

依法行政的实证分析及路径探讨

——从基层行政诉讼的视角

[王亚明]

从基层行政诉讼的司法实践来看,行政机关法治意识有待增强,行政首长出庭应诉率不高,行政机关重实体轻程序现象比较突出。促进依法行政,既要行政机关增强法治意识,积极出庭应诉,又要依法行政,促进源头治理。要由各级法制办整合法治资源,促进行政机关办事程序与实体并重。

为了深入贯彻十八届四中全会的精神,探索依法行政在实践中的问题,深入剖析法院如何推进依法行政的进程,笔者对南京建邺区法院近5年来行政诉讼的审理情况进行系统的梳理,对法院服务依法治区的情况进行了实证分析,力求通过实证分析,找到促进依法行政的实践路径。

一、建邺区法院5年来行政诉讼的基本情况

1. 行政诉讼案件受理情况。5年来,建邺区法院受理的行政案件不断增加,自2013年以来,随着市级机关迁移到建邺区办公,公民法治意识的不断增强,行政案件呈现爆发式增长,2014年法院受理的行政诉讼案件将近300件,占全市行政案件总收案量1/3,是全省受理行政诉讼案件最多的基层法院。具体受理案件情况见表1。

表1 行政诉讼收案统计表

统计年度	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
收案数量	21	35	12	65	282
同比变化	-25%	66.7%	-65.7%	441.7%	333.8%
撤诉案件数	9	29	8	19	88
判决案件数	7	4	4	18	56

从涉诉案件单位来看,主要是行政执法类机关成为被告多,因为行政执法与老百姓的利益直接相关,最容易与公民的权利发生冲突。由于行政诉讼案件诉讼费每件只收50元,诉讼成本低,这也是此类案件呈上升趋势的另一重要原因。从诉讼被告主体来看,主要包括以下单位:南京市劳动和社会保障局、南京市住房和城乡建设委员会、南京市环境保护局、南京市人力资源社会保障局、南京市公安局交通管理局机动大队、南京市建邺区人民政府、南京市建邺区人力资源社会保障局、南京市公安局建邺分局、南京市建邺区城市管理行政执法局、南京市社会保险管理中心。

2. 行政诉讼被告应诉情况。从法院审理的行政诉讼案件来看,行政机关普遍派人参加诉讼,积极应诉。80%以上的案件,行政机关聘请律师作为代理人参加诉讼。由于行政机关具有较强的法治观念和证据意识,在诉讼中及时举证质证,所以行政诉讼案件行政机关败诉率较低,为4.3%。在

415 件行政诉讼案件中,通过法院积极做协调工作,化解纠纷,有 153 件原告撤诉结案,五年来行政诉讼案件整体撤诉率达到 37%。从行政机关负责人出庭应诉情况来看,行政机关负责人出庭应诉情况不理想。5 年来,行政机关首长出庭应诉率为 13.9%。2013 年行政首长出庭应诉状况有所改观,但 2014 年由于受理大量市级机关为被告的案件,行政首长出庭应诉率同比

大幅下降。总体看行政首长出庭应诉情况不够理想。为了促进依法行政,提高行政执法水平,优化法治环境,法院对行政机关败诉案件或者行政行为存在瑕疵的案件,及时向相关单位发送司法建议,5 年来已经发送 17 篇司法建议,有 3 篇司法建议得到及时回应,取得较好社会效果。行政机关具体应诉情况见表 2。

从行政机关败诉情况来看,主要集中在

表 2 行政诉讼案件被告应诉情况统计表

统计年度	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
被告败诉数	1	0	0	4	13
行政首长出庭应诉案件数量	2	3	3	25	25
出庭应诉比例	4.7%	8.5%	25%	38.4%	8.8%
法院向被告发送司法建议数量	0	0	1	6	10
被告对司法建议回函数量	0	0	0	1	2

在三类案件中,一类是民政案件;一类是城乡建设案件,即违章违建及拆迁案件;第三类是社会保障类行政案件,主要涉及工伤认定、养老退休事宜。从败诉原因来看,主要是因为行政机关违反法定程序,没有给予行政相对人程序保障,使其无法履行答辩就被实施行政强制行为。败诉案件的增

多,既反映出官民矛盾的加剧,也反映出政府在促进经济发展和维护民生上面临的矛盾。对于败诉案件,法院对于败诉原因都进行了详细说明,并与行政机关及时进行了沟通,败诉单位普遍认识到自身的不足,对法院的判决比较信服,没有一件上诉,使行政纠纷得到化解,当事人的权益得到维

表 3 行政诉讼行政机关败诉案件统计表(2010 年—2014 年)

案件类型及数量	民政类行政确认:1 件 社会保障信息公开:1 件	城乡建设行政强制:15 件 社会保障行政确认:1 件
败诉案件总数	18 件	
败诉原因	程序原因:违反法定程序,未对行政相对人送达材料或提供其答辩机会。有的未征求行政相对人意见就实施行政强制行为。 实体原因:未给予行政当事人拆迁安置选择权;违法行政或不作为。	
一审败诉后行政机关服判情况	行政机关均未上诉,及时履行判决。	

护。行政机关败诉具体原因情况见表 3。

3. 行政诉讼案件的主要类型。从行政诉讼案件的类型来看,行政案件类型呈现多样化趋势。近五年来,虽然工伤认定、养老保险等社会保障类纠纷仍然占据行政诉讼案件的一半左右,但是城市建设、行政拆迁、公安行政处罚案件呈现出大幅上升势

头。尤其是城乡建设(违章建筑拆除)、公安行政处罚(机动车罚款)纠纷增加较快,分别占据行政诉讼案件的 18.8%和 18.3%。随着建邺区城市建设的进一步发展,尤其是江心洲和奥体南部版块的发展,房屋拆迁、违章建筑拆除案件在短期内还将进一步增加,法院受理此类案件的压力较大。

具体行政诉讼案件的类型见表4。

表4 诉讼案件类型统计表(2010年-2014年)

案由	数量(件)	所占比例
城乡建设类	78	18.8%
社会保障类	182	43.86%
计划生育类	1	0.24%
文化管理类	2	0.48%
民政类	5	1.2%
质量监督检验类	7	1.69%
环境保护类	3	0.72%
交通运输类	11	2.65%
公安类	76	18.31%
税务类	1	0.24%
旅游类	6	1.45%
房屋拆迁类	17	4.1%
司法管理类	3	0.72%
工商管理类	1	0.24%
其他	22	5.3%

二、行政诉讼案件反映出的主要问题

1. 行政诉讼案件大幅上升,依法治区问题凸显。尤其是自2013年以来,建邺法院受理的行政案件增长较为迅猛,已经成为全市受理行政案件最多的基层法院。原因来自于四个方面:一是因为南京市级机关大部分搬迁到河西办公,因属于案件受理属地管辖原则,以市级机关为被告的行政案件都诉讼到了建邺法院。尤其是市人力资源和社会保障局涉案较多。二是因为建邺区是经济发展较快、区域变动较大。建邺区由于要保障青奥会的召开和江心洲生态科技岛的开发,经济建设任务重、城乡建设体量大、拆迁覆盖范围广、维护稳定任务急,在这种情况下,行政机关执法的压力大、要求高,必然会存在执法不规范的问题。三是民众的法治意识明显增强。建邺区作为南京的主城区和新城区,居民层次差别较大。河西新城区入住居民素质较高,法治意识强,维权较为坚决。表现为对

机动车罚款诉讼多。江心洲的老居民,为维护自身权益,往往会利用法律程序与行政执法机关对抗,而且群体意识较强,对依法治区提出较高的要求。四是行政诉讼成本低,降低了行政诉讼案件的门槛。行政诉讼每件收费50元,特殊情况下还可以减缓免收诉讼费。这就助长了当事人行政诉讼的决心,即使不能胜诉,行政相对人也可以通过诉讼试一下效果。

2. 行政机关法治意识有待提高,行政首长出庭应诉观念不强。从行政诉讼出庭应诉情况来看,行政首长出庭应诉意识不强,出庭应诉比例普遍偏低,整体不足50%。其中市级机关出庭应诉比例高于区级机关。行政首长出庭应诉是依法治区考核的重要内容,也是化解行政诉讼案件的重要手段。行政机关出庭应诉对于缓和官民矛盾、改变工作作风、宣传行政法规意义重大。由于一些案件行政首长不出庭应诉,会使行政诉讼的原告对法院产生不信任心理,法院在协调行政案件时也会投入更多的时间和精力,化解行政纠纷的难度增加。

3. 行政机关重实体、轻程序现象较为突出,败诉案件明显增多。通过行政诉讼案件的审理,法院发现一些行政机关重实体、轻程序的现象较为突出。如不按照行政处罚的规定进行,不重视行政处罚送达、过程及材料整理的规范运作,采取立案后就处罚,诉讼时再补充处罚材料,重处罚结果,不重处罚过程的合法性。这主要是因为建邺区拆迁任务重、时间紧张,有的执法人员认为程序是一种束缚,习惯于传统思维,用行政命令代替依法办事。另外,由于社会保障类工作(工伤及养老保险问题)人社局等单位人手少、事情多,导致工伤认定等无法做到及时准确。由于行政诉讼对程

序的要求很高,对被诉行政机关有明确的举证期限,有的执法机关不善于学习法律知识,在被诉讼后也不积极应诉或提供证据,导致被动或败诉,这种教训需要吸取。

三、推进依法行政的实践路径

1. 更新观念,落实行政首长出庭应诉制度。我国新修改的《行政诉讼法》于2014年11月1日由全国人大常委会表决通过,将于2015年5月1日实施。其中明确规定,被诉行政机关负责人应当出庭应诉。不能出庭的,应当委托相应人员出庭。即行政首长出庭应诉是原则,不出庭是例外。随着十八届四中全会提出将法治纳入考核指标体系,官员应当出庭而不出庭可能影响自身政绩考核,领导干部干预司法将被追究相应责任。行政诉讼法的修改,将进一步强化依法治国的意识,各行政机关首长应当强化法治意识和责任意识,积极出庭应诉,维护法治权威,也利于查清事实、分清是非,转变作风,取信于民。建议省、市政府出台专门意见,就行政首长出庭应诉提出统一的规范和要求,并严格考核,使行政首长出庭应诉成为常态,通过出庭应诉应出形象,应出规范,应出公信。

2. 依法行政,促进案件源头治理。行政诉讼案件,有些是当事人滥用诉权,有些是正当维权。不管是哪种情况,只有依法行政,才能促进案件的源头治理。新修改的《行政诉讼法》采取立案登记制,鼓励用法治渠道解决纠纷。在这种情况下,人民法院对行政诉讼案件必须立案,不立案的上级法院可以直接受理或指定下级法院立案。另外,行政诉讼案件将逐步摆脱地方干预,采取跨区域管辖,对此新《行政诉讼法》作出明确规定,省高级法院可确定若干

法院跨行政区域管辖行政案件。不管是立案登记制还是跨区域行政管辖,都意味着今后“民告官”将越来越容易,行政审判将越来越透明公正。历史经验也证明,司法救济途径的增多利于国家的长治久安。

随着司法公开的深入,法院的行政诉讼案件裁判文书除涉及国家秘密或个人隐私外都必须上网,民众对行政诉讼的监督渠道将更加畅通,监督的广度、深度进一步加大。新《行政诉讼法》同时还规定,法院可附带审查规范性文件,如公民、法人或者其他组织认为行政行为所依据的国务院部门和地方人民政府及其部门制定的规范性文件不合法,在对行政行为提起诉讼时,可以一并请求对该规范性文件进行审查。因此,从源头规范行政行为,依法决策和实施行政行为,已经从应然走向实然。依法行政源头治理应从依法决策开始,在此基础上才能依法实施行政行为,要更加注重决策及实施的程序合法性和实体正当性,使行政决策和行政行为的实施符合行政行为的比例原则。建议各级党委、政府进一步健全依法决策和依法行政机制,通过制度来管人办事。具体来说,依法决策可从四个方面下功夫:一是健全决策的民主机制。使决策能充分听取群众和有关部门的意见,使决策既有法律依据,又有民意基础。二是完善决策机构建设。各级党委、政府可以成立专门的决策机构,对决策进行充分的调查研究,确保决策的科学可行。三是建立决策咨询机制。把有关决策及时向专家、学者征求意见,对决策的后果进行法律评估,提高决策质量。可以委托专家对政府规章规范性文件在出台前提意见,由第三方公开点评“红头文件”。对此,江苏省法制办已经进行了试点,但需要总

总结经验在全省进行推广。四是建立行政裁量基准制度,给行政行为立规矩、定标准。根据调研,目前行政裁量权力过大的问题仍然存在,导致了自由裁量与法治的紧张关系。要想实现对行政行为合法性与合理性的同步审查,必须建立行政裁量基准制度。制定行政裁量基准的基本要求是符合比例原则,即在行政手段与行政目的之间,应当存在一定的比例关系,在追求实现法定目标时必须选择对权益损害最小的方式。

在完善依法决策的同时,要加强依法行政建设,依法行政需要从五个方面下功夫:一是强化领导的重视程度。为此应对各行政机关依法行政情况进行考核,以考核促重视,以重视促法治。二是强化队伍建设。要严把进人关、用人关,使行政执法部门选好人、用对人,确保队伍依法行政。三是强化工作培训。建议各级党委、政府统一对行政执法部门进行培训,提高执法能力和水平。四是强化整改机制。建议各行政执法部门及时与相关法院沟通,定期旁听行政案件审判,对行政执法中遇到的问题及时与司法机关探讨,及时整改工作中的不足,切实促进依法行政。五是强化监督机制。在强化行政机关内部监督的同时,要强化司法机关及社会舆论对依法行政的监督力度,建议由省市法院每年对行政审判情况发布调查报告,披露行政机关涉诉情况,强化对行政行为的引导和规范。

3. 统筹协调,实现法治资源整合。建议进一步强化地方的法治资源整合,使地区的法治意识和法治水平能够实现均衡和同步,以适应地方经济社会和民生的发展需求。建议由各地法制办牵头进行法治资源整合,在同一个辖区内对行政程序做出统一规定,对同一个辖区的法治工作进行

指导,对涉诉行政机关情况进行排查摸底,总结每个阶段行政执法中存在的问题,提出合理化建议,发挥对法治的统筹指导作用。法院应发挥审判机关的作用,拓展法律服务职能,在协调化解好矛盾纠纷的同时,积极参与社会矛盾纠纷的预防工作,为行政机关依法进行监督和服务,及时开展行政法律法规的学习和辅导,促进法院与区执法机关的协调互动,共同开创法治工作新局面。

4. 强化法治,力求程序与实体并重。从调研情况看,行政机关败诉大部分是由于程序意识欠缺,导致行政行为违法。各行政机关应当强化程序意识,狠抓执法办案的程序工作,严格按照法律、行政法规的规定履行法定时限,按照行政程序法规的要求,及时向行政相对人送达各种执法材料,及时查找行政相对人,确保相关执法通知或法律文书送达到位、通知到位、签收到位、答辩到位,确保行政相对人的程序利益和实体权利。严格执法流程、严格审批手续、严格行政审查手续,防止以权压法,杜绝以行政命令代替法律的现象发生,确保行政机关不越权、不越位,不损害行政相对人的合法权益。要逐步建立行政执法全程录音或录像制度,通过运用现代高科技手段,及时对行政执法全过程进行监控,用执法记录仪进行记录,确保全程执法留痕,也便于在行政机关应诉时及时提供执法证据,说明严格执法情况,促进司法公正、高效、权威。为此,应强化对各行政执法机关的工作培训、执法考核工作,并根据违法情况,严格进行责任追究。促进依法规范行政,为全社会营造讲程序、讲法治、讲信誉的工作环境,形成良好的法治生态。

(作者单位:南京市建邺区法院 210004)