

行政诉讼法

立法背景与观点全集

全国人大常委会法制工作委员会行政法室 编

Legislation Background and Point
on Administrative Procedure Law



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

行政诉讼法

立法背景与观点全集

全国人大常委会法制工作委员会行政法室 编

Legislation Background and Point
on Administrative Procedure Law



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

行政诉讼法立法背景与观点全集 / 全国人大常委会
法制工作委员会行政法室编. —北京:法律出版社,
2015.1

ISBN 978-7-5118-7219-7

I. ①行… II. ①全… III. ①行政诉讼法—立法—研
究—中国 IV. ①D925.301

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 274720 号

©法律出版社·中国

责任编辑/麦 锐

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/固安华明印业有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/710 毫米×1000 毫米 1/16

印张/28.5 字数/524 千

版本/2015 年 1 月第 1 版

印次/2015 年 1 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-7219-7

定价:68.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑说明

2014年11月1日,十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议审议通过了《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》。为便于读者更好地了解行政诉讼法的立法背景、修改过程中的有关情况和主要意见,我们将研究、修改行政诉讼法过程中整理、收集的部分资料和研究成果汇集成《行政诉讼法立法背景与观点全集》一书。本书可供审判机关、行政机关、律师、法律教学研究人员在学习、研究行政诉讼法时参考。

参加本书编辑的是全国人大常委会法工委行政法室有关同志。

编著者
2014年11月

目 录

第一部分 全国人大常委会相关文件和审议意见

- 3 全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《中华人民共和国行政诉讼法修正案(草案)》的议案
- 4 关于《中华人民共和国行政诉讼法修正案(草案)》的说明
- 11 全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国行政诉讼法修正案(草案)》修改情况的汇报
- 15 全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国行政诉讼法修正案(草案)》审议结果的报告
- 19 全国人民代表大会法律委员会关于《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(草案)》修改意见的报告
- 23 十二届全国人大常委会第六次会议审议行政诉讼法修正案草案的意见
- 33 十二届全国人大常委会第十次会议审议行政诉讼法修正案草案二次审议稿的意见

第二部分 行政诉讼法修改中的各方意见

- 45 一、一审前的修改意见
- 45 一届全国人大代表议案和建议对行政诉讼法修改的意见
- 52 行政诉讼法修改上海座谈会简报
- 58 行政诉讼法修改西安座谈会简报
- 64 行政诉讼法修改青岛座谈会简报
- 73 有关专家谈行政诉讼法的修改

- 78 部分专家学者对行政诉讼法修改的意见
- 83 部分在京学者对行政诉讼法修改的意见
- 88 海峡两岸学者对行政合同的研讨情况
- 94 部分律师对行政诉讼法修改的意见
- 99 全国律协部分律师对行政诉讼法修改的意见
- 105 天津部分律师对行政诉讼法修改的意见
- 108 有关部门对行政诉讼法修改的意见
- 115 有关部门对行政诉讼法修正案草案征求意见稿的意见
- 119 北京市部分行政机关对行政诉讼法修改的意见
- 123 北京市政府法制系统对行政诉讼法修改的意见
- 129 天津部分行政机关对行政诉讼法修改的意见
- 133 部分地方法院对行政诉讼法修改的意见
- 142 北京市部分法院对行政诉讼法修改的意见
- 147 行政诉讼法修改朝阳区法院调研报告
- 153 天津部分法院对行政诉讼法修改的意见
- 158 行政诉讼法修改北京市法院调研报告
- 161 一次立法调研的新尝试
- 165 **二、对草案的修改意见**
- 165 十二届全国人大二次会议代表议案、建议和全国政协十二届二次会议委员提案对行政诉讼法修改的意见
- 172 各地对行政诉讼法修正案草案的意见
- 186 行政诉讼法修改浙江、江苏调研报告
- 190 行政诉讼法修改吉林座谈会简报
- 195 行政诉讼法修改吉林延边调研报告
- 201 行政诉讼法修正案草案向社会公众征求意见的情况
- 213 有关专家学者、人大代表和协会组织对行政诉讼法修正案草案的意见
- 220 有关部门、科研院所、协会组织和企业对行政诉讼法修正案草案的意见
- 232 有关部门对行政诉讼法修正案草案的意见
- 240 行政诉讼法修改北京市法院调研报告

247	三、对草案二审稿的修改意见
247	行政诉讼法修正案草案二次审议稿向社会公众征求意见的情况
256	行政诉讼法修改贵州、湖南调研报告
259	有关专家学者对行政合同的研讨情况
262	行政诉讼法修正案(草案)出台前评估情况

第三部分 理论研究与思考

269	现行司法解释对行政诉讼制度的发展完善
273	对行政诉讼制度的定位与面临挑战的一点思考
277	从调研看行政诉讼的“三难”
280	部分地方关于市政公用事业特许经营的规定
282	关于行政诉讼中原告资格的研究报告
287	关于行政规范性文件审查的研究报告
291	关于行政复议与行政诉讼衔接机制的研究报告
298	关于穷尽行政救济原则的研究报告
301	关于行政诉讼中调解的研究报告
309	关于行政行为违法、可撤销和无效的比较
312	关于行政诉讼判决制度的研究报告
324	关于行政诉讼中简易程序的研究报告
330	对行政诉讼法与民事诉讼法异同的初步研究
334	美国行政诉讼制度情况
341	英国行政诉讼制度研究
348	法国行政法院制度研究报告
352	法国行政诉讼类型研究报告
355	法国行政诉讼执行制度及其改革
358	德国行政诉讼制度
364	捷克、奥地利行政诉讼制度
368	日本行政诉讼制度(一)

373	日本行政诉讼制度(二)	540
377	日本行政诉讼制度(三)	545
381	日本行政诉讼制度(四)	555
387	日本行政诉讼制度座谈会简报(一)	565
392	日本行政诉讼制度座谈会简报(二)	575
398	日本和我国台湾地区关于在行政诉讼中准用民事诉讼法的相关规定	
402	我国台湾地区行政诉讼主要制度研究	585

附 录

411	附录1 中华人民共和国行政诉讼法(最新修正文本)	590
428	附录2 《中华人民共和国行政诉讼法》修改前后新旧条文对照表	605

第一部分



全国人大常委会 相关文件和审议意见

全国人民代表大会常务委员会委员长会议 关于提请审议《中华人民共和国行政诉讼法 修正案(草案)》的议案

全国人民代表大会常务委员会：

为了保证人民法院依法审理行政案件，保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使职权，进一步完善我国行政诉讼制度，全国人大常委会法制工作委员会会同有关方面，在认真总结实践经验、深入调查研究的基础上，拟订了《中华人民共和国行政诉讼法修正案(草案)》。这个草案已经全国人大常委会委员长会议讨论同意，现提请全国人大常委会审议。

全国人民代表大会常务委员会委员长会议

2013年12月16日

关于《中华人民共和国行政诉讼法 修正案(草案)》的说明

——2013年12月23日在第十二届全国人民代表大会
常务委员会第六次会议上

全国人大常委会法制工作委员会副主任 信春鹰

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

我受委员长会议的委托，作关于《中华人民共和国行政诉讼法修正案(草案)》的说明。

行政诉讼法于1989年由第七届全国人大第二次会议通过，1990年10月1日起实施。这部被称为“民告官”的法律规定了行政诉讼程序的基本规则，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。同时，随着社会主义民主法制建设的深入推进，行政诉讼制度与社会经济发展不协调、不适应的问题也日渐突出。人民群众对行政诉讼中存在的“立案难、审理难、执行难”等突出问题反映强烈。为解决这些突出问题，适应依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设的新要求，有必要对行政诉讼法予以修改完善。

近年来，许多全国人大代表和有关方面陆续提出修改行政诉讼法的意见和建议。法制工作委员会从2009年开始着手行政诉讼法的修改调研工作，先后到山东、湖南等多地进行调研，听取基层人民法院、地方政府部门的意见和建议。采取旁听案件审理、阅卷、派人到行政审判一线蹲点等多种方式了解行政诉讼实践的情况。多次召开国务院部门、学者和律师座谈会，听取意见。今年11月又分两次召开17个省、自治区、直辖市人大法制机构、政府法制部门、人民法院和人民检察院参加的

座谈会。按照党的十八届三中全会精神和各方面的意见,修改工作把握以下几点:一是维护行政诉讼制度的权威性,针对现实中的突出问题,强调依法保障公民、法人和其他组织的诉讼权利;二是坚持我国行政诉讼制度的基本原则,维护行政权依法行使和公民、法人和其他组织寻求司法救济渠道畅通的平衡,保障人民法院依法独立行使审判权;三是坚持从实际出发,循序渐进,逐步完善;四是总结行政审判实践的经验,把经实践证明的有益经验上升为法律。经与最高人民法院、国务院法制办公室等方面沟通协商、反复研究,在充分论证并取得基本共识的基础上,形成了行政诉讼法修正案(草案)。现就主要问题说明如下:

一、关于保障当事人的诉讼权利

行政诉讼面临的“三难”,最突出的是立案难。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。为畅通行政诉讼的入口,建议从五个方面完善对当事人的诉权保护:

1. 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: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。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。(修正案草案第三条)

2. 扩大受案范围。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。(修正案草案第四条)

3. 明确可以口头起诉,方便当事人行使诉权。增加规定:起诉应当向人民法院递交起诉状,并按照被告人数提出副本。书写起诉状确有困难的,可以口头起诉,由人民法院记入笔录,出具注明日期的书面凭证,并告知对方当事人。(修正案草案第二十五条)

4. 强化受理程序约束。增加规定:一是人民法院应当在接到起诉状时当场予以登记,并出具注明日期的书面凭证。起诉状内容欠缺或者有其他错误的,应当给予指导和释明,并一次性告知当事人补正。不得未经指导和释明即以起诉不符合条

件为由不予受理。二是起诉符合条件的,人民法院应当在接到起诉状或者口头起诉之日起七日内立案,并通知当事人;不符合起诉条件的,应当在七日内作出裁定书,不予受理。裁定书应当载明不予受理的理由。原告对裁定不服的,可以提起上诉。三是人民法院在七日内既不立案,又不作出裁定书的,当事人可以向上一级人民法院起诉。上一级人民法院认为符合起诉条件的,应当立案、审理,也可以指定其他下级人民法院立案、审理。(修正案草案第二十五条、第二十七条)

5. 明确人民法院的相应责任。增加规定: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。(修正案草案第二十五条)

二、关于对规范性文件的附带审查

实践中,有些具体行政行为侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益,是地方政府及其部门制定的规范性文件中越权错位等规定造成的。为从根本上减少违法具体行政行为,可以由法院在审查具体行政行为时应公民、法人或者其他组织的申请对规章以下的规范性文件进行附带审查,不合法的,转送有权机关处理。这符合我国宪法和法律有关人大对政府、政府对其部门以及下级政府进行监督的基本原则,也有利于纠正相关规范性文件的违法问题。建议增加规定:一是公民、法人或者其他组织认为具体行政行为所依据的国务院部门和地方人民政府及其部门制定的规章以外的规范性文件不合法,在对具体行政行为提起诉讼时,可以一并请求对该规范性文件进行审查。二是人民法院在审理行政案件中,发现上述规范性文件不合法的,不作为认定具体行政行为合法的依据,并应当转送有权机关依法处理。(修正案草案第五条)

三、关于完善管辖制度

现行行政诉讼法规定,基层人民法院管辖第一审行政案件。为了解决行政案件审理难问题,减少地方政府对行政审判的干预,在总结现行做法的基础上,根据党的十八届三中全会关于探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度的精神,建议增加规定:一是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。二是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。(修正案草案第六条、第七条)

四、关于完善诉讼参加人制度

1. 明确原告资格。现行行政诉讼法关于原告资格的规定比较原则。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。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公民、法人或者其他组织,有权作为原告提起诉讼。(修正案草案第十条)

2. 进一步明确被告资格。根据实践需要,建议增加规定:一是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。二是行政机关职权变更的,继续行使其职权的行政机关是被告。(修正案草案第十一条)

3. 增加诉讼代表人制度。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。为了提高司法效率,建议参照民事诉讼法,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。(修正案草案第十二条)

4. 细化第三人制度。现行行政诉讼法有关第三人的规定较为原则。实践中,行政诉讼涉及第三方利益的情形逐渐增多,完善第三人制度有利于解决行政争议。建议规定: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。(修正案草案第十三条)

五、关于完善证据制度

现行行政诉讼法有关证据的规定较为简单,建议总结现行做法,作如下补充修改:

1. 明确被告逾期不举证的后果。针对被告不举证或者拖延举证的情况,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。(修正案草案第十七条)

2. 完善被告的举证制度。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,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。(修正案草案第十九条)

3. 明确原告的举证责任。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,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。(修正案草案第十九条)

4. 完善人民法院调取证据制度。为了规范人民法院依申请调取证据行为,增加规定:与本案有关的下列证据,原告或者第三人不能自行收集的,可以申请人民法院调取,一是由国家机关保存而须由人民法院调取的证据;二是涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的证据;三是确因客观原因不能自行收集的其他证据。(修正案草案第二十一条)

5. 明确证据的适用规则。为了规范证据使用,增强判决的公正性和说服力,增加规定:证据应当在法庭上出示,并由当事人互相质证。对涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的证据,不得在公开开庭时出示。人民法院应当按照法定程序,全面、客观地审查核实证据。对未采纳的证据应当说明理由。以非法手段取得的证据,不得作为认定案件事实的根据。(修正案草案第二十二条)

六、关于完善民事争议和行政争议交叉的处理机制

有些具体行政行为引起的争议,往往伴随着相关的民事争议。这两类争议依照行政诉讼法和民事诉讼法分别立案,分别审理,浪费了司法资源,有的还导致循环诉讼,影响司法效率,不利于保护当事人的合法权益。根据实践中行政争议与相关民事争议一并审理的做法,建议增加规定:一是在行政诉讼中,当事人申请一并解决因具体行政行为影响民事权利义务关系引起的民事争议的,人民法院可以一并审理。人民法院决定一并审理的,当事人不得对该民事争议再提起民事诉讼。二

是当事人对行政机关就民事争议所作的裁决不服提起行政诉讼的,人民法院依申请可以对民事争议一并审理。三是在行政诉讼中,人民法院认为该行政案件审理需以民事诉讼的裁判为依据的,裁定中止行政诉讼。(修正案草案第三十六条)

七、关于完善判决形式

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四类判决形式。这些判决形式已不能完全适应审判实际需要,应予修改完善。建议作如下补充修改:

1. 以判决驳回原告诉讼请求代替维持判决。根据审判实际需要,规定:具体行政行为证据确凿,适用法律、法规正确,符合法定程序的,或者原告要求被告履行职责理由不成立的,人民法院判决驳回原告的诉讼请求。(修正案草案第三十八条)

2. 增加给付判决。根据审判实际需要,规定:人民法院经过审理,查明被告依法负有给付义务的,判决被告履行给付义务。(修正案草案第三十八条)

3. 增加确认违法或者无效判决。根据审判实际需要,规定:在六种情形下,人民法院判决确认具体行政行为违法或者无效,一是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;二是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;三是具体行政行为程序违法,但未对原告权利产生实际影响的;四是被告不履行或者拖延履行法定职责应当判决履行,但判决履行已没有意义的;五是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;六是原告提出具体行政行为无效,理由成立的。同时规定,人民法院判决确认具体行政行为违法或者无效,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。(修正案草案第三十八条)

4. 扩大变更判决范围。根据审判实际需要,规定:行政处罚显失公正,或者其他具体行政行为涉及对款额的确定或者认定确有错误的,人民法院可以判决变更。人民法院判决变更,不得加重原告的义务或者减少原告的利益。但利害关系人同为原告,且诉讼请求相反的除外。(修正案草案第三十八条)

八、关于增加简易程序

现行行政诉讼法未规定简易程序。增加简易程序,有利于提高审判效率,降低