

不动产登记与法治国土

第 24 期 （总第 229 期）

国土资源部不动产登记中心
（国土资源部法律事务中心）

2015 年 11 月 20 日

准确把握复议机关共同被告

新要求 积极应对国土资源行政应诉新常态

周玥

摘 要：修改后的《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）于 2015 年 5 月 1 日起正式施行，其中复议机关共同被告制度作为此次修改《行政诉讼法》新增的亮点之一，更是备受社会各界广泛关注。为了贯彻落实好《行政诉讼法》，正确理解和掌握复议机关共同被告制度新要求，文章结合修改后的《行政诉讼法》和最高人民法院新近颁布的《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》），提出相关应对建议。

一、修改后的《行政诉讼法》为何要确立复议机关共同被告制度

修改前的《行政诉讼法》规定，复议机关维持原行政行为的，作出原行政行为的机关是被告，复议机关改变原行政行为的，复议机关是被告，原告不服复议机关维持决定的只能以原行政机关为被告，这个规定与目前世界各国通行的做法是类似的。然而近年来，这一规定在我国行政复议实践中带来了一些负面的效果，出现了大量问题，主要表现在行政复议机关为避免作被告，倾向于尽量作出维持的决定，即使一些违法的行政行为也很少去作出改变，导致我国复议维持率一直很高，没有充分发挥行政复议行政纠错和层级监督的功能。

为了改变这种情况，在修改《行政诉讼法》的时候，社会各界都呼吁要对复议机关的功能发挥作出完善，全国人民代表大会法律委员会在做关于《中华人民共和国行政诉讼法修正案（草案）》修改情况的汇报时也指出“有些常委委员、代表、地方、法院和专家学者提出，实践中复议机关为了不当被告，维持原行政行为的现象比较普遍，导致行政复议制度未能很好发挥作用，建议对原有制度作有针对性的改革，明确复议机关维持原行政行为的，与原行政机关作为共同被告。”修改后的《行政诉讼法》吸收了这一思想，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。

因此，复议机关共同被告制度的确立是针对我国行政复议实

践中的特殊现实情况作出的一个富有中国特色的制度设计，立法目的是为了能够更好地发挥行政复议作为解决行政争议主渠道的重要作用。

二、准确把握复议机关共同被告制度的主要内容

修改后的《行政诉讼法》第二十六条及《适用解释》第六条、第七条，第八条、第九条、第十条，分别对复议机关共同被告制度进行了详细规定，可以用“七个明确”来概括：

一是明确了复议机关成为共同被告的情形。修改后的《行政诉讼法》第二十六条第二款规定，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。据此，只要申请人对原行政行为不服提起行政诉讼，复议机关即使作出维持决定，也必须作为共同被告参加诉讼，接受司法监督。《适用解释》第六条第一款对“复议机关决定维持原行政行为”作了进一步解释，即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。这一规定，一方面可以防范复议机关通过驳回复议请求的方式，避免自己当被告，另一方面，如果是复议机关以复议申请不符合受理条件为由驳回复议申请，行政复议申请人不服诉诸法院的，复议机关此时单独作为被告。

原有的规定在实践中导致复议机关为了规避当被告的风险而简单作出维持复议决定，使得复议制度的设计初衷难以实现。新法将作出维持决定的复议机关一并纳入被告范畴，有助于破解

复议机关的自利倾向，改变复议机关“维持会”的形象，更好地发挥行政复议制度监督行政机关依法行政的功能。

二是明确了确定被告的具体方式。根据《适用解释》第七条，如果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。这就从根本上堵塞了法律漏洞，使得复议机关除了认真履行复议职责之外，没有更多选择的余地。

三是明确了案件的级别管辖。根据《适用解释》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。这种不以复议机关确定案件级别管辖的方式是为了防止案件更多地集中到上级法院。

四是明确了人民法院的审查方式。根据《适用解释》第九条第一款，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。这一规定是以德国为代表的“原处分主义”理论的体现。“原处分主义”的含义是当复议机关维持原行政行为的时候，一般以作出原行政行为的机关作被告，只审查原行政行为。理由是只有原行政行为对当事人的合法权益产生了侵害，复议机关只是一个复核、确认，并没有在原行政行为之外再作出新的决定，也没有增设新的权利义务内容。鉴于复议决定的处理结论和原行政行为的一致性，在实体内容上独立对复议决定再做审查已经没有必要，因此只需要对复议决定的程序的合法性作出审查。

五是明确了举证责任的分配。《适用解释》第九条第二款明确了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。因此，具体在举证责任方面的分配，是原行政行为的行政机关和复议机关这两个机关共同承担举证责任，也可以他们商量之后由一个机关具体承担提供证据的责任。复议机关只对于复议程序的合法性独立承担举证，是因为原行政行为作出机关没有涉足复议决定的作出，由原行政机关和复议机关一起来承担显然不合适。

六是明确了人民法院的判决方式。根据《行诉法》第七十九条，复议机关与作出原行政行为的行政机关为共同被告的案件，人民法院应当对复议决定和原行政行为一并作出裁判。《适用解释》第十条第二、三、四款在判决方式上作了更具体的规定：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。

七是明确了赔偿责任的承担。根据《适用解释》第十条第五款，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。可以看出，在赔偿责任问题上，修改后的《行政诉讼法》是按照“原处分主义”和复议程序的独立性相结合作出的分配，复议机关仅在复议程序违法给原告造成损失的情况下承担赔偿责任。

三、积极应对复议机关共同被告新常态

国土资源部门作为行政行为实施主体，在复议案件中，既可能是被申请人，也可能是复议机关。行政复议共同被告制度的确立，国土资源部门将面临参加应诉的工作量迅速增大的态势，我们该如何积极有效应对？

（一）强化责任意识，全面提升依法行政水平

将贯彻实施修改后的《行政诉讼法》和《适用解释》要求列入重要议事日程，必要时可以采取聘请专家讲授、法庭旁听、组织讨论、交流体会等方式学习、掌握相关法律知识。各级国土资源部门要以此为契机，进一步强化责任意识，全面规范和完善行政复议工作，纠正对行政复议工作认识上的偏差，切实解决机构不健全、领导重视程度不够、案件审理干扰多、纠错难、执行难的问题，积极探索提高行政复议工作质量的新方式、新举措。

行政行为正确合法是诉讼案件胜诉的关键，国土资源行政管理工作人员要注重提高运用法治思维和法治方式解决问题的能力水平，进一步完善行政行为，力求做到每一个行政行为证据确凿，适用法律法规正确，符合程序，正确履行法定职责。同时，对应诉过程中暴露出来的问题，及时采取措施有针对性地加

以解决，避免出现类似问题，提高依法行政的水平。

（二）注重复议程序，严格规范复议案件审理

在作为复议案件的被申请人时，国土资源相关业务部门要充分发挥职能作用，严谨细致地把好核查关，提出依据充分、说理清晰的业务意见。省厅和有关司局应该高度重视复议答复工作，遵守复议程序，在法定期限内说明作出行政行为的依据、证据材料并进行充分论证，答复超期、依据证据不足、论证不充分的，要承担被撤销、变更、确认违法等不利后果。

在作为复议机关审理案件时，对符合法律规定的行政复议申请，必须依法受理；要督促被申请人按照法定时限履行答复义务，逾期答复的，应当依法撤销；重依据、重证据、重程序，对行政行为依据不充分、违反法定程序或明显不当的，要严格依法作出行政复议决定，该撤销的坚决撤销，该确认违法的坚决确认违法；坚决纠正违法、明显不当的行政行为，保护公民、法人和其他组织的合法权益，避免在进入诉讼程序后处于被动。

（三）开展业务培训，切实提高行政应诉能力

定期组织开展行政复议和行政诉讼法律知识的培训，培训的主要对象是各级国土资源部门领导干部、在国土资源审批发证等岗位上的行政管理人員和从事行政复议工作的人员。各级国土资源部门应当根据行政诉讼案件数量和工作需要，充实、配备行政应诉人员，保证行政应诉能力与工作任务相适应。对于重大、疑难的行政复议或行政诉讼案件，可以聘请律师、法学专家作为法

律顾问，代理出庭应诉和指导、协助办理。

修改后的《行政诉讼法》施行后，上下级国土资源部门作为共同被告，同台应诉的情况会很多，部门上下级之间一定要按照《国土资源部关于贯彻实施<中华人民共和国行政诉讼法>的通知》中“原行政行为作出机关的相关业务机构负责对行政行为进行答辩和应诉，复议机关的复议机构负责对复议决定进行答辩和应诉”的职责划分要求，同心协力，共同研究应诉策略，共同做好应诉工作。

（周玥 部不动产登记中心 复议处 助理研究员）