**关于审理行政赔偿案件若干问题的规定**

[法释〔2022〕10号](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/10296.html)

（2021年12月6日最高人民法院审判委员会第1855次会议通过，自2022年5月1日起施行）

为保护公民、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，根据《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称[行政诉讼法](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/529.html)）《中华人民共和国国家赔偿法》（以下简称[国家赔偿法](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/8964.html)）等法律规定，结合行政审判工作实际，制定本规定。

# 一、受案范围

## 第一条【其他违法行为包括的情形】

[国家赔偿法](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/8964.html)第三条、第四条规定的“其他违法行为”包括以下情形：

 （一）不履行法定职责行为；

（二）行政机关及其工作人员在履行行政职责过程中作出的**不产生法律效果，但事实上损害**公民、法人或者其他组织人身权、财产权等合法权益的行为。

## **第二条【直接提起行政赔偿诉讼】**

依据[行政诉讼法](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/529.html)第一条、第十二条第一款第十二项和[国家赔偿法](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/8964.html)第二条规定，公民、法人或者其他组织认为行政机关及其工作人员违法行使行政职权对其劳动权、相邻权等合法权益造成人身、财产损害的，可以依法提起行政赔偿诉讼。

【[参考案例](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/10298.html)：杨某某诉某区人民政府行政赔偿案——当事人对行政强制确认违法及行政赔偿同时提起诉讼，即使人民法院分别立案，仍属于一并提起行政赔偿诉讼，无需等待确认违法判决生效后再另行主张赔偿——人民法院在确认行政行为违法的同时，应当依法对行政赔偿请求一并作出实体裁判】

【[参考案例](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/10303.html)：魏某某诉某区人民政府行政赔偿案——人民法院审理行政赔偿案件，可以对行政机关作出赔偿的方式、项目、标准等予以明确，赔偿内容直接且确定的，应当作出具有赔偿金额等给付内容的判决——基于司法最终原则，人民法院对行政赔偿之诉应当依法受理并作出明确而具体的赔偿判决，以保护赔偿请求人的合法权益，实质解决行政争议，原则上不应再判决由赔偿义务机关先行作出赔偿决定，使赔偿争议又回到行政途径，增加当事人的诉累。】

## **第三条【不服赔偿义务机关行为的行政赔偿诉讼】**

赔偿请求人不服赔偿义务机关下列行为的，可以依法提起行政赔偿诉讼：

　　（一）确定赔偿方式、项目、数额的行政赔偿决定；

　　（二）不予赔偿决定；

　　（三）逾期不作出赔偿决定；

（四）其他有关行政赔偿的行为。

## **第四条【对最终裁决的单独行政赔偿诉讼】**

法律规定由行政机关最终裁决的行政行为被确认违法后，赔偿请求人可以单独提起行政赔偿诉讼。

## **第五条【国家行为、行政立法，不属于受案范围】**

公民、法人或者其他组织认为国防、外交等国家行为或者行政机关制定发布行政法规、规章或者具有普遍约束力的决定、命令侵犯其合法权益造成损害，向人民法院提起行政赔偿诉讼的，不属于人民法院行政赔偿诉讼的受案范围。

# **二、诉讼当事人**

## **第六条【一并提起行政赔偿诉讼的当事人地位】**

公民、法人或者其他组织一并提起行政赔偿诉讼中的当事人地位，按照其在行政诉讼中的地位确定，行政诉讼与行政赔偿诉讼当事人不一致的除外。

## **第七条【受害人死亡、分立、合并、终止的原告】**

受害的公民死亡，其继承人和其他有扶养关系的人可以提起行政赔偿诉讼，并提供该公民死亡证明、赔偿请求人与死亡公民之间的关系证明。

　　受害的公民死亡，**支付受害公民医疗费、丧葬费等合理费用的人**可以依法提起行政赔偿诉讼。

有权提起行政赔偿诉讼的法人或者其他组织分立、合并、终止，承受其权利的法人或者其他组织可以依法提起行政赔偿诉讼。

## **第八条【共同侵权、共同被告，对未被起诉的追加为第三人】**

两个以上行政机关共同实施侵权行政行为造成损害的，共同侵权行政机关为共同被告。赔偿请求人坚持对其中一个或者几个侵权机关提起行政赔偿诉讼，以被起诉的机关为被告，未被起诉的机关追加为第三人。

## **第九条【复议加重损害的、作共同被告，未被起诉的追加为第三人】**

原行政行为造成赔偿请求人损害，复议决定加重损害的，复议机关与原行政行为机关为共同被告。赔偿请求人坚持对作出原行政行为机关或者复议机关提起行政赔偿诉讼，以被起诉的机关为被告，未被起诉的机关追加为第三人。

## **第十条**【申请法院强制执行的行政机关为被告】

行政机关依据[行政诉讼法](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/529.html)第九十七条的规定申请人民法院强制执行其行政行为，因据以强制执行的行政行为违法而发生行政赔偿诉讼的，申请强制执行的行政机关为被告。

# **三、证据**

## **第十一条【证据与认定】**

**【原告的举证责任，及倒置】**行政赔偿诉讼中，原告应当对行政行为造成的损害提供证据；因被告的原因导致原告无法举证的，由被告承担举证责任。

**【必需品、非必需品损失的不同认定】**人民法院对于原告主张的**生产和生活**所**必需物品的合理损失**，应当予以支持；对于原告提出的超出生产和生活所必需的**其他贵重物品、现金损失**，可以结合案件相关证据予以认定。

## **第十二条【限制人身自由期间身体伤害的举证责任倒置】**

原告主张其被限制人身自由期间受到身体伤害，被告否认相关损害事实或者损害与违法行政行为存在因果关系的，被告应当提供相应的证据证明。

# **四、起诉与受理**

## **第十三条【起诉条件】**

**【一并起诉条件】**行政行为**未被确认为违法**，公民、法人或者其他组织提起行政赔偿诉讼的，人民法院应当视为提起行政诉讼时一并提起行政赔偿诉讼。

【提示：未被确认违法——也可提出行政赔偿诉讼——且无需条件】

 **【单独起诉条件】**　行政行为**已被确认为违法**，并符合下列条件的，公民、法人或者其他组织可以单独提起行政赔偿诉讼：

　　（一）原告具有行政赔偿请求资格；

　　（二）有明确的被告；

　　（三）有具体的赔偿请求和受损害的事实根据；

　　（四）赔偿义务机关已先行处理或者超过法定期限不予处理；

　　（五）属于人民法院行政赔偿诉讼的受案范围和受诉人民法院管辖；

（六）在法律规定的起诉期限内提起诉讼。

## **第十四条【未并诉行政赔偿的处理】**

**【法院告知并诉】**原告提起行政诉讼时未一并提起行政赔偿诉讼，人民法院审查认为可能存在行政赔偿的，应当告知原告可以一并提起行政赔偿诉讼。

　　**【一审程序中补提行政赔偿诉讼的法院处理】**原告在第一审庭审终结前提起行政赔偿诉讼，符合起诉条件的，人民法院应当依法受理；原告在第一审庭审终结后、宣判前提起行政赔偿诉讼的，是否准许由人民法院决定。

**【二审程序中提出行政赔偿请求的处理】**原告在第二审程序或者再审程序中提出行政赔偿请求的，人民法院可以组织各方调解；调解不成的，告知其另行起诉。

## **第十五条【行政赔偿申请时效、决定时限、诉讼时效】**

公民、法人或者其他组织应当自知道或者应当知道行政行为侵犯其合法权益之日起**两年内**，向赔偿义务机关申请行政赔偿。赔偿义务机关在收到赔偿申请之日起**两个月内**未作出赔偿决定的，公民、法人或者其他组织可以依照行政诉讼法有关规定提起行政赔偿诉讼。

## **第十六条【一并提出行政赔偿请求的诉讼时效】**

公民、法人或者其他组织提起行政诉讼时一并请求行政赔偿的，适用行政诉讼法有关起诉期限的规定。

## **第十七条【对复议决定中行政赔偿异议的诉讼时效】**

**【告知起诉时效的】**公民、法人或者其他组织仅对行政复议决定中的行政赔偿部分有异议，自复议决定书送达之日起**十五日**内提起行政赔偿诉讼的，人民法院应当依法受理。

**【未告知起诉时效的】**行政机关作出有赔偿内容的行政复议决定时，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复议决定内容之日起**最长不得超过一年**。

## **第十八条【属于被确认违法的情形】**

行政行为被有权机关依照法定程序撤销、变更、确认违法或无效，或者实施行政行为的行政机关工作人员因该行为被生效法律文书或监察机关政务处分确认为渎职、滥用职权的，属于本规定所称的行政行为被确认为违法的情形。

## **第十九条【一并提起行政赔偿诉讼不符合起诉条件的裁定】**

公民、法人或者其他组织一并提起行政赔偿诉讼，人民法院经审查认为行政诉讼不符合起诉条件的，对一并提起的行政赔偿诉讼，裁定不予立案；已经立案的，裁定驳回起诉。

## **第二十条【行政赔偿诉讼与民事争议的一并审理】**

在涉及行政许可、登记、征收、征用和行政机关对民事争议所作的裁决的行政案件中，原告提起行政赔偿诉讼的同时，有关当事人申请一并解决相关民事争议的，人民法院可以一并审理。

# **五、审理和判决**

## **第二十一条【共同侵权、连带赔偿、追偿】**

两个以上行政机关共同实施违法行政行为，或者行政机关及其工作人员与第三人恶意串通作出的违法行政行为，造成公民、法人或者其他组织人身权、财产权等合法权益实际损害的，应当承担连带赔偿责任。

一方承担连带赔偿责任后，对于超出其应当承担部分，可以向其他连带责任人追偿。

## **第二十二条【分别行为、同一损害的不同赔偿】**

**【每一行为都足以造成全部损害的连带赔偿】**两个以上行政机关分别实施违法行政行为造成同一损害，每个行政机关的违法行为都足以造成全部损害的，各个行政机关承担连带赔偿责任。

**【各自承担相应责任，无法确定、平均承担】**两个以上行政机关分别实施违法行政行为造成同一损害的，人民法院应当根据其违法行政行为在损害发生和结果中的作用大小，确定各自承担相应的行政赔偿责任；难以确定责任大小的，平均承担责任。

## **第二十三条【第三人虚假材料造成损害的行政赔偿】**

由于第三人提供虚假材料，导致行政机关作出的行政行为违法，造成公民、法人或者其他组织损害的，人民法院应当根据违法行政行为在损害发生和结果中的作用大小，确定行政机关承担相应的行政赔偿责任；行政机关**已经尽到审慎审查义务的，不承担行政赔偿责任**。

## **第二十四条【第三人行为造成损害的行政赔偿】**

由于第三人行为造成公民、法人或者其他组织损害的，应当由第三人依法承担侵权赔偿责任；第三人赔偿不足、无力承担赔偿责任或者下落不明，行政机关**又未尽保护、监管、救助等法定义务**的，人民法院应当根据行政机关未尽法定义务在损害发生和结果中的作用大小，确定其承担相应的行政赔偿责任。

【[参考案例](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/10299.html)：李某某诉某县人民政府及县林业局林业行政赔偿案——由于第三人提供虚假材料，导致行政机关作出的行政行为违法，造成公民、法人或者其他组织损害的，人民法院应当根据违法行政行为在损害发生和结果中的作用大小，确定行政机关承担相应的行政赔偿责任——**某县林业局在颁发涉诉林木采伐许可证时未依照法定程序尽到审慎合理的审查义务，颁证行为违法。某县林业局的违法颁证行为与范某提供虚假材料申办林木采伐许可证及其私自砍伐林木的民事侵权行为共同致使李某某财产损失，某县林业局应根据其违法行为在损害过程和结果中所起作用承担相应的赔偿责任**。】

## **第二十五条【客观原因造成损害的行政赔偿】**

由于不可抗力等客观原因造成公民、法人或者其他组织损害，**行政机关不依法履行、拖延履行法定义务导致未能及时止损或者损害扩大的**，人民法院应当根据行政机关不依法履行、拖延履行法定义务行为在损害发生和结果中的作用大小，确定其承担相应的行政赔偿责任。

## **第二十六条【精神损失“造成严重后果”、“后果特别严重”的情形】**

有下列情形之一的，属于国家赔偿法第三十五条规定的“造成严重后果”：

　　（一）受害人被非法限制人身自由**超过六个月**；

　　（二）受害人经鉴定为**轻伤以上或者残疾**；

　　（三）受害人经诊断、鉴定为精神障碍或者精神残疾，且与违法行政行为存在关联；

　　（四）受害人名誉、荣誉、家庭、职业、教育等方面遭受严重损害，且与违法行政行为存在关联。

　　有下列情形之一的，可以认定为后果特别严重：

　　（一）受害人被限制人身自由十年以上；

　　（二）受害人死亡；

　　（三）受害人经鉴定为**重伤或者残疾一至四级，且生活不能自理**；

（四）受害人经诊断、鉴定为严重精神障碍或者精神残疾一至二级，生活不能自理，且与违法行政行为存在关联。

## **第二十七条【财产损失的计算】**

违法行政行为造成公民、法人或者其他组织财产损害，不能返还财产或者恢复原状的，按照**损害发生时**该财产的**市场价格**计算损失。市场价格无法确定，或者该价格不足以弥补公民、法人或者其他组织损失的，可以采用其他合理方式计算。

**违法征收征用**土地、房屋，人民法院判决给予被征收人的行政赔偿，**不得少于被征收人依法应当获得的安置补偿权益**。

【[参考案例](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/10300.html)：范某某诉某区人民政府强制拆除房屋及行政赔偿案——违法征收征用土地、房屋，人民法院判决给予被征收人的行政赔偿，不得少于被征收人依法应当获得的安置补偿权益——**在违法强制拆除房屋的情形下，人民法院以决定赔偿时的市场评估价格对被征收人予以行政赔偿，符合房屋征收补偿的立法目的**。】

【[参考案例](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/10301.html)：易某某诉某区人民政府房屋强拆行政赔偿案——财产损害赔偿中，损害发生时该财产的市场价格不足以弥补受害人损失的，可以采用其他合理方式计算——房屋作为一种特殊的财物，价格波动较大，为了最大限度保护当事人的权益，房屋损失赔偿时点的确定，应当选择最能弥补当事人损失的时点。在房屋价格增长较快的情况下，以违法行政行为发生时为准，无法弥补当事人的损失。此时以法院委托评估时为准，更加符合公平合理的补偿原则。】

## **第二十八条【**停产停业期间必要的经常性费用开支**】**

下列损失属于[国家赔偿法](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/8964.html)第三十六条第六项规定的“停产停业期间必要的经常性费用开支”：

　　（一）必要留守职工的工资；

　　（二）必须缴纳的税款、社会保险费；

　　（三）应当缴纳的水电费、保管费、仓储费、承包费；

　　（四）合理的房屋场地租金、设备租金、**设备折旧费**；

（五）维系停产停业期间运营所需的其他基本开支。

## **第二十九条【对财产造成其他损害的直接损失的赔偿范围】**

下列损失属于[国家赔偿法](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/8964.html)第三十六条第八项规定的“直接损失”：

　　（一）存款利息、贷款利息、现金利息；

　　（二）机动车停运期间的营运损失；

（三）通过行政补偿程序依法应当获得的奖励、补贴等；

【[参考案例](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/10305.html)：周某某诉某经济技术开发区管理委员会拆迁行政赔偿案——通过行政补偿程序依法应当获得的奖励、补贴等以及对财产造成的其他实际损失属于直接损失——关于赔偿损失范围之“直接损失”的理解，不仅包括既得财产利益的损失，还应当包括虽非既得但又必然可得的如应享有的农房拆迁安置补偿权益等财产利益损失。本案中，如果没有某经济技术开发区管理委员会违法强拆行为的介入，周某某是可以通过拆迁安置补偿程序依法获得相应补偿的，故这部分利益属于必然可得利益，应当纳入国家赔偿法规定的“直接损失”范围。】

（四）对财产造成的其他实际损失。

## **第三十条【精神损失赔偿】**

被告有[国家赔偿法](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/8964.html)第三条规定情形之一，致人精神损害的，人民法院应当判决其在违法行政行为影响的范围内，为受害人消除影响、恢复名誉、赔礼道歉；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**。

## **第三十一条**【财产损失赔偿】

人民法院经过审理认为被告对公民、法人或者其他组织造成财产损害的，判决被告限期返还财产、恢复原状；无法返还财产、恢复原状的，判决被告限期支付赔偿金和相应的利息损失。

【[参考案例](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/10302.html)：李某某诉某区人民政府行政赔偿案——对公民、法人或者其他组织造成财产损害，无法恢复原状的，人民法院应当判令赔偿义务机关支付赔偿金和相应的利息损失。】

人民法院审理行政赔偿案件，可以对行政机关赔偿的方式、项目、标准等予以明确，赔偿内容确定的，应当作出具有赔偿金额等给付内容的判决；行政赔偿决定对赔偿数额的确定确有错误的，人民法院判决予以变更。

## **第三十二条【驳回赔偿请求】**

有下列情形之一的，人民法院判决驳回原告的行政赔偿请求：

　　（一）原告主张的损害没有事实根据的；

　　（二）原告主张的损害与违法行政行为没有因果关系的；

（三）原告的损失已经通过行政补偿等**其他途径获得充分救济**的；

【[参考案例](http://ssfb86.com/index/News/detail/newsid/10304.html)：杜某某诉某县人民政府行政赔偿案——原告的损失已经通过行政补偿途径获得充分救济的，人民法院应当依法判决驳回其行政赔偿请求——行政行为被确认违法并不必然产生行政赔偿责任，只有造成实际的损害，才承担赔偿责任。某县人民政府成立的征迁指挥部与杜某某已签订《房屋征收补偿安置协议书》，该协议已被法院生效判决认定为合法有效且已经实际履行。因此，杜某某的房屋虽被违法强制拆除，但其在诉讼中并未提供证据证明其存在其他损害，其合法权益并未因违法行政行为而实际受损，其请求赔偿缺乏事实和法律依据。】

（四）原告请求行政赔偿的理由不能成立的其他情形。

# **六、其他**

## **第三十三条【施行日期、法律冲突】**

本规定自2022年5月1日起施行。《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》（法发〔1997〕10号）同时废止。

　　本规定实施前本院发布的司法解释与本规定不一致的，以本规定为准。