

# 镇平县人民法院

## 2019 至 2021 年度行政案件

### 司法审查报告

近年来，在镇平县委领导、人大监督、政府支持、政协民主监督、上级法院和社会各界的关心帮助下，镇平县人民法院坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕“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，依法履行行政审判职责，有效化解行政争议，为镇平县的经济社会发展提供了有力的司法服务和保障。为持续助推法治镇平建设，促进行政机关依法行政水平的不断提升，我院对 2019 年至 2021 年本院审理的行政案件进行分析总结，并就有关问题提出改进建议，现将有关情况报告如下：

#### 一、2019-2021 年行政案件的基本情况特点

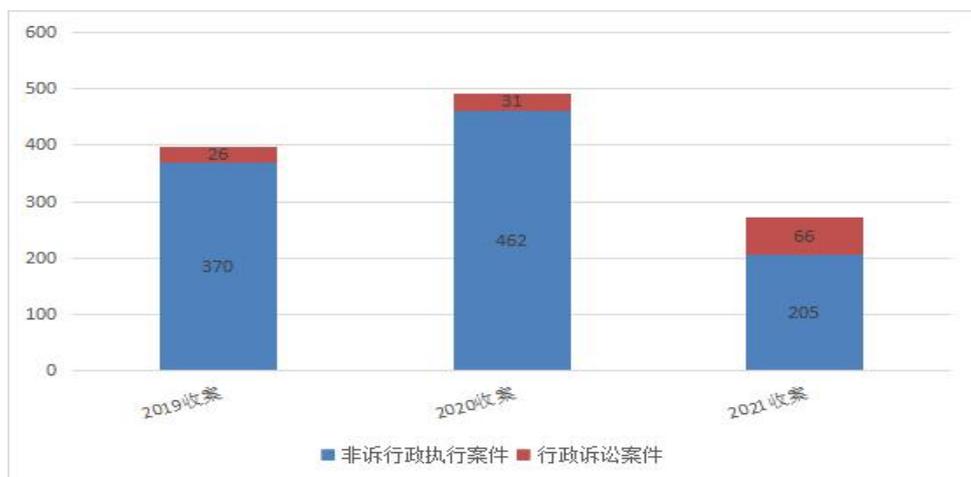
**（一）行政诉讼案件收案数量呈增长态势，结案数量稳中有升。**

2019 年 9 月，一审行政诉讼案件由“异地管辖”变为“属地管辖”，起诉到我院的一审行政案件共 396 件，其中行政诉讼案件 26 件；非诉行政执行案件 370 件。2019 年度结案 425 件（含旧存），结案率 94.70%。

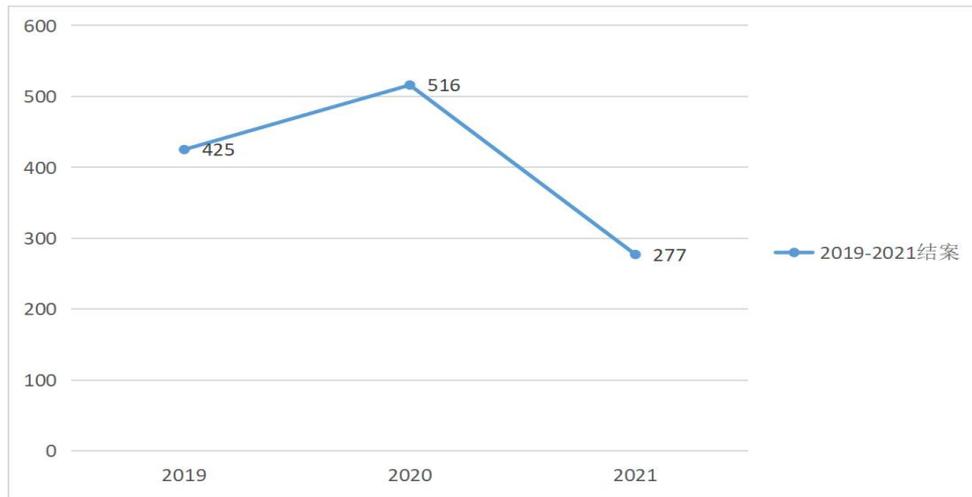
2020 年度，我院受理一审行政案件共 493 件，其中行政诉讼案件 31 件；非诉行政执行案件 462 件。2020 年度结案 516 件（含旧存），同比增长 21.41%，结案率 98.66%。

2021 年度，我院受理一审行政案件共 271 件，其中行政诉讼案件 66 件，同比增长 112.9%；非诉行政执行案件 205 件。2021 年度结案 277 件（含旧存），同比下降 49.22%，结案率 94.58%。

行政诉讼案件收案数量呈增长态势，一方面是因为自 2019 年 9 月 1 日起取消行政诉讼“转圈式”异地交叉管辖制度，减少了当事人的诉累和诉讼成本，畅通了诉讼渠道，有效地解决了立案难的问题；另一方面也反映出人民群众依法维权的意识增强，对行政机关依法行政和监督的要求也越来越高。



图表 1 2019 年-2021 年收案



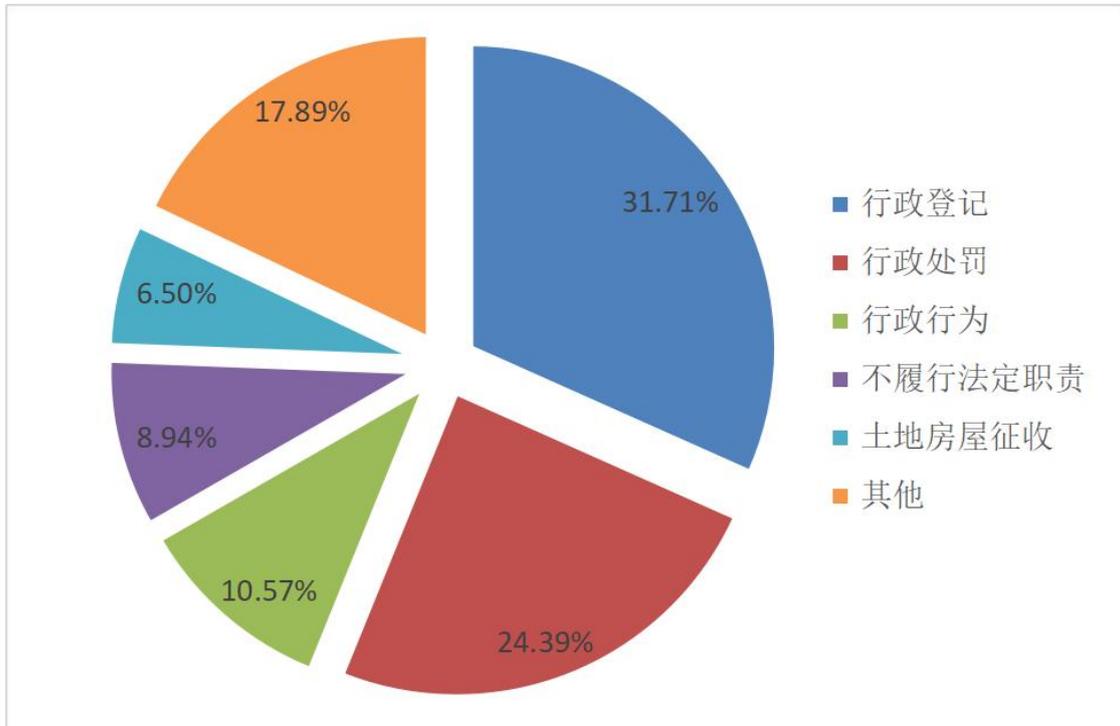
图表 2 2019 年-2021 年结案

## （二）行政案件分布不均衡、类型多样化更加明显。

### 1、案件所涉行政行为类型情况。

涉诉行政行为类型相对集中，2019 年-2021 年我院一审行政案件类型主要集中在行政登记、行政处罚、不履行法定职责、行政行为、土地房屋征收等领域。其中，行政登记类 39 件（占比 31.71%）、行政处罚类 30 件（占比 24.39%）、行政行为类 13 件（占比 10.57%）、不履行法定职责类 11 件（占比 8.94%）、土地房屋征收类 8 件（占比 6.5%），合计 101 件，占全部一审行政诉讼案件收案数的 82.11%；其他 22 件，占比 17.89%。此外，2021 年度中，行政补偿或赔偿、行政协议、政府信息公开等类型案件数量较前两年呈增长趋势，因重点工程项目征收和房屋、棚户区改造引发的涉民生案件明显增长。由于行政诉讼案件当事人诉求日渐多元，法

律问题和政策问题相互交织，对行政执法和行政审判都提出了新挑战。

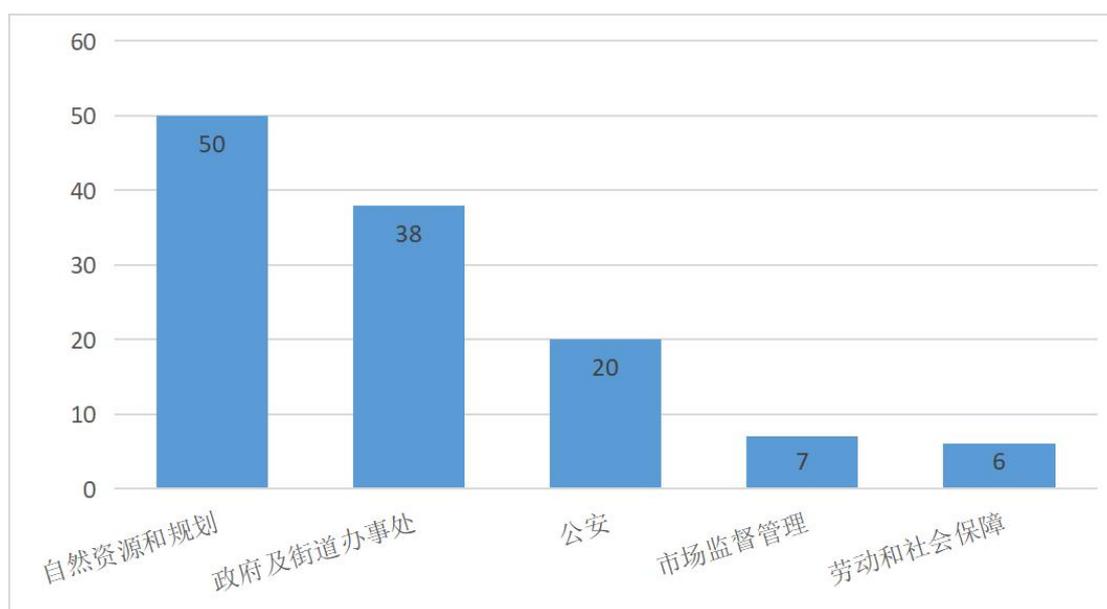


图表 3 2019 年-2021 年行政案件行政行为分布

## 2、案件所涉行政管理领域情况。

传统管理领域案件占比较大的状况没有改变，涉诉行政管理领域相对集中。一审案件收案数位居前五位的分别是：自然资源和规划 50 件、政府及街道办事处 38 件、公安 20 件、市场监督管理 7 件、劳动和社会保障 6 件。自然资源和规划、政府及街道办事处案件较多，与当地征地和拆迁项目较多有关。这些案件涉及人民群众的基本生产生活，关系到群众切身利益，在办理过程中往往争议激烈，处理难度大，

且容易引发当事人上诉、上访等问题。此外，民政行政管理领域、环境保护行政管理领域、卫生行政管理领域等案件也均有涉及。



图表 4 2019 年-2021 年行政案件涉诉行政管理领域分布

### 3、案件裁判结果情况。

2019 年 9 月-12 月，行政诉讼案件以判决方式结案 13 件，裁定驳回起诉 4 件，以调撤方式结案 8 件。

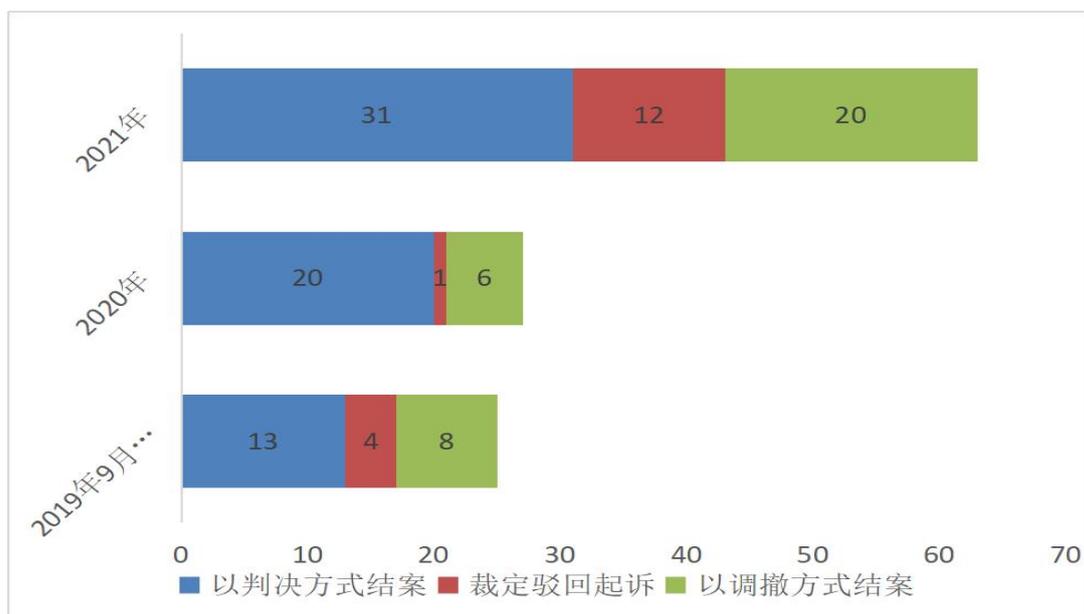
2020 年度，行政诉讼案件以判决方式结案 20 件，裁定驳回起诉 1 件，以调撤方式结案 6 件。

2021 年度，行政诉讼案件以判决方式结案 31 件，裁定驳回起诉 12 件，以调撤方式结案 20 件。

三年来，一审行政诉讼案件判决率 51.22%，调解率

27.64%，上诉改判率 1.75%。

程序性裁定驳回起诉案件共 17 件，占比 13.8%，说明行政案件原告方对行政机关职责权限不了解，或者有意规避起诉期限等原因未能合理行使诉权，导致案件不能进入实体审理，这不仅造成了司法资源的浪费，也损害了行政审判的权威性。2021 年，我院积极探索实质性化解行政争议新渠道，督促行政机关积极履职，加强对当事人的释法、说理工作，使案件调撤率和服判息诉率均有大幅提升。2021 年底，镇平县行政争议协调化解中心在我院成立，开启了党委领导、“府院”联动、实质性化解行政争议的崭新篇章，初步取得了良好的社会效果。



图表 5 2019 年-2021 年行政案件裁判结果分布

#### 4、行政机关的败诉情况。

2019年9月-12月，行政机关败诉案件共3件，占比11.5%。

2020年度，行政机关败诉案件共6件，占比17.6%。

2021年度，行政机关败诉案件共8件，占比12.3%。

近三年一审行政诉讼案件共123件，行政机关败诉17件，败诉率为13.8%。

行政机关败诉原因呈多样性。其中，因违反法定程序、怠于履行法定职责和事实不清、证据不足败诉的占大多数，此外，因行政行为违法、适用法律错误等情况也有出现。值得注意的是，个别行政机关应诉能力不强，不重视举证工作，因未充分举证导致败诉情况仍未杜绝。

#### **（三）行政非诉执行案件审查力度加大，裁执分离成效明显。**

2020年度，我院受理行政非诉执行案件共462件，其中准予执行442件，占比95.7%。2021年度，受理行政非诉执行案件共204件，其中准予执行188件，占比92.2%。通过对行政非诉案件的强制执行，有效地维护了行政执法权威，违法占地、违法建房等违法行为得到了初步遏制。2021年度行政非诉执行案件数量大幅减少有两点原因：1.随着国家三胎政策的施行，镇平县卫健委申请强制执行的案件数量减

少；2.省自然资源厅、省高级法院、省检察院等九部门联合出台《关于完善自然资源行政执法体制机制促进执法监管长效常治的实施意见（试行）》，进一步规范了裁执分离工作，加之行政执法的规范化程度提升，涉自然资源非诉执行案件数量有所减少。

## 二、行政机关依法行政工作中存在的主要问题

近年来，镇平县在法治建设方面取得了明显进步，大多数行政机关在执法过程中能够严格按照法定程序进行。但随着全面依法治国和法治政府建设工作的深入推进，各行政机关需要不断提高执法能力，更加注重出庭应诉工作。进一步增强法治思维和法律意识，我院在办理行政案件过程中，发现如下问题：

### （一）程序意识不强，存在执法不规范现象。

“公正”不仅要求实体公正，更要求程序公正。对于违反法定程序的具体行政行为，即使处理结果是正确的，也要被法院判决确认违法或者撤销。个别行政机关为了追求行政效率和结果忽视程序，因随意简化或不严格履行法定程序而导致败诉。有的行政机关在拆除违法建筑时不履行催告、公告等程序，还有的在未保障当事人行使行政复议和行政诉讼权利时就实施强制拆除行为。如裴某诉郭庄乡政府强制拆除房屋或者设施和行政赔偿案件中，2020年5月6日，经郭庄

乡土地所、规划所联合现场检查，发现裴某在孙楼村建设的驾校不符合村庄规划，下达了限期拆除通知书，限自接到通知书三日内自行拆除，逾期不拆除将依法强制执行。2020年5月13日，郭庄乡政府将驾校强制拆除。郭庄乡政府具有责令违法当事人停止违法建设或者限期拆除的职权，但在强制拆除前，应依据《中华人民共和国行政强制法》第三十四条、第三十五条、第三十六条、第三十七条、第三十八条、第四十四条规定，经事先催告当事人履行义务，充分听取当事人的意见后，才可作出强制拆除违建房屋的决定，依法送达当事人，并应公告，限期当事人自行拆除，当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，方可依法强制拆除。案件中郭庄乡政府未履行法定程序的情况下，即作出决定，并对驾校实施强制拆除，其程序明显违法，法院判决郭庄乡政府败诉并赔偿原告裴某建设驾校的建筑材料损失。还有个别行政机关在土地房屋征收工作中程序混乱，有的补偿决定评估程序不合法，有的补偿方式不合法，有的在签订补偿协议或作出补偿决定时就直接拆除被征收人的房屋等等，违背程序公正，未能保障当事人的合法权益。

## **（二）证据意识欠缺。**

《中华人民共和国行政诉讼法》第三十四条规定，被告对作出的行政行为负有举证责任，应当提供作出该行政行为

的证据和所依据的规范性文件。被告不提供或者无正当理由逾期提供证据，视为没有相应证据。该举证责任与举证期限的规定，意义在于监督行政机关依法行政，防止其消极应诉。我院在行政审判中发现，有的行政机关在作出具体行政行为时没有做好证据收集和保存工作，或者提供的证据不能证明其所认定的事实和依据。行政机关承担举证责任的范围不仅包括事实方面的证据，还包括法律方面的证据。有的行政机关在提交证据时往往不依照法律规定，忽视提交其作出行政行为所依据的规范性文件，表明相关行政机关工作人员责任意识欠缺、法治意识淡薄。有个别行政机关在应诉后不能按期举证，甚至逾期完全不提交任何证据，直接造成败诉。如原告镇平县某公司诉被告镇平县环境保护局行政处罚一案中，被告镇平县环境保护局于2019年9月11日对原告镇平县某公司涉嫌违反水污染防治管理制度进行调查，后认为该公司洗涤废水未按要求进行沉淀，随意排放，其行为违反了《中华人民共和国水污染防治法》第三十九条规定，于2019年11月14日作出镇环罚决字（2019）第124号行政处罚决定书：1、责令改正违法行为；2、处以罚款十万元整。原告镇平县某公司不服该处罚决定，向本院提起诉讼。因被告镇平县环境保护局收到本院送达的应诉手续后，在法律规定的十五日举证期限内，未向本院提交相关证据材料，应当承担

对其不利的法律后果。故本判决撤销被告镇平县环境保护局于2019年11月14日作出的镇环罚决字〔2019〕第124号行政处罚决定书。

### （三）怠于履行法定职责。

不履行法定职责是行政机关不作为的典型表现，严重影响行政机关在人民群众心中的形象。当事人申请行政机关履行法定职责，承担相应法定职责的行政机关存在消极履行法定职责或者对于行政相对人提出的履行职责申请拒绝履行、不予回复。如赵某诉镇平县自然资源局不履行法定职责一案中，原告赵某发现被告镇平县自然资源局为第三人颁发的国有土地使用证四至不清，多个材料系伪造，严重侵犯原告合法权益。原告多次找被告反映上述情况，要求被告纠正，并于2021年7月1日向被告邮寄了一份律师函，申请被告依法审核为第三人的办证行为。被告于2021年7月5日签收该邮件后，对于原告赵某的申请未进行书面答复。经法庭调查，发现镇平县自然资源局（原镇平县土地管理局）在为第三人办理国有土地使用证时的地籍档案原件中证据材料绝大部分缺失，土地登记审批表中仅有审查人员初审意见，土地管理机关审核意见及县级以上人民政府审批意见栏均为空白等问题，法院最终判决镇平县自然资源局败诉，同时向镇平县自然资源局发出司法建议，建议其自行调查、认真纠

错。

#### **（四）大局意识、担当意识较差。**

有的行政机关化解矛盾纠纷不积极，在行政相对人已经诉至法院后，仍然不主动纠错、承担责任，将纠纷的解决完全依靠于法院的判决，不利于实质性化解行政争议。尤其是在多个行政部门的行政行为被行政相对人诉至法院后，相互推诿，不愿意承担责任。在机构改革之后，一些行政机关被更名或者重组，相应的职能也发生了变化，出现了行政相对人不知道要找谁、相关行政机关互相“踢皮球”的情况，均辩称不是适格被告，以机关职能变更、领导人换届等为由拒绝承担责任，缺乏担当精神，影响了行政行为的公信力。

#### **（五）践约履约意识不强。**

行政协议是行政机关以实现行政管理或者公共服务职能为目标，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议。协议一经签订，应遵守诚实信用和信赖利益保护等基本原则。近年来，随着城镇化进程加快，土地房屋征迁工作成为重点。2021年以来，行政协议案件数量明显增多。我院在审理案件中发现，一些行政机关存在不当甚至违法允诺、不履行或者不按约定履行行政协议、签订的协议不规范等情况。甚至有的行政机关先“签约”后“毁约”，造成双方矛盾进一步加剧，衍生出信访等不稳定事件，

同时也极大地损害了党委政府的信誉和形象。

### **三、推进法治政府建设和行政机关应诉工作的建议**

**（一）进一步增强法治思维和法治理念，将依法行政贯穿工作的始终。**

“深入推进依法行政，加快建设法治政府”是全面推进依法治国六项重大任务之一。深入推进依法行政，加快建设法治政府，既是全面推进依法治国的题中之义，也是建设社会主义法治国家的关键环节。要重视行政机关工作人员依法行政意识与能力的培养，县乡两级政府要提高政治站位高度，加强对行政人员特别是领导干部的法治教育，养成依法办事的习惯，提高运用法治思维和法律手段解决问题的能力。要定期组织行政执法人员参加通用法律知识培训、专门法律知识轮训和新法律法规专题培训，提高行政执法水平。县乡两级行政机关及其工作人员应牢固树立依法行政的理念，把依法行政贯穿于行政管理的各个环节，不断提高依法行政的能力和水平，形成良好的社会法治风尚。

**（二）切实加强行政执法规范化建设。**

行政执法是依法行政、实施依法治国方略的关键性环节，是实现国家行政管理职能的重要方式。行政执法规范化建设，就是行政执法机关在坚持正确的执法理念和充分体现国家法律精神的前提下，按照一定的目标、标准，不断健全

和完善规章制度、程序流程和措施办法，科学、严谨、认真地规制执法人员的执法依据、执法程序、执法行为、执法手段、执法效果，达到执法公平正义、实现执法的法律效果和社会效果的有机统一。一要严格依照法定程序开展工作。执法人员要树立程序意识，将程序正当性落实到每一项工作、每一个执法环节当中去。二要权责统一。特别是机构改革之后，每个行政机关都要进一步明确权力清单和责任清单，进一步规范行政权力和职责范围，防止超越职权、滥用职权或者行政不作为等问题的发生。三要坚持人民立场，注重平衡集体利益与个人利益。执法目的与执法方式形成有机统一，最大限度保护当事人的合法权益。

### **（三）加强多方联动，形成合力，促进行政争议实质性化解。**

在当前行政争议数量日益增多、群体性行政争议较为突出的新形势下，实质性化解行政争议、保护公民权益、维护社会稳定和促进社会和谐的任务更加艰巨。需要进一步强化“府院联动”机制，深化政府与法院之间的良性互动，合力促进矛盾纠纷源头化解。要以镇平县行政争议协调化解中心为载体，建立解决争议的新机制，统筹行政资源、司法资源、社会资源，坚持上下联动、部门协同、整体协调，加快形成多方参与、多元共治、多点联动、系统完备的府院联动工作

新格局，持续优化营商环境，提高服务质效，建设服务型政府、高效化司法。

#### **（四）进一步提升行政机关的应诉能力。**

行政机关负责人出庭应诉是法治和社会文明进步的标志，也是领导干部运用法治思维和法治方式解决问题的内在要求。行政机关负责人出庭应诉有利于了解行政管理中存在的问题，促进规范执法活动，有利于解决行政纠纷，便于作出正确决策。县乡两级政府应严格落实行政机关负责人出庭应诉制度，出庭前了解案情，积极主动参与调解，避免将出庭流于形式，做到“出庭、出声、出效果”。特别是对于有重大影响、复杂案件，行政机关一把手要带头出庭应诉，以上率下，抓好出庭应诉制度的落实，切实化解行政纠纷。

2022年6月27日