

论监察建议实质性化解行政争议的作用机制

邹 明

贵州财经大学 贵州贵阳

【摘要】 随着社会的多元化快速发展，行政事务越发复杂，行政相对人与行政机关之间所产生的行政争议，依靠传统的行政诉讼方式已无法获得实质性的解决。为了实现行政争议的实质性化解，应当探索出多元化的纠纷解决机制。监察机关作为重要的监督机关，在当下，应对其职能定位作出必要拓宽，通过监察建议对“行政违法”问题进行处理。监察建议实质性化解行政争议需要遵循一定的理论逻辑，该逻辑从适用范围、解决问题（包含实体性问题、权益保障问题、实施运用问题）进行探讨，分析出目前实践中存在的问题。我国目前针对“行政违法”所提出的监察建议，尚未形成制度体系，权限配置尚不健全，程序机制尚不完善，需要对着三个方面不断完善，已达成监察建议实质性化解行政争议的目标。

【关键词】 监察建议；实质性化解；行政争议

【收稿日期】 2025 年 3 月 28 日

【出刊日期】 2025 年 4 月 22 日

【DOI】 10.12208/j.ssr.20250149

On the role mechanism of supervision proposal to resolving administrative disputes

Ming Zou

GuiZhou University of Finance and Economics, Guiyang, Guizhou

【Abstract】 With the rapid development of social diversification, administrative affairs are more and more complex, and the administrative disputes between administrative counterparts and administrative organs can not be substantially solved by the traditional administrative litigation mode. In order to realize the substantive resolution of administrative disputes, the diversified dispute settlement mechanisms should be explored. As an important supervisory organ, the supervisory organ is necessary to broaden its functional orientation at present, and to deal with the problem of "administrative violation" through supervisory suggestions. The supervision suggests that the substantive resolution of administrative disputes needs to follow a certain theoretical logic, which discusses the scope of application, problem solving (including substantive problems, protection of rights and interests, and implementation and application problems), and analyzes the problems existing in current practice. At present, the supervision suggestions for "administrative violation" in China have not yet formed a system, the authority allocation is not perfect, the procedure mechanism is not perfect, which needs to be constantly improved in three aspects, and has reached the goal of substantially resolving administrative disputes with supervision suggestions.

【Keywords】 Supervision suggestion; Substantive resolution; Administrative dispute

1 监察建议实质性化解行政争议的必要性

行政争议是包括公民、法人和其他组织在内的行政相对人与行政机关之间，针对行政行为的合法性、合理性以及行政相对人合法权益遭受侵害等问题所发生的争议。我国于 2014 年对《中华人民共和国行政诉讼法》进行了修订，将“解决行政争议”作为一项重要目的列入法条之中，明确了行政诉讼要着重解决行政争议的重要需求。但随着社会的迅速发展，行政事务也变

得日益复杂，依靠传统的行政诉讼救济方式，无法有效实质地处理行政争议。中共中央与国务院在 2021 年确立了未来五年的法治政府建设目标与实施纲要，并明确提出，要健全行政争议的化解处理机制，通过多元化手段实现行政争议的溯源处理。同年，最高人民法院也提出，要整合非诉讼的纠纷解决措施，积极调动多元化的纠纷解决资源，不断完善行政争议的实质化解决机制^[1]。

作者简介：邹明（1995-）男，汉族，贵州贵阳，贵州财经大学，研究生，研究方向：法学理论

在传统的行政诉讼措施外,其余的多元化措施同样可以推动行政争议的解决,实质性地化解相应矛盾。中共中央提出,检察机关要在履行法定监督职责的同时,主动积极促进行政争议的实质性化解。2024年,司法部在印发文件中同样强调了,行政复议在行政争议的解决中具有无法忽视的重要作用,必须坚持能动复议。行政复议能够将问题有效的化解在基层,实现行政争议的源头治理、根本治理。此外,调节措施同样可高效地处理社会性矛盾。构建包含人民调解、行政调解、司法调解等在内的联动性纠纷解决体系,充分发挥民间组织与行政机关、司法机关的协同作用,对于实质性解决行政争议也有重要意义。因此,社会力量与国家力量相互结合、多元化作用的纠纷化解机制正在不断完善,而在这个过程当中,监察建议也不断被重视起来。

自2018年以来,我国实行的是“一府两院一委”的国家机关组织架构体系,监察委员会发挥着日益重要的作用。在目前所提倡的多元化、实质性化解行政争议的背景下,为大多数学者所认可的争议解决方式也是为行政机关、检察机关、审判机关所主导实施的,如行政诉讼与行政复议、检察建议、司法调解等,而关于监察机关的相应职能,研究则较少。但在“一府两院一委”的组织架构下,监察机关在行政争议解决方面同样需要发挥更大的功能。监察建议作为具有代表性的一项重要措施,能够与行政机关的实施措施形成治理合力,实质性地化解行政争议。

2 监察建议实质性化解行政争议的理论逻辑

2.1 监察建议适用范围的法理逻辑

监察委员会是国家监察机关,依法行使国家监察职权。主要职责在于监督国家公职人员对相关公权力的行使是否正确,以确保权力不被滥用,使权力能够在阳光下运行,更好地服务于人民。因此,监察委员会的职能定位是为了更好应对严峻复杂的反腐败斗争形势而组建的国家机关,着重在于调查国家机关中的公职人员的“个人违法”问题。

但行政争议问题所涉的往往是行政机关的违法问题(下称“行政违法”),与“个人违法”有着明显的区别^[2]。行政争议纠纷往往因行政行为(包括行政机关的作为与不作为)而出现,产生纠纷的双方通常表现为公民与行政机关双方。但是在“行政违法”问题的处理过程中,往往会伴随着公职人员本身的违法问题,如贪污受贿、滥用职权等。监察机关的工作重心则放在了“个人违法”上,即主要针对涉嫌腐败违纪违法问题的公职人员的个人违法行为进行调查。

但在实践当中,监察机关在调查“个人违法”问题之时,往往会伴随着被调查人所在行政机关的“行政违法”问题,呈现出“个人违法”与“行政违法”杂糅混合的现象。二者的关系可以从以下两个方面进行分析:

首先,是结果的内外双重性。在我国长期的实践中,由于行政机关贯彻的是“个人负责制”的工作原则,因此行政机关的作出行为往往与负责人的个人意志无法割裂开来,个人的违法行为常常会通过行政机关的外在组织形式表现出来,转化为了外在机关的违法行政行为。

其次,是“个人违法”与“行政违法”的因果联系。如前所述,行政机关内部个人的违法行为常常是通过行政机关的外部行为所表现出来的,而之所以会出现这样的情况,便是“个人违法”与“行政违法”之间的因果联系,即公职人员个人的违法行为是起因。行政机关的违法行为,往往是建立在公职人员个人的违法基础之上。

通过以上分析可以发现,监察机关在调查发现公职人员的“个人违法”情形时,一并发现的“行政违法”问题如何处置,目前理论研究上存在争议,现行法律法规亦缺乏相关规定。依照目前监察机关与行政机关的定位,行政违法问题应当由行政机关予以处置^[3]。即使监察机关率先发现,也应当移交行政机关查处,如此一来,行政违法问题便无法在第一时间由最了解事实情况的监察机关进行处理,而且交由行政机关对事实情况进行重新调查处理,不仅徒增司法资源的浪费,也延误推迟了办案时间,影响了办案效率,不利于纠纷的及时解决。监察机关在处理“个人违法”问题的同时,若可以对“行政违法”问题一并进行处理,便能有效利用“同案办理”的便利,实现行政纠纷的综合治理与溯源处理,实现对国家公职人员以及行政机关单位的“双重监督”。因此,本文认为监察建议的适用范围不应仅限于“个人违法”,还应当囊括必要的“行政违法”。

2.2 监察建议实质性化解行政争议的内在机理

前文提到,行政争议是包括公民、法人和其他组织在内的行政相对人与行政机关之间,针对行政行为的合法性、合理性以及行政相对人合法权益遭受侵害等问题所发生的争议,一般通过行政复议或行政诉讼来解决。在公民、法人、其他组织之外,检察机关与行政机关也会就行政行为所引发的国家利益、社会公共利益损害问题产生行政争议。此类争议通过行政公益诉讼来解决。

要实质性地化解行政争议,必须要让解决争议的

程序性工具能够实现准确衔接与有效运转,中间过程不应出现空转浪费或是重复处理,要高效、实质地解决争议问题。因此,必须关注三个方面的问题:一是有关行政行为是否合法与合理的实体性问题;二是关于行政行为对相应权益造成侵害的利益维护与补救问题;第三则是监察建议的实施运用问题^[4]。

2.2.1 实体性问题

合法行政与合理行政作为行政法的重要基本原则,在实践中是行政机关实施行政行为的重要遵循。监察建议是监察机关的重要监督措施之一,在对行政机关的行政行为实施监督之时,也应当遵循合法原则与合理原则,将其作为重要参考标准。监察机关若在调查之中发现了行政机关的违法性问题,可在建议当中对事实调查与认定情况进行阐明,令行政机关认识到行政行为的违法性质与症结所在,以及是否违背了行为实施的合理目的。

2.2.2 权益保护问题

行政法中的比例原则要求行政主体在行使行政权力之时,除了要有法律依据、遵循合理目的之外,还必须选择对行政相对人侵害最小的方式。因此,监察机关应当在对行政机关的合法性与合理性问题进行审查后,就行政机关侵害不当的“行政违法”问题进行纠正,如建议撤销、改变或终止原来的违法行政行为,并采取必要、合理的补救措施,及时挽回受损的主体利益,实现对行政相对人权益的有效保护。

2.2.3 实施运用问题

针对包含合法性与合理性在内的实体问题、权益保护问题解决完之后,便需要关注监察建议的实施运用问题,如何更好地解决争议纠纷。为了实质性化解行政争议,应当坚持通过多元化手段实现行政争议的溯源处理。监察建议可配合传统的行政诉讼、行政复议,对行政争议进行化解^[5]。若在处理过程当中,一部分案件已经寻求了行政复议或行政诉讼的救济,监察机关则需要依托对案件的熟悉,基于办案的便捷性、高效性考虑,及时形成监察建议,交由行政机关吸收与落实,使“违法行政”问题得到及时纠正。在监察建议的基础上,行政机关可及时对行政争议问题作出回应,对处理不当的问题可采取撤销、改变或终止的纠正方式,并且可以通过灵活多元的调解方式对侵害进行救济,实现行政争议的实质性化解。

综上,基于“实质性化解”的要求,监察建议的适用范围应当做“扩宽”理解,不能因监察机关“调查公职人员滥用职权问题”的职能定位,而仅将监察建议的

适用局限于“个人违法”与“滥用职权”类案件。针对目前“个人违法”与“行政违法”混合杂糅较多的办案现象,将监察建议的适用范围扩充至“行政违法”上,并对除“公职人员滥用职权”外的广泛案件提供监察建议,更好地发挥监察机关的作用。

监察建议在实质性化解行政争议的过程中,应当关注行政行为的合法性与合理性问题,并且就行政行为所造成的主体权益侵害作出修正建议,配合行政机关的诉讼与复议方式,及时对“行政违法”问题进行纠正。

3 监察建议实质性化解行政争议的问题检视

监察机关运用监察建议,对行政机关处理机关单位的“行政违法”问题实施监督,要从实体性问题、权益保护问题、实施运用问题等方面切入。关于合法与合理行政的实体问题、权益保护问题,应当着重提升监察建议的质量,健全监察建议体系,并优化监察建议运作职能权限的配置^[6]。而针对实施运用问题,应当完善监察建议的程序机制。本文将从监察建议体系构建、权限配置优化、程序机制完善等方面展开,对监察建议实质性化解行政争议的相关问题进行检视。

3.1 监察建议体系尚不完备

针对“行政违法”问题,监察机关应当在行政机关防范行政违法出现的制度预防措施、违法行为的纠正、机关与公职人员的责任追究、对行政相对人权益补救等方面形成监察建议,构建类型化、完备的监察建议体系。

3.1.1 制度健全型建议

要解决违法问题,做好的办法就是溯源性处理。对于监察建议,应当形成可有效防范行政机关实施违法行为的溯源性、预防性制度体系,可高效地给予监察建议,推动合法合理行政。但鉴于目前我国监察机关的职能定位,针对监察建议解决行政争议尚缺乏明确的相关规定,在监察建议的制度性完善上同样还有较大空白,无法形成长效性机制。

3.1.2 纠正违法型建议

这类建议是针对“执行不力”所产生的,旨在对行政机关的违法行为达成有效的改进与纠正,实现实质性化解的目的。行政机关应当主动、限期进行自我纠正。但在实践当中,行政机关往往会因为组织机构僵化问题、内部审核层级繁多、决策流程复杂、职责归属模糊等问题,无法进行有效的自我纠错。对此,监察建议针对行政违法也尚未形成法律约束手段。

3.1.3 责任追究型建议

该类建议希望通过构建有力的责任追责机制,使行政机关形成权力边界感,规范行使权力,对于违背法定职责的机关与公职人员,应当严肃处理、严肃追责不得姑息、纵容“行政违法”行为。目前的监察建议针对行政行为的问责机制当中,只规定了对于公职人员滥用职权、贪污腐败问题的追究机制,对于“行政违法”问题尚缺乏规定,常常使得责任机关的问责措施于法无据^[7]。

3.1.4 权益保护型建议

这类建议主要是针对受害主体的权益补救问题,通过监察机关的建议内容,令行政机关对公民、法人与其他组织的合法权益给予重视,通过相应措施对权益进行保护。实践中,针对“行政违法”问题,行政相对人的合法权益主要通过行政复议、行政诉讼、国家赔偿实现解决,监察机关并未就行政机关违法行为所产生的利益补救问题给予建议,监察建议更多地是承担事实调查、证据认定等职能。关于权益问题,则更多的是起到相应事实证据认定的辅助功能。

3.2 监察建议的权限配置尚不健全

监察机关针对行政机关所提出的监察建议,是要能够实质性化解行政争议的,因此,该建议应当是权威的、有效的、准确的。因此,监察机关应当构建一套明确、完备的权限体系,使得监察人员能够各司其职,明确权力范围,形成行之有效的监察建议,更好地监督行政机关。

首先,我国的监察委员会目前所实施的是“一套班子,两块牌子”,监察人员的配置不可避免的存在着党委与政府行政机关的工作人员,在机构独立行使监察职能上尚有缺陷,无法更好的行使监察权限。其次,监察机关在长期以往的实践中,处理的主要是“公职人员腐败”的“个人违法”问题,在这个过程当中,所构建起来的行之有效的监察建议权限配置并不能很好地适用于“行政违法”问题。我国目前在“行政违法”监察建议的权限配置上,无论在理论界还是实务界,仍具备较大的进步空间。

3.3 监察建议的程序机制尚不完善

监察建议针对“行政违法”提出建议,往往意味着需要在空间、时间上拓展自己的职能,以实现更为长效的监督。程序机制的完善对于更为体系化的监察建议的实施、更广泛主体的权益保护至关重要。观察过去针对“个人违法”的监察建议实践,不难发现,监察建议的落实效果不佳,甚至很多建议存在较多的“空洞”内容,针对性和可操作性不强,缺乏具体的整改措施,回

访监督与评估机制同样存在缺失,分歧凝聚渠道不足,使得建议机关无法就落实问题进行有效申辩,进而严重影响了监察建议的执行力与约束力^[8]。面对更为复杂的“行政违法”问题,需要坚持完善程序机制,促进监察建议的落实。

4 监察建议实质性化解行政争议的优化路径

4.1 丰富完备监察建议类型

4.1.1 制度完善型建议

监察机关应当深入研究行政机关及其公职人员在长期的行政实践中,违法行为所产生的主要原因,不断地总结规律与经验,寻找出过去制度规范当中的主要漏洞,对其进行补正,充实制度的内容,如针对文件制定、行政决策、人事管理、财务管理等重要的行政机关职能,要形成更加完备的制度性防范内容,达到长效治理的效果^[9]。

4.1.2 纠正违法型建议

依法建立健全行政机关的内部纠错机制,监察建议限期对其进行监督,可通过撤销、撤回、变更行政机关的违法行政行为,并建议督促行政机关及时履行法定职责。

4.1.3 责任追究型建议

适时对监察建议的适用范围作出修改,采取“拓宽说”,通过法律法规明确监察建议监督“行政违法”的合法合理地位,进而对行政机关与相关责任人员提起问责建议与纠错建议,不依法履行将受到严格的法律追责。

4.1.4 权益保障型建议

此类建议同样应当通过立法手段,明确监察建议的针对“行政违法”的权益保障功能,将内容规定具体化,如可建议行政机关解除不当、违法的人身措施,返还违法强制扣押财产,对行政相对人进行补偿等。

4.2 健全监察建议的权限配置机制

第一,丰富监察机关对于行政机关的调查权,对调查对象进行适时的扩展;

第二,明确监察建议对于行政机关的认定权,在工作内容、法律后果上,产生出针对“行政违法”的认定标准^[10]。

4.3 完善监察建议的程序机制

为了实现行政争议的实质性化解,应当构建一套完备的程序机制:

第一,建议的提出应当遵循正当程序原则,在遵守法律规定前提下,可开展听证会议,遇有疑难案件,可交由具备专业知识专业知识的专家进行论证;

第二,使监察建议能够有效送达,以保证整改效果;

第三,优化监察机关的人员配置,保证人员行使职权的独立性,可对监察建议提出异议;

第四,建议送达和异议后,应当督促落实,建立严格的评查与追责程序,确保行政争议能够获得实质性的化解。

参考文献

- [1] 马怀德.行政法前沿问题研究[M].中国政法大学出版社,2018 年版.
- [2] 陈伟.监察建议在监察全覆盖中的表现形态与规范运行[J].南京师大学报,2020(06): 113-119.
- [3] 王可利、刘旺洪.监察信息公开范围初探[J].江苏社会科学,2020(02): 116-118.
- [4] 喻少如、李勇峰.监察建议“柔性”对事监督权的属性厘定与功能实现[J].江西社会科学,2021(02): 152-154.
- [5] 郝伟.行政执法下沉基层的现实挑战与法治应对[J].领导

智库,2023(04): 69-73.

- [6] 谭波.行政授权与行政委托:衍生性权力的法律规则[J].当代法学,2022(06): 79-89.
- [7] 徐信贵,官伟.行政权力下放的数字化转型:问题聚焦与实践进路[J].电子政务,2023(09): 49-64.
- [8] 门中敬.我国政府架构下的权力配置模式及其定型化[J].中国法学,2021(06): 140-161.
- [9] 彭勃,刘旭.破解基层治理的协同难题:数字化平台的条块统合路径[J].理论与改革,2022(05): 42-56.
- [10] 张青波,童浩文.“放管服”改革中行政权力下放的风险与对策[J].华中科技大学学报:社会科学版,2022(05): 49-59.

版权声明: ©2025 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS