

# 青島市中级人民法院

## 2019 年全市法院行政案件司法审查报告

2019 年，青島全市法院以習近平新時代中國特色社會主義思想為指導，全面貫徹落實黨的十九大和十九屆二中、三中、四中全會精神，堅持以人民為中心的發展思想，圍繞市委“學深圳，趕深圳”和“15 個攻勢”任務要求，充分發揮行政審判職能作用，以實質性解決行政爭議為工作重點，切實維護當事人合法權益，積極助推法治政府建設，努力為我市經濟社會高質量發展提供優質高效的司法保障。

### 一、全市法院行政審判的基本情況

2019 年，全市法院共受理各類行政案件 6593 件，審結 6803 件，同比分別增加 10.07%和 13.97%。自 2019 年 10 月 1 日起在全市範圍內開展跨行政區域管轄改革試點工作以來，青島鐵路運輸法院共受理一審行政訴訟案件 52 件，訴權救濟渠道進一步暢通，我市行政訴訟管轄新格局逐步形成。中院受理各類行政案件 1224 件，審結 1254 件。主要呈現出以下幾個特點：

#### （一）糾紛涉及的管理領域更加廣泛

傳統多發領域（包括公安、交通、人力資源和社會保障、自然資源和城建等）行政案件數量居高不下，是行政訴訟的主要集中領域。此外，被告為鄉鎮政府或街道辦事處的案件 192 件，同比增加 14.97%；其他領域包括稅務、衛生、工商、食品藥品監督管理等案件仍佔據相當比例。隨着社會發展和經濟轉

型升级，涉及安全生产应急管理行政处罚、海域清理行政补偿、金融消费银行监管、进口食品市场监管、固体废弃物强制清理、固体废物进出口检验检疫、履行换届选举监督职责等新领域、新类型案件不断进入行政诉讼视野，占比虽然不大，但反映出新时代的改革变化，也对行政审判服务保障市委“15个攻势”提出了新的挑战。

### （二）司法审查力度进一步加大

从一审诉讼案件裁判方式来看，采用判决方式<sup>①</sup>结案 1007 件，占一审案件结案总数 2353 件的 42.8%，实体判决率同比上升 5.1 个百分点。

2016-2019 年全市一审行政案件实体判决率变化情况（图表一）

比率 \ 年度	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
实体判决率	36.20%	48.26%	37.70%	42.80%

全年以判决方式审结的行政案件中，行政机关败诉 256 件，败诉率<sup>②</sup>为 10.88%，行政审判司法审查力度进一步加大。

全年共审查非诉执行案件 3372 件，同比增加 41.8%，非诉执行审查案件增长势头明显。其中，裁定不予执行 24 件，裁定不予执行率呈下降态势。

### （三）行政机关负责人出庭应诉工作取得突破

在市委的坚强领导和市政府的大力支持下，市中院与市司

<sup>①</sup> 包括判决撤销或部分撤销被告行政行为、判决变更行政行为、判决履行法定职责、判决确认合法有效或确认违法无效、判决驳回诉讼请求等。

<sup>②</sup> 败诉率=行政机关败诉案件数÷一审案件结案数×100%

法局共同对负责人出庭应诉工作进行全流程再造，通过联合印发《青岛市行政机关负责人出庭应诉工作规定》、定期提报行政机关负责人应诉情况专报、逐案发放出庭建议函、加大庭审观摩力度、共同举办应诉培训、协助健全考核机制、未出庭案件“一事一通报”、配合人大政协开展专项监督等八项举措，建立起上下贯通、部门互联的协同联动工作机制，切实打通行政机关负责人出庭应诉工作的痛点、难点和堵点。2019年，全市法院行政机关负责人平均出庭应诉率达到72.5%，同比上升约40个百分点，10月单月达到100%，逐步形成负责人“每庭必出”的良好局面，《人民法院报》头版头条刊载文章介绍我市行政机关负责人出庭应诉工作成效。

行政机关负责人出庭应诉，对于缓和矛盾、实质性解决行政争议、优化工作流程等起到了积极作用。在一起投诉举报答复案件中，原告提起诉讼的一个重要原因，是被诉市场监管部门执法人员工作态度冷横硬。该案出庭负责人当庭表达歉意并承诺开展调查，这一表态得到了行政相对人的认可，原告虽然败诉，但就此息诉罢访；近年来出现了大量以冒用身份信息为由诉请撤销工商登记的案件，市场监管部门负责人通过出庭应诉，认识到企业登记便利化背景下办理工商登记流程中存在的法律风险，引入人脸识别等技术手段，对企业登记流程进行了优化。

#### （四）行政争议审前和解机制初具成效

党的十九届四中全会提出，“加快推进市域社会治理现代

化”，这是推进社会治理现代化的战略抓手，也是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。全市法院以“发扬枫桥经验、就地化解争议、多方联动参与、共建共治共享”为指导思想，自2018年12月起，陆续建立起覆盖全市的11家行政争议审前和解中心，积极开展行政争议的实质性化解工作。

为实现审前和解中心的实体化运行，市中院加强规范化建设，起草《行政争议审前和解工作实施办法（试行）》等文件，为规范化开展工作提供制度保障；建立健全和解员选任机制，与市司法局联合制定遴选工作方案，遴选出61名高素质和解员。构建多元化调审衔接机制，和解成功的案件，分别适用作出司法确认判决、出具调解书或准予撤诉等结案方式；和解终止的案件，转入诉讼平台分配诉讼案号，依法审理作出裁判。跟进配套机制建设，采取“一案一方案、一案三跟进”措施，逐案量身订制和解方案，跟进和解、跟进履行、跟进后效，确保和解方案落到实处；建立法官指导机制，员额法官和法官助理结合案情提供法律咨询，指导和解员释法说理，更好地促进纠纷解决；加强和解员培训，资深法官针对法律适用等问题进行专题培训，提高和解员工作水平。

2019年，全市11家和解中心共和解案件740件，既包括工伤行政确认、交通违法行为、生育津贴审批、劳动保障监察、土地房屋征迁等紧贴民生命脉的领域，也涵盖环保行政处罚、市场监管行政处罚、工商行政登记等涉市场主体权益的领域，实质性解决了一批行政争议。市北区某社区140余户居民因房

屋征迁提起的群体性行政诉讼，已和解 50 余件，有力保证了社会和谐稳定。《人民法院报》、中国法院网等中央媒体报道了我市行政争议审前和解机制建设经验。

#### （五）积极助力法治营商环境建设

与市司法局共同印发《行政审判和行政应诉工作联席会议制度》，实现府院联席会议制度规范化。继续发布年度行政审判白皮书，发布“促进‘放管服’改革、优化营商环境”行政审判典型案例，报送两期《行政司法参考》，对新形势下加强和改进依法行政工作提出新的建议。加强涉企行政案件审判工作，逐案进行调度分析，全市共审结涉企业一审行政案件 434 件。通过行政争议审前和解中心和解涉企业行政案件 110 余件，有效推进了涉企业行政争议实质性解决。

#### （六）稳步推进赔偿救助和行政公益诉讼工作

全年受理国家赔偿案件 33 件，审结 35 件，依法保护当事人合法权益。办理司法救助案件 261 件，救助困难群众 315 人。受理行政公益诉讼案件 8 件，审结 15 件（包含 2018 年旧存）。

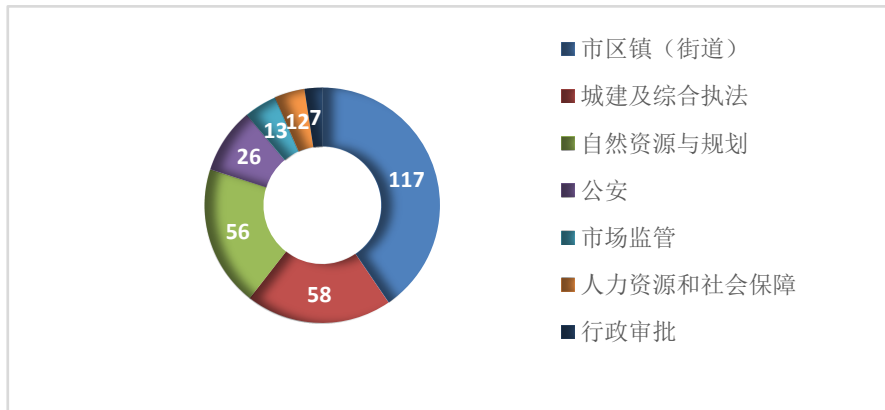
## 二、从我市行政审判看行政机关依法行政存在的问题与不足

### （一）行政机关败诉领域集中，涉及行为种类多样

从败诉领域和主体看，除市、区（市）、镇（街道）三级政府做被告的案件外，涉及土地房产等自然资源及城建、综合执法领域案件是行政机关败诉的“集中地”，公安、人力资源和社会保障、市场监管、行政审批等也有一定数量败诉案件，其

他领域因涉诉数量相对较少，故败诉案件较为偶发，包括海洋渔业、司法行政、卫生健康、教体、民政、水利等领域。

2019 年全市行政机关主要败诉领域分布（图表二）



从涉及行政行为的种类看，败诉案件几乎涵盖了行政强制、行政登记、不履行法定职责、政府信息公开、行政处罚、行政复议、行政赔偿和行政补偿等主要案件类型。行政强制类案件败诉数量增幅十分明显，主要集中在建筑物的强制拆除类案件，相应的行政赔偿和行政补偿类败诉案件大幅增加。此外，不履行法定职责类案件败诉数量也呈逐年增长态势，这些都需要引起高度重视。

## （二）行政执法存在短板，部分领域违法较为集中

一是征迁政策宣传不到位，工作方法不够细致。征迁工作关系切身利益，涉及人数众多，易引发群体性社会矛盾，对行政机关启动征迁前的总体规划、风险评估、预案设置、政策宣传提出更高要求。但在案件审理中发现，行政机关征迁前期摸底、动员、宣传等工作仍存在不足，针对特殊诉求主体的工作方式方法缺乏针对性和有效性，这在一定程度上成为引发群体性诉讼的重要原因。

**二是行政强制违法现象突出，违建治理成为“重灾区”。**全年行政强制类案件行政机关败诉 65 件，超过败诉案件总数的四分之一，绝大多数是行政强制拆除案件且集中于拆除违法建筑。出现这一现象的主要原因是，自 2016 年底起全省开展为期三年的违建治理专项行动，大量违法建筑被集中强拆，但在治理行动进入后期阶段以来，综合执法部门及街道办事处等相关部门存在片面追求行政效率而忽视实体和程序公正的情况，在认定违建时由于适用法律错误或省略强拆前的法定程序而造成违法。

**三是行政不作为案件增多，依法履责意识有待提高。**2019 年，行政机关由于不履责、履责不及时或不完全而败诉的案件共 41 件，占败诉总量的 16%。不履行职责行为主要表现在以下几方面：超期处理申请或不予处理、作出答复存在漏项或不规范、将履职申请作为信访诉求处理、答复内容与当事人申请无法对应等。

**四是程序违法问题集中，败诉案件数量激增。**2019 年，行政机关因违反法定程序败诉 99 件，占败诉总数的近四成。在这类案件中，因强拆违反法定程序占比最大，行政机关为追求行政效率，限期自行拆除期限未届满即强拆、未作出处理决定即强拆、不履行清点保管义务即强拆。部分行政机关不依法履行释明或告知程序，特别是未告知行政相对人享有陈述申辩权，程序严重违法。还有一类比较集中的程序问题是超出法定办案期限，构成程序轻微违法。

五是法律适用存在问题，业务学习需要加强。2019年，行政机关因法律适用错误败诉31件，占败诉总数的12.11%。法律适用问题主要集中于以下两方面：1.违反法不溯及既往原则处理当事人的申请或法律已进行修订但未遵照执行；2.在法无授权的情况下作出减损当事人利益的行为。

### （三）行政复议能力有待提升，纠错功能发挥不充分

全年行政复议机关败诉案件75件，占败诉总数的近三成。其中14件为当事人单独起诉行政复议决定的案件，此类案件存在法律适用和程序违法问题。其余61件为复议机关维持原行政行为作为共同被告的案件，因未能依法纠正原行政行为的错误而导致败诉。

### （四）行政机关应诉能力仍有欠缺，负责人出庭形式意义大于实质效果

随着法治政府建设的推进，行政机关对应诉工作的重视程度不断提高，应诉能力不断增强，但仍存在以下问题：

一是举证能力尚需规范和提高。主要表现在以下四方面：提交证据缺乏次序，没有完整有序的证据目录；提出无关的或内部数据作为证据；认为涉案证据涉密不能向当事人公开，但也拒绝向法院提供；收集证据阶段未注意完整性，导致关键证据缺失，影响了事实认定。

二是负责人出庭应诉未充分发挥功能作用。“出庭又出声”比例偏低，虽有部分负责人在法庭辩论或最后陈述阶段积极发言，但大多数负责人庭审中未发言。负责人出庭应诉在化解官



民矛盾、促进依法行政、实质性解决行政争议等方面的作用尚未得到充分发挥。

三是机构改革后的应诉问题较为突出。随着我市党政机关机构改革的落地落实，部分行政机关的职能发生了变化，但未做好与机构改革相对应的行政应诉衔接工作。

### 三、进一步加强依法行政的几点建议

针对目前存在的问题和不足，对推进我市政府依法行政工作提出以下建议：

#### （一）切实加强行政执法规范化建设

进一步规范重点领域行政执法行为，对于存在问题较多的征收补偿、拆违拆临、环保督查等执法领域，提前做好法制审核和风险评估，严格遵守《土地管理法》《城乡规划法》和《行政强制法》等有关法律规定，避免突击性执法、选择性执法和随意性执法。坚持善意执法原则，进一步增强以法治思维和法治方式开展工作的能力，将执法公正与执法目的、执法形式有机统一，执法措施必要适当，最大限度保护当事人合法权益。

#### （二）依法依规全面正当履行职责

坚持职权法定，按照法定职能权限开展管理和执法工作，避免超越法律法规规定或授权作出行政行为的现象。坚持全面履职，针对当事人的履职申请，依法履行职责或全面、清晰作出答复，避免“答非所问”“问多答少”“避重就轻”等现象。坚持正当履职，树立正确的执法导向，贯彻有利于相对人的理念，特别是在作出涉及当事人重大财产权益的行政处理决定时，

更要确保目的正当性，避免以行政权力不当干预其他纠纷。

### （三）全面强化行政复议主渠道作用

落实行政复议体制改革方案，充分发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势和化解行政争议的主渠道作用。严格复议审查标准，加大自我纠错力度，实现“有错必纠，纠错必严”，提高复议决定公信力。充分运用行政复议高效专业的执行力，快速有效应对“大而专”的行政争议，适应复杂社会治理“短平快”的发展需要。有效发挥行政复议意见、建议、专报等复议监督手段的作用，督促行政机关改进执法、提升行政服务效能。依托行政争议审前和解平台，提升化解行政争议的参与度，将更多纠纷化解在复议阶段，减轻当事人诉累。加强系统分析研判，区分权利滥用与一人多案的界限，保障和引导当事人依法行使复议申请权。

### （四）努力加强行政机关应诉能力建设

进一步明确行政机关负责人出庭应诉要求，以适当形式对负责人参与庭审的质量、应诉的效果提出要求，实现负责人“出庭出声出解出彩”。加强行政应诉工作培训，实现庭审观摩常态化制度化，提升答辩、举证、质证等应诉能力。重视机构改革后的应诉工作衔接问题，强化担当意识，原职能部门与承继职能部门加强配合，确保应诉质量不降低，依法担责不推诿。

### （五）联动推进行政争议审前和解工作

坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，加强诉源治理，配合人民法院推进行政争议审前和解机制建设，按照党委领导、

法院主导、政府支持的原则，促进行政争议实质性解决。积极落实人民法院提出的和解建议及和解方案，特别是对于涉及面较大、通过裁判难以实质性解决的行政争议，全力实现和解解决。充分发挥行政机关负责人出庭应诉对于化解行政争议的作用，以纳入考核等方式督促出庭负责人牵头解决矛盾纠纷。

#### （六）提升应对突发公共事件法治化水平

针对新冠肺炎疫情发生以来近期行政机关在管理和执法工作中暴露出的突出问题，通过行政诉讼视角，提出如下建议：依法做好依职权信息公开和发布工作，既要公开透明回应群众关切，又要注意公开信息与保护隐私的平衡；审慎对待依申请信息公开工作，对各类申请进行分类处理，确保依法准确作出答复。协调好柔性执法与刚性执法的关系，一方面依法惩处造谣滋事、谎报疫情、不配合疫情防控等故意扰乱公共秩序的行为及哄抬物价、欺骗消费者等扰乱市场秩序的行为；另一方面避免一刀切式的执法方式，特别是行政处罚中，在处罚方式的选择上注意恰当性与合理性，根据情节进行细致分析和灵活处理，将公众认知度和接受度纳入考量范围，对于明显没有危害后果且公众肯定性认知程度较高的，可采用告诫、规劝等柔性执法方式，以“刚柔并济”的行政执法切实维护疫情防控期间稳定有序的社会秩序。