

2024年9月27日 星期五 责任编辑 林森 美术编辑 盛方奇

# 行政审判的发展历程和对推进法治中国建设的重要作用



北京大学法学院教授、博士生导师 姜明安

## 人民法院行政审判的发展历程

### 探索阶段(1949年至1979年)

中华人民共和国成立后,党和国家对于法制(法治)建设的制度模式和发展途径,进行了较长时期的探索。在如何解决行政争议、监督行政行为和如何对行政机关侵犯公民、法人和其他组织合法权益提供救济方面,国家立法、执法和司法机关一直在试行和推进各种不同的制度模式,以创建中国特色的行政法制(法治)机制,其中最重要的制度是行政复议、行政诉讼(行政诉讼)等。

1950年10月,中央人民政府颁布《财政部设置财政检查机构办法》规定:“被检查部门,对检查机构之措施,认为不当时,得具理由,向上一级检查机构,申请”

复核处理”(即行政复议)。

1950年12月15日,政务院政务会议通过《税务复议委员会组织通则》,明确规定了税务复议委员会的性质、任务及受案范围,这标志着我国的行政复议制度的初步建立。此后,随着有关行政复议的各种法规的颁布,我国行政复议的范围不断扩大。

1951年6月,政务院颁发《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》,对行政机关处理来信来访的原则、工作机构的设置作出了具体规定,为我国信访制度的创立和发展奠定了坚实基础。1963年9月,中共中央、国务院发布《关于加强人民来信来访工作的通知》,对各级各部门建立健全信访制度,通过信访解决群众反映的问题,以及信访机构处理信访问题的原则和方法等提出了明确要求。

在加强行政复议制度和信访制度的同时,中华人民共和国成立初期对行政诉讼(行政诉讼)也进行了制度探索。1949年,《中国人民政治协商会议共同纲领》第十九条规定,人民和人民团体有权向人民监察机关或者人民司法机关控告任何国家机关或任何公务人员的违法失职行为。1954年,宪法第九十七条规定,公民对于任何违法失职的国家机关工作人员,有向各级国家机关提出书面控告或者口头控告的权利。1950年,公布实施的《土地改革法》第三十一条规定,农民对区乡政府批准评定的成分,本人或者其他人有不同意见的,可以于批准后15日内向县人民法庭申请,由其判决。1952年,政务院《关于“五反”运动中成立人民法庭的规定》中规定,工商户对于节约检查委员会关于守法户、基本守法户和半守法户的审

和处理不服时,可以请求市人民法庭或县人民法院处理。此外,1953年,政务院《输出商品检验暂行条例》;1954年,《海港管理暂行条例》等行政法规中亦有类似规定。1949年,中央人民政府委员会批准的《最高人民法院试行组织条例》甚至还规定了在最高人民法院设置行政审判庭。当然,由于种种原因,我国在改革开放前人民法院行政审判机构并没有实际建立。

创建阶段(1980年至1990年)。我国行政审判(行政诉讼)制度的正式创建是在20世纪80年代改革开放初期。1980年,基于对外开放吸引外资的需要,第五届全国人大第三次会议通过的《中外合资经营企业税法》规定,合营企业同税务机关在纳税问题上发生争议,经复议后,可向人民法院提起诉讼。这种诉讼实际上就是行政诉讼(行政诉讼)。1981年,第五届全国人大第四次会议通过的外国企业所得税法亦作了同样的规定。之后,行政诉讼范围逐步扩大适应到我国公民、法人和其他组织。1982年,国务院制定的《国家建设征用土地条例》规定,当事人对行政机关作出的行政处理和行政制裁措施不服的,可以向人民法院起诉。1986年,第六届全国人大常委会第七次会议通过的《治安管理处罚条例》规定,受治安管理处罚的人或者被侵害人对处罚决定不服,经向上一级公安机关申诉后,可向人民法院提起诉讼。

1989年,在第七届全国人大第二次会议通过行政诉讼法之前,行政审判并无专门的行政诉讼程序法规范,其所依据的是民事诉讼法规定的程序。1982年,第五届全国人大常委会第二十二次会议通过的《民事诉讼法(试行)》规定,法律规定的由人民法院受理的行政案件,适用本法规定。在立法上最先为人民法院开展行政审判提供了诉讼程序法依据。此后,人民法院受理的行政案件每年都有大幅度增加。

1986年10月,湖南省汨罗县人民法院建立了全国第一个基层法院行政庭,湖北省武汉市中级人民法院建立了全国第一个中级法院行政庭;1988年10月,最高人民法院亦成立了专门

的行政审判庭。之后,全国各地各级人民法院都陆续建立起了专门的行政审判机构,依据各种具体的法律、法规受理行政案件。

1989年,第七届全国人大第二次会议通过行政诉讼法,该法于1990年10月1日起施行。这标志着中国行政诉讼制度的正式创建。

改进和完善阶段(1990年至2014年)。行政诉讼法自1990年10月1日实施到2014年大修,其间经过了24年。在这24年中,行政诉讼法虽然没有修改,但各地各级人民法院通过行政审判实践进行了各种制度创新,最高人民法院更是陆续发布了一系列司法解释,不断推进行政审判制度的改进和完善。这些创新、改进和完善主要体现在2014年第十二届全国人大常委会第十一次会议修订的行政诉讼法的内容上。2014年修订的行政诉讼法显然不只是2014年的改革成果,而是对全国各地各级人民法院20余年行政审判制度改革创新成果的总结。

进一步推进和发展阶段(2015年至2024年)。人民法院行政审判自2014年大修后,即步入进一步推进和发展阶段。这一阶段的进展主要表现在三个方面:其一,建立行政公益诉讼案件审判制度并逐步扩大其范围。2017年,第十二届全国人大常委会第二十八次会议通过修改行政诉讼法,在我国正式建立行政公益诉讼制度。其二,推进行政协议案件审判并逐步完善相应实体及程序制度。2014年修订的行政诉讼法将行政协议案件纳入到行政诉讼的受案范围,但是该法并未规定行政协议案件的具体判断标准、审判程序及裁判形式。对此,各地各级人民法院积极探索。2019年,最高人民法院在总结各地各级人民法院探索经验的基础上,出台了规范行政协议案件行政审判的司法解释《关于审理行政协议案件若干问题的规定》,对行政协议的定义、受案范围、原告资格、司法审查内容、审理程序、裁判形式、裁判标准以及审判依据等作出了详细和具体的规定。其三,充分发挥行政审判对于改善和优化营商环境的作用。2015年以来,各地各级人民法院特别注重发挥行政审判在改善和优化营商环境方面的职能作用。

## 行政审判对推进法治中国建设的重要作用

其一,监督和促进行政机关依法行政,推进法治政府建设。这主要表现在四个方面:一是促进行政机关及其工作人员从传统行政管理单纯向上级指示、命令、红头文件办事逐步向依法行政转变。虽然行政机关的纪律要求下级服从上级,但这要以上级的指示、命令、红头文件合法为前提。如果上级的指示、命令、红头文件违法,则其作为被行政相对人诉于法庭时即会败诉,此即促使和迫使他们依法行政;二是推动行政机关从传统管理方式向以单方性、强制性为特征向更注重参与性、互动性的善治转变。因为行政行为违反法律规定的相对人参与和互动程序即可能被行政审判撤销。三是促进行政机关执法从主要采用规制手段向更注重采用行政指导、行政契约及其他软法手段等方式转变。因为行政审判一般只审查行政行为的合法性(主要指合法性)。故对依硬法方式实施的行政行为审查相对较为宽松,对行政指导行为的行政审查,各级党委、党的组织和机关均不能成为行政诉讼的被告。但由于我国各级行政机关都要接受党的领导,行政机关的基本政策导向均需各级党委掌控和把握。因此,行政审判对行政机关依法行政的监督必然间接促进各级党委依法执政和依法治国。

其二,保障和促进各级党委依法执政、依法治国,推进法治国家建设。虽然行政诉讼的被告只能是作出被诉行政行为的行政机关,各级党委、党的组织和机关均不能成为行政诉讼的被告。但由于我国各级行政机关都要接受党的领导,行政机关的基本政策导向均需各级党委掌控和把握。因此,行政审判对行政机关依法行政的监督必然间接促进各级党委依法执政和依法治国。

其三,促进公民法治观念、权利意识的生长和增强,推进法治社会建设。行政审判对公民法治观念、法律意识的影响是长时期和潜移默化的。

## 人民法院行政审判的主要经验

其一,行政审判始终坚持以人民为中心,把保护公民、法人和其他组织合法权益摆在重要位置。行政诉讼法规定行政诉讼的功能和作用有三:解决行政争议;保护公民、法人和其他组织合法权益;监督行政机关依法行使职权。但保护公民、法人和其他组织合法权益的功能、作用是最具基础性和根本性的。行政审判只有以人民为中心,把保护公民、法人和其他组织合法权益摆在重要位置,努力让人民群众在每一个行政案件中感受到公平正义,才可能有效化解行政争议,也才可能实现有效监督行政机关依法行政的作用。而监督行政机关依法行政的重要目的之一亦是保护行政相对人的合法权益。行政审判建立和运行30多年之所以能取得今天这么大的成绩,其最重要的经验即是始终坚持贯彻实施行政诉讼法确定的行政审判依法保护行政相对人合法权益的目的。

## 我国环境司法专门化的积极作用

对生态环境保护起到了推动作用。环境司法专门化使得环境违法行为能够得到更专业、更有效的制裁,提高了环境违法成本,使违法者不敢轻易以身试法。环境司法专门化还促进了环境公益诉讼的发展,而环境公益诉讼允许社会组织、检察机关等主体提起诉讼,追究污染者的责任,维护环境公共利益。通过环境公益诉讼,一些长期存在的环境污染和生态破坏问题得到了关注和解决,生态环境得到了及时的保护和修复。

促进了经济发展的绿色转型。环境司法专门化对企业的行为提出了更高的要求,促使企业更加重视环境保护,加大在环境保护方面的投入,推动企业进行技术创新和产业升级,从而实现经济的绿色转型。同时,环境司法专门化能够有效地维护当地的环境秩序,保护投资者的合法权益,增强投资者的信心,为当地经济的发展创造良好的投资环境,起到优化营商环境的作用。

增强了环境法律的权威性和执行力。在过去很长一个时期,环境保护法被视为“橡皮图章”,得不到有效实施。环境司法专门化推动了环境相关法律法规的具体实施和严格执行,让环境法律不再是“纸上的法”,而是具有实际约束力的行为准则。法院通过对各类环境案件的公正审理和判

决行政争议;保护公民、法人和其他组织合法权益;监督行政机关依法行使职权。但保护公民、法人和其他组织合法权益的功能、作用是最具基础性和根本性的。行政审判只有以人民为中心,把保护公民、法人和其他组织合法权益摆在重要位置,努力让人民群众在每一个行政案件中感受到公平正义,才可能有效化解行政争议,也才可能实现有效监督行政机关依法行政的作用。而监督行政机关依法行政的重要目的之一亦是保护行政相对人的合法权益。行政审判建立和运行30多年之所以能取得今天这么大的成绩,其最重要的经验即是始终坚持贯彻实施行政诉讼法确定的行政审判依法保护行政相对人合法权益的目的。

其二,坚持维护和优化营商环境,为实现中国式现代化化解行政争议,营造和谐官民关系。党的十八大以来,党中央、国务院一直强调改善和优化营商环境,为保障和推进中国式现代化服务。行政审判具有高度的政治性,必须把为党和国家的中心任务服务作为其要务。为此,最高人民法院和各地各级人民法院陆续发布了一系列规范性文件并采取了一系列措施,推进行政审判积极化解行政争议,促进各级政府及其行政部门依法行政,遵守诚信和信赖保护原则,切实履行向市场主体依法作出的政策承诺和依法订立的和各类合同、协议,以维护和优化营商环境。新时代以来,我国社会经济之所以能够平稳快速发展,与人民法院行政审判机构在这方面所付出的努力是分不开的。

其二,不断推进行政争议实质性化解,充分发挥行政审判在国家治理和社会治理中的积极作用。人民法院行政审判30多年来特别是进入新时代以来的另一条重要经验就是注重实质性化解行政争议,将行政审判作为国家治理和社会治理的重要环节。在这方面,各地各级人民法院的行政审判特别注意与行政级别的有效衔接,注意加强与其他非诉解纷方式的衔接,深化争议预防,以推进行政争议的实质性化解。同时,行政审判注重“抓前端,治未病”,在案件审理过程中总结类案的原因,及时向行政机关和有关单位提出司法建议,发布典型案例,充分发挥行政审判在国家治理和社会治理中的积极作用。

# 中国式环境司法专门化的路径与成就

## 我国环境司法专门化的成功路径

初步萌芽阶段。20世纪80年代,在国外的环境司法专门化刚刚起步时,我国就已开始了专门化的初步探索。1980年12月1日,林业部、公安部、司法部、最高人民检察院发出《关于在重点林区建立和健全林业公安、检察、法院机构的通知》。随后,吉林省第五届人民代表大会常务委员会第十一次会议于1982年5月9日通过了《关于在重点林区建立森林人民法庭的决定》,决定在延边朝鲜族自治州设立延边森林中级人民法院,在吉林市设立吉林森林中级人民法院;在通化地区设立通化森林中级人民法院,同时,在临江、三岔子等16个省属林业局所在地建立森林人民法庭。此后,黑龙江、甘肃等省也陆续在国有林区组建了森林法院。在20世纪90年代中期,一些森林法院改名为林业法院。这种针对保护某一自然资源和环境要素设立专门法院的过程可以说是我国环境司法专门化的一种初步探索,属于环境司法专门化的萌芽阶段。

探索发展阶段。自1989年湖北省武汉市硚口区人民法院环境资源审判庭设立开始,至2014年最高人民法院设立环境资源审判庭止,前后经过35年的时间。1989年,硚口区法院在全国率先设立环境法庭,但由于对设立的必要性和可行性缺乏充分论证,后被叫停,但其为后续环境法庭的发展提供了一定的探索和经验。十多年后,全国各地又陆续成立了多个环保法庭或环保巡回法庭,这些环保法庭主要是在环保行政机关的推动下建立的,具有行政主导型特征。2007年,贵州省贵阳市中级人民法院环境保护审判庭及辖区内清镇市人民法院环境保护法庭的设立,开启了环境司法专门化的新阶段。2008年,江苏省无锡市中级人民法院环境保护审判庭及

辖区内环境保护合议庭成立,2008年至2009年云南省在全省范围内推进环境司法改革,设立了多个环境资源审判庭,2009年,福建省柘荣县等地林业法庭向生态环保法庭转轨。自2007年清镇市人民法院成立环境法庭到2014年上半年,全国共有16个省(区、市)设立了134个环境保护法庭、合议庭或者巡回法庭。在该阶段,最高人民法院发布了《关于审理破坏土地资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》(2000年6月)《关于审理破坏野生动物资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》(2000年12月)《关于审理破坏土地资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》(2005年12月)《关于审理环境污染刑事案件具体应用法律若干问题的解释》(2006年7月),最高人民法院、最高人民检察院发布了《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》(2013年)。这个阶段的司法专门化的积极探索为此后环境司法专门化的大发展积累了丰富的经验,打下了坚实的基础。

快速发展阶段。2014年7月,最高人民法院宣布设立环境资源审判庭,从此,环境司法进入一个快速发展的阶段。在最高人民法院宣布设立环境资源审判庭以后,各省、自治区、直辖市高级人民法院也相继宣布设立环境资源审判庭。环境资源审判专门机构和组织已经由2014年的134个持续增长至2023年的2813个,建立起了全国四级法院环境资源专门审判机构和组织体系,成为全球环境资源专门审判机构覆盖最广、体系最完整的国家。同时,环境司法程序规则也不断健全和完善,司法人员的业务素质和能力也持续提升。这个阶段,成为我国环境司法专门化发展最快的时期。

提升完善阶段。我国的环境司法专门化经过十年的快速发展后,现正进入一个调整、巩固、提升和完善的阶段。在这个阶段,需要建立与实践需求相适应的环境司法专门审判机构和组织合理结构体系,健全完善程序规则和环境资源典型案例库规则,进一步提升环境资源审判人员的专业素养和能力水平。

完善的新阶段。在这个阶段,需要建立与实践需求相适应的环境司法专门审判机构和组织合理结构体系,健全完善程序规则和环境资源典型案例库规则,进一步提升环境资源审判人员的专业素养和能力水平。

## 新时代我国环境司法专门化的成就及其经验

一是形成了覆盖范围广、形式多样的审判机构体系。从最高人民法院到地方各级法院,全国2800余个环境资源审判专门机构和组织,形成了较为完备的四级法院环境资源审判体系,为环境案件的专业化审理提供了坚实的组织机构。一些地区还根据当地的生态环境特点和司法需求,设立了专门的环境资源法庭。除了固定的审判机构,还出现了巡回法庭、派出法庭等多种审判形式。这些灵活的审判机构能够更好地适应不同地区的环境司法需求,方便当事人诉讼,提高司法效率。

二是审判机制日渐成熟。由于环境资源审判的技术性和系统性,环境资源审判需要采取与其他普通案件不同的审判机制。为此,各地法院在环境资源审判机制方面进行了创新和探索。最普遍的一个创新是采取审判职能归口统一。据了解,全国已有1200余家法院落实环境资源审判“三合一”归口,即将刑事、民事、行政环境资源案件的审判职能统一归口到环境资源审判庭,有500余家法院已经完成“二合一”归口。这种归口管理模式有利于整合司法资源,提高审判效率,确保环境案件的审理更加专业、公正。同时,人民法院还与其他机构合作,使公安机关、检察机关和审判机关之间的“行刑衔接”机制成为常态。这意味着在打击生态环境犯罪方面,行政机关和司法机关能够形成合力,及时将涉嫌犯罪的环境违法行为移送司法机关处理,提高了对环境违法犯罪行为的打击力度。

四是公益诉讼发展迅速。自2012年修订的民事诉讼法和2014年修订的环境保护法规定公益诉讼制度以来,环境公益诉讼制度得到迅速发展。全国各级检察机关已经办理了超过40万起环境公益诉讼案件。虽然社会组织提起的公益诉讼案件数量相对较少,但具有一定的社会影响力,能够对一些重大环境问题进行监督和维权。

五是国际影响力不断增强,在全球树立了我国环境司法的良好形象。中国的环境司法专门化实践取得了显著成效,为其他国家提供了有益的借鉴和参考。中国积极参与国际环境司法交流与合作,与其他国家分享环境司法的经验和做法,推动了全球环境司法水平的提高。联合国环境规划署数据库2019年专门设立中国环境司法板块,现已收录三清山巨蟒峰保护案等4批45件中国环境司法案例和8部环境司法报告,为国际生态环境治理提供了中国方案和司法样本。美国哥伦比亚大学塞宾气候变化法中心的气候诉讼案例数据库中,也将中国的气候诉讼案例列入其中。随着全球化的发展,跨境环境问题日益突出,我国便加强了与其他国家在跨境环境司法方面的合作,共同打击跨境环境违法犯罪行为,维护了区域和全球的生态环境安全,彰显了人类命运共同体思想的伟力。

会制度优势外,主要在于我国有习近平生态文明思想和绿色司法理念的引领,鼓励司法改革和创新的体制机制、完善的专门审判机构的设立、健全的制度体系构建、多途径的专业人才培养、部门协调和多元共治格局的形成。



中国政法大学教授 王植发

决,树立了法律的权威,使社会公众更加敬畏和遵守环境法律。

促进了社会公平正义的实现。环境问题往往涉及不同群体的利益,如污染企业与周边居民、开发者与生态保护者等之间的利益冲突。在环境司法专门化机制建立以前,环境案件普遍存在着立案难、举证难、审理难、胜诉难、执行难的“五难”现象,使许多受到环境侵权危害的单位和个人不能得到及时、公平、公正的司法救济。环境司法专门化,有了专门的审判机构、专业的审判人员、公开透明的证据规则和诉讼程序,使得环境纠纷案件容易受理和及时地审理与公正地判决,从而促进了社会公平正义的实现。

加强了环境保护的社会监督和公众参与。环境司法专门化的发展为公众监督和公众参与提供了新的途径和平台。公众可以通过关注环境案件的审理、参与环境公益诉讼等方式,对环境问题进行监督和参与治理。这不仅增强了公众的社会责任感和参与意识,也形成了全社会共同参与环境保护的良好局面。