第13—15版
每周三出版
2009年4月15日

民主政治周刊

人民日报

□1989年4月4日，新中国诞生第一部行政诉讼法

□建立行政诉讼制度，有利于大局稳定和维护良好的社会秩序

140万件“民告官”见证民主法治进步

本报记者　宋　伟

1989年4月4日，七届全国人大二次会议通过行政诉讼法，这部法律的重要内容，是“民可以告官”，改变了我国历史上没有“民告官”的制度传统。最高人民法院统计显示：1989年至2008年，全国各级人民法院共受理各类一审行政案件140.5085万件，审结140.1532万件，结案率为99.7%。

当时认识并不统一

●有人甚至提出，民告官会助长“刁民”告状

上世纪80年代初，早在起草制定民事诉讼法的时候，群众中流传着一种说法，“官告民一告一个准，民告官没门”。如何让老百姓在法庭上和行政机关“讲理”，如何让立法确立民可以告官，成为全国最高立法机关当时亟待破解的问题。

全国人大常委会法工委原主任顾昂然回忆说：1986年10月，行政立法研究小组开始起草行政诉讼法。“当时认识并不统一”。有人担心如果公民可以告政府，政府权威将受影响，会造成行政机关工作人员不再敢管理；有人甚至提出，民告官会助长“刁民”告状。当时的立法研究小组对这些顾虑一一做出了解答。

“建立行政诉讼制度，从根本上讲，可以密切政府与人民群众之间的关系，提高政府的威信，可以防止矛盾激化，有利于大局稳定和维护良好的社会秩序。”立法者终于达成共识。

1988年年底，行政诉讼法草案向社会公布，广泛征求意见。顾昂然说，对重大问题，起草小组提出了五点原则，其中保护公民的合法权益，排在首位。其余四条分别是：正确处理好司法权与行政权的关系；在行政诉讼中，法院对行政机关不仅有监督，还有维护的一面；要从我国实际情况出发；处理好行政诉讼法与行政实体法和行政程序法的关系，要能够促进行政管理法制化。

1989年4月4日，七届全国人大二次会议通过行政诉讼法。至此，新中国第一部“民可以告官”的法律诞生了。

“行政诉讼法颁布实施，正式确立了一种崭新的司法制度，为监督行政机关依法行使职权与维护公民合法权益提供了崭新机制。”全国政协原副主席罗豪才如此评价。

之后，我国行政立法“大步走”。1994年《国家赔偿法》通过，被认为是促进国家机关及其工作人员依法行使职权的重要法律；1996年《行政处罚法》通过，就行政处罚的程序作出较详细规定；1999年《行政复议法》通过，对行政复议的范围、程序等做出全面规定；2003年《行政许可法》通过，就行政许可的基本原则、范围和程序做出详细规定。

审判力量更加充实

●先后制定了18部重要司法解释

“有了规范行政行为的法，国民才会排遣权力滥用的余悸，自觉地服从行政管理；有了有效解决行政争议的法，官民关系才能变得更加协调。”最高人民法院副院长江必新表示。

据介绍，在行政诉讼法出台前后，人民法院为受理和审理行政案件也做了大量工作——

早在1986年10月6日，湖北省武汉市中级人民法院就成立了全国第一个中级人民法院行政审判庭。湖北省汨罗县人民法院成立了全国第一个基层人民法院行政审判庭。

1988年10月4日，最高人民法院宣布成立行政审判庭。

1991年6月11日，最高人民法院发布了《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见（试行）》，该司法解释共计115条，分别就受案范围、管辖、诉讼参加人、证据、起诉和受理、审理和判决、执行、侵权赔偿责任、期间、诉讼费用等十二个方面的问题做出规定。

之后，最高人民法院针对行政审判实践中不断出现的新情况、新问题和人民群众不断增长的司法需求和期待，不断加大制定司法解释的力度。

最高人民法院先后制定了18部重要司法解释，发布了16件重要的司法指导性文件和200余件法律适用问题的批复，确保各级人民法院正确实施行政诉讼法。

各级人民法院不断加强行政审判队伍建设，普遍设立行政审判机构，充实配备审判骨干力量。

行政案件涵盖四方面内容：

- 经济调控、市场监管、公共服务、城市规划、基础设施建设
- 企业改制、自然资源、劳动和社会保障
- 农村土地确权、土地征收、农民负担
- 环境保护、计划生育、制裁土地违法行为

宋　嵩绘

数量不多作用重大

●让“民怨”有了出气孔，不至于积累爆发

据最高人民法院有关负责人介绍，20年来，各级人民法院依法审理行政案件涉及多个领域：市场监管、公共服务、城市规划、企业改制、农村土地确权、土地征收、农民负担、环境保护、计划生育、制裁土地违法行为……

北京大学法学院教授姜明安深有感触地说：“这些案件大都关系国计民生，比如计划生育案件事关基本国策，农村土地确权和土地征收的案件则牵涉党的十七届三中全会政策的落实。”他认为，行政诉讼法是化解社会纠纷的一项有效制度，也是依法治国方略中不可或缺的一个方面。

最高人民法院院长王胜俊表示：“行政审判工作成就显著，依法化解了一大批行政纠纷，有力地维护了社会和谐与稳定，有力地促进了行政机关依法行政，努力实现司法与行政的良性互动；依法妥善处理关系国计民生的行政案件，能为经济、社会发展提供有效司法保障和服务。”

中国政法大学教授刘莘认为，我国每年平均7万多件一审行政案件，与其他诉讼案件相比数量上不是很多，但作用重大。如果公民或其他私人（包括法人和非法人组织）不服政府的决定，不管是铁路调价通知还是治安处理决定，都可以诉到法院，由法院审查行政机关的决定是否合法。法院可以确认行政决定违法，也可以撤销违法的行政决定，这无疑让“民怨”有了出气孔，不至于积累爆发。毫无疑问，行政诉讼对构建和谐社会的意义不可低估。

“一把手”出庭更多

●以有效解决行政争议、及时化解社会矛盾为核心

近年来，各级政府和行政部门不出庭、不应诉等现象越来越少，行政机关法定代表人亲自出庭应诉的越来越多。

国务院法制办主任曹康泰指出：“目前，我国改革开放进入新阶段。这就要求各级行政机关，必须坚持依法行政，在法律的范围内行使职权。必须以有效解决行政争议、及时化解社会矛盾为核心，最大限度地增加和谐因素，最大限度地减少不和谐因素，不断促进社会和谐稳定。”

中国政法大学教授马怀德认为，如何完善行政诉讼制度，将各类行政争议最终纳入诉讼渠道，切实保证当事人的诉权，是行政诉讼法修改的重要内容。扩大行政诉讼受案范围，降低行政案件立案的门槛是当务之急。“随着人们法治意识的不断增强，行政争议只能增加，不会减少。”

周三印象

山东海警、渔政开展为期三个月的大规模海上治安专项整治巡查行动。图为4月11日，海警官兵准备出航。

钱　程摄（新华社发）

周三观察

“民告官”和解之路值得提倡

王比学

□“民告官没门”，很大程度上是因为“民”怕得罪“官”

□从维护社会稳定出发，尽量以和解结案为好

4月4日，是《中华人民共和国行政诉讼法》颁布20周年的纪念日。据最高人民法院的统计：1989年至2008年，各级人民法院共受理各类一审行政案件140.5085万件，结案率为99.7%。

据报道，目前，山东逾六成以上“民告官”案件以和解方式结案。全省“民告官”行政案件呈现上诉率、改判率、申诉率逐年下降、结案率逐年上升的局面。

在以上这些鲜活的数据来看，大量的“民告官”案件是可能通过和解解决的。

全民普法已有20多个年头，公民的法律意识在逐步提高，当自己的合法权益遭到侵害时，也敢告政府了。我们看到，近些年，各地的“民告官”案件在逐年上升。

为什么以前“民告官没门”？很大程度上是因为怕得罪“官”，同时也担心法院会袒护“官”，从而放弃其合理的诉求。

实践中，有的地区法院审判易遭受地方保护主义的干预。有的“民告官”案件由于涉及当地政府部门的直接利益，法院由于怕得罪地方政府，在审判中难免会有所偏向。同时，有的部门在被诉到法院以后，不愿应诉，而是通过各种途径打招呼，干预法官办案，致使法官左右为难。在“民告官”案件中，即使“民”赢了，也很难得到执行，因为某些“官”在败诉后，还利用公权置法院判决不理。

面对这样的现实，如果一味地通过裁判解决“民”与“官”之间的争议，在某些时候不仅不能做到案结事了，还有可能使官民的矛盾更加激化，引起老百姓对政府的不满。所以，目前从维护社会稳定出发，“民告官”案件在双方自愿的基础上，尽量以和解结案为好。

中华民族的优良传统向来是“以和为贵”。“民”不到万不得已是不会告“官”的。在法院的主持下进行和解，既可以维护“民”的自身合法利益，又不至于把“民”与“官”的关系弄僵。同时，从“官”内心而言，也不愿意参加诉讼，更害怕败诉。倘若在“民告官”的诉讼中败诉，“官”的形象会受到很大损失。

用和解方式解决“民告官”的纠纷，首先可以迅速解决纠纷，降低诉讼成本，节约司法资源。由于“民告官”涉及公权与私权的冲突，双方当事人在地位和权益方面存在一定程度的不对等。一旦处理不好，很容易引起“民”上访、申诉等，造成社会不稳定。其次，可以消除“民”对“官”的抵触情绪，增进相互理解，让“民”与“官”双方当事人均感到满意，避免出现“官了民不了，案结事不了”的局面，从而达到法律效果和社会效果的统一。

连线人民网　主持人：常　红　卢思捷

干部“关机”参加学习实践活动值得一试！

【新闻背景】

新华网4月3日报道，3月25日至29日，宁夏回族自治区吴忠市同心县在职处级以上领导干部、县直各部门、群众团体、各乡镇主要负责人共115人在县委招待所全部关停“手机”，开始了为期3天半的封闭式学习“充电”。

【网友观点】

全党第二批学习实践科学发展观活动正在全国市县一级如火如荼地开展着，目前正处在学习调研阶段。如何让参学的党员干部能够静下心来，学深一些，学透一点，真正做到“身入”且“心入”，提倡在集中学习的时候，干部关掉手机参加，不失为一种务实之举。

也许有人会说，没有了手机，便失去了和外界的联系，如果有什么事情要处理，怎么办？如果有群众需要联系，又怎么办？我认为，毕竟集中学习、关闭手机的时间不可能太长，对工作的影响不会太大。

学习实践活动，离开学，什么都是空谈。而学习没有效果，学了也是白学。提高学习效果，不妨采取一些特殊的手段、特别的方式，其中，“关机”学习，值得一试。当然，这种“关机”学习的方式，能否真正解决问题，还有待实践检验，有待进一步观察。　网友　倪洋军

关键是要静下心来学习。

211.137.197 ★

是否必须“关机”倒不是主要问题，可以调成震动嘛！主要问题是要用心学。

211.136.115 ★

网络民意应该得到重视

干部考核工作能不能进一步扩大民主范围，在网络上开展网络调查？我国网民数量已经达到了2.53亿，通过网络征集意见和建议，比传统的调研、座谈、发放问卷等形式更加便捷高效，更加便于沟通。

网友　天地e人

信访是法律渠道的重要补充

信访是反映民意的一种方式，但是不要单纯强调加大信访工作力度，应该从源头治理。如果法律渠道畅通了，群众何必走信访这一救济渠道。而且有关部门还应该注意区分，正当的上访应受到重视和支持，少数无理取闹则要从严处理。这才能真正发挥信访作用。

IP：218.61.8.★

我国公安机关拥有DNA实验室236个

未过认证的DNA检测试剂不得用于办案

本报北京4月13日电　（记者**石国胜**）记者日前从公安部获悉：自今年8月1日起，我国各级公安机关新采购的DNA检测试剂产品，必须通过产品认证。未通过认证的DNA检测试剂产品，不得用于办案和DNA数据库建设。

据介绍，目前全国公安机关已经拥有DNA实验室236个，承办着全国范围内各类案件和重特大灾难事故的人体生物检材DNA检验和DNA数据建设应用工作，年检验检材数近90万份，全国公安机关DNA数据库已存储270余万份DNA信息。

通过采用国际通用的DNA检测试剂产品认证，不仅可以从源头上保证产品质量和安全，也有利于形成公平竞争的市场环境，平抑产品价格。为此，公安部授权中国安全技术防范认证中心为DNA检测试剂产品认证机构，授权北京市公安局法医检验鉴定中心为检测机构。

自今年3月1日起，认证中心开始受理DNA检测试剂产品认证申请，相关企业可以自愿申请认证；自今年8月1日起，各级公安机关新采购的DNA检测试剂产品，必须通过认证中心的认证，并加施“GA”认证标志。