

行政复议权相对集中改革引发发展瓶颈及解决路径

杨芳

河南大学法学院，河南 平顶山

收稿日期：2023年9月4日；录用日期：2023年9月14日；发布日期：2023年11月22日

摘要

2020年2月，国家实施相对集中行政复议改革，行政复议权相对集中改革是为了提高行政复议效率，促进行政复议公平公正解决争议的关键一环。但是相对集中行政复议权改革之后，行政复议的价值并没有发挥预期的效果。探究行政复议相对集中权改革的背景，分析行政争议特征的变化和社会利益格局的深度调整是其出现的客观条件。相对集中复议权改革在顺应国家复议体制改革的同时也引发了发展瓶颈，比如外部统合内部并未统合导致复议质量不高，形成自我管辖导致公平公正得不到保障，申请人多元选择需求受损、复议权力行使遇到掣肘等。探索实施附院联动、府检联动、府信联动；实施案件简繁分流，复议案件提质增效；复议机关实施三化，提高复议人员法律素养等路径对上述瓶颈进行解决。

关键词

行政复议权相对集中改革，发展瓶颈，解决路径

The Relatively Concentrated Reform of Administrative Reconsideration Power Leads to the Development Bottleneck and the Solution Path

Fang Yang

Law School, Henan University, Pingdingshan Henan

Received: Sep. 4th, 2023; accepted: Sep. 14th, 2023; published: Nov. 22nd, 2023

Abstract

In February 2020, the state implemented the reform of relatively centralized administrative reconsideration, and the reform of relatively centralized administrative reconsideration power is a key part of improving the efficiency of administrative reconsideration and promoting fair and just dispute resolution in administrative reconsideration. However, after the relatively centralized administrative reconsideration reform, the value of administrative reconsideration did not play the expected effect. The objective condition of the reform is to explore the background of the reform of the relatively concentrated power of administrative reconsideration, analyze the change of the characteristics of administrative disputes and the deep adjustment of the pattern of social interests. While the reform of the relatively centralized reconsideration right conforms to the reform of the national reconsideration system, it also causes bottlenecks in development, such as the low quality of reconsideration due to the lack of external integration and internal integration, the lack of fairness and justice due to the formation of self-jurisdiction, the impaired demand of applicants for multiple choices, and the obstacles encountered in the exercise of reconsideration power. Explore the implementation of affiliated hospital linkage, government inspection linkage, and government credit linkage; implement simple and complicated cases, review cases to improve quality and efficiency; to solve the above bottleneck, the reconsideration organs implement the three ways to improve the legal literacy of the reconsideration personnel.

Keywords

Administrative Reconsideration Power Relative Concentration Reform, Development Bottleneck, Solution Path

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. 行政复议相对集中权改革的背景

随着国家提出建设法治国家、法治社会、法治政府，行政复议作为实现上述目标的重要手段，需要发挥更大作用。《中华人民共和国行政复议法(修订草案)》中第一条之规定¹，将行政复议作为处理行政争议的“主渠道”。为了更好地发挥行政复议解决行政争议主渠道作用和推进当前“放管服”改革，落实简政放权，国家实施了行政复议权集中改革。这次改革意在发挥复议为民促和谐效果，更加公平、公正、高效地解决行政争议，解决行政复议资源分布不合理，分散，失衡的局面。这次改革也有利于申请人更加便捷申请复议，减少因为不确定复议机关来回奔波的成本，减少了行政机关的推诿扯皮。但是相对集中行政复议权改革之后，引发了一些复议发展瓶颈。本文试图从问题出发，给予探索建议对这些问题进行破解。

所谓行政复议相对集中权改革是指由原来的本级人民政府以及上级政府工作部门二者选其一的“条块管辖”变为本级人民政府或者本级政府的司法部门一个行政复议机关的单一管辖，同时保留国务院组成部门的行政复议权，以及实施垂直领导行政机关和国家安全管理部门的复议权保留不变。国家实施行政复议相对集中权改革意在通过将改革中优秀经验做法进行推广，进而上升到法律法规政策使其规范化，

¹《中华人民共和国行政复议法(修订草案)》中第一条之规定“为了防止和纠正违法的或者不当的行政行为，保护公民、法人和其他组织的合法权益，保障和监督行政机关依法行使职权，发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用，根据宪法，制定本法”。

更好地服务人民群众。要想更深刻地了解行政复议相对集中权改革那就要从行政复议的出现及发展开始。1989年全国人大会议通过《行政诉讼法》；1990年国务院常务会议通过《行政复议条例》；1999年全国人大会议通过《中华人民共和国行政复议法》，可以看出刚开始行政复议的出现晚于行政诉讼，同时也是作为行政诉讼解决行政争议的配套制度，并不是解决行政的主要渠道。随着经济发展，官民矛盾增多，国家开始可看到行政复议作为解决行政争议的独特性、优越性，希望通过复议权试点改革增强行政复议作为解决行政争议的重要途径。2008年国务院法制办公室出台《关于在部分省、直辖市开展行政复议委员会试点工作的通知》(国法〔2008〕71号)指出一些地方可以先行探索实施行政复议委员会试点工作和以此机制为抓手的行政复议权相对集中。在此期间各地开展的行政复议体制改革大致分为行政复议权全部集中，部分集中，不集中三种模式^[1]。随着行政纠纷增多，具有行政功能的行政复议被国家重视，国家出台多项文件增强其解决纠纷的能力²。2018年国家实施机构体制机制改革，各级政府的法制办公室中行政复议应诉机构划入司法部门的行政复议应诉机构。当然也有一些例外，比如河南省行政复议应诉机构并未划入到司法部门，而是本级人民政府中内设机构³。2020年中央全面依法治国委员会通过《行政复议体制改革方案》中提出要发挥复议作为化解行政争议主渠道作用。由此可以看出，随着行政复议化解行政争议地位转变——从“配套地位”变为“重要途径”再到“主渠道”，相对集中行政复议权改革也应运而生。相对集中行政复议权改革是为了更好地服务复议化解行政纠纷主渠道作用的重要工具，其实施后的效果好坏直接关系着复议主渠道作用的发挥，关系着行政复议未来的发展模式，关系着国家法治化进程的发展。

2. 行政复议相对集中权引发的发展瓶颈

2.1. 外部统合内部并未统合导致复议质量不高

2.1.1. 人少案多导致复议效率不高

复议体制改革一直以来都是围绕行政权力的重新分配为重点。此次改革也不例外，意在通过行政权力重新划分达到行政资源重新分配，并将改革之后所取得的经验运用到法律法规、政策的制定中。理想的状态来说，行政资源是跟着行政权力走的。行政权力是行政资源的指挥棒，但是实际情况并不是这样，外部看似统一其实际内部还是存在分化，行政资源也并没有顺势进行跟进^[2]。一些地方的复议人员的编制没有随着行政复议相对权的集中而进行增加。相反，地方只有一个复议机关，原来政府工作部门的复议工作人员不再从事复议，但其编制也没有随着流转新的复议机关中，而是留在了原来的部门，导致从事复议人员的编制严重不足。

2.1.2. 经费少，专业度低导致复议结果不公正

行政复议权集中导致原来两个复议渠道处理的案件都全部集中到一个复议机关，造成复议案件“事多人少”的局面。比如，以公安类案件为例，2019年全国行政复议行政应诉案件统计数据显示全国行政复议案件数是19,165件，公安类案件占比43.02%；2020年全国行政复议案件总数183,511件，公安类案件占比为44.51%。可见公安类案件占复议案件总数比重很大。原来的公安案件由于其机构设置的特殊性，其作出的行政处罚类案件大部分由公安机关内部或者区级政府进行复议，此次改革之后，公安类的复议案件大部分转到市级司法部门的行政复议应诉科处理，案件明显增多。而且复议案件大多具有专业性，需要具有很强专业领域的工作人员来处理。同时由于以前的行政复议法并没有对复议工作人员的法律专

²比如2006年中共中央办公厅和国务院办公厅联合下发《关于预防和化解行政争议健全行政争议解决机制意见》有详细规定。

³根据《河南省人民政府关于推进行政复议体制改革的意见》中规定除实行垂直领导或以中央为主与地方政府双重领导的海关、金融、税务等行政机关和国家安全机关外，全省县级以上政府按照“一级政府只设立一个行政复议机关”的要求，由本级政府集中行使行政复议职责，统一管辖本级政府派出机关、政府部门及其派出机构、下一级政府以及有关法律、法规授权的组织为被申请人的行政复议案件，并以本级政府的名义作出行政复议决定。济源示范区管委会参照省辖市政府，统一行使行政复议职责。

业程度进行规定，复议工作人员并不像其他司法机关一样具有很强的法律专业性，甚至有些部门的复议工作人员是兼职情况，具体体现在主要处理其他工作，复议工作排在其之后，这就导致复议结果存在瑕疵，不合理，甚至错误，不公正。复议工作中存在经费不足，以山东省为例，复议经费并没有增加，但是工作量确存在增加的情况⁴。在复议中，为了更清楚的查清案件事实，需要进行现场调查，举行听证会议，邀请专家论证等，这其中涉及到录音、视频工具，调查的车辆，都需要经费保障。法律工作是一件严肃的工作，其涉及当事人的权益以及政府机关的公众形象，只有专业的工作人员在严格审慎的适用法律才会保障复议结果的公正。

2.2. 形成自我管辖导致公平公正得不到保障

以法院、检察院为例，这些司法机关要想公平公正的处理法律纠纷，就要形式上有自己独立的办案机关，实质上有法律对其作出判决中立性保障的条款规定，这样才能在作出法律判决、裁定的时候保持自己的独立性、中立性不受影响。为了精简机构，更好的为人民群众服务，2018年国家实施了行政体制机制改革，在此次改革中将各级政府的法制办公室或者法制机构划分到司法部门，这一改动再加上行政复议权集中改革就造成了自我管辖现象。所谓自我管辖就是当出现行政纠纷的时候，复议机关既是具体行政行为的作出者又是该具体行政行为的复议机关。其原因有二，一是行政复议本身具有“内部监督”的属性。内部监督具有高效、便捷、便民，使纠纷化解在初期，减少对申请人的影响，对被申请人也即行政机关具有督促监督作用。但是，也正是其内部监督的功能定位，使得申请人在对行政机关不信任的时候，更容易觉得行政复议关起门来解决事情，公正性难以得到保障。二是复议法所规定的行政复议的管辖规则。行政复议法规定对行政机关作出的复议决定不服，可以向本级人民政府或者上一级政府工作部门申请复议。在此次复议权集中改革中，原来国务院的组成部门的复议权并没有改变，所以其自我管辖并没有改变。加之国务院的复议决定具有终局性，不能进行诉讼，让自我管辖的印象加深。此外，司法部门自我管辖的现象也比较严重。对行政复议机关的具体行政行为不服向本级的司法部门申请复议，一般都由司法部门内设的复议办公室或者复议机构处理，有些还内设复议局来处理，但其实质还是一种内部管辖。当然司法部的复议案件自我管辖尤为明显，它同时是行政复议被申请人也可以是行政复议的复议机关。

2.3. 申请人多元选择需求受损、复议权力行使遇到掣肘

申请人选择本级政府复议还是上级政府工作部门复议是有差异的。对于一些专业性比较强，案情复杂的案件比如土地类案件，环保类、公安类案件，申请人倾向于向更为权威、专业的上级政府工作部门申请复议。但对于政府信息公开类、行政不作为类案件，申请人倾向于向本级人民政府申请复议，由于日常工作考核，管辖效力等原因本级政府对此类案件的内部监督效果更为明显。集中起来的复议权让申请人只能选择一个复议机关，与原来申请人两个复议机关选择权相比，申请人的权利救济途径减少，多元选择权受损。行政复议与行政诉讼区别是内部监督^[3]，行政复议虽具有司法性的基因，但行政性是其本质特征^[4]。复议机关行使监督权的基础是政府对部门的领导权，依据组织法相关规定，上级政府与下级政府，本级政府与本级政府部门是领导与被领导关系⁵。改革之后，复议权大部分都集体中到本级司法部门，但是由于组织法确立的领导与被领导的关系，这让司法部门在行使复议权力时受到掣肘，其余政

⁴参考《山东省司法厅 2021 年度本级决算》2021 年度收、支总计 13042.92 万元。与 2020 年度相比，收、支总计各减少 2801.88 万元，下降 17.68%。主要是贯彻中央和省委省政府压减一般性支出要求，部分运转类项目预算收支相应减少。可见整体上单位经费并未增加，还存在减少现象。

⁵《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第六十六条规定：省、自治区、直辖市的人民政府的各工作部门受人民政府统一领导，并且依照法律或者行政法规的规定受国务院主管部门的业务指导或者领导。自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府的各工作部门受人民政府统一领导，并且依照法律或者行政法规的规定受上级人民政府主管部门的业务指导或者领导。

府部门常常出现不配合情况，尤其是处理本级政府机关作出行政行为时更为明显。

3. 行政复议集中权改革发展瓶颈的解决路径

3.1. 积极实施府院联动、府检联动、府信联动

所谓府院、府检、府信联动就是当地人民政府或者政府司法部门(复议机构)分别与法院、检察院、信访机关建立联动机制，发挥行政、司法资源优势互补作用，将矛盾化解在初期阶段，减少矛盾。当前我国化解行政争议存在“大信访，中诉讼，小复议”的局面，为了更好的化解行政争议，解决人民群众的难题，需要改变这种状况，形成一种“大复议，中诉讼，小信访”的新型局面^[5]。各地政府积极进行了探索，调动多元行政、司法资源，发挥各自的优势，将行政纠纷化解在最初阶段。比如唐河县实施府院联动，联合政府、国土部门与法院联动，就土地征收安置工作中征收程序，征收协议等容易发生纠纷的问题进行研判，减少行政复议，行政诉讼数量，从源头化解矛盾⁶。也有一些学者提出将基层法院的行政庭的工作人员和县域的复议机关工作人员弱弱联合，共同处理本区域内的复议案件，实现县域法治资源的有效整合^[6]。

3.2. 实施案件简繁分流，复议案件提质增效

随着行政复议案件“司法化”，行政复议案件处理越来越朝着复杂化发展，原来简单，高效的书面审理渐渐被司法审判中注重程序正义，公开审理取代，使得案件办理的效率越来越低。一些学者认为上述司法化是合理的，认为行政复议应该改变其内部监督和保障行政机关依法履行职责的功能，转向化解行政纠纷和权利救济^[7]。但笔者认为这是不合适的。原因有二：一是由中国国情决定，在我国行政机关掌握着巨大的行政权力，完全摒弃其优势转而走向司法化，是一种资源浪费；二是行政复议与行政诉讼的本质区别就是高效，便民，成本低。为了提升行政复议办案的质量和效率，发挥行政复议高效，便民，快捷的特性，建议实施案件简繁分流。对于事实清楚明白，权利义务明了，案情简单的案件实施简易程序审理。简易程序应包括流程简单和处理期限短的特点。流程简单具体表现为：1) 办理立案程序简单，只要符合基本的立案条件就当场进行受理，不需要对当事人进行复议受理告知书送达。2) 审批流程简单，审批流程不需要经过复议机关的首长责任审批，首长责任审批权进行下放，只需要办案人员将案件送交复议机构的直接负责人签批，减少审批的时间。3) 处理期限短，不同于一般程序的 60 天处理时间，适用简易程序案件适用 30 天时间。根据《中华人民共和国行政复议法(修订草案)》中第三十三条规定⁷也可以看出，未来行政复议案件有简繁分流趋势。

3.3. 复议机关实施三化，提高复议人员法律素养

1) 行政复议机关部门化，成立复议局，进行独立审批。成立独立的行政复议局，不再是政府或者司法部门的内设机构。只有如此，才能够保障案件审理的公平公正，减少案件自我管辖的现象。同时单独的复议局让申请人在选择申请行政复议还是法院诉讼时更为直接明了，形式上也表现为更像两个地方“法院”，只是所追求的法律价值比重不同。两者在追求公平公正的基础上，行政复议局更倾向于效率高，成本低，合理性；而法院更注重于程序正义，合法性，公正性。2) 行政复议机关规范化。行政复议机关内部制定规章制度，保障处理复议案件经费、人员编制。规范内容包含复议机关立案，审批，听证，现场勘验调查，案件集体讨论，作出复议决定以及送达的流程，对每个流程的审批注意事项进行提示。3) 行政复议人员专业化。对新录用的工作人员，应当要求其取得法律职业资格证书，对已经录用的工作人员，

⁶<https://nyzy.hncourt.gov.cn/public/detail.php?id=31531>.

⁷《中华人民共和国行政复议法(修订草案)》中第三十三条规定：“行政复议机关受理行政复议申请后，依照本法适用一般程序或者简易程序进行审理。”

原则上鼓励其考取法律职业资格证书，年龄大不能考取的，设定具有一定的法律工作年限才能从事行政复议工作。同时聘用专业人才，各领域专家在处理疑难，复杂案件的时候建言献策。定期对从事复议的工作人员进行线上线下培训，普及最新的法律知识，提升法律素养，打造一支高素质，专业性强的复议队伍。

4. 总结

国家实施行政复议集中权改革目的是为了更好发挥行政复议处理行政争议主渠道作用，实现更为便捷，高效地为人民群众解决问题的目的。行政复议集中权改革不是简单的管辖机制的变化，其更深层次的目的适应《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》中机构设置要遵循优化协同高效原则。发现行政复议集中权改革实施后的复议发展瓶颈，并给以解决路径，相信行政复议权改革的效果更能惠及百姓，助力国家法治政府建设。

参考文献

- [1] 王万华. 以行政复议权集中行使为基础重构行政复议体制[J]. 财经法学, 2015(1): 35-48.
- [2] 吴汉东. 相对集中行政复议权改革的功能困境及其消解[J]. 理论月刊, 2023(3): 135-144.
- [3] 章剑生. 论作为权利救济制度的行政复议[J]. 法学, 2021(5): 47-59.
- [4] 马怀德. 论我国行政复议管辖体制的完善——《行政复议法(征求意见稿)第 30-34 条评介》[J]. 法学, 2021(5): 18-33.
- [5] 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.
- [6] 耿宝建. 行政复议法修改的几个基本问题[J]. 山东法官培训学院学报, 2018, 34(5): 1-13.
- [7] 叶必丰. 行政复议机关的法律定位[J]. 法学, 2021(5): 34-46.