

石嘴山市依法推进行政争议实质性化解 工作方案（试行）

为依法推进行政争议多元化解、实质性化解，支持、监督行政机关依法行政，有效维护行政相对人合法权益，根据《中华人民共和国行政诉讼法》《中华人民共和国行政复议法》《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）及相关司法解释的规定，结合我市工作实际，制定本方案。

一、指导思想

始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平法治思想和习近平总书记“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的重要指示精神，落实《法治宁夏建设规划（2021—2025）》的部署要求，坚持以人民为中心，从源头上预防、化解行政争议，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、目标任务

依法调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，实现行政与司法的良性互动，充分发挥行政调解的职能作用、司法调解的主导作用和行政争议协调化解工作对依法裁判的补充作用，切实保护公民、法人和其他组织的合法权益，最大限度地为人民群众提供高效、便捷的纠纷解

决途径，将矛盾纠纷化解在基层和初始阶段，确保社会和谐稳定。

三、工作原则

（一）坚持党的领导。行政争议协调化解坚持在党委领导，人大和政协的监督下开展工作，依法调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。

（二）坚持自愿平等。始终坚持以人民为中心，对诉至法院或申请行政复议的行政争议案件，经当事人同意，对案件及诉讼请求进行登记，由行政争议协调化解中心组织涉诉行政机关和当事人先行协调化解。

（三）坚持合法正当。在查明事实、分清是非的基础上开展协调化解工作，不得违反相关法律和行政诉讼法的禁止性规定，不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益。

（四）坚持多元协调。积极统筹两级人民法院、人民检察院、司法行政机关以及涉争议行政机关、乡镇人民政府，并引导社区、居委会等相关社会组织、社会力量形成合力，共同参与行政争议化解。

（五）坚持调判结合。把调解作为解决行政争议的重要方式，把实质性化解作为解决行政争议的最终目标。将协调化解贯穿于行政争议立案、审判和执行全过程，同时平衡协调化解和判决的关系，坚持有限、适度，对没有协调化解可能以及不适宜协调化解的案件，尽快依法裁判。

四、职责分工

（一）市行政争议协调化解中心

1. 按照《石嘴山市坚持发展新时代“枫桥经验”进一步加强调解工作实施方案》《石嘴山市“一府两院”联席会议工作规则》的安排部署,在市司法局设立石嘴山市行政争议协调化解中心(以下简称“协调化解中心”),与市矛盾纠纷调解中心工作机制有机衔接,做好人民法院和行政复议案件办案部门委派协调化解案件的受理、登记、办理和管理工作的。

2. 协助法院和行政复议案件办案部门全力化解行政争议。委派专人参与行政争议化解事务,或者采取预约调解、特邀调解等方式及时与人民法院跟案法官或者行政复议案件办案部门工作人员沟通联系,对行政争议协调化解工作提供法律咨询或者诉讼指导。

3. 加强与人民法院和行政复议案件办案部门联络沟通,做好信息共享工作,定期研究解决行政争议化解工作涉及的有关问题。加强对涉争议行政机关履行协调化解协议情况的督导。

（二）涉争议行政机关

1. 涉行政争议行政机关依据“谁主管,谁负责”原则,认真落实行政主管责任,涉争议行政机关主要负责人、分管负责人及行政执法人员为协调化解参与者。

(1)涉及多个职能部门的,由司法行政机关会同市中级人民法院根据争议内容协商确定牵头部门,并根据需要组织相关职能部门和人民调解组织共同协调化解。相关部门和人民调解组织对

于协调化解中心通知进行协调化解的事项，应积极配合支持，并提交作出涉争议行政行为的全部证据，在查清事实、分清是非的基础上充分运用协调化解的方法处理行政争议。

(2) 行政争议涉及单独职能部门的，由该行政机关主要负责人或分管负责人牵头，具体经办人员协助，着力解决影响社会稳定的突出矛盾纠纷。对不愿调解或经调解未达成一致意见的行政争议，积极引导当事人运用行政裁决、行政复议等方式解决。

(3) 对行政裁决、行政复议结果不服的，应当告知司法救济权利和渠道。

(4) 对无法协调化解而进入诉讼程序的案件，行政机关应当积极主动配合人民法院的审判工作。

2. 涉争议行政机关应当认真履行职责，把握时机和方式，全力化解行政争议。涉及到其他行政机关的，应当告知当事人救济途径，并通过行政争议协调化解中心与其他涉诉行政机关联系，合力化解。对可能造成严重后果、影响社会稳定的争议，尤其是敏感及群体性行政争议，应当立即采取必要的缓解或疏导措施，协调纳入法律援助范围，积极引导涉诉群众合理表达诉求，加强与有关部门的沟通和协调，切实做好信访维稳与舆情应对工作。对有重大涉诉或信访隐患的行政争议，要及时撰写工作报告，逐级上报协调化解中心备案。

3. 对涉诉行政争议，在收到协调化解中心通知后三日内组织内部会议，集体研究并向协调化解中心递交实质性化解方案或

意见。方案应详细载明争议的起因、前期化解过程及结果、下一步实质性化解措施等内容，方案应附前期化解卷宗等证据材料。

（三）人民法院

1. 负责协调化解的释明、引导和本院登记工作。对于尚未立案受理的行政争议，在征得当事人同意的情况下，委派协调化解中心进行协调化解；对于审理中确有需要且当事人同意接受协调化解的，可以委派中心同步协调化解。同时，应当指派跟案法官对协调化解中心协调化解参与人进行业务指导。将协调化解贯穿于行政争议立案前、审判中及执行等各个环节。

2. 加强与司法行政机关做好资源共享和数据对接工作，建立紧密配合的联系互动机制，配合司法行政机关对协调化解中心工作人员的具体业务进行指导和培训，配合政府及相关行政机关对工作人员开展业务培训。

3. 正确处理协调化解和行政审判的关系，跟案法官充分利用协调化解工作了解当事人争议焦点、理清审理思路，为依法裁判打好基础，并全程参与化解。对无法协调化解及不适宜协调化解的，尽快导入行政诉讼程序依法裁判。

4. 当事人在协调化解中存在虚假调解、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。

（四）人民检察院

1. 人民检察院应当在诉讼监督中延伸监督职能，在监督中

推进行政争议实质性化解。坚持诉讼监督与行政争议化解相结合，促进行政争议实质性化解。

2. 对法院作出的生效行政裁判，按下列情形分别进行协调化解：

(1) 对于法院作出的生效行政裁判正确的，检察机关应说服申请人服判息诉，尊重正确裁判的既判力。

(2) 对法院判决、裁定确有错误的，行政机关具体行政行为违法的，检察机关要充分发挥检察机关抗诉、再审检察建议、检察建议功能，纠正错误裁判和具体行政行为，促进行政争议实质性化解。

(3) 对法院没有实体审理而驳回起诉的，或法院生效裁判正确的，但当事人诉求合理合法，有化解行政争议可能的申诉案件，检察机关要会同有关政府部门、行政机关、社团组织、行业协会等做好协调督促予以解决，符合司法救助条件的应当实施救助。

3. 对行政机关作出的虽存在瑕疵但不影响结果的具体行政行为，检察机关通过函告、口头磋商、检察建议等柔性手段督促协调行政机关补正行政程序等，帮助行政相对人解决实际困难，实现权利救济。

4. 接受人民法院、司法行政机关的邀请，介入正在审理的行政案件、行政复议案件化解工作。

(五) 司法行政机关

1. 建立律师（法律顾问）参与行政争议协调化解的工作机

制，确定具有行政诉讼经验的律师名单，在具体案件需要时，提供第三方调解力量。对符合法律援助条件的当事人，积极提供行政争议法律援助服务，积极引导涉诉群众合理表达诉求。

2. 加强对人民调解组织中行政争议协调化解人员的配备，完善人民调解与行政调解、司法调解的衔接，助力行政争议协调化解。

3. 对政府作为被告的诉讼案件，应当及时做好组织应诉、确定应诉承办单位、办理文书传递盖章手续、组织好重大疑难案件的论证、拟定纠纷实质性化解方案等工作。

五、建立健全工作机制

（一）建立协调化解规则。制定印发《石嘴山市行政争议协调化解中心工作规则（试行）》；明确协调化解中心机构设置、职责任务、会议制度等事项；进一步规范行政争议实质性化解工作措施，细化工作流程；深化多元化纠纷解决机制改革，畅通行政争议协调化解多元化化解渠道。

（二）规范决策授权程序。行政机关应结合实际及时决策，一般情况下可由涉争议行政机关领导班子专题研究，确定协调化解方案，形成会议纪要备案。涉争议行政机关对参与协调化解人员的协调化解授权内容应具体明确，并向协调化解中心和人民法院出具载明协调化解权限的授权委派书，也可将“经涉争议行政机关审查确认”约定为协调化解协议生效的条件。为保障协调化解工作的效率和连续性，在协调化解不成时，参与协调化解工作

的涉争议行政机关分管领导和工作人员，原则上应参与后续行政诉讼活动。

（三）建立重大行政案件督导机制。针对行政相对人人数众多、在本辖区内有多重大影响或严重影响政府形象与公信力的行政争议，由协调化解中心直接提请本级政府主管领导督办，由涉争议行政机关主要负责人牵头化解，化解过程与化解结果报本级政府备案，切实增强化解的协调、决策效果。

（四）健全行政争议化解保障机制。各级人民政府要加强对行政争议协调化解工作人、财、物保障，将行政争议协调化解经费纳入地方财政预算。将行政争议化解工作纳入法治政府建设体系，定期向政府常务会议汇报重点案件推进、解决情况。

（五）完善监督考核机制。将行政机关参与行政争议协调化解及协议履行情况纳入法治政府建设重点工作考核范围，形成定期通报制度。同时，人民法院做好撤诉案件回访和跟踪工作，关注协调化解协议的履行情况。对于行政机关拒绝履行的，人民法院、人民检察院、司法行政机关可向该行政机关的上一级行政机关反映情况或者向同级纪委监委提出责任追究建议。建立对行政争议多发、败诉率高的县区或部门约谈制度。

六、工作要求

（一）强化组织领导。成立由市政府分管领导任组长，市纪委监委、市委政法委、市政府办公室、市中级人民法院、市人民检察院、市司法局相关领导为副组长，市政府各部门、各县区政

府、工业园区负责同志为成员的市行政争议协调化解工作领导小组，以联席会议的形式牵头统筹开展行政争议协调化解工作，整合行政、司法和社会资源，定期召开联席会议，研究解决行政争议协调化解有关问题。根据具体案件需要，可邀请人大代表、政协委员、相关专业人员及律师担任特邀化解员。

（二）注重协调配合。行政争议协调化解工作实行“谁主管、谁负责”的原则，涉争议行政机关要落实专人参加，并对案件负责。与案件相关的各单位要积极配合，在化解争议过程中，人民调解员、律师（法律顾问）、行政机关主要负责人及工作人员、跟案法官、检察官按照规定及时参加，共同开展协调化解工作。

（三）加强培训指导。以“五心学院”为依托，定期开展行政争议协调化解工作培训，把群众工作方式方法、协调化解技能技巧、行政诉讼法律法规为核心课程，定期对行政争议协调化解工作参与人员进行培训。

（四）创新方式方法。在协调化解行政争议时，充分运用“十二调解法”，要找准争议焦点，消除隔阂，力促协调化解协议的达成。要积极搭建沟通平台，必要时可邀请专业人士或者其他个人参加协调化解，努力促使实现争议化解。对事关人民群众根本利益、事关社会稳定大局的重大疑难纠纷，要认真调查研究，必要时制定工作预案，积极介入，及时疏导调处，避免矛盾激化。

（五）规范工作程序。建立健全行政争议协调化解工作机制和网络体系，规范协调化解程序，在行政争议申请、受理、调查、

听证、实施、期限以及协议书的制作等方面明确具体规定，确保中心工作规范进行。定期通报和交流信息，积极开展信息共享、案情通报、案件移送。及时总结协调化解行政争议中的典型案例、经验和做法。各县区政府、人民法院、人民检察院要参照本《方案》，结合工作实际建立行政争议实质化解工作机制，切实把行政争议实质化解工作落到实处。

（六）积极宣传引导。要加大宣传工作力度，形成强大宣传声势和舆论氛围。采取群众喜闻乐见的方式，加强对行政争议协调化解工作内容、程序和实践的宣传，积极引导群众通过协调化解途径解决行政争议。

- 附件：1. 石嘴山市行政争议协调化解工作领导小组名单
2. 石嘴山市行政争议协调化解中心工作规则（试行）
3. 石嘴山市行政争议协调化解中心工作流程图
4. 行政争议协调化解申请书等文书格式

附件 2

石嘴山市行政争议协调化解中心工作规则

(试行)

为创新发展新时代“枫桥经验”，推进分层递进、繁简结合、衔接配套的一站式多元解纷机制建设，贯彻落实市人民政府、市中级人民法院、市人民检察院制定的《石嘴山市关于依法推进行政争议实质性化解工作方案（试行）》，实质化解行政争议，保护公民、法人和其他组织的合法权益，根据法律、法规、规章规定，结合本地实际，制定本规则。

第一条 当事人不服行政机关的行政行为，提起行政诉讼或者申请行政复议的，人民法院或者行政复议案件办案部门可征求当事人意见先行由行政争议协调化解中心（以下简称“协调化解中心”）进行协调化解。

人民法院或者行政复议案件办案部门正在办理的案件，经征求当事人意见，也可委派协调化解。

人民法院、行政复议案件办案部门对于需要可委派协调化解的案件，登记后将案件移交协调化解中心处理。

管辖行政争议的区（县）人民法院可直接委派协调化解中心化解行政争议。

第二条 协调化解应当遵循自愿、合法原则，不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益。

第三条 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先行协调化解方式解决：

（1）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；

（2）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；

（3）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；

（4）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；

（5）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；

（6）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；

（7）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；

（8）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；

（9）其他适宜通过协调化解方式处理的案件。

当事人同意先行协调化解的，填写《行政争议协调化解申请书》，法院立“（20XX）宁XX委调XX号”案号，向协调化解

中心发送《行政争议协调化解委派书》，并指定跟案法官，同时根据案件情况抄送市人民检察院。

第四条 协调化解中心收到案件后，指定行政争议协调化解主办人，并于登记之日起三日内向行政机关发出书面《行政争议协调化解通知书》，同时将情况告知司法行政机关。

第五条 行政争议协调化解人员由人民调解员、律师（法律顾问）、行政机关主要负责人及工作人员、跟案法官、检察官组成。

第六条 对协调化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：

（1）指导相关机构和人员充分了解行政争议形成的背景；

（2）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；

（3）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；

（4）引导当事人自动、及时履行调解协议。

第七条 涉争议行政机关在收到协调化解中心《行政争议协调化解通知书》后三日内组织内部会议，集体研究确定并向协调化解中心提交实质性化解方案、协调化解员名单及其联系方式。

实质性化解方案应详细载明争议的起因、前期化解过程及结果、下一步实质性化解措施等内容，并且应附前期化解卷宗等证据材料。

对有重大涉诉或信访隐患的行政争议，要及时撰写工作报

告，上报协调化解中心备案。

第八条 协调化解中心主办人应在十日内组织召开协调化解听证会，同时展开协调化解工作。

第九条 协调化解中心应提前三日通知争议双方和跟案法官、检察官协调化解的时间、地点和人员。协调化解人员可以是协调化解主办人，也可以是协调化解中心聘请的协调化解员。化解结果可能影响第三方利益的，协调化解中心应当通知该第三方参与化解。

第十条 协调化解中心主办人收到协调化解员名单后，立即将诉状或复议申请内容告知协调化解员，与协调化解员进行沟通，说明案情。

第十一条 协调化解中心认为有必要时，可以邀请相关人大代表、政协委员、社会团体、律师、社区工作者及心理医生等作为特邀协调化解组织、特邀协调化解员参与行政争议协调化解工作。

第十二条 当事人要求提供法律援助的，应当向相应司法行政机关法律援助中心提出申请。符合法律援助条件的，法律援助中心应指派律师协助当事人参与化解。不符合法律援助条件的，法律援助中心可推荐律师自愿协助当事人参与协调化解。

第十三条 行政争议协调化解主要采取当面协调化解的形式，经争议各方同意，也可以通过网络、电话等方式进行协调化解。

第十四条 行政争议协调化解应在协调化解中心进行，主要

采用“面对面”现场化解方式，必要时也可在其他方便的地点进行。

第十五条 当事人可以委托 1 至 2 名代理人参加协调化解。当事人本人不能参加协调化解的，应当明确至少 1 名代理人的委托权限为特别授权。

当事人一方人数超过 10 人的，可以委派 2 至 5 名代表人，代表人可以委派 1 至 2 人作为代理人参加协调化解。

第十六条 协调化解员应当充分听取争议各方的陈述意见，解释法律、法规和相关政策，解答当事人的疑问，厘清事实，辨明是非，围绕当事人的实际权益需求，耐心释法析理促使当事人自愿达成调解协议。

第十七条 当事人可自行提出协调化解方案，协调化解主办人也可以提出协调化解方案供当事人协商时参考。

第十八条 协调化解过程中，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。

第十九条 经协调化解达成协议的，争议各方应签订行政争议协调化解协议，由争议各方、化解人员签名或者盖章确认。

争议各方可以约定调解化解协议自各方签名或者盖章确认即生效，各方应按照约定履行。

当事人可在签订协调化解协议同时申请撤回起诉，法院经审查并裁定是否予以准许。准许撤诉的，可以在裁定书中载明双方

已妥善解决涉案行政争议。

第二十条 化解员应当将协调化解过程和结果进行记录，与其他相关材料一并存档。

第二十一条 争议各方认为有必要的，可以自协调化解协议生效之日起十日内依法向有管辖权的人民法院申请司法确认。

人民法院收到申请后，应当依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十条的规定进行审查，协调化解协议符合法律规定的，依法出具行政调解书。

第二十二条 行政争议协调化解应当自受理协调化解申请之日起 30 日内办结。检测、检验、检疫、技术鉴定、伤残评定等不计入协调化解期限。对于案情复杂、重大疑难或者其他情形确需延长的，经各方当事人同意，报请协调化解中心负责人批准可以适当延长一次，但延长期限不得超过 30 日。

协调化解中心负责人批准延长协调化解期限的，应当通知委派单位。

第二十三条 具有以下情形，协调化解程序终止：

（一）协调化解期限届满，协调化解员出具书面意见，认为已无成功协调化解可能的；

（二）当事人明确要求终止协调化解的；

（三）行政机关经通知后未按期指定人员进行沟通，或行政机关指定人员经两次通知均拒不参加协调化解的；

（四）协调化解协议或协调化解笔录生效前当事人反悔，且无继续协调化解可能的；

(五) 公民死亡或者法人、其他组织终止，无权利义务承受人的；

(六) 其他应当终止的情形。

第二十四条 行政争议未能协调化解或者根据本规则第二十三条之规定终止化解的，协调化解中心应当出具协调化解报告，写明案件基本情况、当事人的调解意见、未能成功化解的原因、证据交换和质证等情况，一并移交人民法院或者行政复议办案部门按法定程序继续办理。

第二十五条 因非诉讼方式解决行政争议耽误的期限，人民法院计算起诉期限时，应当依照《中华人民共和国行政诉讼法》第四十八条规定予以扣除，但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，妨碍诉讼活动的除外。

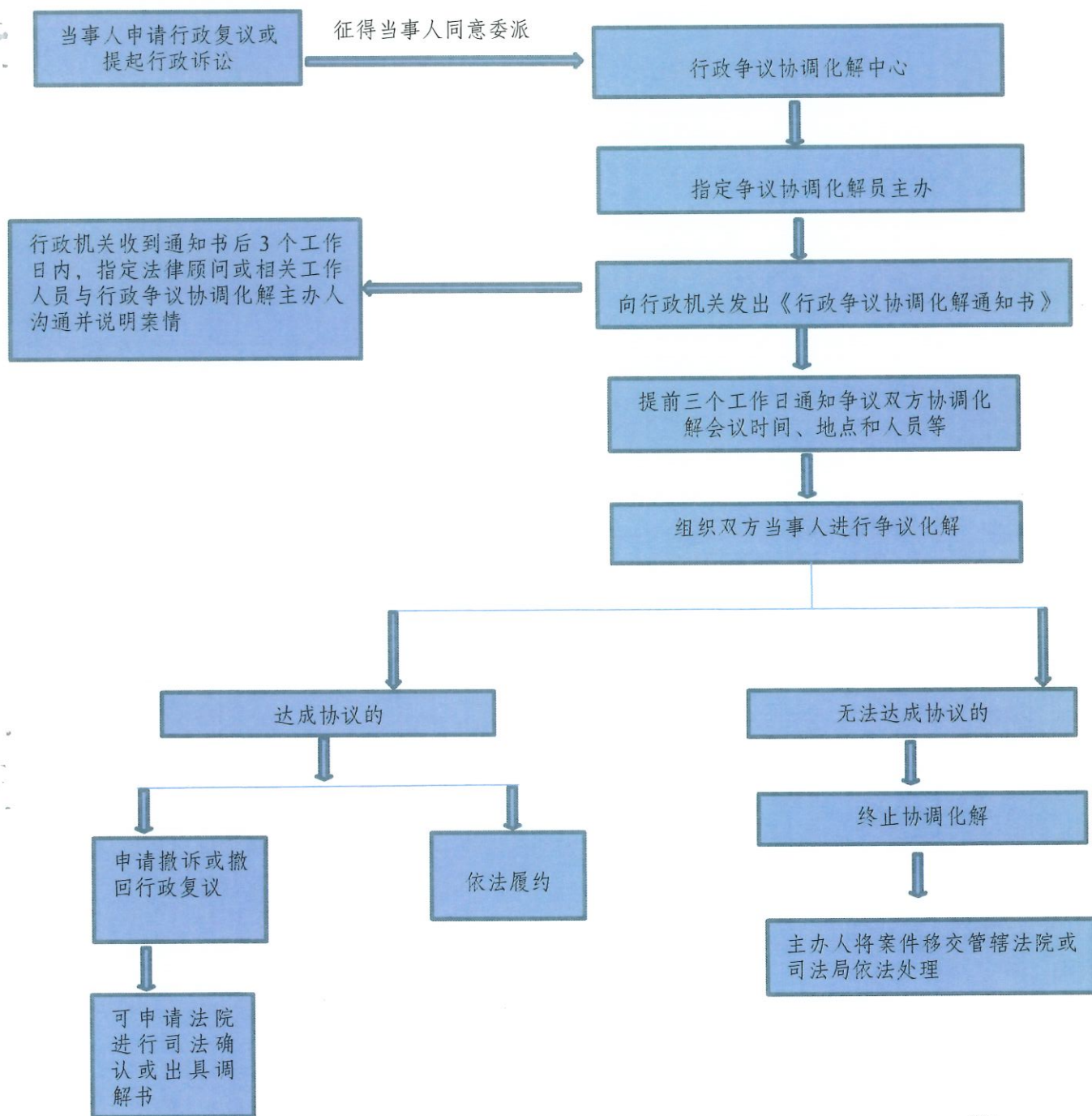
第二十六条 人民检察院可以结合履行监督职责指派检察官参与共同化解行政争议。

第二十七条 各市（县、区）司法行政机关应当每月向协调化解中心报送以下材料：当月协调化解的行政案件数量并附相关材料；开展行政争议实质性化解工作的信息和典型案例。

第二十八条 本规则自 2022 年 9 月 1 日起施行。未尽事宜，依照《中华人民共和国行政诉讼法》《中华人民共和国行政复议法》等法律规定办理。

附件 3

石嘴山市行政争议协调化解 工作流程图



附件 4

行政争议协调化解申请书（格式）

XXXXXX 法院：

根据《中华人民共和国行政诉讼法》第六十条的规定，本人（单位）与_____一案，符合有关行政争议化解条件，我方自愿申请采用化解方式解决行政诉讼。

申请人：

年 月 日

行政争议协调化解中心委托书（格式）

（20XX）XXXXX 字第 XX 号

石嘴山市行政争议协调化解中心：

本院于 年 月 日收到 _____ 与
_____ 一案，现已征得双方当事人同意，为方便当事人
参与化解，特委托你中心组织进行化解，期限为一个月。

委托单位：

年 月 日

行政争议协调化解通知书

(20XX)XXXXX 字第 XX 号

_____:

本中心于 年 月 日收到_____与_____一案的化解申请及相关材料,经审查决定予以化解登记。为妥善解决行政争议,根据《石嘴山市行政协调化解中心工作规则》的规定,请贵单位认真核实涉案行政争议情况,并自收到本通知书之日起3个工作日内,指定法律顾问或相关工作人员携带相关资料到本中心与行政诉讼化解主办人对接,全力做好行政争议化解。

联系人(主办人):

联系号码:

石嘴山市行政争议协调化解中心

年 月 日

授 权 委 托 书

委 托 人：

法 定 代 表 人：

住 址：

受 委 托 人 姓 名：

受 委 托 人 姓 名：

兹委托上列受托人在 与 行政争议协调化解一案中，作为委托人的代理人。

代理人 的代理权限为：特别授权

一般代理：代为起诉、调取证据、举证、质证、发表代理意见等。

特别授权：代为申请再审；承认、变更、放弃诉讼请求；进行调解、和解；签收法律文书等。

委托人：

年 月 日

石嘴山市人民政府办公室

2022年8月30日印发