

论行政复议的救济作用

唐 强

(西昌学院 政史系, 四川 西昌 615022)

【摘要】行政复议是我国解决行政争议的一项重要法律制度。其通过对行政行为的事后审查,来弥补行政相对人受损的合法权益。但现实中行政复议的救济作用却十分有限,这既有制度上的原因,也有人为因素的影响。因此,改革完善行政复议制度,杜绝影响其作用发挥的人为因素,实属必然。

【关键词】行政复议;行政争议;行政救济

【中图分类号】D922.11 【文献标识码】A 【文章编号】1673-1883(2005)03-0055-03

当代行政权的行使和扩张导致行政争议的产生是必然的,而且数量也是巨大的。在建立社会主义法治国家的今天,合法而又及时有效地解决行政争议,已是如箭在弦。

一、 行政复议的特点和其现实救济作用的有限性

解决行政争议靠的是行政救济。目前我国行政救济的途径主要有行政复议、行政诉讼、行政仲裁和行政信访制度。这之中,按照我国相关法律的规定,只有行政复议才拥有对抽象性行政行为和失当行政行为(显失公正的行政处罚除外)的审查权;同时,行政复议还有不收费,审理的期限短(一般为60日)等特点。因此,它理应是相对人寻求解决行政争议、补救自身受损合法权益的首选之途。“行政复议的特点是程序简便,符合效率原则;由精通业务的行政人员作出,适应行政案件的专业性特点;行政机关内部垂直系统上下级关系便于行政案件的执行等。……我们可以得出结论:发生行政争议后,行政复议是最为直接有效的解决途径,……”^{①)}

但现实中,行政复议解决行政争议的救济作用却十分有限,至少与我国关于行政复议立法的预期目的不相吻合。我国设立行政复议制度一个很重要的目的是希图将大量的行政争议案件交由行政复议机关加以解决,以减少法院受理大量行政案件的工作压力,实现对相对人受损合法权益的尽快补救。但

实际上,我国每年各级复议机关所收到的复议案件数量远远低于全国各级法院收到的行政诉讼案件数;同时,从复议机关审结的行政复议案件情况看,复议机关真正纠正行政行为的比例也相当低。以2000年为例,全国各级行政复议机关共审结行政复议案件为62693件;其中,申请人撤回申请的有10813件,占审结案件总数的17%;维持原具体行政行为的有32748件,占结案总数的52%;撤销原具体行政行为的11560件,占审结案总数的18%;变更原具体行政行为的是3410件,占结案总数的6%;确认原具体行政行为违法的296件,占结案总数的0.5%;责令被申请人履行法定职能的为622件,占结案总数的1%;作其他处理的有3244件,占结案总数的5.5%。^{②)}可见,通过行政复议,真正得到纠正的行政行为不足审结总数的26%。这与我国当前行政执法领域中存在的大量问题相比,比例实在太小,也大大低于行政诉讼中的“官败率”。“尽管我国已实行行政复议、诉讼等制度,但实践中最终受到行政复议、司法审查的行政处罚行为仅占行政处罚案件的万分之一左右,而且无法通过复议、诉讼得到救济的情形仍然不少。”^{③)}

二、 行政复议未能有效发挥救济作用的原因

(一) 行政复议与行政诉讼制度上的冲突

行政复议与行政诉讼是我国解决行政争议两种主要救济方式。就二者的关系而言,按照我国相关

收稿日期 2005-04-28

作者简介:唐强(1969—),男,副教授。主要从事行政法及行政诉讼法的教学与研究。

的法律、法规的规定,主要有三种情形:第一、对行政复议与行政诉讼可自由选择,如选择了前者,对复议结果不服,可以再提起诉讼,也可以不经行政复议直接提起诉讼;第二、对行政复议与行政诉讼也可以自由选择,但如果选择了前者,即便对复议不服,也不得再提起诉讼;第三、行政复议是行政诉讼的前置程序,对行政争议不服,必须先申请复议,才能提起诉讼。^[4]这些关系,尤其是前两种,基于行政相对人对行政诉讼客观公正的坚信,对行政复议中可能存在的“官官相护”的怀疑,很多相对人往往避开行政复议而直接向法院提起行政诉讼。即便在第三种情形下,行政相对人面对这种不得不为的先置复议,往往也是敷衍了事,等复议结果出来后再以不服复议决定为由向法院提起行政诉讼。如此一来,必然导致复议案件数量的不足。

同时,行政复议和行政诉讼在审查行政争议时在依据上也有差异。一般认为,行政机关审查复议案件,以法律、行政法规、地方性法规、规章,以及上级行政机关依法制定和发布的具有普遍约束力的决定、命令为依据。^[5]而行政诉讼的审理依据,依《行政诉讼法》第52条和53条之规定,是以法律和行政法规、地方性法规为依据,参照规章。这种审理依据的不同必然导致同一行政争议案件,行政复议和行政诉讼审理结果上的不同。同样,基于行政管理相对人对行政诉讼终局裁判的认可,他们也往往会逕行向法院提起行政诉讼,而避开行政复议。

因此,由于行政复议和行政诉讼的上述两种冲突,客观上为行政相对人避开行政复议创造了条件,行政复议的救济作用和减少法院工作压力的功能自然会大打折扣。

(二) 行政复议制度本身有缺陷

新的行政复议法颁布实施后,无疑较以前的行政复议制度在诸多方面都有进步。但毋庸置疑,仍有些不足之处,比如行政复议原则上采取书面审查的办法,当事人不直接参与复议过程,行政复议基本上是在不公开的隐蔽状态下进行;行政复议机关一般是作出引起争议行政行为的行政机关的上级机关等。这些,将很难让行政相对人相信复议决定的公正合法,即便是公正合法的,也难让相对人不产生这样的心理,以至相对人排斥行政复议,不愿申请行政复议。另外,新的行政复议法尽管扩大了行政复议的范围,将部分抽象行政行为(即规定)纳入审查之例。但就行政救济理论而言,应是有损害就有救济,有救济

才有权利。因此,完善的有效的行政救济应涵盖所有可能损害相对人权利的行政行为。意即:行政救济应包括一切具体行政行为,也应包括一切抽象行政行为;既应包括违法行政行为,也应包括失当的行政行为;既应包括外部行政行为,也应包括内部行政行为。而行政复议法却只将规定类抽象行政行为纳入复议之列,却将大量的规章排出,这显然是不完善的,意味着对相对人合法权益的救济将出现真空。加之,行政规范性文件何为“规定”,何为“规章”,行政复议法并未明确,相对人理所当然更难知晓,以至连相对人对“规定”提起复议以维护自身合法权益的行政复议案件也是凤毛麟角。

所以,由于行政复议制度的这些缺陷,也导致了行政复议救济作用的受损。

(三) 行政复议机关的原因

众所周知,行政复议是行政机关系统内部的一种上下级的监督形式,主要是由上级行政机关对下级行政机关的具体行政行为进行审查,以保护公民、法人或其他组织的合法权益,维护和监督行政机关依法行政。因此,上级行政机关,即行政复议机关对行政复议案件的态度和行为,是行政复议救济和监督作用能否发挥、发挥大小的关键。在现实的行政复议中,至少有下列两大因素会制约着上级行政机关自觉有效地去纠正下级违法或不当的行政行为:第一,上级行政自己和下级行政机关的合作关系,人情关系乃至部门利益;第二,上级行政复议机关所承担的复议责任。根据《行政诉讼法》的规定,复议机关作出维持决定或者不作决定的,起诉时以最初作出具体行政行为的行政机关为被告,复议机关改变原行为的,以复议机关为被告;根据《国家赔偿法》的规定,经复议的案件,由最初造成侵权行为的行政机关为赔偿义务机关,复议决定加重损害的,复议机关对加重的部分履行赔偿义务。立法上的这种责任分配极易导致复议机关为了避免自身成为行政诉讼的被告或者国家赔偿的义务机关,对于其受理的复议案件,明知具体行政行为违法或者不当,却仍然作出维持决定或者不作决定。^[6]由于这两大因素的影响,行政复议机关往往尽量不受理相对人的复议申请,不得不受理的,又往往以维持原具体行政行为,或者干脆拖着不作决定的方式简单处理。如此,行政复议的救济作用理所当然被减弱。

(四) 行政相对人不愿、不敢提起行政复议

行政相对人基于对上述三方面原因的认识,他

们往往不相信行政复议能补救自己的合法权益,因此不愿提起行政复议。加之由于自己面对的是拥有行政管理权的行政主体,这种地位的悬殊必然导致部分相对人面对行政侵权行为时敢怒不敢言,以至忍气吞声,不敢申请复议。

三、加强和完善行政救济作用的途径

(一) 加大行政复议机关的法律责任

《行政复议法》第35条尽管规定了行政复议机关工作人员在行政复议活动中,循私舞弊或者有其他渎职、失职行为的,可依法给予警告、记过、记大过的行政处分;情节严重的,依法给予降级、撤职、开除的行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。这种规定,在对复议机关监督乏力的今天,仍不免流于形式,所以应加快建立一套加重行政复议机关在复议工作中的法律责任制度。即对经过复议的案件,如果在行政诉讼中法院生效的行政判决改变了复议决定,特别是维持原具体行政行为的复议决定,则按错案追究制和行政复议的规定,依法坚决追究复议机关及其相关工作人员的法律责任。如此,必将促使复议机关认真履行复议的法定职责,真正发挥出行政复议制度的救济作用。

(二) 完善行政复议制度中不足之处

笔者建议,将《行政复议法》第22条规定的行政复议原则上采取书面审查的办法,修改为原则上采用公开审查的办法。案情特别简单的,也可采取书面审查。同时明确增加开庭审理,允许当事人参加。明确规定行政复议的审查依据,杜绝与行政诉讼审查依据的冲突。扩大对抽象性行政行为的审查范围。如此,既可避免复议机关在复议中暗箱操作徇私舞弊,又可打消相对人想象中的行政复议官官相卫心理,从而有效化解行政相对人对行政复议的不信任和抵触情绪。如此,必将使复议案件的数量大为增加,从而提高行政复议制度的救济作用。

(三) 建立行署和省级人民政府以及国务院直属的专门行政复议机关

现今的复议工作,一般由行政机关内部设置的复议机构或者县级以上人民政府内的法制工作机构负责,隶属于本级行政机关或人民政府。受行政机关内部各种影响和干预大,这很难保证复议机关依法独立公正为案,难怪人们将行政复议比喻为老子做儿子的裁判。因此,将行政复议工作独立出来,由专门的复议机关全权负责,排出上级行政机关和作出具体行政行为的行政机关所在地人民政府的行政复议权,即可大为减少行政干预,使行政复议工作的公正性完全得到保障。如此,必定会使行政复议的救济作用发挥到最大。

参考文献:

- [1] 林莉红.《行政救济基本理论问题研究》.《中国法学》1999.1
- [2] 参见谢 莉.《2002年全国行政复议案件情况分析》.《宪法学、行政法学》2001.5
- [3] 莫于川.《行政执法监督制度论要》.《法定评论》2000.1
- [4] 参见韩国章.《行政复议制度改革的思考》.《中国法学》1996.3
- [5] 参见姜明安主编.《行政法与行政诉讼法》.2000年3月2版,第174页
- [6] 朱 芒,邹 荣,王春明.《行政复议法的若干问题》.《宪法学、行政法学》2000.2

On the Function of Relief of Administrative Reconsideration

TANG Qiang

(Department of Politics and History, Xichang College, Xichang, Sichuan 615022)

Abstract: Administrative reconsideration is an important legal system in China to settle administrative disputes through examination of administrative action and compensate the victim's lawful right and interest of the counterpart. However, in reality, the function of relief of administrative reconsideration is rather limited due to systematic reasons as well as personal factors. It is virtually necessary to reform and perfect administrative reconsideration and put an end to the influences of the personal factors.

Key words: Administrative Reconsideration; Administrative Dispute; Administrative Relief