

大连海事法院 行政审判白皮书

(2021-2022年度)



中华人民共和国大连海事法院

2023年8月

目 录

一、海事行政案件总体情况及特点	001
(一) 受理案件数下降.....	001
(二) 案件类型趋于多样.....	001
(三) 行政机关败诉率有所下降.....	003
(四) 行政机关负责人出庭应诉率逐年提升.....	003
二、海事行政审判对助推法治政府建设所起的作用	004
(一) 依法审理海事行政争议，助力行政机关提升依法行政的能力和水平.....	005
(二) 创新行政审判工作思路，完善行政争议多元化解机制.....	005
(三) 加强府院联动，促进司法与行政良性互动.....	006
(四) 坚持白皮书定期通报机制，发挥司法教育引导功能.....	006
三、大连地区行政机关依法行政存在的问题	006
(一) 认定事实不清或者证据不足.....	006
(二) 违反法定程序.....	007
(三) 超越法定职权.....	008
(四) 行政不作为.....	008
(五) 非诉执行申请不符合法定条件.....	009
(六) 行政机关诉讼意识不到位.....	009

四、促进依法行政工作的几点建议.....	010
（一）坚持以习近平法治思想为根本遵循，保护人民群众合法权益	010
（二）加强诚信政府建设，引导社会信用体系建设.....	010
（三）完善多元纠纷化解机制，实质化解行政争议.....	011
（四）深入推进行政机关负责人出庭应诉工作，提升出庭应诉效果	011
（五）充分发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用，强化复议监督 的力度.....	012



为充分发挥行政审判职能，促进大连法治政府建设，大连海事法院对 2021-2022 年度涉海行政机关案件进行了分析，现报告如下：

一、海事行政案件总体情况及特点

2021-2022 年，大连海事法院共计受理大连地区行政案件 129 件，审结 117 件，其中 2021 年受理行政诉讼案件 33 件，非诉行政案件 35 件，共计 68 件，审结 62 件，结案率 91.2%；2022 年受理行政诉讼案件 51 件，非诉行政案件 10 件，共计 61 件，审结 55 件，结案率 90.2%。这期间的行政案件呈现出以下特点：

（一）受理案件数下降

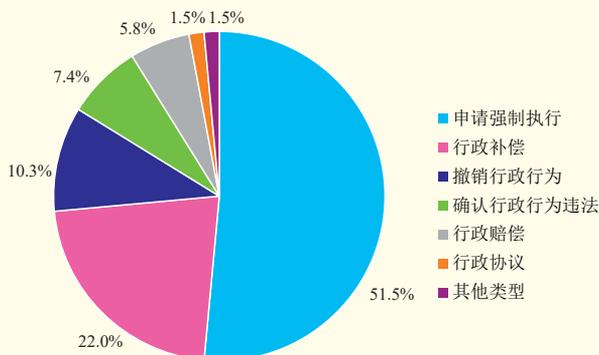
2013 年起，大连海事法院按照涉诉行政行为是否具有涉海因素的标准受理海事行政案件，新收案件数量呈逐年上升趋势，由最初年均新收几件、几十件至 2019 年新收案件 244 件，达到历年案件量的最高点。自 2020 年起，行政案件受理案件数逐渐回落，连续三年呈下降趋势，2020-2022 年受案量分别为 53 件、68 件、61 件。这其中，一方面是行政案件受理标准发生变化的原因，在此期间大连海事法院仅受理以狭义理解的海事行政机关为被告的案件，受案范围收窄导致收案量减少；另一方面也有诉源治理取得成效、社会治理效能不断提升的原因。随着各级人民政府对涉民生权益保护力度的加强、依法治海能力的提高，以及人民群众绿色发展意识的不断增强，海事行政争议数量逐渐减少。

（二）案件类型趋于多样

2021 年受理大连地区的海事行政案件包括行政补偿、撤销行政行为、不履行法定职责及赔偿、行政赔偿、确认行政行为违法等类型，其中申请强制执行 35 件，占比 51.5%；行政补偿 15 件，占比 22%；撤销行政行

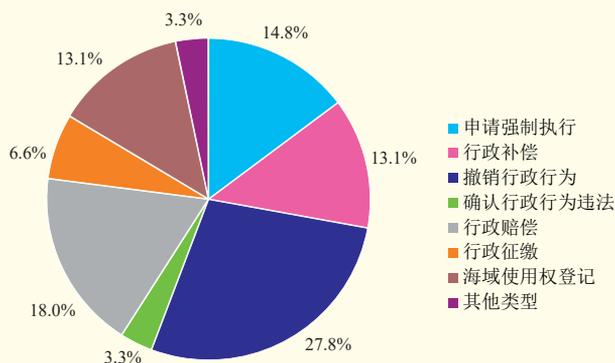
为 7 件，占比 10.3%；确认行政行为违法 5 件，占比 7.4%；行政赔偿 4 件，占比 5.8%；行政协议 1 件，占比 1.5%；其他类型案件 1 件，占比 1.5%。

2021年受理大连地区的案件类型



2022 年受理大连地区的海事行政案件，在上一年度的案件类型基础上，新增了海域使用权登记、海域使用金征缴等案件类型，其中撤销行政行为 17 件，占比 27.8%；申请强制执行 9 件，占比 14.8%；行政赔偿 11 件，占比 18%；行政补偿 8 件，占比 13.1%；海域使用权登记 8 件，占比 13.1%；行政征缴 4 件，占比 6.6%；确认行政行为违法 2 件，占比 3.3%；其他类型案件 2 件，占比 3.3%。

2022年受理大连地区的案件类型





从 2021-2022 年行政案件所涉案由分析，除涉撤销行政行为、行政补偿、非诉强制执行等案件数量占比较大外，不服海域使用权登记、海域使用金征缴等新类型案件亦有所增长，案件类型多样化趋势明显。说明人民群众法治意识不断提升，在更多的领域选择通过行政诉讼等法治方式理性维权，海事行政诉讼司法监督和保护范围不断扩大。

（三）行政机关败诉率有所下降

2021 年，行政机关的败诉案件为 12 件，败诉率为 17.6%；2022 年行政机关的败诉案件为 15 件，败诉率为 24.6%。行政机关在行政诉讼中的败诉率是衡量行政机关依法行政能力的重要标准之一。与 2020 年行政机关败诉案件 21 件，败诉率 39.6% 的数据相比，行政机关的败诉案件数及败诉率均有所降低，反映出随着法治政府建设不断深入，海事行政机关在依法行政、规范执法等方面取得了进步。

2020-2022年行政机关败诉情况（单位：件）



（四）行政机关负责人出庭应诉率逐年提升

2021 年和 2022 年的行政机关负责人出庭应诉率分别为 29.5% 和 60.9%，出庭应诉率逐年攀升，2022 年的行政机关负责人出庭应诉率为五

年来最高。说明随着海事行政机关法治意识不断增强，行政机关负责人出庭应诉工作初步实现常态化。行政机关正职负责人出庭应诉情况体现了行政机关对于行政机关负责人应诉工作的重视程度。2021年，行政机关参与出庭总次数共88次，行政机关正职负责人出庭为2次，行政机关正职负责人出庭率为2.3%；2022年，行政机关参与出庭总次数共64次，行政机关正职负责人出庭为3次，行政机关正职负责人出庭率为4.7%。说明海事行政机关对于行政机关负责人应诉工作的重视程度仍然有较大的提升空间。

2018-2022年行政机关负责人出庭应诉情况（单位：次）



二、海事行政审判对助推法治政府建设所起的作用

2021-2022年，大连海事法院积极发挥海事行政审判职能作用，依法、公正、及时审理各类案件，解决行政争议，保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使职权，积极推进诉讼制度创新，实现府院良性互动，努力助推法治政府建设。



（一）依法审理海事行政争议，助力行政机关提升依法行政的能力和水平

依法审理涉及海上非法捕捞、非法养殖、收回海域使用权、海洋环境污染等各类行政诉讼案件，对行政行为的合法性进行审查，保护行政相对人的合法权益，监督行政机关依法行政。在司法谦抑与主动作为相协调中，充分发挥海事行政审判职能作用。一方面，依法审查行政行为的合法性，充分尊重行政机关的行政裁量权。如（2022）辽72行初6号唐某不服某农业农村局行政处罚案件，行政机关在海洋伏季休渔专项执法活动中，对违法行为人给予了较重的行政处罚，但是处罚幅度符合相关的法律规定，本院依法维持行政处罚决定，驳回了原告的诉讼请求。另一方面，通过提高裁判文书质量以及加强判后答疑工作，进一步提升司法公信力。通过加强文书说理、落实撰写审理报告、裁判文书多人复核等制度加强裁判文书质量。同时，全面实行判后答疑制度，对以判决方式结案的案件，在宣判或者送达裁判文书时，案件承办人必须围绕行政机关和行政相对人提出的异议和疑问，就案件本身所适用的实体法规、程序法规、证据规则、证据的采信与事实的认定作详细讲解，对行政执法过程中存在的问题，及时向行政机关说明并提出建议。

（二）创新行政审判工作思路，完善行政争议多元化解机制

一是探索行政诉前调解机制。不断完善有海事特色的“诉前联动纠纷解决机制”，积极融入驻地党委领导下的多元化解体系，与大连市司法局等机构实现工作联动，最大限度实现“一站式多元解纷”，大连市人民调解中心派专职人民调解员入驻我院，进行线上、线下多渠道非诉化解纠纷。二是以问题为导向，积极推行庭前会议制度。通过召开庭前会议，第一时间调查案情、交换证据、分析争点、提出化解方案，对适用行政调解的案件积极展开调解工作，形成“一次庭前会议、一次庭审、调判结合”的常态化办案模式。



（三）加强府院联动，促进司法与行政良性互动

立足海事行政审判实际，不断加强与辽宁海事局、辽宁海警局、大连司法局等行政机关的沟通协调，交流研讨行政执法与行政诉讼的实务难点问题，听取行政机关对诉源治理的想法和建议，不断加深在海洋行政执法、海洋生态环境保护等方面的合作交流。司法机关与执法机关的交流互鉴，有利于统一执法与司法裁判尺度，有效预防和实质化解行政争议，进一步打造公正高效的海上执法与司法环境。

（四）坚持白皮书定期通报机制，发挥司法教育引导功能

自 2017 年以来，大连海事法院针对每一年行政审判中发现的共性问题，逐年形成行政审判白皮书，向社会公开宣传。行政审判白皮书通报了每一年度审判工作的基本情况、总结行政审判的经验，对依法监督依法行政、助力法治政府建设提出合理化建议。广泛听取社会公众与行政机关的意见，将有益的内容纳入审判工作中，不断提高行政审判的工作质效。与此同时，加强与各级政府、各大高校、各地律师等交流与互动，采取业务讲座、观摩庭审等方式，让各级政府、各大高校、各地律师更加充分地了解海事行政审判的内容，以便于更好地解决海事行政案件，不断扩大海事行政审判的影响力，助力法治化营商环境建设。

三、大连地区行政机关依法行政存在的问题

2021-2022 年度，本院审理的行政机关败诉案件，全部来自大连地区，败诉机关主要为负有管理海域职责的开发区管理机构、县级政府及区县级政府组成部门，以长兴岛、瓦房店地区案件居多。现将行政机关败诉案件情况报告如下：

（一）认定事实不清或者证据不足



1. 海域征收补偿案件，行政机关认定海域面积、亩产量、养植物补偿单价的证据不充分，存在事实认定不清的情况。如（2021）辽 72 行初 35 号于某、孙某诉某区管理委员会收回海域使用权补偿一案，该案养殖物的补偿标准为“据实评估补偿”，行政机关提交的测绘图，一张仅标注了海域形状和面积，没有坐标系、比例尺；另一张不能体现出涉案海域的面积。而且，现场勘测记录仪记载了现场勘验打点情况，并未对海域面积进行实际测量。行政机关据此认定的海域面积，明显证据不足。

2. 非诉执行案件，存在认定事实过于简单的情况。行政机关申请对征缴海域使用金决定强制执行，应提交作出该决定的事实、理由和依据，并充分考虑该海域的实际使用情况。如（2021）辽 72 行审 35、36、37 号非诉执行案件，某行政机关仅依据海域使用权证书的登记内容认定海域使用金的履行义务人，并未调查涉案海域被收回及征收公告发布后海域的实际使用情况，属于认定事实不清、证据不足，本院对该强制执行申请不予执行。

（二）违反法定程序

1. 行政许可案件，行政机关未告知当事人享有陈述、申辩、听证等重要程序权利，行政处罚决定送达方式不合法等。如（2021）辽 72 行初 11 号某县人民政府收回海域使用权决定一案，某县人民政府在收回案涉海域使用权的过程中，未向行政相对人告知依法应享有的陈述、申辩、听证的权利。在作出收回海域使用权决定后，直接在政府网站上进行公告，未穷尽民事诉讼法规定的直接送达、邮寄送达等其他送达方式。因此，某县人民政府在收回海域使用权的过程中，上述行为违反法定程序。本院依法撤销案涉收回海域使用权的决定。

2. 行政处罚案件，行政机关未依法组织听证，对情节复杂或者重大违法行为给予较重的行政处罚时未经负责人集体讨论决定等。如（2021）辽 72 行初 12 号某养殖场不服某自然资源局行政处罚决定一案，某自然



资源局就涉案处罚事项召开了听证会，但未依法制作听证笔录。听证程序后，未经负责人集体讨论，某自然资源局作出“责令恢复原状及处罚320万元”的行政处罚，上述行为违反法定程序，违反了“对情节复杂或者重大违法行为给予较重的行政处罚时应当经过负责人集体讨论”的法律规定。本院依法撤销了该行政处罚决定。

3. 强制措施案件，行政机关对涉嫌违法作业渔船采取强制措施的，应妥善保管涉案渔船，保障船舶及人员的安全。未尽妥善保管义务，造成渔船损坏，应承担损害赔偿责任。如（2022）辽72行初4号案件，某区海洋与渔业局对渔港内的“三无渔船”进行执法检查，对案涉渔船采取强制措施，但未在合理期限内完成涉案渔船的核验工作，同时保管不善造成船体损害。本院依法认定某区海洋与渔业局行政行为违法，对违法行为造成的船体损失及船期营运损失，由行政机关承担损害赔偿责任。

（三）超越法定职权

行政机关作出的行政决定超越了法律法规赋予的权限，要承担行政诉讼败诉的责任。如（2021）辽72行初33号某修船厂不服某区农业农村局作出的行政处罚决定一案，根据当地行政机关职能改革的要求，某区农业农村局将“海洋职能”交由某区自然资源局承担，《备忘录》记载上述“海洋职能”包括负责海域使用的监督管理等海洋执法职权。在相关职权及档案材料移交以后，某区农业农村局作出涉海行政处罚决定。本院认为，案涉行政机关不能证明在作出涉案行政处罚决定时是海洋行政主管部门，并具有行政处罚权，对其超越职权作出的行政处罚决定，本院依法予以撤销。

（四）行政不作为

行政机关不履行法定职责或拖延履行法定职责，集中表现在收回海



域使用权补偿案件中，行政机关拒绝履行或拖延履行支付收回海域使用权补偿金的义务。如(2021)辽 72 行初 36、37 号收回海域使用权补偿案件，被诉的某区人民政府以补偿协议中支付补偿款的条件未生效为由，拒绝履行支付义务。本院认为，某区人民政府收回海域使用权时，向海域使用权人给付相应的补偿是其法定职责，属于根据其性质不得附条件的法律行为，补偿协议中的“附条件支付海域征收补偿金”条款系无效条款。本院依法判决某区人民政府立即履行支付海域征收补偿金及利息的义务。

（五）非诉执行申请不符合法定条件

行政机关申请人民法院强制执行需要具备的基本条件，主要有：（1）行政行为依法可以由人民法院执行。（2）行政行为已经生效并具有可执行内容。（3）申请人是作出该行政行为的行政机关或者法律、法规、规章授权的组织，或者行政行为确定的权利人。（4）被申请人符合法律规定。（5）符合法定的申请期限。（6）被申请执行的行政案件属于受理申请执行的人民法院管辖。其中，法院首先要审查行政行为是否已经生效，即行政相对人于法定期限内不提起诉讼又不履行，行政机关可以申请人民法院强制执行。如（2022）辽 72 行审 1、12 号，大连市自然资源局及某区自然资源局申请的强制执行，均属于行政相对人于法定期限内已提起行政诉讼且尚无生效裁判结果的情形，不符合申请条件。本院依法对行政机关的强制执行申请不予受理。

（六）行政机关诉讼意识不到位

行政机关对应诉工作的重视程度不断提高，应诉能力有所增强，但仍存在一些薄弱环节：如未按照法律规定的程序和要求提交证据；在诉讼阶段补充收集行政执法的证据；出庭人员在庭审时存在注意力不集中、表达方式欠妥；行政机关负责人出庭应诉率不高，反映了行政机关对于应诉工作的重视程度有待加强；在行政补偿、行政赔偿诉讼中，行政机



关参与调解的积极意愿不高，反映了行政机关参与诉源治理的工作尚有待提高；庭前准备不足，难以围绕争议焦点做出有针对性的抗辩和回应，影响庭审效果等。

四、促进依法行政工作的几点建议

习近平总书记指出：“全面依法治国是一个系统工程，要整体谋划，更加注重系统性、整体性、协同性。法治政府建设是重点任务和主体工程，要率先突破，用法治给行政权力定规矩、划界限，规范行政决策程序，加快转变政府职能。”新时代对于法治政府建设提出更高要求，大连海事法院结合司法审查中发现的问题，提出如下建议：

（一）坚持以习近平法治思想为根本遵循，保护人民群众合法权益

习近平法治思想的根本立足点是坚持以人民为中心，坚持法治为人民服务。海上执法过程中，要充分运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定，从源头上预防和化解行政争议。一是要规范调查取证行为，认定事实清楚。针对法律规定的不同证明标准，积极主动收集和固定证据，确保达到案件事实认定所需要的证明标准要求。二是要进一步严格执法程序，贯彻程序正当原则。要加强行政程序规范化建设，依法展开执法流程，充分保障行政相对人的陈述、申辩和申请听证的权利，对于情节复杂或者重大违法行为，严格执行负责人集体讨论程序。三是收回海域使用权，要坚持及时、合理补偿原则，积极履行给付补偿的法定义务，充分保障行政相对人的合法财产权益。

（二）加强诚信政府建设，引导社会信用体系建设

一是依法签订、履行行政协议。严格依法签订、履行行政协议，行



政机关负责人调整不应影响到行政协议的履行，也不能通过合同条款减轻或免除行政机关应当履行的法定义务。二是严格遵循诚实信用和信赖保护原则。对海域使用权的行政许可决定，非因法定事由、法定程序不得撤销、撤回、变更；公共政策发生变化时，要注意平衡市场主体的信赖利益，为市场主体提供公平稳定透明、可预期的市场环境。三是探索构建政务诚信监督体系。建立健全政务失信记录制度，将因违法违规失信违约被司法判决、行政处罚、纪律处分、问责处理的信息纳入政务失信记录。对存在失信记录的行政机关，根据失信行为对经济社会发展造成损失情况和社会影响程度，予以限期整改。

（三）完善多元纠纷化解机制，实质化解行政争议

贯彻落实习近平总书记“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的重要指示，坚持发展新时代“枫桥经验”。一方面，要推动构建行政调解、行政裁决、行政复议、行政诉讼有机衔接的行政纠纷解决机制，发挥行政机关化解矛盾纠纷的“分流阀”作用，为当事人提供更多可选择的矛盾纠纷解决方式。另一方面，要创新行政执法方式，考虑到海上执法的特殊范围，可以将工作重心前移，主动走到港口、码头、养殖海域等区域，广泛运用说服教育、劝导示范、警告告诫、指导约谈等柔性执法方式。要形成诉源治理合力，争取把行政争议化解在基层、化解在当地、化解在诉前。

（四）深入推进行政机关负责人出庭应诉工作，提升出庭应诉效果

深入落实《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》，行政机关负责人出庭应诉的，应当对涉诉事项具有一定程度的决定权限，做到“出庭又出声”“出声出效果”，实现行政机关负责人出庭应诉常态长效。行政机关负责人在庭上敢于发声、勇于担当，利用庭审



平台向群众普及法律知识和宣传党的政策，有利于塑造遵法守法、敢于担当的好形象，增进行政相对人与行政机关之间的理解和信任，夯实党的执政根基。

（五）充分发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用，强化复议监督的力度

行政复议是各级政府履行层级监督责任和自我纠错的一项重要法律制度，在解决行政争议、建设法治政府，维护公民、法人和其他组织合法权益方面发挥着重要作用。复议机关应当遵循合法、公正、公开、及时、便民的原则，依法履行职责，保护人民群众合法权益，保障和监督行政机关依法行使职权。一是要保持复议机构的相对独立性，加强机构建设；二是要提升行政复议人员的专业化、职业化水平，配备、充实专职行政复议人员；三是依法办理复议事项，从法定职权、证据确凿、程序正当、法律适用、比例适当等方面严格把关，坚持有错必纠，降低行政机关的败诉风险。

总 统 稿 人：施 瑒

撰 稿 人：卞 鑫 杨 超 邢旭东

李 爽 董世华 杨 薇

李琳琳



大连海事法院行政审判白皮书
(2021-2022年度)