

# 吉林省高级人民法院 2017 年行政审判白皮书

2018 年 11 月

# 2017 年全省法院行政案件 司法审查报告

2017 年，在省委坚强领导、省人大有力监督、最高法院正确指导下，全省各级法院坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大精神，紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标，准确适用法律，依法履行行政审判职责，有效化解行政争议，积极助力法治政府建设，为平安吉林、法治吉林建设提供了有力司法保障。为更加有效地预防和化解行政争议，维护人民群众合法权益，监督行政机关依法行政，吉林省高级人民法院对 2017 年全省法院行政案件司法审查基本情况、行政机关工作存在的问题进行了梳理，并就推进依法行政、加强法治政府建设提出了意见建议。现将有关情况通报如下。

## 一、全省法院案件审理的基本情况

### （一）总体受案量稳中有升，审级数量有所分化

2017 年，全省法院共受理（含旧存）各类行政案件 11843 件，较上一年度同比上升 7.2%，结案 11542 件，结案率 97.46%；全年受理诉讼类案件 6395 件，与上一年度基本持平，结案 6105 件，结案率 95.47%；全年受理非

诉执行类案件 5448 件，较上一年度同比上升 25.3%，结案 5437 件，结案率 99.8%。在受理的诉讼类案件中，一审 3625 件，同比上升 2.6%；二审 1642 件，同比下降 29%；再审 1128 件，同比上升 33%。

## **（二）地区分布不均衡，倒金字塔格局依旧**

受全省人口分布及经济发展影响，各地区案件数量不均衡，全口径统计，长春、吉林、通化三个地区法院受理案件量较大，合计占全省 52%；只从诉讼类案件考量，则是长春、吉林、延边三个地区明显比重较大。就各级法院诉讼类案件受理数量比较而言，仍然呈现倒金字塔格局，省高院全年受理 1337 件，中院全年平均受理 172 件，基层法院全年平均受理 45 件，集中反映了《行政诉讼法》修改、立案登记制全面执行后的审判运行态势。

## **（三）矛盾多发领域集中，新类型案件增加**

基于行政诉讼特点，受理案件涉及领域仍然众多，但矛盾多发点依然集中在集体土地征收、国有土地上房屋拆迁、劳动与社会保障几个领域，这表明涉民生案件仍是我省法院行政诉讼的工作重心。随着新的法律法规实践不断加深，新类型案件不断涌现，诸如民事与行政交叉类案件、行政协议类案件、行政公益诉讼类案件等几类案件，其中行政公益诉讼案件全年全省一审受理超百件，结案率达 95%，受案数与结案数均位居全国前列。

## 二、行政机关在行政执法和行政应诉中存在的问题

2017年，全省各级行政机关深入贯彻落实《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，依法行政的能力和水平有了一定进步提升，法治政府建设各项工作都取得了新的发展进步。但是从司法审查的角度来看，行政机关在行政执法中仍然存在一些不足，需要引起重视，认真研究，加以改进。

### （一）法治意识和民生意识不强

一些行政机关领导干部及工作人员法治意识淡薄，对法律法规不愿意主动了解学习，对失当的行政行为引发的法律后果不能预见，甚至发生后也不能认真对待。在作出具体行政行为时，不严格依照法律法规办事，总以行政思维代替法治思维，命令粗暴，脱离群众。例如征地拆迁领域中，以违法方式进行强拆，对土地未批先征，甚至自己违法创造征收程序等等，严重损害党和政府形象，损害政府与人民群众的关系。又例如在招商引资工作上，经常出现一些领导干部为了眼前利益甚至个人政绩进行各个方面优惠政策许诺的情况，有的已经构成有效的行政允诺行为，但在后续实际操作环节中，却往往未能兑现，严重损害政府公信力和营商环境，也经常造成周边民生问题及矛盾隐患。一些行政机关及工作人员源头作为缺失严重，履行法定职责极其滞后。往往是在一些行政相对人的违法行

为初期不予监管，待问题矛盾呈现群体性甚至积重难返之时，或者临时抱佛脚的处理问题，难免出现程序违法或瑕疵，或者干脆装聋作哑、搪塞推脱。例如在拆除违法建筑领域，往往在少量违法建筑情况出现时不予制止、处理，待违法建筑形成规模之后，已经造成区域性、群体性既得利益时，又简单粗暴执法，不能深入实际、立足于人民群众利益角度消化问题，直接造成诉讼环节工作上的棘手与被动。

## （二）依法行政能力不足

一是职权法定意识不强。这集中反映在超越职权作为和有职权不作为两类情况。在超越职权方面，例如《土地管理法》明确规定，负责集体土地征收的职能部门是国土部门，征收土地的行政行为只能由国土部门作出。但工作中，一些地方习惯由隶属于住建部门的征收工作办公室具体负责集体土地征收工作。甚至有的市政府通过制定规范性文件的方式，将国土部门“责令交出土地”的法定职责交由城区政府实施，有违职权法定原则，容易导致被征收人以执法主体不适格，规范性文件不合法为由诉至法院，影响工程项目推进。在有职权不作为方面，例如信息公开案件，一些责任部门不回应、不解释，冷淡漠然；又例如一些相对人申请履行许可类法定职责案件中，一些部门不予受理却不说明原因；再例如一些部门以信访答复代替正常行政工作程

序，完全无视法定要件要求。

二是证据意识差。一些行政机关尤其是基层工作人员，在执法工作中不注意搜集、保存、固定证据，或者不会依法以满足证据证明力的方式采集证据，经常因小失大。例如在一些处罚类案件中，实体上完全可以判断行政相对人存在不法行为，应予处罚，但在具体工作中，往往会出现因为具体工作人员忽视证据的原因，开庭时无法证明基本事实或者关键事实，导致案件被动乃至败诉。又例如在一些强制拆除案件中，多个部门针对非理性相对人联合执法，嗣后却不能提供公证手续资料，直接造成案件处理难度增加。

三是缺乏程序意识。有的行政机关不遵守法定期限，不履行前置程序，送达手续缺失；有的行政机关引入第三方机构时不注意程序时点，忽略程序完整性；有的行政机关不尊重行政相对人的陈述申辩权利，不履行告知义务；有的行政机关不遵守自己确定的期限，在期限未满之前即提前作出行政行为。程序瑕疵及违法直接造成行政机关公信力降低、增加各方当事人诉累，浪费司法资源。

四是合理性意识不强。一些行政机关在法律赋予的自由裁量部分，未能很好的行使自由裁量权，例如在行政处罚类案件中，往往出现处罚幅度与违法行为性质明显不对等，或者对不同行政相对人的同一性质违法行为处以不同

处罚，存在畸轻畸重问题。

### **（三）行政复议职能发挥不够充分**

行政复议是行政机关内部自我纠错的层级监督机制，但是实践工作中，复议机关做出的复议决定普遍维持原行政行为的现象并未得到根本改变。目前我省在涉复议案件大量增加的情况下，复议工作人员队伍并未随之加强，业务水平也难称提高，特别是绝大多数复议案件采取书面审理的情况，客观上不利于查明事实，影响复议质量，实际上导致复议制度虚置。部分复议机关存在既不实际协调化解矛盾争议，也不注重文书说理的问题，还存在诉讼中不答辩、不举证质证的问题，往往是将原行政行为作出机关的观点、逻辑照搬照抄，麻木不仁。

### **（四）诉讼责任意识缺失，应诉能力差**

一是行政机关负责人出庭率极低。2017年我省行政机关负责人出庭率为35.06%。这突出反映了某些行政机关负责人诉讼责任意识缺失。行政机关负责人不出庭，仅仅指派普通工作人员出庭，甚至该名工作人员属于临时指派任务出庭，这些情况都直接导致了对方当事人对行政机关的信赖继续降低，激化矛盾，不利于法院查清事实和协调化解争议。

二是举证质证能力差。有的行政机关不了解基本的举证义务，不能及时提供相关证据；有的行政机关对证据不

进行梳理，对证据的逻辑联系和证明内容心中无数，无的放矢；有的行政机关进行质证时只会陈述观点，不能利用反证，甚至分不清法庭陈述与举证质证的区别。2017年我省行政机关未举证的案件有12件，法律效果、社会效果都很不好。

三是责任心差。2017年我省仅委托律师出庭的案件有47件，这种情况案件的出庭律师往往对具体案件事实不掌握，也不能发表有实质意义的庭审观点，而应诉行政机关反映出来的态度往往是任凭法院裁判，根本无意于倾听民声、化解民怨，也丝毫不尊重司法权威。

### **三、进一步做好依法行政工作的建议**

为进一步有效预防与化解行政争议，促进社会经济健康发展，保障人民群众合法权益，全省行政机关应当深入贯彻党中央及省委的决策精神，切实落实法治建设部署。针对行政执法及行政诉讼中存在的问题，提出如下建议，以期对我省依法行政工作提供有益参考。

#### **（一）树立法治思维，强化民生意识**

一是强化依法行政理念，牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治理念，恪守合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一原则，自觉在法律框架内行使权力，履行职责，承担责任。二是自觉主动运用法治思维和法治方式深



化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定，依法治理经济，依法协调和处理各种利益问题，积极营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。三是正确处理好公平与效率、发展与稳定的关系，想问题、作决策、办事情必须守法律、重程序、受监督，牢记职权法定，切实保护人民权益。四是完善政府守信践诺机制，严格兑现向行政相对人依法作出的政策承诺，认真履行在招商引资、政府与社会资本合作等活动中与投资主体依法签订的各类合同，不能以政府换届、领导人员更替等理由违约毁约。五是树立源头治理的法治思维，积极主动深入实际，不躲避问题，不放任隐患，立足于人民群众利益角度引导诉求、消化矛盾。

## **（二）努力提高依法行政水平**

一是积极践行职权法定、依法履责理念。应当由行政首长主抓，自上而下的健全清单管理制度，结合贯彻落实党和国家机构改革，全面梳理和明确各级行政机关的权力清单和负面清单，要切合实际，有的放矢，不要做表面文章、官面文章，要让清单真正服务于工作，服务于行政相对人。清单应当向社会公开发布，始终做到严格依照法定权限履行职责，杜绝超越职权、滥用职权和怠于行使职权等行为，对一些人民群众反应强烈、给人民群众造成长期困扰的违法违规分离权力、转移权力进而造成不同部门互

相推诿、久拖不办的现象应当给予高度重视并采取有力措施解决。

二是高度重视证据固定工作。证据不仅是诉讼启动后行政机关胜诉的核心要素，更是行政机关日常行政执法工作合法性的核心载体。行政机关在日常行政执法过程中，就应当依照法律规定，宁多不少、宁繁不简、扎扎实实的向行政相对人送达各类行政文书材料，并认真予以留存固定，不因行政相对人的态度表现而差别化对待，不要等到进法庭才让行政相对人看到走过程序的材料。

三是树立程序正义观念。要主动严格行政执法程序，对行政处罚、行政强制、行政征收、信息公开等容易形成诉讼的行政行为，建议明确具体操作流程，严格按照法律规定的条件和程序办理，避免因不作为或者不当作为引发诉讼。尤其对事关经济社会发展全局和人民群众切身利益的城建规划、征地拆迁等重大事项，建议完善公告、听证、风险评估、集体讨论决定等法定程序，广泛听取意见，充分沟通协商，从源头上预防和化解矛盾纠纷。

四是科学运用行政自由裁量权。行政机关是与人民群众生产生活接触最多、联系最紧密的一类国家机关，无论法律法规如何进步、如何完善，仍然会客观存在大量无法可依的自由裁量空间。行政诉讼中，司法机关审查的核心是行政行为的合法性，虽有对行政行为合理性的审查权

限，但本着司法谦抑原则，一般情况下都会尊重行政执法一线工作人员的初始判断，进而尊重作出首次处理行为行政机关的自由裁量权，不宜用司法权过多干涉行政权运行。然而在实践中，行政机关如何运用行政自由裁量权，往往会给行政相对人带去最直接最朴素的是否公平正义的感受，这就需要行政机关在行政执法工作中，审慎、科学裁量，要将裁量建立在充分、公开的调查研究基础上，切实从源头减少矛盾纠纷，避免将行政行为合理性弱化，甚至贬损异化到事实不清、证据不足的程度。

### **（三）充分发挥行政复议职能作用**

相比行政诉讼和信访等行政争议化解途径，行政复议具有解决问题直接、程序效率高、形式灵活多样等优势。高质高效解决行政争议，推进法治政府建设，需要充分发挥行政复议职能。行政机关负责人是关键少数，应当定期研究部署行政复议工作，为行政复议工作提供人员、经费、装备等多方面的支持，确保行政复议工作有效开展。任何工作中人的因素永远是第一位的，培育一支高水平的行政复议工作队伍是行政复议工作质效的关键。建议从人员调配、制度化培训、明确责任机制等几个方面加强队伍建设。要进一步提升行政复议规范化水平，明确行政复议的立案审查标准，细化行政复议证据规则，增加必要的实地走访调查比例。增强复议文书的说理性，以提高行政相对人的

认可度，把握执法尺度统一，同类案件同等处理，增强行政复议公信力。利用行政复议制度优势，积极引导、协调当事人和解、调解，促进干群关系健康和谐。

#### **（四）切实增强责任感，提高应诉能力**

行政诉讼既要保护行政相对人合法权益，又要监督行政机关依法行使职权。做好行政诉讼应诉工作，对于促进行政审判定纷止争、规范行政行为具有重要作用。行政机关提高行政诉讼应诉能力首先在于行政机关负责人要充分认识行政机关负责人出庭应诉制度的必要性和重要作用。行政机关负责人出庭应诉，搭建了人民群众与行政机关平等对话的平台，对宣传政策、化解争议、提升政府形象具有不可替代的作用。行政机关负责人对案件要具有责任感，即使的确因为特殊情况无法亲自出庭应诉，也应当指派了解情况、认真负责的工作人员出庭，同时要给予其合理授权，以便真正有助于庭审实质化开展工作，高效解决问题，原则上不应当允许仅委派代理律师出庭应诉。行政机关负责应诉的工作人员应当主动学习诉讼知识，强化举证、质证能力，实事求是，有的放矢，用正当的诉讼表现提高行政行为的公信力。