新京报
2012年3月17日 星期六

中国关注

中国人民大学中国行政法研究所递交《行政诉讼法》修改建议稿

“民告官”应扩大受案范围

本报讯 昨天，来自中国人民大学中国行政法研究所的消息称，他们已将《行政诉讼法》修改建议稿正式报送全国人大常委会法工委、最高人民法院、最高人民检察院和国务院法制办，以便为《行政诉讼法》的修改提供参考。

之前北京大学宪法与行政法研究中心已将其《行政诉讼法》修改建议稿递交给全国人大、最高人民法院和国务院法制办。据悉中国政法大学等高校法学院也正在起草各自的《行政诉讼法》修改建议稿。

全国人大去年启动对《行政诉讼法》的修改，全国人大和最高人民法院曾组织的《行政诉讼法》修改专家座谈会。这些法学专家希望在《行政诉讼法》修改过程中提供自己的意见和建议，以便为这部法律的修改起到更好的促进作用。

“人大版”《行政诉讼法》修改建议稿提到，用“行政争议”替代“具体行政行为”，北大版的修改意见稿，用“行使行政职权的行为”替代了“具体行政行为”。对此，人大法学院教授，人大版《行政诉讼法》修改建议稿课题组主持人莫于川称，“行政争议”这个提法更加宽泛，有更大的包容性，为扩大受理范围服务。

北大法学院副院长，北大版《行政诉讼法》修改建议稿课题组成员沈岿则表示，“行使行政职权的行为”除了将“具体行政行为”纳入受案范围，包括规章以内的其他规范性文件也能纳入行政诉讼受案范围内。

莫于川 人大法学院教授，人大版《行政诉讼法》修改建议稿课题组主持人

沈岿 北大法学院副院长，北大版《行政诉讼法》修改建议稿课题组成员

■ 建议亮点

● 一审法院级别做出调整，如果能设巡回法院或专门性行政法院就更好。这并没有把现行制度废除，但能起到排除行政干预作用。

● 依照现行法律，规定期限内不履行判决，要裁定行政机关按日处以50至100元的罚款，建议处罚额度提高到按日处500至1000元。

● 授权法院公布不履行判决、裁定、调解书的行政机关的名单、主要负责人姓名等。

● 对行政机关主要负责人或直接责任人给予处罚，能将责任落实到具体的人身上。同时可对他们处以不超过全年工资罚款。

——人大法学院教授，人大版《行政诉讼法》修改建议稿课题组主持人莫于川

■ 同题问答

保证法院公正行使审判权

新京报：从修改的迫切性上讲，现行《行政诉讼法》需修改的地方应有怎样的排序？

莫于川：这部法律的运行是靠着大量的司法解释在起作用，要说不修改也能运作下去，但有很多不合理的地方没完全解决。从紧迫性上说，有很多问题需同时加以解决，包括行政诉讼的审判体制、受案范围、诉讼程序和保护私权利约束公权力的基本品格得以体现等问题。

在行政诉讼中，法院权威性还没完全树立起来，对行政机关约束力度还不够，还可能受到行政机关干预。

在受案范围一定要扩大的问题上，大家认识比较一致：要给更多的法定权利给予保护，能纳入司法机关解决范围，比如知情权、受教育权。诉讼程序方面，过去有不完善的地方靠司法解释来完善，其中有些在合法性和正当性方面显得不足，比如说诉讼时效，现在规定在三个月内提起诉讼，这显得有点短促，我们建议一年的诉讼时效。

维护私权利约束公权力应作为这部法律最基本的目的，这次修改应在保护私权利和约束公权力进一步加大修改力度，行政机关及其工作人员如果不依法行政就应该承担更大的风险和责任。

沈岿：我觉得最迫切的还是怎么保证法院如何独立公正地行使审判权，我们认为法院独立公正地行使审判权是行政诉讼法修改的第一需要，其他的技术性问题都可以通过规则的改善帮助法院审理案件。

现在法院审理行政案件时不仅受到来自行政机关的干涉，而且还受到来自其他方面的明显的左右或不正当干涉，不能独立依法公正审判。

行政诉讼受案范围应扩大

新京报：在这部被称为可以保证“民告官”的法律修改意见稿里，“人大版”提到，用“行政争议”替代“具体行政行为”，北大版的修改意见稿，用“行使行政职权的行为”替代“具体行政行为”，这之间有怎样的区别吗？像“限购”措施，以及公民很多行为需要“实名制”是否有机会进入可诉范围？足协篮协这样的协会组织的行为能不能纳入其中？

莫于川：我们主要考虑是“行政争议”这个提法更加宽泛，有更大的包容性，为扩大受理范围服务。包括与行政管理和行政职权，行政职责的履行的行为所引发的纠纷。像足协篮协具有公共管理职能，具有一定的行政授权，他们的行为也可以因为这个表述纳入其中。过去认为“行政行为”，包括“具体行政行为”和“抽象行政行为”是只有行政机关作出的行为，这样的表述就有局限性。

沈岿：“行使行政职权的行为”范围肯定超过“具体行政行为”，“行使行政职权的行为”除了将“具体行政行为”纳入受案范围，包括规章以内的其他规范性文件也能纳入行政诉讼受案范围内。

“限购”和“实名制”都属于抽象行政行为，都属于“红头文件”，一方面红头文件包括规章可进行附带审查，就是有一个具体行政行为以后，这种具体行政行为是依据规章或其他规范性文件来做出，当事人就可提出这个规范性文件或规章是违法的，以此为由进行附带性审查。

此外还可直接提出审查，规范性文件或规章，公布之后不用经过具体行政行为，已经对公民合法权益构成损害，这种情况下可直接向法院提出规范性文件存在违法问题，法院可审查这些文件或规章是否存在违法问题。

具体行政行为，往往在理论上不包括事实行为，比如说行政机关在采取强制性措施时实行了殴打，这在法律上是明令禁止的，但这不是传统上所指的具体行政行为，所以用行使职权的行为可将殴打、虐待包括进去。

■ 观点争锋

新京报：“北大版”为了强调行政诉讼中的法院独立行使审判权，特别将“不受行政机关、社会团体和个人的干涉”删掉了，理由是保留这一内容的话，会给其他机关或任何政党和组织干涉留有余地，“人大版”为什么选择保留？

北大宪法与行政法研究中心主任姜明安：北大版本中最具意义的一条修改意见是将现行《行政诉讼法》第三条第一款“法院依法对行政案件独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉”的表述改为“法院依法对行政案件独立行使审判权”。

“独立行使审判权”意味着不受任何干涉，如果除了行政机关以外，其他任何机关都可以对法院审判权进行干涉，除了社会团体，其他任何政党、组织都可以对法院审判权进行干涉，就不叫“独立行使审判权”。

在很多情况下，法院所受干涉多是某些不依法行政的地方领导干部，特别是“一把手”通过地方党委及其政法机关直接或间接影响司法机关实施的。

沈岿：删去“不受行政机关、社会团体和个人的干涉”不是说法院的审判权可以受到干涉，而是说，除了不受行政机关、社会团体和个人的干涉，其他国家机关、政党和组织也不能干涉法院独立行使审判权。

在现有的中国体制下，应提高行政案件的审级，一审案件应该有中级人民法院管辖，基层法院受到各种各样的约束，没有办法独立公正地行使审判权。中级人民法院则能相对独立公正一些，二审就到了高级人民法院了。

莫于川：北大的专家观点有他们的想法，也指出了有这条内容的局限性。但法律是这样的，私权利，法无规定可以行，公权力，法无规定不能行，虽然其中没有写“政党组织和人民团体”，但不意味着它们就可以干预。其实多写一个“等”字就好了，不一定要删掉，原来的条文写了，修改后不写了，会给人一定的误会——“现在可以干预了吗？”

本版采写 本报记者 郭少峰

责编 肖义强 图编 田铮 美编 俞丰俊 责校 何燕