



# 推进行政机关负责人出庭应诉制度化

□ 王敬波

行政机关负责人出庭应诉制度始于我国的地方司法实践。被称为“中国行政诉讼第一案”的“包郑照一家诉浙江苍南县政府强制拆除案”中，苍南县县长黄德余出庭，也因此成为行政机关负责人出庭应诉的“第一人”。行政诉讼建立之初，行政诉讼中“不出庭、不应诉、不答辩”的现象并不鲜见。为了解决行政诉讼“告官不见官”的问题，1998年，陕西合阳县政府和县法院联合发布《关于贯彻行政首长出庭应诉的实施意见》，这是行政机关负责人出庭应诉的早期地方探索。随后浙江海安等地开展的行政机关负责人出庭应诉得到社会的广泛关注。2000年国务院《关于加强法治政府建设的意见》规定，完善行政应诉制度，积极配合人民法院的行政审判活动，支持人民法院依法独立行使审判权。……对重大行政诉讼案件，行政机关负责人要主动出庭应诉。2014年《行政诉讼法》修订时增加规定：“被诉行政机关负责人应当出庭应诉。不能出庭的，应当委托行政机关相应的工作人员出庭”。今年6月23日，最高人民法院发布《关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》。至此，行政机关负责人出庭应诉作为从中国行政诉讼司法实践中生长出来的一项制度，完成了从实践到法律的过程。

从地方先行先试到正式成为法律制度，这一典型的植根于中国大地的“土生土长”的制度，一直存在争议。但所有的讨论最主要的出发点和落脚点应当是，行政机关负

### 行政机关负责人为什么出庭？

对部分官员来说，不愿意出庭应诉的原因包括但不限于以下方面。第一，中国自古有之的“厌讼”观念，导致对“上公堂”存在一定的抵触情绪。第二，出庭属于非常规的行政事务，对于一些涉诉较多的行政机关来说，确实面临工作繁忙、难以抽身等客观难题。第三，可能产生的败诉后果，让有的官员心存顾虑。过去，虽然实践中确实有官员出于捍卫法治、亲民勤政的考量而选择主动出庭，但是仅仅依靠口头呼吁和内心自觉来实现“告官见官”还是存在现实困难。只有从制度上实现行政机关负责人出庭应诉常态化，出庭应诉成为和其他行政事务一样的日常工作，才能真正消除官员的心理障碍，夯实该制度发挥作用的社会基础。

### 行政机关负责人出庭有什么用？

行政诉讼和其他诉讼一样，定分止争、解决争议是其主要目的之一。实质性解决行政争议是我国《行政诉讼法》的立法目的，行政机关负责人出庭应诉发挥作用的空間和实际效果也有赖于此。对于实质性解决行政争议的“实质”的把握和方式的选择，行政机关相对于法院而言，“办法总比困难多”。行政

机关负责人出庭应诉制度搭建了一个相对正式的法律框架，在法官的主持下，作为原告的公民、法人和其他组织和出庭应诉的行政机关负责人直接沟通，有助于提高案件解决的实效性。但是行政机关负责人出庭应诉毕竟只是行政诉讼的一项程序制度，法治教育和法治宣传等功能是其衍生功能，不应过度扩大行政机关负责人出庭应诉制度的效果，认为只要行政机关负责人出庭应诉，就必然“定分止争”或者“案结事了”而罔顾案件客观事实和法律规定。行政机关负责人出庭应诉的效果如何，在一定程度上取决于行政机关负责人在庭上的表现和做法。如果行政机关负责人在庭审中积极应诉，努力去和行政相对人沟通协商解决矛盾，高效地化解纠纷，而不是应付差事被动出庭应诉，则该制度的正当性就可以通过实际效果呈现出来。

### 行政机关负责人怎么做？

行政机关负责人出庭应诉是和诉讼代理人并存的诉讼程序制度，二者功能各不相同。大部分官员不是法学专业出身，诉讼又是一项技术性很强的工作，因此在诉讼中诉讼代理人和行政机关负责人需要发挥各自的专长，协调配合才能发挥各自的优势。一方面，行政机关负责人要敢于出庭，也要善于出声，避免行政机关负责人出庭应诉沦为“美丽的摆设”。另一方面，行政机关负责人也要充分尊重诉讼代理人

的专业法律意见，支持诉讼代理人依法发表代理意见，避免对诉讼造成不正当的干扰。行政机关负责人出庭应诉搭建了官民平等协商的平台，也为从个案公平发展到公共政策的改良和行政管理的优化提供了一个契机。行政机关负责人应善于通过个案“举一反三”，将行政诉讼中反映出来的行政管理的薄弱环节或者错误及时进行加强或者纠正，从而实现“解决一案，规范一片”的目的。

对于各种法律和宪法实践的任理解解都必须植根于社会的一般状况之中。行政机关负责人出庭应诉制度是中国特色社会主义行政审判制度的微观样本，投射的是探索行政诉讼中国道路的实践智慧和经验理性。自1990年正式开始的行政诉讼制度已经走过30年，而立之年的行政诉讼既面临诸多挑战，也迎来良好的发展机遇。以习近平同志为核心的党中央擘画了依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设的蓝图，并正在坚持不懈强力推进。行政诉讼需要充分发挥中国特色社会主义的制度优势，更深入地嵌入法治中国的战略中去，更好地发挥行政诉讼对于法治政府的促进作用和对法治社会的推动作用。



发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，是加强和改进新时代立法工作的必然要求，也是更好地推进科学立法、民主立法、依法立法的重要体现。在立法实践中，如何进一步强化和完善人大主导立法机制，用好、用足、用实人大立法权，是我们必须研究的重要课题。

人大在立法工作中的主导作用，并不意味着人大对立法的所有环节事无巨细、大包大揽，而是强调将人大主导的理念、思路、工作方法贯穿于立法项目的确定、立法议案的审议、修改和表决等环节，敢于和善于解决那些争议集中、矛盾突出的问题。发挥人大主导作用就要积极地组织协调、掌控全局，敢于作为、善于作为，使整个立法活动准确反映当地经济社会发展规律，更好地发挥地方立法的引领和推动作用。为进一步强化和完善人大主导立法机制，一方面，我们要总结经验，坚持行之有效的做法；另一方面，我们要与时俱进，勇于探索，创新举措。具体来说，应着力解决好以下几个重要问题。

### 坚持党对立法工作的领导

人大在立法过程中的主导作用，是在党的领导下发挥主导作用。一方面，党领导立法，是指党把握立法工作的政治方向。人大立法工作坚持党的领导，核心要求就是坚持人大立法工作正确的政治方向，而人大主导立法，是指人大主导具体的立法工作与立法过程。另一方面，人大主导立法是保证党的领导的重要途径。“善于使党的主张通过法定程序成为国家意志”，这是党依法执政的基本要求，也是把党的主张与人民意志统一起来，把党的决策与人大立法权的行使统一起来的基本方式。党对立法工作的领导，主要是抓重点、抓方向。事关政治方向、政治原则的重大问题，要及时向党委报告；遇到重大立法决策事项及时向党委请示；立法规划、立法计划报请地方党委批准；重要法规的制定或者修改及时向党委报告。有些问题虽不涉及重大体制和重大政策调整，但社会高度关注、各方面意见分歧较大、无法协调形成共识、利益博弈难以平衡的，也应由人大常委会党组向党委报告，由党委决策。

### 把握好法律立项环节的主导作用

把握好法律立项环节的主导，增强立法的针对性，主要是要形成“短平快”的立法机制。所谓“短”，就是在立法模式和体例上，不求大而全，而是要做到需要几条就规定几条，有几条立几条，重在管用，重在实施；所谓“平”，就是在立法中，要深入研究法规所调整的社会关系，科学严密地设计，能具体就具体，能明确就明确，在解决问题中切实平衡各方面的利益，使出台的法律法规具有较强的实用性和生命力；所谓“快”，就是增强立法的及时性，在立法时效上，针对本地区在改革过程中急需解决的问题，必须反应灵敏，及时启动立法程序，以此来增强人大在立法中的主导作用。

### 把握好法律法规起草阶段的主导作用

法律法规草案是对法规调整对象、规范内容进行的初步安排，其质量对法规结构的完善、内容的充实将会产生重要影响。地方人大常委会在编制立法规划和立法工作计划时，应该围绕区域建设大局，着力通过立法工作推动落实中央和地方重大决策部署，广泛征求意见，科学论证评估，对各方立法诉求通盘考虑、总体设计，增强立法的针对性、及时性和系统性。发挥人大在立法中的主导作用，要求人大提前介入、参与法规起草。但这里的提前介入不是由人大“独家起草”，只是对一些“综合性、全局性、基础性的重要法规草案”可以由人大组织起草。对那些管理困难、责任重大的事项，人大要进行主导，做到管理范围全覆盖、管理责任严落实。这时，人大就应在与政府法制机构和相关职能部门充分沟通协调的基础上，充分发挥立法工作的主导作用，争取把问题解决在起草阶段。

# 把握地方人大主导立法工作的基本含义和原则

□ 曾庆辉

### 把握好法律法规审议环节的主导作用

人大审议法律法规草案是地方立法中的关键环节，这一环节主要是针对各种不同意见进行科学取舍，解决好是否与上位法相抵触、是否与其他法律法规相协调，维护国家法制统一的问题。《立法法》关于地方立法的一项重要制度是，所有的法规草案要由法制委员会统一审议和修改，由法制委员会向人大及其常委会提出法规草案的修改稿。法制委员会是专门负责统一审议的机构，担负着维护法制统一的重要职责。因此，法制委员会必须客观全面审议各方面意见，不仅对法规草案要逐条审议，而且对人大及其常委会审议意见也要逐条审议，要以审议的专业性保证统一审议的权威性，从而保证向人大及其常委会提出法规草案修改稿的质量，为人大及其常委会审议表决法规草案把好关。

### 发挥好人大代表的作用

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出：“健全法律法规规章起草征求人大代表意见制度，增加人大代表列席人大常委会会议人数，更多发挥人大代表参与起草和修改法律作用。”根据这一要求，2015年修改的《立法法》在编制立法规划和年度立法计划、审议法律案、立法调研等立法活动中都十分强调代表参与、代表意见、代表作用的发挥。要通过组织专题辅导、召开座谈会等多种形式，加强对人大代表立法业务知识培训，使其了解法规的起草、审议、调研、修改、通过、发布、立法技术等立法的程序和要求，逐步提高立法案的针对性和可操作性；要重视人大代表的立法议案和相关意见建议，在制定立法规划、立法计划过程中，综合分析代表议案和建议，尽可能地将议案建议予以吸收，反映到立法规划、立法计划中；要将立法规划和计划草案、法规草案通过电子邮件等方式发送人大代表，书面征集意见；立法的审议、修改、论证、调研等各环节都可邀请熟悉相关业务工作的人大代表参加，听取代表对法规条款的意见建议。

# 如何坚持信赖利益保护原则

□ 李若兰

国家治理中所“依”之“法”，不仅指法律条文，还包括一些法治精神和法治原则。信赖利益保护原则就是诸多重要的法治原则之一。这一原则又可被通俗地理解为“政府不应出尔反尔”。其含义是指：公权力机关实施的行为引发了相应的法律状态，公民善意地信赖这一法律状态而对自己的生活作出了相应的安排，公民因

此而产生的正当利益应该受到法律的承认和保护。

信赖利益保护原则是一项现代公法原则，它要求公权力有公信力。人无信不立，业无信不兴，国无信则衰。在汉语中，“信”的意思是“诚实，不欺”，而“赖”的意思是“依赖、依靠”，信赖代表了公信力。传统中国的政治实践无不强调统治者必须取信于民，言而有信。秦国“徙木立信”树立法令的威严。宣誓秦国变法的决心。“塔西佗陷阱”同样提醒我们：当政府部门失去公信力时，无论说真话还是假话，做好事还是坏事，都会被认为是说假话、做坏事。信赖利益保护原则就是公权力公信力在法律制度中的重要体现。

从法治理论来说，信赖利益保护之所以被确立为一项重要的法治原则，主要是基于法的形式内涵和实质价值的内在要求。首先，信赖利益保护原则的发展和成熟缘于法的安定性需要。法律应该相对稳定，这是法治的一项基本原则。法律的安定性原则包括两方面的意涵：法律规范中权利义务规定的明确性，旨在保障法律效果的可预见性；法律关系和法律状态的安定性，以免受权力的恣意干预。对公民而言，法律的安定性主要指信赖保护，提前获知国家可能对私人的干预，并及早作出相应安排。如果法律效力处于不安定状态，公民无法判定自己的行为会带来何种法律后果，承担何种法律责任，这无疑会引发社会失序。其次，信赖利益保护原则与民事活动的“帝王条款”——诚实信用原则密切相关。诚实信用原则是一般法律原则，要求市场主体从良善意愿出发，遵守承诺，行使权利，履行义务。这一原则同样适用于公法关系，这也为信赖利益保护提供了生成土壤。诚实信用原则与信赖利益保护如一枚硬币的两面，前者是缔约人应主动遵循的行为义务，后者是缔约人对缔约行为的信任和依赖，其体现的法律精神完全一致。最后，信赖利益保护原则是保障公民基本权利的要求。现代国家公民基本权利的种类不断扩大，权利的实现程度也不断提高。基本权利要求法律排除国家的不当妨害，保护公民的有利法律地位，公民和组织基于信赖状态获得的物质

利益亦应该获得法律的支持和保障。

当前世界各国都将信赖利益保护原则作为本国法的重要原则。我国在行政法理论和实践中也明确承认和发展了这一原则。《行政许可法》第8条规定：公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可受法律保护，行政机关不得擅自改变已经生效的行政许可。行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止，或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的，为了公共利益的需要，行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政许可。由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的，行政机关应当依法给予补偿。这是信赖利益保护原则的规范基础。

在我国，信赖利益保护原则不仅是一项行政法的原则，也是一项在国家治理中必须遵循的治理原则。习近平总书记指出，领导干部要把深入改进工作作风与加强党性修养结合起来，自觉讲诚信、懂规矩、守纪律，襟怀坦白、言行一致。中共中央、国务院于2019年发布的《关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》提出要建立政府诚信履约机制，最高人民法院发布的《关于审理行政协议案件若干问题的规定》等也体现了信赖利益保护原则。

作为一项和国家治理高度关联的法治原则，信赖利益保护原则应当更好地发挥它的作用。

保障法的安定性。法的安定性是坚持信赖利益保护原则的基础。针对法律、法规、政策和已作出的决定，可变可不变的不要变，最大限度地保持法律秩序和社会秩序的稳定。实践中要避免法律法规频繁地立改废，改变“立法规模越大越好”的思维，避免“无病呻吟式立法”，保障法律法规的实效性，为公民和企业提供连续稳定的预期。当社会情势发生变化，法律迟滞已经阻碍改革发展而不得不改时，要提前向社会公众告知。基于实现重大公共利益和保护私人的信赖利益，应该对遭受信赖利益损失的公民进行合理补偿。在实践中，除了行政许可领域以外，信赖利益保护原则还在发布规范性文件、订立合同、行政指导等广泛的政府管理领域里得以适用。如果公权力机关随意更

改规范性文件、政策，为公民提供咨询信息或意见，都可能带来相对人的信赖利益损失。尤其需要指出的是，对一些不具备强制执行力的行政指导、公权力机关的非正式承诺等也会形成信赖基础，公权力机关应该加强自我规范和约束，形成有效的监督机制。

对新旧法律过渡作出合理安排，寻求法的安定性和社会变动性之间的平衡。法律既需要稳定，也需要随着社会发展而更新。为适应新社会情势，公权力机关在出台新法时应该明确规定过渡条款。过渡条款指在新法中承认旧法的某些内容可以在一定期限继续适应，这是基于对信赖旧法而选择行为的合理预期的保护。过渡条款的目的在于明确法律适用的依据、保护既有的信赖利益以及实现新旧法的平稳过渡，建立一个缓冲地带。在治理实践中，公权力机关应注重过渡期的信赖利益保护，避免新法“误伤”公民和企业，减少社会不稳定因素。

不能“新官不理旧账”。“新官不理旧账”指上一届政府及其官员对公民、法人或者其他组织作出的承诺或者签订的合同，后一届政府及其官员不予承认、不予兑现，这对党和政府的公信力和形象伤害极大。当下中央和地方都认识到了“新官须理旧账”的重要性，在各类政策性文件和法律中提出多项措施，如政府依法作出的规划、行政决定等不得随意改变；履行与市场主体签订的有效合同，兑现以会议纪要、文件等书面形式承诺的合法优惠条件，不得以政府换届、相关责任人调整或者当地政府政策调整等为由不履行、不兑现，或者迟延履行、迟延履行；建立政府失信责任追究和承担机制，对民营企业因国家利益、公共利益或其他法定事由需要改变政府承诺和合同约定而受到的损失，要依法予以补偿等。

（胡建森专家工作室供稿）

### 新时代领导干部法治连线

