

一场民告官 一次“百人”庭审旁听

本市打造行政诉讼庭审旁听制度 2.0 升级版

□法治报记者 徐慧

“被上诉人，检验、判定产品质量的依据是什么？”
“根据《上海市产品质量条例》第二十七条，检验、判定产品质量的依据有四个方面……”
昨天上午，上海市第三中级人民法院的一次行政诉讼庭审旁听活动，吸引了上海市人民政府秘书长汤志平、上海市人民政府法制办公室主任茆荣华，以及来自上海市人力资源和社会保障局、上海市机关事务管理局、金山区人民政府、奉贤区人民政府等 30 家市政府委办局和区政府的分管领导近 150 人旁听。这是上海市政府法制办组织开展的第三次集中庭审旁听工作。
汤志平秘书长表示，行政负责人出庭、旁听、讲评交流三合一模式，就是上海打造行政诉讼庭审旁听制度的 2.0 升级版。

现场

案涉柴油是否合格成辩论焦点

市中院副院长璩富荣担任审判长，按照行政案件审理的程序组织开展庭审工作。在一个多小时的庭审过程中，原告、被告双方围绕上诉人销售的涉案柴油是否合格，适用的本市质量标准文件是否合法有效等问题进行举证、质证和辩论。
市质量技术监督局总工程师陆敏作为行政负责人出庭应诉，当面对上诉方质疑本市质量标准文件将案涉普通柴油国家标准在本市提前实施是否具有法律

效力时，他明确应对道，“文件制定依据是《上海市大气污染防治条例》第四十七条，该条规定市质量技术监督部门可以根据实际情况，会同有关部门制定严于国家标准的车、船、非道路移动机械燃料地方质量标准。”
但上诉人还是在法庭辩论环节坚持指出，行政处罚依据的本市质量标准文件不符合《上海市行政规范性文件制定和备案规定》相关规定。

“有价值的不仅是案件本身”

庭审结束后，市政府法制办主任茆荣华主持庭审旁听讲评和交流。
在讲评和交流过程中，不止一位旁听人员表示，“有价值的不仅是案件本身”。金山区区委常委、副区长刘健感叹，“出一次庭比上十堂法治课印象更深刻。旁听庭审的价值不在于一案一事，而在于可能发现苗头性问题、总结规律性问题、把握趋势性问题，应当举一反三、以点带面更好地推动依法行政。”刘健还介绍了金山区推动行政机关负责人出庭应诉的情况，金山区的行政诉讼案件中行政机关败诉率持续下降，去年同比下降了 4.06%。
市人社局副巡视员杨子春则认为，以往在行政诉讼中“冲锋陷阵”的是法

规处，这种应诉模式容易造成“案子赢了，但政策存在问题没有得到及时解决和重视”的情况，为此市人社局强化了业务部门和分管领导的主体责任，修订了应诉工作规定，明确业务部门应当出庭应诉，而且不仅要人到庭，还要积极进行答辩。
奉贤区区委常委、副区长顾耀明则表示，从旁听行政诉讼案件中，发现了仍存在的有法不依、执法不严、用法不当和不作为、慢作为、乱作为问题。针对这些问题，奉贤区正在探索实施的“可丈量”行政执法工作。“可丈量”行政执法主要是快速发现、快速反应、严格精准执法，提升行政执法的标准化。

庭审旁听实现全覆盖

“到今天为止，三次集中旁听活动实现了全市所有 16 个区政府、59 个具有管理职能的市政府工作部门、7 个主要管委会和其班子领导成员、法制机构负责人、应诉工作人员和相关执法部门负责人四类人员的全覆盖，共有 82 名局级领导、82 名法制机构的负责人、164 名应诉工作人员参加。”汤志平秘书长在发言时说，“这项工作也让全市行政机关负责人出庭应诉的比例明显提高，出庭质量显著提升，2017 年各级行政机关负责人出庭应诉同比上升

23.97%。”
2016 年，市政府法制办编发了实务指南，加强了应诉指导，推动行政部门积极履行应诉职责。在裁判文书、司法建议书执行方面，市政府法制办已与市高院建立了衔接机制，确保裁判文书的执行，让司法建议书得到有效落实。他建议，“区委书记、区长也要主动批一批这些非常有价值的司法建议书。”
汤志平还鼓励行政机关负责人积极出庭应诉，“庭前准备充分，应诉其实也没有那么可怕。”



行政诉讼庭审现场，市质监局总工程师陆敏作为行政机关负责人出庭应诉

现状

市级行政机关负责人出庭应诉数量逐年上升

市中院副院长璩富荣通报了该院《2017 年涉诉市级行政机关负责人出庭应诉情况报告》。
情况报告显示，2017 年，市三中院审结各类行政案件 1217 件，其中，涉及市级行政

机关的二审案件共 448 件。开庭审理 153 件，涉诉市级行政机关负责人出庭应诉占开庭审理数的 9.8%，市级行政机关负责人出庭数量逐年上升。2017 年，市三中院与市政府法制办建立了行政机关负责人出庭应

诉协调推进工作机制，并通过组织行政机关负责人、行政执法人员等旁听庭审活动提升依法行政和出庭应诉水平。白皮书同时提出了进一步提高行政机关负责人出庭应诉率和覆盖面的相应建议。

应对

新行政诉讼法解释明确行政机关负责人出庭义务

2018 年 2 月 8 日起施行的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》对行政机关负责人出庭应诉进行了专门规定。市高院副院长张斌说，新《行政诉讼法》首次将行政机关负责人出庭确定为法定义务，明确规定行政机关负责人“应当出庭”，要求“告官要见官”。
新《行政诉讼法》司法解释拓展了出庭人员身份，将行政机关负责人的范围，从行政机关正职、副职负责人拓展至其他参与分管的负责人；明确

应当出庭的案件，涉及重大公共利益、社会高度关注或者可能引发群体性事件等案件以及人民法院书面建议行政机关负责人出庭的案件，行政机关负责人应当出庭应诉；明确不出庭应诉的不利后果，人民法院书面建议行政机关负责人出庭应诉，行政机关负责人不出庭应诉的，人民法院应当记录在案和在裁判文书中载明，并可以建议有关机关依法作出处理。
市三中院在白皮书中建议市级行政机关进一步完善负责

人出庭应诉工作机制；并建议提高涉诉市级行政机关负责人出庭应诉的数量、层级和效果，切实发挥负责人出庭应诉的法治效果。
汤志平表示，行政应诉关系到社会对上海法治的感观和评判，要注重规划引领和体制保障，提高思想认识和政治站位，增强做好行政应诉工作的责任感；抓好关键少数和关键环节，提升依法行政应诉工作的水平；以接受司法监督为契机，加快推进法治政府建设。



行政诉讼旁听结束后，旁听人员开展庭审讲评和旁听心得交流活动



本版摄影 通讯员 李未前