# 案件管辖区域与行政区划适当分离

上海高院首次向社会公众发布行政审判白皮书 案件管辖、人员划转工作全部到位

□见习记者 王川

今年7月1日起,上海法院正式实施行政案件集中管辖,实现了案件管辖区域与行政区划分离,更好促进行政审判专业化建设,又兼顾了司法便民,让人民群众在每一件行政案件中感受到公平正义——在"8·16"上海依法治市日 20 周年即将来临之际,昨天上午,上海市高级人民法院举行行政审判情况新闻发布会。会上,上海高院首次向社会公众发布行政审判白皮书。"受案数量上升,增速有所放缓""涉诉领域增加,新型案件较多""领导出庭增多,应诉能力提高",是 2017年上海法院行政案件主要呈现出的三个特点;"未依法定程序执法"则成为行政机关败诉主因。

#### 行政案件集中管辖, 与行政区域适当分离

早在 2014 年,作为全国行政案件管辖改革相关试点单位,上海法院便开始了"集中管辖"方面的探索。2014 年 12 月 28 日,上海成立了全国首家跨行政区划法院——上海市第三中级人民法院,集中管辖上海市政府为被告的一审行政案件和上海市级行政机关为当事人的二审行政案的关为当事人的二审行政案件。2016 年 7 月 1 日,上海高院依托上海铁路运输法院开展一审行政案件集中管辖试点,将静安、虹口、普陀、长宁四区法院一审行政案件指定由上铁法院管辖。

在试点工作取得初步成效的基础上,上海市委政法委对进一步深入推进行政案件集中管辖改革提出明确要求,并将其作为司法体制综合配套改革的重要组成部分。上海高院经研究制定了《关于进一步深化行政案件集中管辖改革方案》,并报市委政法委原则同意。

今年6月下旬,根据中央深改

组要求,上海高院对本市基层法院行政案件集中管辖作出调整,并于今年7月1日起正式实施。此次调整与之前的相关改革相比,辐射面更大,更加深入。除上铁法院外,上海高院又确定上海浦东、闵行、静安3家区法院,集中管辖全市基层法院管辖的一审行政案件。在非诉行政申请执行案件的管辖方面,13家被集中管辖法院的这类案件的审查,由本院行政庭划归本院执行裁判庭办理。

上海高院党组成员、副院长 张斌指出,此次行政案件集中管 辖改革有三大特点,即集中管辖 与交叉管辖相结合,较好实现案 件管辖区域与行政区划适当分 离;案件集中与人员集中相结合, 更好促进行政审判专业化建设; 司法公正与司法便民相结合,更 好提升人民群众获得感满意度。

记者注意到,仅司法公正兼顾司法便民方面,上海法院就考虑了三个层次的"利民"。一是在集中管辖法院的选定和管辖区域划分上,尽可能方便当事人诉讼;二是在方便郊区当事人起诉、立案上,通过在当地法院设立窗口代收起诉材料、网上立案

等方式,方便当事人诉讼; 三是在方便郊区当事人参加开庭、审理上,在相关郊区法院设立行政审判巡回审判点,方便当事人诉讼。其中,浦东法院在崇明法院设立巡回审判点; 闵行法院在松江、奉贤、金山、青浦法院设立巡回审判点; 静安法院在嘉定法院设立巡回审判点。崇明等6家法院被划转到相应集中管辖法院的人员原则上在巡回审判点办公,组成审判团队,主要审理巡回审判点所在区当事人提起的行政诉讼案件。

目前,行政案件集中管辖改革 已进行了一个多月,各相关法院按 照上海高院的统一要求,案件管 辖、人员划转等工作已全部到位。

张斌表示,上海法院将继续在提升行政审判质效,促进行政争议有效化解,增进司法、行政良性互动和提升行政审判队伍素养等方面下功夫,立足行政审判,积极推动依法治市建设,努力让人民群众在每一件行政案件中感受到公平正义。

#### 行政机关未依法定程 序执法,成败诉主因

发布会上,上海高院行政庭庭

### 上海市高级人民法院 新闻发布会



上海市高级人民法院举行新闻发布会

钱成 摄

长李健对新发布的《2017 年度上海法院行政审判白皮书》作了重点解读。记者注意到,《白皮书》包括"2017 年上海法院行政审判工作情况""司法审查中反映的行政执法主要问题""对促进依法行政工作的几点建议"三大部分。

李健介绍:"2017年上海法院 行政案件主要呈现出三个特点,一 是受案数量上升,增速有所放缓;二 是涉诉领域增加,新型案件较多;三 是领导出庭增多,应诉能力提高。"

《白皮书》显示,2017年本 市各级行政机关认真落实建设法治 政府、法治上海工作目标,深入推 进简政放权、放管结合、优化服 务,依法行政情况总体良好。

从 2017 年度一些行政机关败 诉案件中反映出行政机关法治能力 的提升仍有空间,一些问题也需要 在今后行政执法工作中加以纠正和 完善。 记者注意到,行政机关未依照 法定程序开展执法工作,已成为法 院判决行政机关败诉的主要原因。 此外,部分行政诉讼案件中,行政机 关证据调查尚欠严谨,法律适用不 够准确,信息公开答复不当,诉讼义 务未予履行等问题也有待改进。

据了解,此次系上海高院首次 向社会公众发布行政审判白皮书。 而自 2004 年起,上海高院即在全 国较早制作发送行政审判白皮书, 之前主要是报送上海市委、市人 大、市政府、市政协。

张斌表示,向社会公众发布行政审判白皮书,有利于提高行政审判的公开透明程度,更好地发挥行政审判的教育、评价、指引和示范功能,促进提高行政机关依法行政的意识和水平,推动形成全面推进依法治市的行动自觉。"今后向社会发布行政审判工作的常态。"张斌说。

## 企业不服质量鉴定 状告市质监局

#### 如何更好运用举证责任分配值得行政机关深思



市质监局行政机关负责人出庭应诉

市质监局供图

#### 是否存在超范围鉴定

2016 年 8 月 9 日,华海公司 向上海市质监局寄送《情况反映》, 称其于 2014 年与江苏省某公司因 矿渣立磨设备发生民事纠纷,后提 交仲裁委进行仲裁。

仲裁过程中,仲裁委通过江苏 省高级人民法院公布的司法鉴定机 构名录,指定安能检测公司对华海 公司生产的涉案产品进行质量鉴 定。

但华海公司辩称,矿渣立磨设备应属矿用机械设备,而安能检测公司不具备相关鉴定资质,存在超范围鉴定的行为,要求查处。

那么,安能检测公司到底能合法鉴定华海公司的设备吗?上海市质监局依法对安能检测公司涉嫌超范围鉴定进行了核查,并于同年12月9日作出《回复》:未发现安能检测公司及质量鉴定专家违反产品质量鉴定程序规定的行为。

华海公司收到《回复》后不服,向徐汇区人民法院提起行政诉讼,请求撤销《回复》。2017年4月6日,徐汇区人民法院作出一审判决,驳回了华海公司的诉讼请求。

华海公司不服一审判决,向上 海市第三中级人民法院提起上诉。 二审法院认为,综合全案事实和证 据,市质监局认定安能检测公司对 涉案立磨设备具有鉴定资质的事实

#### □法治报记者 夏天

近期,上海市第三中级人民法院作出终审判决,对一起因质量鉴定行为而引发的行政诉讼案件驳回上诉,维持原判。这是自 2012 年颁布实施的《上海市产品质量条例》所确立的产品质量鉴定组织目录管理制度实施五年多来,因质量鉴定行为而引发的一起较为典型的行政诉讼案件。

庭外,本案也引发了市质监局的深思:由于原国家质检总局废止了相关办法,使得产品质量纠纷中如何处置产品质量鉴定失去了原有的规章依据,对于产品质量纠纷中的产品技术问题的解决将遇到新的挑战。

依据和理由充分,予以采纳,其 作出《回复》事实认定清楚、证 据充分、适用依据合法。据此, 作出终审判决:驳回上诉,维持 原判。

#### 如何更好发挥市场作用

回顾本案系争焦点,市质监局介绍了相关背景: 1999年,原国家质检总局发布实施的《产品质量仲裁检验和产品质量鉴定管理办法》将"产品质量鉴定"定义为"省级以上质量技术监督部门指定的鉴定组织单位,根据申请人的委托要求,组织专家对质量争议的产品进行调查、分析、判定,出具质量鉴定报告的过程"。

而《上海市产品质量条例》 在产品质量鉴定方面结合上海实际,大胆创新,确立的产品质量 鉴定组织目录管理制度,公布产

品质量鉴定组织由当事人进行选

择,变行政机关指定为当事人自 主选择,是适应市场经济和推动 政府职能转变的创新之举。该制 度实施五年多来,合理定位行政 机关,既尊重市场选择,又兜底提 供公共服务,在实践中有效化解 许多质量纠纷。在增强质量鉴定 工作透明度、提高工作效率和化 解质量纠纷等方面发挥了积极作 用。市质监局认为,本案判决的生 效,充分表明目录管理制度得到 了当事人和人民法院的肯定。

但今年,原国家质检总局废止了《产品质量仲裁检验和产品质量坚定管理办法》,使得产品质量监定失去了原有的规章依据。对于产品质量纠纷中的产品技术问题的解决将遇到新的挑战。在这一背景下,如何更好地发挥市场的作用,如何更好地运用举证责任的分配显得更为重要,值得处理纠纷的行政机关、调解组织和司法机关进一步深思。

#### 基本形成行政应诉机制

近年来上海市质量技术监督局加强行政复议、应诉及法治队伍力量,配置具有法学教育背景且具有法律职业资格的人员从事法治工作,同时配备了7名法律顾问和28名公职律师。

面对应诉案件类型多样、争议 矛盾集中、办理难度大的特点,市 质监局认真推行"行政机关负责人 出庭应诉"制度,负责人出庭应诉 6次,组织旁听百余人次,建立了 被诉行政行为承办机构负责草拟答 辩状、收集证据材料、配合出庭, 法制机构负责审核提交答辩状、出 庭应诉的衔接方式,原行政行为的 机关和复议机关庭前沟通、庭上互 补的工作模式,基本形成职责分工 明确、运作顺畅、应诉及时、业务 与法律优势互补的行政应诉工作机 制。

(文中企业均为化名)