

学思践悟习近平法治思想

前沿法评

促进行政争议多元实质性化解

最高人民法院咨询委员会副主任委员、中国社会工作联合会副会长 江必新

行政争议实质性化解是深入践行习近平法治思想、建设法治政府、推进国家治理现代化的基础性工程。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》(以下简称“十五五”规划纲要)明确要求,“完善实质性化解行政争议机制”。“十五五”规划纲要为构建多元纠纷化解法治体系,提升新时代行政争议治理提供了根本遵循。当前,我国行政争议化解工作持续走深走实,但治理碎片化、纠纷链条不完整、制度协同性不足、源头治理偏弱、刚性约束不强、数字赋能不规范等问题依然存在。

推动行政争议由程序了结迈向实质息争、源头止争、长效根治,不能依靠单一举措、零散机制、局部修补,必须树立系统治理、综合治理、依法治理思维,构建覆盖源头预防、过程规制、前端纠错、中端调处、末端兜底、刚性保障、数字赋能的全链条体系化制度机制。立足法治实践,可从十个维度系统完善行政争议多元实质性化解制度体系,全面提升行政争议治理质效。

一、夯实治理根基:从源头上确保行政主体尊重权利、依法用权、积极履责、平等对待

行政争议多发频发的根本症结,在于公权力运行不规范、权利保障不到位、行政履职不充分。抓好实质性化解,首要任务是“抓前端、治未病”,筑牢源头治理屏障。一是坚持以人为本,始终将尊重和保障行政相对人合法权益作为行政决策、行政执法、行政管理的出发点和落脚点,杜绝漠视权利、减损权益、增加负担的随意行政。二是坚持依法用权,恪守职权法定、程序正当、权责统一原则,严格在法定权限、法定范围、法定程序内履职用权,杜绝越权行政、滥用裁量、任性执法。三是坚持积极履责,破除消极怠政、推诿敷衍、选择性履职等顽疾,主动回应群众诉求、补齐治理短板,杜绝行政不作为、慢作为、乱作为滋生矛盾。四是坚持平等对待,统一执法尺度、规范裁量标准,对各类市场主体、各类社会主体一视同仁,杜绝不合理差别对待、选择性执法、畸轻畸重处置,以公正规范的权力运行最大限度减少争议增量。

二、提升治理适配:持续增强行政法律制度和行政执行韧性

法治治理既要坚守刚性底线、维护法律权威,也要具备适配复杂实践、包容合理诉求、修复治理瑕疵的制度韧性。当前部分行政制度刚性有余、弹性不足,部分执法模式机械固化、简单粗放,片面套用条文、忽视个案差异、脱离基层实际,极易引发对立情绪和次生纠纷。增强法治体系韧性,关键在于实现刚性守底、柔性适配、情理融通。在制度适用层面,摒弃机械法条主义,兼顾立法精神、法律原则与社会情理,适配基层多元复杂治理场景。在执法实施层面,深化包容审慎监管,健全轻微免罚、容错纠错机制,规范柔性执法、指导性执法、说理式执法、温度化执法。通过提升制度适配性、执法包容性、矛盾修复性,让行政法治既严明公正又温润有度,从制度层面减少争议滋生土壤。

三、恪守实质法治:系统规范行政裁量权行使、健全裁量规制体系

实质法治的核心要义,是杜绝恣意行政、实现个案公正、保障权利实质落地。行政争议往往源于行政判断余地权、自由裁量权行使失范,存在标准不明、尺度不一、恣意处置、轻重失衡等问题。推进实质性化解,必须多管齐下规制行政酌处权。一是树立实质法治理念,摒弃形式化、机械化执法思维,以实质公正、权利保障、治理实效为导向行使判断权、裁量权。二是构建系统完备的酌处权规制规则体系,细化各类行政执法、行政管理、行政许可、行政处罚的裁量基准、适用边界、考量因素,压缩权力恣意空间。三是健全酌处权行使说理制度,行政机关作出涉酌处权的行为必须充分释法明理、阐明依据、讲清尺度,确保酌处权的行使透明、可溯、可监督。四是完善裁量权监督纠错机制,对明显不当、畸轻畸重、违背比例原则的处置行为,及时纠正整改,以规范酌处权行使,从过程上减少争议诱因。

四、前移纠错关口:在行政救济体系中嵌入前置行政异议程序

现有行政救济体系以复议、诉讼为主要兜

编者按 行政争议实质性化解是深入践行习近平法治思想、建设法治政府、推进国家治理现代化的基础性工程。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》(以下简称“十五五”规划纲要)明确要求,“完善实质性化解行政争议机制”。“十五五”规划纲要为构建多元纠纷化解法治体系,提升新时代行政争议治理提供了根本遵循。如何立足法治实践,系统完善行政争议多元实质性化解制度体系,全面提升行政争议治理质效,推动行政争议由程序了结迈向实质息争、源头止争、长效根治?为此,本栏目特邀最高人民法院咨询委员会副主任委员、中国社会工作联合会副会长江必新撰写评论文章,敬请关注。

底渠道,前端自我纠错机制缺失,导致轻微瑕疵、程序不当、认知偏差引发的简单争议,无法在行政机关内部就地化解,便涌入复议诉讼,造成纠纷资源空转、治理成本抬高。构建梯次递进的多元解纷格局,必须在正式救济渠道之前常态化嵌入行政异议前置程序。明确行政相对人对行政行为认定、处置结果、履职方式、不作为情形存有异议的,可首先向行为作出机关或履职缺位机关提出异议。规范异议受理、核查调查、限期答复、即时纠错、全程说理闭环流程,对事实清楚、争议简单、瑕疵轻微的问题,通过内部异议程序就地整改、当场息争。构建异议纠错在前、复议诉讼在后的分层救济体系,实现小纠纷不出机关、微矛盾前端清淤。

五、激活制度效能:充分发挥行政调处与行政裁决专业解纷价值

行政调处、行政裁决是法定的专业化、高效化解解纷制度,是多元解纷体系中不可替代的重要环节,尤其适配行政关联民事争议、行业专业纠纷、权属资源争议化解。长期以来,该制度存在适用不足、功能虚化、认知弱化等问题,大量交叉争议、专业纠纷错失最佳前端化解时机。推进多元实质性化解,必须高度重视并全面激活该项制度价值。针对自然资源、生态环境、知识产权、治安管理、邻里权属、征收补偿等领域交叉争议,细化行政调处、行政裁决适用范围、办理流程、证据标准、裁量规则。依托行政机关行业优势、专业优势、治理优势,快速厘清事实、界定权责、调处纠纷、定分止争,有效分流司法压力,形成行政专业调处兜底交叉争议、司法最终裁判保障法治统一的良性格局。

六、强化刚性约束:对有错不纠行为从严负面评价与严肃问责

有错必纠、即知即改,是依法行政的基本准则,也是争议实质性化解的前提保障。实践中,少数行政机关和公职人员法治意识薄弱、纠错意识缺失,存在明知违法拒不整改、反复出错拒不纠偏、消极应对化解、敷衍整改虚落落实等问题,导致简单矛盾复杂

化、个案争议积案化。破除治理顽疾,必须健全刚性惩戒约束机制。将自我纠错成效、争议化解质效、败诉整改落实、同类问题清零情况,全面纳入法治政府考核、绩效评价、依法行政督查体系。对有错不纠、拖延整改、屡错屡犯、消极履职的单位和个人,加大负面清单管理、等次扣减、通报曝光力度。对因失职渎职、刻意拒改损害群众权益、引发重大矛盾纠纷的,依规依纪依法严肃追责问责,以强力问责倒逼主动纠错、源头止争。

七、规范维权秩序:引导行政相对人理性行使救济权利

行政争议治理是公权规制与私权规范的双向治理过程,既要管住乱作为、不作为的公权力,也要规制滥维权、乱维权的私权利。当前,部分行政相对人存在非理性维权倾向,无理由反复复议、重复起诉、恶意缠访缠诉,滥用救济权利、挤占公共资源、扰乱解纷秩序。构建良性法治生态,必须多措并举引导理性救济。建立诉讼成本合理负担机制,对恶意诉讼、滥诉权、反复缠诉的行为依法规制、适度制裁,明确权利行使边界。完善诉前释明、风险告知、路径指引机制,引导当事人根据争议类型、纠纷大小、案情特点,择优选择异议、调解、调处、复议、诉讼等适配渠道。通过正向引导与反向规制并重,杜绝权利滥用,实现维权合法、理性、有序、高效。

八、完善和解体系:构建强有力的当事人自动和解促成机制

当事人自动和解是成本最低、效果最实、持续性最强的解纷方式,是实现案结事了人和的最优路径。推进实质性化解,必须健全体系化的和解促成机制,同时严守法治边界、精准定位调解范围,明确行政合法性争议以纠错履责为主、不违法调解,调解工作重点聚焦关联民事争议、权属争议、补偿争议、附带纠纷,坚决杜绝以调代审、以调避责、无原则“和稀泥”。健全诉前疏导、诉中协调、证据清单交换、判后释疑全链条和解机制,通过释法明理、利弊研判、柔性沟通、居中协调,推动行政机关主动整改瑕疵、主动履职补位,引导行政相对人自愿息争息访,最大限度依靠当事人合意实现矛盾实质性清零。

坚持党建深度引领 赋能司法高质量发展

缪志刚

习近平党建思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,以一系列重大原创性成果为发展马克思主义建党学说作出重大原创性贡献,为深入推进新时代党的建设新的伟大工程提供了根本遵循,为锻造世界上最强大的马克思主义执政党提供了行动指南。

学习贯彻习近平党建思想,是当前和今后一个时期各级人民法院的一项重要政治任务。我们要在全面学习、全面把握、全面落实上下功夫,深刻领会习近平党建思想的科学内涵、理论品格以及实践基础和理论渊源,始终把加强党的建设作为做好法院一切工作的根本和基础,坚持抓党建带队建促审判,以高质量党建引领做深做实为大局服务、为人民司法。

强化政治引领,确保人民司法正确方向。习近平党建思想强调要“坚持以党的政治建设为统领”。政治建设是党的根本性建设,决定党的建设方向和效果,我们必须始终把政治建设摆在首位。一是在要坚持党的领导中铸牢忠诚。各级法院党组要坚决扛起党建主体责任,深刻认识抓好党建是最大的政绩,始终坚持在党建统领下谋划、部署、推进审判执行工作。要健全完善党中央重大决策部署和上级工作要求闭环落实机制,严格执行请示报告制度,坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”。二是在要深化理论武装中凝心铸魂。严格落实“第一议题”制度,充分发挥党组理论学习中心组示范作用,推行党组领学、机关党委导学、党支部深学、青年干警研学联动机制,推动理论武装走深走实。要创新学习载体,探索“创新理论+审判实务+典型案例”学习新模式,用好党员大课堂、法官论坛、青年理论学堂、社会实践课堂,在互动式、研讨式、沉浸式学习中,推动理论武装不断内化、深化、转化。三是在要思想引导中校准价值言行。落实“三会一课”制度,广泛开展谈心谈话,定期进行思想状况分析,全面掌握干警的思想、心理、言行等日常表现,有的放矢开展经常性思想工作,严肃党内政治生活,把各种思想问题苗头消灭于萌芽状态。坚持政治教育融入办案实践,善于用身边人身边事身边案教育干警,通过先进典型示范、反面典型警示,引导干警从讲政治的高度办理每一个案件,做到“三个效果”有机统一。

着眼长远抓建,推动组织建设全面过硬。习近平党建思想强调要“坚持健全上下贯通、执行有力的组织体系”。我们要牢固树立大抓基层的鲜明导向,一级抓一级,抓好本级带下级,做到党的各级组织都健全、都过硬。一是织密组织网络,确保全面覆

盖。要按照支部建在庭上、党小组建在审判团队上、党员攻坚在办案一线、典型引领在疑难案件上的思路,进一步严密组织体系、夯实基层堡垒,实现党组织对审判工作的全覆盖、无空白。要选优配强党支部书记,推动庭室(部门)负责人担任党支部书记,员额法官、青年骨干担任支委成为常态,确保党建与业务同频共振、一体推进。二是分类精准施策,促进均衡发展。要对照“四强”党支部创建标准要求,区分不同类型、不同层级、不同建设水平,制定抓建指导方案,细化建设任务、措施、责任、时限,全程全域抓好落实。要完善党组总揽、领导包片、机关抓点、强弱结对的帮建机制,按照增加先进支部、提升中间支部、整顿后进支部要求,推动各类基层党组织建设水平整体跃升。三是建强骨干队伍,提升党务工作能力。注重把政治强、业务精、作风正的骨干力量充实党务队伍,常态化开展党建与业务同堂培训、融合培训,切实提升党务工作能力、自主抓建支部水平。要建立党务干部与行政、业务干部之间的双向交流,注重提拔使用工作业绩突出的党务干部。四是完善制度机制,推动常态长效。要修订完善党组、基层党组织落实全面从严治党主体责任两份清单,厘清各级党组织管党治党职责边界,推动责任层层落实。要建立年度要点规划、月度工作提醒、半年督促检查的运行机制,构建谋划一部署一落实一检查一反馈全链条闭环管理机制。

深度融合赋能,促进审判工作提质增效。习近平党建思想强调要“坚持不忘初心、牢记使命”。我们必须把基层党建工作的谋划起点、着力重点、实践落点向审判工作聚焦用力,为大局服务、为人民司法。一是融入审判执行工作。要坚持党建工作与业务工作同谋划、同部署、同推进、同考核,将党建工作融入案件合议、法官会议、审判管理。要充分发挥党支部战斗堡垒作用和党员先锋模范作用,发动党员在办理疑难复杂案件、攻坚重点任务中冲在前作表率,设立“党员先锋岗”“党员示范窗口”“党员突击队”,优化诉讼服务、提升审判质效,推动党支部建设从“有形覆盖”向“有效提质”转变。二是融入队伍素质提升。要建立完善平台,一体推进青年干警政治教育、业务培训 and 作风建设实施政治指导员、业务导师帮带培养青年干警机制,做好政治引领、思想引导、业务引路,培养又红又专的司法人才。要选派年轻法官、青年干警到长期未结案清理、执行攻坚、基层法院交流、乡村振兴一

线锻炼,在吃劲岗位、重难点任务攻坚中淬炼成才、发挥作用。三是融入司法为民。要树立和践行正确政绩观,强化“如我在诉”意识,将法庭“搬”到农家院落、车间地头,让法官多跑腿,群众少受累。要聚焦困难群体的司法需求,开设绿色通道,提供上门服务,最大限度减轻群众诉累。要对诉讼服务、庭审规范等开展日常监督督察,推动良好司法作风形象形成。

(作者单位:江苏省高级人民法院)

学习贯彻
习近平党建思想
大家谈



图为经过安徽省淮南市谢家集区人民法院杨公人民法庭法官张晶晶(右二)调解,双方当事人握手言和。 汪秀彬 摄

“这块地我种了十几年,凭啥你说还就得还?”白种也有个头,再说是你先不讲情。”盛夏的田野,热浪滚滚。安徽省淮南市谢家集区孤堆回族乡黄老圩村的两位村民正为一块地争执不休。

老赵和老黄是老邻居,老赵家承包的土地中有一分地(0.1亩),与老黄家的土地紧紧相连。过去十几年间,一直由老黄在耕种。老赵默许了这份邻里间的“方便”,两家人平日和和睦睦相处,从未起过争执。

可一桩小事,打破了多年的平和。早些年,老黄在老赵家的地里栽种了几棵杨树苗。杨树成材后,老赵的哥哥便将杨树砍伐售卖,得了500余元。这件事传到老黄耳朵里,积攒的不满瞬间爆发。

“树是我栽的,卖树的钱理应分我一份。”老黄径直上门,要讨一个说法。老赵听罢反驳道:“我好心把地免费给你种了这么多年,现在反倒为俺砍砍树卖的几百块钱找上,实在说不过去。”

争执之下,老赵当即提出,要收回出借多年的一分地。这让老黄难以接受:“我守着这块地十几年了,施肥、打理样样没落下,如今怎么能你说收就收?”一来二去,两人口舌交锋,昔日和善的老邻居彻底翻脸。村里多次出面调解,两人始终寸步不让。老赵一纸诉状将老黄起诉至安徽省淮南市谢家集区人民法院,要求对方返还一分地。

案件分到谢家集区法院杨公人民法庭法官张晶晶手中。杨公法庭地处偏远乡村,辖区青壮年劳力多外出务工,留守村民以老年人为主,思想观念相对固化。受此影响,土地流转、邻里权属类纠纷易发多发,且矛盾对抗性强、调和难度大。在当地,土地被视为农民的“命根子”,即便仅涉及一分地,也可能引发激烈冲突。

“简单下判容易,但解不开两人心里的疙瘩,

九、打通落实闭环:健全行政责任履行与裁判落地配套制度

生效复议决定、司法裁判的全面履行,是行政争议实质性化解的“最后一公里”,也是杜绝程序空转、案结事未了的关键。实践中,一些行政机关存在拖延履行、选择性履行、变相规避履行生效文书的问题,根源在于配套保障制度不完善、刚性约束机制不健全。必须系统完善配套落地制度。一是健全预算保障制度,将行政赔偿、补偿、履约支出纳入常态化预算管理,杜绝因经费缺位导致裁判无法落地。二是构建适度灵活的补偿调剂机制,兼顾法定标准与个案公平,合理弥补群众损失。三是建立履行台账、动态督查、回访核验、闭环督办机制,对拒不履行、拖延履行的,依法采取通报批评、信用惩戒、追责问责等措施,确保裁判落地、义务兑现、权益到位。

十、赋能公正治理:规范数字技术全流程赋能执法复议诉讼

人工智能、大数据等数字技术是新时代提升争议治理现代化、规范化、公正化的重要支撑。要坚持科技向善、法治取数,推动数字技术、人工智能辅助系统全面、规范、有序赋能行政执法、行政复议、行政诉讼全过程。依托智能预警系统实现矛盾风险前置研判、隐患精准排查;依托类案智能检索、裁量智能比对,统一执法尺度、压缩恣意空间、提升处置客观性;依托线上办案平台规范流程标准、实现全程留痕、全程监督。同时严格划定数字技术应用边界,健全算法审查、数据合规、权利保障机制,防范算法偏见、程序简化、权利弱化风险,通过规范化数字赋能,全面提升执法、复议、诉讼的客观性、公正性、统一性,以治理现代化助推争议化解实质化。

行政争议多元实质性化解,是一项系统性、全局性、长效性法治工程,贯穿依法行政、公正司法、基层治理全过程。新征程上,必须坚持系统观念,统筹源头预防与末端治理、公权规制与私权引导、柔性调处与刚性问责、传统机制与数字赋能,构建全方位、多层次、闭环式的制度机制体系,持续破解行政争议治理堵点难点,不断提升实质性化解质效,夯实法治政府建设根基,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供坚实法治保障。

一分地的“心结”解了

本报记者 周瑞平 本报通讯员 汪秀彬

瘩,以后邻里相处只会处处生隙。”张晶晶,这位在法庭工作多年的“90后”法官,懂得农村土地纠纷的症结:农民争的从来不只是方寸田地,更是一份气、一个理、一份脸面。这类案子不能简单地坐堂问案,必须到现场去,到乡亲们中间去。

为核实十余年前的口头约定,他第一时间对接黄老圩村委会,专门找到早已卸任的老支书,询问当年土地流转的细节,了解到当年老赵确实默许这块地由老黄代为耕种。

为核实土地权属、厘清事实真相,张晶晶与村干部一起,带着地籍台账直奔争议地块。盛夏的阳光炙烤着大地。张晶晶对照着村内土地权属备案图纸,一点点丈量土地边界、核对地块四至,精准锁定争议土地范围,厘清权属脉络。

“咱们今天就站在这块地上,把话说开,把理摆明。”张晶晶望着他们,语气恳切地说:“你们不仅是一个村的老邻居,细数起来,还是远亲。听村支书说,老赵叔你身子不大硬朗,往年农忙,老黄叔常常主动搭把手。而老黄叔你家遇上什么棘手事的时候,老赵叔也总是村里第一个站出来帮忙的。这么多年互相帮衬,积攒下来的情分实在难得。为这一分地,非要争对错、论输赢,最后只会闹得两败俱伤,把多年邻里情彻底耗光。”“小伙子,你说得在理,我们两家以前确实相处得不错。”张晶晶的劝解讲到了老赵的心里,他搓了搓手,看向一旁的老黄,脸上露出几分尴尬。

眼见两人的情绪明显缓和了不少,张晶晶趁热打铁,顺着乡里人情和实际难处继续调和:“老赵叔,你当初同意地把地给老黄种,是情分;现在想要回来,也是本分。但咱们能不能想个两全其美的办法,既解决了地的问题,又不伤了多年的乡亲情?”“老黄叔,地你种了十几年,有感情能理解,但这块地的权属毕竟是老赵家的。你要是真想要这块地,咱们能不能商量个补偿方案?”

一番掏心窝子的开导,彻底融化了两人心中的怨气。结合该地块毗邻老黄家,加之其多年耕作、熟捻地情,就近耕种管护更便利的现实情况,张晶晶顺势给出了贴合两家实情的调解思路,劝二人各退一步,通过合理补偿的方式敲定土地承包经营权归属,一次性了结纷争,从此放下恩怨、和睦相处。

在张晶晶与村干部的共同见证下,双方达成一致调解协议:案涉一分地的承包经营权变更至老黄名下,老黄自愿一次性支付老赵经济补偿1000元。

暑风拂过田野,隔阂尽数消散。看着冰释前嫌的两位老邻居,满脸汗水的张晶晶露出了欣慰的笑容。

人民法院
凡人小事