



# 2018 年度上海行政审判白皮书

上海市高级人民法院

# 2018 年度上海行政审判白皮书

2018 年，全市法院以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，坚定不移落实以人民为中心的发展思想，充分发挥行政审判职能，深入推进行政案件集中管辖，以行政争议实质性解决为工作重点，切实保护当事人合法权益，促进行政机关依法行政，行政审判工作取得新发展。

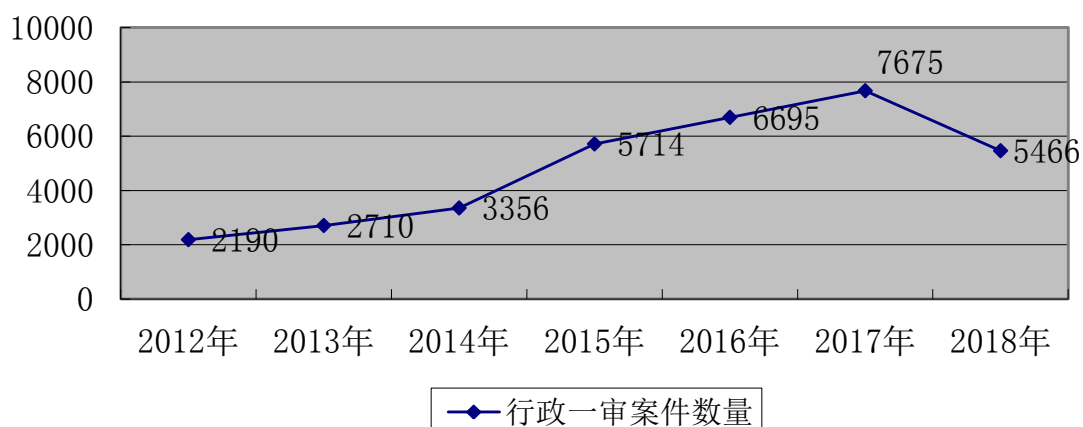
## 一、2018 年上海行政诉讼总体情况和特点

2018，全市法院共受理一审、二审行政案件 9262 件。其中，一审 5466 件，二审 3796 件。同期，全市法院共审结一审、二审行政案件 9896 件。其中，一审行政案件中通过协调化解方式解决行政争议的 1364 件，协调和解率 22.8%。

### （一）行政诉讼案件数量增减呈现新态势

2018 年，全市法院受理一审行政案件 5466 件，较 2017 年的 7675 件减少 28.78%，改变了以往收案逐年增长的走势，自 2012 年起连续增长 6 年之后首次出现下降，呈现出新的态势。

2012年—2018年全市法院一审行政案件走势



## （二）服务上海经济社会发展采取新举措

2018年，上海法院着力履行行政审判司法职能，为本市优化营商环境、举办进博会以及五个中心建设，加强城市精细化管理提供司法保障，积极服务上海经济社会平稳有序发展。在优化营商环境方面，根据《上海市高级人民法院关于充分发挥审判职能作用 为企业家创新创业营造良好法治环境的实施意见》等文件要求，依法妥善审理行政协议、行政征收等案件，充分保护诚实守信企业家的合法权益。在服务保障进博会方面，在进博会筹办、举办期间加强对社会治安、道路交通、市容环境整治、食品卫生、园区管理等方面采取临时性行政管理措施或应急处置措施等可能引发行政诉讼的司法应对，为进博会的顺利举行提供司法保障。在服务城市精细化管理方面，本市三级法院稳妥处理了一系列重大疑难行政案件，确保本市相关重点工作依法有序推进。

### **（三）司法体制改革形成行政诉讼管辖新格局**

2018年上海法院深入推进行政案件集中管辖改革，将原由全市基层法院审理的一审行政案件集中划归由浦东、闵行、静安及上海铁路运输法院管辖，在全国范围内首次实现全省（市）基层法院行政案件全部集中、交叉管辖。改革方案实施半年来，运行总体平稳，行政机关应诉与法院审判工作衔接较为顺畅，案件收、结保持良性态势，行政案件协调化解率等审判指标总体向好。

### **（四）行政争议实质解决彰显行政审判新作为**

2018年，上海高院将“深化行政争议实质性解决机制改革，细化完善行政案件协调化解相关工作规范”作为全年行政审判的重点工作，制定相关文件，建立健全多项工作机制，上海市高、中院及行政案件集中管辖基层法院全部完成行政争议多元调处中心设立工作。调处中心聘请了高校学者、律师、人民调解员、退休法官、人大代表、行政机关相关部门负责人担任调处委员，真正实现了调处中心组成人员多元化、调处平台多层次、调处节点全流程、调处成效考评可视化，有力推动行政争议实质解决。

### **（五）原告提起行政诉讼不断呈现新特点**

2018年当事人向本市法院提起的行政诉讼呈现三个特点：一是企业法人作为原告的案件占比有所增加。2018年企业法人作为原告的一审行政案件占一审行政案件总数的11.47%，较2017年的10.25%有所增加。二是原告诉求涉及

民生领域的增多。如交通类、劳动和社会保障类、环保类等案件数量均有上升。三是原告起诉的新类型案件增多。2018年，本市法院审理的新类型行政案件主要有：要求央行上海分行履行征信监管职责案件、涉及本市存量房屋买卖合同网签备案后设立抵押权登记的行政案件、涉及网约车、顺风车监管等新类型案件。

#### **（六）行政文件备案审查建立多项新机制**

行政规范性文件的制定和实施关系城市管理和依法行政各个方面，行政规范性文件的备案审查需各方协力推进。市人大、市政府与法院在行政规范性文件备案审查方面建立多项新机制，取得明显成效。2018年，市法治政府建设工作领导小组办公室、市检察院、市高院共同签署《关于本市建立行政规范性文件审查衔接工作机制的指导意见》。全市法院积极贯彻《指导意见》的要求，多次组织并参与关于特定规范性文件监督管理方面的良性互动活动；通过事先建言和事后监督对本市各类规范性文件的制定、修改和实施进行合法性把关，为规范性文件的制定实施把脉问诊。

#### **（七）行政机关应诉工作不断取得新突破**

2018年全市行政机关负责人出庭应诉1167件次，占开庭行政案件总数的17.51%，较2017年提高了2.53个百分点。本市政府法制部门多措并举、积极作为，和法院合力推进行政机关出庭应诉工作，取得新的突破。2018年上海法院与本市政府法制部门多次联合组织集中庭审旁听活动，法院庭前精

心挑选案件，庭审规范有序，庭后认真进行讲评、开展交流，与政府部门共同建立行政负责人出庭、旁听、讲评交流三合一模式，打造行政诉讼庭审旁听制度的 2.0 升级版，“上海市行政机关负责人出庭旁听讲评‘三合一’”项目经原市政府法制办申报获评第五届“中国法治政府奖”。

## **二、行政诉讼中发现的困难和问题**

### **（一）行政执法工作中存在的问题**

2018 年本市各级行政机关推进法治政府建设，依法行政的情况总体较好，但从少数案件中也反映出行政执法中的一些问题。

**1. 法治观念需进一步提升。**从 2018 年行政案件中反映出的问题来看，本市各级政府部门要继续在程序意识、法律适用和民生政策宣传等方面破除瓶颈、补齐短板。

**2. 行政程序需进一步完善。**从部分行政案件中反映出相关行政程序还有待完善，在保障被处罚人的知情权以及上下级行政机关工作衔接等方面需进一步加强。

**3. 工作措施需进一步落实。**法院在审理行政案件及开展相关审判职能延伸工作中发现，一些行政机关的工作措施存在落实不到位的情况。在报送规范性文件备案审查以及确保政策制定符合相关工作实际等方面需进一步加强。

## **（二）行政应诉工作中存在的问题**

**1. 管辖调整之后的应诉工作需进一步加强。**2018年本市法院深入推进行政案件集中管辖改革之后，个别行政机关在按期举证、出庭应诉准备等方面有待提升。

**2. 争议实质性解决工作力度需进一步加强。**行政争议实质解决需要本市各级行政机关配合和支持，个别行政机关对争议实质性解决的理解认识以及开展协调工作的积极性等方面需加强。

**3. 司法与行政良性互动需进一步深入。**行政案件集中管辖改革之后，法院案件管辖区域与行政区划适当分离，要加强良性互动，避免出现沟通渠道不畅的情况。

## **（三）行政审判工作中存在的困难和问题**

**1. 行政审判工作理念需进一步更新。**要不断更新行政审判工作的理念，用发展的眼光来看待问题，在加强司法监督的同时，重点研究如何充分发挥行政审判职能作用，既严格公正司法，依法纠正违法行为，又依法支持行政管理创新。

**2. 行政争议实质性解决还有进一步提升的空间。**要进一步探索、研究如何进一步提高行政争议实质性解决的力度和效果，如何深化行政审判方式改革，构建行政争议实质性解决配套保障机制。

**3. 贯彻改革的要求需进一步落实。**要积极应对本市机构

改革对行政审判带来的新挑战、新课题，及时研判政府部门职能调整后可能引发的行政诉讼的衔接问题，并进一步协助政府部门厘清本市行政案件管辖规则，加强相关工作对接以及法律问题的研究。

### **三、改革背景下建设法治政府的相关建议**

2019 年是新中国成立 70 周年，是全面建成小康社会关键之年。为提升上海的城市能级和核心竞争力、建成法治环境最好的全球城市，需要扎实提升政府治理能力现代化水平，全面加强法治政府建设。

#### **（一）充分运用法治思维和法治方式开展执法工作**

政府部门要充分运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定，依法协调和处理各种利益矛盾冲突。尤其要处理好公正与效率、实体与程序、改革发展与依法行政的关系，积极营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，切实维护人民利益。

#### **（二）不断提升依法行政能力和行政执法水平**

2019 年《政府信息公开条例》《行政许可法》等多部法律法规已作修订。这些法律法规都是行政机关作出行政行为的重要法律依据，与政府部门的日常行政管理工作密切相关。建议行政部门今年加强对新修订的法律法规的学习，组织全员培训，及时更新法律知识，完善执法队伍建设，提升执法



队伍的能力和水平。

### **（三）持续深入推进行政争议实质性解决工作**

建议持续深入推进行政争议实质性解决工作，以行政争议实质解决为导向加强相关机制建设，将相关行政争议化解在基层，化解在当地，化解在萌芽状态，坚持和发展新时代“枫桥经验”，深入了解和关注当事人要解决的实质性诉求，有效回应人民群众的实质需求，促进社会治理创新。

### **（四）充分展示法治政府良好形象**

进一步加强对出庭应诉工作的重视程度，建立健全与法院集中管辖改革相适应的出庭应诉机制，以负责人出庭应诉为契机，加强与管辖法院的沟通协调和相关支持配合，提高行政机关负责人出庭应诉率，推进行政机关负责人应诉旁听制度化、常态化，不断增强主动接受司法监督意识，切实提高行政负责人出庭应诉的业务能力。

### **（五）建立健全符合改革要求的司法与行政良性互动新机制**

2018年开展的行政案件集中管辖改革和本市党政机构改革改变了原有的工作格局，对法院与行政机关提出了新的挑战，因此有必要进一步改进司法与行政良性互动的工作模式，创新体制机制，实现依法行政与公正司法双促进、双提高。建议进一步加强行政与司法的良性互动，在市级和区级层面建立跨区域的常态联络工作机制。

2019 年上海法院将紧紧围绕国家战略和上海工作大局，以促进行政争议实质解决为工作主线，进一步延伸审判职能，积极配合本市党政机构改革，主动加强与政府部门的工作对接，共同研究新情况，解决新问题，为上海提升城市能级和核心竞争力、建成法治环境最好的全球城市提供优质的司法服务和司法保障。