

争议解决法律热点问题

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》

第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议于2014年11月1日通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》(以下简称“《修正案》”),自2015年5月1日起正式施行。

现行《行政诉讼法》于1990年10月1日起实施,此次为该法实施24年来的首次大修。2013年12月23日,该法修正案草案首次提请十二届全国人大常委会第六次会议审议,历经三次审议通过。

一、《行政诉讼法修正案》的主要内容

此次修改主要针对实践中立案难、审理难、执行难等“三难”问题,从保障当事人的诉讼权利、完善管辖制度、诉讼参加人制度、证据制度、完善民事争议和行政争议交叉的处理机制、完善判决形式等方面进行完善。具体如下。

1. 扩大行政诉讼受案范围

首先,《修正案》将行政诉讼标的从“具体行政行为”变更为“行政行为”。理论上,可诉的具体行政行为一般具有外部性、处分性等特点,因此,较多的行政行为,如行政调查、行政鉴定等,都难以属于具体行政行为的范畴。《修正案》不再使用具体行政行为的概念,而使用“行政行为”一

词,这标志着行政诉讼受案范围扩大化的趋势。而且在《修正案》第十二条中,人民法院明确应予受理的案件类型从七种增加到十一种。值得一提的是,增加的类型中明确了两类:对征收、征用决定及其补偿决定不服的;认为行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等协议的,可以向人民法院提起行政诉讼。

2. 部分案件的管辖法院级别被提高

《修正案》第十五条中,将中级人民法院管辖的第一审案件中第二项“对国务院各部门或者省、自治区、直辖市人民政府所作的具体行政行为提起诉讼的案件”,变更为“对国务院部门或者县级以上地方人民政府所作的行政行为提起诉讼的案件”。这样县人民政府作出的行政行为将不再由当地基层法院管辖,而是由中级人民法院管辖,可能存在的地方保护主义影响将降低。但县级政府部门,如公安、税务和工商等,以及省级政府部门,所作出的行政行为,仍为所在地基层人民法院管辖。

《修正案》第十八条规定,经复议的案件,相对

人或利害关系人可以选择向复议机关所在地人民法院提起诉讼，不论复议机关是否改变了原具体行政行为。鉴于法定的复议机关为原行政机关所属的人民政府或上一级直管部门，这样，如果为提高案件审级，相对人或利害关系人可先行提起行政复议，再提起行政诉讼。

3. 复议不改变原行政行为的，复议机关与作出原行政行为的行政机关为共同被告

行政复议本是行政部门内部纠错的一套制度，但行政复议能督促并改变错误行政行为的效果并不理想，原因很多，有分析认为其中之一是如果复议机关改变了原行政行为，还将面临被诉的风险，因此，复议机关纠错动力不足。

《修正案》第二十六条新增了如下内容：“经复议的案件，复议机关决定维持原行政行为的，作出原行政行为的行政机关和复议机关是共同被告；复议机关在法定期限内未作出复议决定，公民、法人或者其他组织起诉原行政行为的，作出原行政行为的行政机关是被告；起诉复议机关不作为的，复议机关是被告”。

基于《修正案》，复议机关如维持原行政行为也将被诉；但如果复议机关逾期不作出复议决定，虽在原行政行为纠纷诉讼中不会被诉，但也将可能面临行政不作为的败诉结果。

4. 进一步明确并完善证据制度

(1) 在证据类型方面，与修改后的《民事诉讼法》一致，增加了“电子数据”这一证据类型。

(2) 《修正案》第三十六条规定，行政机关已收集了证据，但因不可抗力等正当事由不能提供的，经人民法院准许，可以延期提供；对于原告在行政处理程序中没有提出的理由或者证据，经人民法院准许，被告可以补充证据。

(3) 《修正案》第三十九条规定，人民法院依职权调取证据时，不得为证明行政行为的合法性调取被告作出行政行为时未收集的证据。

(4) 明确了原告或第三人可申请法院调取的证据范围，即：由国家机关保存而须由人民法院调取的证据；涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的证据；确因客观原因不能自行收集的其他证据。

5. 行政行为作出后，可提起行政诉讼的期限被延长

《修正案》第四十六条规定，除法律另有规定，提起行政诉讼的，应当自知道或者应当知道作出行政行为之日起六个月内提出；因不动产提起行政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行政诉讼的，人民法院不予受理。

相比较以前三个月的期限，行政相对人或利害关系人可起诉期限延长了一倍。

6. 行政诉讼撤销判决新增了行政行为明显不当的情形

《修正案》第七十条规定，人民法院可判决撤销或者部分撤销，并判决被告重新作出行政行为的情形之一包括了“行政行为明显不当”。基于司法权与行政权的两分，为避免司法权干预行政权，行政诉讼审理的原则为，法院对行政行为的合法性进行审查。此次《修正案》中增加了“明显不当”的行政行为可予撤销的内容，这意味着，法院将可以对行政裁量权进行审查，如果违背行政公正原则，法院可确认违法。

7. 与民事诉讼法的衔接

此次修正案，在具体制度方面与民事诉讼进一步同步，例如：增加了“电子数据”这一证据类型；

诉讼代理人的资格限制同《民事诉讼法》的相关规定；规定了律师复制权的保障等。同时,《修正案》第一百零一条规定,人民法院审理行政案件,关于期间、送达、财产保全、开庭审理、调解、中止诉讼、终结诉讼、简易程序、执行等,以及人民检察院对行政案件受理、审理、裁判、执行的监督,本法没有规定的,适用《民事诉讼法》的相关规定。

虽然 2000 年实施的《最高人民法院关于执行〈行政诉讼法〉若干问题的解释》曾规定,人民法院审理行政案件,可以参照民事诉讼的有关规定。但参照民事诉讼,也仅限于法院审理程序。《修正案》明确行政诉讼可参照民事诉讼,是否意味着行政诉讼中也可申请财产保全、审理程序区分简易程序和普通程序?后续是否将出台细则,值得期待。

二、简评

1. 试图解决立案难问题

从行政诉讼受案范围的修改、行政机关及其工作

人员不得干预、阻碍立案、不予立案属于再审事项等修改内容可以看出,扩大受案范围、不得拒绝立案是总体趋势。

2. 为解决执行难提供了法律保障

《修正案》规定,被诉行政机关负责人应当出庭应诉;同时,行政机关拒绝履行判决、裁定、调解书的,社会影响恶劣的,可以对该行政机关直接负责的主管人员和其他直接责任人员予以拘留。这一规定对于促进执行还是比较有力度的,虽然有“社会影响恶劣”的限制,实践中可能会慎重使用这个手段,但为此后解决执行问题提供了法律保障。

3. 行政诉讼法的修改不能全部解决行政诉讼的问题

此次《修正案》并未包括此前热议的制度,例如:行政公益诉讼制度等。而行政诉讼中的各项问题,也并非通过法律规定就能解决。毕竟法制与法治的区别还在于实践。法治政府、司法体制的改革也许才是根本。

黄湘 合伙人 电话: 86-010 8519 2370 邮箱地址: huangx@junhe.com

叶礼 律师 电话: 86-0108519 2384 邮箱地址: yel@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想了解更多讯息,敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

