



2020 年度上海行政审判白皮书

上海市高级人民法院

2020 年度上海行政审判白皮书

2020年，全市法院在市委的领导下，在市人大及其常委会的监督下，在最高人民法院的指导下，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，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”的目标，自觉践行“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要理念，充分发挥行政审判职能作用，持续推进行政争议实质解决，为本市法治政府建设、维护人民群众合法权益提供了司法服务和保障。

一、2020 年上海行政诉讼总体情况和特点

（一）通过诉讼解决行政争议的比例提高

近年来，本市法院在保持司法监督力度的同时，不断探索丰富行政争议实质性解决的方式方法。2020年，全市法院受理一审行政案件5109件，审结一审行政案件5129件。其中，判决行政机关败诉209件，败诉率为4.1%。与此同时，本市法院持续深入推进行政争议的实质解决。2020年，全市法院通过一、二审协调和解解决行政争议1974件，占一审结案总数的35.9%，同比上升4.3个百分点，超过三分之一的行政争议通过诉讼得以实质解决。

（二）行政机关负责人出庭率继续上升

2020年，本市法院和政府法制部门推动行政机关负责人出庭应诉工作机制，开展行政案件庭审、旁听、讲评“三合一”工作。2020年行政机关负责人出庭应诉1460件次，同

比上升16.7%；行政机关负责人出庭率为47.8%，同比提高7.9个百分点，较好地发挥了负责人出庭应诉对促进依法行政、推进争议实质解决的积极作用。

（三）律师参与行政争议解决的能动性加强

2020年，律师群体对本市行政诉讼的参与度进一步提高，律师接受当事人委托代理行政诉讼案件，更积极地参与到行政争议实质解决中。2020年，原告当事人聘请律师代理的一审行政案件有790件，占案件总数的15.5%；其中原告代理律师参与法院协调，最终化解行政争议277件，占协调化解案件总数的35.1%，较2019年提高6个百分点。此外，本市行政机关也充分发挥政府法律顾问和公职律师在法律专业领域的作用，不断提升应诉工作的规范化和专业化。

（四）涉民生行政案件的保障力度加大

2020年，本市法院共受理涉民生一审行政案件2745件，占一审行政案件受案总数的53.7%。市高院结合审判工作实际，就行政案件中涉及疫情防控的热点、难点法律适用问题以及程序事项进行研判，对当事人申请公开政府信息等法律问题提出意见，供全市法院在行政审判工作中参考；市高院制定审判指导意见，在确保审判质量的前提下，优化征收补偿决定案件立案、审理等诉讼流程，加快案件审理进度，在保障当事人合法权益的同时进一步提高工作质效。

（五）涉及规范性文件的行政争议有所增加

2020年，本市法院审理的一审行政案件中，原告请求法

院对规范性文件进行一并审查的有14件案件，较2019年增加9件，案件涉及9项规范性文件。说明人民群众对政府规范性文件的关注度上升，需强化政府立法和决策质量，充分听取各方面意见，加强重点领域建章立制和文件梳理。

（六）行政案件在线庭审和办理得到推进

2020年新冠疫情的发生，对本市行政审判工作亦产生一定影响。为降低疫情对人民群众行使诉讼权利的影响，减少人员聚集，方便本市行政机关依法应诉，本市法院推进行政案件在线庭审常态化，通过运用网络信息化技术，着力解决疫情期间开庭难问题。2020年，全市法院通过在线方式开庭审理和在线谈话的行政案件433件，是2019年的5.6倍。

二、法治政府建设中发现的问题

2020年，本市各级行政机关推进法治政府建设、依法行政的态势总体向好，依法治市战略继续得到有力实施，法治政府创建地区和项目数量并列全国第一。但从法院司法审查中，也反映出一些问题和不足。

（一）主动作为意识有待进一步强化

2020年，本市法院受理原告要求行政机关履行法定职责的行政案件仍占有一定比例。一定程度上也反映出部分行政机关主动作为意识不够强，依法行政的能力和水平尚需提升。如个别案件中，行政机关收到投诉后，以存在其他争议为由，未对投诉内容作全面调查处理即予以撤案；还有的行政机关在案件处理完毕后未将处理结论告知当事人。

（二）规范执法理念有待进一步提升

一些行政机关败诉案件中反映出执法人员规范执法意识仍然不强，“重实体、轻程序”的问题仍然存在。如有的行政机关在实施整治行为前未履行催告等程序；有的行政机关超过法定期限作出答复；有的行政机关对关键证据的收集和采纳存在疏漏。

（三）基层行政机关执法质量有待进一步改善

部分基层行政执法部门对法治建设的重视程度仍不够高，工作力度相对薄弱，个别基层执法人员法制意识不够强。依法行政工作尚存在不同区域或不同领域之间不平衡的情况，基层法治建设督查检查以及考核的实效性、针对性有待加强。

（四）协同化解行政争议的主动性有待进一步增强

有的行政机关对争议实质性解决的认识不够全面，对于行政行为确有瑕疵的案件，协调化解工作比较积极主动，反之，则化解工作较为被动；有的行政机关提出的协调方案难以落实，化解行政争议的主动性有待进一步增强。

三、关于法治政府建设的相关建议

（一）深入学习贯彻习近平法治思想

习近平法治思想是全面依法治国的根本遵循和行动指南。近年来，本市坚持法治上海、法治政府、法治社会一体建设，努力将法治打造成为上海城市核心竞争力的重要标志。希望能进一步加快建设职责明确、依法行政的政府治理体系，推动有效市场和有为政府的更好结合，坚持以法治定规矩、划界限、促治理，加快建设法治政府；紧紧围绕推进浦东高水平改革开

发和三项新的重大任务等国家战略实施，进一步落实好依法治市各项工作。

（二）切实落实行政执法“三项制度”

行政执法“三项制度”（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），对于促进严格规范公正文明执法，保障和监督行政机关有效履行职责，维护人民群众合法权益，具有重要意义。建议加大落实行政执法“三项制度”的力度，充分认识行政执法“三项制度”在促进依法行政方面的重要意义，切实避免执法公示不规范、重大执法决定未进行法制审核等问题。

（三）学习贯彻民法典和行政处罚法

民法典在我国法律体系中居于基础性地位，建议梳理民法典中涉及各行政管理领域的有关规定，把民法典的精神有效融入到行政执法中。将民法典作为行政裁决、行政确权、行政登记、行政许可、行政给付等涉民事权益行政行为的基本法律依据，及时、准确履行民法典赋予的有关职责，依法规范招商引资、特许经营、自然资源出让等行为，加强对行政相对人契约利益、信赖利益的保护力度，营造良好的法治营商环境。建议加强对新行政处罚法的学习，将民法典和行政处罚法及时纳入行政执法人员的教育培训项目，深入领会立法指引方向，优化执法方式，从源头降低行政争议的发生率。

（四）积极应对行政复议体制改革

当前，行政复议体制改革正在推进，建议以保障复议体制改革顺利进行、促进行政机关依法行政为出发点，加

强市级条线部门与各区政府在执法标准上的沟通衔接，确保全市范围内对同一类案件的办理标准相对一致。增强市区两级政府的行政复议审查力量，稳步推进复议体制改革，确保复议案件审查的规范性。

（五）及时关注行政诉讼制度的发展

今年以来，最高法院相继出台了《关于正确确定县级以上地方人民政府行政诉讼被告资格若干问题的规定》《关于办理行政申请再审案件若干问题的规定》《关于推进行政诉讼程序繁简分流改革的意见》等司法解释和政策。希望本市各级行政机关及时关注上述司法解释和政策对行政诉讼制度带来的发展变化，理解和执行相关规定精神，及时调整应诉工作要求，建立完善与法律和司法解释相适应的工作机制，进一步推动依法应诉工作更好开展。



