行政复议与行政诉讼制度衔接模式研究

孙章晟[1,2]　李文昊[1]

(1. 新疆师范大学政法学院,新疆 乌鲁木齐 830011; 2. 华南师范大学法学院,广东 广州 510555)

摘　要:行政复议与行政诉讼是我国行政法治体系中的重要组成部分,两者在维护公民权益、规范政府行为等方面起着至关重要的作用。然而,在实际操作中,这两种制度之间存在一些衔接不畅的问题。如何更好地衔接行政复议与行政诉讼制度,提高其效率和公正性,是值得相关人员深入探讨的重要课题。对此,通过阐述行政复议与行政诉讼的发展与学理,分析行政复议制度与行政诉讼制度的内在逻辑,进而探究行政复议与行政诉讼制度衔接模式,以更好地发挥两种制度的作用,为当事人提供更加公正、便捷、有效的法律救济途径。

关键词:行政复议;行政诉讼;制度衔接;模式优化

中图分类号:D925.2　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**3006-0052(2024)02-0055-04

DOI:10.62022/RETT.issn3006-0052.2024.02.015

Research on the Connection Model between Administrative Reconsideration and Administrative Litigation System

Zhangsheng Sun[1,2], Wenhao Li[1]

(1. School of Political Science and Law, Xinjiang Normal University, Urumqi 830011, Xinjiang; 2 Law School of South China Normal University, Guangzhou, Guangdong 510555)

Abstract: Administrative reconsideration and administrative litigation are important components of China's administrative rule of law system, playing a crucial role in safeguarding citizen rights and regulating government behavior. However, in practical operation, there are some issues with the smooth connection between these two systems. How to better connect administrative reconsideration and administrative litigation systems, improve their efficiency and fairness, is an important issue worth in-depth exploration by relevant personnel. In this regard, by elaborating on the development and theory of administrative reconsideration and administrative litigation, analyzing the internal logic of the administrative reconsideration system and administrative litigation system, and exploring the connection mode between the administrative reconsideration and administrative litigation systems, in order to better play the role of the two systems and provide more fair, convenient, and effective legal remedies for parties.

Keywords: Administrative reconsideration; Administrative litigation; Institutional linkage; Pattern optimization

一、行政复议与行政诉讼的发展与学理

行政复议制度是行政审查制度的重要构建,作为行政机关内部的一种行政争议解决机制,其核心内涵是基于对控权保民思想的行政化体现。在我国,改革开放后行政复议立法陷入立法分散体系混乱等弊病之中,直到1989年《中华人民共和国行政诉讼法》的颁布,使得我国的行政复议立法稳定。之后,随着《中华人民共和国行政复议法》的颁布,我国的行政复议制度才得以初步确立。为了配合《中华人民共和国行政诉讼法》的实施,国务院于1990年10月24日颁布了《行政复议条例》,自1991年1月1日开始实行,改变了行政复议分散立法的状态,在行政法规的层面上实现了行政复议制度的系统化。至此,行政复议制度被赋予了一定程度上的法律效力,在社会实践的角度上极大的分担了司法制度的压力,也为之后行政复议制度

收稿日期:2024年01月23日

作者简介:孙章晟,本科,研究方向为法学;李文昊,本科,研究方向为法学。

与行政诉讼制度的衔接奠定了理论基础和现实基点。但在我国的具体实践中发现作为《中华人民共和国行政诉讼法》的配套之《行政复议条例》难以应对复杂的司法实践,自颁布《行政复议条例》之初,相应案例便在逐年减少,行政救济之独立性受到侵害,为进一步提高行政复议制度的效能,我国颁布《中华人民共和国行政复议法》以保护行政复议制度的独立性,自此我国的行政复议制度走向成熟。

行政诉讼制度,是为保护行政相对人的合法权益,而对行政主体的行政行为进行司法审查的一种司法制度。而其核心内涵则是基于对控权保民思想的司法体现。1989年的《中华人民共和国行政诉讼法》颁布,使得我国的行政诉讼制度得以确立,我国法律体系中第一次明确了行政相对人的独立地位,进一步增强了我国司法的独立性。但其发展仍有明显的缺陷,逐步扩大适用范围的立法思想无法适应我国目前的发展需要;过于强调对于行政行为的规范而忽视对于行政相对人权益的保护目的;诉讼成本过高等等,这些发展缺陷,进一步增强了行政诉讼制度与行政复议制度相衔接的需求性和可能性。

二、行政复议制度与行政诉讼制度的内在逻辑

欲探求行政复议之内在逻辑,务须明晰其在我国理论体系中的定位。《行政复议条例》的颁布,虽然在实践的角度提出了清晰化行政复议定位之需求,但实际上直到1999年《中华人民共和国行政复议法》的颁布,这一问题才得以显化。

行政复议法草案中所说“行政复议是行政机关内部自我纠正错误的一种监督制度”这一理论可以说是关于行政复议制度,最具概括性的定位了,但其仍未能在理论乃至于实践领域,将行政复议制度与其他行政制度相区分,而我国行政复议的定位在实践和理论层面的问题也与其定位不明的理论研究困境密切相关,如不能明确行政复议则与行政诉讼制度的衔接更是无从谈起,司法化还是反司法化?行政复议制度在我国法律体系中的定位究竟应何如?

明确行政复议制度的定位,便要将焦点先聚焦于其社会价值。作为减少司法资源消耗,减轻司法负担、减少行政相对人维权成本,维护行政机构公定力的行政程序,行政复议的功能首要依赖于其准司法性。而这一准司法性即为行政复议的反司法化。随着社会发展,我国对于行政行为的审查逐渐化为行政审查和司法审查。而在行政机关自我运行机制中进行审查的行政复议,虽然有着成本低效率高的优势,但行政属性的限制,使其无法真正走向司法化,而准司法性的产生,实际上将行政复议这一行政审查程序与司法审查相分离。而行政复议基于其准司法性的基础,获得一定程度上的法律效力,这才有其运行之基础。那么根据这一效力基础,下一步就需明确其核心要求。行政复议制度的首要目的不是维护行政机构的公定力而是维护行政相对人的合法权益而维护行政机构,则是这一行政救济的附属物。二者并非相对,而是一种共生关系。

因此行政复议制度是行政救济制度的一种,是公民、法人或其他组织在行政程序中认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益时,向有关行政机关提出申请,由该行政机关依法对该具体行政行为的合法性、适当性进行审查并作出决定的一种法律制度。其首要目的是维护行政相对人的合法权益,主要功能是减轻司法负担,其效力具有一定的法律效力,其内涵则是控权保民。基于其控权保民的核心内涵,首先对其提出的便是规范、纠正行政行为之效能。

控权保民首在控权,控权之核心便在于对公权力的限制。行政相对人受行政行为侵害时,行政复议制度便成为其向行政机关维权的稳定渠道。行政复议决定是一种行政救济,这种司法行为的特点决定了行政复议决定的权威性和稳定性。但这种权威性和稳定性又难免给行政相对人以“自说自话”之感。因此行政诉讼所代表的司法审查制度就显得无比重要,二者也是行政复议与之相衔接的又一必要性体现。

纠正行政行为,保障合法权益。前者是手段,后者是目的。通过行政复议程序,可以加强对行政机关的监督和制约,促使其依法行使职权,防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为。同时,行政复议机关在审理复议案件的过程中,也会对行政机关的具体行政行为进行审查和评估,从而促进依法行政的实现。

完善监督机制是行政复议制度的重要内容。通过行政复议程序,可以加强对行政机关的监督和制约,防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为。同时,行政复议制度也有利于完善监督机制,促进监督机制的多元化和全面化。除了行政机关内部的监督外,还可以通过公众参与、媒体报道等途径对行政机关的行为进行监督和制约,从而形成一个更加完善、更加有效的监督机制。因此,实施行政复议制度可以促进法治建设的发展和完善。

三、行政复议与行政诉讼制度衔接模式

目前我国的行政复议与行政诉讼制度之间的衔接尚不成熟,其问题的表现在于行政复议和行政诉讼是两种不同的解决行政争议的机制,它们在程序、审查范围和审查强度等方面存在差异。

首先就是程序上的不协调。行政复议和行政诉讼在程序上存在差异,导致当事人在两种机制中获得的救济效果不一致。例如,行政复议一般采取书面审理方式,而行政诉讼则需要进行法庭审理。这可能导致当事人在不同的机制中获得的权利保护程度不一致。其次是审查范围不一致。行政复议主要审查具体行政行为的合法性和合理性,而行政诉讼则主要审查具体行政行为的合法性。这可能导致当事人在不同的机制中获得的审查范围不一致。还有审查强度上的不同。行政复议一般采取形式审查的方式,而行政诉讼则需要进行实质审查。除此之外还有缺乏明确标准,不利于维护当事人合法权益等问题。这可能导致当事人在不同的机制中获得的审查强度不一致。由于两种机制在程序、审查范围和审查强度等方面存在差异,可能会导致一些当事人选择不同的救济途径来维护自己的权益。这将对社会的公正性产生影响。而如何解决这些问题,以构建行政复议和行政诉讼衔接的新模式,就需要对其进行学理性研究以提供理论支持。

在制度层面,行政复议和行政诉讼之间的衔接可谓是泾渭分明,而这分别在行政体系和司法体系内运转,但虽是分属不同体系,二者的最终落脚点皆在于对公民权利的有效救济。因此,立足于对公民权利进行有效救济这一基本点,展开建立有效的衔接程序就是推动行政复议制度与行政诉讼制度衔接发展的必由之路。在立足于对公民权利有效救济这一个基本点上,下一步需要解决的问题就是如何将行政体系优势和司法体系优势结合发挥。作为在行政法领域,最为重要的两种行政争议解决机制,只有将其体系优势都充分发挥,才能做到真正意义上的衔接。其中行政复议制度的最大优势,便在于其处于行政体系中强大的专业能力优势。与之相比人民法院往往不具备如此庞大的知识储备资源。由行政技术上匮乏的法官对数学信息和科学证据所作的实体审查是危险和不可靠的。但另一方面,属于司法体系的行政诉讼制度,有着足够的司法资源、强大的法律效力,来应对行政复议制度所无法解决的问题。因此二者的衔接务必要明确其范围,保证二者的独立性和应有的自由裁量权。如此便可以加强行政复议制度和行政诉讼制度的公正性,有效解决行政争议。

在这些发展构架下,衍生出了诸衔接模式。

1.管辖权衔接。在行政复议与行政诉讼的衔接中,管辖权的衔接是首要问题。一般来说,行政复议的管辖权由原行政机关或其上级行政机关行使,而行政诉讼的管辖权则由人民法院行使。复议前置模式,即法律规定在行政复议之后,当事人必须先申请行政复议,只有对复议结果不服的,才能向人民法院提起行政诉讼。选择模式,即法律没有强制规定当事人必须先申请行政复议,而是允许当事人自由选择申请复议还是提起诉讼。共同管辖模式,即行政复议和行政

诉讼对同一行政行为均有管辖权。这种模式的优点在于可以充分发挥两者的优势,但缺点在于可能造成管辖权的冲突和混乱。

2.程序衔接。在两者的结合中对于衔接程序的规划,是能否发挥其优势的关键,基于程序衔接这一要点而衍生出一系列模式。合并审理模式,即将行政复议程序和行政诉讼程序合并在一起审理。这种模式的优点在于可以提高审理效率,但缺点在于可能影响当事人的参与权和程序公正性。分散审理模式,即将行政复议程序和行政诉讼程序分别进行审理。该模式的优点在于可以充分保障当事人的参与权和程序公正性,但缺点在于审理效率低下。选择性审查模式,即当事人在申请行政复议后,可以自由选择是否同时提起行政诉讼。这种模式的优点在于充分尊重当事人的选择权,但缺点在于可能导致程序的混乱和冗长。

3.法律适用衔接。维持模式,即在行政复议中维持原行政行为的法律效力,而在行政诉讼中同样维持该法律效力。这种模式的优点在于可以保持法律关系的稳定性和连续性,但缺点在于可能影响当事人通过司法途径寻求救济的权利。修改模式,即在行政复议中对原行政行为进行修改或撤销,而在行政诉讼中同样对该修改或撤销行为进行审查。这种模式的优点在于可以纠正原行政行为的错误,但缺点在于可能导致当事人对同一问题多次寻求救济途径。独立模式,即在行政复议和行政诉讼中对原行政行为进行独立的审查和处理。这种模式的优点在于可以充分发挥两者的优势,但缺点在于可能导致处理结果的差异和矛盾。

4.裁判衔接。一审终局模式,即当事人在行政复议或行政诉讼中得到的裁判结果具有最终法律效力,另一方当事人不得再次提起救济途径。这种模式的优点在于可以提高裁判效率和处理结果的确定性,但缺点在于可能影响当事人的救济权利。二审终局模式,即当事人在行政复议或行政诉讼中得到的裁判结果仅为临时法律效力,另一方当事人可以在规定时间内提起二审程序。这种模式的优点在于可以充分保障当事人的救济权利和处理结果的公正性,但缺点在于可能导致处理过程的冗长和繁琐。在我国《公民出境入境管理法》、《外国人入境出境管理法》以及《中华人民共和国行政复议法》等,皆有这两种模式的体现。

四、结束语

基于以上学理性研究,我国应通过优化行政复议及行政诉讼的衔接模式,强化行政复议的效能和权威性,提高其效率,减轻司法负担。同时,需要明确行政复议与行政诉讼之间的衔接机制,规范双方的运行程序,避免资源浪费和机制冲突。在法律层面,应明确两者的衔接规定,确保行政复议与行政诉讼之间的衔接有法可依。此外,还应扩大审查范围,增强二者衔接的社会价值,加强相关人员的培训和管理,以提高制度的运行效果和质量。同时,通过推行选择模式,降低行政当事人的维权成本,实现公民权益的有效救济。

参考文献:

[1]林雪标.我国侦查地域管辖制度的反思与重构[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2023(02):153-163.

[2]广州市人民检察院课题组,钟琦.新时代检察权运行监督制约机制的完善[J].中国检察官,2023(05):77-80.

[3]张昌辉.司法政治研究范式的检视与重塑——以司法与意识形态的关系分析为视点[J].法学,2023(02):3-18.

[4]李晓钟,王薇,金蕴.健全完善人大监督与审计监督贯通协作机制的实践与思考[J].人大研究,2023(04):28-32.

[5]颜良伟,徐燕.民事复查制度实务中的重点难点问题[J].中国检察官,2023(01):55-58.

[6]张运昊.行政裁决的实践困局与制度重整[J].行政法学研究,2023(04):117-128.