

“行政复议的实践与发展”研讨会成功举办

| 时间: 2019-11-01 10:53:54 | 文章来源:

2019年10月27日下午,“行政复议的实践与发展”研讨会在北京京仪大酒店第一会议室隆重召开。本次会议由中国行政法学研究会主办,中国政法大学法治政府研究院承办。来自全国人大、最高人民法院、最高人民检察院、司法部、海关总署、法律出版社、中国法制出版社、北京大学、清华大学、中国人民大学、中央党校(国家行政学院)、中国社科院、中国政法大学、西南政法大学、华东政法大学、中南财经政法大学、西北政法大学、中国人民公安大学、华南师范大学、安徽大学、郑州大学、河海大学、北京外国语大学、首都师范大学、北方工业大学、上海政法学院等单位的专家、学者,以及北京、上海、广东、浙江、山东、湖南、吉林、河北等地负责行政复议工作的实务工作者,共百余人出席了本次会议。



研讨会开幕式由中国政法大学法治政府研究院院长、中国法学会行政法学研究会秘书长王敬波教授主持。王敬波教授对各位嘉宾的到来表示欢迎,并依次介绍了各位到场嘉宾。司法部行政复议与应诉局陈富智局长在致辞中指出,行政复议已经成为依法治国的重要抓手和多元化纠纷解决机制的重要组成部分,在推动全面依法治国、助力法治政府建设过程中发挥了重要作用。同时,随着中国特色社会主义事业进入新时代,全面深化改革的深入推进,全面依法治国方略的不断深化,行政复议制度也迫切需要回应新形势、新任务和新要求,及时进行修改完善。今天下午会议的主要任务,就是共同探讨行政复议法修订的总体思路和具体内容,把党中央、国务院关于行政复议工作的指示和要求贯彻好,把社会各界对行政复议制度的期待和规划落实好,将行政复议的制度优势发挥好。请大家畅所欲言,为打造新时代中国特色社会主义行政复议制度体系建言献策,贡献个人智慧。推进全面依法治国是时代强音,加快做好行政复议法的修订,使命光荣、责任重大。让我们在以习近平同志为核心的党中央领导下,进一步总结行政复议实践探索的经验,逐项攻关行政复议法修改的重点难点问题,为维护人民群众合法权益,促进法治政府建设,实现中华民族伟大复兴中国梦作出新贡献。中国政法大学校长、中国法学会行政法学研究会会长马怀德教授发表了致辞,他对各位嘉宾的到来表达了感谢,并呼吁与会嘉宾能够为行政复议法的修改提供理论与实践智识。马怀德教授对行政复议法的修改提出了三点建议,第一,在体制变动上,要通过行政复议体制的变革,增加行政复议的吸引力,使其变得更加独立、公正和权威,能够真正发挥解决纠纷、监督行政和保护公民、法人和其他组织合法权益的作用。第二,在机制完善上,要把现代信息技术、信息化的手段运用到行政复议制度改革中。第

三，在程序改革上，要充分发挥行政复议制度的优势，通过程序改革让行政复议制度变得更加透明、更加公开、更加高效和更加便捷。



随后，司法部行政复议与应诉局陈富智局长以“《行政复议法》修改的重点和难点问题”为题作了主旨演讲，首先，前期工作开展情况。根据党中央、国务院的要求和部署，行政复议法的修订工作早在2010年即已列入国务院立法计划。原国务院法制办曾委托应松年教授领衔，起草了专家试拟稿，在座的诸位专家大多都参与了该稿的研究起草工作，为修改工作打下了坚实基础。同时，还委托原黑龙江省人民政府法制办起草了地方试拟稿，并在两个稿子的基础上起草了行政复议法修订草案的初稿，多次召开会议听取各有关方面的意见。期间，2016年9月，原国务院法制办曾向国务院请示，拟将修订草案向全社会公开征求意见，后因涉及国务院行政复议体制改革有关问题，经国务院领导同志批示，相关工作暂停。此后，我们研究认为，行政复议法修订的核心内容是行政复议体制的调整，有必要将改革和修法分步骤实施。按此思路，我们拟定了行政复议体制改革方案，已经中央政法委同意，并报请国务院批准后，按程序报中央全面依法治国委员会审批。改革方案经中央审批同意并印发后，我们将抓紧开展行政复议法的修订工作，及时将改革方案上升为法律制度，在此基础上，对行政复议制度做全面的修改完善，努力打造回应时代需求、符合国情特点、满足群众期待的中国特色社会主义行政复议制度体系。其次，当前修法应考量的主要因素。陈富智局长认为，当前开展行政复议法的修订工作，与几年前相比，有几个重要因素需要考量：

（一）党中央、国务院的新要求和行政复议工作面临的新形势。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央厉

行法治，全面依法治国已经成为时代主题。此次党和国家机构改革后，重新组建的司法行政系统承担起统筹推进全面依法治国的重大职责。作为行政机关以法治方式实现内部监督和自我解决行政争议的重要法律制度，行政复议面临着新的形势，可以也应当在推进全面依法治国实践中发挥更大的作用。一方面，要更加注重发挥行政复议专业、便捷、低成本、有效的特点，体现法定渠道规范、稳定、可预期的优势，实质性化解矛盾争议，有效预防重大社会风险。另一方面，要不断加大对行政机关执法行为的监督纠错力度，实现推动完善立法、改进执法，倒逼行政机关依法行政的助推器作用；同时还要通过对办案结果的大数据分析，发现行政执法的薄弱领域、地域、层级、环节以及突出问题，找准依法行政的“堵点”“痛点”和“难点”，实现反映法治政府建设质量的“晴雨表”作用。

（二）行政法学理论研究的新成果和行政复议实践发展的新经验。近年来，行政法学理论研究蓬勃发展，行政复议相关领域的理论研究也在不断的深化，在行政复议制度的创新发展提供了更有力的支撑。比如对行政复议的性质、功能和定位的认识，渐趋深化和统一。从行政复议的性质看，普遍认可其属于行政司法行为；从其功能看，在强化其化解行政争议的基础功能同时，突出强调其监督的功能；从定位看，普遍认为其应当成为化解行政争议的主渠道。同时，行政复议实践的不断深化，也积累了很多重要的宝贵经验。比如，以往判断行政复议的质效，一般采用纠错率这一指标。随着行政复议实践的不断深化，大家普遍意识到，仅仅用纠错率或者维持率的单一维度，无法准确判断行政复议工作的开展情况，必须放到化解争议和监督依法行政两个维度，用吸纳矛盾比例、案结事了比例、直接纠错比例和复议后应诉的败诉比例等指标来进行综合衡量。这些最新成果，都对行政复议制度的完善提供了新的借鉴。（三）行政复议实践中反映出的新问题和复议、诉讼衔接中暴露出的新情况。近年来，行政复议制度在实施中，逐渐反映出一些新问题，比如功能定位不清、范围相对过窄、管辖体制分散、审理机制不畅、能力建设滞后等。同时，在行政复议与行政诉讼制度的衔接方面，也出现了一些新情况。比如，由于行政复议证据制度等程序性规定的缺失，导致诉讼过程中缺乏相应的认定标准，而适用司法审查标准，则有可能带来倒逼行政复议“司法化”现象。再比如行政诉讼法确定的共同被告制度，在实践中也存在较大的争议。行政复议实务界普遍认为，要更好地发挥行政复议的监督纠错功能，需要从根本上研究解决行政复议机构设置的中立性和公正性问题，而非用行政诉讼来监督行政复议，否则既削弱了行政复议的权威性，也大量耗费行政和司法资源。这些问题都需要在修法过程中逐步研究解决。三、修法需要重点解决的问题。从工作角度，我们认为，此次修法首先要将行政复议体制改革成果固定下来，明确除实行垂直管理的行政机关外，一级政府只设置一个行政复议机构，统一管辖以本级政府部门和下级政府为被申请人的行政复议案件。此外，还需要重点研究解决以下五个方面的问题。（一）关于行政复议的功能定位。如何把握行政复议作为行政司法行为的本质属性，明确其有效化解行政争议的基础功能，同时在制度设计上突出强化其监督权力运行的主导功能，使行政复议更好地发挥依法治国的重要抓手和解决行政争议的主渠道作用。（二）关于行政复议范围。研究扩大行政复议的范围，将行政机关行使公权力的行为尽可能纳入行政复议渠道，保证行政复议能够充分介入各种类型的行政争议。强化行政机关对行政行为的初次判断权，适度拓宽复议前置，对行政争议数量大、专业性较强的案件实行复议前置，更充分发挥行政复议便捷高效的优势，力争将行政争议解决在行政程序中。要加强对“红头文件”的审查，并加大对行政行为合理性的审查力度，实现对行政权的全方位监督和与行政诉讼的差异化发展。（三）关于行政复议案件审理机制。在保留行政复议高效、便捷优势的同时，按照程序正当的基本要求改造行政复议程序，保证行政复议审理活动的公开性和公正性。包括建立由专家、学者等外部人士参与的委员会等机制，为案件审理提供专业咨询意见，进一步提升行政复议的公信力。研究建立行政复议的证据制度和合理性标准，进一步提升行政复议审理质量。考虑将约谈、通报、考核等行政管理中行之有效的手段上升为法律规定，更充分地发挥行政复议的行政优势，实现对行政权更有效地监督。（四）关于行政复议结案方式。按照有效化解行政争议的目标，进一步完善行政复议的结案方式。研究完善行政复议的调解、和解制度，适度扩大调解、和解范围，努力引导当事人达成合意，实现矛盾的实质性化解。（五）关于强化行政复议法律责任。针对一些行政复议机关对行政复议工作重视不够、工作力量薄弱、保障不足等突出问题，建立落实行政复议机关对行政复议工作首要责任的法律机制。明确行政复议机构的指导、管理、督促职能，强化行政复议内部监督功能。建立健全行政复议与监察制度的联动机制，确保行政复议法律责任落到实处等。

行政复议的实践探索环节由司法部行政复议与应诉局综合处徐运凯处长主持。海关总署政法司杨左涛副处长，河北省司法厅梁洪杰副厅长，广东省司法厅党委委员、二级巡视员朱京平，北京市司法局行政复议综合处庞雷处长，上海市司法局行政复议处赵德关处长，浙江省司法厅复议综合处邬呈辉处长，山东省司法厅行政复议处张琳处长，湖南省司法厅孙运山处长和吉林省司法厅朱喜来副处长作为代表分别就各家的行政复议基本情况作了交流与汇报。随后，四位专家学者对上述交流与汇报进行了点评。中国法学会行政法学研究会副会长、北京大学法学院姜明安教授认为，9家单位的行政复议工作都有各自的亮点，如海关行政复议非常注重正当法律程序，河北的行政复议工作已经实现了规范化，广东的经验主要是基层受理、就近受理，就地化解矛盾，北京行政复议亮点

在于相对集中机制，上海的行政复议充分发挥了专家的作用，山东的行政复议亮点在于审理方面，浙江的行政复议经验是一个口子对外，一支队伍办案。湖南的行政复议经验是相对中立、相对独立、相对强势（三个相对），吉林的行政复议亮点是把高科技融入到具体的行政复议中。中国法学会行政法学研究会副会长、华南师范大学政府改革与法治建设研究院院长薛刚凌教授对上述9家单位的行政复议工作表达了充分的肯定。薛刚凌教授对“行政复议如何定位？”这一行政复议的基础性与本源性的问题进行了深入阐释。安徽大学副校长、中国法学会行政法学研究会学术委员会委员程雁雷教授认为，上述9家单位围绕着行政复议改革中的重点难点问题，如体制不顺，工作机制不强，公正性不足，受案渠道不畅，程序不完善，行政复议力量不足等等的问题做了很多的探索和努力，取得了非常大的成效。华东政法大学科研处副处长中国法学会行政法学研究会理事练育强教授提出，是否可以从社会学的角度对我国的行政纠纷救济途径进行研究，从而为我国的行政复议法修改提供一些经验和依据。司法部行政复议与应诉局综合处徐运凯处长认为，行政复议法的修改要充分尊重行政复议制度的客观规律、充分考虑我国的基本国情、充分尊重行政复议的实践经验。徐运凯处长进一步总结到，随着中国特色社会主义事业进入新时代，党中央对行政复议工作提出了很多新要求，行政复议工作面临新的形势和内容，比如行政复议是依法行政的“晴雨表”，是法治政府建设的“助推器”，再比如说近些年来行政复议研究也有很多新的智慧成果，为行政复议法发展和完善提供更有力的支撑。行政复议的性质、功能和定位是三个问题，性质上来讲是很清晰的，行政复议就是一个行政司法行为。从它的功能来讲，近年来学界对它的认识已经渐趋一致了，兼具三项功能，解决争议是它的首要功能，在此基础上，行政复议应该更侧重于监督功能，同时兼顾对老百姓合法权益的充分救济。如何在复议法修改时回应这一功能定位，需要进一步斟酌研究。





接下来，行政复议法修改研讨环节由全国人大法工委行政法室一处黄海华处长主持。河海大学校长助理、中国法学会行政法学研究会常务理事邢鸿飞教授围绕着《行政复议法》第八条对行政复议法的修改进行了发言，根据《行政复议法》第八条规定，有两类案件是不通过行政复议解决的，一个是部分行政机关做出的处分，依照有关行政法律规定提出申诉；第二个部分行政机关对民事纠纷做出的调解，依法提起仲裁。由此就要反思现在的纠纷解决机制叫多元化的纠纷解决机制，纠纷解决的渠道目前主要是两类：一类是民间的，一类是官方的。除了刑事诉讼案件以外，纠纷解决渠道两个，一个是民间的仲裁，按照仲裁法的规定，每个地级市都设了一个仲裁委员会，他们负责对民事案件的仲裁，这是一个渠道。另外一个渠道就是官方的，官方的只有两种，一种是诉讼，通过诉讼来解决，诉讼的方式一个是民事诉讼，一个行政诉讼。还有一个行政渠道的解决机制，我们有行政裁决、行政调解、行政仲裁、行政复议。邢鸿飞教授认为，行政裁决应当纳入行政复议的受案范围。北方工业大学文法学院院长、中国法学会行政法学研究会理事刘泽军教授提出，面对未来中国行政复议的发展，挖掘大数据背后真实个案所体现的因果联系，是中国行政复议法修改过程之中应当重视和遵循的方法论。中国人民公安大学法学院教研室主任、中国法学会行政法学研究会常务理事高文英教授结合公安行政复议和公安行政执法的基本情况，对行政复议法的修改提出三点建议：一是要明确行政复议法的立法定位；二是切勿忽视行政复议的行政性的特点和优势；三是在行政复议与行政诉讼的关系上，建议行政复议前置。中国法学会行政法学研究会理事、首都师范大学政法学院李昕教授对行政复议法的修改提出五点建议：第一，充分体现行政复议的行政性和裁决性特征；第二，行政复议法的修改要和国家机构改革相匹配；第三，要充分发挥行政复议作为行政性争端解决机制的作用；第四，废除行政复议双被告制度；第五，行政复议法的修改要充分体现公法救济和公法监督的特殊功能和价值，解决好行政复议与其他监督救济程序的同质化问题，并强化行政复议的公信力保障。中国法学会行政法学研究会理事、北京外国语大学法学院姚金菊教授就涉外条款对行政复议法的修改发表了自己的见解。市场监管总局执法稽查局一级调研员吕凯峰认为，未来行政复议法的修改，一是要取消行政复议双被告制度，另一个是通盘考量行政复议制度与行政诉讼制度、信访制度、信息公开制度、层级监督制度之间关系，找准行政复议制度的定位。广州大学公法研究中心主任、中国法学会行政法学研究会副会长董皞教授对行政复议法的修改提出了五点建议：第一，行政复议机构设置要按照行政机关管辖和监督的关系独立设置；第二，可以考虑设立复议前置机制；第三，废除行政复议双被告制度，复议机关不是当事人，不应当作为行政诉讼的被告；第四，简化复议程序，以追求行政复议的高效和便捷；第五，行政复议应当以全面审查行政行为的合法性与合理性、作出行政行为的依据，而不是简单的追求息事宁人。



闭幕式环节由中国政法大学法治政府研究院院长、中国法学会行政法学研究会秘书长王敬波教授主持。中国政法大学终身教授、中国法学会行政法学研究会名誉会长应松年先生对本次研讨会作了总结发言，他指出行政复议最初是为了配套行政诉讼而设立的制度，但是随着理论研究的深入，在1999年升格为《行政复议法》，随后为了细化相关规定，2007年又出台了《行政复议法实施条例》。2014年《行政诉讼法》修改时，确立了双被告制度，目前该制度运行已经四年多了，出现了一系列新的问题。行政复议是一种行政司法行为，既需要遵循行政权的基本规则，有需要符合司法权的基本规律。司法的核心要义是公正，要求公正、无偏私地进行居中裁决行政争议，因此我认为复议机关不应当做被告。换个角度思考，如果居中裁决需要做被告，那么恐怕一审法院也可以做被告了，这不符合基本认识和基本规律。行政复议相较于与行政诉讼具有低成本、高效率等制度优点，其具有和谐处理行政纠纷的优势，从美国的行政法官制度的运行情况来看，90%以上的行政争议都通过这种方式解决了，我国的行政复议制度与美国的行政法官制度具有类似的性质，因此行政复议制度应该成为我国化解行政争议的主渠道。



[关闭]

[上一条：马怀德：法治体系是国家治理的骨干工程](#)

[下一条：推进中国法治进程十大行政复议案例发布](#)

版权所有：法治政府研究院北京市海淀区西土城路25号邮编：100088

[站长统计](#) [联系我们](#)