

破解行政诉讼顽疾关键在于体制改革

辜胜阻, 庄芹芹, 方浪

(武汉大学 经济与管理学院, 湖北 武汉 430072)

摘要 行政诉讼制度是民主制度不可分割的重要组成部分。随着经济与社会的发展,《行政诉讼法》的缺陷和不足逐渐暴露出来,行政诉讼过程中存在立案难、审理难、执行难三大“顽疾”。《行政诉讼法修正案(草案)》呈现诸多亮点,在一定程度上有利于化解行政诉讼实践中的“顽疾”,但要从根本上改变行政诉讼面临的诸多困境,必须加快行政诉讼制度的改革。要改革法院行政审判体制,进一步完善行政诉讼制度,强化行政诉讼监督体制,进一步强化对公权力的约束,排除对司法的行政干预,并促进司法公正。

关键词 体制改革;民告官;行政诉讼法

中图分类号:D925.3

文献标识码:A

文章编号:1002-3240(2014)03-0009-03

行政诉讼制度是关于“民告官”的法律、原则、规定以及理论有机体。行政诉讼制度的建立和完善是衡量一国法治化水平的标尺。作为权力制约和监督体系的重要组成部分,司法的独立性在行政诉讼中最能得到体现。推进我国行政诉讼制度改革,保证行政诉讼的公正、公平、有效,倒逼行政机关依法行政,对于推进法治中国建设具有十分重要的理论与现实意义。行政诉讼制度是民主制度不可分割的重要组成部分,其直接作用是保障公民权益免受行政机关侵犯以及为已受侵犯者提供相应的司法救济,它是民主的守护神。

一、我国行政诉讼制度存在的问题与改革的必要性

1989年颁布的《行政诉讼法》,标志着相对独立、完整的行政诉讼制度在我国的正式建立,它很大程度上对我国民主法治建设具有里程碑的意义。该法自1990年施行以来,在处理行政争议、推进依法行政等方面发挥了重要作用。然而,随着经济与社会的发展,以及民主法治的不断推进,《行政诉讼法》的缺陷和不

足逐渐暴露出来,制度设计的缺陷使“行政诉讼制度在权力制约方面显得相当力不从心”^[1],行政诉讼过程中存在立案难、审理难、执行难三大“顽疾”。

第一,在当前行政诉讼实践中,人民法院的各类审判都不同程度地受到地方公权力机关的干预,但以监督各级行政机关依法行政为宗旨的行政审判受干预的程度最为突出,行政诉讼已经成为当前司法工作中的“最短板”。地方法院人财物受制于当地政府,在地方公权力机关的干预下,行政诉讼的实际效果差,法院经常无法正常受理行政案件并做出公正判决。据统计,我国每年选择行政诉讼程序解决行政纠纷的只有10万件左右,而仅有八千多万人口的德国,每年的行政诉讼案件就达20至30万件。^[2]更应该引起注意的是,在这10万件已经立案的案件中,只有27.21%的案件得到实体裁判。这些得到实体裁判的案件中,仅有不到10%的胜诉率。^[3]第二,基于时代背景和当时社会发展客观条件考虑,现行《行政诉讼法》在制定之初对行政案件的受理范围做了限制,受案范围较窄,比如只保护人身权和财产权的侵害,仅局限于具体行政行为等。随着社会与经济的发展,行政受案范围过窄

收稿日期:2014-01-12

作者简介:辜胜阻(1956-),武汉大学经济与管理学院教授、博士生导师,全国人大财经委员会副主任委员,民建中央副主席,研究方向:政府与宏观管理、经济发展与城镇化等;庄芹芹(1991-),武汉大学经济与管理学院硕士研究生;方浪(1988-),武汉大学经济与管理学院博士研究生。

的法律现实已严重制约了行政诉讼功能的正常发挥。第三,受制于我国现有的行政审判体制和法官遴选制度,在面对诸如工商、环保、教育、医疗等广泛的行政活动时,缺乏行政管理经验和行政审判专业知识的行政审判人员很难公正准确地处理各种行政纠纷。

在以上几种因素的制约下,“民告官”渠道不畅通,行政诉讼公信力不高,行政判决执行效果差,导致了两种不正常现象。一是行政案件“判后必上诉”现象屡见不鲜,行政诉讼上诉率和申诉率长期居高不下。以2011年为例,全国行政案件的上诉率达到了创纪录的72.85%,分别是刑事和民事上诉率的6倍和2.4倍。行政案件申诉率也高达8.5%,是刑事案件的6倍和民事案件的6.3倍。^[4]二是大量本应该通过行政诉讼解决的行政纠纷进入了信访渠道,出现了“信访不信法”现象。据统计,每年选择行政诉讼程序解决行政纠纷的只有10万件左右,相比之下每年因行政纠纷引发的信访案件高达400至600万件。^[5]

二、推进我国行政诉讼制度改革 的建议

行政诉讼已成为我国司法工作中的最“短板”。修订《行政诉讼法》,推进行政诉讼制度改革,是司法改革的突破口,也是推进我国民主政治与民主法治,建设法治中国的重要手段。2013年末,十二届全国人大常委会第六次会议初次审议了《行政诉讼法修正案(草案)》。此次修订幅度较大,立足于解决司法实践中的诸多实际问题,重点破解立案难、审理难、执行难三大“顽疾”,呈现诸多亮点。一是减少了行政审判的公权力干预,维护司法权威。修正案草案明确规定行政机关不得干预、阻碍人民法院受理行政案件,被诉行政机关应当依法应诉。草案在总则里还把“维护和监督行政机关依法行使行政职权”中的“维护”一词删除,把重点放在监督依法行权上,进一步明确了行诉法限制对行政审判的公权力干预、维护司法权威的定位。此外,修正案草案还提出了行政案件相对集中管辖和提级管辖的审判机制,这在一定程度上有利于排除地方行政机关对于法院审判的干预,保证人民法院独立、公正的审理行政案件。二是拓宽了受案范围,有利于畅通“民告官”渠道,逐步化解“信访不信法”。修正案草案扩大了行政诉讼受案范围,由现行的8种增加到10种,将涉及土地等自然资源所有权或者使用权,农村土地承包经营权,支付最低生活保障待遇等“官民”纠纷,明确规定纳入行政诉讼受案范围;从人身权和财产权扩大到整个合法权益范围;对规章以外的规范性文件即俗称的“红头文件”不合法,在对具体行政

行为提起诉讼时,可以一并请求审查。三是推进行政判决的执行,有利于增强行政诉讼的公信力。草案增加规定,将行政机关拒绝履行判决、裁定、调解书的情况予以公告;拒不履行判决、裁定、调解书,社会影响恶劣的,可以对该行政机关直接负责的主管人员和其他直接责任人员予以拘留。此规定有利于改善行政判决的执行效果,增强行政诉讼的公信力。此外,草案还在完善证据制度、判决形式、民事争议和行政争议交叉的处理机制等方面做了具有重要现实意义的修订。

此次修订有利于化解行政诉讼实践中的“顽疾”,但要从根本上改变行政诉讼面临的多种困境,必须加快行政诉讼制度的改革。要改革法院行政审判体制,完善行政诉讼制度,强化行政诉讼监督体制,进一步强化对公权力的约束,排除对司法的行政干预,并促进司法公正。

第一,按十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》改革法院行政审判体制,增强司法独立性和权威性,提高司法对行政机关的约束力。十八届三中全会《决定》提出,要深化司法体制改革,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,维护人民权益,让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。《行政诉讼法》的修改作为全面深化改革纲领发布后,第一个带有制度变革意义的举措,应当在体现并践行改革精神上有所作为。三中全会的《决定》中提到“改革司法管理体制,推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理,探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度,保证国家法律统一正确实施。”在此司法改革原则指导下,可建立接受最高法院监督的行政法院,或明确最高人民法院可设立行政审判的分支机构,或设立巡回法院,专门负责审理行政案件,以确保在行政案件提级管辖和集中管辖等措施下,法院能够超脱地方的“人、财、物、票”的影响。而其中改革法院审判体制,建立相对独立的行政法院是最理想的方案。因为在构建行政审判体制时,要着手于外部中立性和内部公正性的保持。^[6]外部管理体制设计要排除影响中立的因素尤其是来自被告方对审判主体造成的影响和干涉;内部管理的制度安排要使得“法官除了法律就没有别的主管”。而行政法院制度的建立正是司法体制外部和内部管理体制创造性变革的落脚点,可以扭转司法权所处弱势地位,摆脱司法受地方公权力的控制和干预,有利于法院独立性的彰显和社会舆论的监督评价,是行政审判中立性和公正性的重要保障。同时,一些专业化程度较高的案件比如土地、知识产权等,传统的普通法院受制于人员素质等行政庭审力所不及,对独立的行政法院建立也提出客观要求。^[7]我国现设立行政法院时机已经非常成熟,^[8]要积

极制定和完善相关的配套制度,为行政法院的设立和有效运行创造基础条件,适时推进行政法院的设立。比如,需要制定配套的《行政法院组织法》,在该法律指导下建立一套独立的行政法院体系,由最高人民法院垂直管理,拥有独立的人员任免权、财产权等重要事项决定权,最大限度实现行政司法独立。

第二,进一步完善行政诉讼制度,切实保障当事人的诉讼权利,进一步拓宽受案范围,提高对行政机关的“侵权”行为的可诉性。要推行有权利就有救济的原则,对于侵犯自身合法权益的行政机关,公民有权向法院提起诉讼。具体而言,可从以下几个方面进一步完善行政诉讼制度,保障当事人的诉讼权利:一是进一步拓宽受案范围。受案范围的规定应从“列举加排除”改为“概括加排除”的方式,应当进一步明确“行政争议”的外延与内涵,将“抽象行政行为”(特别是除行政法规、规章之外的其他规范性文件)以及内部行政行为即行政机关与公务员之间针对公务员基本权利产生的行政争议纳入到行政诉讼的受案范围,应当明确规定“行政合同”等新型行政行为,只要侵害行政相对人合法权益,都应被纳入到受案范围;此外,现行《行政诉讼法》只针对行政机关的行政作为,但由于行政机关的行政不作为而造成老百姓权益受到侵害的现象时常发生,因此建议将行政不作为纳入受案范围。二是增设公益诉讼以完善行政诉讼类型。当行政主体损害或危及国家利益或社会公共利益以及不特定多数人的合法权益的行政违法行为发生时,例如环境污染、公共安全事件等,在无人起诉或当事人无法起诉等情况下,可以由社会组织或者人民检察院代表国家将该行为(包括作为或不作为)诉交法院。考虑操作实践,可将公益诉讼主体分两个序列:检察机关为第一顺序,公民或社会组织为第二顺序。在人民检察院未提起必要的公益行政诉讼时,公民或社会组织也可以提起。^[8]三是明确行政诉讼被告,扩大对行政权力监督实效。对于经复议的案件,应当统一规定由复议机关作被告,防止复议机关为规避作被告一味的维持原行政行为;明确社会组织行使公共行政职能行为的

参考文献

- [1] 杨海坤.对于摆脱《行政诉讼法》实施困境的反思[J].行政法学研究,2009,(03):19-20.
- [2] 马怀德.以行政诉讼为司法改革突破口 让百姓感受公平正义[N].中国青年报,2014-01-16(07).
- [3] 魏本亮.困境与突围——关于行政审判体制可行性改革的思考[EB/OL].江苏法院网,2013-11-22.
- [4] 温如军.“民告官”法院门槛或降低[N].法制晚报,2013-12-23(A06).
- [5] 梁国栋.挣脱行政诉讼立案难“瓶颈”[J].中国人大,2014,(02) 24-25.

可诉性。四是确立行政诉讼调解与诉讼执行和解制度。这次的修法仍然坚持不得调解原则,只是补充了行政赔偿和补偿案件除外的条款,显然没有回答实践中的问题。在行政诉讼案件办理中,有很多案件特别是“行政合同”等新型行政行为,通过庭外调解,争议各方达成协议最终撤诉,节约司法资源。

第三,强化对行政诉讼监督,推进人民检察院对于行政诉讼检察监督权的行使,督促法院依法审判和行政机关依法行政。十八大报告中提出,进一步深化司法体制改革,坚持和完善中国特色社会主义司法制度,确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权。检察机关是国家法律监督机关,对于行政诉讼活动进行法律监督可以有效制约公权力,防止权力的滥用。检察机关可以对行政执法人员严重违法的职务犯罪进行刑事侦查和追诉,但当前检察机关对于行政权监督范围狭窄仅限于行政犯罪,行政诉讼法中的相关规定过于原则化且监督手段单一。^[9]《行政诉讼法修正案(草案)》增加了行政检察的监督方式,规定地方各级人民检察院对同级人民法院和其他审判程序中(审判监督程序以外的)审判人员的违法行为有权提出检察建议。^[10]但目前整体上检察机关对法院行政诉讼的监督还比较薄弱,对已经发生法律效力判决、裁定,发现违反法律、法规规定的,检察机关有权提出抗诉,但并未提出起诉权。要进一步强化检察院对行政诉讼检察监督权的行使,推进司法公开,使权力在“阳光下”运行。新《行政诉讼法》的修改应当参考修改后的《民事诉讼法》相关规定,进一步扩大行政检察监督的范围,增加行政检察监督方式,赋予检察机关对于行政案件的各种权力。尤其是在公益诉讼案件中,明确赋予检察机关立案决定、调查取证、起诉、不起诉、抗诉、检察建议等权能,切实发挥好人民检察院职能。同时,检察机关对行政权的法律监督不仅限于具体行政行为,还可以包括抽象行政行为,针对“执行难”和“执行乱”现象,检察院要对法院行政执行进行检察监督,以减少执行法官职务犯罪和行政执行权力的滥用。

- [6] 张显伟.行政诉讼对审判体制的诉求[J].甘肃政法学院学报,2012,(03):83-87.
- [7] 马怀德.行政审判体制改革势在必行[N].北京日报,2013-08-19(18).
- [8] 莫于川.以现代法治精神推动行政诉讼法修改[J].国家检察官学院报,2013,(03):5-14.
- [9] 孙谦.设置行政公诉的价值目标与制度构想[J].中国社会科学,2011,(01):151-163.
- [10] 关于《中华人民共和国行政诉讼法修正案(草案)》的说明[N].中国人大网,2013-12-31.

[责任编辑 阳玉平]