



# 行政案件上诉率和申请再审率“双下降”的法治密码

## 访最高人民法院审判委员会委员、行政审判庭庭长耿宝建

□ 本报记者 赵颖  
□ 本报见习记者 胡建霖

“2025年，在全国法院一审行政案件数量明显上升的情况下，行政二审案件、申请再审案件数量实现‘双下降’，上诉率、申请再审率同时实现‘双下降’。除协调化解等结案方式外，以判决方式结案的二审行政案件中，判决行政机关败诉25099件。”最高人民法院审判委员会委员、行政审判庭庭长耿宝建近日接受《法治日报》记者采访时，用数据勾勒出2025年行政审判工作成效。

### 案结事了暖民心

“树立和践行正确政绩观，不以办案数量论英雄，坚持以实绩实效为导向，重在维护群众合法权益。行政审判强化‘穿透式’审判思维，以‘实质性’‘一次性’作为解决行政争议标准，从‘结案了事’向‘案结事了’转变。”耿宝建说。

2025年，全国法院受理行政一审案件33万余件，同比上升超过13%，非诉行政执行审查案件21万余件，同比上升超过25%。各地法院创新推出“类案合并审理”“示范性诉讼”等机制，推动系列性、群体性案件批量化解。

耿宝建介绍，张某等7人的维权经历，正是实质化解的生动缩影。他们以多个行政机关为被告，先后提起133起案件，诉求涉及消防查处、楼盘清算等多个方面。法院通过穿透式审理，精准认定当事人的实质诉求是征收补偿问题，经耐心协调调解，释法说理，一揽子化解。虽然从绩效上看，办案数量少了，但解了“法结”更解了“心结”，被征收人的权益得到了及时保护。

广西法院推行的“首案示范+类案调解”模式取得显著成效。在高铁站前广场征收补偿纠纷中，法院先通过首案审理明确裁判标准，再以此为基础开展类案调解，促成1135户被征收人签订补偿协议，实现类案一次性化解，既保障了群众合法权益，减少了案件数量，也让重点项目顺利推进。

此外，各地积极发挥行政机关负责人出庭应诉制度作用，在海南省委、省政府主要负责同志直接推动下，连续两年实现行政首长出庭应诉率99.97%，推动“告官能见官，出庭又出声”成为常态，两年间促成2957宗行政争议实质化解，为自贸港建设筑和谐根基。

### 协同共治破难题

“‘上医医未病，中医医患病，下医医已病’。行政争议源头预防和实质化解是系统工程，需凝聚社会各界合力。”耿宝建引用古语，阐释了行政争议实质化解的深层逻辑。

2024年，最高法、最高检、司法部联合启动实质化解行政争议预防与实质化解“3+N”工作机制。耿宝建介绍，作为牵头方，最高法、最高检、司法部负责顶层设计、统筹协调、统一规则，吸纳10家中央部委加入，共同推进行政争议实质化解。

两年来，机制建设成效显著：编发11个重点行政管理领域座谈会纪要，61万字制度规范，统一行政法、行政复议、行政审判、行政检察标准；2025年6月召开首次联席会议，最高法出具的行政诉论案件分析报告被相关部门委称为“法治体检报告”，为精准治理提供支撑；举办两届专题研修班，约600名业务骨干参加，有效提升协同化解能力。

全国多地借鉴“3+N”工作机制模式，凝聚合力实质化解行政争议。广东省茂名市中级人民法院在办理一起农房屋顶光伏板行政处罚案件中，不就案办案，而是推动当地出台屋顶光伏板建设高度与加固标准，让光伏板从“违章建筑”变成“阳光工程”，破解执法困境。新规实施后，茂名新增农房光伏备案项目超6000户，未再发生同类纠纷，形成“个案化解—机制建设—规则完善”治理闭环。

此外，2025年，黑龙江法院发送司法建议176件，反馈率达93.75%；辽宁法院与住建等部门建立常态化会商机制，推动80个停建房地产项目复工复产，解决244万户居民“办证难”问题。

耿宝建表示，下一步，“3+N”机制将进一步扩面提质，向基层延伸，扩大“朋友圈”，强化案例指引，凝聚更多合力助力法治中国建设。

### 法治护航促发展

“行政审判是优化营商环境的重要力量，人民法院监督行政机关依法履职，推动有效市场与有为政府同频共振，精准把握‘放得活、管得好’平衡点，护航企业稳健发展。”耿宝建说。

在某公司土地使用税追征与处罚案中，最高法依法撤销不当税务处理、处罚决定，明确既要支持依法征税，也要保护纳税人合法权益，两者不可偏废。

耿宝建谈到，“对行政机关而言，既要‘清’又要‘亲’，牢记法治是最好的营商环境；对企业而言，法治是最坚实的保障。”

为稳定企业发展预期，最高法多措并举破堵点、除壁垒：出台相关座谈会纪要，助力全国统一大市场建设；发布涉市场准入行政诉讼十大典型案例，促进公平竞争；针对违法查封、扣押等行为发布两批涉企行政强制典型案例，明确司法边界。

在某房地产公司诉某市政府返还征收补偿款案中，最高法判决某市政府支付800余万元补偿，以司法裁判为民营企业“撑腰”。

“上接第一版 地缘政治风险持续上升，世界经济动能疲弱，中国设定这样的增长目标，既有现实的考量，更有坚实的底气。”

破浪前行，中国经济巨轮行稳致远的底气何在？在江苏代表团审议现场，习近平总书记辩证指出：“完成‘十五五’经济社会发展目标任务，需要应对更加复杂的环境，解决更多深层次矛盾。”“不能光看国内生产总值增长，现在增长的是硬实力，追求的是发展新质生产力。经过不断转型升级，提质换代，一步一步往上去。”

欣欣向荣的中国，制度优势很“强”，接续奋斗很“燃”，实力增长很“硬”。

从岁末到年初，中国迎来外国领导人的“访华潮”：他们在赣工领“活水”与“治河”之道，走进机器人企业赞叹“功夫秀”。从古老智慧到未来产业，古韵翩翩的中国带给世界越来越多启迪。当世界百年变局加速演进，中国扮演“稳定锚”“动力源”作用愈发重要。

党的二十届四中全会后首次出访，习近平总书记这样道出中国奇迹的密码：“70多年来，我们坚持一张蓝图绘到底，一茬接着一茬干”。

开年的省部级班上，习近平总书记指出：“这些年我在多个外交场合听到不少外国政要对我国制定和实施五年规划的认可和赞扬。”此次在江苏代表团，总书记再次提及外国领导人的评价：“中国总是有长远的规划，而且总是能完成这些规划。”

从今年全国两会的重要议程中，可以读懂深刻的制度自觉和道路自信：审查“十五五”规划纲要草案，审议国家发展规划法草案，规划立法与规划编制同时纳入国家发展的顶层设计。

习近平总书记以“五个坚持”概括制定实施五年规划的长期实践中党创造积累的丰富经验，其中就包括“坚持规划法定原则”。

国家发展规划法，把党领导制定和实施国家发展规划的成熟做法以法律形式固定下来，为提高国家发展规划工作法治化水平，更好发挥国家发展规划战略导向作用提供制度支撑。

规划有序，方能攥指成拳，矢志攻坚；蓝图清晰，方能靶向发力，久久为功。

3月6日下午，习近平总书记看望参加全国政协十四届四次会议的农工党、九三学社、医药卫生界、社会福利和社会保障界委员，并参加联组会。

“材料是所有技术和产业创新的基石，是国家制造业实力的体现。”长期深耕金属材料科学的卢柯委员，在发言中汇报了科研工作的最新成果。

“研发成果得到有关部门评估认可了吗？”“产品投入实际应用了吗？”习近平总书记连续追问。

听到肯定回答后，总书记欣慰地说：“‘十四五’科技发展亮点纷呈，说明科技强国战略是正确的，‘十五五’还会继续加强。”

一个产业的由大变强，折射国家发展的跃迁。“十五五”规划纲要草案提出100项重大工程和项目，其中既有上天入海、通达万里的重大项目，也有关乎每个人衣食住行的民生工程。

2024年全国两会上，在江苏代表团，听了工人代表孙景南讲述见证我国轨道交通从“追赶者”到“领跑者”的奋进历程，习近平总书记感慨系之：“这一想啊，真是无比自豪。”“新中国成立以后，我们一穷二白，从无到有，引进消化吸收再发展，自力更生艰苦奋斗，搞出一个独立自主的制造业基础。”

曾经的中国，“一辆汽车、一架飞机、一辆坦克、一辆拖拉机都不能造”；今日之中国，“人工智能大模型你追我赶”“人形机器人亮出‘功夫模式’”“创新创造催生了新质生产力，也让生活更加多姿多彩”。

从新中国成立初期的百废待兴到新时代的伟大复兴，一个个“五年”串联起不同时期的奋斗篇章，“一以贯之的主题是把我国建设成为社会主义现代化国家”。

有一定之略，然后有一定之功。一以贯之的战略定力，稳扎稳打的从容步履，与时俱进的创新突破……这是中国制度优越性的集中体现，是风雨无阻、一往无前的底气所在。

（二）强基固本 勇于创新——“坚持把工作重心放在练好内功、做强自身上”

惊蛰白，万物生，春耕忙。3月5日，恰逢惊蛰。来自江苏苏下河地区农业科学研究所的高德荣代表站在人民大会堂“代表通道”上，心中仍惦记着青青麦田。

“我和千千万万农民兄弟一样，是追着时令走的。眼下正值小麦返青拔节期，苗情复杂，这几天电话不断。”高德荣说，“忙来忙去，我其实只做一件事：为我们国家培育高产、抗病的小麦品种。”

镜头前，高德荣讲述30多年来攻克小麦育种的故事，被习近平总书记看在眼里、记在心间。

提及的改革创新情况，引起总书记的关注。“研发投入在全国排第几？”“全国重点实验室有几个？”习近平总书记听得认真、问得仔细。

推进中国式现代化，科学技术要打头阵。“十四五”时期，我国科技事业快速发展，科技实力跃上新台阶，创新指数排名上升至全球第10。“十五五”规划纲要草案，围绕产业基础能力和竞争力提升、新产业新赛道培育发展、前沿科技攻关、创新基础能力提升等部署了28项工程。

政协联组会上，习近平总书记强调：“原创性技术要从‘0’到‘1’，从实验实现转化，而不是停留在论文阶段。以后还要把‘1’拉长、推进。”

“现在我们更多要解决战略性短缺的问题，解决‘要不来、买不到、讨不来’的问题，科技发展不可能面面俱到，要有所为有所不为，‘有所为’，就要在问题导向、需求导向上下功夫，明确当务之急，进行前瞻性布局。”

实体经济是国民经济的命脉和基础。在“十五五”规划纲要草案中，“建设现代化产业体系，巩固壮大实体经济根基”位列未来五年发展的战略任务之首。

通富微电子股份有限公司的石磊代表来自江苏南通——一座浸润着“实业报国、敢为人先”深厚工商基因的城市。

“我父亲是新中国培养的大学生，践行实业报国，一辈子就干了这一件事。”石磊讲述了父子两代投身科技产业的故事，深感科技自立自强只能靠久久为功，一步一步脚踏实地出来。

习近平总书记肯定道：“中国的科技发展要在国际上开展合作的同时，坚持独立自主，自立自强，更好承担起我们的历史责任。”

2023年，习近平总书记参加江苏代表团审议时，寄语江苏要“着力打造具有全球影响力的产业科技创新中心”。

今年，习近平总书记再次强调：“中国这么大，我们必须搞实体经济，一个方面一个领域都不能少，和粮食一样，中国碗里必须装着中国粮，必须自力更生。”“要坚持把工作重心放在练好内功、做强自身上。”

2023年7月，习近平总书记考察江苏，首站来到苏州，称赞说“生活在这里很有福气”，并指出“苏州在传统与现代的结合上做得很好，不仅有历史文化传承，而且有高科技创新和高质量发展，代表未来的发展方向”。

这次在江苏代表团，苏州大学党委书记张尧宏代表向习近平总书记汇报了苏州大学依托苏州“福气之城”的文化底蕴和产业优势，推进“科教融汇、产教融合”的探索，“把企业实验室搬到苏大，把苏大课堂搬到企业，让学生走进车间学创”。

人文经济学的深厚底蕴中，蕴藏着改革创新的内核逻辑。习近平总书记表示：“江苏发展新质生产力有较好的基础，要一体推进教育科技人才发展。”

锚定高质量发展的首要任务，聚焦推动高质量发展的着力点，习近平总书记已连续三年在江苏代表团就发展新质生产力作出深刻阐释。

2024年，强调“因地制宜发展新质生产力”“先立后破，因地制宜，分类指导”；2025年，指明“科技创新和产业创新，是发展新质生产力的基本路径”。

这一次，习近平总书记以四个“新”破题——“力争在加强原始创新和关键核心技术攻关、抢占科技制高点上实现新突破，在促进创新链产业链资金链人才链深度融合、推动科技成果高效转化应用上探索新途径，在优化提升传统产业、培育壮大新兴产业、超前布局未来产业上开创新局面，在进一步深化改革、破除制约新质生产力发展的体制机制障碍上取得新成果”。

从原始创新到成果转化，从产业协同发展到深体制机制改革，这四个“新”既是对经济大省“挑大梁”的深切期望，也是对新征程上进一步推进高质量发展的关键指引。

抓创新就是抓发展，谋创新就是谋未来。正如去年全国两会，习近平总书记江苏代表团所说：“我们要走科技创新的道路，实施科教兴国战略，推动新质生产力发展，使我们国家能够在现代经济大潮中始终保持弄潮儿角色。”

（三）民生为大 应时而为——“准确把握新形势下人民群众对美好生活新期待和民生工作新特点”

中国式现代化，民生为大。翻开“十五五”规划纲要草案，民生福祉被置于重要位置。五个方面20项主要指标中，民生指标7项，占比超过三分之一，围绕就业、收入、教育、健康、“一老一小”等领域，回应群众的急难愁盼。

“十五五”规划，既是经济发展规划，也是社会发展规划。

习近平总书记年初的省部级班上指出：“经济发展和民生工作相辅相成，不能一条腿长一条腿短。”“要把改善民生作为促进社会发展的重点，在发展的同时稳步提高人民生活品质”。

人民健康，立国之本。从“十三五”的“推进健康中国建设”，到“十四五”的“全面推进”，再到“十五五”的“加快建设”，健康中国的成色愈加鲜亮。

“十四五”时期，我国科技事业快速发展，科技实力跃上新台阶，创新指数排名上升至全球第10。“十五五”规划纲要草案，围绕产业基础能力和竞争力提升、新产业新赛道培育发展、前沿科技攻关、创新基础能力提升等部署了28项工程。

政协联组会上，习近平总书记强调：“原创性技术要从‘0’到‘1’，从实验实现转化，而不是停留在论文阶段。以后还要把‘1’拉长、推进。”

“现在我们更多要解决战略性短缺的问题，解决‘要不来、买不到、讨不来’的问题，科技发展不可能面面俱到，要有所为有所不为，‘有所为’，就要在问题导向、需求导向上下功夫，明确当务之急，进行前瞻性布局。”

实体经济是国民经济的命脉和基础。在“十五五”规划纲要草案中，“建设现代化产业体系，巩固壮大实体经济根基”位列未来五年发展的战略任务之首。

通富微电子股份有限公司的石磊代表来自江苏南通——一座浸润着“实业报国、敢为人先”深厚工商基因的城市。

“我父亲是新中国培养的大学生，践行实业报国，一辈子就干了这一件事。”石磊讲述了父子两代投身科技产业的故事，深感科技自立自强只能靠久久为功，一步一步脚踏实地出来。

习近平总书记肯定道：“中国的科技发展要在国际上开展合作的同时，坚持独立自主，自立自强，更好承担起我们的历史责任。”

2023年，习近平总书记参加江苏代表团审议时，寄语江苏要“着力打造具有全球影响力的产业科技创新中心”。

今年，习近平总书记再次强调：“中国这么大，我们必须搞实体经济，一个方面一个领域都不能少，和粮食一样，中国碗里必须装着中国粮，必须自力更生。”“要坚持把工作重心放在练好内功、做强自身上。”

2023年7月，习近平总书记考察江苏，首站来到苏州，称赞说“生活在这里很有福气”，并指出“苏州在传统与现代的结合上做得很好，不仅有历史文化传承，而且有高科技创新和高质量发展，代表未来的发展方向”。

这次在江苏代表团，苏州大学党委书记张尧宏代表向习近平总书记汇报了苏州大学依托苏州“福气之城”的文化底蕴和产业优势，推进“科教融汇、产教融合”的探索，“把企业实验室搬到苏大，把苏大课堂搬到企业，让学生走进车间学创”。

人文经济学的深厚底蕴中，蕴藏着改革创新的内核逻辑。习近平总书记表示：“江苏发展新质生产力有较好的基础，要一体推进教育科技人才发展。”

锚定高质量发展的首要任务，聚焦推动高质量发展的着力点，习近平总书记已连续三年在江苏代表团就发展新质生产力作出深刻阐释。

2024年，强调“因地制宜发展新质生产力”“先立后破，因地制宜，分类指导”；2025年，指明“科技创新和产业创新，是发展新质生产力的基本路径”。

这一次，习近平总书记以四个“新”破题——“力争在加强原始创新和关键核心技术攻关、抢占科技制高点上实现新突破，在促进创新链产业链资金链人才链深度融合、推动科技成果高效转化应用上探索新途径，在优化提升传统产业、培育壮大新兴产业、超前布局未来产业上开创新局面，在进一步深化改革、破除制约新质生产力发展的体制机制障碍上取得新成果”。

从原始创新到成果转化，从产业协同发展到深体制机制改革，这四个“新”既是对经济大省“挑大梁”的深切期望，也是对新征程上进一步推进高质量发展的关键指引。

抓创新就是抓发展，谋创新就是谋未来。正如去年全国两会，习近平总书记江苏代表团所说：“我们要走科技创新的道路，实施科教兴国战略，推动新质生产力发展，使我们国家能够在现代经济大潮中始终保持弄潮儿角色。”

（三）民生为大 应时而为——“准确把握新形势下人民群众对美好生活新期待和民生工作新特点”

中国式现代化，民生为大。翻开“十五五”规划纲要草案，民生福祉被置于重要位置。五个方面20项主要指标中，民生指标7项，占比超过三分之一，围绕就业、收入、教育、健康、“一老一小”等领域，回应群众的急难愁盼。

“十五五”规划，既是经济发展规划，也是社会发展规划。

习近平总书记年初的省部级班上指出：“经济发展和民生工作相辅相成，不能一条腿长一条腿短。”“要把改善民生作为促进社会发展的重点，在发展的同时稳步提高人民生活品质”。

人民健康，立国之本。从“十三五”的“推进健康中国建设”，到“十四五”的“全面推进”，再到“十五五”的“加快建设”，健康中国的成色愈加鲜亮。

“十五五”规划，既是经济发展规划，也是社会发展规划。

面的快速发展与村里的停滞不前形成强烈反差，作为一名共产党员，我看在眼里，急在心里。”怀着“让乡亲们过上好日子”的初心，杨恒俊挑起村支书的担子，第一件事，就是限村干部一个一个月谈心，把大家的情绪发泄出来。

现在，德胜村水清、路宽、灯亮，家家汽车楼房，乡亲们的生活条件好了，精神也更富足了，随着各类体育赛事的火爆，村民们看足球、爱运动的也多了。

“从你介绍的情况看，村里经济好了，也重视精神文明建设，这非常重要。”听到村里发生的变化，习近平总书记十分高兴，进一步强调，“农村，不解决温饱问题，不富裕起来不行，但是光有钱，光富裕起来，也不行。要高度重视农村精神文明，抓教育，抓移风易俗，抓文化建设。”

“这些年，我的切身体会是乡村要振兴，关键靠支部。回去一定把总书记的要求落实好！”习近平总书记的勉励，令杨恒俊更增添了斗志。

治国必先治党，党兴方能国强。坚持和加强党的全面领导是推进中国式现代化的根本保证。每在历史的重要关头，我们党总是加强理论学习和集中教育，进一步统一思想、统一意志、统一行动，步调一致向前进。

开局起步，干事创业，树立和践行正确政绩观至关重要：“政绩观问题是一个根本性问题，关乎立党为公、执政为民。”

党的二十大后首次全国两会，习近平总书记在江苏代表团就强调：“任何时候我们都不能急就章、竭泽而渔、唯GDP的道路。这就是为什么要树立新发展理念。树立正确的政绩观也就在这里，功成不必在我，功成必定有我。”

当前，全党正在开展树立和践行正确政绩观学习教育。在江苏代表团，习近平总书记一番叮嘱语重心长：“管党治党越有效，经济社会发展的保障就越有力”“以全面从严治党的实际成效取信于民，凝聚推进事业发展的磅礴力量”。

山海寻梦，不觉其远；前路迢迢，阔步而行。家国梦、个人梦同频共振，无数人的拼搏奋斗，汇聚成新时代中国昂扬奋进的洪流。

“让五星红旗飘扬是我无上的荣耀，那不仅是一面旗帜，更是一种信仰”游泳名将张雨霏代表5岁开始游泳训练，至今已逾25年。

她向总书记讲述了为追逐游泳梦，跃过先天性脊柱侧弯竖起的“高墙”，连续征战三届奥运会的励志故事，“每当走进国字号训练馆，穿上印着国旗的队服，心中便涌起无穷力量”。

习近平总书记勉励她：一方面自己继续在运动场上拼搏、为国争光，一方面为年轻运动员做好传帮带。刚刚过去的米兰冬奥会上，我国运动健儿奋力争先，取得我国境外参加冬奥会历史最好成绩，再一次向世界展示了新时代中国力量、中国精神、中国形象。

习近平总书记深刻指明体育强国和健康中国的内在关联：“体育强国是现代化强国的一个重要标志。体育强国体现在两个方面，一个是全民健身强、人民健康素质高，再一个是竞技体育全面发展。”

从曾经“东亚病夫”的自信心谷底，到如今“平视世界”的志气、锐气和底气，体育，浓缩了时代变迁，映照出了新时代中国力量、中国精神、中国形象。

“更快、更高、更强——更团结”的自我超越中，实现奥运与国运的命运交响。

“中国式现代化新征程上，每一位妇女都是主角！”去年10月，全球妇女峰会在北京召开，习近平总书记出席开幕式并发表主旨讲话，激励亿万女性逐梦前行。

“三八”国际劳动妇女节即将到来之际，在参加全国政协联组会上，习近平总书记代表中共中央，向参加全国两会的全国人大代表、女委员、女工作人员，向全国各族各界妇女，向香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾地区的全国同胞和海外侨胞，致以节日祝福和美好祝愿。“新的一年，希望广大妇女更好发挥‘半边天’作用，为实现‘十五五’良好开局作出巾帼贡献。”

全面建设社会主义现代化国家，一个民族也不能少。

政协联组会上，来自西藏的巴桑卓玛委员动情地说：“习近平总书记60年中央代表团亲临雪域高原，出席西藏自治区成立60周年庆祝大会，亲切接见西藏各族各界代表，我们深受鼓舞、倍感振奋。”

2025年，习近平作为中共中央总书记、国家主席、中央军委主席中央代表团到西藏出席西藏自治区成立60周年庆祝活动，到新疆出席新疆维吾尔自治区成立70周年庆祝活动，这在党和国家历史上都是第一次，激励鼓舞各族儿女同心携手，谱写中国式现代化建设新篇章。

3月12日，十四届全国人大四次会议表决通过了民族团结进步促进法。

制定民族团结进步促进法，就是要通过法定程序，将习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想特别是铸牢中华民族共同体意识这一重大理念转化为国家意志。前进道路上，56个民族团结同心圆中华民族伟大复兴的中国梦，思想政治基础和法治基础更加巩固。

走过“十四五”，迈进“十五五”，即将迎来建军百年的英雄人民军队，来到国防和军队现代化新“三步走”战略转进的历史关口。形势越复杂、挑战越严峻，使命越重大，越需要坚持好、运用好，发展好政治建军这个重要法宝，确保国防和军队现代化建设坚定正确的政治方向。

3月7日下午，出席十四届全国人大四次会议解放军和武警部队代表团全体会议，习近平总书记强调，“十五五”时期要如期实现建军一百年奋斗目标，高质量推进国防和军队现代化，必须坚持把好、运用好、发展好政治建军这个重要法宝，毫不动摇坚持和加强党对军队绝对领导，充分发挥政治建军特有优势，凝心聚力推动国防和军队现代化行稳致远。

生机勃勃的春天，日新月异的中国，波澜壮阔的时代。

习近平总书记的讲话激荡人民心：“踏踏实实干事创业，努力创造经得起实践、人民、历史检验的实绩。”

新华社北京3月12日电