

深 读

浙江全面提升县乡合法性审查质效,进一步推动基层依法行政——

三千法审人员活跃乡土间

■ 本报记者 钱炜 干婧 戚祥浩

“差一句话,集体就可能少收10万元!”

近日,诸暨市枫桥镇标桥村党群服务中心的会议桌前,担任法治审查员的浙江越晖律师事务所主任何建红,对《村集体厂房出租协议》提出建议:“‘租金逐年递增5%’后面必须补一句‘以上年实际支付租金为基数’,不然10年下来差额可能近10万元。”

村干部凑近一看,额头冒了汗。这不是杞人忧天——村里曾因合同没写清违约责任,追讨租金耗了3个月。

这是浙江开展县乡合法性审查质效提升改革中鲜活的一幕。近年来,浙江在全国率先建立法治审查员制度,推动合法性审查覆盖全省90个县(市、区)、1364个乡镇(街道),累计完成乡镇(街道)合法性审查事项27.8万余件,打通了基层法治建设的“最后一公里”。

浙江的县乡如今活跃着3000余名法审员,他们瞄准“问题文件”“违规协议”“违法处罚”等,用专业素养助力基层依法行政,推动省域治理现代化。

法治“滤网”,把风险拦在门外

“张某去年有违约记录,凭啥能投标?”不久前,诸暨市枫桥镇枫源村综合楼招租,村民周某拍着桌子质疑。现场气氛骤然紧张,招租眼看就要中断。关键时刻,法审员金顺新解释:“张某以前违约的相关情况已处理完毕,资质审核材料公示了3天,大家都能在村公告栏查看。”

面对确凿的法律依据和透明的公示程序,周某红着脸道歉:“我没看全公示内容,难怪村里了。”

这场风波的平息,是浙江开展县乡合法性审查成效的缩影。合法性审查,是指对县乡行政主体作出的行政行为进行审查,看是否符合法律规定。

“以前签合同凭经验,有时仅一字一句之差,就会造成巨大损失。”镇干部的感受,道出了基层治理的痛点之一。县乡是矛盾纠纷多发地,过去由于对文件、合同等审查不及现在规范、专业,稍有疏漏就会埋下风险隐患。

信访量大、行政败诉率高,曾给基层带来困扰。开展县乡合法性审查质效提升改革前数据显示:2022年,浙江涉及乡镇(街道)的行政诉论案件中,败诉案件占67%。

随着法治化进程加快,群众法治意识增强,靠“熟人关系”“老经验”的传统治理模式已难适应新时代需求,用法治思维和法治方式破解治理难题,成为基层善治的根基。

2020年,浙江在全国率先开展乡镇(街道)合法性审查全覆盖工作。从事这项工作的法审员,一般是司法行政部门骨干、专业执法部门的公职律师、法律顾问、乡镇(街道)工作人员、法律专家等。

改革在2023年更进一步。合法性审查不仅要全覆盖,还要提质增效。当年4月,《浙江省行政合法性审查工作规定》施行,成为全国首部规范行政合法性审查工作的创制性政府规章,对原来审查范围、标准、程序、机制等模糊问题都作了明确规定。

基层事务量多面广,究竟哪些事项该审查?

浙江规定,行政规范性文件、重大行政决策、行政协议、重大行政执法决定必须进行审查,各类合同、政府信息公开答复、履职申请类答复、行政赔偿、涉法信访等行政涉法事务参照进行审查,同时由村(社区)自主自愿决定将村级合同、村级决议(决定)议题、村规民约(居民公约)等涉及村(社区)集体和村(居)民重大权益的事项,纳入审查服务清单。

这些事项,关系基层治理方方面面。比如合同审查,涉及大项目、大工程,是地方每年的“重头戏”,容不得一点疏忽,但基层审查力量弱,碰到专业性强、金额大的合同往往“心里没底”。还有村规民约,与老百姓密切相关,里面的处罚规定能不能罚、怎么罚,都得依法依规,经得起推敲。

如今,这些基层事务经过法审员“火眼金睛”细致审查,程序合法、过程透明进一步得以保证。

前段时间,象山县大徐镇林善吾村的一场合同审查会,揪出了藏在细节里的隐患。“工程合同里,电工承包方式表述不清,安全生产条款中各方权利义务不明确……”法审员逐条审视,村干部放心了不少。这份合同经审查修改后,没有出现纠纷。

“以前觉得‘先干活再补手续’快,哪知道后面更麻烦。”缙云县的烧饼摊主,也尝到了合法性审查的甜头。缙云烧饼年产值超30亿元,可加盟合同纠纷一度是“心病”——有的没写配料质量标准,有的没设定解约条件,遇到纠纷有时会互相扯皮。

当地组建缙云烧饼产业风控法务团队负责合法性审查,编印法律风险防范手册,帮产业规避风险。

这就像给基层治理末梢装上了一张法治“滤网”,把风险隐患拦截在门外。



杭州市萧山区合法性审查工作人员研判审查情况。 省司法厅供图



绘图:潘泓璇

底气更足,严谨把关敢说“不”

“这合同不能签!”

不久前,温州市洞头区大门镇的会议室里,法审员陈青青把《重大动物疫病免疫服务合同》坚决推了回去。合同写着乙方需保障95%免疫密度,但对未达标情形只写了“协商解决”。

“协商就是没有约束。”她马上起草补充条款,写明“免疫密度每低1%,扣减合同款2%;不达标则终止合同并赔偿损失。”

有的干部起初觉得她“太较真”,直到她拿出相关诉讼案例:去年,某镇因没写清违约条款,多花了几万元返工费。最终,她建议的补充条款被全部采纳。当年,大门镇动物免疫任务全部达标,未产生一笔额外支出。

除了释法说理、查漏补缺,法审员的另一大职责,是守住行政决策的“法治底线”。他们在基层所要面对的,可能是涉及千万资金的民生项目,也可能是关乎群众利益的重要政策。

合法性审查怎么审,浙江有明确规定:县级建立实体化审查中心,每个乡镇(街道)至少配备一名法审员;在全国首创乡镇(街道)合法性审查“一图一清单一指引”工作标准,从收件、初审到出具意见,每一步都标明时限,并附了合同范本、法条摘要等,连“租金递增怎么写”“安全责任怎么分”都有示例……

各地在省级标准的基础上,因地制宜探索创新。衢州市结合实际,编制了《重大行政决策分类审查指引体系》口袋书,对各个环节的风险点、防范要点等进行明确,并增加了微案例,让相关人员一看便知。

还有的地方创新“考核激励+容错纠错”机制,把法审员的有效建议纳入绩效考核;因

敢说“不”引发争议的,核查无错可免责。

温州2024年发布通知,明确不采纳合法性审查意见的,必须书面说明理由;分歧大的,要提交集体讨论并记入纪要。

这些制度,给了法审员拦下“违规文件”的底气。不久前,某街道拟出台《丧事办理实施方案》,提出“没收销毁违规冰柜”。法审员当即叫停:“行政强制法明确,行政强制措施只能由法律设定,街道文件没有这个权力。”最终,方案改为“引导规范使用”,避免了潜在的执法纠纷。

“有了制度撑腰,不怕得罪业务部门,让我们更敢说‘不’。”这名法审员坦言。

不断提升的专业素养,也让法审员有了更多“话语权”。

海宁市探索建立“初任法审员挂职轮训”机制,要求他们上岗前到市合法性审查中心学习半年,进行岗前实训。马桥街道法审员李思承就靠这样的经验积累闯过了“新手关”。他在工作前的实训中记满了“审查笔记”,里面贴着流程图和案例,正式工作起来更有底气。

数字技术让“怎么审”更高效。浙江建设了全省统一的“乡镇(街道)合法性审查”系统,里面每天流转着上千条数据,从前期审查到备案闭环全流程监控,审查时限也缩短了5.3个工作日。

杭州市萧山区将AI技术运用到合法性审查工作中,研发的“乡镇合法性审查应用系统”实现合法性审查线上留痕,目前该系统已在全省应用推广。

随着合法性审查提质增效,越来越多基层单位在改革中减少了行政争议。

遇事不决,先问法治审查员

“遇事不决,先问兰姐。”在安吉县昌硕街道流行着这样一句话。大家口中的“兰姐”,就是街道法审员郑月兰。

此前,郑月兰在合同等合法性审查中,提出青年人才社区租赁期限过长的问题并及时修改,为街道避免了后续可能支付高达567.6万元违约金的风险。

“事事都问一问法审员”,已成为浙江各地基层干部的习惯。这并非推诿避责,而是基层治理理念的深刻变革。

党的二十届三中全会明确要求,完善重大决策、规范性文件合法性审查机制。浙江基层发生的变化,折射出治理体系从经验驱动向法治引领转型的趋势。法审员每一次严谨的修改建议,不仅能堵住法律风险漏洞,更倒逼决策流程优化、制度机制完善,推动基层治理体系整体跃升。

温州市洞头区的实践颇具代表性。当地法审员在审查中发现,多个文件瑕疵源于起草阶段缺乏专业指导。为此,他们创新“立项+”前置服务模式,由法审员全程参与重大决策的立项、论证与起草过程,变“事后纠错”为“前端防控”,助力24个重大决策项目推进,有效压减决策过程性时间20%以上。

“只看结果、忽视过程,审查缺失或流于形式,也许一时能提高‘效率’,但容易事中返工、事后维稳,反而增加治理成本。”越来越多基层干部认识到,合法性审查是“抓前端、治未病”的必要预防性法律制度。

这种未雨绸缪的思路转变,既提升了基层治理的科学性和预见性,也有效降低了社会运行成本,增强了群众对法治的

信心。

有专家评价,浙江的法审员制度,不是简单的“挑错补漏”,而是一项省级统筹、数字赋能、全域协同的系统革命,每个环节都透出新时代基层治理的智慧。

2025年中央一号文件提出“推动基础设施向农村延伸”后,丽水山区很多法审员建议,借政策东风,加快在乡村建设充电桩和快递柜,解决村民“充电难、取件远”难题,推动政策落地与民生需求精准对接。从核查土地性质、规范村民决议,到拟定租赁合同中的具体条款,法审员全程把关。村民们纷纷说,这是基层法治思维不断提升带来的实惠。

法治要扎根,关键还在人。磐安县构建“引才、育才、用才”全链条体系,出台法律职业资格证书激励政策,用“授课+实战+点评”闭环教学,打造实战化、常态化的法审人才队伍。

政策见效立竿见影:当年,该县乡镇部门工作人员国家统一法律职业资格证书参与率提升28.6%,通过率提高22.2%，“没人审、不会审”难题逐步破解,为基层法治建设注入源源不断的活水。

浙江还将合法性审查纳入法治督察和党政主要负责人述法内容,明确未经合法性审查的事项“不上会、不签批、不对外公布”,不断提升基层依法决策能力和治理效能,优化法治化营商环境。

浙江在基层开展合法性审查,助推法治思维扎根田间地头,让依法办事成为干部自觉,让中国式基层治理现代化的浙江答卷更有温度、有力度。



磐安县组织县乡法审员旁听行政诉讼代理人庭审。 省司法厅供图

专家观点

从事后纠正向事先预防转变

■ 张旭勇

行政合法性审查旨在预防、制止违法行政发生。由于县乡管理中矛盾多发,熟人社会关系复杂,而法治人才储备又相对薄弱,因此县乡是合法性审查的重点、难点。自启动县乡合法性审查质效提升改革以来,浙江不断深化有关工作,助力法治中国示范区建设成效显著。

首先,对合法性审查的重视和强调,表明浙江法治政府建设的重心开始从事后纠正正法向事先预防违法转变。2014年11月1日通过的《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》,针对“立案难、审理难、执行难”问题完善行政诉讼制度,强化司法对行政的事后纠错力度。但是,法治政府建设不能局限于事后纠正和补救,不仅成本高、代价大,而且有些违法后果还难以纠正。这一转变,是法治政府建设向更高水平迈进的重要举措。

其次,通过合法性审查工作的制度化,增强法治审查人员说“不”的勇气和底气。浙江对审查范围、审查内容、审查程序以及审查结果的处理等作出明确规定,要求未经合法性审查的事项,

不得作出决定;对审查机构提出的审查意见,起草和承办单位应及时研究、处理等。这些规定,都保障了合法性审查的实效性。

再次,不断提升审查队伍的专业能力,保障合法性审查意见的质量。合法性审查工作专业性强,审查人员应具备丰富的法律知识与专业技能。浙江明确初次从事合法性审查工作的审查人员,一般应通过国家统一法律职业资格考试,取得法律职业资格。在此基础上,浙江还制定并实施县乡合法性审查队伍能力提升方案,明确审查人员的选任管理,持续提升审查员专业能力。

最后,把合法性审查服务向村(社区)延伸,为村(社区)提供合法性审查服务,有利于进一步提高基层治理水平,助力推动乡村全面振兴。

总之,县乡合法性审查是基层治理体系和治理能力现代化的重要保障,打通了基层法治建设的“最后一公里”,不断深化这项工作意义重大。

(作者系省政府法律顾问、浙江财经大学法学院教授)

