

行政复议中调解制度的适用问题

陈 娟

浙江师范大学法学院, 浙江 金华

收稿日期: 2024年5月27日; 录用日期: 2024年7月2日; 发布日期: 2024年7月12日

摘 要

行政复议调解制度的适用有三个理论阶段: 完全否认的“公权力不可处分说”、模糊适用的“复议可以调解说”、立法确认为基础的“肯定适用说”。调解制度可以运用于行政复议制度关键在于二者功能的契合, 包括权利救济功能、解决争议功能、监督行政功能。实践中, 行政复议中调解制度的适用问题包括调解职能范围不当扩张、调解程序不健全、调解书效力不明确等。行政复议调解制度可以通过严格限制扩张职能范围、统一调解的程序性规定、明确复议调解书的效力、完善行政复议调解监督制度等方法得到改善, 以达到行政复议制度化解行政争议的主渠道作用。

关键词

行政复议, 调解制度, 化解争议

The Application of Mediation System in Administrative Reconsideration

Juan Chen

Law School, Zhejiang Normal University, Jinhua Zhejiang

Received: May 27th, 2024; accepted: Jul. 2nd, 2024; published: Jul. 12th, 2024

Abstract

There are three theoretical stages in the application of administrative reconsideration mediation system: the theory that public power cannot be disposed of completely denied, the theory that reconsideration can be conciliated vaguely applied, and the theory of affirmative application based on legislative confirmation. The key to the application of mediation system in administrative reconsideration system lies in the compatibility of the two functions, including the right relief function, the dispute resolution function and the administrative supervision function. In practice, the application problems of mediation system in administrative reconsideration include improper

expansion of the scope of mediation functions, imperfect mediation procedures, and unclear validity of mediation documents. The administrative reconsideration mediation system can be improved by strictly limiting the expansion of the scope of functions, unifying the procedural provisions of mediation, clarifying the validity of the mediation document, and improving the supervision system of administrative reconsideration mediation, so as to achieve the role of administrative reconsideration system as the main channel for resolving administrative disputes.

Keywords

Administrative Reconsideration, Mediation System, Resolve Disputes

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. 行政复议调解制度适用的理论变化

调解制度并非一开始就可以在复议中适用,我国立法是从最开始的完全否定逐渐到肯定的态度。1994年修订的《行政复议条例》规定禁止在办理行政复议案件时采用调解方式。1999年颁布的《行政复议法》中删除了关于办理行政复议案件不能适用调解的条款,但未规定是否在行政复议中可以适用调解制度。2007年的《行政复议法实施条例》(以下简称《实施条例》)以行政法规的形式确认了行政复议调解制度,将其纳入行政复议程序当中,在复议实践中被广泛采用并取得良好效果。2023年新《行政复议法》明确行政复议机关审理案件可以按照合法、自愿的原则进行调解,但不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益,不得违反法律、法规的强制性规定。

以2007年为分界线,能够发现相关理论研究的侧重点有显著区别,理论研究差异也符合行政复议调解从被完全否定到模糊适用再到予以立法确认最后到扩大与限制适用范围的发展脉络,即《实施条例》实施之前的学术研究更多关注行政复议调解的适法性和正当性研究,而《实施条例》实施之后的学术研究则更着重研究行政复议调解制度的反思和完善。

(一) 完全否认:公权力不可处分

经典行政法学理论认为,行政法律关系是行政主体与行政相对人之间的不平等法律关系,两者属于管理与被管理的关系。行政主体在享有职权时,也应依法履行职责,并且这种职责不得放弃,不得转让。对行政职权行使不当的,调解不能适用,应当依法予以撤销。所以就产生了“公权力不可处分”观点。“公权力不可处分”观点中的不可处分是因为其认为行政权是代表国家行使权力,所以不应当予以处分。胡锦涛教授赞同以上观点,他认为是法律赋予行政主体享有作为公权力、反映国家和人民意志的行政权,所以即使行政主体行使公权力使得行政相对人有异议,公权力持有人即行政主体也不能通过自由处分的方式来平息争议,即不可用调解的方式解决纠纷[1]。正是因为早期的行政复议调解制度受“公权力不可处分”观点的影响,才一直得不到国家立法上的肯定。

(二) 模糊适用:复议可以调解

随着我国行政法学理论不断发展,行政权不得处分的理论受到越来越多理论界和实务界学者的质疑,江必新等教授认为法律法规既然授予行政主体自由裁量权,就说明行政机关在特定情况下是可以在法定权利范围内变更职权的,这说明公权力在一定条件下是可以处分的[2]。随着“公权力不可处分”的理论被突破,再加上迫切的现实需求,1999年颁布的《行政复议法》删除了行政复议案件“不适用调解”

的条款，它虽然未直接规定是否在行政复议中适用调解制度，但在实务中为了化解行政纠纷，各地行政复议机关均采用了不同程度的调解，其效果也被当事人双方所认可[3]。2007年通过并实施了《实施条例》，《实施条例》第一次在国家立法层面规定了行政复议调解制度，肯定了调解制度在行政复议中的适用。

(三) 肯定适用：立法予以确认

2014年，中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》。该《意见》明确提出，我国要推进和完善矛盾纠纷多元化解机制。社会矛盾多元化解机制主张除诉讼手段解决矛盾外，还应重视其他非诉手段解决矛盾的作用，为解决各类矛盾纠纷提供各种可能性。“非诉”手段逐渐成为了化解矛盾纠纷的重要方式，主要包括行政复议、行政调解、仲裁等。2022年，《行政复议法修订草案》纳入行政复议调解的相关内容，如第四十三条规定，行政复议机关审理行政复议案件，可以按照合法、自愿原则进行调解，但不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益，不得违反法律、法规的强制性规定。虽然《修订草案》中没有强调行政复议调解优先，但这是首次从法律层面肯定了行政复议调解的适用，为接下来大力推行行政复议调解提供了法律支持。

2. 调解制度与行政复议的功能契合度

一方面，行政复议调解的适用可以使复议当事人依法自愿协商达成合意，如调解协议的内容被行政纠纷当事人接受，便可以终结复议程序，大大地提高了行政复议的效率。此外，通过促使行政机关主动纠错也表现出了行政复议调解在权利救济上的效率优势，这是其他调解制度无法比拟的。另一方面，在行政复议调解时，复议机关更具有行政领域的专业性优势且易调动行政资源，为解决行政争议提供专业支持。

根据新修订《行政复议法》第一条，行政复议制度的功能包括以下四个：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，监督和保障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。行政复议调解制度作为行政复议制度中解决行政争议的一种方法，与其功能相契合。

(一) 权利救济功能

权利救济功能指实现对公民或者组织合法权益的保护。行政复议制度是一种救济制度，行政复议机关通过其行政复议行为纠正、制止或矫正错误的行政行为，从而使得权利受到损害的行政相对人得以恢复或弥补[4]。行政复议调解制度不仅可以高效解决行政争议，还可以保护行政相对人的合法权益。在行政复议调解中，行政申请人自主选择是否接受复议调解与复议调解的内容，而且行政复议调解由行政复议机关居中主持并监督，可以防止行政主体滥用权力对行政相对人施压，更高效地保障了申请人的合法权益。

(二) 解决争议功能

新《行政复议法》直接将“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用”新增为行政复议制度的目的之一。这项改动强调“主渠道作用”，一来要求激活行政复议相较于其他纠纷解决机制的优势，吸引当事人通过申请复议解决纠纷，防止激化矛盾；二来强调行政复议具有独立性、公正性，以使得当事人信服复议结果，经复议后不再提起诉讼。针对行政争议产生的基础事实和申请人在复议中的实质请求，复议机关可以通过调解制度、公开听证、释法说理等多种方式，多元化的、合法合理地解决行政争议。

复议调解是一种近乎实质上的平等，是在一个平等对话的基础上行政机关与行政相对人展开自由博弈，在这个过程中行政相对人对于纠纷的化解拥有更多的话语权和主动权。行政复议机关作为中立的第三方，在重视保护行政相对人程序和实体权利的基础上，使得纠纷当事人平等、自愿地对行政争议进行协商，最后在充分听取申请人与被申请人的陈述后调停斡旋，使双方当事人能在较为平和放松的氛围下

达成调解协议，彻底化解行政争议。

(三) 监督行政功能

行政复议是通过行政内部系统来实现自我监督、自我纠错的。监督行政功能是指行政复议机关在对复议案件查清事实后，认为被申请人复议的行政行为违法或不合理时，对该错误的行政行为以撤销、确认违法等方式予以纠正。在行政复议调解制度中，行政复议机关通过调解，以事实为依据，以法律为准绳，使双方当事人在公正公平的前提下心悦诚服地相互理解、妥协，实质性化解行政争议，不但可以降低行政成本、减少行政资源的浪费，而且能够很好地起到监督行政的作用，使得法律效果和社会效益最大限度地发挥。

3. 行政复议调解制度适用存在的问题

(一) 行政复议调解职能范围扩张

深受“行政权具有不可处分性[5]”理论的熏陶，长久以来，学术界和实务部门普遍认为行政复议与行政诉讼程序中不适用调解。尽管实践中行政权的不可处分原则有所松动，然而大部分行政纠纷，包括行政复议和诉讼，是否能有效通过调解途径达成共识，学术界尚未形成一致的解决策略。而在大量的行政复议实践中，为应对层出不穷的问题，众多地区的行政复议机关逐渐探索并实施了更为灵活且多元化的调解方法。《实施条例》规定了行政复议调解的适用范围：首先，针对行政相对人对行政机关基于法定自由裁量权作出的具体行政行为持有异议，并提交行政复议的案件；其次，包括那些因行政赔偿或行政补偿引发的、发生在行政主体与相关当事人之间的争议纠纷案件。然而，《实施条例》对于行政复议的调解功能设定了明确的界限，导致结案方式较为单一。即使双方能够达成一致意见，若争议事项不在《实施条例》允许调解的范围内，通常申请人会选择撤回复议请求，而非通过制作行政复议调解书的形式终结。这种情况下，调解并非所有纠纷解决的可选项[6]。

(二) 行政复议调解的程序不健全

行政复议制度是一个通过复议机关严谨审查事实依据、相关证据、适用法律法规，并据此做出公正裁决的制度，其目的在于有效解决争议。从程序的视角看，行政复议是由各个参与者通过执行相应的程序权利并履行程序义务来顺利推进的[7]。因此，为了通过调解手段妥善处理行政纠纷，就必须经过复议程序来完成。行使任何权力都必须有一系列完整的程序来规范和制约，否则权力就容易被滥用。我国目前关于复议调解的程序设置，在现行法律法规和规范有些简单和笼统，各地区在具体实施时，其程序细节如调解的启动条件、时间限制等方面的规定并不完全一致，这导致在实际操作中可能存在一定的不稳定性。尤其是一些关键环节缺乏明确细致的程序性规定，这无疑可能侵犯复议当事人的合法权益，同时也会对调解结果的公正性和公信力构成潜在威胁。因此，强化和统一复议调解程序的法律规定显得尤为必要。

(三) 行政复议调解书效力不明确

《实施条例》规定，只要调解书被双方当事人签字，它就被视为具有法律效力。然而，这里指的法律效力具体是指什么？调解书到底是一种行政复议决定还是行政协议？如果当事人选择不执行，是否有权提出强制执行的申请？调解书是否有法律诉讼的可能性？上述问题在复议调解的实践中始终是争议的焦点，仍未明晰。

4. 行政复议调解制度的完善路径

(一) 严格限制扩张职能范围

目前，复议调解的适用范围普遍被认为相对较窄，未能充分适应实际行政纠纷解决中发挥其调解功

能的广度和深度。为了提升行政纠纷调解的全面性、公正性和执行效率，一方面应当积极拓宽复议调解的涵盖领域，另一方面，我们也必须适度控制其适用，避免过度倚重调解机制，确保其在实际操作中的均衡与有效性[8]。正如学术界普遍指出的，单纯追求行政争端的快速解决，若忽视了法律的合法性和合理性，即便纠纷得以暂时平息，行政复议所承载的监督与保障公民权利的核心立法意图也将大打折扣[9]。

其一，任何在法律允许范围内，旨在有效解决行政纠纷的行政复议案件，都被鼓励采用调解手段。其二，以下四类为不适用调解的行政争议：1) 严重触犯法律和行政法规的争议事项；2) 违背公序良俗的行政争议；3) 关乎重大公共福利与第三方实质性权益的纠纷；4) 有关事实争议较大的。这是因为：任何试图以调整手段使第一类违法行为合法化的企图都将被严厉禁止；在处理第二类行政争议时，复议调解必须坚守公序良俗的基本原则；对于第三类行政纠纷，调解行动需审慎进行，以免潜在地侵犯公共利益或他人利益；而第四类行政案件的调解，若处理不当，可能导致案件拖延不决，从而阻碍行政争议的解决。

(二) 细化调解的程序性规定

《实施条例》中缺少关于行政复议调解的程序性规定，一些省市在立法实践中规定的程序性内容不尽相同，为了实现行政复议制度解决争议的功能，应当参考各地规定并完善复议调解程序规则。第一，细化调解的启动程序。各地的实践中普遍采用两种方式[10]：案件当事人申请调解和复议机关主动启动调解程序。第二，明确调解的方式。行政复议机关应保持中立主持各方当事人就行政行为涉及的事实和法律适用等内容进行协商。同时应当注重参与，尤其是涉及专业性领域的行政争议，复议机关可以邀请专家学者、相关行业的工作人员等一同参与调解。第三，明确调解的期限和次数。出于提高调解效率和保证后续审理复议案件的公正性，调解时间不应当计入复议审理期限。复议调解一般以一次为限，复议机关认为必要时可以增加一次，但必须在法定复议审理期限内结束[11]。第四，明确调解的终止情形。调解过程中当事人明确拒绝调解的、复议机关通知调解而当事人拒绝参加且无正当理由超过两次的、经过增加调解机会后双方当事人仍然没有达成调解意见的，行政复议机关应当终止调解程序。

(三) 明确复议调解书的效力

1、行政复议调解书的效力

行政复议调解书的效力表现在三个方面：首先是明确复议当事人之间的权利义务关系。一旦调解书开始生效，享有权利的一方依法行使权利，负有义务的一方应当依法履行义务。其次是终止行政复议程序。行政复议调解书生效后，当事人之间的行政纠纷得到妥善解决，标志着复议程序终止。除非有法律规定的理由，当事人不应再基于相同的事实和理由提出行政复议申请。三是调解书可以强制执行[12]。尽管行政复议调解书是基于双方当事人自愿协商达成的共识，但复议机关仍然主导并协助争议双方达成共识。因此，行政复议机关有责任审查调解协议的具体内容。《实施条例》明确指出，调解书上必须加盖行政复议机关的印章，这表明复议调解书也反映行政复议机关的意志。因此，随着调解书的生效，调解机关也具有了执行职责，所有调解当事人都应遵守调解协议的相关条款。

2、行政复议调解书的可诉性

根据《实施条例》的规定，复议调解书具有明确的法律权威和约束力。行政复议调解出现在《实施条例》“行政复议决定”一章，说明将调解作为行政复议程序的一种结案方式，同行政复议决定一样都是行政复议机关解决行政争议的方式。行政复议调解书基于双方当事人自愿且在复议机关的中立引导下形成，复议机关对协议内容有审核职责，能够体现行政复议机关的意志。因此，调解书虽源自协商，但仍承载了行政权力的痕迹，笔者坚信其法律效力应接受司法审视，具备可诉讼的属性。

(四) 完善行政复议调解监督制度

调解作为一种独特的终止复议程序的手段，其核心目的在于贯彻立法精神，即通过对行政机关执行

职务行为的监督,及时平息争议,防止并修正任何违法或者不恰当的行政行为,从而有效维护公共利益和社会秩序[13]。我国当前的法律体系中,关于行政复议调解的具体条款和细则尚显不足,这使得行政复议调解在一定程度上缺乏法律依据。行政复议调解程序通常是在复议机关的主持和协调下展开,其核心目标是有效地解决和调和行政争议。在现代社会中,当涉及行政纠纷时,行政机关通常作为一方,其行为主要受行政法律法规约束(尽管在特殊情况下民事法律也可能适用),这决定了行政复议调解本质上带有显著的职权导向特征[14]。

一方面要重视行政复议调解的监督。在调解过程中,如果发现违法或明显不合逻辑的情况,相关主体应当立即提出并要求改正。倘若调解无法推进或遇到严重问题,调解员应果断中止调解进程,并迅速向相关的主管机关汇报。任何违法行为都绝不能姑息,必须严格按照法律程序进行严肃处理,并确保整个调解过程公正公开,以彰显法治精神。唯有在严格遵守法律规范和道德准则的前提下,调解工作方可卓有成效地展开,旨在实现纠纷双方的利益公正平衡与互利共赢。因此,面对问题时应迅速并果断地实施改正措施以修复潜在的错误。若未能妥善处理或应对,将对该行政复议调解过程的公正性和公信力构成严重干扰。在调解程序中,若发现行政机关的行政行为存在违规现象,即使申请人决定撤回复议请求,也应坚决促使行政机关改正其违法行为,并确保实施有效的后续整改措施[10]。

另一方面是建立调解协议审查制度。对调解协议进行详尽深入的审查与评估,不只确保其法律效力,而且对强化行政复议调解制度的监管至关重要。在审查调解、和解协议的过程中,必须确保协议全面准确地反映双方的真实意愿,其法律效力得到充分验证,并且在执行中不会侵犯国家利益、社会公共利益或任何第三方的合法权益。在协议签署过程中,必须严格审视是否存在任何违反法律程序或行政机关随意放弃行政权力等违法行为。

参考文献

- [1] 胡建淼. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京: 中国法制出版社, 2010: 514.
- [2] 江必新. 中国行政诉讼制度的完善: 行政诉讼法修改问题实务研究[M]. 北京: 法律出版社, 2005: 205-206.
- [3] 刘平. 行政救济的法理思辨[M]. 上海: 上海人民出版社, 2019: 63.
- [4] 石佑启, 杨勇萍. 行政复议法新论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007: 5.
- [5] 徐学东. 中国行政法论纲[M]. 北京: 法律出版社, 2008: 6.
- [6] 钱晓芳. 行政复议调解职能扩张的实践探析[J]. 中国司法, 2021(1): 57-63.
- [7] 沈福俊. 中国行政救济程序论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008: 3.
- [8] 邓佑文. 行政复议调解的现实困境、功能定位与制度优化[J]. 中国行政管理, 2023(1): 29-35.
- [9] 章剑生. 行政复议立法目的之重述基于行政复议立法史所作的考察[J]. 法学论坛, 2011, 26(5): 22-26.
- [10] 曹水萍, 冯娇雯. 提升行政复议调解工作质效的实践与思考——以浙江省推行行政复议调解为例[J]. 中国司法, 2021(6): 61-64.
- [11] 段宇城. 行政复议调解制度的反思与完善[J]. 上海公安学院学报, 2023, 33(6): 68-78.
- [12] 仝蕾, 陈良刚. 论行政复议中调解程序的优化[J]. 行政法学研究, 2009(1): 119-123.
- [13] 王万华. 行政复议制度属性与行政复议法完善[J]. 法学杂志, 2023, 44(4): 33-46.
- [14] 庞雷. 行政复议化解行政争议类型化研究[J]. 行政法学研究, 2021(4): 107-119.