

最高人民法院文件

法发〔2021〕36号

最高人民法院

关于进一步推进行政争议多元化解工作的意见

为进一步推进人民法院行政争议多元化解工作,充分发挥行政审判职能作用,根据《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称行政诉讼法)及相关司法解释的规定,结合审判工作实际,制定本意见。

一、总体要求

1. 始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平法治思想,把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,从源头上预防、化解行政争议,促进行政争议诉源治理。

2. 始终坚持党的领导,在党委领导、人大监督下,积极争取政府支持,更好发挥人民法院在多元化解中的参与、推动、规范、保障

作用,依法调动各类纠纷解决资源,进一步完善衔接顺畅、协调有序的行政争议多元化解机制。

3. 始终坚持以人民为中心,切实保护公民、法人和其他组织的合法权益,助推行政机关依法行政,预防和实质化解行政争议,提高人民生活品质,促进共同富裕。

二、注重源头预防

4. 积极助推依法行政制度体系建设。通过府院联席会商、提供咨询意见、加强规范性文件的一并审查等方式,助推提升行政法规、规章和其他规范性文件的系统性、整体性、协同性,从制度源头上预防和减少行政争议发生。

5. 鼓励和支持行政机关建立重大决策风险评估机制。对事关群众切身利益、可能引发影响社会稳定问题的重大改革措施出台、重大政策制定或调整、重大工程项目建设、重大活动举办、重大敏感事件处置等事项,要通过参与论证、提供法律咨询意见等方式,为重大行政决策的科学化、民主化和法治化提供有力司法服务。

6. 建立矛盾纠纷分析研判机制。定期对行政诉讼案件高发领域、矛盾问题突出领域进行排查梳理,充分运用司法建议、行政审判白皮书等形式,及时对行政执法中的普遍性、倾向性、趋势性问题提出预警及治理建议。

7. 助推诉源治理工作更好融入社会治理体系。积极参与党委政府牵头的一站式社会矛盾纠纷调处化解中心建设,健全诉讼服务与公共法律服务等领域的工作对接机制,拓宽与政府及其职能部门的对接途径。充分发挥人民法院的业务指导作用,做好协同疏导化解工作,促进纠纷诉前解决。

8. 完善人民法院内部风险防范机制。在出台重大司法解释和

司法政策、办理重大敏感行政案件时，坚持把风险评估作为前置环节，完善风险处置预案，积极预防突发性、群体性事件发生，确保第一时间有效控制事态，努力将矛盾问题消解于萌芽阶段。

9. 统筹结合行政审判与普法宣传。充分运用司法解释公布、裁判文书上网、典型案例发布、巡回审判、庭审公开、法治专题讲座等形式，宣讲行政法律知识，引导广大群众自觉守法、遇事找法、解决问题靠法。

三、突出前端化解

10. 人民法院收到起诉材料后，应当主动向起诉人了解案件成因，评估诉讼风险。对下列案件，可以引导起诉人选择适当的非诉讼方式解决：

（一）行政争议未经行政机关处理的，可以引导起诉人申请由作出行政行为的行政机关或者有关部门先行处理；

（二）行政争议未经行政复议机关处理的，可以引导起诉人依法向复议机关申请行政复议；

（三）行政争议的解决需以相关民事纠纷解决为基础的，可以引导起诉人通过人民调解、行政调解、商事调解、行业调解、行政裁决、劳动仲裁、商事仲裁等程序，依法先行解决相关民事纠纷；

（四）行政争议有其他法定非诉讼解决途径的，可以引导起诉人向相关部门提出申请。

11. 对于行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定有裁量权的案件，在登记立案前，人民法院可以引导起诉人向依法设立的调解组织，申请诉前调解：

（一）起诉人的诉讼请求难以得到支持，但又确实存在亟待解决的实际困难的；

(二)被诉行政行为有可能被判决确认违法保留效力,需要采取补救措施的;

(三)因政策调整、历史遗留问题等原因产生行政争议,由行政机关处理更有利于争议解决的;

(四)行政争议因对法律规范的误解或者当事人之间的感情对立等深层次原因引发,通过裁判方式难以实质化解争议,甚至可能增加当事人之间不必要的感情对立的;

(五)类似行政争议的解决已经有明确的法律规范或者生效裁判指引,裁判结果不存在争议的;

(六)案情重大、复杂,涉案人员较多,或者具有一定敏感性,可能影响社会稳定,仅靠行政裁判难以实质性化解的;

(七)行政争议的解决不仅涉及对已经发生的侵害进行救济,还涉及预防或避免将来可能出现的侵害的;

(八)行政争议涉及专业技术知识或者行业惯例,由相关专业机构调解,更有利于专业性问题的化解的;

(九)其他适宜通过诉前调解方式处理的案件。

12. 对诉前调解或其他非诉讼机制解决争议的案件,根据行政争议实质化解工作的需要,人民法院做好以下指导、协调工作:

(一)指导相关机构和人员充分了解行政争议形成的背景;

(二)指导相关机构和人员正确确定争议当事人、争议行政行为以及争议焦点,促使当事人围绕争议焦点配合调解工作;

(三)指导相关机构和人员在对被诉行政行为合法性进行初步判断的前提下,促进当事人达成一致意见;

(四)引导当事人自动、及时履行调解协议;

(五)其他有助于实质化解纠纷,且不违反人民法院依法、独

立、公正行使审判权相关规定的工作。

四、加强工作衔接

13. 诉前调解过程中,证据可能灭失或者以后难以取得,当事人申请保全证据的,人民法院应当依法裁定予以证据保全。但该证据与待证事实无关联、对证明待证事实无意义,或者其他无保全必要的,人民法院裁定不予保全。

14. 经诉前调解达成调解协议,当事人可以自调解协议生效之日起三十日内,共同向对调解协议所涉行政争议有管辖权的人民法院申请司法确认。人民法院应当依照行政诉讼法第六十条规定进行审查,调解协议符合法律规定的,出具行政诉前调解书。

15. 经审查认为,调解协议具有下列情形之一的,人民法院应当裁定驳回申请:

(一)不符合行政诉讼法第六十条规定的可以调解的行政案件范围的;

(二)违背当事人自愿原则的;

(三)违反法律、行政法规或者地方性法规强制性规定的;

(四)违背公序良俗的;

(五)损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益的;

(六)内容不明确,无法确认和执行的;

(七)存在其他不应当确认情形的。

人民法院裁定驳回确认申请的,当事人可以就争议事项所涉行政行为依法提起行政诉讼。

16. 诉前调解出现下列情形之一的,应当及时终止调解:

(一)当事人存在虚假调解、恶意拖延,或者其他没有实质解决纠纷意愿的;

(二)当事人坚持通过诉讼途径解决纠纷的；

(三)纠纷的处理涉及法律适用分歧的；

(四)纠纷本身因诉前调解机制引起,或者当事人因其他原因对诉前调解组织及相关调解人员的能力、资格以及公正性产生合理怀疑的；

(五)通过诉前调解机制处理,超过一个月未取得实质进展,或者三个月未解决的；

(六)其他不适合通过调解解决纠纷的。

对于终止调解的案件,诉前调解组织应当出具调解情况报告,写明案件基本情况、当事人的调解意见、未能成功化解的原因、证据交换和质证等情况,一并移交人民法院依法登记立案。

17. 因非诉讼方式解决行政争议耽误的期限,人民法院计算起诉期限时,应当依照行政诉讼法第四十八条规定予以扣除,但存在本意见第 19 条规定情形的除外。

18. 当事人在诉前调解中认可的无争议事实,诉讼中经各方当事人同意,无需另行举证、质证,但有相反证据足以推翻的除外。

当事人为达成调解协议作出让步、妥协而认可的事实,非经当事人同意,在诉讼中不得作为对其不利的证据。

19. 当事人在诉前调解中存在虚假调解、恶意拖延、恶意保全等不诚信行为,妨碍诉讼活动的,人民法院立案后经查证属实的,可以视情节轻重,依法作出处理。

20. 对进入诉讼程序的案件,坚持以事实为根据,以法律为准绳,进一步加强裁判文书说理,提升说理的准确性、必要性、针对性,努力推出更多精品行政裁判文书,为类似纠纷的解决提供更好示范指引。

五、加强组织保障

21. 各级人民法院要高度重视行政争议多元化解工作,推动建立、健全诉源治理和矛盾纠纷多元化解的制度、机制,加强与其他国家机关、社会组织、企事业单位的联系,积极参与、推进创新各种非诉讼纠纷解决机制,不断满足人民群众多元司法需求。

22. 各级人民法院要加强对多元化解行政争议工作的组织领导,充实人员配备,完善工作机制和监督评价体系;要加强对相关机构和人员的管理、培训,协助有关部门建立完善诉讼外解决行政争议的机构认证和人员资质认可、评价体系。

23. 各级人民法院要主动争取地方党委、政府对行政争议多元化解机制改革工作的政策支持和经费保障,通过政府购买、单独列支或列入法院年度财政预算等方式,有效保障改革工作顺利推进。

24. 各级人民法院要及时总结行政争议多元化解机制改革的成功经验,积极争取地方人大、政府出台有关多元化解工作的地方性法规、规章或者规范性文件,将改革实践成果制度化、法律化,促进改革在法治轨道上健康发展。

