



重庆法院文丛·第三卷

公正廉洁 为民审判机制研究

GONGZHENG LIANJIE
WEIMIN SHENPAN JIZHI YANJIU

钱 锋 主 编

719
3

法律出版社



1836477

重庆法院文丛·第三卷

D927.719
Q503

D927.719
Q503

公正廉洁 为民审判机制研究

GONGZHENG LIANJIE
WEIMIN SHENPAN JIZHI YANJIU

钱 锋 主 编



1836477



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

4

图书在版编目(CIP)数据

公正廉洁为民审判机制研究 / 钱锋主编. —北京:
法律出版社, 2011. 10

ISBN 978 - 7 - 5118 - 2538 - 4

I. ①公… II. ①钱… III. ①审判—工作经验—重庆
市 IV. ①D927.719

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 190376 号

公正廉洁为民审判机制研究

主 编 钱 锋

副主编 吴继生 孙海龙

编辑统筹 大众出版分社

责任编辑 岳新府 高 翔 吴雨亭

编辑助理 李海艳

装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

责任印制 沙 磊

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 19

字数 297 千

版本 2011 年 11 月第 1 版

印次 2011 年 11 月第 1 次印刷

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 - 2538 - 4

定价:42.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

代序：公正廉洁为民审判机制的创新与发展

——以中国特色社会主义法律体系形成为背景

钱 锋*

中国特色社会主义法律体系形成之后，进一步做好法律实施，落实“有法必依、执法必严、违法必究”更加突出紧迫。作为中国特色社会主义法律体系捍卫者和实施者，人民法院当以创新作为审判机制自我完善和发展的永恒动力，构建公正廉洁为民审判机制，立公正之规，行为民之举，健康洁之体，夯实法律实施的基石。

一、以审判机制的创新与发展保障法律实施

有法可依成为现实后，居于“法”之下的各类工作机制和具体制度仍有很大的完善空间，这为审判机制创新留下广阔天地，而相对完善的法律体系也为审判机制创新提供可靠保障。

（一）良好的法律制度需要良好的审判机制来有效运行

对“徒法不足以自行”的理解是：法律不仅需要确定的机关、具体的人来实施，更需要良好的审判运行机制来保障实施。没有严谨全面并具有自我完善品质的审判机制，再好的法律体系也不会得到好的实施或者得不到持续稳定的实施。首先，审判机制是法律制度落实的保障。从法的社会学性质和功能看，法律就是最大、最好的制度，但法律的有效实施，同样需要具体机制作保障。静态的法律在机制的动态运行下，才能成为活生生的司法现实。法律侧重宏观层面，具体个案属于微观领域，需要审判机制这个中观环节有机联系。其次，审判机制创新应实现全覆盖。审判机制创新的调整对象包括三个范畴：人的范畴即法官；事的范畴即案件；权的范畴即审判权。重庆法院近年的审判机制创新涵盖人、案、权，初步

* 重庆市高级人民法院院长。

形成约束与激励法官并重、加强审判管理与服务法官审判结合、法院内部分权制衡与保障法官依法独立行使审判权统一的机制网络,审判活动更加公正、高效、权威。再次,机制创新是诉讼程序法律规范的细化、补充和衍生。审判机制创新是法治行为,尤其应当符合程序法治精神。重庆法院的便民诉讼网络对民事诉讼便民原则的丰富和创新、执行分权改革对执行权优化配置立法完善的实践探索价值,都一定程度实现和发展了诉讼法律规范。最后,审判机制创新应当最大限度公开。除审判机密外,机制创新和规范性文件都应向社会公开,接受公众品头论足,不能以“法院内部管理不宜公开”为由遮遮掩掩。这些创新可能有“懈”可“击”,但唯有一“击”,才能知道“懈”在哪里,才能让创新有长久的生命力。

(二)成熟的法治经验需要在维护司法规律中升华发展

中国特色社会主义法律体系本身就是法治经验的最大产物和最佳成果,司法规律则是法治经验在司法领域的具体体现和客观反映。第一,司法规律应当源于司法实践。法院的创新主要是实践创新,萌生于司法实践、运用于司法实践、检验于司法实践。司法规律的认知和掌握,应从对司法制度机理、诉讼法原则的运用中来,从审判机制创新实践的经验总结、理论概括和规律提炼中来。一些重大机制创新是不可逆的,如果脱离实践、人云亦云、头脑发热、违背规律,可能造成难以挽回的重大损失。第二,司法规律贵在坚守。政策可改,法律可修,司法规律不可变。在机制创新和法律实施中对司法规律的坚守,是最可宝贵的司法品质。重庆法院审判机制创新的特点是不热衷表面轰轰烈烈,不会稍有成效便改弦更张寻求转型,而是在纷繁复杂的现象中抓住本质,抓住重要机制的主线和规律专心、专注地做实、做细、做深,表现形态呈现出“组合拳”特征,内在逻辑具有很强的层层递进性。以司法拍卖改革为例,2005年国有涉讼资产进入联交所拍卖,2009年全部涉讼资产进入联交所通过电子竞价拍卖,2010年更加彻底地在互联网上进行司法拍卖,体现了从无到有、由浅及深的机制创新之路。第三,审判机制持续创新既是司法规律不断深化的过程也是引领法官向善的过程。重庆法院持续推进的一方退出、治理法官近亲属隐性代理等机制创新,都是为了从本质上将法官良知、职业道德、司法行为向善的方向引导,以机制的约束和塑造功能促使法官在司法活动中有良好的良心表现。

(三)有效的法律实施需要与人民法院自身发展协同并进

作为国家法律实施机关,人民法院实施法律与自身发展是合二为一的。依法裁判的过程,就是服务经济社会科学发展和实现自身科学发展的过程。推进法律实施,实现司法发展,应敢于碰硬冒头,勇于中流击水。

高度关注保障民生和经济社会发展的重要法律的实施,抓住群众关切、社会关注、党委关心的“骨头案”和矛盾漩涡,敢于坚持原则、迎难而上,不可一心做“太平法院”、“太平院长”、“太平法官”。直面矛盾,敢于司法,不仅是政治本色,更是司法智慧。担当是感情问题,把群众当成家人、亲人,就会担当得无怨无悔、尽心尽力;把群众当旁人外人,就会半心半意、敷衍塞责。尖锐矛盾的破解又会促进其他社会矛盾的有效化解,为司法赢得尊重,树立权威。重庆法院在危旧房改造司法处置中,准确适用《物权法》,明确危旧房改造的公益性,既通过司法手段确保拆迁工作平稳推进,又切实维护被拆迁人合法权益,尚未引发一起重大突发性、群体性事件。法院的每一起案件都有风险,合理评估风险是必需的,但不能过多考虑风险,甚至在风险面前畏首畏尾。《国有土地上房屋征收与补偿条例》施行后,司法强拆无疑处于风口浪尖,但只要严格执行条例,加强合法性审查,尽量促成被征收人履行补偿协议,审慎实施司法强拆,自然能够起到既支持地方发展又依法保障被征收人合法权益的效果。

二、以创新发展公正审判机制彰显法律价值

司法公正是人民法院工作的永恒主题,公正审判机制在审判机制中居于中心地位。推动审判机制创新发展,必须以司法公正为核心。

(一)关注诉讼制度细节是程序公正得以落实的关键

只有不走样地践程序公正,法律才能不走样地实施。改革开放三十余年来,诉讼法律制度不断发展完善,程序正义理念不断巩固强化,但人民群众对程序公正的认同度仍不够高,其中重要原因在于诉讼制度的配套运行机制滞后,一些好的制度难以真正实施,一些制度细节还不完备。比如,庭审活动、接待接访的一个失范行为,诉讼细节的一个制度空白,都会使群众对程序公正产生合理怀疑;保障律师执业权利虽有基本的制度安排,但律师阅卷权等具体权利的落实缺乏机制保障。为民审判机制的设计,应当引导法官通过工作细节的周到让群众诉求表达更加顺畅、参与诉讼更加便捷、人格尊严更受尊重。重庆法院正在系统推进的文明立案窗口规范化建设、与司法行政机关联合出台的全面保障律师代理权、辩护权“一揽子”规定,都出于对诉讼制度细节的关注。

(二)统一法律适用是实现实体公正的重要内容

经过多年实践探索,全国法院在加强审判指导、统一法律适用方面已有系统的制度体系。但是,自由裁量权不够规范,同案不同判给人民群众造成的直观印象,仍是严重影响实体公正的重要因素。完善审判案例指导制度,是保障法律有效实施和推动法律体系发展完善的重要途径。中

国特色审判案例指导制度作为最高人民法院统筹推进的加强审判指导的主要手段,对统一司法理念、规范自由裁量、严肃司法标准将起到重要作用。重庆法院认为,在抽象法律到具体案件的演绎中,案例具有“动态法典”功能,致力探索参考性案例工作机制,为审判指导制度的健全发展积累经验。

(三) 激发法官司法智慧是确保司法公正的智力源泉

刻板的法条虽然冷漠,但智慧的法官则会让法条带给人们温暖和关怀。法官不应是冰冷的机器,而应是创造性司法的智者。科学的绩效考评和人才选用机制是激发法官智慧的动力之源,科学划分法官及其他工作人员的职务层次、职位要求和职责分工,科学设定覆盖岗位职责任务的每个方面、每个环节和每个阶段的绩效考核指标,做到功过与奖惩分明。近年来,重庆法院在审判质效方面取得长足进展,2008 年在全国法院排名第 20 位,2009 年上升到第 10 位,2010 年跃升至第 4 位,其中很重要的原因就是数次修订的审判绩效考核指标有效调动了法官的司法热情,激发了司法智慧,不仅缓解了案多人少的矛盾,还带动了整个审判工作的大发展。信息化建设应以服务法官为本,建设三级法院共享的审判数据中心正是为了让一线法官感受到信息化之便,享受到网上办案之利。

三、以创新发展廉洁审判机制维护法律尊严

司法只有更专业、更廉洁、更高效,才能真正树立司法权威,进而维护法律尊严。既往机制设计往往未将廉洁确立为基本原则,廉洁审判机制的提出及与公正、为民审判机制的并列,是审判机制创新的最突出特点。

(一) 发挥廉洁审判机制的规制引领作用

通过创新廉洁审判机制,根治潜规则,切断司法不廉的“念想”和可能。重庆法院近年机制促廉的力度前所未有,实行“零容忍”、“四个一律”,就是要划定一条“高压线”,保持警钟长鸣;改革司法拍卖制度,引入第三方交易平台,采取互联网竞价,就是要变“暗箱操作”为“阳光交易”,彻底斩断利益链条;实行“单方退出”,解决“隐形代理”,就是要让法官与代理人保持应有“距离”,消除群众“合理怀疑”。对法官审判、执行权力的合理约束,不是对法官的不信任,恰恰是对法官职业生命的保护,是对司法公信的有力维护。

(二) 明确廉洁审判机制创新的基本原则

近年的司法廉洁机制创新实践,为概括提炼机制创新原则提供了丰富的素材。保障审判权完整性基础上的内部分权制衡,可实现对审判权的内涵式治理,对司法廉洁具有更直接的促进作用,应确定为廉洁审判机

制创新的重要原则。根据权力责任统一与权利义务对等原则,享有审判权力的应承担审判责任,明确审判责任应成为下一步廉洁审判机制建设的重心。在符合司法规律前提下,通过局部先行先试探索解决影响司法廉洁的突出问题,为廉洁审判机制整体完善先行探路。廉洁审判机制是中国特色社会主义司法制度组成部分,廉洁审判机制的健全应有利于公正高效权威司法制度的发展。

(三)创新廉洁审判机制需要重点突破

管用的廉洁机制不在多,多了重点不突出,效果反倒不好。创新廉洁审判机制,当从薄弱环节和关键领域着眼入手。重庆法院全方位改革司法拍卖,正是针对司法不廉70%发生于执行、执行领域司法不廉70%集中于司法拍卖的现状,通过机制创新建立起防治司法拍卖不廉的“隔离带”,得到吴邦国、贺国强、周永康等中央领导同志的高度评价。重庆法院首先提出的违法违纪“终身禁业”理念,既是对有不廉念想法官的心理震慑,也回应群众关于司法廉洁领域没有“回头浪子”的朴素情感。在全国率先出台治理隐性代理规定,旨在破解社会诟病已久但又讳莫如深的离退职法官或法官近亲属幕后隐性代理难题。

四、以创新发展为民审判机制弘扬法律精神

法院既是法律执行者,也是群众利益维护者。人本法律精神的彰显,正确运用法律赋予权力为群众谋取司法福祉目标的实现,离不开审判机制的保障和支撑。

(一)核心在让群众观念“看得见”

观念难以捉摸,但机制却客观存在;通过为民审判机制的固化和引导,群众观念就会“看得见”。重庆法院便民诉讼网络已有便民审判站300个、便民联系点1822个、便民联络员7991名,司法服务网络覆盖全市所有乡村,成为方便群众诉讼、化解社会矛盾的重要平台,就是希望用法官自己的“多跑腿”,换来当事人的“少折腾”。推行涉诉信访“有理推定”,就是让法官从“对立”回归“中立”,还信访人从“无理取闹”到“合理信访”的尊严。

(二)关键在拓展司法诉求表达渠道

司法工作坚持群众观点和立场,是要求执法理念、司法政策、机制建设有群众观点和立场。越级上访、进京上访,多是本地本级没有适当或者有效的诉求表达渠道。老百姓有可靠便捷的方式有效表达诉求、沟通意见,就无须到市进京,更无须堵塞交通、围堵机关。重庆法院的改革创新,都是围绕满足群众诉求来展开。开通“院长电子邮箱”、建设“文明立案

窗口”、清理信访积案,就是让群众有更便捷、更直接的诉求表达渠道。

(三)方法在固化定型既有机制

对既有创新机制的固化定型,同样是创新。对于各级各地法院生动活泼的为民审判机制创新实践,高级以上法院应分析梳理“个性”,总结提炼“共性”并固化定型,做好为民审判机制的“顶层设计”。着力解决为民审判机制创新规范性不够等问题,进一步加强立案信访窗口规范化建设,统一窗口标识、名称和样式,统一设置公众评价系统,提倡建造柜台式立案信访窗口,真正满足与当事人“近距离接触,无障碍交流”的功能需求。进一步加强巡回审判规范化建设,配置巡回审判车辆和包括国徽、法台、法椅等的便携式巡回审判箱,让巡回审判在流动中体现规范,在简易中彰显庄严。

法律体系的形成是终点,更是起点。法秩序生成意义上的法律体系建设,依然未有穷期。法律制定与法律实施并非简单、绝对的先后次序,而是相互作用、共同发展的内在关系。当前仍处于法治塑型的持续阶段,不可因法律体系形成轻言法治转型。以相对健全的法律体系为基础,以审判机制创新参与法治塑型,强化法律实施,树立法治信仰,建设法治文化,实现法治权威,正是法律体系形成后司法重要的时代使命。

目 录

代序:公正廉洁为民审判机制的创新与发展 / 001

第一章 公正审判机制研究 / 001

第一节 公正审判机制与权力配置 / 003

一、重庆行政诉讼案件的分析 / 003

附录:重庆“依法行政与公正司法论坛”综述 / 008

二、对行政滥用职权司法审查的检讨与重构 / 015

第二节 公正审判机制与能动司法 / 028

一、审判白皮书制度的理性构建 / 028

二、经济发展方式转变背景下的司法能动性 / 040

附录:重庆市高级人民法院为加快转变经济发展方式提供司法保障十条措施 / 045

三、食品药品安全的司法保障 / 048

附录1:重庆市高级人民法院关于依法从严审理食品药品安全案件的意见 / 051

附录2:重庆市高级人民法院 重庆市人民检察院关于办理危害食品、药品安全刑事案件若干问题的意见 / 053

四、保障两江新区创新发展的司法政策 / 058

附录:重庆市高级人民法院为两江新区创新发展提供司法保障十条措施 / 070

第三节 公正审判机制与审判质效 / 072

一、再审程序运行机制的重构 / 072

二、重庆法院刑事再审案件分析报告(2007~2010年) / 081

第二章 廉洁审判机制研究 / 093

第一节 机制创新与重庆实践 / 095

一、治理隐性代理的重庆先行 / 095

附录:重庆市高级人民法院 重庆市司法局关于禁止离任法官
及法官近亲属隐性代理的规定(试行) / 103

二、重庆法院审判运行机制的内部分权制衡 / 105

三、执行分权改革的重庆实践 / 110

四、审判权与审判管理权的科学运行机制 / 123

五、以机制创新实现法院管理科学化 / 134

第二节 司法良知与法律文化 / 140

一、司法廉洁视野下的法官良知 / 140

二、国学视角的司法廉政文化 / 144

第三章 为民审判机制研究 / 151

第一节 民生司法保障 / 153

一、“民生法院”的实践之路 / 153

附录:重庆市高级人民法院司法保障民生十条措施 / 157

二、人民陪审员制度民主价值的表达与实践 / 159

第二节 涉诉信访治理 / 170

一、涉诉信访的路径依赖及其变革 / 170

附录:重庆市高级人民法院关于区分处理信访若干问题的意见
(试行) / 181

二、“案结事了”的现实困境及其突破 / 187

附录:重庆市高级人民法院关于推进民商事审判工作“案结事
了”工程有关工作事宜的通知 / 200

第三节 司法回应和谐 / 202

一、司法模式危机的功能表征 / 203

二、司法模式缺陷的结构特征及文化成因 / 205

三、司法模式完善的价值取向及结构转换 / 209

附录:中共荣昌县委 荣昌县人民政府关于进一步健全综合调
处化解社会矛盾创新群众工作机制的意见 / 214

第四节 平安社区犯罪预防与被害人权利保护 / 218

一、犯罪预防与被害预防的现状 / 218

二、犯罪被害的成因 / 226

三、犯罪预防与被害预防对策 / 231

第四章 公正廉洁为民审判的实现路径 / 239

第一节 公正廉洁为民审判机制的理论保障 / 241

一、实践经验:重庆法院审判理论研究的发展 / 241

附录 1:重庆市高级人民法院关于 2010 年全市法院调研工作的
情况通报 / 252

附录 2:重庆市高级人民法院调研工作考核办法(试行) / 261

二、理念之维:法院学术的理想与现实 / 263

第二节 公正廉洁为民审判机制的实践创新 / 269

一、为推动法律的实施和完善贡献司法智慧 / 269

二、审判指导案例的功能、效力及其制度实现 / 274

附录:重庆市高级人民法院关于加强参考性案例工作的意见
(试行) / 285

后记 / 289



第一章 公正审判机制研究

法律不仅需要确定的机关、具体的人来实施,更需要良好的审判运行机制保障运行。公正审判机制在审判机制中居于中心地位。审判权作为国家公权力的组成部分,应正确处理与检察权、行政权等其他国家权力的关系,促进公正价值的实现。秩序是法律的基础价值,能动司法有助于法律秩序价值的实现。无论是审判白皮书制度的现实演进与理性构建,经济发展方式转化背景下的司法回应,还是食品药品安全的司法保障,重庆法院都在归纳着能动司法的理论,演绎着能动司法的实践。审判质效作为审判公正的直观衡量标准,提升审判质效的运行机制是公正审判机制新的重要元素。重庆法院对再审程序运行及质效分析的关注,反映了从现象发现问题到源头治理问题的审判质效提升路径。



第一节 公正审判机制与权力配置

一、重庆行政诉讼案件的分析

近两年来,全市各级行政机关规范行政程序,严格执法责任,促进行政机关负责人出庭应诉,不断加强与人民法院沟通交流,积极有效地预防和化解行政争议,依法行政成效明显。为构建重庆市行政与司法良性互动发展的长效机制,助推法治政府建设,重庆市高级人民法院对2009年至2010年期间全市行政诉讼案件进行了认真梳理和深入研究,现将有关情况归纳如下:

(一)关于全市行政诉讼案件的基本情况 & 特点

1. 行政诉讼案件持续上升,案件类型相对集中

据司法统计显示,2009年至2010年全市法院受理行政诉讼案件数量呈逐年上升趋势,共受理一审案件8620件。其中,2009年受理一审案件4030件,同比增长29.5%;2010年受理一审行政诉讼案件4590件,同比增长13.91%。从案件类型来看,主要集中在城建、资源、劳动和社会保障、公安四个领域,共受理一审案件6172件,占一审受案总数的71.61%。其中,城建类案件2911件,占33.77%;资源类案件1422件,占16.50%;劳动和社会保障类案件1186件,占13.76%;公安类案件653件,占7.58%。

2. 审判质效整体逐步提高,和解结案成为亮点

在行政诉讼案件受案数量持续增长的情况下,全市法院狠抓均衡结案,结案率从2009年的86.54%上升到2010年的97.56%,超过了全国平均水平1.89个百分点。并凸显了“两降一减”的特点,即上诉率由2009年的75.48%下降至2010年的50.5%,申诉率由2009年的14.58%下降至2010年的12.47%,延长审限案件由2009年的47件减少至2010年的39件。这表明,行政机关主动化解和配合法院化解行政争议的意识正逐步增强,行政效率与司法效率不断提高,有效节约了社会资源。同时,全市法院坚持“和谐司法”理念,合理运用协调、和解等“柔性手段”化解行政争议。两年来行政诉讼案件和解率达50.32%,和解率超过50%的基层法院达到24个,成为重庆市行政审判工作的一大亮点。

3. 紧密关联区域经济发展,主城法院受案较多

行政争议的产生与区域经济发展水平紧密相关,经济发展水平较高的区域,也是行政诉讼的多发区域。2009年全市法院受理的一审行政诉

讼案件万人口的平均数为1.3件,2010年达到1.49件,超过了全国1.02件的平均水平,在全国各省市中排名第五。万人口受案数排名前十的大多为主城区及近郊基层法院,其中经济发展水平相对较高的渝中、渝北、南岸等7个主城区基层法院连续两年进入前10名。

4. 征地拆迁案件持续增长,化解矛盾难度较大

近两年来,全市法院共审结土地征收类一审行政诉案件1203件、城市房屋拆迁类一审行政诉案件2059件,合计3262件,占行政诉案件结案总数的36.98%。其中,涉及道路交通、工业园区、CBD中央商务区、农业基础设施等重大项目建设引发的征地、拆迁行政诉案件,多为群体性诉案件,民生矛盾突出,化解难度较大。

5. 行政机关败诉总体下降,但败诉率仍然偏高

2003年至2007年期间,重庆市行政机关在行政诉中的败诉率从15.72%降至8.36%,败诉情况总体得到较大改观。但近两年来行政机关败诉案件的总量仍然偏大,败诉率起伏不定、各地不一、总体偏高。特别是2010年,行政机关败诉的案件达493件,为历年最高,败诉率为9.6%。

6. 行政首长出庭亟待加强,司法建议落实乏力

近两年来,涉诉行政机关负责人出庭应诉的制度得到有效落实,但各区、县和不同的行政机关存在较大差距,部分区、县行政机关至今尚无一例“一把手”出庭应诉的情况。此外,全市法院就行政审判中发现的突出问题发出司法建议74件,相关行政机关给予回复的仅有59件,回复率不足80%。部分行政机关对司法建议重视不够,仅作一般信件处理,既没有认真研究处理,也没有及时反馈情况,导致司法建议的作用未能充分发挥。

(二) 关于行政机关败诉的主要特点和原因分析

1. 不履行法定职责是行政机关败诉的主要原因

近两年来,在行政机关败诉的798件案件中,因行政机关不履行法定职责而导致败诉的共有240件,占30.08%。其中,仅2010年就多达208件,同比增加176件,增幅为550%。行政机关不履行法定职责的主要原因为:

一是对行政相对人的申请材料处理不当或保管不善,以致无法履行相关职责。比如,对行政相对人以挂号等方式邮寄来的申请材料,未予足够重视。有的作为普通信件留存或销毁,有的则因未准确筛选、分辨而被错误转处,还有的没有登记记录,无法查找申请资料的下落。

二是行政机关未履行“法定职责”,导致行政不作为。这类情况集中反映在要求履行信息公开法定职责的案件中。一些行政机关在收到行政相对人要求公开信息的申请后,认为不在公开范围或不负公开责任,对申

请人不作答复,从而构成行政不作为。

三是行政机关对行政相对人的行政反馈不规范、不及时而导致败诉。比如,有的行政机关认为行政相对人提交的申请资料不完整,而未及时主动通知行政相对人补充材料,却将申请资料束之高阁,从而构成不履行法定职责。有的行政机关做出具体行政行为后,仅以电话或普通邮件方式告知行政相对人,在诉讼中却不能提供证据加以证明,致其因证据不足败诉。

2. 传统行政管理领域的行政诉讼案件败诉率偏高

据司法统计显示,2009年至2010年期间,行政机关败诉案件主要分布在城建、资源、劳动和社会保障、公安四大领域,共计550件,占行政机关败诉案件总数798件的68.92%。具体分析,存在以下特点和原因:

一是国土和房屋管理领域行政机关败诉率居高不下。近两年来,全市法院共受理国土和房屋管理领域的一审行政诉讼案件3710件,占受案总数的43.04%。属于该领域的行政机关败诉案件有330件,占行政机关败诉案件总数的41.35%。其中,土地管理行为的败诉情况最为严重,败诉率达16.63%;其次是房屋登记行为,败诉率为10.69%;拆迁管理行为的败诉率则较低,仅为3.84%。农村征地类案件行政机关败诉的主要原因是,因相关部门未能及时公布各地区农村耕地每年的平均产值,致征地补偿裁决行为缺乏补偿标准方面的依据,同时,行政机关未依法及时履行对征地安置补偿纠纷进行协调和裁决的法定职责。房屋登记类案件行政机关败诉的主要原因是,行政机关未尽到审慎审查职责,不按照法定程序要求房屋权利人到场办理手续,未认真核对申请人签名的真实性等。城市房屋拆迁类案件行政机关败诉的主要原因是,未保证被拆迁人的听证权,拆迁补偿标准过低且各地标准不同、安置方式片面单一、拆迁过程中估价不规范等。

二是劳动和社会保障领域行政机关败诉案件位居第二。近两年来,全市法院共受理劳动和社会保障领域的一审行政诉讼案件1186件,占受案总数的13.76%。属于该领域的行政机关败诉案件有127件,占行政机关败诉案件总数的10.71%。其中,败诉案件类型主要为工伤认定、履行劳动监察职责、社会保险金支付和退休审批等。工伤认定类案件行政机关败诉的主要原因是,未履行调查核实证据职责,对当事人之间是否存在劳动关系认定不清,所凭证据不足,即作出工伤认定。劳动监察类案件行政机关败诉的主要原因是,劳动监察部门对职工的投诉举报不够重视,对用人单位的违法行为疏于调查处理,构成行政不作为。社会保险金支付和退休审批类案件行政机关败诉的主要原因是,由于不同时期的国家政