

2012年第4集

总第54集

最新司法政策

最高人民法院关于行政案件申诉复查和再审工作分工的通知

最新司法解释

最高人民法院关于行政诉讼中当事人委托其他公民担任诉讼代理人有关问题的答复

全国法院行政审判工作视频会议专题

积极回应人民群众司法需求着力解决行政审判突出问题
——在全国法院行政审判工作视频会议上的讲话 沈德咏

本刊特稿

中国行政审判：十年的创新、前进和发展 江必新

行政诉讼理论

行政诉讼禁止判决的理论基础与制度构建 阎巍

行政审判实务

建筑物的合法性认定及其征收补偿问题研究 蔡小雪

域外撷英

法国行政诉讼法典(法律篇) 王敬波

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



2012年 第4集

总第54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 贺 荣
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. 2012 年. 第 4 集: 总第 54 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, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3404 - 1

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 (2012) 第 270209 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 2012 年第 4 集 (总第 54 集)

XINGZHENG ZHIFA YU XINGZHENG SHENPAN

主编/江必新、贺荣

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/2012 年 12 月第 1 版

印张/13.25 字数/212 千

2012 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3404 - 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: 66067023

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

行政执法与行政审判（总第54集）目录

【最新司法政策】

- 1 最高人民法院关于行政案件申诉复查和再审工作分工的通知

【最新司法解释】

- 2 最高人民法院关于行政诉讼中当事人委托其他公民担任诉讼代理人有关问题的答复

附：四川省高级人民法院关于曾少梅、张昌洪等四人不服成都市人民政府行政复议上诉一案的请示

【全国法院行政审判工作视频会议专题】

- 6 积极回应人民群众司法需求 着力解决行政审判突出问题
——在全国法院行政审判工作视频会议上的讲话 沈德咏
- 13 畅通案件受理机制，依法保护相对人诉权 北京市高级人民法院
- 16 创新案件管辖，促进司法公正 浙江省高级人民法院
- 19 依法协调和解，促进官民和谐 山东省高级人民法院
- 22 优化配置司法资源，统一申诉案件审查机制 江苏省高级人民法院

【本刊特稿】

- 25 中国行政审判：十年的创新、前进和发展 江必新

【行政诉讼理论】

- 30 行政诉讼禁止判决的理论基础与制度构建 阎 巍

【行政审判实务】

- 41 建筑物的合法性认定及其征收补偿问题研究 蔡小雪
- 49 城市房屋所有权人的权利保护
——从《拆迁条例》到《征收条例》 耿宝建
- 59 关于在非诉行政执行案件中采用“裁执分离”模式的实践与思考
——以台州地区土地非诉行政案件“裁执分离”实践为样本
危辉星 袁跃文 马英杰
- 66 行政法律利害关系的判定路径解析
——在个案中透视关联性的甄别法则 王 彦 胡绍娟

72 试论对行政强制的司法审查

——以《行政强制法》的实施为视角

潘昌锋 孔令媛

82 婚姻登记问题研究

——以婚姻登记行政诉讼为视角

张娟 付福云

【行政审判经验】

88 行政诉讼协调工作新机制初探

——以浙江省乐清市行政争议协调工作机制为视角

浙江省高级人民法院

【调查与研究】

94 审理政府信息公开行政案件若干疑难问题研究 江苏省高级人民法院

141 湖南省长沙市法院涉征拆行政案件专项调研报告

湖南省长沙市中级人民法院

154 关于因拆迁引发的连环行政诉讼案件审理情况的调研

浙江省宁波市镇海区人民法院

【疑难案例评析】

160 用人单位欠缴工伤保险费情形下工伤保险待遇支付主体的确定

樊非 张建平

165 有效政府信息公开申请的认定标准

陈振宇

170 行政行为的不成立与无效

向品

174 当场制作的简易程序处罚决定书有现场笔录的证据功效

——金国海诉绍兴市公安局交通警察支队公安交通行政处罚案

王普庆 李强

【行政执法动态】

177 福建省省长苏树林出席行政复议行政应诉工作视频会议并作重要讲话

【行政审判动态】

180 最高法院对10省市行政审判“两评查”活动开展调研检查

184 上海市黄浦区人民法院推进行政首长出庭应诉成效显著

【域外撷英】

185 法国行政诉讼法典（法律篇）

王敬波

【最新司法政策】

最高人民法院 关于行政案件申诉复查和再审工作分工的通知

法发〔2012〕18号

各省、自治区、直辖市高级人民法院，新疆维吾尔自治区高级人民法院生产建设兵团分院：

为进一步规范人民法院行政案件申诉复查和再审工作分工，提高行政审判的质量和效率，现就有关问题通知如下：

行政申诉和申请再审案件，经立案庭审查，符合立卷复查条件的，立案后统一由各级人民法院行政审判庭负责复查和再审。裁定不予受理案件的申诉复查和再审工作由立案庭负责。当事人向作出生效裁判的人民法院申诉或申请再审，符合立卷复查条件的，立案后由审判监督庭负责复查和再审。

本通知自2013年1月1日起施行。届时尚未办结的案件仍由原审审判业务部门负责办理。

特此通知。

2012年8月31日

【最新司法解释】

最高人民法院 关于行政诉讼中当事人委托 其他公民担任诉讼代理人有关问题的答复

(2011)行他字第93号

四川省高级人民法院：

你院《关于曾少梅、张昌洪等四人不服成都市人民政府行政复议上诉一案的请示》收悉。经研究，答复如下：

根据《中华人民共和国行政诉讼法》第二十九条、《法官法》第十七条之规定并参照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》第六十八条等规定，人民法院是否准许其他公民作为诉讼代理人，应当考虑该公民的行为能力、是否存在法定的回避情形、是否可能损害被代理人利益以及是否可能妨碍诉讼活动等因素，不能简单以其曾受过刑事处罚或不具有相关法律知识为由否定其代理资格。

人民法院经审查认为其他公民不宜作诉讼代理人的，应当做出书面或口头决定，并告知理由。口头决定的，应记录在案。

二〇一二年四月十二日

附：

四川省高级人民法院 关于曾少梅、张昌洪等四人不服成都市人民政府 行政复议上诉一案的请示

(2011)川行终字第89号

最高人民法院：

我院在审理曾少梅、张昌洪等四人不服成都市人民政府行政复议决定上诉一案时，对当事人在行政诉讼中委托其他公民进行代理，是否需要人民法

院的许可以及许可的具体方式把握不准，经审判委员会讨论，决定向你院请示。现将有关案件情况报告如下：

一、当事人及其他诉讼参与人的基本情况

上诉人（原审原告）曾少梅，女，1975年2月22日出生，汉族，农民，住四川省成都市温江区寿安镇天源村5组。

上诉人（原审原告）张昌洪，男，1970年10月10日出生，汉族，农民，住四川省成都市温江区寿安镇天源村5组，系曾少梅之夫。

上诉人（原审原告）张岭南，女，2003年11月13日出生，汉族，住四川省成都市温江区寿安镇天源村5组，系曾少梅之女。

上诉人（原审原告）张集穗，女，2003年11月13日出生，汉族，住四川省成都市温江区寿安镇天源村5组，系曾少梅之女。

法定代理人曾少梅，女，1975年2月22日出生，汉族，农民，住四川省成都市温江区寿安镇天源村5组。

委托代理人罗福元，男，汉族，1957年10月14日出生，无业，住四川省蓬安县相如镇回龙沟村1组。

被上诉人（原审被告）成都市人民政府，住所地：四川省成都市锦悦路2号。

法定代表人葛红林，市长。

委托代理人秦良健，成都市人民政府工作人员。

委托代理人熊英，成都市人民政府工作人员。

二、案件基本情况

成都市中级人民法院一审经审理认定：2008年10月23日，成都市温江区人民政府向曾少梅等四人颁发了编号为51010903140054的《农村土地承包经营权证》。2009年，曾少梅等四人所在的寿安镇天源村5组开展新一轮的农村承包土地确权工作。2010年7月15日，成都市温江区人民政府又向曾少梅等四人颁发了新的编号为51011510628105053的《农村土地承包经营权证》，并于次日由成都市温江区农村发展局发布公告，告知寿安镇天源村5组村民自新证颁发之日起注销原《农村土地承包经营权证》，同时要求各承包农户自公告之日起10日内将原证交回发包方，统一销毁。2010年8月17日，曾少梅等四人以成都市温江区人民政府颁发的编号为51010903140054的《农村土地承包经营权证》违法为由，向成都市人民政府提出行政复议申请。成都市人民政府经审查后，认为曾少梅等四人对成都市温江区人民政府2008年10月23日核发的《农村土地承包经营权证》（编号：51010903140054）提出行政复议申请，因该府于2009年开展新一轮的农村承包土地确权工作后，已于2010年7月15日核发了新的《农村土地承包经营权证》（编号：51011510628105053），原农村土地承包经营权证的效力已经丧失，曾少梅等四人的申请不符合受理条件，遂根据《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十八条第一款第

(二)项的规定,以(2010)90号驳回行政复议申请书,决定驳回曾少梅等四人的行政复议申请。曾少梅等四人不服,向人民法院提起行政诉讼,请求撤销(2010)90号驳回行政复议申请决定。

一审法院认为,根据《中华人民共和国行政复议法》第十三条第一款的规定,曾少梅等四人对成都市温江区人民政府的颁证行为不服,可以向其上一级地方人民政府申请行政复议。成都市人民政府作为成都市温江区人民政府的上一级地方人民政府,具有对行政复议申请作出处理决定的法定职权。成都市人民政府受理曾少梅等四人的行政复议申请后,根据申请行政复议的《农村土地承包经营权证》已被注销并颁发了新证的事实,认定曾少梅等四人提出的行政复议申请不符合受理条件,决定驳回曾少梅等四人的行政复议申请,事实清楚,证据确凿,适用法律、法规正确,程序合法。该院遂依照《中华人民共和国行政诉讼法》第五十四条第(一)项之规定,判决:维持成都市人民政府于2010年10月8日作出的(2010)90号驳回行政复议申请决定。

三、当事人的上诉理由及答辩意见

曾少梅等四人的上诉理由是:第一,一审判决违反法定程序。一审法院不同意曾少梅等四人委托代理人罗福元进行代理活动,又不出具书面的决定,严重侵犯了当事人的诉讼权利。第二,成都市温江区人民政府核发给曾少梅等四人的《农村土地承包经营权证》内容是虚假的,面积大大多于曾少梅等四人实际承包的土地面积。对此弄虚作假的行为,成都市人民政府不予纠正是明显错误的。

成都市人民政府答辩认为,曾少梅等四人起诉的《农村土地承包经营权证》已被注销,成都市温江区人民政府又重新核发了新的《农村土地承包经营权证》。曾少梅等四人如认为新的《农村土地承包经营权证》不合法,可以依法申请行政复议。对已丧失效力的、旧的《农村土地承包经营权证》所提起的行政复议,成都市人民政府不予受理是正确的。一审判决事实清楚,适用法律正确,程序合法,应予维持。

在本院二审中,因本院以曾少梅等四人委托的罗福元曾受过刑事处罚为由,不同意其从事代理活动,曾少梅等四人对此拒绝参加二审的开庭审理,并要求出具不许可罗福元作诉讼代理人的书面手续。

四、需要请求的问题

根据《行政诉讼法》第二十九条第二款关于“律师、社会团体、提起诉讼的公民的近亲属或者单位推荐的人,以及经人民法院许可的其他公民,可以受委托为诉讼代理人”的规定,其他公民作为诉讼代理人的,人民法院应当进行审查并作出是否许可的决定。但是,法律及最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》对其他公民作为诉讼代理人的资格及条件均无明确规定。而根据最高人民法院《关于适用〈中华人民共

和《民事诉讼法》若干问题的意见》第68条的规定，人民法院是否同意其他公民作为民事诉讼代理人，考虑的主要因素是是否可能损害被代理人的利益，其它不宜作诉讼代理人的事由，同样未作明确界定。

有鉴于法律及相关司法解释对其他公民作诉讼代理人的资格及条件均未明确，经我院审判委员会讨论，决定就以下两个问题请示你院：

一、其他公民未受过刑事处罚，具有相关的法律知识及从事诉讼活动的的能力，能否作为人民法院审查并作出许可其成为诉讼代理人的必要条件？

二、经人民法院审查认为其他公民不宜作诉讼代理人的，人民法院是否必须作出书面的不予许可决定并明确告知不予许可的理由？

以上请示，请批复。

二〇一一年九月七日

【全国法院行政审判工作视频会议专题】

积极回应人民群众司法需求 着力解决行政审判突出问题

——在全国法院行政审判工作视频会议上的讲话

最高人民法院常务副院长 沈德咏

(2012年9月6日)

同志们：

这次会议是最高人民法院党组决定召开的一次重要会议。会议的主题是：积极回应人民群众司法需求，着力解决行政审判突出问题。会议的目的是通过分析行政审判面临的形势，特别是当前存在的主要问题，交流工作经验，研究对策措施，充分发挥行政审判在促进经济社会健康发展、维护社会和谐稳定中的职能作用。刚才北京、浙江、山东和江苏高院领导同志分别介绍了经验和做法，讲得都很好，值得各级法院结合本地实际认真学习借鉴。下面我讲几点意见：

一、充分认识行政审判的特殊作用，高度重视解决存在的突出问题

《行政诉讼法》施行20多年来，在各级党委、人大的坚强领导和有力监督下，在各级政府的配合支持下，人民法院的行政审判工作取得了长足发展。特别是近年来，随着依法治国基本方略的深入贯彻和政府法治建设的不断推进，越来越多的行政纠纷进入诉讼程序，人民法院受理的行政案件数量逐年上升，2011年全国一审行政案件收案136353件，同比上升5.6%；结案136361件，同比上升5%。行政案件的类型不断增加，新类型案件不断出现，行政诉讼调整的领域逐步扩大。行政诉讼制度以及与之相关的法律制度也不断完善。许多政府及其部门通过参与行政诉讼，依法行政的意识不断增强，执法水平和能力不断提高，行政审判的司法环境有所改善。20多年来，人民法院受理、审理和妥善处理了大量行政争议，对于保护人民群众合法权益、监督促进行政机关依法行政、化解新形势下行政纠纷发挥了不可替代的作用，为保障和促进经济社会又好又快发展、维护社会和谐稳定作出了重要贡献。行政审判所取得的巨大成就，是各级人民法院和全体行政审判干警艰苦奋斗、

奋力拼搏的结果。在此，我谨代表最高人民法院和王胜俊院长，向长期战斗在行政审判第一线的全体同事表示由衷的感谢和崇高的敬意！

在充分认识行政审判特殊重要作用的同时，也必须看到当前行政审判工作还面临许多困难和障碍，行政诉讼立法目的尚未完全实现，行政诉讼功能还没有充分发挥，行政审判持续、健康发展仍然面临不少问题，有些问题还十分的突出。主要表现是：案件数量仍然在低位徘徊。作为有 13 亿多人口的大国，一审行政案件每万人仅为 1.02 件，远远低于民事的 49.6 件，与其他国家和地区相比更是相去甚远。一审不予受理和驳回起诉的占结案总数的 7.8%，是民商事案件的 7.8 倍。在审结的案件中普遍存在“两高四低”的现象，即上诉率高、申诉率高，实体裁判率低、被告败诉率低、发回重审和改判率低、原告服判息诉率低。2011 年人民法院以判决方式结案的，仅占结案总数的 27.21%；一审裁判上诉率高达 69.31%，分别是刑事和民事的 6 倍和 2.4 倍；申诉率为 8.5%，分别是刑事和民事的 6 倍和 6.3 倍。部分地区除成功协调的案件外，几乎所有一审案件都提起上诉，所有二审案件都提起申诉。与高上诉率、高申诉率形成鲜明对比，行政机关直接败诉率逐年走低，从 2003 年的 25% 已经下降到 2011 年的 8.1%。上级法院发回重审率和改判率不断下降，而赴省进京上访数量持续走高。2011 年行政一审收案数量仅占各类一审案件总数的 1.8%，但当年到最高法院登记申诉上访的案件数量达 6785 件，占全部登记案件的 18.5%。上下级法院收案数量上的“倒金字塔”格局十分明显。个别省份受理的一审行政案件中，到最高法院上访的占 20%。行政审判的“两高四低”现象，直接影响了行政诉讼目的的实现和作用的发挥，影响了人民法院的司法权威和司法公信力，需要引起我们高度重视并认真加以解决。

二、客观分析问题成因，着力解决自身问题

“两高四低”现象的成因是复杂的、多方面的。既有体制、环境和立法等外部原因，也有人民法院自身工作机制、工作方法、工作力度等内部原因。诸如现行行政审判体制难以保证依法独立公正审判；转型时期特有的社会矛盾凸显，行政审判既要促进发展、服务大局，又要救济民权、保障民生，有时难以统筹兼顾；行政诉讼法律制度已难敷其用，不能适应人民群众日益增长的维权需求和人民法院实质性解决行政纠纷的需要；部分地方法院有案不收、违心下判、矛盾上交；一些案件不能依法公正处理，或者案件的处理不能解决实质性问题；行政审判队伍难当其任，机构不健全、人员配置质量不高、队伍不稳定等现象比较突出；行政申诉案件审理分工不尽科学，裁判标准和执法尺度难以统一；一些当事人无理缠讼，终结机制缺失造成终审不终，等等。这些因素共同导致行政审判在一些地区难以走出困境。

近年来，最高人民法院高度重视行政审判存在的突出问题，为引导人民群众通过理性合法手段维护权益，排除地方行政干预，更好地为党和国家工作大局服务，先后出台了一系列司法解释和司法政策。特别是为有效解决申

诉率高和服判息诉率低的问题，在全国法院开展了行政案件申诉上访专项治理活动，积极探索行政审判长效机制建设，经过各级人民法院的共同努力，解决了一批长期进京赴省申诉上访的积案，对于缓解“两高四低”的现象发挥了一定的作用。同时我们也必须看到，由于这一问题形成的原因具有多元性和复杂性的特点，要从根本上改变行政案件申诉上访居高不下的局面，还需要各级人民法院作出长期不懈的努力。在客观分析行政审判突出问题形成的原因、努力寻求解决问题有效途径的同时，我们必须勇于正视和认真反思人民法院自身存在的不足和问题，不能片面强调客观原因而回避或者推卸我们的责任。我们要眼睛向内，坚持从自身做起，从案件的受理、审理、裁判、协调化解等各个环节入手，依法妥善处理好每一起行政案件，切实解决当事人的实质性利益问题，力求从源头上化解行政争议，努力实现行政审判良性发展的新局面。

三、当前需要着力做好的几项工作

（一）要从巩固党的执政基础的高度，进一步重视抓好行政审判工作

当前我国正处于社会转型期和矛盾凸显期，行政纠纷日益复杂，社会矛盾较为突出。以胡锦涛同志为总书记的党中央高度重视社会矛盾的制度化解决，重视引导人民群众通过理性合法方式表达诉求。中共中央办公厅、国务院办公厅曾专门就预防和化解行政争议健全行政争议解决机制而下发文件，要求加强和改进行政审判工作，充分发挥行政诉讼在促进依法行政、维护社会稳定中的重要作用。这个文件也是我们当前和今后一段时间，加强行政审判工作的重要政策依据。2011年2月，胡锦涛总书记在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上明确提出，要进一步加强和完善党和政府主导的维护群众权益机制，形成科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制。而人民法院的行政审判就是最重要的一项机制。今年7月23日，胡锦涛总书记又在省部级主要领导干部专题研讨班开班式上再次强调，要更加注重发挥法治在国家和社会治理中的重要作用，维护国家法治的统一、尊严、权威，保障社会公平正义，保证人民依法享有广泛权利和自由。党中央的这些部署和要求，既给行政审判工作指明了目标和方向，也为我们进一步做好行政审判工作提供了强大精神动力。

20多年来的实践证明，行政诉讼法是一项利国利民的科学制度设计，行政审判制度是加强和巩固党的执政地位，维护人民群众合法权益的有效方式，是新形势下解决人民内部矛盾、化解行政纠纷的重要渠道，是促进经济社会又好又快发展、维护社会和谐稳定的重要手段。各级法院领导尤其是主要领导同志要认真学习领会胡锦涛总书记的重要讲话和中央有关文件精神，充分认识行政审判工作在加强和巩固党的执政地位、维护国家长治久安方面的重要意义；充分认识行政审判在保证党的路线方针政策和中央重大决策有效实施方面的重要意义；充分认识行政审判在推进依法治国基本方略，促进依法

行政，提升司法权威方面的重要作用，把行政审判真正纳入新时期人民法院工作的重要日程，切实发挥其服务大局、促进发展、维护稳定的重要职能作用。要继续贯彻行政审判工作“一把手工程”，特别是行政审判困难较多的地区，法院党组要对行政审判工作专门研究作出部署，切实解决行政审判面临的实际困难和问题，想方设法扭转工作被动局面。对于需要加大力度解决的重要问题和重大案件，法院的主要领导同志一定要亲自出面做好工作。上级法院要加强监督指导，强化行政审判工作开展情况的年度绩效考评，对一些重要指标要定期进行考核通报。要按照最高人民法院有关文件的要求，重视加强行政审判机构和队伍建设，为行政审判工作健康发展创造更加有利的条件。

（二）要从维护社会和谐稳定的高度，解决好行政案件的受理工作

行政诉讼“告状难”，一直是近年来人民群众对法院工作反映最强烈的热点问题之一。从法院受理案件的情况看，行政案件无论是总量上还是比例上都是非常低的，这在行政机关行政执法总量不断上升和群众反映违法行政信访数量不断增加之间，形成了明显的反差。一方面社会矛盾和行政争议是客观的、大量存在的，另一方面法治化的纠纷解决渠道却不畅通，导致人民群众采取信访的方式甚至通过其它非正常手段来主张诉求，这也是造成申诉上访大量增加的重要原因之一。必须看到，依法提起诉讼是人民群众的一项宪法权利，社会矛盾和当事人诉求宜疏不宜堵；依法受理行政案件既是宪法和法律赋予人民法院的重要权力，也是我们一项不可推卸的重要责任。人民法院作为行政诉讼法的执行机关，有案不收、有诉不理，不仅是一种违法失职行为，而且对社会稳定会带来极大隐患。各级人民法院要站在维护社会和谐稳定的高度，充分认识和依法做好行政案件的受理工作，畅通行政相对人的司法救济渠道。要本着司法利民、司法便民的原则，进一步简化立案审批手续，完善行政案件的受理审查机制和立案审查标准，建立符合行政审判规律的立案模式。立案部门要加强与行政审判庭的沟通、协调，共同解决好行政案件受理中的疑难问题。各级人民法院要建立和完善立案监督发现机制，上级法院要切实履行诉权保护的监督职责，对于因违法不受理造成不良后果的，要依法追究有关人员的责任。

在强调依法保护当事人诉权、切实解决行政诉讼“告状难”的同时，也要从现阶段我国经济社会发展和司法环境等实际情况出发，妥善处理好人民群众日益增长的司法需求与人民法院的司法能力的关系。对于一些政治性、政策性、敏感性很强，无法单纯进行合法性判断的行政争议，可以通过发挥党政机关政治优势的渠道和方式加以解决；对于采用司法程序难以解决行政相对人实质性利益问题的案件，应当注意发挥政府及其部门的资源及手段等优势，尽可能通过诉前协调加以化解；对于出现的新类型案件或者存在法律、法规及规章冲突，在适用法律上存在分歧的案件，应当依照法定程序逐级向上级法院请示；对于不属于人民法院管辖的事项，应当及时做出解释和说明，

并告知当事人解决问题的渠道；对于当事人的起诉不规范，诉讼请求或者理由及案由等不正确的，也要耐心给予诉讼指导和释明。总之，要根据不同情况选择适当的方式，认真负责地处理好每一起案件。

（三）要从确立法治规则的高度，正确处理好协调与裁判的关系

通过协调和解的方式处理行政案件，可以减少当事人之间的对抗性，有助于从根本上化解行政争议，是新形势下解决人民内部矛盾的一种有效方式。目前在法院审结的行政案件中，有近一半左右的案件是以撤诉方式结案。行政案件撤诉率的持续上升，一方面反映出人民法院化解行政争议的能力和水平在不断提高，也体现了社会主义司法制度的优越性；另一方面也要对行政案件撤诉率不断攀升的各种原因进行客观分析。据有关方面调查统计，在以撤诉结案的行政案件中，因行政机关改变被诉具体行政行为相对人撤诉的比例只占撤诉案件的10%左右，而相当一部分案件是在行政相对人不情愿或者迫不得已的情况下撤诉的，这很不正常。为此，我们一方面要积极倡导通过协调方式化解行政争议，特别是对于农村集体土地征收、国有土地上房屋征收补偿、企业改制、社会保障、资源环境等涉及人民群众切身利益和社会广泛关注的行政案件，应当尽可能通过深入细致的工作促进当事人达成和解。同时也要注意防止和纠正违法或者非正常撤诉的现象，特别是要注意解决好以下几个问题：一是要充分尊重当事人的意思自治，协调和解必须在当事人自愿的情况下进行，不得动员甚至强迫当事人撤诉；二是协调化解行政争议应当首先分清是非和责任，在确保当事人依法获得合理公平补偿的前提下进行协调，不能搞不分是非责任、损害相对人利益的无原则的“和稀泥”；三是要防止单纯追求协调撤诉率、为协调和解下指标等不科学做法；四是要坚持调判结合，重视行政判决在规范行政执法行为、提升全社会法治意识、确立法治规则等方面的重要作用，特别是那些具有法治规则意义的案件，应当通过依法裁判发挥引导示范作用；五是要积极建立和完善在党委统一领导协调下、政府和法院等有关方面共同参与的行政争议协调化解机制，努力形成资源合理配置、力量相互支撑、有效解决社会矛盾的新格局。

（四）要从统一司法标准、科学配置司法资源的高度，理顺审理行政申诉案件的内部分工

目前各地法院在审理行政申诉案件的分工上，呈现出多元化的特点，全国有近半数的高院分别由立案一庭、立案二庭、申诉复查庭、审判监督庭等多个部门分别办理，分工不统一、上下不对口的问题比较突出，形成多头管辖、互不衔接的局面，既不利于裁判标准和执法尺度的统一，也影响了对下监督指导工作的有效开展。为了统一司法标准，科学配置司法资源，理顺和规范人民法院行政案件申诉复查和再审职能分工，经最高人民法院党组决定并已下发通知，明确规定行政申诉和申请再审案件，经立案庭审查，符合立案复查条件的，立案后统一由各级人民法院行政审判庭负责复查和再审。裁

定不予受理的案件申诉复查和再审工作由立案庭负责。当事人不服生效行政裁判，向作出生效裁判的人民法院申诉或申请再审，符合立卷复查条件的，立案后由该院审判监督庭负责复查和再审；通知实施前已经立案尚未办结的案件，仍由原审业务部门负责办理。

行政申诉案件的立案工作仍然由立案庭负责，当事人不服生效行政裁判向作出生效裁判的人民法院申诉的，立案后则由该院审监庭负责办理，既体现了分工负责、相互监督制约的精神，也可以有效防止政出多门、各行其是的弊端，有利于提高审判工作质量和效率。各地法院要按照《通知》要求，尽快贯彻落实，各部门要树立全院一盘棋的思想，加强沟通衔接，共同做好行政申诉案件的立案、复查和再审工作。立案庭、行政庭要积极探索和完善立卷复查的标准、提起再审的标准、再审改判的标准以及发回重审的标准，认真研究行政申诉、申请再审案件的受理条件、审查程序、审查标准和处理方式，切实改变申诉期限无限制、申诉受理主体无限制、申诉次数无限制的状况。各部门要互相密切配合，合理分流申请再审、申诉以及来信来访，既要有利于及时纠正违法裁判，又要防止无序申诉，反复复查的问题，切实克服当事人申诉难和申诉滥并存的现象。各级法院要根据行政申诉案件的实际情况和工作量，合理调整和配备审判力量，为行政申诉案件审理工作的正常开展和尽快解决行政案件申诉上访率高的突出问题，提供必要的组织保障。

（五）要从确保司法公正的高度，积极探索司法审判区域与行政管理区域有限分离

我国现行司法体制和工作机制，包括法院设置等方面存在的问题，以及为解决这些问题而进行的改革与探索，一直受到党中央和社会各界的高度关注。这方面的改革与实践，对于行政审判而言显得更加必要和紧迫。一些地方法院在受理、审理和裁判、执行行政案件过程中，往往受到来自当地行政机关的干预而难以依法独立公正行使审判权。行政审判直接涉及“党群关系”、“干群关系”。行政审判司法公信力不高，人民群众的信任度下降，行政案件申诉上访率持续走高的现象就难以避免。这个问题看起来损害的是司法的权威和形象，但最终必将损害法律的权威和国家的权威，甚至损害党的执政权威，动摇党的执政基础。为了改变这种局面，近年来部分法院在案件管辖方面进行了积极的探索和实践，通过指定管辖、提级管辖和交叉管辖等方式，初步实现了案件管辖司法审判区域与行政管理区域的有限分离，在一定程度上缓解和减少了行政审判所面临的压力和障碍，取得了较好的成效。

各级人民法院要以贯彻执行最高人民法院《关于行政案件管辖若干问题的规定》为基础，结合本地的实际情况，积极开展行政案件管辖制度改革的探索与实践，对干扰多、阻力大的行政案件，应当提级管辖或者指定异地审理；对以县级政府为被告的行政案件，由中级法院管辖或者异地管辖；对行政案件比较少、司法环境不理想的基层法院，可以进行案件集中管辖的试点。最高人民法院将积极向中央政法委和中央司法体制改革领导小组汇报，争取

尽快将这一改革措施规范化、制度化。

同志们，行政审判工作在短短的 20 多年内所取得的成绩是举世公认的，行政诉讼制度对推进依法治国、建设社会主义法治国家的重要性是不言自明的。当前行政审判工作既面临着严峻挑战，也必将迎来重大的发展机遇。我们要清醒认识到行政审判工作所承载的巨大社会价值和肩负的重要历史使命、坚定信念、不懈努力、奋发进取、务实创新，以不断推进依法行政、弘扬社会主义法治精神的实际行动和优异成绩，迎接党的十八大胜利召开。