

深化改革 放大优势 能动履职

浙江全面发挥行政复议化解行政争议主渠道作用

行政复议体制改革进行时

□ 本报记者 王春
□ 本报通讯员 郭晓馨

“你这个情况可以向法院起诉,也可以申请行政复议,法院诉讼审理期限一般是6个月,要收诉讼费用,行政复议的审理期限一般是60天,还不收费,如果复议后你还不满意,可以再向法院起诉,你可以考虑一下是选择行政诉讼还是行政复议。”

在浙江省绍兴市柯桥区社会治理中心,行政复议窗口与行政诉讼窗口并列设立,窗口人员正在向老百姓介绍行政复议制度。

这是浙江省以行政复议体制改革为抓手,全面提高行政复议吸纳和化解行政争议能力的一个缩影。

近日,浙江省召开行政复议工作新闻发布会,发布会上,浙江省司法厅党委委员、省行政复议局局长曹水萍介绍,行政复议体制改革以来,浙江省着力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,不断提升行政复议知晓度、公信力和影响力。2023年上半年,浙江省新收行政复议申请11334件,同比增长50.8%;新收行政复议申请数量与法院一审行政诉讼案件数量比值(以下简称复议诉讼比)为2.15,并且率先实现了全省各市、县(市、区)的复议诉讼比全面超1。

改革体制 打造示范样本

2015年,浙江省义乌市成立全国首家行政复议局,把分散在政府部门的行政复议职权相对集中到本级政府,率先探路行政复议体制改革。2017年,省政府全面部署推进行政复议体制改革。2019年6月,省管县三级政府全面设立行政复议局,“由一级政府统一管辖”“一个窗口统一对外”的浙江复议体制改革模式基本落地。

用规范化运行保障改革实效。在设立行政复议局时,同步部署开展行政复议规范化建设,确保行政复议局从“牌子上墙”到“运行上轨”。

用数字化手段释放改革红利。在浙江政务服务网

核心阅读

2023年上半年,浙江省新收行政复议申请11334件,同比增长50.8%;新收行政复议申请数量与法院一审行政诉讼案件数量比值为2.15,并且率先实现了全省各市、县(市、区)的复议诉讼比全面超1。



和“浙里办”App开通行政复议网上申请,实现全省申请行政复议“零次跑”。

用下沉式设点扩大改革阵地。市县行政复议局依托公共法律服务中心、乡镇司法所、社会治理中心,设立行政复议基层联系点和服务窗口,提供指南手册和行政复议申请书范本。目前,全省共有行政复议基层服务点894个。

创新机制 发挥制度优势

“多亏了你们的帮助,我们才有机会与政府部门及开发商坐下来顺畅沟通,让老百姓的合理诉求得以实现!”当事人黄某把一面“热忱为民 担当有为”锦旗送到省行政复议局时,激动地说道。

2022年11月,黄某以有关部门未履行撤销规划核实



今年4月初,浙江省宁波市鄞州区司法局在潘火中物科技园挂牌成立全市首个行政复议涉企基层服务点。图为行政复议工作人员正在接受企业咨询。

本报通讯员 陈娜 摄

的职责为由申请行政复议,复议结束后又向法院提起行政诉讼。浙江省行政复议局工作人员在办案中发现,黄某的真正诉求实际上是拆除其小区内违建垃圾房,应该走民事救济途径化解争议。因此,办案人员就垃圾房设置进行现场勘察,并协调有关部门帮助黄某与小区开发商多次面对面商谈,达成民事调解协议。最终,黄某主动撤回了起诉,实现矛盾争议的“一揽子”化解。

这是浙江创新开展全流程行政复议调解工作以来又一个“案结事了人和”的例子。

浙江各级行政复议局坚持调解优先原则,在受理前、审理中、决定后开展全流程调解,并与当地法院共同组建了行政争议调解中心。省司法厅与省法院联合制定行政争议调解中心工作规程,建立特邀调解员名录,形成合力,调解效果明显增强。2023年上半年,90.1%

的案件在行政复议程序中实现定分止争。

全流程调解只是浙江创新行政复议工作机制的一个方面,改革以来,浙江各级行政复议局还建立健全“2人办案”、专家咨询、集体讨论、风险协审、责任追究等机制,全面实行“行政复议局+行政复议委员会”的办案模式。省行政复议局鼓励各地结合实际,积极探索创新,努力做到案件审理与案外纾困相结合,协调有关部门帮助解决申请人的实际问题,不断提高办案的公正性、专业性和实效性。

2020年,舟山市行政复议局立足海岛实际,探索开展行政复议提级管辖改革,即整合市县两级办案力量,打破基层属地管辖局限,对市域范围内的行政复议案件,实行全域通收、提级审查、统一联动。今年上半年,该复议诉讼比为2.96,4%的复议案件未延期审理,行政复议调解成功率高达70.4%,实现复议后“零败诉”,该项改革被列入浙

江省政府法治化营商环境优化提升突破性抓手。

瑞安市行政复议局在办理一起招投标项目不予退还保证金的群体性争议中,考虑到企业数量多达13家,案涉总金额高达520万元等特殊情形,启动涉企行政复议案件“快审快结”绿色通道,邀请政府法律顾问、招投标专家以及业务主管部门,对案涉专业法律知识进行研讨分析,共同参与案件审理,最终仅用数周时间就调解成功,帮助企业全额回保证金,减少了企业维权成本。

目前,全省三级行政复议咨询委员会共聘请专家1052人,专家咨询意见采纳率达72.8%,经专家咨询的复议案件无一败诉。

能动履职 拓展监督功能

在办理家庭户低保资格取消一案中,衢州市柯城区行政复议局发现,某部门在该项业务工作中,不仅普遍未依法作出行政决定,甚至在取消低保资格前,未事先告知并听取当事人的陈述和申辩,这一问题容易激发当事人与政府的对立情绪,不利于社会和谐稳定。为此,衢州市柯城区行政复议局向该部门制发行政复议意见书,指导完善其依法作出行政决定,并在业务系统中统一添加“事先告知”文书模板,对业务相关法律法规条款逐一解释,执法的同时注重做好释法说理工作,源头预防行政争议发生。

仙居县行政复议局全面实施错案责任追究制度,制定案件线索移送、执法过错责任追究以及行政错案约谈等机制,对办案中发现存在行政不作为、乱作为的,一律移送县纪委监委和县委组织部,将行政复议监督与纪律监督、人事监督有机衔接。

改革以来,浙江省各级行政复议局在个案“有错必纠”的基础上,针对案件审理中发现的违法问题,加大行政复议意见书或建议书制发力度,并通过约谈通报、线索移送、建议追责等举措,推动部门自觉运用法治思维和法治方式开展工作,从源头规范行政执法。

2023年上半年,全省制发行政复议意见书、建议书共99份,作出复议应诉案件通报、督办提示函、责令整改函等共522份,约谈执法部门24次,启动追责程序26次。

加快推进行政规范性文件法治化建设

慧眼观察

□ 周佑勇

党的二十大报告指出,法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程,并对扎实推进依法行政,加快建设法治政府作出专门部署。行政规范性文件是行政机关实施法律法规的重要方式,也是行政机关进行行政执法的重要依据,其法治化水平直接决定着法治政府建设的质量和水平。加快推进法治政府建设必须从源头上加强行政规范性文件的法治化建设。

建设中国特色社会主义法治体系是全面依法治国的总抓手、总目标,这其中,无论是形成完备的法律规范体系,还是形成有效的法律实施体系,都离不开加强行政规范性文件的法治化建设。同时,加强对行政规范性文件的法律监督,也是形成严密的法律监督体系的重要内容。这就要求我们必须加快推进行政规范性文件法治化和高质量建设,为加快建设中国特色社会主义法治体系、全面推进中国式现代化建设提供有力的支撑。

第一,加强对行政规范性文件的类型化管理。我国的行政规范性文件面广量多、性质复杂、种类各异,存在着各式各样的规范性文件。而不同的规范性文件必然要遵循不同的管理规则,需要分类实施法治化建设。我们通常将规范性文件分为创制性文件、解释性文件、指导性文件这三种基本类型。随着近年来的发

展,在这三种类型之外出现了一种独立的裁量性文件,即裁量基准。裁量基准在制定技术上不同于前面三类文件,其采取的是“情节细化”和“效果格化”的技术,即根据不同的情节来选择不同效果,实际上是一种利益衡量的方法。在这里,裁量基准既没有创制新的权利义务,也没有采取纯粹的法律解释方法,所以既不能归为立法性规则,也不能等同于解释性文件。同时,裁量基准对相对人具有间接的法律效力,也不是指导性文件。据此,裁量基准应当遵循不同于以上三类文件的管理规则。2022年7月,国务院办公厅专门印发了《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》,首次对这一问题进行专门系统规定,为深入推进裁量性文件的法治化建设提供了重要指引。尽管如此,国务院办公厅发布的只是一个文件,仍然是以文件来管理文件。我国已经制定了《行政规范性文件制定程序条例》(《规章制定程序条例》),但是没有行政规范性文件的制定条例,因此建议出台《行政规范性文件制定程序条例》或《行政裁量基准制定程序条例》,进一步提升规范性文件法治化建设水平。

第二,加强对行政规范性文件的备案审查。2023年修订的立法法进一步完善了对行政法规、地方性法规、规章、司法解释备案审查的规定。相较而言,当前我国行政规范性文件备案审查的法律规定较为分散,程序也较为混乱,实践中存在着审查不统一、自相矛盾等现象。因此要进一步加强行政规范性文件备案审查的制度和能力建设。一方面,不断完善相关法律法规

规定,明确规范性文件的法律地位,优化备案审查工作程序规定。尤其是要建立健全备案审查衔接联动机制,增强规范性文件备案审查的实效性。另一方面,不断创新规范性文件管理理念,积极探索规范性文件全周期管理、数字化与智能化管理,推进备案审查信息平台的建设,借助大数据、人工智能技术,实现规范性文件备案审查规范化、数字化与智能化。

第三,加强对行政规范性文件的复议审查和司法审查。除了备案审查之外,在我国行政复议与行政诉讼中,均设置了规范性文件附带审查制度。与备案审查不同,附带审查并未授权审查机关可以直接撤销违法的规范性文件,而是采用“不予以适用”并说明理由的柔性处理方式。尽管附带审查的启动需要依附于被诉行政行为,但也不排除法院主动对作为被诉行政行为依据的规范性文件作出全面审查。然而,在实践中,这种附带审查仍存在诸多不足,譬如审查比例低、审查理由粗糙、审查结论矛盾、审查效力低等现象仍比较突出。加快推进规范性文件法治化和高质量建设,需要进一步优化附带审查技术与规则,构建一套包括内容、权限与程序的科学合理的审查标准体系。同时,要建立健全附带审查与备案审查的衔接机制,完善司法建议制度,充分发挥案例指导的制度功能。此外,要积极探索规范性文件的人工智能辅助审查机制,尤其要有效融合当前的生成式人工智能技术,不断提高附带审查的准确性和有效性。

(作者系全国人大常委会社会建设委员会专职委员,中国法学会行政法学研究会副会长)

全链条整治城镇燃气安全风险隐患 燃气器具生产流通领域迎来专项整治

□ 本报记者 万静

燃气安全事故频发

生命高于一切,安全重于泰山,燃气安全涉及千家万户,事关人民群众生命财产安全。近年来,有多个地方发生燃气事故,造成人员伤亡和财产损失,燃气安全成为社会高度关注的话题。

8月9日,国务院安全生产委员会对外发布《全国城镇燃气安全专项整治工作方案》(以下简称《工作方案》),提出启动“大起底”排查,全链条整治城镇燃气安全风险隐患,坚决防范城镇燃气安全重特大事故发生。

为落实《工作方案》部署要求,国家市场监督管理总局迅速行动,发布《市场监管系统城镇燃气安全专项整治行动方案》(以下简称《实施方案》),要求各地市场监管部门紧紧围绕燃气安全“一件事”,聚焦燃气气瓶生产、充装,以及燃气灶具、燃气用连接软管、瓶装液化石油气调压器、可燃气体探测器及燃气紧急切断阀等燃气器具的生产、流通领域,系统地开展专项整治活动,集中攻坚,守牢安全底线。

提出闭环监管要求

6月21日,宁夏回族自治区银川市一家烧烤店发生燃气爆炸事故,造成31人死亡、7人受伤,这一特别重大事故,再次凸显燃气领域的安全问题不容忽视。

据公安部门事后调查显示,该事故是由液化气罐阀门损坏导致煤气泄漏,在随后更换阀门过程中发生了爆炸所致。此次悲剧并非一时,偶然的意外,它是由一系列看似微小的疏忽和忽视长期积累形成的,就像沉积在平静水面下的暗礁,最终会在某个时刻爆发出毁灭性的力量。

对于燃气安全,我国相关法规不能说不完善,有关部门不可谓不重视。近年来,国务院相关部门几乎年年发布工作方案,要求在全国开展专项工作,系统整治燃气安全问题,有效防范化解重大燃气安全风险,坚决遏制群死群伤事故发生。

在今年的《工作方案》中,国务院安全生产委员会再次强调了对于城镇燃气安全风险隐患的“全链条整治”工作原则和政策核心:从深入排查整治企业生产、充装、经营“问题气”等安全风险和事故隐患,到“问题瓶”“问题阀”“问题软管”等燃气器具安全风险和事故隐患,到“问题管网”等燃气输送配送安全风险和事故隐患,再到整治餐饮企业“问题环境”等安全风险和事故隐患,最后到整治燃气安全监管执法环节突出问题。《工作方案》对于城镇燃气安全风险隐患的治理工作,提出了“360度无死角”的闭环管理要求。

中国政法大学教授杨伟东分析认为,燃气已经成为我国城镇居民日常生活中的必需品,城镇居民燃气隐患的增加,也给燃气行业的安全管理带来了极大挑战:鉴于个体公民和相关单位安全意识和素养的差异,现实生活中的燃气使用安全问题非常复杂。例如,有的居民没有按照标准安装燃气设备,并私自更改了管道走向及设备安装位置等关键因素;有的居民在使用燃气灶具中存在危险操作,如在煮饭时随意离开,室内空气不流通等;有的餐饮从业者安全意识欠缺,经常性地从事一些看似不起眼、但安全隐患极大的操作;此外,燃气行业的从业人员业务水平不高,对细节处的安全隐患没有足够重视。基于这些复杂情况的存在,安全监管部门对城镇燃气安全领域实施“全链条整治”的监管执法是非常必要的。

陕西西咸新区“双周调度”提升信访矛盾化解率

□ 本报记者 孙立昊洋
□ 本报通讯员 王鹏

“我们都觉得房子无法竣工备案的问题,肯定得经过漫长的过程才能解决,没想到现在就解决了。”7月19日下午,千林学府城小区业主代表妙瑞在参加包案领导接访见面会的时候发出感慨。

千林学府城项目位于陕西西咸新区沣西新城,2018年开始销售,与业主合同约定交房时间为2020年5月,但由于项目开发商与总包施工单位的经济纠纷,项目于2019年停工。为此,业主们越来越焦虑。

西咸新区管理者很快介入。“一方面,我们由新区‘一把手’作为包案领导,由沣西新城主要负责同志包抓,组建专班进驻项目现场办公,推进复工建设;另一

方面,我们以群众微信群为切入点,征得业主同意安排专班干部进群,和群众早沟通、快沟通、主动沟通,不让矛盾积累成大问题。”西咸新区党群工作部部长刘刚向记者介绍道。目前该问题已经得到解决,楼盘于2021年4月30日建设完成,业主自10月份起可正式办理房产证。

这背后是“双周调度”的体制机制作为支撑在发力。所谓“双周调度”,就是西咸新区实行的“精准调度+细化责任+回头看+挂账销号”模式:精准调度,即提前梳理须调度事项,根据事项选定责任单位参会,避免盲目开大会;细化责任,即会上明确任务,细化分

山西汾阳多措并举推动信访工作迈上法治化轨道

99.44%,参评率98.90%,一次性化解率98.08%。

凝聚合力,发挥多元化解作用。大力统筹市委政法委涉法涉诉中心、市公安局疑难复杂案件调解中心、市卫健委医疗纠纷调解中心和法律工作者、“两代表一委员”等力量,召开信访工作联席会议,共同分析研判,有效构建起了功能互补、程序衔接的矛盾纠纷有效化解体系。今年以来,已累计调处各类矛盾纠纷200余件。

营造氛围,大力宣传信访工作条例。汾阳市将条

例纳入市委党校培训计划,组织各镇、单位信访干部进行条例的培训,通过悬挂宣传幅,发放宣传资料,与群众面对面交流等形式,引导群众依法文明理性反映情况、表达诉求。

依法信访,规范信访行为秩序。进一步强化“底线”思维,对重点信访事项逐人确定工作专班,吸纳法律工作者意见,逐案逐人进行研判分析,依法、及时、就地、妥善解决群众的合理合法诉求。

本报讯 记者马超《法制与新闻》见习记者王泽宇 近年来,山西省汾阳市积极探索创新基层治理多元化化解方式,多措并举维护群众合法权益,推动信访工作迈上法治化轨道,有力维护社会稳定大局。

畅通渠道,高效协同接访即办。对信访事项办理全流程动态化监管,健全规范事项登记、受理告知,案件转送(督办)、处理意见书、送达回证、办理情况报告等各环节流程。对发生的初次信访事项,实行“月初交办、月中调度、月底交账”,严格落实“灭红灯”机制,及时关注案件的办理进展。截至目前,全市信访机构及时受理率100%,按期答复率100%,责任单位满意率