2018年全省法院行政案件司法审查报告

2018年，全省法院坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，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，依法履行司法审查职责，着力促进行政争议实质性化解，维护人民群众合法权益，监督行政机关依法行使职权，为新时代现代化强省建设提供了有力司法保障。

一、司法审查基本情况

（一）收结案数量持续上升

2018年，全省法院共新收各类行政诉讼案件27577件，审结24941件，同比分别上升20.1%和10%。其中，新收一审案件17571件，审结16373件，分别上升18.9%和8.6%；新收二审案件7822件，审结6884件，分别上升13.5%和8.1%；新收申请再审和再审案件2184件，审结1684件，分别上升68.3%和37.2%。

另外，受理行政非诉案件24432件，同比上升19.4%。审查24451件，其中裁定准予执行21599件，不准予执行789件， 撤回申请等其他方式结案2063件，准予执行率88.3%。

图一 2018年全省法院行政案件收案审级情况

（二）行政案件涉及管理范围广泛，公安等领域案件量占比较大

在司法统计的41个行政管理范围中，2018年受理的行政案件涉及35个管理范围，但案件主要集中在公安（2110件）、因征收产生的强制拆除（1983件）、劳动和社会保障（1803件）、集体土地征收（1597件）、国有土地上房屋征收（1101件）和拆违拆临（1096件）六个领域，占一审收案数的55.1%。案件增幅较大的领域是环境资源保护（103%）、集体土地征收（74.7%）、因征收产生的强制拆除（50%）、劳动和社会保障（20.8%）和公安（19.6%）五个**。**

图二 全省法院一审行政案件管理领域分布情况图

从态势上看，公安、劳动和社会保障等传统领域案件占比较大，但增幅趋缓。征收拆迁领域案件持续高发多发，特别是集体土地征收、因征收产生的强制拆除分别上升74.7%和50%，表明城乡建设领域争议和矛盾较为集中，群众维护自身征收补偿权益的诉求明显增多。环保领域案件增幅放大，表明近年来环保执法的力度加大。

（三）行政行为类型相对集中

在司法统计的28个行政行为类型中，2018年受理的行政案件分属15个行政行为类型。主要集中在要求履行法定职责（2162件）、行政处罚（1933件）、行政强制（1902件）、行政登记（1763件）、行政复议（1447件）、政府信息公开（1103件）和行政赔偿（1010件）七类，占一审收案数的64.4%。其中，要求履行法定职责首次超过行政处罚类型，位居第一。

图三 全省法院一审行政案件类型分布情况图

在传统的行政争议类型中，增幅较大的是行政强制（73.2%）、行政赔偿（63.4%）和行政补偿（32.2%）三类。这些案件增多与近年来我省各地城市化进程加快，以及大量重点建设项目，如济南中央商务区、济青高铁等重点工程的实施推进有关。此外，征地拆迁活动也引发或衍生了要求履行法定职责、政府信息公开、行政复议等一系列行政争议。

另外，随着新行政诉讼法及司法解释的实施，新类型案件开始成为行政诉讼案件数量的新增长点。2018年新收行政协议案件514件，同比增加157%；检察机关提起的行政公益诉讼案件115件，同比增加61.8%；一并解决民事争议案件8件，同比增加14.3%；一并审查规范性文件案件31件，同比增加210%。

（四）行政案件地区分布不均衡

由于受一审收案数量与经济发展程度、城乡建设情况以及人口密度等因素影响，案件分布地区差异仍然较大。2018年，新收一审行政案件主要集中在济南（3737件）、青岛（2066件）、菏泽（1606件）、临沂（1476件）、济宁（1204件）和潍坊（1102件）六市，共计11191件，占新收案件的63.7%。一审收案数不足500件的有东营（231件）、滨州（375件）、威海（403件）和日照（432件），共计1441件，仅占新收案件的8.2%

图四 2018年全省法院行政案件一审收案情况表

（五）行政机关败诉率上升，败诉领域和主体相对集中

2018年，全省法院审结的一审案件中，行政机关败诉2683件，行政机关败诉率为16.3%，同比上升3.2个百分点。其中，判决撤销或部分撤销行政行为1222件，确认行政行为违法760件，责令履行法定职责411件，确认行政行为无效46件，判决变更行政行为13件，单独判决承担赔偿责任231件**。**

图五 2018年全省行政机关败诉案件判决方式

从败诉行政机关来看，县级政府部门和乡镇政府仍是依法行政的薄弱环节。2018年，全省法院判决省政府败诉12件，省级部门14件，市级政府121件，市级政府部门315件，县级政府690件，县级政府部门780件，乡镇政府751件。县级政府部门和乡镇政府合计败诉案件1531件，占比57.1%。

图六 2018年败诉行政机关层级分布情况

从败诉行政管理范围看，败诉案件主要集中在：违法建筑拆除（411件）、因土地征收产生的强制拆除（375件）、劳动与社会保障（236件）、集体土地征收（234件）、国有土地上房屋征收（216件）、公安行政（167件）、因房屋征收产生的强制拆除（142件）和工商管理（137件），以上八类案件占行政机关败诉案件的72%。

图七 2018年行政机关败诉案件管理领域分布图

从败诉行为种类看，败诉案件主要集中在：行政强制（610件）、要求履行法定职责（406件）、行政登记（381件）、行政征收（313件）、政府信息公开（280件）、行政处罚（251件）和行政复议（150件），以上七类案件占行政机关败诉案件的89%。

图八 2018年行政机关败诉案件类型分布图

从全省情况看，枣庄、东营、日照、聊城、菏泽五市行政机关败诉率超过20%，潍坊、济宁、德州、聊城同比下降。

表一 全省法院一审行政案件行政机关败诉情况

|  | 2018年行政机关败诉率 | 2017年行政机关败诉率 | 同比（百分点） |
| --- | --- | --- | --- |
| 济南 | 14.0% | 9.7% | 4.3 |
| 青岛 | 11.0% | 9.7% | 1.3 |
| 淄博 | 16.0% | 10.5% | 5.5 |
| 枣庄 | 30.3% | 19.5% | 10.8 |
| 东营 | 23.1% | 10.5% | 12.6 |
| 烟台 | 13.8% | 13.7% | 0.1 |
| 潍坊 | 13.2% | 16.3% | -3.1 |
| 济宁 | 17.8% | 17.9% | -0.1 |
| 泰安 | 14.1% | 8.8% | 5.3 |
| 威海 | 12.3% | 8.0% | 4.3 |
| 日照 | 27.4% | 10.7% | 16.7 |
| 滨州 | 14.5% | 7.5% | 7.0 |
| 德州 | 13.5% | 14.2% | -0.7 |
| 聊城 | 21.5% | 32.5% | -11.0 |
| 临沂 | 18.0% | 13.6% | 4.4 |
| 菏泽 | 25.3% | 18.8% | 6.5 |

（六）行政机关负责人出庭应诉工作有所改进

2018年，全省法院公开开庭审理行政案件12628件，行政机关负责人出庭应诉7448件，出庭应诉率为59.5%，同比上升16.2个百分点。其中，县处级以上行政机关负责人副职出庭的2547人，正职出庭的71人。淄博市委常委、常务副市长杨洪涛等四名厅级领导出庭应诉。

从各市情况看，出庭应诉率超过60%的有德州、滨州、威海、淄博、东营、潍坊、济宁、菏泽、临沂、日照和聊城等11个市，其中德州、滨州、威海、淄博超过90%，德州达到了97.3%；出庭应诉率不足50%的有青岛、济南、泰安、枣庄、烟台。

表二 各市行政机关负责人出庭应诉情况统计表

|  | 应参加庭审的案件总数 | 负责人出庭案件数 | 负责人出庭应诉率 | 县处级以上负责人(正职)出庭案件数 | 市、县政府负责人出庭案件数 | 职能部门负责人出庭案件数 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 济南 | 2685 | 1113 | 41.5% | 857(58正职) | 91 | 810 |
| 青岛 | 2036 | 652 | 32.0% | 303 | 112 | 384 |
| 淄博 | 588 | 507 | 90.9% | 96（1正职） | 89 | 418 |
| 枣庄 | 399 | 180 | 45.0% | 10 | 6 | 174 |
| 东营 | 189 | 160 | 84.7% | 39（5正职） | 1 | 159 |
| 烟台 | 676 | 367 | 45.4% | 92 | 18 | 286 |
| 潍坊 | 659 | 531 | 80.6% | 39 | 24 | 370 |
| 济宁 | 827 | 646 | 78.1% | 193 | 167 | 385 |
| 泰安 | 473 | 198 | 42.0% | 11 | 0 | 11 |
| 威海 | 310 | 291 | 93.9% | 79 | 30 | 247 |
| 日照 | 397 | 257 | 64.7% | 141 | 75 | 167 |
| 滨州 | 285 | 273 | 95.8% | 41 | 41 | 232 |
| 德州 | 371 | 361 | 97.3% | 135 | 164 | 254 |
| 聊城 | 611 | 382 | 62.5% | 28 | 59 | 323 |
| 临沂 | 970 | 689 | 71.0% | 21 | 21 | 459 |
| 菏泽 | 1152 | 841 | 73.0% | 533（6正职） | 538 | 147 |
| 全省 | 12628 | 7448 | 59.5% | 2618（71正职） | 1436 | 4826 |

（七）当事人诉权行使有待规范

近年来，人民法院裁定驳回起诉行政案件比率较高，司法审查发现，部分当事人诉权行使不当现象比较突出。2018年，全省法院裁定驳回起诉5597件，占一审结案数的34.2%。其中，不属于受案范围或对原告不产生实际影响的1131件，超过起诉期限的584件，不具有利害关系的584件，不属于管辖范围的229件，重复起诉等其他原因3937件。少数当事人滥用诉权问题仍然存在，如贾某某等人，在济南、青岛、淄博等地反复提起行政诉讼四百余件，历经一审、二审和申请再审，均被驳回起诉或者诉讼请求，浪费了大量司法资源。

二、行政机关依法行政工作中存在的主要问题

（一）行政执法中存在的问题

1.征地拆迁方面。2018年，在征收拆迁领域中行政机关败诉967件，占一审案件败诉数的36%。主要表现在：**一是**违法占地。有的工程项目建设存在“未批先征”“少批多征”“以租代征”等问题，如某县政府未经批准征收土地，引发了张某某等六十五名原告提起诉讼，被人民法院判决确认违法。**二是**征收决定未能区分土地性质。国有土地上房屋征收和集体土地征收在程序和适用法律等方面存在明显区别，有的征收决定既涉及国有土地上房屋也包括未依法征收的集体土地，明显违反法律规定。**三是**征收安置补偿不合理、不到位。有的随意降低补偿标准，同地段不同补偿标准；有的未充分尊重被征收人对补偿方式的选择权。**四是**强制搬迁、拆除行为违法。有的在协商无果的情况下，未依法作出补偿决定，直接强制拆除被征收人的房屋；在被征收人不履行搬迁义务的情况下，迳行或授意其他单位拆除房屋；有的行政机关采取拆除门窗等附属设施、断水断电等方式迫使当事人搬迁。

2.政务诚信方面。当前，行政机关不能兑现承诺、不能依约履行等诚信缺失问题仍然存在。主要表现在：**一是**违约毁约。特别是在招商引资领域，有的“新官不理旧账”，单方变更、解除或者不履行招商引资时的行政协议，被判败诉。2018年共有10件政府招商引资违约毁约案件被判承担责任。如某县政府对某公司利用社会资金参与土地整治形成的事实土地整理开发协议不予承认，并拒绝支付新增耕地指标收益，省法院二审判决该县政府补偿该公司1282万元。**二是**否定或者推卸责任**。**有的行政机关对自己实施的强拆行为拒不承认，或者将强拆责任推卸给村（居）委会，导致当事人因具体强拆主体不确定而提起多起诉讼。**三是**不履行社会承诺。有的向社会承诺对举报食品药品违法者给予奖励，但对一些符合条件的举报者拒绝给予奖励或者给予极少奖励；有的鼓励社会公众参与城市交通管理，允诺对拍摄并举报违反交通规则的行为予以奖励，但最后以各种理由拒绝。

3.履行职责方面。近年来，当事人起诉行政机关不履行法定职责案件呈上升趋势，2018年该类案件同比上升了48.3%。其中，行政机关因不履行或者不当履行职责被判败诉的411件，占败诉案件总数的15.3%。主要表现在：**一是**怠于履行法定职责。有的回避焦点推诿履职，对要求其依据法定职责履行保护人身权、财产权等合法权益的申请，拒绝履行或者不予答复；有的因权责边界不清怠于履职，如在当事人依法申请、因保护自身合法权益的需求进行举报的情况下，拒绝或者拖延履行职责，或者未能区分申请履行职责和信访诉求，以行政相对人的申请为信访事项为由拒绝处理。**二是**超越职权。有的乡镇政府未区分违法建设是否位于城市、镇规划区，越权行使县级以上城乡规划主管部门责令停止建设或限期拆除的法定职责；有的街道办事处超越职权对违法建设实施强制拆除。**三是**履责失当。有的行政机关采取强制手段不当，或者不完全履职，如发布冻结公告后未及时消除影响，导致行政相对人损失扩大；有的没有考虑违法情节和社会危害程度即作出过重甚至顶格处罚；有的对上级执法督察任务和日常执法区别对待，没有做到适度、均衡，裁量幅度不当，因过罚失当败诉。

4.执法程序方面。2018年，因行政行为程序违法被判决撤销或确认违法的1244件，占败诉案件总数的46.4%，同比上升7.4个百分点。主要表现在：**一是**不遵循基本法定程序。如在行政执法中片面追求行政效率，或者以协议拆迁代替依法征收，或者未与当事人签订征收补偿协议就强拆房屋，或者“一刀切”强制关停企业，或者以内部责令取代强制拆除决定。**二是**剥夺当事人的知情权、陈述权、申辩权等法定权利。有的在作出不利行政行为时，未告知行政相对人陈述权、申辩权或听证权，或者虽然作出了告知，但未充分保障行政相对人行使上述权利。**三是**超过法定期限履行职责。有的行政机关超过法定期限作出处罚决定，既未提供延长办案期限的证据，也不说明不计入办案期限的情形。

5. 法律适用方面。2018年，因法律适用错误被判败诉的252件，占败诉总数的9.4%。主要表现在：**一是**未能理解法律原则和精神，导致法律适用错误。如某县人民政府在强制拆除涉案违法建设过程中，不能正确理解《城乡规划法》和《行政强制法》的相关规定，仅依照《城乡规划法》第六十八条规定作出内部批复，代替了依据《行政强制法》作出强制执行决定。**二是**未区分具体情形，错误援引法律规定。如《城乡规划法》规定对未办理建设工程规划许可证的违法建设应区分情况进行处理，有的执法机关作出限期拆除决定前未查明违法建设使用的土地性质、违法程度，错误适用《城乡规划法》规定。**三是**自由裁量权行使不当。有的行政机关未对法律规定的处罚幅度予以细化，对同类行为处理结果差异较大，适用法律不当。

（二）行政复议中存在的问题

2018年，全省法院受理一审行政复议案件1447件，其中行政机关败诉的150件，败诉率为11%。问题集中表现在：**一是**对符合法定受理条件的复议申请不予受理。此类案件共有56件，占复议机关败诉案件的37%。如有的复议机关对申请人的申请事项不加区分，直接以信访事项为由决定不予受理。**二是**未能依法纠正原行政行为错误。复议机关因此类原因败诉65件，占比43.3%。如有的复议机关没有认真进行复议审查，只是简单维持原行政行为，对有瑕疵或违法的行政行为不撤销或者纠正，复议监督和纠错职能未能充分发挥。**三是**复议程序违法。复议机关因此类原因败诉20件，占比13%。如有的复议机关收到复议申请后，在法定期限内未作出任何行为；有的复议机关未依法通知应参加复议程序的利害关系人；有的复议机关未在法定期限内作出或送达复议决定。

（三）行政应诉中存在的问题

近年来，行政机关应诉能力明显提高，但仍然存在不少问题。集中表现在:**一是**行政机关负责人出庭应诉率仍然偏低。2018年行政机关负责人出庭应诉率虽有上升，但仍有40.5%的案件“告官不见官”，与兄弟省市相比存在较大差距。**二是**部分行政机关出庭应诉不符合法律规定。“出庭不出声”问题突出，有的负责人在法庭上不愿、不敢发言，不能实际参与案件庭审，出庭效果不佳；有的行政机关仅委托律师出庭应诉或无人出庭应诉，不符合行政诉讼法关于应当委托行政机关相应的工作人员出庭的规定。**三是**证据准备工作不够充分。有的既不按照法律规定的举证期限举证，又不提出延期举证的申请，致使庭审阶段提交的证据无法被法院采信；有的不重视法庭的举证和质证环节，开庭时不携带证据原件或不能提交作出行政行为的全部证据；有的提供的证据与被诉行政行为不具有关联性，或提交的证据不能证明被诉行政行为的合法性。

三、推进依法行政和应诉工作的意见建议

为进一步促进法治政府建设，针对司法审查中反映出的行政执法和行政应诉工作中的问题，提出以下建议。

（一）切实加强行政执法规范化建设

**一是**强化依法行政理念。坚持运用法律思维和法治方式开展工作，将依法行政理念贯穿于行政管理的各个环节和行政执法的各个方面，加快推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化，将行政立法、行政决策和行政执法等全面纳入法治轨道，做到行政执法于法有据、依法行使、受法制约。**二是**规范重点领域行政执法。对于存在问题较多的征收拆迁、拆违拆临、环保督查等执法领域，要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，杜绝突击性执法、选择性执法和随意性执法。要把执法公正与执法目的、执法形式有机统一起来，具体行政执法应当采取必要、适当的执法措施，选择最有利于保护当事人合法权益的手段，保持行政执法的最大善意。**三是**全面推行行政执法公示公开。认真落实《山东省全面推行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实施方案》，以行政处罚、行政强制、行政检查、行政征收、行政许可等执法行为为重点，推动行政权力全过程公开、公共服务全流程公开、社会关切全方位回应，让行政执法在阳光下运行。**四是**强化行政复议的内部纠错功能。积极畅通行政复议渠道，规范复议案件办理，既重视对行政行为的合法性审查，又重视对行政行为的适当性审查，不断加大行政复议的层级监督力度，有效化解行政争议。

（二）切实加强政务诚信建设

**一是**完善政府守信践诺机制。各级政府及有关部门要严格兑现向社会及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,不得以政府换届、领导人员更替等理由违约毁约。将政务履约和守诺服务纳入政府绩效评价体系,建立政务失信记录,健全政府失信责任追究制度及责任倒查机制,加大对政务失信行为惩戒力度，积极打造责任政府、诚信政府。**二是**切实加强产权保护。全面落实保护产权的各项制度，开展政府规章和规范性文件专项清理, 废除对非公有制经济的不合理规定,消除各种隐性壁垒。严格执行土地、房屋等财产征收征用法律规定,合理界定征收征用适用公共利益范围, 坚持补偿标准与经济发展相匹配，给予被征收者公平合理补偿。**三是**注重信赖利益保护。严格依约履行土地征收补偿、国有土地使用权出让、政府与社会资本合作等各类协议，因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要改变政府承诺和合同约定、单方解除协议时，要审慎行使行政优益权，并对企业和投资人因此造成的财产损失依法予以补偿。

（三）切实加强行政争议审前和解机制建设

去年下半年以来，在各级法院的推动下，我省部分县市区党委政府探索建立了行政争议审前和解机制，专门设立“行政争议审前和解中心”，协调处理裁判难以解决、涉及面大的行政争议。目前，全省已经挂牌设立了79家“行政争议审前和解中心”，济南、青岛、淄博3市还实现了两级全覆盖，近千件复杂案件得到圆满解决。建立行政争议审前和解机制是从实质上解决行政争议、切实维护人民群众合法权益的有效途径，是促进司法与行政良性互动、加强法治政府建设的重要平台，建议今年在全省推广建立这一机制。**一是**按照政府主导、法院指导、多方参与的原则，年底前市县两级全部建成“行政争议审前和解中心”。**二是**完善工作机制，进一步明确和解案件范围，规范和解工作流程，建立和解员名册、绩效考核、经费保障等制度。**三是**在总结经验做法的基础上，适时召开全省性经验交流会，在全省全面推开这项工作。

（四）切实加强行政机关应诉能力建设

**一是**严格履行行政机关负责人出庭应诉法定职责。建议政府主要负责人带头出庭应诉，其他行政机关主要负责人对涉及本单位的案件每年出庭应诉不少于一次。对于涉及重大公共利益、社会高度关注或者可能引发群体性事件等案件以及人民法院书面建议行政机关负责人出庭应诉的案件，行政机关负责人必须出庭，力争今年全省行政机关负责人出庭应诉率达到80%以上。**二是**着力提升行政应诉水平。各级政府及行政机关要配齐配强行政应诉工作人员，充分发挥政府法律顾问和公职律师作用，确保行政应诉力量与工作任务相适应。加强行政应诉工作培训，定期组织行政机关负责人和执法人员、应诉人员旁听庭审、开展案例研讨等活动，提升答辩、举证、质证等应诉能力。**三是**完善行政应诉考核评价机制。建议将行政应诉工作情况纳入依法行政绩效考核评价体系，作为法治政府建设与责任落实督察的重要内容，定期考核通报，加强督促检查，并将有关情况作为对行政机关及其领导人员考核评价的重要参考或者监督问责的重要依据。

（五）切实加强执法与司法良性互动机制建设

**一是**完善常态化联席会议制度。定期通报交流行政执法、行政复议和行政诉讼工作情况，共同研究容易形成争议的普遍性、苗头性等热点难点问题，统一执法和裁判尺度，有效预防和化解行政争议。**二是**建立律师参与行政诉讼工作机制。建议司法行政部门和律师协会研究制定相关措施办法，鼓励律师代理原告参加行政诉讼，参与行政争议审前和解机制建设，充分发挥律师化解行政争议的积极作用。**三是**健全司法建议反馈机制。高度重视司法建议办理、反馈工作，认真研究整改司法建议提出的问题，及时逐件向人民法院反馈处理方案或者处理结果。**四是**构建“大数据”信息共享机制，依托互联网技术和“大数据”应用平台，积极探索“大数据”在行政执法、行政复议和行政审判中的深度应用，打通信息壁垒，提高办案效能，为人民群众提供更加便捷高效的服务。