

试论我国的行政诉讼

朱 维 究

本文认为，对于行政诉讼这一概念应作广义的理解。当前，在我国建立健全行政诉讼制度，对实施宪法，保障公民权利，调动广大人民群众建设社会主义的积极性，保证安定团结，促进四化建设，具有十分迫切的现实意义。作者根据我国行政诉讼方面的历史和现状，并参考外国的有关规定，对如何建立具有中国特色的行政诉讼制度，提出了一些设想，希望引起法学界同志们的关注。

一、什么是行政诉讼

行政诉讼是泛指为解决因国家行政管理而引起的纠纷的一种诉讼活动。对行政诉讼的理解，历来有狭义广义之分。对行政诉讼作狭义理解的人认为，诉讼是国家司法机关在当事人及其他诉讼参与者参加下，按照一定的方式和程序解决具体争讼的活动。他们认为，既然行政诉讼也是诉讼，因此只有法院运用司法程序审理行政案件时，才能称为行政诉讼。但是，从世界各国解决行政纠纷的具体情况看，由于行政纠纷的数量多，范围广，专业性强，而行政纠纷的特点又是其中一方必是行政机关，且有权处理因自身的管理活动引起的纠纷，使这些纠纷更快更方便地得到解决。因此行政案件在提交法院以前（不管是普通法院或行政法院）一般都在行政机关内部，由独立的或不独立的机构通过行政程序进行调解、仲裁（裁定），直至当事人的一方不服这种处理，才再向法院提起诉讼。有些国家的法律就明确规定，行政案件在提交法院以前必须由行政机关按一定的行政程序进行处理，使这种处理成为行政诉讼必要的组成部分。对行政诉讼作广义的理解，就是将这种由行政机关按行政程序处理行政纠纷的活动也包括在内。本文所谈的行政诉讼就是指的这种广义的行政诉讼。

根据这样的理解，行政诉讼就是指国家行政机关间，国家行政机关与社会团体、企业事业单位间，国家行政机关与公民之间，因行政纠纷，依法进行的诉讼活动。首先，这种诉讼活动是因行政纠纷引起的；一般来说，纠纷当事人一方必是国家行政机关或其工作人员；这种诉讼活动必须依据有关行政诉讼法规规定的程序（包括行政程序与司法程序）进行。值得注意的是，由于我国社会主义公有制的经济基础和一般工作人员都是国家工作人员，加上以往多是以行政管理的办法来管理企业、事业单位的这种传统作法（现正在进行改革），使企业事业单位之间或企业事业单位与公民之间在发生纠纷时，当事人一般都要找行政机关来解决和处理。这样，企业事业单位之间和企业事业单位与公民之间的纠纷，在事实上也就成了我国一种特殊的行政纠纷。

行政纠纷是行政诉讼的前提，是指行政机关或行政工作人员，在行政管理过程中，与其他因

国家机关、企业事业单位、社会团体或公民之间发生的纠纷。根据我国的具体情况，从行政纠纷的内容看大致可分三类：一是在经济行政管理过程中引起的经济行政纠纷；二是因人事行政管理而引起的人事行政纠纷；这两类纠纷是我国行政纠纷中数量最多的。三是其他行政纠纷，即除了经济 and 人事行政纠纷以外的其它各种行政纠纷。从行政纠纷的当事人来看，有国家行政机关或行政工作人员与其他国家机关、企业事业单位和社会团体或其工作人员之间的纠纷；在我国，这是一种公对公的纠纷。也有国家行政机关与公民之间因行政管理而引起的纠纷，这是一种公对私的纠纷。行政诉讼中占相当比重的是公民在其合法权益或利益受到行政机关或其工作人员的违法行为侵害时，依法向国家行政机关或司法机关请求撤销或制止这种不法行为并要求赔偿其所受损失的诉讼。由于我国行政管理范围的宽广与种类繁多，决定了行政纠纷不可避免地要在行政管理的各个领域发生。这种行政纠纷数量极多，内容复杂，必须通过适当的途径和程序予以解决，否则就将引起混乱，使行政管理无法顺利进行。行政纠纷发生的客观必然性决定了行政诉讼的必要性，决定了国家必须有一套合理地解决行政纠纷的行政诉讼制度。

我国行政管理的法制监督是在党的领导下，通过多种渠道，采用多种方式实现的。从渠道看，有各级权力机关的监督，检察机关的监督，审计机关的监督，行政机关内部上下级的监督，社会团体和人民群众的监督，特别是党对行政机关的监督等等。从方式看，有行政机关内部的批评与自我批评，有各种会议，有人民群众的来信来访等等，其中重要的一环，就是行政诉讼。通过行政诉讼，最直接地反映出国家行政机关及其工作人员的行为有无失误，不当或违法之处，对国家、集体或个人造成何种损害，并使这种失误、不当或违法行为及时得到纠正，使受这种失误、不当或违法行为造成的损害能用补偿或赔偿的办法得到补救。显然，行政诉讼的这种作用，是行政法制监督必不可少的，是其他行政法制监督所不能代替的。它与其他监督的不同点在于，它是通过诉讼的手段来实行行政法制监督。这是一种事后监督。在多数情况下，还是一种自下而上的监督。可以说没有这种监督，或者这种监督不健全，那么，国家的行政法制监督制度也就是不完备或不健全的。

二、建立行政诉讼制度的重要意义

在我国，当前建立健全行政诉讼制度具有十分迫切的现实意义。首先，这是实施宪法的需要。宪法是国家的根本大法，也是行政法的根本法源。宪法规定的某些基本原则，要靠行政法去实现，也就是说，行政法是宪法有关行政管理方面基本原则的具体化。宪法第二十七条第二款规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”宪法第四十一条中又规定，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。在所有国家机关和国家工作人员中，机构最大，人数最多，管理范围最广，因而同公民的关系最为密切的是国家行政机关和国家行政工作人员。因行政管理失误、不当或违法行为引起的行政机关、行政工作人员与公民之间的纠纷也较为普遍。问题是对行政机关及其工作人员的不当或违法失职行为，公民向何处去申诉、控告或检举？宪法规定的“有关国家机关”，是什么机关？是行政机关还是司法机关？哪一类的行政纠纷该向哪一部门，哪一级，通过哪些程序和手续，如何处理？等等问题。也就是说，在我国应该建立起什么样的行政诉讼制度，制定和发布哪些有关行政诉讼的行政管理法规，才能使宪法的上述原则规定得到具体实施。可见，建立

行政诉讼制度，是实施宪法的重要步骤，也是完备社会主义法制的一项重要措施。

其次，建立行政诉讼制度，也是调动广大人民群众的积极性，保证社会安定团结，实现综合治理，促进社会主义现代化建设的需要。出现行政纠纷是国家行政管理中不可避免的现象，如果对行政纠纷处理不当或不及时，不但会影响广大群众积极性的发挥，有损于社会主义行政机关的政治威信，甚至会使原本易于解决的矛盾激化，使干群关系紧张，以至出现恶性案件，影响社会的安定团结，不利于四个现代化建设。这几年发生过的某些由行政纠纷引起的恶性案件，已屡见不鲜，值得注意。造成这类案件的原因固然复杂，但与我们缺少一套必要的行政诉讼程序和专门的行政诉讼机构，有效地监督行政机关或其下属的企业事业单位与有关工作人员的不当的或违法的行为，并及时处理行政纠纷是有密切关系的。如果对现有的刑事案件的发案原因作一番调查分析，看看有多大比例是由行政纠纷转化而来的，可以在矛盾还没激化时就经过行政诉讼程序予以解决，不致发展到犯罪的程度，这是极可发人深思的！至于因行政纠纷未得到适当的及时的解决，而影响了工作积极性，延误了四化建设的，数量就更多了。这是一种看似无形，其实却对我国社会主义建设事业会产生很大影响的因素，是不能等闲视之的。

第三，建立行政诉讼制度也是保障人民民主和公民合法权益，实现对行政机关监督的需要。我国国家行政机关的主要任务之一，是保证人民充分享有各种民主权利，不断提高人民的物质生活和文化水平，国家不仅要随着社会政治、经济的发展，不断扩大、加强人民的民主权利，不断提高、改善人民的物质生活和文化水平，而且要提供必要的保障，使人民的民主权利和经济、文化利益不会受到侵犯。一旦受到侵犯，又能迅速得到纠正和补救。在我国，保障人民权益的途径和方法很多。例如，加强国防以防止外来的侵犯，加强专政维护安定的社会秩序，以防止各种犯罪活动的危害等等。这些都是来自敌对势力的侵犯，属于专政的范畴。但还有一个重要的方面，这就是由于行政管理的失误、不当或违法，造成公民民主权利和经济权益的损害，由此而引起的各种纠纷。从我国实际情况看，这一类问题数量极多，内容也非常复杂，对保障公民合法权益，对国家维护安定团结的政治局面，对顺利进行社会主义建设，影响都非常大。建立正常的健全的诉讼制度，就能保证因行政管理不当或违法而引起的各种损害人民民主和公民经济权益的情况及时得到纠正和补救，使人民的民主权利和公民的经济权益获得充分的保障；同时，也实现了人民群众通过行政诉讼，对行政机关的行为进行广泛的监督。

行政诉讼不仅是国家健全的诉讼制度的组成部分，而且也是国家健全的行政法制监督的重要组成部分。我国国家行政机关是为人民服务的，国家行政工作人员是人民的公仆，为使国家行政机关及其工作人员能坚持四项基本原则，为人民服务得更好，就必须对国家行政机关及其工作人员的行为实行必要的法制监督。因此，建立一整套具有我国特色的社会主义行政诉讼制度，是我国社会主义法制建设的重要任务之一。随着社会主义民主和法制的加强，逐步建立起完备的行政诉讼制度已经刻不容缓。

三、我国有关行政诉讼的一些法律规定

从目前的实际情况看，我国是怎样处理行政案件的，或者说，我国法律关于行政诉讼的规定的现状是怎样的呢？一般说，我国行政纠纷大都由国家行政机关处理，某些行政案件也由法院来处理。处理行政纠纷的手段，通常可分为法院判决与法院判决前由行政机关处理两种方式，后者又可以分为调解与裁决（仲裁）

调解，是通过说服教育的方法，使纠纷双方当事人互相谅解，在民主协商的基础上使纠纷获得解决。目前我国有三种不同性质的调解。第一种是宪法第一百一十一条第二款规定的，由人民调解委员会所做的调解，这种民间纠纷的调解，也称为群众调解。第二种是国家行政机关所作的调解。这种调解，有些是由国家授权给一定的国家行政机关（如工商行政管理机关）对企业事业单位发生的经济合同纠纷所作的调解，有些则是行政机关在其职权范围内对当事人所做的调解，如上级机关对下级机关与其他单位、公民之间的纠纷所作的调解。这些都叫行政调解。第三种是由人民法院所做的调解，叫司法调解。它又分为两类，一类是对公民之间发生民事纠纷所作的调解，另一类是对公民与国家机关、企业事业单位、社会团体之间，或者国家机关、企业事业单位、社会团体之间所发生的争议所作的调解。行政诉讼所涉及的调解是上述第二种行政调解，和第三种中第二类的司法调解。

人民调解制度创始于第二次国内革命战争时期，到了抗日战争时期又有了进一步的发展。从1941年到1949年，在晋察冀边区、陕甘宁边区、晋冀鲁豫边区，都发布了一些关于人民调解委员会的指示和法令。建国后，1954年3月22日政务院又公布了《人民调解委员会暂行组织通则》，1982年3月8日第五届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过的《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》也对人民调解的组织与任务作了明确规定。但是作为行政调解，长期以来，却始终没有法规作出过统一的规定。

我国对行政裁决与仲裁作比较明确规定的法规已有不少。大体可分为两类。一类是关于行政处分和行政处罚的法规，同时规定了行政裁决的制度。如《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》（1957年）、《中华人民共和国治安处罚条例》（1957年）等都规定了对行政处分和行政处罚不服时，可以提出申诉，由法定行政机关作出裁决。第二类是关于经济行政方面的裁决与仲裁。这方面的情况比较复杂。有的是对经济行政处罚不服的，如《中华人民共和国暂行海关法》（1951年）规定对走私案件处分不服者，可向海关或海关总署申诉，由其裁定。有些是属于经济组织之间的争端，如《中华人民共和国商标法》（1982年）规定对已注册的商标有争议时，可以申请“商标评审委员会”裁定；《中华人民共和国中外合资经营企业劳动管理规定》（1980年）也明确规定合营企业的劳动争议，可申请省、市、自治区劳动部门裁决。在涉外经济方面，由于情况特殊，一般都由法律作出关于申诉程序的明确规定。值得注意的是，最近几年来，随着我国经济体制改革的深入，经济合同这种法律形式被广泛运用于经济生活的各个领域。采用经济合同这种法律形式有利于避免许多因责任不明而引起的经济方面的行政纠纷，同时，也为统一研究解决社会主义经济行政纠纷奠定了基础。目前，我国各行各业每年签订的经济合同约四亿件。其中根据指令性计划或按照经济行政管理的要求而签订的合同也有相当数量。由于各种原因，不履行或不完全履行合同的约有几十万起，引起数量极多的经济合同纠纷。为此，1981年12月13日第五届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国合同法》在第四章中对违反经济合同的责任专门作了规定，第五章第四十八条还明确规定：“经济合同发生纠纷时，当事人应及时协商解决。协商不成时，任何一方均可向国家规定的合同管理机关申请调解或仲裁，也可以直接向人民法院起诉。”根据这一规定，由行政机关调解、仲裁，或由法院审理，就成为解决经济合同纠纷的两个主要途径。但是，多年的实践经验证明，社会主义经济组织之间的经济合同纠纷，非万不得已是不愿到法院去打官司的，多数愿意请求仲裁机关予以解决。特别是根据指令性计划或按照经济行政管理要求而签订的合同更是如此。因为仲裁解决争议，程序简便，方法灵活，处理及时，又有利于协调当事人之间的关系，增强团结。

1983年8月22日国务院发布了《经济合同仲裁条例》(以下简称《条例》)。它适用于法人之间的经济合同纠纷,也适用于个体经济户、农村社员同法人之间参照经济合同法签订的各种经济合同纠纷。这个《条例》是处理经济合同纠纷的程序法规。它总结了我国多年来行之有效的仲裁制度,用法规的形式固定下来,并根据新形势下产生的新问题做了切合实际的规定,是具有我国特色的仲裁程序规范。

《条例》明确规定了“经济合同仲裁机关是国家工商行政管理局设立的经济合同仲裁委员会”。这个委员会是行政执法机关,它依法进行调解、仲裁,具有法律效力。《条例》规定了仲裁机关的职责、办案应遵循的原则和程序,以及发生法律效力仲裁文书的执行。这样,就使经济合同方面的仲裁工作有了全面统一处理的机构和程序,有利于解决经济合同纠纷,也使当事人进行诉讼有法可依,有章可循。《条例》的颁布和实施,将使很大一部分行政纠纷,即经济方面的行政诉讼问题的解决有了法制保障,使仲裁真正成为解决行政诉讼问题的重要手段之一。这对在我国建立统一的行政诉讼制度是具有重要意义的。

在我国,还有一部分行政诉讼是由人民法院受理的。《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》第三条第三款规定:“法律规定由人民法院审理的行政案件,适用本法规定。”这就是说,法院受理的行政案件,只限于“法律规定由人民法院审理”的那一部分。这部分行政案件,法院将根据民事诉讼程序审理。对于法律无明文规定可向人民法院起诉的案件,法院不受理。自1971年以来,国家陆续颁布了十余个有这类规定的法规。如交通部1971年12月15日发布的《海损事故调查和处理规则(试行)》第五条第二款规定,“涉及外国籍船舶的海损事故,有关当事人还可以在十五天以内经过双方协议提请中国贸易促进委员会海事仲裁委员会仲裁,或向中国人民法院起诉”。三中全会以后,我国法律对处理这类行政案件的程序规定迅速增加。例如《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》第二十五条,《中华人民共和国外国企业所得税法》第十六条,《中华人民共和国个人所得税法》第十三条,《中华人民共和国经济合同法》第四十八条,《中共中央、国务院关于保护森林,发展林业若干问题的决定》第一条,《国家建设征用土地条例》第二十五条,《中华人民共和国食品卫生法(试行)》第三十八条,《中华人民共和国海洋环境保护法》第四十一条,《工矿产品购销合同条例》第四十一条等等,都明文规定了有关行政案件,可以由人民法院审理。总之,法院判决是处理行政纠纷的手段之一。

以上就是我国目前解决行政纠纷的法律制度的一个简单轮廓。归纳起来主要是以下四点:

(一)从行政机关进行调解与仲裁方面看,以经济行政纠纷方面的法律规定较多,尤其是关于经济合同纠纷的仲裁,已经建立起全国统一的仲裁制度,把我国处理行政纠纷的工作大大推进了一步。

(二)人事行政纠纷、非经济合同性质的经济行政纠纷和其他行政纠纷,也有部分法律作了规定,主要是有关行政处分或行政处罚的申诉。但是行政纠纷的内容显然远比行政处分或行政处罚涉及的范围要广得多,这方面的法律规定就比较少。

(三)除经济合同的仲裁和某些涉外经济的仲裁有专门的程序法外,多数关于行政裁决程序的规定,都分散于各行政实体法之中。

(四)从行政诉讼,即行政案件由法院处理的情况看,我国大部分行政案件都不由法院处理,只有少数法律作了由人民法院处理的规定,其中多属经济方面的。这类规定大多是最近几年颁布的,这也许是一个方向,表明我国将来行政诉讼可能将由人民法院受理,而不是另建行政法院系统。

四、建立具有中国特色的社会主义的行政诉讼制度

行政纠纷的大量存在和这些纠纷对国家政治、经济生活造成的巨大影响,说明在我国建立比较完备的行政诉讼制度已势在必行。根据我国有关行政诉讼法律制度的现状,参考各国经验,笔者试图对建立具有中国特色的行政诉讼制度,提出以下几点不成熟的看法。

第一,解决我国各类行政纠纷,从根本上说,应该是设法减少产生纠纷的原因。比如,我国行政纠纷有很多是因责任不明而引起的,因此,用行政立法明确责任,是减少行政纠纷的重要途径之一。例如1983年《国务院办公厅关于抓紧进行南水北调东线第一期工程有关工作的通知》中指出:“建设大的水利设施,不能因为部门、地区长期争论,影响决策,贻误时机。今后要实行责任制,凡是省与省之间有纠纷的水利工程,水电部要负责制定方案向国务院报告,经国务院批准后,有关部门和地区必须坚决照办。”这一规定就很有利于减少水利方面的纠纷。又如1981年公布的《中华人民共和国合同法》和《工矿产品购销合同条例》,都规定了由于上级领导机关或业务主管机关的过错,以致不能履行或不能充分履行合同的,上级领导机关或业务主管机关应当承担违约责任。这些规定对减少因行政机关过错而引起的纠纷,必将起积极作用。当前正在建立的岗位责任制,也将对减少行政纠纷产生深刻的影响。

第二,从我国已经建立了经济合同仲裁制度的经验看,按行政管理的性质、内容或部门,分别建立仲裁或裁决制度,在我国尚未建立起统一的行政诉讼制度以前,也许是较能照顾行政管理的各方面不同特点的有效办法。例如,在经济方面,还可建立经济处罚、税务以及经济组织间的权益争议等仲裁制度;在人事行政方面,建立人事处分、人事管理纠纷等裁决制度;在其他行政纠纷方面,建立行政处罚、各类行政纠纷的仲裁制度等等。应当指出,人事行政纠纷和其他行政纠纷在实际生活中的影响,决不次于经济行政纠纷,对于建立这方面的行政裁决制度,也决不能等闲视之。

第三,诉讼是一种法律制度。制定诉讼法是建立诉讼制度的先决条件。我们要建立行政诉讼制度,同样必须首先制定行政诉讼法。目前我国多数行政管理法规都将实体法和程序法的规定放在同一法规之中。这种办法的好处是可以一个个落实,但也有缺点,一是比较分散,在具体程序上不易统一,甚至会产生矛盾;二是目前有这类规定的法规还比较少,很多行政纠纷由于没有法规规定,其申诉活动无法可依。这是我国行政诉讼制度中存在的迫切需要解决的问题之一。比较起来,似仍以制定统一的或分类的行政诉讼法为好。

统一的或分类的行政诉讼法,根据我国的具体情况,参考其他国家的经验,似需对下列几点作出明确规定:

(一)在诉讼程序上,应该分清行政机关裁决与法院判决两个阶段,并组成为统一的诉讼程序。当事人不服行政机关裁决时,可以向法院申诉。行政机关的裁决,不应也不能完全代替法院判决。当然由行政机关按行政程序处理行政纠纷,手续简便、解决及时。因此可以将行政机关对行政纠纷的处理作为行政诉讼的一个阶段,而且是比较重要的阶段。但事实证明,一般说,行政机关的裁决,特别是不设独立处理行政纠纷机构的行政机关的裁决,常易受到各种外界因素的干扰,使裁决失于偏颇。不象法院那样依法独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。同时,法院在执法、适用法律方面也有优于行政机关之处。因此我国的行政诉讼程序,也应将法院判决作为重要的组成部分,以保证行政纠纷解决的合法和公正。我国虽然已有十余个法规规定了某些行政纠纷,主要是经济和涉外方面的,可以向法院申诉,但大量存在的其他行政纠纷,法院都不受理,只能由行政机关处理。这是我国行政诉讼制度中存在的又一问题。从实际情况看,既然

已有十余个法规明确规定有关行政案件可由法院处理，那末，是否可以按此方向作出统一规定，仿效人民法院内设经济法庭的形式，在人民法院内设行政法庭，专门受理行政案件呢？

（二）在机构上，行政机关解决行政纠纷是采取不另设机构，而由本机关首长或上级机关裁决，还是在本机关内设独立的专管行政纠纷的机构，还是在本机关外设独立的裁决机构？这三种办法各有利弊。比较起来，在本机关内设一独立的负责处理行政纠纷的机构，既可有专门的机构与人员负责，又可少受干扰，较不设独立机构为好。这样可专业专管，并不必另立机关，较在机关外设独立机构更方便、精干。这种机关内的独立裁决机构，可实行双重领导，以便及时取得上级有关指示和监督并避免本机关内可能的干扰。

我国各级政府都设有信访机构。它接受人民来信来访，并将情况转告有关单位或报告有关领导，但无权直接处理行政案件。从这一意义上说，信访机构更接近于信息机构，不可能用以代替裁决机构。

（三）在审级上，根据上述诉讼程序和机构设置，是否可以规定为：行政机关的裁决分为两级，先由本单位的调解和裁决机构进行调解和裁决，不同意裁决的可向上级调解和裁决机构申诉。如仍需申诉，则可向与上级调解和裁决机构同级的人民法院的行政法庭提出，一级终审。最高人民法院的行政法庭主要负责对特殊行政案件的审理、进行复查，以及对审判程序进行监督。

对机构和审级作出具体规定，不仅意味着行政纠纷将有法定的机构按法定的程序受理，使行政诉讼渠道畅通，有利于解决纠纷；而且也规定了申诉只能由一定级别的机构，按法定的程序受理，不能随意越级申诉，这将大大减轻中央和各级领导在处理行政纠纷方面的负担。

（四）此外，行政诉讼法还要对行政诉讼中的一些重要原则作出规定。例如，回避制度。仿照民事诉讼法的规定，处理行政案件的工作人员在可能影响对案件公正处理时，应自行回避，当事人也有权用口头或者书面方式申请他们回避。从我国实际情况看，这一点是很重要的。

审结案件的期限。行政案件情况错综复杂，规定限期有相当困难。但鉴于有些行政案件常常久拖不决，使当事人的合法权益和社会主义四化建设受到严重影响，因此，仍有必要根据案件的不同情况，作出大致要求。

保障当事人平等地行使诉讼权利。行政案件中有很多是涉及公民个人对行政机关，或下级对上级的纠纷，这更需要规定当事人的平等诉讼权利。

辩论制度。在负责处理行政纠纷机构的主持下，当事人有权就案件事实和争议问题，各自陈述自己的主张，互相反驳和答辩，以维护各自的合法权益。

至于是否实行公开原则，似尚需考虑。因为行政纠纷在性质上与民、刑案件不同，有些可以公开，有些则不宜公开，还是以不作硬性规定为好。

根据行政纠纷的特殊性，行政诉讼法有必要对行政纠纷处理机构的工作人员在纪律方面作出严格规定，使一切工作不认真，严重失职或徇情枉法者都要负法律责任。

行政诉讼法要规定的内容当然很多，这里所说的不过是目前在我国解决行政纠纷中问题比较多的几点。

行政机构改革、经济体制改革和人事制度改革，都需要加强行政立法。建立健全我国的行政诉讼制度已被提上日程。这个问题已经引起有关部门和法学界的重视，本文谈的一些不成熟的意见，仅为再次引起法学界同志们的关注与讨论。为了实施宪法，健全社会主义民主与社会主义法制，应当尽快全面、系统地考虑如何建立具有我国特色的一套行政诉讼制度。