

# 发挥主渠道作用 需增强行政复议能动性

□ 徐运凯

行政复议是监督行政权依法公正行使，促进政府系统自我纠错，维护群众合法权益、化解行政争议的重要法律制度。习近平总书记指出，要落实行政复议体制改革方案，发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势和化解行政争议的主渠道作用。今年10月27日，行政复议法修订草案提请十三届全国人大常委会第三十七次会议首次审议。要实现“主渠道”目标，各级行政复议机构必须进一步提高政治站位，强调“能动复议”，不断提升新时代行政复议工作的能力和水平。

增强行政复议能动性，要求各级行政复议机构根据党和国家工作大局与改革发展全局需要，在法定框架内充分发挥并最大限度增强履职能动性，严格依法监督纠错、积极回应群众利益诉求，力争实质性化解争议。同时，坚持围绕中心、服务大局，主动拓展行政复议的制度功能，拓宽行政复议的服务领域，通过高质量的行政复议工作，推动党中央各项重大决策部署落实落地落细，更好服务保障经济社会整体发展。

## 坚持和加强党的领导，确保行政复议工作沿着正确的方向前进

确保行政复议工作的正确方向，必须充分发挥党总揽全局、协调各方的优势，统筹调度各方力量、整合各类资源、运用各种手段，推动行政争议有效化解。一是将党的群众路线与法治思维法治方式深度融合，坚持依靠群众共建共治共享，努力做到民有所呼、我有所应。二是坚守法治底线，坚持在法治轨道上推进矛盾纠纷化解，处理好实质性化解争议与维护法治权威的关系，落实好“谁执法谁普法”普法责任制，不断增强群众法治意识，营造解决问题靠法的良好法治社会氛围。三是坚持系统思维，加强行政复议与其他纠纷化解机制的衔接配合，进一步提高制度耦合质量，打造各有侧重、区分层次、逐层过滤的多元纠纷化解法治体系，发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用，把行政诉讼作为纠纷解决的最后防线，发挥好信访的“缓冲器”“减压阀”功能，共同形成化解矛盾纠纷的制度合力。四是要提升制度效能，按照《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》要求打造“社会矛盾纠纷行政预防调处化解体系”，突出行政机关化解矛盾纠纷的优势和主体地位，切实把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，同时加强预防性法律制度建设，实现

矛盾纠纷预防、调处和化解的全周期同步推进。

## 坚持以人民为中心，通过办案切实维护群众和企业合法权益

进一步畅通行政复议渠道，让行政复议更接近群众，更方便服务群众。在顶层设计上，进一步拓宽行政复议范围，基于行政系统内部监督的定位，将行政机关作出的各类影响群众和企业合法权益的行为全面纳入行政复议审查范围，实现行政复议对行政权力运行的全过程、全方位监督。研究扩大行政复议前置范围，让行政争议先进入行政复议程序，更多发挥行政复议专业、高效、低成本等优势，力争将行政争议化解在基层、化解在初发阶段、化解在行政系统内部。同时，加快完善便民复议机制，增强服务意识，丰富服务方法。加强行政复议宣传工作，让更多的群众和企业知晓行政复议制度，了解行政复议制度的作用和优势，通过在诉讼立案或信访接待大厅、基层司法所设立受理窗口等方式，引导群众优先选择通过行政复议解决争议；通过主动走访座谈等形式加强与市场主体的沟通，及时了解企业涉法诉求，力争通过行政复议解决其涉法问题。

## 提升行政复议办案质量和效率，通过行政复议促进严格规范公正文明执法

高效快捷是行政复议的优势和特色，为确保和强化效率优势，行政复议办案应落实好“繁简分流”，实现“简案快审、繁案精审”，不断完善行政复议审理程序，健全证据规则，统一办案标准；加大行政复议听证审理力度，保障行政相对人的参与权和表达权；充分发挥行政复议委员会的重要作用，探索建立行政复议人民监督员等相关制度，不断提升行政复议办案的专业性、公正性和公信力，既保证裁判结果的公正，也要让公正能被看得见，提升群众和企业对行政复议的信服度和满意率。同时，要坚持全面审查、有错必纠，对应当撤销的行政行为坚决予以撤销，对行政行为内容不当的，应当直接予以变更。对责令被申请人履行法定职责的，应当同时明确履责期限；对办案中发现行政机关与涉案行政行为为相关的其他违法问题，要通过行政复议意见书责令其限期改正；对发现行政机关及其工作

人员违法违纪线索的，要及时移送有关机关依法查处。

## 提升行政复议的社会治理效能，力争实现“案结、事了、人和”

行政复议的直接目的是化解行政争议，要综合运用多种手段，进一步加大行政复议调解力度，努力引导双方当事人达成合意。对双方当事人依法达成和解的，应当及时予以确认，同时由申请人撤回行政复议申请，终止案件审理；充分听取申请人的诉求和意见，努力识别申请人法律诉求背后的维权动因，在法定范围内尽可能回应当事人的利益关切；对行政行为被确认违法，能采取补救措施，应当责令及时采取补救措施，给相对人造成损害的，应当在行政复议决定中一并决定予以赔偿。同时，要建立健全行政复议与行政裁决的衔接配合机制，依法妥善处理行政附带民事争议。此外，要加强对行政复议决定书、调解书、意见书履行情况的跟踪监督机制，确保法律文书执行到位、监督责任落实到位、相对人权益保护到位。

## 深化行政复议的监督功能，深度融入党和国家监督体系

行政复议是体现行政执法整体情况的“晴雨表”，通过信息化手段开展动态检测和实时数据分析，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。要及时总结梳理行政复议案件中反映出的行政立法、行政执法共性问题，通过制发行政复议建议书、编发典型案例等形式，不断推动完善立法、改进执法，从源头上预防和减少行政争议，实现关口前移、诉源治理。要定期会同有关部门开展专项行动，重点围绕优化法治化营商环境、守牢耕地红线、维护生态安全、防范金融风险等中心工作开展专项整治，加强对办案中发现违法问题的监督纠错和其他违法违纪线索的移交移送，通过深挖攻坚，查找问题，及时查处，形成震慑。



□ 方 帅

所谓预付式消费，是指消费者预先向经营者支付一定资金，然后按次或按期获得商品或服务的消费方式。从预付式消费的设计本意来看，是让利消费者并增加经营者商业机会的双赢之举。但在实际经营中，由于市场竞争加剧、监管漏洞等原因，有些经营者因资金链断裂而破产倒闭，实际控制人“卷款跑路”，“卡还在，店没了”的失信事件时有发生，不仅侵害了消费者合法权益，也影响了行业健康发展，需要法律予以规制。

目前，我国现行法律法规中关于预付式消费的规范内容主要体现在以下层面。在法律层面，主要是消费者权益保护法和民法典合同编。消费者权益保护法第53条规定，经营者以预收款方式提供商品或者服务的，应当按照约定提供。未按照约定提供的，应当按照消费者的要求履行约定或者退回预付款；并应当承担预付款的利息、消费者必须支付的合理费用。该条规定以经营者诚信理性为前提，倡导性和原则性较强。民法典合同编主要是从格式条款的提示说明义务以及发生争议时的解释原则角度，规定经营者作为预付式消费格式合同的提供者对消费者应负有的相应义务。在部门规章层面，商务部2016年修改的《单用途商业预付卡管理办法（试行）》区分了单用途与多用途预付卡，对单用途商业预付卡的定义、发卡企业范围、预收资金监管，以及各级商务主管部门、行业组织的职责等作出规定。该办法是单用途商业预付卡管理的专门规章，但由于颁布时间较早，对于预付式消费中出现的新情况新问题难以得到有效适用。此外，还有国家市场监督管理总局《侵害消费者权益行为处罚办法》，主要是根据消费者权益保护法，对预付式消费作出原则性规定。在地方立法层面，浙江省2017年修订《浙江省实施〈中华人民共和国消费者权益保护法〉办法》时，对预付式消费作出规定，涉及预付卡发放条件、最高限额以及限不当设定使用期限等内容；2019年施行的《上海市单用途预付消费卡管理规定》，建立了预付卡资金存管制度，并对资金监管模式、资金监管比例、资金专

户存管、资金划拨方式等进行了规定；此外，北京、江苏等地都制定了预付式消费的专项地方性法规，这些法规的实施也将为国家相关立法积累实践经验。

现行法律法规对于规制预付式消费中的突出问题发挥了积极作用，但也面临着基本法律原则性强、专项立法层级较低、地方立法规制范围有限等局限，有些堵点问题仍有待解决。一是预付资金的存管问题。预付式消费纠纷频发，经营者卷款跑路是导致纠纷产生的重要原因之一。消费者的预付资金得不到保障，一旦涉及退款就难以得到救济。即使找到承接业务的新经营者，也往往会以各种理由拒绝退款。因此，从根源解决问题，建立预付资金存管机制确有必要。二是预付式消费的监管问题。比如，《单用途商业预付卡管理办法（试行）》对发行主体的市场准入问题的规定尚不明确，实践中仍然存在经营主体不受资金、经营状况等限制任意发卡的情形。而且该办法规定的监管对象只有企业，个体工商户作为发行预付卡的主体之一，并没有被纳入监管范围。三是部门职责的问题。当前预付式消费的行业众多，新业态新模式不断涌现，涉及市场监管、商务、公安等多部门，实践中容易因多头监管导致监管“真空”等问题。这些都需要在未来立法中予以解决。

预付式消费发展迅速，规范的内容变化较快，专项立法的成本较高，可以考虑在修订消费者权益保护法时，增加预付式消费的相关规定，完善法律规范体系，发挥好立法的功能作用。一是建立数字化的预付资金安全存管机制。借助数字化手段，建立预付资金存管平台，经营者备案后，应当在监管平台开立专用的存款账户，按照预付资金的比例存入存管金，并在存款账户之下为消费者建立预付卡资金记簿，对每个消费者预付资金的收支、结余进行单独核算，经营者根据消费者指令方可划转预付资金，确保消费者预付资金安全。二是建立预付式消费的闭环监管机制。强化事前监管，严格经营者发放预付卡的准入条件，经营者须事先在预付资金存管平台上登记注册，主动申报相关经营信

息和预付卡消费合同，对于未备案登记或者列入失信名单、存在其他不合规行为记录的经营者，不得从事预付卡经营活动，同时明确把个体工商户纳入监管范围。强化事中监管，行业主管部门应当依托预付资金存管平台，通过异常信息预警、定期抽查等方式，加强本行业领域预付卡经营活动的日常监管。强化事后监管，加大对经营者预付式消费违法失信行为的惩戒力度，实行经营者信用定级评价，将违法失信的经营者纳入“黑名单”从严惩处，扩大惩罚性赔偿适用范围，提高经营者的服务意识和合规意识。三是明晰各部门各层级权责范围。结合预付式消费的特点，按照行业主管与综合执法联合监管的模式，厘清商务、市场监管、公安、卫生等各部门职责，构建部门协同、事前预警、事中联动、事后处置的闭环监管体系。同时要发挥消费者权益保护委员会和行业组织作用。消费者权益保护委员会应当及时处理消费者投诉，适时发布消费警示、消费维权情况，引导经营者规范经营。行业组织应当加强行业自律，制定行业规则，开展行业培训，指导、督促会员单位依法、诚信经营。



# 完善基层直接民主的制度体系和工作体系

□ 赵洲洋

党的二十大报告提出“完善基层直接民主制度体系和工作体系”。基层直接民主在体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力方面有着不可替代的重要地位和作用。完善基层直接民主的制度体系与工作体系，根本在于基层党组织坚强有力、发挥领导作用，关键在于让基层直接民主制度有效运转起来、使基层直接民主工作有力推动基层群众主动参与基层社会治理。

基层民主是直接、有效、有活力的民主。第一，基层民主具有直接性。一方面，基层民主的内容与人民群众的利益密切相关，直接反映人民群众利益诉求。另一方面，基层民主使得人民群众在城乡基层和企事业单位按照民主集中制原则，可以直接参与民主实践，直接行使民主权利，城乡和企事业单位事务由群众自己依法决定，使得人民群众能够获得看得见、摸得着的利益，能够依法保护自己的权益不受侵害。第二，基层民主具有有效性。中国人口多、地域广，基层差异大，人民生产生活的重心在基层，扩大基层民主，让人民群众直接行使民主权利，依法自我管理自己的事情，直接参与覆盖面大、形式丰富的基层民主实践活动，有助于调动广大民众参与全过程人民民主的热情。同时，人民群众在直接参与基层

各项事务的决策、管理、监督过程中，逐渐增强了民主意识、培养了民主习惯、提高了当家作主的能力。此外，人民群众也通过这些接地气、聚人气、提心气的民主实践，积极发表意见建议，持续广泛协商，使得利益得到协调，矛盾有效化解，合理化建议被及时采纳，促进了基层稳定与和谐安宁。第三，基层民主具有创新性。围绕涉及自身切身利益的实际问题，广大人民群众和基层干部创造出了从城乡社区的村（居）民议事会、村（居）民论坛、民主恳谈会、听证会到党代表、人大代表、政协委员联袂进社区，从“小院议事厅”到“板凳民主”，从线下“圆桌会”到线上“议事群”等众多的直接民主制度与实践形态，为发展全过程人民民主源源不断注入动力。

以党的群众路线引领基层直接民主建设。党的二十大报告要求“健全基层党组织领导的基层群众自治机制”。中国共产党的领导是发展全过程人民民主的根本保证，群众路线是我

们党的生命线和根本工作路线，将党的群众路线这一工作方法贯彻到直接和群众打交道的基层直接民主实践活动中，坚持为了群众、相信群众、依靠群众、引领群众。党通过群众路线参与和领导基层民主和群众自治，既是一大特点，也是一大政治优势，既有利于及时总结推广人民群众在基层自治实践中创造的经验做法，把好的经验做法上升为政策制度，把成熟的政策制度固定为法律法规，使基层直接民主之路越走越宽阔，又有利于及时发现和研究解决实践中出现的问题，使基层直接民主之路越走越稳健，从而把党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一于基层直接民主的实践之中。因此，完善基层直接民主主要与党的群众路线相贯通，一方面使基层直接民主建设有正确的方向，另一方面要尊重基层群众的知情权、参与权、表达权、监督权，充分调动他们的积极性、主动性和创造性。

促进基层直接民主与基层治理相贯通。党的二十大报告提出“拓宽

基层各类群体有序参与基层治理渠道，保障人民依法管理基层公共事务和公益事业”。基层直接民主是人民群众参与社会公共事务管理、推进基层治理的制度保障，能够推动基层治理同人民切身利益和经济社会发展相互适应、相互促进，有利于直接反映人民的利益诉求、协调发展矛盾、保障人民民主权利。我国城乡基层情况复杂，基层群众切身利益多样，人民群众和基层干部对其基本状况、矛盾所在、出路和办法最为了解，因此，在基层党组织领导下的基层直接民主在解决纠纷矛盾上的效率和效果更为理想。面对我国改革发展中的许多矛盾和问题，不少地方正是通过健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制，拓宽参与渠道、激发参与活力，发挥村（居）民委员会、村（居）民会议和治保会等自治组织以及基层立法联系点、“两代表一委员”进社区、市民议事厅等参与机制的作用，通过确立和执行村规民约、市民公约等自治规范，使大

量矛盾和问题妥善解决在基层，有力维护了社会和谐稳定。因此，完善基层直接民主，要引导人民群众围绕切身利益行使民主权利，做到群众利益延伸到哪里，基层直接民主的制度与工作就覆盖到哪里，通过基层完整的制度程序和参与实践，让这一有利于化解社会矛盾、提升群众综合素质和能力的制度持久释放活力，让基层直接民主制度形态转化为村（居）民自治效能。

把握好完善基层直接民主制度与工作的规律。完善基层直接民主的制度体系与工作体系是一个持续的过程，要遵循规律、实事求是、循序渐进。覆盖城乡和企事业单位的基层直

接民主，参与人数众多，涉及领域广泛，创新十分活跃，需要及时将摸索创造出的充满烟火气的民主形式制度化、规范化、程序化，以满足人民的参与热情。同时也要注意我们对基层直接民主规律性的认识是与时俱进、逐步深化的；基层直接民主的实践，基本是由点到面、由浅到深、由单领域向多领域逐步推开的；基层直接民主和群众自治的法律法规和各项具体制度，是逐步健全的；人民群众直接行使民主权利的能力，是在实践中逐步提高的。实践证明，这种循序渐进、逐步发展的办法是积极稳妥的。完善基层直接民主的制度体系与工作体系，既要满腔热情地支持和帮助人民群众深化自治实践，又要切实引导他们正确行使好民主权利；既要扩大人民群众民主权利，又要增强党和政府有效管理能力，推动以基层群众自治制度为基础的基层直接民主制度与工作体系更加成熟、更加定型。

