



新行政诉讼法 疑难问题解析与实务指引

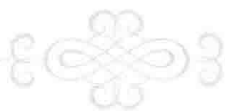
新行政诉讼法与最新行政诉讼法司法解释
前沿问题研究、疑难问题解析与实务指引

程琥等 / 著



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

值班电话: 010-66026508

传真: 010-66031119

北京西单横二条2号 邮政编码100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010-66038139

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)

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还仍然存在不协调、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项合同，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

会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明中指出，探索设立跨行政区划的人民法院，“有利于构建普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局”。行政审判体制机制改革是当前直接影响行政审判工作成效的战略性问题，也是当前司法改革应当啃下的硬骨头。通过积极探索建立与行政区划适当分离的行政案件管辖制度，通过提级管辖、异地交叉管辖、相对集中管辖等多种形式，探索各具特色的管辖制度改革。认真执行新《行政诉讼法》第十八条第二款关于行政案件跨行政区域集中管辖规定，经最高人民法院批准，由高级人民法院根据本地实际，确定若干法院跨行政区划管辖行政案件，整合行政审判资源，缓解行政审判压力，促进行政审判司法环境的改善。

（七）以加强行政审判队伍建设作为推进行政审判体系和审判能力现代化的重要保障。行政审判职能发挥和行政诉讼目标实现，离不开一支高素质的行政法官队伍。行政执法涉及领域众多，行政审判专业化要求越来越高。要深刻认识和把握新时代党的建设总要求，坚定不移推进全面从严治党。要把政治建设摆在首位，认真学习党章修正案，严格执行新形势下党内政治生活若干准则，增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性，把确保党和国家政令畅通、确保宪法法律的统一实施，作为队伍建设的重要使命。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想统领人民法院工作，深入贯彻落实新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”目标，更好地坚持司法为民、公正司法，推动人民司法事业实现新发展。要加强基层党组织建设，教育引导广大党员干部发挥先锋模范作用，作学习宣传贯彻党的十九大精神的表率。要按照党的十九大报告提出的增强“八个本领”的要求，大力推进行政法官队伍正规化、专业化、职业化建设，着力提升行政法官队伍适应新时代中国特色社会主义发展要求的能力。现行全国法院行政审判庭设置和行政审判人员配备，机构设置分散，审判力量薄弱，不利于行政审判专业化建设。要大力加强行政审判团队建设，配齐配

强行政审判团队，采取切实措施解决当前一些地方法院在施行员额制后出现的“一人庭”“二人庭”问题。针对当前行政审判队伍力量薄弱、行政审判队伍专业化建设严重滞后、行政审判骨干人才流失严重、行政法官司法本领恐慌、难以满足人民群众日益增长的司法需求的实际情况，加强思想政治工作，把用感情留人、用事业留人真正落实到行政审判队伍建设中，加强法官权益保障，最大限度地调动行政法官的工作积极性和主动性。要着力培树行政审判法官队伍的先进典型，充分发挥先进典型的感召力和示范作用。要切实采取措施补齐行政审判队伍建设的短板，稳定行政法官队伍，充分发挥行政法官骨干作用。要全面提升司法能力，加强和改进新形势下行政审判教育培训工作，提高行政法官认识和把握大局、公正司法、做群众工作以及信息技术应用等各方面的能力，培养高素质的行政法官队伍。

三、推进行政审判体系和审判能力现代化的基本遵循

行政诉讼制度是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，对于保障公民、法人和其他组织合法权益、推进法治政府建设、解决行政争议、密切政府与人民群众之间的良好关系发挥着不可替代的职能作用。要认真学习宣传贯彻党的十九大精神，坚决维护习近平同志在全党的核心地位，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，坚决做到维护核心、绝对忠诚、听党指挥、勇于担当。

（一）坚持党的领导是推进行政审判体系和审判能力现代化的根本政治保证。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。党的领导是中国特色社会主义最本质的要求，是建设中国特色社会主义法治的根本保证，也是中国特色社会主义法治道路最鲜明的特征。坚持党的领导是大力推进行政审判体系和审判能力现代化的根本所在、命脉所在。

坚持党的领导是确保推进行政审判体系和审判能力现代化沿着正确方向前进的根本要求。行政诉讼制度是国家治理体系和法治体系的重要组成部分，必须始终将有利于巩固中国共产党的执政地位和国家长治久安作为

大力推进行政审判体系和审判能力现代化的基本原则。我国宪法确立了中国共产党的领导地位，行政审判体系和审判能力现代化必须在党的领导下依法推进。行政诉讼制度作为我国三大诉讼制度之一，在履行宪法法律赋予审判职责时，必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，并始终将党的领导作为大力推进行政审判体系和审判能力现代化的基本遵循。事实证明，只有始终坚持党的领导，行政审判才能稳中求进、科学发展，行政审判不可替代的职能作用才能更加彰显。

坚持党的领导是行政审判事业蓬勃发展的关键所在。司法权属于党的执政权重要组成部分，人民法院是党领导下的国家审判机关，人民法院的行政审判作为人民司法事业的有机组成部分，在坚持党的领导这一重大原则问题上必须保持高度自觉和清醒，必须毫不动摇、一以贯之。人民法院在行政审判工作中牢固树立坚持党的领导的自觉性和主动性，严格贯彻党的执政宗旨，始终在党和国家大局中谋划行政审判工作，行政审判才能够大踏步前进。

坚持党的领导是推进行政审判体系和审判能力现代化的重要保证。大力推进行政审判体系和审判能力现代化涉及行政审判体制和机制中的诸多问题，必然会引起权力配置和利益格局的重大调整，大力推进行政审判体系和审判能力现代化的各项目标如期实现，必须始终紧紧依靠党总揽全局、协调各方的领导作用，组织和动员各方面力量共同推进行政审判体系和审判能力现代化。

（二）坚持以人民为中心是推进行政审判体系和审判能力现代化的价值追求。坚持以人民为中心的发展思想，是党的十八届五中全会首次提出的，体现了党的根本宗旨，也是贯穿新发展理念的一条主线。行政诉讼制度以“民告官”为基本特征的一种诉讼制度，体现了人民群众对政府权力行使的知情权、参与权、表达权和监督权，必须坚持以人民为中心，始终将保障人民根本利益作为推进行政审判体系和审判能力现代化的出发点和落脚点。

一是要充分保障人民群众平等参与行政诉讼权利。在我国，政府与公民、法人或者其他组织之间是一种管理与被管理的关系，法律地位不平等。人民法院在行政诉讼中通过一系列制度保障政府机关与行政相对人在行政诉讼中法律地位平等，平等地享有权利并承担相应义务。

二是让人民群众在推进行政审判体系和审判能力现代化中有更多获得感。长期以来，一些地方由于受到某些干预，给一些人留下了“官官相护”的印象，认为人民法院通过行政审判监督政府权力行使的目标是难以实现的。特别是一些地方法院存在的行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题，使人民群众对行政诉讼的获得感大打折扣。新《行政诉讼法》以人民为中心创立了一些新的制度和机制，无论是立案登记制、行政机关负责人出庭应诉、行政复议双被告、加大对行政机关不执行法院生效裁判的制裁力度，还是扩大行政诉讼受案范围、扩大原告主体范围、延长行政诉讼起诉期限、增加简易程序、一并解决相关民事争议等诸多方面，都是围绕当前人民群众反映强烈的突出问题所进行的改革，目的在于切实提高人民群众对行政诉讼的满意度和获得感。事实证明，人民群众的满意度和获得感是评判行政审判体系和审判能力现代化的根本标尺。

三是让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。随着人民群众权利意识不断增强，对公平正义的追求和渴望将更加强烈，对事关公平正义的执法不严、裁判不公和诉讼难等问题将更为关注。人民法院处在维护社会公平正义的最后一道防线，大力推进行政审判体系和审判能力现代化必须把维护社会公平正义作为首要价值追求，坚持公正司法，从实体、程序和时效上充分体现维护社会公平正义的要求，既要善于从法律视角依法办案，又要善于从社会视角处理问题，确保每一起案件的办理都成为维护社会公平正义的具体实践，让人民群众感到公平正义就在身边。

（三）坚持尊重司法规律是推进行政审判体系和审判能力现代化的基本方法。规律是事物发展进程中所固有的本质的、必然的、稳定的联系，是事物发展的必然趋势。习近平总书记强调指出：“要透过现象看本质，从

零乱的现象中发现事物内部存在的必然联系，从客观事物存在和发展的规律出发，在实践中按照客观规律办事。”法治政府建设有其自身发展规律，行政审判能够健康持续发展也有其自身发展规律。从中国历史发展进程看，构建和谐顺畅的官民关系直接关系到政权安全和国家长治久安。西方国家的学者一直关注对政府的权力控制。自从英国早期自由主义思想家托马斯·霍布斯运用著名的“利维坦”比喻来论证强有力的国家和政府对于维护社会秩序、避免“战争状态”的必要性之后，如何控制“利维坦”这只怪兽也始终成为许多政治学家思考的问题。约翰·洛克在其重要著述《政府论》中，把政府看作是“必要的恶”，明确提出“有限政府”的概念。因此，古今中外莫不把有效控制政府权力作为国家治理的重要战略谋划。权力运行规律表明，有权力就得有监督；权力越大，监督的强度就应当越大。强调加强对政府权力的监督和控制，并不是否认政府在经济社会发展中的重大作用，而是为了让政府更好地发挥作用。当前，一些领域中出现大量民事纠纷甚至刑事案件，有的在很大程度上与政府行政不作为或者乱作为不无关系。一个地方的政治生态必将传导影响行政审判正常开展，行政案件所在地法院容易受到地方保护和行政干预，有的地方行政审判基本处于失灵状态，导致行政诉讼长期存在“立案难”“审理难”“执行难”等突出问题。坚定不移走中国特色社会主义法治道路，就要坚持中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，善于把握大势和统筹大局，善于运用大国战略思维研究经济发展和改革中的各种重大问题，从战略高度提出适合中国国情的新观点和新思路，制定重大的战略性措施和方案。加强行政审判就是坚持战略思维，站在国内国际两个大局、党和国家工作大局、全面深化改革全局来思考和研究问题。推进跨行政区划法院改革和行政案件跨行政区域集中管辖改革，这是抓住解决当前群众反映强烈的行政诉讼突出问题的“牛鼻子”，找准行政审判工作存在的基本矛盾和主要问题，以行政审判体制创新重点突破进而带动整体法治水平的提升。

（四）坚持问题导向是推进行政审判体系和审判能力现代化的逻辑起

点。习近平总书记指出，“要有强烈的问题意识，以重大问题为导向，抓住关键问题进一步研究思考，着力推动解决我国发展面临的一系列突出矛盾和问题。我们中国共产党人干革命、搞建设、抓改革，从来都是为了解决中国的现实问题”。坚持问题导向，解决突出问题，是我们重要的思想方法和工作方法，也是党的十八大以来各项事业发展的鲜明特点和成功经验。

坚持问题导向，前提是正视问题。由于我国的发展阶段和基本国情，发展仍然是第一要务，我国长期以来奉行的是政府主导的赶超型发展战略，以政治动员的方式最大限度整合资源投入经济建设。有的地方政府的政绩观出现偏差，迷信政绩考核 GDP 化，甚至把 GDP 作为考核地方政府政绩的唯一标准，存在片面追求行政效率、与民争利以及以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法等情形，有必要把对行政权力的监督放在更加突出位置。

坚持问题导向，核心是找准问题。问题无处不在，表现形式多种多样，既要找准共性问题，也要找到个性问题；既要找准表面问题，也要找到深层次问题；既要找准长期积累的历史遗留问题，也要找准当前发展中出现的现实问题。要切实消除那种认为对政府权力监督越少、经济社会发展越好的放任行政权的认识误区。如同当年在考量环境保护对于经济社会发展影响一样，为了促进经济社会发展，很多地方基本上走了一条先污染、后治理的路子，结果导致环境遭受严重破坏，经济社会可持续发展受到严重影响，付出了沉重代价。在我国决胜小康社会、建成社会主义现代化强国的关键时期，我们不能再走放任行政权的粗放式发展的路子。否则即便经济快速发展了，也会给社会留下一大堆难以化解的矛盾纠纷、留下一大批“伪政绩工程”，回过头来再来治理行政权力，必然要付出高昂代价和成本。

坚持问题导向，关键是解决问题。要坚持从中国国情出发，立足于解决实际问题，着眼于解决长远问题，推动具有中国特色行政诉讼制度的完善和发展。党的十八届三中全会高度重视改革的系统性、整体性和协同性，特别强调要整体推进与重点突破相结合。重点突破的问题必须是中国行政

审判现状反映出来的突出问题。行政诉讼作为监督行政权的司法救济制度，是架在党和政府与人民群众之间的连心桥。行政审判工作就是维护党和政府良好形象，就是夯实党的执政基础。行政审判发挥着化解一案、规范一片的效果，是真正暖民心、利长远、打根基的好制度。维护党和国家长治久安，行政诉讼必不可少、功不可没。古人言：“不谋万世者，不足谋一时；不谋全局者，不足谋一域。”因此，必须把行政诉讼放在维护国家长治久安、推进国家治理现代化中进行思考和谋划。

（五）坚持统筹协调是推进行政审判体系和审判能力现代化的内在要求。习近平总书记指出：“实施创新驱动发展战略，不能‘脚踩西瓜皮，滑到哪儿算哪儿’，要抓好顶层设计和任务落实。”“要加强宏观思考和顶层设计，更加注重改革的系统性、整体性、协同性，同时也要继续鼓励大胆试验、大胆突破，不断把改革开放引向深入。”必须坚持统筹协调，有效解决行政审判体系和审判能力存在的不协调、不平衡、不可持续问题。

一是协调处理好依法独立行使审判权与服务大局的关系。依法独立行使审判权与服务大局是辩证统一的，不能割裂开来、对立起来。要找准依法独立行使审判权与服务大局的契合点，注重维护宪法法律权威，使行政诉讼法更加符合行政诉讼的规律，全面加强行政诉讼的功能，实现解决争议、救济权利与监督权力的平衡，促进行政审判水平的提高，确保法律统一实施。

二是协调处理好形式法治与实质法治的关系。形式法治强调法律的至上权威和地位，注重法律程序化和仪式性，不管良法还是恶法，都要一体严格执行。实质法治则更加关注法治内涵和实质，既强调实质正义也关注形式正义，既关注实体公正又关注程序公正，既关注法的安定性、稳定性、连续性、统一性又兼顾法的灵活性和实施效果，既关注法律的严肃性、权威性又关注法的可接受性。当前，我国法治建设正面临着从形式法治向实质法治转型的历史阶段。

三是协调处理好法律效果与社会效果的关系。法律效果与社会效果协调统一，法律效果是行政审判正常开展的前提和基础。没有法律效果作为

基础，社会效果就缺乏法律支撑和保障，是不可持续的。社会效果是行政审判顺利开展的持续动力，只有不断满足人民群众司法需求，行政审判才有长久的生命力。

四是协调处理好顶层设计与基层创新的关系。习近平总书记指出，要鼓励地方、基层、群众解放思想、积极探索，鼓励不同区域进行差别化试点，善于从群众关注的焦点、百姓生活的难点中寻找改革切入点，推动顶层设计和基层探索良性互动、有机结合。顶层设计与基层创新是一种辩证互动的关系，由于改革是一个自上而下、渐进式的推进过程，它需要一个总把舵式的顶层设计，但是与此同时，基层实践能够很好地反映出顶层设计中的问题，所以二者缺一不可。

五是协调处理好立足法治本土资源与开放借鉴域外有益成果的关系。大力推进行政审判体系和审判能力现代化必须从我国基本国情出发，坚定不移地走中国特色社会主义法治道路，汲取中华传统法律文化精华，认真研究和吸收借鉴域外行政诉讼的有益经验，但绝不照抄照搬域外法治理念和诉讼制度，推动中国特色行政审判体系和审判能力不断完善和深入发展。

全面推进行政审判体系和审判能力现代化责任重大、意义深远。本书围绕《行政诉讼法》及其司法解释实施中的疑难问题分十七章进行专题研究，各章撰写作者都是或者曾经是行政审判一线的法官、业务骨干，感谢他们在繁忙的审判工作之余所做的理论与实务总结。图书出版前，中国法学会副会长，中南大学兼职教授、博士生导师江必新大法官对书稿出版进行鼓励，并提出了宝贵意见，在此特别感谢。中国法制出版社薛强编辑为本书付梓做了大量审校工作，在此一并致谢。希望本书的出版能够对推进行政审判体系和审判能力现代化、对《行政诉讼法》及其司法解释的实施运用、对行政诉讼实务工作者有所助益。

编者

2018年12月

目 录

前 言 全面推进行政审判体系和审判能力现代化 / 001

绪 论 / 001

一、研究背景 / 003

二、研究方法 / 006

三、研究内容 / 007

第一章 法治理想与法治现实视角下的新行政诉讼法实施 / 013

一、沿着中国特色社会主义法治道路不断前行的新《行政诉讼法》 / 015

（一）新《行政诉讼法》实施下的变局 / 016

（二）新《行政诉讼法》实施下的破局 / 022

二、法治现实下新《行政诉讼法》实施面临的困难和挑战 / 024

三、充分发挥新《行政诉讼法》在推进国家治理现代化、法治中国建设中的重要作用 / 027

（一）基本原则遵循 / 027

（二）主要路径选择 / 032

第二章 新行政诉讼法实施情况实证分析 / 035

一、评估新《行政诉讼法》实施效果应当坚持问题导向 / 037

二、新《行政诉讼法》实施已取得积极成效 / 039

三、新《行政诉讼法》实施带来行政审判发展良机 / 043

四、新《行政诉讼法》实施尚存在诸多突出问题 / 044

第三章 行政案件立案登记制改革与行政争议多元解决 / 051

一、行政案件立案登记制改革对行政审判产生深远影响 / 053

二、实现保护诉权与规制滥诉的平衡 / 056

三、在法治轨道上推进行政争议多元解决 / 057

(一) 在法治轨道上推进行政争议多元解决的重大战略意义 / 058

(二) 在法治轨道上推进行政争议多元化解决的路径选择 / 062

(三) 在法治轨道上推进行政争议多元化解决的基本要求 / 067

四、依托立案预登记推动行政争议多元解决机制升级改造 / 069

(一) 在立案登记制改革背景下仍有必要探索立案预登记 / 069

(二) 依托立案预登记推动行政争议多元解决机制升级改造的主要原则 / 071

(三) 依托立案登记制推动行政争议多元解决机制升级改造的路径选择 / 073

第四章 当事人主体资格的确定 / 077

一、权利与权力框架中的行政诉讼原告资格 / 079

(一) 权利与权力的互动是行政诉讼原告制度演变的内在动力 / 080

(二) 新《行政诉讼法》对原告资格的继承和发展 / 082

(三) 诉的利益是界定利害关系不可或缺的内涵要素 / 084

(四) 实务中有关问题的理解和适用 / 085

二、政府治理转型中的行政诉讼被告资格 / 087

(一) 行政主体扩展和多元化是行政诉讼被告制度发展的动力机制 / 088

- (二) 新《行政诉讼法》对行政诉讼被告制度的发展与定位 / 090
- (三) 实务中关于复议维持双被告制度问题的理解和把握 / 092
- 三、争议中前行的行政诉讼第三人资格问题 / 095
 - (一) 行政诉讼第三人制度的依附性 / 096
 - (二) 新《行政诉讼法》对第三人制度的发展与定位 / 097
 - (三) 实务中有关问题的理解和适用 / 097

第五章 行政诉讼起诉期限的理解和把握 / 101

- 一、新《行政诉讼法》及司法解释关于起诉期限的规定 / 103
- 二、行政诉讼起诉期限规定的实施情况 / 105
 - (一) 一般起诉期限 / 105
 - (二) 最长起诉期限 / 107
 - (三) 不作为案件起诉期限 / 110
 - (四) 法定和酌定的扣除期限 / 112
 - (五) 复议维持情形下的起诉期限问题 / 114
 - (六) 关于行政机关未履行教示义务时的起诉期限问题 / 115
- 三、行政诉讼起诉期限存在问题及完善建议 / 117
 - (一) 关于起诉期限是否为起诉条件的问题 / 117
 - (二) 关于起诉期限是否存在中止中断情形的问题 / 118
 - (三) 关于无效行政行为的起诉期限问题 / 120

第六章 行政机关负责人出庭应诉 / 125

- 一、行政机关负责人出庭应诉制度相关法律规范解读 / 127
- 二、行政机关负责人出庭应诉制度的实施情况 / 132
 - (一) 正式制度实现从无到有, 制度实践进步巨大 / 132
 - (二) 践行范围大幅拓展, 实践发展不平衡状况显现 / 132
 - (三) 示范意义和意识触动效果显著, 助推依法行政的延伸

功能明显 / 135

(四) 形式意义尚占主导, 制度效果发挥有待继续挖潜和深化 / 136

三、行政机关负责人出庭应诉工作面临的法律问题与制度困境 / 136

(一) 思想观念方面, 官本位思想仍存残留, 认识不到位构成思想障碍 / 136

(二) 制度建构方面, 具体规定仍存诸多争议与不足, 有待进一步完善 / 137

(三) 制度实施方面, 功能发挥尚处于浅表层次, 制度效果有待深化 / 140

(四) 能力素养方面, 应诉能力和综合应对能力有待进一步提升 / 140

四、完善行政机关负责人出庭应诉制度的思路与建议 / 141

(一) 以“法治中国”建设为契机, 从思想观念上深刻认识行政机关负责人出庭应诉制度价值及意义 / 141

(二) 完善行政机关负责人出庭应诉制度体系和制度机制, 进一步激活和释放制度潜力 / 142

(三) 用足多方举措, 助推行政机关负责人出庭应诉功能发挥 / 143

(四) 立法、行政、司法联动, 形成推进行政机关负责人出庭应诉合力 / 145

(五) 以宣传培训为抓手, 提高负责人应诉能力 / 146

第七章 行政复议机关作共同被告案件的审判 / 147

一、行政复议机关为共同被告的案件范围 / 150

(一) 新《行政诉讼法》实施前的判断标准 / 150

(二) 新《行政诉讼法》实施后的判断标准 / 151

- (三) 复议机关为共同被告案件的行为类型 / 152
- 二、复议机关为共同被告案件的起诉与受理 / 154
 - (一) 被告问题 / 154
 - (二) 管辖问题 / 155
 - (三) 起诉期限问题 / 155
- 三、复议机关为共同被告案件的合法性审查 / 157
 - (一) 以原行政行为的合法性审查为主 / 158
 - (二) 一并审查复议主体和复议程序的合法性 / 160
 - (三) 复议机关与原行政机关的举证责任分担 / 160
 - (四) 共同被告的负责人出庭问题 / 161
- 四、复议机关为共同被告案件的裁判 / 162
 - (一) 原行政行为与复议决定的合法性一致 / 162
 - (二) 原行政行为与复议决定的合法性不一致 / 163
 - (三) 原行政行为与复议决定受理条件欠缺 / 163
- 五、共同被告的赔偿责任问题 / 164

第八章 行政诉讼证据的合法性审查 / 165

- 一、举证责任的分配 / 167
- 二、第三人举证 / 170
 - (一) 第三人举证期限 / 170
 - (二) 第三人举证对裁判结果的影响 / 171
- 三、法院调取证据 / 172
 - (一) 依申请调取证据 / 172
 - (二) 依职权调取证据 / 176
 - (三) 调取证据方式 / 178
- 四、证人出庭 / 179
 - (一) 出庭作证人员 / 180

(二) 出庭作证程序 / 183

五、电子数据 / 187

(一) 电子证据类型 / 187

(二) 电子数据真实性判断 / 188

(三) 电子证据真实性补强方法 / 189

第九章 行政案件跨区域集中管辖与行政审判体制改革 / 191

一、行政案件跨行政区划集中管辖的重要意义 / 193

(一) 行政案件跨行政区划集中管辖是完善行政审判体制机制的关键环节 / 194

(二) 行政案件跨行政区划集中管辖是构建普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局的基本支撑 / 194

(三) 行政案件跨行政区划集中管辖是解决行政诉讼“立案难”“审理难”“执行难”等突出问题的有力保障 / 195

(四) 行政案件跨行政区划集中管辖是深化行政执法体制改革的及时回应 / 196

(五) 行政案件跨行政区划集中管辖是全面深化人民法院改革的重要举措 / 197

二、当前全国法院开展行政案件跨区域集中管辖改革试点实践 / 197

(一) 试点地区分布广泛 / 198

(二) 试点方案和样式相对较多 / 198

(三) 充分利用铁路法院现有资源开展试点 / 200

(四) 确定案件管辖范围标准相对务实多样 / 200

(五) 坚持尊重当事人程序选择权与提供释明指导相统一 / 201

(六) 注意在行政诉讼案件集中管辖中加强便民服务和协助配合 / 202

- (七) 确立过渡期制度安排 / 203
- 三、行政案件跨区域集中管辖的关键问题 / 204
 - (一) 审判质效问题 / 204
 - (二) “两便原则”问题 / 205
 - (三) 审判队伍问题 / 206
 - (四) 司法保障问题 / 208
 - (五) 司法权威问题 / 208
 - (六) 区域治理问题 / 209
- 四、推进行政审判体制改革的关键是加快探索建立跨区划行政审判专门法院 / 210
 - (一) 行政案件管跨区域集中管辖属于过渡性制度安排, 不能替代行政审判专门法院设置 / 211
 - (二) 跨行政区划法院集中管辖行政案件需要深化 / 212
 - (三) 在改革试点基础上探索建立跨区划行政审判专门法院 / 213

第十章 行政诉讼调解 / 217

- 一、行政诉讼调解的基本问题 / 219
 - (一) 行政诉讼调解概述 / 219
 - (二) 行政诉讼调解的属性 / 223
 - (三) 行政诉讼调解的原则 / 225
- 二、行政诉讼调解的实践运用 / 225
 - (一) 影响行政诉讼调解的主要因素 / 225
 - (二) 行政诉讼调解方法 / 227
 - (三) 行政诉讼调解应注意的问题 / 229
- 三、行政赔偿诉讼的调解 / 231
 - (一) 行政赔偿诉讼调解的含义 / 231
 - (二) 行政赔偿诉讼调解的特点 / 231

(三) 行政赔偿诉讼调解的方法 / 232

第十一章 行政诉讼繁简分程序构造 / 233

一、行政诉讼繁简分程序运行中的主要困难和原因分析 / 235

- (一) 法律规定过于原则, 可操作性不强 / 235
- (二) 审级制度不完善, 诉讼程序同质化问题突出 / 236
- (三) 激励保障机制缺失, 繁简分流容易流于形式 / 237
- (四) 繁简分流一体化程度不高, 未能形成整体效能 / 237

二、行政诉讼繁简分程序构造应当遵循的主要原则 / 238

- (一) 遵循正当程序 / 238
- (二) 保障诉讼权利 / 239
- (三) 坚持科学分流 / 239
- (四) 突出整体效能 / 240

三、行政诉讼繁简分程序构造的基本路径 / 241

- (一) 科学界定案件繁简标准 / 241
- (二) 完善简易程序制度 / 242
- (三) 建立审前案件分程序 / 243
- (四) 合理配置审判资源 / 244
- (五) 推进裁判文书改革 / 244

第十二章 行政协议案件的司法审查 / 247

一、行政协议的概念和判定标准 / 249

- (一) 主体要件 / 250
- (二) 目的要件 / 252
- (三) 职责要件 / 253
- (四) 内容要件 / 253

二、行政协议案件的受案范围 / 255