

民告官 为何告状可以胜诉难

■ 本报记者 张伟杰

被称为“民告官”的行政诉讼曾有三难——立案难、判决难、执行难。2014年修改的新行政诉讼法为破解“三难”写入了诸如立案登记制等很多新规定，然而，最高人民法院的行政审判工作情况报告显示，法律运行一年来，立案难的问题的确解决了，可审判中的“告官不见官”、原告败诉率高以及行政干预等难题依然存在。

11月3日，全国人大常委会分组审议最高人民法院关于行政审判工作情况的报告，常委会委员针对如何破解上述难题发出建议。

告官不见官规定“形同虚设” 建议将官员出庭纳入考核

民告官却“难见官”曾是行政诉讼的难题之一。从法律上约束行政机关负责人出庭作为2014年新修改的行政诉讼法一大亮点，规定得非常明确：被诉行政机关负责人应当出庭应诉，不出庭或者无故半途退庭，法院可以向他的上级行政机关和同级监察机关提出给予处分的建议，并且可以将他的行为向社会公布。

从理论上讲，这一规定的威慑力够大。然而，法律实施一年后，“告官不见官”的局面依然突出。

据范徐丽泰委员介绍，全国人大内司委的报告显示，贵州全省一审行政案件行政机关负责人出庭应诉的出庭率不足1%，内蒙古法院在2013年审批近2000件行政案件，行政首长出庭的只有8人次。

“民告官，但是见不到官，这不利于矛盾纠纷的解决。”陕西省人大常委会副主任安东介绍说，司法实践中，行政相对人对行政执法人员出庭有强烈要求，大部分案件的原告都提出了申请，据一些基层法院法官反映，大概有60%~70%的群众都提出行政执法人员的正

职或者副职出庭的要求，但行政机关负责人并不出庭，又不说明理由，影响了法律的权威性。

郑功成委员发出疑问：“能不能把行政机关负责人出庭应诉和提高判决执行力作为一种政治纪律来约束？”他说，如果像现在这样百分之零点几的出庭率，行政诉讼对于行政机关来讲是没有负担的，可以不出庭，判了以后也可以不执行，对行政机关不当行政而言，几乎没有成本，因此，应当提高行政机关不当行政的政治成本。

安徽建议国务院研究行政机关负责人出庭应诉的意见，对全国政府系统行政机关负责人出庭应诉作出明确规定，不能出庭应当向法院书面说明理由，无正当理由又拒不到庭的应有处理措施，并将出庭应诉纳入行政机关负责人的考核。

有的“官”败诉后就扣法院的分 建议行政诉讼案件由异地审判

最高人民法院《关于行政审判工作情况的报告》披露，行政审判的外部环境仍存在不少问题，比如，有的领导干部不能正确对待行政诉讼，不尊重群众诉讼权，不支持法院受理行政案件；有的行政执法人员不愿出庭、出庭不出声或不愿接受败诉结果；有的地方党政领导干部仍然公开插手行政案件，少数地区规定如判决行政机关败诉即对相关法院考核扣分……

“‘公正司法’怎么做到公正？”全国人大代表姚建民说，各级人民法院判决行政机关败诉5.9万件，败诉率为9.1%，也就是说民告官胜诉率9.1%，绝大部分还是民败官胜，行政诉讼是非常难，告状可以，能不能胜诉，这个很难，难在法院判案的难度上。

梁胜利委员建议深化司法体制改革。他说：“法官本身也有顾虑，政府败诉了，你的经费，你的项目，你的行政级别都在当地，大家都怕被影响，这是一个不敢公开而事实存在的体制问题。”

的因素。当前的司法体制改革解决了管理的问题，经费保障的问题，要加大这方面的推动力度。”

全国人大代表耿福能建议尽快形成行政诉讼异地审判。他说：“无论怎么变，我们社会已经形成这种习惯，当地审判肯定是民告官胜不了，也不会公平公正，至少60%或80%以上不会是公平公正的。”

陈光国委员说，推进行政案件管辖制度的改革成效明显，他举重庆的例子说，该市作为试点，近年来开展了交叉指定管辖和跨区域集中管辖的试点工作，跨区域审理的案件中行政机关的败诉率增加，“民告官”的胜诉率上升，当事人的反映是比较好的。

干预审判还理直气壮地说不是为个人建议省以下人财物统管防止地方干扰

行政诉讼是解决公民与政府争议的最后一道防线，在保障人权、监督行政机关依法行政方面作用巨大。

但实践中却存在诸多影响审判健康运行的理念，比如有的法院将是否得到某些地方领导的首肯作为评价案件社会效益的标准，并以所谓“社会效益”否定法律效果，不能坚守法治底线；有的在案件处理上抗不住干扰，顶不住压力，不敢严格司法等。

“行政审判相比刑事审判更加复杂，更加难以处理。”黄伯云委员表示，法院有很多难题，只保护一方不行，会出现问题，既要保护老百姓的利益，也要保障政府机关依法行政，要做好这项工作难度确实很大。

万鄂湘副委员长指出，行政审判现在面临的问题是审理难，在审理难方面主要面临的是体制问题。

“干预司法审判的案件不少，还理直气壮地说不是为了我个人，是为了行政机关权威性，地方涉及大量拆迁补偿问题的时候，法院也非常为难。”万鄂湘进一步分析认为，审理过程中，体制问题的纠结点还是因为改革措



最高人民法院《关于行政审判工作情况的报告》披露，行政审判的外部环境仍存在不少问题，比如，有的领导干部不能正确对待行政诉讼，不尊重群众诉讼权，不支持法院受理行政案件；有的行政执法人员不愿出庭、出庭不出声或不愿接受败诉结果……

图片来源：青岛新闻网

施没有到位，省以下人财物的统一管理还没有动。海事法院是省一级人大常委会任命的，基本上实行省以下统一管理，地方县市两级的行政机构想干预海事案件，基本上不可能。

铁路法院也是一样，全国30多个铁路法院，分两级，36个基层的，10来个中级铁路法院，北京和上海就是利用铁路法院的机制，把行政案件集中到铁路法院管辖。

万鄂湘认为“改革不要等，统一管辖的问题，要扩大试点。”现在的铁路法院可以改一个名字，或者最高人民法院作个指定管辖，就可以管起来了，这是很容易做的事情，不一定等。”

针对地域限制等行政审判中存在的诸多

问题，董中原委员建议建立若干中级法院规格的行政法院。

董中原委员说，设置行政法院在大陆法系的国家和地区是一种通行做法，应针对行政审判业务和队伍工作现状，撤销基础法院和中级法院中的行政庭，依照知识产权法院、海事法院的建制规格，在省会城市及主要中心城市建立若干中级法院规格的行政法院，全国范围内设置100个行政法院实现全覆盖。在一些交通不便地区，可以适度设置派出法庭。“这样可以集中行政审判力量，提高行政审判的业务能力，打破地域限制，对于破除当前行政审判工作存在的诸多问题，将会是一项治本的有效举措。”

八、北京高院民二庭原庭长陈海鸥过问案件案

2015年6月，时任北京市高级法院民二庭庭长陈海鸥违反规定，就请托人的请托事项，向不属于自己职权范围的相关办案人员打招呼。目前，陈海鸥已受到行政警告处分，并调离审判岗位。

九、江苏徐州人大常委会原副主任丁维和干预司法处理案

2010年9月，丁维和在担任徐州市贾汪区委书记期间，违规插手原彭城集团董事长孙某交通肇事案，指使孙某所在地政府出具证明，要求从轻处罚。2014年3月，丁维和因涉嫌违纪违法问题，由纪检部门立案查处。目前，孙某交通肇事案经指定无锡市惠山区检察院审查起诉，已移送无锡市惠山区法院审理。

十、上海浦东新区检察院原书记员刘一定过问案件案

2014年7月，上海市浦东新区检察院书记员刘一定受浦东新区商务委徐某的请托，向本院参与办案人员打探徐某涉嫌违纪违法案情。2014年9月，原南汇区房屋土地管理局原局长张某因涉嫌严重违纪违法问题被审查，刘一定又接受张某亲属杨某的请托，向本院同事打探案情，干扰案件办理。目前，刘一定已受到行政记大过处分，并被免去书记员职务。

十一、北京丰台区检察院法警队法警李朝阳过问案件案

2015年5月，北京市丰台区检察院法警队法警李朝阳受某亲戚之托，为该亲戚之子涉嫌强奸案向本院侦查处承办人电话询问案件进展、是否可以递交调解书等情况，并指使该亲戚与被害人达成赔偿协议。目前，李朝阳已受到行政记大过处分，并限期限调离。

十二、云南昭通市维稳办副主任彭泽高插手具体案件处理案

2010年，时任昭通市彝良县委政法委书记的彭泽高要求县公安局、检察院成立联合调查组，对已经二审审结的5岁儿童邓某触电伤害民事赔偿案件进行刑事侦查，导致该案生效判决被推翻，代理律师刘某被追究刑事责任，4名证人被羁押。2013年11月，有关部门根据群众反映线索对该案进行了调查处理。目前，该刑事案件已得到纠正，邓某民事赔偿案件已进入再审程序。下一步，有关部门将依纪依法严肃追究有关责任人的责任。

“劫匪富豪”的亿万财产该被剥夺吗？

■ 罗 佳

2015年10月27日上午，河南省郑州市公安局宣布，1999年12月5日郑州特大抢劫银行案告破。

16年前，在郑州城市合作银行管城支行中药城储蓄所内，5名犯罪嫌疑人持枪闯进储蓄所，重伤2人，抢走200余万元，并顺利逃脱，整个抢劫过程持续不到5分钟。

这一旧案被侦破后最令人意料不到的是，靠着当年抢劫银行得来的“第一桶金”，犯罪嫌疑人之一石某混得风生水起，经营着房地产、商贸、休闲农庄等项目，已是身家过亿的富豪。

违法所得与违法收益之分

如今，这位亿万富豪被抓捕，他所拥有的财产在法律上属于什么性质？靠抢劫发家致富得来的财产会被没收还是该如何依法处置？

石某被抓获时所有的财产可分为以下几类：一是石某在抢劫银行前所拥有的合法财产，以及用该合法财产在银行存储的利息收入，以及用该合法财产在银行存储的利息收入，以及用该部分钱款存储在银行发生的法定孳息；三是石某抢劫银行后用分得的赃款进行房地产投资、商业贸易投资等经营活动赚的钱，包括房屋升值产生的收益、有价证券投资产生的收益等。

本案中，第一类财产无疑是合法的，依法应当予以保护。第二类和第三类财产都是石某抢劫来的赃款及利用抢劫后的财产投资经营所产生的收益。但第二类财产具有稳定增值性，石某只要将抢来的钱财存储在银行里，



就能定期获取利润，不用承担风险。而第三类财产是石某通过投资经营的行为获得的，在此过程中，石某既付出智力劳动和体力劳动，又要承担投资经营失败的风险，即第三类财产是带来收益还是亏损情况不确定。

广义的违法所得包括狭义的违法所得和违法收益。狭义的违法所得，是指犯罪分子通过违法犯罪行为直接取得的财物，石某抢劫银行得来的钱，就属于狭义的违法所得。违法收益，是指犯罪分子通过违法犯罪行为获得财物继而使该财物增值和使用该财物经营而获得的收益，石某把抢劫银行的钱存储在银行获得利息，以及从事房地产开发、商贸项目等投资经营活动获得的财产，便属于违法收益。

投资经营所赚利润是处置难点

刑法第64条规定，犯罪分子违法所得的一切财物，应当予以追缴或者责令退赔；对被害人的合法财产，应当及时返还；违禁品和供犯罪所用的本人财物，应当予以没收。没收的财物和罚金，一律上缴国库，不得挪用和自行处理。此外，《最高人民法院关于刑事裁判涉

财产部分执行的若干规定》第10条对赃款赃物及其收益如何处置也有明确规定。

其中，追缴是指依法剥夺犯罪分子因实施犯罪行为所获得的一切财物，将其收归国库，使犯罪分子恢复到实施犯罪行为之前的财产状态，作为一种综合司法活动，追缴包括采取对财物的强制措施，如查封、扣押、冻结、搜查、扣划等。

本案中，在处置石某当下的财产时，应首先考虑被抢银行的损失填补，使银行的经济损失得到弥补或是降到最低。不仅要如数返还当年银行被抢钱款数额，还要计算出银行从1999年至2015年的16年间，利用该笔被抢劫钱款可期待盈利的数额，一并返还给银行，最大限度地保护银行的合法权益。

其次，石某利用抢劫钱款存入银行获得的利息收益，属于违法所得，依法应当追缴，归收国库。对于这一部分收益的处置，异议不多。但是对于石某抢劫银行分得钱款后进行房地产投资、商业贸易投资等经营活动赚的钱，应当怎么处置，众说纷纭。难点在于无法计算区分这些经营投资收益中，有多少成分是用合法钱财所为，又有多少成分是用抢劫来的钱财所为。由于这种不确定性，如果将其全部追缴，可能侵犯犯罪嫌疑人合法财产。

所以，在无法计算非法财产与合法的私人财产的具体数额时，不宜将石某抢劫银行分得钱款后进行房地产投资、商业贸易投资等经营活动赚的钱一律推定为非法财产，应当谨慎、依法处理。

再次，石某利用抢劫钱款存入银行获得的利息收益，属于违法所得，依法应当追缴，归收国库。对于这一部分收益的处置，异议不多。但是对于石某抢劫银行分得钱款后进行房地产投资、商业贸易投资等经营活动赚的钱，应当怎么处置，众说纷纭。难点在于无法计算区分这些经营投资收益中，有多少成分是用合法钱财所为，又有多少成分是用抢劫来的钱财所为。由于这种不确定性，如果将其全部追缴，可能侵犯犯罪嫌疑人合法财产。

所以，在无法计算非法财产与合法的私人财产的具体数额时，不宜将石某抢劫银行分得钱款后进行房地产投资、商业贸易投资等经营活动赚的钱一律推定为非法财产，应当谨慎、依法处理。

“法亦有情”家属可保留生活所需财物

石某利用从银行抢来的钱投资了多处房

地产项目，而这些房屋被不知情人士通过合理价格、以合法程序公开购买，对于这部分房屋，法律上应该如何确定归属呢？应不应该认定为石某违法所得而一并追缴？本案中，应当适用“善意第三人”法律制度，承认不知情的第三人对从石某处购买的房屋享有所有权，这一方面保护了不知情人的合法权益，另一方面维护了市场交易的安全性和稳定性。

另外，即使要依法追缴石某的财产，也应当给石某的家人保留日常生活所依存的财产。我国刑法第59条规定：“没收全部财产的，应当对犯罪分子个人及其扶养的家属保留必需的生活费用。在判处没收财产的时候，不得没收属于犯罪分子家属所有或者应有的财产。”对于其家人，不论人数多少，应当体现出“法亦有情”的一面，为他们保留日常生活需要的房屋和财产。

至于石某的财产最终如何处置，还有待案情进一步揭示和法院审理才能有定论。但可以确定的是，石某的财产中，合法财产部分肯定会被受到法律保护，而违法所得部分则应当依法追缴。

(作者单位：北京市石景山区法院)



300

网店刷单老把戏何时付出新代价

消费者发现网购“宝贝”名不副实，维权手段往往仅限于要求退换货，有的还要遭受商家无理刁难、推诿扯皮。而无良卖家的违法成本几乎为零，不但电商平台的监控趋于疲软，也鲜见行政监管执法“上线”介入网购领域。

■ 符向军

“双11”即将来临，网购成为近期热点。一些商品自称是“热销单品”、“全网销量第一”、“钻石买家最爱 Top1”，其销量和好评率往往高于其他同类商品。但记者调查发现，一些商品的质量与高销量和好评率往往不成正比，好评和销量都是虚假买家通过虚假交易“刷”出来的。(11月3日《北京青年报》)

就法律规制来说，网店“空空买”、刷单造假行为一般会面临行政和民事法律责任，工商、物价、质监、食药等职能部门可以根据其违法情形，作出相应的行政处罚，包括罚款、没收违法所得、吊销经营资质，或者要求电商平台封号、关闭违法网店等。

广告法要求商家营销宣传应该真实合法，不得作夸大虚假宣传，欺诈、误导消费者，否则就是虚假广告。虚假广告、虚假交易营造出的虚假繁荣，误导、吸引不明真相的消费

者进行“跟风”式网购消费，不但侵害了消费者的合法权益，也构成了对其他守法、诚信经营商家的不正当商业竞争行为。去年3·15实施的国家工商总局《网络交易管理办法》第十九条也明确规定，网店“刷单”等做法属于不正当竞争行为，工商部门可以对商家进行查处，竞争对手也可以进行举报。

而根据消费者权益保护法和《网络商品交易及有关服务行为管理暂行办法》的相关规定，电商平台对网店刷单造假等损害消费者合法权益的行为，在明知或应知的情况下，未采取必要制止措施，如停止网络交易平台服务等，依法应承担连带赔偿责任。

但就现实看，消费者发现网购“宝贝”名不副实，并不如网店刷单宣传那样“好评如潮”，甚至大失所望时，所行使的维权手段往往仅限于要求退换货，还要贴上部分退快

递费，有的还要遭受商家无理刁难、推诿扯皮，许多消费者经不起折腾，干脆委曲求全、自认倒霉。而无良卖家的违法成本几乎为零，不但电商平台的监控趋于疲软，日常监管和对消费者举报投诉处理不力，也鲜见行政监管执法“上线”介入网购领域，对违法经营的网店采取行政处罚措施。同时，即使有消费者留下售后差评，也会被刷单的“好评如潮”淹没无影无踪，甚至还会遭受无良商家的“呼死你”电话骚扰。

由此可见，网店刷单造假盛行不衰，平台监管、行政监管和消费维权的疲软羸弱，是重要原因。只有让不良商家为其违法行为付出沉重代价，触及其“痛点”，才能真正遏制依法经营的网店刷单造假乱象。一方面，电商平台要切实依法

履行监管责任，完善技术监控手段，积极受理买家举报投诉，对不法网店进行扣分、降级乃至封号、关闭等处理；另一方面，行政监管部门要与时俱进，改变传统的线下执法模式与习惯，主动介入网购交易平台，提高不良商家的违法成本，对其形成足够的法律威慑。唯有多措并举，强化监管，严惩违法，才能避免消费者合法权益被不良商家“刷爆”。(作者为江苏丹阳市人民法院法官)

