

## 四川充分发挥行政复议化解行政争议主渠道作用

# 700多个行政复议服务点串起便企惠企万件事

### 关注行政复议主渠道建设

□ 本报记者 马利民

新修订的行政复议法实施以来，四川省各级行政复议机构全面加强专业化规范化建设，全省行政复议工作取得重大突破。今年1月至9月，全省新收行政复议案件17859件，同比增长103.5%，行政复议化解行政争议主渠道作用充分发挥。全省新收行政复议案件连续三年快速增长，行政复议案结案率稳步提升。

#### 设立行政复议服务点便民利民

“走几步就能到服务点，遇到行政复议相关问题都可以来咨询。”今年7月，乐山市五通桥区某企业负责人对“中国绿色硅谷”行政复议服务点的服务连连称赞。

行政复议，是解决“民告官”行政争议的法定救济途径和行政机关自我纠错的层级监督制度。四川省司法厅有关负责人介绍说，“相较于向法院提起诉讼，行政复议具有宽口径、高效率、低成本的优势。”例如，从时间上看，行政复议的审理周期短，适用简易程序审理案件60天就能审结，适用简易程序快速处理争议只需30天。

为充分发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用，四川在全省开展行政复议进社区、产业园区、重大项目所在地等，培育打造行政复议服务点。

一个个行政复议服务点串起便企惠企万件事。截至目前，四川省行政复议机构在经济开发区、企业园区或重大项目所在地等点位设立行政复议服务点700多个，与58家经营主体建立结对共建机制。

为提升行政复议场所辨识度，充分发挥阵地建设的示范引领作用，四川印发《行政复议场所外观及室内标识规范》，对行政复议场所的空间面积、功能布局、设施设备、内部标识进行了统一规范，对行政复议服务点的外观形象进行了统一设计。同时，在全省打造15个场所规范化示范点，绵阳市、成都金牛区、成都青白江区、成都彭州市、宜宾叙州区、达州开江县、遂宁射洪市、泸州叙永县、乐山犍为县、南充阆中市10家单位已基本完成示范点建设任务。

据四川省司法厅有关负责人介绍，新修订的行政复议法扩大了行政复议前置范围，能够发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用，有利于过滤行政争议、节约司法资源。四川探索在政务大厅、便民服务中心设置行政复议服务点、协同法律援助机构建立法律援助申请机制，落实一次性告知复议申请补正材料等措施，降低复议申请门槛，最大限度便民利民。

### 核心阅读

一个个行政复议服务点串起便企惠企万件事。截至目前，四川省行政复议机构在经济开发区、企业园区或重大项目所在地等点位设立行政复议服务点700多个，与58家经营主体建立结对共建机制。



便民利民。

#### 完善便企惠企全链条工作机制

2023年，某文化投资有限公司对四川某市城市管理行政执法局作出的《行政处罚决定书》不服，向行政复议机关申请行政复议。

行政复议机关受理申请后，聚焦双方争议点，组织双方进行调解，最终双方达成和解。

“行政复议机关坚持和发展新时代‘枫桥经验’，对双方释法明理，实质性化解了行政争议，实现‘案结事了’。”今年6月，这起案件被收入四川省司法厅发布的行政复议服务营商环境典型案例。

这是四川通过调解方式化解行政争议的写照。四川正探索建立行政复议受理前、审理中、决定后相衔接的“一揽子”解决纠纷机制，将调解贯穿涉企行政复议全过程，鼓励行政执法部门与企业面对面沟通，提高涉企行政纠纷实质性化解比例。

为有效助力企业健康发展，四川各级行政复议机构依法平等保护各类市场主体权益，依法办理职业索赔、数据安全、虚拟商品等新业态案件。省本级办理某公司不服自然资源部门不予许可探矿权案时，释明“探矿”“采矿”“开矿”概念边界，纠正行政机关不当行政行为，及时解决了企业经营难题。泸

州市办理某信息产业公司不服某自然资源部门解除行政协议案时，查实某自然资源部门未履行催告程序，直接作出解除决定违反法定程序，确认解除决定违法、行政协议有效，通过行政复议引导行政机关慎用行政权力，减少对市场主体生产经营活动的影响。围绕成渝地区双城经济圈建设，持续深化川渝行政协议协作，编印川渝行政协议年度典型案例，组织开展川渝行政协议研讨活动，共同出台行政处罚类行政复议案件办理指引。

行政复议在维护企业合法权益、营造法治化营商环境方面发挥重要作用。目前，四川正在开展行政复议服务营商环境三年行动，不断完善行政复议便企惠企全链条工作机制，将涉企行政复议服务主动送上门。截至9月底，今年全省办理涉企行政复议案件1853件，涉案金额超过80亿元，为企业挽回经济损失近两亿元。

#### 持续增强行政复议监督效能

2022年5月20日，某市城市管理行政执法局在执法过程中发现某公司未取得行政管理部门核发的城市户外广告定点登记证，擅自在某商圈设置4块大型户外广告牌和两块LED显示屏，遂作出罚款的行政处罚决定。该公司不服，提起行政复议申请。

复议机关认为，城市管理行政执法局仅对该公司作出罚款的行政处罚，未同时责令其停止违法行为，限期清理、拆除或者采取其他补救措施，不符合相关法律法规规定。在听取复议机关反馈的意见后，城市管理行政执法局自行纠正了处罚行为，该公司撤回行政复议申请。

“行政复议制度的功能设定就是防止和纠正违法或不当的行政行为，保障公民、法人和其他组织的合法权益，监督和保障行政机关依法行使职权。”四川省司法厅有关负责人说。

四川各级行政复议机构坚持有错必纠，依法客观公正办理行政复议案件，积极适用变更、撤销、确认违法、确认无效等纠错决定，坚决纠正履行法定职责不到位、程序违法、乱罚款等行为，推动行政权力在法治轨道上运行；认真落实《四川省行政复议案件评查标准（试行）》，做好行政复议案件评查工作，确保个案监督质量；着力发现社会治理中隐藏的漏洞、短板弱项、风险隐患，发挥行政复议在推动建章立制、堵塞漏洞、消除隐患等方面的积极作用。

今年1月至9月，全省共作出撤销、变更、确认违法、确认无效、责令履行决定的纠错案件2854件，纠错率19.27%，有力促进了行政执法机关不断提升依法行政的能力和水平，行政复议监督效能持续增强。

## 认识争议本质推动行政争议实质化解

### 慧眼观察

□ 徐敏敏

新修订的行政复议法规定，发挥行政复议化解行政争议主渠道作用。四川省行政复议工作坚持“人民至上”理念，将群众利益与诉求放在首位，大力推进行政复议规范化建设，健全行政复议制度机制，规范行政复议场所、建设专业化行政复议队伍，提升行政复议办案质效，完善便民利民措施，四川省新收行政复议案件连续三年快速增长，2024年1月至9月新收案件17859件，同比增长103.5%，行政复议化解行政争议主渠道作用成效明显。

相较于行政诉讼，行政复议具有便捷高效等优势。根据新修订的行政复议法，行政复议工作主要由各级人民政府承担，我国宪法赋予县级以上地方人民政府领导所属工作部门和下级人民政府工作的权力与责任，人民政府与工作部门及下级人民政府之间的关系是领导与被领导关系，由人民政府承担复议职责，有利于监督下级机关依法行政，也有利于实质化解行政争议。同时，行政复议机关拥有更多化解行政争议的手段，可以变更事实不清、证据不足、适用法律错误以及内容不适当的行政决定，还可以调解，这些手段增强行政复议机关实质解决争议的能力。此外，行政系统内部解决行政争议，方便复议机关调动各类行政资源解决行政争议的实际问题，促进争议实质性化解。

不过，由行政系统内部解决争议，行政复议也面临公正性不足的质疑。这要求复议机关坚持以人民为中心理念，在解民忧、纾民困、暖民心上下功夫，让人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。除此之外，还需要认识行政争议的特殊性，立足行政争议本质开展行政复议工作。

不少行政争议系多个争议复合构成，申请复议的行政争议可能仅是众多争议之一，其他争议未被申请复议，相关利益主体也未参与行政复议活动。如前后关联行政行为，行政机关以其他行政行为的前行政行为为基础作出后行政行为，复议申请人认为前后行政行为均不正确，此时存在两个行政争议，申请人基于各种原因仅对后行政行为申请行政复议，仅解决后行政争议并未解决实质化解行政争议与相对人之间的争议。行政机关实施土地征收、处罚政府、裁决民事争议、房屋登记等行政行为，都会出现或者引发多个争议。这些争议包括前后行政行为争议，还包括民事争议，如卖房人与购房人之间的争议、实质化解行政争议，须发挥行政复议的制度优势，除行政复议申请人和被申请人外，还应当有与案件处理结果存在利害关系的第三方参与，系统解决复合争议，形成多主体参与化解行政争议的局面。四川省

多个行政复议典型案例说明，组织相关利益主体参与行政复议，有利于提升实质化解行政争议的成功率。

部分被申请复议的行政争议仅是表面上、形式上的争议，真实的、实际上的争议隐藏在表面争议之后。如部分政府信息公开类复议案件，复议申请人看似不认可政府信息公开决定，属于政府信息公开争议，实则是申请人对行政机关征收补偿、赔偿等决定有异议，申请信息公开只是获取补偿、赔偿的手段。如果复议机关仅审理政府信息公开决定，解决政府信息公开争议，并未实质化解争议，相对人与行政机关之间的实际争议仍然存在。实质化解行政争议，有必要透过表象争议解决实际争议，利用复议机关内部层级监督的制度优势，组织利益相关各方参与调解，一揽子解决实质争议。

行政复议一般是权利争议，行政复议应将重点放在解决利益纠纷上。虽然行政复议法赋予行政复议防止和纠正违法或者不当行政行为、保护公民法人及其他组织合法权益、监督和保障行政机关依法行政等功能，但行政复议法也要求，申请人或者第三人申请或者参加行政复议须与争议行政行为有利害关系，也就是申请人、第三人参加行政复议的目的是维护自身合法权益。由此可见，行政复议实质上是解决当事人、第三人的利益诉求，实质化解行政争议须立足解决行政争议与申请人、第三人之间的利益纠纷。行政复议法规定了维持、变更、撤销、确认违法、确认无效等复议决定类型，从实质化解争议的角度出发，若发现行政行为存在适用法律错误、决定内容不适当、事实不清、证据不足等情形，行政复议机关原则上不宜采用撤销决定或者责令重新作出行政行为的决定，应尽可能采用变更决定，避免程序空转，浪费行政资源。行政决定实体错误且影响相对人权益的，不宜作出确认违法的复议决定，原因是确认违法并未解决行政实体争议，应作出撤销或者变更的复议决定。依法应予撤销，但是撤销会给国家利益、社会公共利益造成重大损害的，在确认行政行为违法的同时，应依照法律规定对利益受损人给予必要的救济。

实质化解行政争议必须依法进行。依法行政是行政权力运行的最重要准则，行政争议是行政机关行使职权或者履行职责发生的争议，必须依法解决争议。新修订的行政复议法规定，行政复议机关办理行政复议案件，可以进行调解。实践中要求行政复议机关将调解贯穿行政复议全过程，加强重点领域调解工作等，着重调解成为化解行政争议的原则。同时，调解应当遵循合法、自愿的原则，不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益，不得违反法律法规的强制性规定。行政机关不应为了调解而突破自身的职责权限，更不得损害公平正义、危害法治权威。

（作者系四川大学法学院教授）

## 涉气行业治污不力 盲目上马“两高”项目 机动车检验弄虚作假

# 多地空气质量反弹被中央生态环保督察点名

### 全面推进美丽中国建设

□ 本报记者 张维

距离第三轮第三批8个中央生态环境保护督察组10月18日至20日进驻有关省份及中央企业不过十天出头的时间，已有37名党政领导干部被约谈，6名党政领导干部被问责。

这是截至10月30日20:00的数据，根据中央生态环境保护督察协调局公布的数据，各督察组已收到群众来电、来信举报5866件，受理有效举报4995件。

据了解，此次督察既关注长江经济带流域性整体性问题，以及生态环境共性问题，也找准各地突出问题，各督察组深入一线，深入现场，查实了一批突出生态环境问题，核实了一批不作为、慢作为、不担当、不碰硬，甚至敷衍应对、弄虚作假等形式主义、官僚主义问题。

为发挥警示作用，切实推动问题整改，第一批典型案例的集中公开通报也已完成，均与空气质量反弹有关。其背后，又都与当地对空气质量改善的推动工作落实不够，日常监管不到位，乃至弄虚作假有关。

#### 烟气未经处理直排 污染问题投诉不断

江苏省淮安市、宿迁市、徐州市是长三角地区大气污染防治重点区域，空气质量排名在全省长期靠后，2023年细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)浓度出现反弹，优良天数比率同比下降，未完成年度目标任务。2024年1月至9月三市PM<sub>2.5</sub>浓度排名江苏省后三位，淮安、徐州较上年同期继续反弹，升幅分别为8.5%、7.4%。

当督察组来到现场后，空气质量出现反弹的谜题迎刃而解。

一些涉气行业治污不力的现象明显。在徐州，天安化工公司，建滔能源公司焦炉炉体密封不严，大量烟气未经处理直排。翔盟精密铸造公司，华耐耐磨材料公司等企业熔炼、抛丸等工序废气收集处理不到位，烟粉尘污染严重。

在宿迁市，督察组收到的板材行业污染问题投诉不断。沭阳县春林木业制品厂、迎丰木业公司等企业未按要求完成挥发性有机物(VOCs)原料替代，仍违规保留自制高VOCs含量脲醛胶生产设施，春林木业制品厂等滚胶和热压工序废气收集处理不到位，挥发性有机

物无组织排放，吉强木业公司有机废气喷淋塔等废气治理设施停运。此外，宿迁市板材行业还有一些属淘汰类的两蒸吨以下生物质锅炉在用，一些锅炉废气污染治理设施运行不正常，现场检查发现沭阳县恒沙木业制品厂1蒸吨生物质锅炉直排黑烟。

在淮安市盱眙县仇集工业园区共有10家巴士生产加工企业，普遍存在物料露天堆放问题，无任何防风抑尘措施，厂区内积尘严重，作业区尘土飞扬。抽查发现，盱眙三恒巴士科技有限公司废气治理设施破损严重，大量烟气未经处理直排。

行业大气污染防治不到位的问题在四川同样存在。四川省泸州市、内江市现有砖瓦企业多数污染治理设施简陋，行业整治推进缓慢。按照四川省整治方案，泸州市和内江市2024年底前应分别完成61条和56条生产线污染治理。目前仅分别完成13条和4条。督察组抽查两地正在生产的10家砖瓦企业，发现均存在治污设施运行不正常、超标排放等问题。内江市威远县嘉鑫砖厂不正常运行脱硫设施，自动监测数据显示，8月15日至22日，二氧化硫浓度小时均值超标49次。泸州市江阳区丹林页岩砖厂长期采用简易单碱法脱硫，且未按要求添加脱硫剂，治污设施运行不正常。1月以来二氧化硫浓度小时均值多次超标，破碎车间未配备除尘设施，粉尘无组织排放严重。

#### 有关部门监管不力 燃煤锅炉违规建设

“两高”（高耗能、高排放）项目盲目上马控制不严，是此次公布的典型案例中较为普遍的现象。

国家有关政策明确要求，严禁新增平板玻璃产能，新、改、扩建项目要实行产能等量或减量置换。督察发现，宿迁市苏华达新材料公司在未开展产能置换的情况下，经宿迁市宿豫区有关部门审批，于2017年7月以电子玻璃生产线名义建成一条浮法平板玻璃生产线，违规新增产能400吨/天。项目建成以来，江苏省工信部门日常监管不力，一直未按国家有关部门严禁水泥平板玻璃行业新增产能的要求，将该生产线纳入全省平板玻璃生产线清单管理，项目持续违规生产。

燃煤锅炉违规建设问题依然存在。国家2020年10月出台有关政策明确，长三角区域禁止建设企业自备燃煤设施。2021年4月至7月，宿迁市及泗阳县有关部门违规审批国望高科纤维(宿迁)有限公司新建4台65.5吨/小时水煤浆锅炉和1台40吨/小时水煤浆锅炉等自备燃煤设施，项目已于2021年底建成投产。

安徽省也存在“两高”项目违规上马的问题。水泥玻璃行业产能置换实施办法要求，日熔量能力150吨以上的新建工业用平板玻璃项目需实施产能置换。宿州市东润玻璃科技有限公司未落实产能置换要求。2019年违规建成日熔量能力300吨的工业用平板玻璃生产线，2020年4月因开展产能置换工作，无法提供产能置换方案被国家有关部门通报。该企业为规避产能置换政策，在玻璃熔窑未进行实质改造、熔窑能力未改变的情况下，将项目按日熔量能力150吨重新备案，长期违规生产。

烧碱行业属于产业结构调整指导目录明确的限制类行业，国家要求严格控制新增产能，新项目应实行产能等量或减量置换。蚌埠市八一化工实施“退城入园”搬迁时，将原有15万吨/年烧碱产能扩大为30万吨/年，未落实产能置换要求。2022年4月以来陆续建成投产。

“两高”项目盲目上马的问题，在四川省也被发现。国家有关部门多次明确，平板玻璃项目建设须实施产能等量或减量置换。督察发现，2021年3月，泸州市康宇电子基板科技有限公司在未进行产能置换情况下，建成投产350吨/天的玻璃熔窑生产线，违规生产至今。

#### 违规放宽检测方法 出具虚假合格报告

在这批案例中，弄虚作假的问题也被督察组重点点名。

在江苏省，机动车尾气检测和治理机构违规操作弄虚作假。7月至8月，国家有关部门开展专项检查发现，淮安、宿迁、徐州三市43个机动车检测机构存在检测不规范，甚至弄虚作假行为，移交问题95个。

督察组抽查发现，淮安市宏安机动车检测服务有限公司使用车载自动诊断系统作弊器，使得原本不合格的尾气检查结果为合格。1月至7月共出具2573份虚假检测报告。宿迁市东大机动车交易公司在车辆明显排放黑烟的情况下，违规使用风扇对排气管吹风驱散烟气，并出具合格报告。徐州瑞瑞机动车检测公司对柴油车检测时擅自放宽检测方法，徐州易事达机动车检测公司违反检测规定操作，均出具不实检测报告。

督察组还发现，徐州市睢宁县常青汽车销售服务有限公司于10月8日至14日期间，在5辆超标车辆没有到店维修的情况下，向尾气治理管理系统直接上传维修合格手续。



在安徽省，机动车检验弄虚作假问题多发。督察发现，淮

北市现有14家机动车检测机构均存在违规放宽检测方法问题。8家还存在其他弄虚作假行为，其中，淮北市腾准检测公司使用作弊器，干扰车辆检测结果；2024年以来，正则检测公司在63辆机动车检验不合格的情况下，仍出具合格报告。宿州市长征机动车辆检测有限公司在车辆冒蓝烟的情况下仍出具合格报告；砀山县联欣机动车安全检测服务有限公司、联众机动车检测服务有限公司违规变更检验方法。

在四川省，泸州市高宏玻璃制品有限公司在2023年黄色预警期间，为掩饰应紧急减排措施未落实到位，临时伪造生产台账应付检查。内江市威远县镇西镇锂电二机砖厂在2023年10月黄色预警期间，未按要求停产，却在自动监控系统中将生产设施工况人为标记为“停炉”，制造停产假象。

此外，重污染天气应对不力的问题也值得警惕。2023年，四川省出现多次长时间大范围重污染过程，部分地市应急管控措施落实不力。督察发现，泸州市、内江市、乐山市分别有23家、36家、20家企业，未按要求纳入管控清单，其中内江市甚至有3家涉气环境监管重点

11月5日，山东省青岛市李沧区消防救援大队在伟东乐客城广场举行李沧区微型消防站比武大赛暨119消防宣传月启动仪式。来自全区355家重点单位微型消防站队员，通过穿着灭火防护服、单盘水带铺设、手提式干粉灭火器灭火等项目的比拼，进一步提升微型消防站队员的业务能力和技战术水平，增强全民消防安全意识和全社会防控火灾能力。图为参赛队员进行单盘水带铺设项目比拼。

本报通讯员 张鹰 摄

企业未纳入管控清单。

据了解，督察组将进一步调查核实有关情况，并按要求做好后续督察工作。

目前各督察组已全面进入下沉工作阶段。督促被督察对象精准科学依法推进边督边改，以解决具体生态环境问题回应社会关切，以整改实际成效取信于民，不断增强人民群众的生态环境获得感、幸福感、安全感。