

新行政诉讼法理解与适用丛书
XIN XINGZHENG SUSONGFA LIJIE YU SHIYONG CONGSHU

新行政诉讼法 专题讲座

XIN XINGZHENG SUSONGFA
ZHUANTI JIANGZUO

江必新
主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

新行政诉讼法理解与适用丛书

XIN XINGZHENG SUSONGFA LIJIE YU SHIYONG CONGSHU

新行政诉讼法 专题讲座

XIN XINGZHENG SUSONGFA
ZHUANTI JIANGZUO

江必新
主编

撰稿人：（以撰写先后为序）

梁风云 郭修江 耿宝建 杨科雄
阎 巍 廖希飞 于 泓

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

新行政诉讼法专题讲座/江必新主编. —北京: 中国法制出版社, 2014. 12

(新行政诉讼法理解与适用丛书)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 5828 - 3

I. ①新… II. ①江… III. ①行政诉讼法 - 基本知识 - 中国 IV. ①D925. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 256289 号



策划编辑 马 颖

责任编辑 赵 宏

封面设计 周黎明

新行政诉讼法专题讲座

XIN XINGZHENG SUSONGFA ZHUANTI JIANGZUO

主编/江必新

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787 × 1092 毫米 16

版次/2015 年 2 月第 1 版

印张/22 字数/327 千

2015 年 2 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 5828 - 3

定价: 65.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66034242

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

前言

《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称“行政诉讼法”）于1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过，它的颁布和施行是中国政治民主和法治建设的重要里程碑。行政诉讼制度是近代法治文明的重要成果，也是人类文明进步的必然选择。行政诉讼制度是现代社会维护社会公平正义的重要制度架构，通过保障人民群众请求公法救济的权利，确保行政相对人被侵害的权益得到及时恢复；行政诉讼制度是维护法的安定性和法制统一的重要支撑力量，通过监督行政机关依法行政，确保法律设定的各项目标切实实现，进而维护不以侵犯他人合法权益为代价的社会公共利益；行政诉讼制度是维护社会稳定和谐的先进制度设计，通过对于“官”民矛盾的诉讼程式上的处理，厘清纷争委曲，增进和解信任，维护社会稳定和社会和谐。

行政诉讼法自颁布实施以来，在保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督行政机关依法行政和化解行政纠纷等方面发挥了积极作用。在此期间，全国各级人民法院审理了大量的行政案件。1990年至2014年6月，全国法院受理一审行政案件2102705件，审结2076050件。2002年至2013年，全国法院受理非诉行政执行案件2773383件，执结2770768件。一审行政案件收案数从1990年的9934件上升到2013年的123194件，增长了11倍，较好地体现了司法公正。目前已受理的行政案件几乎涉及所有行政管理领域，新类型案件不断增多。除了传统的行政处罚、行政强制等案件外，要求提供最低生活保障费、社会保险待遇等行政给付案件，要求公开政府信息的案件，要求保护受教育权、劳动权、公平竞争权、相邻权的案件层出不穷。但是，行政诉讼法是在计划经济时代制定的，随着经济、政治、社会、文化和生态的发展，这部法律的一些内容已经不能满足当前司法实践的需要，特

别是人民群众对行政诉讼中存在的“立案难、审理难、执行难”等突出问题反映强烈，亟须进行修订。

2003年，行政诉讼法修改第一次被列为第十届全国人大常委会立法规划二类项目。在此期间，学术界和司法实务界积极建言献策，在每年的“两会”上，全国人大代表和政协委员经常提出修法意见和建议，为行政诉讼法修改列入正式立法计划奠定了良好基础。2008年，第十一届全国人大常委会将其列为立法规划一类项目。2010年，全国人大再次将行政诉讼法的修改列入立法计划。全国人大常委会法工委从2009年开始着手行政诉讼法的修改调研工作。

最高人民法院对本次修订工作极为重视，专门成立了由最高人民法院副院长江必新担任组长，行政审判庭等部门有关同志参加的行政诉讼法修改研究小组。从2011年开始，为了增强调研的实效性、针对性，应全国人大常委会法工委行政法室的提议，研究小组采取与行政法室联合调研的方式，先后赴山东青岛、湖南长沙等地进行实地调研，广泛听取了来自基层法院、基层行政机关的工作人员、律师以及人大代表、政协委员的意见，选取基层法院旁听了若干起行政案件，采取多种方式了解行政诉讼实践情况。同时，行政诉讼法修改研究小组从2011年8月开始，就行政诉讼法修改召开专门会议并作细致部署，要求各地法院认真收集人民法院行政审判工作存在的问题和难点。2011年9月，研究小组在综合各方意见的基础上，草拟了行政诉讼法（人民法院建议稿）。研究小组随后在天津高院、北京高院等地和最高人民法院召开了二十余次的座谈会、专家论证会、征求意见会等，就行政诉讼法（人民法院建议稿）征求了包括全国人大常委会法工委行政法室、最高人民检察院、国务院法制办等部门以及最高人民法院司改办、研究室、立案一庭、赔偿办等部门的意见和建议。2013年12月，最高人民法院向立法机关提交了修订行政诉讼法（人民法院建议稿）。

立法机关在修法工作中把握了以下几个原则：一是维护行政诉讼制度的权威性，针对现实中的突出问题，强调依法保障公民、法人、其他组织的诉讼权利；二是坚持我国行政诉讼制度的基本原则，维护行政权依法行使和公民、法人、其他组织寻求司法救济渠道畅通的平

衡,保障人民法院依法独立行使审判权;三是坚持从实际出发,循序渐进,逐步完善;四是总结行政审判实践经验,把经实践证明的有益经验上升为法律。立法机关经与最高人民法院、国务院法制办公室等方面沟通协调、反复研究,在充分论证并取得基本共识的基础上,形成了行政诉讼法修正案(草案)。

2013年12月25日,第十二届全国人大常委会第六次会议第一次对行政诉讼法修正案(草案)进行了分组审议,会后,立法机关就修正案(草案)印发地方各级人大常委会和国务院部门、部分高等院校、科研机构征求意见。中国人大网全文公布草案,征求社会公众意见。2013年12月31日至2014年1月30日,共有1483名网民就行政诉讼法修正案(草案)提出了5436条意见。立法机关还收到42封群众来信。各界对“立案难”、受案范围等给予了高度关注,分别有484名网民提出了505条意见和381名网民提出了394条意见。意见还比较集中的问题主要是行政审判体制改革、行政复议机关是否当被告、建立民事争议与行政争议交叉解决机制、完善证据规则、完善判决制度等。

立法机关在第一次审议的基础上,草拟出行政诉讼法修正案(草案二次审议稿)。该审议稿对行政诉讼的客体行政行为、行政机关负责人出庭应诉、复议机关作共同被告、起诉期限、有限调解、将明显不当作为审查理由等问题作了补充规定。2014年8月,第十二届全国人大常委会第十次会议对行政诉讼法修正案(草案二次审议稿)进行了分组审议。会后,根据常委委员和人大代表提出的意见和建议,草案增加了法律法规规章授权组织、行政协议、行政诉讼管辖、拒不出庭中途退庭的惩戒措施、适用民事诉讼法等规定。2014年10月28日,第十二届全国人大常委会第十一次会议对行政诉讼法修正案(草案三次审议稿)进行了分组审议。根据十八届四中全会的精神,草案对立案登记、行政诉讼管辖等问题又作了新的规定。2014年11月1日,第十二届全国人大常委会第十一次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》。同日,中华人民共和国主席习近平签署第15号主席令,决定自2015年5月1日起施行。

修订后的行政诉讼法受到了包括实务界和学术界等社会各方面的

高度评价，有评论认为这次修法保护当事人力度之大，内容之广，完全不亚于一次立法活动，必将成为法治政府建设和法治中国建设的重大推动力。这次修法在以下几个方面实现了制度创举：（一）立法宗旨作了重大调整，更加符合行政诉讼的定位。在立法宗旨部分，删除了“维护行政机关”的内容，回归了司法机关的本位；增加了“解决行政争议”，重申了定分止争的功能，将有力推动人民法院案结事了。（二）受案范围有了重大变化，行政诉讼受案范围有所扩大。本法全文删除了“具体行政行为”的表述，代之以“行政行为”，为人民法院依法受理行政案件排除了障碍；受案范围中增加了“行政协议”（行政合同）、行政征收、行政补偿等规定，将更有效地化解各类行政争议；明确规范性文件可以一并审查的规定，加大了对“红头文件”的监督力度。这些内容为人民法院依法受理和审理行政案件提供了法律依据。（三）跨行政区域管辖写入条文，为行政审判体制机制改革留下制度空间。按照十八届四中全会的部署，行政审判体制改革正在紧张有序进行，经与立法机关沟通，明确“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”，管辖调整不再限于“第一审”案件，也不再限于“基层人民法院”，为行政审判体制改革留下制度空间。（四）当事人资格更加明晰，有利于准确确定当事人的程序权利与程序义务。明确原告资格，受案门槛进一步宽松；明确第三人资格，有利于保障行政程序相关人的合法权益；经复议的案件复议机关作被告，有利于破解行政复议机关维持率极高，变形为“维持会”的现象，也有利于促进行政复议功能的发挥。（五）写入重大证据规则，证据制度更加完善。举证责任的内容更加丰富和科学；确立了不能为证明行政行为合法性调取证据规则、非法证据排除规则、质证和认证规则等，进一步完善了行政诉讼证据制度。（六）受理案件门槛降低，人民群众“告状难”问题有望缓解。根据十八届四中全会精神，首次在诉讼法中规定了立案登记制度；起诉期限由原来的“三个月”增加到“六个月”，并规定了五年和二十年的最长起诉期限；明确规定了人民法院既不立案又不作出裁定，行政相对人可以向上一级法院起诉的“越级起诉”制度。（七）规定对行政

机关非法干扰审判活动的制裁措施，维护司法权威。明确规定行政机关拒不出庭、无故中途退庭、欺骗胁迫原告撤诉等行为的惩戒或者处罚措施。对于拒不执行人民法院生效裁判的，增加了对行政机关负责人个人罚款、行政机关不履行公告、对行政机关主管人员直接责任人员拘留等的规定，为维护人民法院权威提供了良好的制度保障。（八）健全判决制度，有利于实质性化解纠纷。将“明显不当”的行为纳入可撤销的范围，加大了对明显不合理的行政行为的监督和制约力度；明确“重大且明显”的行政行为，人民法院可以作出无效判决；明确了继续确认、给付判决，增强对行政机关的监督力度；适度扩大了变更判决的适用范围，不再仅限于“行政处罚显失公正”；对应受案范围的扩大，明确了对行政合同案件的判决类型。（九）改革审理程序，诉讼程序更加科学。吸收中央司改任务和司法文件“简易程序”的规定，将有助于提高诉讼效率；明确对于涉及行政许可、登记、征收征用和行政裁决案件，人民法院可以一并审理相关民事案件，厘清了民行交叉案件的审理规则；在坚持不适用调解的前提下，例外规定了可调解案件的范围；由于行政案件的特殊性，一审二审审理期限适当延长。（十）明确对于行政诉讼法没有规定的，可以适用民事诉讼法的规定。这一规定为人民法院适用民事诉讼程序审理案件，为健全科学的行政诉讼制度提供了法律依据。

在历时三年多的集中调研和修改过程中，由来自最高人民法院行政审判庭和北京、上海、广东、湖北、浙江、辽宁、湖南、山东、福建、江西、重庆、江苏、河南等的高院有关同志组成的行政诉讼法修改小组，为修改行政诉讼法作出了突出贡献。本书作者均参与了最高人民法院本次行政诉讼法修改工作，有的同志还全程参与整个修法过程。新行政诉讼法刚刚颁布，为使社会各界对这部法律的相关内容有关全面、准确的了解，保证新行政诉讼法顺利实施，我们组织编写了这本《新行政诉讼法专题讲座》，对新行政诉讼法分专题进行讲解，以期全体行政审判工作人员和广大行政执法工作者提供一本简明而实用的教材，帮助广大读者从总体上把握行政诉讼法的基本内容和精神实质。

目 录

第一讲 行政诉讼法基本原则	1
一、行政诉讼法立法宗旨	1
二、行政行为概念的廓清	6
三、合法性审查原则	9
四、作为拟制行政机关的授权组织作出的行政行为	16
五、保障起诉权利原则	23
六、禁止行政机关干预受理原则	29
七、明确行政机关负责人出庭应诉义务	31
第二讲 受案范围	39
一、行政诉讼受案范围的发展历程	40
二、应当受理的行政案件	45
三、修法中对不属于行政诉讼受案范围情形的争论	64
四、不属于行政诉讼受案范围的情形	65
第三讲 管 辖	77
一、行政诉讼管辖的概念及基本原则	77
二、级别管辖	79
三、地域管辖	87
四、几种特殊类型案件的管辖	90
五、共同管辖与选择管辖	95
六、移送管辖	99
七、指定管辖	101
八、管辖权转移	102
九、行政案件管辖改革展望	105

第四讲 诉讼参加人	109
一、原告	109
二、被告	122
三、第三人	134
四、共同诉讼人与诉讼代理人	139
五、诉讼代理人	142
第五讲 证 据	147
一、证据的种类	147
二、关于举证责任	154
三、法院调取证据	164
四、证据的质证与认证	172
第六讲 起诉和受理	185
一、起诉期限制度对起诉人的保障	185
二、不作为案件起诉期限	197
三、法定和酌定的扣除期限	200
四、对起诉人的程序保障	202
五、对规范性文件的附带审查	210
第七讲 审 理	216
一、审判公开	217
二、调 解	224
三、行政附带民事诉讼	229
四、规范性文件合法性审查	234
五、简易程序	241
六、再审事由	247
第八讲 判 决	253
一、驳回原告诉讼请求判决	253
二、撤销判决	259
三、课以义务判决	266
四、变更判决	272

五、一般给付判决	275
六、确认判决	279
七、行政合同判决	295
第九讲 执 行	306
一、可以作为执行依据的生效裁判种类	306
二、申请执行生效法律文书	315
三、行政机关拒绝履行人民法院生效裁判时的强制措施	322
四、非诉行政执行	330

第一讲 行政诉讼法基本原则

在法治社会，诉讼的基本原则承载着法律的精神内核，表征着法治的重要理念，反映着法律条文或者判例的基本准则。我国诉讼法律一般在总则部分规定基本原则，以基本原则作为统率整部法律的指针和方向。通论以为，行政诉讼基本原则是指由宪法或者法律规定的，反映行政诉讼的基本特点，对于行政诉讼有普遍指导意义的，在审理和解决行政纠纷过程中必须遵循的基本准则。在2014年行政诉讼法修改中，总则部分的修改主要涉及立法宗旨以及若干基本原则。其中，立法宗旨中重新调整了诉讼的化解纠纷和监督行政机关依法行政的功能，基本原则方面的主要变化是进一步坚持了合法性审查原则，重新界定了行政行为，增加规定了保障起诉权、禁止干预妨碍人民法院依法受理和行政机关负责人出庭应诉等，本讲将就这些内容作一讲解。

一、行政诉讼法立法宗旨

修订前的行政诉讼法第1条规定：“为保证人民法院正确、及时审理行政案件，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使职权，根据宪法制定本法。”这一规定包含了三个方面的内容：其一，保证人民法院正确、及时审理行政案件。“正确”要求人民法院在查明事实的基础上，正确适用法律，作出正确的裁判。查明事实，就是要查明作出行政行为所根据的事实和行政争议的事实；正确适用法律就是正确适用实体法和程序法；正确作出裁判就是按照行政诉讼法实体规定和程序规定作出准确的裁判。“及时”要求人民法院在行政诉讼的各个阶段，都要按照行政诉讼法规定的期间审理案件。其二，保护公民、法人和其他组织的合法权益。通过行政诉讼的方式保障人民合法权益，是行政诉讼法的核心宗旨。其三，维护和监督行政机关依法行使行政职权。过去的观点认为，人民法院通过审理行政案件，对合法的行政行为判决维持；对违法的行政行为判决撤销、变更、履行或者

重作。前者是对合法行政行为的保障，后者是对违法行政行为的监督。在司法实践中，针对本条的修订，主要有以下几个问题的讨论：

（一）行政诉讼是否需要为行政行为予以维护

在调研过程中，包括各级法院法官在内的大多数观点认为，修订前的行政诉讼法将立法宗旨中保障公民权利与监督和促进行政机关依法行政等量齐观，存在明显缺陷。主要是：第一，将“维护”行政机关依法行政放在“监督”行政机关依法行政之前，与行政诉讼重在制约监督行政行为的本质不相吻合，实际上认可了行政审判权力对行政权力的依附和从属地位，与行政诉讼的本质背道而驰。第二，行政行为从作出之日起生效，其效力并不因为行政判决的维持而得到“维护”。第三，使用“维护”一词有损行政审判的良性运行，有画蛇添足之嫌。特别是在司法实践中，有的地方党政领导认为人民法院有义务维护行政机关，并以此为由对案件进行干预，导致行政审判面临的司法环境逐步恶化。

包括广东等地法院的许多意见认为，应当将“维护”二字改为“促进”。理由是：第一，行政诉讼是一种以司法权制约行政权的制度架构，促进行政机关依法行政是行政诉讼所能够实现的客观法律功能。第二，公民提起诉讼的目的除了维护自身合法权益外，更多的是一种参与国家治理的方式，行政审判实践中出现的公益诉讼也体现了公民通过诉讼参与行政管理过程和监督行政的意义。第三，“促进”二字的改动是一种革命性的制度变革，彰显着司法权力推动行政机关依法行政的功能。司法不是附属于行政和证明行政合法的力量，而是一种居中的衡平力量。第四，1989年行政诉讼法制定之时，曾经规定为“促进”，但是由于法治环境欠佳，立法者认为“促进”语气太硬，没有采纳。经过20多年的行政审判实践，明确“促进”的条件已经成熟。

还有的观点认为，行政诉讼法是一部保障人民群众合法权益的法律，保护权益应当成为行政诉讼法的唯一宗旨，建议将“维护和监督行政机关依法行使行政职权”的内容删除。

在立法过程中，比较一致的观点是，行政诉讼法是一部监督行政机关依法行政的法律，而非维护行政机关权威的法律。修订后的行政诉讼法第1条删除了“维护”的规定。同时，考虑到“监督”本身具有“促进”的含义，没有在条文中采纳增加“促进”的内容。对于删除“维护和监督”的观点，

立法机关也没有采纳，理由是主要是行政诉讼法不仅仅是一部保护人民合法权益（主观公权利）的法律，也是一部监督行政机关依法行政（客观法律秩序）的法律，两者均不能偏废。

（二）是否需要将解决行政争议列为立法宗旨

行政诉讼是一种解决行政争议的制度。行政诉讼首先是一种诉讼活动。诉者，告也；讼者，争也。诉讼的基本含义就是发生矛盾或者冲突的一方，请求与争执双方没有利害关系的司法机关，按照公正的程序解决争议。^①应当说，解决行政纠纷本身就是行政诉讼宗旨的题中之义。对于是否增加“解决行政争议”，在立法过程中还存在一些争议。主要有两种观点：

第一种观点认为，没有必要规定“解决行政争议”的内容。主要理由是：第一，将解决行政争议作为行政诉讼法的宗旨，可能会加重人民法院的负担。目前，行政诉讼法的架构属于客观诉讼的架构，人民法院只负责行政行为的合法性，如果要求人民法院“有效化解争议”，人民法院除了承担行政行为合法性的审查职责外，还要承担化解纠纷的职责，可能超出人民法院的承受范围。第二，将解决行政争议作为行政诉讼宗旨，可能与人民法院对行政行为进行合法性审查的原则相悖。行政争议的范围远远不止行政行为合法性，还可能包括行政法律关系是否存在、行政行为是否有效成立等。如果确立解决行政争议的宗旨，将可能导致条文之间的冲突和不协调。第三，行政争议的概念过于宽泛，在实践中不易把握。行政争议既可能理解为外部行政法律关系，也可能理解为内部行政关系。除了行政机关与相对人之间的争议属于行政争议之外，行政机关之间的争议是否属于行政争议，是否也要纳入行政诉讼受案范围，存在理论上的困难。

第二种观点认为，应当规定“解决行政争议”。笔者一直主张，将“解决行政争议”纳入行政诉讼法立法宗旨当中。在最高人民法院的建议稿中，最初表述为“妥善解决行政纠纷”，由于“纠纷”一词具有不确定性，又改为“有效解决行政争议”。由于该项宗旨是对人民法院的要求，因此放在“保证人民法院公正、及时审理行政案件”之后。同时，在逻辑上也比较顺畅和清楚，人民法院公正、及时审理行政案件的目的是“解决行政争议”。行政诉讼

^① 江必新、梁风云著：《行政诉讼法理论与实务》（第二版），北京大学出版社2011年版，第7页。

法修正案（草案）在第十二届人大常委会第一次审议时，没有将“解决行政争议”列为行政诉讼宗旨，第二次审议时，明确规定了“解决行政争议”。

本法^①明确规定“解决行政争议”，主要基于以下理由：

第一，构建和谐社会要求行政诉讼必须以解决行政争议作为其基本功能。修订前的行政诉讼法是一个比较典型的客观法的架构。法院对行政行为的合法性进行事后评价，这种评价是一种事后的、静态的评价，具有不彻底性和滞后性。只有针对争议，特别是针对原告的诉讼请求，才能彻底化解行政争议。

第二，解决行政争议与其他立法宗旨相辅相成。人民法院只有解决了争议双方的事项，才可能达到保护公民权益和监督行政机关依法行政的目的。例如，解决行政争议的立法宗旨可以为“保护公民权益”立法宗旨提供进一步的制度支持。目前，我国行政权力的强大是不争的事实，无论在可能性还是现实性上，行政侵权都是不可避免和大量存在的，公民权利得不到保护的现象普遍存在。这一现实情况决定了行政诉讼法必须以救济权利为首要目的。解决行政争议重在化解争议，必然需要关注公民实际诉讼请求，也就必然达到保障公民合法权益的目的。

第三，大量的行政案件虽然涉及行政行为的合法性，但是公民、法人或者其他组织更关注其合法权益、切身利益能否得到司法保护。例如，以工伤认定行政案件为例，原告提起诉讼的目的是获得工伤补偿金，而根据修订前的行政诉讼法，法院可以作出的判决只有维持、撤销或者重作等判决。法院判决生效后，原告仍不能实现其获得补偿的目的，还需要复杂的工伤等级评定、劳动仲裁甚至民事诉讼、执行等程序才能实现其最终目的。明确规定行政诉讼化解行政争议的目的，有利于人民法院根据原告的诉讼请求，实质性化解行政纠纷。

第四，有利于化解行政诉讼中的民事争议。民事诉讼是以化解纠纷为主要目的的，行政诉讼脱胎于民事诉讼，它通过保护公民合法权益和监督行政机关依法行政之间实现有效平衡来解决行政争议，属于解决纠纷的方式。基于这一考虑，本法在第60条规定了有限调解规则，即人民法院审理行政案件，不适用调解。但是，行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件可以调解。第61条规定，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诉讼中，当事人申请一并

^① 如无特别说明，本书中“本法”均指2014年11月1日修正后的《中华人民共和国行政诉讼法》。

解决相关民事争议的，人民法院可以一并审理。

第五，为构建诉讼类型制度留下充分的空间。修订前的行政诉讼法更多强调人民法院对行政行为合法性审查。主要体现的是撤销诉讼和部分给付诉讼的特点。健全的行政诉讼制度除了形成诉讼（包括撤销诉讼和变更诉讼）和给付诉讼之外，还有确认诉讼（包括一般确认诉讼和继续确认诉讼），行政争议的外延能够容纳所有的诉讼类型，为完善行政诉讼制度留下足够空间。

第六，有利于对经过行政复议案件的监督。对于经过复议维持的案件，法院不仅要审查复议机关作出维持的行政行为，也要对原行政行为进行审查。只有对复议行为和原行政行为进行全面审查，才能真正化解行政纠纷。本法第79条规定，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。

第七，从域外的规定来看，解决行政争议是行政诉讼的根本宗旨。例如，德国行政法院法第40条第1款规定，在联邦法律没有明确规定由其他法院管辖的情况下，所有非宪法的“公法争议”由行政法院管辖。州法律也可以规定州法适用范围内的“公法争议”由其他法院管辖。我国台湾地区的“行政诉讼法”第2条规定，“公法上之争议”，“除法律别有规定外，得依本法提起行政诉讼”。

（三）保证人民法院“正确”审理案件还是“公正”审理案件

在修法过程中，我们提出，“保证人民法院正确、及时审理行政案件”中的“正确”应当修改为“公正”。理由是：第一，“正确”是与“错误”相对应的，没有反映出司法活动的特征。人民法院在诉讼活动中，最重要的是保证案件得到公正处理。第二，“正确”一词具有较浓郁的政治意味，也常被用作“政治正确”等表述。在一些司法环境不好的地方，容易成为地方党政领导干预口实。第三，人民法院审理行政案件，需要兼顾公正和效率。“及时”意味着高效率，“公正”意味着高质量。第四，公正的前提是人民法院准确认定事实，查明是非，准确适用法律，这个要求要明显高于“正确”的要求。立法者最后采纳了这一主张。

据此，行政诉讼法第1条规定：“为保证人民法院公正、及时审理行政案件，解决行政争议，保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使职权，根据宪法，制定本法。”

二、行政行为概念的廓清

根据修订前的行政诉讼法第5条规定,人民法院的审理对象是“具体行政行为的合法性”。过去的观点认为,具体行政行为是抽象行政行为的对称。具体行政行为是指行政机关处理具体事件的行为,即行政机关行使行政权力,对特定的公民、法人或者其他组织作出的有关该公民、法人或者其他组织权利义务的单方行为。还有的观点认为,具体行政行为是指行政机关进行行政管理时,对特定的具体的个人或者组织采取的单方行为^①。根据这一理解,最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见(试行)》(以下简称《贯彻意见》)第1条规定,“具体行政行为”是指国家行政机关和行政机关工作人员、法律法规授权的组织、行政机关委托的组织或者个人在行政管理活动中行使行政职权,针对特定的公民、法人或者其他组织,就特定的具体事项,作出的有关该公民、法人或者其他组织权利义务的单方行为。^②而抽象行政行为则是指行政机关为进行行政管理而制定的具有普遍约束力的规范性文件的为。例如,行政法规、规章等。^③参与立法的学者认为,修订前的行政诉讼法第12条第2项关于“行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令”属于抽象行政行为,由于法律没有赋予法院撤销或者改变抽象行政行为的权力,因此,凡是控告行政机关制定的法规、规章或者其他具有普遍约束力的决定、命令的,法院不能受理。^④根据《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》)第3条的规定,本项规定的“具有普遍约束力的决定、命令”,是指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。

① 顾昂然:“行政诉讼法起草情况和主要精神”,载《行政诉讼法专题讲座》,人民法院出版社1989年版,第21页。

② 这一概念存在三个方面的缺陷:一是将具体行政行为局限于作为类的行政行为。即“作出的”行政行为。二是将具体行政行为局限于单方行为。这就排除了行政合同行为、行政承诺行为等双方行为。三是将具体行政行为的实施主体范围过于宽广。特别是委托的组织或者个人亦属于作出行政行为的主体,不符合一般的行政法理论。《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》就此缺陷进行了修正。

③ 胡康生主编:《行政诉讼法释义》,北京师范学院出版社1989年版,第6页。

④ 胡康生主编:《行政诉讼法释义》,北京师范学院出版社1989年版,第27页。