

行政复议化解行政争议主渠道作用已显现

行政复议大有可为，也应当大有作为

□ 本报记者 张维

法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病。让矛盾纠纷化解在成讼之前，把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，已成为有效分流和化解矛盾纠纷、保障人民群众合法权益、建设更高水平的法治中国所必需的。

随着新修订的行政复议法于今年1月1日起实施，行政复议被赋予更多期待。在近日由中国政法大学法治政府研究院主办的第四届中国多元纠纷化解法治体系研讨会暨多元纠纷化解机制衔接联动的实践探索与理论保障研讨会上，司法部党组成员、副部长胡卫列指出，行政复议是法治化多元化解纠纷体系的重要组成部分，行政复议化解行政争议主渠道定位赋予了新时代行政复议更重要的职责使命。

“行政复议化解行政争议主渠道的作用已经开始显现，并具有实质性化解和推动溯源治理的多重优势，在法治化多元化解纠纷体系中有大有可为，也应当大有作为。”胡卫列强调。

分流案件 缓解诉讼负担

随着经济社会快速发展，社会矛盾纠纷规模日益增加。以最高人民法院公布的数据为例，其2023年收案21081件，结案17855件，同比分别增长54.6%、29.5%。全国各级法院收案4557.4万件，结案4526.8万件，同比分别增长15.6%、13.4%。

“这是一个庞大的数字，对法院来讲是一个很大的诉讼负担；对老百姓而言，至少进入法院的争议和矛盾纠纷在大幅度增加。”中国政法大学校长、中国法学会副会长马怀德教授说。

在马怀德看来，要解决诉讼案件不断增长的问题，主要靠两个方面：一是从源头预防社会矛盾纠纷的发生；二是形成多元纠纷预防化解调处机制。“在多元纠纷化解机制的定位和衔接方面，要坚持调解优先、复议为主、诉讼终局、检察督促、信访转办、法治为要。”

所谓的“复议为主”，是指行政复议法在修订后，明确提出了行政复议应发挥化解行政争议的主渠道作用。“行政争议，应该是尽量进行

先复议后诉讼，能够在复议阶段化解的就不要进入下一阶段。”马怀德说，要把信访、行政复议中的一部分争议事项引流到行政复议中。

行政复议之所以被如此看重，与新修订的行政复议法基于主渠道定位，作了系统性的制度创新是分不开的。据全国人大常委会委员、中国法学会副会长许安标介绍，此次修订扩大行政复议受案范围，完善行政复议前置规定，扩大行政复议吸纳、解决行政争议的入口，“过去吸纳行政争议的入口偏窄，这次把这个口放大了。”此外，还丰富和充实了行政复议便民举措，完善行政复议受理程序，增强行政复议的权威性，并加强调解在行政复议中的运用。

落实有力 复议作用彰显

去年以来司法部围绕更好发挥行政复议在多元纠纷化解机制中的作用，以主渠道建设为总目标，推动贯彻实施行政复议法。

数据显示，2023年全国行政复议新收案件达38.5万件，审结35.2万件，同比增长42.7%，通过撤销、变更、确认违法、责令履行等方式纠正违法和不当行为3.4万件。针对共性问题制发行政复议意见书、建议书3212份，促进了严格规范公正文明执法。

值得注意的是，经过行政复议的案件，有27万起未进入诉讼程序，案结事了率达76.8%，同比提高10%。显而易见，行政复议在服务保障高质量发展、促进严格规范公正文明司法、服务保障民生、维护社会大局稳定等方面发挥了重要作用，这意味着行政复议确实大有可为，也应当大有作为。

行政复议正在受到更多重视。近期，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于着力推进信访法治化的意见》，对进一步发挥复议作用提出了明确要求。5月24日国务院常务会议召开，听取关于行政复议工作情况的汇报。会议指出，要加强行政复议与人民调解、行政诉讼、信访等的衔接，探索建立将符合条件的行政争议与行政复议、信访等导入行政复议渠道解决的机制。

胡卫列表示，下一步，将进一步提高行政复议工作质效，进一步加强行政复议与其他纠

纷化解机制的衔接联动：

要以鲜活的复议实践全面焕发新复议法有关渠道的制度效能，抓紧修订完善行政复议实施条例等配套规范，并在实践中落实好。

要把调解优先的理念贯穿行政复议全过程，让中华优秀传统文化和东方智慧在新形势下法治的框架下为行政争议实质性化解提供更多的现实可能性。近日，司法部印发《关于进一步加强行政复议调解工作推动行政争议实质性化解的指导意见》以及关于行政复议听取意见和听证等三个规范性文件，要求把调解优先的理念贯穿行政复议全过程。

要加强与仲裁、公证、法律援助、普法等公共法律服务以及信访等制度机制，与行政执法部门、人民法院、人民检察院等相关部门协同配合和协调衔接，凝聚化解纠纷的合力。

要贯彻落实好中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强行政执法协调监督工作体系建设的意见》，充分发挥行政执法协调监督和行政复议等行政系统自我纠错的监督功能，加强与法治督察以及监察、审判、检察等监督职能的协同，研究构建科学、高效的行政执法监督体系，促进严格规范公正文明执法，从源头上减少行政争议。

有机衔接 提升整体效能

“如果把行政复议高质量地做到了，在很大程度上有可能缓解行政诉讼的压力，这也是对多元纠纷化解机制的贡献。”中央党校（国家行政学院）政治和法律教研部主任封疆认为。

中国政法大学比较法学研究院院长、《比较法研究》主编张志勇教授建议，要进一步提升行政复议公信力，要用好修订后的行政复议法规定的先行自纠程序，探索建立特定领域的行政仲裁制度并与行政复议做好衔接，完善行政复议结果评价考核机制等。

行政复议与行政调解、行政裁决、行政诉讼等如何有机衔接的问题，在这次会议上也受到了关注。司法部行政复议与应诉局局长周院生认为，要在更高站位上认识多元纠纷化解机制的衔接联动问题：在方向上，必须坚持党的

领导；在目标上，必须坚持以人民为中心；在路

径上，必须坚持系统思维、系统观念；在方法上，必须坚持理论联系实际，加强理论与实务研究。围绕行政争议，他提出行政复议要加强和行政诉讼的有机衔接，强化与信访的协调对接、与人民调解的融合连接。

最高人民法院行政审判庭庭长梁凤云认为，行政复议和行政诉讼的衔接，涉及最高人民法院和司法部的工作联系。“我们通常有一种观点，行政复议的范围是要广于行政诉讼的，因此，有一部分行政诉讼不予受理的案件，要通过程序重新导入复议程序中。”

中国政法大学法治政府研究院副院长、教授曹晋认为，解决衔接联动的问题，应确保不同解纷机制间“不打架”“不内耗”，通过功能互补、互动耦合，实现“1+1>2”的效果，切实提升解纷体系的整体效能性。“这也是构建多元纠纷化解法治体系的基本要求。”

出席会议的部委和地方法代表分享了有关实践情况和做法、体会。自然资源部行政复议委员会办公室主任李炜介绍，去年自然资源部本级受理的行政复议案件有785件，诉讼案件则是800件。复议要发挥好主渠道作用，还需要行政机关正确处理好与人民群众（包括市场主体）的关系。浙江省司法厅党委委员、浙江警官职业学院党委书记陈志远介绍，浙江积极推动行政复议与行政诉讼、信访、行政机关、社会治理中心的良性互动，行政复议化解行政争议主渠道作用日趋明显，去年全省地级以上市县级行政复议案件量均超过同期一审行政诉讼案件量。北京市西城区司法局局长李程分享了西城区的一些做法：延伸调解触角，打造特色组织，奋力构建大调解工作格局；坚持能动复议，用心用情调解，充分发挥调解化解行政争议主渠道作用；加强衔接创新模式，实现复议加诉讼和信访的联动。辽宁省丹东市司法局局长李莉介绍了丹东市多元化化解纠纷的举措，如强化源头预防、联动联动、化解疑难案件等。

一方面要加强与有关机关的衔接，另一方面也要注意各自的界限。如中国政法大学科研处处长王青斌教授所说，行政纠纷的化解要明确执法和解决、复议调解、诉讼调解的范围和边界。

2023年度全国检察机关优秀社会治理检察建议现场评审活动举行 推动检察建议由“办理”变“办复”

本报上海6月20日电 记者董凡超

2023年度全国检察机关优秀社会治理检察建议现场评审活动今天在国家检察官学院上海分院举行。最高人民检察院检察委员会副部级专职委员史卫忠出席会议并强调，要坚持质量先行，更好发挥检察建议助力提升社会治理效能、推进国家治理体系和治理能力现代化的作用，持续紧盯、跟进落实，推动检察建议由“办理”到“办复”转变。

史卫忠指出，全国检察机关坚持高质量办好每一份检察建议，2018年以来，共制发社会治理检察建议22万余份，在推进规范化、促进依法行政、推动改善民生、促进企业规范经营等方面发挥了重要作用。

检察机关要坚持从政治上着眼、从法治上着力，高质量制发社会治理检察建议，促进解决办案中发现的深层次社会治理问题，推动更高层次溯源治理。

今年是全国检察机关连续第五年开展全国检察机关优秀社会治理检察建议评选。经初审、复审，25份检察建议从全国各地报送的157份检察建议中脱颖而出，经过现场评审，产生20份2023年度全国检察机关优秀社会治理检察建议。

全国人大代表许忠，全国政协委员丁广宏，中央有关部门、法制日报社、上海交通大学、华东政法大学的有关负责同志、专家学者，最高检与部分省院有关部门负责人等14人担任评委。

京冀法院合力守护官厅水库生态环境

本报讯 记者徐伟伦 近日，北京市

延庆区人民法院、河北省怀来县人民法院、北京市官厅水库管理处联合召开新闻通报会，通报两地法院以司法之力保护官厅水库的工作成果与举措。目前，两地法院已实现跨区域立案常态化，建立跨域联席会议机制，定期分析研判审判态势，统一审判思路和裁判尺度，协同推进限期履行、劳务代偿、补植复绿、增殖放流等生态环境修复工作，官厅水库京冀一体化司法保护格局基本形成。

据介绍，2022年以来，两地法院先后组织和参加京冀跨区域环境资源审判联席会、研讨会10余次，就20余项协作机制及案件线索进行交流研讨，系统构建官厅水库常态化跨区域司法协作体系。2023年11月，延庆、怀来两地法院签署《官厅水库跨

域司法保护协作协议》，建立涵盖案件协作办理、生态环境修复、联合普法宣传等八个方面的长效合作机制。

近年来，官厅水库管理处依托两地政府部门和司法机关，在怀来县先后拆除库区及周边违建92处，9.5万平方米，在延庆区共计拆违5000余平方米，清理水产养殖13万平方米，有效确保了库区水事秩序稳定和生态环境安全。

当天，北京延庆法院、河北怀来法院、北京市官厅水库管理处联合设立增殖放流司法保护基地，将引导违法行为人积极履行赔偿义务或采取增殖放流等方式对受损生态环境及时修复，全面推进“司法惩戒+生态修复+宣传预防”的生态保护新实践。

上接第一版 司法行政机关和各级律师协会充分认识起诉状、答辩状规范化工作的重要作用，通过为人民群众提供优质高效的诉讼服务，实现“公平与效率”工作目标，不断提升人民群众司法获得感和满意度。

直面问题 推行诉答文书改革

“有的起诉状讲了很多过往恩怨，却对事实和理由一笔带过；有的上诉状甚至还有大量对一审法官的不满；有的答辩状自说自话，没有形成问题焦点；起诉状和答辩状随意修改更是屡见不鲜，导致争议焦点和证明对象难以及时准确确定。”实践中，鞍山两级法院梳理发现了上述问题。

此外，不提交答辩状的情况更普遍。这让法官无法及时准确归纳争议焦点，多次开庭，直接影响审判质量和效率。

究其原因，鞍山中院党组书记、院长陈林分析说：“一是法律规定较笼统，二是当事人重视程度不够，三是法官引导不力。”

对此，2022年9月，鞍山中院开始在全市两级法院大力推行民事诉答文书规范化改革工作。

诉答文书规范化改革对象虽然是两类文书，但文书主要执笔人是律师，没有律师的积极参与，改革很难取得预期效果。

“我们与市律协联手，首先选择在民间借贷纠纷等10类简单案件中推行这一改革。”鞍山中院立案一庭庭长孟丽宏介绍，推出的文书样式模板对诉讼主体、诉讼请求、事实与理由、证据等要素进行填充式设计，指引原告在起诉状中记载“事实与理由”时，达到最低限度的必要事实，并足以支持诉讼请求；被告答辩时针对起诉状中的“事实与理由”逐项表态，明确承认、否认或抗辩，否认的事项附理由及证据，抗辩具备实质性内容。另一大亮点是，归纳了这10类案由的案件应该具备的基本证据，并在每一类诉答文书模板中添附证据清单，供当事人参考适用。

鞍山市律协先后选派75名青年律师进驻两级法院立案窗口值班，指导当事人等适用诉答文书模板。

效果显著 简单案件提质增效

因遭电击，电焊工齐某在工作中不幸去世。悲剧发生后，齐某所在企业把拒绝赔付赔偿金的保险公司告上法庭。

“此案诉前调解阶段，我引导当事人双方对诉答文书进行规范化填写，了解到争议焦点，最终促成达成调解协议，保险公司当天支付了赔偿金。”鞍山市铁东区人民法院立案庭法官徐少春介绍，这起案件中条理清晰，攻防对应的文书展示，更能校正当事人的心理预期，也给案件调解带来更大可能性。

徐少春办理的这起案件只是鞍山两级法院通过诉答文书规范化应用促成诉前调解的2.8万余件案件之一。2024年1月

至5月，鞍山两级法院通过此类应用促成诉前调解案件6939件，同比增长34%，应用效果显著。

简易案件的审理，也因诉答文书规范化应用变得顺畅。截至目前，鞍山两级法院最先适用诉答文书的10类简易商事案件一审服判息诉率为92.79%，同比上升2.86%；一审、二审平均调撤率为58.92%，同比上升1.21%。审判质效和群众满意度实现“双提升”。

在海城市中级人民法院一起合同纠纷案件中，涉及6名被告，案情和证据纷繁复杂，法官通过诉答文书规范化固定争议焦点，开一次庭就审结了案件。

陈妍说：“此类案件以前需要法官在庭审中逐一核对赔偿数额及相应证据，但在适用规范化诉答文书后，法官通过诉答文书交换及庭前会议等方式确认案件的无争议事实和争议焦点，提高了庭审效率。”

诉答文书规范化书写不仅对提升简易案件审判质效作用明显，随着适用范围不断扩大，法官在较为复杂的案件中同样感受颇深。

“我们与市律协联手，首先选择在民间借贷纠纷等10类简单案件中推行这一改革。”鞍山中院立案一庭庭长孟丽宏介绍，推出的文书样式模板对诉讼主体、诉讼请求、事实与理由、证据等要素进行填充式设计，指引原告在起诉状中记载“事实与理由”时，达到最低限度的必要事实，并足以支持诉讼请求；被告答辩时针对起诉状中的“事实与理由”逐项表态，明确承认、否认或抗辩，否认的事项附理由及证据，抗辩具备实质性内容。另一大亮点是，归纳了这10类案由的案件应该具备的基本证据，并在每一类诉答文书模板中添附证据清单，供当事人参考适用。

释放效能 实践助推理论研究

诉答文书规范化改革产生的“蝴蝶效应”，还延伸到了审委会工作。

此项工作开展以来，鞍山中院召开审委会会议研究讨论案件350余件。这些重大、疑难、复杂、敏感案件，以往在案情汇报时要消耗大量时间，如今，法官的争议焦点整理意识强化，一次讨论更有放矢。

在鞍山中院前不久召开的一次审委会上，法官按照方式提请，事实理由、证据等思路梳理汇报一起复杂的合同纠纷案件，10分钟就将30多页的审理报告讲明，审委会委员很快作出表决。

正是由于“蝴蝶效应”释放的巨大效能，2023年10月，鞍山中院、沈阳市皇姑区人民法院、沈阳市律协、鞍山市律协联合申报的课题《司法改革中简易商事案件诉答文书的战略实践》获批辽宁省法学会年度立项。

目前，课题中期验收对课题结项报告及各项工作开展全面细致部署，课题关于诉答文书共收录41篇论文，均阐述了诉答文书规范化的便利以及实务操作，多角度、多维度、多方面探讨诉答文书规范化的必要性、可行性和可操作性。

“律师和法官要凝聚法律职业共同体合作共识，共同加强运用最高人民法院11类案由诉答文书范本及鞍山法院、律协推行的33个案由诉答文书模板的应用实践，进而达到诉答充分对应、争议焦点有效交锋、审判方向集中、审判效率提升的良好效果。”在鞍山中院与市律协近日召开的诉答文书规范化应用推进座谈会上，陈林这样说。

关注·筑牢禁毒防线



近日，湖北省襄阳市襄城区禁毒办、市强制隔离戒毒所与襄城区卧龙中学联合举办“防范青少年药物滥用”系列活动，组织学生代表走进襄阳市强制隔离戒毒所沉浸式学习禁毒知识。图为活动现场。

6月20日，河南省尉氏县人民检察院检察官来到辖区学校开展禁毒宣传教育活动，通过现场提问、情景演示、问答互动等形式讲述毒品的危害性。图为活动现场。

宁夏同心县实施“抬头工程”隔断毒品代际传递

□ 本报记者 申东

2023年新增涉毒人员为零，新增外贩毒人员为零。这是宁夏回族自治区同心县韦州镇去年衡量禁毒工作最有说服力的两个数据。位于同心县东部的韦州镇，是全县最偏远的个乡镇，距离县城100公里，地处陕、甘、宁三省区交界处，曾一度成为辐射三省区的毒品集散地和重灾区。

近年来，同心县委、县政府将毒品问题治理融入全国社会治理现代化试点和自治区推进区域社会治理现代化部署，以整治突出毒品问题、防范涉毒风险、遏制毒情反弹、提升毒品治理成果为主线，着力完善涉毒风险防控机制，积极探索切合同心县实际的基层毒品治理体系。

韦州镇党委书记虎新告诉《法治日报》记者，镇党委、政府将毒品整治与乡村振兴有机衔接，提升了毒品问题治理效能，为全县经济社会发展创造了和谐稳定的社会环境。

后续关爱巩固成果

“有什么困难可以提，但再也不能踏上老路。”近日，韦州镇派出所所长张祥回访涉毒人员苏某时语重心长地说。

1991年，22岁的苏某因贩毒被广西警方抓获，后经法院依法审理，判处其有期徒刑18

年。服刑期间妻子与他离了婚。2009年出狱后，因家里的房子年久失修，年近40岁的他只能借住在亲戚家。

2016年，禁毒社工在入户签订拒绝毒品承诺书过程中，对苏某进行帮教谈话。刚开始，苏某很是抗拒，觉得自己就算落魄了，也不至于接受帮扶。经过禁毒社工多次耐心细致地帮教谈心，他逐渐打开心扉。随后禁毒社工积极对接有关乡镇、村委会，通过集体评估将其纳入建档立卡户。

看到韦州镇大力发展养殖业，苏某决定养牛。村集体合作社为其提供饲料、防疫、养殖技术等方面的指导，组织其参加培训班，学习养牛技术。

经过努力，如今的苏某圈养了20多头牛，年收入10万余元，还在县城购买了一套商品房，腰杆挺起来了，精神面貌发生了翻天覆地的变化，左邻右舍也改变了对他的看法。

同心县禁毒办专职副主任买小云告诉记者，一人贩毒可能影响家族三代人，做好社区戒毒康复人员后续关爱，不仅能巩固禁毒成果，而且可以阻断毒品对一个家庭的代际传递。

“抬头行动”扶贫扶志

韦州镇韦二村的公路旁，有8座搭好的塑料拱形大棚。在其中的一座大棚内，年届

六旬的吴某某正在测量棚内的温度是否过高，会不会影响番茄的长势。才栽种了一个星期的番茄苗已绽放出黄色的花朵，有的已挂果。

虎新告诉记者，这些农业大棚是镇上的重点项目——全域高效节水灌溉的一部分，总投资2.8亿元，总共要建113座大棚。前期建好的大棚租给了像吴某某这样的7户涉毒家庭，人均大棚收入达3万元以上。

谈及结束强制隔离戒毒进入社区康复的经历，吴某某说：“那时我没有工作，心理包袱很重，看见人都溜着墙根走，就怕有人在背后指指点点，头都不敢抬。”

扶贫先扶志。2017年，吴某某被韦州镇列为建档立卡户，由政府出面担保，为其提供无息贷款5万元，买回15只羊，搞起了家庭养殖。目前，吴某某家的羊群已发展到78只，年收入在10多万元。“钱包鼓了，腰杆直了，说话有底气，也敢走大路了，村民们都夸我‘浪子回头金不换’。”吴某某说。

虎新告诉记者，大棚之所以优先租给吴某某等人，看重的就是他们能吃苦的劲头。“我们还请来县里的农业技术指导专家进行指导，这些小番茄上市后，销路不成问题。这也是今年韦州镇实施‘抬头工程’的一部分，就是解决涉毒人员的就业问题，让他们重拾生活信心，勇敢地抬起头来。”