

败诉追究要讲科学

莫纪宏

北京市东城区政府试行的《行政诉讼、行政复议案件败诉责任追究办法》中规定,败诉案件造成重大经济损失或严重社会影响的,单位行政负责人将“被责令引咎辞职”。(见《法制日报》5月23日报道)

通过设立违法行为责任追究制来贯彻依法行政原则,从出发点来看是主动、积极和有价值的,但是,如果不加分析、不在科学研究依法行政的规律基础上,仅仅基于行政诉讼和行政复议败诉的结果来确立违法行为责任追究制,在实际生活中则可能会事与愿违。

行政机关在行政诉讼以及行政复议中败诉,原因非常复杂。通常既有政策方面的问题,也有制度设计方面的缺陷,当然,更多的是具体实施行政行为的机关及其人员违法行政。对于实施具体行政行为的行政机关工作人员来说,在实施违法行为时代表了行政机关,因此,其行使行政职权的法律效果也应当由政府来承担。从法理上来看,对于那些因为政策方面的原因导致决策失误的违法行政行为,一旦通过行政诉讼以及行政复议程序被确认败诉,应当及时地调整行政政策,及时净化依法行政的外部政策环境。而对于因为制度设计缺陷所产生的违法行政行为,虽然在行政诉讼以及行政复议程序中败诉,但要解决这些违法行政行为的根本出路还在于制度改造。只有在政策确定、制度完善的前提下,在纯粹因为行使行政职权的行政机关工作人员主观上存在明确的过错导致败诉的情况下,才应当依法追究有关人员的法律责任。

行政复议机关也好,人民法院也好,都是依

法对行政复议或行政诉讼所涉及到的行政行为的合法性进行审查。所以,除非是违法行政行为的产生出于行政机关工作人员的主观故意,并且情节严重,造成重大损失,一般性的被宣告败诉的行政行为的实施者不应当承担过于严厉的法律责任,否则,就会严重影响行政机关实施行政行为的权威性和效力。如果因行政机关败诉就当然导致有关领导人员的辞职,从宪法理论上来看,就为法院或者是行政复议机关通过败诉判决或裁定来影响行政机关的行政行为提供了制度上的可能性,这样就不利于行政机关依法行使职权,特别是会导致一些规避法律责任行为的产生。

从法理上说,败诉不能作为违法行政行为责任追究制的直接或者惟一的法律依据。要区分不同情况,要把败诉看成是行政程序的一个必要组成部分,不能在制度上设计出一个消灭败诉的行政诉讼制度和行政复议制度来维护行政机关的权威。败诉实际上也是法治的一种形式,通过败诉,既可以保障受害者的合法权益,又可以推动行政机关不断地进行自身的改革,同时也可以促进立法的发展。

在贯彻依法行政原则的过程中,要特别注意一些具体的行政法律制度是否科学,是否符合依法行政的基本要求。败诉的违法行政行为责任追究制需要设定严格的制度条件才能成立。在对行政机关及其行政机关工作人员的行政行为进行依法监督的同时,也要注意尊重行政机关的权威以及维护行政机关自身依据法律所享有的行政自由裁量权。