

民告官能“见官”渐成常态 PDF转换可能丢失图片或格式，
建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/452/2021_2022__E6_B0_91_E5_91_8A_E5_AE_98_E8_c36_452278.htm

民告官能“见官”渐成常态 引子 行政诉讼法出台17年 搭官民平等对话平台不易

“我国多种社会矛盾出现了较为明显地向‘官民矛盾’转化的趋势，其标志是行政诉讼案件的激增。”中国社会科学院政治学所研究员房宁如是说。1990年，行政诉讼法开始实施。对于老百姓来说，无论最后是否能胜诉，要化解“官民矛盾”首先就得有一个官民平等对话的平台。“民告官，先要见到官。”行政机关的负责人能出庭应诉，这成了公众的期待。然而，真正要把原告与被告、官与民的台子搭得一样高，这并不是一件容易的事。15年前，江苏某基层法院受理了一起“民告官”案件，因为在传票的“受传人”一栏里写下了区领导的名字，法院的负责人就受到指责。在法院判决区政府一审败诉后，法院院长遭到严厉批评，随后被调离。在上世纪90年代中期，湖北省还曾出现过原告在庭审期间被公安机关带走的事情。1997年依法治国基本方略确定后，这种状况开始发生变化。1998年6月，陕西合阳县政府、法院联合下发了实施意见，提出了行政机关负责人出庭应诉制度，当时曾在全国各地引起热烈讨论。2002年到2003年，辽宁省沈阳市、广东省深圳市和浙江省温州市先后出台关于行政领导出庭应诉的文件。但对于全国大多数地方来说，2004年之前，在行政诉讼中，行政领导出庭应诉，尤其是行政机关的主要负责人出现在被告席上的场面仍然是凤毛麟角。12月19日，国务院常务会议部署加强市县依法行政，提出要加强

依法行政教育，大力提高市县府工作人员依法行政的意识和能力。来自一些法院和政府法制办的调研显示，民告官案件中，行政领导出庭应诉的比例越来越高，已渐渐成为一种常态。出庭，不仅仅是上级领导的口头要求，更成为一项明确的制度。有关专家认为，行政领导在行政诉讼中出庭应诉，是提高依法行政意识和能力的具体措施，因为“一次出庭可能等于上十次普法课”。“考核”给领导们画了“硬杠杠”“十年建成法治政府。”2004年3月，国务院《全面推进依法行政实施纲要》出台，从全国范围来看，自那时起“民告官难见官”的现象真正开始发生转变。2004年以后，作为建设法治政府的一项举措，各地陆续出台了行政机关负责人出庭应诉制度的规定。在江苏省，到今年9月，13个地级市中已经有11个地级市的党委、政府出台专门文件，实施行政机关领导出庭应诉制度。2006年，浙江省杭州市实施了行政首长出庭应诉的暂行办法。而湖北省政府也在关于加强行政复议和行政应诉工作的文件中，要求各级行政领导积极出庭应诉。全国各地都陆续动了起来。目前，各地的规定有的以政府规范性文件的形式出台，有的以人大决议的方式出台，但内容指向都很明确：行政领导要积极出庭应诉，尤其是要求“一把手”要带头。在有的地方还对出庭比例画了“硬杠杠”。江苏省在对“法治江苏”合格县市区的考核中，提出实行行政机关法定代表人或分管领导出庭应诉制度，如果出庭率达不到50%，就要扣3分。今年9月，在浙江杭州市出台有关规定一年之际，杭州市政府法制办的一项调研显示，杭州市各级部门共发生一审行政诉讼案件406起，开庭审理336起，按规定应由行政首长出庭112起，各部门领导实际出庭91起，

其中“一把手”出庭49起，分管副职出庭42起，出庭率达81.25%。一次出庭可能等于上十次普法课“行政领导出庭，矛盾化解的机会往往更大。”浙江省宁波市中级人民法院进行的一项调研显示，2006年10月1日到今年6月30日，宁波市审结一审行政案件中，有行政机关负责人出庭的案件，经协调后原告主动撤诉的占案件比例的45%，这一比例比没有行政领导出庭应诉的案件高8个百分点。按照法院的分析，原告撤诉往往意味着化解了心中的积怨，接受行政机关的具体执法行为、消除与行政机关的矛盾对抗直至实质性的解决。“一次出庭可能等于上十次普法课。”北京大学法学院教授姜明安说，在行政诉讼中，行政领导出庭应诉有利于领导了解政府依法行政中的问题，把握相应行政争议的症结所在，及时化解矛盾，解决纠纷；有利于体现领导亲民和关心群众疾苦的工作作风，改善政府在人民群众中的形象；还有利于提高行政审判的权威，增强老百姓对“民告官”的信心。姜明安认为，对于原告人数众多的共同诉讼案件，土地征收、房屋拆迁等涉及一个地区或一个领域广大群众切身利益的案件、涉及政府重大决策合法性案件和涉及政府官员重大腐败嫌疑的案件等尤其应该出庭应诉。最高人民法院常务副院长曹建明说，行政领导出庭应诉不仅具有积极的法治意义，而且对于增强行政机关的诉讼意识和应诉能力、提高审判质量与效率、妥善解决行政争议、提高执法水平等，都有重要的作用。对此，人民法院应当给予肯定和支持。虽然制度日渐完善，行政领导们也大都按照要求去尽力出庭应诉，但在一些人心目中，对于这种制度的质疑仍然存在。“没有法律依据，出庭应诉是形式主义。”这是比较集中的两个观点。“胜

诉败诉不只是下属的事，也是领导的事。如果你败诉赔钱，这个钱是老百姓纳的税，你怎么能不闻不问、无动于衷呢？”姜明安教授认为，法律虽然没有规定行政机关领导必须在行政诉讼中出庭，但是行政机关领导作为相应行政机关的法定代表人，其出庭应诉是理所当然的。而对于形式主义的质疑，姜明安认为，形式与内容是统一的，是否能够有实效关键在于领导出庭的态度，如果不是真心诚意地解决问题，这种态度当然是非常有损政府公信力的。庭上学诉辩庭下学依法行政 杭州市政府法制办在对出庭应诉制度出台一年的调研显示：“在一些行政领导出庭应诉的案件中，庭上往往是由其他代理人与原告‘交锋’的多，行政领导或说的少，或仅仅‘陪坐’。同时，宁波市中级人民法院的调研也显示，52%的行政机关负责人的庭审实质参与度不高。”姜明安认为，参与度不高，原因有二，一是出庭并非自觉自愿；一是应对诉讼的能力还不行。而目前为了应对出庭应诉的需要，各地专门针对行政领导进行的出庭应诉培训的次数正在增加。“两天的培训，原计划140人，后来来了150多个。”今年4月，在江苏省南通市法制办举办的一次培训班上，当地行政机关的负责人学的主要内容就是如何更好地出庭应诉。法制办提供的出庭应诉诉辩技巧提纲上写道：“行政诉讼答辩要求的是‘面面俱到’，不能忽略任何问题，同时，还要求具有针对性，不能像平常作报告那样可以无限扩展或者任意发挥。”在南通类似的培训已经进行了多次，对于这里的行政领导而言，大到提交证据，小到语言方式都有涉及，法律知识和诉辩技巧成了大家的必修课。“学应诉也不仅限于庭审中的诉辩技巧。”今年年初，杭州市劳动和社会保障局局

长在一起工伤案件出庭应诉后，感到今后要着力提高农民工工伤保险参保率的问题，将此列入了工作重点，增加工伤保险扩面指标任务，在建筑行业首先实行农民工参加工伤保险的办法。姜明安说，对于行政机关的领导们来说，当他们将要出现在行政诉讼的被告席时，应该做三件事：其一是好好学习法律，避免在法庭上露怯；其二是正确对待原告，不要在心里把他们视为“刁民”，要多想想如果事情落在你头上，落在你亲人头上，你心情会如何；其三是通过行政诉讼，反思本地本部门在依法行政中存在的问题，切实加以解决。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com