

社会纠纷的行政法解决机制研究

——江苏省法学会行政法学会研究会 2011 年年会综述

邢鸿飞¹ 武岳² 侯菁如²

(1. 河海大学法学院 江苏 南京 210098; 2. 南京师范大学法学院 江苏 南京 210046)

摘要 江苏省法学会行政法学会研究会 2011 年年会围绕国有土地上房屋征收与集体土地征收纠纷解决机制、行政调解和解机制研究《中华人民共和国行政复议法》与《中华人民共和国行政诉讼法》的修改、食品安全纠纷和食品安全监管等内容进行了深入的研讨和交流。

关键词 社会纠纷 行政法解决机制 江苏省法学 学术会议 综述

中图分类号 D912.1 **文献标识码** A **文章编号** 1671-4970(2012)01-0047-04

主题为“社会纠纷的行政法解决机制研究”的江苏省法学会行政法学会研究会 2011 年年会于 2011 年 11 月 26 日在南京师范大学召开,江苏省内各高等院校从事行政法研究的专家学者及江苏省法院、检察院、政府法制办、律师事务所等实务部门的行政法研究者 120 余人参加了会议。会议共收到学术交流论文 80 余篇。会议围绕国有土地上房屋征收与集体土地征收纠纷解决机制、行政调解和解机制研究《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》)与《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)的修改、食品安全纠纷和食品安全监管等内容进行了深入的研讨和交流。

一、国有土地上房屋征收与集体土地征收纠纷解决机制

国有土地上房屋征收和集体土地征收是指国家为公共利益的需要,通过法定程序,将国有土地上的单位、个人所有的房屋征为国有的行为,或将原属于农民集体所有的土地征为国有的行为。《国有土地上房屋征收与补偿条例》于 2011 年 1 月 21 日起公布并施行,取代了《城市房屋拆迁管理条例》。本次年会共收到该主题论文 21 篇。

公众参与是近年来宪政研究的热点。江苏大学牛玉兵认为,解决农民征地参与权问题,要培育和发展农民征地参与的主客观能力、完善农民征地参与的组织体制和构建建设性的沟通与约束机制^[1]。苏州市沧浪区人民法院许林华认为,房屋征收中的公

众参与时段包括征收决定中的公众参与、城市规划中的公众参与和补偿方案确定中的公众参与,应当在参与方式与制度保障方面作出规定^[2]。

公共利益的界定问题一直是焦点。无锡市中级人民法院孙宏、郭继光、吴茜认为,国有土地上房屋搬迁的实质即行政征收,由于不存在非公益性搬迁,所以再次许可使用仍须受限于房屋征收过程公共利益的界定^[3]。无锡市锡山区人民法院姚坚、周游认为,判定公共利益应当依据不确定法律概念的相关法理^[4]。南京市下关区人民检察院胥宁、杨霞认为,城市房屋征收纠纷的解决要引入征收公益目的认定和公益纠纷司法解决程序、增加城市房屋征收过程中的公告听证程序和健全市场化的房地产评估机制与纠纷解决机制^[5]。

房屋征收和拆迁一直是社会焦点。常州市中级人民法院的孙正才、杨剑认为,应当设置统一的未登记建筑调查、认定、处理和补偿机构,确立查明、认定和处理的原则与程序,并探索构建预认定制度^[6]。宿迁市中级人民法院审判委员会专职委员耿辉认为,要推行征拆迁决策听证制度,合理确定拆迁期限和规模,加强对拆迁人员的培训,建立健全征地拆迁矛盾纠纷排查调处机制^[7]。

集体土地征收补偿也是热点问题。淮安市中级人民法院孙聂娟认为,完善我国现有的集体土地征收补偿制度要以公平补偿为原则,以公平市价为标准,完善补偿方式,区分补偿对象,实现征地补偿纠纷一体化救济^[8]。江苏天哲律师事务所的王宇月律

收稿日期 2012-01-04

基金项目 江苏省 2011 年度普通高校研究生科研创新计划资助项目(CXZZ11_0835)

作者简介 邢鸿飞(1963—),男,江苏高淳人,教授,博士,江苏省法学会行政法学会研究会秘书长,从事行政法研究。

师和江苏剑桥人律师事务所的温文治、罗滔律师也分别就完善土地征收补偿制度阐述了自己的看法^[9-10]。

司法监督行政和制约行政是权力架构的基本原理。南京市中级人民法院赵雪雁阐述了新旧条例衔接适用期、国有土地上房屋征收相关行政案件的四项司法审查原则、协调中的权利本位原则、实体审查中的正当程序原则、利益衡量中的比例原则和法律适用中的适度能动原则^[11]。扬州市维扬区人民法院王睿冰认为,房屋拆迁公告是行政事实行为,应纳入修改后的《行政诉讼法》的受案范围^[12]。南京市中级人民法院杨海波认为,要引入基础性征收管理行为的概念,以征收补偿统领司法审查^[13]。无锡市中级人民法院的雷遥、杨文海认为,示范性诉讼有益于征收决定案件的处理,因此在立案阶段采取公告方式告知不再受理同类案件,在案件审理阶段则禁止原告撤诉^[14]。淮安市中级人民法院课题组对公共利益的确 定、征收与补偿争议、对征收补偿决定的司法审查标准、非诉行政执行的司法审查模式、征收与补偿行政争议程序方面的司法审查及法律适用等相关问题展开了探讨^[15]。

二、行政调解、和解机制研究

行政调解是国家行政机关依法对行政纠纷,通过耐心地说服教育,使纠纷的双方当事人平等的基础上达成协议,从而合理地、彻底地解决纠纷矛盾的制度。行政诉讼和行政复议的调解与和解是指行政诉讼和行政复议中,争议双方本着自愿的原则,达成协议,终止行政诉讼或行政复议的行为。本次年会共收到该主题论文 15 篇。

行政调解制度在实践之中被广泛运用。扬州大学欧阳君君认为,行政协商决策的正当性可以从前提、过程及结果 3 个方面进行考察,理想的行政协商决策需要建立包含基础性制度、协商决策规则制度及责任追究制度 3 个层面的保障体系^[16]。南通市经济技术开发区人民法院陈新认为,需要为行政调解制度设定统一的法律依据,重新界定适用行政调解制度的案件范围,对行政调解的程序应当进行明确细致的规定,切实保障调解协议的效力,确保调解协议能够得到履行^[17]。苏州市政府法制办公室的胡伟华、陈峰和南京市政府法制办的王裔华认为,推进行政调解工作应当积极更新理念、排除障碍,加强组织领导,全面协调推进,完善行政调解程序,确保规范运作,创新行政调解工作机制,确保调解成效;重视行政调解载体建设、完善人员配备^[18-19]。

行政诉讼的和解制度游离于现有法律规定之

外。南京大学任志中认为,要将行政诉讼和解制度法定化,行政机关在行政裁量权范围内有权优化行政处理结果,合法地处分行政权力,是这一制度法定化的理论根基^[20]。东南大学的李煜兴和周佑勇认为,当前迫切需要明确行政诉讼和解的适用范围,完善行政诉讼和解的程序机制,包括明确法官在和解中的职权职责,设立和解听证制度,规范和和解笔录的制作程序,理清和完善行政诉讼和解反悔制度,明示和解协议的强制执行效力^[21]。江苏省高级人民法院丁钰认为,协调工作应把握法社会学的利益论与阶段论,考量司法经济学,注意司法舆论学的传播论^[22]。

行政诉讼调解制度得到了各界的支持。苏州大学陈铭聪阐述了《行政诉讼法》引入调解的理论基础,调解原则、诉讼类型和诉讼案件的体系建构,强调引入调解不得违背当事人意愿、不得损害第三人利益和不得损害公共利益,并且二审和再审程序禁止调解^[23]。徐州市云龙区人民法院的郑纪峰、魏燕将行政诉讼调解的案件范围确定为行政裁决类案件、行政处罚类案件、房屋登记类案件、不履行法定职责类案件、群体性案件、拆迁类案件和有重大影响的案件^[24]。连云港市中级人民法院的肖红、李季主张将合法、自愿、公平原则贯彻于行政诉讼调解制度里,建立完备的结构体系和事后保障机制^[25]。扬州市中级人民法院行政庭课题组认为,要正确认识行政协调工作,坚持行政协调工作的原则,把握行政协调的适用范围,遵守行政协调的程序,探索行政协调的方法,督促协调和解协议的执行,正确对待行政协调的考评机制^[26]。扬州市中级人民法院徐沐阳认为,要充分发挥律师以行政相对人代理人身份在参与行政案件审理及协调过程中的重要作用^[27]。

三、《行政复议法》与《行政诉讼法》的修改

行政救济法是行政法律体系中的重要部分。《行政诉讼法》在 1990 年实施,其大部分法律规范滞后于不断变化的客观经济、政治形势。《行政复议法》在 1997 年实施,部分规定也与行政执法环境脱节。目前,两法正在修改之中。本次年会收到该主题论文 16 篇。

江苏省人民政府法制办乔中龙介绍了 2007 年到 2010 年全省各行政机关受理行政复议案件的基本情况,总结了案件特点和制度缺陷,提出采取整合行政权,建立统一的行政复议机构,整合行政复议与诉讼的关系,扩大行政复议的范围,调整好与信访案

件的关系等途径解决。江苏省高级人民法院朱建新介绍了2011年全省各级法院受理行政诉讼案件的基本情况,行政审判面临的压力和挑战,提出加强司法调研,制定出台审理新类型案件的规范性文件,完善机制,切实提高行政审判质量效率,构建涉行政争议综合协调机制,强化纠纷的实质性化解;参与《行政诉讼法》修改工作,拓展司法审查能力。

关于《行政复议法》修改,南京大学的徐晓明认为,专家建议稿将行政复议驳回决定方式扩展为驳回行政复议申请决定方式和驳回行政复议请求决定方式,实现了复议申请与复议请求的合理界分,在驳回行政复议请求的制度涉及上,更趋逻辑性、合理性和现实性,不当驳回后“恢复审理”改为“重新审理”,凸显立法修正的必要性^[28]。

更多的学者探讨了《行政诉讼法》的修改完善。苏州大学章志远认为,我国当下的行政诉讼司法建议制度已经迅速从边缘走向中心,司法实践中存在着裁判引导型、裁判补充型、纠纷预防型和裁判执行型等四类司法建议,建立分类机制、激励机制和公开机制尤为重要^[29]。宿迁市中级人民法院耿辉、于元祝认为,控制与规范情况判决需要明细适用范围、提高适用层级、强化说理义务、固定利益衡量机制、完善救济补偿督促机制^[30]。徐州市云龙区人民法院魏燕认为,完善我国行政诉讼原告资格制度需要扩大行政诉讼原告资格范围,赋予“法律上利害关系”新内涵和建立行政公益诉讼中的原告资格制度^[31]。

会议论文也涉及行政诉讼的基本原理问题。镇江市中级人民法院的宁杰、程刚认为,行政诉讼纠纷解决的法治逻辑包括行政诉讼审理模式适度职权主义、行政法官法律解释权的合理运用、行政审判变更判决的适度扩张、规范化与制度化的协调和解制度、行政法官释明权的正确运用^[32]。宿迁市宿豫区人民法院周丽丽认为,行政自由裁量权控制方式就是合法性司法审查,她结合案例分析了选择性裁量、判断性裁量和混合性裁量的审查范围及标准^[33]。

检察权在行政诉讼中的运用方面,南京市人民检察院孙道林、李田红认为,检察机关提起行政公益诉讼符合公益诉讼运行的内在机理,由此分析了检察机关在行政公益诉讼中的法律定位,并设计了检察机关提起行政公益诉讼的制度^[34]。连云港市连云区人民检察院的魏本景认为应当重构行政诉讼检察监督范围,探索对人民法院违法行为的监督途径和纠正措施,加强对人民法院依法独立行使审判权的监督与支持,和实行民行分设制度^[35]。无锡市崇安区人民检察院的史纯律提出完善行政申诉案件检察建议制度,建立一套行政案件和解机制,完善现有

的督促起诉制度,建立完善交流通报制度^[36]。扬州市人民检察院的姜奕认为,还要建立、健全行政人员违法违纪惩戒制度^[37]。

四、食品安全纠纷和食品安全监管

食品安全指食品无毒、无害,符合应当有的营养要求,对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。食品安全监管是国家职能部门对食品生产、流通企业的食品安全行使监督管理的职能。本次年会收到该主题论文11篇。

《中华人民共和国食品安全法》以下简称《食品安全法》)的实施效果不理想。江南大学曾祥华调查后发现,大部分被访者对《食品安全法》不熟悉,对食品安全监管执法不满意,认为食品安全的主要责任在于政府,对食品安全事故的信息发布机构,最信任的是新闻媒体,认为我国食品安全应当由政府、社会组织、消费者联合监管^[38]。

江苏省社科院钱宁峰认为,食品安全委员会定位是高层次的议事协调机构,其主要职责是协调、指导。要保证食品安全监管体制的有效运行,必须建立独立的、有实权的食品安全委员会^[39]。东南大学王传干认为,我国要调和成本效益分析与预防原则的关系,将预防原则为正当性源头,加强食品安全教育、宣传力度,提高食品安全风险意识,强化食品安全的社会监督作用,加强部门协调,建立信息沟通平台,整合食品安全管理机制,制定、清理相关法律、法规及规范性文件,完善食品安全法律规范体系^[40]。南通市中级人民法院鲍蕊认为需要完善食品召回制度^[41]。六合区人民检察院的田华和赵忠建议完善食品安全的问责制度^[42]。江苏义扬律师事务所施允锋律师提出延长和完善监管产业链,提高食品安全的违法成本,建立企业诚信制度,加强基层监管部门人力、设备和经费保障力度,让罚款与部门利益脱钩,严禁罚款返还、变相“坐收坐支”^[43]。南京市浦口区人民检察院崔蓉蓉和杨晴认为,需要构建对行政执法监管行为的司法监督制度,建立备案审查制度,强化对食品安全失职、渎职行为的审查^[44]。

五、行政法学其他热点问题

本次年会收到行政法学其他热点问题的论文10余篇,内容涉及《中华人民共和国行政强制法》(以下简称《行政强制法》)的立法情况和不足、药品行政许可法制、重大安全事故赔偿的政府职责等方面。

《行政强制法》已经于2012年1月1日实施。江苏省人大法工委王腊生认为,该法在维护公共利

益和保护相对人利益的各有五个进步之处,但也有六点不足。南京大学王太高探讨了该法的缺陷。南京森林警察学院刘德伦和南京市公安局文东平就完善警察即时强制阐述了独特的看法^[45]。

关于药品许可行政法制问题,南京师范大学韦宝平和卢静提出建立海峡两岸药品行政许可协调机制。大陆应借鉴台湾地区的立法模式和管理经验,推进药品行政许可法规及技术标准体系进一步完善,明确药品行政许可的操作和执行办法^[46]。

关于重大安全事故赔偿的政府职责问题,南京师范大学杨登峰认为,地方人民政府积极介入重特大事故民事赔偿事宜有其必要,但应在法制的框架内运作,主要发挥督促、协调和配合三大功能^[47]。

关于城市建设与管理问题,河海大学吴志红认为,要在正确解读城市经营基础上,完善城乡规划:明确城乡规划的法律性质,加强城乡规划的法律约束力,加强城乡规划编制过程的公开性;在城乡规划中融入城市经营理念,改革现有城乡规划运行体制^[48]。扬州大学王毅和芮明认为,城市管理行政法作为一门新兴的部门法律学科,体系应该包括基础论、主体论、运行论、救济论4个方面^[49]。

本次会议依旧采用了大会主题报告、大会发言、自由发言与回应的研讨方式,使得整场会议讨论充分、紧凑。大会主题报告让与会者了解了2011年江苏省各个实务部门工作的总体状况与理论界研究的新动向。会议的自由发言、质疑与回应,迸发出较多睿智的火花。最后,研究会会长杨海坤教授对本次年会进行了总结,对一年来江苏省行政法学理论与实务工作作了充分肯定。

参考文献:

[1] 牛玉兵.农民土地征收参与权论析[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[2] 许林华.对话、协商与决策:论房屋征收中的公众参与[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[3] 孙宏,郭继光,吴茜.商业搬迁之思辨:真命题抑或假命题?国有土地上房屋征收和补偿若干问题研究[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[4] 姚坚,周游.作为不确定法律概念的公共利益辨析:以国有土地上房屋征收与补偿条例为例[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[5] 胥宁,杨霞.完善我国城市房屋征收纠纷解决机制的思考[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[6] 孙正才,杨剑.国有土地上房屋征收中未经登记建筑的调查、认定、处理和补偿问题探析[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[7] 耿辉.关于当前集体土地上房屋拆迁问题的调查与思考[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[8] 孙聂娟.我国集体土地征收补偿制度的检视与完善[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[9] 王宇月.集体建设用地使用权流转法律问题浅析[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[10] 温文治,罗滔.集体土地征收安置补偿机制探讨[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[11] 赵雪雁.论新旧条例衔接适用期国有土地上房屋征收相关行政案件的司法审查原则[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[12] 王睿冰.房屋拆迁公告之可诉性研究[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[13] 雷遥,杨文海.论示范性诉讼在征收决定案件中的适用[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[14] 杨海波.房屋征收纠纷中诉权运行的重构尝试:兼论基础性征收管理行为的司法审查方法[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[15] 淮安市中级人民法院课题组.国有土地上房屋征收与补偿行政争议司法审查问题探析[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[16] 欧阳君君.论行政协商决策及其制度保障[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[17] 陈新.多元纠纷解决机制中的行政调解制度[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[18] 胡伟华,陈峰.社会矛盾化解背景下的行政调解制度建构与机制建设:立足苏州市行政调解工作实践的思考[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[19] 王裔华.关于行政调解若干问题的探讨[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[20] 任志中.行政诉讼和解制度法定化之提倡[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[21] 李煜兴,周佑勇.行政诉讼和解的制度设计及其法律控制[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[22] 丁钰.行政诉讼协调和解机制的基本问题研究[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[23] 陈铭聪.社会纠纷的行政法解决机制之研究:论行政诉讼制度引入调解的构建[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[24] 郑纪峰,魏燕.构建行政诉讼调解制度的分析与思考[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[25] 肖红,李季.浅析行政诉讼调解机制的建构[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[26] 扬州市中级人民法院行政庭课题组.行政诉讼协调工作现状、问题及对策:扬州市行政诉讼协调情况调查报告[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

[27] 徐沐阳.充分发挥律师作用,有效化解涉诉行政纠纷[R].南京:江苏省法学会行政法学研究会,2011.

(下转第59页)