

# 发展全过程人民民主 在推进基层治理中

□ 余亚梅

新，更加积极、主动和自觉地去发现和解决群众的需求和问题。

## 扩大基层治理参与主体范围

人民群众中蕴含着丰富的智慧和无限的创造力，基层治理要把广大基层群众组织起来、动员起来、凝聚起来，充分激发人民群众的积极性、主动性、创造性。在基层治理中发展全过程人民民主，就要让基层群众积极参与到基层公共事务的共同治理中来，既要使他们有表达自己真实需求的机会，从而使他们成为基层治理问题的发现者和发起者，又要使群众成为基层问题的解决者和监督者，使基层治理真正成为一项群策群力的活动。近年来，广大人民群众的权利主体意识、民主参与意识有了很大提高，为在基层治理中发展全过程人民民主提供了良好的社会基础。但是在这方面，基层治理仍然存在一些问题。例如，有的基层部门虽然认识到自己是基层公共服务的提供者，但只是把群众看作服务的对象，没有充分认识到群众也是基层民主治理的主体。又如，基层群众的参与热情和参与度还不高，各种社会力量的治理能量还没有被充分激活。

因此，基层政府在组织和引导社区群众的有序和有效参与方面，还要进一步发挥积极作用。一方面，拓宽基层群众参与渠道，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，真正了解老百姓的烦心事、操心事、揪心事，真正做到问需于民、问计于民，推动人人有责、人人尽责、人人享有，实现不同参与者各归其位、各担其责，发挥各方作用，激发基层活力。另一方面，发挥信息支撑作用，完善基层信息平台，充分发挥数字平台多边连接、共享共建、整合聚集和系统规划的功能，充分释放数字技术红利和创新红利，努力让基层百姓生活更便捷。

## 开展灵活多样的基层协商活动

基层治理离不开基层协商。有事好商量、大家的事大家商量，是实现基层治理共建共治共享的应有之义。近年来，各地发挥协商民主在基层治理中的沟通协调、社会疏导、整合资源、凝聚共识等作用以及“献良策”“聚力量”“促落实”等优势，不断探索创新基层治理新模式。在我国火热的基层生活中，人民群众摸索创造了一个又一个充满烟火气的民主形式。从“小院议事厅”到“板凳民主”，从线下“圆桌会”到线上“议事群”，从“民主恳谈会”到“新村议事会”等等，无不展现中国式基层协商的勃勃生机。

基层协商的特性之一是形式比较灵活，可以随时就公共事务开展协商，在不同的场域中及时找寻合适的处理方式。在日常的治理活动中，基层政府部门每天都要面对大量与老百姓日常微观生活相关联的事务，都需要基层政府部门对其作出有效的回应，并根据一定的程序尽可能妥善解决。为了有效回应群众的需求和关切，基层治理者要着力提高回应能力，通过密切和频繁的沟通互动，扮演好“联系人”的角色。

一方面，强化基层政府部门与基层群众的沟通和互动。基层政府部门与社区群众的距离最为接近，具有与群众密切互动的空间条件，也最能直接感知群众的利益和需求，基层治理者要花时间积极主动与群众进行直接、密切的互动，而不能只是坐等群众前来反映问题、做出被动回应。另一方面，强调多部门的联动和互动。基层社会的许多问题和矛盾，即使再细微，也可能有多样性的根源，不是某一个部门或个人单独能够解决的。因此，基层政府部门要具备主动去沟通和联系相关部门的意愿和能力，切实帮助群众解决问题和困难，努力实现从“群众围着部门跑”到“部门围着群众问题转”的转变。当前，我国很多地方的基层治理实践就非常重视通过治理创新来提高回应能力。例如，有的地方创建“枫桥式”派出所、构建和运行社会矛盾纠纷调解中心，进行以问题为导向的治理模式创

# 全方位提升行政复议的监督质效

□ 徐运凯

把权力关进制度的笼子里，就是要依法设定权力、规范权力、制约权力、监督权力。行政复议作为行政系统内部的层级监督制度，是党和国家监督体系的重要组成部分，也是各级党委政府推进严格规范公正文明执法、深化法治政府建设的重要抓手。《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》要求，健全行政权力制约和监督体系，促进行政权力规范透明运行。新修订的国务院组织法第17条规定，国务院健全行政监督制度，加强行政复议、备案审查、行政执法监督、政府督查等工作，坚持政务公开，自觉接受各方面监督，强化对行政权力运行的制约和监督。今年，新修订的行政复议法已正式实施，深入挖掘并充分发挥行政复议的监督优势，进一步提升行政复议监督质效，对于全面提升依法行政水平、加快法治政府建设、推进全面依法治国具有重要意义。

第三，行政复议监督是合法性监督与适当性监督的有机统一。基于司法谦抑和尊重行政机关首次判断原则，行政诉讼一般只审查行政行为的合法性，行政复议则可以全面审查其合法性和合理性。作为行政系统的内部监督，行政复议对行政权力的制约和监督能力更强、程度更深，效率也更高。尤其是随着经济社会快速发展，行政管理领域日趋广泛和专业，行政复议机构的行政禀赋使其能够更有效地对食品安全、生态环境、知识产权等专业性较强的执法行为适当性进行实质性监督。

第四，行政复议监督是个案监督与类案监督的有机统一。除通过办理个案依法纠正违法或者不当行政行为外，行政复议也是及时纠正执法领域苗头性、倾向性问题的重要法律平台。实践中，行政复议机构可以针对案件中反映出的行政执法共性问题，通过制发行政复议意见书、建议书或约谈、通报等行政手段，推动执法机关统一规范；也可以通过案件数据监测分析，精准发现问题多发的领域、地域、层级、环节和突出问题，提升督查检查的针对性和实效性，从源头上预防和减少争议。

第五，行政复议监督是对事监督和对人监督的有机统一。群众对行政执法的合法性和合理性提出质疑，必然涉及行政机关及其工作人员责任履行是否到位、权力运用是否得当的问题，客观要求行政复议机构办案中应当拓宽监督视角，由事向人延伸，既对“野蛮执法”、“逐利执法”、选择性执法等错误行为加强监督纠治，也同步审查其背

后是否存在违纪违法犯罪线索，及时移送相关部门，进一步追根溯源查实问题、净化行政执法人员队伍。

推进全面依法治国，法治政府建设是重点任务和主体工程，对法治国家、法治社会建设具有示范带动作用。新发展阶段，推动法治政府建设实现率先突破，需要深入贯彻实施新修订的行政复议法，全方位提升行政复议工作质效，充分发挥行政复议制度的制度优势和监督效能。

进一步畅通行政复议渠道，充分保障群众行使复议监督权。过去，行政相对人“不知道能行政复议”“不知道找谁行政复议”是横亘在复议制度和行政相对人之间的一条鸿沟。现阶段，要加大对行政复议法的宣传力度，提升群众对行政复议制度的知晓度和首选率，如通过建立乡镇（街道）行政复议联系点、加快行政复议立案窗口建设等多种方式，确保行政复议服务站点广域覆盖、响应及时，开通网上在线复议平台，方便群众足不出户表达诉求、维护权益。

做实行政复议附带审查行政规范性文件工作，加强对“红头文件”的监督管。当前，我国一些地方“红头文件”的痼疾还没有得到完全根治，少数地区局部领域“任性文件”“奇葩文件”仍然存在，群众反映强烈。对此，应严格执行行政复议法规定，对行政规范性文件相关内容没有明确法律依据或者与上位法相抵触的，坚决予以纠正。同时不断总结办案实践，细化完善行政规范性文件的复议审查标准和工作指引，切实规范抽象行政行为，从根本上避免具体行政行为违法。

强化变更类行政复议决定的运用，不断增强行政复议监督的实效性。行政复议决定包括撤销决定、确认违法决定、确认无效决定、变更决定等类型。其中，变更类行政复议决定直接改变不适当的行政行为，在实质性化解行政争议方面发

挥重要功能。但在实践中，此类决定的适用机会却较为有限，作用未能得到充分发挥。对此，应当建立健全行政复议人员失职追责、尽职免责的激励和保护机制，推动各级行政复议机关敢于、善于、愿意运用行政复议变更决定，对行政执法决定内容不当等法定情形直接予以变更，防止实践中因为怕担责任而“一撤了之”，造成程序空转和程序循环。

坚持通过类案规范推动源头治理，持续加强治理型行政复议建设。行政复议是体现行政执法整体情况的“晴雨表”，对类案的梳理分析，能够精准查找依法行政的重点领域、地域、层级、环节和突出问题，有针对性地推动改进执法水平。在行政复议办案中发现被申请人或者其他下级行政机关的有关行政行为违法或者不当的，应当依法制发行政复议意见书责令限期纠正，对落实整改不力的，依法约谈相关负责人或者予以通报批评。同时，应当及时梳理总结行政复议案件中反映出的违法共性问题，有针对性地开展“以案治本”等专项行动，多策并举延伸行政复议的监督效果，力争“办结一案、规范一片、治理一域”。

完善与纪检监察机关的衔接配合机制，不断增强行政复议监督的主动性和权威性。促进行政复议与其他各类监督贯通协调，是强化监督效果、完善监督体系的题中应有之义。对行政复议办案中发现的违法违纪线索，或者发现行政机关拒不履行行政复议法律职责的，复议机关应依法及时移交移送纪检监察机关查处，努力形成监督合力，真正让行政复议监督长出牙齿，形成震慑，确保对行政权力制约和监督的全覆盖、无死角。



依法治国

# 立法“急用先行”要谨防几种倾向

□ 郑 毅

“急用先行”是近年来我国立法领域强调并坚持的重要原则。国务院2024年度立法工作计划指出，“坚持突出重点、急用先行、统筹兼顾，科学合理安排立法项目”；全国人大常委会2023年度立法工作计划指出，“坚持急用先行，注重‘小快灵’、‘小切口’立法及时解决突出问题，提高法律草案起草、审议、修改效率，在确保质量的前提下加快立法工作步伐”。如何准确理解这一原则并将之贯彻到立法工作中，是深入完善中国特色社会主义法治体系的一个重要问题。

## 急用先行的前提是“安全度”

当前，在立法理论和实务界存在用“立法加速度”来描述急用先行原则的现象，这虽在一定程度上反映了其“弯道超车”的特点，但也需要注意，“加速度”须以“安全度”为前提。把握急用先行原则，需要谨防可能产生的风险。

第一，防止因判断标准的模糊性带来的盲目立法倾向。“急用”的前提是客观实践的迫切需要，而不同地方、不同层级、不同类型的立法对“急用”的需求各异，上位法尤其是中央立法难以统一规定具体的判定基准，标准建构更多呈现出多元化特征。“急用”本身具有抽象性，如果不结合特定时空、特定立法主题来提供具体衡量的语境，可能出现盲目立法倾向。因此，对其内涵的判断，需要构建一定的标准体系，尤其是需要建立起一套比较原则，这对立法能力和技术提出了更高要求。

第二，防止因片面追求效率而忽视立法质量的倾向。急用先行的本意是对特定时间点最迫切的立法需求给予第一时间回应，效率导向是其核心特征，但在立法过程中尤其应把握好效率的尺度。良法善治不仅是对立法速度和规模的要求，更重要的是对立法质量的要求。首先，立法法虽然明确了立法“时效性”要求，但该要求须以“系统性、整体性、协同性”作为前提；其次，“急”和“先”的导向容易放大立法进程的“紧迫感”，如果一味

条，加快立法速度，提升立法效果尽可能满足“急”和“先”的要求，提升立法与特定改革的衔接效率。二是立法效果的“有用”，即既要正视现实的法治需求，也要强调实际立法成效。

## 急用先行的前提是“安全度”

当前，在立法理论和实务界存在用“立法加速度”来描述急用先行原则的现象，这虽在一定程度上反映了其“弯道超车”的特点，但也需要注意，“加速度”须以“安全度”为前提。把握急用先行原则，需要谨防可能产生的风险。

第一，防止因判断标准的模糊性带来的盲目立法倾向。“急用”的前提是客观实践的迫切需要，而不同地方、不同层级、不同类型的立法对“急用”的需求各异，上位法尤其是中央立法难以统一规定具体的判定基准，标准建构更多呈现出多元化特征。“急用”本身具有抽象性，如果不结合特定时空、特定立法主题来提供具体衡量的语境，可能出现盲目立法倾向。因此，对其内涵的判断，需要构建一定的标准体系，尤其是需要建立起一套比较原则，这对立法能力和技术提出了更高要求。

第二，防止因片面追求效率而忽视立法质量的倾向。急用先行的本意是对特定时间点最迫切的立法需求给予第一时间回应，效率导向是其核心特征，但在立法过程中尤其应把握好效率的尺度。良法善治不仅是对立法速度和规模的要求，更重要的是对立法质量的要求。首先，立法法虽然明确了立法“时效性”要求，但该要求须以“系统性、整体性、协同性”作为前提；其次，“急”和“先”的导向容易放大立法进程的“紧迫感”，如果一味

强调提速必然对立法质量造成消极影响。“先行”之法若无法应“急”之“用”，反而会导致立法目标的架空和立法资源的浪费。

第三，防止模糊法律和政策功能边界的错误倾向。法律和政策作为治理的两大主要手段，都具有调整社会利益关系的功能。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，发挥政策和法律的各自优势，促进党的政策和国家法律互联互通。法律和政策依据各自的特点各有侧重、互相协同，立法应当坚持“有所为有所不为”的理念，一些具体细微、强调效率的事项并不需要立法“事事躬亲”。因此，强调急用先行原则，并不等于只要有现实需要就一概立法，而是需要厘清功能边界，在立法前进行充分的必要性论证，让法律和政策真正做到各司其职。

## 急用先行应恪守法治之道

急用先行是对常态立法流程在法定范围内的适当“提速”，为了确保立法质量，更需强调立法规范本身的科学有效规制，确保其沿着科学立法、民主立法、依法立法的制度轨道有序展开。

强化立法规划的科学性。任何立法都需要经过一个合理的周期。“先行”给人一种错觉，似乎此类立法可以打破正常的立法秩序。事实上，就急用先行的立项策略而言，尽管可能存于流程上的简化，但也必须限制在法定程序、法定原则之内，要将这种立法选题的特殊状况尽量融入常态的立法规划计划，维护立法的正常秩序。这需要将急用先行原则在立法工作中的关口前移，于立法规划计划编制环节即对重点立法进行优先安排，尽量避免以急用为名的“插队”，维系立法秩

序的稳定性。立法法关于立法计划有相关要求，即“根据经济社会发展和民主法治建设的需要”“加强对立法工作的统筹安排”“科学论证评估”等。在此基础上，确保将那些真正具有立法必要性和可行性、人民群众关心关切、经济社会发展和全面深化改革迫切需要的立法项目列入立法规划之中。

提升立法的程序规制力度。其一，“急用”对立法程序提出了更高要求，从选题口径的设计到“先行”立法的确立，从全面扎实的调研到周密深入的论证，从核心条款的反复推敲到审议过程的审慎从严，都应以严格程序确保相关法律依法“先行”。其二，在备案审查阶段对急用先行立法予以专门关注，聚焦立法选题“急用”的合理性与“先行”的必要性，着重审查立法内容和立法质量，保证确需先行、应急可用。其三，对急用先行立法开展有针对性的立法后评估，不应仅着眼于检验立法成效、监督法律实施，更应不断积累实践经验，不断完善“急”和“先”的标准体系。

加大立法的民主监督力度。2023年立法法新增第71条，对发布立法信息、介绍情况、回应关切的立法宣传 works 予以专门规定。实践中，急用先行原则是否依法有效地实现，需要通过有力的民主监督加以保障。例如，在立法计划起草过程中充分征求意见，对急用先行的例外性安排予以及时、充分、专门的说明阐释，正面回应公众疑虑；又如，在制定过程中着重针对“急用”属性的核心条款和制度公开征求意见，强化此类立法的民主化、科学化程度。



议政法

发展全过程人民民主