通化铁路运输法院

行政案件司法审查报告

（2020年1月至2021年5月）



**二〇二一年六月二十四日**

2020年1月1日至2021年5月31日，铁路两级法院共审理以通化市直机关为被告的行政诉讼案件151件，其中一审案件117件，二审案件34件，案件数量同比持平。一审已结案件中，判决43件，裁定不予立案或驳回起诉8件，裁定准予撤诉或调解66件。两级法院共判决行政机关败诉案件8件，败诉率为6.8%。

一、案件基本情况及主要特点

**（一）行政案件涉及行政管理领域广泛**

通化铁路运输法院审理的行政案件共涉及12个行政管理领域。分别为人力资源和社会保障、自然资源、公安、社会医疗保险、客运管理、城市管理、住房和城乡建设、交通运输、社会保险、卫生健康、市场监督管理、司法。与2019年相比，增加了公安、城市管理、交通运输（客运管理）、卫生健康。其中，涉及人力资源和社会保障55件，占案件总数的47%；自然资源27件，占案件总数的23.1%；住房和城乡建设13件，占案件总数的11.1%；其他案件22件，占案件总数18.8%。市直机关作为复议机关一并作为被告的案件10件，占案件总数的8.5%。人力资源和社会保障、住房和城乡建设（房屋征收经办中心）、自然资源（不动产登记）、社会医疗保险、城市管理5个部门有被判决败诉案件。

**（二）案件涉及行政管理职能相对集中**

以人力资源和社会保障局为被告的案件中，共涉及工伤认定、工龄认定、退休审批三项职能，其中社会（养老）保险35件，占人社案件总数63.63%；工伤认定案件18件，占人社案件总数的32.72%。以自然资源局为被告的案件中，涉及责令交出土地、不动产登记、土地管理三项职能，其中责令交出土地18件，占自然资源案件总数的80.95%。以住房和城乡建设（房屋征收经办中心）为被告的案件中，涉及房屋征收拆迁案件11件，占住房和城乡建设案件总数的84.6%。从行政行为类型的角度看，共涉及行政确认、行政处理（责令交出土地）、行政处罚、行政协议、行政登记、行政审批、行政给付、行政征收、信息公开9种行为类型。其中，行政确认、行政处理、行政给付、行政协议4个案件类型之和占案件总数的77.78%。

**（三）深入开展府院联动工作**

2020年4月22 日，通化铁路运输法院与14个行政机关召开了府院联动第一次联席会议，2020年5月13日挂牌成立通化铁路运输法院行政争议协调化解中心，为我院与行政机关有效衔接奠定了基础。与市司法局联合举办“行政机关负责人出庭应诉培训班”，通化地区800余名行政机关负责人参与培训，切实提升出庭应诉水平。针对典型案件，先后邀请行政机关50余人次旁听庭审，切实提升行政机关执法水平。案件审理过程中，加强重大案件沟通协调，先后与通化市自然资源局、人力资源和社会保障局、房屋征收经办中心多次召开会议，共同化解行政争议。2020年共诉前分流57件，化解成功46件，成功率80.7%。2021年截至目前共诉前分流29件，化解成功20件，成功率68.97%，占一审案件总数的42.36%。

**（四）法治政府建设稳步推进**

按照《市县法治政府建设示范指标体系》的规定，法治政府建设共涉及104项指标。经铁路法院调研梳理，104项指标中，28项指标与人民法院行政审判工作相关，共涉及人民法院25项行政审判工作及司法统计数据。省高院与省司法厅联合印发的《关于落实府院联动机制加强法治政府建设的通知》中，进一步明确人民法院涉及的五项核心指标。分别为行政机关败诉率、行政机关负责人出庭应诉率、司法建议回复率、生效裁判自动履行率、信息公开案件败诉率。从铁路法院案件审理情况看，通化各市直机关败诉率为6.8%，同比下降39.4%，低于铁路法院和全省法院平均水平；司法建议回复率、生效裁判自动履行率均为100%；无政府信息公开败诉案件；《最高人民法院关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》出台前，针对法院发送出庭应诉通知的案件，行政机关负责人出庭率为13.6%，未出庭案件行政机关均书面回复；该规定出庭后，应出庭案件行政机关负责人出庭应诉率为100%。

二、法治政府建设中存在的主要问题

**（一）依法行政能力水平有待进一步提高**

认定事实清楚是准确适用法律的前提。部分行政机关在作出行政行为时，没有对相关证据进行全面搜集、综合评判和审慎审查，导致案件认定事实不清。长铁两级法院以认定事实不清，证据不足为由判决败诉的案件共3件，占败诉案件总数的37.5%；改变行为撤诉案件中，因事实不清改变行政行为的16件，占总数的84.2%。此类案件主要集中在退休审批、工龄认定领域。

程序合法是依法行政的基本要求。行政诉讼法及其司法解释明确规定，针对程序违法的行政行为，人民法院要判决撤销；程序轻微违法的，人民法院可以判决确认违法。行政机关要严格按照法律规定的权限、方式、步骤和时限行使职权。从案件审理情况看，个别行政机关因程序违法败诉的情况仍然存在，如在秦丽霞诉通化市城市管理行政执法局一案中，执法局未履行相应法定程序，实施了强制拆除，直接导致败诉。

加强政务诚信是法治中国建设的具体要求，行政机关对于已经依法签订的行政协议，要严格履行，坚决避免政府失信。铁路法院因行政机关签订行政协议违反法律规定、或不履行行政协议判决败诉案件3件，占败诉案件总数的37.5%；改变行为撤诉案件中，行政协议案件2件，占总数的10.5%。

**（二）行政机关应诉能力仍需提高**

行政机关负责人出庭应诉、依法举证质证，是行政诉讼法对行政机关的基本要求。为了规范应诉行为，省政府专门出台了《吉林省行政应诉办法》，进一步明确有关规定。目前，铁路法院行政机关负责人出庭情况有所好转，但仍然存在部分行政机关负责人 “出庭不出声”，不发表意见、不参与协调化解，未发挥应有作用。部分工作人员也存在出庭不出声的情形，庭审主要由律师进行质证、答辩。部分工作人员庭前准备不充分，针对法官询问，无法及时准确应答。个别案件中，行政机关未按照行政诉讼法规定的期限提供作出行政行为的证据和法律依据，被诉行政行为被视为没有证据和法律依据，被法院判决败诉。

**（三）府院联动工作需进一步深入开展**

去年以来，省政府、省高院、省司法厅针对府院联动工作先后印发了多份文件及专题会议纪要，对府院联动工作进行了周密部署，铁路法院与行政机关按照相关规定严格贯彻落实，取得了一定成效。但在共同推进诉源治理，共同提升诉前协调化解的主动性与规范性，共同开展联合调研，定期通报重点工作等方面仍需加强。

三、进一步推进法治政府建设的建议

**（一）推进“府院联动”工作走深走实**

铁路两级法院要严格落实省政府、省高院2021年第一次府院联席会议精神，充分发挥职能作用，加强与检察机关、各行政机关的沟通互动，深入推进府院联动工作。要加强前端治理，针对主要涉诉部门、败诉案件集中的行政管理领域开展专题调研、定期座谈、联合培训，从源头上减少和降低行政纠纷。要加强与开展综合行政执法体制改革部门的沟通衔接，及时了解改革带来的新情况、新问题，助力改革稳步推进。要推进行政争议协调化解中心标准化建设，完善工作规程，规范化解流程，推动行政争议实质化解取得更大进展。要主动融入社会治理大格局，结合铁路法院主要管辖市域范围内案件的特点，助力市域治理现代化。要及时与地方综治中心、矛调中心对接，坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，从源头上减少诉讼增量。

**（二）严格落实法治政府建设有关要求**

今年年初，中共中央印发了《法治中国建设规划（2020—2025年）》，明确提出构建职责明确、依法行政的政府治理体系。《关于国民经济和社会发展第十四个五年规划》提出要实施法治政府建设实施纲要，坚持和完善重大行政决策程序制度，深化行政执法体制改革，严格规范公正文明执法，规范执法自由裁量权，推进行政复议体制改革。建议各部门切实增强法治政府建设的使命感、紧迫感和责任感，对标对表，按照指标体系有关要求加快推进。铁路法院在去年工作的基础上，结合上述规划，进一步梳理了人民法院行政审判相关工作，待最新法治政府建设实施纲要出台，铁路法院将跟进梳理完善，并就有关情况定期通报，助力行政机关完成指标要求。

**（三）进一步提升行政执法水平**

从数据指标看，目前各市直机关败诉率下降明显，但行政机关改变行为原告撤诉案件占比仍然较高。建议各市直机关强化证据意识，严把案件事实关，及时固定、全面审核证据，确保案件认定事实清楚。要严格按照有关规定，落实行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度，遵守法定程序，确保程序正当，避免因程序违法被法院判决败诉。在保证行政行为合法性的前提下，创新行政执法方式，推进政务诚信，做到合法性与合理性的有机统一，将文明执法落到实处。针对带有普遍性的问题，要及时总结经验，避免同类案件再次败诉。要通过联合开展培训、定期旁听庭审、共同开展调研等方式主动对接，切实做到严格规范公正文明执法。

**（四）进一步提升诉讼参与水平**

建议行政机关负责人进一步抓好《中华人民共和国行政诉讼法》《最高人民法院关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》《吉林省行政应诉办法》的贯彻落实，做到应出庭案件100%出庭。要进一步提升负责人出庭应诉效果。庭审前，要充分了解案情，积极沟通协调；庭审中，要针对争议焦点，充分发表意见；判决生效后，要协助及时履行判决，通过主动接受监督，共同推进行政争议的实质解决。不能出庭应诉的，要及时反馈有关情况。建议加强对出庭应诉人员业务培训和选聘律师的管理考核，常态化开展行政机关工作人员庭审旁听活动，切实提高出庭应诉人员的专业能力和基本素质，确保严格按照行政诉讼法及其司法解释的规定提供证据、举证质证，切实维护行政机关合法权益，坚决避免因不能及时举证导致案件败诉。

附件：1.《市县法治政府建设示范指标体系》中涉行政审判有关指标

2.《法治中国建设规划（2020－2025年）》中涉行政审判有关指标

3.通化铁路运输法院相关指标数据