



最高人民法院审判指导书系

本书编委会 / 编

行政诉讼法司法解释 实务指南与疑难解答

【解释要点】【适用指南】【疑难解答】【典型案例】【相关规定】

编委会主任 江必新

编委会副主任 梁风云

最高人民法院
行政诉讼
权威指导用书

XING ZHENG SU SONG FA SI
FA JIE SHI SHI WU ZHI
NAN YU YI NAN JIE
DA

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



行政诉讼法司法解释 实务指南与疑难解答

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》自2018年2月8日起施行，共计163条。本书采取【法律条文】【解释要点】【适用指南】【疑难解答】【典型案例】【相关规定】的特色体例，针对本解释展开逐条解析，进一步明确和解答本解释在司法实践中遇到的重点疑难问题。全书简明清晰，要言不烦，为人民法院处理行政案件提供有益借鉴和参考，同时也有助于广大司法实务及理论研究人士了解、学习、理解、适用本解释。

上架建议 行政诉讼法·法律实务

ISBN 978-7-5093-9337-6



9 787509 393376 >

定价: 158.00元



中国法制出版社
官方微信



法律阅读
从未如此有趣



最高人民法院审判指导书系
本书编委会 / 编

行政诉讼法司法解释 实务指南与疑难解答

编委会主任：江必新

编委会副主任：梁风云

编委会成员（撰稿人）：

江必新 梁风云 邵长茂 杨科雄 阎 巍

王海峰 仝 蕾 李小梅 廖希飞

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

行政诉讼法司法解释实务指南与疑难解答 / 《行政诉讼法
司法解释实务指南与疑难解答》编委会编. —北京: 中国
法制出版社, 2018. 8

ISBN 978 - 7 - 5093 - 9337 - 6

I. ①行… II. ①行… III. ①行政诉讼法 - 法律解释 - 中国
IV. ①D925. 305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 044348 号

策划编辑/责任编辑 黄会丽

封面设计 李 宁

行政诉讼法司法解释实务指南与疑难解答

XINGZHENG SUSONGFA SIFA JIESHI SHIWU ZHINAN YU YINAN JIEDA

编/《行政诉讼法司法解释实务指南与疑难解答》编委会

编委会主任/江必新

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/710 毫米×1000 毫米 16 开

印张 / 43.5 字数 / 619 千

版次/2018 年 8 月第 1 版

2018 年 8 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 9337 - 6

定价: 158.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 66070084

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社印务部联系调换。电话: 010 - 66032926)

编委会人员介绍

江必新 最高人民法院副院长，法学博士

梁风云 最高人民法院行政庭审判长，法学博士

邵长茂 最高人民法院执行局主审法官，法学博士

杨科雄 最高人民法院第五巡回法庭主审法官，法学博士

阎巍 最高人民法院第四巡回法庭主审法官，法学博士

王海峰 最高人民法院行政庭主审法官，法学博士

仝蕾 最高人民法院第四巡回法庭主审法官，法学博士

李小梅 最高人民法院行政庭助理审判员，法学博士

廖希飞 天津市高级人民法院助理审判员，法学博士

正确适用行政诉讼法解释 推进行政诉讼制度完备、全面、科学发展

——最高人民法院江必新副院长对《行诉解释》
主要内容讲解

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》（以下简称《行诉解释》），于2017年11月13日由最高人民法院审判委员会第1726次会议讨论通过，并于2018年2月8日正式发布。

《行诉解释》全文分为十三个部分，共163条。《行诉解释》是对《若干解释》《适用解释》的修改、补充和完善。以下就《行诉解释》的主要内容作一说明：

一、明确行政诉讼受案范围边界，既要解决“立案难”痼疾，又要防止滥诉现象

根据行政诉讼法第2条的规定，公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的行政行为侵犯其合法权益，有权向人民法院提起诉讼。这一规定明确了可诉行政行为的标准，但是比较原则，在司法实践中难以准确把握。有的地方出现了对于可诉行政行为把握不准、错误理解立案登记和诉权滥用的现象。为了明确可诉行政行为的界限，保障行政诉讼救济渠道的实效，保障当事人合法权益，结合司法实践，《行诉解释》增加规定了下列五种不可诉的行为：一是，不产生外部法律效力的行为。二是，过程性行为。三是，协助执行行为。四是，内部层级监督行为。五是，信访办理行为。

二、总结行政诉讼管辖改革成果，既要解决“诉讼主客场”的问题，又要遵循“两便”原则

行政诉讼管辖改革，特别是跨行政区划法院管辖改革，是十八届四中全会决定解决“诉讼主客场”问题的重大决策，也是新行政诉讼法的重要规定。新行政诉讼法第18条第2款规定，“经最高人民法院批准，高级人民法院可以根据审判工作的实际情况，确定若干人民法院跨行政区域管辖

行政案件。”为了进一步推动跨行政区划法院管辖改革,《行诉解释》根据上述政策法律依据,就跨行政区划法院管辖改革以及需要履行的程序作了进一步明确,铁路运输法院等专门人民法院审理行政案件,应当执行行政诉讼法第18条第2款的规定。此外,为了解决司法实践中个别当事人利用管辖权异议制度干扰行政诉讼的问题,《行诉解释》明确规定了管辖异议处理程序制度。人民法院对管辖异议审查后确定有管辖权的,不因当事人增加或者变更诉讼请求等改变管辖,但违反级别管辖、专属管辖规定的除外。《行诉解释》同时明确了对于人民法院发回重审或者按第一审程序再审的案件,当事人提出管辖异议的以及当事人在第一审程序中未按照法律规定的期限和形式提出管辖异议,在第二审程序中提出的,人民法院不予审查,确保提高行政诉讼效率。为了方便人民法院审理,方便当事人诉讼,《行诉解释》对于涉及限制公民人身自由的行政强制措施,行政机关又采取其他行政强制措施或者行政处罚的,规定了原告可以行使选择管辖权的制度。

三、明确界定当事人资格,既要畅通救济渠道,又要确保有限司法资源的效益最大化

行政诉讼法对于原告资格和被告资格的规定,有利于畅通救济渠道,同时,为了确保有限司法资源得到充分利用,《行诉解释》对原告和被告的诉讼主体资格也作了明确。在行政诉讼原告资格方面,根据行政诉讼法第25条第1款规定,行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织,有权提起诉讼。这一规定强调了行政诉讼原告资格的标准为“与行政行为有利害关系”。《行诉解释》主要在四个方面作了重点规定:一是,投诉举报者的原告资格。《行诉解释》明确规定,为维护自身合法权益向行政机关投诉,具有处理投诉职责的行政机关作出或者未作出处理的公民、法人或者其他组织具有原告主体资格。二是,债权人的原告资格。债权人原则上没有行政诉讼原告主体资格,即债权人以行政机关对债务人所作的行政行为损害债权实现为由提起行政诉讼的,人民法院应当告知其就民事争议提起民事诉讼,但行政机关作出行政行为时依法应予保护或者应予考虑的除外。三是,非营利法人的原告主体资格。即事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等非营利法人的出资人、设立人认为行政行为损害法人合法权益的,可以自己的名义提起诉讼。四是,涉及业主共有利益的原告主体资格。业主委员会对于行政机关作出的涉及业主共有利益的行政行为,可以自己的名义提起诉讼。业主委员会不

起诉的，专有部分占建筑物总面积过半数或者占总户数过半数的业主可以提起诉讼。

在行政诉讼被告方面，主要明确了以下几个方面的内容：一是，明确开发区管理机构及其职能部门的被告资格。二是，明确村委会和居委会的被告资格。三是，明确事业单位和行业协会的被告资格。

四、完善行政诉讼证据规则，既要力求恢复客观真实，又要坚持程序公正的导向

行政诉讼法对于行政诉讼证据作了规定，科学的证据规则有利于法院查明事实，恢复案件的客观真实。同时，由于行政机关在行政程序中所处的取证优势地位，在证据规则上也应当有相应的程序制约和倾斜，确保“官”民在诉讼程序中处于实质平等的地位。《行诉解释》在以下几个方面作了规定：一是，细化非法证据排除规则。即行政诉讼法第43条第3款规定的“以非法手段取得的证据”包括：严重违反法定程序收集的证据材料；以违反法律强制性规定的手段获取且侵害他人合法权益的证据材料；以利诱、欺诈、胁迫、暴力等手段获取的证据材料。二是，明确当事人的到庭义务。即人民法院认为有必要的，可以要求当事人本人或者行政机关执法人员到庭，就案件有关事实接受询问。在询问之前，可以要求其签署保证书。保证书应当载明据实陈述、如有虚假陈述愿意接受处罚等内容。当事人或者行政机关执法人员应当在保证书上签名或者捺印。负有举证责任的当事人拒绝到庭、拒绝接受询问或者拒绝签署保证书，待证事实又欠缺其他证据加以佐证的，人民法院对其主张的事实不予认定。三是，明确因被告原因导致损害的举证规则。即在行政赔偿、补偿案件中，因被告的原因导致原告无法就损害情况举证的，应当由被告就该损害情况承担举证责任。对于各方主张损失的价值无法认定的，应当由负有举证责任的一方当事人申请鉴定，但法律、法规、规章规定行政机关在作出行政行为时，依法应当评估或者鉴定的除外；负有举证责任的当事人拒绝申请鉴定的，由其承担不利的法律后果。当事人的损失因客观原因无法鉴定的，人民法院应当结合当事人的主张和在案证据，遵循法官职业道德，运用逻辑推理和生活经验、生活常识等，酌情确定赔偿数额。

五、全面落实立案登记制度，既要保障当事人合法诉权，又要保证起诉符合法律规定

新行政诉讼法实施以来，各级人民法院坚决贯彻落实立案登记制，大力破除“立案难”制度壁垒。在全面落实立案登记制度方面，《行诉解释》

主要作了以下几个方面的规定：一是，明确起诉人提交必要起诉材料的义务。即依照行政诉讼法第49条的规定，公民、法人或者其他组织提起诉讼时应当提交以下起诉材料：原告的身份证明材料以及有效联系方式；被告行政行为或者不作为存在的材料；原告与被告行政行为具有利害关系的材料；人民法院认为需要提交的其他材料。由法定代理人或者委托代理人代为起诉的，还应当向人民法院说明法定代理人或者委托代理人的基本情况，并提交身份证明和代理权限证明等材料。二是，明确人民法院的审查权力和释明义务。即依照行政诉讼法第51条的规定，人民法院应当就起诉状内容和材料是否完备以及是否符合行政诉讼法规定的起诉条件进行审查。起诉状内容或者材料欠缺的，人民法院应当给予指导和释明，并一次性全面告知当事人需要补正的内容、补充的材料及期限。在指定期限内补正并符合起诉条件的，应当登记立案。当事人拒绝补正或者经补正仍不符合起诉条件的，退回诉状并记录在册；坚持起诉的，裁定不予立案，并载明不予立案的理由。三是，明确复议维持情形下的起诉期限。即公民、法人或者其他组织向复议机关申请行政复议后，复议机关作出维持决定的，应当以复议机关和原行为机关为共同被告，并以复议决定送达时间确定起诉期限。四是，明确行政机关未履行教示义务情形下的起诉期限。即行政机关作出行政行为时，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行为内容之日起最长不得超过1年。复议决定未告知公民、法人或者其他组织起诉期限的，适用前款规定。

六、规范审理判决程序，既要确保案件得到公正审理，又要注意提高诉讼实效

行政诉讼法规定的审理和判决程序，不仅要求审理的实体和程序公正，也要求行政诉讼的实际效果。司法实践中，个别当事人的行为损害了诉讼程序的严肃性，还有的案件判决标准和规则不统一，影响了司法的权威性。据此，《行诉解释》主要作了以下规定：一是，明确滥用回避申请权的法律后果。《行诉解释》规定，对当事人提出的明显不属于法定回避事由的申请，法庭可以依法当庭驳回。二是，明确拒绝陈述的法律后果。《行诉解释》规定，原告或者上诉人在庭审中明确拒绝陈述或者以其他方式拒绝陈述，导致庭审无法进行，经法庭释明后仍不陈述意见的，视为放弃陈述权利，由其承担不利的法律后果。三是，明确确认无效判决规则。《行诉解释》规定，公民、法人或者其他组织起诉请求撤销行政行为，人

民法院经审查认为行政行为无效的，应当作出确认无效的判决。公民、法人或者其他组织起诉请求确认行政行为无效，人民法院审查认为行政行为不属于无效情形，经释明，原告请求撤销行政行为的，应当继续审理并依法作出相应判决；原告请求撤销行政行为但超过法定起诉期限的，裁定驳回起诉；原告拒绝变更诉讼请求的，判决驳回其诉讼请求。四是，明确共同过错的赔偿责任。五是，明确不作为赔偿责任。

七、规范行政机关负责人出庭应诉，既要体现行政诉讼的严肃性，又要确保行政纠纷实质化解

新行政诉讼法规定的行政机关负责人出庭应诉制度在司法实践中已经取得初步成效。为了进一步推动行政机关负责人出庭应诉，确保行政纠纷获得实质化解，《行诉解释》主要在以下几个方面作了规定：一是，适度扩大行政机关负责人的范围，确保制度落地生根。二是，明确应当出庭应诉的情形，促进行政机关负责人依法出庭应诉。三是，明确行政机关负责人不出庭的说明义务，确保行政机关负责人出庭应诉制度的实效。四是，明确“行政机关工作人员”的含义，确保“告官见官”。即行政诉讼法第3条第3款规定的“行政机关相应的工作人员”。五是，明确不出庭应诉的不利后果。

八、落实复议机关作共同被告制度，既要强化行政复议监督职能，又要聚焦真正争议的解决

新行政诉讼法为了强化行政复议监督职能，明确规定行政复议机关维持原行政行为的，复议机关作共同被告。两年多来，各级人民法院、各级行政机关认真贯彻新行政诉讼法，复议机关作共同被告的案件大幅增加。与此同时，审判中也出现了一些共同被告制度适用范围和举证责任等方面理解不一致的问题。为了在强化行政复议机关监督职能前提下，保证争议真正得到解决，《行诉解释》作了如下规定：一是，明确复议决定维持原行政行为的概念。即行政诉讼法第26条第2款规定的“复议机关决定维持原行政行为”，包括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。二是，明确复议机关作共同被告的法定性。三是，明确复议机关作共同被告时的举证责任。四是，明确复议机关作共同被告时的裁判规则。

九、细化规范性文件附带审查，既要依法维护合法行政规范性文件的效力，又要防止不合法条款进入实施过程

人民法院依照行政诉讼法的规定，对规范性文件进行合法性审查，对

于合法的规范性文件，应当作为行政行为的执法依据；对于不合法的规范性文件，人民法院不得作为行政行为合法性的依据。《行诉解释》主要从以下几个方面作了规定：一是，明确规范性文件制定机关的权利。二是，明确规范性文件审查的具体方式。三是，明确规范性文件不合法的处理方式。四是，明确规范性文件审查的审判监督程序。

根据新行政诉讼法的规定，《行诉解释》对《若干解释》、《适用解释》进行了全面修改和整合，坚持深化改革，坚持发展理念，在许多重要制度和关键环节取得了突破性进展，实现了行政诉讼制度的发展创新。主要是：一是，落实新法要求，确保制度落地。二是，依照新法规定，调整原有规定。三是，遵循法律原意，填补法律漏洞。

《行诉解释》的发布，是新时代人民法院行政审判工作的新起点。我们将以此为契机，以习近平新时代中国特色社会主义思想，尤其是法治思想、政法思想为行动指南，继往开来，奋发有为，积极进取，充分发挥人民法院履行宪法法律赋予的行政审判职能，强化人权法治保障，确保社会大局稳定，促进社会公平正义，切实增强人民群众获得感、幸福感、安全感，不断推进中国的行政诉讼制度向更完备、更全面、更科学方向发展，不断促进新时代人民法院行政审判工作有新气象新发展，使行政审判在法治国家、法治政府和法治社会建设中，在社会主义现代化强国建设中发挥更大的作用！

凡 例

为了行文方便，本书对相关法律、法规和司法解释等规范性文件的名称做了缩略语。

1. 《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》（法释〔2000〕8号）：2000年《若干解释》
2. 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》（法释〔2015〕9号）：2015年《适用解释》
3. 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》（法释〔2018〕1号）：2018年《行诉解释》
4. 《最高人民法院关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释（试行）》（法〔1991〕19号）：《贯彻意见》
5. 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》（法释〔2015〕5号）：《民诉解释》
6. 《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》（法释〔2002〕21号）：《行政诉讼证据规定》
7. 《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》（法释〔2001〕33号）：《民事诉讼证据规定》
8. 《最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的规定》（法释〔2008〕1号）：《行政案件管辖规定》
9. 《最高人民法院关于行政申请再审案件立案程序的规定》（法释〔2017〕18号）：《行政再审立案规定》
10. 《最高人民法院、最高人民检察院制定了关于对民事审判活动与行政诉讼实行法律监督的若干意见（试行）》（高检会〔2011〕1号）：《民行监督意见》
11. 《国有土地上房屋征收与补偿条例》：《征收条例》
12. 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》：《92年意见》

13. 《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》：《立案规定》

14. 《最高人民法院、最高人民检察院关于对民事审判活动与行政诉讼实行法律监督的若干意见（试行）》：《民行监督意见》

另外，对于行政诉讼法，除现行 2017 年不注明年份外，其他的会标注年份，例如，1989 年行政诉讼法，2014 年行政诉讼法。涉及其他法也等同。

目 录^①

一、受案范围	1
★第一条 【受案范围和不属于受案范围规定】	1
第二条 【受案范围排除性规定中核心概念】	12
二、管 辖	17
第三条 【法院内部管辖规定】	17
第四条 【管辖恒定原则规定】	21
第五条 【对“本辖区内重大、复杂的案件”解释】	24
第六条 【当事人可以起诉方式申请指定管辖和提级管辖】	26
★第七条 【中院对基层法院报请管辖的处理】	29
★第八条 【原告所在地】	31
★第九条 【对“因不动产提起的行政诉讼”解释】	33
★第十条 【管辖异议与管辖恒定原则规定】	35
★第十一条 【法院不予审查管辖权异议申请】	38
三、诉讼参加人	40
★第十二条 【“与行政行为有利害关系”的特殊情形规定】	40
★第十三条 【债权人可否具有原告主体资格规定】	46
第十四条 【“近亲属”范围与对被限制人身自由的公民委托 诉讼规定】	48
第十五条 【未依法登记领取营业执照的个人合伙和个体工商户 行政诉讼原告资格的规定】	50
★第十六条 【股份制企业权力机构、企业投资者和非国有企业 被强制终止或改变企业形态后的诉权规定】	52
第十七条 【非营利法人的出资人设立人的原告主体资格规定】	55

① 条文序号前加★表示该条文有典型案例。

第十八条	【业主委员会及其业主的原告资格】	57
第十九条	【经批准行政行为情形下的被告资格确定】	59
第二十条	【行政机关的内设机构、派出机构或者其他组织 被告主体资格规定】	61
第二十一条	【开发区管理机构及其所属职能部门的被告资格 规定】	64
★第二十二条	【复议机关改变原行政行为规定】	66
第二十三条	【行政机关被撤销或职权变更，没有继续行使其 职权的行政机关的被告确定】	71
★第二十四条	【基层群众性自治组织、事业单位、行业协会被 告资格】	74
★第二十五条	【市、县级政府确定的房屋征收部门被告主体资 格规定】	76
第二十六条	【变更和追加被告规定】	79
第二十七条	【必要共同诉讼】	80
第二十八条	【法院追加共同诉讼当事人时应当通知其他当事 人，以及追加共同原告程序性规定】	83
第二十九条	【适用行政诉讼法第二十八条规定的解释】	84
第三十条	【第三人的规定】	87
第三十一条	【对委托诉讼代理人规定】	93
第三十二条	【当事人工作人员作为当事人诉讼代理人参加诉 讼规定】	96
第三十三条	【社会团体推荐公民担任诉讼代理人时具体条件 规定】	98
四、证 据		101
★第三十四条	【被告延期举证规定】	101
★第三十五条	【原告或第三人举证期限规定】	105
第三十六条	【举证期限延长程序性规定】	108
第三十七条	【法院要求当事人提供或者补充证据规定】	110
第三十八条	【庭前证据交换及其效力规定】	111
第三十九条	【当事人申请调取证据是否准许规定】	113
第四十条	【证人如实作证义务及出庭作证费用规定】	115

第四十一条	【原告和第三人申请行政执法人员出庭作证规定】	117
★第四十二条	【证据资格规定】	119
★第四十三条	【非法证据判断标准规定】	122
第四十四条	【法院询问当事人程序和当事人拒绝接受询问后果规定】	126
★第四十五条	【原告或第三人在行政程序中迟延举证法律后果】	128
第四十六条	【证据调取令和证明妨碍规则规定】	132
★第四十七条	【行政赔偿和补偿案件中证明责任分配】	134
五、期间、送达	141
第四十八条	【期间种类和计算方式规定】	141
第四十九条	【立案期限计算规定】	142
第五十条	【审理期限、再审案件审理期限计算和基层法院申请延长审理期限报批规定】	143
第五十一条	【送达相关规定】	146
第五十二条	【向当事人住所地以外直接送达文书规定】	147
六、起诉与受理	149
第五十三条	【立案登记程序规定】	149
第五十四条	【当事人提交起诉证据规定】	157
第五十五条	【法院对起诉审查及不予立案规定】	159
★第五十六条	【复议前置及行政复议与行政诉讼衔接规定】	165
第五十七条	【复议与诉讼救济方式选择】	168
★第五十八条	【撤回复议申请后诉讼受理】	170
★第五十九条	【被告及起诉期限规定】	174
★第六十条	【撤诉后又起诉及裁定撤诉有误纠错】	177
★第六十一条	【未交诉讼费按撤诉处理又起诉规定】	180
第六十二条	【对重新作出行政行为不服起诉】	182
★第六十三条	【未送达文书是否受理起诉规定】	185
第六十四条	【未告知诉权起诉期限规定】	187
★第六十五条	【最长起诉期限规定】	191
第六十六条	【申请行政不作为为起诉期限规定】	195
★第六十七条	【“有明确的被告”认定】	198

第六十八条	【诉讼请求规定】	201
★第六十九条	【裁定驳回起诉规定】	220
★第七十条	【新诉讼请求期限规定】	234
七、审理与判决		236
第七十一条	【庭审方式及时间规定】	236
第七十二条	【延期开庭规定】	240
第七十三条	【合并审理案件规定】	243
第七十四条	【回避相关规定】	246
第七十五条	【审判人员回避规定】	250
第七十六条	【保全及救济规定】	253
第七十七条	【诉前保全规定】	257
第七十八条	【保全范围方式及因保全错误赔偿规定】	261
第七十九条	【未到庭及中途退庭规定】	265
第八十条	【当事人放弃陈述权以及撤诉规定】	268
第八十一条	【审理期间被告改变原行政行为规定】	271
第八十二条	【恶意诉讼处理】	275
第八十三条	【妨害诉讼行为的强制措施适用规定】	278
第八十四条	【迳行调解规定】	281
第八十五条	【调解书内容和生效规定】	285
第八十六条	【调解协议公开及调解失败后规定】	288
第八十七条	【中止诉讼及恢复诉讼规定】	291
第八十八条	【终结诉讼情形规定】	296
第八十九条	【复议改变原行政行为错误规定】	298
★第九十条	【重新作出行政行为审查处理规定】	303
★第九十一条	【课予义务判决规定】	306
★第九十二条	【一般给付判决规定】	318
★第九十三条	【履行职责、先行给付裁判方式】	326
★第九十四条	【依职权选择判决方式规定】	329
★第九十五条	【一并赔偿问题规定】	336
★第九十六条	【程序轻微违法认定】	340
★第九十七条	【赔偿责任比例划分】	344
★第九十八条	【不作为致害赔偿】	347

★第九十九条	【无效行政行为规定】	350
★第一百条	【裁判文书引用规定】	355
第一百零一条	【裁定的适用范围】	360
第一百零二条	【简易程序适用概念确定】	362
第一百零三条	【简易程序适用规定】	365
第一百零四条	【简易程序举证及答辩期限规定】	369
第一百零五条	【简易程序转普通程序规定】	372
第一百零六条	【“一事不再理”原则及判断标准】	376
第一百零七条	【上诉人和其他当事人地位规定】	379
第一百零八条	【二审工作准备】	381
第一百零九条	【一审遗漏诉请二审处理规定】	384
第一百一十条	【申请再审时间规定】	389
第一百一十一条	【提交再审意见规定】	395
第一百一十二条	【再审审查期限规定】	398
第一百一十三条	【再审审查询问程序规定】	400
第一百一十四条	【再审申请处理规定】	403
★第一百一十五条	【再审审查期间申请鉴定、勘验、撤回再 申请等规定】	404
★第一百一十六条	【再审申请处理及裁定再审标准规定】	413
第一百一十七条	【向检察机关申请抗诉或建议规定】	417
★第一百一十八条	【决定再审案件原判决、裁定、调解书的 执行问题】	420
第一百一十九条	【进入再审案件的相关程序性规定】	423
第一百二十条	【再审案件的审理范围规定】	425
★第一百二十一条	【裁定再审终结及原生效判决效力规定】	428
★第一百二十二条	【原生效判决、裁定确有错误的再审案件 处理规定】	433
★第一百二十三条	【二审和再审法院对原审法院立案、不予 立案或驳回起诉错误的案件处理规定】	439
第一百二十四条	【检察院提起抗诉案件启动再审程序规定】	442
第一百二十五条	【检察院出庭及法院通知义务规定】	446
★第一百二十六条	【法院对再审检察建议审查程序规定】	448

第一百二十七条	【驳回当事人再审申请裁定对检察院抗诉或建议有无影响规定】	452
八、行政机关负责人出庭应诉		453
第一百二十八条	【行政机关负责人范围、委托代理及有关禁止规定】	453
第一百二十九条	【行政机关负责人出庭应诉情形及例外规定】	458
第一百三十条	【行政机关相应工作人员规定】	464
第一百三十一条	【行政机关负责人或其委托工作人员出庭应诉规定】	466
第一百三十二条	【行政机关仅委托律师出庭或不出庭法律后果规定】	469
九、复议机关作共同被告		473
★第一百三十三条	【“复议机关决定维持原行政行为”的解释规定】	473
第一百三十四条	【追加共同被告、复议决定内容既有维持又有改变的被告、级别管辖规定】	479
第一百三十五条	【复议机关作共同被告有关规定】	489
第一百三十六条	【复议机关作共同被告情况下作判决规定】	496
十、相关民事争议的一并审理		506
第一百三十七条	【请求一并审理相关民事争议提出时间规定】	506
第一百三十八条	【管辖、行政案件超过起诉期限相关民事案件如何处理、民事争议为解决行政争议前提情况下处理规定】	510
第一百三十九条	【不予准许一并审理民事争议范围】	512
第一百四十条	【一并审理民事争议的立案和审判组织规定】	519
第一百四十一条	【一并审理民事争议的法律适用以及在调解中处分效力问题】	523
第一百四十二条	【一并审理民事争议分别裁判以及上诉程序规定】	527
第一百四十三条	【行政案件原告撤诉后民事案件处理规定】	530

第一百四十四条	【一并审理民事案件收取诉讼费用规定】	531
十一、规范性文件的一并审查		533
第一百四十五条	【请求一并审查规范性文件的管辖法院规定】	533
第一百四十六条	【请求一并审查规范性文件提出时间规定】	535
第一百四十七条	【听取制定机关意见及其申请出庭说明规定】	538
第一百四十八条	【对规范性文件进行司法审查及其认定不合法规定】	540
第一百四十九条	【规范性文件不合法处理方式规定】	544
第一百五十条	【规范性文件不合法时备案程序规定】	548
第一百五十一条	【规范性文件合法性认定错误时纠正程序规定】	550
十二、执 行		554
第一百五十二条	【行政诉讼执行依据规定】	554
第一百五十三条	【申请执行期限规定】	559
第一百五十四条	【执行管辖规定】	562
第一百五十五条	【申请执行其行政行为条件、提交材料和立案受理规定】	565
第一百五十六条	【行政机关向法院提出非诉申请执行申请有效期限规定】	570
第一百五十七条	【行政非诉案件管辖规定】	573
第一百五十八条	【有权申请执行行政裁决主体及程序规定】	575
第一百五十九条	【申请人申请财产保全规定】	578
第一百六十条	【法院对非诉强制执行申请进行合法性审查规定】	580
第一百六十一条	【对申请执行的行政行为合法性审查内容、标准及后果规定】	584
十三、附 则		587
第一百六十二条	【无效行政行为溯及力问题】	587
第一百六十三条	【生效日期和溯及力规定】	591

附录：

最高人民法院关于适用《中华人民共和国行政诉讼法》的解释……	594
(2018年2月6日)	
中华人民共和国行政诉讼法	616
(2017年6月27日)	
行政诉讼法与行诉法解释对照表	627

最高人民法院关于适用 《中华人民共和国行政诉讼法》的解释

(2017年11月13日最高人民法院审判委员会第1726次会议通过 2018年2月6日最高人民法院公告公布 自2018年2月8日起施行 法释〔2018〕1号)

为正确适用《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称行政诉讼法),结合人民法院行政审判工作实际,制定本解释。

一、受案范围

第一条 公民、法人或者其他组织对行政机关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。

下列行为不属于人民法院行政诉讼的受案范围:

(一) 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;

(二) 调解行为以及法律规定的仲裁行为;

(三) 行政指导行为;

(四) 驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为;

(五) 行政机关作出的不产生外部法律效力的行为;

(六) 行政机关为作出行政行为而实施的准备、论证、研究、层报、咨询等过程性行为;

(七) 行政机关根据人民法院的生效裁判、协助执行通知书作出的执行行为,但行政机关扩大执行范围或者采取违法方式实施的除外;

(八) 上级行政机关基于内部层级监督关系对下级行政机关作出的听取报告、执法检查、督促履责等行为;

(九) 行政机关针对信访事项作出的登记、受理、交办、转送、复查、复核意见等行为；

(十) 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。

【解释要点】

本条关于行政诉讼受案范围的原则规定和不属于行政诉讼受案范围的列举规定。

【适用指南】

根据行政诉讼法第2条的规定，公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的行政行为侵犯其合法权益，有权向人民法院提起诉讼。这是关于行政诉讼法适用范围的规定。行政诉讼法第12条规定了人民法院行政诉讼受案范围，该条对属于人民法院受案范围的行政行为进行了正面列举。第13条规定了人民法院不受理的范围。但是，在司法实践中，对于行政机关作出的特定行为是否属于可诉的行政行为，还存在较大争议。本条分为两款，第1款是关于行政诉讼受案范围的正面规定；第2款是对不属于人民法院行政诉讼受案范围事项的具体排除。

(一) 关于行政诉讼受案范围的概括规定

本条是由2000年《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》^①（以下简称2000年《若干解释》）修改而来。与2000年《若干解释》相比，主要是将“具有国家行政职权的机关和组织”修改为“行政机关”。之所以这样修改，主要是考虑到“具有国家行政职权的机关和组织”含义不够明确。从行政诉讼法的规定来看，作为行政诉讼当事人被告一方主要是行政机关。除此之外，根据行政诉讼法第2条第2款的规定，被告也可能是法律、法规、规章授权的组织。后者实际上属于拟制的行政机关。考虑到在行政诉讼法中，行政机关的概念既包括了行政机关，也包括了法律、法规、规章授权的组织，为了理解和适用的准确，本解释将“具有国家行政职权的机关和组织”修改为“行政机关”。修改之后的行政机关的含义与行政诉讼法第75条规定的行政主体含义

^① 此解释已失效。

一致。

关于行政行为的概念，在学术界和实务界还存在不同的理解。从域外的规定来看，主要是从对外性和个别性进行规范。例如，《德国行政程序法》第35条（行政行为的定义）规定，行政行为是行政机关为规范公法领域的个别情况采取的具有直接对外效力的处分、决定或其他官方措施。一般处分是一类行政行为，它针对依一般特征确定或可确定范围的人，或涉及物的公法性质或公众对该物的使用。我国台湾地区“行政程序法”第92条、“诉愿法”第3条（行政处分之定义）规定：“本法所称行政处分，系指行政机关就公法上具体事件所为之决定或其他公权力措施而对外直接发生法律效果之单方行政行为。”“前项决定或措施之相对人虽非特定，而依一般性特征可得确定其范围者，为一般处分，适用本法有关行政处分之规定。有关公物之设定、变更、废止或其一般使用者，亦同。”本解释第1条第1款并没有给行政行为下一个完整的定义。从我国现行行政诉讼法的规定看，行政行为是指行政机关履行行政管理职责而实施的行为。对于可诉的行政机关的行为的具体含义，应当从以下几个方面来把握：一是可诉的行政机关的行为，不仅包括行政行为，也包括不作为；不仅包括法律行为，也包括事实行为；不仅包括单方行为，也包括双方和多方行为。二是可诉的行政机关的行为是针对特定的、具体的事项作出的行为，不包括针对不特定对象、不特定事项作出的行为。三是可诉的行政行为是最终作出的行为，不包括尚处于酝酿、研究等内部程序或者为作出最终的行政行为而实施的准备行为等。四是行政行为是一个涵盖性很强的概念，随着国家行政管理职能的转变，公共服务范围的扩大，行政行为的内容将会越来越丰富，行政行为的内涵也将不断发展。

（二）关于不属于行政诉讼受案范围的列举规定

从域外（例如，德国、法国、我国台湾地区等）的做法来看，一般均采用法律规定的方式明确可诉行政行为的条件，同时辅之亦列举式的排除。根据司法实践，本条规定了下列十种不可诉的行为：

一是刑事司法行为。刑事司法行为是指公安或者国家安全机关依照刑事诉讼法明确授权实施的行为，是公安或者国家安全机关在刑事案件的立案阶段采取的强制措施。对于刑事司法行为是否属于行政诉讼受案范围的争论主要源自公安机关或者国家安全机关的双重身份。以公安机关为例，公安机关既作为行使刑事侦查职权的侦查机关存在，同时还作为行使治安管理的行政机关存在。公安机关在行政管理过程中可以作出采取行政强制

措施的行政行为，同时，在刑事侦查过程中，亦可以作出刑事强制措施等刑事司法行为。过去在司法实践中，公安机关以刑事侦查为名，介入经济纠纷的案件十分常见。需要注意的是，本项规定只有依照行政诉讼法的“明确授权实施的行为”才属于刑事司法行为，即凡是刑事诉讼法明确授权公安机关或者国家安全机关实施某一行为的，该行为原则上属于刑事司法行为。例如，刑事拘留、取保候审、监视居住、逮捕，这些行为都是刑事诉讼法明确授权的，当事人对于上述行为不服提起行政诉讼的，人民法院不应当受理。如果刑事诉讼法没有明确授权公安机关或者国家安全机关实施某种行为，则该行为属于超越刑事诉讼法授权的行为，该行为就属于可诉的行政行为。^① 这里的“明确授权实施的行为”包括两个方面的要求：既要符合授权的范围，也要符合刑事诉讼法的授权目的。

二是调解和法律规定的仲裁行为。行政机关在行政管理活动中，经常采用行政调解方式化解行政纠纷。行政调解是指由国家行政机关主持的，以争议双方自愿为原则，通过行政机关的调停、斡旋等活动，促成争议双方当事人互让以达成协议，从而解决争议的行政活动和方式。我国许多法律法规对行政机关的调解作了规定，并且作为裁决的前置手段存在。这方面的规定主要集中在对于民事争议的处理方面。例如，农村土地承包法第51条规定，因土地承包经营发生纠纷的，双方当事人可以通过协商解决，也可以请求村民委员会、乡（镇）人民政府等调解解决。当事人不愿协商、调解或者协商调解不成的，可以向农村土地承包仲裁机构申请仲裁，也可以直接向人民法院起诉。可见，行政机关的调解行为只是为了解决民事纠纷而设置的行政救济机制。行政调解所遵循的是自愿原则。民事争议的双方当事人完全处于意思自治状态。从要求行政机关调解开始，进行到最后达成或不能达成调解协议，双方的意思表示都是真实的。行政机关并不试图运用现有的法律规范来解决双方的冲突，而是对冲突双方提出的观点和要求策划一种妥协与和解的方法。正是由于行政调解体现了双方当事人的意思自治，双方当事人可以不经过调解程序或者不达成调解协议而直接起诉，即使是已经达成了调解协议，该调解协议也不具强制执行力，不具有限制人民法院对相关民事争议再行处理的效力。双方当事人事后对调解协议不满意的，因调解协议的达成是其自主选择的结果，不能以行政机

^① 江必新著：《中国行政诉讼制度之发展——行政诉讼司法解释解读》，金城出版社2001年版，第60~61页。

关为被告提起行政诉讼，只能将原始的民事争议交人民法院裁判。行政调解的结果并不能约束当事人，当事人如果不服的，仍得就民事争议提起民事诉讼。

仲裁行为是指法律规定的仲裁机构以中立者的身份对当事人之间的民事纠纷依照法定的程序作出具有法律效力的裁决的行为。仲裁行为体现了民间性和自治性。对于法律规定的仲裁行为不能提起行政诉讼的理由主要是：其一，仲裁行为的独立性。仲裁行为是由相对独立的仲裁机构作出的，这些独立的仲裁机构独立于行政机关，该仲裁行为不具有公权力性质。其二，一般情况下仲裁是由当事人约定的。根据仲裁法的规定，平等主体的公民、法人和其他组织之间发生的合同纠纷和其他财产权益纠纷，可以仲裁。当事人采用仲裁方式解决纠纷，应当双方自愿，达成仲裁协议。没有仲裁协议，一方申请仲裁的，仲裁委员会不予受理。也可以说，仲裁行为是当事人意思自治的体现。其三，仲裁具有最终性。根据仲裁法的规定，仲裁实行一裁终局的制度。裁决作出后，当事人就同一纠纷再申请仲裁或者向人民法院起诉的，仲裁委员会或者人民法院不予受理。

三是不具有羁束力的行政指导行为。行政指导是国家行政机关在其所管辖事务的范围内，对于特定的公民、企业、社会团体等，通过制定诱导性法规、政策、计划、纲要等规范性文件以及采用具体的示范、建议、劝告、鼓励、提倡、限制等非强制性方式并付之以利益诱导促使相对人自愿作出或不作出某种行为，以实现一定行政目的的行为。行政指导在社会生活中广泛存在，其显著特征是非强制性，公民、法人和其他组织没有服从的义务，行政主体与相对人之间不产生法定的权利义务关系。一般情况下，行政指导行为是一种柔性的行政活动，行政机关并无形成行政法律关系之意愿。如果行政机关以行政指导的形式，作出了发生行政法律关系的意思表示或者在事实上影响了行政相对人的合法权益的行为，那么这种行为就不再是行政指导行为，当事人对此种行为不服，可以向人民法院提起行政诉讼。

四是重复处理行为。重复处理行为是指行政机关作出的没有改变原行政行为确定的法律关系，没有对行政相对人已有的权利义务关系带来新的影响的行为。重复处理行为是行政法上的重要概念，是行政行为效力理论的反映，“在人民对同一事实先后多次提出申请，官署亦一一为之批驳的情形，第一次批驳属行政处分固无问题，但其后再次地批驳是否皆属行政

处分，则不无疑义。基本上，倘官署对其后申请并未作新的实质决定，也就是未重新作实质审查，而只是重申过去作出处分，亦即第一次处分的内容，因其本身不发生任何法律效果，故不能认系行政处分，学说上称之为重复处置（Wiederholende Verfvung）”“重复处置非属行政处分，故不能对其提起行政救济”。^① 重复处理行为不可诉的理由主要是：其一，重复处理行为并未创设新的行政法律关系。例如，行政相对人对行政机关作出的已经生效的行政行为不服，向行政机关申诉。行政机关经审查认为原行政行为正确，通知申请人审查意见，这种行为属于重复处理行为。行政机关在该行为中没有确定行政相对人的权利义务关系，仅仅告知其审查结果，不属于具有法律效果和法律意义的行政行为。凡是行政机关以已经存在相关的行政行为，不得随意变更或者撤销为理由，明示或者默示拒绝行政相对人的申请，以及在拒绝的同时增加别的拒绝理由的，均属于重复处理行为，不发生法律效果，亦不属于行政诉讼受案范围。其二，如果允许行政相对人对重复处理行为提起行政诉讼，就意味着行政诉讼法上关于起诉期限的规定失去了实际意义。

五是不产生外部效力的行为。对外性是可诉的行政行为的重要特征之一。行政机关在行政程序内部所作的行为，例如行政机关的内部沟通、会签意见、内部报批等行为，并不对外发生法律效力，不对公民、法人或者其他组织合法权益产生影响，因此不属于可诉的行为。

六是过程行为。可诉的行政行为需要具备成熟性、终结性。行政机关在作出行政行为之前，一般要为作出行政行为而进行准备、论证、研究、层报、咨询等，这些行为尚不具备最终的、对外的法律效力，一般称为“过程行为”，不属于可诉的行为。程序性行为的效力通常为最终的行政行为所吸收和覆盖，当事人可以通过对最终行政行为的起诉获得救济。例如，我国台湾地区“行政程序法”第174条明确规定该类行为不属于可诉的行为。本项规定，行政机关为作出行政行为而实施的准备、论证、研究、层报、咨询等过程性行为，不属于行政诉讼受案范围。

七是协助执行行为。可诉的行政行为须是行政机关基于自身意思表示作出的行为。行政机关依照法院生效裁判作出的行为，本质上属于履行生效裁判的行为，并非行政机关自身依职权主动作出的行为，亦不属于可诉的行为。例如，根据民事诉讼法第251条的规定，在执行中，需要办理有

^① 翁岳生主编：《行政法（上册）》，中国法制出版社2002年版，第646页。

关财产权证照转移手续的，人民法院可以向有关单位发出协助执行通知书，有关单位必须办理。此时，行政机关有协助执行的义务。该类行为具有一定的“司法性”，不属于可诉的行为。最高人民法院《关于行政机关根据法院的协助执行通知书实施的行政行为是否属于人民法院行政诉讼受案范围的批复》（法释〔2004〕6号）明确：“行政机关根据人民法院的协助执行通知书实施的行为，是行政机关必须履行的法定协助义务，不属于人民法院行政诉讼受案范围。但如果当事人认为行政机关在协助执行时扩大了范围或违法采取措施造成其损害，提起行政诉讼的，人民法院应当受理。”本司法解释对此问题予以明确。

八是内部层级监督行为。内部层级监督属于行政机关上下级之间管理的内部事务。司法实践中，有的法律规定了上级行政机关对下级行政机关的监督，例如《国有土地上房屋征收与补偿条例》（以下简称《征收条例》）第6条规定了上级人民政府应当加强对下级人民政府房屋征收补偿工作的监督。有的当事人起诉要求法院判决上级人民政府履行监督下级人民政府的职责。法律法规规定的内部层级监督，并不直接设定当事人新的权利义务关系，因此，该类行为属于不可诉的行为。域外裁判（例如我国台湾地区）认为上级机关对下级机关本于职权所为的指挥监督，未对人民发生具体的法律效果，不具有可诉性。最高人民法院有关裁判对此问题也予以明确。

九是信访办理行为。信访办理行为不是行政机关行使“首次判断权”的行为。根据《信访条例》的规定，信访工作机构是各级人民政府或政府工作部门授权负责信访工作的专门机构，其依据《信访条例》作出的登记、受理、交办、转送、承办、协调处理、监督检查、指导信访事项等行为，对信访人不具有强制力，对信访人的实体权利义务不产生实质影响，因此不具有可诉性。最高人民法院《关于不服信访工作机构依据〈信访条例〉处理信访事项的行为提起行政诉讼人民法院是否受理的复函》（2005年12月12日，〔2005〕行立他字第4号）对此予以明确，即“一、信访工作机构是各级人民政府或政府工作部门授权负责信访工作的专门机构，其依据《信访条例》作出的登记、受理、交办、转送、承办、协调处理、督促检查、指导信访事项等行为，对信访人不具有强制力，对信访人的实体权利义务不产生实质影响。信访人对信访工作机构依据《信访条例》处理信访事项的行为或者不履行《信访条例》规定的职责不服提起行政诉讼的，人民法院不予受理。二、对信访事项有权处理的行政机关依据《信访条例》作出的处理意见、复查意见、复核意见和不再受理决定，信访人不

服提起行政诉讼的，人民法院不予受理”。

十是不产生实际影响的行为。是否产生法律上的效果或后果，是行政法律行为的重要特征之一。可诉性的行政法律行为必须是行政机关作出的发生法律效力的行为，也就是对行政相对人的权利义务关系产生调整作用。不产生实际影响的行为属于观念通知。观念通知是大陆法系行政法学的一个重要概念，主要是指行政机关针对行政相对人作出的不产生权利义务影响的行为。这类行为与行政行为之间的主要区别在于行政机关的行为是否对行政相对人的申请有所批准或者有所驳回为基本标准。一般而言，行政机关作出的告诫、劝告、建议、通知、初步意见等观念通知行为，皆属此类。较为典型的观念表示是行政机关就某一事件的真相以及处理经过的阐述，该类行为并没有影响到行政相对人的权利义务关系，所以并非可诉的法律行为。例如，行政机关在作出关于某一事件的处理决定后，向社会公众公布的处理结果，即为不以发生法律效果的观念表示行为。

【疑难解答】

本条第2款规定的不属于人民法院行政诉讼受案范围的十项内容需要注意以下两个问题：第一，该款列举不属于人民法院行政诉讼受案范围的事项属于不完全列举。本条第2款针对十种不属于行政诉讼受案范围事项进行了列举。该项列举属于不完全列举，主要是就司法实践中比较常见的、争议比较大的事项进行了列举。是否属于可诉的行政行为，应当考察该行政行为是否具有对外性、是否属于行政主体作出的行为、是否具有处分性等。第二，各项之间的关系属于并列关系。在起草本司法解释过程中，有的同志提出，本条第2款各项内容之间存在重合或者包含关系。例如，本条第2款中有关不对外发生效力的行为与行政机关作出的过程性行为之间有一定重合。如果单纯从行为的内外部效力来看，两种行为之间具有一定的相似性。但是，不对外发生法律效力行为属于行政机关的内部程序中未发生对外效力的行为；过程性行为则是为行政行为的作出而实施的准备、论证、研究、层报、咨询等行为。前者是从法律效果角度定义，后者是从实施目的角度定义。此外，还有的同志提出，行政指导行为、重复处理行为与不产生实际影响的行为之间也存在一定的重合。这些行为的共同特征是缺乏行政行为应当具备的“处分性”，但是角度不同。行政指导行为是从尊重当事人意愿角度进行定义，重复处理行为是从“一

事不再理”等角度进行定义，不产生实际影响则是从权利义务关系进行定义。这几种行为之间具有一定的相似性，但是角度和侧重点均有所不同。可见，本款内容是从不同角度、不同的侧重作出的规定。

【典型案例】

1. 延安宏盛建筑工程有限责任公司诉陕西省延安市安全生产监督管理局生产责任事故批复案^①——内部行政行为在什么情况下可诉

[裁判要点]

内部批复不向相对人送达，因此无法确定其对相对人最终产生的实际影响，从而不可诉。但内部行为一旦通过行政机关的职权行为外化后，如果对相对人的权利义务产生确切的实际影响，则应纳入行政诉讼受案范围。

2. 栾云平诉吉林省白城市洮北区东风乡人民政府不履行法定职责案^②——对村集体经济组织或村民委员会侵犯农村集体经济组织成员土地承包经营权的行为乡政府具有监督管理职责

[裁判要点]

农村集体经济组织成员因村集体经济组织或村民委员会不发包而没有实际取得土地承包经营权的，可以根据农村土地承包法的规定，要求所在乡镇履行相关监督管理职责。

3. 蔡俊杰诉天津市河东区价格认证中心价格鉴定案^③——价格鉴定、认证不属于行政诉讼受案范围

[裁判要点]

价格鉴定、认证行为不属于行政诉讼受案范围，对其不服可以依法申请重新鉴定、认证。价格认证机构系事业单位法人，不是行使行政职权的行政机关。依据《价格认证管理办法》^④第2条规定，价格鉴定行为是接受各类市场主体及公民的委托，对其提出的各类商品（财产）和有偿服务项目价格进行的公证性认定。当事人对价格鉴定结论有异议，参照《价格认证管理办法》第18条的规定，可以向原认证机构要求补充认证或者重新认证；仍然有异议的，可以委托上级价格鉴定机构重新鉴定。

① 中国行政审判指导第1号案例。

② 中国行政审判指导第24号案例。

③ 中国行政审判指导第40号案例。

④ 本规章已失效。

4. 李国飞等六人诉浙江省宁波市镇海区农业局农业行政检查案^①—— 事故调查结论可能影响相对人权利义务时具有可诉性

[裁判要点]

事故调查结论不同于处理决定，因不属于最终处理而不具有可诉性。但是行政机关依法具有对该类事故进行查处的法定职责时，如该调查结论依据不足或者没有明确结论，则可能对行政相对人的权利义务产生影响，此时该调查结论具有可诉性。

5. 封丘县电业局诉封丘县卫生局撤销检查笔录案^②——行政机关执法检查当中制作的现场检查笔录不具有可诉性

[裁判要点]

行政机关在执法过程中制作的现场检查笔录属于记录客观事实的证据，没有确定当事人的权利义务，不具有可诉性。封丘县卫生局对宏源食品公司冷库进行例行监督检查中出具的现场检查笔录，是对现场检查情况的一种记载，也是封丘县卫生局日后可能对宏源食品公司进行行政处理的一个证据，该现场检查笔录不属于具体行政行为，不属于人民法院的受案范围。

6. 杜明星诉湖北省松滋市公安局行政处罚案^③——公安机关在刑事侦查活动终结后作出的没收行为是可诉具体行政行为

[裁判要点]

公安机关在刑事侦查行为终结后作出的没收非法所得决定，非刑事司法行为，属具体行政行为，相对人不服提起行政诉讼的，人民法院应当受理。被告松滋市公安局对原告杜明星是以偷税罪立案并进行刑事侦查的。刑事侦查终结后，向松滋市人民检察院提请批准逮捕犯罪嫌疑人杜明星，检察院以该案证据不足、事实不清向其制作送达了不批准逮捕决定书，松滋市公安局对原告杜明星变更采取取保候审的强制措施，在取保候审期满后已制作送达解除取保候审的决定书，此时松滋市公安局应按《公安机关办理刑事案件程序规定》第268条的规定，将杜明星偷税案移交松滋市国税局依法作出行政处理。但被告松滋市公安局作出没收杜明星12万元的非法所得并付诸实施的这一行为，非刑事司法行为，属具体行政行为。

① 中国行政审判指导第43号案例。

② 中国行政审判指导第84号案例。

③ 中国行政审判指导第121号案例。

7. 张真常诉江西省定南县岵美山镇人民政府信访事项办理意见案^①——信访事项办理意见在什么情况下可诉

[裁判要点]

以信访答复的形式行使《信访条例》规定之外的行政管理职责，不能以其处于信访程序为由排除在行政诉讼受案范围之外。

8. 马应堂诉宁夏回族自治区人力资源和社会保障厅、宁夏回族自治区教育厅、宁夏回族自治区同心县人民政府会议纪要一案^②——对外发生法律效力会议纪要具有可诉性

[裁判要点]

对相对人权利义务直接发生法律效力会议纪要属于可诉的行政行为。

9. 广州市海龙王投资发展有限公司诉广东省广州市对外经济贸易委员会行政处理决定纠纷案，GB2002-6^③

[裁判要点]

珠江侨都项目筹委会是按照广州市人民代表大会常务委员会《关于审议市人民政府办理市九届人大三次会议第42号议案实施方案的决议》成立的一个指导和协调机构，该决议对筹委会的性质和职责有明确的说明。珠江侨都项目筹委会与被上诉人广州市外经委之间不存在行政隶属关系。筹委会的纪要只具有行政指导性质，不具有强制力，该纪要关于“同意海龙王公司参加珠江侨都项目的投资”的表述，不能改变珠江侨都公司各方的法律地位。海龙王公司只有通过珠江侨都公司各方谈判，并经过主管机关依照法定程序予以审批，成为珠江侨都公司的股东，方可拥有对珠江侨都项目的投资开发权。有关珠江侨都项目的工作纪要，并不能在法律上产生新的权利和义务关系，不具有行政法律效力。

10. 吉德仁等诉盐城市人民政府行政决定案，GB2003-4^④

[裁判要点]

被告盐城市人民政府的《会议纪要》虽然形式上是发给下级政府及所属各部门的会议材料，但从该纪要的内容上看，它对本市城市公交的运营范围进行了界定，并明确在界定范围内继续免交交通规费，而且该行为已

① 中国行政审判指导第123号案例。

② 中国行政审判指导第124号案例。

③ 最高人民法院公报案例。

④ 最高人民法院公报案例。