

更好发挥行政复议 实质性化解行政争议的制度优势

任兰

党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》(以下简称《建议》),明确将“社会主义法治国家建设达到更高水平”确立为“十五五”时期经济社会发展的主要目标之一。法治政府建设是推进全面依法治国的重点任务和主体工程,《建议》将实质性化解行政争议机制作为法治政府建设的制度引擎,通过制度创新,破解实践中程序空转与实质解纷的二元困境,推动行政争议解决从被动应对向主动治理转型。目前,复议、调解、和解和诉讼是行政争议化解的核心机制,其中,行政复议具有吸纳行政争议的比较优势,是化解行政争议的主渠道。分析司法部发布的行政复议典型案例,探索案例背后的理论逻辑,是深刻理解《建议》提出的实质性化解行政争议机制的重要方法。

行政复议的溢出效应： 从个案纠错到系统治理

溢出效应是指一个组织在进行某项活动时,不仅会产生活动所预期的效果,而且会对组织之外的人或社会产生影响。行政复议同行政诉讼一样,都要对行政行为进行评判,但相比于行政诉讼,行政复议在审查行政行为的同时,还能以系统化的方式“一揽子”处理争议及与争议相关联的问题,既对行政主体进行监督,又对相关关联的行政行为进行督促修正,由此对个案和个案之外的人或事产生共同影响,即产生行政复议的溢出效应。

在江西省某市共享电动车投放案中,城管局根据本市电动车管理的规范性文件,拒绝了某企业调整投放数量的申请。若通过行政诉讼,法院仅能对城管局的行政行为是否合法进行审查,对于规范性文件的效力,不能直接作出否定性评价。比较而言,行政复议以实质性化解行政争议为目标,这要求复议机关能穿透矛盾表象,找到问题根源和治本之策。本案中,行政复议机关联合有关部门,同被申请人多次举行案审会,对规范性文件的合法性进行论证,最后建议被申请人对其制定的文件合法性进行重新审核。由于复议机关与被申请人之间具有领导或监督关系,有解决行政争议的权力基础和程序便利,加之行政系统内部的自我纠错机制程序简便灵活,成本低,因此,被申请人很快颁布了新的规范性文件,并向该企业作出了更正回复。本案中,一个复议案件的办理,纠正了一个行政行为,修改了一个规范性文件,不仅维护了申请人的合法权益,还为公司创造了更公平、更开放的市场条件。案审会、法制审核等活动程序,使政府部门在参与实

践中潜移默化地提升了法治能力,产生了优化营商环境和法治政府建设系统性提升的溢出效应。

事实认定的实质性突破： 从法律真实到客观真实

在纠纷解决过程中,所认定的事实越接近客观事实,越能被人们所接受,越能满足人们对公平正义的需求,更容易定纷止争。诉讼实践中,有的案件由于证据瑕疵,客观事实难以全部还原,法院只能以法律事实作出判决,由于不能完全建立在当事人所经历的客观事实基础上,当事人难免会产生不满与失望情绪,进而寻求上诉、信访等途径救济权利,出现“案了事不了”的尴尬局面。相对于行政诉讼,由于实质性化解争议的工作目标,行政复议会关注到争议背后的初始矛盾,体察到人们的内心情感,努力探寻争议背后的真实目的。这使得复议机关会根据需要,超越法律真实所要求的证据范畴,拓展更多的调查空间,对矛盾了解得更加具体全面,更接近客观真实,增加与当事人形成共识的可能性。

在许某不服重庆某县人民政府征收补偿安置的复议案件中,法律及事实并不复杂。复议机关通过实地走访,现场调查拟被征收房屋、土地,申请人在当地居住生活情况等,全面掌握了案件的关联事实。因此,复议机关在主持调解时,能穿透未签订补偿安置协议的表面事实,指向许某的真正目的,在释法说理、厘清误区、引导调整不合理预期上更加精准有效,辅之以政策的灵活运用,最终争议双方以协商化解了争议。调解之所以成功,关键在于行政复议机关跳出就案办案、一驳了之的舒适区,延伸调查了有关联、但相对间接的客观事实。由于事实了解得

足够深入,在释法说理时就更能够直指人心,以理服人。

诉求解决的穿透式处理： 从形式审查到实质回应

行政复议与司法活动相比,更追求行政效率,更注重发挥行政能动性。这促使行政复议既关注到复议申请人对行政行为合法性或合理性的质疑,但又囿于请求范围,能以积极的职权行为,触及申请人法律诉求背后的利益诉求。这是“主观复议为主、客观复议为辅”的新的审理构造。

在一起典型案例中,对上海市某街道办事处未履行召开临时业主大会成立业委会法定职责,王某、陈某提起了行政复议。复议机关审查后发现,某街道办事处并不具有该项法定职责,且申请人所在社区也不具备成立业主大会的前提条件,复议机关可以就此作出复议决定,结束案件办理。但矛盾表象背后是业主希望通过成立业主委员会,监督和推进居住环境的改善。为了从根源上化解矛盾,复议机关一方面通过多种形式释法说理,另一方面开展跨部门协调,推动社区物业管理区域整体划分,满足业主对社区自治管理的迫切愿望。行政复议机关通过兼具力度与广度的工作实践,赢得了业主的理解与信任,最终申请人主动撤回了行政复议申请。以诉求为切入点,处理案件的过程又不至于诉求,这是行政复议的明显优势。

行政复议的行政化优势： 多元协同与效率革新

司法机关以司法审判和府院联动等机制推动法治政府建设时,存在多

元主体协同的实践困境。个别行政机关化解行政争议不积极,自行纠正违法行政行为的自觉性不足,行政机关负责人出庭应诉质效不高等制约着法院实质性化解争议的成效。而行政复议机关在政府内部沟通协调更便利,在程序管理、审查与裁量、资源协调及监督指导上具有更多的主导权,能对行政实体法律关系予以实质性确认或改变,具有短平快的协同优势。

如果公司不服四川省某市辖区人力资源和社会保障局工伤认定行政复议案中,人力资源和社会保障部颁布的相关意见明确了对于超过法定退休年龄的劳动者,用人单位要承担工伤保险责任。但由于体系不配套,数据平台系统化不足,用工企业没有履行这份责任。行政复议机关一方面耐心为申请人解释法律法规,提出办理工伤保险的相关途径,另一方面要求人力资源和社会保障部门加强法律法规的宣传和对用工企业的引导。由于行政性监督具有法定性和权威性,相关部门能够积极配合,有效提升了治理体系的整体效能。

行政复议具有系统性、高效性、穿透性、行政性等制度优势,更能聚焦纠纷本源,以全方位的立体审查模式,便捷高效地调处矛盾,是具有中国特色的化解行政争议的制度路径。“十五五”时期,要保障好经济社会高质量发展、应对好安全稳定性的新挑战,推动法治政府建设率先突破,需要行政复议更好发挥制度优势,将这一习近平法治思想在社会治理领域的原创性成果,有效融入中国式现代化的法治实践。

(作者系蚌埠市委党校公共管理教研部主任、教授,安徽省社会科学院蚌埠分院特约研究员;本文系2024年度安徽省哲学社会科学规划一般项目“小切口立法质量提升的法律结构研究”成果,项目编号:AHSKY2024D007)

法治化营商环境建设中的政府监管之道

张素凤 王义德

法治是最好的营商环境,推动政府监管从“管得住”向“管得好”转变,是提升政府治理效能的必然要求,是激发市场活力、构筑竞争新优势的关键抓手。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》对“十五五”时期完善国家治理体系、优化营商环境作出的战略部署,不仅为新时代的法治化营商环境建设指明了方向,更为我们探索政府监管之道、在法治轨道上寻求“放”与“管”的最佳平衡,提供了根本遵循和行动指南。

法治化营商环境建设中政府监管的目标

党的十九大、二十大报告提出,要创新监管方式,加强事中事后监管。当前,我国政府监管的目标正经历着一场深刻而必要的范式转型,即从追求基础性的“管得住”,迈向更高层次的“管得好”。这一转变并非简单的修辞升级,而是监管理念、体系和能力走向现代化的集中体现。

“管得住”是监管的基石与底线,意味着政府必须依法确立清晰的市场规则边界,有效遏制违法行为,维护基本的市场秩序、公平竞争与市场主体合法权益。它要求监管有牙齿、有刚性,确保任何市场主体都不逾越法律红线。但“管得住”已不能满足当前法治化营商环境建设的需求,公平有序、充满活力的市场发展更需要政府“管得好”。

新时代呼唤的“管得好”,是在法治框架下,对监管能力、监管效能的更高追求。它要求政府监管不仅“有力”,更要“有效”与“有度”;要求政府不仅当好市场的“守夜人”,更要成为市场活力的“守护者”与“催化者”,以实现“十五五”规划提出的有效市场与有为政府相结合的目标和要求。

法治化营商环境建设中政府监管的内容

市场准入监管。这是优化营商环境、构建高水平社会主义市场经济体制的首道关隘。其核心在于,通过负面清单制度,清晰划定市场主体进入的资格、标准和程序,破除各类隐性壁垒和“旋转门”。这要求政府严格落实《关于完善市场准入制度的意见》设计的“全国一张清单”管理模式,确保各类所有制企业权利平等、机会平等、规则平等。同时,通过数字赋能,推动审批流程的标准化、透明化与高效化,在守住安全与质量底线的前提下,最大限度降低制度性交易成本,让“非禁即入”的原则真正落地生根,为经济高质量发展注入新的动能。

公平竞争维护。这是法治化营商环境下政府监管的基本职责。它要求政府以中立的裁判者角色,通过刚性执法破除地方保护与市场垄断,确保各类市场主体,无论规模大小、所有制形式,都能在统一、开放的市场中同台竞技。这既包括强化反垄断与反不正当竞争执法,精准规制滥用市场支配地位、限制竞争等行为,也意味着要严格审查并清理各类含有歧视性、排他性规定的政策文件,防止“劣币驱逐良币”。其最终目标,是构建一个规则透明、奖惩有度、优胜劣汰的竞争生态,让创新与效率成为决定市场成败的基本准则,从而激发经济的内生动力。

质量安全监管。这是法治化营商环境建设中政府必须守住的底线。它直接关系到公共利益、社会的诚信与可持续发展。政府要建立健全覆盖产品生产、流通、消费全链条的质量安全标准体系与风险监测体系,实施严格的质量认证、监督抽查与责任追究机制,依法严厉打击制售假冒伪劣、危害安全健康等违法行为。其关键在于,以科学、规范、透明的监管行动,为市场主体划出清晰的红线,发出维护“优质优价”的市场信号,引导企业夯实质量根基、追求卓越品质,最终在全社会筑牢“质量就是竞争力”的发展共识,为实现“十五五”规划提出的高质量发展目标提供坚实的安全保障。

法治化营商环境建设中实现政府监管目标的路径

践行科学监管理念。这是实现从“管得住”迈向“管得好”这一政府监管目标的重要路径。科学监管要求政府必须深刻把握市场经济运行规律,严格恪守法治原则,坚持“法定职责必须为,法无授权不可为”,在职责范围内积极履职,同时严守权力边界,确保监管既不“缺位”也不“越位”。为此,政府要树立“寓监管于服务”的理念,将监管要求有机融入对市场主体的指导、服务之中,在主动服务中提升监管效能,在规范监管中优化服务供给,实现监管与服务的良好互动、相辅相成;对新技术、新业态、新模式,要采取包容审慎的监管态度,在坚守安全与质量的前提下,留足发展空间,鼓励大胆探索,从而在规范秩序与激励创新之间找到最佳平衡点。

加大监管制度供给。这是夯实法治化营商环境建设根基、推动政府监管在法治轨道上规范运行的关键路径。当前部分领域存在的监管滞后或缺位现象,主要源于制度供给不足、规则模糊或滞后。这要求政府必须加快健全与经济发展相适应、特别是与新技术、新业态发展相匹配的法规体系与标准规范,及时填补制度空白、修补规则漏洞。供给过程应力求精准、透明与开放,广泛听取市场主体和专家意见,确保规则本身具有科学性、可操作性与预期稳定性。系统完备、标准清晰的“监管工具箱”,不仅可以为执法人员提供明确的行动指引,规范自由裁量权,更能引导市场主体自觉合规,从而减少监管摩擦,降低制度性成本,实现“良法”引领“善治”的良性循环。

提升监管水平。这是推动政府监管从“管得住”迈向“管得好”、持续优化法治化营商环境的重要支撑。要求监管体系必须跟上时代步伐,实现从传统人海战术向智能化、专业化转型。一方面,大力推动科技赋能,深化大数据、人工智能、物联网等技术在风险预警、非现场检查、信用评价等环节的应用,构建精准高效的智慧监管体系。另一方面,加强监管队伍建设,通过系统培训提升执法人员的法律素养、专业能力和政策理解力,确保严格规范公正文明执法。监管水平的提升,能有效增强监管的针对性与规范性,在切实维护市场秩序的同时,充分激发市场活力。

完善协同监管机制。这是破解政府监管痛点、提升监管效能的重要举措。当前市场主体面临的监管负担,部分源于部门条块分割、信息壁垒造成的政出多门与执法重叠。这要求政府必须着力打破层级、地域与部门界限,构建起“纵向贯通、横向联动”的一体化监管格局。为此,政府需要建立健全跨部门、跨领域的常态化信息共享、联合研判与执法协作平台,推动监管标准互通、结果互认,并积极探索“综合查一次”等联合检查模式。通过机制性协同,能够整合分散的监管资源,形成监管合力,显著提升监管的系统性、整体性与有效性,为营造稳定、公平、透明的营商环境提供坚实的机制保障。

(张素凤系安徽师范大学法学院副教授、王义德系芜湖学院马克思主义学院教授)

系统构建国家工作人员法治教育机制

晨志琦

2025年11月1日起施行的《中华人民共和国法治宣传教育法》(以下简称《法治宣传教育法》)将国家工作人员法治教育置于全民法治教育的突出位置,专设“国家工作人员法治宣传教育”章节,以法律形式对国家工作人员法治教育作出了系统规定,进一步推动了国家工作人员学法用法制度化、规范化和长效化。该法的颁布实施,必将会大力提升国家工作人员法治教育质效,为打造尊法学法守法用法的高素质国家工作人员队伍,全面推进依法治国提供有力支撑。

国家工作人员学法用法是全面依法治国的基础性工作。1985年11月22日第六届全国人大常委会第十三次会议通过《关于在公民中普遍法律常识的决议》,其中明确规定“各级领导干部,尤其应当成为学法、懂法、依法办事的表率。”此后,我国在四十年的普法活动中,始终紧盯“国家工作人员”这一关键群体。特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视国家工作人员法治教育工作,各项举措有力推进。《关于完善国家工作人员学法用法制度的意见》《关于建立领导干部应知应会党内法规和国家法律清单制度的意见》《干部教育培训工作条例》等规范性文件相继颁布;法治教育纳入干部教育培训总体规划,习近平法治思想、宪法等课程成为各级党校(行政学院)的主体课程;各地各部门不断创新方式方法,运用专题讲座、旁听庭审等多种方式推动法治教育入心见效。

当前和今后一个时期,是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期,党的二十届三中

全会要求“坚持全面依法治国,在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化”,这就迫切需要国家工作人员具备并增强运用法治思维和法治方式解决问题的能力,必须深入贯彻落实《法治宣传教育法》,从目标要求、内容体系、教育形式、实施机制等方面,构建系统完备的法治教育实践机制,把国家工作人员法治教育工作做实做强。

明确教育目标要求。国家工作人员具体行使国家立法权、行政权、司法权,在很大程度上影响着全面依法治国的方向、道路、进度和成效。习近平总书记多次强调“各级党组织和党员干部要强化依法思维、依法执政观念,提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力”。学习教育是提升思想认识和行动自觉的有效手段。要贯彻落实习近平总书记重要指示精神,以筑牢依法履职的法治观念和提升依法办事能力为目标,科学设计教育培训规划、计划,教育引导国家工作人员实现从“知法”到“用法”再到“信法”的升华,促进法治内化为思维方式、外化为行为习惯,从而真正成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者和坚定捍卫者。

构建精准化内容体系。立足法治教育目标要求,国家工作人员法治教育内容应坚持系统性和针对性相结合,即依据《法治宣传教育法》第五条规定,构建“核心内容+履职需求+前沿领域”的三维体系,以教育内容的精准性促进质效提升。在核心内容上,要深讲细学习近平法治思想,宪法的规定、原则和精

神等,把“新时代为什么实行全面依法治国、怎样实行全面依法治国”讲清楚、学明白,把“坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政”讲清楚、学明白,推动国家工作人员牢固树立宪法意识、凝聚法治共识,增强依法履职自觉。在履职需求层面,要坚持“干什么学什么、缺什么补什么”原则,分类编制执法类、司法类、管理类等不同岗位的应知应会党内法规和法律法规清单,将《行政处罚法》《行政诉讼法》等与履职密切相关的法律法规纳入必学内容。在前沿领域拓展上,针对数字经济、知识产权、涉外法治等新兴领域,及时根据工作需求增补相关法律知识,回应新时代履职能力需求。

建立多样化教育形式。好的教育形式,既要准确传授教育内容,也要兼具可听性,如此才能入耳入心,有效传输知识、信息。要根据工作性质和特点,立足不同教育对象、不同教育需求、不同教育内容,灵活采用讲授式、案例式、模拟式、体验式等多样化教育形式,既“说理”又“说事”。专题讲授,可以全面、深入阐释法治原理、原则、精神、理念,是系统性学习法治理论和法律法规的有效方式。案例教学是增强教育内容实效性的关键抓手,可以建立国家工作人员法治教育案例库,精选行政复议、行政诉讼、职务犯罪等典型案例进行“以案释法”,解析法治实践中的重点难点问题。围绕重大执法决定法制审核、行政复议、行政诉讼等关键环节开展模拟演练,帮助教育对象具象化理解和掌握法律法规,提高运用法律法规解决具体问题的能力。同时,定期组织国家工作人员旁

听行政诉讼、职务犯罪等案件庭审,以“沉浸式”体验强化程序意识和责任意识。同时,还要用好“网络课堂”,将人工智能、VR/AR技术等充分运用起来,提升法治教育便利性、精准性。

完善全周期教育实施机制。法治教育是终身教育,应当打造国家工作人员法治教育全周期机制。在准入环节,严格落实“法律职业准入考试”要求,提高公务员录用、事业单位招聘中法律法规试题的权重,将法治素养作为入职的重要门槛。在日常教育环节,将法治培训纳入年度教育培训计划,提出明确的教育学习目标,建立“集中培训+自主学习”机制,结合工作特点采取“网上+网下”相结合的方式开展教育。建立国家工作人员法治素养评价体系,从法律知识掌握、法治思维运用、依法履职成效等维度设置评价指标,实行日常考核与年度考核相结合。对在法治教育工作中成绩显著的单位和个人给予表彰奖励,对不履行法治教育责任、学法用法考核不合格的先行约谈问责,将考核结果与评优评先、晋职晋级直接挂钩。加强对法治教育实施情况的监督检查,将其纳入法治政府建设督察内容,确保各项制度要求落到实处。同时还要落实党委(党组)书记第一责任人职责,健全党委(党组)中心组学法制度,建立领导干部学法考勤、学法档案制度,将学法情况纳入年度述职内容,要求领导干部带头讲法治课,带头尊法学法守法用法,强化示范引领效应。

(作者系省委党校(安徽行政学院)政治和法律教研部副教授)