

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

各区域城管执法局、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，被申请人为区局的 35 件，纠错 1 件；被申请人为街道乡镇的 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满的情况下，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。二是存在急于履职、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人讼普陀区局案中，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、目的和其享有的权利，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	损坏房屋承重结构	静安区彭浦镇	事实不清、证据不足
6	浦府复决字(2022) 第742号			
7	沪静府复字(2021) 第349号	信息公开	静安区局	事实不清、证据不足，适用依据错误
8	沪静府复字(2021) 第396号			
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		违反法定程序
22	(2021)沪7101 行初228号	拆除违法搭建	普陀区局	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
