

GUOTU ZIYUAN XINGZHENG FUYI GUIDING SHISHI SHOUC

国土资源

行政复议规定实施手册

延边人民出版社

国土资源行政复议规定 实施手册

主 编 金 峰

中 卷

延边人民出版社

第五篇

国土资源行政复议规定

第一章 国土资源行政复议的基本理论

第一节 概 述

一、国土资源行政复议的含义

(一) 行政复议的概念与特征

1. 行政复议的概念

行政复议作为一种解决行政争议的法律制度,是近代民主政治发展的产物,在大陆法系中已有近百年的历史,在英美法系国家亦有半个多世纪的历史。但是,什么是行政复议呢?由于在不同的国家和地区、不同的历史时期,人们对行政复议的名称、范围、复议的主体以及复议程序等内容的理解不尽相同,各国的立法规定差异较大,因此很难下一个统一的定义。

在理解行政复议的概念时,应该知道什么叫做“行政争议”。行政争议又称行政纠纷,指知国家行政管理过程中,行政主体与公民、法人或者其他组织因特定的具体行政行为而发生的争执。行政争议具有争议主体的一方必是行政主体,行政主体在争议中处于优越地位,争议焦点是具体行政行为是否合法、适当,行政争议可通过行政程序实施救济等特点。

在了解了法律的规定和行政争议的概念、特点后,我们可以给行政复议下一个定义:行政复议,是指公民、法人或者其他组织不服行政主体的具体行政行为而发生行政争议,该行政主体的上一级行政机关或者法律、法规规定的其他机关,根据相对方的申请,依法对该具体行政行为进行审查并作出决定的行政法律制度。它是行政机关在行政系统内部自行解决行政争议的一种行之有效的方式。

2. 行政复议的特征

(1) 行政复议以行政争议为客体

即被复议的行为只能是行政主体所作出的具体行政行为。行政复议是行政机关解决行政争议的法律行为,引发行政复议的前提条件是在国家行政管理过程中,行政相对人对行政机关作出的具体行政行为不服,即怀疑乃至否定具体行政行为的合法性和适当性。由此可见,行政复议是以行政争议为对象和内容,并以解决行政争议为直接目的。因此,行政争议的存在是行政复议产生的前提条件,没有行政争议,行政复议也就无从谈起。

应该指出的是,行政复议虽然以行政争议的存在为前提条件。并以解决行政争议为直接目的,但并非所有的行政争议都能够纳入行政复议的轨道来求得解决。行政复议只是解决行政争议的一种方式,此外还有诉讼方式和权力机关控制方式等。

(2) 行政复议的双方当事人是固定的

行政复议总是以行政相对人为复议申请人,以作出具体行政行为的行政机关或经法律授权的组织作为复议被申请人。当事人双方这种固定的法律地位是由行政争议的性质和特点所决定的。在行政管理过程中,双方当事人的法律地位不对等,没有行政相对人不服具体行政行为这个前提,就不会发生行政争议。

(3) 行政复议以公民、法人或其他组织申请为条件

行政复议,是一种“依申请行为”,而不是“依职权行为”,即俗语所说的“不告不理”。只有公民、法人或者其他组织自己提出复议的请求,行政机关才能进行行政复议。《行政复议法》第九条第一款规定:“公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益的,可以自知道该具体行政行为之日起 60 日内提出行政复议申请;但是法律规定的申请期限超过 60 日的除外。”因此,即使是违法、不当的具体行政行为,如果公民、法人或者其他组织没有依法提请复议,行政复议机关不能主动复议。假如上级行政机关发现下级行政机关的具体行政行为违法或不当,则上级行政机关可以依行政监督程序予以纠正,但不适用行政复议的手段和程序。

(4) 行政复议以书面审理为一般形式

《行政复议法》第二十二条规定:“行政机关原则上采取书面审查的方法,……”行政复议的审理原则上采取书面形式,就是说,行政复议机关通过对申请人提出的申请书和被申请人提交的答辩书以及有关材料进行审查认定,在此基础上依法作出复议决定。

行政复议实行书面审理方式,主要是由行政复议活动的原则和特点所决定的。《行政复议法》第四条规定:“行政复议机关履行行政复议职责,应当遵循合法、公正、公开、及时、便民的原则,坚持有错必纠,保障法律、法规的正确实施。”这就表明行政复议遵循效益原则,因此就不能使复议活动完全适用类似于司法程序的审理方式,也不能使复议参加人花费大量的时间来进行庭审活动。《行政复议法》第三十一条规定:“行政复议机关应当自受理行政复议申请之日起 60 日内作出行政复议决定;……”另一方面,行政复议活动是在行政系统内部进行的,具有较强的专业性和技术性,复议机关往往易于认识、把握具体行政行为,因此无需通过复杂的审理方式来求得对具体问题的认定和把握。

行政复议原则上采取书面审理方式,但是不排除在某些情况下采取开庭审理的方式。《行政复议法》第二十二条规定:“行政复议原则上采取书面审查的方法,但是申请人提出要求或者行政复议机关负责法制工作的机构认为有必要时,可以向有关组织或人员调查情况,听取申请人、被申请人和第三人的意见。”有些案情复杂的行政案件需要经过双方当事人的互辩才能弄清楚有关事实,则可以开庭审理。

(5) 行政复议必须遵守法定程序

在我国的法律文化中。历来有“重实体、轻程序”的传统,认为只要解决了实体问题就解决了争议。而伴随着我国行政法学界对行政程序的重视和研究的深入以及行政程序法的酝酿,《行政复议法》也对行政复议的程序作出了一些尝试性的规定。因为行政复议是解决行政争议的法律行为,解决争议的活动必须遵循一定的法律程序,否则就无法保证行政争议得到公开合法的解决。

(二) 土地行政复议的含义与特征

1. 土地行政复议的概念

土地行政复议,是指公民个人或者组织(土地管理相对方)不服土地管理机关在土地管理活动中所实施的有关其合法的权益的具体行政行为,依法在规定的时间内向上一级土地管理机关提出申诉,由上一级土地管理机关按照一定的程序对该具体行政行为是否合法与是否适当重新进行审议,并作出裁决的一种行政程序性活动。它是解决土地行政争议的一种重要途径。

在土地行政复议中,向上一级土地管理机关提出申诉的公民个人或者组织被称为申请人,作出具体土地行政行为并受申请人申诉的原土地管理机关为被申请人,上一级土地管理机关为复议机关。

2. 土地行政复议的特征

从上述土地行政复议的定义可以看出,土地行政复议具有以下几个特征:

(1)土地行政复议的主管机关通常是作出具体土地行政处理决定的土地管理机关的上级机关。《行政复议法》规定:“对县级以上地方各级人民政府工作部门的具体行政行为不服申请的复议,由上一级主管部门管辖。”这一规定同样适用于土地行政复议,也就是说,土地行政复议的主管机关是作出原具体行政行为的土地管理机关的上一级土地管理机关。但值得注意的是,在土地管理活动中,土地管理权和土地处罚裁决权常是分开行使的。一般来讲,土地的审批,登记造册、确认所有权、使用权等管理权多由县和县以上人民政府负责,而罚款、限期拆除、责令退还非法占用土地、没收非法所得的土地处罚权,多由各级人民政府的土地主管部门负责。因此,土地行政复议的主管机关应根据其作出具体处理决定的机关不同而有所不同。例如,如果是对各级人民政府所作的土地审批、土地确权等处理决定不服而申请行政复议,应由作出该决定的人民政府的上一级人民政府负责;如果是对罚款、责令退出土地的行政处罚不服而申请行政复议,应由作出该处罚决定的土地主管部门的上级土地主管部门负责。

近年来,随着国家对土地管理工作的加强,土地行政纠纷日益增多。为了适应这种情况,县以上土地管理机关一般都设立了相应的复议机构,确定了专职或兼职复议工作人员,以确保土地行政复议制度的真正实施。

(2)提出土地行政复议的申请人只能是与土地管理具体行政行为有利害关系的公民个人、企事业单位、社会团体和其它组织。所谓具体行政行为是指土地管理机关在其土地管理活动中处理具体事件的行为。例如,土地管理机关依照土地管理法的规定,对某个未经批准或者采取欺骗手段骗取批准非法占用土地建住宅的人,责令限期拆除新建房屋、退还非法占用的土地的行为。而土地管理机关依职权制定、颁布某项有关土地管理的法令、条例等,不是具体行政行为,而是普遍行政行为,个人或组织不能对此提出行政复议。

所谓利害关系,是指申请人与土地管理机关的具体行政行为之间存在着直接的利害关系,即该具体行为直接影响申请人的权利和利益。如果申请复议的内容只是涉及他人权益,或涉及国家和社会的利益而与申请者本人没有某种直接的利害关系,他就没有申请复议的资格。例如,某乡政府在确认某块土地使用权时,将本属于乙某的土地使用权确认给甲某,乙的邻居丙某认为处理不公替乙说话而申请复议,复议机关不能接受该项申请。

因为乡政府的具体行政行为与丙没有直接的利害关系。需要指出的是,这种利害关系是直接的,而不是间接。如甲超过批准的范围占用土地,土地管理机关责令退还多占的土地,并责令在多占的土地上立即停止施工,施工单位(或者个人)乙因此而受到损失,乙不得就此提出土地行政复议,而应当要求甲赔偿。除此之外,只要是公民个人、企事业单位、社会团体和其他组织认为自己的合法利益受土地管理机关具体行政行为的侵害时,都可以依法申请土地行政复议。

(3)土地行政复议申请必须在法律、法规规定的期限内提出,否则,土地复议机关有权拒绝受理。根据《土地复垦规定》第22条规定,当事人对土地管理机关作出的罚款决定不服的,可在收到罚款通知之日起15日内向作出罚款决定的土地管理部门的上一级机关申请复议。如果当事人超过了15日的申请期限,复议机关可以拒绝复议。目前,由于我国土地行政复议制度还不健全,大部分土地管理法律、法规未对行政复议的期限作出具体规定,因此,如果公民个人或组织要申请行政复议,应当遵守《行政复议条例》规定的期限。

(4)土地行政复议的对象只能是原土地管理机关(被申请人)作出的具体行政行为。管理相对方对土地管理机关作出的这种具体行政行为不服时,可依法提出复议。对土地管理机关实施的具有普遍约束力的行为(如颁布法令、命令等),管理相对方不得提出复议。

(5)土地行政复议机关必须及时对下级土地管理机关的具体行政行为作出明确的裁定。对原具体行政行为正确的,予以维持,错误的予以撤销,失当的予以更改。复议机关应当在法律规定的时间内处理完毕,不得无故逾期裁决。根据《行政诉讼法》第38条规定,如果土地行政复议机关未在法定期限内作出明确答复,申请人有权在复议期限届满之日起15日内向人民法院起诉(行政诉讼)。

(6)土地行政复议是一种法定的程序性活动。行政复议是依法进行的行政活动,是一种准司法(行政司法)行为。土地行政复议必须依照有关法律、法规,特别是《行政复议》条例规定的复议条件、程序等进行,不得违法。从复议的申请、受理到复议的裁决、执行整个程序,法律都作了明确规定,复议活动自始至终都要严格按照这种程序进行。

二、行政复议的性质

对行政复议性质的认识,理论界和实务界一直存在分歧,甚至因此影响行政复议的立法。可以说,对行政复议的性质能否有正确的认识,将直接关系行政复议制度在我国的发展。

如何看待行政复议的性质,目前大致有三种意见。第一,行政复议是国家行政机关按照行政职权或者行政上下等级的监督关系所形成的制度,是行政活动的一种,是行政机关直接的单方面的行使行政权力的特殊形式。第二,行政复议就是一种救济制度,即行政救济。它与行政诉讼加在一起,构成公民、法人或者其他组织在其权利受到行政机关侵害时获得救济的两种制度。第三,行政复议在本质上属于准司法行为。它基于行政监督,但又不是一般的监督,它是以公正作为最基本的要求,由公民提起,有行政争议的双方当事人参与的特殊形式的监督,因此,这种监督带有准司法性质。笔者同意最后一种意见。

行政复议的性质,与建立这一制度的宗旨有关。建立行政复议制度是为了解决行政争议,以达到保护公民的合法权益,监督行政机关依法行政的目的。但这种保护和监督是通过行政系统内上下级之间的监督关系来完成的。

(一)行政复议的行政监督性

行政复议是行政机关主持的行政活动,一般情况下,都是上一级行政机关,包括本级政府或上级业务部门,对下级行政机关所作行政行为是否合法合理进行的监督。这一点,使之与行政诉讼不同。行政诉讼是外部,即司法机关基于法律授权对行政机关的行政行为是否合法实施的监督;行政复议则是行政监督的一种。行政复议的这一特性,必然会给行政复议制度本身带来很多与行政诉讼不同的特点。首先,行政复议裁决一般更易于为下级行政机关所接受。其次,在受理范围上,也由于是上级行政机关对下级的监督,因而受理范围就要比行政诉讼大得多。从理论上说,既然是上级行政机关对下级的监督,还有什么范围限制?具体行政行为可以监督,抽象行政行为也可以监督,且宪法法律对此原来就有规定。外部行政行为可以监督,内部行政行为什么不能监督?当然,在行政机关内部涉及公务员奖惩任免方面,已有公务员条例规定了申诉和监督的途径,因而这一部分可以不列入复议范围。影响公民人身权、财产权的可以监督,影响其他公民基本权利的,应该也可以监督。行政行为的合法性问题可以监督,合理性问题也可以监督;实体违法可以监督,程序违法也应该监督,如此等等。从新的行政复议法看,规定“认为行政机关的其他具体行政行为侵犯其合法权益的,都可以申请复议”,显然,复议范围已比原行政复议条例有很大扩展。这是符合复议性质的改变。

(二)行政复议属于行政救济制度

此处所说救济,是法学用语,指因行政行为造成损害而采取的补救制度。行政机关是一个庞大的体系,每天所作行政行为难以数计,在如此多的行政行为中,不可能没有错误,不可能不发生侵犯公民权益的事情,这是客观存在的事实。对此,唯一的办法是,必须有一个解决的渠道与制度,使一切侵害公民权利的行政行为得到制止和纠正,弥补和挽回因违法、不当的行为给公民合法权益造成的损害,行政复议就是这样一种制度。行政复议的首要宗旨,应该是保护公民的合法权益。世界各国通例,行政救济制度可分为行政复议与行政诉讼。较之行政诉讼,行政复议这种救济制度的优点在于:可以申请行政复议救济的范围比较广,程序比较快捷,不收费用。按照中国人的传统,都在行政系统内部比较缓和。但这种救济制度也存在缺点。因为都在行政系统内部,易于产生“官官相护”之嫌,影响公民的信任度。因此,这种救济制度一般都不是终局救济,终局救济只能是行政诉讼。如果把行政复议与行政诉讼联起来作为一个过程的两个阶段看,行政复议就是前一阶段。

(三)行政复议的准司法性

行政复议是行政监督的一种,但它是极特殊的一种,与一般的行政监督不同。行政复议不是上级行政机关主动对下级行政机关所作行政行为是否合法、适当的监督,而是必须由认为其权益受行政机关行政行为侵犯的公民、法人或其他组织申请,不告不理。行政复议监督是一种被动监督。不仅如此,由于行政复议是由公民、法人或其他组织的申请而启动的,因而行政复议就不像主动的行政监督那样,除监督者行政机关外,只有被监督的一

方,行政复议中,有两造当事人,即复议申请人和被申请人。行政复议机关要在发生于行政复议申请人和被申请人之间的行政争议作出明确的裁断。显然,从形式上看,行政复议就是行政机关作为纠纷与争议双方的居中裁判者,依法判定是非。如果说,一般行政监督与行政执法一样,在形式上是双方关系,那么,行政复议就与司法活动一样,是三方关系。当然,说行政复议是准司法性的而不是全司法性,就因为行政复议毕竟是由行政机关主持的,因而它只能是“准”,带有司法性而不完全是。这种情况在行政行为中其实很常见,如行政机关的听证程序就带有准司法性。

无论是司法还是准司法,其核心要求是“公正”。公正是司法的生命。两造发生纠纷与争议,来到司法机关或准司法机关,所企求的就是一个公正的裁判。司法而失去公正,它就会丧失人民的信任。必将丧失司法活动的生命。

支持公正的有两大支柱,一是主持者的超脱性;二是程序上的严密性。主持者的超脱性是指主持者在纠纷的两造中必须超脱、中立,与双方当事人都没有利害关系。就司法而言,它本身就超脱于两造。但这还不够,还要加上回避程序,以免具体的审判人员与原被告有利害关系。务求中立,不偏不倚,这才有可能作出公正的裁判。这一点在行政复议中尤其重要。因为行政复议是行政系统内部的监督,本身就有“官官相护”之嫌。同时,行政机关内过强的行政性,可能使复议机构难以表达其独立的意见,因此,必须强调复议机构应具有相对独立性,以求尽量保证行政复议的公正性。程序上的严密性是指要有一套严格的程序,以保障公正的实现。例如,审理必须公开,必须平等地听取双方的意见,允许当事人查阅案卷以及其他材料等等。程序是公正的基本保障。但是,行政复议毕竟不是行政诉讼,因而在程序上不能完全等同于司法程序,它要比司法程序简单一些,以符合其对效率的要求,但一些最基本的程序仍应加以确认。据此,在我国的行政复议中,理想的作法是:一要设立相对独立的复议机构,例如,成立复议委员会,其中60%的委员应该不是本单位,甚至不是现任行政官员的,要强调行政首长尊重复议机构的决定,当然最终裁决权还在行政首长。十分遗憾,新的《行政复议法》在这一点上没有取得进展。二是要规定一些基本的程序,例如,书面审理还是开庭审理由当事人选择的原则;开庭审理必须公开;回避程序;申请人可查阅被申请人作出具体行政行为的必要卷宗等等。在这一点上,新复议法有所进展,例如,在审理时可以应申请人的要求,听取申请人、被申请人和第三人的意见;申请人、第三人可以查阅被申请人提出的书面答复和作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料等。但程序规定过于简略,某些必要的保证公正的程序没有设置,应该说,这是行政复议法的重大缺陷。

三、土地行政复议与土地行政仲裁、行政诉讼的区别

(一)土地行政复议与行政仲裁的区别

这里所说的行政仲裁,是指国家行政机关设置的专门机构(即仲裁机构)以第三者身份对双方当事人之间的民事纠纷,按规仲裁程序作出公断的行为。它与土地行政复议的区别主要有:

1. 解决的纠纷性质不同

行政仲裁解决民事纠纷,如土地使用权属争议等;而土地行政复议则解决土地行政纠纷。

2. 处理的程序不同

在处理程序上,行政仲裁一般实行“先行调解”原则,而行政复议不适用调解。

3. 当事人享有的诉讼权利不同

在仲裁中,双方当事人不服仲裁决定时都可以提起诉讼,有平等的诉讼权;而在行政复议中,相对人(即申请人)有提起抗议讼的权利,而土地管理机关刚没有提起诉讼的权利。

4. 适用的诉讼程序不同

不服行政仲裁的决定,只能提起民事诉讼,适用民事诉讼法规定的程序;而不服行政复议决定,只能提起行政诉讼,适用行政诉讼法规定的程序。

(二)土地行政复议与土地行政诉讼的区别

土地行政复议与土地行政诉讼都是根据土地管理相对人的请求解决土地行政争议,追究土地管理机关的行政法律责任,为管理相对人的合法权益免受不法行政的侵害提供保障的救济手段和方法。两者在解决争议时适用的实体法是一致的,即都适用《土地管理法》等有关土地管理的法律、法规。但是,土地行政复议与土地行政诉讼,一个是土地管理机关的行政活动,一个是人民法院的司法活动,两者又有明显的区别。它们的主要区别有:

1. 审理的机关不同

土地行政复议的审理机关是作出原具体土地行政行为的土地管理机关的上一级土地管理机关;而行政诉讼的管理机关只能是人民法院,土地行政诉讼活动仅仅限于在法院中进行。

2. 审理的制度不同

行政复议实行一级复议制,以书面审理为原则,以公开审理为例外;而行政诉讼则实行二审终审制,第一审开庭审理,第二审在认为事实清楚的情况下才实行书面审理。

3. 审理的程序不同

从解决行政复议的性质上看,行政复议是一种行政程序性活动,是土地管理机关的一种具体行政行为;而行政诉讼适用《行政诉讼法》规定的程序,是一种诉讼活动或者司法活动。

4. 裁判的权限不同

行政复议决定权限比较宽,根据土地管理相对人的请求内容,复议机关有权对原具体土地行政行为的合法性和适当性进行全面审查,可以作出维持、撤销、变更、责令重新作出决定、决定赔偿损失等多种行政处理决定;而行政诉讼的权限比较窄,人民法院只对具体行政行为的合法性进行审查,可以作出维持、撤销和有条件变更的判决或者裁定。

5. 裁判的效力不同

除了法律另有规定外,土地行政复议机关作出的复议决定没有最终的法律效力,复议申请人不服该决定时可以依法提起行政诉讼,由人民法院再进行裁判。而在行政诉讼中,

人民法院经过审理作出的判决或者裁定生效后,双方当事人都必须服从,自觉履行;任何一方不履行的,人民法院都可以依法采取执行措施,迫使该方履行义务。从这个意义上看,行政诉讼的判决或者裁定的法律效力高于行政复议决定的效力。

虽然复议的法律效力没有诉讼的效力高,但复议有其自身的优越性。与行政诉讼相比,行政复议的程序简便,省时省力,节约费用,因而便于迅速解决土地行政争议。另外,行政机关可以利用上下级的领导与被领导关系,迅速查明案情,及时作出复议决定。从实践来看,一旦发生土地行政争议,行政复议是解决争议最直接有效的方法。

四、土地行政复议与行政诉讼的关系

这里所说的土地行政复议与行政诉讼的关系,不是讲两者的区别,而是指两者在处理土地行政争议时“谁先谁后”或者在行政诉讼前是否必须先复议的问题。

根据《行政诉讼法》规定,在行政复议与行政诉讼的关系上,主要采取两种原则:一是“复议前置原则”,即个人和组织不服行政机关的行政处理决定时,必须先经过行政机关复议,对复议不服的才能向人民法院提起行政诉讼。二是“复议选择原则”,即个人和组织不服行政机关的行政决定时,可以先向行政机关申请复议,对复议不服再向人民法院起诉;也可以不经复议,而直接向人民法院起诉。

在我国,对土地行政争议如何处理,依据有关法律、法规,均采取复议选择原则。这分为两种情况:

(一)是否复议,由公民个人或组织自己自由选择

《土地复垦规定》第二十二条规定,当事人对土地管理机关作出的罚款决定不服的,可以在接到罚款通知之日起15日内向作出罚款决定的土地管理部门的上一级机关申请复议;对复议决定不服的,可以在接到复议决定之日起15日内向人民法院起诉。当事人也可以在接到罚款通知之日起15日内直接向人民法院起诉。《北京市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第五十四条规定:当事人对行政处罚决定不服的,可以在接到处罚决定通知之日起15日内向作出决定机关的上一级机关申请复议……当事人也可以直接向人民法院起诉。根据行政诉讼确定复议选择原则,如果当事人申请复议,上级土地管理机关自己应予以复议,不得以任何借口推托。

(二)是否可以复议,法律、法规未作规定

除了个别法律、法规明确规定外,当事人对土地行政行为不服时,是否可以向上级土地管理机关申请复议,《土地管理法》和其他有关土地法规并未规定。我们认为,如果当事人不服土地管理机关的行政决定,上级土地管理机关申请复议时,上级管理机关应予以复议。其原因是:

1. 它与《行政诉讼法》和《行政复议法》的有关规定相一致

《行政诉讼法》第三十七条规定:“对属于人民法院受案范围的行政案件、公民、法人或者其他组织可以向上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关申请复议,对复议不服的,再向人民法院起诉,也可以直接向人民法院提出诉讼。”从这条规定可以看出,行政诉讼法是提倡先经行政复议,对行政复议仍然不服,再向人民法院起诉。这种对行政复议的

适当倡导,既有利于保护公民民主权利,也有利于公民对行政诉讼权利的充分行使。1999年正式实施的《行政复议法》中也明确规定,申请复议的范围包括所有属于人民法院受案范围的行政案件。故此,相对方不服土地管理机关的具体行政行为,均能向法院起诉,当然也可以申请行政复议。

2. 有利于加强土地管理

(1)土地行政争议通过复议程序来解决,便于上级土地管理机关对下级土地管理机关执法情况进行监督,能够及时纠正下级土地管理机关所作的错误的具体行政行为,从而建立有效的监督机制。

(2)土地行政案件有一定的专业性和技术性,处理时需要具备专门的管理知识,同时必须熟知大量的政策文件精神,上级土地管理机关无论是在熟练程度上还是便利条件下,较之下级土地管理机关和人民法院都有很大的优越性。

(3)从目前人民法院审理行政案件的统计数字看,土地行政案件一直居于前列。由于土地行政争议数量大,复杂程度不一,确立土地行政复议前置原则,既可以使大量简单的行政争议案件通过简便的行政程序得到及时解决,也可以减轻人民法院的负担,集中精力处理和复议解决不了行政案件。

综上所述,加强土地行政复议对于充分保障公民个人和组织的合法权益,提高土地管理机关的工作效率,强化土地管理都有十分重要意义。

第二节 行政复议与国土资源行政复议的基本原则

一、行政复议的基本原则

(一)行政复议基本原则的概念

行政复议的基本原则,是指由宪法和法律规定的,反映行政复议的基本特点,贯穿于行政复议法及行政复议活动始终并对行政复议具有普遍指导意义,体现并反映着行政复议的客观规律和行政复议法的精神实质的基本规则。任何一个法律部门都有自己的基本原则,都需要一个由基本原则构成的体系对该部门法的各个具体部分的内容承担普遍的协调、指导职能,没有基本原则的部门法,就像没有中枢神经系统的生物一样,无以适应当今时代纷繁复杂的社会现实对法律部门所提出的要求。

我国行政复议制度建立的基本依据,是我国宪法第41条关于公民有申诉、控告、检举权利,以及公民权利被侵犯而受到损失时有权取得赔偿的规定。这一规定集中体现在《行政复议法》确立的我国行政复议宗旨中,而行政复议的宗旨又成为确立行政复议基本原则的指导思想。

《行政复议法》确立的行政复议制度的宗旨是,保障复议机关正确及时地审理行政案件,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护和监督行政机关依法行使职权。其中保护公民、法人和其他组织的合法权益是最根本的,因为行政机关依法行使职权的目的在于此,而行政复议机关正确及时地审理行政案件既是为了维护和监督行政机关依法行使

职权,更是为了从监督的层面上落实宪法的规定。因此,我国行政复议制度基本原则所构成的完整体系的首要的出发点,在于保护公民、法人和其他组织的合法权益,在行政复议这一行政执法的具体环节上落实我国行政机关“为人民服务”的根本宗旨。

(二) 行政复议基本原则的特征

我国行政复议的基本原则具有如下特点:

1. 法律性

行政复议的基本原则具有明确的法律性,应当以宪法和法律为依据,并由《行政复议法》明确规定。按照这样的标准,行政复议的基本原则应当是那些不仅可以在行政复议实践中直接引用作为判案根据,而且可以直接用来解释《行政复议法》分则部分条文的具体含义的原则。换句话说,行政复议中的一切活动,凡涉及到《行政复议法》分则部门条文的适用及解释的,都必须与行政复议的基本原则保持高度一致,绝不能与之相冲突,否则就是对条文的违法适用或无效解释。这是行政复议基本原则的法律性的另外一层含义。

2. 客观性

行政复议的基本原则是着眼于健全社会主义民主与法制,适应行政管理活动的特点和需要,考虑到行政复议的规律和要求,而在《行政复议法》中规定的。因此,我们所讲的行政复议的基本原则,都是在宪法、特别是《行政复议法》中有明文依据的内容,不包括学者根据法学理论归纳出来的内容。

3. 普遍的指导性

掌握行政复议的基本原则有助于灵活解决复议实践中出现的具体问题。在行政复议法对某些具体问题缺乏明确规定时,可以依据基本原则体现的精神加以处理和解决。因此,基本原则对具体条文既有统率作用,也起补充作用。

4. 稳定性

行政复议的基本原则是宪法性规范在行政复议领域的具体落实,是行政复议宗旨的具体体现,也是构成行政复议制度整体框架的基本内容。由引决定了该基本原则必须在具有极强的概括性的同时,要有极大的稳定性。行政复议分则部分的条文可以应时修改,而作为行政复议制度基石的基本原则应具有相对的稳定性,这既是法律稳定性的基本要求,也是行政复议制度健康发展的必要前提。

(三) 行政复议基本原则的分类

根据以上关于行政复议基本原则的概念及特点的简要论述,结合我国《行政复议法》总则部分的具体规定,可以归纳出我国行政复议制度具有如下基本原则:合法原则、公正原则、公开原则、及时原则(或称效率原则)、便民原则、有错必究原则、保障法律法规正确实施的原则、诉讼终局原则(或称司法最终原则)。

上述原则又可以进一步分为行政复议的一般原则和行政复议特有原则。前者是行政复议制度与其他制度,特别是行政诉讼制度、国家赔偿制度等所共有的原则;而后者则是行政复议区别于其他法律制度的特性所在,属于行政复议制度的特殊性。

属于行政复议制度一般性的原则包括:合法原则、公正原则、公开原则、及时原则(或称效率原则)、保障法律法规正确实施原则;属于行政复议制度特有的原则主要有:便民原

则、有错必究原则、诉讼终局原则(或称司法最终原则)。下面分别就以上各原则作简要阐释。

(四) 行政复议的一般原则

1. 合法原则

行政复议的合法原则,简单地说,就是指复议机关在行使复议权时必须合法。也就是说,行政复议机关作为依法设立的国家行政机关,在法律赋予其行政复议权之后,即具备相应的主体资格,其活动的依据必须是国家的法律、法规,具体而言,就是作为行政复议活动程序法依据的《行政复议法》及有关配套法规,以及作为行政复议活动实体法的规定行政机关职权、职责的各项规范性文件。

行政复议合法原则是行政法领域具有普遍指导意义的行政法治原则在行政复议中的具体体现。行政法治原则是行政法首要的基本原则,贯穿并适用于行政执法、行政司法和行政诉讼等一切行政法领域,行政复议自不能外。

行政法治原则的具体内容包括如下几个方面:

(1)所有国家行政机关都必须根据宪法、法律的规定,依行政法律规范行使管理职能,并以行政法律规范确定的内容与程序实施对相对人的管理;

(2)任何行政机关的设立、变更或者撤销,任何行政工作人员的任免、奖惩或晋升,以及行政职权的行使范围、方式、程序都必须依据法律规定;

(3)行政机关及其工作人员的任何法律行为必须依据法律规定,这既包括遵循实体法方面的、行政管理职权方面的法律规范,也包括遵循程序方面的法律规范;

(4)一切违反行政法律规范的行为,都属于行政违法行为,无论是具体行政行为还是抽象行政行为,都应当撤销,一切违法行为的主体都应当承担相应的法律责任。

行政法治原则具体到行政复议领域,就是合法原则。具体而言应包括两个方面的内容,其一是依据法律,其二是符合法律:

依据法律,就是指行政复议机关的所主持的行政复议活动应当依据法律、法规及规章的规定进行。也就是说,行政复议机关应当依据如下三个方面的法律。首先,复议机关必须依据《行政复议法》的规定审理行政复议案件。《行政复议法》是我国行政复议活动的基本法,其中有关复议机关的设置、职权、管辖等实体方面的规定以及关于行政复议程序方面的规定,是行政复议机关在行政复议活动中必须首先依据的规范内容。其次,复议机关应当依据《行政复议法》以外的法律、法规、规章中有关行政复议的权限、程序方面的规定。最后,行政复议机关还必须依据行政管理活动中一切有关行政机关行政执法活动的规范性文件,作为其审查提请复议的行政行为是否合法、适当的实体法和程序法依据;不依据这些规范依据,仅靠狭义的行政复议法律规范,复议机关是无法妥善地履行其法定职责的。例如,对于因行政处罚引起的行政案件,《行政复议法》规定可以提请复议,《治安管理处罚条例》进一步规定了提请复议的时限,但没有其他实体法、程序法作依据,复议机关就无从认定行政处罚行为的实施机关是否有职权、行政机关实施行政处罚的事实根据是否充分、程序是否合法,从而无从作出对该行为是否合法和适当的判断。

根据合法原则的要求,行政复议机关不仅要在形式上依据法律,而且要在其作出的行

政复议决定中具体体现出来,真正做到符合法律的规定。主要包括以下内容。其一是要符合程序法的规定。《行政复议法》是行政复议程序方面的基本法,但并不是全部,其他法律、法规、规章中有关申请复议的期限、方式、方法等程序方面的规定,也是复议机关在行政复议法律中应当切实遵循的内容。行政复议机关违反上述复议程序法律规范的活动,必将直接导致行政复议活动程序违法。其二是要符合实体法的规定。行政复议机关不仅应当遵从《行政复议法》中有关行政复议权限、管辖、执法方面的规定,更重要的是,要在行政复议对被申请复议的行政行为是否符合法律、法规、规章的规定作出判断,并根据这些法律、法规、规章的规定的精神和实质,对行政行为是否合法、适当作出判断,并根据实际情况作出相应的决定。

2. 公正原则

公正原则,是指复议机关在行使复议权时应当公正地对待复议双方的当事人,不能有所偏袒。行政复议机关的复议活动不仅应当是合法的,而且应当是公正的,即应当在合法性的前提下尽可能做到合理、充分、无偏私。公正原则也是行政法中普遍适用的原则,在我国行政法中,越来越多的具体部门法均将这一原则列为行政机关行使职权的根本原则。例如,在行政处罚领域中该原则就具体表现为回避制度、听证制度、赋予当事人的陈述与申辩权制度、听证笔录排他性原则、告知权利制度、裁执分离制度等。所以,在行政复议领域中对复议机关提出公正要求,是符合我国行政管理活动向着更高层次发展的时代要求的。

行政复议活动中之所以要确立公正原则,主要原因在于,社会生活复杂,而国家设立行政权的根本目的要求行政权的行使能够应付不断发展的社会生活,但行政法律规范又不可能包罗无遗,因此必须在行政法治原则的前提下,通过行政复议机关本着公正的原则,在法律规范的范围内对案件作出公正的裁决,弥补法律规范在灵活性方面之不足,使整个行政执法法律跟上时代发展的步伐。

对于行政复议机关来说,要保证其在行政复议活动中的公正性,必须坚决贯彻我国宪法规定的法律面前人人平等的原则,公平对待行政复议活动中的各方当事人。而要做到这一点,最主要的是要在处理与下级行政机关的关系时把握住合理的分寸,不能有意、无意地偏袒下级行政机关。在我国,长期以来形成的官本位观念影响着人们的思维方式,人们常说的“官官相护”就是最明显的例证。而行政复议的公正原则,就是要通过行政复议机关的公正执法,真正体现复议机关对下级行政机关行政执法活动的监督权、控制权,努力纠正行政管理活动中的各种违法、偏私活动,真正树立行政复议机关的公正执法形象。只有这样,行政复议制度才能建立在民众拥护的基础之上,才能在广大人民群众积极参与的条件下使之真正起到应有的作用。失去了公正性,行政复议制度就会成为无源之水,无本之木,甚至成为广大行政管理相对人寻求进一步的司法救济的障碍。

3. 公开原则

公开原则是指行政复议活动应当公开进行,复议案件的受理、调查、审理、判决等一切活动,都应该尽可能地向当事人、公众及社会舆论公开,使社会各界了解行政复议活动的具体情况,避免因黑箱操作而可能导致的腐败现象。

当今世界,若论行政管理活动的大势所趋,如果其一可称之为法治化的话,那么另一个堪与之比肩的,恐怕就要算公开化了。而且公开化的范围和程度具有无限发展的趋势——不但法治欠发达的国家在提倡、尝试公开,就是那些自诩为法治化的典范的国家,也在不遗余力地在既有的公开领域和程度上更上一层楼。但是就我国目前的情况而言,司法领域和行政领域中公开化,距人们的期望和要求还很远。

行政复议制度中强调公开原则有其特殊的体制背景,因为行政复议是一项具有司法化的活动,行政复议的司法性是其必须公开的主要原因之一。通过公开,将整个行政复议活动依据的标准、程序、审理过程、裁决结果等公之于众,使广大民众有所了解,可以有效地防止行政复议活动中的黑箱操作,增强公众对行政复议的信任度。

正因为如此,《行政复议法》在总则中确立行政复议的公开原则的同时,还在分则部分对该原则的切实落实做了具体的部署。如该法第二十三条规定,被申请人应当提出书面答复,并提交当初作出具体行政行为的全部证据、依据和其他有关材料;申请人、第三人可以查阅被申请人提出的书面答复、作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料,除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私外,行政复议机关不得拒绝。据此,行政复议中的主要案卷都应当对当事人公开,行政机关不得无故隐瞒。

4. 及时原则(或称效率原则)

将及时原则称为效率原则也许更恰当一点,虽然前者包容的内容显然没有后者丰富。及时原则从字面上讲,仅指行政复议活动要在法律规定的时限内尽可能早地推行;而效率原则是指行政复议程序应当按照行政管理的科学要求进行设计,在保证行政活动合法、公正的基础上促进行政复议效率的提高,与此相对应的原则有时效制度、申诉不停止执行制度、简易复议程序制度等。可见,行政效率原则不仅是指行政复议活动的节奏要快,而且更主要地是指行政复议权要有效果,即要以尽可能少的投入创造尽可能多的社会效能。

与行政诉讼相比较而言,及时原则在行政复议中的地位显得尤为重要。行政诉讼作为行政系统外部的司法机关对于行政执法活动的监督手段,一般是在行政管理当事人穷尽所有的行政救济手段之后才开始的,其主要的目的在于对行政行为合法性的审查,并为行政争议的解决提供最后的途径。因此,行政诉讼在制度设计方面的重点在于强调行政案件的公正解决,因而对司法程序的要求特别严格,对及时性的要求则在其次。行政复议则不然,作为行政系统内部解决行政争议的渠道,它必须符合行政的一般规律,这其中就包含着及时性的要求。同时,作为行政诉讼之前的一道纠错屏障,不可能要求行政管理相对人在行政管理活动结束后之后再投入过多的时间和精力等待一个并非终局的结果,而必须在尽可能短的时间内给相对人一个答复,以减少当事人在行政诉讼之前的负担。而且,行政复议设立的主要目的就是通过行政系统内部的层级节制,多快好省地解决内部问题,并以此突现其较之行政诉讼制度而特有的效率。如果行政复议和行政诉讼一样地费时、费力,设立该制度的宗旨也就难以实现了。

当然,对于效率,不同的时代不同的人有不同的观念。现代行政的效率观首先是建立在行政行为有合法有效的前提之上的。行政活动本身是违法的、侵犯公民人身财产权益的,则这样的活动进行得越多、越快,对老百姓的危害越大,这是显而易见的。现代行政的