

2010年第3集

总第41集

最新司法政策

以推进三项重点工作为契机 努力破解行政案件申诉上访难题

——在全国法院行政审判工作座谈会上的讲话 江必新

在全国法院行政审判工作座谈会上的总结讲话 赵大光

最新司法文件

最高人民法院关于认真学习贯彻全国人民代表大会常务委员会《关于修改〈中华人民共和国国家赔偿法〉的决定》的通知

最新司法解释

最高人民法院关于交通警察支队的下属大队能否作为行政处罚主体等问题的答复

司法解释解读

关于交通警察支队下属的大队能否作为行政处罚主体的问题 蔡小雪

行政诉讼理论

“超越职权”之司法审查标准的运用及发展 王振宇

域外撷英

法院对政府行政决定的合法性审查

——第十届最高行政法院国际协会大会综述 江必新 耿宝建

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3集

总第41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 3 集: 总第 41 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. 8
ISBN 978 - 7 - 5093 - 2120 - 1

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 151342 号

责任编辑 谢玲玉

封面设计 蒋 怡

行政执法与行政审判 2010 年第 3 集 (总第 41 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 9 月第 1 版

印张/10.75 字数/178 千

2010 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2120 - 1

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.zgfzs.com>

编辑部电话: 66066324

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 41 集) 目录

【最新司法政策】

- 1 以推进三项重点工作为契机 努力破解行政案件申诉上访难题
——在全国法院行政审判工作座谈会上的讲话 江必新
- 10 在全国法院行政审判工作座谈会上的总结讲话 赵大光

【最新司法文件】

- 15 最高人民法院关于认真学习贯彻全国人民代表大会常务委员会《关于修改〈中华人民共和国国家赔偿法〉的决定》的通知

【最新司法解释】

- 17 最高人民法院关于交通警察支队的下属大队能否作为行政处罚主体等问题的答复
附:山东省高级人民法院关于郭玉文诉烟台市公安局交通警察支队第二大队道路交通行政处罚案适用法律问题的请示

【司法解释解读】

- 21 关于交通警察支队下属的大队能否作为行政处罚主体的问题 蔡小雪

【行政执法理论】

- 27 行政许可与行政阶段行为 杨科雄

【行政诉讼理论】

- 42 “超越职权”之司法审查标准的运用及发展 王振宇
- 53 平等对待原则与司法审查
——关于国际贸易行政纠纷司法应对原则的思考 王晓滨
- 62 行政指导的诉讼救济
——来自日本的经验 闫尔宝 李怀志

【行政审判实务】

- 68 行政处罚的加处罚款在诉讼期间不应计算 蔡小雪
- 76 一件涉及听证程序处罚案件的法理分析 王彦
- 79 村民委员会的管理行为应纳入司法审查的视野
——以行政诉讼为视角 王夕瑞
- 92 反思行政诉讼履行判决
——以明示拒绝行为切入点 李云舒

【调查与研究】

- 100 关于审理政府信息公开行政案件疑难问题的调研报告
浙江省高级人民法院行政审判庭

【疑难案例评析】

- 133 房屋拆迁许可证填写存在的瑕疵不能否定房屋拆迁行政许可行为
的整体合法性
——王某等4拆迁户诉某市规划建设委员会房屋拆迁行政许可案
赵祥华
- 138 从治安行政处罚案看司法变更权的行使
王 鲲

【行政审判工作经验交流】

- 143 创新思路 加强指导 不断优化行政审判司法环境
山东省日照市中级人民法院

【行政审判信息】

- 148 贵州省委书记石宗源同志对该省2009年度行政审判白皮书作出长篇
重要批示
- 150 湖南省高级人民法院印发《关于进一步严格规范非诉行政执行案件
若干问题的意见》
- 152 湖南高院印发《行政审判工作绩效考评办法(试行)》
- 154 福建高院行政庭组织学习陈文清书记、马新岚院长批示精神
- 156 吉林高院行政庭成功协调化解争议多年的林权纠纷
- 157 吉林高院行政庭采取六项工作制度审慎处理行政再审立案复查案件

【域外撷英】

- 159 法院对政府行政决定的合法性审查
——第十届最高行政法院国际协会大会综述
江必新 耿宝建

【最新司法政策】

以推进三项重点工作为契机 努力破解行政案件申诉上访难题

——在全国法院行政审判工作座谈会上的讲话

最高人民法院副院长 江必新

(2010年5月22日)

同志们：

这次会议的主要任务是：进一步贯彻落实全国政法工作电视电话会议和全国高级法院院长会议精神，找准深入推进三项重点工作与行政审判的结合点，部署集中治理行政案件申诉上访难题专项活动，研究努力实现行政审判科学发展的长效机制，为促进经济社会又好又快发展提供更加有力的司法保障。最高人民法院党组对这次会议高度重视，胜俊院长专门作出重要批示，对行政审判工作提出殷切希望和明确要求，我们一定要认真抓好贯彻落实。

下面，我讲四点意见。

一、认清形势，高度重视破解行政案件申诉上访难题的重要性和紧迫性

近年来，全国各级人民法院和广大行政审判法官，忠实履行行政审判职责，自觉坚持为大局服务、为人民司法，依法受理、审理行政案件，努力协调化解行政争议，在依法保护公民合法权益、维护社会和谐稳定等方面取得了不少新突破、新发展，成绩值得充分肯定。同时我们也要清醒地看到，行政审判工作还面临许多困难和问题，距离党的要求、人民的期待还有不小的差距，其中最突出的表现就是行政案件申诉上访率居高不下，形势严峻。据统计，2009年全国法院全年新收刑事、民商事、行政一审案件668963件，行政案件虽然不足2%，但行政申诉上访案件却占了全部来京申诉上访案件的18%左右，比平均值高出8倍，绝对数已经超过了刑事和执行。行政案件申诉上访率高，是长期困扰我们的一个老大难问题，其成因也十分复杂。当前我国正处于重要的战略机遇期和社会矛盾凸显期，呈现出特有的新旧矛

盾、长期性和阶段性矛盾、可预料和难以预料的矛盾相互交织的复杂局面。行政案件申诉上访率高，就是这种复杂的大环境在行政诉讼领域的集中体现。此外，也有行政诉讼的功能定位及制度设计方面的因素。这些因素是法院自身难以掌控的。这是问题的一个方面。另一方面，我们也不能一味地强调客观，回避自身工作上确实存在的一些问题。我们召开这次会议，重点就是要在主观上找差距，在思想上找不足，在工作上求突破。首要的一点，就是要站在大局和全局的高度充分认识解决这个难题所具有的社会意义、政治意义和法律意义。

一是事关国家和社会的和谐稳定。“官”民关系的和谐稳定在国家和社会中具有极端重要性，正所谓“‘官’民关系定而‘天下’定”。行政诉讼作为国家通过法律管理社会的重要途径，是“官”民关系的调节机制。行政案件申诉上访率居高不下，不仅是对社会管理有效性的巨大挑战，而且反映了“官”民矛盾的大量累积和扩散。及时有力地解决这个问题，有利于提高国家的社会管理能力，引导各个利益群体以理性合法的方式表达诉求；有利于将矛盾控制在法律框架内，避免人民内部矛盾的激化；有利于妥善排查化解矛盾，降低社会稳定风险，使国家和社会更加安定，更加和谐。

二是事关党和政府的形象与执政基础。行政诉讼是国家通过监督制约机制确保政府权力良好运行的科学制度设计，只有切实做好这项工作，才能更有效地预防和纠正行政机关的违法和失范行为，为各级政府和行政部门的形象增加光彩；才能真正做到“案了”、“事了”、“官了”、“民了”，避免当事人到处申诉上访甚至围攻冲击党政机关，造成恶劣的社会影响；才能维护和促进党群关系和干群关系的改善，更好地取信于民、凝聚人心。

三是事关法律尊严和司法权威。行政诉讼作为国家通过人民法院对行政机关执行法律情况进行审查的“复审”程序，是民主法治的重要体现，对于促进依法行政、推进依法治国方略的全面落实具有不可替代的作用。如果畏惧于压力，退缩于阻力，不敢依法行使司法审查权，或是明知行政行为违法，却违心裁判，矛盾上交，就会使老百姓产生“官大于法”、“官官相护”的疑虑，严重损害人民群众对宪法和法律的信心，进而出现“信访不信法”的非正常现象，最终会严重损害法律的尊严和司法的权威，甚至动摇法治的基础。

四是事关行政审判的前途和命运。行政诉讼通过司法渠道保障公民、法人和其他组织合法权益，是人民权利的“守护神”。胡锦涛总书记最近再次强调，要“把群众满意不满意作为衡量各项工作的根本标准”。人民群众作为国家的主人，作为中国特色社会主义伟大事业的参与者和受益者，对权利的珍视和敏感前所未有，对政府的依靠和期待前所未有，对公正、高效、权威的司法需求也是前所未有。切实把人民群众的合法权益保护到位，是对行政审判能否坚持人民性和群众路线的考验，也是对行政审判能否沦为“名存实亡”的前途和命运的考验。

二、调整思路，使行政审判工作更好地适应新形势的要求

工作上的不足，源于思想观念上的偏差。要想尽快解决当前行政案件申诉率高的问题，必须在思想观念和工作思路作出调整。

一要正确处理好公正司法与发展稳定的关系，树立依法办事是第一要求的观念。在行政申诉上访案件中，绝大多数申诉上访人都是行政相对人，行政机关申诉上访的情况很少。其中非常重要的一个原因就是有的法院领导和审判人员以维护发展稳定为名勉强维持违法的行政行为，没有处理好公正司法与发展稳定的关系。中央反复强调：“发展是第一要务，稳定是第一责任。”为发展稳定的大局服务是人民法院的工作主题，也是行政审判义不容辞的责任，这是毋庸置疑的，必须进一步坚决贯彻执行。但是，同时也必须防止那种把“大局”地方化，把“服务”庸俗化，并以此作为排斥司法监督拒不纠正违法行政行为的倾向。必须看到，离开法治的发展和稳定，不可能是全面协调可持续的发展和真正持久的稳定；放弃公正司法的底线，勉强维持违法的行政行为，只是一种没有理清眼前利益与长远利益、局部利益与整体利益关系的近视和短期行为。从这个意义上说，把依法办事作为第一要求，是人民法院对发展稳定大局最好的保障和服务，也是行政审判工作贯彻“三个至上”的要求、全面实现社会主义核心价值观的重要体现。我们还应当看到，主动创造的稳定比被动维护的稳定更有价值。主动创造稳定，简单说就是坚持依法办事不动摇，在行政审判领域就是坚持公正司法不动摇。消极设防、穷于应付甚至花钱买平安，都是高成本低收益甚至是负收益的行为，不仅限制了行政诉讼制度的发展空间，亵渎了法治，也破坏了社会的基本秩序和公平正义标准。

二是要正确处理支持与监督的关系，树立及时有效合法的监督才是最可靠支持的观念。行政审判的一个重要功能就是通过依法审查被诉具体行政行为的合法性，维护行政机关依法行政，监督纠正行政机关的违法行为，它是权利救济和权力控制的有机统一。无论是维护还是监督，目的都在于保证和促进依法行政；只有确保行政机关依法行使职权，才是人民法院对行政机关最真实、最有力，也是最可靠的支持。应当看到，对应当纠正的违法行政行为不予纠正无异于助纣为虐或庸医玩弄病人；对受到损害的相对人权益不予救助无异于见死不救甚或谋财害命。有的法院领导和审判人员在办案过程中，对行政违法行为该撤销的不撤销，该确认违法无效的确认违法无效，看似支持了行政机关，实则是好心帮倒忙，不仅使案件的当事人申诉上访不止，而且使矛盾化解丧失了最佳时机，使解决问题的成本大大增加，使政府形象和司法形象双双受损。处理好支持与监督的关系，要求我们坚决摒弃“让行政机关胜诉就是支持，让行政机关败诉就是添乱”的错误认识，努力做到既敢于监督，又善于监督。既不降低司法审查标准，不姑息和迁就违法行政行为，不迎合或屈服于各种非法干预，又坚决维持行政主体合法合理的行政行为，维护正常的行政管理秩序，维护全体国民与之息息相关的公共利益。

三是正确处理“维护人民权益”与“个人得失”的关系，树立敢于“为民请命”、“为国持正”的观念。胡锦涛总书记指出“维护人民权益是党的根本宗旨的要求，也是做好政法工作的目的”，“要把维护好人民利益做为政法工作的根本出发点和落脚点，着力解决人民最关心、最直接、最现实的问题，为人民安居乐业提供更加有力的法治保障和法律服务”。做为一名行政法官要切实维护人民权益，必须对人民群众怀有深厚的感情，必须有无所畏惧、刚正不阿的崇高精神，必须有为民请命、为民理直的爱民情怀，必须有为国持正，舍身护法的正义风骨。绝不能因患得患失而退避三舍，绝不能因个人利害“睁一只眼闭一只眼”，绝不能因一己之成败、利钝而见难不救，更不能因贪权图贿而泯灭司法良知。

四是要正确处理依法纠错与维护裁判权威性的关系，树立依法纠错才能真正赢得人民群众信赖的观念。权威性是司法的重要属性之一。没有权威的裁判，其终局性和严肃性都得不到保证，必然造成终审不终，这是应当极力避免的。同时也要看到，审判是一项主客观相统一的诉讼活动，现行法律制度的不完善，与个案相关或不相关因素的影响，法官司法能力和素质的有限性等等，都直接或间接地决定审判活动的质量与效果，使案件的处理出现瑕疵、不足或者偏差。正视和纠正这些错误并不会影响裁判的权威，相反，为了维护裁判的权威而维持错误，尤其是实体错误的裁判，无异于“抱薪救火”，不仅矛盾得不到消解，而且会使问题变得更加复杂，裁判的权威性更无从谈起。可见，依法纠错是维护司法裁判权威性的必然要求，也是赢得人民群众信赖的唯一选择。要注意克服“纠错不利于维护裁判的权威性、改判不利于维护裁判的既判力”的错误认识，坚持依法纠错的原则，敢于正视和修正错误，避免因讳疾忌医而付出更为沉重的代价。

五是要正确处理依法裁判与多渠道救济的关系，树立在不创造违法先例前提下力求从实质上解决行政争议的观念。实践证明，依法裁判是了结个案争执、强化规则意识、发挥司法一般教育功能的最为有效方法。但从目前情况看，行政诉讼的受案范围和司法手段的有限性，与处理纷繁复杂的行政纠纷和满足人民群众对司法的各种不同需求之间，还存在着不小的差距。这就要求各级法院和审判人员在依法受理和审理行政案件过程中，积极探索更多的权利救济渠道，充分发挥依法裁判和其他救济途径的作用，实现行政纠纷的实质性解决。要达到这个目标，首要的任务是恢复行政机关与行政相对人的和谐关系，不能使原告因败诉而充满怨气，也不能使原告因“赢一阵子”而“输一辈子”。其次，必须通过行政诉讼在法律上对所争议事项有一个明确的说法，明断是非。不仅为当事人解决个案争议提供标准，也为社会其他人处理同类问题树立标杆。再次，当争议在法律范围内无法解决而原告的诉求又有合理性的时候，要强化能动司法理念，创造性地开展工作，通过案外工作以及引导、宣传、释明、协调等多种手段，关注和解决行政案件的合理性问题。最后，要避免以创造违法先例为代价平息纠纷，使行政审判陷入恶性的、难以为继的歧途。不得在事实上鼓励当事人“小闹小解决、大闹大解决、

不闹不解决”，对于原审裁判合法合理、当事人无理缠讼缠访的，绝不能放弃原则、牺牲司法公正去违法迁就。

六要正确处理依法审判与改善司法环境的关系，树立依法审判与改善司法环境并重的观念。行政审判工作能否科学发展，息诉息访能否见到实效，与司法环境关系极为密切。关起门来办案，仅靠法院单枪匹马，很多工作是难以奏效的。因此，必须改善司法环境。好的司法环境，要靠我们自身去努力争取，要靠我们自己去改善、创造。既要坚持依法审判，又要多做沟通工作。应当相信绝大多数行政机关的领导还是明辨是非，支持人民法院依法审判的。我们越是拿原则做交易，越是不依法办事，行政审判的外部司法环境就会变得越糟。要理性对待有关部门和领导关注和批转的案件，在坚持依法裁判原则的前提下，要敢于主动向有关领导汇报案件的真实情况，讲明有关法律的规定和要求，必要时请主管副院长甚至院长出面进行沟通协调；要善于形成依法裁判的共识基础，要依靠党委统揽全局的政治优势，依靠权力机关的宪法地位，形成规范化的化解行政争议互动联动机制，争取政府和社会各方面的理解与支持；要高度重视涉及维稳、可能引发群体性事件、政治敏感性案件的受理和审判工作，在充分考虑社会稳定和公共利益的同时，严格执行法律、法规规定的受理条件，依法作出裁判，力求法律效果和社会效果的统一；要注意防止审判工作和裁判的片面性，即使是撤销违法行政行为的案件，裁判中也要充分肯定行政行为中合法、正确的方面；在维护相对人合法权益时，要同时告知其应当履行的义务，把裁判的负面效应降低到最低程度。

三、攻坚克难，开展行政案件申诉上访专项治理活动

今年三月底，中央政法委员会在河北省石家庄市召开了“集中清理涉法涉诉信访积案”工作会议，决定利用今明两年时间，集中清理涉法涉诉信访积案。4月1日，最高人民法院在苏州市召开“全国法院集中清理涉法涉诉信访积案工作会议”，动员部署全国法院涉法涉诉信访积案清理工作。根据中央政法委的总体部署以及最高人民法院集中清理涉法涉诉信访积案工作会议精神，决定从现在开始到今年底，在全国各级法院集中开展解决行政案件申诉上访专项治理活动，并将其纳入政法机关集中开展的“涉法涉诉信访积案清理”活动和“百万案件评查”活动，统一部署，统筹安排。这项活动的总体思路 and 目标是：以贯彻落实中央关于深入推进三项重点工作有关部署为契机，紧密结合“涉法涉诉信访积案清理”活动和“百万案件评查”活动，在各地党委政法委的统一领导下，与有关部门通力合作，通过案件评查和纠错改偏及完善终结制度，及时有效地排查化解矛盾，力争使现有行政申诉上访案件基本得到解决，在较短时间内有较为明显的下降。

（一）排查范围。排查的案件包括列入“涉法涉诉信访积案清理”活动、“百万案件评查”活动名单中的行政案件，以及2009年以来进京赴省申诉上访的行政案件。重点排查非正常申诉上访、重复申诉上访、越级申诉上访案件。

“涉诉信访积案清理”活动、“百万案件评查”活动中的案件名单按照活动方案确定。2009年全年和2010年第一季度进京申诉上访案件的名单，根据有关方面的统计已经提供给大家。各高级法院对辖区范围内赴省申诉上访案件的名单，自行排查确定。前述各类案件要逐级迅速分解到各个责任法院。

(二) 方法步骤。要实行包案责任制，包案到省、包案到院、包案到人。要逐案落实责任领导、责任部门和责任人员，案件的原承办人不得再次作为申诉复查案件的承办人。要逐案制定排查化解方案，明确具体的目标、方式和步骤。凡列入“涉诉信访积案清理”活动和“百万案件评查”活动名单中的案件，要严格按照有关要求做好评查、清理工作。进京赴省申诉上访案件也要比照活动的要求进行评查和清理。评查清理的基本原则是：对属于错案和有瑕疵的案件，必须依照法定程序纠正或补正。被诉行政行为合法但存在合理性问题且有协调余地的，要做好协调化解工作，尽量予以照顾性解决。确实无法通过法院自身解决的，在认真做好解释工作的同时，要主动向党委政法委汇报，并按照政法委的统一协调和部署，积极配合行政机关帮助落实协调方案。对于申诉理由不成立的，也要耐心做好息诉罢访工作。

(三) 工作进度。各高院要在六月底前完成案件的登记、核查和汇总，并报最高人民法院备案。列入“涉诉信访积案清理”活动和“百万案件评查”活动中的案件，要按照上述活动要求的时限完成。其他案件要在今年年底之前完成。上级法院要及时督促、指导和掌握辖区法院的工作进度，层层抓好落实，确保各项部署不折不扣执行。对工作不力、进度缓慢的法院，要给予重点督导，并可以酌情予以通报。

(四) 基本要求。行政申诉上访案件专项治理活动是一个系统工程，也是一项全局性的工作。一是要加强对这项活动的领导。建议建立由常务副院长牵头、主管副院长具体负责的领导机构，对专项治理活动统一研究部署，统一组织实施，及时解决活动开展过程中出现的问题，认真负责地抓出成效。二是行政审判庭在专项活动中应当发挥主力军作用。目前，全国各级法院办理行政申诉案件复查的职能分工并不统一，有的由行政庭办理，有的由审监庭办理，有的由立案庭办理等等，不论是哪个部门负责，行政庭都要做好牵头、协调工作，其他相关部门也要积极参与配合，各负其责，各司其职，按照本次会议的要求抓好专项治理各项工作的落实。三是列入这次活动评查清理范围的案件都要有一个具体的化解方案，必须组成合议庭审查，重大、复杂、疑难的案件要经过审委会讨论决定，其他案件要经过由分管副院长、庭长把关和审判长联席会讨论决定。四是上级法院必须抓好检查，确保专项治理活动的效果。五是必须坚持有错必纠原则，同时，在做出重新处理前也要注意听取原审法院的意见。六是坚持协调优先原则，充分运用协调手段，力求做到案结事了。七是积极探索和完善案件终结制度，各高级法院要在当地党委政法委的统一领导协调下，研究建立各有关方面协同一致的案件终结机制，包括纵向和横向的沟通机制。八是建立并运用社会稳定风险评估机制，对存在稳定风险的案件，要重点关注并做好预防化解工作，必要时及时报请

地方党委政法委统一安排落实稳控措施。九是注重及时引导舆论宣传，消除社会对行政审判工作的疑虑和误解。十是在开展专项治理活动中，要把法院的工作部署安排以及工作中遇到的法院自身难以克服解决的困难和问题，及时主动地向当地党委和人大汇报，以取得党委、人大的领导、监督和支持。专项活动结束后，各高级法院要对活动开展情况进行认真总结，并报最高人民法院。

四、重在治本，不断完善行政审判科学发展长效机制

破解行政案件申诉上访难题，必须标本兼治，重在治本。要坚持“边查边改、边改边建”的原则，把集中治理申诉上访问题的过程转化为促进行政审判科学发展的过程。

第一，要继续关注诉权保护问题。起诉难是当前人民群众最为关切的问题之一，也是导致行政案件申诉上访率高的原因之一。强调诉权保护，不仅是对人民群众关切的回应，也是人民法院服务大局、司法为民的必然要求。诉权保护不仅仅是立案部门一家的事情，行政庭要与立案部门相互协调、配合，严格执行行政诉讼法和司法解释的规定，特别是有关诉权保护司法解释的规定和司法政策精神，正确把握行政诉讼受案范围和起诉条件，不得随意限缩受案范围和违法增设受理条件。要坚决抵制和清除一些地方在受案方面的各种“土政策”，严禁为了维护地方利益、部门利益或者以其他任何不正当理由，拒绝受理依法应当受理的案件。要严禁把是否同意协调和解当作受理案件门槛的做法。要善于运用提级审理、异地指定管辖等手段，从制度上为诉权保护创造有利条件。对于一些政府处理起来优势明显而法院较难处理的案件，不能因为畏难而一拒了之，要充分发挥司法的能动作用，依靠当地党委，协调好各部门的关系，真正解决当事人的实际问题。对于立即受理确实有困难的，可以先给行政机关一个缓冲期，敦促行政机关先行处理，行政机关置之不理或者协调不成的，符合法定受理条件的，人民法院要及时受理，依法作出判决。对于一些不以维护自身合法权益为目的，而是具有不良政治企图、别有用心的人提起的诉讼，要与党委政法委、人大、政府做好沟通协调和风险规避工作，高度重视、周密部署、精心安排，不要给有些人抨击我国司法制度留下口实，影响司法的形象和权威。

第二，必须坚持严格司法。行政案件申诉上访率居高不下，其中很重要的原因，就是有些地方法院和审判人员不能做到严格司法、审判质量不高、审判效率低下。各级人民法院要通过开展专项治理活动，认真分析总结造成申诉上访的原因和教训，深刻反思在案件质量和效率方面存在的问题，对于违法办案或者失职渎职情节严重的，应当给予责任人员必要的处分。要坚决防止那种置人民群众利益于不顾、对违法不当的行政行为一味迁就让步的做法，坚决杜绝“关系案”、“人情案”和“权力案”，坚决纠正“官官相护”和“权权交易”的行为，坚决改变结案了事的不负责任态度。要进一步强化效率意识，努力缩短办案周期，最大限度地减轻当事人讼累，力争以最低的

成本实现司法公正。

第三，力求行政争议的实质性解决。老百姓打官司重实体、讲实惠，不能实质性解决行政争议，就不能真正维护老百姓的权益，也就得不到老百姓的认同。行政争议的实质性解决，要求人民法院在办案过程中着眼当事人的实质诉求，以践行能动司法为手段，以实现案结事了为目标，力求实质正义与形式正义的统一。因此，在审查确认被诉行政行为合法性的同时，必须关注和解决案件的合理性问题，对实质诉求作出积极回应。要充分体现行政审判的特点和规律，在审判方式上可以适当增强职权主义色彩，充分运用协调、疏导、释明等多种手段，全面发挥审判职能作用。要通过程序的公正性和实体处理的适当性，增强审判结果的说服力和可接受性。

任何一个纠纷和案件的初始处理都是最重要的，就法院而言，第一审程序的质量和效果如何，直接关系到争议是否能够得到有效化解，也直接关系到当事人上诉、申诉和二审、再审程序的启动。因此，破解行政案件申诉难题，必须把保证和提高基层法院和中级法院一审案件的质量作为重点，从基础上、源头上减少上诉和申诉率。最高法院确定的联系点法院，应当在降低行政案件申诉上访率、提高行政审判工作综合水平方面做出表率。要紧紧围绕行政争议的实质性解决，优化庭审程序，努力提高庭审的效率和效果。

第四，下功夫抓好协调化解工作。尽管现行行政诉讼法规定人民法院审理行政案件不适用调解，但这条规定并不排斥和禁止当事人之间在自愿基础上可以和解撤诉。各地法院的实践证明，许多行政案件通过协调和解，不仅有利于化解矛盾、促进和谐，而且也符合我国特定国情和发展阶段的需要。要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“多元化化解行政争议”框架之中，不断强化协调化解意识，善于发挥协调化解对裁判手段的补充作用，力争通过争议双方当事人的互谅互让形成共识。要根据胜俊院长近期的批示要求，积极推进行政案件协调化解工作的规范化建设，把查明事实、分清责任，不损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益作为开展协调化解工作的基本前提。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。要大力倡导和推进行政机关负责人出庭应诉，积极探索邀请人大代表、政协委员等参与庭审，努力寻求社会各界对行政审判的理解、配合与支持。要通过巡回审判、庭审直播、裁判文书上网等方式，提高行政审判的公开透明度和公信力。

第五，坚持和完善绩效考评制度。近年来的实践表明，建立科学的绩效考评体系以加强对行政审判工作的管理，是保证和提高行政审判质量与效率的有效措施，应当坚持并不断完善。要把矛盾纠纷调处成功率、服判息诉率、裁判主动履行率等反映工作效果的指标，纳入考评体系或为其设定较大的权重。要高度重视和加强考核当事人的申诉上访情况，特别是赴省进京申诉上访、非正常申诉上访、重复申诉上访、越级申诉上访案件的绝对数、平均数和增减比例。要高度重视和加强考核申诉上访案件的办理情况，特别

是最高法院、上级法院交办和要求复查案件的办结率、案件终结率，长期申诉上访案件的息诉罢访率及增减比例。要高度重视和加强考核申诉上访工作机制建设情况，特别是领导接访、包案情况，救助资金管理使用情况，因办案不公、息诉罢访工作不到位导致申诉上访引发重大恶性案件及其责任追究情况。要把化解矛盾情况的考核纳入到审判管理体系，特别是以司法公正为核心的案件质量监督管理体系和以提高效率为核心的案件流程管理体系中。要把绩效考评情况纳入政绩考评体系，与评先评优、晋级晋职联系起来。要建立申诉上访情况的专项排位通报制度。申诉上访率长期偏高的地方，要分析原因、提出措施，书面向最高法院报告。问题比较严重且长期得不到解决的地方，最高法院要派驻工作组帮助其分析原因、研究对策。

第六，进一步强化监督指导。在全国高级法院院长会议上，胜俊院长强调“要加强对基层工作的监督指导，帮助基层做好上级部署与本地实际的结合文章”。行政案件申诉上访率高，很大程度上与审判监督指导不到位有关。各级法院的领导特别是上级法院要切实负起对本院和下级法院行政案件监督指导的职责，真正做到发现问题及时、指导监督有力、工作富有成效。要通过办理上诉和申诉案件、案件评查、业务培训等途径，强化对下级法院办案情况的监督和司法能力的指导。最高法院也要通过及时制定有关司法解释、司法政策、编辑指导性案例、召开工作会议等方式，强化监督指导的力度。对于发现的问题要及时采取措施加以解决，应当改判纠正的案件决不能姑息迁就；对于案件质量效率屡次出现问题且不思改进，包括上级法院要求重新复查报告结果却消极对待的，要通报批评并建议有关部门严肃处理。要按照最高法院加强基层基础建设的要求，重点加强对基层法院和中级法院审判质量和效率的管理，要深入调查研究，随时发现掌握信息动向，增强监督指导的针对性和有效性。上级法院在强化监督作用的同时，也要不断增强服务意识，充分理解关注下级法院的困难和需求，尽可能给下级法院以更多的帮助、指导和支持，为下级法院排忧解难。

同志们，开展治理行政案件申诉上访难题专项活动，建立行政审判科学发展长效机制，是人民法院自觉落实三项重点工作任务的实际行动，是回应人民群众关切和期待的重要举措。让我们始终坚持以科学发展观为统领，坚持“三个至上”指导思想，始终把保证和提高行政审判质量和效率作为行政审判工作的重中之重，通过我们的不懈努力，真正体现服务大局、司法为民的基本要求，为保障和促进经济社会的科学发展作出应有的贡献！

在全国法院行政审判工作座谈会上的总结讲话

最高人民法院行政审判庭庭长 赵大光

(2010年5月23日)

同志们：

在全体与会同志的共同努力下，全国法院行政审判工作座谈会圆满完成了各项议程，马上就要结束了。会议期间，我们认真学习了王胜俊院长对本次会议所作的重要批示和江必新副院长的重要讲话，并分组进行了热烈的讨论，七个法院的代表还进行了大会经验交流发言。会议时间虽然不长，但目标明确，内容丰富，安排紧凑。根据大家讨论的情况，我对会议作个简要总结。

一、会议的总体评价

这次会议是在全国法院进一步贯彻落实全国政法工作电视电话会议和全国高级人民法院院长会议精神，深入推进三项重点工作的背景下召开的。会议的主要任务和工作目标，在王胜俊院长的重要批示和江必新副院长的讲话中，都已经作了精辟的阐述和全面深刻的分析。

讨论中，大家对这个会总体是满意的，与会代表一致认为，王院长的重要批示高屋建瓴，立意深远，特别是“三个准确把握”和“三个结合”的要求，给全国行政审判工作给予了充分肯定，给大家鼓了劲，明确了任务，指明了方向。江副院长的讲话情况摸得透，问题抓得准，工作部署及时，措施切实可行。讲话既立足当前，又着眼未来；既注重对申诉上访问题的化解，又注重从长远上构建行政审判工作科学发展的长效机制。

大家表示，进一步认清了行政案件申诉上访率高的严峻形势，增强了认真解决这一难题的紧迫感和责任感；同时也理清了思路，明确了今后一个时期的工作目标和任务，提升了解决申诉上访难题、推动行政审判健康发展的信心。大家还表示，回去后一定要认真传达、贯彻、落实好王院长的重要批示和江副院长的重要讲话精神，按照会议的部署，结合本地实际，扎实有序地开展好专项治理活动和长效机制构建工作，努力使行政审判提高到一个新的水平。

二、专项治理活动中的几个具体问题

讨论中，一些同志对如何开展好专项治理活动，提出了不少建设性意见

和建议，就实际操作中的一些具体问题也提出了一些具体想法。对此，利用这个机会作个回应和说明，供大家参考。

（一）专项治理活动与中央政法委两项活动的关系

正如大家所说，解决行政案件申诉上访这一顽症，是需要全社会共同参与的一项系统工程。当前，中央政法委高度重视社会矛盾化解、社会管理创新和公正廉洁执法三项重点工作，并在全国政法系统部署开展涉诉信访积案清理工作和“百万案件评查工作”。行政案件申诉上访专项治理活动，与中央政法委的上述工作部署是完全一致的，或者说是其中的重要组成部分。我们要抓住这个难得的历史机遇，把行政申诉上访专项治理活动作为两项活动的具体措施纳入其中，努力破解行政案件申诉上访难题。

（二）专项活动清查案件的范围

专项活动所要清理的案件范围主要是2009年全年和2010年第一季度向最高人民法院和各高院申诉上访的案件。会上给各高院提供的清单，是立案部门提供的此间到最高人民法院申诉上访的案件名册。这些案件有的可能已经处理完毕，有的当事人可能已经息诉罢访，还有个别案件登记的当事人名称不准确等等，请各高院先行核实这些案件的具体情况。这批案件，总体上可分为三大类。一类是已经最高人民法院复查或者最高人民法院正在复查的案件，这类案件除最高人民法院发函要求复查的外，各地原则上可不再进行复查，同时要配合最高人民法院以及当地党委、政府部门做好相关当事人的息诉稳控工作，尽量避免再次进京上访。另一类是各地已经处理过、但当事人仍然进京申诉的案件。这类案件要尽可能地纳入两项活动当中去，按照中央政法委的安排和部署开展工作。第三类是既未经最高人民法院复查，也无法纳入两项活动中的案件。这类案件由各高院组织力量进行专项评查，已经立案审查的继续审查和清理；尚未立案审查的，原则上由作出生效裁判的法院先自行进行清理和复查。需要再审的，由原审法院负责。复查过程中是否需要和当事人见面，由各地根据具体情况自行决定，但每一个案件都必须有评查报告、处理结论。经过复查，发现原审生效裁判确有错误的，依照审判监督程序予以纠正；案件处理本身合法但当事人实体权利没有得到有效解决的，可以协调行政机关予以适当安抚；案件总体正确，但尚存在一些瑕疵的，可以进行适当弥补并做好解释工作。当事人出于对法律认识上的偏差反复申诉不止的，要认真做好法律释明工作。各高院要对这批案件的质量负总责，案件明显存在问题，但复查后仍不纠正的，要依法追究承办法院和承办人的责任。专项活动结束后，各高院要将清单所列案件的处理情况汇总，向最高人民法院书面汇报。

对于到各高院申诉上访的案件，由各高院按照这次会议的精神，根据本地实际，列出清单，纳入专项活动范围，依法妥善作出处理。

总之，要尽可能利用这次专项治理活动，把各地长期申诉上访不止的案件进行一次全面复查，力争化解一批老案，处理一批难案；对无理缠讼的案

件也要拿出具体的处理方案，报请地方党委政法委统一协调搞好稳控。

（三）专项治理活动的工作进度

6月底之前，要做好排查梳理工作，对案件进行摸底汇总、核实登记，对2009年全年和2010年第一季度到最高法院、各高级法院申诉上访的案件，进行登记造册，作为本次专项治理活动清理的案件。其中，哪些纳入中央政法委两项活动，要分别列出清单。从今年7月开始，对列入专项活动的案件进行逐案评查。属于中央政法委两项活动范围的案件，以中央政法委对两项活动的统一部署和要求为准。其它未纳入两项活动范围的案件，要在今年年底前复查完毕。有特殊情况确需调整的，可以随时与最高法院沟通联系。

（四）关于理顺法院内部各部门关系

解决行政案件的申诉上访问题是一个系统工程，不仅涉及行政庭，还涉及立案、审监、信访等多个部门。目前各高院负责审查行政申诉案件的部门不统一，有的在行政庭，有的在审监庭，有的在立案庭。最高法院行政申诉复查是由行政庭来负责，这样就存在一个上下不对口问题。因此，各高院在传达汇报会议精神时，要把这个问题提出来，尽可能统一协调处理。但不管由哪个部门负责审查清理，行政庭都要积极协调、配合，将这次专项活动的任务和具体要求落实到位。为了便于统一协调立案、行政、审监和信访等部门，更好地开展这项工作，江副院长建议至少要由常务副院长来抓这项工作。如果因法院内部的职能分工影响这项活动的开展，将予以严肃通报。下半年适当时候，最高法院还将采取适当方式对专项活动工作进行检查。

（五）关于建立终结机制问题

讨论中，不少同志提到建立终结机制及如何终结问题。案件终审不终，既严重浪费司法资源，也直接损害司法权威。没有终结机制，中央政法委部署的两项活动和专项治理活动的成果，都会受到影响。中央政法委和最高法院正在研究解决这个问题。有的地方法院已开展了这方面的试点，效果不错，可以继续探索和总结推广。就本次活动而言，对于省（自治区、直辖市）委政法委已经批准终结的案件，各级法院要及时做好法院系统内部的纵向沟通和部门间的横向沟通，不再列入本次专项治理清理范围。

三、今年需要继续开展的几项工作

（一）积极探索建立完善化解行政争议新机制

王院长在去年全国法院探索化解行政争议新机制经验交流视频会议上指出，行政审判工作要始终坚持党的领导，紧紧依靠党委总揽全局、协调各方的政治优势，构建化解行政争议的互动联动机制。实践证明，当前行政审判工作需要有一个机制，现阶段的国情也决定了社会矛盾的化解只靠法院