

·笔谈·

## 我国行政复议制度的司法化

**编者按:**我国现行行政复议制度对于保障公民合法权益、监督行政机关依法行政发挥了积极作用,但在实践中也暴露出诸多缺陷,例如行政复议机构缺乏独立性、复议程序缺乏公正性、行政复议范围过于狭窄、行政复议管辖体制不畅等。为应对我国加入 WTO 后的新形势、探索我国行政复议制度的改革之道,中国社会科学院法学所行政复议制度司法化研究课题组、《法学研究》编辑部和《经济观察报》2003 年 9 月在北京联合召开了“加入 WTO 的中国行政复议制度:挑战、机遇与改革研讨会”,理论与实务界七十多位专家参加了研讨。以下是研讨会部分论文的摘要。

### 我国行政复议制度的司法化改革思路

周 汉 华·

在我国,行政复议被界定为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”。实际上,行政复议制度究竟是行政机关的内部监督制度还是公众的权利救济制度,在起草行政复议法的过程中存在不同意见。在全国人大常委会审议草案时,一些委员和代表曾经提出,行政复议与行政诉讼一样,是一项法律救济制度,是保障公民合法权利的重要途径,所以立法宗旨也应是首先保护公众的合法权利,然后才是对行政机关实施监督。为了保证复议的公正性,应该有专门的复议机构,赋予它一定的独立性和处理案件的能力。

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,表现得越来越明显。由于行政复议机构缺乏应有的独立性,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;由于行政复议机制失灵,导致诸如信访、街头抗争之类的非规范性争议解决机制急剧膨胀,反过来又进一步冲击行政复议制度,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。

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机制不同于传统的争议解决机制的地方在于,它们体现了公正、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机制,但其程序体现了诉讼程序的要求;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,更能对实体问题作出科学的判断。这样,争议替代解决机制的独立性越强,其专业性判断进入司法程序以后就越能受到司

\* 中国社会科学院法学研究所教授。

法机关的尊重,由此在诉讼机制与争议的替代解决机制之间形成一个科学的配置体系。我国行政复议制度的非司法化特征,与当代各国争议解决机制的发展方向背道而驰。

行政复议制度的司法化,不能从字面上进行理解,简单地认为司法化就是照搬司法程序。行政复议制度的司法化,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相对的独立性,行政复议活动不受任何外来干预,由复议人员依法独立作出决定,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。

考察各国的争议解决制度(包括行政复议制度)可以发现,上述条件之间是一种正相关关系。争议解决制度的独立性越强,程序越公正,进入司法程序以后得到司法机关尊重的程度就越大;同样,得到司法机关的尊重越多,越能表明行政程序符合独立性与公正性的要求。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,都会导致制度之间的失衡。因此,中国行政复议制度的司法化改革,必须与行政诉讼制度的改革联动,以同时满足上述不同方面的要求。这显然对司法机关也提出了新的课题,要求司法机关在统一适用行政诉讼法的前提下,适当地对采用不同组织形式、不同程序的行政复议机关进行区分,并选择不同强度的审查标准。

行政复议制度司法化的改革,可以有不同的模式。行政法院模式是对现行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。双轨制是对现行行政复议制度改动最小的模式,它是在基本维持现行行政复议体制不变的前提下,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。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,又不是漫长的某个领域的逐步演变,而是以复议制度的司法化为目标,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,实现复议机构的独立等。

## 建立统一的行政法律救济制度

王学政\*

传统理论认为,行政复议与行政诉讼各有优点和缺点,两种制度同时存在,对行政机关、法院和公民或组织都有利。对行政机关而言,由于行政复议的存在,上级对下级行政机关的行为有了确定的监督渠道,便于矫正错误,避免了法院审查的麻烦。对法院而言,由于行政复议的存在,大多数行政复议由行政机关解决,减轻了法院的负担。对公民或组织而言,两种救济同时存在,在行政复议失败后,还可以提起行政诉讼,权益可得到充分的保障。然而这种说法在行政复议和行政诉讼制度的实践中遭到挑战。首先,当事人不愿申请行政复议,不愿意、不敢提起行政诉讼的情况十分普遍。行政主体以裁判者的身份来解决行政主体与行政相对人之间发生的纠纷,无疑给行政相对人申请复议造成心理障碍。从公民寻求法律救济的正常心理来说,是要求法律上的公正。公正的前提首先在于有一个中立的裁判者,而这恰是行政救济方式所不具备的。要求上级行政机关做到完全跳出部门或系统的狭隘圈子,正确依据法律来解决下级行政机关与相对人之间的纠纷,难度是显而易见的。但在行政诉讼面前,公民又陷入了另一

\* 国家工商行政管理局法规司司长。