



探索行政争议审前和解的有效模式,推动行政争议的实质性化解,是构架社会大调解格局的有机组成。  
一起行政争议的和解,其司法价值、社会意义绝不止“一”。

# 审前和解 推动行政争议实质性化解的“威海探索”

齐鲁晚报·齐鲁壹点记者 高洪超 通讯员 孙艳旗

行政争议与民事纠纷交错  
复杂“案中案”两个月内成功化解

在平静的乡村里生活了60多年,王大娘绝没有想到自己的人生会在2019-2020年如此开挂,成为三里五乡的谈资和焦点:在自家门口赶集时因为找零钱与他人冲突,又因不服行政处罚,她打起了“民告官”官司。

事发现场没有监控录像,警方根据双方当事人陈述、伤情轻重、住院记录及目击者证词,做出了拘留王大娘两天、对另一方不予处罚的决定。

王大娘不服气。她天然地认为,都是冲突、互有撕扯,为什么只罚我,“最起码的理是各打五十大板吧”。

这是一种颇有代表性的大众认知。王大娘因不服治安处罚提起行政诉讼,随后对方也提起民事诉讼,向王大娘索赔近万元医疗费,行政与民事纠纷相互交错,案件变得复杂、棘手。按照以往的审判模式,这起纠纷可能要几个月时间才能审结,若当事人仍不服判,更易引发后续矛盾。

然而,这起复杂的案中案,用了不到两个月就顺利完结——2020年3月25日,王大娘提起行政诉讼;5月7日,民事赔偿协议达成;5月9日,行政争议和解,王大娘撤诉。

一份由环翠区行政争议审前和解中心和解员撰写的“关于王某一案工作记录报告”全面、细致地呈现了这起民告官纠纷得以和解背后的细致工作:

3月25日,环翠法院行政审判庭法官就是否愿意接受审前和解征询王大娘意见,王大娘表示同意。随后,案子交由王律师、姜律师主持和解。王律师同时也担任着政府的法律顾问。

4月16日早晨8时44分,两位和解员首次联系王大娘的代理人,她的女儿开展和解工作。此后直到5月6日,二人通过电话或微信,在王大娘及其女儿、民事审判法官和行政机关负责人之间进行了反复沟通、协调。通话记录显示,姜律师最长一次电话打了20多分钟。

在这起纠纷中,姜律师不仅是和解员,更设身处地、灵活切换身份,起到了免费法律顾问的多重作用。比如,对于第三方提起的民事诉讼,王大娘因担心陷入无休止的赔偿而不知所措,姜律师善意提醒她可以约定“一次性处理”条款。

最终,这起案件得以成功和解。这也是山东法院行政争议审前和解被纳入统一平台运行后,环翠法院指导和解成功的首起案件。

在此之前,环翠法院就从行政争议“案件数量少,后续问题、矛盾多发”的实际出发,站在构建行政争议大和解格局的高度,在行政争议案件的审前和解方面做了大量实践探索。



在威海率先成立行政争议审前和解中心  
目的不限于“官司输赢”,而归于“社会互信”

2018年11月7日,“环翠区行政争议审前和解中心”在威海率先成立。中心由环翠区司法局主导,环翠区法院进行业务指导,由政府资深法律顾问组成和解团队,担任和解员,制定了《关于行政争议审前程序的若干规定》、《行政争议审前和解中心工作流程》等制度规范,并且有经费预算保障。

我国行政诉讼法对可以调解的行政案件做了明确规定。即使是那些符合调解条件、能进行调解的行政案件,调解成功率也微乎其微,这是法官也是律师的经验共识。对此,一些一线法官、和解员(政府法律顾问、资深律师)心里也没底儿:“行政争议审

前和解”,究竟能发挥多少作用?

行政争议,俗称“民告官”,因涉及到政府机构的公信力,相较于其他案件更受社会关注。“民告官”案件的当事人,往往在情绪控制、心理承受、实际利益主张等方面都已到了极限,通俗来讲,就是“肚子里有了气”。

对法院而言,行政案件审判本身并不难,难的是案件背后法律关系的修复。实践证明,行政争议处理不慎则可能加剧矛盾,在根本上与修复社会环境、稳定社会秩序的审判价值相背离,尤其是处于社会转型期,这种背离更加突出,肚子的气往往会升级外显为“戾气”。

但是如果成功走好“和解”这条路,不仅能促进案件本

身了结,更能推动行政争议的实质性化解。正是在丰富的调研与实践基础上,环翠区行政争议审前和解中心成立了。

中心成立后不到20天,环翠法院行政审判庭便指导完成了3起行政争议的审前和解。

这时候,行政案件审前和解方面的实践还不是很多。环翠法院边摸索边前行,到2019年底共促成了9起行政争议的顺利和解,探索出了一条行政争议审前和解的环翠样板。

2019年年底,山东法院行政争议审前和解被正式纳入统一平台开始线上运行。这意味着,具有前瞻探索性质的行政争议审前和解工作得到认可并进入了新的发展阶段。



争议化解要从源头发力  
情绪问题要重视,“气”不能升级成“戾气”

每一起行政争议的和解,需要从表面冲突挖掘深层矛盾,找到当事人的那股“气”,从源头将它捋平、捋顺。

乙某曾是一名出租车司机,今年初因未能通过从业背景审查而被行政机关宣告撤销资格。

对于行政机关指出的他曾于2009年酒后驾车这个事实,乙某不否认,但他“气”在,酒驾事实在先,但自己已于2018年取得出租车驾驶资格,为什么当时可

以取得资格,两年后,又要撤销资格?

这种变化的背后,其实是社会治理体系的完善、公共治理能力的提高——部门数据上网、联网、共享的结果。

经过当事人同意,案件进入到行政争议审前和解中心。中心和解员在了解了乙某的情绪后,安排乙某与行政机关代表坐下来,从头梳理了乙某资格证取得

从业资格管理规定》等相关文件,乙某看了材料,情绪逐渐平复。

除了“气不过”,乙某还以为他于2016年拿到的经营性道路货物运输驾驶员证、道路危险货物运输驾驶员证、经营性道路旅客运输驾驶员证也被撤销,实际上此次撤销的只是巡游出租汽车驾驶员证,他仍可以从事普通货运、危货运输及客运运输。

“气”顺了,乙某的案件最终成功和解。



行政争议和解的社会影响  
意义不止于当事人,更在修复和重建社会信任

相对于民事纠纷,行政案件数量少但化解难度大,且行政诉讼的多发领域,恰恰也是当前社会矛盾的高烈度领域。行政诉讼的原告方往往有受害者心态、情绪化严重,除了直接利益因素,更多的是情绪积累或情绪对抗,也就是“以气制气”,若处理不当,这种“气”很有可能会演变成大面积的“戾气”。

从这个意义上说,相比于民事案件的个人利益修复,行政争议纠纷的社会涉及面更广、关注度更高,因此,和解的

意义更加深远,甚至可以说是重建原告对于社会、对于政府的信任。推而言之,如果能提高行政案件的和解比例,这项工作之于整个社会将起到深远的积极意义。

为了尽最大努力实现这个意义,环翠法院从和解的各个方面进行跟踪、调研,挖掘利于实现行政争议和解的每个细节。

成立一年半以来,环翠区行政争议审前和解中心共指导完成了13起争议的和解,案件

性质涉及行政处罚、行政强制、房屋登记、行政许可、生育保险金给予等。

相较于民事纠纷的诉前调解,行政争议审前和解的比例低了很多,这是由行政案件自身性质特殊、行政争议总体上矛盾较为突出等因素所决定的。但行政争议审前和解机制不仅减轻了法院的压力,节省了行政和司法资源,更重要的是促进了行政争议的实质性化解,维护了群众的合法权益,利于维护社会稳定。

## 记者手记

世界上没有孤立的事物,也没有陡然而生的情绪,一切情绪的缘起都在远处、在过去,是一种定性积累,是一段人生经历

的结论。  
在新事物、新关系层出不穷的社会转型期,通过哪种更具效率的裁判手段,可以更有效地平复社会情绪、均衡社会主体权益、恢复社会秩序、重建社会共同体的信任,归根到底是社会公共治理能力问题,这既可以简单适用已有法律,也可以有所创新。闪念之间,进退之别,区别于社会公共治理执行者的心态积极与否、能力高下,区别于墨守成规还是更具建设性。

对符合条件的案件从“审中调解”到“审前和解”,环翠法院的做法,无疑是更具主动性、建设性、积极性的现代社会治理能力探索。

再回到王大娘的那起案子,治安案件的行政处罚标准,或许与个人认知并不完全一致。但是,罚与不罚、罚多罚少的差别中,却是她、她的家庭乃至几个家庭的大事件和核心利益。

每一起行政争议纠纷的背后,作为行政行为相对人的原告人内心都有一粒可变的情绪种子,它可以向左也可以向右,可以放大也可以变小,可以成草也可以成树甚至可能成刺。

就此意义而言,环翠法院行政争议审前和解工作始于2018年底的探索以及在此基础之上的上线推行,无疑具有更高的意义。

乡村、城市的实际运行,有其丰富的逻辑和弹性均衡;法律法规的制定及其执行,也自有其严格的逻辑和边界。两者肯定并不完全一致,这其中的交错空白,正需要提高社会公共事务治理能力来补救。

行政争议审前和解正是这种能力之一。