

# 行政案件司法审查白皮书

2012 年

2012 年，我院行政审判紧紧围绕区委、区政府中心工作，能动司法，创新工作机制，为鄞州区城市化建设提供司法保障，充分保护行政相对人合法权益；充分利用行政审判联席会议等平台优化与行政机关的良性互动机制，整合行政、司法资源共同促进行政争议的实质性化解。现通过对 2012 年全年我院办理的行政诉讼和非诉行政案件进行全面梳理，并从中发现行政机关执法中所存在的问题，以期为行政机关今后的工作提供相应指引。

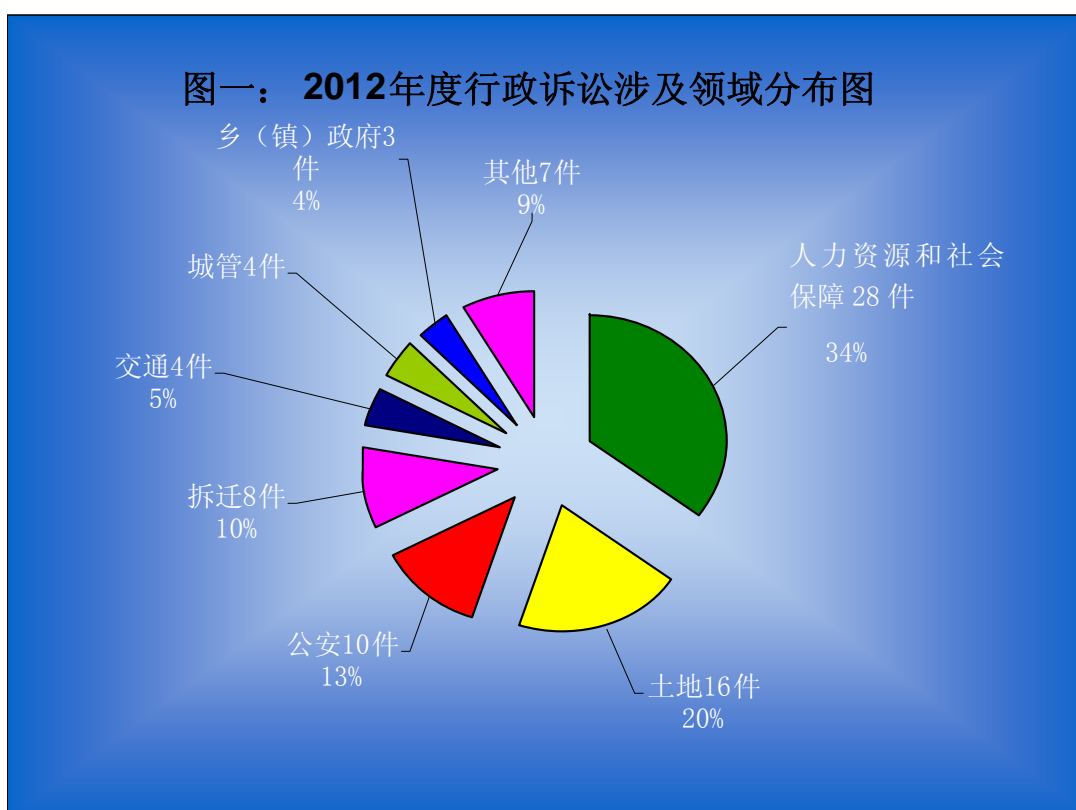
## 一、2012 年我院行政案件基本情况及特点

### （一）行政诉讼案件收案数量继续上升，涵盖行政领域呈扩大趋势

2012 年，我院行政诉讼收案 80 件，收案数同比上涨 14.29%，全年没有新收行政赔偿类案件。在全市 11 个基层法院中，我院行政诉讼案件数量仅次于余姚，位列第二。

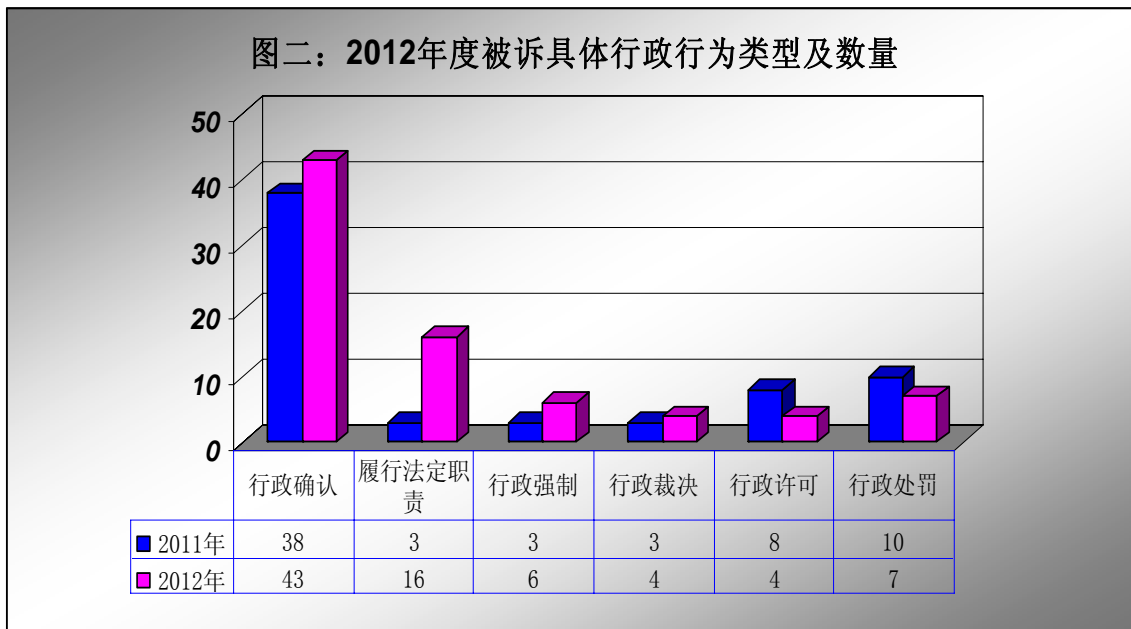
从涉案行政管理领域来看，诉讼案件涉及人力资源和社会保障、土地、房屋登记、公安、规划、交通、工商、城管、文化广电、乡（镇）政府等十余个部门，与上年相比 2012 年新增的案件类型为文化广电和财政两类。各领域内的案件具体数量如下：人力资源和社会保障 28 件、土地 16 件、公安 10 件、

拆迁 8 件、交通和城管各 4 件、乡（镇）政府 3 件、房屋登记和文化广电各 2 件、其他包括财政、工商、民政各 1 件。从上述数据可看出，2012 年度行政诉讼集中于人力资源和社会保障、土地、公安三种类型，共占收案总数的 67%。其中，涉及公安的案件数量大幅上升、涉诉范围明显扩大，2012 年公安案件所占的比例为 13%，同比提高了 5.56 个百分点，且在涉及范围上又增加了公安信息公开、更名登记两种新类型案件。



从被诉具体行政行为的类型来看，2012 年收案中行政确认 43 件、履行法定职责 16 件、行政处罚 7 件、行政强制 6 件、行政裁决和行政许可分别为 4 件。其中，履行法定职责、行政强制、行政确认类案件数量同比分别上涨 433%、100%、13.16%，

尤其以履行法定职责类案件的涨幅最为明显；行政裁决、行政许可、行政处罚类案件数量同比分别下降 33.33%、50%、30%。

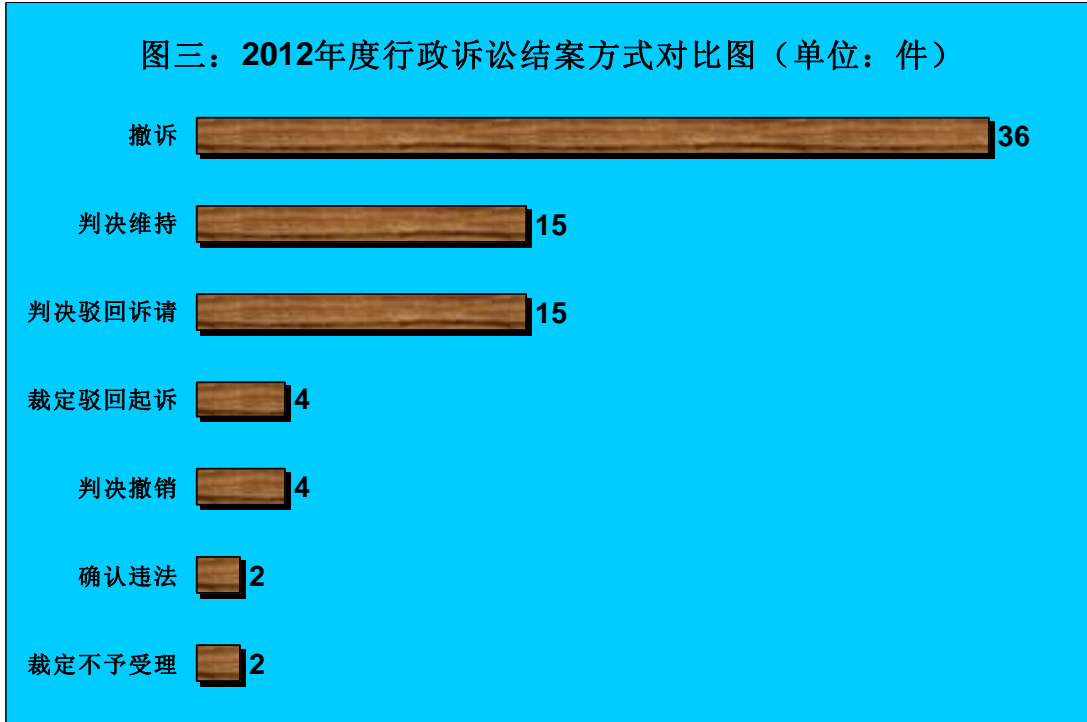


值得注意的是，在 2012 年全年的行政诉讼案件中，同一原告多次提起行政诉讼的现象增多。如朱达、方昌荣均以宁波市公安局鄞州分局为被告提起过 2 次行政诉讼；宁波科力陶瓷密封件有限公司、戚和伟、陈剑辉等分别因房屋拆迁原因以不同的行政机关为被告提起过 2-4 次行政诉讼，其中宁波科力陶瓷密封件有限公司和陈剑辉后因与征迁人达成拆迁协议才息诉。

## （二）行政机关败诉率有所下降，诉讼案件协调撤诉率提高

2012 年，我院审结行政诉讼案件 78 件（含 1 件行政赔偿案件），结案数同比增长 6.85%。其中，裁定不予受理 2 件，裁

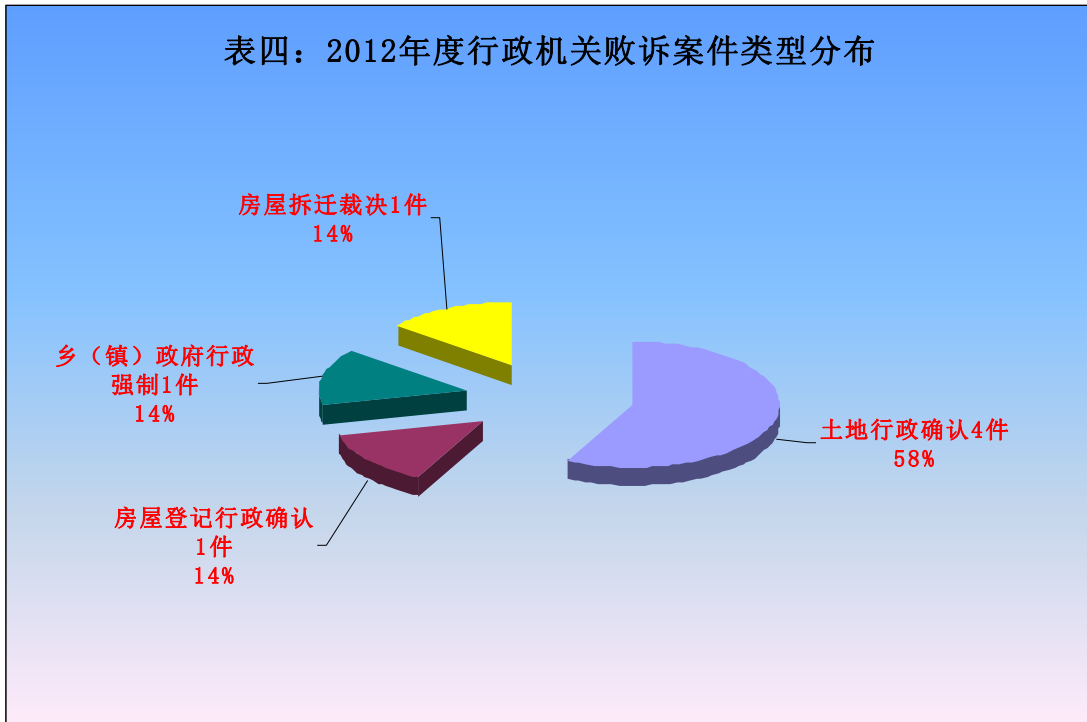
定驳回起诉 4 件、撤诉 36 件、判决维持 15 件、判决驳回诉讼请求 15 件、判决撤销 4 件、判决确认违法 2 件。



2012 年行政机关一审败诉案件 6 件，包含土地行政确认 4 件、房屋登记行政确认 1 件和乡（镇）政府行政强制 1 件；另有 1 起房屋拆迁裁决案件因二审改判而败诉。全年行政机关败诉率为 8.97%，行政机关败诉率与 2011 年同期相比下降了 1.99 个百分点，但仍高出 2012 年全市行政机关平均败诉率 1.67 个百分点。需要注意的是，对于行政机关存在败诉风险的其他案件，我院均系通过组织当事人协调，抑或建议行政机关自行采取补救措施后劝导当事人撤诉，最终促使此类案件以原告撤诉的方式结案。

2012 年，经我院协调后原告撤诉的行政诉讼案件有 35 件，

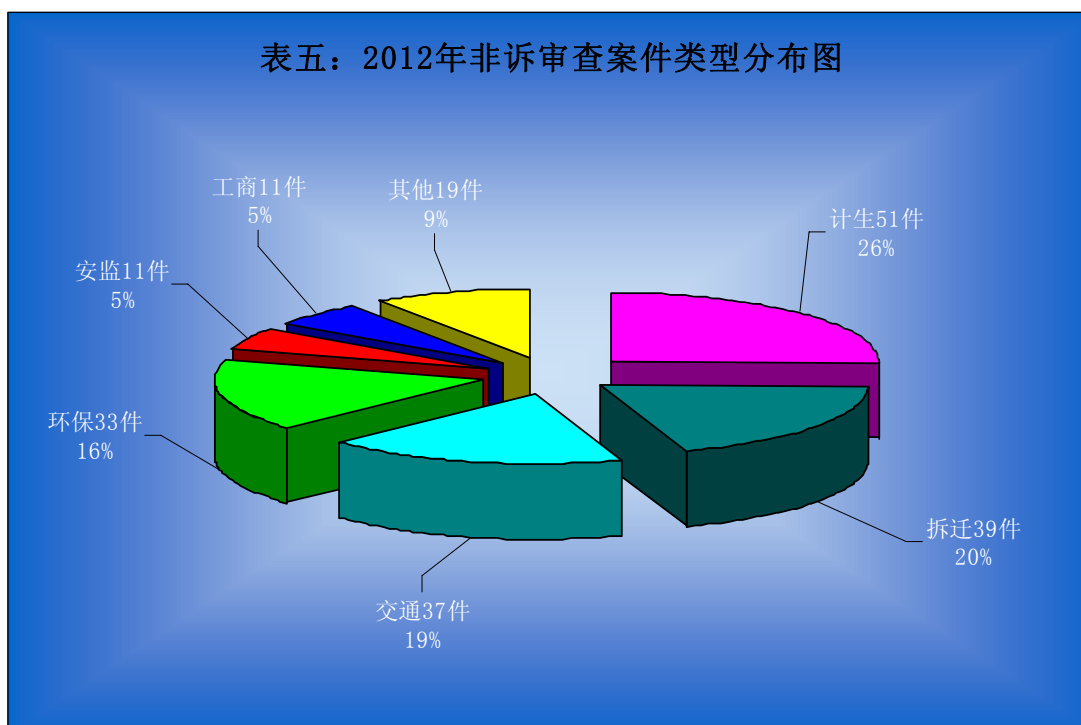
协调撤诉率为 44.87%，同比上升了 5.14 个百分点。在协调撤诉的 35 件案件中，人力资源和社会保障、土地两类民生案件占协调结案总数的 57.14%。



### （三）房屋征收非诉案件数量和所占比重激增，“裁执分离”模式开局良好

2012 年，我院受理非诉执行案件 389 件（含审查 201 件），与去年同期相比减少 25.34%。案件涉及计生、拆迁、环保、交通、安监、工商等领域，其中房屋拆迁执行案件 67 件（含审查 39 件），同比增长 52.27%。2012 年非诉执行案件结案数为 391 件，同比下降 24.66%。在案件类型方面，房屋征收案件占非诉案件总数的比重由 2011 年的 8.48% 上升至 17.14%，同比上升了 8.66 个百分点。在行政机关申请法院执行的 201 件非诉

行政案件中，法院经审查裁定不予执行 1 件，申请人主动撤回的 4 件，全年准执率为 97.51%，高于全市平均水平 7.51 个百分点。



在 2012 年度执结的 29 件房屋征收执行案件中，经协调后被执行人自动履行的有 27 件，协调率为 93.10%，为辖区内重点项目的顺利推进提供了强有力的支持。

另外，在法院的助推及区党委领导、政府部门的重视和支持下，我区在全大市范围内率先出台了《关于房屋强制搬迁组织实施工作的实施意见》，正式确立了“由区法院审查裁决、区政府组织实施”的房屋强制搬迁模式，并作出了全市法院系统中的第一份房屋搬迁“裁执分离”审查裁定。目前该“裁执分离”模式正处于有序推进过程中。

#### （四）司法与行政良性互动机制稳步推进，形成化解行政争议合力

2012年5月，我院与区政府召开了自2008年以来的首次大型行政审判和行政复议联席会议，区委常委、常务副区长沈权和我院张光宏院长共同参加了此次会议，会议就如何预防和化解行政争议进行了深入探讨，并形成了共识。2012年全年，我院行政庭参加区府组织的各类大小联席会议和协调会共计40余次，为行政机关授课3次，并就土地登记、房屋登记、房屋征补案件中存在的问题赴区国土局、区拆迁办开展专题业务指导2次。对于案件审理过程中存在的问题，我院向行政机关发送司法建议6篇，收到书面反馈6篇，反馈率为100%。

2012年9月，我院在潘火街道设立了辖区内首个司法联络室——潘火司法联络室，这也是全大市范围内第一个以房屋征迁工作为主要服务对象的司法联络室。该司法联络室通过提供法律指导、接受法律咨询等方式将大量拆迁矛盾化解在萌芽阶段，有效地促进了王家弄旧村改造工程和沧海路连接线工程的顺利推进。这一做法得到了陈加元副省长、王仁洲副市长及区委副书记毛春阳的肯定和批示。

在行政机关负责人出庭方面，2012年诉讼案件行政机关负责人出庭率为100%。在出庭基础上，我院首创性地提出“行政机关负责人发言”制度，对此，《人民法院报》和《法制日报》均作了报道，省高院《行政审判通讯》予以刊发，供全省法院

学习和借鉴。“行政机关负责人出言”制度得到了区域内行政机关的响应和支持，2012 年全年行政机关负责人出庭发言的积极性大大提高、发言内容的针对性得以加强。具有代表性的案件如：2012 年 1 月 12 日，区人力资源和社会保障局副局长杜伟龙出庭应诉并在庭审答辩和辩论环节独立陈述意见；2012 年 6 月 5 日，区公安分局局长林东到庭参加诉讼并在庭审调查、法庭辩论及最后陈述阶段均独立主动发言等。

## 二、行政机关执法行为中所存在的问题及瑕疵分析

### （一）行政机关败诉原因分析

2012 年行政机关败诉案件有 7 件，其中土地登记和房屋登记行为败诉的原因均为认定事实错误、程序违法，该败诉原因与本院历年司法审查报告中所载明的情况大体相同，在此不再赘述。而另外 2 案与违章建筑和房屋拆迁行为相关，在目前的背景下具有一定的典型性，故在此对其败诉原因加以分析，供相关政府部门在今后的工作中予以借鉴。

**1.乡、镇人民政府超越法定职权、违反法定程序实施的房屋拆除行为被确认违法〔（2012）甬鄞行初字第 49 号案〕。**根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条、第六十八条的规定，对于未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，应由县级以上人民政府城乡规划主管部门作出责令停止建设或者限期拆除的决定，在当事人逾期不拆除的情况下，再由县级以上人民政府责成有关部门采



取查封施工现场、强制拆除等措施。但本案中镇政府发现当事人的违法行为后，在没有法律授权或县级以上人民政府责成的情况下直接对当事人违法建造的围墙实施了拆除，既超越了职权，也违反了法定程序，应予以撤销。但因该具体行政行为已实施完毕，不具有可撤销内容，故本院依法确认其违法。

**2.房屋拆迁行政裁决因程序违法而被撤销〔一审：（2012）甬鄞行初字第1号案〕。**该案是被中院二审改判后被撤销的案件，中院认为，根据《宁波市城市房屋拆迁行政裁决暂行规定》第十二条的规定，在裁决过程中当事人曾对估价报告提出过异议的情况下，裁决机关应当委托拆迁估价专家委员会对估价报告进行鉴定，但本案中裁决机关未对估价报告的合法性进行把关，直接对此前的评估结果予以认定，该程序存在违法，因而撤销了裁决机关所作的房屋拆迁争议裁决。

## **（二）其他被诉具体行政行为中存在的问题或瑕疵**

2012年我院受理的行政诉讼案件中履行法定职责类案件16件，同比增幅超出4倍，案件涉及公安、城管、土地、房屋登记等多个领域，其中公安和城管两类案件所占比例为43.75%。从要求履职的内容来看，主要集中于信息公开和查处违法行为两个方面。

履行法定职责类案件的激增反映出目前行政权的行使水平与人民群众对行政机关的功能需求间存在着一定的差距。从结案方式来看，该16件案件中以原告撤诉方式结案9件、裁

定驳回起诉 2 件、判决驳回诉请 5 件，被诉行政机关无一败诉。但是，经我院审查发现，此类案件中被诉行政机关存在的问题和瑕疵较多、败诉风险较高，需要引起相关政府部门的高度关注。

## 1. 履行法定职责类案件中出现的问题

**(1) 迟延履行。**《宁波市征收集体所有土地房屋拆迁条例》第十一条第一款规定“土地行政管理部门应当在集体所有土地房屋拆迁实施方案批准之日起五日内发布拆迁公告，公布建设项目名称、拆迁人、拆迁范围、补偿安置的方式和标准、搬迁期限、救济途径等事项”，但市国土资源局超出 5 日才发布拆迁公告，属未按法定期限履行。

**(2) 不履行。**对于当事人提出的要求查处相邻违章建筑的申请，东钱湖旅游度假区城市管理行政执法局在收到申请后既未展开调查，又未予答复。尽管法院经审理后认为该建筑并未侵犯申请人的合法权益，并据此驳回了当事人的起诉，但行政机关对当事人的申请不予答复的处理方式欠妥，应予指正。

**(3) 延期手续不完备。**根据《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第三十九条的规定，除法律、法规、规章和其他规范性文件对行政机关履行职责的期限另有规定外，行政机关应当在接到公民、法人或者其他组织的申请后 60 日内履行法定职责，但区文化广电新闻出版局在收到当事人的申请后，超出 60 日作出答复。尽管在诉

讼过程中区文化广电新闻出版局举证证明其办理了延长期限的手续，但该延期期限事项未告知申请人，存在瑕疵。

**(4) 履职内容失当导致当事人认为行政机关未履行。**公安机关在接警后处理不当。市公安局高新技术开发区分局在接到当事人提出的房屋被拆报警后予以立案，也展开了相应调查，后认为系当事人的拆迁纠纷，建议当事人向拆迁办反映。在整个处理过程中，公安机关未将报警受理回执送达给报警人，也未制作房屋拆毁系拆迁纠纷的询问笔录，在程序上存在瑕疵、事实认定上证据欠缺，在履职过程中存在不够细致的问题，应予改正。

## **2. 其他作为类案件中存在的问题**

**(1) 不符合正当程序原则。**根据我国《行政许可法》第四十六条规定，对于涉及公共利益的重大行政许可事项，行政机关应当举行听证。因市规划局作出建设工程规划许可的行为与案件当事人存在重大利益关系，其在颁发许可证前应告知当事人享有听证的权利，未经上述程序直接作出许可行为存在瑕疵。另外，市国土资源局对于此前已作出的裁决进行补充，且补充后的内容实质上减少了当事人可享受的权利内容，对当事人而言属损益性具体行政行为，市国土局在作出裁决前未听取当事人及其他相关利益人的意见，有违程序正当原则。

**(2) 对当事人所提交的材料审核不严导致认定结论失实。**区国有资产管理中心委托区公共资源交易中心对相关国有

资产招租过程中，因未经严格审查而接受了当事人经过涂改之后的投标报价书，且确定该涂改过的投标报价为第一中标人。后经他人举报，才使该错误结论得以纠正。

**（3）法条错写和引用文件误写。**区人力资源和社会保障局在对当事人的申请作出准予实行不定时工作制的行政许可决定时，在许可文件中将应当适用的《劳动法》“第三十九条”错写为“第三十五条”。此外，该许可文件在引用《浙江省劳动和社会保障厅浙劳社劳薪【2006】181号〈关于进一步加强对用人单位实行不定时工作制和综合计算工时工作制管理的通知〉》时，将文号误写为“浙劳社薪【2006】81号”，存在笔误。

#### **四、对行政机关提高依法行政能力的建议及对策**

##### **（一）转变观念，树立正当程序意识**

在2012年法院判决行政机关败诉的案件中，被告具体行政行为均存在程序违法或程序瑕疵。另外，在对涉及房屋征收案件的诉讼和非诉执行案件的审查过程中，法院发现其中存在的程序问题较多，需要引起相关政府部门的重视。

为此，建议行政机关在行政执法过程中严格按照法律规定的程序执行，并注意保存相关的书面、录音、录像等材料，避免诉讼过程中因举证不能而败诉。另外，行政机关在作出涉及土地、规划、房屋征收等对人民群众的利益具有重大影响的行政许可行为时，应严格按照我国《行政许可法》的规定履行听证程序，做到程序合法且正当。

## **（二）明确职责，正确行使法定职权**

2012 年我院受理当事人起诉行政机关不履行法定职责的案件数量显著上升，案件涉及公安、城管、文化广电等多个行政领域，该数据反映出人民群众对行政权充分行使的需求提升，但行政机关的应对稍显不足，双方缺乏有效的沟通交流平台。此外，在拆除违章建筑过程中，行政机关超越职权的案例多发。

为此，建议行政机关在收到当事人提交的申请材料后，应当先了解相关法律法规或与相关部门进行沟通，以确定当事人所申请的内容是否属于自身的职权范围。如果当事人所申请的事项超越本单位的职权范围或者申请内容不符合相关规定，也应及时向申请人进行回复并说明理由，尽可能地通过良好的互动交流实现相互理解。

## **（三）强化责任，确保法律适用准确无误**

根据《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第二十六条的规定以及行政审判实践经验，如行政机关在作出被诉具体行政行为时未注明其所引用法律的具体条款，抑或是在举证期限内未一并将法条提交法院，均会被视为该具体行政行为缺乏法律依据。另外，我院在审理过程中发现被诉具体行政行为中存在的部分问题纯属笔误，甚至出现过行政法律文书套用模板后未对其相关内容进行修正的情况。

因此，建议行政机关在作出行政法律文书和向当事人送达的其他书面材料时，应当提高责任心，在引用法律条文时做到具体、准确、完整。对于行政法律文书严格落实校对、审核、签发各个环节，实现层层把关，尽量避免文书出现疏漏和笔误；而对于行政法律文书之外的其他书面材料，行政机关在送达前也应当进行交叉审核，逐步实现所有书面材料的规范化。

#### **（四）注重实效，进一步提高行政机关负责人出言质量**

行政机关负责人出庭制度是目前法院系统积极推进并已逐渐走向成熟的一项制度，而我院推行的行政机关负责人出言制度经过一年多的试点，所取得的效果显著。但对于该出庭出言制度，部分行政机关仍然存在不理解、不支持的态度。

为此，建议行政机关负责人提高对行政诉讼的重视程度，同时对行政机关负责人出庭、出言制度在提升行政机关形象和实质性解决行政争议方面所具有的价值形成正确的认识。此外，建议区政府法制机构建立年度行政机关负责人出庭应诉、庭审发言情况的登记备案工作并定期加以通报，并适时将出庭、出言情况纳入依法行政工作责任目标考核，建立健全相应的奖惩机制。

#### **（五）完善互动，司法和行政合力推动区域法治进程**

司法与行政良性互动的实现需要法院和行政机关的共同努力，双方间相应沟通交流平台的建立健全尤为重要。结合工作实际，法院认为今年的互动工作重点应当侧重于以下三个方

面：

**1.重视司法建议工作，以个案促行政机关执法方式的改进。**尽管 2012 年我院向行政机关所发送的 6 篇司法建议均得以反馈，但部分是在我院催促之下完成，且对司法建议中所提出建议的落实情况不明。为此，希望行政机关重视法院司法建议在完善行政职能的行使方面所具有的积极作用，对司法建议中所指出问题引起重视，通过切实可行的实施方案加以整改，并将整改意见一并反馈。

**2.建立健全涉法涉诉信访化解机制，避免群体性上访等恶性事件的发生。**近年来，由于土地征收、房屋安置等原因导致的群体性涉法信访事件多发，法院立案受理的此类案件数量呈现上升趋势。为实质性解决此类纠纷，法院与政府应当充分发挥各自的职能，以充分了解信访人诉求为基础，共同从源头上做好行政争议的化解工作，保障行政相对人的切身利益。同时，对于短期内无法化解的矛盾，行政机关应建立群体性纠纷预警机制、预防恶性事件的发生。

**3.全面落实“裁执分离”制度，保障区域内房屋征迁工作平稳有序推进。**目前“裁执分离”执行模式尚处于试运行阶段，但该制度实施的效果如何直接决定着区域内今后一段时期房屋征迁工作的走向。为此，建议法院和相关政府部门加强衔接和配合，充分发挥法院的专业指导和政府部门的组织领导优势，在强制执行实施前的准备、实施过程中的临时应对、实施完毕

后的安抚维稳等各个环节保持沟通，实现信息对称，及时共同应对各种突发状况，合力确保整个执行过程严密有序开展。