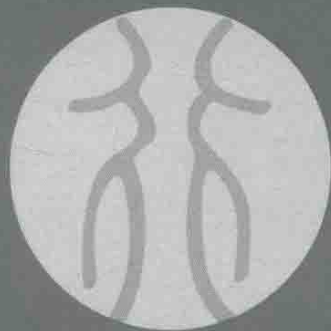


总主编—刘德权
本卷主编—陈裕琨
缪蕾



新 编 版

最高人民法院 司法观点集成

行政及
国家赔偿卷

I

THE COLLECTION OF THE
SUPREME PEOPLE'S
COURT'S JUDICIAL RULES

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

—— 新 编 版 ——

最高人民法院 司法观点集成

行政及国家赔偿卷

I

总主编 | 刘德权 本卷主编 | 陈裕琨 缪蕾

中国法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

最高人民法院司法观点集成:新编版.行政及国家赔偿卷/刘德权,陈裕琨,缪蕾主编. —北京:中国法制出版社,2017.7

ISBN 978-7-5093-8659-0

I. ①最… II. ①刘…②陈…③缪… III. ①行政法-法律解释-中国②国家赔偿法-法律解释-中国 IV. ①D920.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第142502号

策划人 曾 健

责任编辑 周琼妮

封面设计 乔智炜

最高人民法院司法观点集成:新编版.行政及国家赔偿卷

ZUIGAO RENMIN FAYUAN SIFA GUANDIAN JICHENG:XINBIAN BAN. XINGZHENG JI GUOJIA PEICHANG JUAN

主编/刘德权 陈裕琨 缪蕾

经销/新华书店

印刷/北京华联印刷有限公司

开本/730毫米×1030毫米 16开

(全3册)总印张/118.5 字数/2096千

版次/2017年8月第1版

2017年8月第1次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-8659-0

(全3册)总定价:298.00元

北京西单横二条2号

值班电话:010-66026508

邮政编码:100031

传真:010-66031119

网址:<http://www.zgfzs.com>

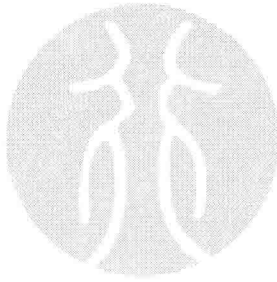
编辑部电话:010-66067023

市场营销部电话:010-66033393

邮购部电话:010-66033288

(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)





THE COLLECTION OF
THE SUPREME PEOPLE'S COURT'S
JUDICIAL RULES

编辑出版说明

法律的生命在于实施。习近平总书记在中央政法工作会议上的讲话中指出：“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”随着中国特色社会主义法律体系的构建完成，最高人民法院监督、指导地方各级人民法院和专门法院在审判工作中正确、统一适用法律的任务更加艰巨，责任更加重大，意义更加深远。党的十八大以来，最高人民法院院长周强同志多次强调，要认真研究具体法律适用中出现的新情况、新问题，通过制定或修改司法解释、下发指导性意见、发布指导性案例等方式及时解决，确保法律适用和裁判尺度的统一。

由于历史发展、发布载体等原因，蕴藏于最高人民法院司法解释、司法业务文件、指导性案例、领导讲话、会议纪要、个案答复、裁判文书等素材和依据中的大量司法观点，存在相对分散、没有集中梳理、不便于查阅以及新旧文件内容发展变化、不同文件阐述不完全一致等问题，从而在某种程度上影响了广大法官以及其他法律职业者对法律的正确理解与统一适用。为解决此问题，相关图书出版单位做了较多工作，出版了大量汇集、解读最高人民法院司法观点的图书。但这些书籍，囿于编者司法实务经验等方面的原因，仍不能完全满足广大读者对权威、有效、实用、系统的司法观点的需求，为此，我们专门策划、编辑了《最高人民法院司法观点集成》（新编版）。



顾名思义，《最高人民法院司法观点集成》（新编版）是一部可以通览最高人民法院各类司法观点的权威司法实务指导用书，其对于统一各类案件裁判标准，指导司法实务工作，不断提高广大法官准确理解和适用法律的能力，有着积极的参考指导作用。

我们编写本套丛书最大的出发点是解决司法实务工作者在实际办案中遇到难点、疑点、热点以及前沿问题时寻找确定性司法依据的需求问题。我国是成文法国家，以法律条文为审判的根本依据，但抽象的法律文本落实到复杂的现实纠纷中存在很大的适用和解释空间，常常给具体办理案件的法官、律师等实务工作者带来困扰。作为最高审判机关的最高人民法院，为统一裁判尺度，确保司法公正，制定和公布了大量的司法解释以及司法解释性意见，还通过其他多种形式表达其适用法律的观点，如：全国性审判工作会议上的院、庭长讲话，发布专项司法指导性政策文件，在一些典型案件的判决中宣示其司法立场，发布指导性案例或者在《最高人民法院公报》上选登地方法院典型案例以肯定其做法。最高人民法院各审判业务庭也常以“函复”“庭推精要”“解答”“专题论述”等形式阐述对具体法律适用问题的意见或倾向性意见，在不同程度和层面上反映和代表最高人民法院的司法态度和立场。此外，最高人民法院的法官对审判实务中的新情况、新问题，特别是疑难复杂问题，推出了大量的研究著述，对司法实务也有很大影响。

对于司法实务工作者而言，上述司法观点对他们的实际办案无疑具有极强的指导和参考价值。但这些司法观点的载体，形式多样、效力各异，虽然互联网越来越发达、法律数据库的种类也越来越多，但仍不能满足法官们集中查找、理解与适用的需求，而对于并未经

常收集和翻阅各类审判指导刊物的读者来说，就更难以全面、准确和及时地知悉。

为此，我们组织既有审判实务经验，又注重法学理论研究的作者，以最高人民法院发布的司法解释、司法政策、指导性案例、答复、通知、裁判文书和《最高人民法院公报》刊载的案例等为素材和依据，将散见于各种司法文件中的对审判工作具有指导性、参考性的内容进行收集、分类、归纳，从最具实践价值和理论意义的内容中提炼出最高人民法院的司法观点；选摘部分最高人民法院法官的著述，对司法观点进行解说；对某些重要问题加以编者说明，整理编写而成这套《最高人民法院司法观点集成》（新编版）。

二

《最高人民法院司法观点集成》（新编版）秉承立足实践、突出实用、重在指导、体现权威的编辑宗旨，致力于为广大法官以及其他法律职业者提供系统完整的、有针对性的、权威的实务指导和参考。

努力提升司法观点的精细程度，使之更具权威性、时效性、实用性、系统性，是我们编写本书的目标。在策划、编辑过程中，我们广泛听取了各级人民法院法官、律师和其他法律从业人员的意见与建议，也征求了一些法学专家、学者的意见与建议。根据这些意见与建议，我们用近三年的时间，全面梳理、深入挖掘、精准归纳最高人民法院司法观点，于是就有了呈现在广大读者面前的《最高人民法院司法观点集成》（新编版）。

本套丛书的特点有三：其一，以司法解释为核心。本书编入的司法观点首先注重从现行有效的司法解释中提炼，突出观点来源的权威性。其二，全面梳理、立体呈现。以司法解释为核心，全面收

集最高人民法院各种政策文件、指导性案例、裁判文书等，形成对司法观点多维度、多层面的立体支撑。其三，仔细甄别、去旧选新。对最高人民法院公布的各项司法解释、指导性案例、司法政策文件、裁判文书等进行仔细甄别，对已失效的内容予以排除，只选取现行有效的文件和资料。

三

《最高人民法院司法观点集成》（新编版）共有司法观点 8007 个，字数近 1800 万，分为 6 卷 24 分册，即：民事卷（5 册 1598 个司法观点）、商事卷（5 册 1897 个司法观点）、刑事卷（5 册 1541 个司法观点）、民事诉讼卷（4 册 1477 个司法观点）、行政及国家赔偿卷（3 册 1079 个司法观点）、知识产权卷（2 册 415 个司法观点）。

本套丛书整体包括以下栏目：

——**关键词**：从司法观点中提取；

——**最高人民法院司法解释**：以现行有效为标准，并围绕所提炼的最高人民法院司法观点进行摘编；

——**最高人民法院指导性案例**：由最高人民法院确立并统一发布的对全国法院审判、执行工作具有指导作用的指导性案例，各级人民法院审判类似案件时应当参照；

——**最高人民法院司法政策**：主要包括最高人民法院单独或与其他部门联合发布的通知、全国性的审判业务会议纪要、最高人民法院院领导在有关审判工作会议或其他会议上代表最高人民法院所做的重要讲话等；

——**最高人民法院答复**：由最高人民法院及各业务庭、局、室就下级法院或其他部门对法律适用问题或具体案件的处理问题的请

示、函等所做的答复；

——**最高人民法院审判业务意见**：主要包括最高人民法院各业务庭、局、室发布的关于审判工作和具体法律适用问题的意见，最高人民法院各业务庭、局、室组织编写的审判指导丛书中的庭推纪要、倾向性意见、审判综述等内容，最高人民法院各业务庭、局、室有关负责人答记者问等；

——**《最高人民法院公报》案例**：《最高人民法院公报》除登载最高人民法院裁判文书外，所选登的案例都是由最高人民法院正式选编并作为参考性案例对外公布的，虽然其中的大部分案例不是由最高人民法院直接审判，但这些案例所涉及的法律适用问题得到了最高人民法院的认可，直接反映了最高人民法院对有关法律适用问题的具体意见；

——**最高人民法院裁判文书**：由最高人民法院审判并确立了新的裁判规则的案例，或者虽未确立新的裁判规则，但对法律、司法解释中不够具体的规则进行了界定、解释或者例证的案例，包括在中国裁判文书网上公布的裁判文书；

——**最高人民法院审判参考性案例**：由最高人民法院各业务庭、局、室所编选推出的典型案例，体现了最高人民法院各业务庭、局、室对相关案例中所涉裁判观点的认识和立场；

——**链接：最高人民法院法官著述**：主要包括最高人民法院法官发表在最高人民法院机关刊《人民司法》杂志，各业务庭、局、室编著的审判指导类刊物以及新法、新司法解释理解与适用类图书中的观点。这些著述反映了最高人民法院法官对一些法律问题的研究情况和倾向性意见，虽然是以个人名义发表，从法理上说属于学理解释，但无疑也颇具参考价值，故作为“链接”供读者借鉴；

——**编者说明**：由编者对一些司法观点的变更与沿革进行解说，或对某些司法观点加以进一步的学理解读。

四

《最高人民法院司法观点集成》（新编版）部分内容来自于：《最高人民法院公报》，最高人民法院机关刊《人民司法》杂志，“中国审判指导丛书”，“法律与司法解释理解与适用丛书”，最高人民法院各业务庭、局、室编写的司法实务类著作等公开出版物，以及最高人民法院网、中国裁判文书网等网站公开发布的信息。在编辑过程中编者对原文做了必要的提炼，但对其所引用的法律简称、法条序号等均保留原貌，未做更动；对于原文中引用的法律文本已经修改的情形，除特别注明的之外，一般也不再注明；本书中所引用的文件和著述，除司法解释、司法政策、指导性案例、答复外，亦尽量注明其出处。

在本套丛书出版前，恰逢《中华人民共和国民法总则》颁布，虽然相关的司法解释尚未推出，但我们组织编者对“民事卷”“商事卷”等卷中所涉及的相关内容进行了整理，对其中与以往的司法观点有衔接或冲突的内容以编者说明的形式进行了提示。

本套丛书中收集的各类司法文件截止日期为2017年3月31日。

五

我们邀请王松、俞宏雷、陈裕琨、缪蕾、何帆担任《最高人民法院司法观点集成》（新编版）各分卷主编、副主编，主持相应分卷编写工作。这些同志不仅具有丰富的司法实务经验，而且长期致力于最高人民法院司法观点的研究、梳理工作，对他们在编辑本套丛书过程中所作出的积极贡献，我们致以敬意！

在本套丛书中，我们精心节选了部分最高人民法院法官的合作

作品、个人专著，他们深入细致的阐述有助于读者更清晰地了解最高人民法院司法观点的深刻含义，以便读者在实务工作中正确适用。对于这些作者，我们由衷地表示感谢！

由于我们所掌握的资料和编写水平有限，对最高人民法院司法政策精神、司法观点的理解、提炼可能不尽准确，所梳理的最高人民法院司法观点仅在司法实务中参考适用，故凡与法律、司法解释不一致的，或者法律、司法解释有新规定的，应当按照法律、司法解释的规定适用。本套丛书的编辑内容和体例尚有可改进之处，请读者给我们多提宝贵意见，以便将来继续修订更新。

刘德权

2017年8月

CONTENTS

本卷总目

	第一章	
001	行政审判、国家赔偿总论	
	第二章	
065	受案范围	
	第三章	
235	起诉和受理	
	第四章	
407	审理程序	
	第五章	
527	证据及事实审查	
	第六章	
645	法律适用	
	第七章	
817	行政诉讼裁判	
	第八章	
971	执行	
	第九章	
1027	几类特殊行政案件的审理	
	一、房屋、土地征收和补偿 / 1029	
	二、不动产登记、物业管理 / 1132	
	三、劳动和社会保障 / 1225	
	四、政府信息公开 / 1303	
	五、行政复议 / 1379	
	六、税务 / 1440	
	七、海关 / 1452	
	八、城乡规划 / 1469	

九、涉外行政诉讼 / 1492

第十章

1507 | 国家赔偿

CONTENTS

本册细目

第一章 行政审判、国家赔偿总论

001

切实加强行政审判工作重要性的认识,充分发挥行政审判职能作用 / 003

002

畅通行政案件受理渠道,依法保护当事人诉权 / 007

003

改革管辖制度,保障依法独立公正行使审判权 / 011

004

创建协调机制,妥善化解行政争议 / 015

005

准确适用法律,统一裁判尺度 / 020

006

创新裁判方式,注重争议的实质性解决 / 021

007

优化诉讼程序,提高行政审判质效 / 023

008

正确处理适用法律与执行政策的关系 / 026

009

依法审理环境资源行政案件 / 028

010

确立与自然灾害等突发事件有关的行政案件审判规则 / 029

011

妥善处理群体性、民生类、涉农等影响社会稳定的行政案件 / 033

012

依法妥善办理征收拆迁、拆违等非诉行政执行案件 / 038

013

推进良性互动,营造有利司法环境 / 043

014

明确申诉再审分工,着力解决行政案件信访突出问题 / 048

015

强化对国家赔偿请求权的保护 / 049

016

规范人民法院国家赔偿程序 / 054

017

健全完善《国家赔偿法》中的依法追偿和追责机制 / 059

018

进一步做好刑事冤错案件国家赔偿工作 / 060

第二章 受案范围

019

责令改正行为属于行政处罚 / 067

020

通报批评行为应视为行政处罚 / 069

021

依据行政机关采取的具体措施确定取缔的性质 / 069

022

吊销许可证与撤销许可证的区分 / 072

023

依据协助执行通知书实施的行为不属行政诉讼受案范围 / 073

024

计划生育管理部门采取扣押财物、限制人身自由等强制措施可诉 / 077

025

发布立即停航紧急通知行为属行政强制措施 / 079

026

收缴违禁品或非法物品应定性为行政处罚 / 079

027

对收容审查决定不服起诉的属于行政案件 / 080

028

少年收容教养决定属于行政诉讼受案范围 / 084

029

不服公安机关留置措施可以提起行政诉讼 / 085

030

交警大队开具暂扣凭证和扣押车辆、行驶证的行为是行政强制措施 / 086

031

因政府调整划转企业国有资产引起纠纷案件的受理 / 087

032

政府依职权批准兼并全民所有制企业决定不可诉 / 089

033

侵犯国有企业经营自主权的可以提起诉讼 / 090

034

以政府批复形式确定破产财产收购人的行为具有可诉性 / 091

035

行政机关撤换企业法定代表人的可诉性 / 092

036

行政许可案件的范围 / 095

037

行政行为的延期行为具有可诉性 / 098

038

答复或通知行为的可诉性 / 100

039

行政检验、检测、检疫行为不可诉 / 102

040

行政机关现场检查笔录不可诉 / 103

041

监督检查事实行为的可诉性 / 104

042

高校颁发学历或学位证书行为属于行政诉讼受案范围 / 104

043

开除学籍等直接导致学生身份丧失行为的可诉性 / 108

044

高校不依法发放奖学金、贷学金、助学金等行为可诉 / 110

045

高考录取行为的可诉性 / 111

046

教育行政部门对适龄儿童入学争议作出的处理决定可诉 / 112

047

村民自治范围内的事项违法的,乡镇人民政府有权处理 / 113

048

乡政府违法向村民提取村提留费、乡统筹费和社会生产性服务费的行为属于行政诉讼受案范围 / 114

049

行政机关出具介绍信行为的可诉性 / 115

050

建设行政主管部门对集体土地住宅小区颁

发验收合格证行为可诉 / 117

051

受理行为的可诉性 / 119

052

公司登记案件中备案事项的可诉性 / 119

053

不服公安机关变更公民姓名行为提起行政诉讼应予受理 / 120

054

行政强制执行决定作出前催告行为的可诉性 / 121

055

以卫生行政机关拒绝对医疗争议作出处理决定为由提起行政诉讼应予受理 / 122

056

价格鉴定、认证行为不可诉 / 123

057

残疾人联合会为残疾人补贴培训学费行为具有可诉性 / 124

058

刑事侦查行为不属于行政诉讼受案范围 / 125

059

公安机关扣押案外人财产的行为不属于《刑事诉讼法》明确授权实施的行为 / 131

060

公安机关在刑事侦查活动结束后作出的没收行为系可诉行政行为 / 132

061

公安机关不能证明其实施强制冻结措施是依照《刑事诉讼法》明确授权实施行为的,属于行政诉讼受案范围 / 132

062

以刑事侦查为名滥用职权故意扣押行政相对人财产是可诉的行政行为 / 134

063

公安局击毙犯罪嫌疑人行为不属于行政诉讼受案范围 / 135

064

违背当事人意愿的“行政调解行为”可诉 / 135

065

劳动仲裁委员会逾期不作出仲裁裁决或者作出不予受理通知行为不属于行政诉讼受案范围 / 137

066

人事主管部门对企事业单位工作人员作出开除公职处分行为可诉 / 138

067

人事争议仲裁委员会仲裁行为的可诉性 / 139

068

行政指导行为的可诉性 / 142

069

政府运用强制干预性行政手段保证实施的“意见”具有可诉性 / 144

070

行政机关内部指示对相对人产生实际影响的具有可诉性 / 145

071

行政申诉的重复处理行为不可诉 / 147

072

只有对当事人权利义务产生实际影响的重复处理性质的信访答复意见、复核意见,才是能够申请复议、可诉的行为 / 149

073

对当事人权利义务不产生实际影响的行为不可诉 / 151

074

征兵行为不属于国家行为 / 152

075

军人以未批准退出现役为由起诉军事机关不属于行政诉讼受案范围 / 153

076

行政机关拒绝发放家属抚恤金行为不可诉 / 154

077

根据实质内容区分行政行为与抽象行政行为 / 155

078

行政机关制定行政规范性文件的行为,不属于行政诉讼的受案范围 / 157

079

政府发布征地补偿安置办法属于抽象行政行为 / 158

080

规范性文件包含行政行为内容时具有可诉性 / 159

081

包含行政行为的公告具有可诉性 / 161

082

针对不同对象但只能特定阶段适用的为行政行为 / 163

083

司法局“对年满 70 岁的律师不再注册”的规定系抽象行政行为 / 165

084

批复、函、会议纪要等公文行为的可诉性 / 167

085

监察机关作出开除处分行为不属于行政诉讼受案范围 / 173

086

内部行政行为外部化具有可诉性 / 175

087

阶段性行为的可诉性 / 183

088

终局行政裁决行为不可诉 / 184

089

公证行为不具有可诉性 / 186

090

医疗事故鉴定意见不属于行政诉讼受案范围 / 187

091

交通事故责任认定行为不可诉 / 189

092

地质矿产主管部门作出的非法采矿及破坏性采矿鉴定意见不可诉 / 195

093

《火灾事故通报》不具有可诉性 / 198

094

事故调查结论可能影响相对人权利义务时具有可诉性 / 199

095

对安全事故报告的行政批复属于可诉的行政行为 / 200

096

行政奖励行为的可诉性 / 202

097

行政协议属于行政诉讼受案范围 / 204

098

行政协议的种类 / 208

099

签订行政协议行为的可诉性 / 209

100

受委托实施行政管理行为的单位以自己名义与行政相对人签订的项目开发合同属行政合同 / 210

101

收回国有土地使用权行为属于行政诉讼受案范围 / 212

-
- 102**
土地储备中心签订土地使用权收购合同不属于行政诉讼受案范围 / 216
- 103**
政府特许经营协议的范围 / 217
- 104**
行政机关依职权改变行政合同的行为具有可诉性 / 218
- 105**
国有土地使用权拍卖、公告行为的可诉性 / 219
- 106**
土地行政主管部门拍卖出让国有土地使用权与竞得人签署成交确认书行为可诉 / 222
- 107**
依据《信访条例》作出的处理意见不属行政诉讼受案范围 / 224
- 108**
行政机关以信访答复形式行使行政职权行为可诉 / 226
- 109**
涉及历史遗留问题的行为不属行政诉讼受案范围 / 227
- 110**
公民政治权利受侵害的不属于行政诉讼受案范围 / 228
- 111**
专利侵权案件的受理 / 229
- 112**
征收城市排水设施有偿使用费纠纷为行政案件 / 230
- 113**
依行政机关指示实施的辅助行为具有可诉性 / 231
- 114**
特种设备监督检验所出具《电梯验收检验报告》具有可诉性 / 231
- 115**
与证券交易所监管职能相关的诉讼案件 / 232
- 116**
消防验收行为系行政确认行为 / 233
- 117**
行政机关不履行上级行政机关交办事项的行为属于行政诉讼受案范围 / 234

第三章 起诉和受理

118

行政案件受理问题的基本政策精神 / 237

119

实体从旧、程序从新及保护诉权原则在行政案件受理中的运用 / 238

120

海事法院不受理行政案件 / 241

121

行政案件的管辖制度 / 244

122

中级人民法院管辖的第一审行政案件 / 246

123

复议机关为共同被告时以作出原行政行为的行政机关确定级别管辖 / 249

124

中级人民法院以指定管辖为主,提级管辖为辅 / 250

125

涉及人身权的地域管辖问题 / 254

126

以县级人民政府名义办理的不动产权权登记案件由不动产所在地法院管辖 / 256

127

国有资产产权界定行政案件的管辖 / 257

128

行政协议案件适用《行政诉讼法》及司法解释确定管辖法院 / 259

129

与证券交易所监管职能相关的一审案件由中级人民法院管辖 / 260

130

兵团农牧团场行政行为案件的管辖 / 261

131

行政诉讼第三人可以提出管辖权异议 / 261

132

非行政行为针对对象的原告资格 / 262

133

相邻权人、环境权人的原告资格 / 265

134

竞争权人的原告资格 / 267

135

受害人的原告资格 / 269

136

与撤销或者变更行政行为有法律上利害关系的公民、法人或其他组织具有原告资格 / 271

137

企业投资者的诉权 / 272

138

商标独占许可权人的原告资格 / 273

139

土地实际使用人对行政机关处分土地行为可以提起行政诉讼 / 274

140

采矿权实际享有人具有采矿权及矿补费缴费义务主体资格 / 276

141

非国有企业被强制终止或改变企业形态后的诉权 / 277

142

企业被吊销营业执照后依然具有诉讼主体资格 / 278

143

企业权力机构的原告资格 / 280

144

股份制企业股东的诉权 / 282

145

公司登记中利害关系人的原告资格 / 283

146

原公司法定代表人对后续工商变更登记行为的原告资格 / 284

147

行政相对人的信赖利益受到行政行为影响的具有原告资格 / 284

148

行政相对人的合法权益受到潜在影响的具有原告资格 / 286

149

普通债权人的原告资格 / 287

150

乘客可以起诉铁道部春运票价上浮行为 / 289

151

查阅权诉讼的原告资格 / 291

152

未经依法确认继承权即以继承人身份起诉不具有原告资格 / 292

153

提单持有人对海关没收走私物品决定可以提起诉讼 / 293

154

出卖人起诉没收货物行政处罚决定的原告资格 / 294

155

民事行为介入已经存在的行政法律关系,民事行为主体不具有行政诉讼原告资格 / 294

156

行政行为介入已经形成的民事法律关系,民事法律关系主体具有行政诉讼原告资格 / 297

157

行政机关行使行政职权过程中受到另一个行政机关行政管理的,可以提起行政诉讼 / 299

158

村民委员会或农村集体经济组织成员的原告资格 / 300

159

起诉人主张的权利与被诉行政行为无因果关系的,不具备原告资格 / 302

160

婚姻关系当事人以外的其他人起诉婚姻登记行为的处理 / 303

161

确定原告资格转移的顺序应考虑继承顺序 / 305

162

被限制人身自由公民的近亲属受委托提起行政诉讼的条件 / 306

163

对经批准的行政行为提起诉讼的适格被告 / 306

164

中国人民银行分支机构具有行政诉讼主体资格 / 309

165

公路养护管理总段(分段)不具有行政主体资格 / 313

166

行政机关无法律依据授权其内设机构、派出机构或者其他组织行使行政职权的视为行政委托 / 314

167

对县级以上林业主管部门授权的单位所作行政处罚决定起诉的,以授权单位为被告 / 316

168

工商行政管理检查所不具备行政主体资格 / 317

169

对保险公司不正当竞争行为由工商行政管理部门实施监督检查 / 319

170

综合整治指挥部非行政诉讼适格被告 / 320

171

经济开发区管理机构的行政主体资格 / 322

172

村委会可以作为行政诉讼被告 / 323

173

对统一办理行政许可行为提起诉讼的适格被告 / 325

174

行政机关与非行政主体联合执法应以行政机关为被告 / 326

175

公务协助关系中的行政诉讼被告 / 327

176

地方国有资产监督管理委员会可以作为行政诉讼被告 / 329

177

省委组织部不具备行政诉讼被告主体资格 / 332

178

对道路交通违法行为具有行政处罚权的主体 / 332

179

邮电局拒绝开通“120”急救电话,可以邮电局为被告提起行政诉讼 / 334

180

行政诉讼第三人的类型 / 336

181

行政诉讼第三人参加诉讼的时间 / 338

182

判决承担义务的第三人享有上诉权 / 339

183

委托行政许可诉讼中的第三人 / 341

184

行政机关作出行政行为不制作、不送达法律文书时,行政相对人的救济途径 / 342

185

对行政行为不服的一般起诉期限为知道或者应当知道作出行政行为之日起六个月 / 343

186

未告知诉权及起诉期限时起诉期限的计算 / 345

187

行政不作为的起诉期限 / 347

188

不知道行政行为内容时起诉期限的计算 / 349

189

行政协议纠纷的起诉期限 / 350

190

违法送达行政决定文书时的起诉期限计算 / 352

191

错误告知起诉期限时按照有利于当事人的方式计算起诉期限 / 354

192

普遍登记背景下相对人对登记行为起诉期限的计算 / 355

193

根据村民参与征地安置补偿行为可以推定其知道征地批复内容并以此计算起诉期限 / 356

194

拒收行政处理决定时起诉期限的计算 / 357

195

其他财产共有人起诉期限的计算 / 358

196

非起诉人自身原因超过起诉期限的认定,被耽误的时间不计入起诉期限 / 360

197

依据不同法律、法规在一个行政行为中分别作出不同处理时,起诉期限分别计算 / 363

198

依据不同法律作出一项处理内容而不同法律对起诉期限规定不一致时,按照最长起诉期限计算 / 364

199

行政许可案件的起诉期限 / 365

200

起诉不予答复行政许可申请的起诉期限起算 / 366

201

与低温雨雪冰冻灾害有关的行政案件的起诉期限 / 367

202

以公告送达的,行政行为起诉期限以公告确定的期限届满之日起计算 / 367

203

作为类行政案件案由的构成要素和确定方法 / 370

204

不作为类行政案件案由的构成要素和确定方法 / 372

205

行政赔偿类案件案由的构成要素和确定方法 / 373

206

案由难以确定时的处理 / 374

207

行政诉讼的公民代理 / 374

208

公民代理不可收取费用 / 375

209

我国大陆地区以外的人担任行政诉讼代理人问题 / 376

210

行政诉讼类型化及具体诉讼请求 / 378

211

审理过程中原告有正当理由的可以变更诉讼请求 / 381

212

立案登记制的全面理解 / 382

213

不符合起诉条件的情形及处理 / 386

214

人民法院以不属于本院管辖为由,裁定不予立案或者驳回起诉的,应当对其他起诉条件一并审查 / 389

215

审理中发现超过起诉期限的可以驳回起诉 / 391

216

因被告未履行承诺原告撤诉后又起诉的应予受理 / 392

217

错列被告的处理 / 393

218

诉讼标的为生效判决效力所羁束的处理 / 395

219

规范性文件一并审查请求提出时间 / 399

220

规范性文件附带审查程序及处理 / 400

221

可以合并审理的情形 / 401

222

代表人诉讼操作要点 / 403

223

案件审理期间法定代表人被更换,新的法定代表人提出撤诉申请缺乏法律依据 / 405

第四章 审理程序

224

涉及未成年人人身自由的行政处罚案件不宜公开审理 / 409

225

不宜进行庭审直播、录播的案件 / 409

226

行政机关负责人确因正当事由不能出庭,经向法庭书面报告具体情况,委托相关工作人员到庭应诉的,符合法律规定 / 410

227

行政争议与民事争议交叉时的处理方式 / 410

228

一并审理民事争议的提出时间和排除范围 / 418

229

一并审理民事争议的案号编立 / 422

230

一并审理民事争议的诉讼费收取标准 / 423

231

公司注册涉及民事法律关系的处理 / 424

232

行政诉讼和民事诉讼交叉但互不构成审判前提的可以分别独立进行 / 424

233

民事诉讼中如何对待行政行为 / 425

234

刑事诉讼成为行政诉讼附属问题时的审理程序 / 427

235

行政诉讼中发现涉嫌刑事犯罪问题的处理 / 428

236

受害人在行政诉讼中又提出刑事自诉的,应当中止行政诉讼,先就刑事自诉进行审理 / 431

237

受害人在刑事自诉后又提起行政诉讼的,人民法院应予受理 / 433

238

审查原告行为与审查被告行为的关系 / 433

239

非诉讼行政行为效力的确认 / 435

240

行政委托情形下对委托行为及受委托实施的行为均应进行审查 / 436

241

人民法院审查执行性强制措施时对未起诉的行政处理决定的处理 / 437

242

对行政强制措施与行政处理决定一并起诉时应将两个诉并案审理 / 438

243

在请求撤销行政处罚决定的行政诉讼中不能审查扣留、查封行为 / 439

244

法律审基础上的适度的事实审 / 440

245

法院可以超出原告诉讼请求对行政行为的合法性进行审查 / 441

246

处理好当事人主义与职权主义的关系 / 441

247

庭前准备程序需要解决的问题 / 443

248

原告对被诉行政行为适用法律条文有异议应当重新开庭 / 444

249

行政诉讼和解制度 / 445

250

行政许可补偿案件的调解 / 452

251

被告改变行政行为后的诉讼客体 / 453

252

原告因被告改变被诉行政行为而申请撤诉的条件 / 455

253

原告因被告改变行政行为而申请撤诉但未获法院准许时,被告的改变行为依然有效 / 458

254

裁定准予撤诉的时机及裁判方式 / 459

255

原告因行政机关改变行政行为而申请撤诉的适用范围 / 460

256

经一次传票传唤拒不到庭可以按撤诉处理 / 461

257

原告因裁定先予执行而申请撤诉,法院应根据不同情况判断是否准予 / 461

258

按自动撤诉处理情形下,原告重新起诉符合条件的应予受理 / 462

259

不宜强制被告出庭应诉 / 463

260

适用拘留的强制措施应当注意的问题 / 464

261

撤诉后诉讼费用的承担 / 465

262

行政机关不正当行使诉讼权利加重相对人负担的,应承担相应费用 / 467

263

当事人对有关诉讼费用的决定有异议,可以申请复核 / 468

264

人民检察院不可单独就诉讼费负担的裁定进行抗诉 / 468

265

对原告可以适用缺席判决 / 469

266

被告经一次合法传唤无正当理由拒不到庭的,可以缺席判决 / 470

267

诉讼保全的范围 / 470

268

诉前保全裁定确有错误的处理 / 472

269

先予执行的条件 / 472

270

人民法院确定先予执行是否提供担保 / 475

271

向作出先予执行裁定的法院申请复议 / 476

272

裁定先予执行后原告要求撤诉的处理 / 476

273

先予执行申请的审查及复议期限 / 477

274

先予执行裁定可以重复适用 / 477

275

一审未提出先予执行申请,二审可以提出 / 478

276

一审已提出先予执行申请,二审无须再提出 / 479

277

不同当事人就同一财产分别提出先予执行和财产保全申请,应当先采取财产保全再采取先予执行 / 480

278

诉讼保全、先予执行不接受检察院抗诉的法律监督 / 481

279

采用合议制审理的案件,合议庭全体成员必须共同参加庭审 / 482

280

二审中诉讼当事人的诉讼地位 / 483

281

二审开庭审理的条件 / 484

282

原审认定事实清楚、证据充分的,二审可以书面审理,径行裁判 / 485

283

一审法院裁定不予受理、驳回起诉错误的处理 / 487

284

二审法院可以作出对上诉人不利的裁判 / 488

285

原审判决遗漏当事人、诉讼请求或当事人二审中提出行政赔偿请求的处理 / 488

286

二审裁判在维持一审结果的同时可加判被告重新作出行政行为 / 490

287

发回重审和指令再审的限制 / 491

288

对发回重审裁定的限制 / 493

289

上级法院对下级法院生效裁判裁定中止执行的时间及署名 / 495

290

权利义务继受人可以提起再审申请 / 495

291

案外人不可以提起再审申请 / 496

292

二审法院裁定按自动撤回上诉处理的案件可以再审 / 498

293

再审申请人应当对再审程序具有诉的利益 / 499

294

申诉与申请再审的区别 / 499

295

行政案件申诉复查和再审工作的分工 / 500

296

法院决定再审和检察院再审抗诉的发起时限及次数 / 500

297

再审案件的审理范围 / 504

298

申请再审的期限 / 505

299

多次申请再审问题的处理 / 507

300

再审程序中当事人撤回原抗诉申请的处理 / 508

301

再审案件存在程序错误必须发回重审的情形 / 508

302

二审和再审法院对原审法院错误受理、不予受理或驳回起诉的处理 / 510

303

诉讼中变更被告的审理期限从变更被告之日起重新计算 / 512

304

行政案件的审理期限 / 513

305

协调案件审理期限的计算 / 514

306

期间自开始日至届满日均为节假日的计算 / 515

307

依据原告起诉时提供的被告地址无法送达时的处理 / 516

308

行政诉讼当事人申请司法救助的范围及情形 / 517

309

行政诉讼简易程序 / 519

310

行政简易程序独任制不需经当事人同意 / 520

311

不宜适用简易程序的情形 / 521

312

延长审限报批直接报送高级人民法院 / 522

313

审限可延长的时间 / 523

314

行政审判工作请示制度 / 523

315

因低温雨雪冰冻灾害致使诉讼活动不能正常进行, 人民法院可以依职权中止诉讼 / 525

316

行政协议案件诉讼费用收取标准 / 526

第五章 证据及事实审查

317

行政诉讼证据的证明对象是与被诉行政行为合法性有关的案件待证事实 / 529

318

行政诉讼举证责任分配原则 / 529

319

行政相对人与行政机关之间争议的事实由行政机关认定 / 532

320

行政不作为案件的举证责任 / 533

321

证券行政处罚案件的举证责任 / 535

322

行政行为合理性的说服责任由行政机关承担 / 537

323

当事人请求行政机关履行法定职责的,应当先向该行政机关提出申请 / 538

324

行政赔偿诉讼中原告应对被诉行政行为造成损害的事实承担举证责任 / 541

325

因被告原因致原告无法举证时举证责任倒置 / 542

326

原告负举证责任的情形 / 544

327

原告应对其提出的被诉行政行为未认定但与该行为合法性有关联的事实承担举证责任 / 547

328

授益性行政行为中申请材料的真实性不应由原告承担举证责任 / 548

329

公司变更登记违反法定程序的举证责任 / 549

330

第三人参加诉讼应承担的举证责任 / 550

331

被告提供原告不符合起诉条件的证据不受举证期限限制 / 552

332

被告提出管辖权异议案件的举证期限 / 553

333

被告怠于举证的处理 / 554

334

被告不得自行向原告、第三人和证人收集证据 / 561

335

被告二审期间提供的证据、依据不可作为撤销一审判决的依据 / 562

336

被告可针对原告提供的新证据补充证据,但作出行政行为时就应具备的证据除外 / 563

337

准许被告因原告或第三人提出新证据或反驳理由而补充证据的情形 / 565

338

原告在行政程序中无正当理由拒不提交而在诉讼程序中提交的证据不予采纳 / 565

339

被告作出行政行为所依据的规范性文件不属于证据 / 566

340

被告未提供规章以下规范性文件,法院认定其缺乏法律依据的情形 / 567

341

允许被告补充证据的特殊情形 / 569

342

法院允许原告或者第三人要求被告补充对原告不利证据的条件 / 571

343

法院允许第三人要求被告补充对第三人有利证据的条件 / 572

344

电子证据证明效力的认定 / 573

345

中国原驻苏联使馆教育处出具的证明不具有证明效力 / 576

346

当事人提供外文证据的要求 / 576

347

行政诉讼证据交换范围 / 577

348

法院有限的调取证据权 / 578

349

法院调取证据的方式 / 580

350

法院根据被告申请调取证据的特殊情形 / 580

351

法院不能依第三人申请调取证据证明被诉行政行为合法性 / 581

352

二审中可以申请法院调取证据 / 582

353

再审程序中可申请人民法院调取证据 / 582

354

法院应当尽量限制主动委托鉴定 / 585

355

法院勘验现场需要注意的程序性问题 / 585

356

人民法院不是质证的主体 / 586

357

对证据“三性”进行质证的顺序 / 587

358

行政诉讼中当事人出示证据的顺序 / 589

359

涉密证据的质证方式 / 590

360

当事人对庭前证据交换中无争议的证据在庭审中反悔的,应当进行质证 / 592

361

赋予证人免于作证特权的情形 / 594

362

被告申请行政执法人员出庭作证的条件 / 595

363

“品格证据”的证明效力 / 597

364

“陷阱证据”的证明效力 / 599

365

“悬赏证据”的证明效力 / 600

366

查封、扣押清单的证明效力 / 602

367

私自录制的视听资料的证明效力 / 603

368

严重违法法定程序收集的证据不能作为定案根据 / 605

369

被告经复议机关同意收集的证据不能作为认定原行政行为合法性的依据 / 606

370

被告复议中未提交的证据不能作为认定原行政行为合法的依据 / 607

371

其他行政机关在被诉行政行为作出后收集的证据不得作为认定被诉行政行为合法的根据 / 608

372

证言真实性的审查方法 / 609

373

鉴定意见的审查方法 / 610

374

专业意见的审核认定 / 613

375

上市公司信息披露违法责任人的证明 / 613

376

内幕交易行为的认定 / 614

377

书证最佳证据规则 / 615

378

证明原告知道行政行为内容的证据需要达到排除合理怀疑程度 / 617

379

当事人在法庭上推翻行政程序中所作陈述时的证据采信标准 / 619

380

当事人对对方提供的证据予以确认后又反悔的,非有充分证据,法庭不予支持 / 620

381

无关证据排除规则的运用 / 621

382

诉讼上自认的证明效力 / 623

383

诉讼外自认的证明力由法官据情酌定 / 625

384

默示自认的证明效力必须结合其他证据作
综合性分析后确定 / 625

385

涉及身份关系的行政案件不应排除在自认
范围之外 / 626

386

推定规则的适用 / 628

387

行政诉讼程序可以采用案卷主义 / 629

388

行政诉讼证明标准 / 632

389

排除合理怀疑证明标准的适用情形 / 633

390

优势证明标准的适用情形 / 635

391

清楚而具有说服力的证明标准的适用情形
/ 640

392

行政机关申请证据保全需要提供担保 / 641

393

电子证据的保全 / 642

INDEX

本册关键词索引

A

安全事故报告 200
按撤诉处理 461
按自动撤回上诉处理 498
按自动撤诉处理 462
案卷主义 629
案外人 496
案由构成 370,372,373
案由确定 374

B

颁发毕业证 104
颁发驾驶执照 302
颁发验收合格证 117
办理期限 366
保护诉权 237,238,360,363
保护原告权益 620
保险公司 319
保障诉权 382,386
备案行为 119
被告 309,313,314,316,317,320,322,
323,325,326,329,332,334
被告补充证据 562,563,565,569,571,572
被告怠于举证 554
被告二审举证 562
被告收集证据 561
被侵害人 269
被诉行政行为 444
变更被告 512
变更诉讼请求 381
变更姓名 120
兵团农牧团场 261
驳回起诉 391,393,487
补充证据 554

不产生实际影响行为 151
不动产物权登记 256
不告不理 441
不开庭审理 485
不可抗力 367
不利益变更禁止 488
不履行法定职责 113,122,544
不送达法律文书 342
不予受理 468,487,510
不正当竞争 319
不正当行使诉讼权利 467
不知道行政行为内容 349
不制作法律文书 342
不准予撤诉 458
不作为类行政案件 372

C

财产保全 480
财产共有人 358
裁定效力 479
裁定中止执行 495
裁判标准 20
裁判方式 21
采矿权实际享有人 276
参加庭审 482
残疾人联合会 124
查封、扣押清单 602
查阅权诉讼 291
拆违 38
产权界定 329
超越职权 184
车辆行政登记 287
撤换法定代表人 92
撤回抗诉申请 508
撤诉 392,405,460,461,465,469,476
撤销、变更行政行为 271

撤销许可证 72
城市排水设施使用费 230
重复处理行为 147
重复起诉 392
重复适用 477
重新开庭 444
重新起诉受理 462
重新作出行政行为 490
抽象行政行为 155,158,163,165
出具介绍信 115
出庭义务 410
出庭作证 595
传票传唤 461
催告行为 121
村民待遇 113
村民委员会 300
村委会 323
错列被告 393

D

答复行为 100
代表人诉讼 403
贷学金 110
担保 475,641
当事人陈述 619
当事人恒定 405
当事人同意 520
当事人主义 441
道路交通 332
低温雨雪冰冻灾害 367,525
地域管辖 254
第三人 261,341
第三人举证 554
电梯验收检验报告 231
电子证据 573,642
吊销许可证 72

吊销营业执照 278
独立审判 11
独任制 520
对被告不利证据 571
对第三人有利证据 572
多次申请再审 507

E

二审程序 488,582
二审开庭审理 484
二审诉讼当事人 483
二审新证据 563

F

发放抚恤金 154
发回重审 488,491,493,508,510
发起时限 500
法定代表人 280,284
法律法规授权 124,323,334
法律上利害关系 271,289
法律审 440
法律适用 20,26,523
法律授权行为 131
法律依据 566,567
法院调取证据 578,580~582
法院决定再审 500
法院勘验现场程序 585
法院委托鉴定 585
反驳理由 565
妨碍举证 628
妨碍举证推定 620
房屋登记 617
非国有企业 277
非诉行政行为 435
非诉行政执行 38

非自身原因超过起诉期限 360
辅助行为行使行政职权 231
复核意见 149
复议机关 249
复议期限 477

G

改变企业形态 277
改变行政行为 392,453,458~460
港务监督 79
高等院校 104
高考录取行为 111
告知错误 354
更换法定代表人 405
工伤认定 490
工商行政管理检查所 317
公安机关返还财产 292
公告 161
公告送达 352,367
公开审理 409
公路路政管理机构 313
公民代理 374,375
公民政治权利 228
公平竞争权 267
公司变更登记 549
公司登记 119,283,284,424
公文行为 167
公务协助 327
公务员 154
公正、独立审判 244
公证行为 186
共同被告 249
共同署名 326
共同诉讼 403
股东诉权 282
股份制企业 282

关联事实 547
关联性 597
管辖 11,241,244,246,257
管辖法院 259
管辖权 389
管辖权限 261
管辖权异议 261,553
规范性文件 159,161,566,567
规范性文件附带审查 400
规范性文件一并审查 399
规划许可 265
国家赔偿程序 54
国家赔偿请求权 49
国家赔偿追偿追责机制 59
国家行为 152
国有企业分立决定 90
国有土地使用权 219,222
国有土地使用权出让 212
国有资产产权界定 257
国有资产产权纠纷 87
国有资产监督管理 329

H

海关行政处罚 293
海事行政案件 241
合并审理 401,438
合法传唤 470
合法性确认 435
合法性审查 433,436,437,439,455,529,
605,606
合议制 482
环境权人 265
环境资源行政案件 28
缓、减、免诉讼费用 517
会议纪要 155,167
婚姻登记 303

火灾事故通报 198

J

击毙犯罪嫌疑人 135

级别管辖 249,260

即时拘留 464

集体土地住宅小区 117

计划生育管理部门 77

继承人 292

继承顺序 305

价格鉴定 123

价格认证 123

监督检查行为 104

检察建议 507

检察再审抗诉 500

简易程序 519~521

鉴定意见 195,610

奖学金 110

交换证据 443,592

交换证据范围 577

交通事故责任认定 189

交通行政处罚 635

阶段性行为 183

节假日 515

近亲属 303,306

禁止翻供原则 619

经批准行政行为 306

径行驳回起诉 510

径行裁判 485

竞合 480

拘传被告 463

拘留 464

举报人 269

举证期限 381,552,553

举证责任 533,535,537,538,
541,547~550

举证责任倒置 542

举证责任分配 529

拒不到庭 469,470

拒绝履行法定职责 154

拒绝作出行政处理 122

拒收处理决定 357

具体行政行为 617

军事机关 153

K

开除公职 138

开除学籍 108

开发区管委会 322

开具暂扣凭证 86

抗诉 468,481,507

可诉行政行为 157,200

扣押案外人财产 131

扣押财产 77

扣押车辆和行驶证 86

扣押汇票 134

矿产资源补偿费 276

L

滥用职权 134

劳动报酬 375

劳动争议 137

劳动仲裁 137

历史遗留问题 227

立案 389,393

立案登记制 382,386

利害关系人 283,284

联合执法 326

临时机构 320

另行起诉 488

留置盘问 85

履行能力 472
律师注册 165

M

没收货物 294
免于作证 594
免征规费 267
免职决定 92
民生类案件 33
民事法律关系 294,297
民事合同 204,216,234
民行交叉 410,424,425
默示自认 625

N

内部行政行为 138,173,183
内部行政行为外部化 175
内部指示 145
内幕交易行为 614
农村集体经济组织成员 300
农业行政检查 199

P

排除合理怀疑 626,633
派出机构 317,322
判决承担义务第三人 339
批准兼并企业决定 89
批准退出现役 153
票价上浮 289
品格证据 597
普遍登记 355
普通程序 521
普通债权人 287

Q

期间计算 515

期间竞合 363,364
企业经营自主权 87,90,92,144
企业权力机构 280
企业投资者 272
起诉期限 302,347,349,350,352,355 ~
358,363 ~365,367,391,617
起诉期限计算 345,354
起诉条件 389,552
签订行政协议 209
签发调取令 580
潜在影响 286
强制出庭应诉 463
强制冻结措施 132
强制干预 144
强制执行措施 401
请示程序 523
权利义务继受人 495
全案审查 441
缺席判决 469,470
确定破产财产收购人 91
确认特定事实 123
群体性案件 33,403

R

人民银行分支机构 309
人事争议仲裁 139
认证文书 576

S

商标独占许可权 273
商业银行 309
上诉权 339
少年收容教养 84
涉密证据 590
涉农行政案件 33

涉外公证认证机构 576
涉嫌刑事犯罪 428
申请调取证据 580~582
申请复核 468
申请复议 476
申请再审 495,496,498~500
申请再审期限 505
申诉 499
申诉复查 500
申诉再审分工 48
身份关系 626
审查期限 477
审核认定 613
审理范围 504
审理期限 512~514
审判监督程序 472,495
审判质效 23
生效裁判 395
省委组织部 332
实体从旧、程序从新 238
实质审查 548
事故调查结论 199
事实认定 532
事实审 440
事实行为 100,104
视听资料 603
适格被告 306
适龄儿童入学争议 112
释明义务 386
收集证据程序 605
收缴非法物品 79
收缴违禁品 79
收容审查 80
受案范围 73,95,98,135,139,142,145,
151,153,173,184,195,198,199,204,218,
224,227,232,233

受教育权 108,112
受理 229
受理行为 119
受送达人住址不清 516
授益性行政行为 548
授予学位 104
书面审理 484,485
书证 615
署名 495
署名机关 306
司法裁量权 578
司法救助 517
司法自限原则 532
私自录制 603
诉的利益 499
诉权保护 7
诉讼保全 470
诉讼标的 395
诉讼程序 23
诉讼代表人 305
诉讼代理人 374,376
诉讼地位 483
诉讼费用 465,467,468,526
诉讼和解 445
诉讼客体 453
诉讼模式 441
诉讼请求 378,470
诉讼上的自认 623
诉讼外的自认 625
诉讼系属 478
损害事实 541

T

台湾地区居民 376
提单持有人 293
提级管辖 250

调解 445,452
庭前准备 443
停航通知 79
通报批评 69
通知行为 100
统一办理行政许可 325
突发事件 29
土地登记 286
土地实际使用人 274
土地使用权收购 216,234
推定 628

W

外文证据 576
违法送达 352
违法要求履行义务 114
违法责任人 613
违反法定程序 549,608,610
维持一审判决 490
未成年人人身自由 409
未告知起诉期限 345
未告知诉权 345
未提交的证据 607
委托代理诉讼 306
委托行政许可行为 341
委托执行 464
无法举证 542
无关联证据 621

X

先予执行 461,472,475~481
现场检查笔录 103
限制人身自由 77,254,306
陷阱证据 599
乡(镇)人民政府 113,114,135

相邻权人 265
消防验收 233
协调机制 15
协助执行行为 73
新证据 565,582
信访处理意见 224
信访答复 147,226
信访答复意见 149
信赖利益 284
信息披露 613
刑事司法行为 125
刑事优先 427
刑事冤错案件国家赔偿 60
刑事侦查行为 131,132,134,135
刑事自诉 431,433
刑行交叉 427,431,433
行政案件 87
行政案件受理 7,237,238
行政案件信访 48
行政补偿 544
行政不作为 347,533,538
行政裁决 629
行政承诺 202
行政程序 565
行政处罚 67,69,79,132,276,294,309,
316,332,401,409,433,439
行政处分 138,173
行政处理决定 112,437,438
行政调解 135
行政法律关系 294,297
行政复议 149,606,607
行政复议决定 184
行政给付 472
行政管理范围 374
行政管理行为 89
行政规范性文件 157

行政合同 210
行政机关 299
行政机关负责人 410
行政监察机关 173
行政检测 102
行政检验 102
行政检疫 102
行政奖励 202
行政拍卖 222
行政拍卖出让公告 219
行政赔偿 544
行政赔偿类案件 373
行政赔偿诉讼 541
行政批复 200
行政强制 69,77
行政强制措施 79,80,84~86,121,437~
439,602
行政确认 120,233
行政申诉 147
行政审判“白皮书” 43
行政审判工作 3
行政审判司法环境 43
行政审判职能作用 3
行政诉讼撤诉 15
行政诉讼第三人 336,338,550
行政诉讼类型化 378
行政诉讼审查对象 433,436
行政诉讼审理模式 440,441
行政委托 210,313,314,316,322,327,436
行政协调 514
行政协议 204,208,212,217,259,350,526
行政行为 125,132,159,161,163,216,
234,425,547
行政行为的成熟性 175,183
行政行为合理性 537
行政行为利害关系人 262

行政行为相对人 262
行政许可 95,102,231,291,365,366,629
行政许可补偿 452
行政征收 230
行政证明 115,117
行政执法人员 595
行政指导 142,145
行政指导行为 155
行政指导性文件 144
行政指示 231
行政酌处权 445
形式审查 548
悬赏证据 600
学生财产权 110

Y

延长期限行为 98
延长审限 513,523
延长审限报批程序 522
一般起诉期限 343
一并审理 410
一并审理民事争议 418,422,423
一审行政案件 246
一事不再理 395
医疗事故处理决定 187
医疗事故鉴定意见 187
医疗争议 122
依法取缔 69
依职权改变行政合同 218
依职权中止诉讼 525
移送公安、检察机关 428
遗漏行政赔偿请求 488
应当知道行政行为 355
优势证明标准 635
邮电局 334
与本案有关的财物 470

原告举证 538
原告举证责任 544
原告拒不提供证据 565
原告所在地 254
原告资格 262,265,267,269,271~274,
278,280,283,284,286,287,289,291~
294,297,299,300,302,403
原告资格转移 303,305

Z

再审案件 504
再审案件程序错误 508
再审程序 508,582
再审次数 500
责令改正 67
招商引资 202
争议的实质性解决 21
征兵 152
征地补偿安置办法 158
征地批复 356
征收拆迁 38
正当程序 425
正当理由 410
证据 529,566
证据保全 641,642
证据采信 609
证据出示顺序 589
证据可诉性 103
证据链 609
证据排除规则 621
证据“三性” 587
证据收集 608
证据突袭 562
证据效力 605,606,635
证明标准 632,633,640
证明对象 529

证明效力 573,576,597,599,600,602,603,
607,610,614,623,625
证券交易所 232,260
证券行政处罚 535,613,614
证人 561
证人证言 594,609
政府批复 91
政府特许经营协议 217
知道行政行为 356
知道行政行为内容 357
执法主体 319
执行程序 472
执行政策 26
直播庭审 409
职工代表大会 280
职权依据 332
职权主义 441
指定管辖 250
指令继续审理 487
指令立案受理 487
指令受理 510
指令再审 491
质证 592
质证方式 590
质证顺序 587
质证主体 586
治安管理处罚 269
中断事由 365
中级人民法院 246,250
中止诉讼 410,427,428,431
主体资格 277,327
助学金 110
注销企业登记 278
专利侵权 229
专业意见 613
专属管辖 256

准行政行为 100,115,119,121,186,
189,195
准予撤诉 455,459
酌情裁量 625
自然灾害 29
自认 626

自由裁量行为 537
综合整治指挥部 320
最长起诉期限 364
最佳证据规则 615
最终裁决 184
作为类行政案件 370

第一章 | CHAPTER 01

行政审判、国家赔偿总论

001

切实加强行政审判工作重要性的认识， 充分发挥行政审判职能作用

关键词 | 行政审判工作 | 行政审判职能作用 |

【最高人民法院司法政策】

要充分认识和发挥行政审判的各项职能作用

(一) 行政审判工作是落实科学发展观的重要保障

科学发展观的核心是以人为本。科学发展不仅仅是经济发展,还包括社会发展、文化发展、政治发展,当然也包括法制建设的发展。毋庸置疑,贯彻落实科学发展观,最终还是要靠行政机关采取行政管理手段来实现。建立健全对行政权力的监督制约机制,是科学发展观的内在要求。当前,许多违法的行政行为,都与不能将科学发展观贯彻始终有直接的关系。个别地方的行政机关拼资源、拼环境,以环境和资源的枯竭耗尽来换取所谓的“政绩”,这是违背科学发展观要求的。这些行政行为使国家、社会付出了极大的成本,国家和社会将在相当长一段时间内才能消化其负面作用。因此,必须充分发挥人民法院对行政行为的最终司法监督功能,人民法院行政审判工作应当而且能够为贯彻落实科学发展观提供重要保障。

(二) 行政审判工作是构建服务型政府的重要杠杆

在传统的政府管理模式中,政府管理的理念停留在“官本位、政府本位、权力本位”的基础上,可以说,传统的管制型政府是全能政府、无限政府和低效政府。构建服务型政府就是要由原来的管制行政向服务行政转型,就是政府职能由单纯注重发展向注重公共管理和公共服务转化。服务型政府与管制型政府的最大区别就在于,服务型政府重在最大程度地满足人民群众的要求,重在为市场主体提供物质和精神保障。我国早在十多年前就提出了建设服务型政府的目标。可以说,人民法院行政审判工作对于行政机关公平、及时、有效地提供公共服务是一个有力的推进,对于遏制行政机关不作为、乱作为可以起到至关重要的作用。

(三) 行政审判工作是保增长、保民生、保稳定的重要工具

当前,金融危机继续蔓延,经济增速持续下滑,中央提出了“保增长、保民

生、保稳定”的工作部署。由于金融危机的影响，一些体制性、结构性矛盾在一定程度上会转化成行政争议，各种矛盾纠纷会在行政审判领域不可避免地反映出来。行政审判工作与国家的大局关系非常紧密，要采取有效措施，积极应对因金融危机而产生的官民矛盾；要统一部署，为“保民生、保增长、保稳定”提供司法保障和服务。如何通过行政工作“保增长、保民生、保稳定”是当前一项重要的、紧迫的工作任务。为了加强对下指导、妥善处理因金融危机以及涉及民生的行政争议，最高人民法院拟出台有关发挥行政审判职能作用，审理好与金融危机相关以及社会保障方面的行政案件，为“三保”服务的指导性意见。这项工作挑战性强，时间紧，任务重，希望大家能够提出真知灼见，协助我们起草制定好这个司法文件。

（四）行政审判工作是树立公正形象的重要载体

人民法院树立公正形象是通过具体个案来实现的。行政案件的审理涉及公权力机关和人民群众之间的关系。一个案件如果得到公正处理，人民群众就会认为法院秉公执法，公信力就会上升；一个案件如果得不到公正处理，人民群众就会认为法院搞官官相护，就会产生巨大的负面作用。因此，必须高度重视行政案件的受理和审理工作，务必以依法受理救济民权，以公平审理解除民忧，以快捷审理爱惜民力，以公正裁判保障民利，以有力执行实现民愿。山东、河南等地的实践已经充分表明，坚持依法受理行政案件的地方，没有发生大量上访、矛盾激化的情况，真正受理案件多的地方，上访未必多；相反，一些案件少的地方，反而上访多。这个现象值得大家重视。

——江必新：《在全国法院行政审判工作座谈会上的讲话》（2009年4月10日），载江必新主编、最高人民法院行政审判庭编：《行政执法与行政审判》总第34集，人民法院出版社2009年版，第32～34页。

预防和化解行政争议，健全行政争议解决机制

多年来，各级人民法院总结积累了许多行政审判方面的宝贵经验，主要是：依法保护行政相对人合法权益，是行政审判的首要任务；正确处理监督与维护的关系，是全面发挥行政审判职能的重要原则；坚持公正与效率相结合，是行政审判工作健康发展的重要保障；坚持法律效果与社会效果的统一，是开展行政审判工作的基本要求；不断改善和优化司法环境，是行政审判健康发展的必要条件；积极探索妥善处理行政争议的新方法，是行政审判工作不断取得新成绩、新发展的重要保证；坚持党的领导、自觉接受人大和社会各界的监督，是搞好行政审判

工作的根本保障。

当前和今后一个时期,人民法院行政审判工作的主要任务是:以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面落实科学发展观,紧紧围绕“公正司法,一心为民”的指导方针,牢固树立社会主义司法理念,努力建设公正高效权威的行政审判制度,按照“保护合法权益,促进依法行政,优化司法环境,化解行政争议”的要求,充分发挥行政审判职能作用,为构建社会主义和谐社会提供有力的司法保障。

——《最高人民法院关于加强和改进行政审判工作的意见》(2007年4月24日,法发[2007]19号)

全面提高行政审判司法能力,为党的执政能力建设提供有力的司法保障

增强行政审判支持和促进依法行政,推进社会主义民主政治建设的能力,为加强党的执行能力建设总体目标的实现,提供有力的司法保障。行政诉讼制度对于保护行政相对人的合法权利,协调“官民”关系,促进社会稳定,促进行政机关依法行政,建构法治和廉洁政府,推进民主政治建设,具有十分重要的意义。各级人民法院要通过依法维护合法的行政行为,纠正违法的行政行为,协调公共权力与公民权利的关系,增进人民群众和政府之间的相互信任,减少社会不安定因素。既要反对将对行政行为进行司法监督与维护社会稳定对立起来,对依法应该受理的案件不予受理,或者不依法审判和执行;又要克服“法院万能”的观点和倾向,对不属于现行法律规定的行政审判范围的案件盲目受理或越权审理。总之,既要到位,又不越位,做到监督有力,保障有方。

——《最高人民法院关于增强司法能力提高司法水平的若干意见》(2005年4月1日,法发[2005]4号)

切实加强行政审判工作重要性的认识

行政审判是宪法和法律赋予人民法院的神圣职责,是人民法院审判工作的重要方面。搞好行政审判工作是人民法院贯彻“三个代表”重要思想的具体要求,是践行司法为民的重要体现,是衡量各级法院现代法治意识高低的重要标尺。各级法院领导,特别是“一把手”,务必从贯彻“三个代表”重要思想的高度,从依法治国、建设社会主义法治国家的高度,从落实求真务实、司法为民要求的高度,充分认识行政审判工作的现实意义和历史意义,积极采取各种切实可行的措施,把行政审判工作搞好。

——《最高人民法院关于进一步加强行政审判工作的通知》（2004年3月17日，法〔2004〕33号）

编者说明

党的十六大确立了全面建设小康社会的重要目标，要求行政审判在建设完善的社会主义市场经济体制，推进社会主义民主法制进程和促进社会主义政治文明中，发挥更大的作用；我国加入世界贸易组织，要求行政审判承担新的司法审查职能，行政审判领域不断拓宽，社会影响日益增大；行政审判与人民群众的切身利益息息相关，人民群众对行政审判工作寄予厚望，行政审判在保护人民群众切身利益中的作用日益凸显，行政审判的责任越来越重大。但是，行政审判工作的现状与新形势新任务的要求还有较大的差距。行政审判工作还没有受到应有的重视，其宪法和法律地位没有得到充分落实；行政审判组织机构还没有健全，行政审判法官队伍素质有待于进一步提高；行政审判司法环境不尽如人意，开展行政审判工作还存在较大的阻力。为充分发挥行政审判职能作用，进一步加强行政审判工作，最高人民法院于2004年3月17日《行政诉讼法》颁布十五周年之际，下发《关于进一步加强行政审判工作的通知》，时任最高人民法院常务副院长的曹建明同志就“积极采取各种切实可行的措施，重视和加强行政审判工作”发表了讲话。

党的十六届四中全会提出了全面加强党的执政能力建设的目标，要求人民法院必须全面提高各项审判工作的司法能力，特别是行政审判工作在为党依法执政提供有力的司法保障方面，有着不可替代的重要作用；十届全国人大二次会议通过了宪法修正案，将尊重和保障人权入宪，对人民法院审理行政案件，依法履行司法审查职责提出了更高的要求；2004年3月国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》，明确了建设法治政府和今后十年全面推进依法行政的指导思想和具体目标，并且强调提出要接受人民法院依照《行政诉讼法》的规定对行政机关实施的监督，这在客观上也进一步强化了行政审判的责任；《行政许可法》的颁布实施不仅规范了行政许可行为，也为人民法院审理行政许可案件提供了法律依据；我国作为世界贸易组织成员国，要求人民法院履行与WTO相关行政案件的司法审查职能，使得行政审判领域不断拓宽。2004年党和国家这些重大举措和社会发展的趋势，为行政审判工作的发展提供了十分有利的条件和广阔的空间。为此，最高人民法院于2004年11月10日召开全国法院行政审判工作座谈会，对行政审判工作作出了“以十六届四中全会精神为指导，全面提高行政审判的司法能力”的要求和部署。

为切实贯彻党的十六届六中全会精神，落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于预防和化解行政争议健全行政争议解决机制的意见》（中办发〔2006〕27号）及第五次全国行政审判工作会议精神，最高人民法院于2007年4月24日下发《关于加强和改进行政审判工作的意见》。意见就《行政诉讼法》实施以来，行政审判工作的基本经验、当前和今后一个时期的主要任务、如何正确处理保护公民合法权益与支持促进依法行政关系、如何为行政审判工作营造良好的司法环境、探索行政案件协调的处理新机制、在行政审判中准确适

用法律规范维护法制统一、建立司法与行政良性互动机制、重视加强对行政审判工作的领导、进一步加强行政审判队伍建设等方面作了详细阐述和部署,这些意见已成为第五次全国行政审判工作会议以后人民法院行政审判工作的基本指针。

国际金融危机发生以来,中央采取了一系列正确有效的应对方针和一揽子计划,在此期间产生的一些矛盾和问题,有些已经转化成行政纠纷,有的还呈现出突发性、群体性、极端性的特点。积极应对经济社会形势变化引发的新情况、新问题,引导群众以理性合法的方式表达利益诉求,及时妥善化解行政纠纷,为“保增长、保民生、保稳定”方针的贯彻落实提供司法保障,已成为当前和今后一个时期人民法院行政审判工作的重点。为此,在2009年4月4日《行政诉讼法》颁布二十周年座谈会上,时任最高人民法院院长王胜俊同志和副院长江必新同志,围绕“充分发挥行政审判职能作用,为保民生、保增长、保稳定提供司法保障”主题,先后发表重要讲话。

002

畅通行政案件受理渠道,依法保护当事人诉权

关键词 | 行政案件受理 | 诉权保护 |

【最高人民法院司法政策】

强化保护诉权的具体措施

(二)要注意寻找行政案件新的增长点。一是要特别关注行政监管类案件的受理。金融危机以后,要加强政府对市场的监管力度,由此引发的行政监管类案件的数量必将增加,人民法院要积极探索新形势下受理和审理此类案件的规律和标准。二是要特别关注行政给付类案件的受理。我国正在进行行政管理体制改革,国家提出要构建服务型政府,与民生紧密相连的给付类行政案件数量,将随着服务型政府建设步伐的加快,迅速增加,人民法院要加强对此类案件的受理,维护社会和谐稳定。三是要特别关注行政不作为案件的受理。行政诉讼经过近20年的实践,让更多的行政机关了解到司法对行政的监督和制约。一些行政机关为了不当被告,放弃行使行政职责,行政不作为在食品监管、环境卫生等许多领域时有发生,已经造成恶劣的社会影响。因此,人民法院必须加大行政不作为案件的受理,监督行政机关依法履行法定职责。另外,还要关注公益诉讼等新类型案件的受理。

（三）会同有关部门调整信访和行政考评制度。要正确、客观地认识信访制度的作用。行政纠纷最终还是要通过法定的行政复议和行政诉讼等渠道予以解决。要引导群众通过正常的法律途径解决行政争议，扭转群众中普遍存在的“信访不信法”的错误认识。对于行政机关工作人员考评制度中存在的行政诉讼败诉一票否决制度要有正确认识，这一制度尽管提高了行政机关工作人员对依法行政的认识。但是，另一方面也带来了对行政审判依法受案和公正审判的干扰。为了避免一票否决，一些行政机关拼命寻找各种关系阻挠人民法院依法受理和公正审理行政案件。人民法院应当建议有关部门，正确理解和评价行政诉讼败诉现象，修改和完善相关考评制度。

（四）修改完善行政审判绩效考核办法。要加大裁判后引发申诉案件的考核权重，尤其是加大因不受理产生的申诉信访案件的考核权重，加大对不受理、驳回起诉裁定的监督力度，从制度上保障人民法院依法受理行政案件。

（五）配合立案庭专门研究立案受理问题。行政案件立案专业性较强。各级人民法院的行政审判庭要积极配合立案庭依法准确地进行立案审查工作。对于是否立案拿不准的，应当根据司法解释的规定先立案受理；确实不符合人民法院行政诉讼立案条件的，由行政审判庭审查后，裁定驳回起诉。当事人对裁定驳回起诉不服提起上诉的案件，应当交由二审人民法院的行政审判庭审查处理。

——江必新：《依法保护当事人诉权，努力解决行政诉讼告状难的问题——在全国部分法院行政审判工作座谈会上的讲话》，载江必新主编、最高人民法院行政审判庭编：《行政执法与行政审判》总第35集，人民法院出版社2009年版，第15~19页。

进一步重视和加强行政案件受理依法保护当事人诉讼权利，切实解决行政诉讼“告状难”

2. 不得随意限缩受案范围、违法增设受理条件

《行政诉讼法》和相关司法解释根据我国国情和现阶段的法治发展程度，设计了符合实际的行政案件受案范围，这是人民法院受理行政诉讼案件的法定依据。各级人民法院要全面准确理解和适用，不得以任何借口随意限制受案范围。凡是《行政诉讼法》明确规定的可诉性事项，不得擅自加以排除；《行政诉讼法》没有明确规定但有单行法律、法规授权的，也要严格遵循；法律和司法解释没有明确排除的具体行政行为，应当属于人民法院行政诉讼受案范围。不仅要保护公民、法人和其他组织的人身权和财产权，也要顺应权利保障的需要，依法保护

法律、法规规定可以提起诉讼的与人身权、财产权密切相关的其他经济、社会权利。要坚决清除限制行政诉讼受理的各种“土政策”，严禁以服务地方中心工作、应对金融危机等为借口，拒绝受理某类依法应当受理的行政案件。要准确理解、严格执行《行政诉讼法》和相关司法解释关于起诉条件、诉讼主体资格、起诉期限的规定，不得在法律规定之外另行规定限制当事人起诉的其他条件。要正确处理起诉权和胜诉权的关系，不能以当事人的诉讼请求明显不成立而限制或者剥夺当事人的诉讼权利。要正确处理诉前协调和立案审理的关系，既要充分发挥诉前协调的作用，又不能使之成为妨碍当事人行使诉权的附加条件。要全面正确审查起诉期限，对不属于起诉人自身原因超过起诉期限的，应当根据案件具体情况依法提供有效救济。

3. 依法积极受理新类型行政案件

随着形势的发展和法治的进步，行政行为的方式不断丰富，行政管理的领域不断拓展，人民群众的司法需求不断增长，行政争议的特点不断变化。各级人民法院要深入了解各阶层人民群众的生活现状和思想动向，了解人民群众对行政审判工作的期待，依法受理由此引发的各种新类型案件，积极回应人民群众的现实司法需求。要依法积极受理行政给付、行政监管、行政允诺、行政不作为等新类型案件；依法积极受理教育、劳动、医疗、社会保障等事关民生的案件；依法积极受理政府信息公开等涉及公民其他社会权利的案件；积极探讨研究公益诉讼案件的受理条件和裁判方式。对新类型案件拿不准的，应当在法定期间先予立案，必要时请示上级人民法院，不得随意作出不予受理决定。

4. 完善工作机制，改进工作作风

行政案件立案专业性较强。各级人民法院的立案庭和行政庭要在行政案件受理环节加强协调、沟通与配合。要严格执行《行政诉讼法》和司法解释有关受理案件的程序制度，对于当事人的起诉要在法定期限内立案或者作出裁定；不能决定是否受理的，应当先予受理，经审查确实不符合法定立案条件的，裁定驳回起诉。要认真执行《关于行政案件管辖若干问题的规定》，对于起诉人向上一级人民法院起诉的，上一级人民法院应当依法及时作出处理，符合受理条件的，督促有管辖权的人民法院立案受理，也可以直接立案后由自己审理或者指定辖区其他人民法院审理。要改进工作作风，强化便民措施，简化立案环节，丰富立案方式，方便群众诉讼。对于情况紧急且涉及人民群众切身利益或公共利益符合立案条件的案件，要及时立案，尽快审理。要大力推行诉讼引导和指导、权利告知、风险提示等措施，由于起诉人法律知识不足导致起诉状内容欠缺、错列被告

等情形的,应当给予必要的指导和释明,不得未经指导和释明即以起诉不符合条件为由予以驳回。要增强司法公开和透明,对依法不予受理或驳回起诉的,必须依法出具法律文书,并在法律文书中给出令人信服的理由。

——《最高人民法院关于依法保护行政诉讼当事人诉权的意见》(2009年11月9日,法发[2009]54号)

依法及时受理行政案件,积极引导群众通过理性、合法的方式表达诉求

进一步增强为党委和政府分忧、为群众解难的主动性和自觉性,依法及时受理行政案件,积极引导群众通过理性、合法的方式表达诉求。各级人民法院要高度重视行政诉讼立案工作,不得随意限缩行政诉讼受案范围,不得额外增加受理条件。上级人民法院要加强行政诉讼立案监督,对于符合立案条件不予受理的,及时予以纠正,防止因当事人告状无门而到处上访,激化社会矛盾。

——《最高人民法院关于当前形势下做好行政审判工作的若干意见》(2009年6月26日,法发[2009]38号)

编者说明

《行政诉讼法》施行以来,人民法院依法受理和审理了大量行政案件,有效化解了行政争议,维护了人民群众合法权益,促进了行政机关依法行政,行政审判的特殊职能作用日益彰显。但是,行政诉讼“告状难”现象依然存在,已经成为人民群众反映强烈的突出问题之一。最高人民法院2009年上半年通过民意沟通信箱征求社会各界对人民法院工作的意见,其中高居第二位的意见是行政案件告状难。司法统计数字也显示,全国一审行政案件收案数下降。行政案件受理问题形势的严峻,民意反映的强烈,引起了最高人民法院的高度重视。2009年6月最高人民法院发布《关于当前形势下做好行政审判工作的若干意见》,针对在金融危机过程中,一些地方法院片面强调“保增长、保民生、保稳定”政策目标实现,不依法受理行政案件的情况,《意见》明确提出:要畅通行政案件受理渠道,积极引导群众通过理性、合法的方式表达诉求。同年7月,最高人民法院就行政案件受理问题召开全国部分法院行政审判工作座谈会,江必新副院长在会上就认真对待当事人诉权、系统解决行政诉讼告状难问题及强化保护诉权的具体措施作了重要讲话。同年11月9日,为不断满足人民群众日益增长的司法需求,切实解决行政诉讼有案不收、有诉不理的问题,最高人民法院就进一步重视和加强行政案件受理依法保护当事人诉讼权利,切实解决行政诉讼“告状难”问题下发指导性意见。

003

改革管辖制度，保障依法独立公正行使审判权

关键词 | 管辖 | 独立审判 |

【最高人民法院司法政策】

二、做好试点法院的遴选工作

行政案件相对集中管辖,就是将部分基层人民法院管辖的一审行政案件,通过上级人民法院统一指定的方式,交由其他基层人民法院集中管辖的制度。各高级人民法院应当结合本地实际,确定1~2个中级人民法院进行试点。试点中级人民法院要根据本辖区具体情况,确定2~3个基层人民法院为集中管辖法院,集中管辖辖区内其他基层人民法院管辖的行政诉讼代理人;集中管辖法院不宜审理的本地行政机关为被告的案件,可以将原由其管辖的部分或者全部案件交由其他集中管辖法院审理。非集中管辖法院的行政审判庭仍予保留,主要负责非诉行政执行案件等有关工作,同时协助、配合集中管辖法院做好本地区行政案件的协调、处理工作。集中管辖法院的选择,应当考虑司法环境较好、行政案件数量较多、行政审判力量较强、经济社会发展水平较高等因素,并制定试点方案报请高级人民法院决定。

——《最高人民法院关于开展行政案件相对集中管辖试点工作的通知》(2013年1月4日,法[2013]3号)

探索促进行政审判工作平衡发展的管辖机制

各地行政审判工作发展极不平衡,这种现象非常不正常,值得认真反思。各地法院要就这个问题展开积极的探索,建议对下列措施进行试行和探索:一是实行适度的集中管辖。适度的集中管辖,特别是将案件较少的法院管辖进行适度合并,或者根据案件的种类、数量等进行优化组合,使各地的收案量保持基本平衡。也可以按照《最高人民法院关于行政诉讼管辖问题的规定》的精神,进行提级管辖、交叉管辖、指定管辖等。二是探索实施中级法院巡回审判。要充分发挥“马锡五审判方式”在新形势下的作用,推动中级法院的巡回审判工作。目前,河南法院已经开始实施这一制度。通过深入田间地头,深入工矿企业,切实解决人民群众的实际困难,努力提供良好的司法服务。三是探索到下级法院巡回处

理行政诉讼的申请再审案件。最高人民法院和高级人民法院应尽可能到当地处理行政诉讼申诉和信访案件，逐步减少不负责任的简单转办。

——江必新：《在全国法院行政审判工作座谈会上的讲话》（2009年4月10日），载江必新主编、最高人民法院行政审判庭编：《行政执法与行政审判》总第34集，人民法院出版社2009年版，第37~38页。

执行《最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的规定》中应注意处理好的问题

一是以确保独立公正审判为目标。行政案件管辖制度改革的目的防止和排除不当干预，使人民法院能够独立公正地受理和审理行政案件。因此，在如何确定案件管辖问题上，必须以是否有利于保证人民法院独立公正审判为标准。对于可能存在影响审判独立和公正司法情形的案件，下级人民法院应当主动报请上级人民法院管辖或者指定管辖，上级人民法院要依照《最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的规定》（以下简称《管辖规定》）及时作出指定管辖或者提级管辖的决定。

二是当事人起诉和人民法院决定相结合。《管辖规定》在指定管辖和提级管辖的启动上赋予了当事人一定选择权，但最终是否要实行指定管辖或者提级管辖，必须由人民法院作出决定。公民、法人或者其他组织以案件重大、复杂为由或者认为有管辖权的基层人民法院不宜行使管辖权，可以直接向中级人民法院起诉。对于当事人的起诉，中级人民法院应当结合本地实际情况和案件具体情况确定案件的管辖，对于可能存在影响公正审理事由的，应当指定本辖区其他基层人民法院管辖或者决定自己审理；如果认为被告所在地人民法院能够保证案件审理的公正与效率，也可以书面告知起诉人向有管辖权的基层人民法院起诉。

三是以指定管辖为主，以提级管辖为辅。实践证明，适当提高个别行政案件的审级对于保证公正审理案件是必要的，同时也要坚持和体现将矛盾和争议解决在基层的原则和精神。《管辖规定》在对中级人民法院管辖的第一审行政案件适度进行调整的同时，重点对中级人民法院指定管辖作了规定。各地在执行过程中应当坚持以指定管辖为主，确有必要时再选择提级管辖，尽可能将行政争议化解在基层。

四是兼顾方便诉讼与案件平衡。指定管辖可能会给当事人带来一定程度的不便，因此在确定管辖法院时，应当尽可能采取就近原则。地处边远、交通不便

的地方,应当考虑当事人的困难和负担,必要时可以征求当事人的意见。同时,还应注意通过指定管辖,适当均衡各基层人民法院审理行政案件的工作量,使司法资源得到合理配置。

五是防止法院之间固定对应管辖。中级人民法院在指定管辖法院时,应当尽量避免两个人民法院之间形成规律性的固定对应管辖,防止因此而产生负面效应,影响指定管辖作用的发挥。

六是立案和审判机构协同配合。行政案件的立案受理和管辖涉及的问题往往比较复杂,鉴于行政审判庭对受案范围和起诉条件的把握较为熟悉,对辖区法院的司法环境、行政案件质量及行政审判力量配置等情况更为了解,在决定案件管辖问题时,立案庭和行政审判庭要加强沟通配合,对如何确定管辖法院立案庭应当在主动征求行政庭意见后作出决定。高级人民法院和中级人民法院要结合本地实际,对行政案件管辖工作分工和衔接问题制定相应的具体措施。

七是以改善和优化基层司法环境为重点。从实践情况看,行政审判遇到干扰相对较多的是基层人民法院。《管辖规定》重点对基层人民法院管辖的第一审行政案件的指定管辖和级别管辖问题作出规定。中级人民法院和高级人民法院管辖的第一审行政案件,需要由上一级人民法院审理或者指定管辖的,可以参照本规定办理。

八是规范和统一案件管辖相关司法文书。执行《管辖规定》涉及相关司法文书的制作。为了规范和统一案件管辖相关司法文书,本通知后附有行政案件管辖的相关司法文书样式,供各级人民法院试行。试行中如有问题,及时向我院反映。

——《最高人民法院关于认真贯彻执行〈关于行政案件管辖若干问题的规定〉的通知》(2008年1月14日,法发[2008]7号)

积极推进行政案件管辖制度的改革和完善,为人民法院依法独立公正审理行政案件提供制度保障

当前影响行政审判工作发展的因素中,司法环境仍然是一个比较突出的问题。各级人民法院要紧紧依靠党委和人大的领导、监督和支持,切实解决以言代法、以权压法和非法干预行政审判的问题,克服行政审判中的地方和部门保护主义。对于干预、阻碍人民法院受理、审判和执行行政案件的行为,要及时向各级纪检监察机关通报情况,取得支持。

要积极推进行政案件管辖制度的改革和完善,通过加大指定管辖、异地审理

的力度,防止和排除地方非法干预,为人民法院依法独立公正审理行政案件提供制度保障。

探索管辖制度改革应当正确处理好以下问题:一是要以确保司法公正为目标。无论是指定管辖还是提级管辖,其目的都在于防止和排除不当干预,保证人民法院依法公正处理行政案件。对于由当地基层法院管辖可能会影响公正审理的案件,中级人民法院可以根据当事人的申请,决定指定管辖或者提级管辖,以确保案件审理的公正性。二是当事人选择和法院决定相结合。当事人可以向被告所在地基层人民法院起诉,也可以申请中级人民法院管辖,或者请求中级人民法院指定本辖区其他基层人民法院管辖,是否准许由中级人民法院决定。三是方便诉讼与案件平衡相兼顾。指定管辖应当考虑当事人的困难和负担,尽可能以就近为原则。同时可以通过指定管辖均衡各基层法院承办行政案件的数量。四是立案和审判机构相配合。在决定指定管辖或者提级管辖时,立案庭和行政庭要加强沟通与配合,如何确定管辖法院可以由行政庭提出意见。五是以解决基层法院公正司法为重点,尽可能把行政争议解决在基层。中级人民法院案件的管辖问题,应当按照现行法律和司法解释的规定执行。

——《最高人民法院关于加强和改进行政审判工作的意见》(2007年4月24日,法发〔2007〕19号)

积极探索案件管辖制度,保证行政案件的公正审理

改革和完善行政案件管辖制度,从制度上排除干预行政审判的各种因素,是《人民法院第二个五年改革纲要(2004~2008)》确定的目标和今年最高人民法院重点调研课题之一。近年来,不少法院在行政案件管辖方面作了积极的探索,诸如将被告为县级人民政府、市(地)级人民政府及省级人民政府职能部门的行政案件,社会影响较大、人数众多的集团诉讼、共同诉讼行政案件,涉外或者涉港澳台的案件等,作为中级法院所辖区域的重大复杂案件,由中级法院管辖;对涉及不同地区当事人的行政案件,当事人申请上级法院管辖或者指定其他法院管辖,经审查确有正当理由的,由上级法院依法管辖或指定其他法院管辖;对生效行政裁判文书执行过程中存在一定困难的案件,由高于被执行行政机关级别的法院负责执行,以排除地方干预;根据《行政诉讼法》的规定,对在受理、审判和执行上干预比较多、阻力比较大的基层法院管辖的行政案件,超过法定期间依法应当受理而不受理的案件等,高级法院和中级法院根据实际情况和需要,决定将下级法院管辖的第一审行政案件由自己管辖,或者指定、移交其他下级法院审判

(涉及不动产的除外)。这些做法和经验,对于排除行政干预、改善司法环境、维护司法公正具有积极的作用,可以在一定范围内试行。对于个别行政案件数量一直比较少、干预比较多、工作长期被动的法院,上级法院要加大监督、指导和督促的力度,使其尽快改变局面。采取提审、指定管辖的法院,除个案外,应当报请上级法院决定或者同意。

——《优化司法环境,实现司法公正,为推进社会主义和谐社会建设提供有力的司法保障——在全国法院优化行政审判司法环境经验交流会上的讲话》(2005年11月28日),载万鄂湘主编、最高人民法院行政审判庭编:《行政审判指导》总第2辑,人民法院出版社2004年版,第14页。

编者说明

党的十六届五中全会,审议并通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》(以下简称《建议》)。《建议》给人民法院的各项审判工作提出了新的要求,赋予了行政审判工作以新的历史使命。为了认真学习贯彻十六届五中全会精神,为实现全会提出的各项目标提供更加有力的司法保障,最高人民法院于2005年11月28日召开全国法院优化行政审判司法环境经验交流会,提出通过改革和完善行政案件管辖制度,从制度上排除干预行政审判的各种因素,优化行政审判司法环境。2007年4月24日,《最高人民法院关于加强和改进行政审判工作的意见》中提出要积极推进行政案件管辖制度的改革和完善,通过加大指定管辖、异地审理的力度,防止和排除地方非法干预,为人民法院依法独立公正审理行政案件提供制度保障。2008年1月14日,最高人民法院颁布《关于行政案件管辖若干问题的规定》,以司法解释的形式对指定管辖、提级管辖等作出明确规定;2013年1月4日,最高人民法院在总结浙江丽水等地经验的基础上,下发通知决定在部分中级人民法院辖区内开展行政案件相对集中管辖试点工作。至此,以提级管辖、指定管辖、交叉管辖和相对集中管辖等为切入点的行政案件管辖制度改革已逐次展开,在现行法律框架下实现了司法审判区域与行政管理区域的有限分离,使行政审判制度及时有效化解行政争议、妥善处理人民内部矛盾的功能得以正常发挥。

004

创建协调机制,妥善化解行政争议

关键词 | 协调机制 | 行政诉讼撤诉 |

【最高人民法院司法政策】

6. 着力做好行政案件协调工作。在依法维护和监督行政机关依法行使行政职权的同时,要针对不同案件特点,通过积极有效的协调、和解,妥善化解行政争议。

在不违背法律规定的前提下,除了对行政赔偿案件依法开展调解外,在受理行政机关对平等主体之间的民事争议所作的行政裁决、行政确权等行政案件,行政机关自由裁量权范围内的行政处罚、行政征收、行政补偿和行政合同等行政案件,以及具体行政行为违法或者合法但不具有合理性的行政案件时,应当重点做好案件协调工作。

对一些重大疑难、影响较大的案件,要积极争取党委、人大支持和上级行政机关配合,邀请有关部门共同参与协调。对具体行政行为违法或者合法但不具有合理性的行政案件,要通过协调尽可能促使行政机关在诉讼中自行撤销违法行为,或者自行确认具体行政行为无效,或者重新作出处理决定。

——《最高人民法院关于进一步贯彻“调解优先、调判结合”工作原则的若干意见》(2010年6月7日,法发〔2010〕16号)

要善于运用协调手段有效化解行政纠纷,促进社会和谐。在不违反法律规定的前提下,将协调、和解机制贯穿行政审判的庭前、庭中和庭后全过程。协调过程既可以由法官主持,也可以委托其他机关和个人主持。下级法院协调处理案件存在困难的,可以请求上级法院予以协助。要通过推动行政机关法定代表人出庭应诉制度,为协调、和解提供有效的沟通平台。要关注撤诉和解协议的执行情况,防止裁定撤诉后和解协议得不到及时有效执行而引起新的争议。

要探索建立制度化的沟通协调平台,形成司法与行政良性互动机制。通过制度化的良性互动机制,积极争取当地党委和政府的支持,形成协调、和解的合力,有效化解行政争议,维护社会和谐。

——《最高人民法院关于当前形势下做好行政审判工作的若干意见》(2009年6月26日,法发〔2009〕38号)

执行《最高人民法院关于行政诉讼撤诉若干问题的规定》中应注意处理好
的问题

一是以依法妥善处理行政争议为目标。制定《最高人民法院关于行政诉讼

撤诉若干问题的规定》(以下简称《撤诉规定》))的主要目的,是为了妥善化解行政争议,依法审查行政诉讼中行政机关改变被诉具体行政行为及当事人申请撤诉的行为。人民法院经审查认为被诉具体行政行为违法或者明显不当,可以根据案件的具体情况,建议被告改变其所作的具体行政行为,主动赔偿或补偿原告的损失,原告同意后可以申请撤诉。这种处理机制是在法律允许范围内的制度创新,是新形势下解决行政争议的一项有效制度,是实现“案结事了”,促进“官”民和谐的必然要求。各级人民法院要通过认真执行《撤诉规定》,积极探索协调解决行政争议的新机制。特别是对于群体性行政争议、因农村土地征收、城市房屋拆迁、企业改制、劳动和社会保障、资源环保等社会热点问题引发的行政争议,更要注意最大限度地采取协调方式处理。鼓励和提倡双方当事人通过合意协商,在妥善解决争议的基础上通过撤诉的方式结案。

二是正确处理合法性审查与当事人撤诉的关系。提倡和鼓励以当事人撤诉的方式结案,不能排除或放弃合法性审查原则。人民法院应当在通过对具体行政行为的合法性、适当性进行审查,初步确认具体行政行为违法或明显不当的基础上,根据案件具体情况建议被告改变被诉具体行政行为。被告改变其所作的具体行政行为及原告申请撤诉只有符合法定条件,人民法院才能作出准许撤诉的裁定。

三是准确把握审判组织在新机制中的地位和作用。由于行政诉讼中被告改变其所作的具体行政行为,原告同意并申请撤诉,是建立在当事人自愿的基础上,合议庭可以发挥宣传、建议、协调和法律释明的作用,但要严格遵循当事人自愿原则,坚决防止和杜绝动员甚至强迫当事人撤诉的现象。既要尽可能通过协调化解行政争议,又不能片面追求撤诉率,侵害当事人合法权益。

四是注意选择裁定准许撤诉的时机。在当事人之间达成的和解中,往往具有履行权利义务的内容,人民法院应当关注和解内容的履行情况,对于有履行内容且履行完毕,符合撤诉条件的,应当裁定准许撤诉;不能即时或者一次性履行的,可以裁定准许撤诉,也可以裁定中止审理,以防止约定的义务不能及时履行或者不履行,使当事人的权益再次受到侵害。

五是正确处理撤诉与裁判的关系。及时救济权利,兼顾行政效率,是行政审判应当追求的目标。要处理好撤诉与裁判的关系,防止当判不判,久拖不结。经审查申请撤诉不符合法定条件,或者行政机关改变被诉具体行政行为后当事人不撤诉的,应当及时作出裁判。

六是完善撤诉的结案方式。为了满足审判实践的需要,《撤诉规定》对撤诉

裁定的方式进行了必要的完善。准许撤诉裁定可以载明被告改变被诉具体行政行为的主要内容,并可以根据案件具体情况,在裁定理由中明确被诉具体行政行为为全部或者部分不再执行。准许撤回上诉或者再审申请的裁定参照上述要求制作,并可以明确被诉具体行政行为或者原裁判全部或者部分不再执行,以解决双方当事人的合意与被诉具体行政行为或者原裁判的冲突。通过对行政机关改变具体行政行为的内容及履行情况加以确认,使当事人的权利义务更加明确。由于裁定通常只解决诉讼程序方面问题,因此,上述已在裁定理由中明确、涉及实体处理的内容,在裁定主文中不再表述。

七是注意撤诉的适用范围。行政机关改变被诉具体行政行为后原告申请撤诉,一般发生在第一审诉讼期间,但在第二审和再审期间也可能出现,如果片面强调判决的既判力和稳定性而不允许撤诉,不利于实现化解行政争议、妥善解决纠纷的目的。《撤诉规定》对此也作了明确规定,当事人在第二审期间申请撤回上诉,再审期间申请撤回再审申请的,均可参照本规定执行。

——《最高人民法院关于认真贯彻执行〈关于行政诉讼撤诉若干问题的规定〉的通知》(2008年1月31日,法发[2008]9号)

按照“坚持合法审查,促进执法完善,依法规范撤诉,力求案结事了”的要求,积极探索行政案件处理新机制

人民法院在查清事实,分清是非,不损害国家利益、公共利益和他人合法权益的前提下,可以建议由行政机关完善或改变行政行为,补偿行政相对人的损失,人民法院可以裁定准许行政相对人自愿撤诉。特别是对因农村土地征收、城市房屋拆迁、企业改制、劳动和社会保障、资源环保等社会热点问题引发的群体性行政争议,更要注意最大限度地采取协调方式处理。既要有娴熟的司法审查能力,又要具备高超的沟通协调能力和群众工作能力;既要依法保护群众的切身利益,又要善于引导当事人正当合法行使权利;既要保证个案处理的公正性,又要注意社会效益的最大化;既要全力做好本职工作,又要善于取得和依靠党委、政府的支持,要防止和避免因工作方法不当导致矛盾激化和转化,力争将案件处理的负面影响减少到最低限度。

探索和完善协调机制应当正确处理好以下关系:一是合法性审查与协调的关系。人民法院要在查明事实、分清是非,不损害国家利益、公共利益和他人合法权益的前提下,协调处理行政争议。二是自愿撤诉与积极协调的关系。原告申请撤诉必须建立在自愿的基础上,不得代替当事人表达意愿,更不能强迫当事

人接受某种条件。三是协调与裁判的关系。当事人不同意撤诉或者和解后又反悔的,应当及时恢复审理、作出裁判,不得片面追求撤诉率而当判不判,久拖不结。四是撤诉与执行的关系。在确认当事人协议效力的同时,对按约应即时履行没有履行的,不能急于送达裁定;对于约定到期履行的,应对义务方履行协议情况进行监督,防止因毁约或者失信而导致循环诉讼。

——《最高人民法院关于加强和改进行政审判工作的意见》(2007年4月24日,法发[2007]19号)

编者说明

行政审判的协调机制在我国经历了全面否定—逐步承认—广泛肯定的演变过程。最早作出有关行政诉讼不得调解规定的是1985年最高人民法院发布的《关于人民法院审理经济行政案件不应进行调解的通知》。1987年,最高人民法院在《关于审理经济纠纷案件具体适用〈民事诉讼法(试行)〉的若干问题的解答》中,再次就不适用调解明确作了规定。1989年颁布的《行政诉讼法》更加明确了这一点:人民法院审理行政案件,对具体行政行为合法性进行审查,除行政赔偿诉讼外不适用调解。不适用调解原则,是《行政诉讼法》立法之初为避免行政机关因规避诉讼而与相对人妥协损害公共利益所作的规定。正因如此,在一个时期里,一些法院和法官对运用协调方式处理行政案件存在不同的认识。表现在案件处理上,“重判决轻协调”“重形式公正轻实体公正”的现象相当普遍,导致“官了民不了”“案结事不了”的问题十分突出。为此,有人提出,尽管《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。在司法实践中,法院和行政机关为了解决行政争议而在当事人之间进行协调已成为普遍现象,有些地方还总结积累了一些经验,取得了较好的法律效果和社会效果。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。从许多国家的法律制度和司法实践看,并不排斥调解解决行政争议,有些国家还建立行政诉讼调解制度,协调结案的比例较高。面对经济转轨和社会转型时期行政审判领域新情况、新问题,最高人民法院在征求立法机关和国务院相关部门意见的基础上,对行政诉讼和解制度提出指导性意见,在不违反法律、不损害国家利益、公共利益和他人合法权益的前提下,尽可能采取协调的方式促使当事人和解,最大限度地减少行政争议的负面效应。党中央、国务院、中央政法委也纷纷肯定行政审判的和解协调机制。2014年修改的《行政诉讼法》第60条规定:“人民法院审理行政案件,不适用调解。但是,行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件可以调解。调解应当遵循自愿、合法原则,不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益。”

005

准确适用法律，统一裁判尺度

关键词 | 法律适用 | 裁判标准 |

【最高人民法院司法政策】

规范请示程序，正确处理行政、民事交叉和“以罚代刑”等问题

要严格规范法律适用问题请示程序。各级人民法院在审理行政案件中遇到法律适用的疑难问题，可以向上级法院请示。上报请示应当严格执行最高人民法院关于请示问题的规定，请示的内容应当限于法律和司法解释的适用问题，不得就案件的事实认定问题、定性问题或者实体处理问题进行请示，更不得全案请示。法律适用问题请示应当逐级上报，不得越级请示。请示法院应当对请示问题的事实负责，并且经过审判委员会讨论提出倾向性意见。

正确处理行政诉讼案件和民事诉讼案件交叉的问题。要区别责任发生的时间、法律对责任实现顺序是否有专门规定，以及是否涉及国家利益、公共利益，审慎解决民事责任和行政责任的冲突。要立足我国社会主义初级阶段的国情，既重视保障民事受害人的及时有效救济，也要兼顾行政与民事两种赔偿责任承担的基本公平。对选择民事或行政救济途径法律规定不明确的，要加强法院内部的沟通协商，不轻易否定起诉人的行政诉讼权或民事诉权。如争议的民事法律关系是行政行为合法的基础性前提性事实和主要构成要件的，应当先行中止行政诉讼，等候民事诉讼的判决结果。反之则可以行政诉讼先行。不同审判庭或者法院之间应当主动加强沟通协调，不得各行其是。

充分尊重生效裁判的既判力，防止对同一事实或者同一法律问题作出不同裁判。无论是行政案件还是民事案件，在裁判发生法律效力后未经法定程序改判之前，对当事人、司法机关以及其他主体都具有拘束力，其他法院均不得作出与生效裁判不一致的裁判。即使生效裁判确有错误，也必须通过法定程序依法予以纠正，不得无视生效裁判的存在。

高度重视“以罚代刑”的问题。当前在行政程序中，“以罚代刑”的现象比较突出。各级人民法院在行政审判中发现违法行为已经构成犯罪的，应当及时移送刑事侦查机关处理；对于行政机关可能存在“以罚代刑”、放纵犯罪问题的，要

向行政机关或者有关部门及时提出司法建议。

——《最高人民法院关于加强和改进行政审判工作的意见》(2007年4月24日,法发[2007]19号)

准确适用法律规范,确保行政案件公正审理

行政审判涉及的法律规范层级和门类较多,《立法法》施行以后有关法律适用规则亦发生了很大变化,在法律适用中经常遇到如何识别法律依据、解决法律规范冲突等各种疑难问题。这些问题能否妥当地加以解决,直接影响行政审判的公正和效率。而且,随着我国法治水平的提高和适应加入世贸组织的需要,行政审判在解决法律规范冲突、维护法制统一中的作用越来越突出。为准确适用法律规范,确保行政案件的公正审理,维护国家法制的统一和尊严,促进依法行政,最高人民法院行政审判庭就审理行政案件适用法律规范的突出问题进行专题调研,并征求有关部门意见。2003年10月,最高人民法院在上海召开全国法院行政审判工作座谈会期间,就审理行政案件适用法律规范问题进行了专题座谈。与会人员在总结审判经验的基础上,根据《立法法》《行政诉讼法》及其他有关法律规定,对一些带有普遍性的问题形成了共识。

——《最高人民法院关于印发〈关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要〉的通知》(2004年5月18日,法[2004]96号)

006

创新裁判方式,注重争议的实质性解决

关键词 | 裁判方式 | 争议的实质性解决 |

【最高人民法院司法政策】

鼓励和支持行政机关对平等主体之间民事争议进行调解、裁决或者依法作出其他处理,有效化解行政管理活动中发生的各类矛盾纠纷。

为有效化解行政管理活动中发生的各类矛盾纠纷,人民法院鼓励和支持行政机关依当事人申请或者依职权进行调解、裁决或者依法作出其他处理。调解、裁决或者依法作出的其他处理具有法律效力。当事人不服行政机关对平等主体

之间民事争议所作的调解、裁决或者其他处理,以对方当事人为被告就原争议向人民法院起诉的,由人民法院作为民事案件受理。法律或司法解释明确规定作为行政案件受理的,人民法院在对行政行为进行审查时,可对其中的民事争议一并审理,并在作出行政判决的同时,依法对当事人之间的民事争议一并作出民事判决。

行政机关依法对民事纠纷进行调处后达成的有民事权利义务内容的调解协议或者作出的其他不属于可诉具体行政行为的处理,经双方当事人签字或者盖章后,具有民事合同性质,法律另有规定的除外。

——《最高人民法院关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》(2009年7月24日,法发〔2009〕45号)

充分发挥行政诉讼附带解决民事争议的功能

在受理行政机关对平等主体之间的民事争议所作的行政裁决、行政确权、行政处理、颁发权属证书等案件时,可以基于当事人申请一并解决相关民事争议。要正确处理行政诉讼与民事诉讼交叉问题,防止出现相互矛盾或相互推诿。

要注意争议的实质性解决,促进案结事了。对于行政裁决和行政确认案件,可以在查清事实的基础上直接就行政主体对原民事性质的事项所作出的裁决或确认依法作出判决,以减少当事人的诉累。撤销具体行政行为责令重新作出具体行政行为的判决以及责令行政机关履行法定职责的判决,要尽可能明确具体,具有可执行性;不宜在判决书或判决主文表述的内容,可以通过司法建议加以明确。

——《最高人民法院关于当前形势下做好行政审判工作的若干意见》(2009年6月26日,法发〔2009〕38号)

【链接：最高人民法院法官著述】

行政诉讼法修改建议丰富裁判方式以追求救济到位

对《行政诉讼法》规定的维持判决、撤销判决、履行判决和变更判决等四种判决形式作出系统化改造。以驳回原告诉讼请求判决取代维持判决;增加确认判决,包括确认行政行为违法、无效或者其他相应的确认判决;增加禁令判决,即在特定情形下判决被告不得作出某种行政行为;增加针对行政合同诉讼可以依照《合同法》作出判决等内容。

——王胜俊总主编、江必新主编、贺荣副主编：《行政审判和国家赔偿改革的路径与成效》，人民法院出版社2013年版，第131页。

007

优化诉讼程序，提高行政审判质效

关键词 | 诉讼程序 | 审判质效 |

【最高人民法院司法政策】

在部分基层人民法院开展行政诉讼简易程序试点工作

为保障和方便当事人依法行使诉讼权利，减轻当事人诉讼负担，保证人民法院公正、及时审理行政案件，经中央批准，在部分基层人民法院开展行政诉讼简易程序试点工作。

最高人民法院确定的行政审判联系点法院（不包括中级人民法院）可以开展行政诉讼简易程序试点。各高级人民法院可以选择法治环境较好、行政审判力量较强和行政案件数量较多的基层人民法院开展行政诉讼简易程序试点，并报最高人民法院备案。

——《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》
(2010年11月17日，法[2010]446号)

创新行政审判绩效考评体系

要努力建立和完善“组织考察有充分依据、个人努力有正确方向、群众评估有明确标准、监督指导有统一尺度”的科学的行政审判绩效考评体系，紧紧抓住影响行政审判工作的源头性、根本性、基础性问题，深入开展社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法三项重点工作，推动行政审判质量效率和社会效果的提高。

行政审判绩效考评的主要内容和重点应当包括五个方面：一是要科学设定审判质量和效率指标，促进司法公正和高效；二是要正确把握考核指标权重，引导法官自觉追求案结事了；三是要强化审判业务素质指标，进一步提高法官司法水平；四是要重视行政审判队伍建设指标，大力提高人民法院司法能力；五是要

优化司法环境指标,推动行政审判工作良性发展。

提高行政审判绩效考评的质量和效果,要高度重视五个方面的问题:一是要不断提高考评的科学性。要严格按照法律规定和法律精神设定评估指标,客观全面地评价行政审判工作。二是要高度重视考评的客观性。要确保考核数据来源的可靠性,严格数据审核制度,建立辖区内统一、规范的绩效考评数据统计台账。三是要努力提高考评的针对性。要以人民法院案件质量考评体系为基础,针对本地区行政审判特点,适当增加指标或者调整其比重。四是要不断提升考评的权威性。要倡导评估程序公开,注重目标管理和评估结果的转化,要通过绩效考评体系,使法官努力通过工作取得的审判业绩得到充分认可,并通过向社会公开绩效考评结果,展示司法成效,使人民群众在体验司法服务的同时感受公正司法和阳光司法。五是要充分体现行政审判的特点。要对行政审判工作给予客观公正的评价,尤其不能简单地以案件数量多少来评价行政审判庭和行政审判法官的工作实绩,并尽可能为他们开展工作创造有利条件和给予及时有力的支持。

——江必新:《围绕三项重点工作,创新绩效考评体系,进一步提高行政审判工作的质量和效率——在全国法院行政审判绩效考评经验交流视频会议上的讲话》(2010年3月30日),载江必新主编、最高人民法院行政审判庭编:《行政执法与行政审判》总第39集,中国法制出版社2010年版,第32~34页。

【链接:最高人民法院法官著述】

行政审判庭审程序改革的主要内容

1. 坚持因案而异

针对行政诉讼案件繁简不一、当事人诉求不一的现状,不采取一种庭审模式,而是实事求是地采取“因案制宜、繁简结合”的庭审模式。对案情相对疑难复杂的案件,强调通过庭前会议、庭前交换等制度做好庭前准备工作;对于案情相对简单的案件,则采取“一步到庭”,节约司法成本和当事人的诉讼成本。针对不同案件,采取有所区别的庭审方式。如作为与不作为案件、事实争议与法律争议案件、行政诉讼与行政赔偿诉讼都通过不同的庭审模式来进行审理。

2. 坚持庭前准备与庭审分离

对疑难复杂案件,强调建立预备庭制度,对案件审理重点、思路和走势等作

初步分析判断,保证后续程序重点突出、有的放矢。预备庭注意侧重解决以下问题:(1)核对当事人身份、联系方式、委托代理人身份及权限;(2)引导当事人明确起诉状或答辩状模糊之处;(3)确定当事人无争议的证据材料;(4)确定当事人无争议事实;(5)就案件的争议问题征询并听取当事人意见;(6)协商当事人拟补充提交证据的交换与展示问题;(7)对庭审方式、步骤和重点等程序内容进行必要诉讼指导。预备庭结束后,书记员应将记录打印后交由当事人及其诉讼代理人核对、签名或盖章。

3. 坚持合议庭主导

为了保证庭审活动的深入,避免因当事人诉讼能力差异造成实体上的不公正,防止庭审成为单纯诉讼技巧的竞技场,合议庭应平衡好当事人主义与职权主义的关系,依法进行职权探究,发现案件事实和查明法律适用。庭审中合议庭要发挥组织引导作用:一是对疑难复杂案件开展庭前证据交换,引导当事人明确相关事项并对证据发表初步质证意见;二是对当事人诉讼请求不明的,审判人员要加以引导;三是在举证质证环节,合议庭要引导当事人围绕事实争议焦点展开举证,并结合证据的真实性、合法性、关联性进行质证;四是在法庭辩论环节,引导当事人就法庭归纳的案件法律适用问题展开辩论。

4. 坚持当事人全面参与

公正与中立是现代司法的主要特征,法官只是庭审活动的组织者、指挥者,而当事人才是庭审的“主角”。当事人全程、深度、有序地参与,是庭审公平、公正、公开的关键。当事人可以参与确定案件事实和争议焦点,有权发表辩论意见,可以选择协调和解方式。

5. 坚持程序优化简化

一是诉辩意见呈现方式可以多样化,双方诉辩意见已在开庭前有效送交的,可以在经当事人同意后当庭不再宣读;二是每个庭审环节的目的更加细化,如举证质证环节主要解决事实争议问题,法庭辩论环节主要解决法律争议问题等;三是设立庭中协调环节,适应现实和形势需要,有利于行政争议实质化解。

6. 坚持纠纷实质化解

庭审的有序推进和辨法析理,为当事人了解、吸纳对方的意见提供了较好的时机。合议庭在庭审中应注意控制好庭审氛围,缓解当事人间的对立情绪,把庭审变为沟通、协商和交流的平台,为当事人之间的依法、平等协商对话创造条件。庭审中或者休庭后,在案件事实已经基本清楚的前提下,合议庭可以就案件的协调和解问题征询当事人意见,通过协调和解解决争议,促进纠纷解决。