

[首页](#) > [新闻](#) > [最高法院](#)

坚持保护诉权 依法规制滥诉

最高人民法院出台规范行使行政诉权意见

2017-09-14 10:43:49

中国法院网讯(罗书臻) 为更好地保护和规范当事人依法行使诉权,引导当事人合理表达诉求,促进行政争议实质化解,近日,最高人民法院印发了[《关于进一步保护和规范当事人依法行使行政诉权的若干意见》](#)(以下简称《意见》)。

《意见》强调,各级人民法院要高度重视诉权保护,对于依法应当受理的行政案件,一律登记立案,切实维护和保障公民、法人和其他组织依法提起行政诉讼的权利,严禁在法律规定之外,以案件疑难复杂、部门利益权衡、影响年底结案等为由,不接收诉状或者接收诉状后不出具书面凭证。要坚决清理限制当事人诉权的“土政策”,避免在立案环节进行过度审查,违法将当事人提起诉讼的依据是否充分、事实是否清楚、证据是否确凿、法律关系是否明确等作为立案条件,对于不能当场作出立案决定的,应当严格按照有关规定,在七日内决定是否立案。

《意见》明确,对于属于人民法院受案范围的行政案件,人民法院发现没有管辖权的,应当告知当事人向有管辖权的人民法院起诉;已经立案的,应当移送有管辖权的人民法院。对于不属于复议前置的案件,人民法院不得以当事人的起诉未经行政机关复议为由不予立案或者不接收起诉材料。当事人的起诉可能超过起诉期限的,人民法院应当进行认真审查,确因不可抗力或者不可归责于当事人自身原因耽误起诉期限的,人民法院不得以超过起诉期限为由不予立案。

为严格规制恶意诉讼和无理缠诉等滥诉行为,《意见》要求,在防止过度审查的同时,也要注意坚持必要审查,对于起诉事项没有经过法定复议前置程序处理、起诉确已超过法定起诉期限、起诉人与行政行为之间确实没有利害关系等明显不符合法定起诉条件的,依法不予立案;对于没有新的事实和理由,针对同一事项重复、反复提起诉讼,或者反复提起行政复议继而提起诉讼等违反“一事不再理”原则的起诉,依法不予立案;当事人针对行政机关未设定其权利义务的重重复处理行为、说明性告知行为及过程性行为提起诉讼的,也依法不予立案。

《意见》强调,要准确把握新行政诉讼法第二十五条第一款规定的“利害关系”的法律内涵,依法审查行政机关的行政行为是否确与当事人权利义务的增减得失密切相关,当事人在诉讼中是否确实具有值得保护的合法权益,不得虚化、弱化利害关系的起诉条件。对于确与行政行为有利害关系的起诉,应当予以立案。

《意见》要求,要正确区分当事人请求保护合法权益和进行信访之间的区别,防止将当事人请求行政机关履行法定职责当作信访行为对待。当事人因不服信访工作机构依据《信访条例》作出的处理意见、复查意见、复核意见或者不履行《信访条例》规定的职责提起诉讼的,依法不予立案。

《意见》强调，要依法制止滥用诉权、恶意诉讼等行为，对于以危害国家主权和领土完整、危害国家安全、破坏国家统一和民族团结、破坏国家宗教政策为目的的起诉，依法不予立案；对于明显违反《中华人民共和国政府信息公开条例》立法目的，反复、大量提出政府信息公开申请进而提起行政诉讼，或者当事人提起的诉讼明显没有值得保护的与其自身合法权益相关的实际利益，依法不予立案；对于申请公开已经公布或其已经知晓的政府信息，或者请求行政机关制作、搜集政府信息或对已有政府信息进行汇总、分析、加工等，不服行政机关作出的处理、答复或者未作处理等行为提起诉讼的，依法不予立案。

巩固立案登记制改革成果 引导当事人依法行使诉权

——最高人民法院行政庭负责人就《关于进一步保护和规范当事人

依法行使行政诉权的若干意见》答记者问

为进一步促进新行政诉讼法深入贯彻实施，巩固立案登记制改革的成果，近日，最高人民法院印发了《关于进一步保护和规范当事人依法行使行政诉权的若干意见》（以下简称《若干意见》），对充分保障当事人依法行使行政诉权和避免诉权滥用提出了具体要求。就此，最高人民法院行政庭负责人接受了记者的采访。

问：请简要介绍一下《若干意见》出台的背景？

答：2015年5月1日，新行政诉讼法实施和人民法院立案登记制改革以来，各级人民法院对于依法应当受理的案件坚持有案必立、有诉必理，行政诉讼“立案难”问题得到基本解决，新行政诉讼法实施和立案登记制改革取得了重大成效。但在新法实施过程中，也出现了两种不良倾向。一是随着行政案件的大幅增长和办案压力的不断加大，少数法院限制当事人诉权的情况有所回潮；二是个别当事人曲解立案登记制的立法含义，滥用诉权、恶意诉讼，极大浪费了司法资源和行政成本，甚至阻碍中国法治建设，抹黑中国法治形象。因此，为巩固新法实施和改革成果，一方面要坚持保护诉权、坚定不移推行立案登记制；另一方面要依法规制滥用诉权、恶意诉讼问题，防止当事人行使诉权偏离新行政诉讼法的规定和立案登记制改革的精神实质。

问：请问《若干意见》在保护当事人诉权方面作出了哪些具体规定？

答：诉讼权利是公民、法人和其他组织的基本权利。“有权利必有救济”是法治时代的必然要求。基于“民告官”的制度架构，加之“官本位”观念的长期影响，行政审判容易受到各方面的干扰。过去一些地方出台限制受理行政案件的“土政策”“潜规则”，将老百姓的诉求拒之门外。全面推行立案登记制就是为了解决“立案难”的痼疾。立案登记制施行后，行政诉讼“立案难”问题基本得以解决。但

是，随着办案压力的与日俱增，“立案难”问题反弹回潮的风险也时刻存在，不容忽视。因此，执行新法规定，推行立案登记制，需要旗帜鲜明地予以坚持。

《若干意见》分为两个部分，第一部分为“进一步强化诉权保护意识，积极回应人民群众合理期待，有力保障当事人依法合理行使诉权”，该部分共八条。在这一部分，《若干意见》从提高诉权保护意识、巩固新法实施成果、坚持立案登记制度、加强诉讼服务建设、完善司法救济措施、防止不当干预诉讼等方面，对各级人民法院提出了明确要求。

《若干意见》指出，各级人民法院要高度重视诉权保护，对于依法应当受理的行政案件，一律登记立案，做到有案必立、有诉必理。严禁在法律规定之外，以案件疑难复杂、部门利益权衡、影响年底结案等为由，不接收诉状或者接收诉状后不出具书面凭证；对于需要当事人补充起诉材料的，应当一次性全面告知当事人需要补正的内容、补充的材料及补正期限等，并做好诉讼引导和法律释明工作；对于不能当场作出立案决定的，应当严格按照行政诉讼法和司法解释的规定，在七日内决定是否立案。人民法院在七日内既不立案、又不作出不予立案裁定，也未要求当事人补正起诉材料的，当事人可以向上一级人民法院起诉；对于当事人的起诉可能超过起诉期限的，人民法院应当进行认真审查，确因不可抗力或者不可归责于当事人自身原因耽误起诉期限的，人民法院不得以超过起诉期限为由不予立案，等等。

《若干意见》强调，要进一步提高诉讼服务能力，充分利用“大数据”“互联网+”“人工智能”等现代技术，继续推进诉讼服务大厅、诉讼服务网络、12368热线、智能服务平台等建设，为人民群众依法行使诉权提供优质、便捷、高效的诉讼引导和服务；要依法保障经济困难和诉讼实施能力较差的当事人的诉权。通过法律援助、司法救助等方式，让行使诉权确有困难的当事人能够顺利进入法院参与诉讼；要严格执行中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究的规定》和中央政法委印发的《司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定》，及时制止和纠正干扰依法立案、故意拖延立案、人为控制立案等违法违规行为。

问：请问《若干意见》在防止滥用诉权，采取了哪些主要措施？

答：“任何人都不应从不当中获利”。在新行政诉讼法实施过程中，个别当事人滥用诉权现象，逐渐成为各地法院和行政机关反映强烈的问题。滥用诉讼权利是对诚信原则的极大破坏，有的提起诉讼并不存在值得保护的诉之利益，有的不以保护权益为目的，随意提起或者大量提起行政诉讼，滥用行政诉权。这些滥诉行为，一方面扰乱了正常的诉讼秩序，损害了司法权威，给我国法治建设带来负面影响，另一方面挤占了有限的司法资源，损害他人的合法权益，加大了行政机关依法行政的成本。因此，依法规制滥用诉权、恶意诉讼问题具有现实紧迫性和必要性。

《若干意见》第二部分为“正确引导当事人依法行使诉权，严格规制恶意诉讼和无理缠诉等滥诉行为”，该部分共九条。在这一部分，《若干意见》从正确理解立案登记制的精神实质、准确把握利害关系的法定内涵、引导当事人依法行使诉权、有效规制滥用诉权行为等方面，提出了有针对性的措施。

《若干意见》要求，正确理解立案登记制的精神实质，人民法院除对新行政诉讼法第四十九条规定的起诉条件依法进行审查外，对于起诉事项没有经过法定复议前置程序、起诉确已超过法定起诉期限等明显不符合法定起诉条件的，人民法院依法不予立案；对于当事人违反“一事不再理”原则的起诉，或者针对行政机关未设定其权利义务的重重复处理行为、说明性告知行为及过程性行为提起诉讼的，人民法院依法不予立案。《若干意见》强调，要准确把握新行政诉讼法第二十五条第一款规定的“利害关系”的法律内涵，对于确与行政行为有利害关系的起诉，人民法院应当予以立案，反之则不予立案。对于当事人要求行政机关履行内部监督职责，或者不服行政机关内部指示行为提起诉讼的，人民法院依法不予立案。但上述行为设定了当事人的权利义务或者对当事人权利义务产生实际影响的除外；对于实践中反映比较集中的当事人因投诉、举报、检举等事项不服行政机关的处理而提起诉讼的，人民法院应当认真审查当事人与其投诉、举报、检举等事项之间是否具有利害关系，对于明显没有诉讼利益、无法或者没有必要通过司法渠道进行保护的起诉，人民法院依法不予立案。

《若干意见》指出，要依法制止滥用诉权、恶意诉讼等行为。对于不以保护合法权益为目的，长期、反复提起大量诉讼，滋扰行政机关，扰乱诉讼秩序的，人民法院依法不予立案；对于当事人明显违反《中华人民共和国政府信息公开条例》立法目的，反复、大量提出政府信息公开申请进而提起行政诉讼，或者当事人提起的政府信息公开申请明显不具有需要通过诉讼予以保护的 actual 利益，人民法院依法不予立案，等等。《若干意见》同时要求，认定滥用诉权，须从严掌握标准，对于确属滥用诉权的当事人，各级人民法院要探索建立有效机制，依法及时制止。

相关新闻：

- [第四届海峡两岸暨香港澳门司法高层论坛闭幕](#)
- [全国法院新媒体传播力指数发布 最高法居榜首](#)
- [裴显鼎：建立更加符合司法规律的刑事诉讼制度](#)
- [最高人民法院研讨加强农村留守儿童司法保护](#)
- [这些知产案件被首席大法官带到了人民大会堂](#)
- [数读：知产法院“成绩单”上的那些漂亮数字](#)
- [第一期泰国法院信息化建设研修班举办 为期7天](#)