

行政复核与行政复议衔接机制探讨

林森杰

暨南大学, 广东 广州

收稿日期: 2022年12月14日; 录用日期: 2023年1月5日; 发布日期: 2023年1月31日

摘要

《中华人民共和国行政复议法(修订草案)》第1条明确规定行政复议发挥化解行政争议的主渠道作用。在重构行政复议制度的同时, 不可忽视行政复议与其他行政争议救济途径的协调。行政复核主要集中于信访事项、公务员的人事争议和事故认定等领域, 是一种行政内部解决行政争议的救济途径。行政复核与行政复议联系紧密又相互区别, 应明确行政复核和行政复议在行政纠纷解决机制中的功能定位。构建行政复核与行政复议衔接机制, 以期发挥行政复核在行政争议的“前线”和行政复议公正的制度优势。

关键词

行政纠纷解决机制, 行政复核, 行政复议, 衔接机制

Discussion on the Connection Mechanism between Administrative Review and Administrative Reconsideration

Senjie Lin

Jinan University, Guangzhou Guangdong

Received: Dec. 14th, 2022; accepted: Jan. 5th, 2023; published: Jan. 31st, 2023

Abstract

Article 1 of the Administrative Review Law of the People's Republic of China (Revised draft) clearly stipulates that administrative review plays the role of the main channel for resolving administrative disputes. While reconstructing the administrative reconsideration system, the coordination between administrative reconsideration and other remedies of administrative disputes cannot be ignored. Administrative review mainly focuses on the matters of complaint reporting, civil servants' personnel disputes and accident identification and other fields, which is a remedy way to

solve administrative disputes within the administration. Administrative review and administrative review are closely related and different from each other. It is necessary to clarify the functional positioning of administrative review and administrative review in the administrative dispute settlement mechanism. Build the mechanism of administrative review and administrative review, in order to give play to the administrative review in the “front line” of administrative disputes and administrative review of justice system advantages.

Keywords

Administrative Dispute Settlement Mechanism, Administrative Review, Administrative Reconsideration, Mechanism of Articulation

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

行政复核散见于信访事项、事故认定、公务员人事争议等领域。作为一种行政救济方式，行政复核并未受到立法上的重视，理论界也将视线聚焦行政复核的具体制度，没有系统性分析行政复核的理论自觉。这导致的结果自然是没有形成一套成熟的行政复核制度，制度的实施缺乏规范，不利于实质性化解行政争议。在我国提倡发挥行政复议主渠道作用的法治背景下，促进分工行政复核和行政复议协调合作，探讨两者的衔接机制是本文的旨趣所在。

2. 行政复核的表现领域

复核，即再次审查核对。行政复核并非一个明确的法律概念，其散见于诸多领域的法律规范文本。通过北大法宝检索工具，并以“复核”为关键词进行全文搜索，涉及行政复核的法律和行政法规见表 1¹：

Table 1. Laws and administrative regulations containing “review”

表 1. 含有“复核”的法律和行政法规

	涉及行政组织	涉及公务员	涉及公民、法人或其他组织
法律	《耕地占用税法》《环境保护税法》(2018 年修正)	《检察官法》(2019 年修订)、《法官法》(2019 年修订)、《公务员法》(2018 年修订)	《行政处罚法》(2021 年修订)、《证券法》(2019 年修订)、《治安管理处罚法》(2012 年修正)、《行政强制法》
行政法规	《政府督查工作条例》 《环境保护税法实施条例》 《失业保险条例》	《解放军文职人员条例》(2017 年修订)、《行政机关公务员处分条例》《公安组织管理条例》	《信访工作条例》 《国家赔偿费用管理条例》

可见，现行法律文本对行政复核的规定主要集中在行政机关之间的工作协助、公务员的人事争议、公民、法人或其他组织具有密切联系的工作等领域。因内容所限，本文不讨论行政机关之间的工作协助

¹ 由于含有“复核”一词的部门规章、部门规范性文件以及部门工作文件共有 5829 个，本文难以穷尽。但经过笔者粗略浏览发现，部门规章等几乎没有涉及行政组织之间复核资料等协助行为和涉及公务员等内部行政管理行为，其涉及的一般有：一、行政处罚在各个细分领域的应用，比如《市场监督管理行政处罚程序规定》(2022 年修正)；二、事故认定，比如《道路交通事故处理程序规定》(2017 年修订)等；三、考试违规违纪，比如《公务员录用违规违纪行为处理办法》(2021 年修订)等。

行为。因信访事项数量常年居于首位，公务员的人事争议又是我国行政复议和行政诉讼受案范围的一大空白，事故认定则与公民、法人或其他组织的利益息息相关，这都引起学者们的关注，且以上三个领域的行政复核的规定相对完整，故本文重点对此进行分析。

2.1. 信访制度的复核

信访复核制度是行政复核制度较为完整的一个领域，根据《信访工作条例》第 35、36 条规定，信访事项的办理实行三级终局处理，信访复核是信访人依申请启动的，复查机关的上一级机关单位作出复核意见的行政救济方式。地方政府进一步完善信访复核制度，比如《山东省信访事项符合复查办法》则在复查复核申请、受理、决定、指导和监督方面作出更为细致的规定，其中一大亮点便是确立信访事项终结认定制度。《北京市信访条例》(2006 年修订)要求市和区、县人民政府成立复查复核委员会，即由本级人民政府分管领导负责，相关工作部门负责人参加，负责本级人民政府的复查、复核工作。

2.2. 人事争议复核

我国的法律为公务员提供救济的方式仅限于复查、复核和申诉。《公务员法》的复核不同于《监察法》的复核，根据《公务员法》第 95 条规定，复核与申诉是一种并列选择关系，公务员可以自己选择复核或者申诉两种救济途径，行政复核机关是原处理机关。《监察法》第 49 条则规定复审是复核的前置程序，复核机关是原处理机关的上一级机关。有学者指出，《公务员法》的行政复核更多是一种原机关自我纠错的制度，所发挥的行政救济作用有限。同时，“行政复核的作用完全可以被申诉所取代”，因为“复核和申诉两种制度在申请范围、处理程序、处理结果等具体制度设置上基本相同，仅在具体规定上存在细微差别(如申请期限)” [1]。

2.3. 事故认定复核

《道路交通事故处理程序规定》(2017 年修订)对复核进行了专章规定。其中，第 72 条规定复核申请人提出的复核申请由作出道路交通事故认定的公安机关交通管理部门的上一级公安机关交通管理部门受理。第 74 条第 2 款规定复核以书面审理为原则。第 80 条规定道路交通事故复核委员会以上一级公安机关交通管理部门的名义作出复核结论，其组成人员有办理复核案件的交通警察、相关行业代表、社会专家学者等。

2.4. 小结：行政复核的特征

经过以上的分析，行政复核的特征包括：一、行政复核是以行政争议为处理对象；二、行政复核是依申请行为，以行政相对人提出复核申请为启动条件；三、行政复核的机关是原处理机关或者原处理机关的上一级行政机关；四、行政复核的审理方式以书面审查为原则。

3. 行政复核的性质

《宪法》第 41 条第 1 款是我国行政救济制度的宪法渊源²。根据该条文规定，我国相继建立了行政诉讼制度和行政复议制度，但尚未形成一套统一的行政复核制度。行政复核是行政相对人行使救济权利、行政机关自我纠错的方式。在社会领域不断分化的背景下，行政争议的数量日益增多，行政争议的类型多样化，在客观上要求我国建立一个行政纠纷多元化解决机制。考虑到行政权与国家活动和社会生活息

²《宪法》第 41 条第 1 款：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。”

息相关，行政机关应当在解决行政争议中的地位 and 作用是首要的。行政复核作为一种行政权主导的救济行为，以更为灵活、效率、低成本、专业性的优势，有利于行政机关在行政争议产生的第一线及时化解行政纠纷，纠正行政机关的违法或不当行政决定，维护当事人的合法权益。同时行政复核在尚未纳入行政诉讼和行政复议受案范围的行政争议发挥着必不可少的作用。

在严格意义上，行政复核并非是一种行政司法行为。从行政复核受理机关看，复核受理机关是原处理机关或原处理机关的上一级行政机关，两者之间存在着领导、指挥、合作等关系，这势必引发行政复核的执行力和公信力问题。从复核人员上看，具体负责解决行政争议的工作人员也属于系统内部人员。有学者以公务员申诉委员会为例，指出“审理机构具有临时性，不是固定的、常设的处理纠纷的机构；负责处理纠纷的公正委员会的人员也不是固定的，而是在公正委员会组成时由受理机关中的相关工作机构的人员组成，不具有专职性特点。”^[2]从程序正义原则角度看，行政复核程序难以体现程序参与的平等以及行政复核过程的公开。少有行政相对人能够参与到复核的过程当中，同时行政复核受理机关倾向审查书面的案卷材料，这种书面审查基本上是封闭的，不向行政相对人开放的。这自然导致行政复核决定难以服众。程序公开同样是实现程序正义的前提，虽然有些法律规定行政复核受理机关可以采取听证的方式，但是在何种情况下采取听证是其行政裁量范围之内，缺乏法律的刚性规定。

4. 行政复核与行政复议的关系

有学者指出，“复核实际上是一种特殊的行政复议。”^[3]本文认为行政复核与行政复议是相互独立的制度。两者都是行政救济方式的一种，均具有保障行政相对人的合法权益以及监督和纠正行政机关的违法行政行为的功 能，在查清事实中所体现的制度优势也具有很大的相似性，因此两者具有紧密的亲缘关系。但是两者有以下几个不同：一、受理范围不同。行政复核的受理范围主要在于信访事项、公务员的人事争议和事故认定这些特殊行政争议。《行政复议法(修订草案)》(以下简称《草案》)将行政复议的受案范围限定在行政机关作出侵犯行政相对人合法权益的行政行为，将国家行为、行政机关作出的人事处理决定、民事纠纷调解等事项排除于受案范围之外³。二、受理机关不同。行政复核的受理机关为原处理机关及其上一级机关，而行政复议的管辖相对集中到县级以上地方各级人民政府，同时保留实行垂直领导行政复议管辖的特殊情形，并相应调整国务院部门的管辖权限。三、处理法律效果的差异。在只能通过行政复核救济途径的行政争议事项中，行政相对人因救济途径单一无法提起行政诉讼或行政复议，所以这种行政复核处理是具有终局性的。在一些行政复核与行政诉讼、行政复议并存的行政争议事项中，现行法律规范并未明确行政复核是否具有终局性⁴。依据司法最终原则，除了法律特别规定外，行政复议的申请人对复议决定不服的，可以向法院提起行政诉讼。

行政纠纷解决多元化机制中的各个部分之间在功能方面具有相互作用的。行政复核与行政复议既相互紧密又相互区别的关系，为构建两者的衔接机制提供基础。目前，行政复核制度重要性认识不够，定位不明确，在功能方面与行政复议区分不明，两者缺乏有效的分工、协调和合作。

4.1. 行政复核：行政内部解决行政争议的救济途径

行政纠纷解决机制的完善，不能忽视行政机关内部自我解决纠纷的能力和优势。行政机关在行政管

³ 《行政复议法(修订草案)》第11条：“下列事项不属于行政复议范围：(一) 国防、外交等国家行为；(二) 行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令等规范性文件；(三) 行政机关作出的处分或者其他人事处理决定；(四) 行政机关对民事纠纷作出的调解；(五) 对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为。”

⁴ 以《公务员录用违规违纪行为处理办法》为例，第19条规定报考者对处理决定不服可以申请复核，第21条又规定报考者对处理决定不服可以提起行政复议或行政诉讼。可见，报考者对处理决定可以自行选择三种救济途径，但《公务员录用违规违纪行为处理办法》并没有规定报考者对行政复核处理决定不服时，是否可以就行政复核处理决定提起行政复议或行政诉讼。

理过程中便是化解行政纠纷的时机，将行政复核定位为行政内部解决行政争议的救济途径有以下优点：

其一，解决行政争议的成本最低，方便行政相对人救济。行政机关复核行政相对人提供的事实、理由和证据等材料，及时纠正处理决定的不合理之处，快速保障行政相对人的合法权益。此外，对于目前存在行政复核与行政复议并列的行政争议事项，行政复议机关通过行政复核所产生的案件材料，可以及时了解案件事实以及双方争议焦点，提高行政复议的效率和质量。其二，方便行政机关采取更加灵活有效的行政争议解决方式。行政机关可以综合运用所掌握的裁量权和行政资源，借助社会各界的力量，寻求多方面的解决方式。正面回应行政相对人的实质诉求，考虑行政相对人的特殊情况，给出一个合适的解决方案，从而达到解决行政争议的目的。其三，补充行政复议受案范围。《草案》虽然扩大行政复议的受案范围，但不包括具有专业性的事故认定、人事争议等特殊行政争议。按照“有权利必有救济”原则，这些特殊行政争议也应当有救济途径。行政复核制度则适用于这些领域，实现行政复核与行政复议的相对分工，起到补充作用。

行政复核制度目前最为人所诟病的是程序规范性不足的缺陷。程序的规范可以保障行政相对人的合法权益，提升行政复核机关的公信力，化解行政争议。但是目前行政复核机关主要采取书面审查方式，仅就案件的书面材料进行审查审查原处理机关办案相关材料，这恐怕难以查清案件事实。特别是在一些具有高度专业性的事故认定领域，案件的书面材料往往掌握在原处理机关当中，导致行政复核决定的客观性和公平性不足。一般情况下，案件的书面材料包括原处理机关对行政相对人的询问笔录，行政复核机关不会再次询问，而且法律也没有规定行政复核机关有询问行政相对人的义务。这导致行政相对人很少参与到行政复核当中，无法发表意见以及为自己辩护，难以保证行政相对人认同行政复核的决定。

4.2. 行政复议：化解行政争议的主渠道

将行政复议定位为化解行政争议的主渠道符合我国化解行政争议的现实需要，立法者和理论界对此也达成共识。有学者认为主渠道作用的实现有两个基本要求：一是整体数量上行政复议应当化解多数行政争议，主渠道定位要求有更多的行政争议先行通过行政复议救济渠道，并且通过行政复议审理案结的数量要高于行政诉讼。二是个案质量要求上行政复议需要在个案中实质化解决行政争议。程序方面复议机关作出复议决定后，复议程序实质性终结，复议申请人未再提起行政诉讼或申请信访^[4]。

此外，主渠道作用的实现蕴含着公正的价值追求。行政复议“司法化”便是主张将行政复议打造成更能彰显准司法特性和价值的制度^[5]，规定行政复议相对集中管辖打下公正性基础，设立吸收体制外人员的行政复议委员会以提高复议机构案件裁判的中立性，扩大听证的适用范围、提倡推进言词原则等均是建构公正的行政复议程序的措施，保障行政复议机关公正解决行政争议，增强行政复议机关的公信力。

主渠道作用并非割裂行政复议与其他行政纠纷解决机制的关系。相反，行政复议应当与行政复核等制度相互协调，发挥每种行政纠纷解决机制的优势。行政复核不仅补充行政复议受案范围的缺漏，而且比行政复议机关更接近行政争议产生的“前线”，可以更迅速化解行政争议。行政复议是一种行政司法行为，在公正性和规范性方面跟行政复核有比较优势，可以弥补行政复核这方面的不足。

5. 行政复核与行政复议的衔接机制之构想

行政复核是一种不成熟的制度。行政复核除了受理专业性强等特殊行政争议外，在一些行政争议中又是与行政复议、行政诉讼相并列的一种行政救济方式。为此，本文从行政纠纷解决多元化的立场出发，提出几点想法：

5.1. 推广行政复议案件行政机关先行自我复核机制

武昌区司法局作为行政复议机构，在武昌区人民政府区交警大队设立行政复议接待点，选派行政复议联络员。行政相对人申请行政复议后，由行政复议机构主持，区交警大队针对相对人提出的异议，对执法行为进行复核，主动纠错。如果经过复核，执法行为规范合法，则由行政复议接待员结合事实证据，向行政相对人释法说明，说服相对人接受执法行为⁵。这项机制充分发挥行政复核和行政复议两项制度的优势。在行政复议机构的主持下，创造一个允许行政相对人和原处理机关协商对话的环境，让行政相对人充分了解作出行政决定的事实根据和法律依据。原处理机关在行政复议机构的监督下，规范行政复核，发现确有错误则及时纠错，改变以往行政机关在行政复议决定作出后再纠错的做法，行政相对人相应地撤回行政复议申请，促进行政争议解决端口前移，高效化解行政争议。

自我复核机制可以由交通类行政复议案件推广至其他专业性较高的行政复议案件，但需要行政复议机构和各个行政机关展开充分协商，讨论具体的协调办法。这不仅出于尊重各个行政机关在其领域具有行政管理权力，而且这项机制需要行政复议机构与各个行政机关的相互配合，确保工作的顺利展开。

5.2. 允许行政相对人自由选择行政复核和行政复议

只要行政争议事项在行政复核和行政复议受案范围之内，行政相对人有自由选择何种救济途径的权利。行政复核比行政复议有着更为效率的优势，可以更快解决行政争议。同时考虑到行政复核机关由于是原处理机关或其上一级机关，行政相对人对其能否秉公办案心存疑虑，因此有必要赋予行政相对人选择行政复议的权利。为了鼓励行政相对人先向行政机关申请行政复核，需要规范行政复核程序。例如确立以言词审理为原则，书面审查为例外，保障行政相对人的知情权和抗辩权，允许行政相对人参与行政复核的流程，与原处理机关就案件事实证据进行和对处理决定法律依据展开辩论。

5.3. 探索行政复议机关受理行政复核案件

行政复议和行政复核关系紧密，为行政复议机关既受理一般的行政复议案件，也受理行政复核案件提供基础。行政复核一直存在公信力不足的问题。有观点认为要实现行政复核机关内部的相对分权，具体是设立行政复核委员会，吸收行政系统外部人员的加入，以增强行政复核的公正性。《公务员法》第95条和《道路交通事故处理程序规定》第80条也是设立相应的复核委员会来增强行政复核的公正性。本文并非否认复核委员会所发挥的积极作用，但是要求行政复核制度在每个领域配套相应的复核委员会有叠床架屋之嫌，导致行政组织臃肿化。统一的行政复议机关不仅复议资源配置方面更有优势，而且也可以增强公正性。鉴于行政复议人员没有特定的专业背景，难以处理一些专业性强的行政争议领域的问题，可以通过多种方式对行政复议人员进行专业教育工作，组织行政复议人员参加培训以提升专业性。运用类型化处理的思维，组织行政复议人员分别主持某种固定领域的调解、听证活动[6]。对于重大、复杂、专业性强的案件，行政复议机关可以参考行政复议委员会提供的咨询意见，作出适当的复议决定。总之，行政复议机关审理行政复核案件可以避免行政机构臃肿，弥补行政复核机关公正性不足的缺席，在组织条件和人员培训方面可以处理专业性强的案件。

5.4. 拓宽行政复议受案范围

《草案》虽然将“侵犯合法权益的具体行政行为”改为“侵犯合法权益的行政行为”，明确对行政协议、政府信息公开等行为不服可以申请行政复议，扩大了行政复议受案范围，但仍与《行政诉讼法》

⁵武汉市司法局：《武昌区探索创建交通类行政复议案件复核调解“直通车”》，载微信公众号“武汉行政复议”，2022年10月12日。

规定的受案范围亦步亦趋。借用行政诉讼可诉性的标准判断受案范围无法体现出行政复议化解行政争议的主渠道作用。在行政复议的受案范围上应当大于行政诉讼，将更多行政争议事项纳入行政复议受案范围之内。采用“行政争议”概念，以行政争议为基础确定行政复议受案范围[4]。有学者提出应当确立“行政争议及相关争议一并解决”的基本原则，“大幅”扩大行政复议范围，同时要敢于直面特殊类型行政争议的化解[7]。但是《草案》第14条明确排除公务员的人事争议。“特别行政权力关系”跟中国立法并没有关系，是人们剖析1989年《行政诉讼法》关于排除公务员人事争议于受案范围之外的一个解释工具[8]。可以说，是中国的立法导致“特别行政权力关系”理论进入人们的视野。“内部行政行为”也无法为公务员的人事争议提供理论上的支持。总之行政复议受案范围排除公务员的人事争议，并没有充分的理论依据，因此，公务员的人事争议应当纳入行政复议的范围。

参考文献

- [1] 孔繁华. 作为特殊行政救济的行政复核[J]. 北方法学, 2021, 15(2): 77-88.
- [2] 王春业. 内部行政诉讼制度的构建——以解决公务员与机关之间内部纠纷为目的[J]. 江汉论坛, 2018(10): 116-122.
- [3] 余凌云. 道路交通事故责任认定研究[J]. 法学研究, 2016, 38(6): 126-139.
- [4] 王万华. “化解行政争议的主渠道”定位与行政复议制度完善[J]. 法商研究, 2021, 38(5): 19-32.
- [5] 马超. “主渠道”定位下的行政复议“司法化”反思——兼谈行政复议的改革方向[J]. 河南财经政法大学学报, 2020, 35(6): 37-45.
- [6] 高秦伟. 行政救济中的机构独立与专业判断——美国行政法官的经验与问题[J]. 法学论坛, 2014, 29(2): 149-160.
- [7] 章志远. 从“主渠道”到“实质性”: 行政复议解决争议功能之审视[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2021, 42(4): 95-102.
- [8] 胡建淼. “特别权力关系”理论与中国的行政立法——以《行政诉讼法》、《国家公务员法》为例[J]. 中国法学, 2005(5): 57-65.