

行政复议法有效实施 需破解三道难题

□ 王 群

行政复议作为政府系统自我纠错的监督制度，不仅是解决行政争议的主渠道，也是推进法治政府建设的重要抓手。2024年1月1日起实施的行政复议法从复议范围、管辖、程序、证据和监督管理等方面作了大幅修改和调整。以行政复议法有效实施为契机加快法治政府建设，关键是要准确识别法律实施背景下我国法治政府建设面临的新问题，解决制约行政复议发挥化解行政争议主渠道作用的突出矛盾。

行政复议法的有效实施，需要与之相配套的机构设置、人员队伍、技术支撑。但是当前我国部分地区政府法治机构设置同法律的要求还有差距，行政复议队伍建设还有欠缺，基层复议机关面临复议工作人员难以满足工作需求的问题；一些地区的行政复议信息化建设和便民化举措还有薄弱环节；部分涉及行政复议规定的行政法规、地方性法规与法律要求存在不一致之处；等等。如何解决行政复议成本降低可能带来的复议滥用问题，提高复议质量，复议、调解、诉讼如何有效衔接，都是当前需要回应的问题。

为破解“人员”难题，重点是以复议标准化为导向，优化政府法治机构及其队伍建设。行政复议的主渠道作用要得到真正发挥，需要一支强有力的行政复议人员队伍来实现。一方面，随着新修订的行政复议法中集中管辖制度的设立、受案范围的扩大，以及复议前置案件类型的增加等新规定的出台，行政复议案件数量将大幅增加，行政复议的主渠道定位包含“整体数量”和“个案质量”双重要求，而一些行政复议机构的工作人员配备不足，专职人员配备不合理，人手难以应付庞大的复议工作量；另一方面，有的地方行政复议队伍专业素质有待提高，存在不敢监督、不愿监督、不善监督和重程序监督轻实体监督、重个案监督轻源头规范等问题。

破解这一难题，结合新修订的行政复议法对人员队伍建设提出的要求来看，一是进一步推进行政复议机构设置规范化。例如，探索在县级以上司法行政部门统一设置行政复议部门，实现“由一级政府统一管辖”“一个窗口统一对外”。二是完善行政复议委员会制度构建。将各级政府复议机构中为办理行政

复议案件提供咨询建议的组织进一步整合，完善行政复议的权责清单。同时，探索省、市级行政复议委员会的委员异地审理行政复议案件，并考虑队伍构成的多元化，加大遴选高校及研究机构的人员为行政复议委员会成员的力度，提升行政复议委员会的专业水平。三是加强行政复议队伍建设。根据本地地区的行政复议工作需要，通过内部挖潜、部门划转、统筹调剂政法专项编制等方式选调优秀专业人才，调剂充实专职行政复议队伍。

为破解“质量”难题，重点是以公正高效为导向，着力建设数字法治政府。当前，行政领域的矛盾纠纷在所涉主体、利益关系、争议内容等方面都呈现出复杂化、多样化趋势，给社会治理工作带来新的挑战，传统办案手段的不足日益凸显，申请行政复议的便利性和解决行政争议的实效性还较为不足，不利于行政复议办案质量的提升。

破解这一难题，重点是充分利用信息化手段，为主渠道建设提供新动能。一方面，搭建便利的信息化平台，通过统一的行政复议工作平台，进一步优化整合行政复议申请、复议办理、电子送达、在线听证等功能，借助新技术手段优化案件信息的汇集、分析、处理、储存，推动行政复议服务线上线下标准统一、全面融合、服务同质，构建全时在线、渠道多元的一体化行政复议服务体系，方便人民群众在线咨询法律问题、申请复议、参加听证等，提高了行政复议主动服务、精准服务、协同服务、智慧服务能力，以信息化畅通和规范人民群众诉求表达、权益保障的通道。另一方面，适度探索构建人工智能辅助复议办案系统。例如通过智能技术整理归纳海量已决复议案件的裁判依据，建立类案裁判的标准和信息库，为审理人员提供类案检索、类案推送、案件比对等功能，通过运用行政复议多源数据精准“画像”，深入分析行政争议的发生情况和发展趋势，精准查找并促进整改法治政府建设不平衡、不充分的薄弱环节，以数据资源实现对法治政府建设的成效评判和基础保障。

为破解“衔接”难题，重点是以复议法治化为导向，完善法律配套制度。行政审判与行政复议工作都是为了解决“官民纠纷”，二者在化解行政争议，保障公民、法人和

其他组织合法权益，监督行政机关依法行使职权等功能方面是一致的，但行政复议发挥的是“防止和纠正违法的或者不当的行政行为”的内部监督作用，而行政诉讼要做到“公正、及时审理行政案件”，发挥司法最终裁判作用。如何立足行政复议与行政诉讼各自的功能定位，做好当事人制度、证据制度、裁判制度、执行制度等制度衔接，完善受理程序、审理程序、处理程序等程序衔接，构建行政复议与行政诉讼的良性互动机制，依法支持行政复议主渠道作用的充分发挥，是法律实施中面临的又一个难题。

破解这一难题，就要着眼于实现行政争议实质化解，从立法、司法等角度更好地统筹监督依法行政和维护人民群众合法权益。一是进一步释放不同救济渠道的优越性。新修订的行政复议法在个案处理方式上更加多元化，将变更决定、撤销决定和确认违法决定予以细化，并放在突出位置，同时强化变更决定的运用，增加变更决定的适用情形，这更直接体现了行政复议的纠错功能，使行政复议决定更具有针对性。行政审判工作也要适应新修订的行政复议法在处理方式上的多样性和灵活性，积极支持和发挥行政复议机关在调解、和解方面的能力优势，并发挥行政诉讼守护公平正义确立法律适用规则的作用，依法对复议机关不作为、违法行政复议等情况予以审理，督促复议机关依法履行复议职责，监督和支持行政复议机关依法复议，体现司法裁判的终局性和权威性。二是推动修改新修订的行政复议法规定相冲突的行政法规、地方性法规，在制度层面奠定实质化解行政争议的基础。既要适时开展行政复议法实施条例修订工作，将行政复议办理行政调解的条件、机构等内容加以完善，又要以新修订的行政复议法为依据，尽快制定“行政复议工作人员管理办法、行政复议委员会办法”等部门规章，确保法律各项规定落地生根。



民事执行是民事司法程序的重要环节，关乎债权人民事权利的最终实现。但在现实生活中，即便拿到了胜诉判决，有的债权人仍会碰到对方规避执行、抗拒执行的情形，这就是民事争议解决的“临门一脚”出现了偏差，可能致使胜诉当事人“空欢喜一场”，司法公信力和权威性也会受到损害。在我国，民事执行检察监督就是为了避免出现这种情况，由检察机关依法对民事执行活动实行法律监督，支持法院解决执行问题，维护司法权威和司法公正。

近年来，检察机关履行民事执行监督职责，促使法院依法规范文明执行，取得了良好效果。根据《人民检察院民事诉讼监督规则》（以下简称《监督规则》）的规定，民事执行监督的启动包括当事人申请和依职权监督。最高人民检察院的统计数据显示，2018年至2022年，全国检察机关共受理民事执行监督案件25.9万余件，其中依职权监督的占比逐年攀升，反映出检察机关开展民事执行监督的能动性不断增强。但是，民事执行检察监督在实践中仍面临诸多难题，制约了监督效果的发挥。

首先，依职权监督的案件范围模糊。《监督规则》界定了依职权监督的范围，主要有以下情形，分别是：损害国家利益或者社会公共利益；审判、执行人员有贪污受贿等违法行为；当事人存在虚假诉讼等妨害司法秩序行为；已生效的民事公益诉讼判决、裁定、调解书确有错误；需要检察机关跟进监督；具有重大社会影响等确有必要进行监督的情形。但这几种情形本身的弹性较大，司法实践中对于如何理解和适用存在一定分歧。例如，关于“国家利益”和“社会公共利益”的范围，目前还存在一些不同观点。又如，“具有重大社会影响”如何认定、怎样才符合“确有必要进行监督”的标准，各地适用标准还不统一。其次，监督手段缺乏强制性保障。执行检察监督区别于法院下级的内部监督，是通过检察机关的外部监督促使法院纠错。根据《监督规则》的规定，检察机关可以制发《说明案件执行情况通知书》和检察建议，但二者没有法律强制力，法院是否回复、是否按时回复、是否按要求回复等，还没有相应规定予以落实。最后，检察监督的手段方式有待进一步更新。民事执行活动主要针对的是财产执行，有的当事人为了逃避执行，会转移、隐匿甚至销毁财产，财产数据信息的准确性和实时性与执行效果和检察监督紧密关联。实践中检察机关获取被执行人财产数据信息的渠道比较有限，一般只能向金融、税务、不动产及车辆管理等职能部门调取或者从公开网络平台收集，而检察机关和相关职能部门关于财产数据信息的共享平台和交流机制尚不完善，主要还是书面发函、人工调取等沟通形式存在一定的滞后性和被动性。

针对这些短板弱项，需要突破瓶颈，在现有规定的基础上，进一步强化民事执行检察监督。

树立科学的监督理念。理念是行动的先导。在民事执行监督实践中，一是树立精准监督的理念。在执行监督对象上精准，主要体现在坚持法定

性与必要性相结合，统筹好程序性监督与实体性监督，做到敢于监督、善于监督。在执行监督方式上精准，主要体现在善于选择在某一领域、某一地区具有纠偏、引领价值的典型案例，实现个案监督与类案监督有机结合，努力实现“办理一起，辐射一片”的良好效应。二是树立质效优先的理念。在执行监督中，应围绕人民群众的司法需求，广泛调研和深入研究执行违法行为的内在规律和监督漏洞，抓住问题症结，灵活运用抗诉、再审检察建议、检察和解等方式，以高质量的监督积极回应人民群众的新要求和新期待。三是树立监督与支持并重的理念。民事执行检察监督的目的是促进法院依法规范文明执行，对重大、疑难、复杂、敏感等案件，检察机关应与法院形成良性、互动、积极的工作关系，加强相互沟通，依法妥善处理，支持法院解决执行难、执行乱问题，共同维护司法公正、提升司法权威。

细化依职权监督的范围。民事执行领域法律规范体量庞大，不同层级关系错综复杂，执行监督标准的统一尤为关键。为了消弭认识分歧而导致的适用混乱，有必要明晰《监督规则》中依职权监督的范围，细化几种监督情形的具体标准。例如，应立足监督机关的职能定位，结合理论研究和实践经验，对“国家利益”和“社会公共利益”的内涵和外延形成相对统一的认定标准。又如，对“具有重大社会影响”的认定，可以从执行标的数额大小、违法行为的性质、危害性、影响范围、示范效果等方面进行综合考量。

拓展案件线索来源渠道。获得合法、正当、充足的监督线索，是开展民事执行监督的前提和基础。发现并纠正执行活动中的深层次违法问题，有利于提升民事执行监督的质量。在这方面，主要是通过畅通内部移送、疏通外部移送等渠道拓展线索来源。一方面，加大民事执行检察与控告申诉检察、职务犯罪检察、侦查监督、经济犯罪检察等内部业务部门的沟通与联系，通过定期召开各部门协调会等形式打破内部信息壁垒。另一方面，加大与公安机关、监察委员会、信访部门、法院纪检部门、律师协会等的沟通联系，通过深层次违法线索的常态化共享，及时发现执行案件疑点、破除难点、打通堵点，提升民事执行监督效能，多领域、全过程地保障当事人合法权益。

建立多元化执行监督方式。针对不断变化发展的社会现实和执行实践中出现的问题，监督手段也要与时俱进，更多元、更有针对性。在现阶段，要尤为关注发挥检察建议的功能。一是细化检察建议的类型，对于执行违法行为情节显著轻微且纠正具有紧迫性的个案，可以口头建议，提高监督及时性和针对性；针对其他执行监督案件，检察建议应加强调查核实事实与文书制作质量，提高监督采纳率和接受度。二是以类案监督扩大监督辐射范围，对于执行中的普遍性、倾向性问题，可通过类案检察建议予以纠正，提高监督质效。三是上下联动、内外贯通，增强检察建议刚性。检察机关发出的执行监督检察建议，法院未回复、未及时回复、违法情形未整改到位的，应全程跟进监

强化对民事执行的 检察监督

□ 刘田原

督，同时积极争取党委和政府的支持，依法明确相关机关、单位的配合义务，拓展相关部门达成协议或联合出台意见，形成制度支撑，促进检察建议真正成为“祛病除根”、标本兼治的良方。

大力推进数字检察监督工作。民事执行监督效能与“数据池”的大小密切相关，数字技术的运用为提升监督的效率与能力提供了条件。当前，应进一步发挥数字技术对执行监督的放大作用，推动形成“数字赋能监督，监督促进执行”的监督模式。一是建立数据共享机制，结合现有数据库，探索建立法院执行卷宗共享信息平台，对民事执行相关法律文书进行大数据分析，高效汇总和有效处理监督线索。二是设计应用监督模型，根据民事执行违法高发领域，如急于执行、不当终结执行等，应结合各地实际设计执行监督模型，通过大数据比对筛查监督线索。三是挖掘深层次监督线索，利用大数据分析执行人员的行为是否存在异常，提示民事执行违法风险较高的人员与环节，并依法及时启动监督程序。



（上接1版）

严治重点领域。坚持一个领域一个领域治理，什么问题突出就治理什么问题，持续整治金融、国企、能源、医药和招投标等权力集中、资金密集、资源富集领域腐败问题，深化拓展领导干部利用职权或影响力插手工程项目谋私贪腐问题专项整治，坚决清除风险隐患大的行业性、系统性、地域性腐败，有效防范化解腐败风险及关联性经济社会风险。推动反腐败向基层延伸，深化乡村振兴领域不正之风和腐败问题专项整治，聚焦就业、教育、医疗、养老等民生重点领域，严肃查处贪污侵占、截留挪用、虚报冒领、吃拿卡要等“蝇贪蚁腐”，常态化机制化推进扫黑除恶“打伞破网”，不断增强群众的获得感、幸福感、安全感，巩固党长期执政的政治根基。

严惩“围猎”腐败。行贿不查，受贿难止。坚持受贿行贿一起查，紧盯利益输送全链条、全过程，严肃查处那些老是拉下水下、危害一方的行贿人，坚决斩断“围猎”与甘于被“围猎”利益链、破除权钱交易关系网，维护风清气正的政治生态。强化典型案例通报曝光，形成不

敢行贿“围猎”的强力震慑。健全行贿人“黑名单”制度，完善对重点行贿人的联合惩戒机制，研究制定执行行贿违法所得处置办法等制度机制，加大对行贿所获不正当利益的追缴和纠正力度，推进受贿行贿一起查规范化制度化。

以法纪立规矩，阻断腐败滋生蔓延

腐败的本质是权力滥用。腐败问题往往源于权力配置不科学、行使不规范、监督不到位。遏制腐败现象滋生蔓延，必须破“潜规则”，立“明规矩”，科学严明地设定权力、规范权力、制约权力、监督权力，把权力关进制度的“笼子”。

突出深改治权。以制度建设为主线深化全面改革，不断压缩任性用权的空间，以制度之治促进常治长效。完善防治腐败滋生蔓延的体制机制，强化对政策制定、决策程序、审批监管、执法司法等关键权力的监督制约，督促健全行业部门内部监管体系。推动重点领域机制改革，促进完善公共资源配置、公共资产交易、公共产品生产等领域市

场运行机制，加快推动新兴领域治理机制建设，进一步堵塞制度漏洞，规范自由裁量权，减少设租寻租机会。建立腐败预警惩治联动机制，加强廉洁风险隐患动态监测，强化对新型腐败和隐性腐败的分析研判、甄别和查处。

做实纪法教育。聚焦党章这一党内根本大法，以学习贯彻新修订的《中国共产党纪律处分条例》为契机，以重要党内法规和国家法律为主要内容，突出严明政治纪律和政治规矩，创新载体、分层分类、针对性、常态化开展学习教育。在针对性、实效性上下功夫，加大对年轻干部、新提拔干部、重点岗位干部培训力度，对腐败多发领域精准滴灌、靶向发力，推动纪法学习教育融入干部管理全周期。坚持把正面引导和反面警示结合起来，以查处的严重违纪违法案件为镜鉴，广泛开展同级同类警示教育，引导党员干部知敬畏、存戒惧、守底线，习惯在受监督和约束的环境中工作生活。

强化监督问责。法规制度的生命力在于执行。通过强有力的监督保障和推动执行，既让铁纪“长牙”、发威，又让干部警醒、知止。

常态化开展监督检查，将重点法规制度执行情况纳入政治监督、日常监督、巡视巡察等重要内容，坚持从领导干部抓起，推动“关键少数”带头维护制度权威。精准把握政策策略，规范运用“四种形态”，贯通融合纪法情理，把思想政治工作贯彻始终，推动准确性量纪执法。健全完善监督体系，构建以党内监督为主导、各类监督贯通协调机制，促进纪检监察监督与其他监督的信息沟通、措施配合、资源共享、成果共用、力量统筹、事项协同，形成整体监督合力，营造尊崇制度、遵守制度的良好氛围。

以文化固根基，持续净化政治生态

铲除腐败滋生的土壤和条件，不仅要靠治标，猛药去疴、重典治乱；也要靠治本，以文化人、正心修身。把加强廉洁文化建设作为铲除腐败滋生的土壤和条件的重要基础性工程抓紧抓实，以理想信念强基固本，以先进文化启智润心，以高尚道德砥砺品格，不断增强政治定力、纪律定力、道德定力、抵腐定力。

加强理想信念教育。理想信念信心是最好的防腐剂。新征程上，风险考验越严峻，越要坚定理想信念，牢记初心使命，以思想理论上的清醒坚定保证规范用权上的清醒坚定。督促党员干部坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂，持续在深化、内化、转化上发力，从思想上正本清源、固本培元，自觉抵制腐败诱惑，增强拒腐防变能力。大力弘扬和传承党的光荣传统和优良作风，积极挖掘湘江战役、百色起义、龙州起义等广西丰富红色资源中的廉洁元素，引导广大党员干部赓续红色血脉、永葆初心本色，将清正廉洁价值理念内化为自觉追求，把以权谋私、贪污腐败看成是极大的耻辱。**注重家庭家教家风。**家教不严、家风不正，往往是领导干部走向违纪违法的重要原因。把加强家庭家教家风建设摆在更加突出位置，强化政治引领，把忠爱爱国纳入家庭家教家风建设，引导党员干部注重修身立德、涵养家国情怀，培育爱国爱家、向上向善的家庭文明风尚。强化系统建设，推动家庭家教家风建设与党风廉政建设深度融合起来，强化“八小时以外”监

督，督促领导干部从严管好亲属子女，带头以廉护家、以德润家，引导家人守正心、走正道。坚持守正创新，传承中华优秀传统文化，弘扬社会主义核心价值观，深入挖掘家风文化资源，大力选树宣传“勤廉榜样”“最美家庭”“廉洁家属”，常态化分级分类开展家访，与时俱进、常抓常新。**全域深化清廉建设。**坚持把推进清廉建设作为铲除腐败问题产生的土壤和条件的重要抓手，部署推进清廉广西建设提质增效三年行动，一年一个主题，一年一个重点，持续深化清廉机关、清廉国企、清廉民企、清廉学校、清廉医院、清廉社区、清廉乡村、清廉家庭八个清廉单元创建工作，坚持示范引领、以点带面、辐射全域，坚持强责任、立标准、建体系，推动清廉建设有机融入新时代壮美广西建设全过程、各方面，积极宣传廉洁理念、培育廉洁典型、弘扬廉洁文化，形成以清为美、以廉为荣的价值取向，努力实现政治清明、政府清廉、干部清正、社会清明。（作者系广西壮族自治区党委常委、自治区纪委书记、自治区监委主任）