行政诉讼异地审判制度的价值内涵分析

王 斌 林
(南华大学 文法学院,湖南 衡阳 421001)

[摘 要] 行政诉讼异地审判的出现虽说只是我国司法实践中的一个小小的变动举措,但它却包含着司法为民、司法独立和程序正义等几方面的诉讼价值观,异地审判以中国式的方式诠释了诉讼法律价值在中国的地方性特色和特殊内容。

[关键词] 异地审判; 价值分析; 司法为民; 司法独立; 程序正义
[中图分类号] D926 [文献标识码] A [文章编号] 1673 - 0755(2012)01 - 0071 - 05

行政诉讼法作为一个重要的法律部门,把法律的自由、平等、正义等一般性价值观在具体的法律关系和实践领域中转化为程序正义、司法公正和司法民主等诉讼价值。这个逻辑的进一步现实化的结果就是,行政诉讼法作为一个具体的部门法,它的法律价值又必须通过具体的实践活动来体现和展开。同时,相对抽象的价值观还必须通过具体的实践措施,用中国的经验和语境来对它进行诠释。而行政诉讼异地审判通过一个"异"字上的"小发明",在生动、具体的社会关系中,实现并解释着中国特色的诉讼价值。

这样一来,具体的实践和抽象的观念之间形成了一个特有的"事实—价值"关系。"这表明:首先知识必须到意义中去寻求;其次,知识是关系性的。"[1]71

行政诉讼异地审判简言之就是在行政诉讼中,基于某些特殊原因,通过打破一般性被告所在地的司法管辖原则,运用《行政诉讼法》中的指定管辖制度,把一些案件移送到非被告所在地的法院进行审理。这个异地审判之所以发生,直接的原因很实在和简朴,就是为了避免在本地审判因官员的权势和影响而带来的不公正因素,基于中国社会的特殊权力关系,中国的官员往往能对司法机关产生压制性影响,所以,异地审判还是很有必要的。它是由个别现象而发展起来的,在中国已成为维持司法公正和社会和谐的一种较常用手段和管辖方法[2]。而且,在涉及到我国官员里的各类案件实行异地审判已成为法治建设中的一个重要现象[3]。

行政诉讼异地审判表面上看起源于权宜之计,而且好象只作了一个"异"字上的改动,但问题决不那么简单。这个实践方式根源于中国社会的司法—行政关系和司法公正性问题,它恰恰昭示着中国诉讼法价值的追求方向,并把普遍性的价值问题地方化和实践化。同时,又在多个层面,把司法为民、司法独立和程序正义等诉讼价值观由抽象的道德话语转化为具体的制度方面的思量。

一 司法为民是异地审判制的价值起点

行政诉讼异地审判制之所以能在司法实践中诞生,它的直接动因就在于对司法公正的追求,这种司法公正就是在面对强弱分明的原被告时,司法机关本着顶住压力、秉公办案的决心,还民(原告)一个公道,使司法民主和司法为民的理念落在实处。本来,司法机关大可在节约诉讼成本、维持"稳定"的口号下,息事宁人,在强者(被告)面前做"好人",这也算是一种既讨好"父母官",又可规避责任的生存之策。而且,从客观现状来看,司法机关有时也确实没有硬碰行政机关或官员的本钱与可能。

但是,法律的价值观之所以有生命力,在于它不但只是一种理想和精神层面的感召力,而且更有意义的是它能通过法律人巧妙地游离和周旋于有利和不利的社会资源和关系之间,通过各种路径使其内

[收稿日期] 2011 - 10 - 21
[基金项目] 湖南省教育厅课题"行政诉讼异地审判制研究"项目资助(编号:08C772)
[作者简介] 王斌林(1965 -),男,湖南衡阳人,男,南华大学文法学院讲师,西南政法大学法学博士。

涵得以展示现实的活力。异地审判的价值观的最大和最巧妙的意义也就源于此。

因此,异地审判制的价值观首先就在于它巧妙的司法为民观。反过来说以司法为民作为异地审判制的首要价值理念也是符合法治逻辑的。自然法学家洛克在《政府论》中为现代法治理念定下了最根本的基调,他指出,现代人要建立一个现代性政治公民社会,就必须使社会成员成为真正的"主人",而社会成员的权利成了国家权力的目的和基础[4]。到了公法理念中,公民和国家的"权力——权利"的关系进一步具体化为公民的权利救济问题,所以英国宪政学家戴雪就对法治内涵作了进一步的界定,他认为法治就是要通过司法救济途径来保护公民的权利和自由,反对政府专有的不受限制的自由裁量权。现代公法学者对戴雪的理论又有了进一步的明确和发展,他们归纳为一种"自由规范主义"的公法观,其要义是:以法治来限制行政权力,将所有的政府机构都置于法治原则之下,针对政府滥用权力的所有情况提供朴素的法律救济等[1]314-315。

总之,司法为民的价值观就在于政府和公民的具体法律关系中,通过"限制——保护"这样一种特殊关系范畴来实现法律公正和司法公正。这样一种司法为民的法治理念和诉讼价值观在中国社会主义法治理念中,体现出它特有的党性。即司法为民是执法为民的重要组成部分,是社会主义法治的本质要求。它要求司法活动必须以广大人民的根本利益为出发点,反映广大人民的意志与愿望,体现广大人民的情感与要求,切实维护人民群众的正当利益,使人民群众有效地行使民主权利,参与国家和社会管理,自主地从事各种正当的经济、社会、文化活动,合理地追求生存和生活状态的改善。

具体到了行政诉讼法,司法为民的理念又进一步界定为诉讼目的内容。随着时代的发展和人们对法治理念认识的深化,我国的行政诉讼目的也越来越明晰,那就是把保护相对人合法权益作为"中国行政诉讼的唯一目的"[5]69。这样一个目的一旦明确下来,行政诉讼法作为通过"民告官"的方式来为相对人提供救济途径的性质也随之确定。

但是,这样一个写在纸面上的目的并不能自然彰显司法为民的价值理念,因为作为务实性的部门法决不能仅满足于抽象的话语,权利保护和救济能否得到落实才是关键,在中国的行政诉讼实践中,我们又不得不面对这样一些事实:行政诉讼撤诉率高、案件判而难执行,人们对行政诉讼热情持续降温,最后结果是人们不敢告官和不愿告官。而产生这些现象的原因无非是:"现在的法院有很大的依附性,从人财物到重大案件的审理,法院必须听命于其他机构的摆布,政府不可避免地要对法院施加影响,这些在实际上降低了法院独立审判的胆量和能力,从而影响法院的独立公正审理。"[5]77

以上现实和现象的存在,不但会使社会主义法治理念和行政诉讼目的成为一纸空文,而且,久而久之,会在我们的司法实践和司法理念中形成一种惯例,从而使政府的不正当强势成为常态[6]。这样,诉讼的价值也就不会转化为真正的、有意义的现实关系。反过来看,诉讼的价值展开又是一个"沧海横流,方显英雄本色"的过程,司法的逆境又恰恰可能是法治价值建构的原产地。

从这个意义上看,行政诉讼异地审判可以说是逆境中诞生的司法为民的策略,它使行政被告脱离于自己权力能影响或施压于司法的领域,从而使诉讼法律关系得以重新组合,使不受行政权力束缚的司法机关能相对公正地审判,这实际上是法制史上常用的以制度或措施创新来达到公平的手段和方式。从这一点上看,法国的行政法院和美国的违宪审查制度的诞生与中国异地审判制的横空出世有异曲同工之妙,只不过是中国的异地审判制更明确,更直接地彰显了司法为民的法治理念。

二 司法独立是异地审判制的价值支撑

司法独立是法治理念和诉讼公正的基石,审判的公平、权利保护的及时和有效等都包含于司法独立的各个结构要素之中,而诉讼价值的展开和落实又都脱离不了司法独立的理念与制度。可以说司法独立最充分地诠释和承载了法律的实体公平和程序公平,以及诉讼价值的内在实质性和外在工具性。

但是,司法独立又不是一个"纯粹"的理性选择和理念的自身逻辑运作,因为司法审判就如日本学者棚濑孝雄所说:"不得卷入各种利害关系错综复杂的对立漩涡之中。"[7]可以说,司法独立又是一种社会关系的安排,包括利益关系、权力关系、职责关系等。中国的行政诉讼异地审判制度是追求司法独立的产物,它自身又包含着司法独立所需要的各种社会关系,这反映了司法独立一般性的、而又带中国特色的价值内涵。

首先,司法独立的要义在于裁决者的"不偏不倚"。1998 年颁布的《欧洲人权公约》第 6 条指出:要保持当事人能够获得由一个独立且不偏不倚裁判者予以公正、公开听审的权利。可见,司法独立与人权保护、当事人的诉权设置乃至于司法公正、司法者

的超然地位是分不开的。当然,这其中最为重要的就是如何能保证司法者与各当事人之间能产生出“不偏不倚”的社会关系。这也是各国法治建设重要的努力方向,例如,在最讲究司法独立的英国行政法体系中,建立“不偏不倚”的司法性裁判机构是实现自然公正原则的最重要的一环[8]603。

所以,英国行政体系中就设立了行政裁判所和调查裁判所等机构。这些机构的设立就使得司法性裁判机构变得专业化、专门化,从而与行政机构在利益和职权关系上变得分立与超脱,而裁决的独立性和公正性也由此得到保障。

在当今中国现有的条件下,显然尚不能建立英国式的行政裁判所,行政案件还得由法院的行政庭来进行审判。在这种情况下如何保证裁决者的不偏不倚呢? 或许中国式的异地审判通过司法者的角色替换,尽力消除司法者与行政者之间的各种利害关系[9],用中国式创新但又相对可行和合法的办法,去寻找中国式的独立和不偏不倚的司法裁决者。

其次,司法独立的基础在于法官的“免疫力”。司法独立并不只是法律赋予法官的一种权力,因为任何靠赋予的权力都有被动性,所以要想真正建立司法独立制度,从根本上来说就要求法官有一种主动性的能力。这种能力就是法官有能力去抵御外界影响司法公正的“病毒”的侵扰,从而使司法具有一种“免疫力”。在西方,司法活动能不受行政方面的控制或影响,避免国家权力干预成为司法独立的基础性要素。

中国与西方有着不一样的政治制度和权力体制。如前所述,中国的司法机构如照常规的方式去审理权力强大的行政机关,将很难保证法官有足够的力量去抵挡影响司法独立和司法公正的外界不良因素的侵袭。行政诉讼异地审判方式通过司法者的角色换位,让不怕有权势的行政机关(被告)的司法机关来审查行政案件,这实际上就是变相增强司法机关的免疫能力,在这种情况下,司法独立的能力也相应会增强,在中国这种特有环境之下,司法公正的可能性也会随之增大[10]。

第三,司法独立的人格化表现在于法官的无忧患性。司法独立最终都是要落实在法官的身上,法官想要独立并公正的审案,一个首要的因素就是无后顾之忧。所以中西有关司法的立法中莫不给予法官以身份和物质上的保障,通过法官的福利待遇、任期固定、职务迁升等制度安排来保证法官们的后院稳定,以便能对强势的社会不公正势力放手一搏。

法官作为个体能享受到这样一系列的职业保障优惠,那么司法者就有可能获取“无所畏惧的中立地位”[8]204(Fearless judicial imparitality)。司法独立和司法公正也就有了必要的人格化基础。但是中国现阶段的情况是,即使有了这样一系列立法保障,实际上由于行政部门对司法部门有太多的物质上、人事关系上和其他政治经济上的操纵、控制和影响,所以,法官在常规意义的“司法——行政”关系上,还是难免缩手缩脚、患得患失。

行政诉讼异地审判制中的法院空间换位实质上是一种社会关系的换位,一个“异”字就可能使作为被告和控制者的行政机关丧失对司法机关的影响力,这实际上是在排除司法者的后顾之忧。只要行政对司法的控制性影响是一般的和常态的,那么异地审判也要成为常规性的制度,因为只有在这样的常规状态下,我们才会有相对无忧患性的法官,也才会有相对公平、公正的审判结果[11]。

第四,司法独立及其追求的司法公正,并不只是一套制度、立法等,从实践层面上,还是一种处理司法与行政关系的“技巧”。司法机关与行政机关虽然分别被法律赋予司法权和行政权,在诉讼案件中,则被框定为法官与被告的关系。

但问题实际上没这么简单,由于涉及到权力的相互影响与相互交叉,司法审查与行政被英国行政法学者卡罗尔·哈洛称为“一个纠缠的网”[12]1037。因为行政主体毕竟不是一般的被告,它是手操权力并掌握公共资源的国家机构,因此,司法对行政的审查就存在范围是否恰当、力度是否合理等不确定因素。

正是这样一些特殊的“行政——司法”关系的存在,就迫使人们去进一步完善司法的“技巧”。哈洛对这一过程描述道:“被置于法律、政治和行政相互交织的境地,司法审查程序在其运作中明显需要相当程序的技巧性。……法院‘控制’行政权力滥用的行政法模式需要变革。向政府和行政部门发布命令使其服从并非易事,行政机关的反应既可能是积极的也可能是消极的,……这激发了对不同‘控制’技巧的研究,尤其是对制定规则和规制这些预防技巧的研究,它激发了对纠纷解决替代形式,诸如监察专员和在福利行政领域中创立行政复审方法的研究。”[12]1052-1053哈洛这段话实质上表明,司法独立和司法公正就是一个追求的过程,一个由新问题产生新办法的过程,同理,中国的行政诉讼异地审查的出现也是“迫不得已”的选择。但这个“迫不得已”不代表消极的无可奈何,它也是中国司法的一种“研究”,是法官主动性司法能力的展示和司法公平的追

求,它为中国诉讼法带来新"技巧",也带来新办法。

三 程序正义是异地审判制的主体内容

诉讼法作为主要的程序法之一,程序正义无疑是诉讼价值以司法为民为基点、以司法独立为支撑的最后和最全面的表现形式和实体内容。程序正义之所以能在法治理念中获得崇高的地位,起码得有以下三个条件:首先是公民的权利在法律价值观中具有本位意义;第二,程序正义之所以能作为重要问题得以提出,就在于现实生活中公民权利被侵犯的现象比较严重;第三,倡导程序正义原则必须把握一个信念,即公正高于效率,尽管效率也是程序正义的重要内容[13]。

行政诉讼异地审判制被人诟病的地方主要在于它的成本高、效率低。殊不知之所以选择成本更高的管辖方式除了对现实的无奈之外,更主要的是人们对公正和效率的关系问题有了新的认识,即在权利意识指导下,以追求司法公正为更高的目标。异地审判实际上也在多方面彰显了程序正义的诉讼价值观。

首先,程序正义代表着一种选择和机会,程序正义就是法律制度基于现实的权利被侵犯的状态给予当事人用以救济自己权利的适当选择,以使自己获得公正的司法审判机会。因此,程序对当事人而言具有可选择性、可接近性、灵活性、亲和力、信任性等,这些成了程序正义的入口和基点。因此,哈洛把程序公正看作是一种"灵活之友"[12]915。也就是说,程序公正必须是当事人根据自身的需要和对司法的信任程度,去自主而灵活地选择裁判的方式和机构。反过来说,法律制度又要不断创造各种方式和机构,以满足于人们对司法公平和程序公正的需要。

中国的司法实践之所以能产生出异地审判制,并不只是由于某个或几个案子的难审,而是行政诉讼中一直存在的高撤诉率。而人们之所以撤诉就在于不相信司法能带来公正的审判,由此对传统的审判方式产生畏惧心理,异地审判制的出现在某种意义上说也是中国的诉讼方式以灵活的态度去追求程序正义。而异地审判制实施后,撤诉率的减少[14],也正说明当事人选择公正程序机会的增大。

第二,程序公正需要裁判者的绝对公正和态度超然。一个公正的裁判者无疑是获得公正裁判的必要条件。没有裁判者的公正心态,程序是不可能走向正义的。因此,各国的行政诉讼法都要一个排除偏见(freedom from bias)原则[15]。这个原则要求司法者不能对当事人任何一方或其所属团体有偏爱或憎恶。偏见产生的根本原因还是由于利害关系。因此,防止偏见也必须有具体的程序性措施如禁止单方联络,回避等。总之,如果说司法独立的价值观是从积极角度保证法官的公正道德心被外界的因素所破坏的话,那么,防止偏见则是从消极的角度去纠正或杜绝法官的自私之心。从这个意义上来讲,中国的异地审判制也有排除偏见之功效。因为异地的司法者与作为被告的当事人之间肯定有更少的利害关系。所以异地审判能更好地实现排除偏见的程序正义原则。

最后,正义的程序必须"能由公众认识(public recogmnition)和引人注目度(visiblity)证明的有效性"[12]786。法律程序不只是一种技术性或工具性的步骤和方法。它也有加强人们理性思考、引导人们产生直观的司法公正印象。

而且,程序的抽象性正义价值不只是一种理念,也是人们在平等和公正等价值观指引下,不断修正诉讼等程序内容和方式,以使得有更好的、更适合公正审判的新的申诉方式的不断出现,这种新的申诉方式又引导着人们的价值追求。这就是一种程序自治的逻辑,既以新的、多元的方式去激发公众的正义认识和价值追求的有效性努力。在行政诉讼领域,人们"接近正义之路",也就是自觉追求申诉多样化和有效性之路。

在中国的行政诉讼领域,面对着不理想的公正状态,我们的诉讼程序表现出的多变性还很不够,单一的诉讼方式很难改变不公平的现状。由此,就很难引起社会对程序正义的赞许和认同。从这个意义上说,异地审判的出现是追求程序正义的一个实践性典范,它也是程序自治的表现。

总之,本文通过对异地审判制的价值内涵进行细析,只是尽力想说明一个道理,制度创新的小变动往往孕育着大道理,而价值分析这样的大道理之宏大叙事,必须与真正的司法实践联系在一起才有意义。

[参考文献]

[1] [英]马丁·洛克林.公法与政治理论[M].郑 戈译.北京:商务印书馆,2002.

[2] 王斌林.让异地审判制助推和谐社会的司法公正[N].法制日报,2007-01-05.

[3] 官员"异地审理"制度化趋势[N].瞭望(新闻周刊),2011-08-27.

[4] [英]洛克.政府论(下)[M].叶启芳等译.北京:商务印书馆,2004:49.

[5] 马怀德.行政诉讼原理[M].北京:法律出版社,2003.

[6] 叶 雷. 异地审判析射击司法公正阴影[J]. 西部大开发,2007(3):45.
[7] [日]棚濑孝雄. 纠纷的解决与审判制度[M]. 王亚新译. 北京:中国政法大学出版社,2004:161.
[8] 张 越. 英国行政法[M] . 北京:中国政法大学出版社,2004.
[9] 西 元. 高官异地审判凸显司法的无奈和尴尬[EB/OL]. (2007-01-19)[2011-08-10]. http://big5. ycwb. com/sp/2007-01/19/content_1355891. htm.
[10] "异地交叉管辖"破解行政诉讼难[N]. 民主与法制时报, 2007-03-31.
[11] 高官异地审判:中国司法史上独特的风景线[N]. 民主与法制时报, 2006-12-31.
[12] [英]卡罗尔·哈洛,里查德·罗林斯. 法律与行政(下)[M]. 杨伟东等译. 北京:商务印书馆,2004.
[13] 樊崇义主编. 诉讼原理[M]. 北京:法律出版社,2003:233-235.
[14] "异地交叉管辖"破解行政诉讼难[N]. 民主与法制时报,2007-03-31.
[15] 王名扬. 美国行政法(上)[M]. 北京:中国法制出版社,1994:457.

Value Analysis about Off-site Trial in Administrative Proceedings

WANG Bin-lin
(*University of South China*, *Hengyang* 421001, *China*)

Abstract: The Appearing of off-site trial in administrative proceedings is only a small change initiative in the judicial practice in China . But it contains the justice, judicial independence and justice of procedure, and other aspects of the litigation value. In Chinese style , off-site trial interprets the Chinese local characteristics and special content of litigation law's value.

Key words: off-site trial; value analysis; justice for the people; judicial independence; procedural justice