

松原市中级人民法院 2019 年度行政案件司法审查报告

松原市人民政府：

2019 年，全市法院深入贯彻落实党中央关于加强法治政府建设的总体部署，忠实履行宪法和法律赋予的职责，依法保护行政相对人的合法权益，监督行政机关依法行使职权，加大实质性化解行政争议的力度，为实现 2020 年基本建成法治政府目标提供司法保障。现将 2019 年行政案件司法审查情况报告如下：

一、行政案件司法审查的基本情况

2019 年全市法院共受理各类行政案件 963 件，审结 948 件，结案率 98.44%，同比分别提升 0.52%、9.61%。其中，一审行政诉讼案件受案 272 件，结案 259 件；二审行政诉讼案件受案 121 件，结案 119 件；再审行政诉讼案件 7 件，结案 7 件；非诉审查案件 563 件，结案 563 件，其中包含非诉执行复议案件 8 件。

（一）案件类型相对集中。在已受理的一审行政诉讼案件，主要集中在国有土地上房屋征收、治安行政处罚、行政强制拆除、房屋行政登记等领域，分别为 47 件、39 件、31 件、14 件，占比分别为 17.28%、14.34%、11.41%、5.15%。其中，环保强拆案件增长幅度较大，共受理 9 件，同比增长 200%。

（二）裁决结案比重较大。在已审结的 385 件行政诉讼案件中，以裁定或判决方式结案 337 件，调撤 48 件，调撤率仅为

12.47%。同时，结合案件审理中发现的问题，向有关行政机关提出司法建议 12 条，反馈 2 条，回复反馈率为 16.67%，与司法建议办复率 100% 的指标要求相差 83.33 个百分点。

（三）行政机关败诉率高。全市一审行政机关败诉率为 30.12%，高于上一年度全国平均值 15.15 个百分点，未完成法治政府建设指标任务。其中，一审诉讼案件中以市政府为被告的共 23 件，占比 7.44%，已结 20 件，败诉 9 件，败诉率为 45%；以市直行政机关为被告的共 67 件，占比 21.68%，已结 63 件，败诉 18 件，败诉率为 28.57%；以县级人民政府为被告的共 60 件，占比 19.42%，已结 58 件，败诉 18 件，败诉率为 31.03%；以县级政府下属部门为被告的共 159 件，占比 51.46%，已结 153 件，败诉 39 件，败诉率为 25.49%。

（四）应诉制度执行欠缺。全市行政机关负责人出庭率为 6.95%，距离行政机关负责人出庭率 100% 的目标要求，相差 93.05 个百分点。其中，行政机关败诉案件出庭率为 3.6%，一审败诉案件中行政机关负责人出庭率为 4.6%，分别低于全省均值 9.2 个百分点和 8.1 个百分点，全省排名靠后。

（五）裁执分离落实较好。全市受理非诉行政执行案件类型主要包括：国土行政处罚 296 件，占比 53.33%；林业行政处罚 74 件，占比 13.33%；政府征收 67 件，占比 12.07%；房屋强制拆迁 45 件，占比 8.11%；人防行政征收和环保处罚各 26 件，分别占比 4.69%；其他案件类型共 21 件，占比 3.78%。2019 年

全市国土部门和林业部门申请非诉执行审查案件占比较大。

二、行政案件司法审查中发现的问题

市政府高度重视法治政府建设。2019年，于强市长在市中院报送的《2018年全市法院行政审判白皮书》上专门作出批示，充分肯定法院工作，省高院徐家新院长对于强市长的批示高度重视，批示要求松原法院认真贯彻落实。按照省高院部署要求，全市法院主动将工作融入全市发展大局，助力法治政府建设。一是**保障项目建设**。全力支持重大工程和重大招商引资等项目建设，对于项目建设中存在的缺少批件、补偿不到位等问题，允许行政机关在诉讼程序中完善审批手续，尽量通过调解的方式化解争议，保障项目建设顺利推进。全年审结京哈高速公路（扶余段）扩建等涉及国家基础设施建设项目，以及旧城区改造等项目建设案件35件，最大限度地维持了行政行为的效力。二是**支持重点工作**。积极参与环境保护、无籍房专项整治、全市违法建筑拆除后续处理等重点工作。对于禁养区补偿和D级危房改造补偿问题，充分考虑我市的实际情况，维持现有补偿标准，帮助政府尽快完成整治工作。妥善处理全市国土行政处罚和林业行政处罚决定的非诉执行审查案件370件，并采取有效的裁执分离措施，确保行政决定得到有效执行。三是**化解行政争议**。加强与政府沟通共同化解行政争议，对于行政机关赔偿、补偿不到位的案件，协调行政机关采取补救措施，在行政相对人合法权益得到充分保护的前提下，维持行政行为。妥善解决了涉长岭县政府和乾安县政府53件房

屋征收系列案件，取得了双赢的结果。**四是参与社会治理。**主动延伸审判职能，为地方法治政府建设提出意见和建议。积极主动提供司法宣传和培训服务，针对容易出现问题的行政执法领域，给予重点培训指导。积极参与地方立法活动，为《松原市国有土地上房屋征收补偿办法》《松原市城市绿化条例》《松原市城市污水处理费征收管理办法》等规范性文件起草和备案工作，提供立法建议和备案审查意见。

在行政审判工作中，我们感受到了各级政府在推进法治政府建设中作出的努力、取得的成效：**一是依法行政持续深化。**各级政府自觉运用法治思维和法治方式开展工作的意识进一步提升，在行政管理的各个方面推进依法行政的效果开始显现，全年没有发生因行政决策失误、故意违法或规范性文件被确认违法而导致的行政机关败诉的情况。**二是执法行为进一步规范。**通过实行执法公示、执法过程记录、持证上岗、执法检查等措施，执法人员的素质得到提高，执法行为进一步规范。**三是化解矛盾纠纷能力增强。**行政机关自我纠错的意识和化解争议的能力不断加强，诉源治理取得一定的成效，全年新收一审行政案件同比下降18.31%，初步遏制了多年来行政案件逐年大幅度上升的势头，特别是以市县政府为被告的案件分别同比下降21.43%和6.25%。

在取得阶段性成效的同时，行政审判工作中，也反映出法治政府建设与新时代新要求、人民群众新期待相比，还存在一些不适应的问题。

（一）行政行为不规范的问题仍然存在。职权法定的意识仍需增强。个别行政机关怠于履行法定职责，对相对人提出的履责申请处理不及时、不合理甚至超越法定职权。重行政效率轻权利保护。有的行政机关工作人员为追求高效行政导致程序不规范，在行使自由裁量权时存在“畸轻畸重”的情形；有的行政机关忽略权利义务告知，剥夺了相对人的陈述权、申辩权等重要权利，处理不当极易引发诉讼。准确适用法律的能力有待提高。个别行政机关作出行政行为引用已经失效的法律、法规，行政文书中有的不引用法律条文，有的引用条文与内容不符，有的引用不全面等。

（二）个别执法领域潜在矛盾纠纷突出。涉环保督查方面。环保督查整改过程中，由于时间紧、任务重，相关产业的关停并转，产能淘汰升级，涉及行政处罚、行政强制、赔偿或补偿等行政行为存在实体法依据不足，行政程序不规范，合法权益补偿不到位，政策替代法律，未有效兼顾效率与公平等问题。涉土地房屋征收方面。有的县区存在集体土地和国有土地上房屋征收补偿的程序混用；有的未严格执行征收和安置补偿程序；有的强制实施环节未严格按照法定程序进行，未严格落实“先补偿，后搬迁”，未履行公告、催告，未对财物进行清点公证和保存发还；有的地方在信息公开环节未严格主动依职权公开相关信息，存在推诿或未依法及时答复等。

（三）行政机关出庭应诉工作需要改进。2019年，吉林省出

台了《吉林省行政应诉办法》，并将执行情况纳入执法检查范围，但行政机关出庭应诉情况仍然没有得到根本改善。除出庭率没有达标以外，行政机关负责人“出庭不出声”“出声不出彩”的现象较为普遍，个别单位仍然单独委托律师出庭。有些出庭的行政机关工作人员应诉能力欠缺，准备不充分，不能很好地履行出庭应诉职责。随着司法公开的不断深化，网络直播庭审成为常态，行政机关在庭审中的不当表现极易引发网络负面舆情。

三、推进法治政府建设的建议

打造共建共治共享社会治理大格局，是法治政府建设与公正司法的共同追求。全市法院将充分发挥司法审判职能和社会功能，用司法力量助力法治政府建设。结合行政案件司法审查中发现的问题，提出如下建议。

（一）提高依法行政重要性的认识。坚持依法行政是加强党的执政能力建设的一个重要方面。行政机关及其工作人员能否做到依法行政，直接关系到人民群众合法权益的保护，关系到国家和社会的和谐稳定，关系到党和政府的形象和执政基础。建议加强各级行政机关尤其是基层和一线执法人员培训力度，进一步增强法律意识，在行政执法过程中注重证据形成的客观性、行政程序的合法性、实体结果的正确性，确保行政行为认定事实清楚，适用法律正确，符合法定程序。进一步切实转变执法观念，切实增强职权法定意识，审慎行使权力，依法及时履行职责，杜绝行政不作为。

（二）严格落实法治政府建设要求。中共中央、国务院《法治政府建设实施纲要（2015—2020）》中明确了法治政府建设的完成时限和指标要求，并将对工作开展与责任落实情况进行专项督查。建议各级政府尤其是基层政府，切实增强使命感、紧迫感和责任感，牢固树立依法行政意识，充分运用法治思维和法治方式推动发展、化解矛盾、维护稳定，按照时间表与考核指标体系的要求，加快推进法治政府建设步伐。

（三）推进行政与司法的良性互动。新形势下积极应对经济社会形势变化的新问题，及时妥善化解行政争议，确保实现经济平稳较快发展，是人民法院和行政机关共同的社会责任。行政机关和人民法院应当加强良性互动，相互理解、信任、支持，紧紧依靠党委领导下的各方联动，形成预防和化解行政争议的整体合力，共同完成化解社会矛盾、维护社会稳定的重任。建议充分发挥市、县两级“行政争议协调化解中心”作用，实行各行政机关定向联络制度，针对具体行政争议开展诉前化解，加强行政案件诉源治理。同时，建立健全重大案件协调化解机制、司法建议通报反馈机制、司法审查定期通报机制、裁执分离工作机制、旁听庭审评议机制，切实加强行政与司法的良性互动，提升依法行政、公正司法水平，促进法治松原建设，更好发挥法治保障作用，推进府院联动机制常态化、长效化运行，推进治理体系和治理能力现代化。

（四）切实提高行政机关应诉能力。建议行政机关负责人要

严格按照《行政诉讼法》《吉林省行政应诉办法》的有关规定出庭应诉。行政机关负责人要充分发挥出庭应诉的作用，积极参与案件审理，协助法院及时履行判决，共同推进行政争议的实质性化解。对出庭应诉的行政机关工作人员加强培训，对选聘律师加强管理，切实提高出庭应诉人员的专业能力和基本素质。

（五）强化行政机关法制机构职能。建议各级政府要高度重视行政法制机构在化解行政争议、促进依法行政工作中应有作用，充分发挥行政机关的政治优势和组织优势，深入基层、走进群众，强化调解，坚持从源头化解矛盾，尽可能通过思想工作、协调和解、行政复议程序等，将大部分行政争议化解在基层，化解在初始阶段，化解在行政程序中。

特此报告

松原市中级人民法院

2020年5月8日