

# 以问题为导向 不断深化行政案件集中管辖改革

杨官录 唐诗懿

党的二十届三中全会提出,要深化行政案件级别管辖、集中管辖、异地管辖改革。2024年11月5日,最高人民法院党组书记、院长张军在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上所作的《最高人民法院关于人民法院行政审判工作情况的报告》(以下简称《报告》)中指出,建议更好发挥部分基层法院集中管辖简单行政案件职能。坚持和完善行政案件集中管辖,是时代的命题与任务。

2013年1月,最高人民法院发布的《关于开展行政案件相对集中管辖试点工作的通知》规定,为确保人民法院依法独立公正行使行政审判权,充分保护公民、法人和其他组织的合法权益,决定在部分中级人民法院辖区内开展行政案件相对集中管辖试点工作。通过近些年试点,各地都取得了一定成效。

行政案件相对集中管辖主要有以下益处:一是有利于提升行政审判的公正性。行政案件实行集中管辖的初衷,正是为了追求提升行政审判的公正性。二是有利于行政裁判规则的统一。统一裁判尺度本质上是国家法制统一在司法审判中的必然要求,类案同判有利于树立司法权威,也满足了人民群众对公平正义的期待。在行政协议、农村集体土地征收、城镇房屋征收等案件中,往往涉案人数较多,影响范围大,统一裁判的尺度就显得更加重要。在行政案件集中管辖后,由于裁判组织的同一性,可以做到裁判规则的统一。三是有利于行政审判队伍专业化的建设。在行政案件集中管辖以后,行政案件数量成倍增加,为此给集中管辖法院提供了提升行政审判专业化的良好历练素材,必将极大提升行政审判的专业化水平。

当然,随着行政案件集中管辖的不断探索实践,也难免出现了一些需要解决的

问题。首先,集中管辖法院的审判压力加大。行政案件在集中管辖后,管辖法院除了审理本院原有的行政案件,亦要审理其他区县的行政案件,集中管辖法院受理的行政案件数量将比管辖前增加几倍;其次,行政争议协调化解的难度增大。相较于民事案件,行政案件往往呈现出难以化解的特征,表现出上诉率高、申诉率高、息诉服判率低等现象。为此,《报告》中提出,要探索推动行政争议由“一行为一案”向“一争议一案”优化。行政争议的实质性化解,很大程度上有赖于行政机关的主动作为。对于集中管辖法院而言,因与属地行政机关并无隶属关系,推动行政机关主动作为的难度较大;加之因地域跨度大带来的协调时间加长、成本增加等不利因素,实质化解行政争议的能力与非集中管辖法院相比存在天然劣势,从而造成集中管辖法院化解行政争议难度相对增大、化解效果欠佳的结果;对于非集中管辖法院而言,也会面临行政审判力量萎缩的挑战。在将行政案件调至其他法院管辖以后,非集中管辖法院仍承担普法、法律咨询等社会责任,亦需高素质的行政审判专业队伍支撑。在行政审判力量减弱的情况下,非集中管辖法院对有效承接行政法治方向的普法、法律咨询等事宜的能力将会受到影响。

另外,异地审理行政案件,也会增加当事人的诉讼成本,他们必然会在诉讼成本与诉讼收益之间进行权衡,对于诉讼收益较小的行政案件,如交通违法行为、支付社会保障金等案件,在异地的集中管辖法院提起诉讼,当事人或存在诉讼收益不能覆盖诉讼成本的情况,很可能会因此放弃诉讼。

就以上发现的问题,对于如何完善基层法院行政案件集中管辖制度,笔者结合实践提出以下几点建议。

首先,可推动非集中管辖法院所在地建设行政争议协调化解中心。习近平总书记强调,坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,从源头上减少诉讼增量。为解决集中管辖法院受理行政案件对实质解决行政争议存在的不足,可在非集中管辖法院所在地建设行政争议协调化解中心。以贵州省为例,2023年贵州省开始探索在非集中管辖法院所在地建立多种模式的行政争议协调化解中心。如贵州省黔东南州的行政争议协调化解中心的设立即为政府主导、司法推动;或由法院主导,其他部门进行配合,如贵阳地区的贵安行政争议协调化解中心。在夯实调解力量方面,贵州毕节地区,在市县两级的行政争议化解中心,成立化解员库和社会调解员库;在促进化解中心实质运行方面,毕节地区针对法院诉前、诉中推送的案件,及时确定化解员并向行政机关发出《行政争议协调化解调解书》,由行政机关提交行政争议实质化解方案并进行调解。通过在非集中管辖法院所在地设立行政争议协调化解中心,能有效减少行政案件集中管辖后调解

不足的弊端,有效促进行政争议的实质性化解。贵州各地在行政争议化解中心运行后行政案件明显减少,其中贵阳市两级人民法院2023年审结一、二审行政诉讼及行政赔偿案件同比下降7.75%,遵义市行政诉讼案件2023年同比下降5.45%。

其次,要增强异地行政争议的便利性,把司法便民落到实处。对于征收土地、强制拆除房屋等相对人权益影响重大的行政案件,行政相对人对案件公正审理的追求更为迫切,更愿意选择到异地的集中管辖法院提起行政诉讼。因此,应充分尊重群众的意愿,提供更加便捷的诉讼途径。

再次,促进非集中管辖法院行政审判力量的建设。行政案件集中管辖制度的实施,必然会造成非集中管辖法院行政审判力量的弱化。要加强非集中管辖法院的行政审判力量建设,可从畅通集中管辖法院与非集中管辖法院的衔接,以及为当事人提供更多便利的角度开展。一方面,在非集中管辖法院可以明确由专人或专门团队负责审理非诉行政执行案件,避免有限的非诉行政执行案件审理过于分散,以期促使审理该类案件的行政审判人员更为专业化。另一方面,由审理非诉行政执行案件的专人或团队负责与集中管辖法院对接,做好便利当事人诉讼的相关工作,如当事人向集中管辖法院递交诉状、配合做好协调工作、送达文书等事宜。

行政审判一头连着行政机关,一头连着人民群众,直接关系到人民群众对党和政府的信任、对社会主义法治的信心。行政案件集中管辖制度是基于我国国情所探索的一种更有利于实现公正的审判制度,坚持并完善该制度,既是时代的使命,也是实现公平正义的必然要求。

(作者单位:贵州省高级人民法院)

## 学习贯彻党的二十届三中全会精神

# 规范旅游市场要动真格

黄田

在法律法规完善、监管执法强化、从业者教育引导、社会监督与舆论引导等多方面共同努力,动真格、出实招,才能让旅游市场规范、旅途美好。

近期,黑龙江“黑导游”获刑的消息引发广泛关注。11月29日,黑龙江省文化和旅游厅发布消息,当地3名导游因强迫交易获刑。据通报,在该案中,导游乔某、高某、宋某三人在哈尔滨至亚布力、雪乡途中,以言语威胁方式强迫游客购买自费项目。最终,乔某、宋某被以强迫交易罪判处有期徒刑七个月,并处罚金7000元;高某被以强迫交易罪判处有期徒刑七个月,并处罚金6000元。因为三人严重违法,文化和旅游部门将对其他以吊销导游证的行政处罚。此案为规范旅游市场敲响了一记警钟。

旅游市场乱象丛生,“黑导游”只是其中的一个典型代表。从强制消费、虚假宣传到擅自变更行程、非法经营旅行社业务,这些乱象严重破坏了旅游市场的正常秩序,损害了游客的合法权益,也抹黑了旅游目的地的形象。背后的根源,是部分从业者法律意识淡薄、唯利是图,以及监管存在漏洞、执法力度不够等多方面因素交织。

规范旅游市场,必须动真格,首先要从法律法规层面进行完善与细化。当前,虽然已经有旅游法等相关法律法规,但在实际执行过程中,对于一些新兴的旅游纠纷、非法经营模式等,存在界定模糊、处罚标准不够明确等问题。例如,随着在线旅游平台的兴起,部分平台上的旅游产品供应商存在资质不达标、虚假宣传等情况,而相关法律对此的规范与处罚尚未形成一套成熟有效的体系。因此,我们需要与时俱进,根据旅游市场的发展动态,对法律法规进行修订与补充,让监管与执法有法可依、有章可循。

在监管执法方面,要加大力度,形成常态化、全方位的监管机制。旅游市场涉及多个部门的职责范围,包括旅游、工商、物价、交通等,这就需要各部门加强协同合作,打破“九龙治水”的困境。例如,在旅游旺季,应对热门景区、旅行社、旅游餐饮住宿等进行集中排查整治;平日里,通过建立健全投诉举报机制、随机抽查、网络舆情监测等多种方式,对旅游市场进行动态监管。对于发现的违法违规行为,要依法依规严肃处理,绝不姑息迁就。不仅要处罚涉事个人与企业,还要建立“黑名单”制度,将严重违法违规者纳入其中,限制其从事旅游相关业务,从而提高违法成本,形成强大的威慑力。

同时,要加强旅游市场从业者的教育培训。一方面,强化法律法规培训,让从业者清楚认识到哪些行为是违法违规的,从而自觉遵守法律;另一方面,开展职业道德教育与业务技能培训,提高从业者的服务意识与专业素养,引导他们树立正确的经营理念,以优质的服务赢得游客的信任与口碑,从源头上减少旅游市场乱象的产生。

此外,还应充分发挥社会监督与舆论引导的作用。鼓励游客积极维护自身权益,对旅游过程中的违法违规行为及时举报;媒体要加大对旅游市场乱象的曝光力度,通过典型案例的报道,引起社会各界的广泛关注,促使旅游从业者规范自身行为,也让广大游客增强防范意识与自我保护能力。

旅游市场的健康有序发展,关系到众多游客的切身利益,也关乎整个行业的长远未来。要在法律法规完善、监管执法强化、从业者教育引导、社会监督与舆论引导等多方面共同努力,动真格、出实招,才能让旅游市场规范、旅途美好,为游客营造一个放心、舒心的旅游环境,推动旅游产业高质量发展。

极评

## 莫让学生信息成不法获利筹码

杜才云

近日,中国法院网一则“管理学校收款平台收集学生信息出售,三名涉案男子获刑”的消息引人深思。本应是服务于学校正常收费、保障教育教学有序运转的收款平台,却成了不法分子用于牟利的工具,这是对学生权益的严重侵犯,也敲响了信息安全保护的警钟。

学校是教书育人的神圣之地,学生们在这里安心学习、健康成长。而学生信息,涵盖着从基本的姓名、年龄、家庭住址到更为敏感的身份证号码、家长联系方式等诸多内容,保护这些信息的安全就是守护学生的安全与隐私,不容有失。涉案的三名男子,身处管理学校收款平台这一有着重要责任的岗位,却背离了职业操守和法律法规,监守自盗。

他们被利益冲昏了头脑,凭借着自己操作平台的便利,把合法收集的信息转手出售牟利,无视保护信息安全的严肃性。每一条学生信息的泄露,都可能给学生及其家庭带来意想不到的麻烦。比如,可能会遭遇电信诈骗,不法分子利用精准掌握的信息,编造极具迷惑性的谎言,让家长防不胜防,辛苦积攒的财富有可能瞬间付诸东流;学生的人身安全也面临潜在威胁,住址等信息被泄露出

去,谁也无法保证不会被别有用心之人利用。值得欣慰的是,司法机关最终让这三名涉案男子为他们违法行为了付出了代价,这也是对他们心存类似歪心思之人的有力震慑。这一事件应引起整个社会的反思,并进一步加强信息安全保护。

对于学校来说,不能仅仅把收款平台等涉及信息管理的业务简单外包就万事大吉,而是要加强对合作方、管理人员的监督与约束,定期开展信息安全检查,确保学生信息在每一个环节都能得到妥善的保护。同时,要强化内部人员的信息安全意识教育,让大漠深知保护学生信息是必须遵守的底线。

从监管层面而言,相关部门要进一步完善针对校园信息管理方面的法规制度,细化责任认定和惩处措施,让那些妄图打学生信息主意的不法之徒不敢轻易动手。并且要加大日常的巡查力度,主动排查各类信息安全隐患,及时堵住可能出现的漏洞。

学生信息安全关乎千家万户的幸福和社会的稳定,绝不能让其成为不法分子眼中可以随意交易的商品。我们当以此事件为鉴,全方位筑牢信息安全的“防火墙”,守护好每一位学生的信息安全。



# 濒死的生产线活过来了

本报记者 周瑞平 本报通讯员 沈天鸿



因为今年11月27日,安徽省广德市人民法院法官崔建红(左一)向企业负责人了解生产经营情况。

沈天鸿 摄

“公司已经恢复生产了,现在公司股东、管理层职权明晰,审批流程顺畅,经营井然有序。”

今年11月27日,安徽省广德市人民法院法官崔建红来到广德某电子公司回访,看到生产车间内,机器运转的轰鸣声不绝于耳,工人们在生产线上有条不紊地操作,曾经濒临倒闭的企业呈现出一派生机勃勃的景象,不禁喜形于色。

成立于2021年的广德某电子公司,主要生产电子电路板,业务遍布安徽、广东、江苏,一度经营红火。2023年,因公司两大

股东在股权占比及利润分配上产生分歧,引发公司内部矛盾加剧,股东之间相互诉讼,加上企业管理等问题,导致诸多到期债权未能及时支付,债权人纷纷向法院提起诉讼,公司经营陷入困境。今年年初,公司宣布停产,大量离职职工经济补偿金未能支付。

广德法院在执行电子公司14起案件过程中,债权人申请对该公司进行破产清算。今年6月,广德法院裁定受理电子公司破产清算案,由崔建红担任审判长,承办此案。

广德法院及时指定管理人团队,指导、监督管理人积极开展清产核资工作。

“公司账户只有7万余元,可供变价资产仅有生产专用机器,设备使用年限久、残值低,变现价值不高。”听完管理人关于电子公司财产状况的报告,崔建红不禁忧虑,如果仅仅拍卖现有机器设备来清偿债权,债权人的权益难以得到充分保障。

崔建红约谈公司股东,走访职工,发现电子公司除股东之间存在矛盾导致管理出现问题外,两位主要股东都有继续经营的想法。考虑到企业技术实力雄厚且产品具有良好市场前景,股东亦有意筹措资金纾解困局,在对企业挽救价值和可行性进行甄别后,合议庭认为,相比于破产清算,重整能让公司重新活过来,更有利于实现企业价值、维护债权人利益。

“法官,我也想继续经营公司,但我与另一位股东在很多事情上难以达成一致意见,公司确实开不下去。”崔建红与电子公司两位主要股东深入沟通,了解矛盾症结所在时,股东高某无奈地说。

“毕竟你们公司有生产线、有技术员工,前期效益又不错,破产清算确实很可惜。如果重整成功,就能让生产线重新运转起来。”崔建红建议道。

经多轮磋商,公司股东一致达成了由股东陶某退出公司经营、公司全部股份由股东高某关联的另一家电子公司受让、全部债权

由其清偿的初步重整方案。根据该方案,不仅能够最大限度保留企业产品生产和经营能力,留住企业原供应商和客户,帮助企业尽快摆脱困境,且债权人的清偿比例也将远高于破产清算的预估清偿比例。

“如果重整能够把欠我们的货款还回来,我们同意。”合议庭趁热打铁,就重整计划积极与广大债权人沟通,向债权人解释重整计划的可行性和优越性,取得大多数债权人的认可。

今年9月6日,电子公司破产重整案第一次债权人会议召开,全票通过了重整计划(草案)。根据重整计划安排,职工债权予以100%比例一次性全部清偿,普通债权在4个月内分两期清偿,整体重整清偿比例提高至90%,远高于破产清算预估的32.58%清偿比例。

9月14日,广德法院裁定批准电子公司重整计划(草案),并终止重整程序。重整后的电子公司投资人很快将预定分期清偿的普通债权,一次性提前清偿完毕,提前完成了重整计划。全额偿付了17名职工经济补偿金17.28万余元,盘活资产216万余元,化解电子公司作为被执行人的14起执行案件,化解债务共计255万余元。公司负责人主动联系20多名老职工回到原岗位继续工作。

“公司停产了几个月,以为这份工作没指望了,没想到还能重回熟悉的工作岗位,真的非常感谢法院。”职工代表满脸喜悦。“企业内部纠纷化解后,管理机制进一步规范,产量逐步提高,生产产品出库率较以前提高了40%。”公司负责人王经理说,“我们对公司未来充满信心。”

也到不了对簿公堂的地步,要能各退一步,彻底解决问题,总比打官司来得好。”

时间一分一秒过去,双方的态度也越来越缓和。老李摸摸脑袋道:“这件事我确实做得不对。但现在我的房子已经搭建得差不多了,我能不能对占道的部分进行限价补偿?”

听到老李的话,李全华转身对老王说道:“王大爷,你看李大爷也知道错了,眼看着他家房子也要封顶了,这时候打掉墙确实损失很大,这条路原本也只是个小道,不影响您日常出行,您看这个补偿的建议,是否能接受呢?”

老王长叹一口气道:“罢了罢了,就按你说的办吧,咱们这年纪也折腾不起了,我不告了!”三人终于露出了笑容。“来来来,咱们一起碰个碗,喝下这碗擂茶,以后还是好邻居。”李全华举起茶碗。一起邻里纠纷就在清脆的瓷碗中迎刃而解。

办案中,有时候一板一眼地讲法条,效果并不理想。2005年,来到南口法庭的李全华发现通过喝茶闲聊的方式,可以让当事人冷静下来,为开展调解工作打下良好的基础,于是,便开始在办案中运用“擂茶调解法”,并逐步总结形成了“擂茶”“喊茶”“话茶”三步调解流程,提炼出“礼”“合”“和”“清”四字要义。

“我们运用‘擂茶调解法’已成功化解了1000余起纠纷,2023年以来,在全县人口较为密集的46个村(社区)挂牌成立了‘擂茶评法室’,有效将矛盾预防在源头、化解在诉前。”李全华说道。

# “擂茶调解法”留住好邻居

方静 涂建强



因为今年1月16日,福建省将乐县人民法院南口人民法庭庭长李全华(中)在调解室利用“擂茶调解法”调解一起邻里纠纷。

方静 摄

“法官,我家门口的路被人占了,你要为我做主啊。”周末一大早,年逾古稀的老王来到福建省将乐县人民法院南口人民法庭愤愤地说道。该庭庭长李全华接待了他。

原来,老王与李本本是相和睦的邻居,两人共用三米宽的通道。因老李的房子年久失修,便决定建新房,却不承想成为两家反目成仇的导火索。

为了扩大面积,老李趁老王一家外出期间,擅自占用公共通道搭建起围墙。这

让老王心生不快。矛盾一触即发并不断升级,两家从“好邻居”渐渐变成了见面就“掐”的“冤家”。

“您别急,情况我大致已经了解了,我们去现场看看。”听完后,李全华安抚老王说道。来到老李家,李全华仔细查看了现场情况,并组织双方到老王家进行调解。

“我只是占用了属于我自己的一半,还给你留了一半的通道,你凭什么告我?”老李愤愤地说道。

“这条道路本就是共用的,现在只剩一米多宽的通道,你让我怎么过?一声不吭就把路给堵了,太不地道了吧!”听到老李的言辞,老王火气更大了,“法官,没什么好调解的了,直接判了吧!”

“你们别急。王大爷啊,咱们来你家这么久,也不上点茶,这就是你的不对了。”李全华试图转移话题,让双方冷静下来。

“来了来了,擂茶来了。”于是,老王的女儿端来了一碗刚擂好的擂茶,摆上碗筷、瓜子、饼干、糖果等,招呼大家来喝。

作为福建著名的“擂茶文化之乡”,擂茶已成为将乐人情感交流的寄托,红白喜事活动都离不开一碗擂茶。喝擂茶时,有一条不成文的规矩,大家不得在主人桌上争吵,否则就是失礼。

此时,一碗擂茶无疑是打破僵局的“法宝”。“来来来,喝一碗清热降火的擂茶,大家都消消气。”李全华见擂茶上桌,他一边招呼着,一边为王大爷、李大爷各舀上一碗擂茶。果然,半碗擂茶下肚,双方情绪平复许多。

李全华趁热打铁,通过讲法、讲理、讲情,商讨解决对策和调解方案:“你们是多年的邻居,闹得这么僵,为了这事不伤了身体还伤了和气,不值得。要我说,咱们这个事