

行政检察视角下的行政争议实质性化解与“枫桥经验”

● 袁梦银*/文

摘要: 鉴于大量行政争议纠纷发生在基层,关系到百姓的生存之本,充分运用“枫桥经验”,发挥基层行政检察力量,借助基层群众性自治组织,建立检调衔接、公开听证等机制,加大基层普法力度与宣传,将当地矛盾在当地化解,对于解决程序空转,达到案结、事了、政和具有重要意义。

关键词: 行政争议实质性化解 检察监督 枫桥经验

一、行政争议实质性化解与行政检察

解决争执是全部法律(程序法与实体法)的目的之一。^[1]行政诉讼作为传统的三大基本诉讼制度之一,也不例外。行政诉讼法第1条规定:“为保证人民法院公正、及时审理行政案件,解决行政争议,保护公民、法人和其他组织的合法权益,监督行政机关依法行使职权,根据宪法,制定本法”。“解决行政争议”是2014年修改行政诉讼法后新增加的一个诉讼目的,反映出我国立法价值取向,从更多地强调公共秩序的维护、保障行政管理转为更多地关注解决争议、保障权利。

行政争议实质性化解这一命题的提出,是对近年来司法实践中“行政诉讼程序空转”问题的回应。修改后的行政诉讼法虽然有“解决行政争议”这一原则性要求,却并未提及“实质性”化解。对“实质性”究竟作何理解,对于解决行政争议具有重大指示意义。根据目前通说,行政争议实质性化解主要包括两方面内容:一是程序完全终结,二是实体关系得到有效处理,即“行政诉讼程序终结后未再启动新的法律程序”和“行政实体法律关系经由行政诉讼程序获得实质处理”。^[2]

当前我国正处于社会剧烈转型时期,各种矛盾纠纷碰撞频繁,尤其是近年来我国公民法治意识逐渐提升,积极维护自身权益,诉诸法律手段,各类行政纠纷

增多,尤其在涉及农村土地权益、土地征用、城镇房屋拆迁、社会保障、环境污染、工伤认定、安全生产等方面,亟需公正、及时地解决。^[3]从历年的统计数据来看,近年来我国行政诉讼案件逐年大幅上涨,而且一个案件往往要通过多次法律程序,一次诉讼后便从程序上息诉并不多,大量案件涌向二审、再审程序(参见图1)。即便如此,通过一审程序、二审程序甚至是再审程序都不一定能达到“案结事了”。虽然法律制度在不断地完善,但是很多行政争议却并没有得到有效化解,使得“行政诉讼程序空转”,一是浪费了司法资源,损害了司法的权威性;二是浪费了当事人的时间与费用,造成当事人不满,引发新的社会矛盾。行政争议实质性化解要求不仅仅是简单地完成行政案件流程,在表面上案结,而应当从本质上、根本上解决纠纷争议。

我国行政争议解决途径主要有行政复议、行政诉讼和信访等。检察机关通过发挥“一手托两家”职能作用对行政案件进行监督,综合运用提出抗诉、再审检察建议、检察建议和促成和解、公开听证、释法说理、心理疏导、司法救助等手段,形式多样。以上手段给行政争议实质性化解提供了多样化的方式与路径,检察机关可根据案件实际情况选择性运用不同化解方式,有的放矢,促使当事人尽可能获得有效救济或息诉罢访。

*北京市人民检察院第四分院[100166]

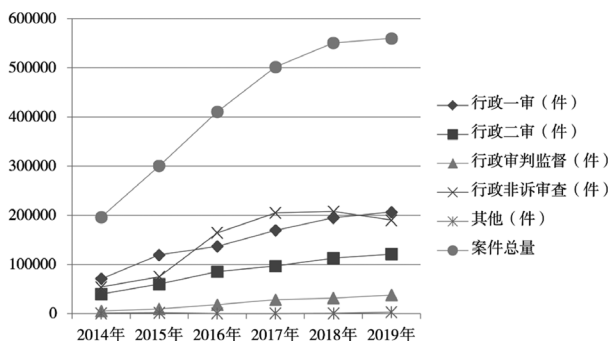


图1 2014-2019年度全国行政案件数量^[4]

二、引入“枫桥经验”实质性化解行政争议的必要性

需要实质性化解的行政争议不乏一些累积多年的矛盾，仅仅单纯地依靠法律手段难以得到化解。中国社会基层极具乡土性，很多行政案件与百姓安身立命的切身利益息息相关，带有很强的乡土气息及中国特色，如何深入基层，将法律手段的刚与民间化解方法的柔结合起来，是值得深入探讨的重要课题。借鉴与适用“枫桥经验”去解决程序空转，为实质性化解的行政争议提供了一条新的思路。

“枫桥经验”是20世纪60年代初浙江省诸暨市枫桥镇干部群众创造的“发动和依靠群众，坚持矛盾不上交，就地解决，实现捕人少，治安好”的管理方式。毛泽东在1963年做过批示，号召学习“诸暨的好例子”。习近平在中国共产党十九届四中全会的重要讲话中提出：坚持和发展新时代“枫桥经验”，正确处理新形势下人民内部矛盾的有效机制。^[5]笔者曾在村民委员会工作三年，与农民朝夕相处，深刻认识到“乡土中国”的治理依靠的不仅仅是法律，还有当地的“熟人社会”所特有的潜在规则体系，深入基层、走进群众，将法律工具与“枫桥经验”的有效结合对于行政争议实质性化解、实现“六稳”“六保”，对经济社会发展具有重要的意义。

三、“枫桥经验”在化解行政争议中的具体运用

有效发挥“枫桥经验”在行政争议实质性化解中的作用，应当牢牢立足于基层，具体在：一是基层行政检察力量不可或缺；二是基层社会组织的参与必不

可少；三是基层普法至关重要。

（一）充分发挥基层行政检察作用

据统计，2019年北京市第四中级人民法院共审理行政案件1700余件，其中涉及房屋征收拆迁腾退、公有住宅租赁管理、村务公开监督、宅基地使用权、养殖场腾退、农村经济合作社、农村土地管理等案件数量居多。^[6]以笔者基层工作实际经验看来，农村地区出现最多的纠纷、造成社会不安定的因素也集中体现在以上几类案件中。

行政检察监督工作不是闭门造车，简单地对案卷材料进行书面审理，很多行政争议得不到解决往往在于未能深入了解群众的痛点，这无异于隔靴搔痒，无法精准监督，不能达到法律效果、社会效果、政治效果的统一。行政机关行使自由裁量权时，存在大量合法但不合理的行政行为，严重威胁着公民、法人和其他社会组织的合法权益。然而法院审理行政案件，以合法性审查为原则，不涉及合理性审查，故相当数量的“民告官”案件因仅涉及合理性问题而不被法院支持造成行政争议无法化解。

针对这一现象，行政检察监督便是要走进基层、走进群众，设身处地了解百姓的真正诉求和受损权益，加强“穿透式”监督，通过监督法院审判活动达到“一手托两家”的效果，对于法院裁判确有错误的，依法提起抗诉或者检察建议；对于那些虽然法院裁判没有错误，但相关行政机关不依法及时履行职责或自由裁量权行使不当造成相对人合法权益受到侵害的，依法向有关行政机关提出改进工作、完善社会治理的检察建议，促进依法行政。此外，由于法院审案具有亲历性，常常也处于被诉行政行为发生地，对案件情况十分熟悉，有必要建立健全检法协作机制，主动与法院共同开展行政争议实质性化解，就行政争议高发领域、多发问题展开研讨，通过联席会议、检察长列席法院审判委员、派驻检察室设置等，实现检法联动，促进行政争议及时化解。

如陈某申请监督一案，因拆迁纠纷，陈某先后将大丰市公安局和区政府起诉至法院，由此引发了一系列行政案件，陈某先后提起上诉、申请再审、向检察院申请监督。最高人民检察院大检察官带头办案，深

入基层调查核实、搜集证据，并登门沟通，通过释法说理，打开了陈某的心门，促成了原被告双方和解，成功化解了这起僵持七年的行政争议。^[7]

目前行政检察工作呈“倒三角”现象突出，加上行政检察业务能力薄弱等原因，行政检察成为“四大检察”中最为薄弱的一环。最高人民检察院要求，检察机关开展行政诉讼监督，应当将促进行政争议实质性化解作为核心任务，努力在案件审查期限内进行实质性化解，实现案结事了政和。基层检察院在四级检察院中最具潜能做实实质性化解行政争议工作。基层检察院具有调查取证便利、了解当地人文风俗等优势，有助于推动行政诉讼当事人和解。

根据人民检察院组织法第24条第4款规定，上级检察院可以统一调用辖区的检察人员办理案件，在行政诉讼检察监督案件中，上级检察机关要注重统筹基层检察力量，采取交办、调用基层检察人员协同办案机制，充分发挥基层检察院的枢纽作用，“加强检察监督与人民调解、行政调解、审判调解、律师调解等纠纷解决机制的对接，构建协商、调解、仲裁、行政裁决、行政复议、行政诉讼、行政检察有机衔接、相互协调的多元纠纷解决机制。”^[8]如前述陈某申请监督案，由于办案期间正处于疫情防控阶段，四级检察机关上下联动、相互协调、合力化解，基层检察院主要承担了直接与陈某、区政府面对面沟通的工作，对于争议的化解起到了重要作用。

（二）充分利用基层社会组织

我国的基层社会组织包括村民委员会和社区居民委员会，这两个基层社会组织能在化解行政争议中发挥更大作用。尤其是村民委员会所管辖的农村区域，族群凝聚性更强，人与人之间联系更密切。中国村落是一个乡土社会，不少村庄以姓氏命名，如赵全营、马家堡、史家营、陈各庄等。乡土社会的一个特点即熟人社会，人们在生活上互相合作、天天见面，被社会学者形象地称之为面对面的社群。

在行政争议实质性化解中，我们可充分利用这种熟人社会的特点，探索建立检调衔接机制。对于符合

适用于调解的行政监督案件，与当事人所在基层组织主动联系，甚至可通过走访询问当地熟人以了解当事人的实际情况与内心真实需求，例如北京市第四中级人民法院2020年公布的案件中，有2个案件涉及村民养殖问题，其中就有一个案件当事人不服法院行政判决，向北京市高级人民法院提起上诉。^[9]无论是基于法律原因清退养殖场还是养殖场所在地被征收征用，涉及的并不仅仅是简单的具体行政行为是否违法，我们要透过现象看本质，要挖掘是否涉及民生问题。如相关的养殖动物补偿款、土地租金补偿、青贮饲料补偿及停产停业损失补偿等是否到位，是否影响到当事人的生活维系与生存，以上情况都需要检察干警深入村庄进行调查核实，了解相关情况，把握好情、理、法的微妙关系，这样才有助于将争议实质化解。对于申请人诉求具有一定合理性，但通过法律途径难以解决生活困难，且愿意在接受国家司法救助后息诉罢访的，可以予以司法救助。^[10]

当然，行政争议实质性化解也不是一味地满足当事人的要求，对于法院判决并无不当、缺乏法律依据支持当事人申请监督且不符合司法救助条件的案件，要做好释法说理工作。此时，不妨利用基层社会网格化、熟人化的特点，在心理疏导的过程中适当引入当地人民调解员或当地德高望重、有威望的人参与往往能起到事半功倍的效果。

除了检调衔接外，还可以邀请人大代表、政协委员、人民监督员、律师、专家学者、当地有一定社会影响力的人参与行政案件公开听证，听取各方当事人及利害关系人意见，坚持精准监督理念，围绕争议焦点，查明争议事实，辨明争议是非，通过多方力量，吸纳民间智慧，检民合作，多元主体共同参与，优势互补，将难啃的“硬骨头”拿下，使监督申请人息诉服判。如湖北付某与某区人民政府房屋拆迁安置补偿纠纷监督一案，因付某提交的证据与原审认定的关键事实相悖，为核实新证据的真实性、合法性，并掌握拆迁安置政策的制定背景、适用条件，湖北省人民检察院决定组织公开听证。由于关键证据《调查登记户表》系先由涉迁户填

写,再由村委会核对、上交并留存,村委会在其间发挥着重要的作用,故公开听证过程中邀请所处村委会时任和现任村支部书记参加听证,并请时任村支部书记说明本案关键证据《调查登记户表》的形成过程。通过听证,充分听取了双方当事人及列席代表的陈述和意见,使申请人感受到了公平公正,并认识到自身对有关政策制定目的和执行标准存在偏颇认识,从而心悦诚服地接受了检察机关的不支持监督申请决定。^[11]

(三) 积极推进“十进百家、千人普法”活动

公民、法人或者其他组织与行政机关发生纠纷,主要有以下几种解决渠道:行政复议、行政诉讼、检察监督和信访。行政争议经过行政复议或者行政诉讼获得最终确认后,当事人仍然不服的,还可以通过检察监督获得救济,然而也往往因各种原因未能达到期望,导致程序空转,事后救济亦有力不能及或无能为力处,因此加大法律宣传指引减少行政纠纷具有重要的意义。“枫桥经验”来源于人民,服务于人民,“发动和依靠群众”是“枫桥经验”的核心要义。^[12]

北京市检察机关积极开展的“十进百家、千人普法”活动,以普法活动为契机走进群众这是对“枫桥经验”的一种较好运用。此项活动中尤其注重与村民委员会、居民委员会建立联系,送法下乡、送法进社区,针对行政争议多发地区、重点领域、特殊人群提供普法宣传活动,一是能从源头上减少不必要的行政争议发生,将争议扼杀在萌芽阶段;二是对于已经发生的行政争议通过法律宣传工作能减少当事人的抵触心理,慢慢理解行政行为的合法性,从侧面起到一定的化解作用;三是对于确有问题的行政争议,有助于当事人找法、用法,有效维护自己的合法权益,寻求适当的救济途径。同时,也要重视送法进机关,与行政机关加强沟通协作,开展交流活动,促进行政机关依法行政,从源头上减少行政争议的产生。

习近平总书记指出,“全面推进依法治国总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”。人民群众对法治的要求越来越高,依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大,

行政争议实质性化解有利回应了人民对公正司法、依法行政的要求。检察机关充分运用“枫桥经验”,依靠群众、走进群众,综合运用多方力量促进行政争议实质性化解,实现案结事了政和,为维护公平正义,建设法治中国贡献检察力量。



注释:

[1] 何家弘、刘品新:《证据法学》,法律出版社2004年版,第58页。

[2] 王万华:《行政复议法的修改与完善——以“实质性解决行政争议”为视角》,《法学研究》2019年第5期。

[3] 参见何海波:《行政诉讼法》,法律出版社2016年版,第31页。

[4] 数据来源中国裁判文书网: <https://wenshu.court.gov.cn/>,最后访问日期:2020年10月8日。

[5] 参见雷树虎:《“枫桥经验”发展演进的四重逻辑——从毛泽东到习近平》,《科学社会主义》2020年第3期。

[6] 数据来源中国裁判文书网: <https://wenshu.court.gov.cn/>,最后访问日期:2020年10月8日。

[7] 参见闫晶晶:《登门沟通打开“心门”——最高检大检察官带头办案,四级检察院合力化解行政争议》,《检察日报》2020年8月19日。

[8] 张相军:《基层行政检察作用发挥之难题破解》,《人民检察》2020年第18期。

[9] 参见北京市第四中级人民法院审理的案件(2019)京04行初1407号、(2019)京04行初1608号。

[10] 参见中政委等发布的《关于建立完善国家司法救助制度的意见(试行)》(中政委(2014)3号)。

[11] 参见最高人民检察院第七检察厅2020年1月3日印发的《加强行政检察监督促进行政争议实质性化解典型案例(第一批)》。

[12] 参见尹丽蓉:《新时代“枫桥经验”在基层社会治理的实践与思考》,《法制与社会》2020年第25期。