

刍议诉源治理视域下行政复议调解可诉性

——基于新《行政复议法》实施周年之际

姚铸洪, 李莉*

浙江理工大学法政学院、史量才新闻与传播学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2024年6月7日; 录用日期: 2024年6月19日; 发布日期: 2024年7月24日

摘要

新《行政复议法》扩大了复议调解的适用范围, 为行政复议更好地发挥行政纠纷的主渠道作用提供了制度支撑。然新法条文对复议调解的可诉性以及当事人在复议调解书效力瑕疵时的权利救济方式等问题未有言明, 司法实践中法官也往往一刀切式地否定复议调解书的可诉性, 这并不利于公民权益的保护。“张传义案”最终得到解决表明对复议调解书进行效力审查已在中国司法实践中晨光初现。通过对与复议调解可诉性相关的法条剖析, 阐明行政复议调解书的效力等同于复议决定复议调解书应当被纳入行政诉讼受案范围。建议修订《行政复议法实施条例》, 对复议调解可诉性以及当事人的权利救济途径等问题进行补充确认, 并辅之以复议调解再审程序的构建, 以期对实现行政争议实质性化解有所裨益。

关键词

行政复议, 调解, 可诉性

A Discussion on the Admissibility of Administrative Mediation in Administrative Review under the Perspective of Litigation Prevention and Control

—Based on the First Anniversary of the Implementation of the New “Administrative Review Law”

Zhuhong Yao, Li Li*

School of Law and Politics, Shi Liangcai School of Journalism and Communication, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou Zhejiang

*通讯作者。

Abstract

The new Administrative Reconsideration Law has expanded the scope of review mediation, providing a systematic support for the main channel role of administrative review in resolving administrative disputes. However, the new law has not clearly stipulated the admissibility of review mediation in litigation, as well as the rights of parties when the effectiveness of the mediation agreement is flawed, which is not conducive to the protection of citizens' rights. The "Zhang Chuanyi case" was eventually resolved, indicating that the review of the effectiveness of review mediation agreements has begun to emerge in China's judicial practice. By analyzing the relevant legal provisions on the admissibility of review mediation, it is clarified that the effectiveness of review mediation agreements is equivalent to that of review decisions, and they should be included in the scope of administrative litigation. It is suggested that the implementation regulations of the Administrative Review Law be revised to supplementally confirm the admissibility of review mediation and the rights of parties for relief, and complemented by the establishment of a review mediation review procedure, in order to contribute to the substantive resolution of administrative disputes.

Keywords

Administrative Review, Mediation, Judicial Reviewability

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. 引言

随着我国全面建设法治国家工作的不断深入,公民权利意识的逐渐增强,以及经济、社会的多元化和复杂化,对我国各级行政机关的行政能力提出了更高的标准和要求,各类行政纠纷开始在法治轨道上予以解决。纠纷解决机制作为国家治理体系的重要组成部分,构建并完善良好的行政纠纷解决机制体制可以有效化解行政纠纷和争议,缓和相对人与行政机关之间的矛盾,实现公平正义。在各类行政纠纷解决机制中,行政复议是解决行政争议最主要的渠道。在复议发挥化解行政争议主渠道作用的背景下,新修订的《行政复议法》第十一条扩大了行政复议的受案范围。而在行政法学的演进中,传统的公权力不可处分观念已经逐渐被新的理念所挑战和超越。特别是在复议和诉讼的实践中,前置调解程序作为一种创新机制,为行政争议的解决提供了新的途径。通过前置调解,部分行政争议得以在正式诉讼程序之前得到有效化解,这不仅提高了争议解决的效率,也促进了行政机关与公众之间的和谐关系。因此,前置调解程序在行政争议解决中的重要性日益凸显,成为推动行政法学发展的一个重要方向。张传义与 H 省 H 市人民政府行政复议调解检察监督案(以下简称“张传义案”),¹就彰显出行政复议对于化解行政争议的主渠道价值,然这一典型案例却并未打破实务中关于复议调解可诉性的认知障壁。该案中最高院未对行政复议调解书是否属于行政诉讼受案范围作出明确认定,当事人在调解协议书上签字确认后是否仍

¹ 案件详情参见:最高人民检察院公布的 2020 年度十大行政检察典型案例之一:张传义与黑龙江省鹤岗市人民政府行政复议调解检察监督案,下文案例已作简化。

有救济途径等问题亟需在理论上进行明晰。

2. 对“张传义案”的再审视

2008年5月,煤矿职工张传义下班途中遭遇交通事故并受伤,随后其向当地劳动局申请工伤认定,但H市劳动局初次未予认定。张传义不服并提起行政复议,复议后劳动局重新作出工伤认定,但煤矿方面再次提出异议。经过多轮行政复议和调解,H市政府最终与张传义达成调解协议,由煤矿给予张传义一次性补偿30,000元,张传义放弃追究煤矿的工伤责任。然而,张传义在调解书上签字后不久,认为调解协议的达成并非出于其自愿并以此为由诉至法院,但各级法院均以调解不属于行政诉讼范围且超过法定期限为由未予支持。2018年,张传义向检察机关申请检察监督,经最高检指导,H市检察院提出检察建议,H市政府最终撤销了案涉行政复议调解书,并责令人社部门重新认定工伤。2020年,张传义最终被认定为工伤,并获得相应赔偿。这场长达12年的行政争议终于得到了实质性解决。

除“张传义案”三级法院的观点外,目前我国法律未直接明确复议调解书可诉性,但间接规定存在且体系不自洽。《行政诉讼法司法解释》(以下简称《行诉解释》)第一条第二款第二项排除调解行为于行政案件受理范围,从字面上否定了复议调解书的可诉性。新修订的《行政复议法》第七十三条第一款明确指出,一旦双方当事人在复议调解书上签字,该调解书便具备了法律效力。²易言之,该条实际上暗指复议调解书具有一种终结性,即通常不再具有就其再行起诉的可能性。但当我们目光转至《行政诉讼法》的相关规定时,第四十四、四十五条又确实赋予了当事人对复议决定不服时,在规定时限内向人民法院提起诉讼的权利。值得注意的是,第四十四、四十五条并未明确涵盖复议调解书,即并未直接赋予当事人在收到复议调解书后向法院起诉的明确权利。从文义上理解,这似乎暗示着复议调解书在惯常情况下不应成为行政诉讼的对象。然另一方面,《行政诉讼法》第九十二、九十三条又为我们揭示了另一种可能性:其详细规定了法院和检察院在审判监督程序中对可能存在的效力瑕疵调解书进行纠正的权力,特别是当这些调解书违反当事人自愿原则,或者损害了他人、社会及国家利益时。这意味着,尽管复议调解书在常规情况下不被视为可诉对象,但如若出现特定的违法行为,法院和检察院依然有权力对其进行纠正。显然,这一规定为行政复议过程中可能形成的瑕疵调解书效力提供了一种监督与纠正的机制。而在地方政府规章中,有些地市确实允许当事人针对复议调解书的效力瑕疵向法院提起诉讼。例如,《邯郸市行政调解办法》中就规定了当事人请求确认调解协议无效的,可以向人民法院提起诉讼。³但这进一步体现了矛盾之处:地方法规允许起诉,待相对人起诉后,法院却可以《行诉解释》第一条为由裁定不予受理。由此可见,直接否定复议调解书的可诉性也并非明智之举。目前,我国不同法律条款在复议调解书可诉性方面的规定上呈现出某种程度的矛盾与冲突。为了解决这一问题,迫切需要通过规范的法律分析方法深入解读这些条款的内在逻辑和立法目的,从而确保法律体系内部的统一与自洽。

3. 行政复议调解可诉性辨析

(一) 实务界的普遍否定

新《行政复议法》第五条规定:行政复议案件可以进行调解。⁴但在行政复议实践过程中,对于行政复议调解书的属性,实务界一直莫衷一是。其一,有观点认为,行政复议作为准司法程序,其调解书并不具备可诉性,这与诉讼中人民法院制作的调解书无法上诉是一个道理;且行政复议机关主持下的调解

²《行政复议法》第七十三条第一款:当事人经调解达成协议的,行政复议机关应当制作行政复议调解书,经各方当事人签字或者盖章,并加盖行政复议机关印章,即具有法律效力。

³《邯郸市行政调解办法》第二十二条:对调解协议,经行政机关盖章后,当事人可以申请有管辖权的人民法院确认其效力。当事人请求履行调解协议、请求变更、撤销调解协议或者请求确认调解协议无效的,可以向人民法院提起诉讼。

⁴《行政复议法》第五条:行政复议机关办理行政复议案件,可以进行调解。

工作基于原行政机关和行政相对人的自愿, 根据诚信要求, 应禁止对行政复议调解书再提起行政诉讼。例如, 在“廖某某诉杭州市江干区人民政府其他行政管理案”中, 原告廖某某请求确认案涉行政复议调解书无效, 法院以“行政复议调解书的是否真实有效, 不属于人民法院行政诉讼的受案范围”为由, 不予支持原告廖某某的诉请。⁵在“张传义案”中, 一审法院也持类似观点: “行政机关的调解行为, 不属于行政诉讼的受案范围。”该类观点曾一度得到最高人民法院的支持。其依据是《行诉解释》第一条第二款第二项。⁶可见目前司法实践中对行政复议调解书的可诉性持普遍否定态度。其二, 有观点指出调解行为并不涵盖行政权力的行使。具言之, 在整个行政调解过程中, 行政机关的角色更接近于“中立第三方”, 在争议双方之间扮演调停和斡旋的角色, 并不存在“强制等行政优益权之行使”的行使。无论是在程序进行还是调解协议的形成阶段, 行政机关的角色都无疑于普通法律主体, 并无特殊权力介入。其三, 部分法官及学者持一种观点, 即调解行为对当事人并不产生直接的法律约束力。他们认为, 行政调解与行政指导和行政机关对先前行政处理的重复确认行为一样, 均属于“非直接的法律约束力行为”。这一观点的依据在于, 调解协议往往不具有强制执行力, 若一方当事人不履行调解协议, 另一方当事人有权向法院提起民事诉讼[1]。

(二) 理论界的针锋相对

概括来说, 目前学术界关于行政复议调解的效力存在两种截然相反的观点, 即终局效力说与类复议决定效力说[2]。终局效力说认为, 既然新《行政复议法》第七十三条规定行政复议调解书经双方当事人签字即具有法律效力, 则申请人便“不得再就复议调解行为提起行政诉讼”。该观点与实务界调解行为不可诉观点同宗同源, 其理由主要有以下两点: 一是复议调解书的达成是在双方自愿并经过复议机关的主持下, 经过多轮深入的协商、全面考量各自权益与承受能力后, 最终形成的书面协议。双方应基于诚实信用的原则, 积极履行调解书所规定的各项义务。二是新《行政复议法》在其第一条中明确了“化解行政争议”的立法宗旨。复议调解制度旨在凸显复议机关作为中立第三方, 积极介入并调和申请人与被申请人之间的行政争议。通过促进双方自愿达成调解协议, 实现争议的根本性解决, 从而确保案件得到全面且满意的解决。这一制度不仅提升了行政争议的解决效率, 也体现了对当事人意愿的尊重与保护。若允许申请人在调解书生效后仍能向法院提起诉讼, 无疑将增加复议机关与司法机关的工作负担, 同时或也导致司法资源的浪费。然类复议决定效力说则主张复议调解书的效力应与复议决定书相当, 故其认为新《行政复议法》第七十三条中提及的“法律效力”并未明确排除司法审查的可能性。对于不服行政复议决定的情形, 依法可提起行政诉讼, 对于不满行政复议调解书的情形, 同样也应被视为可提起行政诉讼以寻求争议解决。此观点将复议决定书与复议调解书的关系类比为法院判决书与调解书的关系。在司法实践中, 判决书与调解书均具备一定的法律效力, 因此, 复议决定书与复议调解书在法律效力上也应被视为相当。鉴于复议调解是行政复议程序的一部分, 其效力不应超越行政复议制度的整体框架。如田飞龙学者认为行政复议只是行政争议解决的前置性程序, “属于行政决定程序的一种, 本身不能限制乃至排除相对人的行政诉权”[3]。复议决定书与复议调解书分别作为各自程序内的结案方式, 在可诉性上理应展现出相似的法律属性。但亦有学者认为上述两种观点皆有失偏颇, 都不能就复议调解是否具有可诉性的话题提供有效支撑[2]。

(三) 应然之法理

在探讨公民权利保障时, “无救济则无权利”这句古老的法谚深刻揭示了权利保障与法律救济之间的紧密联系。在现代法治体系中, 无论法律如何详尽地规定公民的各项权利, 一旦这些权利受到侵害或

⁵参见廖小金、杭州市江干区人民政府其他行政管理二审行政裁定书, (2020)浙行终 1990 号. 案件来源: 威科先行法律数据库, 检索时间: 2023-10-03。

⁶最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》的解释第一条第二款第二项: “调解行为以及法律规定的仲裁行为不属于行政诉讼受案范围”。

面临潜在威胁,若缺乏有效的法律救济途径,那么这些条文将形同虚设,公民的权利也将成为无法实现的幻影。行政权作为现代国家治理体系中的核心执行权力,其影响范围广泛、频率高且直接性强,因此成为对公民权益影响最为显著的公权力。这种影响力同时也使得行政权更易于被滥用或成为权力寻租的对象。为确保法治的权威与公正,现代国家必须重视行政救济权的赋予和行政救济途径的完善,将其作为法治体系中的关键“基础设施”加以建设和完善[4]。行政救济权的赋予不仅是对公民权利的有效保障,也是对国家公权力行使的监督和制约。通过完善的行政救济途径,公民可以在权利受到侵害时寻求法律救济,维护自身的合法权益。同时,这也促使行政机关在行使权力时更加谨慎、公正,避免权力的滥用和寻租行为。因此,在现代法治体系中,行政救济权的赋予和行政救济途径的完善具有重要的理论和实践意义。它们不仅是保障公民权利的重要手段,也是实现法治国家、法治政府、法治社会的重要途径之一。认可行政调解书具有可诉性理应属法学实务界应当加快配套完善的“基础设施”。笔者认为在新《行政复议法》实施后,立法者表现出了类复议决定效力说的价值倾向。从法律体系角度而言:首先,肯定复议调解书具有可诉性符合本次修法旨意。新《行政复议法》第七十七条第七十八条都至少将行政复议决定书、调解书并列列举。与修订前相比,修订后将调解书、意见书单独列举出来,不仅是立法规范细化之举,而且从文义解释的角度来看,立法者倾向于将调解书与决定书视为同等地位。通览修法全文,并结合立法宗旨考量,新法虽未指明行政复议调解书的可诉性,但不可否认新法作出了当复议调解书的效力存在瑕疵时,当事人可以寻求诉讼渠道救济,法院也应予以受理并进行司法审查的暗指。其次,《行诉解释》第一条第二款第二项所指的调解行为意指行政机关针对民事争议的行政调解,不应适用于复议调解[2]。目前立法与实践中存在两种不同的行政调解行为,一种是对民事争议进行调解,另一种则是对行政争议展开的调解。当谈及调解行为不可诉性时,这一特性主要适用于涉及民事争议的行政调解。而对于复议调解行为,其关注焦点是行政争议,故《行诉解释》第一条第二款第二项的规定并不适用于复议调解;再次,《行政诉讼法》第九十二、九十三条所提及的调解书,其范畴仅涵盖行政诉讼调解书。行政复议调解制度设立之初,就旨在有效解决行政机关与行政相对人之间由自由裁量权、行政赔偿、行政补偿等引发的行政争议,客观上行政复议调解书确实存在着违法风险,即使是人民法院所作之行政诉讼调解书亦赋予行政相对人以救济途径,依当然解释复议调解书相较于诉讼调解书,其出现错误的可能性更大,故应认可其可诉性。最后,新《行政复议法》第七十三条规定的复议调解书具有法律效力之核心内涵主要体现在其确定性与执行性上,而并不涉及对司法审查的终局性效力的排除[2]。从相对人权利救济角度而言:第一,赋予行政复议调解书可诉性,与“司法最终解决”原则相适应。在现行法律规范框架内,行政复议通常作为行政争议解决的首要途径(除特定复议终局情形外),但这并不构成对行政相对人行使行政诉权的绝对限制或排除。相反,它意在为当事人提供多层次的法律救济途径,确保行政争议的公正解决。第二,终局效力说观点所言的复议调解是居中调解的观点有待考究。例如,《葫芦岛市行政复议调解和解规定》中列明,复议调解由案件承办人组织。⁷太原市亦规定调解在行政复议机关主持下进行⁸。不管是案件承办人还是行政复议机关,本质上仍属于广义上的行政机关及其工作人员。其处理复议调解案件的立场对于行政复议申请人而言较为不利,也就不排除调解基于非自愿、胁迫的基础上进行。调解的“居中性”有待更进一步考量。故第三,赋予行政复议调解书可诉性,是对行政复议调解活动进行事后监督的需要,以防止出现复议机关或被申请人强迫申请人进行调解、调解内容损害社会公共利益等情形。同时,这也是保护利害关系人合法权益的客观要求。一些行使自由裁量权的行为对利害关系人有重大影响,以行政处罚为例,被处罚人申请复议后,经调解与行政机关达成一致。虽然复议机关制作

⁷《葫芦岛市行政复议调解和解规定》第十六条:行政复议调解一般由案件承办人组织。行政复议机构负责人应组织调解重大复杂疑难案件,同时,被申请人的负责人按时参加。

⁸《太原市人民政府办公厅转发市法制办关于行政复议调解若干规定的通知》第十条:调解在行政复议机关主持下进行。被申请人应当派主要负责人或授权代理人及经办人员参加,申请人与第三人可委托代理人参加。

的调解书于当事人签字后便具有了法律效力, 但调解书的内容不应当违背合法性原则的要求。如果复议调解书内容违反法律规定的, 可能导致利害关系人权益的减损。一旦发现其内容具有重大且明显违法情形的, 应当允许当事人依据《行政诉讼法》第七十五条之规定, 提起确认无效之诉。如不允许利害关系人起诉, 将导致其告状无门, 实则变相剥夺当事人的救济权。另外也要明确的是, 行政复议调解书生效后, 原行政行为自动失效。行政相对人不服调解结论起诉时, 应以行政复议机关为被告, 诉讼标的是调解书, 而不是原具体行政行为。

4. 行政复议调解可诉性司法实务现状

目前已公开的行政复议调解实务案例中, 相对人针对复议调解书效力问题提议的权利救济, 法院普遍不支持。笔者于威科先行法律数据库中以“行政复议调解”为主关键词, 辅之以“可诉”进行了检索, 共检索得 11 篇案例。⁹其中两份裁判文书系同一案件(张传义案)的二审与再审裁定, 另有 7 个案件与本文所讨论的内容无关, 共计 3 个案件(见表 1)。

Table 1. Practical case search on the justiciability of administrative review mediation

表 1. 关于行政复议调解可诉性的实务案例检索

案件名称	案号	裁判日期	案涉诉求	法院态度
张传义诉黑龙江省鹤岗市人民政府行政复议调解案	(2017)最高法行申 2840 号	2017 年 9 月 21 日	鹤岗市政府与丰源煤矿串通, 张传义受胁迫签订 4 号《调解书》。本案属于行政诉讼受案范围且未超过起诉期限。请求: 撤销一、二审裁定, 依法立案受理本案。	一、二审法院以调解书不属于行政诉讼受案范围为由驳回起诉; 最高院对是否可诉未予回应
廖小金与杭州市江干区人民政府其他行政管理二审行政裁定书	(2020)浙行终 1990 号	2021 年 2 月 9 日	判令杭政复[2005]52 号行政复议调解书无效, 并确认杭州市江干区人民政府行政复议调解行为违法	请求判令行政复议调解书无效, 系确定调解行为的效力问题, 不属于人民法院行政诉讼的受案范围。原审法院裁定不予立案, 并无不当。上诉人的上诉理由不能成立, 其上诉请求不予支持。
罗绍武与桂林市秀峰区人民政府一审行政裁定	(2019)桂 03 行初 468 号	2019 年 12 月 13 日	撤销桂林市秀峰区人民政府作出的行政复议调解	被诉的行政调解行为不属于行政诉讼受案范围, 依法应当不予立案, 已经立案的, 应当裁定驳回起诉。

经过对前述案例的综合审视, 不难发现, 一方面在已公开的案件范围内, 行政相对人因对行政调解书不满而提起行政诉讼的情况并不普遍。另一方面人民法院已明确立场, 即行政机关针对行政争议所作调解行为不具有可诉性, 这一观点也是将司法解释作为法律规范的依据。目前涉及行政机关在行政复议调解行为中是否得适用不可诉条款的案件较为罕见, 这反映出在司法实践中, 关于此方面的经验存在较大的空白状态。

5. 行政复议调解效力瑕疵审查的完善建议

(一) 对《复议实施条例》进行修订与弥补

在新《行政复议法》明确行政复议调解制度后, 现行《复议实施条例》第五十条就已与之构成同义

⁹ 案例来源: <https://law-wkinfo-com-cn-s.elib.zstu.edu.cn/judgment-documents/list?Simple>, 检索时间截止为 2024-05-20。

反复。除此之外,关于“不得违反法律、法规的强制性规定”中的“法律、法规的强制性规定”的概念定义是否应当按照《民法典》及相关民事法律规范的要求,区分效力性强制规定和管理性强制规定等问题都未予以明确。《复议实施条例》其地位本就是辅助《行政复议法》的具体实施,方便行政复议机关实务操作,故应当因势利导,加快完成修订。建议将原“第五十条”的部分修改为对“行政复议调解书可诉性”予以肯定的相关规定,并举例调解书可能存在效力瑕疵的几种情形。例如,调解一方因欺骗、胁迫、显失公平等情形下签署复议调解书,又或是调解书签字完成后,一方篡改调解书内容等情况。如此为异议相对人提供较为明确的指引。

(二) 成立中立复议调解咨询机构

如前所述,复议机关本身仍是行政机关,一些地方的复议机关设立在当地司法局内,又或是两块牌子,一套人马。对于复议案件的处理难免有失偏颇,也就无法完全避免调解存在胁迫等瑕疵问题,导致作出不利于复议申请人权益的调解结果。基于此,笔者建议设立独立公正的中立复议咨询机构,其性质可划为社会组织。此经验借鉴自《日本行政不服审查法》,其为了确保公正性和中立性要求第三方机关参与到裁决中去,因而设立了行政不服审查会。原则上有关审查请求的所有方面都有向该审查会咨询的义务。如最后所作裁定与审查会出具的答复内容不同,应当在裁决书中作出理由说明^[5]。这与新法第五十二条:“……相关政府部门、专家、学者等参与的行政复议委员会……”以及“涉及四种情形的,行政复议机构应当提请行政复议委员会提出咨询意见……”并不完全相同。而在2024年4月,司法部印发的《关于进一步加强行政复议调解工作推动行政争议实质性化解的指导意见》的通知中同样释放出引入第三方调解机构的信号:“健全第三方力量参与行政复议调解机制……积极引入第三方力量参与行政复议调解……建立行政复议调解专家库,根据案件需要抽调专家库中相关领域的专家作为调解员,与行政复议案件承办人共同调解。与当地群众日常生活密切相关的案件,可以邀请争议发生地的人大代表、政协委员、基层群众自治组织成员等作为调解员共同参与行政复议调解……”。¹⁰ 第三方中立机构或调解人员的加入,不仅能够提高复议调解的公正性、中立性,亦能有效缓解复议案件激增,承办人员人手不足导致的行政效率下降等问题。

(三) 增加复议再审程序

在“复议化解行政争议主渠道作用”的大背景之下,大量行政纠纷涌入行政复议渠道。尽管新法第五条规定复议案件可以调解,但实践中几乎所有进入复议程序审理的案件都会先行征求行政相对人是否同意调解的意愿,似有行“应当调解”之实。如此确能缓解部分地方受案压力过大的现实局面,然而这种案件激增的情况,极有可能增加“效率与公平”失衡的概率——复议调解效力瑕疵的情况出现。而对于复议制度的救济,我国台湾地区在案件进入行政诉讼之前设有再审制度。在其《诉愿法》第九十七条规定了十种可以针对诉愿决定提起再审的情形,是以仿照其诉讼法上之再审制度^[6]。笔者建议可以仿效行之,具体而言,再审机关可以是原复议机关,但应当更换案件审理或调解人员。若行政复议申请人、参与人或其他利害关系人对于复议调解书存在异议,可以在调解书签字确认后15日内向原复议机关申请再审(二次调解)。即在承认复议调解可诉性相关法律出台前,暂时为相关主体开辟一条救济途径。如此以来,不仅能减少维权成本,便捷权利救济;亦能规避相关理论争议,实现行政纠纷实质化解的效果。

6. 结语

在“张传义案”中,相对人对案涉调解书效力瑕疵的质疑虽被三级法院予以否定,但检察机关终究发现行政机关作出的行政复议调解违反了相关法律规定,通过提出检察建议,监督行政机关纠正违法行

¹⁰ 详见:司法部关于印发《行政复议普通程序听取意见办法》《行政复议普通程序听证办法》《关于进一步加强行政复议调解工作推动行政争议实质性化解的指导意见》的通知。

为, 相对人的权利才得以保障, 实现行政争议的实质性化解。在立法赋予复议调解制度不可撼动之地位的背景下, 运用该制度实质性化解行政争议的同时, 不仅执法者要考虑该制度的权利救济与保障问题, 立法者还要更进一步考虑相关法律体系的耦合与配套问题。例如, 在肯定复议调解书具有可诉性后, 案涉复议调解书究竟是否符合《行政复议法》第十一条所规定之范围? 《行诉解释》与新《行政复议法》有所矛盾与冲突时, 如何做好各法律法规的协调衔接与解释等都是法学界应当思考的一些问题。另外可以预见的是, 诸如调解程序的启动、调解文书的规范样本制作、调解书的送达、线上调解的程序规范等问题都是实践中不可回避的问题。如何统一、规范的解决上述问题, 关乎到复议调解在实质性化解行政争议的价值体现, 同时也关乎到行政复议机关权威性的信服与捍卫。行政争议的实质性解决并非体现在数据上, 而必须建立在合法性这一核心基石之上。这意味着在明确责任归属、厘清事实真相的前提下, 要进行针对性的化解工作, 而非简单追求使案件当事人放弃复议、诉讼或上访等维权途径。在复议与诉讼的多元解决路径中, 尽管人民法院曾率先倡导并持续深化诉源治理, 以拓宽其职能范围来处理行政争议, 但随着行政争议救济机制的日益完善, 复议机关在源头上化解争议的角色愈发凸显, 成为解决争议的主要力量。在行政争议的解决过程中, 确立公正且具有公信力的裁判固然是诉讼的核心路径。复议程序同样也承载着双重使命——通过复议决定以及协调机制, 实质性解决行政争议。为实现这一目标, 我们需要精心平衡这两种职能, 以确保复议在实质性解决行政争议方面发挥主导作用, 从而最大化地发挥其作为解决行政争议主渠道的作用。

参考文献

- [1] 何海波. 行政诉讼法[M]. 北京: 法律出版社, 2016.
- [2] 施展. 行政复议调解的可诉性研究[D]: [硕士学位论文]. 杭州: 浙江大学, 2019.
- [3] 田飞龙. 思想性优越与制度性失衡——对《行政复议法实施条例》首创行政复议和解与调解制度的一个评析[J]. 福建法学, 2008(1): 55-61.
- [4] 宋国涛. “是否具有法定救济途径”: 行政行为可诉性之补强标准[J]. 学习论坛, 2019(8): 90-96.
- [5] [日]市桥克哉, 榊原秀训, 本多泷夫, 平田和一. 日本现行行政法[M]. 北京: 法律出版社, 2017: 253.
- [6] 翁岳生. 行政法(下册)[M]. 北京: 中国法制出版社, 2006: 1286-1329.