和『一把手』打官司

江苏『民告官』苏南苏北来真的

从贵州瓮安事件到上海杨佳案，从广东凤铝状告中国篮协到于芬叫板体育总局游泳中心，“民”与“官”的矛盾从来没有离开过公众的视线。10月28日《半月谈》报道称：“民告官”案剧增，一年达10万件以上，不过“民”的胜诉率却不足三成。表面上看，案件数量的激增是矛盾凸显的表现，但法律专家将“民告官”的意义更多地归结于民众法律意识的增强，政治生态的文明程度的提升。

把视野放到江苏的“民告官”中，重新审视数量激增与胜诉率低的现象，会发现行政诉讼对官场气氛的悄然改变。在中国的官场规则里，“一把手”对一个政府机关或部门的运行起着关键的作用，因此让“一把手”们更贴切地感受到“民告官”带来的警示和意义，往往事半功倍。在江苏，各级法院近年来都在大力推进行政首长出庭应诉制度，各地的作用也各不相同，甚至带着明显的“地域特征”，或绵柔，或刚烈。

快报记者为此在苏南苏北实地调研数天，力求展现在行政诉讼背后，官场规则正在进行着的变化。

一家 律师事务所 门口 CFP

一处行政复议办公室的指路牌 CFP

行政“高压” 无锡把“一把手”逼上被告席

2006年以前，无锡行政诉讼近二十年，“一把手”出庭寥寥数人，到了今年上半年，已有近两成“一把手”坐在了被告席上。

和其他地区对行政首长出庭率的数量和百分比追求相比，无锡似乎更看重“质”：在法庭上，“一把手”们坐姿不正不行，不说话不行，用作报告的方式说太多话也不行……

如果“一把手”嫌这一切太麻烦想请假，那至少要得到市政府秘书长的书面同意。而他们所有的这一切表现，都会被记录在案，一份留在法院，另一份送给市政府法制办，列入他们的年终考核。

被“逼”上被告席的“一把手”们，不得不正视法律的尊严。

开庭后，局长登门拜访老百姓

2005年那年，门前的火锅店曾让无锡市民李翠华（化名）寝食难安。她家住无锡市闹市区的一个小区，楼下有一排临街门面房。买房时，开发商承诺门面房不会开饭店。

开发商的话确实不能信，先是火锅店，后来又有了馄饨店，在李翠华和邻居们的眼皮下面，这两家店先后竖起了烟囱，顺利开张。

两家小餐馆很快成了邻居厌恶的对象，业主们自发组织前去交涉。结果可想而知，饭店老板手里有政府发的本本，根本不在乎住户们的“吵闹”。

“饭店的环评和营业执照都有，开得正当合法，我们闹也没用。”李翠华说。业主们的疑问随之而来：餐馆离住家这么近，它们是如何通过环境评估的？

2006年10月，21名业主组织起来，向区环保局邮寄了一份众人签名的《控告书》，指责火锅店和馄饨店影响了环境，要求环保局查处。

“但环保局坚持说餐馆不存在污染问题，而我们始终没有见到环保局的负责人。”21名业主立即决定把区环保局告上法院，要求认定这两家餐馆得到的环评行为违法并予以撤销。

一审败诉。几个月后，案件迎来了二审，业主们惊讶地发现，事情似乎有了转机。

“开庭时，被告席上除了环保局的办公室工作人员，又多了两个人。我问邻居，他们是谁？邻居们也不知道。直到法官核对出庭人员的身份，我才知道两人是环保局的正副局长。”

李翠华觉得非常意外——过去找都找不到的局长，现在亲自跑来当被告了，至少说明他们重视了吧。法庭上局长解释：“餐馆提出环评申请后，我们就派人去认真看过，也提出了整改方案，后来餐馆作了改进，我们才通过了环评的审批。”

这种说法，业主们肯定不买账，他们在庭上拼命指证，两家餐馆的污染客观存在。

这次开庭结束之后没几天，坐在被告席上的正副局长敲开了李翠华家的门，从客厅走到阳台实地观察。

“在阳台上，我问他们能不能闻到油烟，他们也承认能闻到，”李翠华的心情舒服了很多，她后来了解到，两个局长基本上把21户都走访了一遍。

两位局长实地勘察后积极地协调，多次沟通后收到了效果，两家餐馆同意整改。在多次沟通后，两家餐馆终于拿出了21户业主能够接受的最终方案，餐馆用更大的代价去整改，业主们所受的影响也将大大减小。

得到满意的结果后，21户业主也撤回了上诉。一起民告官的官司，因为被告方“一把手”的积极介入而得到了圆满的解决。

“一把手”请假 要副市长或秘书长批准

困扰李翠华和邻居们多年的官司结束了，她并不知道，这场官司出现的转机，和无锡市政府颁发的一份文件有着非常密切的关系。

在这份名为《无锡市行政首长出庭应诉工作暂行办法》中，政府部门与法院高调合作，力推行政首长出庭。

文件颁布于2007年7月5日，其中规定了行政机关主要负责人应当出庭的6种情形，包括“本年度第一起行政诉讼案件”，以及“重大、复杂的行政诉讼案件”。

李翠华起诉环保局案正逢其时。文件颁布时，她的案件恰好进入二审，环保局的负责人也就恰当地坐到了被告席上。

“用文件来督促行政首长出庭，无锡在全江苏的起步不算早，但实施一年，对行政首长的触动非常明显。”无锡中院行政庭副庭长张学雁介绍说。

据了解，无锡行政机关负责人一审开庭出庭率，2006年是6%，今年上半年已经达到了17.6%，而在2006年以前的很多年份，无锡行政机关一把手出庭应诉的数字是“0”。

坐被告席，对无锡的“一把手”们来说非常陌生。一份仅数百字的文件，是如何把一把手们“赶”到被告席上的呢？

张学雁笑而不答，她给记者递来一张“请假条”。

这是一张A4纸打印的《行政首长出庭应诉请假通知书》：“因公务出差，我单位行政主要负责人不能在某公司诉采购行政处理决定一案法院开庭审理中出庭应诉，根据《无锡市行政首长出庭应诉工作暂行办法》第七条规定，已向市人民政府请假，经秘书长同意，现委托分管负责人出庭应诉，特此说明。”

请假条的落款，是无锡市财政局。

去年9月，无锡市财政局吃上了当年的第一场官司，按照规定，财政局长必须出庭应诉。可是收到法院的传票后，局长发现开庭当天早已安排了在外地公干，实在无法脱身，他打电话与法院沟通，得到的回复是开庭日期不能更改，只好向法院要了请假条，写了假条去找政府秘书长。直到拿到了秘书长的同意，他这才算是舒了一口气。如今，那场官司早已结束，但假条被永久收入卷宗，以备查验。

请假的批准制度才是整个环节的“撒手锏”所在。“‘一把手’想找借口请假不去，就非常困难了。”无锡市政府法制办副调研员、行政复议处处长潘伟说。作为无锡的独创，潘伟对请假制度的设置很是自豪。

“法院与各局平级，局里的一把手不出庭，法院怎么办？我们设计这样的请假制度，将尚方宝剑交给政府副市长、秘书长。”

潘伟认为，这还能基本上杜绝一把手“找借口”：“假如行政首长随便编个借口，法院对他们的活动并不清楚。而副市长和秘书长就不同了，你局长外出学习开会，他们能不知道？”

“哪怕行政一把手真的‘怯场’，他们也不好意思总去请假，毕竟面子上也过不去，”潘伟说。

除了把行政首长往被告席上“赶”，无锡市法制办和中院还设计出一些细节，逼一把手们得在法庭上好好表现。“打分制”就是其中之一。

着装仪表、精神风貌、语言表达、陈述及辩论是否紧扣案情、是否逻辑严密、是否举证清晰……去年底，法制办和法院制作了这份出庭应诉情况考核表，每次开庭结束后，由法院根据行政首长的庭审表现，进行“好、较好、一般”三个档次的打分。

事后，这一式两份的表分别由法制办和法院保存。而法制办拿到表之后，将纳入到行政首长的年度考核中去。

（下转07版）

民告官宿命中那只看得见的手

张鸣

如果国家想要有效地惩治贪官，遏制腐败，必须下大力气反击这种来自那只看得见的手的恶意报复，无论它是来自一个人，还是来自一群人，一群有权有势的人。只要把报复行为遏制住，自然会有人乐意出头举报，那么，贪官的日子就不好过了。

民告官，古代叫“上控”，凡是上控的人，多半都被逼无奈，走投无路，不得不如此。然而就算最后皇帝老子做主，官司打赢了，下场也很悲惨，家破是肯定的，还很可能会搭上自家的性命。

就算这个人命大，平安无事，回到家乡也会被官府视为刁民，以后的日子好过不了。清朝道咸年间云南乡绅杜文秀，就是因为上控，控到最后被逼上梁山，最终从一个有功名的乡绅，变成了造反起义的领袖。没有哪个朝代规定民不许告官，更没有哪个朝代准许官员打击报复举报他的百姓，所有的法律规定，都向着弱势的老百姓，但现实中的百姓，只要哪个吃了豹子胆敢惹到官员，那么，下场大都很惨。这宿命背后，有一只看得见的手。

古代民告官的宿命，在今天依旧在某些地方延续。辽宁抚顺一位开发商，只因为曾经告过抚顺市的一位领导人，令这位领导人感到很没面子，居然就授意一个来历不明有过前科的无业人员，设局陷害这位开发商，不仅骗钱索贿，而且要置人于死地。幸好，这位开发商中途识破骗局，把这位领导人举报到辽宁省纪委。可奇怪的是，在这位抚顺市领导人东窗事发、锒铛入狱后，这位倒霉的开发商却被一个接一个的莫名其妙的官司缠上身，所有财产连孩子的东西都被查封，无辜入狱，被无罪释放之后，依然有被再次“弄进去”的危险，不得不东躲西藏，过着朝不保夕的日子。

做官的人，没有人会喜欢被人告的，这可以理解。民告官，也不见得都是民有理。但是，我们的某些官员，的确大害怕被人告，也太痛恨被人告了。因为在这些人的手上，有太多不规矩的事情，也有太多违法犯罪的事情。无论这些民是把状告到上级机关，还是透露给媒体，都是令这些官员无法容忍的。在他们的万丈怒火背后，不仅有黑幕被揭的恐惧，还有对这种以下犯上的“刁民”行径的恼羞成怒。他们无论如何也想不通，在自己一手遮天的一亩三分地上，居然有人敢于在老虎屁股上拔毛，这种事情，如果姑息不管，那么今后自己脸面何在？

东北之外，其他地方犯有同样毛病的官员有没有？也许，他们做得不会这么直截了当，但民告官的人，很可能下场一样不好。这里，告官的民，无意中触犯了两种潜规则。其一，凡是做贼的人，最痛恨的，就是被人举报，凡是碰到这样的事情，他们多半要报复，残酷地报复，因为如果姑息这种举报，他们偷窃的生涯就会遭遇致命威胁。同理，凡举报贪官者，不仅被举报的人痛恨异常，其他同病相怜者，会兔死狐悲，也一样会痛恨举报者，因为他威胁的不是一个人，而是不法官员的整体。其二，直到今天，很多官员还有意无意当自己是百姓的父母官，如果碰巧这个官员是一把手，那么他更觉得天老大，他老二。举报者，不仅破坏了自己的威信，而且破坏了秩序，破坏了伦理。因此，两个深入某些官员骨髓的潜规则，都指向了一件事，那就是两个字：报复。

反过来，如果国家想要有效地惩治贪官，遏制腐败，必须下大力气反击这种来自那只看得见的手的恶意报复，无论它是来自一个人，还是来自一群人，一群有权有势的人。只要把报复行为遏制住，自然会有人乐意出头举报，那么，贪官的日子就不好过了。

市委书记五次批示 盐城行政机关败诉要挨处分

如果说无锡的“请假条”制度尚显苏南人温婉的性格特征的话，那么盐城在推进行政首长出庭应诉时所采取的对策，则无不透露出苏北人的爽气。市委书记批示加上追究责任倒逼，两记刚猛的“直拳”让官员们的神经绷了起来，行政首长出庭的“坚冰”在无形中逐渐化解，盐城的行政首长们自觉地开始学法懂法守法。

五次批示击破坚冰

2005年1月，盐城中院向政府报送了2004年度全市法院行政诉讼案件情况的报告，报告中对上一年度的“民告官”案件进行了认真的梳理和分析，指出了行政机关一些需要改正的做法。

时任盐城市市长的赵鹏看到报告后很是欣赏，当即作出批示，对这份报告提出了高度赞扬。政府的表态让法院挺直了腰杆，盐城的行政审判在政府和法院的联合推动下迅速发展。而这年12月赵鹏作出了一份在不少官员看来“措辞刚猛”的批示。

批示要求市政府法制办牵头，会同监察局，“对今年以来行政诉讼、行政复议、行政申裁案件再做汇总分析，进一步落实责任追究制，并且要越处理越严。要以严格的责任追究制为抓手，促进行政执法责任制的落实。对那些不负责任、玩忽职守、不学法懂法用法、滥用职权，造成群众利益和政府形象受损的国家工作人员，一定要让他们付出代价，以警戒其他，促进政府机关依法行政，老老实实为人民办事”。

行政官司打不好，还要受处分？“这样的严厉措辞过去从未有过的，有人揣摩出了市里的意思——要动真格的了。”盐城市教育局一位官员回忆说，也就是在这份批示之后，市里不少行政单位的一把手开始恶补法律知识。

“过去从来不去法院，‘一把手’甚至连胜诉败诉都不知道，后来看到败诉还会着急。”行政庭的法官们都成了大忙人，杨越华经常被行政机关邀请去进行普法讲座，从行政诉讼的专业名词开始从头教起。

赵鹏不久就任盐城市委书记。从去年初到今年初，他又三次对行政审判作出批示，其重点仍然是加强行政审判，深化责任追究制。

从2005年到2008年，盐城的亭湖区、东台市、滨海县纷纷出台规定，明确要求行政一把手出庭应诉。而在盐城的其他各区县，虽然尚无明文规定，但一把手出庭也以一种渐进的方式蔚然成风。难怪有盐城的官员私下说，行政首长出庭的“坚冰”，是被赵鹏的五次批示逐渐击破的。

问责一把手

如果纸上的批示与大小行政官员们还有不小的距离的话，那么2005年9月的一场“问责风暴”则让官员们切身感受到了责任追究的威力。

徐某是滨海县某镇村镇建设服务中心的副主任，拥有给镇上老百姓发放房产证的权力。当时，他接受了村民陈某申请发证的材料，在大概看了一下材料之后，他凭经验觉得没什么问题，便为陈某发放了房产证。

法学会、律师协会等机构牌匾下的上访者 CFP

事实上这套房子的真正主人并不是陈某，不久一直在房子里住着的刘某过来交涉，徐副主任没能解决。于是刘某将滨海县政府告上了法院，要求撤销发给陈某的房产证。法院审查后发现发证的确弄错了，于是判决滨海县政府败诉。

事后政府发现，徐某的审查不严是造成这起纠纷的直接原因，他被列为此事的直接责任人。而事后镇政府给予徐副主任行政记过处分。

除了徐某，这场“问责风暴”还“刮”到了10多个官员和1家行政机关。其中，4人受到行政处分，1人和1家单位作出书面检查，3人被诫勉谈话，7人受到通报批评。在这些被问责的公务员中，有行政机关里最普通的职员，也有县国土局副局长、区规划局副局长。无一例外的是，他们都是因为当被告败诉后遭到了责任追究。

“真的怕了。过去谁能想到败诉是这个结果？”一位官员说。

过错追究毫不含糊

事实上，如果这些第一次被问责的官员们能未雨绸缪，或许不会被“刮”到。2005年7月，盐城市政府颁发制定了《盐城市行政执法过错责任追究暂行办法》（简称《暂行办法》），并将这份“沉甸甸”的文件迅速发放到各个行政机关单位中。

《暂行办法》明确声称，要对行政执法人员进行执法过错责任追究，其中对执法过错定义为：因故意或者重大过失，违法或者不当行使职权，不履行或者不正确履行法定职责，损害国家利益，损害行政管理相对人的合法权益，给行政机关造成不良影响和后果的行为。

“从这个定义来看，可以说大多数被告败诉的行政案件里，作为被告方的‘官’都要被问责。”一位资深律师点评说。

这份共有28大条的《暂行办法》详细列出了责任追究的范围、责任确认和追究方式、责任追究的程序，具有很强的可操作性。

结果倒逼官员出庭

“盐城暂时还没有对行政首长出庭次数提出具体的要求，但是这个《暂行办法》出来之后，意味着行政单位一旦败诉将可能面临被问责的后果，各单位的行政首长很快就重视起来，渐渐地不用法院说，那些一把手们也来参加开庭了。

某种程度上，这种用结果倒逼的方法收到了效果。”盐城中院行政庭庭长助理韩标说。在东台、大丰、亭湖区，行政负责人出庭率如今都超过了50%，这在几年前是不敢想像的。

2005年，盐城的行政机关败诉案件为55件。到了2006年，这个数字骤降为25件。2007年减少到了16件。“法院每年的工作报告中除了汇报上一年的主要工作之外，败诉案件的情况要一个个拿出来宣读。”韩标说。

“因此开大会的时候，县长、区长们都紧张得很，密切关注他们辖区里到底有多少败诉案件，大家的神经都绷起来了。”

在这样的情况下，结果倒逼成了官员头上的“紧箍咒”，有的行政单位当上被告后，一把手马上调案卷查看，并且立即与原告协调沟通。

不少案件经过行政机关的主动改正，使得原告欣然撤诉。去年，盐城中院的行政案件撤诉率高达57.9%，位居全省中级法院之首。

快报记者 马乐乐

（上接06版）

“我们试图解决光出庭，却坐那儿什么都不干的现象。”潘伟说。张学雁也记得，曾经有一位“一把手”在被告席上摆开作报告的架势洋洋长篇大论，法官也没给面子，当庭喝止。

强势规定“逼”得一把手认真对待出庭

在政府部门强力主导和推动下，无锡的行政首长们或主动或被动地出庭应诉。因为有考核在压着，“一把手”切实感受到了压力。

原无锡市劳动局局长、现任市人大副秘书长兼人大财经工委主任的钱宗建，提到自己一次出庭应诉的经历，记忆犹新。

那是一家企业不服劳动局的工伤认定诉讼，“一般不服工伤认定的，都是个人，可这回却是企业，我就觉得奇怪了。”案件到了二审，钱宗建决定出庭应诉。

案件的起因是一起交通事故。一家企业的保安骑着摩托车去上班，因为没看清路面上的一堆黄沙，径直骑了上去，结果当场摔倒在地。现场很黑，也没人在场，他就勉强站起来，推着摩托车走到了单位。

谁知过了几小时，保安感到锁骨剧痛无法动弹，被单位其他职工送到医院后诊断出锁骨骨折。结束治疗后，无锡市劳动局审核后认定他是工伤。

不过单位却提出了不同看法：“他摔下去的时候没有人看到，也没有交警记录，仅凭他口述，怎么就能认定他这是在上班路上发生的？”

钱宗建做了七年劳动局长，他知道企业的说法站不住脚。尽管如此，上法庭他也不敢凭经验。“开庭前一天的晚上，我自己写答辩要点，觉得很紧张，就把《工伤保险条例》翻出来，仔细对照法律，一条条记录下来，然后又串起来念了好几遍。再把企业可能会出现的其他观点也想想，感觉自己都有点儿像律师了。这么又‘温习’了个把小时，才上床睡觉。”

第二天，钱宗建走上被告席：“保安只要说明自己是在上班路线上受伤就行了，如果单位认为他不是在上班路上受伤的，那么单位应当举证证明。工伤认定时采取的是举证倒置原则……”

面对法律程序时，钱宗建一点不陌生，把企业方说得哑口无言。最后，法院当庭判决维持了一审的判决结果。

“上法庭应诉，有压力，但是也是好事。”钱宗建说，领导干部带头去接受司法监督了，公务员哪敢松懈？这对整个单位的依法行政，也是督促。

快报记者 马乐乐