

推进法治政府建设的突破口： 行政机关负责人出庭应诉制度的 实践困境和未来展望

——以温岭市为例

包荷丽 叶彬彬 江 晨

行政机关负责人出庭应诉制度是极具中国特色的司法制度，起源于个别基层法院的创新实践，后浙江等省份推广实践，得到中央及学者的普遍好评，在2015年修订并实行的行政诉讼法第3条对被诉行政机关负责人出庭应诉作了相关规定，从法律层面对该制度予以明确。行政机关负责人出庭应诉是“执政为民的试金石”“法治政府建设的风向标”“社会矛盾化解和社会管理创新的大智慧”“政府自身建设的好抓手”。

一、出台行政机关负责人出庭应诉制度的三个契机

（一）现实需求——行政审判效果收效甚微

行政机关负责人出庭应诉制度出台前，被诉行政机关消极对待应诉工作，对行政审判不在意、不配合等突出问题普遍存在，导致行政诉讼流于形式，行政相对人的合法权益难以有效维护，行政争议无法有效化解，依法行政工作进展缓慢，行政诉讼法名存实亡。由于行政机关负责人不出庭，他们不了解相对人合法权益被侵犯的实际情况，原告即使胜诉，往往也很难获得实际有效的救济。行政机关也不会吸

取违法侵权的教训，在以后类似的行政行为中大概率会出现“在同一个地方跌倒两次甚至多次”的情况。而且，原告对被诉行政机关的行政行为本就存有异议，行政机关不出庭应诉只会让原告方觉得被告有恃无恐、不屑于理睬原告，对本就紧张的双方关系无异于火上浇油。此举也导致法院的权威性、公信力不断下降，社会大众逐渐选择信访而不信法，大量的社会矛盾不断激化，对社会稳定造成了很大影响。行政机关的消极态度亟需强制明确的制度予以规范，改善行政诉讼双方的激烈对立，值此之际，行政机关负责人出庭应诉制度应运而生。

（二）基层实践——近二十年持续摸索创新

1988年8月25日，“包郑照诉浙江省温州市苍南县人民政府”一案开庭审理，被告苍南县人民政府县长黄德全参加庭审。这是我国首例行政诉讼案件，也是首例行政机关负责人出庭应诉案件，应该说为行政机关负责人出庭应诉制度的制定开了个好头。此后的一二十年，全国各地不断摸索创新，积极作为，采取多种有效方式，形成了诸多操作性较强、实施效果较好的运行机制。比如江苏省南通市自2004年起在全国率先倡导推动行政机关负责人出庭应

诉工作，该市人大常委会通过“加强法院行政诉讼工作的决议”，强力破解行政机关负责人出庭应诉难题，该市政府法制办与该市中级人民法院于2005年6月联合出台文件，宣告行政机关负责人出庭应诉制度正式成立。以后，该市不断深化创新，制定行政案件审理结果反馈、不出庭理由说明等十项制度，促使负责人“出庭又出声”。南通市的创新举措是全国基层全面实践的一个缩影，各地行政机关逐渐接受并适应这种要求，不再认为出庭应诉是一种区服和降低身份的体现，取得了法律效果和社会效果较好的统一。

（三）顶层设计——高层法治意识不断强化

地方的大胆尝试，积累了大量经验，也在不断影响着高层的决策行为。2008年《国务院关于加强市县依法行政的决定》不仅要求各地认真做好行政应诉工作，还就行政机关负责人出庭应诉发出了“鼓励和倡导”的号召。2010年《国务院关于加强法治政府建设的意见》进一步作出了具体要求，如对于重大的行政诉讼案件，行政机关负责人要主动出庭应诉。2014年召开的党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出要“健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度”，为变革行政审判现状提供了重要依据。接着，《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》在强化行政权力制约和监督一环中，更是明确提出支持法院依法受理行政案件，健全行政机关依法出庭应诉制度，尊重并执行法院生效裁判。表述的变化，体现出中央层面法治意识的强化。并且，最高人民法院在2007年和2009年分别颁布了《关于加强和改进行政审判工作的意见》与《关于当前形势下做好行政审判工作的若干意见》，对推进行政机关负责人出庭应诉作出规定和要求。在具

有“民告官”规范依据的行政诉讼法中以明确的条文内容要求行政机关负责人出庭应诉的法律义务，既少不了最高行政机关的支持和审判机关的推动，也同中央对于加强行政审判工作、改善行政审判环境、发挥行政审判功效的呼吁，以及要求行政机关带头守法的法治意识的提升是分不开的。

二、施行行政机关负责人出庭应诉制度的三重意义

（一）是执政为民的具体体现。在行政执法过程中，行政机关和社会个人的地位不对等，容易导致公权力对私权利的侵害。行政诉讼的设立，就是为公民有效维护自身合法权益而搭建的平台，在法院面前，公民的审判地位和行政机关是对等的，有利于双方平等对话，有效解决行政争议。但实践中，“民告官而不见官”的行政审判乱象，违背了行政诉讼的初衷，行政机关对行政诉讼的轻视，容易加剧原告的失望情绪，是对原告权益的二次伤害。而行政机关负责人出庭应诉制度的设立，规范了行政机关出庭应诉行为，这不仅是对作为诉讼对手的原告的尊重，对作为审理者、裁判者的法官的敬意，也是显示行政机关自信的一种有益形式，更是对原告的被行政行为所扭曲或伤害的心理的一种抚慰。该制度的设立充分考虑了人民群众的感受，切实体现了人民群众的意愿，在立法层面上真正做到了立法为公、执政为民。

（二）是化解争议的有效手段。实质性化解行政争议作为现行行政诉讼制度的基础功能，在社会矛盾纠纷调处化解和社会治理现代化等方面发挥着越来越重要的作用。“良法善治从根本上体现为实质法治，而非形式法治；是解决问题，而非程序空转。”行政诉讼的最终目的是改善因行政行为而造成的权益失衡状态，修复受损的权益关系，构建和谐依法行政秩序。而行政机关负责人亲自出庭应诉，不仅是对相

关行政行为的重视，也能在庭审前后对行政机关自身管理方面存在的问题有一个全面的审视，更是显示出实质性解决行政争议的诚意，一定程度上能缓解原被告双方的紧张氛围。作为行政机关的负责人，对原告当庭提出的诉求也能在一定范围内现场予以答复，更好的促进行政争议的化解。司法实践表明，被诉行政机关负责人出庭应诉的行政案件，和解与撤诉率会很高，这就是“老大难、老大重视就不难”的组织社会学真谛。

（三）是自我提升的不二选择。法治政府建设是一个内外兼修的过程，也是动力和压力双重作用的产物，而行政机关负责人出庭应诉无疑可以作为突破口和着力点。要真正严格贯彻落实行政机关负责人出庭应诉制度，需要行政机关在三个阶段做好相应工作：一是开庭前做好充足准备，全面了解案件情况，准确掌握争议焦点，就案件所涉及到的法律、法规要认真学习，做到心中有数；二是遵守庭审秩序，严格按照法定程序参与庭审，就事实、证据和法律适用等发表合理意见；三是在庭审后根据法院裁判，着力整改执法过程中存在的问题，总结经验教训，在机关内部予以公告，防止类案再次发生，同时自觉履行生效裁判文书的内容，维护司法权威，提升司法公信力。在这个过程中，作为“关键少数”的行政机关负责人，潜移默化地学习了法律知识，强化了法治意识，总结了经验教训，维护了法律权威，也必将在日常工作中影响着整个行政机关的法治观念，带动全体机关提升法治意识和执法水平。而这，正是法治政府建设必不可少的内容。

三、行政机关负责人出庭应诉制度实践中的三处症结

（一）表面数据与出庭人员之间的虚实。根据温岭市人民法院近年来的统计数据显示，从2016年开始，行政机关负责人出庭应诉率就一

直保持在100%。如果光看数据的话，会觉得行政机关负责人出庭应诉制度在温岭执行得非常到位，但现实情况并非如此。行政诉讼法第3条规定，被诉行政机关负责人不能出庭的，应当委托行政机关相应的工作人员出庭。而最高人民法院关于行政诉讼法的解释对行政机关负责人作出了包含正职和副职负责人的扩大解释。这些相关规定的设立初衷是考虑到被诉行政机关负责人主持所在单位的全面工作，多数时间事务较为繁忙，分身乏术，如果让其出庭应诉所有关于本单位的行政诉讼案件的话，将会导致行政机关负责人疲于奔命，严重影响机关工作的正常开展。为了既不影响行政机关的正常工作也希望得到行政机关的积极配合，这样的规定应该说是符合法理情理的。但是不得不说这种基于现实考量的妥协存在无法实现确立该条规定的初衷和把行政机关负责人出庭应诉的内涵架空的风险。有学者就担心行政机关负责人会根据司法解释的规定，以合法的形式派副职负责人参加庭审，导致行政机关负责人出庭应诉制度演变成行政机关“副”责人出庭应诉制度，违背该制度设立的初衷。就温岭市而言，2017年-2019年受理的行政诉讼案件数分别为116件、155件、242件，但“一把手”出庭的分别为7件、4件、3件。可以看出，在行政审判案件逐年上升的情况下，行政机关主要负责人出庭数反而逐年下降，这一现象并非只在温岭较为突出。武汉行政学院课题组的研究表明，由于缺乏对行政负责人出庭应诉的刚性约束，导致例外条例逐渐成为惯例。

（二）制度设想与实际效果之间的差距。行政机关负责人出庭应诉制度设立的初衷是让行政机关负责人与原告方面沟通交流，平等协商解决行政争议，不断提高行政机关的法治意识和执法水平。上文也提到要严格落实行政负责人出庭应诉制度，需要行政机关在庭前、庭审、庭后三个阶段都做好相应工作。但理想

和现实之间的鸿沟需要我们正视。在温岭法院每年审理的行政审判案件中，行政机关负责人出庭应诉并发表意见的不足 20%。发声少的原因可以归纳为以下几点：一是行政机关负责人确非法律专业人士，对出庭应诉工作不熟悉，庭前准备也不充分，在庭上不敢发声、不会发声；二是行政机关一般都委托了代理人，觉得可以完全依靠代理人发表意见，潜意识里就得出庭应诉就是个形式，不需要发声；三是与行政争议有关的行政机关分管负责人无法出庭应诉，就让机关内与该争议无关的负责人出庭应诉，对相关业务、争议焦点都不熟悉，自然无话可说。以上几点现象的产生，归根到底是行政机关对出庭应诉制度的不重视，觉得出庭应诉的形式意义大于实质意义，出于应付的心态，能出庭已经是“尽其所能”，要其发表意见就显得“强人所难”了。

（三）工作考核与刚性监督之间的脱钩。在新行政诉讼法刚颁布实施不久的 2016 年和 2017 年，温岭市人民政府较为重视行政机关负责人出庭应诉制度的实施，作了相关规定，比如要求行政机关在每年法院受理的第一个案件的庭审时必须由部门主要负责人出庭应诉，相关部门也严格执行市政府要求，甚至有的部门主动增加主要负责人出庭应诉的次数。在这个过程中，市政府的重视引导是至关重要的。而近年来，市政府对行政机关负责人出庭应诉的要求有所弱化，间接导致了行政机关负责人思想上有所松懈，具体的表现就是“一把手”出庭次数逐年下降。同时，法院在推进行政机关负责人出庭应诉制度的过程中，只要行政机关“负责人”出庭应诉率达到 100%，满足了上级的考核要求，法院本着“你好我也好”的思想，对出庭应诉的实际效果也是睁一只眼闭一只眼。原本应该在市政府和法院双重监督下规范执行出庭应诉制度的行政机关，自然是毫无压力，“合理”利用法律规定，“副”责人出庭成为了常态，思想

上不够重视，庭前准备不够充分，庭审效果自然是大打折扣，致使行政机关负责人出庭应诉制度面临理念迷失、程序空转、功能失调、宗旨悬置的困境。

四、完善行政机关负责人出庭应诉制度的三个关键

（一）明确出庭应诉范围，提高“一把手”出庭比例。行政诉讼法及相关司法解释对行政机关负责人出庭应诉制度规定得较为原则、不够细化，让行政机关在选择出庭应诉人员上较为随意，选择性比较大，弱化了出庭应诉效果。因此，有必要明确被诉行政机关主要负责人在哪些案件上必须出庭应诉，切实提高“一把手”出庭应诉比例，保障行政机关负责人出庭应诉制度高效运行。比如黑龙江省政府办公厅出台的《黑龙江省行政机关负责人出庭应诉规定》，罗列了涉及重大公共利益案件、社会高度关注案件、原告 10 人以上案件或者其他可能引发群体性事件案件、人民法院书面建议行政负责人出庭应诉等八类案件，该规定所称行政机关负责人，是指被诉行政机关正职负责人、副职负责人以及其他参与分管的负责人。这种罗列的方式表明很多地方已经意识到当前行政机关负责人出庭应诉制度在执行中存在的问题，也为深化该制度指明了方向，不失为一个积极的信号，只是还需要不断健全完善。笔者认为，为了充分发挥制度优越性，应该在中央层面通过立法或司法解释统一明确划定负责人必须出庭应诉的案件范围，对罗列的案件类型予以明确，像社会高度关注案件的判断标准就无法明晰，具体执行起来未必能取得较大成效，同时进一步缩小行政机关负责人范围，仅限于正职负责人即行政机关“一把手”。法院对于认为确有必要由“一把手”出庭应诉的，可在庭前积极与被诉行政机关沟通衔接，讲明利害关系，如行政机关不予配合的，可通过书面建议“邀请”“一

把手”出庭应诉，并将“一把手”出庭应诉情况及时反馈给党委、市人大、市政府甚至监察委并进行公告。对于出庭应诉效果较好的行政机关，法院可邀请其他行政机关负责人旁听庭审，在相互比较中学习提高。

(二) 构建问责监督体系，优化出庭应诉实际效果。按照法律的规定，出庭应诉是被告行政机关负责人应履行的法定义务，属于职责范围内的一项重要事项。当负责人怠于履行时，就应该追究其相应的责任。而目前，因为没有相应的追责机制，负责人对出庭应诉并不上心，也不太关心本机关作为被告参与的行政审判结果如何。因此，要创建一套具有实际操作性的问责监督体系，作为制度实施的外在保障。首先，要建立约谈机制，由行政机关的相应分管市领导约谈机关主要负责人，增强行政机关负责人的危机感。其次，要完善责任追究方式，将出庭应诉和审判状况纳入法治考核内容和政绩考核体系。最后，在问责事项上，不能止步于形式上的出不出庭，还要关注出庭实效，如既要追究仅委托律师或者书面建议出庭而不出庭的法律责任，也要将某类经常败诉的案件有没有得到缓解、执法弊病有没有因此消解等纳入问责范围。¹¹此外，要建立政府与法院联系会议制度，定期交流出庭应诉情况和不足，对于在庭审中积极发言化解行政纠纷的行政机关负责人，建议市政府予以表彰；对于屡次出庭却不发表任何意见的行政机关负责人，向市政府及被诉行政机关发出予以整改或惩戒的司法建议。要善于借助人大力量，由法院定期向人大汇报行政审判工作，争取人大支持，将行政机关负责人出庭应诉情况作为人大任命干部时的重要参考依据，以倒逼机制要求行政机关负责人“出庭、出声、出彩”，积极化解行政争议，不断总结经验教训，切实提升法治意识和执法水平。

(三) 培育崇尚法治理念，倡导积极主动出庭应诉。要真正做到让行政机关负责人从内心

接受并认可出庭应诉制度，最关键的还是要让领导干部树立对法治的信仰与法律的信任，因为信仰是法治的精神意蕴。¹²一要加强法治教育，丰富法律知识储备，夯实法治信仰的基础，形成系统、全面的现代法治学习教育体系，在实践中感受法治的价值和力量；二要根治人治思维，树立法治思维，为法治信仰奠定观念基础，在谋划和推进工作中运用法治思维，以法治来规范行为、化解矛盾、保障和谐；三要发挥法治仪式作用，健全完善宪法宣誓制度，彰显宪法的权威性，引导领导干部对法治产生真挚而坚实的信仰。有了对法治的信仰，才会善于运用法治思维和法治方式处理和解决问题，才会在遇到行政审判案件时，全面了解案情，积极出庭发表意见，着力化解矛盾纠纷，认真总结经验教训，建立类案整改机制，有效减少行政争议的发生，真正体现行政机关负责人出庭应诉制度的优越性。

五、结语

培根说过：“对于一切事物，尤其是最艰难的事物，人们不应期望播种与收获同时进行，为了使它们逐渐成熟，必须有一个培育的过程”。行政机关负责人出庭应诉制度作为一项具有中国特色的司法制度，其在实际运行过程中存在的诸多问题并不能否定该制度的正当性、优越性。如果把这项制度当作一个人来看的话，它现在还只是一个小孩子，还有很多不足。但笔者相信，万事万物都是在时间长河中不断进化完善的，只有不断提意见以期让更多人听到看到，让顶层设计者了解到，那么今天笔者的一点微薄之言也就尽到了应有的作用。随着行政机关负责人出庭应诉制度日趋完善，我相信法治政府的建成也就指日可待了。

(本文作者包荷丽系温岭市人民法院干部，江晨系温岭市人大常委会干部，叶彬彬系温岭市人民法院松门法庭干部)