

新行政诉讼法理解与适用丛书

XIN XINGZHENG SUSONGFA LIJIE YU SHIYONG CONGSHU

中华人民共和国行政诉讼法 理解适用与实务指南

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO XINGZHENG SUSONGFA
LIJIE SHIYONG YU SHIWU ZHINAN

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

中华人民共和国行政诉讼法 理解适用与实务指南

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO XINGZHENG SUSONGFA
LIJIE SHIYONG YU SHIWU ZHINAN

江必新

主 编

主 编：江必新

撰稿人：（以撰写章节为序）

梁风云	郭修江	耿宝建	杨科雄	李 涛
章文英	王晓滨	邵长茂	金诚轩	周 觅
阎 巍	全 蕾	沈小平		

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国行政诉讼法理解适用与实务指南 /
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 - 5827 - 6

I. ①中… II. ①江… III. ①行政诉讼法 - 法律适用
- 中国 IV. ①D925.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 256291 号



策划编辑 马 颖

责任编辑 胡 斌

封面设计 周黎明

中华人民共和国行政诉讼法理解适用与实务指南

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO XINGZHENG SUSONGFA LIJIE SHIYONG YU SHIWU ZHINAN

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 1 月第 1 版

印张/30.5 字数/414 千

2015 年 1 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 5827 - 6

定价: 86.00 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

着政治、经济、社会和文化的发展，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强制权利与强行义务。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“飞跃起诉”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《中华人民共和国行政诉讼法理解适用与实务指南》。下一步,我们将根据新行政诉讼法的相关规定,对最高人民法院的相关司法解释进行清理和修订,力求根据司法实践需要准确阐述立法原意,进一步推动新行政诉讼法得到全面、正确的实施。

本书撰写分工(按章节排序)

梁风云:第一章

郭修江:第二章

耿宝建:第三章

杨科雄:第四章

李 涛:第五章

章文英:第六章

王晓滨:第七章第一节

邵长茂:第七章第二节

金诚轩:第七章第三节

周 觅:第七章第四节

阎 巍:第七章第五节

全 蕾:第八章

沈小平:第九章、第十章

目 录

第一章 总 则	1
第一条 【立法宗旨】	1
第二条 【行政诉讼权和行政行为范围】	4
第三条 【诉权保护、禁止非法干预和行政机关负责人出庭应诉】	7
第四条 【依法独立行使审判权和行政审判机构】	14
第五条 【以事实为根据，以法律为准绳原则】	18
第六条 【合法性审查原则】	22
第七条 【审理行政案件实行合议、回避、公开审判和两审终审制度】	26
第八条 【当事人诉讼地位平等】	33
第九条 【使用本民族语言文字进行行政诉讼原则】	35
第十条 【辩论原则】	40
第十一条 【检察监督】	44
第二章 受案范围	50
第十二条 【人民法院行政案件受理范围】	50
第十三条 【人民法院行政案件受理排除范围】	76
第三章 管 辖	89
第十四条 【基层人民法院管辖案件】	89
第十五条 【中级人民法院管辖案件】	94
第十六条 【高级人民法院管辖案件】	100
第十七条 【最高人民法院管辖案件】	102
第十八条 【一般地域管辖】	103
第十九条 【限制人身自由行政强制措施案件的管辖】	106
第二十条 【不动产案件特殊管辖】	108

第二十一条	【共同管辖与选择管辖】	110
第二十二条	【移送管辖】	114
第二十三条	【指定管辖】	116
第二十四条	【管辖权转移】	118
第四章 诉讼参加人		121
第二十五条	【原告资格】	121
第二十六条	【被告资格】	127
第二十七条	【共同诉讼】	135
第二十八条	【诉讼代表人】	137
第二十九条	【第三人】	139
第三十条	【法定代理和指定代理】	144
第三十一条	【委托代理】	145
第三十二条	【诉讼代理人以及当事人权利义务】	148
第五章 证据		150
第三十三条	【证据种类和认定事实基本要求】	150
第三十四条	【被告举证责任】	158
第三十五条	【被告诉讼过程中收集证据的限制】	163
第三十六条	【被告延期举证和补充证据】	166
第三十七条	【原告举证权利和被告举证责任关系】	170
第三十八条	【原告承担举证责任事项】	173
第三十九条	【法院依职权要求当事人提供和补充证据】	179
第四十条	【法院依职权调取证据及其限制】	182
第四十一条	【人民法院依申请调取证据】	186
第四十二条	【证据保全】	189
第四十三条	【证据的质证、审核认定和非法证据排除】	193
第六章 起诉和受理		198
第四十四条	【行政诉讼与行政复议的关系】	198
第四十五条	【行政复议之后起诉期限】	202
第四十六条	【一般起诉期限】	206
第四十七条	【行政不作为起诉期限】	211
第四十八条	【起诉期限扣除与延长】	217
第四十九条	【起诉条件】	221

第五十条	【书面起诉及口头起诉】	226
第五十一条	【立案登记及立案不当行为救济及责任】	230
第五十二条	【立案不作为】	237
第五十三条	【对规范性文件的起诉与受理】	241
第七章 审理和判决		247
第一节 一般规定		247
第五十四条	【人民法院审理行政案件基本方式】	247
第五十五条	【回避制度】	252
第五十六条	【诉讼期间不停止行政行为执行】	257
第五十七条	【先予执行】	263
第五十八条	【经人民法院合法传唤，双方当事人无正当理由拒不到庭的处理】	268
第五十九条	【妨害行政诉讼的司法强制措施】	274
第六十条	【行政案件不适用调解的一般原则及其例外】	281
第六十一条	【行政诉讼一并审理民事案件，以及先民后行程序处理】	287
第六十二条	【原告申请撤诉】	292
第六十三条	【行政诉讼法律规则适用范围】	295
第六十四条	【接受司法审查的规范性文件被认为不合法时，人民法院如何处理】	300
第六十五条	【行政诉讼裁判文书公开】	304
第六十六条	【对行政机关相关责任人员的责任追究及司法建议】	306
第二节 第一审普通程序		311
第六十七条	【起诉状副本的发送与答辩状的提交、发送】	311
第六十八条	【行政案件审判组织形式】	316
第六十九条	【驳回原告诉讼请求判决】	320
第七十条	【撤销判决】	324
第七十一条	【被告依判决重作行政行为的限制】	332
第七十二条	【履行判决】	333
第七十三条	【给付判决】	335
第七十四条	【确认违法判决】	337

第七十五条	【确认无效判决】	341
第七十六条	【责令被告采取补救措施判决与赔偿判决】	344
第七十七条	【变更判决】	345
第七十八条	【行政协议案件判决方式】	349
第七十九条	【复议决定与原行政行为一并裁判】	351
第八十条	【行政诉讼公开宣判】	353
第八十一条	【第一审案件审理期限】	355
第三节	简易程序	357
第八十二条	【行政诉讼简易程序适用范围和审级】	357
第八十三条	【审判组织独任制及审限】	364
第八十四条	【程序转化】	369
第四节	第二审程序	371
第八十五条	【上诉程序以及期限】	371
第八十六条	【二审审理方式】	375
第八十七条	【二审法院审理行政案件的审查范围】	380
第八十八条	【二审行政案件的审理期限及其延长审理期限的条件】	385
第八十九条	【二审裁判方式】	389
第五节	审判监督程序	396
第九十条	【审判监督程序申请主体、客体、管辖法院和效力】	396
第九十一条	【再审事由】	404
第九十二条	【人民法院依职权启动再审】	411
第九十三条	【检察机关抗诉事由、程序及检察建议】	414
第八章	执 行	419
第九十四条	【当事人对法院生效法律文书的履行义务】	419
第九十五条	【公民、法人或其他组织拒绝履行生效裁判情况的申请强制执行主体、强制执行主体及执行管辖】	424
第九十六条	【行政机关拒绝履行生效裁判时,法院可以对其采取的强制措施】	429
第九十七条	【行政非诉强制执行及行政强制执行】	434

第九章 涉外行政诉讼	442
第九十八条 【涉外行政诉讼适用本法的原则性规定】	442
第九十九条 【同等原则和对等原则】	444
第一百条 【涉外行政诉讼中外籍当事人委托律师】	446
第十章 附 则	449
第一百零一条 【适用民事诉讼法的规定】	449
第一百零二条 【行政诉讼费用】	451
第一百零三条 【生效日期】	456
附 录	458

第一章 总 则

第一条 【立法宗旨】 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。

【条文主旨】 本条是关于立法宗旨的规定。

【背景介绍】 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。

【条文释义】 行政诉讼法是调整行政诉讼活动的法律规范，是人民法院和当事人必须遵守的行为准则。根据本条规定，行政诉讼法的立法宗旨包括五个方面：

第一，保证人民法院公正、及时审理行政案件。“公正”就是要求人民法院在查明事实的基础上，正确适用法律，作出公平的裁判。查明事实，就是要查明作出行政行为所依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所谓实体规定和程序规定作出准确的裁判。“及时”就是要求人民法院在行

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。“行政案件”是指公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政行为侵犯其合法权益而向人民法院提起诉讼，并由人民法院进行审理的行政纠纷。

第二，解决行政争议。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。应当说，解决行政纠纷本身就是行政诉讼宗旨的题中之义。这一内容是本次修法中增加的。

第三，保护公民、法人和其他组织的合法权益。“公民、法人和其他组织”是在行政管理活动中处于相对人地位或者受到行政行为实际影响的法律主体。行政机关的权力不仅广泛，涉及人民政治生活、经济生活和其他社会生活，而且深入，涉及人民的衣食住行的方方面面；行政机关的权力还具有强制性，如果失去司法机关的控制，将有可能极大侵犯人民的合法权益。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。

第四，监督行政机关依法行使行政职权。人民法院通过审理行政案件，对行政行为的合法性进行审查。对违法的行政行为，例如对主要证据不足、适用法律法规错误、违反法定程序、超越职权、滥用职权、明显不当的行政行为，判决撤销或者重作、变更、履行、给付。对行政协议等行为也进行监督，对于不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除行政协议的，判决被告承担继续履行、采取补救措施或者赔偿损失等责任。

第五，根据宪法制定本法。制定行政诉讼法的根据主要有：一是宪法的根本原则。宪法规定国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设，坚持四项基本原则等。二是宪法的若干原则。包括公民的基本权利义务、国家行政机关、审判机关和检察机关的组织活动原则等。宪法的具体规定。《中华人民共和国宪法》第41条规定，中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。

【实务指南】

在理解本条规定时，需要说明以下两个问题：

一是，行政诉讼是否需要为行政行为予以维护。在修法过程中，比较一致的意见认为，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。据此，修订后的行政诉讼法第1条删除了“维护”的规定。

二是，关于“公民、法人和其他组织”的表述问题。在本次修法中，有意见建议将本条规定的“公民、法人和其他组织”修订为“个人和组织”或者“自然人和组织”。理由是：第一，“公民、法人和其他组织”一词是借用了民法学的概念，并非实质意义上的行政法学概念。第二，“公民”这一概念强调国籍上的归属，自然人则强调人的自然属性。自然人的外延比公民广，包括本国公民、外国公民和无国籍人。我国加入世贸组织后，外国人、无国籍人、外国组织作为行政法律关系一方主体的情况是客观存在的，行政诉讼法在对诉讼主体的规定中应当考虑涉外诉讼主体的内容。

在讨论中，大多数观点认为，应当继续保留“公民、法人和其他组织”的提法。理由是：第一，“公民、法人和其他组织”已经成为一个约定俗成的、比较规范的、被多项法律明确规定的短语。例如，行政处罚法、行政许可法、行政复议法等。修订这一内容还需要更充分的理由。第二，“公民”的概念经由解释，已经包括了本国公民、外国公民和无国籍人。第三，根据民法通则的规定，对于“公民、法人和其他组织”的范围是清楚的。在民法领域和行政法领域，该概念并无区分的实际意义。据此，立法机关最终保留了原来的规定。