



行政复议体制改革进行时

为行政权力规范行使“铸剑造盾”

上海打造行政复议体制改革“奉贤样本”

□ 本报记者 余东明

近日,《法治日报》记者从上海市司法局了解到,行政复议体制改革两年多来,该市行政复议申请数量迅猛增长,改革第一年受案数同比翻番,第二年又同比增长了六成多,其制度优势和主渠道作用日益凸显。

其中,奉贤区在健全机制、流程再造、硬件升级、智慧赋能等方面持续创新,探索打造行政复议体制改革“奉贤样本”。近日,记者走进当地,探访“奉贤样本”的改革价值。

铸权力监督之“利剑”

一场听证会下来,尽管复议请求被驳回,宋先生的满腔不忿却释怀了。此前他因非法营运网约车被交通部门采取行政强制措施,他说,多方听证让自己心中的法律疑惑消除了,复议人员专业客观的评判和执法人员对个别不规范执法行为的致歉都让他感受到了公平正义。

“法越辩越清,理越辩越明;公权力行使要规范,民权力行使要依法,复议听证对案件双方都会产生极大触动,对双方权力行使都作出了严格监督,这就是行政复议铸就的权力监督之‘剑’。”作为听证员的奉贤区人大代表、某律师事务所律师翁卫国说。

为了进一步提升行政复议工作规范化水平,奉贤区通过优化资源配置,率先启动了全市首个区级独立的行政复议大楼,内设接待大厅、调解室、审理室、听证室、阅卷室、视频会议室、远程听证室,可谓一应俱全,实现了案件的集中受理和集约化管理。同时,奉贤区还率先通过流程再造,创新行政复议案件办理新机制,通过繁简分流促进争议化解,应用智慧听证规范办案流程,开展复议调解实现高效便民。

从全市来看,上海从五个层面推进行政复议规范化建设。一是加快完善配套制度促进适法统一;二是全面推行行政复议委员会



核心阅读

上海市奉贤区通过优化资源配置,启用了全市首个区级独立的行政复议大楼,实现了案件的集中受理和集约化管理。并率先通过流程再造,创新行政复议案件办理机制,通过繁简分流促进争议化解,应用智慧听证规范办案流程,开展复议调解实现高效便民。

制度稳妥办理重大疑难案件;三是探索听证制度满足申请人诉求表达;四是精细化开展案卷审查提升办案质效;五是深度开展信息化建设提升数字化水平。

“为了让权力监督之剑更加锋利,我们还建立了行政复议决定抄告制度,提升层级监督效能;加大行政复议意见和建议制发力度,推动依法行政水平持续提升;定期分析研判行政复议应诉工作,为市委市政府提供决策参考。”上海市司法局行政应诉与协调处副处长李晔说。

造权利保护之“坚盾”

“她说,她很感动,没想到这里居然还有手语翻译。”视频那头的手语翻译员传达了卢女士的喜悦。

前不久聋哑人卢女士被交警处罚,苦于语言交流障碍对处罚产生了疑虑,前来奉贤区行政复议局咨询,现场工作人员借助“手语视频服务”为她解开了疙瘩。

在全市率先增设“手语视频服务”功能是奉贤区开展“复议为民”的一个缩影。为了积极贯彻

“一次都不跑”理念,奉贤区还研发上线了全市首个“掌上复议”小程序,实现网上申请、人脸识别、线上补证、材料递交、资格审查等功能。同时为了进一步延伸行政复议工作触角,奉贤区又在全市率先实现基层咨询受理点的全覆盖,打造老百姓家门口行政复议服务站。

除了扎实开展“复议为民”外,奉贤区还在回应当事人复议诉求方面上下功夫:一方面直面问题作出公正裁决,要求涉案行政执法部门开展好执法普法活动;另一方面持续深化行政应诉,旁听、讲评“三合一”活动,开展行政复议体制改革后区长出庭应诉之先河,还率先推动“三合一”活动进党校、进高校。

“涉案双方权利是对等的,权利之盾不仅要保护申请人的权利,还要维护好被申请人的权利,对有理申请予以支持,对无理申请坚决说‘不’。”奉贤区司法局副局长褚玉兰说,只有这样才能让老百姓在每一个案件中感受到公平正义。

而从全市来看,截至目前,上海已全面开通了行政复议网上申请渠道,全面应用“上海

靶向大股东不当干预及租赁物管理不到位

金融监管总局发文要求金租公司规范经营合规管理

□ 本报记者 周芬楠

针对个别金融租赁公司(以下简称金租公司)存在大股东不当干预、公司治理和内控制度不完善、租赁物管理不到位等问题,金融监管总局发布《关于促进金融租赁规范经营和合规管理的通知》(以下简称《通知》),完善金租公司监管制度,推动全行业从服务经济社会高质量发展大局出发,找准功能定位,聚焦主责主业,为实体经济提供特色化、专业化金融服务。

金租业绩可圈可点

开展金融租赁业务,服务实体经济,业绩可圈可点。

监管部门对此早有规范,此次发布《通知》,是针对发现的新问题,对原有制度加以完善。

据西北政法大学教授强国力2007年、原银监会发布《金融租赁管理办法》(以下简称《办法》),2014年对此进行了修订。

依据《办法》的规定,金租公司是经批准以经营融资租赁业务为主的非银行金融机构。金融租赁,是出租人根据承租人对租赁物和供货人的选择或认可,将其租赁物按合同约定出租给承租人占有、使用,向承租人收取租金的交易活动。简而言之,就是金租公司按约收取租赁物向出租人提供金融服务,出租人按约将租赁物租给金租公司收取租金,融资融物兼而有之。

金租公司收取的金融服务,与银行的直接放贷有很大不同。

北京市隆安律师事务所金融部主任潘修平说,与银行放贷相比,金租融资期限较长,最长可达20年;金额较大,租金总额+租赁物的价值+金租公司的利润;审批周期较短,只有金租公司一级审批;门槛较低,可免除担保。

正是因为有诸多优势,金租公司在盘活企业固定资产、优化资源配置等方面发挥了积极作用,推动大国重器上天、入地、下海。据中国银律师事务所高级合伙人刘晓宇

说,截至2023年6月底,全国融资租赁企业总数约为9540家,其中:金融租赁72家;内资租赁共440家;外资租赁约为9028家。

就金租公司而言,截至2003年6月底,持有各类航空器及其配套设备资产达到3852.60亿元,累计签署ARJ21和C919飞机订单174架和455架,成为国产民用飞机的最大订单客户;持有船舶1634艘,资产价值总额3500亿元,有力地支持我国成为全球第一大船东国;制造业租赁资产余额4243亿元,战略性新兴产业租赁资产余额5019亿元。

建立健全三道防线

《通知》提出十三项监管要求,其中重要的一项是完善公司治理,督促金租公司构建“党委领导、董事会战略决策、管理层执行落实”的治理运行机制。

严格股东股权管理,防范关联交易和利益输送。《通知》要求,金租公司应当加强股东股权管理,有效落实董事会股权事务管理的最终责任,压实董事长的第一责任,依法依规做好股东信息登记、关联交易管理和信息披露等工作。

规范董事和高管人员履职行为,要求每年对董事履职情况进行评价,对于存在接受不正当利益或为利用董事地位谋取私利,参与或协助股东进行不当干预造成重大风险和损失等情形的董事,应当评定为不称职,按程序罢免或建议股东大会罢免相关董事。

强力称,金租公司曾经一度为中国人民银行监管,后转入银监会、银保监会,再到现在的金融监管总局,几经机构改革,但关于金融租赁的监管和合规管理一直没有变。对发起人的资质要求较高也没有变。能作为发起人的包括在中国境内外注册的具有独立法人资格的商业银行,在中国境内注册的,主营业务为制造适合融资租赁交易产品的大型企业,在中国境外注册的融资租赁公司以及监管部门认可的其他发起人。

心意识,看齐意识,坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位,坚决维护党中央权威和集中统一领导。他具有坚强的党性原则,是讲政治、顾大局,把党的事业和人民的利益放在首位,切实做到对党忠诚、为党分忧、为党尽职、为民造福。他坚持一切从实际出发,理论联系实际,注重运用马克思主义的立场观点方法分析问题,解决问题,指导实践,推动工作。他坚持民主集中制原则,坚持党的集体领导,密切联系群众,善于倾听不同意见,调动和发挥各方面积极性。他光明磊落,勤勤恳恳,任劳任怨,他谦虚谨慎,平易近人,严于律己,清正廉洁,生活俭朴,对家属和身边工作人员严格要求,始终保持了共产党人的政治本色和高尚的道德情操。

从目前来看,一些违规案件的发生,往往是大股东行为失范酿成的恶果。

此次发布《通知》所针对的问题之一就是大股东滥用职权。刘晓宇介绍了近年来发生的锦银金融租赁股份有限公司用“4块石头压了8亿元”的典型案列。

据裁判文书网及相关信息媒体报道,2017年中青旅实业及下属子公司苏州静思园实控人赵某找到锦银金租大股东某银行时任董事长的张某,请其帮助解决为期两个月的8亿元短期贷款。该案租赁物为4块灵璧石,评估机构估价11.06亿元,后锦州市价格认证中心鉴定4块灵璧石估计价值仅为1120万元。锦银金租在明知联合承租人,保证人经营财务状况不佳,融资租赁物4块灵璧石价值不明确,且抵押物未办理抵押登记,整个融资租赁业务存在巨大风险的情况下,仍然同意以售后回租的形式发放期限为两个月的借款,报大股东某银行授信管理委员会审批通过。苏州静思园仅支付了第1期利息和1天的违约金后便不再付款。至本案执行结束,8亿元款项仅追回300余万元。

“管人”的同时还要“管企业”。《通知》提出要强化内控和合规管理,要求金租公司建立健全“三道防线”,即有效落实业务部门的主体责任、内部控制和合规管理部门的管理责任以及内部审计部门的监督责任,发挥三者之间制衡约束作用。

具体要求,内部控制和合规管理部门及相关岗位不得承担与其部门、岗位职责相冲突的其他职责。内审部门应当定期对公司的内部控制和合规管理开展审计,及时向董事会及监管部门报告审计发现,巡视移交的问题及案件线索,并监督整改落实。

强化价值评估管理

金租公司收取的租赁物,不是所有资产都可行。

“复议”小程序服务平台,全面推进行政复议基层服务点建设,创新“容缺受理”机制加大便民服务。此外,上海还持续深化“三合一”活动,牢固树立“关键少数”的法治意识和法治思维。

建公平正义新生态

如果不是行政复议办案人员陈宇昕的坚持,张丽(化名)就要被责令参加社区戒毒了。此前因服用“思诺思”(主成分被列入国家精神药品管理名录),公安机关对其作出社区戒毒三年的强制措施。

“我是抑郁症患者,需要服用该药助眠入睡。是行政复议还了我清白,他们还给予我科学引导,温暖关怀和认知纠偏。”张丽说。

这是奉贤区行政复议局推动案前化解的典型案列之一。近年来,奉贤区秉持应调尽调原则,通过繁简分流,综合运用远程、跨域调查等信息化手段,多措并举查清案情,推动行政争议有效化解。为此,奉贤区还设立了全市第一个跨区域的行政争议联合调处中心,探索立案窗口一站式纠纷化解体系,构建案前窗口引导,案中释法明理,案后跟进保障的全过程行政争议化解机制。据统计,2022年奉贤区行政复议调解率达66.5%,居全市各区之首。

“行政复议调解绝不是拉郎配、捣糨糊,而是必须在查清事实的基础上,依托多元化纠纷解决机制,运用法情理有效化解矛盾纠纷,凸显政治效果、社会效果与法律效果的相统一,让行政复议日益成为群众解决行政争议的首要选择和最佳选择。”奉贤区司法局党委书记、局长,行政复议局局长顾斌说。

在全市层面上,上海一方面出台意见,设计文书模板,进一步规范案前调解工作程序,确保调解制度功能有效发挥;另一方面整合多元调解力量,进一步形成合力,织密化解争议的“综合网”,全面构建行政复议高质量发展的新生态。

《通知》要求,金租公司应当突出金融租赁特色,回归以融资和融物相结合的经营模式。积极探索支持大型设备、大飞机、新能源船舶、首台(套)设备、重大技术装备、集成电路设备等设备类资产制造和使用相适配的业务模式,提升行业服务传统升级改造升级、战略性新兴产业和先进制造业的能力和水平。

规范租赁物及租赁业务模式。金融租赁公司应当加强租赁物适格性管理,确保租赁物权属清晰、特定化,可处置、具备经济价值并能够产生使用收益。

严禁将古玩玉石、字画、办公桌椅、报刊书架、低值易耗品作为租赁物;严禁以乘用车之外的消费品作为租赁物;严禁新增非设备类售后回租业务。

严格规范与同业及其他机构的业务合作,不得协助承租人或合作机构虚构贸易背景,通过福费廷、国内信用证等方式违规套取金融机构资金,进行监管套利。

上述案列中的4块灵璧石,明显属于负面清单中“严禁之物”,也许就是《通知》出台负面清单的一大诱因。

与此同时,《通知》还要求强化租赁物价值评估管理,针对行业内个别公司存在的租赁物价值评估管理混乱,低值高买等问题,提出对租赁物价值和外部评估相关监管要求,优化内部机构和人员设置,强化外部评估机构库管理。

上述的典型案列中,两项估值相差100倍,公司依然用了严重离谱的高估值,导致融出的资金收不回来。

为此,《通知》要求各监管局在做好持续性监管的基础上,坚决查处各类违法违规问题,加大追责处罚力度。加强与相关行业主管部门沟通联动,规范向金租公司提供会计审计、资产评估、信用评级、法律咨询等服务的社会中介机构及其从业人员执业行为,一体推进“三不腐”,严厉打击金融犯罪,坚决遏制金融租赁行业的违法案件。

李克强的同志的一生,是革命的一生,奋斗的一生,光辉的一生,是全心全意为人民服务的一生,是献身于共产主义事业的一生。他的逝世,是党和国家的重大损失。我们要化悲痛为力量,学习他的革命精神,崇尚品德和优良作风,更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,深刻领悟“两个确立”的决定性意义,增强“四个意识”、坚定“四个自信”,做到“两个维护”,坚定信心、同心同德,踔厉奋发,勇毅前行,为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业而团结奋斗。

李克强的同志永垂不朽!
新华社北京11月2日电

法治政府建设纵深行

□ 本报记者 王春
□ 本报通讯员 黄颖慧

“全省先行试点的27个县(市、区)共开展合法性审查3.96万件,行政行为争议发生率、败诉纠错率分别下降至0.76%、1.58%,试点地区经合法性审查后事项均实现零败诉。”这张亮眼的数据成绩单,来自今年浙江省县乡合法性审查质效提升改革。

浙江省委依法治省办副主任、省司法厅厅长王中毅向《法治日报》记者介绍说,浙江省委、省政府高度重视县乡合法性审查质效提升改革,将其作为法治浙江建设的标志性成果来攻坚突破。今年,省司法厅着力破解县乡合法性审查中存在的难点堵点问题,全力推动更多法治力量向前端和疏堵端用力,实现了基层依法治理的“三大突破”,从源头上减少信访事项、行政争议,全面提升基层各项工作法治化水平。

构建“全覆盖清单化”标准体系 实现规范审查新突破

自年初县乡合法性审查改革启动以来,省司法厅编制了全国首创乡镇街道合法性审查“一图一清单一指引”工作标准,27个试点地区纷纷在省级标准的基础上,结合实际情况进行了探索优化,实现审查标准全覆盖,部分地区还制定了村级合法性审查标准指引,进一步延伸了审查标准化的基层触角。

丽水是这次县乡合法性审查质效提升改革的全域试点地区之一。在改革试点推进过程中,丽水在省厅参考范本的基础上,结合丽水山区实际情况积极探索一套适用于山区基层的合法性审查改革一揽子通用制度体系——《丽水市乡镇街道合法性审查工作规范》。

这套制度在四类必审事项基础上,新增招标文件等其他高频涉法事项10项,将政府信息公开答复、行政赔偿、涉法信访事项处理意见3类其他事项先行纳入审查范围,拓展形成“4+3+X”审查事项目录,并同步制作了首批行政规范性文件、街镇合同实例指导手册,收录案例65例,破解“审什么、怎么审”改革难题。

“《改造施工工程合同》电承包方式表述不清”“安全生产条款中各方权利义务不明确,存在歧义”。近日,在象山县大徐镇林善否村村委会会议上,镇合法性审查小组的成员正在对牛岙自然村村改项目有关合同进行专项审查。

这一幕,是大徐镇开展村级合法性审查工作的一小缩影。

“过去因为合同不规范引起了一些矛盾和纠纷,也吃了一些亏。现在有了统一的审查标准,不仅有规范的合同模板可以参考使用,镇里还有专业的审查人员为我们把关,觉得工作特别有方向,心里特别踏实。”林善否村党支部书记郑清和说。

大徐镇今年出台的《关于推进村级合法性审查工作的实施意见》明确了村级重大决策、村级采购、村级工程等合法性审查事项清单,明确清单事项未经合法性审查不得签署资金提取审批,同时针对审查中发现的共性问题,编制工程建设、土地流转、租赁等常用合同示范文本,供各行各村参考使用,从源头规范村级合同管理,切实推动审查规范化。

重塑“全闭环一体化”运行体系 实现专业审查新突破

“这个合同提交给县合法性审查中心进行把关,那我就放心了!”这是永嘉县瓯北街道办事处党政办主任张雷第一次申请县合法性审查中心协审,这个合同是街道今年的“重点戏”,经不起一丝疏忽。但由于街道审查力量一直比较薄弱,对这些专业性、金额又特别大的合同,张雷总是觉得心里没底。

“县合法性审查中心统筹了县司法局法务骨干、专业执法部门法治人员、公职律师、社会律师、法律专家学者等多方专业力量,他们可以为我们的街道提供协助审查,这样一来,我们基层就多了一层法治保障,办事就更有底气了!”张雷说。

杭州市上城区采荷街道是典型城市老街区,旧改涉及13个社区、25个小区,建筑面积约106万平方米。改造范围广,涉及利益多,实际情况复杂,社区旧改常常遇到难题。

浙江开展县乡合法性审查质效提升改革

实现基层依法治理“三大突破”

“公示文件、政府文书的审核把关,是这次旧改的重要环节,但凡出现一丝差错,都有可能致命的。”采荷街道合法性审查中心负责人赵大慧介绍。

在这次社区旧改的过程中,街道合法性审查中心做到了全程参与,不仅与群众“零距离”沟通,变“要我改”为“我要改”,还参与了青荷苑社区增设空间办证合法性问题研究,拆改结合新增配套空间2000平方米,大幅提升了社区居民的满意度和幸福感。

走进龙泉市乡镇街道合法性审查实践教育基地,这里正在举行乡镇街道合法性审查中心集中授牌仪式。

“街道成立合法性审查中心,相当于有了个专业的法务团队,相当于有了个专业的法务团队,使得审查有人帮,问题有人解,在源头上杜绝了很多问题文件和合同,为基层依法治理注入了‘强心剂’!”龙泉市剑池街道合法性审查中心负责人杨华表示。

目前,该市已实现19个乡镇街道均合法性审查中心全覆盖,形成了高效协同、高标赋能的基层审查格局。

县乡合法性审查中心有效运行不仅全面统筹落实了审查力量,强化乡镇街道党委政府责任落实,还有效打破审查低效运行瓶颈,推动行政规范性文件、重大行政决策、重大合同备案审查,实现了应备尽备、应审尽审,应列尽列的闭环式审查,显著提升了审查质效。

健全“全方位多元化”保障体系 实现统筹机制新突破

全省1364个乡镇,每天上千条数据,在“乡镇(街道)合法性审查”系统中流转,从前期审查,到备案闭环,全流程管控。

今年,浙江省以“好用管用”为导向,在原有应用系统的基础上,优化构建了省级全流程合法性审查数字应用系统,在规范前端审查流程的同时,同步推进智能辅助审查,案例中心、法律法规库、法律专家库、智能派单等智慧赋能模块建设,实现审查操作简化、审查过程智能化、审查备案一体化,切实推动基层减负、审查提质。

“探索建立实战实训机制”是这次乡镇合法性审查质效提升改革中的亮点措施之一。

作为全省较早全域配备镇街道专职法制员的县(市、区)之一的海宁市,探索建立了“初任法制员挂职轮训”机制,将挂职市级合法性审查中心学习半年作为新任专职法制员到岗前置程序,不断提升乡镇合法性审查队伍的专业能力。

“虽然专职法制员都获得了法律职业资格,但是资格只是‘入门砖’,面对专业、复杂的合法性审查事项,实践能力不足的问题就显露出来了。”马桥街道专职法制员李思承表示,“在司法局、综合执法局挂职学习,半年时间里,我积累了很多审查的实践经验,现在基本已经能够独立办理审查案件了。”

截至目前,该市已有12名专职法制员完成挂职学习,回到所在镇街道专职开展合法性审查工作。

萧山区合法性审查中心目前已专项参与临空高质量发展、世纪城空间拓展、湘湖·萧滨合作区、总部项目出让等4件重大事项并入驻7大专班,累计审查事项达400余件,合法性审查专家资源库在这些区级重大项目审查中切实发挥了重要作用。

据杭州市萧山区司法局负责人楼向东介绍,目前萧山区在合法性审查机构和高等院校、律师事务所等双向交流合作交流机制中做了诸多有益探索,不仅建立了由知名律师、专家学者组成的合法性审查人才资源库,还与浙江大学、浙大城市学院建立了区级行政规范性文件合法性审查中心,同时通过派驻驻点服务律师等形式推动辖区律所就合法性审查工作中的重点专班深入开展合作,不断培育合法性审查前沿成果,提高合法性审查水平。

此外,今年4月1日全国首部规范行政合法性审查工作的创制性政府规章《浙江省行政合法性审查工作规定》正式施行,以立法形式将审查职能拓展至乡镇街道。县乡合法性审查评价指标、备案工作规则、实践实训、顾问考核退出制度配套制度也相继出台,全面覆盖合法性审查机制建设,内容覆盖行为质效等核心要素,全面回应合法性审查需求,充分做好制度供给保障,为县乡法治治理夯基垒台。