

2010年第2集
总第40集

最新司法政策

夯实基层 打牢基础 苦练基本功 全力推动行政审判工作迈上新台阶
——在全国法院行政审判基层基础工作座谈会上的讲话 赵大光

最新司法文件

最高人民法院关于进一步加强合议庭职责的若干规定
二〇一〇年人民法院行政审判工作要点

司法解释解读

超过法定退休年龄的进城务工农民因工伤亡的，是否适用《工伤保险条例》
进行工伤认定 蔡小雪

最高人民法院裁判

郑州市豫都房屋开发有限公司诉郑州市人民政府上诉案
——中华人民共和国最高人民法院（2007）行终字第3号行政判决书

行政审判实务

行政诉讼协调中的利益衡量原则之适用 蔡小雪 李德申

行政审判实务问答

房屋登记行政诉讼三十六问 王振宇

Administrative Action and Administrative Litigation

行政执法与行政审判

中华人民共和国最高人民法院
行政审判庭 编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



2010年第2集

总第40集

行政执法与行政审判

中华人民共和国最高人民法院行政审判庭 编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

行政执法与行政审判. 2010 年. 第 2 集: 总第 40 集/
中华人民共和国最高人民法院行政审判庭编. —北京:
中国法制出版社, 2010. 5
ISBN 978 - 7 - 5093 - 1926 - 0

I. ①行… II. ①中… III. ①行政执法 - 中国 - 参考
资料②行政诉讼 - 审判 - 中国 - 参考资料 IV. ①D925. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 080998 号

责任编辑 朱丹颖

封面设计 蒋 怡

行政执法与行政审判 2010 年第 2 集 (总第 40 集)

XINGZHENG ZHIFA YU XINGZHENG SHENPAN

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/2010 年 5 月第 1 版

印张/10 字数/166 千

2010 年 5 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1926 - 0

定价: 40.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfsz.com>

编辑部电话: 66067369

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

行政执法与行政审判 (总第 40 集) 目录

【最新司法政策】

- 1 夯实基层 打牢基础 苦练基本功 全力推动行政审判工作迈上新台阶
——在全国法院行政审判基层基础工作座谈会上的讲话 赵大光

【最新司法文件】

- 8 最高人民法院关于进一步加强合议庭职责的若干规定
11 二〇一〇年人民法院行政审判工作要点
14 最高人民法院行政审判庭二〇〇九年工作总结

【最新司法解释】

- 20 最高人民法院行政审判庭关于超过法定退休年龄的进城务工农民因工伤亡的, 是否适用《工伤保险条例》请示的答复
20 附: 山东省高级人民法院关于超过法定退休年龄的进城务工农民工作时间内受伤是否适用《工伤保险条例》的请示

【司法解释解读】

- 23 超过法定退休年龄的进城务工农民因工伤亡的, 是否适用《工伤保险条例》进行工伤认定 蔡小雪

【最高人民法院裁判】

- 29 郑州市豫都房屋开发有限公司诉郑州市人民政府上诉案
——最高人民法院(2007)行终字第3号行政判决书
33 附: 河南省高级人民法院行政判决书

【最高人民法院裁判解读】

- 36 行政机关许诺的政策补偿因客观情况变化难以实现能否判决金钱补偿?
——豫都公司诉市人民政府行政补偿案解读 王振宇

【行政执法实务】

- 42 试论行政规定 陈承洲

【行政诉讼理论】

- 52 法律解释的方法与运用
——火车、电动自行车, “机动车”? 耿宝建

【行政审判实务】

- 68 行政诉讼协调中的利益衡量原则之适用 蔡小雪 李德申

【行政审判实务问答】

- 79 房屋登记行政诉讼三十六问

王振宇

【调查与研究】

- 104 关于行政诉讼简易程序的调研报告

——以温州市鹿城区人民法院为样本

浙江省高级人民法院行政审判庭

- 115 对林权制度改革纠纷解决机制及行政诉讼相关情况的调查

郭晓伯 刘华祥 李楠

【疑难案例评析】

- 123 县政府不应代替县国土局调查处理土地权属争议

王彦

- 127 从行政诉讼角度试析商品回扣能否构成商业贿赂

危辉星

- 134 会议纪要的信息特征、行政机关的答复及举证义务

——吴啟群等四人诉杭州市人民政府不履行信息公开法定职责一案

马国贤 马良骥

- 140 道路外交通事故公安机关交通管理部门有权管辖但应遵循法定程序原则
和行政合理性原则

——东营中院判决毛为将诉东营市公安局交通警察支队道路行政处罚案

殷志文 姜福先

【行政审判信息】

- 144 湖北省武汉市洪山区人民法院分析涉高校行政类案件特点、成因并提出
建议对策

【域外撷英】

- 147 法国行政诉讼程序

特里·奥尔森(Terry OLSON)文 张莉译

【最新司法政策】

夯实基层 打牢基础 苦练基本功 全力推动行政审判工作迈上新台阶

——在全国法院行政审判基层基础工作座谈会上的讲话

最高人民法院行政审判庭庭长 赵大光

同志们：

我们这次会议，是经最高人民法院领导批准召开的，既是行政审判基层基础工作座谈会，也是最高人民法院行政审判联系点法院的首次会议。召开这种形式的会议，在我国行政审判工作发展史上还是第一次。这次会议的主要目的是：贯彻落实中央政法委提出的当前三项重点工作精神和最高人民法院党组关于加强基层基础工作的要求，以建立行政审判联系点法院制度为契机，进一步推进行政审判工作的健康发展，更好地发挥人民法院“服务大局，司法为民”的积极作用。

多年来，各级人民法院更新行政审判司法观念、增强行政审判司法能力、创新行政审判工作机制、优化行政审判司法环境、加强行政审判队伍建设，做了大量卓有成效的工作，为有效化解行政争议，维护社会和谐稳定，促进经济社会全面发展，作出了积极的贡献。各高级人民法院推荐的联系点法院，都是行政审判工作整体水平较高、各项工作走在前面的法院。在此，我代表江必新副院长和最高人民法院行政审判庭，对大家的辛勤努力和取得的优异成绩，表示崇高的敬意！同时，对各级人民法院长期以来对最高人民法院行政审判工作的关心、理解和支持，表示衷心的感谢！下面，我讲四点意见：

一、加强基层基础工作是行政审判的百年大计

最高人民法院党组和王胜俊院长对加强人民法院基层基础工作高度重视，前不久，王胜俊院长在最高人民法院学习贯彻“两会”精神大会上的讲话中指出：“要充分认识基层法院作为化解社会矛盾主力军的重要作用，在加强基层建设上要倾注更多的精力。”王院长的讲话对中、基层人民法院在化解社会矛盾方面的作用寄予厚望。各级人民法院要深刻领会王院长讲话精神，进一

步提高对加强行政审判基层基础建设重要性的认识。

首先，加强基层基础工作，是夯实行政审判工作根基的需要。我国 80% 以上的人民法院在基层，80% 以上的行政案件在基层，80% 以上的行政审判人员也在基层。行政纠纷源头性和根本性的问题都在中、基层人民法院。中、基层法院的行政审判工作搞得好不好，直接影响到行政诉讼法的全面正确贯彻实施，直接影响到人民群众对行政审判工作的整体评价，直接影响到行政审判工作的发展水平。

其次，加强基层基础工作，是有效化解官民矛盾的需要。根据行政诉讼法和司法解释的规定，绝大多数行政案件由中、基层人民法院管辖，中、基层人民法院处于化解官民矛盾的第一线，直接接触群众、服务群众，也最熟悉群众、了解社情民意。人民群众对行政机关、司法机关有哪些需求，采取何种方式可以有效化解矛盾，中、基层人民法院也最清楚、最有办法。因此，只有充分发挥中、基层人民法院的作用，才能及时有效化解官民矛盾，维护人民群众的合法权益。

第三，加强基层基础工作，是促进社会管理创新的需要。官民关系是最重要的社会关系之一，行政诉讼是调整官民关系的重要社会管理机制。人民法院的行政审判工作是社会管理机制的重要组成部分，是更高层次、更高质量的社会管理。中、基层人民法院在社会管理创新方面扮演着更为重要的角色，应当说大有文章可作，大有潜力可挖。

第四，加强基层基础工作，是保证公正廉洁司法的需要。中、基层人民法院公正司法和职业道德水平的高低，决定着人民法院公正廉洁的整体水平，影响着人民法院的公信力和整体形象。加强基层基础工作，对于筑牢公正司法的根基、巩固廉洁司法的防线至关重要。因此，保证并坚持公正廉洁司法，必须始终作为加强基层基础建设的一项重要内容，坚持不懈地抓好。

第五，加强基层基础工作，是保障社会和谐稳定的需要。实践证明，纠纷和矛盾的初始解决是否合法、公正和有效最为重要，中、基层人民法院处于化解官民矛盾的最前沿，一、二案件审判程序和裁判结果是否公正合法，直接影响到对当事人合法权益的保护力度，关系到当事人服判息诉的程度，关系到社会的和谐稳定。因此，中、基层人民法院在维护社会和谐稳定方面面临的压力最大，遇到的困难最多，始终是保障社会和谐稳定的主战场和生力军。

二、当前行政审判工作面临的形势和机遇

总体而言，当前行政审判基层基础工作面临的形势既有机遇，又有挑战。一方面，我国正处于社会转型期、矛盾凸现期、案件多发期，各种利益矛盾交织碰撞，需要政府适度调节，从而导致官民矛盾增加，行政案件数量不断递增，行政审判工作正面临着难得的历史发展机遇；另一方面，面对复杂的社会关系，人民群众对行政审判的期待越来越高，而与此同时受制于体制、机制方面的原因，以及现行行政诉讼法律制度本身不完善的问题，人民法院

行政审判在充分保护公民、法人和其他组织合法权益，有效化解官民矛盾，满足人民群众日益增长的司法需求方面，明显能力不足。如何在现行体制下，通过自身努力，充分发挥行政审判职能作用，力争行政争议的实质性解决，对人民法院而言又是一次严峻的挑战。这既是当前人民法院行政审判工作的主要问题，也是中、基层人民法院面临的主要形势，而且，某种角度讲，中、基层人民法院面临的压力和阻力更为突出。就困难和障碍而言，诸如行政案件数量不断增加，人民法院案多人少的矛盾日益凸显；行政争议日益复杂多样，有的还呈现出突发性、群体性、极端性的特点；行政案件上诉、申诉率高，行政审判质量和效率有待进一步提高；行政审判队伍建设仍需加强，司法能力有待进一步提高；行政审判司法环境不尽如人意，有待人民法院主动积极努力加以改善，等等。这些都需要我们共同努力继续认真加以解决。

在看到问题和挑战的同时，也要看到行政审判工作的有利条件和难得机遇也很多：

一是有宪法和法律的有力保障。人民法院依法行使行政审判职权是宪法和法律明确赋予的，也是贯彻落实依法治国方略的重要方面。依法治国的核心内容是依法行政，要实现依法治国首先必须实现依法行政。改革开放以来，我国制订了许多法律、法规和规章，这些法律规范80%以上是由各级人民政府和各类行政机关在执行。从这个意义上说，行政机关能否做到依法行政，能不能依照法律的规定行使行政职权，直接关系到我们国家整体法治水平，关系到依法治国方略的实现。历史的经验表明，任何一种权力都有自我扩张的特点和被滥用的可能，为了防止权力的滥用，就必须建立健全监督制约机制，这也是法治社会的重要标志。规范行政行为和推进依法行政，不仅需要加强行政机关的内部监督，更需要建立并实行一套行之有效的外部监督机制。行政诉讼对于监督促进依法行政具有不可替代的重要作用，特别是在当前建立和完善社会主义市场经济机制、实现政府职能转变的过程中，因行政行为违法或不当而引发行政争议的情况在所难免，人民法院行政审判工作将承担更加繁重而光荣的任务。

二是构建社会主义和谐社会的必然要求。构建和谐社会首先要理顺各种社会关系，协调处理好各类社会矛盾。在影响和谐稳定的诸多因素中，政府与人民群众、行政机关与行政相对人之间的关系至关重要。近年来，许多大规模群体性突发事件的直接原因看起来很简单，但分析其深层原因，往往与官民关系紧张、矛盾长期积累而得不到及时有效疏导化解有关。行政诉讼是解决行政争议、协调行政主体与行政相对人关系的有效机制，是观测政府法治状况的“晴雨表”，是协调化解官民矛盾的“灭火器”、“减压阀”和“化解器”。充分发挥好行政审判职能作用，对于妥善处理人民内部矛盾，改善政府和人民群众的关系，维护和促进社会的和谐稳定，有着不可替代的重要作用。

三是参与国际化竞争的迫切需要。改革开放以来，我国与国际社会的接触越来越多，由过去那种封闭型、闭关锁国型的社会逐渐敞开大门、面向世

界。我国签署和加入的双边或多边条约、国际公约越来越多。这些条约和公约实际上就是一种国际法，我们要融入国际社会这个大家庭，参与全球化竞争，要在国际舞台上发挥作用，就要诚实守信，履行已经承诺的相关公约、条约的义务。例如，为确保世贸组织规则在成员方的有效实施，世贸组织协定要求成员方必须提供快捷的、有效的、公正的、中立的、独立的司法救济。我国加入世贸组织议定书将司法审查作为确保贸易制度实施的重要措施，并明确承诺实施有关的所有行政行为，均应提供选择向司法机关提出诉讼的机会，并按照世贸组织规则的要求修订和制定了大量的法律、法规，建立和完善了相应的司法审查制度，大大拓宽了行政审判领域，为行政审判注入了新的内容。可以说，在人民法院所有审判工作中，行政审判受到加入世贸组织的挑战和影响最为直接。再如，我国已签署《公民权利和政治权利国际公约》，该公约对于公民权利的保障是全方位的，如果批准加入该公约，行政审判的领域将大大拓宽。

四是党和国家对行政诉讼高度重视和支持。2006年以来，胡锦涛总书记就依法行政、行政诉讼和化解行政争议问题，先后多次作出重要批示，要求做到坚持标本兼治，政府要严格依法妥善处理各方面的利益关系，减少矛盾；法院也要研究面临的新情况、新问题，力求实现法律效果与社会效果的统一；从立法、司法和行政等方面分别采取措施，认真抓好落实。中共中央办公厅、国务院办公厅还下发了《关于预防和化解行政争议健全行政争议解决机制的意见》。充分表明党中央、国务院对行政审判工作的高度重视并寄予厚望。国务院对于构建法治政府、推进依法行政的决心和力度也非常大，不仅出台了依法行政实施纲要，而且还抓紧清理了一大批各类规范性文件，政府法制建设的步伐在不断加快。国务院颁布的《中华人民共和国政府信息公开条例》，将尊重和保护公民知情权推向了一个新的阶段。对于这一重大进步，有学者认为是我国行政法治建设的一次革命。这也预示着行政审判工作具有广阔的发展前景。

总之，当前行政审判工作虽然面临的困难很多，但是有利条件和机遇也是明显的，其发展趋势必将与国家法治建设一样，是不可逆转的。我们应当以饱满的热情和脚踏实地的工作，紧紧抓住机遇，勇于迎接挑战，与时俱进，开拓创新，完成历史和时代赋予的庄严使命。

三、当前需要注意解决的几个问题

（一）继续坚持“一把手工程”

由于行政案件的被告主体和法律关系特殊，当前审判实践中还存在许多问题和困难，各级法院的主要领导高度重视并不断加强对行政审判工作的领导，具有特殊重要的意义。实行“一把手工程”是最高法院多年来一直强调的一项重要内容。法院的主要领导应当重视、关注行政审判工作，帮助行政庭排除来自各方的干预，有些重要的案件院领导须亲自出面督导协调，要按

照最高人民法院的要求配备合议庭，配齐审判人员，为行政审判工作健康发展创造必要条件。当然，强调实行“一把手工程”，并非要求各级人民法院的院长一定要亲自分管行政审判工作，而是必须把行政审判工作纳入重要的议事日程。要客观地评价行政审判工作，不能单纯以案件数量来考量工作业绩。要充分认识行政审判在维护宪法和法律权威、提升法院地位、树立司法公信力方面的特殊作用，敢于和善于行使司法审查权，把行政审判作为当前的一项重要工作，切实抓好、抓实、抓出成效。

（二）加大诉权保护力度

从最高人民法院民意沟通机制反馈的情况看，行政案件的受理仍然是社会各界普遍关注的焦点问题。王胜俊院长对此极为重视，多次作出重要批示。目前基层法院受理案件情况很不平衡，有的基层法院甚至几年没有受理过一起行政案件，有的地方应当受理的不予受理，老百姓告状无门的现象还比较突出。我国行政诉讼法在受案范围、起诉条件等方面已经做了一些限制，如果我们在案件受理问题上再人为地设置更多条件，当事人提起行政诉讼的权利就大打折扣，对公民权利保护和维护社会稳定都会产生消极影响。因此，要从司法为民、积极回应人民群众关切的高度，认识和解决好行政诉讼告状难问题，引导当事人通过合法理性的方式解决争议。要正确把握行政诉讼法及其司法解释关于受案范围的规定，不得以任何借口随意限制受案范围，凡是行政诉讼法明确规定的可诉性事项，不得擅自加以排除。当然，对于依法不属于行政诉讼受案范围的案件，不能盲目受理；在目前机制、体制和社会条件下，司法保护也需要量力而行，对于一些政治性、政策性、敏感性强的案件及历史遗留等问题，依法不能通过行政诉讼方式调整或者法院没有能力解决也解决不好的案件，也要从实际出发，依靠当地党委、人大和政府的力量加以解决。

（三）努力降低行政案件申诉率

目前，行政案件申诉率高居三大诉讼之首。其原因虽然是多方面因素所致，而且有些问题并不是法院所能解决，但从法院自身原因加以分析，案件质量和效率不尽如人意也是不能回避的。因此，必须从分析查找自身原因和问题入手，切实解决裁判不公、效率低下等问题，力争尽快将行政案件申诉率降下来。要严格依法受理行政案件，防止因告状难导致申诉上访；严格对案件的质量和效率进行把关，切实提高行政案件的质量和效率；严格执行绩效评估、案件流程管理等制度，实现对案件审理多方位、全过程的有效监督、正确指导和准确评价；严格执行案件评查、抽查等制度，进一步加强对审判活动的监督；严格执行《人民法院工作人员处分条例》，对依法应当受理而不受理及违法裁判的，要配合纪检监察部门，加大查处力度，给予严肃处理。

(四) 致力于行政纠纷实质性解决

法院和法官的职能定位应当是化解争议、消除矛盾，努力实现案结事了，法院不仅是依法审判案件的司法机关，更是一个协调化解矛盾的机关；法院在审理案件中不能结案了事，而是要实现案结事了。也就是说，我们所追求的目标应当是法治而不是律制，是纠纷的实质性解决而不是程序性结案。实质性解决行政纠纷，就是要求人民法院在审理案件过程中，必须站在客观公正的立场，在现行法律框架内对当事人争议的实质性问题作出合法、公正、及时和妥善的处理，力争从根本上化解争议。具体而言，一是既要注重审查被诉行政行为合法性问题，又要尽可能解决合理性问题，围绕当事人争议焦点和诉讼请求，有针对性地审查和解决当事人之间的实质性问题；二是要充分发挥协调机制化解矛盾争议的作用，努力提高协调的质量和效果；三是要坚持并不断完善行政审判绩效考核制度，将案件协调和解及自动履行利率、申诉信访率等作为重要的考核指标，鼓励调动法官化解行政争议的积极性；四是高度注重法官释明权的运用，对当事人的诉讼活动特别是争议的实质性解决，在尊重和保护当事人诉讼权利的前提下，给予必要的解释、说明、指导和引导，以促进纠纷的及时妥善化解；五是进一步增强裁判文书的针对性和说理性，通过法官准确的事实认定和充分的辨法析理，不仅可以说服当事人理解和接受法院的裁判，而且可以排除和抵御来自各方面的干扰和误解；六是优化和简化庭审程序，增强诉讼活动的透明度，通过扩大司法公开范围、拓宽司法公开渠道、提高当庭宣判率等措施，保障人民群众对行政审判工作的知情权、参与权、表达权和监督权，力争使当事人胜败皆明。

四、关于建立行政审判联系点

为加强行政审判工作的沟通与指导，深入开展调查研究，总结审判实践经验，搞好基层基础建设，最高人民法院决定建立若干行政审判联系点。通过各高级人民法院的推荐，首批确定了34个中、基层法院。确定联系点法院的基本条件是：院党组对行政审判工作高度重视，行政审判工作整体水平及司法环境较好；行政审判庭机构及人员配置符合最高法院要求；具备较强的审判实践和调研能力。联系点法院的主要职能是：（一）信息直通车：联系点法院行政审判的经验材料、信息简报、典型案例等，可以直接报送最高人民法院并优先采用；最高人民法院的有关文件、材料可直接抄送联系点法院。（二）先行试验区：行政审判改革项目需要先行试验的，优先确定联系点法院为先行试点单位。行政审判有关司法解释、司法政策文件的起草以及其他调研项目，优先考虑联系点法院参与。（三）经验示范点：对联系点法院行政审判工作的成功经验协助指导和总结，并采取适当形式加以宣传推广。（四）工作排头兵：联系点法院应当不断努力和完善各项工作，力争在本地区乃至全国行政审判系统起到率先示范作用。最高人民法院拟不定期组织召开全国联系点法院工作会议，总结工作开展情况，研究确定工作目标和重点。根据行

政审判改革和调研工作的需要，还可以组织召开部分联系点法院参加的专题研讨会。联系点法院更换行政审判庭庭长和联系人的，应当及时告知最高人民法院行政审判庭。联系点法院未尽职责或者行政审判工作明显下滑，信息稿件报送、调研人员和调研能力严重不足的，经与相关高级人民法院协商，可以更换联系点法院。我们起草了一个关于建立行政审判联系点若干规定的讨论稿，已经在会上印发，大家可以就如何修改完善充分发表意见。今后，我们将发挥联系点法院的优势，开展一些专题调研试点工作。这次印发的《优化行政诉讼庭审程序试点工作方案》就是先期开展的一项活动，可以进行广泛的讨论。希望庭审改革方面能够探索创造出更多更好的经验和做法。

同志们：人民法院行政审判工作的重点在基层，希望也在基层。我们要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，全面贯彻落实党的十七大、全国政法工作会议和十一届全国人大三次会议精神，紧紧抓住影响行政审判工作的源头性、根本性、基础性问题，深入推进三项重点工作，把基层夯实，把基础打牢，把基本功练好。我相信全国法院行政审判联系点法院一定能很好地发挥积极的带头作用，为推进行政审判事业做出更大的贡献！

【最新司法文件】

中华人民共和国最高人民法院 公 告

最高人民法院《关于进一步加强合议庭职责的若干规定》已于2009年12月14日由最高人民法院审判委员会第1479次会议通过，现予公布，自2010年2月1日起施行。

2010年1月11日

最高人民法院关于进一步加强 合议庭职责的若干规定

法释〔2010〕1号

为了进一步加强合议庭的审判职责，充分发挥合议庭的职能作用，根据《中华人民共和国民事诉讼法》和有关规定，结合人民法院工作实际，制定本规定。

第一条 合议庭是人民法院的基本审判组织。合议庭全体成员平等参与案件的审理、评议和裁判，依法履行审判职责。

第二条 合议庭由审判员、助理审判员或者人民陪审员随机组成。合议庭成员相对固定的，应当定期交流。人民陪审员参加合议庭的，应当从人民陪审员名单中随机抽取确定。

第三条 承办法官履行下列职责：

（一）主持或者指导审判辅助人员进行庭前调解、证据交换等庭前准备工作；

（二）拟定庭审提纲，制作阅卷笔录；

（三）协助审判长组织法庭审理活动；

（四）在规定期限内及时制作审理报告；

（五）案件需要提交审判委员会讨论的，受审判长指派向审判委员会汇报

案件；

- (六) 制作裁判文书提交合议庭审核；
- (七) 办理有关审判的其他事项。

第四条 依法不开庭审理的案件，合议庭全体成员均应当阅卷，必要时提交书面阅卷意见。

第五条 开庭审理时，合议庭全体成员应当共同参加，不得缺席、中途退庭或者从事与该庭审无关的活动。合议庭成员未参加庭审、中途退庭或者从事与该庭审无关的活动，当事人提出异议的，应当纠正。合议庭仍不纠正的，当事人可以要求休庭，并将有关情况记入庭审笔录。

第六条 合议庭全体成员均应当参加案件评议。评议案件时，合议庭成员应当针对案件的证据采信、事实认定、法律适用、裁判结果以及诉讼程序等问题充分发表意见。必要时，合议庭成员还可提交书面评议意见。

合议庭成员评议时发表意见不受追究。

第七条 除提交审判委员会讨论的案件外，合议庭对评议意见一致或者形成多数意见的案件，依法作出判决或者裁定。下列案件可以由审判长提请院长或者庭长决定组织相关审判人员共同讨论，合议庭成员应当参加：

- (一) 重大、疑难、复杂或者新类型的案件；
- (二) 合议庭在事实认定或法律适用上有重大分歧的案件；
- (三) 合议庭意见与本院或上级法院以往同类型案件的裁判有可能不一致的案件；
- (四) 当事人反映强烈的群体性纠纷案件；
- (五) 经审判长提请且院长或者庭长认为确有必要讨论的其他案件。

上述案件的讨论意见供合议庭参考，不影响合议庭依法作出裁判。

第八条 各级人民法院的院长、副院长、庭长、副庭长应当参加合议庭审理案件，并逐步增加审理案件的数量。

第九条 各级人民法院应当建立合议制落实情况的考评机制，并将考评结果纳入岗位绩效考评体系。考评可采取抽查卷宗、案件评查、检查庭审情况、回访当事人等方式。考评包括以下内容：

- (一) 合议庭全体成员参加庭审的情况；
- (二) 院长、庭长参加合议庭庭审的情况；
- (三) 审判委员会委员参加合议庭庭审的情况；
- (四) 承办法官制作阅卷笔录、审理报告以及裁判文书的情况；
- (五) 合议庭其他成员提交阅卷意见、发表评议意见的情况；
- (六) 其他应当考核的事项。

第十条 合议庭组成人员存在违法审判行为的，应当按照《人民法院审判人员违法审判责任追究办法（试行）》等规定追究相应责任。合议庭审理案件有下列情形之一的，合议庭成员不承担责任：

- (一) 因对法律理解和认识上的偏差而导致案件被改判或者发回重审的；
- (二) 因对案件事实和证据认识上的偏差而导致案件被改判或者发回重审的；

- (三) 因新的证据而导致案件被改判或者发回重审的；
- (四) 因法律修订或者政策调整而导致案件被改判或者发回重审的；
- (五) 因裁判所依据的其他法律文书被撤销或变更而导致案件被改判或者发回重审的；
- (六) 其他依法履行审判职责不应当承担责任的情形。

第十一条 执行工作中依法需要组成合议庭的，参照本规定执行。

第十二条 本院以前发布的司法解释与本规定不一致的，以本规定为准。

二〇一〇年人民法院行政审判工作要点

二〇一〇年人民法院行政审判工作的总体思路是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，认真贯彻落实党的十七大及十七届三中、四中全会、中央经济工作会议和全国政法工作会议精神，始终坚持“三个至上”的指导思想和“为大局服务、为人民司法”的工作主题，依法审理好各类行政案件，加大诉权保护力度，进一步提高审判质量和效率，促进行政纠纷实质化解，继续推进优化司法环境，切实加强行政审判队伍建设，为促进经济平稳较快发展、推进社会管理创新，保障社会公平正义、维护社会和谐稳定提供有力司法保障。为此，着重抓好以下工作：

一、突出执法办案第一要务，认真审理好各类行政案件

1. 依法、公正、高效审理行政案件，努力化解行政争议。要在审判程序的各个环节认真审查，层层把关，进一步提高办案质量；严格遵守审限规定，切实提高办案效率，实现结案周期的良性循环；在坚持合法性审查的基础上，努力推进行政纠纷实质解决，实现案结事了；自觉服从服务大局，深入推进社会矛盾化解和社会管理创新，力求达到法律效果、社会效果和政治效果的高度统一。

2. 妥善审理与保持经济平稳较快发展有关的各类行政案件。要按照中央经济工作会议提出的“五个更加注重”的要求，依法支持行政机关在提高宏观调控水平、调整经济结构、扩大内需增长空间、深化经济体制改革和推动出口增长等方面所采取的各项措施，积极主动提供良好的法律保障和法律服务。

3. 妥善处理好涉及民生的行政案件。对因农村土地确权登记、土地承包经营权流转、城市房屋拆迁、国有企业改制、高校学生就业、医疗养老、环境污染、城市公共服务与管理、安全生产、食品药品安全等引发的行政案件，要引导教育群众在法制轨道内表达诉求，防止个体矛盾演变成群体冲突、一般群体性事件转化为打砸抢烧事件，努力化解老矛盾，有效预防新矛盾，更加注重行政审判机制建设，巩固发展社会和谐稳定的良好局面。

4. 妥善审理有关社会管理的行政案件。对行政机关在解决流动人口、特殊人群帮教、社会治安重点地区整治、网络虚拟社会建设管理、社会组织管理等方面采取的行政措施，既要进行严格审查，同时也要注意政策的过渡性，通过采取合法有效的司法措施，促进行政机关提高社会管理的效率和水平。

二、加强审判监督和指导，推动行政审判健康发展

5. 开好行政审判评估体系、减少行政案件申诉、促进行政纠纷实质解决、

优化行政审判司法环境四个专题经验交流视频会和一个全国法院行政审判工作座谈会。为进一步推进行政审判工作健康全面发展，最高人民法院拟召开上述四个专题视频会和一个行政审判工作座谈会。特别是要将减少申诉案件作为今年的一项突出重要的工作来抓紧抓好。各高院主管副院长、行政审判庭全体人员在各地的分会场参加视频会。各高院要做好四次视频会经验材料的遴选和报送工作，确保四次视频会议顺利进行。全年五次会议将由最高人民法院领导作主题讲话，各级法院要做好每次会议的宣传和贯彻，并适时向最高人民法院报告。

6. 积极开展“行政诉讼法实施二十周年宣传月”活动。各高院要争取党委、人大、政协和行政机关就行政诉讼法实施二十周年召开专题纪念会。要采取多种方式，联系有关新闻媒体，就行政诉讼法实施二十周年以来行政审判工作的成绩进行广泛宣传。

7. 抓好王胜俊院长 2009 年两次重要会议讲话精神的贯彻落实。要按照王胜俊院长在纪念行政诉讼法颁布二十周年座谈会上的讲话和全国法院探索化解行政争议新机制经验交流视频会上的讲话精神和要求，重点关注和解决保护人民群众合法权益、优化司法环境、行政和司法的良性互动、行政纠纷的实质性解决、行政审判队伍建设等工作。最高人民法院将适时进行专项检查。

8. 认真执行重大案件报告制度。及时了解掌握政治性、政策性、敏感性强的，“官”民矛盾突出，涉及突发性事件的处理，涉外及涉港澳台，社会影响大，媒体和社会各界普遍关注的行政案件的受理和审判情况，及时提出妥善处理重大疑难案件的预案。各高院对于事涉敏感、影响较大的案件应当及时向最高人民法院报告。

9. 积极推进案例指导制度。通过设立案例指导制度，统一法律适用标准，统一裁判尺度。各地法院要按照最高法院的统一部署，积极报送具有典型意义、普遍意义的案例。

10. 继续坚持开展案件质量专项评查和行政案件裁判文书评比活动。年内要对全国法院行政案件的上诉率、申诉率、改判发回率、结案率、执结率等各项重要指标情况组织专项检查。要在过去经验的基础上，创新评查评比的方式和内容。通过评查和评比活动，促进行政案件质量和行政裁判文书质量的提高。

11. 加强上下级法院行政审判工作的信息沟通。继续做好《行政审判与行政执法》的编辑和征订工作，发挥信息沟通的积极作用，扩大行政审判的影响。继续做好《行政审判通讯》的编辑工作。各级法院要积极主动向最高法院报送各种有价值的信息材料。

三、积极参与行政立法进程，加大起草司法解释力度

12. 继续配合全国人大组织的行政诉讼法修改工作，继续参与国家赔偿法的修改工作。适时成立由最高人民法院和下级法院法官相结合的专门小组，对行政诉讼法修改问题进行深入、系统调研，对行政诉讼法（法院建议稿）