

上海市城市管理行政执法局文件

沪城管执〔2023〕60号

上海市城管综合执法系统 2022 年度 行政复议和行政诉讼情况通报

各区城管执法局、临港新片区综合执法大队、机场执法支队、自贸区综合执法大队、市局执法总队：

为加强本系统行政复议和行政诉讼工作，不断提高依法行政能力和执法办案水平，市局对本系统 2022 年度行政复议和行政诉讼情况进行了统计分析，现将有关情况通报如下：

一、基本情况

2022 年，本系统行政复议案件共计 209 件，一审行政诉讼（下称“行政诉讼”）案件共计 151 件，分别占系统全年案件总数的 0.19%和 0.14%，与 2021 年相同。

行政复议案件中，被申请人区局的 35 件，纠错 1 件；被申请人街道乡镇的 174 件，纠错 12 件。涉案事项数量前三位的分别是拆除违法搭建 112 件、履职类 25 件、房屋管理类 25 件。纠错原因分别为适用依据错误的 5 件，事实不清、证据不足的 4 件，不履行法定职责的 2 件，违反法定

程序的 1 件，适用依据错误且事实不清、证据不足的 1 件。

行政诉讼案件中，被告为区局的 63 件，败诉 6 件；被告为街道乡镇的 88 件，败诉 9 件。涉案事项数量前三位的分别是拆除违法搭建 85 件、履职类 27 件、房屋管理类 15 件。败诉原因分别为违反法定程序的 8 件，事实不清、证据不足的 4 件，不履行法定职责的 1 件，违反法定程序且事实不清、证据不足的 2 件。

二、主要特点

（一）案件总数下降明显。2022 年，本系统行政复议和行政诉讼案件总数为 360 件，较 2021 年下降 31.3%。主要原因：一是受疫情影响；二是同一区域集中复议诉讼的案件有所减少。

（二）复议纠错率上升，败诉率出现下降。2022 年，行政复议案件审结 153 件，纠错 13 件，纠错率为 8.5%，近四年来首次出现反弹，较 2021 年上升 5.9%。行政诉讼案件审结 121 件，败诉 15 件，败诉率为 12.4%，较 2021 年下降 6.2%。

（三）街道乡镇纠错败诉率高于区局。2022 年，行政复议案件中，街道乡镇的纠错率为 9.2%，区局的纠错率为 4.5%；行政诉讼案件中，街道乡镇的败诉率为 12.7%，区局的败诉率 12%。

（四）纠错败诉原因差异明显。行政复议案件中，纠错原因为违反法定程序的占 7.7%；行政诉讼案件中，败诉原因为违反法定程序则高达 66.7%，复议机关和法院在案件审查中各有侧重。

三、存在问题

（一）认定事实不清

案件基本事实的认定会直接影响行为的定性和情节轻重的判定，查清事实是城管执法部门作出行政行为的前提。2022 年纠错败诉案件中，存在调查取证不充分，导致事实认定不清、证据不足的情形，因事实调查问题导致案件纠错败诉的占 39.3%。如在金某某诉浦东新区康桥镇案中，执法人员在涉案房屋具有建设工程许可证的情况下，仍认定存在违法搭建行为，作出责拆决定。又如徐某某复议杨浦区延吉新村街道案中，执法人员将被投诉人违法占用的共用部位纳入居住面积进行计算，进而作出被投诉人不存在群租行为的错误认定。

（二）违反执法程序

城管执法人员在行政执法中应当秉持程序正当原则，严格遵循程序正义理念，充分保障当事人程序权利。2022 年纠错败诉案件中，未履行告知程序的问题依然突出，因执法程序不规范导致案件纠错败诉的占 39.3%。如韩某某诉静安区芷江西路街道案中，执法人员未根据行政强制法要求，告知当事人扣押财物的理由、依据和依法享有的权利、救济途径，迳行实施了扣押财物行为。又如严某某诉奉贤区奉城镇案中，奉城镇政府在当事人复议诉讼救济期限未滿的情况下，对涉案建筑直接实施了强拆。

（三）未按规定履行职责

城管执法人员应当根据法律法规规章的规定切实履职，

不得推诿、拖延或不履行法定职责。2022 年，履职类案件是本系统除拆除违法搭建外第二大涉案事项，主要存在两方面问题：一是未严格依法履职。如沈某某复议徐汇区徐家汇街道案中，执法人员收到举报线索后，既未严格按照《上海市城市管理综合行政执法条例》规定，在五个工作日内将核查情况告知当事人，也未按照城管综合执法程序规定的要求，提请负责人审批立案。二是存在怠于履职、拖延履职的情形。如曹某某复议普陀区真如镇街道案中，执法人员虽对当事人投诉反映的问题进行立案调查，但办案过程中执法人员以调查取证困难、行为难以认定等为由中止调查，未及时对当事人投诉作出处理。

（四）文书制作不规范

法律文书是体现执法程序正当、执法行为规范性和权威性的重要载体。2022 年的纠错败诉案件中，在文书制作方面，暴露出两方面问题：一是违法事实撰写不充分、内容填写不全。个别执法人员在执法文书中，没有全面列举或描述违法行为所有要素，影响事实认定的准确性和裁量的适当性。如许某某复议浦东新区大团镇案中，执法人员在责拆决定文书中，未载明违法搭建的具体位置、面积等情况。二是法律条款援引错误。个别执法人员在制发法律文书时，未认真核对法律法规规章更新情况，机械套用法律文书模板，导致法律文书制作出现引用法律条款错误。如赵某某等 3 人诉普陀区局案中，执法人员在《承重结构被损的不动产认定书》中援引的法律条款是已废止的《上海市房地产登记条例》。

四、工作要求

（一）坚持法治引领，充分运用法治思维开展工作。要进一步增强依法行政意识，依照法定权限和程序履行职责，高质效办好每一个案件，努力让人民群众在每一个执法行为中看到风清气正，从每一项执法决定中感受到公平正义。要转变执法理念、优化执法方式，广泛运用说服教育、劝导示范、警示告诫、指导约谈等方式，让执法既有力度又有温度，推动法律效果与社会效果相统一。

（二）紧抓执法监督，促进严格规范公正文明执法。要充分发挥执法监督规范保障、督促指导作用，加快建设覆盖市、区、街镇乡镇三级的执法监督体系，开展全方位、全流程、全要素执法监督。要推动执法监督与人大监督、司法监督、群众监督、舆论监督等有机贯通、相互协调，支持社会力量监督城管执法工作，实现执法监督常态化、长效化。要增强问题意识，树立靶向思维，重点整改纠错败诉案件暴露出的制度漏洞、能力短板、工作弱项。要严格落实行政执法责任制和责任追究制度，对不作为、不规范、乱作为等问题严肃问责。

（三）聚焦提质增效，加强法制队伍能力建设。要深入实施城管执法系统教育培训三年行动计划，坚持入职必训、专业调训、任职应训；针对不同层级和岗位执法人员特点，实现分级分类施训、全员覆盖参训，着力增强城管执法队伍的政治素质、专业能力、职业道德、纪律作风。要推动法律人才向法制岗位集聚。要建立健全系统公职律师的统筹使用

机制。要持续提升法制业务指导的针对性，重点聚焦新法新规和新执法事项，通过“每月讲法”、行政执法指导案例、重大疑难案件研讨会、执法指引等形式，更快更精准回应基层在执法办案中提出的问题。

（四）强化普法宣传，推动行政争议源头治理和前端化解。要重视事前讲法，全面落实“谁执法谁普法”普法责任制，有效利用 7·15 公众开放日、城管执法微信公众号等渠道，探索以案释法、场景互动等方式，宣传解读城管执法法律法规和政策文件，引导当事人自觉守法。要强化事中说理，在执法办案环节向当事人讲明执法依据、目的和其享有权利，充分听取当事人提出的合理诉求，耐心回应当事人的疑惑。要做好事后释疑，作出行政决定后，针对当事人提出的异议，主动对执法情况、法律依据、违法性质、危害后果等进行解释说明，引导当事人接受、履行行政决定并及时改正违法行为，实现“案结事了人和”。

附件：系统行政复议纠错、一审行政诉讼败诉案件统计

2023 年 5 月 12 日

附件

系统行政复议纠错、一审行政诉讼败诉案件统计

序号	案号	案由	涉案单位	原因
1	浦府复决字（2021） 第 1173 号	拆除违法搭建	浦东新区大团镇	事实不清、证据不足
2	浦府复决字（2021） 第 1226 号			适用依据错误
3	浦府复决字（2022） 第 739 号	拆除违法搭建	浦东新区新场镇	适用依据错误
4	浦府复决字（2022） 第 740 号			
5	浦府复决字（2022） 第 741 号			
6	浦府复决字（2022） 第 742 号			
7	沪静府复字（2021） 第 349 号	损坏房屋承重结构	静安区彭浦镇	事实不清、证据不足
8	沪静府复字（2021） 第 396 号	信息公开	静安区局	事实不清、证据不足，适用依据错误
9	沪金府复字（2022）	拆除违法搭建	金山区朱泾镇	违反法定程序

	第 0241 号			
10	沪徐府复决字（2021） 第 460 号	履职申请	徐汇区 徐家汇街道	不履行法定职责
11	普府复（2022） 第 109 号	履职申请	普陀区 真如镇街道	不履行法定职责
12	青府复决字（2021） 第 199 号	损坏绿化	青浦区徐泾镇	事实不清、证据不足
13	杨府复字（2022） 第 381 号	投诉举报答复	杨浦区 延吉新村街道	事实不清、证据不足
14	（2021）沪 0106 行初 261 号	拆除违法搭建	浦东区局、 浦东新区洋泾街道	违反法定程序
15	（2021）沪 0106 行初 262 号			
16	（2021）沪 0106 行初 263 号			
17	（2021）沪 7101 行初 230 号	履职申请	浦东新区宣桥镇	不履行法定职责
18	（2021）沪 0106 行初 1014 号	拆除违法搭建	浦东新区康桥镇	事实不清、证据不足
19	（2022）沪 0106 行初 674 号			
20	（2022）沪 7101	扣押物品	静安区	违反法定程序

	行初 212 号		芷江西路街道	
21	(2021) 沪 7101 行初 1084 号	房屋注记	普陀区局	违反法定程序
22	(2021) 沪 7101 行初 228 号	拆除违法搭建		事实不清、证据不足，违反法定程序
23	(2021) 沪 7101 行初 1075 号	投诉举报答复	长宁区局	违反法定程序
24	(2021) 沪 7101 行初 228 号	拆除违法搭建	长宁区 程家桥街道	事实不清、证据不足，违反法定程序
25	(2022) 沪 0115 行初 496 号	拆除违法搭建	闵行区浦江镇	事实不清、证据不足
26	(2021) 沪 0112 行初 573 号	拆除违法搭建	松江区石湖荡镇	事实不清、证据不足
27	(2022) 沪 0112 行初 243 号	拆除违法搭建	奉贤区奉城镇	违反法定程序
28	(2022) 沪 0112 行初 252 号			

上海市城市管理行政执法局办公室 2023 年 5 月 12 日印发
