

新型城镇化背景下的行政法治建设

——江苏省法学会行政法学会研究会 2013 年年会综述

李祎恒

(河海大学马克思主义学院,江苏南京 210098)

摘 要:江苏省法学会行政法学会研究会 2013 年学术年会以“新型城镇化背景下的行政法治建设研究”为主题,围绕生态文明建设的法治保障研究、农民土地权益保护研究、城市交通与治理法治研究以及行政审判体制改革研究等内容进行了深入的研讨和交流。对于生态文明建设的法治保障,与会代表集中讨论了立法、执法与司法环节中的法律保障,农村生态环境恶化的法律规制以及生态文明建设的江苏经验等问题。会议还以集体土地征收为切入点,集中讨论了农民土地权益保护的相关问题。在行政审判体制改革方面,是否应当设立行政法院是与会代表讨论的焦点问题。此外,代表们对行政诉讼中的具体制度也进行了深入的研讨。本次年会还关注了道路收费、交通违法处理与出租车运营许可等城市交通治理上的热点问题。

关键词:新型城镇化;行政法治建设;江苏法学;会议综述

中图分类号:D922.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2014)02-0073-05

江苏省法学会行政法学会研究会 2013 年学术年会于 2013 年 11 月 16 日在南京市溧水区召开。本次年会由省法学会行政法学会研究会主办,河海大学法学院承办。江苏省内各高等院校从事行政法研究的专家学者及江苏省法院、检察院、政府法制办、律师事务所等实务部门的行政法研究者 120 余人参加了会议。江苏省法学会副会长、南京市中级人民法院院长胡道才,江苏省行政法学会会长杨海坤教授在开幕式上致辞。开幕式由江苏省行政法学会副会长兼秘书长、河海大学法学院院长邢鸿飞教授主持。

本次年会的主题是“新型城镇化背景下的行政法治建设研究”。江苏省人大常委会法工委副主任王腊生、江苏省人民政府法制办处长苏建清、江苏省高级人民法院行政庭副庭长朱建新、南京市人民检察院民行处处长王友明以及江苏省法学会副会长、江苏省行政法学会研究会副会长、东南大学法学院院长周佑勇教授就相关议题做主题报告。王腊生副主任就行政复议法修改中的重大问题进行了发言,提出行政复议法修改中存在 7 个方面的重大问题,包括行政复议制度的功能定位不明确、行政复议机构

的设置问题、行政复议范围问题、行政复议程序前置的问题、行政复议后的诉讼主体问题、行政复议程序问题以及行政复议能力化建设问题。苏建清处长分析了行政审批制度改革中的若干主要问题。周佑勇教授以法治中国与行政法治建设与行政程序立法的最新发展为主题,总结分析了 2012—2013 年度行政法学的热点问题。朱建新副庭长从司法机关的视角,向与会代表分享了强化资源环境保护的几点设想。王友明处长从应然的角度,提出行政检察监督的范围应当包括违反上位法的抽象行政行为,违法或不当的具体行政行为,行政诉讼中的违法或不当行为。苏州大学东吴公法与比较法研究所所长王克稳教授主持了大会主题发言,并一一评议。与会者还围绕“生态文明建设的法治保障研究”、“农民土地权益保护研究”、“城市交通与治理法治研究”以及“行政审判体制改革研究”等当前行政法学的热点问题进行了深入的研讨和热烈的交流。

一、生态文明建设的法治保障研究

党的十八届三中全会指出,面对新形势新任务,全面建成小康社会,进而建成富强民主文明和谐的

社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦,必须新的历史起点上全面深化改革。全面深化改革的一项重要内容就是要紧紧围绕建设美丽中国,深化生态文明体制改革,加快建立生态文明制度,健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制,推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。全会同时提出,建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,用制度保护生态环境。因此,如何对生态文明建设进行法治保障,就成为理论界和实务界所共同关注的焦点问题。

一般而言,生态文明建设的法治保障涉及立法、执法和司法等环节。在立法环节,南京工业大学的温晋锋指出,在多元性、差异性和互补性理念指引下的生态立法必然要遵循安全发展原则,处理好人与集体、国家与全球、人类和自然、物质利益与精神利益以及微观利益和宏观利益等各种不同的关系^[1]。在执法环节,无锡市北塘区人民法院的朱刚对环保行政执法的困境和原因进行了深入的分析,提出必须加强环境监管,健全环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度,依靠制度保护生态环境^[2]。

司法保障是生态文明建设法治保障的重要环节,也是不可缺少的一个环节。来自江苏省高级人民法院行政庭的丁钰系统分析了产生环境行政诉讼“无讼”困局的内外因,认为环境行政诉讼的出路在于激活最广泛的公众参与^[3]。无锡市中级人民法院行政庭的孙宏等以无锡环保审判实践为蓝本,从环境司法的价值秩序与环境制度的规范秩序有机统一的角度,论述了环保审判的基本理念、基本原则和逻辑体系^[4]。苏州市中级人民法院的姜雨昊认为应当从扩大环境行政诉讼的受案范围、放宽起诉资格以及构建起诉主体的多元化3方面对环境行政诉讼立案法律制度进行完善^[5]。常州工学院的黄建文则认为由检察机关担任原告并胜诉的环境公益诉讼案件不具有仿效性,难以在实践中推进,在当前中国国情条件下,只有确立“环保行政机关为主、其他社会主体为辅”的适格原告机制才能突破当前环境公益诉讼的困境^[6]。

生态文明建设中的问题不仅存在于城市,亦及于农村。苏州大学法学院的上官丕亮指出现行环保法律在防止城市污染向农村转移方面存在立法滞后、执法受制于地方、司法救济难的困境,并建议立法加大环境污染的处罚力度,环保执法部门实行垂直管理体制,建立环境公益诉讼制度,多管齐下,遏制城市污染向农村转移^[7]。河海大学的李玮恒认为,土地被征收后的出让和开发将对周围的环境造成极大的影响,如不能始终坚持生态文明建设的要

求,就有可能出现污染环境、损害公民人身和财产安全的情况。生态文明建设的要求在土地征收程序中主要通过利益关系人参与机制来有所体现^[8]。

生态文明建设的地方经验也是与会代表较多提及的议题。常州市政府法制办的周智夏等分析了苏南现代化示范区建设中生态文明建设和环境保护方面面临的突出问题,并提出了完善生态文明建设立法体系、严格规范环境保护行政执法、加强生态环境的司法保护、加强区域之间的法治协作以及加强生态文明法治宣传等对策建议^[9]。无锡市政府法制办的焦克等以无锡市水生态环境保护实践为例,从加强法制协调、拓宽融资渠道、实现生态补偿、推进执法联动以及完善维权方式5个方面,提出了水生态环境法治保障的对策措施^[10]。

二、农民土地权益保护研究

土地权益是农民最根本的利益,农民土地权益得不到充分的保护是我国经济发展中面临的一个重要问题。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确指出,要依法维护农民土地承包经营权,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。同时,要保障农民公平分享土地增值收益,保障农户宅基地用益物权,在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。此外,还必须缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。围绕农民土地权益保护的议题,会议主要讨论了以下相关问题。

集体土地征收会对农民土地权益造成根本性和不可逆转性的影响,在这一过程中存在的问题是与会代表关注的重点。在土地征收的公共利益方面,苏州市政府法制办的胡伟华等指出公共利益构成土地征收行为的正当性基础,是征收决定批准主体对被征收人的承诺。为实现公益承诺之履行,征收决定的公益表达必须具有明确性,土地征收信息必须充分公开,政府的规划修改权力必须受到严格限制并建立规划修改后的二次补偿机制^[11]。在征地补偿方面,无锡市中级人民法院的蔡萍等分析了我国集体土地征收补偿制度的立法缺陷,认为应当严格界定公共利益的范围,切实提高征收补偿标准,丰富征收补偿方式^[12]。淮安市中级人民法院的王伏刚等着重分析了农村集体土地征收土地补偿费的分配与管理问题^[13]。牛延佳指出,“所有权”与“承包权”二元化导致的分配矛盾和集体组织“多元化”造

就的矛盾是土地补偿费争议的主要根源^[14]。在征地决定方面,苏州大学法学院博士生欧阳君君基于多阶段行政行为理论,认为土地征收审批行为应属于显名主义原则的例外情形,在性质上应被认定为具体行政行为^[15]。

土地征收行为的救济途径主要包括行政复议和行政诉讼。司法机关在土地征收中扮演的角色尤为重要,是农民土地权益能够得到充分保障的最后一道防线。徐州市中级人民法院的张婉丽认为,司法应在被动中寻求对失地农民利益保护的最大化,并提出从评估时点入手,平衡受损农民利益,与以自由裁量权为杠杆,坚持就高不就低补偿原则等多条建议^[16]。而在行政诉讼途径之外,有代表也表示了对于行政复议途径的关注。泰州市中级人民法院的顾金才等针对集体土地征收行为救济中行政复议制度弱化问题,提出应当从扩大受案范围、完善行政复议委员会制度以及合理衔接行政复议与诉讼制度等方面出发,充分发挥行政复议制度在责任行政中应有的促进作用^[17]。

针对特定的土地权益,与会代表也进行了深入的研讨。连云港市中级人民法院课题组以连云港地区“城中村”征地案件审理为视角,指出连云港地区“城中村”征地矛盾成因主要在于程序性规范失控,因而在现行法律框架内,通过健全征地正当程序不仅可以规制“城中村”征地行为的实施,也可以完善行政或者司法实体救济渠道,更为实现征地实体正义提供了解决“公正与效率”矛盾的现实路径^[18]。宿迁市宿城区人民法院的许红会等针对农村宅基地及地上房屋征收补偿制度中存在的问题,提出要建立市场化的补偿标准,扩大补偿范围,完善征收补偿的财产评估程序和听证程序,并建立健全失地农民的社会救助制度^[19]。

三、行政审判体制改革研究

现有的行政审判体制制约了行政争议的有效解决,以致“信访不信法”的现象大量出现,而行政诉讼中存在的“受案难、审理难、判决难、执行难”等问题也使得司法机关的监督作用难以正常发挥。因此,探索符合我国现实国情所需的行政审判体制已成为近年来行政法学理论研究和司法实践中的焦点问题。对此,与会代表就当前我国行政审判体制存在的问题、产生原因及改革思路进行了热烈的讨论。

有关行政法院制度的研究在行政审判体制改革中为众多法学学者和法律工作者所关注,本次会议也收到了许多对该制度进行深入剖析的论文。有代

表提出,行政审判体制改革的根本出路在于设立行政法院。常州市戚墅堰区人民法院的陈美认为破解当前行政审判体制困境的路径在于创建独立的行政法院系统,这既有利于保障行政法院系统相对于行政系统的独立性,从而加强对行政权的司法审查和制约,具有可操作性,也能保证国家司法统一性和行政法院的特殊性^[20]。连云港市赣榆区人民法院的朱秀华指出建立行政法院并完善配套人事、财权,法官职务保障制度,方能使行政审判之迷局峰回路转^[21]。徐州市云龙区人民法院的隋艳美也对设立行政法院持肯定态度^[22]。

对于支持设立行政法院的意见,也有代表表示反对。江苏省高级人民法院的吕长城基于当前司法独立的现状和改革的综合考虑,指出设置行政法院并非中国行政审判体制改革的唯一路径选择,也不是最佳路径选择。他认为,中国行政审判体制的改革,应以司法改革为契机,在实现法院整体独立的前提下,实现行政审判机构的独立,同时加强行政审判人员的专业化建设,以此为我国行政诉讼的困境寻求一条突破之路^[23]。南京师范大学法学院的李明等认为行政法院审判体制虽是大陆法系行之有效的制度,但不一定是我国行政审判制度改革的根本出路。以保障人民法院独立行使审判权为前提,对现行行政审判制度加以必要的改良,突破司法地方化的弊病,不仅能有效改善我国行政审判体制的困境,而且更具有经济性和可操作性^[24]。苏州大学王健法学院陈玉领认为即便是设立了行政法院,其独立性依旧大受限制,对于一些纯技术上的障碍完全可以在现有体制框架下加以完善。而在我国特有的语境下,突破行政审判的困境关键还是在于改善党的领导^[25]。

民事诉讼与行政诉讼交叉和比较也是与会代表讨论较多的议题之一。南京市人民检察院的李田红基于检察机关诉讼主体地位的视角,考察了民事公诉与行政公诉的区别,认为检察机关不应作为提起民事公诉的主体,须严格把握介入民事诉讼的限度;而在行政公诉上,应坚持检察机关的行政诉讼监督职能定位,积极开展行政公诉^[26]。南京市中级人民法院的洪途以房屋转移登记案件为例,分析了行政诉讼原告资格的问题。他认为,如果债权人的债权已经依法转化为受到法律特别保护的债权,那么就应当赋予债权人在债权实现受到房屋行政登记行为阻却的情况下,通过提起行政诉讼寻求救济的权利^[27]。南京市江宁区人民法院的朱静在分析目前

房产类民事、行政案件审理的司法困境的基础上,提出设立房产登记类案件“民事、行政二审合一”合议庭的路径^[28]。

与会代表还对行政诉讼具体制度中存在的问题进行了研讨。在行政诉讼案件的管辖方面,淮安市中级人民法院的吴志伟提出应当有限分离司法审判区域与行政管理区域,从而实现行政案件的相对集中管辖^[29]。宿迁市中级人民法院的刘志群等认为在现行制度框架下,立足司法的层级监督指导职权,依托级别管辖制度,改革和完善行政诉讼指定管辖机制,对实现排斥行政干预、保障公正审判、兼顾司法审查和权益保护之目的,不失为一个“次佳”的选择^[30]。在行政诉讼的受案范围方面,南通市中级人民法院的张祺炜指出司法政策的转变导致行政诉讼受案范围的扩张已经从外在的视角转变成内在的追求,对行政指导进行有限的司法审查,既是对当前司法政策的积极呼应,也是我国行政诉讼发展的必然趋势^[31]。张婉丽等提出将行政惯例纳入司法审查的范围,并结合行政惯例的类型化解构,提炼出一套“形式、实质、程序”三元并轨的审查标准要素群以便法院对其进行科学有效的评判^[32]。在行政检察监督机制方面,江苏省南京市人民检察院的孙道林等以“行政过程论”为分析视角,对行政检察监督范围展开新的认识,认为行政检察监督应对行政法律的实施过程进行全面、动态的监督,并据此证明行政检察监督范围延伸至行政活动阶段之成立^[33]。在行政诉讼撤诉方面,镇江市润州区人民法院的吴猛针对行政诉讼撤诉审查规则的缺失问题,提出确立审查原则,合理建构审查程序,增补审查处理方式的具体建议^[34]。在行政诉讼调解机制方面,无锡市滨湖区人民法院的吴茜认为,行政调解制度的建立有助于和谐主义诉讼模式的构建,并对调解模式、调解范围、调解程序设计以及调解效力进行了设计^[35]。苏州市姑苏区人民法院的高文祥对此则不予赞同,他认为行政诉讼协调作为一种游离于法律规定之外、却又大行其道的案件处理方式,虽然具有一定的政策支撑和现实依据,但却缺乏理论上的依据和法治的根基,时下过度的追捧已经对行政法治环境构成了一定程度的威胁,值得警惕^[36]。在行政审判技术改革层面,南京市中级人民法院的赵雪雁将禁止过度原则作为一项司法审查技术,从适用的基础、步骤、强度、范围四个方面对其在现行法律框架下的运用进行了考量^[37]。

此外,相关的议题还包括行政诉讼简易程序的

构建、行政诉讼执行制度、连环诉讼的法律适用、行政责任归责原则体系的构建以及行政诉讼起诉期限等,在此不再一一赘述。

四、城市交通与治理法治研究

城市交通与治理是行政法学研究中的一个新兴的热点问题。在本次行政法学年会中,与会代表对此也多有讨论。东南大学的孟鸿志等针对节假日免收通行费政策,认为收费公路私人投资主体收取通行费的权利并非依行政授权而取得的规费征收权,而是依行政特许契约而取得的具有财产价值的私权利。节假日免收通行费政策尽管具有目的上的正当性,但不能基于公共利益进行限制私人投资主体合法的收费权;所谓的“纠偏”或“警察权力”亦无法为之提供正当化理由。这一政策调整性规范对私人财产权利造成了过度限制,构成了行政征收,只有同时规定补偿条款,这一政府规制才具有实质上的合法性^[38]。南京市鼓楼区人民法院的李彭分析了交警记分行为的法律性质,认为其系属行政确认行为。而作为一种行政确认行为,交警记分行为应当是可诉的^[39]。扬州市中级人民法院行政庭的徐沐阳则以某汽车服务中心诉某市运输管理所、刘某等27名出租车个体经营者交通行政许可案为视角,指出城市出租车业挂靠经营模式被反复采用的主要原因是城市出租车业市场准入机制中的准入歧视,并由于市场准入歧视的存在,直接导致城市出租车业行政垄断的出现。他认为,要实现城市出租车业的长期良性发展,就必须切实消除对城市出租车业的政府规制中的市场准入歧视,构建公正公平的城市出租车业市场准入机制^[40]。

本次年会闭幕式由江苏省行政法学会副会长、高淳区政协主席史剑波主持。研究会会长杨海坤教授对会议进行了总结,对一年来江苏省行政法学理论与实务工作做了充分肯定。

参考文献:

[1] 温晋锋.生态立法的安全性原则[R].南京:江苏省法学会行政法学会研究会,2013.

[2] 朱刚.环保行政执法的困境分析与对策探讨[R].南京:江苏省法学会行政法学会研究会,2013.

[3] 丁钰.寂静的审判台与喧嚣的公民广场:论环保行政诉讼“无讼”困局之破解[R].南京:江苏省法学会行政法学会研究会,2013.

[4] 孙宏,郭继光.生态法治文明建设的理论化:环保审判体系化刍议:以无锡环保审判实践为蓝本[R].南京:

- 江苏省法学会行政法学会,2013.
- [5] 姜雨昊.我国环境行政诉讼立案法律制度若干问题研究[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [6] 黄建文.试论环境公益诉讼的适格原告[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [7] 上官丕亮.城镇化背景下遏制城市污染向农村转移的行政法对策研究[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [8] 李祎恒.论生态文明视域下土地征收程序的参与机制[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [9] 周智夏,刘志军.苏南现代化示范区建设中生态文明建设的法治保障探析[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [10] 焦克,杨亮.无锡加强水生态环境保护的实践与思考[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [11] 胡伟华,吴睿.土地征收公益承诺之履行[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [12] 蔡萍,崔晓萌.刍议集体土地征收补偿与农民权益保障[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [13] 王伏刚.关于农村集体土地征收土地补偿费的几点思考[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [14] 牛延佳.农村集体土地征收中土地补偿费法律问题探讨[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [15] 欧阳君君.土地征收审批行为的性质认定及其意义:基于多阶段行政行为理论的分析[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [16] 张婉丽.司法应做农民利益的捍卫者:对失地农民利益保护的探索与实践[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [17] 顾金才,蔡鹏.论责任行政视野下集体土地征收行为行政复议功能的复位[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [18] 连云港市中级人民法院课题组.“城中村”征地行政案件调查报告:以江苏省连云港地区“城中村”征地案件审理为视角[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [19] 许红会,施华.关于我国农村宅基地及地上房屋征收补偿制度现状分析与思考[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [20] 陈美.创建独立的行政法院破解当前行政审判体制困境[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [21] 朱秀华.转型时期之抉择:探寻我国行政审判解困之路:从苏北某市两级法院行政审判运行的实证分析切入[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [22] 隋艳美.行政审判体制改革之探讨[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [23] 吕长城.中国行政审判体制改革的路径选择[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [24] 李明,韦宝平.中国行政审判体制改革探析[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [25] 陈玉领.设立行政法院难以破解行政审判的困境[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [26] 李田红.民事公诉与行政公诉的比较考察:基于检察机关诉讼主体地位的视角考量[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [27] 洪途.房屋转移登记案件原告资格认定探析:以债权人的原告资格为视角[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [28] 朱静.房屋产权登记类民行交叉案件“二审合一”审理模式研究[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [29] 吴志伟.司法审判区域与行政管理区域的有限分离:从行政案件的相对集中管辖实施路径谈起[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [30] 刘志群,于元祝.关于行政诉讼指定管辖机制运行状况的调研[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [31] 张祺炜.行政指导的可诉性和司法审查:兼论司法政策变迁对行政诉讼受案范围的影响[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [32] 张婉丽,任礼光,于博.扩张抑或补充?论行政惯例的司法审查与典型适用[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [33] 孙道林,朱伟强.行政检察监督范围的再认识:以“行政过程论”为分析视角[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [34] 吴猛.行政诉讼撤诉审查的缺失与完善[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [35] 吴茜.和谐诉讼模式下的行政诉讼调解:基于和谐社会构建的视角[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [36] 高文祥.对行政诉讼协调热的冷思考[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [37] 赵雪雁.论禁止过度原则在行政法领域的适用:以作为一项司法审查技术的运用为重点[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [38] 孟鸿志,王传国.节假日免收通行费政策的行政法检视[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [39] 李彭.交警记分行为的法律性质及可诉性问题研究[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.
- [40] 徐沐阳.浅析对城市出租车业的政府规制:以某汽车服务中心诉某市运输管理所、刘某等27名出租车个体经营者交通行政许可案为视角[R].南京:江苏省法学会行政法学会,2013.