

目 录

一、全市法院行政审判重点工作

- (一) 坚持疫情防控与行政审判“两手抓”
- (二) 深入推进行政机关负责人出庭应诉
- (三) 推动行政争议审前和解机制常态化运行

二、全市法院行政审判情况总揽

- (一) 以县级以上政府为被告的一审案件激增
- (二) 所涉管理领域广泛且新类型案件高位增长
- (三) 实体判决案件及行政机关败诉案件逐年递增
- (四) 行政非诉审查、国家赔偿和司法救助、行政公益诉讼稳步推进

三、行政机关行政执法和行政应诉中存在的主要问题

- (一) 行政机关败诉情况概述
- (二) 行政机关败诉案件主要特点
- (三) 行政机关应诉中的主要问题

四、推进依法行政和应诉工作的几点建议

- (一) 进一步提升运用法治思维和法治方式的能力水平
- (二) 进一步规范重点领域和关键环节的执法行为
- (三) 进一步规范行政执法程序
- (四) 进一步提升行政复议法治化水平
- (五) 进一步加强应诉能力建设
- (六) 进一步推进行政争议实质性解决

青岛市中级人民法院

2020 年全市法院行政案件司法审查报告

2020 年,全市两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,深入学习贯彻习近平法治思想,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,认真贯彻落实中央和省委、市委及上级法院决策部署,围绕市委“学深圳、赶深圳”、纵深推进 15 个攻势等工作部署,坚持服务大局、司法为民、公正司法,努力统筹疫情防控和行政审判工作,助推法治政府建设,为全市经济社会高质量发展提供司法保障。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,打造“三化三型”政务服务环境,青岛中院对 2020 年全市法院行政案件进行了梳理,分析行政应诉及行政执法中存在的问题,并就加强和改进依法行政和行政应诉工作提出相关建议,以供有关部门参考。

一、全市法院行政审判重点工作

(一) 坚持疫情防控与行政审判“两手抓”

一是做好诉讼引导工作。疫情爆发后及时主动联系当事人,解释法院防控政策和要求,每名法官形成待办案事件台账,分类处理庭审延期、中止诉讼、书面审理等事项,对当事人提出的疑问进行详细解答,最大限度减少疫情防控影响到当事人的诉讼权利。二是推行线上办案新模式。在认真落实防控要求

的同时，依托互联网审判的无接触优势，探索微信视频、智能庭审、在线调解、E键送达等线上办案新模式，引导当事人学习掌握在线庭审系统使用方法、注意事项，参与指导诉讼能力较弱人群进行网上立案、在线缴退费，通过转变工作方式和办案方式，实现了疫情防控期间人员不聚集、庭审不断档。2020年中院行政案件全年网上开庭274件，全市一审行政案件平均审理天数同比缩短34天。

（二）深入推进行政机关负责人出庭应诉

一是着力推进流程再造。深化与市司法局建立的协同联动机制，应诉情况专报、案件庭审观摩、联合应诉培训等流程再造举措贯彻有力、常态运行。全年全市行政机关负责人保持100%出庭应诉，出庭负责人职级明显提高，市政府副秘书长、市直机关“一把手”多次出庭应诉，正职负责人出庭303人次，出庭应诉率同比提升近一倍。**二是提升应诉质量和出庭效果。**在市委政法委指导下，与市司法局联合出台《关于推进行政机关负责人在行政诉讼中出庭、出声、出解、出治的实施意见》，并经市委常委会审议通过，建立起常态化庭前联系、合理迟延开庭、出庭表现评议、参与矛盾化解等制度。据统计，2020年5-12月，两级法院开庭审理的行政案件中，负责人在庭审中发言884件，占比65.29%，出庭负责人主动配合法院开展和解工作718件，占比53.03%。其中，黄岛、胶州等区（市）被诉机关负责人出庭表现的综合评议分值相对较高，负责人出庭效果有所提升。

（三）推动行政争议审前和解机制常态化运行

一是进一步加强制度建设。与市司法局联签联发《行政争议案件审前和解工作办法》《行政争议案件审前和解工作规则》，明确运行要求、规范和解员选任、细化工作流程，各区（市）法院结合各自工作实际相继出台相关规定，为审前和解中心规范化、长效化运行提供制度支撑。将出庭负责人参与和解情况纳入负责人出庭应诉能力评议范围，推动负责人出庭应诉与和解工作相互支撑、相互促进。**二是进一步聚焦和解成效。**全年和解行政案件 953 件（2019 年 740 件），同比增长 28.78%，和解成功率 39.78%，居全省前列。通过采取分类施策、重点突破、多方参与、实地勘察等综合性措施，实现了市北区郑州路片区群体性征迁案件平稳收尾，新机场高速连接线项目群体性案件妥善化解，首次通过审前和解平台和解 7 起行政公益诉讼案件，实现了政治效果、社会效果和法律效果的有机统一。

（四）持续助推法治政府建设

一是深化府院良性互动。发挥审判经验总结的参考作用，在全市法院首次采用线上新闻发布会方式，发布年度行政审判白皮书和行政审判十大典型案例，向市政府领导提报工伤行政案件司法审查报告，向行政机关发送司法建议 23 件，助力提升依法行政水平。加大突出问题共商联解力度，依托府院联席会议制度，多次与市北区政府、市北区开发建设局、市律协行政专业委员会等部门座谈，就重点项目征收补偿法律适用、共建行政争议多元解纷机制等事项进行研讨。助力应诉能力和执

法水平提升，全市法院积极参与应诉和执法培训，疫情期间，通过青岛网络干部学院开展线上庭审观摩；指导市南法院与市农业农村局、青岛大学等单位通过线上线下立体化方式组织模拟法庭活动，取得良好社会效果。二是**服务保障专项活动**。依法支持配合行政机关开展违建别墅清理、农村乱占耕地建房等专项整治工作，快速审结涉违建别墅一审行政案件18件，审结乱占耕地建房诉讼和非诉执行案件264件，有效提升办理质效，切实保障依法有序、高效集约利用土地资源。

二、全市法院行政审判情况总揽

2020年，全市法院共受理行政诉讼、行政非诉审查、国家赔偿和司法救助等各类案件7976件（2019年6593件），审结7982件（2019年6803件），同比分别增长20.98%和17.33%，再创历史新高。其中，中院收案1577件（2019年1224件），审结1561件（2019年1254件），同比分别增长28.84%和24.48%。

全市法院行政案件主要呈现以下几个特点：

（一）以县级以上政府为被告的一审案件激增。中院受理一审行政案件599件（2019年320件），同比增长87.19%。因中院主要管辖县级以上人民政府为被告的一审行政案件，这一变化表明县级以上人民政府作出的行政行为越来越多地纳入法院司法审查范围。主要原因在于因城市发展提档加速，老城区、城中村改造所引发的房屋征迁群体性行政诉讼增多，案

件类型主要涉及土地房屋征收及补偿、房屋强拆及赔偿、行政审批等领域。

(二) 所涉管理领域广泛且新类型案件明显增多。全市行政案件涉及数十个管理领域，其中，公安、交通、人力资源和社会保障、自然资源和城建等传统多发领域仍占主流，市场监管、社会保险、住房公积金等领域占据一定比重，其他领域包括民政、环保、司法行政、卫生健康、应急管理、水利水产等也有少量涉及。随着经济社会的转型升级，涉及非物质文化遗产保护、进出口检验检疫、招商引资协议、涉外公司备案、收回集体土地使用权批复、高校退学决定等新领域、新类型案件不断出现，司法审查和依法行政面临新任务新挑战。需要特别注意的是，被告为乡镇政府或街道办事处的案件共计 366 件（2019 年 192 件），同比增长 90.63%，表明基层政府依法行政水平和群众工作能力存在较大短板。

(三) 实体判决案件及行政机关败诉案件逐年递增。从一审诉讼案件裁判方式来看，采用判决方式^①结案 1078 件，占一审结案总数 2569 件的 41.96%。以判决方式审结的行政案件中，行政机关败诉 277 件，败诉率^②为 10.78%，实体败诉率^③为 25.69%。实体判决案件及行政机关败诉案件绝对数的逐年递增，与行政案件收案数量持续增长正相关。但近两年行政机关败诉率及实体败诉率基本持平，反映出行政机关在依法行政方

^① 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。

^② 败诉率=行政机关败诉案件数÷一审案件结案数×100%

^③ 实体败诉率=行政机关败诉案件数÷一审案件判决结案数×100%

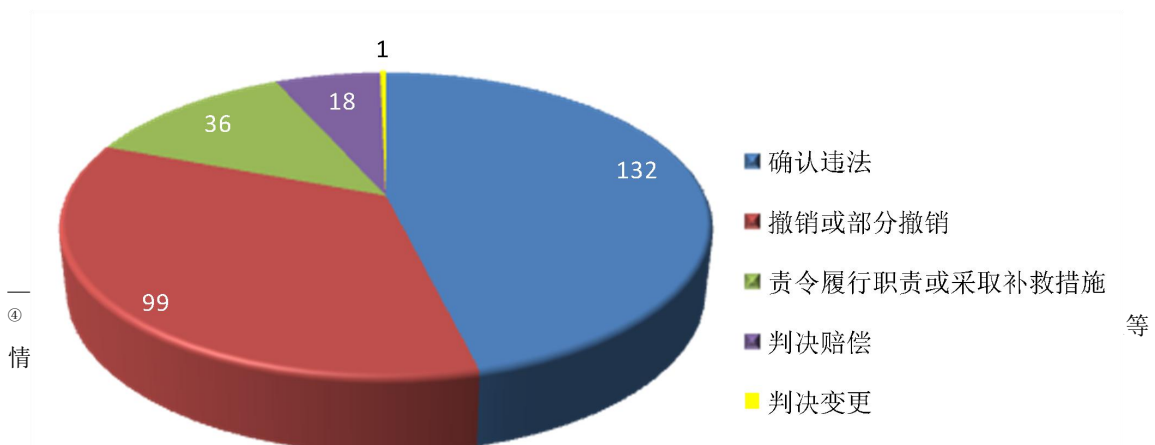
面仍存在短板和弱项需进一步补齐。

（四）行政非诉审查、国家赔偿和司法救助、行政公益诉讼稳步推进。全年共审查非诉执行案件 4491 件（2019 年及 2018 年分别为 3372 件、2378 件），同比增长 33.19%，上升势头仍然明显。其中裁定不予执行 40 件，裁定不予执行率 0.89%，同比基本持平。受理国家赔偿案件 38 件，审结 34 件。践行司法为民宗旨，办理司法救助案件 130 件，其中上下级法院联合救助 49 件，救助困难群众 165 人，决定发放救助款 572 万余元，努力让司法有力度更有温度。受理行政公益诉讼案件 7 件，审结 9 件（包含 2019 年旧存），发挥了督促行政机关依法履职的积极作用。

三、行政机关行政执法和行政应诉中存在的主要问题

（一）行政机关败诉情况概述

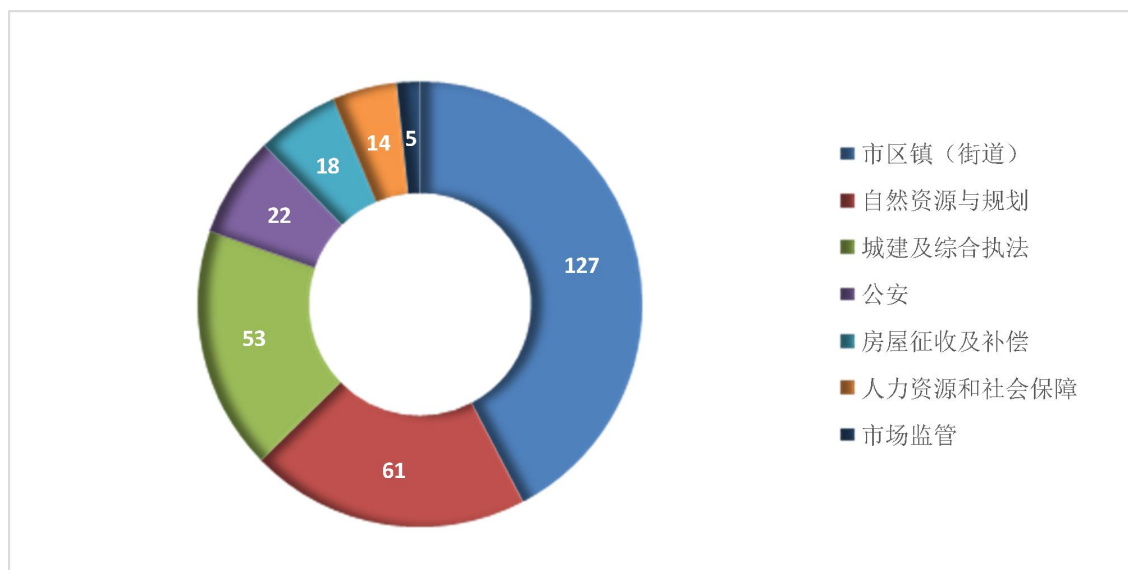
一是从败诉案件的判决方式看，以判决撤销和确认违法为主。2020 年行政机关败诉案件中，确认行政行为违法 132 件，占比 46.15%；判决撤销或部分撤销行政行为 99 件，占比 34.62%；责令履行法定职责或采取补救措施 36 件，判决赔偿 18 件，判决变更行政行为 1 件。^④



二是从败诉行政机关的级别情况看，以市、区（市）、镇（街道）三级政府为被告的案件败诉数量仍然最多，占比42.33%，反映出基层执法基础薄弱，执法人员依法行政水平亟需提升，基层政府法治建设需要进一步加强。

三是从败诉案件所涉行政管理领域看，自然资源与规划、城建、综合执法、土地（房屋拆迁、土地征收补偿）等仍是败诉高发领域，公安、人力资源和社会保障、市场监管等领域有一定数量的败诉案件出现，民政、环保、住宅发展保障等领域的败诉案件偶有涉及。上述败诉案件分布既与相关领域的行政诉讼案件体量有关，也与依法行政水平相关联。

2020 年全市行政机关主要败诉领域分布



四是从败诉案件的行为类型看，败诉案件主要分布于行政强制、政府信息公开、行政登记、行政赔偿和补偿等案件类型。行政强制类案件败诉数量近四年呈逐年递增态势，并成为败诉

数量最多的行政行为类型；政府信息公开、行政复议、行政赔偿和行政补偿类案件近三年持续攀升，且涨幅较为明显；不履行法定职责类和行政处罚类案件败诉数量减少。

（二）行政机关败诉案件主要特点

一是行政强制违法居高不下。继 2019 年行政强制特别是强制拆除成为败诉案件较为集中的领域以来，此类案件的败诉数量一直高位运行。主要原因是在违建治理、旧村改造等过程中，综合执法及乡镇（街道办事处）等相关部门为追求行政效率而对程序公正有所忽视，未按照法定程序拆除建筑物，导致大量案件程序违法。这一趋势所引发的问题集中体现在两方面，一是与之相关联的政府信息公开案件持续攀升，二是由此引发的相应的行政赔偿案件增多。2020 年全市法院判决行政机关赔偿 18 件（2019 年为 9 件），其中 17 件均是由违法强拆所引发，黄岛区占比最大，即墨区、莱西市也逐渐增多，需采取有效措施加以解决。

二是政府信息公开行为不规范问题多发。主要表现为：对申请人的申请不予答复、超期答复、选择性答复、答复不准确、未尽检索义务即答复信息不存在等实体问题，以及未送达程序性文书、申请事项不明确但未要求申请人补正等程序性问题。

三是复议机关单独作为被告的案件败诉增多。行政复议机关共败诉 62 件，其中 26 件为复议机关作为单独被告的案件，同比增长 85.7%，36 件为复议机关维持原行政行为作为共同被

告的案件。复议机关作为单独被告案件的败诉原因集中于：有的复议机关认为当事人复议请求不明确，但未要求当事人补正即作出不予受理决定，或在当事人补正后不作出处理；有的复议机关在复议程序中决定延期，但作出复议决定的时间晚于在延期通知书中承诺的时间；有的复议机关存在缺乏全面审慎论证即作出当事人滥用复议申请权结论的问题；有的复议机关存在应提交全部证据而只提交程序性证据等问题。

四是重实体轻程序问题未实质扭转。行政机关因违反法定程序败诉 129 件，占败诉总数的 46.57%，占比连续四年上升。执法程序问题最为集中的四类分别为：强拆违反法定程序、作出行政处理前未听取当事人陈述申辩、超出法定办案期限、送达程序不规范。其中，强拆违反法定程序占比最大，且主要是未作出处理决定或不履行清点保管义务即强拆、不履行催告程序即强拆等程序违法，均是强拆行为中多年来存在的“老问题”。办案超期、送达不规范同样是长期未能引起重视的问题。

五是法律适用错误问题仍有出现。行政机关因法律适用错误败诉 27 件，占败诉总数的 9.75%，占比较 2019 年下降 2.36 个百分点。总体来看，法律适用错误问题虽占比不大且呈向好趋势，但仍存在两个方面的突出问题：有的行政机关在法律法规修改后仍适用修改前的规定，比如新修订的《政府信息公开条例》实施后仍适用旧条例作出答复；有的行政机关对法律规定的理解把握不当，比如对《劳动保障监察条例》中关于劳动

保障违法行为查处期限的规定扩大适用到责令限期补缴行为等。上述问题既反映出工作严肃性和严谨性方面的不足，又反映出执法人员在学法用法能力方面尚有欠缺。

（三）行政机关应诉中存在的主要问题

随着我市法治政府建设的加速推进，行政机关对应诉工作的重视程度不断提高，应诉能力有所增强，但仍存在一些薄弱环节，主要表现在：

一是部分行政机关应诉行为不规范问题仍然存在。主要表现为：1、在举证方面，有的行政机关仍不能按照法律规定的程序和要求提交证据。2、司法礼仪方面，有的行政机关出庭人员存在庭审时注意力不集中、表达方式欠妥等现象。

二是行政机关应诉能力不足问题有待改进。主要表现为：1、庭前没有对被诉行政行为作出背景以及认定事实和法律适用问题作充分了解，难以围绕争议焦点和原告诉讼请求及理由作出有针对性的答辩和回应，经常需要庭后落实，影响了庭审效果；2、庭审中针对原告的相关质疑无法快速理顺思路，作出的回答逻辑不清、针对性不强。

三是负责人出庭质量和应诉效果尚有欠缺。出庭负责人庭审发言基本上集中在答辩及最后陈述环节，全程参与庭审发言不多。绝大多数负责人对于配合人民法院推进行政争议和解工作持积极态度，但在具体事项推进过程中则存在不能及时提出和解方案、和解方案操作性不够、后期跟进不足等问题，负责

人在争议化解中的作用尚未得到充分发挥。

四、推进依法行政和应诉工作的几点建议

为加快法治政府建设进程，进一步打造“三化三型”政务服务环境，针对行政机关在行政执法和行政应诉中存在的主要问题，提出以下建议：

（一）进一步提升运用法治思维和法治方式的能力水平

坚持“法治是最好的营商环境”理念，严格落实行政决策合法性审查、重大执法决定法制审核等制度，特别是在招商引资、重大项目落户、重点工程建设等推进过程中，要从政策上、法律上和程序上把好“风险关”，确保行政决策、行政管理和行政执法在法治轨道上运行。完善学法用法制度，加大对《中华人民共和国民法典》、《中华人民共和国行政处罚法》、《政府信息公开条例》等重点法律法规的学习力度，坚持学用结合、以用检学，及时纠正不恰当的理解和适用。强化责任担当意识，履职尽责、主动纠错、依法赔偿，尽量使问题在行政程序中解决，减少行政纠纷进入复议、诉讼的数量。

（二）进一步规范重点领域和关键环节的执法行为

高度重视涉农、涉社会保障、涉安全生产等领域的执法规范化建设，着重解决征迁与拆违交织问题中的不依法不依规现象，紧扣人民群众关心关注的重点领域提升执法水平。建立健全重点领域执法行为跟踪反馈机制，根据实施过程中反映出的问题适时进行总结、调整和完善。坚持柔性执法与刚性约束相结合，在依法行政的前提下，结合行为性质和个案案情合理地

选择执法方式，做到该严厉打击的绝不姑息、应批评教育的慎用处罚，维护人民群众的切身权益。加强基层行政执法水平的提升，强化基层依法行政意识，正确处理好行政效率与权益保障之间的关系，提升基层执法的规范化、精细化水平，杜绝简单、粗暴执法行为的发生，让人民群众感受到行政执法的理性和温度。

（三）进一步规范行政执法程序

深入推行行政执法“三项制度”（行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度），依托“三项制度”推动执法行为更加规范、执法结果更加透明、执法决定更加严谨，有效控制和避免程序违法现象。重点关注程序违法问题集中的拆违拆临等执法领域，夯实行政执法责任，倒逼执法机关和执法人员兼顾公正与效率，转变“重实体轻程序”的传统观念。加强执法流程节点管控，重视调解、留置送达等程序的记录留痕，切实解决超期办案、送达不规范等轻微程序违法问题。

（四）进一步提升行政复议法治化水平

严把复议案件受理、审核、调查、决定、送达五个关卡，强化听证、专家参与等制度，加强复议文书释法说理，着力提高行政复议案件办理质量。加强复议工作规范化建设，重点规范复议申请材料补正、补正后的处理、文书制作等环节，以规范化为突破口提升行政复议公信力。

（五）进一步加强应诉能力建设

健全行政应诉机制，加强庭前分析研判，行政机关出庭人员应在庭审前全面了解掌握被诉行政行为的作出背景以及事实认定、法律适用和执法程序，做足“审前功课”，做到“心中有数”。行政机关负责人进一步落实“四出”意见，加大在法庭调查、法庭辩论中的发言力度，带动提升整体应诉能力。加强和完善定期培训制度，有针对性地开展行政执法业务和应诉能力培训，通过开展庭审观摩、案例研讨等形式，依托“双百”活动、青岛网络干部学院等线上线下教育培训平台，推动提升应诉水平。

（六）进一步推进行政争议实质性解决

行政机关负责人带头推进行政争议和解工作，将负责人出庭应诉制度与行政争议审前和解制度有机结合，将精力集中到解决当事人实际问题上来，推动更多行政争议得到实质性解决。深化府院联动，持续开展相关领域行政执法、行政复议与行政诉讼座谈交流，对社会影响面大、矛盾纠纷深等敏感、复杂案件，在理清案件事实和法律关系的前提下，力争一揽子妥善解决矛盾纠纷。重视发挥律师和解员作用，在充分保障当事人诉讼权利的基础上，帮助当事人选择合理的救济途径和救济方案，促进行政争议的实质性化解。积极参与市域社会治理现代化建设试点工作，充分发挥行政裁决、诉外和解等制度的功能作用，推进行政争议多元化解体系更加健全，推动大量行政争议解决在基层、化解在萌芽。