



# 各类行政案件中,行政机关败诉率近一成 行政机关胜诉案中,近一半原告提起上诉 善于依法行政,避免行政行为“一刀切”

省国土资源厅厅长、湘潭市一副市长、邵阳市一副市长……过去一年,这几位行政机关负责人都曾分别出现在法院的被告席上。针对行政机关在依法行政方面出现的新问题,在省政协十二届一次会议上,省政协委员杨翔提交了《关于提高行政能力,善于依法行政的建议》的提案,建议行政机关进一步规范行政协议适用范围,避免行政行为“一刀切”。 ■记者 魏灿 实习生 张晓芳



1月23日,杨翔委员就政府依法行政接受本报记者专访。记者 田超 摄

### 败诉后,文体广新局废止此前文件

常德某公司在汉寿县准备开一家大型网吧,花钱装修、购买设备后,却在提出从事互联网上网经营申请时卡壳了。

原来,当地文体广新局与多部门曾联合下发实施意见,规定在县城龙阳街道办范围内,至2020年10月30日前,不予放开网吧登记。文体广新局据此做出《关于不予批准筹建决定书》。

该公司起诉文体广新局不履行网吧经营许可法定职责。

汉寿县法院审理认为,涉案的实施意见规定了限制区域不审批新的网吧场所,与《互联网上网服务营业场所管理条例》

和文化部及省文化厅相关文件相违背,属于事后增设行政许可的条件,不符合上位法的规定。法院作出撤销被告行政决定并责令对原告的申请重新作出处理的判决。

判决生效后,文体广新局发布通告称,此前发布的实施意见与现行法律政策相抵触,宣布废止。

“政府依法行政水平提高了,群众法治意识也在大幅增强。我们经过调研,发现行政机关在行政管理过程中,不善于利用法律手段和法律措施解决社会治理中的问题。”杨翔说。

### 数据:行政机关败诉率近一成

杨翔介绍,据不完全统计,2015年新修改的行政诉讼法实施以来,我省各级法院受理的各类行政案件中,行政机关败诉率在9%左右。其中因为不履行行政协议或者行政协议违法、违反行政程序而败诉的案件占相当比重。同时,在行政机关胜诉的案件中,有将近一半的行政案件原告提出上诉或者向最高人民法院申请再审,通过诉讼化解行政争议效果未达到预期。

“行政机关以市场主体的方式参与市场活动,比如招商引资、土地征收、资源处理等等,这就需要行政协议。行政协

议兼顾有行政管理和市场契约双重性质。”杨翔说,在现实中,一些行政机关随意扩大行政协议的适用范围,比如在协议中超出法律规定承诺优惠条件,或是随意单方面变更甚至解除行政协议,就容易酿成纠纷。

还有一些行政机关不善于运用不同法律方式解决问题。在产业结构调整、产能升级改造等面临的企业关、停、并、转和产权保护问题中常有纠纷。比如,我省涉及烟花爆竹作坊、污染环境的养殖业的处理,有些行政机关不管合法不合法都“一刀切”,也容易造成纠纷。

### 建议:通过规章明确行政协议适用范围

杨翔建议,行政机关要通过法规、规章和规范性文件进一步明确行政协议的适用范围。如果行政协议中内容超过行政事务的范围,应当设立专门的法律审核程序。

对于因情势变迁、政策调整而关停并转的产业、企业,要甄别它们在法律上各自具有的不同地位和权利状况,采取相对应的法律方式进行处理,对于那些拥有合法权利的企业,应当通过补偿、奖励或者赎买等方式维护其合法权益;对于那些非法企业,则采取法律强制手段进行处理。

“还有些行政机关把属于

自己的行政职能委托给其他机构,或者成立新公司来承担,因此,行政机关的下属单位、公司成为被告的情况也比较常见。”杨翔说,他建议地方政府利用好《立法法》赋予地方人大和政府的立法权,对当地涉及重大利益的行政事务确需委托授权的,要通过地方性法规或者规章加以明确,保证委托授权的合法有效。同时,基于行政诉讼法设立的授权者和被授权者共同担责的制度,行政机关要对被授权部门的行为进行有效监管,以保证其行为的合法正当,保障人民群众的合法权益。

### 提案点击

## 一个社区每年要开具上千份证明,委员建议:清理奇葩证明,编制“一张清单”管到底

为分房子,上门女婿求盖“入赘证明”章;为离婚,夫妻经常吵架求盖证明章;为开淘宝店,小年轻求盖“不扰民”章;为注册公司,求盖居民住宅住房变更为经营性用房章……社区公章的使用,已经远远超出居民自治组织的职能范畴。谢宏委员带来提案称,社区不应当承担与职能无关的事务,也不能承担超出职能范围的证明并加盖公章的责任,建议统一编制公布全省社区开具证明材料清单、坚决取消不合理的社区证明。

■记者 叶子君

### 需社区证明事项达110多项

谢宏在调研中发现,社区公章几乎成了“万能章”,各类证明都来找社区加盖公章。社区“万能章”现象主要体现在盖章太多、太滥、太累。

社区公章的盖章名目多、数量大,社区不堪重负。除盖“入赘证明”章、经常吵架证明章等外,还有求盖退休证明章、求盖居民遗失家电维修章、邮局包裹收件人姓名有误差求盖证明章、异地就医求盖证明章、居民家中死亡求盖证明章、求盖家庭关系证明章、求盖独生子女证明章、求盖生活困难证明章等等……据不完全统计,需要社区开具证明的事项高达110多项,一个社区一年为辖区居民开具的各种盖章证明就高达上千份,这对于只有5-9名工作人员的社区来说,不仅超出了社区职责范围,也加重了他们的工作负担,“还给办事群众设置了阻碍。”

### 不该由社区证明的占2/3

此外,由于出证内容杂、项目乱,社区难以把握。谢宏调查了解发现,盖章求证项目中,不该由社区出证、或虽可出证但社区难以掌握和核实的事项,约占总数的三分之二,其中一部分是要求社区出具一些本应是职能部门出具的证明,例如居民婚姻状况应由民政部门出具,居民有无犯罪记录应由公安部门出具,“这些证明都推到社区,明显是找错了责任主体”。

另一部分是一些单位自身能掌握的情况,也要求社区出具

证明,如居民在申请廉租房时,房产部门要求社区出具居民有无商品房、福利房证明等。还有一部分是要求社区证明一些难以了解的情况,如医保部门在居民外地受伤住院时,要求社区盖章证明情况属实,遇到无从调查核实的事项,社区就不得不经常身陷“盖与不盖”的两难境地。

对于一些部门、单位随意要求社区出证明的现象,居民也很反感,明明凭有效证件就可以证明的事项,偏偏要求居民多跑一趟社区。

### 尽快启动证明材料清理

谢宏建议湖南省尽快启动省市县乡四级证明材料清理工作,针对社区负担重、群众办事难的突出问题,统一编制公布全省社区开具证明材料清单,坚决取消不合理的社区证明。对于清单中保留的证明事项,各相关部门需明确办理用途、法律依据、认定标准和规范文本,并以办事指南的形式向社会公开,方便群众办事,形成社

区证明材料全省“一张清单”管到底。清单公布后,严禁各部门、各单位变相新设证明材料及清单之外的证明材料,切实做到最大程度为基层减负,最大程度便民利民。

几天前,山东省率先在全国统一编制公布了全省统一的村(社区)开具的证明材料清单,这给谢宏带来期望,“说明这项举措是切实可行的。”