

浦江行政法实务

第十二届行政法专业委员会 第12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7月

目 录

一、新法速递	1
住房租赁条例	1
文化和旅游部行政复议和应诉办法	9
二、政策资讯	19
《文化和旅游部行政复议和应诉办法》政策解读	19
三、实务研究	21
山东法院 2024 年度实质化解行政争议典型案例	21
河北高院裁判 深圳某公司诉北戴河新区管委会确认行政协议有效案	38
最高人民法院“行政审判讲堂”2025 年第七期答疑实录	44

一、新法速递

住房租赁条例

中华人民共和国国务院令 第 812 号

《住房租赁条例》已经 2025 年 6 月 27 日国务院第 62 次常务会议通过，现予公布，自 2025 年 9 月 15 日起施行。

总理 李强

2025 年 7 月 16 日

第一章 总则

第一条 为了规范住房租赁活动，维护住房租赁活动当事人合法权益，稳定住房租赁关系，促进住房租赁市场高质量发展，推动加快建立租购并举的住房制度，制定本条例。

第二条 城镇国有土地上住房租赁活动及其监督管理，适用本条例。

第三条 住房租赁市场发展应当贯彻党和国家路线方针政策、决策部署，坚持市场主导与政府引导相结合。

第四条 国务院住房城乡建设主管部门负责全国住房租赁活动的监督管理工作。

县级以上地方人民政府房产管理部门负责本行政区域内住房租赁活动的监督管理工作。

县级以上人民政府市场监督管理、公安等部门依照本条例和其他有关法律、法规的规定，在各自的职责范围内负责住房租赁活动的监督管理工作。

第五条 国家鼓励居民家庭将自有房源用于租赁，支持企业盘活改造老旧厂房、商业办公用房、自持商品住房等用于租赁，多渠道增加租赁住房供给。

国家鼓励出租人和承租人依法建立稳定的住房租赁关系，推动租购住房在享受公共服务上具有同等权利。

【来源】中国政府网

https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202507/content_7032956.htm

第六条 从事住房租赁活动，应当遵守法律、法规，遵循平等、自愿、公平、诚信原则，不得危害国家安全、损害公共利益和他人合法权益，不得违背公序良俗。

第二章 出租与承租

第七条 用于出租的住房应当符合建筑、消防、燃气、室内装饰装修等方面的法律、法规、规章和强制性标准，不得危及人身安全和健康。

厨房、卫生间、阳台、过道、地下储藏室、车库等非居住空间，不得单独出租用于居住。

租赁住房单间租住人数上限和人均最低租住面积，应当符合设区的市级以上地方人民政府规定的标准。

第八条 出租人和承租人应当使用实名签订住房租赁合同。

出租人应当按照规定，通过住房租赁管理服务平台等方式将住房租赁合同向租赁住房所在地房产管理部门备案。房产管理部门应当提高住房租赁合同备案服务水平，不得就住房租赁合同备案收取任何费用。

出租人未办理住房租赁合同备案的，承租人可以办理备案。

第九条 出租人应当遵守下列规定：

（一）向承租人出示身份证明材料、拟出租住房的不动产权属证书或者其他证明其具有合法出租权利的材料，并配合承租人依法查询、核实拟出租住房有关信息；

（二）核验承租人的身份证明材料，不得将住房出租给拒绝出示身份证明材料的单位或者个人；

（三）不得擅自进入租赁住房，但是经承租人同意或者依法可以进入的除外。

第十条 出租人收取押金的，应当在住房租赁合同中约定押金的数额、返还时间以及扣减押金的情形等事项。除住房租赁合同约定的情形以外，出租人无正当理由不得扣减押金。

第十一条 承租人应当遵守下列规定：

（一）向出租人出示身份证明材料；

（二）安全、合理使用租赁住房，不得损坏、擅自拆除、停用消防设施或者改动租赁住房承重结构，不得私拉乱接水、电、燃气管线；

(三) 未经出租人同意, 不得擅自改变租赁住房用途、拆改室内设施或者改动租赁住房其他结构;

(四) 遵守物业管理规约, 不得任意弃置垃圾、超标准排放污染物或者产生噪声、违反规定饲养动物、违章搭建、侵占公共通道、高空抛物或者实施其他损害他人合法权益的行为;

(五) 对出租人依法确需进入租赁住房的, 予以配合。

第十二条 出租人依法解除住房租赁合同的, 应当通知承租人, 并为承租人腾退租赁住房留出合理时间。

出租人不得采取暴力、威胁或者其他非法方式迫使承租人解除住房租赁合同或者腾退租赁住房。

第十三条 住房租赁合同连续履行达到规定期限的, 出租人按照有关规定享受相应的政策支持, 承租人按照有关规定享受相应的基本公共服务。

第三章 住房租赁企业

第十四条 国家完善政策措施, 培育市场化、专业化的住房租赁企业。

住房租赁企业, 是指以自有住房或者依法取得经营管理权的他人住房开展住房租赁经营业务的企业。住房租赁企业应当具备与其经营规模相适应的自有资金、从业人员和管理能力。

住房租赁企业出租住房, 适用本条例有关出租人的规定。

第十五条 住房租赁企业依法登记的经营范围应当使用“住房租赁”的表述。

住房租赁企业应当自领取营业执照之日起 30 日内, 向所在地县级以上地方人民政府房产管理部门报送开业信息。房产管理部门应当将住房租赁企业开业信息向社会公开。

住房租赁企业应当在其经营场所醒目位置公示本企业开业信息、服务规范和标准等。

第十六条 住房租赁企业发布的住房地址、面积、租金等房源信息应当真实、准确、完整, 在其经营场所、互联网等不同渠道发布的房源信息应当一致, 发布的房源图片应当与实物房源一致, 不得发布虚假或者误导性房源信息, 不得隐瞒或者拒绝提供拟出租住房的有关重要信息。

第十七条 住房租赁企业应当建立住房租赁档案，如实记载相关信息，并健全住房租赁信息查验等内部管理制度。

住房租赁企业不得非法收集、使用、加工、传输他人个人信息，不得非法买卖、提供或者公开他人个人信息。

第十八条 住房租赁企业应当按照规定向所在地县级以上地方人民政府房产管理部门报送其经营的租赁住房信息及其变化情况。

第十九条 从事转租经营的住房租赁企业应当按照规定设立住房租赁资金监管账户并向社会公示，并通过该账户办理住房租赁资金收付业务，具体办法由国务院住房城乡建设主管部门会同国务院有关部门制定。

第二十条 自然人转租他人住房开展住房租赁经营业务，经营规模达到国务院住房城乡建设主管部门会同国务院市场监督管理部门等有关部门规定标准的，适用本条例有关住房租赁企业的规定。

第四章 经纪机构

第二十一条 从事住房租赁业务的房地产经纪机构（以下简称住房租赁经纪机构）应当具备与其经营规模相适应的自有资金、从业人员和管理能力。

第二十二条 住房租赁经纪机构应当将其从业人员名单向所在地县级以上地方人民政府房产管理部门备案。住房租赁经纪机构的从业人员不得同时在两个或者两个以上住房租赁经纪机构从事业务。

住房租赁经纪机构的从业人员不得以个人名义承接住房租赁经纪业务。

第二十三条 住房租赁经纪机构发布房源信息前，应当核对并记录委托人的身份信息、住房权属信息，实地查看房源，与委托人签订住房租赁经纪服务合同，编制住房状况说明书。住房租赁经纪服务合同、住房状况说明书应当加盖住房租赁经纪机构印章，并按照有关规定保存。

第二十四条 本条例第十五条第二款和第三款、第十六条、第十七条的规定，适用于住房租赁经纪机构。

第二十五条 住房租赁经纪机构不得有下列行为：

（一）为出租不符合建筑、消防、燃气、室内装饰装修等方面的法律、法规、规章或者强制性标准的住房提供经纪服务；

（二）为单独出租厨房、卫生间、阳台、过道、地下储藏室、车库等非居住

空间用于居住提供经纪服务；

(三)为单间租住人数上限或者人均最低租住面积不符合规定标准的住房出租提供经纪服务；

(四)代收、代付住房租金、押金；

(五)未经当事人同意，以当事人名义签订住房租赁合同；

(六)法律、法规、规章禁止从事的其他行为。

第二十六条 住房租赁经纪机构应当对收费服务项目明码标价，不得在标价之外加价或者收取未予标明的费用。

第二十七条 出租人和承租人通过住房租赁经纪机构签订住房租赁合同的，由住房租赁经纪机构办理住房租赁合同备案。

第五章 监督管理

第二十八条 国务院住房城乡建设主管部门会同国务院市场监督管理部门制定并公布住房租赁合同、住房租赁经纪服务合同示范文本。

第二十九条 设区的市级以上地方人民政府应当建立住房租金监测机制，定期公布本行政区域内不同区域、不同类型住房的租金水平信息。

第三十条 县级以上地方人民政府房产管理部门应当通过住房租赁管理服务平台开展合同备案、租赁住房信息管理、统计监测等管理与服务，并与民政、自然资源、教育、市场监督管理、金融管理、公安、税务、统计等部门建立信息共享机制。

第三十一条 县级以上地方人民政府房产管理部门应当会同有关部门加强对住房租赁活动的监督检查，依法及时处理违法行为。

第三十二条 县级以上地方人民政府房产管理部门可以委托实施单位承担住房租赁管理的支持辅助等相关具体工作。房产管理部门委托的实施单位不得以营利为目的。

县级以上地方人民政府房产管理部门应当对其委托的实施单位加强监督，并对实施单位在委托范围内的行为后果承担法律责任。

第三十三条 县级以上地方人民政府房产管理部门应当会同有关部门、住房租赁相关行业组织加强住房租赁行业诚信建设，建立住房租赁企业、住房租赁经纪机构及其从业人员信用评价制度，将相关违法违规行记入信用记录，纳入全

国信用信息共享平台，并根据信用状况实施分级分类监管。

第三十四条 住房租赁相关行业组织应当建立健全行业规范，加强行业自律管理，促进行业健康发展。

第三十五条 在住房租赁活动中，因押金返还、住房维修、住房腾退等产生纠纷的，由出租人和承租人协商解决；协商不成的，可以依法申请调解、仲裁或者提起诉讼。

第三十六条 提供住房租赁信息发布服务的网络平台经营者（以下简称网络平台经营者）应当核验住房租赁信息发布者的真实身份信息。

网络平台经营者知道或者应当知道信息发布者有提供虚假信息等违法情形的，应当依法采取删除相关信息等必要措施，保存相关记录，并向有关部门报告。

网络平台经营者不得代收、代付住房租金、押金。

第三十七条 出租人应当按规定如实登记并报送承租人及实际居住人信息，发现违法犯罪活动应当及时向公安机关报告。具体办法由国务院公安部门制定。

承租人不得利用租赁住房实施违法犯罪活动。

第六章 法律责任

第三十八条 有下列情形之一的，依照有关法律、法规、规章的规定处罚：

（一）出租不符合建筑、消防、燃气、室内装饰装修等方面的法律、法规、规章或者强制性标准的住房；

（二）损坏、擅自拆除、停用消防设施；

（三）改动租赁住房承重结构；

（四）私拉乱接水、电、燃气管线。

第三十九条 将厨房、卫生间、阳台、过道、地下储藏室、车库等非居住空间单独出租用于居住，或者租赁住房不符合规定的单间租住人数上限或者人均最低租住面积标准的，由县级以上地方人民政府房产管理部门责令改正，给予警告；拒不改正的，对单位处2万元以上10万元以下的罚款，对个人处2000元以上1万元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得。

第四十条 住房租赁企业、住房租赁经纪机构不具备与其经营规模相适应的自有资金、从业人员、管理能力的，由县级以上地方人民政府房产管理部门责令改正，给予警告；拒不改正、造成严重后果的，责令停业整顿。

第四十一条 住房租赁企业、住房租赁经纪机构有下列情形之一的，由县级以上地方人民政府房产管理部门责令改正，给予警告；拒不改正的，处2万元以上10万元以下的罚款：

- （一）未按照规定报送开业信息；
- （二）未在其经营场所醒目位置公示本企业开业信息、服务规范和标准等；
- （三）未建立住房租赁档案并如实记载相关信息，或者未健全住房租赁信息查验等内部管理制度；
- （四）未按照规定办理住房租赁合同备案。

住房租赁企业未按照规定报送其经营的租赁住房信息及其变化情况，或者住房租赁经纪机构未按照规定与委托人签订住房租赁经纪服务合同或者未编制住房状况说明书的，依照前款规定处罚。

第四十二条 住房租赁企业、住房租赁经纪机构发布虚假或者误导性房源信息，隐瞒或者拒绝提供拟出租住房有关重要信息的，由县级以上地方人民政府房产管理部门责令改正，给予警告，处2万元以上10万元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得；拒不改正的，责令停业整顿；情节严重的，由县级以上地方人民政府房产管理部门提请同级市场监督管理部门依法吊销其营业执照。

住房租赁企业、住房租赁经纪机构非法收集、使用、加工、传输他人个人信息，或者非法买卖、提供或者公开他人个人信息的，依照有关个人信息保护的法律法规的规定处罚。

第四十三条 从事转租经营的住房租赁企业未按照规定设立住房租赁资金监管账户并向社会公示，或者未按照规定通过该账户办理住房租赁资金收付业务的，由县级以上地方人民政府房产管理部门责令改正，给予警告，处2万元以上10万元以下的罚款；拒不改正的，处10万元以上50万元以下的罚款。

第四十四条 住房租赁经纪机构有下列情形之一的，由县级以上地方人民政府房产管理部门责令改正，给予警告，处2万元以上10万元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得；拒不改正的，责令停业整顿：

- （一）发布房源信息前未核对并记录委托人的身份信息、住房权属信息，或者未实地查看房源；
- （二）为出租不符合建筑、消防、燃气、室内装饰装修等方面的法律、法规、

规章或者强制性标准的住房提供经纪服务；

(三) 为单独出租厨房、卫生间、阳台、过道、地下储藏室、车库等非居住空间用于居住提供经纪服务；

(四) 为单间租住人数上限或者人均最低租住面积不符合规定标准的住房出租提供经纪服务；

(五) 代收、代付住房租金、押金；

(六) 未经当事人同意，以当事人名义签订住房租赁合同；

(七) 未按规定将其从业人员名单备案。

网络平台经营者代收、代付住房租金、押金的，依照前款规定处罚。

第四十五条 住房租赁经纪机构的从业人员同时在两个或者两个以上住房租赁经纪机构从事业务，或者以个人名义承接住房租赁经纪业务的，由县级以上地方人民政府房产管理部门责令改正，给予警告，可以处1万元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得；拒不改正的，1年内不得从事住房租赁经纪业务；情节严重的，5年内不得从事住房租赁经纪业务。

第四十六条 网络平台经营者未履行核验责任的，县级以上地方人民政府房产管理部门应当通报网信部门，由网信部门依据职责予以处置，可以处10万元以下的罚款；情节严重的，可以责令暂停相关业务或者停业整顿。

第四十七条 房产管理部门和其他有关部门工作人员在住房租赁活动监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法给予处分。

第四十八条 违反本条例规定，给他人造成损失的，依法承担赔偿责任；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七章 附则

第四十九条 保障性住房的租赁活动及其监督管理，国家另有规定的，从其规定。

集体土地上住房租赁活动，由省、自治区、直辖市人民政府根据实际情况，制定管理办法。

第五十条 本条例自2025年9月15日起施行。

文化和旅游部行政复议和应诉办法

（中华人民共和国文化和旅游部令第13号公布《文化和旅游部行政复议和应诉办法》已经2025年6月30日文化和旅游部部务会议审议通过，自2025年9月1日起施行。）

第一章 总则

第一条 为规范文化和旅游部行政复议和行政应诉工作，保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督和保障行政机关依法行使职权，推进法治政府建设，根据《中华人民共和国行政复议法》（以下简称《行政复议法》）及其实施条例、《中华人民共和国行政诉讼法》等法律、行政法规，结合工作实际，制定本办法。

第二条 文化和旅游部办理行政复议案件和行政应诉事项，适用本办法。

涉及纪检、监察、审计、信访等事项，根据有关法律、行政法规、党内法规处理，不适用本办法。

第三条 文化和旅游部履行行政复议、行政应诉职责，遵循合法、公正、公开、高效、便民、为民的原则，坚持有错必纠，保障法律、行政法规的正确实施。

第四条 文化和旅游部是本办法所称的行政复议机关，依照《行政复议法》履行行政复议职责。

文化和旅游部法制机构是文化和旅游部行政复议机构（以下简称行政复议机构），同时组织办理文化和旅游部行政应诉有关事项。

文化和旅游部相关司局根据行政复议案件和行政应诉事项的内容，指定专人参与办理涉及本司局业务的行政复议案件和行政应诉事项。

第二章 行政复议申请

第五条 有下列情形之一的，公民、法人或者其他组织可以依照本办法向文化和旅游部申请行政复议：

（一）对文化和旅游部作出的行政处罚决定不服；

- (二) 对文化和旅游部作出的行政强制措施、行政强制执行决定不服；
- (三) 申请行政许可，文化和旅游部拒绝或者在法定期限内不予答复，或者对文化和旅游部作出的有关行政许可的其他决定不服；
- (四) 对文化和旅游部作出的征收征用决定及其补偿决定不服；
- (五) 对文化和旅游部作出的赔偿决定或者不予赔偿决定不服；
- (六) 认为文化和旅游部滥用行政权力排除或者限制竞争；
- (七) 认为文化和旅游部违法集资、摊派费用或者违法要求履行其他义务；
- (八) 申请文化和旅游部履行法定职责，文化和旅游部拒绝履行、未依法履行或者不予答复；
- (九) 认为文化和旅游部不依法订立、不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除行政协议；
- (十) 认为文化和旅游部在政府信息公开工作中侵犯其合法权益；
- (十一) 认为文化和旅游部的其他行政行为侵犯其合法权益。

第六条 下列事项不属于文化和旅游部管辖的行政复议范围：

- (一) 国防、外交等国家行为；
- (二) 行政法规、部门规章或者文化和旅游部制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令等规范性文件；
- (三) 文化和旅游部对工作人员的奖惩、任免等决定。

第七条 公民、法人或者其他组织认为文化和旅游部的行政行为所依据的有关规范性文件不合法，在对行政行为申请行政复议时，可以一并向文化和旅游部提出对该规范性文件的附带审查申请。

前款所列规范性文件不含部门规章。部门规章的审查依照法律、行政法规办理。

第八条 依法申请行政复议的公民、法人或者其他组织是申请人。

有权申请行政复议的公民死亡的，其近亲属可以申请行政复议。有权申请行政复议的法人或者其他组织终止的，其权利义务承受人可以申请行政复议。

有权申请行政复议的公民为无民事行为能力人或者限制民事行为能力人的，其法定代理人可以代为申请行政复议。

第九条 同一行政复议案件申请人人数众多的，可以由申请人推选代表人参

加行政复议。

代表人参加行政复议的行为对其所代表的申请人发生效力，但是代表人变更行政复议请求、撤回行政复议申请、承认第三人请求的，应当经被代表的申请人同意。

第十条 申请人以外的同被申请行政复议的行政行为或者行政复议案件处理结果有利害关系的公民、法人或者其他组织，可以作为第三人申请参加行政复议，或者由行政复议机构通知其作为第三人参加行政复议。

第三人不参加行政复议，不影响行政复议案件的审理。

第十一条 申请人、第三人可以委托一至二名律师、基层法律服务工作者或者其他代理人代为参加行政复议。

申请人、第三人委托代理人的，应当向行政复议机构提交授权委托书、委托人及被委托人的身份证明文件。授权委托书应当载明委托事项、权限和期限。申请人、第三人变更或者解除代理人权限的，应当书面告知行政复议机构。

第十二条 公民、法人或者其他组织对文化和旅游部作出的行政行为不服申请行政复议的，文化和旅游部是被申请人；文化和旅游部与其他行政机关以共同的名义作出同一行政行为的，文化和旅游部与共同作出行政行为的行政机关是被申请人。

第十三条 公民、法人或者其他组织认为行政行为侵犯其合法权益的，可以自知道或者应当知道该行政行为之日起六十日内向文化和旅游部提出行政复议申请；但是法律规定的申请期限超过六十日的除外。

因不可抗力或者其他正当理由耽误法定申请期限的，申请期限自障碍消除之日起继续计算

行政行为作出时，未告知公民、法人或者其他组织申请行政复议的权利、行政复议机关和申请期限的，申请期限自公民、法人或者其他组织知道或者应当知道申请行政复议的权利、行政复议机关和申请期限之日起计算，但是自知道或者应当知道行政行为内容之日起最长不得超过一年。

向文化和旅游部提出行政复议申请的，自行政行为作出之日起超过五年的，文化和旅游部不予受理。

第十四条 申请人申请行政复议，可以书面申请；书面申请有困难的，也可

以口头申请。

书面申请的，可以通过邮寄或者文化和旅游部指定的互联网渠道等方式提交行政复议申请书，也可以当面提交行政复议申请书。文化和旅游部通过互联网渠道送达行政行为决定书的，应当同时提供提交行政复议申请书的互联网渠道。

口头申请的，行政复议机构工作人员应当当场记录申请人的基本情况、行政复议请求、申请行政复议的主要事实、理由和时间，并由申请人签字确认。

申请人对两个以上行政行为不服的，应当分别申请行政复议。

第十五条 有下列情形之一的，申请人应当先向文化和旅游部申请行政复议，对行政复议决定不服的，可以再依法向人民法院提起行政诉讼。

- (一) 对文化和旅游部当场作出的行政处罚决定不服；
- (二) 认为文化和旅游部存在未履行法定职责情形；
- (三) 申请政府信息公开，文化和旅游部不予公开；
- (四) 法律、行政法规规定应当先向行政复议机关申请行政复议的其他情形。

对前款规定的情形，文化和旅游部在作出行政行为时应当告知公民、法人或者其他组织先向文化和旅游部申请行政复议。

第三章 行政复议办理

第一节 受理

第十六条 向文化和旅游部提起的行政复议，由行政复议机构统一受理。

文化和旅游部公文接收部门、各机关司局收到书面行政复议申请的，应及时登记记录，并于一日内转送行政复议机构。行政复议机构应当对收到的行政复议申请进行登记。

第十七条 文化和旅游部在收到行政复议申请后，应当在五日内进行审查。对符合《行政复议法》第三十条第一款规定情形的，文化和旅游部应当予以受理。

对不符合《行政复议法》第三十条第一款规定情形的行政复议申请，文化和旅游部应当在审查期限内决定不予受理并说明理由；不属于文化和旅游部管辖的，还应当在不予受理决定中告知申请人有管辖权的行政复议机关。

行政复议申请的审查期限届满，文化和旅游部未作出不予受理决定的，审查期限届满之日起视为受理。

第十八条 行政复议申请材料不齐全或者表述不清楚，无法判断行政复议申

请是否符合《行政复议法》第三十条第一款规定的，文化和旅游部应当自收到申请之日起五日内书面通知申请人补正。补正通知应当一次性载明需要补正的事项。

申请人应当自收到补正通知之日起十日内提交补正材料。有正当理由不能按期补正的，文化和旅游部可以延长合理的补正期限。无正当理由逾期不补正的，视为申请人放弃行政复议申请，并记录在案。

文化和旅游部收到补正材料后，依照《行政复议法》第三十条的规定处理。

第十九条 文化和旅游部受理行政复议申请后，发现该行政复议申请不符合《行政复议法》第三十条第一款规定的，应当依法决定驳回申请并说明理由。

第二节 审理

第二十条 文化和旅游部受理行政复议申请后，依照《行政复议法》适用普通程序或者简易程序进行审理。行政复议机构应当指定行政复议人员负责办理行政复议案件。

行政复议人员对办理行政复议案件过程中知悉的国家秘密、商业秘密和个人隐私，应当予以保密。

第二十一条 行政复议期间有《行政复议法》第三十九条第一款规定情形之一的，行政复议中止。

行政复议中止的原因消除后，应当及时恢复行政复议案件的审理。

中止、恢复行政复议案件的审理，文化和旅游部应当书面告知当事人。

第二十二条 行政复议期间有《行政复议法》第四十一条规定情形之一的，行政复议终止。

第二十三条 行政复议期间行政行为不停止执行；但是有《行政复议法》第四十二条规定情形之一的，应当停止执行。

第二十四条 文化和旅游部相关司局对其以文化和旅游部名义作出行政行为的合法性、适当性负有举证责任。

有下列情形之一的，申请人应当提供证据：

（一）认为文化和旅游部不履行法定职责的，提供曾经要求文化和旅游部履行法定职责的证据，但是文化和旅游部应当依职权主动履行法定职责或者申请人因正当理由不能提供的除外；

（二）提出行政赔偿请求的，提供受行政行为侵害而造成损害的证据，但是

因文化和旅游部原因导致申请人无法举证的，由文化和旅游部承担举证责任；

（三）法律、法规规定需要申请人提供证据的其他情形。

第二十五条 行政复议期间，申请人、第三人及其委托代理人可以按照规定查阅、复制相关书面答复、作出行政行为的证据、依据和其他有关材料，除涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私或者可能危及国家安全、公共安全、社会稳定的情形外，行政复议机构应当同意。

第二十六条 适用普通程序审理的行政复议案件，行政复议机构应当自行政复议申请受理之日起七日内，将行政复议申请书副本或者行政复议申请笔录复印件发送文化和旅游部相关司局。

文化和旅游部相关司局应当自收到复议申请书副本或者行政复议申请笔录复印件之日起十日内，提出书面答复，制作行政复议答复书，并提交作出行政行为的证据、依据和其他有关材料。

行政复议答复书应当载明下列事项：

（一）作出行政行为的事实依据及有关的证据材料；

（二）作出行政行为所依据的法律、行政法规、部门规章和规范性文件的具体条款；

（三）对申请人具体复议请求的意见和理由；

（四）作出答复的日期。

提交的证据材料应当分类编号，并简要说明证据材料的来源、证明对象和内容。

第二十七条 适用普通程序审理的行政复议案件，行政复议机构应当当面或者通过互联网、电话等方式听取当事人的意见，并将听取的意见记录在案。因当事人原因不能听取意见的，可以书面审理。

第二十八条 审理重大、疑难、复杂的行政复议案件，行政复议机构应当依法组织听证。

行政复议机构认为有必要听证，或者申请人请求听证的，行政复议机构可以组织听证。

行政复议机构组织听证的，听证程序按照《行政复议普通程序听证办法》执行。

申请人无正当理由拒不参加听证的，视为放弃听证权利。

第二十九条 文化和旅游部审理行政复议案件，认为存在《行政复议法》第五十三条第一款规定情形的，可以适用简易程序。

除《行政复议法》第五十三条第一款规定情形以外的行政复议案件，当事人各方同意适用简易程序的，可以适用简易程序。

第三十条 适用简易程序审理的行政复议案件，行政复议机构应当自受理行政复议申请之日起三日内，将行政复议申请书副本或者行政复议申请笔录复印件发送文化和旅游部相关司局。

文化和旅游部相关司局应当自收到行政复议申请书副本或者行政复议申请笔录复印件之日起五日内，提出书面答复，并提交作出行政行为的证据、依据和其他有关材料。

适用简易程序审理的行政复议案件，可以书面审理。

第三十一条 适用简易程序审理的行政复议案件，行政复议机构认为不宜适用简易程序的，经行政复议机构的负责人批准，可以转为普通程序审理。

第三十二条 申请人提出对有关规范性文件的附带审查申请，或者文化和旅游部在对行政行为进行审查时认为其依据不合法，行政复议机构应当中止行政复议，并于三日内根据情况作出以下处理：

（一）规范性文件或者依据是由文化和旅游部制定的，行政复议机构将有关材料转送制定该规范性文件或者依据的司局，文化和旅游部相关司局应当在十日内就相关条款的合法性提交书面答复及相关材料；

（二）规范性文件或者依据是由其他行政复议机关制定的，行政复议机构应当在七日内将有关材料转送有权处理的行政复议机关依法处理。

第三十三条 文化和旅游部接到其他行政复议机关按照《行政复议法》第五十六条、第五十七条的规定转送的对规范性文件或者行政行为的依据进行审查的有关材料后，行政复议机构应当于五日内将有关材料转送制定该规范性文件或者依据的司局。文化和旅游部相关司局应当于十日内将处理意见回复行政复议机构。

文化和旅游部应当自收到转送之日起六十日内，将处理意见回复转送的行政复议机关。

第三节 决定

第三十四条 文化和旅游部依法审理行政复议案件，由行政复议机构对行政行为进行审查，提出意见，经文化和旅游部负责人同意或者集体讨论通过后，依照《行政复议法》第六十三条至七十二条规定，以文化和旅游部的名义作出行政复议决定。

经过听证的行政复议案件，文化和旅游部应当根据听证笔录、审查认定的事实和证据，作出行政复议决定。

第三十五条 适用普通程序审理的行政复议案件，文化和旅游部应当自受理申请之日起六十日内作出行政复议决定；但是法律规定的行政复议期限少于六十日的除外。情况复杂，不能在规定的期限内作出行政复议决定的，经行政复议机构负责人批准，可以适当延长，并书面告知当事人；但是延长期限最多不得超过三十日。

适用简易程序审理的行政复议案件，应当自受理申请之日起三十日内作出行政复议决定。

第三十六条 文化和旅游部办理行政复议案件，可以进行调解。

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、行政法规的强制性规定。

当事人经调解达成协议的，文化和旅游部应当制作行政复议调解书，经各方当事人签字或者签章，并加盖文化和旅游部行政复议专用章，即具有法律效力。

调解未达成协议或者调解书生效前一方反悔的，文化和旅游部应当依法审查或者及时作出行政复议决定。

第三十七条 当事人在行政复议决定作出前可以自愿达成和解，和解内容不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益，不得违反法律、行政法规的强制性规定。

当事人达成和解后，由申请人向行政复议机构撤回行政复议申请。行政复议机构准予撤回行政复议申请、文化和旅游部决定终止行政复议的，申请人不得再以同一事实和理由提出行政复议申请。但是，申请人能够证明撤回行政复议申请违背其真实意愿的除外。

第三十八条 行政复议不予受理决定书和终止决定书由行政复议机构负责人签发，加盖文化和旅游部行政复议专用章并依法送达。

变更、撤销、确认违法、确认无效、维持和驳回的行政复议决定书及行政复议调解书，由文化和旅游部负责人签发，加盖文化和旅游部行政复议专用章并依法送达。

行政复议决定书一经送达，即发生法律效力。

第四章 行政应诉

第三十九条 人民法院送达的以文化和旅游部为被告的行政诉讼案件应诉通知、行政起诉状副本、传票等材料由行政复议机构统一接收。

文化和旅游部公文接收部门、各机关司局收到前款所列文书或者材料的，应及时登记记录，并于一日内转送行政复议机构。

第四十条 行政复议机构对应诉通知、行政起诉状副本进行登记后，组织文化和旅游部相关司局办理并及时拟定答辩状，整理证据、依据和其他有关材料，经报文化和旅游部负责人审定后，在法定期限内提交人民法院。

第四十一条 在行政应诉中，文化和旅游部相关司局应当指派专人负责案件调查、收集证据材料，提出初步答辩意见，协助行政复议机构组织开展应诉工作。

第四十二条 在行政应诉中，文化和旅游部相关司局应当确定一名诉讼代理人，经行政复议机构审核后，报请文化和旅游部负责人决定。必要时，可以委托律师共同担任诉讼代理人。

行政复议机构根据文化和旅游部负责人决定，办理授权委托书等材料。

第四十三条 在人民法院一审判决书或者裁定书送达后，行政复议机构应当组织文化和旅游部相关司局提出是否上诉的意见。决定上诉的，由行政复议机构组织文化和旅游部相关司局拟定上诉材料，经报文化和旅游部负责人审定后，在法定期限内提交人民法院。

对人民法院已发生法律效力的判决、裁定，行政复议机构可以组织文化和旅游部相关司局提出是否申请再审的意见。申请再审的，由行政复议机构组织文化和旅游部相关司局拟定再审材料，经报文化和旅游部负责人审定后，在法定期限内提交人民法院。

第四十四条 行政诉讼案件结案后，诉讼代理人应当及时将案件材料交行政复议机构立卷归档。

第四十五条 人民检察院的检察建议书和人民法院的司法建议书，由行政复

议机构统一接收。

行政复议机构对检察建议书、司法建议书进行登记后，组织文化和旅游部相关司局办理并及时拟定答复意见，经报文化和旅游部负责人审定后，在法定期限内提交人民检察院或者人民法院。

第五章 附则

第四十六条 文化和旅游部工作人员在行政复议工作中，徇私舞弊或者有其他渎职、失职行为的，依照《行政复议法》有关规定给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十七条 除《行政复议法》另有规定外，本办法中有关“一日”“三日”“五日”“七日”“十日”的规定是指工作日，不含法定节假日。

行政复议期间的计算和行政复议文书的送达，本办法没有规定的，依照《行政复议法》《中华人民共和国民事诉讼法》关于期间、送达的规定执行。

第四十八条 文化和旅游部办理行政复议裁决、民事应诉工作参照本办法第四章办理。

第四十九条 本办法自2025年9月1日起施行。《文化部行政复议工作程序规定》（文化部令第44号）、《国家旅游局行政复议和应诉办法》（旅办发〔2016〕339号）同时废止。

二、政策资讯

《文化和旅游部行政复议和应诉办法》政策解读

一、出台背景

为进一步规范文化和旅游部行政复议和行政应诉工作，保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督和保障行政机关依法行使职权，推进法治政府建设，文化和旅游部根据《中华人民共和国行政复议法》的最新要求，结合工作实际，制定出台了《文化和旅游部行政复议和应诉办法》（以下简称《办法》），并同时废止《文化部行政复议工作程序规定》（文化部令第44号）和《国家旅游局行政复议和应诉办法》（旅办发〔2016〕339号）。

二、《办法》制定过程

文化和旅游部深入学习贯彻习近平法治思想和习近平文化思想，全面贯彻落实习近平总书记关于行政复议工作的重要指示精神，与修订后的行政复议法对标对表，结合文化和旅游部行政复议和应诉工作实际制定了《办法》。按立法程序要求，完成了公平竞争审查评估、社会稳定和舆情风险评估、与宏观政策取向一致性评估、向社会公开征求意见、合法性审核等工作。《办法》在制定过程中主要依据《中华人民共和国行政复议法》及其实施条例、《中华人民共和国行政诉讼法》等法律法规。

三、《办法》主要内容

《办法》分为总则、行政复议申请、行政复议办理、行政应诉、附则等共5章49条，主要内容如下：

（一）总则。该部分包括适用范围、工作原则、职责分工等内容。

（二）行政复议申请。该部分包括行政复议申请受理范围，行政复议相对人权利和义务、复议前置情形。

（三）行政复议办理。该部分包括行政复议案件办理程序、审查期限等内容。

【来源】中华人民共和国文化和旅游部官网
https://zwgk.mct.gov.cn/zfxxgkml/zcfg/zcjd/202507/t20250725_961417.html

（四）行政应诉。该部分包括行政应诉办理程序、职责分工等内容。

（五）附则。该部分包括法律责任，行政复议裁决及民事应诉工作的参照办理情形，同时明确了《办法》发布后原《文化部行政复议工作程序规定》和《国家旅游局行政复议和应诉办法》等文件废止。

三、实务研究

山东法院 2024 年度实质化解行政争议典型案例

目录

- 一、苏某等六人诉某区人民政府、某社区居委会收回土地批复及行政补偿案
- 二、宋某等七人诉某区人民政府房屋征收补偿决定案
- 三、某公司诉某县人民政府解除行政协议案
- 四、李某等人诉某市住房服务保障中心及某房地产公司行政赔偿案
- 五、李某诉某区人民政府履行征收补偿职责案
- 六、房某甲诉某农业农村局及房某乙土地承包经营权登记案
- 七、某市场监督管理局申请执行没收违法所得及罚款案
- 八、李某诉某区人民政府行政复议案
- 九、某养老中心诉某县人社局及古某某工伤认定案
- 十、周某甲诉某县民政局婚姻登记案
- 十一、朱某某诉某自然资源和规划局行政处罚案
- 十二、某公司诉某县人民政府行政强制及行政赔偿案
- 十三、弭某某诉某镇人民政府不履行补偿安置职责案
- 十四、郭某某诉某镇人民政府不履行责令改正职责案
- 十五、张某诉某县公安局治安行政处罚案

案例一

苏某等六人诉某区人民政府、某社区居委会收回土地批复及行政补偿案

【基本案情】

2020 年，某社区启动旧村改造。苏某等六人拒绝签约搬迁，其住宅房屋均被强制拆除。在案涉房屋被拆除后，某区人民政府作出收回集体土地使用权批复，某社区居委会作出土地收回决定及补偿决定，苏某等人不服诉至法院。因该社区长期未对宅基地房屋确权登记，相关地籍档案又因洪水已全部灭失，在

【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/Vx02uuSdx9qqG0L011GF0g>

案涉房屋已被拆除的情况下，导致各方当事人对宅基地面积和数量如何认定始终无法达成一致意见。此外，苏某等六人还提起行政赔偿、政府信息公开等十余起关联诉讼。

【处理结果】

山东省高级人民法院在案件审理期间，联合济南铁路运输两级法院，联动当地政府和社区组织，全面了解案情，查明纠纷根源在于社区长期疏于宅基地管理、未依法确权颁证导致拆迁时无法准确认定住宅房屋信息，通过综合利用群众举证、基层调查和电子地形图、航拍图等现代技术手段，本着尊重历史、还原事实的原则，根据每户实际情况和村改政策，最终将每户的合法宅基地面积和数量进行固定和确认，并逐步取得各方当事人的认可。经十多轮协调磋商，各方就补偿及赔偿问题达成协议，苏某等人撤回对本案及十余起诉讼。

【典型意义】

该案是人民法院通过“院院协作+府院联动”破解“一人多案、一事多案”的典型案。张军院长在《最高人民法院关于人民法院行政审判工作情况的报告》中强调，行政诉讼“一人多案、一事多案”问题较为突出，各级法院要增强实质化解行政争议的意识。针对旧村改造引发的诸多行政争议，三级法院协同合作，抓住宅基地面积如何认定这一问题根源，分头与各方当事人就相关问题释法答疑，做各方关系的“修复匠”，同时加强与基层政府、社区自治组织联动协调，凝聚合力，在尊重历史、尊重事实、尊重法律的基础上，优化调解方案，切实保障被拆迁人的补偿安置利益。本案的妥善处理，彻底终结了各方当事人长达多年的对立僵持状态，通过“一事解”带动“多案消”，真正实现双赢多赢共赢。

案例二

宋某等七人诉某区人民政府房屋征收补偿决定案

【基本案情】

2022年9月，某区人民政府作出《关于对某棚户区改造工程项目房屋征收的决定》，并于同日发布征收公告及征收补偿安置方案。宋某等七人的房屋位于征收范围内。因宋某等七人与房屋征收部门未达成补偿协议，某区人民政府对宋某等七人名下房屋分别作出房屋征收补偿决定，按照征收补偿安置方案的

规定给予货币补偿或产权调换。宋某等七人不服，分别提起行政诉讼，要求撤销房屋征收补偿决定。

【处理结果】

枣庄市中级人民法院认为七起案件案情基本一致，决定选取宋某、于某案作为示范性案件进入审理程序。法院从主体、依据、程序、实体内容四个方面，审查认定某区人民政府对宋某、于某作出的房屋征收补偿决定合法正当，遂判决驳回宋某、于某的诉讼请求。为实质化解争议，在示范性判决作出后，立即启动府院联动机制，在全面掌握每名当事人实质诉求基础上共同商定协调化解方案；同时，以宋某、于某案为例向其余案件当事人详细释明法律依据和裁判逻辑，消除其对补偿政策的疑虑。最终，在宋某、于某案的示范引领作用下，经多轮协调沟通，其余案件当事人均撤回起诉，七起案件全部得到妥善解决。

【典型意义】

该案是人民法院通过“示范诉讼+释明引导”实质化解群体类纠纷的典型案例。在土地房屋征收补偿案件中，群体性类案多发，且化解难度大，如若处理不好，还可能引发更多的潜在诉讼。行政示范性诉讼可以发挥宣传教育和示范引领作用，推动群体性类案的有效化解。在宋某等七人诉某区人民政府房屋征收补偿决定的类案中，人民法院首先通过示范性诉讼严格审查房屋征收补偿决定的合法性，然后针对当事人实质诉求开展释法答疑，将个案裁判的法律效果延伸至类案化解，在支持行政机关合法行政行为，践行“监督就是支持、支持就是监督”理念的同时，也为被征收群众提供了案例参考，有利于引导当事人理性维权，避免盲目诉讼，既节约了有限的司法资源，又实现了争议的实质性化解。

案例三

某公司诉某县人民政府解除行政协议案

【基本案情】

2017年5月，某公司与某县人民政府授权单位签订《PPP项目合同》，约定该公司作为社会资本方与县政府采用PPP模式合作实施某孵化基地项目，合作期限为12年。后案涉项目通过竣工验收并进入运营阶段。根据合同约定，项

目进入运营期后，县政府应依约按年支付政府可用性付费，但县政府未能履行相应支付义务。2024年1月，某公司以某县人民政府逾期付费构成违约为由提起行政诉讼，请求解除（提前终止）合同并支付提前终止合同补偿金1.6亿元。

【处理结果】

济宁市中级人民法院经审理认为，某县人民政府在案涉《PPP项目合同》及补充协议的履行过程中存在违约行为，但补偿金的最终确定需以审计为前提。在某公司提出审计申请后，法院多次与双方沟通，减少分歧，最终推动审计工作顺利完成，为解决纠纷找到突破口。审计结论作出后，双方对提前终止合同的补偿数额有了清晰认知，法院综合考虑市场环境、财政情况以及案涉项目对企业经营状况、政府公信力影响等因素，秉持实质解纷理念，十余次组织各方当事人沟通协调，最终促使双方就案涉协议纠纷及补偿金支付等事宜达成调解协议，实现双赢共赢。

【典型意义】

该案是人民法院做实“从政治上看、从法治上办”促进行政机关守信践诺的典型案。实质化解行政协议争议是企业经营与政府公信力之间的“黏合剂”。行政协议一经签订具有公信力和既定力，在协议不存在无效或者可撤销情形时，各方均应依约履行协议，不得随意变更、解除。本案从服务大局和保护企业合法权益角度出发，把“实质性”和“一次性”作为解决争议的标准，改变“被动审查行政行为、依法作出司法判断”的传统审判模式，主动在审判的全过程、各环节开展争议实质性化解，找准案件突破口，统筹推进案件全盘解决，避免了后续执行、交接等诸多问题，促推依法行政与诚信守约有机统一。该案以调解方式结案，在企业合理诉求与行政机关依法行政之间找到平衡点，实现了各方多赢的局面，为提升当地营商环境“软实力”，筑牢经济发展“硬支撑”，推动诚信法治政府建设发挥了积极作用。

案例四

李某等人诉某市住房服务保障中心及某房地产公司行政赔偿案

【基本案情】

李某等人系某小区业主。该小区于2013年3月开工建设，某房地产公司在

施工过程中存在违规加建行为。后该公司向某市住房服务保障中心提交虚假规划审批材料，骗取了小区商品房预售许可。李某等人自2016年起陆续购买该小区房屋并办理预售登记。后某市综合行政执法局认定该小区房屋系违法建筑并予以没收。李某等人面临房屋无法办理房产证、被没收后仍需偿还房贷的困境，遂以某市住房保障中心在办理预售审批时，对某房地产公司提交的虚假规划审批手续没有尽到核查义务，造成重大损失为由，起诉要求行政赔偿。

【处理结果】

胶州市人民法院经审查认为，本案争议由某房地产公司违规加建引发，主要过错在该公司，而该公司已因未履行处罚决定被法院强制执行，不具有赔偿能力，判决方式并不是最优解决方案。法院经过综合研判，提出解决路径，一方面协调教育部门解决案涉小区业主子女入学等实际困难，同时积极推动解决案涉小区房屋确权颁证问题。法院主动报请市委、市政府协调多部门召开四次专题调度会议，通过协调市综合行政执法局依法变更行政处罚、协调规划住建部门调整规划许可、责令房地产开发公司补缴税费和罚款等方式，最终为全部居民解决不动产权登记难题。已提起诉讼的六起案件全部达成和解，法院裁定准予当事人撤回起诉。

【典型意义】

该案是人民法院通过“穿透式审查+部门协同”实质解决群众“急难愁盼”的典型案。习近平总书记指出，让全体人民住有所居。针对案涉小区居民“钱房两空”的现实困境，人民法院没有简单地围绕赔偿争议进行审理裁判，而是运用穿透式思维，抓住当事人“产权登记难”的实质诉求，通过府院联动机制，形成“党委领导、政府支持、法院主导、部门协同”的解纷格局，实现从“就案判案”到“源头解纷”的转变。本案的妥善处理，在监督行政机关依法行政与保障群众合法权益之间实现平衡，彰显了司法与行政协同发力破解群众“急难愁盼”的制度优势，既维护了法律的严肃性，又体现了司法的灵活性，是新时代行政审判服务基层治理、护航民生福祉的生动实践，真正实现了“案结事了政通人和”。

案例五

李某诉某区人民政府履行征收补偿职责案

【基本案情】

李某系某村村民，其承包的部分土地被某区人民政府征收。相关补偿款已经按照“包干”标准全部拨付到该村村集体，由村集体进行发放。村委会通过召开村民代表会议的方式，决定按照“据实清点”的标准向村民支付青苗补偿款。李某后来得知征地补偿安置方案中规定应按“包干”的标准支付青苗补偿款，遂以某区人民政府为被告提起行政诉讼，要求区政府补足“包干”标准与“据实清点”标准之间的差额。

【处理结果】

济南铁路运输中级法院经调查发现，李某背后还有70户同样情况的村民，为讨要补偿款差额已诉访多年。为减轻群众诉累，避免程序空转，法院积极联系区政府、街道办相关负责人，阐明行政监督责任，督促其指导村委会依法做好征地补偿款分配工作；在此基础上，组织涉诉各方召开两轮调解会，当面释法说理，帮助各方消除顾虑、建立信任；经多轮协调，村委会最终同意再次组织召开村民会议，并研究制定了新的补偿方案，向70余户村民足额补齐补偿款。

【典型意义】

该案是人民法院主动延伸审判职能，避免“就案办案”和“程序空转”的典型案。张军院长强调，老百姓到法院是为了解决问题的，绝不是来“走程序”的。人民法院审理该案时，没有“就案办案、一判了之”，而是穿透个案表象，敏锐捕捉到群体性矛盾隐患，通过主动延伸审判职能、督促行政机关履行行政监督职责的方式，指导基层自治组织依法依规决策，既维护了征地补偿政策的严肃性，又保障了被征地村民合法权益，有效避免了“程序空转”。本案的成功化解，破解了村民多年来的诉访难题，取得了既“定分”又“止争”的良好效果，彰显了人民法院坚持和发展新时代“枫桥经验”的智慧与担当，书写了司法为民的新答卷。

案例六

房某甲诉某农业农村局及房某乙土地承包经营权登记案

【基本案情】

房某甲与房某乙均为某村村民。房某甲服刑期间，其承包地由房某乙之父

(已故)耕种。后该村集体土地统一分配时,房某乙将案涉地块划入自己名下并取得土地承包经营权证。房某甲刑满释放后,在原承包地上种植果树,房某乙以其持有土地承包经营权证为由主张房某甲侵权并提起民事诉讼。房某甲反诉要求房某乙返还土地并赔偿损失,同时提起行政诉讼,请求撤销某农业农村局为房某乙颁发的土地承包经营权证。

【处理结果】

济南市长清区人民法院经审理认为,该案是因民事纠纷引发的行政争议,解决民事纠纷是化解行政争议的突破口,也是最终化解矛盾的基础。法院确立“民事纠纷与行政争议协同化解”的思路,依托行政争议审前和解中心,多次与当事人沟通,精准把握其“消除侵权纷争、确认权利归属”的实质诉求,联合农业农村局、街道办、村委会等多方力量,拟定多个和解方案。经联合调解,就案涉地块使用权归还房某甲、整地时房某乙购买的石料由房某甲配合清运等事宜,双方达成一致并自愿撤诉,行政登记争议与民事侵权纠纷通过一次调解实现“多案同结”。

【典型意义】

该案是人民法院打破民行诉讼壁垒,实质化解“民行交叉”纠纷的典型范例。实践中,行政争议与民事争议交叉案件日益增多,此类案件涉及的法律关系往往较为复杂,容易引发循环诉讼、民行裁判冲突等问题,导致矛盾纠纷难以得到实质化解。本案聚焦当事人的核心争议,统筹考虑民行争议的关联性和一并化解的可行性,打破民行诉讼壁垒,将行政登记合法性审查与民事基础争议纳入同一解纷框架,通过行政争议审前和解中心整合行政机关、基层组织等多元力量,实现“民行争议一揽子化解”。本案的妥善处理,表明行政诉讼一并解决民事争议机制能够有效破解“民行交叉”案件的程序困境,为此类纠纷提供了“协同解纷、标本兼治”的示范路径。

案例七

某市场监督管理局申请执行没收违法所得及罚款案

【基本案情】

2024年1月,某市场监督管理局对某饭店加工制作的油炸花生米进行食品

安全抽样检验，发现该食品不合格，经询问调查，认定该饭店经营者韩某加工该批次花生米 2.5 公斤。同年 5 月，某市场监督管理局以经营生物毒素超标食品为由，对该饭店作出没收违法所得并处罚款 50000 元的行政处罚决定。因该饭店未主动履行处罚决定，某市场监督管理局申请法院强制执行。

【处理结果】

菏泽市牡丹区人民法院对强制执行申请审查后认为，案涉违法行为虽然事实清楚，但案涉不合格食品数量较少、情节轻微、社会危害性较小，某市场监督管理局作出的案涉处罚决定有违行政处罚法规定的“过罚相当”“处罚与教育相结合”的原则。法院启动执法与司法衔接机制，向某市场监督管理局指出案涉处罚决定存在“过与罚不相当”等问题，某市场监督管理局经审查认识到行政执法裁量不当，撤回非诉执行申请。

【典型意义】

该案是人民法院运用“非诉审查+提示建议”实质化解“小过重罚”问题的典型案例。过罚相当、处罚与教育相结合原则是行政处罚应当遵循的基本原则，“小过重罚”不仅违反法治原则，也会对营商环境产生负面影响。因此，人民法院要强化司法监督功能，通过非诉执行程序对行政行为进行合法性与合理性“双重审查”，倒逼行政机关提升执法精度；行政机关则须审慎行使裁量权，不应简单地套用处罚标准，生硬执法，应综合考量违法行为的主观过错、客观危害、社会影响等因素，正确把握和适用行政处罚法中从轻、减轻、免除处罚的规定。本案的妥善处理，既有利于保护小微企业，又有利于规范行政处罚裁量权的行使，彰显了过与罚相当、法理情统一，让执法司法更显力度和温度。

案例八

李某诉某区人民政府行政复议案

【基本案情】

2024 年，李某向某区市场监督管理局投诉举报辖区内一购物超市销售的“酒糟藏酒”系假冒伪劣商品。某区市场监督管理局经调查认为，该商品进货单位不属于其管辖范围，遂将相关线索移送至相应辖区的市场监督管理局，并告知李某该处理结果。李某不服，向某区人民政府申请行政复议。某区人民政

府复议认为，李某与某区市场监督管理局的处理结果没有利害关系，不具有行政复议申请人资格，决定驳回李某的行政复议申请。李某不服，诉至法院，请求撤销驳回行政复议申请决定。

【处理结果】

聊城市中级人民法院在审理过程中，并未拘泥于审查本案表面争议，即当事人是否具有行政复议申请人资格问题，而是运用穿透式审判思维，直击本案背后的实质诉求，即消费者与商家未达成协调解决方案。法院启动诉复衔接机制，与某区市场监督管理局共同梳理各方权责，经多轮协调、释法明理，最终促成李某和商家达成和解。后李某向法院提交了一封特别的撤诉申请，载明“情之为系，以情感人；理之为义，以理服人；法之为道，以法化人。感谢贵院为法治营商环境作出的积极贡献和辛苦付出，体现了优秀的政治作风和服务意识，原告表示衷心的感谢并致以崇高的敬意”，案涉争议得到实质化解。

【典型意义】

该案是人民法院抓住当事人的实质诉求，与复议机关共同推动行政争议实质化解的典型案列。投诉举报类行政案件的实质化解，既关乎消费者切身利益，也事关市场秩序稳定有序。若机械审查行政机关处理投诉举报行为的合法性而不聚焦争议实质化解，容易忽视行政相对人实质权益的保护，造成程序空转与资源浪费。本案坚持“一审定分止争”原则，通过府院联动柔性化解行政机关与投诉人的争议，将案件审理重心转化为协同调处消费者与商家的关系，为行政争议实质化解找准了方向。该案协调处理，有效保护了消费者合法权益，增强了司法公信力和公众信任度，更以案结事了为导向，助力构建诚信经营、公平竞争的市场秩序，为投诉举报类行政案件实质化解提供实践参考。

案例九

某养老中心诉某县人社局及古某某工伤认定案

【基本案情】

2023年2月27日，古某某入职某养老中心厨房岗位，入职时已超过法定退休年龄且未享受城镇职工养老保险待遇。后古某某在工作时不慎滑倒摔伤。某县人社局依据《工伤保险条例》第十四条第一项规定，作出工伤认定决定，认定古某某所受伤害为工伤。某养老中心以古某某已达退休年龄、无法为其缴

纳社保为由向法院提起行政诉讼，请求撤销案涉工伤认定决定。

【处理结果】

莒县人民法院经审理认为，结合《最高人民法院行政审判庭关于超过法定退休年龄的进城务工农民因公受伤应否适用〈工伤保险条例〉请示的答复》及工伤认定法律要件，古某某所受伤害应当认定为工伤。法院认为本案存在和解基础：古某某因伤导致生活困难亟需赔偿，而养老中心对超龄务工人员工伤认定规则存在认知偏差，遂多次组织双方调解，向养老中心释明“超龄但未享受养老保险待遇的务工农民应纳入工伤认定范畴”的司法规则。经多轮沟通，双方达成和解协议，某养老中心当庭向古某某支付赔偿款并自愿撤诉。

【典型意义】

该案是人民法院通过“辨法析理+调解促和”实质化解工伤保险纠纷的典型案。超龄劳动者再就业已成为不可回避的用工现象，也符合我国现阶段的实际用工状况，对于超龄劳动者的用工关系、工伤保险待遇成为关注度较高的话题。人民法院在处理此类案件时，要准确把握《工伤保险条例》及最高人民法院答复精神，既要保护劳动者合法权益，又要维护工伤保险法律规范的严肃性，不应随意扩大适用范围。本案打破“已满退休年龄即劳动关系终止”的机械认知，明确对形成事实劳动关系的超龄务工农民未享受养老保险待遇时仍受《工伤保险条例》保护，并结合个案具体情况释法析理，践行了案件“到我为止”的司法理念，既减轻当事人诉累，又节约司法资源。本案的妥善处理，彰显了行政审判在平衡劳动者权益与企业责任、服务民生保障中的重要价值，为超龄务工人员工伤认定争议提供了“以调止争、实质解纷”的实践样本。

案例十

周某甲诉某县民政局婚姻登记案

【基本案情】

1991年，周某甲与李某在当地乡镇政府依法登记结婚，后于2020年经法院判决离婚。1997年，周某乙冒用周某甲的身份与张某在当地乡镇政府登记结婚。因周某甲被冒用身份证号与他人结婚，导致其在离婚后无法办理新的结婚登记，遂诉至法院，请求某县民政局依法撤销其与张某的婚姻登记。

【处理结果】

利津县人民法院经审理认为，根据“两高两部”《关于妥善处理以冒名顶替或者弄虚作假的方式办理婚姻登记问题的指导意见》规定，对冒名顶替办理结婚登记的，应当结合具体案情依法认定起诉期限，对被冒名顶替者不属于自身原因耽误起诉期限的时间应予扣除，但最长不超过行政诉讼法第四十六条第二款规定的起诉期限；人民法院对相关事实进行调查认定后认为应当撤销婚姻登记的，应当及时向民政部门发送撤销婚姻登记的司法建议。据此，周某甲对案涉婚姻登记行为的起诉存在超过起诉期限的问题。为实质化解争议，法院在查明事实的基础上，向县民政局发出司法建议，督促民政局更正婚姻冒名登记行为。某县民政局收到司法建议后，立即启动专项治理工作，自行撤销错误的结婚登记，同时在全县开展婚姻登记档案摸排，另一起冒名登记纠纷也得以顺利化解。

【典型意义】

该案是人民法院通过发送司法建议推动行政机关自行纠错的典型案列。习近平总书记指出，中国式现代化，民生为大。实践中，冒用他人身份信息骗取婚姻登记或公司登记等行为，严重侵犯个人信息安全，不仅是法律问题，更是民生问题。本案中，人民法院摒弃就案办案思维，通过发送司法建议推动行政机关主动纠错，既为群众消除了虚假婚姻登记的“历史包袱”，又促进了司法与行政的有效衔接。行政机关以个案为契机开展全县排查整改，达到了“办理一案、规范一片”的良好效果，切实维护了婚姻登记秩序和群众合法权益，为此类案件的妥善处理提供了有益借鉴。

案例十一

朱某某诉某自然资源和规划局行政处罚案

【基本案情】

朱某某系某村村民。2023年6月，某自然资源和规划局接到群众举报，根据提供线索，经调查发现朱某某擅自圈占土地并实施硬化，存在非法占地、毁坏林地的违法行为。同年10月，某自然资源和规划局对朱某某作出行政处罚决定，责令其拆除建筑物、恢复土地原状并予以罚款。朱某某认为处罚过重，向法院提起行政诉讼。

【处理结果】

龙口市人民法院依托行政争议审前和解中心启动和解程序，期间，朱某某情绪激动，对处罚依据及合理性提出质疑，行政机关坚持执法的合法性，和解工作一度停滞。承办法官与和解员结合案件实际，向朱某某释明非法占地、毁坏林地的危害性以及可能承担的法律后果，同时从处罚决定履行的现实困难出发，引导双方理性协商，妥善化解矛盾，行政机关负责人现场为朱某某答疑解惑，阐明处罚的事实和法律依据。最终，朱某某自行拆除违法建筑物并恢复土地种植条件，完成了整改，双方就其他罚项达成和解协议。朱某某自行撤诉，案件得以圆满解决。

【典型意义】

该案是人民法院依托行政争议审前和解中心实质化解行政争议的典型案例。行政诉讼作为“官民”沟通的桥梁，其价值不仅在于法律评判，更在于通过争议化解实现执法理念与群众认知的“同频共振”。本案中，人民法院依托行政争议审前和解中心，发挥行政机关负责人在应诉中的关键作用，在守住法律底线的基础上，优化和解方案，既保障当事人充分表达诉求的权利，又强化行政执法透明度，促使当事人从“对抗性维权”转向“实质性纠错”，实现了“违法事实清楚认定、法律责任刚性落实、执法尺度柔性把握”的有机统一。同时，本案以个案处理为契机，向社会公众传递了土地资源的重要性，推动形成“尊法守法、保护自然”的社会共识，彰显了司法在推进法治政府建设与生态文明保护中的双重职能。

案例十二

某公司诉某县人民政府行政强制及行政赔偿案

【基本案情】

某公司成立于2016年。2021年6月，在黄河滩区“清四乱”行动中，某公司经有关单位支持或许可但未经河道主管部门批准将厂房建在黄河河道范围内，被纳入清理范围。2022年6月，因某公司未按要求自行拆除，某县人民政府在未对其厂房进行勘测调查登记的情况下即组织实施拆除，并复耕。某公司不服诉至法院，请求确认强拆行为违法并赔偿损失。

【处理结果】

山东省高级人民法院经审理认为，某县人民政府对某公司实施的拆除行为

违反行政强制法规定的强制执行程序，应确认该行为违法。对于某公司主张的厂房损失，其建设经营行为未经河道主管部门批准，自身存在过错，但经过有关单位的支持或许可，基于信赖利益保护原则，某县人民政府应对该公司主张的合理损失给予合理弥补；由于拆除前未对厂房情况进行调查登记，经各方举证后，仍难以确定具体赔偿内容，直接作出给付判决的时机尚未成熟。法院判决前，多次组织双方当事人调解，但最终未能达成一致意见。法院协调释明依法应在明确赔偿范围、标准和方式的基础上，判令某县人民政府对某公司的厂房损失限期作出行政赔偿决定，同时对某公司主张的动产损失酌情判决相应的赔偿数额。判决作出的同时，法院又向县政府发出司法建议，督促其依法及时履行判决。后县政府作出赔偿决定，某公司与县政府达成协议并领取赔偿款。此外，黄河滩区“清四乱”涉及的多起类似纠纷也以此种方式得到实质化解。

【典型意义】

该案是人民法院践行“能调则调、当判则判”理念，妥善处理行政赔偿争议的典型案例。张军院长强调，实质化解行政争议要坚持能调则调、当判则判。在判决与调解的关系问题上，前者重在体现正义，后者重在促进和谐，二者并非相互排斥，而是相辅相成。人民法院在支持黄河流域生态治理的同时，纠正行政机关“重结果、轻程序”的执法倾向，明确违法强拆的法律后果。对于违法强拆引发的损失赔偿问题，当事人存在信赖利益保护时，行政机关应基于各方过错对其合理损失给予适当赔偿，对赔偿调解不成的，应依法及时判决，避免赔偿争议久拖不决。对能够确定赔偿数额的，直接判决赔偿；对个别难以确定赔偿内容的，为行政机关划定赔偿底线，责令其在调查或裁量后限期作出赔偿决定，同时借助司法建议督促其依法及时履责、完善执法机制，避免“一判了之”和“程序空转”。

案例十三

弭某某诉某镇人民政府不履行补偿安置职责案

【基本案情】

弭某某户籍长期登记于某镇某村，婚后未迁出，并在该村分得承包地。因S243省道建设项目，某村启动拆迁改造，某镇人民政府制定《补偿安置实施方案》，该方案规定村民按人均40平方米标准安置，同时规定“已经出嫁，户

口未迁出的，一律不予安置”“在村内无住房，户口在本村的，一律不予安置”，某镇人民政府以弭某某已经出嫁、在村内无住房为由，拒绝对其进行补偿安置。弭某某不服，诉至法院，请求判令某镇人民政府对其履行补偿安置职责。

【处理结果】

山东省高级人民法院经审理认为，“外嫁女”获得村民安置补偿待遇的条件可界定为“户籍在娘家村集体+在娘家村集体生产生活（或以农村务工人员身份在外务工）+在娘家村集体之外没有分得土地+在娘家村集体之外没有享受补偿安置待遇+无证据证明其未履行村民义务”，避免“两头占、两头空”；同时，与法律、法规和国家政策相抵触，以侵害妇女合法权益为代价的补偿安置方案和村民会议决定等相关内容，均不能作为认定“外嫁女”无法获得村民安置补偿待遇的证据或依据。本案中，弭某某户籍未迁出，在娘家村有承包地，作为农村外出务工人员长期在外务工，回村与父母居住符合社会常理，婆家村证明其未给予承包地及拆迁待遇，且某镇人民政府未能证明其属于“空挂户”。根据《妇女权益保障法》《农村土地承包法》等规定，“外嫁女”未在新居住地取得承包地的，原集体经济组织不得收回其权益。某镇人民政府以“外嫁女”身份排除弭某某安置资格的理由不成立。遂判令某镇人民政府按人均40平方米标准为弭某某安置或支付相应的补偿款。判决后，双方达成履行协议，争议得到实质化解。

【典型意义】

该案是人民法院通过公正裁判发挥规范指引作用，实质保障妇女合法权益、推动社会治理升级的典型案列。随着农村社会的发展进步，“外嫁女”权益保障纠纷逐渐进入司法审查视野，如何有效保障“外嫁女”合法权益，不仅是社会关注的热点，也是行政审判的难点。“外嫁女”能否获得村民安置补偿待遇，不能仅以婚姻或者户籍作为衡量和判断的单一标准，而是需结合我国农村土地制度、妇女权益保障制度等相关法律规定，考虑个案情况，在综合考量多种因素的基础上，判断其与所在村集体是否形成了较为稳定的生产生活关系，以其居住权益能否得到有效保障作为判断原则。本案纠正违法排除特殊群体权益的行政行为，彰显司法对行政机关“以村民自治为名侵害特定群体权

益”行为的监督力度，推动行政机关规范补偿安置方案制定，确保补偿标准符合法治精神，助力乡村振兴中公平分配秩序的构建。

案例十四

郭某某诉某镇人民政府不履行责令改正职责案

【基本案情】

2022年9月，郭某某向某镇人民政府申请，主张某村村规民约中关于农村妇女集体经济组织成员资格及待遇的规定违法，剥夺其土地承包经营权及村民福利，请求责令村委会整改。某镇人民政府经调查后，于同年11月向某村村委送达《限期整改通知书》，指出村规民约有关内容与法律抵触，要求10日内整改，但村委会未落实整改。郭某某遂提起行政诉讼，请求确认某镇人民政府未实质履行职责，并判令其督促村委会纠正违法条款、解决权益纠纷。

【处理结果】

山东省高级人民法院经审理认为，村规民约虽属于村民自治事项，但必须符合法律规定，不得侵犯村民的合法权益。根据《村民委员会组织法》第二十七条规定，乡镇人民政府对违法村规民约的“责令改正”职责，需实质性消除违法状态，而非仅停留在形式告知。乡镇人民政府对违法村规民约履行责令改正职责时，应当对村规民约进行合法性审查，并通过对村民自治程序性监督、对村委会工作进行指导等方式确保违法村规民约得到改正。本案中，某镇人民政府虽形式上发出整改通知，但未跟进督促村委会落实，违法条款仍未得到纠正，属于未全面履行法定职责。某镇人民政府不仅要指出村规民约的违法性，还需通过约谈、规范村民会议召集及表决规则、列席村民会议等方式督促整改，确保违法状态实质消除。遂改判责令镇政府继续履行监督职责，督促村委会落实整改，并协调处理郭某某的成员资格纠纷。

【典型意义】

该案是人民法院确立“形式+实质”双阶审查标准，确保行政监督职责履行到位的典型案列。村民自治作为我国基层民主治理的重要制度设计，其运行质量直接关系到基层社会的公平正义。村民委员会组织法构建的“违法村规民约责令改正”制度，旨在平衡村民自治与行政监督的关系，但实践中因规范模糊导致履职标准争议频发。本案纠正了“一纸通知即履职”的形式履职倾向，明

确乡镇人民政府对违法村规民约，应当实质性履行“责令改正”的监督职责，督促违法村规民约得到改正，否则属于未全面履行法定监督职责。本案的处理结果，厘清了行政权介入村民自治的限度，即行政机关不得直接修改村规民约，而是应通过程序性指导，推动基层自治组织自主纠错，明确了行政机关履行责令改正职责需完成“违法认定-程序指导-结果落实”全链条监督。

案例十五

张某诉某县公安局治安行政处罚案

【基本案情】

张某系某饭店经营者。刘某酒后到其饭店内就餐时，用桌角开启啤酒瓶。张某担心瓶盖磕坏木制桌面，上前劝阻，引起刘某不满。刘某先实施摔酒瓶和辱骂等行为，后又推搡张某，双方发生争执直至厮打。其间，张某两次扔出空啤酒瓶进行还击。最终二人均摔倒在地，二人起身后，刘某头部受伤流血。经鉴定，刘某构成轻微伤。某县公安局认定双方互殴，对刘某以寻衅滋事行政拘留六日，对张某以殴打他人行政拘留五日并罚款200元。张某不服提起行政诉讼，认为自己的行为属于正当防卫，请求撤销案涉处罚决定。后案件被检察机关提起抗诉。

【处理结果】

山东省高级人民法院经审理认为，根据《最高人民法院、最高人民检察院、公安部关于依法适用正当防卫制度的指导意见》（法发〔2020〕31号）第二条、第九条规定，区分防卫行为与相互斗殴要准确判断行为人的主观意图和行为性质。公安机关在对当事人作出治安处罚时，不能仅看损害后果，还应当综合考虑案件的形成原因和损害发生过程。本案中，本次冲突产生的直接原因是刘某酒后寻衅滋事，率先发动攻击行为。刘某系年轻男性，身高约1.8米，张某系中年女性，身高约1.6米，体型偏瘦，当刘某猛推打张某时，不法侵害行为已经实施，立足当时处境，张某为制止不法侵害，利用随手拿到的身边物品进行还击，且两次拿起的酒瓶均未碎裂即甩飞，击打明显不具有攻击力，并未采取明显不当的暴力，未超过必要限度，不属于违反治安管理行为，应当不予治安管理处罚。

【典型意义】

该案是法检协同“以个案正义推动规则完善”，实质解决治安管理处罚争议的典型案例。法不应向不法让步。长期以来，正当防卫的认定存在模糊地带，“各打五十大板”和“还手即互殴”的执法现象普遍存在。本案明确治安案件中应坚持主客观相统一，对于为免受正在进行的不法侵害而还击，构成正当防卫的，应不予处罚，同时还应区分防卫行为与相互斗殴，不能仅看他人身体的伤害后果，而应当通过综合考量案发起因、对冲突升级是否有过错、是否使用或者准备使用凶器、是否采用明显不相当的暴力、是否纠集他人参与打斗等客观情节，准确判断行为人的主观意图和行为性质。本案确立的审查标准，推动正当防卫制度在治安立法领域进一步完善、在行政执法中从“休眠”走向“激活”，彰显了法律会为公平正义撑腰，向社会传递“合法维权受保护”的价值导向，助力构建“防卫有度、执法有据”的法治生态。

河北高院裁判

深圳某公司诉北戴河新区管委会确认行政协议有效案

【裁判要旨】

案涉协议系由秦皇岛北戴河新区管理委员会为实现行政管理和公共服务目标而签订的具有招商引资性质的协议，协议内容包括项目立项、项目建设营运场地出租管理、政府配套政策支持、企业投资规模要求以及相关优惠政策落实等一揽子事项。协议如约履行，将促进北戴河新区在生物医药健康产业方面的发展。协议虽有部分条款具有民事权利义务性质，但总体上是以建设产业基地项目为基础的综合性招商引资协议。案涉协议所约定的权利义务，并非秦皇岛北戴河新区管理委员会以机关法人身份而具有的民法上的权利义务，而系其履行行政管理职责过程中所行使的行政法上的权利义务，案涉协议具有明显的行政协议属性。

【裁判文书】

河北省高级人民法院

行政裁定书

(2025)冀行再7号

再审申请人（一审原告、二审上诉人）深圳某某医疗科技有限公司，住所地：深圳市福田区。

法定代表人：罗某辉。

再审被申请人（一审被告、二审被上诉人）秦皇岛北戴河新区管理委员会，住所地：河北省秦皇岛北戴河新区。

法定代表人：王某胜。

再审申请人深圳某某医疗科技有限公司因诉被申请人秦皇岛北戴河新区管理委员会确认行政协议有效一案，不服秦皇岛市中级人民法院（2022）冀03行终406号行政裁定，向本院申请再审。本院于2024年12月19日作出（2023）冀行申1373号行政裁定提审本案。本院依法组成合议庭对本案进行了审理，现

【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/3KraiuCbh0VOTjpXTEAdSw>

已审理终结。

深圳某某医疗科技有限公司一审诉称：1、请求确认原告深圳某某医疗科技有限公司与被告秦皇岛北戴河新区管理委员会于2017年9月签订的《柏昌生物精准治疗平台项目合作协议》有效。2、本案诉讼费用由被告承担。事实和理由：原告深圳某某医疗科技有限公司（以下简称“某某公司”）曾用名某某柏昌生物医疗科技有限公司，2017年9月某某柏昌生物医疗科技有限公司与被告秦皇岛北戴河新区管理委员会（以下简称“北戴河新区管委”）签订了《柏昌生物精准治疗平台项目合作协议》。该协议约定被告为甲方，原告为乙方，合作内容为孵化器项目和生产基地项目。甲方同意乙方入驻甲方孵化器，乙方在甲方孵化器内开展肿瘤精准医疗、抗衰老、基因试剂等技术的研发应用及关联产品的生产和销售，以促进北戴河新区健康产业的发展。乙方计划建设生产基地，一期建设核心基因试剂生产基地，二期建设纳米抗体生物创新药生产基地、细胞医美产品标准化工厂等。该协议对甲乙双方权利义务、违约责任、合同解除、争议解决、合同文本及效力等内容进行了约定，包括被告为原告提供房屋租赁“两免三减半”及装修补贴等优惠政策的内容。该协议签订后，原告陆续投资500余万元，完成了项目整体约2/3的进度，并已经完成施工单位进冀许可证、图纸设计院盖章、消防改造图纸审核盖章、消防改造申报、办公室主体结构铺设、办公室空调吊装、电力水能涉及、全楼空调水系统、实验室空调风管、实验室空调设备吊装、一二层地面、给排水、消防改造等工作，仅剩下实验室地面和彩钢板的铺设工作。但在大约还需45-60天即可完工的情况下，园区营商环境急剧恶化，由于园区的安保设施不完善，原告的施工材料经常失窃、水电供应也是时断时续，严重影响工程进度。特别是被告负责招商引资项目的领导调离，新领导恶意怠慢刁难原告，导致工程项目停滞。原告认为，被告作为政府机关与原告之间签订的合作协议属于行政协议，该协议内容系原、被告双方真实意思表示，没有违反法律、法规强制性规定，应当认定为合法有效。原告按照该行政协议的内容履行，被告亦应继续履行该合作协议约定的义务，包括房屋租赁“两免三减半”及装修补贴等优惠政策，以便促进双方实现该行政协议所约定的合同目的。综上所述，恳请贵院查清事实真相，维护原告的合法权益。

河北省秦皇岛北戴河新区人民法院一审经审理查明，原告深圳某某医疗科技有限公司曾用名某某柏昌生物医疗科技有限公司（以下简称“某某柏昌”），2017年9月8日，某某柏昌（乙方）与被告秦皇岛北戴河新区管理委员会（甲方）签订《柏昌生物精准治疗平台项目合作协议》，约定甲方同意乙方入驻甲方孵化器，乙方在甲方孵化器内开展肿瘤精准医疗、抗衰老、基因试剂等技术的研发应用及关联产品的生产和销售，以促进北戴河新区健康产业的发展。协议还约定甲方将10号楼出租给乙方，并按优惠政策给予乙方政策支持，提供政策和资源等协助服务，乙方按约定实施项目建设。协议签订后，深圳某某医疗科技有限公司与第三方签订了《建设工程施工合同书》，对10号楼进行装修，现由于园区的安保、水电等问题导致装修工程停滞，双方因此产生争议，深圳某某医疗科技有限公司要求秦皇岛北戴河新区管理委员会按照签订的协议的内容继续履行合同义务。

河北省秦皇岛北戴河新区人民法院一审认为，《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》规定，行政机关为了实现行政管理或者公共服务目标，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议属于行政诉讼法第十二条第一款第十一项规定的行政协议。原被告签订《柏昌生物精准治疗平台项目合作协议》不具有实现行政管理职能或者具有公共服务目标的目的，不属于人民法院受理的范围。根据法律规定，人民法院经过阅卷、调查或者询问当事人，认为不需要开庭审理的，可以径行裁定驳回起诉，故本院经过阅卷，裁定驳回原告的起诉。依照《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第一条、《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第六十九条第一款第一项、第三款的规定，裁定：驳回原告深圳某某医疗科技有限公司的起诉。

深圳某某医疗科技有限公司不服一审裁定，上诉至河北省秦皇岛市中级人民法院，其上诉主要称，一审裁定认定事实和适用法律错误。上诉人深圳某某医疗科技有限公司与被上诉人秦皇岛北戴河新区管理委员会签订《柏昌生物精准治疗平台项目合作协议》的目的是为了促进北戴河新区健康产业的发展，打造健康服务业，具有实现行政管理职能、公共服务目标的目的；案涉协议系招商引资协议，属于行政协议案件，被上诉人秦皇岛北戴河新区管理委员会对协

议的履行享有监督权、指挥权、单方变更或者解除权等行政优益权；上诉人深圳某某医疗科技有限公司与被上诉人秦皇岛北戴河新区管理委员会签订的《柏昌生物精准治疗平台项目合作协议》合法有效。请求撤销一审裁定，指令继续审理，案件受理费由被上诉人承担。

河北省秦皇岛市中级人民法院二审认为，行政协议是指行政机关为实施公共利益或者行政管理目标，在行使行政职责过程中，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议。本案中，被上诉人秦皇岛北戴河新区管理委员会与上诉人以平等地位签订协议，在协议中双方权利义务对等，意思自治，虽然作为签约一方的被上诉人为行政机关，但未约定行政优益权，也没有行使管理权，只是在协议中承诺在某些政策上给予优惠、提供政策、资源协助服务，目的也不是为实现公共利益或者行使管理目标，而是为了打造健康服务业，促进北戴河新区健康产业的发展，故案涉协议不属于行政协议。一审因此以案涉协议不属于人民法院受理的范围为由，裁定驳回上诉人的起诉，并无不当。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十六条、第八十九条第一款第（一）项之规定，裁定驳回上诉，维持原裁定。

申请人深圳某某医疗科技有限公司申请再审主要称，原一、二审法院认定事实错误，案涉协议属于行政协议，属于行政诉讼受案范围，人民法院应当对本案进行实体审理。首先，申请人认为申请人与被申请人签订的协议符合原一、二审所认定的行政协议的定义，案涉协议不仅能够发展北戴河新区健康产业，而且还能够服务北戴河新区的人民群众，使得北戴河新区的群众受益，推进北戴河新区经济技术发展脚步，优化北戴河新区产业类型，是申请人与被申请人实实在在为了公共利益才进行的合作。被申请人之所以可以给予申请人众多优惠政策，也是因为被申请人作为行政机关拥有的权利，且被申请人领导班子换届后，对协议约定的优惠政策没有切实履行，该协议受被申请人行政权利的影响，应当对该协议认定为行政协议。申请人曾用名某某柏昌生物医疗科技有限公司与被申请人秦皇岛北戴河新区管理委员会于2019年7月签订了《柏昌生物精准治疗平台项目合作协议》。该协议约定被申请人为甲方，申请人为乙方，合作内容为孵化器项目和生产基地项目。甲方同意乙方入驻甲方孵化器，乙方在甲方孵化器内开展肿瘤精准医疗、抗衰老、基因试剂等技术的研发

应用及关联产品的生产和销售，以促进北戴河新区健康产业的发展。乙方计划建设生产基地，一期建设核心基因试剂生产基地，二期建设纳米抗体生物创新药生产基地、细胞医美产品标准化工厂等。该协议对甲乙双方权利义务、违约责任、合同解除、争议解决、合同文本及效力等内容进行了约定，包括被申请人“为申请人提供房屋租赁”“两免三减半”及装修补贴等优惠政策的内容。申请人为了履行该协议进行了大量的投资、建设工作，但是被申请人却没有履行协议约定，为申请人进行减免政策，并且因为被申请人领导换届，处处对申请人进行刁难，致使申请人施工进度及工地安全无法得到保障，为申请人造成了巨大的经济损失。申请人认为，申请人与被申请人之间签订的协议符合《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第二条第五项之规定，该协议属于政府招商引资的合作协议，该协议内容系双方真实意思表示，没有违反法律、法规强制性规定，应当认定为合法有效。申请人按照该行政协议的内容履行，被申请人亦应继续履行该合作协议约定的义务，包括房屋租赁“两免三减半”及装修补贴等优惠政策，以便促进双方实现该行政协议所约定的合同目的。综上所述，原一、二审法院认定事实错误，恳请贵院撤销一、二审裁定，依法改判或者发回重审。

被申请人秦皇岛北戴河新区管理委员会未提交书面答辩意见。

本院认为，《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第一条规定：“行政机关为了实现行政管理或者公共服务目标，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议，属于行政诉讼法第十二条第一款第十一项规定的行政协议。”本案中，案涉协议系由被申请人秦皇岛北戴河新区管理委员会与申请人深圳某某医疗科技有限公司为实现行政管理和公共服务目标而签订的具有招商引资性质的协议，协议的如约履行，将极大促进北戴河新区在生物医药健康产业方面的发展。协议内容中约定了包括项目立项、项目建设营运场地出租管理、政府配套政策支持、企业投资规模要求以及相关优惠政策落实等一揽子事项。案涉协议虽有部分条款具有民事权利义务性质，但总体上是以建设产业基地项目为基础的综合性的招商引资协议。案涉协议所约定的权利义务，并非被申请人秦皇岛北戴河新区管理委员会以机关法人身份而具有的民法上的权利义务，而系其履行行政管理职责过程中

所行使的行政法上的权利义务，因此案涉协议具有明显的行政协议属性。故综合分析全案原审以案涉协议不属于行政协议为由裁定驳回申请人的起诉不当，属适用法律错误，依法应予纠正。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第二项，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百一十九条第一款、第一百二十三条第三项的规定，裁定如下：

一、撤销河北省秦皇岛市中级人民法院（2022）冀 03 行终 406 号行政裁定；

二、撤销河北省秦皇岛北戴河新区人民法院（2022）冀 0392 行初 62 号行政裁定；

三、本案指令河北省秦皇岛北戴河新区人民法院继续审理。

本裁定为终审裁定。

审判长 葛琳

审判员 常站巍

审判员 崔莉

二〇二五年六月五日

书记员 王曼曼

最高人民法院“行政审判讲堂”2025年第七期答疑实录

2025年7月31日，最高人民法院举办2025年第七期“行政审判讲堂”（总第十七期），在答疑环节，针对通过法答网提出的四个疑难复杂问题，受最高人民法院行政审判庭委派，一级高级法官刘涛审判长进行了现场答疑。

问题一：饮酒后驾驶营运机动车进行非营运活动的，构成《中华人民共和国道路交通安全法》第九十一条第一款规定的“饮酒后驾驶机动车”，还是第三款规定的“饮酒后驾驶营运机动车”？（提问人：江西省抚州市中级人民法院行政庭陈辉）

答疑意见：《中华人民共和国道路交通安全法》第九十一条第一款规定：“饮酒后驾驶机动车的，处暂扣六个月机动车驾驶证，并处一千元以上二千元以下罚款。因饮酒后驾驶机动车被处罚，再次饮酒后驾驶机动车的，处十日以下拘留，并处一千元以上二千元以下罚款，吊销机动车驾驶证”；第三款规定：“饮酒后驾驶营运机动车的，处十五日拘留，并处五千元罚款，吊销机动车驾驶证，五年内不得重新取得机动车驾驶证。”可见，道路交通安全法对于饮酒后驾驶营运机动车设置了更重的处罚，主要是考虑传统营运机动车涉及乘客人身安全，营运机动车驾驶人一般是职业人员，故应对其规定更严厉的责任，提出更高的注意义务。因此，饮酒后驾驶传统营运机动车的，即使机动车未载乘客，也构成“饮酒后驾驶营运机动车”。需注意的是，公安机关作出相应行政处罚时还应考量当事人的主观过错因素。《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条第二款规定：“当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。法律、行政法规另有规定的，从其规定。”

对近年来出现的预约出租客运、租赁汽车等新业态、新情况，在具体案件中仍需结合机动车的登记使用性质、车型以及是否实际从事营运活动等因素，确定是否构成“饮酒后驾驶营运机动车”。驾驶人饮酒后驾驶登记使用性质为预约出租客运机动车上道路通行的，如果被查获时处于运送预约乘客或者已接

【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/n9hf2NUGWn-quyyA6u_7Lg

单并前往预约乘客出发地期间，应认定为从事营运活动，构成“饮酒后驾驶营运机动车”；驾驶人提供的证据确能证明其未接单或者车上人员非预约乘客，应认定该车不具有营运属性，客观上也不具备从事营运活动可能性的，构成“饮酒后驾驶机动车”。租赁驾驶登记使用性质属于租赁的小型、微型客车出行的驾驶人不属于职业驾驶人，租用“租赁车辆”的目的是自驾出行，并非从事营运活动。期间，驾驶人饮酒后驾驶的，构成“饮酒后驾驶机动车”。

问题二：检察机关审查起诉期间，公安机关交通管理部门能否适用《机动车驾驶证申领和使用规定》（公安部令第139号）第七十八条第一款第一项的规定作出行政处罚？（提问人：湖北省武汉市洪山区人民法院行政庭董曼）

答疑意见：根据2016年通过的《机动车驾驶证申领和使用规定》（公安部令第139号）第七十八条第一款第一项的规定，持有大型客车、牵引车、城市公交车、中型客车、大型货车驾驶证的驾驶人发生交通事故造成人员死亡，承担同等以上责任，未构成犯罪的，公安机关交通管理部门应当注销最高准驾车型驾驶资格、降级换证。因此，当事人的行为涉嫌交通肇事犯罪，公安机关移送检察机关审查起诉期间，在案证据可以认定当事人“发生交通事故造成人员死亡，承担同等以上责任”的，公安机关交通管理部门可依法作出注销最高准驾车型驾驶资格、降级换证的决定，以利于预防和减少交通事故。人民法院判决认定当事人已构成犯罪的，公安机关可以依据《中华人民共和国道路交通安全法》第一百零一条第一款有关“吊销机动车驾驶证”的规定处理。

问题三：行政拘留决定作出后，受害人伤情经鉴定构成轻伤，公安机关因此转为刑事立案的，受害人是否有权对行政拘留决定提起行政诉讼？（提问人：上海市高级人民法院行政庭杨建军）

答疑意见：根据《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条第一款、《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》第十二条第三项规定，受害人认为公安机关对加害人处罚过轻的，有权提起行政诉讼。对于公安机关转为刑事案件立案侦查的案件，即使公安机关立案侦查后不移送审查起诉、检察机关作出不起诉决定或者人民法院判决无罪的，原行政拘留决定仍属

于行政行为；不影响其可诉性与原告主体资格认定。受害人坚持起诉的，人民法院依法受理。加害人被认定构成犯罪并判处拘役或者有期徒刑时，行政机关已经给予当事人行政拘留且折抵相应刑期的，亦不影响行政拘留决定的行政行为属性。人民法院对行政拘留决定进行合法性审查时，应该根据作出拘留决定时收集的证据、事实进行；认为行政拘留决定违法但因为已折抵刑期而不具有可撤销内容的，应判决确认违法。

问题四：当事人因疫情期间在国外未能及时将机动车送检，公安机关根据《机动车强制报废标准规定》第四条第四项规定，认定机动车应当强制报废。上述规定与《中华人民共和国道路交通安全法》第十四条第一款规定是否抵触？（提问人：广东省深圳市中级人民法院行政庭寇秉辉）

答疑意见：《中华人民共和国道路交通安全法》第十四条第一款规定设立了强制报废制度，根据机动车的安全技术状况和不同用途确定不同的报废标准，但对于强制报废具体标准的内容，法律未作规定。机动车安全技术检验制度和强制报废制度并不具有必然联系。《机动车强制报废标准规定》（以下简称《规定》）第四条第四项规定未能在检验有效期届满后连续3个机动车检验周期内取得机动车检验合格标志的，可能存在两种情形：一是机动车不符合安全技术要求，连续3个检验周期未进行安全技术检验；二是由于当事人出国等不可归责于其自身原因导致机动车在连续3个检验周期内未进行安全技术检验。对于第二种情形，机械地适用《规定》第四条第四项规定，相当于推定该机动车不符合安全技术要求而对机动车实施强制报废，存在车况尚好的机动车被强制报废的可能性，减损了当事人合法财产权益。为了更好地维护当事人的合法权益，对不可归责于当事人自身原因导致机动车未按时进行安全技术检验但可能符合安全技术要求的情形，可根据《中华人民共和国道路交通安全法》第九十五条第一款有关“补办相应手续”的规定处理。

《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：刘佳敏、申昱菲、李茉