



廉政建设与 政府管理经验的启示

郑德涛 欧真志 主编

LIANZHENG JIANSHE YU
ZHENGFU GUANLI JINGYAN DE QISHI

中山大学出版社

廉政建设与 政府管理经验的启示

郑德涛 欧真志 主编

LIANZHENG JIANSHE YU
ZHENGFU GUANLI JINGYAN DE QISHI

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

廉政建设与政府管理经验的启示/郑德涛, 欧真志主编. —广州: 中山大学出版社, 2013. 4

ISBN 978 - 7 - 306 - 04300 - 9

I. ①廉… II. ①郑… ②欧… III. ①廉政建设—中国—文集 ②国家行政机关—行政管理—中国—文集 IV. ①D630 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 221079 号

出 版 人: 徐 劲

策划编辑: 赵 婷

责任编辑: 赵 婷

封面设计: 贾 萌

责任校对: 杨文泉

责任技编: 黄少伟

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广州中大印刷有限公司

规 格: 787mm × 960mm 1/16 17 印张 314 千字

版次印次: 2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1500 册 定 价: 38.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

目 录

第一部分 廉政建设与法制改革

芬兰司法制度对我国行政争议处理机制的启示	黄俊光 (1)
芬兰预防腐败体系建设的基本经验与启示	胡美东 (15)
从芬兰司法管辖及治理模式兼论我国法治建设的若干取向	滕 勇 (23)
芬兰法治治理的经验及对广东司法行政工作科学决策 机制的启示	伍志勇 (31)
芬兰的廉政建设及启示	龚海明 (42)
芬兰廉洁政府的经验对我国廉政建设的启示	罗勇平 (49)
芬兰公务员队伍廉政建设分析及启示	黄仲波 (56)
理念·路径·机制：芬兰经验对提升广东公共管理 效能的启示	陈智红 (63)
以责任政府视角看问责制的现状与对策研究	蔡东升 (73)

第二部分 人力资源与社会保障

芬兰公共部门人力资源管理改革及其启示	罗德超 (83)
芬兰公务员薪酬制度改革考察及借鉴	李尚军 (91)
关于重构中国社会福利体系的探索与思考	周惠明 (101)
芬兰公共部门人力资源管理的内容分析	刘允充 (113)
芬兰公共服务体制改革的若干特点与启示	郑作勋 (121)
以改革创新精神推进干部选拔任用工作	王利春 (130)
绩效管理在广东林业公共管理中的应用	余坤炎 (141)
政府执行力的心理性影响因素分析	唐浩中 (152)
芬兰社会保障制度的特点及其对我国的启示	童凌照 (158)
芬兰政府公共管理理念及其对我国的启示	麦国忠 (166)

第三部分 财经建设与发展政策

促进经济与环境协调发展的财政政策研究	李广文 (175)
发达国家矿产资源安全保障模式及其对我国矿产资源 保护的启示	周金文 (188)
芬兰“税收悖论”及其对广东财税改革的启示	冯绍伍 (197)
芬兰公共财政体制的发展及其对广东省公共财政 体制的启示	陈春华 (205)
芬兰信息化建设及其对我国的启示	邓承红 (213)
欧盟区域合作经验及其对广东产业转移的启示	麦振挺 (222)
芬兰海岛经济发展战略对广东海岛开发的启示	刘中国 (231)
国内外财政扶持现代农业发展的经验与对策研究	刘 勇 (239)
芬兰绿色发展的保障机制及其对我国生态文明建设的启示	黄细花 (246)
浅谈地方志部门战略管理 ——以广东省地方史志办公室为例	王 涛 (256)

后 记	(266)
-----------	-------

第一部分 廉政建设与法制改革

芬兰司法制度对我国行政争议处理机制的启示

黄俊光

芬兰是一个社会和谐度很高的国家，堪称当今和谐社会的典范。但和谐社会不等于没有任何矛盾和纠纷，关键是有一套成熟的、行之有效的预防和化解矛盾纠纷的制度和机制。芬兰构建和谐社会的经验是多方面的，但由于国情的差异，学习芬兰的经验不可能照搬照抄。本文着重从预防和化解行政争议这一角度，对芬兰与中国的相关制度设计进行比较，根据当前我国的实际，研究提出借鉴芬兰经验、完善我国行政争议处理机制的若干构想。

一、行政诉讼制度：芬兰处理行政争议的主要制度

芬兰十分重视对行政行为的救济，专门制定了《行政司法程序法》，明确了行政诉讼的具体规则和程序，并建立了区别于普通法院的行政法院，专门解决各类行政争议。

（一）芬兰的行政法院

芬兰的司法体系由普通法院、行政法院和特别法院组成。其中，普通法院负责审理刑事和民事案件，由地方法院、上诉法院和最高法院三级法院组成；行政法院负责审理行政案件，由地区行政法院和最高行政法院两级法院组成；特别法院亦称专门法院，通过不断改革，目前仅保留四个，即专门处理消费纠纷的市场法院、专门处理集体合同和集体社保协议纠纷的劳动法院、专门处理社会保险和养老金纠纷的保险法院、专门处理控告政府成员职务违法行为的高等弹劾法院。

1. 最高行政法院与地区行政法院

最高法院和最高行政法院是芬兰的最高司法机关，其院长、法官均由总统任命。

芬兰的最高行政法院由 1 名院长和 20 名法官组成，另有一些临时的法官。此外，最高行政法院还有大约 40 名咨询官和 40 名其他职员。最高行政法院每年受理的诉讼案件有 6000 多件，其中近一半是对地区行政法院的判决不服而提起上诉的案件。上诉人通常为普通公民和企业，在某些情况下，地方自治机关或者国家机关也有权上诉。

芬兰地区行政法院的前身是省行政法院，其管辖区域是以省为基础的。目前芬兰的地区行政法院共有 8 个，此外还有奥兰自治岛行政法院。地区行政法院每年受理的案件有 2 万~3 万件。

2. 行政法院的受案范围

按照芬兰法律的规定，但凡产生法律效力的行政决定，公民都有权起诉。换言之，行政法院的受案范围就是对行政机关就某一事项所实施并且已经完成、对行政机关以外的人产生了法律效力的行政决定不服的案件。行政机关作出行政决定前的准备行为（包括要求当事人提交证据、向行政机关进行陈述的行为）、对行政决定的论证行为、将不属于自己管辖的行政事务移交给其他机关的行为，以及对既定的原则、计划或者项目的单纯执行行为等，均不属于行政法院的受案范围。行政机关内部为执行公务所做的行为也不属于行政法院的受案范围。但有些行政决定，如行政机关拟采取的儿童强制监护措施和限制精神病人、智力痴呆者、吸毒者、酗酒者人身自由的强制措施等，需要经过行政法院确认后才能生效，拟作出这类决定的行政机关应主动将决定提交行政法院审查确认。

3. 行政案件的管辖

芬兰行政案件的管辖主要包括地域管辖、级别管辖、专属管辖三个方面。

（1）地域管辖。行政案件由被诉行政机关办公所在地的行政法院管辖。如果该规则无法适用，则由被诉行政机关的总部所在地的行政法院管辖。如果该规则也无法适用，则由作出被诉行政决定的地方的行政法院管辖。如果被诉行政机关的工作机构遍布全国，对该行政机关的起诉由与案件涉及的地域和与财产有最密切联系的地方的行政法院管辖。如果被告是国家、市政当局或者其他公法人，则由代表该被告的机关或者组织所在地的行政法院管辖。私人对国家提起的诉讼，也可以由原告所在地的行政法院管辖。

（2）级别管辖。当事人对国务委员会或者中央政府部门的行政决定不服，应当向最高行政法院提起诉讼；对国务委员会下级机关的行政决定不服，包括



对税务评估委员会、地方国家机关、环境机关的行政行为不服，应当向地区行政法院提起诉讼。

(3) 专属管辖。有些行政案件只能由一个确定的行政法院专属管辖，不管作出决定的行政机关或者原告所在地在何处。例如，对环境部门作出的行政决定不服而起诉的案件由瓦萨行政法院管辖，涉及驯鹿管理的行政案件由罗瓦涅米行政法院或者奥卢行政法院管辖。

如果按上述规定无法找到适当的行政诉讼管辖法院，应当向赫尔辛基行政法院起诉。

(二) 芬兰审理行政案件的主要依据

在芬兰，行政法院审理行政案件最主要的依据是《行政司法程序法》，同时也适用《行政程序法》、《司法程序法》等法律的相关规定。《行政司法程序法》于1996年颁布实施，2003年进行了修改。该法既适用于行政法院对行政案件的审理，也适用于行政机关或者其他机关对当事人不服行政决定的申诉的处理。

(三) 芬兰行政诉讼的主要程序

1. 起诉

根据芬兰的《行政司法程序法》，一般行政案件的起诉期限是30天。例外情况是，根据特别法律的规定，专利权案件的起诉期限是60天，某些建筑案件的起诉期限是14天。

原告或者其代理人可以通过邮局或者亲自将起诉状递交行政法院，程序性文件亦可通过电传或者电子邮件方式递交法院。接受起诉的行政法院如果发现起诉有缺陷，应当告知原告，并给原告合理的补充起诉期限；如果发现自己无权受理，应当及时将起诉状移送有权受理的法院，并将移送情况通知原告。一般情况下，受理起诉的行政法院应当作出停止执行或者暂缓执行被诉行政决定的命令。如果当事人认为有关法官存在法律规定应当回避的情形，可以提出要求有关法官回避的申请，行政法院亦可主动要求有关法官回避。

2. 审理

芬兰行政法院通常采用书面方式审理行政案件，很少采用言词方式审理行政案件。但为查清案件事实，行政法院可以传唤证人和当事人，主动进行调查取证；必要时还可以传唤原告、被告和证人，并邀请有关方面专家，对案件进行开庭审理。个人当事人亦可主动申请开庭审理。开庭审理的案件，当事人和其他有关人员原则上应当出庭；当事人或者其代理人以及其他被传唤人如果存

在不能出庭的法定理由，应当及时通知法院，并书面说明理由。开庭审理的案件应当制作庭审笔录，并进行录音。芬兰的官方语言是芬兰语和瑞典语，如果当事人存在语言障碍，法院应当为当事人提供解释和翻译服务。

根据芬兰《法院程序公开法》的规定，法院审理案件应当公开进行，将当事人的姓名、职业、住地、案件性质、审理时间、审理地址等信息向社会公布，公众有权参加旁听所有的开庭审理和判决。例外情况是，涉及个人隐私、婚姻家庭、未成年人犯罪以及保密信息、国家安全等方面的案件，依法不公开审理。

3. 裁判

芬兰行政法院对行政案件实行合法性审查原则，行政决定的适当性问题由政府裁决。行政法院对行政案件的裁判通过合议庭的合议和法官投票来决定，合议和投票应当秘密进行。法官投票遵循少数服从多数的原则。地区行政法院一般由3名法官组成的合议庭裁判案件。最高行政法院一般由5名法官组成的合议庭裁判案件，某些重大案件可以由审判庭全体法官或者最高行政法院的全体法官决定；最高行政法院驳回上诉的案件可以由3名法官组成的合议庭进行裁判；最高行政法院设有三个专门部门，分别负责审理税收、环保、知识产权案件，国家公务员案件，市场竞争、保险法案件；在有关水法、环境保护法、知识产权等案件中，合议庭由法官和两名相关领域的专家组成。行政裁判主要有不予受理，维持、撤销或者变更被诉行政决定，命令行政机关履行义务等类型。行政裁判一般都应当公开宣布，即使依法不公开宣布的案件，行政裁判所适用的法律规定和裁判结论也应当公开。

4. 上诉

在芬兰，如果当事人对地区行政法院的裁判不服，可以向最高行政法院提起上诉。最高行政法院是行政案件的最高审判机关，对行政案件作出的判决是终审判决。但最高行政法院对上诉案件的审查十分严格，批准上诉的行政案件为数甚少，以致大多数行政案件实际上只能是一审终审。

5. 特别起诉

在芬兰，如果当事人对已经成为终局的行政决定不服，不能按照正常的诉讼程序进行起诉，可以依法提起特别起诉。①提起程序抱怨。如果行政决定损害了当事人的权利，并且没有向当事人提供起诉的机会，当事人可以在收到行政决定之日起6个月内提起程序抱怨；如果行政决定存在其他可能影响到当事人权利的程序上的错误，当事人可以在行政决定终局之日起6个月内提起程序抱怨。程序抱怨由单行法律、法规规定的机关予以受理；法律法规没有明确规定的，应当向最高行政法院提起。②申请时效恢复。当事人依法申请国家补偿



的案件，对行政决定的起诉或者对法院决定的上诉，在行政程序或者行政诉讼程序中采取其他措施的申请，如果有法定理由或者其他特别重大的理由不能遵守法定时效的规定，可以在理由存在的最后 30 日内向最高行政法院申请恢复时效。时效恢复一般应当在原时效届满后 1 年内进行；如果有特别重大的理由，也可以在原时效届满 1 年后进行。③申请宣告行政决定或者行政裁判无效。如果当事人认为行政决定或行政裁判存在程序错误并影响其有效性，或者在适用法律上存在明显错误，或者出现了新的证据并且当事人对新证据未能在行政决定或行政裁判程序中出现没有过错，且上述情形损害了自身权利，可以在行政决定或行政裁判成为终局后 5 年之内，申请最高行政法院宣告该行政决定或行政裁判无效。最高行政法院也可以在没有当事人申请的情况下，在行政决定或行政裁判成为终局后的 5 年之内，主动宣告行政案件所涉及的相关行政决定或行政裁判无效。

如果行政决定或行政裁判被提起程序抱怨，或者被宣布无效，作出行政决定或行政裁判的机关应当立即对被诉行政决定或行政裁判的错误进行修正。受理特别起诉的法院如果作出了恢复时效的决定，应当同时向申请人说明该时效的恢复如何计算。特别起诉的其他程序适用《行政司法程序法》的一般规定。

6. 法律文书的送达

根据芬兰《行政司法程序法》、《行政程序法》和《司法程序法》的有关规定，行政法院可以通过直接送达、委托送达、邮寄送达、转交送达、公告送达等方式，送达法律文书。

（四）芬兰行政诉讼的法律费用

在芬兰，行政诉讼的法律费用主要包括诉讼程序费和文件费，由提起诉讼的当事人预缴，最终由败诉方负担。但司法部、警察机关和其他从事预审调查、公诉、执行的机关作为当事人的，免交诉讼费用。最高行政法院收取的诉讼程序费标准是 200 欧元；申诉被驳回或者上诉没有得到批准的，诉讼程序费减半收取。地区行政法院收取的诉讼程序费标准是 80 欧元。文件摘录、复制等费用以接近成本价标准按页数收取，每个文件至多收 65 欧元。

（五）芬兰对行政法官的监督

芬兰法官（包括行政法院的法官）享有其他公务员所没有的特殊职务保障，芬兰宪法第 103 条规定：“除非通过法院判决，法官不应被解职。”即便如此，芬兰法官仍然受到严格的监督。芬兰宪法第 110 条规定：“司法总监或者议会监察专员有权对法官的职务违法行为提出控告。”司法总监和副总监的

主要职责就是监督政府官员和共和国总统行为的合法性，并对法院、其他机关以及公务员、公职人员在执行公务时遵守法律、履行职责的情况进行监督。议会监察专员和副监察专员的主要职责也是对各级法院和其他国家机关及其工作人员遵守法律、履行职责的情况进行监督。任何人都可以就法院、法官或者其他机关及其工作人员的违法失职行为向议会监察专员和司法总监提出检举控告，也可以向法院提起民事或者刑事诉讼保护自己的合法权益。

芬兰的司法总监和监察专员在功能上相互补充，共同构成预防和监督公共官员违法犯罪行为的“两道防线”。正是这两道坚固防线，连同其他有效的监督机制和措施，保障了芬兰法律的严格遵循和有效执行，使芬兰连续多年被国际透明组织评为世界上最清廉的国家。

二、芬兰处理行政争议的其他制度

芬兰处理行政争议的其他制度还有行政申诉、行政复议等制度。这些制度是芬兰处理行政争议的辅助制度。

（一）行政申诉

在芬兰，当事人对某些行政决定不服，既可向行政法院起诉，亦可直接向省委员会、中央政府及中央行政部门等较高级别的行政机关提出申诉。这些行政机关对申诉案件的处理相当于对行政案件的第一审。但芬兰司法改革的总趋势是尽量减少此类行政申诉，而将第一审行政案件集中交由地区行政法院审理。

（二）行政复议

许多情况下，当事人对行政决定不服，既可直接向行政法院提起诉讼，亦可借助行政机关内部的纠错机制，即通过行政复议途径解决行政争议；如果对复议结果不服，可以再向行政法院起诉。芬兰法律还有一些行政复议前置的规定，即当事人对某些行政决定不服，不能直接向行政法院起诉，而必须经过行政复议，对复议结果仍然不服的，才能向行政法院起诉。

最典型的行政复议前置案件就是税收行政案件。在芬兰，占最大比例的行政争议案件就是税收行政案件。芬兰地区行政法院审理的案件中，80%是有关税收问题的案件，最高行政法院审理的案件中，50%是有关税收问题的案件。纳税人如果对税务机关向其出具的税收评估结果不服，应当先向税收评估调整委员会申诉；对税收评估调整委员会作出的决定不服，方可向行政法院起诉。



每个纳税区的税收评估调整委员会是该纳税区的纳税申诉受理机关，向其提出申诉是纳税人提起税收行政诉讼的必经程序。

此外，芬兰有关意外事故保险、职工养老金、社保养老金、国家养老金等方面的争议也实行复议前置制度，当事人必须先经过复议程序解决争议，对复议结果不服再向保险法院起诉。除某些意外事故保险案件外，保险法院对案件的裁判为终局裁判，当事人不服亦不得上诉。

三、芬兰的行政程序法

芬兰于1982年颁布了《行政程序法》，并于2003年重新颁布、2004年开始实施新的《行政程序法》。该法明确了行政机关作出行政决定应当遵循的基本原则和具体程序，特别就回答咨询、移送和翻译、代理、公开、回避、解释和听证、检查和调查、行政决定等程序性要求作出了详细规定。此外，该法还规定，行政决定中应当附有复议说明或者起诉说明，即当事人如果对该行政决定不服，依法是否可以申请复议或者起诉、如何申请复议或者提起诉讼的说明。该法既为行政机关依法作出行政行为提供了具体明确的操作规范，从而可以避免或者减少因行政失误而引发行政争议，又明确了行政救济途径，为当事人依法解决行政争议提供了便利。因此，该法的颁布实施，从制度上为预防和减少行政争议提供了有效保障。

四、我国与芬兰在行政争议处理制度方面的主要差异

我国与芬兰在处理行政争议的制度设计方面既有共通之处，又有明显的差别。

芬兰处理行政争议的基本制度是行政诉讼制度，绝大多数行政争议是通过行政诉讼程序解决的，行政复议和行政申诉只是处理行政争议的辅助性制度；行政诉讼案件由独立的行政法院负责审理，而且原则上实行书面审理；行政法院对行政案件原则上都实行公开审理，即使依法不公开审理的案件，行政裁判所适用的法律规定和裁判结论也应当公开；行政诉讼案件名义上实行两审终审制，但由于最高行政法院实际上批准上诉的行政案件为数甚少，大多数行政诉讼案件事实上是一审终审；行政法院的行政保障由司法部负责，与地方政府关系不大；行政机关在法律有规定的情况下或者出于保护公共利益的需要，也可以作为原告提起行政诉讼；行政诉讼发生后，被诉行政决定以停止执行为原则、不停止执行为例外；当事人对已经成为终局的行政决定不服，还可以依法



提起特别起诉；行政法院及行政法官的职务行为受到司法总监和议会监察专员的严格监督；等等。这些制度，都是芬兰的独特之处。

我国没有类似芬兰的行政申诉制度，而行政复议和行政诉讼都是处理行政争议的法定制度，两者同等重要，不存在主辅之别。此外，我国还有一种处理行政争议的特别制度——信访制度，而且每年发生的信访案件数量比行政诉讼和行政复议案件的总和还要多得多。就广东省来看，2008年，全省各级行政机关共收到行政复议申请6703宗、立案受理6357宗，应诉行政案件4983宗，而省、市、县三级信访部门共受理群众来信来访484309件次，其中集体上访共11947批次197348人次。

从行政诉讼制度看，我国没有独立的行政法院，行政诉讼案件由人民法院内设的行政审判庭负责审理，而且一审案件一律实行开庭审理，二审案件原则上也实行开庭审理；我国人民法院审理行政案件，没有公开审理，也不存在公开裁判结果的法定义务；我国的行政诉讼案件都实行两审终审制，除非当事人自愿放弃上诉；我国人民法院的行政保障由政府直接负责，与地方政府关系密切；我国的行政诉讼只能由行政相对人提起，行政机关不能作为原告提起行政诉讼；我国的行政诉讼案件以不停止执行被诉行政行为为原则、停止执行为例外；我国不存在程序抱怨、申请宣告行政决定或行政裁判无效的特别起诉程序，逾期起诉的案件，人民法院不予受理；我国没有司法总监或者议会监察专员制度，人民法院及其法官缺乏强有力的专门监督机构的监督；等等。

五、完善我国行政争议处理工作的若干构想

芬兰是一个只有500多万人口的北欧小国，经济高度发达，法治化程度很高，犯罪率很低，行政争议案件为数不多。近20多年来，芬兰在经济持续发展的同时，保持了政治的稳定、社会的安宁、人与自然的和谐相处，其国际竞争力也不断提高。2004年，芬兰国内生产总值为1497亿欧元，人均2.86万欧元。至2004年，芬已连续五年被透明国际评为世界上最廉洁的国家、连续四年被世界经济论坛评为世界上最有竞争力的国家，在2005年全球环境可持续发展中也名列第一，香港一家杂志载文说，芬兰社会安定，秩序良好，人们遵纪守法，监狱差不多常年空着。

我国的国情与芬兰存在天渊之别，政治体制、经济发展水平和法治化程度与芬兰均有极大的差异。因此，学习芬兰处理行政争议的经验，应当注重学习其以人为本的法治理念，学习芬兰人崇尚法律的人文精神，但对其具体的制度设计则不能照搬照抄，必须从我国的具体实际出发，既有所借鉴，又有所创



新。当前，我国正处在社会矛盾的凸显期，各类矛盾纠纷呈高发态势。据最高人民法院院长王胜俊在第十一届全国人民代表大会第三次会议上所作的《最高人民法院工作报告》披露，2009年，最高人民法院共受理案件13318件，地方各级人民法院共受理案件1137万余件，其中，各级法院共审结一审民事案件579.7万件、一审刑事案件76.7万件（判处罪犯99.7万人）、一审行政案件12.1万件。由此可见，当前我国预防和化解社会矛盾的形势十分严峻，构建和谐社会的任务十分繁重。

借鉴芬兰的经验，结合我国的实际，完善我国的行政争议处理工作应当坚持“注重预防、引导信访、完善诉讼、强化复议”的工作思路，在建立健全信访、行政复议与行政诉讼相衔接的工作机制上狠下工夫。

（一）注重预防

注重预防就是要千方百计避免或者减少行政争议，为此，必须抓住源头，“四管”齐下。

1. 健全行政法制

芬兰预防行政争议的经验之一就是建立了较为完善的行政法律制度，从源头上避免或者减少了行政争议案件的发生，如通过出台《行政程序法》，明确了行政机关实施行政行为的具体程序规则和操作指引；通过实施《政府信息公开法》、《政府行为公开和完善信息管理实践法令》等法律，实行透明行政；建立了司法总监和议会监察专员等制度，对各级国家机关和公职人员的行为实施严格监督；等等。在我国，随着《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《行政许可法》等综合性法律的相继实施和行政类专项法律法规的不断完善，行政法制建设不断取得新的进步，但《行政程序法》、《行政强制法》、《行政监督法》等综合性法律尚未出台，行政立法的进程还需进一步加快。特别是要学习借鉴芬兰等国家以人为本的立法理念，把效率优先、注重公平作为制度设计的重要原则，贯穿于行政法制建设的始终。公平有效的行政管理能预防纠纷，减少起诉，促进法院工作。

2. 严格依法行政

芬兰人认为，法律对执政的约束力是依法治国的标志之一，1919年芬兰独立后颁布的第一部宪法就强调：“一切职务的履行都应该遵守法律”，“芬兰2000年颁布的修订宪法，最重要的变化是对民主制度和依法治国的原则更加明确的规定……芬兰可以视作一种依法治国原则的实验室，向世界提供探讨依法治国建设的材料。”依法治国原则在各个领域的深入实施，是芬兰社会长期保持和谐稳定最根本的原因。我国改革开放以来，民主法制建设取得了长足的



进步，特别是2004年国务院《全面推进依法行政实施纲要》颁布实施以来，法治政府建设不断取得新的进展。但一些行政机关工作人员依法行政的观念还比较淡薄，有法不依、执法不严、违法不究现象时有发生，群众反映比较强烈，这是引发行政纠纷的重要根源。因此，严格实行依法行政，推进政府行为的规范化、制度化和法制化是避免或者减少行政争议的治本之策。实行依法行政，就要严格遵循合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的原则，完善行政决策、行政运作的规则和程序，加强对行政行为的社会监督，特别是要着力强化各级领导干部和行政机关工作人员的法律意识和法治观念，提高他们依法决策、依法办事的能力水平。

3. 树立法律权威

芬兰社会的和谐稳定，亦得益于芬兰人对法律制度的高度信仰和自觉遵守。芬兰儿童从小就学习社会学课程，中学开设法律基础教育课程，这样，青年人在步入社会前就已具备基本法律知识和遵纪守法的观念。在芬兰，具有法律知识是各级政府部门录用工作人员的必要条件，所有进入政府部门工作的官员一律要宣誓守法。毋庸讳言，随着普法工作的深入开展，我国公民的法律素养也在逐步提高。但是，社会各方面对法律的认同感、认知度和信仰度还处在一个比较低的水平，法律的权威和尊严还没有真正树立起来……不懂法律、不信任法律甚至藐视法律的现象十分突出，相当一部分群众还不懂得、不习惯或者不愿意运用法律手段表达利益诉求，尊重法律、遵守法律、崇尚法律、维护法律的社会氛围远未形成。因此，必须不遗余力地推进法制宣传教育，通过法律进工厂、进农村、进社区、进学校等方式，加大普法力度，培养社会公众、尤其是青少年学生的法律意识和知识，增强社会公众依法表达利益诉求、运用法律手段解决矛盾纠纷的自觉性。

4. 建立预警机制

当前，我国正处于社会矛盾的高发期，各种矛盾纠纷呈现多元化、复杂化、交织化、组织化、尖锐化等特点。应对这一态势，各级政府和政府各有关部门应当各尽其职、各司其责，层层建立社会矛盾的统计、排查和分析报告制度，总结研究各种矛盾纠纷的形成规律，建立健全社会矛盾的预警应急机制，及时发现矛盾纠纷的苗头，及早采取应急防范措施，把各种矛盾纠纷特别是群体性矛盾纠纷化解在萌芽状态，确保社会和谐稳定。

（二）引导信访

信访制度是我国解决矛盾纠纷的一项独特制度，也是党和政府联系人民群众的一项重要制度。通过信访工作，可以及时发现带有倾向性、苗头性、热点



性的矛盾纠纷，便于党和政府及时采取相应措施进行应对。从近年来信访工作的实践看，八成左右的信访案件属于行政争议或者是要求政府关注解决的问题。但信访案件的解决缺乏具体明确的程序规则和期限规定，主要是由信访部门酌情处理或者批转有关机关研究处理，更多的是依靠领导批示、上级督办或者“领导包案”等行政手段进行处理，解决方式游离于法律程序之外，人治的痕迹十分明显，既不利于矛盾纠纷的彻底解决，还需要政府机关花费大量的时间，投入大量的人力、物力和财力，增加了行政成本、降低了行政效率，同时，也不利于法治建设进程，有悖依法治国的目标要求。现实生活中，相当一部分群众存在信“访”不信“法”和“不闹不解决、小闹小解决、大闹大解决”的错误心理，片面追求信访尤其是群体性上访的效果，“闹访”、“缠访”、“集体访”、“重复访”等现象屡见不鲜，影响了社会和谐稳定。针对这一弊端，应当切实加强信访案件的排查分析，对于符合法定条件和法定期限、可以通过行政复议或者行政诉讼等法律途径解决的问题，应当尽力引导信访人通过法律渠道，依法解决矛盾纠纷。

（三）完善诉讼

行政诉讼是我国解决行政争议的重要制度之一。自1989年《中华人民共和国行政诉讼法》颁布以来，行政诉讼制度在保护行政相对人的合法权益、监督行政机关依法行使职权、依法化解行政争议等方面发挥了重要作用。但随着改革开放的纵深推进和经济社会的持续发展，这项制度存在的问题和缺陷日益显现，如立法理念有偏差、受案范围过窄、对原告的诉权保护不够全面、诉讼程序不够完善、裁判方式过于简单，行政诉讼不适用调解、诉讼期间不停止具体行政行为的执行等制度设计与现实需要不相称，等等。因此，现行的行政诉讼制度亟须改革完善。修改《行政诉讼法》，应当全面总结我国二十年行政诉讼审判实践的经验和教训，借鉴芬兰等国行政诉讼制度的优势，尤其是要适应当前我国构建社会主义和谐社会的迫切需要，将“依法解决行政争议”明确纳入立法宗旨，并由此而修改补充相关制度设计，同时，还应适当扩大受案范围、适当放宽起诉条件、适当延长起诉期限、适当重构管辖制度、增设简易程序和公益诉讼制度、引入调解和解机制、完善行政审判方式和执行措施，明确诉讼期间以停止执行被诉行政行为为原则、不停止执行被诉行政行为为例外。此外，还应改善行政审判环境，充分保障行政审判权的独立性和公正性。较理想的模式，是学习芬兰等国的经验，设立专门的行政法院；但目前我国设立专门行政法院的时机尚未成熟，从当前实际出发，可以通过适当提高案件审级、上级法院指定管辖等方式，尽量避免或者减少地方政府对行政审判的不当干



预，保障行政审判权的独立行使。

（四）强化复议

行政复议是我国解决行政争议的又一项重要制度。它集中了诉求表达、行政监督、利益协调、矛盾调处、权益保障等众多功能，具有方便群众、快捷高效、经济实惠等特点。行政复议有法定的审理程序、审理方式和审理期限，实行一级复议制，行政复议决定对各方当事人都具有法定的约束力，因此，较之于信访制度，行政复议具有息诉罢访、定纷止争、案结事了的功能优势。行政复议申请人既可以书面提出申请，也可以口头提出申请；行政复议原则上采取书面审查的办法，必要时也可以组织调查取证；复议机关既可以审查具体行政行为的合法性，也可以审查具体行政行为的适当性，还可以附带审查相关抽象行政行为的合法性；行政复议的结案期限为 60 日，至多不超过 90 日；复议机关可以依法变更被申请人作出的各种具体行政行为，而不仅限于显失公正的行政处罚；复议机关不能向复议申请人收取任何费用；等等。因此，较之于行政诉讼制度，行政复议具有受案范围更广、监督权更大、时效性更强，以及方式灵活、便捷高效、零收费等功能优势。

综上所述，行政复议理应成为我国防范和化解行政争议的主渠道，在维护社会和谐稳定中发挥更大的作用。但从现实情况看，行政复议制度的功能和地位并未得到应有的体现。究其原因，除了《行政复议法》本身存在制度缺陷外，更重要的是行政复议工作没有得到应有的重视，突出表现在：一是行政复议力量配备严重不足。全国县（区）一级政府普遍没有设立专门的行政复议机构，也达不到“行政复议机构审理行政复议案件，应当由 2 名以上行政复议人员参加”，“调查取证时，行政复议人员不得少于 2 名”的法定最低要求，而省、市两级政府及其工作部门的行政复议办案力量虽然大多符合法定最低要求，但与办案任务也明显不相适应。二是行政复议办案经费缺乏应有的保障。虽然《行政复议法》明确规定，“行政复议活动所需经费，应当列入本机关的行政经费，由本级财政予以保障”，但欠发达地区普遍没有落实此项规定，不少欠发达县（区）的行政复议机构连日常办公经费都难以得到保障。三是行政复议办案条件普遍较差。许多地方和部门的行政复议机构缺乏必要的办案用车和办案器材。

适应当前我国构建社会主义和谐社会的迫切需要，必须大力强化行政复议工作，切实发挥行政复议在防范和化解行政争议中的主渠道作用。为达此目标，可以从三个环节入手。一是抓紧修订《行政复议法》。如适当扩大行政复议的受案范围，实行行政复议人员资格管理制度，增设简易程序和回避制度、