

行政复议功能研究

——以走出实效性困局为目标



On the Function of

Administrative Reconsideration

Aim to Breakthrough the Effectiveness Dilemma

● 王莉 / 著



NLIC2970860554

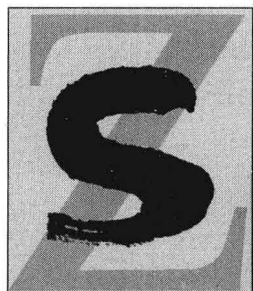


社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国地方社会科学院学术精品文库·浙江系列

行政复议功能研究

——以走出实效性困局为目标



On the Function of
Administrative Reconsideration
Aim to Breakthrough
the Effectiveness Dilemma

● 王 莉 / 著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

行政复议功能研究：以走出实效性困局为目标/王莉著
—北京：社会科学文献出版社，2013 1
(中国地方社会科学院学术精品文库 浙江系列)
ISBN 978-7-5097-4140-5

I ①行… II ①王… III ①行政复议—司法制度—
研究—中国 IV ①D922 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 309514 号

· 中国地方社会科学院学术精品文库 · 浙江系列 ·

行政复议功能研究

——以走出实效性困局为目标

著 者 / 王 莉

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 人文分社 (010) 59367215

电子信箱 / renwen@ssap.cn

项目统筹 / 宋月华 袁清湘

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 周志宽

责任校对 / 万伟平

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm×1092mm 1/16

版 次 / 2013 年 1 月第 1 版

印 次 / 2013 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-4140-5

定 价 / 79.00 元

印 张 / 19 5

字 数 / 242 千字

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

内 容 提 要

对行政复议功能的研究缘起对我国行政复议制度实效性匮乏之现象的关切。学术界对此虽然已经展开了具体制度的反思与重构，甚至也有部分学者触及了对功能定位的反思，然而功能问题相对于整个行政复议理论具有前提性和基础性，专门的研究仍有必要。

笔者的研究聚焦于两个问题：第一，行政复议具有哪些功能，对这一问题的回答将为后续的功能选择和功能实现提供认识基础。第二，哪些因素决定和影响行政复议功能，对这一问题的回答将为检视我国行政复议的功能定位和制度设计提供工具。在方法上，系统论原理提供了基础支撑，结构功能主义提供了研究的基本框架，而规范研究方法为这一框架填充了鲜活的内容。具体而言，基本的研究进路和结论为：

第一步解析行政复议系统的层级结构，用各国实践中的规范资料将对行政复议结构的认识具体化、类型化，抽象出一个理论模型。行政复议的基本结构是申请人与被申请人之间形成对抗关系，复议机关

以第三者身份对它们之间的纠纷作出决定。理论模型的两个基本形态分别是复议机关居中的等腰三角形结构和复议机关位于被申请人正上方的直角三角形结构。

第二步考察由结构所决定的行政复议对于申请人、被申请人、复议机关和法院所分别具有的功能。此处的研究不仅考虑了结构的类型化，而且引入功能目标—实现机制关联的视角，生动展现了功能实现对于具体制度的要求。在多中心考察的基础上笔者发现等腰三角形结构下行政复议的功能重心在于权利救济，直角三角形结构下行政复议的功能重心在于监督。在中间形态结构下则力图实现权利救济和监督两方面的功能。

第三步分析三种行政复议模式下行政复议功能的演化状况，提炼出影响行政复议功能的外部因素。基本的情况是社会环境经由宪法等的规定影响行政复议在所属行政救济系统和行政监督系统中的定位，后者对行政复议的功能产生直接的影响。

第四步将前三步得到的研究成果应用于中国问题的分析，从结构功能的角度回答为什么《行政复议法》的功能得不到有效发挥，评价《行政复议法实施条例》和行政复议委员会试点改革对于走出实效性困局所做的努力，最后直面如何才能走出实效性困局的问题。笔者认为，《行政复议法》的功能重心在于监督，结构呈典型的直角三角形，它们之间本身是协调的，问题在于已有制度不足以保障监督功能的实现，从行政复议所处系统的角度看选择监督定位的理由也不充分。已有的改革将功能重心转变为解决纠纷，在制度上进行了相应的改进，但问题仍然存在。今后可能的方向在于：功能选择上，兼顾权利救济与监督；结构上，从基本形态二向中间形态转变；制度建设上，在保障必要公正的基础上追求公正与效率的平衡，力

争功能实现的最大化。具体的进路包括：分层设计复合式的行政复议主体；实现行政复议程序的类型化；在追求统一立法的前提下允许特殊立法例存在。

关键词：行政复议 功能 权利救济 监督 解决纠纷

Abstract

The research on the function of administrative reconsideration origins from the concern about its lacking efficiency in China. The academic circle has already started the reflection and reconstruction toward it, while some scholars have even touched into the re-orientation of its function. However, a concentrated research is still necessary, considering the outstanding significance of the functionary study in the whole administrative reconsideration theory.

This paper, taking system theory as supporting background, structural functionalism as fundamental framework, and normative research as analytical method, mainly focuses on two issues. One is about the detailed functions of administrative reconsideration, which may offer an understanding approach to both choice and realization for the functions. The other is about the factors that may influence the achievement of the functions. It helps the functionary orientation and systematic design to administrative reconsideration. In details, the research consists of four steps:

Firstly, with comparative perspective, the paper analyzes the hierarchical structure of administrative reconsideration system and categorizes two basic models with their intermediate form, aiming at materialization and classification of administrative reconsideration structures.

Secondly, according to structural analysis, it elaborates the function within the applicant, the respondent, the reconsideration organ and the court respectively. Not only paying attention to the categorization of structure, but also importing the approach of combination functionary purpose with practicing mechanism, it then illustrates the requirements of specific system to fulfill the functions of administrative reconsideration.

Thirdly, based on the analysis on developing situation for three typical models of stated-oriented administrative reconsideration system, the paper concludes the external factors which influence the achievement of the functions of administrative reconsideration.

Fourthly, standing on the Chinese background, this research tries to answer why the administrative reconsideration lacks of efficiency now and how to resolve this problem in the future. To consider both remedy and supervision in sense of functionary orientation, to transform from basic model to intermediate form in sense of structure system, and to balancing between justice and efficiency in mechanism design, might appear as a feasible approach to maximize the functionary achievements for administrative reconsideration.

Key Words : Administrative reconsideration, Function, Right remedy, Supervision, Dispute Resolution

立足地方实践 高扬中国特色

《中国地方社会科学院学术精品文库》总序

人类社会踏上了充满挑战和希望的 21 世纪，世界各种文明和思想文化经历着深刻的激荡和变革。面对这样的形势，坚持理论创新、科技创新、文化创新以及其他各方面的创新，乃是建设中国特色社会主义事业，振兴中华民族的必由之路。因此，承担着“认识世界、传承文明、创新理论、资政育人、服务社会”职责的哲学社会科学，任重而道远。

中国特色的社会主义，是物质文明、政治文明和精神文明全面发展的新型社会，是人类历史中前无古人的创举，需要在马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想的指引下，解放思想，求真务实，在实践和理论上进行不懈的探索，用科学发展观统领经济发展和社会进步，实现全面协调可持续发展。

胡锦涛同志 2003 年 7 月 1 日《在“三个代表”重要思想理论研讨会上的讲话》中指出，在实现全面建设小康社会这个宏伟目标的征程中，我们将长期面对三个重大课题：一是要科学判断和全面把握国际形势的发展变化，正确应对世界多极化和经济全球化以及科技进步的发展趋势，在日益激烈的综合国力竞争中牢

牢掌握加快我国发展的主动权。二是要科学判断和全面把握我国长期处于社会主义初级阶段的基本国情，正确认识和妥善处理人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力这个社会主要矛盾，不断增强综合国力，逐步实现全体人民的共同富裕。三是要科学判断和全面把握我们党所处的历史方位和肩负的历史使命，加强和改进党的建设，不断提高党的领导水平和执政水平，增强拒腐防变和抵御风险能力，始终成为团结带领人民建设中国特色社会主义的领导核心。哲学社会科学工作者必须立足国情，立足当代，以这三个重大课题为主攻方向，同党和人民一道，在实践的基础上进行前瞻性、全局性和战略性的研究，努力解决广大群众关心的理论问题和实际问题，建设中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学。

中国共产党历来高度重视哲学社会科学的发展。中共中央在2004年3月发布了《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，精辟地阐述了哲学社会科学在建设中国特色社会主义中的地位和作用，指明了进一步繁荣发展哲学社会科学的指导方针和基本原则。这个文件是在新的历史时期发展繁荣哲学社会科学的精神动力和行动指南，必将唤起广大哲学社会科学工作者为建设中国特色社会主义、服务于中国人民进行实践探索 and 理论创新的使命感，迎来中国哲学社会科学繁荣发展的又一个阳光灿烂的春天。

地方社会科学院是我国哲学社会科学研究的一支重要力量。20多年来，除台湾省之外，各省市自治区和部分计划单列市先后建立了社会科学院，总数已经达到44家。可以说，地方社会科学院是我国社会主义现代化建设的一支不可替代的生力军。在各省（市）党委、政府的领导与支持下，地方社会科学院在队伍建

设、科研体制改革等诸多方面进行了许多探索，取得了重大的成就和可贵的经验，涌现出了一批科研骨干，获得大批立足地方实践、富有地方特色的优秀科研成果，为地方的经济社会发展和理论创新作出了重要贡献。立足地方特色，紧密结合广大人民群众的实践，是地方社会科学院发展的一个显著特点。我们相信《中国地方社会科学院学术精品文库》作为一个多系列精品工程的编辑出版，能够比较集中和系统地展示地方社会科学院的优秀科研成果及其固有特色，激励和推动社会科学学术研究的进一步开展和提高，有益于社会科学工作者之间的联系和合作。

继承和发展马克思主义，发展、繁荣社会主义中国的哲学社会科学事业，实现中华民族的伟大振兴，任重而道远，让我们大家共勉，在以胡锦涛为总书记的党中央领导下，进一步解放思想、开拓创新，迎接哲学社会科学繁荣发展的美好明天。

中国社会科学院院长

陈奎元

2004年8月15日

承继浙学优秀传统 促进当代学术繁荣

《中国地方社会科学院学术精品文库·浙江系列》序

浙江学术有很多优秀的传统。

首先一点，浙江学术富有批判精神。汉代中期以后独尊儒学，当时的儒学有两个特点：一是墨守章句之学；二是盛行讎纬迷信。浙江人王充“退孔孟而进黄老”，对传统儒学提出尖锐批评，提出“神灭无鬼”的新说。他所开创的学术新风气对后来魏晋玄学产生了重大影响。唐宋以后，新儒学产生，程朱理学、陆王心学是其中最重要的两个学术流派。浙江产生了“浙学”，即以吕祖谦为代表的金华学派，以叶适为代表的永嘉学派，以及以陈亮为代表的永康学派。他们倡言事功，充分强调“利”的正当性。在南宋三大儒学流派中，他们于朱、陆两家之外独树一帜，不但成为宋学不可或缺的一支，也对此后浙江文化的塑造产生了深远的影响。南宋之后，程朱理学定于一尊，至明后期，余姚人王阳明提出“致良知”的新说，突破朱熹“天理”的绝对性，肯定了“人欲”的合理性。晚明文学艺术界有一股提倡人性解放、不拘一格抒发性灵的社会思潮，王氏之学，有以导之。至清代，考据之学成为当时的学术主流。浙江学者，不但为后人贡献了大量考据学上的成果，而且产生了章学诚这样的反潮流的学术大师，他强调“六经皆史”，标榜“浙东学术”的独特个性，与吴、皖两家相颉颃。至于清末，学风再变，程朱理学与经世思潮重新抬头，浙江不但产生了龚自珍这样的新思

潮的代表人物，还产生了孙诒让、黄以周、俞樾这样的朴学大师，号“清末三先生”。综观中国学术发展史，浙江学人在其中的地位清晰可见：他们未必是某一时期学术发展的主导者，却常常是某一时期主流学术的批判者；而他们所开创的学术新风，又常常引导着下一时期的学术新方向。浙江学人的这种批判精神，本质上就是一种创新精神。

浙江学术的另一优秀传统是对现实问题的高度关注。南宋“浙学”思想家们主张重商富民，正是这一学术传统的体现。到明清时期，浙江学人的现实主义精神得到进一步发展。浙东学派的重要代表人物黄宗羲，不但在经济上主张“工商皆本”，在政治上更是对君主专制制度提出前所未有的批评，成为中国思想史上一个不朽的标杆。清代浙江学术的地域风格已经形成。章学诚在《文史通义》中讲“浙东贵专家，浙西尚博雅”。浙东学派的成就，主要体现在历史研究上。清代文禁极严，明史研究是一个在政治上非常敏感的学术领域。浙江受文字狱之祸极深，著名的“明史案”便发生在浙江。当时很多历史学家为了避祸，在研究中有意避开这一禁区，专攻古史考证。而浙江学人，敢于逆流而上，浙东学派尤以明史研究见长。黄宗羲撰《弘光实录钞》、《行朝录》、《明儒学案》，选编《明文海》；万斯同一生专治明史，独力完成《明史稿》五百卷；邵廷采撰《东南纪事》、《西南纪事》、《明遗民所知录》；全祖望著《鮑埼亭集》，撰集碑记，表彰浙东抗清不屈之士。浙东学人的明史研究，表面上是研究历史，实际上反映的是现实政治问题，他们的学问，表面上是史学，骨子里是政治学。在这一点上，浙江学术的现实主义精神可理解成是一种革命精神。至于近代，一代国学大师章太炎，他的学术成就固以朴学见长，但在他的学术理论中，“种族革命”的特色表现得特别浓厚。这与浙东学派的精神是一脉相承的，都体现了一种对现实不回避的态度与勇气。

浙江学术的第三个传统是包容的态度和开放的精神。浙江的地理位置，正处于中国的中间地带。在历史上，永嘉南渡、安史之乱、黄巢起

义、靖康之变，数次大事件引发的移民浪潮，都对浙江学术传统产生了重要影响。如南宋“浙学”三家，婺学（金华学派）的吕祖谦本未就是北方世家；永嘉学派，原自北宋“永嘉九先生”，他们与“二程”有师承关系。各种区域文化的交汇碰撞，造就了浙江学人包容的、学习的态度。浙江又地处沿海，在明清以后“地理大发现”的国际背景中，又成为“西学东渐”的前沿。早在明末，就有杭州人李之藻，从西方传教士利玛窦习天文、数学、地理等科学知识。近代以来，在西方学术科目的引进和建立中，浙江学人发挥了重要作用，如沈家本在法学上，蔡元培在教育学上，马寅初在经济学上，都堪称是一个学科的开创者或奠基人。蔡元培在执掌北京大学期间，以“兼容并蓄”治校，为“五四”新文化运动的兴起培育了土壤。作为新文化运动的代表人物，鲁迅以“拿来主义”的态度译介西方文字，并用新方法从事文学创作和文学史研究。在此过程中，中国的旧学问开始转型。海宁人王国维是一个对中国现代学术转型有着巨大影响的国学大师，在哲学、文学、史学三方面都有重要影响。在哲学上，他是中国最早介绍德国哲学家康德、叔本华等人哲学思想的人，他的《红楼梦评论》是中国最早运用西方美学对《红楼梦》进行学术批评的著作；在文学上，他著有《人间词话》，提出“境界”与“意境”说；在史学上，王国维是最早对甲骨文进行识读且取得突破性成就的学者之一，他首创“二重证据法”，将甲骨文与存世文献进行对照分析，使商朝历史成为信史。

浙江先贤的学术传统，是我们不朽的楷模。

浙江省社会科学院坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论与“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，在省委、省政府领导下，坚持以科研为中心，坚持以浙江改革开放和现代化建设的重大理论与实践问题为主攻方向，重视基础理论研究，加强应用研究，突出浙江特色，强化为省委、省政府决策服务和为全省两个文明建设服务的功能，为发展我国哲学社会科学事业作出贡献。为了更好地发挥传

承文明、创新理论的功能，推进“精品工程”和“人才工程”的实施，从2001年起，浙江省社会科学院设立浙江省省级社会科学优秀学术著作出版资金，陆续推出一批有较高学术价值的科研成果；从2004年起，又与社会科学文献出版社合作编辑出版《中国地方社会科学院学术精品文库·浙江系列》丛书，使科研成果的出版更加规范化、制度化，扩大了浙江省社会科学院的学术影响

这些学术成果，有的重视社会调查，重视数据的收集与分析，关注浙江社会经济现实问题；有的致力于乡邦文献的整理、地方史事的钩沉以及区域文化的理论探讨；当然，其中不乏越出地域之囿、站在学术前沿的创新之作。这些成果，或许还存在这样、那样的不足，有些问题在学术上还有争论，有的还有待社会实践以及学术自身的发展来检验，但它们有鉴别、有批判、有创新，这正体现了浙江学术的优秀传统。

林吕建

2009年

目 录

第一章 引 论	1
第一节 问题缘起	1
第二节 研究现状	8
第三节 研究方法 with 进路	20
第二章 行政复议的结构	38
第一节 行政复议系统的层级结构	38
第二节 行政复议主体结构的类型化	64
第三节 小结：一种理论模型	94
第三章 行政复议功能的多中心考察	97
第一节 面向申请人的功能	97
第二节 面向被申请人的功能	112
第三节 面向复议机关的功能	122
第四节 面向法院的功能	138

第四章 行政复议功能的流变	143
第一节 法德模式中的功能流变：以德国为例	145
第二节 英美模式中的功能流变：以英国为例	154
第三节 东亚模式中的功能流变：以韩国为例	167
第五章 实效性困局的成因	172
第一节 《行政复议法》的功能定位	175
第二节 《行政复议法》的制度构建	183
第六章 突破实效性困局的已有努力	195
第一节 制定《行政复议法实施条例》	197
第二节 行政复议委员会试点改革	214
第七章 突破实效性困局的可能方向与进路	231
第一节 保障权利救济功能的实现	233
第二节 促进监督功能的实现	239
第三节 功能最大化目标下的制度改进	245
索 引	256
参考文献	267
后 记	288