

# 行政复议与行政诉讼制度衔接与改造问题研究

莫庆录

中级人民法院民事审判第四庭, 广西 河池

收稿日期: 2024年2月4日; 录用日期: 2024年2月26日; 发布日期: 2024年3月7日

## 摘要

行政复议和行政诉讼是保护国民合法权益的重要救济手段, 他们的重要性是毫无疑问的, 他们的重要性。行政复议和行政诉讼都是行政立法的重要内容, 是行政合作伙伴申请行政救济的两种主要方式。在制度设计过程中, 应该对其目的和用途进行精准定位, 以保证实际应用效果。现今社会, 人们越来越注重个人自由, 只有保证行政相对人有足够的主动权及选择权, 他们才能申请行政审查和行政诉讼。从行政复议和行政诉讼的角度来看, 说明只有二者合理衔接才能更好地保护和救济国民合法权益, 本文阐述它们二者衔接的必要性和现状, 并从证据、适用范围、程序三方面来分析完善。

## 关键词

行政复议, 行政诉讼, 行政规范性文件, 行政诉讼制度

# Research on the Connection and Transformation of Administrative Reconsideration and Administrative Litigation System

Qinglu Mo

Fourth Civil Trial Division of the Intermediate People's Court, Hechi Guangxi

Received: Feb. 4<sup>th</sup>, 2024; accepted: Feb. 26<sup>th</sup>, 2024; published: Mar. 7<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

Administrative reconsideration and administrative litigation are important remedies for protecting the legitimate interests of citizens, and their importance is beyond doubt. Administrative re-

consideration and administrative litigation are both important contents of administrative legislation and the two main ways for administrative partners to apply for administrative relief. In the process of institutional design, its purpose and purpose should be accurately positioned to ensure practical application effectiveness. In today's society, people are increasingly valuing personal freedom. Only by ensuring that administrative counterparties have sufficient initiative and choice can they apply for administrative review and litigation. From the perspective of administrative reconsideration and administrative litigation, it is demonstrated that only a reasonable connection between the two can better protect and remedy the legitimate rights and interests of citizens. This article elaborates on the necessity and current situation of their connection, and analyzes and improves them from three aspects: evidence, scope of application, and procedural sequence.

## Keywords

Administrative Reconsideration, Administrative Litigation, Administrative Normative Documents, Administrative Litigation System

Copyright © 2024 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

行政复议和行政诉讼是解决中国行政纠纷的法定制度，成为解决行政纠纷的主要渠道。然而，近年来，纠纷和行政投诉的发生率很高，而且有“大信访、中诉讼、小复议”的解决问题。法律制度不能发挥预期的作用，而这种情况实际上需要对制度本身进行反思。首先，行政诉讼制度的建立忽视了内部制度的建立，因为它具有太多的政治功能。1989年4月4日，第七届全国人民代表大会第二届会议在起草和通过《行政诉讼法》两年后迅速审议和批准了《行政诉讼法》。第二，行政审查已经从复制行政诉讼转移到唤醒从一个极端到另一个极端的独立发展，从而在两个系统之间产生了自言自语的冲突。行政审查制度作为行政诉讼的扶助制度迅速建立起来，而严肃的审查并没有给它的制度带来好处。最后，很难考虑行政审查和行政诉讼制度在建立独立的立法和改进法律方面的汇合。

在完善这两种法律制度的过程中，我们不应该单独作战，而是在仔细检查这两种制度定位的基础上，从突出这两种制度的优势的角度出发，我们应该以保护双方的合法权益为目的来构建这两种制度。行政复议与行政诉讼的关系。摘要通过对我国行政复议与行政诉讼关系发展历史的分析，对我国行政复议与行政诉讼关系的发展历史进行了分析，通过规范分析、比较研究、实证分析等方法，对我国行政复议与行政诉讼的相关法规进行了域外分析，分析了我国行政复议与行政诉讼制度不统一的原因和表现。其目的是建立行政复议和行政诉讼程序的选择自由，对职能的科学定义，相关实体系统的内部协调，如案件范围、当事人的资格、审查标准、法律适用等。本文在对我国行政复议和行政诉讼制度进行分析的基础上，分析了两种制度不符合现行法律法规的原因，分析了两种制度不符合现行法律法规的原因，提出了制度建设的基本思路。

## 2. 行政复议和行政诉讼衔接的必要性

### 2.1. 实现对公民的保障

行政复议和行政诉讼的区别：从行政复议和行政诉讼的发展历程上看，行政复议和行政诉讼的发展

都是以行政争议为对象，都是一种权利救济手段，都要对行政行为是否合法进行审查，都是依当事人申请程序而启动的活动，两者紧密联系的。虽然行政复议和行政诉讼密切联系、但也需要重新考虑行政行为和行政诉讼是相互补充和相互联系的，不能孤立地只分析其一，要把二者结合起来分析。行政复议和行政诉讼的区别主要是：一、对案件处理程序性质不同。行政复议是一种行政行为，是行政机关内部的层级监督制度，具有较强的行政性。而行政诉讼则是一种司法行为，是人民法院行使审判权的诉讼活动，具有较强的司法性。二、案件审理机关不同。行政复议的审理机关通常是作出被异议行政行为的行政机关的上级机关或者其他相关的行政机关。而行政诉讼的审理机关则是人民法院，由人民法院对行政案件进行审理并作出判决。三、对案件审理依据不同。行政复议的审理依据主要是相关法律法规、规章、规范性文件以及上级行政机关的命令、决定等。而行政诉讼的审理依据则更加广泛，除了法律法规、规章、规范性文件外，还包括司法解释、判例等。四、对案件审理方式不同。行政复议通常采用书面审查的方式，必要时可以听取当事人的陈述和申辩，也可以进行现场调查。而行政诉讼则采用开庭审理的方式，当事人可以在法庭上举证、质证、辩论等，更加注重当事人双方的对抗性。五、案件救济途径不同。如果对行政复议结果不服，当事人可以向人民法院提起行政诉讼，也可以向国务院申请裁决。而如果对行政诉讼结果不服，当事人则可以向上一级人民法院提起上诉或者向最高人民法院申请再审。六、审查范围不同。行政复议通常只对被异议的具体行政行为进行审查，审查范围相对较小。而行政诉讼则可以对具体行政行为和抽象行政行为进行全面审查，审查范围更加广泛。七、审查强度行政复议的审查强度相对较弱，通常采用合法性审查原则，不对合理性问题进行审查；而行政诉讼的审查强度则较强，不仅对合法性进行审查，还对合理性进行审查，审查标准更加严格。

由此可得出，行政复议和行政诉讼的审理各有其特点和侧重，只有把行政复议和行政诉讼二者有机地结合在一起，才能使其各自的实践价值发挥到最大化，才有可能真正实现对行政相对人的合法权益的全面保护和救济，进而才能实现对公民的保障[1]。

## 2.2. 司法最终原则的落实

《人权宣言》：“凡因宪法或法律而侵犯其基本权利的人，均有权由有管辖权的国家法院有效地纠正这些侵犯。”公民得承认，使用司法机构解决所有法律争端的权利，也是一项声明，即任何由宪法和法律适用引起的争端只能由法院最终决定。自现代以来，正义的最后原则已逐渐得到世界各国的广泛承认。最后一个司法原则在行政领域的具体表现是，任何行政行为都是由行政机构执行的，当然不是由法律本身执行的，也不是由法院审查的原则。正如美国著名政治家汉密尔顿所说：国家和公民之间的争端只能诉诸国家法院。任何其他的计划都是不合理的、不现实的、也不合适[2]。所有法律纠纷的原因，最终判决的权力都被赋予了法院，因为司法机关既不强制也不打算强制。法院与外界隔绝，有专业知识，可以冷静地重新考虑，这样我们就可以表达我们最基本的价值观。值得注意的是，许多国家的行政法都选择了最后的司法原则，没有例外，即法院有权审理行政纠纷。在美国，所有的行政行为都可以在没有明确法律规定的情况下进行司法审查。不能考虑的行为只是例外。这种例外情况发生在两种情况下：1. 法律不允许司法审查；这取决于法院。在现代，例外越来越少。原则上，行政行为被认为是可以考虑的行为。这一原则被称为可考虑性假设。“在法国，”行政法院本身，一个对行政诉讼有最终决定权的系统。日本宪法用汉字数字款明确规定：行政机关不能像上次那样进行审判[3]。因为不同国家的行政法都是执法的。因此，最后一项原则，无论它是否适用于自由货币主义或自由主义的重新考虑，其结果都不会影响公民权利的效率和行政权力的严重限制。从这个意义上说，最终的司法原则无疑为在不同国家建立行政审查和行政诉讼之间的联系提供了强有力的制度保障。

### 3. 中国行政复议与行政诉讼的现状及其关系问题

#### 3.1. 行政复议与行政诉讼衔接现状

我国从上世纪 80 年代以来,行政法发展方向上越来越重视行政争议案件,正式确立并建立了行政复议和行政诉讼制度,也相应制定了《中华人民共和国行政复议法》和《中华人民共和国行政诉讼法》,并形成了一种基于“自由选择是原则,在其他方面是例外”原则的行政复议。行政诉讼模式可以更公平公正并有效地保护公民的各项基本权利[4]。如《中华人民共和国行政复议法》第 37 条是有关这一衔接模式的最直接的规定。我们总的来说都认为,此条规定正式确立了“以行政相对人的自由选择那种救济手段为一般原则,以部分特殊性质的案件复议前置”的现行有效操作模式。

但是从当前的我国行政和司法实践中可以发现,这种衔接模式在适用时并没有形成统一的标准,在衔接上纷繁复杂,出现很多具体的问题。具体有,第一,现行的法律法规针对上述的衔接模式在具体适用上没有统一的衡量尺度,导致出现很多混乱情况,这是不利于行政法治的;第二,在我国目前的现行法律法规中,关于一些特殊的具体行政争议,存在行政复议和行政诉讼衔接上的漏洞;第三,一些行政争议案件存在行政终局裁判权,这是对当事人的维权是有害而无利的,更重要的是剥夺了当事人的选择诉讼的权利。所以这种衔接迫切地需要完善,并且设置统一的适用标准[5]。

##### 3.1.1. 降低了行政复议的公信力

行政复议程序的启动是复议申请人申请的前提。行政复议机关不得主动受理行政复议案件,并根据复审申请人的行政行为进行行政复议。目的是要求行政机关重新审查行政行为,保护其合法权益,但重新审查程序开始后,申请人的上诉程序重新审查行政行为,并不是重新审查的重点。性别,不考虑申请人的行政评估。根据《内部监督系统定位指南》,行政审查程序的设计与内部行政决策程序相同。行政审查通常采用书面评估,行政审查机构的独立性很难保证。政府的中立和公正大大降低了[6]。复审的结果超出了申请人对行政复议的期望,导致行政复议的申请人垮台。

##### 3.1.2. 行政复查的形式和功能复查的初衷是难以实现的

从《行政复议条例》到《行政复议法》立法的目的是“制止和纠正具体的非法或不正当行为”。你可以看到,行政审查的主要功能是内部监督和纠正。然而,根据目前的内部评估和评估机制,执行这一功能是适得其反的。政府的上级和下级通常是一个利益共同体。回答者总是试图获得评估机构的支持来评估政治表现。无限的复审率、零诉讼,以及当局所追求的 100%的复审率,都是直接的例子。

##### 3.1.3. 难以适应行政纠纷解决机制发展的趋势

随着社会的发展,为了满足行政纠纷解决的专业化和高效性要求,许多司法领域普遍建立了司法程序以外的行政纠纷解决制度,如英国、日本和韩国的行政法院。在等待。英国行政法院的建立是由支持普通法院审判的抗议所建立的。成立的原因主要是基于专业和有效地解决法庭纠纷。随着社会日益多样化,公共救济机制也显示出多样化的趋势。除了行政纠纷外,行政机关的行政纠纷的解决也符合社会发展的需要。为了满足这一需求,中国的行政审查功能被确定为解决内部纠纷和违反行政纠纷解决机制发展的一般趋势[7]。

#### 3.2. 衔接过程中存在的缺陷

##### 3.2.1. 衔接模式的标准不明确

中国对行政复议与行政诉讼之间的联系与合作方式没有明确、统一的规定。在对相关条款进行详细分析后,程序标准中存在一些不确定性。例如,当行政合作伙伴申请行政援助时,它必须按照规定的程

序进行。这些程序有时是不实际的，因此在很大程度上。这影响了行政复议和行政诉讼之间关系的整体效率。更严重的是，在中国的这个阶段，在行政审查和行政诉讼之间的联系过程中仍然存在混乱。如行政相对人在申请行政救济的过程中，要完全按照既定程序来进行，这些既定程序有时候并不实用，从而在很大程度上影响了行政复议与行政诉讼程序衔接的整体效果。更加严重的是，现阶段我国在行政复议与行政诉讼之间的衔接程序设置上还存在着一些乱象，在不同法律当中有不同的规定，同类型法律中不同的条款对其所进行的规定也存在一定差异，过于繁复、种类太多，不利于统一执法，对实际操作造成一定的不便[8]。

《行政诉讼法》修正补充审查明显不适当的行政行为，并认为明显不适当是撤销判决或指导被告重新采取行政行为的理由之一。这一条款反映了与《行政审判法》的协议。这也意味着扩大人民法院对行政诉讼的审查范围，这意味着在审查合法性的基础上增加对行政行为的明显不正确的评估，是司法监督深入的标志。对于明显不正确的行政行为，行政复议机构有权改变，人民法院只能决定撤销或者重新审理。对于明确的行政处罚或者其他与确定数额有关的行政行为，人民法院可以决定改变，这一差异体现了行政制度内部和外部司法机关在监督行政行为方面的差异，以及司法权力和行政权力对遵守界限和保持司法公正的适度的反应。然而，《行政复议法》第1条指出，《行政复议法》的目的之一是防止和纠正具体的违法或不正确的行政行为，《行政复议法》用汉字数字，民事法院进行审查的行政行为是合法的[9]。根据上述规定，作者认为，对审查机构不当行为的监督不受明显的不正当行为的限制。这是由上级和下级政府监督的本质决定的。

### 3.2.2. 衔接模式的功能设置存在不合理的情况

行政复议和行政诉讼的最终目的是保护各方的合法权利和利益，使救济工作更加有效，并不是为了设置障碍。从现阶段的各种制度设计以及应用的实际情况来看，并未完全遵守这一宗旨，从而导致执行效果并不理想。当选择重新考虑行政或行政诉讼时，很难确保行政伙伴可以自由选择。虽然这在很大程度上反映了司法制度的公正性和严密性，但在实践中，往往会遇到许多不同的问题。

任何一项制度的设计和制定，最终目的都是为了对其进行可更加合理的应用，行政审查和行政诉讼是两种法律和同等手段。如果二者之间的衔接出现设置不当的情况，就会导致行政权与司法权之间出现互相腐蚀的情况，对行政及司法的公正性都会造成影响。我国现阶段的行政复审预审和复审是行政复审与行政诉讼之间不正当联系的具体表现，在一定程度上增加了权利人的成本，同时也导致维权程序变得更加复杂，最终会导致行政权及司法权的执行出现问题[10]。

### 3.2.3. 法律适用衔接不畅的表现

在行政复议和行政诉讼的内容中，这关系到法律是否得到正确应用，这意味着应该使用什么法律文本来确定行政行为是合法的还是合法的。有很多基本的层次，形式也很丰富。用汉字数字：“未公布的行刑文书不得作为行刑依据。”这表明，颁布的法律、法规、地方性法规、规章和行政法规文本可以作为行政执法的依据。面对大量不同程度的行政执法机构，行政复议和行政诉讼的法律适用可以相互联系，而在评估实践中应用“基础”、“引用”，“引用”和“引用”似乎是一个问题，而且特别突出。根据《行政审判法》引用法律法规相关条款用汉字数字，其中一种情况是，审查机关审查行政行为的撤销、变更和确认，其主要行为的适用依据是错误的，而《行政程序修正法》第70条涉及人民法院的撤销。或者，适用于被告判决的一项条件是，现行法律和法规是错误的。这是审查机构和人民法院在行政评估和行政诉讼中适用法律的基础。《行政复议条例》并没有明确规定，在学术领域，根据《行政复议条例》引用法律法规相关条款用汉字数字，人们普遍认为，行政复议的基础是法律、行政法规、地方性法规，以及一般由上级行政机关根据法律制定和颁布的具有约束力的决定和命令。《中华人民共和国行政诉讼

法》第六十三条修改规定在行政诉讼中适用法律,规定人民法院根据法律、法规和(包括自治法规)审理行政案件。参考条件。行政复议机构与行政诉讼机构之间的差异将导致法庭结果的冲突。这意味着,当一个机构重新考虑使用行政文件时,在规则下的行政文件作为审判的基础,以取消最初的行政行为,但当法院进行审判时。后来,人们发现现行的法律和条例是正确的,可以作出裁决,驳回诉讼。

## 4. 关于行政复议与行政诉讼衔接的建议

### 4.1. 明确衔接标准

在一些国家的行政法案中,对行政复议与行政诉讼衔接都有较为系统地规定,但是一些标准的设定也不够明确,分析其制度标准,无论是何种类型的衔接模式都应该对标准进行明确,这样才能够保证运行实践的效果。这意味着,我们需要确保各方能够在任何条件下提出行政诉讼。第一,对行政复议的不足进行纠正和补充,以现行的法律法规作为出发点,弥补行政复议这一制度的不足和缺陷,既要吸收相关的司法解释中的积极成果,也要对行政裁决终局的范围进行严格的缩小限制,最好能取消行政终局裁决行为,这样才能使司法监督更为有效,所有的行政争议案件都能以诉讼这一救济作为后援来维权。第二,必须扩大人民法院进行行政诉讼的适用范围。随着社会飞速发展进步,我国的行政和司法实践已然发生了很大的变化,所以应该扩大行政诉讼的审查范围,这样更有利于当事人的自由选择的实现,因为二者的适用范围是一样的,不管选择哪个作为救济手段都能维护合法权利[11]。

### 4.2. 取消行政复议终局

对我国行政复议与行政诉讼之间的关系进行分析探索之后会发现,很多种形式的行政复议终局相关条款都违背了司法的根本原则,从而导致在执行过程中经常会受到外界因素影响。因此,取消行政复议终局才能够让司法的整体执行效果得到有效改善。对我国相关法律中与复议终局有关的条款进行合理修改,可效仿商标法及专利法等法律设定的原则。此外,保证我国复议前置相关规定的统一性是非常重要的,保证其统一性,能在一定程度上减轻法律执行的负担,使行政救济工作在实际开展过程中,各环节之间的衔接更加顺畅[12]。将所要选择哪种救济方式的权力交由当事人自由行使。在个人越来越追求自由的今天,并且随着人权保障的进一步实现,尊重当事人在面对争议案件时自主选择已经是一种必行的趋势,越来越受到各国的重视。尤其是对于我国的国情和具体制度而言,行政法治更是必行之势和重中之重,不能让行政救济日益没落,因此,不应该制定强制性的规则来重新考虑。当事人决定根据自己的决定进行行政复议或者行政诉讼,这样这两种制度在具体实践中针对具体案件的优势和劣势才能被当事人认识到,并且只有通过当事人进行自由选择,行政复议和行政诉讼才能在竞争中获得进步,这两种救济才能进一步完善,这也是符合行政法治的。

### 4.3. 扩大行政法法源的范围

关于行政法的法律渊源,学术界有许多不同的观点,其中代表的观点是官方来源和实际来源的分离。中国经常应用官方起源理论,这是一种行政行为的表现形式,具体分为颁布的法律。法律来源和非法来源。中国的法律来源包括宪法、法律、行政法规、(包括自治法规)、法规、国际条约和协议。非法性法律的来源主要包括法律解释、行政先例、风俗习惯、行政法学、行政法规原则等。根据中国行政法的理论和法律,中国的行为法文本不属于行为法的来源[13]。作者认为,随着对行政执法规范化要求的不断提高,有必要注意行政执法文本的法律来源状况。首先,我国行政执法标准的实际需要和行政执法试验。中国共产党中央委员会关于全面推进法律若干重大问题的决定:坚决严格控制公正文明执法。建立和完善行政标准体系。

可以看出, 行政执法中的任意规则主要来自行政机关制定的行政决策标准。从表现形式看, 行政决策标准一般是行政归责文件, 与其将行政归责文件隐藏在内部行政机关, 还不如将其纳入法律来源的范围, 并接受司法监督。此外, 在过去的几年里, 在经历了严峻的考验后, 中国的行政诉讼也在寻找一种更适合中国国情的审判模式[14]。行政机关和主要司法机关之间的沟通和协调更为普遍。当有更严重的问题时, 政策和政治考虑往往很难找到直接的法律依据。这些领域的行政法规可以帮助人民法院摆脱困境。第二, 海外经历是值得学习的。区域外的国家和区域的经验对将行政法规文本纳入行政法规来源具有参考性。在法国, 法律的来源包括规章制度和规章制度。行政法规是指总统和总理制定的行政法规。行政法规是指由部长和地方当局制定的行政法规。在德国, 行政法中的规定是指由法律工作者制定的规范, 以处理他们自己的问题。在美国, 法规是行政法规的来源。根据《联邦行政程序法》引用法律法规相关条款用汉字数字, 《联邦行政程序法》的规定是指组织实施、解释、解释法律或政策、组织和程序。或者实际要求, 包括批准或者规定未来的收费标准和工资标准。所有或部分申报文件均已发出, 一般适用或具体适用, 并将生效。在日本, 这个命令属于行政法的来源, 包括政府命令、生命令、规章等[15]。

## 5. 结束语

通过本文的研究, 在对行政复议和行政诉讼的概念进行梳理的基础上, 确定了行政复议与行政诉讼之间的关系的意义和范围, 以及行政复议与行政诉讼之间的联系的价值。虽然行政复议与域外行政诉讼制度的区别是相当大的, 经过大量的研究和研究, 文章认为行政复议与域外行政诉讼之间的关系具有鲜明的特点, 侧重于行政程序、行政审查。在现阶段我国行政救济方向多样化发展的时代背景之下, 只有正确处理行政复议与行政诉讼之间的衔接问题, 才能够保证司法的执行力度以及执行效率。

## 参考文献

- [1] 王万华. 完善行政复议与行政诉讼的衔接机制[J]. 中国司法, 2019(10): 53-56.
- [2] 张振华, 王振一. 论行政复议和行政诉讼的衔接[J]. 法制博览, 2018(27): 204.
- [3] 杨红. 行政复议与行政诉讼衔接的价值分析[J]. 行政与法, 2017(3): 85-92.
- [4] 刘召生. 行政复议与行政诉讼中证据审查的衔接分析[J]. 法制与经济, 2017(4): 169-171.
- [5] 章志远. 行政复议与行政诉讼衔接关系新论——基于解决行政争议视角的观察[J]. 法律适用, 2017(23): 27-31.
- [6] 付大峰. 论行政复议与行政诉讼在受案范围上的衔接[J]. 商, 2016(2): 235-236.
- [7] 杨红. 行政复议与行政诉讼衔接关系的理论基础[J]. 甘肃政法学院学报, 2016(5): 47-56.
- [8] 曹胜新, 杨忠. 税务行政复议与诉讼衔接中的有关问题探析[J]. 注册税务师, 2016(10): 23-25.
- [9] 覃媛媛. 对我国行政复议与行政诉讼程序衔接机制之反思与重构[J]. 法制与经济, 2014(16): 136-138+141.
- [10] 包亚军. 刍议行政复议与行政诉讼程序的衔接[J]. 法制博览, 2015(6): 268-269.
- [11] 王雅琴. 我国行政诉讼与行政复议的衔接模式与完善[J]. 人民司法, 2015(1): 96-100.
- [12] 翟金. 关于行政复议与行政诉讼衔接机制的思考——行政复议先行制度[J]. 法制与社会, 2015(19): 31-32.
- [13] 杨红. 行政复议与行政诉讼衔接问题研究[J]. 山东科技大学学报(社会科学版), 2013, 15(6): 32-41.
- [14] 谢尚果. 行政复议与行政诉讼衔接机制之反思与重构[J]. 河北法学, 2013, 31(2): 8-12.
- [15] 邵清清. 行政复议与行政诉讼的衔接模式探讨[J]. 广西教育学院学报, 2013(3): 44-47.