修法首务：扩建行政复议之门

□余凌云

多年以来，我国的行政复议门庭冷落，案件数量仅是行政诉讼的一半，相比以几何基数攀升的信访案件更是望尘莫及。造成这种情况的一个主要原因是行政复议受案范围过窄。要激活行政复议化解行政纠纷的主渠道作用，除了要有效落实行政复议的公正性、快捷性、经济性、专业性之外，适度扩大受案范围应是题中应有之义。

1990年《行政复议条例》只是《行政诉讼法》的配套立法，受案范围的表述、格式基本仿制行政诉讼法，只要能行政复议的，除非行政复议终局，就一定允许行政诉讼。由此，形成了对两者关系的基本认识，这种观念影响至今。1999年《行政复议法》力求与《行政诉讼法》相分离，增加了一些《行政诉讼法》当时还不能受理的案件类别。但随着实践发展，司法解释又陆续增补了这些案件，使两法的适用范围又大体相同。

究其原因，首先，在理念上刻意追求行政复议与行政诉讼的一致性，化繁为简，以实现行政复议与行政诉讼的衔接顺畅。其次，在立法技术上两法都以具体行政行为作为行政复议和行政诉讼的审查对象。受案范围过窄，行政复议与行政诉讼过于趋同，造成大量行政纠纷因为不能申请行政复议，行政诉讼更是无门，只能流向信访，信访案件由此节节攀升。而作为解决行政纠纷正式制度的行政复议、行政诉讼却门可罗雀，行政复议、行政诉讼资源闲置浪费。

追溯法理，行政权和司法权有着明显界分，行政诉讼不能过分干预、代行行政权。而行政复议是建立在行政机关上下级关系之上，上级有权审查下级做出的任何决定。宪法规定，国务院有权“改变或者撤销各部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章”“改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令”；《地方各级人民代表大会与地方各级人民政府组织法》也规定，县级以上的地方各级人民政府有权“改变或者撤销所属各工作部门的不适当的命令、指示和下级人民政府的不适当的决定、命令”。

因此，行政复议范围理应广于行政诉讼。能够行政诉讼的，就一定可以行政复议，反之则不然。《行政复议法》第1条就明确，行政复议是为了防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为，《行政诉讼法》则规定，人民法院审理行政案件，对行政行为是否合法进行审查。行政复议可以审查不当的行政行为，而行政诉讼只可审查明显不当的行政行为；行政复议可以审查行政政策的优劣，做出专业性、技术性判断，而行政诉讼只实行合法性审查。

目前正值《行政复议法》修改，有必要从当下的信访以及行政诉讼不予受理的案件中，梳理出一些尽管不是或不完全是行政行为，却属行政争议、公法纠纷，可适用行政复议加以解决的争议情形，将其划入《行政复议法》的受理范畴，这些类别包括但不限于：

（1）并非出于维护自身合法权益，向行政机关举报，要求行政机关履行法定职责的，如果行政机关不予答复、不履行法定职责，举报人可以申请行政复议。比如，职业打假、公益举报。（2）历史遗留问题落实政策的处理决定。为了维护社会安定，实质化解纠纷，如果当事人对行政机关解决方案不满意，给予一次行政复议的救济机会。（3）作为证据使用的技术鉴定结论、价值评估、责任认定等。比如，道路交通事故责任认定、文物价值评估、盗窃或损坏物品价值评估等，这些行为专业性、技术性较强，虽不是典型的行政行为，但与行政处罚、行政赔偿等息息相关，复议机关相比法院更有条件和能力解决这类争议。（4）基层自治组织、行业协会、高校等行使公共权力、从事公共治理的行为。相关主管部门理应受理和解决有关争议。（5）构成行政行为前置性条件的由行业协会、自治组织承担的审核、认证等管理性活动。比如，行政机关委托老年协会筛选老年代步车允许上牌的车型目录。（6）下级行政机关制定的规范性文件是否合法、适当。这些增设的行政复议类别，可实行复议终局制度，以节约行政诉讼资源。

总之，适度扩大行政复议受案范围，可以激活并强化行政复议吸纳和化解行政争议的能力，充分发挥行政复议的主渠道作用，复议机关也必须在自我纠错、化解矛盾上承担更多责任。

（作者系清华大学法学院教授、博导，中国法学会行政法学研究会副会长，中国法学会案例法学研究会副会长）

中立与专业，可解公信力之忧

□王青斌

在我国行政复议实践中，长期存在着行政复议公信力不足的问题。主要症结在于复议机构的中立性和专业性均难以让人信服。一方面，复议机构设立在行政机关内部，复议人员主要由行政机关工作人员组成，行政复议作为一种行政系统内部的监督机制，很容易给人“官官相护”的印象；另一方面，面对种类繁多的复议案件，复议机构人员无法全部掌握相应领域的专业知识去处理争议，复议机构专业性阙如同样广受诟病。

由此，促进行政复议的公正、高效、权威，提升行政复议的公信力，成为行政复议制度变革的主线，也是“将行政复议作为解决行政争议的主渠道”的必然要求。

为提升行政复议的公信力，正在征求意见的《行政复议法（修订）一审稿》对“复议机构”的相关制度进行了变革，第49条规定了“行政复议委员会”制度。

研读新规可以发现，复议委员会在功能定位上属咨询型委员会，负责“为办理行政复议案件提供咨询意见”。在人员构成上则以“相关政府部门、专家学者参与”，保障复议委员的专业性和中立性。复议委员会成员除负责法制工作的专职政府人员，还包括相关行政领域和法律界的专家学者。参与人员的广泛性与中立性，使复议委员会在一定程度上既独立于行政复议机关，又具备对相关领域的行政纠纷进行专业判断的素质与能力。案件审理阶段，复议委员会有权参与重要复议案件的审理。在“案情重大、疑难、复杂；专业性、技术性较强；行政复议机构认为有必要”的情形下，复议机构可以提请复议委员会提供咨询意见，并且“行政复议咨询委员会的咨询意见应当记录在案”，表明咨询意见对于行政复议机构具有重要的参照作用，从而不再是花瓶式的程序性点缀。当然，复议委员会的咨询意见无法直接成为最终结论，行政复议机关必须以自己名义作出复议决定。

无论域内域外，复议委员会制度都经历了长时间的实践，经验较为成熟、效果十分显著。韩国自1984年建立复议委员会制度始，委员会独立性不断增强，由行政复议机关内设机构逐渐获得法律上独立地位，具有很高的权威，更易获得相对人的认可。我国台湾地区自1970年建立诉愿审议委员会（即复议委员会）始，复议委员会的中立性、专业性和准司法性不断演进，如规定专家等“外部委员”占据委员会人数的1/2以上。人们更愿意选择复议作为解决行政争议的方式，使得复议案件的数量远超诉讼案件量，也证明了台湾诉愿审议委员会在整个行政救济体系中的核心作用。

自2008年开始，我国在北京、黑龙江、江苏等8个省市开展复议委员会试点工作，试点地区行政复议化解纠纷能力明显增强，行政复议纠错力度明显加大，行政复议公信力显著提升。以北京复议委员会为例，不仅积极吸纳国家部委、高校和科研机构的知名专家学者作为“外部委员”，使“外部委员”的比例远超二分之一，还强调实地调查，建立公开审理、回避等准司法化审理程序，并建立起委员会集体民主决策制度。这些举措推动北京行政复议案件的受理量和纠错率明显提升。在哈尔滨复议委员会中，“外部委员”更是占比八成以上，实现了立案主体、调查主体和复议决定主体的分离。这些举措的影响是显而易见的，试点期间哈尔滨全市行政复议案件数量远超行政诉讼案件数量，且经过复议委员会审议的案件，没有出现当事人上访或诉讼的情况，行政争议得到实质解决。此外，济宁、珠海等地的复议委员会试点工作均产生了与前述类似的良好效果。这些实践经验表明：一个独立、专业、准司法性的复议委员会对于提升复议公信力具有显著价值。

复议委员会制度本质上是一项专家决策行政程序制度，是守法政府向良治政府、善治政府转型的典型体现。可以预见，《行政复议法》修改实施后，复议委员会制度将有效促进行政复议的公正性、民主性、科学性，提高行政复议公信力，推动行政复议作为化解行政争议主渠道的功能再造。

（作者系中国政法大学法治政府研究院教授、博导，《行政法学研究》杂志副主编，中国法学会香港基本法澳门基本法研究会副会长）

狙击『网课爆破』需亮明法律条规

□刘晓梅

近日，河南郑州新郑市三中的刘老师在网络直播教学过程中，遭到课外人员的恶意入侵。他们以恶劣手段扰乱课堂秩序，并对老师进行辱骂。刘老师多次劝阻无效后，只得气愤退出课堂直播。事发两日后，刘老师被发现因心梗去世。此事震惊社会，引发对“网课爆破”前所未有的强烈谴责。网课恶意入侵者通过组织QQ群等方式，诱导学生网络下单，请“爆破猎手”入侵网络课堂，以语言辱骂等恶劣手段对老师和其他学生公然侮辱，已经发展成为网络暴力的常见情形。

“网课爆破”作为网络暴力的一种新形式，社会影响极其恶劣，应尽快落实行之有效的治理办法，防止“网课爆破”现象的肆意蔓延。河南新郑事件中，若刘老师之死与“网课爆破”存在因果关系，便可证明涉案人员的行为已造成严重后果，难逃法律的制裁。虽然“网课爆破”在相关立法中没有针对性规定，但仍可在《刑法》中找到适当的制裁条规。

《刑法》第二百四十六条规定，以暴力或者其他方法公然侮辱他人或者捏造事实诽谤他人，情节严重的，处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利。网课空间属于公共场所，“爆破猎手”在老师直播教学时公然对其侮辱、诽谤，严重扰乱课堂秩序，涉嫌构成侮辱、诽谤罪。一般情况下，侮辱、诽谤罪是亲告罪，当涉及网络暴力犯罪时，往往存在取证困难的情况。为顺应社会变化，有效打击网络暴力构成的侮辱、诽谤犯罪，2015年《刑法修正案（九）》在第二百四十六条中增加了一款规定：“通过信息网络实施第一款规定的行为，被害人向人民法院告诉，但提供证据确有困难的，人民法院可以要求公安机关提供协助。”另外，如果网络暴力构成公然侮辱他人并造成他人死亡的严重情节，便可转为公诉案件。

同时，根据《最高人民法院、最高人民检察院关于办理利用信息网络实施诽谤等刑事案件适用法律若干问题的解释》第五条，利用信息网络辱骂、恐吓他人，情节恶劣，破坏社会秩序的，依照刑法第二百九十三条第一款第（二）项的规定，以寻衅滋事罪定罪处罚。网课“爆破猎手”主观上为寻求刺激、发泄情绪，客观上多次扰乱课堂纪律，对任课教师和其他同学进行侮辱、诽谤等人身攻击，情节恶劣，完全符合寻衅滋事罪的构成要件。

在犯罪主体方面，提供网课会议号的学生对“爆破猎手”采取的手段具有明确认知，甚至自己向“猎手”指定具体任务，因此，提供会议号的学生与“爆破猎手”构成共同犯罪。同时，犯罪分子实施一个行为，侵犯数个犯罪法益、触犯数个罪名，属于想象竞合犯，应根据案件实际情况择一重罪论处。考虑到刑法的谦抑性，依法治理网络暴力时，也要注重综合协同治理，不仅包括刑事法治，也需要民法、行政法等部门法共同参与。

日前，中央网信办印发《关于切实加强网络暴力治理的通知》，致力于加大网暴治理力度，维护文明健康的网络环境。治理以本案为代表的“网课爆破”类网络暴力，首先应加强网络民众的道德建设。一些青少年学生为“找乐子”，通过扰乱教学秩序寻找快感、归属感和成就感。他们借助于网络群组，形成“乌合之众”生态，并呈组织化发展态势。因此，应充分认识加强对青少年品德教育的重要意义，家庭与学校须秉持“先学做人，再做学问”的理念，将品行教养的培育提到最重要的高度。另一方面，应加强数字伦理建设，提高民众的数字守法意识。鉴于网络受众的广泛性，还应及时利用网络自身的便利条件，在网络环境中进行法治教育与案例展示，让更多的少年“键盘侠”明白网络并非法外之地，自主约束自身言论及行为。

多元协同治理“网课爆破”，需督促网络平台技术的更新迭代，加强预警识别和应急处理机制。用户遭遇网暴风险时，平台要及时发送系统信息，提示其启动一键防护，免受网暴骚扰侵害。网络平台还应建立涉网暴应急响应机制，强化网暴舆情事前预警，做到防微杜渐、防患未然。“网课爆破”不法现象与世态人心关联，有效治理并非易事，但应尽快落实具体措施，申明法律制裁原则，以防止更多不幸事件的发生。

（作者系天津工业大学法学院教授，中国犯罪学学会副会长）

学者评论

以法理思维的清晰度，助推法治社会的能见度

（未经授权，请勿转载）

遗失声明

上海尹溢医疗科技中心遗失公章、财务专用章各壹枚，声明作废。
上海润琥实业有限公司遗失财务专用章壹枚，声明作废。
上海太公农业科技有限公司遗失财务专用章壹枚，声明作废。
鹿咏堂文化传媒（上海）有限公司遗失公章壹枚，声明作废。
上海天灵绿化园艺场遗失公章壹枚，声明作废。
上海中铁宝丰置业有限公司遗失公章壹枚，声明作废。
上海都绘新材料科技有限公司遗失财务专用章壹枚，声明作废。
上海段浩物流有限公司遗失公章壹枚，声明作废。
上海生白食品科技有限公司遗失公章、财务专用章、法人章（雷雪英）各壹枚，声明作废。
上海昱洺中医诊所有限公司遗失公章、财务专用章、法人章（陈谊洺）各壹枚，声明作废。
上海昱洺健康管理有限公司遗失公章、财务专用章、法人章（陈谊洺）各壹枚，声明作废。
上海市阜阳商会遗失上海市社会团体会费统一票据，号码为1900104241，现声明作废。
上海普恒广告有限公司遗失银行开户许可证，核准号:J2900098221403作废
上海仲盛酒店管理有限公司苹果园俱乐部遗失营业执照正副本，编号:12000003200007050025，(26)，声明作废
上海舒润室内装潢有限公司遗失营业执照正本，注册号3101142115404作废
上海市青浦区张自兵杂货店遗失营业执照正副本，注册号:3102296004777 93，声明作废。
上海井田贸易有限公司遗失营业执照正副本，证照编号:29000003200603271544(45)，声明作废
上海市闵行区兰涛餐馆遗失营业执照副本，信用代码:92310112MA1KTPP7XP；食品经营许可证副本，编号:JY23101120064611，声明作废。
上海品魁投资管理有限公司遗失营业执照正副本及公章一枚。注册号:310115001180006，声明作废。
上海晨星系统工程有限公司遗失营业执照正副本及公章一枚。注册号:3101061008761，声明作废
上海晨浪系统工程有限公司遗失营业执照正副本及公章一枚。注册号:3102251011650，声明作废
上海夏地超市有限公司遗失营业执照正副本及公章一枚，注册号:3101151013986，声明作废。
上海极冰动漫科技有限公司遗失营业执照正副本及公章一枚，注册号:310115002810487，声明作废
上海通全生物科技有限公司遗失食品经营许可证正副本，许可证编号:JY13101160092544，声明作废
上海伯翰机电科技有限公司遗失公章及营业执照正副本，注册号:310115000948083声明作废。
陈士芹遗失食品经营许可证正本，许可证编号:JY13102300055121，作废
上海市宝山区添添综合经营部遗失酒类商品零售许可证正副本，许可证编号:1415030114003965，声明作废
上海市嘉定区外冈镇轩扬饮食店遗失营业执照正本，信用代码:92310114MA1L5BUE02；食品经营许可证正本，编号:JY23101140168269，声明作废
上海州绿实业投资（集团）有限公司不慎遗失营业执照正副本（编号:00000000201510120048000000002016 07050108），并遗失公章一枚，声明作废
上海汇鸿建筑饰工程有限公司办事处遗失外商投资企业办事机构注册证，证书编号:00000002200011020035；公章壹枚，声明作废。
上海市闵行区先艳餐饮店遗失营业执照正本，信用代码:92310112MA1KTH2206；食品经营许可证正本，编号:JY23101120038708，声明作废。
上海市杨浦区耀阳建材经营部遗失营业执照副本，统一社会信用代码:92310110MA1KPJ3G5W，声明作废
上海市青浦区品荟饮食店遗失食品经营许可证正副本，许可证编号:JY23101180052441，声明作废
上海方沅汽配有限公司遗失食品经营许可证正副本，许可证编号:JY23101060079677，声明作废
上海成冠文化传播有限公司遗失营业执照副本及公章、财务专用章、法人章（陈珺）各壹枚；证照编号:29000000201807160152，声明作废。
上海市浦东新区康桥镇沈伟光汽车养护中心遗失营业执照副本，经营者:沈伟光，信用代码:92310115MA1LANJD2Q，编号:150031201811080004，作废
上海市松江区桂蕴百货经营部遗失营业执照副本，编号:27002220200227 0004；食品经营许可证正副本，编号:JY13101170065714，声明作废。
上海市杨浦区凌优儿茶叶店遗失营业执照正副本，证照编号:100010201904020001，(02)，声明作废
上海庆谦商务咨询有限公司遗失营业执照正副本，证照编号:120000002011021700 56，(57)，声明作废
上海市浦东新区康桥镇良富计划生育用品经营部遗失营业执照副本，经营者:闫红印，信用代码:92310115MA1LAANE0K，证照编号:15003120180413 0028，声明作废
上海市杨浦区皇雨梦奇保健按摩店遗失营业执照副本，注册号:310110600556615，副本编号:100002202010100020，声明作废
上海市宝山区灵秋餐饮店遗失营业执照正副本，信用代码:92310113MA1L1P8P7E；食品经营许可证正副本，许可证编号:JY23101130102457，声明作废
上海市闵行区先露餐饮店遗失营业执照正本，统一社会信用代码:92310112MA1KTH263K，声明作废
上海多浮装饰设计工程有限公司遗失营业执照正副本，证照编号:12000032006062305 10，(11)，声明作废

注销公告

上海睿良商贸有限公司注册号:310115001963702，经股东会决议即日起注销，特此公告。
上海井田贸易有限公司注册号:3102292070747，经股东会决议即日起注销，特此公告。
上海巨里网络科技有限公司注册号:310120002593750，经股东会决议即日起注销，特此公告。
上海欧仕视觉艺术设计有限公司注册号:310115001461167，经股东会决议即日起注销，特此公告。
上海楚楷投资管理有限公司经股东会决议解散，并已成立清算组。请债权人自本公告刊登之日起45日内向本公司清算组申报债权，特此公告

减资公告

笙茂（上海）商业管理有限公司经股东决定注册资本由原人民币1000万元减至人民币500万元，特此公告
上海嘉定区煤气安装有限公司经股东会决议注册资本由原人民币300万元减至人民币50万元，特此公告

陆瓷传媒 遗失注销减资登报 021-59741361 13764257378（微信同号）