

总主编/肖 扬

中国审判指导丛书

2005年·第2辑
(总第4辑)

CHINA TRIAL GUIDE
GUIDE ON ADMINISTRATIVE TRIAL

行政审判指导

最高人民法院行政审判庭 编
奚晓明/主编

本辑要目

【行政审判政策与精神】

最高人民法院副院长奚晓明在全国法院优化行政审判司法环境经验交流会上的讲话

【请示与答复】

最高人民法院关于行政复议机关受理行政复议申请后，发现复议申请不属于行政复议法规定的复议范围，复议机关作出终止行政复议决定的，人民法院如何处理的答复

【疑难案例评析】

工作场所与他人争吵诱发疾病死亡，能否认定为工伤？

【调查与研究】

上海法院审理行政许可类案件的调研报告

【行政审判动态】

四川省成都市中院提出行政机关应当积极应诉的司法建议取得良好效果

总主编/肖 扬

中国审判指导丛书

2005年·第2辑
(总第4辑)

CHINA TRIAL GUIDE
GUIDE ON ADMINISTRATIVE TRIAL

行政审判指导

最高人民法院行政审判庭 编
奚晓明/主编

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政审判指导. 2005 年. 第 2 辑: 总第 4 辑/奚晓明主编. —北京:
人民法院出版社, 2006. 3

(中国审判指导丛书)

ISBN 7-80217-228-4

I. 行… II. 奚… III. 行政诉讼-审判-中国-参考资料
IV. D925.318.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 015783 号

行政审判指导 2005 年第 2 辑 (总第 4 辑)

最高人民法院行政审判庭 编

主编 奚晓明

责任编辑 陈燕华 许雪梅

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号(100745)

电 话 (010) 85250583 (责任编辑) 85250516 (出版部)
85250558 85250559 (发行部)

网 址 www.courtpress.com

E-mail courtpress@sohu.com

印 刷 北京人卫印刷厂

经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 1/16

字 数 304 千字

印 张 18.375

版 次 2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80217-228-4

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究

《行政审判指导》编辑委员会

主 编 奚晓明

委 员 (以姓氏笔画为序)

甘 文 李广宇 杨临萍

周红耕 赵大光 蔡小雪

执行编辑 梁凤云

目 录

行政审判政策与精神

优化司法环境 实现司法公正 为推进社会主义和谐
社会建设提供有力的司法保障

——在全国法院优化行政审判司法环境经验交流

会上的讲话 …… 最高人民法院副院长 奚晓明 (1)

在全国法院优化行政审判司法环境经验交流会上的

总结讲话 …… 最高人民法院行政审判庭庭长 赵大光 (15)

司法解释

最高人民法院

关于新疆生产建设兵团人民法院案件管辖权
问题的若干规定

(2005年5月24日) …… (25)

最高人民法院

关于审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件
适用法律问题的解释

(2005年6月18日) …… (27)

最高人民法院

关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用
法律问题的解释

(2005年7月29日) …… (32)

最高人民法院

关于当事人达不成拆迁补偿安置协议就补偿安置争议
提起民事诉讼人民法院应否受理问题的批复

(2005年8月1日) …… (37)

最高人民法院

关于当事人申请财产保全错误造成案外人损失应否
承担赔偿责任问题的解释

(2005 年 8 月 15 日) (38)

司法文件

最高人民法院

关于进一步规范法院公告发布工作的通知

(2005 年 6 月 21 日) (39)

最高人民法院

关于贯彻落实《全国人民代表大会常务委员会关于司法
鉴定管理问题的决定》做好过渡期相关工作的通知

(2005 年 7 月 14 日) (41)

最高人民法院

关于在全国法院民事和行政审判部门开展“规范
司法行为、促进司法公正”专项整改活动的通知

(2005 年 7 月 15 日) (44)

最高人民法院 最高人民检察院

关于切实保障司法人员依法履行职务的紧急通知

(2005 年 8 月 25 日) (52)

请示与答复

最高人民法院

关于行政复议机关受理行政复议申请后,发现复议申请
不属于行政复议法规定的复议范围,复议机关作出
终止行政复议决定的,人民法院如何处理的答复

(2005 年 6 月 3 日) (55)

附:北京市高级人民法院

关于国务院法制办公室对北京市人民政府
法制办公室《关于终止审理余国玉复议
案件的请示的复函》有关问题的请示

(2005 年 4 月 19 日) (56)

最高人民法院

关于土地实际使用人对行政机关出让土地的行为不服

可否作为原告提起诉讼问题的答复

(2005 年 6 月 3 日) (57)

附: 辽宁省高级人民法院

关于李永明是否具有原告资格的请示报告

(2005 年 4 月 7 日) (57)

最高人民法院行政审判庭

关于《中华人民共和国水法》第四十八条如何运用

问题的电话答复

(2005 年 11 月 1 日) (63)

附: 安徽省高级人民法院

关于《中华人民共和国水法》第四十八条如何

适用问题的请示报告

(2005 年 1 月 21 日) (63)

行政审判理论研究

关于行政诉讼中法院调取证据的问题研究..... 蔡小雪 (65)

证人、作证义务及程序..... 甘 文 (77)

行政诉讼证明责任的分配理论与评析..... 朱新力 (90)

行政诉讼判决效力研究 梁风云 (117)

论我国行政诉讼程序正义的立法完善 ... 王旭军 梁 静 (128)

行政集团诉讼略论

——群体性纠纷寻求救济的诉讼

模式考量 张 伟 徐寅哲 (137)

扣缴义务人不履行代扣代收义务的法律

责任探讨 胡俊坤 (146)

行政审判实务研究

城市房屋拆迁纠纷诉讼管辖

——兼谈法释〔2005〕9号批复的理解适用 ... 王 达 (152)

关于行政案件裁判方式的选择适用的

几个问题探析 金代权 (163)

行政赔偿案件中共同侵权责任划分问题的研究 ... 林振华 (169)

疑难案例评析

工作场所与他人争吵诱发疾病死亡，能否认定为工伤？

——上诉人杨建平诉浙江省长兴县劳动和社会

保障局工伤认定案评析 奚修旺 潘嘉玲 (175)

蒋月珍诉句容市天王镇人民政府不服婚姻登记管理

行政决定一并提起行政赔偿案评析 张巧林 (179)

从一起案例谈生效裁决对具体行政行为合法性的

拘束力 王养庆 朱利民 (185)

靖江市龙源特种电器厂诉靖江市国土资源局上地

行政处罚案评析 曹 慧 (190)

调查与研究

上海法院审理行政许可类案件的

调研报告 上海市高级人民法院行政审判庭 (194)

关于城市建设行政案件中补偿问题的

调研报告 广东省高级人民法院行政审判庭 (229)

劳动和社会保障行政案件审理的

调研报告 江苏省高级人民法院行政审判庭 (244)

关于涉及民事纠纷行政案件审理及相关情况的

调查报告 山东省淄博市中级人民法院 (266)

关于内蒙古自治区法院行政审判“质量与效率”情况的

调查报告 内蒙古自治区高级人民法院行政审判庭 (273)

行政审判动态

上海市高级法院副院长张海棠向市人大常委会内务司法

委员会专题汇报本市法院行政审判工作 (281)

四川省成都市中院提出行政机关应当积极应诉的

司法建议取得良好效果 (282)

附：成都市人民政府办公厅

关于进一步做好行政应诉和行政复议

有关工作的通知

(2005年4月27日) (284)

行政审判政策与精神

优化司法环境 实现司法公正 为推进社会主义和谐社会建设提供有力的司法保障

——在全国法院优化行政审判司法环境
经验交流会上的讲话

最高人民法院副院长 奚晓明

同志们：

经最高人民法院决定，今天我们在这里召开全国法院优化行政审判司法环境经验交流会。这次会议的主要议题是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻党的十六届五中全会精神，回顾近年来全国法院优化、改善行政审判司法环境的情况，总结交流工作经验，分析当前面临的新形势和新任务，研究今后一段时期的行政审判工作任务，为“十一五”规划的顺利实施提供有力的司法保障。下面，我讲三个方面的问题。

一、总结借鉴优化行政审判司法环境的经验，为行政审判工作的发展创造更加有利的条件

《行政诉讼法》颁布实施十几年来，各级人民法院忠实履行宪法和法律赋予的司法审查职责，认真执行行政诉讼法和相关的法律法规，依法受理和审理了一大批行政案件，1990年以来受理的一审行政案件已经超过100多万件，今年1至10月受理77,781件，比去年同期上升3.78%，审结64,548件，同比上升5.19%。同时还审查了大量非诉行政执行案件。通过对行政案件的审理，有效地保护了公民、法人和其他组织的合法权益，监督和维护了行政机关依法行政，为保障改革和建设、维护社会稳定作出了重要贡献。行政审判工作之所以能够取得长足的发展和显著的成绩，是各级党委领导、人大监督和支持的结果，也是各级法院坚持解放思想，与时俱进，开拓创新，锐意进取，坚持不懈改善和优化行政审判司法环境的结果。特别是重庆会议以来，各地法院按照“六个一工程”的要求，做了大量卓有成效

效的工作，行政审判的司法环境得到了进一步的改善和优化。就全国情况来看，各级法院不断加强对行政审判工作的领导，党委和人大越来越重视和支持行政审判工作，越来越多的政府和行政机关给予理解与配合，行政诉讼在人民群众和社会各界中的影响力和公信力不断提升，大多数地方行政审判的司法环境是好的和比较好的。总结、借鉴优化行政审判司法环境的经验，对于全面执行行政诉讼法，推动行政审判工作持续健康发展，具有积极的意义。这也是我们召开这次会议的动因和目的所在。这些经验主要是：

（一）紧紧依靠党委领导、主动争取人大监督，是开展行政审判工作的根本保证

实践证明，人民法院只有紧紧依靠党的领导，主动自觉地争取人大的监督与支持，才能排除来自各方面的干扰和阻力，保证法院依法独立公正地行使司法审查权。对此，许多法院已经探索了不少成功的经验和有效的做法：一是建立定期报告制度。坚持每年主动向党委、人大专题汇报行政审判工作，使党委和人大的领导及时了解行政审判的动态，取得的成绩、存在的问题和困难，从而给予充分的理解和有力的支持。湖北高院多年来坚持向省委和省人大专题汇报行政审判工作，引起了省委和人大领导的高度重视，中央政治局委员、湖北省委书记俞正声同志多次在有关会议上强调行政审判工作的重要意义，要求各级党政机关从执政能力建设的高度关心支持行政审判工作，并就个别地方政府不执行法院判决等现象作出重要批示。对影响大、难度大的行政案件，省委责成督查室协调地方党政机关的关系，使一些老大难案件得到妥善处理。上海市委、人大和政府把行政审判作为打造法治政府、优化投资环境的一个重要保障，经常听取法院的工作报告和司法建议，完善政府法治建设，积极支持配合法院的行政审判工作，形成了良好的法治环境和氛围。二是主动争取当地党委、人大下发关于加强行政审判工作的文件。安徽、湖南、辽宁、重庆、吉林、四川、河南等省（市）委政法委已先后下发了支持和加强行政审判工作的意见，对各级党委、政府和法院支持和加强行政审判工作提出明确的要求。一些地方党委、政法委和人大还组织调查清理各种限制行政案件受理和审理的“土政策”，为行政审判工作排除障碍。有些地方人大还就人大代表对行政审判工作行使监督权进行了规范，加强和改进人大对行政审判工作的监督。不少地方政府还推行行政首长出

庭应诉制度，提高行政机关法治意识。三是采取多种形式，主动争取党委和人大领导的支持。许多法院在召开行政审判工作会议时，邀请党委或者政法委、人大的领导出席并讲话，加大了对会议精神的贯彻力度。对于在办理个案中遇到的阻力和困难，适时向党委和人大汇报，争取主动，取得支持。不少法院还主动邀请人大代表、政府法制部门旁听行政案件的审理，参与司法大检查，并使之制度化。湖南省人大专门下发文件在全省范围内对长沙市岳麓区人大制定的关于组织人大代表旁听行政诉讼案件的制度加以推广。通过这些努力，赢得了党委和人大对行政审判工作的了解、理解和支持，为行政审判的开展创造了有利条件。

(二) 坚持实行“一把手”工程，是优化行政审判内部司法环境的关键

重庆会议、广州会议提出行政审判“一把手”工程以来，各地法院积极贯彻会议精神，工作取得了新的进展，越来越多的法院主要领导对行政审判给予了更多的关注和支持，推动了行政审判各项工作的发展。江苏、河南、湖北、辽宁、吉林、重庆等高院在贯彻会议精神过程中，“一把手”亲自出席行政审判工作会议并发表讲话。安徽高院院长还亲自参加全国法院行政审判工作座谈会，亲自部署会议精神的传达贯彻。吉林高院将行政审判“一把手”负责制细化为“五个带头”，即带头履行法定职责、带头解放思想、带头严肃司法、带头抵御干扰、带头抓好队伍。湖北高院为保证“一把手”工程能够真正落实到位，院长提出全省行政审判工作会议要与全省三级法院院长会议同时召开。平顶山中院多年来历任院长都高度重视行政审判工作，形成了“三位一体”、“四轮驱动”的工作机制。由于法院主要领导重视，行政审判机构和队伍建设得到了进一步加强。不少法院院长亲自出面协调重大行政案件，为行政审判排忧解难。有的院长还亲自担任审判长审理行政大要案件，鼓舞了士气，增强了行政案件审理的抗干扰能力。河北高院最近受理一起涉及2亿多元的海关行政赔偿案件，省委支持法院依法独立审判，高院院长亲自研究审理方案并旁听庭审，分管院长亲自担任审判长，在查明事实、分清责任的基础上成功协调解决了此案，原告和行政机关都对法院公正司法深表感谢，省委书记和政法委书记也作出批示给予充分肯定。

(三) 确保公正与效率, 是树立司法权威、优化司法环境的立足之本

敢于行使宪法和法律赋予的司法审查权, 坚持依法受理和公正审理行政案件, 坚持监督与支持并重, 保证和提高办案质量和效率, 是行政审判工作得以稳步健康发展并取得成绩的又一条重要经验。山东高院采取有效措施狠抓诉权保护, 不断完善行政审判综合考评和通报制度, 几年来所受理的行政案件在全国一直名列前茅。上海高院认真研究当事人诉讼主体资格问题, 专门下发文件对行政诉讼当事人资格认定加以规范, 有效保护了当事人依法行使诉权。河南、浙江等地法院积极探索提高行政案件级别管辖、指定管辖、异地管辖措施, 对于防止行政干预、维护司法公正发挥了很好的作用。江苏等地法院建立完善科学的行政审判质量和效率评价体系, 使行政案件办案质量考评机制进一步规范化、科学化。湖南高院为解决行政案件“四高一低”问题, 通过试点和开展专项活动总结经验和对策, 定期通报行政案件结案情况, 并要求结案率较低的中院向省院写出书面报告, 限期结案, 审判效率有了显著提高。许多法院还制定完善了当事人的告知、释明和救助等制度, 出台一系列司法便民措施。由于各级法院严格执行程序法和实体法规定, 坚持合法性审查原则, 排除来自各方面的干扰, 行政案件的办案质量和效率都有较大提高。据统计, 全国法院已结一审行政案件中, 原告胜诉率平均为 30% 左右, 结案率几年来均在 90% 以上。

(四) 加强与行政机关的协调沟通, 是促进依法行政、改善司法环境的重要方面

行政审判在依法监督行政机关依法行使行政职权的同时, 也依法维护合法行政行为的有效实施, 这是行政诉讼制度的内在要求。各级法院坚持维护与监督并重, 既严肃执法, 又注意加强与行政机关沟通协调, 从而赢得了政府和行政机关的理解和支持。许多法院还与行政机关建立了联系制度, 主动提供法律咨询和服务, 形成了良好的工作机制和正常的合作关系。此外, 人民法院通过行政审判, 发现行政机关在管理上、制度上或者执法活动中存在的问题, 通过分析原因和对策, 有针对性地提出司法建议, 不仅对提高行政执法水平有着重要的作用, 而且对于改善和优化司法环境也具有积极意义。广东高院就全省行政案件被告不应诉、不缴纳诉讼费、不执行生效判决的情况进行专题调研, 向省委政法委作了报告, 得到省委、省政府主要领导的高

度重视,及时采取措施加以纠正,使“三不”问题基本上得到解决。上海高院在全国率先实行司法审查“白皮书”制度,通过对行政诉讼案件进行翔实的数据和案例分析,指出行政机关在行政执法中存在的问题,提出针对性较强的司法建议,受到市委市政府的高度评价,产生了很好的法律效果和社会效果。北京高院和中级法院通过审理以国务院部委为被告的行政案件,针对有关部委在行政执法活动中存在的问题发出司法建议,引起国务院和有关部委的高度重视,认真对待和采纳法院的司法建议,积极完善有关制度和措施,并将情况反馈给法院,表示将继续配合支持行政审判工作。

(五) 加强行政审判队伍建设,是搞好行政审判工作的组织保证

行政审判解决的是行政争议,面对的是各级政府和行政机关,不仅涉及的法律制度有别于其他审判领域,工作的难度也比较大,对审判队伍素质的要求也比较高。各级法院将加强行政审判队伍建设作为重要的基础工作来抓,认真落实《最高人民法院关于进一步加强行政审判工作的通知》要求,努力为行政审判提供必要的组织保证。河南高院认真解决“一人庭”、“二人庭”问题,目前全省98%以上的基层法院配齐了一个合议庭,95%的中院配齐了两个合议庭。湖北高院专门下发《关于抓紧配备充实行政审判人员的通知》和通报,使全省多数法院的行政审判骨干力量得以保留,“一人庭”、“二人庭”的问题基本解决,行政庭庭长任审委会委员的比例有所增加。目前全国有68.1%的基层法院配有一个合议庭,35.2%的中级法院配有两个合议庭,40.6%的高级法院配有三个合议庭,全国从事行政审判工作的人员11554人,比1990年增加116.9%;行政庭庭长任审委会委员的比例为40.7%,比《通知》下发前增加28.4%。许多法院重视加强行政审判法官的政治思想教育、专业理论和业务技能培训,大力开展以提高驾驭庭审、裁判文书制作、法律适用能力等为内容的专项培训活动;改进完善行政审判人员的实绩考核评价制度,建立符合行政审判特点考核机制,有效提高了行政审判法官的司法能力,调动了他们的工作积极性,为行政审判工作的开展奠定了组织基础。

(六) 抓好行政审判的宣传工作,是改善、优化行政审判司法环境的重要舆论保障

为使社会各界和广大人民群众了解行政诉讼法、理解支持行政审

判工作，各级法院在相关行政法律和行政审判的宣传方面作了大量卓有成效的工作。许多法院利用电台、电视台、报纸、网络等媒体，组织开展新闻报道、创办节目、开办专栏、选择具有典型意义的行政案件公开审理等活动，形象生动直观地宣传法律和行政案件的审理；利用行政诉讼法等法律颁布实施纪念日开展宣传活动；采取面向社会、解答法律咨询、问卷调查、开展行政诉讼法知识竞赛等方式进行宣传；以讲课培训等方式传授普及法律知识等等。通过这些活动，使行政诉讼法律知识更加深入人心，行政审判工作的积极影响逐步扩大，公民和行政执法人员的法律意识不断增强，为行政审判工作的健康发展营造了良好的舆论环境和氛围。

以上这些成功的经验和做法，是各级人民法院多年来艰苦奋斗、积极探索、勇于实践的结晶，是推动行政审判事业发展的宝贵财富，值得各级法院认真总结、学习和借鉴，同时应当不断完善、巩固和扩大所取得的成果，采取适当的方式加以宣传和推广，以推进行政审判司法环境有一个大的改观。

二、认真学习贯彻十六届五中全会精神，充分认识行政审判工作在保障促进“十一五”规划实施中的重要作用

党的十六届五中全会，是我国全面建设小康社会进入关键时期召开的一次重要会议。全会审议并通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》（以下简称《建议》），是今后一个时期推动我国经济社会发展的纲领性文件。《建议》以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，始终贯穿了以人为本、全面协调和可持续发展的科学发展观，充分体现了现代经济和社会发展的客观规律和先进的治国理念，是今后一个时期我国经济和社会发展总的目标和规划，也是指导各项事业发展总的章程。《建议》也给人民法院的各项审判工作提出了新的要求，赋予了行政审判工作以新的历史使命。各级人民法院要认真学习贯彻十六届五中全会精神，为实现全会提出的各项目标提供更加有力的司法保障。

（一）加强行政审判工作，是推进社会主义和谐社会建设的必然要求

和谐社会应当是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会，社会各方面的利益关系得到妥善协调，人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理，公平和正义得到

切实维护和实现。当前,我国正经历经济转轨和社会转型的关键时期,我们正面临一些亟待解决的突出矛盾和问题,触及深层次的矛盾和问题可能更加突出,各种复杂的社会利益关系和社会矛盾相互交织、不断出现。在诸多的社会矛盾和社会关系中,相当一部分体现为政府与人民群众、管理者与相对人、官与民之间的矛盾和争议,如果行政争议得不到依法处理,官民关系不协调,和谐社会的建立就无从谈起。推进社会主义和谐社会建设,要求我们必须增强协调、理顺和处理各种社会关系的能力,增强正确处理新形势下人民内部矛盾的能力,完善社会利益协调和社会纠纷解决机制,只有依法妥善处理好行政争议和纠纷,解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题,才能保障改革和经济社会发展目标的实现,才能全面落实科学发展观。从这个意义上说,搞好行政审判工作、充分发挥行政审判协调处理行政争议的职能作用,既是落实科学发展观的重要保障,也是科学发展观的重要组成部分。

行政争议从本质上讲,也是一种人民内部矛盾。罗干同志曾经指出,行政审判是维护人民群众合法权益最有效的方式之一,是在新形势下解决人民内部矛盾的一种有效方式,是维护社会稳定的重要手段。人民法院通过依法审理和调处大量的行政案件,不仅可以把行政争议和纠纷引导到法制轨道上来,运用法定程序和手段化解行政机关与相对人之间的矛盾,维护社会的公平和正义,而且对于促进行政机关提高执法水平和增强依法行政意识,也具有积极的意义。行政审判在推进社会主义和谐社会建设方面,具有不可替代的重要作用。

(二) 加强行政审判工作,是遵循社会发展客观规律的必然选择

《建议》指出,要深化对科学发展观基本内涵和精神实质的认识,坚持一切从实际出发,自觉按客观规律办事,扎实推进改革开放和社会主义现代化建设。实事求是,一切从实际出发,按客观规律办事,是我们党的一贯优良传统和作风。坚持科学发展观,必须首先认识、把握和尊重社会发展的客观规律。人类社会发展的历史证明,任何一种权力都有自我膨胀和被滥用的可能,因此,有权力就应当有制约,有权力就应当有监督,已成为当今社会的共识。行政诉讼制度的产生已有上百年的历史,它所体现的现代国家权力分配和运行机制的科学性和客观规律性,已为许多国家行政法理论和实践所印证。我国行政诉讼制度的建立,是改革开放和社会主义法制建设伟大实践中具有历

史意义的一项重大成果，是代表先进法治文化发展方向的重要体现，也是尊重并按照客观规律办事的一个重要举措。十多年来行政审判的实践证明，行政诉讼法的实施和行政审判工作的开展，对于保护公民、法人和其他组织合法权益，监督和维护行政机关依法行政，落实宪法关于公民权利保障和对国家行政权力制约的原则发挥了重要的作用。

（三）加强行政审判工作，是体现以人为本的时代要求

“十一五”规划不仅是一个经济社会发展规划，也是一个民生规划。体现民意，集中民智，亲近民生，以人为本，是《建议》的一个显著特征。按照以人为本的要求，从解决关系人民群众切身利益的现实问题入手，更加注重经济社会协调发展，加快发展社会事业，促进人的全面发展；更加注重民主法制建设，正确处理改革发展稳定的关系，保持社会安定团结。从行政审判工作的角度看，坚持以人为本，首先应当尊重人的权利。我国宪法和法律赋予公民、法人和其他组织以广泛的权利，无论是行政机关还是人民法院，都应当在理念上、制度上和实际工作中，对于公民和组织依法享有的权利给予充分的尊重，不得违法侵犯公民的法定权利和正当权益。其次应当保护人的利益。肖扬院长多次强调，行政审判工作是社会主义法治国家的一个晴雨表，直接反映人们的法治意识，直接体现依法行政的水平，直接衡量公民权利的保障程度。特别是在当前我国经济转轨和社会转型的特定历史时期，大量复杂的社会矛盾不断出现，行政行为侵害相对人利益的现象亦不可避免，行政审判应当进一步发挥保护公民权益、协调官民关系、化解官民矛盾、维护安定团结的特殊作用。第三应当体现人的价值。在公民、法人和其他组织受到违法行为侵犯时，要能够保障其依法正常行使诉讼权利，要通过依法公正审理行政案件，使当事人的合法权益能够得到有效救济。应当说，畅通诉求渠道，完善社会利益协调和社会纠纷调处机制，本身就是落实以人为本这种现代法治人文精神的最好体现。

《行政诉讼法》颁布实施十多年来，我国的行政诉讼制度有了很大的发展，行政审判工作取得了举世瞩目的成就。但是由于我国特定的历史、传统和发展阶段，也由于我国实行行政诉讼制度的历史还不长，行政审判的司法环境还不尽如人意，开展行政审判工作还存在较大的阻力，还存在一些不容忽视和亟待解决的问题：有些法院对行政

审判工作重要性的认识和重视程度还不高，对当事人的诉讼权利和实体权益保护不力，行政审判维护和监督依法行政的职能作用没有得到充分发挥，一些地方法院长期处于被动落后状态；行政案件的办案质量和效率还不高，屈于某种压力而违法办案的现象仍然存在；行政审判队伍建设还比较薄弱，行政审判骨干流失、法官调动轮换频繁的问题还没有引起足够的重视；来自被告行政机关的非法干预还不同程度存在，地方保护主义、部门保护主义和违反行政诉讼法的“土政策”还没有彻底清除，妨害诉讼、藐视法庭的现象在一些地方还有发生等等。这些问题，不但严重影响了行政诉讼法的实施，也损害了人民法院的公正形象和国家的司法权威，与人民群众对国家司法权维护公平正义的期待还有很大的距离，特别是与十六届五中全会对行政审判提出的新任务和新要求还不相适应。形势的发展和社会的进步要求我们必须把改善和优化行政审判司法环境作为当前和今后一个时期的一项长期的任务。各级人民法院要以十六届五中全会精神为指导，从贯彻落实科学发展观、推进社会主义和谐社会建设、弘扬先进法治文化和尊重客观规律、体现以人为本的高度，充分认识和把握行政诉讼制度在国家政治、经济和社会生活中的科学性定位和历史作用，切实履行宪法和法律赋予的司法审查职责，善于总结借鉴司法实践中的新鲜经验，努力改善和优化行政审判司法环境，推动行政审判工作的发展和制度创新。

三、以贯彻十六届五中全会精神和开展“规范司法行为，促进司法公正”专项活动为契机，抓好行政审判各项措施的落实

党的十六届五中全会给行政审判工作提出了新的要求、新的任务；中央政法委员会决定开展的“规范执法行为，促进执法公正”专项活动，要求切实解决当前司法活动和司法队伍中存在的突出问题，以提高司法机关和司法人员的司法能力。各级人民法院要以贯彻落实十六届五中全会精神和开展规范司法行为、促进司法公正专项活动为契机，进一步优化行政审判司法环境，切实抓好行政审判各项措施的落实。

（一）继续推进行政审判司法环境的优化与改善，为依法履行司法审查职责创造更加有利条件

创造良好的行政审判司法环境，首先要改善、优化法院内部的司法环境。内部司法环境的改善和优化主要取决于法院“一把手”的态