

·法学研究·

贯彻宪法人权原则 修订行政诉讼法

喻兴龙

(兰州理工大学 人文学院,甘肃 兰州 730050)

[摘要] 2004年3月14日,宪法第四修正案通过,尊重和保护人权原则是此次宪法修正最重要的内容。这一原则的确立,对我国行政法治建设提出了新的要求,本文着重对我国现行行政诉讼制度与新的宪法人权原则间的冲突进行了探讨,指出了行政诉讼法制度中应当修订的内容。

[关键词] 宪法;人权;行政诉讼法;修订

[中图分类号]D925.3 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1005-3492(2004)06-0198-02

一、宪法与宪法修正

2004年3月14日,十届人大二次会议高票通过了新的宪法修正案。共对我国现行宪法作了14处修改,内容主要包括,确立了“三个代表”重要思想在国家政治和社会生活中的指导地位,增加了三个文明协调发展的内容,完善了土地征用制度的内容,进一步明确了发展非公有制经济的方针,完善了对私有财产保护的规定,增加了健全社会保障制度的规定,增加了尊重和保障人权的规定等重大问题,其中,关于尊重和保障人权的规定是此次宪法修订中最重要的内容之一。

纵观此次宪法的修改,我们看到无论是“三个代表”指导思想——代表最广大人民的利益,代表先进的文化,代表先进的生产力,为私有财产的正名,还是健全社会保障制度,完善土地征用制度,增加尊重和保障人权的内容,都是以公民利益的维护为中心,以人权为出发点和归宿点,处处彰显公民权力和自由,把尊重人权、保护人权作为法治建设的价值判断标准,把人权原则作为民主法治的重要指导思想。^[1]

“尊重和保障人权”在宪法中的确立,是对党的十五大以来“要尊重和保障人权”、“以人为本”、“执政为民”、“情为民所系,权为民所用,利为人所谋”方针政策主张的法律化,将有利于人权法制的完善,将有利于公民的人权意识的提高;有利于推进人权领域的国际交流与合作;也将有利于国家机关更好地履行保障人权的使命。^[2]“尊重和保障人权”修正了过去以公民权利为中心的人权原则观,扩大了我国人权的法律范围,克服了过度强调国家权利、集体权利,忽视个体权利的不足,提出了更加广泛和科学,符合国际人权发展与中国人权改革的人权思想。它要求以人为本,还政于民,人民主权,尊重人权。真正体现出我国社会主义的人民性、民主性质。

二、贯彻宪法人权原则,修订行政诉讼法

我国现行的《行政诉讼法》是于1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过,次年10月1日起实施的。《行政诉讼法》自实施以来,取得了显著的成就,无论对行政权力的监督与控制,还是对公民权利的保护,对我国行政法律制度的发展和完善,人们思想观念的转变,法治意识的确

立,都起到了非常重要的作用。^[3]但是随着我国的改革开放和经济的发展,《行政诉讼法》在当初制定时存在的不足也就日益显现出来,与我国当前民主、法治、人权原则所不相适应。

一些学者主张,行政诉讼的目的在于保护和维护公民的合法权益。另一些学者则主张,行政诉讼的目的除了保护公民的合法权益外还在于保障行政机关的行政权威^[4]。我国《行政诉讼法》的制定就是在后者为思想指导的基础上制定的,在行政诉讼的诸多方面对行政司法救济作出了限制。此次宪法修订,新的宪法人权原则的确定对这一争议问题作出了基本的判断——尊重和保障人权,为解决行政诉讼制度中存在的问题,提供了理论上的指导和法律上的依据。以宪法人权原则为指导,根据行政诉讼制度的现实状况,现行行政诉讼法至少应在以下方面作出修订:

第一,行政诉讼受案范围太窄,不符合社会主义法治的一般要求,也不符合保护公民权利的新宪法精神。我国行政诉讼受案范围的原则是具体行政行为原则,人身权、财产权原则和合法性原则,具体行政行为原则是指人民法院只受理行政相对人对行政机关对特定的人、特定的事做出的具有法律意义的行为不服提起的诉讼,而不受理行政相对人对行政机关对于不特定人不特定事作出行为不服提起的诉讼,一般是指对制定的规范性文件不服不得提起行政诉讼。这实际上是一种只治其表不治其里的做法,允许公民一次又一次地就同一类问题提起诉讼,却不允许对产生争议的根源进行排除,因而也就不能从根本上维护公民的合法权益。同时,这也就使行政机关制定规范性文件的活动排除在公民监督的范围之外^[5]。人身权、财产权原则,是指人民法院只受理公民因人身权、财产权纠纷对行政机关提起诉讼,对于其他权利争议引起的诉讼,只有在法律另有规定的情况下才予以受理。事实上法律极少有这样的规定,这样实际上是把公民人身权、财产权以外诸多权利受到的侵害排除在救济之外,这与新的宪法人权原则是不相一致的。当然合法性原则体现了国家司法机关与行政机关之间的分工,其具体的涵义是法院只对行政机关行政行为的合法性问题作出判断,对行政行为的合理性问题

则不作认定。

第二,行政诉讼管辖制度存在缺陷,不利于公民权利的保护。首先,我国行政诉讼的管辖采取的是被告行政机关所在地法院管辖原则,也就是一审行政案件由作出具体行政行为行政机关所在地的人民法院管辖。这里行政机关和人民法院为同一地区的国家机关,法院裁判的公正性关键取决于法院系统的独立性,以及作为审案的法官的独立与自由。从目前我们国家的司法制度来看,法院、法官根本上是不能脱离与行政机关的密切联系的。别的不讲,仅就法院自身的财政预算由政府控制着就可见一斑,而且在当前行政权力深入社会如此广泛的情况下,政府对法院,政府对法官的影响是不言而喻的^[6]。一些地方法院甚至变成了地方政府的执行机关。那么在这样的问题下对于行政机关与公民间的纠纷哪一方处于优劣当自不必说,当然这一问题也不只是一个行政诉讼的问题,而是一个宪法性问题,它涉及国家机关之间的关系问题。但不论什么问题,都必须还法律以公正。其次,我国行政诉讼法承袭了民事法律制度的做法,确立了管辖权转移制度。即就是上级人民法院可以审判下级人民法院管辖的案件,也可以把自己管辖的一审行政案件移交下级人民法院审判,下级法院认为必要,也可以报请上级法院决定,把自己管辖的一审行政案件移送上级法院审判。在这里有一个上级法院把自己管辖一审行政案件移交下级人民法院审判的问题。按照法律级别管辖的规定,上级人民法院管辖的案件本身就是重大复杂案件,那么这时候,上级法院把它交给下级法院审理,就可能存在低级别的法院审理高级别行政机关的情况,审理困难是可以想象的,更为重要的是这样一来改变了终审法院,为地方保护打开了方便之门,公民的权利受到侵害的可能性也就大大地增加了。

第三,行政诉讼当事人制度存在瑕疵,不利于依法行政,不利于我国公民参与国家管理监督权利的实现。首先是原告的问题,依据《行政诉讼法》和《若干解释》的规定,行政诉讼的原告必须与被告的具体行政行为有法律上的利害关系方可成为行政诉讼的原告。这样一来对于涉及不特定公共利益作出的行政行为就失去了最广大人民群众的监督。而公共利益的所在也正是公共行政目的所在,也正是公民的利益所在,摒除了对公共利益的维护,又何谈公民利益的保护。其次是被告的问题。我国行政诉讼法基本上采取的是谁主体、谁被告,谁行为、谁被告的原则,但是关于经复议案件的被告资格问题却发生了一些变化。对于经复议的案件的被告,我国行政诉讼分成三种情况。一种是复议维持的,作出原具体行政行为的机关为被告。一种是复议机关改变原具体行政行为的复议机关为被告。一种是复议期满复议机关不作决定的由当事人选择起诉。本来行政复议是为了避免行政诉讼的过度迟延,在行政系统内设立快速解决行政纠纷的法律制度。法律这样规定,一方面,行政机关之间本身就存在共同利益,另一方面,复议机关为了不做被告,往往是作出复议维持决定。这样一来行政复议非但失去了它提高行政效率、保护公民合法权益的价值目标,更成为公民维护自身合法权益道路上的障碍——它浪费了当事人大量的时间和精力。

第四,行政诉讼执行中存在不足,不利于公民合法权益的保护。对于行政诉讼的执行,我国《行政诉讼法》和行政诉讼

的《若干解释》作出规定,行政机关拒绝履行判决的,一审人民法院可以作出以下措施:①对应当归还的罚款或者应当给付的赔偿金通知银行从该行政机关的账户内划拨。②在规定期限内不履行的,从期满之日起,对该行政机关按日处以50元至100元的罚款。③向该行政机关的上一级行政机关或者监察、人事机关提出司法建议,并将处理情况告知人民法院。④拒不履行判决、裁定,情节严重构成犯罪的,依法追究主管人员和直接责任人员的刑事责任。⑤人民法院还可以对主管人员和直接责任人员处以一定数额的罚款。从以上对行政机关的执行措施来看,除了对行政机关的财产性义务采取了划拨的直接强制以外,其他的措施都是间接性的,且没有一个严格的时间限制,我们知道,随着社会的不断发展,人们的需求也呈现出多元性,不但有传统的财产价值要求,还有精神价值要求,以及时间价值要求。就像秋菊打官司,她追求的就不仅仅是财产利益。对行政机关过多采取没有时间限制的间接强制的执行措施,这往往又造成赢了官司,权利却迟迟得不到维护的现象,从而在另一个层次上损害公民的合法利益。这也是与宪法尊重和保护人权的原則不相符合的。

注 释

- ①<http://www.iolax.org.cn>2004-3-20 莫纪宏《与时俱进话修宪》对我国新修宪法人权原则做同样观点的论述,另一方面宪法规范的最高性,普遍性也决定了宪法人权原则的法律地位。
- ②<http://www.iolax.org.ca>2004-3-26 刘海年《尊重和保障人权载入宪法意义重大》。
- ③关于《行政诉讼法》实施成就的论述已有多人提及,其中《中国行政法治世纪展望》[M].2001年,23-52页,国家行政学院法学部主任。行政法理论研究专家应松年教授《行政诉讼十年纵横谈》,对此作了比较全面的介绍。
- ④张树义《变革与重构——改革背景下的中国行政法理念》[M].2002年,就多处提到了这一争议问题。
- ⑤根据现代宪政理论产生的人民主权理论、法治理论思想和权力制约理论,人民是一切权力的源泉,国家权力从属于人民,国家必须在法律规定的范围内活动,不得背离人民的意志,国家权力应当受到监督。行政权力是国家权力的一种,抽象行政行为是行政权力行使的一种方式理应受到人民的监督。
- ⑥关于司法独立与司法公正的问题,我国很多学者也都曾撰述指出当前我国司法独立审查制度中存在的问题。最高人民法院政治部编《入世与人民法院》一书,万鄂湘、曹建明两位大法官就关于我国建立独立的司法审查制度的论述 112-114页,160-170页,具有一定的代表性。

参考文献

- [1]李龙.宪法基础理论[M].武汉大学出版社,1999.
- [2]杨小君.行政法基础理论研究[H].西安交通大学出版社,2000.
- [3]张树义.变革与重构——改革背景下的行政法理念[M].中国政法大学出版社,2002.
- [4]刘海海李忠.中国行政与刑事法治世纪展望[M].昆仑出版社,2001.
- [5]最高人民法院政治部.入世与人民法院[M].人民法院出版社,2002.

〔责任编辑:刘俊沅〕