

2011年第2集
总第46集

最新司法政策

拓宽行政审判职能 推进社会管理创新

—— 行政审判在社会管理创新中的角色思考 江必新

在行政审判案例指导调研工作会议上的讲话 赵大光

司法解释解读

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国国家赔偿法〉若干问题的解释（一）》

条文理解与适用 苏戈

《关于人民法院赔偿委员会审理国家赔偿案件程序的规定》理解与适用 高京雯

行政执法实务

浅议国有土地上房屋征收中的强制执行实施权 王晓滨

调查与研究

关于行政非诉执行案件审查与执行情况的调研报告 湖北省宜昌市中级人民法院

行政审判信息

二〇一一年人民法院行政审判工作要点

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



2011年第2集

总第46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

主 编 江必新

编 委 赵大光 杨临萍 李广宇 续文钢

蔡小雪 马永欣 王振宇 郭修江

执行编辑 梁风云

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. 2011 年. 第 2 集: 总第 46 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, 2011. 5
ISBN 978 - 7 - 5093 - 2463 - 9

I. ①行… II. ①中… III. ①行政执法 - 中国 - 丛刊
②行政诉讼 - 审判 - 中国 - 丛刊 IV. ①
D922. 11 - 55②D925. 318. 2 - 55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 089403 号

策划编辑 罗莱娜

责任编辑 周琼妮

封面设计 蒋 怡

行政执法与行政审判 2011 年第 2 集 (总第 46 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/2011 年 7 月第 1 版

印张/11.75 字数/184 千

2011 年 7 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2463 - 9

定价: 40.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66017726

传真: 66031119

编辑部电话: 66067023

邮购部电话: 66033288

行政执法与行政审判（总第46集）目录

【最新司法政策】

- 1 拓宽行政审判职能 推进社会管理创新
——行政审判在社会管理创新中的角色思考 江必新
- 11 在行政审判案例指导调研工作会议上的讲话 赵大光

【最新法律法规】

- 16 工伤保险条例

【最新司法解释】

- 27 最高人民法院关于适用《中华人民共和国国家赔偿法》若干问题的解释（一）
- 29 最高人民法院关于人民法院赔偿委员会审理国家赔偿案件程序的规定
- 33 最高人民法院关于请求公开与本人生产生活科研等特殊需要无关政府信息的请求人是否具有原告诉讼主体资格问题的批复
附：山东省高级人民法院关于请求公开与本人生产生活科研等特殊需要无关政府信息的请求人是否具有原告诉讼主体资格的请示

【司法解释解读】

- 37 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国国家赔偿法〉若干问题的解释（一）》条文理解与适用 苏戈
- 50 《关于人民法院赔偿委员会审理国家赔偿案件程序的规定》理解与适用 高京雯
- 60 监狱就罪犯在劳动中致伤、致残所作的医疗费、补偿金等处理行为是否属于行政诉讼的受案范围 蔡小雪
- 65 拍卖出让国有建设用地使用权的土地行政主管部门与竞得人签署成交确认书行为的性质及监督救济方式 邵长茂

【行政诉讼理论】

- 71 行政诉讼履行之诉研究 王银江

【行政法理论】

- 85 行政行为效力之界定 杨科雄

【行政执法实务】

- 95 浅议国有土地上房屋征收中的强制执行实施权 王晓滨

【行政审判实务】

- 105 社会管理创新与行政诉讼程序终结问题研究 程 琥

- 118 论行政法领域的类推适用 周公法

【疑难案例评析】

- 129 乡政府能处理已颁证土地的权属争议吗? 刘万金

【调查与研究】

- 133 关于行政非诉执行案件审查与执行情况的调研报告
湖北省宜昌市中级人民法院

【行政审判信息】

- 159 二〇一一年人民法院行政审判工作要点
162 最高人民法院关于2010年度全国法院行政案件有关情况的通报
177 浙江高院党组专题研究《条例》实施后的司法审查工作
178 江苏淮安中院就《条例》实施向市委提出应对措施和相关建议

【最新司法政策】

拓宽行政审判职能 推进社会管理创新

——行政审判在社会管理创新中的角色思考

最高人民法院副院长 江必新

随着我国经济社会的迅速发展和社会矛盾的日趋多元，加强社会建设，创新社会管理越来越成为中国特色社会主义建设中的一项重大课题。党的十六大以来，胡锦涛总书记多次在党的代表大会上着重强调社会管理创新的重要意义。^① 周永康同志在2009年全国政法工作电视电话会议上明确提出“深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法三项重点工作”，2010年6月在全国社会治安综合治理工作会议上强调“把加强社会建设、创新社会管理摆到更加重要的位置”。社会管理创新是党中央准确把握我国发展的阶段性特征，深刻总结党的执政规律和现代化建设经验而作出的重大战略决策，是人民法院当前和今后一个时期的中心任务之一。

社会管理本身语境宽泛，学理上通常指政府和社会组织对社会生活、社会结构、社会制度、社会事业和社会观念等各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。^② 作者认为，从管理主体的多元性角度出发，社会管理可概括为“以维系社会秩序为核心，通过政府主导、多方参与，规范社会行为、协调社会关系、促进社会认同、秉持社会公正、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会治安、应对社会风险，为人类社会生存和发展创造既有秩序又有活力的基础运行条件和社会环境、促进社会和谐的活动”。^③ 它是中国特色

^① 如胡锦涛总书记在党的十六届四中全会强调“深入研究社会管理规律”、“加强社会建设和管理，推进管理体制创新”；在党的十六届六中全会上强调“加强社会管理，维护社会稳定，是构建社会主义和谐社会的必然要求”；在党的十七大报告中强调“完善社会管理，维护社会安定团结”；在党的十七届五中全会上强调“加强和创新社会管理，正确处理人民内部矛盾”等。

^② 郑杭生主编：《中国人民大学中国社会发展研究报告2006——走向更讲治理的社会：社会建设与社会管理》，中国人民大学出版社2006年版，第253页。

^③ 此观点引自国务委员马凯2010年9月2日在国家行政学院2010年秋季开学典礼上的讲话“努力加强和创新社会管理”。

社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态建设五位一体总体格局中社会建设的一个重要组成部分。其核心内涵在于“维系社会秩序”，其基本任务在于“规范社会行为、协调社会关系、促进社会认同、秉持社会公正、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会治安、应对社会风险”，其主要目的在于“为人类社会生存和发展创造既有秩序又有活力的基础运行条件和社会环境、促进社会和谐”。

社会管理是通过多种方式实现的，创新是对传统管理模式、方法的改造和变革，是社会发展的原动力。从国家产生后，人类社会的管理模式经历了由行政权绝对主导的一体化到立法权、司法权与之相互制约的多元化的历程，其间，社会组织在国家权力体系外也发挥着越来越重要的作用。在法治条件下，司法是国家运用法律管理社会的重要渠道和有效手段，人民法院在社会管理中具有不可替代的重要作用。人民法院的每一项审判工作，都是社会管理的重要内容，是通过司法手段、通过对司法事务的管理，实现对社会的管理。积极参与社会建设和社会管理创新，既是司法审判工作的一项重要内容，也是司法机关承担的一项重要社会责任。就人民法院行政审判工作而言，准确把握行政审判在社会管理创新中的角色定位，需着力在以下方面取得实效：

一、积极开展行政审判工作，当好参与者

（一）行政审判通过化解“官民”矛盾，直接参与社会管理

行政审判本身是一种独具特色的社会管理手段，是社会管理职权体系中针对行政权的规制而形成的制度设计，是人民法院积极参与社会建设的有效方式。当前，虽然一些讨论社会管理创新的观点多集中于行政机关、社会组织和社会成员的关系问题，似乎与审判工作关系不大，但无论从社会管理的核心内涵在于“维系社会秩序”出发，还是从政法机关推进“三项重点工作”的责任出发，行政审判都直接参与了社会管理创新，发挥着极为重要的作用。其作用的方式和途径主要表现为，一是通过案件裁判活动化解现实纠纷，修复被破坏的法律关系，维护社会正常秩序；二是通过制定司法解释或司法政策指导审判活动，确保法制的统一和裁判的正当性、合法性。正是通过解决纠纷活动，行政审判引导和规范着社会主体的行为，使宪法和法律的规定得以具体化。从这种意义上讲，行政审判通过有效参与，形成和维护社会秩序，实现社会管理目标。在整个社会管理的大系统中，官民关系是最重要的社会关系之一，行政审判调整官民关系，发挥特有的裁判职能，其本身构成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。从长远角度看，行政审判制度的改革和创新与行政体制改革乃至政治体制改革密切相关。应当说大有文章可作，大有潜力可挖。

作为社会管理创新的有效参与者，行政审判的优势体现在，它直接对政府行为的合法性、正当性作出判断，影响着政府管理活动的有效性，体现司法权对行政权的有效监督。它以化解官民矛盾为职责，以国家司法强制力为后盾，裁决具有终局性，这种强有力的外部保障监督机制，较之于内部监督

和其他社会管理手段有着独特优势。同时，行政审判作为一种长效监督救济机制，基于法律的稳定性、程序的严格性和审判权的相对独立性，能够更持久对行政权的行使发挥影响，对公民权益提供救济。行政审判的自身特点决定其在加强社会建设、创新社会管理中具有不可或缺的重要地位，是社会管理创新的重要参与者。行政审判工作的创新，就是社会管理创新的重要组成部分。

最高人民法院王胜俊院长经常强调，人民法院审理每一起案件，出台的每一个司法解释和司法政策，都是参与社会管理的具体实践，都要从有利于弘扬良好风气、有利于树立正确导向、有利于维护稳定和谐出发，研究采取切实可行、行之有效的工作方式方法，使人民法院的审判活动成为教育群众遵纪守法、维护良好社会管理秩序的生动实践。

（二）行政审判发挥“参与者”作用的着力点

针对行政审判实践面临的突出问题，行政审判作为社会管理创新的“参与者”，应着重在以下几方面开拓创新、取得突破：

一要进一步加大诉权保障力度。“告状难”是长期困扰行政诉讼的突出问题，体现为当事人“不愿告”、“不敢告”、“不能告”、“不会告”。造成此种现象的原因多种多样，对社会的危害也显而易见：一些行政纠纷法院若不依法受理，其他非法不正当手段就可能会大行其道，影响社会安定。去年11月，最高人民法院颁布了《关于依法保护行政诉讼当事人诉权的意见》，并借助各种方式多次强调，但从全国法院一审受案情况看，并无太大改观，有的基层法院甚至几年没有受理过一起行政案件。各地法院要结合本地实际，认真查找分析原因，切实解决有案不收、有诉不理的问题，提出科学的改进和创新举措，力求短时期内取得阶段性突破。

二要进一步降低行政案件申诉率。与一审案量偏低形成强烈反差，行政申诉上访案件呈现激增态势。今年5月在广东召开的专题会上，统计数据显示，2009年全国法院行政案件收案总数不足所有案件收案总数的2%，但行政申诉上访案件却占至全部来京申诉上访案件的18%，而今年上半年更是超出25%，绝对数已经超过了刑事和执行，形势逼人！各级人民法院要摸清情况，逐案应对，避免以创造违法先例为代价平息纠纷。我认为，当前最迫切的问题是：要探索协调立案庭与行政庭的审查衔接机制；要强化各高院的审查义务，实现重心下移。最高人民法院不久前刚颁布了《人民法院涉诉信访案件终结办法》，各地要认真落实，不断完善相关措施。

三要进一步促进行政纠纷实质性解决。行政审判追求实质正义与形式正义的统一，力求实现案结事了。纠纷实质性解决的重要表现是当事人服判息诉。而要达到这一要求，需要在多个方面作出改进和创新，如优化庭审程序、增强诉讼活动的透明度和公信力；扩大司法公开范围、拓宽公开渠道，实行庭审直播、裁判文书上网等方式；增强裁判文书的针对性和说理性；注重法官释明权的运用；审判活动可以探索适当增强职权主义色彩等。值得一提的是，在审查标准上，可在合法性之外尝试审查行政行为的正当性，规范行政

裁量权的行使，通过创设典型案例增强裁决结果的说服力和可接受性。

四要进一步抓好协调化解工作。实践证明，行政案件通过协调和解，有利于化解矛盾、促进和谐。各级人民法院要创新形式，积极探索把行政案件的协调化解纳入到中央推动的“大调解”工作格局和“多元化解行政争议”框架之中，努力推进此项工作的规范化建设。特别要注意处理好协调和解与依法裁判的关系。对没有协调余地的案件，或者当事人明确表示不接受协调的，也要当断则断，不能久拖不决或者强迫当事人接受协调和解。不能片面强调协调和解而放弃对行政行为的合法性审查，不能把是否同意和解当作立案受理的条件或门槛，更不能以协调和解之名损害国家利益、公共利益和他人合法权益。

五要进一步改进和完善便民利民举措。行政审判根植于人民，服务于人民，满足人民群众需求，回应人民群众期待，是审判活动的立足点。在便利群众行使诉权、参加诉讼方面，各级法院尤其是基层法院有着发挥作用的广阔空间，要积极创造条件，减轻群众讼累，如实行巡回审判、借助电子工具完成相关程序，推行德国式“圆桌审判”经验等。最高人民法院出台了《关于适用简易程序审理行政案件的若干意见》，这是便民利民的重要改革创新举措。

六要进一步强化新类型案件的审理和研判。人民法院要大胆探索受理新类型行政案件，使审判活动介入新的管理领域，调处新类型纠纷。如近年来，有关金融证券管理、电信管理、互联网管理、信息公开等新类型的案件不断涌入法院，需要加以统一规范。又如，最高法院审查的一起死者家属诉民政局的案件，暴露了目前我国在无主尸体火化后骨灰保管方面的管理漏洞。对于新类型案件，人民法院要认真研究，妥善处理，适当时机形成司法解释或指导性意见。当前，在涉及社会组织管理、特殊群体保护（如被征地农民、流动人口，下岗职工、残疾人等）以及群体性事件应对等方面引发的行政诉讼，要有针对性地及时总结行政审判经验，科学制定预案，形成创新性成果。

二、依法支持行政机关改进管理行为，当好推动者

（一）行政审判有力推动了政府主导的社会管理创新活动

从前述社会管理的定义与任何国家、地区现实情况看，无论从管理的广度、深度、手段的多样性还是对社会秩序产生的客观效果，政府在社会管理中的影响力都远远大于法院或其他机关。与刑事、民事审判活动不同，行政审判的一方当事人是直接从事社会管理的行政机关，行政审判与行政机关的联系更为直接和紧密，在以政府为主导的社会管理大体系中，行政审判以其自身特点，更强有力地推动了行政机关的社会管理创新活动。具体而言，行政审判一方面通过司法程序对合法的行政行为的效力进行确认和维持，为合法行政行为提供法律支撑，维护和保障正常的行政秩序，对良性的社会管理创新举措起到鼓励和促进作用，推动了行政机关有效发挥各项社会管理职能。另一方面，行政审判通过对违法行政行为予以撤销、变更或者对行政不作为

判定履行职责等，有效监督和纠正行政机关的违法行为，对其负面的社会管理创新举措起到警戒和抑制作用，促使行政机关依照法定权限管理社会事务，认真履行社会管理和公共服务职能。此外，行政审判的推动作用还体现在对其他社会管理主体的地位及其自治性规范的认可和认定，对其他社会矛盾纠纷化解方式提供帮助和支持。这是行政审判拓展其影响力的时代潮流。

可见，行政审判通过化解官民纠纷，也规范着行政机关的社会管理行为，行政审判的过程实质上是对行政机关的社会管理活动进行评价、规范和引导的过程。行政审判介入到对行政决策效力的判断过程中，对公共政策的形成与实施产生了深远影响。就社会管理大系统而言，党的十七大报告指出，“要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”，基于政府在很大程度上发挥着社会管理的主导作用。行政审判对于社会管理大格局的形成和完善，具有推动和保障作用。从这种意义上说，行政审判是以政府为主导的社会管理创新活动的推动者，在司法权行使过程中，既要注重交流互动，也要把握好适当限度，切实推进符合国情特色的政府主导的社会管理大格局的尽早形成。

（二）行政审判发挥“推动者”作用的着力点

行政审判要发挥好这种推动作用，须秉持能动司法理念，积极加强人民法院与行政机关的良性交流互动，同时，注意把握必要限度。从实践创新看，交流互动的主要方式有：

1. 建立工作联络机制。近年来，随着能动司法、依法行政、建设“服务型政府”、“法治政府”等理念不断深入人心，许多地方法院和地方政府积极采取措施，加强良性交流互动，创设了一系列工作联络机制。不少地方法院与行政机关建立了资源共享机制、工作交流机制。如协助行政机关开展教育培训、定期召开座谈会、相互通报信息、联合开展专题调研、随时走访行政机关交流指导工作、邀请行政复议和行政执法人员观摩庭审等，帮助行政机关提高行政执法水平和应诉能力。山东等地还推行由人民法院牵头，政府法制办、信访局和行政执法机关参加的联席会议制度，及时沟通和协调审判中遇到的整体性、行业性问题。

2. 完善多元纠纷解决机制。行政纠纷的有效化解单靠法院独家包揽、单打独斗是行不通的，要充分发挥行政调解、行政裁决、行政复议、行政审判以及仲裁、行业协调等各种解纷手段的综合作用，丰富和完善化解行政争议新机制，促进各种解纷手段的互动联动，在各部门、各行业、各方面广泛参与下，形成化解“官民”纠纷的有效合力。如通过法定程序对人民调解协议、行政调解协议、仲裁裁决、公证文书等进行审查，并赋予其相应的法律效力，为其他纠纷解决方式提供法律支撑。福建、山东、江苏等地近年来推出诉讼与非诉讼、行政手段与司法手段相互衔接、优势互补的多元纠纷解决机制，形成典型经验，在全国法院产生积极影响。

3. 推进行政首长出庭应诉制度。倡导和推进行政首长出庭应诉，有利于案件争议的较快解决，更有利于宣传行政法治、扩大行政审判的社会影响力。

由于出庭不是行政首长的法定义务，需要通过完善人民法院和行政机关的互动机制实现。近年来，一些地方先后出台了行政机关负责人出庭应诉的专门规定，及时通报、曝光个别行政机关及其负责人非法干扰行政审判、妨碍行政诉讼现象，这既是行政机关自我形象展示，更是推进法治的良性之举，有利于促进“官”民和谐平等，维护司法权威。

4. 创新共同破解社会管理难题的专项机制。当前，社会管理的重点和难题集中在社会组织建设和管理、流动人口等特殊群体服务和管理、安全生产管理和监督、突发事件应急管理、网络虚拟社会管理、社会治安综合治理等诸多领域，涉及到多类政府部门和行政许可、处罚、裁决、规划等多种行政行为，针对管理相对人权益保障的公平性，对普通过失、一般违法以及犯罪的把握和处理程度、方式的差异性，必然引发大量行政纠纷。要达到周永康同志提出的“更新管理理念和管理方式，实现由防范、控制型管理向服务型管理的转变”的要求，需要人民法院和行政机关进一步加强协同配合，针对重点领域和难点问题创新专项工作机制。对在行政审判中发现的社会管理方面存在的问题和薄弱环节，各级法院要认真分析总结，及时向有关机关提出加强和改进工作的意见建议，并注意收集整理反馈意见，将其转化为人民法院制定司法政策和司法解释的重要依据。要深刻认识党的十七届五中全会的重大意义，准确把握“十二五”规划建议的精神实质，进一步探索总结化解行政争议的新方法新机制，如建立和完善诉求表达机制、便民机制、风险评估机制、协调和解机制、互动联动机制以及环境改善机制等，整合各种资源，综合运用多种手段，更好地化解行政争议。要在推动化解行政争议工作在司法观念上有新思维、在为人民司法上有新思路、在为大局服务上有新作为、在参与社会管理创新上有新办法、在推进法制政府建设上有新成效、在机制创新上有新进展、在推动官民矛盾的实质性解决上有新措施，为促进经济长期平稳较快发展、维护社会和谐稳定作出积极贡献。

（三）需要把握的必要限度

社会管理创新意味着管理理念的更新、管理主体的多元化和手段的多样化。行政审判在发挥对行政机关管理行为推动作用的同时，需保持必要限度，注意把握以下几点：一是要紧紧依靠党委领导，在人大监督之下开展交流互动。要充分发挥社会主义制度下党委总揽全局、协调各方的政治优势，针对社会管理工作中的薄弱环节，增强各种措施的针对性、指导性和可操作性，形成多方合力，共同化解行政争议，共同推进“服务型政府”建设。同时，互动联动必须依法进行，既不能在个案上拿原则做交易，也不能无视司法工作规律，更不能使人民群众产生误解和疑虑。二是司法裁量要体现对行政机关合法正当的创新行为的适度尊重。当涉及合法性、正当性判断时，要给行政机关留有改进、创新的空间，对社会管理创新行为不宜一概苛刻要求。对公民来说属于选择性、赋权（权利）性、受益性的创新举措和制度规范可以宽松一点；对公民来说属于禁止性、限权（权利）性、损益性的创新举措

和制度规范则应非常谨慎和严格。^① 三是对审判活动之外的互动要有所节制。要充分考虑法律的局限性，司法的中立性，量力而行、适度参与，避免作出一些不该管、管不了的行为，甚至因职权滥用干扰行政机关、社会组织正常运行，做到不缺位、不越位、不错位。特别要克服利益驱动，避免为了法院自身利益搞“上门服务”。能动司法既不是“乱动”，也不是“盲动”，更不是“妄动”。人民法院的审判职能作用发挥得如何，核心在办案，超越审判职能，违背司法规律，不仅不能有效提供司法服务，甚至会损害司法的公正和权威。四是要把握规律，顺应潮流，共同推进依法行政实现科学发展。当今时代，是由以政府管制为主导迈向以服务主导的时代。社会管理的主旋律不再是管控，而是服务，现代行政的目的在于尊重、激励、促进各类社会主体和社会组织的自治与创新，越来越多的非强制性行政手段发挥着服务社会的作用，合目的性、合正义性正在稀释着传统单一的合法性，实质性审查正在逐步取代单纯的形式审查，“法治”社会也终将向“善治”社会迈进。这是社会发展规律，是行政法发展的国际性趋势。行政审判与行政管理必须顺应这一规律和趋势，才具有旺盛的生命力。

三、充分利用审判资源提出司法建议，当好促进者

（一）发挥行政审判延伸职能，促进管理主体的协调合作

司法建议是人民法院审判工作的延伸职能。与人民法院其他审判工作相比，由于行政审判直接审查辐射面很广的具体行政行为，直接监督和制约公权力的行使，其司法建议一定程度上有着特殊的分量和意义。由于一项行政决策或具体行政行为常常针对多个主体作出，调整着类型化情况，且决策的形成往往是各方面力量共同作用的结果，而行政审判的司法环境整体上还不尽如人意，因此提出司法建议对改进管理常常很有必要。同时，司法实践中也存在一些具体行政行为客观上虽然违法或具有一般性瑕疵，但如果采取撤销或确认违法的裁决方式，无益于社会关系的修复和社会秩序的稳定，可能会损害更大的公益，因此，案后采取司法建议的方式，有利于防患于未然，从根本上促进社会管理。

在新的历史条件，行政审判需秉持能动司法理念，不局限于坐堂问题，只有延伸司法职能，扩大管理和服务领域，才能取得最佳社会调整效果。提出司法建议是行政审判积极介入社会管理创新的重要方式。结合如何改进各级各部门与人民法院的关系，如何化解和预防官民纠纷、如何在社会综合治理中发挥协同作用等课题，人民法院可以就行政审判工作中所反映出的有关单位和管理部门在制度上、工作中所存在的问题，建议其建立健全相关制度、堵塞漏洞，进行科学管理，提出改进和完善管理工作的建议和方法，这是司

^① 莫于川：“社会管理创新与和谐社会建设——通过更新法制观念、创新管理机制提高社会管理水平”，载《2010年行政法年论文集》。

法服务职能的积极延伸和有效深化。

（二）行政审判发挥“促进者”作用的着力点

提出司法建议的形式可以多种多样，重点是要紧紧围绕行政审判工作中暴露出的行政机关问题或法院执法当中存在的困难，提出富有建设性的意见和建议。实践中常见的两种方式有：

1. 推行行政审判年度报告制度。近年来，一些地方法院创设了行政审判年度报告制度，报告内容汇集了当地行政审判主要数据，对案件类型、特点、原因、趋势等作出研判分析，总结行政机关败诉原因及行政执法中存在的普遍性问题，建议政府采取某项改革举措或关注某些领域的风险评估等，为有关机关的管理创新、为诉讼与诉讼外纠纷解决的衔接机制等出谋划策，通过发挥行政审判的延伸功能，有利于群策群力、提高行政机关社会管理决策的科学性，促进行政执法和行政审判的双向互动，改善行政审判司法环境。如上海、浙江、河南等地近年来坚持推行行政审判年度报告制度（白皮书制度），通过行政审判年度报告为党委、政府建言献策，不仅促进实现案结事了，更促进的各有关机关积极改进工作，加强社会管理方面的协同合作，取得了良好效果，受到了各级领导的充分重视和肯定。这一经验值得推广。

2. 改进日常性司法建议制度。针对行政审判个案情况暴露的问题及时向有关机关提出司法建议，是人民法院的一项法定职责。一些法院积极探索改进方式，改变过去传统的案件裁决后提出“事后建议”的做法，积极提出“事中建议”，有的还接受行政机关邀请与咨询，在其拟作出某项决策前提出“事前建议”和合法性论证。上海法院系统还制定了《行政案件司法建议工作规范》，建立司法建议信息库，丰富《司法建议书》、《协助化解矛盾建议书》，并在此基础上进行行政非诉执行令状的探索创新，社会反响积极。从互动效果看，一些行政机关将行政诉讼败诉情况、吸收司法建议情况作为考核行政机关工作绩效的重要指标。我认为，行政审判这方面职能的创新，其针对社会管理的涉及面、影响力、灵活度和受重视程度远大于其他审判。

四、狠抓行政审判绩效管理，当好实践者

（一）立足内部挖潜，遵循审判规律，积极实践管理创新

行政审判要高度重视内部挖潜、强化审判管理。从维护社会秩序全局性上讲，人民法院的审判管理工作也是社会管理的一个重要方面。加强审判管理是社会管理创新的重要内容，是人民法院推进三项重点工作的重要手段。作为人民法院“三五”改革纲要确立的改革任务和要求，审判管理也是各级人民法院义不容辞的工作职责，责无旁贷的政治任务，应承担的政治责任、法律责任和社会责任。正如王胜俊院长强调的，“从某种意义上讲，是司法审判领域的一场革命”。审判管理为法院工作长远科学发展提供机制保证，必须与时俱进、不断创新和加强。

为政之本，要在得人；审判之基，重在管理。行政审判绩效管理是审判管理的重要组成部分，加强行政审判绩效管理是落实“三项重点工作”的重

要举措。科学的绩效管理有助于增强行政审判法官社会主义法治意识，提高司法能力，妥善化解官民矛盾；有助于行政审判工作机制建设，提高司法水平，促进社会管理创新；也有助于推进行政审判队伍建设，使行政法官准确地进行自我教育、自我定位和自我调整，自觉履行审判职责，促进案件质量和效率的不断提高，最大程度地实现司法的核心价值。

（二）行政审判发挥“实践者”作用的着力点

就行政审判而言，必须根据自身规律和特点，找准抓手，有力推进，不断强化管理体系的操作性、优化层级管理的科学性、提升管理手段的科技性、增强管理工作的保障性。作者认为，目前应重点在以下几方面加大力度：

1. 坚持和完善绩效考评制度。要结合行政审判工作特点不断改进和完善考评方式和标准，实现制度创新。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；要充分发挥专门审判管理机构的作用，建立科学的考核考评指标体系；要严格执行绩效评估、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。专门审判管理部门在全面、准确、客观地为考核部门提供办案绩效基础数据的同时，要紧密结合审判工作，下大力气对一些关键绩效指标进行动态管理，根据审判实际和广大法官的意见与建议，及时提出确立、调整指标权重系数的决策建议，加强各项指标数据的源头管理，确保绩效考评发挥正确导向作用，有利审判工作的全面、协调、良性发展，实现审判绩效管理的最佳效果。各级人民法院要统筹安排，分步实施，一级抓一级，层层抓落实，力争在短期内使案件质量和效率迈上新台阶。

2. 推行行政审判“一把手”工程。加强行政审判绩效管理是各级人民法院领导的职责所在。各级人民法院的“一把手”要深刻认识行政审判工作在为大局服务、为人民司法中的特殊职能作用，设定科学的考评体系的前提是开展行政审判工作的基本要求要满足。如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。要把行政审判工作纳入重要的议事日程，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。要通过改进合议、审批、审委会决定等项制度，增强抵御外部压力的砝码。除加强内部审判管理外，还要帮助行政庭排除来自各方的干预，重要的案件院领导应亲自出面督导协调。

3. 重视科技手段的广泛应用。各级法院要善于开发和运用信息科技手段推进审判管理，强化社会服务功能。行政审判庭和广大行政审判法官要及时学习、熟悉操作技能，并针对审判特点不断推陈出新。要大力探索创新利用网络受案、送达文书、公开判决、统计数据、查询信息等无纸化办公新形式，进一步简化相关手续，努力为社会公众提供方便快捷、优质、高效的服务。针对行政审判需要大量了解和引用各种行政规范性文件，及时跟进相关政策

变化的特点，要积极探索与有关机关开展合作，实现局域联网和信息共享，从而推动形成社会管理整体合力。

总之，社会管理创新是“三项重点工作”的基本内容，人民法院作为推进社会管理创新的主体，需要结合自身职能的发挥找准社会管理创新的结合点和着力点。随着当前国情、世情的深刻变化，行政审判在“调结构、保转变、保民生”过程中的任务越来越重，其功能和作用发挥得还不充分，离党的要求和人民的期待还有不小的距离。立足社会管理创新，加强行政审判工作，事关党和政府的形象和执政基础，事关行政法治发展和服务型政府建设，事关法律尊严和司法权威，事关经济发展和社会和谐稳定。必须从全局和战略高度，将行政审判工作置于三项重点工作中更加突出的位置，切实抓实抓好。

今年是《行政诉讼法》正式实施 22 年，从 1989 年到 2009 年，全国各级法院共审结各类一审行政案件 1522532 件，有效化解了大量官民矛盾。行政审判已经成为实施依法治国的“推进器”，处理行政纠纷的“减压器”，处理“官”民矛盾的“平衡器”，推动社会发展进步的“助推器”，促进“官”民和谐的“融合器”。在新的历史时期，行政审判要积极发挥社会管理参与者、推动者、促进者、实践者的作用，社会建设和社会管理面临的形势，紧紧抓住时代赋予人民法院的战略机遇，以更加卓有成效的工作，为加强社会建设、创新社会管理，维护好重要战略机遇期的社会和谐稳定提供有力的司法保障和服务。

在行政审判案例指导调研工作会上的讲话

最高人民法院行政审判庭庭长 赵大光

同志们：

经院领导批准，我们今天在这里召开行政审判案例指导调研会。我国是成文法国家，开展案例指导工作对于规范法律适用，维护法制统一，起着极为重要的作用。最高人民法院对于案例指导工作非常重视，2010年11月15日还下发了《关于案例指导工作的规定》。从工作开展情况看，行政审判案例指导是最早起步的单位之一。去年部署这项工作以来，许多法院努力探索、积极创新，收集了一大批很有代表性和指导性的案例。这些案例经过编纂整理，已经出版发行。这项工作起步早，见效快，受到普遍欢迎，今后要继续坚持和推进。今天主要是谈谈当前行政审判工作的一些情况及普遍关注的问题，听取大家意见。

一、去年工作情况

2010年全国法院行政审判工作的形势总的看是好的，在各级人民法院的积极努力下取得了可喜的成绩，主要是：

（一）受案数量稳中有升

全国法院一审行政案件收案129133件，与2009年相比上升7.33%。受案上升的有22省份，上升幅度较大有江西94.39%，其次是山西、甘肃、海南、北京、青海、河北、湖南、陕西。结案率上升7.7%。这些数据表明，行政相对人的诉权保护工作得到了进一步重视，行政诉讼对当事人诉权的保护力度在不断加强，当事人寻求司法救济的渠道比较畅通。

（二）办案质量有所提高

近年来，各级人民法院注重通过加强制度建设提高审判工作质量和效率，行政审判绩效考核制度不断完善。去年3月召开的全国法院行政审判绩效考核经验交流视频会，就提高行政审判工作的质量和效果作了安排和部署。一年来，各地法院更加重视绩效考核工作和行政争议的实质性解决，采取多种方式和手段化解行政争议，办案效果不断增强。山东是最早开展绩效考核的省份之一，多年受案数和结案率最高，上诉和申诉率最低，改判和发回重审率也比较低。值得大家学习和思考。

（三）专项治理活动成效显著

去年5月在东莞召开行政审判工作座谈会，就集中开展解决行政案件申诉上访专项治理活动进行部署，下发了《行政申诉上访专项治理活动中若干问题的处理意见》。专项治理活动得到各地法院积极响应和认真落实，许多法院结合本地实际采取一系列有力措施，扎实有效地开展案件评查，及时有效地排查化解矛盾。有的高院领导还亲自带队一件一件地抓落实，使专项治理活动取得良好效果，行政案件申诉上访激增的形势有所缓解。

（四）制度建设稳步推进

最高人民法院先后出台了《关于审理行政许可案件若干问题的规定》、《关于审理房屋登记案件若干问题的规定》。讨论通过了《关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》。其他相关司法解释的起草制定也在抓紧进行。《最高人民法院关于开展行政诉讼简易程序试点工作的通知》，经审判委员会讨论通过并报中央批准已经下发。

（五）监督指导有所加强

建立行政审判联系点法院，加强基层基础工作，庭审程序改革试点已取得初步成效。就各省份行政申诉案件情况进行汇总分析和通报。分别在成都、嘉兴召开片会，分析行政审判工作面临的新形势新任务，就工作重点和要求作出安排，积极推进建立案例指导制度，加大业务指导和培训力度。

二、今年工作有关问题

2011年是实施“十二五”规划的开局之年，行政审判工作面临的形势更加严峻，任务更加繁重艰巨。江必新副院长前不久在行政审判理论研究会年会上的讲话和我庭的工作要点已下发和传真给各高院参考，请各高院结合本地实际安排好今年的各项工作。下面，仅就以下几个问题加以强调和探讨。

（一）继续关注诉权保护问题

诉权保护始终是行政审判工作的重要课题。畅通行政诉讼救济渠道，高度重视和回应人民群众的期待，是多年来我们始终关注并常抓不懈的重要工作。当前，行政诉讼告状难仍然是群众反映比较强烈的问题。一些基层法院不愿意受理行政案件，有告不理、有诉不接的情况仍然存在。要继续贯彻最高人民法院《关于进一步加强行政诉讼当事人诉权保护的意見》，发现问题要及时向有关领导和部门提出建议，直接向行政庭申诉符合立案条件的，可以建议立案审查。要着力关注解决边远和经济欠发达地区的诉权保护状况，对法院受理行政案件横加干预、设置障碍的要坚决抵制和清除。上级法院要在搞好调查研究基础上，有针对性地采取措施，加大对下级法院监督支持的力度，帮助下级法院克服解决问题和困难。

（二）努力降低“三高”

去年一审行政案件上诉率由上年的63.14%升至70.46%，申诉率由9.4%升至9.76%，生效案件改判和发回重审率由0.38%升至0.44%。多年来我们一直关注解决行政诉讼“三高”问题（上诉率、改发率、申诉率高）