

壮阔东方潮 奋进新时代·激荡三湘

——庆祝改革开放40年



2018年5月30日，省高院副院长杨翔任审判长，审理一起行政案件。

曾妍 摄

1986年10月，湖南省汨罗法院创建全国首个基层法院行政审判庭；1991年10月，时任浏阳县县长谭仲池出庭应诉“民告官”案，开全国行政首长出庭之先河……

在改革开放历史进程中，敢为人先的湖南人，一次次探索行政审判改革，凝聚法治湖南前行的力量。一个个利于长远的制度，一项项匡正固本的举措，让人民群众的根本利益得到有效维护，护佑湖南改革发展的航船乘风破浪，一路向前。

汨罗成“开路先锋”，设立全国首个基层法院行政审判庭

岁月，在73岁的杨霞脸上留下时间的纹路，也镌刻了湖南“民告官”30余载风雨历程。

32年后，杨霞保仍清晰记得当年的收结案数，踩过的“雷区”和经历的变革。1986年10月11日，岳阳市汨罗法院挂牌成立全国首个基层法院行政审判庭，杨霞保成第一代“掌门人”。

这艰难的第一步，源于一起诉讼案。1986年3月，当时的汨罗县药材公司采购一批食品饮料当药品外销，未取得批准文号。县卫生局认为县药材公司违法，发出行政处罚通知。县药材公司不服，将县卫生局诉至县法院。

这究竟是经济案，还是行政案？法官困惑了。时任院长毛凤章指出，这是“民告官”案，当即提出设立行政庭。20天后，批复通过。

要颠覆中国几千年来来的司法传统与“父母官”观念，阻力不言而喻。杨霞保欣喜看到，他们的探索，为推进法治湖南建设做出了应有的贡献。

1986年11月，湖南高院行政审判庭设立。次年，全省95%的法院建立行政审判庭。

那些年，许多群众有质疑，担心法院和政府“一个鼻孔出气”，不愿告、不被告、不会告；一些行政机关有顾虑，怕输不起，不出庭、不答辩、不举证。

在质疑和顾虑中，1989至1990年，全省行政案件，原告撤诉率高达40.65%。为此，省人大常委会先后3次派出调查组，了解全省法院办案情况和行政机关负责人出庭应诉情况，支持、监督法院的行政审判工作，对少数行政领导干涉行政审判工作的做法予以制止和纠正。

1990年10月1日，《中华人民共和国民事诉讼法》实施，湖南开启行政审判新探索，全省法院行政审判工作步入健康、全面发展轨道，受案范围不断扩大，受案数量逐年增多。2015年5月1日，新修订的《行政诉讼法》实施，“民告官”案更是不断激增。

因违法接纳未成年人上网，邵东县某网吧和文广新局对簿公堂；城管局强制拆除户外广告牌，被判程序违法；男子

两次违规驾驶被扣分，公开“叫板”交警队……湖南法院行政审判迎来新的春天，老百姓敢告官、会告官，还能见到官、告赢官。

浏阳县县长出庭应诉“民告官”案，开全国先河

1991年，因不服浏阳县政府山林权属行政处理决定，上洪乡跃进村3位村民公开“叫板”县政府。时任浏阳县县长谭仲池出庭应诉，与村民对簿公堂。

该案获评“全国首位行政首长出庭应诉的行政案件”。谭仲池在致法院的函中表示：“现在群众敢于告官，人民法院能依法审理，这意味着法律意识在我县广大干部群众中得到了加强，我们政府将服从法院判决，改进工作，依法行政。”

人非圣贤，孰能无过。如何应对错误，善待“民告官”，彰显法治底色。老百姓告“官”后，渴望见“官”。

因为“民告官”案，今年3月5日，省工商行政管理局主要负责人坐上长沙市天心区法院被告席；今年3月22日，省司法厅副厅长傅莉娟以行政机关负责人身份，在长沙市芙蓉区法院应诉一起“民告官”案。

曾几何时，行政机关的惯性思维是，“行政案件越少越好”“少收案就是少惹麻烦”。如今，湖南法院“民告官”“见官”逐年增加，出庭应诉成为行政首长的法治觉悟，他们渐渐从“要我出庭”转变为“我要出庭”。

官民之间，从互不信任，到坦诚相对、平等对话。行政机关负责人出庭且出声，应诉不再是“应付”。

2017年4月，湖南高院下发《关于支持推进全省行政应诉工作的通知》，督促行政机关落实“被诉行政机关负责人应当出庭应诉”的法定义务。当年，全省法院共新收行政诉讼案件15842件，行政机关负责人出庭应诉率由2016年的27.5%上升至30.2%；全省法院审结的一审行政案件中，行政机关败诉率15.62%。

“败诉率是一面镜子，折射出政府在行政过程中的瑕疵和不足。”省高院副院长杨翔坦言，通过这面镜子，政府部门可以找准症结、补短板、优化服务、改进作风，将各项工作纳入法治化轨道。

“有权不可任性”，这句话，刻录在郴州中院行政庭一份裁判文书中。自2016年3月1日起，郴州在全省首推行政诉讼案件相对集中管辖试点。异地审判“民告官”案，“地方官”将无法保护“被告官”。

集中管辖，有效剔除案件以外的不利因素，最大限度把纠纷纳入法治化轨道解决，切实保障当事人的诉讼权利。老百姓吃了“定心丸”；法官断案挺直了腰杆；政府机关失去了干预渠道，倒逼其依

法行政。以往，老百姓告官总抱着试试看的心态。如果赢了会“想不到”，输了则属“意料之中”。

如今，这些对法治湖南怀有美好期待的人，不再陷入维权无力困境。信法不信访，遇事走法律渠道，在司法案件中获得了更多“获得感”。

从源头不断限权、自我约束，助推法治湖南开辟新天地

建设社会主义市场经济，首先接受挑战的，就是法治环境。行政诉讼，是地方法治环境的“晴雨表”，更是推动社会前行的法治力量。

一起“民告官”案，曾推动株洲“路桥费”变革。2015年5月4日，株洲市民杨阳将株洲市住房和城乡建设局诉至法院，请求天元区法院依法确认向其征收的一笔路桥费违法，并请求一并审查征收路桥费规范性文件的合法性。

据查明，株洲市从1989年开始征收“路桥费”，车辆过跨湘江桥每次收取过桥费。因路桥费已征收多年，累计征收金额巨大，市民热切期待取消该项收费。基于此，法院认为，此案不能简单地一判了之。法官细致耐心地与被告沟通，同时与株洲市政府协调，转达市民的期盼。

2015年12月，株洲市政府常务会议研究同意，从2016年1月1日起，停止征收城市路桥车辆通行费。

老百姓法律意识不断增强，不仅敢于告官，更敢于质疑规范性文件，拿起法律武器维护自己的利益。让更多红头文件接受行政诉讼的考量和评判，让依法行政不仅体现在纸面上，更落实到行政行为中去。每一次突破，都凝聚了法治湖南前行的力量。

作为定纷止争的最后一道防线，行政审判作用日益突出。法院，不只是用一纸冰冷文书审判案件，更多考虑如何从源头上有效化解纠纷。

在尘肺病引发的“民告官”系列案中，郴州中院发现，郴州市疾病预防控制中心进行职业病诊断时，没有书面通知劳动者所在用人单位提供相关资料，作出职业病诊断结论后，未依法向用人单位送达《职业病诊断证明书》，此行为影响了用人单位对职业病诊断异议申请鉴定合法权益的保护。

为保障当事人的合法权益，2016年3月1日，郴州中院向郴州市卫计委发出一份《司法建议书》。

2017年4月12日，在长沙市天心区政府的依法行政工作推进会上，天心区法院院长谭剑向天心区区长谢进递交了《行政审判白皮书》。该举措，在全省范围内属首次。白皮书指出了法院行政审判实践中存在的多方面问题，并给出一系列建议。

近三年来，全省法院行政审判庭发出司法建议函数百条。这些建议，得到相关部门的高度重视，降低了执法行为的随意性，减少了“不作为”“乱作为”，为法治湖南建设注入全新能量。

40年改革开放乘风破浪，法治建设风正帆扬。对民众来讲，是一个不断赋权的过程，只有权利才能激励民众创造、激发市场活力，推动社会创新发展；对政府来讲，这一进程相伴相随的则是一个不断限权、不断自我约束的过程，只有权力受到制约受到监督，市场经济才能更加活跃，经济社会才能发展繁荣。

岁月如梭，时间永进。在湖南，回首40年的法治建设，作为约束行政权力的行政法治建设日益活跃，推进力度不断加大。从《湖南省行政程序规定》《湖南省规范性文件管理办法》，到《湖南省政务服务规定》《湖南省重大行政决策责任追究办法》，一系列日益严格、系统、缜密的法规制度，把行政权力关进了制度的笼子，确保权力规范行使，依法行使，助推法治湖南建设开辟出一片新天地。

「民告官」助推法治湖南建设

湖南日报记者 何金燕

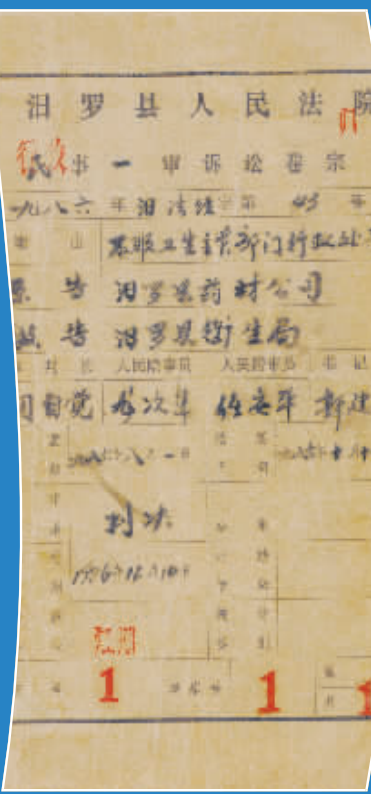
链接：

湖南行政审判大事记

- 1.1986年10月，汨罗县人民法院成立全国第一个基层人民法院行政审判庭。
- 2.1991年1月，浏阳县人民法院公开开庭审理一起山林权属行政处理决定案，时任浏阳县县长谭仲池出庭应诉，从而使该案成为“全国首位行政首长出庭应诉的行政案件”。
- 3.2000年4月，中共湖南省委政法委员会下发了《关于进一步贯彻行政诉讼法，加强行政审判工作的通知》。
- 4.2008年3月，省高院下发《行政审判工作绩效考核办法》，用5个一级指标、19个二级指标，率先在全国实行行政审判工作质效评估。
- 5.2010年2月，省高院发布第一份《全省法院行政案件司法审查报告》(即行政审判白皮书)。
- 6.2013年7月，省高院行政庭对备受关注的唐慧诉永州市劳动教养管理委员会行政赔偿二审案进行了公开开庭审理，并依法判决予以行政赔偿。该案获评“2013年度中国十大宪法事例”。
- 7.2017年4月，省高院下发《关于支持推进全省行政应诉工作的通知》，督促行政机关落实“被诉行政机关负责人应当出庭应诉”的法定义务。



1990年10月1日，《中华人民共和国行政诉讼法》实施，省高院行政庭人员上街提供咨询服务。(资料图片) 通讯员 摄



案卷记载，1986年，汨罗县药材公司状告县卫生局。此案迈出湖南“民告官”艰难的第一步。

巢焯 摄



2010年12月，全省首家“城市管理巡回法庭”在长沙市芙蓉区成立，着力创新机制破解城市管理难题，推进城市管理依法行政。(资料图片) 通讯员 摄

多方协力打硬仗

◀(上接1版①)

同时，中方县强化党建引领，精心选派脱贫攻坚“四支队伍”，即80名县直单位“一把手”任驻村帮扶“第一责任人”、89名副职任驻村帮扶指导员、359名机关党员干部组成129支工作队驻村帮扶，4565名机关党员干部与11409户贫困户结对帮扶，1360余名有帮带能力的农村党员与4200余户贫困户结对帮扶。

中方县还改变过去由政府往下派发定制“菜单”的做法，将精准扶贫变为群众“点菜”、政府“下厨”方式，集中“一线指挥部”和“四支队伍”的智慧，从国家帮扶政策和村情、户情出发，帮助贫困户理清发展思路，依据群众意愿和需求制定帮扶措施，直接瞄准“靶心”，提

高帮扶效果。

培育产业拔“穷根”

“基地建在家门口，每月可赚4200元，比外出打工收入还高。”在中方县泸阳镇下坪村艾草种植基地，脱贫户李元长感慨地说。

作为中方县带动贫困人口增收的10大重点产业的“带动者”之一，怀化金土地农林开发有限公司在精准扶贫中，采取“政府+公司+合作社+贫困户”模式，安排泸阳镇3个村386贫困户1191人入股分红，并为60多名贫困群众提供就业。

贫困，“贫”在产业，“困”在发展。脱

贫攻坚中，中方县坚持以“四跟四走”产业扶贫为重点，整合各类扶贫资金7.79亿元，大力扶持发展特色产业，按照“一个项目带动1000人以上，人均年增收1000元以上”目标，采取“产业定制”模式，因地制宜发展生态养殖、观光农业等20个产业扶贫示范项目，统筹推进特色产业、电商、光伏发电、乡村旅游4大扶贫产业。

去年底，中方县先后开发特色种植扶贫基地45.7万亩，种植油茶37.4万亩，发展蛋鸡、花猪、山羊、蛇等特色养殖扶贫基地187个，带动全县1.23万户贫困户4.35万人增收。

自力更生好脱贫

“精准扶贫政策再好，帮得了一时帮不了一世。只有自力更生，才能创造美好

生活。”中方县泸阳镇鸡公坡村贫困户村民张忠信说，他参加县里举办的创业就业培训，学会了葡萄种植、黄粉虫养殖技术，通过发展养殖业，去年收入突破5万元，脱贫了。

治穷先治愚，扶贫先扶智。中方县坚持把智力扶贫作为增强贫困户“造血”功能的治本措施，大力实施“阳光工程”“雨露计划”等培训工程。各驻村单位和帮扶干部扎实开展“送岗位、送信息、送培训、送信心”等服务，按照“一户一策、一人一策”原则，让每个贫困户掌握1至2门实用技术，实现培训一人、脱贫一户。

中方县还按照“搬得出、稳得住、融得进、能发展”的思路，采取“安置点+城镇+就业+培训+工业园区”的办法，配合“一户一产业工人”后扶跟进措施，做到“挪穷窝”与“换穷业”相结合，让1061户贫困户4034人走出深山，入住新居，脱贫致富。

◀(上接1版②)

今年3月5日，益阳市文体广新局帮扶工作队进驻槎溪村。蒋志文注意到，这个帮扶工作队也修路、修桥，搞基础设施建设，也鼓励村民成立合作社，引进企业来村里，但更关心孩子一些。“又是羽毛球手筛选，又是幼儿舞蹈美术培训。”蒋志文说，这些活动做下来，好多村民更有劲了。

蒋志文曾经一度对生活丧失了信心。2014年，他遭遇了一次车祸，虽然捡回了一条命，却留下后遗症，丧失了劳动能力，成为村里的贫困户。借助当地政府的照顾，一家人勉强度日。今年7月，帮扶工作队到村里搞了一轮羽毛球苗子筛选，全村100多名适龄儿童参加。他儿子蒋宇霖经过初选，成为14名待进一步考察的对象，这让蒋志文很是激动。“作为一名父亲，我还是要尽量给他提供一些条件。我要搞点养殖，把收入搞上去。”蒋志文说，他感觉在现在的家里种下了希望。

据郭金光介绍，入选初选的14名少年，年龄为6至8岁，其中有4人来自贫困户。下一步，他们将开展柔道、足球等不同年龄层次的筛选，为村里的孩子拓宽成才渠道。