

# 司法部发布第三批贯彻实施新修订的 行政复议法典型案例

新修订的行政复议法 2024 年 1 月 1 日正式施行以来，各级行政复议机关深入践行习近平法治思想，认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神，积极实施行政复议法规定的新业务、新程序、新机制，高质效办理行政复议案件。上半年全国共新收行政复议案件 29.2 万件，同比增长 150%，达到同期一审行政诉讼案件数量的 2 倍；纠正违法和不当行政行为 2.4 万件，以调解、和解、撤回申请方式办结 6.4 万件；20.2 万件争议经复议后未再提起行政诉讼，实现案结事了，行政复议化解行政争议主渠道建设取得新成效。党的二十届三中全会决定明确指出，健全行政复议体制机制，对行政复议工作提出了新的更高要求。为更好指导行政复议在拓展新业务领域、适用新程序新机制方面日益深入的实践探索，充分发挥典型案例的示范指导作用，推动贯彻实施新修订行政复议法的不断深化，司法部遴选了第三批贯彻实施新修订的行政复议法典型案例，现予以发布。这批典型案例共 6 个，体现出以下鲜明特点。

一是对行政执法共性问题的规范监督进一步深化。行政复议机关充分运用行政复议变更和撤销决定、行政复议意见书等制度，从个案纠错到类案规范，监督行政行为的力度、深度不断增强。比如，案例 2 “某家庭农场不服山东省某市辖区人民政府行政补偿决定行政复议案”中，行政复议机关准确区分行政赔偿与行政补偿，对事实不清、证据不足的行政补偿决定，依法予以撤销并责令重作，有效监督了当地政府履行野生动物保护行政补偿职责。案例 5 “某动力机械公司不服重庆市某生态环境保护综合行政执法队行政处罚行政复议案”中，行政复议机关依法积极履行监督行政行为职责，通过制发行政复议意见书纠正不当行政行为，同时对办案中发现的行政执法共性问题提出完善裁量基准和改进执法的建议，从源头上预防行政争议的发生。

二是实质性化解行政争议的工作机制进一步完善。行政复议机关坚持和发展新时代“枫桥经验”，充分运用调解新机制，保障行政复议调解书与行政复议决定书相同的法律效力，积极推动以调解方式更快捷结案、更有效解决纠纷。比如，案例 3 “某新能源公司不服浙江省某市生态环境局行政处罚行政复议案”中，行政复议机关制作行政复议调解书，将处罚金额从 60 万元变更为 20 万元，取得了解决纠纷、修复生态环境、优化法治化营商环境的良好效果。

**三是保障民生、服务群众法治需求的实效进一步增强。**行政复议机关贯彻落实行政复议便民为民原则，通过行政复议期间停止执行行政行为、提供法律援助、案前调解等，妥善办理涉及民生福祉、关系群众生活的行政复议案件，赢得广泛认可。比如，案例 4 “周某不服上海市某街道办事处变更最低生活保障待遇申请行政复议案”中，行政复议机构将行政复议“端口”前移，与法律援助机构协力推动行政争议在案前化解，切实解决群众急难愁盼问题，增强了群众的法治获得感。案例 6 “某工程公司不服天津市某区住房和建设委员会行政处罚行政复议案”中，行政复议机关面对继续执行行政处罚将直接导致有关区域内污泥无害化治理工作中断停滞，影响重大民生工程的顺利推进，依法在行政复议期间停止行政行为的执行，在查清案件事实上推动被申请人自行纠错，维护了企业合法权益，也保障了民生需要。

**四是促进社会治理法治化的职能作用进一步发挥。**行政复议机关通过行政复议案件审理，为社会广泛关注的热点难点问题提供公正公开高效的法治救济途径，为社会和谐稳定提供重要保障。比如，案例 1 “唐某不服广东省某市卫生健康委员会投诉举报处理答复行政复议案”中，行政复议机关针对行政争议与民事争议交织的矛盾纠纷，通过履行听取意见、听证等程序，为当事

人提供面对面陈述、举证、质证的机会，促进双方消除隔阂达成谅解，实现了定分止争的办案效果。

### 第三批贯彻实施新修订行政复议法典型案例

1. 唐某不服广东省某市卫生健康委员会投诉举报处理答复行政复议案

2. 某家庭农场不服山东省某市辖区人民政府行政补偿决定行政复议案

3. 某新能源公司不服浙江省某市生态环境局行政处罚行政复议案

4. 周某不服上海市某街道办事处变更最低生活保障待遇申请行政复议案

5. 某动力机械公司不服重庆市某生态环境保护综合行政执法队行政处罚行政复议案

6. 某工程公司不服天津市某区住房和城乡建设委员会行政处罚行政复议案

#### 案例一

唐某不服广东省某市卫生健康委员会投诉举报处理答复行政复议案

**【关键词】** 行政复议听证 医疗纠纷 追加第三人 委托鉴定  
调解和解

**【基本案情】** 申请人唐某之子（以下简称患儿）在某医疗机构出生，后因患有“新生儿高胆红素血症”多次在该医疗机构就医，双方产生医疗纠纷。2022年12月16日，申请人向被申请人广东省某市卫生健康委员会投诉举报，反映医疗机构涉嫌篡改病历，且对患儿的诊疗行为存在严重过错等。被申请人受理后，经调查作出对申请人投诉举报事项的答复函，认定暂无证据证明该医疗机构存在篡改患儿病历的行为。申请人对被申请人作出的答复函不服，认为被申请人认定事实不清，未充分履行投诉举报处理职责，向市人民政府申请行政复议，请求撤销该答复函、重新进行调查，并申请行政复议机构委托鉴定机构对患儿病历的真实性进行鉴定。

**【复议办理】** 行政复议机构初步审查发现，本案申请人提交的投诉举报事项多，反映的医疗问题专业性强，且当事人之间对立情绪严重。行政复议机构及时保障申请人阅卷权，多次当面、电话听取申请人意见，查明申请人曾就医疗纠纷提起过民事诉讼，后因对病历真实性存疑未能完成医疗损害鉴定，导致民事争议解决停滞，其核心诉求是希望对患儿电子病历真实性进行鉴

定，以推动相关民事争议尽快解决。行政复议机构通过听取意见找准了争议症结所在，为有效解决纠纷打下了基础。

行政复议机构进一步研究认为，本案行政争议源自申请人与医疗机构之间的民事纠纷，医疗机构与案件处理结果有利害关系，遂依法追加医疗机构为第三人，通知其参加复议审理。考虑到当事人对案涉调查是否充分、处理结论是否正确存在较大分歧，为全面查清事实，行政复议机构组织听证，三方当事人围绕“是否应当对患儿电子病历真实性进行鉴定”这一焦点问题进行质证和辩论，申请人坚持要求由行政复议机构委托鉴定，被申请人和第三人虽同意鉴定，但就鉴定事项范围及鉴定机构选定等问题未能协商一致。在行政复议机构的协调下，最终三方当事人就鉴定事项达成一致意见，并积极配合鉴定取证工作。经鉴定，患儿电子病历数据确实存在增加、删除、修改等问题，该鉴定意见为后续开展医疗过错损害鉴定和民事争议查明事实等工作提供了主要依据。申请人的核心诉求得到满足，经调解自愿撤回行政复议申请，行政复议终止，案涉行政争议在行政复议阶段实现案结事了。

**【典型意义】**新修订的行政复议法对行政复议审理程序进行了创新设置，明确普通程序案件均要听取当事人意见，重大疑难复杂案件应当组织听证。行政复议机构通过听取意见和听证进一

步查清案件事实，全面把握案情，有利于提升行政复议办案质量；同时提高案件审理的透明度，为双方当事人提供面对面陈述理由、沟通意见的机会，有利于双方消除隔阂，达成谅解。第三人参加行政复议对促进行政复议有序进行、有效查清案件全部事实、促进双方和解等都具有重要作用。本案中，行政复议机构通过听取当事人意见、追加第三人、组织听证等机制和程序对案件争议焦点进行抽丝剥茧，找准关键症结，并通过委托鉴定解决了申请人的实质诉求，为相关民事争议的解决提供了重要依据，实现了定分止争的办案效果，对高质量办理普通程序案件、落实繁案精审工作具有积极示范作用。

### 案例一专家点评

#### 行政复议实质性解决争议的程序保障

#### ——唐某不服广东省某市卫生健康委员会投诉举报处理答复行政复议案

中国政法大学中欧法学院院长、教授 刘飞

新修订的行政复议法完善了行政复议审理程序，规定行政复议案件实行“繁简分流”，其中普通程序要求听取当事人意见，重大、疑难、复杂的案件应当组织听证等等，目的是使行政复议机构在办理案件过程中充分了解当事人申请行政复议背后的实际利益诉求，利用调解、和解、监督行政机关依法行政等方式实

质性化解行政争议。本案正是利用新修订行政复议法规定的新制度解决当事人急难愁盼的典型案列。本案中，唐某的核心诉求是希望对患儿电子病历的真实性进行鉴定，以此推动医疗纠纷民事争议的解决。行政复议机构从实质性解决争议的角度出发，多次当面、电话听取申请人意见，及时组织听证，对“是否应当对患儿电子病历真实性进行鉴定”这一焦点问题组织质证和辩论，促使申请人、被申请人以及第三人在鉴定事项上达成一致，有力推动了行政争议的实质性化解。

听证制度是现代行政程序法的核心制度，行政复议机构应当正确适用新修订行政复议法关于听证的相关规定，确保程序合法。但是，何谓“重大、疑难、复杂的行政复议案件”，行政复议法并没有作出明确规定，这就要求行政复议人员根据司法部有关规范性文件的规定，结合案件具体情况予以判断。医疗纠纷类行政复议案件专业性强、诊疗后果对申请人的权利义务产生影响较大，有的案件还需要引入鉴定程序对电子病历的建立、记录、修改、使用、保存和管理等方面开展司法鉴定。因此，该案有必要通过组织听证，由当事人就案件事实、证据和行政行为作出程序等进行举证质证和陈述意见，以便更准确地查明案件事实，实现案结事了。需要注意的是，新修订的行政复议法第五十一条第三款规定：“被申请人的负责人应当参加听证。不能参加的，应

当说明理由并委托相应的工作人员参加听证。”该款与行政诉讼中的“行政机关负责人出庭应诉制度”相似。行政机关负责人参加听证，当面向申请人做好说明解释工作，发现行政执法存在问题的予以整改，能够更有效地回应、解决申请人的实际利益诉求，将行政争议解决在行政复议程序中。有关行政机关应当严格遵守该项规定，支持行政复议成为化解行政争议的主渠道。

## 案例二

### 某家庭农场不服山东省某市辖区人民政府行政补偿决定行政复议案

**【关键词】** 行政复议撤销 野生动物保护 行政补偿 认定事实不清

**【基本案情】** 申请人某家庭农场就“野鸭啃食莲藕及莲藕种苗损失 10 万元”申请国家赔偿。山东省某市辖区自然资源局决定不予受理。申请人提起诉讼。2023 年 8 月 20 日，山东省高级人民法院作出判决，对申请人种植的莲藕于每年食物匮乏期被绿头鸭侵食造成损害的事实予以确认，判令被申请人山东省某市辖区人民政府对申请人作出行政补偿决定。2023 年 11 月 20 日，被申请人作出《关于对某家庭农场作出国家补偿的决定书》，决定对申请人依法予以补偿，补偿金额为 3 万元。申请人不服，向市人民政府申请行政复议，要求重新予以补偿赔偿。

**【复议办理】**行政复议机构审查认为，《中华人民共和国野生动物保护法》（2018年修正）规定，因保护本法规定保护的野生动物，造成人员伤亡、农作物或者其他财产损失的，由当地人民政府给予补偿。本案中，人民法院生效判决已对申请人种植的莲藕于每年食物匮乏期被绿头鸭侵食造成损害的事实予以确认，而绿头鸭作为《国家保护的有益的或者有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物名录》收录动物，因保护绿头鸭造成的财产损失应由当地人民政府给予行政补偿。申请人提交的案涉“国家赔偿申请”实为行政补偿申请，行政复议机构向申请人作出释明，申请人表示接受。

行政复议机构力求通过协商化解争议，但因双方就补偿金额争议较大而未能成功调解。行政复议机构经审查认为，被申请人作为当地人民政府，对区域内因保护国家和地方重点保护野生动物而受到的损失依法承担补偿职责，应就绿头鸭对申请人的农作物或其他财产损失进行全面调查核实，即便无法完全还原当时情况，亦应基于实际栽种亩数、莲藕产量、绿头鸭活跃时长、莲藕市场价格等事实对损失情形加以综合判断后作出相应补偿决定。但被申请人虽在补偿决定中载明“综合某家庭农场种植情况、财产损失程度、藕池管理责任及相关证明材料等，作出以下补偿决定……”字样，但未能提供证实其进行全面调查核实的相关证据

材料。被申请人未经充分调查核实，径行作出补偿金额 3 万元的决定，认定事实不清，证据不足。行政复议机关决定撤销被申请人作出的《关于对某家庭农场作出国家补偿的决定书》，并责令被申请人重新作出补偿决定。被申请人安排召开听证调查会，邀请相关专家对种植情况、损害程度、管理责任等进行全面调查核实后重新作出补偿决定。对此，申请人表示认可并积极配合做好后续工作。

**【典型意义】**国家赔偿是国家机关及其工作人员在行使职权的过程中侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益并造成损害，由国家承担赔偿责任的制度。新修订的行政复议法将国家赔偿中的行政赔偿列入行政复议范围，行政复议机关应认真审查，依法予以受理审理。同时，行政补偿也涉及合法权益保护，相关争议应当纳入行政复议范围。本案中，行政复议机构经审查认为申请人提出的国家赔偿申请实质为行政补偿申请，定性准确。近年来，各地野生动植物保护工作成效显著，野生动物“肇事”事件时有发生，如何对野生动物造成的损害进行及时认定、准确评估和合理补偿成为一项必须面对的课题。本案中，因被申请人未对野生动物造成的财产损害、责任划分等进行全面调查核实，行政复议机关以案涉行政补偿决定认定事实不清、证据不足为由，依法决定予以撤销并责令被申请人重新作出补偿决定，通过行政复议程

序监督当地政府及时、合理履行野生动物保护行政补偿职责，为同类争议的解决提供了经验借鉴。

## 案例二专家点评

### 行政复议机关对履职型行政补偿决定的受理与审查

#### ——某家庭农场不服山东省某市辖区人民政府行政补偿决定行政复议案

中国政法大学中欧法学院院长、教授 刘飞

行政复议机关对行政补偿决定案件的审查，应当坚持全面审查原则，既对补偿决定的合法性进行审查，亦应对补偿决定的适当性进行审查。如果行政复议机关在审查过程中发现行政补偿决定存在违法或不当，例如补偿方式、项目、数额的确定不符合法律规定，或者不予补偿决定没有法律依据，其可以依法作出变更、撤销或者确认违法的决定，并可以责令被申请人在一定期限内重新作出补偿决定。

本案中当事人提出的国家赔偿申请实为行政补偿申请。基于野生动物造成损害而产生的行政补偿法律关系中，当事人是否有权对行政机关的行政补偿决定提起行政复议呢？从新修订的行政复议法第十一条关于行政复议范围的规定看，看似是适用第五项，对行政机关的补偿决定不服可以申请行政复议，但是这一项的完整表述是“（五）对行政机关作出的征收征用决定及其补偿

决定不服”，此种行政补偿决定限定在行政机关作出的征收征用补偿决定这一特定法律关系。具体在本案中，政府对野生动物造成损害的补偿决定显然不属于征收征用补偿决定。但从实质上看，政府作出该补偿决定是在履行法律赋予相应的管理职能。《中华人民共和国野生动物保护法》（2018年修正）第十九条规定：

“因保护本法规定保护的野生动物，造成人员伤亡、农作物或者其他财产损失的，由当地人民政府给予补偿。”该规定明确行政机关应当履行保护相对人财产权利的法定职责。新修订的行政复议法第十一条第十一项规定，公民、法人或者其他组织申请行政机关履行保护人身权利、财产权利、受教育权利等合法权益的法定职责，行政机关拒绝履行、未依法履行或者不予答复的，可以申请行政复议。本案中，申请人认为当地政府对其所受损失未足额补偿，可以依法申请行政复议。

另外，对于野生动物造成损害的认定和评估，如何划分政府应当承担的补偿责任份额也值得关注。除了《中华人民共和国野生动物保护法》等国家层面的法律法规，有些省份结合本地实际也制定了适用于本省的野生动物损害补偿管理办法。例如，海南省规定“造成农作物、经济林木或者其他栽培植物损失的，按照核实的损失量和致害行为发生地市、县（区）、自治县上年度市场平均价格计算得出的损失总金额的60%给予补偿。损失量的计

算方法参照《陆生野生动物致害补偿规范》进行计算”。本案中，先行的行政诉讼中已有生效裁判对申请人的莲藕被绿头鸭侵食的事实予以认可，同时判定被申请人山东省某市辖区人民政府对申请人作出行政补偿决定。在上述前提下，被申请人的补偿责任已经相对明确，但具体如何补偿的问题尚未解决。行政复议机关对上述补偿决定作出的过程进行了全面审查，认定被申请人未提供作出补偿决定的全部事实证据，亦未充分说明3万元行政补偿决定的全部支撑依据，故撤销了其作出的行政补偿决定并责令其重新作出，有效监督了行政机关依法作出行政补偿。

### 案例三

#### 某新能源公司不服浙江省某市生态环境局行政处罚行政复议案

**【关键词】** 行政复议调解书 生态环境保护 行政处罚 过罚不当 变更

**【基本案情】** 2023年6月24日至7月3日，申请人某新能源公司在厂区露天堆放塑料吨桶，因未及时检查到吨桶上盖未完全密封叠加连日降雨，造成桶内废乳化液跑冒滴漏至地面，少量废乳化液混合雨水通过厂区雨水井排放口流入河道，导致厂区西南侧河面存有部分油污。事发后，申请人迅速采取应急措施，将河面油污全部清理完毕，主动减轻了环境危害后果。后某市环保科技服务中心出具《快速鉴定评估意见书》，认定生态环境损害

总计为 17294.6 元，其中生态环境损害价值量为 14288 元、应急处置费用 3006.6 元（申请人在应急处置时已自行支付）。被申请人浙江省某市生态环境局在收到案件线索后依法立案调查，认为其泄漏的油污污染已经影响河面水质，违反了《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第一百一十二条第一款第（十）项“未采取相应防范措施，造成危险废物扬散、流失、渗漏或者其他环境污染”的规定，对申请人处以罚款 60 万元。申请人不服该行政处罚决定，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，本案争议焦点在于对案涉固体废物污染环境违法情形的认定以及相关处罚依据的适用是否准确。《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第一百一十二条第一款第（六）项、第（十）项分别规定了两种违法情形，即“未按照国家环境保护标准贮存、利用、处置危险废物或者将危险废物混入非危险废物中贮存”和“未采取相应防范措施，造成危险废物扬散、流失、渗漏或者其他环境污染”。前者“处十万元以上一百万元以下的罚款”，后者“处所需处置费用三倍以上五倍以下的罚款，所需处置费用不足二十万元的，按二十万元计算”。本案中，申请人对废乳化液使用坚固密闭式塑料吨桶贮存后集中定点堆放，并用大片聚氨酯板材遮盖，堆放处地面已硬化，定期由具备合法资质的第三方依法处置，可以认为申

请人已采取了一定的防扬散、防雨防风防晒、防渗漏的措施。申请人因疏忽造成个别塑料吨桶未完全密封叠加恶劣天气因素，导致少量废乳化液混合雨水流入河道，其违法行为更符合“未按照国家环境保护标准予以贮存、利用、处置危险废物”的情形，但被申请人认定申请人违法行为属于“未采取相应防范措施，造成危险废物扬散、流失、渗漏或者其他环境污染”的情形，对申请人给予处置费用（所需处置费用不足二十万元的，按二十万元计算）三倍的罚款 60 万元。该处罚结果不仅在认定违法行为的性质上不准确，而且与污染事件发生后申请人迅速采取应急措施、减轻环境危害后果等情节不相匹配，有违过罚相当原则。行政复议机构在审理案件过程中，多次组织双方当事人调解，最终双方当事人达成协议。行政复议机关制作行政复议调解书，将处罚金额由 60 万元变更为 20 万元。申请人主动提出，向被申请人的生态环境损害赔偿金专户支付生态环境损害赔偿金和捐赠款共 10 万元，专项用于生态修复。

**【典型意义】**行政复议机关在合法、自愿前提下，可以对各类行政争议开展调解，实现定分止争。新修订的行政复议法强化了调解在行政复议办案过程中的运用，规定行政复议调解书具有与行政复议决定书相同的法律效力，当事人不履行的应当承担相应的法律责任。本案中，行政复议机关准确把握新修订行政复议

法的立法精神，在厘清案件事实和法律适用的基础上，组织双方当事人就案涉争议磋商协调、释法明理，最终达成调解协议并制作行政复议调解书，对处罚金额作出调整变更，既保障了申请人企业的合法权益，助力优化法治化营商环境，又解决了行政处罚过罚不当的问题，取得了解决纠纷、修复生态环境、优化法治化营商环境一举三得的效果。

### 案例三专家点评

#### 以查明行政行为合法性为基础开展行政复议调解与对话

#### ——某新能源公司不服浙江省某市生态环境局行政处罚行政复议案

南开大学法学院院长、教授 宋华琳

新修订的行政复议法以打造化解行政争议的主渠道为目标，创设了一系列新制度来保障目标的实现，而行政复议调解就是其中之一。行政复议调解是指在行政复议机关的主持下，申请人和被申请人就争议的实体权利和义务自愿协商、达成协议，解决纠纷的活动。新修订的行政复议法在总则第五条规定，行政复议机关办理行政复议案件，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、法规的强制性规定。该条规定将《中华人民共和国行政复议法实施条例》第五十条规定的有限调解扩展为全面调

解，并将其上升为行政复议的基本原则。也就是说，各类行政争议原则上都可以进行调解，只是调解内容和调解过程受合法性原则和自愿原则的限制。在本案中，行政复议机构在发现违法行为定性错误，且被申请人事实认定不全面的情况下，及时组织双方当事人进行调解并达成调解协议，依法高效化解行政争议，最终取得了社会效果和法律效果的统一，具有一定的示范意义。

其一，行政复议调解需要在查明行政行为合法性的基础上进行。行政复议调解是终结行政复议程序的一种方式，与行政复议决定一样，需要确保行政复议法立法目的的实现，即防止和纠正不当的行政行为，监督行政机关依法行使职权。因此，行政复议机关依然应当对行政行为的合法性进行审查，在对行政行为合法性形成结论的基础上再进行调解，如此，既能为调解奠定基础，也使得行政复议机关在调解终结之后，可依照相关规定对作出原行政行为的机关或人员进行监督。在本案中，申请人已经采取了一定的防扬散、防雨防风防晒以及防渗漏措施，只是因为疏忽未完全封闭塑料吨桶，叠加恶劣天气才造成危险废物流入河道。因此，申请人并非未采取防范措施，只是未按照国家环境保护标准贮存危险废物。违法情形不同，相对人的主观过错也有不同，而这可能显著影响相对人的违法责任。行政复议机构在厘清案件事实后，认为被申请人适用法律依据错误。这为促进双方当事人达

成调解协议，降低罚款数额提供法律依据，但也并非不予处罚，而是依据正确的法律依据，重新确定罚款数额。

其二，行政复议调解可以促进行政争议双方的对话与沟通。调解在行政机关与相对人之间搭建了一条直接沟通的桥梁，使得相对人的意见与诉求能够及时、通畅地反馈到行政机关，有助于行政复议机构找准矛盾症结，提高行政复议的针对性与实效性。2024年司法部印发《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》，提出行政复议案件要应调尽调，在案件办理全流程、各环节有针对性地加强调解工作，积极引导和促进当事人通过调解方式达成共识，及时化解行政纠纷。当然，要真正落实行政复议高效为民原则，就应当考虑相对人是否存在从轻或者减轻行政处罚的情节。在本案中，行政复议机构全面审查案件事实，认为申请人在污染事件发生后迅速采取应急措施，并减轻了环境危害后果，此时如果罚款数额过高，将有违《中华人民共和国行政处罚法》第五条规定的过罚相当原则。在双方当事人达成调解协议后，申请人主动提出为生态修复捐款，这可谓是通过行政复议调解化解纠纷、增进互信、促进合作的生动范例。

#### 案例四

周某不服上海市某街道办事处变更最低生活保障待遇申请行政复议案

**【关键词】** 行政复议案前和解 最低生活保障 法律援助

**【基本案情】** 2016年，周某和前夫离婚后独自抚养女儿，周某没有固定工作和收入。2017年周某开始申领最低生活保障待遇，每月领取低保金3020元。2023年9月，上海市某街道办事处在复审中发现，在离婚诉讼中法院判决周某前夫每月支付其女儿1300元抚养费，故低保金要扣减至每月1720元并告知周某。周某认为，其前夫多年来一直拒付抚养费，调整后的低保金对其生活带来极大影响，就此事与街道办事处协商希望能恢复领取原来的低保金。周某还于当月就其前夫支付抚养费一案向法院申请强制执行，之后法院出具裁定书，因周某前夫无财产可供执行而终结执行。周某于2023年12月向街道办事处提交执行裁定书，认为没有实际获取抚养费，申请按照原来标准发放低保金未果，并于2024年1月3日向区法律援助中心寻求帮助。法律援助中心与周某确认其诉求后，引导其向行政复议基层服务点递交行政复议申请，并根据新修订的行政复议法第十八条的规定为周某提供法律援助。

**【复议办理】** 行政复议机构将新修订的行政复议法的相关规定向周某作了释明。经沟通，发现周某的实际诉求是希望能恢复原来的低保金，行政复议机构决定先行介入，与法律援助中心指派的援助律师共同开展案前协调化解工作。

行政复议机构认为本案争议焦点主要集中在街道办事处对周某低保金复核认定的事实是否清楚。经查，根据《上海市民政局关于〈上海市社会救助条例〉实施中若干问题的意见》的规定，非共同生活的家庭成员应承担的抚养费应当计入申请救助家庭总收入。街道办事处认为应当将法院判决周某前夫每月支付的1300元抚养费从周某申领的低保金中予以扣除，且之后周某提供的执行裁定书仍无法作为其前夫永久性无能力支付抚养费的证明，故未同意恢复原来的低保金。行政复议机构认为，离婚判决虽已判决周某前夫应当支付抚养费，但通过法院强制执行已证明周某客观上无法实现其实际利益。行政复议机构对案情和社会救助的相关政策又作了仔细研究，与街道办事处协商研究问题解决方案。行政复议机构指导法律援助律师帮助周某取得相关证明材料，如前夫无工作收入证明、前夫因不支付抚养费而被法院列入失信人员名单材料等；指导周某向街道办事处承诺，其前夫如果有履行支付抚养费的能力，周某应当及时告知街道办事处，并退还多领取的低保金款项；指导周某补充完善材料后重新向街道办事处提交复核申请。街道办事处重新审核后恢复了周某原来的低保金。

**【典型意义】**本案是上海市首例行政复议申请法律援助案件，行政复议机构积极履职，提前介入并与法律援助律师共同努力，

实现了行政争议的案前化解，对促进行政复议与法律援助工作融合及提升行政复议工作质效都有积极意义。行政复议机构一方面积极探索“行政复议+法律援助”联动工作机制，切实发挥行政复议和法律援助的制度优势，由行政复议人员和法律援助律师对有法律援助需求的申请人作出正确引导，围绕实质争议焦点帮助申请人依法寻求救济；另一方面积极搭建沟通平台，引导街道办事处在涉及困难群众权益的低保金变更事项办理中，充分考虑行政相对人的实际情况，避免机械适用相关规定，为化解行政争议提出切实可行的解决方案。本案在申请人提起行政复议申请阶段即达成和解，切实解决群众急难愁盼问题，是复议为民理念的充分体现。

#### 案例四专家点评

##### 落实行政复议中的法律援助 合理认定行政给付数额

##### ——周某不服上海市某街道办事处变更最低生活保障待遇申请 行政复议案

南开大学法学院院长、教授 宋华琳

新修订的行政复议法引入了法律援助制度，第十八条规定符合法律援助条件的行政复议申请人申请法律援助的，法律援助机构应当依法为其提供法律援助。这对充分发挥行政复议的制度效能，打造化解行政争议的主渠道具有重要意义：其一，法律援助

服务可以减轻行政复议申请人的经济负担，保障经济困难公民的合法权益，彰显了行政复议便民、为民的原则。其二，一些经济困难的行政复议申请人缺乏必要的法律专业知识和技能，通过法律援助服务，申请人可以更准确、充分地表达意见、主张权利。其三，法律援助服务提升了行政复议的便捷性、公正性，有助于化解当事人不愿、不会、不敢复议的问题。本案中，行政复议机构积极探索“行政复议+法律援助”的新模式，充分发挥了行政复议便民为民的制度优势。行政复议实践中，可以从以下两个方面探索和落实法律援助制度：一是提供多种形式的法律援助服务，覆盖行政复议全过程。在当事人提起行政复议申请、行政复议机关调解和审理等各个环节，法律援助机构都可以组织法律援助人员依法提供如行政复议咨询、代拟行政复议法律文书、参与行政复议案件调解、参加行政复议案件听证等服务。二是建立行政复议案件当事人申请法律援助衔接引导制度，明确行政复议机关在受理行政复议申请时，可以主动告知符合法律援助条件的申请人有申请行政复议法律援助的权利。行政复议机关在进行调解、审理等活动时，可以主动为符合条件的案件当事人提供法律援助申请引导服务，主动加强与法律援助律师的沟通和合作，推动案件妥善化解。

本案一个焦点问题是合理认定行政给付的数额。在涉及抚恤金、社会保险待遇以及最低生活保障等行政给付案件中，准确地作出数额认定至为关键。行政机关应当依据相关法律规范，结合案件具体情况进行人性化的个案考量，重视个别公民的差异和每个公民的特殊需求。在行政复议程序上，行政复议机关应当发挥合法性审查和合理性审查的制度优势，针对削减给付数额或者终止给付的行为，审查行政机关是否对给付数额作出了准确的事实认定，是否结合个案实际情形进行了合理裁量。本案中，对于应当发放的低保金数额这一核心争议，行政复议机构考虑了周某客观上无法从其前夫处实现其实际利益这一情况，与街道办事处协商恢复了周某原来的低保金，避免机械适用相关规定；同时，行政复议机构考量相关规则的要求，指导周某向街道办事处承诺，在其前夫履行支付抚养费之后退还多领取的低保金款项，从而在规则与裁量之间达成适当的平衡，在法律效果和社会效果间达致有机统一。

### 案例五

#### 某动力机械公司不服重庆市某生态环境保护综合行政执法队行政处罚行政复议案

**【关键词】**行政复议意见书 生态环境保护 行政处罚裁量基准 执法共性问题 撤回行政复议申请

**【基本案情】**2022年12月1日，非道路移动机械用柴油机产品开始实施国四排放标准后，申请人某动力机械公司仍按国三标准生产了某型号柴油发电机组431台，其中249台销售至乙公司（与申请人系关联公司，为同一实际控制人），双方口头约定将该批货物暂存申请人仓库，待乙公司销售后再支付货款，随后申请人开具发票并缴纳了税款。被申请人重庆市某生态环境保护综合行政执法队在日常检查时发现，经委托鉴定，认定该批次库存的431台产品均不符合《非道路移动机械用柴油机排气污染物排放限值及测量方法（中国第三、四阶段）》（GB 20891-2014）规定的排放标准，被申请人作出没收249台产品销售违法所得142万元，处431台产品货值金额1倍罚款247万元。申请人不服该行政处罚决定，向市人民政府申请行政复议。

**【复议办理】**行政复议机关在案件审理中发现，案涉行政处罚存在事实定性不准、处罚裁量不当的问题，遂向被申请人释明，被申请人同意对原行政行为进行修正并允许申请人分期缴纳罚款，双方达成和解，申请人撤回行政复议申请。行政复议机关落实监督职能，向被申请人制发行政复议意见书，指出：一是案涉行政行为仅凭销售发票即认定产生违法所得147万元（实系应收账款，因货物被查交易取消尚未产生违法所得），并予以没收，属事实定性不准；二是并无证据证明行政相对人违法行为造成了

生态环境危害后果，依法应当减轻处罚。故要求被申请人围绕事实和裁量因素进行调查、固定证据，避免出现推定事实的情形；认真审查相对人的申诉，发现有错误的主动改正。要求被申请人自收到行政复议意见书之日起 60 日内将意见书落实情况报送行政复议机关。

同时，行政复议机关针对近年来全市生态环境行政复议案件纠错率逐年上升态势，对受理的 200 多件案件进行梳理，向市生态环境局指出存在的执法共性问题。关于部分裁量基准不适应执法实际问题，指出裁量基准制定不严谨，部分违法行为裁量遗漏了“违法后果、持续时间”等重要因素；裁量基准考量不全面，“社会影响”裁量仅考虑了违法主体身份，未考虑违法行为本身社会影响力；裁量计算标准偏重，应与当地经济发展水平相当；裁量基准调整偏慢，配套《中华人民共和国行政处罚法》的《生态环境行政处罚办法》新增了裁量情节，地方规范行政处罚裁量权的相关规定超 1 年仍未调整等问题。对此，提出准确制定裁量基准并定期进行评估和调整的完善制度建议。同时指出，执法行为中存在未认定违法情节及危害后果即作出处罚决定，听取陈述申辩意见后未进行复核，未经法制审核即作出涉及重大公共利益的行政处罚决定，单人执法等问题，建议从严格遵循处罚原则、保障程序正当、加强法律适用指导等方面予以改进。

**【典型意义】**新修订的行政复议法进一步强化行政复议监督行政行为的功能，规定了行政复议意见书制度。依照法律规定，行政复议机关通过制发行政复议意见书，既可以纠正与案件相关的违法或不当行政行为，又可以纠正行政复议案件中反映出的执法共性问题，且行政复议意见书与行政复议决定书具有同等法律效力，行政机关不履行的应当承担法律责任。本案中，行政复议机关在企业撤回行政复议申请的情况下，依法积极履行监督行政行为职责，通过行政复议意见书纠正不当行政行为，同时对行政复议办案中发现的共性问题提出完善裁量基准和改进执法的建议，强化了行政复议监督的“后半篇文章”，实现“办理一案、规范一片、治理一行”的效果，对于从源头上预防和解决行政争议、促进依法行政具有重要实践意义。

### 案例五专家点评

#### 积极制发行政复议意见书 全面实现监督依法行政功能 ——某动力机械公司不服重庆市某生态环境保护综合行政执法 队行政处罚行政复议案

浙江财经大学法学院教授 张旭勇

新修订的行政复议法第一条规定了行政复议的立法目的，即通过纠正违法或者不当行政行为，实现保护相对人权益、监督行政机关依法行政和化解行政争议的功能。行政复议意见书制度就

是实现行政复议功能的一项重要制度设计，赋予了行政复议机关更加灵活的法律手段，通过制发行政复议意见书，既可以纠正与案件相关的其他违法行政行为，实现穿透式监督，也可以纠正行政复议案件中反映出的执法共性问题，从源头上促进依法行政。

新修订的行政复议法第七十六条规定：“行政复议机关在办理行政复议案件过程中，发现被申请人或者其他下级行政机关的有关行政行为违法或者不当的，可以向其制发行政复议意见书。有关机关应当自收到行政复议意见书之日起六十日内，将纠正相关违法或者不当行政行为的情况报送行政复议机关。”由此可见，行政复议意见书制度一般用于纠正与被申请复议的行政行为有关的其他违法或不当行政行为，与直接纠正被申请复议的行政行为的行政复议决定书共同构成完整的监督体系，体现了行政复议对行政活动的充分监督。行政复议意见书可以与行政复议决定书一并使用，也可以独立适用。在以调解方式结案时，行政复议机关也可以制发行政复议意见书，监督和纠正正在行政复议中已经发现的违法或不当行政行为。

在本案中，由于行政复议期间被申请人与申请人达成和解协议，申请人主动撤回行政复议申请。依据新修订的行政复议法第七十四条的规定，在和解内容不损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益，不违反法律、法规的强制性规定的情况下，行政

复议机关依法终止行政复议。至此，相对人的合法权益已经得到保护，行政争议也获得实质性化解。然而，行政复议机关在办理行政复议案件过程中发现一些执法共性问题，比如对违法所得定性不准、行政裁量考量不全面、法制审核程序缺失等，未能从源头上给予解决和作出防范，行政复议监督行政机关依法行政的功能未能充分全面实现。基于这一考虑，行政复议机关灵活运用行政复议意见书制度，在双方当事人和解而不作出行政复议决定书时，准确制发行政复议意见书，全面纠正在行政复议过程中已经发现的违法或不当行政行为，以及行政复议案件所反映出的执法共性问题，有力促进了相关领域执法水平的提升。

### 案例六

#### 某工程公司不服天津市某区住房和城乡建设委员会行政处罚行政复议案

**【关键词】**行政复议终止 工程竣工验收 行政处罚停止执行 风险提示 自行纠错

**【基本案情】**2022年8月17日，被申请人天津市某区住房和城乡建设委员会接到举报称，申请人某工程公司开发的污泥无害化治理及资源化利用示范基地项目未组织竣工验收即擅自交付使用，违反《建设工程质量管理条例》第十六条第三款“建设工程经验收合格的，方可交付使用”的规定。被申请人调查发现，申

请人存在未组织竣工验收先使用部分厂房进行设备调试的情况，经依法立案、行政处罚前告知、组织听证等程序，对申请人作出罚款 133.75 万元的行政处罚决定。申请人认为设备调试不等同于交付使用，遂向区人民政府申请行政复议。

**【复议办理】**行政复议机构认为双方当事人主要争议焦点在于涉案行为是否属于《建设工程质量管理条例》第五十八条第（一）项规定“未组织竣工验收，擅自交付使用”的情形。行政复议机构查明，《房屋建筑和市政基础设施工程竣工验收规定》第六条规定“工程竣工验收应当按以下程序进行：（一）工程完工后，施工单位向建设单位提交工程竣工报告，申请工程竣工验收……”。申请人主动提交《监测鉴定报告书》，鉴定结论为：满足原设计及验收规范要求。涉案工程施工单位因与申请人存在经济纠纷，在满足验收规范的前提下，拒绝配合申请人组织竣工验收，导致申请人无法组织竣工验收。该项目系污泥无害化处理项目，旨在解决辖区各水厂污泥处置困难问题，关系民生保障，相关部门均要求申请人尽快投产使用。申请人遂先对设备进行调试，被申请人认为该调试行为系交付使用而作出行政处罚决定。

行政复议期间，申请人提交了暂停行政处罚申请，行政复议机构认为如果继续执行行政处罚将直接导致申请人保障区域内的污泥无害化治理工作中断停滞，依据新修订的行政复议法第四

十二条规定，申请人申请停止执行的要求合理，遂报请行政复议机关决定停止执行。为全面查清案件，行政复议机构组织住建、水务、财政等相关部门与申请人进行沟通，充分听取各方意见，咨询专家、学者、律师意见，认为申请人在工程未竣工验收情况下予以使用，构成违法行为，但案涉工程项目已达到验收标准，申请人行为系先行调试相关设备，且接到行政处罚决定后，申请人立即停止了安装调试行为，积极配合整改，符合《中华人民共和国行政处罚法》关于“违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚”的规定。行政复议机构遂向被申请人发函进行案件风险提示，建议被申请人进一步查清案件事实并主动化解行政争议。在行政复议机构协调推动下，被申请人自行撤销行政处罚决定，避免了申请人因受处罚影响征信无法开展特许经营项目经营而遭受年经济损失 3700 余万元。申请人对此处理结果表示满意，主动撤回行政复议申请，行政复议终止。

**【典型意义】**新修订的行政复议法规定，行政复议期间行政行为不停止执行。但为避免继续执行行政行为可能造成的损害，最大程度保护申请人的合法权益，新修订的行政复议法规定了应当停止执行行政行为的四种情形。本案中，行政复议机构充分调查了申请人的主观过错、社会危害程度，综合研判民生保障可持续性，以及继续执行可能造成的后果等因素，充分考虑申请人提

出的停止执行申请中关于监测鉴定结论、立项沿革情况等主张，正确适用停止执行机制，行政机关在行政复议期间停止执行行政处罚；并在准确定性案件事实和适用法律基础上，成功促使双方当事人达成和解，实现了争议的实质化解。本案的妥善解决，避免企业经济损失数千万元，维护了企业合法权益，为企业健康平稳发展和民生工程顺利推进提供了有力法治保障，充分彰显了行政复议促进规范公正文明执法、优化营商环境的积极作用。

### 案例六专家点评

#### 准确适用行政行为停止执行制度 充分保护相对人合法权益 ——某工程公司不服天津市某区住房和建设委员会行政处罚行 政复议案

浙江财经大学法学院教授 张旭勇

行政行为具有公定力、拘束力、执行力等法律效力，已经作出的行政行为在被行政复议机关或法院等有权机关撤销或确认无效之前，公民、法人或其他组织都应当予以尊重或执行。这是行政机关行使行政职权，全面维护社会公共秩序和充分保护他人合法权益的客观需要。正因为如此，不管是行政复议法还是行政诉讼法，都明文规定了复议或诉讼不停止执行原则。但是，为避免不停止执行可能导致相对人的合法权益无法获得充分救济，给

相对人造成难以弥补的损失，行政复议法和行政诉讼法都规定了应当停止执行的例外情形。

新修订的行政复议法第四十二条规定：“行政复议期间行政行为不停止执行；但是有下列情形之一的，应当停止执行：（一）被申请人认为需要停止执行；（二）行政复议机关认为需要停止执行；（三）申请人、第三人申请停止执行，行政复议机关认为其要求合理，决定停止执行；（四）法律、法规、规章规定停止执行的其他情形。”新修订的行政复议法第四十二条规定的适用情形，赋予了行政复议机关一定的判断权。这就意味着，行政复议机关应当更为积极主动考虑各种事实和法律因素，判断是否停止执行行政行为。当然，停止执行应当遵循一个底线，即不能损害社会公共利益。

本案中，案涉项目是申请人开发的污泥无害化治理及资源化利用的特许经营项目，事关辖区内水厂污泥处理，关系民生保障，如果不停止执行行政处罚，辖区污泥无害化处理工作会受影响。同时，该行政处罚停止执行并不会损害社会公共利益。所以，本案中行政复议机关决定停止执行行政处罚是正确的。应当注意的是，行政复议机关在审查申请人的停止执行申请时，应积极调查核实案件事实，充分考量申请人的主观过错、违法行为的危害程度等因素，即把被申请复议的行政处罚的合法性、合理性与行政

处罚是否停止执行联系起来考虑，对符合前述条件情形的，通过停止执行原行政行为，一方面有利于对相对人的合法权益给予充分救济，另一方面也有利于更好推进行政争议的实质性化解。