

上海百名官员旁听“民告官”

市政府一边当被告一边成“教材”

□法治报记者 陈颖婷

7月12日，上海市第三中级人民法院开庭审理了一起行政诉讼案件，旁听席座无虚席，一群“特殊”的观众全程旁听了庭审过程，并在庭审后展开了深入交流。原来，这场庭审正是上海市行政机关负责人“出庭、旁听、讲评三合一”项目的“教学现场”。市司法局今年在履行市委全面依法治市委员会办公室职责、推进法治政府建设方面设计了一系列任务清单，其中一项就是要继续推动行政机关负责人出庭应诉。为做好这项工作，市司法局计划把以往开展的出庭、旁听、讲评“三合一”项目成功经验继续向基层推广，让“民告官亦能见官”成为常态，着力打造上海行政诉讼庭审旁听制度3.0版。



市司法局巡视员刘平、行政应诉处处长宋健受市政府委托出庭应诉



上海市行政机关负责人“出庭、旁听、讲评三合一”项目的“教学现场”

本版摄影 陈平

现场：一场特殊的“庭审”

“我们今天的庭审是由法院独立审判，不受任何行政机关和社会组织的干涉……”7月12日，在上海市第三中级人民法院的法庭中，一场“民告官”的诉讼正在进行。而比以往民事案件更详细的庭前告知，给了前来参加庭审的原告吃了一颗“定心丸”。

原告方出庭的是青浦某小区业主委员会的三名代表。而被告方则是代表市政府出庭应诉的市司法局巡视员刘平、行政应诉处处长宋健。

此次“民告官”源于小区门口的河道。因为辖区规划的需要，改变了水系分布，小河被填埋。“这条河关系着小区的配套景观，有利于小区生态系统的排水。”业委会主任强调了小河对于全体业主的重要性。

记者注意到，面对业委会要求撤销批

复的诉请，作为被告方，刘平和宋健却并未咄咄逼人，针锋相对。

“首先我要为业委会成员的责任心点赞，你们在依法维护业主们的正当合法权益，同时也是在监督政府依法行政，我们会很认真地听取大家的意见。”刘平说。

随后，他们从法理上分析了业委会与批复之间的利害关系。同时，解释了涉案河道属于蓝线之外可调整的河道，此次是从区域的实际情况进行宏观调整。“大水系更能确保防汛安全”，宋健说。

庭审中，市政府一方没有回避业委会指出的河道填埋时的程序问题。宋健透露，水务部门已经对填堵河道作业单位的程序瑕疵问题进行了处罚。

在充分听取双方意见后，法院宣布将不日对此案作出判决。

意义：机构改革后“三合一”项目首次露面

本次开庭审理的案件之所以被选定作为“教学素材”，是因为该案件系业委会诉上海市人民政府的行政诉讼案件，是“三合一”项目中首次以上海市人民政府作为被告的案件。

庭审结束后，另一场更为热烈的“现场教学”会在法院会议室进行。来自全市10家市政府委办局、16个区政府的近150位领导干部、法制骨干人员以及在市委党校培训的民政系统干部参与了旁听和讲评。

“我感觉今天应诉的市政府代表表现除了平等、专业，还有温情。”作为市政府法律顾问，中华全国律师协会副会长盛雷鸣在点评案件中指出，作为“官”的代表，两人在应诉中讲道理、辩法律，没有“仗势欺人”。同时，从执行的依据、事实的认定、行政程序等方面有礼有节的阐述也给盛雷鸣留下了深刻的印象。而庭审过程中，政府一方所体现的温情也有助于矛盾的化解以及普法工作。

市高院行政庭庭长李健在点评中表示，此次庭审中原告方由一组业委会成员来出庭，综合素质非常高，整个庭审中原

被告诉讼地位平等，诉讼权利平等。被告方在展示法理的基础上，也更体现出情理关怀。“特别是行政诉讼中，原告在向法院起诉后，可能会带有一些对政府的不理解。这就需要被告进行适当的抚慰，为将来的行政争议解决奠定基础。”李健说。

该案也标志着“三合一”项目在2019年取得了进一步发展，层级进一步提升、效果进一步深化，对于今后进一步扩大范围，建立本市国家工作人员旁听庭审常态化制度，积极发挥行政诉讼倒逼依法行政的作用，加快本市法治政府建设，具有积极意义。

据悉，本次庭审旁听讲评活动是机构改革后由市司法局组织的首次“三合一”活动。该项目自2017年开始实施，旨在“教会”行政机关负责人何为出庭应诉、如何出庭应诉、如何质证答辩，精心挑选具有典型性、共同性和示范性的案件，将真实的审判过程作为教学现场，做到出庭、旁听、讲评“三合一”，2018年获得“中国法治政府奖”，为全国各省市提升行政机关负责人出庭应诉制度的成效，提供了可复制、可推广的“上海经验”。

感受：行政诉讼全面检查依法行政能力和水平

青浦区司法局局长朱建忠指出，合法性是所有行政行为的基础，也是政府公信力建设的最佳状态。在必要性和合法性基础上，进一步细化政府管理，提升管理能力水平的标准也变得非常必要。

会上不少行政执法部门也表达了旁听感受。市水务局副局长刘晓涛就坦言，此次庭审也是对政府部门依法行政能力和水平的全面检验。要加强河湖水面的管控，要关口前移。他指出，案件其实很有代表性，有时项目实施单位为赶工期，就不按程序办事，因此需要加强监管的关口前移。同时也要加强事后监管。刘晓涛表示，近年来行政诉讼案件中，行政相对人越来越关注水环境、水生态。“市民群众不仅仅要问行政机关有没有依法行政，做得对不对？更关心水生态治理、水环境保护做得好

不好？”刘晓涛建议在持续推进水环境治理中，做好社会宣传工作，从而消除市民的担忧和误解。庭审后，市政府秘书长汤志平强调，全市行政机关要结合“不忘初心，牢记使命”主题教育，提高站位、补齐短板，进一步加强和改进行政应诉工作。

据悉，今年，市司法局将把“继续推动行政机关负责人出庭应诉”作为推进法治政府建设的重要一环，一方面要组织市级行政机关按照“三合一”要求在本单位、本系统开展庭审旁听讲评活动，还要花大力气推动区政府根据“三合一”要求积极在本区范围内组织基层各单位积极开展此项工作。



白皮书：涉诉行政机关对司法建议均及时反馈

据了解，2018年，上海全市法院共受理一审、二审行政案件9262件，审结9896件。其中，一审案件中通过协调化解方式解决行政争议的1364件，协调和解率为22.8%。

与此同时，2018年上海全市行政机关负责人出庭应诉1167件次，占开庭行政案件总数的17.51%，同期上升2.53个百分点。

当天的“现场教学”中，上海三中院副院长璩富荣对市级行政机关诉讼情况进行了通报，并现场发放了上海三中院2018年度行政审判白皮书。白皮书显示，2015年至2018年，上海三中院

向市级行政机关共计发送司法建议书15份。

司法建议对行政活动进行监督指引，充分发挥了审判延伸职能，有效推动了行政执法行为的规范化和合理性。涉诉行政机关对司法建议均及时以书面形式反馈，认可、接受司法建议内容，并通过开展专题研究、执法案件大讨论等方式对行政执法存在的短板与不足进行自查自纠，从制度上、整体上对相关行政执法措施加以改进完善。白皮书在对司法建议发送情况进行梳理和分析的基础上，还就如何进一步全面深入推进法治政府建设提出了对策建议。