**2020年上海法院行政争议实质解决案例**

**上海市高级人民法院**

2021**年**7**月**19**日**

**2020年上海法院行政争议实质解决案例**

一、曹某某诉上海市公安局徐汇分局交通警察支队行政处罚决定及上海市公安局徐汇分局行政复议决定案

二、何某某诉上海市普陀区市场监督管理局工商登记案

三、梅某某诉上海市黄浦区住房保障和房屋管理局房屋征收补偿协议纠纷案

四、朱某等诉上海市松江区泗泾镇人民政府行政赔偿系列案

五、某商贸有限公司诉上海市嘉定区市场监督管理局行政处罚决定案

六、徐某某诉上海市规划和自然资源局规划验收案

七、贺某、陈某某诉上海市黄浦区住房保障和房屋管理局房屋征收补偿协议纠纷案

八、蒋某诉上海市杨浦区城市管理行政执法局责令限期拆除违法建筑决定及上海市杨浦区人民政府行政复议决定案

九、杜某某等诉上海市崇明区横沙乡人民政府强制拆解渔船系列案

十、俞某诉上海市公安局松江分局交通警察支队行政处罚决定及上海市公安局松江分局行政复议决定案

十一、袁某诉中国银行保险监督管理委员会上海监管局履行法定职责案

十二、蔡某某诉上海市崇明区人民政府、上海市崇明区三星镇人民政府履行法定职责系列案

**案例一：曹某某诉上海市公安局徐汇分局交通警察支队行政处罚决定**

**及上海市公安局徐汇分局行政复议决定案**

**一、基本案情**

2019年8月17日，曹某某驾驶小客车因违反上海南站动力南一路的禁令标志，被徐汇交警支队处以罚款200元并计3分的行政处罚。曹某某不服提起行政复议，徐汇公安分局予以维持。曹某某仍不服，向法院提起行政诉讼，主张禁令标志设置位置不清晰，当其能看清禁令标志时，已无法转向，不得已驶入单向的禁行路段，要求对行政处罚决定和复议决定予以撤销。徐汇交警支队则辩称，禁令标志的设置并非其职责范围。一审判决驳回其诉讼请求，曹某某仍不服，上诉至上海市第三中级人民法院。

**二、协调化解的主要做法**

徐汇交警支队作出行政处罚决定的依据是涉案路段的禁令标志，而禁令标志的设置并非徐汇交警支队的职责，即本案的行政争议实质系由禁令标志的设置问题而引发。为此，合议庭制定了具有针对性的协调化解方案。

**（一）追根溯源，厘清禁令标志的设置是否合理。**一方面，合议庭结合现场照片、视频资料等证据，发现相关禁行路段为仅供公交车辆驶入的单行环形车道，禁令标志设置在环形车道入口处后方约15米位置，最左侧车道上方的蓝色指示标志牌上，有白色的“公交终点站（社会车辆禁入）”字样，与其他指示文字颜色一致。同时，合议庭向交通部门进行咨询，得知上诉人投诉后，相关部门已经为此在地面上标注“公共汽车”字样，并将中间车道由白色标线改为黄色标线。由此可见，上诉人就禁令标志设置所提的异议，确有一定合理性。

**（二）多元参与，合力化解行政争议。**为有力推进协调化解工作，本案委托本市行政争议多元调解联合中心调解员、退休资深法官参与调解。经过沟通，徐汇交警支队也认可处罚时禁令标志的设置位置不够醒目，表达了和解意愿，曹某某本人也表示愿意协调。在徐汇交警支队退还了罚款后，曹某某向法院申请撤回上诉和原审起诉，本案的行政争议得到实质性化解。

**（三）事后跟进，助力主管部门完善交通管理。**虽然双方已达成和解，但本案反映出的交通标志设置问题引起了合议庭重视。结案后，合议庭实地调查涉案路段，发现虽然有关部门已进行了一些标志调整，但禁令标志设置仍不足以使驾驶员能够提前清楚、准确识别并有效避免交通违法。另外，涉案路段并非公交专用车道，相关部门将地面上标有“公共汽车”字样的车道由白色标线改为黄色标线，未从根本上解决禁行标志设置靠后的问题，该路段的交通管理措施可以进一步予以完善。为此，法官和调解员专程走访本市道路运输主管部门通报情况，并与相关部门会商涉案路段交通标志的改进方案。会后，市交通委员会等相关部门协调徐汇交警支队，结合道路实际状况，提出具体改进方案，最终确定将原有的禁令标志向外移出约10米，在原有车道上方的指示牌上额外增加禁止直行（公交除外）禁令标志，并黄色标线改回白色标线，消除地面“公共汽车”字样。

**三、典型意义**

实质解决行政争议，不仅在于行政诉讼中的审查和化解，有时还体现在诉讼前后的延伸环节。在解决个案纠纷的同时，关注机制性、系统性问题，做好审判延伸工作，从源头预防潜在争议的产生，具有十分重要的意义。结合本案，透过行政案件审理，综合考虑交通标志设置部门与道路交通执法部门并非同一主体的客观情况，在多元调处、实质解决行政处罚争议基础上，就行政争议背后反映出的交通标志设置问题，向本市道路交通相关主管部门及时建议，推动相关交通标志设置改进工程启动，解决了群众投诉的热点问题，有效防止了潜在争议的产生。本案取得较好社会效果，对提升交通行政管理水平，塑造“文明上海”形象起到积极影响，体现了审判工作中对“人民城市人民建，人民城市为人民”的实践贯彻。

**案例二：何某某诉上海市普陀区市场监督管理局工商登记案**

**一、基本案情**

何某某居住在安徽省，曾在2012年前后遗失过两次身份证原件。经张某某提交申请材料，普陀市场监管局于2015年12月将何某某作为股东及法定代表人设立登记了涉案公司。原告于2020年6月在安徽省申请开办公司时发现该设立登记，且涉案公司因经营状况异常，已经被吊销营业执照。何某某认为，其从未申请设立登记涉案公司，身份证亦从未出借，系他人冒用其身份进行了涉案公司的设立登记，导致其无法设立新公司并成为新公司的法定代表人，故诉至上海铁路运输法院，请求撤销涉案公司的设立登记。

**二、协调化解的主要做法**

如何尽快查清涉案公司设立登记始末，确认何某某的身份是否被冒用成为本案处理的关键所在。为此，合议庭确定了相应的审理思路。

**（一）查找利害关系人，厘清案件事实。**本案形式上是张某某得到何某某委托申请办理设立登记，故张某某系本案的重要利害关系人，通知其到庭有利于查清案件事实。但审判长通过庭前仔细审查普陀市场监管局提交的工商登记材料，找到了当初张某某留下的身份信息与联系方式，当即与其取得联系并建议张某某到庭阐述事情经过，告知其不参与庭审可能会对自身带来不利后果。张某某遂到庭陈述意见，明确表示其系办理公司登记的中介，是别人将登记申请材料交给他，其并不认识何某某，也不清楚身份证的来源，更不知晓材料上的签名是否何某某本人所签。

**（二）提出应诉建议，发挥机关负责人出庭应诉对化解矛盾的有力作用。**鉴于本案实际情况，法院依法向普陀市场监管局发出行政机关负责人出庭通知书。普陀市场监管局对该案较为重视，正职负责人出庭应诉，并对何某某提出的其曾经到普陀市场监管局处申请撤销设立登记但未得到有效处理的异议，进行了耐心、细致的法律释明和疑问解答，还在休庭以后找执法人员核实，执法人员向何某某致歉，缓和了对立气氛。因本案关键证据上有“何某某”签名，对该签名进行笔迹鉴定成为争议解决的突破口。在合议庭建议下，机关负责人当即安排执法人员联系委托鉴定机构，启动鉴定程序；何某某对高效处理表示感谢，并积极配合鉴定事宜，庭审当日下午即完成取样，避免了疫情期间往来奔波的诉累与风险。

**（三）开展在线谈话，助力争议便民高效解决。**根据鉴定结果，何某某身份确系冒用，合议庭遂利用互联网庭审系统在线约谈双方当事人，普陀市场监管局表示将自行撤销设立登记，何某某当场自愿撤回起诉。通过互联网远程庭审系统，减少了人员跨省流动次数，降低疫情防控风险，促进了争议解决的便民性与高效性。

**三、典型意义**

随着“放管服”改革工作的大力推进，在市场监管领域，国家采取降低市场准入门槛、简化工商登记业务办理流程等措施有效地降低了市场交易的制度成本。而与此同时，也有新情况新问题需引起关注。如本案中因冒用他人身份骗取公司设立登记所引发的行政争议时有出现，侵害了被冒用人的合法权益。尽力化解矛盾是推进改革顺利进行的有益路径。行政机关负责人出庭应诉彰显了这一制度对解决争议的重要影响力。本案的典型意义，在于机关负责人平等回应当事人诉求，不仅获得了当事人认同，亦对高效解决争议发挥了重要作用。而疫情期间的在线审理在此后已成为常态性工作，体现了司法便民利民的理念，对建设法治化营商环境起到积极作用。

**案例三：梅某某诉上海市黄浦区住房保障和房屋管理局**

**房屋征收补偿协议纠纷案**

**一、基本案情**

涉案私房系梅某某等五位同父异母的兄弟姐妹共同共有，其中两人在该房屋被征收前相继去世。该房西前厢为私房落政代经租房屋，租赁人为戎某某。另有部分房屋在落政前由案外人居住，两人去世后，由案外人王某某继续居住使用。根据生效判决，王某某应限期腾空并迁离所占有居住的房屋门头西侧两间房屋及大院。房屋征收补偿协议签订时，该判决尚未执行到位。2019年11月，黄浦区政府作出房屋征收决定，对涉案房屋实施征收。同年12月，梅某某作为该户共同推选的代表同上海市黄浦区住房保障和房屋管理局签订房屋征收补偿协议。梅某某以房屋征收补偿协议面积计算错误等为由，诉至法院，请求撤销上述房屋征收补偿协议。一审法院经审理判决驳回梅某某的诉讼请求。梅某某不服，上诉至上海市第一中级人民法院。

**二、协调化解的主要做法**

**（一）全面梳理案件事实，找准行政争议实质性解决的切入点。**考虑到涉案房屋性质系私房，系私房落实政策发还给产权人，当时房屋中尚有老租户。经审查，征收补偿协议并未违反法律规定，但协议中将王某某等人占有的面积予以扣除，客观上侵害了被征收户的安置补偿利益。考虑到王某某户居住人口的形成存在一定历史原因，且该户家庭经济困难，合议庭以此作为争议解决的有效切入点，与各方当事人进行深入沟通，遵循自愿合法、公正高效、公开便民的原则，着力开展行政争议多元调处工作。

**（二）提供多方沟通机会，妥善分配家庭利益。**本案所涉争议的产生，一定程度上是因梅某某户家庭成员之间对安置补偿分配存在纠纷。考虑该户家庭成员多且意见不一，亲人去世后继承人之间亦存在不易调和的矛盾，经合议庭评议，厘清了法律关系，并结合该户实际情况对征收补偿利益进行统筹调配，与房屋权利人、老租户以及房屋征收部门充分沟通，解读有关规定，同时注意安抚情绪，消解家庭成员间的对立心结，最终达成协调方案。

**（三）坚持司法便民，一并解决民事纠纷。**经协商，房屋权利人梅某某与老租户签订协议，认可该租户代表人在征收过程中签署的相关文件，且认可老租户实际居住期间的搭建以及对应征收补偿利益由其结算所有，梅某某户征收补偿利益按照征收基地补偿方案以及房屋征收补偿协议据实结算。老租户同意在获得征收利益后补偿梅某某相应钱款，各方均确认针对征收补偿利益再无其他争议，梅某某遂向法院撤回了上诉。

**三、典型意义**

房屋征收补偿合同纠纷往往关涉家庭利益分配问题，民事纠纷和行政争议一并化解，是此类案件彻底解决争议的方向。本案经几方参与协调化解，实现各方之间的利益平衡，从不同层面对当事人进行释法说理、风险提示，做到了功能互济、有机衔接，探寻到最佳解决途径。一揽子解决行、民争议，不仅有利于减少当事人讼累，提高争议解决的有效性，还有利于防范潜在纠纷，真正实现案结事了。

**案例四：朱某等诉上海市松江区泗泾镇人民政府行政赔偿系列案**

**一、基本案情**

朱某等五人均系本市松江区泗泾镇某工业园区相关厂房的产权人2017年，上海市松江区泗泾镇人民政府在工业园区内发布告知书，要求园区内存在违法排污或未环评企业停止生产、限期关闭搬离，并派驻保安人员在园区出入口设置门岗，限制朱某等业主正常进出园区。2018年12月，上海市第一中级人民法院终审判决确认泗泾镇政府发布告知书及采取限制性措施的行为违法。2019年3月，朱某等分别向上海市闵行区人民法院提起行政赔偿诉讼，请求判令镇政府赔偿因采取相关限制性措施而造成的厂房租金损失。

**二、协调化解的主要做法**

**（一）预判先行，确定化解矛盾的最优路径。**本案的特殊性在于，朱某等厂房业主一方正在履行的租赁合同因受到行政机关一些限制性措施的影响而中断，客观上产生了一定的租金损失。合议庭结合案件争点，对当事人的租赁合同、租期长短、租金支付凭证进行了仔细核实，同时积极开展裁判效果预评估。既要考虑原告当前租金损失的填补问题，也要考虑厂房后续租赁使用问题，同时还需考虑该地区环保、规划等治理要求，以及国家赔偿责任的适用范围和标准等问题。为此，合议庭最终将五起案件的最优路径定格在“实质化解、整体解决、促进案结事了”上。

**（二）引入平台，形成协调化解可行方案。**单纯的金钱赔偿或者继续允许原告任意对外出租，在本案中均难具有可操作性和可持续性，无法实现争议的实质性解决。考虑到镇政府在园区管理、招商引资、产业选择等方面的资源优势，合议庭将着力点放到发挥政府主观能动性上，采用“穿梭式”调处法，向双方释明案件可能的走向并分析利弊结果，通过电话沟通、当面交谈、督促被告，引导当事人初步达成协调和解的可行性方案。在法院居中协调下，双方一致同意由政府牵头引入第三方平台，将原告的厂房交给该第三方平台进行长期整体包租。该方案既有利于解决案涉厂房长期无法对外出租收益的困境，又能较好的保证政府行政管理的统一性。

**（三）遇难而上，确保协调整体推进。**在和解方案落地过程中，对于如何选取可靠的第三方平台、租赁期限和租金标准的确定、违约责任等履行细节问题，各方又产生了争议。承办法官多次组织双方对话，就合同磋商中遇到的问题充分听取意见，帮助分析梳理目前的难点和原因，建议各方确定谈判节点，及时签署租赁合同。最终，由镇政府出面再次寻找了一家长期租赁的平台公司。五案原告都与平台公司签订了合同，约定的租金标准不仅高于此前五人自行对外寻找租户商谈的标准，且一次性签订十年长期租赁合同。既解决了原告的燃眉之急又兜底了其后顾之忧。签约后，五案原告立即向法院提交了撤诉申请并感谢法院的调处工作。至此，几桩前后数场诉讼、延宕两年有余的行政赔偿争议得到了彻底解决。

**三、典型意义**

本案系因生态环境综合整治活动中引发的行政纠纷，政府部门越权采取了一些限制性措施并造成当事人合法权益受损。法院在开展协调和解工作时，没有拘泥于原告金钱赔偿这一请求，而是寻求能一揽子解决争议的替代性方案。法院充分考虑到政府在园区管理、招商引资、产业选择等方面的资源优势，发挥政府实质解决争议的主动性和积极性，使争议得到实质解决。本案最终的化解方案和处理结果，既有效维护了当事人的合法权益，同时也保障后续基层生态环境治理的规划和管理工作的科学进行，消除了因违法行政可能造成的不稳定因素，实现了政府有效治理和当事人权益保护的共赢。

**案例五：某商贸有限公司诉上海市嘉定区市场监督管理局**

**行政处罚决定案**

**一、基本案情**

上海市嘉定区市场监督管理局于2018年11月对某商贸有限公司的食品仓库进行现场检查后立案调查。经调查，嘉定市监局认定该公司经营的某巧克力盒装产品标签存在漏标、错标信息，构成虚假标注标签信息的违法行为，且该公司采购涉案食品时未履行进货查验义务。嘉定市监局于2020年2月对该公司作出行政处罚决定，决定没收违法所得、罚款，并予以警告。该公司不服，向法院提起行政诉讼，请求判决撤销上述行政处罚决定。一审法院经审查认为被诉处罚决定认定事实清楚，适用法律正确，符合法定程序，遂判决驳回了该公司的诉讼请求。公司遂向上海市第二中级人民法院提出上诉，二审审理过程中，经法院主持调解，双方当事人自愿达成行政调解协议：1、嘉定市监局作出的行政处罚决定中的罚款数额予以调整；2、双方当事人就行政处罚无其他行政争议。

**二、协调化解的主要做法**

本案以行政调解书形式成功协调化解了一起食品安全行政处罚案件，通过耐心细致的释法说理和协调工作，维护企业合法权益，实现了法律效果和社会效果的有机统一。

**（一）辨法析理，消解对立。**二审审理中，某商贸公司起初对嘉定市监局的行政执法程序及违法事实的认定有异议且有抵触情绪，诉讼中仍不断向有关部门举报执法人员。合议庭在合法性审查基础上，有针对地对该公司提出的行政执法程序的选择适用问题及“从重行政处罚”、“从轻行政处罚”的情形进行释法析理，并通过劝解等方式，努力缩小双方认识差距。

**（二）双向促谈，力求共识。**通过对双方当时人的充分释明和深入沟通，某商贸公司认识到其违反了食品安全法的有关规定；嘉定市监局则认识到作出行政处罚决定时的裁量失误，即使重新启动处罚调查程序，仍需调整裁量处罚幅度，故双方均有了调解意愿。合议庭趁热打铁，适时提示双方就相关实体权益问题达成共识，力促矛盾化解。

**（三）合理评估，适时化解。**本案涉及行政裁量权行使，在双方就本案违法事实认定形成统一认识后，二审合议庭及时组织双方当事人进行调解，在《上海市市场监督管理行政处罚裁量基准适用规定》中关于从轻或减轻行政处罚规定的基础上，进行相应成本估算，引导当事人对照行政裁量基准提出合理诉求，敦促行政机关跨越争议化解的最后一公里。最终双方就处罚数额达成和解意向，法院以行政调解书的形式结案，维护了企业合法权益，行政争议得到实质解决。

**三、典型意义**

食品安全领域事关国计民生，既涉及广大人民群众的生命健康安全，又涉及为数众多的市场参与主体。对于该领域的行政规制，既要维护广大消费者的切身利益，又要保障市场主体的合法权益。本案从违反食品安全法、影响食品安全、误导消费者等层面出发进行分析，行政相对人行为的违法性和结果的严重性尚不符合裁量基准中“从重行政处罚”的情形，不应适用相应的从重处罚基准。法官并未优先直接选择判决来纠正不当，而是在查明事实和分清责任前提下，因案施策，通过调解使行政争议得到实质化解。既节省了行政资源、司法资源，依法了维护企业合法权益，也避免了当事人讼累， 取得较好社会效果。

**案例六：徐某某诉上海市规划和自然资源局规划验收案**

**一、基本案情**

2018年11月9日，上海市规划和自然资源局向上海某房地产开发有限公司核发了本市浦东新区涉案地块建设工程规划验收合格证。2019年7月27日，徐某某取得涉案规划验收合格证范围内地块房屋的不动产权证。徐某某认为，根据规划设计方案及规划图纸，临河房屋建筑边界距离小区红线不应低于3米，但实际建设完成的小区红线距离房屋建筑边界仅1米。市规划局却颁发了规划验收合格证，侵犯其合法权益，遂向法院起诉请求撤销规划验收合格证。一审判决驳回其诉讼请求，徐某某不服，上诉至上海市第三中级人民法院。

**二、协调化解的主要做法**

本案起诉争议系涉案建设项目是否符合规划许可，但涉案小区居民的安全隐患才是双方当事人关注的真正焦点。为此，以庭长为审判长的合议庭，制定了有针对性的协调化解方案。

**（一）探明隐患找到化解切入点。**徐某某及小区业主原以为围墙处就是小区红线，但无充分证据证明临河房屋与红线距离不到3米，后因开发商拆除围墙后临河房屋处于开放状态，小区居民安全和隐私存在隐患；而市规划局明确了涉案建设项目围墙位置并非小区红线，小区临河房屋与用地红线间退界距离3米符合规划要求。2016年，新建小区推广街区制，原则上不再建设封闭住宅小区，因此沿河一侧在规划时就没有围墙，之后因建设单位私自搭建围墙，在规划验收前已要求建设单位拆除，验收时小区围墙设置符合规划审批要求。合议庭意识到，即使依法对本案规划争议作出判决，小区居民居住安全隐患的实际问题仍不能解决，合议庭遂以此为切入点做协调和解工作。

**（二）统筹联动突破化解难题。**了解问题症结后，合议庭确定两点调处思路：一方面，在坚持规划许可合法性审查和建设项目不设围墙的同时，对居民做好辩法析理工作，并适当考虑小区临河既不设围墙又要消除安全隐患的解决方案；另一方面，主动进行沟通，行政机关负责人了解居民实际需求后，表示将督促开发商与居民协商解决实际问题。经与各方统筹协调，使化解难题有了突破转机。

**（三）行政负责人出庭力促争议实质化解。**经协调，市规划局负责人在二审庭审中出庭应诉，并对如何化解上诉人作为涉案房屋小区业主的实质争议提出了解决建议。开发商当庭表示可与小区居民协商，以设置隐形围栏等方式解决安全隐患问题，徐某某也表示通过法院诉讼为其搭建了与开发商和行政机关的有效沟通平台，并自愿撤回上诉。

**三、典型意义**

本案涉及如何在实施城市建设规划过程中保障居住安全等问题，是近年来城市规划管理传统案件中出现的新类型诉讼。本案的实质化解，不仅是人民法院在诉讼中对城市住宅规划领域解决行政争议工作实效的展示，更是为该类案件提供了为居民与开发商及政府部门搭建协商平台的多元化解工作思路。本案的圆满解决，不仅化解了争议，也敦促了行政机关提升依法行政能力，强化为群众办事意识，提高行政服务水平，从而赢得了当事人的尊重和感谢。

**案例七：贺某、陈某某诉上海市黄浦区住房保障和房屋管理局**

**房屋征收补偿协议纠纷案**

**一、基本案情**

2017年9月27日，被告黄浦区房管局与某科技公司签订《上海市国有土地上房屋征收补偿协议》，协议约定被告应支付该科技公司征收补偿款及额外增发费用总计人民币一千余万元。原告贺某、陈某某系该科技公司股东，该科技公司于2018年10月9日注销，付款期限届满后，被告却迟迟未按约付款。后被告更以该科技公司恶意注销且不能确认两原告主体资格为由，拒绝向两原告付款。原告贺某、陈某某遂诉至上海市浦东新区人民法院，要求判令被告立即向两原告支付房屋征收补偿款及至实际支付日止的逾期付款利息。经调解，双方自愿达成调解协议，由被告向两原告支付协议约定征收补偿款及额外增发费用，两原告不再坚持要求支付逾期付款利息的诉讼请求。法院在此基础上出具行政调解书，已履行完毕。

**二、协调化解的主要做法**

**（一）在线庭审与在线调解相结合。**疫情期间，为保障原告诉权，同时减少人员聚集带来的风险，经当事人同意，法官通过在线庭审方式审理本案。通过大鱼在线开庭查明事实，认定两原告为科技公司民事责任承继者。基于当事人在庭审中的协调化解意愿，法官在庭后积极组织开展本案的协调化解工作，耐心听取双方意见，又通过小鱼在线调解，最终达成调解协议。

**（二）找准当事人利益平衡点及实质性化解着力点。**本案系请求支付补偿款及利息，原告诉讼目的明确，即希望尽快获取征收补偿利益，也为调解工作提供了可能。鉴此，合议庭与双方当事人加强交流，了解原告因久拖未决产生的疲惫心理，以及被告希望尽快推进相关地块征收进度的意愿，多次组织调解，加强引导和释明，努力促成双方达成和解。

**（三）调解之后密切跟进履行进展情况。**调解时被告提出了相应调解方案，但原告对履行期限过长有顾虑。法官向原告说明被告支付费用所涉及审核、审计等程序的耗时可能，同时督促被告提高办事效率，尽量缩短流程时间。调解之后，法官及时跟进了解被告履行进度，敦促被告尽快履行，最终被告在调解协议约定的履行期限内向法院代管款账户转入案涉征收补偿款等费用，法院在收到后将上述款项及时转到了原告账户，争议得到彻底解决。

**三、典型意义**

旧区改造不仅事关人民群众的切身利益，也是治理体系和治理能力现代化的内在要求。处理好征收公共利益与居民个人利益的关系，是旧改重点工作顺利推进的重要保障。本案审理过程中达成和解，之后法院继续对按时履行予以跟进，将实质性化解工作贯穿于诉讼全流程，且通过在线庭审为当事人提供便利，最终得到当事人的一致认可，取得较好社会效果。

**案例八：蒋某诉上海市杨浦区城市管理行政执法局责令限期拆除**

**违法建筑决定及上海市杨浦区人民政府行政复议决定案**

**一、基本案情**

蒋某系杨浦区某小区一楼某室业主。2018年10月，蒋某在其一楼房屋北侧的庭院内，依靠原有西北两侧防盗围墙搭建了一处简易结构建筑物，材质为白色铝合金、玻璃、绿色雨布等，面积约21.76平方米。2020年5月，杨浦区城管局以蒋某违法搭建为由对其作出责令限期拆除违法建筑决定。蒋某不服，向杨浦区政府提起行政复议。杨浦区政府复议维持原行政行为。蒋某仍不服，认为在其产权范围搭建雨棚无需申请规划许可，诉至上海市静安区人民法院，要求撤销上述责令限期拆除违法建筑决定和行政复议决定。

**二、协调化解的主要做法**

**（一）现场勘察，直观判断诉求是否合理。**协调化解应当在案件事实审查后，对行政行为的合法性初步判断的基础上进行。因蒋某对涉案建筑物性质提出异议，其认为该建筑物由铝合金和雨布组成，可随时拆卸，属于“雨棚”，无需办理规划许可。法官遂前往现场勘察，通过对比建筑物的材质、结构、环境等客观状态，实地了解建筑物性质，并与蒋某面对面沟通。从现场勘查情况看，涉案建筑物并非蒋某所述“雨棚”，而为简易建筑物，应当按照规定办理规划审批许可，现蒋某未经许可自行搭建的行为确属不合法。

**（二）仔细倾听，耐心纠正不当认知。**合议庭通过仔细倾听，引导当事人正确表达利益诉求，了解到蒋某搭建的主观动因是其认为已拥有底层庭院的所有权。法官表示理解其困扰，同时纠正其认识偏差：一方面，蒋某房屋产权证中并未包含庭院面积，其作为底层房屋业主，仅享有庭院的使用权；另一方面，涉案建筑物的铝合金框架和玻璃窗均与地面及防盗围墙固定，属于带有支撑结构的简易建筑物，雨布覆盖并不影响建筑物性质，且蒋某曾于2018年初搭建了砖瓦结构建筑并被强制拆除，应知晓未经许可擅自搭建的相关法律后果。蒋某作为公民应当遵守法律法规，自行拆除违法搭建。

**（三）多方沟通，将争议解决落到实处。**经过法官耐心教育说服，蒋某妻子认识到蒋某搭建行为不妥，并表示与蒋某沟通。同时，法官在现场与杨浦区城管局代理人电话沟通，建议就自行拆除的期限和方式上给予蒋某帮助和指导。杨浦区城管局表示，若蒋某自行拆除，可适当放宽拆除期限，并提供一定的设备帮助。在承办法官比对自行拆除与强制执行的利弊得失后，蒋某打开心结，随即表示愿意自行拆除建筑物并撤回起诉。

**三、典型意义**

近年来，随着城市综合整治工作的推进，本市涉及拆违的行政争议亦有发生，本案即该背景下产生的纠纷。法院并未就案论案对本案径行裁判，而是以实质解决行政争议为目标，发挥居中调处的缓冲作用，通过现场调查，抓住核心纠纷，换位思考，释法析理，最大程度维护相对人的合法权益。此外，法院还持续关注案件的后续进展，积极延伸审判职能，不仅使案件得以圆满解决，也为美丽家园建设中的纠纷化解提供了实践经验。

**案例九：杜某某等诉上海市崇明区横沙乡人民政府**

**强制拆解渔船系列案**

**一、基本案情**

杜某某等十三名原告系福建沿海渔民，1997年起自购船舶来到崇明岛海面捕捞鳗鱼苗进行养殖。2020年1月，崇明区政府按照农业农村部长江办《长江口水域非法捕捞专项整治行动工作方案》等文件要求，成立打击非法捕捞和清理取缔三无船舶专项整治工作小组，对辖区内非法捕捞和三无船舶进行清理。崇明区农委渔政执法大队、横沙乡政府等多个部门联合执法，横沙乡政府委托第三方将案涉13条渔船集中拆解。原告要求被告归还已经拆除的船壳机械被拒绝，遂向上海海事法院提起诉讼，认为行政机关并无强制拆解原告渔船的行政执法权，且未向原告等进行有效送达，未给予陈述申辩权利，同时也未按照政策规定给予适当补偿。请求确认被告行政行为违法，并赔偿船舶损失。

**二、协调化解的主要做法**

该批案件为群体性行政案件。因春节将至，原告主张其丧失谋生手段，情绪激动，给案件处理带来困难。法院受理该批案件后，确定了化解矛盾的工作思路。

**（一）深入了解案情背景，为解决争议做好基础工作。**合议庭向崇明区政府、政法委、农委、横沙乡政府等多部门了解案件背景情况，获悉崇明区根据农业农村部的要求，为加强长江水体保护而采取了涉案整治行动。横沙乡政府根据崇明区统一部署对辖区内三无船舶进行驱离、要求限期拆除和代为拆除工作。部分船舶属于长期无人看管的三无船舶，难以确认和联系船主，故无法通知其移走船舶或者自行拆解。在整治行动中对于自行或配合拆解船舶的船主，一般给予归还船壳主机。

**（二）构建便民沟通平台，疫情期间畅通交流渠道。**案件审理阶段正值疫情期间，13名原告远在福建，无法进行现场沟通协调。法官组建专案微信群，以使当事人可以进行及时、直接沟通，被告方在群内向原告介绍政策背景、执法的依据和必要性等；原告则直接将自身的诉求、困难和理由向被告进行反馈。通过微信群方式，使双方沟通透明、高效，取得了双方当事人信任。

**（三）充分释明法律精神，关照当事人正当利益诉求。**行政纠纷化解工作须以查明事实为基础，并遵循法律规定，而不是一味“和稀泥”。合议庭一方面向原告介绍国家政策，释明私建船舶的违法性以及政府监管的必要性，另一方面也向行政机关阐明依照法定程序作出行政行为的重要性，并指出“三无”船舶强制拆解应当拟定更为规范细致的处置方案，充分考虑行政相对人的正当利益诉求。通过上述工作，使当事人减少了分歧：原告降低诉讼预期，被告则根据船舶拆解后所得船壳机器的残值金额，给予原告一定补偿。达成共识后，13名原告均撤回起诉。

**三、典型意义**

无船名船号、无船舶证书、无船籍港的三无船舶，对长江航道安全、渔业秩序、水资源环境安全会造成威胁。集中清理三无船舶是长江大保护的必要举措，也是贯彻落实《中华人民共和国长江保护法》的重要举措。由于此类船舶信息不清、权属不明、踪迹不定，行政机关在执法时面临主体确认、送达、拆解处置等诸多难题，执法过程中体现出执法效率与程序完整性之间的矛盾。本案的意义在于，法院在案件中充分发挥行政审判职能，在依法监督审查行政执法行为前提下，处理好维护当事人正当权益与保护环境资源的关系，采取积极稳妥举措，最终使群体纠纷得到彻底解决。

**案例十：俞某诉上海市公安局松江分局交通警察支队行政处罚决定及上海市公安局松江分局行政复议决定案**

**一、基本案情**

2019年10月2日，原告俞某驾驶小型客车临时停靠在上海市松江区沪亭北路涞坊路南约100米处。该路段为黄实线路段且设有禁停标志，但俞某依然将车辆停靠在该路段，涉嫌违反《中华人民共和国道路交通安全法》第三十八条中关于车辆应按照交通信号通行的规定。被告松江交警支队执法民警现场发现俞某的违法行为后，经告知，对俞某当场适用简易程序作出罚款200元的行政处罚。俞某曾就罚款处罚决定向被告松江公安分局申请行政复议，松江公安分局维持原行政行为。俞某不服，向上海市闵行区人民法院提起行政诉讼。审理中，正值新冠疫情防控较为严峻的时期，经过合议庭耐心的在线“云释明”和精心化解，俞某当庭撤回起诉。

**二、协调化解主要做法**

本案中，俞某客观上的行为通过松江交警支队的举证已展示得较为清楚。对俞某的违法行为应适用何种法律规范进行处理系本案争点。为此，合议庭根据当时疫情防控情势，制定并分步推进“云”协调化解方案：

**（一）提前确认案情，理清审理框架。**通过查阅执法民警现场执法记录仪视频发现，俞某停车路段确实设置了禁止停车的标志，且全路段为黄实线。经联系，俞某对现场的事实情况予以确认，其不服处罚的争议焦点在于法律适用，即不应适用《中华人民共和国道路交通安全法》第三十八条的规定，而是应当依据该法第九十三条有关违法停车且驾驶员未离开时可以给与口头警告并令其驶离的规定。至此，法官已明悉本案的症结所在。

**（二）筹备在线庭审，做好流程预案。**案件审理正值疫情期间，考虑到防控需要和当事人应诉通勤距离较远等因素，从保障安全和方便当事人诉讼出发，经征询各方同意，合议庭决定采用在线方式开庭，通过两城四地连线方式实现影音实时互传的“云审理”。考虑到可能出现突发状况，除依照技术规范确定必需的工作流程外，还与办公室等技术保障部门充分对接，并将有关预案向当事人提前进行告知，给当事人充分的时间予以准备。

**（三）充分释法论证，力争“一庭终结”。**庭审中，在各方当事人辩论结束后，合议庭将审理中的争点向当事人作释明，即俞某的违法行为系违反交通信号而非普通的违法停车。根据《中华人民共和国道路交通安全法》第二十五条规定，交通标志、交通标线均属于交通信号，故俞某对交通信号尚未完全理解。经过合议庭协调，被告松江交警支队也向俞某展示了近年来上海地区类似的执法典型案例，更清楚地反映了其执法依据。最后俞某在深圳通过摄像镜头表示，感谢合议庭的耐心工作，其已对相关法律法规有了充分了解，对上海行政机关严格规范执法表示认同，并当庭申请撤回起诉。

**三、典型意义**

本案是疫情期间通过互联网在线沟通方式当庭调解成功的案件，充分发挥了互联网法庭的效率优势。此次在线协调，在满足当事人高效便捷解纷的司法需求的同时，提升了审判质效，也为今后更好地在法律适用存在争议的类似案件中灵活运用互联网方式进行审理和主持调解提供了经验，从而进一步推动信息化和行政审判工作的深度融合，努力推进行政争议的实质性解决。

**案例十一：袁某诉中国银行保险监督管理委员会上海监管局**

**履行法定职责案**

**一、基本案情**

2019年7月6日，袁某向上海银保监局举报某银行上海分行在其不知情、未到场情况下让人冒名顶替签署《最高额保证合同》《最高额抵押合同》，胁迫哄骗袁某在还款计划书上签字，以及违法放贷等违法违规行为，要求上海银保监局履行法定职责，监管违法违规行为，必要时移送公安机关，以保护原告的合法权益。上海银保监局受理袁某提出的投诉举报后作出答复，认为袁某所举报的事项不成立，并就签署贷款签约的过程中发现的问题，责令某银行采取有效措施改进措施，避免风险漏洞再次发生。袁某对上述答复不服，经行政复议后提起诉讼，要求撤销该举报答复和复议决定。一审法院裁定驳回其起诉后，袁某向上海金融法院提起上诉。

**二、协调化解的主要做法**

本案虽是关于袁某是否具备原告主体资格的裁定案件，但涉及上海银保监局及中国银保监会地方、中央两级行政主体，也涉及市民袁某作为69岁老年人与银行签约后民事纠纷的处理，处理不当可能引发更大矛盾。针对上述情况，合议庭并未就事论事地简单处理，而是选择时机解决矛盾。

**（一）深入研判案情，明确实质争点所在。**袁某系69岁老年人，针对其在金融借款专业交易中可能不具有相应专业能力等现实情况，合议庭并未就裁定案件进行简单处置，而是从摸清实际纠纷角度观察事态发展。经检索查询，在上海金融法院另案审理的他人与某银行上海分行等金融借款合同纠纷上诉一案中，袁某即系该案件的当事人之一。合议庭根据上述情况，与审理另案的法官及袁某代理人取得联系，询问金融商事案件进展情况。同时，经与袁某代理人联系，据其反馈如商事争议得以妥善解决，将有利于本案行政争议的解决。

**（二）与关联案件进展相衔接，探寻纠纷解决契机。**合议庭高度关注民商事关联案件的进展情况，并在本案谈话中向袁某释明涉及行政裁定案件的裁判思路，使当事人对审理结果有理性预期。本案审理中合议庭了解到，某银行上海分行撤销要求承担他人担保责任的诉请后，他人亦申请撤回其作为上诉人的关联金融商事案件。这一情况为本案争议的实质解决提供了契机。

**（三）反复耐心沟通释明，促成争议实质化解。**关联案件纠纷解决后，合议庭及时向上诉人袁某代理人进行反馈，选择恰当时机促成本案行政争议的实质性解决。经二审法官反复耐心释明，上诉人代理人解除了顾虑，自愿向二审法院提交撤诉申请，本起争议得以实质化解。

**三、典型意义**

近年来要求金融监管机构履行法定职责案件占据金融行政案件的相当比例，而本案的成功化解对于类似案件的协调和解将有所启迪，即简单案件未必均适合简单处理，应坚持实质解决行政争议的理念方法。本案合议庭通过主动检索查询到关联民商事案件，又通过金融行政案件与民商事案件的进展互动，在关联争议解决后，适时引导当事人正确处分权利，使争议得到一揽子解决。

**案例十二：蔡某某诉上海市崇明区人民政府、上海市崇明区**

**三星镇人民政府履行法定职责系列案**

**一、基本案情**

1999年11月，蔡某某申请个人住房建设使用集体土地。后查明县政府批准同意其异地建房。2004年，蔡某某以原批准建房用地在公路绿化带控制线范围内，且该位置已建好高压铁塔为由，申请变更建房用地位置。同年县政府批复同意其变更建房用地。后蔡某某取得规划许可证，向三星镇政府申请定桩定位和划定宅基地范围，并支付了押金和定桩费。此后因多种原因三星镇政府至今无法为蔡某某的宅地基定桩定位。2019年11月，蔡某某分别向上海市第二中级人民法院、上海市浦东新区人民法院提起行政诉讼，两家法院均委托至上海市崇明区人民法院行政争议多元调处中心进行调处。

**二、协调化解的主要做法**

**（一）相互借力，多方联动，拟定化解方案。**鉴于蔡某某在本市三级法院提起的行政诉讼皆由宅基地审批引发，而蔡某某的个人住房建设用地至今无法确定和落实，与镇政府当时的工作疏漏有关。蔡某某历经十几年提起约220件行政诉讼案件，均未能最终解决行政争议，故需要调整思路，借助第三方力量促成争议化解。为此，调处中心及时向崇明区委政法委作专题汇报。同时，调处中心与市二中院、浦东法院充分沟通，了解当事人的真实诉求，拟定了“相互借力、多方联动”的化解思路。在区委政法委的牵头下，调处中心和区司法局、区规自局、三星镇政府等相关职能部门多次召开协调会，达成一揽子化解争议的共识，并借助崇明地区农民相对集中居住的相关政策，形成初步化解方案。

**（二）立足事实，理清焦点，充分释法析理。**由于蔡某某要求补偿的数额过高，加之对立情绪较强，调处工作一度陷入僵局。为此，调处中心多次赴三星镇政府协调、细化化解方案，同时以务实高效的工作作风赢得蔡某某信任。在调处过程中，调处委员多次与蔡某某电话沟通，耐心解释现有农民相对集中居住相关政策，有意识地从蔡某某的立场、角度出发进行劝说，缓解其对立情绪，向其释明利弊关系，有效降低心理预期。蔡某某经过慎重考虑后，主动联系调处中心表明调解意向。

**（三）因地制宜，把握时机，成功达成协议。**蔡某某主动要求商谈调解方案，调处中心趁热打铁予以回应，在原有方案的基础上进一步细化，并与蔡某某加强沟通，调解方案逐渐明晰。2020年9月，调处中心召集各方当事人进行调解。崇明区相关职能部门负责人和蔡某某就调解方案进行当面沟通磋商。最终蔡某某同意调解方案，双方成功签订调解协议，蔡某某遂自愿提出撤诉申请，撤回与该案有关的所有行政诉讼、行政复议。

**三、典型意义**

行政案件集中管辖改革之后，本市诉讼案件由集中管辖法院受理。本案系非集中管辖法院接受集中管辖法院委托，利用多元解纷平台，因地制宜解决当地行政争议的典型案例。农村宅基地建房涉及百姓的切身利益，关乎百姓重大财产权益，此类案件的行政相对人往往有较为激烈的对抗情绪。为此，调处中心以实质性解决争议为宗旨，以维护行政相对人合法权益为导向，抓住焦点核心，巧思化解路径。蔡某某系列行政案件的一揽子实质性化解，维护了行政相对人的合法权益，也是行政争议多元调处中心在委托联动就地解决纠纷方面的有益探索，提供了可复制推广的宝贵经验。