

内部

最高人民法院办公厅

法办〔2025〕123号

最高人民法院办公厅

关于印发《最高人民法院行政审判庭2025年工作要点》 《全国法院行政审判质效提升年专项行动总结报告》 《2024年最高人民法院行政审判庭“发改提指”案件 情况通报》的通知

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

为深入贯彻落实最高人民法院党组关于强化条线对下监督指导的部署要求，解决行政审判领域存在的突出问题，全面提升行政审判条线工作质效，现将《最高人民法院行政审判庭2025年工作要点》、《全国法院行政审判质效提升年专项行动总结报告》、《2024

年最高人民法院行政审判庭“发改提指”案件情况通报》予以印发，请结合工作实际抓好贯彻执行。执行中的有关情况和问题，请及时报最高人民法院行政审判庭。



最高人民法院行政审判庭 2025 年工作要点

2025 年最高人民法院行政审判庭要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神,全面贯彻习近平法治思想,贯彻落实中央经济工作会议、中央政法工作会议精神及全国人大常委会对《最高人民法院关于人民法院行政审判工作情况的报告》审议意见,严格执行最高人民法院党组决策部署、全国高级法院院长会议部署要求、《人民法院第六个五年改革纲要(2024—2028 年)》,进一步提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,做深做实为大局服务、为人民司法,维护社会和谐稳定,为高质量完成“十四五”规划目标任务、实现“十五五”良好开局贡献行政审判力量。

一、坚持党对司法工作的绝对领导,依法服务保障党和国家工作大局

1. 不折不扣贯彻落实党中央决策部署。坚定维护党中央权威和集中统一领导,始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,确保行政审判各项工作始终沿着正确政治方向前进。严格执行重大事项请示报告制度,及时向中央政法委和院党组请示报告重大改革举措、重要工作情况,紧紧依靠党的领导不断把行政审判各项工作做深做实做好。

2. 向党中央报告 2024 年行政审判工作。

3. 学习贯彻中央全面依法治国工作会议精神, 谋划行政审判工作。

4. 学习贯彻 2024 年中央经济工作会议精神。在提高投资效益、护航新质生产力发展、稳定民营企业政策预期和发展信心、防范化解重点领域风险、推进新型城镇化和乡村全面振兴、加大保障和改善民生力度等方面积极探索创新举措。

5. 认真贯彻落实中央政法委部署及最高人民法院党组会议决议。加强督办、完善台账、责任到人, 确保政令畅通、执行有力。

6. 依法平等长久保护各类市场主体的产权和合法权益。加强对涉新型业态行业监管执法行为的监督、支持力度, 助力全国统一大市场建设。发布十大涉市场准入典型案例, 加大宣传力度, 扩大司法服务保障营商环境的正面影响力。

7. 继续配合有关部门推进农村乱占耕地建房专项整治等工作, 出台《最高人民法院、最高人民检察院关于审理非法占用耕地案件适用法律若干问题的规定》。

二、全面贯彻落实党的二十届三中全会决定, 稳步推进行政诉讼法律制度完善

8. 根据党中央部署和立法工作安排, 及时研究提出行政诉讼法的修改建议, 按程序请示报告。

9. 完善行政复议和行政诉讼的衔接机制。研究诉讼导入复议机制, 推动行政复议案件从数量增长向质量提升转变, 联合司法部发布行政复议典型案例, 促进发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用。进一步完善行政诉讼法律制度中行政复议相关内容。

10. 出台《最高人民法院关于行政诉讼起诉期限适用法律若干问题的规定》，完善行政诉讼法律制度中有关起诉期限内容。

11. 深化行政案件级别管辖、集中管辖、异地管辖改革。向党中央报送全国法院行政案件管辖改革方案。进一步释放中级人民法院审理重大疑难复杂案件的审判力量，充分保障最高人民法院、高级人民法院发挥统一法律适用和裁判标准的职能作用，推动扭转行政案件数量“倒金字塔”分布现象。

12. 推动出台有关保护和规范当事人依法行使诉权、推动行政争议实质性化解文件。推广江西、江苏立审衔接经验，推动解决立案与审理衔接不畅、一审程序释明引导不足、“一人多案”、“一事多诉”等突出问题，实现行政案件一审裁定率明显下降。在坚决落实立案登记制同时，更加关注当事人实质诉求，更加注重行政争议实质化解。鼓励并支持地方法院与司法行政机关形成合力，因地制宜出台规制滥用诉讼权利的举措。

13. 推动完善信访、行政调解、行政裁决、行政复议、行政诉讼有机衔接的行政争议多元解纷体系，坚决落实信访法治化要求，推动诉访等相互分离，各司其职，各履其职。

14. 完善行政诉讼法律制度中暂时权利保护（紧急审理程序）相关内容。推动完善诉讼期间停止执行行政行为，尤其是停止执行行政机关实施的涉及公民人身权利的强制措施以及查封、扣押、冻结等强制措施的相关配套制度，明确相关程序。

15. 出台《最高人民法院关于认定基本医疗保险基金先行支付申请条件适用法律问题的批复》。

16. 做好《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件适用法律若干问题的解释》的发布与执行工作。

17. 起草民行交叉案件统筹调处、衔接审理有关规范性文件，助力破解民行交叉难题，推动行政争议与相关民事争议实质化解，减轻当事人诉累和人民法院办案压力。

18. 制定规范性文件一并审查司法文件。

19. 加强行政公益诉讼调研。与最高人民法院联合发布第三批行政公益诉讼典型案例，配合立法机关推进检察公益诉讼、环境资源法典立法工作。

三、助力更高水平法治政府建设，提升矛盾纠纷预防化解能力

20. 以县级为重点，在法定职能范围内参与综治中心运行工作。立足行政审判职能，统筹兼顾行政争议审前和解中心建设，完善诉讼与非诉讼衔接机制，创新“行政诉讼+综治”模式，推动基层行政审判工作与综合治理工作深度融合。

21. 持续落实行政争议预防与实质化解“3+N”工作机制。制定“小快灵”、针对性更强的涉全国统一大市场、市场监督管理、证券期货、金融监管、行政处罚等领域的座谈会纪要，做好已发布座谈会纪要的学习贯彻工作，编写相关理解与适用书籍，构建行政争议预防与实质化解工作合力。

22. 与最高人民法院、司法部联合举办第二届行政争议预防与实质化解“3+N”工作机制研讨班。加强机制成员单位的沟通交流，构建工作合力，提升行政机关的依法行政水平。

23. 与司法部举办第三届全国行政审判行政复议工作联合培

训。

24. 落实《最高人民法院关于在审判工作中促进提质增效 推动实质性化解矛盾纠纷的指导意见》，促进行政审判提质增效。

25. 与华南师范大学联合举办中国行政法学研究会行政诉讼专业委员会第七届“国家治理现代化与行政诉讼制度的完善”研讨会。

26. 加强对行政处罚行为的监督。坚决克服地方保护主义，坚决防止趋利性执法，推动解决“远洋捕捞”式违规执法、“小过重罚”、“以罚代管”等问题，协同最高人民法院研究室做好行政处罚指导性案例发布工作。

四、落实审判管理现代化要求，持续提升行政审判质效

27. 公正及时审理行政案件。在坚持合法性审查基础上，加强对诉讼请求和核心争议的审查、回应。各审判团队、各法官办案数量不得低于明确标准，各审判团队进入人民法院案例库数量不能低于明确标准。

28. 依法严肃纠正损害人民群众切身利益、影响法律公正和权威、破坏国家和社会公共利益的行政行为，加大对高级人民法院二审案件的监督力度。防止“久调不决”，对于原判决、裁定确有错误的案件，原则上应当提审、改判，确立裁判规则并指导地方三级法院。

29. 探索并优化行政申请再审制度改革。继续推进行政申请再审审前化解机制。深化接访工作、立案审查工作与案件审理工作有机衔接，探索首次接访人员负责制。未能审前化解的，坚持

“类案快审、繁案精审”，对于已经有明确裁判规则类案，进一步简化优化审理报告、合议以及裁判文书制作工作。

30. 开展行政诉讼积案集中化解活动。及时更新全庭及下级法院行政审判条线长期未结案件情况，逐案分析原因并拟定推进计划，安排专人跟踪督办，着力解决一批影响大、久拖未决的案件。定期通报行政审判条线长期未结案件清理情况。

31. 分析“发改提指”案件。向原审法院反馈事实认定、法律适用、审判程序、文书制作、行政争议实质化解等方面存在的问题，结合案件审理总结个别地方法院不敢担当、不善作为、矛盾上交等典型问题。印发《2024年最高人民法院行政审判庭“发改提指”案件情况通报》。

32. 召开全国法院行政审判工作座谈会。传达贯彻全国人大常委会对《最高人民法院关于人民法院行政审判工作情况的报告》审议意见，印发《全国法院行政审判质效提升年专项行动总结报告》，对先进经验予以推广，对评估结果劣于合理区间的法院进行鞭策。

33. 优化审判质量管理效能。认真落实最高人民法院2024版审判质量管理指标体系，加强对全国行政审判条线重点指标数据的分析研判，指导相关法院针对劣于合理区间数据查找原因、研提对策。鼓励并支持高级人民法院细化符合行政审判规律与当地实践的指标体系，及时向审判管理部门反映推广。

34. 总结评估高级、中级人民法院的提级管辖情况。科学制定评价标准，原则上各高级人民法院辖区每年至少提级管辖一件。

35. 贯彻依法治军战略,持续加强对全面开展军事行政审判工作的调研指导。

36. 组织开展行政审判庭年度优秀裁判文书与案例评选。

37. 加强专业法官会议制度建设。准确把握专业法官会议讨论案件范围,提交会议讨论的案件必须增加法答网、案例库检索结果。将会议讨论与阅核制度相结合,通过庭领导定期主持召开专业法官会议,更好发挥会议解决分歧、归纳要点、总结规则的作用,提升会议效能,防止议而不决。

38. 做好专业法官会议成果转化。及时汇编、印发专业法官会议纪要,汇总相关案件裁判文书,编写《最高人民法院行政审判庭法官会议纪要(第三辑)》。梳理行政诉讼中争议较多、疑难复杂、前沿热点法律问题,明确解决思路。利用专业法官会议寻求智力支持,解决法律适用分歧,统一行政审判标准。

39. 高质量参与法答网、案例库建设,强化行政审判规则供给。推动有条件的法院使用“库网融合”新技术,充分发挥典型案例统一法律适用、强化规则引领的功能作用,最大限度避免类案不同判。

40. 积极运用“一张网”建设成果。主动加强与有关中央国家机关、下级法院行政审判庭沟通,与最高人民法院审判管理办公室、信息中心等部门协同,助推广东省深圳市中级人民法院行政诉讼人工智能辅助审判系统的运用,打通“数据孤岛”,实现信息共享,通过科技赋能、数字赋能促进行政审判提质增效。

41. 建立行政庭 FTP 信息共享平台,分门别类进行文件管理,

确保全庭干警特别是调研小组互通有无,在撰写重要报告、开展外宣时保持口径一致。

42. 进一步加强六个巡回行政审判团队建设,强化对巡回行政审判团队执法办案工作的监督检查,严格执行行政庭各项执法办案纪律,执行各巡回行政审判团队负责人“一岗双责”制度。发挥巡回审判团队积极作用,配合各巡回法庭做好就地解纷工作。

43. 举办2015年5月1日施行的《中华人民共和国行政诉讼法》(2014年修正)十周年纪念系列活动。

44. 举办《行政执法与行政审判》第100期座谈会。

45. 坚持“七个一”联动对下指导机制,实现“一网一微一会一刊一书一讲堂一库”立体联动。积极使用“库网融合”新技术;进一步改版“行政执法与行政审判”微信公众号;加强专业法官会议制度建设;定期刊发《行政审判通讯》、举办“行政审判讲堂”;持续提升《行政执法与行政审判》的质量与影响力。

46. 根据最高人民法院办公厅统筹安排,发布全国法院适用的常用行政案件起诉状、答辩状示范文本。

47. 加强行政审判庭行政审判案例研究基地建设。深化院校合作,定期开展行政案例研讨等活动,为制定司法政策提供有力理论支撑。

五、推进全面从严治管党治院要求落地,筑牢服务行政审判工作现代化战斗堡垒

48. 始终把政治建设摆在首位,坚持把旗帜鲜明讲政治落实到工作各方面、全过程。引导全庭同志深刻领悟“两个确立”的决定

性意义,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,切实用习近平法治思想武装头脑、指导实践、推动工作,一体推进政治建设、业务建设、职业道德建设。

49. 巩固深化党纪学习教育成果,推进党纪学习教育常态化长效化。坚决贯彻中央八项规定及其实施细则精神,严格执行防止干预司法“三个规定”、新时代政法干警“十个严禁”等铁规禁令,常态化开展警示教育,通过自我净化、自我完善、自我革新、自我提高,驰而不息抓好行政审判庭队伍建设。

50. 夯实组织基础,建强战斗堡垒。对标“四强”党支部要求,狠抓党建制度落实,持续推进党支部标准化规范化建设。认真落实“三会一课”制度,庭领导带头讲好党课。推动党建与业务深度融合,继续与外单位共同开展内容丰富、形式多样的特色主题党日活动。及时查摆突出问题,按要求召开好民主生活会和组织生活会。

51. 落实和完善司法责任制,明确书记员、法官助理、法官、合议庭、庭领导的权力与责任界限,制定行政审判庭落实《最高人民法院法官惩戒委员会章程》的规则。

52. 修订出台行政庭干警个人考核方案。按照政治部要求及行政审判工作特点修改庭月度、季度考核指标,用科学的量化促进行为规范、制度落实。强化正向激励,坚持求真务实,坚决反对形式主义、官僚主义。

53. 加强文化建设,以文化人。加快打造行政庭办公区文化长廊,以文化建设打根基、利长远、聚人心、强队伍、促审判。推动研

究行政审判工作特有的法治文化特质。

54. 激发行政审判人才培养内生动力。加强行政审判专业化建设,深化调整行政审判庭团队职责与分工,探索设立“类案”专业化审判团队等,通过合理分工助推全庭干警成为专家型、复合型人才。

55. 全面锻造高素质行政审判队伍。坚持发挥“行政审判讲堂”示范作用与品牌效应,继续组织全国四级法院行政审判条线干警共同参与培训,并针对法答网中的行政审判疑难问题答疑。加强与国家法官学院联系,增加行政审判法官专业培训的频次与方式。

56. 落实落细行政审判庭关于加强青年人才培养的工作计划。进一步打造“春笋工坊”学习品牌,组织丰富多彩、实用有效的讲座、交流、实地参观等活动,全面提升青年干警综合素质和能力。

57. 做优做实人才交流。与行政争议预防与实质化解“3+N”工作机制成员单位互相选派业务精湛、文字功底好、有培养潜力的业务青年骨干进行短期交流借调工作。开辟资源共享、优势互补全新渠道,促使各成员单位深度融入国家与社会治理工作,实现双赢多赢共赢。积极有序开展借调轮换工作,帮助借调人员尽快转换角色、融入集体、开展工作。

58. 增强做好对口援藏援疆工作自觉。落实《最高人民法院行政审判庭关于进一步加强行政审判条线援藏援疆工作的方案》要求,锚定受援地区战略定位和改革发展所需,建立常态化交流机制,为西藏、新疆法院行政审判工作发展提供支持。

全国法院行政审判质效提升年专项行动总结报告

2024年,全国法院行政审判部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻习近平法治思想,全面贯彻党的二十届三中全会精神,认真落实中央政法工作会议精神及全国高级法院院长会议部署要求,深入开展行政审判质效提升年专项行动,推进解决行政诉讼“程序空转”、“一人多案、一事多诉”、矛盾纠纷预防化解不到位以及行政案件上诉率高、申请再审率高等突出问题,取得明显成效。2024年全国法院新收一审行政案件29.4万件,同比下降5.1%;上诉率48.83%,下降1.01个百分点;申请再审率18.47%,下降0.27个百分点;“案一件比”为1:1.67,下降0.03;二审开庭率43.36%,上升19.68个百分点;再审审查询问(听证)率23.72%,上升10.31个百分点;审限内结案率92.85%,上升1.12个百分点;调解率17.80%,上升1.47个百分点。从各地法院情况来看,河北、内蒙古、吉林、上海、江苏、浙江、安徽、江西、山东、河南、湖南、重庆、四川、贵州、陕西、新疆、新疆兵团等17地法院行政审判质效指标全部达标。

一、行政审判质效提升的做法和成效

(一)加强组织领导,形成推动质效提升的工作合力

2024年3月,最高人民法院印发《2024年最高人民法院行政审判工作要点》、《行政审判质效提升年专项行动工作方案》、《关于

行政申请再审案件发改情况及部分典型案例的通报》后,各高级人民法院党组高度重视,大多数院长主持党组会议谋划部署行政审判质效提升工作,制定加强和改进行政审判工作的规划、目标和措施,定期听取行政审判工作情况汇报,带头办理重大疑难复杂案件,协调属地党委政府实质化解行政争议。北京、上海、江西、浙江、河南、湖北等高级人民法院研究制定行政审判质效提升年专项行动实施意见,多次召开党组会、行政审判质效提升推进会,听取工作汇报,狠抓专项行动的具体措施执行,实现行政审判质效相关指标同比趋优。北京法院申请再审率全国最低,上海法院案一件比、上诉率、申请再审率等5项指标均优于合理区间,江西法院上诉率最低,调撤率最高。浙江省高级人民法院突出问题导向,加强对中级人民法院一审行政案件上诉率偏高问题的调研指导,在逐案剖析基础上提出针对性优化举措,有力推动了丽水青田征收补偿决定系列案件的实质化解,全省直接因重大工程项目建设引发的一审行政案件同比下降8.36%。河南省高级人民法院设立行政审判专业审委会和行政条线专业法官会议,出台两个行政审判专业法官会议纪要,全年研究解决疑难复杂案件114件。四川省高级人民法院多次召开党组会专题研究行政审判“两高一低”问题,明确提出“一把手推进”、“党组专题研究”等刚性要求。全省37名院长带头办理重大疑难复杂行政案件77件。福建、海南等高级人民法院院长多次主持召开专题党组会议,分析研判全省行政审判工作态势,研究制定专项行动实施方案,部署推动专项行动开展,点对点督导各中级人民法院院长抓实行政审判质效提升。

在各级人民法院党组的有力推动下,广大行政审判干警牢固树立“如我在诉”、“监督就是支持、支持就是监督”、“案结事了、政通人和”、“双赢多赢共赢”、“抓前端、治未病”等新时代行政审判理念,从厚植党的执政根基的高度,充分认识做好行政审判工作的重要意义,提升案件办理质效,努力实现“三个效果”的有机统一。

(二)行政案件立审衔接取得新进展,“程序空转”问题得到一定程度缓解

一是立案审查标准逐渐统一。重庆、甘肃、宁夏等高级人民法院印发加强立审衔接、统一起诉条件审查标准的规范性文件,统一行政案件立案标准,加强工作协作,确保行政案件起诉条件审查标准统一、可操作。黑龙江、贵州等高级人民法院严格落实“有案必立、有诉必理”要求,构建行政案件立案审查联动机制,妥善处理重大复杂案件、新类型案件及起诉条件存在争议案件的立案问题,加强对不符合起诉条件案件的立案指导和释明工作,切实把好“立案关”。

二是诉讼引导更加到位。江苏、云南等高级人民法院研究制定依法治理行政案件“一人多诉”的工作意见、工作规程等文件,优化“一人多诉”案件立案审查流程,从实质解决行政争议角度加强释明,引导当事人就核心争议提起诉讼,选择适格被告、适当行政行为,提出合理诉讼请求,防止出现“群众一件事、法院多件案”现象。江苏法院因裁定不予立案和驳回起诉的一审行政案件同比减少超过40%。云南省高级人民法院建立行政案件立案双审查制度,将一人多诉、群体性案件作为审查重点,全省行政一审案件下

降近40个百分点。陕西省高级人民法院指导辖区法院针对占比高、上诉率高、诉讼周期长的工伤保险资格认定类案件，建立行政案件诉前协调机制，将行政纠纷化解关口前移，在原告递交起诉书后尚未立案前向行政机关发出诉前协调函，共同化解行政纠纷。

三是规制滥用诉权行为取得初步成效。浙江、山东等高级人民法院积极探索有效规制滥用诉权行为，推动滥诉甄别认定机制走深走实，依法认定滥用诉权行为，对少数当事人不以保护合法权益为目的，长期、反复提起大量诉讼，扰乱诉讼秩序的，依法不予立案或直接移送基层人民法院审理，有效节约司法资源和行政资源。内蒙古自治区高级人民法院将规制滥诉与强化院庭长监督结合起来，规定“一人多诉、一事多诉”行政案件由院庭长担任审判长。湖南省高级人民法院建立起诉预警与关注制度，建立同一法院“一人多诉”一审行政案件情况台账，对极个别当事人长期、反复提起大量诉讼，扰乱诉讼秩序的，依法不予立案，退回诉状并记录在册。

（三）行政争议实质化解机制日益完善，矛盾纠纷化解和源头预防取得明显成效

一是建立健全行政争议预防与实质化解的制度机制。最高人民法院行政审判庭首创行政争议预防与实质化解“3+N”机制，最高人民法院、最高人民检察院、司法部作为“3”个基础工作单位，各有关部委系协同参与的“N”个单位，针对案件数量较多的行政管理领域，构建全链条解决有关行政争议的制度机制，获得中央政法委充分肯定。2024年年底，最高人民法院、最高人民检察院、司法部联合印发社会保障、集体土地征收与补偿、不动产登记、国有土

地上房屋征收与补偿、投诉举报等领域行政争议预防化解的五份会议纪要。各地法院积极探索完善行政争议预防与实质化解的制度机制。湖北、广东、陕西、新疆等高级人民法院印发实质性化解行政争议的相关文件,积极构建行政审判质效提升长效机制。海南省高级人民法院联合政府部门建立常态化沟通机制,就自贸港交通运输工具“零关税”政策适用、破解行政案件“两高一低”问题、提升行政机关负责人出庭应诉实效、优化企业破产营商环境、加强金融法治建设、构建“一站式”国际商事纠纷解决机制等与自贸港建设密切相关的10项重点工作达成了共识。辽宁省高级人民法院建立行政审判、行政复议数据共享机制,与省自然资源厅等部门共同研究解决闲置土地处置过程中司法查封与无偿收回国有建设用地使用权行政行为的效力等问题。四川省高级人民法院推动行政诉讼事项在市州党务政务目标考核“双覆盖”,高质量完成全省21个市州政府年度行政诉讼事项考核工作。青海省高级人民法院与省人民检察院、省司法厅等联合印发《关于加强司法监督与行政执法监督衔接工作的规定(试行)》,构建全面完善的行政执法监督工作体系,助力行政争议源头预防化解。

二是依法选择最有利于实质解决行政争议的处理方式。最高人民法院行政审判庭优化行政申请再审审查案件立案与审理流程,构建纠纷化解“五部曲”的工作方案,建立案前释法息诉机制,接访窗口环节化解一批;建立高级人民法院协同化解机制,立案前化解一批;建立速审团队繁简分流机制,对法律关系明确、事实清楚、争议不大的案件快速审理一批;建立精审团队实质解纷机制,

重点办理事实复杂、裁判标准不统一、需要进一步实质解决争议等类型的案件,裁判一批;对于在全国具有普遍法律适用指导意义的案件、在全国或者省、自治区、直辖市范围内有重大影响的案件等,提交专业法官会议集体讨论,通过行政法官会议确立规则一批。“五部曲”的工作方案有效推动了到最高人民法院申请再审案件数量的明显下降,在一定程度上缓解了最高人民法院本级案多人少压力。各地法院行政审判部门加强对诉讼请求特别是核心争议的审查回应力度,能够直接判决解决的案件,审慎运用撤销重作判决,防止程序空转;审慎运用概括判决,不断增强裁判主文的明确性、具体性和可执行性;引导当事人申请一并解决民事争议,防止就案办案、机械办案,着力实现审理一案、解决一事。天津市高级人民法院、生产建设兵团分院强化对二审、申诉申请再审案件的再梳理、再化解,通过开庭、询问等方式与当事人进行面对面沟通交流,有的放矢地解决当事人的实质诉求,有效解决人民群众的急难愁盼问题。河北省高级人民法院探索推行“行政类案示范审理”机制,有效避免大量同类争议进入诉讼渠道,邯郸、秦皇岛等5地法院全年减少类案收案530件。上海市高级人民法院推动全市超过一半的行政案件进入诉前调解,调解成功率近20%,同比上升5个百分点。

三是联合政府部门加强行政争议调解处理。北京市高级人民法院与33家涉诉案件较多的部委建立执法与应诉工作联席会议机制,向中国证监会发送司法建议,规范市场禁入行为的法律性质,从源头减少相关诉讼案件发生。吉林省高级人民法院针对行

政协议案件数量逐年攀升的问题,向吉林省人民政府发送《关于进一步规范行政协议行为的司法建议》,推动行政机关践信守诺,从源头预防行政协议案件发生。江苏省高级人民法院与省司法厅联合印发《关于全省行政争议调处平台规范运行的指导意见》,推动市县设立调处平台 80 余家,累计化解行政争议 3213 件。江西省高级人民法院与省司法厅联合出台指导意见,完善行政复议便民服务网络体系,在全省法院设立行政复议受理窗口 104 个,实现跨区域管辖法院全覆盖,有力推动行政争议引流化解。湖南省高级人民法院推动在全省范围内开展“院长开庭+机关正职出庭”示范庭审活动 49 场,审结 38 件,调撤率达到 44.74%。广西壮族自治区高级人民法院与司法厅联合出台《关于在行政复议行政诉讼中推进行政机关自行纠正行政行为实质性化解行政争议的意见》,推动建立 82 家行政争议化解中心,依托诉前调解、多元解纷平台参与化解行政争议 1990 件,成功化解争议避免成讼 573 件。陕西省高级人民法院会同政府有关部门加强对行政案件败诉率畸高的行政机关的反馈交流,针对省公安领域的 273 件败诉案件分析形成报告,省公安厅高度重视并印发通知,促进提升派出所执法水平。甘肃省高级人民法院加强同行政机关的沟通协调,省级层面出台 12 项指导意见,市县层面累计出台 86 项机制措施,会商解决了推动市县建立行政争议协调化解中心等 17 个问题。安徽、湖北等高级人民法院着力推进庭前释明、庭中引导、庭后组织行政争议实质性化解、发布典型案例、协助行政机关开展应诉培训等工作,行政机关“一把手”出庭应诉率逐年提高。西藏自治区高级人民法院与司

法厅联合制定《关于进一步强化协作配合的意见》、《关于加强行政复议行政诉讼衔接配合推动化解行政争议的实施意见》，强化协作配合机制，明确协作配合清单，举办联合培训，促进提高执法司法能力。

（四）条线业务指导不断强化，行政审判队伍素质能力持续提高

一是裁判标准不断统一。最高人民法院行政审判庭拓宽法答网、案例库作用，建立“七个一”联动对下指导机制，实现“一网一微一会一刊一书一讲堂一库”立体联动，做实对下指导，不断统一疑难复杂、实践争议较大问题的裁判标准，努力实现类案同判。建立健全发改提指案件、瑕疵案件的上下沟通和反馈通报机制，做好判前沟通和判后研判，提升“发改提指”的针对性和有效性。解放军军事法院制定军事行政诉讼诉前调解、司法建议、附带规范性文件审查3个工作指引，为全军法院办理行政案件、实质解纷提供规范依据。各地法院行政审判部门进一步落实类案检索制度，用好人民法院案例库，加强“法答网”平台应用，及时解答下级法院提出的审判实务重点难点问题，做好咨询答疑延伸转化，整合、提炼裁判规则，研究制定相关工作指引，增强业务指导的针对性。

二是院庭长监督管理职责不断压实。最高人民法院行政审判庭下发《关于行政申请再审案件发改情况及部分典型案例的通报》，两次组织召开全国部分高级人民法院解决行政案件“两高一低”问题推进会，深入调研“两高一低”问题集中整治进展情况，加强对全国行政审判条线重点指标数据的分析研判，指导相关法院针对突出、异常的数据查找原因、研提对策，通过“行政审判传达微

信群”，经常性指名道姓通报相关高级人民法院存在的问题，及时推动改善存在的突出问题。各地法院院庭长带头办理重大疑难复杂行政案件，认真落实院庭长“阅核制”要求，持续强化对“四类案件”的甄别和监管，把好案件质量关。北京、上海、江苏、浙江、山西、山东、河南、湖北、海南等高级人民法院通过召开业务指导座谈会与审判质效推进会、约谈落后法院、发送质效提示函、督导重点案件、通报典型案例等多种形式加强对下监督指导，推动各项工作措施落细落实，各项目标任务落地见效。

三是基层基础建设不断夯实。各地法院加强行政审判队伍专业化建设，合理配置行政审判资源，配足配强专业力量，保持行政审判队伍相对稳定，注意培养、保留业务骨干。越来越多中级人民法院、基层人民法院行政审判庭庭长进入法院审判委员会。多地高级人民法院、中级人民法院院庭长包干、定点帮扶行政审判工作相对薄弱的基层人民法院，夯实行政审判根基。各中级人民法院至少有一个合议庭专门从事行政案件审理，各基层人民法院配备专人负责行政审判。西藏自治区高级人民法院制定《关于进一步加强行政审判专业化建设的通知》，深化审判人员配置与职责分工，促进提高行政审判质效。江苏、安徽、重庆、陕西、贵州等高级人民法院建立健全案件质效常规评查、重点评查、专项评查等机制，不断优化行政审判实务培训内容，加强精品调研、精品案例的培育与选树，提高行政审判法官把握大局、服务群众、化解矛盾、科技应用、协调沟通等能力。

二、行政审判工作中存在的困难和问题

（一）“案多人少”与“案少人弱”矛盾同时存在

最高人民法院、高级人民法院、集中管辖法院“案多人少”与非集中管辖法院“案少人弱”矛盾并存。2024年，四级法院行政案件共收案66.98万件，其中基层人民法院收案39.17万件，中级人民法院收案18.55万件，高级人民法院收案7.74万件，最高人民法院收案15307件。平均到每家法院，收案数分别为高级人民法院2418件、中级人民法院448件、基层人民法院128件。行政案件向较高级别法院集中，办案数量呈现“倒金字塔”式分布，高级别法院“案多人少”矛盾突出，部分集中管辖法院人、财、物和办案任务不相匹配，一定程度影响行政审判的质效。基层法院行政案件数量较少，导致行政法官人员流失、专业水平下降，部分法院甚至不再保留行政审判团队，影响基层行政审判后续发展。

（二）立审执协同配合需要进一步加强

部分法院在立案阶段未能对行政诉讼起诉条件进行合理甄别，没有充分针对当事人的实质诉求进行有效的释明引导，导致部分行政案件被简单驳回或程序空转。对“一人多案、一事多诉”问题解决办法不多，部分当事人因实质诉求未获支持，继而提起大量衍生诉讼，且坚持走完一审、二审、申请再审的诉讼程序，导致上诉率、再审申请率偏高。甄别和规制滥诉问题各方意见分歧较大，对信息公开、投诉举报、职业打假人知假买假引发的行政案件认识仍不统一，对滥用诉讼权利规制的办法不多。不少法院不能正确贯彻落实最高人民法院立案庭相关裁判与答复精神，个别法院甚至有用滥诉案件“凑数”的错误政绩观。少数行政法官专业化程度不

高,还存在不敢判、判不到位的情况。人民法院已作出生效裁判要求相关行政机关作出征收补偿决定或赔偿决定后,行政机关仍迟迟不履行生效裁判确定的义务,导致案结事不了,严重损害执法司法公信力。

(三)行政案件办理质效还有待提升

行政案件上诉率、申请再审率总体仍处高位运行态势,反映出行政争议实质化解能力须提升。释法说理、判后答疑不足,审前化解不到位。部分地区上诉率、申请再审率仍然过高。例如,广东法院、青海法院行政案件上诉率分别为60.98%、60.78%。行政案件申请再审率较高的5个地区,分别为:云南52.47%、黑龙江32.02%、甘肃28.13%、天津27.82%、广西23.94%。同时,裁判标准不统一问题还未能完全杜绝,裁判文书整体质量需提升,定分止争效果需要进一步强化。通过裁判方式化解行政争议的效果有待加强,“程序空转”问题依旧存在,部分地区案一件比仍未达到合理区间。案件办理质量和效率未能兼顾,长期未结案件“边清边积”问题依然存在。最高人民法院行政审判庭未结案件数量比2023年同期还增加约1000件。行政案件两年以上长期未结案件数量较多的地区为北京19件、海南、广东各7件。有的法官在办理案件时,对当事人的诉讼引导不够,不能有效运用专业技能解决争议、化解矛盾,造成案件审理期限过长。有的法官处理新类型及复杂疑难案件的能力不足,对“难案”审理缺乏科学规划,存在畏难情绪,造成“难案”审理时间延长。

(四)部分案件涉众、涉外、涉政策调整等因素,行政争议实质

化解面临困难

大量未结案件多为疑难复杂或新类型案件,存在涉众、涉外、涉政策调整等因素,需要多方沟通协调,审理难度大,行政争议实质性化解要求高。近年来,行政争议主要集中在“城建”、“资源”、“公安”、“劳动、社会保障”等行政管理领域,2024年上述四类案件占新收行政一审案件的50.69%。这些案件涉及老百姓切身利益,加之地方政府财政吃紧,各方权益难以有效平衡。部分行政争议化解中心运行机制不顺畅,人财物保障不足,行政机关免责容错机制还不健全,行政机关积极化解行政争议、自行纠正违法行为的意识不足,参与协调积极性不高,部分行政机关担心被问责追责,存在不愿调、不敢调问题,存在消极坐等法院裁判情况。

(五)行政审判队伍能力素质还不能适应形势任务要求

行政审判队伍整体力量不足,人员流动性较大,部分法官专业化程度有待提升。法院内设机构调整,部分基层人民法院行政审判庭裁撤合并,专门从事行政审判工作的法官数量匮乏。受内设机构数量限制,全国约55.4%的基层人民法院没有独立的行政审判庭,影响审判质量和人员专业化水平。审判人员轮岗交流,一些长期从事行政审判工作的资深法官、审判业务专家甚至庭领导交流转岗,短期内很难回归行政审判系统,专业审判人员的流失一定程度上导致行政审判质效受到影响。

三、下一步工作打算

(一)加强政治引领,促进厚植党的执政根基

一是坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸

魂,引导广大行政审判干警把习近平法治思想作为“纲”和“魂”自觉融入工作全过程各方面,持续推进党建品牌建设,扎实开展学习研讨活动,探索党建业务融合新方式、新路径,确保行政审判工作正确政治方向。二是通过集中培训、行政审判讲堂、发布典型案例等多种方式,引导行政审判法官树牢“如我在诉”“案结事了政通人和”“双赢多赢共赢”等理念,着力提升行政审判队伍能力素质。三是做实“从政治上看、从法治上办”,严格落实“监督行政机关依法行使职权”的法定职责,依法纠正各类损害人民群众合法权益、影响法律公正和权威的违法行政行为,督促行政机关依法履职尽责,以严格公正司法做实监督、支持法治政府建设。

(二)切实履行行政审判职能,更好服务经济社会高质量发展

一是深入贯彻落实中央经济工作会议精神,推动更好发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,依法审理涉市场准入行政案件,加强市场准入负面清单、涉企优惠政策目录清单等行政规范性文件的附带审查,支持分级分类推进行政审批制度改革,推动规范地方招商引资,促进防止违法违规给予政策优惠行为,破除地方保护和区域壁垒;依法审理市场监管领域政府信息公开案件,促进行政机关严格依照法定权限和程序公开市场监管规则;依法审理涉企行政协议案件,助推行政机关守信践诺。二是依托“3+N”机制,抓好已经出台五个会议纪要学习贯彻落实工作,抓紧研究制定涉构建全国统一大市场、市场监督管理、金融证券监管等领域的座谈会纪要,有效防止行政权力对市场主体的不当干预,推动行政机关统一市场监管领域执法标准,推动形成权责明

确、透明高效、公正统一的市场监管格局。三是妥善审理涉土地行政案件,在确保被征地农民获得公平、合理补偿的基础上,依法优先保障主导产业、重大项目合理用地;加强与住房城乡建设部门沟通联络,协同抓好司法建议的贯彻落实,推进解决房屋征收过程中既未签订补偿协议也未作出征收补偿决定的问题。

(三)践行“如我在诉”,进一步提高行政争议实质化解效果

一是加强立案环节释明指导,特别是对“一人多诉”、“一事多诉”等情形,抓好《关于在审判工作中促进提质增效推动实质性化解矛盾纠纷的指导意见》的落实,从有利于实质性化解行政争议出发,引导当事人选择适格被告、适当行政行为,提出合理诉讼请求,避免因起诉、立案不当导致“程序空转”。积极争取立法机关支持,探索有效规制一人多诉、无理缠诉等滥用诉权的行为,节约司法和行政资源。二是不断健全行政争议实质化解工作机制,继续加强对当事人诉讼请求和核心争议的审查、回应,进一步提高二审开庭率、再审审查询问(听证)率;坚持能调尽调、当判则判,加大行政案件调解工作力度,做深做实将行政审判工作重心从“案件结没结”转向“争议解没解”;推动建立健全行政行为自我纠正机制,强化行政机关化解主体责任,鼓励引导行政机关先行化解、自我纠正。三是坚持和发展新时代“枫桥经验”,深入开展“化解矛盾风险、维护社会稳定”专项治理,在法定职能范围内参与综治中心运行工作,努力将行政审判与社会治安综合治理工作相结合,一方面更好提升行政审判服务依法治县(区)工作能力水平,另一方面合力推进行政争议源头预防、实质化解。

(四)不断深化改革,促进健全完善行政审判体制机制

一是完善行政诉讼法律制度,探索建立向上提级管辖与向下移送管辖相结合的管辖机制,进一步完善行政案件集中管辖、异地管辖制度,在更好发挥中级人民法院审理重大、复杂案件职能的同时,将以县级政府为被告的部分简单案件下放到集中管辖法院,探索赋予起诉人在属地法院与集中管辖法院起诉的选择权,进一步实现保障法院公正高效裁判、方便当事人诉讼、监督行政机关依法行政的目的。二是落实党的二十届三中全会决定对行政强制措施加强监督制约的要求,促推完善行政诉讼中暂时权利保护制度,对诉讼期间停止执行行政行为,尤其是停止执行涉公民人身权利强制措施以及涉及企业的查封、扣押、冻结等强制措施作出细化规定,明确相关程序。三是加强行政审判基层基础建设,推动优化行政审判人员配备机制,强化基层人民法院行政审判机构设置、人员配置、专业锻炼,逐步解决行政审判力量不足、人员不稳定、专业性弱化等问题,切实发挥基层人民法院在行政争议解决中的应有作用,助力实现矛盾纠纷化解“最多跑一地”、解决在基层。

(五)强化对下指导,促进统一裁判标准和尺度

一是强化上级法院纠错功能,坚持“能改判不发回”,建立健全“发改提指”案件和瑕疵案件上下沟通、通报反馈机制,提升“发改提指”的针对性、有效性。二是充分发挥最高人民法院行政审判庭建立的“七个一”联动对下指导机制的作用,实现“一网一微一会一刊一书一讲堂一库”立体联动,充分发挥“人民法院案例库”“法答网”统一裁判尺度和对下指导功能,提高法答网回复质量,针对行

政审判实务突出问题开展专项研究,形成规则指引,提升办案质效。三是针对性加强教育培训工作,与检察机关、司法行政机关等开展联合培训,促进统一执法、复议、审判、检察标准,从源头预防和化解行政争议。

2024 年最高人民法院行政审判庭“发改提指” 案件情况通报

为全面提升行政审判条线质效,解决突出问题,做实对下监督指导,最高人民法院行政审判庭对 2024 年审结的案件进行梳理汇总,逐案分析发回重审、改判、提审、指令再审等情况,总结办案突出问题。现将基本情况、具体问题等通报如下。

一、“发改提指”基本情况

2024 年,最高人民法院行政审判庭新收各类行政案件 10677 件,加上旧存 1593 件,全庭全年案件总数 12270 件。其中,新收行政申请再审审查案件 10576 件,占全部新收案件的 99.1%;审结 9855 件,其中启动再审程序 67 件,占已结申请再审案件总数的 0.7%,包括指令原审法院再审 18 件,提审 49 件。

审结行政再审案件 31 件。其中,改判(含撤销原裁定并指令审理)25 件,占比 80.6%;发回重审 2 件,占比 6.5%;准予撤回再审申请 3 件,占比 9.7%;维持原判 1 件,占比 3.2%。从发改原因来看,存在适用法律、法规错误的有 13 件,存在认定事实错误的有 8 件,另有 6 件同时存在认定事实错误及适用法律、法规错误。从案由来看,发改案件中,行政赔偿 8 件,行政补偿 7 件,行政复议 4 件,行政强制、行政确认各 2 件,行政处罚、行政处理、行政协议、行政批复各 1 件。从地区来看,发改案件中,山西、广东、广西各 4

件,河北、海南各3件,辽宁、湖北各2件,吉林、河南、湖南、重庆、甘肃各1件。

从2024年最高人民法院行政审判庭结案情况看,97.8%的申请再审案件经审查后被裁定驳回再审申请,裁定再审率和发改率均维持在较低水平,说明行政案件总体质量较高。同时也要看到,加上旧存案件,2024年全年审结的“发改提指”案件总量达124件,同比增长226.3%,调解或准许撤回再审申请150件,同比增长552%;“发改提指”案件涉及全国22个省级行政区,说明当前行政审判工作距离“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”目标仍有不小差距。

二、案件具体问题分析

(一)起诉条件相关问题

1. 受案范围问题。实践中,一些行政行为以“内部行为”、“过程性行为”等形式出现,但直接改变或者影响当事人的权利义务,应当认定其为可诉的行政行为。一是未登记建筑认定意见的可诉性。在补偿决定未作出或者不准备作出补偿决定的情形下,行政机关对没有合法手续的建筑作出的认定意见,直接决定了被征收人能否获得补偿以及获得何种标准的补偿,对被征收人的合法权益产生了实际影响。在王家琼诉湖北省宜昌市伍家岗区政府行政确认案中,在强拆行为已经被确认违法且伍家岗区政府至今仍未对王家琼作出补偿决定的情况下,一、二审法院以调查认定意见属于因征收而实施的过程性行为,不属于行政诉讼的受案范围,系适用法律错误。二是事故调查报告批复的可诉性。行政机关针对事

故调查报告所作批复,构成针对特定主体就特定事项作出的行政处理决定,对当事人权利义务产生实际影响的,属于行政诉讼受案范围。在某冶金公司诉甘肃省兰州市安宁区政府行政批复案中,被诉事故调查处理批复同意事故调查报告关于冶金公司“在安全管理、落实安全主体责任、安全教育培训等方面工作不到位”等违法行为是事故发生的间接原因的结论,并建议对冶金公司处以49万元罚款,已经对冶金公司的权利义务产生实际不利影响,属于可诉的行政行为。三是获得房屋拆迁许可证情形下行政机关与被拆迁人协商另行签订补偿协议的可诉性。在《国有土地上房屋征收与补偿条例》生效之后,行政机关与行政相对人签订新的补偿协议,确立了新的权利义务关系并对当事人产生了具体、直接的影响,可作为独立的诉讼标的,人民法院应当结合补偿协议的具体内容判断是否属于行政协议。在毕一民诉辽宁省大连市中山区政府确认拆迁货币补偿协议无效案中,毕一民与辽宁省大连市中山区城区改造办公室于2018年签订的《住宅房屋拆迁货币补偿协议》,已经改变了双方2010年《回迁安置协议书》的权利义务关系,更类似于国有土地上房屋征收中的征收补偿法律关系,具有行政法上的权利义务关系。毕一民对订立货币补偿安置协议行为提起诉讼,属于行政诉讼受案范围。一、二审法院以由此产生的争议均属于民事法律关系调整的范畴,不属于行政诉讼的调整范围,属于适用法律不当。

2. 原告资格问题。土地原承包人基于实际使用而形成的合法权益应当予以保护。在梁迁诉阳泉高新区管委会强制清除地上物

案中,2005年乡政府与村民签订土地使用补偿协议后,乡政府并未实际使用土地,梁迁作为土地原承包人,为防止土地撂荒,继续进行种植,且未受到协议另一方或者相关政府部门的阻止,种植果树所形成的权益,应当予以保护。梁迁与被诉清表行为有利害关系,二审裁定认为梁迁不具有诉的利益,属于适用法律不当。

3. 起诉期限问题。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第六十四条第一款规定的“知道或者应当知道行政行为内容”,应当理解为包括知道或者应当知道作出行政行为的行政机关。在强拆主体不明的情况下,如果行政机关以上述司法解释规定为由主张原告起诉超期,应当承担举证责任。在千户源公司诉河南省郑州市惠济区古荥镇政府、河南省郑州农业高新技术产业示范区管理委员会确认行政强制执行行为违法案中,相关主体拒绝承认实施强拆行为,直至另案判决确认强制拆除行为实施主体,千户源公司才知晓拆除行为实施者,方具备提起行政诉讼的条件,对于上述不属于原告自身原因被耽误的起诉期限,依法不应计算在起诉期限内。

4. 事实根据问题。行政诉讼法规定原告提起行政诉讼要有具体的“事实根据”,是指原告能够提供初步证据证明被诉行政行为存在,且有可能对其法权益造成损害或不利影响。至于被诉行政行为是否确实侵犯其合法权益,是在进入实体审理之后才需要解决的问题。在金驰公司诉河北省迁安市政府不履行行政补偿职责案中,金驰公司已提交其参与建设石佛寺以及迁安市政府责令其暂停施工的证据,初步证明了行政行为与利害关系的存在,符合行

政诉讼的起诉条件。人民法院应进一步审查案件有关情况,不应以没有事实根据为由驳回起诉。

5. 单独提起行政赔偿诉讼的起诉条件问题。对于法定起诉条件,行政赔偿诉讼在一定程度上有别于常规行政诉讼。在新港公司诉吉林省公主岭市政府行政赔偿案中,收回土地使用权决定已被确认违法,公主岭市政府对新港公司提出的国家赔偿申请未予处理,在法定期限内单独提起行政赔偿诉讼,符合法定受理条件。二审裁定以收回土地使用权决定不属于行政诉讼受案范围,引发的赔偿问题亦不属于行政诉讼受案范围,属于适用法律错误。

(二) 实体审理相关问题

1. 行政处罚案件问题。一是税务行政处理与处罚。税务机关征税应当坚持依法公正执法原则,结合当时当地土地管理历史背景,充分考虑纳税人的违法事实、主观过错、危害程度及各方责任大小,是否存在信赖利益及从轻或者减轻情节,坚持“同样情况同样对待,不同情况不同对待”的公正执法原则。在三建公司诉国家税务总局梅州市税务局第二稽查局税务行政处理决定和税务行政处罚决定两案中,案涉 17 宗土地的土地使用证在案涉税务稽查时虽登记在三建公司名下,但并非由三建公司全部实际占有使用。原兴宁市地税局未考虑三建公司取得案涉划拨土地的客观实际,也未考虑三建公司欠缴税款的性质、情节、社会危害程度,是否存在法定的从轻或者减轻情节以及是否存在信赖利益等情形,处理结果和处罚结果明显不当。二是无偿收回国有建设用地使用权。行政机关在认定土地闲置时,应当充分考虑造成土地闲置的原因,

既要督促行政相对人按照合同约定及时开发土地,亦要对因行政相对人之外的因素造成土地闲置的时间予以扣除。在王勃诉海南省澄迈县政府无偿收回国有建设用地使用权案中,一、二审法院未考虑澄迈县政府相关部门审批不及时,且提出的编制报批建设规划的标准要求较高,导致企业未能正式动工,对泛华公司编制报批修建性详细规划的合理时间未作任何扣除,存在认定事实和适用法律错误。

2. 征收补偿案件问题。一是行政机关承诺按照实际用地时间补足征地补偿款差价的,应当遵守承诺。在广东省茂名市电白区南海街扬海社区次门内经济合作社诉广东省茂名市电白区政府等支付征地补偿款案中,《征用土地协议书》签订于1992年,当年约定的征地补偿款一直没有支付,村民亦一直实际耕种到2017年,在政府承诺按照实际用地时间补足征地补偿款差价的情况下,一、二审法院仍然按照原协议判决征地补偿款,既不符合公平原则,也违背了行政机关作出的承诺。二是行政机关补偿行为明显不当的,人民法院应当予以纠正。在梁多寿、农逢夏诉广西壮族自治区上思县政府拆迁补偿决定案中,行政机关对梁多寿、农逢夏户的安置标准存在与相邻同等情况农户不一致情形,政府在协商过程中大幅减少对梁多寿、农逢夏户的回建宅基地安置面积且未明确阐明具体理由,人民法院不应支持。一、二审判决在认定事实和适用法律方面均存在错误。三是特殊群体补偿安置权益保障问题。在拆迁安置补偿工作中,要妥善解决好被征地拆迁农民的居住问题,尤其是依法保障妇女儿童等弱势群体的合法权益,确保“居者有其

屋”。在韩艳春诉辽宁省沈阳市浑南区政府征收补偿案中，浑南区政府以韩艳春和王春福均未再婚、已对王春福予以补偿安置为由，对韩艳春完全不予补偿安置。一、二审法院未对补偿安置方案中关于“再婚”作为离婚双方均能获得补偿安置前提条件的具体适用问题进行审查，属于适用法律错误。在杨林等诉湖南省湘阴县政府不履行土地征收安置职责两案中，政府作出的答复明确承诺按照政府会议纪要文件规定，对相关新增人口按照需要有多少解决多少的原则兑现安置承诺。杨林等人符合上述文件中成年应分户情形，但湘阴县政府一直未履行安置承诺。二审法院认为杨林等人无宅基地安置权益，属于事实认定不清，主要证据不足。四是划拨用地的补偿问题要尊重历史和当地实际。在吴彩萍等诉山西省运城市政府行政补偿三案中，案涉土地原属国有划拨用地，系上世纪90年代一些单位为解决职工住房困难将部分土地分给职工建房，具有一定社会福利性质。吴彩萍合法占有使用的土地在征收时应当予以合理补偿。运城市政府仅对吴彩萍院基围墙成本予以补偿，未对其所涉土地价值予以补偿，一、二审法院予以支持，显属不当。五是不规范土地征收、出让行为的合法性认定问题。在帝浓公司诉广东省惠来县政府行政批复及广东省揭阳市政府行政复议案中，惠来县政府在当初办理土地登记过程中，明知帝浓公司的申请存在相关问题，但却未尽法定审核职责，仍批准同意核发土地证，且此后既未要求帝浓公司补充完善用地手续，亦未及时进行调查处理，惠来县政府系造成本案所涉问题的主要责任方。一、二审判决帝浓公司承担土地登记手续不全、程序不规范等问题的全部

不利后果,明显不当。

3. 行政赔偿案件问题。一是行政赔偿标准应当合理。在余昌仕诉广西壮族自治区平南县政府强制清理及行政赔偿案中,土地整治所导致的青苗清理,和土地征收所导致的青苗清理,在经济损失后果上是一样的,二审判决适用的青苗补偿标准明显低于土地征收补偿时的青苗补偿标准,程序上缺乏正当性,实体上亦难以弥补当事人的实际损失,应予纠正。二是赔偿与补偿不能混为一谈。在高秀珍等诉河北省赵县政府行政赔偿两案中,生效判决已经确认赵县政府强制拆除行为违法,赵县政府不予赔偿决定及一、二审法院行政赔偿判决均认为相关争议应当通过补偿途径解决,但直至高秀珍等向最高法院申请再审前,赵县政府既未与高秀珍等达成补偿协议,又未作出补偿安置决定,不符合司法解释规定的已经通过补偿获得救济可以判决驳回诉讼请求的情形,人民法院应当依法对被诉不予赔偿决定的合法性进行审查并作出裁判。三是搬迁奖励赔偿问题。在刘世洁等诉海南省三亚市天涯区政府行政赔偿两案中,被征收人之所以未能在规定期限内签约搬迁腾空房屋并获得一次性奖励,主要是因为天涯区政府存在严重的违法强制拆迁行为,原审判决认为刘世洁拒绝配合征收工作,天涯区政府不应赔偿8万元奖励损失,认定事实不清,适用法律错误。四是赔偿主体的责任分担问题。在黄薇诉广西壮族自治区桂林市七星区政府行政赔偿两案中,黄薇丧失房屋和土地使用权是七星区政府、桂林市不动产登记局和信昌房地产公司共同行为的结果,相关主体都要承担相应的责任。一、二审判决未查清实际情况,仅就房屋损

失及房屋占地面积的 1.5 倍土地使用权价值予以赔偿,属于认定事实不清及适用法律法规错误。

4. 行政允诺案件问题。行政机关应当守信践诺,在双方均有过错的情况下,应当结合过错大小分别承担相应的责任。在义和信公司诉河南省南阳市政府、南阳市自然资源和规划局返还征收补偿款案中,法院以义和信公司并非受南阳市政府委托而系自愿支付补偿费用为由驳回诉讼请求,忽略了政府会议纪要允诺在先以及南阳市政府在案涉调解协议上加盖印章的事实。在行政允诺事实上无法履行且义和信公司已诉诸法院后,人民法院应当积极查清事实、分清责任。

5. 工伤认定案件问题。《工伤保险条例》第十四条第二项规定,工作时间前后在工作场所内,从事与工作有关的预备性或者收尾性工作受到事故伤害的,应当认定为工伤。在张艺志诉湖南省益阳市政府改变原行政行为的行政复议决定案中,张艺志爱人在事发当日下午停电后,在工作场所打扫卫生时不慎滑倒摔伤,属于从事与工作有关的收尾性工作受到事故伤害的情形,应当认定为工伤。

(三)其他方面问题

1. 机械办案问题。在卜一凡诉县政府履行补偿安置职责、赔偿损失及规范性文件审查一案中,卜一凡户所在村组的住房因历史原因全部坐落于防洪大堤外侧 50 米内,为贯彻落实《防洪法》,当地政府仅发文禁止新建、改建、扩建房屋,但后续未制定配套的宅基地迁建、安置补偿等措施,且由于该村基本农田较多,宅基地

稀缺,村民迁建无法得到审批。卜一凡户老房年久失修无法继续使用,其在申请原址或者异地重建未获批准情况下,自行拆除老房打算原址重建,但被当地政府制止,至起诉前3年多时间,卜一凡户只能在原宅基地上搭建临时铁皮房居住,冬冷夏热,十分艰苦。卜一凡的起诉状可能不全是“法言法语”、诉讼请求也可能非完全“照抄”行政诉讼法规定,但其希望原址、异地建房和经济补偿的诉求是具体明确的。一审、二审法院明知卜一凡的实质诉求,也知道基层政府“一刀切”机械执法违法,还曾以司法建议等方式多次试图解决宅基地选址问题,但在卜一凡户实质诉求两次诉讼未获解决下,又简单以规范性文件不属于受案范围、未另行提出建房申请、被告不适格等为由,“技术性”裁定驳回起诉、上诉。“一驳了之”,既暴露个别行政审判干警群众观点群众路线意识不强、“如我在诉”理念落实不到位,也暴露对行政诉讼法有关被告、行政行为规定理解有偏差,还事实造成“老百姓一件事,法院多件案”,加剧“一人多案、一事多诉”,推高“案一件比”和裁定案件的上诉率、申请再审率。一起简单的宅基地审批纠纷,完全应当在行政程序、在基层法院化解,却需要层层上交至最高人民法院审理才能解决,加剧了行政案件数量“倒金字塔”现象。

2. 就案办案问题。黑龙江省巴彦县孙氏三兄弟因退休金问题常年信访,当地人社等部门未能予以积极关注和有效回应。2022年,三兄弟向当地政府提出137份行政复议申请,当地政府对对应作出137份不予受理决定,一、二审法院以超过法定起诉期限为由分别裁定驳回起诉和上诉,司法建议亦“一发了之”,未能真正俯下身

来解决实际问题。2024年1月下旬,三兄弟向最高人民法院提起137件再审申请。最高人民法院派员赴当地与当事人当面沟通交流,积极协调行政机关用好用足政策解决实际困难,对确不符合法律规定、无法支持的诉求做好释法明理工作,最终实现相关问题一揽子解决,三兄弟自愿撤回再审申请。

3. 民行交叉案件相互推诿。在乐宝公司诉辽宁省辽阳市文圣区政府行政协议案中,基于案件事实总体判断,乐宝公司与庆阳工业园区管委会之间事实上形成行政协议。对于乐宝公司提出的办理房屋过户登记的请求,在园区管理机构被撤销后,文圣区政府负有妥善处理的责任。在相关民事裁判已经认定争议纠纷不属于民事诉讼受案范围的情况下,本案一、二审法院仍认定为民事争议,将案件再次拒之门外,导致出现循环诉讼,既不利于解决纠纷,也损害了司法权威。

4. 未依职权调取关键证据。在刘国基诉湖南省岳阳市岳阳楼区政府等确认强拆违法及行政赔偿案中,刘国基提交的《拆迁房屋丈量登记表》虽然是复印件,但该登记表上所载的房屋草图及楼层面积与2006年收购协议中的记载吻合。该证据与刘国基的合法权益密切相关,如果法院认为其真实性存疑,可以依法向有关行政机关以及其他组织、公民调取证据。原审法院未依职权调取关键证据,直接否认土地证效力,缺乏事实和法律依据。

5. 裁判文书低级错误。在王金禄诉天津市滨海新区政府房屋征收补偿决定案中,二审判决错误将系列案中另案一审判决事实认定及判决结果部分复制到该案中,存在明显错误,引发当事人强

烈不满,反映出工作作风不够严谨、工作态度不够扎实,也暴露出有些法院裁判文书审核把关机制不健全,必须高度重视。

三、下一步工作建议

2024年,各地法院行政审判部门积极开展行政审判质效提升年专项行动,严格落实“监督行政机关依法行使职权”的法定职责,着力实现行政案件办理“三个效果”的有机统一,各地也涌现出一批行政审判典型案例。如江苏省高级人民法院积极稳妥处理大丰区城中菜市场广芳羊肉经营部诉盐城市大丰区市场监管局行政处罚案,有效推动大丰区市场监管局启动行政行为自我纠正程序,将罚款金额调整为1万元,陈广芳缴纳罚款后申请撤回起诉,人民法院作出准予撤诉裁定,同时推动行政机关制定实施相关领域轻微违法行为不予处罚和从轻减轻处罚规定,有效实现双赢多赢共赢。再如黑龙江省高级人民法院加强与相关行政机关的沟通协调,妥善处理时间跨度长达10余年,涉及政府扶持资金逾32亿,土地7宗、面积达887万平方米、土地出让金达102亿元的大庆豫港龙泉公司铝合金加工项目纠纷系列案件,有效避免了黑龙江省巨额经济损失,为当地盘活土地资源,维护社会稳定,促进经济社会高质量发展贡献了司法力量。各地法院要认真学习借鉴好的经验做法,把监督支持行政机关依法行政和保护人民群众合法权益结合起来,审理好每一起案件。

(一)强化业务指导、统一裁判标准

对于发改案件,各地法院行政审判部门要秉持“有则改之、无则加勉”的态度,深入学习研究相关法律文书,对标最高人民法院

的裁判标准,不断统一法律适用标准。地方各级人民法院发现存在法律适用分歧的案件,应当及时提炼出法律适用争议问题,层报最高人民法院作出批复、答复。要建立健全统一裁判标准长效机制,充分发挥“七个一”联动对下指导机制的作用,实现“一网一微一会一刊一书一讲堂一库”立体联动,不断提升案例库、法答网的运用质量,强化案例库“入库案例”、法答网“精品问答”的示范引领功能。要利用好每月最后一个周五下午举办的最高人民法院“行政审判讲堂”,实现四级法院同上一堂课,同步统一全国行政裁判标准。要针对性加强教育培训工作,认真落实社会保障、集体土地征收与补偿、不动产登记、国有土地上房屋征收与补偿、投诉举报等领域行政争议预防化解的五份会议纪要,通过组织专项培训与研讨、发布典型案例等方式,细化行政执法合法性、合理性审查指引,进一步规范司法审查标准。要加强行政许可、行政处罚、行政协议等案件的审理,准确把握监督与支持的关系,依法平等保护各种所有制经济产权和合法权益,监督和支持建设诚信政府、诚信社会。要通过司法监督及时纠正“小过重罚”、“过罚不当”等问题,监督行政机关全面贯彻落实行政处罚法规定的过罚相当、首违不罚等原则和精神,促进提升行政处罚的规范化水平。要运用好行政诉讼一并审理民事争议制度,正确理解、准确适用民法典中涉及的行政法规则,更好实现定分止争。要运用好行政诉讼一并审理民事争议制度,正确理解、准确适用民法典中涉及的行政法规则,更好实现定分止争。在旗帜鲜明地坚持立案登记制同时,认真学习并落实最高人民法院立案庭相关典型裁判与答复精神,严格依法

规制滥用诉讼权利行为。

（二）完善行政争议实质化解机制

要深入践行新时代“枫桥经验”，积极发挥司法在多元解纷中的参与和指导作用，在法定职能范围内参与综治中心运行工作，更好实现行政争议源头预防、实质化解。要认真落实《最高人民法院关于在审判工作中促进提质增效推动实质性化解矛盾纠纷的指导意见》（法发〔2024〕16号），强化立案阶段对起诉条件的审查和释明责任，引导原告正确行使诉讼权利、准确提出诉讼请求、科学合理选择被诉行政行为，为后续实现争议实质化解奠定基础。要树牢“如我在诉”理念，将实质化解争议贯穿行政审判全过程，普遍开展以“庭审前见一面”为抓手的庭前会议制度，充分听取当事人意见，鼓励行政机关先行化解、自行纠正，做深做实将行政审判工作重心从“案件结没结”转向“争议解没解”。要积极发挥行政机关负责人出庭应诉制度作用，加强拟判决行政机关败诉案件的判前败诉风险提示，积极争取实质性化解争议。要进一步发扬敢于担当精神，结合具体案情适当放宽对受案范围、实际影响、利害关系等起诉条件的判断标准，积极查明关键争议事实，强化依职权调查取证，运用“穿透式审判”回应实质诉求，更多考虑如何通过依法受理、审理实现案结事了，而非简单一裁了之、一驳了之。对历史遗留问题，要加强沟通协调工作，紧紧依靠党的领导，积极争取政府支持，在法律法规允许的范围内寻求最佳的处理效果。要加大简易程序适用力度，做到简案快审快结，将更多办案精力投入到疑难复杂案件和实质性化解工作上。要正确处理判决和调解的关系，

坚持能调则调、当判则判，及时作出内容具体明确的判决。要完善行政案件考核机制，统筹质量、效率、效果，将诉前调解等纳入考核，增加实质性化解的考评权重，鼓励法官更加主动开展实质性化解工作。

（三）加强审判质量管理

要科学运用审判质量管理指标体系，充分发挥“体检表”作用，坚持问题导向、目标牵引，切实把符合行政审判规律的审判管理落到实处，有针对性地促进提质增效。发改率较高的法院要深入分析原因，找准症结，强化管理，层层传导压力，将错案情况、瑕疵情况与干警个人绩效考核挂钩，压实司法责任。要推行裁判文书交叉校验机制，强化筛查文书低级错误的智能辅助功能，杜绝低级错误。

（四）抓好全国法院行政审判工作座谈会精神落实

2025年2月16日，全国法院行政审判工作座谈会在海南省三亚市召开。会议通报了全国人大常委会审议意见、行政审判质效提升年专项行动总结报告等。最高人民法院党组成员、副院长贺小荣就进一步做好当前和今后一个时期的行政审判工作提出明确要求、作出具体部署。全国法院行政审判部门要认真学习领会全国法院行政审判工作座谈会精神，认真学习借鉴各地法院先进经验，查摆整改本通报所归纳的共性问题与个性问题，对照检查、举一反三，进一步做实坚持政治引领、坚持服务大局、坚持为民司法、坚持公正司法、坚持法治统一的要求，推动2025年行政审判工作提质增效，再上新台阶。

最高人民法院办公厅秘书一处

2025年3月13日印发

