约精神和责任担当的重要标尺，是树立政府公信力、营造稳定公平透明的法治化营商环境的客观要求。新修订的行政复议法将行政协议的订立、履行、变更、解除争议纳入行政复议范围，为行政协议争议提供更便捷高效的救济渠道。本案中，行政复议机构精准认定协议性质，明确行政机关行使协议解除权需遵循约定条件或法定情形，按照“谁主张、谁举证”举证规则，要求行政机关对解除协议的合法性承担举证责任，全面审查其是否符合解除情形及公共利益需要。因行政机关解除行政协议的事实和理由不成立，行政复议依法撤销决定，有效维护企业对行政协议的合理信赖，防止行政机关随意反悔招商引资协议，既保障市场主体合法权益，也夯实政府守信践诺的法治基础。

案例七

某公司请求广东省某市辖区人民政府行政补偿行政复议案

【关键词】

水源保护区划调整 行政补偿 企业复产 撤回申请

【基本案情】

申请人某物流有限公司是所在区唯一的民营集装箱码头企业，在当地港口开展多式联运及运输代理业务。后因广东省人民政府批复同意将该公司运营码头旁的水厂划定为“一级水源保护区”，依据相关政策规定，该区域内禁止新建与供水和水源保护无关的建设项目，已建成的则需拆除或关闭，该公司被纳

入了关闭范围。该公司在关闭后向被申请人某区人民政府邮寄了《履行补偿职责申请书》，要求对码头因被划入保护区所造成的损失进行补偿。被申请人收到申请书后，将其转交给相关部门处理并进行答复。申请人认为被申请人未履行自身职责，于2023年10月27日向市人民政府申请行政复议。

【复议办理】

行政复议机构审查认为，本案的争议焦点是被申请人某区人民政府是否负有补偿职责。根据《广东省饮用水源水质保护条例》第十二条规定，调整水源保护区对公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的，有关人民政府应当予以补偿。为厘清该公司是否符合补偿条件、谁是适格补偿主体等问题，行政复议机构着重展开事实调查与法律分析，在调查中了解到该区域规划即将降级调整的信息，同时在当面听取当事人意见时，查知与补偿相比申请人更希望能继续经营。为解决企业的急难愁盼问题、促进行政争议实质化解，行政复议机构及时启动调解程序，综合统筹各类行政资源力量，密切跟进规划调整动态，摸清了企业继续经营的堵点，在获知规划调整降级确定后，及时协助企业推进环境影响评价和港口许可证申请等手续，帮助企业在最短时间内完成了复工的前期准备。最终，申请人撤回了行政复议申请。

【典型意义】

行政复议作为推进法治政府建设的重要抓手，在规范涉企行政执法、优化营商环境中展现出整合行政资源实质解决问题的功能优势。本案中，行政复议机构跳出“就案办案”的思维定式，紧扣企业继续经营内在诉求，在法律规定和政策允许前提下，将法律要求与调解艺术有机结合，打破部门壁垒，统筹生态环境、港口审批等跨部门行政资源，凝聚起助企纾困的强大合力。在法定框架范围内，行政复议机构不仅促成了行政争议实质化解与企业复产的双赢，更生动诠释了“定分止争、案结事了、政通人和”的价值取向，让法治真正成为激活市场活力的“催化剂”，为企业发展持续注入强劲动能。

案例八

某公司某分店不服河北省某市辖区市场监督管理局行政处罚行政复议案

【关键词】

药品销售 行政处罚 释法说理 撤回申请

【基本案情】

2024年11月11日，被申请人河北省某市辖区市场监督管理局接到举报后，对申请人某医药连锁公司某分店违规出售甘草片行为立案调查。经查，该店店长朱某为规避公司系统设置的“单人单次限购1盒”限制，通过虚假补开处方，并通过“跑腿”方式送货，在四个月内分多次向同一男子出售甘草片270余盒。后某公司总部盘货发现异常，立即收回该店剩余的甘草片。被申请人认定申请人的违规销售药品行为违反了《药品经营和使用质量监督管理办法》关于药品零售企业应当按规定凭处方销售处方药的规定，鉴于申请人主动配合某公司及时收回该店剩余药品避免继续违规销售并积极配合执法，决定对申请人从轻处罚，作出罚款5万元的行政处罚决定。申请人不服，认为其在公司发现问题后立即采取有效措施主动纠正违规销售行为，亦未造成危害结果，并且申请人无违法记录，应减轻或免除处罚，遂向某区人民政府提起行政复议。

【复议办理】

行政复议机构审查认为，本案争议焦点是被申请人作出的行政处罚是否适当。审理案件过程中，行政复议机构当面听取申请人意见，申请人认可处罚合法性，但主张其符合“首违免罚”或减轻处罚情形，并提出店长朱某利用职权规避监管应当承担相应责任。针对争议，行政复议机构向申请人进行充分释法明理：一是组织调解会，安排由被申请人就处罚依据及裁量合理性向申请人进行充分说明；二是依据《河北省药品领域轻微违法行为包容免罚清单》，明确指出药品安全涉及重大民生，申请人违规出售270余盒甘草片的行为已超出“轻微违法”范畴，不属于包容免罚情形；三是厘清责任边界，告知申请人可就店长朱某利用职权规避监管的个人行为另行通过法律途径维权。经充分沟通，申请人消除对处罚合理性的疑虑，主动撤回复议申请。在此基础上，行政复议机构延伸治理效能，推动被申请人在执法中强化释法说理并加强行业普法。之后，行政复议机构与被申请人共同为该公司380余名员工举办了线上专题普法讲座，该公司表示在后续经营活动中将加强法律知识学习并依法经营。

【典型意义】

药品安全事关千家万户生命健康，必须加强药品监管执法，以零容忍态度打击药品违法生产、销售行为，保障公众用药安全，维护医药市场秩序，推动医药产业健康发展。行政复议作为解决行政争议的重要法律制度，在化解涉企行政争议中具有公正高效的制度优势，同时在促进企业守法经营、防范法律风险方面亦应积极作为。本案中，面对企业对行政处罚合理性的质疑，行政复议机构通过组织调解会，面对面向申请人作专业且务实的释法明理工作，有效消除企业误解，高效解决了行政争议。同时，行政复议机构并未止步于个案争议解决，还从预防争议出发，推动执法机关更好落实“谁执法谁普法”责任，共同为企业全体员工举办专题法治讲座，帮助企业识别关键岗位监管漏洞，切实提升法律意识，有效降低经营风险，进一步护航企业高质量发展。

案例九

某公司不服北京市某街道办事处限期拆除决定书行政复议案

【关键词】

小微企业 违建认定 联动会商 自行纠错

【基本案情】

2016年，申请人某小餐饮公司为满足消防部门关于双疏散通道的要求，在外墙搭建了一处钢制楼梯，作为消防楼梯使用。2024年9月，被申请人北京市某街道办事处在巡查中发现该钢制楼梯，以“无规划许可”为由认定该楼梯为违建，并作出《限期拆除决定书》。申请人对此不服，认为该楼梯在性质上属于消防楼梯，是基于消防安全需求而建设，并非违建，遂向某区人民政府提出行政复议申请。

【复议办理】

行政复议机构审查认为，本案争议焦点是搭建涉案钢制楼梯是否需取得规划许可以及是否构成违法建设。根据《建筑工程建筑面积计算规范》的规定，室外爬梯、室外专用消防钢楼梯不应计算建筑面积。如果涉案楼梯属于“室外专用消防钢楼梯”，根据上述规定，则案涉楼梯不计入建筑面积，可不单独取得规划许可，亦不属于违法建设，故对涉案楼梯属性的判定成为本案的关键。为此，行政复议机构主动沟通协调多方主体，组织区人民政府行政复议委员会

专家及消防支队召开专题协调会，并邀请属地工商联参与调解。各方围绕楼梯的建设背景、功能用途、结构特点及法律适用展开论证，区消防救援支队在现场核查后出具书面意见，确认该楼梯符合消防疏散功能要求。结合《建筑工程建筑面积计算规范》规定及消防安全管理实际需求，各方达成共识：涉案楼梯属于“室外专用消防钢楼梯”，因其特殊消防功能属性，在满足疏散要求的前提下，不计入建筑面积且无需单独办理规划许可，不属于违法建设。最终，被申请人撤销《限期拆除决定书》，申请人自愿撤回复议申请，行政复议终止。

【典型意义】

小餐饮企业作为民生经济的“毛细血管”，在满足居民日常消费、吸纳就业群体、激活区域经济活力等方面具有不可替代的作用。这类市场主体点多面广、业态灵活，但抗风险能力相对较弱，其生存发展高度依赖稳定可预期的执法环境。在此背景下，规范针对小微经济主体的执法行为，成为规范涉企行政执法专项行动的工作重点之一。本案中，被申请人在未得到消防部门关于涉案楼梯消防功能认定的情况下，仅凭该楼梯无规划许可而机械认定为违法建设，属事实认定不清、证据不足。行政复议机构通过“联动会商”机制推动多部门协同治理，有效打破了部门间的信息壁垒，明确了违法建设认定的标准，通过合法性、合理性审查倒逼行政机关依法行政，推动行政机关自行纠错，提升行政机关执法规范化水平，凸显了行政复议在化解涉企行政争议中高效、专业、低成本的制度优势。

案例十

某工程建设公司不服重庆市某交通运输委员会行政处罚行政复议案

【关键词】

安全生产 行政处罚 暂缓执行 撤回申请

【基本案情】

2025年2月，被申请人重庆市交通运输委员会在巡查工作中发现，申请人某工程建设公司在进行吊装作业过程中未安排专门人员进行现场安全管理，其行为违反安全生产法有关规定，对申请人处以罚款一万元的行政处罚并责令立即改正，同时在信用网站上公示。申请人不服上述行政处罚决定，向重庆市人

民政府申请行政复议，认为其违法行为轻微且未造成危害，该行政处罚违反比例原则，请求撤销行政处罚并申请在行政复议期间停止对该行政处罚的公示。

【复议办理】

行政复议机构审查认为，本案争议处理的关键是行政处罚是否合法适当以及复议期间是否可暂停执行行政处罚行为。行政处罚法规定，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。本案中，申请人在吊装作业时未安排专人现场安全管理，该违法行为被查处后，申请人虽然立即完成整改，但吊装作业属于应当从严执法的安全生产领域，被申请人据此根据相关规定对申请人处以罚款一万元的行政处罚并责令立即改正，该处罚决定并无不当。考虑当前企业经营情况以及申请人在违法行为查处后积极改正并消除安全影响、未造成实际损害结果等因素，行政复议机构根据行政复议法规定，向被申请人制发停止执行行政行为通知书，为企业争取到信用公示的缓冲期。同时会同当地发改委指导申请人按照国家发展改革委员会《失信行为纠正后的信用信息修复管理办法(试行)》的规定，依法申请暂停信用公示，并获得允许。最终，经行政复议机构释法明理，申请人认可行政处罚决定，主动缴纳案涉罚款，并自愿撤回行政复议申请，行政复议终止。

【典型意义】

安全生产领域执法必须始终坚持严的基调，守牢安全红线，以零容忍态度严惩违法违规行为。行政处罚与失信惩戒作为引导企业合法经营的“双轮驱动”，是维护市场秩序、护航经济社会高质量发展的有力手段。本案中，行政复议机构主动突破“就案办案”局限，将“刚性执法”与“柔性救济”有机结合，更加彰显了行政复议在保障执法与解决争议方面的双重职能。一方面，支持行政机关坚决纠正安全生产违法行为，同时又积极向申请人释放善意，在法定框架内依法停止执行行政处罚决定，并指导企业向有关主管部门申请暂停信用公示，通过精准细化的管理，助力企业依法健康发展。

《行政复议监督规范涉企行政执法典型案例》专家点评

专家点评文章目录

- 1、从个案纠偏到源头治理的实践与价值——某公司不服江苏省某县住房和城乡建设局收取住宅专项维修资金行政复议案（王锡铎）
- 2、合法性与合理性审查下的精准监督与权益保护——某公司不服山东省某市辖区综合行政执法局行政处罚行政复议案（王锡铎）
- 3、加强行政复议调解适用 精准化解涉企行政争议——某公司不服广西壮族自治区某市场监督管理局撤销行政许可行政复议案（石佑启）
- 4、行政复议中行政允诺争议的实质化解——某公司认为湖北省某市人民政府未履行弥补负资产职责行政复议案（石佑启）
- 5、严格适用“比例原则”，依法保障行政相对人合法权益——某公司不服黑龙江省某县人力资源和社会保障局不予解除查封行政复议案（关保英）
- 6、守护合理信赖，营造公平透明的法治化营商环境——某公司不服安徽省某县人民政府解除行政协议决定行政复议案（关保英）
- 7、以实质性化解争议为导向，彰显行政复议助企纾困功能——某公司请求广东省某市辖区人民政府行政补偿行政复议案（邢鸿飞）
- 8、行政复议延伸治理效能，助力企业依法经营——某公司某分店不服河北省某市辖区市场监督管理局行政处罚行政复议案（邢鸿飞）
- 9、准确认定事实是严格依法行政和实质化解行政争议的基础和关键——某公司不服北京市某街道办事处限期拆除决定书行政复议案（成协中）
- 10、刚柔并济，以理释法，充分彰显依法行政的尺度与温度——某公司不服重庆市某交通运输委员会行政处罚行政复议案（成协中）

案例一：

从个案纠偏到源头治理的实践与价值

——某公司不服江苏省某县住房和城乡建设局收取住宅专项维修资金行政复议案

北京大学法学院教授，北京大学数字法治研究中心主任 王锡锌

本案系某公司不服县住建局收取住宅专项维修资金引发的行政复议案，其典型性不仅在于争议本身涉及企业合法权益保护，更在于行政复议机关通过主动启动规范性文件附带审查、推动问题文件废止等创新实践，展现了行政复议在监督行政权力、维护企业权益、促进社会治理中的核心价值。

新修订的行政复议法对规范性文件附带审查程序的完善，是本案的关键法律背景。根据行政复议法规定，行政复议机关不仅需审查行政行为的合法性，更可对作为行政行为依据的规范性文件进行附带审查，这一制度设计旨在从源头上纠正“法出多门”“下位法抵触上位法”的乱象。本案中，复议机关并未局限于对“收取670余万元资金”这一行政行为的合法性审查，而是主动延伸至对《某县住宅专项维修资金管理办法实施细则》的附带审查。经对比上位法《物业管理条例》《住宅专项维修资金管理办法》发现，上述文件要求“开发建设单位缴存1/4维修资金”的规定缺乏上位法依据，属于违法增设企业义务。本案充分展现了行政复议对行政规范性文件的“合法性过滤”功能，确保行政机关“立法”（制定规范性文件）与“执法”（实施行政行为）均符合法治统一要求。从社会效果看，附带审查的主动适用直接纠正了行政机关的违规收费行为，为企业挽回670余万元资金损失及利息，更向社会传递了“行政机关无权违法增设企业负担”的明确信号，有效提振了企业对法治营商环境的信心。

本案的另一亮点在于，复议机关在撤销违法行政行为后，并未止步于“案结事了”，而是进一步建议县政府废止问题文件。这一做法突破了传统行政复议“就案办案”的局限，体现了“源头治理”的现代行政法治理念。从行政复议的功能定位看，其不仅是解决“官民纠纷”的渠道，更是行政系统内部自我监督、自我完善的重要机制。本案中，若仅撤销收费行为而不废止问题文件，其他开发企业仍可能因同一文件被违规收费，行政机关的违法行为将“死灰复燃”。复议机关通过推动文件废止，彻底清除了违规收费的制度土壤，实现了

从“纠正单次违法”到“阻断同类违法”的升级。这种“个案监督—制度纠偏—源头治理”的闭环，是行政复议监督效能的集中体现，也为其他地区解决类似问题提供了可复制的“样本”。

本案还体现了行政复议多重功能的协同性。行政复议的直接功能是化解行政争议，但更深层的价值在于通过争议解决推动社会治理优化。本案中，复议机关首先通过听证会、专家论证等程序，高效查明“开发建设单位无需缴存维修资金”的事实，撤销了违法收费行为，解决了企业与行政机关的直接矛盾。这一过程体现了行政复议“高效、专业”的争议化解优势—相较于诉讼程序，其更贴近行政实践，能更快回应企业诉求。更值得关注的是，复议机关并未满足于“解决一个争议”，而是通过个案发现了“涉企规范性文件违法”这一社会治理中的共性问题，并通过推动文件废止、督促退款等措施，将个案的“点上纠正”转化为社会治理的“面上提升”。这种“争议化解+制度完善”的双重功能，使行政复议超越了传统“纠纷解决工具”的定位，成为推动社会治理现代化的重要力量。

当前，我国已形成行政复议、行政诉讼、信访等多元行政争议解决机制，但本案充分印证了行政复议的“主渠道”优势。一方面，行政复议依托行政系统内部的层级监督关系，具有专业性强、程序简便、成本较低的特点，更易快速查明事实、纠正违法。本案中，复议机关通过附带审查、专家参与等程序，仅需一次复议即可完成对具体行政行为和规范性文件的双重审查，效率远高于“先复议后诉讼”的多阶段程序。另一方面，行政复议的“治理属性”使其能更直接地推动行政机关自我革新。相较于司法机关的“被动审查”，行政复议机关与被申请人同属行政系统，更易通过建议、督促等方式推动被申请人整改，甚至推动上级机关完善制度。本案中，复议机关推动县政府废止问题文件，正是这一优势的典型体现。这种“监督—整改—治理”的联动，使行政复议成为连接“个案正义”与“社会公平”的关键桥梁。

案例二：

合法性与合理性审查下的精准监督与权益保护

——某公司不服山东省某市辖区综合行政执法局行政处罚行政复议案

北京大学法学院教授，北京大学数字法治研究中心主任 王锡锌

本案典型性在于行政复议机关通过对行政处罚合法性与合理性的全方位审查，精准纠正执法中的事实认定错误与裁量不当问题，并以变更决定实现了“纠正违法、规范执法、保障权益”的多重目标。

一、注重合法性与合理性的双重审查，立体呈现了行政复议的监督功能

行政复议的核心价值在于对行政行为的“全面监督”，既包括对合法性的审查，也涵盖对合理性的判断（是否符合比例原则、过罚相当等）。本案中，复议机关通过对行政处罚决定的“双维审查”，充分展现了这一制度优势。从合法性审查看，复议机关重点核查了处罚决定的事实依据是否准确，对事实认定错误直接导致的罚款基数失准问题进行审查。同时，行政复议机关通过听证程序与专家论证，精准锁定违法点，为后续纠正奠定了基础。从合理性审查看，复议机关重点考量了违法行为的情节与社会危害程度。本案中，申请人虽存在肢解发包的违法行为，但其目的是“保障交房进度”，且未造成实际危害后果或社会负面影响。复议机关对违法行为的起因、过错程度及社会影响等情节进行具体分析，通过综合评估，认定顶格处罚缺乏合理性支撑，从而为调整处罚幅度提供了依据，消除了“过罚不相当”的合理性问题。合法性与合理性的双重审查，体现了行政复议“既督违法、又纠不当”的监督功能。它不仅确保行政行为符合法律条文的“形式正义”，更追求符合立法目的和社会公平的“实质正义”，体现了行政复议区别于其他争议解决机制的核心优势。

二、变更决定的精准运用：从“纠正错误”到“规范权力”的监督升级

行政复议的决定类型（如撤销、变更、确认违法等）直接影响监督效能。本案中，复议机关选择“变更决定”而非“撤销重作”，既纠正了处罚不当，又避免了程序空转，体现了“精准监督”的治理智慧。一方面，变更决定直接解决了处罚中的核心问题。针对罚款基数错误，复议机关将计算依据从400万元纠正为480万元；针对裁量不当，将单位罚款比例从1%调整为0.6%（个人罚款比例从10%调整为6%）。这种“直接调整”的方式，省去了“撤销后行政机关重新作出处罚”的繁琐程序，既提高了效率，又避免了企业因程序反复承受额外负担。另一方面，变更决定对行政处罚权的行使形成了明确指引。被申请人的顶格处罚反映出执法中存在“僵化适用裁量权”的倾向——仅关注违法行

为的存在，却忽视了具体情节的差异。复议机关通过调整处罚比例，向行政机关传递了“裁量需综合考量”的明确信号：罚款幅度的选择需结合违法行为的起因、危害后果、社会影响等因素，而非简单“就高”。这种“个案纠正+规则指引”的监督模式，推动行政处罚权从“机械执法”向“精准执法”转变，从源头上规范了行政机关的权力运行。更值得关注的是，变更决定的运用体现了行政复议“实质化解争议”的制度定位。若仅撤销原处罚决定，被申请人可能重新作出类似处罚，导致争议“循环”；而通过直接变更，复议机关一次性解决了事实认定与裁量不当的双重问题，使企业对结果“心服口服”，真正实现了“案结事了”。

三、企业权益保护与主渠道功能：行政复议的温度与效能

本案的最终效果，是企业对复议结果“认可并接受”，这一结果的达成，正是行政复议“力度、精度、温度”的集中体现，也印证了其作为行政争议化解“主渠道”的重要地位。从“力度”看，复议机关并未因企业存在违法行为而偏袒，而是严格审查处罚决定的合法性与合理性，明确指出执法中的错误，维护了法律的严肃性。这种“不护短、不迁就”的监督态度，让企业感受到行政复议对法律权威的坚守。从“精度”看，复议机关通过听证、专家咨询等程序，精准锁定了罚款基数错误与裁量不当的具体问题，并以数学化的比例调整（0.6%、6%）实现了处罚结果的“量体裁衣”。这种“精准纠错”的方式，避免了“一刀切”式的监督，让企业感受到行政复议对事实细节的重视。从“温度”看，复议机关在纠正违法的同时，充分考虑了企业的实际困境——肢解发包的目的是“保障交房进度”，本质上是避免因工程延误损害购房者权益。这种对“行为动机”的理解与包容，使处罚结果既符合法律规定，又契合社会常理，让企业感受到行政复议的人文关怀。

行政复议的“主渠道”功能，不仅体现在其高效、专业的争议解决效率，更体现在其“争议化解+规则完善”的复合效能。行政复议机关通过本案明确了“肢解发包行为的罚款基数如何确定”“裁量权行使需综合考量哪些因素”等实践难题，为同类案件的处理提供了可复制的规则；企业则通过一次复议解决了争议，避免了诉讼的时间与经济成本。这种“双赢”效果，使行政复议成为企业解决行政争议的首选途径，进一步巩固了其主渠道地位。

案例三：

加强行政复议调解适用 精准化解涉企行政争议

——某公司不服广西壮族自治区某市场监督管理局撤销行政许可行政复议案

广东外语外贸大学党委书记、教授 石佑启

行政复议法立足“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用”，确立了行政复议的调解原则。2024年4月3日，司法部发布《关于进一步加强行政复议调解工作推动行政争议实质性化解的意见》，细化完善行政复议调解和解除的制度安排，进一步健全行政争议的多元化解机制。针对本案的涉企涉民生行政争议，行政复议机关深入调查了解案件事实，准确适用行政复议调解，精准高效化解行政争议，有效回应各方利益诉求，推动市场监管助力营商环境建设和民生保障。其示范意义主要体现在以下两个方面：

第一，在合法原则下充分发挥行政复议调解的制度优势。行政复议法确立调解原则的重要原因之一，即是要规范以往实践中当事人“案外和解”普遍存在的现象，将调解和解纳入法治轨道，以保障当事人的合法权益，推动行政争议的实质性化解。因此，行政复议法第五条第二款明确规定：“调解应当遵循合法、自愿的原则，不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益，不得违反法律、法规的强制性规定”。这构成行政复议调解适用及发挥其制度优势的前提和依据。本案中，申请人某液化石油气公司申请办理气瓶充装许可证时，所提交的技术负责人印某的大专学历证书确属伪造，符合行政许可法规定的“以欺骗手段取得许可应当撤销”的情形；但由于印某持有中专学历证书，且其技术工作年限，满足《特种设备生产和充装单位许可规则》中对技术人员的资质要求，该企业实际具备许可条件。针对申请人不服撤销行政许可的决定，行政复议机关在调解中通过释明、教育使申请人认可撤销许可决定，并指导其完善许可申请材料，同时积极协调被申请人，依法重新作出气瓶充装许可。这不仅使调解遵循合法原则，更是通过调解从实质上确保行政许可法、特种设备安全法、《特种设备安全监察条例》等法律、法规的准确适用。既支持了被申请人广西壮族自治区某市场监督管理局依法行政，使市场秩序得以维护，又避免了“就案办案”，以切实优化营商环境，保障民生福祉，从而在法治框架下充分发挥行政复议调解的制度优势。

第二，积极运用行政复议调解统筹协调深层次利益关系。涉企行政案件往往牵涉多方利益主体，利益关系错综复杂。《关于进一步加强行政复议调解工作推动行政争议实质性化解的指导意见》提出加强重点领域行政争议的调解工作，强调加强涉企行政复议案件调解工作，推动被申请人提升涉企执法水平，依法平等保护各类市场主体，为企业健康发展营造公平、稳定、可预期的良好环境。从本案来看，涉企案件还有可能触及民生保障。这些涉企涉民生行政争议如果处理不当，不仅影响营商环境建设，还会影响社会稳定。开展涉企涉民生行政争议调解，其关键在于厘清行政案件中的深层次利益关系，运用行政复议调解保障和平衡各方利益，彻底解决矛盾纠纷。围绕本案的行政争议，不仅直接关乎液化石油气企业的生存，还从液化石油气运输、供应等方面牵涉公共安全、社会民生等公共利益。对此，行政复议调解不仅不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益，还应充分发挥其统筹协调利益的功能价值，实现企业与公众利益的平衡，促成个体与公共利益的统一，从源头上推动行政争议的实质性化解。

案例四：

行政复议中行政允诺争议的实质化解

——某公司认为湖北省某市人民政府未履行弥补负资产职责行政复议案

广东外语外贸大学党委书记、教授 石佑启

实质化解行政允诺争议是打造诚信政府，助推市场化、法治化、国际化一流营商环境建设的必然要求。以发挥化解行政争议的主渠道作用为导向，行政复议应对如何实质化解行政允诺争议作出回应。这本质上涉及行政复议范围厘定、行政复议解纷方式选择、行政复议社会效果评估等基本问题的认知和把握。本案中，复议机关受理国企改革中产生的行政允诺争议，并采取行政调解的方式使纠纷得以高效实质解决，对于今后依托行政复议化解同类行政允诺争议具有示范价值和指导意义。

一方面，将行政允诺争议纳入行政复议范围有利于发挥行政复议主渠道作用。本案争议的关键问题为行政允诺争议是否应纳入行政复议范围。解答这一问题的核心在于对行政允诺是否属于行政复议法第二条规定的“行政行为”，

以及是否能够被行政复议法第十一条第十五项规定的“其他行政行为”所包容作出判断。2004年，最高人民法院发布的《关于规范行政案件案由的通知》

（法发〔2004〕2号）将行政允诺作为类型化行政行为，并明确将行政允诺争议纳入行政诉讼受案范围；2009年，《关于依法保护行政诉讼当事人诉权的意见》（法发〔2009〕54号）对依法积极受理行政允诺案件作出指示。目前，理论上对“行政允诺属于行政行为”的界定并无过多争议，围绕行政允诺产生的分歧主要聚焦于面向不特定主体作出的承诺是否属于行政允诺，行政允诺与行政奖励、行政补助等相关行为的界分，行政允诺的司法审查方式等领域。本案中的《改革方案批复》明确以土地出让金及企业上缴税费弥补申请人负资产，属于典型的向特定相对人作出履行义务承诺的行政允诺行为，将其纳入行政复议范围，有利于进一步发挥行政复议在解决行政允诺争议中的主渠道作用，积极督促政府守信践诺，对其他复议机关受理行政允诺争议能够起到较为明确的指导和借鉴作用。

另一方面，在行政允诺复议案件中采用调解方式有利于高效实质化解争议。行政复议法第五条规定了行政复议机关办理行政复议案件可以进行调解，并设定了适用调解的基本条件和禁止性条款。实践中，行政允诺广泛出现在招商引资、服务供给、人才引进等领域，主要指政府为了更好地实现行政目标，提高行政活动的可接受度而在自身职能范围内和不违反法律法规禁止性规定的情况下作出的给付性承诺。其与传统政府为维护社会公共秩序作出的行政许可、处罚、强制等负担行政行为在行政目标、裁量空间、限制条款等方面存在本质区别。后者往往要受到严格意义上的依法行政原则和具体裁量基准的约束，其相关争议在行政复议中适用调解的空间有限。相反，调解在行政允诺复议案件中具有相对充足的适用空间。尤其是，针对行政允诺是基于行政机关与相对人双方意思表示一致作出的情形，采用调解方式实际上推动了争议双方重新回到协商轨道，通过订立出彼此都能接受的调解方案，实质化解行政允诺争议。因此，本案中，复议机关立足市政府作出行政允诺的具体情形，充分利用各种方式促成调解，推动政企双方达成补偿协议，既强化了对行政机关履行承诺的监督，又兼顾了争议双方的实际情况，高效化解行政争议，维护企业合法权益，优化了当地法治化营商环境，也为其他复议机关实质化解同类争议提供

了重要参考。

当然，在行政允诺复议案件中是否采用调解方式，以及采用何种方式促成调解一定程度上还取决于对复议可能产生的社会效果进行评估。复议机关不仅应从高效便民的维度突出行政复议之于行政诉讼的优势，还要体现对政府是否构成允诺及政府履约能力的现实考量；不仅要审查和遵从争议双方的合意，还要强调对诚实守信这一行政法基本原则的坚守。

案例五：

严格适用“比例原则”，依法保障行政相对人合法权益

——某公司不服黑龙江省某县人力资源和社会保障局不予解除查封行政复议案

上海政法学院法律学院教授 关保英

“比例原则”是公法领域的“帝王条款”，也是约束行政权的核心准则。在行政复议案件中，比例原则是审查行政行为合理性的核心标准之一。行政复议法第六十三条第一款规定“行政行为有下列情形之一的，行政复议机关决定变更该行政行为：（一）事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，但是内容不适当；……”即是“比例原则”的具体应用。具体而言，“比例原则”要求行政机关实施行政行为时，手段与目的必须符合适当性、必要性和均衡性的标准，通过价值衡平实现实质正义，在保障公共利益的同时，将权利损害降至最低，避免对行政相对人权益造成过度侵害。

“比例原则”包含三层递进式审查标准：首先是适当性，要求行政行为所采取的手段必须有助于行政目的的实现，否则即构成权力滥用。其次是必要性，要求行政机关在多种可行手段中，必须选择对相对人权益损害最小的方式。再次是均衡性，要求行政措施带来的公共利益增益必须大于造成的私人权益损害。本案中，行政复议机关正是依据“比例原则”三阶性进行审查，确认某县人社局的查封行为构成对比例原则的违反：

第一，就适当性而言，本案查封、扣押财物的目的是为了保障农民工权益的实现。从这个层面来说，采取查封措施确实有助于实现行政目的。但同时应当注意的是，申请人所拖欠的农民工工资以及建材款金额为500余万元，但查封价值733.4万元的房产明显超出必要限度，超标的查封导致手段异化为对企

业经营的过度限制，背离了“保障农民工权益”的初衷。

第二，就必要性而言，查封、扣押、冻结、申请法院拍卖均是实现行政目的的手段。依据《黑龙江省劳动保障监察条例》相关规定，查封、扣押的最长期限不应超过30个工作日；在规定期限内履行义务的，应当立即解除查封、扣押；在规定期限内未履行义务的，可以将查封、扣押的财物申请人民法院依法拍卖。而本案中，案涉房产查封长达12年，期间既未解除查封也未申请法院拍卖，显然未选择对企业权益损害最小的方式。

第三，就均衡性而言，在保障农民工工资权益与保障企业合法产权之间，行政机关应予权衡。本案中，超额查封、超期查封企业房产，既不解封又不申请法院拍卖，不仅导致企业资产长期无法流转，客观上对讨回农民工工资也无增益。可以说，其对企业产权的损害已远超保障农民工工资的公共利益，违背了“两害相权取其轻”的基本理性。

从法律规范适用看，人社局的行为同时违反行政强制法第二十三条“查封、扣押限于涉案财物”和第二十五条“查封期限不得超过30日”的强制性规定。值得注意的是，人社局以“证据无法查清”为由拒绝解除查封，实质是将举证责任不当转移给企业，忽视了自身在证据保存方面的法定职责，这种“以查不清为由拖延履职”的做法，本身构成对比例原则中必要性原则的二次违反。本案复议机关通过比例原则的适用，精准识别并纠正了原行政行为的失衡之处，既维护了农民工权益，又有效保障了企业合法权益，彰显了行政复议制度的公正性与实效性，为同类案件处理树立了典范。

案例六：

守护合理信赖，营造公平透明的法治化营商环境

——某公司不服安徽省某县人民政府解除行政协议决定行政复议案

上海政法学院法律学院教授 关保英

信赖利益保护作为私法领域的一项基本原则，拥有悠久的历史，随着其在公法领域的应用，已经成为现代行政法治中不可或缺的组成部分。行政法上的信赖利益保护原则，其核心要义在于：行政相对人基于对行政机关作出的行政行为的合理信赖而采取行动，并因此产生利益依赖时，行政机关非因法定事由

且未经正当程序不得撤销、变更或废止该行为，否则应补偿相对人因此遭受的损失。行政协议作为政府实现公共管理目标与市场主体开展合作的重要载体，其履行过程中的信赖保护不仅关乎个案中市场主体的合法权益，更深刻影响着法治化营商环境的构建。从内涵来看，行政协议中的信赖利益保护包含三层核心要求：

其一，行政机关作出的协议承诺需具有稳定性和可预期性。行政协议不同于普通民事合同，其签订往往基于政府的行政管理目标（如本案中的招商引资），市场主体的投资决策、经营规划均以政府承诺的政策（如扶持奖励、税收优惠）为重要前提。因此，行政机关在协议履行中应恪守承诺，非因法定或约定事由不得单方变更、解除协议，避免因“朝令夕改”破坏市场主体的经营预期。本案中企业基于与县政府的招商引资协议，投入8000万元建设项目，其决策基础正是对政府“按投资进度给予扶持奖励”“违约条款明确限定责任”等承诺的信赖，若政府随意打破这一信赖，将直接导致企业前期投入面临不可预估的风险。

其二，行政机关行使解除权需严格遵循法定与约定边界。行政协议兼具“行政性”与“契约性”双重属性：一方面，行政机关为维护公共利益可依法行使“行政优益权”（如单方解除权）；另一方面，其权力行使必须受到协议约定和法律规定的约束。根据《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》，行政机关单方解除协议需满足两个条件：要么符合协议中约定的解除情形，要么符合法定解除条件（如相对人根本违约导致协议目的无法实现，或存在损害公共利益的行为）。这一要求的本质，是通过限制行政机关的“自由裁量权”，防止其以“公共利益”为名滥用权力，从而保障市场主体对协议履行的合理信赖。

其三，举证责任分配上强化行政机关的合法性证明义务。行政协议争议中，“谁主张，谁举证”的原则需结合行政行为的特殊性调整：行政机关主张解除协议的，需对其行为的合法性承担举证责任，包括证明相对人存在违约行为、违约行为达到法定或约定解除标准、解除行为符合公共利益需要等。这一规则设计的初衷，在于平衡行政机关与市场主体的力量悬殊——相较于行政机关，市场主体在获取证据、对抗公权力方面处于弱势地位，强化行政机关的举

证责任，实质是为市场主体的信赖利益增设一道“防护网”。

从法治价值来看，信赖利益保护原则是构建法治化营商环境的“压舱石”。市场经济的本质是信用经济，而政府信用是社会信用体系的核心。当市场主体确信政府的协议承诺能够得到恪守，行政机关的权力行使受到法律约束时，其才敢于投入资本、开展长期经营，从而激发市场活力。反之，若行政机关可以随意反悔协议、单方变更义务，则会导致“劣币驱逐良币”——诚信经营的企业因担忧政策变动而退缩，最终破坏营商环境的稳定性与公平性。本案中，申请人基于县政府招商引资协议的明确承诺进行投资，其信赖行为具备明确基础和正当性，符合信赖利益保护要件。行政复议机关的撤销决定，不仅纠正了行政机关的违法解除行为，更彰显了对企业信赖利益的坚定维护，为构建法治化营商环境树立了典范。

案例七：

以实质性化解争议为导向，彰显行政复议助企纾困功能 ——某公司请求广东省某市辖区人民政府行政补偿行政复议案

河海大学法学院教授 邢鸿飞

行政复议作为行政系统自我纠错的重要监督制度，其核心价值不仅在于对行政行为合法性与适当性的审查，更在于通过高效、灵活的机制实质性化解行政争议。新修订的行政复议法强调了“行政复议化解行政争议的主渠道作用”，彰显了其与以判断行政行为是否符合法律规定为重点的传统行政复议理念的差异化目标导向。本案对于同类涉企行政争议的处理具有鲜明示范意义，主要体现在以下三个方面。

一、要善于运用穿透式审查，精准锚定相对人的核心诉求

本案的核心争议是区政府是否负有对企业因水源保护区划调整造成损失的补偿职责，这一问题既涉及合法性判断，也关乎合理性考量。合法性层面，复议机关援引的《广东省饮用水源水质保护条例》第十二条明确有关人民政府的法定职责，为审查奠定了法律基础。合理性层面，复议机关并未止步于“是否应当补偿”的形式判断，而是敏锐捕捉到申请人“更希望能继续经营”的核心诉求。这种审查思路突破了传统“损害-补偿”的思维，将复议目标从“事后救

济”转向“发展机会的恢复”。行政机关的职责不仅在于依法作出补偿决定，更在于结合具体情境选择最有利于保护相对人权益的解决方案。复议机关通过穿透式审查，认识到“补偿”只是法定选项之一，而“帮助企业复产”才是更符合企业根本利益、更能实现多方共赢的合理路径，为后续创造性工作奠定方向。

二、要善于创新协同机制，打破壁垒，凝聚合力，整合行政资源

行政争议的实质化解往往涉及多个职能部门的协同配合，尤其在涉企案件中，审批、监管、环保等环节的壁垒可能成为解决问题的堵点。复议机关的关键作用在于激活行政系统内部的资源整合能力，将调解机制与跨部门协作相结合。本案中，复议机关敏锐捕捉到“区域规划即将降级调整”的政策动态，在确认规划调整的合法性后，复议机关没有等待企业自行申请复产手续，而是主动统筹生态环境、港口审批等部门，形成“一站式”服务合力，帮助企业完成环境影响评价、港口许可证申请等流程，最大化压缩企业复产时间成本，将政策迅速转化为发展动能。

三、要善于创新争议解决方式，彰显行政复议的程序灵活性

行政复议与行政诉讼的核心差异之一，在于其程序设计的灵活性与调解功能的开放性。本案中，复议机关未机械适用“作出补偿决定或驳回申请”的传统处理模式，而是根据案件特点启动调解程序，将法律刚性与政策弹性有机结合。这种处理方式的合法性基础在于新修订行政复议法第五条第一款的规定。从实践效果看，调解程序的运用实现了多重价值：对企业而言，避免了漫长的诉讼周期，以最低成本恢复经营；对行政机关而言，通过主动履职化解了潜在的矛盾升级，提升了执法公信力；对社会而言，既保障了水源保护的公共目标，又维护了市场主体的稳定发展，彰显了“法治是最好的营商环境”的深刻内涵。

案例八：

行政复议延伸治理效能，助力企业依法经营

——某公司某分店不服河北省某市辖区市场监督管理局行政处罚行政复议案

河海大学法学院教授 邢鸿飞

行政复议作为化解行政争议的主渠道，在法治政府建设与优化营商环境中发挥“双重护航”作用：既通过释法明理，高效化解涉企争议，以法律权威定分止争；又依托主动服务延伸治理效能，深度介入企业管理，从制度层面防范风险，为企业依法经营构建全链条法治支撑体系。本案的示范意义主要体现在以下两个方面。

一方面，以释法明理为纽带，高效化解涉企争议。行政复议通过精准的法律阐释与柔性的调解机制，将争议化解从“程序空转”转向“实质解决”，为企业节省时间成本与制度性交易成本。本案中，复议机关组织执法机关与申请人开展面对面沟通；同时，通过释法明理，明确本案中申请人的违法行为已超出“轻微违法”范畴，不属于包容免罚情形。通过细致沟通，详细说理，获得企业认同，促成申请人主动撤回复议申请。这种“事实调查—法律解读—风险警示”的三维释法模式，既彰显了法律的刚性权威，又通过柔性沟通消解了申请人对处罚合理性的质疑，不仅实质性化解了行政争议，也实现了“降低市场主体维权成本”的政策目标。

同时，复议机关不仅对申请人所涉及的行政处罚进行审查，还主动对案件的相关事实进行全面梳理，深入挖掘案件背后可能隐藏的复杂问题，厘清了店长朱某利用职权规避监管的个人行为与企业违规销售药品行为之间的责任边界。通过向企业阐释不同行为所对应的法律责任，引导企业就店长朱某的个人行为另行通过法律途径维权。

另一方面，延伸依法经营指导服务，助力企业高质量发展。行政复议的价值不仅在于解决眼前争议，更在于助力企业构建长效依法经营机制，这与《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》中“源头防范行政争议”的要求高度一致。本案中，复议机关没有止步于个案争议解决，而是深入分析企业违规的原因，发现企业在处方药销售管理方面存在的漏洞，在促进企业守法经营、防范法律风险方面积极作为，延伸治理效能。复议机关通过与被申请人共同为企业举办线上专题普法讲座的方式，面向企业全体员工进行法律知识培训，帮助企业识别关键岗位的监管漏洞，提升员工的法律意识。这种深入企业内部、贴近生产经营的普法方式，不仅有效消除了企业误解，高效解决了行政争议，更为企业的长期依法经营奠定了坚实基础，有效降低了企业在后续经营活动中的

违法风险。

行政复议通过“释法明理”与“依法经营指导”的有机结合，探寻“争议化解—理念传导—规则建构”的涉企监管新路径。复议机关既是“法律守护者”，通过精准阐释法律边界维护市场秩序；又是“依法经营引路人”，通过主动服务帮助企业将依法经营要求内化为核心竞争力。这种实践模式充分展现了行政复议在促进企业发展和优化营商环境方面的制度优势，为企业的稳健发展提供了有力的法治支持，也为推动经济的高质量发展贡献了法治力量。

案例九：

准确认定事实是严格依法行政和实质化解行政争议的基础和关键 ——某公司不服北京市某街道办事处限期拆除决定书行政复议案

中国政法大学法学院教授，行政法研究所所长 成协中

准确认定事实是行政执法中进行法律适用的前提，也是不少行政执法案件的争议焦点。在本案中，某小餐饮公司为满足消防部门关于双疏散通道的要求在外墙搭建的钢制楼梯，是否需要办理施工许可证，成为争议的焦点问题。这一问题，既是事实认定问题，也具有较强的专业属性。

面对这一问题，行政复议机关没有草率定论，而是严谨深入地开展审查工作。复议机关主动沟通协调多方主体，组织区人民政府行政复议委员会专家及消防支队召开专题协调会，还邀请属地工商联参与调解。各方围绕楼梯建设背景、功能用途、结构特点及法律适用展开充分论证。区消防救援支队现场核查后出具书面意见，确认楼梯符合消防疏散功能要求。结合规范规定与消防安全管理实际需求，最终达成共识：涉案楼梯为“室外专用消防钢楼梯”，因其特殊消防功能属性，在满足疏散要求前提下，不计入建筑面积且无需单独办理规划许可，不属于违法建设。

这一事实认定为后续的行政争议实质化解奠定了坚实的事实基础。通过多轮沟通协调、释法明理，推动被申请人主动撤销《限期拆除决定书》，申请人随之自愿撤回复议申请，实现行政争议“案结事了”。这一实践成果不仅切实维护了申请人合法权益，为企业正常经营保驾护航，更通过行政机关自我纠错的良性示范，有效提升了政府公信力，生动诠释了行政复议制度在统筹公共利

益与个体权益平衡方面的独特制度优势。

这一过程正是严格依法行政的生动注脚。街道办事处作为基层执法主体，对违建的认识本应建立在事实清楚、证据确凿、法律适用准确的基础之上。但在本案中，其未能充分考量涉案楼梯的功能性价值及特殊规范要求，暴露出执法过程中的瑕疵。而复议机关通过专业审慎的审查，及时纠偏，以法治思维重构行政行为的合法性根基，切实维护了行政执法的权威性与公信力。

从这起行政复议案件的成功处理不难看出，事实认定、依法行政与争议化解三者环环相扣、相辅相成。在案件办理过程中，行政复议机关通过调取原始档案、询问当事人、实地勘查等方式，构建起完整的证据链条，确保事实认定经得起法律与实践的双重检验；在此基础上，严格对照行政法律法规，对行政行为的合法性、合理性进行全方位审查，既纠正了程序瑕疵，又规范了实体处理。正是因为坚持以事实为依据、以法律为准绳，才得以在争议化解过程中，既维护了当事人的合法权益，又保障了行政机关的公信力，实现了法律效果与社会效果的有机统一。这充分证明，只有筑牢事实根基、严守法律底线，才能真正实现行政争议的高效化解，彰显行政复议制度“公正高效、便民为民”的法治价值。

案例十：

刚柔并济，以理释法，充分彰显依法行政的尺度与温度

——某公司不服重庆市某交通运输委员会行政处罚行政复议案

中国政法大学法学院教授，行政法研究所所长 成协中

行政争议的妥善化解不仅关乎社会公平正义，更是检验法治政府建设成效的重要标尺。近期，重庆市人民政府办理的一起行政复议案件，以刚柔并济的实践智慧，为行政争议实质性化解提供了鲜活范本，也为优化法治化营商环境注入了新动能。

在本案办理中，行政复议机关在案件审查中精准锚定两大核心焦点：一是行政处罚决定的合法性与适当性，二是复议期间是否具备暂停执行的法定条件。从“刚性执法”维度审视，本案严格遵循行政处罚法“处罚法定”“过罚相当”原则——申请人作为安全生产重点领域企业，在吊装作业这一高风险环节

疏于现场安全管理，虽在查处后迅速完成整改，但执法部门作出的处罚决定事实清楚、依据充分，彰显了法律对安全生产违法行为“零容忍”的鲜明态度，筑牢了维护公共安全的法治防线。

在坚守法律底线的同时，复议机关更以“柔性治理”视角回应企业合理诉求。综合考量当前经济形势下企业经营压力，以及申请人主动纠错、消除安全隐患且未造成实际损害等情节，复议机关依据行政复议法相关规定，及时向被申请人制发停止执行通知书，为企业争取信用公示缓冲期。同时，全程指导企业依法依规提交信用修复申请，最终促成暂停公示决定。这一系列举措并非对违法行为的姑息，而是通过法律框架内的灵活处置，实现公共利益与企业发展的动态平衡，传递出法治的人文温度。

经过复议机关深入细致的释法说理，申请人最终认可处罚决定的合法性，主动履行罚款缴纳义务并撤回复议申请，案件得以圆满化解。这一结果既维护了安全生产法的刚性权威，又通过人性化执法助力企业纾困，实现了法律效果与社会效果的有机统一。此次实践充分证明，行政复议制度既能确保行政执法尺度不松、力度不减，又能为各类经营主体提供必要的容错空间，有效架起行政机关与行政相对人之间的沟通桥梁，成为推动社会治理现代化的重要法治保障。

该案例为新时代行政争议的实质性化解提供了可参考的经验样本。未来，行政复议机关应持续深化“刚柔并济”的治理理念，始终以事实为依据、以法律为准绳，在严守法治底线的同时，切实从被管理者的角度思考解决问题，推动行政争议的实质性化解，为法治政府建设与法治化营商环境建设提供坚实保障。

最高人民法院“行政审判讲堂”2025年第八期答疑实录

2025年8月29日，最高人民法院举办2025年第八期“行政审判讲堂”（总第十八期），在答疑环节，针对通过法答网提出的四个疑难复杂问题，最高人民法院行政庭副庭长杨科雄进行了现场答疑。

问题一：行民交叉行政案件中，如何理解适用《中华人民共和国行政诉讼法》第六十一条第一款关于“当事人申请一并解决相关民事争议”的规定？（提问者：新疆维吾尔自治区高级人民法院行政庭鲁婷）

答疑意见：《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）第六十一条第一款规定：“在涉及行政许可、登记、征收、征用和行政机关对民事争议所作的裁决的行政诉讼中，当事人申请一并解决相关民事争议的，人民法院可以一并审理。”该条设立的“当事人申请一并解决相关民事争议”制度，有利于减轻当事人诉累，提高审判效率，防止行政诉讼与民事诉讼互相推诿或者两者裁判结果相冲突。人民法院审理行政与民事交叉案件时，应当坚持整体性思维，行政审判不宜简单以存在民事争议为由裁定驳回起诉或者中止审理，民事审判也不宜简单以应当先行申请行政机关处理或者提起行政诉讼为由裁定驳回起诉或者中止审理，而应按照《最高人民法院关于在审判工作中促进提质增效 推动实质性化解矛盾纠纷的指导意见》（以下简称《指导意见》）相关要求，在一审裁判作出前依法开展法律释明、诉讼指导工作，保护和规范当事人依法申请一并解决相关民事争议，推动实质性化解纠纷，促进审判工作提质增效。

第一，当事人在行政诉讼中申请一并解决相关民事争议应当具备一定的条件。首先，该行政诉讼涉及行政许可、登记、征收、征用和行政机关对民事争议所作的裁决等领域；其次，提起的行政诉讼符合起诉条件等规定；最后，行政争议与民事争议之间具有相关性，即二者的处理结果可能会互相影响。根据《行政诉讼法》第六十一条、参考《指导意见》第七条第一款规定，无论是以

【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/7EstvtJXH2_Xo06ZBaalg

民事争议还是行政争议为基础争议的行政诉讼中，当事人均可申请一并解决相关民事争议。比如涉及行政登记的案件中，甲在乙不知情的情况下将甲乙二人共有的房屋出售给丙，并通过伪造签名、找人冒充等方式将房屋所有权人变更登记为丙。乙提起行政诉讼请求撤销变更登记行为时，可以依法提起民事诉讼请求确认甲、丙之间的房屋买卖合同无效。

第二，行政诉讼中的原告以及参加行政诉讼的第三人，均可以依法申请一并解决相关民事争议。人民检察院依照《行政诉讼法》第二十五条第四款规定提起行政公益诉讼时一并提出民事公益诉讼的，人民法院可以一并审理。《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《行诉解释》）第一百三十七条规定：“公民、法人或者其他组织请求一并审理行政诉讼法第六十一条规定的相关民事争议，应当在第一审开庭审理前提出；有正当理由的，也可以在法庭调查中提出。”

第三，人民法院在审理行政案件中发现需先行解决相关民事争议，且该民事争议可以同行政案件一并解决的，应当告知当事人依法申请一并解决民事争议。当事人依法申请一并解决民事争议的，人民法院应当一并审理；当事人就民事争议另行提起民事诉讼且已立案的，人民法院应当中止行政诉讼的审理；当事人明确表示不申请一并解决相关民事争议，也未通过民事诉讼、仲裁等法定途径解决相关民事争议的，人民法院应当根据现有证据依法就行政案件作出裁判。

问题二：人民法院一并审理涉及土地承包经营的行民交叉行政案件时，应如何把握审理思路？（提问人：四川省乐山市中级人民法院行政庭黄茜）

答疑意见：人民法院一并审理涉及土地承包经营的行民交叉行政案件时，要依法及时准确回应诉求，切实保障当事人诉讼权利，促进矛盾纠纷实质性化解、一次性解决。

第一，准确区别土地权属、土地承包经营权与土地承包经营权登记争议。首先，关于土地权属争议处理。根据《中华人民共和国土地管理法》第十四条第一款、第三款，参照《土地权属争议调查处理办法》第一条、第二条、第十四条第四项规定，土地权属争议，是指土地所有权或者使用权归属争议，应先

行通过土地权属处理决定程序解决，当事人对处理决定不服的，可以依法提起行政诉讼。其次，关于土地承包经营权争议。农村土地承包经营权争议不属于土地权属争议，不适用《土地权属争议调查处理办法》规定的程序处理。根据《中华人民共和国农村土地承包法》（2018年修正）第二十三条，《民事案由规定》（2020年修正）第61条，《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包经营纠纷调解仲裁案件适用法律若干问题的解释》第三条规定，土地承包经营权属于用益物权，自土地承包经营权合同生效时设立；土地承包经营权纠纷包括：土地承包经营权确认纠纷、承包地征收补偿费用分配纠纷、土地承包经营权继承纠纷等，应通过民事途径解决。最后，关于土地承包经营权登记。根据《中华人民共和国农村土地承包法》第二十四条，《行政诉讼法》第十二条第一款第七项规定，登记机构发放土地承包经营权证并登记造册，产生对抗善意相对人的效力，但不发生不动产物权变动的效力；当事人认为登记行为侵犯其土地承包经营权的，有权提起行政诉讼。

第二，土地承包经营权登记行政案件的起诉期限。根据《行政诉讼法》第四十六条第二款、《行诉解释》第九条第一款规定，因不动产提起的行政诉讼最长起诉期限为二十年，其他案件最长起诉期限为五年；因不动产提起的行政诉讼是指因行政行为导致不动产物权变动而提起的诉讼。如前所述，登记机构发放土地承包经营权证并登记造册不发生不动产物权变动的效力。因此，针对土地承包经营权登记行为提起的行政诉讼，最长起诉期限一般为五年。需要说明的是，土地承包经营权登记所依据的土地承包经营合同被生效民事判决确认无效后，当事人以土地承包经营权登记的信息有错误为由向登记机构申请更正登记，对登记机构予以更正登记或不予更正登记不服的，起诉期限应从知道或者应当知道行政机关作出更正登记之日或者履行更正登记职责期限届满之日起计算。

第三，土地承包经营行政案件与民事案件审理关系。土地承包经营权的设立取决于土地承包经营合同；土地承包经营权登记取决于土地承包经营权。因此，土地承包经营权人、发包人或者第三人与行政机关之间行政争议的解决，一般应当坚持“先民后行”的裁判思路。即在涉及土地承包经营行民交叉行政案件中，解决土地承包经营权争议是解决土地承包经营权登记争议基础的，应

先解决土地承包经营权争议，再解决土地承包经营权登记争议。比如，因农村集体经济组织就同一土地与不同农户分别签订农村土地承包合同，导致发生土地承包经营权争议，从而引发的土地承包经营权登记争议。土地承包经营权登记行政诉讼中，原告申请一并解决土地承包经营合同民事争议或者另行提起诉讼的，生效民事判决已认定土地承包经营合同有效、相关土地承包经营权归属于第三人的，相关行政案件实体处理一般应与生效民事裁判结论保持一致。当然，在特殊情况下，也可“先行后民”；即解决土地权属争议是解决土地承包经营权争议基础时，应先解决土地权属争议，再解决土地承包经营权争议。比如，甲、乙农村集体经济组织将所有权有争议的土地发包给各自农户，引发的土地承包经营权争议。最后，根据案件审理需要，依照《行政诉讼法》第六十一条、参考《指导意见》第七条第一款规定，人民法院可以一并审理行政争议和民事争议，或者裁定中止行政诉讼。具体规则按照问题一第三点处理。

问题三：登记机关据以办理首次股权变更登记的股权转让合同被生效民事判决确认无效后，原股权转让人起诉连续股权变更登记行为的，人民法院应如何处理？登记机关根据上述民事判决作出撤销股权变更登记行为，是否具有可诉性？（提问人：贵州省黔西南州中级人民法院行政庭谢娟）

答疑意见：人民法院审理涉及公司股权登记的行民交叉行政案件时，在审查登记行为合法性同时，应当考虑该登记行为作出后公司股权是否发生了变化，股权嗣后发生的连续变更登记是否存在善意取得等因素，依法平等保护原股东与现股东合法权益，促进矛盾纠纷实质性化解，防止公司僵局。

第一，准确区别股权转让、股权设立与股权登记争议。首先，关于股权转让。《中华人民共和国公司法》（以下简称《公司法》）第八十六条第一款规定：“股东转让股权的，应当书面通知公司，请求变更股东名册；需要办理变更登记的，并请求公司向公司登记机关办理变更登记。公司拒绝或者在合理期限内不予答复的，转让人、受让人可以依法向人民法院提起诉讼。”据此，股权转让合同生效产生股权的债权请求权，即受让人有权请求公司变更股东名册为其设定股权。其次，关于股权设立。《公司法》第八十六条第二款规定：“股权转让的，受让人自记载于股东名册时起可以向公司主张行使股东权

利。”据此，股权自股东名册记载时设立。股权转让合同生效后，受让人自公司将其变更记载于股东名册时取得股权，并据此可以向公司行使股东权利。最后，关于股权登记。《公司法》第三十四条规定：“公司登记事项发生变更的，应当依法办理变更登记。公司登记事项未经登记或者未经变更登记，不得对抗善意相对人。”据此，股权登记产生对抗善意相对人的效力。

第二，起诉连续股权变更登记行为的处理规则。对当事人不服股权连续变更登记行为依法提起的行政诉讼，人民法院经审查符合起诉条件的，应一并受理。登记机关据以办理首次股权变更登记的股权转让合同被生效民事判决确认无效后，转让人可依据《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）第三百一十一条第一款关于“无处分权人将不动产或者动产转让给受让人的，所有权人有权追回”的规定，请求公司变更记载股东名册，追回股权。但后续受让人存在善意取得的，依据《民法典》第三百一十一条第一款关于“受让人取得该不动产或者动产的所有权”的规定，可以阻却转让人追回股权。因股权转让合同被确认无效导致登记机关作出的首次股权变更登记行为主要证据不足的，属于《行政诉讼法》第七十条第一项规定“判决撤销”的情形，考虑到撤销会对股权善意取得人、社会经济秩序等造成重大损害等因素，可适用《行政诉讼法》第七十四条第一款第一项规定，采用确认首次股权变更登记行为违法的裁判方式；因股权已为后续受让人善意取得，故转让人与后续变更登记行为不具有利害关系，相关起诉应予驳回；需说明的是，转让人的合法权益可以根据《民法典》第三百一十一条第一款规定依法向无权处分人主张。

第三，登记机关根据生效裁判作出撤销首次股权变更登记行为的可诉性。对此，需考虑该行为是否系行政行为，是否对当事人权利义务产生实际影响等因素。根据《行诉解释》第一条第二款第七项规定，行政机关根据人民法院的生效裁判、协助执行通知书作出的执行行为，不属于人民法院行政诉讼的受案范围，但行政机关扩大执行范围或者采取违法方式实施的除外。该条规定的“根据人民法院生效裁判作出的执行行为”，属于履行生效裁判的行为，并非行政机关依职权作出的行政行为；“根据人民法院协助执行通知书作出的执行行为”，属于司法权的延伸，两种情形均不具有可诉性。因此，生效民事判决确认股权转让合同无效的同时，对股权归属、追回等事项予以明确的，登记机

关在该生效民事判决或者协助执行通知书范围内作出的撤销股权变更登记行为属于协助执行行为，不属于行政诉讼受案范围。生效民事判决仅确认股权转让合同无效，未对股权归属、追回等事项予以明确的，相对人及利害关系人以登记机关违法办理变更登记且超出生效民事裁判范围为由提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理并依法作出裁判。

问题四：行政机关在国有土地上房屋征收补偿中对有争议被征收房屋权属的认定与补偿对象确定，人民法院应当如何审查其合法性？（提问者：甘肃省高级人民法院行政庭马中林）

答疑意见：《国有土地上房屋征收与补偿条例》第十五条规定：“房屋征收部门应当对房屋征收范围内房屋的权属、区位、用途、建筑面积等情况组织调查登记，被征收人应当予以配合。调查结果应当在房屋征收范围内向被征收人公布。”第二十四条第二款规定：“市、县级人民政府作出房屋征收决定前，应当组织有关部门依法对征收范围内未经登记的建筑进行调查、认定和处理；……。”因此，为提高征收补偿工作效率，实质化解安置补偿争议，行政机关具有对征收范围内房屋的权属、区位、用途、建筑面积等情况具有组织调查登记的职责，具有对未登记建筑的合法性具有调查、认定和处理的职责，也可以在一定情况下结合相关房屋买卖、赠与、继承、分割等民事合同的约定，依法对补偿安置对象作出与房屋权属登记不完全一致的认定。

在补偿安置过程中，行政机关对房屋买卖合同的法律效力难以直接判断或者当事人之间已经明确表示不同意按照合同约定履行的，行政机关可以告知当事人在法定期限内通过申请仲裁或者提起民事诉讼的方式对民事合同效力进行认定；当事人在法定期限内明确表示不申请仲裁或者提起民事诉讼，行政机关可以根据权属调查情况，结合房屋买卖合同的效力和内容，依法审查认定被补偿主体。行政机关与一方当事人签订安置补偿协议后，未实际履行完毕前，另一方当事人提出补偿主张的，行政机关可以选择提存补偿款项，要求相关权利人提供证明材料或者告知其先行通过民事诉讼、申请仲裁的方式确定权利人后再履行补偿职责，不能仅因为已经与一方签订补偿协议即当然认为另一方不是权利人。实践中，在相关权利人都有一定证据但均无法推翻对方主张的情况

下，一般应尊重行政机关根据实际占用、使用等情况对被补偿主体作出的认定，除非行政机关有明显过错或者恶意串通的情形。集体土地上房屋征收补偿案件中，行政机关对征收范围内房屋权属争议作出处理并认定被补偿主体的合法性，可参照上述标准审查。

《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：申昱菲、刘佳敏、李茉