

行政复议公信力塑造研究

以复议主体制度改革为重心

贺奇兵/著

ON THE MOLDING OF PUBLIC CREDIBILITY OF
THE ADMINISTRATIVE REVIEW

 人 民 出 版 社

行政复议公信力塑造研究

以复议主体制度改革为重心

贺奇兵/著



人 民 出 版 社

责任编辑:李媛媛

封面设计:石笑梦

责任校对:白 玥

图书在版编目(CIP)数据

行政复议公信力塑造研究:以复议主体制度改革为重心/贺奇兵 著.

—北京:人民出版社,2015.12

ISBN 978-7-01-015494-7

I. ①行… II. ①贺… III. ①行政复议—研究—中国 IV. ①D925.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 269964 号

行政复议公信力塑造研究

XINGZHENG FUYI GONGXINLI SUZAO YANJIU

——以复议主体制度改革为重心

贺奇兵 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:14.25

字数:208 千字

ISBN 978-7-01-015494-7 定价:39.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

本书系 2014 年度西南大学博士启动项目“东亚地区行政复议制度比较研究”
(项目批准号: SWU1409416)研究成果之一,获西南大学中央高校基本科研
业务费专项资金资助。

目 录

导 论	1
一、行政复议公信力——一个重要却被忽视的话题	1
二、主体制度改革——行政复议制度改革的短板	8
三、众说纷呈——复议主体制度改革研究的评价	14
四、提升复议公信力——复议主体制度改革的基本目标	19
第一章 行政复议公信力及其生成机制	22
第一节 行政复议公信力的解构	22
一、行政复议公信力的结构	22
二、行政复议公信力的内容	29
第二节 行政复议公信力的生成机制	37
一、复议判断力的生成机制	37
二、复议接纳力的生成机制	40
三、复议约束力的生成机制	42
四、复议自主力的生成机制	46
五、复议自制力的生成机制	48
第二章 我国复议公信力生成的主体障碍	51
第一节 行政复议公信力生成的要件	51

一、复议机构独立	51
二、复议人员专业	54
三、复议程序正当	57
四、复议裁决公正	59
五、复议监督科学	61
六、外部委员参与	63
第二节 我国复议主体制度的公信力检视	65
一、我国行政复议主体现行体制	66
二、我国行政复议主体制度的基本特征	71
三、我国行政复议主体制度的主要缺陷	74
 第三章 域外行政复议的主体设置与复议公信力	81
第一节 欧陆模式的典型:法国和德国	81
一、法国行政复议主体的设置	82
二、德国行政复议主体的设置	84
三、法国和德国复议主体制度的启示	87
第二节 英美模式的典型:英国和美国	90
一、英国的行政裁判所	91
二、美国的行政法官	100
三、英国和美国复议主体制度的启示	104
第三节 东亚模式的典型:韩国和中国台湾	107
一、韩国的行政审判委员会	108
二、中国台湾的诉愿审议委员会	115
三、韩国和我国台湾地区复议主体制度的启示	120
 第四章 行政复议委员会的设置与复议公信力	124
第一节 行政复议委员会试点的缘起与进程	124
一、行政复议委员会试点前的实践探索	124

二、行政复议委员会试点前的理论构想·····	127
三、行政复议委员会试点的动因解析·····	130
四、行政复议委员会试点的实施进程·····	134
第二节 行政复议委员会试点的体制与机制创新·····	136
一、组织形式·····	137
二、职能定位·····	139
三、体制集中·····	142
四、运行机制·····	149
第三节 行政复议委员会试点的公信力评析·····	155
一、行政复议委员会的性质定位·····	156
二、行政复议委员会的办案独立性·····	159
三、行政复议委员会的办案专业性·····	161
四、行政复议委员会的外部委员参与·····	163
第五章 公信力导向下的复议主体制度重构·····	166
第一节 行政复议主体制度重构的基本定位·····	166
一、行政复议主体制度重构的标准·····	167
二、行政复议主体制度重构的模式选择·····	173
三、行政复议主体制度重构的组织关系定位·····	178
第二节 行政复议委员会的设计·····	184
一、行政复议委员会的组织体制·····	184
二、行政复议委员会的人员选任与管理·····	193
三、行政复议委员会的内部工作机制·····	197
参考文献·····	208
后 记·····	219

导 论

一、行政复议公信力——一个重要却被忽视的话题

(一) 公信力: 行政复议制度的生命力

跨入 21 世纪,“我国已进入改革发展的关键时期,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化。这种空前的社会变革,给我国发展进步带来巨大活力,也必然带来这样那样的矛盾和问题。”^①新世纪以来我国空前社会变革引发的凸出矛盾和问题之一就是行政纠纷大量暴发、^②群体性事件频发,^③并进而引发了持续高位的“信访浪潮”。^④在行政纠纷发生具有客观必然性和制度现实性的情况下,^⑤官民矛盾不能堵、只能疏,唯有进一步改革完善相关的行政纠纷解决制度,疏通化解行政争议的主要渠道,及时地解决行政争议,缓和并修复官民关系,才能消解“信访浪潮”。在现行制度框架下,行政复议制度无疑是最重要的行政纠纷化解渠道之一。因此,进一步深化行政复议制度改革,增强行政复议在解决行政纠纷方面的功能实效,十分必要而紧迫。

① 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》(2006 年 10 月 18 日),访问网址:http://news.xinhuanet.com/politics/2006-10/18/content_5218639.htm。访问日期:2010 年 11 月 2 日。

② 郜风涛:《行政复议法教程》,中国法制出版社 2011 年版,第 340 页。

③ 王学辉:《群发性事件防范机制研究》,科学出版社 2010 年版,第 11—14 页。

④ 有学者研究发现,自 2000 年以来,我国每年有超过 1000 万件的信访案件,其中约有 40% 是因行政执法引起的行政纠纷。参见周永坤:《信访潮与中国纠纷解决机制的路径选择》,《暨南学报》(哲学社会科学版)2006 年第 1 期;程琥:《行政诉讼制度的独特作用》,《中国青年报》2014 年 10 月 27 日。<http://theory.people.com.cn/n/2014/1027/c40531-25912190.html>,访问日期:2014 年 10 月 28 日。

⑤ 张越:《行政复议法学》,中国法制出版社 2007 年版,第 2—5 页。

尽管学界对行政复议制度性质、目的或功能的争论众说纷纭,^①但普遍认为行政复议制度可以在化解行政纠纷、监督行政机关依法行政以及救济单位或个人合法权益方面发挥更多的功能作用。^②而这又主要是基于一种经验上的判断和逻辑上的认识。据学界对典型国家行政纠纷解决路径的考察和比较,发现通过行政复议等途径行政机关可以比法院处理更多的行政纠纷,对权益遭受不法行政行为侵害者给予更有效的权利救济,对不法行政行为实施更全面的监督。^③有学者在对行政复议和行政诉讼进行制度比较后也发现,行政复议制度相对于行政诉讼制度具有受案范围更广、更能满足专业需要、解决纠纷更彻底、裁决结果更易被接受、解决纠纷效率更高、解决纠纷成本更低等优势。^④这些优势,一方面揭示了行政复议制度有必要作为区别于行政诉讼制度的另一项制度存在(即行政复议制度存在的正当性),另一方面说明了行政复议制度在理论上具有化解更多行政纠纷的潜在能力。

但是,行政复议在域外的成功实践和在理论上的优势也只是说明行政复议制度具备成为我国行政纠纷解决主渠道的可能性,理论上可以比行政诉讼解决更多行政争议。而来自国务院和最高人民法院的统计数据则表明(表1-1),我国行政复议在解决行政纠纷方面的作用还不如行政诉讼,并没有如国外那样成倍于行政诉讼地受理和解决行政纠纷,也没有与行政诉讼一道有效地让走上信访道路的几百万行政争议“访民”重新回到复议和诉讼等合法维权道路上来。^⑤这就是学界所说的我国行政纠纷解决制度体系呈现出的

① 刘东升:《行政复议制度重构》,博士学位论文,中国政法大学,2006年,第50—76页。

② 沈福俊、涂涛:《论我国行政复议制度基本目标的重塑——基于对现有制度与实践的反思》,《东方法学》2013年第4期。

③ 贺奇兵:《多元与主导:行政纠纷解决的国际经验与启示》,《理论与改革》2012年第3期。

④ 张越:《行政复议法学》,中国法制出版社2007年版,第49—50页;郜风涛:《行政复议法教程》,中国法制出版社2011年版,第345页。

⑤ 据报道,我国每年的行政纠纷约有400万—600万件(程琥:《行政诉讼制度的独特作用》,《中国青年报》2014年10月27日。<http://theory.people.com.cn/n/2014/1027/c40531-25912190.html>,访问日期:2014年10月28日)。这表明,除去每年总共不到30万件的行政复议和行政诉讼案件,每年约有500万件左右的行政纠纷流入了信访渠道。

“小复议、中诉讼、大信访”的倒金字塔格局,^①与域外行政复议大显纠纷解决功能神威而呈现出的“大复议、中诉讼、小信访”的金字塔格局完全相反。尽管 2010 年以来我国行政复议案件办结数量有较大幅度增长,但仍然只是更接近一审行政案件审结的数量,学界所期待的成倍于行政诉讼一审案件数的状况还尚未出现。

表 1-1 2004—2013 年行政诉讼一审结案数与行政复议结案数对比表^②

年度	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	平均
诉讼	92192	95707	95052	100683	109085	120530	129806	136361	128625	120675	112872
复议	64953	70095	72029	72747	66479	64668	77607	84387	91974	106491	77143
比例	1.42:1	1.37:1	1.32:1	1.38:1	1.64:1	1.86:1	1.67:1	1.62:1	1.40:1	1.13:1	1.58:1

这种倒金字塔格局的出现绝非偶然。在笔者看来,最主要的原因是权利救济在我国行政复议目的定位上一直没有得到应有的重视,行政复议的权利救济功能未能有效发挥,行政复议公信力严重缺失。

我国行政复议制度一直以来被定位为行政系统内的监督制度,其首要目的最初在《行政复议条例》中被定位为监督行政机关依法行政。权利救济目的取向的重要性尽管在《行政复议法》中更加被强调,但仍然不是首要的目的。^③而后在《行政复议法实施条例》中,行政复议又转而突出强调其纠纷解决目的。但是,不论我们是否愿意承认权利救济在行政复议目的取向上的首要地位,我们都必须重视权利救济对其他两项目的的决定性作用。这种决定性作用,一是源于行政复议与行政诉讼之“选择性复议前置”关系,二是源于复议程序启动上的“复议不告不理”原则。

根据新《行政诉讼法》第 44 条(原《行政诉讼法》第 37 条)的规定,公民、法人或其他组织认为行政行为违法侵害其合法权益时,可以先申请复议,对复议决定不服再提起行政诉讼,也可以直接向人民法院提起行政诉讼;但法律、

① 金国坤:《行政复议委员会:行政复议困局的突破口》,《国家行政学院学报》2009 年第 6 期。

② 该表数据来源于《中国法律年鉴》2005—2014 年。

③ 郜风涛:《行政复议法教程》,中国法制出版社 2011 年版,第 69—77 页。

法规规定必须经过前置行政复议程序的除外。这即是“选择性复议前置”原则,与“强制性复议前置”原则相对称。由于我国目前只有少数几部立法基于专业性考虑而规定了强制性复议前置,而且法规数量有减少的趋势,^①因此,我国绝大多数行政案件是不需要强制性经过前置复议程序的。也就是说,单位或个人是否选择行政复议作为其寻求诉讼救济的前置性程序,基本上都是出于自愿。同时,我国行政复议程序启动的唯一方式是由复议申请人提出申请,即实行“复议不告不理”原则,行政复议机关没有个人的复议申请,不可以依职权启动对行政行为的审查程序。

由于上述两项制度的存在,一个显而易见的道理是:行政复议如果不能为受不法行政行为侵害的单位或个人提供有效的权利救济,民众就不会愿意将行政争议提交给行政复议机关解决,那么,我们想通过行政复议来监督行政机关依法行政或是化解行政争议的任何愿望都必然落空。从这个意义上讲,权利救济功能是行政复议制度有效运行的原动力所在,行政复议如果不具备权利救济功能,其内部监督功能与纠纷解决功能都只能是无源之水。权利救济功能发挥的实效对于内部监督功能和解决纠纷功能的决定性,说明权利救济应当作为行政复议的核心目的,我国行政复议在进行目的定位或功能取向时,无论如何都不能忽视这个最基本的道理。

权利救济目的和功能在行政复议目的和功能系谱中应当具有的核心地位说明,行政复议制度设计必须正面回应民众对其权利救济目的和功能的期待。而在此方面,我国行政复议制度却没有重视权利救济目的取向的意义,实践中行政复议也未能有效发挥权利救济的功能,进而导致其监督行政及化解纠纷等方面的功能都未能有效发挥。我国行政复议一直以来因“自己做自己案件的法官”而被公众称之为“官官相护”的制度,^②公信力严重缺失。民众不相信行政复议机关会公正、及时、认真地对待其权利救济诉求,会依法、彻底、及

① 江必新:《中华人民共和国行政诉讼法理解适用与实务指南》,中国法制出版社 2015 年版,第 200 页。

② 赵威、方军、吉雅杰:《行政复议法起草问题及条文解释》,中国人民大学出版社 1999 年版,第 10 页。

时地纠正不法行政行为,会公正、合法、及时地解决行政纠纷,因而不愿意将行政纠纷提交到行政复议渠道中来解决,而更愿意寻求向法院提起行政诉讼或是去上访。因此,因缺乏必要的公信力,我国行政复议案件数量少便是必然。

由此可见,我国行政纠纷解决制度体系要想构建“大复议、中诉讼、小信访”的格局,让自己合法权益遭受行政行为侵害的单位或个人更愿意选择通过行政复议寻求权利救济,让更多的违法或不当行政行为能够在行政复议阶段得到及时、彻底的纠正,让行政复议更能够“把行政争议化解在基层、化解在初发阶段、化解在行政系统内部”,就必须将塑造行政复议公信力作为出发点和落脚点,对行政复议制度实施更全面、更深化的改造,进一步开发行政复议制度在权利救济、纠纷解决和内部监督方面的优势潜能,让民众“相信复议、选择复议、服从复议”。换言之,我们必须通过塑造行政复议公信力来增强行政复议制度存在的正当性和发展动力,方能实现将行政复议制度打造成为解决行政争议主渠道的决策目标。^①

(二) 行政复议公信力研究的缺憾

或许正是因为公信力决定着我国行政复议制度存在的正当性并成为其发展的生命力,而我国当前行政复议公信力却严重缺失,“行政复议公信力”概念近年来才在不少中央文件、领导发言、学术论文和著作中被频繁使用。^②然而,当前我国社会各界对“行政复议公信力”这一学术话题却还基本上停留在“喊口号”层面。笔者通过 CNKI 和万方数据库查询发现,目前学界对行政复议公信力进行理论研究的文献资料寥寥,^③仅有的几篇期刊论文也主要是泛

① 郇风涛:《认真贯彻胡锦涛总书记重要讲话精神 把行政复议打造成为化解行政争议的主渠道——在 2011 年行政复议年度工作会议上的讲话》(2012 年 1 月 4 日),访问网址:<http://www.chinalaw.gov.cn/article/xzfy/wjjjh/ldjh/201201/20120100359445.shtml>。访问日期:2012 年 1 月 9 日。

② 据笔者的不完全统计,仅国务院法制办领导同志自 2006 年以来在行政复议相关工作会上的发言稿,先后有 35 余次提到了行政复议的公信力问题。

③ 目前还只有 4 篇期刊短文,分别是:李秋高:《行政复议机构公信力问题研究》,《求索》2011 年第 7 期;陈宏光:《公信力:行政机关解决纠纷机制有效运行的逻辑起点》,《中国法学会行政法学研究会 2010 年会论文集》;高玉华、甄翔宇:《论如何提高行政复议公信力》,《黑龙江科技信息》2011 年第 17 期;张华民:《论提升我国行政复议公信力》,《广东行政学院学报》2008 年第 6 期。

泛地探讨了复议公信力的影响因素、衡量标准、建设路径等几个问题。

关于行政复议公信力的影响因素。张华民认为,当前影响我国行政复议公信力的主要因素包括行政复议申请人的知情权、选择权、救济权和行政复议机关的合法性、独立性、专业性、执行力等。^①李秋高则专门分析了影响行政复议机构公信力的因素,主要是独立性和专业性两个方面。^②

关于行政复议公信力的衡量标准。高玉华、甄翔宇认为,行政复议公信力是否优越应从以下四个方面进行衡量:(1)能否有效保护行政相对人的合法权益;(2)能否真正纠正行政机关违法或不当的行政行为;(3)能否有效监督行政机关依法履行职责;(4)能否经受行政诉讼考验。^③

关于行政复议公信力的建设问题。张华民认为,提升行政复议公信力应当“建立起相对独立统一的行政复议机关、专业化专职化的行政复议队伍、规范化司法化的行政复议程序以及有利于公众广泛参与的监督制度”。^④高玉华、甄翔宇认为,提升行政复议公信力应当坚持合法、公正、公开、便民的复议原则,完善复议办案程序制度,建立复议听证、简易程序、复议调解和案件办理情况报告制度。^⑤但李秋高认为,在行政复议与行政诉讼二元行政争议解决机制并存的情况下,建立完全独立的复议机构以增强复议机构公信力并不可行,复议机构公信力建构必须在行政复议制度的行政性与司法性两者之中均衡,复议机构只能建立起有限的公信力。^⑥

毋庸讳言,国内学界关于行政复议公信力的理论研究还处于起步阶段,对行政复议公信力所牵涉的深层次理论问题还缺少系统、深入的研究,对一些重要的基础理论问题还没有涉足,已涉足的部分也仅仅是提出了观点和看法,尚未有充分的分析和论证。

在笔者看来,以下几个重要的基础理论问题有待深入探讨:一是行政复议

① 张华民:《论提升我国行政复议公信力》,《广东行政学院学报》2008年第6期。

② 李秋高:《行政复议机构公信力问题研究》,《求索》2011年第7期。

③ 高玉华、甄翔宇:《论如何提高行政复议公信力》,《黑龙江科技信息》2011年第17期。

④ 张华民:《论提升我国行政复议公信力》,《广东行政学院学报》2008年第6期。

⑤ 高玉华、甄翔宇:《论如何提高行政复议公信力》,《黑龙江科技信息》2011年第17期。

⑥ 李秋高:《行政复议机构公信力问题研究》,《求索》2011年第7期。

公信力是什么?这包括行政复议公信力的基本内涵、基本内容、主要特征、功能作用和评价标准等。二是行政复议公信力的生成原理为何?这包括行政复议公信力的生成机制、生成要件和影响因素等。三是行政复议公信力生成与制度建构的关系。即以行政复议公信力生成条件要求为标准来检视现行复议制度设计及其运行的合理性,并以此为目标导向来重构行政复议各项制度,从而推动我国行政复议公信力的提升。

以上三个方面的基础性理论问题,现有的研究文献部分有所提及,但由于缺少深入分析论证,也只能算是“蜻蜓点水”,有进一步系统、深入研究的必要。对行政复议公信力所涉及的重要基础理论问题开展研究,概括起来有两个方面的重要意义。

首先,对行政复议公信力相关理论问题开展系统、深入研究有利于将政府公信力的理论研究引向深入。国内学术界关于公信力的研究由来已久,但研究目光一开始并没有投向行政复议制度,而是经历了从媒体公信力向司法公信力、政府公信力、政党公信力等热点政治领域的拓展过程。^①由于腐败和诚信问题日趋严重,政府公信力受到的质疑和挑战也引起了国内学界的研究兴趣。^②随着研究的深入,关于政府公信力的研究也逐渐拓展到行政机关公信力、行政执法公信力的研究领域。^③在此背景下,对复议公信力问题的研究可以说是政府对公信力问题研究的进一步拓展和深化。

其次,对行政复议公信力开展系统深入的研究有利于科学推进我国行政复议制度的全面系统改革。行政复议制度作为我国行政法制监督与救济的一项基本制度,一直以来吸引着国内外学者的浓厚兴趣,研究成果可以说蔚为壮观。^④但是,既有的研究尚未从复议公信力这个层面来探讨行政复议制度合

① 吴家庆:《中国共产党公信力建设研究》,人民出版社2013年版,第10—11页。

② 武晓峰:《近年来政府公信力研究综述》,《中国行政管理》2008年第5期。

③ 笔者在CNKI数据库里以“行政执法”“公信力”为关键词,组合检索出十余篇期刊论文,两篇硕士论文。这些成果中,除1篇论文发表于2003年以外,其他都是2009年以后发表的成果。

④ 笔者在CNKI里以“行政复议”为关键词,共检索出近2000篇论文,其中硕士论文140余篇,博士论文2篇。

理性及其完善改革问题,这无疑是行政复议制度研究的一大缺憾。公信力视角主要从复议公信力的生成机制、评价标准、价值功能等深层次理论上检视我国行政复议制度设计及其运行的合理性、域外经验借鉴的可能性、实践探索及理论设想的可行性等,可以抓住行政复议制度改革的基本命题和深层次问题,将有利于推动我国行政复议制度改革研究的纵深发展。

综上,尽管公信力是行政复议制度的生命力,但国内部分学者对复议公信力理论的研究不全面、不深入。我国要全面深化改革行政复议制度,提升行政复议在解决纠纷、救济权利和内部监督方面的功能,将行政复议打造成行政纠纷解决的最主要渠道,行政复议公信力将是不可偏离的目标导向,行政复议公信力缺失将是不可避免的现实问题,行政复议公信力理论研究也将是不可或缺的基本课题。

二、主体制度改革——行政复议制度改革的短板

(一)我国行政复议制度的缺陷及其成因

行政复议制度具有多方面的优势,但却因公信力缺失而未能成为我国行政争议解决的主渠道。造成我国行政复议制度公信力缺失的原因是多方面的,既有各项具体制度设计不周全的原因,也有运行环境不佳的原因。根据行政复议制度建立以来的复议工作实践,制度层面上的原因是主要的,集中体现在:(1)行政复议范围不清晰,大量行政纠纷被不当排除在复议渠道之外;(2)行政复议体制不科学,行政复议机关在复议案件中难以秉持公正立场;(3)行政复议机构能力不足,行政纠纷的复议解决缺少组织保障;(4)行政复议套用一般的行政程序,不能适应化解行政纠纷的程序需要;(5)与行政诉讼衔接机制不科学,不能有效发挥行政纠纷解决过滤器的作用。目前,行政复议制度存在这些问题已经是理论界和实务界的基本共识。^①

至于造成我国行政复议制度上述问题的根本原因,学界同样已基本达成共识的是我国对行政复议制度的性质、目的、功能认识和定位上一直存在偏

^① 参见郜风涛:《行政复议法教程》,中国法制出版社2011年版,第342—344页。

差。^①我国行政复议制度一直以来被定位为行政机关内部自我纠错的监督制度,这种定位并非学者们的单方面解读,而是立法提案机关和立法工作部门的明确宣示。^②根据这一性质定位,行政复议权被认为是一种行政领导权,^③只能由在组织体制上具有领导权的上级行政机关才能行使,复议管辖关系因此必须依据行政组织领导关系来确立。^④根据这一性质定位,在全国人大常委会制定《行政复议法》(1999)时,在行政复议案件管辖、行政复议机构设置及行政复议人员配备等体制方面,明确要求行政复议事项由行政机关负责法制工作的机构承办,不另设独立的、自成系统的行政复议机构;在行政复议程序制度方面,明确要求行政复议不宜也不必搬用司法机关办案的程序,使行政复议“司法化”,行政复议原则上采取书面审查的办法,不再重新调查取证。^⑤可见,行政复议制度的行政性定位以及由此确立的“反司法化”立法原则,是造成我国行政复议制度设计不周全而产生诸多缺陷的根本性原因。

(二)我国行政复议制度的“司法化”改革

针对我国行政复议制度性质定位造成的问题,学界在《行政复议法》(1999)颁布实施以后不久就对行政复议制度性质展开了广泛而热烈的讨论。争议的结果是,占主流的观点认为行政复议程序是解决行政争议的司法性程序,与行政机关处理一般行政事务的行政程序有本质上的不同,甚至有不少学者进而认为“司法性”是行政复议制度的本质属性。^⑥以行政复议程序具有司法属性为理论基础,国内学术界提出了将行政复议“司法化”的改革主张,其中以中国社会科学院周汉华教授为典型代表。周汉华教授提出:“行政复议制度的司法化,从性质上讲是在保持以行政方式解决争议的效率的同时,尽量

① 参见郜风涛:《行政复议法教程》,中国法制出版社2011年版,第54—55页。

② 参见杨景宇:《关于〈中华人民共和国行政复议法(草案)〉的说明》,载赵威、方军、吉雅杰:《行政复议法起草问题及条文解释》,中国人民大学出版社1999年版,第318页。

③ 参见崔卓兰:《行政复议法学》,吉林大学出版社2001年版,第134页。

④ 参见冯玉庭、徐祝:《行政复议管辖再探》,《现代法学》1994年第2期。

⑤ 杨景宇:《关于〈中华人民共和国行政复议法(草案)〉的说明》,载赵威、方军、吉雅杰:《行政复议法起草问题及条文解释》,中国人民大学出版社1999年版,第318页。

⑥ 刘东升:《行政复议制度重构》,博士学位论文,中国政法大学,2006年,第50—51页;郜风涛:《行政复议法教程》,中国法制出版社2011年版,第58—66页。

引入司法程序所具有的独立性和公正性,使行政复议制度实现公平效率相结合,最大限度地保护公众的合法权益。”具体包含复议组织具有相对独立性、复议程序具有公开性和公正性、复议结果具有准司法效力三层含义。^①可见,“司法化”的改革主张是要对行政复议权行使的主体、程序和结果实施全面的“司法化”改革。

随着行政复议“司法化”改革主张的提出,一时间,“司法化”成为新世纪以来我国行政复议制度研究的关键词,“司法化”也成为该时期我国行政复议制度改革的主旋律。行政复议“司法化”改革主张随后得到了行政复议制度立法的部分回应。2007年,国务院颁布实施了《行政复议法实施条例》,该条例在第一条将“解决行政争议、化解社会矛盾、加强层级监督”明确定位为新时期行政复议的基本目的和功能的同时,改进完善了行政复议申请制度,细化规定了行政复议受理程序,改进和创新了行政复议审理方式,进一步明确了行政复议决定的权限和程序,还专门规定了行政复议工作的指导和监督制度。^②

从《行政复议法实施条例》的条文内容来看,该条例主要是对复议程序进行了一定程度的“司法化”改革,修改后的行政复议程序与行政诉讼程序具有极大的相似性。至于学界提出的复议机构应具有相对独立的改革主张,该条例并未予以更积极的回应,只是:(1)要求行政复议机关应当领导并支持行政复议机构依法办理行政复议事项,并依照有关规定配备、充实、调剂专职行政复议人员(第2条);(2)补充规定了行政复议机构的复议工作职责(第3条);(3)要求专职行政复议人员应当具备与履行行政复议职责相适应的品行、专业知识和业务能力,并取得相应资格(第4条)。对于学界提出的行政复议决定应当具有准司法效力的改革主张,条例则几乎没有作任何回应。因此可以说,《行政复议法实施条例》主要实现了对行政复议程序的“司法化”改革,而

^① 周汉华:《行政复议制度司法化改革及其作用》,《国家行政学院学报》2005年第2期。

^② 国务院法制办公室:《关于〈中华人民共和国行政复议法实施条例(草案)〉的说明》,载曹康泰:《中华人民共和国行政复议法实施条例释义》,中国法制出版社2007年版,第263—267页。