



法
讯

政府法律顾问

上海市律师协会 | 政府法律顾问业务研究委员会

2023年2月 第二期



主任：洪亮

副主任：
(按姓氏拼音)

金 斌

许海波

薛丽蓉

本期编委：
(按姓氏拼音)

盛 锋

孙中杰

沈夕涵

执行编辑：
(按姓氏拼音)

杜赛男

朱佳倩

【时事热点】

- 网络暴力何时休？——论网络暴力的法律监管 · ·P1
- 案例评析：“电捕鱼案”让行政行为“公私分明”..P6

【法治政府】

- 市发展改革委 2022 年法治政府建设年度报告 ······P10

【新法速递】

- 上海市住房租赁条例 ······P12

【研究成果】

- 《中华人民共和国行政诉讼法》修正草案解读 ······P24



时事热点

● 时事热点 |

网络暴力何时休？

---论网络暴力的法律监管

沈夕涵（上海市新闵律师事务所）

从“杭州女子取快递被造谣出轨”“德阳女医生遭网暴自杀”到“寻亲男孩刘某某自杀”，再到近期的浙江杭州女孩郑某某因一头粉色头发成为焦点，随后遭遇大规模网络暴力，被P图造谣，最终导致一条年轻生命的逝去。由网络暴力酿成的悲剧不断发生，个体在享受网络时代和信息化带来便捷的同时，也面临的隐私、名誉、个人信息等被随时侵犯的可能。如何从法律监管，治理网络暴力，是值得我们思考的重要课题。

一、网络暴力及网络暴力的种类

网络暴力，是指通过网络发布诽谤、造谣、污蔑等不实言论，或者公布个人信息，致使公民名誉权、隐私权等受到严重侵害的行为。

早期的网络暴力，往往是通过文字、图片等形式对受害者进行谩骂、抨击、侮辱、诽谤；近年来则衍生出了“人肉搜索”，受害者的个人信息、个人隐私往往会被“起底”于网络，网络暴力的危害性从虚拟的网络开始向现实社会渗透，对受害者的身心健康及人身安全造成不可预测的负面影响。

目前，较为常见的网络暴力包括以下几种：

1. 人肉搜索，即部分网友将他人，往往是网络热点事件的一方的个人信息与照片公之于众，使得其在网络被“暴力”的同时向现实生活发展，演变为在现实生活中给受害者“施暴”。

比较典型的就德阳女医生遭网暴自杀事件。事件的另一方当事人至女医生及其丈夫的工作场所，希望他们工作的单位对女医生及其丈夫作出开除的处理。后续在他们工作的场所获取到了个人信息及照片，随后将之公布于网络，掀起对女医生及其丈夫的“网络审判”。

2. 网络造谣，即部分网友通过网络平台发布、传播虚假信息、事实，对受害者的声誉、名誉造成一定影响。

比如：杭州女子取快递被造谣出轨事件。杭州女子在取快递时被便利店店主偷拍了视频并被编造了“少妇出轨快递小哥”的聊天内容，发至微信群。通过不断转发谣言在互联网发酵，导致杭州女子收到了大量询问及谩骂，也被公司以影响到公司名誉为由予以劝退。

3. 人身攻击，即通过网络平台发布、参与对他人的诽谤、谩骂、骚扰等，造成受害者身心侵害的行为。

例如：郑某某案。郑某某拿着研究生录取通知书向病床前的爷爷报喜，这本是温馨的一幕只因郑某某染着粉色头发，便被部分网友以“陪酒女”“夜店舞女”“不正经”等词汇对其进行侮辱、谩骂，甚至编造出了“老少恋”等谣言。虽然郑某某选择拿起法律武器，但大量的侮辱、谩骂最终导致女孩不堪重负，结束了自己鲜活的生命。

二、网络暴力的特点

（一）匿名性

在网络社会中，每个个体的现实生活中的真实身份都被隐去了，对于网络另一端的账号主体是无法判定的，这就导致在网络社会中，个体往往容易丧失在现实社会中所具备的对自我行为的约束感及责任感。

（二）持续性

由于网络使个体的社会互动突破了时空的限制，这就导致个体与网络群体之间的情绪及观点的交互有持续性。在网络暴力事件发展的过程中，个体的情绪及观点会在交互过程中得到正向或反向的反馈，并且使其进一步放大；同时，参与者的情绪及观点又反哺至网络群体，从而使网络暴力事件持续发酵、衍生。

（三）从众性

网络事件的参与者可能在最初对事件会有不同看法，可以做出符合法律、社会准则的评判，但后续基于其对网络事件的参与程度加深，以及与网络群体的交互，其往往基于从众心理，致使其观点与网络群体趋同，个体会服从于群体的“集体心智”。

三、网络暴力的相关监管规定

目前为止，中国没有单独明确的法律来规制网络暴力。在法律层面，与之相对应的法律法规散见于多部法律中。民法上，通常涉及“名誉权纠纷”“隐私

权纠纷”“网络侵权责任纠纷”，而刑事犯罪一般有诽谤罪、侮辱罪，寻衅滋事罪等，《治安管理处罚法》也有相关规定。

1. 网络暴力的民事责任。

由于网络暴力事件通常具有传播速度快、影响范围广、发生门槛低的特点，加之对隐私权、名誉权等民事主体人格权益的损害往往具有不可恢复性和难以弥补性。因此，对于此类事件，最有效的救济方式就是及时制止。

《民法典》第九百九十七条规定了“人格权行为禁令”，其适用不以行为人的行为被确认违法、行为人具有过错以及损害后果的实际发生为前提，旨在强调对侵害人格权行为的损害预防，是一种防御性请求权。因此，对于公民而言，在遭受网络暴初期，即可及时向法院申请人格权禁令以制止侵权行为，避免网络暴力事件进一步发酵。同时，公民还可依据《民法典》人格权编的相关规定，对已发生的网络暴力提起侵权之诉，以获得民事赔偿。

2. 网络暴力的行政责任。

对于网络暴力的行政监管，主要集中于《治安管理处罚法》及《网络信息内容生态治理规定》。

《治安管理处罚法》第四十二条规定，对于公然侮辱、诽谤他人的，依据行为的危害程度依法给予相应的治安管理处罚。

《网络信息内容生态治理规定》从网络信息内容生产者、网络信息内容服务平台、网络信息内容服务使用者三大块进行了规定。针对网络信息内容生产者，《规定》第六、七条明确，网络信息内容生产者不得制作、复制、发布违法信息，同时应当采取措施，防范和抵制制作、复制、发布不良信息；针对网络信息内容服务平台，《规定》第十条明确，平台不得传播违法信息，同时应防范和抵制传播不良信息。对于网络信息内容生产者制作、复制、发布违法信息的，网络信息内容服务平台应当依法采取处置措施，如限制功能、暂停更新、关闭账号等，保存记录并向有关主管部门报告；针对网络信息内容服务使用者，《规定》第二十一条明确，不得利用网络和相关信息技术实施侮辱、诽谤、威胁、散布谣言以及侵犯他人隐私等违法行为，损害他人合法权益；不得通过发布、删除信息以及其他干预信息呈现的手段侵害他人合法权益或者谋取非法利益。

3. 网络暴力的刑事责任。

在“北大法宝”以“网络暴力”为关键词检索，网络暴力所涉及的刑事案件对应的罪名主要包括：

(1) 侮辱罪、诽谤罪——《刑法》第 246 条“以暴力或者其他方法公然侮辱他人或者捏造事实诽谤他人…”。

(2) 寻衅滋事罪——《刑法》第 293 条“有下列寻衅滋事行为之一，破坏社会秩序的，处五年以下有期徒刑、拘役或者管制…（二）追逐、拦截、辱骂他人，情节恶劣的…（四）在公共场所起哄闹事，造成公共秩序严重混乱的。”

(3) 侵犯公民个人信息罪——《刑法》第 253 条“违反国家有关规定，向他人出售或者提供公民个人信息”。

四、网络暴力监管的建议

（一）建议将严重的网络暴力案件纳入公诉

目前，对于网暴受害方往往是以侮辱诽谤罪进行刑事自诉，但由于网络暴力的加害方是匿名的，具有一定的隐蔽性，同时由于网络社会突破了时空的限制，一旦发酵，波及的边际范围非常之广，这就导致受害方的取证困难。在“杭州取快递女子被造谣出轨案”中，检察机关也是用了近一个月时间取证，最后形成 18 卷案卷、76 张光盘。由此可见，网络暴力案件取证之难。因此，对于严重的网络暴力案件，建议将其纳入公诉范围，由司法机关依法启动公诉程序，以便及时有效追诉犯罪，维护被害人合法权益。

另外，对于网络暴力的发起人、盲从或“起哄”的主体，也建议在惩治措施上有所区别对待，对于发起人予以严惩，起到相应的警示作用。

（二）建议进一步加强网络服务平台的主体责任

在网络暴力事件中，网络服务平台是信息内容管理的第一责任主体，因此，对于网络暴力事件的监管，建议进一步加强网络服务平台的主体责任。国家互联网信息办公室于 2021 年 9 月发布了《关于进一步压实网站平台信息内容管理主体责任的意见》，从平台社区规则、账号规范管理、信息内容传播以及未成年人网络保护等几个方面对于网络服务平台提出了管理要求。

对于网络服务平台，建议进一步完善对发布内容的识别、审核机制，及时过滤带有网络暴力的内容；建立网络暴力话题“熔断”机制，切断网络暴力信息的传播；建立健全网络暴力当事人的保护机制，协助当事人做好取证工作。另外，建议建立网络服务平台合作机制，避免出现网暴信息跨平台传播的情况。

【作者简介】

沈夕涵

上海市新闵律师事务所 律师

上海律协政府法律顾问业务研究委员会 委员

● 时事热点 |

案例评析：“电捕鱼案”让行政行为“公私分明”

盛锋（北京大成（上海）律师事务所）

近日，四川省宜宾市公安局翠屏区分局通报“针对网友关注的‘男子在自家鱼塘电鱼被处罚’的事件，事件的起因是四川宜宾一男子在自家鱼塘电鱼，并拍摄视频发布网络后被热心网友举报。随后警方传唤该男子，对其批评教育，并处罚500元罚款。该事件引发网友的广泛质疑后，上级公安机关认为法律适用不当，撤销了该行政处罚。

本案给我们的行政执法带来哪些启发？笔者认为我们应当关注以下几个方面：

一、法益保护“公私”分明

1、立法公私有别

在理论上，按照法律所调整社会关系的不同，将法律分为公法与私法，即调整国家与企业、个人之间的关系的法律称为公法，如刑法、行政处罚法等。将调整公民、公司主体之间关系的法律称为私法，如民法典。公法与私法的划分方式是民法法系国家最普遍的法律划分方式。这样的法律划分方式也说明法律所保护的客体的区别，古罗马法学家乌尔比安说“公法是关于罗马国家的法律，私法是关于个人利益的法律。”简言之，法益不同，则立法不同。

在具体法律条文中也隐含着对公共利益保护与个人权益保护的差别，比如我国《刑法》规定危害公共安全的犯罪最高刑是死刑，而侵犯个人财产的犯罪就取消了死刑（抢劫罪除外）。

抢劫罪而言，刑法规定入户抢劫、持枪抢劫与在公共交通工具上抢劫是法定刑加重的情形，处以十年以上有期徒刑。之所以这样的规定，是因为持枪抢劫以及在公共交通工具上是不但侵犯公民财产，而且严重危害公共安全。甚至对公共安全的危害要大于公民财产。如持枪抢劫，本身非法持有枪支就是犯罪行为，更何况还用于抢劫呢？公共交通工具承载的是不特定公众，抢劫加重公众对公共安全的恐慌。因此，有司法解释规定在小型出租车上抢劫的不属于在“公共交通工具上抢劫”。

之所以,这样规定是由于抢劫公共交通工具与抢劫出租车的社会危害性是不同的。出租车是供个人使用,而公交车则可能乘坐几十人,抢劫公交车则会造成对不特定多数人群造成损害,因此应当重点保护,对于抢劫公交车的行为的认定为在“公共交通工具”上抢劫,而抢劫出租车则不能认定。

2、法益不同则处罚不同

由于保护法益不同,则在执法措施也会存在很大差别。比如《刑法》机能在惩罚犯罪、保护人权,则刑罚手段刚硬,雷厉风行。《民法典》的目的在于保护人身与财产,促进交易,立法者则重视诚实信用,重视调解仲裁,鼓励双方和解,因此强制力较弱。行政执法,则是出于公益目的,维护公共安全与秩序,执法目的在制止违法,责令改正。因此,执行过程中有行政强制、行政处罚为保障,但须有合法依据,不得超越法律授权范围,而且在执行力度上还应当符合合理性的要求。

以“电捕鱼”案为例,公安机关的执法依据是《治安管理处罚法》,该法第一条开宗明义地规定为维护社会治安秩序,保障公共安全,保护公民、法人和其他组织的合法权益,规范和保障公安机关及其人民警察依法履行治安管理职责。

因此,我们应当理解严重危害社会,可以表现为对公共秩序破坏,对公共安全的威胁的行为才应当受到行政处罚。换句话说,如果仅仅是轻微地侵犯人身权、财产权的则不应当评价为违法,受害人可以通过民事诉讼途径进行权力救济。

行政机关在行政执法的过程中也应当对侵犯公共安全与侵犯个人权益的行为区别对待,对于严重危害公共安全的行为应当予以重罚。对于自甘冒险,损害个人权益的行为应当从轻处罚或者说服教育为主。现实中比较典型的违法现象莫过于交通违法。超速行驶不仅危及自身,而且影响公共安全,所以要重罚,甚至追究刑事责任。对于骑电动车不戴头盔的则以说服教育为主,屡教不改的可以罚款。

因此,行政机关履行职责时应当注意法条背后保护法益的区别,针对不同的法益采取不同的行政行为。

二、比例原则是对行政权力的限缩

行政机关依照法律规定设立,按照法律授权履行社会管理的职权,在行政执法过程中既不能失职,也不能越权,严格按照法律规定程序办理案件,这是行政合法性的最基本的要求。

在法律没有明确规定时或者规定过于原则时要按照合理性的要求,按照比例原则或者适当性的原则执行。合法性原则是行政执法的基本原则,适当性的原则则是对行政执法的更高要求,某种意义上是对行政执法权力的限制。行政执法保护公共秩序的同时,还要兼顾社会公众最基本权益,做好保护公共利益与个人权益之间的平衡。

因此,行政机关在执法过程中不但要充分考虑法律条文中明确规定的职权范围,还要考虑法律条文背后所体现了出来的公私差别。比如电捕鱼案中《治安管理处罚法》确实规定公安机关可以对违规使用电网的行为进行处罚,而且《渔业法》及其配套的法规也规定禁止电力捕鱼的行为。

但是我们仔细推敲《渔业法》的立法目的在于“加强渔业资源的保护、增殖、开发和合理利用,发展人工养殖,保障渔业生产者的合法权益,促进渔业生产的发展”从而对“中国领土领海专属经济区内的渔业生产活动、渔业科研活动”并不只是对个人捕鱼行为的规范。因此,《渔业法》第三十八条规定使用炸鱼、毒鱼、电鱼等破坏渔业资源方法进行捕捞的行为情节严重的才予以处罚。

综上,个人为家庭生活需要,在相对封闭的范围内使用电瓶捕鱼,虽然也是属于电力装置但是由于系自家鱼塘、空间范围较小,这与公共水域有区别,对鱼类资源破坏有限。对个人或者家庭生活中捕鱼行为是否按照该法处罚,应当慎重。

对于非法捕捞水产品的只有在达到一定数量,情节严重的才可以公安机关才可以追究刑事责任。因此,对于在自家鱼塘电捕鱼的行为,尚未发生严重后果的情况下,应当说服教育为主。

三、反思

本案之所以能引起网民关注,主要是网民可难以理解在私人环境下的行为会触犯法律并受到公安行政处罚。网民的第一感觉可能是法律对私人空间的干涉太多了。

这其实是对行政机关的执法提出更高的要求,行政执法人员对行政合法性理解不仅限于字面的规定,而且要符合立法本义。行政机关不但要知晓法律,而且要了解立法的原理,比如立法上对公共安全与个人权益保护的区别。

如果行政执法人员在对法律的理解有所疑惑时,不妨按照比例原则评价行政行为。如果得到的回答是否定的,建议不要做出具行政处罚。

【作者简介】

盛锋

北京大成（上海）律师事务所 合伙人

上海律协政府法律顾问业务研究委员会 委员

法治政府

● 法治政府 |

市发展改革委 2022 年法治政府建设年度报告

2022 年，我委深入学习贯彻习近平法治思想，推进落实国家重大战略和重点工作，进一步提升全委干部依法行政的意识和能力水平，取得了积极成效。

一、全面加强法治政府建设

1、深入学习贯彻习近平法治思想。委党组理论学习中心组专题学习习近平法治思想。依托学习习近平法治思想“双月法治论坛”，开展系列学法活动。

2、推进行政决策科学化、民主化、法治化。全面落实《上海市重大行政决策程序规定》有关要求，决策过程严格履行各项法定程序，广泛听取公众意见，充分吸纳专家智慧，科学研判决策风险，规范做好合法性审查、公平竞争审查，以及档案管理等工作。

3、加强党内和行政规范性文件管理。落实党内规范性文件备案工作。对行政规范性文件进行合法性审查，每月初对规范性文件开展到期提醒，确保及时延长有效期或者修订，加大涉企政策措施的公平竞争审查力度。

4、全面推进政务公开工作。发布《2021 年上海市发展和改革委员会政府信息公开工作年度报告》。做好公开内容的日常维护，围绕热点领域做好政策解读。

5、严格规范执法和依法办理行政案件。编制实施监管方案和年度监管计划，加强事中事后监管。严格落实行政执法“三项制度”，首批对接使用全市统一综合执法系统。依法稳妥推进行政复议和行政应诉工作。

二、聚焦国家重大战略和全市中心工作提供法治保障

1、推动浦东引领区建设。积极推动浦东引领区文件落实落地。配合国家发展改革委研究提出浦东新区综合改革试点实施方案等。用好浦东新区法规立法权，配合出台相关浦东新区法规和管理措施。

2、加快临港新片区建设。牵头制定《关于支持中国（上海）自由贸易试验区临港新片区加快建设独立综合性节点滨海城市的若干政策措施》，支持临港新片区深化差异化政策制度探索。配合出台《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区条例》，支持加强临港新片区立法保障。

3、推动长三角一体化发展。跟踪配合做好长三角规范性文件的合法性审核及长三角规范性文件协作。深化信用长三角合作。

4、推进虹桥国际开放枢纽建设。加快落实《虹桥国际开放枢纽建设总体方案》各项任务。牵头制定《关于支持虹桥国际中央商务区进一步提升能级的若干政策措施》。配合制定《上海市促进虹桥国际中央商务区发展条例》。

5、打造国际一流营商环境。研究制定《上海市营商环境试点实施方案》。组织实施一批切口小、见效快、企业关注度高的高频事项，作为优化营商环境重点事项，已在多个领域展现出成效。高标准开展世行营商环境评估方法论研究。推出一批全市各区优秀案例和良好实践，促进互学互鉴，共同提升进步。

6、加强全市稳增长工作。制定实施上海市抗疫助企“21”条、经济恢复重振“50”条和稳增长“22条”，以政策措施的确定性应对不确定性。

三、2023年度推进法治政府建设的主要安排

我委将深入学习贯彻落实党的二十大精神，特别是关于坚持全面依法治国，推进法治中国建设的有关要求，按照市委、市政府有关工作部署，深入贯彻落实本市法治政府建设“十四五”规划，进一步推进法治机关建设：

1、规划引领，全面落实法治政府建设重点工作。按照本市法治政府建设“十四五”规划明确的各项法治工作任务，聚焦实施发展规划、支持浦东新片区开展综合性改革试点、打造国际一流营商环境、建立信用监管体系等重点工作，明确我委年度法治工作，逐项贯彻落实。

2、学以致用，纵深推进“八五”普法工作。根据国家和本市关于“八五”普法工作要求，以及我委相关普法工作规划，按照“谁执法，谁普法”原则，继续落实好各领域普法工作任务。依托学习习近平法治思想“双月法治论坛”等普法平台，加强干部法治学习宣传教育，不断提高依法行政的意识和水平。

3、法治保障，严格依法决策依法行政。认真落实重大行政决策、规范性文件管理、合法性审核、公平竞争审查等制度规定，严格履行法定程序，用法治思维和法治方式推动发展改革各项工作。

新 法 速 递



● 新法速递 |

上海市住房租赁条例

上海市人民代表大会常务委员会公告

(〔十五届〕第一三九号)

《上海市住房租赁条例》已由上海市第十五届人民代表大会常务委员会第四十六次会议于2022年11月23日通过，现予公布，自2023年2月1日起施行。

上海市人民代表大会常务委员会

2022年11月23日

上海市住房租赁条例

(2022年11月23日上海市第十五届人民代表大会常务委员会第四十六次会议通过)

第一章 总则

第一条 为了规范住房租赁行为，保障住房租赁当事人合法权益，促进住房租赁市场健康发展，根据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国城市房地产管理法》和其他有关法律、行政法规的规定，结合本市实际，制定本条例。

第二条 本市行政区域内的住房租赁及其监督管理，适用本条例。

第三条 本市践行人民城市重要理念，坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，培育和发展住房租赁市场，推动形成管理有序、服务规范、租赁关系稳定的住房租赁体系，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，满足居民多层次的居住需求

第四条 本市建立健全住房租赁市区统筹、条块结合、街镇（乡）负责、居村协助、行业自律的治理机制，将住房租赁活动纳入基层治理范畴。

第五条 市人民政府加强对本市住房租赁工作的领导，建立健全议事协调机制，研究、决定住房租赁工作的重大事项，统筹部署、协调和推进住房租赁相关工作。

区人民政府落实住房租赁属地管理责任，建立住房租赁协调推进机制，统筹

推进本辖区住房租赁管理工作。

第六条 市住房城乡建设管理部门负责本市住房租赁工作的综合协调。

市房屋管理部门是本市住房租赁的行政主管部门，负责制定住房租赁相关规划和政策，并承担住房租赁监督管理和住房租赁经营、房地产经纪等行业管理职责。区房屋管理部门负责本辖区住房租赁具体监督管理工作，指导街道办事处、乡镇人民政府开展住房租赁相关工作。

公安部门负责住房租赁的治安管理和人口管理工作。

市场监管部门负责住房租赁有关市场主体登记，查处涉及住房租赁的不正当竞争、垄断以及广告、价格等违法行为。

发展改革、规划资源、农业农村、经济信息化、财政、税务、金融监管、民政、应急管理、城管执法、教育、人力资源社会保障、网信等部门以及消防救援机构按照各自职责，做好相关工作。

第七条 街道办事处、乡镇人民政府负责本辖区住房租赁的日常监督管理，指导居民委员会、村民委员会做好住房租赁相关工作。

居民委员会、村民委员会依法组织居民、村民开展住房租赁相关自治活动，协助街道办事处、乡镇人民政府做好住房租赁相关工作。

第八条 本市在统筹考虑人口、产业、土地和重点发展区域的基础上，聚焦不同群体租赁需求，合理规划租赁住房供给规模和结构，按照职住平衡、增存并举、布局优化、供需适配的原则，确定住房租赁发展目标、主要任务、配套措施等，并纳入住房发展规划。

编制年度住宅用地供应计划时，应当单列租赁住房用地供应计划。

第九条 本市通过新增国有建设用地和利用已有国有建设用地建设租赁住房、在新建商品住房项目中配建租赁住房、利用非居住存量房屋改建租赁住房、利用集体建设用地建设租赁住房以及将闲置住房出租等方式，多渠道增加租赁住房供给。

第十条 市、区人民政府及其有关部门应当完善住房租赁相关政策措施，深化制度创新，加大资源统筹力度，综合运用规划、土地、财政、税收、金融等政策，加大对住房租赁的支持力度。

第十一条 本市依托“一网通办”“一网统管”平台，按照服务与管理相结合的原则，建立健全全市统一的住房租赁公共服务平台（以下简称住房租赁平台），

充分运用信息化手段,推进数据共享,创新服务方式,提升管理效能。

第十二条 住房租赁相关行业组织应当加强行业自律,制定住房租赁服务标准、行为规范和自律准则,开展职业培训和评价,加强住房租赁纠纷的行业调解,促进企业合法公平竞争、诚信经营,引导企业不断提高服务质量和水平。

第十三条 本市建立健全住房租赁矛盾纠纷多元化解机制,综合运用人民调解、行业调解、行政调解和司法调解等多种方式,统筹开展住房租赁矛盾纠纷调解工作,及时妥善化解矛盾纠纷。有关部门应当依法对住房租赁矛盾纠纷的调解提供支持和指导。

第二章 出租与承租

第十四条 租赁当事人应当遵守《中华人民共和国民法典》等法律、法规的规定,按照平等、自愿、公平、诚信的原则,自觉履行法定和约定义务。

第十五条 出租住房应当遵守下列规定:

(一) 房屋符合国家和本市建筑、消防、治安、防灾、卫生、环保等方面的标准和要求;

(二) 具备供水、供电等必要的生活条件;

(三) 以原始设计或者经有关部门批准改建的房间为最小出租单位;

(四) 厨房、卫生间、阳台、贮藏室以及其他非居住空间不得单独出租用于居住;

(五) 每个房间的居住人数和人均居住面积符合本市相关规定;

(六) 法律、法规、规章的其他规定。

禁止违反前款第三项至第五项规定,将住房用于群租。

禁止将违法建筑、擅自改变使用性质的房屋以及其他依法不得出租的房屋用于出租。

第十六条 出租人和承租人应当依法订立住房租赁合同。鼓励出租人和承租人通过住房租赁平台进行网上签约。

住房租赁合同一般包括下列内容:

(一) 出租人、承租人以及共同居住人员的身份信息和联系方式;

(二) 增加共同居住人员的条件;

(三) 房屋及其附属设施和设备的基本情况;

(四) 租赁用途、房屋使用要求和维修责任;

- (五) 租赁期限和房屋交付日期;
- (六) 租金和押金的数额、支付方式和期限;
- (七) 物业服务、水、电、热、燃气等相关费用的承担方式;
- (八) 违约责任和争议的解决方式;
- (九) 租赁当事人约定的其他内容。

市房屋管理部门会同市市场监管部门制定和完善住房租赁合同示范文本。

鼓励租赁当事人订立长期住房租赁合同，建立稳定的租赁关系。

第十七条 出租人应当自住房租赁合同订立后三十日内，向区房屋管理部门办理登记备案。登记备案也可以通过社区事务受理服务机构或者住房租赁平台办理。登记备案内容发生变化的，出租人应当在三十日内办理变更手续。

办理登记备案应当提交住房租赁合同、身份证明、房屋权属证明等材料，不得提交虚假材料。任何单位和个人不得为办理登记备案出具虚假证明材料。

第十八条 出租人应当遵守下列规定：

- (一) 向承租人出示身份证明材料、房屋权属证明材料;
- (二) 不得向未提供身份证明材料的自然人、法人或者非法人组织出租房屋;
- (三) 负责出租房屋及提供的设施、设备的安全，告知承租人安全使用事项，与承租人约定进行安全检查;
- (四) 发现承租人在房屋内有违法违规行为的，及时报告有关部门，并配合有关部门开展调查、制止和处罚等工作;
- (五) 不得采取停止供水、供电、供热、供燃气以及其他故意降低服务标准等方式，或者采取暴力、威胁等非法方式，强迫承租人变更、解除住房租赁合同，提前收回租赁住房;
- (六) 法律、法规、规章的其他规定。

第十九条 承租人应当遵守下列规定：

- (一) 向出租人出示承租人、共同居住人员的身份证明材料;
- (二) 合理、安全使用房屋及设施、设备，不得擅自改变房屋用途、结构或者实施违法搭建行为;
- (三) 装修房屋或者增设设施、设备的，征得出租人同意;
- (四) 遵守管理规约或者村规民约，不得损害相邻权利人的合法权益;
- (五) 法律、法规、规章的其他规定。

第二十条 鼓励出租人、承租人投保租赁住房财产保险、人身意外保险。

第三章 住房租赁经营

第二十一条 住房租赁企业、房地产经纪机构应当依法办理市场主体登记。经营范围应当注明“住房租赁”或者“房地产经纪”。

个人以营利为目的转租房屋达到规定数量，从事住房租赁经营活动的，应当依法办理市场主体登记。具体规定，由市房屋管理部门会同市市场监管部门制定。

第二十二条 住房租赁企业、房地产经纪机构应当自领取营业执照之日起三十日内，向区房屋管理部门备案。

住房租赁企业、房地产经纪机构应当具备与经营规模相适应的自有资金、专业人员、管理制度和风险控制能力。

第二十三条 本市实行住房租赁企业、房地产经纪机构从业人员实名从业制度。

住房租赁企业、房地产经纪机构应当为从业人员办理从业信息卡。从业人员应当持从业信息卡实名从业，并在其提供服务的住房租赁合同、房地产经纪合同上，注明从业信息卡编号。

从业信息卡的内容和样式，由市房屋管理部门统一规定。

住房租赁企业、房地产经纪机构应当加强对从业人员的管理，督促其诚信、规范从业。

第二十四条 住房租赁企业、房地产经纪机构对外发布房源信息的，应当核验房屋权属证明和基本状况，确保房源信息真实有效，不得发布虚假房源信息。已成交的房源信息应当及时予以撤销。

住房租赁企业、房地产经纪机构通过网络信息平台发布房源信息的，应当同时注明企业备案信息和从业人员信息。

第二十五条 通过网络信息平台发布房源信息的，网络信息平台经营者应当要求信息发布者提交身份、地址、联系方式以及房源核验等信息；信息发布者为住房租赁企业、房地产经纪机构的，还应当要求其提交企业备案信息及其从业人员信息。

网络信息平台经营者应当对信息发布者提交的材料进行核实，并建立档案，留存不少于三年。

网络信息平台经营者可以接受信息发布者的委托，代为进行房源核验。

第二十六条 网络信息平台经营者知道或者应当知道信息发布者提供虚假材料、发布虚假信息的，应当及时采取删除、屏蔽相关信息等必要措施；未采取必要措施的，依法与该信息发布者承担连带责任。

对两年内因违法发布房源信息受到三次以上行政处罚，或者在停业整顿期间的信息发布者，由网络信息平台经营者依法采取一定期限内限制其发布房源信息的措施。

第二十七条 住房租赁企业、房地产经纪机构在订立住房租赁合同或者房地产经纪合同前，应当如实说明房屋状况，将可能影响租赁住房使用的因素和安全使用事项，书面告知承租人。

第二十八条 住房租赁企业出租房屋的，应当通过住房租赁平台，完成网上签约和登记备案。

租赁当事人通过房地产经纪机构订立住房租赁合同的，应当由房地产经纪机构通过住房租赁平台，完成网上签约和登记备案。

第二十九条 住房租赁企业承租个人住房从事转租业务的，应当按照规定，在商业银行开立住房租赁交易资金监管专用账户，并通过住房租赁平台向社会公示。

住房租赁企业向承租人一次性收取租金超过三个月的部分，以及收取押金超过一个月租金的部分，应当存入住房租赁交易资金监管专用账户。

住房租赁交易资金监管的具体规定，由市房屋管理部门会同金融管理部门制定。

第三十条 住房租赁企业、房地产经纪机构不得有下列行为：

- （一）捏造、散布涨价信息，哄抬价格；
- （二）以隐瞒、欺诈、胁迫、贿赂等不正当手段招揽业务，诱骗消费者交易或者强制交易；
- （三）泄露或者不当处理租赁当事人的个人信息或者商业秘密；
- （四）滥用市场支配地位，在交易时附加不合理的交易条件；
- （五）侵占、挪用住房租赁交易资金；
- （六）法律、法规、规章禁止的其他行为。

房地产经纪机构不得隐瞒真实的房屋交易信息，赚取租金差价；不得为禁止出租、转租的住房提供经纪服务。

第四章 保障性租赁住房

第三十一条 本市按照政府引导、市场运作原则,加快发展保障性租赁住房,扩大供需适配、租期稳定、租金优惠、公共服务配套的保障性租赁住房供给,有效缓解特定群体的住房需求,切实发挥保障性租赁住房在租赁市场中的示范引领作用。

第三十二条 市住房城乡建设管理、房屋管理部门会同市规划资源部门编制本市保障性租赁住房专项规划,明确发展目标和规模、空间布局、房源筹措渠道、建设要求、保障措施等内容。

保障性租赁住房重点在新城等人口导入区域、高校园区、产业和商务商业集聚区、轨道交通站点周边等租赁需求集中、生产生活便利、交通便捷的区域进行布局。

商业办公、旅馆、厂房、仓储、科研教育等非居住存量房屋改建为保障性租赁住房的,按照国家和本市有关规定实施。

第三十三条 本市针对不同层次需求,建设住宅型、宿舍型保障性租赁住房,其中住宅型保障性租赁住房以小户型为主。

保障性租赁住房实行全装修,配备必要的基本生活设施,并充分考虑承租人需求特点,合理配置公共服务和商业服务设施,适当增加公共活动和共享空间。

第三十四条 本市加强保障性租赁住房管理,合理设置准入条件和退出机制、优化申请审核流程、完善配租使用规范,通过住房租赁平台实现准入、使用、退出的全流程管理。

第三十五条 租赁保障性租赁住房,应当遵守下列规定:

- (一) 申请人按照本市有关规定提交申请材料,不得提交虚假材料;
- (二) 租赁合同终止时,承租人及时将房屋返还出租人;
- (三) 不得将保障性租赁住房转租、出借。

任何单位和个人不得为保障性租赁住房申请人出具虚假证明材料。

第三十六条 保障性租赁住房出租人应当按照规定程序,向符合准入条件的申请人出租保障性租赁住房。

保障性租赁住房不得销售、变相销售。

第三十七条 保障性租赁住房出租人应当以低于同地段同品质市场租赁住房的租金水平确定租赁价格,向区房屋管理部门备案,并向社会公布。列入政府

定价目录的保障性租赁住房，租赁价格按照本市相关规定执行。

保障性租赁住房租金不得高于备案的租赁价格，并应当按月或者按季度收取；收取的押金不得超过一个月租金。

除承租人另有要求的，保障性租赁住房租赁期限不得少于一年。租赁期限届满，承租人符合规定条件并申请续租的，应当予以续租。

第三十八条 支持利用住房公积金计提的相关资金按照国家和本市有关规定，用于相关保障性租赁住房建设、供应。

第五章 服务与监督

第三十九条 市房屋管理部门通过住房租赁平台，向租赁当事人提供房源核验、信息查询、网上签约、登记备案等服务，并向住房租赁企业、房地产经纪机构和网络信息平台开放数据接口，为其批量办理相关业务提供便利。通过住房租赁平台完成网上签约的，无需另行办理登记备案。

市房屋管理部门依托住房租赁平台，建立与公安、市场监管、农业农村、金融监管、民政、城管执法、教育、人力资源社会保障、住房公积金等部门的数据共享和业务协同机制，并为街道办事处、乡镇人民政府开展住房租赁日常监督管理提供相关信息服务。

有关部门应当采取必要措施保护数据信息的安全，并对其中的个人信息、隐私和商业秘密严格保密，不得泄露、出售或者非法向他人提供。

第四十条 承租人按照有关规定，依法享受基本公共服务和便利。

承租人办理居住登记、落户、子女入学、公积金提取等需要提交住房租赁合同的公共服务事项，已经完成住房租赁登记备案的，可免于提交住房租赁合同。

第四十一条 房屋管理部门与公安部门加强协作，推动住房租赁、实有人口信息的协同采集和共享使用，为租赁当事人办理登记备案、居住登记等事项提供集中、便捷的服务。

第四十二条 住房租赁相关单位和个人依法享受行政事业性收费减免和税收优惠政策。

第四十三条 鼓励商业银行为租赁住房建设和运营提供期限匹配、利率适当、风险可控、商业可持续的信贷产品和服务。

支持符合条件的住房租赁企业发行公司信用类债券、担保债券、资产支持证券和不动产投资信托基金等，专门用于租赁住房建设和运营。

第四十四条 街道办事处、乡镇人民政府应当会同相关部门建立健全住房租赁联勤联动机制,发挥网格化管理作用,开展租赁住房安全巡查、人口信息采集、安全隐患整治和政策宣传等日常工作。房屋管理、公安、民政、城管执法等相关部门应当加强指导,提供支持和服务。

街道办事处、乡镇人民政府应当定期组织排查租赁住房违法搭建、群租以及擅自改变商业办公用房、厂房房屋结构和规划用途等隐患。发现存在违法情形的,应当督促整改,及时依法启动执法程序,必要时通过联合执法等方式开展整治。

对擅自改变商业办公用房、厂房房屋结构和规划用途的违法情形,在整治期间尚有承租人实际居住的,应当纳入基层治理范畴。

第四十五条 本市建立健全以居民区、村党组织为领导核心,居民委员会或者村民委员会、业主委员会、物业服务企业等共同参与的工作机制。倡导通过制定居民公约、村规民约、管理规约等方式,共同推进形成住房租赁共建共治共享格局。

第四十六条 宅基地房屋出租用于居住的,鼓励农村集体经济组织自行或者通过与住房租赁企业合作等方式,引导村民统一出租,实行统一管理。

第四十七条 集中出租房屋供他人居住,出租房间或者居住人数达到规定数量的,出租人应当建立管理制度,明确管理人员,落实安全管理责任,建立信息登记簿或者登记系统,并将相关登记信息报送公安部门。具体规定由市公安局会同住房城乡建设管理、房屋管理、消防救援等部门和机构制定。

第四十八条 市房屋管理部门应当建立住房租赁价格监测机制,做好相关预警工作。住房租金显著上涨或者有可能显著上涨时,可以依法采取涨价申报、限定租金或者租金涨幅等价格干预措施,稳定租金水平。

对依法采取的价格干预措施,出租人应当执行;拒不执行的,由市场监管部门依法处理。

第四十九条 本市建立健全住房租赁守信激励和失信惩戒机制,出租人、承租人信用信息,住房租赁企业、房地产经纪机构及其从业人员信用信息依法归集至本市公共信用信息服务平台。

对存在失信行为的市场主体和个人,在财政资金支持、项目招投标、融资授信、获得相关奖励等方面依法予以限制。

支持住房租赁相关行业组织开展住房租赁企业、房地产经纪机构及其从业人

员信用等级分类和信用评价。

第五十条 发生自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件等突发事件时，街道办事处、乡镇人民政府应当将承租人及共同居住人员纳入基本生活必需品的供应范围，保障其基本生活。区应急管理、房屋管理、卫生健康等部门应当做好指导工作。

第六章 法律责任

第五十一条 违反本条例规定的行为，法律、行政法规已有处理规定的，从其规定。

违反本条例规定，当事人有违法所得，除依法应当退赔的外，应当按照《中华人民共和国行政处罚法》的规定予以没收。

第五十二条 违反本条例第十五条第二款、第三款规定，出租住房不符合相关规定的，由区房屋管理部门责令限期改正，处一万元以上五万元以下罚款；逾期不改正的，处五万元以上二十万元以下罚款。

第五十三条 违反本条例第十七条第一款、第二十八条规定，住房租赁企业、房地产经纪机构未办理登记备案的，由区房屋管理部门责令限期改正，可以处一千元以上五千元以下罚款；逾期不改正的，处五千元以上二万元以下罚款。

第五十四条 违反本条例第十七条第二款、第三十五条第一款第一项、第三十五条第二款规定，提交虚假材料或者出具虚假证明材料的，由区房屋管理部门责令限期改正，处五千元以上二万元以下罚款，并可以对住房租赁企业、房地产经纪机构暂停网上签约服务；对已经承租保障性租赁住房的，责令其限期腾退住房，按照市场价格补缴租金，并处二万元以上十万元以下罚款。

第五十五条 违反本条例第二十二条第一款规定，住房租赁企业、房地产经纪机构未按照要求备案的，由区房屋管理部门责令限期改正，可以处一千元以上五千元以下罚款；逾期不改正的，处五千元以上二万元以下罚款。

违反本条例第二十三条第二款规定，住房租赁企业、房地产经纪机构未为从业人员办理从业信息卡的，由区房屋管理部门责令限期改正；逾期不改正的，处一千元以上一万元以下罚款。

第五十六条 违反本条例第二十五条第一款规定，网络信息平台经营者未要求信息发布者提交房源核验信息的，由区房屋管理部门责令限期改正，处一千元以上五千元以下罚款；逾期不改正的，处五千元以上二万元以下罚款。情节严重

的，网信部门可以采取暂停相关业务、停业整顿等措施。

违反本条例第二十五条第二款、第二十六条第二款规定，网络信息平台经营者未建立、留存档案，或者未采取限制信息发布等措施的，由房屋管理部门按照《中华人民共和国电子商务法》的相关规定处理。

第五十七条 违反本条例第二十九条规定，住房租赁企业未按照规定开立住房租赁交易资金监管专用账户，或者未按照规定将资金存入资金监管专用账户的，由区房屋管理部门责令限期改正，处一万元以上五万元以下罚款；逾期不改正的，处五万元以上二十万元以下罚款。

第五十八条 违反本条例第三十条第一款第五项、第二款规定，侵占、挪用住房租赁交易资金或者为禁止出租、转租的住房提供经纪服务的，由区房屋管理部门责令限期改正，暂停网上签约服务，处一万元以上十万元以下罚款，并可对相关责任人员处五千元以上三万元以下罚款。

第五十九条 违反本条例第三十五条第一款第二项规定，承租人未及时返还房屋的，由区房屋管理部门责令限期改正；逾期不改正的，处一万元以上五万元以下罚款。

违反本条例第三十五条第一款第三项规定，承租人转租、出借保障性租赁住房的，由区房屋管理部门责令限期改正，处一万元以上五万元以下罚款，并禁止五年内再次申请本市各类保障性住房。

第六十条 违反本条例第三十六条第一款规定，出租保障性租赁住房不符合要求的，由区房屋管理部门责令限期改正，处二万元以上十万元以下罚款；逾期不改正的，处十万元以上五十万元以下罚款。

违反本条例第三十六条第二款规定，销售或者变相销售保障性租赁住房的，由区房屋管理部门责令限期改正，处十万元以上五十万元以下罚款；逾期不改正的，处五十万元以上一百万元以下罚款。

第六十一条 违反本条例第三十七条第一款规定，未按照要求办理租赁价格备案的，由区房屋管理部门责令限期改正，处一万元以上五万元以下罚款；逾期不改正的，处五万元以上二十万元以下罚款。

违反本条例第三十七条第二款规定，收取的租金或者押金不符合要求的，由区房屋管理部门责令限期改正，处五万元以上二十万元以下罚款。

第六十二条 违反本条例第四十七条规定，出租人未履行相关安全管理责任

的，由公安部门责令限期改正，可以处一万元以上三万元以下罚款；造成严重后果的，处三万元以上十万元以下罚款。

第六十三条 对本条例规定应当由房屋管理部门行使的行政处罚权及相关的行政检查权和行政强制权，由城管执法部门以及街道办事处、乡镇人民政府依法实施。

第六十四条 有关部门及其工作人员违反本条例规定，有滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的，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；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七章 附则

第六十五条 公有房屋租赁的管理办法，由市人民政府另行制定。

第六十六条 本条例自2023年2月1日起施行。1999年12月27日上海市第十一届人民代表大会常务委员会第十五次会议通过的《上海市房屋租赁条例》同时废止。

研究成果

● 研究成果 |

《中华人民共和国行政诉讼法》修正草案解读

孙中杰（上海东炬律师事务所）

我国现行《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）实施以来，在解决行政争议，保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督支持行政机关依法行政，推进法治政府建设等方面发挥了重要作用。随着经济社会形势发展变化，人民群众司法需求日益多元。为深入贯彻以人民为中心的发展思想，践行严格公正司法，不断完善和修订《行政诉讼法》是必然的趋势。2022年12月30日《行政诉讼法（修正草案）》（以下简称修正草案）正式向社会公开以征求各界意见。修正草案拟对《行政诉讼法》作出两处调整，修改条文两条，将全国人民代表大会常务委员会《关于授权最高人民法院组织开展四级法院审级职能定位改革试点工作的决定》（以下简称《授权决定》）、最高人民法院《关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》（以下简称《试点实施办法》）等有关内容上升为法律条文。本文将从修正草案的背景、目的以及对修正草案的建议展开，对本次《行政诉讼法》的修正草案进行解读。

一、 修正背景

为推动完善我国行政诉讼制度，明确四级法院审级职能定位，加强审级制约监督体系建设，优化司法资源配置，保障法律正确统一适用，2021年8月20日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过《关于授权最高人民法院组织开展四级法院审级职能定位改革试点工作的决定》，授权最高人民法院在本院和北京、天津、上海等12个省、直辖市的人民法院组织开展四级法院审级职能定位改革试点工作，就完善行政案件级别管辖制度，完善案件管辖权转移和提级审理机制，完善行政再审申请程序和标准，完善最高人民法院审判权利运行机制等内容开展改革试点。

2021年9月27日，最高人民法院发布《关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》，制定了试点的具体办法并落实到各省、直辖市的人民法院。

以上海市为例，上海市高级人民法院于2022年1月14日发布《关于以区人民政府为被告的四类行政案件管辖规定》，在贯彻落实《试点实施办法》的前提下，结合上海市的审判实践制定了该规定。

经过为期一年多的试点后，2022年12月27日召开的十三届全国人大常委会第三十八次会议上，最高人民法院院长周强就修正草案向全国人大常委会作说明，表示经实践证明，《授权决定》和《试点实施办法》的内容，特别是涉及调整适用《行政诉讼法》第十五条和第九十条的内容，符合审判实际和审判规律，建议及时上升为法律条文。修改行政诉讼法相关内容的时机已经成熟，条件已经具备。

2022年12月30日修正草案正式向社会公开以征求各界意见。

二、修正目的

修正草案拟对《行政诉讼法》作出两处调整，修改条文两条。

一是优化了中级人民法院一审管辖规定，在行政诉讼法第十五条新增一款作为第二款，明确下列以县级、地市级人民政府为被告的第一审行政案件，由基层人民法院管辖：政府信息公开案件；不履行法定职责的案件；行政复议机关不予受理或者程序性驳回复议申请的案件；土地山林等自然资源权属争议行政裁决案件。

实践中，部分以县级以上地方人民政府为被告的行政案件，基本不存在地方干预，审理难度也不大，从方便当事人诉讼、有利于实质性化解纠纷的角度来说，更适宜由基层人民法院管辖。修正草案根据行政案件的繁简、轻重、快慢进行区分，通过将部分行政案件的管辖权下放至基层法院，从而完善不同层级人民法院资源配置，实现人民法院审级设置与人民群众司法需求精准匹配。

二是完善行政申请再审管辖规定，在行政诉讼法第九十条新增一款作为第二款，明确当事人不服高级人民法院生效裁判，原则上应当向原审高级人民法院申请再审。符合第二款规定的两种情形之一的，可以向最高人民法院申请再审。根据草案，第一种情形是“当事人对原判决、裁定认定的事实和适用的诉讼程序等无异议，认为适用法律、法规有错误的”，第二种情形是“原判决、裁定经高级人民法院审判委员会讨论决定的”。同时，将原来条文中“但判决、裁定不停止执行”调整表述作为第三款。

根据《行政诉讼法》第九十条，当事人的再审申请原则上“上提一级”受理。由于立法未进一步细分再审申请对应的法院层级和标准，一些案件终审生效后，败诉当事人不考虑裁判对错，仅因“上提一级”增加了改变生效裁判的可能性，

就随意申请再审。这样既不利于维护生效裁判权威,也占用了最高人民法院大量司法资源。修正草案对《行政诉讼法》第九十条的修改充分凸显最高人民法院作为最高审判机关的宪法地位,通过适当区分向高级人民法院申请再审和向最高人民法院申请再审的标准和程序,可以充分发挥最高人民法院在法制统一、监督指导、政策制定和社会治理方面的优势。借助于将最高人民法院的裁判直接转化为指导性案例等机制,有利于建立稳定、可预期、尺度统一的法律适用,从而更好地构建公正高效权威的中国特色社会主义司法制度。

三、对修正草案的建议

根据修正草案的背景、目的以及各地关于《试点实施办法》的实践情况,笔者提出以下建议:

修正草案中,对于县级、地市级人民政府为被告的四类行政案件明确由基层人民法院管辖。笔者认为,这四类案件中对于当事人权益影响较大的案件仍应由中级人民法院审理。

修正草案中关于《行政诉讼法》第十五条的修正是为了通过对案件的繁简分流,将案情简单的案件管辖权下放至基层法院,以达到优化司法资源配置的目的。虽然实践中部分不履行法定职责案件具有被告无法定职权,案件结果对当事人的实体权益影响不大的特点,针对此类案件的审理大多涉及程序审查,将其划入基层法院的管辖范围,的确有利于优化审级的审判职能,但当事人针对集体土地征收、国有土地上房屋征收补偿等事宜,以县级、地市级人民政府为被告,提起不履行法定职责之诉的第一审行政案件明显不属于上述类别,应予区分。在此类不履行法定职责的行政诉讼中,法院会对当事人的被征收主体资格、征收范围、安置方式、补偿金额等实体内容进行审查,均涉及当事人的人身或财产等重大权益。如对不履行法定职责案件采取“一刀切”的方式,规定均由基层法院管辖,则明显不适当。所以笔者认为对于当事人权益影响较大的案件,仍应由中级人民法院审理,以确保案件能得到公正审判。

笔者的观点也在部分省、直辖市人民法院在试点中发布的相关规定中有所体现。上海市高级人民法院于2022年1月14日发布《关于以区人民政府为被告的四类行政案件管辖规定》第二条第二款中规定:“对于原告起诉要求区人民政府履行征收补偿职责等对当事人权益影响较大的案件,仍由被告所在地的中级人民

法院审理。原告向基层人民法院起诉的，由基层人民法院移送有管辖权的中级人民法院审理。”可见，部分地方的人民法院也考虑到对当事人权益影响大的案件不宜由基层法院审理的问题，所以在相关规定中予以明确。但修正草案中并未明确相关规定，笔者认为如不在《行政诉讼法》中明确此类案件的管辖级别，会造成后续各地法院的司法实践与现行法律规定不统一，进而出现管辖级别混乱的局面，因此笔者建议在修正草案中对此类案件的管辖权是否应回归中级人民法院予以明确，正确引导各地法院对此类案件的管辖形成统一。

四、结语

最高人民法院通过实践证明，修正草案中关于中级人民法院一审管辖规定和申请再审管辖规定的优化已经具备成熟条件，将相关实践经验上升为法律条文有助于明确四级法院审级职能定位，加强审级制约监督体系建设，优化司法资源配置，保障法律正确统一适用。但同时也应注意，不宜对部分行政诉讼案件实现一刀切，还需结合地方试点经验，将部分复杂案件进行区分管辖，以保障当事人的合法权益。

【作者简介】

孙巾杰

上海东炬律师事务所 合伙人

上海东炬律师事务所 党支部委员、团支部书记

青浦区盈浦街道团工委委员

上海律协政府法律顾问专业研究委员会委员