

# 我国法院行政审判庭的现状与出路

黄先雄

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410083)

**摘要:** 作为我国法院一部分的行政审判庭一直以来处于比较尴尬的社会地位, 是一个摇摆不定的角色。一方面, 它必须以和合的姿态尽可能取得行政机关的理解与配合, 才能履行其职能; 另一方面, 为了有所作为以谋得一定的地位, 它又必须进行抗争, 通过监督制约行政机关以努力树立自己的权威形象。要改变现行境遇, 必须进一步深化政治体制改革。

**关键词:** 行政审判庭; 行政机关; 和合; 制约

**中图分类号:** D912.1

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-3104(2007)04-0419-07

我国于1986年10月6日成立全国第一个中级人民法院行政审判庭和第一个基层人民法院行政审判庭, 于1988年10月4日成立最高人民法院行政审判庭, 至1990年全国行政审判工作会议之后, 全国所有的高级人民法院, 99%的中级人民法院, 及91%的基层人民法院都设立了行政审判庭<sup>[1]</sup>。在这20年来的时间中, 我国法院行政审判庭一直处于非常尴尬的境地, 是一个摇摆不定的角色, 以至人们对其行为方式还难以形成约定俗成的角色期待。

## 一、行政审判庭的现状

我国《行政诉讼法》第一条规定“为保证人民法院正确、及时审理行政案件, 保护公民、法人和其他组织的合法权益, 维护和监督行政机关依法行使行政职权, 根据宪法制定本法。”第三条规定“人民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。人民法院设行政审判庭, 审理行政案件。”根据这两条, 我们应该可以期待的是, 行政审判庭在不受行政机关干涉的前提下, 以消极被动的居中裁判者的角色对行政争议进行审判, 通过审判, 维护合法的行政行为, 监督并制约违法行政, 保护公民、法人和其他组织的合法权益。

但现实状况如何? 众所周知, 我国法院的人、财、

物一直以来都受制于同级政府, 根据汉密尔顿的观点: “就人类天性之一般情况而言, 对某人的生活有控制权, 等于对其意志有控制权”<sup>[2](396)</sup>, 因此, 各级行政机关充分利用其手中的控制权, 常常对以自己或自己的下级机关为被告的行政案件横加干涉, 加上我国法官还缺乏强有力的地位和身份保障, 使得法院的行政审判庭无法把自己塑造成为消极被动的居中裁判者的角色。相反, 在少数案件中, “消极被动”变成了积极主动地促使原告撤诉, “居中裁判”变成了与被告联合质问原告的局面。我国设立行政诉讼制度的初衷, 本来是想通过该制度的运作实现对行政机关权力滥用的有效制约, 而实际上经常是, 法院的行政审判庭必须求得行政机关的理解与配合才能正常履行其审判职能, 在极端情况下, 还会出现行政机关控制行政审判庭并为其所用的情形<sup>[3]</sup>。不过, 不可否认的是, 近些年来, 我国法院行政审判庭自上而下一直在努力强化自己应然的角色意识, 在现有的体制空间下不断地进行着角色抗争。

### (一) 和合: 谋求行政机关的理解与配合

自古以来, 我国传统文化中就有“和合”倾向, 其典型表现是“以和为贵”“讲求‘团结’”“喜欢‘大一统’”等。这种“和合”倾向与现代社会源自西方的冷冰冰的法权关系是相冲突的<sup>[4](145-169)</sup>, 而行政诉讼制度就是这种冷冰冰的法权关系的产物, 因此, 受传统文化的影响, 行政诉讼制度在我国不可避免地要发生“变异”

收稿日期: 2007-03-08

基金项目: 湖南省2005年社科基金项目“行政诉讼中司法权与行政权的关系研究”(052C123)

作者简介: 黄先雄(1971-), 男, 湖南石门人, 法学博士, 中南大学副教授, 主要研究方向: 行政法与行政诉讼法。

——法院经常要以和合的姿态尽可能地取得行政机关的理解与配合。当然,发生这种“变异”的原因还包括前述“我国法院的人、财、物受制于同级政府”以及“法官缺乏强有力的地位和身份保障”等。我国各级法院行政诉讼庭主要是通过加强与行政机关之间加强联系和沟通、采用协调结案方式结案、积极受理非诉行政执行案件等来取得行政机关的理解与配合的,这其中也包括一些行政诉讼庭对行政机关的曲意逢迎之举。

### 1. 案件外的联系与交流

为加强和行政机关的联系与交流,我国法院行政诉讼庭在案外做了大量的非审判工作,工作形式主要有:一是送法上门,受邀为行政机关授课、进行专题教育培训,授课培训的内容主要是行政法和行政诉讼法,同时利用这些机会帮助行政机关规范执法程序,完善执法机制,这是被普遍运用的一种形式;二是与行政机关联合举办座谈、研讨、论坛等,以期对行政法律方面的问题达成某些共识;三是与行政机关建立定期联席会议制度,主要是交流行政执法与行政审判工作情况,探讨并解决行政执法和行政审判中存在的突出问题,提出并研究行政审判中的有关司法建议,协调和解绝非诉行政案件执行中存在的问题;四是上门走访,尤其是走访那些涉讼较多的行政机关,指出它们的问题,提出司法建议,促进它们改进工作,等等<sup>①</sup>。

行政诉讼庭的这些做法远远超出了我国法律对其角色的定位,由一个消极的裁判者变成了积极的法律服务者,虽然在相当程度上增强了行政机关对行政审判工作的理解,提高了行政机关的守法意识和执法水平,但行政诉讼庭的法官如此高频度地与行政机关接触,带来的负面影响也不容忽视。其一是“日久生情”,一旦朝夕相处的行政机关成为自己审查的被告,难免让人有偏袒庇护之虑;其二是可能使得行政相对人认为“法院政府一家人”,进而强化我国传统文化中“官官相护”的恶劣印象,不敢将行政案件诉诸法院。若如此,行政诉讼庭将会在现有受案数量不多、审判任务较少的情况下进一步被闲置,进而萎缩。

### 2. 案件中的沟通与协调

行政诉讼中,需要与行政机关沟通与协调的案件往往是行政机关可能败诉的案件。行政诉讼庭为了缓和行政机关对法院判决可能产生的抵触情绪,在案件受理后和审理中往往会主动与行政机关进行庭外交流,指出其行政行为中存在的问题,讲清楚不依法办事就可能激化社会矛盾、影响大局和稳定的道理,在案件事实和适用法律上达成共识,促使其改变原具体行政行为或接受判决。但在少数极端不正常的案件中,

法院还会为行政机关如何胜诉出谋划策。另外,有些法院还坚持每审结一起行政案件,特别是行政机关败诉的案件,行政诉讼庭都要到行政机关去,与他们就案件的判决结果交换意见,讲明胜诉之道,败诉之因,并为案件的顺利执行打基础<sup>[5]</sup>。

案件中的这种沟通与协调确实能在一定程度上缓和行政机关对法院判决的抵触情绪,但实践中,难免出现忽视庭审质证、法院的判决被行政机关的意见过多影响、行政相对人的利益在一定程度上被漠视的现象。

### 3. 大量采用协调结案方式

由于我国传统官本位思想的根深蒂固、现有官员任命体制和政绩考核制度的缺陷等因素的影响,在许多地方,官被民告还是一件有失官员体面、影响官员升迁的事情,如果行政机关在案件中败诉,那更是了不得的事情,所以几乎所有的行政机关都极不愿意接到败诉判决书。行政诉讼庭的法官们如何在照顾到行政机关“脸面”的同时,又能解决行政争议,让行政相对人相对服判?行政案件协调机制就是行政诉讼庭的法官们应对现实的产物,其主要做法是:法官针对案件事实和相关法律找准调解的切入点,疏导双方当事人,阐明双方当事人将要承担的诉讼责任,促成庭外协议,使原告以撤诉结案。

我国《行政诉讼法》第五十条明确规定,“人民法院审理行政案件,不适用调解。”但在实践中,协调实质与调解无异,正成为行政争讼的主要解决方式,有些法院行政诉讼庭审结的行政案件80%是通过协调处理的<sup>[6]</sup>。有许多案件,本来事实非常清楚,行政决定确实违法,法院可以径行判决,但由于行政机关明确要求“承担赔偿责任可以、但不能判其败诉”,于是行政诉讼庭的法官们没有办法,为避免弄僵与行政机关的关系以及使行政相对人的权益得到一定程度的实现,不得不采用协调结案的方式。当然,有些案件法官完全依法判决,不进行协调,往往不能根本解决问题,必须权衡法律与政策、依法行政与社会稳定、相对人个人利益和公共利益等各种关系,在这些案件中运用调解方式有其必要性。

总的来说,协调结案方式成为行政审判解决争议的重要方式是现行权力配置模式的产物,是迫不得已的应对之策。但因为大量的法外协调、无原则协调混杂其中,不仅消损了法律的威严和司法的权威,而且行政机关“拿钱消灾”的做法使得依法行政的理念和行为方式难以深入人心。

### 4. 积极受理非诉行政执行案件

我国有相当多的行政机关自身没有强制执行权,

只能申请法院为强制执行。许多法院把非诉行政执行看做与行政机关搞好关系、谋求行政机关理解与配合的绝好机会。有的法院规定由执行局受理、审查和执行非诉行政执行案件，也有相当多的法院规定由行政审判庭受理、审查和执行，有些法院认为，由于“诉讼案件行政机关败诉多，需要通过非诉执行调剂与行政机关的关系，非诉执行对行政庭不可或缺，……”<sup>[7](98)</sup>。我国强调法院独立而不重法官独立，执行局和行政审判庭都只是法院这个单位的内部组成部分，不论由谁来负责非诉行政执行案件，其结果都可能有利于与行政机关搞好关系。据最高人民法院研究室的统计资料显示，1989~2002年全国各级人民法院受理非诉行政执行案件共计2732277件，是同期受理的行政诉讼案件数的3.3倍<sup>[8](153)</sup>，并且人民法院受理的非诉行政执行案件数增长得非常快。可见我国法院对非诉行政执行案件的热心。

目前，非诉行政执行案件确实起到了润滑行政审判庭与行政机关关系的作用，但存在的问题是，法院对行政机关申请强制执行的案件通常采用形式审查而不进行实质审查，使得许多非诉行政执行案的审查流于形式，行政审判庭变成了行政机关的执行工具。更有甚者，个别法院与行政机关“联手”设立专门派出法庭、巡回法庭等机构，共同强制执行，混淆了司法权和行政权的界限<sup>[9]</sup>。

## （二）抗争：树立行政审判庭的权威形象

近些年来，由于人们权利意识、“当家作主”意识、法治意识的不断增长，越来越不满意行政审判庭原有的角色状态，不断通过舆论、人大代表会议等渠道给法院系统施加压力，要求行政审判庭有效监督制约行政权力的滥用，保护行政相对人的合法权益。同时，各级法院的行政审判庭自产生伊始就有了追求自身地位和发展的组织驱动力，这是由人的尊重需要和归属感所决定的。当然，也不排除组织或单位中的人想通过强大其组织或单位来寻求更多的权力寻租空间的动机。不论怎样，基于上述两方面因素及其他原因，一直以来，尤其是近几年来，处境尴尬、地位不高的我国法院行政审判庭努力拓展着自己的生存空间，谋求着自己的权威形象。权威从何处来？从对行政权的监督与制约中来，从与强权相抗衡的勇气和能力中来，从民众的公信力中来。为此，在最高人民法院的倡导和要求下，全国各级法院的行政审判庭在努力争取行政机关的理解与配合的同时，采取了一系列措施来打造自己的权威形象。

1. 争取外围支持，借助外力促使行政机关服判  
就现实情况来看，我国行政机关一直拥有着巨大

的经济社会管理职能，虽然随着市场经济的发展，经济职能已逐步向市场转移，但社会管理职能则得到了强化，因此行政机关权力的总量并无太大的变化，权力资源大部分配置于行政机关的权力格局一直变化不大。可以说，在我国立法、行政和司法三种国家权力中，行政权力是最为强大的、最桀骜不驯的权力，行政审判庭要想让行政机关服判，必须具有与行政机关相抗衡的能力。借助外力是行政审判庭为获取这种能力所采取的有效措施之一。

各级法院行政审判庭在本院领导的带领下，紧紧依靠党委领导和人大监督，积极优化行政审判司法环境，推出了邀请人大代表旁听行政案件庭审制度<sup>[10]</sup>、向党委和人大等通报行政机关法定代表人出庭情况制度<sup>[11]</sup>、向党委和人大请示汇报制度等<sup>[12]</sup>。除此之外，还通过公开审判，借助于新闻媒体报道和宣传活动，寻求民众的监督与支持。一些地方的法院行政审判庭还请求当地党委和人大出面，组织调查清理各种限制行政案件受理和审理的“土政策”，为行政审判工作排除障碍。

## 2. 强化系统内约束，激发内力抵御行政机关干扰

我国《人民法院组织法》第十七条规定“最高人民法院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。地方各级人民法院对本级人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作。”第三十条规定“最高人民法院是国家最高审判机关。最高人民法院监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作。”根据这两条规定，最高人民法院有权监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作，最高人民法院之外的其他上级人民法院无权监督下级人民法院的审判工作，而且最高人民法院应仅限于“监督”“审判工作”。但事实上，不仅最高人民法院一直在通过各种“合乎时宜”的司法政策以及其他创意(这些司法政策和创意涉及人事任命、诉讼费用留成和审判工作监督等)来不断增强各级地方法院和专门法院的向心力和有机团结<sup>[13]</sup>，而且全国各高级人民法院和中级人民法院也上行下效地加强了对下级人民法院的监督乃至控制，其目的之一就是强化系统内约束，以增强法院整体的抗干扰能力，努力树立自己公正的司法形象。

具体到行政审判庭的工作来说，也是如此。近些年来，最高人民法院负责行政审判工作的领导一直在致力于促进各级法院行政审判庭健全符合行政审判规律、科学可行和具有可操作性的长效机制，以规范行政审判司法行为，实现司法公正。所实施的措施包括：建立和完善行政案件质量、效率评查标准；坚持并不断完善行政案件检查和评查制度；实行行政案件质量

效率通报制度;坚持重大案件报告制度;加强行政审判队伍的教育、管理和培训,以增强他们的协调沟通能力、调研宣传能力、驾驭庭审能力、裁判制作能力和抵御干扰能力<sup>[14]</sup>。各地高级人民法院为应对最高人民法院的要求,也纷纷采取类似的措施。如福建省高院规定:对行政案件,省内各级人民法院行政审判庭该受不受、该裁不裁的要通报批评、追究责任,遇行政争议无法解决时要逐级请示。山东省高院建立了行政审判综合考核制度,就干部配备、案件受理、司法建议、办案质量、信息调研、报刊宣传、理论研究、非诉执行、审判方式改革等方面对省内各级法院的行政审判工作进行综合考核与通报<sup>[15]</sup>。重庆市高院自1998年起在全市法院中开展案件质量评查活动,每年确定一个重点评查内容,年年坚持,并将检查结果形成书面报告予以通报,以推动全市行政案件质量的稳步提高<sup>[16]</sup>。各地中级人民法院也加强了对基层法院的监督,如河南省平顶山市中院就明确提出“中级法院行政庭与基层法院行政庭的关系不应当仅仅是业务指导关系,中院行政庭也不能仅仅是业务庭,还要加强对基层法院的管理和监督。”每年年初,行政审判庭都与基层法院行政审判庭签订责任目标,从案件数量、案件质量、调研宣传、新类型案件、人员配备等方面进行量化管理<sup>[7]</sup>。湖北省随州市中级人民法院建立了行政审判工作质量综合评价体系,实行按季通报和年度评查制,对基层法院结案情况和案件上诉及发还、改判、维持原判情况都定期按季度予以通报。此外,该院还建立健全审判指导制度,对基层法院法律适用和审判程序方面的请示及时予以答复<sup>[17]</sup>。镇江中院为规范全市法院行政审判司法行为,促进全市行政审判司法能力的提高,建立了行政审判工作例会制度,例会由全市各法院行政审判分管院长、行政审判庭庭长及相关人员参加<sup>[18]</sup>。

### 3. 在案件管辖上做文章,依托制度排除行政机关牵制

在我国行政审判工作中,行政审判庭受到的干扰有相当一部分来自与法院同级的人民政府及其各部门,尤其是以同级人民政府为被告的行政案件,行政审判庭几乎不能正常审判,甚至是否受理相关案件都成问题。为解决这一困境,行政审判庭的法官们试图通过案件管辖制度,提高审级或改变管辖法院,排除行政机关的牵制。

我国《行政诉讼法》第十四、十五、十六条分别规定了中级人民法院、高级人民法院和最高人民法院审理本辖区内重大、复杂的第一审行政案件。第二十二

条规定“有管辖权的人民法院由于特殊原因不能行使管辖权的,由上级人民法院指定管辖。”第二十三条规定“上级人民法院有权审判下级人民法院管辖的第一审行政案件,也可以把自己管辖的第一审行政案件移交下级人民法院审判。下级人民法院对其管辖的第一审行政案件,认为需要由上级人民法院审判的,可以报请上级人民法院决定。”这几条为行政审判庭的法官们在一定程度上排除行政机关的干预提供了制度通道,即上级法院行政审判庭既可以以“属于本辖区内重大、复杂的行政案件”将下级法院不方便审理的某类案件明确为自己管辖,也可以提审或指令其他下级法院行政审判庭审理本应由某下级法院行政审判庭审理但行政干预很强的行政案件,下级法院也可以申请上级法院进行提审或指令审理。

近年来,不少法院行政审判庭在这方面进行了探索,如:将被告为县级政府、市(地)级政府及省级政府职能部门的行政案件,社会影响较大、人数众多的集团诉讼、共同诉讼行政案件,涉外或者涉港澳台案件等,作为中级法院所辖区域的重大复杂案件,由中级法院管辖;将被告为省级政府的案件,作为高级法院所辖区域的重大复杂案件,由高级法院管辖;对涉及不同地区当事人的行政案件,当事人申请上级法院管辖或者指定其他法院管辖,经审查确有正当理由的,由上级法院依法管辖或指定其他法院管辖;对生效行政裁判文书执行过程中有困难的案件,由高于被执行的行政机关级别的法院负责执行;对在受理、审判和执行上干预比较多、阻力比较大的基层法院管辖的行政案件,超过法定期间依法应受理而不受理的案件等,高级法院和中级法院根据实际情况和需要,决定将下级法院管辖的第一审行政案件由自己管辖,或者指定、移交其他下级法院审判(涉及不动产的除外)。

### 4. 鼓励公民诉讼以开辟案源,寻求审判地位提升

法院主动进行法制宣传、鼓励公民诉讼,这是非常具有中国特色的现象,它既是政府主导法制建设、主导司法改革的产物,也是权力机关施压以及法院组成人员渴求提升自身地位的结果。也许这种现象不符合我们构想中的理想审判者形象,但这就是中国现阶段的司法现实。“有为才会有位”,行政审判庭要在有着几千年封建沉疴的国情中、在现有的制度空间下拓展自己的发展空间,谋得一席之地,就有必要主动进行法制宣传和自我形象展示,破除“民不与官斗”的传统思想,树立“官官不相护”的新时代形象,鼓励公民诉讼,努力开辟案源。行政审判庭只有在行政审判中才有机会谋得自己应有的地位,才有机会树立权威形象,许多法院都在这样做。如河北省行唐县曾进京上访成风,该县法院不断组织开展普法宣传,努力使老

百姓认识到“上访不如找法院”，从而使唐县人民法院行政审判从无到有，从小到大，从举步维艰到打开局面，历经10年，以其结案860件、执结非诉执行案2000余件居市、省之首<sup>[19]</sup>。山东省垦利县人民法院一方面加大宣传力度，增强行政相对人的诉讼意识，另一方面注重在上级法院的指导下大胆受理新类型案件，提高行政审判的受案数量<sup>[20]</sup>。深圳市龙岗法院编印了大量的《行政诉讼须知》《行政处罚法》等材料，发至各村镇及百姓手中，使更多的人了解、熟悉行政诉讼<sup>[21]</sup>。山东省曲阜市人民法院先后十几次组织行政审判庭工作人员深入社会，实行送法上门。并选取典型案例，邀请胜诉的行政相对人现身说法，深化宣传效果，坚定社会群众对法制的信心，提高他们依法维权的自觉意识<sup>[22]</sup>。

## 二、行政审判庭的出路

有学者曾经指出，我国的法院是“政府内的法院”<sup>[23]</sup><sup>[15]</sup>。这句话一语中的，我国不仅由于法院的人、财、物被控于同级政府导致实质上如此，而且在形式上，有些地方的法院与政府就设在同一个大院内或相互比邻，法官与政府官员每日同进同出，“亲如兄弟”。在这样的格局下，我国法院行政审判庭想谋得大的作为，是比较困难的。同时，由于前述各种制约措施的效果不甚理想，我国法院行政审判庭树立自身权威的努力也大打折扣。

外围的支持力度毕竟有限，有时还可能适得其反。在地方保护主义未得到有效遏止的今天，地方党委有时可能助长行政权藐视司法权，其原因在于：一是地方党委做出政绩更多地要依靠掌握行政权的行政机关，现实中，行政机关违法侵犯公民权利的行为有许多是为了实现地方党政确立的目标(如城市拆迁以美化城市)。二是公民状告行政机关，要求司法权制止行政权的滥用，在我国公开审判原则之下，这种诉讼无异于“宣扬”了地方党政的“家丑”，如果法院判行政机关败诉，则更是如此。而“家丑”是“不可外扬的”，因为这会为其脸上抹黑，会破坏上级党政领导对其业绩的评价。这在上级党政领导采用不科学的业绩考核手段的情形下更是如此<sup>[24]</sup>。同时，实践证明，由人大监督衍生出来的“个案监督”和新闻媒体主导的“舆论监督”，“不仅未必能提高法院的社会威信，反而有可能压缩审判空间，甚至会导致司法人员在立法机关表达的权力意志与报道机关反映的群众情绪之间的夹缝里

进退失据。这样的尴尬和无奈，也正是司法改革当前面临的‘鬼打墙’困境的一个缩影。”<sup>[25]</sup>

系统内的整合受制于现行的宪法和相关组织法，“着力点”极其有限。按1983年修改后的《人民法院组织法》，除最高人民法院有权监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作外，其他各上级人民法院无权监督下级人民法院的审判工作。因此，各高级人民法院和中级人民法院现行的许多做法有违法违宪之嫌，这也是目前许多下级法院不大理睬上级法院“这评比、那检查”的制度根源，“县官不如现管”，与当地政府搞好关系才是他们的首等要务。即便最高人民法院，其权力资源也“是相当有限的，对地方各级法院的影响也受到多般制约，如果只在力所能及的范围内不断腾跃，弄不好还会‘一失足成千古恨’，反而削弱最高法院的威信、调控手段以及司法权已有的制衡力量。”<sup>[25]</sup>

完善管辖制度在一定程度上增强了行政审判庭抗衡行政机关的能力，提高了司法权的权威性，但这种制度的效力目前一般只及于县级政府及其工作部门、市级政府及其工作部门，再往上就要遭遇重重阻力。即便对于以县、市级政府及其工作部门为被告的案件，提高审级或异地管辖也并非总是有效，因为被告会动用其工作中形成的紧密的上下级关系求助于上级政府领导，而该上级政府领导一为便于下级今后执行其“命令”，二为自己的“业绩”，往往也会出面干涉，指示其“政府内的法院”不予受理，或驳回起诉，或从轻“发落”。

至于通过宣传鼓励公民诉讼，由于受到现有司法环境和司法腐败的影响，在相当长一段时间内收效必定微弱，而行政审判庭与行政机关过多的沟通与联系，也会加剧公民对司法的不信任。这从当前行政审判庭的受案数量与上访、信访的数量对比中可见一斑，据统计，2000~2004年全国各级人民法院行政审判庭每年受理的一审行政争议案件分别只有85760、100921、80727、87919、92613件<sup>[10]</sup><sup>[28]</sup>。而信访，全国各级信访部门每年受理的信访案件总量，最保守的估计也不会少于1000万件。除此之外，全国人大信访局每年受理的信访案件达到10万件，而最高人民法院2001年处理的来信来访案件就多达152557件(人次)<sup>[27]</sup>。公民就近的诉讼渠道不用，为什么非要千里迢迢、一而再、再而三的上访、信访？是他们不知道有行政诉讼吗？不是！是他们不理性吗？也不是！“民众之所以倾向于在法律之外寻求公道，也是因为法

律制度的内在缺陷使其难以满足民众的正当需求,这类缺陷包括可利用的法律设施不足、司法腐败常常妨碍实现公正、没有司法独立以致于法律本身就缺乏权威等。……而历史和经验都表明,中国人,首先是普通民众,从来都不缺乏对自己利益作出判断和根据环境变化调整其行为方式的实用理性。”<sup>[28]</sup>

综上所述,行政审判庭作为我国“政府内的法院”的一部分,在现有的政治体制下进行角色抗争,勇气可嘉,但成效必定有限。今后,我国行政审判庭能否实现角色归位,短期内寄希望于法院人、财、物与地方脱钩,长远看有赖于传统文化中“和合”倾向的改变和政治体制改革的深入推进,最终取决于我国的法院能否成为“政府旁边的法院”。

我们看到:党的十六大确立了社会主义司法制度“必须保障在全社会实现公平和正义”的目标,提出了“推进司法体制改革”的要求,并从七个方面部署了我国司法体制改革的任务,包括机构、管理体制、保障司法机关独立履行职能、诉讼程序、执行体制、队伍建设等重要内容。2005年最高人民法院公布的《人民法院第二个五年改革纲要》也明确提出,要改革行政诉讼制度,特别是解决行政诉讼中的管辖问题,从制度上排除干预行政审判的各种因素;要继续探索人民法院的设置、人财物管理体制、经费保障体制改革,为人民法院依法公正、独立行使审判权提供组织保障和物质保障。不过,更为重要的是,我国自建设市场经济以来,市民社会正在不断发育、生成。“历史证明,市民社会的发育、成长及其与国家的分立发展,奠定了西方社会产生法治的深层基础。”<sup>[29][127]</sup>强大的市民社会一方面会促使司法权逐步独立出来;另一方面也会使行政权的滥用大为收敛,使行政权不得不自觉接受司法权的监督。我们有理由期待:我国法院行政审判庭所扮演的角色会早日归位。

注释:

① 文中如未特别注明,相关素材均来自于中国法院网。

#### 参考文献:

- [1] 刘思达. 法律移植与合法性冲突——现代性语境下的中国基层司法[J]. 社会学研究, 2005, (3): 20-51.
- [2] 汉密尔顿, 等. 联邦党人文集[M]. 北京: 商务印书馆, 1980.
- [3] 黄先雄. 论我国行政诉讼之现状——以司法权和行政权的关系为视角[J]. 行政与法, 2005, (9): 86-88.

- [4] 孙隆基. 中国文化的深层结构[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2004.
- [5] 稽晓红, 何寿青. 高邮法院协调机制引入行政审判效率高[EB/OL]. 中国法院网, 2004-09-28.
- [6] 彭士川. 大足法院行政审判建立协调机制[EB/OL]. 中国法院网, 2005-11-07.
- [7] 河南平顶山市中级人民法院. 行政审判工作长期稳定发展的一些做法和体会[J]. 行政执法与行政审判, 2003, (1): 93-100.
- [8] 最高人民法院行政审判庭. 行政执法与行政审判[M]. 北京: 法律出版社, 2003.
- [9] 马怀德, 王亦白. 透视中国的行政审判体制: 问题与改革[J]. 求是学刊, 2002, (3): 73-80.
- [10] 郑发. 小法院大作为——长沙芙蓉区人民法院行政审判记事[EB/OL]. 中国法院网, 2005-01-28.
- [11] 慕雨. 湖州中院与行政机关注建联席会议制度[EB/OL]. 中国法院网, 2005-05-18.
- [12] 许波. 安康中院强举措提升行政审判司法能力[EB/OL]. 中国法院网, 2006-01-06.
- [13] 季卫东. 最高人民法院的角色及其演化[EB/OL]. 世纪中国, 2005-07-01.
- [14] 奚晓明. 优化行政审判司法环境 规范行政审判司法行为[EB/OL]. 中国法院网, 2005-12-01.
- [15] 山东省高级人民法院. 锐意进取 踏实工作 努力实现行政审判健康、持续发展[J]. 行政执法与行政审判, 2003, (1): 60-67.
- [16] 重庆市高级人民法院. 与时俱进 开拓创新 努力攀登行政审判新高峰[J]. 行政执法与行政审判, 2003, (1): 76-83.
- [17] 邓明, 刘世勇. 随州中院建立行政审判工作质量评价体系[EB/OL]. 中国法院网, 2005-10-26.
- [18] 陈青剑. 镇江中院以例会制度规范行政审判效果好[EB/OL]. 江苏法院网, 2005-10-14.
- [19] 官民之间有杆秤——河北省行唐县人民法院行政审判工作纪事[EB/OL]. 中国法院网, 2002-03-20.
- [20] 崔照铭, 惠云. 垦利法院五项举措创新行政审判[EB/OL]. 中国法院网, 2005-06-15.
- [21] 龙岗行政审判走上快车道[EB/OL]. 中国法院网, 2002-03-20.
- [22] 汪有生. 曲阜法院三项意识改进行政审判[EB/OL]. 中国法院网, 2005-12-02.
- [23] 刘星. 西窗法雨[M]. 北京: 法律出版社, 2003.
- [24] 黄先雄. 从司法权与行政权的关系看我国行政诉讼的困境[J]. 中南大学学报(社科版), 2004, (4): .
- [25] 季卫东. 渐进改革的新动力——从‘化整为零’到‘合零为整’[J]. 二十一世纪(网络版), <http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c/suppdem/essay/0206029.htm>, 2002-06-29.
- [26] 2003\2004年全国法院审理行政一审案件情况统计表[EB/OL]. 中国法院网, 2005-04-20.
- [27] 郭国松. 审视信访[N]. 南方周末, 2003-11-13(A6).
- [28] 梁治平. 法治: 社会转型时期的制度建构——对中国法律现代化运动的一个内在观察(上)[EB/OL]. 法律教育网, 2005-12-29.

[29] 马长山. 国家、市民社会与法治[M]. 北京: 商务印书馆, 2002.

## The resent state and prospect of administrative courts in China

HUANG Xianxiong

(School of Law, Central South University, Changsha 410083, China)

**Abstract:** The administrative courts have been in an embarrassed position in China: On the one hand, they must do their endeavors to acquire the comprehension and co-ordination of the executives for fulfilling their judicial responsibilities; On the other hand, they must establish their own authorities by controlling the executives to get their social position. It is difficult for administrative courts to strive for their social positions under the present judiciary systems. To reform the judiciary systems and political systems in China is the only way for them to attain the goal.

**Key words:** administrative courts; the executives; complaisance; control

[编辑: 苏慧]

---

(上接 412 页)

## On the value of the party's statement

——On 《The supreme court's some rules about the evidence in the civil procedure》

CHEN Wenqu

(School of Law, Central South University, Changsha 410075, China)

**Abstract:** The supreme court adjusted the civil procedure system by the judicial interpretation to the rule of evidence in 2001, which impacted the status of the party's statement. The legal truthfulness and the admission rule established by the rule of evidence overthrew the presence base of the party's statement step by step, and for the mendacious of the party's statement which is not able to conquer by itself, and the presence meaning of the party's statement has forfeit.

**Key words:** the rule of evidence; the party's statement; the rule of admission

[编辑: 苏慧]