www.shfzb.com.c

出庭越来越重视"出声出彩"

上海浦东法院发布2018年度行政审判白皮书

□法治报记者 陈颖婷 通讯员 田思倩

自去年7月1日起、上海市浦东 新区人民法院开始审理黄浦、闵行、 宝山、崇明四区内的一审行政案件, 昨天浦东法院发布 2018 年度行政审 判白皮书,这也是推进行政案件集中 交叉管辖改革落地后的首份行政审判 白皮书。记者了解到,上海浦东法院 受理的行政案件呈现出明显的区域特 点,35.24%的结案案件中都由行政机 关负责人出庭应诉。为推动行政争议 实质性解决,进一步提升法治政府建 设水平,充分发挥法院和政府良性互 动机制的积极作用,上海浦东法院还 围绕"行政案件集中交叉管辖背景下 司法与行政跨区域良性互动"这一主 题展开座谈交流。上海市高级人民法 院副院长张斌、上海市黄浦区副区长 左轶梅、上海市闵行区副区长曹扶 生、上海市宝山区副区长陈筱洁、上 海市崇明区副区长谷继明、上海浦东 法院院长殷勇出席会议并讲话,来自 市区两级相关部门多位负责人出席, 上海浦东法院副院长金民珍主持会议 并通报情况。

2018年下半年受理行 政案件606件,区域特点显著

2018 年,上海法院推进行政案件集中交叉管辖改革落地。自7月1日起,上海浦东法院开始审理黄浦、闵行、宝山、崇明四区内的一审行政案件,行政审判工作面临新的挑战。

据白皮书统计,2018年下半年上海浦东法院受理涉四区及市级机关行政案件共计606件。其中,涉黄浦区行政案件117件,涉闵行区行政案件126件,涉宝山区行政案件153件,涉崇明区行政案件55件,涉市级机关行政案件155件。

从案件类型分布来看,呈现出覆盖面广,传统领域争议多发的特点,公安、行政城建、市场监管、规划、劳动和社会保障、房屋土地资源占收案总数的七成。就区域特点而言,请区位于中心城区,旧改任务重,行政协议及涉征收的信息公开案件占比较大。涉崇明区行政案件中,劳动社保、以乡镇政府为被告的涉农案件为主要类型。宝山区与闵行区正处于老王业区转型发展期,大型居住区、东连行政案件数量较多。以市级机关为被告的案件中,不动产登记、行政城建、劳动社保是收案的主要类型。

值得注意的是,自 2018 年行政 案件崇明巡回审判点设立以来,上海 浦东法院通过与当地政府、法院的合 作,为当事人立案、开庭以及行政机 关应诉提供了大量诉讼便利。半年 来,案件服判息诉率较往年有明显提 升,反映出人民群众对跨区域行政审 判工作的司法认同度不断提高,司法 公信力明显增强。

提出多条改进建议,促进依法行政水平继续提高

上海浦东法院副院长金民珍在

通报 2018 年度行政审判工作情况时表示,这是该院连续十年制作发送行政审判白皮书,也是集中管辖后首次向四区政府及市级机关发送白皮书,对集中管辖背景下进一步加快法治政府建设、提高依法行政水平具有重要意义。

从审理结果来看,2018年下半年, 四区及市级机关依法行政情况总体良 好。以协调化解方式结案127件,协调 化解率为28.6%,行政争议实质性化解 工作取得较好效果。

此外,行政机关负责人出庭应诉 111件,占开庭结案总数的 35.24%。行 政机关在不断提高出庭应诉率的同时, 也越来越重视"出声出彩"的出庭效 果,在庭审发言质量、化解争议能力方 面有一定程度的提升。

通过对败诉案件及存在瑕疵案件的 剖析,上海浦东法院发现在事实认定、 法律适用、执法程序、出庭应诉等方面 仍存在一些不足。

为此,法院向行政机关提出四点建议:一是进一步筑牢执法施政的法治框架,提升行政执法的权威性和公信力;二是进一步增强基层治理的执法水平,建立和完善基层执法运行机制和治理格局;三是进一步加强争议实质化解的工作力度,增强败诉案件风险防控意识,积极应对争议解决;四是进一步构建跨区域联动对接机制,深化司法行政良性互动新格局。

白皮书发布会后,与会人员围绕 "行政案件集中交叉管辖背景下司法与 行政跨区域良性互动"这一主题进行座 谈。

上海推动地方科技立法

科改"25条"突出"市场要活"

□见习记者 张叶荷

本报讯 促进各类创新主体发展,激发广大科技创新人才活力,通过推动地方科技立法工作,为科技体制改革提供法治保障。近日,上海市政府举行新闻发布会,介绍了上海新出台的《关于进一步深化科技体制机制改革增强科技创新中心策源能力的意见》,《意见》就进一步破解科创成果转化制度障碍,减轻科利创成果转化制度障碍,减轻科创成果转化制度

据了解,此次上海科改"25条"着重突出"市场要活"这一理念。加快健全技术创新市场导向机制、市场积置创新资源机制、市场决定创新报酬机制,具体创新活动放手让市场说话。

此外,上海科改"25条"

明确提出,对于 一些重要的新型 研发机构,赋予 研究机构充分自 主权,创新运行 管理机制,建立与市场相匹配、与国际相比具有竞争力的薪酬体系;对于科技成果而言,可通过协议定价,在技术交易市场挂牌交易、拍卖等市场化方式确定价格等。更加重视加强创新服务,把工作重心转到抓好战略规划、重个评估体制改革、法治保障等方面,着力抓好营造环境、引导方向、提供服务等基础性公共阻工作。同时,在创新创业氛围和各种政策优化上提出了一系列政策举措。

记者了解到,为了确保上海科改"25条"的贯彻与落实,上海从组织领导、责任落实、考核督查、立法保障等方面作了具体部署,近期,市科委正牵头制定科技创新中心建设条例,通过地方科技立法工作,为科技体制改革提供法治保障

持续护航营商环境

三次处罚为何管不住违建曹园

继秦岭违建别墅之后,近日,有媒体报道了"牡丹江森林深处惊现违建:毁林百亩削山挖湖建私人庄园"一事,引发广泛关注。3月20日,国家林草局驻黑龙江省森林资源监督专员办已成立督查组赴现场开展督查。同时,黑龙江省林业和草原局等9个部门组成的督查组到达牡丹江全面开展督查。目前,森林公安局等相关单位已进入曹园内部开展实地调查,曹园负责人曹某已被带走接受调查。

是监管不力,还是处罚不足?

光明网评论认为,曹园违法 违规问题,并不是此次曝光后才 公开,此前,它已有过三次违建处 罚历史,然而在曹园因违建被处 罚同时,它却登上了当地的政府 部门官网,成为"有牵动作用、有 市场需求"的旅游项目。一边是示 建性质,一边是示范旅游项目,它 让外界很难看清,曹园到底是私 人建筑群还是公共景观项目。

而且这种说法打架的状况, 在此次曝光后依然存在。比如曹 园负责人说的是,"做的是一个旅游项目",问题在于"急于水 成",未批先建;但牡丹江文旅 局则明确表示,它不符合景区的 条件,没给它审批。在旅游管理 ,问题和事业是会员工 。在旅游管理 也没拿到的事批手续的前提下,曹 也没中一地起高楼,谁开的绿灯? 其主人到底是谁?背后有没有要 复杂的利益牵连?这些问题都需 要交代清楚。

而且,被责令自行拆除之 后,曹园依旧平稳着陆,直到强 制执行过了受理时效,它只用为 违建支付区区几万元的罚款。这 种局面难免让人怀疑,是否存在 刻意的保护性处理。

三次行政处罚都管不住违建,曹园的曝光,不仅反映出当地对林地保护的不力,违建惩罚机制的孱弱,还折射出多头管理的混乱,所以曹园才能顶着违建和示范项目的双重身份。

但是,不管是开辟私人建 筑,还是用作公共景观项目,这是用作公共景观项目,这是用作公共景观项目的发展逻辑,它所造成的破坏,以应的大大。 关于这点,此所以应的 秦岭别墅事件殷鉴不远。,外界也一秦岭现在后续的调查中,能够一查到底,严肃问责,既是对公众有个交代,也能真正警示后者。

是不作为,还是不敢为?

界面新闻指出,当地政府及时 调查追责,并不能消除人们对曹园 违法占地案背后监管失职的质疑。 数百亩国有林地遭毁,违法占地建 设持续十余年,相关部门为何没能 及时发现并有效制止?

据悉,牡丹江市国土资源局于2009年、2015年、2018年对曹园未经批准违法占地建设下达了行政处罚决定书,但三次处罚一共罚款7.5万元,几乎连"罚酒三杯"都算不上,这和违法带来的收益相比太低了。其实,按照《土地管理法》规定,违法占用林地的罚款标准上限只有每平米30元。

近年来,国内违法占地案件频发, 处罚标准过低确实是个不断被提到的 老大难问题。但是,对于执法部门来 说,不能因为处罚标准过低就执法不 作为,更不能为自己的监管失职开脱。

实际上,《土地管理法》也规定,拒不停止违法行为、侵害群众权益、造成较大社会影响的,还可处以每平方米 30 元的罚款;还规定,对违法占地继续施工的,作出处罚决定的机关有权制止,不自己拆除的,由作出处罚决定的机关依法申请人民法院强制执行,费用由违法者承担。

从这些条款可以发现牡丹江当地 执法部门并没有穷尽执行,对于曹园 的违法占地行为也仅仅停留在"以罚代管""以罚代拆"甚至"以罚代刑"。因为《刑法》也有规定,违反土地管理法规,非法占用耕地、林地等农用地,改变被占用土地用途,数量较大,造成耕地、林地等农用地大量毁坏的,处五年以下有期徒刑或者拘役,并处或者单处罚金。

国土部门不断下发处罚决定书, 白纸黑字看起来似乎是依法行政,但 细细梳理会发现,这种"文书式执法" 只是做做样子,不敢硬碰硬,执法窘态 显露无遗。所以我们也有必要追问, 执法部门到底是懒政不作为,还是因 为违法一方后台太硬不敢为?

生态保护红线不容挑战

澎湃新闻指出, 堂堂国有林 区,被违规侵占开发十余年, 俨然 成了私人后花园, 这无疑是对国家 生态保护红线的严重踩踏。

从秦岭违建别墅及石家庄削山 违建别墅的严肃处理,再到"曹园" 事件获得国家林草局的专门督办, 都在强化一个常识:生态红线不能 突破,国有林地更不是无主之地。

在国字号林地上动刀、动土,或者肆意突破生态保护红线,包括对自然保护区的违规开发,以及前些年高尔夫球场的遍地开花,这些一方面可看作是过去多年来,生态保护让位于经济发展、土地财政的

一个缩影,另一方面,也与生态保护管理机制未能捋顺不无关系。特别是国有林地保护,它牵涉到国家主管部门的垂直管理与地方属地管理,央企代管与部门监管,以及不同部门之间的审批权、执法权等等关系的处理。

事实上,在新一轮机构改革中新组建国家林业和草原局,就是对此的回应。在前不久的两会上,该部门相关负责人明确表示,多头管理,说起来是大家管、多部门管,实际上是没有主体,谁也不管或者管理不到位。本次机构改革组建林业和草原局,加挂国家公园管理局的牌子,就是要在体制机制上解决"九龙治水"的问题。

同时也要看到,林地破坏现象,不仅仅是生态保护的问题。其一,其带来的恶劣影响,势必溢出生态范畴;其二,多数违规建设开发,不把生态红线和土地规划放在眼里,往往都伴随着权力乱作为、不当利益问题。彻查此类事件也是净化地方行政、权力生态的契机。

当然,要实现"不能因为经济发展遇到一点困难,就开始动铺摊子上项目、以牺牲环境换取经济增长的念头,甚至想方设法突破生态保护红线",还是要靠务实的监管和对红线的切实捍卫。

(未言 整理)