

图书在版编目 (CIP) 数据

最高人民法院新行政诉讼法司法解释理解与适用 / 江必新,
梁风云著. —北京: 中国法制出版社, 2015. 5

(新行政诉讼法理解与适用丛书)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 6337 - 9

I. ①最… II. ①江…②梁… III. ①行政诉讼法 - 法律解释
- 中国②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 (2015) 第 090379 号

策划编辑 马颖

责任编辑 马颖

封面创意 梁风云

最高人民法院新行政诉讼法司法解释理解与适用

ZUIGAO RENMIN FAYUAN XIN XINGZHENG SUSONGFA SIFA JIESHI LIJIE YU SHIYONG

著者/江必新, 梁风云

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

印张 / 28 字数 / 403 千

版次/2015 年 6 月第 1 版

2015 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 6337 - 9

定价: 86.00 元

北京西单横二条 2 号

值班电话: 66026508

邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66034242

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

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

凡 例

□凡属于国家法律的，均简称“某法”。例如，《中华人民共和国行政诉讼法》简称为行政诉讼法、《中华人民共和国行政复议法》简称为行政复议法。

□1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国行政诉讼法》简称为修改前的行政诉讼法。

□凡属于法规以及法规以下规范性文件的，均简称“《某法规》”，并加书名号。例如，《中华人民共和国行政复议法实施条例》简称为《行政复议法实施条例》。

□域外法律加书名号。例如，德国《行政法院法》、法国《行政诉讼法典》。

□《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》简称为《若干解释》。

□《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）》简称为原《贯彻意见》。

□《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》简称为本司法解释。

□《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》简称为《行政诉讼证据规定》。

□《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》简称为《民诉解释》。

前 言

今年是行政诉讼法制定和颁布的第二十五个年头。在这二十五年里，中国的民主法治发生了巨大而深刻的变化，社会主义法治国家蓝图逐步呈现；人民法院的行政审判工作取得了举世瞩目的成就，法治政府建设稳步推进；行政诉讼制度得到了长足的进步和发展；法治观念和法治社会建设日益深入人心。可以说，新行政诉讼法的颁布，是二十五年“民告官”司法实践的经验总结，是二十五年中国特色行政诉讼制度发展的法律成果，是二十五年社会主义民主法治建设的制度升华。

毋庸讳言，这部法律在实施中还存在一些难以解决的问题和难以克服的困难。但是，这样一部散发着朴素民本思想的良善法律，这样一部体现着行权规则的治国重器，受到了广大人民群众和社会各界的真心拥护。黄河九曲，入于渤海，浪淘风簸，砂尽见金。我们相信，任何推动社会发展进步的制度变革，都必然经历一个曲折的过程；任何推动人民福祉的制度革新，终将实现并具有恒久的生命力。

修改后的行政诉讼法，崭新制度随处可见，创制内容俯首可拾，从修改内容的广度和深度来看，这次修法绝不亚于一次立法。为了贯彻好、实施好

这部基本法律，最高人民法院经过多方调研、反复论证，颁布了新行政诉讼法司法解释。这部司法解释针对新行政诉讼法的创设性内容作了大量的细化规定，是人民法院贯彻行政诉讼法和审理行政案件的重要依据。在参与司法解释制定过程中，我们深深感到，新行政诉讼法涉及内容之广、涉及问题之深，远远超过当初预想。特别是一些重要的制度，争论极大。从某种意义上讲，这部司法解释，是对司法政策进行精心选择的结果，是各方意见博弈和综合的结果。我们考虑，展示我们在制定过程中的思考，阐释我们在制定过程中的观点，说明司法解释制定过程中的分歧，论述司法解释制定过程中的最终选择，将有助于对本部司法解释的正确理解，有助于对本部司法解释准确适用。为此，我们写作了这本小册子，希望对此有所助益。

本书是我们在工作之余完成的个人著作，错漏之处不可避免，祈望读者不吝赐教。

江必新

目 录

导 言	1
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	1
第 一 条 【登记立案】	1
第 二 条 【诉讼请求】	16
第 三 条 【裁定驳回起诉的情形】	36
第 四 条 【依申请的行政不作为的起诉期限】	48
第 五 条 【行政机关负责人出庭应诉】	57
第 六 条 【复议维持或者改变原行政行为的界定标准】	65
第 七 条 【共同被告案件漏列被告的处理】	75
第 八 条 【复议机关为共同被告情形下的级别管辖】	81
第 九 条 【复议机关作共同被告的审查对象及举证责任】	86
第 十 条 【复议机关作被告时的裁判方式】	94
第 十 一 条 【行政协议及范围】	103
第 十 二 条 【行政协议纠纷的诉讼时效和起诉期限】	129
第 十 三 条 【行政协议管辖】	136
第 十 四 条 【审理行政协议案件的法律适用】	141
第 十 五 条 【行政协议判决】	153
第 十 六 条 【行政协议案件诉讼费用】	166
第 十 七 条 【一并审理民事争议的提出时间和排除范围】	172
第 十 八 条 【审判组织和立案】	183
第 十 九 条 【一并审理相关民事争议案件的法律适用、调解、 裁判和上诉】	187
第 二 十 条 【规范性文件一并审查请求的提出时间】	196
第 二 十 一 条 【规范性文件审查程序及处理】	206

第二十二条	【课予义务判决】	213
第二十三条	【给付判决】	224
第二十四条	【申请再审的时间】	235
第二十五条	【向检察机关申请抗诉或检察建议】	241
第二十六条	【行政诉讼法溯及力】	244
第二十七条	【新法优于旧法】	251
附 录		256
中华人民共和国行政诉讼法		256
(2014年11月1日)		
中华人民共和国民事诉讼法		270
(2012年8月31日)		
中华人民共和国行政复议法		307
(2009年8月27日)		
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		314
(2015年4月22日)		
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		319
(2000年3月8日)		
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		334
(2015年1月30日)		
最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定		397
(2002年7月24日)		
最高人民法院关于审理房屋登记案件若干问题的规定		408
(2010年11月5日)		
最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问 题的规定		410
(2011年7月29日)		
最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若 干问题的规定		413
(2011年8月7日)		

最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定	415
(2009年12月14日)	
最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定	417
(1997年4月29日)	
最高人民法院关于关于审理行政案件适用法律规范问 题的座谈会纪要	421
(2004年5月18日)	
贯彻落实新行政诉讼法的重大司法举措	
——最高人民法院行政庭负责人就《关于适用〈中华人民共和国 行政诉讼法〉若干问题的解释》答记者问	425
准确把握起诉条件，自觉维护诉讼秩序	
——最高人民法院行政审判庭负责人就行政诉讼立案登记有关问 题答记者问	431

导 言

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号主席令公布，决定自2015年5月1日起施行。这次修改是自1989年行政诉讼法实施以来的一次全面修改。修改后的行政诉讼法从原来的75条增加到103条。其中，修改了45条，增加了33条，删除了3条，只有25条没有修改。在内容上，新增加了“解决行政争议”的立法宗旨，行政机关负责人出庭应诉制度，将“具体行政行为”修改为“行政行为”，将行政协议纳入受案范围，增加了对规范性文件的一并审查，增加了跨行政区域管辖，首次在诉讼法中明确立案登记制度，增加了一并审理相关民事争议制度，将明显不当行为纳入可撤销范围，增加了课予义务判决、一般给付判决、确认无效判决等重大诉讼制度。此外，对于受案范围、管辖、当事人、审理程序、简易程序、证据制度、裁判执行、非诉行政执行等制度也有重大修改完善。修改后的行政诉讼法对于更好地发挥行政诉讼在解决行政争议，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使职权，加快建设社会主义法治国家，全面落实依法治国基本方略等方面具有重要的意义。这部基本法律修改条文比例之大，内容之广，绝不亚于一次重大立法。新法修改的内容，特别是新规定、新创制的内容较多，但相关规定又比较原则和笼统，迫切需要对相关规定作出解释。在新法颁布之后，各地法院和行政机关迫切希望最高人民法院对行政诉讼法的新规定，特别是一些重大的制度作出统一解释。

2014年9月，最高人民法院在行政诉讼法修改研究小组的基础上成立了新行政诉讼法司法解释起草小组。小组成员包括最高人民法院行政审判庭和北京、广东、上海、江西、福建、内蒙古、山东、辽宁、宁夏等九个高院的同志。同时，为了借鉴最新司法改革成果，在2015年年初还吸收了

第一批跨行政区划法院的北京四中院有关同志参加。为了贯彻实施新的行政诉讼法，最高人民法院行政审判庭于2015年年初部署司法解释起草工作。从年初开始，最高人民法院向各高级人民法院发出通知，要求通过召开座谈会、听取一线法官和行政机关意见建议等方式，就新法实施中的重点难点问题进行广泛调研，并确定了二十余个高院、中院就若干重大问题进行专题调研。同时，最高人民法院也指派相关同志就若干重大问题进行专题研究，并负责与相关法院的沟通、联络工作，做好起草司法解释的相关准备工作。各地送来的调研报告共计30余万字，收集的问题达数百个之多。

在全面收集和研究各地报送问题的基础上，最高人民法院着手司法解释起草工作。2015年3月4-9日，新行政诉讼法司法解释起草小组在宁夏银川召开封闭式研讨，对各地法院的意见和建议进行汇总、整理、研究，并在此基础上起草相应条文。起草小组采取了分组讨论，分组研究条文的方式。在近一周的时间里，起草小组仔细研究和遴选问题，认真起草和论证条文，第一次提出的条文就达到了64条，涉及13个方面。3月12日，最高人民法院行政审判庭召开全庭会，专题研究和论证新行政诉讼法司法解释。全庭同志从条文的合法性、针对性和科学性等方面进行了全面系统论证。根据大家的研究、讨论、论证，修改完成了司法解释第二稿。司法解释稿条文内容缩减为54条。3月18日，最高人民法院行政审判庭召开全庭会，就司法解释第二稿进行再次研究论证，并对条文内容、数量进行再次整合，形成第三稿。3月20日，起草小组就第三稿逐字逐句进行研究论证，修改完成了第四稿。为了保证制定司法解释的效率，确保相关单位意见能够及时返回，起草小组同时向全国人大法工委、国务院法制办、最高人民检察院等单位发出征求意见函。3月24日，起草小组在北京市平谷区召开专家论证会，邀请了行政诉讼法专家、全国人大法工委行政法室、国务院法制办行政复议司、最高人民检察院民行检察厅、北京市三级法院、平谷区政府法制办等单位共计30余人参加。根据专家论证会的修改建议和意见，修改完成了司法解释第五稿。3月27日，起草小组在广东省珠海市召开专家论证会，邀请了行政诉讼法专家、广东高院、福建高院、上海高院、珠海两级法院、政府法制部门、最高人民法院研究室等单位共计30余人参加。根据专家论证会的修改建议和意见，修改完成了司法解释第六稿。4月1日，起草小组在院内召集立案庭、民一庭、民二庭、

赔偿办、审监庭、执行局、研究室等七个部门、北京高院、北京市第四中级人民法院、北京市朝阳区人民法院和北京市丰台区人民法院等单位有关同志共计30余人，对司法解释稿进行逐条讨论，讨论热烈、充分，根据讨论的意见和建议，修改完成了司法解释第七稿。4月8日，按照党组会议和中央全面深化改革领导小组关于推行立案登记制改革的精神，起草小组又对立案登记、管辖等问题进行了专题研究，并对相关条文进行了补充完善。在此基础上，修改完成了司法解释第八稿。同时，再次发函征求全国人大法工委、国务院法制办和最高人民法院立案庭、民一庭、民二庭、审监庭、执行局、赔偿办、研究室等七个部门的意见。之后，在吸收全国人大法工委、国务院法制办和最高人民法院有关部门意见的基础上，形成了司法解释送审稿。

新行政诉讼法司法解释的起草，坚持了以下三个原则：（一）依法解释原则。根据立法法第104条和最高人民法院制定司法解释的有关规定，司法解释稿严格遵照新行政诉讼法的条文规定，在法律赋予人民法院的司法解释权限范围内作出解释。在条文设计上，一般采取援引具体的法律条文，对法律条文进行解释的方式；在起草过程中，坚持符合立法目的、立法原则和立法原意，对于具体应用法律作出解释。（二）突出重点原则。本次司法解释不是对新行政诉讼法的整体解释，而是对新法规定的若干创制性的、迫切需要解决的重大问题作出细化规定，明确法律界限和适用标准，确保新制度、新规定的贯彻落实。司法解释稿坚持问题导向，不贪大求全，不追求体例完整，严格控制条文数量，对涉及的问题进行反复甄选、论证，最终确定了10个方面、计27条的内容。主要是：登记立案（程序、当事人的具体诉讼请求、裁定驳回起诉），起诉期限（不作为），行政机关负责人出庭应诉（“负责人”的界定和委托代理人），复议机关作共同被告（追加共同被告、管辖、审查对象、举证责任、判决），行政协议（界定和范围、法律适用、判决、相对人不履约的处理），一并审理民事争议（提出时间、范围、审判组织、立案、法律适用、调解、上诉），规范性文件一并审查（提出时间、审查程序及判决），判决（义务判决、给付判决），审判监督程序（申请再审时间、一次再审一次抗诉路线图），附则（溯及力、效力）。（三）切实可行原则。对于新行政诉讼法的规定，实践需求有缓急之分，研究程度有深浅之分。新行政诉讼法新规定、新创制内容较多，本司法解释主要针对这些创制性的条文进行解释，在起草过程中，始终注意

追求实效，成熟一条写一条，以切实解决问题为目标。对于可规定可不规定、目前规定争议较大的内容，暂不作规定。

2015年4月20日，最高人民法院审判委员会第1648次会议通过了《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》，自2015年5月1日起与新行政诉讼法同步施行。

新行政诉讼法司法解释在以下几个方面作了规定：

在立案登记方面，为了贯彻落实十八届四中全会关于立案登记的改革部署和行政诉讼法的相关规定，本司法解释明确要求，人民法院对符合起诉条件的案件应当立案，依法保障当事人行使诉讼权利。在具体制度层面，规定了以下几个方面的内容：一是对当事人依法提起的诉讼，一律接收起诉状。能够判断符合起诉条件的，应当当场登记立案；当场不能判断是否符合起诉条件的，应当在接收起诉状后七日内决定是否立案；七日内仍不能作出判断的，应当先予立案。二是对起诉状内容或者材料欠缺的，应当一次性全面告知，经补正仍不符合起诉条件的，也应当在裁定中载明不予立案的理由。以便杜绝个别法院利用反复告知补充材料，客观上为当事人行使诉权设置障碍。三是为了便于当事人寻求救济，加强上级法院对立案工作的监督，明确当事人对不予立案裁定不服的，可以提起上诉。为了方便当事人准确提起诉讼，也使人民法院的裁判更有针对性，本司法解释列举规定了“具体的诉讼请求”，包括请求判决撤销或者变更行政行为、请求判决行政机关履行法定职责或者给付义务、请求判决确认行政行为违法、请求判决确认行政行为无效、请求判决行政机关予以赔偿或者补偿、请求解决行政协议争议、请求一并审查规章以下规范性文件、请求一并解决相关民事争议、其他诉讼请求，初步构建了中国特色的行政诉讼类型制度。

在行政机关负责人出庭应诉方面，为了有效体现制度价值，收到更好的实际效果，本司法解释明确行政机关负责人包括正职和副职负责人。此外为了保证诉讼的顺利进行，方便政府律师、其他律师参加诉讼活动，本司法解释明确了行政机关负责人出庭应诉的，可以另行委托一至二名诉讼代理人。

在复议机关作共同被告方面，为了督促行政机关更加充分地发挥行政复议的监督纠错功能以及便于执行和操作，本司法解释明确了以下几个问题：一是以作出原行政行为的行政机关确定案件的级别管辖，防止案件更

多地集中到上级法院。二是人民法院应当在审查原行政行为合法性的同时，一并审查复议程序的合法性。也就是说，原行政行为的合法性仍然是审查重点，对于复议决定则重点审查作出程序是否合法。三是原行政行为被撤销、确认违法或者无效，给原告造成损失的，应当由作出原行政行为的行政机关承担赔偿责任；因复议程序违法给原告造成损失的，由复议机关承担赔偿责任。四是对追加被告、举证责任、判决方式等也作出相应规定。

在行政协议案件审理方面，为了准确辨明行政协议与民事合同的差别，本司法解释从五个要素角度明确了行政协议的定义。在行政协议范围方面，除了行政诉讼法明确列举的政府特许经营协议和土地、房屋等征收征用补偿协议之外，还规定了需要逐步探索受理的“其他行政协议”。在行政协议诉讼的管辖、诉讼费用、法律依据、判决方式等方面，基本上体现了“两分法”，即对行政机关不依法履行协议、未按照约定履行协议提起诉讼的，强调其合意的特性，可以参照民事法律规范进行处理；对行政机关单方变更、解除协议等行为提起诉讼的，强调其与传统行政行为并无本质不同，适用行政诉讼法的规定。

在一并审理相关民事争议方面，对相关事项作了进一步明确，主要是：一是公民、法人或者其他组织请求一并审理相关民事争议的，应当在第一审开庭审理前提出；有正当理由的，也可以在法庭调查中提出。但法律规定应当由行政机关先行处理的、违反民事诉讼法专属管辖规定或者协议管辖约定的、已经申请仲裁或者提起民事诉讼的，不予准许。二是一并审理相关民事争议的，民事争议应当单独立案，由同一审判组织审理，也就是由审理行政案件的行政审判庭一并审理。相应地，在案件管辖方面，由于民事争议的附属性，民事案件服从于行政案件的管辖。三是行政争议和民事争议应当分别裁判。当事人仅对行政裁判或者民事裁判提出上诉的，未上诉的裁判在上诉期满后即发生法律效力。第一审人民法院应当将全部案卷一并移送第二审人民法院，由行政审判庭审理。第二审人民法院发现未上诉的生效裁判确有错误的，应当按照审判监督程序再审。由于相关的民事争议属于一个独立的民事案件，只是为了方便诉讼，才与行政案件一并审理，所以民事案件适用民事法律规范的相关规定，法律另有规定的除外。相应地，在诉讼费用方面，适用民事案件的诉讼费用交纳标准。

在一并审查规范性文件方面，主要明确了提起一并审查规范性文件的

时间和处理方式。本司法解释规定，规范性文件不合法的，人民法院不作为认定行政行为合法的依据，并在裁判理由中予以阐明。为了提高规范性文件的质量，防止违法或明显不当的规范性文件造成更多负面影响，作出生效裁判的人民法院应当向规范性文件的制定机关提出处理建议，并可以抄送制定机关的同级人民政府或者上一级行政机关。

在判决方式方面，主要细化规定了课予义务判决和一般给付判决。为了摒除过去那种简单处理、简单答复、重归行政程序的方式，本司法解释强化了对原告诉讼请求的回应，强化了判决的针对性、具体性。对于能够明确判决行政机关履行原告所要求的具体职责和义务的，应当首先选择明确的、具体的判决，以使原告的合法权益得到尽快实现，避免判决语焉不详，含糊其辞，避免行政机关拖延或推诿。当然，如果还存在裁量空间，可以判决行政机关在一定期限内作出答复，这也是尊重行政机关首次判断权的要求。

在申请再审方面，适用民事诉讼法的规定，明确了申请再审的时间，促使当事人尽快行使自己的再审申请权利；明确了“一次再审、一次抗诉”的路线图，避免终审不终、无限再审的乱象，以便尽快稳定行政法律关系。此外，本司法解释还对新旧法的衔接问题作了规定。

总体来说，这部司法解释是贯彻落实新行政诉讼法的重大司法举措，与新行政诉讼法同步实施，将有助于统一司法裁判标准，确保行政诉讼法的新制度、新规定、新要求落实到位。可以预见，这部司法解释在保障公民、法人或者其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使职权，促进解决行政争议方面，必将发挥积极的、重要的推动作用。

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

(2015年4月20日最高人民法院审判委员会第1648次会议通过 2015年4月22日最高人民法院公告公布 自2015年5月1日起施行)

为正确适用第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议决定修改的《中华人民共和国行政诉讼法》，结合人民法院行政审判工作实际，现就有关条款的适用问题解释如下：

第一条 人民法院对符合起诉条件的案件应当立案，依法保障当事人行使诉讼权利。

对当事人依法提起的诉讼，人民法院应当根据行政诉讼法第五十一条的规定，一律接收起诉状。能够判断符合起诉条件的，应当当场登记立案；当场不能判断是否符合起诉条件的，应当在接收起诉状后七日内决定是否立案；七日内仍不能作出判断的，应当先予立案。

起诉状内容或者材料欠缺的，人民法院应当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，裁定不予立案，并载明不予立案的理由。

当事人对不予立案裁定不服的，可以提起上诉。

【条文要旨】

本条是关于登记立案的规定。

【起草背景】

立案登记制度是本次行政诉讼法修改的重要内容之一，主要目的在于

改变过去一段时间来实行的立案审查制度，根本目的在于解决行政诉讼中长期存在的“立案难”问题。立案是审理的前提和基础，立案标准的宽严决定着人民法院的案件数量，决定着人民法院是否能够真正发挥促进法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系建设的作用。因此，行政诉讼法修改将立案登记制度作为重中之重的内容加以规定。

根据修改前的行政诉讼法，人民法院受理行政案件，必须符合相应的起诉条件。修改前的行政诉讼法第41条规定了起诉条件。从立法原意上看，关于起诉条件的规定有两个方面的意义：第一，诉讼是一件严肃的事情，诉权也不能随意行使，规定了起诉条件，能使公民、法人或者其他组织慎重地行使诉权，也限制了没有原告资格的人随意起诉。第二，从法院方面来看，有了起诉条件，法院就能对符合起诉条件的予以受理，对不符合起诉条件的驳回起诉，而且对应当受理的起诉，也能较快地明确争议所在，做好审理前的准备工作。^①可见，法律规定起诉条件，目的在于保障真正符合法律规定的起诉能够进入到行政诉讼当中。

但在司法实践中，由于行政审判司法环境不佳等多种原因，一些地方的法院违反行政诉讼法的规定限制行政案件受理和立案，出现了所谓的“三不”（不予立案、不接收起诉状、不出具法律文书）现象，在社会上产生了恶劣的影响，人民群众意见极大。客观地讲，造成这一现象的原因比较复杂：有的是起诉人的诉求不属于人民法院的受案范围，例如由于历史原因造成且已经超过起诉期限的行政纠纷；有的属于政策性、新类型的案件，难以判断是否符合起诉条件，例如对于信访终结事项提起诉讼的；有的属于起诉人滥用诉权，例如起诉人对与自己毫无关系数百个行政机关政府信息公开行为提起诉讼等。还有些案件没有受理是由于行政审判的外部司法环境不佳造成的，例如个别地方以维护社会稳定、维护经济发展大局为由，要求法院不得受理某类行政案件等等。但从主观上讲，还有一些案件不能得到正常受理是由于个别地方的人民法院为了减轻信访压力、考核压力而人为控制案件数量所致。

行政案件“立案难”在司法实践中具体表现为：一是，法院依法受理行政案件的比率偏低。以法治水平相对较高的北京来说，据统计，2010年

^① 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67-68页。

至2012年，北京法院行政案件受理率分别只占起诉率的32.85%、39.12%和35.19%，高达17282件的案件以“三不”方式处理。该院最新的统计数据表明，每年到法院起诉的案件大约30000件左右，真正受理的大约7000件左右，大量的案件不能进入到诉讼程序当中。二是，大量案件涌入上访渠道。由于大量案件不能得到诉讼途径的疏解，加剧了“信访不信法”的乱象。“立案难”已经成为人民群众反映强烈的突出问题，由此引发的上诉申诉上访不仅稀释了本已透支的司法公信力，更对社会的和谐稳定造成了极大的隐患。2012年，福建全省受理的非涉法涉诉信访纯案5.98万件，其中未经诉讼程序的行政案件3.5万件，占到58.6%。据广东的统计，每年到省政府信访的数量约5万件，其中3万件左右属于行政诉讼案件或者应当通过行政诉讼途径解决。这些突出问题的存在，引起了包括立法机关在内的社会各界的关注。正如全国人大常委会法工委副主任信春鹰在《关于〈中华人民共和国行政诉讼法修正案（草案）〉的说明——2013年12月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上》中指出的“行政诉讼面临的‘三难’，最突出的是立案难。公民、法人或者其他组织与政府机关及其工作人员产生纠纷，行政机关不愿当被告，法院不愿受理，导致许多应当通过诉讼解决的纠纷进入信访渠道，在有些地方形成了‘信访不信法’的局面。”多年来，最高人民法院也就此问题制定了一系列针对性的司法政策。例如，《最高人民法院关于依法保护行政诉讼当事人诉权的意见》（法发〔2009〕54号）明确要求“要大力推行诉讼引导和指导、权利告知、风险提示等措施，由于起诉人法律知识不足导致起诉状内容欠缺、错列被告等情形的，应当给予必要的指导和释明，不得未经指导和释明即以起诉不符合条件为由予以驳回。”但是，这些要求主要是法院内部的规范，还没有上升到法律层面。

在本次修法过程中，有关立案登记的内容是作为“强化受理程序约束”的重要内容提出来的。^①在审议中，一些委员认为，要解决立案难的问题，必须建立立案登记制度，尤其是要登记不予立案的案件，这样既方便检查和统计，也有利于监督。关于立案登记的问题，最高人民法院在立

^① 全国人大常委会法制工作委员会副主任信春鹰《关于〈中华人民共和国行政诉讼法修正案（草案）〉的说明——2013年12月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上》。

法机关修订民事诉讼法时曾经提出过，但当时未被采纳。在行政诉讼法修改过程中，为了遏制普遍存在的“三不”现象，提高行政案件的立案率，各方比较一致的意见是，应当尽快确立立案登记制度。在本法进行第三次审议过程中，适逢党的十八届四中全会召开。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确要求“改革法院案件受理制度，变立案审查制为立案登记制，对人民法院依法应该受理的案件，做到有案必立、有诉必理，保障当事人诉权。”

修改后的行政诉讼法主要在两个方面加大解决“立案难”的问题：一是明确保障起诉权利原则。新行政诉讼法第3条第1款规定“人民法院应当保障公民、法人和其他组织的起诉权利，对应当受理的行政案件依法受理。”在三大诉讼法中，行政诉讼法率先在总则部分规定了保障起诉权利和依法受理问题。二是明确规定登记立案制度。新行政诉讼法第51条第1款明确规定“人民法院在接到起诉状时对符合本法规定的起诉条件的，应当登记立案。”可见，在解决“立案难”的问题上，登记立案已经成为行政诉讼法的核心制度。

2015年2月26日，最高人民法院公布了《关于全面深化人民法院改革的意见》，其中规定“改革案件受理制度。变立案审查制为立案登记制，对人民法院依法应该受理的案件，做到有案必立、有诉必理，保障当事人诉权。”2015年4月1日，中央全面深化改革领导小组第十一次会议审议通过《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》。2015年4月13日，最高人民法院审判委员会第1647次会议通过《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》。4月15日，最高人民法院发布上述意见和规定，并决定自5月1日起施行。这些规定和要求为本司法解释明确和细化立案登记制度提供了法律依据和司法政策依据。

在本司法解释制定过程中，最高人民法院将登记立案制度作为重要内容，作了大量的调研、论证工作。特别是委托和邀请了北京市第四中级人民法院、上海市第三中级人民法院等试行登记立案的有关法院进行专题研究。在起草本部分内容时，各方比较集中的争议主要是：登记与立案的关系、登记立案的程序、立案是否要进行审查、审查的内容、审查的程度、诉讼请求的类型、不予立案裁定的适用情形等等。这些争议问题，有的在立法中比较明确，有的还需要进一步积累经验，有的需要其他专门司法解释作详细规定，因此，在本司法解释中没有作全面的规定。应当说，有关

立案登记的制度还有待立案部门相关规定予以进一步细化，但在征求意见过程中，立案部门也建议本司法解释有必要针对行政诉讼的特点予以适当的具体化。综合各方意见，本司法解释就立案登记中的诉权保障、当场立案、先予立案、材料补正、诉讼请求类型和裁定驳回起诉等内容择要作了规定。

【条文理解】

登记立案与审查立案不同。登记立案制，是指法院只对当事人起诉的法定要件进行核实比对。除了法定的不予登记立案的情形外，当事人提交的诉状一律接收，并出具注明收到日期的书面凭证。起诉状和相关证据材料符合诉讼法规定条件的，当场登记立案。登记立案制度在不同的国家有着不同的设计。从世界范围来看，关于登记立案主要有两种模式：

第一种模式是绝对的登记立案模式（登记 = 立案），即登记就等同于立案，也就等同于直接进入诉讼程序，比较典型的是法国和美国。

法国传统上的起诉方式可称为登记簿制，具体操作模式为，原告向法院书记室提交传唤状副本，载于设有案件编号的案件簿上，案件即告受理。现在的法国起诉程序采用庭期表登记制，即案件一经在庭期表上登记即告受理。法国《行政诉讼法典》第 R413 - 1 条规定，诉讼状应当提交或者邮寄至书记室，除非其他规范有不同规定。第 R413 - 2 条规定，如果根据其他规定，诉讼状和附带文件被提交或者邮寄至非书记室的其他办公室，该办公室的负责人应当在全部文件上盖章注明收到全部文件的日期后，将全部文件转送至书记室。《1992 年新民事诉讼法典》第 54 条规定：除当事人向法院书记室提交诉状或声明以及当事人愿出庭，诉讼由此提起之情形外，本诉得以当事人提出传唤状或者以向法院书记室提交共同诉状提出。法院依向其书记室递交的诉状受理案件（第 61 条）。向初审法院提起诉讼，诉请请求亦得以向法院书记室登记之口头声明提出且法院依次受理案件（第 62 条）。法院书记室备置本法院受理的所有案件的总登记簿，总登记簿应当载明受理案件的日期、登记号、各当事人的姓名，如有必要，案件分配给哪一法庭审理，所作判决决定的性质（第 726 条）。行政诉讼审理案件的期限，从书记室收到文件时起算。《行政诉讼法典》第

R413-4 条规定，如果基层行政法院根据一项特别规定应当在一定期限内作出裁判，那么在任何情况下，该期限都应当从书记室收到文件时起算。

美国也采取类似的制度。登记立案模式的基本程序为：原告向接待处书记员提交诉状后，接待处书记员进行格式审查（但不得因文件的格式不适当而拒绝接受所提交的任何文件）。助理书记员给每个新的诉讼案件编上连续的民事备案案件号码，然后将案件号码记录在管理登记簿中，并在各诉讼文件上标注号码，即告受理。

实行绝对的立案登记制度，该立案仅仅意味着诉讼状的接收和诉讼程序的启动，该程序的启动无任何规范上的实质意义，并不对起诉本身是否合法进行审查。当然，即便是绝对的立案登记制，也要求起诉的形式要求。例如，法国《行政诉讼法典》用了 16 条的篇幅对起诉状的提交要求进行规定，用了 7 条的篇幅对诉讼时效进行规定，用了 17 条的篇幅对当事人的代理进行规定。只不过对于这些诉讼要件审查程度不同而已，对于起诉状、代理等的要求比较严格。例如，该法第 R411-3 条规定，提交起诉状应当一同提交数份副本，副本数量应当等同于涉案当事人的数量再另加两份副本，否则不得受理该起诉状。第 R412-1 条规定，起诉状应当附带被诉行为的决定书，否则不得受理，除非原告提出证据证明无法提交该决定书。而对于诉讼时效等要求则相对宽松。

第二种模式是相对立案登记制度。即，法院要对原告的起诉，特别是起诉状的内容、是否缴纳诉讼费用、当事人是否明确等事项进行审查之后，原告的起诉程序才完成。这种模式比较典型的是德国、日本和我国的台湾地区。

德国《行政法院法》没有关于立案登记的详细规定。德国《行政法院法》第 81 条仅仅规定了提起程序“诉讼须以书面方式向法院提起。起诉也可以通过在法院办事处书记官面前作出记录的方式作出。”对于立案程序适用民事诉讼法的规定。一般程序是，原告向法院书记处提交诉状之后书记官将起诉状呈交审判长进行预审。审判长审查是否存在拒绝送达的情况，包括当事人没有支付诉讼费用、没有写明当事人以及不受德国主权管辖等事项后，向被告送达诉状，原告的起诉行为完成。之后，审判长指定口头辩论期日就诉讼要件和实体要件同时进行了审理。

日本行政诉讼关于登记立案适用民事诉讼法的规定。日本《行政事件诉讼法》第 7 条规定“关于行政事件诉讼，本法没有规定的事项，依照

民事诉讼之例。”日本《民事诉讼法》的规定沿袭德国模式，操作方式为原告向法院案件科提起诉讼状。日本的诉讼案件受理与分配属于所谓的“讼庭事务”，由各下级法院的讼庭事务主任（书记官）执行，下设案件科及科长，科长在法院书记官中任命。由审判长审查诉状的必要记载事项及是否缴纳诉讼费用。也就是说，在当事人向法院提出诉讼状后，法院应当根据事务分配的规定，将其分配给特定的法官或者合议庭，由该法官或者合议庭的审判长对诉状进行检查，并就诉状是否缺乏必要事项的记载以及是否粘贴印花（表明缴纳诉讼费用）进行审查。这里的“审判长”包括独任法官。审判长审查诉状，并不对诉讼要件、诉讼请求是否妥当等作全面的判断。如果诉状存在不完整的地方，审判长应当指定合理期间，命令原告对诉状进行补正。如果原告不予补正，审判长即可以命令驳回原告的诉状（日本《民事诉讼法》第137条）。原告可以对驳回命令提出即时抗告。但是，如果口头辩论开始后，审查诉状已经作出驳回命令的权力，应当由法院来行使，审判长不能再行行使该项职权。

我国台湾地区的行政诉讼关于立案的规定准用民事诉讼的相关规定。台湾地区“行政诉讼法”第59条规定“民事诉讼法第116条第三项、第118条至121条之规定，于本节准用之”。2013年生效的“办理民事诉讼事件应行注意事项”详细规定了立案过程。在“收受书状”部分，法院需要注意审查书状程式，“收受书状人员应注意各种书状应备之程式，遇当事人递交之书状不合程式，如住居所未记载明确或未合法签名者，应加以指示请其当场或补正；其未添具必要之善本者，亦同。但当事人不补正者，于状面粘签记明其事由，俾法官注意”。在“收受附件”部分，规定法院不得要求原告另行呈交附件“经记明书状内置附属文件、所引用之文书或其他证物附随书状提出者，应一并收受，不得请其另购状纸送交。”在“案件与书状之分配”部分，明确法院收受诉状后，应当立即分案。分案之后，法院对案件进行初步审查，发现需要补正的应当命令补正，不予补正的裁定驳回起诉“第一审法院于定言辞辩论期日前，应依起诉状调查原告之诉是否合法。认有不合法之情形而可以补正者，如能力、代理权、起诉程式有欠缺时，应速定期间命其补正，不应率以裁定驳回。原告不遵命补正或其欠缺属不能补正者，无需指定言辞辩论期日及通知被告答辩，应即以裁定驳回起诉。”

此外，也有的国家实行立案审查制度，例如英国。根据英国《民事诉

讼规则》(2000年10月2日生效)的规定,原告提起司法审查,需要经过法院许可。该规则第54.4条规定:“(起诉须经法院许可)不论依据本编规定直接提起诉讼,还是移送行政法庭,提起司法审查都需要法院许可。”该规则还规定了起诉期限(第54.5条)、诉状格式(第54.6条)等内容。第54.10条规定了法院准予司法审查的许可,明确法院作出准予司法审查许可的同时可以给予相关指令。

我国的登记立案制度比较接近第二种模式。也就是说,我国的立案登记制,人民法院只对起诉状是否符合法律规定进行审查、核实、比对,当事人只要提供符合形式要件的诉状,法院应当一律接收,并在规定期限内依法处理。法院对材料的审查,主要围绕提起诉讼的法定条件进行,包括审查起诉状的内容是否完整、是否符合起诉状的形式要求等。根据行政诉讼法第51条的规定,本条对立案登记的主要程序作了明确,主要规定了四款内容:

(一) 依法立案和诉权保障

本条第1款的规定可以分为两个层次:

1. 依法立案

十八届四中全会《决定》明确,改革法院案件受理制度,变立案审查制为立案登记制,对人民法院依法应该受理的案件,做到有案必立、有诉必理,保障当事人诉权。“依法应该受理的案件”就是指符合本法规定起诉条件的案件。行政诉讼法第51条第1款据此规定,人民法院在接到起诉状时对符合本法规定的起诉条件的,应当登记立案。在登记立案环节,“符合本法规定的起诉条件”是指符合行政诉讼法规定的起诉条件。“应当登记立案”意味着,只要符合起诉条件,登记就是人民法院的义务。行政诉讼法第49条规定“提起诉讼应当符合下列条件:(一)原告是符合本法第二十五条规定的公民、法人或者其他组织;(二)有明确的被告;(三)有具体的诉讼请求和事实根据;(四)属于人民法院受案范围和受诉人民法院管辖。”《最高人民法院关于人民法院推行立案登记制改革的意见》中规定了行政案件的登记立案条件: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、法人或者其他组织提起的行政诉讼,有明确的被告、具体的诉讼请求和事实根据,属于人民法院受案范围和受诉人民法院管辖的。这一内容与行政诉讼法第49条的规定完全一致。

2. 诉权保障

十八届四中全会《决定》明确要求保障当事人诉权。当事人的诉权中

最基础的是起诉权利。行政诉讼法第3条第1款规定，人民法院应当保障公民、法人和其他组织的起诉权利，对应当受理的行政案件依法受理。人民法院保障公民、法人或者其他组织的起诉权利，主要体现在人民法院必须严格按照行政诉讼法第51、52条和本司法解释的相关规定，实行登记立案。十八届四中全会《决定》明确“人民法院依法应该受理的案件，做到有案必立、有诉必理”的前提是法院依法应当受理的案件，即符合法定起诉条件的案件。“有案必立、有诉必理”之外，还要加大对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为的惩治力度，对滥用诉权的行为应当予以规制。

（二）当场立案和先予立案

1. 当场立案

根据行政诉讼法第50条的规定，起诉人的起诉状应当提交给人民法院，并按照被告人数提出副本。书写起诉状有困难的，可以口头起诉，由人民法院记入笔录。对于当事人依法提起的诉讼，人民法院应当根据行政诉讼法第51条的规定，一律接收起诉状。这就是说，无论起诉状是否符合法律规定，法院都有义务“接收”起诉状。这一规定的意义在于，当事人依法无障碍行使诉权，体现了对当事人起诉权的充分保护。

起诉人向法院提交起诉状后，是否要出具相应的书面凭证呢？我们认为应当区别情况。第一，如果当场能够判断符合起诉条件的，应当当场登记立案，自无疑问。登记立案后，由于登记立案本身就具有进入诉讼、体现起诉状收到日期的法律效果，无需再行出具相应的书面凭证。第二，如果当场不能判断是否符合起诉条件，也应当接收起诉状。此时由于没有当场立案，没有出具立案通知书，法院就应当根据行政诉讼法第51条第2款的规定，出具注明日期的书面凭证。书面凭证除了载明收到日期之外，还应当载明收到材料的名称、份数、起诉人的基本情况等等。此外，有的法院在司法实践中试行“收”字号法律文书，不论起诉状是否符合法律规定，统一出具注明日期的法律文书，也可资借鉴。

修改前的行政诉讼法第42条规定“人民法院接到起诉状，经审查，应当在七日内立案或者作出裁定不予受理。”这一规定确立了立案审查的时间为7日。修改后的行政诉讼法第51条第2款继续明确了7日的审查期限：“对当场不能判定是否符合本法规定的起诉条件的，应当接收起诉状，出具注明收到日期的书面凭证，并在七日内决定是否立案。……”本司法解释对此再次予以强调，即“当场不能判断是否符合起诉条件的，应当在接收起诉

状后七日内决定是否立案”。也就是说，即便起诉条件可能比较复杂，当场不能作出判断，最长的审查时间为7日，7日之内必须作出是否立案的决定。

2. 先予立案

此前一些法院收到材料之后久拖不决，原来法律规定的7日审查期限在行政诉讼立案工作中常常被虚置。针对这种情况，《若干解释》第32条第2款规定了先予受理制度，7日内不能决定是否受理的，应当先予受理。行政诉讼法（人民法院建议稿）中也有类似规定。考虑到法律条文的简约，行政诉讼法对此没有明确。但是，行政诉讼法中关于立案的内容也包含了先予受理制度^①。《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》第8条第2款规定“人民法院在法定期间内不能判定起诉、自诉是否符合法律规定的，应当先行立案。”本司法解释对此也作了进一步明确，即“七日内仍不能作出判断的，应当先予立案”。有观点认为，应当删去“先予”二字，理由是不论是否“先予”，都属于立案。我们认为，这里的“先予”强调的是一种法律上的推定，即推定符合立案条件，有必要加以强调。

（三）法院的告知义务和当事人失权

1. 法院的一次性全面告知义务

当事人提起诉讼，起诉状和相关材料应当完整、明确。法院对起诉状和相关材料的审查，主要包括：审查起诉状的内容是否明确、完整、符合法定格式要求，审查基本诉讼材料是否齐全。例如，台湾地区“行政诉讼法”第57条规定了“当事人书状应记载事项”，“当事人书状，除别有规定外，应记载左列各款事项：一、当事人姓名、性别、年龄、身份证明文件字号、职业及住所或居所；当事人为法人、机关或其他团体者，其名称及所在地、事务所或营业所。二、有法定代理人、代表人或管理人者，其姓名、性别、年龄、身份证明文件字号、职业、住所或居所，及其与法人、机关或团体之关系。三、有诉讼代理人者，其姓名、性别、年龄、身份证明文件字号、职业、住所或居所。四、应为之声明。五、事实上及法律上之陈述。六、供证明或释明用之证据。七、附属文件及其件数。八、行政法院。九、年、月、日。”第58条规定了“书状之签名”：“当事人、法定代理人、代表人、管理人或诉讼代理人应于书状内签名或盖章；其以

^① 袁杰主编，全国人大常委会法制工作委员会行政法室编著《中华人民共和国行政诉讼法解读》，中国法制出版社2014年版，第141页。

指印代签名者，应由他人代书姓名，记明其事由并签名。”德国《行政法院法》第82条规定：“（1）起诉状应当载明原告、被告以及诉讼请求的标的。起诉应当包含有明确的申请。应当载明作为起诉理由的事实以及证据材料，同时附具请求撤销的处分决定以及复议决定的原本或副本。……”行政诉讼法对于起诉状和相关材料的要求没有规定。《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》第4条规定“民事起诉状应当记明以下事项：（一）原告的姓名、性别、年龄、民族、职业、工作单位、住所、联系方式，法人或者其他组织的名称、住所和法定代表人或者主要负责人的姓名、职务、联系方式；（二）被告的姓名、性别、工作单位、住所等信息，法人或者其他组织的名称、住所等信息；（三）诉讼请求和所根据的事实与理由；（四）证据和证据来源；（五）有证人的，载明证人姓名和住所。行政起诉状参照民事起诉状书写。”参照民事诉讼法第121条的规定，起诉状应当记明以下事项：原告的姓名、性别、年龄、民族、职业、工作单位、住所、联系方式、法人或者其他组织的名称、住所和法定代表人或者主要负责人的姓名、职务、联系方式；被告的名称、住所等信息；诉讼请求和所根据的事实与理由；证据和证据来源，证人姓名和住所。除上述规定外，起诉状还应当写明接受起诉状的人民法院名称和起诉的具体日期，并由原告签名或盖章。有代理人的，应附授权委托书，载明委托权限。

如果经审查起诉状内容等存在缺陷或者错误的，人民法院有义务告知。大陆法系国家一般都规定，法院可以要求原告补正起诉状。例如德国《行政法院法》第82条第2款规定“如果起诉不符合上述要求，首席法官或者法院组织法第21g条规定的主管案件的专职法官（主办法官）应当要求原告在一定期限内作出必要的补正。如果起诉缺少第1款第1句规定的要件，法官可以对原告确定一个具有排除效力的补正期限。适用第60条恢复原状的规定。”行政诉讼法第51条第3款规定“起诉状内容欠缺或者有其他错误的，应当给予指导和释明，并一次性告知当事人需要补正的内容。不得未经指导和释明即以起诉不符合条件为由不接收起诉状。”这样规定的目的在于禁止法院以起诉状内容欠缺或者存在其他错误为由，不断要求当事人补正，变相拒绝立案。^①该条规定的“起诉状内容欠缺”是

^① 袁杰主编，全国人大常委会法制工作委员会行政法室编著《中华人民共和国行政诉讼法解读》，中国法制出版社2014年版，第142页。

指缺乏起诉状应当载明的事项，例如，被告的名称不确定、没有载明证据，等等。《民诉解释》第209条第2款规定，起诉状列写被告信息不足以认定明确的被告的，人民法院可以告知原告补正。原告补正后仍不能确定明确的被告，人民法院裁定不予受理。“其他错误”是指除起诉状内容欠缺以外的其他缺陷，例如诉讼请求不明确，当事人姓名存在矛盾不一致，起诉状中有谩骂、侮辱、人身攻击等文字的等。人民法院“应当给予指导和释明”是指人民法院对于起诉状中出现的错误，不能视而不见或者无理由拒绝，应当向起诉人指出其中的缺陷，指导起诉人进行补正。“一次性告知”是指人民法院不得多次要求起诉人补正，不得以材料不全等笼统理由让起诉人跑冤枉路。指导和释明是人民法院必须履行的义务，如果违背这一义务，将承担相应的法律后果。

行政诉讼法颁布之后，中央全面深化改革领导小组通过的文件和司法解释对此作了进一步的规定。《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》增加规定了两个方面的内容：一是增加“全面”告知的要求“实行一次性全面告知和补正。”二是增加规定“补正期限”：“起诉、自诉和申请材料不符合形式要件的，应当及时释明，以书面形式一次性全面告知应当补正的材料和期限。在指定期限内经补正符合法律规定条件的，人民法院应当登记立案。”《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》进一步明确，除了诉状缺陷之外，对于“材料”不齐全的，也应当进行补充。该司法解释第7条规定“当事人提交的诉状和材料不符合要求的，人民法院应当一次性书面告知在指定期限内补正。当事人在指定期限内补正的，人民法院决定是否立案的期间，自收到补正材料之日起计算。当事人在指定期限内没有补正的，退回诉状并记录在册；坚持起诉、自诉的，裁定或者决定不予受理、不予立案。经补正仍不符合要求的，裁定或者决定不予受理、不予立案。”《民诉解释》第208条第2款规定“需要补充必要相关材料的，人民法院应当及时告知当事人。在补齐相关材料后，应当在七日内决定是否立案。”这里的“材料”主要是指必要的诉讼材料，例如原告的身份证明材料、必要的委托代理手续（由法定代理人或者委托代理人代为起诉的，还应当在起诉状中写明或者在口头起诉时向人民法院说明法定代理人或者委托代理人的基本情况，并提交法定代理人或者委托代理人的身份证明和代理权限等材料）等。据此，本司法解释第1条第3款规定“起诉状内容或者材料欠缺的，人民法院应当一次性全面告知当

事人需要补正的内容、补充的材料及期限。……”

对于是否明确补正期限的问题，有两种意见：一种意见认为，无需告知当事人补正期限。理由是：行政诉讼法没有明确规定补正期限的问题；当事人如果不补正起诉状或者相关材料，法院就不予立案，不必要求其在特定时间补正。另一种意见认为，应当告知当事人补正期限。理由是：人民法院在接收起诉状后，如果不限定补正期限，该案件是否立案一直处于不确定状态；不确定补正期限，实际上也就无法确定立案或者不予立案的时间。因此，为了督促当事人尽快补正起诉状内容、补充相关材料，本司法解释明确了补正期限的要求、补正后的法律效果。即在指定期限内补正并符合起诉条件的，应当登记立案。

2. 当事人失权

当事人拒绝补正或者经补正仍不符合起诉条件的，如何处理？当事人拒绝补正，意味着当事人不愿意配合法院完善起诉状和相关材料，意味着其选择了不进入诉讼程序；当事人补正后仍不符合起诉条件，意味着此案不符合行政诉讼法的规定，这两种情况都应当裁定不予立案。《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》第7条第3、4款规定：“当事人在指定期限内没有补正的，退回诉状并记录在册；坚持起诉、自诉的，裁定或者决定不予受理、不予立案。经补正仍不符合要求的，裁定或者决定不予受理、不予立案。”本条第3款据此规定：“……当事人拒绝补正或者经补正仍不符合起诉条件的，裁定不予立案……”这是关于当事人拒绝补正和补正后仍不符合起诉条件的失权规定。

法院裁定不予立案时，应当载明不予立案的理由。针对司法实践中，有的法院裁定不予受理过于简单、一裁了之、作出口头裁定等问题，《最高人民法院关于依法保护行政诉讼当事人诉权的意见》（法发〔2009〕54号）明确要求“要增强司法公开和透明，对依法不予受理或驳回起诉的，必须依法出具法律文书，并在法律文书中给出令人信服的理由。”本司法解释对此再次予以明确。

为了保障起诉人的上诉权利，本司法解释还明确，当事人对不予立案裁定不服的，可以提出上诉。

【实务指引】

在司法实践中，需要注意以下几个问题：

一是，登记并不等同于具备审理要件。登记的案件，只是具备了初步的案件形式，如起诉状符合规定格式，基本诉讼材料齐备，但并不一定具备审理要件。在登记后，人民法院还要对起诉条件进行审查，符合起诉条件的，予以立案；不符合起诉条件的，应当作出不予立案裁定。

二是，关于对第49条起诉条件的理解问题。有观点认为，在立案环节，立案法官登记立案只审查行政诉讼法第49条的起诉条件，至于其他起诉条件，应当是立案后，由行政审判庭审查的内容。理由是：行政诉讼法第51条规定登记立案对是否符合“本法规定的起诉条件”、起诉状内容是否欠缺或者是否存在其他错误进行审查，这种审查仅仅是针对第49条，特别是仅仅针对起诉状的审查。我们认为，这种观点是不正确的。行政诉讼法规定的起诉条件不仅仅包括第49条的规定，还包括其他方面的规定，例如起诉期限、复议前置、重复起诉等等。对于这些事项，如果立案庭经审查后认为存在超过法定起诉期限等情形的，应当裁定不予立案；只有在法定期限内不能判断的情况下，才能移交行政审判庭审查。

三是，关于裁定不予立案的情形。《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》规定，有下列情形之一的，不予登记立案：（1）违法起诉或者不符合法定起诉条件的；（2）诉讼已经终结的；（3）涉及危害国家主权和领土完整、危害国家安全、破坏国家统一和民族团结、破坏国家宗教政策的；（4）其他不属于人民法院主管的所诉事项。《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》第10条规定“人民法院对下列起诉、自诉不予登记立案：（一）违法起诉或者不符合法律规定的；（二）涉及危害国家主权和领土完整的；（三）危害国家安全的；（四）破坏国家统一和民族团结的；（五）破坏国家宗教政策的；（六）所诉事项不属于人民法院主管的。”司法实践中，有些案件属于政治敏感类的案件，例如针对国家领导人等政治人物的起诉、具有特殊政治目的的起诉；有些案件属于涉及民族、宗教、国防、外交、意识形态等领域的起诉，例如对国家宗教、民族政策等基本制度的起诉；有些涉及突发敏感类的案件，例如涉及国家网络监管的行为；有些涉及国家政策调整或者历史遗留问题，例如企业改制、

军人安置、民办教师等。这类案件实际上并非法律问题，也不是法院能够通过诉讼程序解决的，这类案件应当依法不予立案。需要注意的是，行政诉讼法没有直接、明确规定不予立案的情形，在行政审判工作中，应当适用上述司法文件和司法解释的规定。

四是，关于不依法登记立案的惩戒措施。行政诉讼法第51条第4款规定“对于不接收起诉状、接收起诉状后不出具书面凭证，以及不一次性告知当事人需要补正的起诉状内容的，当事人可以向上级人民法院投诉，上级人民法院应当责令改正，并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。”《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》第13条据此规定“对立案工作中存在的不接收诉状、接收诉状后不出具书面凭证，不一次性告知当事人补正诉状内容，以及有案不立、拖延立案、干扰立案、既不立案又不作出裁定或者决定等违法违纪情形，当事人可以向受诉人民法院或者上级人民法院投诉。人民法院应当在受理投诉之日起十五日内，查明事实，并将情况反馈当事人。发现违法违纪行为的，依法依规追究相关人员责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”可见，司法解释的规定要比行政诉讼法的规定更加严格，司法实践中应当按照司法解释的规定执行。

五是，关于制裁违法滥诉问题。为了保障当事人正确行使诉权，《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》明确：第一，依法惩治虚假诉讼。当事人之间恶意串通，或者冒充他人提起诉讼，企图通过诉讼、调解等方式侵害他人合法权益的，人民法院应当驳回其请求，并予以罚款、拘留；构成犯罪的，依法追究刑事责任。第二，依法制裁违法行为。对哄闹、滞留、冲击法庭等不听从司法工作人员劝阻的，以暴力、威胁或者其他方法阻碍司法工作人员执行职务的，或者编造事实、侮辱诽谤审判人员，严重扰乱登记立案工作的，予以罚款、拘留；构成犯罪的，依法追究刑事责任。第三，依法维护立案秩序。对违法围攻、静坐、缠访闹访、冲击法院等，干扰人民法院依法立案的，由公安机关依照治安管理处罚法等法律规定，予以警告、罚款、行政拘留等；构成犯罪的，依法追究刑事责任。第四，健全相关法律制度。加强诉讼诚信建设，规范行使诉权行为。推动完善相关立法，对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉等滥用诉权行为，明确行政处罚、司法制裁、刑事处罚标准，加大惩治力度。

第二条 行政诉讼法第四十九条第三项规定的“有具体的诉讼请求”是指：

- (一) 请求判决撤销或者变更行政行为；
- (二) 请求判决行政机关履行法定职责或者给付义务；
- (三) 请求判决确认行政行为违法；
- (四) 请求判决确认行政行为无效；
- (五) 请求判决行政机关予以赔偿或者补偿；
- (六) 请求解决行政协议争议；
- (七) 请求一并审查规章以下规范性文件；
- (八) 请求一并解决相关民事争议；
- (九) 其他诉讼请求。

当事人未能正确表达诉讼请求的，人民法院应当予以释明。

【条文要旨】

本条是对具体的诉讼请求的列举规定。

【起草背景】

修改前的行政诉讼法第41条规定了起诉条件“提起诉讼应当符合下列条件：（一）原告是认为具体行政行为侵犯其合法权益的公民、法人或者其他组织；（二）有明确的被告；（三）有具体的诉讼请求和事实根据；（四）属于人民法院受案范围和受诉人民法院管辖。”修改后的行政诉讼法第49条第1项修改为“原告是符合本法第二十五条规定的公民、法人或者其他组织”，其余三项没有修改。司法实践中，对于“具体的诉讼请求”的含义存在较大的争议。有的观点认为，诉讼请求只要是具体的，就已经满足了诉讼请求的要件，属于何种诉求，应当交由人民法院处理；有的观点认为，具体的诉讼请求的内在要求并不明确，为了提高行政审判效率，应当作类型化处理；等等。

本条对“具体的诉讼请求”作了列举规定，主要考虑是：第一，目前，由于原告的法律知识、诉讼能力方面的限制，导致其在提起诉讼时不能正确表达诉求，往往笼统提出诉讼请求，导致有的法院因其不够“具体”而裁定不予受理（不予立案），结果造成对原告诉权的不当限制。第二，行政诉讼法修改之后，原告的可诉求范围获得了较大扩展。除了传统的撤销、变更、履行诉讼之外，还包括一并审理民事争议、赔偿诉讼等。^①对于这些诉讼请求，种类各有不同，有必要予以适当的细化，应当纳入“具体的诉讼请求”的范围，并通过司法解释予以明确，便于当事人便捷、准确地选择具体的诉讼请求。第三，由于对“具体的诉讼请求”没有明确的要求，法院也缺乏针对不同诉讼请求的诉讼程序、举证责任、裁量标准、审理标准等，不利于规范法院的审理行为和保障原告的合法权益。第四，法治社会一般要求对于公民、法人或者其他组织的保护须是完整的、无漏洞的。从诉讼种类角度规定诉讼请求，将相同、类似的诉讼请求归入特定的诉讼类型，有利于实现原告诉讼权利全面的、无法律漏洞的保护。纵观各国行政诉讼制度，尤其是大陆法系，对于当事人诉权的关注，一般纳入不同的行政诉讼类型中研究。因之，“各国之行政诉讼，习惯上仍循一定之方式、形式或类型，原告始得就其所受侵害，请求行政法院提供救济，而行政法院亦仅能就法定之诉讼种类所相应得以救济之方法为裁判”。^②在行政诉讼法修改过程中，许多学者提出行政诉讼法应当按照行政诉讼类型进行整体修改，考虑到这种规定方式还需要进一步探索，这种观点没有被采纳。但是，在司法解释中明确有关具体的诉讼请求、举证责任、判决方式等，已经取得了一定共识。修改后的行政诉讼法特别是在证据和判决的有关内容中，鲜明体现了诉讼类型制度。

【条文理解】

“具体的诉讼请求”，意味着原告向人民法院提出的要求保护的实体权利请求应当具体明确。从域外的经验来看，在不同的诉讼类型制度中，法

^① 袁杰主编，全国人大常委会法制工作委员会行政法室编著《中华人民共和国行政诉讼法解读》，中国法制出版社2014年版，第136页。

^② 蔡志方著《行政救济法新论》，元照出版公司2000年版，第169页。

院的审理对象、审理方式、原告提出的诉讼请求、起诉条件、举证责任、判决方式等存在巨大差别。因此，域外行政诉讼法针对不同的诉讼类型对此作了大量详细的规定。

（一）域外有关诉讼请求类型化的基本情况

有关诉讼种类的立法，最早见于罗马法。近代以来，各国行政诉讼制度中大多设立了行政诉讼类型制度。在行政诉讼中，由于各国行政诉讼承担的任务不同，诉讼类型的划分也有所不同。

1. 法国的行政诉讼类型。法国的行政诉讼类型主要依据法官判决权力的大小进行划分。法国的行政诉讼类型主要分为三类：（1）完全管辖权之诉。在这种诉讼中，法官可以行使全部的审判权力，可以变更、撤销行政主体的决定，可以代替行政机关作出决定，也可以判决行政主体赔偿损失。典型的完全管辖权之诉是关于行政主体的损害赔偿诉讼和关于行政合同的诉讼等。（2）撤销之诉。在这种诉讼中，原告要求法官撤销损害其利益的违法决定，法官的权力是审查行政决定的合法性，对不合法的决定判决撤销。这种诉讼是典型和基本的行政诉讼类型。（3）解释审查之诉。在这种诉讼中，原告仅仅请求法院解释行政行为的意义、审查行政行为的合法性，而不要求法院撤销和变更行政行为的诉讼。法官除了解释和审查行政行为的意义和合法性外，没有其他权力。此外，在法国行政法学界，根据诉讼标的的性质，行政诉讼类型还可分为客观的行政诉讼和主观的行政诉讼。

2. 德国的行政诉讼类型。德国的行政诉讼类型主要包括以下四种：（1）撤销之诉。即原告起诉请求法院撤销某个行政处分的诉讼。撤销之诉属于形成之诉，即，经由法院的撤销判决除去行政行为的效力，从而使原告的权力恢复到行政行为作出之前的状况。（2）课以义务之诉。即原告起诉要求法院判决为一定行为的诉讼，课以义务之诉在性质上属于给付之诉，不能直接形成法律关系，需要借助被告的行政行为才能实现。（3）一般给付之诉。即原告起诉要求法院判决特定的给付（要求行政机关作出行政行为除外）的诉讼。（4）确认之诉。即原告起诉要求法院以判决确认特定法律关系是否存在或者是否存在特定法律状态的诉讼。除此之外，德国的行政诉讼类型还包括规范审查之诉、机构之诉和团体之诉等。德国的行政诉讼类型制度最为完善和精密，在大陆法系国家中影响最大。

3. 日本的行政诉讼类型。日本的行政诉讼类型主要包括以下四种:

(1) 抗告诉讼。即原告对行政机关的行为不服提起的诉讼。抗告诉讼包括撤销诉讼、无效确认诉讼、不作为的违法确认诉讼、课予义务诉讼和预防不作为诉讼等。(2) 当事人诉讼。即在有关确认或者形成当事人之间法律关系的处分或者裁决的诉讼中,依照法律的规定,以该法律关系的当事人一方为被告的诉讼以及有关公法上的法律关系的诉讼。当事人诉讼分为形式上的当事人诉讼和实质上的当事人诉讼。(3) 民众诉讼。即诉讼结果与原告的权利、利益不一定有直接关系,而以确保法律的正确适用、维护法律规范为目的的诉讼。(4) 机关诉讼。即通过司法程序解决国家和地方公共团体的机关相互之间的权限争议的诉讼。民众诉讼和机关诉讼属于客观诉讼,只有在法律有明确规定时才能提起。

4. 英国的行政诉讼类型。英国的行政诉讼类型分为一般的救济诉讼和例外的救济诉讼两大类。一般的救济诉讼是指原告依照普通程序请求法院进行司法审查并作出相应裁判的诉讼。一般的救济诉讼主要包括以下三类:(1) 申请阻止令之诉。即当事人请求法院禁止行政机关实施将要进行或者正在进行的越权行为的诉讼。(2) 确认判决之诉。即原告要求法院对当事人之间的权利义务关系予以确认而提起的诉讼。(3) 损害赔偿之诉。即原告要求行政机关就其损害予以赔偿的诉讼。例外的救济诉讼,是指原告依照特别程序请求王座法庭进行司法审查并作出相应裁判的诉讼。例外的救济诉讼主要包括以下四种:(1) 申请调卷令之诉。即原告要求王座法庭审查行政行为合法性的诉讼。(2) 申请禁止令之诉。即原告要求王座法庭禁止行政机关在职权范围以外进行活动的诉讼。(3) 申请执行令之诉。即当行政机关不履行法定义务时,原告请求王座法庭命令行政机关履行法定义务的诉讼。(4) 申请人身保护状之诉。即原告针对限制或者剥夺人身自由的行为提起的诉讼。此外,行政诉讼类型还包括限权依据令之诉、诉讼促进令之诉,前者是指行政机关是否具有某些特权的诉讼;后者是在下级法院诉讼迟延时,申请衡平法院命令推进诉讼进程的诉讼。

5. 美国的行政诉讼类型。因为同为英美法系,美国的行政诉讼类型与英国的行政诉讼类型比较相似。主要包括四种:(1) 申请确认判决之诉。即原告请求法院宣告某个行政行为违法或者无效的诉讼。(2) 申请禁止令之诉。即原告请求法院制止行政机关实施某种行政行为的诉讼。

(3) 申请强制令之诉。即原告请求法院强制行政机关履行对原告的义务的诉讼。(4) 申请人身保护状之诉。即原告请求法院发布命令使其免受非法拘禁的诉讼。此外,美国还存在代表人诉讼、纳税者诉讼、关系人诉讼、补救诉讼等类型,这些诉讼大多带有公益诉讼的性质。

可见,在域外行政诉讼制度中,基于不同的诉讼请求,法院已经发展出了一套比较成熟的诉讼规则。域外一般在行政诉讼法中明确列举行政诉讼种类。例如,我国台湾地区“行政诉讼法”第3条规定了“行政诉讼之种类”:前条所称之行政诉讼,指撤销诉讼、确认诉讼及给付诉讼。反观我国的行政诉讼制度,虽然在判决方式的规定中隐含了部分行政诉讼类型的内容,但是在诉讼请求、起诉条件(诉的适法性)、诉的理由具备性等方面还有许多欠缺,亟须加以完善。本条意在通过对“具体的诉讼请求”的列举,初步构建中国特色的行政诉讼类型制度。从这个意义上讲,本条既是对“具体的诉讼请求”的列举,也是对诉讼种类的列举。

(二) “具体的诉讼请求”的情形

本条包括以下几个方面的内容:

1. 请求判决撤销或者变更行政行为

本项规定属于形成诉讼的内容。形成诉讼,是指旨在请求撤销或者变更一定行政法律关系的诉讼。认可、确认、承认这种诉讼请求的判决称为形成判决,使行政法律关系发生变动的效力就是形成力,形成力直接发生法律效力变更,无须成为强制执行的标的。形成诉讼包括撤销诉讼和变更诉讼。

(1) 请求判决撤销行政行为

本项是关于撤销诉讼的规定。撤销诉讼是指公民、法人或者其他组织认为行政行为违法侵犯其合法权益而请求法院撤销该行为的行政诉讼类型。撤销诉讼是一种经典的诉讼种类。它通过撤销为原告设定的负担性行政行为的方式形成权利。^①因此,也是一种形成诉讼。一般而言,在撤销诉讼中法院审查的行政行为是行政机关的单方面的处分决定,而不是行政协议,也不是事实行为。例如,我国台湾地区“行政诉讼法”第4条“撤销诉讼之要件”规定“人民因中央或地方机关之违法行政处分,认为损

^① [德] 弗里德赫尔穆·胡芬著 《行政诉讼法》,莫光华译,法律出版社2003年版,第211页。

害其权利或法律上之利益，经依诉愿法提起诉愿而不服其决定，或提起诉愿逾三个月不为决定，或延长诉愿决定期间逾二个月不为决定者，得向高等行政法院提起撤销诉讼”。需要注意的是，行政协议中的单方变更、解除等行政行为，可以作为撤销诉讼的标的。撤销诉讼的前提条件是，行政机关已经作出行政行为。“已经作出”的含义，是指行政机关已经在客观上为人所知地作出了行为，而非原告认为或者诉称被行政行为所羁束。撤销诉讼是一种基本诉讼，即撤销诉讼与其他诉讼种类相比较属于一种基础地位的诉讼，撤销实际上是法官对于行政案件处理的最低限度的要求。同时，撤销诉讼是一种当然的救济手段，不需要法律明文规定，除非法律明文禁止。

撤销诉讼与下文中提到的课予义务诉讼是一种相对的关系。撤销诉讼旨在撤销一个加予其上的、已经作出的行政行为，以便恢复该行政行为没有作出时的法律状态；而课予义务诉讼则是原告寻求获得一种较原来的法律状态更为有利的授益行政行为。对于一个部分地课以负担的行政行为，如果原告对课以负担的行政行为不服，则应当提起撤销诉讼；而如果原告对不能完全实现授益，要求实现完全授益的，则应当提起课予义务诉讼。

撤销判决是原告撤销诉讼请求成立的判决形式。行政诉讼法第70条规定“行政行为有下列情形之一的，人民法院判决撤销或者部分撤销，并可以判决被告重新作出行政行为：（一）主要证据不足的；（二）适用法律、法规错误的；（三）违反法定程序的；（四）超越职权的；（五）滥用职权的；（六）明显不当的。”人民法院作出撤销判决之后，原有的行政法律关系立即发生消灭或者变更的法律效果。

（2）请求判决变更行政行为

本项是关于变更诉讼的规定。变更诉讼是指公民、法人或者其他组织认为行政行为违法侵犯其合法权益而请求法院变更该行为的行政诉讼类型。变更诉讼针对的一般是单方的行政行为。但是，在起诉行政机关不依法履行和不依照约定履行的行政协议案件中，法院可以根据合同法的规定，结合行政协议的约定，判决变更履行内容等。

变更诉讼由于涉及法院以自身判断代替行政机关的行政行为，因此限定在极为狭窄的范围。行政诉讼法第77条规定了变更判决，对于行政处罚明显不当，或者其他行政行为涉及对款额的确定、认定确有错误的，人民法院可以判决变更。人民法院判决变更，不得加重原告的义务或者减损原

告的权益。但利害关系人同为原告，且诉讼请求相反的除外。可见，变更判决主要适用于三种情形：一是行政处罚显失公正；二是行政处罚之外的其他行政行为涉及对款额的确认、认定确有错误，例如纳税额的确定，抚恤金、最低生活保障待遇、社会保险待遇的认定等；三是在行政协议案件中，法院可以根据合同法和当事人的约定，确定相应的履行标的的数额、履行方式等。

2. 请求判决行政机关履行法定职责或者给付义务

本项内容是课予义务诉讼和一般给付诉讼的规定。课予义务诉讼和一般给付诉讼都属于广义上的给付诉讼的范畴。给付诉讼是当事人请求被告履行一定公法义务的诉讼。根据法律规定或者当事人之间的约定，行政机关应当向公民、法人或者其他组织履行一定给付义务，如果行政机关拒不履行或者不予答复，公民、法人或者其他组织便可以向人民法院提起给付诉讼，要求行政机关履行相应的给付（履行）义务。人民法院判决行政机关履行或者给付时，行政机关如果拒绝履行，人民法院可以根据行政诉讼法第96条的规定，依照公民、法人或者其他组织的申请或者依职权强制执行。给付诉讼的特点在于人民法院不仅要确认当事人之间存在行政法律关系，而且还要判令行政机关履行一定的给付义务。人民法院在给付诉讼中，首先要确认当事人之间存在行政法律关系，然后确定行政机关应当给付一定的财物、行为。因此，给付诉讼和确认诉讼之间有着密切的联系，给付诉讼中实际包含了确认诉讼。人民法院在确认诉讼中的审查，对给付诉讼具有预决意义。例如，公民要求行政机关履行行政协议的内容，人民法院首先要确认该行政协议是否合法有效。

（1）课予义务诉讼

课予义务诉讼是指原告请求法院就行政机关的拒绝行为、停止作出行政行为，判决其作出特定的、具体的行政行为的诉讼类型。一般认为，课予义务诉讼的诉讼目的在于要求行政机关作出特定的、具体的行政行为。如果只是要求行政机关作出金钱给付、非财产给付行为，例如单纯的答复、咨询、声明等，就应当提起一般给付诉讼。也就是说，课予义务诉讼与一般给付诉讼的主要区别在于两者针对的对象不同。

课予义务诉讼也是一种经典的诉讼类型，域外行政诉讼法中大多作了明确。在德国，课予义务诉讼规定在《行政法院法》中，其目的在于要求作出特定行政行为，原告基于一个具体事实状况提出如下主张：其权利由

于所请求的行政行为被拒绝或者未作出而受到了侵害。^①我国台湾地区“行政诉讼法”第5条规定了“请求应为行政处分之诉讼”：“人民因中央或地方机关对其依法申请之案件，于法令所定期间内应作为而不作为，认为其权利或法律上利益受损害者，经依诉愿程序后，得向高等行政法院提起请求该机关应为行政处分或应为特定内容之行政处分之诉讼。人民因中央或地方机关对其依法申请之案件，予以驳回，认为其权利或法律上利益受违法损害者，经依诉愿程序后，得向高等行政法院提起请求该机关应为行政处分或应为特定内容之行政处分之诉讼。”我国澳门特区行政诉讼法典第104条第1款规定了课予义务诉讼：“命令做出依法应作之行政行为之诉，目的在于判处行政当局须做出其未做出或拒绝做出之行为。”其他国家和地区的行政诉讼法也作了类似规定。

修改后的行政诉讼法第72条规定：“人民法院经过审理，查明被告不履行法定职责的，判决被告在一定期限内履行。”从字面上看，行政机关“履行法定职责”既包括行政机关作出行政行为，也包括行政机关应当履行的行政协议义务、行政承诺义务、先行行为附随义务等。但为了区别于一般给付诉讼，这里的不履行“法定职责”是指不履行“法律法规明确规定的职责，原则上约定职责、后续义务等不属于本判决适用情形，应当作为行政协议争议解决”。^②对于法定职责以外的给付义务，也就是说对行政行为之外的给付标的，通过一般给付诉讼加以解决。本司法解释第22条对课予义务判决作了规定。

（2）一般给付诉讼

一般给付诉讼是与近代大陆法系国家盛行的福利行政、给付行政等观念紧密联系的。一般给付诉讼是指原告请求法院判决行政机关作出行政行为之外给付的诉讼。“给付”一词在汉语中一般表示为给予某种物品。但是，在大陆法系国家的法学概念中，给付有时针对的是金钱等财产给付，有时针对的是非财产的行为给付，甚或是一种法律关系，因此，有的学者

^① [德] 弗里德赫尔穆·胡芬著 《行政诉讼法》，莫光华译，法律出版社2003年版，第283页。

^② 袁杰主编，全国人大常委会法制工作委员会行政法室编著 《中华人民共和国行政诉讼法解读》，中国法制出版社2014年版，第200~201页。