

论行政复议与行政诉讼之程序衔接*

章志远

(苏州大学法学院,江苏苏州215006 副教授 法学博士)

摘要:我国行政复议与行政诉讼程序的衔接关系的设置缺乏统一标准,不仅无助于行政纠纷的及时化解和当事人合法权益的有效维护,甚至还会引发行政权与司法权的相互侵蚀。各国对此存在较大差别,并呈现出三种各具特色的模式,但设置标准的明确、设置目标的正当、司法与行政优势的发挥以及司法最终原则的保障是各国制度演进所表现出的共性规律。我国应当在借鉴域外模式经验的基础上,逐步取消复议终局型,重新设定复议前置型,严格限定逕行起诉型,并大力推行自由选择型。

关键词:行政复议;行政诉讼;程序衔接

中图分类号:DF3 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-0078(2005)04-074-08

作为行政法领域两种最为重要的权利救济方式,行政复议与行政诉讼之间存在着极为密切的逻辑联系。其中,二者在程序上的衔接便是这种逻辑联系的具体表现之一。就行政相对人而言,当其不服行政行为而寻求法律救济时,是选择直接起诉还是先行申请行政复议,不仅关系到其合法权益能否获得及时、有效的维护,而且还涉及到司法权与行政权之间的分工与协调,甚至还直接影响到行政复议与行政诉讼制度功能的实现。因此,行政复议与行政诉讼之间的程序衔接关系无疑是行政诉讼法学理论研究的重要课题之一。鉴于我国学界对这一问题殊少关注,本文拟在实证分析和比较研究的基础上,提出重构我国行政复议与行政诉讼程序衔接关系的理论设想,希冀引发学界同仁更为深入的思考。

一、我国行政复议与行政诉讼程序衔接现制之检讨

我国现行《行政诉讼法》第37条规定:“对属于人民法院受案范围的行政案件,公民、法人或者其他组织可以先向上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关申请复议,对复议不服的,再向人民法院提起诉讼;也可以直接向人民法院提起诉讼。法律、法规规定应当先向行政机关申请复议,对复议不服再向法院提起诉讼的,依照法律、法规的规定。”这是我国迄今为止有关行政复议与行政诉讼程序衔接关系最为直接的法律依据。一般认为,该条规定确立了“当事人选择补救手段是行政复议与行政诉讼关系的一般原则,行政复议前置是行

* 本文系作者承担的江苏省高校哲学社会科学研究项目“行政诉讼类型化问题研究”(项目编号2003BG111311)的中期成果之一。

政复议和行政诉讼关系的例外”的模式。^①事实上,除了上述条款所确定的“复议与诉讼自由选择型”、“复议前置型”等两种基本类型以外,根据其他单行法律、法规的规定,还存在“终局性选择型”(如《行政复议法》第14条)、“复议终局型”(如《集会游行示威法》第13条)及“迳行起诉型”(如《水污染防治法》第54条)等三种特殊情形。

从理论上说,我国立法对行政复议与行政诉讼程序衔接关系多元化的处理具有一定的合理性,但从实证角度来看,上述设计存在严重缺陷,具体表现在以下三个方面:

(一) 设置的标准模糊

综观我国当下有关行政复议与行政诉讼程序衔接关系的规定,不难发现其内在标准的缺失。也就是说,当事人如何启动法律救济程序(如是否需要先行提出复议)完全听凭于单行法律、法规的规定,根本没有什么规律可循。更严重的是,复议与诉讼程序衔接关系的设置还极其零乱,不仅不同种类的法律法规之间规定的模式不同,且同一种类的法律法规之间、同一类型或同一机关管辖的案件之间甚至同一部法律法规不同的条款之间的规定也不一致。例如,同属于自然资源保护方面的法律,《草原法》规定的是迳行起诉型,而《水法》、《野生动物保护法》规定的则是非终局性选择型;同是涉及水资源的法律,《水土保持法》规定的是非终局性选择型,而《水污染防治法》规定的则是迳行起诉型;同是公安机关作出的行政处罚决定,《治安管理处罚条例》规定的是复议前置型,而《公民出境入境管理法》规定的则是终局性选择型。又如,《税收征收管理法》第88条第1款规定的是复议前置型,第2款规定的则是非终局性选择型。如此随意的制度设计,的确令人匪夷所思。

(二) 设置的功能受阻

无论对复议与诉讼衔接关系作何种安排,其本意都不应该是为当事人寻求法律救济设置障碍,而应当是确保当事人的合法权益获得更为方便、有效的救济。然而,考察现行的相关制度设计,不难发现其关于复议与诉讼衔接关系的设置违背了这一初衷。以作为一般原则且广受好评的复议与诉讼自由选择型为例,学者们普遍认为它“体现了法治的精神,也体现了对行政相对人权利的保护”。^②但是,在下列一起普通的案件中,人们会发现当事人的盲目选择有时会产生对其极为不利的后果:享受的是程序自由选择权,丧失的却是其意欲维护的实体权利。该案的基本情况是:一户拆迁户有三口人,夫妻二人均为行动不便的残疾人,老人已七十多岁。在与负责拆迁的公司就拆迁安置事宜协商不成的情况下,房屋管理部门作出裁决,安置该户回迁位于无电梯的六楼顶楼的一套三居室。该户家庭成员均认为安置不公,没有照顾到其特殊情况。于是直接起诉到法院,要求给个说法。但结果却未能如愿,因为法院认为房管部门裁决安置楼层的高低属于其自由裁量范围之内,法院无权进行审查。^③在此案中,当事人选择的是直接向法院起诉的方式来维护自己的合法权益,但由于行政行为不当并不属于法院的审查范围,因而当事人的目的根本无法得到实现。相反地,如果当事人当初选择的是向行政复议机关提出复议,那么复议机关就完全可能通过适当性审查解决自由裁量权行使的合理性问题,从而满足当事人的要求。即便当事人对复议决定不服,

① 张步洪、王万华编著:《行政诉讼法律解释与判例述评》,中国法制出版社2000年版,第297页。

② 马怀德主编:《行政诉讼原理》,法律出版社2003年版,第355页。

③ 参见王敏:《自由裁量权,你能释放人性的光芒吗》,2002年11月13日《法制日报》。

仍然可以向法院起诉,通过法院对复议决定的合法性审查,敦促行政复议机关履行纠正不当行政行为的职责。如此一来,当事人不同的选择竟然会产生截然不同的后果!而这种选择权恰恰又是法律所明确赋予的!这种局面不能不令人对现行立法有关复议与诉讼程序衔接关系设置的合理性产生怀疑。

(三) 设置的正当性不足

作为法律救济的具体方式之一,行政复议与行政诉讼在本质上具有“同价性”。正如我国台湾学者蔡志方先生所言:“诉愿与行政诉讼制度,均系用以救济人民受行政权之侵害,以求其复原,从其目的而言,均属相同,并不因前者为自律、后者为他律,前者欠缺独立性保障,而后者适用审判独立,在其救济价值有根本之差别。”^①因此,行政复议与行政诉讼的衔接关系直接反映了行政权与司法权之间的分立与协调。如果设计不当,行政权与司法权之间就会出现相互侵蚀,导致整个行政复议体系的紊乱。在我国,大量的复议前置型和复议终局型的存在即是设置不正当的体现。由于现行《行政诉讼法》第37条将复议前置型的规范依据下放至“法规”,导致实践中相对人救济权行使的自由度受到了极大限制。尤其是在当下我国行政复议机制普遍难以公正化解行政纠纷的情况下,这种安排无疑延缓了当事人合法权益的维护,且在客观上加大了当事人维权的成本。更严重的是,复议终局型的广泛存在已经在事实上否定了法治国家所公认的司法最终原则,从而造成了行政权对司法权大面积的侵蚀。即便从微观角度而言,当下复议终局情形的存在也缺乏合理解释:专业性、技术性更强的商标、专利纠纷都已经全部纳入了行政诉讼的范围,为何技术性较弱的出入境纠纷却还可以游离于行政诉讼之外?作为行政机关一分子的国务院的裁决为何就具有终局性?难道说行政级别就可以成为剥夺公民诉权的正当理由?可见,行政权对司法权的侵蚀已经成为现行复议与诉讼衔接关系设置不当所造成的一大恶果。此外,司法权对行政权的侵蚀也体现在有关迳行起诉的规定上。从立法上强制规定当事人只能通过行政诉讼的方式寻求救济,不仅影响了当事人的自主选择权,而且还在事实上否定了行政复议制度存在的必要性。如果说立法者在尚未正式认可行政复议概念之前规定迳行起诉还可以理解的话,那么在行政复议制度已经运作多年之后仍然坚持迳行起诉就很难有正当性可言。一个简单的道理是:为什么一个因违反水资源保护而受到处罚的人可以自由地选择是直接起诉还是先行复议,而一个因违反草原保护而受到处罚的人却只能直接起诉?由此可见,立法者的随意设置使得司法权力也在不经意间侵蚀了行政权力。

二、域外行政复议与行政诉讼程序衔接模式之启示

就世界范围而言,行政复议与行政诉讼程序衔接关系主要有三种代表性的模式,即以美国为代表的“穷尽行政救济”模式、以德国为代表的“诉讼类型决定程序衔接”模式和以法国为代表的“当事人自由选择”模式。其中,美国的“穷尽行政救济原则”是指“相对人对其所受的伤害,在可能通过任何行政程序途径取得救济以前,不能取得司法救济”。^②也就是说,行政复议是司法救济的必经阶段,只有当所有的行政复议手段都不能解决相对人与行政机关

^① 蔡志方:《论诉愿与行政诉讼之关系》,载翁岳生教授祝寿论文集编辑委员会编:《当代公法理论》,月旦出版社股份有限公司1993年版,第738页。

^② 姜明安主编:《外国行政法教程》,法律出版社1993年版,第299页。

之间的纠纷时,相对人才能够寻求司法救济。当然,穷尽行政救济原则的适用也有例外。尽管美国法律还没有一个概括性的规定,说明在哪些具体情况下不适用穷尽行政复议原则,但法院却可以利用其所享有的司法自由裁量权来决定该原则的适用与否。在德国,根据其《行政诉讼法》第68条的规定,在撤销之诉和负义务之诉提起之前,原则上必须先经过行政复议程序,否则,不得请求行政诉讼救济。如果后续诉讼是撤销之诉及负义务之诉以外的其他类型的诉讼,则行政复议程序就是不必要的。在法国,以1889年12月13日最高行政法院就“卡多案件”的判决为契机,当事人不服行政决定,可以直接提起行政诉讼。自此以后,行政复议已经不再是行政诉讼的前置程序。

从表面上看,各国立法有关行政复议与行政诉讼程序衔接关系的设置存在较大差别,然而,这些模式本身却无优劣之分。更重要的是,不同模式之间往往表现出诸多具有共性的东西,这对于当下中国相关制度的重构无疑具有弥足珍贵的启示意义。笔者认为,以下四点共性规律尤其值得认真对待:

(一) 设置标准的明确

综观各国行政法有关行政复议与行政诉讼程序衔接关系的制度安排,无论是复议前置型还是自由选择型的设置,无不体现了内在标准的明确性。也就是说,什么情况下当事人可以直接提起行政诉讼、什么情况下当事人必须先提出行政复议,都有比较明确的规定。在上述三种典型的模式中,德国模式所确立的标准最为直接、清晰,即复议是否必须前置,取决于后续行政诉讼的类型。在崇尚当事人自由选择主义的法国和日本,法律上也对复议前置的例外情形作了明确列举。即便是在奉行穷尽行政复议原则的美国,虽然其成文法并未为该原则的例外提供十分具体而确切的标准,但在此项决定权最终归属于法院上却是毋庸置疑的——“如果这个原则的理由不存在,法院会拒绝适用这个原则”。^①从这个意义上来说,美国模式的设置标准也是明确的。行政复议与行政诉讼程序衔接关系设置标准的明确,能够有效克服当事人对规则缺失的无奈和对未来不可预知的恐惧,从而避免自身的合法权益因为法律规定的模糊而再次遭受侵犯。如此以来,法的安定性价值便得到了充分体现。而法治的意思也正是在于“政府在一行动中都受到事前规定并宣布的规则的约束”,这种规则“使得一个人有可能十分肯定地预见到当局在某一情况中会怎样使用它的强制权力,和根据对此的了解计划他自己的个人事务”。^②

(二) 设置目标的正当

从表面上看,各国对于行政复议与行政诉讼程序衔接关系的处理是那样的泾渭分明,如美国模式与法日模式似乎就存在天壤之别。然而,无论是采取复议前置主义还是自由选择主义,其最终的出发点和落脚点都是公民权利的有效救济。也就是说,对于某一具体的行政争议,究竟是直接通过司法途径解决还是先在行政系统内部解决,判断的基准就是哪种方式更能有效维护公民的合法权益。这一规律在上述三种模式下都有充分的体现。例如,美国虽然实行穷尽行政复议原则,但在特殊情况下,经过慎重的利益衡量之后,法院如果认为当

① 王名扬:《美国行政法》(下),中国法制出版社1995年版,第653页。

② [英]弗里德里希·奥古斯特·冯·哈耶克:《通往奴役之路》,王明毅等译,中国社会科学出版社1997年版,第73页。

事人由于这个原则受到的损害远远超过政府由于适用这个原则得到的利益时,就不会适用这一原则。原因在于,穷尽行政复议原则的适用是以行政复议的有效性为前提的,即这一救济能够满足当事人的正当要求,救济的程度和损害的程度相称。如果行政机关不能提供适当的救济,履行这种救济程序对当事人没有好处,或者只是一种表面形式时,法院就不要求穷尽行政复议。在德国,通过考察拒绝作为之诉和不作为之诉是否需要复议前置的不同的制度设计,也可以看出其内在的基准:前者适用复议前置,有助于当事人的合法权益在行政复议程序中获得及时的维护,即复议机关可以迅速地撤销该拒绝性决定甚至还可以亲自作出那个被申请的行政行为;后者不适用复议前置,因为复议程序难以及时而有效地维护当事人的合法权益,只有行政法院才能够命令原行政机关作出被申请的行政行为。日本《行政诉讼法》一方面确立了自由选择主义的原则和复议前置的例外,另一方面也对这一例外进行了严格限制,其中,“为避免由于处分、执行处分或继续履行政程序而发生明显损害”应当直接起诉的规定与美国及德国的做法有异曲同工之效。由此可见,给予当事人合法权益有效而无漏洞的救济是各国处理行政复议与行政诉讼程序衔接关系的共同基准。

(三) 司法与行政优势的发挥

正如美国大法官弗兰克福特所言:“尽管行政程序与司法程序经历了不同的发展道路,但它们被认为是实现正义的相辅相成的工具。一个机构必要的独立性应当得到另一个机构的尊重。”^①一般来说,拥有精良技术装备和专业从业人员的行政机关是行政管理问题的专家,相比较而言,法院则不具备解决纯粹行政问题的知识优势,因而由技术上文盲的法官对数学和科学证据所作的实体审查是危险和不可靠的。另一方面,对作为社会中立力量的法院而言,由于拥有大量经过严格法律训练并具备丰富司法经验的法官,因而是解决法律问题的专家,相比之下,行政机关则不具备解决法律问题的胜任能力。基于此,进行行政诉讼的法院既不能被完全排除在检验行政行为正确与否之外,也不能自由地从头裁断所有的争议而漠视行政机关的判断,正确的选择是:“第一,通过比较侵略式地检查机关的法律结论,确保机关并未超越特定授权的边缘界线;第二,通过持尊重态度地检查机关的有关事实和自由裁量的决定,确保机关以合理的方式行使其被授予的权力。”^②这方面,美国的穷尽行政复议原则即是典型的代表。该原则的基本功能就是充分发挥行政机关解决行政争议的专业优势,保障行政机关的自主权,防止法院过早干预行政权,以便为行政系统自我纠错提供机会。只有当问题发展成熟到适合法院审理时,行政诉讼程序才有可能开始运作。例如,如果当事人对案件的事实问题没有争议而仅仅针对法律的解释进行攻击时,就可以不适用穷尽行政复议原则而直接向法院提出审查请求。在日本,针对“具有专门技术性质的处分”所提起的撤销之诉一般需要适用复议前置主义的规定,也体现了行政问题优先适用行政复议的观念。在英国,国会也曾经将对非法入境者的处理权力授予内务大臣而非法院。丹宁勋爵对此评论说:“尽管这种授权可能使内务大臣自由裁量,但是这些事情还是由他处理好一些,因为这种事情毕竟是法院不能处理的政策问题。……这种事情对法院来说不是一个司法问题,而

① [美] 伯纳德·施瓦茨:《美国法律史》,王军译,中国政法大学出版社1990年版,第200页。

② [美] 欧内斯特·盖尔霍恩、罗纳德·M·利文:《行政法和行政程序概要》,黄列译,中国社会科学出版社1996年版,第46-47页。

对国务大臣来说却是个行政问题。”^① 由此观之,虽然各国有关行政复议与行政诉讼程序衔接关系的制度设计不尽相同,但在充分发挥行政与司法系统各自的优势、通过二者之间的良性竞争达致公民权利全面、及时而有效的救济方面却是一致的。

(四) 司法最终原则的保障

《世界人权宣言》第8条规定:“任何人当宪法或法律所赋予他的基本权利遭受侵害时,有权由合格的国家法庭对这种侵害行为作有效的补救。”这一规定既是对公民就一切法律纠纷诉诸司法机关寻求解决的权利的认可,也是对任何适用宪法和法律而引起的争议原则上只能由法院最终裁决的宣示。人类的历史业已表明:司法正义将合理的确定性和法则的可预见性与适度的自由裁量相结合,是迄今为止实现社会正义的最重要的方式。因此,自近代以来,司法最终原则逐渐为世界各国所广泛认可。司法最终原则在行政法领域的具体表现就是:行政机关所作出的任何行政行为都不当然地具有法律上的自足性,原则上都必须接受法院的行政诉讼。诚如美国著名政治家汉密尔顿所言:“国家与其成员或公民间产生的纠纷只能诉诸国家法庭。任何其他方案均既不合理,违反惯例,而亦不得体。”^②之所以将一切法律纠纷的最终裁断权交由法院享有,原因就在于司法部门既无强制也无意志,“法院与外界隔绝,具有专门知识,能够‘冷静地重新考虑’,从而可以表达出我们最基本的价值观念”。^③值得关注的是,各国行政法在对待行政复议与行政诉讼的程序衔接关系上,都无一例外地选择了司法最终原则,即法院对行政争议拥有最终裁决权。在美国,“一切行政行为都可以接受行政诉讼,无须法律明文规定。不能审查的行为只是例外,这种例外出现在两种情况:1. 法律规定不能进行行政诉讼;2. 问题本身的性质不宜由法院决定。在当代,例外的情况越来越少。行政行为原则上都假定属于能够审查的行为,这个原则称为可以审查的假定(presumption of reviewability)。”^④在法国,“行政法院自成一个体系,对行政诉讼案件有最后的决定权力”。^⑤日本宪法第76条第2款则更加明确地宣布:“行政机关不得施行作为终审的审判。”正是由于各国行政法忠实地贯彻了司法最终原则,因而无论采取的是复议前置主义还是自由选择主义,其结果都不至于影响到公民权利的有效救济和对行政权的有力制约。从这个意义上说,司法最终原则无疑为各国行政复议与行政诉讼程序衔接关系的设置提供了坚实的制度保障。

三、我国行政复议与行政诉讼程序衔接模式之重构

比较研究的最终目的在于为国内相关问题的解决提供镜鉴。笔者认为,应当在充分汲取域外相关模式的有益经验尤其是各国制度安排中所表现出的共性规律的基础上,对现行行政复议与行政诉讼程序衔接的制度设计进行改造,建立“以自由选择为主、以复议前置为辅、以径行起诉为特例”的新模式,具体设想如下:

① [英]丹宁勋爵:《法律的正当程序》,李克林等译,法律出版社1999年版,第189页。

② [美]汉密尔顿等:《联邦党人文集》,程逢如等译,商务印书馆1980年版,第400页。

③ [美]杰罗姆·巴伦、托马斯·迪恩斯:《美国宪法概论》,刘瑞祥等译,中国社会科学出版社1995年版,第11页。

④ 王名扬:《美国行政法》(下),中国法制出版社1995年版,第604页。

⑤ 王名扬:《法国行政法》,中国政法大学出版社1988年版,第549页。

(一) 坚决废除复议终局型

在我国,无论是法律所明确规定的还是事实上存在的行政复议终局情形,抑或是因为当事人的选择而引起的行政复议终局情形,在本质上都违背了法治国家所共同遵循的司法最终原则,无助于公民合法权益的维护。尤其是在我国已经正式加入WTO以后,如果不对这些行政终审的规定进行修改,势必就会与WTO所确立的争端解决机制相冲突,且直接违背了我国入世的有关承诺。为此,必须逐步取消目前有关行政复议终局型的立法规定,让司法的力量更多地介入行政纠纷的处理和公民合法权益的维护,从而确立司法在法治社会中的至尊地位。具体任务是:第一,对《公民出境入境管理法》第15条、《外国人入境出境管理法》第29条及《行政复议法》第14条进行修改,赋予当事人救济的自主选择权,彻底废除所谓的终局性选择型。第二,仿效我国全国人大常委会对《商标法》及《专利法》中有关复审决定终局性规定的修改,废除《集会游行示威法》第13条及《行政复议法》第30条第2款的规定,逐步缩小《行政诉讼法》第12条第4项有关“行政复议机关终局裁决”的实际范围。第三,鉴于我国目前行政复议与行政诉讼在受案范围、审查范围上存在诸多脱节现象,并考虑到全面修改现行《行政诉讼法》尚待时日的现实,对于行政复议机关针对“规定”、行政处罚之外的其他明显不当的具体行政行为以及所有不当的具体行政行为等所作出的复议决定事实上为终局性的规定,暂时可以不做修改。但是,必须对《行政复议法》第5条的规定进行严格解释,使法院对一切行政复议行为的合法性均享有完全的司法审查权。亦即除非法律有明确的排除性规定,否则,当事人均可以行政复议机关为被告,请求法院对行政复议决定本身的合法性进行审查,从而加强司法权对行政复议权的制约,落实司法最终的理念。第四,待时机成熟之际,适时对现行《行政诉讼法》进行一次全面修改,正式确立司法最终原则,并对必须排除行政诉讼的行政行为进行明确而严格的限定。也就是说,一切行政行为都可以接受司法审查,只有国家行为、行政立法行为等极少数行为才能被豁免。

(二) 明确列举复议前置型

正如前文所述,我国立法有关复议前置型的规定比较随意,且缺乏明确、统一的标准,因而必须予以重新设定。笔者认为,鉴于我国目前行政复议案件居高不下的维持率和判决改变率,行政复议前置所具有的减轻法院负担、加速救济程序等内在功能不仅难以发挥,甚至还阻碍了当事人合法权益的及时维护,因而必须减少目前单行立法所规定的行政复议前置情形,将复议前置引向那些真正能够发挥行政机关优势的事项之中。具体任务是:第一,对《行政诉讼法》第37条第2款进行修改,取消“法规”可以设置复议前置程序的规定,将此项权力仅仅赋予全国人大及其常委会所制定的“法律”。如此一来,复议前置的范围将有所缩减,作为相对人程序性权利的救济选择权将获得更有效的保障。第二,将复议前置型限定于某些具有极强技术性、专业性的案件,以便充分发挥行政机关的专业和技术优势。这些行政争议大致包括:商标、专利、麻醉药品和精神药品管理、交通事故、环保、税务、海关、商检、外汇等。第三,鉴于我国目前的行政诉讼仅局限于合法性审查,因而对于涉及行政行为合理性问题的案件应以复议前置为原则,避免因法院判决驳回诉讼请求而导致当事人无法再获得行政复议。如果相对人因无法辨认而直接向法院起诉,法院有义务在案件受理之后的合理期限内对案件所涉性质(即合法性、合理性还是二者兼具)进行初步审查。一旦发现案件涉及合理性争议而法院无法进行审查时,应当告知相对人撤回起诉向行政复议机关申请复议。

在行政复议决定作出之后,依据司法最终原则,相对人仍然可以针对复议决定向法院提起行政诉讼。

(三) 严格限定迳行起诉型

从本意上来说,我国目前单行立法中有关迳行起诉型的规定并不是排斥行政复议程序。但是,为了避免因立法用语的模糊而引起误解,应当将现行立法中的迳行起诉型恢复为自由选择型的规定。同时,考虑到听证程序在我国行政活动领域适用范围日益扩大的现实,为了避免行政程序不必要的重复,可以仿效德国《行政程序法》第70条及我国台湾地区“行政程序法”第109条的规定,将迳行起诉型限定于行政机关按照听证程序所作出的行政行为。也就是说,凡是不服行政机关经过听证程序而作出行政行为的,相对人应当直接向法院提起行政诉讼。

(四) 努力奉行自由选择型

就本质而言,作为救济途径的行政复议与行政诉讼都是为保护相对人的私益而设置的。因此,制度设计者应当相信作为“理性人”的相对人为了维护自己的私益完全能够作出理智的选择。从这个意义上来说,我国应当大力推行不受限制的选择型模式,将救济程序的选择权交给相对人自主行使。其实,从法国、日本及韩国行政复议与行政诉讼程序衔接关系的历史变迁中,人们也会发现,在日益崇尚个人自由的时代,尊重当事人对法律救济程序的自主选择越来越成为各国的共同趋势。尤其是对于正处在行政法治初建时期的当下中国而言,在行政复议制度实效日渐式微的背景下,更不宜在法律上强制性地规定复议前置模式。只有在相对人的自由选择中,行政复议与行政诉讼制度的优劣才能为相对人所实际感知;也只有通过相对人的自由选择,行政复议与行政诉讼制度才能在相互竞争中求得合理的生存空间。

On Links between Procedures of Administrative Reconsideration and Administrative Litigation

ZHANG Zhi-yuan

(Law School of Suzhou University, Suzhou, Jiangsu Province, 215006)

Abstract: There is no uniform standard for links between procedures of administrative reconsideration and administrative litigation. It cannot help settle administrative disputes in time and will arouse encroachment between administrative authority and judicial authority. Although big differences exist between various countries, they have some commonalities. In China, we should abolish the practice of concluding cases by reconsideration gradually, reset the practice of putting reconsideration before litigation, restrict the practice of bringing litigation directly, and encourage the practice of free selection.

Key Words: Administrative Reconsideration; Administrative Litigation; Link of Procedures

(责任编辑:马怀德)