



行政裁决：化解民事纠纷的“分流阀”

□ 刘志峰

及时有效化解民事纠纷，保障社会秩序持续稳定的发展，建立多元化纠纷解决机制，这是法治建设的重要目标之一。行政裁决作为多元化纠纷解决机制之一，其价值得到高度重视，并被誉为化解民事纠纷的“分流阀”。今年8月11日发布的《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》将行政裁决作为建设高效法治实施体系的重要内容，明确提出“有序推进行政裁决工作，发挥行政裁决化解民事纠纷的‘分流阀’作用”。这意味着我国将进一步建设行政裁决制度，完善非诉纠纷解决机制，将纠纷解决的“诉讼中心主义”转向纠纷的源头治理，最终实现纠纷在基层解决、矛盾在萌芽期被化解的目标。

行政裁决作为“分流阀”的发展历程

行政裁决是行政机关根据当事人申请，根据法律法规授权，居中对与行政管理活动密切相关的民事纠纷进行裁处的行为。行政裁决的运用在我国由来已久。在经济体制改革初期，多部法律都明确赋予了行政机关在相关领域对民事纠纷的裁决权，如1983年实施的海洋环境保护法、商标法、专利法、大气污染防治法等法律。但当时，行政裁决的实践情况并不理想，特别是在20世纪90年代初上述相关法律被修订之后，除商标法和专利法外，其他法律中的行政裁决均被取消。

21世纪初期，随着民事案件急剧上升，司法资源供给严重不足，在此背景下，发挥行政裁决分流、化解民事纠纷的功能被提上日程。2019年6月，中办、国办印发《关于健全行政裁决制度加强行政裁决工作的意见》指出，要建设行政裁决制度，这意味着行政裁决作为解决民事纠纷重要分流机制的“回归”。

2009年8月，最高人民法院发布《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》明确规定，行政权参与民事纠纷的解决。随后，党的十八届四中全会、党的十九届

四中全会均提出，健全行政裁决制度，强化行政机关解决同行政管理密切相关的民事纠纷功能。最高人民法院在《关于全面深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）》指出，继续推进调解、行政裁决等纠纷解决机制与诉讼的有机衔接。今年1月，中共中央印发的《法治中国建设规划（2020—2025年）》提出，强化行政机关化解同行政管理活动密切相关的民事纠纷及行政争议的功能，发挥纠纷解决“分流阀”的作用。这些重要规定持续地发出信号，表明行政裁决制度的建设与运行要进一步强化。

行政裁决作为“分流阀”的功能表现

分流民事纠纷，减轻司法重担。由行政机关解决与其管理密切相关的民事纠纷，这不仅是我国社会的现实需要，也是其他法治国家的共同经验。与行政管理密切相关的纠纷涉及的范围广、数量大，占据了民事纠纷总量的很大比重，将这些纠纷归入行政裁决，不仅可以减轻法院案件审理的数量，还可以节约大量司法资源，进而与司法形成合力，共同治理民事纠纷。

成为治理诉源的有力抓手，让诉讼不再是解决纠纷的唯一方式。行政裁决是诉源治理的重要机制之一，其所调整的民事纠纷，复杂性远超过了纠纷本身，对这类纠纷法院也只能针对当事人的诉求进行判决，并不能超越其自身职责去调查纠纷背后的复杂因素而给予实质解决。行政裁决主体熟悉国家政策，执法经验丰富，可以运用其专属的行政调查权对纠纷进行全面调查，充分了解纠纷的社会成因，在必要时可以与其他行政机关形成联动，从源头上对纠纷进行综合治理，彻底化解矛盾，使纠纷不需要再通过诉讼就可以得到实质解决。

快速化解纠纷，防止矛盾激化。“案多人少”以及对“结案率”的时效要求是我国法院下面临的严峻挑战，法院在有限的资源和时间内很难保证高

质量的案件审理，有些民事案件会历经一审、二审、再审甚至上访等程序，不仅耗费了司法资源，而且问题久拖不决影响社会秩序的正常运转，甚至可能成为社会的安全隐患。行政裁决具有程序简易、高效便捷、专业优势、成本低廉以及非强制性等优势，且裁决主体可以充分发挥其调解职责，更容易促成纠纷当事人之间形成合意，快速有效地化解纠纷，解决矛盾。

行政裁决作为“分流阀”的制度完善

明确行政裁决的属性。行政裁决是行政机关在解决民事纠纷时对利益的再分配，其性质的定位直接关系到行政裁决制度整体设计。将行政裁决定性为准司法行为，符合其救济属性与司法结构模式。首先，行政裁决具有被动性、中立性的司法特质。行政裁决的主要目的是为民事纠纷当事人提供救济，而不是实施行政管理，适用的原则是“不告不理”。其次，行政裁决结构与司法结构的一致性。二者都是以居中的第三方对双方当事人之间的纠纷进行裁判的等边三角形结构，与行政行为的双方结构截然不同。再次，行政裁决的准司法属性是合理安排行政裁决主体在诉讼中角色的前提。在实践中行政裁决主体为避免充当诉讼被告，往往“只调不裁”，或者急于受理案件，行政裁决流于形式。行政裁决的准司法属性决定了裁决主体的“裁判者”身份，在诉讼中可以将裁决主体以“第三人”而非以“被告”的身份参与诉讼，避免“裁判者”当被告的情况，利于案件事实的查清与审理。

明确行政裁决的范围。行政裁决范围是关于民事纠纷管辖权分配的最基本要求，让当事人在选择救济时无疑惑，也可以防止行政裁决机关与司法机关在民事纠纷管辖权上的积极或消极的冲突，有利于为当事人提供无漏洞的救济。设立行政裁决范围应以社会实际需求为依据，以与行政管理有密切关系为标准，如自然资源权属纠纷、知识产权

侵权纠纷和补偿纠纷、政府采购活动纠纷、环境污染损害赔偿纠纷、医疗事故纠纷、交通事故纠纷、消费者权益纠纷、物业管理纠纷、消费者权益纠纷、保险纠纷、政策性较强的纠纷以及其他与行政管理活动密切相关的纠纷都可以纳入行政裁决的范畴。

保障行政裁决制度落地。行政裁决是否作为诉讼的先行程序，我国现行法律主要规定了行政裁决强制先行和当事人自由选择两种。在行政裁决实践中，若非出于行政裁决强制先行的规定，行政裁决机关为避免当“被告”，不愿意受理属于其管辖范围内的民事纠纷，当事人只能选择民事诉讼，导致行政裁决制度并不能充分发挥“分流阀”的功能。为此，基于部分领域裁决强制先行的经验，如知识产权领域，为了让行政裁决“分流阀”的功能真正被落地被实施，可以将行政裁决程序设定为强制先行程序，有利于弥补法院对于解决这类纠纷专业知识的缺口。

建立畅通的“裁诉衔接”机制。我国现行法律对于行政裁决后的诉讼选择规定不统一，当事人不服行政裁决时，往往不知道是提起民事诉讼还是行政诉讼，可能同时或先后提起不同的诉讼。而建立畅通的“裁诉衔接”机制，可以促使当事人选择行政裁决救济的积极性，让行政裁决“分流阀”的功能自动被实现。实践中，可以以行政裁决的类型作为裁诉衔接的选择依据。行政裁决分为确权类行政裁决与非确权类行政裁决，前者如自然资源权属纠纷、知识产权类纠纷，这一类纠纷不涉及专业知识，还涉及公共利益，对这一类行政裁决可以提起行政诉讼，依法一并审理；若是非确权类行政裁决，如交通事故、消费者权益、环境保护等纠纷，可以选择民事诉讼，行政裁决则可以作为证据在民事诉讼中使用。



拓展人类全过程人民民主新视野

□ 李笑宇

一种全覆盖的民主

民主作为一种国家制度，属于政治上层建筑的范畴，被一定的经济基础所决定并为其服务。恩格斯指出，在历史上的大多数国家中，公民的权利是按照财产状况分级规定的，这直接地宣告国家是有产阶级用来防御无产阶级的组织。无论在雅典和罗马的奴隶制国家，还是在中世纪的封建国家，抑或是在现代资本主义国家都存在这种情况。列宁进一步从经济的视角剖析了民主的本质，明确指出生产关系、财产权和所有制是判断民主的性质以及民主所服务对象的根本标准。

全过程人民民主维系了人民民主的价值取向，是实现人民政治的理想政治建构。发展社会主义民主应当覆盖到最广泛的人群，使广大人民都享有最充分的民主权利。全过程人民民主的广泛性，首先体现在人民内部不设置排他性的社会条件，不分财产多寡，不分种族、性别和信仰，保证所有人民都平等地享有民主权利；其次体现在中国共产党的领导下，通过政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商，以凝聚理性共识为指引，广泛地凝聚各政党、各团体、各阶层的意志，找到最大公约数，画出最大同心圆，形成人民最广泛的大团结大联合；最后体现在以国家、民族和人民的整体利益、长远利益和根本利益为出发点和落脚点，超越了只代表部分利益的局部政治，还原了民主政治本应具有的公共性与普遍性，进而引领社会进步和国家发展，最终实现最广大人民的根本利益。

一种全领域的民主

马克思主义认为，政治民主是社会主义的前提和基础，社会主义则是民主政治的落脚点和归宿。资产阶级革命带来的政治解放将市民社会中的等级差别转变为没有政治意义的社会差别，使公民在政治领域获得了平等的政治权利，创造了政治领域的民主。但政治民主依旧是形式上的民主，仍然服务于市民社会中占据统治地位的阶级的经济利益。只有将民主从政治领域扩展到社会领域，消除市民社会领域中的不平等，实现社会解放，才能创造社会主义。它构成了未来无产阶级民主或社会主义民主的实现形式。因此，真正的民主不应只局限于国家的政治生活，还应当在经济生活、社会生活中广泛存在。

全过程人民民主不仅是政治领域的民主，还是经济领域和生活领域的民主，广泛地涉及了社会生活的各个方面。中国特色社会主义民主在实践中逐步发展出了一套人民当家作主的制度体系，主要包括人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度以及三种基层直接民主形态，即以村民自治和居民自治为核心的城乡社区基层群众自治制度，以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度和以恳谈会等方式为表现形式的决策议事协商会议民主制度。这些逐渐成熟定型的民主制度将民主的原则与运行机制在空间上贯彻到了城乡社区、党政机关、企事业单位和两新组织等区域单元和职能单元，在议题上纳入了有关社会生产和社会生活各个领域的公共问题，促进了政治民主、社会民主和生活民主的有机统一，使社会主义民主拥有了广泛和深入的社会基础，成为人们社会生活不可分割的部分。

一种全链条的民主

马克思主义认为，社会主义国家的权力源自于人民，国家应当由人民管理并进行监督。列宁在论述苏维埃政权建设时也提出了要广泛吸收工农兵群众参加国家行政机关和经济管理机构、改组工农检察院、加强群众对国家机关的监督，以克服官僚主义和形式主义。

习近平总书记指出，人民是否享有民主权利，要看人民是否在选举时有投票的权利，也要看人民在日常政治生活中是否有持续参与的权利；要看人民有没有进行民主选举的权利，也要看人民有没有进行民主决策、民主管理、民主监督的权利。社会主义民主不仅需要完整的制度程序，而且需要完整的参与实践。可见，人民群众的持续参与是衡量民主质量的重要标志。全过程人民民主一方面通过充分运用群众路线、调查研究、协商对话、开门决策等方式以及法律制度的规范手段，为选举权、知情权、参与权、监督权、表达权的行使提供保障，使人民群众可以在日常政治生活中依法、主动、积极、持续地参与到国家事务和社会事务的管理，实现民主的形式与内容之间的统一；另一方面通过紧扣公共政策中规划、决策、执行、监督与反馈环节的整个流程，有效贯通了民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的全链条，提升了决策的科学性，加强了执行的有效性，强化了监督的公正性，保证人民群众能够在民主的不同环节和不同领域行使不同类型的民主权利，从而将人民的持续参与贯穿于国家治理和社会治理的全过程，实现民主的过程与绩效的统一。

中国共产党与人民群众是鱼水关系，站稳人民立场，牢记初心使命，是我们党领导人民进行革命、建设和改革不断取得胜利的根本保证。全过程人民民主生动地彰显出了人民民主的鲜明特质和独特优势，为落实人民当家作主的价值取向和制度框架提供了实践操作层次的保障，为破解当今世界面临的民主赤字、治理赤字和发展赤字提供了行之有效的中国方案，拓展了人类政治文明的新视野，是一种能够维护人民根本利益的最广泛、最真实和最管用的民主。

（上接1版）

马克思主义税收学说的新飞跃

习近平总书记关于税收工作的重要论述，围绕税收领域若干重大问题进行了系统性思考、规律性探究和原创性回答，深化了对税收本质的认识，拓展了对税收职能的界定，创新了对税收问题的阐释，具有极强的思想性、理论性、指导性，是对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发

展规律的认识在税收领域的深刻把握和丰富发展，是马克思主义税收学说中国化的最新理论成果，是指引高质量推进新时代税收现代化的强大思想武器。

突破性提出了发挥税收在国家治理中的基础性、支柱性、保障性作用的科学论断。习近平总书记准确把握我国税收改革发展实践和世界税收发展大势，多次强调要发挥税收在国家治理中的基础性、支柱性、保障性作用。他还指出，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。习近平总书记关于税收工作的重要论述，突破性地把税收置于党和国家事业发展全局的高度进行谋划，把税收制度作为基本制度来安排，把税收治理上升到国家治理层面进行布局，使税收的职能作用超越了经济层面，拓展到政治、社会、文化、外交和生态文明等诸多领域，使税收作为治国理政的重要手段和制度保障的作用进一步强化升华，也使我们做好税收工作的站位更高了、眼界更宽了、责任更大了。

系统性回答了推进新时代中国特色社会主义税收事业发展的系列重大课题。习近平总书记关于税收工作的重要论述，立足中国特色社会主义税收实践，讲清楚了税收到底是什么、税收职能应该怎样发挥、税收制度应该怎么完善、为什么要实施减税降费、如何优化税收营商环境、如何健全完善税务监管体系、怎么样才能提升国际税收领域话语权影响力、如何构建优化高效统一的税收征管体系等一系列重大理论和实践问题，形成了系统全面、科学严谨、博大精深的理论体系，是增强新时代税收工作科学性、预见性、创造性的“总纲要”和“方法论”。

创新性阐释了许多指引税收改革发展的新思想新观点新要求。习近平总书记关于税收工作的重要论述，立足中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，结合中国特色社会主义税收事业发展面临的新形势新任务新问题，始终站在时代前沿进行理论建构和科学阐释。比如，在服务经济发展方面，强调要抓住划分中央和地方事权和支出责任、完善地方税体系、增强地方发展能力、减轻企业负担等关键性问题，加快推进财税体制改革；在促进社会分配方面，指出要完善以税收、社会保障、转移支付等为主要手段的再分配调节机制，维护社会公平正义，解决好收入差距问题，使发展成果更多更公平惠及全体人民；在支持对外开放方面，倡议加强全球税收合作，打击国际逃避税，帮助发展中国家和低收入国家提高税收征管能力；等等。这些重要论述，极大地丰富和发展了党的税收理论创新成果。

中国共产党坚强领导力在税收改革发展中的生动体现

党的十八大以来，在习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引下，税务总局党委深入学习贯彻习近平总书记关于税收工作的重要论述，认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，研究确立了以“带好队伍、干好税务”为主要内容的新时代税收现代化建设目标，坚持一张蓝图绘到底、一锤接着一锤敲，持之以恒、久久为功，不断提升税收治理效能、更好服务国家治理。

指引我们带好队伍不断展现新气象。围绕以抓党建为引领、以强班子为关键、以管干部为重点、以育人才为带动、以活基层为基础，年年探索创新，年年改进提升，持续构建完善“纵横横通强党建、绩效管理抓班子、数字人事管干部、人才工程育俊杰、严管善待活基层”带好税务这支大队伍的机制制度体系，努力建设“让党中央放心、让人民群众满意”的模范税务机关，倾力打造“忠诚干净担当”的税务铁军，接续培养“能征善战敢赢”的税务虎将，取得了明显成效。以党的政治建设为统领，着力提高总局机关和税务系统党的建设质量和水平，不断推动税务系统全面从严治党向纵深发展、向基层延伸，为平稳顺利完成国税地税征管体制改革、落实减税降费、个人所得税改革等一系列重大税收改革任务，推动党中央、国务院决策部署在税务系统落地见效提供了坚强保证。

指引我们干好税务不断开创新局面。按照习近平总书记的重要指示精

神，我们建立健全依法依规组织收入的税收收入任务。把不折不扣落实减税降费政策作为重大政治任务扛牢抓实，“十三五”期间，累计新增减税降费达7.6万亿元，为促进中国经济平稳健康发展并提高在世界经济增量中的占比作出了积极贡献。积极推动税制改革进入快车道并取得重要突破，形成了顺应发展趋势的现代增值税制度，建立了综合与分类相结合的个人所得税制度，构建了“多税共治”的绿色税制体系。推动税收征管体制从国税地税“合作”到“合并”，再到以“合成”为基本特征、以税收大数据为驱动力、以智慧税务建设为主要任务的新一轮深层次变革。依托大数据分析

和智能监控预警，深化“双随机、一公开”监管，构建“信用+风险”新型动态监管机制，对经济运行中的新业态新情况新问题跟进监管，对群众反映强烈的偷逃税多发行业和领域依法严查，对“假企业”“假出口”“假申报”露头就打，有力维护了国家法定税收的基础和良好的税收秩序。

奋进新时代，走好新征程。全国税务系统将更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，持续深入学习领会习近平总书记“七一”重要讲话精神，认真学习贯彻落实习近平总书记关于税收工作的重要论述，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，牢记“国之大者”，以史为鉴、开创未来，带好队伍展现新气象，干好税务开创新局面，在忠实履行许党报国兴税的使命和责任中，奋力谱写高质量推进新发展阶段税收现代化新篇章，为全面建成社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的中国梦不断作出新的更大贡献。