

聚力打造行政复议体制改革“杭州样本” 改革以来复议调解成功率突破50%复议后再诉率下降至8.16%

行政复议体制改革进行时

□ 本报记者 王春
□ 本报通讯员 吴牧 夏雨欣

案子就像“聚力器”——为了把案子办好，老同志做好传帮带，新同志甘当小学生，新老复议人共同提升办案能力；

案子就像“兴奋剂”——有同志请了病假在家休息，却会因为想到一个紧要案子的办案思路，从床上爬起来赶回单位继续工作；

案子就像“压力器”——为不耽误办案期限，有同志腰间盘突出无法久坐，坚持躺在硬板床上看屏幕、办案子……

这是浙江省杭州市行政复议工作人员的“群像图”，也是杭州行政复议体制改革取得成绩的最大秘诀。

杭州市司法局党委书记、局长徐前近日向《法治日报》记者介绍说，自2019年杭州市启动行政复议体制改革以来，全市两级行政复议机构围绕中心积极履职，复议办案质效持续提升，复议制度机制不断创新，队伍专业化建设迈出新步伐。如今，越来越多的群众相信法律，选择复议，全市复议收案量从改革前的3400件增长到2021年的6145件，复议、诉讼收案比从1.8:1提升到3:1。

创新机制推进依法监督

“我申请的行政复议处理得太快了，免去了不少奔波和等待。”
“这是我第一次申请行政复议，没想到当场就可以拿到结果。”

这是杭州市司法局创新出台行政复议《简案快办工作办法(试行)》(以下简称《办法》)后群众感受到的加速度。

核心阅读

浙江省杭州市启动行政复议体制改革以来，全市两级行政复议机构围绕中心积极履职，复议办案质效持续提升，复议制度机制不断创新，队伍专业化建设迈出新步伐。如今，越来越多的群众相信法律，选择复议，全市复议收案量从改革前的3400件增长到2021年的6145件，复议、诉讼收案比从1.8:1提升到3:1。



去年《办法》出台后，复议工作人员会对收到的行政复议申请按繁简程度进行甄别分类，将诸如公安交警简易程序案件及政府信息公开、不履行法定职责等事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的案件划定为简案案件，由“简案快办”团队专人专办，简化复议审理全过程及复议文书内容，合理压缩办案期限至30日内。

据了解，杭州市司法局自2021年推行“繁简分流、当场即办”工作机制后，全年3000余件简案案件办案时限从2个月压缩至1个月，平均办案时限仅103天，50余件案件实现当场办结。

办案质量是行政复议的“生命线”。杭州市司法局副局长任丹妮告诉记者，为推进法治建设有序进行，全市加强行政复议规范化建设，每年开展复议案卷评查，对存在的问题进行通报并要求整改，确保“程序统一、同案同判”。同时，为依规办案、高效办案，自2019年6月起，杭州市县两级同步实行“一个口子”集中承办复议案件，同步建立集中受理等20多项案审机制，形成35万字的《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。

值得一提的是，针对相关违法失职行为，杭州市牵头开展全市“两高一低”专项整治和行政复议“以案治本”专项行动，加强复议类案件研究总结，以案治本，倒逼依法行政。

“智慧复议”畅通复议渠道

在疫情期间，杭州市交通警察支队某大队对一位市民采取了扣留机动车的行政强制措施，该市民对此有异议，于是向杭州市政府提出行政复议。

承办该案的复议工作人员查阅复议案卷并电话听取双方当事人意见后发现，该案的事实和法律适用并不复杂，且存在一定的调解可能性。但是受疫情影响，双方当事人不便到复议受理中心进行调解。于是，在征得双方当事人同意后，复议工作人员通过视频听证平台组织了一次远程视频调解，经过充分的释法说理，申请人同意撤回行政复议申请，行政争议得以圆满解决。

该案的成功调解是杭州市司法局充分运用“智慧复议”平台化解行政争议的一个缩影。

自2019年11月，杭州市司法局创新开发的“智慧复议”平台正式上线运行后，申请人可以通过手机、电脑申请行政复议，复议调查、听证、调解，送达均可在该平台进行。特别是在疫情防控期间，“智慧复议”的存在尤为重要，不仅为复议工作人员办案提供了强大的技术支撑，让行政复议工作线上“不打烊”，更给当事人提供了复议权利和人身健康安全的双重保障。

“智慧复议”平台上线以来，27%的申请人选择通过线上渠道申请行政复议。此外，杭州市司法局抓住数字化改革契机，建设行政复议数字受理中心和数字驾驶舱，实现“数智办案”，让群众“最多跑一次”，甚至一次都不用跑。

诉源治理有效化解矛盾

“贵单位钟鼎文同志，多次深入社区基层一线现场

调解矛盾，为人民群众实实在在地解决了难题……”这是2021年9月杭州市司法局收到的一封来自某小区业委会的感谢信。

信中的“钟鼎文同志”就是杭州市司法局行政复议协调处处长。钟鼎文回忆说，这个小区的矛盾纠纷错综复杂，不少业主认为原业委会管理存在问题，萌生了改选业委会的想法。但由于小区地处某管委管辖，没有镇街业委会改选进行监督指导，导致改选进程缓慢，困难重重。因此，小区业主向杭州市政府提起行政复议，要求管委会履行监督协助业委会改选的职责。

为了实质性化解行政争议，杭州市行政复议工作人员主动组织管委会、住建局、社区、小区业主代表们多次开展调解，从法理、情理的角度出发分别做工作，最终达成一致意见，业主代表们当场申请撤回行政复议申请，圆满化解了矛盾。



图为杭州市司法局在全国首创的“行政复议开放日”活动现场。

杭州市司法局供图

推进法治政府建设是做好今年政府工作的关键

慧眼观察

□ 姜明安

李克强总理在今年的《政府工作报告》中将法治政府建设放在极为重要的位置，强调面对新的形势和任务，各级政府要“坚持依法行政，深化政务公开，加强法治政府建设”。

法治政府建设之所以在2022年政府工作中具有特殊重要的地位，原因有三：其一，是应对2022年政府工作诸多困难和挑战的需要。李克强总理在今年两会会见中外记者时指出，2022年，我们所面临的形势依然复杂严峻，困难和挑战依然众多，国际形势复杂多变，国内矛盾和困难叠加，新冠疫情及其给经济带来的严重冲击构成最大的挑战。政府怎么应对这些困难和挑战，历史经验告诉我们，只能靠法治，而不能靠人治。其二，是有效解决好政府治理信息化与法治化深度融合的需要。近年来，互联网、区块链、大数据、人工智能(如人脸识别、健康码、行程码)等越来越广泛和深入地应用于政府治理，这些信息化手段如果脱离法治化，就可能不仅难以成为政府有效治理的手段，还可能成为侵犯公民权利和自由的工具。因此，必须通过法治政府建

设解决好数字政府建设运作的诸多问题。其三，是贯彻落实中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》(以下简称《纲要》)的需要。《纲要》明确指出，“法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑”。今年是全面实施《纲要》的第一年。《纲要》确定的法治政府建设实施的五年总体目标与具体任务和要求能否真正实现，今年是关键的一年。

2022年，各级政府进一步推进法治政府建设需要做的事情很多，其中，最重要和最需要下大力开展的工作有下述5项：

其一，健全依法行政制度体系，加快推进政府治理规范化程序化法治化。对此，《纲要》提出了三项具体任务和要求：一是加强重点领域(如新冠疫情防控、数字经济、互联网金融、人工智能等)立法，健全国家治理急需的法律制度，《纲要》还特别提出要“加强规范共同行政行为的立法”和“完善行政程序法律制度”；二是完善立法工作机制，增强政府立法与人大立法的协同性，要完善立法论证制度、立法听证和民间调查机制，推进区域(如京津冀、粤港澳等)协同立法等；三是加强行政规范性文件制定和监督管理，行政规范性文件俗称“红头文件”，与行政相对人合法权益密切相关，其数量大大超过行

政法法规和规章，而行政规范性文件长期以来没有法律法规加以专门规范，此为法治政府建设的一个短板，亟须改进。

其二，切实保障人权，加强对人民群众合法权益的保护。法治政府必然是充分和有效保障人权的政府。李克强总理在今年两会会见中外记者时指出，保障人民群众合法权益是人民政府必须扛在肩上的责任。保障人权和保护人民群众合法权益应该体现在政府工作的各个方面。特别是在行政执法方面，既要杜绝暴力执法、野蛮执法，也要防止不作为，在行政相对人人身权、财产权受到侵犯时不履行法定保护职责。

其三，健全和完善突发事件应对体系。对此，《纲要》提出了3项措施：一是完善突发事件应对制度，加强突发事件监测预警、信息报告、应急响应、恢复重建、调查评估等机制建设；健全突发事件应对征收、征用、救助、补偿制度；特别是在应急处置收集和运用个人信息方面，强调要切实保护个人信息；二是提高突发事件依法处置能力；三是引导、规范基层组织和社会力量对突发事件的参与，根据法治原则，对突发事件同样要坚持运用法治思维和法治方式，做到越是事情重要，越是事情紧急，越要坚持依法行政，各级政府应当严格依法实施应急处置。

其四，健全社会矛盾纠纷预防调处化解体系。这

一体系主要包括行政调解、行政裁决、行政复议、行政应诉4个环节，今年将重点在行政应诉环节有所突破。行政复议应具有快捷、高效、经济和方便当事人等多种优势，但是，由于现行行政复议法规定的复议体制和程序存在弊端，其一直未能发挥应有的优势和成为“化解行政争议主渠道”。今年全国人大常委会已将行政复议法的修改列入年度立法计划。行政复议法修正案今年如能顺利通过，我国将形成公正权威、统一高效的行政复议体制，从而完成《纲要》确定的法治政府建设的一项重要任务。

其五，加强廉政建设，促进各级政府及其工作人员勤政为民。法治政府不仅是依法行政、依法办事的政府，而且必须是廉洁政府和以人民为中心、全心全意为人民服务的政府。但是目前我国各级政府和政府工作人员中还存在着不同程度的腐败、滥权和懒政现象，这构成对法治政府目标任务实现的严重威胁。所以廉政建设和反腐败斗争仍应列为今年法治政府建设的重点工作。为此，李克强总理在今年的《政府工作报告》中要求，各级政府及其工作人员要锲而不舍地落实中央八项规定精神，驰而不息地纠正“四风”，特别是形式主义、官僚主义，坚决反对敷衍应付、推诿扯皮，坚决到治理用权任性，切实做到“察实情、办实事、求实效，及时回应民生关切”。(作者系北京大学法学院教授)

山东涉企行政案涉案部门负责人出庭应诉率达100%

本报讯 记者姜东良 梁平妮 通讯员张凡 记者近日从山东省司法厅获悉，全省司法行政系统积极推动涉企行政案件负责人出庭应诉工作落实，通过回应企业诉求，切实让企业感受到行政机关执法的“温情”。2021年，该省涉企行政案件共开庭审理2358件，涉案部门负责人出庭应诉率100%。

据了解，山东省司法厅联合有关单位建立健全涉企行政案件涉案部门负责人出庭应诉工作机制，以通报促落实，将行政案件办理、涉案部门负责人出庭应诉情况等纳入通报范围，督促有关部门自觉履行出庭应诉职责。

重庆开展长江保护多部门全勤联动执法

本报讯 记者战海峰 在长江保护法实施一周年之际，重庆市司法局会同市农业农村委、市环保局等10余家执法部门，近日组织开展了“十年禁渔”及长江保护多部门全勤联动执法——长江巡航执法。

此次行动针对主城区及周边重要水域进行水上巡航，重点巡查江面是否存在捕捞行为、残留网具、渔船违规运输、“三无”船舶停泊或航行；是否存在岸边垂钓、河道及两岸排污、违规设立广告牌等。

《中国地方法治发展报告》蓝皮书发布

地方法治建设积极探索稳步前行

□ 本报记者 万静

近日，中国社会科学院法学研究所、社会科学文献出版社联合在京发布了《法治蓝皮书·中国地方法治发展报告(2021)》(以下简称《报告》)。

地方法治蓝皮书已连续发布7年，持续聚焦中国各地方法治的改革与创新，探索与实践，在全面依法治国背景下推广各地法治改革经验，展现地方法治新样本，凸显地方性而兼具全国性，凸显时代性而兼具前瞻性。

《报告》指出，面对空前复杂的国内外形势，2021年我国地方法治建设稳步前行积极探索，法治理念进一步深入人心，地方立法法进一步回应现实需求，法治政府建设亮点纷呈，社会治理成效突出，在法治实施、法治监督、法律规范、法治保障等方面取得全面成效。

法治实施体系更高效公正

法律的生命在于实施。根据《报告》披露，2021年我国地方法治实施体系更加公平公正，高效便捷，具体体现在以下几方面：

行政决策制度机制更加健全。2021年3月1日，《安徽省重大行政决策程序规定》正式施行，进一步完善了重大行政决策的公众参与机制，细化公开征求意见的渠道，明确听证参加人遴选的方式；引入公平竞争审查机制和决策容错机制等。这一系列整体全流程的机制设计，使当地政府的行政决策更加科学高效。

政务服务更加精简高效。政务服务是联结政府与群众，打造人民满意的服务型政府的关键所在。2021年，我国多地上线政策兑现综合服务平台，以实现政策对精准推送、精细管理和精心服务。如广西南宁市要求各部门收集分类政府补贴、奖励、税收优惠等

各项惠民利民政策，梳理出兑现流程，以“减环节、减时间、减材料、减跑腿”为目的，提出需要的数据共享清单，开展兑现流程优化与再造。

行政执法改革纵深推进。行政执法作为法治实施体系的重中之重，其改革完善一直在推进中。浙江省开展“大综合一体化”行政执法改革试点，出台《浙江省综合行政执法事项统一目录》，将20个方面300个行政处罚事项纳入综合行政执法。同时，开展综合行政执法规范化建设，推广“教科书式”执法，“综合查一次”等创新实践，要求各地各部门实现“一张清单管理”，建立执法事项总目录，构建全覆盖政府监管体系和全闭环执法体系，一支队伍管执法；实施“一体化联动”，以健全行政执法统筹协调指挥机制。

跨区域实施协作常态化。随着经济社会诸要素的快速流动，传统的域管辖、条块分割机制已不能适应现代社会需求。对此，各地政务服务跨区域通办、执法监管跨区域协作探索实践日渐频繁。2020年10月，广东政务服务网正式上线泛珠三角区域“跨省通办”专栏，企业、群众既可在网全流程网上办理相关事项，还可在韶关、梅州等9地市政务服务大厅“跨省通办”专窗或政务服务一体机，一站式办理广东、广西、海南、湖南、江西、湖北、福建等地的470余项政务服务事项。

法治监督体系更严密细致

地方法治建设必须完善权力运行的监督和制约

机制，规范立法、决策、执法、司法等权力行使。2021年，我国各地法治监督体系建设取得了显著进步。

《报告》显示，各案审查监督制度显著健全。2020年以来，各地关于规范性文件备案的立法立法迎来高潮，河北、云南、福建、江苏、天津、辽宁、湖北、青海、上海、山西、海南等省(市)级人大常委会，或出台了新的规范性文件备案审查地方性法规，或对已有地方性法规完成了修订工作。

同时，地方规范性文件清理呈现出常态化特点。2020年下半年以来，不少地方对其行政规范性文件进行了新一轮的全面清理。如青海省将2018年7月1日至2020年6月30日公布的规范性文件列入清理范围，共清理行政规范性文件3892件，经过4轮清理，全省行政规范性文件数量由最初的13681件精减至2491件。

此外，执法监督更加系统有力有效。法治监督是法治监督的主体内容，通过执法检查可倒逼行政执法严格规范、公正文明，克服执法不作为、乱作为，选择性执法和逐利执法。浙江省市县三级地方政府全面形成“行政复议局+行政复议咨询委员会”办案模式。2020年度案件调撤率达40.7%，纠错效果显现。特别是义乌市行政复议局，围绕便民、规范两大关键议题，就基础保障、工作流程、制度建设、指导监督、听证调解、文书档案6方面加强行政复议规范化建设，开发行政复议云平台推进智慧复议，实现大部分行政争议化解在基层，化解在行政机关内部，化解在行政程序中，极

大增强了人民群众法治监督的获得感。

法治供给的质与量双双提升

2021年我国地方立法工作格局进一步完善，法治供给的质量与效率双双提升。各地探讨立为民之法、精细之法、管用之法成效显著。

《报告》归纳出三方面成效：小切口立法广泛应用。近年来，一些地方不再单纯追求立法目标，立法体制的完整性，而针对实际问题有针对性地实施“小切口”立法，“不抵触、有特色、可操作”成为地方立法的新追求。比如2020年修改后的《潍坊市燃放烟花爆竹管理条例》只有短短十几条，切口虽小但挖掘深，聚焦住宅区管理混乱、电动自行车充电存在安全隐患等问题，制定修改成本低而实施效果显著。

重点领域立法密集出台。2020年以来，《天津市突发公共卫生事件应急管理办法》《北京市突发公共卫生事件应急条例》《上海市公共卫生应急管理条例》等地方性法规密集出台。其中，上海市充分总结新冠疫情应对中联防联控、群防群控的经验做法，将区域治理、部门治理、社区治理、单位治理和行业治理相结合，构建多方参与、协调配合的公共卫生治理架构体系与大应急管理体系。

跨区域协同立法稳步推进。2020年9月，浙江省、江苏省和上海市人大常委会采取“法律询问答复”形式，在取得全国人大常委会同意后，开展地方立法协

同，分别通过《关于促进和保障长三角生态绿色一体化发展示范区建设若干问题的决定》，开展实质性区域协同立法，共同授权示范区执委会行使投资项目审批、核准和备案的权力，共同行使控制性详细规划的审批权。

科技和信息化保障更有利

通过科技与法治的更好结合，推进信息化与现代化技术的引人与深度应用，是法治创新发展的重要支撑。

《报告》显示，湖南省加快建设“数字政府”，在《湖南省政务信息资源共享管理办法》基础上，进一步打破信息壁垒，48个省级自建系统与“互联网+政务服务”一体化平台完成对接。

无人机等先进设备助力执法。各地执法监督智慧监管平台迈向完善，非现场的远程执法、信息化执法日渐普及，有利于统筹推进依法执法、科学执法和精准执法。如贵州开发上线政法机关跨部门大数据办案平台，通过省级数据交换平台，实现了全省政法机关刑事案件办理跨网协同，在不改变各部门、机关办案系统功能的前提下，通过统一数据标准和接口方式，实现业务协调及信息共享和部门间数据交换，依托一体化办案系统实现案件办理网上流转，办理情况全流程在线，案件办理全程留痕可回溯，现已涵盖20多个业务流程。

信息系统平台深度应用。山东省生态环境保护综合执法智慧监管系统建成并投入运行，引入AI、物联网、大数据挖掘分析等技术，整合原先的移动执法、随机抽查、信用评价等系统，依托政务云资源，实现与相关业务系统的互联互通和资源共享，在执法信息融合、执法监督联动、执法队伍管理方面效果突出。