

# “连心桥”上的守护者

### ——记江苏省无锡市中级人民法院行政审判庭法官崔晓萌

本报记者 郑卫平 本报通讯员 李思红 庞遵美 文/图



壮美太湖烟波浩渺，古运河畔流光溢彩。历史文脉与现代文明交相辉映。

位于太湖之滨的江苏省无锡市多次入选全国最具幸福感城市、最宜居城市、民生改善典范城市。这些成绩和荣誉的取得，得益于无锡高水平的法治政府建设。

“行政审判一头连着人民群众，一头连着行政机关。”无锡市中级人民法院行政庭法官崔晓萌说，行政审判化解的是“官民”纠纷，它犹如党和政府与人民群众之间的“连心桥”，只有坚守这座桥，并时时以“如履薄冰”的心态和“如我在诉”的意识才能办好每件事子。

#### 让“两难”变“多赢”

当春天的第一缕阳光爬上新建的教学楼楼顶，工人正在为塑胶跑道做最后的养护……一年前，这里还是在法院争夺的地块，如今已是可以容纳上千名学子的美丽校园。

站在校门前，崔晓萌回想起当时某区政府代理人焦急的声音：“崔法官，你们帮我们想想办法，学校的开工建设拖不起呀。”

这是一起典型的国有土地上房地分离的征收补偿安置纠纷，也是《国有土地上房屋征收与补偿条例》（以下简称《条例》）实施以来无锡法院第一起此类案件。

星辰公司享有该地块土地使用权，并将土地出租给了三家公司分别建造厂房从事经营。后区政府作出的征收决定，载明被征收人为三家公司，并分别达成安置补偿协议，土地上的房屋也被拆除。

“星辰公司才是土地使用权人，被征收人为什么没有我们？”星辰公司认为该征收决定违法，诉至法院。

“《条例》第十三条明确，征收决定征的是房屋，征收房屋时土地使用权一并收回，所以在征收决定里没将土地使用权人作为单独的被征收人。”区政府有关人员认为政府也是依法办事。

因为没有接触过该类型的案件，崔晓萌开始检索各类案例，遗憾的是，几轮检索下来仍没找到突破口。

既然没有案例可以参考，那就回归到法条，用法理来解决。她再次拿出《条例》，逐字逐句研读，当看到《条例》第二条“公平补偿”这个字眼时，眼前一亮。

“国有土地使用权的补偿当然属于‘公平补偿’的范畴。”崔晓萌当即与合议庭成员商讨，并向法学专家求证，得出的结论是：“土地与地上房屋权属不同权利主体，区政府应当将星辰公司作为单独的征收补偿对象。”

几天后，一份《行政行为自我纠错建议书》寄送至某区政府，崔晓萌在函中详细说明了该征收决定违法的理由，充分提示了败诉风险。

“法院的建议我们全盘接受。只是该地块是用于建设一所公办小学的，明年秋季就要开始招生，如果现在撤销征收决定、再走一遍程序，肯定来

不及了呀！”区政府领导也很为难。

多次协调未果后，崔晓萌在确定该征收决定符合公共利益后，作出了确认违法的判决，即保留征收决定效力的同时，确定了星辰公司应当作为被征收人得到公平合理的补偿。同时，她向区政府发出了《协调化解行政争议建议书》，建议区政府及时对星辰公司作出补偿决定。否则，即使房屋被拆除了，由于星辰公司的补偿未解决，案涉土地证没有注销，这块地还是无法进行后续建设。

区政府对星辰公司进行了补偿。可一个月后，星辰公司认为补偿金额应当提高，再次提起诉讼。

在崔晓萌的建议下，分管房屋征收工作的副区长到庭参加诉讼，并带来了一份自己花白头的头发，哽咽道：“五年了，我做梦都想着把这个事情解决了，拿到赔偿以后开始新的生活。”

“因一次拆迁，程某已历经十余起诉讼了。如果行政赔偿案件还不能有一个让他信服的结果，后续还会有无休止的纷争。”作为承办法官，崔晓萌看完案卷后心里很不平静。

崔晓萌先到了街道，并把相关人员约到一起。

“强拆时有大量的生产资料以及半成品、成品零部件未获得合法评估，那些对于我来说都是实实在在的损失，并不是你们认为的废品。”程某近乎于嘶吼。

“法院确认强制拆除行为违法，街道予以认可。但强拆前已经对所有物品进行了登记、转移、评估，目前也保存在仓库里。对一些可以移动的

物品和原材料，一样进行了足额评估，相当于原价收购了。”街道工作人员说。

在一番唇枪舌剑中，崔晓萌明白了问题的症结所在：零点公司认为有七成左右的生产资料因无法估价而未获得赔偿，但街道提出，零点公司提供的损失清单、发票无法对应具体的物品。

崔晓萌决定去仓库看一看。街道工作人员介绍，为了保护现场，仓库被一分为二，将零点公司的全部物品都封在了一米多高的围墙里。崔晓萌听了，二话不说拿了把椅子翻进了围墙。

偌大的仓库，一个个箱子中装满了各种零件和原材料。“既然零点公司认为这些物品有使用价值，那就将这些物品归还零点公司，由其自行处置，不就皆大欢喜了吗？”她设想着，并提出：可将移动物资归还零点公司，由其自行处置以弥补损失；评估时零点公司没有参与，清单和发票不能对应的物品在评估时应当予以考量。

崔晓萌的话让街道负责人非常信服，同时考虑零点公司是该地块上的最后一户，如果这起案件顺利解决，这征收了五年的地块就能交付了。于是，街道负责人当场同意适当提高补偿标准，仓库中可移动物资由零点公司自行处置。

程某认可崔晓萌提出的想法。他和崔晓萌很快就到了仓库。程某查看了一台台机器设备，打开了一箱箱装

满了各种材料和半成品的箱子……他思考了一会儿说：“法官能够站在企业的角度为我们解决实际问题，我愿意接受目前的调解方案。”

十几天后，仓库大门缓缓开启，为了方便运输，崔晓萌再次协调街道将此因仓库改造而筑起的围墙打通，一车车物品终于在尘封五年后重见天日。

程某在签订调解协议的同时，也撤回了其在检察机关的检察监督申请，这起持续五年的纷争终于就此化解。

“赔偿案件是所有行政诉讼案件中比较棘手的一类案件，首先案件事实的查明就有很大难度，涉及的赔偿项目、赔偿标准都没有统一的公式可用，每个案件都需要结合双方的举证情况查明复杂的案件事实，确定最终的赔偿金额。此外，这类案件中，原告的对抗情绪也最为激烈，如果不拿出十分的耐心来劝导，让双方心平气和坐下来谈都非常难。”崔晓萌说。

“我常常告诉自己要学会代入。代入当事人的角色，想想他们来诉讼的核心诉求是什么，如果是不合理的，如何让他们放弃不合理的诉求；如果是合理的，怎么样才能帮助他们达到这个诉求。我觉得同理心是让老百姓最终能够相信法院、相信法官的不二法宝。”崔晓萌笑着说。

“我们见过她在风雨中和当事人一起清点财产，也见过她披星戴月陪当事人现场选房……如果说她身上有什么可以打动当事人的特质的话，或许就是她的那份真诚和‘不达目的誓不休’的韧劲吧。”无锡中院行政庭法官助理张玲这样评价崔晓萌。

以“柔情善断”传递“司法温情”

这是一起收养登记纠纷，小女孩叫菲菲，案件起诉至法院时，她只有三岁，为了她的抚养权，她的生母李某和养父王某一家，已经多次对簿公堂。

菲菲是李某的非婚生女，因李某与王某的夫妻感情发生变故，李某生下菲菲后放弃了孩子。菲菲自出生后即由家境优越的王某夫妇抚养，二人为菲菲提供了较好的生活和教育资源，双方也培养了深厚的感情。

“法官，我是菲菲的亲生物母，我年轻时一时糊涂，但我现在不能没有她……”李某不停地哭诉。

“法官，我们对菲菲早已视如己出，一定会好好对待菲菲。”王某夫妇一样是泪眼婆娑。

“共同监护的方案一定可行！”崔晓萌在合议庭上提出了这样一个“解题思路”。

崔晓萌去看望了菲菲，提出要王菲非交朋友。王菲非开心地一下子扑到她怀里。

为了孩子的健康成长，崔晓萌与李某进行了多次协调沟通，最终，李某认识到王菲非在养父身边能够获得更好的生活和教育，放弃了将王菲非回身边的念头，只想能够定期去探望王菲非。

崔晓萌把李某想要定期探望王菲非的想法告知了王某夫妇，并劝慰他们：“多一个人爱王菲非是好事，如果

这个问题不能彻底解决，对你们而言也是困扰。孩子也会慢慢长大，秘密能否守得住，还取决于李某的配合。”

她又与李某沟通：“如果王某夫妇同意探视，我希望你能在时间上予以配合，并且在孩子成年前不要告诉她事实真相，让她在你们的共同守护下长大。”李某听了连连点头。

十余次家访、几十页谈话笔录、无数次心理疏导……崔晓萌最终为非菲编织起一张爱的保护网。“在非菲成长的过程中，你们之间有任何问题，都可以向我寻求帮助。”崔晓萌作出收养登记成立的判决后，因为担心两个家庭可能会出现矛盾，她坚定地王某夫妇和李某作出承诺。

两年多过去了，菲菲已经是一名小学生了，每月一次的探视日，已成为三方共同守护的温暖约定。

“民告官，很多时候表现出来的并非仅仅是对行政行为合法性的争议，而是像民事案件一样，夹杂着家长里短、柴米油盐的百味人生。法官也是人，在面对这类案件时，很难不带着自己的感情，我认为这并不是一件坏事。记得接手王菲非这个案件时，我做梦都会梦到孩子纯真的眼神，所以也就更加激励自己要把这个案件办得圆满。”崔晓萌说。

“我们办的不是案子，是别人的人生。”刚开始，崔晓萌把这句话写在笔记本的扉页上，随着办案经验的增长，她越来越觉得这句话的分量，“仅写在扉页上是不够的，一定要镌刻在心里。”

#### 从“埋头办案”到“抬头思考”

“行政庭的工作可不好干，要有思想准备。”崔晓萌至今仍清晰地记得初到行政庭时同事们善意地提醒。这些年，经历了被上百名拆迁户围在法庭讨说法，被行政相对人隔着电话斥责近一个小时，被当事人要求开庭笔录逐字逐句甚至标点符号一一修改……崔晓萌对同事的提醒有了进一步的理解。

可是，不管遇到多么棘手的案件、多么艰难的处境，崔晓萌都时刻记得当年老庭长语重心长的嘱咐：“行政诉讼很特别，原告大多是普通老百姓，被告是行政机关，我们要做的就是审好百姓案、办好群众事，以审判敦促行政机关依法行政，在政府与老百姓之间架起一座‘连心桥’。”

2022年初，崔晓萌发现近年来涉嫌冒用他人身份信息等欺诈手段办理市场主体登记案件频发，于是，做了一个初步统计。自2017年至2021年，无锡法院共受理涉冒名登

记类一审行政案件90件。

“不仅仅是该类型案件数量多，行政机关在接到相应投诉后审查尺度不统一、处理结果不统一，案件起诉到法院后，法院在审理过程中面临审理标准不统一、类案裁判结果不统一、裁判方式不统一等问题。”崔晓萌敏锐地意识到此类案件已经成为当前行政审判实践需要解决的突出问题。

她当即向庭领导汇报，建议将《涉公司冒名登记撤销程序法律问题研究》作为年度重点调研课题，并作为课题主笔人全面投身课题的研究工作。

在此期间，崔晓萌分别推动召开两级法院、行政机关的专题调研会，充分听取各方意见，最终形成一万余字翔实而有针对性的调研报告。

在广泛调研论证的基础上，她起草了《关于妥善处理以冒用他人身份信息等问题行政案件的相关材料》，经过会同市检察院、市公安局、人社局等部门一轮轮的磨合与修改，形成的指导意见在省内率先出台。

“该指导意见的出台，起到了保障被冒名登记人的合法权益、维护商事登记的权威性、实质性化解争议的积极效果。”王作化说。

基于对该指导意见所涉类型案件的规划，由崔晓萌起草的司法建议获评全省法院优秀司法建议，并在全国200余篇司法建议中脱颖而出，2025年3月，入选最高人民法院发布的18份行政审判典型案例（摘要）范例之一。

“在办案中发现问题、解决问题，以一个案件的解决带动一类案件的解决，从源头上减少涉诉矛盾纠纷的产生，体现了一位法官的责任与担当，也应是每一位法官的目标与追求。”无锡中院副院长长志钢说。



崔晓萌去学校了解情况。

崔晓萌到施工现场实地勘察。

## 学精神 谈体会

### 让每份判决都经得起“官与民”的双重评判

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》中提出：深入推进依法行政，加快建设法治政府。

作为中级法院的行政法官，以行政审判助推依法行政，首先要以理念先行。要树立和践行“监督就是支持、支持就是监督”的理念，将监督与支持行政机关依法行政和维护人民群众合法权益有机结合。其次要学习跟进。重点项目、

重点工程建设推进中涉及征收征用、拆迁补偿赔偿等复杂案件较多，办好这些案件，除了要掌握必要的法律知识，还要学习最新的司法解释和相关的政治、经济等多方面的政策与知识。同时，要努力提高调处疏导、对外沟通协调等方面的能力。再次要勇于担当。遇到困难不畏难，碰到矛盾不回避，握好法律这把尺子，常怀同理心这面镜子，在监督权力和保障权利的平衡中，让每份判决都经得起“官与民”的双重评判。

### 贯彻党的二十届三中全会精神·奋斗者风采

责任编辑 陈冰 见习编辑 穆依  
新闻热线 (010)67550710 电子信箱 chenbing@rmfyb.cn  
欢迎广大读者提供人物报道稿件或线索