

行政争议处理仍呈现“大信访中诉讼小复议”格局 全国人大常委会委员建议

扩大范围发挥行政复议化解行政争议主渠道作用

□ 本报记者 朱宁宁

“行政复议的范围还应继续扩大。”这是十四届全国人大常委会第三次会议近日对行政复议法修订草案二审稿进行分组审议时，委员们提出的最为集中的审议意见。

行政复议是监督行政机关依法公正行使、促进行政机关自我纠错、保护群众合法权益的重要制度。提请本次会议审议的行政复议法修订草案二审稿认真落实中央全面依法治国委员会行政复议体制改革方案精神，优化完善行政复议制度。

修订草案二审稿完善了行政复议范围的有关规定。将行政赔偿决定纳入行政复议范围，细化可复议的行政协议的具体类型，同时进一步限定了行政复议不受理的事项范围。但委员们认为，从有关数据的对比分析可以看出，目前大量的行政争议并未进入行政复议程序。从案件数量来看，行政复议的案件数量总体也低于行政诉讼。建议进一步研究扩大行政复议受案范围，适当增加前置条款，更好地发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用。

行政复议的成本远低于行政诉讼

据了解，目前世界上许多国家解决行政争议不是主要靠行政诉讼，而是靠行政复议。行政复议案件数量和行政诉讼案件数量之比，有的国家是7:1，有的国家是8:1，甚至有有的国家是24:1，绝大部分行政争议是靠行政复议来解决的。

“行政复议的成本要远远低于行政诉讼的成本，诉讼是解决矛盾纠纷成本最高的一种手段。但是我国行政诉讼案件比行政复议案件多。”景汉朝委员建议，改



变现在行政复议和行政诉讼倒置的局面，应适当扩大行政复议案件的受案范围。

李钺锋委员在调研中了解到，目前，行政复议年均办案数量为20万件左右，然而同期行政诉讼一审案件数

量为30万件左右，同期行政纠纷信访案件在400万件到600万件。实践中，有关部门作出的道路交通事故责任认定、鉴定意见，高等学校录取等涉及公民基本权利的行政行为为数量庞大，一旦存在瑕疵，就会对行政相对人的

合法权益产生实际影响，但这些行政行为并未明确纳入行政复议的受案范围。

“由此可见，大量行政争议并没有进入行政复议程序，在行政争议处理上仍然呈现‘大信访、中诉讼、小复议’格局。”李钺锋建议，在进一步调研的基础上，适度扩大行政复议的受案范围，更好落实行政复议合法、公正、公开、高效、便民、为民的原则，充分发挥其化解行政争议的主渠道作用，推动法律、法规的正确实施。

草案行政复议范围规定有待完善

修订草案二审稿第十一条规定了公民、法人或者其他组织可以申请行政复议的14种情形。分组审议中，委员们认为目前规定的范围仍然偏窄，建议对受案范围的规定作进一步调整。

张轩委员指出，行政复议是行政行为有可能侵犯公民合法权益之后的一个救济手段，有更方便、更灵活的特点。他认为，行政复议的受案范围应该扩大。“从国家治理的角度来说，司法机关的行为应该是最后一道防线。从社会风气的导向来说，公民不应以诉讼为荣，不能导向好诉之风。同时要发挥行政机关快速处理群众诉求的优势。”

“现在修订草案二审稿规定的行政复议受案范围，甚至比行政诉讼法的受案范围还窄，这完全不应该。如果要发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用，必须进一步扩大受案范围。”叶赞平委员指出，从法理上讲，行政机关作出的任何行政行为，上级行政机关都有权复议，有权进行监督和纠正。

如何进一步扩大行政复议范围

那么，应当如何扩大行政复议的范围？

李巍委员建议将一些对行政相对人合法权益产生实际影响的行政行为纳入行政复议范围。

“比如，公务员招录，高等学校录取等涉及公民基本权利的行为以及道路交通事故的责任认定和鉴定意见等等。将这些现实中大量存在的行政争议纳入行政复议的受案范围，既有利于行政机关自我纠错，减少信访和诉讼的数量，又可以充分发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用。”李巍说。

吴晶委员建议，把“公务员招录争议”等纳入行政复议的受理范围。同时，除了列举式肯定和列举式排除以外，还可以概括规定其他均属于受理范围，以便减少实践中对是否属于复议受理范围的争议，及时解决行政纠纷。

吕志梅委员建议，把部分对行政相对人合法权益产生影响的“内部行政行为”和“准行政行为”纳入行政复议的范围。具体来讲，将涉及公务员招录、高等学校录取等涉及公民基本权利的行为；对行政相对人权益产生实际影响的道路交通事故责任认定、鉴定意见等行政诉讼没有办法解决但是客观存在，并且数量很庞大的行政争议，纳入行政复议的受案范围。

在叶赞平看来，有几大类案子必须纳入行政复议的受案范围：一是有关行政责任认定的案件，包括交通事故责任认定、消防责任认定。二是公务员招录、大学招生。三是规范性文件审查。

吕世明委员建议将对行政相对人合法权益产生实际影响的规章以下的规范纳入行政复议范围，同时删除列举过多的负面清单，进一步扩大复议前置的范围，健全行政复议决定方式，丰富行政复议处理方式，从而达到更好的效果。

漫画/李晓军

全国人大常委会委员提出

探索立法板块清单为海南发展提供充分法治保障

□ 本报记者 蒲晓磊

6月27日，十四届全国人大常委会第三次会议对国务院关于中国(海南)自由贸易试验区暂时调整适用有关法律规定的中期报告进行分组审议。

全国人大常委会组成人员在审议时普遍认为，中期报告表明，2020年4月29日，十三届全国人大常委会第十七次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在中国(海南)自由贸易试验区暂时调整适用有关法律规定的决定》(以下简称《决定》)，为海南自贸试验区和海南自由贸易港建设与发展提供了法律依据，探索了可复制可推广的经验，有着重要意义。同时，针对中期报告提到的有关情况，给出了相应的建议。

汤维建委员建议，进一步完善海南自贸试验区的发展模式，将中央的宏观指导和地方的开拓创新更加紧密地结合起来。同时，加强海南立法功能，充分释放海南自由贸易港立法权，经济特区立法权以及地方立法权三权叠加的法治红利。希望海南进一步在三种立

法权的划分和功能上，探索出既有区别又有联系的立法板块清单，立体性地为海南的发展提供最为充分的法治保障，用立法来规划发展，用立法来实现发展。此外，抓紧探索，为《决定》在2024年底写出更好的收官报告，为未来海南发展提供更清晰具有可操作性的制度和法治抓手。

符彩香委员建议全国人大常委会和各专门委员会加强指导，支持帮助海南统筹用好自贸港立法权、经济特区立法权和地方立法权，形成叠加效应，加速推进自贸港建设。此外，视情况拓展到社会、文化、生态等领域的法律，以此助力海南全面深化改革开放。

史耀斌委员说，《决定》授权国务院在中国(海南)自由贸易试验区暂时调整适用土地管理法、种子法、海南等3部法律的有关规定，实际涉及的面比较宽，和其他法律之间也有关系。因此，建议结合自贸试验区的总体建设评估调整以后对其他法律的影响，同时根据实际情况加快或者适时对其他相关法律进行修订完善，或者暂时调整适用等，进一步推进自贸试验区的建设。

“教育法体系化与教育法典编纂”高峰论坛召开

本报讯 记者朱宁宁 教育法典编纂是实现教育治理体系和治理能力现代化的需要，也是实现教育现代化、建设教育强国的现实保障和有效路径。6月30日，由北京大学教育法研究中心和教育立法研究基地主办的“教育法体系化与教育法典编纂”高峰论坛在北京大学法学院召开。本次论坛以统筹推进教育法典化编撰工作、形成系统科学的新时代中国特色社会主义教育法理论体系为主题，就教育法体系化与区域化进行深入研究。

来自全国人大教科文卫委员会、全国人大常委会法工委、中国法学会行政法研究会、中国立法学研究会、全国教育政策与法律研究会、北京市教委政策研究与法制工作处、青少年法制教育中心以及北京大学、清华大学、中国人民大学、中国政法大学等实务界和理论界的专家、学者以及媒体代表出席本次论坛。

与会人员认为，编制具有中国特色的教育法典，对推进我国教育治理体系和治理能力现代化、推进依法

治教、进一步完善国家教育基本制度等具有重要意义。同时，我国目前已形成的比较完备的教育法律规范体系为编纂教育法典提供了很好的工作基础。但当前教育法典的编纂工作还涉及编纂模式、体例结构、规范形态等形式与实质问题，要想破解这些难题，离不开学界集思广益，为教育法典编纂贡献智慧和方案。

与会学者在发言中指出，教育法典编纂与教育法学研究相互关联、相辅相成、相互促进，法典化有助于推动教育法学在核心概念、知识体系、逻辑框架等方面逐步形成共识，这是教育法体系化的应有之义。教育法学因其应用性、实用性、学术性、体系性而成为一个相对独立的学科，对教育法典编撰的讨论不仅服务立法需要，同时也对教育法理论体系的建立健全有所助益。因此，教育法典既不是法律文本的另起炉灶，也不是已有法律的简单汇编，而是建立在已有法律规范基础之上的整合重塑，是立足于现有教育法学共识之上的体系化思考。

持和引导，着力解决区域发展面临的挑战和问题。同时，高度重视人口流动趋势，从教育、卫生等涉及人民基本生活的领域入手，着力提高中西部地区基本公共服务水平。同时着力改善各地区发展的营商环境，营造有利于人才集聚的良好环境。

吴立新委员指出，我国区域协调发展正在面临南北方发展分化、东西部发展差距较大、特殊类型地区发展不足这样一个整体的宏观格局。对此，要找到一个平衡点，把缓冲带规划好，这样可以更好地畅通国内大循环。

杨振武委员说，我国幅员辽阔，各地的区位、地形、人口等基础条件和资源禀赋差异很大，在国家发展全局中的定位和任务也不尽相同，经济总量存在差距不可避免。对此，建议建立健全利益补偿机制，对生态功能区、粮食主产区等在国家发展和安全中承担重要保障任务的地区，按照“谁受益、谁补偿”的原则，以基本公共服务均等化为重点，出台一揽子支持政策，促进协调发展，扎实推进共同富裕。

粮食安全保障法草案应充分保障粮食生产者利益

健全收益保障机制提高种粮积极性

□ 本报记者 赵晨熙

党的十八大以来，党中央高度重视国家粮食安全，始终把解决好十几亿人口的吃饭问题作为治国理政的头等大事。

保障粮食安全离不开法治护航，制定粮食安全保障法是深入贯彻落实党中央决策部署和重要举措的具体体现，有助于全方位夯实国家粮食安全基础，把牢粮食安全主动权，必要且及时。

6月28日，十四届全国人大常委会第三次会议对粮食安全保障法草案进行分组审议。

与会人员认为，草案贯彻落实党的二十大精神和国家粮食安全战略，立足国情，聚焦粮食生产、流通、加工等环节以及粮食节约等方面的突出问题，构建了比较严密、科学的粮食安全法治保障体系，将进一步促进粮食安全治理能力的现代化，全方位夯实粮食安全的根基。

针对明晰粮食概念、强化生产者收益保障机制、遏制粮食浪费等内容，与会人员提出了意见建议。

明晰粮食概念

法律的名称是粮食安全保障法，多位全国人大常委会委员认为，首先应清晰界定粮食概念。

草案第六十八条明确，本法所称粮食，是指小麦、稻谷、玉米、大豆、杂粮及其成品粮。

杨晓超委员指出，其中杂粮具体包括哪些，规定并不明晰。此外，红薯、白薯、马铃薯等薯类在我国历史和现实中，也对粮食安全产生了重大影响，发挥了重要作用，应考虑加入其中。

鲜铁可委员指出，我国目前粮食产量的指标统计中包括薯类，且未来数年内薯类在粮食安全保障中的作用也不容小觑，建议立足国情，统筹考虑粮食的概念，结合薯类特点和作用进行有针对性的规定，确保相关产业健康发展，助力整体国家粮食安全。

范晓骏委员调研发现，很多粮食行业、农业领域

的工作也都被放到了粮食安全中，因此除明晰粮食定义外，他认为也应明确粮食安全的基本定义。建议在总则第二条明确表述：国家粮食安全是国家总体安全的重要前提和基础，即指国家粮食生产、供给、储备和流通对于保障民生自主发展、应对粮食应急状态的风险抵御能力。

提高种粮积极性

分组审议中，多位全国人大常委会委员提出，要进一步强化粮食生产者的收益保障机制，提高种粮户的种粮积极性。

“目前，在粮食安全形势面临的诸多问题挑战中，粮食生产者的收益少、动力不足、积极性不高，是最基本的问题之一。”谭天星委员认为，必须完善政策，综合施策，充分发挥“看得见的手”和“看不见的手”的双重作用，提高种粮大户的生产能力和效益，降低市场风险，使种粮农民多得益。建议将保障粮食生产者利益写入总则中，并在草案第三章粮食生产中，进一步增加粮食生产者收益保障机制的相关规定。

“农民种粮能挣钱，粮食生产才能保障。”刘修文委员建议进一步健全粮食生产者收益保障机制，完善价格、补贴、保险“三位一体”的政策体系，完善农资保供稳价应对机制，稳定农民预期，降低生产成本。同时，要优化粮食生产补贴政策，加大补贴力度，建立健全农业补贴同粮食生产挂钩机制，让更多生产粮食者多得补贴，把有限的资金用在刀刃上，统筹使用补贴资金，提高政策效用，增强种粮农民获得感。此外，还要健全主产区利益补偿机制，研究完善产粮大县奖励资金分配办法，提高粮食种植面积、产量等因素比重，资金更多向粮食主产区倾斜，更好体现对产粮大县的支持，并优化粮食生产考核指标，注重粮食安全贡献度考核，增强产粮大县抓粮增收致富的信心。

草案第九条规定，对在国家粮食安全保障工作中作出突出贡献的组织和个人，按照国家有关规定给予表彰和奖励。在李钺锋委员看来，这一规定在法律层面

树立了褒奖粮食安全保障工作先进组织和个人的鲜明导向，有利于在全社会形成重视粮食安全的良好氛围。但他在调研中发现，当前粮食生产专业人才队伍的建设还有待进一步加强，在一段时期内，小农户仍是农业生产特别是粮食生产的主体，迫切需要提高种粮农户特别是小农户的生产技术水平。建议草案完善加强粮食生产队伍建设的有关规定，以法治化方式推动种粮农户专业化水平的提高，从而更好保障粮食安全。

遏制浪费行为

粮食节约是粮食安全保障工作中的重要一环，草案第八章专门针对粮食节约作出相应规定。

李纪恒委员提供了几组数据，据统计，我国因粮食生产、流通、加工和消费环节存在的浪费现象，每年损失粮食相当于两亿多人的口粮。在消费环节，中国城市餐饮食物浪费报告显示，我国城市餐饮业仅餐桌食物浪费量就有1700万吨至1800万吨，相当于3000万人至5000万人一年的食物量。对此，他建议采取更加广泛、更有力的遏制粮食浪费措施，进一步明确各级国家机关、各社会组织、各企事业单位和全体公民厉行勤俭节约，坚决抵制舌尖上的浪费。

王学成委员建议在草案第五十三条中增加两款内容，一是强调餐饮业经营者的粮食节约义务，比如规定餐饮业经营者履行制止浪费的提示义务，倡导适量点餐、绿色消费等；二是要强调消费者协会、饭店协会、营养协会等行业组织在节约粮食方面的法定义务，比如制定完善反食品浪费标准规范，将反对食品浪费纳入从业人员培训内容，提升餐饮行业加工等环节的反浪费能力，增强对消费者进行防止餐饮浪费的人性化引导提示的服务水平等。

“餐桌上的浪费要管，餐桌外的浪费同样要管。”信春鹰委员建议对草案第八章内容进行充实，增加一些更具体、更细化、更有可操作性的规定，特别是对仓储、运输、收割等环节的粗放管理造成的浪费，要增加有针对性的规定。

全国人大常委会委员建议消除市场壁垒推进全国统一大市场建设

将区域协调发展纳入法治化轨道

理和和得的关系，打破区域行政壁垒和制度机制障碍。

张涛委员提出，国家要对不同的区域和省市采取更加科学的分类考核制度。比如，对于东北地区的考核，更多要看对黑土地的保护是不是到位、对粮食的增产稳产是不是到位，如果这些关键指标能够完成，中央就应给予鼓励和支持。此外，加大对西部北部教育创新资源的投入，使区域协调发展能够进一步落到实处。

“要用好差异化的政策，推动区域协调发展再上新台阶。差异化的政策就是在区域协调发展的过程中，涉及产业、资源，甚至生态等方面的因素，我们要认真研究，精准施策，在产业选择、产业链打造、个税调整等方面给予统筹和支持。”程学源委员说。

李锦斌委员建议，在促进各类生产要素有序流动，

高效集聚、优化配置的过程中，着力强化人才要素和人才建设的工作。把人才工作放在更加突出的位置，在这方面出台一些有力有效的政策性措施，确保以足够的人才来支撑经济的高质量发展，可持续发展。

蒋卓庆委员建议，国家鼓励各省(区、市)政府实施跨省(区、市)、跨区域共建产业园区。从实践看，这个政策导向是一个很重要的抓手，但是也需要有专门的政策支持，特别是在产业园区的财政收入分配机制、地区生产总值统计方式、建设用地使用管理、人才激励、干部交流以及对各省(区、市)政府的考核评价等方面，要制定有利于调动各方积极性的政策措施。这些切实有效、导向明确的政策措施，将有很强的带动性和示范效应。