

庭审直播中行政机关出庭应诉的 检视与完善

——以 445 个庭审直播视频为样本

孟 思

内容摘要：

在最高人民法院的大力推行和各级法院的积极实践下，法院庭审直播工作如火如荼开展。庭审直播是阳光司法的重要体现，是提升司法公信力的有力抓手。行政案件属于“民告官”案件，行政机关是庭审直播的重要参与者。然而，庭审直播过程中行政机关怠于出庭、发言不当、举止失范等应诉问题频发，既影响庭审高效运行，又损害政府权威和公信力。本文采用实证分析法，从 445 个行政案件庭审直播视频出发，整理分析庭审直播中行政机关出庭应诉表现和具体问题，剖析问题成因，最终从增强应诉意识、锤炼应诉本领，深化互动交流等方面提出庭审直播中行政机关出庭应诉的完善路径。

关键词：庭审直播 行政机关 应诉 完善

庭审直播是司法公开的重要形式，是建设阳光司法、提升司法公信力的重要途径。当前，庭审直播日趋常态化，大量庭审可视化信息被公众掌握和知悉。行政案件属于“民告官”案件，因行政机关的参与，行政案件庭审直播具有独有的特殊性。庭审直播中行政机关出庭应诉表现不仅关系自身执法形象、政府权威和公信力，也直接影响官民和谐和法治国家建设。为此，

本文以北京市 S 法院 445 个行政案件庭审直播视频为研究样本，剖析行政机关应诉现状和问题表现，探究问题频发缘由，并最终提出行政机关应诉形象的完善路径，以期对法治政府、法治中国建设有所裨益。

一、实践困境：庭审直播中行政机关应诉之现状

庭审直播是指对庭审过程全程录音录像，庭审视频实时上传网络并可随时回放的司法公开工作机制。通过北京市 S 法院“庭审公开管理系统”，对 2020 年以来行政案件庭审直播视频进行检索（检索日期为 2021 年 6 月 1 日），共获取 445 个庭审视频，以此为样本，本文对庭审直播中行政机关应诉问题进行探讨。

（一）样本基本情况

从案件类型看，445 起庭审直播行政案件中，普通诉讼案件数量为 339 件，赔偿案件数量为 106 件，普通诉讼案件数量明显高于赔偿案件数量。从被告分布看，各乡镇政府、人社局、城管局、民政局、司法局等都可能为被诉行政机关，涉诉行政机关范围较广。从具体案由看，庭审直播行政案件涉及强制拆除房屋、工伤认定、政府信息公开、行政答复、行政赔偿等多种案由。从串案情况看，117 起行政案件为多个

串案分别合并开庭审理。从应诉率看,445起庭审直播案件中行政机关负责人出庭应诉255件,出庭应诉率为57.3%。

(二) 庭审直播中行政机关应诉问题

1. “急于出庭”招致当事人质疑

《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》明确行政机关的正职、副职负责人、分管副职以及其他参与分管的负责人均属于行政机关负责人范围,能够以行政机关负责人的身份出庭应诉。但实践中,负责人出庭并未实现常态化、全覆盖,“告官未见官”现象频发。有的行政机关逃避出庭,主要理由包括:有会议安排、有紧急工作、上级领导视察、身体抱恙等。有的行政机关懈怠出庭,既未指派负责人出庭,又未提交负责人不出庭的说明。多起庭审直播案件中,当法庭询问原告对被告及其诉讼代理人的出庭资格有无异议时,原告以负责人未出庭为由,提出强烈抗议、不满甚至罢庭、闹庭。

2. “不发言”影响争议实质化解

出庭负责人围绕争议焦点,积极表态发言,不仅能够展示行政机关认真负责的执法形象,推动庭审顺利进行,还有利于实质性化解涉诉纠纷,促进官民和谐和社会稳定。但在庭审直播过程中,多数出庭负责人全程一言不发,少数出庭负责人仅在最后陈述阶段表态发言,极少数出庭负责人全程参与庭审。出庭负责人“不发言”主要表现在不愿发言和无法发言。有的出庭负责人怕说错话或不想争论,从而不愿发言。例如,对当事人质疑的执法情况不回应,或对当事人实质化解争议的请求不理睬。有的出庭负责人对具体执法情况或对合议庭询问的问题确实不清楚,从而无法发言。

3. “错发言”影响庭审高效运行

行政诉讼案件中,行政机关一般会委托本

机关工作人员或律师出庭应诉。但因法律知识、综合素养、应诉技能的不同,行政机关出庭人员的庭审表现也千差万别。庭审直播中,行政机关出庭人员“错发言”问题比较突出,既损害行政机关法治形象,又影响庭审活动高效运行。“错发言”的情形主要包括:因刚从事行政执法活动或刚代理行政诉讼案件,出庭人员对行政执法过程或行政应诉流程并不完全了解,庭审直播中神情慌乱、逻辑混乱、答非所问;出庭人员庭审发言与提交的证据材料自相矛盾;出庭人员庭前未认真调查核实行政执法细节,面对法庭询问,一问三不知;出庭人员与当事人当庭争论甚至互相人身攻击,产生与案件审理无关、与争议化解无意义的口角纠缠等。

4. “多发言”引发关联效仿诉讼

与民事案件不同,“民告官”的行政案件多涉及地区政策的制定和实施,具有一定的复杂性、敏感性。庭审直播过程中难免会涉及拆迁裁决、征收补偿、政府决策等敏感信息。若庭审中行政机关出庭人员不恰当地“多发言”,则敏感信息会被实时传播到网络观众面前,极易被有心人截屏、录屏或过度利用,引发关联诉讼、他人效仿诉讼或不良社会舆情。实践中,行政机关出庭人员“多发言”主要表现在:出庭人员过多阐述与涉诉争议无关的其他内容,不经意间泄露秘密信息或敏感信息;出庭人员为推卸本机关责任,引导当事人起诉其他行政机关;出庭人员告知当事人政策制定机关、文件保管机关等信息,当事人知晓后继续诉讼等。

5. “举止失范”损害政府形象和公信力

因庭审直播的实时性、可回放性,庭审直播过程中行政机关的庭审表现被实时、无死角地暴露在公众视野。一些不恰当的行为举止,若被直播网络屏幕前的“有心”观众无限放大,则会直接损害政府权威和执法公

信力。实践中，行政机关出庭人员“举止失范”主要表现在：第一，出庭负责人打瞌睡。有的行政机关出庭负责人不仅未参与庭审，还坐在被告席犯困，其庭审表现被全程直播。第二，出庭人员未严肃对待过激言行。庭审直播中，一些长期上访、反复诉讼的原告容易情绪激动，但行政机关出庭人员有时并未认真对待。例如，原告在下跪，出庭人员在笑；原告言语激烈，出庭人员极力反驳，发生正面冲突。第三，出庭人员未遵守法庭纪律。例如，出庭应诉迟到；未经法庭允许，随意接打电话或使用手机，擅自脱离摄像头画面采集范围，向镜头外交头接耳等。

二、考究症结：庭审直播中行政机关应诉问题频发之缘由

当前，公众越来越多地希望通过参与公共事务管理来表达和维护自身的合法权益。庭审直播正是公众了解司法的重要形式，是司法公正透明的重要体现。然而，行政机关应诉问题频发，损害政府形象，显然有悖于庭审直播的初衷。究其原因，这既与行政机关的认知了解、应诉技能密切相关，又折射出司法行政沟通交流的欠缺不足。

（一）对出庭应诉缺乏足够重视

庭审直播案件中，行政机关负责人积极出庭应诉既能展现勇于接受监督、尊重支持司法的良好形象，又能引导本行政机关工作人员依法行政，助推法治政府建设。但实践中，行政机关往往未充分考虑出庭应诉带来的“好处”，而往往把出庭应诉当成“负担”。部分行政机关负责人屡不出庭，频遭质疑，问题根源就在于行政机关对出庭应诉缺乏足够重视。

部分行政机关负责人出庭仅仅是为了完成上级单位制定的出庭应诉考核任务，导致

主动出庭少，被动出庭多，出庭应诉效果不佳。有的行政机关在完成考核任务后，便不再继续出庭。个别行政机关负责人出庭时，也未给予法官足够的尊重和支持。思想上轻视，举止上蔑视，使负责人出庭应诉未获应有成效，既制约着庭审直播的效率效果，影响行政机关应诉形象的塑造，也不利于行政争议的实质性化解。

（二）对庭审直播缺乏充分了解

庭审直播被喻为阳光司法“塔尖上最耀眼的明珠”，是司法工作最典型、最生动的尝试。对法院人而言，庭审直播是不断磨合、日渐熟悉的新伙伴。对行政机关而言，庭审直播是比较陌生、被动接受的新事物。

当前，除特定类型行政案件外，一般行政案件均需进行庭审直播。庭审直播案件中，法院庭前会向当事人释明：“本次庭审将全程录音录像，并在中国庭审公开网、B市法院审判信息网公开。请当事人及其他诉讼参与人遵守法庭纪律，恪守司法礼仪，维护自身形象。”因案件是否直播，行政机关一般在开庭后得知，因此往往并未做好庭审直播的心理准备。此外，因行政机关出庭人员对庭审直播的定义、流程、风险、案件范围、注意事项等缺乏足够认知，不清楚、不明白、不注意导致行政机关在庭审直播中的表现差强人意。

（三）对出庭应诉缺乏必要修炼

行政机关的应诉能力、水平和执法形象一般依靠出庭人员的当庭表现来体现。与律师相比，行政机关工作人员往往对行政执法过程更加了解，对查清案件事实发挥重要作用。但行政诉讼中，多数行政机关过度依赖律师应诉答辩，工作人员应诉能动性不足，应诉能力存在欠缺。因怕发言错误，影响案件裁判，行政机关工作人员即使了解执法事实，也不主动发言。

而主要发言的律师对执法事实却并不清楚。因庭审前缺乏细致沟通，行政机关出庭人员庭审中经常窃窃私语、交头接耳，影响庭审进程。

此外，当前多数行政机关未关注到庭审直播的重要意义，未充分意识到出庭人员的应诉表现对维护本机关执法形象和公信力的重要作用，未采取措施着力提高出庭人员应诉本领和技能。因行政机关内部往往缺乏对工作人员出庭应诉技巧的培训，出庭应诉反馈归纳不及时，导致出庭人员素质良莠不齐，在庭审直播中极易出现言行失当，引发诉讼风险或不良舆情。

（四）对庭审直播缺乏深入互动

法院是庭审直播的组织者、主导者，行政机关是庭审直播的参与者、配合者。行政机关对庭审直播不熟悉、不了解，从侧面反映出法院对庭审直播的宣传引导力度不够。当前，司法行政良性互动一般体现在类案研讨、审判情况反馈等方面，互动形式、内容、频率仍需进一步丰富。多数法院的行政审判庭平日忙于审理行政诉讼案件，未关注到庭审直播模式下行政机关应诉形象塑造的重要价值，未意识到行政机关出庭应诉问题对法治政府建设的不良影响，未将庭审直播中发现的问题及时向行政机关反馈。因司法机关和行政机关在庭审直播部分存在互动缺失，行政审判助推法治政府建设的职能作用发挥的不充分、不全面，导致行政机关未能正确认识庭审直播，未能高效参与庭审直播，未能在庭审直播中充分展示自身良好形象，庭审直播的效果打了折扣。

三、探寻进路：庭审直播中行政机关应诉形象之完善

政府形象是政府的整体素质、综合能力和施政业绩在国内外公众中获得的认知与评价。不良政府机关形象会严重污染社会。行政机关

应诉形象是政府形象的重要体现。为完善庭审直播中行政机关的应诉形象，提高出庭应诉水平，增强政府法治形象和执法公信力，司法行政需携手并进、协同配合。只有形成完善合力，才能更好地推动法治政府、法治中国建设。

（一）行政机关

1. 思想层面：加强出庭应诉重视

思想是行动的先导。行政机关要从根本上加强对庭审直播和出庭应诉的重视，更加关注庭审直播中行政机关执法形象塑造的重要意义，更加关注提升出庭应诉能力的实践价值。具体包括：

（1）聚焦“出庭价值”，出庭应诉更“真心”

行政机关要切实增强出庭应诉意识，充分认识出庭应诉的重大意义，要将庭审直播中负责人出庭应诉作为向公众展现行政机关执法水平、工作人员法治素养、助推本机关依法行政和实质性化解行政争议的重要抓手，确保“有案必出庭”。负责人应提前做好各项工作，积极主动出庭应诉。若负责人确实无法出庭应诉，行政机关务必按照《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》向法院提交工作说明，详细说明理由。

（2）聚焦“争议化解”，出庭应诉更“诚心”

诉讼阶段，行政机关要全面了解行政争议的症结缘由，尽量知晓对方当事人的真实诉求。要真诚与行政相对人沟通交流，解答对方的疑难困惑，不能拒绝沟通、懈怠沟通。行政机关要主动配合法院的协调化解，在职责范围内尽全力解决涉诉纷争，解决行政相对人面临的实际问题，促进行政争议实质性化解，促进社会和谐稳定，展现政府责任担当。

2. 行动层面：加强庭审直播准备

（1）聚焦“庭审直播”，出庭应诉更“用心”

行政机关可通过资料搜集、与法院沟通

研讨、观看中国庭审公开网上的庭审视频等形式，多途径全面了解庭审直播。行政机关既要充分了解庭审直播的重要意义，又要全面掌握庭审直播的重要内容、庭审直播案件范围、直播方式、直播规则流程等。要从不同庭审直播视频中汲取经验教训，及时改进本行政机关庭审直播中发现的问题，做好庭审直播的心理准备。

（2）聚焦“庭前准备”，出庭应诉更“安心”

庭审直播前，行政机关要将答辩状、证据材料、质证意见等各类出庭应诉材料准确齐全，做好庭审直播的资料准备。有证据原件的，尽量携带证据材料原件，以便法庭查验。行政机关工作人员和律师要提前深入沟通，认真调查核实行政执法的各个流程、环节和时间节点，确保庭审过程中能准确及时发言。要反复认真核对，确保庭审发言内容和证据材料的一致性。

3. 技能层面：修炼出庭应诉技巧

（1）聚焦“言辞技巧”，出庭应诉更“知心”

行政机关应加强对出庭人员应诉技能的培训。庭审直播过程中，行政机关出庭人员发要注意言辞技巧，发言要准确严谨、条理清晰、前后连贯、有理有据，不任性随意，不超必要限度，不泄露敏感信息。要学会换位思考，认真耐心地解答对方当事人的疑问，积极稳妥回应对方的质疑和不满，展现政府良好风貌。

（2）聚焦“举止表现”，出庭应诉更“细心”

行政机关应对出庭人员庭审直播前后的行为举止加强关注。一方面，行政机关出庭人员要准时参与庭审，严格遵守各项法庭纪律，不迟到、不早退，不擅自脱离画面采集范围。另一方面，面对庭审直播过程中的各类突发情况，行政机关要严肃认真对待和审慎处理，避免引发

不良舆情。出庭人员要积极踊跃参与庭审，充分发表辩论意见，准确细致回答法庭询问。

（二）司法机关

作为司法机关，法院要多措并举、勇于担当，忠实履行行政审判职能作用，与行政机关深化交流、良性互动，帮助熟悉掌握庭审直播内容，提升出庭应诉能力，助推法治政府建设新发展。

1. 深入推动负责人出庭应诉

法院应按照《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》，多途径、多形式深入推进庭审直播案件行政机关负责人出庭应诉。例如，尽早发放负责人出庭应诉建议函，庭前反复沟通出庭应诉事宜，尽早告知案件是否庭审直播，加强负责人出庭应诉指导，加强庭后交流反馈等。要以出庭应诉为媒介，与行政机关密切沟通，使庭审直播成为展现行政机关良好执法形象的重要途径，使行政机关通过出庭应诉充分听取民众呼声，感受民众诉求，发现自身行政执法问题和不足，进一步提升依法行政水平和能力。法院要定期向司法局反馈庭审直播案件行政机关负责人出庭应诉数据和出庭应诉表现，推动负责人出庭应诉制度更好地落实、落细，提高出庭应诉的效率和效果。

2. 深入及时反馈庭审直播概况

法院要以行政审判动态为抓手，通过诉讼统计分析、调研报告等多种调研宣传形式，总结一定时期的庭审直播概况和特点，向行政机关或其上级机关及时反馈行政机关庭审直播过程中负责人出庭应诉情况、出庭人员表现等，帮助行政机关发现庭审直播中存在的问题，提出新形势下庭审直播要点和注意事项。法院可与司法局共同建立行政机关出庭应诉的考核监督机制，通过定期督促总结庭审直播情况和应诉表现等，使庭审直播更加常态，更加有力。

必要时，法院可通过发送司法建议，指出行政机关在庭审直播应诉过程中存在的问题，提出可操作性强的意见建议。

3. 深入推进司法行政互动交流

法院内部可通过法官会议、案例研讨等形式，对行政机关庭审直播中已经出现的问题进行归纳总结，对可能出现的隐患问题进行分析研判，制定清晰完备的庭审直播流程、应急策略，与不同当事人的沟通办法等，使庭审直播更“有序”。法院可定期选择具有典型借鉴意义的行政案件，邀请行政机关组织观看庭审直播视频，带动行政机关工作人员依法行政，使庭审直播更“有效”。法院要增进与各行政机关的沟通交流和良性互动，帮助预防和降低庭审直播过程中行政机关不恰当言行的发生几率。在区域内重大行政执法领域，要加强庭审直播的风险研判，加强与区委、区政府的沟通协调，确保案件依法公正稳妥审理。

结语

新时代深入践行司法公开，不断满足社会公众对司法运行日益增长的知情权、监督权，着力提升司法透明度，是推进国家治理体系与治理能力现代化的重要体现。^{〔8〕}行政案件庭审直播是司法公开的重要形式，是映射行政执法的重要途径，是助推法治政府建设的重要践行。了解行政机关庭审直播和出庭应诉的“所思”“所想”“所忧”“所盼”，帮助完善行政机关出庭应诉表现，是法治中国建设的应然选择。只有司法机关、行政机关齐努力、共奋进，才能真正实现庭审直播制度设计之初衷，让司法更阳光，让权力更规范，让公民法治素养更提升！

（本文作者系北京市顺义区人民法院行政审判庭法官助理）

