

# 浅谈行政调解的价值及其完善

梁凯昕

(广东商学院 法学院, 广东 广州 510320)

**摘要:** 行政调解在妥善处理社会矛盾, 构建和谐社会等方面有着重要的作用。当今社会越来越趋向于专业化、技术化, 行政调解很好的弥补了诉讼机制的不足。但是由于行政调解本身存在的制度欠缺等原因, 造成人们对行政调解的看法不同。本文首先对行政调解进行理论分析, 然后指出行政调解对我国的现实意义及存在的问题, 在此基础上提出建议和对策, 以期推动行政调解制度的完善。

**关键词:** 行政调解; 现实价值; 制度完善

**Abstract:** Administrative mediation plays an important role in proper settlement of social contradiction, establishment of harmonious society and so on. It perfectly compensates for the defects of lawsuit mechanism in modern society with characteristics of tending towards specialization and technicalization. However, different opinions on administrative mediation result from matters like deficiency in systems of administrative mediation. The paper begins with theoretical analysis on administrative mediation, and points out realistic significance of it on China and current problems. Finally, the paper puts forward some suggestions and solutions in order to promote perfection of system of administrative mediation.

**Key words:** administrative mediation; realistic value; system perfection

随着社会的不断发展, 各类纠纷数量不断增加, 涉及的专业性问题也越来越复杂, 迫切需要得到及时有效的解决。诉讼机制往往对程序要求较为严格, 周期较长, 以至于解决纠纷的数量有限, 而且许多纠纷涉及复杂的专业性知识, 普通的审判人员往往很难胜任; 此外, 许多纠纷反映的是当事人之间复杂的利益关系, 而不是简单地此对彼错的问题, 机械地通过“法律规定+事实认定=处理结果”的方式作出裁断并不利于妥当处理纠纷和化解矛盾。正是由于诉讼机制的局限性, 许多国家在承认和坚持司法最终解决纠纷的原则下, 大力发展诉讼外的纠纷处理机制, 行政调解就是这样的一种机制。

## 一、行政调解的内涵

### (一) 行政调解的含义

调解本意是调解纠纷, 是指当双方或多方当事人之间发生利益纠纷时, 由第三方站在公立的立场, 通过疏通劝导, 陈述理由, 促使当事人之间达成协议, 解决争议的活动。调解是避免事态进一步扩大的重要途径, 也是法律工作者要面对的一项经常性工作, 主要包括司法调解、人民调解、行政调解等。行政调解的含义, 依据行政法的定义是指由国家行政机关出面主持的, 以国家法律和政策为依据, 以自愿为原则, 通过说服教育等方法, 促

使双方当事人友好协商、达成协议, 消除纠纷的诉讼外活动。行政调解包括基层政府调解、公安机关调解、婚姻登记机关调解和工商、卫生等行政部门调解等, 具有便捷、高效、权威、成本低和专业性等优势, 它是我国行政救济机制中一个十分重要的组成部分。包括行政调解、行政裁决、行政复议等在内的行政救济机制处理着大量的矛盾和冲突, 在化解社会纠纷中发挥了重要作用。

### (二) 行政调解的特征

从行政调解的定义可以看出行政调解不同于人民调解、司法调解等。它强调“行政”二字, 其特征主要表现在:

1. 主体的行政性。行政调解是由行政主体所主持的解决争议、消除双方或者多方纷争的调解活动, 其主体是行政主体, 不是人民法院、群众自治性组织, 也不是其他仲裁机构, 而是依法享有行政职权的国家行政机关和一些经法律法规授权的组织。

2. 对象的民事性。行政调解的对象是公民、法人或其他组织之间发生的民事争议, 如合同纠纷、交通事故损害赔偿纠纷、知识产权纠纷等等, 这些纠纷是利益双方在相应的民事活动中发生的。

3. 非强制性。行政调解从启动运行到被执行直到完成, 完全取决于利益双方或者多方的共同意愿, 是否申请调解、是否达成协议以及达成什么样的协议, 当事人完全是自愿的, 行政主体不能强迫。

## 二、行政调解的现实价值

诉讼是一种传统的纠纷解决方式,在解决利益纠纷的问题上有着非常重要的作用。当前我国正处在建设法治国家的进程中,人们的权利意识和法律意识日益增强,遇到纠纷时越来越多的通过诉讼审判程序加以解决,实现自己的权利和利益。但是社会纠纷是多样和复杂的,法律的处理模式必须以现有法律法规为基础,这就迫使人们寻求更方便合适的纠纷处理方式。随着社会的发展,市场经济地位的逐步确立以及行政法治的不断完善,行政调解在现代社会中有着重要的现实价值。

### (一)及时解决矛盾,有利于社会和谐

尽管诉讼制度越来越完善,法律法规制度也越来越健全,但在现实生活中,通过诉讼等法律手段解决问题往往是争议双方矛盾不可调和的体现,一个是原告,一个是被告,而且通过诉讼程序带来的结果一般是一方被强制执行,很难有让双方都满意的结果。这样的解决方法将可能导致双方矛盾的尖锐化,因而不利于社会和谐和人民生活的安定。而在调解中,没有原告和被告,利益相关方是在行政机关这个中立的第三人的调和下解决纠纷,双方可以公平的解决矛盾,化矛盾于无形之中。因此,完善的行政调解有利于维护双方的利益,化解矛盾,促进社会和谐发展。

### (二)弘扬自我调解精神,有利于社会和谐

行政调解中,双方当事人是平等的,行政调解的双方在法律规定的范围内积极参与,弘扬自我调解精神。利益纠纷的双方做出决定不必听从于行政机关的命令,对纠纷解决的方式、适用规范和解决纠纷的结果均有选择权,这充分体现了自我调解的原则。行政调解的核心是当事人自愿与合法,行政主体在其中只是第三人,其所起的作用是劝解和促使纠纷双方达成合意,并不能取代当事人做出决定。这种纠纷解决模式尊重了行政相对方的意愿,使其权利得到充分表达,使纠纷在以双方当事人为主导的氛围中得到解决。行政调解一般可以充分的解决问题,清除矛盾产生的不安定因素,恢复人际关系的和谐。这样即体现了政府的亲和力,又支持了民众的权利表达,是行政管理双方都受益的纠纷解决方式。

### (三)行政调解弥补了诉讼的死板和僵化

通常来说,诉讼是双方或者多边利益不可调和的最后的解决方式,是解决社会纠纷的最后一道防线。通过法院判决来解决现代社会的纠纷是不可或缺的,但这种解决方式本身也存在着诸多不足,如通过诉讼追求的绝对正义,其实效性和公正性都有不可避免的缺陷,其社会效益明显不如行政调解。因为:诉讼程序主张的是原告被告双方的对抗,通过举证,辩论,然后依据法律作出判决,原被告双方在法律上处于对立和不可调和的地位,诉讼的判决比较僵化,将原被告双方和其他当事人

处于尴尬对立的局面;而行政调解没有简单的谁对谁错,是综合考虑双方的意见,找到大家都能接受的解决方案。另外,诉讼讲究证据,且只对原告的诉讼请求作出判决,而不能解决诉讼请求以外的事项,因此,法院的处理方式比较刚性,处理范围较窄,具有一定的封闭性。而行政调解的方式则不同,它实行自愿原则,在调解过程中可以一并解决与争议有关的其他问题,在整体上具有开放性。

### (四)改变政府形象,提高政府的公信力

行政的发展趋势是从公共权力走向公共服务,从集权走向分权。就政府而言,行政调解有利于发挥政府的职能,促进政府职能的转变,塑造服务型政府理念。建立法治型的政府是政府改革的目标所在,通过法治,加强政府的服务精神,建设和谐社会是政府的责任。行政调解有利于双方通过代价最小的方式找到满意的结果;同时也有利于打破行政机关以行政命令等强制手段解决纠纷的服从式管理模式,弱化了管理,强化了服务和协调,体现出政府的服务精神。这有利于提高政府的公信力,促进公众对政府的认同,增强政府的亲和力,提升政府的威信。因此,行政调解是政府公信力和执政能力的一种展示。

### (五)减轻双方利益人及公检法机构的负担

对于有利益纠纷的当事人来说,通过诉讼等手段也可以解决和维护自己的利益,但是通常情况下都会面临着经济成本、时间成本等问题。而行政调解作为政府服务职能的一种体现,不收取费用,况且行政调解是以尊重当事人的自主意愿为基础的,它充分肯定了当事人享有权利的价值。在行政调解中当事人在法律规定范围内自愿处理纷争而不必听从行政机关或者法院的强制命令,这无疑会提高当事人的权利意识。

对于法院而言,将大量的可以通过双方协商解决的问题用行政调解的方式加以解决可以缓解其压力,提高工作效率。诉讼请求涉及到立案、取证、判决、执行等步骤,花费的时间多、精力多,对法院的工作提出较高的要求,而行政调解则比较自由,谈话代替了法庭上的作证,和谐的客厅代替了庄严的法庭,从而使法院可将更多的精力用于关注大案、要案、典型案件。

## 三、行政调解机制的完善

行政调解机制是行政机关介入处理民事纠纷的重要制度,是行政机关依照法律授权对纠纷当事人进行斡旋、劝说,促使其通过协商和互谅互让消除相互间纠纷的活动。该机制普遍存在于包括我国在内的许多国家和地区,并在现代社会发挥着越来越重要的作用。就我国来说,行政调解对构建和谐社会有着积极和重要的作用,但行政救济机制还存在着很多缺陷,阻碍了其功能的充分发挥,这包括:行政调解协议效力欠缺,导致纠纷

难以及时和有效解决,浪费行政资源;实践中往往违反自愿、合法原则,造成当事人实际上被动和无奈地服从调解协议;有关行政调解的立法不健全,赋予行政调解权的法律文书种类多,但往往条文简单,操作性不强,有些规定不明确,并且调解范围偏小,调解原则、程序 and 法律责任等不清晰。要逐步完善我国的行政调解机制需从以下几方面入手:

#### (一)完善和健全行政调解的程序

公正是调解的灵魂,程序是公正的保证。调解方必须站在公正的立场实事求是的解决问题,而在需要在行政调解中引入行政告知程序以完善行政调解制度。行政告知是指当纠纷当事人向行政机关诉请行政调解时,行政机关必须向纠纷主体说明行政调解必须注意的事项和正确途径,既不能随意拒绝,也不能全盘接受,同时应记录备案。通过这种方式,使请求人能够明确行政调解的有关要求,帮助请求人正确行使自己的权利,从而有效保护当事人的权益。此外还要逐步细化行政调解程序方面的规定,要对行政调解的具体过程、时限乃至纠纷当事人的权利义务及调解机关的职权等做到尽可能细致的规定。同时,在程序的具体设计方面,既要发挥相关行政机关依职权进行调查的优势,又要在必要的限度内贯彻当事人主义,发挥当事人的主动性和积极性,尊重当事人主张和证明的权利。

#### (二)扩大行政调解的范围

行政调解的范围目前还比较窄,主要局限于轻微违法行为、民事纠纷、权属争议及行政补偿的数额争议这几个方面。民事纠纷是行为人违反治安管理造成他人财产损失和人身损害的纠纷;权属争议仅局限于专利、商标、土地、森林、渔业、草原、矿产和水产等领域。扩大行政调解的范围应包括:有关人身权、财产权的民事纠纷;为实现行政目标和达到某种目的而产生的手段、方法或相关事项的争议;发生在具体行政隶属关系内部各单位成员之间的行政争议,即行政机关的部门之间由于办事不积极、托大、拖沓,或者有些行政机关利用其优越地位给他人工作造成困难的,都可以进行行政调解。

#### (三)设置调解机构或者调解人,提高调解人员的素质

政府是为公众服务的,有义务及时解决社会中存在

的矛盾,但是调解也必须遵守民俗风情、大众秩序、道德因素以及法律法规,因此对调解人的素质有着较高的要求。尤其是当前的社会节奏快,产生的新问题多,人们诉求的内容也千差万别,因此政府有必要成立专门的调解机构或设置专岗人员,而这些人员应具备法律知识或较丰富的社会经验,以提高行政调解运作的效力,推进行政调解向专门化、职业化的方向发展。

#### (四)赋予行政调解一定的法律效力

为了提高行政调解的适用效果,可以考虑参考韩国等的做法,对于特定领域的行政调解,在确保相关行政调解机构独立性、专业性和调解程序公正性的基础上,直接赋予该调解协议等同于法院调解的效力,即允许其具有执行力。当事人一旦自愿在调解协议上签字盖章,承诺接受调解结果,则不得再反悔,否则对方当事人可以向法院申请强制执行。也可以考虑采取我国台湾地区的做法,即当事人签订调解协议后,有关行政机关应将该协议送交有管辖权的法院,由法院依专门程序进行审核,经审核无误后赋予其等同于法院调解的效力,允许其具有执行力。当然,设置上述制度的前提是进行行政调解的行政机关具有相应的独立性和专业性,其调解程序一般而言能够保障结果的公正性。只要制度设计合理,可以极大地提高纠纷解决的效率,切实发挥调解的功能,并有效减轻法院的负担,最终有利于社会稳定。

#### 参考文献:

- [1] 崔卓兰.行政法学[M].长春:吉林大学出版社,1998.
- [2] 刘巍.论行政调解[M]//刘茂林.公法评论:第1卷.北京:北京大学出版社,2003.
- [3] 朱最新.社会转型中的行政调解制度[J].行政法学研究,2006(2).
- [4] 应松年.当代中国行政法学:下卷[M].北京:中国方正出版社,2005.
- [5] 徐昕.论私力救济[M].北京:中国政法大学出版社,2005.
- [6] 我国行政调解机制的问题与完善[EB/OL].<http://hi.baidu.com/tangrui/blog/item/7646748d65b98713b21bba72.html>.

(责任编辑 汤菲)