

《行政复议法》修改，对自然资源管理有何影响？

文章来源：中国自然资源报

新修订的《行政复议法》于2023年9月1日经十四届全国人大常委会第五次会议审议通过，自2024年1月1日起施行。本次《行政复议法》修法属于大修，历经三次审议，很多制度和规定是根本性、系统性重构，围绕行政复议“发挥化解行政争议主渠道作用”这一要求，从立法目的、复议范围、管辖、程序、审理要求、证据、决定类型、监督管理等方面作出了较大幅度修改和调整，对自然资源管理工作也将产生直接影响。

行政复议范围变化方面的影响

行政复议范围方面的变化：一是将“具体行政行为”修改为“行政行为”，既是与《行政诉讼法》保持一致，也是为了便于群众理解和申请行政复议，杜绝行政复议机关推诿受理复议申请。二是扩大行政复议范围，将征收征用及其补偿决定、行政协议、滥用权力排除限制竞争、行政赔偿、政府信息公开行为等明确列入行政复议范围，对行政争议应收尽收。三是完善行政复议范围的“负面清单”，除明确排除的行为外，对其他行政行为都可以申请复议。四是扩大附带审查范围，对有关行政机关和依法授权组织制定的行政规范性文件都可以提出附带审查申请，加强对“红头文件”的监督。五是完善了复议前置范围，认为行政机关未履行法定职责的案件、申请政府信息公开未予公开案件以及认为行政决定侵犯其已经依法取得的自然资源所有权、使用权的案件等均应先申请复议再提起诉讼。可以说，行政复议范围的变化，对自然资源管理系统的工作会带来深远影响。

这里主要分析两类案件的影响。

一是行政协议明确纳入行政复议范围。自然资源管理领域行政协议种类比较多，例如土地房屋征收征用补偿协议、矿业权等国有自然资源使用权出让协议等。行政协议入“行”还是入“民”的争议由来已久。2015年5月1日施行的修改后的《行政诉讼法》在受案范围中明确规定“认为行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收

补偿等协议的”为行政诉讼受案范围，为行政协议入“行”奠定了立法基础。2020年1月1日起施行的《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》标志着行政协议从立法到实践正式纳入行政审判范畴。此次《行政复议法》修改明确规定“认为行政机关不依法订立、不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等行政协议”属于复议范围，在立法上与行政诉讼受理范围保持了一致。

从目前行政协议行政审判实践发展来看，由于行政协议行政诉讼是对行政协议的合法性及合约性同时进行审核，因此相较于传统行政审判在裁判方式上有诸多创新，既要适用行政法律规范也要适用民事法律规范。尤其关于赔偿补偿判决这部分，突破了行政诉讼只涉及行政赔偿补偿的规定，根据行政机关是因未履行或者怠于履行行政管理职责造成的损失还是纯粹的违约责任，包含了行政赔偿补偿和违约赔偿补偿两部分内涵，体现了充分赔偿原则。行政复议机关审理行政协议是否要开展两方面审查需要看实施条例等具体规定，如果是，对各方都会带来很大挑战，对行政复议机关人员专业要求会非常高，行政机关在组织复议答复时也要从合法性及合约性两方面进行答复和举证。

同时，自然资源行政主管部门面对行政协议纳入行政复议审理这种新形势和要求，应该在行政协议合同文本权利义务内容约定、履行行政协议应当承担的行政责任以及如何履行上多提前下功夫研究，坚持以人民为中心履职担当，也尽量将可能出现的争议化解在前端。

二是履职案件和政府信息公开案件前置。履职案件以及政府信息公开案件在自然资源行政争议领域占比较高，呈现案件量多、法律关系相对简单等特点。此类案件纳入复议前置范畴，可以充分发挥行政复议高效、便捷、专业制度优势。值得注意的是，相较于《行政复议法》几轮征求意见稿，履职案件及政府信息公开案件均未全部复议前置，而是将“认为行政机关存在本法第十一条规定的未履行法定职责情形”及“申请政府信息公开，行政机关不予公开”两类情形复议前置。从字面规定上看，已经作出答复处理的履职申请和予以公开的政府信息公开答复没有明确纳入复议前置范畴，申请人可以直接提起行政诉讼。笔者认为，这

一变化非常符合依法行政和高效行政要求。例如，对于未履行法定职责的案件，行政机关究竟有没有职责，内部有什么履职处理程序要求，是否对申请人请求有所回应等，行政机关先把一道关后再审查起来更为直接高效，部分争议甚至在复议审理过程中，就可以通过协调调解等手段取得申请人理解予以化解。同时，对于怠于正确履职和政府信息公开答复能力和水平不高的地方，行政复议机关还可以直接通过监督督促手段促进被申请人规范完善相关制度，从源头上减少此类行政争议。

需要注意的是，对于“对行政机关作出的侵犯其已经依法取得的自然资源所有权或者使用权的决定不服”这一传统复议前置内容，自然资源管理部门要对履行“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责、统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”过程中出现的新类型行政行为予以重视。例如，自然资源确权登记等行为应该属于这一前置范畴。

行政复议审理要求变化方面的影响

修改后的《行政复议法》规定了公开公正、灵活简便、自我加压的审理程序和要求：一是规定办案原则上要通过灵活方式听取当事人意见，实现开门办案、阳光复议。二是将“可以调解”确立为办案原则，应调尽调，充分利用行政系统内的资源优势从根子上化解行政争议。三是健全行政复议证据规则，对于证据种类、真实性、取证方式、举证期限、证据查阅等进行了更为全面的规定。特别需要注意的是，行政机关举证时要对行政行为的合法性以及适当性进行举证。四是设立“繁简分流”的审理模式，简案快办、繁案精办，降低群众的时间成本。同时，压缩了行政复议机构办案时间，明确规定3日、5日、7日、10日的办案时间均为工作日。五是为提高办案质量，规定对重大疑难复杂案件应当听证，且被申请人的负责人应当参加听证。六是建立行政复议委员会，为办理重大疑难复杂案件提供咨询意见，提升行政复议公正性和专业性等。

对此，自然资源主管部门在参加行政复议活动时需要注意的是：一是要提高依法行政水平和能力。今后的行政复议审理不再是以书面审理为主，参加行政复议审理活动的行政机关工作人员需要参加复议机关组织的听取意见、调解和解、听证等各种审理

活动，行政机关复议答复、举证责任要求也更高。没有过硬的法治素养和法治能力，在参与这些活动时容易导致不利情况决定或者影响部门形象。

二是在行政复议机关的主持下，对于进入行政复议程序的行政争议，行政机关要主动思考产生争议的原因，在合法自愿以及不损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益，不违反法律法规强制性规定的前提下，尽量主动做好与申请人的调解和解工作，争取将行政争议化解在行政程序内。

三是行政机关作出任何一种行政行为时应当知道和掌握该行政行为的分类，并有意识地遵守作出该行为应遵守的法定程序和适用的法律依据。行为作出不仅要合法，还要适当。同时，要增强证据意识并保留好作出行政行为的证据，需要举证时能依法依规提供，而不是后期为应付复议诉讼制作证据。

需要注意的是，《行政复议法》自我加压缩短复议机构审理期限，延长被申请人答复期限，就需要行政机关在进行行政复议答复时尽量全面准确，避免后续出现比较被动的不断补充答复情形，影响复议机关及时办结案件。

行政复议监督广度深度方面的影响

行政复议制度能发挥化解行政争议主渠道作用，一个根本原因就在于该制度的内部监督功能。《行政复议法》此次修改，行政复议制度监督广度和深度得到了很大加强，从以下几个方面有所体现：一是丰富和完善行政复议决定形式和内涵，包括完善变更决定的适用情形，将变更决定列为第一种决定类型，要求行政复议机关在复议程序中发挥高效便民优势，直接纠正被申请人的错误，快捷解决群众关心的实际利益问题；适应实践需要，细化撤销、确认违法等决定的适用情形；增加行政赔偿决定类型、完善行政赔偿决定内涵等。二是增设行政复议决定书、意见书抄告被申请人上一级主管部门制度，以及被申请人不履行或拖延履行复议决定约谈通报制度，强化了复议机关及上一级主管部门监督效能。三是确立了行政复议决定书公开制度。四是进一步完善了被申请人及其工作人员不依法参加行政复议活动，不履行或无正当理由拖延履行复议文书等情况的法律责任。

作为行政机关以法治方式实现内部监督和自我解决行政争

议的重要法律制度，行政复议是加快建设法治政府的有效抓手，也是推进全面依法治国的重要内容。监督行政行为是行政复议制度一个重要的价值和功能。行政复议可以促进行政机关依法行政，既能纠正行政行为中主体违法、权限违法、依据违法、程序违法和处理失当的问题，也能纠正与行政行为相关联的规范性的违法问题；既能纠正行政机关主动作为的违法问题，也能纠正违法不作为问题；既能纠正已经发生的行政违法行为，也能通过纠正违法的结果发挥警示作用。同时，行政复议制度还有更深层次的强化法治观念的功能。对违法或者明显不当的行政行为予以撤销、变更或者确认违法，一方面可对行政机关形成警示，促使行政机关工作人员特别是领导干部这个“关键少数”不断增强依法行政意识，提升运用法治思维和法治方式思考问题、解决问题的能力，从源头上预防和减少违法和不当行政行为；另一方面，可以倒逼各项行政管理制度、体制机制以及具体程序不断完善，把行政行为全面纳入法治轨道，规范政府权力行使，有力推动法治政府建设。

对此，各级自然资源主管部门需要在行政复议实践中深刻体会。当前需要关注：

一是行政复议决定和意见书抄告上一级主管部门后的监督落实机制建设。

二是关于生效行政复议决定书、调解书的履行情况，对被申请人而言有约谈通报制度监督；对申请人、第三人而言，作出行政行为的行政机关、行政复议机关还可以依法强制执行，或者申请人民法院强制执行的职责需要落实。

三是行政复议决定书公开制度建设和落实。