

和谐社会与我国行政诉讼制度的发展

庄 汉

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 庄 汉(1973-), 男, 湖北丹江口人, 武汉大学法学院讲师, 博士生, 主要从事行政法学研究。

[摘 要] 行政诉讼是政府和公众之间“利益沟通”的最为权威、正式的法律机制。现阶段, 我国的行政诉讼呈现出起诉和受理难、应诉难、审理难、诉讼成本高、当事人胜诉难、执行难等困境, 只有通过系统的制度改造, 行政诉讼才能真正成为构筑和谐社会的司法公器。

[关键词] 行政诉讼; 纠纷解决; 和谐社会

[中图分类号] DF611 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)04-0529-03

一、行政诉讼: 构建和谐社会的司法公器

行政诉讼的目的, 在于凭借司法救济, 以保障公民权益及确保行政权的合法行使。缘于行政诉讼具有利益沟通的民主功能, 权力救济和权力制约的法治功能以及经由程序实现社会正义的纠纷化解功能, 因而成为社会矛盾的调节器和公众积怨的减压阀, 是构建和谐社会的司法公器。

1. 行政诉讼是政府和公众之间“利益沟通”的最为权威、正式的法律机制。“只有通过各种形式的沟通机制, 政府与公众间才能取得协调一致、彼此信任, 从而增进相互间的尊重与合作, 避免相互间的误会和摩擦。”^[1] (第5版) 行政诉讼提供了政府和公众、公共利益和个人利益之间平等交流与对话的制度平台, 使得利益博弈在程式化的、可预见的规则体系内进行, 并由法官的智慧配合立法者的智慧在个案中协调个人利益与公共利益的冲突, 有利于实现各方当事人利益的均衡化。

2. 行政诉讼具有权利救济和权力制约的法治功能, 是维护健康、和谐社会状态的制度保障。一方面, 行政诉讼需提供具有完整性和实效性的权利救济和保障, 如德国基本法第19条第4项规定: “任何人之权利若受公权力之侵害者, 得向法院请求救济。若未设有特别的管辖法院时, 得向普通法院请求救济。”另一方面, 行政诉讼还是确保行政行为合法、正确的矫正机制。诉讼中, 行政相对人处于请求发动司法审查程序的地位, 经由司法审查维护既存的法秩序, 行政相对人和法院共同扮演监督者的角色。

3. 行政诉讼提供了一个利益冲突各方提出论点及说明理由的程序公正的“讨论模式”。透过一套公正的诉讼程序, 使得纷争当事人均有机会充分且公平地参与程序, 在诉讼中, 当事人各方机会平等、武器平等, 有相同的机会享有当事人的卷宗阅览权、法律上听审权、询问证人、鉴定人权, 以及请求裁判附理由等权利^[2] (第17页)。并由此获得一个胜诉者满意, 败诉者也可以接受的裁判结果。这样, 通过正当法律程序的运作, 社会正义以看得见的方式得以实现。

二、现阶段我国行政诉讼制度存在的主要问题

(一) 行政诉讼案件起诉与受理难

我国现行行政诉讼法对受案范围主要采取了“列举式”的规定方式, 将司法审查的范围局限在具体行政行为上, 狭窄

的受案范围使许多政府与公众的利益纠纷被拒绝在司法救济的大门之外。更为严重的是,许多法院慑于行政机关的权势,在行政机关的干预下不敢受理行政案件或者受理后久拖不决。如某高级法院下发的内部文件规定,对集资纠纷、土地纠纷、职工下岗等 13 类“涉及面广、敏感性强、社会关注”的案件暂不受理。为此,造成部分老百姓申诉无门。因而,有的民众对通过提起行政诉讼来维权的方式已丧失信心。实践中,他们更寄望于通过信访和申诉等其他途径来寻求救济。另外,在环保等公益案件,常常以原告与案件没有直接利害关系为由不予立案或驳回起诉。所以,我国行政诉讼案件的受理数量除行政诉讼法最初颁行的几年间曾有过较大幅度的上升之外,此后一直处于低迷状态。

(二)行政机关应诉难

许多行政机关不愿意当被告、不应诉、不出庭,甚至不适当地干预审判,指令法院违法不受理或者不依法裁判行政案件。行政机关不应诉,使得法院的权威性和公信力大大降低。

(三)审理难

我国《行政诉讼法》第 2 条规定:人民法院对行政案件独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。但在现实中,法院的审判往往遇到行政机关的干预。在行政诉讼过程中,行政机关采取各种手段直接或间接地进行消极干预和积极干预^[3](第 7 页)。消极干预即“五不主义”:不应诉、不出庭、不举证、不答辩、不移送材料。积极干预即软硬两手、双管齐下。如对审判人员采取请吃送礼、赞助等方式拉拢或借助政府、党委、人大的力量给法院施压;或直接干预行政审判,不准法院开庭,只准法院判决维持原具体行政行为等。由于行政干预,法院审理行政案件的期限往往久拖难判。

(四)行政相对人诉讼成本高

现实中,行政机关与行政相对人强弱之势立判。行政机关一般都设有法制部门,配备专业人员处理与公众的纠纷,而行政相对人则必须耗费时间、金钱和精力亲历亲为。以工伤索赔案件为例,从当事人申请工伤认定,由劳动争议仲裁部门做出认定,当事人不服认定结果可提起行政复议或行政诉讼,当事人还可以提起民事侵权赔偿诉讼,整个程序最长可历经 47 个月,原告往往因为无法承受而主动息讼,或受到来自某些方面的威胁、恫吓和欺诈,甚至由于受到了部分法官的“说服教育”而被迫做出撤诉申请。

行政相对人胜诉难。行政诉讼中,由于法院独立性的缺乏、受案范围的狭窄,司法审查强度的有限以及诉讼时效等因素的制约,原告还要承受较大的败诉风险,而这些公益诉讼大部分都是行政案件。

(五)执行难

行政案件的执行难在我国也是一个普遍现象。在行政机关败诉的案件中,许多行政机关根本无视法院的权威,拒不执行法院的裁判,甚至暴力阻挠法院强制执行;而法院由于在财政和人事等问题上受制于行政机关,不敢也无力对行政机关采取强制执行措施,结果导致许多行政案件中法院做出的胜诉判决对于原告来说有如一纸空文。

三、建立和完善符合和谐社会基本要求的行政诉讼制度

我国现行行政诉讼制度存在的上述问题,极大地制约了其功能的发挥,需要以全面建设和谐社会的目标和主要任务为指引,适时予以调整和完善。

(一)扩展行政诉讼受案范围

宪政要求建立一个无漏洞的司法权利救济制度,以彻底消除法治的黑洞或死角。各国行政诉讼的受案范围都朝着概括主义以及诉讼类型增加的方向发展。虽然基于法的安定性和法院负荷的考量,对人民启动司法审查程序的权利加以限制确有必要。但是,不可以对寻求权利救济的人民设定不相当的或不可期待其容忍的阻碍^[2](第 29 页)。当下,行政诉讼法把抽象行政行为、行政终局裁决行为,侵犯教育权、政治权利等非财产性权利的行政行为等,排除在司法审查的范围之外,此种限制违反了比例原则。《民事诉讼法》专家建议稿(第四稿)的一个重大突破,是用立案登记制度代替现行的立案审查制度,即法院不能拒接老百姓诉状^[4](第 7 版)。这种改革思路值得行政诉讼法在修改中予以借鉴。

(二)建立行政公益诉讼制度

对于损害公共利益的行为,如果没有适当的法律惩治和救济渠道,法定的公共利益也将形同虚设。在传统的司法程序中,由于与任何个人权利无直接法律利害关系,普通公民或相关组织无权充当原告告诉诸司法救济,从而为违反公益的行为留下了法治盲区。所以,应当允许公民和相关组织在公益被侵害时提起行政公益诉讼,并由法官依据法律在个案中进行利益权衡和判断。这样,不仅有利于监督政府真正代表和维护公共利益,也使得公共利益在个案中得以实现。

(三)确立行政机关不出庭应诉的责任机制

行政机关出庭应诉有利于发现执法的不足,落实违法行政的责任追究,促进执法水平的提高。国务院在《全面推进

依法行政实施纲要》中要求,行政机关应当做到积极出庭应诉、答辩,接受人民法院依照行政诉讼法的规定对行政机关实施的监督。对人民法院依法做出的生效判决和裁定,行政机关应当自觉履行,审判机关有权在行政主体不履行判决时向上级有关部门发出司法建议。各地陆续推出了行政首长旁听和出庭应诉制度。相信此举的推行,有助于依法行政与行政诉讼形成良性互动的新局面。

(四)建立独立的行政法院体制

我国行政诉讼在现有司法体制下运作,在实践上存在诸多弊端:一是行政案件的审理缺乏独立性,来自内部与外部的干预皆较大。二是行政庭的行政法官并不具有专业性和独立性。三是立案的把关与案件的审理相分离,从而使许多本应作为行政案件的案件被排除于行政诉讼的审理范围。为了与“有效、无漏洞”的权利救济的国际标准接轨,消解行政案件审理中的行政干预,可以考虑建立类似于德国的行政法院体制。

(五)在行政诉讼中引入调解与和解

我国现行行政诉讼法第50条规定:“人民法院审理行政案件,不适用调解”。这一规定表明,人民法院审理行政案件,不采用调解的审理方式,也不能以调解书的形式结案,只能在查明案件事实的基础上依法做出裁判。从表面上看,这一规定使得原被告双方通过合意解决争讼几无可能,然而实践中行政诉讼撤诉率高的背后,表明法院在行政案件的审理中进行调解已是公开的秘密。在现代公共行政已从权力中心走向服务中心和行政裁量权广泛存在的现实情境下,调解与和解只要是基于自愿且合法,作为纠纷解决方式,是不同于判决和撤诉的一种独立的诉讼制度,与法治原则并不矛盾,它体现了当事人的主体性,并能够促使新的行政活动方式的产生^[5](第160页)。此外,调解与和解在行政诉讼中的引入,对于解决行政案件审理难和执行难的困境,降低行政相对人的诉讼成本,提供了新的思路。

(六)强化行政诉讼的执行监督和保障机制

针对行政机关不执行判决或法官拖延执行判决的违法行为,应健全立法,使行政机关和执行法官面对法律的规定,不敢、不能、不愿、不必对抗或拖延执行判决。在坚持现行监督体制的基础上,通过设立执行监督的专门委员会和制定《执行法》,构建适合中国国情的、具有实效的执行监督体制。只有判决行政机关败诉的案件得到顺利执行,公众才会由衷地尊崇法律,法院的权威才能树立起来。

[参 考 文 献]

- [1] 周佑勇. 构建和谐社会的行政法思考[N]. 法制日报, 2005-03-24.
- [2] 翁岳生. 行政诉讼法逐条释义[M]. 台北:五南图书出版公司, 2002.
- [3] 黄 伟. 对行政诉讼中行政干预的法律思考[J]. 内蒙古社会科学. 2000, (2).
- [4] 张学军. 立案登记制度促进实质正义[N]. 新京报, 2006-11-29.
- [5] 白雅丽. 论中国行政诉讼和解制度的建立[J]. 现代法学, 2006, (3).

(责任编辑 车 英)

Harmonious Society & Development of Administrative Litigation

ZHUANG Han

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: ZHUANG Han (1973-), male, Doctoral candidate, Wuhan University Law School, majoring in administrative law.

Abstract: Judicial review in administrative litigation is the most authoritative and formal legal system between government and public in “interest communication”. Only by the systematic reconstruction of the system, Judicial review in administrative litigation can be a genuine judicial public implement to build a harmonious society.

Key words: administrative litigation; dispute solution; harmonious society