

行政机关负责人出庭应诉制度再省思

高慧铭

摘要: 行政机关负责人出庭应诉制度,是我国贯彻落实全面依法治国的重要探索,为我国行政争议实质性预防化解贡献了制度力量。但由于该制度的正常运行需要行政机关负责人具有较好的法律专业素质、付出更多额外的时间和精力等原因,在当前情况下,这一制度并没有在实践中得到很好实施,出庭应诉的实际效果并不理想。为充分发挥该制度在依法治国和法治政府建设中的积极作用,需要进一步明确出庭应诉的行政机关负责人范围和案件种类,衔接法治政府考核评定和责任追究,鼓励相关部门参与监督该制度的实施与完善。

关键词: 行政机关负责人出庭应诉制度;行政诉讼;法治政府

中图分类号: D925.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)06-0079-07

依法治国背景下的法治政府建设是一项长期的系统性工程,行政机关负责人出庭应诉制度是这个整体性建设版图上的一个重要实践。该制度自实施以来,在增强行政机关负责人法治思维、促进行政争议的实质性化解等方面发挥了积极作用,但也暴露出不少问题。为此,2020年3月,最高人民法院专门制定了针对这一制度的司法解释《最高人民法院关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》(以下简称《行政机关负责人出庭应诉规定》)。然而,这一司法解释并未彻底对行政机关负责人的范围、负责人应当出庭的案件种类、行政机关负责人不出庭时原告的抗辩权等重要问题进行回应,在一定程度上影响了该制度的实施效果。因此,我们有必要遵循行政诉讼法的目的性解释方法对这些问题予以解答,对行政机关负责人出庭应诉制度进行重新审视。

一、行政机关负责人出庭应诉制度的理论探讨

在2014年修改行政诉讼法前后,理论界和实务

界对行政机关负责人出庭应诉制度应否载入行政诉讼法存在不小争议。目前,行政机关负责人出庭应诉制度已明确规定在《行政诉讼法》及其相关司法解释之中,但在对一些问题的认识上仍未达成共识。正是因为对行政机关负责人出庭应诉制度存在一些不同看法,在司法实践中出现了一些法律规范适用效果不够理想的情况。因此,我们有必要澄清一些认识上的误区,充分阐明该制度存在的必要性。

1. 是否有违行政法相关原理

在《行政诉讼法》草案二审之前的学术讨论中,“很多学者对二审稿的这一规定表示质疑,认为强行要求行政机关负责人亲自出庭应诉有违基本的诉讼法原理和行政组织法原理,既不利于行政机关合理安排自身活动,也不利于行政案件的处理”^[1]。有观点认为,强制被告负责人出庭违反了诉讼代理人制度,无视和剥夺了《行政诉讼法》规定的行政机关可以委托代理人的权利。客观而言,这一观点是对《行政诉讼法》规定的机械理解。该法并非仅要求作为行政机关法定代表人的正职负责人出庭应诉,还包括主管该行政执法的副职负责人和相关负责人。从实践情况来看,行政机关委托代理人,也必

收稿日期:2024-01-07

作者简介:高慧铭,女,北方工业大学文法学院副教授(北京 100144)。

须有能代表其权利义务的责任人或相关工作人员出庭,这样才能切实解决行政纠纷,这正是行政机关作为被告本身的法律义务。另一种观点认为,让行政机关的负责人来法院出庭应诉,可能会加剧行政干预的风险,不利于行政审判的正常进行和公平审判^[2]。其实该观点是立足于民事诉讼而非行政诉讼,在行政诉讼程序中,原告和被告的诉权内涵本来就不同,权利更倾向于原告。行政机关负责人亲自出庭,更有利于被告举证,当面形成调解协议,或承担行政不作为违法纠纷的责任。还有人认为强制要求行政机关负责人出庭应诉,不仅不能提升司法的专业化水平,反而可能导致行政机关工作人员不能去做其专业的行政执法工作而“去专业化”^[3]。这一担忧不无道理,很多国家在行政机关内部会安排具备一定法律素养的专职人员,以备在行政诉讼中代表行政机关出庭应诉。但在我国实践中,这一观点有杞忧之嫌,行政诉讼要求行政机关负责人出庭应诉并非取代其日常工作。如果该行政机关频繁成为被告,可以从侧面说明其行政执法确实存在不容忽视的法律问题,更需要引起该行政机关负责人的高度重视,通过出庭应诉,可以使他们真正了解本单位的执法问题所在,从而找到解决问题的途径和办法。

2. 是否为法治国家所必需

一般而言,追寻行政法以及行政诉讼法的某项制度的源头,往往要从行政诉讼法制度发达的国家开始。但是,这些国家均无行政机关负责人必须亲自出庭的硬性要求,行政负责人强制出庭应诉制度的立法例源头在我国^[4]。如果用简单的逻辑推理,可能会得出这一制度并非所有法治国家所必需的结论。但是,对制度的比较更应当使用功能主义比较方法。“制度,无论法律的还是非法的,只要这些制度的功能对等,在不同的法律体系中实现了类似的功能,那么不同的法律体系之制度间便是可以比较的。”^[5]其他国家虽然没有相应的立法例,但从功能主义比较法学的角度而言,并不代表它们没有与行政机关负责人出庭应诉制度相应的制度。

比如美国行政机关内部一般设有专门的具有法务经验的行政法官,行政法官在代表行政机关参加庭审之前,就对涉诉行政行为的事实问题作出裁定。普通法院一般会信任行政法官的事实裁定,以其事实裁定作为审查案件的重要参考依据。因此,在开庭审理时法院并不要求被告必须出庭应诉。日本的行政机关内部设有专门解决行政争议和参与行政诉

讼的公务专员,主要包括:讼务官,即不具有法曹(即检察官、法官、律师)资格的国家公务员,在被告是国家行政机关的情况下,通常作为诉讼代理人的应诉行政机关工作人员;专业的讼务检事,即专门的检察官;特殊个案中聘请的执业律师。通常情况下,讼务官和讼务检事必须出庭^[6]。在德国和法国的行政诉讼中,虽然行政诉讼被告可以全权委托代理人代理行政诉讼案件,而不需要亲自出庭参加诉讼,除非在法定的特殊情况下,法院会要求行政诉讼被告派其官员或委托的雇员出庭应诉。但是,一个不争的事实是,德国、法国的大多数公务员都有专门的法学训练背景,或本身就是法学专业毕业,法律素养普遍比较高。

3. 是否符合我国当下国情

行政机关负责人出庭应诉制度本就源于地方行政审判实践,我国在贯彻落实全面依法治国过程中,更需要在摸索中不断探寻实践经验。“从经验中得出理论,观照中国行政诉讼所提供的经验,就是讨论中国问题所必须坚持的。”^[7]行政机关负责人出庭应诉制度出台的背景是,1990年《行政诉讼法》实施后,“告官不见官”成为普遍现象,导致行政案件审判难以顺利进行,裁判后执行难,行政纠纷得不到真正有效解决。同时,还会造成行政机关负责人难以准确掌握本部门行政执法的现实情况,无从改进行政管理以减少行政纠纷。正因为如此,各个地方才会积极主动地出台地方性的行政机关负责人出庭应诉规定。

一项制度是否符合一个国家特定阶段的需要,还应当从功能方面来考量。正如卢曼所言:“现代法律已经变成一种指引和分配机会并且解决社会中的功能失调的机制,这些功能失调问题是迅速增长的功能系统内部分层所导致的一个结果。”^[8]基于法律制度的功能论,行政机关负责人出庭应诉制度在我国有以下积极作用。

第一,行政机关负责人出庭应诉,行政机关负责人以及相关工作人员正面回应当事人诉求,有利于有效解决行政争议。2014年修改的《行政诉讼法》第一条将“解决行政争议”新增为行政诉讼法的目的之一。行政争议实质性化解一般包括三层涵义:一是行政案件裁判终结;二是当事人之间的矛盾真正解决,不会再因此提起行政诉讼;三是相应的行政机关和社会成员能够根据法院裁判自觉调整自己的行为^[1]。正如耶林所言:“目的是全部法律的创造者。每条法律规则的产生都源于一种目的,即一种

实际的动机。”^[9]《行政诉讼法》在立法目的中增加“解决行政争议”,并在规范中确认行政机关负责人出庭应诉制度,正是立法者保护公民、法人和其他组织合法权益的体现。现实中,行政机关负责人出庭,当面听取原告的意见和主张,有助于促进双方换位思考,及时化解矛盾纠纷,实现法律效果和社会效果的双赢。诚如应松年教授所言,行政负责人出庭虽然花费了时间和精力,但其回报还是极为丰富的^①。由此可见,该制度的建立是实质性解决行政纠纷的一项有力举措。

第二,实践证明,出庭应诉后的行政机关负责人,大多会对相关行政执法人员施加压力,这在一定程度上能够增强行政执法人员的法律意识和法治观念,提高行政机关依法行政的水平,提升司法工作的效率。不少出过庭的行政机关负责人会有“出一次庭”胜过“听十堂课”的切身感受。行政诉讼过程讲求程序、证据和论证说理,行政机关负责人出庭应诉,可以通过庭前准备、庭审陈述、庭审答辩等程序了解本部门的执法现状、发现存在的问题,有利于行政机关发现和改进自身在行政执法中存在的问题和不足。并且,不利的庭审结果还会对行政机关的整体形象和行政执法者的切身利益造成一定损害,积极出庭应诉反而能激发他们学法、知法、懂法、用法的积极主动性,提高其法律素养,促进依法行政。

第三,行政机关负责人出庭应诉可以带动更多与法治政府建设相关的制度探索和创新。如政府法律顾问制度的积极推行,在政府决策、立法或实施重大措施时,法律顾问的参与在一定程度上做到了知法懂法执法的未雨绸缪。这一制度也促进了行政机关的法律培训制度,带动行政机关工作人员积极学习与业务相关的法律,及时学习新修改的法律。

二、行政机关负责人出庭应诉制度的发展历程

法学家卡尔·拉伦兹曾言:“任何人想了解法的当下情况,就必须同时考量它的历史演进以及它对于未来的开放性。”^[10]因此,我们需要追本溯源,充分认识我国行政机关负责人出庭应诉制度的发展历程,方能从根本上了解该制度的本意与原旨。

行政机关负责人首次出庭应诉出现在1988年8月的包郑照诉浙江省温州市苍南县人民政府案中,时任县长黄德余代表苍南县人民政府出庭。该案不仅是全国首例“民告官”案件,而且是全国第一

例行政负责人出庭应诉案件。当然,此次行政机关负责人出庭应诉是自发性质的,而非基于制度规定。

真正开制度先河的是1996年11月浙江省平阳县人民政府出台的《行政首长出庭应诉工作暂行办法》,该规范性文件要求行政负责人应当在行政诉讼中出庭应诉。1999年8月,陕西省合阳县人民政府和人民法院联合制定了《关于贯彻行政首长出庭应诉制度的实施意见》,该意见明确规定:“机关部门一旦成为被告,行政首长必须出庭应诉。”自1998年至2004年,沈阳、深圳、温州、南京、南通等地先后制定了行政负责人出庭应诉的规定。由于该制度是地方政府主动制定的,制度运行产生的法律效果总体较好。

2004年以后,行政首长出庭应诉逐渐受到国务院和最高人民法院关注,一系列全国性的规范性文件相继出台。2004年,国务院出台《全面推进依法行政实施纲要》规定:“对人民法院受理的行政案件,行政机关应当积极出庭应诉、答辩。”该条文中规定的“应当”表明了国务院对该制度法律效果的肯定和认可。2007年,最高人民法院印发《关于加强和改进行政审判工作的意见》规定:“人民法院要肯定和支持行政领导出庭应诉。”“行政机关的主要领导出庭应诉,可以选择一些案情重大、社会普遍关注、具有规范和教育意义的案件;人民法院也可以根据案件具体情况和审判工作的需要,向行政机关提出建议。”2008年,国务院发布《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》明确规定:“要认真做好行政应诉工作,鼓励、倡导行政机关负责人出庭应诉。”这一规范性文件明确呼应了最高人民法院司法解释的“司法建议”。同时,国务院该规定还要求市县级人民政府的行政负责人积极出庭应诉,上级政府应予以保障。

2009年,最高人民法院印发的《关于当前形势下做好行政审判工作的若干意见》进一步规定:“要通过推动行政机关法定代表人出庭应诉制度,为协调、和解提供有效的沟通平台。”2010年国务院发布《国务院关于加强法治政府建设的意见》明确规定:“对重大行政诉讼案件,行政机关负责人要主动出庭应诉。”由此可见,在国务院制定的规范性文件中,行政机关负责人出庭应诉由原来的“鼓励、倡导”变成具有主动性的“要”出庭应诉,并着重强调在重大的行政诉讼案件中,行政机关负责人要出庭应诉。

修改《行政诉讼法》伊始,2013年12月31日十

二届全国人大常委会发布的《行政诉讼法修正案(草案)》并未规定行政机关负责人出庭应诉制度。之后,全国人大法律委员会、内务司法委员会和全国人大常委会法制工作委员会,就行政机关负责人出庭应诉制度联合召开座谈会,听取全国人大代表、最高人民法院、最高人民检察院、国务院有关部门、律师界、企业界、专家学者的意见,并且到北京、浙江、江苏、吉林等地进行专题走访调研。在广泛听取各方面意见和建议后,2014年8月25日,全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国行政诉讼法修正案(草案)》修改情况的汇报指出:“行政诉讼是‘民告官’的制度,应当对行政机关负责人出庭应诉提出要求。”“建议增加规定:‘被诉行政机关负责人应当出庭应诉。不能出庭的,也可以委托相应的工作人员出庭。’”之后,经过斟字酌句的讨论,全国人大常委会最终把“也可以委托”,改为“应当委托”,这便有了现行《行政诉讼法》总则部分之第三条第三款^②,以及第六十六条^③规定的被告拒不到庭或者中途退庭情况的处理。至此,行政机关负责人出庭应诉制度在刚性的法律层面尘埃落定。2020年3月23日,最高人民法院通过了专门针对这一制度的司法解释《行政机关负责人出庭应诉规定》,进一步明确了诸多细节性问题^④,并于2020年7月1日起开始实施。

三、行政机关负责人出庭应诉制度的实践困境

近年来,我国行政机关负责人出庭应诉率提高不少,但该制度在执行过程中还存在一些不尽如人意的地方,需要进一步完善。

第一,某些地区高出庭率背后存在隐忧。有些地区高出庭率的背后,可能是法院或政府的统计标准不规范,如有些行政机关将并不负责被诉行政行为事项的其他机关党组成员也认定为行政机关负责人。《行政机关负责人出庭应诉规定》第二条第一款规定:“行政诉讼法第三条第三款规定的被诉行政机关负责人,包括行政机关的正职、副职负责人、参与分管被诉行政行为实施工作的副职级别的负责人以及其他参与分管的负责人。”可见,参与分管被诉行政行为是其基本要义,随便委派一名党组成员出庭应诉有悖于本条司法解释本旨。

第二,行政机关负责人出庭应诉率地区之间不平衡。在中西部地区,大多数地方行政机关负责人

的出庭应诉意识与经济较发达地区相比仍有差距,这一现象值得引起注意^[11]。即便是在一个省级范围内,也会出现地区不平衡、层级不平衡以及部门不平衡情况^[12]。

第三,出庭应诉的行政机关负责人级别普遍较低,正职负责人出庭应诉较少,作为共同被告的行政复议机关的行政负责人出庭率更低。由于行政机关负责人的范围并非仅限于行政机关正职领导,因而在实践中,所谓的负责人往往是负责“出庭应诉的负责人”,而非首长级别的“行政机关负责人”。增加被诉行政机关负责人和作为共同被告的行政复议机关负责人的出庭应诉责任,是新《行政诉讼法》的重要制度创新^[13]。对于这一规定,社会各界褒贬不一^⑤。《行政诉讼法》第二十六条第二款规定:“经复议的案件,复议机关决定维持原行政行为的,作出原行政行为的行政机关和复议机关是共同被告。”在司法实践中,作为共同被告的行政复议机关普遍认为,其被列为共同被告的案件本质上还是原告对原行政行为不服,应当由作出原行政行为的行政机关负责人出庭应诉,行政复议机关负责人出庭应诉没有太大必要。《行政机关负责人出庭应诉规定》第三条规定:“有共同被告的行政案件,可以由共同被告协商确定行政机关负责人出庭应诉;也可以由人民法院确定。”但在实践中,全国范围内行政复议机关行政负责人出庭率几乎为零,也未见法院真正“确定”的先例。行政复议机关是原行政行为作出机关的监督者,其负责人出庭应诉能更全面了解原行政行为是否合法,从而切实发挥监督者的职能。为此,《行政机关负责人出庭应诉规定》第十二条还特意规定了行政机关负责人未出庭应诉,人民法院应当向被诉行政机关的上一级行政机关提出司法建议的5种情况^⑥。“上一级行政机关”本身也是被告时,更应该模范带头出庭应诉。

第四,行政机关负责人的出庭率无法真正体现其出庭效果。社会公众一般认为,行政机关负责人的出庭率是政府法治化程度的重要体现,但当前行政机关负责人的出庭效果不够理想。2016年,《最高人民法院第二巡回法庭关于规范和加强行政审判工作的意见》中指出:“有的案件尽管负责人到庭,但对案件事实和法律完全不了解,形同摆设。”^⑦有学者研究发现,行政机关负责人出庭应诉制度普遍将“促进依法行政”作为行政首长出庭应诉的目的选择,但基本制度设计与价值定位相去甚远^[14],“出庭不出声”背离了该制度设置的初衷。

为什么相关的行政机关负责人不愿意出庭,或“出庭不出声”,行政机关负责人出庭应诉制度在司法实践中效果不太理想呢?笔者认为主要有以下原因。

第一,在理论和观念层面没有达成共识。行政机关负责人出庭应诉制度从被纳入《行政诉讼法》至今,该制度是否具有合理性和科学性,司法实务界和法学理论界并没有达成共识。该制度在理论和观念层面没有形成统一的认识,在实践层面出现形式化的问题便不难理解。

第二,有的行政机关负责人法律知识欠缺,难以在法庭上发挥其领导优势。我国并不严格要求公务员对法律有较高程度的掌握,行政机关负责人中具有法学专业背景的人员相对较少,对法律的认知往往局限于部门的业务范围或一些常识性认识。但是,行政诉讼程序却要求应诉人具有较高的法律专业素养,既要熟悉与行政诉讼相关的法律知识,又要对整个庭审的程序和被诉行政行为有全面的了解,还要有一定的诉讼经验。参与行政诉讼程序有着较高的法律专业门槛,可能令不少行政机关负责人“望而却步”,一些人不愿意或者不敢出庭应诉也不难理解。

第三,行政机关负责人日常需要处理繁重的行政业务,客观上没有太多时间和精力去准备相关的诉讼。而且,在出庭应诉过程中,如果负责人的发言或举证存在错误或漏洞,在自媒体如此发达的当下,有可能让本人陷入比较被动的状态。所以,在实践中,行政机关负责人出庭应诉时往往发言不多,一般会随同的“相关工作人员”或代理人代为履行出庭义务。

四、行政机关负责人出庭应诉制度的完善路径

为充分发挥行政机关负责人出庭应诉制度的积极作用,达到行政诉讼法设定之原旨及目的,需要对该制度和措施进行精细化的完善,使其更具有可行性和可操作性,切实推动行政机关负责人积极参加行政案件的出庭应诉工作,“带头完成从‘不出庭’到‘出庭’,进而到‘出声’,最后到‘出彩’的三个进阶的转变”^[15]。

1. 明确出庭应诉的行政机关负责人范围

行政机关负责人是指行政机关的正职、副职负责人以及其他参与分管的负责人,适用的对象既有

作出被诉行政行为的行政机关,也应包括行政复议机关。在行政诉讼的实践中,还应将行政机关负责人明确为行政机关主要负责人及被诉行政行为事务的分管负责人。解决这一问题,更需要行政法系统内统一的法典化规定,可参考“制定行政法总则+编纂行政法典各分编”思路^[16]。不仅在《行政诉讼法》中规定行政机关相关人员有出庭义务,在《行政诉讼法》中也要有类似的规划安排。

行政机关负责人范围的确定,应当遵循法律规定作出目的性解释,即本制度是为了切实解决行政争议。为实现这一目的,应诉机关就必须委托行政机关相应的工作人员出庭,而不能仅仅委托行政机关之外的律师出庭。有些地方的规范性文件规定的行政机关负责人范围可以提供一定的借鉴,如河南省将市级政府秘书长、副秘书长纳入了市级政府机关负责人出庭应诉的范围^⑧。

有共同被告的行政诉讼案件,可以由共同被告协商确定行政机关负责人出庭应诉,也可以由人民法院确定。特殊的共同被告,即行政复议机关为共同被告的,行政复议机关的负责人或者分管被诉行政行为事务的负责人也应当出庭。对于行政纠纷未能在行政复议程序中化解才诉讼到法院的情况,行政复议机关负责人理论上更应该参加庭审。

2. 完善行政机关负责人出庭应诉的效果评价机制

为了更好地推动法治政府建设,地方各级党委和政府可以结合行政诉讼的庭审情况,采取措施对积极出庭应诉、出庭效果较好的行政机关负责人进行激励,例如与年终考核、职务晋升等切实挂钩,优先提拔、重用这些依法行政意识强、能力强的领导干部。中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》规定:“树立重视法治素养和法治能力的用人导向。抓住领导干部这个全面依法治国的‘关键少数’,把法治观念强不强、法治素养好不好作为衡量干部德才的重要标准,把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部的重要内容,把严守党纪、恪守国法的干部用起来。在相同条件下,优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。”中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》进一步规定:“建立健全法治政府建设指标体系,强化指标引领。加大考核力度,提升考核权重,将依法行政情况作为对地方政府、政府部门及其领导干部综合绩效考核的重要内容。”“对在法治政府建设中作出突出贡献的单位和个人,按

规定给予表彰奖励。”法治政府建设的这些要求如果能与负责人出庭以及出庭效果联系起来,作为一项绩效考核的硬性条件,可以进一步推动行政机关负责人出庭应诉制度在实践中取得明显效果。

3. 明确行政机关负责人必须出庭的案件种类

行政机关负责人应当出庭应诉的案件范围包括涉及社会公共利益、社会高度关注或影响力较大、涉及多个行政相对人的合法权益、可能引发群体性事件等案件。规范性文件适宜具体、详细而严密表达。对于案件种类问题,《行政机关负责人出庭应诉规定》第四条规定得过于谦抑,划分了人民法院“应当通知”和“可以通知”的两种情形^⑨,这种弹性的规定会让行政机关负责人产生这样消极的逻辑推理:法院“可以通知”的案件情况,便可去可不去。这样既违反了行政诉讼中法律解释的合理预期原则,也限制了法律规范行为预测功能的充分发挥^[17]。从当前我国实施该制度的现实情况来看,“可以通知”之规定在实践中的法律效力欠佳。

在《行政机关负责人出庭应诉规定》出台后,江西省在明确行政机关负责人必须出庭的案件种类方面进行了积极探索。江西省高级人民法院、省司法厅2021年6月联合出台规范性文件《关于加强和改进行政机关负责人出庭应诉工作的意见(试行)》,明确规定了8种“应当通知”的案件^⑩,而且还补充规定:“被诉行政机关的上级机关要求行政机关负责人出庭应诉的案件,行政机关应当委派负责人出庭应诉。”

规定“应当出庭”的案件种类之后,还可以赋予法院一定的裁量权。现实中,片面强调行政机关负责人必须出庭应诉,确实会给公务繁忙的行政机关负责人带来一定的工作负担,尤其是外地管辖、集中管辖的案件,一定程度上会影响其本职工作的开展。因此,在行政机关负责人出庭应诉的特定案件方面,也可以让法院根据实际情况适当作出裁量,比如同一类案件行政机关负责人至少出庭一个案件,其他类似案件可以委托工作人员出庭。

4. 增加行政机关负责人出庭应诉制度的监督主体

行政机关负责人出庭应诉相对于过去“民告官,不见官”的现象具有重大的破冰意义,但该制度蕴含的价值和功能远不止于此。行政机关负责人出庭应诉制度是行政诉讼原告与行政机关矛盾纠纷化解的优质平台,既能规范、迅速、妥当地解决行政诉讼原告因行政机关不当行政行为造成的实际问题,

也能改进行政机关工作人员在处理涉民利益纠纷时的执法方式,提升行政机关的依法行政水平。地方各级党委政法委,人大法制委员会、监察委员会等部门的工作制度与行政机关负责人出庭应诉制度在价值和功能上存在共性,均是贯彻以人民为中心的司法价值取向。确保行政机关负责人积极出庭应诉,主动开口答疑解难平息纠纷,需要这些重要部门参与进来。行政诉讼审判困境产生的主要原因在于弱勢司法权与强势行政权之间的结构性失衡,因此,可以将这些重要部门纳入行政机关负责人出庭应诉制度的监督主体当中,以共同的价值追求,共同促进行政机关负责人出庭应诉制度的真正落实。

注释

①应松年认为:“在中国的具体情况下,让作为被告的行政机关负责人亲自出庭,确有其必要和合理之处,领导亲自出庭应诉,将是充分发挥行政诉讼制度在解决社会矛盾方面的重要措施之一,工作繁忙的首长亲自出庭应诉,虽然要花费时间和精力,但回报也是极为丰富的,也许这就是中国国情的特点所要求的。”参见刘权:《行政首长出庭应诉的反思——以群体性事件的公法消解为视角》,《昆明理工大学学报》2011年第1期。②《行政诉讼法》第三条第三款规定:“被诉行政机关负责人应当出庭应诉。不能出庭的,应当委托行政机关相应的工作人员出庭。”③《行政诉讼法》第六十六条第二款规定:“人民法院对被告经传票传唤无正当理由拒不到庭,或者未经法庭许可中途退庭的,可以将被告拒不到庭或者中途退庭的情况予以公告,并向监察机关或者被告的上一级行政机关提出依法给予其主要负责人或者直接责任人员处分的司法建议。”④这些问题包括:明确人民法院通知行政机关负责人出庭应诉的案件,保障重大案件行政机关负责人应当出庭应诉;合理减轻行政机关负责人出庭应诉负担,节约有限的行政资源;细化行政机关负责人出庭应诉相关程序,保障负责人出庭应诉工作有序开展;明确行政机关负责人不能出庭的正当理由,规范负责人不能出庭的情形;等等。参见黄永维、梁风云、章文英:《〈最高人民法院关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定〉的理解与适用》,《人民法院报》2020年6月25日第5版。⑤关于复议机关是否应作为被告的问题,“学者们意见分歧,政府法制部门一致反对复议机关当被告,社会公众和人大代表则强烈要求复议机关当被告,法院也认为复议机关当被告有助于解决纠纷”,参见何海波:《一次修法能有多少进步——2014年〈中华人民共和国行政诉讼法〉修改回顾》,《清华大学学报》(哲学社会科学版)2018年第3期。2014年修改《行政诉讼法》之后,仍有人提出异议,如沈福俊的《复议机关共同被告制度之检视》(《法学》2016年第6期)、陈锦波的《难以承受之重:行政复议双被告制之省思》(《内蒙古社会科学》2022年第4期)等。⑥《行政机关负责人出庭应诉规定》第十二条规定:“有下列情形之一的,人民法院应当向监察机关、被诉行政机关的上一级行政机关提出司法建议:(一)行政机关负责人未出庭应诉,且未说明理由或者理由不成立的;(二)行政机关有正当理由申请延期开庭审理,人民法院准许后再次开庭审理时行政机关负责人仍未能出庭应诉,且无正当理由的;(三)行政机关负责人和行政机关相应的工作人员均不出庭应诉的;(四)行政机关负责人未经法庭许可中途退庭的;(五)人民法院在庭审中要求

行政机关负责人就有关问题进行解释或者说明,行政机关负责人拒绝解释或者说明,导致庭审无法进行的。有前款情形之一的,人民法院应当记录在案并在裁判文书中载明。”^⑦参见《最高人民法院第二巡回法庭关于规范和加强行政审判工作的意见》,法二巡〔2016〕4号。^⑧《河南省行政机关负责人出庭应诉工作规定》(豫政办〔2021〕53号)第三条第二款:被诉行政机关为市级政府的,其政府秘书长、副秘书长可以作为参与分管被诉行政行为实施工作的负责人。^⑨《行政机关负责人出庭应诉规定》第四条规定:“对于涉及食品药品安全、生态环境和资源保护、公共卫生安全等重大公共利益,社会高度关注或者可能引发群体性事件等的案件,人民法院应当通知行政机关负责人出庭应诉。有下列情形之一的,需要行政机关负责人出庭的,人民法院可以通知行政机关负责人出庭应诉:(一)被诉行政行为涉及公民、法人或者其他组织重大人身、财产权益的;(二)行政公益诉讼;(三)被诉行政机关的上级机关规范性文件要求行政机关负责人出庭应诉的;(四)人民法院认为需要通知行政机关负责人出庭应诉的其他情形。”^⑩这8种案件是:(一)涉及食品药品安全、生态环境和资源保护、公共卫生安全等重大公共利益的案件;(二)涉及面广、社会高度关注的农村集体土地或城市房屋征收、补偿案件;(三)原告十人以上的群体性诉讼案件;(四)人民政府就自然权属争议作出处理决定的行政裁决案件;(五)造成公民死亡或者全部丧失劳动能力的行政赔偿案件;(六)因撤销、吊销行政许可导致企业停产停业或公民丧失生活主要经济来源而引发的行政争议案件;(七)涉外案件;(八)社会高度关注或者可能引发群体性事件的其他案件。

参考文献

- [1] 章志远. 行政机关负责人出庭应诉制度的法治意义解读[J]. 中国法律评论, 2014(4): 148-151.
 [2] 沈福俊. 复议机关共同被告制度之检视[J]. 法学, 2016(6): 108-118.

- [3] 吕尚敏. 行政首长应当出庭应诉吗? ——在司法的技术、权能与功能之间[J]. 行政法学研究, 2009(4): 98-103.
 [4] 李广宇. 新行政诉讼法逐条解释[M]. 北京: 法律出版社, 2015: 29.
 [5] MICHAELS R. The Functional Method of Comparative Law. in Reimann and Zimmermann [M]. The Oxford Handbook of Comparative Law. Oxford: Oxford University Press, 2006: 342.
 [6] 王晓滨. 日本行政诉讼若干问题与启示[J]. 法律适用, 2015(1): 114-120.
 [7] 张树义, 张力. 迈向综合分析时代: 行政诉讼的困境及法治行政的实现[J]. 行政法学研究, 2013(1): 15-30.
 [8] 洛克林. 公法与政治理论[M]. 郑戈, 译. 北京: 商务印书馆, 2013: 354.
 [9] 博登海默. 法理学: 法律哲学与法律方法[M]. 邓正来, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2004: 109.
 [10] 拉伦兹. 法学方法论[M]. 陈爱娥, 译. 北京: 商务印书馆, 2003: 73.
 [11] 陈震. 审视与重塑: 我国行政机关负责人出庭应诉模式之构建[J]. 法治社会, 2018(1): 118-125.
 [12] 汪万荣, 陈勇, 胡小燕. 推动行政机关负责人出庭应诉, 助力法治政府建设[N]. 人民法院报, 2020-10-01(5).
 [13] 姜明安. 论新《行政诉讼法》的若干制度创新[J]. 行政法学研究, 2015(4): 12-21.
 [14] 高春燕. 行政首长出庭应诉: 价值重估与技术改良: 以浙江 66 个规范文本为基点的分析[J]. 行政法学研究, 2015(2): 101-112.
 [15] 钟垂林. 行政机关负责人出庭应诉的三个进阶[N]. 人民法院报, 2019-04-09(2).
 [16] 章志远. 中国特色行政法典化的模式选择[J]. 法学, 2018(9): 86-94.
 [17] 沈志先. 法律方法论[M]. 北京: 法律出版社, 2012: 201.

Reflection on the System of Administrative Officials Appearing in Court to Respond to Litigation

Gao Huiming

Abstract: The system of administrative officials appearing in court to respond to lawsuits is an important exploration of China's implementation of comprehensive rule of law, and has contributed institutional strength to the substantive prevention and resolution of administrative disputes in China. However, due to the fact that the normal operation of this system requires administrative officials to have good legal professional qualities and invest more extra time and energy, this system has not been well implemented in practice under the current situation, and the actual effect of appearing in court to respond to lawsuits is not expected. To fully leverage the positive role of this system in the rule of law and the construction of a rule of law government, it is necessary to further clarify the scope and types of administrative officials who appear in court to respond, connect the assessment and accountability of the rule of law government, and encourage relevant departments to participate in supervising the implementation and improvement of this system.

Key words: the system of administrative officials appearing in court to respond to lawsuits; administrative litigation; law-based government

责任编辑: 一鸣 执中