

对话

法学讲堂

行政诉讼法有望年内启动修改

如何让行政官司不再难打

对话嘉宾:北京大学法学院教授、北京大学宪法与行政法研究中心主任 姜明安

主持人:本报记者 殷泓



是自通过和施行以后的第二次修改。这样,我国三大诉讼法中,现在就只有行政诉讼法自通过和施行以后从未修改过。

有望引入公益诉讼制度

记者:据您了解,此次修改将涉及哪些方面?修改的重点和难点在哪里?

姜明安:这次行政诉讼法修改有大改、中改和小改三种方案。我个人认为,目前可能性最大的方案是“中修”,其内容主要涉及五个方面:

一是扩大行政诉讼的受案范围。现在行政诉讼受案门槛太高,范围太窄,不仅抽象行政行为进不了法院,大量涉及受教育权、劳动权和政治权利等各种非人身权、财产权的具体行政行为也进不了法院。

二是提高行政诉讼的管辖级别。现在大家都感觉到一般行政案件,特别是涉及及县级政府、县级公安机关等的案件,均由导致种弊弊端,引发不少社会矛盾。

三是建立公益诉讼制度。修改行政诉讼法,引进公益诉讼是必要的,但必须有严格限制。因为行政诉讼在本质上毕竟是行政法律救济制度,而不是行政法监督制度,行政法监督的职能主要由行政监察机关、审计机关和其他有关行政监督机关以及人民代表机关行使,法院

依现行行政诉讼,本来属于受案范围,但有的法院就是不立案。不仅不立案,还不给你一个书面裁定,实际上剥夺了当事人的起诉权和上诉权。这次修改行政诉讼法,可考虑增加一条规定,法院不予受理当事人提起的行政诉讼,必须作出不予受理的裁定。下级法院不作出裁定的,当事人可到上一级法院起诉,上一级法院应责令下级法院作出裁定或作出是否受理的裁定。

五是增加行政诉讼的判决形式。现行行政诉讼的判决形式只有4种:维持判决、撤销判决、履行判决和变更判决。这四种形式显然不能满足现行行政诉讼实践的需要;对于某些违法行政行为和不作为,既不可能撤销或变更,也无法要求其再履行,而只能确认违法或无效,因此应增加确认判决。另外,对于原告提出的撤销被诉行政行为的请求,原行政行为虽合法但存在瑕疵的,法院不能适用维持判决。因此,应增加驳回诉讼请求判决。

完善制度设计解决“民告官”难

记者:长期以来,人们普遍认为“民告官”难,胜诉更难。打行政诉讼官司,费力不讨好。您认为,此次修改应当如何从程序设计上进一步保障“民告官”的权利,让行政诉讼官司不再难打?

姜明安:要有效保障“民告官”的诉讼权利,主要应注重行政诉讼3个环节的制度建设完善:一是受案范围和立案。受案范围我在前面讲了。现在立案的问题也很大;许多案件



行政诉讼法修改草案将于今年提交全国人大常委会审议,此次修改是该法实施20多年来第一次修改。图为湖北十堰书店里销售的《中华人民共和国行政诉讼法》。

4月底举行的十二届全国人大常委会第二次会议通过了2013年的立法工作计划。按照该计划,行政诉讼法修改草案将于10月提交全国人大常委会初次审议。这也意味着继刑事诉讼法、民事诉讼法修改后,被称为第三大诉讼法的行政诉讼法修改有望正式提上议事日程。

那么,此次修改行政诉讼法有何意义?将涉及哪些方面?如何保障“民告官”权利顺利实现?针对这些公众关注的话题,本报记者专访了长期研究行政诉讼法的北京大学法学院教授、北京大学宪法与行政法研究中心主任姜明安。

有助于顺畅官民争议解决的法律渠道

记者:现行的行政诉讼法于1989年4月4日由七届全国人大二次会议通过,自1990年10月1日起施行。此次修改是该法实施20多年来第一次修改,您认为有何意义?修改的背景是什么?

姜明安:行政诉讼法制定和实施之时,我国市场经济体制尚未正式确立,法治和人权尚未入宪。由于时代的局限,该法当时确立的规则、制度以及这些规则、制度所基于的理念与我国当下民主、法治和改革、发展的现实多有不适应之处,以至于导致种弊弊端,引发不少社会矛盾。例如,许多行政行为,如抽象行政行为、内部行政行为、涉及公民政治权利、劳动权、受教育权等行政行为,即使严重违法,侵犯了公民、法人或者其他组织的合法权益,因行诉法明确将之排除在行政诉讼受案范围之外或未将之明确列入行政诉讼受案范围之内,受害人也不能向法院提起行政诉讼,而只能到处上访。正因为如此,近10年来,许多全国人大代表、政协委员、法学专家、法律实务界人士,特别是人民法院的法官不断呼吁对现行行政诉讼法进行修改。一些行政法学者已陆续向全国人大常委会提交了多份行政诉讼法修改专家建议稿,最高人民法院也起草了法院系统的修改建议稿。

此外,2012年3月、8月,全国人大及其常委会分别通过了关于修改刑事诉讼法、民事诉讼法的决定。这两大诉讼法均

编者按 不久前,个别辩护律师在庭审中用带有“云录音”功能的手机直播庭审“实况”,被法院依法予以处理。司法与媒体、舆论的关系,始终是经久不衰的话题。在这个人人拥有平板电脑、智能手机的时代,重新检视这一话题,无疑具有新的意义。本期《法治》刊登这篇文章,与读者一同探讨,在自媒体时代,如何实现司法与媒体的良性互动,促进提升司法公信力。

自媒体时代,法院须主动回应网络舆论

□ 胡道才 王静

自媒体是指私人化、平民化、普泛化、自主化的传播者,以网络为手段,向不特定的多数或者特定的个人群体传递信息的新媒体总称。由于在聚合社会舆论方面具有其他媒体无可比拟的巨大影响力,自媒体已经成为司法公共事件最为主要的发酵场和爆发地。

新刑事诉讼法司法解释以及法院法庭规则(征求意见稿)均明确规定,诉讼参与人未经许可不得以博客、微博、短信等方式转播庭审“实况”。显然,如果无条件地许可诉讼参与人利用自媒体直播庭审,将会给其歪曲事实、不当制造舆论压力以干预司法独立等提供便利。但这并不说明司法权的运作与自媒体的不相容性,恰恰相反,司法需要适应信息技术的发展,而自媒体为提升司法公信力提供了全新的机会和平台。

近年来,我国司法机关为提高司法公信力做出了种种努力,但这些努力累积起来的公信力几乎被一些司法公共事件摧毁殆尽。民众和媒体对社会报道的“负面信息偏好”使得少量涉及司法的负面信息被网络不当放大。同时,由于转型时期不完善的司法本身也在不断地生产负面司法信息,这两个原因使司法公信力在网络空间中缺乏位置,网络中充斥着有损司法公信力的不利信息。

对此,司法机关除了要加强自身的制度建设以减少负面信息的产出外,在发生司法公共事件时,应当尽快回应网络舆论,通过合法的、制度化的应对措施,消解司法公共事件给司法公信力所造成的负面影响。

第一,以公正、独立司法为根本,理性对待网络民意。司法民主化是法治社会的一个基本要求,但司法民主化不是网络审判,网络民意不能决定裁判结果。法院不是一个民意机构,没有能力甄别网络民意的真实性,无论是在合法性条件还是技术性条件上都不能将公众意见作为裁判依据。尤其是自媒体上网络水军和营销账号铺天盖地,无人能够精确地区分有效信息和无效信息。因此,法院必须坚持严守法律规范,审慎对待“民意”,不能将所谓的“民意”作为裁判的标准。

第二,以制度化救济为依归,警惕非规范化应对。司法公共事件一旦发生,当事人法院必然面临强大的舆论压力,在应急状态下可能会做出一些过度的反应,比如在事实尚未查清的时候,就对承办法官进行不当的惩戒,强制当事人调解、说服当事人撤诉、向受害人家属许诺高额补偿等以达成息事宁人的目的。法院的这些非常举措,往往会在客观上坐实网民对法院的“有罪推定”,使网民更加坚信司法腐败的广泛存在。因此,在司法公共事件中,对于确属错案的,必须通过公开的二审程序、审判监督程序、死刑复核程序等制度纠错程序予以纠正。对于不属于错案的,则必须严格依法裁判,注重对裁判结果的充分说明。如果承办法官确有错误,必须在查清事实的基础上按照法官法、人民法院工作人员处分条例等规定予以处理,非规范化的“纠错”行为或许短期内可以迅速平息舆论,但这种非规范手段严重违背了法治的逻辑,对司法公信力的损害是长远的。

第三,及时公布权威信息,遏制网络谣言蔓延。当真相缺席时,谣言就会不胫而走,公共危机事件中,谣言往往起到推波助澜的作用。在应对司法公共事件时,法院应在第一时间公布相关事实真相,除涉及当事人隐私、国家秘密、商业秘密等不能公布的以外,应尽可能多地公布信息。发布信息时,要严格遵守危机处理信息发布的原则:(1)以我为主提供情况;(2)尽快提供;(3)提供全部情况。自媒体时代信息传播的主动权与被动权网络等规定予以处理,非规范化的“纠错”行为或许短期内可以迅速平息舆论,但这种非规范手段严重违背了法治的逻辑,对司法公信力的损害是长远的。

第四,加强沟通和对话,积极引导舆论方向。在公布信息的基础上,法院还应当对网络上的观点进行正面的回应,对错误的观点进行批驳,为正确的观点进行辩护。如果法院在网络中不发出自己的声音,网络舆论极有可能出现“一边倒”的情形。此外,自媒体通过“关注”、“被关注”这一功能,很容易将分散的网民组织成一个个立场相同或相近的群体。此时,法院必须通过各种方式发出权威的声音,以避免网络舆论的极端化。在任何司法公共事件中都有对话和沟通的必要,沟通和对话可以形成共识,强化社会认同,避免网络舆论向极端化、非理性化方向发展。

第五,加强与传统媒体和网络博主的联系,把握议程设置主动权。自媒体给普通网民提供了一个可以平等自由讨论的平台,但正由于自媒体平台上的平等性,法院也并不掌握更多的话语权,在应对司法公共事件时,即使采取了各种正确的应对措施,但如果缺乏话语权,所有这些措施的影响力将大打折扣。因此,需要与那些受关注度高的网络博主和传统媒体进行沟通和联系,通过他们把司法机关的意见和信息发布出去。

在自媒体时代,传统媒体的影响力虽然较以前有所削弱,但仍然具有较强的议程设置能力。因此,在自媒体时代切勿忽视传统媒体的影响力,而且相对于自媒体而言,传统媒体的公信力也更高。受关注度高的网络博主一般也被认为相对于普通网民而言,更具理性,在公共事务发言上更为谨慎,如果司法机关能够与其真诚沟通,通过他们为司法机关发声,对处置司法公共事件无疑具有积极的意义。

在人类历史上,自媒体第一次将公共领域空间拓展到整个社会生活的所有角落。法院在立足于法治主义立场的同时,必须适应媒介生态的时代变化,对网络舆论给予足够的重视,妥善应对司法公共事件,唯其如此,方能有效提升司法公信力。(作者单位:南京市中级人民法院)



自媒体时代,法院应当化被动为主动,及时公布权威信息,遏制网络谣言蔓延。

声音

“诈弹”事件何以一再上演之解析

□ 周芳洁

近日,各大机场频繁受到虚假恐怖信息威胁,导致航空公司航班降停或者重新安排。近年来,航班“诈弹”事件一再上演。细究多起令乘客胆战心惊、航空公司焦头烂额的航空“诈弹”事件,为何屡禁不止,甚至还愈演愈烈?尽管“诈弹”事后也均被证明是“虚惊一场”,但对航空业和乘客造成的损失却是巨大的。为何“诈弹”事件会频发?为何“诈弹”事件制造者频频挑战法律的权威?为何法律在“诈弹”事件中不能发挥其应有的作用?笔者认为主要存在以下原因:

一是违法成本低导致类似事件频发。在梳理近年来处理类似事件的结果时可以发现,我国刑法的打击力度较小。目前,国内对恐吓航班行为一般判刑1年半到4年,罚款1000元到2000元。而美国的一个州,类似行为最高可以判刑20年,罚款10万美元以上。我国法制宣传力度较小,之前的许多案例查到最后,往往发现是个人为了泄私愤。而这些人并不了解,恐吓航班

的行为是非常严重的行为。司法机关在处理类似案件上的力度较小,“违法成本低是违法分子频频以身试法的重要原因之一。”对此方面应当民事、刑事、行政三者合一,加大恐吓者违法的成本。

二是法律规定不明确导致类似事件频发。实际上,我国对航班“诈弹”虚假信息威胁进行处罚,并非没有法律依据。根据刑法第291条规定,编造、故意传播虚假信息罪应处以5年以下有期徒刑、拘役或者管制;造成严重后果的处以5年以上有期徒刑。如司法部认定“造成严重后果”,处以有期徒刑的上限最高可达15年。但法律规定的“造成严重后果”并不明确,界定不明确,导致此类案件“三低”难题:即刑期规定低、罚金数额低、量刑结果低。我国刑法及司法解释尚未对故意编造虚假信息罪“造成严重后果”作出具体规定,“诈弹”事件发生后,航班返航、降停或延误造成的经济损失如何界定?由此导致的机场秩序混乱、航班调整等损失又如何衡量?

乘客因此受到的惊吓、甚至损伤如何评估?这些情况要达到多大程度才能算是“造成严重后果”?这些都迫切需要相关法律法规作出具体界定。只有真正按航班因“诈弹”威胁造成的损失和影响严惩肇事者,才能有效制止这种恶劣行径。

三是航空安全评估体系的不完善。面对威胁,有这样一条潜规则:宁可信其有,不可信其无,万一出了事,谁也不敢负责任。事实上我们对于航空安全威胁事件的反应甚至近乎神经质,只要是接到威胁信息,不问真假,统统采取只有红色威胁情况下才能采取的安全保卫措施,人为造成航班不正常,劳民伤财,各方都深受其苦。这充分暴露出了主体责任缺位、工作机构分散、工作方式简单被动、评估体系结构性缺失等深层次的问题,体现出我们在航空安全威胁事件的评估反应体系的构建和完善上,还处在一个“粗放经营”的阶段,因此完善航空安全威胁事件评估反应体系迫在眉睫。