本版编辑：兰文飞
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62806237

司法改革

新行政诉讼法实施一年：变化与问题

□ 马怀德

新行政诉讼法实施一周年之际，有必要认真总结经验，关注新法实施以来的变化，客观分析存在的问题，找到破解方案，更好地实施新行政诉讼法。

新行政诉讼法实施以来发生的变化

法院行政案件数量大增。2015年5月1日至9月30日，共登记初审案件（一审案件）620万余件，同比增长31.9%，其中行政案件同比增长75.8%。新行政诉讼法和相关司法解释实施后首个工作日，全国各级法院行政一审共登记立案2000多件，是2014年同比3倍左右。同时也出现“滥诉”、浪费司法资源等问题。一些当事人对不符合起诉条件和不属于法院主管的案件也坚持起诉；有的利用登记立案门槛较低等机会，滥用诉权甚至恶意起诉；还有的不听劝告无理缠讼等现象也时有发生。

行政复议机关因当被告压力加大。修改后的行政诉讼法规定，复议机关维持原行政行为的，与原机关做共同被告。复议机关普遍反映压力加大，“不是在应诉，就是在去应诉的路上”。

行政机关负责人出庭应诉现象增多。按照修改后的行政诉讼法规定，行政机关负责人应当出庭应诉，已经出现市长、区长甚至副省长出庭应诉的案例。社会舆论作出不同的解读，有人认为是领导作秀，有人认为具有示范效果。

出现审查规范性文件及行政公益诉讼等新类型诉讼。修改后的行政诉讼法规定，可以针对行政行为依据的规范性文件提起审查请求，有些法院开始受理此类案件并审查规范性文件。根据《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》，有些地方法院开始受理行政公益诉讼案件。

跨行政区划法院和集中管辖制度开始发挥作用。随着北京第四中级人民法院和上海第三中级人民法院集中受理各类行政案件，一些地方实行集中管辖制度，行政案件的数量和质量都有所提升，不仅增强了原告的信心，也为法院依法独立公正审理案件提供了制度保障。

实施新行政诉讼法应当关注的问题

实践表明，新行政诉讼法已经成功破解的“立案难”，对复议机关发挥作用起到了一定的“倒逼”作用，强化了行政机关负责人的诉讼意识和法治观念，将行政机关制定规范性文件和损害公益的不作为纳入诉讼监督的范围，实施效果比较显著。但是，也必须看到，新行政诉讼法实施还面临一些困难。行政诉讼立案问题解决的效果能否持续也有待进一步观察，“审理难、执行难”的问题尚未得到根本解决，行政审判的公正性和权威性保障尚未形成。

正确理解立案登记制，处理好扩大受案范围与防止滥诉的关系。推行立案登记制，扩大行政诉讼受案范围是修法的重点，随着大量行政案件涌入法院，一案多诉、滥诉，浪费司法资源的现象也逐步显现。在新法实施初期，案件数量快速增加是可以理解的，当过去累积的案件处理完毕后，如果还有大量的无效诉讼案件，就要引起重视。建议最高人民法院总结经验基础上尽快出台相关司法解释，确保当事人的合法诉权，防止滥诉和恶意诉讼。

将行政诉讼法实施与司法体制改革相结合，有效解决行政审判体制不顺的问题。行政诉讼法的顺利实施，从根本上还是取决于行政审判体制改革。只有法院能够依法独立公正行使行政审判权，才能有效解决行政纠纷。为此，应当尽快推进行政诉讼集中管辖制度改革，争取各地级市均试点集中管辖院，在更多的地方建立跨行政区划法院。

全面准确实施新行政诉讼法，切实保障公民法人和其他组织合法权益。新行政诉讼法除起诉受理程序外，在审理和执行程序方面有很多新的规定。应当



全面准确实施新行政诉讼法，在调解、一并审理民事争议、适用简易程序、判决和执行方式等方面，及时发现问题，总结经验，出台相关司法解释，充分发挥新行政诉讼法的作用。

将行政诉讼监督转换为依法行政的压力和动力，为法治政府建设助力。随着行政案件增多，行政机关开始感到压力。这种压力大多集中于政府法制部门，尚未传导给所有业务部门，也尚未转化为依法行政的动力，行政机关内部仍有苦乐不均问题。面对压力，多数行政机关疲于应付，甚至存在“债多了不愁”的心理。人民法院应当通过白皮书等方式，定期通报行政审判情况，及时发出司法建议，提高负责人出庭应诉比例等方式促进依法行政。行政机关也应当运用典型案例，反思行政决策和执法中的问题，改进制度，健全机制，深入推进依法行政，加快法治政府建设。

建设“阳光政府”需完善预算管理制度

□ 杨解生　冯志峰

据报道，“2015年中央本级，包括中央行政单位、事业单位（含参照公务员法管理的事业单位）和其他单位2015年‘三公’经费财政拨款执行数为53.73亿元，比2015年年初预算减少9.43亿元”。这表明，为规范政府行为，中央正着力加强预算管理，不断推进预算民主建设。预算民主，主要指政府预算在编制、审批、执行、监督过程中都置于人民群众监督之下，推进国家治理体系现代化建设，最大限度地维护人民群众根本利益。

推进国家治理体系现代化建设，内在地要求推进预算民主。在实际工作中，为满足人民群众建设“阳光政府”的愿望，各地政府积极采取不同举措，通过“将财政预算编制由类细化到项、建立财政预算执行情况在线监督系统、积极探索绩效目标管理”等方式，不断完善预算管理制度。但从实际执行情况来看，地方预算管理还存在着“预算编制不够科学、预算项目不够精准、预算内容不够透明、预算管理不够科学、预算监督不够到位”等问题。为健全科学规范、公开透明的预算管理制度，必须根据《中华人民共和国预算法》，切实做好预算的编制、审查、批准、执行和监督等环节的工作，着力促进“预算编制科学精准、预算审批严格程序、预算执行依法有效、预算监督公开透明、预算问责有错必究”环节的有机衔接，实施财政预算“源头”控制，扎好“资金”使用的笼子，不断推进预算民主制度建设。

预算编制科学精准

“财政预算乃是权力运行的生命之源”。预算民主首先必须保证预算编制的民主性。这就要求各级政府的预算编制活动必须由各级人大来主导，政府财政部门在人大的监督下，主要负责具体的预算编制事务。

预算科学与否，取决于预算编制的质量。为科学精准地编制预算，就内在地要求做实人大预算权，让人大提前介入到预算编制工作中来，理清政府编制预算的思路，熟悉预算内容，较为全面地把握政府权力运行轨迹，真实地了解地方政府活动的范围，以便在后续环节中更好地开展预算审批和监督工作。



因此，预算编制应遵循量入为出、收支平衡的原则，根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要，科学安排一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算之间的比例，分门别类按照类、款、项、目核算要求，依法合理地安排预算资金。预算编制的撰写，尽量运用通俗易懂的语言、准确无误的数据、生动形象的图表，让人能够一目了然，通过预算来“洞悉”政府大政方针。在此基础上，通过建立健全政府资产报告制度，让人民群众更好地摸清政府“家底”，更好地对政府活动进行有效监督。

预算审批严格程序

预算编制是否科学合理，是通过人大审查和批准的关键，也是实现财政资金由“发展管理”向“阳光监管”的有效途径。但是，目前在预算审查和批准过程中，由于人大对预算的审批极大地受限于人力、物力和财力的制约，导致预算审批存在着“审批程序和要求不明确、预算编制较为粗糙”等问题，限制了人大预算审批职能的发挥。

为此，推进预算民主，就必须优化预算审批流程，着力提高预算审批效率。要做好预算审批工作，必需量化政府职权目录，明晰职权分类，进而明确其审批原则、内容、程序等，重点审查预算的合法性、真实性、科学性，不断提高预算透明度。

人大预算与规划委员会接到财政部门提交的预算草案和报告后，应对预算的科学性、合法性、合理性进行总体评估，并根据评估数值确定年度预算总额。同时，根据预算涉及的专业领域或部门，将预算草案分别移交各对口专门委员会予以专业审查。各专门委员会通过重点审查本领域预算支出的合法性、合理性和效益性，在审查完成后出具专门的审查意见，以供相关部门参照修改。对于一些人民群众利益密切相关、社会公众普遍关心的事项可以通过互联网平台，广泛听取民意，接受审议争议，实现监督全覆盖的效果。财政部门基于预算草案的基础上，结合汇总的各专业委员会的预算审查意见和人大代表提交的修正案，起草预算初步审查报告，提交人大常委会审议。人大常委会在听取财政部门的预算报告和有关各方面的意见和建议后，依照法定程序对预算报告进行审议。如认为可以通过，应予以批准。如认为尚有问题，则可按照要求再行修改，提交人大审议，如此反复提高预算编制质量，然后予以通过。

预算执行依法有效

预算管理制度改革的重点，是通过硬化预算约束，依法依规执行预算，规范政府收支管理，提高财政资金使用效益。

加快落实预算进度。财政部门应尽快建立科学合理的支出标准，做好预算指标分解下达工作，对各部门组织实施项目进行认真督查，严格预算执行进度，最大限度地避免预算调整，促进预算与决算的有机衔接，确保收支平衡。

加强财政资金管理。动态监测预算执行情况，在财政部门全面建立和实施内控制度，重点聚焦预算管理、资金分配等业务，实行“分事行权、分岗设权、分级授权”的管理原则，强化内部流程控制，杜绝资金使用“漏洞”。通过健全公务支出管理制度体系，不断推进公务卡制度改革，全面开展财政资金安全检查，推动形成厉行节约反对浪费长效机制。

严格预算调整程序。根据预算法定原则，预算的变更调整，必须得到人大的同意，这样才能确保政府切实加强预算执行管理。因此，政府在对预算进行调整时，应该向人大常委会详细报告预算执行情况及预算调整方案，阐明预算调整事由，尽量减少不必要支出。有条件的话，还可以第三方公开评估，实行倒查机制，严格做到谁调整谁负责，保证财政资金安全。

预算监督公开透明

预算民主的前提是增强预算的透明度。推行预算公开，必须立足实际情况，本着“以公开为原则，不公开为例外”的原则，将与人民群众利益密切相关、社会公众普遍关心的预算支出进行重点公开，切实加强对重大财政资金的社会监管力度，杜绝“权钱交易”的发生。

为实现对预算执行的即时监督，必须将预算评审实质性嵌入预算管理流程，着力完善预算监管体系。着力强化人大监督，吸纳具有丰富经验的专家学者为机构成员，提高人大审议机构的预算监督能力。人大通过每年定期安排听取预算执行情况的报告，监督预算收支计划的执行过程，加强对预算执行的深入调查，综合运用各类风险指标进行地方债务风险评估，进行风险预警。

同时，应积极鼓励社会公众参与地方政府预算过程，实现公民与政府的良性互动，集中社会智慧把预算工作做好。加强社会监督，可以提高政府预算行为的科学化水平，保障公共资源分配的公正，实现预算绩效最大化。

预算问责有错必究

预算执行要有纪律制度的刚性约束，才能取得良好的效果。为认真落实中央八项规定精神和国务院“约法三章”，必须建立健全严格的预算问责机制，增强相关负责人责任意识和效益意识。在预算管理过程中，应全面推进预算绩效管理改革，加强绩效目标管理，推进重大专项资金等重点支出绩效评价，强化评价结果应用。坚持落实“一岗双责”“一案双查”，对在预算过程中违反预算法规定或违反财经纪律的，应视情节严重程度，对负有直接责任的主管人员和直接责任人员依法给予降级、撤职、开除的处分，直至依法追究刑事责任。

依法治国

法律和道德是治国之两翼，法律是用外力强制的手段引导人们做出行为选择，而道德教化则是通过内在修炼、自我约束来提高个人及社会的道德素养，从而为法治的发展提供良好的土壤。法律和道德只有结合起来，互为支撑、互为补充，才能发挥最大效用。

怎样看待历史上的法家

□ 李文静

春秋战国时期，政治局势诸侯争霸，文化领域百家争鸣。周王朝实行的贵族宗法制逐渐式微，而经济、军事力量成为新兴地主阶级争夺霸权的核心竞争力。在这样的历史背景下，儒家主张的道德教化和仁爱精神不再能够适应诸侯集权、富国、强兵和称霸的需求，法家应运而生。可以说，法家是与儒家对立的一个学派。

法家代表人物有李悝、吴起、商鞅、慎到、申不害、韩非等。商鞅重法、慎到重势、申不害重术，三者的思想各有侧重。集大成者韩非主张将法、术、势三者紧密结合。因此，法家思想包括三个方面：法治、术治和势治。

法家的主要观点

法治——法本思想。第一，法令是君主统治臣民、治理国家的唯一工具，以法治国是国家兴盛的唯一选择。“法令者民之命也，为治之本也”，“法明，则内无变乱之患；计得，则外无死虏之祸。故存国者，非仁义也。”“废常上贤则乱，舍法任智则危。故曰：上法而不上贤。”这与儒家所主张的德教为本、刑治为辅截然相反。第二，法律是国君意志的体现，明主者使天下不得不为己视，使天下不得不为己听”，并认为民众愚昧，“民智不可用”，制定、实施法律不需要考虑民众的想法，“不苟于世俗之言”，“得民之心而可以为治，则是伊尹，管仲无所用也”。第三，法不阿贵，绳不挠曲，提倡“壹刑”。不论皇亲国戚还是普通百姓，只要违反国家律令，一律都得受到处罚。这也与儒家所提倡的“刑不上大夫”有着天壤之别。第四，法的主要内容是赏和刑，“赏莫如厚而信，使民利之。罚莫如重而必，使民畏之”。在此基础上，更注重轻赏、重刑、以刑去刑。“行刑，重其轻者，轻者不生，则重者无从至矣。”“学者之言，皆曰轻刑，此乱亡之术也，凡赏罚之必者，劝禁也。”由此可见，法家法治思想建立在“人性恶”基础之上，认为人都是自私自利的，道德教化改变不了人的本性，只能通过奖、惩尤其是重刑的方法利诱。第五，法律本身必须随着社会的发展而不断改进、完善。“治民无常，唯法为治，法与时转则治，治与世宜则有功。故民朴而禁之以名，则治；世智而维之以刑，则从。时移而法不易者，乱；世变而禁不变者，削。故圣人之治民也，法与时移，而禁与世变。”第六，教育的内容为法令和对耕战有用的实际知识，反对对学生灌输“仁”“义”“礼”“智”等道德准则。在商鞅看来，奴隶主贵族和儒生“不作而食，不战而荣，无爵而尊”，是社会的蛀虫、“奸民”，应当“禁游宦之民而显耕战之士”。对儒家学说彻底否定，推行“壹教”。他认为“壹教则下听上”。同时，将教育的职责赋予新兴的地主阶级，主张“置主法之吏，以为天下师”。

势治——君威思想。是指君主要树立自己的权势，独掌军政大权，“君之所以为君者，势也”。战国时期，新兴地主阶级兴起，君臣之间的宗法血缘关系逐渐淡化，利益成为维系君臣关系的重要纽带，君主要树立自己至高无上的地位就必须借助一定的手段，这个手段就是“势”。“尊君卑臣，非计亲也，以势胜也。”“君执柄以处势，故令行禁止。柄者，杀生之制也。势者，胜众之资也。”君主通过手中掌握的生杀大权来建立起自己对臣下的威信。管子也说过：“明主在上位，有必治之势，则群臣不敢为非。是故群臣之不敢欺主者，非爱主也，以畏主之威势也；百姓之争用，非以爱主也，以畏主之法令也；故明主操必胜之数，以治必用之民，处必尊之势，以制必服之臣。故令行禁止，主尊而臣卑。”

术治——权术思想。是君主驾驭群臣的手段。韩非子认为所谓“术者，因任而授官，循名而责实，操杀生之柄，课群臣之能者也”。即，君主要根据能力进行官吏的遴选，根据职务要求核查官员的具体表现。同时，他还提出了考核、监督官吏的三种方式——“论之于任，试之于事，课之于功，故，群臣公政而无私。”即考察官员任期内政绩，用具体的甚至突发性事件来检测官员的能力，审查官员上报的政绩、功绩是否属实。

在韩非子看来，法、术、势三者必须结合起来才能发挥最大效用。君主有势，才能保证法令得到贯彻执行，“抱法处势”的同时还要注重对官员的任用和考核，即重视“术”的运用，以便更好地驾驭臣子。

对法家思想的现代反思

法家提出的缘法而治的主张在当时的社会大环境下顺应了历史的发展潮流，为诸侯国富国强兵、实现争霸天下的目标提供了理论支撑，并切实推动了变法革新的实践。其所主张的法律面前所有臣民一律平等、法律必须随着社会的发展而不断革新的思想如果抛却阶级等差的内核，对现代法治的发展仍具有一定借鉴意义。但是，法家的法治和现代法治有着本质上的差异。

法家的法治，其本质是建立在人治基础之上的皇帝专制独裁下的法治，皇帝的意志是法律的来源，法出于权。法律所代表的并非广大人民群众的根本利益，而是统治阶级一家之利。为此，法家还提倡实行愚民政策。

法家的法治，视法律为社会管理、控制的工具，与君主的术、势密不可分，法律的作用仅仅被限制为定分止争和管控臣民。这距离现代法治精神远矣。

法家的法治，完全抛却同样是治理手段的道德教化，站到了儒家的对立面上，走向了另一个极端。实际上，法律和道德是治国之两翼，法律是用外力强制的手段引导人们做出行为选择，而道德教化则是通过内在修炼、自我约束来提高个人及社会的道德素养，从而为法治的发展提供良好的土壤。法律和道德只有结合起来，互为支撑、互为补充，才能发挥最大效用。完全抛却道德教化的法治很容易转变成统治阶级的暴政。秦朝立国后，皇帝无视自身角色的转变仍然以法家思想作为指导思想，在国家治理中走向极端专制和苛政暴政，最终导致秦灭亡。

参考与借鉴