

## 行政复议体制改革进行时

# 让行政复议成为化解矛盾的“解压阀” 青岛海关“1330”工作法实现复议化解率超90%

□ 本报记者 蔡若红

近日,一起因行政处罚而申请行政复议的案中的双方当事人,在青岛海关“枫桥经验”孵化中心调解员的耐心调解下,运用“1330”行政复议工作法成功化解矛盾,双方握手言和。

为进一步发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势和化解行政争议的主渠道作用,青岛海关将新时代“枫桥经验”贯穿于行政复议案件办理的全过程,探索创新“1330”行政复议工作法,经行政复议后当事人再提起行政诉讼的案件数量明显降低,彰显了行政复议化解社会矛盾“解压阀”的作用。

2018年以来,青岛海关办理的28起行政复议案件中,11起案件经前端化解申请人主动撤回行政复议申请,仅2起案件申请人提起后续行政诉讼,复议化解率超90%,最大限度实现定分止争,案结事了。

### 释法明理矛盾前端化解

“1330”复议工作法,即推行“说理式”这“1”行政复议新模式,抓住案前、案中、案后“3”个环节,充分利用听证、和解、调解“3”大审理程序机制,实现行政复议案件“0”争议。“青岛海关深刻把握矛盾纠纷化解规律,不断创新矛盾纠纷化解工作思路、方法和手段,有效激发新时代“枫桥经验”在复议工作中的生机与活力。”青岛海关法规处处长张杰介绍说。

工作越是靠前,矛盾越早化解。在探索构建矛盾纠纷多元化解机制的过程中,青岛海关始终秉持“释法说理”的基本原则,注重案前释明疏导,在复议受理环节实施甄别分类、精准施策,专人专岗答疑解惑、沟通协调。

2021年,青岛综合保税区某仓库因电路老化导致火灾,波及毗邻仓库存放的润滑油,生产设备等保税货物,部分货物发生损毁灭失。经灾后调查,海关认定损毁灭失保税货物应补缴关税及代征税1000余万元。

收到海关缴纳税款通知书后,青岛某保税仓储有限公司十分不解,遂向青岛海关提交了书面申诉意见并表示要提起行政复议。该企业负责人表示:“损毁灭失的保税货物并没有进入国内流通领域,不应该产生税款,且我们是受害者,受隔壁仓库着火波及货物,属不可抗力,符合海关法、进出口关税条例关于不可抗力

### 核心阅读

近年来,青岛海关探索创新“1330”行政复议工作法,推行“说理式”这“1”行政复议新模式,抓住案前、案中、案后“3”个环节,充分利用听证、和解、调解“3”大审理程序机制,实现行政复议案件“0”争议。2018年以来,青岛海关办理的28起行政复议案件复议化解率超90%,最大限度实现定分止争,案结事了。



“0”争议

免征税款的规定,海关不应要求公司缴纳税款。”

“保税货物因火灾原因损毁、灭失,如何确定性货损原因、正确判定保管人和纳税主体一直是海关工作的重点和难点,这项工作专业性强,涉案金额大,直接关系到案件后续处置,需更加严谨细致,不能有丝毫差错。”青岛海关法规处处长牛福坦坦言。收到企业申诉意见后,青岛海关“枫桥经验”孵化中心主动介入,选派专家团队与企业负责人沟通,先后6次召开座谈会,充分听取企业意见,并耐心解释法律规定,“不可抗力是当事人不能预见、不能控制并不能避免的客观情况,比如地震、战争等,因为第三人原因导致保税货物灭失不属于不可抗力,当事人缴纳税款后可向有责任的第三人追偿。”

经多方协调,通过“说理式”答疑解惑、沟通协调、引导劝导,最终经案前释法后,企业不再提起复议并依法履行了税款缴纳义务。

青岛海关坚持关口前移,健全风险评估与预警

机制,在行政纠纷多发领域加强前置法治审核。2021年以来,青岛海关对执法疑难问题进行法治论证388件,对信访、投诉举报进行前置法治审核46件,行政复议前端引导和化解行政争议11件,切实从源头上减少了纠纷增量。

### 调处理念贯穿复议全程

在行政复议案件审理过程中,青岛海关充分利用听证、和解、调解等方式听取当事人意见,向当事人讲明“法理”,讲清“事理”,讲透“道理”,讲通“情理”,真正做到矛盾化解在复议,问题解决在复议。

2021年,青岛某纸业生产企业以一般贸易方式进口乱码胶版包装纸,后经取样送检被鉴定为固体废物,海关作出罚款7万元的行政处罚决定。“我们进的纸虽然不是新的,存在部分脏污,包装变形等情况,但还是可以用的,为何判定为固体废物?”企业对海关的认定不服,提起行政复议,要求撤销海关作出的鉴定结论和行政处罚。

案件涉及固体废物监管,在我国已全面禁止固体废物进口的形势下,案件结果不但对当事人影响较大,且货物性质的认定和处理结果也将对同类货物的认定处置产生较大影响。对此,复议审理人员通过现场踏勘、调查询问、召开现场听证会等多种方式,耐心听取申请人的利益诉求,全面审查执法行为,在确保海关执法准确无误的前提下,及时邀请专业技术人员参与调解和疏导,经过权威解答,申请人对鉴定结论予以认可。同时,复议机关还为申请人和被申请人搭建了沟通平台,向申请人耐心详细解释固体废物的危害性和国家全面禁止进口固体废物的规定。申请人最终口服心服,接受了海关的行政处罚。

“拉家常”缓释情绪,“讲道理”答疑解惑,“摆案例”现身说法,“指道路”规范维权。青岛海关将调处理念融入复议工作的每一个环节,结合“枫桥经验”创新打造“复议+调处”机制,积极与申请人、被申请人沟通释法案情,从“以决为主”向“决调并重”转变,着力增强行政复议的专业性、透明度和公信力,全力实现“事心双解”。

### 坚决纠正不当执法行为

“没想到,海关真的能够自己纠错,复议机关自己审理发现了问题,就撤销了原行为,让被申请人重

新答复,复议机关公平正义,改变了我们先入为主的印象,让我们相信法治是最好的营商环境。”某企业负责人向记者点赞道。

此事源于今年青岛海关妥善解决的一起政府信息公开案件。

2021年11月,某企业因债权债务纠纷向海关申请公开另一家企业的进出口报关数据,海关经征求该第三方企业意见后,认定“申请公开的信息属于商业秘密”,作出不予公开的答复,但申请企业不认可海关的答复,遂向青岛海关提起行政复议。

通过审理,青岛海关发现该企业申请公开的信息中有部分在第三方企业的网站可公开查询,不符合“商业秘密”应具备的不为公众所知悉,具有商业价值并经其采取相应保密措施的要求,海关将其一概认定为商业秘密不予公开不符合《政府信息公开条例》的精神和规定,应进行区分处理。为了更有利保护行政相对人合法权益,彰显海关执法的公平正义,青岛海关经充分研究后,作出撤销被复议行政行为的决定,同时责令被申请人重新作出行政行为。

“服判息诉,案结事了”是青岛海关行政复议机构追求的案件办理效果。对发生争议的企业和群众来说,公正即是追求的目标。青岛海关在解决行政争议过程中,坚持做“铁面复议人”,运用复议撤销、变更等多种手段,对不当执法行为予以坚决纠正,牢牢捍卫法治底线,努力做到行政复议案件件件有依据、处处显公正,让当事人在每一件行政复议案件中都能真切感受到公平正义的力量。

“案结事了”,更要“以案促改”“以案提升”,为切实发挥典型案例复盘纠错、总结提升作用,青岛海关针对执法领域纠纷易发多发的风险点,编发多期《涉法风险提示》《解决基层执法疑难问答》,力求防患于未然,同时,加强“以案释法”力度,结合立法执法、复议诉讼等实践中的具体案例,通过“实例分析式”的精准讲解,组织“模拟法庭”,着力增强基层关员规范执法的意识和能力。

青岛海关下一步将深入践行新时代“枫桥经验”,充分发挥行政复议监督功能,加大复议纠错力度,使行政争议长出倒逼依法行政的“牙齿”,促使执法纠纷得到实质性化解,充分发挥行政复议化解行政争议主渠道作用。”张杰说。

查、满足阅卷需求等方式实现与当事人的有效沟通。

同时,黄浦区司法局还将调解关口前移至案件受理前,在窗口接待中释法说理,促进争议实质性化解。一年来,申请人表示接受行政决定而不再申请行政复议的占比13.8%。在案件审理过程中,积极搭建平台开展协调化解工作,达成调解后申请人自愿撤回复议申请的占比22.4%。

数据显示,改革一周年来,黄浦区司法局共审结案件510件,其中确认违法、撤销案件52件,纠错率10.2%,对纠错案件督促行政机关及时履行行政复议决定,落实复议“闭环管理”。

在坚持个案纠错的同时,我们还加强源头治理,重点对行政投诉、信息公开类个案中的违法行为和普遍性、倾向性问题制发行政复议意见书、建议书,促进依法行政水平进一步提升,助力法治政府建设示范区创建成效进一步巩固。”黄浦区司法局党委书记、局长王建忠说。

## 广开渠道便民为民 开门办案公正高效 上海黄浦逾9成行政复议案件避免“对簿公堂”

□ 本报记者 余东明  
□ 本报见习记者 张海燕

前往交通处罚事发地,实地踏勘,现场取证,作出评估,近日,上海市黄浦区一起涉交通处罚复议案件得到妥善解决。

“你们的调查很细致,还原了现场,我很满意。”复议申请人向黄浦区司法局(行政复议局)工作人员表示了由衷的感谢。

据了解,在黄浦所有的行政复议案件中,涉交通处罚案件占比超70%。为了获得完整的第一手资料,还原事发经过,案件的经办人往往要多次前往现场,

实地踏勘、取证,从而增强调查的客观性,提高案件的审理效率和质量。这正是黄浦区司法局自行复议改革后,“开门办案”工作的一个缩影。

去年8月1日,上海市行政复议体制改革新一轮改革,黄浦区司法局加挂区行政复议局牌子,成为黄浦区人民政府行政复议机构,负责依法办理黄浦区人民政府行政复议事项。为此,黄浦区司法局积极践行复议为民初心使命,扎实推进改革各项任务落地见效,努力推动行政复议公正高效、便民为民的制度优势释放更大效能。经复议后未再进入诉讼的案件占比91.2%,被司法部通报表扬。

行政复议体制改革后,黄浦区司法局迅速打

通了复议申请“最后一公里”,第一时间开设复议接待窗口,开通复议咨询专线。在区公共法律服务中心设立行政复议咨询服务点,开辟网上申请窗口,实现了当面、邮寄、服务点、网上多渠道的申请模式。

在接待中,严格落实一次性告知制度,让申请人少跑路。一年来,黄浦区司法局现场接待350余人次,接咨询电话1130余个,收到行政复议申请634件,依法受理547件,受理率达到86.3%。

在案件审理中,黄浦区司法局始终贯彻“开门办案”的思想,破除书面审理弊端,增加案件审理的透明度,超过90%的案件通过电话沟通、当面调

## 市场监管总局开展“法治下基层”活动

本报讯 记者万静 为扎实落实《法治市场监管建设实施纲要(2021—2025年)》,全面夯实基层法治建设能力,近日国家市场监督管理总局印发通知,决定全面开展“法治下基层”活动。

法治监管是市场监管的根本,法治市场监管建设基础在基层,重点在基层,难点也在基层。2021年年底市场监管总局出台的《法治市场监管建设实施纲要(2021—2025年)》明确要求加强执法监督,积极运用专项执法检查,执法案卷评查等方式,加大对行政执法的监督力度。大力整治重点领域行政执法不作为乱作为,执法不严格不规范不文明不透明等突出问题,及时纠正违法或者不当行政行为。市场监管总局在河南省市场监管局试点工作的基础上,决定全面开展“法治下基层”活动,活动包括立法下基层、执法监督下基层、普法下基层等内容,主要由省级市场监管部门针对市、县两级市场监管部门及市场监管所开展。

根据通知要求,各地市场监管部门可以根据需要采取查阅行政处罚、行政复议、行政应诉等案件台账,案卷和其他有关材料;组织调研、法治讲座、疑难案例研讨和点评;现场检查,网上检查行政执法业务系统;走访行政相对人、办事群众;推进市场监管法律法规进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进网络;开展问卷调查、法治能力测试,开展法治业务培训以及其他方式进行。

市场监管总局有关负责人表示,通过全面开展“法治下基层”活动,将进一步促进基层市场监管部门填空白、补短板、强弱项,推动重心下移、力量下沉,实现基层法治市场监管建设再上新台阶。



## 营口筑牢老年群体“防非反诈”防线

本报讯 记者韩宇 把“大道理”讲成“小故事”,与不法分子展开针锋相对地“反洗脑”行动,用常态、长效的宣传引导筑牢老年群体防非反诈安全堡垒。今年打击整治养老诈骗专项行动开展以来,辽宁省营口市金融发展局、市防范和处置非法集资领导小组办公室(以下简称处非办)致力于提高老年人防范非法集资“免疫力”,以紧盯重点、贴近生活的宣传方式,普及正规金融知识,守护好百姓“养老钱”。

专项行动以来,营口市处非办组织相关成员单位、驻营金融机构协同发力,深入广场、大集、社区、核酸检

测点等开展宣传活动34次,发放宣传册1.2万份,宣传扇子及口罩各1万个。临近专项行动收官,营口市处非办进一步组织所辖六个(市)、区以周为时间节点,赴养老院、养老服务中心、社区活动室、乡镇村屯休闲广场等老年群众较为集中的地点开展宣传活动。通过讲解典型案例,揭露骗子的惯用伎俩,引导老年群众理性投资、合法理财。

针对许多老年人月底到银行存取退休工资的特点,营口市处非办组织号召银行营业机构利用网点优势开展防范养老领域非法集资宣传,银行营业

近日,在拱北海关所属中山海关关员监管下,一批重46吨的“洋垃圾”在中山市小榄港退运出境。此前,广西某公司向中山海关申报进口一批“涤纶长丝”,海关关员进行检查时,发现货物污迹明显,部分破损,存在较大固体废物嫌疑,遂取样送检。经专业机构鉴定,该批货物为被污染的废纤维,属于国家禁止进口固体废物,海关依法责令企业将该批货物退运出境。图为海关关员抽查该批货物。

本报通讯员 曹磊 摄

网点大厅设立展板条幅,防非知识咨询台,工作人员向来办理业务的老年人以发放宣传折页方式一对一讲解,用通俗易懂的话语,揭露免费旅游、以养老老、投资理财等新型骗局,讲解防范方法等。

同时,营口市处非办工作人员两次走进营口政风行风热线广播电台开展养老领域非法集资防范宣传,利用线上渠道扩大宣传受众覆盖面;邀请优秀宣讲师走进网络安全周“守住钱袋子 护好幸福家”专题直播间,讲述非法集资案件的骗局形式和集资参与人遭受的财产损失,警示教育显著;利用抖音官方平台累计发布宣传视频16个。线上新媒体联动线下实地宣传,双向发力打好防范组合拳,以实际行动为百姓财产安全保驾护航。

## 慧眼观察

□ 肖金明

加快推进政府治理数字化转型,一体建设数字政府,数字经济、数字社会,是全面实施建设数字中国战略的必然选择,是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。今年上半年,国务院公布的《关于加强数字政府建设的指导意见》,对全面开创数字政府建设新局面作出重要规划和部署。在新发展阶段上加快实施数字中国建设战略,深入推进数字政府建设,应当坚持数字政府和法治政府建设统筹推进,将两者交汇于国家治理现代化进程,聚焦于政府与经济社会关系,统一于数字正义的价值体系。

一是将数字政府、法治政府建设交汇于国家治理现代化进程。在新发展阶段上推进国家治理体系和治理能力现代化,必然要求加快数字政府建设,促进政府治理数字化转型,将互联网、大数据、云计算、区块链等数字、信息技术广泛应用于政府管理服务,推动政府工作网络化、数字化、智能化运行。加快推进数字政府建设,将包括数字技术在内的信息技术发展形成的技术优势,转化为政府管理服务的更大效能,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。

推进政府治理数字化转型,加快数字政府建设进程,应当强化数字化治理理念,正确认识和处理好数字化与现代化、科学化、民主化、法治化的关系。数字化是现代的迫切需要,是科学化的必然要求,应当与民主化、法治化相统一,在政府治理数字化转型中贯彻科学民主法治原则,不断加强数字民主建设,深化数字法治实践。《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》明确提出建设数字政府的任务,突出法治政府“智能高效”的基本特征,这就需要统筹数字政府、法治政府建设,推进数字与法治在治理思维、理论、制度和工具上深度融合,以数字化赋能法治政府建设,以法治化赋能数字政府建设,统筹推进数字政府与法治政府深度融合,根本在于加强数字科技、法治规范交汇协同于国家治理体系和治理能力现代化进程,将数字造就的技术优势与法治引领的制度优势结合起来,更大程度地转化为政府治理、国家治理效能。

二是数字政府、法治政府建设聚焦于政府与经济社会关系。在新发展阶段上推进数字经济和数字社会高水平建设,高质量发展,迫切需要加快推进政府治理数字化转型,广泛运用数字技术,充分释放数据价值,优化政府职能体系,完善履职能力体系,重塑行政组织结构,再造管理流程,变革治理方式机制,在数字化治理中实现更好管理更优服务,以数字治理促进更加有为的政府,更好服务的政府建设,为数字社会高水平建设和数字经济高质量发展提供有力支撑。

信息科技突飞猛进的数字化转型浪潮,无疑带来了政府与经济社会关系的重大变化。数字化浪潮深刻影响着经济生活方式和发展趋势,形成规模经济、生态化数字经济,但并不改变经济生活受市场规律约束,受国家法律规制以及有效市场、有为政府相统一的逻辑,市场经济是法治经济的逻辑适用于数字经济形态,这就必然要求与数字经济相适应的数字政府建设在法治轨道上运行。数字化转型同样广泛影响着社会生活方式和变化走势,带来了社会治理结构的深刻变动,形成数字社会治理新形态,但数字社会、数字政府建设不能偏离法治国家、法治政府、法治社会一体建设的轨道,这就要求在法治轨道上扎实推进政府治理数字化转型。

三是数字政府、法治政府建设统一于数字正义的价值体系。适应国家治理体系和治理能力现代化的需要,一体建设数字政府、数字经济、数字社会,推进政府治理数字化转型,必须坚持将数字政府、法治政府建设统一到数字时代以正义为核心的价值体系上。数字、信息科技发展成果广泛应用于政府管理服务,需要在数字治理中权衡权力与权利、管理与服务、制度与技术的关系,以数字正义为核心塑造数字化时代包括民主、人权、善治在内的社会价值体系,并建设数字法治与之相适应。

统筹推进数字政府、法治政府建设,应当遵循由数字正义、数字治理、数字法治同构的数字善治逻辑,以数字化、法治化推进政府治理走向善治。加快推进政府治理数字化转型,必须坚持人民至上和以人为本,恪守数字正义和数字法治,在数字化浪潮中重申正义引领和法治规范的意义,将传统公平正义理念融入政府治理数字化转型,以良法善治原则指导数字政府、数字经济、数字社会一体建设,坚持数据治理和治理数据并进,数字管理和数字服务并行,信息安全和信息权益并重,以及技术创新和制度创新互联互通,相辅相成,消除“数字鸿沟”,管控数据风险,正视数据垄断、算法歧视、“数字鸿沟”等突出问题,加强立法规范数字技术应用,依法依宪监督制约数字权力,以数字正义、数字法治引领和规范算法和代码等塑成的数字秩序,促进数字联通、数据贯通、信息畅通,推进技术、业务和数据融合,打造泛在可及、智慧便捷、公平普惠的数字化服务体系,为人民群众提供用得上、用得起、用得好的数字服务,让亿万人民共享数字科技发展,数字法治建设和数字政府善治成果。

(作者系山东大学特聘教授,威海校区副校长)