



# 行政赔偿诉讼 实务精要

Practice Essentials of  
Administrative Compensation Litigation

杨科雄◎著



人民法院出版社





# 行政赔偿诉讼 实务精要

Practice Essentials of  
Administrative Compensation Litigation

杨科雄◎著



人民法院出版社



# 前 言

1994年5月12日，第八届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过国家赔偿法，并自1995年1月1日起施行。根据第十一届全国人民代表大会常务委员会于2010年4月29日审议通过的《关于修改〈中华人民共和国国家赔偿法〉的决定》，国家赔偿法进行了第一次修正。根据2012年10月26日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议审议通过的《关于修改〈中华人民共和国国家赔偿法〉的决定》，国家赔偿法进行了第二次修正。

为了贯彻行政诉讼法和国家赔偿法，最高人民法院发布了很多有关行政赔偿的司法解释和司法政策。1997年4月29日，最高人民法院发布了《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》（以下简称原司法解释），共有40条。该司法解释在贯彻实施行政诉讼法和国家赔偿法，保证人民法院依法及时公正审查处理各类行政赔偿案件，规范和加强行政赔偿工作，实质化解行政赔偿争议，保障赔偿请求人请求赔偿的权利，监督行政机关依法履行行政赔偿义务等方面，发挥了积极的重要作用。但是，多年来行政赔偿案件审理出现了一些新情况、新问题，为了贯彻和实施2012年修正的国家赔偿法、2017年修正的行政诉讼法以及2020年颁布的民法典，总结审理行政赔偿案件的成功经验和做法，进一步规范行政赔偿案件的审理，有必

要在原有司法解释的基础之上重新制定一部新时代的行政赔偿司法解释，统一司法政策。2021年12月6日，最高人民法院审判委员会第1855次会议通过《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》（以下简称新司法解释），并自2022年5月1日起施行。

从整体来看，新司法解释坚持问题导向，切实结合行政赔偿案件的审理特点，针对行政赔偿案件审理中迫切需要解决的重大问题进行规范。以切实解决问题为目标，注重规范的实效性，突出对法律适用问题的解释。对于行政诉讼法、国家赔偿法和其他法律有明确规定的，不再重复作出规定；对于司法实践中需要明确的问题，在原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；原司法解释没有规定的，根据实际需要作相应的增加，避免追求大而全。新司法解释总计33条，主要包括新增条文12条，重点修改条文9条，一般修改条文7条，无变化或文字修改5条，删去条文19条。基本内容涉及行政赔偿及其诉讼制度两方面内容，主要涉及行政赔偿的受案范围、诉讼当事人、举证责任、起诉与受理、审理和判决等诉讼制度问题的同时，也规定了行政赔偿的范围、标准、构成要件和责任划分以及精神损害赔偿等行政赔偿实体法律问题。依据2021年修正的《最高人民法院关于司法解释工作的规定》第六条第三款“根据立法精神对审判工作中需要制定的规范、意见等司法解释，采用‘规定’的形式”的规定，人民法院关于行政赔偿审判规范属于规范人民法院行政赔偿审判工作方面的司法解释，可以采用“规定”的形式。故，本次修改司法解释仍然采用原名称，即“最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定”。本次修改虽然条文数量减少，但从内容上看，是对原司法解释的全面修改，从保证行政赔偿诉讼规则的完整性与适用的便捷性看，以新的司法解释形式发布更符合修改的内容，也能产生更好的修改效果。因此，本次修改在废止原司法解释

的同时，以发布新的《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》的形式对原规定进行修改。

司法解释修改历经十余年，修改思路多次推倒重来。司法解释立足国情和放眼长远，主要的修改目的是，保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督行政机关依法履行行政赔偿义务，确保人民法院公正、及时审理行政赔偿案件，实质化解行政赔偿争议。而修改的内容，既努力完善行政赔偿实体法律制度，又注重完备行政赔偿程序法律制度；既着重发展行政赔偿裁判规则，又着力重构行政赔偿诉讼制度。具体而言，新司法解释结合行政赔偿及其诉讼的特征和司法实践，紧紧围绕三个方面内容进行修改。一是维护人民群众合法权益。本着以人为本，尊重和保障人权之宪法精神，为保证人民法院公正、及时审理行政赔偿案件，实质化解行政赔偿争议，保护公民、法人和其他组织的合法权益，新司法解释根据国家赔偿法及行政诉讼法的规定作出以下修改：第一，进一步界定了合法权益的范畴；第二，增加了精神损害赔偿规定；第三，明确因行政机关及其工作人员违法行使行政职权的充分赔偿责任。为此，新司法解释合理解释了直接损失的具体含义和种类，明确了财产赔偿的计算方式，扩大了停产停业期间必要的经常性费用开支的范畴，适度提高了行政赔偿标准，特别是对涉及土地房屋征收征用过程中的违法强拆导致的赔偿问题，明确了赔偿不低于依法安置补偿的标准。通过上述举措确保行政赔偿案件当事人产权利益得到有力保护，充分保障民营经济和社会资本在行政赔偿案件中得到充分赔偿，为民营经济的发展提供良好的政务环境和法治环境。二是依法精准监督行政机关。建设法治政府，必须把权力关进制度的笼子里。国家赔偿法的立法目的在于促进行政机关依法行使职权，防止行政行为逃避司法监督。司法监督是监督行政权力的重要方式，将行政赔偿问题纳入行政诉讼的审查范围，目的在于监督行政机

关依法履行行政赔偿义务。国家赔偿法及行政诉讼法都以监督行政机关依法行使职权为目的，新司法解释进一步具体化了监督行政机关履行行政赔偿责任的相关规定，丰富了行政行为法律概念，明确了行政赔偿相关决定纳入行政诉讼受案范围，完善了行政行为被确认违法的情形和行政赔偿的法定构成要件，明确了部分案件的举证责任倒置、转移和人民法院的全面事实认定权，科学划分了行政赔偿的责任，实现对行政机关因违法行政行为导致赔偿问题的依法精准监督。三是推动行政审判高质量发展。坚持以人民为中心，为人民群众提供更便捷、更高效、更优质的司法救济，新司法解释在进一步完善行政赔偿诉讼一般制度的基础上，通过将原来的“确赔不合一”改变为“视为一并提起行政赔偿”以畅通行政赔偿救济途径；进一步明确行政赔偿时限以保证行政赔偿诉讼的及时有序开展；完善法院不同情形下的释明义务以强化行政赔偿诉讼的司法为民色彩；增加行政行为与私人行为共同侵权的附带诉讼以理顺行政赔偿与民事赔偿的衔接；明确尽可能作出具有明确给付内容或者直接变更赔偿决定的判决方式，主诉被裁驳的情况下作为从诉的行政赔偿诉讼一并裁驳等完善行政赔偿诉讼判决方式以实现行政赔偿争议实质化解，改变司法实践中出现的程序空转和浪费司法资源的情形，切实保障人民群众在行政赔偿案件中的合法权益，努力推动行政赔偿诉讼高质量发展。

综上所述，新司法解释总的原则是严格执行现行法律，扩大行政赔偿范围，贯彻全面充分赔偿，合理区分赔偿责任，方便人民群众诉讼，畅通行政赔偿程序，实质解决行政争议，进一步推动行政赔偿审判高质量发展。由此可见，新司法解释的指导思想和内容相较于1997年原司法解释无论是诉讼制度方面还是行政赔偿实体制度方面均有了很大的变化。最高人民法院三十年以来行政赔偿审查规则和制度变迁，集中体现在这次新修改的司法解释中。在一定意义上，新司



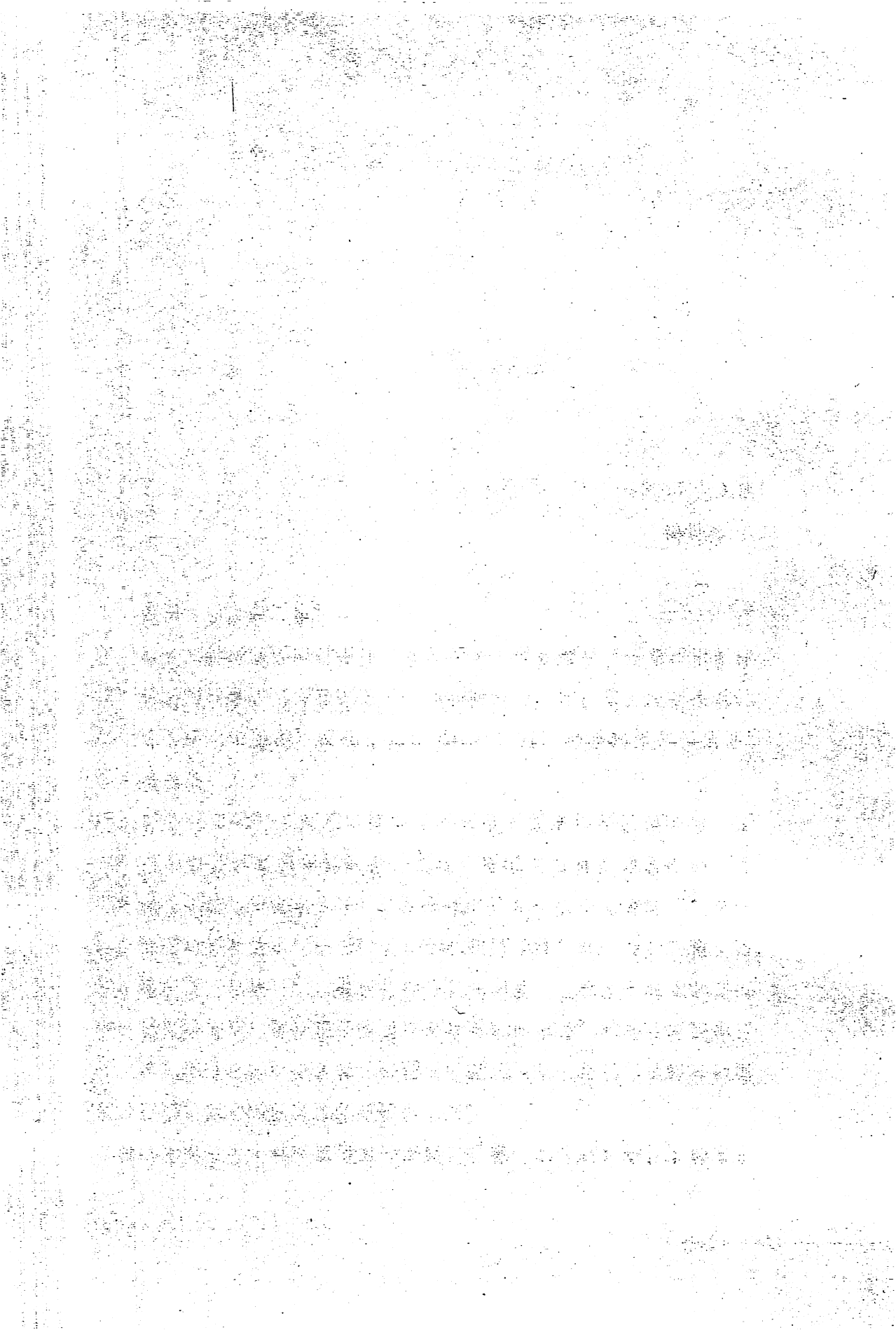
法解释是对三十年行政赔偿司法实践的总结，有些规定在不久的将来也可能成为国家赔偿法修改的先行先试。

为了推进行政赔偿及其诉讼规则的研究，本书以行政诉讼法和国家赔偿法为基点，重点结合新司法解释规定的内容，拟对行政赔偿及其诉讼制度进行探讨。本书所作的分析和阐释，是笔者在起草和论证行政赔偿司法解释中的一些心得体会和粗浅思考，在介绍和还原司法解释的修改背景、原本含义、观点分歧以及取舍理由的基础上，进一步探讨和研究行政赔偿及其诉讼问题。没有深奥难懂的理论 and 必须遵守的金科玉律，更避免用国外理论或者制度评价我们的法律制度和司法解释。

对于这本小册子，笔者不想自我评价，更期待得到读者的评价。在此特别感谢最高人民法院院庭领导和同事们，他们在不同场合对行政赔偿及其诉讼制度的讨论让我受益良多，也要感谢人民法院出版社丁丽娜编辑的辛勤工作。

杨科雄

2022年9月



## 第一编 行政赔偿的实体制度 | 1

第一章 行政赔偿范围.....	5
一、行政赔偿的行为范围   5	
(一) 行政行为的概念及种类   7	
(二) 司法解释对行政行为的分类   11	
二、行政赔偿的权益范围   19	
第二章 精神损害赔偿.....	25
一、行政精神损害赔偿法律在我国的发展   25	
二、造成“严重后果”和“后果特别严重”   28	
三、行政精神损害赔偿的履行及裁判   31	
第三章 财产损害赔偿.....	36
一、计算方法和赔偿标准   36	
二、直接损失   47	
三、停产停业期间必要的经常性费用开支   53	

第四章 归责原则与责任划分 .....	55
一、归责原则与责任划分   55	
二、连带责任   58	
三、按份责任   61	
(一) 行政分别侵权的按份责任   61	
(二) 因第三人提供虚假材料导致行政侵权的 按份责任   63	
(三) 行政不作为的责任分担   68	
四、其他责任划分情形   78	
(一) 行政机关与行政相对人之间的责任分担   78	
(二) 行政机关与其工作人员之间的责任分担   79	
第五章 行政赔偿的法律适用 .....	82
一、适用行政诉讼法及其司法解释   83	
二、适用非行政赔偿的国家赔偿司法解释   84	
三、适用民事法律规范及其诉讼法律规范   85	
(一) 在行政协议领域适用民事法律规范   86	
(二) 在人身损害赔偿领域适用民事法律规范   96	

## 第二编 行政赔偿的诉讼制度 | 99

第六章 受案范围 .....	104
一、部分行政职权行为的可诉性   104	
二、行政赔偿有关决定的可诉性   110	

<b>第七章 诉讼当事人</b> .....	116
一、原告   116	
二、被告   125	
(一) 共同赔偿义务机关与共同被告   129	
(二) 复议决定加重损害的赔偿义务机关与共同被告   133	
(三) 行政非诉执行的行政赔偿诉讼被告   136	
三、第三人   138	
(一) 行政诉讼第三人的基本特征   138	
(二) 行政赔偿诉讼第三人的种类   141	
四、行政诉讼与行政赔偿诉讼当事人的异同   142	
 <b>第八章 证据</b> .....	 143
一、行政赔偿诉讼举证责任的一般原则   144	
二、因被告的原因导致原告无法举证的举证责任倒置   146	
三、因原告举证能力不足而导致的举证责任转移   150	
 <b>第九章 起诉与受理</b> .....	 155
一、提起行政赔偿诉讼的条件   155	
(一) 行政行为被确认为违法的情形   155	
(二) 两种提起行政赔偿诉讼的条件   157	
二、行政诉讼中涉及行政赔偿的处理   174	
三、行政赔偿诉讼中的期限   178	
四、行政赔偿诉讼一并解决民事争议   186	
五、行政赔偿诉讼撤诉后再次起诉问题   188	

第十章 审理和裁判.....192

一、裁判种类的选择及裁判时点 | 192

二、一体裁判 | 195

三、行政赔偿判决 | 196

四、驳回原告赔偿请求行政判决 | 201

附录 | 209

最高人民法院关于审理行政赔偿案件

若干问题的规定 | 211

最高人民法院行政审判庭负责同志就

《最高人民法院关于审理行政赔偿

案件若干问题的规定》答记者问 | 220

行政赔偿参考案例 | 229

行政赔偿答复批复 | 238

《行政赔偿规定》新旧条文对照表 | 251

# 行政赔偿的实体制度



公民因受到国家的侵害而有取得国家赔偿的权利，源自宪法。1954年宪法规定：“由于国家机关工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有取得赔偿的权利。”这就从宪法层面确立了国家赔偿制度，成为保障公民权利的依据。1975年和1978年宪法都没有规定国家赔偿，1982年宪法重新规定了国家赔偿问题。其第四十一条第三款规定：“由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。”在宪法规定之后，1986年制定的民法通则第一百二十一条又规定：“国家机关或者国家机关工作人员在执行职务中，侵犯公民、法人的合法权益造成损害的，应当承担民事责任。”1989年制定的行政诉讼法第六十七条第一款也规定：“公民、法人或者其他组织的合法权益受到行政机关或者行政机关工作人员作出的具体行政行为侵犯造成损害的，有权请求赔偿。”行政诉讼法的颁布直接推动了国家赔偿法的制定。为了保证宪法和行政诉讼法规定的行政赔偿制度的实施，保障受到国家侵害的公民取得国家赔偿权利的落实，促进国家机关依法行使职权，1994年5月12日第八届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过了国家赔偿法。国家赔偿法自1995年1月1日实施以来，行政机关、司法机关依法处理了一批国家赔偿案件，一批当事人依法获得了国家赔偿。国家赔偿制度的建立与实施，对推进国家法治建设进程发挥了重要作用。与此同时，国家赔偿法在实施中也遇到了一些问题，主要是：赔偿程序的规定比较原则，对赔偿义务机关约束不够，有的机关对应予赔偿的案件拖延不予赔偿，当事人的合法权益难以得到保障；有的地方赔偿经费保障不到位，赔偿金支付机制不尽合理；赔偿项目的规定难以适应变化了的情况。此外，刑事赔偿范围的规定不够明确，实施中存在不同认识。这些问题不同程度地妨碍了赔偿请求人及时有效地获得国家赔偿。为了完善国家赔偿制度，2008年10月，全国人民代表大会常务委员会委



员长会议提出国家赔偿法修正案草案，经全国人民代表大会常务委员会四次审议，于2010年4月29日审议通过了《关于修改〈中华人民共和国国家赔偿法〉的决定》。之后，根据2012年10月26日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议审议通过的《关于修改〈中华人民共和国国家赔偿法〉的决定》进行了第二次修正。

《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》（以下简称《行政赔偿规定》）是1997年4月29日发布的，主要是对行政赔偿诉讼制度进行规定。《行政赔偿规定》的修改工作是在新时代的背景下，遵照一定的原则和目的，贯彻和实施修正后的国家赔偿法、行政诉讼法以及2020年颁布的民法典，历经十几年，在对行政赔偿诉讼制度进行重构的同时，还对行政赔偿实体制度进行了全面完善。既总结了三十年行政赔偿司法实践的成功经验和做法，又进一步规范了行政赔偿案件的审理，有利于统一司法政策。新《行政赔偿规定》始终坚持人民至上的司法理念，将保护当事人合法权益作为行政赔偿诉讼的首要目的。一是将行政赔偿的行为范围明确为既包括行政法律行为也包括行政事实行为，既包括行政作为也包括行政不作为。这一规定将全部行政职权行为纳入行政赔偿的行为范围，是司法实践对行政行为理论的发展，有效实现了对行政机关的全面监督。二是将人民的精神权益保护放在财产权益前进行规定，在人身权损害赔偿法定的前提下，依法增加了精神损害赔偿的规定。根据国家赔偿法关于行政赔偿精神损害的原则性规定，新《行政赔偿规定》进一步明确了精神损害赔偿的履行方式及法院的判决方式，并明确了消除影响、恢复名誉和赔礼道歉的履行方式，可以双方协商，协商不成的，人民法院应当责令被告以适当的方式履行。造成严重后果的，应当判决支付相应的精神损害抚慰金，从而实现对当事人精神权益的合法保护。而且，为了凸显了以人为本的理念，新《行政赔偿规定》采用了“先人后财”

的体例，在涉及人身权和财产权条文关系时，不管是在行政赔偿还是在诉讼裁判方式方面，均是人身权在前财产权在后。三是根据国家赔偿法和行政诉讼法的规定，科学界定损害赔偿范畴，在损害赔偿的范围、标准等方面给予行政相对人及利害关系人强有力的司法保护，在法律规定的范围内实现对当事人合法权益的最大限度保护。四是对行政赔偿责任的划分进行了详细规定，明确了行政共同侵权连带赔偿责任，规定了行政分别侵权的连带赔偿责任和按份赔偿责任，确定了因第三人提供虚假材料导致行政行为违法的行政赔偿责任分担，规范了因第三人侵权但行政机关又不作为的行政赔偿责任分担，界定了因客观原因造成损害而行政机关又不作为的行政赔偿责任分担。通过行政赔偿责任的合理划分，实现了对行政机关赔偿责任分担的精准化，有利于从微观上保证依法行政原则的实施落地。此外，《行政赔偿规定》修改过程中，曾尝试对行政赔偿法律适用进行规定，虽最终删去，成了本次修改未尽的事宜，但在行政赔偿中如何适用行政诉讼法、国家赔偿法、民事法律规定及其相关司法解释，仍然是司法实践中需要解决的问题。