



## 宁夏行政争议协调化解的路径探析

宁夏警官职业学院 王辉雨

现代社会行政争议不可避免,但行政相对人选择行政复议或诉讼,不仅期望法律裁判,更注重解决实际问题,维护自身权益。行政争议实质性解决的宗旨在于,不断强化以人民为中心的理念,紧紧依靠党委的支持和政府的配合,为群众解决实际问题,对群众的实质诉求作出积极回应,真正将行政争议协调化解变成有效化解矛盾的过程。通过沟通协商,实质性解决行政纠纷,能够使行政机关与行政相对人之间增进理解、信任,“官”“民”关系更为和谐。

据不完全统计,2021年宁夏受理各类行政案件5232件,2022年受理各类行政案件4562件。人案比居高不下,2021年为3.89,高于全国平均值1.62,排名第三;2022年为2.31,高于全国平均值0.34,排名第六。因此,宁夏地区的行政争议协调化解显得十分必要。

从行政争议化解的实践来看,预防是根本,行政复议解决行政争议是主渠道,行政诉讼要真正将审判活动变成有效化解矛盾的过程,在行政诉讼中促成当事人沟通协商、实质性解决行政纠纷。本文就我区行政争议发生后,协调化解的路径进行简要探讨。

### 引导当事人选择行政复议

行政复议机关经《中华人民共和国行政复议法》授权,从内部由上级行政机关对下级行政机关行使行政职权行为进行监督,通过保护公民、法人和其他组织合法权益,实现解决行政争议目的。

行政复议机关发挥行政争议化解主渠道功能。一级政府以“一个窗口”对外开展行政复议工作。试行行政复议集中管辖,有利于提升行政复议机构的相对独立性。按照中央全面依法治国委员会第三次会议通过的《行政复议体制改革方案》,开展行政复议体制改革工作,试行集中办理行政复议案件,案件集中、人员集中,方便当事人申请行政复议;行政复议工作人员专职从事复议工作,每年办理大量各类行政复议案件,有助于快速提升行政复议工作人员的业务能力。也便于将多数行政争议引入行政复议,通过复议机关依法、公正作出复议决定、协调和解等方式实质化解行政争议,逐步提升行政复议公信力,增强公众选择复议解决行政争议的自觉性。

在化解行政争议方面,行政复议比行政诉讼具有更多的优越性。行政复议制度不受司法权不能代替行政权规则的制约,基于层级监督关系,上级行政机关有权对下级行政机关的行政行为进行全面审查,既包括合法性审查也包括合理性审查,同时对所有行政行为均具有变更职权。因此,将行政复议制度作为解决行政争议的主渠道,具有充分的理论基础。

### 探索建立行政争议预防机制

强化政府和法院良性互动。我区法院连续十五年出台行政审判白皮书,指出行政机关执法中亟待解决的问题,就提高依法行政水平,建设法治政府提出意见建议。2022年以来,定期召开府院联席会议。针对行政执法领域存在的突出性问题及执法的热点、难点提出意见建议,促进行政机关规范执法,引导和支持行政机关自我纠错,降低成诉率,从源头上减少行政争议,并建立起预防和化解行政争议工作联席会议制度。

充分发挥司法建议的作用。以司法建议作为化解社会矛盾、创新社会管理的重要切入点和有效方法。对于个案审理中发现的行政执法方面存在的问题,及时向有关行政机关提出改进意见和建议。对于政府决策和行政管理活动中出现的共性问题,运用法治思维和法治方式建言献策,为行政决策和改

进工作提供参考。2022年行政审判条线共发出司法建议43份,得到行政机关反馈并明确落实措施的41份。

以案普法培训授课,提升行政机关执法水平。例如,自治区高级人民法院行政庭派员为自治区党委依法治区区办举办法治政府建设课堂授课,共有900余名区直机关工作人员和各市、县(区)相关负责人参加了学习;派员到泾源县党校为自治区党委依法治区区办举办的全区法治政府建设人才培养培训班授课。此外,通过发布典型案例、庭审观摩,与行政机关座谈沟通前沿疑难法律适用问题等,规范行政执法行为,从整体上提升行政执法人员法治水平和依法行政能力,在源头上预防和减少违法行政行为的发

### 建立行政争议协调化解中心

我区从2022年开始建立并推动行政争议协调化解中心实质化运行,全区28家中、基层法院均已联合当地政府建立了行政争议协调化解中心,实现了市、县(区)全覆盖和实质化运行,推动行政争议实质化解和溯源治理。2023年上半年,全区法院共委派至该中心行政争议案件335件,化解64件,比去年同期上升了2.73个百分点。

设立溯源治理工作室。聚焦行政争议多发领域,在涉诉集中的行业设立溯源治理工作室,推动建立行政机关自查自纠、法官指导协调化解的行业诉前解纷模式,把行政争议解纷关口前移,降低案件成诉率。银川铁路运输法院涉公安、劳动和社会保障、审批服务三类纠纷实行诉前化解前置,通过委派方式,先交由行政机关在行业内协调化解。自实施以来,化解成功率稳定在15%左右。

落实“分调裁审”机制,对依法应当或可以进行行政复议、行政裁决的争议,告知或指引当事人提起行政复议或选择行政裁决解决。

### 行政争议诉讼阶段的协调化解

规范行政案件受理工作。行政审判中适度参与立案程序,强化立案阶段对起诉条件、诉讼请求的释明引导,准确把握行政案件的起诉条件,避免程序空转和当事人的合法权益不能得到及时有效救济。审判实践中,有相当一部分行政案件并没有进入实体审理,而是因为不符合起诉条件而被裁定不予立案或驳回起诉。如果把好立案关,肯定会从源头上减少行政案件的数量。

遏制滥诉。司法实践中,个别当事人不当行使诉权甚至滥用诉权屡有发生。对于不符合法定起诉条件、明显没有诉讼利益以及以滋扰行政机关为目的,反复提起大量行政诉讼的行为,应依法给予规制,避免司法资源的浪费。

持续推进行政机关负责人出庭应诉。在保持高出庭应诉率的基础上,积极推进“一把手”出庭和负责人“出庭、出声、出解决方案”,防止程序空转,实质化解争议。2022年,全区行政机关负责人出庭应诉率为95.26%,同比上升21.06%。在1205件行政机关负责人出庭的案件中,“一把手”出庭137件。

树立正确的行政审判理念,不以结案量、结案率和审理周期,来考量行政审判的质效。“公正与效率”在行政审判领域应该有特别的理解与解读。行政争议的实质解决才是最终目的。基于司法权与行政权的划分,法院只能依法审查被诉行政行为的合法性,但法院的判决无法实质解决背后的行政争议。这也是我区“人案比”畸高,诉讼过程漫长,人民群众的要求和期待无法满足的根本原因。从实效来看,2023年上半年,全区法院行政案件的调撤率为17.83%,比去年同期提高了13.11%,行政争议的实质化解初见成效。



守牢安全生产“红线底线生命线”

本报讯(记者 张剑波)连日来,宁夏法学会组织机关全体干部职工开展安全生产应急演练和实操培训。邀请专业人员结合机关工作场所实际,为全员讲授消防安全知识以及楼区内各类消防器材的配备情况和场景应用功能。联合驻楼单位物业,组织进行高层建筑模拟应急疏散演练,熟悉在发生地震、火灾等紧急情况下组织人员紧急疏散的工作流程,提升单位在处理突发事件过程中的组织协调能

力,增强干部职工在火灾事故中应急逃生和开展互救、自救意识。组织全员开展手提式干粉灭火器实操培训,掌握一般灭火器材的正确使用方法,提高火灾初期个人应对突发事件的处置能力,进一步守牢安全生产“红线、底线、生命线”。

大家一致认为,安全生产无小事。宁夏法学会作为群众团体、学术团体,抓安全生产工作思想不能放松,落实安全生产工作的标准不能降低,开展安全生产工作的举措不能减少,要时刻紧盯高层建筑消防

## 为加快建设教育强国培养高素质法治人才

宁夏警官职业学院 朱敏 银川市中级人民法院 卢友权

法治兴则国兴,法治强则国强。全面依法治国是习近平法治思想的本质要求,是我们党治国理政的经验总结,是新征程上全面建设社会主义现代化法治国家的重要保障。不久前,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强新时代法学教育和法学理论研究的意见》(以下简称《意见》),这是党和国家专门围绕法学教育和法学理论研究发布的重要文件,明确了我国法学教育和法学理论研究中长期发展目标,为今后一个时期建设中国特色、世界一流法学院校,造就一批具有国际影响力的法学专家、持续培养大批德才兼备的高素质法治人才指明了方向。

### 坚持为党育人、为国育才

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央继承、丰富、发展党的教育方针,创造性地提出“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”这个教育根本问题。为党育人、为国育才,是百年未有之大变局下实现中华民族伟大复兴和第二个百年奋斗目标的关

### 法治人才培养是全面依法治国的的重要组成部分

中国之治,法治护航。法学教育和法学理论研究承担着为法治中国建设培

养高素质法治人才的使命,在全面推进依法治国中具有重要地位和作用。在全面依法治国这个系统工程中,法治人才培养是其重要组成部分,并具有基础性、支撑性地位。法治人才培养上不去,法治领域不能人才辈出,全面依法治国就不可能做好。法学院校作为法治人才培养的第一阵地,要以习近平法治思想为指导,全面提升育人能力,培养大批忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的高素质法治人才。围绕建设社会主义法治国家的总目标,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一,以解决法治领域突出问题为着力点,我们要坚定不移走中国特色社会主义法治道路,在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化,为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。

### 加快建设教育强国培养高素质法治人才

德为法之魂、法为德之器。德法兼修、明法笃行,是立德树人根本任务在法治人才培养工作中的具体要求。法学院校要把坚定理想信念作为法治人才培养的首要标准,致力于培养有高尚道德情操、有坚定法治信仰的时代新人。积极落实习近平法治思想“进教材、进课堂、进头脑”,通过系统设计、科学规划、有机融入,让学生领悟习近平法治思想的丰富内涵、严密逻辑、鲜明特色和重要意义,让学生树立为社会主义法治事业奋斗终身的理想追求。

法治人才应是宪法法律的信仰者、公平正义的捍卫者、法治建设的实践者、法治进程的推动者、法治文明的传承者,不仅要具有坚持法律至上、维护法律权威的规则伦理,而且还要具有坚持公平正义、维护公共利益、保护社会弱势群体

## 探析民法典公平分担损失规则的适用

宁夏警官职业学院 马建荣

司法回归。

### 我国民法关于公平责任的法律规定变化及其实践影响

民法典颁布实施之前,1986年颁布的民法通则第132条规定:“当事人对造成损害都没有过错的,可以根据实际情况,由当事人分担民事责任。”此规定也被法学专家依据字面文义解读为是将公平责任确定为民事侵权责任的归责原则之一,从而与民法法律强调的自愿、公平、诚实信用等基本原则相对应。当时法律所规定的“可以根据实际情况,由当事人分担民事责任”的表述,给了法官更大的自由裁量权,也使当事人产生了更多心理依赖和误解。但随着社会生活的复杂性逐步提升,随机性风险程度增加,民事权利受到侵权或损害的情形千奇百怪,有些是当事人的过错造成,有些是因为意外原因,还有些是因为无法归责于任何人的原因而产生了损害后果,导致适用公平责任原则进行归责时反而出现了不公平的结果,法律界对此也产生了很大争议。争议焦点主要在于,该条款常被法院在侵权案件中滥用,对一些事实清楚的案件“和稀泥”,一定情形下颠覆了公众正在建立的社会规则意识和社会普遍秩序,造成了不良影响。

基于此,2009年颁布的侵权责任法对此做了修订,该法第24条规定:“受害人和行为人对损害的发生都没有过错的,可以根据实际情况,由双方分担损失。”此处法律其实已经明确表达,公平责任不再是归责原则,而仅仅用于确定损失承担。但由于各种原因,该修订并未发挥预期效果,司法实践仍未能摆脱之前的惯性思维。司法实践与普通大众的一般认知产生了一分歧,而上述“电梯劝阻吸烟猝死案”的一审、二审判决结果截然不同,更是将这种实际分歧和冲突淋漓尽致地展现出来,也使司法实务界进行了一次重新思考:怎样的公平才是真正的实质意义上的公平?怎样的公平才能达到遵循共同价值尺度、符合公序良俗的普遍判断?

事实上侵权责任法已经意识到了公平责任作为归责原则存在法律适用模糊性和随意性的问题,因此将该条进行了本质性的修订,将“由当事人分担民事责任”改为“由双方分担损失”。仅规定在因自然原因引起的紧急避险、因监护人已尽监护职责以及行为人无过错丧失意识,三种情形下致人损害的适当补偿,才属于公平责任的适用范围。但由于仍然保留了“可以根据实际情况”这一表述,因而未能从根本上扭转公平责任的适用有失宽泛这一诟病。根据上述规定,法院可以根据实际情况自由裁量,而实际情况是损失后果确实发生了,受损失一方可能通过各种方式喊冤叫屈,向法院、向对方当事人施加压力,法院迫于形

兼修、明法笃行的高素质法治人才。

法学课程是富含思政元素的宝藏,我们要充分挖掘,推动法学课程与思政课程同向同行、同频共振。法学教师在讲课过程中,要让学生透彻理解社会主义核心价值观是我国法律制度的价值根基,深刻把握我国法律制度的内在体系与社会主义核心价值观之间的关系。法学教育不仅要传授法律职业技能,更要传授法律职业伦理。努力引导学生明法笃行,知行合一。坚持想国家之所想、急国家之所急、应国家之所需的人才培养导向。法治人才要胸怀“国之大者”,法学院校要努力培养胸怀祖国、胸怀人民、胸怀中国特色的社会主义伟大事业的法治人才,帮助他们立大志、讲大德、怀大略、有大局,努力成为时刻关心党和国家前途命运、时刻关心中华民族伟大复兴、时刻关心人民幸福安康、时刻关心社会长治久安的优秀人才。

高素质法治人才要有宽广的知识视野、敏锐的时代洞察力。法学院校要打造有灵魂的通识教育和体系化的专业教育,打破法学专业与其他专业的藩篱,让学生可以跨专业选修课程。针对国家对涉外法治人才需求,加大培养力度,构建国际法学、外国法学、比较法学、案例课程、实务课程等完整的涉外法学课程体系。根据时代发展和现实需要,条件成熟的院校可以探索设置党内法规学、社会治理法学、国家安全法学、公共卫生法学、应急管理法学、数据法学等新课程。

法律的生命力在于实施,法学人才的价值在于实践。我们要鼓励高校和法治工作部门打破体制壁垒,不断创新法学知识教学与实践教学的衔接机制,多渠道推进法学院校与实务部门的相互协同,探索更多、更为有效的实习、实训机会,让法学实践教学机制更顺畅有效。探索法学专业学生进入公检法部门开展实践课程,增强其对法学实践的认知程度,倒逼学生查缺补漏,促使学生更积极地投身专业知识学习。

一般或多或少都会判赔一点,这在一定程度上削弱了侵权责任法第24条所做的努力。

### 民法典对适用公平责任的限制性规定及其意义

民法典第1186条将该条明确修改为“依照法律的规定,由双方分担损失”。其既不同于过错责任,也有别于无过错责任。在立法技术上,民法典并未将该条作为侵权责任的归责原则放在侵权责任编的一般规定中,而是放在了第二章损害赔偿部分,从逻辑体系上未将公平责任原则列为独立的归责原则,而是将其划归为无过错责任的范畴。将民事侵权责任的归责原则确定为过错责任、过错推定、无过错责任这一综合统一的归责体系,从而兼顾法律制度的可预测性与公平性。因此,较之于之前的侵权责任法,该规定不会导致归责原则适用的交叉,更有利于侵权责任编的实践、实施与适用。

法律的功能在于教化 and 指引,要使公众能够依据法律规定预判其行为后果,从而营造“善法善治”的法治环境。司法实践已经注意到此前关于公平责任适用的误区,进而在具体案例中做出突破和尝试,为民法典提供实践支撑,将社会大众普遍的认知融入法律评价当中,阐释了公序良俗的普世化作用,彰显了法治精神。

随着司法实践对公平责任适用认识的普遍回归,2020年北京市丰台区人民法院判决,63岁的刘女士拉着行李箱绊倒67岁的王女士后,王女士受伤赴医院,刘女士无责。法院认为王女士从进站检票口逆行而出,其本应尽到更高的安全注意义务。而刘女士属于正常行走,行李箱并非超大超重,且全程未离开其控制,事全过程不足4秒钟,刘女士无法预见危险发生,亦无法在瞬间作出可能发生意外情况的判断,不应将高度注意义务强加于正常行进的刘女士。法院最终判决驳回了王女士家属的全部诉讼请求,二审维持原判。

上述典型案例与民法典所规定的归责原则完全一致。特别是对于双方均无过错的情况下,已不再“根据实际情况”确定损失承担,而是依照法律的规定由双方分担损失,从而纠正了公平责任在实践中的滥用情况,使得民法典第1186条不再具备独立适用功能。

无论是立法、执法还是司法,法律的实施不能完全偏离社会的普遍认知,更不能对社会行为主体的一方强加过多的注意义务。在法律实施中,应以公众普遍认知和社会统一规则判断义务人所应承担的注意义务及其过错程度为标准,确定是否承担损害赔偿义务,使公序良俗规则真正发挥其法律之外的社会行为调节功能。