

# 关于黑龙江省行政审判工作情况的调研报告

——基于 2021 年数据的分析

为全面反映龙江行政审判和行政执法情况，通过司法数据看龙江法治建设，课题组对 2021 年全省行政案件基本情况及特点、依法行政取得的成绩和重点执法领域存在的问题进行了分析梳理，并就进一步推进法治政府建设提出了相关建议。

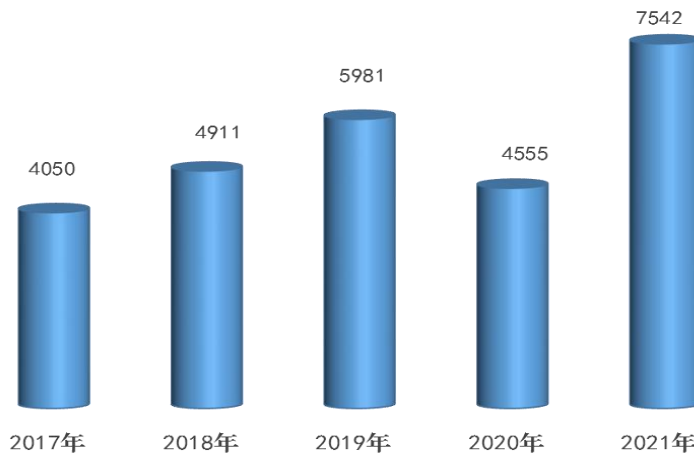
## 一、全省行政案件基本情况及特点

### （一）案件数量大幅增长，收、结案均突破万件

2021 年，全省法院行政案件数量大幅增加，共受理各类诉讼案件 11650 件，同比上升 56.15%，审结 10752 件，同比上升 40.59%，结案率 92.29%。其中，一审受案 7542 件，同比上升 65.58%；二审受案 3259 件，同比上升 35.85%；申请再审受案 776 件，同比上升 67.60%；提起再审 75 件，同比上升 70.45%。审查和执结非诉行政执行案件 3925 件，同比下降 1.83%。

近年来，随着行政诉讼立法的完善和人民群众维权意识的增强，全省各类行政诉讼案件受案数整体上呈逐年增长趋势，仅 2020 年因疫情影响有所下降。2017—2021 年，全省各类行政诉讼案件受案数分别为 6895 件、8090 件、9609 件、7461 件、11650 件。其中，一审案件受案数分别为 4050 件、4911 件、5981 件、4555 件、7542 件。

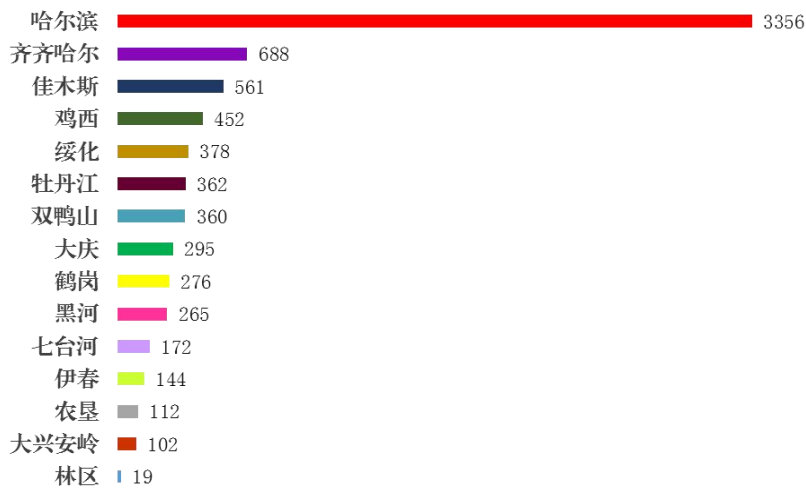
2017—2021 年全省一审行政案件受案统计图



## （二）各地一审受案数量不均衡，四地受案数占全省六成以上

从案件地域分布情况看，各地行政案件受案仍呈不均衡状态。2021年，哈尔滨、齐齐哈尔、佳木斯、鸡西四地一审行政案件受案分别为3356件、688件、561件、452件，共计5057件，占全省一审行政案件受案总数的67.05%；而农垦、大兴安岭、林区三地受案较少，分别为112件、102件、19件，共计233件，仅占全省一审行政案件受案总数的3.09%。在层级分布上，案件数量从基层法院、中级法院到高级法院呈逐级增多的“倒三角”格局。

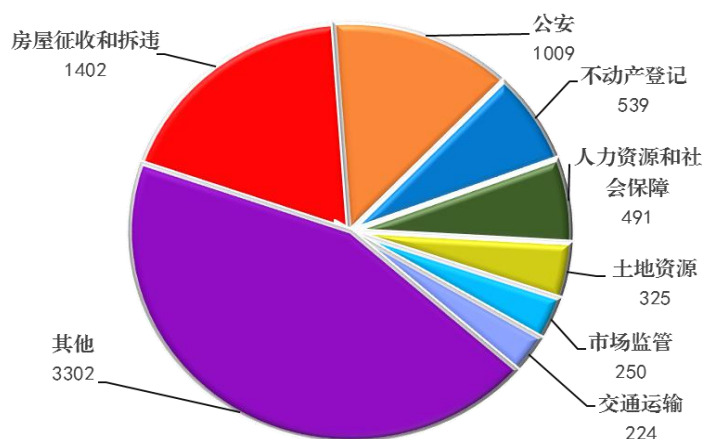
2021 年全省一审行政案件地区受案对比图



### （三）案涉行政管理领域不断扩大，争议主要集中于涉民生等领域

全省行政诉讼案件涉及的管理领域进一步拓宽，但仍主要集中于房屋征收和拆违、公安、不动产登记、人力资源和社会保障、土地资源、市场监管、交通运输等与人民群众生产生活密切相关的行政管理领域，这七个领域一审受案数分别为 1402 件、1009 件、539 件、491 件、325 件、250 件、224 件，共计 4240 件，占一审受案总数的 56.22%。其中，房屋征收和拆违、公安、不动产登记、人力资源和社会保障、土地资源领域行政案件受案数则连续四年处于前五位。但公安类案件占全省一审行政案件比例，已由 2015 年的 25.63% 逐年下降至 2021 年的 13.38%。

2021 年全省一审行政案件涉诉领域示意图



#### **（四）行政行为类型相对集中，当事人诉讼请求更加多元化**

按照行政行为类型划分，案件主要集中于行政处罚、行政征收、行政登记、行政确认、不履行法定职责、行政强制、政府信息公开、行政许可等行为。此八类案件一审受案数分别为 1123 件、1055 件、638 件、514 件、468 件、453 件、351 件和 221 件，共计 4823 件，占一审受案总数的 63.95%。其中，行政征收、行政许可和政府信息公开案件大幅增加，同比分别上升 209.38%、127.84%和 111.45%。从原告的诉讼请求看，除传统的撤销之诉、确认之诉、履行之诉、赔偿之诉外，请求附带审查规范性文件、一并解决民事争议的案件均有所增加。

#### **（五）行政机关败诉率有所下降，败诉案件主要集中于征收补偿及不动产登记领域**

全省法院 2021 年共审结一审行政案件 6846 件，以判决方式结案 2894 件，占一审结案总数的 42.27%。行政机关败

诉 920 件，占以判决方式结案的 31.79%；全省平均败诉率 13.44%，同比下降 2.46 个百分点，低于全国平均水平。

败诉较多的案件主要集中于房屋征收和拆违（365 件，占一审败诉案件总数的 39.67%）、不动产登记（192 件，占 20.87%）、公安（84 件）、市场监管（65 件）、社会保障（62 件）、政府信息公开（46 件）、环境资源（37 件）、集体土地征收（29 件）等领域。

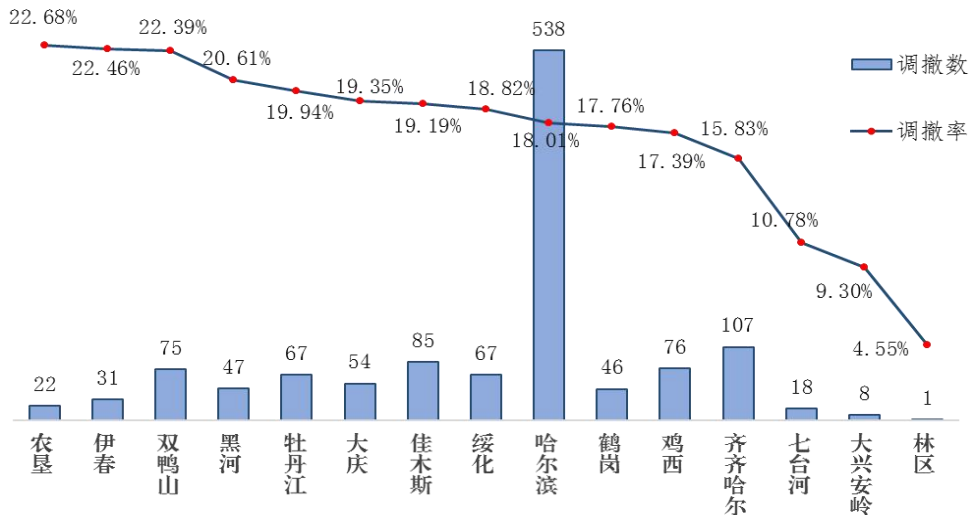
## **（六）行政案件调撤数量上升，实质性化解争议效果明显**

全省法院坚持和发展新时代“枫桥经验”，加大行政案件调解协调力度。2021 年一审行政案件以调撤方式结案 1242 件，同比上升 24.32%，调撤率 18.14%。

从调撤案件数量看，前五位是哈尔滨、齐齐哈尔、佳木斯、鸡西、双鸭山，分别为 538 件、107 件、85 件、76 件和 75 件。

从调撤率看，前五位是农垦、伊春、双鸭山、黑河、牡丹江，分别为 22.68%、22.46%、22.39%、20.61% 和 19.94%。其中黑河、双鸭山、伊春三地调撤率上升明显，分别同比上升 9.23%、7.18%、6.46%。

### 2021 年全省各地撤诉案件数和比率示意图



## 二、全省法院行政审判重点工作

### (一) 继续报送行政审判白皮书，助推法治政府建设

自2009年始，省法院已连续14年制作《行政审判白皮书》，呈报省委、省人大常委会、省政府、省政协主要领导。2021年5月28日，省委宣传部在省政府新闻办公室组织召开《行政审判白皮书》专题新闻发布会，由省委宣传部发布《行政审判白皮书》在全国尚属首次，《人民日报》《法治日报》等多家媒体参加并报道，取得良好社会反响。牡丹江、大庆、双鸭山、绥化、七台河、伊春、黑河等中级法院也通过制发白皮书或召开新闻发布会等不同形式通报辖区行政审判工作情况。

### (二) 强化司法与行政良性互动，推进行政执法规范化

坚持行政审判功能定位，采取多种形式深化与行政机关的沟通交流，统一执法、司法标准，推动法治政府建设再上新台阶。省法院与省司法厅召开第二次院厅联席会议，双方

就多项议题达成共识。大庆中院联合大庆市司法局印发《大庆市行政争议协调化解工作实施办法（试行）》及相关工作规则，设立行政争议协调化解中心。哈尔滨中院对近三年征地拆迁领域政府败诉案件进行调研，并与市住建局召开联席会议，通报败诉情况，提出促进依法行政的建议。全省法院积极协助政府开展行政立法和执法监督工作，为行政机关起草的多部规范性文件反馈意见；多名法官受邀为行政机关授课或提供行政执法咨询。强化源头治理，针对案件审理中发现的行政执法问题，及时发出司法建议。

### **（三）巩固行政机关负责人出庭工作成果，提升应诉效果**

省法院坚持对被诉行政机关负责人出庭应诉情况进行月通报。2021年，全省中级、基层法院依法开庭审理一、二审行政诉讼案件3445件，行政机关负责人出庭应诉率连续三年保持100%，连续五年位列全国第一。在此基础上，积极推动提升负责人出庭应诉效果，充分发挥负责人出庭应诉的优势和作用。我省报送的大庆中院审理的江苏中厦集团有限公司诉大庆市让胡路区住房和城乡建设局行政处罚案，入选最高法院首次发布的行政机关负责人出庭应诉15起典型案例。

### **（四）推进行政诉讼管辖制度改革，合理配置审判资源**

为贯彻落实中央关于行政诉讼管辖制度改革部署，解决行政诉讼“主客场”问题，省法院积极推进行政诉讼管辖制

度改革。经充分调研，起草完成了全省铁路两级法院跨行政区域管辖行政案件改革方案，经报请省委同意，最高法院批准后，全省铁路两级法院已于2022年1月1日正式跨行政区域管辖行政案件。同时，重新制定《关于以市（地）人民政府（行署）为被告的第一审行政案件异地管辖的规定》，对以地市级政府为被告的一审行政案件管辖法院进行调整。

### **三、行政管理和行政执法取得新成效**

从全省法院行政审判工作情况看，行政机关在执法理念、执法方式、执法作风等方面都有明显的转变，行政执法水平及应诉能力均有所提高。

**一是依法治理成为自觉和共识。**行政机关普遍树立了运用法治思维和法治方式开展行政执法、化解行政争议、推动改革发展的基本理念。尤其是出台重大行政决策、签订重要行政协议等，能够将公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论等作为必要程序。积极清理修改不合规的规范性文件，避免和减少相关文件纳入行政诉讼附带审查范围。积极推动规范文明执法，依法惩处各类违法行为，努力在合法维度中追求最佳行政效果。

**二是行政争议化解能力不断提升。**全省各级行政机关对可以通过裁决、复议解决的争议，引导相对人依法通过行政程序、行政复议寻求救济。多数行政机关能够积极配合人民法院开展协调和解工作，通过庭外和解、自行纠正违法行政行为等方式，妥善化解矛盾纠纷。各级行政机关负责人积极



出庭应诉，主动担当作为，充分利用庭审平台与相对人沟通，为行政争议的实质解决发挥了积极作用。

**三是行政复议纠错功能得到有效发挥。**行政复议工作得到进一步加强和改进，行政复议监督纠错、实质化解行政争议的功能得以有效发挥。据统计，2021年全省各级复议机关审结复议案件中直接纠正行政行为的835件，同比上升40.10%，复议纠错率15.78%。省司法厅专门针对全省行政复议案件进行归纳分析，并就行政执法中存在的问题形成专题报告，为加强和改进依法行政工作起到了促进作用。

### **三、几类重点案件执法问题分析**

在征收补偿、不动产登记等个别管理领域，相关行政案件反映出行政执法仍存在薄弱环节，主要体现在：

#### **（一）土地房屋征收案件**

**一是征收程序不合法。**有的行政机关不启动土地征收程序，直接以签订补偿协议或购买协议的方式代替征收；有的集体土地征收程序与国有土地上房屋征收程序混用；有的评估机构的选定或评估程序不合法。**二是安置补偿不到位。**有的征收决定发布时间与补偿决定作出时间间隔过长，却以征收决定公告之日作为房屋价值的评估时点，显失公平；有的补偿决定中未保障被征收人对补偿安置方式的选择权。**三是强制拆除行为违法。**有的采用以拆危、拆违代替征收方式实施强制拆除；有的在房屋征收过程中采取断水断电等不正当方式损害被征收人合法权益；有的在实施强制拆除过程中，

未制作物品清单，亦未对被征收人的财产进行妥善保管。

## **（二）不动产登记案件**

一是**登记行为事实不清、证据不足**。有的行政机关进行登记时，未考虑基础法律关系，致使同一土地使用权重复抵押、重复登记，或同一房屋所有权登记错误，给实际权利人或善意第三人造成损失。二是**登记行为违反法定程序**。有的房屋登记时应进行实地查看而未查看；有的初始登记缺少竣工备案手续；有的抵押登记时申请人未提交抵押合同、主债权合同等必要文件，或者抵押人未到场、代理人无授权委托书。三是**拖延履行登记职责**。有的在登记申请文件被撤销或变更后，未根据相对人的申请及时作出变更登记；或者案涉房屋权属已经人民法院生效判决确认，申请人依据生效判决及相关手续申请办理权属登记，登记机关仍不予登记。

## **五、深化法治政府建设的几点建议**

一是**进一步加强重点领域监管**。在土地和房屋征收补偿、不动产登记、行政强制等存在问题较多的管理领域中，应严格遵守相关法律规定，依照法定程序开展工作，倾听群众合理诉求，最大限度保障相对人合法权益。积极探索创新社会管理方式，疏通行政争议化解渠道，不断创新纠纷解决方式。

二是**进一步规范行政执法行为**。依法落实执法全过程记录制度，特别是对行政拘留、强制带离、查封、扣押财产、强制拆除等现场执法活动，推行全程影像记录，必要时可邀

请公证人员全程参与。积极适应执法权重心下移改革要求，重点规范基层执法程序。用信息化手段实现对行政执法行为的在线动态监管，充分发挥执法特邀监督员的作用，加大对行政执法意见建议的征集力度。

**三是进一步优化法治营商环境。**坚持用法治规范政府和市场的边界，持续推进“放管服”改革，依法平等保护各类市场主体合法权益。对新兴产业、领域包容审慎监管，慎用责令停产停业、吊销执照等行政处罚方式，努力营造公平竞争、开放透明的市场秩序和投资环境。大力推进法治政府和政务诚信建设，全面依法履行行政许可、行政给付等职责，依法订立行政协议，严格兑现向相对人依法作出的政策承诺，对因客观原因导致协议不能履行的应依法予以补偿，切实维护相对人的信赖利益。

**四是进一步健全行政争议多元化解机制。**建议行政机关将诉前化解作为社会治理的重要组成部分，构建覆盖全省的行政争议预防化解工作平台。加强城乡社区建设，强化网格化管理和服务，切实把矛盾化解在基层。进一步发挥行政裁决、行政复议优势，力争将更多争议有效化解在行政程序中。进一步落实行政机关负责人出庭应诉制度，将之作为行政首长掌握行政执法状况和实质解决争议的重要途径。自觉接受司法监督，共同把司法和执法效能转化为人民群众的满意度和获得感。

作者：黑龙江省高级人民法院行政庭课题组