



新行政诉讼法 疑难问题解析与实务指引

新行政诉讼法与最新行政诉讼法司法解释
前沿问题研究、疑难问题解析与实务指引

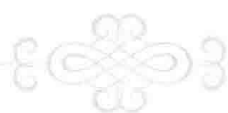
程琥等 / 著



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

新行政诉讼法 疑难问题解析与实务指引

程琥等 / 著



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

新行政诉讼法疑难问题解析与实务指引 / 程琥等著. —北京: 中国法制出版社, 2019.1

ISBN 978-7-5093-9767-1

I. ①新… II. ①程… III. ①行政诉讼法—法律解释—中国

IV. ①D925.305

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第216115号

策划编辑: 戴蕊 (dora6322@sina.com)

责任编辑: 薛强 (editor_xue@163.com)

封面设计: 杨泽江

新行政诉讼法疑难问题解析与实务指引

XIN XINGZHENG SUSONGFA YINAN WENTI JIEXI YU SHIWU ZHIYIN

著者 / 程琥等

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市紫恒印装有限公司

开本 / 710毫米×1000毫米 16开

版次 / 2019年1月第1版

印张 / 29 字数 / 370千

2019年1月第1次印刷

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5093-9767-1



定价: 88.00元

北京西单横二条2号 邮政编码100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 010-66033393

(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)

值班电话: 010-66026508

传真: 010-66031119

编辑部电话: 010-66038139

邮购部电话: 010-66033288

法治建设与法学理论研究
部级科研项目成果

作者简介

程琥，法学博士，社会学博士后，北京市第四中级人民法院副院长，北京市首届审判业务专家，研究员。曾任北京市高级人民法院行政审判庭庭长，审判委员会委员。出版《国家治理现代化与依法执政》《国家治理现代化与公正司法》《行政诉讼前沿实务问题研究》《行政审判实务教程》《行政诉讼证据前沿实务问题研究》等专著、编著二十余部，在公开刊物发表论文九十余篇，主持最高人民法院、司法部等课题项目十余项。

王雪梅，法律硕士，四川省乐山市中级人民法院院长，二级高级法官。2000年以来，负责或参与了四川省人民政府等单位15个重点调研课题的研究工作，在各类期刊上发表调研报告、学术论文、典型案例等二十余篇，与人合著《法律论辩》等四部著作。

侯丹华，法学硕士，上海铁路运输法院副院长，多年从事行政审判工作。主编和参与执笔《法官素养与能力培训读本》、法官智库丛书系列《裁判文书制作》《证据规则应用》等专著，合著《房屋登记》，执笔或主持《关于政府信息公开行政案件法律适用问题的研究》《房屋征收与补偿中的法律适用问题研究》等多项最高人民法院和上海法院系统重点报批课题。曾在《行政法学研究》《法律适用》《人民司法》等刊物上发表《政府信息公开行政诉讼有关问题研究》《违反正当性程序作出的政府信息公开申请答复行为应予撤销》《新〈行政诉讼法〉中几种特殊类型诉讼的判决方式》等论文二十余篇。

史笔，江苏省高级人民法院行政审判庭副庭长，三级高级法官，东南大学、南京师范大学法律硕士兼职导师。长期从事行政审判实务及教学工

作。担任审判长主持审理的两起行政案件被最高人民法院公报采用。发表《关于二审行政审判方式改革的几个问题》论文若干，著有《房屋征收与补偿司法审查实务》《侵权行为法典型案例研究》等专著5部。

陈良刚，法学博士，北京市首届审判业务专家，北京市第四中级人民法院行政庭庭长。发表论文多篇并多次获奖，2016年获全国法院行政审判业务成果评比一等奖、全国法院首届优秀案例分析一等奖、北京法院首届优秀裁判文书百佳奖一等奖等。

刘行，法学博士，北京市审判业务专家，全国法院办案标兵，北京市高级人民法院行政庭副庭长。参与新行政诉讼法及其司法解释的起草论证工作，出版专著《行政审判依据研究》，在报刊上发表论文、随笔、时评二百余篇。

武楠，法学硕士，北京市第四中级人民法院行政庭副庭长。在《最高人民法院公报》《人民司法》等期刊上发表案例论文多篇，参与撰写《全国预备法官培训教材》等法学著作。

李洋，法学硕士，中南大学法学博士研究生在读。先后在北京市朝阳区人民法院、北京市高级人民法院行政庭从事行政审判工作10年，现为公司法律顾问。著有《行政机关信息公开败诉案例判解研究》等书。

娄正涛，法学硕士，上海市高级人民法院审判长、审判员。

曹晟，法学硕士，江苏省高级人民法院行政审判庭法官助理。发表《新〈行政诉讼法〉中明显不当的审查与判断》论文若干。

前 言

全面推进行政审判体系和审判能力现代化

实现审判体系和审判能力现代化，是同国家治理体系和治理能力相匹配、符合我国经济基础和司法规律、顺应历史潮流和人民期待的战略目标，是建设公正高效权威的社会主义司法制度的必然要求。党的十八大以来，习近平总书记围绕全面依法治国提出了一系列新理念新思想新战略，将依法治国提升到前所未有的高度，为新时代深化依法治国实践，加快建设社会主义法治国家提供了根本遵循，为人民司法事业发展开辟了广阔空间。习近平总书记所作的党的十九大报告对深化全面依法治国实践作出战略部署，并对进一步深化司法体制改革提出明确要求，指出：“深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。”习近平总书记关于政法工作的重要思想作为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，深刻揭示了新时代政法工作规律特点，是引领新时代政法事业前进的理论灯塔和思想旗帜。人民法院要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，牢牢把握习近平总书记关于政法工作的重要思想对人民法院工作提出的要求，全面推进审判体系和审判能力现代化，推动新时代人民法院工作实现新发展，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

一、新时代推进行政审判体系和审判能力现代化的重要意义

行政诉讼作为我国三大诉讼制度之一，在全面依法治国，保障人民群众合法权益，有效解决行政争议，监督行政机关依法行政，推进法治政府

建设,密切政府与人民群众的和谐关系,维护社会安全稳定,保障国家长治久安等方面发挥着不可替代的重要职能作用。中国特色社会主义进入了新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,人民法院面临的维护社会公平正义、调处社会矛盾纠纷的任务更加艰巨繁重。应当看到,新《行政诉讼法》实施以来,当前行政审判体系和审判能力与人民群众日益增长的司法需求之间仍然存在不协调、不适应问题,行政案件上诉率、申诉率、信访率高,服判息诉率低的问题还没有从根本上得到解决,人民法院在新时代既面临难得的发展机遇,也面临挑战压力,必须紧密结合人民法院行政审判工作实际,大力推进行政审判体系和审判能力现代化。要深刻认识和把握新时代中国特色社会主义发展的战略安排,围绕大局履职尽责,为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利提供更加有力的司法服务和保障。

(一)推进行政审判体系和审判能力现代化是决胜全面建成小康社会、建成社会主义现代化强国的必然要求。党的十九大报告描绘了决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的宏伟蓝图,是我们党团结带领全国各族人民在新时代坚持和发展中国特色社会主义的政治宣言和行动纲领,是马克思主义的纲领性文献。行政权力是国家政权的重要组成部分,是行政机关管理各项行政事务的公共权力。行政机关能否合法有效地行使好行政权力,管理好国家各项行政事务,直接关系到国家的社会秩序、健康发展和长治久安。在法治社会中,由于行政管理对象的繁杂多样,特别是随着现代科学技术和生产力的迅猛发展,伴随社会发展的需要,行政权力急剧扩张,行政权的触角伸向社会的各个领域,已经介入到社会生活的方方面面,公民从出生到死亡的全部生活无不与行政机关所提供的公共服务密切相关。在我国决胜全面建成小康社会、建成社会主义现代化强国的征程中,发展仍然是第一要务,政府在经济社会发展中仍将承担重要的职责和使命。如何让政府在推进经济社会发展中更好地履行职责

使命，让发展成果更好地惠及广大人民群众，又能少犯错误，这自然离不开对行政权的有效监督。广大人民群众在共享改革发展成果中能够切身感受到法治政府进步，人民群众的获得感在很大程度上与法治政府进程同频共振，呈现正相关的密切关系。习近平总书记曾指出：“政府是执法主体，对执法领域存在的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题，老百姓深恶痛绝，必须下大气力解决。”法治政府直接影响法治经济和法治社会的顺利实现，没有法治政府也就谈不上法治经济和法治社会。因此，法治政府是决胜小康社会、建成社会主义现代化强国的核心和关键，建成法治政府才能实现更高质量的发展、有法治保障的发展。行政案件涉及行政权力与公民权利之间、政府与人民群众之间的关系，涉及面最广、社会关注程度最高、最易引发纠纷。以“民告官”为基本特征的行政诉讼调整的是不平等主体之间的行政法律关系，行使审查监督各级行政机关行政行为合法性的重要职责，体现的是司法权对行政权的监督与制约。行政审判作为法治政府建设的重要监督力量和推动力量，大力推进行政审判体系和审判能力现代化必将影响法治政府进程。基本建成法治政府是决胜小康社会、建成社会主义现代化强国的基本内涵和内在要求，决胜小康社会、建成社会主义现代化强国必然要求行政审判有效发挥监督行政机关依法行政的职能作用，必然要求行政审判制度体系更加成熟更加定型。应当看到，当前我国行政审判体系和审判能力与决胜小康社会、建成社会主义现代化强国的要求还存在较大差距，行政诉讼在一些地方和领域存在的风险、短板和难题并没有从根本上得到解决，因此必须大力推进行政审判体系和审判能力现代化。

（二）推进行政审判体系和审判能力现代化是全面深化改革的应有之义。全面深化改革，是要在国家治理体系和治理能力现代化上形成总体效应、取得总体效果。国家治理体系和治理能力是一个有机整体，相辅相成。有了科学的国家治理体系才能孕育高水平的治理能力，不断提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。国家治理现代化是一项系统工

程，是对整个中国特色社会主义制度的谋篇布局，法治化理所当然的成为国家治理现代化的基础内容。在国家治理体系中，政府作为制度的最大供给者和国家治理最重要的主体之一，具有强制优势、组织优势、资源优势 and 效率优势，政府治理法治化又会直接影响国家治理现代化和法治化。国家治理体系和治理能力现代化无疑与政府有效治理以及对行政权的有效监督密切关联，作为法治国家在推进国家治理现代化时无疑都应当考虑把行政权关进制度笼子里，进一步加大对行政权的监督制约。在党的十九大报告中，习近平总书记充分肯定了五年来推进全面依法治国、有效实施司法体制改革取得的成绩，同时，明确指出要“深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”。这充分体现了我们党继续深化、推进司法体制改革的坚定决心。行政审判体系和审判能力作为国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，是完善法治实施体系、确保公正司法的重要内容，理应发挥在法治轨道上推进国家治理和政府治理现代化的职能作用。实现行政审判体系和审判能力现代化，是同国家治理体系和治理能力现代化相匹配、符合我国经济基础和司法规律、顺应历史潮流和人民期待的战略目标，是建立公正高效权威的社会主义司法制度的必然要求。同时也应当看到，在我国现行行政审判体制下，由于长期以来在一些地方和领域存在的地方保护和行政干预，对行政权的监督在有的地方已经出现失灵现象。并且，面对地方保护和行政干预，行政案件所在地法院往往有顾虑，不愿意受理案件，也有法院为了获得当地政府的支持，甚至不惜以牺牲司法公正去主动迎合当地政府的行政干预，使行政审判丧失最后一道防线的作用。大力推进行政审判体系和审判能力现代化，就是要通过行政审判体制改革，着力解决影响司法公正、制约司法能力的深层次问题，建立公正高效权威的社会主义司法制度，使人民法院的行政审判工作更好地适应国家治理体系和治理能力现代化的要求。

（三）推进行政审判体系和审判能力现代化是全面依法治国的基本内

容。习近平总书记在十九大报告中强调：“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，必须坚持厉行法治，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。”十九大报告以深化依法治国实践为题对全面依法治国作出重要部署，为我们描绘了中国法治建设升级版蓝图，将全面依法治国引领到一个新的境界，对促进社会公平正义、维护社会和谐稳定、确保党和国家长治久安都具有深远意义。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，是广大人民群众在共产党的领导下，依照宪法和法律的规定，通过各种途径和形式参与国家的政治、经济、文化事业管理和社会事务管理，保证国家各项工作都能依法进行，使国家各项工作逐步走上法治化和规范化，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。全面依法治国为基本建成法治政府开辟了道路，创造了前提条件，而法治政府建设是法治国家在行政管理领域的进一步深化。不实现法治政府，法治国家也很难实现。法治社会必然要求政府积极推进放权、监管、服务为一体的行政体制改革，政府和社会要各归其位、各担其责，完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。行政审判体系是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，对法治体系建设具有特殊作用，法治体系建设必然要求行政审判体系不断健全完善。大力推进行政审判体系和审判能力现代化，必然要求人民法院牢牢坚持党的领导，正确处理依法独立公正行使审判权与服务大局、公权与私权、公益与私益、监督与支持、法律效果与社会效果的辩证关系，推进行政审判科学发展。在行政审判中，要严格落实立案登记制改革，更加注重“有案必立、有诉必理”，畅通诉权保障渠道，严格司法审查标准，监督行政机关依法行政，切实保护行政相对人的合法权益，有效解决行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题。同时，又要进一步找准融入大局、服务大局、保障大局的着力点，把依法保障和服务经济社会发展作为执法办案的重要标准，积极支持行政机关依法行政，将支持寓于司法监督之中，避免就案办案、机械办案。

（四）推进行政审判体系和审判能力现代化是全面从严治党的有力支

撑。十九大提出了新时代党的建设的总目标，突出强调要坚持和加强党的全面领导，坚持党要管党、全面从严治党，以加强党的长期执政能力建设、先进性和纯洁性建设为主线，全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设，把制度建设贯穿其中，深入推进反腐败斗争，不断提高党的建设质量。报告对推动全面从严治党向纵深发展提出新要求、作出新谋划，为不断把党的建设新的伟大工程推向前进注入了强大动力，提供了实践遵循，具有重大而深远的指导意义。党的领导与社会主义法治是一致的，依法治国首先要依规治党，依规治党才能依法治国，全面依法治国与全面从严治党是辩证统一的。司法权是党的重要执政权，司法权运行状况以及司法能力直接关系到党的执政能力。坚持党的领导是司法工作的根本政治保证和最大政治优势。行政审判要求人民法院对行政行为进行合法性审查，每一起行政案件的裁判都可能影响到政府政策调整以及政府重大决策实施，其影响往往是全面和系统性的。人民法院履行好行政审判职责，离不开党委领导、人大监督、政府配合以及社会各方面的支持。行政审判能够维护中央权威，中央的重大方针政策和决策部署在地方落实中，一旦有的地方打折扣和作选择，就会反映到案件中去。人民法院通过行政审判，能够切实将地方贯彻落实措施统一到中央的重大方针政策和决策部署上来，保障中央政令畅通。在我国，行政机关及其公务员在国家机关及公务员中占比最高，将全面依法治国和全面从严治党真正落实到广大行政机关及其公务员也就抓住了依法治国和依规治党的“牛鼻子”。行政审判能够提升行政机关领导干部和执法人员运用法治思维和法治方式依法办事的能力。在党中央把法治确定为治国理政基本方式和要求党员干部要不断提高运用法治思维和法治方式能力的背景下，全面依法治国必须抓住领导干部这个关键少数。通过执行行政机关负责人出庭应诉制度，促进关键少数养成尊法学法守法用法的法治素养，把法治思维、法治方式贯彻到治国理政的全过程、落实到改革发展的大局中去；通过把每一次公开开庭审办成生动的法治课，促成党员干部和执法人员树立法治思维，推进全社会形成

法治氛围。行政审判能够促进行政机关改进工作作风,通过行政案件审判能够发现行政机关领导干部和执法人员在执法中可能存在的违法渎职甚至犯罪的线索,助力党风廉政建设反腐败工作。行政审判由于其案件的特殊性,必将成为联系党政机关与人民群众的桥梁和纽带,行政审判工作本身就是做群众工作,能够密切党群、干群关系。人民法院通过审理行政案件能够及时发现行政执法人员存在的不作为、乱作为、党风廉政建设问题,以及党内法规建设存在的薄弱环节,及时为党内法规体系建设提供有针对性的建言建议,从而推动党内法规健全完善。总之,大力推进行政审判体系和审判能力现代化,通过行政审判体制机制创新,就更好地发挥我国政治制度、司法制度的优势,在行政审判中更好地坚持党的领导、维护党的权威、贯彻党的路线方针政策。

二、推进行政审判体系和审判能力现代化的方向和重点

新《行政诉讼法》的实施有利于推进和保障法治体系建设,要紧紧围绕当前行政审判重点、难点问题,大力推进行政审判体系和审判能力现代化,进而更好地服务和保障国家治理体系和治理能力现代化。

(一)以严格落实立案登记制改革作为推进行政审判体系和审判能力现代化的重要抓手。一个时期以来,受多方面因素影响,一些法院对行政案件有案不收、有诉不理,“立案难”成为人民群众反映强烈的突出问题。“立案难”不仅让当事人告状无门,合法权益被侵害后难以得到司法救济,更让一些违法行为游离于司法监督之外,为行政权恣意滥用以及社会安全稳定留下隐患。并且,由于行政纠纷不能正常进入行政诉讼的法治渠道得到及时化解,就会流入信访渠道,导致信访案件越积越多,政府的维稳成本越来越高。新《行政诉讼法》实施以来,随着立案登记制改革落地生根,法院案件受理制度得到进一步完善,行政案件受理渠道得到了畅通。人民法院对依法应该受理的案件,做到有案必立、有诉必理,行政诉讼案件数量大幅攀升,从而使当事人诉权得到充分保障。要警惕和防范“立案

难”问题再次反弹，坚决清理限制和剥夺当事人诉权的“土政策”，严禁以任何理由随意限缩受案范围、违法增设受理条件。同时，也应当注意到，随着当前公民的法治意识和权利意识不断增强，越来越多的人希望通过诉讼渠道维护自己的合法权益，与此同时有的当事人缺乏以理性合法方式保护自己的合法权益，也不能正确对待法院生效裁判，因而出现在人民法院生效裁判作出后仍然上访、缠访。因此，在积极支持和保障人民群众依法理性表达利益诉求同时，通过完善审级制度，落实终审和诉讼终结制度，加强释明引导和矛盾纠纷多元化解，坚决防范和治理恶意诉讼、滥用诉权问题，有效规范个别当事人长期缠诉闹访、扰乱诉讼秩序的行为，切实解决行政案件程序空转问题。

（二）以保护人民群众合法权益作为推进行政审判体系和审判能力现代化的重要导向。行政诉讼制度兼具保护人民群众合法权益的权利救济功能与监督行政机关依法行使职权的司法监督功能。行政审判涉及人民群众生产生活的方方面面，对于依法落实国家保障和改善民生政策具有重要意义。行政审判工作搞得好不好，直接关系到民生的保障和改善程度。人民群众的多元司法需求不断满足和获得感明显增强在很大程度上与行政审判工作开展密切相关。在行政审判中实现“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的工作目标，从根本上而言就是要坚持人民主体地位，践行好司法为民宗旨。要牢牢坚持司法为民，更好地满足人民群众的多元司法需求。要切实把人民群众对行政审判的期盼作为努力方向，把维护人民群众合法权益作为执法办案的根本出发点和落脚点，不断提升人民群众的满意度。通过升级、提速诉讼服务，让人民群众真正感受到司法为民的温度。要高度关注民生领域群众诉求，积极回应群众关切，创新司法便民利民措施，妥善化解矛盾纠纷，切实保障人民群众合法权益。人民法院要把保障和改善民生贯彻到行政审判和非诉行政案件执行的每一个环节，以积极的态度救济民权，以优质的服务减轻民负，以快捷的审理解除民忧，以公正的裁判保障民利，以有力的执行实现民愿，切实保障人民群众共享发

展成果。

（三）以服务保障经济平稳较快发展作为推进行政审判体系和审判能力现代化的重要目标。要认真践行新发展理念，深刻把握党和国家大政方针和重大战略部署，自觉将履行行政审判职能与服务党和国家中心工作紧密结合，通过依法审理行政案件，更好地服务经济发展，促进发展质量和效益的提高。要积极服务供给侧结构性改革，通过妥善审理涉及政府职能转变、简政放权、产权流转等方面的新类型案件，保障“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”深入推进。依法公正审理行政协议案件，促进法治政府和政务诚信建设。对因招商引资、政府与社会资本合作等活动引发的纠纷，要认真审查协议不能履行的原因和违约责任，切实维护行政相对人的合法权益。依法公正审理财产征收征用案件，维护被征收征用者的合法权益。准确把握立法精神，合理把握征收征用适用的公共利益范围，坚决防止将“公共利益”概念扩大化。依法妥善处理与政府行为有关的产权申诉案件。甄别和再审产权案件时，对于在招商引资、政府与社会资本合作等活动中与投资主体依法签订的各类合同，因政府换届、领导人员更替而违约毁约侵犯投资主体合法权益的，或者因法定事由改变政府承诺和合同约定，对投资主体受到的财产损失没有依法补偿的，人民法院应当依法再审和改判。对于政府在土地、房屋等财产征收、征用过程中，没有按照补偿范围、形式和标准给予被征收征用者公平合理补偿的错误裁判，人民法院应当依法审查，启动再审。在再审审查和审理中，要注意运用行政和解协调机制、民事调解方式，妥善解决财产纷争。严格司法审查标准，不断加大对行政权的司法监督力度，对行政机关违反法定程序的行为依法确认违法，对行政机关不依法履行职责的依法确认违法或责令限期履行，对行政机关侵权造成损失的依法判决赔偿，切实监督行政机关依法行政，确保宪法法律统一实施，确保中央政令畅通。健全行政机关尊重并执行生效裁判制度，解决行政案件审判执行难题。

（四）以助力法治政府建设作为推进行政审判体系和审判能力现代化

的重要追求。全面推进依法治国，促进公正司法和依法行政，建设法治政府，是以习近平同志为核心的党中央十八大以来的重大战略决策，是行政机关和人民法院共同面临的神圣使命，也是十九大报告中所强调的“深化依法治国实践”的重要内容。行政机关与人民法院虽然职责分工不同，但在执行国家法律和维护社会稳定等方面的目标是一致的。加强行政执法与行政审判的良性互动，不仅可以从源头上减少和化解行政争议，还可以统一执法和司法尺度，共同推进法治社会的建立。在行政审判中，既要加强对行政行为的审查力度，履行好行政诉讼法赋予的权力监督和权益维护职责，满足人民群众日益增长的法治需求，同时也要秉持司法谦抑和司法自限理念，尊重行政机关的专业判断，保护行政机关依法行使职权。加强行政审判智库建设，围绕政府治理和经济社会发展中的热点、难点问题加强调查研究和破题攻关，为推进法治政府建设提供决策参考。推动建立行政机关负责人出庭应诉制度，引导行政机关依法参加诉讼活动，促进提升领导干部的法治思维和依法行政意识，改变“告官不见官”局面。加强与政府法制部门、行政执法机关、信访部门非个案的经常性工作联系，通过召开联席会议等方式通报涉诉情况和存在的突出问题。依法参与重大建设项目、重大政策以及重大决策的法律风险评估工作，加强法律风险的分析研判，从源头上预防和减少行政纠纷。积极落实“谁执法谁普法、谁主管谁负责”的普法责任制，建立法官以案说法制度，经常性地邀请行政机关领导干部和执法人员参加旁听庭审，将公开庭审开成法治公开课。加强司法建议工作，发布行政审判“白皮书”，促进行政机关改进工作，减少违法行政情形。

（五）以有效解决行政争议作为推进行政审判体系和审判能力现代化的基本要求。新《行政诉讼法》将“解决行政争议”确定为立法目的之一，就是要有效解决当前行政诉讼案件普遍存在的上诉率、申诉率、信访率高，服判息诉低，以及行政审判程序空转问题。行政案件在我国法院全部案件中所占比重很小，但行政案件的申诉量，占有所有申诉案件的百分之十几，

甚至超过刑事案件和执行案件的申诉数量。行政诉讼能否有效解决行政争议是对行政审判体系和审判能力的具体检验。针对一些行政案件矛盾成因复杂、政策法律规定不明确、纠纷无法一次性解决等特点，要推动建立多元化纠纷解决机制，实质性解决行政争议。在诉讼中要充分利用我国的政治优势，运用党统筹全局、协调各方的优势，借用权力机关的优势，借助社会资源、行政机关的其他资源，切实解决当事人的利益问题，化解矛盾，减少冲突。通过健全社会矛盾纠纷预防化解机制，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、行政诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制，形成化解行政争议的社会合力。通过健全行政裁决制度，强化行政机关解决与行政管理活动密切相关的民事纠纷功能，真正让矛盾纠纷在诉讼之前就能得到解决。通过坚持依法裁判和协调化解相结合，在查清事实、分清是非、合法自愿的前提下，依法开展协调和解工作，促进行政争议实质性化解。

（六）以创新行政审判体制作为推进行政审判体系和审判能力现代化的重要动力。十九大报告指出，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。要更加坚定司法改革的决心，坚定不移地将司法改革进行到底，不断释放发展新活力，增强发展新动力。积极主动回应新时代下广大人民群众对行政诉讼的需求，通过改革不相适应的体制和机制，解决制约公正司法和司法能力的深层次问题。现行行政审判体制和机制出现地方化和行政化的弊端影响和制约行政诉讼制度功能正常发挥，制约和影响法律赋予人民法院的审判职责顺利实现。针对行政案件原则上由被告行政机关所在地法院管辖、可能受到当地行政机关干预的问题，探索设立跨行政区划的人民法院，切实解决行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题。党的十八届三中全会提出的探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，党的十八届四中全会进一步明确提出：“探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，办理跨地区案件。”习近平总书记在党的十八届四中全