本版编辑：澹　雅
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62805118

司法改革

法院如何更好履行行政审判监督职能

□ 王红卫　廖希飞

新修改的《行政诉讼法》在第1条立法目的中，明确将原《行政诉讼法》中“维护和监督行政机关依法行使职权”修改为“监督行政机关依法行使职权”。在对《行政诉讼法》做出的所有修改中，这是极其重要、极具宣示意义和提纲挈领作用的一点。

虽然行政诉讼的困境主要是由司法体制造成的，但原《行政诉讼法》中规定的“维护和监督行政机关依法行使职权”的立法目的无疑也在某种程度上起到了推助的作用。在以往的行政诉讼实践中，许多地方法院基于对这一立法目的的误读，对于行政诉讼功能的把握存在偏差，对行政机关以维护为主，以监督为辅，不敢甚至不愿判决行政机关败诉，存在选择性司法现象。对于人民群众而言，行政诉讼“三难”——立案难、审判难、执行难——问题突出。其实，行政行为本身就具有法律效力，在行政诉讼中原则上不停止执行，无须通过行政诉讼去刻意维护。相反，由于行政法律关系本身即具有不平等性，这就需要行政诉讼强化对行政机关的监督制约，以矫正原本不平等的法律关系在诉讼中的延伸所可能引发的一系列问题。只有这样才能有效保护人民群众的合法权益，这也是实质正义原则在行政诉讼中的贯彻和体现。

法治的核心在于政府权力要受到约束，尤其要接受司法审查。在某种意义上可以说，行政诉讼是法治的关键。行政审判工作开展得如何，就成为衡量一国、一地法治昌明与否的重要标准。行政诉讼作为我国司法权监督制约行政权的重要法律制度，行政行为合法性审查是其核心原则，监督行政机关依法行使职权是其核心功能。《行政诉讼法》对立法目的做出的上述修改，对于明确法院的职能定位，防止行政诉讼功能异化，纠正行政审判运行偏差，具有正本清源的重要意义。根据《行政诉讼法》的规定，人民法院依法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。因此，人民法院应当依法履行行政审判的监督职能，独立、公正地行使审判权。鉴于以往的审判实践，应当着重具体做好以下几项工作。

正确处理判决和调解的关系。虽然原《行政诉讼法》规定，行政诉讼不适用调解，但在以往实践中，大量行政案件变相适用调解方式结案已经成为“公开的秘密”，“调解优先、调判结合”实际上已经成为行政审判工作的基本原则。以2012—2014年为例，全国一审行政案件撤诉率平均高达40.65%。应当指出，调解在实践中主要适用于行政行为存在违法或瑕疵的案件，其大量适用则在相当程度上说明法院的行政审判监督职能已经弱化。虽然解决纠纷是诉讼的基本功能，但纠纷解决方式并不限于更不等于调解。调解虽然能实质性地化解纠纷，但却只能个案性地解决，由于法律规则并未得到宣示，就不能给予人们明确的行为指引，只是纠纷的治标之策。相对于调解，通过依法判决，宣示法律规则，将会引导人们做出合乎法律规则的行为，增强人们行为的可预期性和社会关系的稳定性，从而在根本上减少行政争议。虽然新《行政诉讼法》已经明确规定调解作为行政争议例外性的纠纷解决方式，并将其适用范围严格限定于“行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权”这三类案件，但鉴于在原先法律明确禁止适用调解时，调解都能“暗度陈仓”“大行其道”，而今为强化法院的行政审判监督职能，则应当严格遵循调解的法定适用范围，防止调解在实践中再次被扩大化适用。

强化审级监督和审判监督。在实践中，行政案件上诉率、申诉率畸高与上诉发改率、生效案件发改率畸低的现象同时并存。以2012—2014年为例，全国行政案件上诉率平均高达64.26%，而上诉发回重审率仅为2.16%，上诉改判率仅为3.54%；申诉率高达9.58%，而生效案件发回重审率仅为0.13%，生效案件改判率仅为0.22%。上述强烈反差折射出上级法院对下级法院监督纠错职能的不足。对此，应当加大审级监督和审判监督力度，对于符合发改条件的案件，应当一律发改。唯有如此，才能为下级法院抵抗来自外界的干扰和压力、依法独立公正行使审判权、监督行政机关依法行政创造良好的司法环境。

此外，还须指出，在过去的实践中，行政诉讼案件请示过多，请示程序较为随意。案件请示是游离于法定程序之外的，法律适用问题应当通过审级监督和审判监督而不能在法定程序之外解决。因此，应当严格限制案件请示的范围，规范请示程序，并在时机成熟时最终取消案件请示制度。

规范司法与行政互动。在实践中，各地法院与行政机关纷纷建立了司法与行政良性互动机制，通常包括信息沟通与共享机制、工作交流机制以及案件协调机制等内容。然而，这一机制有时被用来以联席会议的方式研究协调个案处理。应当指出，这是有悖程序正义的，容易引发人民群众对司法公正的合理怀疑，无法保证人民群众在行政案件中感受到公平正义，有损司法权威和司法公信力。作为中立审判者，法院应当依法独立行使审判权，对于审判活动之外的互动应注意规范。鉴于以往的互动状况，有必要规制司法与行政的互动，杜绝法院与行政机关研究个案处理，只在推动普遍性法律问题的制度化解决上保留互动机制，充分利用司法建议纠正案件所反映出的行政执法上的普遍性问题，使司法与行政真正良性、规范化地互动起来。

防止领导干部干预行政审判。党的十八届四中全会明确提出，要建立领导干部干预司法问责制。《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》《司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定》的出台，为依法独立行使行政审判权、营造良好的司法环境提供制度保障。应当指出，司法地方化和司法行政化是司法干预的两条主要管道，司法地方化又要通过司法行政化发挥作用。目前实行的行政化的问责制可能会影响问责的实效性，而在体制框架下，需要建立健全各项制度、机制，来配套落实干预司法问责制。首要且根本的就是要大力推进司法改革，逐渐去除司法地方化和行政化，营造法官个人就能依法排除干预的司法环境。其次，要按照司法规律落实司法责任制，建立科学的办案质量终身负责制和错案责任追究机制，激活法官内在自发的排斥干预的心理机制。再次，要完善干预司法的发现机制，取消案卷副卷，推行实质性司法公开，让干预司法的物质载体曝于阳光之下，接受全社会监督，倒逼司法公正。再一个，要建立独立的法官惩戒委员会，追究错案责任，既监督法官依法行使职权，又为其依法行使职权提供坚实的职业保障。最后，要厘清合法监督和违法干预的界限，并配合错案责任追究，实行干预司法倒查问责制，避免选择性问责。

总之，人民法院应当以新《行政诉讼法》实施为契机，切实纠正以往实践中存在的工作偏差，忠实履行法律赋予的监督行政机关依法行使职权的职能，努力让人民群众在每一个行政案件中都能感受到公平正义。

行政审判专门法院：行政诉讼体制改革的关键

□ 程　琥

新《行政诉讼法》于2015年5月1日实施以来，立案登记制、行政机关负责人出庭应诉、行政复议双被告、行政案件跨行政区域集中管辖、规范性文件附带审查等一系列新制度实施，行政诉讼呈现积极向好的发展态势，同时也遇到一些新情况和新问题，迫切需要从完善行政诉讼体制机制高度进行谋划。当前有必要对建立行政审判专门法院进行重点研究。

行政审判专门法院在国家大局中将发挥不可替代的重要作用

行政审判专门法院是加快法治经济和法治社会建设的有力保障。通过主要包括建立行政审判专门法院在内的各项措施进一步强化对行政权的制约和监督，可以有效规制政府这只有形的“手”，实现从政府过多干预市场、社会的传统“官本位”思维，调整到更好发挥政府、市场和社会作用的法治思维上来，防止政府不作为和滥作为，是我国全面依法治国的重点和关键所在。

行政审判专门法院是推进国家治理现代化的重要基础。国家治理不同于国家管理，在国家治理中，既要更好地发挥政府作用，推动政府从全能政府向有限政府、有效政府、责任政府、法治政府转变，又要积极发挥市场和社会作用，用市场治理和社会治理力量弥补政府治理可能出现的缺陷和失灵问题。在当前国家治理体系中，通过建立行政审判专门法院对政府治理行为进行有效规制，可以更好地促进市场治理和社会治理健康成长和发挥作用。

行政审判专门法院是加强人权司法保障的关键举措。在我国，政府治理涉及人权保障的方方面面，政府治理的法治化状况直接关系到人权保障的实现程度。当前行政行为侵害公民人身权、财产权等法定权利情形时有发生，而囿于现行行政诉讼体制机制出现的地方保护和行政干预，行政诉讼很难有效发挥司法救济作用，在一定程度上动摇公众对法治政府的信心。建立行政审判专门法院将成为新时期党通过司法途径密切与人民群众血肉联系、实现依法执政的重要方式之一，有助于保证人民依法享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务，维护社会公平正义，促进共同富裕。

行政审判专门法院是中国法治道路的有益尝试。中国特色社会主义法治是党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，其实质是党领导人民，通过依法治国，实现人民当家作主。行政诉讼制度作为我国三大诉讼制度之一，是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。建立行政审判专门法院是立足中国国情和现有阶段，实事求是地破解当前法治政府建设难题，走中国特色法治道路的一种有益尝试，绝不是要搞西方的三权分立。

行政审判专门法院是树立和维护中国国际法治形象的必要选择。全球化经济大潮也是法治大潮，我国不仅要成为全球化经济大潮的弄潮儿，也理应成为法治大潮的弄潮儿和引领者。在WTO的一些协定中都规定了司法审查条款，要求各成员方设立司法的、仲裁的或行政法庭和程序对行政措施进行审查。并且，建立行政审判专门法院是世界上诸多市场经济国家和法治国家采用的做法，由于行政审判专门法院旨在规制政府权力，促进经济社会健康发展，在某种意义上可以说行政审判专门法院是衡量一个国家民主法治进步的标尺。

建立行政审判专门法院须注意的几个问题

建立行政审判专门法院涉及法院机构设置、案件管辖、人员配备、司法保障等诸多问题，需要加强顶层设计，系统谋划，统筹安排，在经过试点后整体推进。目前需要注意以下几个问题。

行政审判专门法院模式选择。从世界范围看，对政府行为的司法监督，有英美法系国家由普通法院在诉讼中把政府作为普通民事主体进行审理模式、大陆法系国家由专门成立的独立行政法院模式，以及俄罗斯在最高法院下成立行政法院模式。综观上述模式，俄罗斯行政法院模式可以作为中国建立行政审判专门法院的参考，即在最高法院下设立若干层次行政审判专门法院。党的十八届三中全会《决定》指出，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。党的十八届四中全会《决定》提出，“最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区划重大行政和民商事案件。探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，办理跨地区案件。完善行政诉讼体制机制，合理调整行政诉讼案件管辖制度，切实解决行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题”。从我国当前推进行政诉讼体制改革的现实需要和发展方向出发，基本思路可以考虑在最高法院下设相关层次行政法院，其中可以在若干区、县区划基础上组建初审行政法院，在若干地市基础上组建上诉行政法院，在若干省、自治区、直辖市基础上组建高级行政法院，在最高法院内设最高行政法院。初审行政法院、上诉行政法院、高级行政法院根据人口分布、案件数量、经济发展、交通条件等因素，完全打破行政区划进行设置。各级行政法院的经费由中央财政拨付，最高行政法院、高级行政法院法官由全国人大常委会任命，初审行政法院、上诉行政法院法官由全国人大常委会授权法院所在地省级人大常委会任命。

行政案件跨行政区域集中管辖不能替代行政审判专门法院设置。新《行政诉讼法》第18条第2款规定，经最高人民法院批准，高级人民法院可以根据审判工作的实际情况，确定若干人民法院跨行政区划管辖行政案件。目前全国部分法院正在试点行政案件跨行政区域集中管辖工作。在当前情况下，行政案件跨行政区域集中管辖有以下问题需要处理：一是落实“两便”原则。行政案件跨行政区域集中管辖必然对当事人诉讼便利产生影响，因此方便当事人参与诉讼、节约诉讼成本，是确定集中管辖法院的一个重要考量因素。二是行政法官集中问题。在当前不成立行政审判专门法院情况下，在直辖市推动起来困难和阻力相对较小，而在省、自治区推动起来难度较大。行政案件集中了，而行政法官却难以集中，这将会导致多年培养的行政法官骨干流失，从而对行政审判专业队伍造成伤害。三是行政审判质效问题。行政案件集中后，集中管辖法院行政案件大幅上升，审判任务加重，集中管辖法院与非集中管辖法院开始出现“有案无人办”和“有人无案办”的矛盾，行政审判质效很难有保障，这与行政案件跨行政区域集中管辖改革初衷相悖。四是信访和维稳压力问题。行政案件集中管辖法院必然要承担其他非集中管辖法院行政案件的信访和维稳压力，这可能会挫伤集中管辖法院的积极性，这项工作能否具有可持续性是需要长期观察的。五是案件集中管辖后，非集中管辖法院的当地政府还仍然可能会通过一些途径和方式对集中管辖法院施加影响和压力，从而影响案件公正审判。因此，笔者认为，行政案件管辖制度改革属于解决行政诉讼突出问题的过渡性制度安排。

依托京津冀协同发展战略实施推动跨行政区划法院深入发展。京津冀协同发展战略意义深远，司法的服务保障职能必不可少，此时由跨行政区划法院承担司法保障职能的优势充分显现出来。一是依托京津冀协同发展战略推动跨行政区划法院设置完善。可以在先期设立的全国首批跨行政区划法院——北京四中院基础上，完善北京四中院案件管辖范围，把京津冀三地跨地区行政案件、重大民商事案件、重大环境保护案件、重大食品药品案件等纳入管辖范围。同时，可以考虑把北京四中院下辖的北京铁路运输法院、天津铁路运输法院、石家庄铁路运输法院改造成跨行政区划法院，相关案件指定由三地法院管辖。可以在京津冀探索设立跨行政区划高级法院，从而实现跨行政区划法院审级上的完整。二是可以考虑把行政审判专门法院与跨行政区划法院设置结合起来，实现跨行政区划法院健康发展。案件规模是一个法院立院之本，只有达到一定案件规模，相关人力、物力、财力等保障才能汇聚到法院来。从先期成立的全国两家跨行政区划法院来看，行政案件已经成为主体，其他案件总量不大。如果不考虑把行政案件纳入跨行政区划中来，跨行政区划法院发展可能因为缺乏足够的案件规模出现审判资源闲置，也会对人力、物力、财力等保障产生不利影响。三是跨区划法院是承担审理跨地区案件、发挥特殊审判职能的法院，在待遇保障的安排上，应注重使其更好地履行职责使命。四是在京津冀协同发展战略的司法保障基础上，总结跨行政区划法院的试点经验，为全国跨行政区划法院发展进一步深化提供可复制、可推广的经验。

依法治国

地方立法权扩容的“喜”与“忧”

编者按：从《立法法》修改至今，各地在实践过程中，逐步得到立法权扩容所带来便利的同时，也遇到一些问题和困惑。本文作者通过调研，试对这些现象做一概括分析。

□ 周尚君

十二届全国人大第三次会议审议通过了《关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》，赋予设区的市人大及其常委会、市人民政府地方性法规制定权和地方政府规章制定权，使地方立法权主体从49个扩容到282个。这一修改既是中国立法格局的重大调整，也是中央地方关系法治化的重要步骤，必将对全面深化改革、全面依法治国进程产生深远影响。

尽管中国属于单一制宪法体制，但地方在国家治理体系中长期发挥着不可或缺的重要角色。尤其是改革开放以来，随着组织人事制度“下管一级”和“分税制”改革的全面推行，地方在国防、外交以外的农林水、科教文卫、环境保护、城乡统筹等社会事务中发挥着越来越重要的作用。对这些领域的依法治理无一例外都涉及地方立法问题。而宪法对中央地方事权的规定过于单一和笼统，地方事权的宪法配置与中央存在明显的交叉重叠，无法有效区分地方职能与责任。地方立法权扩容可以在实践中为地方事权探索法定范围与界限，为地方的国家治理职能提供合法依据。

对地方而言，在确保法律层级效力得到充分尊重和维护的前提下，通过地方立法权扩容，可以显著提升地方竞争活力，转变竞争方式，促其从单一的经济GDP发展模式逐步走向全面科学发展。同时，通过纠正中央立法与地方立法交叉重叠问题，节省立法资源。另外，以实践问题为导向，可以实现立法质量的切实提升。通过立法方式突显区位优势，从被动的“配套立法”转型为主动的“创制立法”。

地方立法权扩容还有利于地方重大改革于法有据。扩容后的地方可以通过依法改革，有效克减改革风险。相对于中央而言，地方在某些领域和事项上行使立法权具有天然的信息优势，它能够使制度运行更少消耗成本。诚如托克维尔所言：“社会情况一旦确立，它又可以成为规制国民行为的大部分法律、习惯和思维的首要因素，凡非它所产生的，它都要加以改变。”地方直接面对具体的社会情况，对高度分散、无法被集中处理的局部知识，地方立法者可以驾轻就熟，减少改革过程中所带来的社会治理风险。

当然，同时需要关注的是，地方立法权扩容可能面临一些不容忽视的现实问题和挑战。

动力不足。根据立法法规定，设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。这一规定对立法范围给予了明确限定，即城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护三大领域。全国人大常委会副委员长李建国在《关于〈中华人民共和国立法法修正案（草案）〉的说明》中说，根据各方面的意见，修正案草案在依法赋予所有设区的市地方立法权的同时，明确设区的市可以对“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项”制定地方性法规，法律对较大的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定。原有49个较大的市已经制定的地方性法规，涉及上述事项范围以外的，继续有效。这一说明对于明确地方立法权限和范围，避免重复立法，维护国家法制统一有积极意义。但是，对于地方立法范围的三个领域限定对实现地方发展方式的转型升级显得有些捉襟见肘。而同时，因为原有49个较大的市在农林水、科教文卫、环境保护、城乡统筹等诸多领域曾有不少有益的立法探索，虽然已有立法继续有效，但却限制了其进一步改革发展的立法动力。

能力有限。立法是一项复杂的系统性、综合性工作，对法律专业水平和社会实践能力的需求极高，立法能力能否匹配是设区的市普遍面临的一个重大现实问题。在调研中我们发现，设区的市的立法机关立法力量、立法能力不足问题普遍存在。人大法制委、人大常委会法工委，尤其是政府的法制部门，其机构设置长期较为弱化，职能发挥很不充分，人员配备不到位的问题比较严重。目前仍旧有很多地方甚至沿海发达地方的政府法制部门都存在与政府办公室合署挂牌办公现象，基层政府法制机构工作人员还有不少是兼职人员。因此，行使设区的市的地方立法权，立法能力不足显然是一个亟待解决的重要问题。

立法滥用。由于各地方对立法的功能和价值认识深浅不一，立法水平参差不齐，地方特色各异，有可能出现地方立法互相排斥抵触，甚至出现立法权过度滥用的问题。对于这一问题，首要任务是必须始终明确把握地方立法权扩容改革的“内在价值追求”，即坚持法治与改革相衔接，让改革在法治的轨道上稳步推进。赋予地方立法权的目的是为了推进地方改革始终走在法治轨道上，通过依法改革有效克减改革风险。法治可以增进改革预期，降低改革成本，维护改革过程的相对稳定性、连贯性，并以程序理性、规则理性、民主理性克减改革过程中的反复与恣意，预防和控制改革风险。当前，有些地方以改革的名义泛滥制定各种规范性文件，违法设定相对人的权利义务，将地方保护主义和部门利益制定为“红头文件”予以实施，干扰了全面依法治国的进程，扰乱了地方立法秩序。因此，要深刻理解赋权的目标是为了限权的法治思维。将地方事务通过法定方式和程序，转变为地方性法规和规章，逐步消除立法之外的“立法”灰色地带。