LEGAL DAILY

两会特刊

05

法治日报

星期一
2022年3月7日

六版

★ 期待中国智慧继续助力全球治理

★ 推动商事调解健康发展需法律护航

★ 推进知识产权调解工作提升纠纷解决效率

七版

★ 推进“双减”政策纳入法治轨道

★ 主动化解居民牵肠挂肚的“心头事”

★ 加快社区居家养老产业发展

邮箱/ztsfgj@126.com
校对/宜爽
美编/高岳
见习编辑/刘洁
编辑/蔡长春

行政复议机构“刀刃向内”严格依法办案

去年制发复议意见书3911份推动源头规范治理

两会聚焦

□ 本报记者 张维

因宅基地被地方政府通知拆除，村民一路将省政府告到国务院，申请行政复议裁决，“想找一个地方说说理”的他没想到，最终真的“打官司”（复议）打赢了省政府；

全国首例因新冠肺炎疫情防控措施引发的是否涉及湖北籍歧视的行政争议，也是行政复议给出定性，同时考量合法性和合理性因素，确认无关地域歧视；

赢了行政复议却卡在了“履行难”的公司，在请求国务院监督行政复议决定落实到位之后，司法部行政复议与应诉局介入，一举解决了困扰该公司长达十年的难题；

……

党的十八大以来，曾经不是官民纠纷首选的行政复议，日益向前突出，群众越来越愿意选择复议渠道合理合法地解决利益诉求。《法治日报》记者从司法部行政复议与应诉局了解到，不少地方的行政复议、行政诉讼、信访数量呈现“一升一稳一降”的发展趋势，行政复议“公正高效、便民为民”的独特优势越来越多地显现出来。

全国政协委员、中华全国律师协会监事长吕红兵在接受记者采访时，对行政复议作为政府系统内部自我纠错的重要监督制度和解决“民告官”行政争议的救济制度，在推进全面依法治国、加快建设法治政府方面的作用，以及正在进行的行政复议体制改革等予以充分肯定。他建议，正在修订的行政复议法，依据行政复议是解决行政争议主渠道、主战场的定位，对行政复议程序机制进行再造。

办结复议案件25.4万件

据司法部行政复议与应诉局副局长徐运凯介绍，作为国务院行政复议机构，指导监督全国各级行政复议机构坚持“刀刃向内”严格依法办案，坚决纠正违法和不当行政行为，倒逼各级行政机关推进严格规范公正文明执法，不断提升依法行政水平，是司法部的一项重要工作。

以2021年为例。据统计，全国各级行政复议机关共办结各类行政复议案件25.4万件，其中作出撤销、变更、确认违法和责令履行法定职责的比例达13.3%。同时，针对办案中发现的违法共性问题，共制发行政复议意见书3911份，责令有关行政机关限期纠正，推动源头规范治理。

刘某就曾见识过行政复议书的厉害。他与电商平台的“较劲”最终换来了一份行政复议意见书的下发，并因此撬动了支付结算业务监管相关规定的修改。

刘某通过中国支付清算协会的支付举报系统，举报某公司涉嫌非法经营支付结算业务，未获处理，向中国人民银行申请复议被拒，继而向国务院申请了行政复议监督。

司法部在处理此案中发现：中国人民银行的部门规范性文件中，关于支付结算违法违规行为举报查处职责的规定，存在与中国支付清算协会分工不明确的问题，支付结算平台存在监管真空。由此有了上述那份行政复议意见书。

中国人民银行在收到行政复议意见书后，着手完善相关规定，进一步明确其与中国支付清算协会处理举报事项的职责分工，避免支付结算平台存在监管真空，确保支付结算业务依法规范发展，维护金融秩序稳定，防范支付领域金融风险，守住系统性金融底线。

23个省份完成职责集中

在严格依法办理行政复议案件，提升依法行政水平的同时，各级行政复议机构还坚持复议为民，发挥实质性化解行政争议的重要功能。

2021年，司法部在全系统部署开展了“复议为民促和谐”专项行动。地方各级行政复议机构认真践行“复议为民”宗旨，按照“应收尽收、应调尽调、应纠尽纠、应赔尽赔”要求，重点排查化解“涉及重点行政管理领域、涉及群众重大切身利益、社会影响大或者舆论关注度高”等十类争议，不仅从法律层面判断是非曲直，更从争议背后找准利益症结，力争从根子上化解行政争议。

据徐运凯介绍，专项行动共排查出“老大难”行政争议6.64万件，实质性化解5.39万件，有效维护了群众合法权益和社会安全稳定。

为进一步畅通行政复议渠道、优化行政复议体制、整合行政复议资源，提升行政复议监督依法行政、维护群众合法权益、化解行政争议的能力，中央全面依法治国委员会审议通过并正式印发了《行政复议体制改革方案》。为确保中央重大决策部署落实落地，司法部通过召开推进会、建立台账、定期通报、调研督察等方式，有力推动各地落实改革任务。

徐运凯透露，目前，30个省（区、市）和新疆生产建设兵团均已出台本地落实改革任务的具体方案，已有23个省（区、市）完成省市县三级行政复议职责全集中，其余地方也正在抓紧推进改革，确保年内构建起公正权威、统一高效的行政复议体制，夯实打造行政复议“主渠道”的体制基础。

浙江省杭州市的行政复议体制改革就走在前列。为解决群众“不知要告谁、不懂向谁告”的问题，2019年6月，杭州市县两级14家行政复议局同步实行“一个口子”集中承办复议案件，同步建立集中受理等二十多项案审机制，形成3.5万字的《办案指引》，从6个方面对案件的受理、审理、告知、送达等进行明确规范。2021年起推行“繁简分流、当场即办”工作机制，将全年3000余件简易案件办案时限从2个月压缩至1个月，平均办案时限仅10.3天，50余件案件实现当场办结，极大提升了群众获得感和满意度。

建议修法关注四大原则

好的争议解决方式，应该让它在未来更好地发挥作用。除了推进行政复议体制改革外，我国还正在完善行政复议制度，抓紧修改行政复议法。

徐运凯说，司法部已起草了行政复议法修订草案，经司法部部务会审议通过后已报送国务院，后续还将按程序提交全国人大常委会审议。

据透露，目前草案在改革行政复议体制、畅通行政复议渠道、完善行政复议审理规则、优化行政复议决定体系、强化行政复议监督力度等方面做了积极探索。

吕红兵对新的行政复议法出台表示期待。他建议，在修法过程中，关注“公正”“高效”“多元”“便民”四大原则，并将其熔铸于整个行政复议程序的全过程，使之成为行政复议工作的基本原则和价值追求。

吕红兵就这四大原则提出了一些具体建议：

在公正方面，建议建立复议委员会制度。复议委员会由政府复议机关人员担任常任委员，邀请专家学者、知名律师等其他专业人士担任非常任委员，且非常任委员占多数为宜，以使得复议委员会在发挥专业性的同时，最大程度上确保其独立性。在审理机制上，吸收诉讼程序中的开庭审理模式，将当前行政复议单方面审理为主的方式改造为依照当事人的请求灵活选择书面审理或口头审理，特别是扩大复议听证的适用范围，增强对抗性，直接引入言词证据，避免单纯的书面复议“独木桥”。在监督机制上，建立行政复议监督机制，通过决定书网上公开、指导案例发布等制度，提升行政复议的透明度，保障社会公众的知情权和监督权。

在高效方面，可明确“繁简分流”机制，通过“简单案件简易审、普通案件标准审、复杂案件精细审”的模式，优化资源配置，提高审理效率；并可建立“复非分流”机制，加强复议与非复议解决方式分流，前移解纷端口，积极引导当事人通过调解、和解等方式解决纠纷。

在多元方面，将行政调解、行政和解作为法定的行政争议解决方式加以强化，辅以协调和听证调查等手段，构建更加灵活、多样、便捷、高效的多元化解决方式。

在便民方面，可以参照“一网通办”“行政综合服务大厅”等形式，探索行政复议的统一受理、集中管辖模式，让群众在“家门口”或“最多跑一次”即能申请行政复议。又如，探索行政复议的网络申请、网络听证、网络审议等举措，降低群众的维权成本。

本报北京3月6日讯

两会瞬间

3月5日，十三届全国人大五次会议开幕前，全国人大代表、山东省潍坊市公安局刑警支队六大队大队长王新杰（左二）和其他代表步入会场。图为王新杰和代表们边走边讨论各自准备提交的议案和建议。

本报记者 王建军 摄

保护知识产权就是保护创新

两会观察

□ 凌锋

知识产权成为不少代表委员热议的话题。有的代表呼吁加强自主品牌的知识产权保护，有的代表提出要完善知识产权融资体系，有的委员建议加大对侵犯商业秘密的企业和劳动者的处罚力度，有的委员认为应加强地理标志产业发展……这些越来越具体、越来越精细的角度，说明知识产权保护已成为全社会的普遍共识，人们关注的早已不是该不该保护的问题，而是应该如何与时俱进地进行更好保护的问题。

创新是引领发展的第一动力，崇尚创新的民族才是最有希望的民族。保护知识产权就是保护创新，知识产权保护工作关系国家治理体系和治理能力现代化、关系高质量发展、关系人民生活幸福、关系国家对外开放大局、关系国家安全。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩、运筹帷幄，把知识产权保护工作摆在更加突出的位置，对知识产权战略实施作出重大决策部署，采取一系列改革措施：组建了国家市场监管总局，重新组建了国家知识产权局，在北京、上海、广州成立知识产权法院，最高人民法院挂牌成立知识产权法庭……我国知识产权事业不断发展，知识产权保护工作取得了历史性成就，正努力从知识产权引进大国向知识产权创造大国转变。

法治是保护知识产权的重要力量。近些年来，我国保护知识产权法律制度不断健全完善。新制定的民法典确立了知识产权保护的重大法律原则，专利法、商标法、著作权法顺利完成新一轮修改，建立了国际上最高标准的侵权惩罚性赔偿制度，为严格知识产权保护提供了有力的法律保障。我国保护知识产权的努力和成效得到了各方面的高度认可：2021年，国家知识产权局发布的有关数据显示，我国国内知识产权保护社会满意度提高到80分以上；我国在世界知识产权组织发布的《全球创新指数报告》中的排名提升到第14位，位居中等收入经济体之首。

如同创新无止境一样，知识产权保护同样需要应对新挑战、解决新问题。比如，随着新技术新业态蓬勃发展，在一些领域知识产权保护法治化仍然跟不上；知识产权侵权违法行为呈现新型化、复杂化、高技术化等特点，使一些领域仍存在侵权易发多发和侵权易、维权难的现象；还有的社会主体利用制度漏洞，滥用知识产权保护等。同时，知识产权保护是一个系统工程，覆盖领域广、涉及方面多，需要综合运用法律、行政、经济、技术、社会治理等多种手段，这就需要加强协同配合，构建大保护工作格局。在全国两会上，来自各行各业的代表委员，结合各自工作实际，一起交流经验，共同研究问题，为知识产权保护出谋划策，正是进一步推动知识产权保护工作的绝佳契机。

从知识产权大国到知识产权强国，不可能一蹴而就，需要在法治的轨道上一步一个脚印地扎实推进。在这方面，代表委员大有可为，也必将大有作为。相信通过广大代表委员的努力，一定能够集思广益，推动知识产权保护制度的健全与完善，向世界展示中国对知识产权保护的力度和决心，为激发全社会创新活力、构建新发展格局、促进中国经济社会高质量发展提供更加有力的法治保障。

办公办案无纸化 公平正义全程电子留痕

访贵州省高级人民法院院长韩德洋代表

贵州省高级人民法院院长韩德洋代表。 杜朋城 摄

两会访谈

□ 本报记者 王家梁 王鹤霖

敲敲键盘，点击鼠标，公文就处理完了，再也不用一个楼层一个办公室送纸质的文件了。这是贵州省赤水市人民法院综合办公室文秘汤健梅使用办公自动化系统处理公文后的最深感受。

作为贵州首批试点无纸化工作的基层法院，赤水市法院干警基本都能熟练掌握办公自动化应用系统，工作起来便捷高效。

2021年，贵州高院将无纸化工作列入全年工作计划，写入全省法院工作要点，并作为去年信息化三大战略任务重点落实，目前全省99家法院均实现了无纸化办公办案，实现率为100%。通过无纸化办公办案，全程留痕为公正司法提供了根本的技术保障。

全国人大代表、贵州省高级人民法院院长韩德洋近日在接受《法治日报》记者采访时说，过去一年，全省法院坚持向信息化要质量、要效益、要管理、要监督，把信息化建设发展成效落在推动法院工作实现高质量发展上。

打造架构版本标准统一系统

依托贵州作为国家大数据综合试验区的发展优势，贵州高院按照“系统建设自上而下、应用推进自下而上”的发展理念，打造了架构统一、版本统一、标准统一的审判流程管理系统，筑牢了无纸化发展基础。

韩德洋说，贵州高院专门成立无纸化工作领导小组，制定统一的无纸化运行流程，建立责任落实机制、协作配合机制、调研指导机制、考核评估机制、监管问效机制、培训演练机制六大机制保障无纸化工作推进，确保无纸化工作有人监督、有章可循、有据可查。

作为无纸化工作协调推进领导小组组长，韩德洋要求全省法院要按照“实用、好用、管用、想用”的信息化建设标准，扎实把无纸化工作落深落实落细落到位。

按照贵州高院部署，一批条件成熟的法院开始试点，为全省法院推广无纸化提供工作模板。

遵义市余庆县人民法院是首批试点法院。无纸化工作推开后，法官的工作模式正在悄然发生变化，办公桌上不再出现堆积如山的卷宗，承办法官不再逐本逐页查找纸质卷宗，实现减负增效。

韩德洋认为，无纸化办公办案对于法官的便利是一方面的，更多的是让当事人不跑腿，减少纸质卷宗材料的流转，提高办案效率，而且，实行网上阅卷，让当事人足不出户即可了解案件详情。

流程重塑确保无纸化办公办案

试点取得成效后，贵州高院在余庆法院召开了无纸化工作推进会暨现场观摩会，几家试点法院介绍了工作成效。此后，智慧法庭建设加快了步伐。

韩德洋认为，无纸化工作要全面铺开，关键要从源头确保办公办案信息电子化。

为了让干警愿意用、用起来方便，贵州法院及时分析软件应用需求、收集系统问题、修改完善并跟踪效果，进一步提高平台的安全性、实用性和好用性。新技术的应用总会有“试错”的过程，针对实际应用的困难，立案信息自动回填、卷宗自动编目归目、法信智推2.0、文书智能纠错等智能化辅助功能不断迭代。同时，针对使用中发现的系统问题，贵州高院组建的技术团队还会随时进行优化。去年下半年，贵州全省法院电子卷宗回填使用率达83.79%，智能文书生成使用率达72.68%。

“盖章生效”是推进无纸化工作的一只拦路虎，电子签章、电子签名技术成为了推进无纸化工作的关键。贵州高院出台专门规定，要求程序性文书和裁定书、调解书、判决书、庭审笔录、合议笔录等定稿后必须加盖电子印章生效才能进入下一流程；推进刑事一审案件电子流转、电子换押、电子交付执行等业务；推行减、假、暂案件全流程网上办理。2021年下半年，贵州全省法院一审公诉案件电子流转比例为99.48%，电子换押使用率为94.48%。

“我们以无纸化工作为支撑，围绕‘一站式服务、一次性化解、一体化解决’目标要求，切实把信息化建设发展成效落在为人民群众提供更高水平公平正义上。”韩德洋介绍说。

贵州高院还充分运用贵州移动微法院、电子诉讼服务平台、网上缴退费等网上诉讼服务系统为诉讼参与人提供方便快捷的服务，并探索与贵州邮政进行合作，依托邮政服务网络成立法院立案邮政便民服务中心1683个，解决偏远乡村不具备网络操作能力的群众参与电子诉讼问题，全省法院网上立案率达32.28%。

审判活动网上流转电子留痕

“贵州法院无纸化工作最初就紧跟前沿，注重创新驱动，把信息化发展最新技术运用到立案、审判、执行工作中，以新技术助力法院工作有新发展、服务群众有新成效。”韩德洋说。

贵州高院在推进无纸化工作过程中特别强调流程治理，要求所有审判活动均要网上流转、电子留痕。通过无纸化工作的推进，让全程监督管控成为可能，为长期未结案问题找到了新的突破口。同时，针对减刑、假释、暂予监外执行等案件全部实行网上流转，为案件实行责任倒查提供了技术保障。

在探索无纸化办案时，贵州法院突出全业务网上流转，通过网上立案、网上开庭、电子缴费等功能，让数据跑路代替群众跑腿，进一步减少群众诉累并降低诉讼成本，实现低碳诉讼服务。同时，通过无纸化办公办案，减少了法院纸质材料的打印，实现低碳办公办案。

“无纸化”就像一味精准药剂，更好地“医治”过去法院存在的顽疾。

韩德洋表示，贵州高院将继续深入贯彻习近平法治思想，全面落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，推动无纸化工作在贵州向纵深发展。

全国政协委员史小红：

依法释放破产制度价值

□ 本报记者 赵红旗

“企业破产制度是重要的市场主体法治化退出机制，对建立现代化经济体系、推进供给侧结构性改革、优化营商环境具有重要积极作用。”3月4日，全国政协委员、河南省高级人民法院副院长史小红在接受《法治日报》记者采访时说，近年来，党中央、国务院及最高人民法院为完善破产制度、保障破产制度运行出台了一系列政策文件，破产制度得到了更加广泛的运用，也取得了可喜成就，应依法释放破产制度价值，为促进经济高质量发展作出积极贡献。

史小红以2021年河南法院破产审判工作情况举例，河南法院全年共审结各类破产案件1607件，同比增长14.1%。其中，破产清算、重整、和解案件579件，使1080亿元债务得到清理，385家企业通过破产清算有序退出市场，71家亿元以上规模企业重整成功。

“‘府院联动’是不断深化破产制度的有效机制。”史小红介绍说，河南高院与省税务局、省直和驻豫金融监管部门就破产税务处理、金融支持和信用修复等联合发文，解决实践难题；南阳市建立由市委副书记和常务副市长牵头的破产联席会议机制，并实现破产审判系统和政务系统的信息互通，破产“大联动格局”初步形成。

史小红认为，企业破产涉及面广、复合性高、外部性强，其良好运行离不开全社会的理解和支持，但目前社会各界对破产制度的认识总体上比较欠缺，制约了制度价值的充分发挥。

史小红建议，应当加大对破产法的宣传，引导全社会树立正确的破产理念。要正确认识“破”与“立”的关系，破产使债权人从多年纠纷中解脱出来，使“僵尸企业”占用的资源得以重新利用，实现“破旧立新”。要正确认识个别清偿与公平清偿的关系，“僧多粥少”情况下，通过破产统一清偿债权，比债权人单独行权更高效、更公平。要正确认识保护债权人与拯救债务人的关系，既要发挥破产的拯救功能，又要始终保障债权人合法权益，防止以牺牲债权人利益为代价拯救债务人。要正确认识“府院联动”与独立审判的关系，准确定位政府和法院在破产案件中的角色，不缺位、不越位，形成行政权和司法权的良性互动。