

本期特稿

化解行政争议主渠道的制度创新

——《行政复议法》修订解读*

马怀德**

内容摘要:新修订的《行政复议法》于2024年1月1日正式施行。《行政复议法》的修订是推进全面依法治国、加快法治政府建设的重要一步,是全面推进科学立法、不断提高立法工作质量和效率的生动体现,是发挥行政复议化解行政争议主渠道作用的制度创新。此次修法调适了行政复议的功能定位,突出了高效为民的原则精神,优化了行政复议的管辖体制,完善了行政复议的审理程序,等等。本文重点围绕《行政复议法》修订的若干亮点特色,梳理此次修法意义、功能定位、原则精神、管辖体制、制度创新等方面的情况,研究《行政复议法》全面贯彻实施的重点方向。《行政复议法》的修订和实施有助于推动化解行政争议主渠道的制度优势转化为治理效能,开创中国行政复议工作新局面。

关键词:行政复议法 化解行政争议的主渠道作用 法治政府建设 管辖体制

DOI:10.13415/j.cnki.fxpl.2024.02.001

引言

2023年9月1日,新修订的《行政复议法》审议通过,于2024年1月1日起正式施行。新修订的《行政复议法》通过立法正式确立了行政复议作为“化解行政争议的主渠道作用”的功能定位,^①彰显了行政复议在行政争议多元化解体系中的重要地位。《行政复议法》本次修订对该功能定位在第1条中予以明确规定,标志着《法治政府建设实施纲要(2021年—2025年)》中确立的行政复议“化解行政争议的主渠道作用”的功能定位已经上升为法律规范,为发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用提供了法律支撑。有学者就预言未来行政争议化解的制度框架结构重心将逐步转移到行政复议渠道上来。^②不仅如此,《行政复议法》的修订内容,进一步完善了行政复议体制机制,推动行政复议工作迈入高质量发展的新阶段。

客观来说,行政复议具有司法化和行政化的“双重面相”,^③此次行政复议制度改革在两个方向上同时发力,充分体现了行政争议主渠道的制度创新。本次行政复议法修订幅度较大,涉及条款较多,相应修订内容将对行政复议工作的功能调试、原则精神、受理范围、正当程序等方面的要求予以规范化,体现了行政复议法修订的精神实质和制度创新。本文围绕《行政复议法》修订中的亮点,对修订意义、功能定位、原则精神、管辖体制、制度创新等逐一分析,试图明确全面贯彻实施行政复议法的基本要求和具体举措。

* 本文系教育部哲学社会科学研究重大专项项目“习近平法治思想与中国特色法学学科体系、学术体系、话语体系创新研究”(项目编号:2022JZDZ003)的阶段性成果。

** 中国政法大学教授。

① 2023年新修订的《行政复议法》第1条将“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用,推进法治政府建设”确立为立法目的。在学理上,行政复议制度关于化解行政争议主渠道的功能定位,最早由应松年教授提出。参见应松年:《行政复议应当成为解决行政争议的主渠道》,载《行政管理改革》2010年第12期;应松年:《把行政复议制度建设成为我国解决行政争议的主渠道》,载《法学论坛》2011年第5期。

② 参见高家伟:《论行政复议机关实质性化解争议的角色与功能定位》,载《法律科学》2023年第2期。

③ 参见梅扬:《多元纠纷解决机制视域中行政复议制度的双重面相》,载《法学家》2023年第5期。

一、行政复议法修订的重要意义

习近平总书记在中央全面依法治国委员会第三次会议上明确指出：“要落实行政复议体制改革方案，优化行政复议资源配置，推进相关法律法规修订工作，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。”^①在新时代全面推进依法治国、在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家新的历史起点上，此次全面修订是行政复议制度发展历史上的重要里程碑，具有多方面重要意义。

第一，行政复议法修订是全面贯彻落实习近平法治思想的生动实践。行政复议体制改革是习近平总书记亲自决策部署的重大改革措施，是习近平法治思想在行政复议领域的生动体现。^②习近平总书记强调：“我国国情决定了我们不能成为‘诉讼大国’。我国有14亿人口，大大小小的事都要打官司，那必然不堪重负！”^③因此，“法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病”。^④一般来说，“司法是维护社会公平正义的最后一道防线”。^⑤在中国这样一个人口大国，社会矛盾的化解必须关口前移、源头发力。如果等到社会矛盾海量积聚并以诉讼的方式涌入法院，那社会运行风险必然蔓延，纠纷化解难度也必然增大，问题解决的时机也容易丧失。所以，社会治理必须把握矛盾化解规律，“消未起之患、治未病之疾，医之于无事之前”。^⑥2020年2月，中央全面依法治国委员会第三次会议审议通过《行政复议体制改革方案》，明确了行政复议体制改革的宏观方向，为新时代行政复议实践工作指明了前进方向，为行政复议法律规范修订提供了根本遵循。^⑦在人类法治文明特别是行政法治文明视阈下，如此重视行政复议制度、主动将“化解行政争议的主渠道”交由复议环节完成，实属少见。这充分体现了中央对影响社会主义法治建设矛盾因素有着精准认识和战略预见，既“坚定不移推进法治领域改革，坚决破除束缚全面推进依法治国的体制机制障碍”，^⑧又“决不能把改革变成‘对标’西方法治体系、‘追捧’西方法治实践”^⑨的“翻版”。

第二，行政复议法修订是推进全面依法治国、加快法治政府建设的重要一步。习近平总书记强调：“推进全面依法治国，法治政府建设是重点任务和主体工程，对法治国家、法治社会建设具有示范带动作用，要率先突破。”^⑩行政复议作为行政系统实现“自我纠错”的监督制度，是推进全面依法治国、加快法治政府建设的重要抓手。行政复议能够通过纠正违法或不当行政行为的方式规范行政权力的行使界限，助力解决行政执法不作为、乱作为等制约法治政府建设成效的突出问题，确保行政权力在法治轨道上运行，发挥行政复议的层级监督目的。^⑪一方面，行政复议法自施行以来，就发挥着推进法治政府建设的重要作用。在实施24年来，全国行政复议机关依法办理复议案件近330万件，不仅在监督行政机关依法行政方面发挥了重要作用，也推动实现了行政争议的诉源治理。近年来，我国围绕“实质性解决行政争议”这个命题进行了一系列体制改革和制度创新，推动行政复议、诉讼等制度从侧重于监督规范行政权力运行转向为侧重于有效化解行政争议，推动了法治政府建设从形式法治到实质法治的目标转型。另一方面，行政复议法的修订回应了全面依法治国的时代要求。新修订的《行政复议法》第1条就新增“推进法治政府建设”这一立法目的，并在整部法律中明确了扩大受案范围、增加便民措施、完善办案程序、强化监督机制和法律责任等内容。这些都体现了行政复议体制改革与法治政府建设目标同向发力、同步推进，与推进全面依法治国整体进程相协同、相适应。

① 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第274页。

② 参见马怀德：《论习近平法治思想中的法治政府理论》，载《政法论坛》2020年第6期。

③ 习近平：《习近平著作选读》（第2卷），人民出版社2023年版，第384页。

④ 《习近平谈治国理政》（第四卷），外文出版社2022年版，第295页。

⑤ 同前注④，习近平书，第98页。

⑥ （东晋）葛洪：《抱朴子·内篇·地真》。

⑦ 参见章志远：《以习近平法治思想引领行政复议法修改》，载《法学评论》2022年第6期。

⑧ 同前注④，习近平书，第116页。

⑨ 习近平：《坚持走中国特色社会主义法治道路，更好推进中国特色社会主义法治体系建设》，载《求是》2022年第4期。

⑩ 习近平：《以科学理论为指导，为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》（2020年11月16日），载《习近平谈治国理政》（第4卷），外文出版社2022年版，第294页。

⑪ 参见叶必丰：《行政复议机关的法律定位》，载《法学》2021年第5期。

第三,行政复议法修订是全面推进科学立法、不断提高立法工作质量和效率的必然选择。“立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。”^⑮科学立法的核心在于尊重和体现客观规律,“立法者应该把自己看作一个自然科学家。他不是在创造法律,不是在发明法律,而仅仅是在表述法律,他用有意识的实在法把精神关系的内在规律表现出来”。^⑯在我国当前矛盾纠纷化解机制体系中,解决行政争议的主要途径包括行政复议、信访制度和行政诉讼。其中,基于信访机制的开放性,信访渠道化解行政争议的数量是行政复议和行政诉讼无法比拟的,故而行政复议作为化解行政争议的主渠道的定位,主要是相对于行政诉讼而言的。^⑰相较于行政诉讼,行政复议能够更好地形成普遍性的救济,发挥其实质化解行政争议的天然优势,^⑱既包括上级行政机关监督下级行政机关的层级优势,也包括对行政行为是否合法、适当作出准确判断的专业优势,还包括行政机关内部更便于调配资源以解决实际问题的系统优势。1999年行政复议法的出台,正式确立了行政复议这项与行政诉讼并行并立、解决行政争议的重要法律制度,这是影响中国法治进程的一件大事。^⑲但随着经济社会的不断发展,行政复议实践中逐渐暴露出吸纳行政争议入口偏窄、案件管辖体制过于分散、审理机制不够健全等突出问题,原有规范与新形势下行政复议工作高质量发展的要求不相适应。为将行政复议发挥主渠道作用从“应然”转化为“实然”,此次修法解决了长期制约行政复议发挥作用的突出问题,彰显了化解行政争议的系统治理、依法治理、综合治理、源头治理思维,增强了行政复议法的针对性、及时性、系统性、可操作性,有助于把行政复议的制度优势更好地转化为国家治理效能。

第四,行政复议法修订是回应实质性解决行政争议的重要举措。事实上,“复杂的社会需要行政机关具有司法职权,使这种授权不可避免”。^⑳近年来,最高人民法院率先提出“实质性解决行政争议”的目标,并围绕该目标进行了一系列改革。^㉑这是由于在一段时期里,行政审判实务普遍存在“案结事不了”的反常现象,长期受到“两高四低”^㉒的困扰。这不仅导致程序空转、浪费司法资源、损害司法权威,也不利于当事人权益保障。究其原因,行政诉讼本身以行政行为的合法性审查为中心,天然地偏重于形式法治要求。然而,在无限丰富的社会生活中,规则不仅是机械的,更是贫穷的。倘若我们将化解行政争议的大部分或全部希望都寄托于行政诉讼,“将只能在法律规范层面解决行政合法性问题,实现的是客观公法秩序,无法触碰到争议的核心内容及原告实体权益”,^㉓这就更易衍生出救济权利和化解争议的“治乱循环”。为此,此次行政复议法的修订突出表现在化解行政争议主渠道的制度创新上,在注重发挥行政系统自我净化大部分矛盾作用的同时,保证了司法系统对极少数重大疑难复杂案件的终极裁判功能,有助于形成行政复议、行政诉讼之间分工合理、衔接有序、协同高效、优势互补的纠纷化解格局。尤其是将行政复议定位为化解行政争议的主渠道,能够发挥行政复议受案范围广、审查强度高、程序高效、成本低廉以及对规范性文件附带审查更彻底等比较优势。所以,近年来中央和地方司法机关认真履职尽责,推动行政复议化解行政争议主渠道建设取得积极成效。以2022年为例,全国行政复议立案26.9万件,其中调解结案约3万件,调解率达14.3%,约70%的行政复议案件实现了“定分止争”。^㉔当然,目前行政复议距离完全承担化解行政争议主渠道的任务尚有一定距离,这就需要认真对待此次行政复议法的修改,把握修法精神并贯彻落实相关制度创新。

^⑮ (北宋)王安石:《周公》。

^⑯ 《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社1995年版,第347页。

^⑰ 参见王万华:《行政复议制度属性与行政复议法完善》,载《法学杂志》2023年第4期。

^⑱ 参见[英]卡洛尔·哈洛、理查德·罗斯林:《法律与行政》(下卷),杨伟东等译,商务印书馆2004年版,第702页。

^⑲ 参见马怀德:《行政监督与救济制度的新突破——〈行政复议法〉评介》,载《政法论坛》1994年第4期。

^⑳ [美]伯纳德·施瓦茨:《行政法》,徐炳译,中国法制出版社1986年版,第55页。

^㉑ 参见江必新:《论行政争议的实质性解决》,载《人民司法》2012年第9期。

^㉒ 一段时期中,我国行政审判领域长期存在“上诉率高、申诉率高、实体裁判率低、老百姓胜诉率低、发挥重审和改判率低、老百姓服判息诉率低”的“两高四低”反常现象。参见沈福俊:《积极化解争议是行政审判应有内涵》,载《人民法院报》2016年12月8日第5版。

^㉓ 王万华:《行政复议法的修改与完善——以实质性解决行政争议为视角》,载《法学研究》2019年第5期。

^㉔ 《司法部2022年法治政府建设年度报告》,中华人民共和国司法部(中国政府法制信息网),<https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/gwxw/xwyw/202303>(最后访问日期:2023年12月4日)。

二、行政复议功能定位的演进

特定法律制度的功能定位始终是该项法律制度的基础法哲学问题,这恰如本杰明·N·卡多佐所言:“哲学在告诉我们法律应当努力达到的目的之时,也将同时告诉我们法律的合理功能。”^{②⑤}此次《行政复议法》的修订对行政复议的功能价值和基本原则作出了相应调整,重新指明了行政复议工作体系建设的发展方向。行政复议的功能定位体现了行政复议的制度目的,因而是全部行政复议具体制度设计的逻辑起点。“目的是全部法律的创造者,每条法律规则的产生都源于一种目的,即一种事实上的动机。”^{②⑥}正确理解行政复议的价值目标和功能定位,是理解行政复议制度内涵、指导行政复议工作实践的前提和基础。准确把握行政复议的功能定位,对于提升行政复议制度的有效性具有重要意义。“无论什么样的纠纷解决制度,在现实中其解决纠纷的形态和功能总是为社会的各种条件所规定的。”^{②⑦}行政复议立法的历史演变,首先体现在立法对行政复议的功能定位总是由特定历史条件所决定,与具体政治经济社会文化背景相适应、相匹配上。^{②⑧}

首先,改革开放初期,行政复议制度呈现分散立法的局面,不同法律、法规和规章对行政复议称谓不一,包括“申诉”“复审”“复查”或“复检”。^{②⑨}1989年初建行政诉讼制度后,制定统一行政复议制度的呼声越来越高。^{③⑩}在当时看来,行政复议是“一种由行政相对人所提出的救济请求引起的行政申诉制度”,^{③⑪}故将行政复议视为行政诉讼的补充、配套制度,是由行政立法建构起来的、近似行政申诉的救济制度。所以,1990年《行政复议条例》对行政复议的功能定位首先是从行政机关自身出发,即以“维护和监督行政机关依法行使制度”作为首要功能定位,其次才是层级监督和权益保护。

其次,为了适应行政法制建设和依法行政实践的需要,我们开始认识到“行政复议是行政机关内部纠正错误的一种监督制度”,具有正式立法的必要性。这主要是由于《行政复议条例》实施近十年来,复议申请条件条条框框多,给申请人带来极大不便;行政机关怕麻烦,经常应受理而不受理;存在“官官相护”现象,行政机关对违法不当行政行为不撤销、不变更。^{③⑫}所以,1999年《行政复议法》正式立法,将首要功能定位修正为“保障和监督行政机关依法行使职权”,并调整到层级监督和权益保护目的之后。

再次,行政立法和依法行政加速推进阶段,行政争议类型和数量陡增,新颁布的《行政复议条例》增加“解决行政争议”的功能定位,这实际上是在内部层级监督功能之外拓展了纠纷化解功能。比较而言,内部层级监督和外部权益保障的功能定位表现为不同的价值取向,“解决行政争议”则是相对中性的价值定位。“行政复议制度由此应当具有司法的秉性”,^{③⑬}这也为诸如受案范围拓展等制度创新以及后来的“主渠道”定位奠定了基础。行政层级监督是建立在行政争议化解和公民权益救济的实现基础上的,属于行政复议的“附属目的”。^{③⑭}正因如此,越来越多的学者开始主张“解决行政争议”才是行政复议的基础功能、主要定位。^{③⑮}

最后,进入新时代后,围绕“主渠道”的功能定位,2023年在《行政复议法》修订中进行了一系列制度创

②⑤ [美]本杰明·N·卡多佐:《法律的成长,法律科学的悖论》,董炯、彭冰译,中国法制出版社2002年版,第63页。

②⑥ [美]E·博登海默:《法理学:法律哲学与法律方法》,邓正来译,中国政法大学出版社2017年版,第122页。

②⑦ [日]棚濑孝雄:《纠纷的解决与审判制度》,王亚新译,中国政法大学出版社1994年版,第21页。

②⑧ 参见马怀德主编:《行政法学精论》,中国检察出版社2022年版,第268—270页。

②⑨ 参见国务院法制局编:《行政复议条例释义》,中国法制出版社1991年版,第2页。

③⑩ 参见冯吉初:《试论行政争议与行政申诉(复议)》,载《法治论丛》1990年第1期;苏健:《及时制定和颁布〈行政复议条例〉》,载《法学》1990年第8期;魏凤:《关于制定〈行政复议条例〉的讨论综述》,载《河北法学》1990年第5期。

③⑪ 周卫平:《行政复议制度的属性剖析》,载《法学杂志》1991年第5期。

③⑫ 参见杨景宇:《关于〈中华人民共和国行政复议法(草案)〉的说明》,1998年10月27日在第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上。

③⑬ 刘莘:《行政复议的定位之争》,载《法学论坛》2011年第5期。

③⑭ 刘权:《主渠道视野下行政复议与诉讼关系的重构》,载《中国政法大学学报》2021年第6期。

③⑮ 参见曹康泰:《中华人民共和国行政复议法实施条例释义》,中国法制出版社2007年版,第8页;沈开举、郑磊:《论我国行政复议改革的逻辑起点和现实路径》,载《甘肃行政学院学报》2009年第4期;徐运凯:《论新时代行政复议的功能定位及其评价体系》,载《行政法学研究》2019年第6期;曹鏊:《作为化解行政争议主渠道的行政复议:功能反思及路径优化》,载《中国法学》2020年第2期等。

新,不仅增加了“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用,推进法治政府建设”的功能定位,而且对“保障和监督”的顺序作出调整,明确监督在先、保障在后,强化行政复议的监督功能。“法与时转则治,治与世宜则有功。”习近平总书记关于“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用”的重要论述是行政复议法修订的根本遵循。回溯行政复议功能定位和基本原则的发展历程,必须认识到检验法律制度的最终标准是实体,而不仅仅是程序或者形式。^⑤因此,有学者就进一步提出“解决行政争议是复议的基础功能,监督和保护是具体的目的”^⑥之判断。我们有理由相信,具有中国特色、回应时代需求、满足人民期待的行政复议功能定位,将作为行政复议具体制度设计的逻辑起点,在行政复议工作中发挥统筹全局、提纲挈领的作用。

表 1: 行政复议功能定位的立法演变

历史时期	法律法规条文	行政复议功能定位
1990 年	《行政复议条例》第 1 条	“为了维护和监督行政机关依法行使职权,防止和纠正违法或者不当的具体行政行为,保护公民、法人和其他组织的合法权益”
1999 年	《行政复议法》第 1 条	“为了防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为,保护公民、法人和其他组织的合法权益,保障和监督行政机关依法行使职权”
2007 年	《行政复议法实施条例》第 1 条	“为了进一步发挥行政复议制度在解决行政争议、建设法治政府、构建社会主义和谐社会中的作用”
2023 年	《行政复议法》第 1 条	“为了防止和纠正违法的或者不当的行政行为,保护公民、法人和其他组织的合法权益,监督和保障行政机关依法行使职权,发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用,推进法治政府建设”

三、行政复议高效为民的精神

行政复议的“主渠道”不仅意味着其受案范围能够承接广泛的诉请需求,而且在效果上能够公正有效地化解争议,更需要发挥它自身程序简易、高效便捷的比较优势。质言之,行政复议活动中程序推进的便捷性、及时性,是决定当事人是否选择通过复议渠道解决争议的关键。因为,当事人在意的是能否及时、有效地实现诉请,补救损失,而非等待旷日持久的“打官司”以及姗姗来迟的“公平正义”。^⑦正是为了防止“迟来的正义”,行政复议个案处理就必须遵循现代行政法治的效率性原则,即更有效率、更加灵活地回应多元诉请,满足救济需求。事实上,早有学者提出行政复议机关应当遵循高效便民原则,^⑧这一原则旨在为人民群众申请行政复议提供更多便利,并促进复议制度的公正性与有效性。

新修订的行政复议法将“合法、公正、公开、及时、便民的原则”修改为“合法、公正、公开、高效、便民、为民的原则”。^⑨具言之,一方面,将“及时”原则修改为“高效”原则,在注重复议效率的同时,更加强调复议实效;另一方面,增加“为民”原则,在行政复议工作中落实“为民”原则,坚持人民立场,广泛听取人民群众意见,积极回应人民群众诉求。这一修订丰富和完善了行政复议工作的基本原则,提出了“高效”和“为民”这两个贯

^⑤ 参见[美]弗里德曼:《法律制度》,李琼英等译,中国政法大学出版社1994年版,第29页。

^⑥ 应松年:《对行政复议法修改的意见》,载《行政法学研究》2019年第2期。

^⑦ 参见杨海坤、朱恒顺:《行政复议的理念调整与制度完善——事关我国〈行政复议法〉及相关法律的重要修改》,载《法学评论》2014年第4期。

^⑧ 参见青锋:《中国行政复议制度的发展、现状和展望》,载《上海政法学院学报》2006年第1期。

^⑨ 原《行政复议法》(2017)第4条规定:“行政复议机关履行行政复议职责,应当遵循合法、公正、公开、及时、便民的原则,坚持有错必纠,保障法律、法规的正确实施。”新修订的《行政复议法》(2023)第3条第2款规定:“行政复议机关履行行政复议职责,应当遵循合法、公正、公开、高效、便民、为民的原则,坚持有错必纠,保障法律、法规的正确实施。”

穿行政复议各环节的根本性、规律性要求。事实上,“高效”“为民”不仅作为行政复议法明定的原则存在,而且体现在行政复议法修法精神的始终,尤其是此次修法强化了调解在行政复议中的运用。较早有学者提出,行政复议存在适用调解的法理基础和制度空间,这是行政裁量权的必然结论,即行政机关在法律允许的范围之内可以灵活应变、便宜行事。^④长期以来,我国行政复议严格限制调解适用的案件范围,这严重限制了行政复议化解行政争议的功能作用,甚至因此被批评为“一种作用不大的摆设”。^⑤为了从源头上提升维护社会稳定的能力和水平,有必要强化调解在行政复议中的作用,以形成和强化法的中介机制来扬弃行政命令与民间调解的耦合。^⑥客观来说,在行政系统内部进行调解是更高效、为民的纠纷解决方式。因为,相比于行政诉讼,行政复议更有利于在行政主管机关的主持下,行政主体和相对人在透明场景、充分信息中实现和解,同时也能增加相对人选择调解的自由空间和信赖程度。^⑦新修订的《行政复议法》不仅在总则规定调解可以作为一般案件办理方式(第5条),不再限制调解适用的案件类型,而且规定调解是行政复议中止的法定情形(第39条),赋予行政复议调解书法律效力以及行政机关的执行义务和法律责任(第77、83条)。

习近平总书记强调:“行政执法工作面广量大,一头连着政府,一头连着群众,直接关系群众对党和政府的信任、对法治的信心。”^⑧因此,推进依法行政和法治政府建设要以人民为中心,坚持便民为民“不是一个抽象的、玄奥的概念,不能只停留在口头上、止步于思想环节”。^⑨此次修法不仅在“便民”基础上增加“为民”原则,而且在具体制度的改革完善上新设了许多便民为民举措。具体来说,一是扩容受案范围(第11条),包括对行政机关作出的赔偿决定不服的、对不予受理工伤认定申请或工伤认定结论不服的、对行政协议订立履行变更或解除不服的、对政府信息公开侵犯合法权益的等。受案范围的扩容不仅强化了化解行政争议的主渠道作用,而且都是人民群众急难愁盼的问题。二是增设互联网作为申请渠道(第22条),明确申请人可以通过互联网渠道提交复议申请是顺应时代潮流、满足人民需求的体现。三是简化常见案件的复议申请手续(第32条),即规定当场作出行政处罚决定和依据电子技术监控设备记录的违法事实作出的处罚决定,相对人可以直接向原机关提交复议申请,若原机关认为需要维持的,应当在五日内将复议申请转送复议机关。这两类案件是现实生活中常见的处罚案件,前述制度设计将极大便利人民群众运用复议渠道、保障合法权益。四是提供复议法律援助(第18条),即规定了法律援助机构应当为符合条件的申请人提供法律援助,这补齐了行政复议的制度短板,惠及广大维权能力弱势群体,打通了行政复议便民为民、服务群众的“最后一公里”。可见,行政复议法修订体现出强烈的实用主义改革进路,始终以满足主体需求为导向,把人民是否拥护、是否赞成、是否高兴、是否答应作为设计各方面制度的出发点和落脚点。

四、行政复议管辖体制的优化完善

在行政复议法修订以前,从全国人大常委会对《行政复议法》实施情况的执法检查报告来看,县级以上政府和政府相关部门都有行政复议职权,导致复议资源分散、复议效率偏低,复议工作常常出现“无人办案”和“无案可办”的情况,这反映了行政复议体制和工作机制不够完善是复议法有效实施的主要问题。在实务中,原《行政复议法》确立的“选择管辖”为主、“条条管辖”和“自我管辖”为辅的管辖模式,容易形成管辖冲突、审查标准冲突乃至“同案不同审”的问题。^⑩不仅如此,复议机关多方林立、“多头共同”,再加上行政机关之间职权转移、上下级行政机关地域分散等问题,复议申请人经常会找不到、找不准、找不对复议机关,徒增复议

^④ 参见王青斌:《行政复议调解的正当性及制度建构》,载《法制与社会发展》2013年第4期;林日华:《论行政复议适用调解》,载《广西政法管理干部学院学报》2009年第5期。

^⑤ 郜风涛:《行政复议典型案例选编》(第二辑),中国法制出版社2011年版,第78页。

^⑥ [美]R·M·昂格尔:《现代社会中的法律》,吴玉章、周汉华译,译林出版社2001年版,第287页。

^⑦ 参见[日]小島武司、伊藤真编:《诉讼外纠纷解决法》,丁婕译,中国政法大学出版社2005年版,第72—85页。

^⑧ 同前注^④,习近平书,第23页。

^⑨ 习近平:《习近平谈治国理政》(第2卷),外文出版社2017年版,第213—214页。

^⑩ 参见梁风云、朱晓宁:《关于行政复议法修改若干重大问题的思考》,载《浙江工商大学学报》2021年第6期。

维权救济成本。^④因此,为了优化复议资源配置、完善复议管辖体制、便于人民群众寻找复议渠道,相对集中复议管辖体制的改革思路成为本次修法共识。^⑤此次修法在“行政复议申请”一章专设“行政复议管辖”一节,在立法体例上试图“一揽子”确立关于行政复议管辖体制的相关问题。

第一,将地方复议职权收归县级以上政府统一行使(第24条)。此前,众多机关拥有复议管辖权,造成机关间推诿扯皮,严重影响行政复议的内部监督功能。^⑥实际上,从“条块结合”到“块块管辖”亦经历了相当长的相对集中复议管辖体制改革试点探索。事实证明,取消地方政府工作部门的复议职权后,有利于“精兵简政”和“主渠道作用”的发挥,不仅可以推动行政复议工作队伍专业化、职业化、规范化发展,而且有利于节省行政复议活动人财物开支,最终也将刺激复议案件的增加。^⑦当然,这一改革并没有搞“一刀切”,传统上实行垂直领导的海关、金融、外汇管理行政机关和专业性、特殊性较强的税务和国家安全机关,仍然保留复议职权,继续实行“条条管辖”(第27条)。这一改革方案遵循了普遍性和特殊性相结合的原则,充分尊重和体现了不同部门、不同领域、不同事项的复议工作规律,提升了复议管辖体制的科学性。

第二,收紧国务院部门管辖的行政复议案件范围(第25条)。具言之,此次修法后,国务院部门仅管辖申请人对本部门作出的行政行为、本部门依法设立的派出机构以自己名义作出的行政行为和本部门管理的被授权组织作出的行政行为不服的复议案件。此次修法前,国务院部门除上述案件外,还要管辖申请人对相应的省级政府工作部门作出的行为不服的复议案件,这是基于二者领导与被领导关系所形成的管辖体制。进言之,根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第66条的规定,省级政府工作部门受到省级政府的“统一领导”和国务院主管部门的“业务指导或者领导”,这种“双重领导”决定了修法前我国长期以来施行的复议案件“条块管辖”体制。^⑧但是,行政复议的层级监督功能并非是基于行政领导权或指导权产生的,而是基于法律规定的争议化解和案件裁判之授权定位中形成的,^⑨这最终仍是指向了化解行政争议的主渠道定位。所以,在此次行政复议法修订中,除前述特殊部门(第27条)仍然继续沿袭“条条管辖”外,从地方到中央政府及其工作部门都逐步取消了“条条管辖”。因此,在修法后,复议管辖体制完全打破了以往行政领导与复议管辖的一一对应关系,形成了以“以块为原则、以条为例外”的复议管辖体制,有效克服了复议资源分散、审理标准不一、人民群众申请困难、复议审理公正性不足等问题。

第三,保留有限的“自我管辖”(第24条第2款、第25条和第28条)。行政法上的自然公正原则要求,“任何人不得作自己案件的法官”。^⑩从程序正义的角度出发,理论界和实务界不少观点主张应当取消“自我管辖”。^⑪因为,对于直接向作出被申请行政行为的原机关提出复议申请,不仅复议审理的公正性、有效性得不到保证,而且申请人对这种安排恐怕未必再有意愿和动力去选择复议渠道。但是,修订后的《行政复议法》仍然保留了部分“自我管辖”的情况。一方面,国务院部门和省级人民政府管辖对本部门、本机关作出行政行为不服的行政复议案件。究其原因,一是国务院部门和省级人民政府属于较高级别的行政机关,其依法行政和复议审理的情况和能力具有保证;二是如果按照行政领导关系,复议机关当属地位特殊的国务院,如此安排会影响复议申请人后续的诉讼救济可能;三是“自我管辖”并非是终局安排,复议申请人对“自我管辖”的复

^④ 参见刘莘、陈悦:《行政复议制度改革成效与进路分析——行政复议制度调研报告》,载《行政法学研究》2016年第5期;刘恒、陆艳:《我国行政复议条条管辖制度之缺陷分析》,载《法学研究》2004年第2期。

^⑤ 参见马怀德:《论我国行政复议管辖体制的完善——〈行政复议法(征求意见稿)〉第30—34条评介》,载《法学》2021年第5期。

^⑥ 参见湛中乐:《论我国〈行政复议法〉修改的若干问题》,载《行政法学研究》2013年第1期。

^⑦ 相对集中行政复议管辖体制改革曾在地方试点探索积累了丰富的经验,如较早的“义乌模式”取得明显成效:行政复议案件显著增加、行政复议机构独立性增强、行政复议人员素质显著提高、行政复议程序更加规范等。参见方宜圣、陈泉筠:《行政复议体制改革“义务模式”的思考》,载《行政法学研究》2016年第5期。

^⑧ 参见全国人大常委会法制工作委员会研究室编:《中华人民共和国行政复议法条文释义及实用指南》,中国民主法制出版社1999年版,第83—86页。

^⑨ 参见石佑启、王成明:《论我国行政复议管辖体制的缺陷及其重构》,载《环球法律评论》2004年第1期。

^⑩ [英]威廉·韦德:《行政法》,徐炳等译,中国大百科全书出版社1997年版,第95页。

^⑪ 参见练育强:《功能与结构视野下的行政复议制度变革》,载《法学》2021年第6期;曹鏊、李月:《我国行政复议体制改革的发展演进、目标构成及修法回应》,载《行政管理改革》2022年第4期等。

议决定不服的,仍然可以向法院提起诉讼或向国务院申请“最终裁决”(第26条)。另一方面,地方人民政府司法行政部门也可能管辖到对本部门所作行政行为不服的行政复议案件。因为,被申请人为司法行政部门的复议案件虽然向本级人民政府提出复议申请,但履行行政复议职责、具体承办案件的机构仍然是该司法行政部门。《行政复议法》第28条在这种特殊情况中保留了“条条管辖”的例外,^⑤即同时允许复议申请人向上一级司法行政部门申请行政复议,在一定程度上避免了事实上可能造成的“自我管辖”。

五、行政复议审理程序的制度创新

行政复议审理程序的制度创新是强化“主渠道作用”的关键环节。相较而言,行政诉讼对行政行为的司法审查存在局限,尤其是“对于罩着一层合法外衣的行政裁量行为而言,其控制的实际效果往往是不尽如人意的”。^⑥作为行政系统内部的纠错机制,行政复议对行政行为的审查具有天然优势,即有效避免了司法权对行政权的过分干预之虞。实质性化解行政争议的审理程序,必须满足裁判程序及时公正、审查内容全面深入、裁判结果彻底有效的三个条件。^⑦行政复议审理程序的优化完善有助于深入剖析行政行为、纠正不当决策、作出审理决定,使当事人的程序性权利转化为争议的实质性化解及合法权利的实质救济。^⑧新修订的《行政复议法》着眼于公平公正,将“行政复议审理”从“行政复议决定”章节中独立出来,对行政复议案件审理的具体程序进行了多方面的制度创新。本文对行政复议审理程序的制度创新重点解读如下三个方面。

第一,增设行政复议简易程序。一般来说,简易程序是相对普通程序(一般、正式审理程序)而言的,最早出现在19世纪中叶英国轻微犯罪的刑事审理中,是指“以相对快速、简单的方式解决争议或处理案件的没有陪审团的程序”。^⑨简易程序随后被推广到现代刑事诉讼、民事诉讼活动中,并随即引入到法国和德国行政诉讼中。^⑩事实上,“行政诉讼与诉愿(行政复议)之区别,乃专为形式上之区别,非实质上之区别”。^⑪因此,新修订的《行政复议法》比照《行政诉讼法》,在行政复议审理一章规定普通程序的基础上,专节增设简易程序,构成此次修法的一大创新亮点。具言之,当被申请复议的行政行为是警告或通报批评,或者是当场作出的,抑或案件属于政府信息公开案件或案件涉及款额三千元以下的,行政复议机关可以选择适用简易程序;对其他案件来说,经当事人各方同意,也可以适用简易程序(第53条)。简易程序从行政诉讼审理推广至行政复议审理,体现了现代法治的效率取向。这恰如法律经济主义代表者波斯纳所揭示的那样:“法本身——它的规范、程序和制度——极大地注重于促进经济效益。”^⑫法律经济分析的观点同样适用于行政法领域:“争诉必须能被快速而经济地解决,这既是为了公共利益,也是为了请求人的利益。”^⑬不论是在行政诉讼还是行政复议审理中,普通程序的保障注重程序设计之严密、审理对抗之激烈、审级救济之完备等,但这有可能忽略“正义的第二种含义——也许是最普遍的含义——是效率”。^⑭这种效率价值就是一种“成本—收

^⑤ 新修订的《行政复议法》第28条规定:“对履行行政复议机构职责的地方人民政府司法行政部门的行政行为不服的,可以向本级人民政府申请行政复议,也可以向上一级司法行政部门申请行政复议。”

^⑥ 方军:《论中国行政复议的观念更新和制度重构》,载周汉华主编:《行政复议司法化:理论、实践与改革》,北京大学出版社2005年版。

^⑦ 参见徐云凯:《行政复议法修改对实质性解决行政争议的回应》,载《法学》2021年第6期。

^⑧ 参见姜明安:《建构和完善兼具解纷、救济和监督有事的行政复议制度》,载《法学杂志》2023年第4期。

^⑨ \[英\]戴维·M·沃克(David M.Walker):《牛津法律大辞典》,北京社会与科技发展研究所译,光明日报出版社1988年版,第866页。

^⑩ 法国地方行政法院可以在管辖区域内委派一名行政法官,单独对行政诉讼案件采简易程序作出判决;德国建立了“法院裁决”和“范例诉讼”两种简易程序,旨在维护行政法院正常功能,同时为公民提供有效法律保护。参见\[法\]古斯塔夫·佩泽尔:《法国行政法》,廖坤明等译,国家行政学院出版社2002年版,第282页;翁岳生编:《行政法》(下册),中国法制出版社2009年版,第1532页。

^⑪ \[日\]美浓部达吉:《行政裁判法》,邓定人译,中国政法大学出版社2005年版,第29页。

^⑫ Richard A.Posner,Economic Analysis of law,Little,Brow and Company,1977.p.517.

^⑬ \[英\]威廉·韦德、克里斯托弗·福赛:《行政法》(第10版),骆梅英等译,中国人民大学出版社2018年版,第690页。

^⑭ \[美\]理查德·A·波斯纳:《法律的经济分析》,蒋兆康译,中国大百科全书出版社1997年版,第31页。

益”之比率:不仅关系到当事人双方在繁琐、持久的争诉中付出的成本负担与诉请的利益主张是否相称的问题,而且还关系到国家投入司法或行政资源与化解某一行政争议后所带来的社会增益是否相称的问题。但是,此次修法增设的简易程序之简易性和优越性似乎体现得并不明显。^⑤除第54条规定的受理后的材料发送期限和被申请人答复和提交证据材料期限相比第48条缩短之外(从“7日+10日”缩短为“3日+5日”),简易程序还规定了“可以书面审理”,但采用书面审理未必就意味着提高了效率。

第二,引入行政复议听证制度。听证是行政法上的重要程序性制度,“听取利害关系人意见的程序,法律术语称为听证。”^⑥修订后的《行政复议法》第50条规定了“应当听证”和“可以听证”两类,前者适用于审理重大、疑难、复杂的行政案件,后者则是行政复议机构认为有必要听证或申请人请求听证的,由复议机构决定是否听证。鉴于“行政复议审理”一章并没有公开审理这样类似法院开庭审理的程序制度规定,再结合第49条的听取意见制度以及第61条第2款关于应当根据听证笔录、审查认定的事实和证据作出行政复议决定的规定,这一法定复议听证制度本质上是执法性的,而非复议案件庭审机制。^⑦这种立法安排体现了对引入听证制度的审慎态度,即如同英国行政复议制度那样,不走行政复议“司法化”的道路,这反而使听证更加符合行政复议灵活、高效的特征与优势。^⑧即便如此,在复议审理程序中引入听证制度意义重大,它是对长期以来以书面审查为主、以听取意见为辅的复议审理原则纠偏。听证为行政主体和相对人之间形成对话互动关系,这让相对人不再只是接受行政指令、承受行政处分的被动一方,而是作为积极主动的一方。因此,引入复议听证制度,不仅满足了公众参与的要求,它是行政复议审理程序提升公正性和实效性的必然选择。“听证程序系以行政官署之程序上义务及程序关系人之程序上权利为构成要求”,^⑨这为复议申请人提供了一个深度参与复议审理过程的机会,并通过听证制度获得正式的身份权利得以“自卫”和“防御”,从而缩小了与被申请行政机关之间事实上的不平等地位。当然,目前复议听证制度的构建尚不完善,未能满足学界对该制度的期待,但可以等待后续实施条例进一步完善,并在实务中通过行政法上正当程序等原理补充、完善。譬如,行政复议听证应当遵循回避原则、听证主持人应当具备特定资格、听证笔录应当具有一定法律效力等。

第三,完善行政复议第三人制度。此次修法新设九个条文设立了相对完整的第三人制度。一是扩大第三人范围。第三人范围的扩张体现了行政争诉领域“利害关系”标准的扩张,其实质是现代行政法治理论中主观公权利范围的扩张。^⑩原《行政复议法》第10条第3款将第三人限定为“同申请行政复议的具体行政行为有利害关系的其他公民、法人或者其他组织”,而修订后的《行政复议法》第16条第1款则变更为“申请人以外的同被申请行政复议的行政行为或者行政复议案件处理结果有利害关系的公民、法人或者其他组织”,即利害关系的标准从“行为”扩大到“行为+结果”,事实上将复议中无独立请求权的第三人也纳入进来。二是明确第三人参加行政复议的方式以及不参加后果。原《行政复议法》明确了第三人参加复议的资格,但复议机关经常不通知有利害关系的第三人参加,进而导致后续行政诉讼的判决据此认定复议机关违反法定程序。^⑪因此,此次修法在16条明确规定,第三人可以申请参加或者由行政复议机构通知其作为第三人参加行政复议,但第三人不参加行政复议的,不影响案件审理。四是赋予第三人行政复议中的地位 and 权利。新修订的《行政复议法》在第17条规定委托律师或其他代理人的问题上,在第42条规定复议期间申请原行政行为停止执行以及第47条在复议期间查阅、复制有关材料等问题上,赋予了第三人同申请人一样的地位和

^⑤ 参见王春业:《论行政复议审理程序的再优化》,载《法学杂志》2023年第4期。

^⑥ 王名扬:《美国行政法》,中国法制出版社1995年版,第382页。

^⑦ 此处的听证制度与《行政处罚法》第63—65条规定的行政处罚听证制度如出一辙。参见王万华:《行政复议制度属性与行政复议法完善》,载《法学杂志》2023年第4期。

^⑧ 参见李洪雷:《英国行政复议制度初论》,载《环球法律评论》2004年第1期;彭鋈:《再论英国行政复议制度》,载《中国政法大学学报》2021年第6期。

^⑨ \[日\]盐野宏:《行政法》,杨建顺译,法律出版社1999年版,第232页。

^⑩ 参见成协中:《从相邻权到空间利益公平分配权:规划许可诉讼中“合法权益”的内涵扩张》,载《中国法学》2022年第4期;王世杰:《行政法上第三人保护的权利基础》,载《法制与社会发展》2022年第2期;王青斌:《行政复议原理》,法律出版社2023年版,第107—108页。

^⑪ 参见郭修江:《完善〈行政复议法〉充分发挥行政复议化解行政争议主渠道作用》,载《人民司法》2022年第2期。

权利。三是充分尊重和保障第三人合法权益。新修订的《行政复议法》第63条规定行政复议机关原则上不得作出对申请人更为不利的变更决定,但第三人提出相反请求除外;第70条规定行政行为涉及第三人合法权益的,被申请人若在行政复议中不按规定或怠于提出书面答复、提交证据或材料时,允许第三人提供证据,此时复议机关应当听取第三人陈述申辩。通过对第三人制度的完善可以看出,此次行政复议法修订吸收了许多行政诉讼法中的有益做法,这同时也有效推动了复议和诉讼之间的对应衔接。

结语

“天下之事,不难于立法,而难于法之必行。”^③在《行政复议法》修订的背景下,行政复议工作迎来了高质量发展的历史机遇。在全面依法治国向纵深发展和法治政府建设进入新的历史阶段后,必须在认识到行政复议既是一种监督制度,又是一种救济制度,还是一种解决行政争议制度的基础上,^④准确把握行政复议法的立法宗旨。可以预见,《行政复议法》的修订将极大释放行政复议作为“化解行政争议主渠道作用”的潜力,未来行政复议案件必将明显增加。这就要求未来行政复议实务工作准确把握修法要求,同时行政法规和地方政府规章也要为行政复议法的实施提供配套制度,为全面准确贯彻新修订的《行政复议法》做好充足准备。行政复议法越是修订完善,对行政复议工作人员的履职水平要求就越高。恰如德国法哲学家考夫曼所提出的:“法律人的才能主要不在于认识制定法,而正是在于有能力能够在法律的——规范的观点之下分析生活事实。”^⑤行政复议机关应积极采取措施,推动建设德才兼备的高素质人才队伍,健全行政复议队伍建设相关机制,建设一支政治素质过硬、人员储备充足、专业素养良好的行政复议工作队伍。

Abstract: The newly revised Administrative Reconsideration Law will come into force on January 1, 2024, which is an important step to promote the comprehensive rule of law and accelerate the construction of the government under the rule of law. It is a vivid embodiment of the comprehensive promotion of scientific legislation and the continuous improvement of the quality and efficiency of the legislative work; and it is a systematic innovation that brings into play the role of administrative reconsideration as the main channel for the resolution of administrative disputes. The amendment of the law adapt the function of administrative reconsideration in time, highlighting the spirit of the principle of high efficiency for the people, optimising the jurisdiction of the administrative reconsideration system, improving the administrative reconsideration procedures and so on. This article focuses on the a number of highlights of the rerision about the "Administrative Review Law", such as the analysis of the significance of the revision, functional positioning, the spirit of the principle, the jurisdiction system, the system of innovation, in an attempt to follow up the direction of fulling implementation of the Administrative Reconsideration law. The revision and implementation of the Administrative Reconsideration Law will help to promote the transformation of the institutional advantages of the main channel for resolving administrative disputes into the governance Efficiency, and will surely open up a new situation for the work administrative reconsideration in China.

Key Words: Administrative Reconsideration Law; The Role of the Main Channel for Resolving Administrative Disputes; The Construction of the Government Based on the Rule of Law; Jurisdiction System

(责任编辑:江国华)

^③ (明)张居正:《请稽查章奏随事考成以修实政疏》。

^④ 参见应松年:《把行政复议制度建设成为我国解决行政争议的主渠道》,载《法学论坛》2011年第5期。

^⑤ \[德\]亚图·考夫曼:《类推与“事物本质”——兼论类型理论》,吴从周译,台湾学林文化事业有限公司1999年版,第87页。