

滨州辖区行政诉讼调研报告

立案一庭 张玉龙

党的十八大以来，从“社会管理”到“社会治理”，从“加快构建共建共享的社会治理体制”到“打造共建共治共享的社会治理格局”，都对各行政机关提出了新的更严格的工作要求。尤其是2021年2月19日《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》的实施，推进纠纷多元化解，强化纠纷诉源治理作为一项系统工作被重点推进。在司法审判工作中，由于行政诉讼的一方当事人为行政主体，在诉源治理方面具有其特殊性，因此，将行政诉讼纳入诉源治理工作的重点，成为构建社会治理新格局的重中之重。

为更好地服务富强滨州建设，加快推动共建共治共享社会治理格局形成，我们对2020年以来全市法院受理的行政案件进行了数据分析，并就新形势下强化行政诉讼诉源治理、实质化解行政争议纠纷提出了建议。现将有关情况报告如下：

一、2020年以来全市法院行政诉讼基本情况

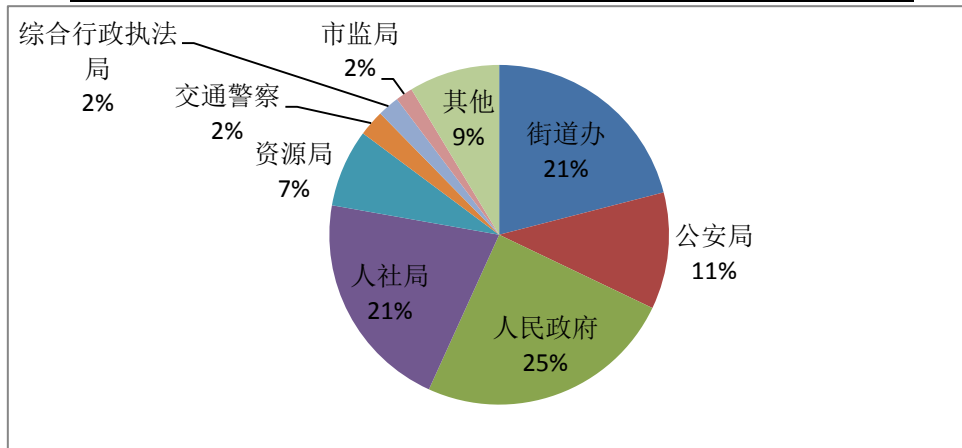
（一）行政诉讼数量较多且相对集中，越来越多的行政纠纷通过诉讼途径解决

2020年上半年全市新收一审行政诉讼案件232件，2021年新收一审行政诉讼案件391件，同比上升68.53%。

(见图表 1、图表 2)

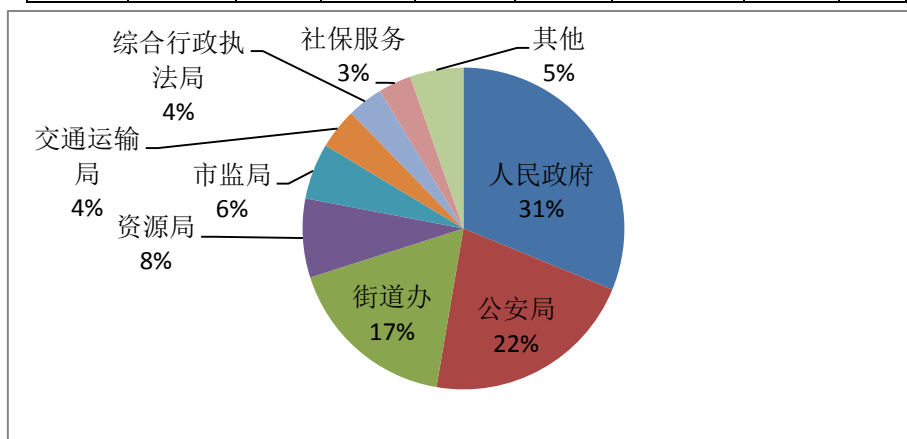
图表 1. 2020 年上半年新收一审行政案件涉诉领域情况

人民政府	街道办	人社局	公安局	自然资源和规划局	市监局	综合行政执法局	交通警察	其他
60	51	51	27	18	4	5	6	21



图表 2. 2021 年上半年新收一审行政案件涉诉领域情况

人民政府	公安局	街道办	资源局	市监局	交通运输局	综合行政执法局	社保服务	其他
122	84	68	31	22	16	14	13	21



从数据来看，行政案件数量呈上升趋势，一方面表明全社会法治意识、维权意识不断增强，大量行政争议进入法治轨道解决；另一方面，也说明行政机关在行政执法过程中的规范性和科学性有待进一步增强，多元化解行政纠纷的方式还未进一步纳入到行政机关的常规工作中去。

（二）各行政领域案件数量基本稳定，与群众日常生活息息相关的行政行为涉诉数量居高不下

主要集中在各级人民政府、公安局、街道办事处、人社局等领域，上述领域案件基本占案件总数的70%左右，另有占比较小的其他类型行政案件。虽因这几个领域的工作大多与普通群众直接面对面进行，大大提高了对工作作风、工作方式方法的要求这一客观原因，导致行政诉讼数量长期居高，但同时也一定程度上反映出行政执法与群众权利之间仍存在冲突的事实。

涉诉较多的行政机关领域更应强化对行政执法行为合规性、合法性的要求，根据自身工作内容和特点，创新解决行政纠纷的思路和方法。

（三）实体判决率下降明显，撤诉率明显上升

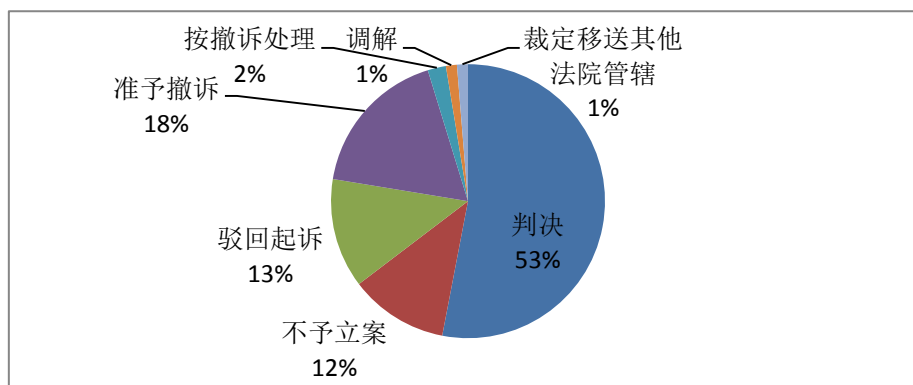
2021年上半年，全市法院一审行政诉讼案件391件，其中判决结案157件，实体判决率为40.15%，同比下降12个百分点。

撤诉或裁定按撤诉处理案件 95 件，撤诉率 24.29%，同比上升 4 个百分点。

（见图表 3、图表 4）

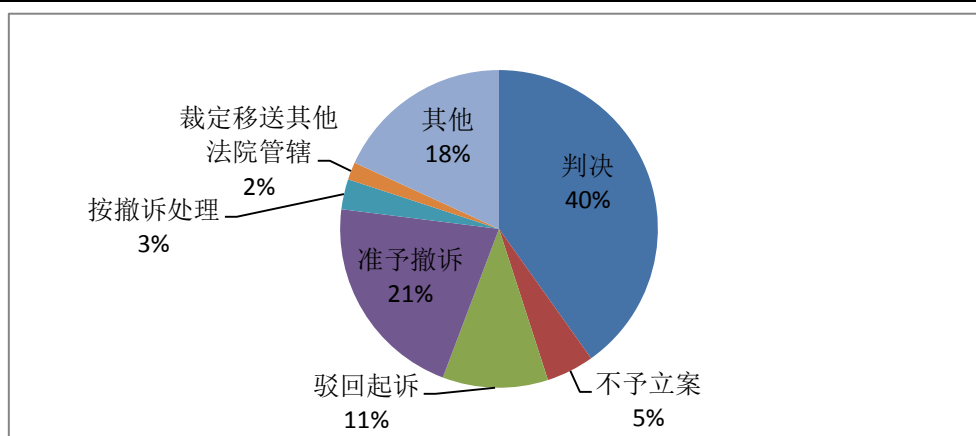
图表 3. 2020 年上半年新收一审行政案件结案方式

判决	准予撤诉	驳回起诉	不予立案	裁定移送其他法院管辖	调解	按撤诉处理
123	41	30	27	3	3	5



图表 4. 2021 年上半年新收一审行政案件结案方式

判决	准予撤诉	驳回起诉	不予立案	按撤诉处理	裁定已送其他法院管辖	其他
157	83	42	19	12	7	71

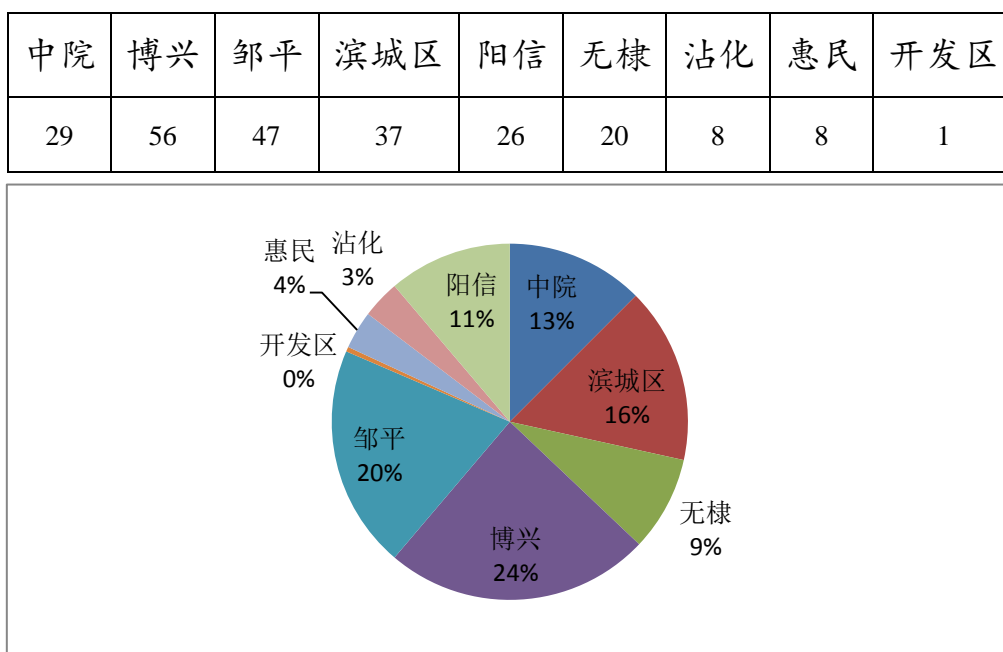


（四）从涉诉地区看，涉诉行政机关数量分布基本稳定

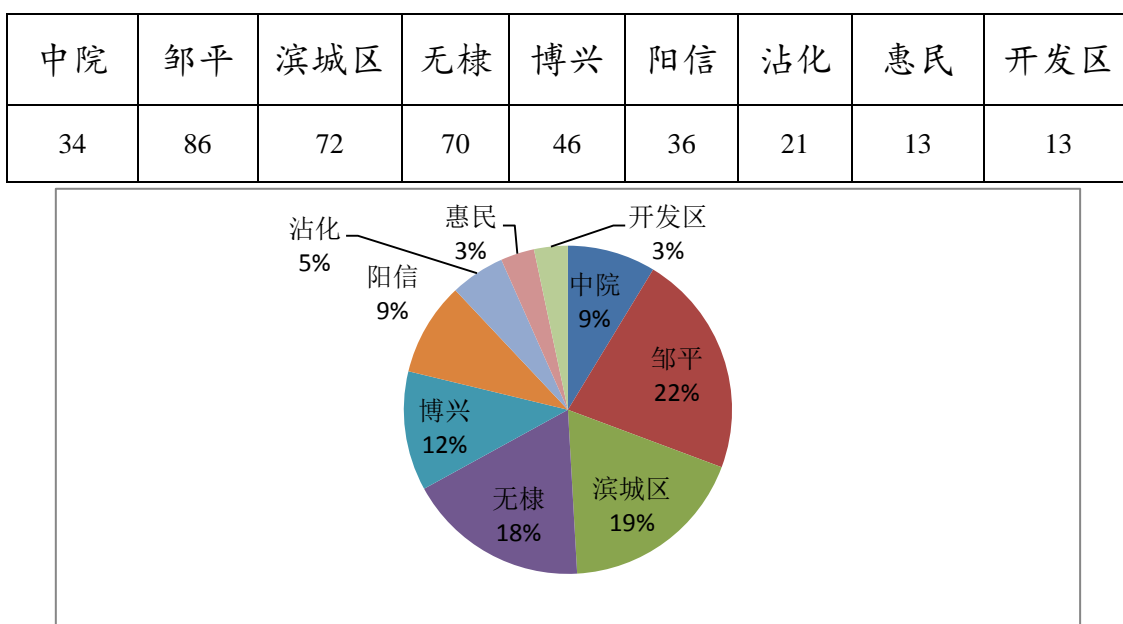
市级行政机关涉诉主体大致占全市涉诉主体的 10%左右，各县区行政诉讼数量较多的为博兴、邹平、滨城、无棣。

(见图表 5、6)

图表 5. 2020 年上半年新收一审行政案件分布情况



图表 6. 2021 年上半年一审行政案件分布情况



二、行政执法和出庭应诉中存在的问题

近年来，在市委、市政府不断推进法治滨州建设的背景下，在“一站式”诉讼服务与多元解纷机制合力减少诉讼增量的指引下，全市各级行政机关的执法行为进一步规范，对多元解纷机制的认同感不断提升，从源头上预防和化解行政纠纷的主动性和积极性进一步增强。但是，通过对2020年上半年和2021年上半年行政诉讼进行调研的情况来看，反映出有的行政机关在执法和应诉等方面仍存在一些问题和不足。主要表现在以下方面：

（一）行政执法方面

1.程序违法现象时有发生。实体公正与程序公正是依法行政的一体两面，依法行政必须要做到既满足实体公正，也不能忽略程序公正的要求，违反法定程序作出的行政行为，即使结果正确也会被判决撤销或者确认违法。程序违法主要表现为行政机关作出的具体行政行为违反正当程序原则，未保障相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权；无视法律程序性规定或者法定步骤；相关行政决定送达方式不合法等。

2.履职尽责不够及时全面。行政机关作出具体行政行为应当依照法律规定全面及时履职尽责，但目前仍有部分行政机关履职存在瑕疵，具体表现为作出具体行政行为时调查不够充分，认定事实不清；甚至未履行法定职责或者履行不及时等。这些都应当引起行政机关的高度重视，行政机关在做

出具体行政行为时，首先应当依法及时履行法定职责，其次应当做到全面调查、审慎审查，达到认定事实清楚的基本要求。

3.法律适用能力有待提高。行政行为的作出应当具有依据且符合依据的内容要求，这就需要行政机关全面准确掌握作出行政行为所依据的法律法规，片面地进行理解就容易导致法律适用错误。如某人社局因劳动者超过法定退休年龄而作出的工伤不予认定决定书，对此最高院行政庭作出过明确答复，对于符合规定情形的应当适用《工伤保险条例》给与认定。人社局对法律依据掌握不够全面，导致出现适用法律错误。行政机关就作出的具体行政行为所依照的法律法规、司法解释等依据，应当做到全面准确掌握，熟练正确适用。

（二）行政应诉方面

1.庭前准备不足。个别行政机关缺乏应诉意识，应诉不积极不主动，没有专门工作人员负责应诉工作，造成沟通不畅，消耗了答辩时间。存在提交的证据材料不够全面、清晰的情况，为法庭审查和认定证据造成困难，亦为行政机关自身带来败诉风险，间接地损害行政机关权威。

2.当庭应诉能力有待提升。部分行政机关负责人虽然出庭应诉，但出庭不出声，不主动参与到法庭调查等环节中，无法为有效化解行政纠纷发挥作用。还存在行政机关委托出庭的工作人员或者代理律师不够重视、庭审中注意力不够集

中等问题，且对案件事实了解不够全面，有时不能围绕争议焦点进行举证质证和辩论，应诉应变能力尚有所欠缺。

三、减少诉讼增量，推进依法行政的建议

8月6日全市加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解工作会议召开，对构建全过程诉源治理机制工作进行安排部署。全市各相关单位应认真学习贯彻会议精神，深化各领域各项改革，探索创新工作机制新方法，有效化解各类社会矛盾纠纷，不断提升我市社会治理体系和治理能力现代化水平，为推进滨州市高质量发展走在前列提供坚强保证。

（一）强化法治思维，推进依法行政

全面依法治国是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要途径。行政机关及其工作人员是实施法律的主体，要带头执法，强化依法治国意识，不断提高运用法治思维和法治方法深化改革、推动发展、化解矛盾、优化营商环境的能力。行政机关及其工作人员应当充分认识到法律方法对实现行政管理目标的重要性。在一贯的思维中，法律方法常因注重程序而影响办事速度，但是其能够有效避免恣意和错误，有利于更好地构建公平、公正的社会秩序，促进经济与社会可持续发展。因此建议行政机关加大对公正人员的培训力度，强化行政执法人员的法治意识，提高运用法律方法治理社会的能力，使行政行为紧跟辖区发展步伐，更好地推动“平安滨州”的高质量发展。

（二）推进诚信建设，提升执法形象

诚实守信是市场经济的基本要求和重要保障。对行政机关来说，失信不仅损害当事人合法权益，更容易造成不诚信的社会风气，从而严重危害社会稳定。因行政机关不守诚信、政策改动频繁等原因，行政相对人要求履行承诺或者承担补偿、赔偿责任的行政诉讼占比较大，“言多变则不信，令频改则不从”，建议尽快建立行政机关诚信档案，将行政机关诚信情况、政策改动情况作为评价工作的重要内容，对出现失信行为且引发行政纠纷的责任人进行严肃问责。

（三）加强良性互动，实质解决争议

解决社会矛盾，实质性化解争议，是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要途径。由于当前我国社会快速发展，社会矛盾呈现复杂性、多样性变化，单纯使用法院裁判方法难以做到案结事了，尤其是群体性事件的妥善处理对于弥补漏洞、维护社会稳定具有重要意义。建议：

1.建立重大案件跟踪机制。对于重大复杂案件，行政机关应当高度重视，密切跟踪办理过程，指派专人负责，与法院搭建协调平台，积极开展协调工作，实现行政纠纷多元化、全局化解决。

2.建立司法建议和典型案例反馈制度。对行政案件的司法建议和典型案例予以公开，既是最高院对司法公开的明确要求，也是促进行政机关依法行政的重要措施。建议各级行

政机关建立司法建议和典型案例反馈制度，对个案问题，积极协调解决；对普遍存在的问题，积极查找原因，完善制度，提高水平，从源头上避免违法行政和社会矛盾的发生。

3.建立定期研讨制度。对行政执法和行政诉讼中共同存在的法律疑难问题通过定期座谈研讨的方式进行沟通，达成一致意见，统一全市行政执法和行政诉讼的法律适用标准，提高执法和司法水平。同时，建议行政机关对行政审判工作中的问题提出意见和建议，推动审判工作更好地服务富强滨州建设。

（四）建立责任追究机制，强化执法人员责任意识

加强对违法行政执法人员的问责，对于促进依法行政非常关键。行政诉讼监督的对象是行政机关而不是行政执法人员，而具体行政行为是由行政执法人员实施的。对于违法行政行为，如果只由行政机关承担责任，依法行政就很难实现。从行政诉讼实践看，很多的行政违法问题是由行政执法人员或者出庭应诉人员法律意识不强、责任意识不足，更有甚至是故意违法造成的，有必要通过严肃问责形成倒逼机制。建议：

1.各级政府或者行政机关针对群众反映强烈的行政执法重点领域开展专项检查，实时掌握下级政府或者机关的执法动态，发现重大违法行政事件线索的，及时通过行政的、组织的或者法纪的等多元手段进行处理，从源头减少行政诉讼

增量。

2.建立行政问责机制。分类解决不同类型行政纠纷，对于一般的行政执法违法问题，可以推广通过行政复议等途径解决。但是，对于影响面宽、后果严重、用法律手段难以解决的重大违法行政问题，比如违法征收或者拆迁房屋等问题，建议从行政责任、政治责任上进行严格把控，对该类案件进行追踪，对发现的重大违法行政事件，通过行政手段、组织处理等手段进行处理，推动行政管理工作适应当前多元解纷新形势的需要。

3.加大行政机关出庭应诉工作落实力度，对群体性纠纷、赴京非访以及社会关注度较高的案件，要求行政机关负责人必须出庭应诉，对于无正当理由不出庭或者人民法院要求出庭而不出庭的，应健全相应的责任追究机制。

做好行政争议多元解纷工作、深化诉源治理，事关人民幸福，社会稳定。现就府院联动就地解决行政争议，把非诉纠纷化解机制挺在前面，从源头减少诉讼增量，确保行政纠纷化解在小、化解在早、化解在诉前，提出以下倡议：

第一，行政机关和司法机关的共同身份是全面依法治国的重要推动者。行政机关严格执法，司法机关公正司法。对行政审判中发现的问题坚持双向沟通，是从源头上减少行政诉讼案件产生的有效手段。

第二，行政机关和司法机关的共同责任是坚持以人民为

中心的发展思想。对直接面向群众的街道、政府服务等工作，相关行政机关只有真正做到以人民为中心，保障群众的选择权，保障群众的生活水平不因行政行为有所降低，才能不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。司法机关只有做到为民公正司法，才能让人民群众感受到公平正义。

第三，行政机关和司法机关的共同职责是化解社会矛盾、防范社会风险。解决纠纷是手段，关键在于化解社会矛盾。只有把源头治理摆在前面、把非诉纠纷化解机制挺在前面，才能将社会风险化解于无形。行政机关与司法机关应协同探索源头治理方式，共同协商化解矛盾，从源头上减少行政案件增量，共同把矛盾纠纷化解在源头。

第四，行政机关和司法机关的共同追求是“不忘初心、牢记使命”。要把维护人民群众利益放在首位，不断加强和改进各项工作。严格执法、公正司法，要按照“守初心、担使命、找差距、抓落实”的要求，对标对表，在各自工作领域中切实保护好人民群众的合法权益。