

## 把行政复议作为推进法治政府建设重要环节抓实抓细

# 生态环境部切实发挥行政复议监督作用提升执法质量

### 关注行政复议主渠道建设

□ 本报记者 张维

近日,生态环境部在其官网公布了对3个海洋工程建设项目环境影响评价文件作出的审批决定,其中特别对行政复议与行政诉讼权利进行了专门“告知”。

新修订的行政复议法于今年1月1日起施行。生态环境部法规与标准司有关负责人近日在接受《法治日报》记者采访时表示,全面告知申请复议的权利,正是生态环境部全面贯彻落实新修订的行政复议法所采取的行动之一。

部党组组织专题学习,加强宣传培训;开展规范性文件清理,在各部委中最早一批公布配套制度;建立现场勘验和技术审查机制,切实提升行政复议办案质量;加强行政复议调解工作,积极促成行政复议和解;加强行政复议与其他纠纷化解机制衔接……新修订的行政复议法正在生态环境系统落地生根。今年1月至8月,生态环境部收到行政复议申请24件,涉及案件类型主要为政府信息公开。

#### 党组专题学习 积极应对变化

“生态环境部承担行政许可、行政处罚等重要执法职责,要把行政复议作为推进法治政府建设的重要环节抓实抓细,进一步提升生态环境行政执法质量。”生态环境部党组书记孙金龙如是说。

2023年12月26日,生态环境部党组举行理论学习中心组(扩大)集体学习,专题学习新修订的行政复议法。孙金龙在主持这次集体学习时提出上述要求。参加这次集体学习的有生态环境部部长黄润秋及其他部领导、部机关党员干部。

生态环境部历来将行政复议工作置于重要位置。据生态环境部法规与标准司有关负责人介绍,生态环境部始终坚持以人民为中心的宗旨,全面贯彻落实党中央、国务院关于行政复议的重大决策部署,充分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,严格依法办理各类行政复议案件。

这位负责人告诉记者,自行政复议法1999年实施以来,生态环境部严格依法开展行政复议工作,共办理行政复议案件1500余件,其中,党的十八大以来办理1200余件。案件类型主要集中在政府信息公开、环评审批、履行职责三个方面。

新修订的行政复议法改动幅度大、覆盖内容广、涉及条款多,在行政复议申请、管辖、受理、审理、决定、监督等各方面都作了优化完善,是对行政复议制度的全面重塑。这意味着,生态环境领域也将迎来新的变化。

例如,优化行政复议管辖体制,生态环境部不再办理以下级生态环境部门为被申请人的行政复议案件。但同时又建立了行政复议决定书意见书抄告制度,确保上级主管部门能够在不办理下级政府职能部门的案件的情况下,及时掌握下级部门的执法情况。

### 核心阅读

生态环境部始终坚持以人民为中心的宗旨,全面贯彻落实党中央、国务院关于行政复议的重大决策部署,充分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,严格依法办理各类行政复议案件。



此外,行政复议受案范围的扩大,告知行政复议权的明确,对规范性文件附带审查的加强等新修订的行政复议法的新要求,都需要生态环境部据此作出调整,迎接变化。

#### 清理规章文件 修改有关规定

准备工作早已开始。

早在新修订的行政复议法通过之后,生态环境部就开展了相关学习宣传活动。2023年“宪法宣传周”期间,生态环境部在部官网、行政审批大厅、信访接待室等地,设立专门宣传栏宣传新修订的行政复议法。

至2024年3月,生态环境部行政复议工作相关人员均参加了司法部组织的新修订的行政复议法培训,完成了该部复议人员的全员培训。

生态环境部机关、派出机构、直属单位人员还参加了行政复议法网上知识竞答活动,学习新修订的行政复议法。

在学习宣传之外,开展规范性文件清理是贯彻落实新修订的行政复议法的一个关键举措。生态环境部对涉及行政复议的生态环境行政法规、国务院规范性文件、现行有效的部门规章和行政规范性文件开展了集中清理。

2008年11月原环境保护部发布的《环境行政复议办法》中有关复议管辖权、复议程序等方面的内容,与新修订的行政复议法不一致,在此次清理中被修订,以《生态环境部行政复议办法》(以下简称《办法》)取而代之。《办法》除了在名称、管辖范围等方面作出调整外,还在行政复议审理程序上进行了不少改变,例如,增加

简易程序,促进案件“繁简分流”;对行政复议案件的普通程序提出更高要求,要求行政复议机构应当当面或者通过互联网、电话等方式听取当事人意见;对重大、疑难、复杂案件,应当组织听证。

《办法》于2024年3月29日由生态环境部2024年第2次部务会议审议通过并公布,自2024年6月1日起施行。

在这次规范性文件清理中,《环境行政执法文书制作指南》的行政处罚决定书范本关于复议管辖权的表述,因与新修订的行政复议法不一致,也被修改。修改后形成的《生态环境行政执法文书制作指南》已于2024年4月1日印发各地生态环境部门。

#### 提升办案质量 实质化解纠纷

如今,严格按照新修订的行政复议法依法办理行政复议案件,在生态环境部已形成新的风气。

建立现场勘验和技术审查机制,切实提升行政复议办案质量。针对环境案件技术问题复杂、专业性强的特点,生态环境部对涉及建设项目环境影响评价等实体问题较为复杂的复议案件,委托技术机构赴现场进行勘验,为查明案件事实提供专业技术力量保障,保证办案质量。

加强行政复议调解工作,积极促成行政复议和解。行政复议调解作为新修订的行政复议法完善行政复议实质性化解行政争议制度的重要机制,扩大了调解的适用范围和情形及适用范围,明确行政复议调解书的强制约束力。生态环境部办理行政复议案件过程中,在全面查明案件基本事实的基础上,有针对性地主动与申请人、被申请人沟通,深入了解申请人真实诉求;对有希望达成和解的案件,从解决申请人实际问题的角度出发,为申请人与被申请人搭建沟通平台,达到实质性解决争议的目的,最大程度实现案结事了人和。

加强行政复议与其他纠纷化解机制衔接。生态环境部坚持和发展新时代“枫桥经验”,将行政复议摆在多元纠纷调处化解机制中的重要

位置,完善行政复议与行政诉讼、信访的衔接配合。在办理涉信访复议案件时,与信访部门及时沟通,全面了解申请人过往相关纠纷和化解情况,厘清矛盾症结,有针对性地对接案件进行审理。

#### 凸显监督功能 严格规范执法

新修订的行政复议法,完善了行政复议监督依法行政制度机制,对此,生态环境部颇为看重并据此作出相应努力。

谈及新修订的行政复议法在这方面的要求,生态环境部法规与标准司有关负责人认识深刻:在立法目的中凸显行政复议的监督功能,将“推进法治政府建设”首次列入立法目的;健全以纠错为主的行政复议决定体系,增加确认无效、责令履行行政协议等新的纠错类型,明确各类纠错决定的适用情形;建立健全行政复议意见书制度,明确行政复议意见书的强制执行效力;加强行政复议对规范性文件的附带审查,细化附带审查处理结果的相关规定;建立行政复议决定书意见书抄

告制度。孙金龙在主持新修订的行政复议法集体学习时指出,坚决以事实为依据、以法律为准绳开展行政执法,防止出现简单粗暴执法等不作为、乱作为问题,严格规范行政执法程序,严守法定办理期限,依法进行事先告知,落实重大执法决定法制审核制度,切实发挥行政复议监督执法、推动法治政府建设的重要作用。

为此,生态环境部作出了一系列相应调整,并注重采取以案说法、开展典型案例通报的形式,切实提高生态环境行政执法质量。“通过定期对办案过程中发现的依法行政问题进行梳理和总结,适时进行通报,切实提高生态环境系统行政执法质量。”生态环境部法规与标准司有关负责人说。

这位负责人表示,下一步,生态环境部将落实部主要负责人法治政府建设第一责任人职责,将以贯彻实施新修订的行政复议法,加强复议工作,作为法治政府建设的重要内容。同时,继续加强新修订的行政复议法的学习、培训和宣传工作。全面提升行政复议办案质效。按照新修订的行政复议法要求,在普通程序中依法开展听取意见、听证工作,增强案件审理的公开性和透明度,提高人民群众的法治获得感。

### 慧眼观察

## 发挥行政复议主渠道功能 实现定分止争案结事了

□ 吕立秋

2023年9月1日,新修订的行政复议法审议通过,于2024年1月1日起正式施行。新修订的行政复议法第一条明确规定“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用,推进法治政府建设”,将行政复议作为解决行政争议主渠道的功能予以立法确认。关于行政复议发挥解决争议主渠道的功能,在不同的层面有学者提出不同的考核目标,总体而言需要包括:在复议的案件数量上要达到一定的规模;复议后不再诉讼的案件数量达到一定比重;复议程序不空转,实质解决争议的数量达到一定比重(包括复议程序不空转,行政程序不空转等);行政复议发挥上下级监督方面实质效力,系统解决纠纷的源头问题。

为行政复议能够实现实质性化解争议功能,新修订的行政复议法做了诸多制度设计,比如扩大受案范围、复议前置、复议调解,和解全覆盖流程、复议言辞审查,强化复议调查权,强化复议变更权,便捷复议以及集中管辖等多种制度保障。

考虑到行政复议制度中以地方政府集中管辖作为主导的管辖方式,国务院各部委可以直接受理的复议案件范围有限(司法行政机关、垂直管理的机关除外),这必然导致部委机关在发挥主渠道功能中,在案件数量上不天然占有制度上的优势。为此,如何发挥国务院各部委的复议主渠道功能,就需要在其他考核指标中做好文章。生态环境部的复议工作聚焦于具体个案中,实现定分止争,案结事了,落实实质性化解行政争议的基本要求。

一是,生态环境部进一步加强注重复议、调解工作。新修订的行政复议法着重强调了行政调解工作,司法部为落实新修订的行政复议法要求,于2024年4月3日发布《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》,进一步明确实现调解工作对各类行政复议案件全覆盖,将调解工作贯穿到行政复议办理全过程,建立健全行政复议调解工作机制等要求。对此,生态环境部在办理行政复议案件过程中,在全面查明案件基本事实的基础上,有针对性地主动与申请人、被申请人沟通,深入了解申请人真实诉求;对有希望达成和解的案件,从解决申请人实际问题的角度出发,为申请人与被申请人搭建沟通平台,达到实质性解决争议的目的,最大程度实现案结事了人和。

二是,生态环境部对不符合复议受理条件的案件,也采取相关便民措施,实质帮助解决当事人的急难愁盼问题,而不是简单作出不予受理决定。比如对申请人诉求超出部委职权范围,但申请人自身维权能力有限需要帮助的,通过行政复议告知函等形式,告知当事人维权的方法和途径,积极引导群众依法维权,切实帮助当事人维护自身权益。

三是注重发挥复议功能以外的层级监督职能。对不属于复议范围的案件,在作出驳回决定的同时,将层级监督申请移交有关部门办理。上述措施不限于部委复议职能,还着眼于整个生态执法领域,将当事人相应纠纷导入对应程序,进一步在生态环境执法系统整体中,促进实质性化解纠纷,减少当事人解决争议的程序成本。

四是积极发挥复议调查功能,通过调查、委托现场勘验等多种方式,在查明事实的基础上审理复议案件。新修订的行政复议法摒弃了传统书面审查的方式,在复议机关的调查权方面也作了细化规定。生态环境领域的争议影响范围广,涉及权利义务重大,生态环境部的复议机构始终坚持将查明事实作为重要工作基础,将如何解决问题作为工作基本目标,通过主动行使调查权,在部分案件中可以补强原行政行为的证据,一些案件中可以通过扎实的事实证据撤销原行政行为,一些案件中尽管不构成撤销案件条件,但是可以通过调查发现解决纠纷的方式方法,有效提出复议意见或者建议。

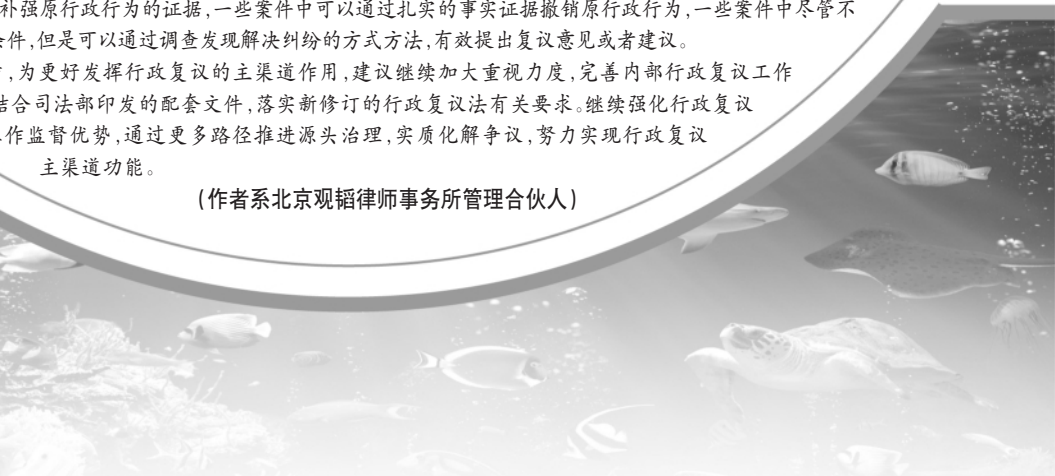
下一步,为更好发挥行政复议的主渠道作用,建议继续加大重视力度,完善内部行政复议工作机制,结合司法部印发的配套文件,落实新修订的行政复议法有关要求。继续强化行政复议工作监督优势,通过更多路径推进源头治理,实质性化解争议,努力实现行政复议主渠道功能。

(作者系北京观韬律师事务所管理合伙人)



今年以来,北京市通州区市场监督管理局对全区299家校园食堂以及两家校外供餐单位全面推行非现场监管,运用AI智能抓拍和大数据分析对食品安全违规行为及环境卫生问题智能识别和抓拍,自动提示执法人员调查和处置。图为执法人员对校园食堂后厨开展线上检查。

本报记者 张雪泓  
本报通讯员 潘若纯 摄



## 海南全面实施生态环境分区管控制度

□ 本报记者 邢东伟 翟小功

近日,海南举行“加快推动海南自贸港高质量发展”系列专题新闻发布会(第二十场)——生态环境分区管控落地应用专场,记者从发布会上获悉,海南根据生态立省实际,划定了737个环境管控单元,全面实施生态环境分区管控制度,在严守海南自由贸易港环境质量底线,推动经济高质量发展方面发挥了重要作用。

海南省2021年开始推进实施生态环境分区管控制度,通过搭建生态环境分区管控信息平台,实现与“海易办”、“海政通”、国土空间基础信息平台、工程建设项目策划生成平台的互联互通,平台累计访问量近14万人次,为决策部门和相关企业、公众提供前期环境可行性研判服务。

今年8月,海南省生态环境厅发布了《海南省生态环境分区管控方案(2023年版)》,明确全省“三极一带一区”、市县及各管控单元的管控要求,引导市场主体、社会公众共同参与和监督海南生态环境分区管控工作。今年9月,海南出台了《加强生态环境分区管控以高水平保护推动高质量发展实施方案》。

海南省生态环境厅副厅长邱伟杰表示,目前,海南共划定了737个环境管控单元,其中优先保护单元488个,重点管控单元180个,一般管控单元69个,为高质量发展“明底线”“画框框”。

海南实施分区差异化精准管控,基于海南“三极一带一区”发展和保护战略格局,进一步明确了省

重点区域差异化管控策略和实施要求。例如,海口经济圈、三亚经济圈、儋洋经济圈实施精细化的污染物排放管理;滨海城市带突出重要河口、潟湖、海湾以及红树林、珊瑚礁、海草床等的保护要求;中部生态保育区突出热带雨林国家公园、重要江河水源涵养区的生态功能维护和特有珍稀濒危物种栖息地、原生境的保护。

在服务自贸港重点园区高质量发展方面,海口国家高新技术产业开发区在规划编制和招商引资过程中,通过落实生态环境分区管控,细化减排措施和污染管控要求,调整优化空间布局,腾退高耗能低效、淘汰重污染、保留企业转型升级等措施,企业环境管理水平不断提升,该案例也被生态环境部向全国推广。

此外,海南发挥生态环境分区管控信息平台指挥官作用,把生态环境分区管控成果作为项目行业准入和区域准入的重要参考依据,依托“海政通”“海易办”平台,夯实生态环境大数据资源中心数据底座,借助生态环境分区管控信息平台,不断完善分区管控公众服务端功能,加强生态环境分区管控对企业投资的引导,强化在线互动和场景化服务建设。

下一步,海南将继续推动生态环境分区管控落地实施,加快推动《海南自由贸易港生态环境分区管控制度》《海南省生态环境分区管控与国土空间规划衔接指导意见》的出台,深入研究园区“机器+环评”应用模式,完善邻避效应分析和园区选址推荐应用场景,在实施生态环境高水平保护的前提下助力经济高质量发展。

## 两部门联合发布2023年中国渔业生态环境状况公报

本报讯 记者刘欣 近日,农业农村部、生态环境部联合发布《中国渔业生态环境状况公报(2023)》,公布2023年中国渔业水域水质、沉积物、生物等18项指标的生态环境监测情况。监测结果显示,中国渔业水域生态环境状况稳中趋好,氮磷污染压力依然存在。

2023年,农业农村部组织全国渔业生态环境监测网所属41个监测中心(站)对海洋和内陆重要渔业水域等环境状况进行常规监测。监测范围包括153个海洋和内陆重要天然渔业水域及增养殖水域,总面积1001万公顷。

与2022年相比,2023年海洋重要渔业水

(不含国家级水产种质资源保护区)中无机氮和活性磷酸盐指标的超标面积比例下降幅度分别为13.4%和11.6%;内陆重要渔业水域(不含国家级水产种质资源保护区)中总磷和高锰酸盐指数指标的超标面积比例下降幅度分别为13.1%和8.2%;国家级水产种质资源保护区(海洋)的无机氮、活性磷酸盐的超标面积比例下降幅度分别为7.6%、26.6%;国家级水产种质资源保护区(内陆)锌的超标面积比例下降幅度为90.0%。监测结果表明,2023年海洋重要渔业水域和国家级水产种质资源保护区(海洋)水体中主要超标因子为无机氮、内陆重要渔业水

域和国家级水产种质资源保护区(内陆)中主要超标因子为总氮和总磷,渔业水域氮磷污染的压力依然存在。

据了解,《中国渔业生态环境状况公报》向社会提供重要渔业水域生态环境方面的权威数据,为客观评价中国渔业水域生态环境质量状况,更好地保护渔业水域生态环境提供基础支撑。下一步,农业农村部将进一步优化完善监测数据指标体系,扩大监测水域范围,继续组织开展渔业水域生态环境监测工作,加强渔业水域生态环境保护与修复,促进渔业高质量发展。

域和国家级水产种质资源保护区(内陆)中主要超标因子为总氮和总磷,渔业水域氮磷污染的压力依然存在。

据了解,《中国渔业生态环境状况公报》向社会提供重要渔业水域生态环境方面的权威数据,为客观评价中国渔业水域生态环境质量状况,更好地保护渔业水域生态环境提供基础支撑。下一步,农业农村部将进一步优化完善监测数据指标体系,扩大监测水域范围,继续组织开展渔业水域生态环境监测工作,加强渔业水域生态环境保护与修复,促进渔业高质量发展。