

【编者按】

公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的行政行为侵犯了其合法权益,自发向人民法院提起行政诉讼,从而产生行政案件,被群众通俗地称为“民告官”的案件,在法院称为行政审判,是人民法院工作的重要组成部分。行政审判最根本的目的就是通过司法权来监督行政机关依法行使职权,实现保护公民、法人或者其他组织的合法权益,进而推进法治政府、法治社会、法治国家建设。

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,对“健全公正司法体制机制”作出专门部署、提出明确要求,其中围绕深化行政案件管辖制度改革,要求“深化行政案件级别管辖、集中管辖、异地管辖改革”,为法院深化行政案件管辖指明了方向,提供了根本遵循。

行政案件管辖改革必须在总结经验的基础上持续深化。宁夏作为全国首批基层法院行政案件集中管辖改革试点省区,行政案件集中管辖正式推开五年后,取得了哪些成效?本期专刊在全面回顾总结的基础上,向读者展示宁夏法院通过深化行政案件管辖改革不断提升人民群众司法获得感,努力推动法治宁夏建设的司法实践。

回应人民群众司法期待 推行行政案件集中管辖

在行政案件中,不服行政行为的公民、法人或者其他组织是原告,作出行政行为的行政机关是被告。原、被告之间在法律地位上是平等的,但面对作为被告的行政机关,原告在心理上普遍存在行政机关与司法机关“官官相护”的担心。在审判实践中,也不同程度存在着行政案件的受理和审理受到不当干预的情况,影响人民群众对司法的信任。

人民群众的期盼和需求,指明了人民法院改革方向。2013年1月4日,最高人民法院发布《关于开展行政案件相对集中管辖试点工作的通知》,要求通过上级人民法院统一指定的方式,将部分基层人民法院管辖的一审行政案件,交由其他基层人民法院集中管辖。2018年,自治区高级人民法院党组高度重视、积极响应、迅速落实,先后在石嘴山市、银川市、固原市3个地区的6个基层法院开展行政案件相对集中管辖试点工作,并积累了扎实的试点工作经验。2018年,自治区高级人民法院结合宁夏发展实际,制定了《关于推进全区法院行政案件集中管辖改革的方案》,经自治区司法体制改革专项领导小组研究讨论通过,并经自治区党委全面深化改革委员会同意后,报请最高人民法院批准同意,决定自2019年1月1日起,在银川市、固原市、石嘴山市的4个基层人民法院正式实行行政案件集中管辖。其中:银川铁路运输法院集中管辖银川市一审行政案件,大武口区人民法院集中管辖石嘴山市一审行政案件,原州区人民法院集中管辖原州区、泾源县、彭阳县一审行政案件,西吉县人民法院集中管辖西吉县、隆德县一审行政案件。

五年来,全区4个集中管辖法院共新收各类一审行政案件7047件,占全区法院新收一审行政案件的60.82%。2024年1月,按照最高人民法院的统一要求,宁夏高级人民法院成立评估小组采取实地调研、座谈交流等形式对行政案件集中管辖改革进行评估,围绕各集中管辖法院改革以来的主要做法和取得的成效,分析存在的问题,探索宁夏法院集中管辖行政案件的改革方向与完善路径。评估认为行政案件集中管辖在打破地方保护主义、部门保护主义,减轻和消除原告方当事人的“官官相护”的疑虑,树立司法权威;在建设专业化行政审判队伍,统一裁判尺度,提升审判质效、提升司法公信;加强行政机关与人民法院联动协调、推动行政争议实质化解,化解官民矛盾等方面具有明显优势。



彭阳县行政争议调解中心揭牌。

深化行政案件管辖改革提升人民群众司法获得感

本报通讯员 邱映晖



银川铁路运输法院召开诉源治理及行政争议实质性化解工作推进会。

改革创新激发动能 持续提升专业建设

行政案件集中管辖后,摆在集中管辖法院面前的首要问题就是解决专业化审判团队和提升行政审判工作能力。为此,各集中管辖法院坚持问题导向,结合本院实际,多措并举推动改革落落实地。

强化专业团队建设。积极优化调整审判资源配置,全面加强行政审判力量,选派具有丰富行政审判经验法官,并按照比例选强配齐法官助理、书记员,组建新型专业化审判团队。银川铁路运输法院将全院一半以上员额法官配备到行政审判岗位,并按1:1比例配齐法官助理,探索设立了强制拆迁类、拆迁补偿类、劳动社保类、行政处罚类、土地资源类、工商类6个行政案件类案审理小组,由6名员额法官分别负责一类案件;大武口区法院、原州区法院、西吉县人民法院按照1:1:1或1:2:1的模式,由2名至3名法官带领一定比例法官助理和书记员,打造专业化审判团队。各集中管辖法院全面调整行政审判法官办理案件范围,

由改革前主办行政案件、兼办商事案件调整为专职办理行政案件,为提升行政审判专业化水平奠定了基础。

强化能力水平提升。深入开展全区法院“六项能力水平提升工程”,积极搭建各类培训平台,举办各类行政审判工作培训班,邀请区内外专家学者开展专题辅导授课,创造条件鼓励集中管辖法院法官加强学习培训,针对新类型案件、疑难复杂案件以及改革发展中遇到的新情况、新问题,及时会商研究,总结交流经验,努力实现行政案件“政治效果、社会效果、法律效果”相统一。常态化开展行政审判理论与实务研究,加强对行政审判热点难点问题的研究。积极组织参加全国法院优秀业务成果、优秀裁判文书等评选活动,注重精品案例的培养和指导,努力打造、宣传一批有积极引领力和影响力的精品案例。

强化案件质效管理。通过深入运用法官网、案例库,加强“四类案件”监督管理、

优化立审执全流程节点,定期召开专业法官会议,研究疑难复杂问题,每月统计分析行政审判质效情况,分析研判行政审判态势,进一步统一裁判尺度,提升案件办理质效。严格执行各类人员、审判组织权责清单,充分发挥院庭长表率作用,常态化办理重大疑难复杂案件,依托“四类案件”监管系统加强审判管理和监督,不断压实司法审判责任。建立审判数据会商机制,密切跟踪新版审判质量管理指标体系运行,深度应用司法大数据分析预警功能,实现全类型案件、全流程节点、全质效指标可比、可查、可考,全面提升审判业务系统智能化水平。强化“静默式”监管,自动监测立案分案、送达开庭、审限变更等办案节点。全面推进全员全面全时考核工作,结合新版审判质量管理指标体系,制定考核实施办法、细化考核内容细则,充分发挥考评“风向标”“指挥棒”作用,一体推进政治建设、业务建设和职业道德建设。

主动延伸司法职能 积极回应群众新诉求

集中管辖的新模式改变了长期以来固化的诉讼格局,异地审理可以有效防止不当干预,打消行政相对人顾虑,让其从不敢告、不愿告逐渐转变为积极行使诉权,增强老百姓对于行政审判的信任与信心,提升了司法公信力。同时,集中管辖法院充分释放改革效能,不断完善司法便民利民措施,以更高质量的司法服务保障,回应人民群众司法需求。

主动延伸司法职能。紧紧围绕政府开展的民生工程,聚焦与人民群众生活密切相关的教育、住房、医疗等纠纷,充分发挥行政审判职能作用,切实服务地方发展大局。针对近几年地方政府集中开展的涉及面广、人数多、政策性强的棚户区改造、危房改造、土坯房清零等项目,主动深入基层进行走访,重点排查政府在推进中心工作和重点项目过程中涉及环保、土地房屋征收等领域存在的矛盾隐患,及时向有关行政部门进行通报,避免项目实施后出现矛盾纠纷,将一部分矛盾纠纷化解在了萌芽阶段。2020年以来,全区各级法院妥善审理诉请颁发毕业证、学位证、政府信息公开、工伤认定、养老保险发放等涉民生案件1806件,解决人民群众的急难愁盼。依法办理司法救助1289人,共为符合救助条件的困难当事人发放救助款3308.86万元,使人民群众真切感受到司法的温度。

实施便民服务举措。主动融入“抓前端、治未病”矛盾纠纷化解格局,结合审判工作实际,落实司法为民、便民利民举措,通过12368诉讼咨询服务平台、宁夏移动微法院,跨域立案等信息化平台,采取网上立案、协作法院跨域立案、在线庭审等方式,发挥诉讼服务中心为民便民、化解矛盾的前沿阵地作用。积极联合司法行政机关共同推动行政复议、行政争议协调化解中心等非诉解纷机制建设和完善,通过座谈会、同堂培训、联合宣传等方式力促非诉解纷机制实质化运行,起诉阶段法院加强对原告的释明引导,由行政复议、协调化解中心先行调解,并指派审判经验丰富的法官跟踪指导,对达成的协议进行司法确认,以“柔性”协调代替“刚性”裁判,减少案件因不符合诉讼受理条件或无法正当表达诉求等引起程序空转问题,实现高效率、低成本化解行政争议,制作并发放案件集中管辖



通过听证实质性化解行政争议。

法院及管辖范围告知书,便于当事人了解集中管辖具体情况,指导当事人正确行使诉讼权利,参与诉讼活动。银川铁路运输法院自2021年6月起分别与银川市公安局、人社局和审批服务局签署《行政争议诉前协调化解办法》,成立行业诉源治理工作室。与银川市律师协会签署《关于建立律师参与行政案件协调化解和涉诉信访案件化解机制的备忘录》,与民革宁夏区委签署《关于建立民革党员律师参与矛盾纠纷多元化解工作机制的备忘录》,构建起“多方力量,联合化解”的行政争议解纷机制,自行业诉源治理工作室成立以来,对涉公安类、劳动社会保障类和审批服务类案件协调化解646件,成功99件。西吉县人民法院与辖区的两个县区分别成立了行政争议协调化解中心,在向两个“中心”委派行政案件后,行政审判法官随案跟踪指导,并配合两个“中心”向行政机关发送司法建议,

推动行政案件诉前实质化解。原州区法院积极构建“源头预防为先、非诉机制挺前,法院裁判托底”的行政争议多元解纷格局,对符合法律规定可以调解的行政案件,经当事人同意,委派至案发地行政争议协调化解中心进行协调化解,行政审判法官跟案督促指导,对达成诉前调解协议的案件,积极督促行政机关履行,对当事人要求调解确认的案件及时确认。

拓展外部监督渠道。银川铁路运输法院主动与银川市人大监察和司法委员会对接,通过呈送年度行政审判工作报告、案件情况专报等方式,在全国首创建立基层铁路运输法院向地方人大通报行政案件机制,填补跨区域集中管辖行政案件的人大监督空白。与银川铁路运输检察院联合出台《关于加强一审行政案件检查监督协作的意见》,有效破解了跨区域集中管辖后检察机关对行政审判工作监督机制不畅的难题。



巡回审判。

不断深化府院联动 助力法治政府建设

行政机关和人民法院都承载着推进依法治国的使命。法院在审理案件中除了对行政行为进行严格的合法性审查外,还要监督行政机关依法行政。通过督促行政机关负责人出庭应诉、建立府院联动工作机制等方式,人民法院在依法履职过程中助推法治政府建设,促推领导干部不断提高法治思维和依法办事能力。

加强府院良性互动。搭建府院联动桥梁,人民法院积极与当地县级人民政府构建“政府牵头,多部门协调联动”的行政争议协调化解平台,将部分县、市(区)检察院一并纳入协调化解参与体系,促进行政调解、司法调解、人民调解和检察监督紧密结合,逐步形成“多方力量,联合化解”的行政争议解纷机制,目前已经实现集中管辖法院辖区行政争议协调化解中心全覆盖。原州区人民法院建立人民法院及时反馈、司法行政机关及时评析和行政执法机关及时纠错的败诉案件信息共享机制,每月向辖区依法治县(区)办公室提供涉府案件数据,推动行政机关自我纠错,有效降低了行政机关败诉率,节省了当事人的诉讼成本。

推进法治政府建设。认真贯彻落实关于推动国家工作人员旁听庭审活动常态化制度化的实施意见,将出庭应诉工作与旁听庭审有机结合,开展行政案件庭审观摩年活动,协调组织各级政府及有关部门旁听重点领域典型行政案件庭审。依托行政案件庭审观摩,与行政机关形成快法普法互推互助模式,累计共有50余家行政机关1000余人参加典型案件的庭审旁听,进一步提高了司法公信力、审判工作的透明度和公开度。行政案件开庭审理前及时向行政机关送达《行政机关负责人出庭应诉通知书》,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,并且对于送达的《行政机关负责人出庭应诉通知书》采取“一单三联”和“提醒督促”的方式,行政机关负责人出庭应诉率从最初的50%上升到99%,自治区司法厅厅长、安监局局长等多名一把手亲自出庭,“出庭又出声、出庭出对策、出庭解纷争”的行动自觉正在逐步形成。坚持与各级政府部门、司法行政等部门的常态化协调沟通,增进行政机关对行政审判工作的理解、支持和配合,预防和避免出现行政机关不合理上诉、申请再审等现象。发布行政审判白皮书、典型案例,深入分析行政执法中存在的问题。贯彻落实最高人民法院《关于加强司法建议工作的意见》,梳理行政审判中发现的行政执法方面的问题,及时向有关行政机关提出意见和建议,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。近年来,各集中管辖法院向相关部门发出司法建议65份,建议的采纳率和回复率逐年上升。

强化依法行政意识。集中管辖以后,各集中管辖法院通过及时向行政机关发送行政判决书、司法建议,定期召开府院联席会议等机制,增进了与行政机关的沟通互动,形成了政府和法院的良性互动。集中管辖制度使法院在行政案件管辖、受理、审理和执行过程中均脱离了被告的属地行政管理,改变了行政诉讼的“主客场”,有效避免了地方保护主义、部门保护主义。集中管辖法院排除行政机关干预后加大了对行政机关依法行政的司法审查监督力度,促进行政机关提升依法行政的自觉性。行政审判法官依法审理的内外压力明显降低,办案的独立性和责任性明显增强,使群众对行政审判法官的信任度有所增加,以往先入为主的“官官相护”等疑虑有所减弱,为公平公正裁判创造了良好的环境,司法公正效果显现,司法公信力不断提升。



平罗县行政争议调解中心召开案件协调会。
(资料图片)