

对行政诉讼法司法解释若干条款的质疑 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/50/2021\\_2022\\_\\_E5\\_AF\\_B9\\_E8\\_A1\\_8C\\_E6\\_94\\_BF\\_E8\\_c36\\_50977.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/50/2021_2022__E5_AF_B9_E8_A1_8C_E6_94_BF_E8_c36_50977.htm) 行政诉讼法司法解释若干条款的质疑

《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》是1999年11月24日由最高人民法院审判委员会第1088次会议通过并公布，自2000年3月10日起施行的。按理说，起草者是实践部门，但该司法解释有些条款从实务的角度，依然是值得质疑的。第一条 公民、法人或者其他组织对具有国家行政职权的机关和组织及其工作人员的行政行为不服，依法提起诉讼的，属于人民法院行政诉讼的受案范围。公民、法人或者其他组织对下列行为不服提起诉讼的，不属于人民法院行政诉讼的受案范围：……（三）调解行为以及法律规定的仲裁行为；（四）不具有强制力的行政指导行为；（五）驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为；（六）对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为。笔者认为，其中（三）（四）（五）（六）这几项规定，混淆了诉讼法上利害关系与实体法上利害关系的概念。受理行政案件的条件，应该是从形式上所诉的是否是行政行为，所诉行政行为是否有可能影响对起诉人的权利义务产生实际的影响。以此作为标准，以上几项内容，都毫无疑问地应该纳入行政诉讼的受案范围。法院立案庭所进行的只可能是形式审查，但是只凭形式审查是不可能判断出，行政机关调解、仲裁、行政指导是不是依法进行的，行政机关的处理是不是重复处理？如果在审查起诉时，即望文生义，作出判断，从而作出不予受理决定，那么公安机

关插手民事纠纷、经济纠纷就会被排除在行政诉讼受案范围，结果必然会侵犯相对人的诉权。同时，在现时“大行政小司法”的现实条件下，容易给行政机关规避或者干预司法审查创造条件。以上这些问题在第（六）有着集中的暴露，这样的条款给予法院决定是否受理的“暗示”是：首先必须对行政行为是不是实际上影响了相对人的实体上合法权益作出判断。而对实体上作出判断，应该是作出受理之后，进行实体审查时才能决定的事情。上述内容颠倒了决定是否立案的形式审查与立案之后实体审理的关系。这一问题同样体现在第十二条。第七条 复议决定有下列情形之一的，属于行政诉讼法规定的“改变原具体行政行为”：（一）改变原具体行政行为所认定的主要事实和证据的；笔者曾碰到过一起这样的案件，那是一起互相斗殴的案件，双方都轻微伤，受到的处罚是，一方罚款200元，另一方拘留15天，公安机关认为一方情节比较恶劣。而某市人民政府在作出的复议决定，在说明理由部分认定的事实却与公安机关不同，认为斗殴双方的情节是差不多的。但最终的复议结论却是：公安机关处罚决定认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当的，决定维持。请问，复议决定是否改变原具体行政行为所认定的主要事实和证据。提起行政诉讼，又应该以谁为被告，以作出原具体行政行为的行政机关，还是复议机关？司法解释没有明确。第十二条 与具体行政行为有法律上利害关系的公民、法人或者其他组织对该行为不服的，可以依法提起行政诉讼。不论是理论界还是实务部门都有着一致的理解，上述条款的涵义是，公民、法人或者其他组织提起行政诉讼的法定条件，即起诉人必须证明，与所诉具体行政行

为存在法律上利害关系，或者说所诉的具体行政行为对自己权利义务会发生实际影响。但这种规定，却并不总是能够成立的。譬如笔者曾经代理过两件案件：一起是，环境部门批准了一家采石场，采石场打炮产生的噪音导致附近养猪场母猪流产。根据上述条款规定，养猪场要状告环境部门的审批行为，首先必须证明审批行为与自己有利害关系，也即必须证明，母猪的流产是采石场的噪音引起的。然而，要做到这一点很难，而且，《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》已经明确规定规定，环境污染损害赔偿案实行举证责任倒置。笔者认为，在行政诉讼中，在有些领域同样应该实行举证责任倒置，也即相对人只要证明环保部门存在审批行为，相对人又存在损害事实，就应该推定起诉符合法定条件。还有一起是拆迁案件，在庭审中拆迁主管部门提出，颁发的拆迁许可证范围不包括原告的厂房，要求法院驳回原告的起诉。尽管厂房实际上已经就拆除，但被告认为那是拆迁单位超越范围拆迁。这种情况下，原告无法提供证据证明自己的厂房就在拆迁许可证所包括的范围内。举证责任应该由被告承担，即充分说明并证明拆迁许可证的范围到底是从哪里到哪里，只有这样才能确定原告的厂房是否在拆迁许可证的范围之内。第十三条 有下列情形之一的，公民、法人或者其他组织可以依法提起行政诉讼：……(三)要求主管行政机关依法追究加害人法律责任的；该项内容给人的感觉是，公民、法人或者其他组织只能就主管行政机关不追究加害人法律责任提起诉讼。笔者认为，应该明确，对主管行政机关为追究加害人法律责任作出的决定不服的，公民、法人或者其他组织也可以提起诉讼。第十九条 当事人不服经上级行政机关

批准的具体行政行为，向人民法院提起诉讼的，应当以在对外发生法律效力的文书上署名的机关为被告。上述内容规定的不科学是显而易见的。以此为指导的话，申请行政复议也应该以在对外发生法律效力的文书上署名的机关为被申请人，复议也就有名无实了。该条款更大的问题在于，有时下级行政机关的意见，本来就是与上级行政机关相反的，这种情况在实践中并不少见。在这种情况下，尽管与对外发生法律效力的文书上署名的是下级机关，最终作出的决定贯彻的却是上级行政机关的意志。可是，按照上述司法解释的规定，却又让下级行政机关为自己本来就不同意的处理决定出庭应诉，庭审可能达到的效果是可想而知的。第二十三条 原告所起诉的被告不适格，人民法院应当告知原告变更被告；原告不同意变更的，裁定驳回起诉。这样的规定，实际上剥夺了原告申请行政复议的权利，因为原告在诉讼程度上错列了被告，在行政程序中当然也不可能正确地申请过行政复议。至少，应该允许，原告以先申请行政复议为由提出撤诉，待复议程序结束后，再提起行政诉讼，法院应该受理。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问  
[www.100test.com](http://www.100test.com)