



THE HANDOUTS ON JUDICIAL INTERPRETATION
OF ADMINISTRATIVE LITIGATION LAW

行政诉讼法 司法解释讲义



梁凤云
著

人民法院出版社

行政诉讼法司法解释讲义



梁凤云

著

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政诉讼法司法解释讲义 / 梁风云著. —北京:
人民法院出版社, 2018. 9

ISBN 978 - 7 - 5109 - 2257 - 2

I. ①行… II. ①梁… III. ①行政诉讼法—法律解释
—中国 IV. ①D925. 305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 212598 号

行政诉讼法司法解释讲义

梁风云 著

责任编辑 范春雪 张 奎

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) 675550562 (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 三河市国英印务有限公司

经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 1/16

字 数 576 千字

印 张 35

版 次 2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 2257 - 2

定 价 120.00 元

版权所有 侵权必究

自序：虔敬的法治足音

以出世的精神做入世的事业。

——朱光潜

行政诉讼法司法解释（以下简称行诉解释）颁布实施之后，针对行诉解释的具体理解和实际运用问题，我在不同的场合作了一些讲解。由于繁忙的工作，我再无精力去昼伏夜兴地准备详细的讲稿，更不用说撰写文章了。所以，所作的讲解，往往针对的是具体条文的理解，往往凭据的是手中粗略的提纲。一段时间以来，不断有同仁友人提议将讲义的内容充实完善，以供大家参考。时已中年，难以发奋。所以，本书仅就行诉解释中涉及的几个重点问题进行专题阐述，以便介绍由来，提示藩界，明确适用。

从行政诉讼法实施起，行政诉讼法的司法解释不断推旧焕新，推波叠浪，成为行政诉讼制度发展的重要标识。最高人民法院关于适用行政诉讼法的司法解释前后计有四部。第一部司法解释是1991年的《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见（试行）》。这部司法解释开创了行政诉讼法司法解释的基本模式，奠定了行政诉讼法司法解释的制度基础。第二部司



法解释是2000年的《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》。这部司法解释在尊重行政诉讼法立法原意的基础上，恢复了对行政诉讼法的开放理解，实现了宝贵的制度创新，也为行政诉讼法修改提供了良好借鉴，成为目前为止适用时间最长的一部行政诉讼法司法解释。第三部司法解释是2015年的《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》。这部司法解释是对新行政诉讼法中重要制度、重要规定的择要式、配套性的解释，为行政诉讼法的顺利实施提供了制度保证。其中绝大多数条文成为后续司法解释的条文。第四部司法解释是去年最高人民法院审委会通过、今年发布实施的《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》，即行诉解释。相比前三部司法解释，行诉解释的条文最丰富、内容最广泛、内涵最深刻，已经成为中国行政诉讼制度不可或缺的重要组成部分。这四部司法解释前后相继、接踵沓来、起承转合、如鸣佩环，充满了法治意蕴，体现了法治精神，承载了法治担当，谱写了法治乐章。

司法解释是对法律具体运用的解释。因此，回溯行政诉讼法修改原意，自觉守定法律的边界，是起草司法解释所遵循的基本原则和方法。在起草司法解释过程中，始终坚持把握司法解释的定位是第一位的。这种自觉的自限意识，将司法解释内容置于法律规定涵义的射程之内，保证了法律规定的准确具体运用，同时保留必要的弹性和空间。在具体规定上，我们大量采取了援引法条进行细化解解释的方式。当然，这可能导致不能完全承载学术界乃至社会各界要求更大步伐的期望，但是却保证了凝聚共识，保证了行稳致远。

行诉解释是对行政诉讼法的解释。因此，行诉解释在篇章编排上，与行政诉讼法保持了相对统一。行政诉讼法当中的十章内容，有九章内容在行诉解释中作了细化规定。同时，考虑到行政诉讼法规定了许多重要的诉讼制度，与民事诉讼制度存在较大差异。行诉解释中对行政机关负责人出庭应诉、复议机关作共同被告、相关民事争议的一并审理、规范性文件的一并审查等作了单列规定。这些新规定是对行政诉讼法相关新制度的具象



深化，目的在于确保新制度落地生根。这些新制度前所未有的，也正在接受时间和实践的检验。本书也将用较大篇幅阐述相关内容。

检验司法解释是否科学的唯一标准是司法实践。在行诉解释制定过程中，起草小组多次听取中级、基层法院等一线法官意见建议。行诉解释中相当篇幅的具有特色的规定，源于一线法官的意见和建议。比如，对于行政诉讼中普遍存在的当事人滥用回避申请权等诉权、干扰行政诉讼秩序的行为、行政机关出庭应诉意识不强等问题，行诉解释都率先在三大诉讼中作了针对性规定。

大量的司法判例是司法解释的实践源泉。行政判例作为行政法的渊源，是大陆法系的传统。在行政判例方面，大陆法系国家和英美法系国家做法并无区别。在行诉解释起草过程中，大量适用行政诉讼法的有影响力的司法判例涌现出来。有的司法判例说理充分，条分缕析，成为创设符合立法原意规则的标志裁判。例如，最高人民法院发布的第91号指导性案例“沙明保等诉马鞍山市花山区人民政府房屋强制拆除行政赔偿”案确立了在出现证据僵局情况下人民法院的酌处权力，行诉解释明确规定了这一内容。从今后行政诉讼乃至行政法学的发展来看，从司法判例衍生行政法理，从司法判例确立执法规则，从司法判例生成审判规范，将是一条必由之路。

作为保障老百姓合法权益的基本法律，行政诉讼法是一部世所公认的良善之法；作为控制公权力正当行使的基本法律，行政诉讼法是一部浸润法治的民主之法。为这样一部法律制定司法解释，心中充满敬畏，内心感到幸运，胸中满怀虔敬。深恐由于能力不足黯淡了良法美意，深恐由于智识不够遮翳了澄明圣洁。为了保证司法解释的实效，起草小组进行了数十次的调研、座谈、论证；为了确保司法解释的质量，起草小组进行了不下百次的修改、折校、跟读。期待我们所作的微不足道的匍匐劳作、点滴工作，能够弥补可能的阙失漏憾于万一。

保有出世的心态，保有美德的持守；投身入世的事业，投身实践的河



流。惟愿这部司法解释能够最终体现齐平的规则，精进的制度；惟愿这部司法解释能够最终体现温柔的人性，悲悯的情怀；惟愿这部司法解释能够最终体现良法的美意，善治的大道。

梁鳳雲

二〇一八年七月二十七日于著封斋



凡 例

Explanatory
notes

- ④ 凡属于国家法律的，均简称“某法”。例如，《中华人民共和国行政诉讼法》简称为行政诉讼法、《中华人民共和国行政复议法》简称为行政复议法。
- ⑤ 1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国行政诉讼法》简称为修改前的行政诉讼法。2014年11月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过的《中华人民共和国行政诉讼法》，简称为行政诉讼法。
- ⑥ 凡属于法规以及法规以下规范性文件的，均简称“《某法规》”。例如，《中华人民共和国行政复议法实施条例》简称为《行政复议法实施条例》。
- ⑦ 最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见（试行）》，均简称为原《贯彻意见》。
- ⑧ 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》，均简称为《若干解释》。
- ⑨ 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》，均简称为《行诉解释》。

- ⑤ 最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》，均简称为《适用解释》。
- ⑥ 最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》，均简称为《行政诉讼证据规定》。
- ⑦ 最高人民法院《关于审理行政许可案件若干问题的规定》，均简称为《行政许可司法解释》。
- ⑧ 最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》，均简称为《民诉解释》。
- ⑨ 最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》，均简称为《民诉意见》。
- ⑩ 最高人民法院《关于行政案件管辖若干问题的规定》，均简称为《管辖规定》。

导 言

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《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》,决定自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。修改后的行政诉讼法由原来的75条增加到103条。其中修改45条,增加33条,删除5条,只有25条没有修改。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》)。该司法解释就立案登记、起诉期限、行政机关负责人出庭应诉、复议机关作共同被告、行政协议、判决方式、一并审理民事争议、规范性文件附带审查、再审程序等十个方面的新制度作了具体规定,条文共计27条。该司法解释与新行政诉讼法同步实施,对于正确实施新行政诉讼法,起到了积极的推动和指引作用。

由于《适用解释》是针对新行政诉讼法的部分新制度、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》)。这就在事实上造成了新旧司法解释并存的局面。在司法实践中,地方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。2015年10月,最高人民法院院长周强就人民法院行政审判工作向全国人大作专题报告,全国人大的审议意见要求尽快制定全面的行政诉讼法司法解释。院党组对制定全面司法解释的工作也作了多次强调。从2016年开始,行政诉讼法司法解释起

草小组正式启动全面司法解释的起草工作。起草小组组长为最高人民法院副院长江必新，成员包括本院和地方法院法官共 16 人。

根据最高人民法院党组的安排部署，新行政诉讼法司法解释列入 2016 年起草计划。2016 年初，行政审判庭下发通知要求各高院报送人民法院在贯彻实施新行政诉讼法和司法解释方面的问题和建议。起草小组对这些问题进行了汇总、归纳。在办案压力极大的情况下，在内蒙古、陕西等地对相关问题作了多次调研，收集地方法院尤其是基层法院的意见建议。各级法院工作十分积极认真，各方第一次汇总的意见建议就多达 800 余条。结合各地法院反馈的意见建议，起草小组删繁就简，集中焦点问题，条文内容从合法性、针对性、可操作性等方面进行了一次全面系统论证，初步草拟了司法解释第一稿。第一稿共分为 13 个部分，共计 249 条。

2016 年 9 月，行政审判庭审判长联席会议对司法解释第一稿进行了讨论，在此基础上，起草小组修改形成第二稿，共计 289 条。

2016 年 11 月 3 日，行政审判庭审判长联席会议对第二稿进行了讨论，会议邀请了上海市高级人民法院、北京市第四中级人民法院、南京铁路运输法院等地方法院的同志列席。根据讨论意见建议，进一步突出行政诉讼特色，删除了部分可以适用民事诉讼程序的内容，形成了第三稿，共计 257 条。

2016 年 12 月 10—11 日，起草小组在北京法官培训学院召开部分地方法院征求意见座谈会。按照地域分布和案件办理情况，会议邀请了具有代表性的 20 个高级人民法院和部分中级人民法院有关同志参加座谈会。在此基础上，形成了第四稿，共计 254 条。

2017 年 1 月 19—20 日，起草小组在江苏南京召开的全国法院行政审判工作座谈会上对第四稿进行了讨论。31 个高级人民法院的行政审判庭庭长参加了讨论。在此基础上，形成了第五稿，共计 224 条。

2017 年 2 月 13 日，起草小组对第五稿进行了讨论，大幅删减可规定也可不规定的条文，在此基础上，形成了第六稿，共计 193 条。



2017年2月22—23日，起草小组在上海召开征求部分中基层人民法院意见建议座谈会，对第六稿进行了讨论。来自江苏、浙江、上海三地中、基层人民法院共25名一线行政审判法官对司法解释稿进行了讨论。在此基础上，形成了司法解释第七稿，共计190条。

2017年3月9日，起草小组对第七稿进行了讨论，部分地方法院同志列席。3月10日，江必新副院长主持召开部分部委行政诉讼法实施问题座谈会，来自国务院法制办和27个部委的有关领导和同志就行政诉讼法实施，特别是立案登记、负责人出庭应诉、复议机关作共同被告、受案范围等方面的问题进行了研讨。起草小组对这些意见建议进行了汇总研究。在此基础上，形成了司法解释第八稿，共计189条。

2017年4月13—14日，起草小组在北京法官培训学院对第八稿进行了讨论，北京市三级法院共计46名行政审判庭庭长和一线法官参加。在此基础上，形成了司法解释第九稿，共计188条。

2017年4月17日，起草小组征求行政法学界有关专家学者意见建议。包括应松年（中国政法大学终身教授、中国行政法学会名誉会长）、马怀德（中国行政法学会会长、中国政法大学副校长）、姜明安（中国行政法学会副会长、北京大学教授）、胡建森（国家行政学院法学部主任）、王周户（中国行政法学会副会长、西北政法大学行政法学院院长、教授）、薛刚凌（中国行政法学会秘书长、华南师范大学教授）、章剑生（浙江大学教授）、王万华（中国政法大学教授）、王敬波（中国政法大学法治政府研究院院长、教授）、刘飞（中国政法大学中欧法学院院长、教授）、章志远（华东政法大学教授）、高秦伟（中央财经大学教授）等十二位专家学者提出了宝贵意见和建议。起草小组对这些意见建议进行了梳理、研究。在此基础上，形成了司法解释第十稿，共计166条。

2017年5月10—11日，起草小组在最高人民法院第二巡回法庭（辽宁沈阳）召开司法解释征求意见建议会。江必新副院长出席会议。来自六个巡回法庭的行政审判主审法官和部分法官助理、辽宁高院、沈阳市高新区法院

的有关同志参加了讨论。在此基础上，形成了司法解释第十一稿，共计165条。

2017年5月，起草小组书面征求最高人民法院立案庭、民一庭、知识产权庭、环资庭、审监庭、赔偿办、执行局、研究室等八个部门的意见建议。在此基础上，形成了司法解释第十二稿（征求意见稿），共计165条。

2017年6月12日，我院正式征求全国人大法工委、最高人民检察院和国务院法制办意见。起草小组组长江必新副院长对司法解释稿进行了逐条审改。8月16日，应全国人大法工委行政法室的要求，司法解释起草小组与全国人大法工委行政法室有关领导进行了工作沟通。工作沟通的效果非常显著，起草小组就司法解释稿的起草理由等作了比较详尽的解释，厘清了很多误解，增进了更多共识（全国人大法工委最终答复意见仅为4条）。在吸收、借鉴三家单位意见建议的基础上，形成了司法解释第十三稿（送审稿），共计163条。

8月30日上午，江必新副院长召集起草小组有关同志，就司法解释送审稿的重点条文进行了研究。经江必新副院长对起草小组报请的送审稿审核，认为该司法解释稿已经基本成熟，具备提交审委会讨论的条件。鉴于司法解释条文较多，对于继续沿用包括《若干解释》《适用解释》等原有司法解释的旧条文、院内外没有争议的条文等，作为一般条文提交审委会。经研究，决定将受案范围、管辖、原告资格、复议机关作被告、起诉期限、滥用诉讼权利、判决方式、再审程序、行政机关负责人出庭应诉、规范性文件一并审查等10个方面、19个涉及新行政诉讼法重大制度、存在较大争议的问题、涉及与国务院法制办、最高人民检察院等其他部门关系的问题，作为重点讨论条文提交审委会讨论。

为了强化新行政诉讼法的统一适用，促进司法解释规范和科学化，便于广大法官和其他法律执业者以及当事人适用，本次司法解释对《适用解释》和《若干解释》进行整合、修改和完善。本司法解释发布后，旧的司法解释将予以废止。此外，考虑到审理行政协议案件的特殊性，有关行政协议的内



容，最高人民法院已经决定制定专项司法解释，目前已经在调研和起草中，本司法解释稿中对行政协议的问题未作规定；有关行政公益诉讼的问题，最高人民法院也已经决定制定专项司法解释，本司法解释稿中亦未作规定。

在本司法解释的起草过程中，主要坚持了以下原则：

一是依法解释原则。根据立法法第 104 条和最高人民法院制定司法解释的有关规定，送审稿严格遵照新行政诉讼法的条文规定，在法律赋予司法解释权限范围内作出解释。在条文设计上，注意采用援引具体的法律条文进行解释的方式，始终坚持符合立法目的、原则和原意，对法律规定的具体应用问题作出解释。根据新行政诉讼法第 101 条的规定，对于行政诉讼法没有规定的，适用民事诉讼法。对于行政诉讼急需的内容，借鉴民事诉讼有关规定。同时注意不作简单重复规定，避免追求大而全。

二是突出重点原则。司法解释送审稿坚持问题导向，针对新法规定的创制性的、迫切需要解决的重大问题，特别是具有行政审判特点的诉讼规则作出解释和细化规定，明确法律界限和适用标准，确保新制度、新规定的贯彻落实。严格控制解释的条文数量。此外，突出对法律适用问题的解释，对于一些内部操作规范和诉讼文书样式等方面的内容，原则上不规定在解释中，通过诉讼文书样式的修改和制定规范性文件解决。经过大量的删繁就简，司法解释稿最终确定为 163 条。

三是可行实用原则。在起草过程中，起草小组始终注意解释的实效性，成熟一条起草一条，以切实解决问题为目标。对于司法实践中需要明确的问题，在旧司法解释中已经有规定且行之有效的，继续加以保留或者作必要修改；旧司法解释没有规定的，根据实际需要作相应的增加；对可规定可不规定或者目前争议较大的内容，暂不作规定。

四是广泛听取意见原则。在制定司法解释过程中，起草小组多次和全国人大法工委就司法解释相关内容进行工作沟通；采取座谈会等多种方式广泛征求国务院法制办、涉诉案件较多的部委和有关部门意见建议；突出满足一线法官实际需要，多次听取各巡回法庭、高院以及中基层人民法院意见建

议；关注行政诉讼理论研究成果，听取行政法学界专家学者意见建议等。在充分沟通和讨论的基础上，确保司法解释兼收并蓄、切实稳妥。

2017年11月13日，最高人民法院审判委员会第1726次会议讨论通过了《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》），并于2018年2月8日正式实施。与《若干解释》相比，新增条文82条，修改条文74条，废止15条，只有7条没有修改（主要涉及期限、中止诉讼、终结诉讼、上诉程序、发回重审程序等）。这部司法解释是最高人民法院通过的又一部诉讼法的基本司法解释，是对以往司法解释、司法批复、司法政策的一次全面总结、汇总、修改、完善，是中国行政诉讼制度发展的重要标尺，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。《行诉解释》是在《若干解释》《适用解释》以及其他司法解释的基础上，根据司法实践的需要制定的，是贯彻行政诉讼法的基础性司法解释。主要包括：

一、确定行政诉讼边界，明确不可诉行为范围

根据行政诉讼法第2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基本标准，只要公民、法人或者其他组织“认为”其合法权益遭到侵犯的，均得提起行政诉讼，这表明了我国行政诉讼制度中对于可诉行政行为的宽松态度。但是该规定比较原则，在司法实践中难以准确把握。特别是，有的地方出现了错误理解立案登记和诉权滥用的现象。一般而言，可诉的行政行为具有对外性、处分性、行政性等法律特征。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：一是不对外产生法律效力的内部行为不可诉。即，行政机关作出的不对外发生法律效力行为，不属于人民法院行政诉讼受案范围。二是过程性行为不可诉。即，行政机关为作出行政行为而实施的准备、论证、研究、层



报、咨询等过程性行为以及行政机关作出的可行性研究报告和相关批复也不可诉。三是准司法行为不可诉。即行政机关根据人民法院的生效裁判、协助执行通知书作出的执行行为，该行为具有司法性的特征，不具有可诉性，但行政机关扩大执行范围或者采取违法方式实施的除外。四是内部层级监督行为不可诉。即，行政机关基于内部层级监督职责作出的行为，因缺乏对外发生法律效力要件，不属于人民法院行政诉讼受案范围。五是信访答复行为不可诉。即行政机关针对信访事项作出的登记、受理、交办、转送、复查、复核意见等行为，对信访人的实体权利义务不产生实质影响，因此也不具有可诉性。

二、推进行政诉讼管辖改革，确保行政案件公正审理

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。此外，行政诉讼法还就管辖作了新的规定和要求，需要作出解释和细化。《行诉解释》在这方面作出针对性的规定。主要是：一是明确铁路运输法院等专门法院的管辖权限。原则上，专门人民法院、人民法庭不审理行政案件，也不审查和执行行政机关申请执行其行政行为的案件。司法实践中，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。即由高级人民法院报经最高人民法院批准后可以管辖行政案件。二是赋予特定案件选择管辖权。即，行政诉讼法第19条规定的“原告所在地”，包括原告的户籍所在地、经常居住地和被限制人身自由地。行政机关基于同一事实，既采取限制公民人身自由的行政强制措施，又采取其他行政强制措施或者行政处罚不服的，由被告所在地或者原告所在地的人民法院管辖。通过赋予选择权，强化保障被限制人身自由公民的诉讼权利。三是规范不动产案件管辖。行政诉讼法对于“因不动产”的规定，造成了不同的理解和认识。《行诉解释》明确了行政诉讼法第20条规定的“因不动产提起的行政诉讼”是指因不动产物权设立、变更、转让、消灭等行政行为提起的



诉讼。不动产已登记的，以不动产登记簿记载的所在地为不动产所在地；不动产未登记的，以不动产实际所在地为不动产所在地。四是明确管辖权异议程序。行政诉讼法对于管辖权异议的主体和程序均无规定。《行诉解释》明确，人民法院受理案件后，被告提出管辖异议的，应当在收到起诉状副本之日起15日内提出。对当事人提出的管辖异议，人民法院应当进行审查。异议成立的，裁定将案件移送有管辖权的人民法院；异议不成立的，裁定驳回。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。为了规范当事人行使管辖异议权，《行诉解释》同时还明确了人民法院不予审查的情形，包括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，在二审程序中提出的情形。

三、准确认定当事人资格，增强诉讼实际效果

《行诉解释》对于行政诉讼原告、被告和第三人的具体标准和情形作了细化规定。主要是：一是明确投诉举报者的原告资格。即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，属于行政诉讼法第25条第1款规定的“与行政行为有利害关系”，防止缺乏诉讼利益的主体进入行政诉讼。二是明确债权人原则上没有原告资格。债权人的民事权益应当通过民事诉讼途径予以实现，但是，行政机关在作出行政行为时应当考虑债权人利益的，构成行政裁量因素，应当赋予其原告资格。因此，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。三是明确出资人和设立人的原告资格。根据《民法总则》的最新规定，《行诉解释》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。四是明确业委会和业

