

在行政审判工作中，法官既要维护群众合法权益，又要支持行政机关依法行政，而居中裁判正是法官赢得双方信任的基石。

程旭认为，居中裁判是行政审判的重要原则和关键要求。行政诉讼中，原告是寻求救济的群众，被告是掌握公权力的行政机关。法官唯有秉持中立立场，不偏不倚，才能让群众相信自己的诉求能得到公正对待，让行政机关认识到司法监督是对依法行政的有力促进。

若法官有所偏袒，无论是偏向群众还是偏向行政机关，都会破坏司法公信力，导致双方对裁判结果产生质疑。

程旭从事行政审判工作12年来，致力于提高专业素养，坚守职业操守。在审理案件时，对群众的诉求认真倾听，严格依法判断其是否合理合法；对行政机关的行为，依法监督，支持依法行政，纠正违法行政。“老百姓来法院打官司，是对法院的信任，不光是为了得到一纸判决，而

是来解决问题的。”他抱着这一朴素信念，让群众感受到司法的温暖与公正，让行政机关尊重司法权威，从而赢得双方的信任与认可。

程旭认为，“不居教条，求最优解”的居中裁判是行政审判法官的职责所在，也是构建司法公信力的关键。唯有坚守这一原则，才能让行政诉讼真正发挥化解矛盾、维护法治的作用，成为连接群众与政府的信任桥梁，推动法治社会建设行稳致远。

“为干群关系搭好‘连心桥’”

——记安徽省宿州市中级人民法院行政审判庭副庭长程旭

本报记者 周瑞平 本报通讯员 张海波 文/图

从事行政审判工作12年，办理各类行政案件1849件，审限内结案率达99.06%，先后荣获全国法院办案标兵、人民法院行政审判工作先进个人、全国模范法官等荣誉称号……41岁的安徽省宿州市中级人民法院行政审判庭副庭长程旭，每天不是忙着开庭就是组织调解，或埋首卷宗伏案书写文书，日复一日的忙碌成为他工作生活的常态。

“作为行政审判法官，我深刻地认识到，要努力为群众关系搭好‘连心桥’，努力在法律框架内寻求群众满意、政府支持的‘最优解’，才能够最大限度实现定分止争，做到案结事了通人和。”程旭说。

“审结不是终点，解结才是本分”

“很多行政案件虽然表面是对行政机关行政行为的不满，但其本质上仍然是群众内部之间的矛盾。”程旭认为，“这就要求行政法官在办案过程中尽可能通过协调和解等方式，直击矛盾核心，直面群众诉求，避免程序空转，实现案结事了。”

在一起土地承包纠纷案件中，尹某学与尹某祥因双方相邻的一小块土地权属问题发生纠纷，双方矛盾激烈，引发了多起民事及执行案件，一直未能得到妥善解决。2024年2月，尹某学以土地承包经营权登记行为有误为由将当地政府诉至宿州市中院。

在详细了解双方纠纷原因后，程旭发现，该起行政诉讼表面上看是对行政机关作出的土地承包经营权登记行为存在质疑，实际上是尹某学与尹某祥两者之间的土地边界纠纷，通过行政诉讼作出判决不一定能定分止争，反而有可能使双方矛盾更加难以化解。因此，在办理案件初期，程旭就确立了通过调解实质解决双方矛盾的目标。

敲定思路后，程旭立即与尹某学和尹某祥联系，认真倾听双方利益诉求，找准矛盾焦点，针对性地化解引导，在一次次交流中逐步缩小双方分歧。同时，针对双方争议焦点的土地，联合当地农业农村、法院、司法所、村委会等部门工作人员共同前往现场进行勘测定界。经过3个多小时的测量，依法厘清双方争议的土地边界。现场解决了行政争议的同时，还一并化解了关联的民事、执行案件，真正做到了案结事了。

“没想到法官会下乡来给我们量地，把我们两家的土地纠纷化解好了，我很满意。”尹某学说。

“很多群众一辈子可能就打一



“依法判决裁定，就是对政府最好的监督”

公权不可逾越，平等保护各类市场主体、持续规范权力运行、塑造法治化营商环境是法治政府建设答卷的题中之义，但当行政机关超越职权、违反法定程序、适用法律错误或不履行法定职责时，人民法院行政判决是纠正这些不当行为最直接、最有效的法律手段。

2017年，某县政府通过招商引资的方式将河南安阳某公司招商到当地投资，主要从事农用无人机生产及农药喷洒工作。双方签订协议约定，县政府为某公司提供独立的生产厂房，并于前五年通过租金补贴的方式为该公司免除租金。事后，县政府仅按协议支付了第一年的租金补贴，后续补贴一直未能予以兑现。某公司多次催要未果后，于2024年将某县政府诉至宿州市中院。

案件审理过程中，某县政府以安阳某公司未能完成协议约定的投资规模和产值为由，认为该公司严重违约，未能履行协议的主要义务，故不应给予租金补贴。在充分理清双方的论证观点后，程旭认为双方签订的协议内容合法有效，案件争议的焦点主要在于支付租金补贴是否以完成投资规模和产值为前提条件。

期间，程旭多次与案涉双方进行沟通磋商，通过深入的交流了解到，安阳某公司未能完成投资任务的重要原因是县政府未能按照约定提供足够的农田用于无人机农药喷洒作业，导致该公司生产规模缩小，但公司仍在履行协议约定正常生产，且服务地方农业发展意愿较强。此外，经进一步梳理，协议中也并未约定未完成投资规模和产值不予免除租金的条款。

治国理政，无信不立。2024年6月，宿州市中院判决某县政府向安阳某公司及时兑现事前承诺的租金补贴，依法纠正了政府的不当行为，有效保护了民营企业的合法权益，为地方依法打造法治化营商环境、加强政务诚信建设提供了范本。

“依法判决裁定，就是对政府最好的监督。判决不是目的，规范才是根本。”程旭认为，“当企业看到法院能够独立、公正地审理行政案件，行政机关败诉后能够第一时间考虑到如何进一步提升依法行政水平，我们的工作才算有了成效。”

2021年以来，作为行政审判业务骨干，程旭受邀到行政诉讼高发部门开展业务培训十余场，受训人员2000余人。通过司法与行政的良性互动，助推行政执法工作规范化、规范化，从源头上减少行政诉讼类案件的发生，促进法治政府建设。

“让百姓心安，让公权更暖”

府院联动，是行政审判提质增效的一项重要内容。通过信息共享、风险预警、矛盾联调等方式，在法律框架内寻求更符合情理、情理和实际情况的矛盾解决方案，进而推动行政争议实质性化解。

原告陈某在煤矿塌陷区拥有一套房屋及一处养殖场，两者相距不

次官司，对法院和法官形象的了解，就看自己的案子被办理得怎么样。”程旭说，“所以，公平公正地处理好每一个案件是我们的职责所在。”

近年来，随着工伤保险参保覆盖扩大、劳动者法律意识增强，申请工伤认定和因此引发的争议案件总体呈现上升趋势。作为启动工伤保险基金支付的前提条件，工伤认定的成功与否直接决定了劳动者能否获得相关的医疗和康复费用，难以出具行政调解书。同时，部分当事人在调解过程中存在担心双方签订调解协议后不具备强制执行力的顾虑，给调解工作带来了一定的难度。

为了打通这个堵点，程旭开阔思路，在一起案件中创新性使用“法院+仲裁”的联合调解模式，通过由劳动争议仲裁委员会根据双方调解协议出具仲裁调解书的方式，赋予调解协议强制执行力，全面消除当事人顾虑。这也是工伤认定类行政争议中，“法院+仲裁”联调模式在宿州的首次成功应用案例，为后续类似案件的处理提供了思路。

“行政审判的分量，最重不过老百姓心头那个实实在在的疙瘩，审结不是终点，解结才是本分。”程旭说。

“让每一份合法的行政决定都更有力量”

现场勘察是法官查明案件事实的利器，特别是对空间、环境等类别要素构成核心争议的案件，一些不易察觉的细节往往能够决定案件的胜负。

某养殖场于2016年经环保部门批准经营，养殖产生的废水及生活污水经厌氧池发酵处理后全部用于农田灌溉。2021年9月，环保部门接到群众举报称，该养殖场私自将废弃物排放至临近沟渠，严重污染水质，影响附近村民生活。经现场核查并对水质进行抽样检测后，环保部门认定该养殖场通过暗管方式

排放养殖废弃物的行为造成污染物超标排放，按照法定流程对其作出罚款40万元的行政处罚决定。

2023年4月，因不服行政复议及一审判决结果，某养殖场上诉至宿州市中院。受理案件后，程旭对该案的处罚决定、询问笔录、检测报告等材料内容进行逐一核对，很快便发现了案件的关键所在。

养殖场在申辩中称，因市政道路修建规划，政府部门对养殖场中部分场房予以征收拆除。拆除后，养殖场定期对废弃物进行综合处理和抽排还田，并未向外沟渠直排养殖废水。然而在道路施工过程中，相关单位将养殖场中间连接处的污水管道挖断，又逢暴雨才导致部分污染物外溢至村庄沟渠，并非养殖场主观过错。虽然找到了案件的关键信息，但由于双方各执一词，且均无证据能够反驳对方观点，案件陷入了胶着状态。程旭对相关事实不免产生怀疑，难道真是因为大雨的原因导致的污水外溢？

天不辨不明，事不查不清。于是，程旭联系环保部门共同赶赴现场进行调查取证。

抵达现场后，程旭先是对周边环境及村民进行走访核查，了解污染发生情况，然后仔细勘察现场地形，在经过一番“地毯式”的察看后，案件很快便有了眉目。

勘察过程中，程旭发现，案涉养殖场与河道之间还有一条无名道路，无论是道路上还是河道边均无粪水外溢的痕迹，且河堤高度明显高于地面水平高度，绝无雨水冲刷流入河道的可能性。此外，河道中漂浮着大量的粪污，明显不是单纯的粪水外溢能够导致的。在铁的事实面前，养殖场的负责人再也无力狡辩。随着证据链的完善，这个案件随之尘埃落定。

2023年5月，宿州市中院作出终审判决：环保部门对养殖场作出的40万元处罚符合《安徽省生态环境行政处罚裁量基准规定》中规定的标准，驳回养殖场的上诉请求，维持原判。

“维护合法行政决定的效力，就是守护法律赋予政府的权威和人民对法治的信任，就是为了每一份合法的行政决定更有力量。”程旭说。

2018年以来，程旭审理了涉及食盐专营、政府采购及招投标、生产经营项目发包等多起专业领域的行政案件，凭借着刻苦钻研的韧劲和精益求精的执着，吃透相关法律法规，准确把握案件情况，取得了较好的效果。



远。根据前期规划及搬迁方案，陈某的房屋在搬迁范围内，但其养殖场在搬迁范围之外边缘处。方案公示后，陈某对搬迁方案提出异议，认为其养殖场也应在搬迁范围内，向上级政府申请行政复议，但被复议驳回，陈某提起行政诉讼。

程旭接手这起煤矿塌陷区搬迁补偿案件后，对案情认真进行分析研判，如按照搬迁方案进行实施，异地安置后，陈某便只能在新的安置处和养殖场之间来回往返，极大地增加了当事人的不便，且当事人在该处仅有一处住房，最为关键的是，随着塌陷区范围的扩大，该养殖场最终也会被纳入搬迁范围。

虽然就目前而言，陈某要求政府将养殖场一并搬迁补偿的诉求无事实依据，但从陈某的实际情况出发，程旭认为，法律之内，不能简单一判了之，法律之外，更要解决群众的生活困难。

秉承着司法为民的理念，程旭会同司法行政部门及镇政府共同前往煤矿企业进行洽谈，最终在各方的共同努力下，矿方同意支付养殖场的搬迁费用，并与陈某达成搬迁协议，解决了陈某的实际困难，陈某也对处理结果非常满意。

案件虽小，但矛盾纠纷得到了实质性化解。“让百姓心安，让公权更暖，社会和谐也就有了实实在在的根基。”程旭说。

2022年，两项国家重点交通建设工程项目在宿州相继开工，但在工程的推进过程中涉及大量土地征收纠纷，涉及人数众多，群众反映强烈。程旭立足行政审判职能，着眼有效化解因政府公权与公民利益之间的冲突与矛盾，推动征收工作依法规范开展。

因工程项目建设需要，孟某等十余人的集体土地被政府征收，但在征收过程中，对补偿问题未能达成一致意见，地上附属物被强制清除，引发系列行政诉讼。

通过审理，程旭发现，属地政府在土地征收实施过程中，为了保障重点工程的顺利推进，确实存在程序不完善、方法简单粗暴的情况，引起群众不满。但就与原告孟某等人的沟通结果来看，群众对于国家重点项目的建设普遍是支持和理解的，对政府公布的补偿标准也是认可的，提起诉讼的主要原因是政府对的工作方式不满和对部分附属物的补偿有意见。

在全面了解群众意见后，程旭意识到这批系列案件协调化解的成功性很大。由于案涉人数较多，每家每户情况不同，一时间众口难调，距离纠纷真正化解还有很长一段距离。

于是，在随后的一个月里，程旭与合议庭成员三天两头前往案涉地，挨家挨户沟通，同时邀请当地具有较高威信的老同志，共同做好当事人的说服工作。在全面了解掌握每户的利益诉求后，将相关情况集中反馈给属地政府，再由属地政府逐户进行对接落实。

2023年12月31日，孟某等十余人全部与属地政府就补偿问题达成和解意见，撤回了起诉。

图①：程旭担任审判长开庭审理一起行政案件。

图②：程旭和行政审判法官交流业务。

图③：程旭和合议庭成员合议案件。

图④：程旭主持调解行政争议。

学精神 谈体会

强化司法担当 提升审判质效

党的二十届三中全会通过的《决定》，对深入推进依法行政、健全公正执法司法体制机制作出了重要部署，进一步明确了行政审判工作的方向和重点。

依法规范行使行政权，既能有效制约行政机关依法行政，及时纠正违法及不当行政行为，助推更高质量的法治政府建设，同时也是化解“官民”矛盾、保障群众权益、夯实群众根基的“守护者”，对优化营商环境、维护社会秩序、推动高质量发展具有不可替代的重要作用。

未来的工作中，我将认真学习

贯彻党的二十届三中全会关于进一步全面深化改革的总体部署和要求，深入学习贯彻习近平法治思想，在实质性化解行政争议上再下功夫、再见实效。一方面，要不断强化司法担当，用心用情办理好行政案件，切实解决好群众利益诉求。另一方面，要切实改进办案理念，推动“事后化解”向“前端治理”转变，通过健全完善审判机制、及时制发司法建议、集中开展业务培训等方式，促进行政机关执法水平的持续提升，从源头上减少诉讼案件的发生。

贯彻党的二十届三中全会精神·奋斗者风采

责任编辑 陈冰 见习美编 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

