



山东法院文库

第四卷

优秀司法建议选编

白泉民 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



山东法院文库
第四卷

优秀司法建议选编

白泉民
主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

优秀司法建议选编 / 白泉民主编. —北京:法律出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8718 - 4

I. ①优… II. ①白… III. ①司法—合理化建议—中国 IV. ①D96

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 272604 号

优秀司法建议选编
白泉民 主编

策划编辑 韦钦平 朱海波
责任编辑 朱海波
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 710 毫米×1000 毫米 1/16

版本 2015 年 12 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

印张 12.5 字数 226 千

印次 2015 年 12 月第 1 次印刷

编辑统筹 大众出版分社

经销 新华书店

责任印制 沙 磊

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-8718-4

定价:36.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

优秀司法建议选编

主 编：

白泉民

副主编：

侯建军 李方民

编 辑：

黄明春 赵 峰 刘 峥

林 磊

前 言

司法建议是法律赋予人民法院的重要职责,是人民法院坚持司法为民公正司法主线、依法延伸审判职能的重要途径,是促进司法功能发挥、提升司法公信力的重要手段。为加强人民法院司法建议工作,充分发挥司法建议功能作用,最高人民法院于2007年和2012年先后两次制定规范性文件,阐明了司法建议工作的重要性、工作重点和工作机制,促进了全国法院司法建议工作的制度化、规范化发展。

山东法院历来重视司法建议工作,多年来,全省法院认真贯彻落实最高人民法院要求,坚持把司法建议作为提升审判效果、促进社会治理的重要切入点和有效方法,在依法办理好各类案件的同时,认真开展司法建议工作,积极为党委、政府和企事业单位建言献策,取得了良好效果。全省各级法院每年提出各类司法建议1000余件,这些司法建议为促进全省经济社会健康发展、维护社会和谐稳定作出了重要贡献。

为促进和规范全省法院司法建议工作,自2011年起,山东高院每年组织一届全省法院优秀司法建议评选活动,至2014年,共开展了四届。呈现在读者面前的这本书,是我们从获奖司法建议中挑选出来的优秀司法建议汇编,共49篇。这49篇司法建议内容精练,形式规范,针对性和可操作性强,具有较高的借鉴参考价值。建议对象涵盖党政机关、社会团体、企事业单位等,建议涉及的领域包括金融、教育、保险、医疗等行业,每篇司法建议都凝聚着山东法官的辛劳和智慧,体现着人民法院主动服务党和国家工作大局的责任和担当。根据司法建议的内容和功能,我们划分了“推动社会治理创新”、“服务经济社会发展”和“促进民生权益保障”三编,每篇司法建议由建议背景、司法建议书和效果三部分组成。

当前,我国正处于推进实施“四个全面”战略布局的重要时期,面对新形势,适应新常态,人民法院在认真履行审判职责的同时,应当积极拓展和延伸审判职能,更加重视司法建议工作,更加有效地增强审判效果,更加充分地实现审判功能。衷心希望这本司法建议选编的出版,能够为人民法院开展司法建议工作提供有益参考,能够为党委、政府、企事业单位堵塞管理漏洞、改进管理方式、提升管理水平提供有益借鉴,从而为推进社会治理创新、加快法治建设进程贡献力量。

由于水平有限,本书难免存在疏漏之处,敬请广大读者批评指正。

编 者

二〇一五年五月

目 录

第一编 推动社会治理创新

- 日照市中级人民法院关于行政机关败诉情况及对策的司法建议 / 3
- 菏泽市中级人民法院关于促进依法行政维护相对人合法权益的司法建议 / 9
- 阳信县人民法院关于规范行政执法行为的司法建议 / 12
- 平邑县人民法院关于加强政府信息公开工作的司法建议 / 15
- 青岛市中级人民法院关于推行行政机关负责人出庭应诉制度的司法建议 / 18
- 山东省高级人民法院关于加强网络环境下公证保全证据工作的司法建议 / 21
- 聊城市中级人民法院关于完善涉网吧侵权公证保全程序的司法建议 / 25
- 济南铁路运输中级法院关于加强铁路用地管理的司法建议 / 28
- 青岛铁路运输法院关于规范运管管理避免和减少铁路人身损害纠纷的司法建议 / 31
- 平原县人民法院关于加强车辆交通管理减少交通事故发生的司法建议 / 34
- 微山县人民法院关于提高危险驾驶案件诉讼效率的司法建议 / 37
- 微山县人民法院关于保护举报人安全的司法建议 / 39
- 东营市中级人民法院关于预防医疗卫生系统职务犯罪的司法建议 / 42
- 青岛市中级人民法院关于完善法律服务合同加强律师管理的司法建议 / 45
- 东平县人民法院关于依法办理企业法定代表人变更登记的司法建议 / 48

第二编 服务经济社会发展

- 山东省高级人民法院关于规范金融借款合同“最高债权额”约定的司法建议 / 55
- 枣庄市中级人民法院关于加强民间借贷监管促进全市金融业健康有序发展的司法建议 / 58

- 潍坊市中级人民法院关于规范民间借贷行为的司法建议 / 62
- 曲阜市中级人民法院关于打击非法集资规范民间借贷行为的司法建议 / 65
- 滨州市沾化区人民法院关于加强民间借贷监管的司法建议 / 68
- 青岛市中级人民法院关于规范金融业发展的司法建议 / 71
- 烟台市中级人民法院关于防范金融风险保护金融安全的司法建议 / 74
- 莱芜市中级人民法院关于优化金融环境促进经济健康发展的司法建议 / 78
- 垦利县人民法院关于预防金融职务犯罪的司法建议 / 81
- 威海市中级人民法院关于防范和抵御外资企业非正常撤离的司法建议 / 87
- 青岛市中级人民法院关于加强保险管理堵塞保险管理漏洞的司法建议 / 93
- 山东省高级人民法院关于进一步完善保险合同内容的司法建议 / 97
- 威海市中级人民法院关于完善保险合同的司法建议 / 99
- 聊城市东昌府区人民法院关于加强和完善保险管理的司法建议 / 102
- 临沂市中级人民法院关于加强物流业市场管理的司法建议 / 105
- 山东省高级人民法院关于加强对担保公司监督管理和政策扶持的司法建议 / 113
- 枣庄市中级人民法院关于推进知识产权质押贷款工作的司法建议 / 117
- 济南市中级人民法院关于防止发生劳动争议的司法建议 / 121
- 济南铁路运输中级法院关于建设施工企业应树立法律风险意识的司法建议 / 124

第三编 促进民生权益保障

- 垦利县人民法院关于加强安全教育防范校园伤害案件的司法建议 / 131
- 泰安市中级人民法院关于加强教育管理预防未成年人犯罪的司法建议 / 136
- 济南市中级人民法院关于妥善处理房地产市场有关纠纷的司法建议 / 140
- 济南市中级人民法院关于规范物业服务企业管理的司法建议 / 144
- 烟台市芝罘区人民法院关于做好国有土地上房屋征收工作的司法建议 / 148
- 日照市中级人民法院关于国有土地上房屋征收与补偿工作的司法建议 / 156
- 淄博市中级人民法院关于完善房屋征收与补偿工作的司法建议 / 163
- 莱阳市人民法院关于农村承包合同纠纷问题的司法建议 / 166
- 泰安市中级人民法院关于规范农村土地承包工作的建议 / 171
- 德州市德城区人民法院关于规范农村土地承包经营权的司法建议 / 174
- 单县人民法院关于妥善解决农村土地纠纷的司法建议 / 177
- 安丘市人民法院关于维护农产品交易秩序和种植户合法权益的司法建议 / 183

青州市人民法院关于预防和妥善处理商品房买卖纠纷的司法建议 /	188
烟台市芝罘区人民法院关于独生子女父母一次性养老补助问题的司法 建议 /	191

第一编

推动社会治理创新

日照市中级人民法院关于行政机关败诉 情况及对策的司法建议

[背景]

自 2006 年起,日照中院与市政府法制办建立起良好的互动机制,中院每年以白皮书的形式向市政府法制办对上一年度在行政审判中发现的行政机关在依法行政中存在的问题及对策提出建议,同时将败诉案件情况向市法制办进行通报,市政府法制办依照法院通报情况进行行政诉讼案件败诉考核。

2010 年,日照法院共受理一审行政案件 727 件。其中,行政处罚 43 件,强制措施 5 件,履行法定职责 125 件,其他 554 件;审结 724 件,其中,协调撤诉的 655 件,占 90%。所结案中,行政机关在行政执法过程中存在违法或存有瑕疵的 27 件,占 3.73%。其中,被全部撤销的 21 件,部分撤销的 1 件,被确认违法或无效的 2 件、判决行政机关履行法定职责的 2 件,判决赔偿的 1 件。二审行政案件收案 35 件,结案 35 件。其中,维持 22 件,改判 7 件,撤诉 6 件。为了提高行政机关执法水平,预防行政争议,减少行政机关败诉率,促进民主与法治建设进程,日照市中级人民法院对 2010 年来所审结行政案件进行了专题调查研究,分析了行政机关败诉的原因,并向市政府法制办提出司法建议。

日照市中级人民法院 司法建议书

日中法建〔2011〕1 号

市政府法制办:

现将 2010 年全市法院受理的一审、二审行政诉讼案件的基本情况、行政机关败诉的原因予以通报,同时,我们结合我市实际及有关法律法规的规定提出了相应对策,不对之处请批评指正。

一、案件基本情况

2010年,在省高院的大力指导下,在各级党委、人大、政府的领导、监督和支持下,全市法院认真贯彻“公正司法、一心为民”的指导方针,全面加强行政审判工作,充分发挥行政审判职能作用,妥善化解了大量行政争议,为维护公民、法人和其他组织的合法权益,监督支持行政机关依法行政,服务经济社会又好又快发展作出了积极贡献。全市法院共受理一审行政案件727件。其中,行政处罚43件,强制措施5件,履行法定职责125件,其他554件;审结724件。其中,协调撤诉的655件,占90%。所结案中,行政机关在行政执法过程中存在违法或存有瑕疵的27件,占3.73%。其中,被全部撤销的21件,部分撤销的1件,被确认违法或无效的2件、判决行政机关履行法定职责的2件,判决赔偿的1件。二审行政案件收案35件,结案35件。其中,维持22件,改判7件,撤诉6件。

为了提高行政机关执法水平,预防行政争议,减少行政机关败诉率,促进民主与法治建设进程,日前,我们对2010年来所审结行政案件进行了专题调查研究,分析了行政机关败诉的原因,并提出了相应的对策。

二、败诉原因分析

造成行政机关败诉的原因主要是程序和实体两个方面存在违法或存有瑕疵。

(一)在程序方面,主要表现为:

1. 剥夺或变相剥夺相对人的陈述申辩权。虽然告知了相对人依法享有陈述申辩权,但对相对人的陈述、申辩不听取,不记录、不收取相对人提供的书证、行政卷内没有任何材料显示听取了相对人的陈述、申辩;一些行政机关借听取、申辩之名行调查取证之实;行政卷显示的是相对人放弃了陈述、申辩权。此类情况主要表现在行政处罚中,行政执法部门对行政相对人作出的行政处罚的程序中,直接让其缴纳了罚款,始终未告知其有陈述申辩和要求听证的权利,往往会导致具体行政行为违法。

2. 不告知行政处罚的种类和幅度。在行政处罚之前,虽然按法律规定程序告知了相对人处罚的事实、理由和法律依据,但未告知处罚的种类和幅度。这个问题在公安治安行政处罚类案件中表现尤为突出。其语言表述为“拟按照《中华人民共和国治安管理处罚法》第×条第×项予以处罚”,而该法对处罚的种类设定为“警告、罚款、拘留”三种,在处罚告知笔录中“拟作出的处罚”一栏空白,未填写处罚种类,即未告知处罚内容。这样一来,被处罚人无法行使陈述申辩等权利。

3. 变相剥夺相对人的听证权和起诉权。尽管依法告知了相对人享有听证权、起诉权,但在指定期限内要么无人接受相对人的听证申请,相互推诿;要么以欺骗性的话让相对人放弃听证申请;在起诉期内以与相对人协商解决问题为借口拖延

时间,使相对人丧失起诉权后申请法院强制执行。

4. 违法超期办案。从立案调查到行政处罚决定作出,有的办案期限长达1年,有的超期扣押或登记保全。如安某不服某行政机关行政强制一案,被告扣押原告财物后,长达35天不作出处理决定,违背了“实施查封、扣押的期限不得超过15日”的法律规定,导致行政扣押行为违法而败诉;再如王某不服某行政机关行政扣押一案,被告对原告扣押的物品虽然进行了证据登记保存,但未在法律规定的7日内作出处理决定。

5. 告知的步骤不合法。即行政机关在作出具体行政行为时,不按法律、法规、规章规定的步骤进行,影响到决定的正确性。如《行政处罚法》规定,行政机关在作出处罚决定之前,要向当事人告知作出处罚的事实、理由和依据,并要听取当事人陈述和申辩,对当事人提出的事实、理由和依据,应当进行复核。而有的行政机关在作出决定时,不告知当事人,缺少“告知”这一法定程序;也有的行政机关表面上履行了“告知”程序,并作了告知笔录,但实际上不告诉当事人应享有的权利,诱使当事人在告知笔录上签字。

6. 行政处罚未按规定报经领导批准或经班子研究决定。《行政处罚法》第三十八条第二款规定,“对情节复杂或者重大违法行为给予较重的行政处罚,行政机关的负责人应当集体讨论决定”。一些行政机关的行政处罚未报经领导审批,较重处罚未经机关负责人集体讨论决定。

(二)在实体方面,主要表现为:

1. 未在法定期限内举证。《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第二十六条规定,“在行政诉讼中,被告对作出的具体行政行为承担举证责任。被告应当在收到起诉状副本之日起10日内提交答辩状,并提供作出具体行政行为时的证据、依据;被告不提供或者无正当理由逾期提供的,应当认定该具体行政行为没有证据、依据。”这是对行政机关举证时间作的严格限定。有的行政机关应诉人员不在法定时间内举证,又无法定理由,导致案件败诉。有的行政机关不提供作出具体行政行为的全部证据材料,庭审提供证据,搞突然袭击。

2. 主要证据不足。主要证据不足是指被诉具体行政行为缺乏必要的证据,不足以证明被诉具体行政行为所认定的事实情况。行政行为必须有充分的依据,必须遵循“先取证,后裁决”的基本原则,才能公平执法、公正执法,行政行为才能够有充分的事实根据。主要证据不足意味着行政机关在没有彻底查清案件基本情况或没有充分证据证明的情况下就作出了具体行政行为。行政机关在作出具体行政行为时,对事实缺乏全面、细致的调查取证。行政诉讼法对事实和证据有明确的要

求,并强调了证据的重要性,突出了行政机关举证的责任。行政机关在执法时,在没有充分掌握行政管理相对人的违法事实的情况下,就对行政管理相对人作出具体行政行为;或者虽然掌握了充分的证据,但在作出行政行为时没有严格按照法定的程序做好证据保存和证据记录,以致在诉讼时不能提供合法的和充分的证据。上述问题主要表现在工伤确认案件中。

3. 所举证据违法,不能作为定案依据。有的行政机关在诉讼过程中,自行向原告和证人收集证据;有的行政机关在诉讼过程中对原告和证人进行威胁、诱骗以获得支持具体行政行为认定事实的证据;有的行政机关严重违法法定程序收集证据;有的庭后提交卷宗外证据。通过以上渠道所取得的证据,都不符合《行政诉讼法》及其最高法院所作的司法解释,均不能作为定案的依据。

4. 超越职权。行政主体的具体行政行为超越了法律、法规赋予的权限,实施了无权实施的具体行政行为。行政机关的职权来自法律的授予,法律是行政机关行使权力和确定行政机关权力范围的依据,法律没有授予行政机关的职权,行政机关不得行使;行政机关行使法律授予它的职权也必须在法律规定的范围内活动,否则作出的具体行政行为违法。

5. 滥用自由裁量权。行政处罚与违法行为的事实、性质、情节及社会危害程度不相当,畸轻畸重,甚至有低于法定数额处罚现象;有的违法情节较轻,应当选择适应“单处”的,却适用了“并处”。

6. 滥用职权。突出表现在土地征用、房屋拆迁等方面。法律、法规及政策对土地征用、房屋拆迁的征用、拆迁主体及操作程序、补偿方式、补偿金额、安置用房等问题都作了明确规定。但在行政执法中往往不按法定职责和法律规定去履行,滥用职权。

7. 适用法律法规错误。有的行政机关对国家法律、行政法规、地方法规和政府规章掌握不深、不透、不全,适用法律法规错误,应适用此法却适用了彼法,应适用新法而适用了废止的旧法,适用法律、法规不全面,违反了法律冲突适用规则,等等。

三、对策与建议

(一)要加快完善行政立法。要根据我国的国情和现阶段的实际情况,从有利于最大限度地预防和化解行政争议出发,抓紧完善行政立法,努力为行政机关依法行政、人民法院依法审判提供健全的法律法规。同时,要加强立法解释工作,抓紧修订行政诉讼法,重点研究解决受案范围、当事人主体资格、起诉条件、案件管辖、简易程序、和解制度、法律适用和证据规则、裁判方式、行政非诉执行体制等对行政审判影响较大的问题。

(二)要建立健全行政执法监督制约机制。要加强对行政执法人员的监督和管理,把依法行政责任真正落实到各职能机构、各个岗位和各执法人员;要建立对执法部门违法行政追究制度,错案责任追究制和评议考核制度,增强执法人员责任心;要坚持民主集中制原则,案件处理要经集体讨论,按审批权限报批;要执行公开办事制度、执法人员回避制度、规范性文件备案审查制度、重大具体行政行为和行政强制措施备案制度、行政执法检查制度,等等,从制度上确保依法行政。

(三)要健全和完善科学民主决策机制。一方面,凡公民、法人和其他组织能够自主决策的,市场竞争机制能够有效调节的,行业组织或者中介机构能够自律管理的事项,行政机关都不能干预,确保政府集中力量把该管的事管住、管好;对确需由政府承担的职责,要科学、合理界定政府与政府各部门的管理权和决策权;另一方面,要做到行政决策事项公开,重大决策事项以及专业性较强的事项,应有必要性、可行性和合法性论证;涉及面广、与人民群众利益密切相关的决策事项,应当向社会公布或者通过座谈会、听证会、论证会等形式,广泛听取意见。

(四)要进一步规范行政执法行为。各行政执法机关从事行政执法活动,其主体必须合格,以宪法、法律、法规、规章作为行政执法依据;要切实加强行政执法经费保障,行政执法所需经费纳入财政预算,严禁以收费、罚没作为行政执法经费来源,严格执行收费和罚没收支两条线管理制度,罚款决定与罚款收缴分离制度,坚决制止各种形式的乱罚款和乱收费,彻底纠正给下级行政执法机关下达罚没、收费指标的做法。

(五)要加强行政执法人员教育培训。行政机关要有计划地组织行政执法人员学习政治理论,加强廉政建设教育,增强执法人员的服务意识,提高政治素质,确保遵纪守法,秉公执法,依法行政;学习行政诉讼法及有关的法律法规,学习实施具体行政行为的操作规程,熟悉有关的法律条文和行政执法中的有关程序,提高他们的业务能力;行政机关还可以组织行政执法人员旁听法院审理案件,从中了解法院如何依法审查行政行为,从中总结经验,找出存在的问题,吸取教训,提高业务水平。

(六)要建立司法建议反馈制度。法院要针对行政审判中发现的问题,及时提出司法建议;行政机关要根据法院的司法建议,及时纠正不合法、不适当的行政行为,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护行政机关的良好形象。同时,行政机关要把采纳司法建议情况,及时反馈给法院。

(七)要认真落实行政首长出庭应诉制度。行政机关要改变不愿出庭现状,积极倡导行政机关“一把手”出庭应诉,特别是对重大、复杂、疑难的案件和集团诉讼案件,行政机关主要负责人应尽量出庭应诉;诉讼中,要坚持“有错即改”,促进形

成和谐的“官民关系”；要加大对行政败诉情况的考核力度，调动行政机关依法行政的积极性。

2011年2月20日

〔效果〕

市政府对法院的司法建议高度重视，将案件败诉情况作为考核的重要内容，并根据建议内容改进工作。可以说，司法建议工作有力地推动了日照市的依法行政，既切实维护了公民、法人或其他组织的合法权益，又促进了行政机关执法能力和水平不断提高，优化了经济社会发展环境。2011年1月15日，在省高院和最高人民法院行政庭的大力推动下，日照市政府以《实施行政诉讼绩效考核、大力推进法治政府建设》的先进做法获得了首届“中国法治政府奖”，成为全国地级市中的唯一。