天津市河西区人民法院

行政审判年度报告

（2018）



**2019年3月**

天津市河西区人民法院

行政审判年度报告（2018）

2018年，河西法院行政庭在院党组的坚强领导下，在上级法院行政庭的正确指导下，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，严格落实中央政法委、市政法委和区政法委的各项决策部署，忠诚履行宪法法律赋予的行政审判职责，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”工作目标，坚定“四个意识”、坚持“两个维护”、坚持司法为民、公正司法，以3名员额法官、2名法官助理、2名书记员的全院最小业务庭编制，在多方面工作均取得较好成绩，荣获2018年天津市法院系统首次评选的全市法院先进审执团队。

从2005年起，河西法院行政庭已经连续14年编写《天津市河西区人民法院行政审判年度报告》（即白皮书）。多年来，河西法院行政庭在及时总结过往审判实务经验的基础上，基于当年度行政机关应诉和执法中的最新情况，有针对性的提出相关可行性建议，促进提升行政机关依法行政、积极履行法定职责的执法效果和社会效果。

一、2018年案件审理和审结情况

2018年，按照司法改革的要求，行政庭在原有行政审判职责基础上，增加了司法救助案件的审理和国家赔偿案件的应诉工作。

2018年，行政庭共审理各类案件453件，承办国家赔偿应诉案件3件。行政庭审理的453件案件中，新收案件393件，旧存案件60件；新收的393件案件中，行政案件367件，司法救助案件26件。2018年度新收案件所占比例如图1所示。

2018年，行政庭在审理的453件案件中，审结428件，结案率94.48%。其中，审理行政案件389件，审结364件，结案率93.6%；审理司法救助案件26件，审结26件，结案率100%；审理旧存的民事案件38件，审结38件，结案率100%。行政庭依旧在案多人少的压力下，实现了较高的结案率。2018年度案件审理和审结情况如图2所示。

图1:新收案件数量分布图

图2：案件审理和审结数量对比图

 **（一）新收行政案件数量变化情况**

2018年新收行政案件367件，审结行政案件364件，均比2017年有所下降，但是在案件类别上，却呈现诉讼案件增长、审查案件下降的态势。

2018年新收的367件行政案件中，新收行政诉讼案件294件，比去年的165件上涨78.2%，新收行政审查案件73件，比去年的393件下降81.4%。上述具体数据如图3所示。

图3:行政案件数量同比变化图

分析近两年的案件激增情况，原因在于2017年河西区开展“小二楼拆迁百日会战”，行政审查案件出现短期内大幅增加的情况；2018年我院受理了惠森林业集资人起诉天津市林业局的行政赔偿案件105件，行政诉讼案件出现短期内大幅增加的情况。

**（二）2018年新收行政诉讼案件被告分布情况**

2018年，行政庭新收行政诉讼案件（含行政赔偿案件）294件，主要集中于市林业局、区公安分局、区房地产管理局、区市场监管局、市国土房管局、区交警支队等几家行政机关，其被诉行政案件数量均在10件以上。尤其是市林业局为被告的行政诉讼案件有105件，占比高达35.7%。各机关被诉案件数量情况如表1所示。

|  |  |
| --- | --- |
| 行政机关名称 | 被诉案件数 |
| 市林业局 | 105 |
| 区公安分局（含各派出所） | 48 |
| 区房管局 | 38 |
| 区市场监管局 | 25 |
| 市国土房管局 | 19 |
| 区交警支队（含各交警大队） | 13 |
| 区教育局 | 7 |
| 区社保中心 | 5 |
| 下瓦房街 | 5 |
| 区民政局 | 4 |
| 区发改委 | 3 |
| 市气象局 | 2 |
| 区执法局 | 2 |
| 区人社局 | 2 |
| 区税务局 | 2 |
| 大营门街 | 2 |
| 市税务局第二稽查局 | 1 |
| 市人才考评中心 | 1 |
| 区安监局 | 1 |
| 区行政审批局 | 1 |
| 区财政局 | 1 |
| 区建委 | 1 |
| 区审计局 | 1 |
| 区卫计委 | 1 |
| 区司法局 | 1 |
| 区环保局 | 1 |
| 区残联 | 1 |
| 天塔房管站[[1]](#footnote-1) | 1 |

表1：行政机关被诉案件数统计表

2018年，市林业局之所以成为我院行政审判的主要被告，主要是由于天津惠森林业科技有限公司发起人涉嫌非法集资，而林业管理属于市林业局的行政管理领域，故非法集资的集资人在无法从天津惠森林业科技有限公司得到赔偿的情况下，自认为市林业局有管理职责进而应当承担行政赔偿责任，从而提起了105件行政赔偿案件。

**（三）2018年新收行政诉讼案件案由情况**

2018年，行政庭新收294件行政诉讼案件中，以案由划分，排名前三的分别为行政赔偿116件、信息公开42件、行政登记28件。具体案由情况如图4所示。

图4：新收行政诉讼案件案由情况

**（四）行政机关负责人出庭应诉情况**

2018年，在通过开庭结案的行政诉讼案件中，行政机关负责人出庭53人次，出庭率为51.46%，比2017年的65.7%，有较大下降。机关负责人出庭率变化趋势如图4所示，具体负责人出庭情况如表2和表3所示，机关负责人从未出庭情况如表4所示。

图5：机关负责人出庭率变化趋势

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 行政机关名称 | 开庭数 | 机关负责人出庭数 | 机关负责人出庭率 |
| 区交警支队（含各交警大队） | 12 | 17 | 141.7%[[2]](#footnote-2)  |
| 区市场监管局 | 14 | 13 | 92.9% |
| 区公安分局（含各派出所） | 33 | 11[[3]](#footnote-3) | 33.3% |
| 区税务局 | 3 | 3 | 100% |
| 大营门街 | 2 | 2 | 100% |
| 区执法局 | 1 | 1 | 100% |
| 市税务局第二稽查局 | 1 | 1 | 100% |
| 市人才考评中心 | 1 | 1 | 100% |
| 区社保中心 | 4 | 1 | 25% |
| 区民政局 | 2 | 1 | 50% |
| 区安监局 | 1 | 1 | 100% |
| 区财政局 | 1 | 1 | 100% |
| 区建委 | 1 | 1 | 100% |
| 区审计局 | 1 | 1 | 100% |
| 区残联 | 1 | 1 | 100% |

表2：机关负责人的出庭情况

负责人出庭情况较突出的机关分别是：区交警支队及其所辖各大队，在其全部行政诉讼案件中均做到了机关负责人出庭，尤其在支队与大队作共同被告的行政诉讼案件中，二被告的负责人均出庭应诉，所以实现了机关负责人出庭数超过开庭数、出庭率超过100%的优异成绩。区税务局在全部3起行政诉讼案件中均委派机关负责人出庭，实现了100%出庭的情况。区市场监管局在14件案件中实现了13名机关负责人出庭，机关负责人出庭率几乎100%。

**（五）行政机关败诉情况**

在2018年审结的364件行政案件中，有行政诉讼案件291件，其中行政机关败诉13件，败诉率4.5%，比2017年5.6%下降了1.1个百分点。辖区行政机关败诉率呈逐年下降趋势。

其中，判决被告限期履行法定职责的8件，确认行政行为违法的2件，判决确认行政行为未在法定期限内履行职责违法的1件，判决确认行政行为违法但不需要履行的1件，判决确认行政行为违法但不撤销的1件。行政机关败诉情况趋势如图6、图7所示。2018年败诉行政机关及败诉事由如表5所示。

图6：行政机关败诉数量变化趋势

图7：行政机关败诉比率变化趋势

**（六）行政非诉审查案件情况**

2018年，行政庭新收行政非诉审查案件73件，其中区社保分中心追缴社会保险费的非诉审查案件47件，占比64.4%；区市场监管局执行罚款决定的非诉案件10件，占比13.7%；其他机关申请的非诉审查案件合计16件，占比21.9%。73件行政非诉审查案件中，仅有2件是被作出了不予执行裁定。具体数据详见表6。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 申请机关名称 | 案件数量 | 撤回申请数量 | 不准予执行数量及原因 |
| 区社保分中心 | 47 | 2 | 1（补缴决定明显缺乏法律依据） |
| 区市场监管局 | 10 | 1 | 0 |
| 市水务局 | 6 | 0 | 0 |
| 区环保局 | 4 | 0 | 0 |
| 区人社局 | 2 | 0 | 0 |
| 市排水处 | 1 | 0 | 0 |
| 区安监局 | 1 | 0 | 0 |
| 区规划分局 | 1 | 0 | 1（超期申请执行） |

表6：行政非诉案件统计表

**二、2018年行政审判工作成绩**

**（一）妥善审理敏感案件**

曾被中央政法委督办的赵馨芃起诉天津市人才考评中心要求撤销《公务员考试成绩无效处理决定书》一案，历经近一年时间，全程受到诸多媒体的关注，可谓是“在聚光灯下的审判”。经过各级政法委的领导和上级法院的指导，经我院行政庭耐心做工作，最终以原告赵馨芃撤诉的方式结案，避免了舆情的出现。该案对完善天津市公务员招录制度有着积极意义，自今年开始，招录机关在公布公务员考试成绩的同时公布雷同试卷的认定结果、确认考试成绩是否有效，弥补了赵馨芃案件的程序瑕疵。

**（二）平稳审理群体案件**

我院在接到和平法院立案后裁定移送我院的惠森林业集资人起诉市林业局的行政赔偿案件后，又有100多人向我院申请立案，合计105件行政赔偿案件。该105件行政赔偿案件均依法明显不属于行政诉讼受案范围。假使当初和平法院对第一件行政赔偿案件依法裁定不予立案，那么起诉人还不会抱有获得赔偿的太大希望，也不会出现后续105件的群体案件。然而，在获得立案后，起诉人群体对案件结论充满希望。考虑到该105件群体案件可能引发的社会问题和稳定问题，经与高院请示研究，在行政赔偿案件审限仅有3个月且突然受理了105件群体性案件的双重压力下，行政庭顶住压力，谨慎处理审理中的各个环节，提前按照行政诉讼法和国家赔偿法的规定制定工作预案，按照“三同步”的要求向区政法委、市高院汇报，做好舆情引导工作。虽然宣判时，面对裁定驳回起诉的审判结果，案件的多位诉讼代表人情绪比较激动，但经合议庭成员耐心解答其提出的疑问，平稳当事人情绪，最终顺利审结105件群体性案件，未出现重大舆情和闹访情况。

**（三）严格审查司法救助资格，大力加强司法救助力度**

法院机构改革后，行政庭作为我院司法救助委员会常设办公室，开始负责司法救助案件的审理工作。全庭上下，积极学习司法救助的法律规定和文件规定，多次向上级法院请示救助标准和救助情形，既严格按照法定标准审查申请人资格和申请材料，又大力加强司法救助力度，切实解决涉诉群众的生活困难。2018年，共审理司法救助案件26件，作出准予救助决定25件，当事人撤回申请1件。25件准予救助的司法案件，涉及当事人30人，发放救助款149余万元。

**（四）全力践行院庭长办案制度，提升行政审判效果**

2018年，在加强院庭长办案的司法改革和行政诉讼案件大量激增的背景下，李川院长亲自承办行政案件4件，作为审判长参与合议案件10件，工作量合计14件，比2017年上涨75%。王平副院长亲自承办行政案件11件，作为审判长参与合议案件118件，工作量合计129件，比2017年上涨437.5%；尤其在惠森林业集资人起诉市林业局行政赔偿的105件群体性案件中，面对该群体性案件可能引发的稳定问题和社会舆情问题，王平副院长作为105件案件的审判长并承办部分案件，带领合议庭成员缜密制定工作预案和审理提纲，确保了平稳审结全部案件。此外，行政庭3名员额法官均为庭长和副庭长，承办及参与合议案件全年共计990件，在全市法院行政审判法官中名列前茅，也使我院行政审判的效率和质量得到较大提高。

**（五）努力做好依法行政法治培训，提升社会行政法律意识**

2018年4月，李川院长在区政府常务会做学法用法专题讲座，详细介绍全区行政审判的具体情况，提高了领导干部这个“关键少数”的法治意识和法治理念。2018年6月，行政庭受区法制办和区安监局邀请，结合《行政处罚法》、《行政强制法》，为全区各机关负责复议应诉的法制干部，讲解行政执法的一般程序规定。2018年10月，应区政府办邀请，行政庭为全区所有负责政府信息公开发布工作的机关和相关负责人员，结合最高院、天津高院发布的典型案例和近几年我院审理的此类行政诉讼案件，以案说法讲授了如何依法做好依申请公开工作以及应诉工作。培训活动为相关单位和人员提升行政法律意识、提高依法治理、依法行政的法律水平，提供了有益的建议，受到参训单位的好评。

**（六）积极回应国家赔偿申请，依法举证出庭应诉**

2018年度，河西法院收到国家赔偿应诉通知3件，行政庭法官作为河西法院的授权委托人，严格依照《国家赔偿法》的规定，积极起草答辩状、调取卷宗、提交证据、出庭应诉。最终，河西法院2018年度国家赔偿工作无一败诉案件。

**（七）依规实施裁判文书网络公开，全面接受社会监督**

裁判文书上网工作既是对法院行政审判工作的监督方式之一，也是对各被告机关行政执法水平的监督方式之一。根据最高院的要求和考核指标，各类行政案件，除去未生效的裁判文书及按照法律规定不应上网案件的裁判文书外，均应上网。2018年，行政诉讼案件上网文书数量为434件，文书上网率115.2%，位居全院前列。

**三、行政应诉、执法中存在的问题**

**（一）行政机关的诉讼法律意识和败诉风险意识有待重视**

行政诉讼法的立法目的之一就是解决行政争议和监督行政机关依法行使职权。在行政诉讼制度中，法律规定了行政机关的诸多诉讼法律义务，主要的包括在法定期限内答辩和举证、机关负责人依法出庭应诉、执行法院生效裁判文书等。为保障法定义务的切实履行，行政诉讼制度中还设置了一系列制裁性和惩罚性规定，主要的包括不提供证据视为没有证据、机关负责人出庭通知书制度、妨碍行政诉讼强制措施等。行政机关对诉讼法律义务的怠于履行，必将受到相应法律的规制，承担败诉的法律责任和不履行法院裁判的法律后果。

在行政诉讼法实施30年来，仍然出现有的行政机关既不向法院提交答辩状也不向法院提交证据的情况。“巧妇难为无米之炊”。面对无答辩也无证据的行政机关，法院无法给予任何支持。法院只能按照行政诉讼法的相关规定，视为被告机关的行政行为本身无任何证据或者被告机关不履行职责无任何事实理由和法律依据，只能依法判决被告机关败诉或在限定期限内履行相应的职责。被告机关若不按照法院裁判文书规定的期限进行履职，那么原告可以申请强制执行并可以要求法院对被告机关和机关负责人，按日处以罚款甚至拘留。

**（二）行政机关负责人出庭情况有待提升**

2018年的机关负责人出庭率，尽管已经将共同被告中每个机关的出庭负责人累计计算，已开庭的案件数中，机关负责人出庭比率仍然比2017年下降不少。对比2017年，机关负责人出庭较好的单位，一如既往的较好，没有出现新增较好的情况，而机关负责人从未出庭的单位，也一直尚未委派机关负责人出庭。

机关负责人出庭应诉首先是法律义务，其次是对本机关被诉情况的全面掌握。行政机关涉诉情况也是机关工作内容之一，尤其是多次起诉本机关的行政相对人、多次被诉的本机关的相关工作领域，通过机关负责人出庭，能够直接掌握相关情况，以便有针对性的提高行政执法水平、解决行政管理问题。曾有败诉情况的机关，更应当委派机关负责人出庭应诉，切实掌握本机关诉讼代理人的应诉情况，避免继续败诉。

2018年新颁布实施的行政诉讼法司法解释，扩大了机关负责人的范围，将其他参与分管的负责人也纳入机关负责人范围，切实减少了机关负责人出庭应诉的诉累，方便行政机关选派负责人出庭应诉。

**（三）行政机关委托代理人的应诉礼仪和应诉能力有待加强**

应诉礼仪方面，个别行政机关委托的本机关工作人员仍有违反《人民法院法庭规则》，未按照职业着装规定着装，或不着正装出庭的情况；仍有出庭迟到、随意打断其他方当事人发言、甚至不仅迟到且未办理委托手续就代表被告机关出庭的违反常识性应诉规则等情况的出现。法院将会视情节严重程度，对相关工作人员依法采取当庭警告并记录在卷、责令退出法庭、禁止进入法庭、向上级机关和纪检监察机关通报等法定措施。

应诉能力方面，个别行政机关委托的本机关工作人员或律师，出现了未预交也未携带授权委托书出庭、不了解案情、不知晓本机关法定职权的法律依据、当庭将责任推诿给本机关的其他部门等问题，导致行政机关在诉讼中的被动和不应出现的诉讼风险。

**（四）行政机关依法履职和妥善履职的能力有待提高**

2018年行政机关被判决限期履行职责的案件有8件，其中7件属于政府信息公开案件；另有1件是在原告起诉前未履职而在诉讼中履行职责的案件。行政机关因未履行职责而被起诉并败诉的情况，远远超过往年情况。分析其案情，有的是一直未回应行政相对人的申请和主张，属于压根未履职；有的是虽回应了行政相对人的申请，但是仅回应了一部分而未全部回应，属于部分履职；还有的是虽回应了相对人的申请，但是未保留证据，属于无证据证明的履职。从案件数据看，行政机关需要关注接到相对人申请后如何依法履行职责的情况，尤其是涉及信息公开工作时，更需要特别重视依法答复、依法公开、妥善送达。

**四、行政执法、应诉的相关建议**

**（一）机关负责人出庭公示机制**

党的十九大报告强调坚持全面依法治国，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进。国务院办公厅《关于加强和改进行政应诉工作的意见》要求各地区、各部门要从协调推进“四个全面”战略布局的高度，充分认识做好行政应诉工作的重要意义。

2018年度的白皮书延续了2017年度的机关负责人出庭公示机制，将所有出庭的机关名称、负责人姓名、职务予以统计公示，并特别将本年度从未出庭的被诉机关予以公示。通过两方面对比，鼓励经常出庭的机关负责人及其所在机关，督促尚未有过负责人出庭记录的行政机关，积极履行机关负责人依法出庭应诉的法律义务。

此外，在今后的庭审直播案件、重点案件和敏感案件中，法院将会视情况发送《行政机关负责人出庭应诉通知书》。该通知书的法律效力要求接收通知书的行政机关必须委派机关负责人出庭应诉，否则将要承担相应的法律责任。

**（二）行政执法、应诉培训机制**

国务院办公厅《关于加强和改进行政应诉工作的意见》强调，要建立行政应诉培训制度，每年开展一到两次集中培训、旁听庭审和案例研讨等活动。因此，建议行政机关将行政执法应诉的培训工作纳入机关年度培训中，着重做好执法记录、保存证据、依法答辩和举证、依法出庭应诉及应诉技巧等方面的执法能力和执法意识培训。

**（三）行政执法记录立卷机制**

证据是行政机关最好的诉讼代理人。

依法举证既是行政机关的法定义务，也是行政机关证明己方答辩主张的法定方式。我市作为国务院《关于印发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试点工作方案的通知》的试点地区已经多年，行政机关面对辖区内可能涉诉的行政管理法律关系，尤其要做好执法全过程的记录制度，从文字、音像、信息化等方面对行政执法过程的记录进行完善，从而为本机关在诉讼中的举证准备充分的证据材料。

**结语**

2019年，法院行政审判工作将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，在区委的坚强领导下，在区人大及其常委会的有力监督下，在区政府的大力支持下，在区政协的热切关怀下，牢牢把握司法为民、公正司法工作主线，不忘初心，牢记使命，锐意进取，埋头苦干，严格依照《行政诉讼法》及其司法解释，履行法定职责，为打造品质城区、建设首善之区作出新的更大的贡献，以优异的成绩迎接中华人民共和国成立70周年！

1. 注：房管站依法不具有行政诉讼被告的主体资格。唯一存在的这件案件，是由于原告坚持起诉房管站而形成。该案原告的起诉属于法律上的错列被告且拒绝变更，后被裁定驳回起诉。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 注：该数据之所以出现出庭率超过100%的情况，是由于支队和大队作共同被告时，两个机关均派负责人出庭，出庭数大于开庭数，所以出庭率超过100%。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 注：该数据对应的机关负责人均为各公安派出所负责人，无公安分局负责人。 [↑](#footnote-ref-3)