

人权司法保障视角下的行政检察监督实践——关于“网签”行为性质认定的研究

王钰涵

青岛科技大学, 山东青岛, 266061;

摘要: 在司法实务中发现审判机关对于网签备案性质的认定存在分歧, 部分法院认为网签备案不具备物权变动属性, 仅为无创设新权利义务的服务手段, 不具可诉性。但经审查认为网签备案具备行政管理特征。基层检察院在侦办该案时, 在深入学习习近平的法治思想的基础上, 积极发挥主观能动性, 强化履职要求, 在进行行政检察的过程中探寻高效的纠纷实质解决机制, 精准把握法律行为的性质, 发挥法检合力解决问题的优势, 力求将“以人民为中心的法治思想”贯彻落实至每一个行政检察监督的案件之中, 以此充分保障人民群众的合法权益。

关键词: 网签备案; 具体行政行为

DOI: 10. 64216/3080-1486. 25. 09. 019

习近平法治思想于 2020 年中央全面依法治国工作会议上首次提出, 其中“以人民为中心”的法治思想尤为亮眼。至此, “以人民为中心”的办案方针正式成为检察机关工作过程中的基本要求。在涉不当的网签备案纠纷案件中, 发现部分法院不认可网签备案的行政监管属性, 对于相关的纠纷不予受理, 这无疑是剥夺了公民的诉讼权利, 本文将结合对网签备案行为性质的认定以及检察监督过程, 探讨如何从行政检察视角, 利用习近平法治思想的理论优势, 纠正司法偏差, 维护公民权益。

1 “网签”行为受案标准不明确产生的主要问题

1.1 不同法院针对“网签”行为性质认定的争议

经检索中国裁判文书网相关案例, 关于房屋买卖合同网签备案行为是否属于行政诉讼受案范围的问题, 各地法院在司法实践中存在裁判尺度不统一的现象。经查询, 共反馈相关裁判文书 991 份, 其中行政判决 158 份, 行政裁定 833 份。值得注意的是, 在上述裁判文书中, 仅有 36 份行政裁判文书明确认定网签备案属于行政诉讼的受诉范围, 占比不足 4%。这一数据表明, 当前司法实践中绝大多数法院倾向于否定网签备案行为的可诉性。

从裁判理由来看, 持肯定态度的法院主要认为, 网签备案是一种行政监管手段, 行政机关在此过程中行使了行政管理职权, 且该行为对当事人的权利义务具有实际影响, 可能限制房屋交易自由或影响物权变动。例如, 在某典型案例中, 法院认定住建部门拒绝撤销网签备案的行为实质上限制了房屋所有权人的处分权, 因而具有

可诉性。而持否定态度的法院则普遍认为, 网签备案本质上是对民事合同的确认和公示, 属于民事行为范畴, 行政机关仅提供信息服务, 并未设定新的权利义务。部分裁判文书明确指出, 相关纠纷应通过民事诉讼解决, 如北京某中院在裁定书中强调“网签备案不改变民事法律关系性质”。

值得关注的是, 在 833 份行政裁定中, 超过 70% 的案件被法院以“不属于行政诉讼受案范围”为由直接驳回起诉, 而未对案件实体问题进行审理。这种程序性驳回可能导致当事人的实质诉求无法得到有效救济。由此可见, 各地法院对网签备案性质的认定分歧不仅影响了司法裁判的统一性, 更导致了公民权益保障的困境。这种司法分歧可能带来多重负面影响: 其一, 造成“同案不同判”现象, 损害司法公信力; 其二, 使当事人陷入“行政诉讼与民事诉讼”的选择困境, 增加维权成本; 其三, 可能削弱网签备案制度的规范功能。

为此, 亟需最高人民法院通过指导性案例或司法解释等方式统一裁判标准, 明确网签备案的法律属性及救济途径, 以确保法律适用的统一性, 并切实保障当事人的合法权益。

1.2 裁判不一引发公民权益失衡

司法实践中长期存在裁判标准不统一这一积弊, 由此引发同案不同判的问题。具体而言, “同案不同判”大致可以划分为对同一个法律规则作出彼此矛盾的解释与对同一组要件事实适用不同法律规则, 其中后者则更具普遍与隐蔽性,^[1]如将行政案件错误认定为民事案件, 使同一法律关系的案件得到差异化的处理。

在涉及房屋网签备案争议的案件中,诸多法院认定网签备案不属于具体行政行为,进而不予受理当事人的行政诉讼请求,或裁定驳回。如此一来,错误的网签备案无法撤销,与之相关的民事纠纷因错误行政行为的存在而长期搁置,无法得到妥善解决。诸如,不当的网签备案致使当事人无法顺利完成不动产登记,案涉房产因已完不当成网签备案而致使执行程序受阻等情况均可能导致房产权处于不稳定状态,使各方当事人的物权权利难以确定。^[2]这些情况都极大地损害了当事人的合法权益。

1.3 司法公信力在差异中受损

当审判机关对法律关系的认识存在错误,或是对同类型案件关键情节的定性出现偏差时,便会导致不同审判机关在处理类似案件过程中作出差异化的裁判结果。这种司法裁判的不统一性,本质上源于法官对法律条文理解的分歧、对案件事实认定的差异以及对法律适用标准的把握不一。在司法实践中,这种差异化裁判往往表现为:相似的事实情节在不同法院被作出截然不同的法律评价,相同的法律条文被赋予不同的解释,甚至同一法院在不同时期对同类案件作出相互矛盾的判决。

这种差异化的裁判,会让不同当事人的利益受到不平衡的分配,使“司法是保障社会公平的最后一道防线”的权威性无法得到有效落实。具体而言,当相似案件的当事人获得悬殊的裁判结果时,不仅会直接导致个案正义的缺失,更会削弱公众对司法公正的信任。例如,在房屋买卖合同纠纷中,有的法院认定网签备案具有行政可诉性,有的则完全否定,这种分歧使得当事人的诉讼策略和维权成本大相径庭,实质上造成了法律适用上的不平等。

法律应提供稳定预期,这是法治社会的基本要求。但裁判差异却会让公众对法律规则的认知产生质疑,这种质疑可能表现为:当事人难以预测诉讼结果,律师无法提供确定的法律意见,企业难以评估经营行为的法律风险。长此以往,或将使部分公民放弃司法途径,转而寻求非正式的纠纷解决方式,甚至采取私力救济,这不仅增加了社会治理成本,更可能引发新的社会矛盾。从更深层次看,这种现象会对社会公平正义理念的有效传播与落实造成消极影响,动摇公众对司法制度的信心,进而影响法治建设的进程。因此,统一裁判标准、规范司法裁量权,不仅是法律适用技术层面的要求,更是维护司法公信力、实现社会公平正义的重要保障。

2 加强“网签”案件行政检察领域人权保障的履职要求

2.1 提升检察人员专业素养,精准把握法律行为性质

最高人民检察院检察长应勇指出检察机关的办案人员要坚持“三个善于”,这是“高质效办好每一个案件”的重要依托,同时也是贯彻“以人民为中心”思想的根本遵循。在办理苏某网签行政诉讼检察监督一案中,要秉持“要善于从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系”的要求,紧扣“网签备案是否属于具体行政行为,该行为是否会对当事人的权利义务产生实质影响”的争议焦点,全面审查案件事实和证据,经充分调查与论证发现:1、网签备案是我国房产交易备案制度在信息时代的背景下的一个创造性产物,该行为需要与不动产登记、公安、财政、民政、人力资源社会保障、金融、税务、市场监管、统计等系统网络和业务平台互联互通,由此可见房产管理的政务信息化顶层设计框架已经形成,将住房买卖合同的磋商、成立和履行粘合在一起,为主管机关落实市场管制提供了可靠把手,在客观层面这些部门在业务上完善相互衔接和监督的同时,也实现了对房地产市场交易的宏观调控与规范管理。^[3]因此网签备案具有为房产交易保驾护航,规范房产交易市场的重要作用,具有显著行政监管属性。2、根据行政确认的概念,行政确认是指“对业已存在的主体资格、法律事实与法律关系依法进行认定,赋予其法律效力并宣示该效力的行为。”^[4]网签备案由政府公信力作为背书,经过严格的签约备案程序,是将房产交易双方的既存债权债务法律关系予以确认并进行公示的行为,因此该行为符合行政确认的基本要件,属于具体行政行为。3、同时网签备案虽不会直接对当事人的不动产权产生直接影响,但依据《住房城乡建设部关于进一步规范和加强房屋网签备案工作的指导意见》(建房〔2018〕128号)的规定,经网签备案的房屋买卖合同,可以作为当事人办理银行贷款、住房公积金提取、涉税业务等的依据。因此网签备案与当事人的财产权益紧密相连。所以网签备案与当事人之间存在利害关系。因此认为网签备案具有可诉性,属于行政诉讼的受案范围。

2.2 加强行政诉讼监督,切实保障人民群众合法权益

2024年11月5日最高人民检察院检察长应勇在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上进行行政检察工作情况的报告强调,强化行政检察履职,促进严格执法公正司法。坚持以行政诉讼监督为重心,依法加强对行政案件受理、审理、裁判、执行等法律监督,实现有力监督、有效监督。在履行法律监督职责中协同有关部门规范推进行政争议实质性化解,回应当事人实体诉求。在2025年两会期间最高人民检察院行政检察厅厅长张相军接受记者采访时表示:进入检察环节的“民告官”案件,也就是行政生效裁判监督案件,是

行政诉讼监督的“重中之重”。由此可见，最高人民检察院对行政诉讼监督工作的高度重视。

就对行政诉讼活动的检察监督而言，其效果在于通过推进正确行使审判监督职能，同时达到促进行政机关依法行政和建设法治政府的目标。^[5]因此应进一步发挥行政检察监督的职能，不断规范检察机关的行政监督程序，确保监督活动的合法性、规范性和透明度，避免程序瑕疵影响监督效果；强化检察机关在行政诉讼中的履职能力，明确其在监督过程中的权限与责任，确保其能够依法独立行使监督权。以此保障检察机关能够更好地履行行政监督职能，推动法院公正司法、行政机关依法行政，进而推进法治政府建设，使公民的合法权益得以充分保障。

3 促进“网签”行为裁判标准统一的现实意义

3.1 正确把握个案法律关系，实现公平正义

在行政诉讼领域，正确把握个案法律关系是实现公平正义的重要前提。当前司法实践中，部分法院将网签备案简单归类为民事行为而排除在行政诉讼受案范围之外的做法，不仅忽视了行政机关在网签备案过程中实际行使的行政职权，更实质性地剥夺了公民寻求司法救济的途径。这种做法既与《行政诉讼法》第一条确立的“保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使职权”的立法宗旨相悖，也不利于规范行政机关的网签监管行为，容易导致行政权力行使的随意性。

从行政法理角度分析，网签备案行为具有明显的行政确认属性。行政机关通过网签系统对房屋买卖合同进行备案登记，实质上是对民事法律关系的行政确认，这一过程必然涉及行政权力的行使。当行政机关拒绝办理或不当撤销网签备案时，将直接影响当事人的权利义务关系。因此，将其纳入行政诉讼受案范围具有充分的法律依据和现实必要性。

司法实践表明，只有正确把握网签备案的行政确认属性，将其纳入行政诉讼受案范围，才能有效统一裁判标准。通过行政裁判确立规则，一方面可以引导行政机关严格依法行政，规范备案程序，防止权力滥用；另一方面能够为当事人提供明确的法律预期，使其合法权益获得充分保障。正如盖曼、刘子金在《细化措施做实行政争议实质性化解》一文中所强调的，行政诉讼应当充分发挥监督行政权力、保障公民权利的双重功能。唯有如此，才能真正实现个案处理的公平正义，维护司法裁判的统一性和权威性。

3.2 紧扣以人民为中心的法治思想，保障人民群众的合法权益

中国共产党自 1921 年成立之日起，就将“全心全意为人民服务”确立为根本宗旨。在百年奋斗历程中，无论面临何种艰难险阻，以人民为中心的思想始终是党治国理政的根本遵循。党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，以习近平同志为核心的党中央立足新的历史方位，在实践中不断深化和发展以人民为中心的发展思想。这一思想在法治领域的具体体现，就是将其全面贯彻于立法、执法、司法、守法等法治建设的各个环节，形成了系统完备的以人民为中心的法治观。这一法治观强调，法治建设必须坚持人民主体地位，把维护最广大人民根本利益作为出发点和落脚点。

在这一法治观的指引下，司法机关积极践行司法为民理念。各级人民法院通过完善诉讼服务体系建设、推进智慧法院建设、健全司法公开机制等举措，不断提升审判质效，确保每一个司法案件都经得起法律和历史的检验。检察机关充分发挥法律监督职能，通过开展公益诉讼、制发检察建议、强化立案监督等方式，切实维护社会公平正义。2023 年，全国检察机关共办理行政公益诉讼案件 12.6 万件，制发检察建议 9.8 万份，有力促进了依法行政。这些实实在在的举措，使人民群众的合法权益得到更加全面、有效的保障。

实践充分证明，只有深入学习贯彻习近平法治思想，真正将以人民为中心的理念落实到每一个司法案件中，才能不断提升行政检察监督效能，更好地维护人民群众合法权益。要始终坚持法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，通过公正高效的司法实践，让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，让法治的阳光温暖每一个公民的心田，为全面建设社会主义现代化国家提供坚实的法治保障。

参考文献

- [1] 参见陈杭平《论“同案不同判”的产生与识别》，《当代法学》2012 年第 5 期。
- [2] 参见董文玉、赵栋梁《网签备案是否可诉应注重原告主体资格的审查》，《人民司法》2024 年第 8 期。
- [3] 参见常鹏翱：《住房买卖合同网签备案何以必要》，《法治研究》2020 年第 4 期。
- [4] 胡建淼：《行政法学》，法律出版社 2023 年版。
- [5] 应松年《以行政检察监督推进法治政府建设》，《人民检察》2021 年第 16 期。