

2014年第3集
总第65集

最新司法政策

在全国法院行政审判工作座谈会上的讲话 江必新

典型案例公布

全国法院政府信息公开十大案例

行政诉讼理论

第三人侵权造成工伤的救济模式探讨 杨科雄

在变革与守成之间

——现行《行政诉讼法》修改的三组基础性矛盾及其消解 郑雅方

行政审判实务

征收国有土地上房屋时是否应当对被征收人未确权登记的空地和院落予以补偿 郭修江

论行政审判体制改革

——中国特色行政法院体系设立的理由、方案和步骤 梁风云

疑难案例评析

违法登记侵害受让债权行政赔偿责任的确定 王锋

调查与研究

政府信息公开案件的调查与研究 福建省高级人民法院行政审判庭

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



总第65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 李广宇 王振宇 续文钢

蔡小雪 马永欣 郭修江 于 泓

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. 2014 年. 第 3 集: 总第 65 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, 2014. 11
ISBN 978 - 7 - 5093 - 5844 - 3

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. ①D922. 11 - 55
②D925. 318. 2 - 55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 260725 号

策划编辑 周琼妮 (zqn - zqn@126. com)

责任编辑 周琼妮

封面设计 蒋 怡

行政执法与行政审判 2014 年第 3 集 (总第 65 集)

XINGZHENG ZHIFA YU XINGZHENG SHENPAN

编者/中华人民共和国最高人民法院行政审判庭

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/710 × 980 毫米 16

版次/2014 年 12 月第 1 版

印张/12.75 字数/221 千

2014 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 5844 - 3

定价: 40.00 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: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66067023

邮购部电话: 66033288

(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)

征 稿 启 事

《行政执法与行政审判》是最高人民法院针对行政审判工作出版发行的唯一指导性的综合出版物。丛书自出版以来，深受全国各地法院行政审判法官、行政执法人员和专家学者的普遍欢迎和好评。对各级法院行政审判工作具有权威的指导作用，对各级各部门行政机关依法行政和行政法、行政管理专业的专家学者具有较强的参考作用。

本丛书及时刊登行政审判的最新司法解释、司法文件、司法政策及解读，具有典型和指导意义的审判案例及分析，行政执法和行政审判的调研信息及成果等内容，设有“最新司法文件”、“最新司法解释”、“最新司法政策”、“司法解释解读”、“行政诉讼理论”、“行政审判实务”、“调查与研究”、“疑难案例评析”、“行政审判动态”、“域外撷英”等栏目。现编委会竭诚向全国的行政执法和行政审判理论和实务工作者征稿。来稿要求：

一、稿件应属未公开发表的作品。请勿一稿两投。

二、优先发表在本书所涉领域有创见的、高水平的文章，来稿采用与否以理论和实务价值为标准。

三、稿件引文应当注明出处，注释体例参见本书“写作体例说明”。

四、稿件最好为附打印稿的 word 文件电子版。

五、稿件一经发表，文责自负，但编者保留对来稿进行技术性加工处理的权利。文章一经采用，由本编辑部统一付给稿酬。

六、来稿请按以下联系方式寄送：

地址：北京市东城区东交民巷 27 号

最高人民法院行政审判庭 梁凤云

邮编：100745

请在信封正面注明“《行政执法与行政审判》来稿”字样。

E-mail: zgfyxzt@sohu.com

《行政执法与行政审判》编委会

写作体例说明

一、交付稿件要求

(一) 总体要求

齐(不缺页、不缺件)、清(稿面清楚)、定(已定稿的稿件)。提供稿件电子版,并附打印清样,出版社视清样为最终定稿。

(二) 具体要求

纸样用 A4 纸,单面打印。

电子版内容一定要与提供的清样内容相同。

二、编辑体例

正文编码顺序按:一、(一) 1. (1) ① 第一,其一,等来编排。

三、技术规范

数字用法:

统计数字、时间、物理量等均用阿拉伯数字(如:100kg 45.8 万元 11 个月 4.9 万册 12.4 亿人);法条号尊重原文,即原文是汉字的用汉字,原文是阿拉伯数字的用阿拉伯数字。

注释方法:

1. 一般原则

- (1) 注释采取页下注,注释号每页重新起算;
- (2) 引注作品的,注释应完整;
- (3) 作者为三人或三人以上的,首次引用时应显示全部作者,重复出现时可在第一作者之后加“等”字样。

2. 著作引文注释范例

一般格式:作者/书名/出版社/出版年代/页码

如:×××著/主编:《×××》,××出版社××年版,第××页。

3. 文章引文注释范例

一般格式:作者/文章题目/引自何种出版物/出版时间/页码

(1) 著作中文章

××:“文章名”,见:××主编:《书名》,××出版社××年版,第××页。

(2) 期刊中的文章

××:“文章名”,载《期刊名》××年第×期。

(3) 报纸上的文章

××:“文章名”,载《报纸名》××年××月××日,第×版。

《行政执法与行政审判》(2015年,总第69-74集)征订单

江必新 /主编 最高人民法院行政审判庭/编

作为最高人民法院针对行政审判的唯一指导性的综合出版物,本丛书及时刊登行政审判的最新司法解释、司法文件、司法政策及解读,具有典型和指导意义的审判案例及分析,行政执法和行政审判的调研信息及成果等内容,设有“最新司法文件”、“最新司法解释”、“司法解释理解与适用”、“行政诉讼理论”、“行政审判实务”、“调查与研究”、“疑难案例评析”、“行政审判动态”、“域外撷英”等栏目,每辑20万字左右。丛书对各级法院行政审判工作具有权威的指导作用,对各级行政机关依法行政和行政法、行政管理专业的专家学者具有较强的参考作用。

本丛书自出版以来,受到了全国各地法院行政审判法官、行政执法人员和专家学者的普遍欢迎和好评。自2010年起,由中国法制出版社全面负责丛书的出版发行工作,我们会按期及时发送,也可向各地新华书店、法律专业书店购买。

欢迎继续订购丛书2014年(总第63-68集)分册(40元/册,总定价240元)。

书 名	《行政执法与行政审判》(2015年,总第69-74集)		
定 价	49元/册 总定价294元		
订购套数和总额			
汇款方式			
发票抬头			
联系人 and 电话		邮 编	
联系地址			

中国法制出版社联系方式:

贺纬 010-66062752, 袁诗媛 010-66026747

传真: 010-66031119

信汇: 开户行: 中国工商银行北京市长安支行

账号: 0200 0033 0900 4647 576, 户名: 中国法制出版社

邮汇: 地址: 北京市西单横二条2号(华恒大厦5层), 邮编: 100031

收款人: 中国法制出版社



《中国行政审判案例》(第5、6卷)征订单

最高人民法院行政审判庭 编

为了落实《二〇一〇年人民法院行政审判工作要点》中关于积极推进案例指导制度的要求,最高人民法院行政审判庭从2010年起推出《中国行政审判案例》系列图书。本丛书是人民法院行政审判工作的权威参考用书,拟每年刊印两卷。最高人民法院副院长江必新、最高人民法院审判委员会专职委员贺荣担任本书主编,最高人民法院行政审判庭庭长、副庭长、审判长和各高级人民法院分管副院长组成编委会。

入选的案例均系全国范围内具有规则意义的典型案例,由各地办案水平较高、审判经验丰富的法官采集和编写,并经过通讯编辑、责任编辑、编辑部、最高人民法院行政审判庭审判长联席会以及编委会层层把关,确保案例的权威性。

本丛书是行政审判法官的必备工作用书,对于明确法律适用标准,统一行政裁判尺度,提高行政审判质量,能起到重要的指导作用。本书也可为各级各类行政机关依法行政、依法应诉提供有益参考,还可为公民、法人和其他组织及其代理律师依法维权提供指引。

本丛书由中国法制出版社出版发行,现在仍可订购第1-4卷(每卷49元,总定价98元)。

书名和定价	《中国行政审判案例》(第5、6卷) 每卷49元,总定价98元
订购册数	
总额和汇款方式	
发票抬头	
联系人 and 电话	
联系地址	(请注明邮编)

中国法制出版社联系方式:

贺伟 010-66062752, 袁诗媛 010-66026747

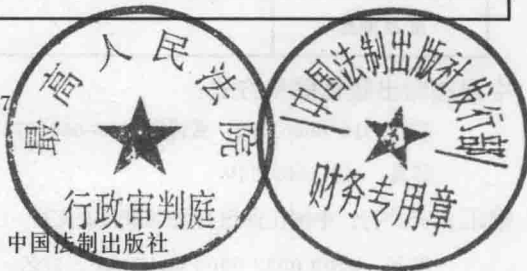
传真: 010-66031119

信汇: 开户行: 中国工商银行北京市长安支行

账号: 0200 0033 0900 4647 576, 户名: 中国法制出版社

邮汇: 地址: 北京市西单横二条2号(华恒大厦5层), 邮编: 100031

收款人: 中国法制出版社



行政执法与行政审判（总第65集）目录

【最新司法政策】

- 1 在全国法院行政审判工作座谈会上的讲话 江必新

【典型案例公布】

- 8 全国法院政府信息公开十大案例

【行政诉讼理论】

- 19 第三人侵权造成工伤的救济模式探讨 杨科雄

- 31 在变革与守成之间

——现行《行政诉讼法》修改的三组基础性矛盾及其消解 郑雅方

- 45 行政再审的困境与突破

——论我国有限行政再审制度的构建 李杰 山莹

- 55 在法律的边域探寻秩序归路

——行政诉讼原告心理现象应对 钱昕 杨朝程

- 67 规范性文件司法审查的相关问题探讨 牛延佳

【行政审判实务】

- 74 征收国有土地上房屋时是否应当对被征收人未确权登记的空地和院落予以补偿 郭修江

- 81 论行政审判体制改革

——中国特色行政法院体系设立的理由、方案和步骤 梁风云

- 90 行政诉讼进京访案件分析及对策 许福庆 于长苓

- 100 国家赔偿案件文书规范与裁判说理 何君

- 112 信息公开诉讼中的不属于本行政机关公开 刘志强

【疑难案例评析】

- 120 违法登记侵害受让债权行政赔偿责任的确定 王锋

- 129 对盲人进行处罚时正当法律程序原则的适用

——李锁利诉北京市公安局朝阳分局治安行政处罚案

哈胜男 卞京英

- 135 行政处罚加处罚款计算的中断与完成 张乐跃 许鹏

140 食品标签内容合法性的认定

——盐城市奥康食品有限公司东台分公司不服江苏省盐城市
东台工商行政管理局工商行政处罚决定案 刘德生 丁惠

147 施建新不服南通市人力资源和社会保障局工伤行政确认案 齐海生

152 挂靠车辆行政处罚的对象确定 曾照旭 李圣阳

158 行政合同的认定及行政附带民事诉讼裁判方式的运用

——王恩福、李敏华诉抚顺市国土资源局顺城分局行政
合同纠纷案 刘岩

【调查与研究】

162 政府信息公开案件的调查与研究

——以政府信息豁免公开理由为视角
福建省高级人民法院行政审判庭

171 内蒙古征迁案件裁执分离情况调研 王旭军

176 裁判文书上网公布制度的完善 耿宝建

179 审理强制拆除违法建设行政案件的调查研究 霍振宇

187 黑龙江省伊春市金山屯区人民法院行政诉讼案件数量
下降的原因分析 丛喜武 王铁成

【行政审判动态】

192 杭州市江干区法院积极探索行政争议实质性化解路径初显成效

【最新司法政策】

在全国法院行政审判工作座谈会上的讲话

(2014年9月4日)

最高人民法院党组书记、副院长 江必新

同志们：

本次会议是最高法院党组批准召开的。会议一是部署下一阶段行政审判重点工作，二是为党的十八届四中全会后召开全国法院行政审判工作视频会议作准备。今天，我主要讲三个问题。

一、行政审判工作面临前所未有的发展机遇

行政审判工作已经开展近三十年。这期间，既有比较兴旺发达的时期，也有发展较为缓慢的时期。一个时期以来，行政诉讼一审案件数量始终在10万左右徘徊，原告一方的胜诉率一直不高。这其中固然有行政执法水平提高的原因，但更多的是法院对行政行为的监督不力。与之相对应，人民群众对行政审判期望值越来越高。总之，人民法院的行政审判工作，与人民群众的要求尚有较大距离。

党的十八大以来，行政审判工作迎来了新的历史性机遇，行政审判面临的形势越来越好。概括起来说，表现在以下五个方面：

(一) 建设法治中国的宏伟目标，赋予了行政审判更加光荣、艰巨的任务。“法治中国”的内涵十分丰富，它是人类法治文明成果的继承版，是法治国家建设的中国版，也是中国法治建设的升级版。法治中国建设和依法治国、法治国家建设，既有联系，也有区别。法治中国建设，有着更加深刻、更加丰富的含义。法治中国建设，必须维护宪法法律权威，必须坚持法律面前人人平等；必须规范执法自由裁量权，加强对行政执法的监督；必须强化权力运行制约和监督体系建设，把权力关进制度笼子。这些也是时代赋予行政审判光荣而艰巨的任务。

(二) 推进国家治理现代化，司法机关的地位和作用更加凸显。十八届三中全会决定将完善和发展中国特色社会主义，推进国家治理体系和治理能力现代化，作为全面深化改革的总目标。法治是迄今为止人类能够认识到的最佳治国理政方式，国家治理现代化的关键即在于法治化，就是要坚持法治理

念、法治思维、法治方式全程运用，法治宣传、法治教育、法治实践联动集成，法治环境、法治氛围、法治文化协同建设，源头治理、系统治理、综合治理多管齐下。在国家治理现代化进程中，司法机关无疑具有举足轻重的地位和作用。

（三）习近平总书记关于法治建设的一系列重要论述，为行政审判工作指明了方向并扫清了思想认识障碍。过去，搞行政审判工作总是有一些思想障碍，不少地方的领导畏首畏尾，不敢理直气壮地依法办案，不敢把法律放在至上的位置上。习总书记明确要求我们：要信仰法治、坚守法治；只服从事实，只服从法律；法律红线不能触碰，法律底线不能逾越；要运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定。过去，我们讲发展是第一要务，稳定是第一责任，无疑是正确的，但有的同志把依法办事搁在一边或排在第二、第三的位置则是有点问题的。孟建柱同志强调，作为执法司法者，第一位的是要遵守法律。政法干警要把法律作为第一遵循。要挺直脊梁，真正做到铁面无私、执法如山。这些讲话既给我们指明了方向，又增加了我们依法办案的底气。

（四）司法体制和机制的改革，为人民法院依法独立公正行使司法审查权创造了前所未有的条件。为着力解决影响司法公正和制约司法能力的深层次问题，确保人民法院依法独立公正行使审判权，司法体制和机制的改革正在进一步深化。不论是推动省以下地方法院人财物统一管理，探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，还是建立符合职业特点的司法人员管理制度，完善主审法官、合议庭办案责任制，让审理者裁判、由裁判者负责，排除干扰法官独立办案的障碍，都将为人民法院依法独立公正行使行政审判权，创造良好的制度保障。

（五）各级领导对行政审判的关心和支持、人民群众对行政审判的殷切期望，为做好行政审判工作提供了强大的动力。过去一些年，一些地方党政领导也讲依法行政，也表态重视行政审判。但总的来说，是讲得比较多，做得比较少。但近年来，各级党政领导对依法治国、依法行政的重视程度明显提升。各级法院党组，尤其是最高法院党组，也更加正视行政审判存在的问题，做好行政审判工作的紧迫感更加强烈。周强院长多次强调要采取切实有效措施开创行政审判工作的新局面；要认真做好行政审判体制改革为全面实现司法公正创造条件；要通过公布典型行政案件提升司法公信，重塑司法权威。人民群众也十分关注和支持行政审判工作，各级人大代表、政协委员和社会舆论都为行政审判面临的困难“发声”，都在为行政审判体制改革和行政诉讼法修改出谋划策。这对行政审判工作，既是鞭策，更是鼓励；既是压力，更是动力。

总之，行政审判工作搞不好，我们就对不起党，对不起人民群众，对不起关心支持我们的人大代表、政协委员和社会各界。地方各级法院领导、全体行政审判法官一定要有强烈的责任意识和使命意识，真抓实干，切实扭转行政审判工作的被动局面，有效解决行政诉讼的立案难、审理难和执行难问题。

二、以踏石留印、抓铁有痕的精神，以脚踏实地的工作，尽快提升行政审判的权威性和公信力

当前，全国行政审判工作要重点做好以下十件事情。

(一) 采取有效措施，切实解决行政诉讼告状难问题。一是要从积极救济的角度把握行政诉讼的受案条件，凡是在法定时间内不能决定是否应当受理的，要先受理再研究；凡是属于不能归因于当事人的客观原因导致不符合受案条件的，都要积极予以救济。二是凡是是可以补正的，都要积极一次性地指导当事人完善相关材料和文书。三是对确属司法政策原因，暂时不具备受理条件的案件，也要协调行政机关切实保护当事人合法权益，使其权益得到妥善救济，同时，必须书面层报上级法院批准。高级法院每年底要将当地因司法政策原因未受理案件情况书面报最高法院备案。四是要坚持以正当诉讼程序解决官民矛盾的观念，不得以诉前调解、案外协调为由拖延立案。五是要引入“倒逼”机制，下级法院“不受理、不立案、不收材料”或者不受理案件造成恶劣影响的，上级法院要通过调整管辖等方式，暂停该下级法院行政案件管辖权。六是对违反法律规定，擅自对应当受理的案件不予受理的，要依照《人民法院审判人员违法审判责任追究办法（试行）》等规定处理。

(二) 高度重视行政机关不作为、缓作为案件的受理和审理。目前，由于种种原因，行政机关乱作为现象有所改观，但一些地方出现了惰政、懒政，人民群众对这种不作为、缓作为、消极作为现象反映强烈。中央也高度重视这一苗头。各级法院要善于发挥行政审判的监督作用，要依法受理、认真审理好此类案件。要把审理行政机关不作为、不履责案件工作作为行政审判新的“增长点”、新的亮点。审理时，不但要考虑法律规定的行政机关职责，还要考虑行政机关基于公开承诺、行政合同、先行行为而产生的职责。各地要抓住典型案件，公开审理，公开宣判，充分发挥司法审查的职能作用，促进行政机关积极履行职责。

(三) 更加重视行政争议的实质性解决，实现案结事了。一是行政案件涉及民事纠纷的，要依法释明、引导当事人一并提起民事诉讼，通过行政案件与民事案件的一并审理，一揽子解决行政、民事争议。二是对于民事、行政案件分别立案、分别审理的，要处理好先后次序的问题。不同法院之间、法院不同部门之间不得互相推诿，增加当事人诉累；对案件审理和裁判结果有不同意见的，要依法报请共同上级部门协调处理，避免出现相互矛盾的裁判。对引发当事人诉累、违背诉讼经济原则的裁判，可以以违反法定程序为由予以撤销。三是对于处理民事争议的裁决类的行政行为，行政机关就民事争议所作裁决违法的，人民法院可以直接判决变更裁决，减少当事人的诉累。四是法院判决责令行政机关履行法定职责、重新做出行政行为或者责令采取补救措施的，应尽可能具体明确，便于执行。行政机关没有裁量余地的情况下，可以明确要求行政机关做出特定行为。行政机关拒不执行或者拖延履行，要及时向媒体公布，向纪检监察部门通报。五是更加注重发挥审级监督职能，

要尽量避免发回重审、指令再审等方式的适用，二审、再审法院能直接改判应当直接改判。

（四）定期公布典型案例，彰显司法公正。对纠正行政机关违法行为而言，十个司法建议，比不上一个撤销判决。前一阶段，最高法院通报了全国法院征收拆迁十大典型案例。这种形式，社会反响极好，党政领导充分肯定，社会关注度也高。山东济南中院、北京高院等也先后向社会公开发布了典型案例。发布典型案例工作，要长期坚持做下去，持之以恒，形成良好的监督氛围。下一步，最高法院还要公布一批涉及政府信息公开的案例，年底前再公布一批行政不作为的案例。全国各级法院，都要定期发布典型案例。每个高院每两个月至少要发布一批典型案例。在案例选择时，既要有撤销行政行为的，也要有维持的。总之要选择那些有法律意义，对社会生活有规范和引导价值的案例。各高院也要积极做好案例遴选和报送工作，每个月至少要向最高法院报送一个典型案例，最高法院也将把案例报送情况，作为考核各地工作的重要指标。

（五）进一步完善行政审判考核体系，加大有错不纠、裁判不公的考核权重。行政审判的考核体系和指标设置，要与时俱进；要根据审判实践和突出问题，及时调整完善。当前，行政案件上诉率、申诉率高，但发回重审率和改判率却较低。二审和再审的纠错功能缺失，直接导致四级法院间案件数量明显呈“倒金字塔格局”，各地法院平均每审结10件行政案件，就会有1件到最高法院上访。上级法院，尤其是高级法院，要勇于担当，坚决纠正下级法院的错误裁判，严把案件质量关，力争错案不出省（市、自治区）。今后最高法院要重点考核下级法院有错不究、裁判不公的指标，加大对高院审理后仍然存在错误的案件的考核权重。

（六）全面实现审判流程公开和裁判文书公开，主动接受监督。公开是最好的防腐剂，公开也是最好的抗干扰措施。从现在起，要根据要求，做好审判流程公开，将审判过程中每一个节点向当事人公开，接受当事人的监督。符合条件的，要一律公开审判，并为旁听庭审创造有利的条件。对符合条件的行政裁判文书，要一律通过中国裁判文书网公布，以此彰显行政审判在维护法治精神、强化规则意识、引领社会风尚、维护公共秩序方面的重要作用。裁判文书公开，必须克服胆小怕事的心理，行政机关败诉的，也必须一律公开，不要遮遮掩掩。要坚决抵制以言代法、以权压法，建立违反法定程序干预司法审判的登记备案通报制度和责任追究制度。对违反法定程序干预执法办案的，要建议有关部门给予党纪政纪处分。今后，除了涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私以外，所有诉讼资料包括批示、电话记录和打招呼的材料等要允许当事人和代理人查询，以接受对方当事人和广大群众的监督，让说情打招呼的知难而退。要逐步推行行政审判白皮书公开发布制度。从今年开始，每一个法院都应该发布行政审判白皮书。要通过保持适当的“曝光度”，彻底扭转行政审判工作自身评价与社会评价反差大的局面。

（七）落实让审理者裁判、由裁判者负责，完善错案原因分析和责任倒查

机制。要坚持让审理者裁判、由裁判者负责，减少裁判的审批环节，同时坚持法官对所办案件终身负责、严格错案责任追究。要完善合议庭成员在阅卷、庭审、合议、裁判文书制作等环节中的共同参与和监督制约机制，明确合议庭成员对裁判结果承担责任的范围。法院领导不要去行使依法不该由自己行使的权力，除审判委员会讨论后形成的决定以外，院、庭长个人不得改变合议庭的决定。要实行错案原因分析和责任倒查机制。凡属上级法院改判或发回的，要同时填写错案原因分析，要附卷备查并提供给原审法院院长和审委会。当然，是否认定错案、是否追责要理性，要尊重下级法院对事实和法律的裁量权。但对故意和重大过失等造成的错案，必须追责。将来上级法院调研，主要就是查原因分析和责任倒查是否到位。

(八) 严把非诉行政案件的审查关，进一步扩大裁执分离。要重视行政机关申请强制执行案件的受理和审查，坚持合法性审查原则，对符合法律规定的强制执行申请，及时审查作出准予执行的裁定；对违法侵害相对人合法权益的，依法裁定不予执行。要加强与政府部门的沟通协调，进一步扩大裁执分离；人民法院对符合强制执行条件的行政决定，裁定准予执行的，可以由申请行政机关或当地政府统一指定的部门负责组织实施。近期，最高法院还将在吉林和住建部联合召开现场会，推广吉林在征地拆迁领域裁执分离的经验。有条件的地区，要学习吉林、浙江高院等地的经验，进一步扩大裁执分离范围。

(九) 规范行政与司法的互动，明确行政权与司法权的界限。前些年，我们强调人民法院和行政机关良性互动，各地也都建立行政执法和行政审判的联席会议制度，取得了一定的成绩。但行政与司法的互动，不能乱动，也不能盲动，必须坚守法律的底线，必须明确行政权与司法权的界限。行政审判的主业就是对行政权的依法监督，放弃监督职责，意图通过联席会议、研讨会等方式协调关系，无疑是舍本逐末。一些法院，过于热衷搞互动，甚至将互动庸俗化，将对法律问题的共同研究，异化为法院和行政机关提前研究案情，共同商量如何对付相对人，从而引起行政相对人对司法公正的质疑。一些当事人甚至要求整个法院回避，致使行政审判公信力荡然无存。因此，各级法院要力戒参与行政机关的联合执法，不能在土地征收、房屋拆迁中搞“提前介入”。

(十) 开展超审限案件清理工作，严禁久拖不结。行政案件数量总体不高，但超期结案现象值得重视。有的案件既判不了行政机关败诉，又无法判决老百姓败诉，只好想方设法开展协调、动员撤诉；协调不成的，就超期不结，以拖逼调。有的案件甚至十年未解决，老百姓怨声载道，承办法官苦不堪言。高级法院今年要开展超期案件清理工作，对一年以上未结案件，要逐案解决。从现在起，最高法院不再将行政案件的协调和解率或者撤诉率作为考核指标。行政案件的协调和解，必须坚持合法、自愿原则。协调时间一般不宜超过一个月。到期协调不成的，必须尽快依法裁判。

三、为行政审判高潮的到来提供体制机制组织条件

党的十八届四中全会之后，行政审判工作必将迎来新的发展高潮。但行政审判高潮，等不来、靠不来，只能靠各级法院领导和全体行政审判人员辛勤工作争取来。全国各级法院从现在开始就要积极行动起来，勇立法治建设的潮头，积极创造制度机制体制和组织条件，为行政审判即将到来的高潮“推波助澜”。

(一) 各级法院领导要高度重视行政审判工作，以敢于担当的精神支持行政审判工作。行政审判的性质和难度决定了这项工作必须是“一把手”工程。一个地区行政审判工作搞得怎么样，一把手院长的认识、态度和支持起决定作用。各级法院“一把手”要认真谋划行政审判工作，多向党委、人大汇报，善于寻求各方面的支持，营造良好的司法环境。要带头抵制各种干预，为敢于严格依法办事的行政审判法官撑腰打气，积极为他们排忧解难。要秉持“关心而不干预，放手而不撒手”原则来抓好行政审判。

(二) 要高度重视行政诉讼法的修改，密切配合全国人大做好行政诉讼法的修订工作，力争解决影响行政诉讼发展的体制机制障碍。行政诉讼法修正案已经“二读”，其中也采纳了各级法院不少建议。各级法院要继续通过撰写文章、提供建议等方式，介绍行政审判取得的成绩和问题，为行政诉讼法的修改献计献策，为立法机关提供第一手的案例和数据。目前《行政诉讼法修正案（草案）》（二次审议稿）正在公开征求意见，各级法院干警要积极发表意见，力争行政诉讼法充分体现行政审判的规律和实践需求。

(三) 要按照司法管辖区和行政管理区适当分离原则，积极稳妥推进行政案件管辖制度改革。各级法院要严格依法开展行政案件的提级管辖、指定管辖、异地交叉管辖和集中管辖。被告为县级以上人民政府、县处级以上行政机关的案件，一律由中级人民法院管辖，除了县级人民政府名义办理不动产物权登记的案件以外。上级法院要主动审理应由自己管辖的大案要案，不得擅自将自己管辖的第一审案件移交下级人民法院审理。从今年起，下级法院违反管辖规定，擅自受理应当由上级法院或者其他法院受理的案件，一律以违反法定程序为由予以撤销。要积极扩大相对集中管辖试点，高级法院要重点选择省会城市的市区和交通便利地（市）的市区，将中级人民法院辖区内的行政案件和审判人员相对集中到2-3个法院，促进案件数量上台阶和审判队伍的专业化与集约化。集中管辖的法院，原则上不审理本级行政机关为被告的案件。各地管辖制度改革，要注意因地制宜，结合实际，选择恰当的模式。

(四) 要积极争取党委、人大制定加强行政审判工作的决定，把行政审判纳入当地法治建设大局。四中全会后，各地要抓住贯彻学习全会精神的良好时机，积极向党委、人大汇报一次行政审判工作，积极争取党委、人大制定加强行政审判工作的决定或决议。借全面推进依法治国这一东风，将行政审判纳入本地区法治建设的大局，把当地的行政审判工作与依法治省、依法治

市、依法治县（区）紧密结合。

（五）要加强行政审判队伍建设和党风廉政建设，实现行政审判队伍的专业化、集中化和相对稳定。行政案件数量不多，但性质特殊，对队伍素质和能力要求较高，也是党政机关了解人民法院队伍素质的一个重要窗口，必须选配高素质的法官。各地要坚决杜绝调配老弱病残或素质不良人员从事行政审判工作。在轮岗时，要注意保持行政审判队伍的稳定性和业务的相关性。实行相对集中管辖的法院，也要防止非试点法院行政审判干警的流失。当前，高级法院和中级法院行政审判案多人少矛盾日益突出，特别是管辖调整和行政申诉案件归口行政审判庭审理后，案件数量明显上升。据统计，全国各高级法院行政庭平均不到10名法官。高级法院任务繁重，是本地区行政审判工作的重要支撑，如果人员不足、不强，当地行政审判就难有作为。各高院必须带头抓好队伍建设，年底前要将本地区队伍建设存在的问题、解决的方案，专题向最高法院报告。各级法院要高度重视行政审判队伍的党风廉政建设，要坚决防范司法腐败和司法不廉行为。行政审判岗位不是热点岗位，但行政审判干警也不是天然具有免疫力。行政审判特点决定了干警与行政机关沟联系较多，必须把握好尺度，掌握好分寸，切不可掉以轻心。近年来，这方面的教训也是深刻的。全体行政审判干警一定要认识到，司法活动中一个极小司法行为不规范，都可能引发对方当事人对司法公正的质疑。因此，必须高度自律，以慎独的态度，规范自己的言行。

【典型案例公布】

全国法院政府信息公开十大案例

一、余穗珠诉海南省三亚市国土环境资源局案

(一) 基本案情

余穗珠在紧临三亚金冕混凝土有限公司海棠湾混凝土搅拌站旁种有30亩龙眼果树。为掌握搅拌站产生的烟尘对周围龙眼树开花结果的环境影响情况，于2013年6月8日请求三亚市国土环境资源局（以下简称三亚国土局）公开搅拌站相关环境资料，包括：三土环资察函[2011]50号《关于建设项目环评审批文件执法监察查验情况的函》、三土环资察函[2011]23号《关于行政许可事项执法监察查验情况的函》、三土环资监[2011]422号《关于三亚金冕混凝土有限公司海棠湾混凝土搅拌站项目环评影响报告表的批复》、《三亚金冕混凝土有限公司海棠湾混凝土搅拌站项目环评影响报告表》。7月4日，三亚国土局作出《政府信息部分公开告知书》，同意公开422号文，但认为23号、50号文系该局内部事务形成的信息，不宜公开；《项目环评影响报告表》是企业文件资料，不属政府信息，也不予公开。原告提起行政诉讼，请求判令三亚国土局全部予以公开。

(二) 裁判结果

三亚市城郊人民法院经审理认为，原告请求公开之信息包括了政府环境信息和企业环境信息。对此，应遵循的原则是：不存在法律法规规定不予公开的情形并确系申请人自身之生产、生活和科研特殊需要的，一般应予公开。本案原告申请公开的相关文件资料，是被告在履行职责过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息，当然属于政府信息。被告未能证明申请公开之信息存在法定不予公开的情形而答复不予公开，属于适用法律法规错误。据此，判决撤销被告《政府信息部分公开告知书》中关于不予公开部分的第二项答复内容，限其依法按程序进行审查后重新作出答复。

一审判决后，余穗珠不服，提出上诉，二审期间主动撤回上诉。

(三) 典型意义

本案的典型意义表现在三个方面：第一，对外获取的信息也是政府信息。本案涉及两类信息，一是行政机关获取的企业环境信息；二是行政机关制作