

最高人民法院

行政诉讼批复答复
释解与应用

❦ 起诉受理卷 ❦

The Comprehension and Application of Administrative Litigation
Reply of the Supreme People's Court of China



梁凤云 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

最高人民法院

行政诉讼批复答复
释解与应用

❦ 起诉受理卷 ❦

The Comprehension and Application of Administrative Litigation
Reply of the Supreme People's Court of China



梁凤云 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

最高人民法院行政诉讼批复答复释解与应用·起诉受理卷 / 梁风云著. —北京: 中国法制出版社, 2012. 10

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3914 - 5

I. ①最… II. ①梁… III. ①行政诉讼法 - 法律适用 - 中国 IV. ①D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 174136 号

策划编辑: 罗莱娜

责任编辑: 周琼妮

封面设计: 李宁

最高人民法院行政诉讼批复答复释解与应用·起诉受理卷

ZUIGAO RENMIN FAYUAN XINGZHENG SUSONG PIFU DAFU SHIJIE YU YINGYONG ·
QISU SHOULI JUAN

著者 / 梁风云

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市紫恒印装有限公司

开本 / 787 × 1092 毫米 16

版次 / 2012 年 11 月第 1 版

印张 / 19.5 字数 / 327 千

2012 年 11 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3914 - 5

定价: 78.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66017726

传真: 66031119

编辑部电话: 66067023

邮购部电话: 66033288

序

中国行政诉讼法经过二十多年的发展,已经初具规模。特别是在行政诉讼法典之外,最高人民法院制定了一定数量的司法解释,发布了数量可观的司法批复,这些都是中国行政诉讼制度的重要组成部分。前不久,我和风云同志合著了《行政诉讼法理论与实务》一书。在写作过程中,我们较为认真地梳理了大量的司法解释和司法批复,深刻感受到了中国行政诉讼法不断前进的足音和不断跳动的脉搏。可以说,司法解释和司法批复是具体化、行动中的行政诉讼法,其重要性可想而知,有必要加以认真研究。这些研究不仅有利于准确把握司法批复的精神,准确指导行政审判实践,更有利于行政诉讼制度的完善。目前,学术界和实务界对于司法解释的研究比较多,对于司法批复的研究还比较零散,不够系统。风云同志准备用三年时间整理这些司法批复,我赞成他的写作计划,并愿意把他的著作推荐给大家。

本书不是纯理论性的专著,而是针对具体实务问题的著述。这与司法批复的性质是相关的。司法批复是最高司法机关针对行政审判实务中疑难、复杂的法律适用问题作出的答复意见。行政诉讼法的内容比较原则。按照法律规定,下级法院在审理案件过程中涉及到复杂的法律适用问题时,可以向最高人民法院请示。最高人民法院的答复意见既对该具体案件有约束力,也对同类案件有参考价值。因此,司法批复具有类似法律规范的普遍适用性。这些司法批复属于广义的司法解释的范畴。本书是对司法批复的解释,实务意味浓厚。但本书又不仅仅是实务书籍,在阐述相关实务问题时,也闪耀着理论的光芒,相信对于行政法学研究也会有所助益。

风云同志曾经向我述说了他的宏愿:希望通过点滴积累,盈科而进,创作真正具有本土特色的中国行政法学。我以为这种研究路径是正确的,也是可行的。衷心希望风云同志能够如愿以偿,并为社会奉献更多的、更好的作品。属文以励之。

江必新

二〇一一年七月六日于地坛东门寓所

凡 例

1. 凡属于国家法律的,均简称《某法》。例如,《中华人民共和国行政诉讼法》简称为《行政诉讼法》、《中华人民共和国行政复议法》简称为《行政复议法》。

2. 凡属于法规以及法规以下规范性文件的,均简称《某法规》。

3. 法律法规经过修订的,在必要时按照制定和修订年份用括号注明,例如,《土地管理法》(1986年)、《土地管理法》(2004年)、《治安管理处罚条例》(1986年)、《治安管理处罚条例》(1994年)。

4. 最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见(试行)》,均简称为《贯彻意见》。

5. 最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》,均简称为《若干解释》。

6. 最高人民法院《关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》,均简称为《适用法律规范座谈会纪要》。

7. 全国人民代表大会简称为“全国人大”,全国人民代表大会常务委员会简称为“全国人大常委会”,地方各级人大亦同。

8. 地方各级人民政府,均简称为“政府”,例如山西省人民政府简称为山西省政府。

9. 高级人民法院在第一次出现时写全称,之后均简称为“高院”,例如北京市高级人民法院简称为北京高院。

10. 中级人民法院在第一次出现时写全称,之后均简称为“中院”,例如广州市中级人民法院简称为广州中院。

11. 审判委员会均简称为“审委会”。

目 录

Contents

起诉受理部分

一、起诉期限

1. 法律规定行政案件起诉期限短于行政法规规定的起诉期限的,起诉期限应当按照行政机关告知的起诉期限计算 3
2. 未告知当事人诉权或者起诉期限,致使当事人逾期向人民法院起诉的,其起诉期限从当事人实际知道诉权或者起诉期限时计算 8
3. 起诉期限与诉讼时效不同 20
4. 行政机关于行政诉讼法实施后作出具体行政行为,当事人不知道内容的起诉期限的计算 27
5. 后来知道行政行为内容的起诉期限的计算 33
6. 对《若干解释》第 42 条“涉及不动产的具体行政行为从作出之日起超过 20 年”的理解 37

二、复议前置

7. 当事人不服相当于县级公安交通管理部门的高速公路交通警察支队所作的申诉裁决向人民法院提起诉讼的,人民法院应当受理 43
8. 原《交通管理处罚程序补充规定》第 10 条的规定可以视为复议前置 50
9. 《行政复议法》第 30 条第 1 款规定的确认自然资源所有权或者使用权的行政行为应当行政复议前置 55
10. 行政机关颁发自然资源所有权或者使用权证书的行为不属于复议前置的情形 64

三、行政诉讼法的溯及力

- 11. 具体行政行为发生在行政诉讼法生效之前的,行政诉讼法没有溯及力…………… 71
- 12. 行政行为发生在行政诉讼法生效之前,且原《贯彻意见》尚未生效,行政诉讼法和原《贯彻意见》不具有溯及力…………… 77
- 13. 当事人起诉的行政行为发生在行政诉讼法施行以前,起诉时行政诉讼法已施行且未超过起诉期限的,行政诉讼法没有溯及力…………… 81

四、不具有强制力行为的受理

- 14. 自愿基础上的集资行为不符合起诉条件…………… 86
- 15. 行政机关的提议行为不具有强制力…………… 92

受案范围部分

一、刑事司法行为的可诉性与不可诉性

- 16. 监视居住行为不可诉…………… 101
- 17. 刑事搜查、扣押等专门调查行为不可诉…………… 106
- 18. 公安机关依照行政法律和行政规范作出的行为应当界定为行政行为…………… 117
- 19. 名为刑事侦查实为插手经济纠纷的扣押财产行为的可诉性…………… 121
- 20. 受理和审理阶段对刑事侦查行为与具体行政行为的判断…………… 128
- 21. 刑事司法行为与具体行政行为的界定…………… 132

二、侵犯经营自主权行为的可诉性

- 22. 行政机关因对其下属部门的指令形成的关系属于内部行政关系…………… 140
- 23. 对全民所有制工业企业的划拨行为属于侵犯经营自主权的行为…………… 144
- 24. 当事人对行政机关作出的全民所有制工业企业分立的决定不服提起诉讼,人民法院应当作为行政案件受理…………… 153
- 25. 对集体企业法定代表人的免职行为属于侵犯经营自主权的行为…………… 162

三、行政机关基于司法机关行为作出的行为的可诉性

- 26. 行政机关基于会议纪要和人民法院通知作出的行为的可诉性…………… 170

27. 行政机关协助执行行为不具有可诉性····· 175
28. 税务机关根据监察机关免于起诉决定及相应来函作出的税收缴款书是可诉的行政行为····· 181

四、人事争议裁决的可诉性

29. 直接涉及当事人合法权益的人事争议裁决具有可诉性····· 188

五、免职行为和开除处分的可诉性

30. 党委作出的免职决定不属于具体行政行为····· 205
31. 人事局对事业单位人员作出开除处分的行为属于人民法院受案范围····· 208
32. 监察机关作出的行政处分行为不属于人民法院受案范围····· 212

六、其他行为的可诉性

33. 火灾事故认定的可诉性····· 218
34. 教育行政部门出具介绍信行为的可诉性····· 229
35. 行政允诺行为的可诉性····· 244
36. 土地管理部门出让国有土地使用权之前的拍卖行为以及与之相关的拍卖公告等行为具有可诉性····· 254
37. 拍卖出让国有建设用地使用权的土地行政主管部门与竞得人签署成交确认书的行为具有可诉性····· 263
38. 地质矿产部门作出的鉴定结论之可诉性····· 270
39. 行政复议前置情形下,行政复议机关不予受理决定之可诉性····· 273
40. 行政调解行为的不可诉性····· 280
- 最高人民法院行政诉讼批复答复适用一览表····· 296
- 后记····· 302



◎ 起 诉 受 理 部 分 ◎



一、
起诉期限

QI SU QI XIAN



1. 法律规定行政案件起诉期限短于行政法规规定的起诉期限的,起诉期限应当按照行政机关告知的起诉期限计算

(1990年12月27日)

【批复要旨】

《中华人民共和国税收征收管理暂行条例》^①规定当事人不服税务机关复议裁决的起诉期限为30日。因该条例属于行政法规,不属于法律,故应适用行政诉讼法规定的起诉期限。如果税务复议裁决交代起诉期限为30日,当事人在接到复议决定书之日起15日后至30日以前向人民法院起诉的,应视为当事人在法定期限内提起诉讼。

【疑请案情】

1990年12月21日,湖北省高级人民法院向最高人民法院请示以下法律问题:《行政诉讼法》第38条第2款规定:“申请人不服复议决定的,可以在收到复议决定书之日起15日内向人民法院提起诉讼。……法律另有规定的除外”。而《中华人民共和国税收征收管理暂行条例》第40条规定:“……申诉人对答复不服的,可以在接到答复之日起30日内向人民法院起诉。”前者是法律,后者是行政法规,二者规定的起诉期限不同,应当如何确定?

^① 该条例已被1992年9月4日全国人大常委会通过并公布的《中华人民共和国税收征收管理法》明令废止。

湖北高院审委会经讨论认为,依照法律效力高于行政法规效力的原则,应按《行政诉讼法》确定的15日执行。同时认为,《行政诉讼法》的本意是为了充分保护当事人的诉权,行政管理相对人大多是依照具体行政行为所依据的法律、法规规定的起诉期限起诉。因此,倾向性意见是,在当前没有作出法律解释和司法解释的情况下,具体行政行为交代起诉期限为30天的,按30天的起诉期限受理;没有交代起诉期限的,按15天的起诉期限受理。

【适用精析】

本请示问题涉及的是《行政诉讼法》第38条第2款的理解问题。

《行政诉讼法》第38条第2款规定:“申请人不服复议决定的,可以在收到复议决定书之日起十五日内向人民法院提起诉讼。复议机关逾期不作决定的,申请人可以在复议期满之日起十五日内向人民法院提起诉讼。法律另有规定的除外。”也就是说,一般情况下,《行政诉讼法》规定不服复议决定的,可以在收到复议决定书之日起15日内向人民法院提起诉讼。这一规定主要是参考了《行政诉讼法》制定之前大多数法律规定的经复议后的起诉期限。例如,《标准化法》第23条规定:“当事人对没收产品、没收违法所得和罚款的处罚不服的,可以在接到处罚通知之日起15日内,向作出处罚决定的机关的上一级机关申请复议;对复议决定不服的,可以在接到复议决定之日起15日内,向人民法院起诉”。

“法律另有规定的除外”是特殊情形,主要包括两种情形:一是法律规定了长于15天的起诉期限。例如,《海关法》第53条规定:“当事人对海关的处罚决定不服的,可以自收到处罚通知书之日起30日内,海关无法通知的,自海关的处罚决定公告之日起30日内,向作出处罚决定的海关或者上一级海关申请复议;对复议决定仍然不服的,可以自收到复议决定书之日起30日内,向人民法院起诉”。^①二是法律规定了短于15天的起诉期限。例如,原《治安管理处罚条例》第39条规定:“被裁决受治安管理处罚的人或者被侵害人不服公安机关或者乡(镇)人民政府裁决的,在接到通知后五日内,可以向上一级公安机关提出申诉,由上一级公安机关在接到申诉后五日内作出裁决;不服上一级公安机关裁决的,可以在接到通知后五日内向当地人民法院提起诉讼”。^②《集会游行示威法》第31条规定:“当事人对公安机关依照本法第28条

① 该法于2000年7月8日第九届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议修订,原条文已经删除,相应的条文为第64条:“纳税义务人同海关发生纳税争议时,应当缴纳税款,并可以依法申请行政复议;对复议决定仍不服的,可以依法向人民法院提起诉讼。”

② 2005年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过《中华人民共和国治安管理处罚法》,自2006年3月1日起施行。1986年9月5日公布,1994年5月12日修订公布的《中华人民共和国治安管理处罚条例》同时废止。

第2款或者第30条的规定给予的拘留处罚决定不服的,可以自接到处罚决定通知之日起5日内,向上一级公安机关提出申诉,上一级公安机关应当自接到申诉之日起5日内作出裁决;对上一级公安机关裁决不服的,可以自接到裁决通知之日起5日内,向人民法院提起诉讼。”《行政诉讼法》颁布之后,大多数的法律规定“不服复议决定的,应当在15日内向人民法院提起诉讼”。

这里的“法律”是指全国人大及其常委会根据宪法的规定制定的规范性文件,包括基本法律和非基本法律。根据《立法法》第8条的规定,诉讼制度只能制定法律。诉讼是指司法机关在当事人和其他诉讼参与人参加下,依照法定程序,为解决当事人的权利和义务纠纷进行的活动。诉讼的进行是以国家意志为左右的,对公民权利和义务纠纷的解决体现了国家的价值取向。因此,有关诉讼制度的事项必须由国家统一立法。^①比如,《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》和《行政诉讼法》只能是法律形式。

在本案中,1986年4月21日公布,同年7月1日生效的《税收征收管理暂行条例》第40条规定:“纳税人、代征人或其他当事人同税务机关在纳税或者违章处理问题上发生争议时,必须首先按照税务机关的决定缴纳税款、滞纳金、罚款,然后在十日内向上级税务机关申请复议。上级税务机关应当在接到申诉人的申请之日起三十日内作出答复。申诉人对答复不服的,可以在接到答复之日起三十日内向人民法院起诉。”该条与之后颁布的《行政诉讼法》第38条第2款的规定不一致。这个问题既涉及到新法与旧法的冲突,也涉及到法律和行政法规的冲突。

在法理上,对于新法与旧法的冲突,有的是涉及同一机关制定的新法与旧法的冲突,有的涉及不同机关制定的新法与旧法的冲突。《立法法》第83条规定:“同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章,特别规定与一般规定不一致的,适用特别规定;新的规定与旧的规定不一致的,适用新的规定。”也就是说,《立法法》针对同一机关制定的规范性文件,才有新法优于旧法的规则。对于不同位阶的规范性文件,不适用新法优于旧法规则。《立法法》第79条第1款规定:“法律的效力高于行政法规。”在宪法之下,全国人大及其常委会的制定法律的效力等级最高。根据宪法的规定,全国人大及其常委会是国家最高权力机关,行使国家立法权。因此,严格地说,只有全国人大及其常委会有立法权;其他机关的立法权都是派生的。全国人大及其常委会制定的法律是制定行政法规的依据。因此,法律的效力高于行政法规,与法律抵触的行政法规是无效的^②。

那么,问题的答案似乎是简单的,《税收征收管理暂行条例》与《行政诉讼法》的

① 乔晓阳主编:《中华人民共和国立法法讲话》,中国民主法制出版社2008年版,第79-80页。

② 张春生主编:《中华人民共和国立法法释义》,法律出版社2000年版,第232页。

规定不一致,应当适用《行政诉讼法》的规定。但随之而来的问题是,《税收征收管理暂行条例》规定的起诉期限长于其后颁布的《行政诉讼法》规定的起诉期限。从一般的观念来看,起诉期限长对于公民权利的保护更为有利。

《立法法》在第五章“适用与备案”中规定了规范性文件溯及既往的情形,亦有称“权利保护规则”者。《立法法》第84条规定:“法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章不溯及既往,但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外。”对于法不溯及既往原则而言,如果法律规定是减轻行为人的责任或者增加公民的权利,也可以具有溯及力。这里的“公民、法人和其他组织”是指规范性文件所直接指向的公民、法人和其他组织,是规范性文件调整的特定对象,不是泛指,不是为了保护多数人的利益而使规范性文件具有溯及力。^①这一规定实际上是“新法优于旧法”的补充,针对的仍然是同一机关制定的规范性文件。那么,对于不同层级的规范性文件是否也可以适用“权利保护规则”呢?我们认为,如果新法优于旧法的规则仅仅适用于同一机关制定的规范性文件,而不适用于不同层级的机关制定的规范性文件时,就会导致上位法永远优于下位法,在适用下位法对公民权利保护更有利时,可能显得不公平。

《适用法律规范问题的座谈会纪要》在“关于新旧法律规范的适用规则”中规定:“根据行政审判中的普遍认识和做法,行政相对人的行为发生在新法施行以前,具体行政行为作出在新法施行以后,人民法院审查具体行政行为的合法性时,实体问题适用旧法规定,程序问题适用新法规定,但下列情形除外:(一)法律、法规或规章另有规定的;(二)适用新法对保护行政相对人的合法权益更为有利的;(三)按照具体行政行为的性质应当适用新法的实体规定的。”根据这一规定,起诉期限的问题无疑属于程序问题,应当适用新法,即《行政诉讼法》。对于权利保护规则而言,上述规定只适用于实体问题,即实体问题适用旧法规定,但适用新法对保护行政相对人的合法权益更为有利的,适用新法。对于程序问题,没有规定权利保护规则。

我们认为,根据上述司法政策的精神,对于程序问题适用新法规定,但适用旧法对保护行政相对人的合法权益更为有利的,适用旧法规定。但是,无论从《立法法》还是司法政策,都没有规定对程序问题的权利保护规则。因此,作为下位法的规范性文件与《行政诉讼法》规定的起诉期限不同的,应当依照《行政诉讼法》的规定。

对于《行政诉讼法》规定的15日的起诉期限,《行政诉讼法》第38条第2款规定“法律另有规定的除外”。实际上,15日的起诉期限已经比较短了,“法律另有规定的除外”可能意味着法律可以设定短于15日的起诉期限。从这个角度讲,《行政诉讼

^① 张春生主编:《中华人民共和国立法法释义》,法律出版社2000年版,第239页。

法》关于起诉期限的规定与《行政复议法》规定的复议期限的立法技术相比,后者更为科学,也更能体现权利保护的宗旨。《行政复议法》第9条规定:“公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益的,可以自知道该具体行政行为之日起六十日内提出行政复议申请;但是法律规定的申请期限超过六十日的除外。”因此,在修订《行政诉讼法》时,上述条款修订为“申请人不服复议决定的,可以在收到复议决定书之日起十五日内向人民法院提起诉讼。复议机关逾期不作决定的,申请人可以在复议期满之日起十五日内向人民法院提起诉讼。法律规定的起诉期限超过15日的除外”。

综合以上理论和实践,对于起诉期限这一程序问题,行政法规与《行政诉讼法》不一致的,应当执行《行政诉讼法》的规定。也就是说,即使《税收征收管理暂行条例》规定了30日的起诉期限,也应当执行《行政诉讼法》规定的15日起诉期限。

然而,在特定情形下,应当承认《税收征收管理暂行条例》规定的起诉期限的效力。这是因为:第一,《税收征收管理暂行条例》作为行政法规,轻易否定其对起诉期限的规定不一定符合《行政诉讼法》的立法宗旨。《行政诉讼法》的立法宗旨是保护公民、法人和其他组织的合法权益,缩短公民、法人和其他组织的起诉期限显然与此相悖。对于诉权和起诉期限问题,最高人民法院倾向于采取比较宽松的态度。例如,《民事诉讼法(试行)》规定只有法律规定可以起诉的行政案件,人民法院才能受理。最高人民法院《关于地方人民政府规定可向人民法院起诉的行政案件法院应否受理问题的批复》(1987年10月9日)、最高人民法院《关于新法规定当事人可以起诉而旧法规没有规定可以起诉而当事人起诉的,人民法院可否受理的函》(1989年1月23日,法[行]函[1989]11号)都认可了行政法规、地方性法规、单行条例、自治条例规定行政诉权的,人民法院可以受理。第二,由于《税收征收管理暂行条例》规定30日,《行政诉讼法》规定15日,可能导致行政机关告知15日或者30日。如果因行政机关告知30日而导致行政相对人在16日至30日内起诉时超过《行政诉讼法》规定的15日,并且因此不予受理,对于当事人是不公平的。第三,《行政诉讼法》第38条第2款规定的“在收到复议决定书之日起15日内向人民法院提起诉讼”的准确含义是,行政机关在告知行政复议决定内容、起诉期限和诉权后的15日内,行政相对人可以向人民法院提起诉讼。这个结论也可以由《若干解释》第41条反证。《若干解释》第41条第2款规定,复议决定未告知公民、法人或者其他组织诉权或者法定起诉期限的,适用前款规定。即行政复议机关作出行政复议决定时,未告知公民、法人或者其他组织诉权或者起诉期限的,起诉期限从公民、法人或者其他组织知道或者应当知道诉权或者起诉期限之日起计算,但从知道或者应当知道具体行政行为内容之日起最长不得超过2年。《行政诉讼法》及其司法解释着重强调了行政机关的告知义务。行政机关

告知起诉期限短于《行政诉讼法》规定的起诉期限的,执行《行政诉讼法》规定的起诉期限;行政机关告知起诉期限长于《行政诉讼法》规定的起诉期限的,应当从其告知起诉期限之日起算。

综上,1990年12月27日,最高人民法院行政审判庭作出《关于税务行政案件起诉期限问题的电话答复》。答复的内容是:“湖北省高级人民法院:你院行审文字[90]第42号关于税务行政案件起诉期限的请示报告收悉。经研究,同意你院意见,即根据行政诉讼法第三十八条第二款的规定:‘申请人不服复议决定的,可以在收到复议决定书之日起15日内向人民法院提起诉讼。’‘法律另有规定的除外。’《中华人民共和国税收征收管理暂行条例》规定当事人不服税务机关复议裁决的起诉期限为30日。因该条例属于行政法规,不属于法律,故应适用行政诉讼法规定的起诉期限。如果税务复议裁决交代起诉期限为30日,当事人在接到复议决定书之日起十五日后至三十日以前向人民法院起诉的,应视为当事人在法定期限内提起诉讼。”本答复中“视为当事人在法定期限内提起诉讼”虽为法律拟制之意,但根据《若干解释》第42条第2款的规定,当事人的起诉期限仍在法定起诉期限内,非为“拟制”。

2. 未告知当事人诉权或者起诉期限,致使当事人逾期向人民法院起诉的,其起诉期限从当事人实际知道诉权或者起诉期限时计算

(1993年9月22日,[93]行他25号;1997年1月13日,[1996]法行字第20号;2000年4月19日,法行[2000]7号)

【批复要旨】

未告知当事人诉权或者起诉期限,致使当事人逾期向人民法院起诉的,其起诉期限从当事人实际知道诉权或者起诉期限时计算。

【疑请案情】

1991年5月10日,郭建新与湖南省益阳地区沅江市某村村民李春(系三眼塘区公安派出所所长郭光辉的侄媳)因邻里纠纷发生互殴。后经干部劝阻,事态平息。事后,三眼塘派出所动用民警和联防队员20余人至郭家抓人,郭家惊恐跪地求情,围观百姓近百人。后郭建新由其兄长主动送至乡政府。5月25日,沅江市公安局以殴打他人对郭建新拘留15天,以妨碍公务对其二位兄长分别拘留7天。5月29日,三位被拘留人收到拘留通知书。6月1日依法向益阳地区公安处提出申诉,该处以“先到沅江市公安局办好申诉手续”为由不予受理。后该三人以村支部书记和治保主任向沅江市公安局作保,该局同意暂缓执行。6月3日,三人向沅江市公安局递交担保书,

该局法制办主任拒收,要求提交保证金。6月4日,三人赴地区公安处申请复议,答复三人明日再来。郭建新刚到沅江,按照拘留一日20元标准交了保证金。后该局人员在郭建新返途中增加到50元一日保证金。6月7日,郭建新兄长按照地区公安处的要求找公安局,该局以其竟敢复议为由将其关押,之后将郭建新等二人也关押。复议机关一直未作复议裁决。8月23日,三人向沅江市人民法院提起行政诉讼,此时已经超过规定的起诉期限63天。

【分歧意见】

对于本案是否超过起诉期限,湖南省高级人民法院审委会产生三种意见:

第一种意见认为,本案已经超过起诉期限。理由是:根据原《治安管理处罚条例》第39条的规定,复议机关逾期不作出复议裁决,当事人应当在复议期满之日起5日内向人民法院提起诉讼。三人未在法定期限内提起诉讼,公安机关在复议期限内未予复议,但《行政诉讼法》明确规定了补救措施,人民法院应当不予受理。

第二种意见认为,本案虽已经超过起诉期限,但可以作为特例受理。理由是:三位原告多次往返地区、市公安机关。地区公安处以其未办理担保手续,不予复议,该行为无法律依据。市公安局则在原告已经提供担保人和保证金的情况下,在法定的复议期限内将原告关押,属于违法行为。三原告未在法定期限内起诉,事出有因,系公安机关故意剥夺其诉权。为了保障公民的合法权益,本案可以作为一特例受理。

第三种意见认为,本案已经超过起诉期限,可以采取变通方式处理。地区公安处不作出复议,三原告可以其不作为向人民法院提起行政诉讼。等待地区公安处作出复议裁决后,当事人不服,再向人民法院起诉。

第二种意见和第三种意见为倾向性意见。

【适用精析】

本案涉及到起诉期限问题。

(一) 起诉期限及其意义

起诉期限,又称为起诉期间,是指公民、法人或者其他组织认为自己合法权益受到具有国家行政职权的机关和组织及其工作人员行政行为的侵害,依法向人民法院起诉请求保护其合法权益的法定期间。^①公民、法人或者其他组织未在上述起诉期限内提起行政诉讼,法院将无法对被诉行政行为进行合法性审查,亦无权受理起诉人的起诉。

^① 有的学者将起诉期限定义为诉讼时效(例如胡玉鸿主编:《行政诉讼法教程》,法律出版社1997年版,第252页),笔者对此不赞同,有关起诉期限和诉讼时效的区别,请参见下文。