

# 行政复议实质性解决行政争议的比较优势分析

王冬玉

北京师范大学法学院, 北京

收稿日期: 2023年3月10日; 录用日期: 2023年3月29日; 发布日期: 2023年5月25日

## 摘要

随着行政复议被定位为“行政争议解决的主渠道”, 对行政复议功能与实效的质疑与思虑愈发愈烈。行政复议能否实际成为“主渠道”, 关键取决于其能否实质性地解决行政争议。在以程序终结与权利救济两方面为定义的“实质性解决”的视角下, 行政诉讼存在着审查范围与深度的缺陷, 信访存在着宗旨不符的局限, 而复议则具有更专业的业务优势、更灵活的法律应用优势、更直接的执行优势、更丰富的资源优势。尤其是对于需要行政机关自发协调、主动让步、自我监督的纠纷类型, 行政复议是实质性解决行政争议最为合适且有力的选择。

## 关键词

行政复议, 行政争议, 纠纷的实质性解决

# The Comparative Advantage Analysis of Administrative Reconsideration in Substantive Settlement of Administrative Disputes

Dongyu Wang

Law School, Beijing Normal University, Beijing

Received: Mar. 10<sup>th</sup>, 2023; accepted: Mar. 29<sup>th</sup>, 2023; published: May 25<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

With administrative reconsideration being positioned as the “main channel for resolving administrative disputes”, there has been an increasingly strong questioning and contemplation of the functionality and effectiveness of administrative reconsideration. Whether administrative recon-

sideration can truly become the “main channel” depends crucially on its ability to substantially resolve administrative disputes. From the perspective of “substantial resolution” defined by the termination of procedures and the relief of rights, administrative litigation suffers from defects in its scope and depth of review, while petitioning suffers from limitations inconsistent with its purpose. In contrast, reconsideration possesses more professional business advantages, more flexible legal application advantages, more direct executive advantages, and more abundant resource advantages. Administrative reconsideration is the most appropriate and powerful choice for substantially resolving administrative disputes.

## Keywords

Administrative Reconsideration, Administrative Disputes, Substantive Resolution of Disputes

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

从 1989 年《中华人民共和国行政诉讼法》首次出台，紧接着 1990 年颁布《行政复议条例》开始，行政复议就被认定为行政诉讼的配套措施进入大众视野。直到 1999 年的《行政复议法》第七条确立了公民、法人和其他组织对规范性文件申请一并审查的权利，意味着抽象行政行为开始成为行政复议的审查客体，这无疑标志着行政复议开始有了摆脱行政诉讼的附庸的空间。2014 年修改后的我国《行政诉讼法》明确授权原告一并提起对规范性文件的附带审查，同样赋予了法院审查规范性文件的权力，行政复议的审查范围优势有所黯淡了。

2010 年，应松年作为学界第一人提出行政复议应当作为行政争议解决主渠道的论点，随后 2011 年中央政治局第二十七次集体学习也使用了“主渠道”这一说法，这是行政复议主渠道的功能定位在学界讨论与政治导向中的产生。随着 2020 年司法部公开征集意见的《行政复议法(修订)(征求意见稿)》中明确载明了将行政复议作为化解行政争议的主渠道，意味着行政复议的主渠道地位终于将要实质性落实。

那么如今行政复议想要真正走向主渠道的地位，令行政诉讼、信访这两个归属于同一行政争议解决机制里的其他两种主要方式让位到次渠道的地位，是否可行、如何可行引发了众多的讨论与关注。本文立足于行政争议解决的主渠道必须能最大限度地实质性解决行政争议的立场，讨论三种行政争议解决主要方式的相对优劣，进而阐明为何行政复议有着成为主渠道的潜能，以及其主渠道功能的实现保障。

## 2. 争议解决“实质性”的内涵厘定

2014 年行政诉讼法虽将“解决行政争议”作为新增内容写入立法目的条款，但法条中并未出现“实质性”这一概念。之后 2017 年修正版也沿袭了这一表述，仍未出现“实质性”。有学者认为，实质法治主义之下纠纷的实质性解决主要包含三层意思：一是案件已经裁决终结，二是当事人之间的矛盾真正得以解决，三是通过案件的审理，明晰了此类案件的处理界限(江必新, 2011) [1]。也有学者参考了钱弘道、吴亮提出的纠纷解决目的(钱弘道、吴亮, 2008) [2]，主张行政争议实质性解决包含三层内容，即纠纷解决的妥善性、一次性和迅速性(贾亚强, 2012) [3]。其中，“妥善性”是对处理案件实体问题所要达到的社会效果的描述，“一次性”和“迅速性”是对案件在程序上得以终结的效果描述。“当事人之间的矛盾得到真正解决”、“妥善性”、“迅速性”等表述仍带有一定模糊性，“实质性”的基本内涵仍有必

要进一步挖掘。

以“实质性解决行政争议”命题的产生背景为前提,结合争议化解活动的程序性特点与行政争议的实体性特点,笔者赞同“实质性”理当包含程序与实体两方面涵义,即“行政争议解决程序终结后未再启动新的法律程序”和“行政实体法律关系经由行政争议解决程序获得实质处理”两方面内容(王万华,2019) [4]。其中,前者意味着程序实质完毕与終了,后者象征着公民、法人或其他组织权益获得实质救济与保障。

### 3. 行政诉讼在“实质性解决行政争议”方面的相对劣势分析

山东省高级人民法院行政庭曾对行政诉讼中解决争议现状以及困境进行调查研究,提出自2014年修订版《行政诉讼法》施行以来,如何实质性解决行政争议,可以用两个“尽可能”来概括:一是提高行政争议解决的案件数量,降低行政诉讼适用的高门槛;二是已经开启诉讼程序的行政争议,法院要在司法能力以及司法权限的范围内严格履行司法职责、彻底救济原告权益、公正监督贯彻执行[5]。这也侧面反应了行政诉讼涵盖的救济需求有限、司法权限受限导致权利救济不彻底的比较劣势,而这正是行政复议能够补充的地方。

对于抽象行政行为的审查,法院仅可以证明其司法上的不适用,但是选择撤销或是废除该规范性文件,法院缺乏这一权力。行政权与司法权各有管辖,法院无法越俎代庖,只能消极地建议主管机关修改,该规范性文件中的瑕疵与错误很大可能会继续保持。但是行政复议发现错误的,可以直接传达到该文件制定机关并责令其修改等。行政复议涵盖的需求广泛,体现在既能够审查行政行为合法性,也能审查合理性,这是行政复议的显著优势。“实质性解决行政争议”要求纠纷审查裁决机关对行政实体法律关系进行调整,以保障公民、法人或者其他组织的合法权益获得实质救济,但法院在实现这一目标的过程中经常受限于司法权与行政权的分工关系,例如北大博士生起诉北大,法院给出了北大违法的判决,但法院无法判令北大重新下发博士学位。这就是诉讼的局限性。基于复议机关与被申请机关之间领导与被领导关系的组织属性,源自行政审判实践的“实质性解决行政争议”理念在行政复议中有更大的实现空间与可能。

行政诉讼的优势在于将程序正义理念贯穿行政争议解决的全过程,但诉讼本身经济成本高昂、程序复杂、周期冗长的固有特点也使其在行政复议面前稍逊一筹。

### 4. 信访在“实质性解决行政争议”方面的相对劣势分析

信访存在着其独特的魅力与优势。信访可以节省经济成本,或至少让行政相对人感觉成本较低[6]。信访的独特优势在于它可以为公民提供一条突破封锁关系网的渠道,借助高层领导的力量来纠正地方行政主体的违法行为,从而弥补司法救济的不足,错位替代司法成为守护社会公平正义的最后一道防线。通过信访,公民可以向政府部门和领导反映权益受到侵犯的具体过程,提出投诉、建议和诉求,寻求合法权益的救济。信访机制的实施,对于改善政府服务质量、推进社会稳定和谐、保障公民基本权利等方面都有着积极的作用。当信访触发党政权威时,某些纠纷的处理将更加灵活。即便如此,信访也存在着如下的局限性。

首先,在历史的中央文件中,信访单位其实是“信息中转”的定位[7],并不具有解决争议的目的。然而通过实践的积累,信访逐渐发展为既具有权利救济功能又具有人民意见收集功能的一种制度[8]。信访的实质性解决还是需要找到业务机关,而复议无需走出业务机关系统。相较于复议直接的在上下级机关之间移送争议,经过信访这样的中介传达显然是次优选择,在实践中体现在几个方面:首先,信访渠道广泛,大量信访件的处理使得信访办理速度慢、效率低下,难以及时解决问题,给申请人带来不必要的耗时和不确定性;其次,信访处理方式多样,信访件的处理主体多为各级政府部门,权责不明确,容

易出现回避、拖延等情况，难以保证申请人权益得到切实保障；此外，信访中也存在对于申请人个人隐私保护不足、申请人知情权得不到保障等问题。

其次，信访的救济范围受到很大限制。涉诉信访是指案件当事人或其他主体对人民法院正在办理或者已经办结的案件通过来信、来访等方式反映情况、申诉、投诉等。诉访分离是指将信访内容中涉及民事、行政、刑事等诉讼权利救济的信访事件从普通信访体制中分离出来，由相关政法部门(大多数情况是法院)依法处理。对于已经经过行政诉讼而未得到实质性解决的行政争议，信访无法发挥作用，但是行政复议是可供利用的权益救济方式。或许信访因为存在越级上访的可能而赋予行政相对人摆脱关系网复杂的地方行政主体的侵害，但这种方式的代价过于高昂，并且具有极高的偶然性，并不总能使行政争议得到成功化解。

最后，上海在 2021 年发布《上海市人民建议征集若干规定》，成为首个发布人民意见征集规范性文件的城市。如果信访的定位今后向着权利救济发展，考虑到信访具有不需法律知识成本也不需金钱成本的优势，行政复议不太可能成为人民群众的心理首选项。但如果信访的定位集中在人民意见征集上，那么行政复议的争议解决力度必定要强于信访。今年 4 月 7 日中共中央、国务院印发了《信访工作条例》(以下简称《条例》)，并下发通知。通知指出信访工作是党的群众工作的重要组成部分，是了解社情民意的重要窗口。由此也可看出，信访今后的定位将逐步得到澄清和集中。

综合来看，信访和行政复议都是由行政机关提供的纠纷解决方式，目的是在维护行政机关的秩序和救济行政相对人的权利之间寻求平衡。然而，相比于信访，行政复议更加注重程序性，同时也避免了行政诉讼程序繁琐的问题。因此，行政复议是一种同时具备程序性和简便性的准司法纠纷解决方式。

## 5. 行政复议相对于行政诉讼、信访的比较优势

“实质性解决行政争议”主要包含的两方面内容也存在联系，之所以行政复议程序终结后未再启动新的法律程序，归根结底还是因为行政实体法律关系经由行政复议程序获得了实质妥善的安排。无论是诉讼还是复议，都是法律程序，而争议的产生及寻求解决才是引发法律程序的原动力。

### 5.1. 判断事实依据与法律依据的优势

首先，复议机关是行政行为作出机关的上级行政机关，具备对事实问题进行判断的行政管理经验与专业优势。专业优势是复议相较于行政诉讼具有的特别优势。现代行政管理涉及的领域广、事务复杂，很多管理领域带有极强的专业性，如环境保护、专利确权、安全生产、食品安全监管、危险物品管制等。法官在对事实问题进行判断时，专业知识可能存在不足，而复议机关作为行政机关，熟悉行政管理，对案件涉及的专业性问题有更强的判断能力。

在法律适用上，行政复议也具有更灵活的优势。《行政复议法》(意见征集稿)第 44 条规定：“行政复议机关审理行政复议案件，依照法律、法规、规章，参照行政规范性文件。”《行政诉讼法》第 63 条规定：“人民法院审理行政案件，以法律和行政法规、地方性法规为依据。地方性法规适用于本行政区域内发生的行政案件，参照规章。”由此可见，行政复议相较行政诉讼在审理依据的法律位阶上降低了一个文本层次，可以参照的法律依据更加广泛，从而在解决争议上有着更加灵活、准确的优势。

### 5.2. 争议处理的权限优势

复议机关与行政行为作出机关之间是领导与被领导的关系，相比法院具有更大空间对行政争议涉及的实体问题作出实体裁判。法院司法审查的强度和深度均需在宪法、行政诉讼法及司法解释所设定的关于司法权与行政权关系的框架内展开。根据现行行政诉讼法的规定，法院只能审查行政行为合法性和裁量权行使是否存在明显不当。在作为类行政案件中，法院仅在有限范围内适用变更判决；在不作为类案

件中，对尚需行政机关进行调查或者裁量的，法院只能判决被告针对原告的请求重新作出处理。

而复议机关具有更大的权限空间对行政法律关系直接进行调整。复议机关既能够审查行政行为的合法性，也可以审查行政行为的合理性；在复议决定权方面，行政复议法与《复议法实施条例》关于变更决定适用情形的规定，较之法院的变更判决适用范围要宽泛得多，如行政行为认定事实不清、证据不足，经行政复议机关审理查明，认为事实清楚、证据确凿的，复议机关可以直接变更行政行为，不需要再行启动行政程序重新作出决定。而同样情形之下，法院只能作出撤销判决并责令行政机关重新作出行政行为，不能直接作出变更判决。

在争议处理方案的执行落实上，行政机关有更多资源可供协调利用，能够更好回应当事人的合理关切与利益诉求，更有条件化解基于历史缘由造成的行政争议。行政争议的类型多样、成因驳杂，有些争议背后有着复杂的经济、社会因素，仅对被诉行政行为合法与否作出裁判，无助于争议的实质性解决。政府作为复议机关，较之法院有更多行政资源可供调配，能够高效、具体地给予相对人救助，帮助其摆脱具体困难，进而妥善化解社会矛盾，维护社会和谐稳定。

美国哈佛法学院的马克图内特(Mark Tushnet)教授的一些反向剖析美国司法审查制度的观点得出了“应当放弃或者至少是大规模削减违宪审查制度”的结论。这种反向的少数派的想法实际上对许多宪政评论家所描绘的过于完美的法院形象提供了必要的“解毒剂”，向我们展示了法院职能的局限性，解除在法律父爱主义的长期熏陶下我们对于诉诸法院这一途径的单一依赖。行政争议内部解决相较于司法解决的最大优势在于争议解决主体与执行落实主体的同一性，两者同一于有着最丰富的资源优势的政府。比如法院做出了保障公民受教育权的判决，但这仅仅确立了公民向国家申请受教育的合法性，意味着一种司法价值的倡导，而社会是否有保障公民受教育权的措施、设施，公民的受教育权能否顺利行使，这种价值导向的落实最终还是取决于政府的工作。只有政府确立了将每年一定比例的财政资金投入到教育事业的规定，制定各种计划支持教育事业的发展，细化各种举措保障教育资源平等惠及每一个公民，法院意图引领的社会价值导向才能得以有效的践行。

### 5.3. 程序的直接性优势

行政复议机关作为上下级直接领导的权力关系中的一个环节，可以直接对所涉及的实体法律关系进行处理，具有程序上的直接性和高效性。这种直接处理的优势使得行政复议能够在程序上更加简便，有效地解决行政争议。

在上下级直接领导的语境中，复议机关可直接对所涉及的实体法律关系进行处分，从而带来了程序上一针见血、直接切入的优势。相较于通过信访这个人民意见收集程序在信访单位与行政单位之间进行中介中转，以及诉讼程序先判断行政行为合法性后再交由行政单位落实判决结果，行政复议本身的解决力保证了其程序上具有的便捷可能。

余凌云应用 Peter Cane 的“决定等级”理论来解释为何复议范围较之行政诉讼范围更广、审查程度更深<sup>[9]</sup>。该理论也同样适合于解释为何行政复议具有更大空间实现实质性解决行政争议这一目标。根据决定等级理论，行政机关之间形成了一种等级制度，上级机关可以在这个等级序列中撤销或者变更下级机关的决定。这是因为上下级机关都行使着相似的权力，拥有相同的资质、经验和能力。因此，行政复议机关可以对下级机关的决定进行更为彻底的审查和处理。

## 6. 结语

中共中央办公厅、国务院办公厅在《关于预防和化解行政争议，健全行政争议解决机制的意见》中明确指出，“行政复议作用发挥得好坏，直接关系到行政争议能否在法治轨道得到妥善解决，要引导、

鼓励当事人通过行政复议渠道解决行政争议。”在行政纠纷解决中，最有效的方法是行政方法，最丰富的资源是行政资源。就行政争议的实质性解决而言，行政复议的比较优势具体在于自身定位清晰、涵盖的权益救济范围广、可审查的程度深、认定事实更专业、适用的法律依据更广泛、行政机关内部直接领导关系让权益的救济更切实、程序上简易快速且成本低廉。相信随着以行政复议为行政纠纷主渠道这一定位的落实，行政复议机关将继续发挥重要作用，促进行政争议的实质性解决，为社会稳定和经济发展做出贡献。

## 参考文献

- [1] 江必新. 论实质法治主义背景下的司法审查[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2011, 29(6): 46-55.
- [2] 钱弘道, 吴亮. 纠纷解决与权力监督的平衡——解读行政诉讼法上的纠纷解决目的[J]. 现代法学, 2008, 30(5): 3-13.
- [3] 贾亚强. 论行政诉讼实质性解决行政争议的实现——以争讼行政法律关系的确定为研究进路[J]. 法律适用, 2012(4): 67-72.
- [4] 王万华. 行政复议法的修改与完善——以“实质性解决行政争议”为视角[J]. 法学研究, 2019, 41(5): 99-117.
- [5] 山东省高级人民法院行政庭课题组, 张成武. 关于行政诉讼实质性解决争议情况的调研报告[J]. 山东审判, 2016, 32(5): 88-93.
- [6] 应星. 作为特殊行政救济的信访救济[J]. 法学研究, 2004, 26(3): 58-71.
- [7] 黄文艺. 中国的多元化纠纷解决机制: 成就与不足[J]. 学习与探索, 2012(11): 33-36.
- [8] 章志远. 信访潮与中国多元化行政纠纷解决机制的重构[J]. 法治研究, 2012(9): 10-17.
- [9] 余凌云. 论行政复议法的修改[J]. 清华法学, 2013, 7(4): 61-72.