

行政审判的被告就是当地政府以及行政机关,因法院受行政干预,审判阻力会更大。10年前被告败诉率占到30%左右,近年来有一些省份甚至只有2%。老百姓很难相信法院会顶住压力

新法有望破解“信访不信法”

本报讯(记者张伟杰)11月3日,最高法院行政审判庭副庭长王振宇透露,目前我国行政审判“受困突出”,导致原告(公民一方)胜诉率比较低。从被告(政府一方)败诉率比较,“10年前被告败诉率占到30%左右,近年来基本是10%以下,6%-7%的样子。有一些省份甚至只有2%。”

在当日全国人大常委会办公厅新闻局举办的行政诉讼法集体采访中,王振宇表示,这个问题形成原因非常复杂,但其中最

突出的还是目前审判体制不配套、审判体制不适应的问题。

“现在这种体制,人民法院实际上是受制于地方的体制。”王振宇说,“行政审判在这种体制下受困是最突出的,因为行政审判的被告就是当地政府以及行政机关,审理的行为就是政府所有的职能行为,这个阻力就会更大。这也是为什么行政审判在这些年来从数字上看越来越不好看的原因。”

他还介绍说,目前行政诉讼的上诉率是

最高的,申请再审率也是最高的,大概是民事和刑事的6倍或8倍,有一些地方甚至出现了凡是下裁定和判决的行政诉讼案件,件件上诉、件件申请再审。行政诉讼案件每年大概有13万件,每年到北京申请再审上访的13000多人次。“从这里就可以看得出来,现在体制的问题,已经导致行政诉讼的功能受到了很大的制约,很难正常地发挥出一审、二审的功能。在这种体制下,老百姓也很难相信法院会顶住压力,为老百姓主持公道”。

近年来,涉及行政争议的信访案件是400万到600万件,其中行政诉讼只有十几万件。

“从现在看这个数字,我们从中可以看老百姓的选择。老百姓为什么不走诉讼,而去走信访。”王振宇说:“司法公信力就是法治的生命线,这次四中全会已经把它提到这样一个高度了,这是一个关键的问题。在这种情况下,必须要改革。”

与会学者和专家表示,此次行政诉讼法的修改,强化了对行政机关的约束监督,针

对目前行政诉讼中的“立案难”、“审理难”、“执行难”困局,进行了诸多调整,法律实施后,对监督行政机关依法行政以及引导老百姓“信法不信访”将有积极作用。

他们同时提出,行政诉讼真正有效的实施,有待于司法体制改革的整体推进,让法院真正独立于行政机关,法院能够放心大胆地依法独立公正地进行审判。这个问题,还涉及到整个司法体制改革,所以在行政诉讼法中不可能完全加以解决。

工人日报 WORKERS' DAILY 法治周刊 Legal Weekly

责任编辑:张伟杰
新闻热线:(010)84151658
E-mail:zhangweijie1997@sina.com

未按法定程序决策要终身追责

本报讯(记者卢越)11月6日,国务院法制办公室副主任袁曙光在介绍关于深入推进行政立法,加快建设法治政府有关情况时指出,建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府,要求政府依法全面履行职能,依法行政就是政府正确地做正确的事。

袁曙光指出,全面正确履行政府职能要求行政机关必须坚持法定职责必须为,法无授权不可为,保证市场主体依法无禁止皆可为,依法全面履行好宏观调控、公共服务、市场监管、社会管理、环境保护五项职能。

政府立法是立法工作的重要组成部分,提高政府立法质量是建设法治政府的前提。袁曙光介绍,截至2014年9月底,我国已制定现行有效的行政法规737件,国务院部门规章2856件,地方政府规章8909件,政府管理在各个方面总体实现了有法可依。根据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》,将加强和改进行政立法制度建设。

袁曙光指出,建设法治政府,要健全依法决策机制。《决定》把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策的法定程序。“把这五大程序法定化,目的就是为了提高各级政府决策的科学化、民主化、法治化水平。如果各级政府没有按照法定程序来决策,造成重大损失,就要终身追究责任。”袁曙光说。

社区服刑人员已达73.1万人

据新华社电(记者陈菲罗沙)司法部副部长张苏军5日说,目前我国社区服刑人员已达73.1万人,从试点的2003年开始到现在,已经累计接收了211.3万人,社区服刑人员矫正期间再犯罪率一直处于0.2%以下的较好水平。

在国务院新闻办5日召开的新闻发布会上,张苏军介绍,社区服刑人员家庭生活正常,有利于社会稳定,取得了良好的法律效果和社会效果。社区矫正法的制定工作正在有序推进。

按照中央司法体制改革部署和国务院的要求,司法部在广泛调研论证、认真总结试点经验的基础上,起草了社区矫正法的草案送审稿,于去年2月份提请国务院审议。今年3月份,司法部会同国务院法制办、中央政法委牵头成立了由中央12个有关部门组成的社区矫正立法工作协调小组和草案审查工作专班,制定了工作方案,随后开展了立法调研,并对立法涉及的重大问题进行了研究论证。目前已经形成了重要的共识。

张苏军说,社区矫正是司法体制改革的重要内容,也是落实我国宽严相济刑事政策的工作。这项工作从2003年开始试点,2005年扩大试点,2009年在全国全面施行,目前已经进入了全面推进的阶段。今年8月,司法部会同最高法、最高检、公安部联合下发了关于全面推进社区矫正工作的指导意见、基本原则、主要任务以及一些措施。

最高法规范裁判中的财产执行

据新华社电(记者罗沙)最高人民法院5日公布司法解释《关于刑事裁判涉财产部分执行的若干规定》,进一步规范刑事裁判涉财产部分的执行,维护当事人合法权益。

司法解释规定,刑事裁判判处没收部分财产的,应当明确没收的具体财物或者金额;判处缴罚或者责令退赔的,应当明确缴罚或者退赔的金额或财物的名称、数量等相关情况;判处没收财产的,应当执行刑事裁判生效时被执行人合法所有的财产。

最高人民法院执行局负责人表示,没收财产,应当执行被执行人所有的合法财产,不得没收属于被执行人家属所有或者应有的财产。被执行人在共有财产中的应有份额,应当依据有关民事法律的规定确定。

这位负责人表示,没收财产,应当执行刑事裁判生效时被执行人所有的财产,对被执行人的现有财产实行一次性没收,不得将被执行人服刑期间或是刑满释放后所取得的财产予以没收,否则不利于被执行人刑满释放后回归社会,重新生活。

对被执行人的财产,如果刑事裁判没有认定为违法所得,原则上都应当推定为合法财产。执行机构应当严格依照生效刑事裁判所认定的事实和判项内容予以执行,不能以执代审。

本次出台的司法解释明确规定,执行没收财产或罚金刑,应当参照被扶养人住所地政府公布的上年度当地居民最低生活费标准,保留被执行人及其所扶养家属的生活必需费用。最高法执行局负责人表示,这是我国刑罚人道主义的体现,贯彻了“生道执行”的理念。

“官家”乱作为 “小民”好告了

——详解新行政诉讼法如何拓宽公民诉讼权利



本报记者 张伟杰

力关到笼子里了,是纠纷解决的好渠道。

【一】扩大受案范围

公民能够讨说法的权利更多了

受案范围有限是原来“民告官”立案难的原因之一。修改后的法律扩大了法院受理行政诉讼案件的范围,也就是说,过去有一些法院不管的案子,现在也管了。

比如行政机关滥用行政权力排除或者限制竞争,违法集资、摊派费用的,没有依法支付最低生活保障待遇或者社会保险待遇的,还有行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等的,都纳入到了行政诉讼的范围。

有学者评价称:有了这样的法律,就把百姓起诉的渠道拓宽了,把行政机关的权

此外,修改后的法律规定了一个“认为行政机关侵犯其他人身权、财产权等合法权益”的兜底条款,为公民权利预留了“口子”。

点评:

北京大学法学院教授姜明安对兜底条款的“一字之变”用“伟大”来进行肯定。

国务院法制办副主任夏勇表示,这对行政机构的要求就更高了,行政机构要进一步提高依法行政的水平,坚持严格规范公正文明执法,确保各类行政行为都能够经受法律的检验。

全国人大常委会法工委行政法室副主任童卫东认为,法律规定中用了一个“等”,从“等”里看出了微言大义,即有一些其他的权利都可以进来。他说:“我是这样认为的,‘人身权、财产权等合法权益’,确实是为以后扩大公民权利、保护提供了解释空间。除了这个‘等’以外,还有第二项,还可以受理法律法规规定的其他行政案件,这都是为未来扩大行政诉讼法律保护的范围提供制度空间。”

【二】改变立案方式

变审查为登记不给立案可起诉

现行行政诉讼法规定,法院接到起诉状,经审查,应当在7天内立案或作出裁定不予受理。这样的“审查”式立案,将大量案件直接挡在了法院门外,导致了“立案难”。为了畅通立案渠道,新法改为“人民法院在接到起诉状时对符合本法规定的起诉条件的,应当登记立案。对当场不能判定是否符合本法规定的起诉条件的,应当接收起诉状,出具注明收到日期的书面凭证,并在7日内决定是否立案。不符合起诉条件的,

作出不予立案的裁定。裁定书应当载明不予立案的理由。原告对裁定不服的,可以提起上诉。”

“对于不接收起诉状,接收起诉状后不出具书面凭证,以及不一次性告知当事人需要补正的起诉状内容的,当事人可以向上级人民法院投诉,上级人民法院应当责令改正,并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。”

点评:

全国人大常委会法工委副主任任信春认为,法院登记立案这条规定特别重要,她还透露说:“这一条是我们按照四中全会决定的精神连夜修改,也是跟最高法院密切地配合,在解决立案难这个问题上向前大大地推进了一步。”

姜明安教授对这条规定予以高度肯定,他说:“到法院告状不立案、也不作出裁定的,原告过去没有办法,把你推出去,你什么东西都没有。现在不立案、不裁定,规定可以到上级法院告状,上级法院自己受理、自己审理,或者指定其他法院审理,这点规定太好了。”

【三】完善管辖制度

跨区管辖、巡回法庭避免干预

现实中,往往是告哪儿的政府就在哪儿的法院起诉,这一做法,难以避免地方保护,由此出现了“审判难”。因此,行政案件管辖制度的调整是法律修改的一大焦点。

这次行政诉讼法修改调整了法院的管辖,对告县政府的案件统一由中级法院来受理;经最高法院批准,高级法院可以确定若干人民法院跨行政区管辖行政案件;最高法院还可以对行政案件进行巡回审理。

点评:

姜明安认为“跨区法院”的规定是此次修法最大的亮点。他举例解释道:“北京高级法院可以指定海淀法院受理西城区、朝阳区的行政案件。原来的規定只能是审一审案件,现在把第一审去掉,指定法院可以受理行政案件,实际上也可以受理第二审案件,就是基层法院,中级法院都解决了。经过一审、二审再不行的,可以到巡回法庭,可以摆脱地方干预、地方保护主义。”

【四】强化不执行判决责任

不执行判决拘负责人

“民告官”的官司难打,即便赢了,判决却常停在纸上成了“空文”,这就是“执行难”。为了扭转这一局面,新法规定,行政机构拒绝履行判决、裁定、调解书的,第一审人民法院可以在规定履行期限之日起,对该行政机构负责人按日处五十元至一百元的罚款;拒不履行判决、裁定、调解书,社会影响恶劣的,可以对该行政机构直接负责的主管人员和其他直接责任人员予以拘留。

点评:

姜明安说:“针对执行难,增加对行政机关注责人的责任,严格到可以拘留,这是空前地严格、空前地严厉。”

“对行政机构拒不执行判决的,原来一点办法都没有。”姜明安说,“现在加了三个办法:一是原来罚行政机构的,不痛不痒,现在改为罚负责人。二是不执行的要予以公告。在报纸上、在互联网上公布行政机关不执行,这比罚款还厉害。三是情节恶劣的,还可以拘留,这一般不会实行,但有一个威慑作用,一把剑悬在那里,基本上不用,但是能起到威慑作用。”

“淘宝式”行政服务能走多远?

新闻背景

日前,“青岛车管淘帮办”披露的数据显示,相比实体车管所,效率提高了90%。

去年5月27日,山东省青岛市交警支队车管所在国内率先将互联网便民引入社会公共管理领域,推出全国首家政务淘宝店铺——“青岛车管淘帮办”,方便网民群众在网上办理补领驾驶证、行驶证、机动车号牌等业务,通过第三方支付平台,实现了网上办理业务、在线电子缴费、物流配送到家、公开评价打分“在线一条龙”服务。

现在,“青岛车管淘帮办”一岁多了。从统计数据看,在一年的时间里,“淘帮办”共办理了2000余件“补办”业务。不仅工作效率大大提高,而且也得到了广大网友的关注与肯定。

据悉,目前国内已有10多个城市车管部门正联手开展“网上车管”服务项目,共享车管“淘帮办”等互联网创新技术资源,开展跨区域的互联网便民服务交流合作,使国内越来越多的网民群众从中受益。

然而,“淘宝式”行政服务模式能走多远?政务服务网与普通网店又有何区别?“青岛车管淘帮办”的行政服务模式能否在其他行政机关中大范围推广?运用这种方式又隐含哪些法律风险?

可行。

“青岛车管淘帮办”将行政许可虚拟化为“淘宝商品”上架的行为是否具有法律依据呢?根据我国法律规定“行政许可申请可以通过信函、电报、电传、传真、电子邮件等方式提出”。可见,“青岛车管淘帮办”的经营行为是有法律依据的。值得注意的是,虽然行政许可可以以往的“面对审批”、“面对面审批”的形式转化为“网上购买”、“在线支付”的便捷方式,但行政许可的审批条件并非因此而简化,行政主体仍需按照法律规定对申请材料进行形式和内容的双重严格审查,需要进行现场核查的仍需指派两名以上工作人员进行等。

从“青岛车管淘帮办”网店的“经营模式”来看,“买家”提出申请后,经“店主”依法审查后,作出准许或不予准许补领机动车行驶证、补办机动车号牌、补办驾驶证等特定活动的决定,后以邮寄方式颁发相关许可证或者证照,该行为性质属于法律上所规定的行政许

合。因此,“淘宝式”行政服务可结合实际情况,在依申请的行政行为中推广,如补办、更换工商执照等,以实现政务服务的信息化。

而那些法律有明确规定必须“现场办理”的行政行为,比如二手车过户以车辆实地检验为必要条件,类似的依申请行政行为不适用于淘宝式交易模式。依职权的行政行为如违章处罚、治安管理处罚等,系行政机关单方作出,其与淘宝店铺的交易方式相背,亦不适用于“淘宝式交易”。

政务服务类“淘宝店”或有三大风险

尽管“网上行政”方便快捷,但也面临着一些新的难题和法律风险。一方面,材料真实性的“审查风险”仍需防范。网上申请的材料提交形式大多为电子版、照片或者复印件,更容易出现行政机关因审查不严或虚假申请而作出错误许可。为规避审查风险,可借鉴司法网络拍卖的经验做法,引入实名制和保证金“双保险”制度,即申请人必须经过淘宝和支

付宝的实名认证(该认证需要提供身份证件照片),委托他人代办的需提交委托书原件。通过加强相关材料审核,避免虚假申请可能带来的不必要的损失。

另一方面,买家信息的“泄露风险”亟待解决。“淘宝式”行政服务区别于传统的面对面服务在于,申请材料信息的互联网环境下的电子化。互联网络安全直接影响着申请人实名信息、电话、邮寄地址,甚至是车牌号、驾驶证号等信息安全。店铺管理员、淘宝网和支付宝第三方、网络黑客等多方主体掌握“买家”信息,信息泄露风险远高于传统的行政机

关局域网内审批。

最后,相关证件的“邮寄风险”不容忽视。按照淘宝网统计,邮寄运输投诉占客户对店铺投诉总量的较大比例。邮寄过程中出现的丢件、错件、漏件等问题,势必影响到“淘宝式”行政服务的质量,而且重要证件等物品的邮寄风险可能给“买家”造成扩大性损失。

作者单位:北京市门头沟区法院



漫画 李法明

■ 张广付金

淘帮办的“商品”实为行政许可

从“青岛车管淘帮办”网店的“经营模式”来看,“买家”提出申请后,经“店主”依法审查后,作出准许或不予准许补领机动车行驶证、补办机动车号牌、补办驾驶证等“商品”,“买家”拍下“商品”在线支付后,车管所提供确认服务并快递发货,“买家”确认收货后可对其服务“商品”进行评价。从“交易”流