

# 论行政复议审理程序的再优化

王春业

(广东外语外贸大学广东法治研究院 广东广州 510420)

**内容提要:**正在讨论中的《行政复议法(修订草案)》在审理程序方面有了较大完善,设置了较为完整的审理程序、丰富了听证程序内容、引入了行政复议委员会的咨询功能。但仍存在诸多不足,主要体现为一般程序的规范性不足,简易程序的设置缺乏科学性等。行政复议审理程序是行政复议制度的核心和关键,必须进一步完善和优化,这是适应行政复议功能不断拓展的必然要求,也是查清案件事实和提高行政复议效率的需要。要对行政复议审理的一般程序进行重构,在吸收听证程序内容的基础上设置完整、规范的一般程序,并以此为基础设置简易程序。同时,要确保行政复议机构的相对独立性,为行政复议审理程序作用的充分发挥奠定基础。

**关键词:**行政复议审理程序 一般程序 简易程序

《行政复议法》修改在即。从已公布的《行政复议法(修订草案)》<sup>①</sup>(以下简称《修订草案》)中,可以看出较多的修改,其中,对行政复议审理程序作了进一步完善,尤其在审理方式方面,与以往“原则上采取书面审查”相比,行政复议审理方式有了较大改革,并作出进一步细化,体现了与时俱进的特点,这也是对中共中央、国务院关于进一步“健全优化行政复议审理机制”<sup>②</sup>要求的落实。然而,仍然存在需要进一步优化之处。本文拟以正在讨论的《修订草案》二

**作者简介:**王春业(1970—),男,汉族,安徽明光人,广东外语外贸大学广东法治研究院研究员,河海大学法学院副院长,教授、博士生导师。

本文为“中央高校基本科研业务费专项资金资助”(项目编号:B220207040)的阶段性成果。

① 《行政复议法(修订草案)》于2022年10月27日首次提请第十三届全国人大常委会第三十七次会议审议;2023年6月,第十四届全国人大常委会第三次会议进行了第二次审议。

② 党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出了“改革行政复议体制,健全行政复议案件审理机制,纠正违法或不当行政行为”;中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》中对此再次进行明确。

次审议稿为研究对象,对行政复议审理程序进行研究,指出其进步之处,分析其存在的不足,为进一步完善提供参考。

### 一、《行政复议法(修订草案)》对行政复议审理程序的优化

《修订草案》对复议审理程序作了较大修改,设置了一般程序、简易程序,规定了中止、终止、停止执行等情形,明确了行政复议委员会的咨询功能,完善了行政听证制度、规范性文件附带审查制度等。具体而言,《修订草案》在行政复议审理程序中的突出亮点体现为以下方面。

#### (一)从根本上改变了以书面审理为原则的审理方式

现行《行政复议法》审理方式最大的问题就是书面审理,只有在申请人提出要求或复议机构认为必要的情况下,复议机构才可以“听取申请人、被申请人和第三人的意见”,而“可以”的表述又表明了“调查情况”和“听取意见”也并非必须的,具有一定的裁量空间。后来的《行政复议法实施条例》对审理方式作了一定的发展,即规定对“重大、复杂的案件”,在申请人提出要求或复议机构认为必要时,可以进行听证。因此,书面审理是行政复议的典型特点,实践中,行政复议主要是以书面的方式进行审理。所谓书面审理,就是复议人员通过看材料的方式作出复议判断和决定,主要是审查申请书及所附证据,答复书及所附的当初作出具体行政行为的证据、依据,第三人提供的有关书面意见及书面材料。<sup>③</sup>而《修订草案》则改变了这种审理模式,不再以书面审理为主或为原则,而是规定了更为详细的审理程序,即使保留了书面这种审理方式,也主要将之放在简易程序中,<sup>④</sup>且规定简易程序“可以”书面审理而非必须采取书面审理方式。可见,由原来的以书面审理为主到修改后审理的公开程序,体现了立法机关对行政复议制度规律的认识,也体现了行政复议制度发展的趋势。

#### (二)设置了较为完整的行政复议审理程序

《修订草案》在复议审理的具体程序方面作了全面改革,在公开审理的基础上规定了较为完整的审理程序。

首先,设置了专章规定行政复议的审理程序。以往行政复议审理程序放在行政复议决定一章之中,且只是一带而过。而《修订草案》以第四章“行政复议审理”的专章形式规定了行政复议审理问题,包括一般规定、行政复议证据、一般程序、简易程序、行政复议附带审查5节24个条款。专章的规定,不仅体现了审理程序内容的丰富,也体现了审理程序的独立和重要性。

其次,行政复议审理程序的具体内容较为丰富。《修订草案》规定了行政复议审理的两个基本程序,即一般程序和简易程序,而在第四章第三节中进一步规定了一般程序的具体内容,其中,最主要的是规定了一般程序的具体审理方式,即行政复议机构听取当事人意见的方式,包括当面或通过互联网、电话等方式;还对听证的审理方式作出规定。在该章第四节中规定了简易程序的内容,并明确了简易程序的适用条件、具体程序、与一般程序的转化等,还在其他章节的条款中明确了简易程序的审理期限为30日。

---

<sup>③</sup> 参见杨小君:《对行政复议书面审查方式的异议》,载《法律科学》2005年第4期。

<sup>④</sup> 在《修订草案》二次审议稿的一般程序中,也规定了“因当事人原因不能听取意见的,可以采取书面审查的办法”。

从上述规定可以看出,《修订草案》中行政复议审理程序的内容更加丰富,更有利于查清案件事实,由此也正式告别了行政复议审理的书面审查历史,解决了以往只看书面材料而不进行证据提供、当事人不见面的历史,体现了行政复议审理方式的新时代特点。较为完整的审理程序,为行政复议案件的公正审理奠定了坚实的基础。

### (三)进一步完善了听证程序

现行《行政复议法》并没有明确规定听证的内容,只是规定了行政复议机构在申请人的要求或认为必要的情况下,“可以向有关组织和人员调查情况,听取申请人、被申请人和第三人的意见”,而后来的《行政复议法实施条例》中明确了听证的内容,规定“对重大、复杂的案件,申请人提出要求或者行政复议机构认为必要时,可以采取听证的方式审理”。暂且不论该实施条例的规定是否超出了《行政复议法》的范围,是否属于越权解释,但无论如何,有了听证程序,也使得行政复议审理程序得到一定程度的发展。《修订草案》继续保留了该规定,而且对听证程序的具体内容作了进一步完善。首先,对听证案件进行了分类。分为“应当”听证和“可以”听证两类,其中,重大、疑难、复杂的案件属于“应当”听证的案件范围,必须听证,而不再交由行政复议机构选择;同时又规定了“可以”听证的条件,选择权则交给了行政复议机构和申请人,<sup>⑤</sup>由他们作为听证的启动者。其次,扩大了听证案件的范围。例如,对列为“应当”听证案件范围的,除“重大、复杂”<sup>⑥</sup>案件外,还增加了“疑难”案件。最后,规定了听证的具体程序。包括听证庭的组成,即一名主持人、两名听证员和一名记录员;被申请人的负责人出庭参加;听证前的时间地点的通知、申请人无正当理由拒不参加听证的处理等。

### (四)增加了行政复议委员会的咨询功能

值得注意的是,《修订草案》还规定了行政复议委员会的职责,这是为解决案件的专业性而设立的,也是对我国各地行政复议实践的经验总结。《修订草案》第49条规定,县级以上政府应当建立行政复议委员会,建立的方式为:相关政府部门、专家学者等参与,其功能是对四类案件提供咨询意见,即重大、疑难、复杂的案件,专业性、技术性较强的案件,对省级政府行政行为不服的案件以及行政复议机构认为有必要的案件。行政复议委员会的设立,可以确保案件审理更加公正客观。当然,行政复议委员会的这种功能定位与以往实践中的情形有所不同,由重大案件的审理功能变为咨询功能。

## 二、《行政复议法(修订草案)》对行政复议审理程序规定的不足

尽管《修订草案》在行政复议审理程序方面有较大进步,特别是在一般程序和简易程序的设置方面,但其不足之处也是显而易见的,而且这些不足如果不能得到有效克服,将影响行政复议功能的发挥,尤其是审理的一般程序以及由此而来的简易程序,更亟待完善和优化。

### (一)一般程序规范性的欠缺

一般程序往往是环节和步骤较为完整的程序,也是更为规范和正式的程序,就像行政处罚

---

<sup>⑤</sup> 《修订草案》第47条第2款规定,行政复议机构认为有必要听证的,或者申请人请求听证的,行政复议机构可以组织听证。

<sup>⑥</sup> 《行政复议法实施条例》中的听证程序是针对“重大、复杂”的案件。

的一般程序、行政诉讼的一般程序那样,都有着较为规范的、完整的步骤与环节,体现了一般程序的严肃性。而《修订草案》所规定的行政复议一般程序则明显缺乏规范性。

第一,审理形式多而庞杂。在一般程序中,虽然规定了多种形式,包括当面听取、通过互联网听取、通过电话听取,可能还包括其他形式听取,但这种多而杂的听取意见形式并没有一般程序所具有的内容,显得较为随意,缺乏严肃性和规范性。而且,到底采取何种形式听取意见,没有作出进一步规定,而是交由行政复议机构根据情况作出选择,可以在“当面”“互联网”“电话”等形式中作出选择,实践中,行政复议机构一般更倾向选择最方便的形式来听取意见,由此存在程序的逃逸问题。程序的严谨性和规范性与否,不仅关系到审理结果的公正性,也关系到能否提升人们对行政复议的信任度和对结果的可接受性。

第二,仅“听取意见”难以发挥一般程序应有作用。一般程序虽然列出了多种审理形式,但并非真正意义上的言词对抗,其性质是一种介于书面审理与言词审理之间的状态,听取意见只是复议机构与当事人的接触,而不要求申请人与被申请人当面举证质证和辩论,<sup>⑦</sup>并非查清事实真相的最佳方式;而且复议机构通过互联网和电话听取意见的方式属于背对背单方接触当事人的情形,在一定程度上不仅违背了不单方接触的程序原则,而且更有可能产生复议机构先入为主的问题。

第三,将听证程序作为一般程序特例显然不妥。在《修订草案》阐述一般程序时,又规定了听证程序,把听证程序作为一般程序的一个特例来表述。相较而言,听证程序就显得更为规范,更接近通常所说的一般程序的内容,只不过其仅适用一些重大、疑难、复杂案件而已。而将听证程序作为一般程序的一个特例,显然与通常所理解的一般程序内涵有所差异,也不利于一般程序的构建。

一般程序是行政复议的主要程序,必须科学设计,必须通过更为合理的程序设计让当事人能够言词对抗,以查清案件事实,增加审理的透明度。正如有学者所言,如果仍然切断当事人之间相互交涉的可能,随之而来的暗箱操作将会从根本上毁灭公众对行政复议制度的信心,<sup>⑧</sup>由此,也将使得行政复议制度越来越萎缩。

## (二) 简易程序设置的科学性不足

简易程序并非新鲜事物,在行政诉讼、民事诉讼、刑事诉讼甚至行政处罚中都有简易程序,最重要的是,上述简易程序的设置,都有一个前提条件,即在简易程序之外,有一个非常完整且规范的一般程序。例如,行政诉讼中,有一个非常规范的一般程序,不仅包括开庭前的准备工作,还包括审理中的具体环节与步骤等,而简易程序则是一般程序的压缩版。同样,在行政处罚中,其简易程序就是行政处罚一般程序的压缩版,体现为程序的简化和时间的缩短等,也体现繁简有别的处理方式。

然而,与上述简易程序相比,《修订草案》在规定行政复议简易程序时,却缺乏一个规范的

---

<sup>⑦</sup> 参见沈斌晨:《论行政复议审理方式的变革》,载《湖湘法学评论》2022年第2期。

<sup>⑧</sup> 参见章志远:《行政复议审查方式的历史演进——一个比较法角度的观察》,载《学习论坛》2010年第6期。

一般程序作为前提条件,由此也产生了行政复议简易程序有无设立必要的疑问,以及简易程序的内容是否适当的问题。

正如上文所分析的那样,在行政复议中,并没有一个完整而规范的一般程序,也就存在简易程序缺乏存在的基础以及操作问题。

首先,一般程序的不规范导致简易程序设置缺乏必要性。《修订草案》对大多数案件采取的审理方式是“当面或者通过互联网、电话等方式听取当事人的意见,并将听取的意见记录在案”。对这种非正式审理程序的一般程序,如何简易?是在当面听取意见的次数上体现简易,还是在通话的时间方面体现简易,抑或在记录的繁简方面体现简易?一般程序本身就是一种非正式程序,是一种较为灵活的审理程序,既然如此灵活,无论是审理步骤还是审理时限都较为灵活,设置简易程序意义何在?

其次,简易程序案件似乎无须运用简易程序审理。在行政复议简易程序适用条件和案件类型中,《修订草案》比照行政诉讼、行政处罚等简易程序列出了行政复议简易程序的相应事项,<sup>⑨</sup>然而,这些事项如果采用一般程序进行审理,效果也许更好。比如,行政行为当场作出的案件,复议机构通过一个电话即可向当事人确认相关事实,非常简便和简易;政府信息公开案件的争议焦点,复议机构通过短信方式即可获得当事人的确认。因此,符合简易条件的案件,似乎没有必要按照简易程序进行审理,完全可以通过一般程序中所规定的“互联网、电话等方式听取当事人的意见”,且丝毫不会增加复议机关或当事人的负担,甚至由于一般程序审理的灵活性而似乎比简易程序更容易处理,那么,简易的优越性又体现在何处?

最后,简易程序的内容值得商榷。简易程序应当采取什么方式审理,《修订草案》的表述除了送达和答复的时间缩短之外,那就是“可以书面审理”,“书面审理”似乎成为行政复议简易程序的一个主要特点。然而,将简易程序与书面审理相勾连,显然不符合简易程序的通常特征,也极易误入歧途。而且,实践表明,书面审理并不一定就能提高复议效率,将其与简易程序相联系,显然缺乏科学依据。因此,简易程序到底采取何种方式来审理,值得研究。

综上,简易程序的设立,通常是为了解决一般程序审理中过于严谨、严格、繁琐等程序问题而对部分案件进行简化审理,像行政诉讼、行政处罚简易程序是在原有一般程序的基础上,缩减某些环节、压缩审理时间等。而行政复议一般程序的非正式性,也导致其简易程序设置缺乏必要性以及简易程序内容方面的不足。

### 三、行政复议审理程序进一步优化的再分析

《修订草案》虽然对行政复议程序进行了优化,比以往以书面审理为主的方式可谓进步很大,但与行政复议功能的进一步发挥仍存在一定距离。为进一步发挥行政复议更大的功能,需对行政复议审理程序进行再改造和再优化。

第一,适应行政复议功能不断拓展的必然要求。

---

<sup>⑨</sup> 《修订草案》第50条第1款规定:行政复议机关审理下列行政复议案件,认定事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的,可以适用简易程序:(1)被申请行政复议的行政行为是依法当场作出;(2)被申请行政复议的行政行为是警告或者通报批评;(3)案件涉及款额三千元以下;(4)属于政府信息公开案件。

早期的行政复议制度,主要定位于行政机关的内部监督以及自我纠错,然而,随着行政复议制度的发展和完善,其功能也在不断发展和延伸,由原来的仅仅是监督行政而逐步发展为多种功能,“对行政复议申请人而言,行政复议的功能在于权利救济;从行政复议机关的角度来说,行政复议的功能在于解决行政争议;对行政复议被申请人来讲,行政复议的功能是监督行政主体依法行使行政权力”。<sup>⑩</sup> 尤其随着行政复议制度的实践深入,行政复议越来越成为化解行政争议的主渠道。<sup>⑪</sup> 而且,随着行政争议的专业化增强,行政复议还可以弥补因经济社会快速发展背景下传统司法审查机制对大量出现的专业性较强的行政争议解决乏力的不足。<sup>⑫</sup> 为此,《修订草案》第1条开宗明义地规定了立法的多重目的,包括纠正违法行政行为,保护相对人合法权益、监督行政机关行使权力,尤其是新增加了“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用”。这些功能和目的,与行政诉讼基本相同。行政复议功能的进一步扩大,必然对行政复议程序提出了更高的要求。行政复议程序大体上依次经过申请、受理、审理和决定等阶段,其中,审理程序是非常关键的程序,面对面的直接言词审理方式和程序,是实现内部监督与权利救济双赢、提高审理效率、化解争议的最好方式。正如学者所言:“尽管层级监督和纠纷处理都是可供选择的制度建设路径,但……不能把行政复议机关定位为依法行政的监督者和保障者。我们需要的是行政机关对纠纷的准司法性处理。”<sup>⑬</sup> 而《修订草案》在增加行政复议功能的同时,却没有在审理程序方面作出令人满意的设计,为此,必须加强对复议审理程序的改造和再优化,以便与行政复议扩大的功能相匹配。

## 第二,查清案件事实的需要。

行政复议决定是否公正客观,与是否查清事实及是否正确适用法律密切相关,而查明事实又是关键中的关键。无论是化解行政纠纷还是权利救济,查清案件事实是第一位的,如果连事实都查不清楚,就谈不上正确适用法律,更谈不上解决行政争议和进行权利救济。查清案件事实,不仅需要行政复议机构调查取证,更需要双方当事人当面进行举证、质证、辩论,在两造对抗中厘清争议的来龙去脉,从双方各执一词的争论中找出事实真相。《修订草案》虽然对审理程序进行了优化,但仍然无法实现查清案件事实的效果,其最大不足就是行政复议机构没有为双方当事人面对面查清事实提供条件,如通过互联网或电话等方式听取意见只是行政复议机构单方接触当事人,而且即使所谓当面听取意见,也只是行政复议机构在听取当事人陈述,是当事人向行政复议机构陈述,而缺少双方当事人对争议点的辩论,更何况行政复议机构听取意见时有可能是分别听取而非同时现场听取。随着复议案件数量的增多以及各种新型案件的出现,案件的办理难度越来越大,已经不同于行政复议制度建立之初所遇到的案件情形,因审理方式不当而查不清案件事实的情况越来越多,当下的审理方式和程序越来越不适应案件审理的现实需要,在这种情况下,就难以作出公正的复议决定。在社会上,一度出现群众对行政复

⑩ 杨红:《行政复议与行政诉讼衔接研究》,中国政法大学出版社2016年版,第168—169页。

⑪ 参见曹鏊:《中国特色行政复议制度的嬗变与演进》,法律出版社2020年版,第21页。

⑫ 参见徐运凯:《论新时代行政复议的功能定位及其评价体系》,载《行政法学研究》2019年第6期。

⑬ 叶必丰:《行政复议机关的法律定位》,载《法学》2021年第5期。

议不够信任,认为行政复议存有办案不公现象,不愿将行政复议作为纠纷解决的首选途径,<sup>⑭</sup>原因就在于行政复议不像法院那样公开地面对面举证、质证、认证,存在当事人看不到的东西,导致当事人对结果的不信服。统计表明,行政争议每年数以亿计,而行政复议年均办案仅为20万件左右,与信访数量每年千万件相比,行政复议在吸纳、化解行政争议方面能力明显不足。<sup>⑮</sup>实际上,申请人不仅关注结果是否公正,更“寄希望于行政复议机关能够采取一种权威的、专业的、公正严明的审理形式对案件进行裁判,从而查清真相,明辩是非”。<sup>⑯</sup>如何才能查明事实、如何重新获得社会的认可,显然,审理程序与审理方式非常重要,必须在《修订草案》的基础上,进一步设计有利于查明案件事实的审理程序,进一步优化行政复议审理程序。

第三,真正提高行政复议案件审理的效率。

对行政复议审理程序是否需要改造和优化,一直存在争议。首先是受传统的制度设计理念的影响,认为行政复议是行政体制内的产物,应当更多具有行政性特点,而不能仿效司法化,甚至一度出现反司法化倾向。其次是误认为当下的这种制度设计更有利于提高行政复议效率,能更快地解决行政争议。就有人专门论证非直接、非言词辩论的合理性,认为行政复议是一种以内部监督为主、权利救济为辅,是一种以职权主义为主、当事人主义为辅的制度,并认为当下的复议审理程序是提高审理效率的需要等。

关于行政复议审理程序的效率问题,尽管《修订草案》规定了多种多样的审理方式,试图提高复议审理的效率,但由于选择权主要掌握在行政复议机构手里,再加上行政复议结果需要在行政机关内部层层审核,导致了在周期上并没有提高复议审理的效率,复议机构久拖不决的现象并不少见。更为重要的是,由于申请人对复议过程缺乏充分参与以及由此对行政复议结果的不信任,导致复议后再次进行诉讼的情况更是司空见惯,从而使得行政复议制度并没能发挥解决行政纠纷的主渠道作用,相反,变成了浪费时间的多余环节,没有实现制度设计时的初衷。随着行政复议制度不断改革,特别是繁简分流以及集中管辖的改革,相对人选择行政复议解决纠纷将逐年增多,但如果不能对审理方式作出彻底性变革,早晚会再次让相对人失去信心,难以发挥行政复议制度的优势。为此,必须在《修订草案》的基础上,对行政复议审理程序进行再优化,从根本上提高行政复议审理的效率。实际上,对行政复议审理程序的完善,国家早就关注到了,每五年的法治政府建设纲要中都提出要健全行政复议案件审理机制,<sup>⑰</sup>就是希望在查清案件事实、提高行政复议效率上下功夫。

当然,在对行政复议审理程序进一步优化的同时,必然面临的一个问题,即行政复议程序

---

<sup>⑭</sup> 参见王胜俊:《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——2013年12月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上》,载《全国人民代表大会常务委员会公报》2014年第1期。

<sup>⑮</sup> 参见梁风云、朱晓宇:《关于行政复议法修改若干重大问题的思考》,载《浙江工商大学学报》2021年第6期。

<sup>⑯</sup> 刘义华:《行政复议审理方式研究》,载《广西政法管理干部学院学报》2018年第2期。

<sup>⑰</sup> 中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》二(六)33、《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》七(二十二)的相关内容。

是否需要司法化,这也是一直存有争议的问题。其实,是否司法化不是重点,而查清事实才是关键。实践表明,适度司法化的程序是查清事实的最佳方式,对行政复议审理程序的适度司法化是一种趋势,相反,“对司法化的刻意反其道而行之的制度构建定位,导致当前行政复议程序过于简化与内部行政化,程序理性与程序公正的基本制度要素缺失,复议决定的正当性由此失去基础,难以得到申请人和社会的认同”。<sup>⑮</sup>

#### 四、行政复议审理程序再优化的具体路径

对行政复议审理程序的优化,最关键的是对《修订草案》中一般审理程序的改造和再优化,吸收司法案件审理的优点,着重以查清案件事实为中心,将一般程序优化为规范的审理程序。在此基础上,再对简易程序进行优化。

##### (一)对一般程序进行规范性重构

应恢复一般程序应当有的内容,从有利于查清案件事实、有利于化解行政争议和对相对人权利救济的角度出发,并借鉴行政诉讼一般程序的优点,对行政复议审理程序进行改造和优化。之所以参照行政诉讼的审理程序,原因在于行政复议具有准司法程序的特点,与行政诉讼具有天然的关联性,“行政复议在性质上虽然属于行政权,但其不同于一般的传统行政权力,从构成上看其是一种带有司法特点的新型的行政权”,<sup>⑯</sup>而且实践证明,诉讼的审理程序是查清案件事实和实现公正的较好方式。这里尤其值得一提的是,《修订草案》已增加了关于证据方面的条款,规定了证据的种类、双方当事人的举证质证以及复议机关的认证、调取证据、非法证据排除等,且明确证据必须经行政复议机构审查后才能作为认定事实的根据,而只有对一般程序作出科学的设计,尤其是通过当事人面对面的言词对抗,才能充分运用上述证据规则,并使得有关证据的条款落到实处,达到查清案件事实的目的和效果。

当然,尽管行政复议在案件事实查清方面与行政诉讼具有一定的相似性,但毕竟行政复议的审理程序不是完全的诉讼程序,还有自己的特点。为此,要以《修订草案》中已经规定的听证程序作为基础,通过对听证程序的改造,使之成为行政复议审理的一般程序。

具体而言,有以下几个方面:

第一,一般程序的结构。由一名行政复议人员担任复议案件审理的主持人,两名以上行政复议人员担任审理员,一名人员担任记录员,通过举证质证方式,来查清案件事实,“强调争议双方与裁决者同时在场,以言词方式就案件事实问题、法律问题陈述己方观点、反驳对方意见,裁决者在同时听取双方意见的基础上做出判断”。<sup>⑰</sup>可见,一般程序强调的是直接言词原则,强调复议人员和双方当事人亲临现场,强调所有的证据必须经过当面举证、质证、认证后才能作为复议决定作出的依据。

第二,一般程序的适用范围。由听证程序改造而来的一般程序适用范围应包括大多数行政复议案件,而不能像听证程序那样仅限于当下的重大、疑难、复杂的案件,也就是说,除了采

<sup>⑮</sup> 王万华:《行政复议程序反司法化定位的思考及其制度重构》,载《法学论坛》2011年第4期。

<sup>⑯</sup> 甘臧春、柳泽华:《行政复议主导功能辨析》,载《行政法学研究》2017年第5期。

<sup>⑰</sup> 王万华:《“化解行政争议的主渠道”定位与行政复议制度完善》,载《法商研究》2021年第5期。



取简易程序审理的案件外,其他案件都应当以一般程序为主要审理形式。

第三,一般程序的环节和步骤。由于一般程序是基本程序,也是简易程序的参照物,必须详细具体地规定一般程序内容,使得一般程序更加规范和严肃。就审理前的环节而言,要完善审理组织、复议书送达、审理人员回避等制度;就具体审理过程而言,一般程序原则上以开庭审理为原则,并规定审理的步骤与顺序,包括申请人陈述、被申请人答辩、申请人和被申请人举证、申请人与被申请人辩论、各方最后陈述等基本环节;继续完善证据规则,尤其是举证责任规则等。

第四,听证程序的拆分。听证程序是在以往以书面审查为主的背景下设立的,而在以《修订草案》听证程序作为一般程序的内容来设计后,听证程序有关具体步骤和环节方面的内容归并到一般程序之中;作为适用条件和范围方面的内容,归并到行政复议委员会咨询的内容之中,这样,作为相对独立的听证程序就没有存在的必要了,《修订草案》中的听证程序在作出拆分之后,就不必保留,不再作为一个程序。

第五,对行政复议委员会进行必要改造。根据对行政复议委员会功能定位的不同,可以采取不同的改造方式。一是发挥行政复议委员会对少数案件的审理作用,即可以把一些重大、疑难、复杂的以及专业性、技术性较强的案件,交由行政复议委员会来审理,而不是仅让其发挥咨询作用。此时,行政复议委员成员的构成,政府在其中起主导作用。二是继续保留《修订草案》对行政复议委员会咨询功能的制度设计,仅对重大、疑难、复杂案件发挥咨询作用,此时也要对行政复议委员会的构成进行完善,即政府部门不再参与,而是应当由专家或无利害关系的第三方机构来主导,这是其他国家行政复议制度改革的基本经验。<sup>②</sup>

## (二)在一般程序重构的基础上完善简易程序

对案件进行繁简分流,符合简易程序的,采取简易方式审理。简易程序的适用条件,《修订草案》已经作出规定,但简易程序的具体内容和操作要求,则要作出具体明确的规定。

首先,对简易程序的适用条件作进一步完善。在规定适用的基本条件方面,除事实清楚、权利义务关系明确、争议不大这样肯定性条件外,还应当规定否定性条件,即不是群体性案件、不是新型案件等。而在简易程序的启动方面,除了规定其他案件在当事人自愿原则基础上的选择之外,还可以规定行政复议机构认为可以采取简易程序并得到当事人同意等情形,即赋予当事人选择权以及行政复议机构的建议权,以多种方式实现案件的繁简分流。简易程序审理,由一名行政复议人员和一名记录员即可。

其次,对简易程序规定灵活的审理方式。简易程序的案件一般采取开庭审理,双方当事人到庭进行面对面的言词辩论形式;也可以采取其他审理方式,如通过互联网征求意见、电话征求意见等;同时,要明确书面审理的具体条件,即当事人同意以书面审理方式来审理的,才可以采取书面审理方式。也就是说,将《修订草案》一般程序中所规定的审理方式,运用到简易程序

---

<sup>②</sup> 例如,日本的行政不服审查类似于我国的行政复议制度,日本2014年修改了《行政不服审查法》,引入了具有第三方性质的常设专家咨询机关,独立于行政审查机关,对重大复杂案件提供咨询,确保了审查决定的客观性、独立性和专业性。

之中,体现审理程序的灵活性。

可见,简易程序审理应主要体现审理人员的减少,审理步骤、时限和环节的压缩,审理方式的多样性和灵活性。

### (三)落实谁审理谁负责的基本要求

行政复议决定是否按照审理程序作出,不仅关系到审理程序价值能否得到发挥,更关系到复议决定的公正性问题。如果审理程序只是走过场而没有实质意义,就会使得程序成为空转。令人遗憾的是,《修订草案》第58条第1款在作出行政复议决定时,仍然采取行政复议机构审查及提出意见后由行政复议机关负责人同意或集体讨论通过的方式,这种层层审阅批准的方式是以往书面审理的产物,而在《行政复议法》修改后,如果仍然保留这种方式,显然与行政复议审理程序的完善相悖。而且这种层层审阅批准方式的最大弊端是审理人员做不了决定,而作决定的人却并未亲临现场,导致审理与决定的分离。这种分离将使得审理程序流于形式,不能充分发挥科学审理程序的实质性作用,不能作出公正客观的复议决定;批准或讨论过程中,当事人不能参与其中,无法表达意见,尤其是公开性不足,容易引起当事人对复议机关“护短”的质疑,影响复议决定的公信力。<sup>②</sup>

“‘公正’是行政复议化解行政争议功能的根本追求,是行政复议制度的生命力所在。”<sup>③</sup>为此,要赋予行政复议机构必要的独立性,“只有独立的纠纷解决机构,具有相对的独立地位,解决纠纷时只服从法律,不受他人的干预,其纠纷解决结果才会具有高度的可信任度和权威性”。<sup>④</sup>为此,除少数影响大、涉及面广或某些重大复杂疑难案件需要采取行政复议机关负责人同意或讨论的方式作出复议决定外,其他的案件都应当发挥行政复议机构的作用,充分尊重办案人员的判断,行政复议机关只作形式上的审查,并以行政复议机关的名义发布行政复议决定。实际上,“设置相对独立的行政复议机构,保障行政复议机构的工作人员能够相对独立地行使行政复议调查、询问、认定事实、适用法律、提出复议处理意见,也不失为一条增强复议公信力的可行之路”。<sup>⑤</sup>这种设想也并非不可能,尤其是《修订草案》已经采取集中复议的管辖模式,实行一个窗口对外,即第24条所规定的,县级以上政府集中管辖大部分案件,包括所属工作部门的案件、下一级政府的案件、派出机关的案件、政府或其工作部门管理的被授权组织的案件以及政府工作部门依法设立的派出机构的案件,如此,各级政府完全可以设立相对独立的行政复机构或机关,依法独立审理由本级政府管辖的行政复议案件,做到谁审理谁负责。

## 五、结论

随着行政复议功能的逐步拓展,尤其在发挥其化解行政纠纷主渠道作用的趋势下,行政复

---

<sup>②</sup> 参见许安标:《行政复议法实施二十周年回顾与展望》,载《中国法律评论》2019年第5期。

<sup>③</sup> 曹鏊:《中国特色行政复议制度的嬗变与演进》,法律出版社2020年版,第156页。

<sup>④</sup> 曹胜亮、刘权:《和谐社会视野下行政复议机构的构建与完善——以设立统一的行政复议委员会为视角》,载《法学杂志》2009年第7期。

<sup>⑤</sup> 郭修江:《完善〈行政复议法〉充分发挥行政复议化解行政争议主渠道作用》,载《中国司法》2022年第2期。

议审理程序必然要进一步完善和规范。实际上,如果把《修订草案》的结构及条款表述与《行政诉讼法》作一比较就会发现,《行政复议法》的内容越来越向《行政诉讼法》的内容靠拢,也表明行政复议越来越多地吸收了行政诉讼的优点。因此,应借鉴行政诉讼在查明事实方面的做法和经验,进一步优化行政复议审理程序,使之更加适合行政复议的现实需要,提高行政复议制度的公信力,从而将更多的行政争议纳入行政复议范围。

## On the Re-Optimization of the Administrative Trial Procedure

Wang Chunye

**Abstract:** The draft of the Administrative Reconsideration Law has been greatly improved in the trial procedure, including the establishment of a more complete trial procedure, the enrichment of the hearing procedure and the addition of the advisory function of the administrative reconsideration committee. However, there are still many deficiencies, mainly reflected in the lack of standardization of the general procedure and the lack of scientific procedures of the summary procedure, etc.. The trial procedure is the core of the administrative reconsideration system, and must be perfected and optimized, which is the inevitable requirement of expanding the administrative reconsideration function and the need of finding out the facts of the case. The complete and standard general procedure should be set upon the basis of absorbing the contents of the hearing procedure, and then the summary procedure should also be based on this basis. At the same time, the relative independence of the Administrative Reconsideration Body should be ensured to lay the foundation for the full play of the administrative reconsideration procedure.

**Keywords:** the trial procedure of administrative reconsideration; general procedure; summary procedure

(责任编辑:刘宇琼)