

全方位推进行政争议实质性化解

□ 徐运凯

“实质性化解行政争议”强调行政争议走完法律程序后，当事人对裁判结果予以认同，争议状态就此终结，实现行政争议在法律之维与事实之维的同步解决，也就是我们常说的“案结事了，定分止争”。

实质性化解行政争议，一方面，必须坚守法治底线。依法化解矛盾纠纷的价值不仅在于弥合分歧、解决矛盾，更在于确立规则、构建秩序。另一方面，如果依法化解不了争议，就会带来“程序空转”等弱化法定纠纷解决机制权威性的问题和质疑。在新发展阶段，法定纠纷解决机制既不能片面追求平息争议“和稀泥”，忽视合法性和权利保护问题，也必须要有足够的制度包容性和弹性，适应社会转型期矛盾纠纷化解的社会治理刚需，其关键在于坚持法治框架的同时，最大限度地提升裁判机关依法履责的能动性。要正视监督权力、救济权益与化解争议三者之间既互相联系，又互有张力的客观事实。在很多情况下，依法纠正了违法不当行为，不是必然维护了当事人的权益，更不意味着行政争议自然得到化解。在新发展阶段，必须将化解行政争议作为更重要的价值目标。同时，行政争议的解决要坚持形式法治与实质法治的统一，要克服行政行为合法性审查的局限性，深入行政实体法律关系内部，识别并解决当事人的真实利益诉求，既关注行政行为的合法性和合理性，又注重对当事人维权动因的关切和回应，在维护秩序的同时，完成对

行政法律关系的整体修复。此外，既要在法治轨道上不断提升制度效能，也要不断增强相关制度的耦合质量，提升矛盾纠纷化解体系的整体效能。

习近平总书记中央全面依法治国委员会第一次会议上强调，“要研究建立健全行政纠纷解决体系，推动构建行政调解、行政裁决、行政复议、行政诉讼有机衔接的纠纷解决机制”。中央全面深化改革委员会第十八次会议审议通过的《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》中明确要求，要把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，从源头上减少诉讼增量。《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》中都对行政机关通过行政复议、行政裁决和行政调解有效预防调处化解各类争议提出了明确要求。对于行政机关来说，可以着重从以下两方面推动落实。

强化行政司法职能，加快推进多元纠纷行政预防调处化解法治体系建设。行政司法是指行政机关按照准司法程序审理和裁判行政争议和特定民事争议的活动，与行政立法、行政执法一样，都是行政权运行的具体表现方式。现阶段，强化行政司法职能，一是可以强化依法化解矛盾纠纷的社会治理理念，在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。二是更加适应我国“和为贵”的文化传统，契合群众柔性化解争议的法治需求，创新发

展新时代“枫桥经验”。三是可以发挥行政主导资源配置优势，一体化、实质性解决群众真实利益诉求，实现“诉源治理”。四是可以鼓励行政机关自行解决行政争议和相关民事争议，降低行政成本，修复政府公信。五是更有利于体现整体政府理念，彰显行政监督救济机制的规模效益和整体效能。行政司法职能的形塑再造，要求改变以往以救济方式分类的做法，形成以行为主体分类，社会主体、行政机关、司法机关三级分层解纷体制，用好基层组织“三治融合”成果，注重发挥行政机关化解争议优势，强化司法机关少量终局作用，切实将非诉讼纠纷解决机制挺在前面。具体而言，可以探索打造以行政复议为主体，行政裁决、行政调解等为辅助的，行政机关一站式矛盾纠纷化解机制，一口对外，力争将争议化解在基层，化解在初发阶段，化解在行政程序中。同时，实现与基层治理和行政诉讼、信访的有效衔接，从而建构分工科学、配置合理、运行高效、衔接顺畅的多元纠纷预防调处化解法治体系。

深化“能动复议”，充分发挥行政复议实质性化解行政争议的主渠道作用。作为行政机关内部层级监督和依法解决“民告官”行政争议的重要法律制度，行政复议依托其行政性特点，在实质性化解行政争议方面，在广泛的覆盖面、较强的专业性、良好的效率性以及独特的实效性等方面有天然优势。行政复议通过对行政行为合法性、合理性

的全面审查，使其能够更加具体地介入争议核心问题，基于统筹配置资源的优势，可以一体化地解决群众的真实利益诉求，同时法定的层级强制也保证了行政复议决定的执行效果。因此，应当落实好《行政复议体制改革方案》，努力打造统一、公正、权威、高效的行政复议体制，加快行政复议法修订进度，努力实现行政复议的整体优化升级。要坚持以习近平法治思想为指导，强化行政复议诉源治理的行政性特点，切实发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势，深化“能动复议”，最大限度增强行政复议机关履职能动性，通过“应收尽收、应调尽调、应纠尽纠、应赔尽赔”，大幅提升行政复议实质性化解行政争议的能力，把行政复议打造成更加规范、稳定、可预期，更加便捷、高效、低成本，更加务实、管用、见实效的行政争议解决机制。同时，还要加快行政复议规范化、专业化、信息化建设，不断提高行政复议工作质量和效能。特别是要加快行政复议信息化建设，让群众通过微信小程序等足不出户就能申请复议、参加听证、接收法律文书，实现最多跑一次，原则上不用跑，通过数字赋能提升制度使用率，使行政复议成为群众身边最便捷的维权通道。



在乡土写就担当新作为。办好农村的事情，实现乡村振兴，关键在党。一直以来，安徽坚持五级书记抓乡村振兴，充分发挥党委农村工作领导小组牵头抓总作用，建立五大振兴专项小组并组建工作专班，建立健全重点任务月分析季调度年度考核工作机制，形成闭环、压实责任。率先在全国成立乡村振兴学院，对全省“三农”干部开展轮训，全面提升能力水平。乡村振兴讲究的就是一个“实”字，必须以优良作风保障“三农”重点任务落地落实。2021年以来，安徽省省级领导干部带头公开接访，引导和推动县乡两级认真倾听农民群众诉求，将心比心、换位思考，下大力气解决好涉及农民切身利益的事情，取得明显成效。今年春节后第一个工作日，省委召开全省改进工作作风为民办实事为企优环境大会，广大“三农”干部拉高标杆、踔厉奋发、笃行不怠，掀起改作风、比服务、讲奉献、重实干的热潮，奋力谱写安徽全面推进乡村振兴新篇章，以优异成绩迎接党的二十大胜利召开。

（作者系安徽省委副书记）

全方位全领域全天候打破，既为经济增长提供动能，也是发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的具体体现。要加快建设共同富裕现代化基本单元，打造城乡智慧化宜居环境。更大力度推进数字乡村建设，加速乡村网络基础设施、信息消费服务均等化，积极做好“互联网+”生态农业、乡村旅游等文章，推动农村生态资源价值化。不断加大智能产品供给，通过各种智能终端、智慧便捷服务、智慧应用场景，满足人民群众对美好生活的向往。持续推进信息无障碍和适老化改造，消除“数字鸿沟”，切实增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。鼓励地方先行先试，支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区，发挥数字经济基础好、创业创新活跃等优势，探索数字促共富新路新模式。

（作者系浙江省人民政府副省长）

妇女是社会进步的推动者，是社会主义现代化建设中的“半边天”，其法律地位和权益保障的情况体现了一个国家文明与进步的程度。习近平总书记多次强调，“妇女权益是基本人权”，“要把保障妇女权益系统纳入法律法规，上升为国家意志，内化为社会行为规范”。妇女权益保障法是我国第一部以妇女为主体、全面保护妇女各项合法权益的基本法，1992年正式实施，并先后于2005年、2018年修改，在提高妇女权益保障、促进妇女全面发展、推动男女平等方面发挥着重要作用。但与此同时，在妇女权益保障方面，一些原有的长期性问题未得到根本解决，并随着社会结构性因素的发展而出现新现象，如生育政策调整后就业领域更为凸显的性别歧视、农村产权形式和分配方式变化下妇女财产权益保护问题、拐卖妇女等，亟须通过法律修订，聚焦妇女权益保障领域新老问题回应社会关切，彰显妇女主人翁地位，更好地推进经济社会高质量发展。

在今年全国两会上，根据全国人大常委会常务委员会工作报告，妇女权益保障法被纳入2022年立法计划。在今年初公开征求和吸收各方意见的基础上，近日，《中华人民共和国妇女权益保障法（修订草案）二次审议稿》（以下简称《草案》）提请第十三届全国人大常委会分组审议，并再次向社会公开征求意见，引发社会关注。《草案》结合近年来妇女权益保障领域出现的突出问题和主要矛盾，对贯彻男女平等、关注妇女身心健康和特殊需求等方面均作出较为细致的规定，对应民法典以及《消除对妇女一切形式歧视公约》等相关法律法规和国际公约进行修改、衔接，回应了新时代妇女权益保障的重点问题。

明确界定消除对妇女一切形式歧视的基本原则，奠定男女平等的法律基础。性别歧视是坚持男女平等道路上最大的障碍之一。在《草案》中，一是明确定义了歧视的范畴。现行法律规定了消除妇女歧视的基本原则，但没有对什么是“歧视”作出界定，因而实践中有时难以对歧视进行精准识别、预防、救济。《草案》规定“禁止排斥、限制妇女依法享有和行使各项权益”，明确了构成对妇女歧视的要素，更为清晰地提供了性别歧视的判断标准，即在事由上，禁止由于性别而被区别对待，在行为和后果上，不允许通过“排斥”“限制”等剥夺妇女获得男性可以得到的机会、权利、权益等。在使用领域上，“各项权益”保护妇女依法享有的特殊权益意味着国家有义务在所有领域消除歧视。二是进一步推动实现实质上的男女平等。一方面，《草案》提出国家可以为实现男女平等而采取暂时性的特别措施，意味着区别对待妇女与男性尤其是使用与女性生养相关的保护性措施不属于对男性的反向歧视，是实现事实平等的内在要求之一。另一方面，充分考虑两性现实差异，要求确立对涉及妇女权益的法律政策男女平等评估机制、妇女发展统计调查和发布制度、男女平等等基本国策教育培训体系等。

聚焦妇女权益保障领域的突出问题，发挥法治底线作用。从“人身权利”到“人格权益”，将对妇女的人身安全保护上升到对妇女主体地位的尊重、人格尊严的保护。以民法典相关规定为基础，《草案》将原第六章“人身权利”修改为“人格权益”并提前至第三章进行大幅扩充。针对近年来实践中损害妇女人格权益的新形式和热点问题，丰富和细化了相关人格权类型和保护措施，包括：在过去主要关注显性的暴力手段侵犯妇女生命健康权益的基础上，提出禁止用精神控制这一隐性的非暴力手段侵害妇女身心健康；结合实践中因未付医疗费或男方不签字等医院拒绝提供医疗救助的案例，规定医疗机构施行生育手术等治疗时应当征得妇女本人同意；增设防止拐卖妇女的强制报告与排查制度，婚姻登记机关、基层政府与自治组织等被列入报告的主体单位，有利于及时发现、处理违法犯罪行为；弥补反家庭暴力法在适用范围上的不足，规定禁止因婚恋纠纷侵犯妇女人身权利如骚扰或泄露、传播个人隐私等，并可向法院申请人身安全保护令。

进一步完善妇女的劳动和社会保障、教育等权益，消除教育与就业性别歧视，促进实现机会公平、起点公平。保障妇女平等就业的权利。《草案》明确列举了用人单位就业歧视的5种主要情形并将该行为纳入劳动保障监察范围、建立企业男女平等报告制度、推广女职工特殊权益保护合同条款、加强女职工在孕产期等特殊时期的劳动保护、明确互联网平台企业用工等新就业形态应当参照本法规

构筑『半边天』权益保障的法律底线

□ 陈 偲

定。上述规定对就业歧视的界定更为具体化，对用人单位的约束力增强，同时考虑到女性生育权益以及对生育社会价值的尊重，是对职场女性的全方位保护。保障妇女拥有平等接受教育的权利和机会。针对现实中个别存在的限制女性报考部分专业等现象，《草案》强调除国家规定的特殊专业外，不得以性别为由拒绝录取女性或者提高对女性的录取标准。这一调整将“特殊专业”的性别限制界定主体明确为国家，可以有效避免法律条文产生歧义甚至被滥用，促进特殊专业录取中的规范化、标准化。确保困难家庭妇女享有相应救助权益，并规定突发事件中应当考虑女性和母婴用品需求，凸显对弱势群体的关注以及对非常态状态下妇女特殊需求的精细化保障。

抓住农村妇女在土地及相关财产权益中的难点问题，从源头进行权益保障。面对农村妇女财产权益保护的“老大难”问题，如妇女被排除在集体成员认定范围外、被“默认”无拆迁补偿款、“人头股”打折计算等，一方面，《草案》强调了妇女在农村集体经济组织成员身份确认中享有与男子平等的权利，这是妇女享有合法权益的前提条件和实践中的难点。另一方面，对基层政府、相关政府部门的指导和监督责任作出规定，要求进一步保障村民自治章程、村规民约等涉及村民利益事项在男女平等方面的合法性，强化自治制度基础。并且，《草案》还将侵害妇女享有上述相关权益的行为纳入检察机关公益诉讼的范围，进一步完善救济途径。

加强妇女在婚姻家庭中的权益保障，明确夫妻双方应当共同承担家庭义务，并指出女方因抚育子女等承担较多义务的，有权在离婚时要求男方予以补偿。在遭遇家庭纠纷时，用法律对家庭义务承担者的劳动价值作出肯定和保护，更符合法律的公平正义原则。

妇女权益保障法作为一部基本法，在进一步修改完善的同时，一方面，还需要加强与相关法律、法规和政策的衔接配合，对部分原则性条文加以细化；另一方面，地方立法的完善要跟上，在不同国家立法相抵触的基础上，更加注重综合性、操作性、本土性和前瞻性。



（上接1版 头条）实施工资性收入倍增行动，启动农村居民本地就业“121”计划，重点抓好农村富余劳动力有序转移，鼓励发展共享用工、多渠道灵活就业，加快补齐工资性收入这块短板。坚持把产业发展落到促进农民增收上，加快打造县域特色产业集群，推进沪苏浙城市结对合作帮扶皖北城市工作，大力发展农产品加工、乡村休闲旅游、农村电商等产业，把产业链增值环节更多地留在乡村、留给农民，大力支持农业产业化龙头企业、家庭农场、农民合作社加快发展，各类新型主体联农带农成效明显。

持续释放改革红利。改革是乡村振兴的重要法宝。安徽坚持以处理好农民与土地的关系为主线，大力弘扬小岗精神，深入推进承包地“三权分置”改革、农村集体产权制度改革、农村“三变”改革、农村宅基地制度改革试点等重点领域改革，着力完善产权制度和要素市场化配置，越来越多的农村沉睡资产变成农民增收的源头活水。

（上接1版二条）着力提升发展数字基础产业，围绕基础软硬件、核心电子元器件、关键基础材料等重点领域，深入实施产业基础再造工程，不断增强关键产品自给保障能力。着力打造数字经济优质企业梯队，支持企业做大做强，培育若干世界一流企业；提升制造业单项冠军企业的生态主导力，打造一批产业链“链主”企业；支持量大面广的中小企业专精特新发展，培育一批“小巨人”“隐形冠军”企业。

以融合赋能提质增效为核心推进产业数字化。习近平总书记指出，要把握数字化、网络化、智能化方向，推动制造业、服务业、农业等产业数字化，利用互联网新技术对传统产业进行全方位、全链条的改造，提高全要素生产率。传统产业是国民经济的基础，也是未来发展的主阵地。推进传统产业数字化是时代要求，也是一项历史任务。立足当前现状，要把制造业数字化转型作为突

办好民生实事，加强和创新社会治理，确保农村稳定安宁

实现好、维护好、发展好广大农民群众的根本利益是做好“三农”工作的出发点和落脚点。当前，安徽同全国一样，进入乡村形态快速演变阶段，呈现出城乡利益格局深刻调整、农村社会结构深刻变动、农民思想观念深刻变化等特征，我们着力办好农民牵肠挂肚的民生大事，做好群众天天有感的关键小事，持续加强和改进乡村治理，更好发挥乡村“蓄水池”功能，不断增进农民群众获得感幸福感安全感。

把乡村建成美丽新家园。坚持乡村建设为农民而建，从2012年开始，深入学习借鉴浙江“千万工程”经验，在全省开展美丽乡村建设，把握村庄发展规律和演变趋势，把握村庄发展规律和演变趋势，不搞大拆大建，不赶农民上楼，一任接着一任干、一张蓝图绘到底，持续加大资金投入，建设宜

破口和着重点，深入实施智能制造工程，大力推动企业数字化改造，打造一批智能工厂、数字化车间。全面推动服务业数字化转型，推进数字自贸区、跨境电商综合试验区提质扩容，加快商贸业数字化转型。大力支持智慧农业建设，加快数字农业科技创新及推广应用，促进生产、经营、管理全产业链数字化，发展体验农业、共享农业等新业态新模式。

以新型基础设施先行提升数字经济承载能力。习近平总书记指出，加强战略布局，加快建设高速泛在、天地一体、云网融合、智能敏捷、绿色低碳、安全可控的智能化综合性数字信息基础设施，打通经济社会发展的信息“大动脉”。新型基础设施是保障人类社会物质流、能量流、信息流顺畅、安全、高效流动的软硬件设施网络，是数字时代经济社会发展的重要基石。要把新型基础设施作为公共产品或准公共产品，更好发挥政府规划布

居宜业、彰显徽风皖韵的中心村近万个。扎实开展农村人居环境整治，启动实施皖北地区群众喝上引调水工程，深入推进农村改厕和生活垃圾、污水治理等工作，乡村整体面貌显著改善。大力实施巢湖流域农业面源污染治理五年专项行动计划，环湖生态持续好转，加快把巢湖打造成为合肥最好名片。

让乡风焕发文明新气象。乡村振兴，既要塑形，也要铸魂。坚持把加强农村精神文明建设作为全面推进乡村振兴的重要内容，大力弘扬和践行社会主义核心价值观，加快推广清单制、积分制等做法，大力推进新时代文明实践中心建设并实现县乡村全覆盖，推动形成文明乡风、良好家风、淳朴民风。乡村是国家治理体系的“神经末梢”。大力实施抓党建促乡村振兴，全面开展党建引领信用村建设，推进信用农户、经营主体、集体经济组织评定，促进金融服务提质增效。深化乡贤管理体制变革，常态化开展农村扫黑除恶，推进更高水平平安法治乡村建设，连续10年进入全国平安建设先进行列。

局、政策引领作用，加强顶层设计、系统部署，优化区域布局。突出重点，加快推动5G网络部署，优化升级光纤宽带网络，一体化布局建设绿色数据中心，不断提升信息基础设施支撑能力。超前部署协同、先进、开放、高效的创新基础设施，因地制宜发展融合基础设施，推进传统基础设施“数字+”“智能+”升级。大力提升城市新型基础设施水平，突出全面感知、动态监测、精准处置，建设未来社区，让城市更聪明更智慧。加快完善交通新型基础设施，提升交通运行效能。发挥通信、基础设施等领域国有企业的主力军作用。

以数字经济高质量发展惠及全民共同富裕。习近平总书记指出，数字经济健康发展，有利于推动建设现代化经济体系。数字经济具有高创新性、强渗透性、广覆盖性，可推动各类资源要素快捷流动、各类市场主体加速融合、时空限制被