

四川省巴中市中级人民法院

2017 年度行政案件司法审查报告

岳子喻 马 璞

为进一步深化司法与行政的良性互动，全面推进依法治市，妥善化解行政争议，我院在综合分析 2017 年全市两级法院审理的各类行政案件基础上，对行政机关败诉案件进行了梳理归纳，现形成司法审查报告，以供参考。

一、2017 年全市法院行政案件基本情况

（一）总体情况

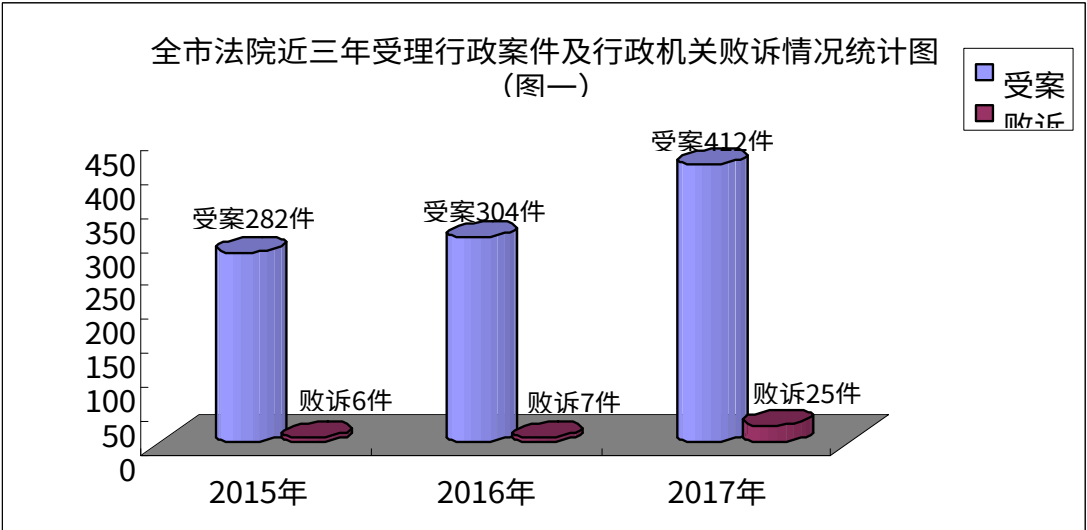
2017 年，全市两级法院共受理行政一审、二审诉讼案件和非诉审查执行案件 412 件，同比增加 35.5%；审结 398 件，结案率 96.6%。其中，受理一审行政诉讼案件 168 件，二审行政诉讼案件 42 件，非诉审查执行案件 202 件。审结的一审诉讼案件中，裁定不予受理 11 件，裁定准予原告撤诉 45 件，裁定驳回原告起诉 14 件，驳回原告诉讼请求 60 件，判决确认行政行为违法、撤销行政行为、被告履行法定职责等 19 件，其他结案 5 件。受理二审行政诉讼案件 42 件，判决维持 32 件，改判、发回重审 6 件，撤诉 4 件。

审结的 202 件非诉审查执行案件中，裁定准予执行 162 件，准予执行率 80.2%，裁定不予执行 33 件，不予执行率 16.3%，撤诉 7 件。

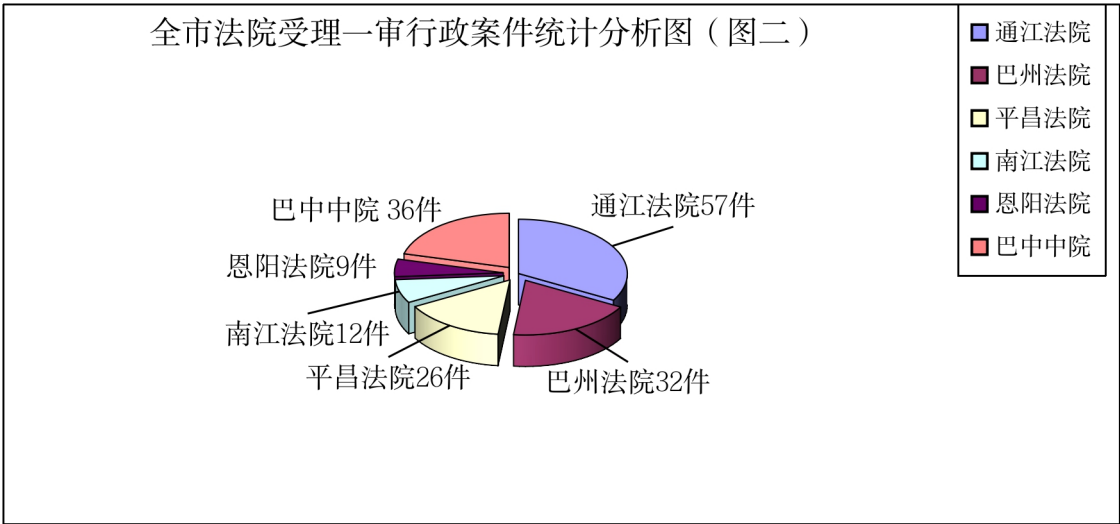
（二）主要特点

1. 受案数量大幅增长，行政机关败诉案件增多。2017 年全

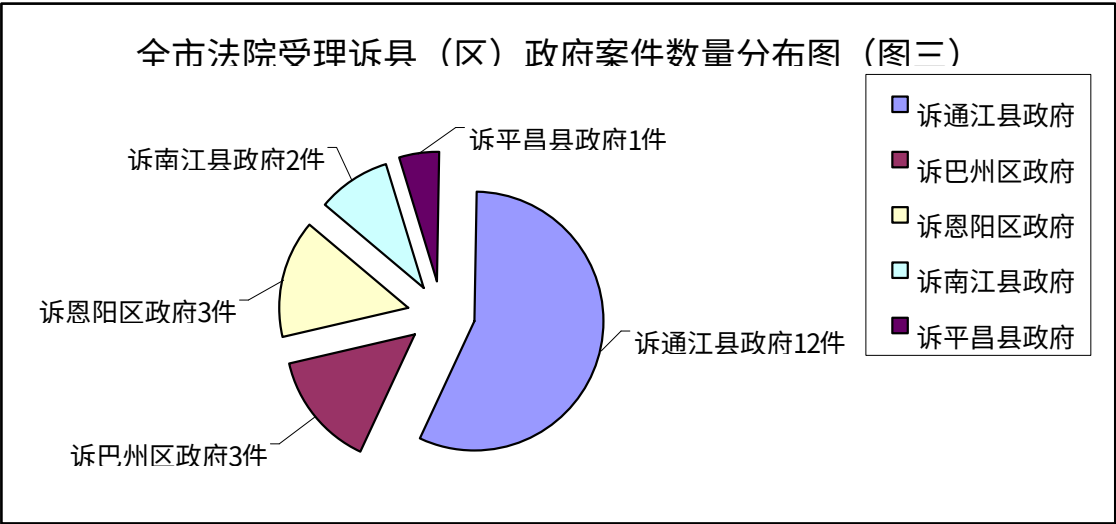
市法院行政诉讼案件比 2016 年增长 43 件，增长率 25.8 %，已结案件中，行政机关败诉 25 件，败诉率 12.8%，较 2016 年增长 8.2%（详见图一）。败诉主要原因表现在事实认定错误、程序违法、适用法律不当、不作为等，案件类型主要集中在城建、信息公开、工伤认定等领域。



2. 受案区域分布不均，案件类型相对集中。通江县法院受理一审行政诉讼案件 57 件，巴州区法院 32 件，平昌县法院 26 件，南江县法院 12 件，恩阳区法院 9 件（详见图二）。受理的行政案件主要集中在城建、资源、劳动和社会保障、公安等领域。其中，城建类 67 件、资源类 21 件、劳保类 16 件、公安类 15 件，共 119 件，占一审行政案件的 70.8%。



府为被告的行政案件共 21 件，同比增长 50%。其中，诉通江县政府 12 件、诉巴州区政府 3 件、诉恩阳区政府 3 件、诉南江县政府 2 件、诉平昌县政府 1 件（详见图三）。案件类型主要集中在土地颁证、林地确权、不履行法定职责领域，其中土地颁证类案件占比达 66.7%。



4. 复议机关作为共同被告案件增幅较大。新行政诉讼法要求对复议机关决定维持原行政行为的，复议机关作为共同被告参加诉讼。2017 年，全市法院受理涉及复议机关作共同被告的案件 29 件，主要集中在资源、公安、民政、劳动和社会保障领域。

5. 城建类案件增幅明显。2017 年，因重大工程项目建设、棚户区改造、违法建筑拆除等引发的城建类行政诉讼案件 67 件，同比增长近 10 倍。其中，通江县法院受理涉城建类行政诉讼案件 36 件，占该院行政诉讼案件的 63.2%。

6. 对规章以下规范性文件附带审查案件增多。2015 年后，当事人在对行政行为提起诉讼时，可以一并请求对规章以下规范性文件进行审查。2017 年，全市法院受理该类案件 3 件。

二、行政诉讼中反映出的问题

（一）行政执法问题

1. **行政主体履职不到位。**职权法定是行政法的基本原则，也是司法审查的核心要素。个别行政机关或者行政机关工作人员缺乏职权法定意识，存在超越职权行政或不履行职责等问题。如在国有土地征收中，行政机关与被拆迁人签订了《安置补偿合同》，但并未按照合同履行；再如在行政给付类案件中，工伤保险给付履职不到位。

2. **证据收集不到位。**行政证据是行政行为合法性的基础，行政机关作出的行政行为应当事实清楚，证据确凿。审判实践中发现，有的行政机关存在调取证据不规范、不全面，证据收集不合法等问题。如在工伤认定案件中，有的行政机关对于事故伤害的发生是否属于工作时间、工作场所、工作原因这三大核心要素证据的收集不全面，最终导致被诉行政行为因主要证据不足被撤销。

3. **适用法律不到位。**行政行为的合法性要求行政机关作出行政行为时应当正确适用法律规范。有的行政机关作出的行政行为未援引法律或援引法律不完整；有的行政机关适用与上位法相抵触的下位法规定或适用已失效的其他规范性文件；还有的行政机关引用法律不全面，适用法律只列法律名称，无具体条款内容；个别行政机关对法律、法规进行片面的理解和适用，以逃避履行职责。

4. **程序问题仍然突出。**行政程序是行政行为理性化和正当化的重要机制，是确保行政行为实体公正的制度保障。但一些行政机关程序意识不强，程序不规范等问题仍然突出，主要表现在以

下方面：一是送达程序不当。存在应当直接送达给行政相对人的文书没有直接送达或送达后没有送达依据；应当直接送达行政相对人的文书采用邮寄方式送达且不掌握送达情况等。二是行政强制措施不规范。采取扣押强制措施时，制作的扣押物品清单无当事人签字；存在变更或延长行政强制措施时，未按法律要求制作变更或延长强制措施法律文书送达当事人。三是未保障当事人的程序参与权。未告知利害关系人享有参与权、知情权、听证权，未告知行政相对人复议权和复议期限等。

5. 裁量权行使缺乏合理性。行政裁量权是行政机关在法律规定的幅度和范围内所享有的一定选择余地的处置权力，是行政权力的重要组成部分。但个别行政机关未依法、合理行使裁量权引发行政诉讼。如公安机关对信访人员实施治安管理处罚中，缺乏对进京信访人员量罚情节的认定和区分，一律作出行政拘留的处罚。

6. 文书制作有待提升。行政法律文书是行政机关作出行政行为的书面载体，直接体现行政机关依法行政的能力和水平。目前行政法律文书主要存在以下问题：一是对认定的事实表述不准确，语言不严谨；二是缺少行政法律文书要素，如义务人履行义务的期限和方式、当事人依法享有的救济权等；三是行政文书未加盖公章，甚至出现针对同一事项的“鸳鸯”文书。如在刘太平诉通江县运管所行政强制纠纷案中，执法人员在给当事人刘太平送达行政法律文书时，未尽到认真审核义务，将未加盖公章的文书送达给当事人。

（二）行政复议问题

1. 受理条件不清。行政复议能有效化解行政争议，及时修复受损的行政法律关系，有的复议机关对行政复议的受理条件把握不准，导致该受理的未受理，不符合受理条件的却予以受理。

2. 复议程序不到位。有的复议机关收到复议申请后，在法定期限内无任何作为，致使行政相对人以复议机关未履行受理或复议职责为由提起诉讼；有的复议机关未依法通知应当参加复议程序的利害关系人，导致利害关系人的合法权益受到侵害。

3. 超过法定期限。《行政复议法》规定行政复议机关应当自受理申请之日起六十日作出复议决定，但个别行政机关无正当理由超期作出复议决定，也有虽然批准延长了复议期限，但未将批准延长期限的情况告知当事人。

（三）行政机关应诉问题

1. 行政机关负责人出庭应诉率不高。2017年，《巴中市行政机关负责人出庭应诉工作规定》出台后，行政机关负责人履行出庭应诉法定义务的主动性有所增强，巴中两级法院共开庭审理行政案件125件，行政机关负责人出庭应诉40件，出庭应诉率32%，同比增长9.1%，但出庭应诉率仍低于全省平均值45.2%，在全省仅高于甘孜、凉山；各区县行政机关负责人出庭应诉率亦不平衡，恩阳区出庭应诉率达100%，通江县较低仅7%。

2. 规则意识不强。个别行政机关存在不在法定期限内提交证据或不提交全部证据，凭主观意愿对提交证据的范围进行取舍；在诉讼期间自行收集行政行为合法的证据；对已经提交的证据在法庭质证时不出示。

3. 应诉能力不强。有的行政机关负责人和出庭的工作人员缺

乏应诉的基本常识和应诉能力，在法庭调查和法庭辩论中抓不住行政行为合法性的关键，针对问题答非所问，甚至偏离审理方向；有的行政机关负责人仅在宣读书面答辩状、最后陈述时发言，将质证、辩论等庭审重要环节都交由律师进行，未实际参与到案件审理，未与当事人有效对话，未发挥行政机关负责人出庭应诉的作用。

三、进一步提升依法行政水平的建议

（一）增强“五个意识”，进一步规范依法行政

一是增强职权法定意识。“法无授权不可为”，必须在法律规定或授权范围内开展行政执法，以法律为准则，注重法律适用；**二是增强正当程序意识。**避免缺省、颠倒、滥用程序或超过法定期限，注重保障行政相对人的程序参与权，实现实体正义与程序正义的有机统一。**三是增强证据意识。**对案件事实要认真、严格地按照法定程序、方式和形式进行调查取证，注意证据的规范制作和妥善保存，认真审核相关证据材料，确保证据的真实性、合法性和关联性。**四是增强合理行政意识。**综合考虑影响案件处理的各种因素，公平对待各方当事人，运用协调、疏导、释明等多种手段，增强执法结果的说服力和可接受性。**五是增强法律文书规范意识。**规范法律文书的格式、用语，确保法律文书内容的完整性和合法性，不能遗漏法律规定应当载明的事项，尤其是法定告知事项，如：行政机关作出行政行为的事实、理由和法律依据，当事人享有的权利以及救济途径和期限等。

（二）注重“三个完善”，进一步发挥行政复议作用

预防和化解行政纠纷，行政复议是“第一道防线”，行政复

议职能的发挥直接关系到政府公信力。一是注重行政复议体制的完善。完善人民调解、行政调解、司法协调联动工作体系，健全行政复议案件审理机制，建立预防和化解行政争议的综合协调机制。二是注重行政复议渠道的完善。严格依照法定条件、范围和程序受理行政复议申请，对依法应该受理的按时受理，主动纠正不合法、不合理的行政行为；对依法不属于行政复议范围的事项，认真做好释明、告知工作，减少群众对立情绪，防止群体性行政争议扩大化。三是注重行政复议办理质量的完善。充分听取各方当事人的意见，全面、合法审查收集证据，在查明事实的基础上，注重运用调解、和解方式解决纠纷；不能调解、和解的，要及时依法公正作出行政复议决定；对违法或有瑕疵的行政行为，坚持该撤销的撤销，该变更的变更，该确认违法的确认违法。

（三）发挥“三个继续”，进一步规范行政机关出庭应诉

一是继续严格落实新行政诉讼法对行政机关负责人出庭应诉的规定要求，完善行政机关负责人出庭应诉的配套机制建设，就应当出庭的案件类型、不能出庭的理由说明、出庭应诉效果评价等方面形成机制约束和精细化管理，实现负责人出庭应诉工作的制度化、常态化。二是继续充实行政应诉力量，合理安排应诉人员，积极发挥政府法律顾问和公职律师在应诉准备、庭审参与中的作用。三是继续提升应诉工作人员的专业素质和业务能力，加强应诉队伍专业化、规范化建设，通过积极开展集中培训、旁听庭审和案例研讨等形式多样的活动，提升应诉工作人员的庭审应对能力。

（四）健全“二种机制”，进一步深化行政机关与法院的良

性互动

一是健全完善多渠道、多层次的互动机制。继续加强司法与行政的良性互动，建立健全长效的资源共享、工作交流、协调和解等规范化工作机制，形成诉讼与非诉讼、行政手段与司法手段的相互衔接和优势互补，形成推进依法行政和纠纷化解的有效合力。二是健全司法建议落实机制。进一步建立完善人民法院与行政机关之间司法建议发送、落实和反馈情况的信息沟通机制，并将行政机关落实反馈情况纳入依法行政考核范围，提高司法建议回复率。