

以行政审判助推法治政府建设

□ 廖希飞

法治政府建设是全面依法治国的主体工程。行政审判作为我国与民事审判、刑事审判相并列的三大基本诉讼制度之一，是解决行政争议，保护公民、法人和其他组织合法权益，监督行政机关依法行使职权的重要法律制度，承担着监督行政机关依法行政的重要使命，是推进法治政府建设的助推器和重要突破口。

行政审判工作是衡量法治建设状况的试金石

首先，加强行政审判工作，有利于依法处理行政权与司法权以及行政权力与公民权利关系。法治的核心在于约束权力、保障权利。行政权力在国家权力中与人民群众的联系最直接、最经常、最密切，行政审判工作既涉及行政权与司法权两大国家权力，又是处理政府与群众矛盾的最前沿阵地。其次，加强行政审判工作，是人民群众监督政府依法行政的重要方式。让人民群众通过行政诉讼寻求救济并监督政府依法施政，是在全面依法治国总体格局中贯彻党的群众路线的重要体现，也是法治政府建设最直接、最重要的动力源泉。最后，加强行政审判工作，有助于以司法为牵引推动法治建设领域改革。做好行政审判工作，实现司法为民、公正司法，才能真正将依法行政、保护人民群众合法权益落到实处，才能有力推进法治政府建设。在某种意义上讲，行政审判工作是衡量法治建设状况的试金石，是判断法治发展状况的重要表征。

加强行政审判工作，涉及行政权与司法权、政府与人民群众关系等问题，仅靠单个部门难以深入有效推进，急需凝聚共识，推动各级党政机

关切实提高对加强行政审判工作重要性与紧迫性的认识，强化各国家机关分工负责、各司其职、互相配合、互相制约的制度机制建设，形成保障法律实施、尊重司法权威、接受法律监督的良好氛围。

切实改进法院自身工作，提升行政审判质效

近年来，人民法院积极履行行政审判职能，行政审判效率和质量得到大幅提升。但是，“立案难、审理难、执行难”等问题依然突出，案件类型更加多元，法律适用面临挑战，行政审判权威性有待进一步提高。一是坚持司法为民、公正司法。人民法院依法独立公正行使审判权是一项宪法原则，是提升行政审判质效的基础和前提。人民法院应当全面准确落实司法责任制，让审理者裁判、让裁判者负责，坚持实质性化解行政争议与监督纠正违法行政行为一体推进，推行行政案件异地管辖，不断创新完善机制举措。二是坚持能动司法，加强对行政管理重点领域、关键环节的调研指导，推动问题系统性解决，实现风险隐患源头防控，力求达到“审理一案，规范一片”的效果。三是做到法律效果与社会效果相统一。行政争议的发生往往具有复杂的社会背景和历史原因，行政审判工作既要坚守法治、秉公司法，也要了解群众疾苦、熟知群众诉求，案件的处理方式和处理结果应体现司法温度，争取人民群众的理解与支持。四是积极争取党委、人大对行政审判工作的支持，切实推进行政审判“一把手工程”，加强行政审判队伍专业化建设，完善行政审判绩效考核办法。

积极推动司法审判与行政执法良性互动

人民法院和行政机关在司法审判与行政执法各自履职过程中互相支持、互相促进，是植根于我国行政审判实践的制度创造，有利于有效整合制度资源，形成推进法治政府建设的工作合力。具体来说，一是健全完善多元化纠纷解决机制，做到案结事了。作为一种刚性的司法处理方式，行政判决虽然能够“定分”但未必能够实现“止争”，更难以保障“案结事了”。因此，应当把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，合力推进行政争议实质性化解。例如，司法机关应重视个案审理过程中反映出来的行政执法中的普遍性、突出性问题，认真分析研究，提出司法建议，并注重对相关建议反馈情况的跟踪，促进司法建议的落实。二是行政机关积极配合支持行政审判工作，不违法干预司法活动，同时认真履行出庭应诉义务，细化行政机关出庭应诉工作流程，明确各个环节的目标要求，推进行政机关负责人出庭应诉做到出庭、出声、出效果。三是建立联席会议制度，交流研究规范行政执法与行政应诉、行政争议协调化解、司法建议与检察建议反馈落实、行政案件统计分析、总体工作运行态势等情况以及解决影响行政审判工作的突出问题，切实提高互动的实效性、实用性、精准性。

促进人大监督、监察监督、检察监督与司法监督贯通协调

行政诉讼是保护公民、法人和其他组织合法权益免受违法行政行为侵害的最终救济制度，其本身是司法监

督的具体体现。在行政诉讼中，当事人一方是处于相对弱势的行政相对人，另一方是处于相对强势的行政机关，健全的监督机制对保障人民群众合法权益至关重要。在进一步强化行政审判职能、充分发挥司法监督的同时，还要特别注重各种监督方式的贯通协调。一是强化人大监督。人大是国家权力机关，政府、法院由人大产生，受人大监督，对人大负责。各级人大应当切实加强制度设计，推动行政审判体制机制改革，改善司法环境。在具体的监督内容上，应重点对行政机关行政执法、负责人出庭应诉、行政争议实质性化解、自行纠错、履行生效裁判、落实司法建议等工作情况进行监督。二是各级监察委员会应当切实发挥监察职能，加大对行政机关工作人员的监督力度。建立健全问题线索移送机制，探索建立监察员参与行政诉讼制度，积极延伸监察职能，实现监察工作由单纯的惩戒功能向惩戒功能和预防功能并重转变，把制度优势转化为治理效能。三是加强检察院行政检察监督。检察院对政府依法行政与法院公正司法负有法律监督职责。为充分发挥此类监督的功能和效果，各级检察院应当切实加大行政检察力度，发现行政机关违法行使职权或者不作为的，依法提出检察建议或者提起公益诉讼。发现行政机关违反法律规定、可能影响法院依法独立公正行使行政审判权等情形的，依法及时提出检察建议。



协商民主与选举民主不能分离、不容割裂

□ 叶子鹏



黑白木刻版画《豆选》(1948年 彦涵作)，生动形象地再现了解放区农村豆选时的场景。

要解决的问题。

两种民主形式都是全过程人民民主的具体表达。人民民主是中国共产党始终不渝的价值追求，也是中国人民孜孜以求的民主理想。在领导人民追求和实现人民民主的进程中，中国共产党带领中国人民创建和发展了社会主义协商民主与社会主义选举民主两种重要民主形式。尽管两种民主形式的表现形式、现实功能、运行机理都存在差异，但二者都是社会主义民主的重要形式，都是全过程人民民主的具体表达，最终目标和根本宗旨都是要实现人民当家作主。

在追求和实现全过程人民民主上，两种民主形式是相通的。两种民主形式相结合贯穿于中国政治权力运行全过程，贯穿于中国政治各层次体系之中。人民代表大会制度是中国的根本政治制度，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度。人民代表大会制度并不简单地等同于社会主义选举民主，中国新型政党制度也不简单地等同于社会主义协商民主。两项政治制度运行过程中都包含社会主义协商民主和社会主义选举民主的要素。这种相通推动了人民群众经常性、多层

性、广泛性参与，保障了人民当家作主的权利，从而拓展了社会主义民主政治的广度和深度。

在社会主义中国，协商民主与选举民主协同发展是党和政府在国家制度层面作出的政治安排，是中国特色社会主义民主政治的独特优势，体现了人民代表大会制度与新型政党制度在国家治理现代化过程中的高度融合。协商民主与选举民主作为现代政治文明的两种民主表现形式，都反映了人民对于民主的追求和向往。协商民主与选举民主的有机统一无论是在整个中国民主政治建设进程中，还是在人类政治文明大厦中都闪耀着其自身的光辉。

协商民主与选举民主既不能“厚此薄彼”，也无法彼此取代。协商民主与选举民主具有同一性，都是党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一。

但二者有各自的制度基础和表现形式，也在不同的政治层面发挥着各自不同的政治功能，都拥有其各自的独特功能和作用，同时也都存在一定的局限性，二者相互补充、相互支持，共同成就了中国特色社会主义民主发展道路。

社会主义选举民主是人民通过选举的方式参与国家权力行使的一种重要手段，以少数服从多数为原则，通过表决以及投票的方式，将民意落实到国家大政方针决策之中，强调决策之前各种利益的表达与整合，突出决策的民主性，但也面临如何尊重少数人意见，如何保障少数人权利的问题。

社会主义协商民主则强调公民在政治过程中的广泛参与，突出决策和执行过程中的公共协商，通过寻求最广泛的共识，通过对于各种利益诉求的反馈与吸纳，既维护多数人利益和整体利益，又顾及少数人利益和各方利益，以尊重多数、照顾少数和求同存异为原则，既强调决策前也注重执行中各种利益的博弈与整合，突出决策的民主共识，充分体现了中国式民主的全过程性。但同时，协商民主倘若没有完善的一整套制度要素的保障，也容易造成与初衷的背道而驰。

从当代中国民主的理念建构与经验实践来看，协商民主与选举民主是不能分离、不容割裂的，是相互联系、相互补充的。协商民主能够弥补选举民主参与周期过长的不足，推动民众广泛经常参与，最大限度地凝聚共识、提升决策合法性；选举民主能够弥补协商民主仅关注权力运行的弊端，避免协商民主运行中出现的“议而不决”“议而难决”，提升决策效率。两种民主形式在相互补充的基础上相得益彰，共同推动着全过程人民民主的发展。



(上接1版)特别是党中央、国务院印发《信访工作条例》，作为健全为人民执政、靠人民执政制度的一项重要安排，就是要充分发挥信访工作了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的重要作用。

始终坚持走群众路线。密切联系群众，深入实际、深入群众，是习近平总书记一直以来开展工作、走好群众路线的重要方法，也为做好信访工作提供了实践指引。在河北正定，他在写给四大机关领导的一封信中，要求他们脱身冗务，着眼基层，着力实际，亲自摸情况，直接听反映。在福建宁德，他首创“四下基层”制度，到任不到3个月走遍9个县，特别是3次到交通偏僻的寿宁县下党乡现场办公，跋山涉水访贫问苦，协调解决下党乡建设发展难题。在福建福州，他倡导开展进万家门、知万家情、解万家忧、办万家事“四个万家”活动，动员各级领导干部到群众中去送温暖、解民忧。在浙江，他带领省直部门负责人到问题多、矛盾集中的浦江县下访，接待群众436批667人次，解决了一大批信访问题。习近平总书记心里始终装着人民、时刻想着人民、奋斗为了人民，带头做群众工作、信访工作，深厚真挚的人民情怀值得我们每名党员干部学习看齐、发扬光大。

始终坚持把心贴近人民。习近平总书记在地方的工作讲到，我们共产党的干部是来自人民，为了人民的，在信访中倾听人民的呼声，了解人民的愿望，汲取改进工作和作风的营养，“关心、济助”每一个需要关心济助的人，是我们的责任，也是我们的义务。习近平总书记把信访工作作为了解社情民意的重要窗口，强调要深入研究和准确把握新形势下群众工作的特点和规律，改进群众工作方法，提高群众工作水平。尽管他日理万机、政务繁重，但对群众写给他的来信都十分重视，多次直接回复，这些回信对象十分广泛，内容丰富、饱含深情、催人奋进，在全社会引发了热烈反响，凝聚起党中央团结带领人民群众奋发向上的磅礴力量。

始终坚持为群众排忧解难。信访问题大多是关乎群众切身利益的民生问题，解决好这些现实问题，就抓住了做好群众工作的关键。习近平总书记指出，群众通过信访渠道反映出来的信访突出问题，既有新动向，也有老难题，但都事关群众切身利益，事关社会和谐稳定。要强化责任担当，综合运用法律、政策、经济、行政等手段和教育、调解、疏导等办法，把群众合理合法的利益诉求解决好。近年来，国家信访局聚焦群众反映强烈的信访积案，集中力量打了一场攻坚战，解决了一大批钉子案、骨头案和历史遗留难题，促进了重点领域、重点群体突出矛盾明显缓解，有力地维护了群众合法权益和社会大局稳定。

深入推进党的群众路线、做好新时代信访工作

深入推进党的群众路线、做好新时代信访工作

奋进新征程、建功新时代，必须全面学习贯彻党的二十大精神，牢记为民解难、为党分忧的政治责任，加强和改进人民信访工作。

坚持党对信访工作的全面领导。坚持党对信访工作的全面领导，是信访工作的最高原则、最大优势，也是信访工作政治性的鲜明体现。要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，不断增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。要坚决贯彻落实党中央决策部署，提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，始终同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要严格执行《信访工作条例》，深入推进预防法治化、受理法治化、办理法治化、监督追责法治化和维护秩序法治化，切实提升信访工作法治化水平。统筹推进党的建设和干部队伍建设，打造高素质专业化的信访干部队伍，确保信访工作始终沿着正确的政治方向前进。

坚持以人民为中心。坚持以人民为中心是信访工作的价值追求，也是信访工作人民性的鲜明体现。要牢固树立群众观点，尊重群众首创精神，充分发挥信访工作反映社情民意的重要窗口作用，积极倾听群众呼声，广泛汲取人民智慧。要坚持人民信访为人民，始终把人民放在心中最高位置，真正把自己当作群众的一员、把群众的事当作自己的事，全力以赴解决好群众的急难愁盼问题。要把群众满意作为制定政策、化解矛盾、衡量成效的根本标准，创新完善信访工作考核和群众评价工作机制，让群众满意成为改进工作的“指向标”。

坚持维护群众合法权益。解决群众合理诉求、维护群众合法权益是信访工作的根本目的，也是信访制度设计的出发点和落脚点。要坚持和发展新时代“枫桥经验”，统筹信、访、网、电等各种渠道，把党员干部下访和群众上访结合起来，把技术手段创新和传统群众工作方法结合起来，打通基层“最后一公里”。要按照“三到一位处理”工作要求，紧盯人民群众最关心最直接最现实的利益问题，加大攻坚化解力度，妥善解决群众的操心事、烦心事、揪心事，不断累积人民群众对党和政府的拥护信赖。要紧紧围绕党中央关心、群众反映强烈的突出问题，加强综合分析研判和政策实施效果评估，及时提出有价值的意见建议，为中央更好掌握社会动态、科学民主决策提供参考。

推进信访工作高质量发展。要围绕全面建设社会主义现代化国家的总体布局，深入研究推进信访工作在中国式现代化工作中的主要目标、重点任务和重大举措，健全完善治理理念、治理方式，更好地服务党和国家发展大局。要围绕“加强和改进人民信访工作”的安排部署，积极构建科学完备的领导体制、工作格局、责任体系和考核机制。要围绕维护国家和社会稳定的工作要求，聚焦影响国家安全、社会稳定、人民安宁的信访突出问题，进一步完善矛盾纠纷排查预警、源头多元协调化解等制度机制，更好地发挥社情民意“晴雨表”、化解矛盾“减压阀”、保障安全“稳定器”作用，以信访工作的高质量发展为中国式现代化作出新的更大贡献。

(作者系中央社会工作部副部长，国家信访局党组书记、局长)