

主渠道目标导向下行政复议 与行政诉讼衔接关系研究

曹 璠*

内容提要 行政复议作为化解行政争议的主渠道目标定位的法定化是新修订的《行政复议法》的一大亮点。主渠道目标意味着行政复议具有行政司法的属性,行政复议之化解争议、行政监督与行政救济的多元功能由此得以重塑。主渠道目标涉及行政争议化解格局调整,对行政复议与行政诉讼衔接关系提出了新的要求。行政复议与行政诉讼在差异化定位基础上的协同共进,以及行政诉讼对行政复议监督模式的回应性发展,应成为主渠道目标导向下两者实现衔接耦合的基本路径。基于行政解纷的整体主义系统观,行政复议与行政诉讼应分工科学、互补互洽、相互配合制约,以彰显中国特色行政争议化解法治体系的独特优势和强大生命力。

关键词 主渠道目标 行政复议 行政诉讼 衔接耦合 监督模式

目 次

- 一、主渠道目标导向下行政复议与行政诉讼衔接模式的阐释
- 二、当前行政复议与行政诉讼衔接困境的解析
- 三、行政诉讼对行政复议监督模式的发展
- 四、行政复议与行政诉讼审理衔接的重构
- 五、结语

* 中国政法大学法治政府研究院教授。本文系 2022 年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“提高一体化推进‘三不腐’能力和水平研究”(项目批准号: 22JZD022)的阶段性成果。

2023年9月1日,十四届全国人大常委会第五次会议审议通过了新修订的《行政复议法》(以下简称“新《行政复议法》”),并于2024年1月1日生效施行。新《行政复议法》正式开启了我国行政复议制度以发挥化解行政争议主渠道作用为目标导向的新阶段。主渠道目标涉及行政争议化解格局调整,对行政复议与行政诉讼衔接关系提出了新的要求。本文通过对主渠道目标的系统化阐释,基于行政复议法律属性及其功能定位的新发展,探索行政复议与行政诉讼良好衔接的最佳路径,以促进行政争议多元解纷机制间的协同耦合。

一、主渠道目标导向下行政复议与行政诉讼衔接模式的阐释

新《行政复议法》第1条开宗明义指出“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用”,意味着主渠道成为法定目标和追求。主渠道是对行政复议高质量发展的理想期待,对行政复议与行政诉讼衔接关系产生了决定性影响。主渠道目标导向下行政复议的法律性质及其功能定位实现了新发展,其中蕴含了行政复议与行政诉讼衔接关系的理想模式。

(一) 主渠道的内涵意蕴

通过制度更新完善为行政复议主渠道目标实现提供有效制度供给成为本次《行政复议法》修订的基本思路。在《行政复议法》修订前后,学者们从不同角度围绕“主渠道”的内涵展开了深入讨论,主要形成了“一元论”“二元论”“多元论”三种观点。其中,“一元论”侧重于数量的绝对评价标准。比如,有学者认为“在正常情况下,一个国家解决行政争议的体系中,行政复议应该是公民首选的最主要途径,受案数量应该数倍于行政诉讼”^①。“二元论”则关注数量和质量的三重评价标准。比如,有学者认为,从量上看,行政复议应当能够吸纳大多数行政争议,成为群众表达诉求、维护权益的首选渠道;从质上看,主渠道要求行政复议具有足够的制度弹性和化解手段,将吸纳来的绝大多数行政争议都化解在行政复议程序中,实现“案结事了”。^②“多元论”则注重行政复议化解争议的优势阐释。比如,有学者认为,“主渠道至少有三方面的要求:一是绝大多数的行政争议都可以通过复议途径加以解决,这一途径具有足够的覆盖性;二是大多数的行政争议通过行政复议能够得以有效解决,这一途径具有争议终结性;三是这一途径具有自然的优越性,是当事人自由选择形成的”^③。可见,学界对主渠道内涵理解的差异性,主要涉及有关行政复议化解争议功能何以充分发挥的评价维度选择问题。笔者认为,主渠道之界定,应立足于多个维度,既要关注行政复议自身功能发挥的最大化,又要从尽可能提升复议申请人满意度和获得感角度强化行政复议在行政解纷格局中比较优势之彰显。

① 应松年:《行政复议应当成为解决行政争议的主渠道》,载《行政管理改革》2010年第12期,第49页。

② 参见徐运凯:《主渠道目标导向下新行政复议法的制度创新与理论解读》,载《法律适用》2023年第12期,第132页。

③ 杨伟东:《行政复议与行政诉讼的协调发展》,载《国家行政学院学报》2017年第6期,第40页。

总体上看,“主渠道”目标的解构应立足于两个维度:其一是定性维度,涉及决定性因素。对“主渠道”的理解应纳入行政解纷的整体格局之中予以多环节考量:在受理环节,行政复议应成为公民解决行政争议维护自身权益的“首选渠道”,在行政争议化解体系中发挥“分流阀”作用;在审理环节,行政复议具有依法化解争议和实质性化解争议的独特优势,能够高效化解行政争议,实现法律效果、政治效果和社会效果的有机统一,切实发挥化解行政争议的“过滤器”作用,成为“主要渠道”;在决定和执行环节,行政复议能够促进案结事了,充分满足当事人的正当权利请求,实现定分止争,行政争议就此终结,不再流入行政诉讼和信访,有效发挥“隔离带”作用,作为“终局渠道”。其二是定量维度,涉及量化比较问题。即主渠道意味着行政复议在行政争议解纷格局中应处于支撑地位,“大复议、中诉讼、小信访”应成为理想模式。这就要求行政复议能够吸纳并化解绝大多数行政争议并体现为量化标准,即“行政复议案件量应当数倍于行政诉讼案件量,并且广泛吸纳和分流信访案件”^④,具体比值应随着主渠道作用的不断彰显,呈现出与时俱进且因地制宜的发展态势。作为化解行政争议的主渠道,行政复议应挺在行政争议化解的第一线,通过在案件数量、化解争议质量以及维护公民权益的效果等方面展现独特优势,切实发挥化解行政争议的主导核心及引领作用。

(二) 行政司法之证成及其功能重塑

1. 行政复议的“行政司法”属性

长期以来,学术界围绕行政复议的性质展开了激烈讨论,主要形成了“司法说”“行政说”“准司法说”和“行政司法说”四种观点。^⑤ 行政复议的性质反映了我国法治建设不同发展阶段对行政复议功能定位的时代需求。1999年《行政复议法》突出了行政复议对行政执法的监督功能,基于行政监督属性的制度设计能够有效促进法治政府建设。主渠道目标导向下的行政复议的首要功能应当是化解争议。之所以行政复议成为主渠道,是因为其行政层级监督的运行机理对化解争议具有明显优势。主渠道目标导向下的行政复议的法律属性应当是行政司法。^⑥ 迥异于行政立法与行政执法,行政争议产生于行政程序中并最适宜于在行政系统内部得到快速、顺利化解,行政行为必然衍生出一种具有司法特色和功能的特殊形式,即行政司法。作为行政司法,行政复议的首要属性是行政性,因为行政复议产生于让人民监督政府进而实现行政系统内自我监督的时代需求。基于行政自制原理,作为行政系统内部的自我纠错和自我补救方式,行政复议具有化解行政争议的天然优势和比较优势,这是其核心竞争力的依托。但行政复议的监督

^④ 曹鑒:《行政复议制度革新的价值立场与核心问题》,载《当代法学》2022年第2期,第45页。

^⑤ 参见高文英:《浅谈我国的行政复议制度》,载《中国法学》1987年第2期,第22页;谭宗泽、王连昌:《试论我国行政复议制度的建设》,载《法学杂志》1990年第3期,第10页;方军:《论中国行政复议的观念更新和制度重构》,载《环球法律评论》2004年第1期,第42页;赵大光、李广宇、龙非:《复议机关作共同被告案件中的审查对象问题研究》,载《法律适用》2015年第8期,第80页等。

^⑥ 参见应松年:《对〈行政复议法〉修改的意见》,载《行政法学研究》2019年第2期,第9页;徐运凯:《论新时代行政复议的功能定位及其评价体系》,载《行政法学研究》2019年第6期,第29页;余凌云:《取消“双被告”之后法院对行政复议决定的评判》,载《法学》2021年第5期,第72页等。

具有被动性,适用“不告不理”原则,依当事人的申请而启动。行政复议的行政性实际上就是要发挥行政监督权在社会治理方面的独特优势,整合各类行政资源,回应当事人的真实诉求,在法治轨道上便捷、高效、低成本地促进争议的实质性化解,实现源头治理。而“行政司法”语境中的“司法”,则强调行政复议的公正面向,这是司法性的要求。行政复议的司法性不应理解为法院化,而是意味着行政复议必须以居中解纷为出发点,体现公正裁决行政争议,提供有效法律救济、促进公共利益和私人利益平衡的内在要求。^⑦故此处的“司法”实际上是公正的代名词,强调的是行政复议与行政诉讼一样是化解争议的机制,其生命力在于个案正义的追求。^⑧行政复议的司法性实际上是以行政权为支撑,注重司法理念的融入式转化,最大限度地促进争议化解的公正性,切实提升行政复议化解争议的质效。

行政复议之“行政司法”的法律属性,强调行政性与司法性的一体化。行政性与司法性不是割裂对立的关系,而是相互依托、共生互促的关系。其中,行政性强化了行政权自我监督的特质,司法性则体现为行政权化解争议的功能外化,这也是行政复议与其他行政活动迥异的显著标志。行政性与司法性协同发力,确保行政复议高质效化解争议,倒逼行政机关从合法行政向良好行政发展,在终极价值追求上实现效率与公正的有机统一。片面追求行政复议的行政性可能会遭致暗箱操作、官官相护之诟病,导致行政复议的公信力岌岌可危;而片面追求行政复议的司法性,完全照搬法院办案,又会陷入与行政诉讼同质化的泥淖之中。强调任一单一维度都可能阻碍行政复议化解争议的优势发挥,甚至引发行政复议失灵等困境。

2. 行政复议三元功能之重塑

行政复议的性质决定了其功能定位。近年来,学术界围绕行政复议功能展开了热烈讨论。一方面,有关多元功能的具体构成及其内涵要求基本达成共识,普遍认为行政复议具有化解争议、行政监督、行政救济的多元功能。另一方面,有关这三种功能之间逻辑关系的认识仍有分歧,学术界主要形成了“并重说”“主导说”“阶梯说”三种学说。^⑨主渠道目标导向下行政复议的多元功能并非简单叠加。行政司法的属性决定了行政复议的多元功能具有不同的价值位阶:行政复议的基础性功能应是化解争议,这是行政复议得以发挥主渠道作用的根本前提;作为化解争议机制,真正确保行政复议具有化解争议明显优势的应是行政监督功能。新《行政复议法》第1条中“防止和纠正违法的或者不当的行政行为”仍居于首位,突出了行政监督功能构成行政复议的源生性和主导性功能。借助于行政监督的广度、深度和强度,行政复议机关依法积极维护当事人合法权益,促进行政救济功能的实现,故行政救济应成为行政复议的终极功能。必须承认,个案中申请人的真实诉求未能充分转化为法律诉求的现实困境、合法诉求与合理诉求间存在

^⑦ 参见方军:《论行政复议的性质界定与功能定位——兼议我国行政复议立法宗旨的变动》,载《河南财经政法大学学报》2020年第6期,第17页。

^⑧ 参见前注^④,曹鑒文,第46页。

^⑨ 参见前注^⑥,徐运凯文,第30页。

的固有差异、维权与维稳可能引发的内在张力等,均可能导致倒逼依法行政的监督功能无法直接促使争议的实质性化解,行政救济的功能极易同步受阻。这就需要行政监督功能立足于主渠道目标进一步扩容,通过自我监督所独具的特性有效回应纠纷化解的现实需求,充分发挥行政监督权所独具的穿透式预防调处化解争议的天然优势,通过复议机关组织和调动行政资源的便利性,借助监督的灵活性和渗透力实现争议化解的全覆盖和无缝隙,促进形式法治监督向实质法治监督的延伸,切实提高实质性化解争议的能力,全方位回应并解决当事人维权诉求,实现维权与救济功能的同步推进。行政复议要以主观复议为原则,以客观复议为辅助,以穿透性的行政监督促进源头治理,在积极回应当事人诉求的同时厘清权利义务关系并实质性化解行政争议,实现在法治轨道上维权,进而倒逼依法行政,维护公法秩序。由此,行政救济的功能融合于化解争议与行政监督的功能之中,实现了行政复议多元功能的一体化型塑。

(三) 行政复议与行政诉讼衔接关系的理想模式

有关行政复议和行政诉讼衔接的讨论由来已久。行政复议与行政诉讼的衔接关系直接反映了行政权与司法权之间的分立与协调。^⑩行政权与司法权在行政争议化解场域中的科学分工是重构行政复议与行政诉讼衔接关系的逻辑起点。从语辞学上看,“衔接是指事物相连接”^⑪。衔接关涉事物之间的关联性,既要“和而不同”,也强调“双向奔赴”。主渠道目标蕴含了行政复议和行政诉讼在行政争议化解格局中各自的定位。同为行政争议化解机制,行政复议和行政诉讼应以功能发挥、实体规则和程序要求等全面衔接为基础,持续优化行政监督与救济资源配置,形成分工科学、互补互洽、相互配合制约的运行格局,这至少应涵盖以下三个方面:

第一,差异化的监督定位并贯通配合。行政复议和行政诉讼均以监督权为基点发挥化解争议功能。行政复议本质上是行政层级监督,基于行政自我监督的专业性和能动性,监督范围更广,监督程度更深,涉及行政执法行为的合法性、合理性两个维度;而行政诉讼则是司法权对行政权的外部监督,基于司法的谦抑性,监督范围有限度,主要监督行政行为的合法性,要体现司法对行政的适度尊重。行政复议和行政诉讼基于各自的监督机理,运用差异化的监督标准达至不一样的监督效果,通过内部监督与外部监督的有效配合,实现监督的全覆盖和无缝隙。主渠道目标导向下,行政复议与行政诉讼的非同质化应有助于确保两种制度的个性化发展并彰显各自优势,要尽可能避免程序空转甚至互相消耗,以最大限度地节约成本。

第二,形成有效分工并实现制度协同。行政复议与行政诉讼具有行政争议实质性化解、监督依法行政、提供权利救济的共同制度目标,应形成制度合力。两种制度在化解争议中应达到相互补充且相互契合的状态。面对不同领域、不同类型的行政争议,实现行政复议与行政诉讼的最优配置,既各司其职,又耦合联动。行政复议应挺在化解争议

^⑩ 参见章志远:《论行政复议与行政诉讼之程序衔接》,载《行政法学研究》2005年第4期,第76页。

^⑪ 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》(第6版),商务印书馆2012年版,第1412页。

的“第一线”和“主战场”,成为行政争议进入行政诉讼的“过滤器”,通过行政程序内高效便民化解争议的制度优势降低解纷成本,从源头上减少行政诉讼增量。基于“司法最终原则”,行政诉讼应发挥“最后一道防线”的保障作用,实现行政诉讼对行政争议的兜底治理。行政复议和行政诉讼基于功能定位不同形成最大化合力,既尊重各自优势,又能正视各自局限,通过强化行政复议优势弥补行政诉讼劣势,利用行政诉讼优势补齐行政复议局限,以共同提升化解行政争议的整体效能,实现“1 + 1 > 2”的协同效果。

第三,相互制约并尽可能减少制度内耗。从制度竞争理论视角来看,行政复议要发挥主渠道作用,就必然要与行政诉讼产生一种事实上的竞争关系。^⑫ 行政复议与行政诉讼功能的差异化,能够促进两者形成良性的制度竞争。实践中,行政复议与行政诉讼均具有解纷、监督和救济的功能,这三种功能在各自场域中的作用和贡献度不同。解纷要在社会治理现代化视域内发挥作用,这是行政复议与行政诉讼共同的使命;行政救济则是两者共同追求的目标;而监督功能则决定了两者质的差异性。主渠道要求行政复议与行政诉讼差异化发展。行政复议不应成为行政诉讼的“翻版”,应充分体现行政复议的行政司法属性,特别是在行政自我监督所决定的行政救济广度和深度以及能动性等方面。行政复议与行政诉讼均为当事人权利救济的重要途径,两者应衔接顺畅,在权利救济领域合力给当事人提供及时、有效、低成本的权利救济。同时,根据《行政诉讼法》,人民法院要对作为行政活动的行政复议依法实施监督。有关监督模式的确立应以行政复议的法律属性为逻辑支点,并综合考量投入成本、监督效果、社会治理目标等因素,以防止两者出现功能上的交叉重叠、相互掣肘,人为拉长当事人的维权周期,进而损害法治化解纷体系的权威性和公信力。

二、当前行政复议与行政诉讼衔接困境的解析

根据我国现行《行政诉讼法》,行政复议与行政诉讼的衔接主要涉及程序衔接和审理衔接两个方面,前者是指行政复议和行政诉讼各自在行政纠纷格局中的定位问题,后者是指行政诉讼对行政复议监督模式选择问题。新《行政复议法》第23条已经对行政复议前置范围作了扩大规定,这意味着立法者已经对程序衔接方案作出了制度选择。当前行政复议和行政诉讼衔接关系之重构主要涉及审理衔接的发展问题。1989年《行政诉讼法》确立了“复议机关决定维持原具体行政行为的,不当被告;复议机关改变原具体行政行为的,复议机关是被告”的制度,2014年修订行政诉讼法时将其进一步调整为“复议机关决定维持原行政行为的,当共同被告;复议机关改变原行政行为的,复议机关是被告”的制度。行政复议机关作被告特别是共同被告制度是当前行政复议和行政诉讼审理衔接的法定依据。复议机关作被告制度确立的初衷是基于行政复议的行政执法监督属性,通过强化行政诉讼监督进而倒逼行政复议机关公正履职。正如前文所阐释的,

^⑫ 参见李大勇:《行政复议与行政诉讼的制度竞争》,载《法律科学》2023年第2期,第135页。

主渠道目标导向下行政复议的性质已经发展为行政司法,作为与行政诉讼相类似的争议化解机制,裁决者不应成为争议制造者的基本理念有必要明确。主渠道目标导向下,行政复议与行政诉讼审理衔接之困境突出体现在以下两个方面:

(一) 行政复议机关在诉讼前后定位不一致

主渠道目标导向下的行政复议具有三元功能,相应地,行政复议机关应具有三重角色,既是行政机关的监督者,又是行政争议的化解者,还是群众法定权利的救济者。在行政监督功能发挥的场域中,行政复议是行政系统内上级对下级的层级监督或者自我监督,主要表现为“双方法律关系”的结构。而在化解争议功能与权利救济功能发挥的场域中,行政复议法律关系则表现为“三方法律关系”的结构,复议机关在“三方法律关系”中作为中立者居中裁决“两造”的行政争议,维护当事人的合法权益。基于复议机关作被告的制度设计,行政复议机关被起诉后,作为“纠纷裁判者”与“权利救济者”的复议机关与作为“被裁判者”的行政机关强行“捆绑”在一起,极易对行政监督功能发挥产生消极影响;同时,由于与作为“权利主张者”的申请人形成“两造对峙”的格局,容易引发行政复议公信力危机,至少在外观上增加了申请人维权的难度。而行政复议决定被起诉后,行政复议机关由行政复议阶段复议申请人与被申请人之间的“纠纷解决者”变成了与被申请人一样的“被审判者”,这种在行政诉讼前后角色的不连贯,已经构成行政诉讼对复议审理构造中的结构性冲突。行政司法的法律属性则意味着行政复议决定绝非对原行政行为予以监督并评价的同一或同类行政行为,否则就构成行政性对司法性的遮蔽。特别是在共同被告的制度设计中,基于理性人趋利避害的本性,在维持决定和改变决定具有选择上的裁量时,行政复议机关更易倾向于选择维持决定,尤其是作出维持决定与变更决定模棱两可的情况下,复议机关可能更易选择找一个“帮手”,让原行政机关主导举证并共同应对诉讼,共担风险,构成事实上的“陪绑”式甚至“搭便车”诉讼,这与新《行政复议法》“应改尽改”的理念要求已然不一致。

实践表明,复议机关作共同被告制度实施以来,行政复议机关作被告的案件数量反增不减,行政复议机关应诉压力陡增,复议人员不是“自己开庭”就是在去“法院开庭”的路上,案多人少的矛盾趋于紧张,尤其是针对较高层级的复议机关异地出庭应诉,成本高昂。^⑬ 由于复议机关与原行政机关出庭应诉内容重复,产生了一定的程序空转,复议机关极易“出庭不出力”。首先,举证环节复议机关动力不足。2018年《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(以下简称《行诉解释》)第135条第2款规定,复议机关决定维持原行政行为的,“作出原行政行为的行政机关和复议机关对原行政行为合法性共同承担举证责任,可以由其中一个机关实施举证行为。复议机关对复议决定的合法性承担举证责任”。由于复议维持决定是对原行政行为的肯定性评价,复议机关对共同举证的动力不强,复议机关或者复述原行政机关的事实、依据、理由、结论等,或者在庭审中一言不发,完全由原行政机关在法庭上孤军奋战,复议机关出庭成

^⑬ 参见曹彦:《作为化解行政争议主渠道的行政复议:功能反思及路径优化》,载《中国法学》2020年第2期,第182页。

为新的摆设。^⑭复议机关消极举证无法达到《行政诉讼法》的举证要求,衔接更是无从谈起。根据《行诉解释》第135条第3款的规定,“复议机关作共同被告的案件,复议机关在复议程序中依法收集和补充的证据,可以作为人民法院认定复议决定和原行政行为为合法的依据”。可见,复议程序中的举证相当于在原行政行为事后收集和补充证明其合法性的证据,强化了行政复议机关和行政复议被申请人之间一荣俱荣、一损俱损的“利益相关者”地位,确认了复议机关“补位”合法性,^⑮复议机关的举证实际上也违反了“先取证后裁决”的依法行政原则。其次,实质性化解争议的效果堪忧。根据《行诉解释》第133条的规定,“维持原行政行为”包括复议机关驳回复议申请或者复议请求的情形,但驳回的除外。这种类型的驳回申请决定实际上是程序驳回的类型。《行政复议法实施条例》第48条规定了实体驳回与程序驳回两种类型的驳回复议申请决定,但是新《行政复议法》第69条仅规定了实体驳回的类型,没有规定程序驳回的类型。共同被告制度下,行政复议机关基于理性人思维,就容易以不当被告为目标选择,以复议申请不符合受理条件为由作出驳回决定,进而陷入“驳回会”的怪圈,以程序问题规避实体问题。如果后续当事人维权又以选择复议机关为被告,实际上就意味着诉讼维权之路愈加远离原始争议,在复议程序中实现定分止争的可能性进一步降低了。

(二) 行政复议与行政诉讼有“同质化”之嫌

复议机关作被告制度实施以来,“以事实为依据、以法院为准绳”成为行政复议机关为防止当被告形成的“潜规则”。实践中,人民法院审理行政复议案件与审理一般行政执法案件的标准未体现出实质性差别。行政复议与行政诉讼呈现出同质化的趋势,集中表现在立案条件和审理规则两个方面。

1. 立案条件出现“同一性”

利害关系的认定是识别原告资格和复议申请人资格的关键要素,司法实践中存在诉讼标准替代复议标准问题。在2012年“黄陆军等人不服金华市工商行政管理局工商登记行政复议案”^⑯中,所涉法院对行政复议申请人是否存在利害关系的判断,与行政诉讼原告资格的认定并无二致。涉案法院认为,“判断构成利害关系的要素有二:一是申请人的权益受到损害或有受到损害的现实可能性;二是权益损害与具体行政行为具有因果关系,即具体行政行为是因,权益损害是果”。这种“合法权益+因果关系”的判断思路,采用了与一般行政诉讼原告资格认定相同的标准——“法律上的利害关系”标准。在2008年“付伟与北京市工商行政管理局工商登记行政管理纠纷上诉案”^⑰中,所涉法院认为,“‘有利害关系’系指复议申请人之合法权益有受具体行政行为直接侵害之虞,并不包括具体行政行为所产生之一般事实上的影响”,明确排除了事实上的利害关系。可

^⑭ 参见毕洪海:《错置的焦点:经复议案件被告规则修改检讨》,载《华东政法大学学报》2016年第3期,第83页。

^⑮ 参见王青斌:《反思行政复议机关作共同被告制度》,载《政治与法律》2019年第7期,第125-126页。

^⑯ 参见“黄陆军等人不服金华市工商行政管理局工商登记行政复议案”,参见《最高人民法院公报》2012年第5期,第44-48页。

^⑰ 参见北京市第一中级人民法院(2008)一中行终128号行政判决书。

见,法院对行政复议申请人资格认定有以司法评价标准作为替代之嫌,限缩了复议申请人资格范围,难以彰显行政复议行政监督的优势,也会制约复议监督的余地。又如,在2017年“冯书军诉河北省衡水市人民政府撤销国有土地使用证案”^⑮中,一审法院河北省冀州市法院肯定第三人赵文彬与本案存在利害关系,具有申请复议的资格。但是最高人民法院基于法律上的利害关系标准和“权利承继论”,依行政诉讼原告资格标准否定了赵文彬复议申请人资格,并未考虑复议申请人赵文彬在涉案土地上盖房与居住多年的事实行为所产生的实际利益受损的情况。将此类争议排除在行政复议和行政诉讼门槛之外,既会导致所涉行政争议无法通过法定渠道实质性化解,又在一定程度上引发了对相关行政违法行为监督缺位等困境。

厘清行政复议范围与行政诉讼受案范围至关重要,这直接关涉当事人行政救济的程序启动权能否实现。个案中,法院对行政复议范围的把握与行政诉讼“行政行为+合法权益”判断标准如出一辙。这实质上限缩了行政复议范围,与新《行政复议法》确立的“应收尽收”理念不一致。比如,在“杨一民诉成都市政府其他行政纠纷案”^⑯中,争议焦点是杨一民不服成都市教育局作出的信访答复行为是否属于行政复议受理范围。对此,复议机关作出了不予受理的决定,认为不属于行政复议范围。法院认为,“行政机关驳回当事人申诉的信访答复,属于行政机关针对当事人不服行政行为的申诉作出的重复处理行为,并未对当事人的权利义务产生新的法律效果,不是《行政复议法》所规定的可以申请行政复议的行政行为”。审理法院以信访处理行为是否“对当事人的权利义务产生新的法律效果”为标准确定是否具有“可复议性”,在《行政复议法》之外从司法角度增加了“可复议性”的认定标准,而非从行政复议功能出发确定行政行为“可复议性”的认定标准。

2. 审理标准未呈现出“梯度化”

审理标准涉及监督权的强度和深度问题。2014年修订的《行政诉讼法》明确规定,行政诉讼以合法性审查为原则,以明显不当为例外。基于行政自我监督的行政复议,则既可以审查合法性,又可以审查合理性,这也是行政复议相比于行政诉讼的监督优势。实践中,法院在审理经行政复议的个案时,仍以合法性审查为主,合理性审查为例外,以司法有限度的合理性审查强度替代了行政复议的全面合理性审查,行政复议层级监督优势难以充分发挥。比如,在“杨瑞芬诉株洲市人民政府房屋征收决定案”^⑰中,杨瑞芬的部分房屋在神农大道建设项目用地红线范围内,株洲市人民政府作出《株洲市人民政府国有土地上房屋征收决定》([2011]第1号)(以下简称《征收决定》)征收杨瑞芬整栋房屋,超出了神龙大道的专项规划。针对超范围征收的问题,行政复议机关认定“房屋不整体拆除将存在严重安全隐患,属于确需拆除的情形,《征收决定》内容适当且作

^⑮ 参见《最高人民法院行政审判十大典型案例(第一批)》,人民出版社2017年版,第25-28页。

^⑯ 参见“杨一民诉成都市政府其他行政纠纷案”,载《中华人民共和国最高人民法院公报》2007年第10期,第43-48页。

^⑰ 参见“杨瑞芬诉株洲市人民政府房屋征收决定案”,载中国法院网, <https://www.chinacourt.org/article/detail/2014/08/id/1429364.shtml>, 2024年1月13日访问。

出前也履行了相关法律程序,故复议机关作出复议决定维持了《征收决定》”。涉案复议机关在审理中既强调了合法性审查,也指出了“《征收决定》内容适当”,对合理性也给予了肯定。法院认为本案的争议焦点涉及《征收决定》的合法性问题。一审法院认为“征收系出于公共利益需要……不整体拆除将产生严重安全隐患,整体征收拆除符合实际。”二审法院认为“征收其房屋系公共利益需要……如果只拆除规划红线范围内部分房屋,未拆除的规划红线范围外的部分房屋将人为变成危房,失去了房屋应有的价值和作用,整体征收杨瑞芬的房屋,并给予合理补偿符合实际情况,也是人民政府对人民群众生命财产安全承担责任的表现。”本案法院从公共利益需要出发,认为整体征收符合实际,均属于合理性审查的判断,以表面的合法性审查标准回避了实质的合理性审查。整体征收是否符合实际并非属于明显不当之情形,实际上已经不在合法性审查限度内。无论是整体征收还是危房的判断均属事实问题的认定,已然不仅仅是法律适用的问题。本案中,法院审理依据和标准主要以行政诉讼制度为依据,未能从《行政复议法》是否合法正确适用角度对所涉复议决定合法性、适当性作出判断,既可能会“遮蔽”行政复议所独具的合理性审查优势,又容易导致行政复议和行政诉讼监督强度的趋同化。

三、行政诉讼对行政复议监督模式的发展

行政诉讼对行政复议监督模式的选择本质上是由我国行政诉讼制度的价值定位以及行政复议自身法律属性所决定的。新《行政复议法》完成了主渠道目标导向下行政复议性质的调整,行政诉讼对行政复议的监督模式亦应重新审视并随之发展。

(一) 变“诉讼审”为“程序审”

1999年《行政复议法》彰显了行政复议的行政监督属性。为充分发挥行政诉讼对行政复议刚性监督的权威性,2014年修订的《行政诉讼法》确立了行政复议机关维持作为共同被告制度,这构成特殊阶段为倒逼复议机关公正履职的“中药方”。实践中,该制度在倒逼复议机关自我监督方面发挥了一定作用。但从成本效益分析、治标和治本的关系等角度,部分学者认为行政复议“共同被告”制度不但没有很好地发挥作用,而且引发了新的制度困境,因而应当予以废除。^②新《行政复议法》以行政司法属性为主线,对行政复议制度从受理、审理和决定执行等全流程进行了系统性重塑。如果继续维持原有行政诉讼对行政复议监督模式,一方面,正如前文所阐释的,实践中的衔接困境必然会在一定程度上直接影响新《行政复议法》的实施效果;另一方面,复议机关当被告就意味着行政复议衍生为产生争议的机制,与其行政司法属性存在逻辑上的背离。在行政复议程序中,复议机关是居中裁判者,行政复议程序涉及行政复议机关、申请人、被申请

^② 参见周佑勇:《行政复议的主渠道作用及其制度选择》,载《法学》2021年第6期,第26页;前注^①,王青斌文,第122页;曹璐、冯健:《行政复议“双被告”制度的困境与变革》,载《中外法学》2019年第5期,第1217页;沈福俊:《复议机关共同被告制度之检视》,载《法学》2016年第6期,第117-118页。

人三方法律关系主体,不同于行政执法及一般行政执法监督中的双方关系。这种居中裁判者的地位类似于一审法院。主渠道目标导向下,行政诉讼对行政复议的监督与二审法院对一审法院的监督本质上更具有一致性。基于一审法院不作被告的运行机理,复议机关不作被告的逻辑亦具有自洽性。再者,复议决定本身不会增加申请人义务或减损申请人权利,按照复议不加重的原则,复议机关不得加重行政行为,只能在原行政行为范围内进行裁量。

行政复议机关不当被告,并不意味着人民法院不监督行政复议决定。诉讼标的不等于程序标的。借鉴二审法院对一审判决的监督模式,人民法院对行政复议决定的审查宜由“诉讼审”变更为“程序审”,即对于公民起诉复议决定的,复议机关不当被告,但人民法院要对原决定和复议决定进行全面性审查。但人民法院对复议决定的审查,应以《行政复议法》为依据并要防止出现《行政诉讼法》简单替代《行政复议法》的适用问题,即人民法院应适用独立的行政复议规则审理行政复议决定是否合法、适当。此外,还需在立法中明确行政复议决定的法律效力。基于行政司法的定位,行政复议决定一经送达就具有了法律效力。但对于申请人起诉的,应确立“起诉效力终止”原则,即申请人对复议决定不服,可以就原争议起诉,同时规定复议决定一经起诉就效力终止,最终案结事了要通过行政诉讼判决实现;如果经行政复议之后未起诉的,法定起诉期满后,行政复议决定生效。可见,行政诉讼的监督,本质上是通过行政复议活动合法性的监督,倒逼行政复议人员公正履职。相应地,直接强化对行政复议人员履职监督将更具针对性。新《行政复议法》专辟法律责任一章对行政复议人员法律责任承担问题作了细致规定,就体现了这一理念遵循。这就意味着人民法院在行政诉讼案件审理过程中,如果发现行政复议机关有关人员涉嫌违法违纪的,可以将相关线索移送纪检监察机关,以进一步彰显行政诉讼对行政复议监督的实效性。

(二) 辅之以构建行政复议质效评价标准体系

复议机关作被告制度本质上是通过对行政诉讼的权威性监督倒逼行政复议办案的高质效发展。主渠道目标导向下,行政复议办案的高质效是必然要求,应成为各级行政复议机关办案的基本价值追求。行政复议当被告的监督模式能够在一定程度上缓解行政复议机关不敢自我监督的负累,有利于提升行政复议的质效。但要实现行政复议自身的高质效发展,激活行政复议机关自我监督的内生动力进而确保刀刃向内的持久性和有效性才是治本之策。构建契合行政司法属性运行规律的行政复议质效评价标准体系,并强化行政诉讼结果对行政复议决定的监督效果,可构成前述行政诉讼对复议监督新模式顺畅运行的保障性配套方案。

所谓行政复议的高质效,是对行政复议的质效水平提出的更高的要求:行政复议既要达到“高质”,又要达到“高效”。“高质”指正义性,即行政复议既要追求实体正义,也要追求程序正义,正义不仅要实现,还要以人民群众可感知、能感知并得到认可的方式实现。“高效”指高效率、高效果的有机统一,其中高效率强调化解争议的及时性、快捷性,主要体现在行政复议对时间、人员、财政、物质等成本的控制,即以最小的投入获得最

大的效益产出;高效果则强调行政复议功能发挥的最大实效性,既要推动化解争议功能在政治效果、社会效果和法律效果有机统一基础上生成行政救济功能,又要最大化激活行政监督功能,“以案促改”“以案促进”的“治未病”优势要同步得以释放。故行政复议的高质效,强调行政复议多元功能的全面充分发挥,通过质量、效率、效果的全面高阶状态,统一于个案正义之实现,进而推动高质量法治政府建设。

从哲学范畴上看,“评价标准实质上是人们在自己的价值标准和外部客观现实之间谋求一种具体的、积极的统一所得出的历史结论”^②。即评价标准是评价主体在评价活动中对被评价对象进行价值判断的准则和尺度,强调主观价值与客观实践之间的有机统一。主渠道实现是行政复议高阶发展的应然状态。行政复议高质效评价体系应以主渠道实现为目标导向。故所谓行政复议质效的评价标准体系,就是衡量和判断行政复议作为化解行政争议主渠道目标实现程度的主客观相结合的准则和尺度的体系。科学公正的评价标准体系应具有确保主渠道目标可实现的“指标棒”和“加速器”作用。以往有关行政复议的评价指标主要侧重于行政复议案件数量和行政复议纠错率高低。而主渠道目标导向下的行政复议,其质效评价不应仅仅立足于传统的行政监督功能,化解争议和行政救济功能亦不能缺失。要充分尊重行政复议的行政司法属性,立足于多元功能发挥,综合构建一个整体性、多层次的评价标准体系。首先,在评价指标的选择上,应着眼于行政复议功能的最大化发挥,并强化问题意识,兼顾行政复议制度实施中痛点、堵点和难点的同步解决。评价标准体系的一级指标应涵盖化解争议、行政监督、行政救济三维功能;二级指标涉及对一级指标的细化分解,具体可以结合高质效导向进行创制,具体涵盖质量、效率、效果三个维度。其次,评价指标应体现比较思维,并确保数据的可采性及具有区分度等。主渠道目标是对行政解纷格局的重塑,这就要求具体观测点的设计不仅要从行政复议自身出发,还要考虑行政复议在行政解纷整体格局中的贡献度问题,特别是复议后被起诉结果应成为评价复议质量的核心考量。故具体指标不宜简单强调数量高低,而应引入反映行政复议与行政诉讼及信访之间衔接情况的指标,尽量使用“比”或“率”,以突出在“比较”中获得的相对性评价,进而增强指标的科学性。

综上,主渠道目标导向下的行政复议质效评价体系应涵盖化解争议、行政监督和行政救济三个一级指标,其中化解争议的二级指标至少可以考虑:吸纳争议率(行政复议案件数量/一审行政诉讼案件量比)、复议调解和解率、简易程序使用率、普通程序使用率、听证使用率、复议委员会个案咨询率;行政监督至少涉及:复议维持率、纠错率、原机关自纠率、复议建议书和意见书制发率、规范性文件附带审查率和纠错率;行政救济至少涉及:变更率、履行率、赔偿补偿率、实质性化解争议率(复议后起诉率、起诉后败诉率、复议后信访率)、法定期限审结率、复议决定执行率等。需要说明的是,为防止陷入“数字达标、质效偏离”的怪圈,应解决好评价结果的合理使用问题。评价体系是一个系统,不应简单关注于某一或某几个指标,更不应把指标得分高低作为评价导向;而应科学设

^② 李德顺:《价值论》,中国人民大学出版社2007年版,第258页。

置指标得分的达标区间,并侧重于评价结果的问题发现与识别、诊断及治理,以促进评价体系的引导性、规范性、激励性功能之全面实现。

四、行政复议与行政诉讼审理衔接的重构

主渠道目标导向下行政复议与行政诉讼的差异化发展,决定了行政诉讼对行政复议的审理监督既要避免落入对一般行政执法行为审理的“窠臼”,又要从同步确保正确依法实施《行政复议法》而非单一适用《行政诉讼法》来完成审理构造之革新。人民法院对行政复议案件审理要予以适度尊重,但以不阻滞行政诉讼监督功能发挥为限。具体而言,行政复议与行政诉讼审理衔接至少应涉及以下两个方面:

(一) 入口环节之衔接

新《行政复议法》明确规定了行政复议的立案条件,这涉及行政复议门槛问题,其中复议申请人资格和申请范围之厘清至关重要。行政复议申请人资格和行政诉讼原告资格均是一种程序性权利,反映了当事人请求获得救济的价值及其必要性。行政复议本质上是通过内部监督进而自我纠错的行政自制,这种自我审查决定了监督的广度和深度。主渠道目标导向下,新《行政复议法》要求行政复议要吸纳绝大多数的行政争议,行政复议申请人资格应当适度宽松和灵活。法院在审理行政复议案件时,应在承认申请人资格迥异于原告资格的基础上,恪守“司法谦抑”的原则。这就要求有关复议申请人资格认定的“利害关系”标准应从宽解释并要防止与司法同一化。新《行政复议法》确立的“主观复议为主、客观复议为辅”的制度定位,特别是主渠道目标导向下对行政复议实质化化解争议能力的最大化要求,直接影响了行政复议“利害关系”的判断标准。客观上行政侵权对依法行政底线的冲破,行政复议机关作为行政系统内监督机关所享有的行政自制权,决定了行政复议申请人的资格范围。行政复议中的“利害关系”应当不只限于法律上的利害关系,还应包括事实上的利害关系,即在强调“法律保护之利益”之外,还要肯定“事实上的利益”,只要这种利益“具有值得保护之实质的、理念的、直接的、现实的或将来的及任何可以估量之利益即为已足,惟此等利益,须为自己所有”^②。换言之,对于承担行政行为后果或者法定权利或正当利益受到行政行为的实际影响且具有值得行政复议保护的利益,行政复议机关认为所涉行政侵权是造成损害后果的相当原因且无法通过其他途径予以救济的,均可纳入复议申请人资格范畴。行政复议中“利害关系”的认定应当按照有利于申请人通过行政救济渠道维护权益的角度来把握。

为尽可能吸纳行政争议,新《行政复议法》在申请范围上以“应收尽收”为原则。人民法院对复议受理是否符合申请范围的合法性审查,应当以《行政复议法》为直接依据。行政复议的受案范围必然宽于行政诉讼受案范围,这是由行政监督较于司法监督的固有优势决定的。故人民法院对行政复议申请范围的认定,应避免用《行政诉讼法》所

^② 蔡志方:《行政救济法新论》,元照出版公司2007年版,第32页。

确立的“行政行为”标准,而应采用“行政争议”标准。所谓行政争议,是指“国家行政机关及其工作人员,在行使职权的过程中所引起的法律关系主体之间的争议”^{②4}。行政争议的识别,通常需要综合考虑主体、公权力、法律依据、权利义务的特殊性、公共利益等要素^{②5}予以判断。理论上,只要是行政机关在对外实施行政管理过程中因行使行政职权与行政相对人或者相关人之间产生的公法争议,均应当纳入行政复议范围。此外,新《行政复议法》有关受案范围的规定采用的是肯定式列举加兜底条款与否定式列举排除相结合的立法模式,被视为“负面清单的立法模式”,这就意味着原则上没有被明确排除在外的,可以通过对兜底条款“认为行政机关的其他行政行为侵犯其合法权益”的文义解释纳入复议范围。

(二) 审理构造之衔接

主渠道目标导向下,新《行政复议法》完成了与行政诉讼差异化的复议审理规则之构建。就经过行政复议程序的行政诉讼案件,人民法院对行政复议决定的审查规则应以实现行政复议与行政诉讼的衔接耦合为基础,以保障两者各自发挥优势并实现行政救济体系中的最优化分工为导向。行政争议的解决依托于事实认定及法律适用两个维度。与人民法院相比,行政复议机关基于层级监督的地位,在事实问题认定上应更具有优势,而法院则在法律适用上应更具权威性。行政复议和行政诉讼对行政争议的解决应有不同分工,前者应侧重于化解事实层面的争议,后者则主要解决法律适用争议问题。

1. 关于事实之认定。事实的认定主要涉及两个方面:其一是事实认定的差异化标准问题,其二是法院适度尊重的限度问题。

新《行政复议法》第68条明确了行政复议对事实认定的“证据确凿”之标准,《行政诉讼法》第69条亦确立了法院对事实认定的“证据确凿”之标准。两者虽然同为“证据确凿”标准,但是对“证据确凿”标准的理解应有所不同。一方面,行政复议证明对象宽于行政诉讼证明对象。根据《行政复议法》第44条第1款的规定,行政复议的证明对象是被申请的行政行为的合法性与适当性。因而,在行政复议的事实认定方面应包括行政行为合法性与适当性事实认定两个方面的内容,而行政诉讼的证明对象主要涉及被诉行政行为的合法性。另一方面,行政复议的证明标准应当比行政诉讼更加严格。行政复议行政司法的属性与行政诉讼的司法属性有所不同,行政层级领导关系更易产生更为权威的上级行政机关的专业判断权,进而形成更有力的行政监督并促进个案正义之实现。当前学术界对行政诉讼的证明标准通说采用的是“多元标准说”,主张针对影响原告权益大小程度的不同来分门别类设置不同的证明标准。^{②6}也有学者提出了我国行政诉讼证明标准应当从多元论走向一元分层论,^{②7}即以“证据确凿”标准为一般证明标准,辅

^{②4} 应松年:《行政法与行政诉讼法词典》,中国政法大学出版社1992年版,第204页。

^{②5} 参见张红:《论行政争议——兼论行政争议与民事争议的区分》,载《黑龙江省政法管理干部学院学报》2005年第2期,第39-41页。

^{②6} 参见应松年:《行政法与行政诉讼法学》,高等教育出版社2017年版,第476页。

^{②7} 参见徐庭祥:《论建构我国行政诉讼的一般证明标准》,载《政治与法律》2019年第12期,第134-138页。

之以提高或降低证明标准的分层标准。行政复议中“证据确凿”标准的认定应有所区别,具体可以借鉴《监察法实施条例》第62条对职务违法中关于“证据确凿”标准的具体认定,即“证据确凿”要达到以下条件:定性处置的事实都有证据证实;定案证据真实、合法;据以定案的证据之间不存在无法排除的矛盾;综合全案证据,所认定事实清晰且令人信服。这种对“证据确凿”的认定接近于严格的实质性证据标准。同时,要区分行政行为的类型,浮动提高或降低一般证明标准:针对一般不利处分的证明标准是排除合理怀疑;针对授益行政行为的证明标准是实质性证据标准;针对行政机关采取即时性强制措施宜采用“有合理怀疑”的标准;^{②8}针对裁决类行政行为则可以适用民事诉讼的优势证据标准。在事实认定是否适当性方面,可以考虑适用“专横、反复无常标准”来判断行政机关在作出行政行为时是否考虑了其他相关因素,以及行政行为的作出是否存在明显错误,有无不正当目的或出现显失公平等情形。

此外,新《行政复议法》强化了正当程序理念,实现了行政复议审理程序再造,涉及增加的听取意见制度、听证制度以及行政复议委员会专家咨询制度等,明确规定了听证笔录作为行政复议决定的直接依据,行政复议委员会的咨询意见是行政复议决定的重要参考依据。基于此,复议机关在事实认定方面的证明范围,还应基于适用程序不同进行类型化处理,具体可以细化为适用听证程序、适用专家咨询程序、适用其他程序三种情形,在前两类情形中因涉及听证与专家咨询,复议机关证明范围可以相对收窄。具体表现为:在适用听证程序的案件中,考虑到重大、疑难、复杂的事实问题之认定已在听证程序中完成,合法的听证笔录可以直接作为定案的依据,这在一定程度上也提升了复议个案中事实判断的权威性;而在适用专家咨询程序的案件中,在证明范围中涉及专业性较强的合法性与合理性问题,实际上已由专家咨询程序予以完成,专家咨询意见可以作为定案的重要参考依据,如果最终复议决定不采纳专家咨询意见的,行政复议机关应当负有相应的证明义务并要承担举证不能的不利后果。

尊重不能取代监督。人民法院对行政复议事实认定应给予一定的尊重,但必然是有限度的。笔者认为,应以行政复议机关认定的事实存在重大明显违法为例外,即确立“重大明显违法”的审理标准,以区别于对一般行政执法活动的审查。“重大”主要是从复议认定事实对行政相对人合法权益的影响程度上予以考虑,“明显”主要是从行政行为违法的程度上予以判断,这种违法事实的判断应当以“常情、常理、常识”^{②9}为标准去判断,即以依一般理性人的智识和生活经验即可认定的行政违法就属于重大明显违法。“重大明显违法”具体可以从主体、权限、内容、程序四个方面进行综合考量,即行政复议机关认定的事实中出现不具有主体资格、明显超越法定权限、内容上明显缺乏事实根据,明显缺乏法律、法规依据,明显违反影响行政相对人合法权益的法定程序的其中任一情形的,就应构成事实认定中的“重大明显违法”,法院可以对事实重新作出认定。

^{②8} 参见马怀德、刘东亮:《行政诉讼证据问题研究》,载《证据学论坛》(第4卷),中国检察出版社2002年版,第221页。

^{②9} 参见陈忠林:《“常识、常理、常情”:一种法治观与法学教育观》,载《太平洋学报》2007年第6期,第16页;马荣春:《论犯罪构成新体系之常识、常理、常情化》,载《法律科学》2011年第2期,第78页。

2. 关于法律适用和审查强度问题。人民法院是审理法律争议的专门机关,具有法律适用正确与否的最终判断。按照司法最终原则,如果复议机关和人民法院对法律适用问题存在不一致认识时,应该以法院的认定为准,但如果复议机关是被申请人适用的法规规范的制定机关或者上级机关,法院是否应尊重复议机关的认定,则需要具体情况具体分析,其审理规则可以借鉴立法法中有关法律冲突适用规则的具体规定。在“鲁潍(福建)盐业进出口有限公司苏州分公司诉江苏省苏州市盐务管理局盐业行政处罚案”^{③④}中,复议机关维持了苏州市盐务局根据《江苏盐业实施办法》作出的行政处罚决定,认为适用法律正确;但是法院判决认为苏州市盐务局未遵循《立法法》第79条关于法律效力等级的规定,未依照《行政许可法》和《行政处罚法》的相关规定,属于适用法律错误。该案体现了人民法院对法律适用的最终决定权,复议机关与法院在法律适用上的认定不一致,最终以法院的认定为准。

在审查强度方面,行政诉讼本质上是司法权对行政权的监督,基于司法谦抑原则,我国《行政诉讼法》确立了以合法性审查为原则、以合理性审查为例外的基本制度。2014年修订的《行政诉讼法》进一步明确了明显不当审查标准以及针对涉及款额确有错误的行政决定,受审法院有权作出变更判决。基于行政监督的运行机理,新《行政复议法》在完善合法性审查基础上,进一步强化了适当性审查,这也是行政复议相较于行政诉讼监督优势所在。由此,行政诉讼和行政复议就形成了差异化的审查强度标准。基于行政诉讼对行政复议决定的监督权,当事人提起的一般合理性审查案件也能够进入行政诉讼门槛,但如果经审查认为不构成明显不当又不涉及款额错误,仅涉及一般适当性审查的,人民法院宜作出驳回诉讼请求判决,以区别于行政复议审理“一般不当”+“明显不当”的审查强度。

此外,还应关注执行环节行政复议与行政诉讼的衔接问题,主要是在申请人、第三人逾期不起诉又不履行行政复议决定情况下的行政复议强制执行问题。根据《行政复议法》第78条,行政复议强制执行主体包括作出原行政行为的行政机关、行政复议机关和人民法院。对于向人民法院申请强制执行的,依法属于《行政诉讼法》规定的非诉强制执行,这就涉及人民法院有关行政非诉强制执行案件中的司法审查如何尊重行政复议决定的问题。根据《行诉解释》第160条,法院在非诉强制执行案件的审查过程中,一般以形式审查为主、实质审查为辅,实质审查往往具有一定的限度,故此种情形下,仍应适用相同标准,即重大明显违法的标准。

五、结 语

《行政诉讼法》确立的“行政复议机关作被告”制度,是当前行政诉讼对行政复议

^{③④} 参见《最高人民法院关于发布第二批指导性案例的通知》(法〔2012〕172号),载《中华人民共和国最高人民法院公报》2012年第12期,第5-7页。

监督模式的法定依据,体现了立法者有关行政复议与行政诉讼审理衔接的制度设计。新《行政复议法》确立了行政复议化解行政争议的主渠道目标,这就从重塑行政争议化解格局出发,对与行政复议相关联的其他解纷机制提出了新的要求。1989 年《行政诉讼法》先后于 2014 年和 2017 年经历两次修改,其衔接对象的依据均是 1999 年《行政复议法》。新《行政复议法》是在 1999 年《行政复议法》基础上的全面革新,自此,行政复议已经完成了行政司法属性以及多元功能重塑的时代回应。基于时代变迁的制度更新需要在整体主义系统观下完成相关联制度的协同发展,以确保相向而行,形成有效制度合力。行政复议与行政诉讼应优势互补、互融互洽、协同共进,这也是打造中国特色化解行政争议法治体系最优方案的始终追求。《行政复议法》已经完成了升级迭代,期待《行政诉讼法》修订早日完成同频共振。

Abstract: A highlight of the newly revised *Administrative Reconsideration Law* is legalizing administrative reconsideration as the goal of the main channel for resolving administrative disputes. The goal of the main channel for resolving administrative disputes implies that the attribute of administrative reconsideration is administrative justice, thereby reshaping the multiple functions of dispute resolution, administrative supervision and administrative relief in administrative reconsideration. The goal of the main channel for resolving administrative disputes drives the transformation of the pattern of administrative dispute resolution, which puts forward new requirements for the better connection between administrative reconsideration and administrative litigation. The synergistic progress based on the differentiated positioning of administrative reconsideration and administrative litigation, as well as the responsive development of administrative litigation to the supervision mode of administrative reconsideration, will become the basic way to realize the articulation and coupling of the two under the goal-oriented main channel. Based on the holistic system view of administrative dispute resolution, administrative reconsideration and administrative litigation should promote scientific division of labor, be mutually complementary and beneficial, and coordinate and constrain each other, so as to highlight the unique advantages and strong vitality of the rule of law system of administrative dispute resolution with Chinese characteristics.

(责任编辑:唐月洁)