

司法部负责人

就《关于健全行政裁决制度加强行政裁决工作的意见》答记者问

近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于健全行政裁决制度加强行政裁决工作的意见》(以下简称《意见》)。司法部负责人就《意见》有关问题回答了记者的提问。

问:请简要介绍一下中共中央办公厅、国务院办公厅发布这个《意见》的主要背景及意义?

答:党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对完善矛盾纠纷多元化解机制高度重视。党的十八届四中全会提出:“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、相互协调的多元化纠纷解决机制”。“健全行政裁决制度,强化行政机关解决同行政管理活动密切相关的民事纠纷功能”。《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》要求:“有关行政机关要依法开展行政调解、行政裁决工作,及时有效化解矛盾纠纷。”这一系列部署和要求为健全行政裁决制度、加强行政裁决工作提供了重要指引。

2015年2月,原国务院法制办启动行政裁决改革任务推进工作。经过深入研究论证,广泛征求中央有关单位以及各省(自治区、直辖市)政府意见、多次召开部门和专家参加的座谈会,起草形成《意见》送审稿。2018年12月31日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《意见》。

《意见》的发布实施,是深入贯彻落实以习近平同志为核心的党中央为核心的党中央关于全面推进依法治国重大战略部署的重要举措,是推进依法行政、建设法治政府的必然要求,对充分发挥行政裁决在化解社会矛盾纠纷、维护社会和谐稳定中的重要作用,完善有机衔接、协调联动、高效便捷的矛盾纠纷多元化解机制,切实保障人民群众合法权益,加快推进法治国家、法治政府、法治社会建设,具有重要意义。

问:请介绍一下行政裁决的内涵,与仲裁、诉讼的关系,以及现阶段加强行政裁决工作将发挥哪些不可替代的作用?

答:行政裁决是行政机关根据当事人申请,根据法律法规授权,居中对与行政管理活动密切相关的民事纠纷进行裁处的行为。与社会熟知的民事仲裁、民事诉讼相比较,都是化解民事纠纷的方式,但行政裁决的特点在于:一是主体的行政性。裁决主体是法律法规授权的行政机关,不同于作出民事仲裁的民间仲裁机构和受理民事诉讼案件的法院。二是对象的特定性。裁决的受理范围是与行政管理活动密切相关的民事纠纷,主要集中在自然资源权属争议、知识产权侵权纠纷和补偿争议、政府采购活动争议等方面,合同纠纷等一般民事争议不属于行政裁决的受理范围。三是行政裁决结果具有非终局性。当事人不服行政裁决的,可依法向法院提起诉讼,不同于民事仲裁的一裁终局、民事诉讼的两审终审。

行政机关在解决特定民事争议方面具有效率高、成本低、专业性强、程序简便等特点。特别是一些纠纷与行政管理密切相关,需要熟悉行政管理且有专门技术、知识的人员才能解决,如果直接诉诸法院不利于及时有效地解决这些争议。在现阶段加强行政裁决工作有利于促成矛盾纠纷的快速解决,发挥化解民事纠纷的“分流阀”作用。

问:起草《意见》遵循了什么样的总体思路?

答:《意见》起草突出了4个方面的考虑:

一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导。将行政裁决作为深入贯彻党的十九大的和十九届二中、三中全会精神,深入推进依法行政、维护人民群众合法权益的重要方式,努力推动构建有机衔接、协调联动、高效便捷的矛盾纠纷多元化解机制。

二是坚持问题导向。针对近年来行政裁决适用情形有所减少、在人民群众中的认知度逐渐降低、化解民事纠纷“分流阀”的作用没有得到充分发挥的情况,我们紧密结合实践研究行政裁决制度的发展变迁,分析制约行政裁决发挥作用的主要因素,就范围不明确、程序不规范、制度不健全等问题提出解决的思路和方案。

三是坚持规范引领。对起草、修改法律法规时加强行政裁决制度建设提出要求,适时推进行政裁决统一立法,并对在现行法律框架内如何加强行政裁决工作明确方向,逐步实现行政裁决的规范化、制度化。

四是坚持稳妥推进。通过对行政机关、人民法院、人民调解组织、行业调解组织、律师等提出要求,促使形成多方联动的工作合力;鼓励行政机关切实承担行政裁决职责,开展改革试点;妥善处理行政裁决与行政调解、民事诉讼的关系。

问:《意见》关于健全行政裁决制度、加强行政裁决工作的总体要求是什么?

答:《意见》提出了健全行政裁决制度、加强行政裁决工作的指导思想、基本原则、主要目标。

一是指导思想。《意见》提出要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大的和十九届二中、三中全会精神,按照坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设的要求,建立健全通过行政裁决化解矛盾纠纷的制度,逐步形成党委领导、政府负责、各职能部门为主体的行政裁决工作体制,为促进人民安居乐业、社会公平正义、国家长治久安提供有力保障。

二是基本原则。《意见》提出健全行政裁决制度、加强行政裁决工作,必须坚持党的领导、多方参与,坚持以人为本、高效便民,坚持依法依规、稳妥推进,坚持立足国情、改革创新。

三是主要目标。《意见》提出健全行政裁决制度、加强行政裁决工作的主要目标是:行政裁决职责得到切实履行,行政裁决工作积极推进;行政裁决制度不断健全,行政裁决、调解、仲裁、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制持续完善;行政机关在解决民事纠纷上的重要作用得到充分发挥,能够及时有效化解矛盾纠纷,保障人民群众合法权益。

问:《意见》在推进行政裁决工作方面提出了哪些要求?

答:为了进一步推进行政裁决工作、充分发挥行政裁决工作的重要作用,《意见》提出了4项要求:

一是积极履行裁决职责。行政机关开展行政裁决工作要遵循依法依规原则,即只有法律法规授权行政机关可以进行行政裁决的,行政机关才有行政裁决的职权,并要将行政裁决事项纳入权力清单向社会公开。依法承担行政裁决职责的行政机关,在当事人提出申请后,应当切实履行职责,努力将民事纠纷化解在行政管理活动中,绝不允许敷衍塞责、推诿扯皮,坚决防止行政不作为、乱作为。

二是着力细化程序规定。法律法规规定行政裁决职责的,国务院有关部门、省级政府应当参照民事诉讼法、行政诉讼法以及相关司法解释的

规定,以规章的形式出台具体程序性规定,逐步完善符合本部门本地区实际的行政裁决程序。程序性规定应当包括行政裁决的申请、受理、回避、证据、调解、审理、执行、期间和送达等方面的内容,遵循平等、规范、简便、高效的原则,便于当事人依法提出行政裁决申请,保障当事人合法权益。

三是不断创新工作方式。依法承担行政裁决职责的行政机关,要勇于探索、大胆创新,逐步提高新时代行政裁决工作的适应性和灵活性。要大力推广现代信息技术在行政裁决工作中的运用,积极推进行政裁决在线立案、在线办理、信息共享、数据分析等,努力适应人民群众便捷、高效化解矛盾纠纷的需要。

四是探索开展改革试点。对专业性和技术性较强、与行政管理活动密切相关、由行政机关裁决更简便快捷的民事纠纷,国务院部门经国务院授权、各省级政府及其部门经本级人民代表大会常务委员会授权,可以在各自行政管理权限内,开展行政裁决制度试点,积极探索可复制可推广的做法和制度。

问:有哪些法律法规,包括有代表性地方性法规对行政裁决作出了规范?

答:我国法律没有对行政裁决作出统一规范,相关规定散见于多部法律法规中,比如土地管理法、森林法、草原法、矿产资源法等法律规定了土地、林地、草原、矿区等自然资源权属民事纠纷的行政裁决事项,商标法、专利法、植物新品种保护条例、中药品种保护条例、集成电路布图设计保护条例等法律、行政法规对知识产权侵权纠纷和补偿争议的行政裁决事项作出了规定,政府采购法等法律对政府采购活动争议的裁决处理作出了规定。此外,山东省多元化化解纠纷促进条例等地方性法规也将行政裁决作为纠纷化解方式之一予以规范。针对近年来行政裁决存在范围不明确、程序不规范、制度不健全等问题,下一步司法部将按照《意见》要求进一步推动行政裁决制度体系的完善。

问:《意见》在完善行政裁决制度体系方面提出了哪些措施?

答:为了切实推动行政裁决制度体系的不断完善,《意见》提出了4项措施:

一是严格规范制度表述。起草、修改法律法规时,对行政机关通过行政裁决化解民事纠纷事项作出规定的,应当明确使用“作出行政裁决”的表述,不能使用“作出处理”“作出决定”“作出裁定”“作出裁处”等模糊表述,以免在实践中产生歧义和混淆。

二是稳步扩大适用范围。起草、修改法律法规时,对于可以通过行政裁决化解的民事纠纷,起草部门应当认真研究设定行政裁决的必要性、可行性,积极建立行政裁决制度;拟删除有关行政裁决规定的,应当加强相关论证和审查。

三是认真开展规章清理。各地区各部门要抓紧清理有关行政裁决的规章,按照本意见的要求建立健全配套制度,细化相关规定,减少模糊地带;对于没有法律法规依据的行政裁决事项,要尽快推动上升为法律法规。司法部要及时跟踪了解进展情况,研究解决共性问题,加强指导。

四是适时推进行政裁决统一立法。以法律或者行政法规的形式对行政裁决制度的内涵外延、适用范围、裁决程序等进行规范。注重完善行政裁决救济制度,在修改行政复议法、民事诉讼法、行政诉讼法时统筹考虑,努力构建既能调动行政机关履行行政裁决职责的积极性、主动性,又能充分保障纠纷当事人救济权利的

机制制度。

问:《意见》在促进行政裁决与其他矛盾纠纷化解方式的衔接协调方面规定了哪些制度和机制?

答:为了促进行政裁决与诉讼、调解等其他矛盾纠纷化解方式的衔接协调,《意见》规定了4项制度和机制:

一是建立行政裁决告知制度。对于能够通过行政裁决解决纠纷的,人民法院在登记立案前应当向当事人提供通过行政裁决化解纠纷的建议。人民调解委员会、律师、基层法律服务工作者等参与矛盾纠纷化解时,应当告知行政裁决渠道供当事人选择。

二是健全行政裁决救济程序的衔接机制。当事人不服行政机关对民事纠纷作出的行政裁决的,在法定期限内,既可以以民事争议的对方当事人作为被告提起民事诉讼,也可以对行政裁决行为提起行政诉讼,并申请法院一并解决相关民事争议。法律另有规定的,依照其规定。

三是加强行政裁决调解工作。行政机关裁决民事纠纷应当先行调解,当事人经调解达成协议的,由行政机关制作调解协议书;调解不能达成协议的,行政机关应当及时作出裁决。

四是搭建“一站式”纠纷解决服务平台。在自然资源权属、知识产权侵权和补偿、政府采购活动等行政裁决纠纷多发领域,行政机关、人民调解组织、行业调解组织、律师调解组织等可以整合资源,探索建立“一站式”纠纷解决服务平台,切实减轻人民群众在依法维权中的负担。

问:《意见》在做好组织保障工作方面提出了哪些工作要求?

答:为了确保《意见》得到有效贯彻落实,《意见》提出了以下组织保障措施:

一是加强组织领导。地方各级党委要充分发挥领导作用,承担行政裁决职责的行政机关要把健全行政裁决工作机制作为推进法治政府建设的重要抓手,纳入本地区本部门法治政府建设考核评价体系,并将行政裁决事项纳入权力清单向社会公布。国务院各部门、地方各级政府编制年度预算时,应当考虑行政裁决工作任务需求合理安排经费。

二是推进队伍建设。司法部要加强对从事行政裁决的行政机关工作人员的教育培训。各地区各部门要通过配强工作队伍、发挥法律顾问和公职律师作用、建立专家库等方式,加强行政裁决工作队伍建设。

三是强化宣传引导。承担行政裁决职责的行政机关要将行政裁决工作纳入本部门普法规划、年度普法计划和普法责任清单。要注重运用政府网站、微博、微信等新媒体新技术,大力宣传行政裁决的优势特点、工作成效和典型案例,引导引导人民群众通过行政裁决解决有关民事纠纷。

四是严格督促落实。各地区各部门应当结合实际情况,认真贯彻落实本意见要求。上级行政机关要加强对下级行政机关行政裁决工作的督促、检查和指导。

司法部要加强对行政裁决工作的综合协调和督促落实,适时组织对本意见实施情况进行评估,及时发现问题并提出建议。

据新华社