

司法部关于印发《行政复议普通程序听取意见办法》
《行政复议普通程序听证办法》《关于进一步
加强行政复议调解工作推动行政争议
实质性化解的指导意见》的通知

司规〔2024〕1号

各省、自治区、直辖市人民政府行政复议机构，新疆生产建设兵团行政复议机构，国务院各部门行政复议机构：

《行政复议普通程序听取意见办法》、《行政复议普通程序听证办法》、《关于进一步加强行政复议调解工作推动行政争议实质性化解的指导意见》已经司法部部长办公会议审议通过，现予印发，请认真贯彻执行。

司法部

2024年4月3日

行政复议普通程序听取意见办法

第一条 为规范行政复议普通程序听取意见工作，进一步提高行政复议工作质效，更好保护公民、法人、其他组织的合法权益，根据《中华人民共和国行政复议法》，制定本办法。

第二条 本办法所称听取意见，是指行政复议机构适用普通程序办理行政复议案件时，当面或者通过互联网、电话等方式听取当事人的意见，并将听取的意见记录在案，查明案件事实的审理过程。

第三条 行政复议人员应当结合被申请人提交的答复书和证据材料，主要就案件事实和证据听取申请人意见。

行政复议人员在听取意见时，根据案件实际情况和实质性化解行政争议的要求，询问申请人的调解意愿。

第四条 下列事项作为听取申请人意见的重点内容：

（一）与申请人本人行为有关的签字、录音录像、证人证言、执法笔录等证据是否真实；

（二）行政行为对申请人涉案的资格资质、权利义务、行为能力等情况的认定是否准确；

（三）行政行为对申请人人身权、财产权、受教育权等合法权益造成的具体损害；

（四）行政行为作出过程中，申请人的知情、陈述、申辩、听证等程序性权利是否得到保障；

（五）申请人在申请书等材料中所述，与被申请人证据材料反映的案件事实有矛盾的部分；

（六）行政复议机构认为其他应当听取意见的。

申请人在申请书等材料中已对上述事项充分、完整陈述意见的，行政复议人员可以询问申请人有无其他补充意见。

第五条 行政复议人员听取申请人意见时，应当表明身份，主动说明案由和听取意见的法律依据。听取意见应当耐心、细致，用语文明、规范，并客观、如实记录申请人的意见。当面或者通过视频方式听取意见时，还应当出示行政复议人员工作证件。同步录音、录像的，应当告知申请人相关情况。

第六条 在申请人未查阅、复制相关证据材料的情况下听取意见时，行政复议人员应当先对相关证据材料的名称、主要内容和证明目的进行描述。

申请人要求查阅、复制相关证据材料后再陈述意见的，行政复议机构应当依法安排申请人进行查阅、复制。申请人查阅、复制相关证据材料时，应当当面询问其意见。

第七条 当面听取申请人意见的，行政复议人员不得少于两人。当面听取意见应当形成书面记录，必要时同步录音、录像。

前款规定的听取意见记录，应当记载听取意见的对象、方式、时间、地点、意见主要内容，经申请人核对无误后签字确认，并由行政复议人员签字。申请人拒绝签字的，行政复议人员应当注明。

第八条 通过电话、即时通讯的音视频工具听取申请人意见的，应当进行同步录音、录像，并形成书面记录。通过电子邮箱、即时通讯的文字工具听取申请人意见的，应当截屏存档，并形成书面记录。

前款规定的听取意见记录，应当记载听取意见的对象、方式、时间、电话号码或者互联网地址、意见主要内容、音像或者截屏等留证材料目录，并由行政复议人员签字。

第九条 当面或者通过互联网、电话等方式听取申请人意见时，申请人表示事后提供书面意见的，应当明确提供书面意见的具体期限。

第十条 申请人未提供互联网、电话等联系方式的，行政复议人员可以通过被申请人或者申请人所在地的行政复议机构与申请人联系，请其提供有效联系方式。

第十一条 申请人陈述意见时，对法律或者事实有明显误解，或者所陈述的意见与案件审查明显无关时，行政复议人员可以释法明理，进行必要的引导。

第十二条 同一行政复议案件申请人人数众多的，可以根据查明案件事实的需要，听取申请人代表或者部分申请人的意见。

第十三条 第三人意见的听取，参照听取申请人意见的规定办理。

第三人的利益诉求与申请人有冲突的，可以就双方各自提出的案件事实和证据，听取对方意见。

第十四条 听取被申请人的意见，依法通过通知其提交书面答复和证据材料的方式进行。

第十五条 下列情形属于因当事人原因不能听取意见的情形：

（一）听取当事人意见时被拒绝的；

（二）当事人提供的电话、即时通讯的音视频联系方式在三个以上不同工作日均无法接通，或者提供的电子邮箱、即时通讯的文字联系方式在五个工作日内均未应答的；

（三）当事人未提供互联网、电话等联系方式，行政复议机构无法取得联系的；

（四）当事人表示事后提供书面意见，逾期未提供的；

（五）其他因当事人原因不能听取意见的。

上述情形应当留存相关证据并记录在案，由两名以上行政复议人员签字确认。

第十六条 行政复议机关应当综合考虑所听取的当事人意见，对案件证据材料进行审查，认定案件事实。

第十七条 听取意见记录及录音、录像、截屏等留证材料应当附卷存档备查。

第十八条 适用简易程序审理的案件，可以参照本办法的规定听取当事人意见。

第十九条 听取意见记录的示范文本由司法部另行制定。

第二十条 本办法自发布之日起施行。

行政复议普通程序听证办法

第一条 为规范行政复议普通程序听证工作，进一步提高行政复议工作质效，更好保护公民、法人、其他组织的合法权益，根据《中华人民共和国行政复议法》，制定本办法。

第二条 本办法所称行政复议听证，是指行政复议机构适用普通程序办理行政复议案件时，组织涉案人员通过陈述、申辩、举证、质证等形式，查明案件事实的审理过程。

本办法所称当事人，是指行政复议案件的申请人、被申请人、第三人。当事人及其代理人、参加听证活动的证人、鉴定人、勘验人、翻译人员为听证参加人。

第三条 审理下列重大、疑难、复杂的行政复议案件，行政复议机构应当组织听证：

- （一）涉及国家利益、重大社会公共利益的；
- （二）涉及群体性纠纷或者社会关注度较高的；
- （三）涉及新业态、新领域、新类型行政争议，案情复杂的；
- （四）被申请人定案证据疑点较多，当事人对案件主要事实分歧较大的；
- （五）法律关系复杂的；
- （六）其他重大、疑难、复杂案件。

申请人提出听证申请，行政复议机构认为有必要的，可以组织听证。

第四条 行政复议机构应当在举行听证的5个工作日前将听证时间、地点和拟听证事项等以听证通知书的方式通知当事人。

行政复议机构举行听证前决定变更听证时间、地点的，应当及时告知当事人，并说明理由。

第五条 申请人、第三人委托代理人参加听证的，应当在听证开始前提交授权委托书。申请人、第三人人数众多且未推选代表人的，行政复议机构可以视情况要求其推选代表人参加听证。代表人参加听证的，应当在听证开始前提交代表人推选材料。申请人、第三人推选不出代表人的，行政复议机构可以在申请人、第三人中指定代表人。

被申请人的负责人应当参加听证。不能参加的，应当说明理由，并委托相应的工作人员参加听证，在听证开始前提交授权委托书。

第六条 接到听证通知书后，申请人、第三人不能按时参加听证的，应当及时告知行政复议机构并说明理由。

当事人无正当理由拒不参加听证的，行政复议机构进行缺席听证。

第七条 行政复议机构应当指定一名行政复议人员任主持人，两名以上行政复议人员任听证员，一名记录员制作听证笔录。

当事人认为主持人、听证员、记录员与案件有直接利害关系要求回避的，由行政复议机构决定。

第八条 听证室正中设听证主持人和听证员席位。主持人席位前方设申请人、被申请人及代理人席位，分两侧相对而坐。第三人的席位，根据其利益诉求和当事人人数情况，设置在申请人或者被申请人一侧。证人、鉴定人、勘验人位置设置在主持人席位正前方。

第九条 听证开始前，主持人、听证员应当核实当事人身份，核实代理人身份及授权委托书、授权事项范围，核实证人、鉴定人、勘验人、翻译人员的身份。

第十条 核实听证参加人身份后，主持人应当宣布以下听证纪律：

- （一）听证参加人在主持人的主持下发言、提问；
- （二）未经主持人允许，听证参加人不得提前退席；
- （三）未经主持人允许，不得录音、录像或者摄影；
- （四）不得大声喧哗，不得鼓掌、哄闹或者进行其他妨碍听证秩序的活动。

第十一条 主持人宣布听证开始，按照下列程序实施听证：

- （一）主持人说明案由和听证参加人；
- （二）申请人陈述行政复议申请的主要事实、理由，明确行政复议请求，并可以举证；
- （三）被申请人陈述行政复议答复要点并举证；
- （四）第三人参加听证的，由第三人陈述自己观点，并可以举证；
- （五）证人、鉴定人、勘验人参加听证活动的，由其进行相关陈述，回答主持人、听证员和经主持人同意的当事人的提问；
- （六）各方质证；
- （七）各方围绕主持人归纳的案件焦点问题陈述意见、进行申辩；
- （八）主持人、听证员对需要查明的问题向听证参加人询问；
- （九）主持人询问当事人有无补充意见。

主持人可以根据案件审理的具体情况，对前款规定的流程顺序进行适当调整。

证人、鉴定人、勘验人仅在需要其进行相关陈述、回答提问、核对听证笔录环节参与听证活动。

第十二条 前条规定的程序结束后，主持人可以询问当事人是否同意现场调解。当事人同意的，主持人进行现场调解。

第十三条 有下列情形之一的，听证主持人可以决定中止听证：

- （一）当事人有正当理由不能及时到场的；
- （二）经核实听证参加人身份有误，不能当场解决并影响案件审理的；
- （三）听证过程中发现需要通知新的参加人到场，或者有新的事实需要调查核实，不能当场完成的；
- （四）其他影响听证正常进行，不能当场解决的。

中止听证后，恢复听证的时间、地点和拟听证事项等由行政复议机构决定并通知当事人。

中止听证不影响行政复议审理期限的计算。确需停止行政复议审理期限计算的，应当依照《中华人民共和国行政复议法》第三十九条的规定，决定中止行政复议。

第十四条 记录员应当将行政复议听证的全部活动记入听证笔录。行政复议机构认为有必要的，可以对听证情况进行全过程录音、录像。

本办法第十一条、第十二条规定的程序结束后，由主持人宣布听证结束，并组织听证参加人对听证笔录确认无误后签字。听证参加人认为笔录有差错的，可以要求更正。听证参加人拒绝签字的，由听证主持人在笔录中注明。

第十五条 对于违反听证纪律、扰乱听证秩序的听证参加人，主持人有权劝阻和警告。

听证参加人无正当理由且未经许可中途退出听证，行政复议机构进行缺席听证。相关情况应当记入听证笔录。

第十六条 同时符合下列各项条件的，行政复议机构可以采取线上视频方式举行听证：

- （一）各方当事人均同意采取线上视频方式举行听证；
- （二）案件不涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私或者可能危及国家安全、公共安全、社会稳定的情形；
- （三）听证参加人具备参与在线听证的技术条件和能力，包括具备上传和接收证据材料、进行线上电子签名确认等技术条件；
- （四）不需要证人现场作证和鉴定人、勘验人现场发表意见；
- （五）不存在必须通过现场核对相关证据材料才能够查清案件事实的情形。

第十七条 线上视频方式举行听证，按照本办法规定的相关程序进行。主持人、听证员应当加强在线身份核实，并强化说明引导，维护当事人合法权益和听证秩序，确保线上听证顺利进行。

第十八条 现场听证的案件，符合本办法第十六条第二项至第五项规定的，证人、鉴定人、勘验人可以通过线上视频方式作证或者发表意见。

符合前款规定条件，部分当事人可以通过线上视频方式参加听证。但是，其他当事人有合理理由提出异议的除外。

第十九条 行政复议听证不得向当事人收取任何费用。

经过听证的行政复议案件，行政复议机关应当根据听证笔录、审查认定的事实和证据，依法作出行政复议决定。

第二十条 本办法自发布之日起施行。

关于进一步加强行政复议调解工作

推动行政争议实质性化解的指导意见

加强行政复议调解工作对于推动行政争议实质性化解，深化行政争议源头治理，充分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具有重要意义。新修订的《中华人民共和国行政复议法》高度重视调解工作，强化调解在行政复议中的运用，完善了行政复议调解制度，对行政复议调解工作提出了更高要求。为贯彻落实新修订的行政复议法，切实加强行政复议调解工作，现提出如下意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，深入学习贯彻习近平法治思想，自觉践行以人民为中心的发展理念，坚持和发展新时代“枫桥经验”，贯彻落实新修订的行政复议法，坚持依法能动复议，进一步拓宽行政复议调解范围，加大行政复议调解工作力度，健全行政复议调解工作机制，全面提升行政复议调解能力，不断提高调解结案比重，充分发挥调解在矛盾纠纷预防化解中的基础性作用，推动行政争议化解在基层、化解在初始阶段、化解在行政程序中，切实维护人民群众的合法权益，为落实全面依法治国方略、推进法治政府建设、维护社会安全稳定发挥更大作用。要坚持依法自愿。开展行政复议调解工作应当充分尊重当事人意愿，不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益，不得违反法律、法规的强制性规定。要坚持应调尽调。切实贯彻调解优先的工作理念，在案件办理全流程、各环节有针对性地加强调解工作，积极引导和促进当事人通过调解方式达成共识，及时化解行政纠纷。要坚持务实高效。坚持问题导向、结果导向，全面了解申请人的争议由来和实质诉求，找准矛盾症结，采取因势利导、便捷灵活的方式方法解决行政争议，防止程序空转。要坚持统筹协调。协调整合各部门行政资源参与调解，增强与司法机关等共同推进行政争议源头治理合力，加强与人民调解、专业调解等调解机制的有机对接，形成程序衔接、优势互补、协同配合的行政争议化解机制。

二、全面强化行政复议调解和行政争议源头治理工作

（一）实现调解工作对各类行政复议案件全覆盖。认真做好涉行使行政裁量权行政行为的调解工作，综合研判事实、性质、情节、法律要求和本地区经济社会发展状况等因素，在当地行政裁量权基准明确的范围内提出或者指导形成调解和解决方案；尚未制定行政裁量权基准的，要加强类案对比，调解和解决方案与类别、性质、情节相同或者相近事项的处理结果要保持基本一致。能动开展羁束性行政行为调解工作，对应予维持但申请人确有合理需求的，要指导申请人通过合法方式满足法定条件，并可在法律允许范围内为申请人提供便利。加大“一揽子”调解力度，对行政争议的产生与其他行政行为密切相关，适合由行政复议机构一并调解的，组织各方进行调解，真正做到一并调解、案结事了。增强调解工作针对性，对行政行为存在违法或不当问题的，要推动被申请人主动采取自我纠错或者补救措施；对仅因申请人存在误解或者不满情绪引发争议的，要做好解释说明和情绪疏导工作。

（二）将调解工作贯穿到行政复议办理全过程。积极引导当事人在案件受理环节参加受理前调解，通过被申请人自查自纠、向申请人释法明理等工作，申请人同意撤回行政复议申请的，不再处理该申请并按规定记录、存档。高度重视行政复议案件审理环节的调解工作，案件承办人要充分利用听证会、听取意见、调解会等开展诉求沟通、法理辨析、情绪疏导，提出或者指导形成调解和解方案，积极促使各方意见达成一致。对于当事人有明显调解意愿但期限不足的，行政复议机构可以运用行政复议中止制度，经当事人同意后中止计算相关期限，及时开展和完成调解工作。要避免久调不决，任一方当事人提出恢复审理请求，或者行政复议机构评估认为难以达成一致意见的，及时终止调解，依法作出行政复议决定。

（三）加大行政复议调解书的履行力度。盯紧行政复议调解的“最后一公里”，对行政复议调解书明确的履行内容，行政复议机构应当鼓励当事人在制发行政复议调解书时履行；即时履行确有困难的，引导当事人在合理期限内履行。行政复议调解书对原行政行为进行变更的，原行政行为不再执行。行政复议机构要建立行政复议调解书履行情况跟踪回访制度，加强对被申请人履行情况的监督。对被申请人不履行或者无正当理由拖延履行行政复议调解书的，制发责令限期履行通知书，并运用约谈、通报批评等监督手段，督促被申请人履行。对调解过程中发现的违法或不当行政行为，即使调撤结案，也应当通过制发行政复议意见书等方式，督促相关行政机关予以纠正。

（四）加强重点领域行政争议的调解工作。行政复议机构要对本地区、本系统行政争议总体情况定期梳理，针对行政争议数量较多、案结事了率较低的房屋及土地征收、行政处罚、工伤认定等重点领域，加强调查研究，在找准问题根源的基础上，分类施策，促进行政争议实质性化解。加强涉企行政复议案件调解工作，推动被申请人提升涉企执法水平，依法平等保护各类市场主体，为企业健康发展营造公平、稳定、可预期的良好环境。积极邀请工商联、商会、优秀企业家参与行政复议调解，增强涉企行政复议调解工作的实效性。

（五）强化行政争议源头治理。行政复议机构要强化源头治理观念，增强前端化解能力，做深做实“抓前端、治未病”。注重在调解过程中了解社情民意，充分研判行政执法不规范、行政管理不科学的问题和类型化矛盾成因，通过推动行政执法机关改进和完善行政执法行为，有效预防各类行政争议的发生。主动与人民法院、人民检察院和有关行政机关等单位建立沟通交流和共同研判机制，结合当地实际，选取土地管理、生态环境保护、食品药品安全、教育、社会保障、安全生产、税收等关系群众切身利益的重点领域，每年度至少开展1次行政争议源头治理专题交流研判活动。

三、建立健全行政复议调解工作机制

（六）建立行政复议调解工作台账。行政复议机构要完整记载每件行政复议案件征询申请人调解意愿情况、调解工作开展情况、调解书履行情况、调解未成功原因分析情况等。除行政复议申请不符合受理条件、案件本身难以进行调解等情况外，征询申请人调解意愿率要逐步达到100%。要定期统计分析各案件承办人、本单位和下一级行政复议机构调解开展率、调解结案率、调解书履行率等数据信息，将相关数据作为分析、研究、改进行政复议调解和实质性化解工作的重要依据。

（七）优化行政复议调解工作平台。充分依托行政复议接待窗口、基层司法所、公共法律服务中心等，开展行政复议调解工作。行政复议机构要主动担当作

为，有效发挥各类行政争议化解中心的平台作用，通过在政务中心服务大厅、矛盾纠纷多元化解机构、信访中心等场所增设窗口、设置智能终端、张贴宣传图解等方式，引导更多行政争议通过行政复议渠道化解，以行政复议调解和解方式结案，并积极与行政诉讼调解进行信息对接，实现信息数据和调解经验共享，有条件的地方可以探索承接人民法院委托移交的行政争议调解工作。

（八）健全第三方力量参与行政复议调解机制。积极引入第三方力量参与行政复议调解，增强行政复议调解工作合力。建立行政复议调解专家库，根据案件需要抽调专家库中相关领域的专家作为调解员，与行政复议案件承办人共同调解。与当地群众日常生活密切相关的案件，可以邀请争议发生地的人大代表、政协委员、基层群众自治组织成员等作为调解员共同参与行政复议调解。对于案件涉及的民事纠纷，可以引导当事人通过人民调解组织、专业调解组织等多元纠纷化解力量先行调解。探索建立经询问当事人同意后，将有关民事纠纷移交人民调解组织、专业调解组织等多元纠纷化解力量进行调解的对接机制。

（九）完善行政复议调解工作统筹协调机制。对于涉及面广、利益关系复杂、影响力大、社会关注度高的行政复议案件，行政复议机构要提请行政复议机关组织被申请人和相关政府部门共同参与调解，整合行政资源，推动实质性化解。重大、疑难、复杂行政复议案件的调解，要提交行政复议委员会咨询论证。行政复议调解可能涉及标的数额较大幅度改变的，要求被申请人依照内部决策程序提出方案，确保调解和解方案合法合规。相关行政复议案件调解工作情况，要及时报送行政复议机关负责人。对于本地区多发的涉及跨部门行政职权的案件，要逐步形成常态化调解统筹协调机制。

四、加强行政复议调解工作保障

（十）加强组织领导。各级司法行政机关要积极争取党委、政府的重视支持，逐步将行政复议调解工作纳入法治政府建设有关考核指标体系，推动行政争议实质性化解。加强和规范行政复议调解工作管理，切实转变观念，形成注重运用调解方式推进复议工作的良好氛围，克服不愿调、不会调、不善调等问题。要协调相关部门统筹安排行政复议调解工作所需设施装备和经费预算，把行政复议调解工作纳入政府购买行政复议与应诉服务内容。

（十一）重视能力建设。加强对参与调解的行政复议人员和第三方人员的专业知识、调解技能、职业道德等方面的培训，加快建设高水平的行政复议调解队伍。要树立精品意识，积极培育一批成绩突出、群众认可的行政复议调解工作室或者调解员，不断创新调解工作方法、工作模式，提高行政复议调解工作能力。

（十二）加大宣传力度。行政复议机构要及时总结、宣传开展行政复议调解工作的先进经验、先进事迹、先进人物，充分发挥示范引领作用。要通过政府网站、新闻发布会、报刊、电视、网络和新媒体等方式，全方位宣传行政复议调解工作优势特点和生动案例，引导更多当事人通过行政复议调解方式实质解决行政争议，推动提升行政复议工作的群众满意度。