

俗

话说,打死不告状,何况“告官”?老百姓不“告官”,一方面是胜诉的把握不大,另一方面是不敢领教“官”的傲慢,一场官司打下来,你连“官”长啥样都不知道。当年《秋菊打官司》引起轰动,说明老百姓在这件事上是有共识的。不知不觉,“民告官”已经走过了20多年。一心要讨说法的“秋菊”多了,死不认错的“村长”少了,民和官的关系在法律博弈中正在发生微妙的变化。不管是放下架子主动应诉,还是被逼上法庭,“一把手”们似乎已经适应了这种变化,甚至把当被告视为一种有意义的事,而作为“推手”的法律工作者和学者却有着更新更高的设计。无疑,这只看不见的手还会继续推下去。

7场官司把副局长告成“法律专家”

在很多人看来,顾明是个不折不扣的“刺头”。他在港口开了一家“公司”,因为搬运货物的事,与交通局发生纠纷,跟交通局打了7场官司。然而,作为他的“对头”,交通局副局长却十分“感谢”他。正是这7场官司,逼得副局长苦学法律知识,最后竟成了圈子里的“法律专家”。

顾明是大丰高华建筑有限公司总经理。多年来,他的公司一直在大丰一港口从事人力装卸砂石材料。2004年,公司买了大型机械用于搬运装卸。正当顾明准备大施拳脚之时,当地交通部门通知说,公司货物搬运装卸违反了《港口法》,要求立即停止违法活动。

接到通知后,顾明很快向大丰市交通部门书面申请要求颁发港口经营许可证。结果大丰市交通局发出的却是一张“不予许可通知书”,称该区域已许可给他人,不作重复许可。

无奈,公司将交通局告上了大丰法院,大丰法院经审理认为货物搬运装卸没有量的限制,因此判决撤销了不予许可决定。顾明说,这是他打赢的第一场民告官诉讼。

官司是赢了,可是交通局收到申请材料后长达3个月之久,既不予许可,又没给答复,顾明认为这是行政不作为,于是第二次将对方告上法庭。大丰市法院判令交通局限期给予答复。原以为民告官很难胜诉,可连续两次大获全胜让顾明乐坏了。

交通局终于给答复了:你公司缺少码头建设验收证明,故而不许可。顾明又两次将对方告上法庭。法院认为,码头是货物装卸的必备设施,因而支持了被告不予许可的决定。随后,顾明以港口的布局规划是由国务院和省人民政府编制,当地政府无权编制港口布局规划为理由,将交通局告上法庭。两级法院都认为该规划没有侵犯原告的合法权益,故而驳回了原告的诉讼请求。

2006年11月,顾明向大丰市交通局举报,全市有172个码头在进行货物装卸经营,这批码头大都没有码头竣工验收证明,要求大丰市交通局依法处理。最后,顾明第7次提起诉讼,要求当地交通部门给予答复,并请求法院判令被告履行依法查处内河港口码头非法装卸经营的法定职责。

“按理说,如果一个人被别人告了7次,心里八成要恨死对方了。可这回不是的。”原告代理律师江苏圣典律师事务所的崔武说,交通局的分管副局长徐某对顾明反而心存感谢。

徐副局长参加了全部7次开庭审理,最初两次败诉让他备感难堪。那两个案件被盐城中院收录进了当年行政机关败诉案件一览表中,并在工作报

告中予以宣读。

盐城中院对这两起案件败诉原因分析为“认定事实不清,适用法律不当”和“行政不作为”。按照盐城的过错追究制度,这位徐副局长被上级领导狠狠地训了一通。

“两次败诉被问责,我觉得不能再稀里糊涂下去了。”徐副局长说,他买了许多专业书籍研究法律,把每一次应诉当成一次学习,从而提高自己的依法行政本领。

从《行政诉讼法》到《港口法》,从《航道管理条例》到《港口经营管理规定》,徐副局长把相关法律和文件统统翻出来,一条条仔细研究,将纠纷中的细节一一对照来找法律依据。吃透了法律法规的精神,再亲自动手写出答辩状,他已

告成竹在胸了。后来,和顾明打官司,交通局再也没输过。

每次上法庭,徐副局长面对顾明不同的诉讼,都是“兵来将挡,水来土掩”。从法律的程序到港口的管理,从“诉讼主体资格”到“信访规定”,即使是很专业的法律术语,徐副局长都能说得出来。“多次当被告,把我告成了法律专家。现在同行业经常有交通局请我去做法制讲座。从这点来说,我得感谢顾明呢。”

同时,他还觉得行政首长出庭制度不错。“这个制度逼我学习了许多行政法律知识。我所谓的‘法律专家’是逼出来的。原来有行政案件总是找个律师去应付一下,自己并不能体会到被告的真实感觉,也感受不到庭审法制的熏陶。” 快报记者 马乐乐

对话:赶一把手出庭不是作秀

“

一个是知名的行政法学者,东南大学法学院院长,一个是江苏高院行政庭副庭长,周佑勇和倪志凤对江苏一把手出庭制度的关注自不待言。在接受星期柒新闻周刊专访时,倪志凤认为,行政一把手出庭制度需要进一步完善,接下来法院将推动行政首长出庭应诉制度化、常规化,让一把手出庭成为常态。周佑勇则提出,一把手出庭制度在设计时,除了做到合法,还要追求合理。

”

星期柒新闻周刊:江苏的行政案件里,一把手出庭次数近几年迅速增加,“迅速”到什么程度?

倪志凤(以下简称“倪”):2007年,全省行政机关负责人出庭应诉达到1129人次,这个数字超过了前4年的总和,是2003年的近10倍。宿迁地区的一审行政案件行政首长出庭率,2005年是“0”,而今年上半年达到了91.4%。全省还出现了一批行政首长出庭率100%的基层法院。

星期柒新闻周刊:有人说,行政机关当被告后,法制办主任或者律师出庭足矣,不必一把手去“作秀”。

周佑勇(以下简称“周”):任何一个制度的设计都是在实践和摸索中改进和完善的,我们看到江苏倡导一把手出庭制度这几年来,各个地区已经在不断完善,一把手的压力越来越大。从无锡和盐城的实际效果来看,行政机关的依法行政水平的确取得了进步。所以我不担心一把手出庭的制度会流于形式。

倪:表面上看,行政负责人出庭只是一种形式,但是我们不能低估它的意义。一把手出庭有利于其更直观地了解和掌握在自己管辖领域存在的问题,促进其依法行政,从源头上减少行政争议。一把手改进了,对下面其他公务员的执法行为,都是一种榜样和鞭策作用。

对群众而言,一把手出庭改变了过去“民告官,不见官”的现象,让双方平等对话,能够缓和原告的情绪,也能让一把手感受到群众的不易,为解决矛盾搭建良好的沟通平台。

过去,不少行政机关的代理人是律师,律师往往只能就案办案,遇到具体问题仍然需要请示领导。而一把手出庭,在一些情况下可以当场拍板解决问题,真正实现案结事了。

星期柒新闻周刊:无锡的“请假制度”和盐城的“问责制度”都让行政一把手感到了压力,你如何看待两地的做法?

周:我毫不怀疑无锡和盐城做法的积极意义。我们可以看到,为了唤醒一把手的法治意识,将一把手向依法行政的道路上“逼”,无锡和盐城的政府、法院都做出了可贵的探索。我相信,只要把一把手“赶到”被告席上去,行政机关依法行政水平的提高指日可待。

我还知道在宿迁、南通等不少地区,行政一把手出庭率也非常高。江苏的行政审判理念和水平是全国领先的,这一点早已得到最高法院的肯定。

倪:法律没有明文规定一把手必须出庭,那么政策的支持就尤为重要。2006年全省预防和化解行政争议经验交流会上,张九汉副省长提出:“行政首长有条件出庭应诉的,要尽可能出庭应诉。”

在省高院的推动下,行政首长出庭应诉率已经被江苏省委政法委员会列为“法治江苏”合格县(市、区)评比的重要指标。此后,这项制度在全省各地迅速得到推广。

我有一个假想:假如有朝一日行政首长出庭制度作为一个强制性的要求,被法律所规定,那么就不再需要法院来“倡导”来“推动”了,那该多好。

星期柒新闻周刊:有人认为,市委书记的一道批示是一种“人治”。

周:“人治”与“法治”的争论由来已久。我认为领导批示的确带有“人治”色彩,却未必就是“人治”。只要领导人在法治的框架下依法办事,就仍然是“法治”。市委书记的批示并没有任何越权越界现象,仍然是“法治”。

星期柒新闻周刊:有人担心盐城的问责制度过于严厉,是否对行政一把手有失公平?

周:这样的担心很有必要。我注意到,盐城的规定中将发生“行政执法过错”的前提定义为“因故意或者重大过失”,这就是只有当“故意”或者“重大”的原因造成败诉,才会被追究责任。

这就要求有关部门和一把手们正确理解什么是故意,什么是一般过失和过错。我的理解是,如果是“一般人都想不到或者一般人都很难避免”的过错,不应当被追究责任。而“一般人都知道不能这么做”的过错,才属于“故意”范畴。

不管是无锡的“温婉”也罢,盐城的“严厉”也罢,在实践中将制度完善,做到合法性与合理性的统一,一把手出庭制度就能成为科学的制度。

星期柒新闻周刊:江苏推进行政一把手出庭几年来,行政案件撤诉率逐年下降,您如何看待这个问题?

周:一般来说,一起行政案件撤诉的背后,是官民矛盾得到解决的结果,撤诉率的下降是一个好现象,可以视为江苏行政审判良性发展的表现。但我认为不能片面追求撤诉率。衡量一个政府部门依法行政水平的提高,还要从很多方面来看,比如法院案件的受理数量、人民群众的满意度、人民群众的权利意识、社会相关机制是

否健全等等。

星期柒新闻周刊:你认为江苏的行政机关在这方面还有哪些需要改进的?

倪:一是“出庭不出声”。很多行政首长缺乏应诉的经验,坐上法庭无话可说或者有话不知道怎么说。这方面,很多地方法院都制定了一些对策,无锡的打分制度就是一种。但是从总体情况来看,行政首长在这方面还有很长的路要走。

二是我希望能有越来越多的“正职”也就是真正的“一把手”出现在法庭上。现在我们经常用的词是行政负责人,这可能包括“一把手”和分管具体某项工作的“二把手”“三把手”等等。我们也知道“一把手”的确很忙,但是参加一次庭审,对他们来说仍然是宝贵的机会。毕竟大家都知道,即使是“二把手”,与“一把手”出庭的效果也是截然不同的。

另外,我希望有更多的行政机关能够坦然接受败诉的结果。对于公务员来说,因为有些地方有问责的制度,败诉对他们来说显得有些残酷,但必须接受法院的裁判。如果有一天,面对媒体的镜头,行政机关能够坦然面对法庭当庭判决败诉,我想,我们的行政机关的法治理念,肯定又升华了。

星期柒新闻周刊:行政审判发展已经20多年,能否想象一下20年后的民告官会发展成什么样子?

周:的确,这20多年已经大大发展了,我们的行政审判还有很多路要走。比如受案范围将进一步扩大,越来越多的从来没有过被告的行政机关也将出现在被告席上,法院将不仅审查行政行为的合法性,还会审查正当性。

比如公益诉讼制度将得到发展,越来越多的公民以公益诉讼的形式告官将受到支持。行政审判的管辖制度将得到发展,比如你一个老百姓告江宁的行政机关,将不在江宁法院审理,而是放到其他区的法院审理。 快报记者 马乐乐

观察

Observe

起诉难 官不理 难告赢 执行难 代价大

“民告官”胜诉率不足3成



近年来,我国“民告官”案件逐年递增,2007年突破10万件。北京义联劳动法援助与研究中心朱茂林律师认为,“民告官”案件数量和关注度的上升,深度折射了“官本位”向“公民本位”的转变。随着我国政府职能从管制型向服务型转变,传统的“父官子民”观念正在发生变化,越来越多的民众在遭遇“官害”时,敢于拿起法律武器来维护自己的合法权益。

“民告官”胜算几何?北京市国联律师事务所吴运新律师用5句话概括:民告官,起诉难;民告官,官不理;民告官,难告赢;民告官,执行难;民告官,代价大。

“立案难是行政诉讼案件的难点之最,因为不能立案就意味着无法进入司法程序,因而原告只能在若干行政机关(包括信访部门)之间来回奔走。”北京市惠诚律师事务所杨应军律师说,由于“民告官”涉及地方政府及相关部门切身利益,后者往往就此成立专门机构,“协调”各方关系,律师、法院都在被“协调”之列。

迫于各方压力,很多律师往往不愿意代理行政诉讼案件。北京义联劳动法援助与研究中心主任黄乐平说,根据近年统计数据,在各类行政诉讼案件中,律师代理率不到50%,法律援助提供率所占比例更低,还不到案件总量的4%。如

此,“民告官”立案难便在预料之中,有时,原告还不等立案便已被当地公安机关“请去”。

法院在“民告官”案件审理过程中,态度也非常微妙。吴运新说,由于受到地方政府的干预,有些法院在庭审过程中偏袒被告、动员原告撤诉,甚至擅自变更被告等不正当行为并不鲜见。目前行政诉讼中“民”的胜诉率不足三成,某种程度上就与一些地方政府对法院审判工作的干预有很大关系。

行政诉讼中的执行就更是难上加难。北京义联劳动法援助与研究中心韩世春律师说,媒体曾报道过全国首例农民状告县政府行政不作为案,法院终审判决县政府履行职责,县政府却作出维持现状的处理决定,这种“作为”无异于“不作为”,那位农民只好再次将县政府告上法庭。由于法院缺乏强制执行手段,很多时候“民”即使赢了官司,也难以从“官”那里真正讨回公道。在很多受访律师看来,“民告官”多一些不见得就是坏事,因为这很可能是时代进步和民主发展的必然结果。在社会矛盾凸显期,“民告官”少了反倒很糟糕,因为这很可能是官民之间较少甚至没有沟通渠道的结果。

吴运新认为,最近发生的一些突发性事件,很大程度上就与“民告官”这一法治途径未能充分发挥作用有很大关系。半月谈