

行政调解效力的界定及其完善

黄婷婷

(广东商学院 成人教育学院, 广东 广州 510320)

摘要: 行政调解是行政主体实现行政管理目的的一种非职权的行为。行政调解的该种性质决定了其效力不具备行政行为所具有的效力。行政调解的效力由行政调解协议的效力体现出来,行政调解协议不具有法律效力,但对达成协议的双方当事人具有约束力。在构建和谐社会的今天,我们应该完善行政调解制度,增强行政调解的效力,使行政调解在建立和谐社会的进程中发挥更大的作用。

关键词: 行政调解;行政调解制度;效力

Abstract: Administrative mediation is characterized by non-official power act for the main administrative body to realize aims of administrative management, which determines its non-possession of effects of administrative act. Instead, effects of administrative mediation is embodied by that of its agreements. Though the agreement of administrative mediation does not have force of law, but has binding force on the two parties involved that have reached the agreement. The paper advocates perfecting system of administrative mediation and strengthening effects of administrative mediation in order to make more contribution to establishment of harmonious society.

Key words: administrative mediation; the system of administrative mediation; effects

中国古代社会儒家思想处于绝对支配地位,“贵和持中、贵和尚中”的文化理念成为中国传统法律文化的特征。中国古代人信奉“无讼”理念,认为官司(不管输赢)都会导致“结仇怨”、“坏名分”等不良后果。古代儒家“和为贵”的哲学思想,深深扎根于中国宗法家族制度、自然经济土壤之中,经历了数千年的演变与发展,形成了独具特色的民间纠纷解决制度。行政调解早在周朝时就已存在,到唐代就已具规模并产生了良好社会效果,那时的“官府调解”就包含了行政调解的意蕴^[1]。在当今社会,如何对行政调解加以改革完善,更好地发挥其特有功能,是建立法治政府、构建和谐社会的重要课题。

一、决定行政调解效力的因素

要认清一种行为的效力,首先必须认清该种行为的性质。如,行政处罚是一种行政行为,因此其具有强制力、执行力等行政行为的效力。同理,要认清行政调解的效力,首先必须认清行政调解的性质。而在认清行政调解性质之前,有必要对行政调解的范围加以界定。

学术界对行政调解的范围大小看法不一。有的学者认为,行政调解的范围应该包含以下三个方面:第一,凡是涉及人身权、财产权的民事纠纷以及一切权属和利益纠纷,对之进行调解,不仅不影响公共利益和其他组织、

个人的权益,而且还能维护安定团结,促进社会和经济的发展,只要在主持调解的组织职权范围之内,都可以进行调解。第二,在行政管理或其他公益或私益活动过程中,为实现行政目标和达到某种目的而发生手段和方式或相关事项的争议,如在行政执法中是采取突击检查还是定期检查,对矿区开发是整体即时开发还是局部渐进开发等的争议,均可纳入行政调解范围。第三,发生在具体行政隶属关系内部各单位成员之间的有关行政争议均可纳入行政调解范围^[2]。但是,笔者认为行政调解的范围只是包括了上述三方面中的第一方面,即行政主体对适合调解的涉及人身权、财产权的民事纠纷以及一切权属和利益纠纷进行调解。另外的两方面,笔者认为其都不属于行政调解的范围。笔者理解的行政调解应该是行政主体对行政系统外的纠纷进行的调解。而上述第二方面、第三方面都是行政系统内部行为,是在行政系统内部,行政主体对行政的方式、手段等产生争议或者在行政主体之间行政权限交叉产生争议进行的协调,不应属于行政调解的范围。再者,行政调解能够平息当事人的纠纷,使双方当事人达成协议。当事人达成的协议是在自愿、自治的原则下达成的,具有合同的性质。而在行政系统内部对于争议的协调,最后得出的协调结果却不是合同的性质而是行政决议的性质。基于以上理由,笔者认为行政调解的范围只包括行政主体对适合调解的

涉及人身权、财产权的民事纠纷以及一切权属和利益纠纷进行调解。

就其性质而言,行政调解不是一种行政行为,而是行政主体实现行政管理目的的一种非职权的行为。但行政调解具有行政性。行政调解行为是发生在行政领域中的一种准法律现象,它虽不是一种行政职权性的行为,但却是基于行政职能作出的,行政调解行为的实施者仍是行政主体,其承受人亦是行政相对人。行政调解行为的目的是通过一种非行政职权性的行为,与实施行政职权行为达到殊途同归的目的,并可能降低行政管理的成本。行政调解行为仍是以调整行政关系为其基本内容的一种行政相关的行为,这就决定了行政调解行为与行政行为之间具有密不可分的关系。另外,调解还具有自愿性。行政调解行为自愿性的确立与其非强制性是紧密相连的。行政调解的本质是一种非行政权的行为,承受行政调解行为的行政相对人是否接受调解取决于其自愿性,而不是行政权固有的命令与服从的强制性。如《道路交通安全法》第74条规定,对交通事故损害赔偿的争议,当事人可以请求公安机关交通管理部门调解;又如《治安管理处罚法》第9条规定,对于因民间纠纷引起的打架斗殴或者损毁他人财物等违反治安管理行为,情节较轻的,公安机关可以调解处理。法律在规定的都采用了“可以请求”、“可以调解”等词语,充分体现了行政调解的自愿性。行政相对人对行政调解行为不具有必须服从的义务,从而行政调解行为也不具有一般行政行为的可救济性,除非有法律特别规定。

二、现有的行政调解的效力

从行政调解的性质可以看出,行政调解不是一种行政行为,也不是行政执法中一道必经的程序,因此,它也不具备行政行为所具有的公定力、确定力、拘束力和执行力。行政调解的效力,可以从经行政调解双方当事人达成的调解协议的效力体现出来。双方当事人达成的调解协议是当事人在自愿自治原则下达成的,具有合同的性质。因此,行政调解协议不具有法律效力。对于当事人来说,达成调解协议的当事人在对方当事人不履行协议时,不能依据调解协议向行政主体要求强制执行,只能就纠纷事实向法院提起民事诉讼。对于行政主体来说,行政调解行为不构成行政法中“一事不再罚”的理由。行政法中的一事不再罚原则是只要相对人仅实施了一个违法行为,那么就只能收到一次处罚,不仅同一行政机关不能以相同理由对其作出两次以上的处罚,而且不同的行政机关也不能以不同的理由对其作出两次以上的处罚。在行政调解中,往往会根据公平原则要求实施侵害行为人或者应对事件损失负责任的当事人承担一定的不良后果,但是因行政调解不具有强制性,当事人可以不接受调解,不承担不良后果,所以行政调解的实施

并不能认为是行政主体做出了行政处理,不能构成“一事不再罚”的理由。行政调解行为不是真正意义上行政执法行为,在行政调解不能达成协议时,行政主体仍可依职权依法对纠纷进行处理。如《治安管理处罚法》规定:“对于因民间纠纷引起的打架斗殴或者损毁他人财物等违反治安管理行为,情节较轻的,公安机关可以调解处理。经公安机关调解,当事人达成协议的,不予处罚。经调解未达成协议或者达成协议后不履行的,公安机关应当依照本法的规定对违反治安管理行为人给予处罚,并告知当事人可以就民事争议依法向人民法院提起民事诉讼。”对于法院来说,法院审理民事案件时,经行政调节而达成的调解协议也不能成为判决的依据,而仅仅是法官审理案件时考虑的因素之一。但是行政调解协议的合同性质,决定了行政调解协议对达成协议的双方当事人具有约束力,它要求双方当事人本着诚实信用和善良去行使协议的权利和履行协议义务。

三、完善行政调解制度,增强行政调解的效力

行政调解的性质决定了行政调解不具备行政行为的效力。但是,现今的行政调解没有任何法律效率,当事人达成调解协议后不履行,不负任何法律责任。这样,行政调解没有任何作用,反而浪费了当事人和行政主体的时间和精力。因此,应适当地增强行政调解的效力,赋予行政调解协议一定的强制执行力,即当事人认为行政调解程序违法或调解协议内容违法时,可在法定时间内就该纠纷向法院提起诉讼。诉讼的提起导致调解协议自然无效,而调解协议中合法、合情、合理的内容,法院在判决中应给予尊重。同时,如果当事人既不履行协议,又不在于法定时间内向法院起诉,则调解协议发生法律效力,可申请强制执行¹⁴。这样的适当增强行政调解的效力,才不会使行政调解成为费时费力的无用功,才能使行政调解真正成为解决当事人纠纷的有效机制。

行政调解效力的增强,必须有一定的前提。行政调解最重要的原则就是双方当事人的自愿自治原则,若要增强行政调解的效力又要保障当事人自愿自治的权利,就必须对行政调解进行法制化、制度化的设置,以避免行政主体滥用职权,使当事人处于不利的地位。笔者认为增强行政调解效力需要设置的前提包括以下几方面:(1)应该尽快制定《行政调解法》或对现有的行政法进行修改,对行政调解进行的系统立法。现有的有关行政调解的规定分散在众多的文件中,人们难以全部掌握,且内部相互冲突难以避免,无法形成有机统一的行政调解规范体系。因此,行政调解需要“综合治理”。(2)成立专门的行政调解机关。成立专门的行政调解机关,由法律法规对行政调解机关职权范围、独立性保证作出专门性规定,防止调解活动受到官员的任意干涉,无法保证调解的公正性。(3)由于行政调解的内容涉及当事人的权利