



司法解释理解与适用丛书

最高人民法院 行政诉讼法司法解释 理解与适用

〔上〕

最高人民法院行政审判庭 编著

人民法院出版社

PEOPLE'S COURT PRESS



司法解释理解与适用丛书

最高人民法院 行政诉讼法司法解释 理解与适用

〔上〕

最高人民法院行政审判庭 编著

人民法院出版社

PEOPLE'S COURT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

最高人民法院行政诉讼法司法解释理解与适用 /
最高人民法院行政审判庭编著. —北京: 人民法院
出版社, 2018. 4

(司法解释理解与适用丛书)

ISBN 978 - 7 - 5109 - 2078 - 3

I. ①最… II. ①最… III. ①行政诉讼法—法律
解释—中国 ②行政诉讼法—法律适用—中国 IV. ①D925. 305

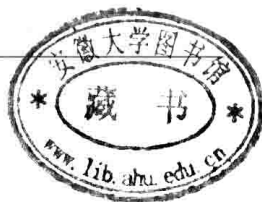
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 038750

最高人民法院行政诉讼法司法解释理解与适用

最高人民法院行政审判庭 编著

责任编辑 范春雪 姜 峤 丁丽娜 路建华
出版发行 人民法院出版社
地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)
电 话 (010) 67550525 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)
65223677 (读者服务部)
客 服 QQ 2092078039
网 址 <http://www.courtbook.com.cn>
E - mail courtpress@sohu.com
印 刷 保定市中画美凯印刷有限公司
经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 1/16
字 数 987 千字
印 张 66.5
版 次 2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 2078 - 3
定 价 258.00 元 (上下册)



版权所有 侵权必究

《最高人民法院行政诉讼法司法解释理解与适用》

编辑委员会

主 任 江必新

副 主 任 黄永维 王振宇

编 委 (以姓氏笔画为序)

于 泓 马永欣 王海峰 王艳彬 王晓滨

仝 蕾 李广宇 李小梅 李 涛 李纬华

李德申 杨 军 杨科雄 张 艳 罗 霞

周 觅 耿宝建 郭修江 梁风云 阎 巍

执行编委 章文英

司法解释对行政诉讼制度的发展和创新

（代序）

最高人民法院党组副书记、副院长 江必新

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》（以下简称《行诉解释》），已于2017年11月13日由最高人民法院审判委员会第1726次会议讨论通过，并于2月8日正式实施。这部司法解释是在党的十九大胜利召开之际最高人民法院通过的又一部诉讼法的全面司法解释，将对保障人民合法权益、推进法治政府建设、推动行政审判工作健康发展产生重要而深远的影响。司法解释严格依照法律授权作出解释，同时也实现了若干制度创新和发展。下面，我就就这部司法解释的主要内容、创新发展和贯彻执行作一简要的介绍和说明。

一、《行诉解释》起草背景和指导思想

（一）起草背景

党的十八大以来，各级人民法院在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标，坚持司法为民、公正司法，2012年以来共审理行政案件108.139万件，办理非诉行政执行案件118.7517万件，有力保护了公民、法人和其他组织的合法权益，有力推动了法治政府建设。党的十八大以来，特别是十八届三中、四中全会对全面推进依法治国作出了整体部署，对人民法院行政审判工作提出了一系列新的要求。主要是严格规范公正文明执法、强化对行政权力的制约

和监督、健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、完善惩戒妨碍司法机关依法行使职权和藐视法庭权威的行为、探索设立跨行政区划法院、完善行政诉讼体制机制、合理调整行政诉讼案件管辖制度等等。党的十九大将坚持全面依法治国确立为新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略的重要内容，对深化依法治国实践作出全面部署，进一步提出建设法治政府，推进依法行政，严格规范公正文明执法，加强人权法治保障等等一系列目标，对人民法院行政审判工作提出了更高要求。在新的形势下，有必要制定新的司法解释，以更好地贯彻落实十八大、十九大提出的新要求、新精神。

2014年11月1日，第十二届全国人大常委会第十一次会议通过了新修改的行政诉讼法，新法自2015年5月1日起施行。这次修改是自1989年行政诉讼法颁布以来的一次全面修改。新法当中新制度新规定较多，在司法实践中还存在不同的理解和认识，需要通过司法解释进一步统一、明确和细化。为了贯彻落实好新行政诉讼法，2015年4月20日，最高人民法院审判委员会第1648次会议通过了《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》（法释〔2015〕9号，以下简称《适用解释》）。由于《适用解释》是针对新法的部分新制度、新条款的择要式、配套式规定，条文内容较少，因此，没有规定的部分仍然适用1999年11月24日最高人民法院审判委员会第1088次会议通过的《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》（法释〔2000〕8号，以下简称《若干解释》）。这就造成了新旧司法解释不能衔接甚至冲突条款并存的局面。在司法实践中，地方人民法院对于如何正确适用新行政诉讼法、如何准确适用新旧司法解释还存在不同的理解和做法，造成了法律适用的不统一，有必要制定一部全面的行政诉讼法司法解释。

从2016年开始，最高人民法院正式启动行政诉讼法司法解释的起草工作。在起草过程中，我们广泛征求和听取了全国人大法工委、国务院法制办、最高人民检察院、三十余个部委、部分法院特别是中基层人民法院、铁路运输法院的意见建议，并先后在内蒙古、陕西、北京、南京、上海、沈阳等地开展了十余次调研活动。同时，我们高度关注行政诉讼理论

研究成果，注意听取行政法学界专家学者意见建议等。在归纳、总结和研究分析各种意见的基础上，经过多次修改，由最高人民法院审判委员会讨论通过。

（二）指导思想

在起草过程中，我们始终坚持了以下指导思想。

——以习近平新时代中国特色社会主义思想为行动指南。在制定司法解释过程中，我们始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，始终把贯彻落实十八大、十九大精神摆在突出位置。新行政诉讼法的很多内容都体现了十八届三中、四中全会的要求，司法解释在这些方面要继续巩固和坚持。新行政诉讼法颁布后，十九大又提出了很多新的更高的要求，要将其作为司法解释的政策依据，使行政诉讼制度能够与时俱进，始终沿着中国特色社会主义法治道路前进。

——以以人民为中心的发展思想为根本宗旨。坚持人民主体地位，践行全心全意为人民服务根本宗旨，把人民对美好生活的向往作为司法解释的目标。按照加强人权法治保障的要求完善和发展行政诉讼制度，切实保障人民群众的诉讼权利，为人民群众提供更便捷、更高效、更优质的司法救济，不断满足人民群众日益增长的多元司法需求，切实保证人民群众有更多获得感、幸福感、安全感。

——以新行政诉讼法的规定为基本依据。新行政诉讼法为了解决过去长期存在的“立案难、审理难、执行难”的突出难题，回应人民群众对新时代行政审判的新期盼和新要求，直面问题，作出很多符合中国国情和司法实际的新规定，其中很多具有体制机制改革的意义。这些新制度新规定能否落地生根，决定着行政审判在新的时代背景下，能否完成新的历史使命。因此，我们在起草司法解释过程中，不仅坚持在法律规定的权限范围内起草司法解释，同时也充分运用司法智慧，确保新行政诉讼法的各项新制度可操作、可运行，以实现行政诉讼制度保障人民群众合法权益、监督行政机关依法行政、解决行政争议的基本宗旨。

——以推进依法行政为使命担当。行政诉讼既是“民告官”的制度设计，也是监督促进行政机关依法行政，确保行政权规范运行的“制度笼

子”。司法解释突出行政行为合法性审查的原则，在追求法律效果、政治效果和社会效果相统一的同时，始终强调合法性审查原则不折不扣得到执行。

二、《行诉解释》的主要内容

《行诉解释》全文分为十三个部分，共163条。《行诉解释》是对《若干解释》《适用解释》的修改、补充和完善。以下就《行诉解释》的主要内容作一说明。

(一) 明确行政诉讼受案范围边界，既要解决“立案难”痼疾，又要防止滥诉现象。根据行政诉讼法第二条的规定，公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的行政行为侵犯其合法权益，有权向人民法院提起诉讼。这一规定明确了可诉行政行为的标准，但是比较原则，在司法实践中难以准确把握。有的地方出现了对于可诉行政行为把握不准、错误理解立案登记和诉权滥用的现象。为了明确可诉行政行为的界限，保障行政诉讼救济渠道的实效，保障当事人合法权益，结合司法实践，《行诉解释》增加规定了下列五种不可诉的行为：一是不产生外部法律效力的行为。对外性是可诉的行政行为的重要特征之一。行政机关在行政程序内部所作的行为，例如行政机关的内部沟通、会签意见、内部报批等行为，并不对外发生法律效力，不对公民、法人或者其他组织合法权益产生影响，因此不属于可诉的行为。二是过程性行为。可诉的行政行为需要具备成熟性。行政机关在作出行政行为之前，一般要为作出行政行为进行准备、论证、研究、层报、咨询等，这些行为尚不具备最终的法律效力，一般称为“过程性行为”，不属于可诉的行为。三是协助执行行为。可诉的行政行为须是行政机关基于自身意思表示作出的行为。行政机关依照法院生效裁判作出的行为，本质上属于履行生效裁判的行为，并非行政机关自身依职权主动作出的行为，亦不属于可诉的行为。四是内部层级监督行为。内部层级监督属于行政机关上下级之间管理的内部事务。司法实践中，有的法律规定上级行政机关对下级行政机关的监督。例如《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定上级人民政府应当加强对下级人民政府房

屋征收补偿工作的监督。有的当事人起诉要求法院判决上级人民政府履行监督下级人民政府的职责。法律法规规定的内部层级监督，并不直接设定当事人新的权利义务关系，因此，该类行为属于不可诉的行为。五是信访办理行为。信访办理行为不是行政机关行使“首次判断权”的行为。根据《信访条例》的规定，信访工作机构依据《信访条例》作出的登记、受理、交办、转送、承办、协调处理、监督检查、指导信访事项等行为，对信访人不具有强制力，对信访人的实体权利义务不产生实质影响，因此不具有可诉性。

（二）总结行政诉讼管辖改革成果，既要解决“诉讼主客场”的问题，又要遵循“两便”原则。行政诉讼管辖改革，特别是跨行政区划法院管辖改革，是十八届四中全会决定解决“诉讼主客场”问题的重大决策，也是新行政诉讼法的重要规定。党的十八届四中全会提出，“探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，办理跨地区案件。完善行政诉讼体制机制，合理调整行政诉讼案件管辖制度，切实解决行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题”。新行政诉讼法第十八条第二款规定，“经最高人民法院批准，高级人民法院可以根据审判工作的实际情况，确定若干人民法院跨行政区域管辖行政案件。”在司法实践中，跨行政区划法院改革已经取得重要突破。例如，2015年，北京市第四中级人民法院共受理以区县府为被告的一审行政案件1397件，占受理案件总数的73.8%，是2014年全北京市法院受理同类行政案件总数216件的6.5倍。2016年，该院受理一审行政案件2893件，比2015年又增长107.09%，达到2014年同类案件总数的13.4倍。为了进一步推动跨行政区划法院管辖改革，《行诉解释》根据上述政策法律依据，就跨行政区划法院管辖改革以及需要履行的程序作了进一步明确，铁路运输法院等专门人民法院审理行政案件，应当执行行政诉讼法第十八条第二款的规定。此外，为了解决司法实践中个别当事人利用管辖权异议制度干扰行政诉讼的问题，《行诉解释》明确规定了管辖异议处理程序制度。人民法院对管辖异议审查后确定有管辖权的，不因当事人增加或者变更诉讼请求等改变管辖，但违反级别管辖、专属管辖规定的除外。《行诉解释》同时明确了对于人民法院发回重审或者按第

一审程序再审的案件，当事人提出管辖异议的，以及当事人在第一审程序中未按照法律规定的期限和形式提出管辖异议，在第二审程序中提出的，人民法院不予审查，确保提高行政诉讼效率。为了方便人民法院审理，方便当事人诉讼，《行诉解释》对于涉及限制公民人身自由的行政强制措施，行政机关又采取其他行政强制措施或者行政处罚的，规定了原告可以行使选择管辖权的制度。

（三）明确界定当事人资格，既要畅通救济渠道，又要确保有限司法资源效益的最大化。行政诉讼法对原告资格和被告资格的规定，有利于畅通救济渠道，同时，为了确保有限司法资源得到充分利用，《行诉解释》对原告和被告的诉讼主体资格也作了明确。在行政诉讼原告资格方面，根据行政诉讼法第二十五条第一款规定，行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织，有权提起诉讼。这一规定强调了行政诉讼原告资格的标准为“与行政行为有利害关系”。《行诉解释》主要在四个方面作了重点规定：一是投诉举报者的原告资格。在司法实践中，投诉类行政案件等滋扰性案件数量激增。一些与自身合法权益没有关系或者与被投诉事项没有关联的“投诉专业户”，利用立案登记制度降低门槛之机，反复向行政机关进行投诉。被投诉机关无论作出还是不作出处理决定，“投诉专业户”等都会基于施加压力等目的而提起行政诉讼。这些人为制造的诉讼，既干扰了行政机关的正常管理，也浪费了法院有限的司法资源，也使得其他公民正当的投诉权利受到影响。《行诉解释》明确规定，为维护自身合法权益向行政机关投诉，具有处理投诉职责的行政机关作出或者未作出处理的公民、法人或者其他组织具有原告主体资格。二是债权人的原告资格。司法解释规定，债权人以行政机关对债务人所作的行政行为损害债权实现为由提起行政诉讼的，人民法院应当告知其就民事争议提起民事诉讼，但行政机关作出行政行为时依法应予保护或者应予考虑的除外。三是非营利法人的原告主体资格。司法解释规定，事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等非营利法人的出资人、设立人认为行政行为损害法人合法权益的，可以自己的名义提起诉讼。四是涉及业主共有利益的原告主体资格。业主委员会对于行政机关作出的涉及业主共有利

益的行政行为，以自己的名义提起诉讼。业主委员会不起诉的，专有部分占建筑物总面积过半数或者占总户数过半数的业主可以提起诉讼。在行政诉讼被告方面，主要明确了以下几个方面的内容：一是明确开发区管理机构及其职能部门的被告资格。即，当事人对由国务院、省级人民政府批准设立的开发区管理机构作出的行政行为不服提起诉讼的，以该开发区管理机构为被告；对由国务院、省级人民政府批准设立的开发区管理机构所属职能部门作出的行政行为不服提起诉讼的，以其职能部门为被告；对其他开发区管理机构所属职能部门作出的行政行为不服提起诉讼的，以开发区管理机构为被告；开发区管理机构没有行政主体资格的，以设立该机构的地方人民政府为被告。二是明确村委会和居委会的被告资格。即，当事人对村民委员会或者居民委员会依据法律、法规、规章的授权履行行政管理职责的行为不服提起诉讼的，以村民委员会或者居民委员会为被告。三是明确事业单位和行业协会的被告资格。即当事人对高等学校等事业单位以及律师协会、注册会计师协会等行业协会依据法律、法规、规章的授权实施的行政行为不服提起诉讼的，以该事业单位、行业协会为被告。

（四）完善行政诉讼证据规则，既要力求恢复客观真实，又要坚持程序公正的导向。行政诉讼法对于行政诉讼证据作了规定，科学的证据规则有利于法院查明事实，恢复案件的客观真实。同时，由于行政机关在行政程序中所处的取证优势地位，在证据规则上也应当有相应的程序制约和倾斜，确保“官”民在诉讼程序中处于实质平等的地位。《行诉解释》在以下几个方面作了规定：一是细化非法证据排除规则。司法解释规定，行政诉讼法第四十三条第三款规定的“以非法手段取得的证据”包括：严重违反法定程序收集的证据材料；以违反法律强制性规定的手段获取且侵害他人合法权益的证据材料；以利诱、欺诈、胁迫、暴力等手段获取的证据材料。二是明确当事人的到庭义务。司法解释规定，人民法院认为有必要的，可以要求当事人本人或者行政机关执法人员到庭，就案件有关事实接受询问。在询问之前，可以要求其签署保证书。保证书应当载明据实陈述、如有虚假陈述愿意接受处罚等内容。当事人或者行政机关执法人员应当在保证书上签名或者捺印。负有举证责任的当事人拒绝到庭、拒绝接受

询问或者拒绝签署保证书，待证事实又欠缺其他证据加以佐证的，人民法院对其主张的事实不予认定。三是明确因被告原因导致损害的举证规则。司法解释规定，在行政赔偿、补偿案件中，因被告的原因导致原告无法就损害情况举证的，应当由被告就该损害情况承担举证责任。对于各方主张损失的价值无法认定的，应当由负有举证责任的一方当事人申请鉴定，但法律、法规、规章规定行政机关在作出行政行为时，依法应当评估或者鉴定的除外；负有举证责任的当事人拒绝申请鉴定的，由其承担不利的法律后果。当事人的损失因客观原因无法鉴定的，人民法院应当结合当事人的主张和在案证据，遵循法官职业道德，运用逻辑推理和生活经验、生活常识等，酌情确定赔偿数额。

（五）全面落实立案登记制度，既要保障当事人合法诉权，又要保证起诉符合法律规定。新行政诉讼法实施以来，各级人民法院坚决贯彻落实立案登记制，大力破除“立案难”制度壁垒。实行立案登记制当年，全国法院受理一审行政案件 220398 件，比 2014 年上升了 55.34%，比 1990 年增长了 17 倍，行政案件“立案难”问题初步缓解。同时，各级人民法院对于立案登记制条件下是否需要审查起诉条件等问题，各地把握尺度不一，一些不符合起诉条件的案件也进入到诉讼程序，导致案件激增，亟需通过司法解释统一规范。在全面落实立案登记制度方面，《行诉解释》主要作了以下几个方面的规定：一是明确起诉人提交必要起诉材料的义务。司法解释规定，依照行政诉讼法第四十九条的规定，公民、法人或者其他组织提起诉讼时应当提交以下起诉材料：原告的身份证明材料以及有效联系方式；被诉行政行为或者不作为存在的材料；原告与被诉行政行为具有利害关系的材料；人民法院认为需要提交的其他材料。由法定代理人或者委托代理人代为起诉的，还应当向人民法院说明法定代理人或者委托代理人的基本情况，并提交身份证明和代理权限证明等材料。二是明确人民法院的审查权力和释明义务。司法解释规定，依照行政诉讼法第五十一条的规定，人民法院应当就起诉状内容和材料是否完备以及是否符合行政诉讼法规定的起诉条件进行审查。起诉状内容或者材料欠缺的，人民法院应当给予指导和释明，并一次性全面告知当事人需要补正的内容、补充的材料

及期限。在指定期限内补正并符合起诉条件的，应当登记立案。当事人拒绝补正或者经补正仍不符合起诉条件的，退回诉状并记录在册；坚持起诉的，裁定不予立案，并载明不予立案的理由。三是明确复议维持情形下的起诉期限。司法解释规定，公民、法人或者其他组织向复议机关申请行政复议后，复议机关作出维持决定的，应当以复议机关和原行政机关为共同被告，并以复议决定送达时间确定起诉期限。四是明确行政机关未履行告知义务情形下的起诉期限。司法解释规定，行政机关作出行政行为时，未告知公民、法人或者其他组织起诉期限的，起诉期限从公民、法人或者其他组织知道或者应当知道起诉期限之日起计算，但从知道或者应当知道行政行为内容之日起最长不得超过1年。复议决定未告知公民、法人或者其他组织起诉期限的，适用前款规定。

（六）规范审理判决程序，既要确保案件得到公正审理，又要注意提高诉讼实效。行政诉讼法规定的审理和判决程序，不仅要求审理的实体和程序公正，也要求行政诉讼的实际效果。司法实践中，个别当事人的行为损害了诉讼程序的严肃性，还有的案件判决标准和规则不统一，影响了司法的权威性。据此，《行诉解释》主要作了以下规定：一是明确滥用回避申请权的法律后果。司法实践中，个别当事人或者代理人出于干扰法庭秩序、施加压力、延缓开庭等目的，随意提出回避申请。例如，有的当事人认为法院没有满足自己要求不能公正审判，要求法院整体回避，有的当事人认为行政机关负责人未出庭应诉，在法院释明后认为法院打压原告而要求审判人员回避等等，这些所谓的回避申请，明显不属于申请回避的正当情形，严重影响了法庭的正常秩序，有必要加以规制。《行诉解释》规定，对当事人提出的明显不属于法定回避事由的申请，法庭可以依法当庭驳回。二是明确拒绝陈述的法律后果。司法实践中，个别当事人将法庭当成发泄个人不满的舞台，不服从审判长指挥；个别当事人藐视法庭不举证不陈述，致使庭审无法进行等等，严重背离了行政诉讼的目的，损害了司法权威。目前，在行政诉讼领域，这种情况比较突出，必须依法予以遏制。《行诉解释》规定，原告或者上诉人在庭审中明确拒绝陈述或者以其他方式拒绝陈述，导致庭审无法进行，经法庭释明后仍不陈述意见的，视为放

弃陈述权利，由其承担不利的法律后果。三是明确确认无效判决规则。公民、法人或者其他组织向人民法院提起行政诉讼，可以提出请求法院判决撤销的诉讼请求，也可以提出要求判决确认违法的诉讼请求。判决撤销的行政行为是指存在一般违法的行政行为，判决确认无效的行政行为是指存在重大且明显违法的行政行为。人民法院在审理行政案件时，对于两种违法情形的审查程度也不同。在司法实践中，有的原告提起的是撤销诉讼，法院经审理后发现被诉行政行为不属于一般违法情形，而属于重大且明显的无效行为；有的原告提起的是确认无效诉讼，法院经审理后发现被诉行政行为不属于重大且明显的无效行为，而属于一般违法行为。对于这两种情况如何处理，《行诉解释》规定，公民、法人或者其他组织起诉请求撤销行政行为，人民法院经审查认为行政行为无效的，应当作出确认无效的判决。公民、法人或者其他组织起诉请求确认行政行为无效，人民法院审查认为行政行为不属于无效情形，经释明，原告请求撤销行政行为的，应当继续审理并依法作出相应判决；原告请求撤销行政行为但超过法定起诉期限的，裁定驳回起诉；原告拒绝变更诉讼请求的，判决驳回其诉讼请求。四是明确共同过错的赔偿责任。司法解释规定，原告或者第三人的损失系由其自身过错和行政机关的违法行政行为共同造成的，人民法院应当依据各方行为与损害结果之间有无因果关系以及在损害发生和结果中作用力的大小，确定行政机关相应的赔偿责任。五是明确不作为赔偿责任。司法解释规定，因行政机关不履行、拖延履行法定职责，致使公民、法人或者其他组织的合法权益遭受损害的，人民法院应当判决行政机关承担行政赔偿责任。在确定赔偿数额时，应当考虑不履行、拖延履行法定职责的行为在损害发生过程和结果中所起的作用等因素。

（七）规范行政机关负责人出庭应诉，既要体现行政诉讼的严肃性，又要确保行政纠纷实质化解。新行政诉讼法规定的行政机关负责人出庭应诉制度在司法实践中已经取得初步成效。例如，山东法院 2015 年开庭审理的行政案件中，行政机关负责人出庭应诉达 1637 人（次），比 2014 年增长 4 倍多；北京市平谷区人民法院 2015 年审理的行政案件中，行政机关负责人出庭应诉 96 件，出庭应诉率为 63.6%。行政机关负责人出庭应诉

制度既体现了法律对于行政机关出庭应诉的要求，也体现了行政纠纷实质化解的立法宗旨。为了进一步推动行政机关负责人出庭应诉，确保行政纠纷获得实质化解，《行诉解释》主要在以下几个方面作了规定：一是适度扩大行政机关负责人的范围，确保制度落地生根。为了进一步推动行政机关负责人出庭应诉制度，《行诉解释》适度扩大了行政机关负责人的范围。司法解释规定，行政诉讼法第三条第三款规定的行政机关负责人，包括行政机关的正职、副职负责人以及其他参与分管的负责人。行政机关负责人出庭应诉的，可以另行委托一至二名诉讼代理人。行政机关负责人不能出庭的，应当委托行政机关相应的工作人员出庭，不得仅委托律师出庭。二是明确应当出庭应诉的情形，促进行政机关负责人依法出庭应诉。司法解释规定，涉及重大公共利益、社会高度关注或者可能引发群体性事件等案件以及人民法院书面建议行政机关负责人出庭的案件，被诉行政机关负责人应当出庭。三是明确行政机关负责人不出庭的说明义务，确保行政机关负责人出庭应诉制度的实效。司法解释规定，行政机关负责人有正当理由不能出庭应诉的，应当向人民法院提交情况说明，并加盖行政机关印章或者由该机关主要负责人签字认可。行政机关拒绝说明理由的，不发生阻止案件审理的效果，人民法院可以向监察机关、上一级行政机关提出司法建议。四是明确“行政机关相应的工作人员”的含义，确保“告官见官”。司法解释规定，行政诉讼法第三条第三款规定的“行政机关相应的工作人员”，包括该行政机关具有国家行政编制身份的工作人员以及其他依法履行公职的人员。被诉行政行为是地方人民政府作出的，地方人民政府所属法制工作机构的工作人员，以及被诉行政行为具体承办机关工作人员，可以视为被诉人民政府相应的工作人员。五是明确不出庭应诉的不利后果。即行政机关负责人和行政机关相应的工作人员均不出庭，仅委托律师出庭的或者人民法院书面建议行政机关负责人出庭应诉，行政机关负责人不出庭应诉的，人民法院应当记录在案和在裁判文书中载明，并可以建议有关机关依法作出处理。

（八）落实复议机关作共同被告制度，既要强化行政复议监督职能，又要聚焦真正争议的解决。新行政诉讼法为了强化行政复议监督职能，明

确规定行政复议机关维持原行政行为的，复议机关作共同被告。两年多来，各级人民法院、各级行政机关认真贯彻新行政诉讼法，复议机关作共同被告的案件大幅增加。例如，国土资源部 2015 年单独作被告案件 128 件，因复议作共同被告案件 163 件，合计比 2014 年上升 780%。随着“双被告”规定的逐步实施，复议机关的维持率不断下降。2015 年全国行政复议机关作出维持决定的比例为 54.59%，比 2014 年下降超过 5 个百分点；2016 年作出维持决定的比例为 48.48%，又比 2015 年下降超过 6 个百分点。2016 年全国行政复议纠错率是 2013 年的 2 倍多。这一变化表明，包括复议机关在内的行政机关依法行政的意识和水平越来越高，复议机关发挥内部层级监督的作用和功能越来越好。与此同时，审判中也出现了一些共同被告制度适用范围和举证责任等方面理解不一致的问题。为了在强化行政复议机关监督职能前提下，保证争议真正得到解决，《行诉解释》作了如下规定：一是明确复议决定维持原行政行为的概念。行政诉讼法第二十六条第二款规定的“复议机关决定维持原行政行为”，包括复议机关驳回复议申请或者复议请求的情形，但以复议申请不符合受理条件为由驳回的除外。二是明确复议机关作共同被告的法定性。复议机关决定维持原行政行为的，作出原行政行为的行政机关和复议机关是共同被告。原告只起诉作出原行政行为的行政机关或者复议机关的，人民法院应当告知原告追加被告。原告不同意追加的，人民法院应当将另一机关列为共同被告。行政复议决定既有维持原行政行为内容，又有改变原行政行为内容或者不予受理申请内容的，作出原行政行为的行政机关和复议机关为共同被告。三是明确复议机关作共同被告时的举证责任。作出原行政行为的行政机关和复议机关对原行政行为合法性共同承担举证责任，可以由其中一个机关实施举证行为。复议机关对复议决定的合法性承担举证责任。复议机关作共同被告的案件，复议机关在复议程序中依法收集和补充的证据，可以作为人民法院认定复议决定和原行政行为合法的依据。四是明确复议机关作共同被告时的裁判规则。人民法院对原行政行为作出判决的同时，应当对复议决定一并作出相应判决。人民法院依职权追加作出原行政行为的行政机关或者复议机关为共同被告的，对原行政行为或者复议决定可以作出相应

判决。人民法院判决撤销原行政行为和复议决定的，可以判决作出原行政行为的行政机关重新作出行政行为。人民法院判决作出原行政行为的行政机关履行法定职责或者给付义务的，应当同时判决撤销复议决定。原行政行为合法、复议决定违法的，人民法院可以判决撤销复议决定或者确认复议决定违法，同时判决驳回原告针对原行政行为的诉讼请求。原行政行为被撤销、确认违法或者无效，给原告造成损失的，应当由作出原行政行为的行政机关承担赔偿责任；因复议决定加重损害的，由复议机关对加重部分承担赔偿责任。原行政行为不符合复议或者诉讼受案范围等受理条件，复议机关作出维持决定的，人民法院应当裁定一并驳回对原行政行为和复议决定的起诉。

（九）细化规范性文件附带审查，既要依法维护合法行政规范性文件的效力，又要防止不合法条款进入实施过程。人民法院依照行政诉讼法的规定，对规范性文件进行合法性审查，对于合法的规范性文件，应当作为行政行为的执法依据；对于不合法的规范性文件，人民法院不得作为行政行为合法性的依据。《行诉解释》主要从以下几个方面作了规定：一是明确规范性文件制定机关的权利。人民法院在对规范性文件审查过程中，发现规范性文件可能存在不合法的，应当听取规范性文件制定机关的意见。制定机关申请出庭陈述意见的，人民法院应当准许。行政机关未陈述意见或者未提供相关证明材料的，不能阻止人民法院对规范性文件进行审查。二是明确规范性文件审查的具体方式。人民法院对规范性文件进行一并审查时，可以从规范性文件制定机关是否超越权限或者违反法定程序、作出行政行为所依据的条款以及相关条款等方面进行。有下列情形之一的，属于行政诉讼法第六十四条规定的“规范性文件不合法”：超越制定机关的法定职权或者超越法律、法规、规章的授权范围的；与法律、法规、规章等上位法的规定相抵触的；没有法律、法规、规章依据，违法增加公民、法人和其他组织义务或者减损公民、法人和其他组织合法权益的；未履行法定批准程序、公开发布程序，严重违反制定程序的；其他违反法律、法规以及规章规定的情形。三是明确规范性文件不合法的处理方式。人民法院经审查认为行政行为所依据的规范性文件合法的，应当作为认定行政行