

[优秀论文]：行政审判的困惑及对策探索 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/485/2021_2022__5B_E4_BC_98_E7_A7_80_E8_AE_BA_c122_485002.htm 《行政诉讼法》

从1990年10月1日正式实施以来，已经走过了十七年的风雨之路。这部以“民告官”为基本特征的法律不仅开创了一个新的审判领域，而且从法律意义上讲，也开创了一个新的时代。它意味着民主政治的大跨度飞跃，为我国的现代化建设注入了新的生机和活力。笔者试图在执法环境、行政执法、行政立法、行政诉讼、人民法院等方面，揭示行政审判实践中存在的问题，并在对策上略作探讨。

一、行政审判与执法环境

行政审判制度实施十几年来，取得了明显成效，这是不容置疑的。越来越多的党委、人大和政府越来越重视对公民、法人或其他组织的合法权益的保护，越来越多的行政机关工作人员也改变了怕当被告、怕败诉的心态，较为注重自己的法制形象，能够自觉接受群众和人民法院的监督。但是，我国毕竟是一个具有几千年封建社会历史的国度，就全国而言，许多地方的行政审判执法环境还没有得到根本改善：

- 1、从原告方面看，行政管理相对人在自己的合法权益受到行政机关及其工作人员侵害时，能不能及时起诉，是人民法院启动行政审判的前提。许多公民由于文化水平低，法律意识浅，运用法律手段保护自己合法权益的能力很弱，怕打不赢官司，更怕行政机关报复，普遍存在不愿告、不敢告、不会告的现象。
- 2、从被告方面看，行政诉讼中行政机关是恒定的被告人，由于行政机关权力、地位的特殊性，从一定意义上讲它是行政审判能否真正运作的关键。由于多年的人治影响

，行政机关及其工作人员中民主和法制观念还比较淡薄，对行政审判有着强烈的抵触情绪。3、从审判机关看，普遍对行政审判工作比较敏感，存在胆怯心理。除了主观上一些法官政治素质不高，不敢大胆审判外，客观上，人民法院的独立审判地位与现行体制存在很大矛盾，很难实现审判权的真正独立。4、从领导方面看，在我国目前这种体制和诉讼制度下，党委领导、人大监督对《行政诉讼法》的贯彻执行显得非常必要，并已成为法院行政审判能否顺利进行的重要条件。从以上分析不难看出，行政审判的执法环境不仅仍然很恶劣而且改善起来也非常困难。在改革现行法院体制中，应当建立在最高法院领导下的专门行政法院，这不仅有利于改善行政审判所面临的执法环境，也有利于行政审判工作的开拓和发展。市场经济越发展，行政法规就越多，行政执法范围就越广，行政纠纷也就会越多。随着行政机关的依法行政，行政申请执行案件也越来越多。所有这些，由法院行政庭来接纳将会力所不及，发展下去势必影响行政法制建设。现在法院本身就受地方政府的控制，以行政庭来进行司法监督，实际难以做到，建立专门的行政法院十分必要。

二、行政审判与行政执法 随着社会主义民主和法制建设的发展，依法行政已成为我国现代化建设的一项迫切要求。但是，法律的执行到位并不像法律的颁布那样容易，两者的距离相当明显。依法行政、依法办事、依法行使权力和履行义务，仍未成为人们的主导意识，在一些地方和部门，执法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法、有令不行、有禁不止的现象还很严重。目前这种行政执法的现状，对贯彻落实《行政诉讼法》的立法意图带来了很大的破坏性和冲击性，主要表现在以

下几个方面：1、党政不分，以党代政，行政责任主体错位，导致法律责任不落实。只有行政部门才有资格当行政诉讼的被告，而有的行政部门为了规避行政责任，以党委部门的名义下达文件，行使职权，致使损害公民、法人或其他组织合法权益的行政责任难以落实。2、行政自由裁量权失控，作风粗暴，法随言出，使行政审判处于撤不掉、拉不下的尴尬境地。在行政审判中，由于行政自由裁量权的自由度较大，常使法院陷于两难。3、政府机关在调解、裁决、复议中不严格按照法定程序，做到公正、合理、高效，加大了行政审判的难度，由于经过了政府机关的调解、裁决和复议，人民法院在行政审判中就往往多了一层顾虑。而一些政府部门为了维护自己的权威，在法院判决原告胜诉后，往往无端指责甚至刁难法院。为了确保行政执法的严肃性，从有利于行政审判的角度考虑，就应当抓好三个方面：第一，围绕社会主义市场经济体制的建立，进一步改革现行的政治体制和经济体制，切实解决党政不分等问题。第二，控制行政自由裁量权，要解决行政自由裁量权存在的合理性与被滥用的可能性的矛盾，就必须承认行政自由裁量权并不是任意裁量权，必须受到一定的约束，将其控制在适度的范围内。第三，加强对行政权力运行的程序制约。第四，全面加大政府法制的力度。

三、行政审判与行政立法

行政立法是行政审判的必然前提。《行政诉讼法》第52条规定：“人民法院审理行政案件，以法律和行政法规、地方性法规为依据”。然而，在法律体系日趋完善的今天，行政审判却常常是有法难依，反映出行政立法中存在的一些不容忽视的问题：1、行政立法与权力机关立法失衡，降低了行政审判在执法上的统一性和严

肃性。现在，行政立法与权力机关立法呈倒三角运行状态，法律滞后于法规，法规滞后于规章，规章不成熟，就先制定规范性文件。须知，法律形式的层次越低，人们对法律的期望值也就越低。由于行政执法中较多地依据较低形式的法律，行政审判也就自觉不自觉地沦为地方或部门的工具。

2、地方立法中有越权立法、与法律相抵触的现象。越权立法，属于立法体系中应予监督制止的事项，但由于立法的监督机制不完善，这种状况依然存在，容易导致行政审判误入歧途。因为只要它作为一项未废止的法律存在，就应当作为行政审判的适用法律，至于地方立法中与法律相抵触的现象，虽可以不作为定案的依据，但无疑增加了行政审判的难度。

3、一些行政法律法规中，部门色彩过浓，不利于在行政审判中平衡执法。由于一些部门性法规大多由各部门起草，经国务院批准生效，因而在这些法规中不恰当地强调了部门利益，表现为一些关键性内容缺乏操作性，留下空档，行政自由裁量权过大，给合理性审查造成困难，在罚款、收款的内容上有增加的趋势，在行政程序上不严格，规避审查等等。行政立法上的混乱，直接导致行政执法上的混乱，严重影响人民法院的行政审判工作。要改变这一状况，最理想的就是编撰一部统一的行政法典，但是现在条件尚不成熟。为此要在今后的立法工作中注意以下几点：第一、对现有法律进行整理，该存的存，该废的废，确保法律的权威性。第二、启动立法的监督机制，严格控制地方立法的数量和调控范围，提高立法的档次和质量。第三、加强和完善行政立法程序，强调民主性、公正性和公民的参与，广泛搜集意见，草案登报讨论。在重视草拟制定工作的同时，还要加强和完善备案、

修改、清理、撤销等程序。第四、在立法内容上要充分体现平衡精神，使行政法在实现其监控政府权力，保障相对人权利，提高行政效率，促进社会公正等多重价值目标的过程中，统筹兼顾，平衡协调各种可能相互冲突的因素。从支持行政审判的角度看，行政立法应充分注意以下几个特点：民主性。行政立法要更加注重于行政民主化和公民权利的保障。比较两大法系的行政法律制度可以看到，以强调管理、效率为特色的大陆法系行政法与以强调控权、民主为特色的英美法系行政法，正愈来愈呈现出相互接近、相互融合的趋势，这种发展趋势，反映了行政法作为特定的社会关系的调整器，必须适应社会本身的发展。系统性。有人讲，立法乱在行政立法，行政立法又乱在规章上，这话不无道理。当前，在统一、开放、规范的社会主义市场经济体制下，建立一个结构严谨、层次分明、完整统一的行政法体系已成为迫切需要。要完成这个浩繁的工程，不仅要求建立一个将一般行政法原理与部门行政法理论相结合、基础理论与应用理论相结合、并与其他法律学科衔接统一的科学的理论体系，而且要在研究方法上实现科学化。操作性。保障管理相对人的合法权益，不应当只理解为事后救济，还有一个事先预防的问题。没有在事先预防中设定规范的、操作性较强的程序，也不利于事后救济的依法进行。从侧重于权利保护的思路出发，行政程序主要包括行政许可、公开、时效、执行、处罚等方面。

四、行政审判与行政诉讼

《行政诉讼法》作为行政审判的基本程序法，一方面对行政审判的积极开展起到了重要的奠基和保障作用，开创了审判权制约行政权的崭新机制，较好地纠正了行政违法行为，保护了公民、法人和其它组织的合法权益，

促进了行政机关依法行使职权。另一方面，由于行政诉讼法本身的原因和执行中的不当理解和把握，在行政诉讼实践中，也发现了一些值得商榷的问题：1、重维护、轻监督。维护和监督行政机关依法行使职权，是行政诉讼法对行政权的两种职能作用，既要维护行政机关依法行使职权，又要监督和制约行政机关违法行政，其目的是一致的，就是为了保护行政管理相对人的合法权益。但在各级法院中较为普遍地存在重维护、轻监督的现象，具体表现为对行政诉讼案件受理少、审理少、判决少，不敢依法大胆审理和判决，而热衷于办理非诉行政执行案件，办理中缺乏必要的审查。2、以审理范围代替定案范围，限制案源。受案范围是指哪些行政争议当事人有权起诉，人民法院应当受理；哪些行政争议当事人不享有提起行政诉讼的权利，人民法院不予受理。而审理范围是指人民法院已依法受理的案件，在审理时的范围界限，即审查什么，什么不应由法院去审查。3、司法权代替行政权。《行政诉讼法》规定，对违法行政行为可做出撤销或变更的判决，但在对变更权的行使上，有不慎重的情况。往往导致对行政权的代替。同时，对于行政机关不作为的诉讼案件，判决其在一定期限内履行时，往往过于生硬，取消了行政机关按照法律规定进行审查的权力。4、在审查行政机关的自由裁量行为时有简单化倾向。《行政诉讼法》规定：行政处罚显失公正的，可以判决变更。对行政自由裁量权是合理使用还是滥用，抽象地说，不容易说清楚，但只要联系行为产生当时当地的社会环境和背景，联系法律的原则范围和行政管理相对人的具体情况，一般是可以进行具体分析并正确判断的。但在行政审判中，往往有简单化的倾向，或把行政机关的自由裁量权理解为随意

裁量权，只要在自由幅度内一概予以维持；或把行政机关的自由裁量权演绎为司法机关的自由裁量权，随意变更。

5、对《行政诉讼法》的有关规定理解不一致，导致行政审判的不统一。

6、忽视诉讼效益。现代法学一个引人注目的发展方向，就是从单线追求公正原则，转向公正与效益并重的轨道，而行为审判中对这一方面重视不够，对一些事实清楚，涉及“撤销判决”和“变更判决”交叉的行政处罚，不少法院不是直接予以变更，而是判决撤销和重作，由于判决执行中的问题，往往达不到理想的审判效果，反而给法院增加了不必要的诉累。

五、行政审判与人民法院《行政诉讼法》实施以来，人民法院作为开展行政审判工作的主体，努力发挥法律的功能，对我国社会主义民主政治建设、社会主义市场经济体制的建立、行政管理的法制化，行政效率的提高以及社会的稳定，做出了积极的贡献，有效地维护了“改革、发展、稳定”的大局。但是，由于这样那样的原因，人民法院在行政审判中的主体作用还没有充分发挥出来，表现在：一是工作发展不平衡的状况日益突出，不少法院受案数一直没有大的突破，甚至大幅度下降。二是消极地看待执法环境的影响，盲目屈从于外界的压力，不敢依法大胆审理，影响了执法的严肃性。三是不注重行政审判人员素质的提高，造成少数案件质量不高，给行政审判工作带来不良的影响。四是少数法院因利益驱动，给行政审判庭定指标、搞创收，出现了行政庭办理经济案件或民事案件的现象。应当看到，随着社会主义市场经济体制的逐步建立和改革开放的不断深入，人民法院的行政审判工作将面临更加有利的发展趋势。各级法院要不等不靠的抓住这一有利时机，提高认识，增强信心

，总结经验，克服不足，严肃执法，大胆开拓，把行政审判工作推向一个新阶段：1、增强政治责任感，强化中心意识和
服务观念，加强行政审判工作，是建立社会主义市场经济体制的需要，是建设有中国特色社会主义民主政治的需要，是实现党和国家中心工作的需要。各级法院和广大行政审判干部必须充分认识在新的历史时期行政审判的重要地位和作用，切实增强责任感、使命感和光荣感，充分发挥行政审判调整经济行政关系的职能作用，促进社会主义市场经济的发展，充分发挥行政审判监督，维护依法行政的职能作用，促进行政机关提高依法行政的水平，充分发挥行政审判协调官民关系的职能作用，维护社会稳定，在工作中要强化为党和国家的中心工作服务，为社会稳定和发展提供服务，为建立社会主义市场经济体制服务的意识，把政治责任感和服务意识贯穿于行政审判工作的始终。2、严肃执法，努力工作，树立行政审判工作的权威。人民法院能否做到严肃执法，这不仅关系到法院的声誉，而且关系到社会主义法制的权威，各级法院必须进一步增强严肃执法意识，把严肃执法作为行政审判工作的核心来抓。在行政审判中坚持严肃执法，最基本的就是切实尊重并保护当事人的诉权，今后应把保障当事人的诉权、解决受案难和判决结案少等问题当作严肃执法的关键环节来抓，以对党和人民、对国家法律高度负责的态度，忠诚地履行自己的职责，切实做到依法受案，及时审理，公正裁判，严格执行，树立法制的权威，维护法律的尊严。3、以内促外，改善执法环境。“凡为外所胜者，皆内不足也；为邪所夺者，皆正不足也”。改善执法环境的关键是改善内部执法环境，改善内部执法环境关键在法院领导。各级法

院领导应积极支持行政审判庭和下级法院主持正义，秉公办案，勇于顶住来自外部的压力和干扰。同时要在工作中处理好严肃执法与善于执法的关系，处理好依法独立审判与接受领导和监督的关系，处理好监督与支持的关系，逐步推动外部环境的改善。

4、认真研究解决新情况和新问题。行政审判是一项新的工作，行政法又是一个体系庞杂、数量博大、变动较多的法律体系，实践中的新情况、新问题层出不穷。特别是在新旧体制的转换过程中，许多习惯性做法与法律不符，群众反映的问题比较多，为了更好地实现行政诉讼立法的目的，促进行政执法规范化、法制化，各级法院有必要广泛了解各级行政执法部门的执法程序和执法状况，这样既有利于充分发挥行政审判的职能作用，也能及时发现行政机关执法中的问题，并提出司法建议，把执行党和国家的政策与贯彻实施《行政诉讼法》统一起来，促进执法水平的提高和行政审判工作的发展。

5、加强行政审判队伍建设。只有建立一支高水平的行政审判队伍，才能坚持严肃执法、高质量地完成行政审判任务。建议各级法院按照《法官法》的要求，把那些既有法学理论知识，又有审判实践经验，素质高、业务精、作风硬的同志充实到行政审判庭，并通过举办培训班、以会代训、组织听审观摩等多种形式经常进行业务学习，不断提高他们的政治素质和业务素质。

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