

行政诉讼法23年首次修改：

能否终结“信访不信法”

本报记者 许跃芝 李万祥

编者按 被称为“民告官”的法律——行政诉讼法自1990年10月1日实施以来，在解决行政争议，推进依法行政，保护公民、法人和其他组织的合法权益等方面发挥了重要作用。随着社会主义法治建设的深入，政府与市场的关系越来越受人关注。在与政府行政行为密切相关的行政诉讼案件中，“立案难、审理难、执行难”的问题日益突出。

推进法治国家、法治政府、法治社会一体化建设的新要求，有必要对行政诉讼法予以修改完善。”全国人大常委会法制工作委员会副主任信春鹰在十二届全国人大常委会第六次会议上表示。

本文为当事人可否口头起诉、承担义务第三人能否上诉、新证据制度是否完善、确认违法或无效判决是否全面等有关问题进行深入解读。

链接

一些国家及我国台湾地区行政诉讼制度的受案范围

德国行政法院法规定，所有非违法性的公法争议，除法律规定之外，都可由行政法院受理。不可诉的情形有：议会调查委员会的决议、纯粹教会内部事务、电话监控设施、外交行为、军事预备役的指令、审计机关的审计报告、不予赦免决定等。行政法院受理的案件年均超过20万件。

日本行政事件诉讼法规定，对行政机关的公权力行使不服的，可以提起抗告诉讼，要求确认公法上法律关系的，可以提起当事人诉讼等。目前，具体行政行为、抽象行政行为、不作为，以及行政指导、行政合同、行政计划等，都被纳入了受案范围。内阁首长等作出的统治行为、特别权力关系行为和行政义务的执行行为被排除在诉讼范围之外。

美国行政行为原则上都要接受司法审查。有两种例外情形：一是法律明确规定不可诉的行为；二是行政行为在性质上不适合司法审查的，如国防和外交行为、军队或其他行政机关纯内部管理行为、总统对高级助手和顾问的任命、国家安全行为（不包括驱逐出境或者拒绝入境）等。

我国台湾地区的行政诉讼法规定，公法上的争议，除法律明确排除外，都可以提起行政诉讼。法律明确排除的有：宪法争议案件；有关选举无效、罢免无效、当选无效、罢免案否决无效案件；道路交通违规案件；违反社会秩序维护法的案件；律师惩戒案件；国家赔偿案件；公务员惩戒案件等。

当事人可否口头起诉

行政诉讼面临的“三难”，最突出的是立案难。信春鹰指出，公民、法人或者其他组织与政府机关及其工作人员产生纠纷，行政机关不愿当被告，法院不愿受理，导致许多应当通过诉讼解决的纠纷进入信访渠道，在有些地方形成了“信访不信法”的局面。

“形成这种局面的原因是多方面的。现行行诉法对受案范围的规定是采取正面列举和负面排除相结合的方法，正面列举的行为过窄，负面排除的行为过于宽泛，而对于大量既未正面列举、也未负面排除的

行政行为，法院通常不予受理。”北京大学法学院教授姜明安认为，法院因地方干预和其他各种原因对依法应予受理的案件也不予受理。老百姓不相信行政诉讼能保护其合法权益，“拦轿喊冤”比到法院打官司管用的传统思想等等，都是造成“信访不信法”局面的原因。

为畅通行政诉讼的入口，草案从5方面完善了对当事人的诉权保护，包括明确人民法院和行政机关应当保障当事人的起诉权利，扩大受案范围，明确可以口头起诉，强化受理程序

承担义务第三人能否上诉

实践中，有的将行政诉讼原告仅理解为具体行政行为的相对人，排除了其他利害关系人。信春鹰说，“建议明确具体行政行为的相对人以及其他与具体行政行为有利害关系的人，公民、法人或者其他组织，有权作为原告提起诉讼”。

同时，被告资格还需进一步明确。对此，草案增加规定，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具体行政行为的，作出原具体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；行政机关职权变更的，继续行使其职权的行政机关是被告。

“也就是说，行政机关作出的行政行为，如果进行了复议或者复议不受理的，复议机关也应该作为连带的被告。”史莲喜委员在分组审议中指出，经复议的案件绝大多数都是复议机关作出维持原行政行为的决定，行政复议实际上变成了“维持会”，不能有效地发挥其应有的制度功能。

据了解，现行行政诉讼法规定了共同诉讼，但未规定诉讼代表人制度。为了提高司

新证据制度是否完善

据了解，现行行政诉讼法有关证据规定较为简单。对此，草案从被告逾期不举证后果、完善被告的举证制度、明确原告的举证责任、完善人民法院调取证据制度、明确证据的使用规则等5个方面完善证据制度。

针对现实中被告不举证或者拖延举证的情况，草案增加规定，被告不提供或者无正当理由逾期提供证据，视为没有相应证据。但是，被诉具体行政行为涉及第三人合法权益，第三人提供证据或者人民法院

依法调取证据的除外。同时，现行行政诉讼法规定，在诉讼过程中，被告不得自行向原告和证人收集证据。

为了查明事实，草案增加规定，在两种情形下，经人民法院准许，被告可以补充证据，一是被告在作出具体行政行为时已经收集了证据，但因不可抗力等正当事由不能提供的；二是原告或者第三人提出了其在行政处理程序中没有提出的理由或者证据的。

在草案规定的证据规则中，增加了“被告不提供或无正当理由逾期提供证据，视为

确认违法或无效判决是否全面

现行行政诉讼法规定了维持判决、撤销判决、履行判决和变更判决等4类判决形式。根据审判实际需要，草案作了补充修改，包括以判决驳回原告诉讼请求代替维持判决、增加给付判决、增加确认违法或者无效判决、扩大变更判决范围等内容。

其中，关于增加确认违法或者无效判决方面，草案规定了6种情形：具体行政行为应当依法被判决撤销，但撤销该具体行政行为将会给国家利益、社会公共利益造成重大损害的；具体行政行为应当依法被判决撤销，但不具有可撤销内容的；具体行政行为

程序违法，但未对原告权利产生实际影响的；被告不履行或者迟延履行法定职责应当判决履行，但判决履行已没有意义的；被告撤销或者变更原违法具体行政行为，原告不撤诉，仍要求对原具体行政行为的违法性作出确认的；原告提出具体行政行为无效，理由成立的。

草案规定，人民法院判决确认具体行政行为为违法或者无效，可以同时判决责令被告采取补救措施，给原告造成损失的，依法判决被告承担赔偿责任。

“实践中有些情况不能简单用维持和撤

约束，明确人民法院的相应责任等内容。

对于受案范围的扩大，信春鹰指出，草案将行政机关侵犯公民、法人或者其他组织依法享有的土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权，行政机关侵犯农村土地承包经营权，行政机关违法集资、征收征用财产、摊派费用，行政机关没有依法支付最低生活保障待遇或者社会保险待遇等纳入受案范围。

草案还规定，对于不接收起诉状、接收起诉状后不出具书面凭证，以及不一次性告知当事人补正起诉状内容的，当事人可以向上级人民法院投诉，上级人民法院应当责令改正，并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

法效率，草案参照民事诉讼法，增加规定，当事人一方人数众多的共同诉讼，可以由当事人推选代表人进行诉讼。代表人的诉讼行为对其所代表的当事人发生效力，但代表人变更、放弃诉讼请求，必须经被代表的当事人同意。

此外，在实际生活中，随着行政诉讼涉及第三方利益的情形逐渐增多，完善第三人制度变得越来越有必要，同时也有利于解决行政争议。为此，草案规定，公民、法人或者其他组织同被诉具体行政行为有利害关系的但没有提起诉讼，或者同案件处理结果有利害关系的，可以作为第三人申请参加诉讼，或者由人民法院通知参加诉讼。人民法院判决承担义务的第三人，有权依法提起上诉。

没有相应证据”。姜明安对此评价说，“这是一项有针对性的措施，主要解决实践中一些被告不配合法院，故意不提供或拖延提供证据，造成法院无法裁判的困难。若故意不提供或拖延提供证据，就判你败诉”。

“现行行政诉讼法没有规定原告的举证责任。但在有些情况下，如果原告不举证，就难以查清事实，作出正确的裁判。因此，需要原告承担一定的举证责任。”信春鹰说。基于此，草案增加规定，在起诉被告未履行法定职责的案件中，原告应当提供其向被告提出申请的证据。在行政赔偿和行政机关依法给予补偿的案件中，原告应当对具体行政行为造成的损害提供证据。因被告的原因导致原告无法举证的，由被告承担举证责任。

销就可以解决的。修正案草案里面对于什么条件下确认违法，什么条件下确认无效，规定得更加系统和全面。”国家行政学院教授胡建森指出，这主要针对实践中有些行政行为本身是违法的情况。

为了解决行政案件审理难问题，草案增加规定，高级人民法院可以确定若干基层人民法院跨行政区域管辖第一审行政案件；对县级以上地方人民政府所作的具体行政行为提起诉讼的案件，由中级人民法院管辖。

当前，行政机关不履行法院判决的问题仍较为突出。信春鹰指出，为增强法律规定的可执行性，建议增加规定：一是将行政机关拒绝履行判决、裁定、调解书的情况予以公告；二是拒不履行判决、裁定、调解书，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负责人员予以拘留。

用行政权力限制竞争、排除竞争，当事人就可以告到法院。”应松年说，这是用司法制度保障经济体制改革。

草案同时完善了对当事人诉权的保护。如草案规定，人民法院应当保障公民、法人或者其他组织的起诉权利，对应当受理的行政案件依法受理；被诉行政机关应当依法应诉；明确可以口头起诉等。

据了解，为增强法律规定的可执行性，解决“执行难”问题，草案增加规定，将行政机关拒绝履行判决、裁定、调解书的情况予以公告；拒不履行判决、裁定、调解书，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负责人员予以拘留。

对此，胡建森强调，如果说行政诉讼的受案范围是整个行政诉讼的“进口”，那么，生效的判决执行则是整个行政诉讼的“出口”。“进口”进来了，最后判决执行不了，“进口”便前功尽弃，没有意义。”胡建森说。

“行政诉讼法的一个重要功能在于通过司法审判活动，对违法的具体行政行为予以纠正，从而起到监督行政机关依法行政的作用。”全国人大常委会法工委行政法室主任袁杰在接受记者采访时表示。

23日在北京举行的十二届全国人大常委会第六次会议，开始审议行政诉讼法修正案草案。这部专门解决行政争议的法律，1990年10月1日起正式实施，由此开启了中国“民告官”的历史。

1.立案难

草案中增加规定：草案建议从5个方面完善对当事人的诉权保护：

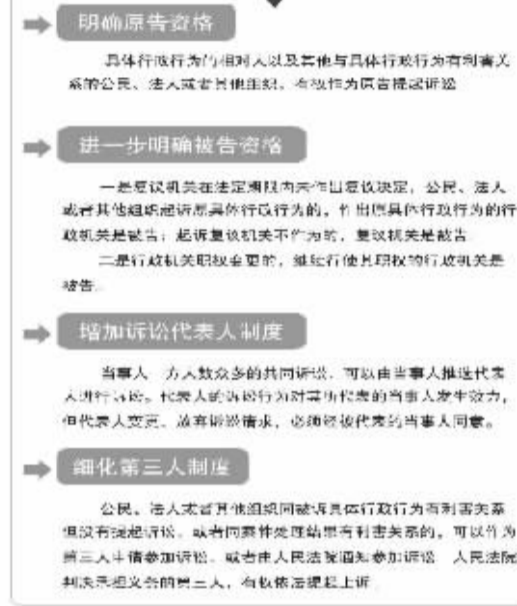
- 明确人民法院和行政机关应当保障当事人的起诉权利；增加规定，行政机关不得干预、阻碍人民法院受理行政案件。被诉行政机关应当依法应诉。
扩大受案范围。草案将行政机关侵犯公民、法人或者其他组织依法享有的土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权，行政机关违法农村土地承包经营权，行政机关违法集资、征收征用财产、摊派费用，行政机关没有依法支付最低生活保障待遇或者社会保险待遇等纳入受案范围。
明确可以口头起诉，方便当事人行使诉权。
强化受理程序约束。
明确人民法院的相应责任。

2.审理难

草案建议增加规定：

- 高级人民法院可以确定若干基层人民法院跨行政区域管辖第一审行政案件。
对县级以上地方人民政府所作的具体行政行为提起诉讼的案件，由中级人民法院管辖。

其中，如何完善诉讼参加人制度



3.执行难

- 拒不履行判决、裁定、调解书，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。
将行政机关拒绝履行判决、裁定、调解书的情况予以公告。

行政诉讼法大事记



用行政诉讼“倒逼”依法行政

本报记者 许跃芝 李万祥

现实生活中，遇到“暴力”执法、非法扣押个人财产，个体商贩该怎么办？有些行政机关未经法定程序强制拆毁个人房屋，当事人应该如何通过法律途径解决？行政诉讼便是解决这些问题的有效法律手段。

“受案范围不仅增加了2项，而且每一项中都补充了很多内容。如行政许可，原来规定拒绝颁发许可证才予受案，而本次草案则增加规定撤销、改变、注销、延续行政许可等等，均可受案。”北京大学法学院教授姜明安同时指出，列举行政诉讼受案范围并不是一个好办法，即使再列举若干种，仍然会有很多遗漏。“好的做法就是不列举可诉行为，只列举不可诉行为。除了不可诉行为，其他都是受案范围，这对

当事人最有利。”

“要解决‘受理难’的问题，在诉讼制度之外还有大量的工作可以做。”中国政法大学法学院教授刚凌说，如制度“打架”等问题是不能指望行政诉讼就能全部解决的。“草案规定得非常好，至少我们是用一种倒逼机制推动立法，这可能需要一个长期的过程。”

草案中规定，可提起诉讼的情况之一是，“认为行政机关滥用行政权力排除或者限制竞争”。对此，中国政法大学法治政府研究院应松年教授认为，行政机关的门槛很高，民营企业进不去，竞争就无法展开。“像这类问题，不单是经济体制改革的问题，也应在司法制度上加以保障。如果滥