

# 行政复议司法化

主持人:周汉华\*

## 引言

近一个时期以来,一些社会弱势群体权利受到侵犯后因为投诉无门而不得不求助于各种非规范方式甚至以自焚等极端方式以期引起社会关注的现象,受到了各方面的高度重视,甚至引得共和国总理亲自出面为民工追讨欠薪。我们看到,一边是年复一年、数以百万计的信访案件和上京城、省城、县城讨说法的川流不息的人群,以及各级政府机关为平息这些诉求而投入的巨大人力、物力与心力。另外一边是为权利保护而设计的行政复议、行政诉讼、调解、仲裁等争议解决制度不同程度地出现了闲置甚至萎缩的征兆,尤其是行政复议制度,不但没有呈现预期的门庭若市景观,反而案件数量不断下滑,几乎成为被人遗忘的角落。

这种对比和反差说明,我们的争议解决制度还难以起到定分止争的作用,还无法提供有效的权利救济和保障,也无法真正获得公众的认同。因此,改革发展到今天,为公平正义,为基本人权,为法治权威,为社会稳定,都需要对我们的争议解决制度进行全面的检审和反思。我们必须通过权利保护这道“大关”。

这种对比和反差也说明,包括行政复议制度在内的争议解决制度有可能存在内在的、结构性的缺陷,因为只有结构性的缺陷才能解释其功能的紊乱与失调。

从各国争议解决制度的一般情况来看,诸如仲裁、行政裁判、行政复议、调解等各种形式的争议替代解决制度均体现了公正、公平、公开的原则,带有司法化的特征。也就是说,虽然它们不是专门的诉讼制度,但其程序体现了诉讼程序的基本要求;虽然它们不是专门的司法机关,但其组成与活动体现了独立性与公正性的特点。同时,与司法机关相比,它们具有更多的专业性,更能对实体问题做出科学的判断。这样,争议替代解决制度的独立性越强,程序越公正,其专业性判断进入司法程序以后就越能受到司法机关的尊重;同样,得到司法机关的尊重越多,越能表明其程序符合独立性与公正性的要求。由此在诉讼制度与争议替代解决制度之间形成一个科学的配置体系,为权利保护提供坚实的制度基础。没有独立性和公正性而要求得到司法尊重,或者具有独立性和公正性得不到司法尊重,或者既无独立性与公正性,也无司法尊重,都只会导致制度之间的失衡与功能紊乱。

在我国,行政复议被界定为是行政机关内部自我纠正错误的一种监督制度。为此,起草行政复议法时,重点强调了行政复议作为行政机关内部监督的特点,避免使行政复议司法化。我国行政复议制度的非司法化特征,可以说正好与当代各国争议替代解决制度的发展方向背道而驰。

\* 中国社会科学院法学研究所研究员。

刻意回避司法化,将行政复议制度定位为行政机关的内部监督制度的弊端,随着行政复议法实施几年来的实践,逐步表现得越来越明显。由于行政复议机构缺乏应有的独立性,致使行政复议的作用难以得到充分发挥;由于行政复议法的规定过于简单,操作性不强,使复议工作在实践中面临各种问题无法得到解决;由于包括行政复议在内的正式争议解决制度无法取信于民,导致诸如信访、街头抗争之类的非规范性争议解决方式急剧膨胀,反过来又进一步挤压行政复议的空间,形成制度渠道虚置、非制度渠道膨胀的恶性循环;由于行政复议机制失灵,使许多本应由行政复议制度解决的问题被后推至行政诉讼阶段,导致司法机关发生角色错位,承担了不应该由它承担的责任,并由此产生连锁反应,无法形成科学的争议解决体系。

显然,要走出行政复议制度面临的困境,“司法化”是必须的选择。

行政复议司法化,是在坚持行政复议制度专业性、高效率的前提下,吸收和借鉴司法程序的某些原则和做法,并使两者有机地结合到一起。因此,绝对不能简单地从字面上进行理解,认为行政复议司法化就是照搬司法程序。这样看来,行政复议司法化,应该包含三个方面的内容。首先,它是指行政复议组织应该具有的相对独立性,行政复议活动不受任何外来干预,由复议人员依法独立做出决定,以保证复议过程的公正性。其次,它是指行政复议程序的公正性与准司法性。最后,它是指行政复议结果应该具有的准司法效力,进入诉讼程序以后,司法机关应该对行政复议决定给予相当程度的尊重。

行政复议司法化,可以有不同的模式或改革力度。行政法院模式可以说是对行政复议制度最为彻底的改革,它需要合并行政复议制度与行政诉讼制度,废止普通法院的司法审查权,以政府法制机构为基础建立独立的行政法院。独立的行政法院实际上是将争议解决的行政程序与司法程序合二为一,既可以保证行政审判的专业性,又可以实现公正司法。双轨制模式是对现行行政复议制度变动最小的改革,它是在基本维持现行行政复议制度不变的前提下,在少数特定的领域率先引入独立的复议机构或独立裁判所,与现行的行政复议制度并行发展,随着条件的成熟,再逐步扩大这种领域的范围。准司法化模式处于上述两种模式之间,既不是全盘激进的改革,又不是漫长的单个领域的逐步演变,而是以复议制度的准司法化为目标,对现行的复议制度与行政诉讼制度进行比较系统的联动改革,以增强行政复议制度的独立性与公正性,如增加复议机构外部独立委员,设立行政复议委员会等。

我们提出行政复议司法化的主张,并比较详细地研究和介绍国外的经验,只是针对现实困境的一个简单回答。要使这种主张变成为可以操作的制度,还需要各个方面来共同回答更多的问题,比如,司法化如何才能既体现司法程序的公正,又发挥行政程序的效率;如何才能实现司法化,行政复议工作人员能否适应这种转变;司法化是否会对来之不易的行政诉讼制度造成冲击,如何使这种冲击降到最低;如何使行政复议制度的改革与行政诉讼制度的改革联动;司法化所需要的制度环境,如果不具备这种制度环境,会怎样影响司法化的目标;司法化与我国现行体制的可兼容性;司法化会带来哪些负面效应,如何避免出现播下龙种,收获跳蚤的结果;司法化后复议机构乃至整个政府法制机构如何实现转型;司法化对我国整个争议解决制度的启示与重新定位;司法化对我国行政法未来架构与走向的影响等等。由此可见,行政复议司法化,虽然仅仅只是一小步,但它极有可能对中国的行政法治带来全面而又深远的影响。