

以行政复议权集中行使为基础 重构行政复议体制

On Reconstruction of Administrative Review System Based on Centralization of Administrative Review Power

王万华

WANG Wan-hua

【摘 要】 行政复议体制改革是《行政复议法》修改中最关键的问题。行政复议权配置过于分散严重影响行政复议制度效能的发挥。行政复议体制改革首先需要将行政复议权由部门向政府集中,在一级政府内设置行政复议委员会,一方面保障复议机构的相对独立性、专门性,加强行政复议工作人员的专业化建设;另一方面通过引入外部专家、律师等社会人士进入行政复议委员会,克服复议机构公正性天然不足的缺陷,增强复议机构的中立性,最大限度满足裁决者中立这一纠纷解决机制的基本要求。

【关键词】 行政复议权; 复议机构; 行政复议委员会

【中图分类号】 DF312 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-9206 (2015) 01-0035-14

Abstract: System reform of administrative review is the core issue of revision of Administrative Review Act. Administrative review power is too diffuse to affect seriously efficiency of administrative review. First of all, administrative review power should be centralized to government, then establishing an administrative review committee in it. The establishment of administrative review committee can ensure relative independence and specialization for administrative review organ and officer. By enrolling outer expert and lawyer as the members of the committee, it also can overcome the natural shortage of fairness of administrative review organ, enhance neutrality of administrative review organ and satisfy the basic requirement of dispute settlement that to be a neutral adjudicator to the utmost extent.

Key words: power of administrative review; administrative review organ; administrative review committee

〔收稿日期〕 2014-11-10

〔作者简介〕 王万华,“2011”计划司法文明协同创新研究中心、中国政法大学诉讼法学研究院教授,研究方向:行政程序法,行政诉讼法。

〔基金项目〕 本文是北京市人民政府法制办公室委托研究课题“相对独立的行政复议体制重构研究”的研究成果。

《行政复议法》修改是十二届全国人大常委会立法规划中的一类立法项目。以相对集中行政复议权和设置行政复议委员会为核心内容的行政复议体制改革能否写入《行政复议法》，是《行政复议法》修改中最关键的问题。早在2008年9月，为提升行政复议的公正性和公信力，提高行政复议有效解决行政纠纷的能力，国务院法制办公室下发《关于在部分省、直辖市开展行政复议委员会试点工作的通知》（以下简称《行政复议委员会试点通知》），在北京、黑龙江、江苏、山东、河南、广东、海南和贵州8个省、直辖市开展相对集中复议权、设置行政复议委员会的试点工作。2010年《国务院关于加强法治政府建设的意见》中提出“探索开展相对集中行政复议审理工作，进行行政复议委员会试点。”2013年11月，党的十八届三中全会《关于深化改革的若干重大问题的决定》中提出“改革行政复议体制、健全复议案件审理机制，纠正违法或不当行政行为”的具体要求。

《行政诉讼法》修改已经于2014年10月底完成，《行政复议法》修改将成为下一步修法的重点。修法在即，但是围绕行政复议体制改革的争议并未停止，共识仍未达成，尤其是来自法院的质疑声音不断。八个省市行政复议委员会试点工作开展迄今已经六年，目前有必要梳理和总结地方行政复议委员会试点工作经验，在准确把握现行复议体制问题基础上，进一步探讨修法应当如何完善行政复议体制。

一、行政复议体制运行中存在的问题分析

学者认为行政复议体制的特点和问题主要包括：非独立性、从属性、分散性等^①，“复议机构不超脱、不中立、不独立，也不能自主作出复议裁决，是问题关键所在”^②。为更好地了解行政复议体制的实际运行情况，“相对独立的行政

复议体制重构研究”课题组于2013年年底对北京市法制办、朝阳区法制办、西城区法制办、海淀区法制办、昌平区法制办的行政复议机构的组织、人员、行政复议委员会改革情况及效果等问题展开调研，同时通过行政复议工作人员访谈、网上资料查询等方式了解了其他地方行政复议委员会试点工作情况。行政复议体制主要存在以下问题，妨碍了行政复议制度作用的发挥。

（一）行政复议权配置过于分散，造成复议资源配置不合理，削弱复议作用的发挥

受行政复议作为行政机关内部监督机制的功能定位影响，行政复议机关设在行政机系统内，不设置专门的复议机关，行政复议权由各级政府及一定层级的政府工作部门分散行使。行政复议权配置过于分散严重削弱了这一制度权能的发挥，同时造成复议资源配置严重不合理。《行政复议法》实施二十多年了，相当一部分老百姓还不知道这一制度的存在，妨碍了行政复议制度功能的发挥。造成这一现象的原因在一定程度上与欠缺专门的复议机关有直接关联。行政复议权分散配置体制之下，县级以上政府和政府相关部门都具有行政复议职权，根据全国人大常委会《行政复议法》执法检查报告，全国目前仅地方行政复议机关就有30450个，其中政府3281个，部门27169个。行政复议资源过于分散，资源配置效率偏低。有的复议机关复议案件多，“无人办案”；有的复议机关没有案件，“无案可办”。少数地方甚至从《行政复议法》实施以来没有办理过复议案件，但这些县每年信访数量少的三四百件，多的上千件。^③

行政复议权配置过于分散之后带来行政复议案件分散受理，行政复议机关分散受理造成行政复议案件数量偏少，案件数量偏少造成相当数量行政复议机关的复议机构不健全。《行政复议法》明确规定，负责法制工作的机构具体办理行政复议事项，但不少县级政府法制机构是政府办公室

① 相关论述可以参见石佑启、王成明：《论我国行政复议管辖体制的缺陷及其重构》，载《环球法律评论》2004年春季号；黄红星：《对我国现行行政复议体制的两点反思》，载《法学研究》2004年第2期。

② 刘莘：《行政复议改革之重——关于复议机构的重构》，载《行政法学研究》2012年第2期。

③ 参见2013年12月23日第十二届全国人民代表大会常务委员会第六次会议审议的《全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查〈中华人民共和国行政复议法〉实施情况的报告》。

内部挂牌机构,约38.2%的县级政府没有设立法制机构或者只挂牌无编制,平均每个县级政府专职行政复议人员不到1人,人员素质、经费保障、办公场所等普遍不能满足办理行政复议案件的需要。

行政复议权配置过于分散还给老百姓申请复议带来极大不便。由于缺乏专门的行政复议机关,老百姓不知该向哪个机关提出复议申请,多头复议造成有时都有管辖权的行政复议机关之间相互推诿,使得申请人无所适从。

(二) 复议机构在行政系统内地位偏低,难以有效发挥复议制度监督功能

复议机构是行政复议机关内具体承办复议工作的机构。行政复议机关内由负责法制工作的机构具体办理行政复议事项,不设置专门的复议机构承办复议案件。关于复议机构的名称及其地位,不同时期复议立法有所不同,反映出不同阶段的立法政策。1990年《行政复议条例》(以下简称《复议条例》)明确使用复议机构这一名称,《复议条例》总则第4条第2款规定:“本条例所称复议机构,是指复议机关内设的负责有关复议工作的机构。”就复议机构的主体地位而言,它是复议机关的内设机构之一,不是政府法制工作机构的下设部门,组织上可以由复议机关根据具体情况设定。实践中,由于复议工作的法律属性,在政府或者政府工作部门法制工作机构内设置专门的行政复议机构,即在法制工作机构内设置行政复议处(科),成为比较普遍的复议机构设置模式。在有复议职能但复议案件较少的复议机关,则采用赋予法制工作机构内其他处(科)复议职能的方式。

《复议条例》的规定对于保障复议机构专门办理复议案件有积极意义,遗憾的是《行政复议法》取消了关于复议机构的专章规定,名称上也不再明确使用复议机构概念。《行政复议法》第3条规定:“行政复议机关负责法制工作的机构具体办理行政复议事项”,之后的法律条文中,一直使用“行政复议机关负责法制工作的机构”这一表述,没有使用“复议机构”这一名称。当然,这并不影响实践中大家仍然习惯将承担具体复议工作的机构称为“复议机构”。应当说《复议条例》更强调复议机构的专门性与法律属性的

结合,除要求确立专职复议人员外,还在明确复议机构及其职责之后,规定复议机构设在政府法制工作机构内或者与政府法制工作机构合署办公。《行政复议法》则淡化了复议机构的专门性,突显其法律属性。由于复议工作的内容体现为裁决争议,不同于行政机关内的其他执法工作,为更好保障行政复议工作的有效进行,2007年《行政复议法实施条例》(以下简称《实施条例》)第2条恢复使用“行政复议机构”概念,规定:“各级行政复议机关应当认真履行复议职责,领导并支持本机关负责法制工作的机构(以下简称行政复议机构)依法办理行政复议事项,并依照有关规定配备、充实、调剂专职行政复议人员,保证行政复议机构的办案能力与工作任务相适应。”

由于法制工作部门在行政系统内部地位不高,复议机构在行政关系系统内的地位更低,复议机构不敢作撤销决定、作了撤销决定也得不到重视的现象并不少见,造成复议纠错率偏低、维持率偏高。北京市法制办自2008年至2012年每年复议案件的纠错率在3%左右,2013年有所提高,达到5%。行政复议是裁决行政争议的活动,要对被申请复议的行政决定的合法性、合理性作出裁判,这就意味着复议工作可能是对被复议机关作出否定性评价的工作。调研中,复议工作人员普遍认为复议机构地位不高,行政复议工作很难开展。如有的工作人员认为:“感觉复议就是维持会,复议机构受行政首长左右,具有早期行政色彩,办理行政案件类似办文办会,法院也不把复议当回事。有的委办局不尊重复议决定,具体行政行为被撤销之后,其重作的行为与之前的差不多”;有的认为:“法制办与其他机关是平级的,我们无法要求他们配合。有的机关不重视复议机构,提交证据总是拖延。”

(三) 复议机构在行政系统内封闭运行,体制存在自身难以克服的天然公正性缺失

行政复议机关与被申请复议机关一般存在上下级关系,易背负官官相护之名,公正性存在天然缺陷,特别是对部门作为复议机关的情形,有的执法决定有时就是在请示上级机关之后作出的,很难不让申请人对其能否居中裁判产生怀疑。复议机构是复议机关的普通内部工作机构,

在人员配备和权力行使方面都不具备独立性,很多情况下很难真正做到依法独立办案,受行政复议机关首长意志影响较大。正如有学者指出的那样,“从行政复议机关中派生出来的行政复议机构,不论在经费保障、干部任免上,还是在考核、奖惩甚至机关福利上,都离不开行政复议机关的支持和帮助,都受到行政复议机关主管领导意见的影响”^①。

(四) 复议机构同时承担复议工作之外的其他工作,专门性不足,影响复议案件的审理质量

实践中很多复议机构不专门办理复议案件,在办理复议案件的同时还承担大量法制工作机构的其他事务,直接影响了复议案件的审理质量。复议机构不是作为复议机关的内设机构,而是作为复议机关法制工作机构的下设部门设置。如在北京市法制办,复议机构包括四个处:复议案件办理一处、复议案件办理二处、复议立案处、复议应诉调解指导处,区法制办设复议科办理复议案件。作为各级政府法制办的一个部门,复议机构并不能将全部时间、精力投入复议案件办理中,还要承担大量其他事务,有的情况下,复议案件的办理反而成了副业。如北京市朝阳区法制办复议科除办理复议案件之外,还承担以下工作:区政府为被告的诉讼案件应诉、案卷评查、信访、行政调解、临时交办的其他事项;西城区法制办复议科还承担以下工作:区政府被复议被诉讼的案件应诉、拆违案件的审核、征收决定申请执行、国家赔偿等。复议部门不能专门办理复议案件直接影响了复议案件的审理质量,案件办理过程中复议人员通常没有时间对案件的事实问题进行必要的调查,绝大多数案件只能实行书面审,这就使得复议人员对案件事实的认定基本以被申请人复议机关提交的证据为基础,很难组织开庭审理,一定程度上造成复议决定维持率偏高。

书面审为主的复议审理方式使得申请人很难参与到复议过程中,一方面影响复议人员对事实问题的准确判断,另一方面造成申请人缺乏对复议的公正认同,当复议决定维持原具体行政行为时,申请人会形成行政复议机关与原行政行为机关官官相护的认识,而选择到法院提起行政诉

讼,行政复议难以起到过滤行政争议的作用。

(五) 行政复议工作人员专业性不足,任职条件、职业保障等方面欠缺制度保障,难以满足复议工作的要求

行政复议的优势本是可利用行政的专业性优势更好解决行政争议,但是实践中行政复议工作人员的专业性缺乏制度保障,与从事行政案件审判的法官相比较,行政复议工作人员整体专业水平还存在较大差距。

行政复议工作人员人数偏少,造成有案无人办,或者难以保证办案质量。作为法制办的下设部门,复议机构人员配备受制于严格的编制限制,人数偏少,通常为2~4人,在以朝阳区为代表的部分区县,由于复议案件近年来成倍增长,难以适应爆发式增长的案件数量,复议案件的审理质量相应难以保障。调研中,有的复议工作人员反映由于人数过少,不敢宣传复议工作,害怕案件数量上升过快,难以审理。

行政复议工作人员任职条件没有要求,行政复议人员的资格、条件、标准目前没有专门的规定,准入门槛较低,导致行政复议人员的水平参差不齐。多数在基层从事行政复议工作的人员未上过大学,更没有经过法律专业的学习,有些地方是一般工作人员轮流办案。复议工作人员专业性不强造成复议案件审理质量不高,较之法院有较大差距。此外由于复议部门地位低,工作繁重,工作难开展,很多复议工作人员工作几年后就报考到其他行政机关,或者内部流动,造成复议工作人员流动性很强,人才流失现象较为严重,难以培养能够长期从事复议工作的队伍。

行政复议工作人员缺乏职业保障,很难避免按照复议机关负责人意志形成复议决定,难以做到依照事实和法律开展复议工作。

二、地方集中行政复议权及行政复议委员会改革试点梳理

为提升行政复议的公正性和公信力,提高行政复议有效解决行政纠纷的能力,学界很早就开始呼吁开展集中行政复议权和设置行政复议委员

^① 黄红星:《对我国现行行政复议体制的两点反思》,载《法学研究》2004年第2期。

会的改革。^①

实践层面,2008年9月,国务院法制办下发《关于在部分省、直辖市开展行政复议委员会试点工作的通知》(以下简称《行政复议委员会试点通知》),在北京、黑龙江、江苏、山东、河南、广东、海南和贵州8个省、直辖市开展相对集中行政复议权、设置行政复议委员会的试点工作。此次改革的基本思路是将部门的行政复议权集中到政府,并通过设置行政复议委员会的组织形式引入行政机关外的社会人士作为复议委员参与到行政复议工作中来,通过引入外部力量加强复议机构的中立性,提升行政复议的公正性和公信力,更好获得当事人和社会的认同。

国务院法制办在推进行政复议委员会改革过程中没有对行政复议委员会的组织模式、运行机制等作出具体规定,而是鼓励地方先行先试,积极探索“建立政府主导、社会专家学者参与”的行政复议工作机制,为国家层面统一改革积累经验。从实践发展来看,各地结合地方特点,形成各具特色的行政复议委员会制度,在行政复议权集中模式、行政复议委员会功能定位、组织模式、运行机制等方面都存在较大的差异。

(一) 行政复议权集中的三种做法

在相对集中行政复议权和设置行政复议委员会的改革实践中,全国逐渐形成了三种做法:

第一种,全部集中。即将原来分散于政府各部门的行政复议权,全部集中到政府统一行使。如山东省从2008年开始到2013年,全省除省政府本级外,17个市、138个县(市、区)政府集中了行政复议权,将原来分散于政府各部门的行政复议权全部集中由政府统一行使。如济宁市自2011年4月1日起,市级行政复议权由济宁市人民政府集中行使,市政府工作部门、直属事业单位、法律法规授权的组织,以及省以下垂直管理的行政机关、直属事业单位、法律法规授权的组织,都不再行使行政复议权。将行政复议权由部

门全部集中到一级政府的优势在于力度大,效率高,整合资源一步到位,符合试点工作基本意图和发展方向,也能有效避免因改革措施不到位而带来的过渡性问题。

将部门行政复议权全部集中到政府统一行使在行政复议权能的集中上又存在两种做法:一种是将行政复议的受理、审理、决定三项复议职能都集中到政府行使。如山东省实行“集中受理、集中审理、集中决定”的“三集中”模式,厦门市实行行政复议“统一受理、统一审查、统一决定”的“三统一”模式。另一种是集中全部部门的部分权限,即行政复议委员会集中行使受理、审查等行政复议权限,决定权限依然保留在政府部门,只是在行政复议环节上进行“集中式”改造。如黑龙江省哈尔滨市试点工作采取集中受理、集中调查、集中议决、以各法定行政复议机关名义分别作出行政复议决定的“三统一、一分散”模式。

第二种,部分集中。即将部分部门的行政复议权集中到政府统一行使,未被集中的其他政府部门还按照现行体制办理行政复议案件。如江苏省海门市将除国税以外的部门复议权集中到市政府行政复议委员会行使。

第三种,不集中。即保持现行行政复议体制不变,通过吸收外部人士组成行政复议委员会,对重大疑难案件进行集体研究,以表决的方式形成案件处理建议意见,供行政复议机关在裁决时参考。如北京市政府、上海市政府。

(二) 行政复议委员会功能定位

行政复议委员会的功能定位目前有议决机构和咨询机构两种情形。

1. 议决机构

议决机构模式之下行政复议委员会的审议意见为最终审议结论,行政机关按审议结论作出行政复议决定。采用议决机构定位的典型地方试点有哈尔滨市、海门市、厦门市等。《哈尔滨市行

^① 相关建议可以参见彭书清:《关于建立统一行政复议机关的思考》,载《行政法学研究》1997年第2期;石佑启、王成明:《论我国行政复议管辖体制的缺陷及其重构》,载《环球法律评论》2004年春季号;崔红:《专门行政复议机构的设置与管辖体制的完善》,载《沈阳师范大学学报》2007年第6期;刘刚、刘助建:《论我国行政复议机构的重构》,载《广东交通职业技术学院学报》2007年第3期;孟鸿志、王欢:《我国行政复议制度的功能定位与重构——基于法律文本的分析》,载《法学论坛》2008年第3期;章志远:《行政复议困境的解决之道》,载《中共长春市委党校学报》2008年第1期等。

政复议规定》第4条规定:“市人民政府行政复议委员会依照本规定履行市人民政府受理的行政复议案件的议决职责”;海门市把行政复议委员会定位于经市政府授权、负责审议市政府行政复议案件的复议议决机构,其宗旨是通过行政复议案件的办理,实现化解行政争议、提高案件审理质量和维护当事人合法权益的目的。

将行政复议委员会定位为议决机构是对复议体制作出的重大调整,行政复议委员会取代原来的复议机构成为案件的实质审理、决定机构,复议机关负责人原则上应当尊重复议委员会形成的议决结果。对旧体制调整越大,面临的问题就会越多。议决机构模式会影响到一些政府部门的职责权限,导致实践中一些垂直管理部门基于体制原因不愿集中,一些案件数量多且管理职能较强的部门因其特殊性很难集中或者不愿意行政复议委员会以他们的名义作出行政复议决定等。此外,在《行政复议法》尚未修改前还存在法律依据不足的问题。因此,议决机构模式的推进及其效果更依赖较强的领导。

2. 议事咨询机构

议事咨询机构模式之下,行政复议委员会委员参加案件审理时虽然对案件进行表决,但表决结果仅作为复议机关作出复议决定的参考意见。北京市人民政府行政复议委员会目前采用这一模式。根据北京市人民政府办公厅《关于设立北京市人民政府行政复议委员会的通知》及《北京市人民政府行政复议委员会工作规则》的规定,“行政复议委员会是市人民政府负责审理行政复议案件、指导本市行政复议制度建设工作的审议机构”。行政复议委员会不承担议决功能,复议机关不是必须依照复议委员会形成的案审会意见作出复议决定。

议事咨询机构对现有复议体制调整很小,是一种工作机制的调整,带来的影响小,面临的问题少。但是当出现行政复议委员会的意见与复议机关负责人的意见不一致时,很难保证复议委员会的结果成为最终复议决定,行政复议委员会难

以避免虚化的质疑。此种模式会抑制行政复议委员会作用的发挥,如北京市政府仅仅将部分疑难案件提交行政复议委员会审议。行政复议委员会的实行对旧有的复议体制并没有带来实质变化。

(三) 行政复议委员会组织形式及其职责

根据《行政复议委员会试点通知》的要求,县级以上人民政府设立行政复议委员会,集中行使本级政府工作部门的行政复议权。行政复议委员会下设办公室,与行政复议机构合署办公,具体负责受理、审查行政复议案件以及办理行政复议委员会的其他日常工作。由于行政复议委员会功能定位存在差异,地方赋予行政复议委员会及其办公室的职责存在较大的差异。

第一种类型,与行政复议委员会议决功能定位相对应,以行政复议委员会及行政复议委员会办公室替代原来的复议机构组织,并在行政复议委员会及行政复议办公室之间按照复议案件繁简进行职权配置。如哈尔滨市将原市政府法制办行政复议应诉处分设成行政复议案件调查处和立案应诉与指导处两个业务处,作为行政复议办公室具体工作机构,承办行政复议具体事项,由市政府法制办统一管理。立案应诉与指导处对外挂市行政复议受理办公室的牌子,统一接收、转送全市范围内的行政复议申请,监督全市行政复议机关办理行政复议事项。

哈尔滨市确定了“政府主导、社会参与、专业保障、民主决策”的行政复议委员会组织模式。市行政复议委员会是直接对政府主要领导负责的行政复议案件议决机构,行政复议办公室是对行政复议委员会负责的具体办事机构,负责行政复议案件的调查和落实行政复议委员会议决事项等具体工作。^①

第二种类型,对应复议委员会的议事咨询功能定位,行政复议委员会及行政复议委员会办公室依托旧有复议机构设置,行政复议委员会及其办公室职责相对较小。根据《北京市人民政府行政复议委员会工作规则》的规定,行政复议委员会是市人民政府负责审理行政复议案件、指导本

^① 哈尔滨市行政复议办公室的主要职责包括:受理行政复议申请;调查案件的基本事实;定期向委员会提报需要议决的行政复议案件调查和初审报告;具体办理行政复议委员会议决事项;主持行政复议调解工作;按照《哈尔滨市行政复议规定》直接办理适用简易程序的行政复议案件;开展行政复议方面的调查研究等工作。

市行政复议制度建设工作的审议机构，主要职责是审议市人民政府重大疑难行政复议案件、研究本市行政复议工作中的重大问题。行政复议委员会办公室是行政复议委员会的办事机构，设在市人民政府法制办公室。^①

（四）行政复议委员会的组成

《行政复议委员会试点通知》中提出探索建立“政府主导、社会专家学者参与”的行政复议工作机制。根据《行政复议委员会试点通知》的指导性规定，行政复议委员会可以由主任委员、副主任委员和一般委员组成。主任委员原则上应当由本级政府领导担任，副主任委员由本级政府法制机构负责人担任，一般委员可以由经遴选的专职行政复议人员和专业人士、专家学者等外部人员担任。外部人员担任行政复议委员会成员是行政复议委员会改革的最大亮点，旨在通过外部中立力量的引入，提升复议工作的专业性和公正性，弥补自身公正性不足的天然缺陷。

地方基本按照《行政复议委员会试点通知》提出的人员构成组建行政复议委员会，一般采用主任委员、副主任委员、常任委员、非常任委员的人员构成结构。如北京市政府行政复议委员会成立于2007年，第二届行政复议委员会委员43名，由主任委员1名、常务副主任委员2名、副主任委员1名、常任委员9名、非常任委员30名组成。非常任委员一般由政府之外的人员担任，非常任委员的人选、所占比例等方面各地有所不同。如哈尔滨市政府行政复议委员会35名专家委员来自人民代表大会、政协、高校法学院、党委、律师事务所等部门。北京市政府第二届行政复议委员会30名非常任委员，28名来自北京高校、科研机构、律师事务所，2名非常任委员来自国家部委，非常任委员约占全部委员的70%。

（五）行政复议委员会运行机制

《行政复议委员会试点通知》中将运行机制的探索作为试点内容之一，提出“要充分体现行政复议案件办理质量和效率的要求，区别轻重缓

急，探索不同案件的不同运行模式”。行政复议委员会是在尚未修改《行政复议法》前提下对行政复议体制和机制展开的创新改革，推进过程中需要平衡好依法复议与行政复议改革之间的关系，特别是要处理好行政复议委员会与法定复议机关之间的关系，处理好发挥行政复议委员会作用与行政机关首长负责制之间的关系。从各地实践来看，行政复议委员会运行机制呈现出以下几种情形。

第一种，哈尔滨市实行的行政复议委员会集中受理、集中调查、集中议决，以各法定行政复议机关名义分别作出行政复议决定的“三统一、一分散”模式。哈尔滨市按照分权制衡、民主决策的理念设计了行政复议委员会的运行程序，包括四个方面：（1）实行立案权与调查权相分离。行政复议受理中心负责受理复议申请，案件调查处负责调查案件事实。（2）实行调查权与议决权相分离。通过政府规章《哈尔滨市行政复议规定》区分调解程序、简易程序和一般程序，确定了三种结案方式，兼顾了公平与效率。简易程序和调解结案以外的一般程序案件全部由行政复议委员会议决，案件调查权在市政府法制办案件调查处，议决权在行政复议委员会。调查处要在议决会议召开前的5日前将案件相关材料通过电子信息系统发给委员研究。（3）少数服从多数表决形式确定行政复议决定意见。行政复议委员会每半月召开一次案件议决会议，会议按照委员名单顺序和与案件业务研究范围有关联委员优先原则，选择5名至9名单数委员参会。委员在听取案件调查情况并就有关问题提问后，各自填写表决票，现场统计，以少数服从多数原则确定每起案件的议决意见，形成决定书文稿报市长签发。（4）决策权的相互制衡。为体现行政复议的政府最终决策权的理念，这项机制赋予了市长对委员会议决意见的否决权，即市长可以拒绝签发复议决定书，由行政复议委员会召集三分之二以上委员参加的会议重新议决，市长再次拒签复议决定的，必须提交市政府常务会议集体表决。在实践

^① 北京市行政复议办公室的主要职责是：（1）联系行政复议委员会委员；（2）印发行政复议委员会组成人员调整名单；（3）组织承办行政复议委员会全体会议和行政复议案件审理会议；（4）制作行政复议委员会全体会议《会议纪要》；（5）向行政复议委员会报告年度工作情况；（6）办理行政复议委员会交办的其他工作。

中,市长没有否决过一次行政复议委员会的决议意见。

哈尔滨的行政复议委员会运行方式既对复议资源进行了整合,同时又在《行政复议法》规定的法定复议机关框架内保留了法定复议机关的决定权,兼顾了复议资源整合与《行政复议法》现行规定相协调,实现了可能与现实的平衡。此种运行方式由于仍然带有一定过渡性,一方面存在因部门对案件存在不同看法或者担心本系统案件被撤销变更而在履行签发等手续时消极怠慢的情形;另一方面由于行政复议案件的实际决议机构是行政复议委员会,而名义上作出行政复议决定的机关是有关部门,在发生行政诉讼时应诉责任难以落实。

第二种,山东省实行的“集中受理、集中审理、集中决定”的“三集中”模式,厦门市实行的行政复议“统一受理、统一审查、统一决定”的“三统一”运行机制,建立了“集中受理、集中审理、集中决定”的“三集中”模式。^①在厦门市,行政复议申请由市政府行政复议委员会办公室统一受理;案件受理后,由市政府行政复议委员会办公室统一审理,进行调查取证、组织听证,提出初步处理意见,对于重大、复杂、疑难行政复议案件,提请市政府行政复议委员会审议。行政复议委员会案件审议会议由行政复议委员会主任或授权副主任召集并主持,应当有5名以上单数行政复议委员会委员参加。参加行政复议委员会案件审议会议的委员名单,由行政复议委员会办公室根据案件性质、委员专业特长等情况确定。行政复议委员会案件审议会议审议行政复议案件时,实行票决制,审议意见以过半数表决通过;行政复议案件经审理形成处理意见后,由市政府统一作出行政复议决定。“三统一”运行机制将行政复议审理权真正集中由市政府行政复议委员会统一行使,体现了行政复议的专业性、权威性。

第三种,北京市实行的行政复议委员会仅对重大疑难案件进行审议运行机制。北京市制定了

《北京市人民政府行政复议委员会工作规则》和《北京市人民政府行政复议委员会行政复议案件审理会议议事规则》两个规范性文件,对行政复议委员会的运行规则作出规定。根据这两个规范性文件的规定,行政复议委员会通过召开行政复议委员会全体会议和行政复议案件审理会议开展工作。全体会议负责研究本市行政复议工作中的重大问题;复议案件审理会议负责审议重大疑难行政复议案件。

(六)地方行政复议委员会实施效果存在地区差异

行政复议委员会改革尝试在一些地方成效显著,如山东省在实行“三集中”行使行政复议权改革之后,2012年的行政复议案件维持率比2010年下降13%,综合纠错率上升9%。广东省中山市试点后行政复议案件数量同比增长近3倍,超出同级法院20%。黑龙江省在实行行政复议委员会制度之后,纠错率提高到47%。2011年,江苏省海门市行政复议和行政诉讼案件比为43:34,行政复议案件数自行政复议制度建立二十多年来首超行政诉讼案件数。厦门市试点之后行政复议案件数量大幅增长,2011年厦门市政府行政复议委员会共收到行政复议申请133件,比2010年增加156%;2012年上半年收到复议申请93件,比2011年同期增加33%。哈尔滨市自2007年开始试点工作以来,行政复议案件数量(每年超过千件)已经超过行政诉讼案件,越来越多的申请人选择行政复议这一法律途径解决行政争议问题,行政复议已经成为化解行政争议的主要渠道。

北京的行政复议委员会改革力度较其他地方要小。市政府行政复议委员会自2008年到2013年,每年平均召开案审会12次,审议重大疑难案件平均30件。非常任委员除了参加案件审理之外,还参加案件的调查、听证活动。北京市法制办自2008年至2012年每年复议案件的纠错率在3%左右,2013年有所提高,达到5%。在北京,行政复议委员会改革对重大、疑难案件的解

^① 山东省济宁市的行政复议体制改革获得2014年11月18日在北京揭晓的第三届“中国法治政府奖”。其获奖理由是:济宁市的行政复议体制改革以复议权集中为核心,复议审理与复议监督模式并行,专家审案、集体合议、委员票决、现场监督,真正将创新与法治巧妙糅合,为“大复议、中诉讼、小信访”目标的实现迈出了关键性一步。

决发挥了积极作用,但是总体效果与其他地方相比较,效果不是十分明显,昌平区行政复议委员会自成立以来,尚未启动审议过复议案件。

三、域外行政复议机构设置的 经验考察

英国、美国、德国等西方国家更重视法院在行政争议解决中的作用,来自行政系统的行政救济机制相较于司法救济制度得不到重视,日本、韩国以及我国台湾地区等东亚国家和地区很重视来自行政系统的救济机制的建构和完善,特别是韩国的行政审判委员会制度和我国台湾地区的诉愿委员会制度对完善大陆的行政复议体制借鉴意义更大。

1. 韩国的行政审判委员会^①

我国的行政复议在韩国称为行政审判(我国的行政诉讼,韩国也称为行政诉讼),是一种国民权利救济制度,泛指行政机关行使的行政法纠纷的审理、裁决程序。行政审判的职能包括以下几点:(1)行政的自我控制和监督;(2)通过行政审判,充分适用专门知识,从而补充司法职能;(3)通过行政审判救济权利,从而减轻司法负担;(4)权利救济的迅速性和经济性等。在行政审判的诸多职能中,更多强调“国民的权利救济”这一职能。由于行政审判裁决时间比法院短,且不需要任何费用,在韩国,行政审判请求数量呈现增加趋势。

韩国于1984年废止《诉愿法》后,制定了《行政审判法》,前后历经9次修改。韩国修改行政审判制度的过程,是一个行政审判工作不断趋向准司法化的过程。在行政复议机构设置方面,无论是政府还是部门作为行政复议机关,行政复议机构都在本级政府之下统一设置,部门不再另设行政复议机构。2008年修法时,韩国取消行政复议机关的概念,直接由行政审判委员会以自己的名义进行审理和裁决。国务总理行政审判委员会从政府法制部门独立出来,与国民苦衷处理委员会和国家清廉委员会一起,

在保留原有机机构和名称基础上合并重组为国民权益保护委员会。根据2010年最近一次修法,韩国目前行政审判机关分为中央行政审判委员会与地方行政审判委员会。中央行政审判委员会设在国民权益保护委员会,由少于50名的委员构成,设委员长1名,常任委员由法定公务员担任,少于4名,从而保障行政审判委员会委员主要由外部专家构成;地方行政审判委员会为市、道知事所属,由包括1名委员长在内的30名以内的委员构成。韩国行政审判委员会的发展是一个不断凸显其独立性、确立其作为中立裁决者地位的过程,也是一个与政府法制部门逐渐分离的过程,以保障其专门裁决行政纠纷,更好地为国民提供权利救济。

2. 我国台湾地区的诉愿委员会

我国台湾地区诉愿制度由“诉愿法”规定。诉愿制度属于一种带有司法性质的行政活动,是一种“准司法”活动,与司法活动追求公正的属性更为接近,同时兼顾行政活动专业、高效的优势,在实现司法公正的同时,大大提高解决行政纠纷的效率。我国台湾地区共设置了60个诉愿机关。在“中央”一级,共有“行政院”以及包括“财政部”、“经济部”、“内政部”等所属部门在内的34个诉愿机关;在“地方”一级,共有“省”、“市”、“县”政府26个诉愿机关。地方政府的所属部门不再专门设置诉愿机关,而由政府集中力量办理诉愿案件。诉愿机关的案件承办机构一律采取诉愿审议委员会的形式。以台北市为例,台北市政府诉愿审议委员会为台北市政府诉愿案件的办理机构,主要职能是根据“诉愿法”,基于行政监督权的行使,受理民众不服台北市政府所属各局处违法或不当的行政处分,致其权利或利益受损害时所为的行政救济。诉愿审议委员会为台北市政府下辖的具有独立编制的一级行政机关,由主任1人、副主任1人及委员9人组成。1994年开始,其主任委员由兼任改为专任,委员全部为聘请的学者、专家担任(教授6人、司法官员2人、律师1人)。同时,诉愿审议委员会还配备专职法制工作人员28人,具体协助

^① 本文关于韩国行政复议委员会的介绍来源于2014年5月22日在北京京仪大酒店召开的中韩行政法论坛上韩国法制研究院研究委员李世静博士提交会议文字材料《韩国行政审判制度》。

诉愿审议委员办理诉愿事件,并配备行政人员21人,提供有关行政及后勤事务保障。诉愿审议委员会下设4个组,将台北市政府所属各局分别划归4组的业务办理范畴,实行分组办案,人员职位设置为主任秘书、专门委员、组长、秘书、编审、专员、组员、办事员及书记等。

3. 英国的行政裁判所制度

英国的行政裁判所制度过于复杂,裁决纠纷的范围非常广泛,既裁决行政纠纷,也裁决与行政管理相关的民事纠纷。组织形式上,行政裁判所也异常分散、复杂。英国行政裁判所制度对我们完善行政复议体制改革有借鉴意义之处在于对行政裁判所独立性的注重与强调。行政裁判所组织上独立于行政机关,审理案件基本适用司法程序,但较普通司法更方便、迅速、廉价。为了保证行政裁判所裁决的“公正、公开、无偏私”,以及不受行政机关的干预,他们作出的裁决不需要请示部长或者其他行政机关,部长也无权撤销或者改变裁判所的裁决。作为一种争议解决机制,如何保障裁决机关的独立性,进而实现其中立裁决者的角色是我们需要注意借鉴的。

4. 美国的行政法官制度

美国的行政法官在行政机关中扮演的是行政决定初步决定者的角色,并非行政决定作出之后的争议裁决者。行政法官体现了行政机关内部调查与决定职能分离的组织原则。美国行政法官制度对我们完善行政复议制度的借鉴意义在于如何加强复议工作人员的任职资格、职业保障,以保证行政复议工作人员能够相对独立于被申请复议机关和所在复议机关负责人的意志影响,能够根据事实、法律作出复议决定。美国行政法官由同时具有行政管理经验和律师执业经验的人担任,他们独立于所在的行政机关,薪酬、任免等统一由文官事务委员会管理。行政法官行使职权不受所在行政机关影响,能够独立主持听证,并作出初步决定。行政法官作出初步决定只具有建议性质,根据美国《联邦行政程序法》第557条的规定:“如果初步决定被上诉或者被申请复议,行政机关拥有与初次决定时同样全面的权力。”行政机关首长有权对行政法官作出的初步决定的事实、法律、裁量权行使等进行全面审查。

纵观不同国家和地区行政复议机构的设置,尽管各有其特点,但仍呈现出很多共性之处,可以作为改革和完善我国行政复议机构设置的他山之石予以借鉴,具体包括:

第一,行政复议机构的设置应与行政复议性质相匹配,要有助于行政复议制度目标的达成。行政复议在西方是作为弥补司法解决行政争议之缺陷与不足发展起来的一种行政争议解决机制,其优势在于较之司法更熟悉行政管理专业事务,程序更为便捷、灵活,能够更为及时地解决行政争议。域外在行政复议机构的设置定位上,都力求与行政复议性质相匹配,从组织、人员方面保障行政复议制度目标的实现。如公正是纠纷解决机制需要满足的基本要求,域外在复议机构设置上都强调赋予其相对独立的法律地位,如韩国的行政审判委员会制度;再如行政复议较之行政诉讼更具行政专业优势,有利于解决行政专业性问题,域外在复议人员的任职资格、任职以后的任职保障方面都有具体要求和规定,如美国的行政法官从既有行政机关工作经验,又从事一定时间律师工作的人员中产生。

第二,成立专门的复议机构,重视行政复议机构人员的专业化。行政复议是裁决行政争议的活动,专业性和技术性强,既涉及法律问题,也涉及行政管理专业问题,难度大,要求高,应由专门的裁判机构承担,这也是加强复议人员专业化建设的组织基础。从域外的经验看,都成立了专门的行政争议裁判机构,如英国的行政裁判所,韩国的行政审判委员会,我国台湾地区的诉愿委员会,这些复议机构专司复议职责,其人员专门从事复议工作,人员固定,熟悉法律和复议工作,保证了复议结果的正确。如韩国的行政审判委员会,根据层级不同对其任职人员的行政经验和法律专业素养作了明确规定,突出了人员的专业性,各级行政审判委员会的任期、身份保障等法律都有明文规定。再如美国在司法法官之外专设行政法官,行政法官独立于所在的行政机关,由文官事务委员会统一管理。

第三,赋予行政复议机构相对独立的法律地位。行政复议是解决行政争议的活动,复议机构作为中立的裁决者是公正作出复议决定的基础。

由于行政复议是来自行政内部的争议解决机制,为公正解决行政争议必须赋予复议机构独立地位,但又不可能如法院那样完全独立于行政机关,因此,从域外经验看,都采取折中做法,赋予复议机构相对独立的法律地位,即复议机构设在行政机关内,但是复议机构作复议决定时不受行政首长意志影响。如韩国通过各级行政审判委员会的建立,提升了复议机构的独立性,划清了与被申请复议的行政机关的隶属关系,真正做到案件独立审理、意见合议表决。

5. 法国对行政复议案件审理主体的改革^①

法国行政诉讼制度异常发达,在行政争议解决机制中居于绝对主导地位,这在一定程度上抑制了行政复议的发展。然而,面对日益加剧的行政审判压力,最近十几年,法国开始重新审视行政复议制度建设问题,并着手进行了一些改革,取得了一定的成效,这其中就包括针对人员专业化程度不高的问题,在行政复议案件审理中引入专业性团体以增强行政复议案件审理的专业性。在多数情况下,复议申请由行政首长指派处理相关行政实体业务的公务员再次审查。第二次世界大战以后,随着行政事务专业化程度的提高,法国开始出现合议制机构参与复议案件审理的情形,包括各省土地整治委员会、职业记者证件管理高等委员会、全国商业调整委员会、大学选举监督委员会、签证拒签申诉委员会、医生职业公会全国委员会和大区委员会、法国奥林匹克体育委员会等。这些委员会法律性质各异,有的具有公法人资格,有的属于私法上的协会、团体,它们为了履行公务使命而被法律授予一定公法特权。这些委员会利用自身专业优势,为行政复议机关处理纠纷提供咨询意见。从实际效果看,在这些机构参与的情况下,行政复议机关更容易改变立场。这不仅是因为这些机构享有独立的法律地位、在人员组成上更具专业性和多方利益代表性,从而起到专业提醒和调和矛盾的作用,还由于这些机构的公信力较强,其在公开发表的报告中披露典型案件的做法,令行政复议被申请人有被点名批评的感觉,从而形成了自决及时改正错

误的制度性社会压力。

四、完善行政复议体制改革的几点设想与思考

体制改革是机制改革的基础,如何在现有行政复议委员会试点工作已经取得的成效基础上,确定行政复议体制改革的走向,是《行政复议法》修改中首先需要解决的一个问题。各地在行政复议委员会试点工作中功能定位、组织形式、运行机制等方面有共同之处,也存在差异。有的试点效果很好,复议案件数量增长很快,超过行政诉讼案件数量,特别是通过复议渠道解决了大量征地、拆迁等容易引发社会矛盾的纠纷,发挥了行政复议委员会的积极作用。有的地方行政复议委员会试点工作效果不是很明显。在现有试点基础上,进一步改革和完善行政复议体制,需要解决好以下问题。

(一) 重新定位行政复议的功能,明确行政复议的主要功能是为公民提供权利救济,这是行政复议体制改革的基础

现行行政复议体制与行政复议作为内部层级监督机制的功能定位相适应,改革行政复议体制,首先需要重新定位行政复议的功能。韩国《行政审判法》修改过程中,日益强调将为国民提供权利救济作为行政审判的主要功能,并以此为基础,对行政审判制度从体制到机制进行准司法化改造。这是符合行政复议性质的。有权利必有救济,行政复议由公民提出复议申请而启动,申请行政复议的缘由在于申请人认为自己的权利受到了公权力的侵害,到复议机关寻求救济。因此,行政复议首先应当要为公民的权利因公权力运行受到损害后提供救济,这是它的基础。行政复议如果不回应如何救济公民权利,其一,公民会选择放弃行政复议渠道,直接进入行政诉讼或者信访等其他渠道;其二,申请人会不服行政复议决定,继续到法院起诉,或者进入信访。因此,改革行政复议体制首先要转变《行政复议法》对行政复议设

^① 关于法国行政复议制度改革的介绍来自张莉教授提交的本课题研究成果“法国行政复议制度述评”。

定的行政内部监督机制的客观功能定位,回归公民权利救济机制的主观功能定位,将行政复议体制的基础建立在如何更好实现对公民权利的救济上。为使行政复议更好发挥公民权利救济的功能,就需要赋予复议机构一定的独立地位,使之能够摆脱来自被申请复议机关和行政复议机关负责人的干预和压力,真正做到根据案件事实公正适用法律,独立作出复议决定。

行政复议在内容上体现为行政裁决争议。作为一种争议解决机制,保障行政复议的公正性是行政复议制度改革必须考虑的问题。裁决者中立是公正裁决纠纷的前提,如何从制度上保障复议机构的独立性进而保障其中立性是改革和完善行政复议体制的核心问题。

(二) 行政复议权必须集中行使,以形成一定规模的案件数量,这是健全复议机构,加强复议工作队伍专业化、专门化等工作的前提

与司法权的配置相较,行政复议权的配置无疑过于分散,行政复议资源配置严重不合理,妨害了行政复议功能的发挥。行政复议权过于分散是造成行政复议体制面临当前诸多困境的根源。行政复议权过于分散之后造成案件分布分散,案件分布分散进一步造成复议机构不健全、复议机构没有独立性、复议人员专业性不强、老百姓不知复议制度、多头复议主体并立以致老百姓不知该向哪儿提出复议申请等一系列问题。整合复议资源,优化有限的复议资源配置,将行政复议权由分散行使转变为集中行使,应当是行政复议体制改革坚持的方向。无论是韩国、日本还是我国台湾地区,都将复议权集中在政府行使,只是集中的程度不同而已。

从北京行政复议情况来看,市、区政府作为行政复议机关受理案件数量明显较之部门作为行政复议机关受理案件数量多,复议工作人员认为其原因在于政府相较于部门更为超脱一些。在山东省,84%的行政复议案件由省、市、县三级政府办理,部门办理的案件很少,有的部门十多年没有办理过一起复议案件。再如江苏省海门市政府法制办在试点之前的三年内,政府法制办复议

工作人员占全市复议工作人员的25%,审理的复议案件却占全市复议案件的75%。与部门作为被申请复议机关的业务领导机关相比较,政府作为综合性行政机关,相对更为独立一些,作为行政复议机关更能得到当事人的认同。因此,修改《行政复议法》应当坚持集中行政复议权的改革方向,将部门的行政复议权逐渐向政府集中,整合行政复议资源,让行政复议资源集中使用,更好发挥效益。至于行政复议权集中到何种程度,则需要考虑以下两方面问题。

第一,是否将部门行政复议权全部集中到政府?将部门的行政复议权一步到位全部集中到政府是最为理想的状态,但是行政复议权集中是一项重大体制改革,对现有体制会形成较大冲击。从行政复议委员会试点工作在地方的推进情况来看,面对体制变革各地应对能力和应对条件有很大不同,即使在北京市,朝阳区、海淀区、西城区的发展相对较快,而昌平区发展很慢。因此,可以考虑在修法时赋予地方一定期限的准备期,地方可以在准备期内根据本地实际情况确定具体步骤:(1)条件成熟、已经有试点基础的地方,可以一步到位,将全部部门行政复议权或者绝大多数部门的行政复议权集中到一级政府。(2)条件不成熟、尚未开展试点工作的地方,可以考虑先不将一些垂直、半垂直管理的部门和公安等社会管理职能较重的部门进行集中。如北京市海淀区最初将所有部门行政复议权集中到政府行使,但是交通违章停车处罚复议案件数量太大,难以集中,又逐渐拿回去了。有些部门案件数量大,复议工作基础比较好,可以考虑不进行集中,保留其部门行政复议权。在美国,行政法法官虽然分布在整个联邦行政体系中,但是美国社会保障署呈现出一家独大的局面,雇用了大约85%的行政法法官,然而,在美国《联邦行政程序法》制定之初的196名听证官中,只有13名是为社会保障署工作的。2011年,美国社会保障署行政法法官主持了55万起案件。^①

第二,将行政复议权集中到何种程度?在

^① 数据来源于2014年6月15日在北京京仪大酒店召开的中美行政法国际研讨会上美国宾夕法尼亚大学马瑞新教授发言“美国行政法法官制度的起源及其与行政诉讼的关系”。

《行政复议法》修改之前,或者如果《行政复议法》依然保留分散复议体制,对部门的行政复议权只能集中行使案件受理、案件调查、案件审议、案件议决等权限,复议决定依然需要以法定复议机关的名义作出,行政复议机关首长有权作出最终决定。如果《行政复议法》修改行政复议权分散配置体制,代之以集中行政复议权体制,则可以通过修法解决当前集中行政复议权的瓶颈问题,集中部门的行政复议权后统一由政府作为行政复议机关作出复议决定,即对行政复议权进行完整集中。

(三)作为设在行政机关内部的争议裁决机构,复议机构的设置应当遵循裁决职能与管理职能相分离的原则,对内具有相对独立性,一定程度上保障复议决定公正性;对外,通过引入外部社会力量弥补自身公正性天然不足的缺陷,增强其专业性和中立性,提升公信力,行政复议委员会的设置及其作用的实际发挥成为行政复议体制重构的核心内容

行政复议在我国是与行政诉讼并立的行政救济机制,可以发挥行政解决纠纷的专业性、经济性、便捷性等优势,因此,行政复议机关首先应当是行政机关。但是,行政复议毕竟不同于行政执法活动,其内容表现为裁决争议。作为一种争议裁决活动,公正性是其基本要求。因此,需要在行政机关内进行职能分离,将行政的管理职能和裁决职能分离,分别由不同的机构行使,赋予复议机构相对独立性。行政复议机关进行内部职能分离仅仅解决了复议机构公正性不足的部分问题,难以完全打消申请人对于复议机构独立性是否真正得到贯彻的顾虑。正义应当以看得见的方式让当事人感受到,引入外部力量弥补内在公正性不足就成为最好的方案,行政复议委员会成为这一思路的最好组织形式。分析韩国行政审判委员会的发展历程可以看到,随着行政审判对国民权利进行救济功能的不断强化,行政审判案件数量的不断上升,行政审判委员会也由最初设在行政复议机关内的复议机构,逐步替代行政复议机关,自身成为行政复议机关,以自己的名义直接作出决定。来自外部因素的注入无疑更能打消申请人的顾虑,增强行政复议的公正性基础,提升其公信力,使得民众愿意选择复议解决行政纠

纷,认同行政复议决定。

我国当前已经意识到在行政复议工作中引入外部力量参与行政复议的重要性及其实际成效,但是如何处理行政复议委员会与现有复议机构的关系却是一个难度较大的问题。《行政复议委员会试点通知》中的基本定位是“政府主导、社会参与”。外部力量的引入并不对复议机构形成实体分权,但是由于外部委员多数是各领域有一定代表性的专业人士,他们的进入难以避免会引发复议机构工作人员对自身工作重要性降低的焦虑。现有的复议机构将会变身成为行政复议委员会的工作机构,承担大量的具体前期工作,却没有最终表决权,客观上削弱了现行复议机构的权限。基于此,各地行政复议委员会改革呈现出较大的差异性。但是从行政复议委员会实施成效来看,我们可以形成一个基本判断,行政复议委员会组织上实体化程度越高,承担职责越多的地方,行政复议工作的变化就越大;反之,行政复议工作的变化就越小。行政复议委员会这一组织形式有助于治愈行政复议作为行政内部救济机制所具有的公正性不足的天然缺陷。

未来行政复议体制改革,在坚持集中行政复议权的基础上,应当坚持行政复议委员会作为复议机构的方向,将行政复议委员会作为复议机构实体化,包括:

(1)将行政复议委员会的功能定位为议决机构,真正发挥行政复议委员会在复议案件办理中的作用。引入行政复议委员会的目的在于通过增强复议机构的外部性赋予复议机构中立基础,进而增强行政复议决定的公正性。如果仅仅将行政复议委员会定位为复议机构的咨询机构,则难以发挥这一作用,行政复议委员会对案件审理所能发挥作用的空間将会很小。

(2)在调整功能定位基础上,调整依托法制工作机构承担行政复议委员会职责的做法,实现行政复议委员会组织实体化,实现复议机构的专门性保障。复议机构的专门性保障是复议机构能够集中精力办好行政复议案件的重要保障机制。目前复议机构通常设在政府法制工作机构,复议工作人员难以专门从事复议工作,有的地方复议工作反而成了副业,复议工作人员难以开展调查取证工作,主要实行书面审,影响了复议案件的

办理质量。复议机构是复议机关的内设机构,而非法制工作机构的下设部门,要提升复议案件办理质量,就要让复议机构专门负责审理复议案件,复议人员专司其职,认认真真办好每一起复议案件,提高办案水平和办案质量,做到实质上解决争议,化解矛盾。因此,较为理想的模式是将复议机构与法制工作机构分离,由一级政府作为行政复议机关,行政复议机关内设置行政复议委员会,行政复议委员会设立行政复议委员会办公室作为行政复议委员会的办事机构,在行政复议委员会办公室基础上调整、整合现行复议机构所承担的复议工作。在行政复议委员会办公室下设案件受理部门、调查部门,分别负责案件的受理、调查、听证等工作,这些工作可由现在的复议机构承担具体复议工作的部门承担。行政复议委员会办公室完成案件前期调查、形成初步建议决定之后,统一交由行政复议委员会进行议决。

如果将复议机构从法制工作机构中分离出来存在一定难度,也需要将复议机构与法制办的一般内设机构区分开来,保障其专门办理行政复议案件,不应让其在复议案件审理之外承担法制办的其他事务。同时,在办理复议案件中,复议机构应当遵循《行政复议法》的程序,而非一般机关办文的内部程序。

(3) 行政复议委员会作出的议决结论原则上是案件的最终结论,行政复议机关负责人原则上直接签发复议决定。但是,复议机关负责人认为议决结论存在事实认定、法律适用、裁量权审查判断不当等问题时,有权不予签发。行政复议机关负责人不予签发的,应当发回行政复议委员会重新议决。对重新议决决议仍然有异议的,可以提交政府常务会议讨论决定。

(四) 复议工作具有较强的专业性和法律属性,需要提升复议机构的专业化水平,包括设定复议工作人员的任职资格,为其提供相应职业保障

行政复议权集中行使为复议工作人员的专业

化建设提供了基础。复议工作人员的专业化建设包括以下设想:

1. 科学合理设定复议工作人员的任职资格,严格准入门槛,加强入职后的监督管理

行政复议工作同时涉及行政管理专业性问题与法律问题,理想的复议人员任职条件是如美国的行政法法官人选,既有行政管理经验,又有律师执业经验。如果同时具备这两个条件目前有困难,可以先从具备法律专业知识条件入手,如今后录用的行政复议人员应当通过国家司法考试或者行政复议人员资格考试。入职后,要完善监督管理机制,加强对复议工作人员日常业务培训和考核,参照法院经验推进职业化培训和管理考评模式。

2. 提供相应职业保障

目前复议工作人员流动快,人才流失较为普遍。要改变这种状况,需要在制度上为复议工作人员提供职业保障,保证复议工作人员队伍的稳定性。(1) 参照美国的行政法法官,名称上设立“行政复议专员”,作为对专门从事行政复议工作人员的统一称谓。(2) 对复议工作人员的管理突破行政级别,参照法官等级设立行政复议专员等级,根据行政复议专员任职时间、业务水平、工作业绩等确定不同等级,进而确定相应的工资、津贴标准。(3) 行政复议机关应当保障复议工作需要的人、财、物。(4) 加强与法院等司法机关的人员交流,采取挂职、轮岗等多种形式实现行政复议人员的动态培养和结构调整。

3. 对复议工作人员进行分类管理,补充行政复议机构辅助工作人员

由于案件数量迅速加大,但是行政编制有限,所以可以考虑将案件办理中的登记、咨询、记录、送达、档案管理、统计分析等辅助岗位的人员以事业编制的形式给予解决,从而解放与释放现有办案人员的能量,确保案件实质办理的效果。

(责任编辑:于文豪 方明)