

行政诉讼案件中行政机关败诉的原因分析 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/483/2021\\_2022\\_\\_E8\\_A1\\_8C\\_E6\\_94\\_BF\\_E8\\_AF\\_89\\_E8\\_c122\\_483988.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/483/2021_2022__E8_A1_8C_E6_94_BF_E8_AF_89_E8_c122_483988.htm)

行政诉讼法施行以来，行政诉讼案件逐渐增多。据统计，1990年至1999年，全国各级法院共受理一审行政诉讼案件50万余件；受理的案件范围不断扩大，案件类型达50余种。从处理结果看，判决维持的占33%；撤销和变更的占28%；准许原告撤诉的占24%；作其他处理的占15%。分析以上数字，考虑到"撤诉"和"作其他处理"的特殊情况，行政机关败诉比较普遍，同时也充分说明具体行政行为违法现象比较严重。在某种意义上，说明行政机关的具体行政行为没有严格依法进行。我们对行政机关的败诉原因进行法律分析，可以帮助行政机关减少违法行为，在作出具体行政行为时自觉依法进行，从而推动依法行政，进一步推进依法治国的进程。

### 一、败诉原因对行政案件进行分析，归纳行政机关败诉的原因。具体来说，行政机关的败诉原因集中在以下七个方面：

（一）主要证据不足。主要证据不足是指被诉具体行政行为缺乏必要的证据，不足以证明被诉具体行政行为所认定的事实情况。行政行为必须有充分的依据，必须遵循“先取证，后裁决”的基本原则，才能公平执法、公正执法，行政行为才能够有充分的事实根据。主要证据不足意味着行政机关在没有彻底查清案件基本情况或没有充分证据证明的情况下就作出了具体行政行为。行政机关在作出具体行政行为时，对事实缺乏全面、细致的调查取证。行政诉讼法对事实和证据有明确的要求，并强调了证据的重要性，突出了行政机关举证的责任。行政机关在执

法时，在没有充分掌握行政管理相对人的违法事实的情况下，就对行政管理相对人作出具体行政行为；或者虽然掌握了充分的证据，但在作出行政行为时没有严格按照法定的程序做好证据保存和证据记录，以至在诉讼时不能提供合法的和充分的证据，就可能在行政诉讼中被判败诉。（二）适用法律法规错误。行政机关作出具体处理决定，是根据证据适用法律的过程，因此，行政机关的行政行为必须依据国家法律、行政法规、地方法规和政府规章的规定进行。适用法律错误主要表现形式有：应适用此法却适用了彼法；选择适用的法律不正确；适用了无效的法律、法规；适用法律、法规不全面；违反了法律冲突适用规则；有明确的法律依据却在决定中不引用；等等。（三）具体行政行为违反法定程序。行政机关在实施具体行政行为时违反了法律规定的作出该具体行为应当遵循的步骤、顺序和要求。现代行政不仅要求实现实体正义，而且要求实体正义用公平的形式表现出来。因此，行政行为必须符合法定程序。行政机关工作中违反法定程序，是目前执法工作中存在的较为严重的问题。行政处罚法对行政程序作了明确规定，如行政执法时应出示执法身份证件，作出处罚时应说明根据、理由，作出处罚决定前的证据收集与调查、听取当事人的陈述与申辩，告知当事人权利，对重大处罚举行听证的制度等等，违反这些程序作出具体行政行为，就是行政违法行为。（四）行政越权。行政主体的具体行政行为超越了法律、法规赋予的权限，实施了无权实施的具体行政行为，行政机关的职权来自法律的授予，法律是行政机关行使权力和确定行政机关权力范围的依据，法律没有授予行政机关的职权，行政机关不得行使；行政机关行

使法律授予它的职权也必须在法律规定的范围内活动，否则作出的具体行政行为违法。（五）滥用职权、显失公正。行政行为不仅要形式上合法，而且动机和目的也要合法。不合理、不公正地使用行政机关的自由裁量权就是滥用权力。现实中的行政机关往往容易出现滥用自由裁量权的情况，一些行政机关为了个人的或者部门的不当利益，作出的具体行政行为显失合理与公正，畸轻畸重，侵犯公民、法人和组织的合法的利益，由此造成的行政诉讼就可能会被法院判决变更。（六）不履行或者拖延履行法定职责。行政不作为是指行政机关不履行法定职责或拖延履行法定职责的情形。如符合法定条件者向行政机关申请颁发许可证和执照，行政机关拒绝颁发或者不予答复的；申请行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责，行政机关拒绝履行或者不予答复的；行政机关没有依法发给抚恤金的，等等。（七）行政机关消极应诉，不履行举证责任。虽然具体行政行为证据确凿，适用法律法规正确，符合法定程序，但是被告没有按照行政诉讼法的规定在收到起诉状副本之日起十日内向人民法院提交作出具体行政行为的证据、依据，并提出答辩状，法院只能依法认定该具体行政行为没有证据、依据，因而判决行政机关败诉。可见，行政机关的消极应诉行为，也是导致败诉的原因之一。

## 二、原因分析

随着我国经济、政治体制改革的逐步深入，行政机关依法行政水平也随之提高。然而在行政执法活动中存在的诸多不容忽视和亟待解决的问题，其表现与原因值得我们深思。笔者认为行政机关不能依法行政引起败诉原因主要是六个方面：（一）少数领导干部依法行政意识不强，对行政执法和执法监督工作仍缺乏足够重视。有些领导

同志自己不懂法，又不带头学法，仍习惯于沿用过去的行政命令、行政手段等老的一套实施行政管理，包括管理涉法工作，对领导一个地区或单位的行政执法工作带来困难。有些地区或单位虽然建立了依法治理领导小组，然而，不开展活动，不搞调查研究，也不针对本地区和本单位的特点，研究相关法律法规，找出解决问题的办法，而只是满足于形式和应付上面检查，一旦出现涉法问题则显得束手无策，结果被动挨打。其原因主要是部分领导干部法制观念淡薄，对依法治国、建设社会主义法治国家基本方略的重要意义缺乏深刻认识，甚至错误地把“依法治国”或“依法治市”理解为“依法治民”，把自己置于法律约束之外或之上。有的则片面理解依法治国、依法行政只是上面提出的口号和目标，是好几代人的事情，现在急了也没用。领导干部认识上的偏差，往往直接影响一个地区或单位依法行政工作的开展。?? (二) 执法队伍建设中仍存在不少问题。行政执法队伍是依法行政的主体，尽管近几年抓了培训与持证上岗，但是行政执法队伍总体素质情况仍不容乐观。一是行政执法人员的专业水平不高。据有关部门统计，在行政执法人员中，文化程度大专以上学历以上的特别是本科学历的比例偏低，而学法律专业的则更少。这一问题，具有普遍性。在经济发达地区、大城市、省会城市、开放得早的城市要好一点。我们绝大多数行政执法人员都没有对法律作过系统学习与研究。对问题的理解和处理，仅仅知道是怎么回事，而对为什么，是什么并不十分了解。以这样一种知识结构和专业水平构成的执法队伍，要想高质量地承担日益繁重的行政执法任务显然力不从心。由于我国现行人事制度及用人指标的限制，一些行政执法部门急需

的专业人员进不了机关，致使不少专业对口的优秀人才被拒之门外。二是行政执法人员综合素质亟待提高。越到基层，执法人员素质相对来说越是偏低。有的地方把行政执法部门当作照顾关系、安置过渡的场所。不少地方仍采取借用、聘用人员执法。有的执法人员在执法中不依法办事，搞野蛮执法，随意执法，在群众中造成不良影响，并导致一些地方的基层政权组织经常当被告或者败诉。三是执法队伍的职责、任务与自身力量不相协调。有些执法部门因为执法人员编制、经费、装备和执法环境等诸多因素的限制，影响了执法工作力度，甚至出现行政执法不作为的现象，同样引起群众的不满意。

(三)执法部门之间的协调配合不力。在我国现行法律制度中，对有些社会涉及面较广的事项，往往设置了多个行政执法机关共同实施管理，这其中既有分工又有合作。但同时由于部门职责交叉、重叠、分工不明确，加之涉及部门利益和对法律法规理解上的偏差，给公正文明执法带来了一些难以解决的困难。执法部门协调配合上的不一致，导致制售假冒伪劣产品这一严重违法行为有空可钻，逃避打击，继续泛滥成灾。分析原因，除客观上如法律本身滞后或不完备，法规、规章政出多门，解释不同，造成依据不一，相互矛盾，职能交叉外；主观上也有如利益驱动、本位观念等，导致缺乏沟通联系，造成打架扯皮，瓦解执法合力，影响协调配合，给执法部门的执法活动带来阻力。

?? (四)执法环境还需进一步改善。创造一个良好的执法环境，得到广大人民群众和社会各方面的理解、配合与支持，是开展行政执法和执法监督的基础。一些地区的行政执法人员在开展执法活动中，往往得不到群众支持配合，有时遭到围攻、谩骂，甚至发生

暴力抗法事件，执法人员的人身安全都得不到保障。这种“执法难、难执法”的不正常现象，集中暴露了执法环境方面的诸多问题。有的是在进一步发展社会主义市场经济新形势这一特定历史条件下产生的新问题，如企业破产、职工下岗、学生就业、城市改造、修路拆迁等。这些新情况、新问题的不断出现，直接影响到一部分群众的切身利益，而社会保障体制又远远跟不上，现行法律、法规、政策对这些问题的正确处理都还处在探索过程中。因而直接产生碰撞的就是行政执法中的执法人员与被执法的相对人。有的则是少数地区的普法教育还存在“死角”和“盲区”，一部分群众法制观念淡薄，群众学法、守法还没有形成完全的自觉行为。还有的因局部利益、部门利益导致的地方保护主义行为，置国家法律、法规于不顾，我行我素，甚至公开对峙。因此，创造一个良好的执法环境，增强全民法律意识将是摆在我们各级党委、政府面前的一项重要而迫切的任务。??

（五）执法监督制度难落实，影响执法监督力度。近几年，各级政府虽然制定了多项行政执法监督制度，但这些制度的落实仍处于失衡状态，甚至出现有令不行、有禁不止现象。一是规范性文件不按规定备案审查，以致一些行政机关的抽象行政行为违法；二是行政机关不重视重大行政处罚行为的备案审查，使该项制度的施行基本流于形式；三是不重视规范性文件公告，使文件实施效力难以保证，执法机关的执法活动很难得到广大人民群众和企业单位的理解、支持与配合等。此外，还有少数单位把行政执法责任制和评议考核制当成形式和负担；有的地方在落实错案追究制和实施罚缴分离工作中，不是积极主动，而是过多地强调自身理由。产生诸如此类问题的

原因在于少数单位或部门的领导对依法行政的重要性还缺乏认识，与己无关思想严重，没有把行政执法和执法监督工作看作是一项全社会都应当高度重视的系统工程来认真对待。

三、建议对策 行政诉讼中行政机关败诉现象，在一定程度上反映了一些政府部门的工作人员在行政诉讼和依法行政的认识上存在偏差。针对行政诉讼中行政机关败诉的原因，我们认为各级人民政府、行政机关要认真做好以下几个方面的工作：一是提高认识，深入理解依法行政对"依法治国，建设社会主义法治国家"的重大意义，正确对待行政诉讼中的"败诉"。二是加强对宪法和法律、法规的学习。三是建立健全执法责任制。四是政府的规范性文件应及时清理，并建立备案审查制度。五是进一步完善行政立法。在行政诉讼实践中，较多争论与纠纷是法律法规的相对不完善引起的，如政府职能转变过程中的机构重组、职能调整相对滞后于法律法规，给依法行政和行政诉讼带来一定的困难。又如行政赔偿法方面，国家赔偿法的实施虽然填补了行政监督的一个法律空白，但国家赔偿法在实施过程中也存在不少问题，造成行政赔偿成功率低、赔偿数额小，也不利于行政诉讼的广泛和深入进行。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)