

《最高人民法院关于适用行政诉讼起诉期限若干问题的解释》（以下简称《解释》）已于2026年1月12日由最高人民法院审判委员会第1965次会议审议通过，于2026年4月30日发布，自2026年5月1日起施行。

## 一、《解释》的制定背景

2024年11月，十四届全国人大常委会第十二次会议听取和审议了《最高人民法院关于人民法院行政审判工作情况的报告》，并提出“完善诉讼期限等法律适用规定”的审议意见。经调查发现，目前起诉期限制度尚未形成完整的逻辑体系，法律、司法解释的规定不够完善，一些特殊类型案件起诉期限的规定不明确，造成司法实践法律适用不统一。据统计，法答网涉及起诉期限问答有2270个，且存在高频提问和不一致答疑；裁判文书库中，近五年以超过起诉期限裁定驳回案件约占裁定驳回案件总数的11%。鉴此，经深入调查研究、广泛征求意见、反复论证完善，最终形成《解释》，由最高人民法院审判委员会审议通过。

## 二、《解释》的起草原则

《解释》的起草主要遵循以下原则：

一是坚持以习近平法治思想为指导。党的二十大报告对坚持全面依法治国、推进法治中国建设作出专题部署，强调“法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程”。《解释》通过规范和统一行政诉讼起诉期限的法律适用标准，畅通权利救济渠道，精准指引当事人依法及时行使诉权，强化行政审判对依法行政的支持、监督作用，促进行政机关提升依法行政能力，为法治政府建设提供更加有力的司法保障。

二是坚持行政争议实质化解。党的二十届四中全会提出要“完善实质性化解行政争议机制”。《中共中央关于加强新时代审判工作的意见》指出，要“加强行政争议实质化解”。《解释》通过明确起诉期限与其他法定起诉条件的衔接，深化落实立案登记制。以列举方式细化起诉期限扣除和延长的具体情形等，解决人民群众急难愁盼问题，防止程序空转，提升行政审判工作质效，推动实现案结事了，政通人和。

三是坚持问题导向和依法解释。针对实践中起诉期限制度存在的规则不够完善、法律适用标准不统一等问题，严格遵照行政诉讼法等法律规定，在法律赋予的权限范围内作出解释。始终坚持相关规定符合立法目的、原则和精神，对一般起诉期限、最长起诉期限以及特殊类型案件起诉期限等适用条件作出体系化规定，并细化操作规则，持续提升行政案件司法裁判的公正性、稳定性、权威性。

## 三、《解释》的主要内容

《解释》共十一条，主要包括十个方面内容。

一是起诉期限与其他起诉条件的衔接。实践中，有的法院在立案审查时未全面准确理解《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》（法释〔2015〕8号）精神，造成部分案件“应该立案而未立案”“不该立案却予以立案”等问题。鉴此，依据行政诉讼法第四十九条、第五十一条，《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《行政诉讼法司法解释》）第六十三条等规定，《解释》第一条明确，对符合行政诉讼法第四十九条规定的起诉条件，但超过法定起诉期限的，人民法院在立案阶段应裁定不予立案。

二是六个月、最长不超过一年起诉期限的起算点。对于行政机关作出的行政行为，如何确定行政诉讼法第四十六条第一款规定的六个月起诉期限与《行政诉讼法司法解释》第六十四条第一款规定的最长不得超过一年起诉期限的起算点，实践中存在分歧。一般情况下，行政机关作出行政行为有相应的法律文书，依法完成送达程序，行政相对人即“知道”或者“应当知道”行政行为，起诉期限应从送达之日起计算；但是，行政机关未制作或者送达法律文书等特殊情况下，则需要结合常理和相关证据才能认定作出行政行为的内容和实施主体，从而具备依法提起诉讼的条件。鉴此，《解释》明确六个月、最长不得超过一年起诉期限的起算点，从公民、法人或者其他组织知道或者应当知道行政行为的内容和实施主体之日起计算。

三是最长起诉期限的适用条件。行政诉讼法第四十六条第二款规定：“因不动产提起诉讼的案件自行政行为作出之日起超过二十年，其他案件自行政行为作出之日起超过五年提起诉讼的，人民法院不予受理。”实践中，对该规定中“因不动产提起诉讼的案件”的理解适用不统一，《行政诉讼法司法解释》第九条第一款等相关规定亦较为原则且缺乏针对性。鉴此，依据民法典第一百一十四条、第二百一十四条，《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》第二十八条第一款规定，《解释》明确因不动产提起诉讼，是指因行政行为导致不动产所有权、用益物权或者担保物权的设立、变更、转让、消灭而直接提起的诉讼。

四是起诉期限的扣除与延长的具体事由及举证。行政诉讼法第四十八条规定：“公民、法人或者其他组织因不可抗力或者其他不属于其自身的原因耽误起诉期限的，被耽误的时间不计算在起诉期限内。公民、法人或者其他组织因前款规定以外的其他特殊情况耽误起诉期限的，在障碍消除后十日内，可以申请延长期限，是否准许由人民法院决定。”该条规定中关于起诉期限扣除与延长的适用条件较为原则，实践中做法不统一。鉴此，在广泛深入调研基础上，《解释》明确列举了扣除起诉期限的五种事由以及延长起诉期限的具体适用条件，以最大程度保护诉权。此外，《解释》还明确公民、法人或者其他组织主张存在行政诉讼法第四十八条规定不属于其自身的原因耽误起诉期限情形的，应当提供相应的证据。

五是错误告知起诉期限的处理。行政机关错误告知起诉期限有两种可能：一是行政机关告知的起诉期限长于法定期限的，当事人因此耽误起诉期限，属于行政诉讼法第四十八条第一款规定的“其他不属于其自身的原因耽误起诉期限”；二是行政机关告知起诉期限短于法定起诉期限的，属于侵犯当事人合法权益的情形。鉴此，《解释》明确公民、法人或者其他组织因行政机关告知的起诉期限长于法定起诉期限导致提起诉讼超过法定期限的，被耽误的时间不计算在起诉期限内；行政机关告知起诉期限短于法定起诉期限的，按照法定期限执行。另外，《解释》还明确行政法

律文书依法需要向不同公民、法人或者其他组织送达但送达时间不同或者告知起诉期限不同的，起诉期限分别计算，但法律、法规、规章另有规定的除外。

六是复议机关复议行为的起诉期限。复议机关复议行为起诉期限的规定散见于行政诉讼法、《行政诉讼法司法解释》以及行政复议法等不同条文。为便于实践中理解和适用，依据行政诉讼法第四十五条、行政复议法第三十四条规定，《解释》明确复议机关作出不予受理决定、驳回申请决定或者复议决定的起诉期限为十五日，从决定书送达之日起计算。法律另有规定的除外。此外，《解释》还明确复议机关作出上述决定时，应当告知而未告知当事人提起诉讼的权利或者期限的，起诉期限适用《行政诉讼法司法解释》第六十四条第一款的规定。

七是消极不作为行为起诉期限的起算点。行政诉讼法第四十七条第一款规定：“公民、法人或者其他组织申请行政机关履行保护其人身权、财产权等合法权益的法定职责，行政机关在接到申请之日起两个月内不履行的，公民、法人或者其他组织可以向人民法院提起诉讼。法律、法规对行政机关履行职责的期限另有规定的，从其规定。”2024年1月1日施行的行政复议法第二十三条第一款第三项规定，行政机关存在本法第十一条规定的未履行法定职责情形，申请人应当先向行政复议机关申请行政复议，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。为做好上述行政诉讼法规定与行政复议法规定的衔接，进一步明确消极不作为行为起诉期限的起算点，《解释》明确行政机关对履行法定职责申请既不答复也不履行职责的，公民、法人或者其他组织可以在行政机关接到申请的两个个月后提起诉讼。但是，法律、法规规定应当先向行政机关申请复议或者对行政机关履行职责期限另有规定的，从其规定。公民、法人或者其他组织在紧急情况下请求行政机关履行保护其人身权、财产权等合法权益的法定职责，行政机关不履行的，提起诉讼不受前款规定期限的限制。

八是“行政程序重开”案件的处理。行政行为超过起诉期限后，当事人申请“行政程序重开”一般应符合两个条件：一是有法律、法规、规章特别规定，二是当事人依据法律、法规、规章规定提供了能够证明行政行为确有错误的材料。实践中，对于当事人申请行政机关重复处理与申请“行政程序重开”的适用条件把握不当，有的错误将重复处理行为纳入行政诉讼受案范围并作出实体判决，使起诉期限规定失去制度价值；有的将符合“行政程序重开”条件的作为重复处理行为，错误驳回当事人的起诉，不利于保障当事人依法行使诉权。鉴此，《解释》明确公民、法人或者其他组织申请行政机关更正已超过法定起诉期限的行政行为后，起诉行政机关不履行更正职责的，人民法院依法不予立案，但法律、法规、规章有特别规定的除外。

九是起诉身份信息确有错误行政登记的起诉期限。行政登记记载的有关权利人名称、公民身份号码等身份信息存在显而易见的错误，客观上妨碍相关不动产、股权等权利人依法行使权利，如果适用一般起诉期限制度，不利于保护权利人合法权益，有必要作出例外规定。鉴此，《解释》明确公民、法人或者其他组织有证据证明行政登记记载的有关名称、公民身份号码等身份信息确有错误并向行政机关申请更正，行政机关在接到申请后拒绝履行更正职责的，公民、法人或者其他组织可以从行政机关拒绝履行更正职责之日起提起诉讼。

十是冒名顶替婚姻登记案件的起诉期限。冒名顶替办理婚姻登记，由于被冒名顶替者与婚姻登记的另一方当事人客观上不存在婚姻关系的事实，构成行政诉讼法第七十五条规定的“重大且明显违法情形”，属于无效行政行为。对于无效行政行为，理论和实践通常认为不受起诉期限的限制。因此，《解释》明确对冒名顶替等利用虚假身份信息办理的婚姻登记，相关当事人可以自知道或者应当知道婚姻登记之日起提起诉讼。

下一步，最高人民法院将继续开展深入调研，围绕理论和实践中分歧较大的涉起诉期限问题，通过编发指导性案例和入库参考案例、法答网精选问答等方式，不断加强对下审判监督指导，统一裁判规则。

《最高人民法院关于适用行政诉讼起诉期限若干问题的解释》已于2026年1月12日由最高人民法院审判委员会第1965次会议通过，现予公布，自2026年5月1日起施行。

民法院

4月30日

最高人

2026年

### 法释〔2026〕3号

## 最高人民法院关于适用行政诉讼起诉期限若干问题的解释

(2026年1月12日最高人民法院审判委员会第1965次会议通过，自2026年5月1日起施行)

为正确适用行政诉讼起诉期限的规定，保障公民、法人或者其他组织依法及时行使诉权，根据《中华人民共和国行政诉讼法》等法律规定，结合审判实践，制定本解释。

第一条 公民、法人或者其他组织提起诉讼，符合行政诉讼法第四十九条规定的起诉条件，且未超过法定起诉期限的，人民法院应当依法立案。

第二条 行政诉讼法第四十六条第一款规定的六个月起诉期限与《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》（以下简称行政诉讼法司法解释）第六十四条第一款规定的最长不得超过一年起诉期限，从公民、法人或者其他组织知道或者应当知道行政行为的内容和实施主体之日起计算。

第三条 因不动产提起诉讼的案件自行政行为作出之日起超过二十年，其他案件自行政行为作出之日起超过五年提起诉讼的，人民法院不予立案。

前款规定的“因不动产提起诉讼”，是指因行政行为导致不动产所有权、用益物权或者担保物权的设立、变更、转让、消灭而直接提起的诉讼。

第四条 有下列情形之一的，属于行政诉讼法第四十八条第一款规定的“其他不属于其自身的原因耽误起诉期限”，被耽误的时间不计算在起诉期限内：

- (一) 行政机关承诺作出或者改变行政行为；
- (二) 因行政机关承诺作出或者改变行政行为而撤回行政复议申请；
- (三) 参与社会治安综合治理中心、行政争议协调化解中心等矛盾纠纷多元化解机制解决行政争议；
- (四) 无诉讼行为能力人没有法定代理人，或者法定代理人丧失诉讼行为能力或者代理权；
- (五) 其他不属于公民、法人或者其他组织自身原因耽误起诉期限的情形。

公民、法人或者其他组织因申请行政复议等其他特殊情况耽误起诉期限，依据行政诉讼法第四十八条第二款的规定申请延长起诉期限的，人民法院应当准许。

公民、法人或者其他组织主张存在行政诉讼法第四十八条规定不属于其自身的原因耽误起诉期限情形的，应当提供相应的证据。

第五条 公民、法人或者其他组织因行政机关告知的起诉期限长于法定起诉期限导致提起诉讼超过法定期限的，属于行政诉讼法第四十八条第一款规定的“其他不属于其自身的原因耽误起诉期限”，被耽误的时间不计算在起诉期限内；行政机关告知起诉期限短于法定起诉期限的，按照法定期限执行。

行政法律文书依法需要向不同公民、法人或者其他组织送达但送达时间不同或者告知起诉期限不同的，起诉期限分别计算，但法律、法规、规章另有规定的除外。

第六条 复议机关作出不予受理决定、驳回申请决定或者复议决定后，公民、法人或者其他组织对不予受理决定、驳回申请决定和复议决定提起诉讼的期限为十五日，从决定书送达之日起计算。法律另有规定的除外。

复议机关作出前款规定的不予受理决定、驳回申请决定或者复议决定时，应当告知而未告知公民、法人或者其他组织提起诉讼的权利或者期限的，起诉期限适用行政诉讼法司法解释第六十四条第一款的规定。

第七条 行政机关对履行法定职责申请既不答复也不履行职责的，公民、法人或者其他组织可以在行政机关接到申请的两个月后提起诉讼。但是，法律、法规规定应当先向行政机关申请复议或者对行政机关履行职责期限另有规定的，从其规定。

公民、法人或者其他组织在紧急情况下请求行政机关履行保护其人身权、财产权等合法权益的法定职责，行政机关不履行的，提起诉讼不受前款规定期限的限制。

第八条 公民、法人或者其他组织申请行政机关更正已超过法定起诉期限的行政行为后，起诉行政机关不履行更正职责的，人民法院依法不予立案，但法律、法规、规章有特别规定的除外。

第九条 公民、法人或者其他组织有证据证明行政登记记载的有关名称、公民身份号码等身份信息确有错误并向行政机关申请更正，行政机关在接到申请后拒绝履行更正职责的，公民、法人或者其他组织可以从行政机关拒绝履行更正职责之日起提起诉讼。

第十条 对冒名顶替等利用虚假身份信息办理的婚姻登记，相关当事人可以自知道或者应当知道婚姻登记之日起提起诉讼。

第十一条 本解释自2026年5月1日起施行。

最高人民法院此前发布的相关司法解释与本解释不一致的，以本解释为准。

#### 相关链接：

**最高人民法院发布行政诉讼起诉期限审查规则适用典型案例**