

【要 闻】

最高人民法院

关于进一步推进行政争议多元化解工作的意见

法发〔2021〕36号

为进一步推进人民法院行政争议多元化解工作，充分发挥行政审判职能作用，根据《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称行政诉讼法）及相关司法解释的规定，结合审判工作实际，制定本意见。

一、总体要求

1. 始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想，把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，从源头上预防、化解行政争议，促进行政争议诉源治理。

2. 始终坚持党的领导，在党委领导、人大监督下，积极争取政府支持，更好发挥人民法院在多元化解中的参与、推动、规范、保障作用，依法推动各类纠纷解决资源，进一步完善衔接顺畅、协调有序的行政争议多元化解机制。

3. 始终坚持以人民为中心，切实保护公民、法人和其他组织的合法权益，助推行政机关依法行政，预防和实质化解行政争议，提高人民生活品质，促进共同富裕。

二、注重源头预防

4. 积极助推依法行政制度体系建设。通过府院联席会商、提供咨询意见、加强规范性文件的一并审查等方式，助推提升行政法规、规章和其他规范性文件系统性、整体性、协同性，从制度源头上预防和减少行政争议发生。

5. 鼓励和支持行政机关建立重大决策风险评估机制。对事关群众切身利益、可能引发影响社会稳定问题的重大改革措施出台、重大政策制定或调整、重大工程项目建设、重大活动举办、重大敏感事件处置等事项，要通过参与论证、提供法律咨询意见等方式，为重大行政决策的科学化、民主化和法治化提供有力司法服务。

6. 建立矛盾纠纷分析研判机制。定期对行政诉讼案件高发领域、矛盾问题突出领域进行排查梳理，充分运用司法建议、行政审判白皮书等形式，及时对行政执法中的普遍性、倾向性、趋势性问题提出预警及治理建议。

7. 助推诉源治理工作更好融入社会

为深入贯彻落实习近平总书记关于“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的重要指示，进一步推进人民法院行政争议多元化解工作，日前，最高人民法院印发《最高人民法院关于进一步推进行政争议多元化解工作的意见》（以下简称《意见》），最高人民法院行政审判庭负责同志就《意见》有关内容回答了记者的提问。

问：请介绍一下《意见》的起草背景。

答：党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，健全社会矛盾纠纷预防化解机制，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化解纠纷解决机制。2015年中央办公厅和国务院办公厅印发《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》，从制度层面面对多元化解纠纷解决机制改革作出顶层设计。2019年，习近平总书记在中央政法工作会议上作出重要指示，明确提出要“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”。2021年2月19日，中央全面深化改革委员会第十八次会议审议通过《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》，强调要推动更多法治力量向引导和疏导端用力，加强矛盾源头预防、前端化解、关口把控，完善预防性法律制度，从源头上减少诉讼增量。

源头防控、多元解纷社会治理理念的提出，回应了新时代我国社会主要矛盾变化的现实需求。坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，把诉讼作为纠纷解决最后防线，加快构建衔接顺畅、协调有序的多元化纠纷解决体系成为新时代政

治理体系。积极参与党委政府牵头的一站式社会矛盾纠纷调处化解中心建设，健全诉讼服务与公共法律服务等领域的工作对接机制，拓宽与政府及其职能部门的对接途径。充分发挥人民法院的业务指导作用，做好协同疏导化解工作，促进纠纷诉前解决。

8. 完善人民法院内部风险防范机制。在出台重大司法解释和司法政策、办理重大敏感行政案件时，坚持把风险评估作为前置环节，完善风险处置预案，积极预防突发性、群体性事件发生，确保第一时间有效控制事态，努力将矛盾问题消解于萌芽阶段。

9. 统筹结合行政审判与普法宣传。充分运用司法解释公布、裁判文书上网、典型案例发布、巡回审判、庭审公开、法治专题讲座等形式，宣讲行政法律知识，引导广大群众自觉守法、遇事找法、解决问题靠法。

三、突出前端化解

10. 人民法院收到起诉材料后，应当主动向起诉人了解案件成因，评估诉讼风险。对下列案件，可以引导起诉人选择适当的非诉讼方式解决：

（一）行政争议未经行政机关处理的，可以引导起诉人申请作出行政行为的行政机关或者有关部门先行处理；

（二）行政争议未经行政复议机关处理的，可以引导起诉人依法向复议机关申请行政复议；

（三）行政争议的解决需以相关民事纠纷解决为基础的，可以引导起诉人通过人民调解、行政调解、商事调解、行业调解、行政裁决、劳动仲裁、商事仲裁等程序，依法先行解决相关民事纠纷；

（四）行政争议有其他法律非诉讼解

法改革的重要内容之一。依法妥善处理各类行政案件，有效保障人民群众合法权益，切实维护社会和谐稳定，需要在党委领导、人大监督、政府支持下，充分调动各种社会力量，积极构建纠纷化解合力。近年来，各地法院在多元化解行政争议、诉源治理方面进行了大量的实践探索，形成了许多好的经验，取得明显成效。为全面贯彻落实习近平总书记重要指示精神，确保将党中央的重大决策部署落到实处，更好推进多元化解工作，在总结各地相关工作经验的基础上，制定出台本《意见》。

问：请介绍一下《意见》的主要内容，下一步在行政争议多元化解方面还有哪些工作打算？

答：《意见》共分为五个部分。主要内容是：明确人民法院推动行政争议多元化解工作的总体要求；明确人民法院应当从行政立法、行政决策、行政执法、社会综合治理、人民法院内部风险防范和全民普法、守法等方面与诉源治理，推动行政争议的源头化解；明确案件起诉到人民法院后的诉前引导分流机制、诉前调解机制以及调解过程中人民法院的职能定位；从诉前调解与诉前证据保全、诉前调解协议的司法确认、调解与诉

决途径的，可以引导起诉人向相关部门提出申请。

11. 对于行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定有裁量权的案件，在登记立案前，人民法院可以引导起诉人向依法设立的调解组织，申请诉前调解：

（一）起诉人的诉讼请求难以得到支持，但又确实存在亟待解决的实际困难的；

（二）被诉行政行为有可能被判决确认违法保留效力，需要采取补救措施的；

（三）因政策调整、历史遗留问题等原因产生行政争议，由行政机关处理更有利于争议解决的；

（四）行政争议因对法律规范的误解或者当事人之间的感情对立等深层次原因引发，通过裁判方式难以实质化解争议，甚至可能增加当事人之间不必要的感情对立的；

（五）类似行政争议的解决已经有明确的法律规范或者生效裁判指引，裁判结果不存在争议的；

（六）案情重大、复杂，涉案人员较多，或者具有一定敏感性，可能影响社会稳定，仅靠行政裁判难以实质性化解的；

（七）行政争议的解决不仅涉及对已经发生的侵害进行救济，还涉及预防或避免将来可能出现的侵害的；

（八）行政争议涉及专业技术知识或者行业惯例，由相关专业机构调解，更有利于专业性问题的化解的；

（九）其他适宜通过诉前调解方式处理的案件。

12. 对诉前调解或其他非诉讼机制解决争议的案件，根据行政争议实质化解工作的需要，人民法院做好以下指导、协调工作：

（一）指导相关机构和人员充分了解

行政争议形成的背景；

（二）指导相关机构和人员正确确定争议当事人、争议行政行为以及争议焦点，促使当事人围绕争议焦点配合调解工作；

（三）指导相关机构和人员在对被诉行政行为合法性进行初步判断的前提下，促进当事人达成一致意见；

（四）引导当事人自动、及时履行调解协议；

（五）其他有助于实质化解纠纷，且不违反人民法院依法、独立、公正行使审判权相关规定的工作。

四、加强工作衔接

13. 诉前调解过程中，证据可能灭失或者以后难以取得，当事人申请保全证据的，人民法院应当依法裁定予以证据保全。但该证据与待证事实无关联、对证明待证事实无意义，或者其他无保全必要的，人民法院裁定不予保全。

14. 经诉前调解达成调解协议，当事人可以自调解协议生效之日起三十日内，共同向对调解协议所涉行政争议有管辖权的人民法院申请司法确认。人民法院应当依照行政诉讼法第六十条规定进行审查，调解协议符合法律规定的，出具行政诉前调解书。

15. 经审查认为，调解协议具有下列情形之一的，人民法院应当裁定驳回申请：

（一）不符合行政诉讼法第六十条规定的可以调解的行政案件范围的；

（二）违背当事人自愿原则的；

（三）违反法律、行政法规或者地方性法规强制性规定的；

（四）违背公序良俗的；

（五）损害国家利益、社会公共利益

把非诉讼纠纷解决机制挺在前面 推动行政争议多元化解

——最高人民法院行政审判庭负责同志就《关于进一步推进行政争议多元化解工作的意见》答记者问

本报记者 孙 航

见和建议，促进行政机关依法行政，从行政执法层面预防行政争议的产生；将行政争议诉源治理工作融入社会治理体系，充分发挥人民法院的业务指导作用，做好协同疏导化解工作，促进纠纷诉前解决，切实把非诉讼纠纷解决机制挺在前面；在制定司法解释、司法政策，办理重大敏感案件时进行风险评估，从法院自身层面预防相关争议的发生；通过司法解释公布、裁判文书上网、典型案例发布、巡回审判、庭审公开、法治专题讲座等具体形式，提高人民群众知法、守法和依法维护权益的能力和水平，从全民守法的层面努力营造优先选择非诉讼方式

⇨**上接第一版** 要理顺化解行政争议的诉讼与非诉讼衔接机制。在明确适宜调解的案件当调则调，适宜裁判的案件当判则判的前提下，建立、健全包括诉前调解与诉前证据保全、诉前调解协议的司法确认、诉讼转入、无争议事实的认定、不诚信调解的处罚等内容。同时，为保障当事人的合法诉讼权利，《意见》明确在当事人没有实质解决纠纷的意愿、坚持提起诉讼、调解久拖不决、案件处理

解决纠纷的良好氛围。

二是加强行政争议的前端化解工作。具体包括人民法院在行政诉讼程序开启之前，引导、鼓励和支持当事人积极选择行政和解、行政复议、行政裁决、行政调解或者申请仲裁等非诉讼方式解决争议；对于起诉人的诉讼请求难以得到支持，但又确实存在亟待解决的实际困难的案件等，引导起诉人以诉前调解方式先行处理。同时，对诉前调解或其他非诉讼机制解决争议的案件，人民法院应当根据实质化解行政争议的具体需要，指导相关机构和人员充分了解行政争议形成的背

涉及重大法律适用问题、调解机构本身的公正性受到质疑等情况下，应当及时终止调解，在做好调解与诉讼工作衔接的前提下，将案件依法转入诉讼程序，确保纠纷解决的正当化。

《意见》要求，各级人民法院要高度重视行政争议多元化解工作，推动建立、健全诉源治理和矛盾纠纷多元化解的机制、机制，不断完善多元化化解行政争议工作的组织领导，充实人

员配备，完善工作机制和监督评价体系。要主动争取地方法党委、政府对行政争议多元化解机制改革工作的政策支持和经费保障，通过政府购买、单独列支或列入法院年度财政预算等方式，有效保障改革工作顺利推进。

20. 当事人存在虚假调解、恶意拖延、恶意保全等不诚信行为，妨碍诉讼活动的，人民法院立案后经查证属实的，可以视情节轻重，依法作出处理。

19. 当事人在诉前调解中存在虚假调解、恶意拖延、恶意保全等不诚信行为，妨碍诉讼活动的，人民法院立案后经查证属实的，可以视情节轻重，依法作出处理。

20. 当事人进入诉讼程序的案件，坚持以事实为根据，以法律为准绳，进一步加强裁判文书说理，提升说理的准确性、必要性、针对性，努力推出更多精品行政裁判文书，为类似纠纷的解决提供更好示范指引。

五、加强组织保障

21. 各级人民法院要高度重视行政争议多元化解工作，推动建立、健全诉源治理和矛盾纠纷多元化解的制度、机制，加强与其他国家机关、社会组织、企事业单位的联系，积极参与、推进创新各种非诉讼纠纷解决机制，不断满足人民群众多元司法需求。

22. 各级人民法院要加强到多元化解行政争议工作的组织领导，充实人员配备，完善工作机制和监督评价体系；要加强对相关机构和人员的培训、培训，协助有关部门建立完善诉讼外解决行政争议的机构认证和人员资质认可、评价体系。

23. 各级人民法院要主动争取地方法党委、政府对行政争议多元化解机制改革工作的政策支持和经费保障，通过政府购买、单独列支或列入法院年度财政预算等方式，有效保障改革工作顺利推进。

24. 各级人民法院要及时总结行政争议多元化解机制改革的成功经验，积极争取地方人大、政府出台有关多元化解工作的地方性法规、规章或者规范性文件，将改革实践成果制度化、法律化，促进改革在法治轨道上健康发展。

最高人民法院
2021年12月22日

景，正确确定争议当事人、争议行政行为以及争议焦点，促使当事人围绕争议焦点配合调解，指导相关机构和人员在对被诉行政行为合法性进行初步判断的基础上，协助促进当事人达成一致意见。

三是做好行政争议的诉讼与非诉讼解决机制的衔接工作。包括依法进行诉前证据保全；对符合行政诉讼法第六十条规定、依法可以进行调解案件达成的诉前调解协议进行司法确认；在当事人没有实质解决纠纷的意愿、坚持提起诉讼、调解久拖不决、案件处理涉及法律适用问题、调解组织本身的公正性受到质疑等情况下，及时终止调解，依法将案件转入诉讼程序，并做好起诉期限扣除和无争议事实的认定等工作；对于适宜裁判的案件，严格规范审理，提高裁判文书质量，不断完善诉讼调解机制，为类似纠纷的解决提供可预测的法律适用案例等。

员配备，完善工作机制和监督评价体系。要主动争取地方法党委、政府对行政争议多元化解机制改革工作的政策支持和经费保障。要及时总结行政争议多元化解机制改革的成功经验，积极争取地方人大、政府出台有关多元化解工作的地方性法规、规章或者规范性文件，将改革实践成果制度化、法律化，促进改革在法治轨道上健康发展。

其 他

袁述梅：因你在武陵区皇木关污水处理“环保拆迁项目中，以地号为02-11-1-48的土地登记资料套取了地号为02-11-1-55的地块上房屋拆迁安置资格，并获取安置款项合计1252579元。我局已作出以上决定（详见《行政处理决定书》）；1、撤销因征收02-11-1-55号地块上所建房屋而给予的安置资格；2、收回因拆迁02-11-1-55号地块上所建房屋而由你领取的1252579元安置款项。你应当自收到本决定书之日起十五日内将以上1252579元款项退还本局。因多次与你联系未果，我局用其他方式无法向你送达，故依据《中华人民共和国行政诉讼法》第一百零一条和《中华人民共和国民事诉讼法》第九十五条的规定，现依法向你公告送达《行政处理决定书》，你也可以自公告之日起30日内到我局自行领取。如对本行政处理决定不服，可以在接到本行政处理决定书之日起60日内向武陵区人民政府申请行政复议。也可以自收到行政处理决定书之日起六个月内向鼎城区人民法院提起诉讼。复议和诉讼期间，不影响本决定的执行。逾期不履行本行政处理决定的，我局将申请人民法院强制执行。自本公告发出之日起，经过三十日即为送达。联系地址：武陵区穿紫河街道朗州路545号。联系人：刘利东。电话：0736-7261000。

其 他

常德市武陵区人民法院
取重庆开睿资产评估土地房地产估价有限公司为评估机构，重庆辉昱和拍网络科技有限公司为司法拍卖辅助机构。2021年12月21日重庆开睿资产评估土地房地产估价有限公司作出渝 开睿源（房估）2021字第220号评估报告书，重庆市九龙坡区金凤镇上邦路3号酒店式公寓南楼2316号（原314号）的房产评估价为40.13万元。因你方下落不明，采用其他方式无法送达，现本院将（2021）渝0192执2759号执行通知书、（2021）渝0192执2759号报告财产令、（2021）渝0192执2759号之一执行裁定书、（（2021）渝0192执2759号之二执行裁定书、渝 开睿源（房估）2021字第220号评估报告书公告送达与你。限你自公告之日起，60日内到本院领取上述法律文书，逾期即视为送达。同时责令你在本公告届满之日起30日内腾空上述房屋交由本院处置，逾期未腾空由你承担相应法律责任。

新疆自由贸易试验区人民法院
李鹏：本院受理中国农业银行股份有限公司天津港保税区支行与李鹏金融借款合同纠纷一案，（2021）津0116执恢4325号，现依法向你公告送达执行通知书、报告财产令、执行裁定书、执行公告，自公告之日起经过30日即为送达，自公告期满之次日起5日内自动履行生效法律文书确定的法律义务，逾期未履行，本院将依法强制执行，依法拍卖房产。 天津市滨海新区人民法院
新疆日升昌汽车服务有限公司、侯庆祥：本院受理异议人（申请执行人）张全国与被执行人新疆日升昌汽车服务有限公司、第三人侯庆祥追加被执行人一案，已审理终结。现依法向你公告送达（2021）新0104执异273号执行裁定书。限你自公告之日起60日内来法院领取执行裁定书，逾期视为送达。如对裁定不服，可以自本裁定送达之日起十五日内向新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市中级人民法院提起上诉。逾期未提起的，本裁定即发生法律效力。

【新疆】乌鲁木齐市新市区人民法院
重庆腾翔实业有限公司、重庆喜喜如声文化传播有限公司申请执行重庆腾翔实业有限公司广告合同纠纷一案，本院于2021年8月25日以（2021）渝0192执2759号之一执行裁定书查封了被执行人重庆腾翔实业有限公司名下位于重庆市九龙坡区金凤镇上邦路3号酒店式公寓南楼2316号（原314号）的房产的房屋。嗣后，本院作出（2021）渝0192执2759号之二执行裁定书，裁定拍卖上述房产，并选

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德市武陵区人民法院

常德