

11月28日下午3时,郑州市中级人民法院第十法庭,一起市民不服路边停车被罚而引发的行政诉讼案件(俗称“民告官”案件)正在进行二审,坐在被上诉人席上的是郑州市公安局交通警察支队第五大队教导员海洲。
这本来是一起普通的案件,但因为它是《郑州市人大常委会关于加强全市审判机关行政审判工作的决议》审议通过后,我市法院审理的首起行政机关首长出庭应诉的行政案件,因而具有了不一般的意义,吸引不少媒体到场。
《郑州市人大常委会关于加强全市审判机关行政审判工作的决议》到底有着怎样引人注目的内容?它的出台对于郑州的行政审判工作有着怎样的意义?

“告官不见官”成为常态

行政审判是宪法和法律赋予审判机关的重要职责,依法做好行政审判工作,对于推动社会主义民主法制进程,促进行政机关依法行政,建设法治政府,切实保护公民、法人和其他组织的合法权益,具有不可替代的作用。
但长期以来,我国相当多行政官员对“民告官”抱有偏见,不愿意当被告,认为出庭应诉是件很丢面子的事情,因此千方百计地阻碍法院独立进行审判。在一些基层法院,行政诉讼立案都很难。即使成功立案,行政机关首长出庭应诉的也是少之又少,“告官不见官”的现象成为常态。

郑州亦不例外。为了改变“告官不见官”的怪相,郑州市政府曾于2009年出台了《郑州市行政应诉工作规则》,明确规定单位“一把手”在几种情况下要出庭应诉:本单位当年发生的第一起诉讼案件;上级机关要求出庭应诉的诉讼案件;法院建议出庭或旁听的诉讼案件;人大代表、政协委员参加听审的诉讼案件;案情重大复杂,对本单位行政执法活动将产生重大影响的诉讼案件;应诉机关法定代表人认为需要出庭应诉的案件等。

但不少法官坦言,这一规则的执行情况并不理想。多起行政诉讼案件中,当事人见到的都是有关部门的代理律师或一般工作人员。甚至有原告拿着郑州市政府的红头文件,要求被告行政首长出庭,但行政机关首长仍拒不出庭的情况。不少当事人觉得行政机关的一把手并不重视老百姓的诉讼,对立情绪大,一些原本案情简单、矛盾轻微的案件从一审到二审甚至再审,反反复复,矛盾愈发激烈。

与一些政府部门对“民告官”案件的“冷淡”形成鲜明对比的是,近年来,随着法律意识的增强,老百姓跟政府部门“较真”的热情有增无减,“民告官”案件大幅上升。
以省会郑州为例,2009年,全市一审行政诉讼案件790件,2010年达1450余件,今年前11个月已有2800件。

“郑州行政审判工作面临的形势是:一方面,一些行政机关领导对行政审判工作存在思想抵触和消极应付现象,行政审判的外部司法环境有待改善;另一方面,审判机关内部环境也需要进一步改善,行政审判队伍建设、化解行政争议的体制机制建设等也有待进一步加强、完善和创新。”市人大常委会副主任贾记鑫一语中的。

于是,加强行政审判工作提上了郑州市人大常委会的日程。

“告官不见官”将成历史

——市人大常委会立法助力行政审判

本报记者 武建玲 通讯员 安士勇 陈朋涛 魏丽平 文/图



行政诉讼案件庭审现场。

行政审判有了“尚方宝剑”

2011年10月28日在郑州行政审判历史上是一个具有里程碑意义的日子。这一天,《郑州市人大常委会关于加强全市审判机关行政审判工作的决议》审议通过。

《决议》从起草到通过,历时8个月,八易其稿。2010年9月,郑州市人大常委会对郑州行政审判工作进行全面视察。

2010年10月,郑州市十三届人大常委会第十四次会议专门听取了《郑州市中级人民法院关于行政审判工作开展情况的报告》,并形成了相关《审议意见》。

2011年3月,市人大常委会听取了市中级人民法院关于贯彻落实相关《审议意见》情况的报告,并组成调查组深入全市公、检、法、司及多个行政执法部门调研,广泛听取意见。《决议》草案开始起草,并在随后的8个

月中不断修改完善。

其间,有关方面曾多次征求法律专家和市人大常委会法制室、市政府法制办、市国土局、市人社局、二七区、中原区、管城区等单位以及市人大常委会社工委委员的意见和建议。

市人大常委会主任白红战和副主任贾记鑫还带队赴成都考察学习成都市人大常委会加强法院行政审判工作的经验,对《决议》征求意见稿进行进一步修改完善。

八易其稿后,《决议》草案提交郑州市人大常委会审议,在郑州市十三届人大常委会第二十三次会议上审议通过。

省会市人大常委会以地方立法形式出台关于加强行政审判工作的决议在河南是第一次,在全国也是首例。对于《决议》出台,从最高人民法院领导到基层法官,都给予高度评价。

最高人民法院副院长江必新认为《决议》的出台“颇有新意,反映了地方权力机关对行政审判工作的高度重视”。

省高级人民法院院长张立勇作出批示,争取在全省推广郑州的行政审判经验。

市中级人民法院党组书记、副院长李广湖的评价是:《决议》给了法院行政审判工作一把“尚方宝剑”,有利于法院排除不当干扰,依法独立行使审判权,对于推进全市行政审判工作发展、规范行政机关应诉行为、提高依法行政水平意义重大。

结合行政审判工作经历,中原区法院行政庭庭长冯新建深有感触地说,以前行政首长出庭应诉主要靠自觉,如果对方实在不愿出庭,法院只能提出司法建议,不好强制。但《决议》对此有明确要求,法官以后通知行政首长出庭应诉更有底气,也更有力度了。

四大亮点助力行政审判

被称为“尚方宝剑”的《决议》到底会如何助力行政审判?

“《决议》的一个突出特点是,体现了中央和最高人民法院关于加强和改进行政审判工作的有关精神,同时又吸收了郑州市行政审判工作中的一些成熟经验,有利于保障和加强行政审判工作。”市人大常委会常务司法工作委员会主任许福亮如此评价。

具体来说,《决议》主要体现了四大亮点。
——明确了审判机关加强行政审判工作的重点。规定各级审判机关要紧紧围绕关系人民群众切身利益、社会反映强烈的民生类和群体性案件,充分发挥行政审判职能,有效化解行政纠纷,提高行政审判工作的质量和效率。

——完善和创新了行政

审判工作机制。明确郑州市审判机关在行政审判工作中应当不断完善和创新四项工作机制,包括努力建立多元化行政争议解决机制,充分运用协调和解方式妥善化解行政纠纷;发挥郑州市涉诉行政争议协调委员会的作用,对于涉及两个以上部门或有重大社会影响的疑难复杂案件,及时提交涉诉行政争议协调委员会协调处理,促进纠纷妥善化解;发挥和强化司法建议的功能和效用,及时向有关行政机关发出司法建议,并督促被建议单位认真落实;认真落实行政案件司法审查报告制度,审判机关要对行政机关诉讼案件胜败诉情况及原因等进行分析,对行政机关提出改进和完善工作的意见建议,并将全市行政机关依法行政状况每年以“白皮

书”形式向同级人大常委会做出专题报告。

——将加强行政审判工作作为国家机关、新闻媒体及社会公众广泛参与的系统工程,明确了审判机关、检察机关、行政机关的职责和义务,突出强调了行政机关在加强行政审判工作中的职责和义务,如依法出庭应诉、举证、规范诉讼,严格执行生效裁判,认真履行和解协议,认真对待司法建议,及时纠正违法或不当行政行为,积极承担侵权赔偿责任等,重点规定了“行政首长出庭应诉制度”,要求政府指定专门机构负责行政首长出庭应诉情况的监督和考核,并将有关情况书面报告同级人大常委会。

——强化责任意识强调责任机制。规定各级审判机关要进一步加强对行政审判队伍建设,配足配强行政审判力量,保持行政审判队伍的相对稳定。

实施月余看变化

《决议》出台已经月余,它对郑州行政审判工作的促进作用是否已经显现?来自我市审判一线的实例是最好的回答。

11月,某置业公司不服郑州市人防办行政处罚向法院提起行政诉讼。这是市人防办首起行政诉讼案件,市人防办主任张德印出庭应诉,并要求人防办三位副主任及全体执法人员参与旁听。庭审中,张德印对涉案有关问题进行了耐心细致的解答。庭审结束后,参加旁听的市人防办执法人员说:“没想到单位‘一把手’能主动出庭,以后的工作中我们更要严格依法办事,让工作

经得起法律检验。”

另一个案件的结局也颇具启示意义。市民赵正军不服郑州市食品药品监督管理局行政不作为一案,法院通知该局负责人出庭应诉。市药监局局长李新章表示愿意参加庭审,并在庭前多次了解案情,就相关问题咨询专家,就案件的具体情况与原告赵正军多次沟通。赵正军对市药监局的态度非常满意,自愿撤诉,矛盾顺利化解。

市中级人民法院行政庭庭长王银生认为,行政首长出庭应诉,体现了其对当事人的尊重和对案件的重视,有利于矛盾的化解,也有利于

于行政机关负责人了解行政执法人员的业务情况,从而做到科学决策、促进本单位依法行政水平的提高。

法官、律师、当事人对于《决议》带来的积极变化给予充分肯定。但如何确保《决议》落到实处?采访中,一些市民也提出了建议:对于行政首长应该出庭应诉而未出庭的,要有明确的追究办法。记者了解到,市中级人民法院也正和有关单位研究出台相应的实施细则。

有一系列法律法规“保驾护航”,相信我市法院行政审判工作将逐步通过地方立法优化行政审判司法不羁的枷锁,相信今后的“民告官”官司中将会看到更多的平等对话和真诚沟通,相信政府部门的依法行政水平也会不断得到提升。

ZHENGZHOU DAILY 新闻时评 编辑 杨怀锁 陈培营 电话 67655277 E-mail: cpyy@163.com

孩子优先,所解决的不仅是交通优先、路权优先等问题,它更是对人本问题的优先考量。孩子优先,是社会文明进步的标志。

孩子优先 是对人本问题的优先考量

11日,国务院法制办公布《校车安全条例(草案征求意见稿)》,明确接送幼儿、小学生的应是专用校车,还赋予校车三项优先权:交警指挥疏导校车优先通行;校车可以在公交专用车道以及其他禁止社会车辆通行但允许公交车通行的路段行驶;校车在道路上停车上下学生,后方车辆应当停车等待,不得超越等。(12月12日《北京晨报》)

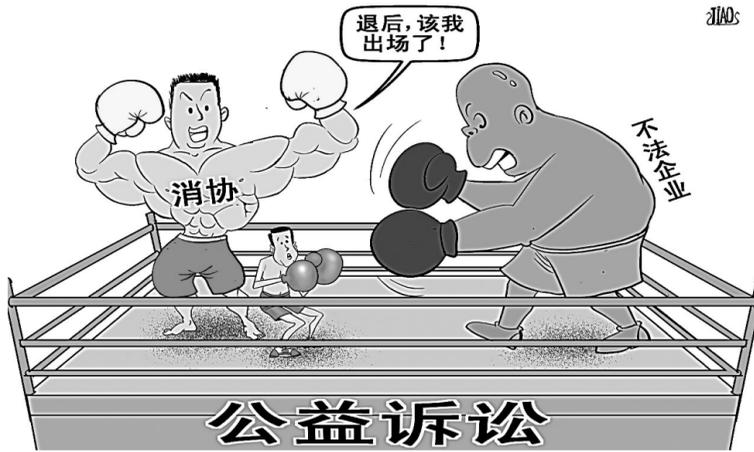
近年来,“校车”一词不断地进入公众视野,但却是个不祥之兆,因为它总是与事故相关联。据一项不完全统计,2010年10月到2011年9月,一年内全国各地共发生校车事故22起,死亡人数达到47人,平均每月有4名儿童惨死在上下学的路上。

无论是什么时候,无论在什么条件下,孩子都应像老人、妇女一样,得到社会的优先照顾。因为他们是弱势中的弱势,是社会中的弱小者。那么多的孩子在生命不该逝去的地方倒了下去,就在于那些理应用到孩子身上的社会公共资源用到了别的地方甚至是不该用的地方。本土还未树立这样的为学生服务的理念:建立保护制度和正规的校车运营系统,把校车运营作为政府引导的公共交通行为纳入社会公共服务体系。一些人的不认真、不负责、不作为,造成学生伤亡事故不断。

三项优先权,体现的一切为了学生、为了一切学生、为了学生一切的人文关怀理念。有些道理,可以说不言自明。孩子优先,不是特权优先,而是公平公正优先;孩子优先,是一种特殊的社会关照,是把安全意识作为一项硬性指标施用于最需要保护的孩子身上。

幼儿、小学生在社会化过程中必然是处于一种弱势的地位,对他们的关注,对他们生命权的护卫,是公权力不可推卸的责任与义务。任何形式的敷衍塞责,任何形式的对孩子权益的牺牲,都是有罪的,都应受到问责追责。

社会学里有一个概念叫“后代关注”,是指人到了一定的年龄阶段,就会变得更关心其他人,关心下一代和未来的人。那些没有形成后代关注感的人陷入自我关注的精神状态中,他们主要关心的是个人的需求和享乐。一个社会也有心智成熟的问题,这种成熟会形成“后代关注”,会提升社会的文明与进步。孩子优先的目的,无非是让孩子放心上学、平安放学,表面上解决的是孩子的某项优先权问题,但实质上所解决的却是所有社会成员的安全感问题。可以说,人人免于恐惧,人人免于风险,人人免于受害,人人共享发展、安全和人权,才是建设文明社会最牢固的基础。 今语



终于出场

12月11日,21个城市消协联合向全国人大常委会法制工作委员会发出建议,呼吁在消法修订过程中,明确消费者组织代表不特定多数消费者进行公益诉讼的权利和主体资格。目前消费者组织没有代表消费者进行诉讼的职能,只能提供咨询服务和法律支持。 焦海洋/图

建筑工人欠薪问题非常普遍,日前,在北京大学发布的一份关于城市建筑工人的调查报告显示,有40%的工人曾遭遇工资拖欠,另外还有24.2%的受调查者见到过别人遭遇工资拖欠。这份《报告》由四座城市的大学师生在今年4月至11月调研完成。调研范围包括北京、重庆、上海、深圳4个中心城市。(12月13日《中国青年报》)

讨薪难述尽民生艰难

年关临近,又到农民工讨薪季节。通过正常渠道讨薪无门时,农民工会被逼得“跳楼讨薪”、“裸体讨薪”、“卖身讨薪”。而这种种讨薪办法又常常遭遇一些良知匮乏的人的语言暴力,被残忍地说成是“秀”,是“恶意向讨薪”。不去想想,没有苦痛、没有过不去的坎儿,谁会去上演这类惨不忍睹的“秀”?而“恶意向讨薪”则明白是因缺少话语权而“被恶向”。

无疑,农民工群体是劳动者中的弱势群体。他们是这个社会中的无力者,是资本强势的受害者。讨薪难,一个难字,道尽民生艰难。讨薪难,难在社会所存在的不公平不公正,难在弱势群体的权利总是被既得利益者牺牲,难在法律援助的式微。

讨薪难,不在于农民工缺少法律意识。干活儿给工钱,这是天经地义的事,有谁不懂得这个道理?没有合同,就不能讨薪吗?此话也说不通。存在事实劳动关系,欠钱的人只要不存心赖账,就该付工钱。讨薪难,关键在于公权力缺少同情心、责任心,关键是一些人监管不力,或有意不作为,没有充分保障好农民工这一弱势群体的权益。

单说解决建筑工人欠薪问题,并不是没有办法。民间有办法,公权力更有办法。像有人说的,直接将农民工的合同作为检查企业的标准不是一条路吗?如果工作的农民工没有签合同直接处罚用人企业,不是也可以有效制止这样的情况发生吗?还有,劳动保障部门定期主动到工地检查核实建筑企业的用工情况,不亦于事有补吗?只要是有合同,而农民工讨薪的一律按照市场价上浮一定的额度结算,那些无良劳务公司、包工头还敢不签合同吗?有些事,不是做不来,就在于有心还是无心,就在于做还是不做。

随着季节的交替,冬季来临,这只是自然现象。而农民工讨薪季节与自然季节一样,呈现一派萧索,却不能不说是一种反常。快到年底了,农民工拿不到工钱,情何以堪?讨不到钱,他们无以养家,无以面对妻儿老小。不说别的,不用扯远,事到临头,他们恐怕是连个年都过不好。 伊文

回归理性 楼市准备好了吗

调控既然会继续,楼市博弈的各方参与者需要为适应新的游戏规则而做好准备。

9日的中央政治局会议为明年楼市调控定调:要坚持房地产调控政策不动摇,促进房价合理回归,促进房地产市场健康发展。“限购”等调控手段明年将继续下去,市场应抛弃一切不切实际的幻想。

对楼市持续保持调控高压,表面看是对高房价的遏制,本质上是中国房地产业发展的必经之路。从过去那种狂飙突进的态势转入理性轨道。这次调整可能意味着三个方面的终结:房价“只涨不跌”的终结,投资“只赚不赔”的终结,以及房价“屡调屡涨”的终结。

目前不少地区房价的下调,可看作是长时间提前透支房价上涨红利之后的一次回吐。目前看,这种调整离“合理回归”仍有距离。调控既然会继续,楼市博弈的各方参与者需要为适应新的游戏规则而做好准备。

开发商需要做好准备。低成本融资、低风险开发的时代可能不会再来,暴利也不再那样唾手可得。和其他行业一样,行业的兼并重组将会成为常态,不少此前想“浑水摸鱼”的企业将会被赶出去。意识到房地产开发风险的不

投资者手段的人们则要有心理准备,“楼市有风险,投资需谨慎”,房价上涨获利了无需和开发商分成,房价下跌赔本了也只能自担后果。此外,将来持有房产超过一定数量也需要承担房产税。投资者应当适当抑制,投机者应坚决打击,但对自住者应保护,对首次购房、使用公积金贷款购房、购买保障性住房等行为都应减轻其负担。

地方政府需要做好准备。告别“土地财政”势在必行,如果不主动调整,那就只能在新一轮又一轮的调控中“被调整”。部分先行地区近年来已在主动降低对房地产的依赖。地方不应再把大量心思放在“经营土地”上,而应加快调整经济结构、培育新的产业,以找到新的税源。有人甚至建议,将一次性收取的土地出让金改为70年或50年收取。地方对房地产的兴趣,应更多地体现在保障性住房方面。当然,这需要从财税体制、政绩考核等多方面加快改革。 叶锋