

· 习近平法治思想专论 ·

以习近平法治思想 引领行政审判制度新发展

章志远*

内容提要：中国特色行政审判制度是彰显习近平法治思想实践伟力的重要场域。人民法院应当将党的领导贯彻到行政审判活动全过程，在党委支持下依法独立行使行政审判权，筑牢行政审判的政治方向。依法保障人民权益是行政审判制度的根本目标，新时代人民法院应当不断提升人权保障的广度、深度和温度，努力让人民群众在每一个行政案件中感受到公平正义。人民法院通过维护国家法律统一适用、推动行政基本法典编纂和促进党内法规与国家法律衔接协调，将维护中国特色社会主义法治体系作为行政审判的政治自觉。人民法院在法治国家、法治政府、法治社会一体建设中具有外力驱动和利益衡平的广泛作为空间，能够将制度优势转化为治理效能。以习近平法治思想为根本遵循，人民法院行政审判工作质效将得到全面提升，中国特色行政审判制度也将为人类行政法治文明进步贡献中国智慧。

关键词：习近平法治思想 行政审判 法治一体建设 社会主义法治体系

引言

自2020年11月16日至17日召开的中央全面依法治国工作会议首次提出并系统阐述“习近平法治思想”以来，围绕习近平法治思想进行的学理化阐释、学术化表达和系统化构建蔚然成风，并取得了丰硕成果。^{〔1〕}既有研究主要从宏观和微观两个视角展开，宏观视角的研究聚焦习近平法治思想的实践逻辑、理论逻辑和历史逻辑，习近平法治思想的原创贡献和时代精

* 华东政法大学教授。

本文系研究阐释党的十九届五中全会精神国家社科基金重大项目“法治国家、法治政府、法治社会一体建设进路研究”（21ZDA126）的阶段性成果。

〔1〕 参见李树民、刘鹏、王博：《2021年法学学科研究发展报告》，《中国社会科学报》2022年1月10日第8版。

神等主题；〔2〕微观视角的研究着重阐释了习近平法治思想中的法治政府、法治社会、法治监督等理论。〔3〕这种宏大叙事与微观解读相结合的研究范式，从整体上展示了习近平法治思想的内涵丰富、论述深刻、逻辑严密、系统完备。作为对中国特色社会主义法治建设经验和成就的科学总结，习近平法治思想具有鲜明的实践品格，实践品格也应当成为指导习近平法治思想研究的基本原则。只有立足具体领域法治建设的生动实践，才能将习近平法治思想转化为现实的法治生产力，并使其在法治实践新探索中得到进一步发展。

行政诉讼法律制度作为“衡量一国法治发达程度与社会文明程度的重要标尺”，〔4〕在监督公权、保障私权和化解纠纷方面具有“减压阀”“晴雨表”“风向标”的特殊功能，是彰显习近平法治思想实践伟力的重要场域。人民法院行政审判工作如何贯彻习近平法治思想，如何用习近平法治思想指导行政审判制度的进一步发展，是行政法学界当下亟需回应的理论与现实问题。〔5〕习近平法治思想“十一个坚持”中的“坚持党对全面依法治国的领导”“坚持以人民为中心”“坚持建设中国特色社会主义法治体系”“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”，与人民法院行政审判活动之间的关联尤为紧密，需要得到充分的贯彻落实。本文结合我国行政审判制度的鲜活实践，力图找准行政审判贯彻落实习近平法治思想的结合点和着力点，阐述坚持党的领导是行政审判的政治方向、依法保障人民权益是行政审判的根本目标、守护社会主义法治体系是行政审判的政治自觉、助力法治一体建设是行政审判的职能拓展四重理论命题，希冀为习近平法治思想的动态性、开放式研究作出行政法学的理论贡献，助力新时代中国特色行政审判制度又好又快发展。

一、行政审判的政治方向：坚持党的领导

习近平指出：“党的领导是社会主义法治的根本保证，坚持党的领导是我国社会主义司法制度的根本特征和政治优势。”〔6〕我国行政审判制度的建立和发展，与党中央的坚强领导和高位推动须臾不可分离。在1989年行政诉讼法的制定过程中，“条件尚不成熟”“执行起来会带来混乱”“地方政府将面临很大困难”“出台时机不适宜”等质疑之声不断。〔7〕正是因为党的十三大报告明确提出了制定行政诉讼法的任务，以此作为推进国家民主法治建设切入口逐渐成为社会共识，立法争议才得以及时消除，我国行政法治建设的“黄金三十年”正式开启。〔8〕

〔2〕 参见王晨：《习近平法治思想是马克思主义法治理论中国化的新发展新飞跃》，《中国法学》2021年第2期，第5页以下；张文显：《习近平法治思想的实践逻辑、理论逻辑和历史逻辑》，《中国社会科学》2021年第3期，第4页以下；孙谦：《习近平法治思想对马克思主义法治原理的传承与发展》，《法学研究》2021年第4期，第3页以下；汪习根：《论习近平法治思想的时代精神》，《中国法学》2021年第1期，第29页以下。

〔3〕 参见马怀德：《论习近平法治思想中的法治政府理论》，《政法论坛》2020年第6期，第11页以下；陈柏峰：《习近平法治思想中的法治社会理论研究》，《法学》2021年第4期，第3页以下；江必新、张雨：《习近平法治思想中的法治监督理论》，《法学研究》2021年第2期，第3页以下。

〔4〕 马怀德：《行政审判体制重构与司法体制改革》，《国家行政学院学报》2004年第1期，第57页。

〔5〕 曾有实务专家撰文探讨过人民法院行政审判工作贯彻习近平法治思想的“七个必须”。参见梁风云：《人民法院行政审判工作如何贯彻习近平法治思想》，《民主与法制》2022年第4期，第51页以下。

〔6〕 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第147页。

〔7〕 参见何海波编：《行政法治奠基时：1989年〈行政诉讼法〉史料荟萃》，法律出版社2019年版，第110页以下。

〔8〕 参见马怀德：《行政诉讼法的时代价值——行政诉讼三十年：回首与前行》，《中国法律评论》2019年第2期，第19页。

党的十八届四中全会通过《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，对建设社会主义法治国家作出全面部署，深刻影响到2014年行政诉讼法的修改。^{〔9〕}一部行政审判制度的发展史，就是坚持党对人民法院工作绝对领导的真实写照。以习近平法治思想引领人民法院行政审判制度的新发展，最重要的一条就是将党的领导贯彻到行政审判活动全过程各方面，筑牢行政审判的政治方向，永葆行政审判的政治本色，不断将行政审判的政治优势转化为制度实效。

（一）确保党的路线方针政策贯彻到行政审判全过程

习近平在党的十九大报告中指出：“提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，确保党始终总揽全局、协调各方。”^{〔10〕}在有效整合政治功能和行政功能的中国特色“党政体制”下，^{〔11〕}以意识形态为依据的党的路线方针政策必须在人民法院各项工作中不折不扣地落到实处。行政审判作为人民法院重要的专业审判活动，同样必须自觉将党的路线方针政策贯彻到全过程之中，确保党的意志和主张及时得到实现。在我国行政审判制度的生长过程中，已经形成了司法文件转化和个案裁判援引相结合的贯彻模式，实现了行政审判活动执行党的政策与适用国家法律的有机统一，确保了行政审判在依法审判与政策回应之间行稳致远。

执政党在不同历史时期工作重心的转换，是通过意识形态阐释和方针政策制定完成的。最高人民法院及时出台体现党的政策变化、具有实施细则性质的司法文件，成为行政审判坚持党的领导的重要方式。例如，党的十六届六中全会全面分析了当时的形势和任务，提出了中国共产党带领人民构建社会主义和谐社会的目标任务，明确了妥善处理社会矛盾的基本要求。最高人民法院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），及时下发《关于妥善处理群体性行政案件的通知》（法〔2006〕316号）、《关于加强和改进行政审判工作的意见》（法发〔2007〕19号），为充分发挥行政审判职能作用、依法妥善处理好群体性行政争议、构建社会主义和谐社会提供了有力司法保障。上述两份司法文件有关积极探索行政争议化解新机制的规定，弥合了行政诉讼法文本与社会发展现实需求之间的缝隙，发挥了人民法院在维护社会和谐稳定中的积极作用。从党的十八届四中全会提出健全社会矛盾纠纷预防化解机制，到党的十九届四中全会提出完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，再到中央全面深化改革委员会第十八次会议审议通过《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》，推动行政争议多元化解和源头治理一直是执政党创新社会治理的基本主张。最高人民法院2021年相继印发《关于推进行政诉讼程序繁简分流改革的意见》《关于深化人民法院一站式多元解纷机制建设推动矛盾纠纷源头化解的实施意见》《关于进一步推进行政争议多元化解工作的意见》。有关行政争议诉前分流、诉非衔接、快慢分道的规定，缓解了行政诉讼法文本与行政争议预防化解现实之间的紧张关系，拓展了行政审判制度的生长空间。这些体现了中共中央政策精神的司法文件，借助司法系统科层制架构预设的等级结构与不同层级间的“命令一服

〔9〕 在2014年10月31日全国人民代表大会法律委员会提交的《关于〈全国人民代表大会常务委会员会关于修改中华人民共和国行政诉讼法的决定（草案）〉修改意见的报告》中，党的十八届四中全会提出的“探索设立跨行政区划的人民法院”“对人民法院依法应该受理的案件做到有案必立、有诉必理”“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”都得到了充分回应。参见全国人大常委会法制工作委员会行政法室编：《行政诉讼法立法背景与观点全集》，法律出版社2015年版，第19页以下。

〔10〕 习近平：《习近平谈治国理政》第3卷，外文出版社2020年版，第16页。

〔11〕 参见景跃进等主编：《当代中国政府与政治》，中国人民大学出版社2016年版，第6页。

从”关系模式，获得了充足的权威资源。^[12]具有意识形态转换功能的司法文件在全国法院得到一体遵循，中共中央重大决策部署得以在人民法院行政审判活动过程中贯彻落实。

在个案裁判中援引考量党的政策、努力保证党的政策和国家法律得到统一正确实施，是行政审判坚持党的领导的又一常态化方式。最高人民法院近年来高度重视典型案例的发布工作，旨在通过揭示典型案例裁判背后的法律适用和政策考量，为后续类似案件的处理提供裁判示范。例如，最高人民法院先后于2014年8月、2018年5月发布两批（共18个）征收拆迁典型案例，以规范城市化进程中政府征收权的行使，贯彻以人为本、保障民生的基本政策；先后于2014年12月、2016年3月发布两批（共20个）环境保护典型案例，宣示党和国家生态环境保护战略，不断满足人民日益增长的优美生态环境需要。在上海中燃船舶燃料有限公司诉上海市质量技术监督局行政处罚决定案中，法院生效判决以“国家大力推进生态文明建设政策”为由，认定上海市有关部门可以制定严于国家标准的相关燃料地方质量标准。^[13]在中核深圳凯利集团有限公司诉深圳市人力资源和社会保障局工伤认定案中，法院生效判决以职业病病人多层次保障措施“体现了国家对职业病病人的特别保护，表明国家旨在对职业病病人设置无漏洞保障体系”为由，对职业病防治法第60条、第61条规定作出合乎国家政策要求的解释。^[14]在永兴县鲤鱼塘东风机砖厂诉湖南省永兴县人民政府行政强制及行政赔偿案再审裁定中，最高人民法院认为，“现行立法未对不符合国家产业政策粘土砖企业的关闭退出工作及程序作出具体、明确规定，但实践中仍应遵守正当程序与法治秩序的基本要求”，省、市文件从实际出发，“对不符合国家产业政策粘土砖企业退出条件、程序和步骤进行规定，应当作为被诉行政行为合法性的判断标准”。^[15]这些富有司法智慧的裁判，较好地维护了党的政策和国家法律的权威性，确保了二者能够得到统一正确实施，是人民法院行政审判工作娴熟援引考量党的政策的典范。

（二）行政审判活动的开展必须紧紧依靠各级党委支持

习近平指出：“党委是起领导核心作用的，各方面都应该自觉向党委报告重大工作和重大情况，在党委统一领导下尽心尽力做好自身职责范围内的工作。报告一下有好处，集思广益，群策群力，事情能办得更好。”^[16]行政审判活动涉及司法机关与行政机关之间的关系。司法机关与行政机关都要接受党委领导，都肩负实施国家法律和党的政策的任务，具有相互理解和良好合作的前提和基础。同时，行政主导型的发展模式和行政机关在权力结构体系中的优势地位，使得司法机关难以承载厚重的法治使命。主动寻求、紧紧依靠党委支持进而赢得政府的积极配合，就成为人民法院优化行政审判外部环境的必然选择。行政审判工作自觉接受党委领导和主动寻求党委支持是一体两面的。“在不规范的政府行为和法律所支持的伸张权利的诉讼之间，法院会寻求同级中共党组织的支持来增强自己的权威。”^[17]

行政审判活动寻求党委支持的兴起，始于最高人民法院2004年3月印发的《关于进一步

[12] 参见郭松：《司法文件的中国特色与实践考察》，《环球法律评论》2018年第4期，第175页。

[13] 参见《最高人民法院公报》2020年第10期，第46页。

[14] 参见《最高人民法院公报》2020年第12期，第43页。

[15] 最高人民法院（2020）最高法行申7018号行政裁定书。

[16] 中共中央文献研究室编：《习近平关于全面从严治党论述摘编》，中央文献出版社2021年版，第54页。

[17] 贺欣：《法院推动的司法创新实践及其意涵——以T市中级人民法院的行政诉讼为例》，《法学家》2012年第5期，第2页。

加强行政审判工作的通知》。在这份具有开创意义的行政审判政策文件中，“主动自觉地接受党委领导和人大监督，争取政府支持”被列为“努力营造良好的行政审判司法环境”的重要举措。此后，“紧紧依靠党委的领导和政府的支持”“紧紧依靠党委和人大的领导、监督和支持”相继写入《关于妥善处理群体性行政案件的通知》和《关于加强和改进行政审判工作的意见》中。一些地方人民法院积极争取当地党委支持，推动行政审判制度快速发展。2004年，上海市高级人民法院在全国率先发布行政审判白皮书，得到了当时中共上海市委、上海市人民政府的高度重视和大力支持，为行政审判推动依法行政提供了重要载体。^[18]2014年，浙江省高级人民法院在当时中共浙江省委、浙江省人民政府的大力支持下出台相关政策，明确将“裁执分离”扩大至征收集体土地中的房屋拆迁、建筑物非法占地强制拆除等非诉案件和诉讼案件，得到了最高人民法院的充分肯定并被进一步加以推广。^[19]江苏省南通市中级人民法院2021年联合中共南通市委依法治市办、南通市司法局等部门，积极探索行政行为自我纠正机制，助推中共南通市委依法治市办印发《关于加强行政行为自我纠正的实施意见》（通委法办〔2021〕4号），使这项全国首创的行政争议诉源治理方案率先实现制度化和规范化。

立足功能主义视角观察，人民法院行政审判工作积极争取各级党委支持，具体表现为个案化解型、功能延伸型和环境优化型三种样态。对于案情重大、复杂，涉案人员较多，或者具有一定社会敏感性，可能导致矛盾激化和事态扩大，仅靠行政裁判难以实质化解争议的案件，人民法院要主动向当地党委汇报，在党委统一领导协调下依法妥善处理。对于行政机关负责人出庭应诉、司法建议、行政审判白皮书、府院联动、诉前分流等延伸行政审判服务功能的事项，人民法院要积极向当地党委汇报，依托党委支持拓展行政审判的作为空间。对于行政机关及其工作人员干预、阻碍人民法院受理、审理、执行行政案件造成恶劣影响的情况，人民法院应当理直气壮地向当地党委进行反映，力求得到及时严肃处理，不断优化行政审判的外部环境。

（三）人民法院坚持依法独立行使行政审判权

“党对政法工作的领导是管方向、管政策、管原则、管干部，不是包办具体事务，不要越俎代庖，领导干部更不能借党对政法工作的领导之名对司法机关工作进行不当干预。”^[20]坚持党的领导和确保司法机关依法独立公正行使职权是辩证统一的关系，既不能将二者人为割裂开来，更不能将二者完全对立起来。从历史维度看，保证司法机关依法独立公正行使职权是我们党一贯的明确主张；从理论维度看，坚持党的领导并非空洞口号，其具体体现在党领导立法、保证执法、支持司法和带头守法上；从制度维度看，党的十八届四中全会之后，中共中央一直致力于党内法规制度建设，以夯实支持司法的基础。经中共中央批准，中共中央办公厅、国务院办公厅2015年3月联合印发《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》，2016年7月联合印发《保护司法人员依法履行法定职责规定》，2016年11月联合印发《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》，2019年4月联合印发《法治政府建设与责任落实督察工作规定》。2019年1月，中共中央印发《中国共产党政法工作条例》，将“坚持和加强党对政法工作的绝对领导”“支持政法单位依法履行职责，

[18] 参见蔡小雪编撰：《行政诉讼30年：亲历者的口述》，法律出版社2019年版，第98页以下。

[19] 参见《最高人民法院关于在征收拆迁案件中进一步严格规范司法行为积极推进“裁执分离”的通知》（法〔2014〕191号）、《最高人民法院关于违反土地管理法的建筑物、其他设施强制拆除实施主体的答复》（〔2018〕最高法行他822号）。

[20] 前引〔6〕，习近平书，第44页。

保证司法机关依法独立公正行使职权”确立为新时代政法工作的指导思想,实现了党领导政法工作的规范化和法治化。这些党内法规的制定和实施,为“党的领导是依法独立办案的根本保障”“坚持依法独立办案本身就是体现党的领导”和谐统一关系的实现提供了坚实保障。^[21]

人民法院独立行使行政审判权同样具有充分的法律规范依据。宪法第131条、人民法院组织法第4条都明确规定,人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。1989年行政诉讼法第3条明确规定,人民法院依法对行政案件独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉;2014年修订的行政诉讼法在该条中增加一款,规定行政机关及其工作人员不得干预、阻碍人民法院受理行政案件。这种正向规定与反向规定相结合的立法模式,凸显了独立审判原则在行政诉讼中的特殊意义,能够防止出现因行政机关干预而使行政诉讼“毫无意义”的情形。^[22]鉴于实践中领导机关和领导干部违法违规干预案件等执法不公、司法腐败的现象仍时有发生,政法队伍尤其要敢于担当,“坚持党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上,铸就‘金刚不坏之身’,永葆忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的政治本色”。^[23]

在行政审判制度发展的不同历史时期,人民法院顶住各种压力、坚持依法判案已经成为国家法治建设艰难行进历程的缩影。在朱家成、朱功宝诉涟水县公安局治安行政处罚案中,江苏省高级人民法院顶住压力依法办案,以与一、二审法院相同的理由,驳回涟水县公安局申诉,该案也成为推动中国法治进程的“全国第一起撤销公安机关治安处罚案”。^[24]在深圳市工商行政管理局等与泰国贤成两合公司等行政纠纷上诉案中,最高人民法院坚持依法办案,向世界释放中国对外开放和厉行法治的坚定决心,该案也被誉为“中国法治发展史上永不磨灭的案号”。^[25]在郴州饭垄堆矿业有限公司与国土资源部国土资源行政复议决定再审案中,最高人民法院在多次协调化解未果的情况下,通过再审改判纠正原审错误,依法撤销被诉行政复议决定并责令国土资源部重新作出行政复议决定,该案成为近年来最高人民法院为数不多的通过判决实质性化解行政争议的典型案例。^[26]置身全面依法治国的新时代,人民法院应当敢于依法独立行使行政审判权,通过依法作出一个个经得起历史检验的公正裁判,充分发挥行政审判制度在维护社会公平正义中的职能作用,增强人民群众对行政审判制度的信心。

二、行政审判的根本目标:依法保障人民权益

回望中国共产党百年奋斗征程,党的一切工作“都是为了实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益”。^[27]全面依法治国的推进,根本目的正是依法保障人民权益,“要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到全面依法治国各领域全过程”。^[28]行政审判制度承载着厚重的人权保障理想,依法保护行政相对人的合法权益始终是行政审判活

[21] 参见李占国:《正确处理党的领导与依法独立办案的关系》,《政治与法律》2022年第1期,第2页以下。

[22] 参见姜明安:《行政诉讼法》,北京大学出版社2016年版,第97页。

[23] 前引[6],习近平书,第55页。

[24] 前引[18],蔡小雪编撰书,第115页以下。

[25] 参见王敬波:《贤成大厦案:中国行政诉讼的活化石》,《中国法律评论》2019年第2期,第47页。

[26] 参见最高人民法院(2018)最高法行再6号行政判决书。

[27] 前引[10],习近平书,第137页。

[28] 前引[6],习近平书,第2页。

动的首要任务。在法治国家建设的新征程中，人民法院行政审判工作应当不断拓展提升人民权益保障的广度、深度和温度，努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义。

（一）拓展行政审判保障人民权益的广度

“人权保障没有最好，只有更好。”^[29] 回顾行政审判制度的发展历程，解决行政诉讼“告状难”问题始终是中心议题。针对人民群众反映强烈的有案不收、有诉不理问题，最高人民法院2009年11月印发《关于依法保护行政诉讼当事人诉权的意见》，提出“不得随意限缩受案范围、违法增设受理条件”，要求“依法积极受理新类型行政案件”。2014年修订的行政诉讼法，以更好保障当事人诉讼权利为原则，着眼解决最突出的“立案难”问题，围绕受案范围和立案登记作出了一系列新的制度安排；特别是在受案范围条款中的核心概念“人身权、财产权”之后增加“等合法权益”的兜底式规定，为拓展人民权益保障范围提供了明确的规范依据。随着人民美好生活需要的内涵日益丰富，人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长，人民法院行政审判工作更应积极回应人民群众的新要求新期待，拓展对人格权、受教育权、社会权、知情权、环境权等合法权益的司法保护。

行政审判对人民权益保障范围的拓展，有赖人民法院通过个案审理予以推动，这也是行政审判工作贯彻习近平法治思想的重要方式。在田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证案中，法院生效裁判认为，根据我国法律、法规规定，高等学校对受教育者有进行学籍管理、奖励或处分的权力，有代表国家对受教育者颁发学历证书、学位证书的职责；高等学校与受教育者之间的关系属于教育行政管理关系，受教育者对高等学校涉及“受教育者基本权利”的管理行为不服的，有权提起行政诉讼。^[30] 在黄银友、张希明诉湖北省大冶市人民政府、大冶市保安镇人民政府行政允诺案中，法院生效裁判认为，招商引资过程中行政允诺关系成立时，引资人依法“要求兑现相关奖励的权利”受法律保护。^[31] 在徐建华诉江苏省靖江市人民政府政府信息公开案中，法院生效裁判认为，在信息公开过程中，相关权利人有“反信息公开权”。^[32] 这些具有开创意义的典型案例，为受教育权、获得奖励权、反信息公开权等进入行政诉讼的保护范围奠定了基础，彰显了人民法院在不同历史时期的司法担当。

2014年修订的行政诉讼法实施以来，行政审判实践中一度出现部分当事人滥用诉权的现象，导致有限的司法资源和行政资源被无端耗费，加之管辖制度改革造成行政诉讼案多人少的矛盾凸显，对当事人滥诉行为进行适度规制确有必要。最高人民法院2017年8月印发《关于进一步保护和规范当事人依法行使行政诉权的若干意见》，对正确引导当事人依法行使诉权、严格规制恶意诉讼和无理缠讼等滥诉行为作出具体规定。此后，一些地方相继出台文件，加大对滥诉行为的惩治力度，但过犹不及，个别地方甚至出台了“滥诉当事人黄名单”制度、“污点代理人名单”制度。^[33] 滥用诉权并非法律概念，该现象的形成具有较为复杂的社会原因。相当一部分的滥诉因原始争议没有获得解决而衍生，需要法院通过释明引导、实质化解争议和诉讼费用改革等举措进行综合治理。简单而过度的规制不仅于法无据，还与行政诉讼法作为

[29] 习近平：《论坚持人民当家作主》，中央文献出版社2021年版，第143页。

[30] 参见最高人民法院指导案例38号（2014年12月25日发布）。

[31] 参见最高人民法院行政审判庭编：《中国行政审判指导案例》第1卷，中国法制出版社2010年版，第108页。

[32] 同上书，第115页。

[33] 参见周东旭：《孔德峰：郑州中院“滥诉黄名单”文件撤回，如何保护规范诉权》，<https://opinion.caixin.com/2021-12-27/101822454.html>，2022年2月10日最后访问。

“当事人行政诉讼权保障基本法”的定位相悖。^[34]在全国法院一审行政案件数量增速放缓、四级法院审级职能定位改革全面推进之际,行政审判活动更应恪守保障人民权益的立法本意。

(二) 增强行政审判保障人民权益的深度

习近平在阐述“坚持司法为民”理念时指出:“法律不应该是冷冰冰的,司法工作也是做群众工作。一纸判决,或许能够给当事人正义,却不一定能解开当事人的‘心结’,‘心结’没有解开,案件也就没有真正了结。”^[35]一段时间以来,行政审判实践中的“程序空转”“案结事不了”现象受到普遍诟病。当事人的起诉被受理之后,时常被法院以种种理由裁定驳回。确认违法判决和驳回诉讼请求判决的适用比例过高,也反映出行政审判制度难以在深层次上切实保障人民权益。“行政争议实质性化解”理念近两年被重新强调,相继出现在《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》及最高人民法院印发的一系列文件之中,体现了行政诉讼制度法定目的的迭代升级。就其理论意涵而言,“行政争议实质性化解”意味着行政审判权运用空间辐射到被诉行政行为合法性全面审查,行政审判权运用方式扩大到灵活多样的协调化解,行政审判权运用重心拓展到对相关争议的一揽子解决,行政审判权运用结果延伸到对起诉人正当诉求的切实有效保护。^[36]

人民法院围绕行政案件相关争议进行整体性、一揽式审查,是增强行政审判保障人民权益深度的基础。行政案件的发生往往具有复杂的社会背景,行政争议也时常与民事争议相互交织,人民法院在审理相关案件时,经常面临一并解决还是分开解决的选择难题。被诉行政行为的作出,也可能是出于执行政策的目的,人民法院在进行合法性审查时,需要兼顾和平衡好公共利益和私人利益。如果不从整体视角出发直面案件涉及的深层次矛盾,而是浮于表面机械办案,人民群众的合法权益就难以真正得到保障。早在王亚平等43户居民诉上海市普陀区规划土地局建筑工程执照案中,法院生效裁判就确立了“行政诉讼合法性审查范围不局限于原告请求保护的合法权益范围,而是包括被诉行政行为的全部内容”的基本原则。^[37]在林建国诉济南市住房保障和房产管理局房屋行政管理案中,一、二审法院聚焦被诉行政行为(取消实物配租资格)是否合法进行审查,忽略了当事人诉请背后的真正目的是寻求合适的公租房居住。最高人民法院在再审过程中,着眼于再审申请人的实际利益关切,通过调解取得了有效保障再审申请人合法权益的效果。^[38]

人民法院选择适用易于被当事人接受的裁判方式,是增强行政审判保障人民权益深度的重要手段。在当下实质性化解行政争议的制度谱系中,协调化解撤诉方式备受推崇。从建构面向未来的规则之治的角度看,具有明确指引性的判决类型,如给付判决、履行判决、撤销判决和变更判决,应当得到更多适用。同时,人民法院应当有针对性地加强裁判文书释法说理,以弥补宣示性裁判的不足。在黄绍花诉辉县市人民政府提高抚恤金标准案中,最高人民法院专门发出司法建议,建议辉县市政府依据与当时居民收入水平和经济发展状况相适应的原则,就伤残抚恤金标准及相关问题统筹研究,在财政状况等条件允许的范围内,提高抚恤金发放基准,以

[34] 参见章志远:《行政诉讼权分层保障机制优化研究》,《法学论坛》2020年第3期,第40页。

[35] 前引[6],习近平书,第23页。

[36] 参见章志远:《行政争议实质性解决的法理解读》,《中国法学》2020年第6期,第127页以下。

[37] 前引[18],蔡小雪编撰书,第135页以下。

[38] 参见最高人民法院(2016)最高法行再17号行政调解书。

保障和改善水利伤残人员的生活水平。^[39]在广西壮族自治区武宣县二塘镇樟村村民委第1村民小组诉广西壮族自治区来宾市人民政府、武宣县人民政府土地行政复议案再审判决中,最高人民法院结合《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第89条有关“复议决定改变原行政行为错误,人民法院判决撤销复议决定时,可以一并责令复议机关重新作出复议决定或者判决恢复原行政行为的法律效力”的规定,认为“如果原行政行为认定事实清楚,主要证据充分,适用法律法规正确,程序合法的,应当在判决撤销复议决定的同时,一并判决恢复原行政行为的法律效力,不应再判决责令复议机关重新作出复议决定”,从而减轻当事人诉累,促进行政争议实质性化解。^[40]这些充满实践智慧的人民权益保障措施,充分体现了以人民为中心的行政审判观。

(三) 提升行政审判保障人民权益的温度

中国共产党奉行以人民为中心的人权理念,始终视人民幸福生活为最大的人权,“把生存权、发展权作为首要的基本人权,协调增进全体人民的经济、政治、社会、文化、环境权利,努力维护社会公平正义,促进人的全面发展”。^[41]行政审判作为保障人民权益的重要制度,尤其需要正确处理好眼前利益与长远利益的关系,要“善于做好群众工作,把道理跟老百姓讲明白,争取人民群众理解支持”。^[42]行政审判工作的最好效果就是让人民群众对案件处理结果满意,彰显应有的司法温度,即所谓“坚持以法为据、以理服人、以情感人,努力实现最佳的法律效果、政治效果、社会效果”。^[43]

对弱势群体权益的特殊保护,是提升行政审判保障人民权益温度的首要之义。评价一个社会的文明程度,往往要看其对待弱者的态度。就行政审判原告方的社会角色而言,他们通常属于失地农民、拆迁户、下岗职工、残疾人、受灾群众、工伤受害者等弱势群体,往往因遭遇各种社会及自然风险陷入窘境,需要人民法院给予特殊关怀。最高人民法院在许水云诉金华市婺城区人民政府房屋行政强制及行政赔偿案再审判决中,确立了“被征收人得到的赔偿不低于其依照征收补偿方案可以得到的征收补偿”的原则;^[44]在关于超过法定退休年龄的进城务工农民在工作时间内因公伤亡能否认定工伤的案件请示中,作出了应当适用《工伤保险条例》有关规定进行工伤认定的肯定答复。^[45]透过这些鲜活的个案,人民法院行政审判对于弱势群体的照料得以展现。

对新兴业态发展利益的包容,是提升行政审判保障人民权益温度的应有之义。置身经济发展、社会转型与民生改善的时代洪流之中,面对行政任务的变迁和社会阶层的分化,人民法院对新兴业态的发展利益应当坚持包容和尊重的基本立场,体现行政审判制度与时俱进的品格。在陈超诉济南市城市公共客运管理服务中心行政处罚案中,法院生效判决以“网约车作为客运服务新业态和分享经济的产物”,“符合社会发展趋势和创新需求,对其应当保持适度宽容”

[39] 参见最高人民法院(2017)最高法行申7073号行政裁定书。

[40] 参见最高人民法院(2019)最高法行再26号行政判决书。

[41] 前引〔29〕,习近平书,第146页以下。

[42] 参见周强:《坚持以人民为中心 努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义》,《民主与法制》2021年第44期,第30页以下。

[43] 前引〔6〕,习近平书,第260页。

[44] 参见最高人民法院(2017)最高法行再101号行政判决书。

[45] 参见《最高人民法院关于超过法定退休年龄的进城务工农民在工作时间内因公伤亡的,能否认定工伤的答复》(〔2012〕行他字第13号)。

为由，撤销了被告所作行政处罚决定。^[46]在深圳市伊斯美实业发展有限公司不服深圳市市场监督管理局福田监管局行政处罚决定、深圳市市场监督管理局行政复议决定案中，法院生效判决以“从事网店销售的小微企业身处竞争极为激烈的电商行业，10万元罚款相对于经营规模和经济承受能力而言明显过重”为由，直接判决变更为1万元罚款。^[47]在这两起具有裁判示范意义的案件中，法院通过运用法教义学的方法，推动了“行政处罚比例原则”“行政处罚过罚相当、处罚与教育相结合原则”在行政审判中的适用和发展，以更好地促进新类型行政案件的公正审理，努力提升行政审判制度的时代感和亲和力。

三、行政审判的政治自觉：守护法治体系

党的十八届四中全会提出“全面推进依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”的战略论断，“既明确了全面推进依法治国的性质和方向，又突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手”。^[48]作为一个极具原创性和统领性的概念，“中国特色社会主义法治体系”的主要内容包括完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，以及完善的党内法规体系。法治体系概念的提出，标志着我国国家治理将在更深层次上“从法律之治迈向良法善治新境界”。^[49]与静态、平面的法律体系相比，法治体系是一个“描述一国法治运行与操作规范化有序化程度，表征法治运行与操作各个环节彼此衔接、结构严整、运转协调状态”的动态、立体概念。^[50]依法治国各项工作都要围绕社会主义法治体系的形成和维护进行谋划和推进。在维护国家法律统一适用、推动行政基本法典编纂和促进党内法规与国家法律衔接协调方面，人民法院行政审判制度具有广阔的作为空间。

（一）国家法律统一适用的守护者

习近平指出：“维护国家法治统一，是一个严肃的政治问题。我国是单一制国家，维护国家法治统一至关重要。”^[51]司法权属于中央事权，维护国家法治统一、践行良法善治是各级人民法院肩负的神圣职责。行政审判涉及的法律规范层级和门类较多，在法律规范冲突中选择适用的任务较重，在维护国家法律统一适用、完善和发展法治体系中的作用最为突出。最高人民法院长期以来始终将维护法治统一作为行政审判工作的中心任务，并围绕这一中心任务出台了一系列重要文件。2004年5月，最高人民法院印发《关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》，就行政案件的审判依据、法律规范冲突的适用规则、新旧法律规范的适用规则和法律规范具体应用解释问题作出明确规定。2007年的《关于加强和改进行政审判工作的意见》，将“准确适用法律规范，维护法制统一”作为行政审判工作的主要任务，重点就法律适用问题请示程序进行严格规范。2019年2月，最高人民法院印发《关于深化人民法院司法

[46] 参见《最高人民法院公报》2018年第2期，第45页。

[47] 参见广东省深圳市中级人民法院（2020）粤03行终18号行政判决书。

[48] 前引[6]，习近平书，第93页。

[49] 周佑勇：《习近平法治思想的人民立场及其根本观点方法》，《东南学术》2021年第3期，第45页。

[50] 张文显：《建设中国特色社会主义法治体系》，《法学研究》2014年第6期，第13页。

[51] 习近平：《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》，《求是》2021年第5期，第9页。

体制综合配套改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要（2019—2023）》，将“完善统一法律适用机制”列为重点改革任务之一。此后，最高人民法院加快统一法律适用工作规范化、制度化建设的步伐，先后于2020年9月、2021年11月印发《关于完善统一法律适用工作机制的意见》《最高人民法院统一法律适用工作实施办法》，明确规定统一法律适用的各项具体措施。2022年1月，最高人民法院举行统一法律适用工作领导小组第一次会议暨裁判要旨梳理提炼部署会，旨在形成统一领导、职责清晰、衔接有序、协同推进的工作格局。^[52]

统一法律适用工作的提速，与司法实践中的“同案不同判”现象，以及地方立法不合法、不规范、不到位等“放水”现象的增加密切相关。近年来，在最高人民法院不同巡回法庭之间、不同省份法院之间，有关行政诉讼受案范围的尺度把握、原告资格标准的解释、起诉期限的计算方式、行政协议的类型识别、征收补偿的范围标准等问题上的分歧较大，这种行政案件裁判尺度不统一的现象日益受到社会关注。一些地方领导固守“发展要上、法治要让”的传统思维，“立法上‘放水’，执法上‘放弃’”，对当地经济社会发展和生态环境保护造成严重破坏。“党中央处理了甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境问题，一批党政干部受到处分。……这样的教训必须深刻汲取。”^[53] 2021年9月，最高人民法院印发《关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》，明确提出“监督指导全国审判工作、确保法律正确统一适用”是最高人民法院的基本职责。随着更多“小而精”的司法解释发布、更多指导性案例发布，以及类案检索技术在更大范围内推广、专业法官会议机制的运作更为规范、审委会的职能作用更为权威，最高人民法院统一裁判尺度、解决法律适用分歧的核心功能必将被进一步激活。

2014年修订的行政诉讼法实施以来，行政审判实践中出现了新的“倒金字塔”现象，最高人民法院行政再审申请审查案件数量大幅上升，案多人少的矛盾导致固有的统一法律适用功能逐渐式微。随着四级法院审级职能定位改革和统一法律适用工作的强力推进，2021年，最高人民法院实现了从忙于办理案件到专注法律统一适用的飞跃，该年也成为最高人民法院历史上的行政审判“拐点”之年。最高人民法院行政审判工作重心的转移，既需要审判权力运行机制的健全，也需要统一法律适用手段方式的创新。最高人民法院针对行政审判实务中疑难、复杂的法律适用问题作出的司法批复，对请示案件的处理有约束力，对同类案件的处理有参照力，属于广义的司法解释范畴，具有类似于法律规范的普遍适用性，曾经在统一法律适用中发挥着精准的“点对点”指导作用。^[54] 相较于发布程序复杂、数量有限的司法解释和指导性案例而言，针对个案的法律适用请示作出的具有“准司法解释”性质的批复答复，具有“短平快”的天然优势，应该在统一法律适用中发挥更为重要的作用。最高人民法院对国家法律适用

[52] 参见乔文心：《统一法律适用 严格公正司法 让人民群众切实感受到公平正义就在身边》，《人民法院报》2022年1月27日第1版。

[53] 前引〔6〕，习近平书，第224页。

[54] 根据《最高人民法院关于司法解释工作的规定》（2021年修正），最高人民法院针对高级人民法院、解放军军事法院就审判工作中具体应用法律问题的请示作出的“批复”，是与“解释”“规定”“规则”“决定”相并行的司法解释形式。不过，受多种因素影响，司法批复答复在签发主体、发文字号、是否对外公开方面还比较随意。行政法学界和实务界针对司法批复答复的研究还比较零散，司法批复答复具有的统一法律适用功能尚待充分挖掘。针对最高人民法院行政诉讼批复答复的系统分类研究，可参见梁风云：《最高人民法院行政诉讼批复答复释解与应用（法律适用卷）》，中国法制出版社2011年版；梁风云：《最高人民法院行政诉讼批复答复释解与应用（起诉受理卷）》，中国法制出版社2012年版；梁风云：《最高人民法院行政诉讼批复答复释解与应用（诉讼程序卷）》，中国法制出版社2013年版。

统一的忠实守护,将成为行政审判贯彻习近平法治思想、维护社会主义法治体系的重要方面。

(二) 行政基本法典编纂的推动者

习近平指出:“民法典为其他领域立法法典化提供了很好的范例,要总结编纂民法典的经验,适时推动条件成熟的立法领域法典编纂工作。”^[55]在全国人大常委会2021年度立法工作计划中,“研究启动环境法典、教育法典、行政基本法典等条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作”正式提上议事日程,部门法的法典化也随即成为法学研究的热点议题。围绕行政基本法典编纂的具体模式,行政法学界提出了程序主义进路和融实体法与程序法为一体的实质性法典化进路两种不同方案。^[56]就法典化问题的研究资源而言,域外的法典编纂实践和我国的相关立法实践占据主导地位,司法维度的资源则明显匮乏。列入国家立法工作计划中的行政基本法典,应是扎根中国本土行政法治实践、体现中国行政法治水准、回应中国行政法治需求的法典。就此而言,人民法院三十多年来通过行政审判实践推进行政法本土化的不懈努力不容忽略,尤其是最高人民法院通过发布司法解释、司法批复、司法文件、公报案例、指导性案例等积累形成的行政法治实践经验,亟待被整理提炼为行政基本法典编纂的重要参考资料。

及时编纂行政基本法典,是行政审判实践的现实需求。与域外行政法治发展模式不同,我国先有行政诉讼制度,后有其他行政法律制度。行政诉讼法对行政法制度的体系化、行政法理论的精细化一直发挥着重要引领作用。当前,我国行政审判实践面临很多新问题新挑战,涵盖一般行政法主要内容的行政基本法典的缺失是深层次的原因之一。碎片化的立法成本高昂、速度太慢,不利于行政法律规范体系的建构;分散型的立法则加剧了规范之间的冲突,导致法律适用陷入困境。^[57]行政审判实践中之所以出现大量“同案不同判”现象,主要原因就在于缺少行政基本法典的支撑,法律职业共同体无法形成整体性、系统性的行政法认知思维,具体个案中法律规范解释与适用的共识度日渐降低。编纂行政基本法典既是人民法院行政审判实践的热切呼唤,也是健全社会主义法治体系、实现社会公平正义的客观要求。

行政审判实践为行政基本法典的编纂提供了鲜活经验。除了现有的行政立法资源、理论资源和域外法典编纂实践可资参考外,鲜活的本土行政审判实践同样能够为行政基本法典的编纂提供养分。2021年修订的行政处罚法第63条,将没收较大数额违法所得、没收较大价值非法财物纳入适用行政处罚听证程序的事项范围。这与其说是法律修订的新增规定,毋宁说是法律修订对司法经验的记载。最高人民法院此前先后在《关于没收财产是否应进行听证及没收经营药品行为等有关法律问题的答复》([2004]行他字第1号),以及黄泽富、何伯琼、何熠诉四川省成都市金堂工商行政管理局行政处罚案中,直接将行政机关作出没收较大数额财产的行政处罚,却未告知当事人有要求举行听证的权利,或者未依法举行听证的情形认定为违反法定程序。^[58]2020年12月,最高人民法院印发《关于行政案件案由的暂行规定》,确立了以行政行为为核心、以种类化行政行为为桥梁的行政案件案由体系,对人民法院准确确定被诉行政行为、正确适用法律规范、提升行政审判司法为民能力具有重要作用,对设计以行政权行使活动为主线的行政基本法典体例结构,同样具有参考价值。行政基本法典编纂的必要性和可行性

[55] 前引[51],习近平文,第10页。

[56] 参见杨伟东:《基本行政法典的确立、定位与架构》,《法学研究》2021年第6期,第61页以下;王万华:《我国行政法法典编纂的程序主义进路选择》,《中国法学》2021年第4期,第114页以下。

[57] 参见章志远:《中国特色行政法法典化的模式选择》,《法学》2018年第9期,第88页。

[58] 参见最高人民法院指导案例6号(2012年4月9日发布)。

中都有司法元素的影子，行政审判“发展法律”的功能应当得到更多关注。^[59] 人民法院积极助力行政基本法典编纂、更好促进良法善治局面实现，也将成为习近平法治思想引领行政审判制度新发展的重要着力点。

（三）党内法规同国家法律衔接协调的建言者

“全面推进依法治国，必须努力形成国家法律和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。”^[60] 党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持党要管党、全面从严治党，加快推进党内法规制度建设。比较完善的党内法规体系的形成，既标志着党内法规制度建设迈入高质量发展新阶段，全面从严治党、依规治党站在了新的历史起点上，^[61] 也标志着中国特色社会主义法治体系的健全。在这之后，正确把握党内法规和国家法律的关系、注重党内法规同国家法律的衔接和协调，成为更加迫切的现实需要。所谓衔接，是指党内法规与国家法律两套制度系统要实现无缝对接；所谓协调，是指党内法规与国家法律针对同一事项的规定要避免规范冲突。惟其如此，党内法规与国家法律才能实现“各有侧重、功能互补”“交替领跑、相互强化”“互为依托、互相借力”的和谐发展局面。^[62] 要实现党内法规与国家法律的衔接协调，除了借助党政“共同立法”、加强备案审查等方式途径外，人民法院的角色功能也应受到重视并得到充分发挥。

人民法院应当立足行政案件个案处理，成为党内法规同国家法律衔接协调的规则确立者。作为法律机关的人民法院，肩负执行国家法律、维护公平正义的使命；作为政治机关的人民法院，肩负执行党的政策、服务保障大局的任务。“一个政治功能缺失或弱化的法院，实际上既无政治地位，更无力担当实现法治的重任，还势必影响其一般司法功能的发挥。”^[63] 人民法院在行政审判活动过程中，应当像发现不同行政法律规范之间的不一致那样，善于发现党内法规与国家法律之间的不衔接、不协调之处，通过法律解释技术的灵活运用，弥合二者在适用过程中可能存在的缝隙。具体而言，人民法院在起诉审查环节，可能面临党政联合发文能否纳入规范性文件一并审查范围、党务信息公开与政府信息公开如何实现制度衔接等问题；在案件审理环节，可能面临国家法律供给不足时对相关党内法规的参照适用问题；在案件裁判环节，可能面临党内法规制度规范如何融入裁判释法说理的问题。例如，2018年《深化党和国家机构改革方案》实施之后，一些党的机关开始行使某些领域的具体行政管理权限，相关党务信息能否通过解释适用《政府信息公开条例》第11条、第17条、第20条中的“有关机关”“有关主管部门”“国家有关规定”获得例外公开，就成为人民法院立足个案审理、直接确定党内法规同国家法律衔接协调规则的重要机遇。^[64] 随着党政联合发文的增多，因政府信息公开引发的行政案件呈现上升态势，人民法院对相关实体和程序规则的确立，不仅能够在《中国共产党党务公开条例（试行）》与《政府信息公开条例》之间建立起常态化的衔接协调机制，而且能够展现人民法院作为社会主义法治体系维护者的使命担当。

[59] 参见何海波：《行政诉讼法》，法律出版社2022年版，第57页以下。

[60] 前引〔6〕，习近平书，第96页。

[61] 参见中共中央办公厅法规局：《中国共产党党内法规体系》，《人民日报》2021年8月4日第1版。

[62] 参见宋功德：《坚持依规治党》，《中国法学》2018年第2期，第12页以下。

[63] 参见江必新：《正确认识司法与政治的关系》，《求是》2009年第24期，第52页。

[64] 参见梁艺：《党务信息的认定及其例外公开规则——基于最高人民法院案例的整理》，《行政法学研究》2021年第3期，第131页以下。

人民法院应当立足行政案件的类案整理,成为党内法规同国家法律衔接协调的法治建言者。行政审判工作的政治性和专业性都很强,涉及国家治理、社会治理的方方面面,人民法院在个案审理中直接确立党内法规同国家法律衔接协调规则的空间有限,但其可以通过延伸行政审判职能,进一步发挥作为法治建言者的作用。根据立法法第99条的规定,最高人民法院和地方各级人民法院认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人大常委会书面提出进行审查的要求或建议;根据《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》第19条的规定,审查机关对于党内法规和规范性文件存在违反宪法和法律情形的应当不予备案通过,并要求报备机关进行纠正。人民法院可以通过类案检索机制的使用,整理党内法规同国家法律衔接协调方面存在的问题和解决建议,报请全国人大常委会法工委和中共中央办公厅最终研究解决。2021年1月,最高人民法院印发《关于深入推进社会主义核心价值观融入裁判文书释法说理的指导意见》,旨在进一步增强司法裁判的公信力和权威性,此举对党内法规制度精神融入行政裁判文书释法说理亦具有参考价值,最高人民法院今后可以通过制定类似性质的司法文件,更好发挥人民法院在完善和发展社会主义法治体系中的职能作用。

四、行政审判的职能拓展:助力法治一体建设

坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设的重大命题,是习近平在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中首次提出的。“法治国家、法治政府、法治社会相辅相成,法治国家是法治建设的目标,法治政府是建设法治国家的重点,法治社会是构筑法治国家的基础。”^[65]近年来,随着《法治中国建设规划(2020—2025年)》《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》及地方各类法治建设规划的出台,法治中国建设已经进入“规划”时代。^[66]在整体谋划、持续推进依法治国的新征程中,人民法院行政审判工作能够更好助推法治一体建设,释放更为强劲的国家治理和社会治理效能。

(一) 法治政府建设的外驱者

作为一项具有中国本土特色的法治实践活动,法治政府建设是特定阶段党政系统从法治视角对政府权力运行状态的一种阶段性理想定位,是“基于管理视角、着力于规范行政活动的内部制度建构和实施的产物”。^[67]从目标设定、制度构建和组织实施上看,法治政府建设体现出明显的内生自发特征。借助党政系统自上而下的高位推动,法治政府建设在短时期内进展迅速,但固有的封闭性和不确定性却难以自我克服。《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》将“人民满意”列为建设标准,凸显了法治政府建设的人民立场,也为司法机关遵循法治给行政权力定规矩、划界限,确保权为民所用提供了契机。新发展阶段高质量法治政府建设,离不开人民法院行政审判活动的外力驱动。行政审判工作机制的改革完善,也需要紧紧围绕推进法治政府建设展开。

作为法治政府建设的外驱者,人民法院在行政审判活动中应当坚守监督行政的底线和初心。

[65] 前引[51],习近平文,第12页。

[66] 参见马怀德:《迈向“规划”时代的法治中国建设》,《中国法学》2021年第3期,第18页。

[67] 参见刘国乾:《法治政府建设:一种内部行政法的制度实践探索》,《治理研究》2021年第3期,第121页。

在1989年行政诉讼法的制定过程中，围绕行政诉讼法的立法目的曾经有过争论。尽管当时的立法采取了“维护和监督”行政机关依法行使职权的表述，但行政诉讼法的底色仍然是监督行政，“法院审理行政案件始终是一个监督过程，即使是维持判决也是监督过程的一个部分”。〔68〕2014年修订行政诉讼法时，立法者删除了立法目的条款中的“维护”，仅保留了“监督”，真正彰显了行政诉讼制度的本意与初衷。“行政诉讼是一种对依法行政原理作制度性担保的诉讼制度，而这种担保是通过对被诉行政行为作合法性司法审查来实现的。”〔69〕人民法院在行政审判活动中应当摒弃司法谦抑思维，守护依法审判、监督行政的底线，通过个案中的法律适用为行政权力的行使确立规则，从而与行政系统自制型法治政府建设模式相向而行、共同发力。

作为法治政府建设的外驱者，人民法院在行政审判活动中应当树立监督就是支持的司法理念。一段时间以来，行政审判工作讲支持行政的多，讲监督行政的少。面对一些地方政府运用行政命令手段在具体行政管理领域发起的集中专项整治行动，人民法院不愿受理当事人提起的行政诉讼，不敢审查这些游离于法律规范之外的“擦边球”行为，以致任由矛盾纠纷愈演愈烈，不仅损害了人民法院自身的权威，也增加了争议解决的社会成本。正如习近平所言，“要用法律和制度遏制一些政府部门不当干预经济的惯性和冲动，解决好政府职能越位、缺位、错位的问题”。〔70〕人民法院只有坚持依法审判，敢于纠正违法行政活动，才能真正在全社会树立法治权威，切实增强领导干部的法治意识。在行政审判体制机制改革不断推进的当下，树立寓监督于支持、监督就是支持的行政审判新理念尤为必要。

（二）法治社会建设的促进者

法治社会指的是公权力运作系统之外的社会生活的法治化，其至少包括“社会成员自我约束的法治化”“社会成员之间关系的法治化”“社会管理者与被管理者关系的法治化”。〔71〕《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》提出，社会主义法治社会的标准是信仰法治、公平正义、保障权利、守法诚信、充满活力、和谐有序。从法治社会建设的具体任务上看，全民守法是法治社会的基础工程，矛盾化解是法治社会的坚实屏障。人民法院行政审判活动既涉及行政机关与行政相对人之间关系的调整，也涉及不同利害关系人之间利益的分配，应当在法治社会建设中扮演积极的促进者角色。

人民法院依法公正审理行政案件，能够“使人民认识到法律既是保障自身权利的有力武器，也是必须遵守的行为规范”，〔72〕进而推动全社会法治观念的增强。当事人理性维权和诚信诉讼，是其自尊自信、积极向上的社会心态的表现，也是行政诉讼法的基本要求。人民法院切实保障公民基本权利，发挥司法在维护社会公平正义中的最后一道防线作用，有利于在全社会树立法律权威；人民法院依法规制诉权不当行使行为、依法制裁妨碍行政诉讼秩序的行为，引导当事人树立公民权利与义务相统一的正确观念，有助于夯实法治社会的根基。只有当尊法守法用法内化为全民的自觉行动时，法治社会建设才会有最坚强的保障。

人民法院充分发挥行政审判职能作用，能够更好地融入行政争议多元化解体系之中，加快

〔68〕 前引〔18〕，蔡小雪编撰书，第12页。

〔69〕 章剑生：《行政诉讼“解决行政争议”的限定及其规则——基于〈行政诉讼法〉第1条展开的分析》，《华东政法大学学报》2020年第4期，第98页。

〔70〕 前引〔6〕，习近平书，第255页。

〔71〕 参见陈柏峰：《中国法治社会的结构及其运行机制》，《中国社会科学》2019年第1期，第68页以下。

〔72〕 前引〔6〕，习近平书，第113页。

社会治理法治化进程。依法有效化解社会矛盾纠纷,是创新社会治理的题中之义,也是社会充满活力、和谐有序的重要保障。习近平高度重视社会矛盾纠纷的源头治理,强调“法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病”,“要推动更多法治力量向引导和疏导端用力”。^[73] 2021年最高人民法院发布的《关于进一步推进行政争议多元化解工作的意见》,系统总结近年来各地人民法院在行政争议多元化解、促进诉源治理方面的实践经验,为中国特色行政审判制度优势转化为治理效能提供了新的机遇。“司法机关是社会纠纷解决机制中的核心主体,也应是全社会多元纠纷解决机制的引导者和推动者,司法能力亦应体现为司法在引导多元纠纷解决机制方面的能力。”^[74] 人民法院通过扮演源头预防的参与者、前端化解的引导者和诉非衔接的规范者三重角色,能够在行政争议多元化解体系中找准定位,与行政复议等其他非诉讼纠纷解决机制一起构筑维护社会稳定之网,共同促进社会文明进步。

(三) 法治一体建设的衡平者

法治政府建设对法治社会建设具有示范带动作用,法治社会建设对法治政府建设具有持续推动作用。全面推进依法治国,必须在法治一体建设上下功夫,不能割裂法治政府建设和法治社会建设之间的关系。“行政执法工作面广量大,一头连着政府,一头连着群众,直接关系群众对党和政府的信任、对法治的信心。”^[75] 人民法院通过对行政执法行为进行合法性审查,能够确立行为规则,引领全社会形成守法诚信风尚。人民法院在法治一体建设中能够发挥利益衡平者作用,促进实现权力与权利的平衡。

构建亲清政商关系,促进有为政府、有效市场和有序社会共同发力,是法治一体建设的重要连接点,也是行政审判在法治一体建设中大有可为之处。处理好政府、市场与社会的关系,是法治政府建设的关键环节。围绕营商环境的持续优化,要将市场在资源配置中起决定性作用与更好发挥政府作用置于同等重要地位,通过法治规范政府和市场的行为边界,为亲清政商关系的构建提供坚实的司法保障。2021年5月,最高人民法院首次集中发布行政协议典型案例,涉及行政协议的履行、变更、解除、无效等法律适用问题。这些案例具有较强的针对性和指导性,对加快推进政府职能转变,推动“放管服”改革,营造良好营商环境,监督行政机关依法行政、严格兑现承诺、认真履行行政协议职责具有积极的引导作用。^[76]

推动全民守法诚信,弘扬行政相对人违法要追责、行政机关违法也要纠错的观念,是法治一体建设的着力点,也是行政审判在法治一体建设中发挥固本培元作用之所在。在“以吏为师”传统文化的浸润下,领导干部守法诚信,对老百姓守法诚信具有示范带动作用。反过来说,老百姓守法诚信,对领导干部守法诚信也具有倒逼作用。人民法院行政审判工作要坚持全面审查原则,运用法治思维化解行政争议,促进官民共同守法诚信。2018年5月,最高人民法院发布第二批征收拆迁典型案例,涉及农村土地征收、城市房屋征收中有关征收决定、安置补偿和强拆实施环节的典型争议。该批案例具有较强的典型性和代表性,对及时纠正行政机关在征收拆迁中的违法行为,平衡公共利益与私有财产保护关系,支持行政机关依法行使职权,实现行政相对人诉权、产权双重保护具有重要推动作用。^[77]

[73] 前引[51],习近平文,第13页。

[74] 顾培东:《人民法院改革取向的审视与思考》,《法学研究》2020年第1期,第19页。

[75] 前引[51],习近平文,第12页。

[76] 参见孙航:《最高法发布行政协议典型案例》,《人民法院报》2021年5月12日第4版。

[77] 参见刘婧:《最高法发布第二批征收拆迁典型案例》,《人民法院报》2018年5月16日第1版。

结 语

“每一种法治形态背后都有一套政治理论，每一种法治模式当中都有一种政治逻辑，每一条法治道路底下都有一种政治立场。”^{〔78〕}中国特色行政审判制度在中国政治体制改革大潮中应运而生，在中国社会加速转型过程中勇毅前行，在全面依法治国新时代迎来新的发展契机。以习近平法治思想引领人民法院行政审判工作，将进一步筑牢行政审判的政治方向，拓展行政审判的人权价值，凸显行政审判的法治意义，激活行政审判的治理功效，全方位提升中国特色行政审判的制度优势和工作质效。当然，“制度更加成熟更加定型是一个动态过程，治理能力现代化也是一个动态过程，不可能一蹴而就，也不可能一劳永逸”。^{〔79〕}习近平法治思想来源于中国特色社会主义法治实践，也将在中国特色行政审判制度新实践中进一步丰富和发展，为人类行政法治文明进步贡献“中国智慧”，为当今世界的国家治理体系变革趋势呈献“中国方案”。

Abstract: The administrative trial system with Chinese characteristics is an important field to demonstrate the great power of Xi Jinping Thought on the Rule of Law. People's courts should implement the Party's leadership throughout the whole process of administrative trial, independently exercise administrative trial power in accordance with law with the support of Party committees, and strengthen the political orientation of administrative trial. Protecting people's rights and interests in accordance with law is the fundamental goal of the administrative trial system. In the new era, people's courts should constantly increase the breadth, depth and intensity of human rights protection, and strive to enable people to feel fairness and justice in every administrative case. They should conscientiously uphold the socialist legal system in administrative trial by promoting the unified application of state laws, the compilation of the basic administrative code, and the coordination between intra-Party regulations and state laws. They have a wide space for acting as an external driving force and balancing various interests in the integrated construction of a law-based state, a law-based government and a law-based society, and can transform institutional advantages into governance efficiency. Taking Xi Jinping Thought on the Rule of Law as the fundamental principle, they should comprehensively improve the quality and efficiency of the administrative trial work, contribute Chinese wisdom to the advancement of the civilization of administrative rule of law.

Key Words: Xi Jinping Thought on the Rule of Law, administrative trial, integrated construction of the rule of law, socialist legal system

〔78〕 中共中央文献研究室编：《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第34页。

〔79〕 前引〔10〕，习近平书，第127页。