

论我国行政审判体制困境的对策

宋 智 敏

[摘 要] 我国行政审判体制面临的困境,严重影响其权利保障和权力监督功能的实现。在推进行政审判制度的各项改革中,行政法院制度的建立是摆脱行政审判困境的关键;行政法官制度的改革是摆脱行政审判困境的核心;行政诉讼等相关制度的完善是摆脱行政审判困境的保障。

[关键词] 行政审判;行政法院;行政法官;司法独立

[中图分类号] DF611 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)05-0590-05

我国在普通法院内设立行政审判庭的行政审判体制,对于保护我国公民、法人和其他组织的合法权益,维护和监督行政机关依法行使职权发挥了积极作用。但是,随着我国政治、经济、文化、社会生活以及法治环境的发展变化,这种体制的弊端日益明显:行政审判的独立性不强,法院的权威性严重缺乏,行政审判执行难,司法地方化和司法行政化等,这极大地妨碍了我国行政诉讼目的的实现。行政审判在权利救济和权力监督上的乏力,不仅直接影响社会秩序的稳定和政府与人民关系的和谐,而且会从根本上动摇民众对国家厉行法治的信心。因此,探寻行政审判体制困境的解决之道,应成为我们的重要使命。

一、行政法院制度的建立是摆脱行政审判困境的关键

行政法院制度作为行政审判体制的重要组成部分,起源于法国,随后在德国、意大利、比利时、瑞士等其他大陆法系国家得到了广泛推广。该制度体现了“三权分立”思想,促进了司法独立,实现了权力控制、人权保障和审判专业化功能,为推进相关国家的行政法治建设发挥了重要作用^[1](第 66 页)。我国现行行政审判体制是在普通法院内设立行政审判庭,这种体制造成行政案件受案数量少,整个社会对行政诉讼的热情不高;撤诉案件不断增多,行政诉讼流于形式;行政案件执行难度大,不利于行政纠纷的化解和依法行政观念的形成。尽管法学理论界和事务界提出了许多建设性的建议,但都没能从根本上解决问题。鉴于我国现行行政审判体制存在的一系列深层次问题,最关键的是要充分借鉴国外相关成果,深化行政审判体制改革,通过建立行政法院确保行政审判的独立性与权威性,为行政案件的公正审理提供组织保障。

(一)实现行政法院机构的独立

针对我国司法管辖区与地方行政区合二为一,人、财、物又都依附于地方,受制于地方,行政审判庭无法摆脱来自行政机关的各种干涉和依附的现状,我们应该重新划分行政法院的司法区域。整个行政法院系统由最高行政法院、高等(上诉)行政法院以及初审行政法院三级组成。为保障司法的统一,全国设立一个最高行政法院,直接隶属于最高人民法院,且享受独立的行政审判权和终审权。高等行政法院和初审行政法院只接受上级行政法院的业务指导和监督,独立于各级人民法院、地方各级权力机关和行政机关。这样,行政法院一方面可以免除行政法院在组织等方面对行政机关的依附,增强与行政机关的

抗衡能力;另一方面也会引起社会对行政审判的重视,减轻公民对法院偏袒行政机关的担心,相当程度地消除传统观念所造成的民告官的顾虑,提高行政诉讼的热情。

(二)保证行政法院人事体制的独立

在司法人员的任免上,无论是大陆法系还是英美法系国家,大都采用统一任免制,即使是实行联邦制的美国,其司法人员的任命也都坚持联邦国家的统一任命形式,从而增强了法官对职业的神圣感和责任心。我国虽是单一制国家,但目前各级司法机关的司法人员都是由同级地方权力机关选举和任免。在实践中,地方党委和地方政府的人事部门拥有地方司法机关主要领导干部的推荐权或指派权。由于地方各级司法机关的人事权都隶属于地方,这种权力结构和权力隶属、依附关系,使得地方司法机关无力抗衡地方政权的权力干预,其结果是除了破坏司法独立和国家法制的统一外,还导致了司法权的地方化^[2](第23页)。有鉴于此,我国司法人员的任免也必须实行全国统一的模式。具体而言,地方人大及其常委会不再行使对行政法院的法官任免权,改由全国人大及其常委会统一行使。全国人民代表大会内务司法委员会下设法官遴选委员会。最高行政法院院长、副院长及行政法官由全国人民代表大会及其常委会决定任免。各上诉行政法院和初审行政法院的院长、副院长、法官由上一级行政法院院长根据法官遴选委员会推荐提名,由全国人大常委会任免。

(三)保障行政法院财经体制的独立

世界上绝大多数国家司法经费都是统一管理的,因为“各地方的司法机关不是地方司法机关,而是国家的司法机关”^[3](第170页)。而我国,在目前分税制的财政管理体制下,一方面我国的行政机关掌握着整个国家的财权,各级司法机关的经费必须由同级政府决定;另一方面,司法机关在装备、办公条件、办案经费等方面会因各地经济发展及财政收入状况不同而大相径庭,导致了司法机关的财政与地方财政融为一体。在这种情况下,地方司法机关更多地倾向于从发展地方经济的角度去执行法律和行使司法权,而不是着眼于国家法制的统一性和严肃性。因此,我国行政法院建立以后,为防止其地方化,杜绝地方保护主义现象,必须从经费上保障其独立性,使各地方法院无须仰仗地方财政而能独立开展工作,从根本上摆脱其受制于地方政府机关的现状。

二、行政法官制度的改革是摆脱行政审判困境的核心

“如果说法院是法律帝国的首都,那么法官是帝国的王侯。”^[4](第361页)行政法院作为独立行使国家行政审判权的组织,是实现司法独立的载体。但行政法院本身不具有对案件的理性裁判能力,要履行行政审判职能,必须依赖个体的法官。因此,法官独立是司法独立的核心和落脚点^[5](第54-55页)。同时,随着行政争议的日益复杂化、专业化,行政审判的专业性、技术性越来越高,对行政法官的素质要求也越来越严。而考察我国现有的行政法官遴选制度和管理体制,行政法官缺少独立的起码条件和基本环境,不少人还缺少应有的专业水准,根本无法履行好法律赋予的神圣职责,必须从制度层面加以改革。

(一)改革行政法官遴选机制

由于行政法官不仅应当具备很强的法律业务素质,还应当具有丰富的行政专业知识,所以行政法官的遴选应严于其他法官。笔者认为,行政法官必须通过国家统一司法考试,具有法学(律)硕士以上学历,且从事法律职业、法律教学研究工作或相关行政工作5年以上。在行政法官的来源上,应优先选用高等法律院校、法学研究机构的行政法学专家、教授等研究人员和符合行政法官遴选条件的现职行政审判人员以及从事行政诉讼的优秀律师,以实现行政法官的专业化和高素质。

(二)优化行政法官培训机制

法官作为使法律降临于尘世的使者,其整体素质如何最终决定着司法制度功能的发挥。西方大多数国家都注重法官素质的提高和培养,如英、法、德、美、日、韩等国家都有非常完备的法官培训制度。我国尽管在2006年借鉴大陆法系国家的相关制度,颁布了《法官培训条例》,但忽略了大陆法系国家职业培训与法官遴选的密切关系,把预备法官培训变成了任职前培训,最终难以达到预期的目的^[6](第76

页)。因此,行政法院制度建立以后,应认真借鉴国外在行政法官培训方面的有益经验,建立具有中国特色的行政法官培训制度,不断提高行政法官的整体素质和水平,确保行政案件的办案质量。

(三)完善行政法官的保障机制

美国汉密尔顿曾经说过:“最有助于维护法官独立者,除使法官职务固定外,莫过于使其薪俸固定。”因为“就人类天性之一般情况而言,对某人的生活有控制权,等于对其意志有控制权。”^[7](第 396 页)为了有效排除行政法官免受行政法院外部各种因素的干扰,实现行政法官的内部独立,我们必须建立严格的行政法官保障机制。一方面,提高行政法官的待遇。鉴于高薪制在目前我国数目庞大且整体素质较差的法官群体中无法实现的情况,可先严格控制法官的数量,将行政法官队伍分为两个部分,即法官和助理法官,并实行法官责任制,助理法官协助法官工作。另一方面,逐步实行法官终身制。除非构成犯罪并经权力机关罢免,任何法官在任职期间都不得被免职,从制度层面消除法官的后顾之忧,使其免受外部干扰,为“法官独立”提供制度保障。同时,逐步建立法官弹劾制等相关法律制度,用法定程序决定法官的罢免,使法官弹劾原因和弹劾程序法定化,保证法官身份稳定,防止涉及法官身份问题处理的长官随意性和不规范行为。

三、行政诉讼制度的完善是摆脱行政审判困境的保障

行政诉讼法实施 20 年来,对于保障公民权利、规范行政行为、监督行政机关依法行政起到了重要作用。但我国的行政诉讼制度在实践当中也暴露出了许多问题,从而导致行政诉讼制度的公信力不足,社会各界对行政诉讼的期望值下降。《行政诉讼法》的修订已势在必行。由于涉及修改的内容众多,现仅就以下四个方面进行探讨。

(一)拓宽行政诉讼受案范围

行政诉讼受案范围的大小直接关系司法监督行政的强度和保障公民权益的力度,因而是整个行政诉讼制度的立足点。西方大部分国家都奉行“有权利就有救济”的原则,对于侵犯自己合法权益的行政机关,公民一般都有权利向法院提起诉讼,包括抽象行政行为。比如法国,对于议会立法是否违宪由宪法委员会进行审查,而对行政机关制定的法规是否违反宪法、法律的审查权则属于行政法院。对行政立法的司法审查实行事前与事后审查相结合,行政法院既可以审查颁布之前由政府提交的法规草案,也可以根据违法无效的原则撤销行政机关为实施法律而颁布的一切命令、规章和规程。目前,我国行政诉讼的受案范围尽管在不断扩展之中,但仍然存在明显不足,如大部分抽象行政行为、“特别权力关系”行为、内部行政行为都排除在行政诉讼受案范围之外。因此,建立了独立的行政法院专司行政审判之职后,应大力拓宽行政诉讼受案范围,原则上要将所有国家公权力主体与相对人发生的公法上的争议均纳入行政诉讼的范围。具体而言,行政诉讼受案范围应当从以下几方面进行拓展:一是扩大行政诉讼法所保护的权益范围,如将行政机关侵犯公民的受教育权、劳动权以及一定范围的政治权利和文化权利纳入行政诉讼的受案范围;二是加强对其他公权力主体行为的监督与救济,除行政机关外,法律法规授权的组织实施的行为也要纳入行政诉讼的受案范围,如公立学校、公立医院、村民委员会、律师协会、足球协会等组织对其成员作出的各种公法上的行为;三是对内部行政行为提供司法救济,如公务员对于公法上财产权之争议,以及免除处分或对于公务员身份有重大影响的处分;四是有条件地将抽象行政行为纳入行政诉讼范围,如把规章以下的其他规范性文件纳入司法审查的范围。

(二)建立行政公益诉讼制度

行政公益诉讼制度是同被诉行政行为无法律上的直接利害关系的人提起的,以公共利益为目的的行政诉讼制度。目前,世界上许多国家的行政诉讼或司法审查制度中都存在公益诉讼制度,如日本的民众诉讼制度^[8](第 260 页),美国的纳税人诉讼制度、私人检察总长制度^[9](第 623 页),英国的检察总长诉讼制度、特别救济诉讼制度^[10](第 257 页),德国的公益诉讼制度等。以德国的行政公益诉讼制度而言,德国《行政法院法》第 85 条第 1 款规定:“在联邦行政法院中设有 1 名检察官,为维护公益,该检察官可以参

加在联邦行政法院中的任何诉讼。但不包含纪律处罚审判庭的案件,以及军事审判庭的案件,该联邦行政法院检察官听命于政府。”该法第36条第1款又规定:“根据州政府法规规定的准则,高等行政法院或行政法院内各设一名公益代表人,可就一般或特定案件授权该代表,代表州或州机关。”目前,我国行政诉讼缺乏对公共利益保护的诉讼渠道。因此,确立符合我国国情的行政公益诉讼制度实属必要。参照国外行政公益诉讼主要由行政公诉和一般主体代表诉讼的做法,我国一方面可考虑由人民检察机关作为行政公益诉讼的原告,因为检察机关是法律监督机关,同时又是公诉机关,有权对行政机关是否依法行政进行监督,所以也应当可以提起行政公诉;另一方面可考虑确立一般主体代表诉讼制度。当然这有赖于我国原告资格的拓展和行政诉讼受案范围的扩大。

(三)完善行政诉讼执行制度

作为行政诉讼制度的重要组成部分的执行制度,不仅是法院审理、裁判行政过程的延续,也是公民权利得以实现的重要保障,更是法院监督行政机关依法行政的有力武器。西方大陆法系国家在立法上有明确的规定。如法国1980年在《行政机关迟延罚款和判决执行》中规定:其一是行政机关被判决赔偿时必须在4个月内签发支付命令,逾期不支付的,会计员有义务根据判决书正本付款;其二是行政机关不主动履行赔偿义务,当事人可在6个月后向最高行政法院申诉;其三是对于引起迟延罚款的行政机关负责人,行政法院可以判处高达该公务员的全年薪俸的罚款^[11](第124页)。面对当前我国行政诉讼执行不力的现实,我们需要完善我国的执行制度。如我国《行政诉讼法》第65条对行政诉讼裁判执行所作规定过于简单,特别是对行政机关拒不履行人民法院生效判决、裁定时必须承担的法律后果规定十分不力的现状,我们必须进行修改。首先,强化行政机关拒不履行人民法院生效判决、裁定时必须承担的法律后果,特别是行政机关首长的法律后果。对拒不执行法院判决的行政首长,轻则对其罚款,重则追究其“拒不执行判决、裁定罪”。其次,建立拒不执行裁判的公示制度,向社会公告案件执行的情况,接受社会监督。最后,增加执行过程涉及的执行管辖、检察机关的申请执行权、告诫程序、督促执行手段等规定。

(四)逐步构建行政判例制度

以判例法为主要法源的英美法系国家,行政法的基本原则主要是通过普通法院法官的判例来确立。如英国行政法上程序正当原则和行政合理原则,就是在得到判例的最初确认,然后被后来的判例所反复援引、实践发展起来的。英国著名的行政法学家威廉·韦德在分析行政合理原则时,就述及了对该原则确立和形成具有重要影响的数十个判例^[12](第64页)。以成文法为主要法源的大陆法系国家,其行政法的产生和发展也与行政法院对行政活动的审查和监督有直接的联系。如法国,“行政法的显著特点是清一色的判例法系统。对于一个始终强调立法至上,并在近代创造了第一部成文典章的国家,行政法从未成文化,确实是一件难以置信的事实。”^[13](第107页)在德国,判例法即法官法也作为成文法的具体化或补充渊源而存在^[14](第67页)。行政判例制度之所以能够生存并得以长足发展,主要是由于行政判例可以弥补成文法的不足,可以统一法律的适用,更是联系行政法学理论与实践的桥梁。我国虽然正在推行判例指导制度,但法律却不承认行政判例的约束力。因此,有必要借鉴大陆法系国家以制定法为主、判例法为辅的模式。但考虑到当前行政法官个人的专业素质和经验积累普遍低下,以及司法地方化严重的情况下,可以由高等行政法院对自己的判决进行筛选,挑选出具有典型意义的判决公布成判例。判例应向社会公开,以便法学界和全社会对行政判例进行研究和分析,提出改进意见,促进行政法理论界和实务界的良性互动。同时,必须加强对已公布判例的编纂出版工作,供学界、律师和普通公民查询。随着行政法官整体素质的提高、司法地方化现象得以克服,法治环境进一步改善,可考虑仿照法、德行政法院的做法,所有上级法院公布的判例对下级法院都有约束力,判例汇编也相应分为最高行政法院判例汇编和高等行政法院判例汇编,以充分发挥行政判例制度的灵活性和生命力。

[参 考 文 献]

- [1] 宋智敏:《论我国行政法院制度的建构》,载《湖南科技大学学报(社会科学版)》2006 年第 1 期。
- [2] 马骏驹、聂德宗:《当前我国司法制度存在的问题和对策》,载《法学评论》1998 年第 6 期。
- [3] 王利明:《司法改革研究》,北京:法律出版社 1999 年版。
- [4] [美] 德沃金:《法律帝国》,李常青译,北京:中国大百科全书出版社 1996 年版。
- [5] 马怀德:《司法改革与行政诉讼制度的完善——〈行政诉讼法〉修改建议稿及理由说明书》,北京:中国政法大学出版社 2004 年版。
- [6] 杜瑞芳:《从职业培训视角探索中国特色法官遴选制度》,载《法律适用》2008 年第 9 期。
- [7] [美] 汉密尔顿:《联邦党人文集》,程逢如译,北京:商务印书馆 1980 版。
- [8] 杨建顺:《日本行政法通论》,北京:中国法制出版社 1998 年版。
- [9] 王名扬:《美国行政法》,北京:中国法制出版社 1995 年版。
- [10] [英] 威廉·韦德:《行政法》,楚建译,北京:中国大百科全书出版社 1997 年版。
- [11] 刘东亮:《行政诉讼执行问题研究——我国〈行政诉讼法〉执行条款的修改和完善》,载樊崇义:《诉讼法学研究》第 4 卷,北京:中国检察出版社 2003 年版。
- [12] [英] 威廉·韦德:《行政法》,徐炳等译,北京:中国大百科全书出版社 1997 年版。
- [13] 张千帆:《法国的国政院与行政行为的司法控制》,载《中外法学》1995 年第 3 期。
- [14] [德] 哈特穆特·毛雷尔:《行政法总论》,高家伟译,北京:法律出版社 2000 年版。

(责任编辑 车 英)

Measures on China's Administrative Trial System

Song Zhimin

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: Owing to the difficult position, our administration trial fails to achieve its function as the protection of civil rights and power supervision seriously. Among the measures to advance the reform of administrative justice system, the establishment of the administrative court is the sticking point, the reform of the administrative judge system is the core point, and perfection of related institutions as administrative litigation is the guarantee element.

Key words: administrative trial; administrative court; administrative judges; judicial independence