



法治日报

星期五
2026年1月30日

法治政府

05
专刊编辑/蒋起东
美编/李晓军
校对/张学军

LEGAL DAILY

“十四五”时期信访工作展现新作为迈上新台阶 信访工作法治化取得显著成效

□ 本报记者 刘欣

“2025年，全国信访系统深入推进信访工作法治化，持续加强信访问题源头治理和突出矛盾化解，及时反映社情民意，在服务保障党和国家工作大局、维护群众合法权益、促进社会和谐稳定等方面作出了重要贡献。”在近日召开的全国信访局长会议上，中央社会工作部副部长、国家信访局局长李文章表示。

过去一年的探索实践是“十四五”时期信访工作的生动缩影，“十四五”时期信访工作发展任务如期完成，新时代新征程信访工作展现了新作为、迈上了新台阶、呈现出新气象。

记者从会议上了解到，2026年，国家信访局将扎实推进信访部门政治机关建设，信访工作法治化、深入化解信访矛盾，信访工作体制机制改革、信访干部队伍建设五项任务。

推进信访工作法治化

党中央高度重视信访工作，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》提出，推进信访工作法治化。

2025年，各地区各有关部门全面落实《信访工作条例》，推动形成“受理部门负责程序推进、办理部门负责实质解决”良好局面。

国家信访局组织43个部委编制依法依规处理信访事项“导引图”，会同司法部出台深化人民调解参与信访工作对接意见，定期开展信访业务评查活动，信访工作规范化水平持续提升；83家中央和国家机关部门接入国家信访信息系统，大力纠治“四应四不”（应受理而不受理、应办理而不办理、应追责而不追责、应查处而不查处）问题，深化监督责任和精准问责，开展实地督导，履行提出“三项建议”（提出改进工作、完善政策和追究责任的建议）职责。

北京市强化复查复核纠偏纠错，常态化开展业务规范化交叉评查和跟踪督办，整改“四应四不”问题，进一步打通信访工作法治化“路线图”；

核心阅读

2025年，全国信访系统深入推进信访工作法治化，持续加强信访问题源头治理和突出矛盾化解，及时反映社情民意，在服务保障党和国家工作大局、维护群众合法权益、促进社会和谐稳定等方面作出了重要贡献。

江西省围绕深入推进信访工作法治化，建立信访监督与纪检监察监督贯通协同机制；河南省坚持党建引领基层高效能治理，以推进信访工作法治化为重要抓手，强化统筹协调，压实各方责任；湖北省以深入推进行政工作法治化为主线，以信息化、智能化赋能法治化、标准化……

“一年来，我们坚持运用法治思维和法治方式，完善制度机制，依法解决问题，推动形成‘受理部门负责程序推进、办理部门负责实质解决’良好局面，信访工作法治化取得显著成效。”李文章说。

会议指出，2026年，要继续坚持推进信访工作法治化这条主线，着力补短板、强弱项、提时效，促规范，使信访工作的各方面、全过程都实现法治化，使群众的每一项诉求都有人办理，每一项诉求都依法推进。

比如，压实首办责任，及时甄别分流、精确转送交办，全面准确告知、全程跟踪督办、加强办结反馈；推动职能部门完善本部门本领域信访事项法治化“导引图”，进一步形成多元纠纷格局；认真履行提出“三项建议”职责，推动相关责任单位切实解决“四应四不”问题，并加强对后续情况的跟踪问效。

深入化解信访矛盾

信访是送上门来的群众工作。大力践行新时代“枫桥经验”，信访问题源头治理持续落地生根、开花结果：全国县级以上领导干部接访下访991万人次，接待处理信访事项281万件……2025年信访工

题源头治理和突出矛盾化解取得显著成效。

“一年来，我们坚持治标与治本并重，打好信访问题源头治理和突出矛盾化解的‘组合拳’，矛盾纠纷排查化解更加深入，疑难问题化解更加有力，信访工作基础更加夯实，涌现出一批叫得响、效果好、群众欢迎的基层信访工作品牌。”李文章说。

比如，内蒙古自治区对初次信访事项及时受理，按期办理并逐件跟踪督办，加大对中央信访联席办督办事项的督查督办力度，构建全链条闭环工作机制；黑龙江省委聚焦重点领域，实行“属地属事+各级专班+领导包联”联动机制，推动信访突出问题成批解决；安徽省健全常态化领导接访机制，领导干部接访即包案，全程跟踪、专班推进，分类施策，推动化解问题；陕西省突出抓前端未病未病，创新建立反向审查制度，紧盯典型案例，查找决策、审批环节以及管理、政策层面的漏洞，提出源头防范工作建议。

2026年，全国信访系统将继续深入化解信访问题。

会议要求，要全面排查梳理近年来发现的“四应四不”问题，把群众诉求查清楚，把问题症结查清楚，把以往受理办理情况查清楚，逐一制定清单、建立台账，真正做到底数清、情况明。对今年新出现的“四应四不”问题，实行动态调整、随时更新，确保全覆盖、不遗漏。

同时，要严格实行双交双办，属地和职能部门要明确责任，聚力攻坚，以措施到位推动化解到位。继续坚持领导干部包案的经验做法，推动包案领导既挂帅又出征，亲自接待信访群众、亲自研究化解方案，亲自牵头协商会办、亲自督办责任落实。

此外，信访问题是社会矛盾的具体反映，成因复杂、症结各异，解决的关键在于分类处置、精准施策。要注重思想政治引领，统筹各种治理资源，综合运用法律、政策、经济、行政等手段和教育、协商、疏导、听证等办法，找到“案结事了人和”的最优解。

深化体制机制改革

信访部门是社会治理的重要力量，在完善社会治理体系中发挥着重要作用。

会议指出，2025年，信访工作始终全力服务大局，落实党中央决策部署有力有效，充分发挥信访“晴雨表”作用，加强信访渠道人民建议征集，紧扣党和国家工作重点，经济社会发展热点、人民群众关切，加强综合分析研判，为维护社会稳定贡献了信访工作力量，展现了信访部门作为。

2026年，各级信访部门要在同级党委社会工作部门的统一领导下，深化信访工作体制机制改革，更好实现职能科学、指引有力、协调顺畅、运行高效。

具体来说，要科学绘制规划蓝图，精心研究编制“十五五”时期信访工作发展规划，着眼全局和长远，兼顾连续性和稳定性，持续深化对体制机制等重大问题的研究，明确“十五五”时期信访工作目标任务、思路举措。

要完善信访工作体制机制，积极融入社会治理格局，推动信访工作和基层治理、新兴领域党建、矛盾风险预防化解等重点工作有机融合，强化资源整合、力量聚合和业务协同，提升社会治理和凝聚服务群众水平，健全吸纳民意、汇集民智工作机制，加强信访渠道人民建议征集，在完善制度、拓宽渠道、广泛征集、成果运用上下真功、用真招，让人民群众“金点子”转化为社会治理创新的“金果子”。进一步优化各级信访部门的机构设置、职能配置、人员力量，指导推动基层用好信访工作联席会议机制，推动更好履尽职责。畅通和拓宽群众诉求表达渠道，配合综治中心规范化建设，充分发挥信访接待中心作用，切实做到“只进一扇门”，实现“1+2>2”的效果。

要改进和完善信访业务，加强新时代信访工作，依法规范高质量办理好群众的每一封来信。用心用情做好群众来访接待工作，推动网上信访问题及时就地化解，走好网上群众路线。充分发挥信访督查“利剑”作用，改进日常督查督办、对督办事项情况进行绩效评估，提高精准性、权威性和实效性。

李文章表示，2026年，全国信访系统将奋力开创新时代新征程信访工作新局面，为推进社会治理现代化、建设更高水平平安中国作出新贡献。

仲裁协议制度的守正创新与实践衔接

F专家谈新修订的仲裁法

□ 王承杰

仲裁协议是仲裁制度的基石，是确定仲裁管辖权的根本依据。仲裁协议制度的构建与完善，是仲裁立法与修订的核心。2025年9月12日，新修订的《中华人民共和国仲裁法》获表决通过，将于2026年3月1日起施行。新修订的仲裁法在仲裁协议的内容确定、形式认定、效力边界、程序衔接等方面守正创新，构建了兼具国际视野与中国特色的制度体系，为中国提升国际仲裁竞争力奠定了制度基础。

一、协议内容明晰：仲裁协议三要素的再次确认

自1995年仲裁法实施以来，载明“请求仲裁的意思表示”、“仲裁事项”与“选定的仲裁机构”三要素，构成了我国仲裁协议的基本框架，有效确定了“是否仲裁、仲裁裁什么、由谁仲裁”的核心问题，保障了程序的正当性与稳定性。其中，“选定的仲裁机构”这一要素，确立了我国以机构仲裁为主的发展路径。

新修订的仲裁法第二十七条第一款坚持仲裁协议三要素制度：第六条第一款确立“仲裁机构由当事人协议选定”的一般原则，第二十九条允许当事人通过补充协议确定仲裁机构，最大程度尊重当事人意思自治，维护仲裁协议效力。

机构仲裁是中国仲裁的起点与初心，也是我国仲裁法区别于联合国《国际商事仲裁示范法》（以下简称《示范法》）及其他国家法律的特色。30年实践表明，该模式符合国情，并获国际广泛认可。仲裁机构在案件程序推进、仲裁员监督、裁决质量提升等方面，特别是在践行仲裁法、推进制度现代化发展中发挥关键作用，是提升我国仲裁公信力的主要依靠。修法阶段，曾有讨论建议不再保留选定仲裁机构要素，但考虑到当前当事人仲裁意识与能力仍在提升，仲裁机构数量多分布广，且服务能力尚不均衡，上述做法易造成仲裁管辖不定、效率受损。保留对仲裁协议选定仲裁机构的基本要求，是兼顾程序确定性、实践可操作性、裁决可执行性与本国国情的稳健选择。

二、形式认定革新：仲裁协议默示合意的制度规范

仲裁协议需以书面形式订立是国际通行要求，但实践中认定日趨宽松，倾向于维护仲裁协议效力。实践中，默示仲裁协议的主要情形有：一方当事人主张存在仲裁协议的情况下，如另一方当事人参加仲裁程序但未否认仲裁协议存在的，则应视为仲裁协议存在。《示范法》也有类似规定。

我国司法实践已采纳这一立场。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国仲裁法〉若干问题的解释》（以下简称《仲裁法司法解释》）第十三条第一款明确，当事人在仲裁庭首次开庭前未对仲裁协议效力提出异议，而后申请确认仲裁协议无效的，人民法院不予受理。有关判例也作出了支持仲裁协议有效的认定。

新修订的仲裁法新增第二十七条第二款规定：“一方当事人在申请仲裁时主张有仲裁协议，另一方当事人在首次开庭前不否认的，经仲裁庭提示并记录，视为当事人之间存在仲裁协议。”此规定具有三重创新意义：一是首次在立法层面明确“默示合意”的效力，与国际认可的禁反言原则接轨；二是通过“仲裁庭提示并记录”的程序，将默示合意行为纳入书面化范畴，符合《承认及执行外国仲裁裁决公约》对书面仲裁协议的要求，保障裁决可执行性；三是将及时提出异议的责任转移至被否认仲裁协议效力一方，避免程序不确定或恶意拖延，兼顾公正与效率。

由此，新修订的仲裁法完成了“默示合意”从司法解释到立法确认的转化，实现制度升级，回应了实践中“未签署但实际参与仲裁”的裁判需求。

三、效力边界厘清：仲裁条款独立性的全面强化

仲裁协议独立性（或称可分性）是国际商事仲裁普遍原则，即仲裁协议独立于主合同，合同效力不必影响仲裁协议效力。《示范法》及英、日等国法律均确立该原则。

现行仲裁法列举了合同变更、解除、终止或无效不影响仲裁协议效力。《仲裁法司法解释》第十条、《中华人民共和国民法典》第五百零七条为合同未成立、不生效、被撤销等常见情形下仲裁条款效力的判断提供了依据。新修订的仲裁法第三十条明确规定“合同是否成立及其变更、不生效、终止、被撤销或者无效，不影响已经达成的仲裁协议的效力”，将独立性延伸至合同生效前的订立阶段。

该修订不仅制度化地确认并拓展了可分性原则，且有助于提升裁决国际承认与执行的稳定性，可阻断因主合同效力瑕疵导致的连锁否认，在仲裁协议与基础合同适用法不同且更具现实意义。

四、程序衔接优化：仲裁协议效力管辖权决定的机制完善

仲裁庭自裁管辖原则是国际商事仲裁的重要原则，即仲裁庭可独立于法院判断仲裁协议效力，同时法院保留最终裁定权。

新修订的仲裁法第三十一条第一款规定：“当事人对仲裁协议的效力有异议的，可以请求仲裁机构或者仲裁庭作出决定，也可以请求人民法院作出裁定。一方请求仲裁机构或者仲裁庭作出决定，另一方请求人民法院作出裁定的，由人民法院裁定。”将仲裁协议异议的处理权由仲裁机构调整为仲裁机构或者仲裁庭，承认了仲裁庭的自裁权，既与国际实践相衔接，又保留了中国长期实践操作。

五、涉外规则突破：临时仲裁协议的有限放权

临时仲裁作为机构仲裁的补充形式，其适当探索成为优化制度体系、提升国际适配性的关注重点。新修订的仲裁法立足国际商事仲裁中心建设需求，对临时仲裁协议作出突破性修改。

第八十二条对临时仲裁协议的效力认定设置了双重条件：一是主体与纠纷类型限定，仅适用于特定主体间的涉外纠纷；二是程序合规性，需由符合规定条件的人员组成仲裁庭按照约定的仲裁规则进行，且完成备案。这种“有限开放”模式，既是功能性完善的回应，也是稳步推进开放的审慎路径。

六、实践衔接：新法与仲裁机构规则的协同发力

就新修订的仲裁法仲裁裁决制度，仲裁机构有进一步作为空间。一方面，针对默示合意的“仲裁庭提示”义务，需制定标准化提示流程与记录规范，明确提示内容、时机与方式。认定时应注重行为的客观可辨识性，不可仅凭被动沉默机械判定。另一方面，在临时仲裁制度衔接上，仲裁机构可进一步发挥指定仲裁员、提供辅助服务的作用。

七、结语：以制度型开放推动仲裁制度现代化与国际竞争力提升

此次仲裁法修订历时四年，秉持“切实提升我国仲裁公信力和国际竞争力，更好服务经济高质量发展和高水平对外开放”的根本理念，仲裁协议制度的修订更是对这一理念的坚定贯彻。

从形式认定到效力边界，从程序衔接到涉外适用，新修订的仲裁法完成了对仲裁协议制度的系统性完善。这既是对长期实践痛点的直接回应，也体现了我国在制度型开放中保持自身特色、彰显中国优势的路径选择。随着仲裁机构规则的协同配套与司法审查的精准衔接，这一系列制度创新必将进一步增强我国在全球仲裁市场的公信力、影响力与竞争力，为国际商事仲裁中心建设注入新动力。

（作者系中国国际经济贸易仲裁委员会副主任兼秘书长、司法部涉外仲裁专家委员会委员）

潘怡：23年坚守行政复议初心的“架桥人”

F行政复议先锋

□ 本报记者 王春
□ 本报通讯员 吕佳慧

2023年9月，群众李某抱着咨询的态度来到柯桥区司法局稽东镇司法所，在工作人员的指导下顺利递交了行政复议申请。潘怡收到申请后立刻联系涉事机关，引导行政机关自我纠错，并督促尽快履。

就这样，李某在行政复议受理前就收到了履职回复。了却心结的李某笑着和潘怡握手告别：“没想到拖了半年不给我的履职回复，靠你们三天就拿到了！”

近年来，绍兴市构建行政复议便捷申请“全域快办”、调处纠纷“源头快治”、案件办理“分类快处”机制，复议诉讼比实现七年连升，行政复议主渠道作用持续强化。

2023年，潘怡始终坚守在行政复议一线，办理过大批疑难复杂案件，经手的行政复议、行政诉讼多达4000余件，为上万名当事人解决纠纷，实现80%以上行政争议成功调撤，95%行政争议诉访分离，并先后获得“浙江省行政复议工作先进个人”“全省行政复议规范化建设工作成绩突出个人”“个人三等功”等荣誉。

潘怡深耕行政复议领域23年，说起自己的工作，依旧保持着多年前的那份初心——行政复议必须冲在化解行政争议最前线，让群众在“家门口”就能享受全方位的行政复议服务。

2023年，“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用”写入新修订的行政复议法，行政复议越来越被社会公众熟知。

“要让行政复议变为主渠道，需要顶层设计，让群众知道复议、愿意复议，而我们能做的就是建立机制，为群众提供服务。”带着这样的思索，潘怡率先组建起一支由行政复议专员、律师、乡贤等人员参与的专业队伍，并在司法所设立“行政复议基层工作站”，建立“行政复议网格化服务机制”，实现行政复议法律服务全覆盖。



某通过行政复议方式寻求救助。

面对俞某的求助，潘怡第一时间联系属地街道叫停拆除行为，并立刻展开实地调查。

面对属地街道以“打擦边球”方式逼迫被征收人拆迁的行为，潘怡在行政复议决定书中援引具体法律规定充分说明街道实施拆除行为的不合法性，保障了俞某的合法权益。

“为了这件事我多次与街道沟通，但是街道都不予理睬。现在在行政复议的帮助下，街道正视了自己的错误，我切实感受到了行政复议的公平正义！”俞某感慨道。

行政职权过度介入市场主体、政策文件朝令夕改一直是市场主体发展过程中担忧的问题。潘怡用服务为企业排忧解难，用法

治托举当地经济高质量发展。

2024年初，某企业因涉嫌虚假宣传被行政机关作出处罚决定。潘怡在办案中发现该企业属于初次违法，案涉标语并不突出，危害后果较小，存在减轻情节，行政处

罚明显不符合“过罚相当”原则。

“行政处罚兼具教育与惩罚的双重功能，行政机关不可一味地机械执法。”潘怡用过硬的专业知识和实力论证了案涉企业的减轻情节，推动变更行政处罚金额，纠正了企业违法行为。

目前，潘怡已累计为企业提供800余次法律咨询，帮助企业挽回经济损失千余万元。

图为潘怡在书面审理行政复议案件。

沈浩根 摄



近日，重庆市永川区应急管理局等部门组成联合检查组走进永荣镇养老院开展安全隐患排查，切实筑牢冬季安全防线。图为检查人员查看消防设施设备。
本报通讯员 陈仕川 摄