

安徽省司法厅文件

皖司发〔2020〕78号

安徽省司法厅关于印发《土地征收行政复议案件审查要点与审理标准》《行政处罚类行政复议案件审查要点与审理标准》的通知

各市、省直管县（市）司法局：

《土地征收行政复议案件审查要点与审理标准》《行政处罚类行政复议案件审查要点与审理标准》已经2020年7月24日厅长办公会研究通过，现予以印发，请遵照执行。



土地征收行政复议案件审查要点 与审理标准

对省人民政府于2020年1月1日之前作出的批次类建设用地批复（以下简称征地批复），以及2020年1月1日之前受理征地报件其后作出的批次类建设用地批复不服申请行政复议的案件，可以适用本审查要点与审理标准进行审查。对同期作出的土地置换、增减挂钩、纳入增减挂钩、单独选址项目用地、百补、指标调剂等类型的征地批复，以及土地登记发证、收回国有土地使用权、闲置土地处理等自然资源管理类的行政行为不服申请行政复议的案件，不宜适用。

一、受理审查

（一）是否有明确的申请人

1. 申请人为公民的，应当提供身份证明材料的复印件（包含申请人姓名、性别、职业、详细住址、具体联系方式）。

申请人为法人的，应当提供营业执照复印件、法定代表人身份证明书和组织机构代码证或者“三证合一”的证明材料（包含单位名称、住所、法定代表人姓名、职务）。

申请人为其他组织的，应当提供有关机关对该组织成立时的批准文件和负责人证明。

2. 申请人委托代理人参加行政复议，受委托人为公民的，应当提供授权委托书和身份证复印件。

受委托人为律师或者法律工作者的，应当提供授权委托书、

律师执业证或者法律服务工作者执业证复印件以及所在单位出具的公函。

3. 申请书落款需有申请人签署姓名（按手印）或者单位加盖公章、法定代表人（负责人）签署姓名。

4. 超过5名（不含5名）自然人的申请人，需有5名以下（含5名）申请人代表，并有全部申请人和申请人代表签署姓名的《授权委托书》或者《推举代表函》，同时注明申请人代表在行政复议过程中所行使的权限。

5. 口头申请的，制作接待记录中要具有上述信息，同时记录行政复议请求和事实、理由。

6. 网上申请而不具备上述信息的，可以通过录音电话联系或者补正行政复议申请等方式，要求在规定期限内提供。其中，在规定期限内按照要求提供的，予以确认，并以提供信息时间作为行政复议受理时间（网上申请接受时间可以作为计算申请时间是否超过法定期限的起点依据）；没有在规定期限内按照要求提供的，视为行政复议申请不符合受理条件，依法作出不予受理决定、决定驳回或者视为放弃申请。

（二）被申请人是否符合规定以及第三人

1. 征地批复原则上由申请人提供，用以证明征地行为的存在，以确定被申请人的对应性、固定性；如因申请人不是征地批复的发文对象，又没有通过政府信息公开获得征地批复复印件，但能提供证明征地行为存在的证据线索，如载明了征地批复征地“两公告”、行政机关宣传材料等，视为征地批复存在，由征地批复所涉及市县政府或者省自然资源厅提供。

2. 国务院批准用地的，从省政府实施性批复中审查发现国务院批地的线索，联系省自然资源厅并提供国务院或者自然资源部（原国土资源部）批文，判断省政府不是符合规定的被申请人，据此作出不予受理复议决定。

3. 申请人错列被申请人的，书面告知其变更被申请人；申请人不愿或者没有变更的，认定其行政复议申请不符合受理条件，不予受理或者予以驳回。

4. 申请人多列被申请人的，其中，有符合规定的被申请人，向其释明，保留符合规定的被申请人，删去不符合规定的被申请人；申请人不愿删除的，以符合规定的被申请人作出行政复议决定，对其他不符合规定的被申请人的行为不予审理并作出回应；多列被申请人中没有符合规定被申请人的，按照错列被申请人处理。

5. 省自然资源厅作为法定的行政复议书面答复人，其地位相当于行政复议被申请人，应就征地批复的合法性提出答复及举证。

6. 受理行政复议申请时，审查并列入市、县政府为第三人。被征土地所在县政府可以列为第三人；被征土地所在区政府，可以将其所在的市政府列为第三人，其中，独立行使土地管理权限的区政府，如亳州市谯城区、黄山市黄山区、六安市金安区、叶集区等具有本行政区域土地管理权限的，可以列为第三人；不能确定权限划分的，应查看市、区两级政府关于划分土地管理权限的文件资料；没有该类文件资料的，以市政府为第三人。

7. 申请人将有关单位列为第三人的，按照第 4 项处理。

（三）是否在规定期限内申请

1. 期间以法定的 60 日为原则。申请人因不可抗力或者其他正当理由超过法定期限申请行政复议的除外，但应当提供有关证明和证据。

2. 鉴于征地批复发文对象系市、县政府而非被征地集体经济组织和被征地农户，未交代对征地批复不服有权申请行政复议权利、复议机关和申请复议期限（以下简称“三权”）的，按照原国务院法制办文件和最高人民法院司法解释的规定：

（1）2018 年 2 月 8 日之前的，以 2 年为最长期限；

（2）2018 年 2 月 8 日之后的，以 1 年为最长期限。

3. 对于超过 20 年申请行政复议的，可以参照行政诉讼法的规定，不予受理或者驳回。

4. 起算时间原则上从知道或者应当知道之日起第二日为起算点，特殊规定从其规定：

（1）征地批复虽然没有告知“三权”，但征地“两公告”或者其他文件明确告知对征地批复不服可以行使“三权”的，以知道征地“两公告”或者其他文件之日起起算。

（2）申请人对行政机关已经发布征地公告的主张提出异议，行政机关不能提供证据证明其张贴公示的，不能认定申请人知道征地批复。

（3）行政机关出具了在被征收土地所在地的乡镇、村、组内张贴征地公告的书面证明及视听资料，从张贴公告期满之日起算。

(4) 行政机关不能提供发布征地公告的相关证据，但是能够举证证明已经按照法律法规和规章的规定发布了征收土地补偿安置公告，且在公告中载明了征收土地决定的主要内容，经查证属实的，可以视为申请人自公告确定的期限届满之日起知道征收土地决定。

(5) 行政机关不能提供发布征地“两公告”的证据，但是能够举证证明并经查证属实的、申请人在征地批复作出后，已经办理征收土地补偿登记、签订征收土地补偿协议、已经领取征收土地补偿款或者收到征收土地补偿款提存通知、已经签订房屋拆迁协议、就征地补偿标准存有争议已经申请县级以上地方政府进行协调的，自上述行为发生之日起计算（同时存在上述两种或者两种以上行为的，以最早可以认定的知道征地批复的时间为准）。

(6) 行政机关不能证明上述(2)-(5)情形，但是能够举证证明申请人通过行政复议、政府信息公开、信访、投诉、举报、查处申请、诉讼等其他途径知道征地批复主要内容，经查证属实的，可以认定自上述行为发生之日起知道征地批复。

(7) 上述(3)(4)中，征地“两公告”确定公告期限的，按照公告期限届满之日起起算；没有确定期限的，自公告张贴之日起满10个工作日起算。

(8) 关于(3)(4)中对征地“两公告”的审查，重点内容包括：

a. 征地“两公告”文本。

b. 文本中应当包括征地批复的发文日期、制作机关、文件

名称及编号、征地主要内容。

c. 张贴公告的远景、中景、近景照片及配图说明，综合反映张贴时间、位置、张贴人、拍摄人、在场人等内容。

d. 张贴人书面证明。

e. 被征地集体经济组织及负责人的证明。

f. 部分被征地农民的证明。

(9) 上述关于第(5)(6)项中“经查证属实的”的把握，应当就相关行为的真实性予以调查核实，形成相应的证据材料予以证实。

(四) 是否具有利害关系

1. 证明申请人系被征地集体经济组织成员：

(1) 申请人身份证所载明的原籍住址。

(2) 公安部门提供的户籍登记资料(包括户籍迁移资料)。

(3) 所在集体经济组织认可其属于成员的证明材料。

2. 申请人使用的土地与征地批复批准的用地范围关系：

(1) 征地勘测定界图(清晰的图纸复印件并有原图、彩图，供核实)。

(2) 加工后的勘测定界图：需要有描述申请人使用土地与征地勘测定界图载土地的位置、地类、面积的图纸及文字说明等内容。

(3) 必要时，组织专业机构与自然资源主管部门、集体经济组织、申请人及其邻居等共同实地指认、勘测，并形成测量结果。

3. 集体经济组织统分征地款、征地后重新调整承包地或者

统一调剂宅基地的，尽管被征土地中没有申请人使用的土地，或者被征土地因地形、地貌发生变化而无法认定申请人土地是否在被征土地范围内的，应予认定申请人与征地批复有利害关系，但须审查集体经济组织统分征地款、重新调整承包地或者统一调剂宅基地的证据材料。

4. 申请人申请时的初步举证材料：

(1) 农村土地承包协议（承包地）。

(2) 县级以上政府颁发的土地承包经营权证（承包地）。

(3) 房屋所有权证、宅基地使用证或者宅基地审批资料等（宅基地）。

(4) 私营企业或者个体工商户的营业执照，以及土地来源的原始证明材料，或者基层组织、有关部门对经营性用地属于被征地集体经济组织依法分配给经营业主的情况证明（其他经营性划拨用地）。

5. 出嫁、就学、入伍、农转非等，户籍在征地时脱离被征地集体经济组织的，应审查其家庭承包地、宅基地取得时是否为家庭成员、是否与其他家庭成员一起承包土地或者接受宅基地、其本人土地份额有无调整出去等。

6. 乡镇企业用地、乡（镇）村公共设施和公益事业用地的，应审查用地主体的营业执照、登记材料，审查用地项目的属性以及土地来源；企业或者项目因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移，受让方使用土地的证明材料。

7. 个人以土地联营、入股乡镇企业或者乡（镇）村公共设施和公益事业项目的，应审查联营、入股的相关材料。

8. 继承、赠与地上附属物、建筑物享有土地使用权的，应审查遗嘱、协议以及公证文书。

9. 转让、互换方式取得承包地的，审查原承包协议、转让互换协议、集体经济组织重新发包给受让人的协议，或者集体经济组织出具的认可文件，如会议纪要、会议记录、同意或者批准的文书等。

10. 对不具有利害关系的下列情况，严格予以审查并能达到认定事实准确之标准：

(1) 转包、承租等流转方式使用被征土地的相关协议。

(2) 购买土地及其在所购土地建房、购买房屋使用被征土地的土地、房屋买卖协议，其中，同一村民组内部的房屋买卖可以认定购买方的房屋用地与征地批复有利害关系。

(3) 村民在征地前自愿放弃土地并交由集体经济组织管理经营的相关协议、承诺书以及集体经济组织管理在征地前已经实际经营、管理土地的证据材料。

(4) 企业或者项目因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移导致受让方使用企业或者项目用地，在征地前已经被有关单位收回或者取缔、清理的相关材料。

(5) “四荒”地、成片地集中发包协议等资料。

此外，受理审查时，对照《中华人民共和国行政复议法实施条例》第二十八条规定的是否属于行政复议范围、是否属于收到行政复议申请的行政复议机构的职责范围、是否有具体的行政复议请求和理由等，大都属于法律政策的理解与执行范围，可在行政复议受理环节或者受理后审理环节予以认定并作出处

理。

二、程序审查

(一) 是否履行征地勘测定界

1. 勘测定界技术报告书及其全套附件材料是否齐全。

2. 勘测定界的中介机构及人员名称、姓名、资质，作出勘测定界的时间、结论。

3. 被征土地位置是否明确，查看勘测定界资料描述的位置范围。

4. 面积与地类是否准确，查看附表地类与面积，并对照一书四方案中的征地方案内容。

5. 产权是否明晰，查看勘测定界技术报告书附件材料中，被征地集体经济组织名称、地类、面积与市县自然资源主管部门征地审查意见、征地“两公告”、土地利用现状图关于此项内容是否一致。

6. 界址是否清楚，查看勘测定界技术报告书附件材料中界址点坐标系数。

征地勘测定界图纸中涉密内容，要求省自然资源厅或者市县政府及其部门、单位按照密件处理。

(二) 是否发布征地补偿标准与安置途径告知书（征地预告公告）

1. 征地补偿标准与安置途径告知书文本。涉及社会保障的，查看是否有同级政府人力资源社会保障部门制定的落实社会保障措施表。

2. 是否张贴或者以其他方式送达告知书：

- (1) 送达告知书给集体经济组织签收的回执;
- (2) 张贴告知书的远景、中景、近景照片, 包括张贴日期、张贴人、张贴地点、拍摄人等详细内容的照片配注说明;
- (3) 集体经济组织书面证明材料;
- (4) 张贴人分别作出的书面证明材料;
- (5) 拍摄人作出书面证明材料;
- (6) 部分被征地农民分别提供的书面证明材料。

(三) 是否告知听证

审查告知书有无告知听证内容; 如果不要求听证, 需有集体经济组织出具的不要听证的回证(包含是否召开相关村民会议的说明及其会议记录), 回证上是否加盖集体经济组织印章及落款日期, 回证有无部分村民代表签字认可并注明签字人身份; 要求听证的, 需查看听证申请书、举行听证通知书、听证笔录等。

(四) 是否开展征地情况调查确认

1. 查看《征地情况调查确认表》, 记载内容是否齐全, 有无被征地集体经济组织及其负责人盖章、签字和落款日期。

2. 《征地情况调查确认表》附表中签字的被征地农民户数, 与被征地农民全部户数的比例不小于 40%。

3. 被征地农民签字、手印是否真实, 需有被征地集体经济组织书面专项说明、通过调查笔录抽查签名户数不低于 20%。

4. 作代签人笔录, 询问是否代签、是否有代签委托书或者代签时经过本人同意具体情况。

5. 询问被征地集体经济组织或者基层土地管理机构的工作

人员，了解《征地情况调查确认表》签名中，是否有同一家庭成员重复签字。

6. 作申请人笔录，注重了解申请人是否签字或者代签（申请书或者书面陈述过的除外）。

7. 对被征地农民没有签字的情况是否分类在《征地情况调查确认表》予以备注说明。

（五）是否履行征地报批及审核、批准

查看呈报说明书日期，报件材料是否齐备符合要求。其中，违法用地、大纲批地、局部调整规划、涉及社保安置的，需要分别提供处理人处理的情况说明、土地利用总体规划大纲与新一轮土地利用总体规划的衔接、土地利用总体规划局部调整的方案及变化情况以及批准文件、落实社保措施和资金情况说明表。

三、实体审查

（一）是否符合土地利用总体规划

1. 适用依据。查看征地时生效的《土地利用总体规划》。现存的《土地利用总体规划》有两类，分别是：《土地利用总体规划（1996-2010年）》《土地利用总体规划（2006-2020年）》。

2. 排除适用依据。凡没有适用征地时的土地利用总体规划，而是适用中心城区土地利用规划、核心区域土地利用规划、土地利用总体规划大纲（2006-2020年）等，均认定不符合法定要求。

3. 《土地利用总体规划》等级。征地批复明确规定征收到某乡镇、村土地的，既可以适用该乡镇级《土地利用总体规划》，

也可以适用被征土地所在地的市、县级《土地利用总体规划》；如果适用层级低的《土地利用总体规划》，还应当审核层级高的《土地利用总体规划》，主要查看高、低级《土地利用总体规划》是否一致；如果不一致，则判断征地批复是否符合高级别的《土地利用总体规划》。

4. 分析并判断《土地利用总体规划》内容：

(1) 被征土地在《土地利用总体规划》中是否含有（永久）基本农田，如占用（永久）基本农田应报国务院批准。

(2) 识别空间管制。根据《土地利用总体规划》所确定的“三界（城乡建设用地规模边界、城乡建设用地扩展边界、禁止建设用地边界）四区（允许建设区、有条件建设区、禁止建设区、限制建设区）”，看被征土地处于《土地利用总体规划》中的区界位置，并判断被征土地是否符合区界内容。

(3) 分析被征土地是否符合规划所确定的《土地利用总体规划》建设用地用途。

5. 审查《土地利用总体规划》局部调整：

(1) 程序方面。在征地批复同时，或者在征地批复作出之前，批准了地方政府上报的《土地利用总体规划局部调整方案》，需要审查调整方案的批准机关，如省政府、省自然资源主管部门、市县政府，并结合法律规定的《土地利用总体规划》审批权限，判断批准调整方案是否越权。

(2) 内容方面。如果《土地利用总体规划局部调整方案》对被征土地的地类（农用地、建设用地、未利用地）作出适当调整，可以不再考虑调整前的《土地利用总体规划》，而重点

判断被征土地是否符合调整后的《土地利用总体规划》；如果将调整前的《土地利用总体规划》中的（永久）基本农田局部调整为其他地类，则依法不予认可。

（3）同理，凡涉及对被征土地中含有多划的基本农田，省、市、县政府或者主管部门批准同意予以核销的，依法不予认可。

（二）是否具有年度用地计划

1. 根据案卷材料，查看其使用用地计划的类别。如农用地转用计划、土地复垦指标、土地开发指标、增减挂钩周转指标、城镇保障性安居工程专项计划、省级新增建设用地计划等。

2. 查阅省下达给该市、县的年度相应类别用地计划的文件，以及该市、县在征地批复之前已经使用的各类指标存量及其台账。

用地指标文件涉密内容，要求省自然资源厅或者市县政府及其部门单位按照密件处理。

（三）是否符合土地利用现状

1. 查看附有图例的土地利用现状图纸资料。重点分析被征土地地类，掌握被征土地的总体结构和总体范围及其界限标志。

2. 根据土地利用现状，分析征地批复中所批准的地类是否齐全、是否对应、是否吻合。

3. 了解土地利用现状图纸资料的来源，是一调还是二调成果，以及形成时间。

4. 在土地利用现状图形成之后至征地前，是否开展过土地年度变更调查以及调查成果。

5. 审查申请人或者其他利害关系人提供的关于地类方面的

证据材料，如农村土地承包合同、经营权证、早期“三提五统”及农业税、农业特产税缴纳凭证，后期农林业补助领取凭证等，分析其与一调、二调成果在地类方面是否冲突；如有冲突，则不能仅以一调、二调成果作为被征土地的地类。

土地利用现状图纸中的涉密内容，要求省自然资源厅或者市人民政府及其部门单位按照密件处理。

（四）特殊地类界定与处置

1. 征地批复等征地资料中是否包含林地，必要时调取林地专项规划和现状图纸，或者作林业部门工作人员笔录。

2. 是否具有林地审核手续。查看相关报审及批准文件。

3. 批准征收的土地中是否含有国有建设用地，重点核实申请人或者其他利害关系人提供的国有土地使用证、城市房屋产权证等；没有上述房地产权属证明但提供土地出让资料、供地文件等，足以从土地权属来源方面证明系国有土地的，则应予以认定。

4. 被征土地中是否含有国有农用地，调查国有农用地的使用权人，确定土地性质。对于确定为国有农用地而批准征收的，应属事实不清；对于确定为国有农用地而没有批准农转用的，应属程序违法。

5. 没有第3项两类证据证明土地性质，但被征土地已用于相关国有项目建设的，如铁路、公路、大型水利、交通及基础设施用地等，需要查证该类用地有无征地批准文件，或者项目用地的使用情况及使用现状，用以确定是否视为国有建设土地。

（五）耕地是否实现占补平衡

1. 征地批复是否批准征收耕地及面积。
2. 耕地补充方式，耕地补充义务主体，自行补充耕地或者委托补充耕地，受委托单位、缴纳补充耕地费单价、总额。
3. 补充耕地数量、补充水田数量、补充标准粮食产能。
4. 补偿耕地项目、图幅号、验收确认文件、备案号等。
5. 不涉及征收耕地，或者虽涉及征收耕地，但已经通过增减挂钩、增补建设用地指标等调剂方式，不再审查耕地占补平衡。

（六）征地补偿标准是否符合规定

1. 审查市、县自然资源主管部门的征地审查意见、“一书四方案”中的土地征收方案、征地“两公告”等，判断征地补偿标准是否符合规定。

2. 土地补偿费、安置补助费标准，实行统一年产值标准区域的，按照批准征地时间，分别对照皖政地〔2009〕132号、〔2012〕67号、〔2015〕24号文件规定，审查该批次用地的所在区域、对应的“两费”统一年产值、各地类补偿倍数、综合后的征地补偿标准，看是否低于省定的标准。

3. 土地补偿费、安置补助费标准，实行综合区片价的，按照批准征地时间，分别对照皖政地〔2009〕132号、〔2012〕67号、〔2015〕24号文件规定，审查该批次用地是否低于所在区域对应的“两费”综合区片价。

4. 凡在2009年底前批准征地，审查其土地补偿费、安置补助费标准是否符合征地前三年平均年产值。征地前三年平均年产值，应以统计部门统计数据为准，没有统计数据或者难以查

询统计数据，可以以市、县当年发布的其他相关资料、同期其他批次用地所采用的前三年平均年产值等予以确认。

5. 青苗及地上附着物的补偿标准，查看有无被征土地所在地设区的市所制定的规范性文件。原则上不审查文件所规定的实体标准，但涉及种植业、养殖业等特殊用地上的青苗及地上附着物补偿标准，应在规范性文件中有所体现。

6. 征地费用（含土地补偿费、安置补助费、青苗及地上附着物补偿费、征地规费等）是否在征地前预存，查验市县政府提交的征地费用预存于同级财政部门专户的证明材料。

7. 附带审查：被征地农民领取（打卡提存）征地费用的证据材料，重点查看领取款项的项目是否明确、领取金额、领取时间、签字人身份等，对照一（三）（5）进行行政复议申请期限审查。

（七）是否依法实施社保安置

只有涉及征收耕地且征地后人均耕地面积达不到地方规定的面积，才有可能产生社保安置（办理失地农民养老保险）：

1. 批次用地需要安置的农业人口数（列出劳动力数）。

2. 市县人力资源社会保障部门是否制定落实社会保障措施（单独发布或者与同级自然资源主管部门联合发布）。

3. 除按照前述要求货币化安置、发放安置补助费外，需要审查社保安置：社保安置的依据（市县政府所制定的规范性文件）、社保资金落实情况（包括预留存入专户情况）、社保措施落实总体情况。

（八）是否存在违法用地及其处理

1. 行政相对人是否在被征土地上实施违法行为，如非法占有土地、非法买卖土地、建设违章建筑等；政府及部门在土地管理过程中是否发生违法用地。

2. 严格区分政府及部门在土地管理过程中发生的违法用地与征地准备工作的界限。在征地批复没有作出前，凡召开会议、上门做思想工作、入户测量、签订协议等，为了征地作基础准备、预备工作的，不宜认定为违法用地；但征地批复前已经支付征地费用、实际控制土地或者禁止原土地使用权人使用土地、拆除地上建筑物和附着物、组织供应涉案土地、实施建设等则应认为违法用地。

3. 对违法用地涉及的人和事，是否依法予以处理。查阅行政处罚、行政处分、纪律处理等文书及台账资料，认真核对被处理人员身份、被处理事项的对应性，防止处理错误或者假处理。

四、相关内容审查

下列有关问题在行政复议案件审理中应予调查了解，有助于事实认定和处理：

（一）“两公告一登记”的发布和实施情况。

（二）被征土地使用情况：是否出让、供地、使用权人和建设项目名称、建设情况和目前现状。

（三）申请人使用土地的面积、地块、地类、来源。

（四）征地时，被征土地涉及的村（居）委“两委”人员姓名、职务，村（居）民代表名单、村民组长名单。

（五）申请人所在村（居）委的被征土地面积、地类、涉

及户数。

（六）土地征收期间被征地村（居）委召开村（居）民大会、村民代表会议、村民组长会议、党员干部会议等情况。

（七）征地补偿、安置、社保具体实施情况。

（八）申请人提出的与涉案土地征收有关信访、诉讼、行政复议、政府信息公开、投诉、举报等情况的材料。

行政处罚类行政复议案件审查要点与审理标准

为进一步推进我省行政复议工作标准化、规范化建设，高质量、高标准办理行政处罚类行政复议案件，根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政复议法》《中华人民共和国行政复议法实施条例》的相关规定，制定本审查要点和审理标准。

一、受理审查

（一）申请材料是否齐全、是否符合规定要求

【审查要点】

1. 申请书：

- ①有申请人姓名、性别、年龄、工作单位、住址、联系方式，或者单位名称、住所、法定代表人（或者负责人）姓名、职务、联系方式等基本信息；
- ②有明确的被申请人名称；
- ③有明确的行政复议请求及申请行政复议的主要事实和理由；
- ④有申请人的签名或者盖章；
- ⑤有准确的落款时间。

2. 申请人及代理人主体资格材料：

- ①申请人身份证或者企业营业执照复印件等能够证明申请人主体资格的材料；
- ②有代理人的，应当提供授权委托书并载明委托事项、权

限和期限；

③代理人身份证或律师执业证等有效证件的复印件。

3. 被复议具体行政行为有关材料：

①被申请人作出的行政处罚决定等法律文书的复印件；

②申请人收到行政处罚文书的时间或相关证明材料。

4. 口头申请复议的，当场制作行政复议申请笔录交申请人核对或者向申请人宣读，并由申请人签字确认。笔录中要具有上述书面申请书应包含的相关信息和内容。

5. 通过互联网、信件、传真等方式申请复议而不具备上述信息的，要求申请人在规定期限内补充提供。

【法律依据】

1. 《中华人民共和国行政复议法》第十、十一、十七条等。

2. 《中华人民共和国行政复议法实施条例》第十、十八至二十、二十九、四十八条等。

【审理标准】

1. 申请人申请行政复议时提交的材料不齐全，但在规定期限内按照要求补充提供相关材料的，予以确认，并以补充提供信息时间作为行政复议受理时间（网上申请接受时间或信件、传真收到时间可以作为计算申请时间是否超过法定期限的起点依据）。

2. 申请人没有在规定期限内按照要求补充提供相关材料的，视为放弃申请。

（二）申请时间是否在规定期限内

【审查要点】

1. 期限以法定的 60 日为原则，即公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯了其合法权益的，可以自知道该具体行政行为之日起 60 日内提出行政复议申请；但法律规定的申请期限超过 60 日的除外。

2. 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。申请人需书面说明理由或提供相关证明材料。

【法律依据】

1. 《中华人民共和国行政复议法》第九、十七条等。

2. 《中华人民共和国行政复议法实施条例》第十五、二十八、四十八条等。

【审理标准】

1. 申请人超过 60 日法定期间提出行政复议申请的，不属于法律规定的特殊情形，其又不能说明耽误法定申请期限的正当理由，依法作出不予受理决定或受理后予以驳回。

2. 行政机关实施行政处罚，依法应当送达处罚决定文书而未送达的，视为当事人不知道该具体行政行为，不受上述 60 日法定期间的限制。

（三）是否具有利害关系及第三人

【审查要点】

1. 申请人并非被行政处罚对象，对行政机关作出的行政处罚决定或不予行政处罚决定等具体行政行为申请复议的，以判断申请人与该具体行政行为之间是否具有利害关系为标准：

①该具体行政行为是否实际减损了申请人的权利或增设了

申请人的义务；

②该具体行政行为是否对申请人的权利义务直接产生影响。

2. 申请人以外的公民、法人或者其他组织与被审查的具体行政行为有利害关系的，可以作为第三人参加行政复议。

【法律依据】

1. 《中华人民共和国行政复议法》第十、十七条等。

2. 《中华人民共和国行政复议法实施条例》第九、十、二十八、四十八条等。

【审理标准】

1. 申请人与行政机关作出的具体行政行为之间没有利害关系的，依法作出不予受理决定或受理后予以驳回。

2. 行政复议机构认为申请人以外的公民、法人或者其他组织与被审查的具体行政行为有利害关系的，可以通知其作为第三人参加行政复议。

3. 申请人以外的公民、法人或者其他组织认为其与被审查的具体行政行为有利害关系，申请作为第三人参加行政复议的，经行政复议机构审查后认为没有利害关系，不列为第三人并予以告知。

二、程序审查

【审查要点】

行政处罚应当按照立案（受案）、调查取证、告知听证、审查决定、送达执行等程序实施，各个步骤和环节均应符合法定要求。

1. 立案（受案）阶段：

①有立案（受案）审批文书，载明案件来源、基本案情、承办人意见、行政机关负责人审批意见等内容；

②在规定时间内立案（受案）。

2. 调查取证阶段:

①现场检查(勘验)、调查取证时应当由两名以上持有效证件的执法人员进行，并在笔录中有向当事人或者有关人员出示执法证件的记载；

②调查取证结束后，应当制作案件调查终结报告。

3. 告知听证阶段:

①作出行政处罚决定前应当告知当事人拟处罚的事实、理由和依据，并告知当事人依法享有的权利；

②当事人提出陈述和申辩的，行政机关应当充分听取当事人的意见，并对当事人提出的事实、理由和证据进行复核；

③符合听证条件的，应当告知当事人依法享有要求听证的权利和期限，当事人要求听证的，依法举行听证，并制作听证笔录和听证报告。

4. 审查决定阶段:

①在行政机关负责人作出决定之前，应当由从事行政处罚决定审核的人员进行审核，行政处罚决定书的具体内容应当符合法定要求；

②对情节复杂或者重大违法行为给予较重行政处罚的案件，应当履行集体讨论并作出决策的程序，办案期限需要延长的，应依法办理延期审批手续。

5. 送达执行阶段:

①应当送达的法律文书按照法定程序、方式和期限送达，并有规范的送达回证；

②行政处罚机关应当和罚款收缴机关分离，法律规定可以由行政机关当场收缴的除外。

【法律依据】

1. 《中华人民共和国行政处罚法》第三条和第五章有关规定。

2. 《中华人民共和国行政复议法》第二十八条。

3. 《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十五条。

【审理标准】

1. 一般程序具有适用上的普遍性，除适用简易程序可以当场作出行政处罚决定的以外，均应适用一般程序。

2. 行政处罚应适用一般程序，但行政机关适用简易程序作出行政处罚决定的，行政复议机关依法予以撤销，并可以责令行政机关在一定期限内重新作出具体行政行为。

3. 行政机关未履行或不遵守法定程序实施行政处罚，剥夺了当事人依法享有的权利或对当事人的权利义务产生重大影响的，行政复议机关依法予以撤销，并可以责令行政机关在一定期限内重新作出具体行政行为。

4. 行政机关实施行政处罚过程中履行的相应程序不符合法定期限或规范要求，但对当事人的权利义务不产生直接或实质影响的，行政复议机关依法作出确认该具体行政行为违法的决定，并可以责令行政机关在一定期限内重新作出具体行政行为。

三、实体审查

（一）主体合法

【审查要点】

1. 实施处罚主体合法：

①行政处罚实施主体是具有行政处罚权的行政机关或法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织；

②行政机关依照法律、法规或规章的规定，可以在其法定权限内委托符合法定条件的组织实施行政处罚；

③实施行政处罚的主体在法定职权范围内实施行政处罚；

④主要法律文书中，印章使用符合规定。

2. 被处罚主体认定准确：

①被处罚主体是指违反行政管理秩序，依法应当给予行政处罚的公民、法人或者其他组织；

②被处罚主体应当是依法能够独立行使权利、承担法律责任的公民、法人或其他组织，在案卷中应有证明被处罚主体资格的材料（简易程序中无法收集被处罚主体身份证件的特殊情况除外）；

③主要法律文书中，被处罚主体使用全称，且前后一致。

【法律依据】

1. 《中华人民共和国行政处罚法》第三、十五至二十、五十四条等。

2. 《中华人民共和国行政复议法》第二十八条。

3. 《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十五、四十九条等。

【审理标准】

1. 实施行政处罚的主体有下列情形之一的，行政复议机关依法予以撤销：

①行政机关超越法定权限或滥用职权实施行政处罚的；

②行政机关超越法定权限委托，或委托不符合法定条件的组织实施行政处罚的；

③未经法律、法规授权的组织实施行政处罚的；

④被委托机关以自己名义实施行政处罚的；

⑤行政处罚决定书等主要法律文书中印章非行政机关（授权组织）印章或“行政处罚专用章”的。

2. 被处罚主体资格不符合法定条件或被处罚对象认定错误的，行政复议机关依法撤销对其作出的行政处罚决定。

3. 被处罚主体的全称在主要法律文书中存在错字、漏字、多字或前后不完全一致等情况的处理：

①若导致违法事实认定不清、证据不足，或对被处罚主体的权利义务产生重大影响的，应视为被处罚主体认定错误，行政复议机关依法予以撤销，并可以责令行政处罚机关在一定期限内重新作出具体行政行为；

②若不影响违法事实的认定，对被处罚主体的权利义务不直接产生影响或未造成实际不利后果的，行政复议机关可以在复议决定书中予以指正，或在行政处罚机关通过补正、更正等方式主动纠错后予以认可。

（二）违法事实清楚、证据确凿充分

【审查要点】

1. 违法事实与情节认定清楚，表述准确：

①主要法律文书所述违法事实是法律、法规、规章规定应当给予行政处罚的行为；

②卷内文书所述事实清楚，能准确记载违法行为发生的时间、地点以及违法行为的内容、情节、性质和危害后果；

③违法行为定性准确无误，对违法行为所涉及的数量、货值、金额或违法所得计算应当正确；

④违法行为应当在法定追诉时效内。

2. 认定违法主体和违法行为的证据确凿充分：

①卷内证据应当确凿、充分、合法、有效，证据之间应当相互印证、形成证据链；

②提取证据的方式和程序应当合法、规范；

③现有的证据足以证明违法行为的内容、情节、性质和危害后果；

④现场检查(勘验)笔录、调查询问笔录、涉案物品清单、保存证据文书等证据材料应当符合形式要件和规范要求；

⑤书证原件的复印件应加盖“与原件核对无异”章，并由提供者（包括单位或个人）签名（盖章）、注明取证日期及调查人员。

【法律依据】

1. 《中华人民共和国行政处罚法》第四、二十九、三十、三十三、三十六至三十八条等。

2. 《中华人民共和国行政复议法》第二十三、二十八条等。

3. 《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十五至四十七条等。

【审理标准】

1. 行政机关实施的行政处罚认定主要事实不清、证据不足的，行政复议机关依法予以撤销，并可以责令行政处罚机关在一定期限内重新作出具体行政行为。但是经行政复议机关审理查明事实清楚、证据确凿的，行政复议机关可以决定变更。

2. 违法事实不能成立或违法行为已过法定追诉时效，行政机关给予当事人行政处罚的，行政复议机关依法予以撤销。

3. 行政机关作为被申请人，不按法律规定提交当初作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料的，视为该具体行政行为没有证据、依据，行政复议机关依法予以撤销。

（三）适用依据正确

【审查要点】

1. 实施行政处罚有明确有效的法律、法规、规章等依据。

2. 行政处罚适用的法律、法规、规章应当准确，主要法律文书中，法律、法规、规章的名称应使用全称，并准确引用到条、款、项、目。

3. 行政处罚种类和幅度符合法律、法规、规章的规定，从重或从轻、减轻或不予处罚应当充分说明理由和依据。

【法律依据】

1. 《中华人民共和国行政处罚法》第三、四、二十五至二十七、三十八条等。

2. 《中华人民共和国行政复议法》第二十八条。

3. 《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十五、四十七条等。

【审理标准】

1. 行政机关实施的行政处罚没有法定依据，或适用的依据未经公布或已失效的，行政复议机关依法予以撤销。

2. 行政机关实施的行政处罚认定违法事实清楚、证据确凿、程序合法，但适用依据错误（包括适用的法律、法规、规章错误，或适用依据中的条、款、项、目不准确等）的，行政复议机关可以决定变更。

3. 当事人实施了违法行为，但属于应当不予行政处罚的法定情形，行政机关仍给予行政处罚的，行政复议机关依法予以撤销。

4. 当事人的违法行为具有法定从轻或减轻情节，但行政机关未予从轻或减轻处罚的，或不应当适用从重情节而予以从重处罚的，行政复议机关可以决定变更。

（四）处罚内容适当

【审查要点】

1. 实施行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚与教育相结合原则；处罚内容符合相关自由裁量基准，在审查合法性的同时，还应审查其合理性。

2. 违法行为符合法律规定的适用调解、和解程序的，在实施行政处罚前，行政机关应当充分运用调解、和解等手段化解矛盾纠纷，以实现执法效果和社会效果的有机统一。

【法律依据】

1. 《中华人民共和国行政处罚法》第四、五条等。

2. 《中华人民共和国行政复议法》第二十五、二十八条等。

3. 《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十、四十二、五十条等。

【审理标准】

1. 行政处罚决定内容明显不当的，行政复议机关依法予以撤销或决定变更。行政复议机关决定撤销的，可以责令行政机关在一定期限内重新作出具体行政行为。

2. 公民、法人或者其他组织对行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权作出的行政处罚不服申请行政复议，行政复议决定作出前，申请人与被申请人自愿达成和解协议的，若和解内容不损害社会公共利益和他人合法权益，经行政复议机构准许后行政复议终止。

3. 符合法律规定适用调解程序的，行政复议机关可以按照自愿、合法的原则进行调解。经调解达成协议的，行政复议机关制作调解书并加盖行政复议机关印章；调解未达成协议或者调解书生效前一方反悔的，行政复议机关依法作出行政复议决定。

四、相关内容审查

下列有关问题在行政复议案件审理中应予核实了解，有助于事实认定和处理：

1. 申请人申请行政复议时，是否已向其他有权复议机关申请复议，或是否已向人民法院提起行政诉讼。

2. 行政机关实施的行政处罚，是否存在对当事人的同一个违法行为给予两次以上罚款的情形。

3. 行政机关实施行政处罚时，是否已依法责令当事人改正

或者限期改正违法行为。

4. 违法行为构成犯罪的，行政机关是否依法将案件移送至司法机关。

5. 行政机关违法给予当事人行政处罚的，是否对当事人的权益造成损害，并就行政赔偿事宜作出相应处理。

抄送：省直有关单位。

安徽省司法厅办公室

2020年8月6日印发
