

理念一新,天地宽。

推进审判理念现代化的源头活水在哪里?

“根本是要结合深入开展主题教育,真正将习近平新时代中国特色社会主义思想、习近平法治思想内化于心,外化于行,始终恪守坚持党的绝对领导、坚持以人民为中心、坚持中国特色社会主义法治道路的灵魂,做深做实习近平总书记要求的‘抓前端、治未病’,把厚植党执政的政治根基落到实处,把为大局服务、为人民司法落到实处。”最高人民法院党组书记、院长张军给出了清晰而明确的答案,为全国法院以贯彻审判理念现代化为抓手,推进学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育走深走实指明了正确方向和精准路径。

主题教育开展以来,宁夏法院认真落实“学思想、强党性、重实践、建新功”总要求,行政审判工作坚持守正创新,自觉践行“双赢多赢共赢”现代化行政审判理念,实现了行政审判工作新发展,为建设美丽新宁夏提供了有力司法保障。

宁夏:贯彻行政审判现代化理念推动主题教育走深走实

人民法院报记者 赵霞 通讯员 王晓鹏

坚持党的领导促双赢 专项治理破解告官不见官

“自治区司法厅厅长出庭应诉我很意外,也很满意,体现了法院审理案件是公平公正的,虽然最终驳回了我的诉讼请求,但是我心服口服,愿意服判息诉。”

2020年4月10日,原告李某某诉被告自治区司法厅不履行法定职责行政诉讼一案开庭,时任司法厅党委书记、厅长冯自保作为行政机关负责人出庭应诉。这是宁夏近年来首例厅(局)主要负责人出庭应诉的行政诉讼案件,宁夏多名区级机关负责人参加旁听,产生了良好的示范效应。

随后,宁夏煤矿安全监察局局长、宁夏社保局局长、固原市市长、同心县副县长……越来越多的行政机关负责人从“幕后”走上“台前”出庭应诉。

“出庭前我仔细翻阅了卷宗,对于案件相关情况也召集人员进行了详细了解,查询了相关法律、政策规定,现在我对争议焦点陈述如下……”2022年8月15日下午,中卫市沙坡头区法院公开开庭审理了宁夏中卫某广告装饰工程有限公司诉中卫市交通运输局、中卫市政府行政行为一案。中卫市副市长杨照明、中卫市交通运输局副局长宋志鹏分别作为行政机关负责人出庭应诉。杨照明在认真听取了原告的意见和诉求,并针对争议焦点在最后陈述环节作了详尽发言。

从民告官不见官到见官又出声,得益于宁夏高院始终坚持党对法院工作的绝对领导,定期向党委汇报涉诉行政案件审判情况,推动自治区依法治区办制定《关于开展行政应诉突出问题专项治理的实施方案》,对行政机关出庭应诉提出明确具体要求,针对行政审判工作中发现的行政执法领域存在的突出问题及司法与执法的热点、难点、堵点问题进行专项治理。

“虽然案子输了,但是在数次开庭后的法官判后答疑中学到了许多法律知识,而且我告的行政机关负责人也出庭应诉了,对我的问题进行了答复,让我切实感受到了行政机关对我的重视,对于结果我服。”在银川中院受理的一起行政案件中,败诉当事人包某向行政庭法官送来锦旗。

2022年,银川中院首创行政机关出庭负责人应诉现场评价机制,是司法为民、司法公开、司法监督的有益探索,真正让行政机关的“关键少数”成为法治建设的“关键力量”,让被动应诉的“任务出庭”成为普法宣传的“责任出庭”。通过“官评官”“民评官”新型评价机制,倒逼行政机关负责人应诉又止诉、出庭出声又出彩。

“银川中院出台的出庭应诉现场评价机制把聚光灯照在了行政机关出庭负责人身上,照出了出庭负责人的业务能力、法律素养、工作作风、服务意识,规范了政府单位和工作人员的程序意识、规则理念、法治思维。庭前我必须充分准备,庭中陈述有理有据,庭后继续积极协商,大家对我的印象,就是政府的形象,丝毫不敢懈怠。”2022年11月22日,在银川中院开庭审理的某砖厂诉贺兰县政府行政赔偿一案,出庭应诉的贺兰县副县长王继斌在庭后如是说。

“告官必见官”已成为行政诉讼案件新常态。这是自固原法院创新实施“一单三联”机制以来,给固原市原州区法院行政庭庭长周勇带来的直观感受。

“一单三联”机制,是固原法院在向被诉行政机关送达《行政机关负责人出庭应诉通知书》的同时,向同级纪委监委和司法局进行备案,提醒并督促行政机关负责人出庭应诉,并把行政机关负责人在庭审中发表争议实质性化解意见作为庭前告知内容的一种举措,旨在主动打破行政机关负责人“被动应诉,出庭不发声”的僵局,促进行政机关做足庭前准备,主动寻求解决争议的方法,让老百姓真正感受到行政机关回应群众关切的积极态度。

宁夏高院积极推进行政应诉突出问题治理,制定《行政机关负责人出庭应诉工作办法(试行)》,细化行政机关负责人范围,明确涉食品药品安全、生态环境和资源保护、有可能引发群体性事件的农村集体土地征收等11类行政诉讼案件行政机关负责人必须出庭应诉。在向行政机关送达的权利义务告知书,一并送达出庭通知书,告知行政机关负责人出庭应诉的法定义务及相关法律后果。

截至2022年底,宁夏行政案件行政机关负责人出庭应诉率已从2020年的44.47%提升至95.26%。

同时,宁夏法院推动建立府院联席会议制度,强化与行政机关的良性互动,及时与司法行政部门联合召开条线及相关职能部门参加的府院联席会议,通过座谈交流达成共识,统一执法、司法标准。先后与自治区政府、自治区国土资源厅联合出台《宁夏回族自治区预防和化解行政争议工作联席会议制度》《关于构建司法审判与国土资源行政执法协调配合机制的意见》等规范性文件。定期与依法治区办联合举办领导干部法治能力提升班,资深行政法官深入到成诉多发领域的行政机关授课,选取典型行政案件邀请行政机关领导干部旁听案件庭审,连续15年发布《行政案件司法审查报告》,对宁夏行政审判工作情况、行政机关应诉执法情况向各级人民政府和相关部门进行通报,促使各级政府和行政机关采取有效举措解决行政应诉和败诉问题。



党的十九大、二十大党代表,石嘴山市大武口区法院行政审判庭庭长运用“五心和十二调解法”调解纠纷。



集中管辖法院在西夏区巡回审判点开庭审案。



贺兰县人民法院德胜法庭挂牌巡回审判点。

坚持守正创新促共赢 集中管辖消除“官官相护”

“说实话,在打这场官司前总感觉不踏实,想着法院肯定会偏袒公安局,今天西吉的法官来审理我的案件,我从心里就感觉是公平的。”2022年12月8日,西吉县法院行政审判法官到同一市辖区的隆德县巡回审理了马某某不服隆德县公安局、隆德县政府治安行政管理行政处罚等5起行政案件,马某某庭后说出了自己的心里话。

实行行政案件跨区划集中管辖,是宁夏法院着力解决行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题的重要改革举措。2019年1月1日起,宁夏高院制定《关于推进全区行政案件集中管辖改革的方案》,确定银川铁路运输法院、石嘴山市大武口区法院、固原市原州区法院和西吉县法院4家基层法院实行跨行政区划集中管辖,在打破行政诉讼“主客场”藩篱中开辟“责任田”。

自实行集中管辖改革以来,集中管辖法院共受理各类行政案件5111件,审结5011件,结案率98.04%,在确保行政审判权依法独立公正行使、统一裁判标准、提升队伍专业化水平等方面取得良好成效。

“真是太感谢你们了,在家门口就把庭开了,而且还彻底解决了我的烦心事。”已年过六旬,因身患疾病行动不便的李大爷拿到养老金后,专门打电话向银川铁路运输法院法官道谢。

2022年8月,灵武市公安局在对原告户籍信息出生日期变更时出现录入失误,导致李大爷基本养老保险被停发,李大爷遂向银川铁路运输法院提起行政诉讼。

“经了解原告行动不方便,我们还是采取巡回审判,

去灵武当地审理吧。”承办法官提出了自己的想法。

银川铁路运输法院在跨区划集中管辖银川地区一审行政案件后,结合工作实际,建立行政案件巡回审判机制,对双方当事人住所地、交通不便,当事人因年龄较大或身体状况等原因难以到庭参加诉讼以及涉众型、群体性或集团诉讼案件等具有普遍性、典型性,对当地群众或行政机关有宣传、指导意义的案件开展巡回审判,把法庭搬到了当事人家门口,不仅最大限度为当事人节约诉讼成本,同时也可以邀请案发地周边的群众参加案件旁听,以案说法,取得就地“审理一案、教育一片”的良好社会效果。

目前,宁夏各集中管辖法院分别在辖区建立行政案件“巡回审判点”,最大限度地为当事人节约诉讼成本,打通行政审判为民便民“最后一公里”。

李大爷的案件经过审理后,法院确认被告某市公安局行政变更行为违法,判决被告赔偿原告相应经济损失。但判决结果并不能直接确认该案原告享有养老保险待遇,拿到养老金仍然是原告李大爷的烦心事操心事。

“决不能仅仅满足于末端的个案审理、就案办案,必须通过制定司法解释、发布典型案例、提出司法建议等深化履职方式,把‘抓前端、治未病’这个更为根本、更为重要的作用发挥出来,把中国特色社会主义司法制度优势转化为服务经济社会发展大局的效能优势。”最高人民法院张军院长为全国四级法院党员干部讲授主题教育专题



石嘴山市中级人民法院与政府部门召开府院联席会议。



自治区高级人民法院召开预防和化解行政争议工作联席会议。



自治区高级人民法院行政审判法官深入基层调查案件。

坚持人民至上促多赢 实质化解调和官民矛盾

今年3月初,塞上银川,春寒料峭。但从银川市兴庆区行政争议协调化解中心出来的个体户张某心里却是暖暖的。

“是我们工作没有做好,给您增加麻烦了。”在协调化解中心主办人主持,银川铁路运输法院法官、银川市兴庆区检察院检察官的共同协调化解下,一起长达6年的行政争议实现了实质性化解,参加协调化解的银川市兴庆区某局局长也当面对部分不当行政行为为向张某道歉,解开了长期在他心中的“疙瘩”。

“这个小小的行政争议协调化解中心,从去年建立以来已经为市县两级政府

和行政机关解决了不少纠纷,其中还有不少是让人头疼的‘老大难’。”银川市司法局党委书记、局长杨爱军在2023年3月17日自治区党委政法委、司法厅和宁夏三级法院相关人员观摩银川市行政争议协调化解中心时介绍说。

针对行政诉讼“程序空转”,纠纷实质性化解难的突出问题,宁夏高院行政审判庭在深入调研基础上,结合工作实际提出了把行政争议解纷平台搭建在最基层、矛盾纠纷协调化解在最基层,探索行政争议源头化解、多元化解、实质性化解的新途径,为全区法院行政争议多元化解、实质性化解开出“良方”。

2020年7月,宁夏首个行政争议协调化解中心在贺兰县挂牌成立。经过一年的探索实践,银川铁路运输法院认真总结工作经验,积极协调银川市各区(县、市)政府,推动建立以“源头预防在先,非诉机制挺前,法院裁判终局”为核心,把法院定分止争职能与政府社会管理职能有机结合的诉源治理新模式。通过成立由各区(县、市)副区(县、市)长为组长,法院副院长为副组长,各行政机关、乡镇(街道)、管委会“一把手”为成员的行政争议协调化解联席会议小组,细化行政机关和法院职责分工,制定《行政争议协调化解工作规则》,实现了行政争议协调化解“有方案、

有制度、有分工、有平台、有流程”,努力将各类行政矛盾风险防范于早、化解于小、治之于未萌。

良方治未病。仅一年时间,银川铁路运输法院的行政案件下降了20%,50余件行政争议在诉前就实现了实质性化解。

星火可燎原。截至2023年2月,宁夏28家中基层法院均已联络各地政府建立行政争议协调化解中心,实现了解纷平台全部覆盖至最基层,成功将行政争议协调化解纳入基层治理体系。3月,最高人民法院周强院长向全国“两会”作的工作报告中,对宁夏地区行政争议协调化解中心工作予以充分肯定。

成功经验引领行政争议化解绘就新“枫”景

一时间,全区各级法院以深化行政争议协调化解工作为契机,大力弘扬和践行新时代“枫桥经验”,行政争议多元化解之花开遍宁夏大地。

银川市两级法院在涉诉集中的行业设立诉源治理工作室,推动行政纠纷解纷关口前移,力争将矛盾纠纷化解在萌芽。

石嘴山市两级法院将党的十九大、二十大代表,石嘴山市大武口区人民法院行政庭庭长陈美荣的“五心和十二调解法”运用到行政争议化解工作中,为行政争议协调化解注入新动能。

吴忠市两级法院构建以“一庭两所”为核心的“1+2+x”的矛盾纠纷联调机制,人民法院、派出所、司法所与各街镇形成合力,将行政复议、行政诉讼等领域行政争议一并纳入化解范围。

固原市两级法院以“法院开放日”“支部主题党日”等活动为依托,选取行政典型案件,组织各级人大代表、政协委员和

行政机关执法人员走入法院参加庭审观摩,让庭审成为最佳普法现场。

中卫市两级法院探索实行“诉前调解+案件回访”模式,对诉前调解成功的案件实行回访机制,提升当事人对行政协调结果的自动履行率。

据统计,2022年7月至今年7月,全区法院共委派至行政争议协调化解中心案件506件,通过中心化解92件,化解成功率18.18%。中卫市两级中心实质化解率达48%。

“要深刻认识到新时代法治建设新目标给行政审判工作提出的新要求,树立行政审判新理念,围绕推动法治政府建设找准着力点和结合点,推动行政机关依法行政能力有效提升,为推进法治政府建设提供强有力的司法保障。”宁夏高院党组书记、院长安长海在全区行政审判工作会议上强调,对推动新时代宁夏法院行政审判工作高质量发展,促进宁夏法治政府建设提出了新的更高要求。