

发展和完善行政救济制度 ——中国行政法学会2012年年会综述

林华

2012-11-1 9:53:47 来源: 法制日报 2012年11月01日

2012年10月20日至21日,中国行政法学会第一次会员代表大会暨2012年年会在上海召开。来自全国人大法工委、最高人民法院、国务院法制办、北京大学、中国政法大学等单位的三百多位专家学者出席了此次年会。会议表决通过了《中国行政法学会章程》,选举中国政法大学副校长马怀德教授为中国行政法学会会长,会议同时选举产生了中国行政法学会的副会长、常务理事和理事。

“行政救济制度的完善”是本届行政法学会年会的主题。与会专家学者就行政救济制度的基本理论、行政复议制度和行政诉讼制度的发展与完善等问题进行了广泛而深入讨论,对行政复议法和行政诉讼法的修改也提出了许多建设性意见。

行政救济的基本理论

行政救济一般是指公民、法人或者其他组织认为行政机关的行政行为侵犯其合法权益,而请求相关机关予以补救的法律制度。行政救济包括行政复议、行政诉讼、国家赔偿等制度。当前,行政复议法和行政诉讼法的修改都已提上议事日程,研究行政救济的基本理论进而为相关法律的修改提供理论支撑也成为本届年会学者们关注的焦点。

关于多元化行政争议解决机制。中国行政法学会名誉会长、中国政法大学终身教授应松年认为在复议和诉讼的关系上,需要贯彻司法最终解决原则。如果当事人对复议裁决不服,可以起诉到法院,由法院最终裁决。原上海市高级人民法院副院长张海棠从司法实践中的案例出发,认为不同当事人对同一具体行政行为分别提起行政复议和行政诉讼的,应当按照“受理在先”原则确定救济途径。北京市高级人民法院行政庭庭长程琥认为应加强行政纠纷进入行政复议、行政诉讼救济渠道之前的救济,可以设置行政调解、行政仲裁、行政申诉等救济渠道,尽量将纠纷化解在行政复议和行政诉讼之前,同时,要进一步完善行政复议和行政诉讼制度,在其他救济途径不能有效解决行政争议时,行政复议和行政诉讼可以成为解决行政争议的有效渠道,从而实现行政纠纷的实质性解决。

关于社会矛盾化解与行政救济。国务院参事、中国行政法学会顾问、中国政法大学教授朱维究提出了重塑我国社会矛盾纠纷解决机制的路径,即“一点一线四面”的思路:“一点”是以构建协调运作的多元社会矛盾纠纷解决制度体系为中心点,“一线”是围绕“社会矛盾的探析→社会矛盾纠纷的产生及解决→社会矛盾纠纷的预防”这一主线,“四面”是层层剖析构成多元解纷制度的四项基本要素——利益诉求渠道、纠纷分流制度、解决纠纷职能分配制度以及解决纠纷制度衔接机制。

行政救济制度的完善

一、行政诉讼制度。随着改革开放的逐步深入,我国经济、政治、社会等各方面都发生了翻天覆地的变化,行政诉讼法也亟待进行与时俱进地修改与完善。如何修改行政诉讼法、怎样发展完善行政诉讼制度也是本届年会学者们最为关注的话题。

关于行政诉讼受案范围。最高人民法院副院长江必新认为扩大行政诉讼受案范围应当主要关注以下几个维度,一是重新界定行政诉讼标的,有必要将行政行为修订为行政相对人与行政机关之间产生的“行政争议”;二是权利保护范围,应当从当前的人身权、财产权扩展到劳动权、受教育权、知情权、表达权、监督权、公民住宅权、通信自由与通讯秘密权等;三是适当放开可诉

行政行为的范围，适当限制由行政机关终局裁决的行为；四是适当引入规范审查，对于规章以上的规范性文件的审查应当按照立法法以及相关法律法规的规定解决，人民法院对于规章以下的规范性文件的合法性应当进行审查，审查的方式可以借鉴行政复议法关于附带审查的规定。国家行政学院法学部副主任杨小军认为行政诉讼受案范围不应相对人受到损害的权益范围进行限定，应取消人身权、财产权的限制，使之扩大到所有合法权益；在行政行为方面，也不宜以具体或抽象作为受案范围的痕迹恍姓诉讼也不能局限于行为诉讼，应扩大到行为诉讼和合同诉讼，把行政合同纳入行政诉讼受案范围。

关于行政公益诉讼。中国行政法学研究会名誉会长、中国政法大学终身教授应松年认为从我国目前情况来看，行政公益诉讼最好能够有序进行。由于我国的社会组织尚须有一个成长和成熟的过程，最可行的是由检察机关以及经批准的社会组织担负起这一责任。最高人民法院副院长江必新也认为行政公益诉讼首先要解决没有利害关系的或者没有直接利害关系的当事人的原告资格问题，现阶段可以采取两种方式，一是由检察机关提起诉讼，二是由法律规定的特定团体提起诉讼。

二、行政复议制度。当前我国行政复议制度还存在诸多问题，与会学者就行政复议制度的改革与完善提出了许多建议。

关于行政复议受案范围。中国政法大学法学院教授王成栋认为现行行政复议法的受案范围确定模式存在严重弊端，应当建立“概括+排除”的确定模式，即法律首先规定行政复议受案范围的原则，符合该原则的案件都属于受案范围，再将不适合行政复议的案件进行列举排除。

关于行政复议委员会制度。山东省人民政府法制办主任高存山指出该制度面临着法理基础有所缺失、职能定位不够清晰、上下级行政复议委员会之间关系未厘定、委员的构成及选任机制不一以及集中行政复议权后行政相对人选择救济渠道可能缩窄等问题。同时，他认为行政复议委员会在价值定位上应更加注重追求公平正义，强调其救济功能；在委员构成上应综合考量公共利益需要和社会公众认同，强调一般委员会人选的专业化。

关于行政复议程序。辽宁省人民政府副秘书长孙桂真认为我国现行行政复议法在行政复议程序方面存在诸多不足，如案件审理方式不能适应公开原则的要求，缺乏回避规定，缺乏对复议过程监督的规定，此外行政复议程序与行政诉讼的衔接也存在不足。为此，她提出应当规范行政复议工作程序，明确规定复议机关必须履行通知义务，回避制度的规定应明确、具体、可行，应设置简易程序以及应完善行政复议与行政诉讼程序之间的衔接。

三、信访制度。与会学者就如何发展和完善信访等其他救济机制也提出了一些建议。

关于信访制度的性质与功能。大连海事大学法学院教授王世涛认为信访制度的监督功能与救济功能并非平行，而有主次之分。两者之中应以监督功能为主，救济功能具有附带性。

关于信访制度的改革。西北政法大学行政法学院教授姬亚平认为应当提高人民代表大会的地位，做实人大制度，使人大成为汇聚民意、平衡民利的场所；应发挥行政复议的主渠道作用；应树立司法的权威性，培育司法公信力；应明确信访与复议和诉讼的分工，逐渐限制信访的受案范围等。

责任编辑：钟鱼