

本书不是纯粹的理论阐述，也不是简单的审判实践总结，而是一线法官对相关法学理论在审判实践中如何加以运用的解释。

吕忠梅 主编

行政司法疑难问题解答

〔行政诉讼法适用部分〕

XING ZHENG SU SONG FA SHI YONG BU FEN

中国检察出版社

公检法律师办案用书

行政司法疑难问题解答

(行政诉讼法适用部分)

吕忠梅 贺彰好 主编

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政司法疑难问题解答 (行政诉讼法适用部分) / 吕忠梅
贺彰好主编. —北京: 中国检察出版社, 2004. 1
ISBN 7 - 80185 - 189 - 7

I. 行... II. 吕... III. ①行政诉讼法 - 中国 - 问答
②行政诉讼法 - 中国 - 问答 IV. D925. 105

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 108528 号

行政司法疑难问题解答 (行政诉讼法适用部分)

吕忠梅 贺彰好 主编

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 ([www. zgjccbs. com](http://www.zgjccbs.com))

电子邮箱: zgjccbs@vip.sina.com

电 话: (010) 68650027 (编辑) 68650015 (发行) 68636518 (邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京鑫海金澳胶印有限公司

开 本: 850mm × 1168mm 32 开

印 张: 13. 75 印张

字 数: 354 千字

版 次: 2004 年 1 月第一版 2004 年 1 月第一次印刷

书 号: ISBN 7 - 80185 - 189 - 7 / D · 1176

定 价: 25. 00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

《行政司法疑难问题解答》

编委会名单

主	任	吕忠梅		
委	员	詹锦云	李群星	李 钢
		黄汉桥	张兴旺	裴 镇
		裴丽萍	刘黎明	李小菊
		贺彰好		

主 编 吕忠梅 贺彰好

副主编 陶晓建 沈福元

撰稿人 王宗喜 饶 彬 余惠明
韩 黎 周丽萍 张 玲
张辅伦 龚 莉

总 序

法官审理案件的过程，始终伴随着对法律的寻找，法官在将法律适用于某一特定的案件时，也一定包含着他对该具体法律规范的理解，正因如此，“法律非经解释不得适用”才具有了普遍意义。法官对于法律的解释虽然不同于立法者或者最高司法机关，没有普遍的约束力，但是对于个案、对于当事人而言，却是法律权威直接而具体的体现。因此，法官解释的作用也是不可以低估、更不可以忽视的。

诚然，任何法律解释都不可能也不应该是随心所欲的，必须遵循一定的原则与规则。法官只有在正确把握法律解释基本原理的基础上，才可能对法律作出正确的解释。在种种法律解释方法中，文义解释始终是最为基础也最为重要的，这种解释是法官理解和适用法律的起点。

如果可以认为，同样情况同样对待或者说追求法律的确定性是法官适用法律的一般原则，那么，对于法律概念、法律原则、法律制度的共同理解则是保障这一原则实现的前提。正是为了使法官能够在审判实践中正确地理解与适用法律，并在基本统一的知识背景下解释法

律，我们组织编写了这样一套法律适用问题的丛书，从理论与司法实践两个方面对于法律文义进行解释，以求得对于法律的共同理解。

本书的作者大多为高级人民法院的一线法官，他们既具有较为系统的法律知识结构，又具有相当丰富的审判实践经验。这样的作者队伍使得我们对本书的定位十分明确：它不是纯粹的理论阐述，也不是简单的审判实践总结，而是将相关法学理论在审判实践中如何加以运用的解释。换言之，是理论与实践紧密结合的产物。

本书按照实体法与程序法分立的思路展开，将其分为民事诉讼法、民商法、行政诉讼法和行政法四个方面的内容。但是，由于程序法与实体法的密切关联性，在相关内容的安排上，也考虑了两者之间的衔接与统一，如证据制度中的举证责任分配，现在的立法例是采用了法律要件说，这就使得举证责任分配成为了跨越实体法与程序法两个部分的制度，对此，我们予以了充分考虑。重要的是，类似的考虑是法官在处理案件时所必须的。

因为不是纯粹的理论性阐述，本书在结构上并没有完全照顾理论体系的完整性，更多的从法律适用与审判实务方面进行了安排，考虑到了我国审判业务的分类现状与案件定性情况。如在民商法部分，基本上是按照现行的人民法院系统民事、民商事审判的业务分工考虑的；当然，也并非完全不顾及法律本身的规律性，只不过是这种考虑相对少一点。这样做的目的，是为了使读者更为轻松地阅读和理解。

法官对法律解释的目的十分明确，是为了将法律直

接适用于具体案件，因而这种解释对于案件的当事人、对于诉讼参加人就都具有了极为重要的意义。对他们来说，某个案件能否体现司法公正，当事人的合法权益能否得到有效保护，都与法官对法律的解释正确与否息息相关。尽管本书不是直接以判决形式出现的法律解释，但是，它作为法官对于法律基本理解的集合体，是过去、现在以及将来应用于具体案件的基础。所以，本书不仅仅是写给法官的，而是写给可能与审判活动相联系的公民、法律工作者、机关、团体和单位的。他们对于法官思维的理解同样是法律顺利实施、权利充分保障、司法公正实现的重要因素与条件。

不可否认也无法避免的是，由于种种原因，偏颇、遗漏、缺陷乃至错误都可能存在。因此，真诚地欢迎批评与指正。只有这样，才能更加进步，也才能使法律适用更加符合理性。我坚信，批评者是最好的朋友！

十分感谢中国检察出版社以及为此书的出版付出了心血的人士！感谢安斌先生的创意与充分信任！感谢为本书的编写提供了帮助与支持的同事与朋友们！感谢将对本书提出意见、建议与批评的人们！

如果本书能够为读者提供一些法律帮助，能够为读者解答一些法律疑惑，能够为读者增加一些法律知识，能够为读者树立一个批评的靶子，都将是我对各位最好的回报！

吕忠梅

2003年10月于武汉



吕忠梅 女，法学博士，中国杰出中青年法学家，湖北省高级人民法院副院长，中南财经政法大学教授、博士生导师。曾就读于北京大学法律系、武汉大学法学院，长期从事法学理论与教学工作，主持省部级以上法学科研项目15项，发表科研成果近500万字，主编全国高等教育法学类教材10本，多次获得国家、省部级科研与教材奖。2000年获得法官任命，从事审判及审判管理、法官教育培训工作，主持了由美国福特基金会资助、与中南财经政法大学合作举办的湖北省地方法官培训以及“法官审判技能培训教材”项目，承担“法官的法律思维”、“法官职业化与司法公正”、“法官的自由裁量权”、“法官如何认定事实”、“民事诉讼证据规则”、“行政诉讼证据规则”等课程。

11/10/07

目 录

第一编 行政诉讼法

第一章 总则 (1)

1. 什么是行政诉讼? 如何正确理解行政诉讼法的立法宗旨? (1)
2. 行政诉讼是否仅限于相对人对行政机关提起的诉讼? (3)
3. 如何在行政诉讼中保护少数民族的诉权? (4)
4. 人民法院如何在行政诉讼中依法独立行使审判权? 人民检察院通过何种途径对行政诉讼进行监督? 二者是否相互矛盾? (6)
5. 客观上并未侵犯行政相对人合法权益的具体行政行为, 行政相对人能否提起行政诉讼? (10)
6. 人民法院审查行政案件如何贯彻“以事实为依据, 以法律为准绳”的原则? (11)
7. 为什么在行政诉讼中不适用调解原则? (13)
8. 如何理解行政诉讼合法性审查原则? (14)

第二章 受案范围 (20)

9. 最高人民法院的《若干意见》与《若干解释》相比, 在行政诉讼的受案范围上有哪些变化? (20)
10. 行政诉讼法规定公民、法人或其他组织对具体行政行为不服提起行政诉讼, 人民法院必须受理的情形有哪些? (22)

11. 行政诉讼法及有关司法解释关于行政诉讼受案范围有哪些排除性规定？	(22)
12. 如何正确区分公安机关的具体行政行为与刑事侦查行为？	(23)
13. 当事人不服行政法规、规章等规定的“仲裁”行为，能否提起行政诉讼？	(25)
14. 现行法律明确规定了行政机关终局裁决权的行政诉讼有哪些？	(26)
15. 如何区分内部行政行为与外部行政行为？	(28)
16. 当事人不服公安交通管理部门作出的道路交通事故责任认定，能否向人民法院提起行政诉讼？	(29)
17. 火灾事故责任认定是否属于人民法院行政诉讼的受案范围？	(31)
第三章 管辖	(34)
18. 如何理解行政诉讼管辖的含义？	(34)
19. 如何理解管辖权和审判权的关系？	(34)
20. 如何理解确定管辖的意义？	(34)
21. 确定管辖应遵循的原则有哪些？	(35)
22. 管辖的种类有几种？	(35)
23. 我国行政诉讼法对级别管辖作了哪些规定？	(36)
24. 我国行政诉讼法对地域管辖是如何规定的？	(38)
25. 我国行政诉讼法对于裁定管辖作了哪些规定？	(42)
26. 《行政诉讼法》规定专门人民法院、人民法庭不具有对行政诉讼案件的审判权和对非诉行政案件的审查、执行权，这样规定的理由何在？	(45)

27. 行政诉讼法第十四条第（三）项规定的“本辖区内重大、复杂的案件”是指哪几类案件？
..... (48)
28. 当事人认为受诉人民法院对案件没有管辖权而提出管辖异议，必须具备哪些条件？应如何处理？ (50)
29. 哪些行政案件由中级人民法院管辖？ (51)
30. 哪些案件是属于高级人民法院所管辖的“本辖区内重大、复杂的第一审行政案件”？ (53)
31. 哪些案件是最高人民法院所管辖的“全国范围内重大、复杂的第一审行政案件”？ (53)
32. 对限制人身自由的行政强制措施不服提起的诉讼，为什么“由被告所在地或者原告所在地人民法院管辖”？ (54)
33. 因不动产提起的诉讼应如何确定其管辖问题？ (56)
34. 如果两个以上人民法院都有管辖权的案件，原告应如何选择人民法院提起诉讼，其依据又是什么？ (56)
35. 如果人民法院发现受理的案件不属于自己管辖时，应当怎样处理？ (58)
36. 《行政诉讼法》第二十二条特别规定的所谓“特殊原因”具体是指哪些原因？ (59)
37. 关于“指定管辖”的主要学术观点有哪些？ (60)
38. 如何理解《行政诉讼法》第二十三条中所涉及的“管辖权转移”问题？ (61)
39. 在实际工作中，“管辖权转移”应具备哪些条件？ (61)
40. 如何区别“管辖权转移”和“移送管辖”？ (62)

第四章 诉讼参加人..... (63)

- 41. 如何理解《行政诉讼法》规定的原告资格? (63)
- 42. 土地行政案件的范围如何? (64)
- 43. 土地所有权人不起诉, 土地使用权人能否作为原告起诉? (65)
- 44. 什么是行政诉讼的被告? (66)
- 45. 如何确定行政诉讼的被告? (67)
- 46. 行政主体资格如何? (68)
- 47. 行政主体的范围如何? (71)
- 48. 行政主体如何分类? (73)
- 49. 具有部分行政职能的公司能否成为行政诉讼的被告? (74)
- 50. 村民委员会、居民委员会是否具有行政诉讼被告的权利能力? (75)
- 51. 什么是行政诉讼第三人? (76)
- 52. 如何确定行政诉讼第三人资格? (77)
- 53. 如何认识关于行政诉讼第三人的学术争议问题? (79)
- 54. 行政诉讼第三人的有哪些种类? (84)
- 55. 行政诉讼第三人的法律地位及其诉讼权利义务? (90)
- 56. 公安侦查行为如何分类? (93)
- 57. 认定公安侦查行为的标准是什么? (95)
- 58. 人民法院应如何保护行政相对人对公安行政行为的诉权? (96)

第五章 证据 (103)

- 59. 我国行政诉讼证据制度的基本特征有哪些? (103)

60. 行政诉讼证据及其特征如何? (104)
61. 《行政诉讼法》规定的证据种类有哪些? (106)
62. 在行政诉讼中, 被告应当向人民法院提供哪些证据? (108)
63. 在行政诉讼中为什么由被告负举证责任? (109)
64. 在行政诉讼中, 原告应当对哪些事项负举证责任? (111)
65. 为什么在行政诉讼中被告不得自行向原告和证人收集证据? (113)
66. 法律对行政诉讼举证责任分配与提供证据的期限有何规定? (114)
67. 人民法院在哪些情况下有权调取证据? (115)
68. 什么是证据的对质辨认和核实? (117)
69. 什么是证据的审核认定? (118)

第六章 起诉与受理 (120)

70. 人民法院对原告的起诉主要从哪几个方面进行审查? (120)
71. 人民法院对在规定的审查期限内无法确定原告的起诉是否属于法院的受案范围, 应该如何处理? (121)
72. 什么是行政复议? 什么是复议前置? (121)
73. 我国目前哪些法律作出了复议前置的规定? (123)
74. 相对人对应当复议而未复议的行政行为直接起诉的, 人民法院如何处理? (124)
75. 由于行政机关未依法告知 (不告知或错误告知) 复议期限, 致使相对人超过诉讼期限的, 人民法院如何处理? (125)

76. 如何确定原告的起诉期限?	(127)
77. 原告在什么情况下可以申请延长法定期限?	(128)
78. 如何理解起诉条件?	(129)
79. 如何理解起诉条件中的“原告资格”的规定?	(129)
80. 如何掌握起诉条件中的“适格被告”?	(131)
81. 如何理解起诉条件中的“具体的诉讼请求”?	(132)
82. 人民法院如何辨别原告的起诉是否有“事实 根据”?	(135)
83. 如何理解起诉条件中的“受诉人民法院管辖”?	(136)

第七章 审理和判决 (137)

84. 普通共同诉讼的含义及其适用条件如何?	(137)
85. 必要共同诉讼的含义及其适用条件如何?	(138)
86. 什么是行政诉讼的财产保全与先予执行?	(139)
87. 行政诉讼的财产保全与先予执行应符合哪些 条件?	(140)
88. 如何理解行政诉讼中的“诉讼不加重处罚” 原则?	(140)
89. 人民法院对重复起诉应如何处理?	(141)
90. 如何理解“诉讼不停止执行”原则?	(142)
91. “诉讼不停止执行原则”有哪些例外? 适用的 条件是什么?	(143)
92. 公开审理及不公开审理的条件有哪些?	(144)
93. 行政诉讼中审判组织的特点如何?	(144)
94. 发回重审与指令继续审理适用哪些条件?	(145)

95. 行政诉讼中回避制度的含义及申请回避的条件有哪些？	(146)
96. 撤诉及其法律后果如何？	(147)
97. 裁定准许撤诉及其适用条件是什么？	(148)
98. 如何理解和认定妨碍行政诉讼的行为？	(149)
99. 行政诉讼中强制措施的种类及其适用条件如何？	(151)
100. 什么情况下人民法院可以缺席判决？	(152)
101. 诉讼中行政机关能否改变原具体行政行为？ 人民法院如何处理？	(153)
102. 在哪些条件下人民法院可以对行政案件延期审理？	(154)
103. 在哪些条件下人民法院可以对行政案件中 止诉讼？	(154)
104. 在哪些条件下人民法院可以对行政案件终结诉讼？	(156)
105. 人民法院审理行政案件为什么不适用调解？	(157)
106. 人民法院审理行政案件的依据有哪些？	(159)
107. 规章及其在行政审判中的地位如何？人民 法院审理行政案件如何参照规章？	(160)
108. 人民法院审理行政案件过程中可能会发生 怎样的法律规范冲突？	(161)
109. 人民法院审理行政案件如何解决法律规范 冲突？	(163)
110. 行政判决的种类及其适用条件如何？	(164)
111. 行政诉讼的裁定及其适用范围如何？	(166)
112. 如何理解行政诉讼的决定及其适用范围？	(170)
113. 在什么情况下人民法院应当作出维持判决？	(171)

114. 在什么情况下人民法院应当作出撤销判决？	(173)
115. 在什么情况下人民法院可以作出履行判决？	(175)
116. 在什么情况下，人民法院可以作出变更判决？	(176)
117. 在什么情况下人民法院可以适用确认判决？	(177)
118. 驳回诉讼请求判决的适用条件有哪些？	(179)
119. 二审人民法院可以作出哪些判决和裁定？	(180)
120. 如何理解书面审理的含义及适用条件？	(182)
121. 在什么情况下，人民法院应对二审行政案件 开庭审理？	(183)
122. 人民法院应在多长时间内审结行政案件？	(183)
123. 行政诉讼中一并审理民事争议有什么意义？	(184)
124. 行政诉讼中一并审理民事争议有哪些条件？	(185)
125. 审判监督程序如何提起？怎样审理？	(186)
126. 在行政诉讼中，人民检察院检察监督权的 行使及其条件如何？	(188)
127. 人民法院在审理行政案件中发现犯罪行为的 应如何处理？	(190)

第八章 执行 (192)

128. 如何理解行政诉讼执行的意义？	(192)
129. 执行的管辖应如何确定？	(192)
130. 在什么情况下行政机关可以申请人民法院强 制执行？	(194)