



图片来源:百度图片

核心阅读

行政诉讼被称为“民告官”，维护着老百姓的利益，承载着法治政府的梦想。然而在现实中，行政诉讼被称为“立案难、审理难、胜诉难、执行难”的四难诉讼。此次《行政诉讼法》修改，有助于解决这些难题，对于推进依法治国具有重要意义。



易继明

周汉华

何兵

谁绊住了行政诉讼的脚步

■本报见习记者 韩天琪

行政诉讼，也就是俗称的“民告官”。自1990年《行政诉讼法》施行以来，“民告官”一直处在困境中。

前不久，《行政诉讼法》在颁布25年来作出首次修改，规定“行政机关及其工作人员不得干预、阻碍人民法院受理行政案件”，旨在消除民告官的“难”。

民告官难在哪里

“民告官”难，难就难在诉讼的每一个环节都有可能遭遇阻碍：立案难、审理难、胜诉难、执行难。近几年一些有关环保和维权的行政诉讼案件充分证明了这些困境。

数据显示，全国每年行政纠纷引发的信访高达600万件，而通过行政诉讼解决的只有10余万件。

“老百姓‘信访不信法’说明了老百姓打不赢官司。”中国政法大学法学院副院长、教授何兵在接受《中国科学报》记者采访时表示，行政诉讼耗时耗力，程序比较复杂，而老百姓希望通过简单的途径解决问题。

中国社科院法学研究所研究员周汉华在

接受《中国科学报》记者采访时表示，制度缺陷和文化传统是导致近年来行政诉讼远远低于信访案件的原因，现在“通过信访，而不是法律途径解决纠纷已经成为一个普遍现象，不光在行政诉讼领域，其他民事和刑事领域的纠纷也是如此。”周汉华说道。

为何民告官难度大

造成民告官现实困境的原因是多元的。但最根本的是法院缺乏足够的独立性和权威性，受到了来自地方政府有形和无形的干预。

周汉华认为，在宏观方面，民告官的现实困境是中国整个法治建设的阶段性特征在行政诉讼领域中的反映。“我们的法治虽然在一定领域已经确立了，但是法治的权威和尊严并没有真正树立起来，以权压法，以权代法，权大于法，这些现象并没有根本解决，我们的改革还不彻底，不到位。”周汉华指出。

周汉华认为，我们现行的诉讼制度在实际运行过程中还存在着诸如司法不公，甚至司法腐败等一些现象。

“习近平总书记在中央政法工作会议上专

门讲过这个问题：如果我们的司法制度不能让老百姓感受到公平和正义，那么老百姓自然会选择‘信访而不信法’，导致信访渠道的膨胀和诉讼渠道的萎缩。”周汉华认为，这也与中国老百姓的传统文化和传统思维方式有关。“很多老百姓习惯于告御状，到京城找包青天，中国两千多年的传统文化即是如此。”周汉华说。此外，有些地方政府在遇到关乎地方发展利益带来的矛盾问题时也不愿意依法解决。

由于上述种种原因，行政诉讼逐渐成为“立案难、审理难、胜诉难、执行难”的四难诉讼。

加快司法改革 维护公民权益

何兵对于此次《行政诉讼法》的修改持谨慎态度，而在周汉华的预期中，要真正解决这个问题还是要全面推进社会主义市场经济体制改革，不能就司法而论司法，“我认为中国真正的希望还是在于全面深化改革，而不是围绕着司法权本身期待有多大的实质性改变。”周汉华解释。

“是不是单靠此次《行政诉讼法》的修改就能解决行政诉讼制度中的大问题呢？我认为这

显然是不现实的。”周汉华说，“没有全面深化改革，只强调体制原因和法院的原因有点过于简单化。”

在全面深化改革的前提下还涉及到怎么给司法权定位的问题。正如此次十八届四中全会所提出的，要围绕审判权推进司法体制改革，核心是要去司法的地方化和行政化，试图解决地方政府对司法权的干预及司法队伍过于行政化的问题。

此外，还要坚决打击司法腐败，这也是习近平总书记中央政法工作会议上专门强调的。“有些司法人员执法犯法，如果没有司法公正，何来司法权威？”周汉华说，我们现在不能把司法公正和司法权威分割开来，权威来自于公正，要实现公正必须要遏制司法腐败现象，包括要对司法权进行必要的分解，把法院的行政执行权和审判权分开。从大的体制上，从司法的公信力上，从司法如何去地方化和行政化的影响上，使司法权成为真正的司法权。

“民告官”的现实困境要解决，还是要诉诸于系统地推进改革、全面深化改革，真正走向法治社会，而这个目标光靠《行政诉讼法》的修改显然是不够的。

法治社会关键是促进司法公信力

■本报记者 王剑

行政诉讼被称为“民告官”，承载着法治政府的梦想。我国的《行政诉讼法》自1990年开始实施，迄今已24年，然而在现实生活中，民告官依然面临着重重困境，其根本原因是什么？此次《行政诉讼法》的大修，对解决问题能够起到什么样的作用？围绕这些问题，《中国科学报》记者专访了北京大学法学院教授易继明。

《中国科学报》：数据显示，全国每年行政纠纷引发的信访高达600万件，而通过行政诉讼解决的只有10余万件。这说明了什么问题？

易继明：信访不信法，原因很复杂。既有“官本位”“民不与官斗”等社会历史文化因素，也有司法救济渠道不畅、司法公信力不足等问题。

林莉红教授对8000余名受访者进行调查，认为行政诉讼制度能保护老百姓合法权益的仅占17.4%；部分调查对象甚至认为即使赢了官司，也是“输一辈子”。

“信访不信法”的社会心理，在一定程度上折射出制度设计和体制机制中没有树立法律和司法的权威。试想，法院在人财物等方面受制于地方政府，法院能够真正做到独立行使审判权吗？

《中国科学报》：据报道，目前我国民告官胜诉率从10年前的30%降至10%，其原因是为什么？

易继明：我国法治进程从总体上讲是在不断加强。不过，这一进程也不是一帆风顺，而是有起伏、有波折的，不是直线上升，而是呈波浪型。

1990年《行政诉讼法》实施，意味着“民”可以告“官”，被视为“人治时代”的终结，法治时代的开始，当时引发了海内外舆论的欢呼，突显了广大民众对法治国家的向往。但从施行效果来看，“民告官”却并不理想，最近10年甚至陷入了困境。

最高人民法院行政庭庭长王振宇法官近日称，行政诉讼案件原告胜诉率由10年前的30%以上下降到10%以下，有一些省份甚至只有2%。

从世界范围来看，我国“民告官”胜诉率也偏低。联合国人权理事会2012年的统计表明，我国民告官胜诉率为12.4%，低于全球较为常见的20%到30%。

《中国科学报》：我国民告官具体存在哪些困境？

易继明：综合来看，目前民告官面临的困

境集中在立案难、审判难、胜诉率低、执行难等问题。这其中，有制度因素，也有观念因素。例如，“长官意识”之下，行政首长不愿意出庭应诉，觉得输了官司就是“丢了面子”。当然，民告官困境之根本原因，还是体制使然。

地方政府干预行政案件的方式很多。例如，有的地方行政机关直接干预法院的立案，拒绝出庭应诉，以“服务大局”等为由要求法院作出违法的判决。在我国现行的体制设计中，行政权力过大，缺乏有效的制衡和监督，是一个较为突出的问题。

《中国科学报》：上述困境应如何解决？此次《行政诉讼法》的修改对问题的解决起到哪些作用？

易继明：民告官困境在于体制，体制问题归根到底还需要从体制入手解决：一方面充分保障老百姓的诉权；另一方面，进一步强化司法权威，避免行政干预，让法院能够真正地独立行使审判权。

立行使审判权。

此次《行政诉讼法》的修改，基本遵循了这一思路。首先是增加一个条款进行原则性规定：“人民法院应当保障公民、法人和其他组织的起诉权利，对应当受理的行政案件依法受理。”这一条款虽然只是原则性规定，带有宣示性，但却表明了行政诉讼法的价值取向和基本的法治精神。

在保障老百姓诉权方面，新法作出了很多规定。比如，扩大受案范围，将对征收、征用及其补偿决定不服的，行政机关滥用行政权力排除或者限制竞争的，违法集资、摊派费用的，没有依法支付最低生活保障待遇或者社会保险待遇的行政行为纳入了受案范围。这些规定，都旨在为老百姓诉权提供充分的保障。

行政诉讼是一种“民告官”，“民”与“官”之间地位不平等，而相应的程序法律规范就是要矫正这种不平等，提高弱势一方的诉讼地位，维护弱势一方的利益。此次修法，从价值取向

到具体规则设计，都体现了这一理念。

《中国科学报》：行政诉讼法修改以后，民告官案件是否会大量增加？

易继明：修法本意在于畅通司法渠道，目的是希望将官民对抗的社会冲突纳入司法轨道。新法第一条增加“解决行政争议”之立法目的，颇具深意。

当前社会矛盾纷繁复杂，如果民众能够“信法”而不是“信访”，那么民告官案件大量增加，也不失为一种好现象。任何一个国家都有一定的行政诉讼案件保有量，行政争议都能够通过司法途径解决或化解，这是一个社会司法公信力的体现，也是法治社会的一种常态。

从根本上提高人们的依法维权意识，一方面保障司法解决纠纷的渠道畅通，法院为主导的审判公正；另一方面，加强法治教育，增强普遍的规则意识；以依法行政为前提，全民守法为基础。

思想者

格奥尔格·威廉·弗里德里希·黑格尔

(Georg Wilhelm Friedrich Hegel)

生卒时间:1770年~1831年

国籍:德国

主要著作:《精神现象学》《逻辑学》《哲学全书》《法哲学原理》

德国最伟大哲学家之一，德国哲学中由康德启发的德国古典哲学运动的巅峰，德国古典哲学集大成者，德国近代客观唯心主义哲学的代表，政治哲学家。他对德国资产阶级的国家哲学作了最系统、最丰富和最完整的阐述。

● 法律规定得愈明确，其条文就愈容易切实地施行。

● 法律决非一成不变的，相反地，正如天空和海洋因风浪而起变化一样，法律也因情况和时运而变化。

评价

黑格尔的政治思想是西方近代资产阶级革命时期政治理论的终结，它深刻反映了资产阶级革命的基本政治要求，他的整体国家观对19世纪末、20世纪初的新自由主义产生过深远的影响。

马克思通过对黑格尔法哲学的批判，揭示了国家与社会的真实关系，奠定了马克思主义国家学说的理论基础。——摘自百度百科



图片来源:百度图片

问道

“行政诉讼之难，最核心的还在于行政审判与行政机关之间的依赖关系。行政干预司法现象在行政诉讼中仍不同程度存在，影响了司法的公信力。”

前不久召开的十八届四中全会研究了推进依法治国等重大问题。作为全面深化改革的突破口，法制化是落实依法治国的基本方略。

11月1日，十二届全国人大常委会第十一次会议高票表决通过了修改《行政诉讼法》的决定，这是《行政诉讼法》实施24年来作出的首次修改。

1989年，《行政诉讼法》制定出台，并于1990年10月1日起施行。这部曾被认为是行政诉讼领域巨大突破的法律在实施的24年来却并非一帆风顺。“立案难、审理难、胜诉难、执行难”的现状使《行政诉讼法》在有关刑事案件的受理、审理程序、审判等方面饱受诟病。

行政诉讼的改革，民告官现状的改善，是实现依法治国的突破口，一方面，它能够规范政府依法行使行政权力，把权力装进制度的笼子；另一方面它能够保障老百姓的利益，使百姓不再成为滥用行政权力的受害者。

根据最高法院的数据，近年来全国法院每年通过行政诉讼解决的行政纠纷案件仅有十几万件。

行政诉讼中行政机关的败诉率呈逐年走低态势，近5年平均为9%，伴随着行政机关败诉率的是老百姓的高上诉率、高申诉率和高上访率。数据显示，全国每年因行政诉讼引发的信访高达600万件。行政诉讼之难可见一斑。

行政诉讼之难，最核心的还在于行政审判与行政机关之间的依赖关系。行政干预司法现象在行政诉讼中仍不同程度存在，影响了司法的公信力。

在现行司法体制下，地方法院虽然是国家设立在地方的法院，但由于地方法院的人事任免、经费来源、财物等都受到地方政府的制约，地方法院在实际工作中往往被当作地方的法院，这种强依赖关系使得地方法院很难撇开地方政府公正地行使司法权。

除此之外，行政审判权在机构设置上依附于行政区划，难以保证依法独立公正行使审判权，直接影响了行政诉讼目的的实现和功能发挥，影响了法院的司法权威和公信。

由此可见，要破解行政诉讼的四个难题还是要依法保障法院独立公正行使司法权和审判权。

此次《行政诉讼法》的修改明确了很多具体的条款，增强了法律执行的可操作性：

首先增加了可提起诉讼的情形，也就是扩大了案件受理的范围。将对征收、征用及其补偿决定不服的，行政机关滥用行政权力排除或者限制竞争的行政行为纳入了案件受理的范围。

其次，针对某些行政机关以权代法、以权压法的现状，修改后的《行政诉讼法》在总则部分规定行政机关及其工作人员不得干预、阻碍人民法院受理行政案件，从法律上保障了法院独立行使司法权和审判权。

从目前全国人大向社会公开征求意见的《行政诉讼法修正案(草稿)》来看，新修改的《行政诉讼法》以维护行政诉讼制度的权威性，强调依法保障公民、法人和其他组织的诉讼权利，保障人民法院依法独立行使审判权为主线，但也强调行政诉讼的修改要坚持从实际出发，循序渐进，逐步完善。

修正案草案中的很多地方，如保障当事人的起诉权利，建立与行政区划适当分离的司法管辖制度、证据规则的完善，加强人民检察院对行政诉讼的监督，这些规定对保障公民、法人和其他组织在诉讼中的实体和程序权利都具有重大意义，但是，要想使普通公民、企业一方在行政诉讼，包括征地、拆迁行政诉讼中获得公正的审判，不仅依赖于《行政诉讼法》的修改和完善，还有赖于其他相关配套法律法规的完善，更有赖于国家建立合理的司法体制，使地方法院在人财物上摆脱对地方党委、人大及政府的依赖。

在这方面，改革已经开始进行。目前，中央已经开始着手对司法机关的人财物进行省级统管的改革，中央全面深化改革决定中提出：“推动省级以下地方法院、检察院人财物统一管理。”这意味着，导致行政诉讼四大难题的根本症结已经有了解决的方向。

链接

《行政诉讼法》修改亮点：

- ◆ 扩大案件受理范围
- ◆ 行政机关不得干预、阻碍法院立案
- ◆ 应当登记立案
- ◆ 起诉期限延长到六个月
- ◆ 增加调解制度
- ◆ 完善审判监督
- ◆ 行政首长应当出庭应诉
- ◆ 可跨区域管辖
- ◆ 复议机关是共同被告
- ◆ 可拘留拒不执行的行政机关直接负责人

让法治渠道更顺畅

■沙森