



■ 关注焦点

去年7月,“行政首长应诉制”在北京平谷区全面推开。一年里,党政机关行政首长应诉率,由原来的2.45%上升至75.68%。平谷成为北京行政首长出庭应诉率最高的区县。

国家行政学院教授竹立家说,目前只有江苏、北京平谷等极少数地区公布了应诉率。

而平谷的目标则是,让行政首长出庭应诉率达到100%。

新京报记者 王姝 北京报道



去年11月,平谷区夏各庄镇镇长赵为民出庭应诉。

平谷区法院供图

平谷“民告官” 行政首长应诉超七成

平谷区“行政首长应诉制”实施一年,今年应诉率升至75.68%,前5月仅有一起政府败诉案件

8月8日14时25分,平谷区法院内,离开庭只有5分钟,平谷区大兴庄镇副镇长柴琛从旁听席站起,走向被告席。坐在原告席和第三人席上的大兴庄镇两名村民,看着他替下原本已坐入被告席的镇政府工作人员。

当天,这起“民告官”案正式开庭。

去年7月,“行政首长应诉制”在平谷区全面推开至今恰满一年。一年里,党政机关行政首长出庭应诉率,由原来的2.45%上升至今年的75.68%。

行政首长出庭应诉是指行政诉讼中,被诉行政机关的法定代表人或主持工作的负责人或分管负责人要出庭应诉。今年北京“两会”期间,北京市高院院长池强指出,2011年行政诉讼案中,行政机关负责人出庭应诉案件同比增加了3.5倍。

平谷区已成为北京行政首长出庭应诉率最高的区县。

法院院长的心思

8月8日这起“民告官”案是今年对大兴庄镇政府的第一起行政诉讼案。按平谷区规定,本年内首起行政诉讼案出庭应诉者必须是行政首长,否则,行政机关的绩效考核就会受到影响。

作为平谷区行政首长出庭应诉制的背后推手,平谷区法院院长赵军深知难度。

2010年,北京市高院对基层法院的一项参考性考核指标称:行政审判一审案件,被告主要负责人出庭应诉率达5%。

赵军觉得5%很低。可2005年至2010年,区法院共审理了204件行政案件,其中,行政首长出庭应诉5件,仅为2.45%。

“民告官不见官”赵军想

改变这个局面。

但“行政诉讼法”没有规定行政首长必须出庭。只有国务院发布的《关于加强法治政府的意见》和北京市政府发布的《关于进一步加强本市行政应诉工作的意见》提出了倡议。

法学界对此也存争议。一方认为,行政首长出庭应诉可提高机关的依法行政水平;更有利权力制约,还体现了法律面前人人平等。

但另一方称,诉讼程序专业性很强,要求缺乏法律教育背景的官员出庭有损司法效率。更大的隐患在于,审判长的行政级别往往不及行政首长,在审判过程中是否能做到只认法律,不认首长。

“只认法律,不认首长,是我们法院能做到的。”赵军说,近五年,平谷区“民告官”案上升,需要行政首长出庭给百姓“熄火”;而且,领导出庭应诉“培育”的是整个行政机关的依法行政素质。

但平谷全区的领导干部,尤其是区委、区政府班子,会不会认为行政首长出庭应诉制是给自己上“夹板”?这一想法能不能成,赵军心里也没底。

跟平谷区区长张吉福沟通前,赵军甚至还想好了措辞怎么去说服区长。但没想到,张吉福的回应很干脆,“做,马上开始筹备”。

2010年底,平谷全区16名乡镇长、2名街道办事处主任、33名政府机构行政首长并不知道,一张把他们拉上被告席的网,已经张开。

区长主动坐上被告席

去年,王辛庄镇小辛寨村三名村民,认为区政府不该为某养殖基地颁发国有土地使用权证,把区政府告上

了法庭。去年6月案件开庭时,原告村民一抬头,看到被告席上的人很像平谷区区长张吉福,仔细再看,没错,正是在电视上看到过的区长。

“火儿立马就消了一半儿”,这名村民后来说。

问到出庭原因,张吉福在接受媒体采访时说,行政诉讼中,政府出庭一般都是由代理律师来做,但作为现在的行政负责人,应该有法律意识,这是对法庭的一种尊重。“区长带头参加应诉,让大家感受法律面前人人平等,提高政府依法行政水平。”

区长坐上被告席,对平谷50余名行政首长的震动更大。“‘红头文件’印发后还有不少人观望。可区长当了被告,不少人感慨,这回是动真格了。”平谷区法院行政庭庭长张海成说。

以张吉福出庭应诉为分界线,从去年7月开始,“一府一院”精心设计的倒逼机制,开始向全区党政机关行政首长“施压”。

夏各庄镇镇长赵为民就是其中一位“受压”的行政首长。去年8月,镇政府强拆了一处占道食杂店,店主起诉政府,但赵为民没想到会跟店主对簿公堂。

去年11月初,开庭前10天,主审法官跟赵为民接

洽,要求他出庭应诉。“我问法官是不是必须出庭?法官说‘必须’。”赵为民有些犹豫,但“区长都坐被告席了,我也没什么好说的。”

开庭当天,店主看到他,笑了,说“镇长还真来了”。

赵为民事前做了充分准备,备齐了送达强拆告知书的照片、强拆现场录像等资料。亲自应诉后才知道,庭审如此复杂,赵为民还记得,庭审时,店主方一些言辞有些过激,他一直告诫自己,只陈述事实,保持心态平和。

“爱面子,怕露怯”

8月8日下午,庭审整整持续了两个半小时,两名村民和所聘请的律师的目光经常集中在柴琛身上,但他始终一言未发,由律师来应对。

对庭上没发言的原因,柴琛说,镇长生病住院,作为分管副镇长他必须出庭,可没有时间详细了解案情,所以由律师代表政府发言也是对法庭和原告的尊重。

一年以来,总有些行政首长没有出庭。

一起镇政府被诉案,镇长说工作太忙,最后派一名“相关负责人”出庭。但这名负责人不了解案情,庭审时几次冷场。平谷区法制办主

任王东日忧虑,如果领导只出庭不出声,那形式就大于实际意义。但那些党政机关行政首长真是因工作忙无法出庭,哪些又是以工作忙为借口?难以甄别。

据平谷区法制办统计,今年1至6月,平谷法院开庭审理37起“民告官”案件,有23.32%行政首长未出庭,原因有被告是市级行政机关,不受平谷区文件约束;第二,双方庭前达成和解;最后是行政首长遇突发事件。第三种情形中包括那些以工作忙为借口逃避开庭的人。

近年,平谷区“民告官”案以拆迁纠纷等居多。一名负责上述事务的区委办局负责人说,他所在的部门,被诉率远高于其他部门。从去年7月至今,他以“出差”、“到市里开会”等理由,躲了一年。

赵军做过调研,行政首长不愿出庭还是因“爱面子,怕献丑、露怯”。他要打消行政首长的“怯场”心。

去年下半年开始,所有“民告官”案件开庭时间以方便行政首长为原则,开庭前一天,办案人要提供电话提醒服务;结案前,办案人要跟双方当事人沟通,争取通过行政协调化解纠纷;还要邀请应出庭未出庭的行政首长,旁听其他行政首长出庭。

前不久,三四名一直避而不见的行政首长主动提出,再遇被诉,肯定出庭,张海成说,他们之前不愿出庭的一些案子通过行政调解结案,这让被诉机关领导很感激,觉得法院给他们留了面子。

政府胜诉多的担忧

今年前5月,平谷法院统计,全区仅一名应诉的行

政首长遭遇败诉。

国家行政学院教授竹立家担心,如果政府胜诉多败诉少,可能引来一些人对行政首长应诉制“作秀”的质疑。

低败诉率也让赵军担忧:对那些没办法调解,甚至是政府败诉的案子,难免有行政首长不愿应诉。

但两个月前,区长张吉福主动要求在一起政府败诉可能性大的案件中出庭应诉。

“区长败诉说明,当‘官’没依法办事,就要承担后果,同时告诉百姓,纠纷和不满有讲理的地方”。赵军说。

其实,跟区法院相比,区政府在推动行政首长出庭应诉上更强势。

今年开始,平谷区《行政诉讼工作规则》执行,北京16区县中,平谷区是唯一一个对行政首长出庭应诉率提出硬性指标要求的区县。

据悉,确因特殊情况不能出庭,须在开庭前,向法院提交书面说明;所在机关被诉相关工作人员都要旁听。

这样,坐在旁听席的下属和被告席上的领导都有压力。

北京大学宪法行政法研究中心副主任王锡梓说,在中国,行政首长出庭应诉制的价值在于“符号”效应,这个“符号”能放射出多大光环,则取决于当地政府行政首长的重视程度。这是我国目前的执政现实。

他说,敢于披露行政首长出庭应诉率的地区,都制定了制度化“红头文件”,出庭应诉率跟绩效考核挂钩。“事实表明,推行的关键是依法行政的魄力和理念”。

赵军很期望,能以“区长败诉”效应推进平谷区的目标:行政首长出庭应诉率达到100%;在依法行政能力提升的前提下,行政诉讼案件败诉率低于10%。