

制度规范，长效推进，普陀区行政机关负责人出庭应诉“质”“量”双提升

今年是我国全面建成小康社会、法治政府基本建成的收官之年，行政机关负责人出庭应诉制度是法治政府建设的重要环节，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。普陀区结合区情实际，夯实措施、精准发力、抓住关键环节，压实工作责任，充分发挥“关键少数”重要作用，努力实现“官”民面对面处理纠纷，推进行政争议实质性化解。

一、背景缘由

行政机关负责人出庭应诉制度，被誉为“执政为民的试金石、法治建设的风向标、社会矛盾化解、社会管理创新的大智慧、政府自身建设的好抓手”。随着《中华人民共和国行政诉讼法》《国务院关于加强法治政府建设的意见》（国发〔2010〕33号）、《国务院办公厅关于加强和改进行政应诉工作的意见》（国办发〔2016〕54号）等法律法规的制定实施，特别是2020年7月1日《最高人民法院关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》的颁布施行，我国行政机关负责人出庭应诉制度跨入新的阶段。

普陀区于2014年制定实施了《上海市普陀区行政机关负责人行政诉讼出庭应诉和旁听审理工作规定》，历年来全区负责人出庭应诉率保持在30%左右，行政机关负责人出庭应诉率整体偏低，同时也存在行政机关负责人“出庭不出声”、出庭质量不高、出庭能力有待进一步提升等问题。鉴于此，普陀区积极从制度规范入手，自上而下、层层推进，力求实现行政机关负责人出庭应诉“质”“量”全面提升。

二、基本做法

（一）制度先行，规范推进负责人出庭应诉工作

普陀区全面总结工作经验，2019年7月在原有《上海市普陀区行政机关负责人行政诉讼出庭应诉和旁听审理工作

规定》的基础上，修订完善形成了《上海市普陀区行政应诉工作规定》，确定出庭应诉行政机关负责人范围，提高行政负责人出庭应诉率要求至 80%，建立行政诉讼季报制度，明确将负责人出庭和败诉情况纳入考核。以制度化的方式将推进行政机关负责人出庭应诉作为全区依法行政的一项基础性工作，使该项工作进入规范推进的轨道。

（二）领导垂范，发挥领导干部“头雁效应”

2019 年 11 月，副区长杨元飞代表区政府出庭应诉，并组织庭审、旁听、讲评“三合一”活动，全区各行政机关分管领导、法制干部共 100 余人参加。2020 年 5 月，副区长、区公安分局局长姜坚出庭应诉，系上海铁路运输法院管辖 4 区中首位出庭的公安局长。区政府领导率先垂范，以上率下，主动出庭、出声、出彩，带动全区各行政机关树立负责人出庭意识，营造了负责人出庭应诉工作的良好氛围。

（三）通报跟踪，形成“你追我赶”良好态势

普陀区司法局落实季报制度，每季度发布行政诉讼和行政复议案件情况通报。梳理全区行政诉讼案件情况，全面通报行政机关负责人出庭应诉情况，以横向比较寻找差距，以纵向对比鼓励提高，督促勉励未达标单位积极改进。同时研究分析执法短板，提出整改建议，推动执法水平提升。如普陀区规划资源局，负责人出庭应诉率从 2019 年上半年的 0，提高到 2019 年下半年的 42.9%，再到 2020 年上半年已达 100%，进步迅速。

（四）批示督办，促进负责人出庭应诉常态化

普陀区区委书记曹立强同志和区长姜冬冬同志高度重视行政机关负责人出庭应诉工作，多次对“通报”和上海铁路运输法院《行政案件司法审查情况通报》作出重要批示。曹立强书记要求：“行政负责人必须全部出庭，倒逼各部门、各单位、各街镇依法行政能力提升，此负责人是一把手必须出庭、出声，加强考核督促。”姜冬冬区长要求：“以负责人

出庭应诉为原则，切实提高我区行政机关负责人出庭应诉率，不断提高普陀法治政府的水平。”2019年，行政机关负责人出庭应诉工作被纳入普陀区区委组织部对区管干部实绩考核项目；2020年，行政机关负责人出庭应诉工作被纳入普陀区区委、区政府重点工作，由督察部门督办落实。同时，被纳入普陀区人大常委会2020年监督工作计划。普陀区从领导批示、人大监督、绩效考核等多方面着手，强化考核督促，促使“出庭应诉”成为行政机关负责人的习惯，形成常态化出庭局势。

（五）培训指导，提升负责人出庭应诉能力

2019年10月，普陀区司法局与普陀区区委组织部联合举办“普陀区2019年领导干部应知应会专题强化班依法行政专题班”，邀请上海铁路运输法院行政庭庭长为全区各涉诉行政机关负责人就如何做好行政应诉工作授课。2019年下半年，普陀区司法局联合上海铁路运输法院共同举办4期“府院联动”专题讲座，邀请法官就涉诉较多的房屋征收、信息公开、投诉举报、拆违等领域给全区各行政机关授课。通过培训、讲座，将司法审判与执法实践相结合，着力提升负责人出庭应诉能力。

三、主要成效

（一）出庭意识全面树立，出庭比率显著上升。

普陀区全面消灭负责人零出庭现象，所有涉诉单位均有负责人出庭，且绝大部分涉诉单位行政机关负责人出庭率已达到100%。2020年上半年一审案件负责人出庭应诉共46件52人次，占开庭结案比为70.8%，出庭件数同比增长360%，出庭率提高53个百分点。部分单位出庭率提升明显，如普陀区规划资源局，2019年上半年为0%，到2019年下半年提高至42.9%，再到2020年上半年已达到100%。

（二）出庭能力不断增强，庭审质效大幅提升。

普陀区举办“三合一”庭审，组织全区各行政机关负责

人旁听庭审，切身感受法庭氛围，学习出庭规范。组织法官专题授课，讲解应诉技巧和不同类型案件的审理要点，全面提高行政机关负责人出庭应诉能力，避免负责人出庭制度流于形式，确保负责人既出庭、又出声、更出彩。

（三）法治意识日趋强化，行政争议有效化解。

普陀区以推动行政机关负责人出庭应诉为契机，全面提升了领导干部依法行政意识，进而推动行政机关严格执法，增强和改进执法人员的工作作风，提高依法行政水平，从源头减少行政矛盾。通过负责人出庭应诉，增进了行政机关负责人与行政相对人沟通交流，更好地回应了群众关切，促进行政争议及时、妥善、实质化解。

四、推广价值

行政机关负责人出庭应诉是法治政府建设的应有之义，对于提高行政机关执法水平，提升领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动法治、化解矛盾、维护稳定的能力具有积极意义。

普陀区从司法、行政全方位，事前事中事后全流程，绩效考核、人大监督多角度进行大胆尝试，开展有益探索，建立了规范、长效的行政机关负责人出庭应诉机制，确立了负责人出庭应诉规则，制定了可操作流程，设计了有效监督措施，切实提高了普陀区行政机关负责人出庭应诉比率和实效，提升了全区各行政机关的执法能力。

普陀区在行政机关负责人出庭应诉工作中所形成的规则、机制，有着极高的可操作性，可复制、可推广，对于提高依法行政能力、增进社会共识、推进法治政府建设具有重要意义。