

论复议机关作共同被告的困境与未来

王舒婷

中国海洋大学, 山东 青岛

收稿日期: 2022年12月22日; 录用日期: 2023年1月19日; 发布日期: 2023年1月30日

摘要

自2014年《行政诉讼法》修改至今, 复议机关作共同被告制度从各项数据上显示并没有实现预期目标, 存在着制度陷阱及理论上的自我矛盾, 只是产生短暂的“应急反应”, 从长远来看对倒逼复议机关认真履行职责意义不大。立法机关也逐渐认识到这个潜在问题, 在2020年11月发布的《中华人民共和国行政复议法(修订)(征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》)第十条取消了“双被告”制度, 但对“双被告”制度取消后对复议决定的审查与效力问题上存在立法空白, 笔者针对上述问题提出合理构想并对之后行政复议未来的体系建设提供一些方案。笔者认为应当建立复议机关的正向激励(压力)的内外监督纠错体系、加大行政复议中程序思维、发挥复议机关“第三人裁决”的中立属性等制度, 各方面共同发力, 使行政复议成为化解行政争议的主渠道的想法真正落地。

关键词

行政复议, 行政诉讼, 共同被告, 监督机制

On the Dilemma and Future of Reconsideration Organs as Co-Defendants

Shuting Wang

Ocean University of China, Qingdao Shandong

Received: Dec. 22nd, 2022; accepted: Jan. 19th, 2023; published: Jan. 30th, 2023

Abstract

Since the revision of the Administrative Procedure Law in 2014, various data shows that the system of reconsideration organs as co-defendants has not achieved the expected goals, and there are system traps and theoretical self-contradictions. It only produces a temporary “emergency response”, which is of little significance in forcing reconsideration organs to conscientiously perform their duties in the long run. The legislature has gradually realized this potential problem. In

Article 10 of the Administrative Review Law of the People's Republic of China (Revised) (Draft for Comment) issued in November 2020 (hereinafter referred to as the Draft for Comment), the "double defendant" system was cancelled. However, there is a legislative blank regarding the review and validity of reconsideration decisions after the cancellation of the "double defendant" system. The author gives a reasonable conception of these problems and provides some schemes for the future system construction of administrative reconsideration. The author believes that the internal and external supervision and correction system of positive incentive (pressure) of reconsideration organs should be established, the procedural thinking should be strengthened in administrative reconsideration organs, and the neutral property of "third party ruling" of reconsideration organs should be brought into play. All parties should make joint efforts. The idea that administrative reconsideration becomes the main channel to resolve administrative disputes is really implemented.

Keywords

Administrative Reconsideration, Administrative Litigation, Co-Defendant, Supervision Mechanism

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

《征求意见稿》第十条规定：“公民、法人或其他组织对行政复议决定不服的，应当就原行政行为向人民法院提起行政诉讼，但法律规定行政复议决定为最终裁决的除外。”这就意味着“双被告”制度已经落下历史的帷幕，不仅是双被告制度还包括1989年《行政诉讼法》第25条规定的复议机关“改变行政行为当被告”的初始格局也被摒弃，国家这一悄无声息的重大变革，实际上是将行政复议的定位，从具有“行政性”的“内部监督”过度到“准司法性”的“裁决制度”，之前学者们对复议机关作共同被告的争论也逐渐尘埃落定。

早先就有学者研究得出“共同告”倒逼复议机关认真履职的效果并不明显，但分析依据各有不同。有的学者通过“复议维持率”、“复议纠错率”来反映复议机关作共同告制度是否实现立法预期，所呈现的数据是“维持率”下降，“纠错率”上升，则得出“共同告”能够倒逼复议机关依法履行职责的结论[1]。其实不然，单纯从“维持率”和“纠错率”是无法全面评价一个制度的好坏，复议维持之后再起诉的案件数量以及起诉后复议机关的败诉比率也应当成为衡量一个制度是否发挥作用的标准，这几项指标存在内在联系，复议纠错率的提高，争议被解决，从而再诉案件数量就会下降，并且案件的再诉率会直接反映行政复议是否起到了定分止争的作用，而再诉后的复议机关的败诉率则会反映法院对复议决定认可程度及复议机关的审议能力和审议水平。双被告制度的初衷是为了解决行政复议“维持会”的“懒政”和“怠政”现象。根据2015~2018年的数据显示，双被告制度实施后，国家层面的平均维持率下降后又反弹，纠错率提高后又下降，这说明在制度实施的初期，产生过一定的“应激反应”[2]。同时，更要注意的是，复议后再起诉案件数量的提高以及对复议决定不服败诉率的提高，反倒说明行政复议没有真正化解行政争议，没有起到定分止争的解决纠纷的功能，并且法院对复议决定的合法性不认可度增加，这均说明双被告制度有关倒逼复议机关依法公正行使复议权的预期目标的实现距离甚远。

取消“双被告”制度后，意味着复议机关无论作出什么样的复议决定都不会被列入被告的“席位”，

那么“双被告”制度最初的立法初衷应当如何实现？如何加强对复议机关的监督从而避免怠政懒政的现象？法院是否应当对复议决定一并进行合法性审查？以及原行政行为被法院撤销后，复议决定的效力是否自始无效？这是当下修法需要亟待解决的问题。

2. 复议机关作共同被告的制度困境和理论矛盾

2.1. 复议机关作共同被告的成本与收益不平衡

成本收益分析是分析一项法律制度是否是“好制度”的重要工具，成本收益分析源于边沁的功利主义原则，即：最大多数人的最大幸福[3]。复议机关作共同被告是否实现预期目标，需要从该项制度所付出的成本及收益来进行对比，以此来衡量复议机关作共同被告是否是一项合理的制度。

复议机关作共同被告会产生以下成本：一是复议机关工作人员出庭应诉的成本，包括工作人员的时间成本和交通成本，《行政诉讼法》赋予了原告选择管辖法院的权利，既可以选择原行政机关的法院也可以选择复议机关所在的法院，在复议机关为国务院部门及省级政府部门时，则出庭应诉的成本会显著增加。其次，我国的复议机关的工作人员配置不足，全国共有4万个行政复议机关，但仅有复议人员1.8万人，每个复议机关人数不足一人，这无法满足应诉的需要，所以复议机关的工作人员会偶尔调侃：“不是去复议，就是去准备复议的路上”，并且这也会造成应诉人员增多，审议案件的资源得不到保障，无疑也形成一种审议“压力”成本；二是行政复议的公信力出现危机。复议机关作共同被告意味着复议机关只是行政系统内部救济的一种手段，复议决定的效力存在极不稳定性，在庭审过程中复议机关和原行政机关“父子同堂”，便面临着一荣俱荣、一损俱损的局面，也就是两行政机关是“一条绳上的蚂蚱”。而且人们会怀疑行政复议居中解决行政争议的“准司法”属性，引起人们对行政复议制度的极度不信任，影响行政复议作为化解行政争议主渠道的权威性；三是程序流转成本，行政相对人采取行政复议的解决途径并没有真正认可时，就会诉诸于行政诉讼程序，在一定程度上会增加程序流转的成本，也增加了当事人的诉累；四是司法资源的过度消耗。我国的司法资源本身就存在司法资源有限的现状，“共同被告”在法院审理中既要审理原行政行为的合法性又要对复议决定的合法性进行审理，这无疑会更加加重司法资源紧缺的现状，而且实践过程中，主要的案件事实都有原行政机关进行举证，复议机关出庭应诉的作用微乎其微。

而复议机关作共同被告的收益主要体现在“维持率”以及“纠错率”等各项指标的反映，但反映结果并不理想，在2014年到2016年撤销率由5.22%上涨至10.58%，在2017~2018年略微下降；在维持率上2014~2015年中稍有增长，2016年比2015年相比降低了6.11%，2017~2018年又出现回弹的趋势[4]，从数据上看复议机关作共同被告有短期的督促作用，但出现这种现象的原因确有许多，例如部分地方的行政复议权变革运动的逐渐发展，复议机关的“居中”裁决的不断发展，复议委员会的体制人员的专业化水平提高等，单纯的以“维持率”和“纠错率”来反映该项制度显然有失偏颇。除此之外，该项制度的收益还应当包括行政复议的公信力和知晓度等等。在我国，行政复议长期作为一种行政系统内的自我监督机制，没有得到人民的认可，人民还是愿意把法院作为诉诸权利的主要途径，所以就造成了我国复议机关受理案件的数量远低于其他发达国家。据统计，行政复议案件与行政诉讼案件的数量比，美国为24:1，日本为8:1，韩国为7:1，而我国复议案件与行政诉讼的案件相差不大，甚至有些年份还低于行政诉讼的案件[5]，所以距离形成以行政复议作为主渠道的行政争议解决模式还有较远的距离。所以从近期的数据显示来看，复议机关作共同被告的现实收益明显不足，与所付出的资源成本不相适应，不满足成本-收益的基本规则，不应算是当下最为合理的监督复议机关的模式。

2.2. 复议机关作共同被告理论上存在矛盾

1) 行政复议的定性自相矛盾

行政复议的性质对于复议机关作共同被告有什么样的影响？笔者认为行政复议的定性直接影响复议机关作共同被告的理论根基。从行政复议诞生以来，学者们对行政复议的性质产生激烈的讨论。

在学界主要存在“行政说”、“行政司法说”、“准司法说”。一是“行政说”认为：“行政复议属于行政行为范围，是上级行政机关对下级行政机关的行政行为进行的审查，审查后作出的决定仍然是一种行政决定”[6]，是一种行政机关内部纠错制度，权力来源是行政系统内部的监督权，监督权涉及行政系统内部的各个领域、各个方面，目的是为提高行政体系的内部纠错的能力；二是“行政司法说”则认为：“行政复议虽然仍属于行政系统的活动，但它与一般的行政管理活动不同，属于行政司法(裁决)的范围”[7]。这属于一种折中的观点，既不反对行政系统的自我监督属性又不排斥行政机关独立审议案件进行裁决的属性，其认为行政性是行政复议的本质属性而准司法性是行政复议的行为属性，这里的“准司法”性是行政行为衍生出一种具有司法特色并公平公正解决纠纷的特殊形式，这里的司法并非“司法化”，而是因为“司法”的内核在于解决争议的公平性与公正性，前者体现行政复议天然优势，而后者则是强调通过司法元素嵌入来弥补前者的先天缺陷；三是“准司法说”认为：“我国复议制度的重构要对复议法进行调整和完善，使之真正成为有效服务于市场经济体制和民主政治发展的准司法性质的行政审查机制。”[8]比如要确保审查独立，要逐步实现复议机构的独立设置、限制对行政复议机关的过分干预等。而之前复议机关作共同被告实际上是支持了“行政说”这一观点，仅认为复议决定属于行政系统内的自我监督机制，在一定程度上可以认定为“没有增加负担性”的同一行政行为，也就是“一体化”行为理论¹，所以原行政机关与复议机关以必要共同诉讼的形式作为被告出现。但是在当下行政复议作为化解行政争议主渠道的目标之下，显然是不能成立的，行政复议国家层面定性为一种解决争议的渠道，而非是只强调内部纠错机制，说明国家承认了行政复议“准司法性”这一行为属性，把行政争议化解功能作为行政复议功能的基础位置。所以，从目前国家层面上对行政复议所发挥的化解争议功能来看，复议机关作共同被告已然缺少发挥作用的现实土壤。

2) 共同诉讼下原告的处分权主义相背离

根据上述分析，复议机关作共同被告实际承认了“一体化”理论，即原行政行为与复议行为属于同一行政行为[9]，这就说明复议机关处于内部监督的行政行为，这一制度是不利于形成行政争议化解的主渠道这一目标的，作为真正解决行政纠纷的救济手段，除了内部监督这一“行政”属性，更应当包括中立审查这一“准司法”属性，也就是复议行为应当是独立的行政司法行为，这种行政司法行为应当与原行政行为属于两种性质不同的行政行为，当然不能合并为同一行政行为，所以复议机关与原行政机关不应当是必要共同诉讼，同样也不属于普通行政行为[10]，所以原告既可以就原行政行为提起诉讼，也可以就复议机关的决定寻求司法救济。

《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》第26条之规定：“行政复议机关维持原行政行为，复议机关与作出原行政行为的机关为共同被告，原告不同意追加复议机关为被告，人民法院仍然应当追加行政复议机关为共同被告，而不得通知复议机关以第三人身份参加诉讼。”这一司法解释硬性地规定了复议维持的情况下，复议机关必须要作为共同被告出现，显然这剥夺原告对被告选择的处分权。处分权主义属于当事人主义的下位概念，是当事人对诉讼标的决定以及诉讼程序的开始，是当事人开始以及终结的诉讼主导权限，原告如果能够选择被告便多半不愿意追加复议机关，如若依职权强行将原行政机关与复议机关拉入“被告席”，当事人由面对一个被告到面对两个被告，这必然导致两造诉讼能力的差距的进一步拉大，被告的举证能力增强，原告胜算的可能性显然会降低。故强行追加复议机关为被告，实则绑架了原告对诉讼请求和诉讼程序的自由支配的能力，有悖于处分权主义产生的法理基础。

¹ “一体化”行为说，认为复议维持决定意味着上级机关与下级机关对同一行政事项表达了同一意思表示，可视为原机关与复议机关作出同一行政行为。梁风云. 行政复议机关作共同被告问题研究——基于立法和司法的考量[J]. 中国政法大学学报, 2016(06): 125.

3) 复议机关作共同被告有悖于“先取证后裁决”的证据规则

德国行政法理论根据行政诉讼对行政行为的审查内容所产生了“原处分主义”与“裁决主义”，“原处分主义”是指对原处分的违法撤销的起诉，而“裁决主义”仅对维持原处分为正当的裁决起诉^[11]。根据《联邦德国行政法院法》之规定，原处分主义之例外是仅在复议决定首次包含一个补充性的独立负担时，复议机关才作为被告，也就是我国法律上的改变原行政行为，复议机关才作为被告。所以复议机关对原行政行为的维持属于“原处分主义”的范畴，即使复议决定补正了原行政行为的事实、理由等。

我国法律规定，法院对原行政行为合法性和复议决定的合法性一并进行审理，这完全契合“原处分主义”的精神。首先对原行政行为的合法性进行审查，以原行政行为为审理的程序标的，符合“原处分主义”，对复议程序的合法性进行审查，类似于“原处分主义”之例外，因为行政复议仅仅加强了原行政行为，但没有增设一个补充性的独立负担而与“原处分主义”颇为相似。但“原处分主义”的内核却有悖于“先取证后裁决”的举证规则。“先取证后裁决”意味着行政行为作出后，不得通过事后补充的证据来证明行政行为的合法性，但是在进入庭审阶段的举证上，却在“原处分主义”内核下违反了这一举证规则。因原行政机关与复议机关一并对原行政行为的合法性进行举证，这也就是在事实上承认了复议机关对原行政行为的事后补正，即使原行政机关在作出原行政决定时存在违法行为，但也可根据复议机关所提供的事后原行政行为的补正而免受追责，这就造成对原行政机关监督的漏洞，没有实现立法机关设计这一督促行政机关依法行政制度的立法初衷。

3. 取消“双被告”后，复议决定的审查与效力构想

复议机关作共同被告被取消之后，复议决定是否应当由法院一并进行审查以及复议决定的效力问题存在立法空白，笔者对复议决定是否应当一并审查以及复议决定效力的未来设计提供一种方案。

3.1. 以往一并审查的现实困境

根据我国《行政诉讼法》规定，复议机关维持原行政行为，法院应当一并审查原行政行为和复议决定的合法性。但是实践中复议机关在庭审的过程中也仅仅作为“摆设”，司法机关重在审查原行政行为的实体问题而忽略了复议决定的合法性审查。首先，原行政机关与复议机关并非理论上预设的共同体，所以在对原行政行为的举证方面，主要依靠原行政机关的全力举证，复议机关举证能力微乎其微，仅是“走过场”^[12]；其次，复议机关除要对原行政行为的合法性进行举证以外，还对复议决定的合法性进行举证，而论证复议决定的合法性往往是通过论证复议程序的合法性，但是在我国法院面对众多经过行政复议而维持的案件，不难发现，因复议程序不合法而对复议机关决定撤销或改变的情况少之又少；最后，法院亦未做到一并审查，通常为了快速结案，往往直接根据原行政行为的合法性来判断复议决定是否合法。例如上海市静安区人民法院判决书写道：“被告浦东城管局根据上述规定，结合原告的违法事实和情节作出被诉处罚决定，适用法律正确，量罚适当，被告浦东区政府所作复议维持决定亦无不当。”²或者只是在行政判决书上陈述事实寥寥几笔“本案经过行政复议，复议机关作出维持决定”，但在裁判理由和主文中都不涉及对复议决定合法性的评价。

显然，原行政行为与复议决定一并审查并未在实践中发挥很好的效果，表面上是对复议机关的懒政怠政进行了监督，但实际上在运行的过程中存在许多的问题，在我国司法资源本身有限的背景下，对复议决定的审查仅仅是判决书上潦草几笔，所以一并审查来监督复议机关的美好愿望也逐渐落空。

3.2. 一并审查存在理论瑕疵

笔者认为当前我国对行政复议的定性为解决行政争议的主渠道，表明国家层面是认同行政复议是一

²上海市静安区人民法院[2019]沪0106行初字第80号行政判决书。

种救济手段，具有独立裁决的特点，不同于之前仅是纠错的内部行政行为，而是要发挥“准司法”这一属性，目的实现节约司法资源，实现行政救济作为司法救济“过滤带”“隔离器”的目标。而根据上述国家所希望建设的新型的行政复议救济体系，法院能否一并审查复议决定呢？笔者认为，从国家对行政复议的定位来看，法院是不能一并对复议决定进行审查的。首先，从定性上来看，行政复议目前要发挥的是“准司法性”，也就是独立的审理案件的功能，从这个角度来看，法院也属于解决行政争议对当事人进行救济的手段，两者同为具有司法属性的救济途径，而又不类似于一审法院与二审法院这种同属于司法系统内部的监督关系，所以在性质层面两者是对等的；其次，从原行政行为与复议行为的关系来看，两者不属于同一行政行为，不属于必要共同诉讼，同时也不属于普通共同诉讼，前者是一种行政行为，而后者是一种行政系统内的裁决行为，所以法院不能将两个属性不同的行为同时进行审查；再次，从功能上来看，行政复议目前修法后的主要功能是化解行政争议的功能，所以行政复议需要发挥的是定分止争的作用，进而实现对行政相对人的利益的保护，而司法机关一并审查复议决定的合法性，仅仅是对复议决定的正确与否作出判断，仅仅发挥司法系统对行政救济的纠错功能，对行政复议定分止争的功能实现关系不大；最后，从我国的司法实践来看，基本上采取“告谁，审谁”这一审理原则，所以复议机关不作为被告出现，反而对其复议决定进行合法性审查，有些不符常理。

3.3. 法院作出判决后，复议决定的效力如何判断

从《征求意见稿》中对法院作出判决后对复议决定的效力问题没有作出明确的规定，这出现了复议决定效力问题存在立法空白。据上述笔者观点，法院是没有资格审查复议决定的合法性的，那么是否作出复议决定效力方面的判决呢？笔者认为，可以借鉴德国经验，单独以原行政行为作为程序标的时，一并撤销诉愿(复议)决定，诉愿决定因原行政行为的撤销而失所附丽。法院应当作出复议决定效力的宣告。从上述论证来看，法院不能一并审理复议决定的合法性，是否意味着法院无权对复议决定的效力进行宣示？笔者有两种解决方案。第一种方案，法院对原行政行为进行撤销、确认违法或者改变，那么复议决定的审理对象也发生了改变，也就是复议决定失去了复议标的，那么复议决定的存在就没有了意义，所以复议决定应当随着原行政行为的变更而失去效力。当然，复议决定不能悄无声息的消失，应当由法院在判决书上对复议决定的效力进行宣告，以此来告诉人们复议决定已经失去效力。或者采取第二种方案，法院对原行政行为作出判决之后，自然复议决定的效力自始无效，但是形式上复议决定还存在，法院可以将判决书抄送复议机关并提出司法建议，复议机关收到后对自己撤销复议决定。笔者认为上述设想，能够切实解决不审查复议决定，同时又对复议决定的效力问题予以解决，既能够节约司法资源，又能确定复议决定的效力，是当下取消“双被告”制度后对复议决定效力问题的一种解决途径。

4. 取消“双被告”后，构建多重监督纠错机制

复议机关作共同被告的取消，意味着以行政诉讼倒逼行政机关为主的倒逼模式，需要转变为内外结合的监督纠错的驱动模式，那么如何构建内部与外部监督纠错机制是当下对复议机关的监督能否落实的最为关键的问题。

4.1. 建立内部惩戒、奖励机制与外部监察机制

虽然复议机关不再作被告出现，但是并不意味着复议机关不再受到监督。行政复议作为新时代下解决行政争议的主渠道，发挥其“准司法属性”的救济手段，需要从自身建立起内部惩戒与奖励机制，进一步完善通报约谈、典型示范、评比表彰等工作机制^[13]。同时建立国家监察机关对复议工作人员的外部监察机制，从内部外部两方面，确保行政复议权的合法行使，实现解决行政争议主渠道的目标。

首先，建立内部惩戒机制。虽然法院不能审理复议机关的决定，但是从法院对原行政行为的判决来看，复议决定的正确与否也能一目了然。一是笔者认为可以采用绩效考核与法院裁判结果相挂钩，通过法院的驳回率、复议后的再起诉率、起诉案件的法院纠错率等来衡量复议机关是否认真作为，通过各项指标来判断复议机关人员的履职能力，从而进行惩戒；二是可以在复议机关内部采用主办人负责制，复议案件时选定 1~2 名主办人员，对复议结果和质量负责，参与复议的人员的审查意见应记录在案，复议参与人对自己的意见负责^[14]，与上述内部惩戒机制相结合，从而定位到某个人的意见从而进行审查，并与人员晋升制度相挂钩，为了自己的职业前途，便会大量减少复议人员不作为乱作为的情况，从根本上避免复议机关人员的怠政懒政现象；三是建立内部的奖励机制。《征求意见稿》第九条第二款规定：“对在行政复议工作中做出显著成绩的单位和个人，行政复议机关依照有关规定给予表彰和奖励。”该项制度肯定了国家对复议机关人员的正向激励措施，笔者认为可以根据复议机关解决行政争议的案件数量以及人民对复议机关的满意度，对切实解决行政争议的复议机关进行奖励，并且可以对复议机关的工作人员评选并颁发“优秀工作人员”等荣誉称号，给予一定的经济奖励等，以正向激励的手段来促进工作人员认真履职。

其次，建立国家监察机关对复议机关工作人员的外部监督。复议机关的工作人员属于国家公职人员，属于监察委员会监察的对象。根据《征集意见稿》第九十六条规定：“行政复议机关在审理行政复议案件过程中发现公职人员涉嫌贪污贿赂、失职渎职等职务违法或者职务犯罪的问题线索，应当移送监察机关，由监察机关依法调查处置。”这项条款规定了从外部实现国家监察机关应当对复议机关的监督，对复议工作人员失职渎职的现象，应当移送至国家监察机关，通过国家层面的监察公职人员的机制来确保复议权的合法行使，避免复议机关的工作人员滥用复议权，侵犯人民的合法权益。该监察制度的建立，能够体现国家对失职渎职行为的严厉制止，对正在实施或者准备实施的一些滥用复议权的人员进行警戒，能够很大程度减少复议机关工作人员不认真履职的局面。

4.2. 强化程序思维，持续推进“三化”改革

复议机关的公信力和权威性是人民优先选择行政复议的关键因素，所以行政复议应当在各个步骤都合法规范，增强人民心中的满意度和信任度。“三化”改革是指行政复议不断深化对复议规范化、信息化和专业化改革，这三项改革是行政复议未来发展的方向与目标，是实现解决行政争议主渠道的必由之路。首先，行政复议更加规范化，主要表现在复议过程的规范化、复议人员的专业化和硬件设施的配套化；其次，行政复议更加信息化，是指复议过程与复议结果应当通过网络等信息传播方式进行公开，响应司法部“数字法治”、“智慧司法”的信息化建设的总体部署，健全相关的行政复议信息化建设的相关制度，建立公众互动服务系统，保障人民参与行政复议的权利，使人们通过发布的行政复议的大数据来监督复议机关认真履行职责；再次，复议人员更加专业化，是打造复议人员队伍的行业化和专业化，切实提高工作人员的专业素养，提高办案能力和办案水平，促进行政复议决定的公正性和合理性。这三者相互配合又互为补充，是未来行政复议改革的方向，并强化程序思维，在复议过程中广泛运用听证程序，在复议结束后复议决定书的信息公开，使人民切实感受到“看得见的正义”，从公民的外部监督来促进复议结果的公正公平公开。因此，我国行政复议制度的健康、良性发展，必须加快“三化”改革，“三化”改革是否能够落实是行政复议主渠道能否实现的关键因素。

4.3. 重拾“第三人裁决说”^[15]

“第三人裁决说”是指复议机关“居中”作为“第三人”进行裁决，对于《征求意见稿》中虽然没有明确说明行政复议的属性，但是从复议机关不再作为被告出现以及确立复议委员会等确保复议中立的

方式来看，立法机关似乎已经支持了行政复议“准司法”或者“半司法”的属性。行政司法的“准司法性”不仅是在复议程序上攫取的司法元素，而且采取类似于司法系统的“第三人裁决”方式，所以行政争议的解决需要复议机关作为纠纷解决的“法官”来裁决。重拾“第三人裁决说”，保持复议机关中立性和超然性，是当下代替复议机关作被告的一种解决路径。从行政复议制度自身来督促复议机关行使好复议权，弥补行政复议的先天不足，而非通过行政诉讼倒逼复议机关认真履行职责。那么如何落实“第三人裁决说”并从根源上解决行政复议机关存在“官官相互”之嫌，除《征求意见稿》规定的建立学者等外部专家参与案件审理复议委员会之外，笔者认为可以通过立法的形式确定行政复议的地位以及属性，把行政复议真正的从“内部纠错系统”过渡到“纠纷救济系统”，并且建立国家层面上健全行政复议能够真正落实的配套的保障体系，通过足够的制度的供给，从根源上建立化解行政争议主渠道实现的行政复议制度体系。

5. 结语

2020年2月5日，中央全面依法治国委员会召开第三次会议，习近平总书记明确指出：“要发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势和主渠道作用。”通过完善行政司法系统，推动法治政府建设，目的为打造行政争议解决的主要方式，使行政复议从过去的行政机关内部的纠错监督途径过渡到一种具有行政属性的解决行政纠纷和化解行政争议的途径，有利于缓解司法资源紧缺的现状。而取消“双被告”制度看似不再通过行政诉讼的方式进行监督，不代表对复议机关的彻底“松绑”。实际上从之前的复议机关被迫当共同被告的外部司法机关于的压力倒逼方式，转换到现在通过复议“刀刃向内”的监督方式，发挥行政系统内部的惩戒纠错与外部的国家监察相结合的模式，通过复议意见书、建议书、约谈、通报等手段纠正违法共性问题，以正向激励(压力)的内部驱动力的方式来督促其认真行使复议权，从源头上推动依法行政。同时又推动行政复议规范化、信息化、专业化改革，推动信息化程序法治的建立，提高行政机关办案质量和办案能力，深化行政复议委员会改革，增强复议机关中立性、超然性的特质，增强人民心中对行政复议的公信力和满意度，提高人民在解决行政争议时优先选择行政复议的可能性。但“双被告”制度取消之后，复议决定的合法性审查以及效力宣示问题存在着立法空白，国家层面需要进一步健全相应的制度供给，建立行政复议作为主渠道实现的保障体系，真正发挥行政复议定分止争的功能，促进行政复议更加制度化、体系化。

参考文献

- [1] 王青斌. 反思行政复议机关作共同被告制度[J]. 政治与法律, 2019(7): 123-126.
- [2] 曹臻. 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[J]. 中国法学, 2020(2): 168-187.
- [3] (英)杰里米·边沁. 道德与立法原理导论[M]. 时殷弘, 译. 上海: 商务印书馆, 2000: 59.
- [4] 孙海涛, 王红利. 复议机关作共同被告制度的困境与出路[J]. 行政与法, 2020(7): 120-129.
- [5] 金国坤. 行政复议委员会: 行政复议困局的突破口[J]. 国家行政学院学报, 2009(6): 24-29.
- [6] 韦宗, 阿江. 行政诉讼立法要论[J]. 中国法学, 1988(6): 11-20.
- [7] 谭宗泽, 王连昌. 试论我国行政复议制度的建设[J]. 法学杂志, 1990(3): 10-11.
- [8] 方军. 论中国行政复议的观念更新和制度重构[J]. 环球法律评论, 2004, 26(1): 39-46.
- [9] 全国人大常委会法制工作委员会行政法室. 中华人民共和国行政诉讼法解读[M]. 北京: 中国法制出版社, 2014: 215.
- [10] 梁君瑜. 复议机关作行政诉讼共同被告——现状反思与前景分析[J]. 行政法学研究, 2017(5): 30-38.
- [11] 陈清秀. 行政诉讼法[M]. 台北: 元照出版有限公司, 2009: 334.
- [12] 杨欣雅. 论行政复议共同被告制度的困境与未来[J]. 行政法学研究, 2021(4): 134-146.

- [13] 赵大程. 打造新时代中国特色社会主义行政复议制度体系[J]. 中国法律评论, 2019(5): 29-35.
- [14] 杨海坤, 朱恒顺. 行政复议的理念调整与制度完善——事关我国《行政复议法》及相关法律的重要修改[J]. 法学评论, 2014, 32(4): 18-32.
- [15] 余凌云. 取消“双被告”之后法院对行政复议决定的评判[J]. 法学, 2021, 474(5): 60-72.