

新时期的行政复议改革实践

——石景山区行政复议改革试点研究

周宇星

(首都经济贸易大学, 中国 北京 100191)

【摘要】为了建设社会主义和谐社会,行政法学界对行政复议改革问题提出了进一步的探讨。近年来,政府在行政救济实践工作中,通过借鉴外国实践经验,结合我国国情等方式,开始在一些地区进行行政复议改革的试点工作,与此同时,部分地区也自发加入到此次改革工作中。目前,我国采用的改革模式主要是构建行政复议委员会,以及探究相对集中行政复议审理权这两个方面。

【关键词】行政复议改革;行政复议委员会;相对集中行政复议审理权

1 我国行政复议制度面对的困境

随着十八大的召开,服务型政府这一理念在行政法学界产生了极大的影响。近年来,我国经济飞速发展的需求与大城市人多地少的困境之间矛盾的加深,拆迁等设计土地的行政行为引发了大量的群体性行政案件,但是在这些事件的背后,我们看到的不是行政复议有所作为,而是信访难的呼声越来越高。然而行政复议改革进行了十多年,学界对于“大信访、小复议”^①的行政救济格局却如此凸显,除了一些贪污腐败等政治因素外,行政复议自身的制度因素也起着至关重要的作用。

1.1 行政复议的定性影响其救济效力

通说认为,行政复议是指行政复议机关依行政相对人的申请,对行政机关作出的具体行政行为进行合法性、合理性审查,而后作出复议决定的这样一种法律制度。^②以往的实践表明,行政复议作为一种行政机关内部的纠错制度,其更重要的作用体现为内部监督。然而近年来,对于行政复议性质的论证,在学界内引起了不小的反响,特别是在实践领域。大多数实践领域的学者认为,行政复议的司法属性在起草行政复议法时被刻意淡化,使得行政复议机关缺乏办案的法定程序和规范,而这在实践中阻碍了行政复议制度发挥其应有的作用^③。

1.2 行政复议机构缺乏独立性与统一性

行政复议作为行政纠纷救济的一项主要途径,要求行政复议机关极强的专业水平,以实现在复议阶段定纷止争,减少司法资源等过多救济资源的浪费。然而,就我国目前的行政复议实践工作来看,行政复议机关除政府法制办外,一些特殊的行政单位如公安机关,都有自己的行政复议机构。与此同时,我国的这种行政复议机构布局,显得些许零散,各个复议机关的复议工作机构隶属于各级的人民政府及其部分职能部门,作为一个附属的内部行政机构,在一定程度上造成了民众心理产生了“官官相护”等观念的产生。另外,这样的机构布局显然缺乏了政体性,在一定程度上阻碍了行政复议工作的有序开展,不利于行政法高效便民理念的实现。

1.3 行政复议特性造成的困境

众所周知,与行政诉讼相比较而言,行政复议的范围更广,且不需要行政相对人承担办案费用。^④因此,一般看来,行政复议较之行政诉讼,能够更加有效快捷的处理行政纠纷案件,行政复议理所应当成为行政纠纷解决的首选和主要途径。在行政争议救济途径的设计之初,行政救济体系追寻的是“大复议、中诉讼、小信访”理念,也符合这三个途径在理论上的特点、功能及地位。

然而,行政复议经过了多年实践,大部分百姓却选择诉讼和甚至直接上访,这偏离了行政复议制度的设立目的。在一定程度上,这也是行政复议自身的特性使然。例如在实践中,一些行政复议机构没有很好的履行期职能,因为根据《行政复议法》的相关规定,行政复议决定改变原具体行政行为的,复议机关将成为被告。^⑤因此,有些行政复议机构为了维护自身利益,维持原具体行政行为,这在客观上影响了行政复议功能的实现。

2 当前的行政复议改革措施

2.1 建立行政复议委员会

通过对近几年行政复议改革理论相关文献的阅读,以及到石景山

法制办实地调研走访,当前我国行政复议改革措施主要体现在行政复议委员会的建立,以及对相对集中行政复议审理权的研究。

2.1.1 石景山区自发设立行政复议委员会

在实地调研中我们了解到,除北京外,黑龙江、山东等部分地区已经在国务院法制办的指导监督下进行了行政复议改革试点工作,已经初步建立了行政复议委员会。北京市石景山区法制办自发的加入到了此次试点工作中,并在北京市政府法制办公室的监督指导下进行此次改革实践。

石景山区的行政复议委员会采用的案件审理方式是公开审理制度和合议制审理制度;委员会成员分为常任委员(各个行政机关的主管领导)和非任委员(大学教授、律师等)。

2.1.2 具体审理方案

此次行政复议改革摒弃了以往的单一行政复议机关审理行政案件,而是采用行政复议委员会审理的新模式。行政相对人可以根据《石景山区行政复议委员会、石景山区政府法律顾问名单目录》,从中选择一名非常任委员或政府法律顾问,与行政复议机构制定的一名专家,及法制办的一名工作人员,组成三人审案小组,对受理的案件进行公开审理。公开审理结束前,审理小组主持对当事人有意愿调解的案件,主持调解。调解不成的依法进行合议,小组三人再分别填写审理意见。最后区政府法制办根据审理意见,起草《复议决定书》,报批主管副区长,经批准后送达当事人。

另一创新点体现在,在案件审理后,加入了专家点评环节,由参加案件审理的专家分析案情,并结合案件讲述相关法律规定和理念,有助于相关实践工作人员的理论深化,以及对行政相对人及其他人员的普法教育,促进政府行政管理工作的有效进行。

2.1.3 试点实践效果

首先,行政复议委员会的成立,很大程度上解决了石景山区法制办的人手不足问题。法制办工作人员人数是根据政府人员编制规定的,通过调研我们了解到,在以往的该区复议工作中,一人要负责多个案件,然而由于案件的复杂性、复议程序时间短等因素,复议机构的工作人员工作压力很大,不利于每个案件都能尽其所能。行政复议委员会云集了行政复议工作中的精英人群,且人员充裕。在处理行政复议案件时,能够组成三人审理小组,充分有效的对每个案件进行分析审理,有助于复议工作的进行,和行政纠纷的实质性解决。

另外,从案件统计情况来看,行政复议案件逐年增加(2008年12件,2009年18件,2010年20件),^⑥而从行政复议到行政诉讼的案件数却逐渐减少。这表明,更多的行政相对人开始选择行政复议这一行政救济途径,并且行政复议有效的发挥了其作为化解行政纠纷的主要渠道的作用。其原因主要为以下两点:第一,行政复议委员会的组成人员增强了行政复议的权威性,吸引了行政相对人并得到了足够的信任;第二,行政复议委员会采用的公开审理制度和合议制,在一定程度上效仿行政诉讼的审理模式,立足于公开、公平、公正的审理案件,充分保证了行政相对人的合法利益。

当然,从最终效果来看,这一行政复议模式在保证行政相对人合法权益的同时,有效的节约了行政资源和司法资源,即实现了行政争议的实质性解决,又体现了服务型政府的工作理念。

2.2 相对集中行政复议审理权的实践困境

2.2.1 实现相对集中行政复议审理权的目的

※基金项目:首都经济贸易大学研究生科技创新资助项目。

作者简介:周宇星(1990.05—),男,北京人,首都经济贸易大学研究生,宪法与行政法学专业。

一定程度上可以说,相对集中行政复议审理权是对行政复议委员会的进一步完善。理想化的相对集中行政复议审理权的实现模式,是各个相对复议机关受理复议案件后,转交所在区政府法制办,再统一由行政复议委员会根据上述模式审理。

其优点在于可以实现资源共享,解决人员不足的问题,解决人力、物力不足的问题。可以说,相对集中行政复议审理权的实现,是保障行政复议委员会工作得以实现的重要一步。相对集中行政复议审理权的确立,有助于促进形成统一的行政复议体系,以此解决上文所述的行政复议机构缺乏独立性和统一性这一问题。

2.2.2 实践中的困境

从区政府法制办工作的角度出发,实现相对集中复议审理权是我国当前行政复议改革工作的一项重要任务,与行政复议委员会这一措施相辅相成,然而从改革试点的实践来看,却不是一朝一夕可以实现的。

通过此次实地调研,我们了解到,一些单独的复议机关并不赞同行政复议审理权的集中。然而,从当前的我国国情出发,政府正在向服务型政府转型,而不是单纯的管理型政府。在行政争议的解决工程中,无论是复议还是信访,最终要实现案结事了,就离不开机关与机关、机关与个人的互相协调与理解。当然,个别行政机关出于自身职能以及工作秘密等因素的考虑,提出对相对集中行政复议审理权的反对,并不是什么坏事,相反,如果我们能够充分考虑其理由,进而促进相互的理解,更有助于达到试点工作的实践目的,完善我国的行政复议制度。

3 我国行政复议制度改革的完善与展望

随着我国经济的不断发展,国际社会形势的不断变化,以及对国内环境稳定的迫切需求,行政复议改革工作受到了越来越多的关注。在这一政府转型期,追求行政争议的实质性解决,在政府工作的客观需求下保障百姓的合法权益,给行政复议制度的发展提出了更高的要求。

3.1 树立行政复议的威信

从石景山区法制办的行政复议改革试点工作的成效不难看出,要想有效的发挥行政复议这一救济途径的作用,树立其威信是改革工作的重中之重。毕竟,无论制度改革得多么完善,百姓不敢来用,这样的制度就如同没有司机的赛车,就算能跑得再快再稳,也变成了闲置的摆设。

对此,行政复议委员会的建立很大程度上解决了这一难题,当然,只从石景山区法制办这一处试点来总结是不够的。当前我国仍处于行政复议委员会的建立初期,很多制度还在试验和探究之中,但是其最根本的出发点,在于改变以前行政相对人不愿选择行政复议、不信任行政复议机构的这样一种局面,从而打开行政复议改革的大门,造就“大复议、中诉讼、小信访”的行政救济格局。

3.2 增强行政复议的效力,确立行政复议准司法化的地位

出于对司法权不得过度干涉行政权的考虑,行政诉讼在处理行政纠纷的过程中,只能撤销该具体行政行为,不得变成。然而行政复议作为行政机关内部纠错的活动,可以有效的解决行政纠纷。但是目前我国的行政复议由于缺失了其司法性特质,使得其效力不能充分发挥。

从行政复议委员会的审理模式,我们可以得出这样的结论:就当

前从形式上效仿行政诉讼审理程序,有助于复议案件的审理工作。而以往行政复议工作的不足,在于行政复议法对行政复议司法化的规避。因此,应当确立行政复议的准司法化地位,给予行政复议明确的审理程序、举证责任等法律规定,以增强行政复议的效力,从侧面促进了行政复议权威性的树立。

3.3 加强对行政复议的监督

当前行政复议委员会建立的目的之一,就是坚强相互监督,其目的在于改变现行行政复议管辖的混乱局面,同时防止“官官相护”现象的产生,改善行政复议在百姓心中的形象,增强行政复议案件的审理质量,有助于加强政府的公信力。

4 结语

总而言之,从我国当前的行政复议改革形势看,行政复议机构不统一,行政复议制度的权威性不强、行政复议工作人员人手紧这些基本问题能够得以解决。在此基础上,行政复议改革将登上新的高度,将在不断地研究和摸索中,不断总结实践经验,创新理论根据,完善制度模式,最终达到符合社会发展需求的目的。

最后,感谢首都经济贸易大学的项目资助给了我这次研究机会,谢谢!

【参考文献】

- [1]立足创新 积极探索 努力开创行政复议工作新局面[N].延安日报,2013-11-05.
- [2]中东.专职人员少制约行政复议展开[N].法制日报,2013-09-23.
- [3]江必新.论行政复议的实质性解决[J].人民司法,2012-10-05.
- [4]曲崇明.行政复议职权“相对集中行使”的局限性及其完善[J].求实,2012-12-10.
- [5]黄学贤.关于行政复议委员会的冷思考[J].南京社会科学,2012-11-15.
- [6]王青斌.论行政复议调解的正当性及制度建构[J].法制与社会发展,2013-07-10.
- [7]应松年.把行政复议制度建设成为我国解决行政争议的主渠道[J].法学论坛,2011-09.

注释:

- ①第十二届全国人大常委会第六次会议上,全国人大常委会副委员长王胜俊做关于检查行政复议法实施情况的报告,指出现行行政复议法在基层的实施机制亟待完善,要理顺其与信访制度的关系,避免形成“大信访、小复议”格局。
- ②姜明安,主编.行政法与行政诉讼法[M].北京大学出版社、高等教育出版社,1999:279.
- ③《行政复议法》第三十九条,“行政复议机关受理行政复议申请,不得向申请人收取任何费用”[Z].
- ④《行政诉讼法》第二十五条,“公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的,作出具体行政行为的行政机关是被告。经复议的案件,复议机关决定维持原具体行政行为的,作出原具体行政行为的行政机关是被告;复议机关改变原具体行政行为的,复议机关是被告。”[Z].
- ⑤石景山区行政复议委员会试点工作的报告[R].

[责任编辑:曹明明]

(上接第42页)

表1 《安全学基础》课程考核评价方式

《安全学基础》课程:总分100分,60分(含)及以上合格。		
平时成绩:总分50分		期末成绩:总分50分
课堂学习评价:30分	网络学习评价:20分	期末试卷:满分100分 闭卷考试
出勤(10分)	在线测试和作业(10分)	
课堂表现(20分)	在线讨论(3分)	
	拓展学习(7分)	

3 结语

网络课程是高职教育不可或缺的重要教学资源之一,其建设与实施对推动高职教育改革起着举足轻重的作用。

通过三年多的网络课程建设和实施,《安全学基础》课程的教学资源更加规范和丰富,改变了传统的教学模式,把学习从课堂带到了学生的课下生活中,将教师的工作平台由讲台转移到网络这个更广阔的新天地。教学效果有了很大的提高。但是,由于硬件系统的缺乏和网络课程的不完善,教学上要真正实现网络教学还存在很大的困难。还需院方和一线教师队伍为网络教学做进一步的努力。

【参考文献】

- [1]徐铮,等.网络课程开发现状与发展趋势[J].中国远程教育,2003(11).
- [2]李克东,赵建华.混合学习的原理与应用模式[J].电化教育研究,2004(07).
- [3]裴俊彦.网络课程建设的有关问题与实践探索[J].江苏教育学院学报:自然科学,2012(06).

[责任编辑:陈双芹]