



最新法律文件解读丛书

行政与执行 法律文件解读

《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》专辑

主编 / 江必新

· 总第 127 辑 ·

(2015.7)

出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政与执行法律文件解读. 总第 127 辑/江必新主编. —北京: 人民法院出版社, 2015. 7

(最新法律文件解读丛书)

ISBN 978 - 7 - 5109 - 1271 - 9

I. ①行… II. ①江… III. ①行政法 - 法律解释 - 中国
IV. ①D922. 105

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 156772 号

行政与执行法律文件解读·总第 127 辑

主编 江必新

责任编辑 丁丽娜

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 邮编 100745

电 话 (010) 67550608 (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 courtbook@sina.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 140 千字

印 张 8

版 次 2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 1271 - 9

定 价 16.00 元

卷首语

本辑为《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》专辑。最高人民法院审判委员会第1648次会议审议通过了《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(以下简称《解释》),于5月1日起施行。《解释》共27条,包括十个大的方面:立案登记制,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,一并审理民事争议,一并审查规范性文件,判决方式,有限再审以及新旧法衔接。《解释》是贯彻落实新行政诉讼法的重大司法举措,与新行政诉讼法同步实施,将有助于统一司法裁判标准,确保行政诉讼法的新制度、新规定、新要求落实到位。可以预见,这部司法解释在保障公民、法人或者其他组织的合法权益,监督行政机关依法行使职权,促进解决行政争议方面,必将发挥积极的、重要的推动作用。本专辑收录了最高人民法院行政庭负责人就《解释》答记者问文章及最高人民法院行政审判庭梁凤云法官撰写的司法解释解读文章,以便于读者准确理解与适用该司法解释。

《最新法律文件解读》丛书

编委会

(按姓氏笔画为序)

孔祥俊 刘贵祥 宋晓明 张勇健 张益民
杨万明 杨临萍 陈建德 周峰 罗东川
郑学林 姜启波 胡云腾 赵大光 夏道虎
高贵君 黄永维 裴显鼎 戴长林

执行编辑 丁丽娜

编辑部 范春雪 (010) 67550525
姜 峤 (010) 67550573
肖瑾璟 (010) 67550562
丁丽娜 (010) 67550608
唐 盼 (010) 67550508

目 录

【司法解释、司法解释性文件与解读】

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

(2015年4月22日) 1

贯彻落实新行政诉讼法的重大司法举措

——最高人民法院行政庭负责人就《关于适用〈中华人民共和国

行政诉讼法〉若干问题的解释》答记者问 7

解读《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》(上) 梁风云 15

[司法解释、司法解释性文件与解读]

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

法释〔2015〕9号

(2015年4月20日最高人民法院审判委员会第1648次会议通过
2015年4月22日最高人民法院公告公布 自2015年5月1日起施行)

为正确适用第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议决定修改的《中华人民共和国行政诉讼法》，结合人民法院行政审判工作实际，现就有关条款的适用问题解释如下：

第一条 人民法院对符合起诉条件的案件应当立案，依法保障当事人行使诉讼权利。

对当事人依法提起的诉讼，人民法院应当根据行政诉讼法第五十一条的规定，一律接收起诉状。能够判断符合起诉条件的，应当当场登记立案；当场不能判断是否符合起诉条件的，应当在接收起诉状后七日内决定是否立案；七日内仍不能作出判断的，应当先予立案。

起诉状内容或者材料欠缺的，人民法院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，裁定不予立案，并载明不予立案的理由。

当事人对不予立案裁定不服的，可以提起上诉。

第二条 行政诉讼法第四十九条第三项规定的“有具体的诉讼请求”是指：

- (一) 请求判决撤销或者变更行政行为；
- (二) 请求判决行政机关履行法定职责或者给付义务；
- (三) 请求判决确认行政行为违法；
- (四) 请求判决确认行政行为无效；
- (五) 请求判决行政机关予以赔偿或者补偿；
- (六) 请求解决行政协议争议；
- (七) 请求一并审查规章以下规范性文件；
- (八) 请求一并解决相关民事争议；
- (九) 其他诉讼请求。

当事人未能正确表达诉讼请求的，人民法院应当予以释明。

第三条 有下列情形之一的，已经立案的，应当裁定驳回起诉：

- (一) 不符合行政诉讼法第四十九条规定的；
- (二) 超过法定起诉期限且无正当理由的；
- (三) 错列被告且拒绝变更的；
- (四) 未按照法律规定由法定代理人、指定代理人、代表人为诉讼行为的；
- (五) 未按照法律、法规规定先向行政机关申请复议的；
- (六) 重复起诉的；
- (七) 撤回起诉后无正当理由再行起诉的；
- (八) 行政行为对其合法权益明显不产生实际影响的；
- (九) 诉讼标的已为生效裁判所羁束的；
- (十) 不符合其他法定起诉条件的。

人民法院经过阅卷、调查和询问当事人，认为不需要开庭审理的，可以径行裁定驳回起诉。

第四条 公民、法人或者其他组织依照行政诉讼法第四十七条第一款的规定，对行政机关不履行法定职责提起诉讼的，应当在行政机关履行法定职责期限届满之日起六个月内提出。

第五条 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和副职负责人。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。

第六条 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。

行政诉讼法第二十六条第二款规定的“复议机关改变原行政行为”，是指复议机关改变原行政行为的处理结果。

第七条 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。

第八条 作出原行政行为的行政机关和复议机关为共同被告的，以作出原行政行为的行政机关确定案件的级别管辖。

第九条 复议机关决定维持原行政行为的，人民法院应当在审查原行政行为合法性的同时，一并审查复议程序的合法性。

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。复议机关对复议程序的合法性承担举证责任。

第十条 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、复议决定违反法定程序的，应当判决确认复议决定违法，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；因复议程序违法给原告造成损失的，由复议机关承担赔偿责任。

第十一条 行政机关为实现公共利益或者行政管理目标，在法定职责范围内，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议，属于行政诉讼法第十二条第一款第十一项规定的行政协议。

公民、法人或者其他组织就下列行政协议提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理：

- (一) 政府特许经营协议；
- (二) 土地、房屋等征收征用补偿协议；
- (三) 其他行政协议。

第十二条 公民、法人或者其他组织对行政机关不依法履行、未按照约定履行协议提起诉讼的，参照民事法律规范关于诉讼时效的规定；对行政机关单方变更、解除协议等行为提起诉讼的，适用行政诉讼法及其司法解释关于起诉期限的规定。

第十三条 对行政协议提起诉讼的案件，适用行政诉讼法及其司法解释的规定确定管辖法院。

第十四条 人民法院审查行政机关是否依法履行、按照约定履行协议或者单方变更、解除协议是否合法，在适用行政法律规范的同时，可以适用不违反行政法和行政诉讼法强制性规定的民事法律规范。

第十五条 原告主张被告不依法履行、未按照约定履行协议或者单方变更、解除协议违法，理由成立的，人民法院可以根据原告的诉讼请求判决确认协议有效、判决被告继续履行协议，并明确继续履行的具体内容；被告无法继续履行或者继续履行已无实际意义的，判决被告采取相应的补救措施；给原告造成损失的，判决被告予以赔偿。

原告请求解除协议或者确认协议无效，理由成立的，判决解除协议或者确认协议无效，并根据合同法等相关法律规定作出处理。

被告因公共利益需要或者其他法定理由单方变更、解除协议，给原告造成损失的，判决被告予以补偿。

第十六条 对行政机关不依法履行、未按照约定履行协议提起诉讼的，诉讼费用准用民事案件交纳标准；对行政机关单方变更、解除协议等行为提起诉讼的，诉讼费用适用行政案件交纳标准。

第十七条 公民、法人或者其他组织请求一并审理行政诉讼法第六十一条

规定的相关民事争议，应当在第一审开庭审理前提出；有正当理由的，也可以在法庭调查中提出。

有下列情形之一的，人民法院应当作出不予准许一并审理民事争议的决定，并告知当事人可以依法通过其他渠道主张权利：

- (一) 法律规定应当由行政机关先行处理的；
- (二) 违反民事诉讼法专属管辖规定或者协议管辖约定的；
- (三) 已经申请仲裁或者提起民事诉讼的；
- (四) 其他不宜一并审理的民事争议。

对不予准许的决定可以申请复议一次。

第十八条 人民法院在行政诉讼中一并审理相关民事争议的，民事争议应当单独立案，由同一审判组织审理。

审理行政机关对民事争议所作裁决的案件，一并审理民事争议的，不另行立案。

第十九条 人民法院一并审理相关民事争议，适用民事法律规范的相关规定，法律另有规定的除外。

当事人在调解中对民事权益的处分，不能作为审查被诉行政行为合法性的根据。

行政争议和民事争议应当分别裁判。当事人仅对行政裁判或者民事裁判提出上诉的，未上诉的裁判在上诉期满后即发生法律效力。第一审人民法院应当将全部案卷一并移送第二审人民法院，由行政审判庭审理。第二审人民法院发现未上诉的生效裁判确有错误的，应当按照审判监督程序再审。

第二十条 公民、法人或者其他组织请求人民法院一并审查行政诉讼法第五十三条规定的规范性文件，应当在第一审开庭审理前提出；有正当理由的，也可以在法庭调查中提出。

第二十一条 规范性文件不合法的，人民法院不作为认定行政行为合法的依据，并在裁判理由中予以阐明。作出生效裁判的人民法院应当向规范性文件的制定机关提出处理建议，并可以抄送制定机关的同级人民政府或者上一级行政机关。

第二十二条 原告请求被告履行法定职责的理由成立，被告违法拒绝履行或者无正当理由逾期不予答复的，人民法院可以根据行政诉讼法第七十二条的

规定，判决被告在一定期限内依法履行原告请求的法定职责；尚需被告调查或者裁量的，应当判决被告针对原告请求重新作出处理。

第二十三条 原告申请被告依法履行支付抚恤金、最低生活保障待遇或者社会保险待遇等给付义务的理由成立，被告依法负有给付义务而拒绝或者拖延履行义务且无正当理由的，人民法院可以根据行政诉讼法第七十三条的规定，判决被告在一定期限内履行相应的给付义务。

第二十四条 当事人向上一级人民法院申请再审，应当在判决、裁定或者调解书发生法律效力后六个月内提出。有下列情形之一的，自知道或者应当知道之日起六个月内提出：

- (一) 有新的证据，足以推翻原判决、裁定的；
- (二) 原判决、裁定认定事实的主要证据是伪造的；
- (三) 据以作出原判决、裁定的法律文书被撤销或者变更的；
- (四) 审判人员审理该案件时有贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判行为的。

第二十五条 有下列情形之一的，当事人可以向人民检察院申请抗诉或者检察建议：

- (一) 人民法院驳回再审申请的；
- (二) 人民法院逾期未对再审申请作出裁定的；
- (三) 再审判决、裁定有明显错误的。

人民法院基于抗诉或者检察建议作出再审判决、裁定后，当事人申请再审的，人民法院不予立案。

第二十六条 2015年5月1日前起诉期限尚未届满的，适用修改后的行政诉讼法关于起诉期限的规定。

2015年5月1日前尚未审结案件的审理期限，适用修改前的行政诉讼法关于审理期限的规定。依照修改前的行政诉讼法已经完成的程序事项，仍然有效。

对2015年5月1日前发生法律效力的判决、裁定或者行政赔偿调解书不服申请再审，或者人民法院依照审判监督程序再审的，程序性规定适用修改后的行政诉讼法的规定。

第二十七条 最高人民法院以前发布的司法解释与本解释不一致的，以本解释为准。

贯彻落实新行政诉讼法的重大司法举措

——最高人民法院行政庭负责人就《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》答记者问

2015年4月22日，最高人民法院公布了《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》（以下简称《解释》），自5月1日起施行。最高人民法院行政审判庭负责人就该司法解释的主要内容回答了记者的提问。

一、《解释》的制定背景和过程

记者：在新行政诉讼法施行前夕，最高人民法院发布了《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》，请您谈谈这部司法解释的制定背景和过程。

负责人：第十二届全国人大常委会第十一次会议于2014年11月1日通过了关于修改行政诉讼法的决定。这是行政诉讼法实施二十四年以来的第一次“大修”。修正案立足于解决“立案难、审理难、执行难”等突出问题，增设了许多重大的新制度、新规定，对于更好地发挥行政诉讼在解决行政争议，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使职权等方面的作用，加快建设社会主义法治国家，全面落实依法治国基本方略具有重要的意义。新行政诉讼法对人民法院的行政审判工作提出了许多新任务、新要求，需要全国各级人民法院严格执行。同时，新行政诉讼法增设的新制度、新规定，也迫切需要通过司法解释进行细化，制定便于人民法院操作的具体规程。最高人民法院及时制定了起草司法解释的规划，专门成立了司法解释起草小组，并向全国各级人民法院征集问题和建议。在全面梳理问题、深入调研论证的基础

上,起草小组起草了司法解释草案,并认真听取了立法机关、行政机关、检察机关和专家学者的意见。起草工作前后历时半年,经过数易其稿,不断完善。最终提交最高人民法院审判委员会第1648次会议于2015年4月20日讨论通过,自5月1日起与新行政诉讼法同步实施。

二、针对迫切需要解决的重大问题

记者:《解释》的条款看起来并不多,这是出于什么考虑?

负责人:《解释》的条款确实不多,共27条。主要针对的是迫切需要解决的重大问题,包括十个大的方面:立案登记制,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,一并审理民事争议,一并审查规范性文件,判决方式,有限再审以及新旧法衔接。

《解释》的起草工作遵循了三个原则:一是依法解释。主要针对新行政诉讼法的具体条文,围绕审判工作中的具体应用法律问题解释。符合立法的目的、原则和原意。二是突出重点。对整部行政诉讼法的全面解释需要一定的实践积累,目前起草的《解释》只是针对新法规定的若干创制性的、迫切需要解决的重大问题作出细化规定,确保新制度、新规定的贯彻落实。三是可行实用。《解释》注重实效性和可操作性,对于缺乏实践积累,存在较大争议的内容暂不规定,成熟一条起草一条。总的来看,《解释》注重对行政相对人诉讼权利和实体权利的充分保障,注重对行政机关依法应诉和依法行使职权的有效监督,注重对行政争议以及与行政争议相关的民事争议的实质解决。同时,也正确处理了加强诉权保护与尊重诉讼规律、强化司法的能动积极作用与司法权和行政权的合理分工等重大关系。

三、符合起诉条件的应当立案

记者:“立案难”是行政诉讼存在的突出问题,社会各界对此广泛关注。请问《解释》在解决“立案难”问题方面如何规定?

负责人:在三大诉讼中,行政诉讼“立案难”问题最为突出。行政诉讼法在修改时把解决这一问题放在了突出位置,不仅增加了诉权保护条款,还率先把十八届四中全会决定提出的立案登记制写进法律条文当中。为了把法律的要求落到实处,《解释》在第一条就明确规定:人民法院对符合起诉条件的案件应当立案,依法保障当事人行使诉讼权利。在具体制度层面,规定了以下几个方面的内容:一是对当事人依法提起的诉讼,一律接收起诉状。能够判断符

合起诉条件的，应当当场登记立案；当场不能判断是否符合起诉条件的，应当在接收起诉状后七日内决定是否立案；七日内仍不能作出判断的，应当先予立案。二是对起诉状内容或者材料欠缺的，应当一次性全面告知，经补正仍不符合起诉条件的，也应当在裁定中载明不予立案的理由。以杜绝利用反复告知补充材料，客观上为当事人行使诉权设置障碍。三是为了便于当事人寻求救济，加强上级法院对立案工作的监督，明确当事人对不予立案裁定不服的，可以提起上诉。这些措施都体现了对于当事人起诉权利的切实保障。

应当指出的是，有案必立，有诉必理，并不是说对于任何起诉都会照单全收，立案的前提必须是符合法定起诉条件。同时，行政诉讼固然是权利救济的优良制度，但由于国家的制度安排、司法权与行政权的必要分工、诉讼规律本身的要求，也决定了行政诉讼解决争议的有限性以及起诉条件的法定性。人民法院不一定有能力解决所有的争议，人民群众也应当依法、理性、有序地行使诉讼权利。对此，《解释》列举了一些不符合法定起诉条件的情形。具备其中情形之一的，即使已经立案，也应当裁定驳回起诉。这些情形是对法律、法规规定的汇总，并不是司法解释的限缩性创制。例如其中规定的“未按照法律、法规规定先向行政机关申请复议”，就是因为有些法律、法规规定了复议前置。按照《解释》的规定，驳回起诉并不是在立案阶段作出，而是由行政审判庭在经过阅卷、调查和询问当事人予以查明之后作出，体现了严肃性和慎重性，体现了对当事人行使陈述辩论权利的尊重。

四、应当有“具体的诉讼请求”

记者：《解释》对“具体的诉讼请求”进行了列举，这会不会给当事人行使诉权带来一些负担？

负责人：《解释》确实对“具体的诉讼请求”作了列举规定，但这不是司法解释增加的要求，而是行政诉讼法第四十九条第（三）项的明确规定。不仅如此，任何一个起诉，都应当有明确的诉讼请求，这不仅是诉的具体内容，是原告的诉讼主张，也同时构成了法院审理和裁判的对象。过去，原告提起诉讼常常只说对某个具体行政行为不服，这是因为修改前的行政诉讼法基本只有撤销诉讼一种类型，法院所要解决的，主要是对被诉行政行为的合法性进行审查。新行政诉讼法在撤销诉讼之外增加了不少新的诉讼类型，例如，原告不仅可以请求撤销行政行为，也可以请求变更行政行为，或者请求确认行政行

为违法或者无效，还可以请求判决行政机关予以赔偿或者补偿。不仅可以针对行政行为起诉，还可以请求判决行政机关履行法定职责或者给付义务，请求解决行政协议争议，请求一并审查规章以下规范性文件，请求一并解决相关民事争议。可以说，诉讼类型越丰富，权利救济的渠道也就越丰富。人民法院针对具体的诉讼请求进行审理和裁判，也更有针对性，更能作出具体明确的解决实际问题的判决。如果当事人不知道如何正确表达诉讼请求，《解释》也要求人民法院提供帮助，予以释明。

五、行政机关负责人包括副职，律师有机会出庭

记者：行政机关负责人出庭应诉是新行政诉讼法的一个亮点，《解释》明确行政机关负责人包括副职负责人，会不会使这一制度打了折扣？另外，规定“可以另行委托一至二名诉讼代理人”有什么特别的用意？

负责人：行政机关负责人出庭应诉是实践探索的成果，新行政诉讼法将其上升为法律的规定，有积极意义。可以有效打消人民群众对于“告官不见官”的疑问，提升行政机关依法应诉的自觉性，促进行政机关依法行政的意识和水平。但是，行政机关担负着繁重复杂的行政管理职责，要求每个案件都由正职负责人出庭应诉也不现实。相反，行政机关的副职负责人往往分管相关领域的具体工作，由他们出庭应诉，既能体现制度价值，也更能收到实际效果。特别是考虑到新行政诉讼法施行后行政案件数量会有较大增长，从实际出发，《解释》明确，行政机关负责人包括行政机关的正职和副职负责人。这也不是对相关概念作了限缩性解释，行政诉讼法使用“行政机关负责人”而不是“行政机关法定代表人”，就体现了这样的立法本意，《解释》只是对此作出了明确界定，以使这项制度能够真正加以落实。

至于《解释》规定“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”，主要考虑是在副职负责人出庭时，如果占用一个诉讼代理人的名额，可能会使得律师没有了出庭的名额。十八届四中全会决定明确要求积极推行政府法律顾问制度，实践也证明，行政机关聘请律师担任政府法律顾问，有利于提高行政机关的法治意识和法治水平，律师参加行政诉讼，也有利于诉讼的顺利进行。因此，《解释》作出的这一规定，用意主要是为了方便律师参与行政诉讼活动。值得指出的是，新行政诉讼法增设的许多新制度，为律师代理行政案件提供了更大的平台，人民法院也欢迎能有更多的律师为公民、

法人或者其他组织提供代理和法律服务。

六、原行政行为和复议决定法院都要审

记者：为什么要将复议机关和作出原行政行为的机关作为共同被告？在双被告的情况下如何进行审理，《解释》又是怎样规定的？

负责人：新行政诉讼法明确规定，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。作出这一规定，是鉴于以往复议机关由于担心当被告，更偏向作出维持决定的问题。按照其他国家的通行做法，这种情况下是实行“原处分主义”的，只起诉作出原处分的行政机关就可以了，因为维持决定只是对原处分的认可，并没有对当事人的权利义务有所增减。共同被告的模式是从中国的实际情况出发进行的设计，有利于督促行政机关更加充分地发挥行政复议的监督纠错功能。为了便于执行和操作，《解释》明确了以下几个问题：一是以作出原行政行为的行政机关确定案件的级别管辖。这是为了不使案件更多地集中到上级法院。二是人民法院应当在审查原行政行为合法性的同时，一并审查复议程序的合法性。也就是说，原行政行为的合法性仍然是审查重点，对于复议决定重点审查作出程序是否合法。三是原行政行为被撤销、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；因复议程序违法给原告造成损失的，由复议机关承担赔偿责任。以上两点也在一定程度上体现了“原处分主义”。四是对追加被告、举证责任、判决方式等也作出相应规定。

七、依法审理政府与公民签订的行政协议

记者：新行政诉讼法和《解释》都对行政协议作出规定，行政协议与民事合同、行政行为有什么不同？具体如何审理？

负责人：行政协议又称行政合同、行政契约，按照《解释》所作的定义，它是行政机关为实现公共利益或者行政管理目标，在法定职责范围内，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议。它与民事合同的区别体现在，行政协议的目标为了实现公共利益或者行政管理目标；行政协议的标的具有行政法上权利义务内容。它是行政行为，但又不同于传统的单方行政行为，而是以协商订立的协议的形式出现的，是一种双方行政行为。一旦订立，行政机关就要和行政相对人一样遵守，只有因公共利益需要或者其他法定理由，行政机关才可以单方变更、解除协议，即便如此，给原告造

成损失的，也应当判决行政机关予以补偿。

行政协议已为行政机关广泛采用，也显示出平等协商、接受度高、便于履行等等优点，但其法律属性长期缺乏定位，基本上一直作为民事案件审理。行政诉讼法对行政协议诉讼作出明确规定，在法律层面尚属首次，意义重大。但有许多具体制度和规则需要司法解释进行细化规定。《解释》首先对行政协议从概念上进行了界定，便于下级法院据此标准对行政协议进行辨别，在行政诉讼法明确列举的政府特许经营协议和土地、房屋等征收征用补偿协议之外，逐步探索受理其他行政协议。《解释》还对行政协议诉讼的管辖、诉讼费用、法律依据、判决方式作出规定，基本上体现了一种“两分法”，即，对行政机关不依法履行协议、未按照约定履行协议提起诉讼的，强调其双方行为的特性，可以参照民事法律规范；对行政机关单方变更、解除协议等行为提起诉讼的，强调其与传统行政行为并无本质不同，适用行政诉讼法的规定。

八、在行政诉讼中一并审理相关民事争议

记者：在行政诉讼中一并审理相关民事争议出于什么考虑？如何一并审理？

负责人：许多行政争议的背后，都交织着相关的民事争议。过去，行政的归行政，民事的归民事，铁路警察各管一段，造成相互推诿，相互扯皮，甚至相互矛盾，相互否定，表面上行政行为得到了审查，但争议却往往得不到解决。新行政诉讼法引入了一并请求相关民事争议制度，对于方便当事人诉讼、实质解决争议，具有非常积极的意义。《解释》对此明确了以下问题：一是公民、法人或者其他组织请求一并审理相关民事争议的，应当在第一审开庭审理前提出；有正当理由的，也可以在法庭调查中提出。但法律规定应当由行政机关先行处理的、违反民事诉讼法专属管辖规定或者协议管辖约定的、已经申请仲裁或者提起民事诉讼的，不予准许。二是一并审理相关民事争议的，民事争议应当单独立案，由同一审判组织审理，也就是由审理行政案件的行政审判庭一并审理。相应的，在案件管辖方面，民事案件服从于行政案件的管辖。三是行政争议和民事争议应当分别裁判。当事人仅对行政裁判或者民事裁判提出上诉的，未上诉的裁判在上诉期满后即发生法律效力。第一审人民法院应当将全部案卷一并移送第二审人民法院，由行政审判庭审理。第二审人民法院发现未上诉的生效裁判确有错误的，应当按照审判监督程序再审。由于相关的民事争