

ZHONGGUO XINGZHENG SUSONG ZHIDU
ZHI FAZHAN

中国行政诉讼制度 之发展

行政诉讼
司法解释解读

◎江必新 著

金城出版社

中国行政诉讼制度之发展

——行政诉讼司法解释解读

江必新 著

金城出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国行政诉讼制度之发展:行政诉讼司法解释解读/
江必新著. -北京:金城出版社,2001

ISBN 7-80084-381-5

I. 中… II. 江… III. 行政诉讼法-法律解释-
中国-研究 IV. D925.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 054936 号

金城出版社出版发行

(北京市朝阳区和平街 11 区 37 号楼 100013)

河北省沙河市第二印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 9.3 印张 240 千字

2001 年 8 月第 1 版 2001 年 8 月第 1 次印刷

印数: 1—6000 册

ISBN 7-80084-381-5/D·112

定价: 20.00 元 (平装)

自序

最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(以下简称《若干解释》)经最高人民法院审判委员会第1088次会议讨论通过,于2000年公布施行。《若干解释》不仅是对行政诉讼法的积极演绎和阐释,而且是对行政审判实践的能动回应;不仅进一步地完善了我国的行政诉讼制度,而且极大地丰富了我国的行政法学理论。可以说,《若干解释》记录了中国行政诉讼制度的近十年的发展历程,总结了二十世纪末叶中国行政审判的实践经验。应当说,它的出台是我国行政诉讼发展史上的一件大事,也是我国行政审判工作的一个重要的里程碑。

致力于行政诉讼制度的建设,投笔于《若干解释》的解读,除了满足一些读者的要求以外,更重要的是因为行政诉讼制度与我国的法治建设和民主政治建设具有太多的关联性,具有太多的依存性!

在这本小册子中,我试图通过对起草背景的叙述、对疑难问题的剖析,让读者准确地领会《若干解释》的指导思想、基本内容、条文含义以及精神实质;力求通过比较等方式使读者把握我国行政诉讼的发展轨迹和发展趋势;着力通过对未尽事宜的探讨和局限性的揭示使广大读者参与行政诉讼制度的构思与创建。

“十年磨一剑”,信哉此言!新世纪,新千年,祈望行政诉讼制度又有新进步!

江必新

2001年6月6日

目 录

第一章	制定《若干解释》的指导思想	(1)
第二章	《若干解释》的基本内容	(25)
第三章	起草《若干解释》若干有争议的问题	(56)
第四章	《若干解释》的“新思维”——与《若干意见》 之比较	(107)
第五章	《若干解释》疑难问题探讨	(147)
第六章	《若干解释》对我国行政诉讼制度的发展 ...	(180)
第七章	《若干解释》对行政法学理论的发展	(209)
第八章	《若干解释》的若干缺憾	(232)
第九章	《若干解释》未尽事宜研究	(239)
 附件：最高人民法院关于执行《中华人民共和国行 政诉讼法》若干问题的解释		
后记		(293)

第一章 制定《若干解释》 的指导思想

最高人民法院关于执行“《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释”（以下简称《若干解释》）经最高人民法院审判委员会第1088次会议讨论通过，于2000年3月10日发布实行。这是我国行政审判工作中的一件大事。《若干解释》的颁布与实施，无疑会对行政诉讼法的贯彻与实施、对我国的行政审判工作产生深远的影响。

我国的《行政诉讼法》是1989年通过，于1990年10月1日起开始实施的。1991年最高人民法院为了贯彻实施《中华人民共和国行政诉讼法》，根据当时的情况和背景，制定了《关于贯彻执行中华人民共和国行政诉讼法若干问题的解释（试行）》（以下简称《若干意见》），《若干意见》共计一百一十五条。应该说，《若干意见》对于贯彻实施《行政诉讼法》起到了积极的作用，但是随着审判实践的发展和民主政治的发展，特别是近年来依法治国方略的提出，《若干意见》已经不能完全适应行政审判工作的需要，有必要进行修改。最高法院从1997年开始着手修改原有的《若干意见》。经过三年多的反复研究，在征求各方面意见的基础上，终于在最高法院审判委员会的1088次会议上讨论通过《若干解释》。《若干解释》共计九十八条，对原有的《若干意见》作了大幅度的修改。现在的条文虽然比过去的一百一十五条要少十几条，但内容比一百一十五条要丰富得多，因为它是由初稿的两百多条压缩而成的，“九十八条”比“一百一十五条”更

具有概括性。

如何把握《若干解释》的基本精神和主要内容？要回答这个问题，有必要弄清修改《若干意见》和制定《若干解释》的基本指导思想和主要思路。

一、进一步规范受案条件和受案行为，确保行政管理相对人的诉权

之所以将进一步规范受案条件和受案行为，确保行政管理相对人的诉权作为修改《若干意见》的一个重要的指导思想，主要是基于以下几个方面的考虑：一是在民主政治和依法治国的背景下，对行政管理相对人诉权的保护越来越具有重要的价值；二是行政管理相对人的诉权是行政管理相对人实现其公法上的权利的保障，也是贯彻行政诉讼法的基本前提；三是《若干意见》由于客观条件所限制，过多地考虑了法院的承受力，因而忽略了对行政管理相对人诉权的保护；四是从行政审判的实践来看，有案不收、有告不理的问题比较突出，各方面的反映日益强烈。为了贯彻这一指导思想，《若干解释》在以下几个方面作出了具体的规定：

第一，通过排除列举的方式从总体上界定行政诉讼的受案范围。针对有的地方随意限制行政诉讼的受案范围的情况，有必要对不可诉的行政行为进行明确的列举，以廓清在受案范围领域的灰色地带。《若干解释》第一条第一款从正面规定了行政诉讼的受案范围：“公民、法人或者其他组织对具有国家行政职权的机关和组织及其工作人员的行政行为不服，依法提起诉讼的，属于人民法院行政诉讼的受案范围。”第二款对不属于行政诉讼受案范围的事项作了排除：“公民、法人或者其他组织对下列行为不服提起诉讼的，不属于人民法院行政诉讼的受案范围：（一）行政诉讼法第十二条规定的行为；（二）公安、国家安全等机关依照刑事诉讼法的明确授权实施的行为；（三）调解行为以及法律

规定的仲裁行为；（四）不具有强制力的行政指导行为；（五）驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为；（六）对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为。”

第二，对有关不可诉行政行为的法律概念进行了严格的限定。针对有的地方将属于行政诉讼受案范围的事项随意视为行政诉讼法第十二条规定的不可诉行为的情况，有必要限制各类不可诉行为的内涵和外延。《若干解释》第二条将行政诉讼法第十二条第（一）项规定的国家行为，解释为“国务院、中央军事委员会、国防部、外交部等根据宪法和法律的授权，以国家的名义实施的有关国防和外交事务的行为，以及经宪法和法律授权的国家机关宣布紧急状态、实施戒严和总动员等行为”。第三条将行政诉讼法第十二条第（二）项规定的“具有普遍约束力的决定、命令”，解释为“行政机关针对不特定对象发布的能反复适用的行政规范性文件”。第四条将行政诉讼法第十二条第（三）项规定的“对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定”，解释为“行政机关作出的涉及该行政机关公务员权利义务的决定”。第五条将行政诉讼法第十二条第（四）项规定的“法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为”中的“法律”，解释为“全国人民代表大会及其常务委员会制定、通过的规范性文件”。

第三，恢复了行政诉讼法对原告资格所作的规定。针对有的地方对原告资格不适当地附加条件的做法，《若干解释》根据行政诉讼法规定的精神，取消了对原告资格的不当限制。第十二条对原告资格作出了总的概括：“与具体行政行为有法律上利害关系的公民、法人或者其他组织对该行为不服的，可以依法提起行政诉讼。”第十一条从宽解释了行政诉讼法第二十四条规定的“近亲属”的概念，即除了配偶、父母、子女、兄弟姐妹、祖父母、外祖父母、孙子女、外孙子女以外，将其他具有扶养、赡养关系的亲属也纳入近亲属的范围，并规定公民因被限制人身自由

而不能提起诉讼的，其近亲属可以依其口头或者书面委托以该公民的名义提起诉讼。第十三条、第十五条至十八条对几种特殊情况下的原告资格作了规定：被诉的具体行政行为涉及其相邻权或者公平竞争权的、与被诉的行政复议决定有法律上利害关系或者在复议程序中被追加为第三人的、要求主管行政机关依法追究加害人法律责任的、与撤销或者变更具体行政行为有法律上利害关系的公民、法人或者其他组织具有行政诉讼的原告资格；联营企业、中外合资或者合作企业的联营、合资、合作各方，认为联营、合资、合作企业权益或者自己一方合法权益受具体行政行为侵害的，农村土地承包人等土地使用权人对行政机关处分其使用的农村集体所有土地的行为不服的，均可以自己的名义提起诉讼；非国有企业被行政机关注销、撤销、合并、强令兼并、出售、分立或者改变企业隶属关系的，该企业或者其法定代表人可以提起诉讼；股份制企业的股东大会、股东代表大会、董事会等认为行政机关作出的具体行政行为侵犯企业经营自主权的，可以企业名义提起诉讼。

第四，对行政诉讼与行政复议的关系作了科学的规范。针对有的地方利用行政诉讼的前置程序（行政复议）限制行政管理相对人诉权的情况，《若干解释》对行政诉讼与行政复议的关系作了具体的规定：法律、法规规定应当先申请复议，公民、法人或者其他组织未申请复议直接提起诉讼的，人民法院不予受理；复议机关不受理复议申请或者在法定期限内不作出复议决定，公民、法人或者其他组织不服，依法向人民法院提起诉讼的，人民法院应当依法受理；法律、法规未规定行政复议为提起行政诉讼必经程序，公民、法人或者其他组织既提起诉讼又申请行政复议的，由先受理的机关管辖，同时受理的，由公民、法人或者其他组织选择；公民、法人或者其他组织已经申请行政复议，在法定复议期间内又向人民法院提起诉讼的，人民法院不予受理；法

律、法规未规定行政复议为提起行政诉讼必经程序，公民、法人或者其他组织向复议机关申请行政复议后，又经复议机关同意撤回复议申请，在法定起诉期限内对原具体行政行为提起诉讼的，人民法院应当依法受理。

第五，对诉讼期间问题作了有利于原告的解释。针对有的地方机械理解行政诉讼法有关诉讼期间的规定，变相剥夺行政管理相对人的诉权的情况，《若干解释》明确规定，只要耽误期间的原因不能归责于起诉人，就不能以超过诉讼期间为由不予受理：行政机关作出具体行政行为时，未告知公民、法人或者其他组织诉权或者起诉期限的，起诉期限从公民、法人或者其他组织知道或者应当知道诉权或者起诉期限之日起计算，但从知道或者应当知道具体行政行为内容之日起最长不得超过2年；复议决定未告知公民、法人或者其他组织诉权或者法定起诉期限的，适用前款规定；公民、法人或者其他组织不知道行政机关作出的具体行政行为内容的，其起诉期限从知道或者应当知道该具体行政行为内容之日起计算，对涉及不动产的具体行政行为从作出之日起超过20年、其他具体行政行为从作出之日起超过5年提起诉讼的，人民法院不予受理；由于不属于起诉人自身的原因超过起诉期限的，被耽误的时间不计算在起诉期间内；因人身自由受到限制而不能提起诉讼的，被限制人身自由的时间不计算在起诉期间内。

第六，对一事不再理的问题作了变通规定。一事不再理是民事诉讼也是行政诉讼中的一项原则，但当事人处分自己的诉权，必须出于真实的意思表示，如果当事人处分自己的诉权，并非出于真实的意思表示，则应当考虑予以救济。针对有的地方机械适用一事不再理的原则而造成行政管理相对人的诉权得不到保护的情况，《若干解释》对一事不再理的原则作了变通规定：人民法院裁定准许原告撤诉后，原告以同一事实和理由重新起诉的，人民法院不予受理，但准予撤诉的裁定确有错误，原告申请再审

的，人民法院应当通过审判监督程序撤销原准予撤诉的裁定，重新对案件进行审理；原告或者上诉人未按规定预交案件受理费，又不提出缓交、减交、免交申请，或者提出申请未获批准的，按自动撤诉处理；在按撤诉处理后，原告或者上诉人在法定期限内再次起诉或者上诉，并依法解决诉讼费预交问题的，人民法院应予受理；人民法院判决撤销行政机关的具体行政行为后，公民、法人或者其他组织对行政机关重新作出的具体行政行为不服向人民法院起诉的，人民法院应当依法受理。

第七，对被告方规避诉讼的行为作出了相应的规定。针对有的行政机关为了规避行政诉讼而不制作或向行政管理相对人送达法律文书的情况，《若干解释》采取了相应的反规避措施：行政机关作出具体行政行为时，没有制作或者没有送达法律文书，公民、法人或者其他组织不服向人民法院起诉的，只要能证明具体行政行为存在，人民法院应当依法受理。

第八，在保障诉权方面采取了一些具体措施。针对一些地方有案不收或者在法定期间既不立案也不裁定不予受理的情况，《若干解释》规定一系列的保障性措施：人民法院应当组成合议庭对原告的起诉进行审查；符合起诉条件的，应当在7日内立案，不符合起诉条件的，应当在7日内裁定不予受理；7日内不能决定是否受理的，应当先予受理，受理后经审查不符合起诉条件的，裁定驳回起诉；受诉人民法院在7日内既不立案，又不作出裁定的，起诉人可以向上一级人民法院申诉或者起诉，上一级人民法院认为符合受理条件的，应予受理，受理后可以移交或者指定下级人民法院审理，也可以自行审理。

二、采取有效的法律措施，确保人民法院依法独立公正地行使行政审判权

之所以将确保人民法院独立公正地行使行政审判权作为修改《若干意见》的指导思想，主要是基于以下几个方面的考虑：一

是由行政审判的性质所决定，遇到的干扰和阻力比其他审判工作更大，需要采取更为有力的措施排除干扰和阻力，或者将干扰和阻力减少到最低程度；二是由于外部环境和内部环境的影响，行政审判的公正性更容易受到不良影响，需要采取强有力的制度性措施保障行政审判权的公正行使。基于这一指导思想，《若干意见》采取了以下措施：

第一，从有利于排除干扰和阻力的角度出发，设定行政案件的主管和管辖制度。在行政案件的主管方面，排除了专门人民法院受理和审理行政案件的可能性，《若干解释》规定：各级人民法院行政审判庭审理行政案件和审查行政机关申请执行其具体行政行为的案件。专门人民法院、人民法庭不审理行政案件，也不审查和执行行政机关申请执行其具体行政行为的案件。在管辖制度方面，一是对级别管辖制度作了适当的调整，《若干解释》第八条规定：有下列情形之一的，属于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”：（一）被告为县级以上人民政府，且基层人民法院不适宜审理的案件；（二）社会影响重大的共同诉讼、集团诉讼案件；（三）重大涉外或者涉及香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾地区的案件；（四）其他重大、复杂案件。二是适当扩大异地管辖的范围，《若干解释》第九条规定：行政诉讼法第十八条规定的“原告所在地”，包括原告的户籍所在地、经常居住地和被限制人身自由地。行政机关基于同一事实既对人身又对财产实施行政处罚或者采取行政强制措施，被限制人身自由的公民、被扣押或者没收财产的公民、法人或者其他组织对上述行为均不服的，既可以向被告所在地人民法院提起诉讼，也可以向原告所在地人民法院提起诉讼，受诉人民法院可一并管辖。第八十五条规定：“发生法律效力的行政判决书、行政裁定书、行政赔偿判决书和行政赔偿调解书，由第一审人民法院执行。第一审人民法院认为情况特殊需要由第

二审人民法院执行的，可以报请第二审人民法院执行；第二审人民法院可以决定由其执行，也可以决定由第一审人民法院执行。”第八十九条规定：“行政机关申请人民法院强制执行其具体行政行为，由申请人所在地的基层人民法院受理；执行对象为不动产的，由不动产所在地的基层人民法院受理。基层人民法院认为执行确有困难的，可以报请上级人民法院执行；上级人民法院可以决定由其执行，也可以决定由下级人民法院执行。”

第二，正确设定适格被告，以减少行政审判的阻力。《若干解释》第七条规定：复议决定有下列情形之一的，属于行政诉讼法规定的“改变原具体行政行为”：（一）改变原具体行政行为所认定的主要事实和证据的；（二）改变原具体行政行为所适用的规范依据且对定性产生影响的；（三）撤销、部分撤销或者变更原具体行政行为处理结果的。《若干解释》第十九条规定：“当事人不服经上级行政机关批准的具体行政行为，向人民法院提起诉讼的，应当以在对外发生法律效力文书上署名的机关为被告。”第二十条规定：“行政机关组建并赋予行政管理职能但不具有独立承担法律责任能力的机构，以自己的名义作出具体行政行为，当事人不服提起诉讼的，应当以组建该机构的行政机关为被告。”

行政机关的内设机构或者派出机构在没有法律、法规或者规章授权的情况下，以自己的名义作出具体行政行为，当事人不服提起诉讼的，应当以该行政机关为被告。法律、法规或者规章授权行使行政职权的行政机关内设机构、派出机构或者其他组织，超出法定授权范围实施行政行为，当事人不服提起诉讼的，应当以实施该行为的机构或者组织为被告。第二十一条规定：“行政机关在没有法律、法规或者规章规定的情况下，授权其内设机构、派出机构或者其他组织行使行政职权的，应当视为委托。当事人不服提起诉讼的，应当以该行政机关为被告。”

第三，在可能的范围内，使自由裁量变为拘束裁量，以防止自由裁量权的滥用。《若干解释》第四十四条规定：“有下列情形之一的，应当裁定不予受理；已经受理的，裁定驳回起诉：（一）请求事项不属于行政审判权限范围的；（二）起诉人无原告诉讼主体资格的；（三）起诉人错列被告且拒绝变更的；（四）法律规定必须由法定或者指定代理人、代表人为诉讼行为，未由法定或者指定代理人、代表人为诉讼行为的；（五）由诉讼代理人代为起诉，其代理不符合法定要求的；（六）起诉超过法定期限且无正当理由的；（七）法律、法规规定行政复议为提起诉讼必经程序而未申请复议的；（八）起诉人重复起诉的；（九）已撤回起诉，无正当理由再行起诉的；（十）诉讼标的为生效判决的效力所羁束的；（十一）起诉不具备其他法定要件的。前款所列情形可以补正或者更正的，人民法院应当指定期间责令补正或者更正；在指定期间已经补正或者更正的，应当依法受理。”第七十二条规定：有下列情形之一的，属于行政诉讼法第六十三条规定的“违反法律、法规规定”：（一）原判决、裁定认定的事实主要证据不足；（二）原判决、裁定适用法律、法规确有错误；（三）违反法定程序，可能影响案件正确裁判；（四）其他违反法律、法规的情形。

第四，明确规定各种裁判适用的条件和范围，为行政裁判提供可供援引的规范依据。如《若干解释》第六十三条规定：“裁定适用于下列范围：（一）不予受理；（二）驳回起诉；（三）管辖异议；（四）终结诉讼；（五）中止诉讼；（六）移送或者指定管辖；（七）诉讼期间停止具体行政行为的执行或者驳回停止执行的申请；（八）财产保全；（九）先予执行；（十）准许或者不准许撤诉；（十一）补正裁判文书中的笔误；（十二）中止或者终结执行；（十三）提审、指令再审或者发回重审；（十四）准许或者不准许执行行政机关的具体行政行为；（十五）其他需要裁定

的事项。”对第（一）、（二）、（三）项裁定，当事人可以上诉。第八十六条规定：“行政机关根据行政诉讼法第六十六条的规定申请执行其具体行政行为，应当具备以下条件：（一）具体行政行为依法可以由人民法院执行；（二）具体行政行为已经生效并具有可执行内容；（三）申请人是作出该具体行政行为的行政机关或者法律、法规、规章授权的组织；（四）被申请人是该具体行政行为所确定的义务人；（五）被申请人在具体行政行为确定的期限内或者行政机关另行指定的期限内未履行义务；（六）申请人在法定期限内提出申请；（七）被申请执行的行政案件属于受理申请执行的人民法院管辖。人民法院对符合条件的申请，应当立案受理，并通知申请人；对不符合条件的申请，应当裁定不予受理。”第六十二条规定：“人民法院审理行政案件，适用最高人民法院司法解释的，应当在裁判文书中援引。人民法院审理行政案件，可以在裁判文书中引用合法有效的规章及其他规范性文件。”第九十七条规定：“人民法院审理行政案件，除依照行政诉讼法和本解释外，可以参照民事诉讼的有关规定。”第四十七条规定：“当事人申请回避，应当说明理由，在案件开始审理时提出；回避事由在案件开始审理后知道的，应当在法庭辩论终结前提出。被申请回避的人员，在人民法院作出是否回避的决定前，应当暂停参与本案的工作，但案件需要采取紧急措施的除外。对当事人提出的回避申请，人民法院应当在3日内以口头或者书面形式作出决定。申请人对驳回回避申请决定不服的，可以向作出决定的人民法院申请复议一次。复议期间，被申请回避的人员不停止参与本案的工作。对申请人的复议申请，人民法院应当在3日内作出复议决定，并通知复议申请人。”

第五，尽可能地使各种审判行为和对非诉行政行为的执行行为规范化，预防个人任性和专断。《若干解释》第九十三条规定：“人民法院受理行政机关申请执行其具体行政行为的案件后，应

当在 30 日内由行政审判庭组成合议庭对具体行政行为的合法性进行审查，并就是否准予强制执行作出裁定；需要采取强制执行措施的，由本院负责强制执行非诉行政行为的机构执行。”

第六，强化审判监督机制，切实纠正违法裁判。《若干解释》第六十九条规定：“第二审人民法院裁定发回原审人民法院重新审理的行政案件，原审人民法院应当另行组成合议庭进行审理。”第六十七条规定：“第二审人民法院审理上诉案件，应当对原审人民法院的裁判和被诉具体行政行为是否合法进行全面审查。当事人对原审人民法院认定的事实有争议的，或者第二审人民法院认为原审人民法院认定事实不清楚的，第二审人民法院应当开庭审理。”第七十五条规定：“对人民检察院按照审判监督程序提出抗诉的案件，人民法院应当再审。人民法院开庭审理抗诉案件时，应当通知人民检察院派员出庭。”第七十六条规定：“人民法院按照审判监督程序再审的案件，发生法律效力的判决、裁定是由第一审人民法院作出的，按照第一审程序审理，所作的判决、裁定，当事人可以上诉；发生法律效力的判决、裁定是由第二审人民法院作出的，按照第二审程序审理，所作的判决、裁定是发生法律效力的判决、裁定；上级人民法院按照审判监督程序提审的，按照第二审程序审理，所作的判决、裁定是发生法律效力的判决、裁定。人民法院审理再审案件，应当另行组成合议庭。”

第七，强化排除妨害诉讼行为的手段，以确保人民法院生效裁判的执行。第九十六条规定：“行政机关拒绝履行人民法院生效判决、裁定的，人民法院可以依照行政诉讼法第六十五条第三款的规定处理，并可以参照民事诉讼法第一百零二条的有关规定，对主要负责人或者直接责任人员予以罚款处罚。”

三、合理配置行政审判权和行政诉讼权利，实现行政审判的程序公正

之所以将合理配置行政审判权和行政诉讼权利，实现行政审

判的程序公正作为修改《若干意见》的指导思想之一，主要是基于以下几个方面的考虑：一是司法公正在很大程度上有赖于司法程序的公正，而程序是否公正，在很大程度上取决于审判权与诉讼权利的配置情况；二是从现实情况看，诉讼中的超职权主义倾向是影响司法公正的一个重要因素，有必要通过合理配置行政审判权与当事人的诉讼权利，实现行政审判的程序公正。为了贯彻这一指导思想，《若干解释》采取了以下措施：

第一，赋予当事人更多的提出异议、申请复议和上诉的权利，以强化当事人对审判权的监督制约机制。《若干解释》第十条规定：“当事人提出管辖异议，应当在接到人民法院应诉通知之日起10日内以书面形式提出。对当事人提出的管辖异议，人民法院应当进行审查。异议成立的，裁定将案件移送有管辖权的人民法院；异议不成立的，裁定驳回。”第六十三条规定：“对不予受理、驳回起诉、管辖异议等裁定当事人可以上诉。”第四十七条规定：“当事人申请回避，应当说明理由，在案件开始审理时提出；回避事由在案件开始审理后知道的，应当在法庭辩论终结前提出。被申请回避的人员，在人民法院作出是否回避的决定前，应当暂停参与本案的工作，但案件需要采取紧急措施的除外。对当事人提出的回避申请，人民法院应当在3日内以口头或者书面形式作出决定。申请人对驳回回避申请决定不服的，可以向作出决定的人民法院申请复议一次。复议期间，被申请回避的人员不停止参与本案的工作。对申请人的复议申请，人民法院应当在3日内作出复议决定，并通知复议申请人。”第四十八条第三款规定：“当事人对财产保全或者先予执行的裁定不服的，可以申请复议。复议期间不停止裁定的执行。”

第二，赋予当事人更多的选择权利，在可能的范围内强化当事人的处分权利和意思自治。《若干解释》第二十三条规定：“原告所起诉的被告不适格，人民法院应当告知原告变更被告；原告