

行政复议强制前置模式的重建

周兰领

(司法部司法行政学院,北京 100125)

摘要:为理顺行政复议与行政诉讼程序的关系,使行政诉讼易于运行,从制度建构和思想观念变革诸方面分析了行政复议强制前置模式重建的一系列社会影响因素。分析认为,应在立法上简化行政复议和行政诉讼的关系,采取行政复议强制前置的模式符合中国传统诉讼文化基础、行政权的社会功能、民众对权益保护实效性的需要以及提高法院诉讼效率等要求。同时认为,采用行政复议强制前置模式利大于弊,而且可以通过制度性设计弥补其弊端,从而实现不同制度配置的合理化和各自功能的最大化。

关键词:行政复议;行政诉讼;前置模式;诉讼程序

中图分类号:DF31;DF74

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2008)04-0063-07

行政复议与行政诉讼的关系是中国理论和实务界争议较大的问题之一,是关乎整个行政救济体系的关键性问题。有人认为,当事人有选择救济手段的自由,不当实行行政复议强制前置的制度;还有人认为,中国应当建立行政复议前置原则,原则上所有行政争议在进入行政诉讼阶段均应当经过行政系统予以解决和过滤。其实,行政复议与行政诉讼的关系在不同的国家和地区有不同的制度安排,关键是要考虑本国的法律制度及其实际运行情况与社会文化基础。依据行政复议和行政诉讼制度实施的经验和教训,中国已经到了对二者关系进行理性重构的阶段。

一、重建行政复议与行政诉讼的关系应当考虑的因素

(一) 中国普通民众的诉讼文化心理

任何国家的制度设计都必须充分考虑自己国家

民众的文化心理状况,否则,简单的制度移植只会造成制度作用过程的水土不服,产生“橘生淮南为橘,生淮北为枳”的制度尴尬。法律制度,尤其是作为其重要组成部分的解纷制度,必须建立在自己的社会文化基础之上,使法律制度具有自己的特色。换言之,法律制度必须具有一定的民族性,否则,就是无源之水、无本之木。“法律已然秉有自身确定的特性,其为一定民族所特有,如同其语言、行为方式和基本的社会组织体制。不仅如此,凡此现象并非各自独立存在,它们实际乃为一个独特的民族所特有的根本不可分割的禀赋和取向,而向我们展现出一副特立独行的景貌”^[1]。“对于法律来说,一如语言,并无绝对断裂的时刻;如同民族之存在和性格中的其他的一般性取向一般,法律亦同样受制于此运动和发展。……法律随着民族的成长而成长,随着民族的壮大而壮大……任何时候,若能找到民众心目中怀有一种确定无移、颇堪褒扬的倾向,则此倾向或可经由立法善予保存与肯认,但决然不可经由立

收稿日期:2008-06-10

基金项目:中国法学会部级法学研究课题(C0701)

作者简介:周兰领(1979-),男,安徽固镇人,助理研究员,法学博士。

法凭空制造出来。凡并不存在此一倾向,却欲如此行事之处,一切或可建立一个详尽无遗的立法企图,必当强化现实的不确定性,增加了处理此问题的难度”^[2]。从这些论述中,可以清晰地看出,维持法律民族性的重要性。当然,强调法律的民族性并不意味着完全否认法律移植的作用,反对的只是简单、盲目和不加分析地“照抄照搬”。“事实上,法律制度自一种文化向另一种文化的移植是常有的情况。当改革是由于物质的、观念的需要以及本土文化对新的形势不能提供有效对策,或仅能提供不充分手段的时候,这种移花接木就可以取得完全或部分的成功”^[3]。近代以来,中国社会发生了翻天覆地的变化,但中国仍然处于一个以乡土社会为主、正在走向现代性社会的复杂社会阶段。正如费孝通先生分析的那样,“中国正处在从乡土社会蜕变的过程中,原有对诉讼的观念还是很坚固地存在广大民间,也因之使现代的司法不能彻底推行”。“法治秩序的建立不能单靠制定若干法律和设立若干法庭,重要的还得看人民怎样去应用这些设备。更进一步,在社会结构和思想观念上还得先有一番改革。如果在在这方面不加以改革,但把法律和法庭推行下乡,结果法治秩序的好处未得,而破坏礼治秩序的弊病却已先发生了”^[4]。笔者认为,制度的建构与思想观念的变革应当有一个相互协调、相互适应的过程,制度建构和思想变革在当下中国都很重要,而且制度建构应当充分汲取中国的思想文化资源,使制度在中国得以茁壮成长。具体到行政复议与行政诉讼关系的重构问题,应当考虑中国目前的“无讼”文化基础和行政权“一权独大”的客观现实。对强大的行政权既要给予一定的信任,又要在制度上保持有力的监督。对“无讼”文化,也不可以持完全否定的态度,对之可因势利导,使之在现代社会中发挥重要功能。事实上,西方也对诉讼泛滥的社会问题进行了一些反思与批判,这也就是所谓的后现代话题。虽然,中国目前面对的主要还是现代性转化问题,但必须对后现代话题给予充分的关注。中国的发展是在双重现代话语背景之下的发展,这种发展背景是一种挑战,也是一种机遇。我们可以充分吸取经验,对我们的制度发展做一个比较科学的定位,以实现所谓的“跳跃性”前进。“无讼”文化基础正好给复议制度提供了宽广的社会思想文化基础。行政权的强大正是可资利用的权力资源,在制度上可以发挥其强大

的解决纠纷和社会调控功能。

(二) 便于迅速、彻底和全面地解决纠纷

“与法律永相伴随的基本价值,便是社会秩序。消除社会混乱是社会生活的必要条件……冲突本身并不会被彻底根除。冲突实际上会产生许多能使人类生活更具实际意义的东西。没有冲突,社会就会呆滞,就会灭亡。关键在于必须对冲突进行适当的调节,使冲突不以将会毁掉整个社会的暴力方式进行”^[5]。可见,冲突不仅是法律制度存在的内在动力之一,也是法律制度的一个基本价值,离开了解决社会冲突的功能,法律的存在就毫无意义。因而,在行政复议和行政诉讼的关系上也应当本着有利于社会纠纷的迅速、彻底和全面解决为原则,进行合理的制度重构。对行政复议和行政诉讼各自的解纷功能,在详细分析和考察基础之上,来考虑二者的关系,合理重构其模式,提供了维护社会秩序的基本工具和装置,达到所有的行政争议都可以通过行政复议和行政诉讼的方式予以解决,使二者真正起到社会安全阀的作用。如果行政复议和行政诉讼不能够彻底地解决发生在行政活动中的法律争议,那么二者存在的基础便是无本之木,其制度本身就是一种摆设。其实,在一个健康的、法治的国度中,应当有将所有的争议转化为法律争议的智慧 and 制度装置,从而使社会的秩序始终处于统治者可控的范围之内,以实现统治者利益的最大化。合理的解纠机制不仅是对普通民众利益的保护,也是对处于统治阶层利益的保护。

(三) 适当尊重行政机关的先行处理权

人类对行政权力始终处于一个矛盾的境遇之中,一方面,人类社会的发展离不开行政权的作用,否则,社会就会陷入一片混乱之中;另一方面,行政权滥用的阴霾又挥之不去,行政权滥用的现象不同程度地普遍存在。“在组织一个人统治人的政府时,最大的困难在于必须首先使政府能管理被统治者,然后再使政府管理自身”^[6]。因而,在针对政府的态度上,首先应当是尊重。如果没有一定的尊重态度,就没有必要花费纳税人的钱来组织庞大的政府体系,政府也就没有存在的必要。因而,在进行制度重构时,一定要树立正确的政府观,对行政权要有一定的信任,在制度上也要给予充分的保障,使其能

对社会进行妥当的调控。当然,在其基础之上,对行政权也不能迷信,还应当构建起完善、全面的针对行政权的监督机制。在重构行政复议和行政诉讼关系时,就面临着采取何种政府观的选择问题。对行政机关的信任和尊重也是一种保护当事人权益的表现,因为行政权本身的目的就是为了普通民众谋利益。从根本意义上讲,二者之间并不存在不可调和的矛盾。

(四) 有利于法院处理行政诉讼活动和行政诉讼制度的健康发展

法院在一个国家的解纠机制中居于无可替代的地位,并有程序化的诉讼形式和完善的规则来保障裁判的公正性。为了防止民众滥用这一公正性机制解决行政纠纷的现象发生,行政诉讼法律往往在受案范围和原告资格等方面予以限制,以减轻法院审理案件的负担。其实,采取这样的立法技术是比较粗糙的,是与发挥诉讼在解决社会纠纷方面的功能相违背的。将一些行政纠纷排除在制度化的救济渠道之外,而当事人的不满和怨恨还依然存在,长期积累下去,恐怕与社会和谐秩序的达成无益,会形成社会稳定的隐患。这些纠纷就会被诉诸于法律制度外的救济渠道,而这些救济渠道往往又与法律救济渠道的稳定性、权威性、公正性等方面有一定的距离。非法律救济渠道的过度运用在一定程度上是法治化水平不高的体现,社会也必将为之付出更大的代价。在重构行政复议和行政诉讼程序关系上,必须合理分配行政复议和行政诉讼的救济功能,使二者配合起来,共同构筑起完善的无漏洞的权利救济体系。其实,行政复议在减轻法院的诉讼负担和延缓当事人心中的不满方面,具有无可替代的作用。正如中国台湾省学者所言,“真正较能减少行政诉讼案件数量之关键,其实应在诉愿制度”^[7]。同时,构筑起的行政复议与行政诉讼程序之关系,还应当能够为行政诉讼制度的发展提供宽广的制度性基础和实践基础,从而形成一种行政复议和行政诉讼良性互动的格局,能够为当事人的权益保护提供有效的救济体系。

(五) 适当考虑相关制度尤其是信访制度的改革

当下中国,老百姓对信访制度的运用可以说是远远超过了任何一种法律的解纠方式。在行政纠纷领域,无论是行政复议,还是行政诉讼都没有被普通

百姓所经常运用。这里的原因是多方面的,但笔者认为,行政复议和行政诉讼关系不明、混乱也是加剧这一状况的原因之一。作为制度化解行政纠纷的渠道,行政复议和行政诉讼的功能没有得到充分的发挥,大量的行政争议却源源不断地涌入各地各级的信访部门,甚至成为各级领导的一个心头大病。这种现象的存在恰恰证实了法院、行政复议机关的行政案件数量少是一个假象,并不是没有行政争议,而是行政争议没有进入制度化的渠道。因此,当下有关行政复议制度和信访制度的改革,已经成为社会关注的焦点,也是立法部门的一个急迫任务。这两项制度的改革直接关系到构建和谐社会战略目标的成败。信访制度的改革方向,并不是加强信访部门的实质性处理纠纷的权力,恰恰相反,信访制度改革的方向应当是加强和改革已有的解纠机制的建设。具体到行政纠纷领域,行政复议和行政程序关系的调整和变革,就可以对信访制度起到一个很好的缓解作用。在加强行政复议和行政诉讼解决行政纠纷的作用后,信访完全可以成为一个程序性的、提供案件来源、对法院和复议机关有督促作用的渠道。

二、行政复议强制前置模式的比较优势

基于以上考虑,笔者认为中国原则上应当采取复议强制前置模式,其与自由选择模式相比有以下几大优势。

(一) 解决现行法律制度在处理复议和诉讼关系上的乱象

中国现行的制度是以自由选择为主的模式,这种模式表面上看是尊重了当事人的意愿,是对当事人权利的尊重。其实,这种制度往往会给行政复议机关和法院之间相互推委、扯皮提供制度借口。现行制度主要存在以下几个主要问题:(1)有关行政复议与行政诉讼关系的规定繁杂、散乱、不明确,易产生歧义;(2)强制复议的情形不明确、标准不统一,存在很大的随意性等。其实,复议前置模式会对这些现象的再次发生起到一个很好的制度预防作用。所有行政争议原则上都应当经过行政复议机关处理,除非行政复议机关不履行法定职责。也就是说,对行政复议机关不予受理或者复议机关逾期不作决定的,当事人可以依法提起诉讼^[8]。除此之外

的其他情形,都应当由行政复议机关进行处理。这样,行政争议的不同解决制度之间可以形成较好的功能互补,理顺了行政复议和行政诉讼的程序关系,使二者配合起来共同分担解决行政争议的任务。“先复议,后诉讼”就会成为一种常态的行政救济途径和方式,这样的救济顺序充分利用了现有的制度,也解决了现有的复杂情况。普通民众在进行权利救济时,对行政争议不服的,就可以进行行政复议,避免了在选择模式下的法院和行政复议机关相互推诿的情况。

（二）充分发挥行政机关的专长和处理行政争议的优势

行政争议一般都具有较强的专业性和技术性,而对于专业性和技术性问题的解决恰恰是行政机关的特长。行政机关一般拥有解决这些行政争议的专业人才,也具有解决这些专业性和技术性问题的经验和条件。在这些领域发生的争议,首先由行政机关进行处理,对当事人权益的保护有利。行政机关对于发生在行政领域的纠纷,一般都比较清楚,能够迅速地把握住问题的症结,解决的成本比较低。行政机关在长期的行政管理实践中积累了大量的经验性知识,这些知识是法院所不具备的,也是制度重构时要充分利用的资源。假如对于具有丰富的知识和经验的队伍,都不给予充分的信任和尊重,那又凭什么就信任其他部门的能力呢?其实,放弃对行政机关的信任,也就是对行政机关要求的降低和放任,把最有能力解决问题的机关弃之不用,而选择能力不足的部门和机关,这无疑是一种制度的浪费,也最终导致了我国行政救济体制不正常现象的存在。

（三）解决行政争议中合法性与合理性问题

在我国现行的法律制度上,行政复议机关对行政争议的解决权限远远大于法院的权限。法院的审理对象主要是具体行政行为,且审理的深度也只是合法性问题,一般不涉及合理性问题。而行政复议机关既可以审理具体行政行为,又可以审理部分附带提起的抽象行政行为;同时审理的深度既可以是合法性问题,又可以涉及合理性问题,是一种全面的、彻底的审查,不会受到不同权力性质的制约和限制。行政复议是一种全面的解决行政争议的方式。不论行政诉讼制度如何改革,行政复议与其间都必将存在一些不同的制度安排。这些不同之处正是

行政复议的特长之处,是对行政诉讼功能的补充。因为行政诉讼毕竟是一种司法权对行政权的监督,这种监督与行政系统内部的监督不可能完全一样,否则,就与不同权力之间的分工、配合相违背,司法权就有羁越行政权的嫌疑。

（四）行政复议的效率性

由于行政复议是一种行政系统内部的监督方式,这种监督往往与作为外部监督方式的行政诉讼在程序上存在很大的不同。行政复议虽然采取了一些司法化的程序与制度,但它也仅仅是更象司法程序,而不可能与行政诉讼程序完全相同,除非行政复议制度与行政诉讼制度合为一体。行政复议只能是具有司法化程序的行政行为,既然是一种行政行为,那么在程序上就会比行政诉讼有更多的自由性,这种自由虽然是以付出外在公正性为代价的,但它换来了解决争议的更多效率性。解决行政争议的效率性正是行政复议的优势所在。就我国现行的行政复议制度而言,行政复议机关的审理期限一般为60日,最长不得超过90日;而行政诉讼的审理期限一般情况下为3个月,在特殊情况下,延长期限一般没有限制。从对比就可以看出,行政复议的程序要比行政诉讼迅捷,更遑论还有其他制度的作用呢?比如证据的收集、采信等方面。

（五）行政复议前置不会阻碍当事人寻求诉讼救济

反对者认为,采取行政复议前置是对当事人行使权利的不正当限制,是赋予了行政机关解决行政争议的特权,不利于对当事人权益的救济和对行政权力行使的监督。恰恰相反,笔者认为,这不是一种不正当的限制,而是法律制度基于整个法律制度运行的协调性和整个社会利益的考虑,而对当事人行使权利的适当限制和引导。“一项权利是享有某种假定利益的资格。创设新的权利、废除或改变既存权利,这是有意改变共同体成员由法律授权享有的假定利益。此种改变如何被证明为正当呢?总的回答是,如果设立新权利对于消除社会成员实际享有的法定权利和他们应该享有的法定权利之间的差距来说是必需的,那么,他们就是正当的。后者是在特定的社会条件下能最好地服务于实在法目的,即安全和社会合作的法定权利”^[9]。废除当事人的选择权利,是基于整个行政救济体制而作出的理性选择,是为了更好地保护当事人实体权利服务的,因此,制

度变革的目的具有正当性。至于行政复议前置构成对行政机关解决行政争议的特权的担心,笔者认为,这一担心完全没有必要,其实这样加大了行政复议机关的责任,使其更多地承担起解决社会纠纷的任务。行政复议前置也不会对当事人的权利救济产生实质性的障碍,如果行政复议机关明确不予受理或逾期不做出决定,当事人可以直接依法提起行政诉讼。在行政复议机关受理的情况下,一般经过60日,就可以直接提起诉讼。也就是说,设立复议前置并不排除司法救济,司法救济的大门仍然是敞开的。复议前置模式不等于复议垄断对行政争议的解决。实际上,采用复议前置模式是扩大了当事人权利救济的机会与途径,而不是对当事人权利救济的障碍。

(六) 复议前置减轻法院的负担

复议前置模式要求发生于行政领域的纠纷应当首先提交于行政复议机关进行处理,这种机制会使大量的不满和矛盾消化与吸收在行政系统内部,从而化解法院的讼累。从心理学的角度考虑,人遇到不满和怨恨时,随着时间的流逝,这种不满和怨恨会呈递减的规律。因而,在行政诉讼之前设置一个诉前纠纷解决机制,也是对这种心理规律的运用。当然更为重要的是,行政复议机关确实能够将行政纠纷予以解决,满足当事人的要求。总之,行政复议前置模式会起到诉讼过滤器的作用,对诉讼这一昂贵的纠纷解决机制的运用,会是一个很大的解脱,使其能够将大量人力、财力和物力集中于争议确实比较大的案件之中。

另外,中国在行政复议制度上采用无偿主义原则,当事人不承担任何费用,即对当事人来说没有经济压力。这一优势是目前制度的比较优势,中国的行政诉讼制度是参照民事诉讼的收费标准进行收费的,而行政复议采取无偿主义的制度。行政复议制度对中国的相当一部分人来说,还是具有较大吸引力的,毕竟大多数民众还不是很富裕。当然,如果在修改行政诉讼法律制度时采用诉讼无偿原则后,那么二者在这一点上就不会有区别了。但是行政复议所具有的其他优势恐怕还是存在的,这些一般都是建立在行政复议本质基础之上的,因而,实行行政复议前置模式乃是符合行政复议和行政诉讼各自本质和二者理性关系的制度结构,也必将是未来这一制度的最终选择。

三、行政复议强制前置模式下的相关制度变革

(一) 行政复议机关拒不受理或在法定的复议期限内不做出复议决定时的制度安排

这种情况的制度安排直接关系到复议前置模式的功能能否发挥,复议是否会成为当事人权利救济的障碍。对此问题的解决关键是要使行政复议机关真正履行法定职责,即使行政复议机关不履行法定复议职责的,也不能使其成为当事人诉讼的障碍,因此,对于行政复议机关无正当理由不予受理或不依法履行法定职责的,要加大对有关责任人员责任的追究力度。其实,《中华人民共和国行政复议法》第34条对这种情况作了比较完善的规定。关键是建立起对这一条文的落实机制,使有关的责任真正能够在实践中得到追究,避免责任追究的虚化和落空。同时,在制度上允许当事人在行政复议机关明确不予受理当事人的复议请求或在法定期限内不作成行政复议决定的情况下,可以直接向法院提起诉讼。但此时客观上存在两个行为,即原行政行为和行政复议机关的复议不作为。当事人可以选择是起诉原行政行为还是行政复议机关的复议不作为。如果起诉原行政行为,被告是原行政机关;如果起诉复议不作为,被告是行政复议机关,法院以行政复议不作为作为审理对象,举证责任由行政复议机关承担,其必须提供不做出复议决定的法定理由,否则就应当承担败诉的后果。但是审理复议不作为不涉及原行政行为的合法性问题,一旦法院认定复议机关不作为的情况严重的话,应当移交或建议有关行政机关甚至是刑事责任追究机关追究其失职或渎职责任。

(二) 行政复议机关维持、变更原行政行为的行政诉讼被告确认、管辖法院及审理对象问题

行政机关维持原行政行为的情况下,现行的行政诉讼被告确认是原行政机关,改变的是行政复议机关,但笔者认为,不论是经过行政复议后的复议结果如何,都应当把行政复议机关和原行政行为机关作为行政诉讼共同被告处理。这样考虑的理由是,在维持原行政行为的情况下,相当于行政复议机关和原行政行为机关作出了相同的行为,只不过存在

(四) 取消行政最终的规定, 确定司法最终的原则, 以之与复议前置主义相平衡

赋予行政机关解决行政争议的优先权, 并不等于给予其解决行政纠纷的特权和独断权, 在其解决的方式或结果不能满足当事人的要求或当事人仍然不服时, 应当允许当事人享有寻求一个中立的法院进行救济的权利, 这也就是说排除行政最终, 确立司法最终原则。

四、结 语

行政复议和行政诉讼是解决行政争议的两个主要渠道和装置, 二者功能的合理配置直接关系到行政纠纷的解决效率和社会秩序的维持。其实, 在存在行政复议和行政诉讼两种行政纠纷解决机制的国度中, 二者关系的处理也没有一个统一的模式。有实行复议前置模式的国度转而采用选择模式的情况, 比如日本; 也有坚持复议前置模式的, 如美国和德国等。甚至在实行复议前置的国家或地区, 对复议前置的合理性也产生怀疑和批判的情况。但是一种制度到底如何构建关键是要考虑本国的实际情况, 要能真正解决自身实践中的问题。在行政复议和行政诉讼的关系问题上, 世界各国和地区不可能存在一个完全统一的模式, 事实上也没有这个必要。当前, 重构行政复议和行政诉讼关系时, 采用行政复议强制前置模式带来的利处, 远远大于其带来的弊处, 而且其弊处也可以通过制度性的设计得以弥补, 从而实现不同制度配置的合理化和各自功能的最大化。

参考文献:

- [1] 应松年, 杨伟东. 中国行政法学 20 年研究报告[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2008.
- [2] 弗里德里希·卡尔·冯·萨维尼. 论立法与法学的当代使命[M]. 许章润, 译. 北京: 中国法制出版社, 2001.
- [3] H·W·埃尔曼. 比较法律文化[M]. 贺卫方, 译. 北京: 清华大学出版社, 2002.
- [4] 费孝通. 乡土中国生育制度[M]. 北京: 北京大学出版社, 1998.
- [5] 彼得·斯坦, 约翰·香德. 西方社会的法律价值[M]. 王献平, 译. 北京: 中国法制出版社, 2004.

作出时间的先后不同而已; 在变更的情况下, 行政复议机关往往对原行政行为的内容予以部分采纳, 让原行政行为机关做被告更具有理由, 也就是说, 是原行政机关和复议机关分别对最终的行政行为产生了不同影响。在被告的确认问题上, 既要考虑和防止行政复议机关不愿意作被告, 而一味地对原行政行为进行维持的情况, 又要合理分配和考虑原行政行为机关的责任。所以共同被告的制度设计将很好地解决实践中的一些问题, 也具有可行性。在当事人只向法院提出其中的一个机关为被告时, 法院应当把另一机关列为被告, 作为共同被告处理。

至于管辖法院, 以复议机关所在地或原行政机关所在地的法院为宜, 以便于当事人起诉, 又合理分配不同级别和地域法院的审判任务。

至于举证责任和审理对象的问题, 由原行政机关和行政复议机关对最终的行政行为负连带的举证责任, 法院的审理对象为经过复议后对当事人具有实际影响的行政行为。在维持的情况下, 法院审查对象还是原具体行政行为, 变更的是经过行政复议后的行政复议决定。举证责任在原行政机关和行政复议机关之间的分配成为这项制度变更成功与否的关键所在, 不论行政复议机关的复议决定是维持还是变更, 行政诉讼的举证责任都由行政复议机关承担, 至于在行政复议机关和原行政机关之间的具体责任分配, 则由行政复议机关根据具体情况决定。也就是说, 行政诉讼举证责任在法律上的承担者是行政复议机关, 由其在法院承担对行政行为的举证责任。但是具体的举证工作由行政复议机关根据具体情况决定是由自己进行, 还是由原行政机关进行。这种安排的根据是, 行政复议机关与原行政机关是属于同一系统, 行政复议机关一般对原行政机关有监督、领导权力, 有能力决定原行政机关的责任, 而且这种责任的落实方式较为有效。

(三) 经过行政复议, 当事人仍然不服而提起行政诉讼的, 应当允许法院对当事人在行政复议中附带提起的规范性文件进行审理

这也是在现行制度框架内推动行政复议与行政诉讼互动的必然要求。行政复议机关能解决的行为, 法院也可以解决。在解决纠纷的范围上, 行政复议与行政诉讼应当保持一致性和协调性。

- [6] 亚历山大·汉密尔顿,约翰·杰伊,詹姆斯·麦迪逊. 联邦党人文集[M]. 程逢如,在 汉,舒 逊,译. 北京:商务印书馆,2004.
- [7] 廖义男. 行政诉讼法对诉愿审理之影响[R]. 台北:台北市政府诉愿审议委员会,2004.
- [8] 马怀德. 司法改革与行政诉讼制度的完善[M]. 北京:中国政法大学出版社,2004.
- [9] A·J·M·米尔恩. 人的权利与人的多样性[M]. 夏勇,张志铭,译. 北京:中国大百科全书出版社,1995.

Reconstructing administrative review as the mandatory pre-procedure

ZHOU Lan-ling

(Judicial Administration Institute of the Ministry of Justice, Beijing 100125, China)

Abstract: In order to rationalize the relationship between administrative review and administrative litigation and to make administrative litigation easier to run, China's should streamline the relationship between administrative review and administrative litigation in the legislation. The relationship between administrative review and administrative litigation should be in line with China's traditional cultural basis, the social function of the executive power, rights and interests of people, and the need to improve the court's efficiency. The use of administrative review as the mandatory pre-procedure for administrative litigation has far more advantages than the disadvantages. It can rationalize different systems and make their respective functions to maximization.

Key words: administrative review; administrative litigation; mandatory pre-procedure; litigational procedure

(上接第 55 页)

Countermeasures and reasons for deviation of public policy implementation

LIU Xue-ming, LU Xue-xin

(School of Public Administration, Guangzhou University, Guangzhou 510006, Guangdong, China)

Abstract: In the process of implementing the policy, there are nominal, additional, incomplete, alternative-style, copy, resist, wait and see, expansion bias phenomena. The causes result from such deviations: unscientific policies, deficiencies of the implementation body, restriction of policy objectives, limitation of policy resources and influence of the implementation environment. On the basis of the above analysis, the authors put forward some suggestions for correcting the deviations: working out scientific policies, optimizing the implementation bodies and strengthening the cooperation work in those objectives, so forth.

Key words: public policy; implementation deviation; policy objective; policy resource