

## 行政复议制度的行政面向及其展开

高秦伟

**摘 要** 全面实施修订后的《行政复议法》以及深入推进行政复议制度改革的过程中, 树立行政面向的观念既能够使行政复议制度发挥隶属行政系统的资源优势, 与行政过程保持关联, 从源头预防和化解行政争议; 又能全面履行行政职能, 切实落实与发挥化解行政争议主渠道的作用, 并与行政诉讼制度趋异。在坚持行政复议制度统一的前提下, 实质纠错的实现应进一步结合特定行政领域、部门, 探讨设置特定的复议组织, 以有效满足行政多样化的需求并激励行政系统的自我反思与改进。秉持行政复议制度的行政面向, 回顾并预测行政复议特别是复议组织的发展趋势和未来走向, 检视行政体系中类复议机制的性质、使其与行政复议制度相衔接以及拓展复议受案范围, 强化审查能力并发挥行政本身的潜力, 均有助于行政复议制度的健全与完善。

**关键词** 行政复议主渠道; 行政争议解决; 行政面向; 内嵌式行政; 集中管辖; 实质纠错

**中图分类号** D912.1; D915.4 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2026)01-0135-15

**基金项目** 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(22JJD820026)

随着行政复议化解行政争议主渠道作用的确立, 中国行政复议制度改革与修法工作业已悉数启动<sup>①</sup>。2023 年对《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》)的修订以权利救济为导向, 以集中管辖为重点, 期冀发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势。行政复议制度改革是在行政法理论界、实务界全面论争以及经验累积基础之上得以展开的。有关司法化与反司法化(行政化)的方向性判断, 是行政复议制度改革的主要争论之一, 近些年的理论争辩以及试点改革无疑使此次修法更显客观和理性<sup>[1]</sup>(P41-55)。当前, 多数研究者对行政复议主渠道作用的认知以数量、质量为取向, 认为行政复议受案数量增多应是前提, 个案解决质量高则意味着实质性化解行政争议, 并结合此前行政复议管辖运行的弊端反证集中管辖的合理性<sup>[2]</sup>(P22-23)。然而, 这类认知是否充分以及如何得以实现; 数量、质量是塑造主渠道作用及集中管辖的因还是果; 是否会因数量、质量未能达标而使集中管辖的改革目标难以落实等问题还有待进一步探讨。一旦集中管辖效果不佳, 难免引发行政复议制度可能再次通过组织改革而偏离行政体系的隐忧。行政复议制度的滥觞与运作, 拓展了现代行政法理论和实践的发展空间。同时, 行政复议制度改革绝不可能是孤军独战的态势, 必须置于行政法理论指导之下、与相应的制度设计同力协作, 方能保障法体系的一致性和实效性<sup>[3]</sup>(P73)。回顾中国行政争议解决机制的发展史, 不难看出包括行政复议在内的各种机制并非是在一种成熟理论指导下形成的产物, 各种机制的功能定位均处于不断流变之中。2023 年的修法虽然特别强调发挥行政复议“行政性”优势, 但是改革仍然需要在经年积淀中

① 司法部 2020 年 11 月公布《中华人民共和国行政复议法(修订)(征求意见稿)》, 全国人民代表大会常务委员会分别于 2022 年 10 月、2023 年 6 月公布《中华人民共和国行政复议法(修订草案)》。2023 年 9 月, 行政复议法修订完成并正式颁行。目前, 一些地方、部门亦修订或制订了相关的行政复议规则(如《内蒙古自治区实施〈中华人民共和国行政复议法〉办法》《海关审理行政复议案件程序规定》), 《中华人民共和国行政复议法实施条例》即将完成修订工作。

为行政复议制度确定必要的理论养分,切实发挥集中管辖所带来的资源整合的优势。实施中进一步的追问在于:如何将行政复议置于行政过程的整体框架内加以观察,实现其与相关制度的功能配合及实效性?如何基于不同行政领域与部门的专业多样性、反省机能的强弱以及对权利保障诠释的差异性而平衡行政复议制度的统一性与分散性特征?如何确保行政复议实质性纠错能力的切实提升?相较于行政诉讼,中外行政复议制度无论名称、定位,还是组织架构、与法院关系等内容皆迥然相异。即使在一国或地区行政体系内部,亦存在着多种类型、与行政复议制度相类似的审查机制。问题在于集中管辖后,此类机制究竟与行政复议制度的关系如何,系具先后次序性、并行选择性抑或排斥替代性关系,是否亦需要加以整合?这几个层面的诘问均构成了本文的问题意识,期待讨论能裨益于《行政复议法》的实施。

### 一、行政复议制度偏离行政体系的隐忧

行政复议制度的设计和发展既涉及行政体系内部的组织架构演变,更涉及与审判等其他公权力关系的动态维系。以行政为中心的行政复议制度,抑或独立、偏离于行政体系的其他模式,特别是行政诉讼模式及其运作皆会影响到中国行政法的变迁。1989年《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)与1990年《行政复议条例》统一使用“行政复议”术语,并在制度上将当时多数零乱、分散的类似机制纳入行政复议框架,或许此举于当时便埋下了行政复议组织必然走向集中管辖甚至未来可能转型为行政法院的种子<sup>[4]</sup>(P122-125)。耐人寻味的是,有关支持行政复议制度反司法化的理论成果多来自法院系统,这一“发现”以及行政法院能否在中国建立的问题均让人充满了无限遐想<sup>[5]</sup>(P229-237)。自《行政复议条例》颁行日起,学界和实务界一直在探究行政复议的基本理论。相关争论多逡巡于行政与司法层面,从权力分工来看,行政复议无疑属于行政权范畴,但并不等于说它与行政权的运作就必须毫无二致。作为重要的行政争议解决机制之一,行政复议的运作必须蕴含公正性因素,此时会与某些司法特征相似,如对复议程序、证据规则的设计,但未必照摹照搬。同时,亦不应因此等改革而使行政复议与行政运作失去关联,否则将使复议人员欠缺一定的行政专业知识,难以充分利用行政的便捷性有效解决纠纷。复议制度的实施要关注统一与分散的关系、复议组织的独立程度、行政复议人员与外部专家的关系,探讨的本质涉及行政复议制度改革面向行政抑或偏离行政的议题。梳理总结理论与实践的作法,有利于为建立公正、权威的行政复议制度提供理性的分析素材。

#### (一) 由分散规定转向制度统一

自新中国行政复议制度产生至1989年《行政诉讼法》颁布之前,约有100多部法律法规确立了该制度。虽然彼时具体架构较为粗疏,但总体呈现出与行政领域相关联的特征。《行政复议条例》制定时,有关部门甚至主张其代表政府管理某一专门事务,故应履行复议职能。此观念既是代表本级政府行使管理权的重要体现,也是代表政府对下一级部门实施监督或指导的方式。行政活动有较强的专业性和技术性,复议作为一项行政活动,应反映这一特点,否则难以发挥复议的监督作用。就复议案件管辖而言,能够体现专业性和技术性特点的形式,就是对下一级政府部门的行政行为的复议应当由上一级政府主管部门管辖<sup>[6]</sup>(P43-44)。《行政复议条例》改变了先前行政复议或类似机制分散、无序运作的状态,实现了中国行政复议制度的统一化运行。此前分部门、按专业构建行政复议制度的理念却未被完全承继,公众对复议机关的选择增加了本级政府的选项,1999年的《行政复议法》及其施行条例更是贯彻了统一的作法,也即行政复议管辖体制虽然与各行政领域、部门层级相关联,然而,统一化的立法及其运作模式抽丝剥茧般地削弱了各行政领域、部门的特色。如从规范层面观察,各领域、部门制定的复议规定或细则皆是对《行政复议法》的简单复制,实际运行效果亦因未能凸显行政领域、部门的特色而差强人意。

不可否认,此种统一的作法促进了行政复议制度的快速发展并呈枝布叶分态势,具有时代意义。不过,行政复议制度统一固然符合立法中权力相对上收、集中的基本思路,但在此过程中却忽略了行政运作基本规律以及其他应当考量的因素。由此可见,有关针对行政复议“行政化”弊端的批评,并不能构成

彻底否定行政复议制度应坚持行政面向的理由。作为行政系统内部的自我纠错制度,行政复议制度要想形成“公正高效、便民为民”的特点,就必须关切行政程序的运作规律,从而设计具有针对性的运作机制。如此方可从关注行政决定的作出、预防行政争议发生、降低争议升级至实质解决行政争议的整个过程中总结经验教训;使行政复议与行政决定相关联,可为行政机关工作人员带来学习机会,进一步提升其作出行政行为的水准。可以说,越是容易接近的争议解决机制,其可能会带来与强调行政复议独立性相同的益处,切实实现依法行政。整齐划一的制度设计亦忽视了前述其他形态的行政内部争议解决机制,导致当实务中频繁出现一些名为“申诉”“复核”等机制时,难以处理行政复议与类似机制的关系。加之理论上并未对其予以准确梳理、定位,有时此类机制反而成为逃逸行政复议的最佳借口。制度统一并不意味着漠视局部与个体问题,仍可考量在一些专业性较强或者争议较多的领域,依据本行政领域、部门的专业资源,建立与集中、统一的行政复议机制互补的行政复议组织。不过,如此诉求将对实际的立法工作提出巨大的挑战,要求立法在规制某个行政领域之时,除了组织法、行为法上的设计外,须同时考量救济法上的安排,尤其是对行政复议制度的运用。

### (二) 在前置主义与自由选择之间的逡巡

1990年前,行政复议前置主义普遍存在。对于是否保留行政复议前置抑或自由选择的问题,行政诉讼立法过程中曾有过激烈争论,最终采取折中的态度:公民原则上可选择先行复议或者径行起诉,法律法规规定应当先行复议的,从其规定。之所为认为自由选择为原则性规定,可从近年来法律和法规立、改、废的情形得出,整体上以削减行政复议前置为主要作法。2014年修订的《行政诉讼法》第44条对此思路予以肯认和延续。行政复议前置主义的积极意义在于通过发挥过滤器的作用,免于在外部程序中不必要地消耗资源与时间。同时,其也是行政组织中一种有效的内部控制和反馈机制,可使行政机关有机会尽早了解自身运作过程中的不足,进而加以修正。不过,行政复议前置被认为限制了公众选择的自由,且行政复议前置主义在实践中也存在着诸多问题,如其全面审查的功能并未产生实效;实施强制性的复议前置主义,导致救济时效发生迟延。为充分保障公民宪法上的诉权,并克服前述弊端,近些年来的改革便以渐次裁减行政复议前置为目标,全国人民代表大会常务委员会与司法部公布的修订草案沿袭了“自由选择为主、复议前置为辅”的价值取向,但同样需要组织与程序上的配套设计,因为在制度竞争下,行政复议制度如果缺乏相对独特的优势,那么则可能重蹈覆辙,至少难以满足主渠道作用对受案数量的要求。

对此,许多学者和实务界人士企图重新设置行政复议前置的范畴。他们希冀通过强制性复议前置,增加行政复议案件的受理数量,以实现行政复议化解行政争议主渠道的作用。如有学者主张建立行政机关即时自我审查制度、普遍设置行政复议前置程序制度,亦有学者主张适度扩容行政复议前置的情形<sup>[7]</sup>(P18-32)。观点不一而足,目的均在于补偏救弊,将行政争议首先化解于行政内部、倒逼做大行政复议。总体而言,由于自由选择的观念业已根深蒂固,行政复议制度改革倘若要充分发挥行政复议的过滤作用,并非仅仅依赖强制性手段增加数量,而是必须立足行政多样性的需求,可以考虑对于一般性的行政争议采取自由选择主义,而对于行政争议较多的领域可设计复议前置或者独立于原决定机关的复议组织,行政诉讼则从司法最终处理的视角来终结行政争议。2023年的修法有此意图且实施效果颇为明显(如2024年新收行政复议案件74.96万件,同比增长94.7%)<sup>[8]</sup>(P5),但疑问在于行政复议前置规定的标准如何,行政复议理论如何发展、行政复议组织如何合理建构等问题均需要深入研讨。

### (三) 由部门化走向集中管辖

行政复议制度的设计初衷在于立足行政机关内部实施自我纠错和行为监督,故而针对行政机关是否需要单设机构时,1999年《行政复议法》最初制定时的草案说明予以了否定:“作为它的一项工作任务,不另设独立的、自成系统的复议工作机构。”<sup>[9]</sup>(P180)对于经年运行不当的原因,多数人的答案是认为行政复议因独立性不足而使其公正性受到质疑。行政复议委员会或者行政复议局试点改革的出发点即为



扭转该困境。经过十余年探索,目前组织独立、集中管辖显然成为行政复议实施的一剂良方。2023 年修订时最终将原本分散的政府各部门行政复议权(除实行垂直领导的行政机关外)统一集中于政府行使,此举意在优化行政复议资源配置,将分散的职责进行有机整合。然而,因偏离于政府部门,集中管辖或将对行政复议的专业性带来一定的挑战。复议的专业性来源于复议人员的法律专业同所属领域、部门行政专业之间的融合,倘若完全隶属于一级政府,可能就会使集中管辖过于偏重法律专业知识而忽视行政专业知识,其所展开的审查与行政诉讼可能难以有实质性区别。进一步的问题是,集中管辖能否将所有行政领域的复议事务纳入其中?应当看到,在相对集中行政许可权、综合行政执法的改革过程中,因过于集中或专业不适,业已出现了回流调整的现象。对此,有研究意识到地方政府可能存在缺乏相关行政领域专业知识的问题,建议应适当保留部分政府部门的复议职责<sup>[10]</sup>(P63)。

保障行政复议组织、人员以及程序的独立性能在一定程度上提升行政复议的公正性。其中,有关行政复议组织安置于何处、与行政机关的关系备受瞩目。如图 1 所示,中国与域外行政复议组织的设置可能居于行政机关内部,亦可居于外部,更有诸多的过渡形态。居于行政机关内外不同的位置、形态会涉及复议组织决定的公正性与效力问题。中国行政复议委员会试点工作呈现出的样态说明了问题:作为提升行政复议专业性和公正性的重要设计,实践中行政复议委员会均与原行政机关保持一定距离,并分为咨询型、议决型(分全部集中与部分集中两种)模式,后者使行政复议委员会实际上全部或部分取代行政复议机构而行使复议权。2023 年修订的《行政复议法》选择了咨询型模式,但在实践中,将因集中管辖而使行政复议组织向外偏离于行政的冲动并未停歇。如在 2023 年修法过程中,仍有一些学者提议其应成为政府的独立行政复议机构,还有学者建议不局限于成立复议委员会,主张设立行政法院<sup>[11]</sup>(P18-33)。

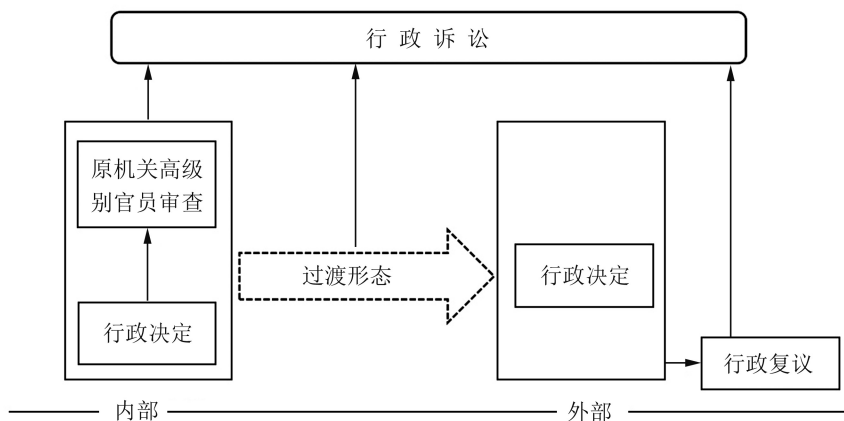


图1 行政复议制度偏离行政的趋势

独立性确实值得关注,将原来连续由行政复议人员行使的复议权交由远离行政实践的专家和工作人员,但专家的专业性未必能够完全替代行政的专业性,因而独立未必一定构成公正的充分条件。域外亦存在着复议组织完全隶属于行政机关的作法,但职能分离或者程序、身份保障发挥着实质性的独立作用,真正实现和促进了公正价值。关于独立性,《行政复议条例》曾设有行政复议机构的专章且在总则中规定了复议机关的独立性原则,1999 年的《行政复议法》予以了删除。有人认为此系对独立性强调的否认,但有学者指出:“复议法实际上已经在一定程度上承认了复议机构的独立性。这种独立性并非机构的独立性,也不是概括的复议权的独立性,而是复议工作的独立性和复议职权分离状态下行使的独立性。”<sup>[12]</sup>(P136)这是对独立性的深入理解,强调复议工作的特殊性以及在法律之下保持专业性的内在要求。从各地近年来的行政复议制度改革实践来看,集中管辖取得了较好的成效,如有地方认为其行政复

议评判标准渐趋于一致,在个案审理中更易发现共性问题,能够及时找准基层行政执法中的普遍不足与现实困境,进而更好发挥行政复议指导监督依法行政的关键作用。但也并非不存在问题,如对各行政领域专业知识的熟悉问题、案件数量与人员不匹配的问题,以及与政府部门关联性问题等。特别值得注意的是,复议中被申请人主要集中于政府部门、街道乡镇等层级。因此,对此问题,我们不得不反思:偏离行政的复议组织能实质化解行政争议吗?能够更好地发挥行政机关本身调解、预防的能力吗?全面实施集中管辖,仍然需要配套机制。同时,在渐次开展的行政复议集中管辖改革过程中,另一个值得关注的议题是行政复议组织是否应当成为被告。司法部2020年11月公布的《中华人民共和国行政复议法(修订)(征求意见稿)》第10条曾规定,当公民对行政复议决定不服,只能起诉原行政行为。此规定在为行政复议集中管辖后的运营做准备,问题是唯有不做被告才能够保障行政复议组织的独立性吗?独立的内涵并非与责任等同,负责任的决定及其作出要求共享合理的解释与正当性证成,即使未来行政复议组织完全走向独立甚至是行政法院模式,对于责任的承担仍属必然。

## 二、面向行政体系的行政复议制度改革

集中管辖作为行政复议制度改革的重点具有积极意义,但是否会因认知不足而将其与制度统一、自由选择或复议前置的不足加以扩大,甚至导致行政复议组织最终偏离行政体系,难以利用行政体系固有的资源和优势,皆不无疑问。若仅有集中管辖的组织法安排,而无其他机制配套,不禁会令人忧虑法律实施之后能否切实产生预期效果。为使行政复议制度改革达致既定目标,需要坚持一种一以贯之的理论,助推行政复议法治化并持续保持活力。近20年来,有关行政复议的理论争议成为行政法学的重点课题,涉及行政复议性质、定位等要素。2023年《行政复议法》的修改为理论深化提供了契机,一方面,经过多年的实践与改革,绝大多数研究者认为当前有关行政复议制度应兼具行政和司法属性。司法部与全国人民代表大会常务委员会修订草案的相关条款亦彰显了这些共识,既强调司法特征亦保持行政优势。然而,相对于司法化不可胜数的文献和建议,对行政化的研究或仅强调行政复议应具备行政性却未作深入建构,或仅批评行政复议过于行政化而走向官僚化运作,建设性微乎其微。另一方面,有关行政复议的定位和争论的基本共识是认可层级监督、权利救济与争议解决多功能并存。不过,相较于论述此三种主要定位及其关系的文献,理论对于如何有效整合实现行政复议定位,贡献尚不充足。这导致无论是侧重于任何一种定位时,行政复议制度的运行均会受到一定的质疑。对此,学界与实务界必须予以回应,否则以集中管辖为重点的实施体系将成为无本之木。

提出行政复议制度应树立行政面向的观念,正在于依据《行政复议体制改革方案》为《行政复议法》发展提供的理论支撑,要求行政复议制度应当面向和立足行政,将争议解决整合进政策实施的过程,强调在与行政齐头并进的专业发展中,切实提升实质纠错与反思的能力,克减行政性的负面影响。此时,行政面向观念与行政复议行政性的差异在于前者注重利用行政资源化解争议,并在集中管辖的大方向下,以积极回应行政多样性需求为出发点,并考虑设立其他特殊形态的复议组织,进而实现制度统一与特定领域需求的平衡;后者虽有强调行政专业之意,实则偏向官僚化运作,以一般的行政运作规律替代行政复议的独特性,复议组织实质化解争议的能力较差,且一旦运作失灵有可能走向司法化甚至完全独立于行政的路径。面向行政的观念要求行政复议制度改革要利用专业优势与多元行政工具,发挥过滤器作用,免于在外部程序中不必要地消耗资源;同时重视实质性的自我纠错能力建设,并通过政府内部控制与反馈机制,使行政机关有机会尽早了解自身运作过程中的不足,从源头上反思并预防争议的产生,结合行政运作有效化解矛盾。

### (一) 回应行政多样性的需求

近年来,理论界与实务界普遍认为行政复议制度存在公正性缺失、受案范围偏窄、复议程序未能满足自然正义要求、行政复议机构分散、复议人员专业性不足等问题,2023年《行政复议法》修改及其实施

重点的变化意在弥补这些不足。值得警惕的是,不能简单地将行政复议制度运行中的弊端完全归因于制度不健全或定位错误,法律规范未得到充分实施、相关机制协调性或配套不足等原因亦值得省思。在推进行政复议统一性、集中性构建的同时,需要切实了解行政的特征、认识到行政领域多样化发展的需求,同领域、部门整合相协调,唯此行政复议制度方能发挥解决行政争议的主渠道作用,并为集中管辖奠定良好的运行基础。

行政多样性需求构成了行政复议制度设计与运营的起点。为更好适应和满足行政多样性需求,域外多将行政决定与行政主导的争议解决机制的设计相关联、相匹配,构成了一种内嵌式的行政争议解决模式。如美国结合各行政部门特征(存在高度专业性、大批量案件、迅速处理等差异性需求),通过行政听证、内部上诉机制等分门别类地展开制度设计。实践中很难设计一个完全统一的模式,各行政机关为不同目的而实施特定的上诉审查程序实属必然。复议组织亦可能拥有多项目标,既包括纠错和案件过滤功能,也涵盖政策形成甚至政治问责等定位,因而存在多种类型更是常见。在一些需要政策介入的领域,应强化行政首长的作用;而在一些无政策形成的大规模行政决定领域,则应以上诉委员会或者多层级复审模式将争议化解于行政内部。诚然,域外亦存在着集中设立组织(甚至为行政法院)来替代行政复议的实践,但许多国家基于对行政多样性需求的考量,并不希望仅由一个与行政无关的组织来解决与行政争议有关的事务。组织越是了解行政体系的运作方式,越能通过进一步的指导和培训解决行政的系统性问题<sup>[13]</sup>(P177-178)。

以关切行政多样性需求为出发点的行政面向观念,试图使复议与行政体系相关联,尽可能通过行政程序随时以更为便捷的方式解决与公众的分歧,尽可能结合行政的不同特征分门别类地设计机制,从而实质性解决争议。在实施《行政复议法》的过程中要注意的是,统一立法的雄心无法抵消实践的复杂性,应避免出现立法本身被虚置化的情况。中国行政法上的行政许可、行政处罚制度莫不如此,“一刀切”式的立法要求将许多彰明较著的差异等量齐观,由此滋生的难题则不断拷问着实施者的判断力。行政复议制度的行政面向就是要直面上述困境,立足行政多样化的需求,避免行政复议制度改革呈孤军奋战之势,并于立法、制度统一与分散之间达致平衡。在肯认制度统一性的前提之下,回应如高度专业性、大批量决定、迅速处理、权利保障等差异化的行政需求,故而建立不同类型的复议机制实属必然。相应的,复议形式既可以是层级式复议也可以是自身实施的复议,既可以实施复议前置也可以是选择性复议;既可以是裁判所的组织形式也可以集中管辖、由一级政府负责。复议形式可以因行政任务变迁而因时因势地作出改变,无论如何,行政复议制度对行政面向的坚守并未改变。复议的范围亦可以更为广泛,不仅包括行政争议,甚至可涵盖某些民事争议。秉持行政面向并不因行政复议发生在行政场域内而变得完全行政化,一方面,与行政过程相关联,既能够满足行政的多样化需求,又得以让行政复议借助行政体系上的各种正式、非正式机制,快速、灵活、高效地将争议化解于基层、部门,化解于初始阶段,实现官民的良性互动。当然,之前行政复议与行政诉讼相互比较、相互借鉴的作法依然具有可行性,其既可吸纳行政诉讼中某些合理的司法因素,又可保持行政复议的差异化特征。另一方面,可通过简化程序或者直接赋予复议委员会以最终决定的权力,避免办文审批的冗长流程,将宪法、行政组织法中上级对下级行政机关的控制和监督落于实处。

## (二) 强化实质性的自我纠错能力

当前改革将行政复议组织剥离于固有政府部门的思路,源自对行政复议制度反司法化的省思。之前的行政复议制度及实践确实可能导致将行政化或行政性本身固有的缺陷扩大化,致使研究者对行政复议制度行政性有余、司法性不足的批评颇多。然而事实上,中国行政复议制度的行政面向仍然存在着较多的亏欠,如复议机关直接行使变更和改变行政行为的情形较少,只是责令行政机关重新处理,往往造成复议程序无效运转,无法及时、有效解决争议;受限于既有的复议职权,复议机关经常对行政行为、行政程序中的不足或者违法之处,无法直接纠错,导致公众对行政复议结果难以服膺。行政面向的观念



意在补偏救弊,在重视行政复议组织独立、公正性的同时,强调行政复议应充分利用行政体系的既有资源,以强化实质性自我纠错为取向,力争将行政争议化解在基层、化解在初发阶段、化解在行政程序中,防止程序空转,让行政争议能够通过行政复议得到实质性解决。这些理念在2023年修订的《行政复议法》中有所体现,关键在于落实。

面向行政的行政复议制度及其运行首先能够发挥熟稔行政的特点,使实质性自我纠错的能力得以提升。行政复议多内嵌于行政体系之内,既与所隶属的行政体系的专业性高度契合<sup>[14]</sup>(P85),又体现复议自身的特点与规律,对行政行为的合法性和适当性进行全面审查,以职权主义实效性地解决与案件相关的所有问题。其次,能够使行政人员历经行政文化熏陶,形成行政复议的专业知识,为快速、实质性化解各种矛盾奠定良好的专业基础。行政人员专业性的提升,而非简单吸纳外部专家参与,能够切实促进行政复议效率和实效性的实现。美国联邦层面对于建立行政法官集中使用机制的主要反对意见就在于,集中使用机制将使行政法官远离行政政策的演进且可能降低化解争议的能力<sup>[15]</sup>(P103)。集中使用模式下的行政法官缺乏“传统方案固有的专业知识和经验”,以一个孤立、通才型的行政司法机构取代一个专业化程度高、问题导向的复议机构将会衍生更多问题,亦将过度减损行政机关通过复议过程发展和形成政策的能力<sup>[16]</sup>(P158-159)。再次,可以立足行政专业,发挥不同层次行政机关实质化解争议的作用。因原行政行为作出机关最为了解具体的情况,在一些领域公众可以直接向其提出复议申请,如此便能真正便民、快速、实质性化解争议。而另一些领域层级复审机制则或许更为合理,因为上级机关比下级机关拥有更为多样化的行动方案,且如此可以减少对争议解决的主观控制。当然,层级复审仍然无法解决行政机关之间官官相护的现实。而面向行政的改革并不拘泥于一级或层级机关的窠臼,毋宁是以实质纠错为取向,依据不同行政的特征,构建相应的内部制约机制<sup>[17]</sup>(P1243)。此时,官官相护的现象便会在一定程度上减少。

直面行政权于争议解决领域的相对退缩状态,行政面向的行政复议制度应作出适当调整,并强化行政的实质性自我纠错能力。由于近年来的一些改革,“原本可通过行政机关解决的纠纷却纷纷通过法律的修改而转移到法院”<sup>[18]</sup>(P20)。此种抉择系对行政机关(包括复议机关)实质纠错实践不足的过激反应。然则,凡事忌矫枉过正。从实质性自我纠错的视角出发,行政机关实施行政管理的过程,本身就是预防和化解行政争议的最佳时机。这是现代行政权的地位和作用使然,导致其相对于司法机关而具有首位、主要的争议解决功能。一般情况下,针对绝大多数行政争议,应当有机会先进入行政的自我纠错程序,然后方可进入复议和诉讼环节。行政程序阶段解决争议、化解矛盾的成本较小,且行政相对人维护权利最为便捷。通过行政相对人的口头陈述、听证以及提出纠错申请等机制,行政机关可以随时发现行政中的不足,及时改进并迅速获得行政相对人的谅解,从而进一步完善行政运作流程、提升依法行政水准。此种在首次便将事情做对的理念,有利于行政机关和行政相对人长期保持良好的信任关系,确立与巩固行政相对人在行政过程中的主体地位。此外,借助上级行政机关全面掌握下级行政管理实践的优势,特别是上级政府部门对下级政府部门业务熟悉的优势,有利于统一执法标准并针对性地发现问题。层级监督的便捷性、低成本等特点,亦可以充分保护行政相对人的合法权益(如“刘某礼诉甘肃省公安厅、甘肃省东风场区公安局履行法定职责及行政赔偿案”,最高人民法院行政判决书[2019]最高法行申14012号)。一些国家的行政上诉审查模式对事实、法律问题加以区分,既切实发挥了下级机关的事实发现能力,又对上级机关的政策形成能力予以关切,颇为值得借鉴。此种思路是对于不同层级机关的能力展开的差别性尊重和利用,或许此时每一个行政机关本身才是化解行政争议的主渠道。行政复议化解行政争议主渠道的定位,应以其实质性自我纠错能力的提升为表征,这远比用受案数量来判断更加中肯。行政面向的观念正是要全面发挥行政复议所具备的行政性或行政化的积极意义,进而展开专业性地全面审查,发展高效合理的审查标准与独特的审理方式。

### (三) 行政复议反思功能的实现

坚持行政面向,有助于行政复议制度与行政运作过程有效关联,切实发挥纠纷预防作用,更为重要的是,其能够实现复议制度所具有的反思功能,即基于权利救济、层级监督基础上的实质争议解决,提升行政质量。从本质上讲,行政复议制度在事实上为行政机关提供了一个反思其作出的行政行为是否合法与适当的机会,“在一个相互熟悉的话语系统中,行政复议机关与被申请的行政机关比较容易沟通,达成共识的概率较高,若被申请人认识到了作出的行政行为违法,自我改正的可能性就会大大增加”<sup>[19]</sup>(P341)。由于强调与行政过程相互关联,行政机关本身能够借助复议案件的累积,对所有类型的错误展开系统性研判,以确定如何更有效地防止重蹈覆辙,如何更快速、更容易地识别错误。在政策制定时,行政复议组织亦会作为咨询机构向制定政策的官员提供建议。遗憾的是长期以来,中国行政复议制度在行政体系中略显孤立,行政复议机关固然附着于行政体系之内,但行政复议决定的作出欠缺与行政决定作出之间的有效互动。许多行政争议循环往复,并不因行政复议决定而终结,究其主要原因在于,行政机关从未在行政决定阶段认真反思和总结相关的教训。由于互动不足,导致行政复议制度在预防行政争议发生与升级、提高行政组织业务学习和依法行政的能力等方面显著不足。在这一点上,行政面向的观念认为不得将行政复议制度改革(特别是集中管辖的思路)仅仅视为组织法上变革,其实际上更包括了行为法与救济法上的应对。除了在行为法上要关注各种多元机制外,在救济法上亦应加强研究,丰富完善行政复议决定形式、复议建议意见书制度以及行政复议决定履行与监督机制等内容,如此才能正确处理争议解决机制与争议特征相匹配的问题,才能更好地促进行政复议的反思功能顺利实现。

行政复议制度的反思功能更侧重于对初始决定作出机制的进一步完善,即事后问责、公平有效地解决争议固然重要,但提升初始决定的质量更有利于化解争议并降低产生纠纷的概率。行政面向的观念坚持所有的争议都应当在初始阶段和处于最低程度之时便受到重视,在基层、初始机关那里尽可能快速、低成本地得到处理;每一个层次的机制都应当作为过滤器,以确保更高层次的资源不会被过度利用。反思功能导致行政过程与行政复议程序不再扞格不入,其可使行政复议还原、回溯至行政程序,既迫使行政机关将事情在初始时便正确处理,降低引发行政争议的概率;又鼓励行政机关重新对案件展开考量,吸取教训并从源头上控制行政争议数量,真正化解行政争议。反思功能对行政复议及其他争议解决机制之间的关系作整体观察,如对拥有审查特定争议的复议组织和拥有审查一般争议的复议组织或者法院的差异,实质纠正错误的复议组织和仅仅识别事实错误的法院之间的区别,基于全面审查的行政复议组织和基于合法性审查的法院的不同加以比较研究。进而根据行政的发展演进,不断加以反思、调适。如澳大利亚虽然组建了集中式的裁判所,但为强化反思功能,仍在某些行政体系内部设置行政复议机制,一般情况下,当事人在向裁判所寻求外部审查前,有必要穷尽内部审查程序。行政复议所具有的反思功能将全面考量行政内部机制会因效率的取向而有损独立性、公正性的情况,从而建议立法与行政机关深入展开细致的设计安排,在这个意义上讲,行政复议制度甚至突破了仅保障个体权利的初衷,在一定程度上实现了维护客观法秩序的功能。反思功能能够在具体政策形成与作出决定之间有效沟通,通过梳理总结行政复议案件中反映出的立法、执法共性问题,不断完善立法、改进执法;亦能使行政复议与行政诉讼互动频繁,提升行政争议实质性化解的实效性。总之,反思功能的意义在于真正从便民高效的角度出发,丰富公众救济途径,使公众知晓各种行政争议解决机制的功能与差异,系统化、合理化行政争议解决机制的各自作用和相互关系。

由于对行政面向的理解过于浅陋,使得无论学界还是实务界极少关注行政复议的实效性及其相应的制度设计。目前运行的诸多架构仅仅是对行政机关常规工作的简单复制或偏执于同行政诉讼制度的比较,有关行政复议如何凸显本行政领域、部门的特色,如何利用独特的行政资源、简易程序及时保障个人权利,如何协调与行政申诉、行政仲裁、行政裁决之间的关系等议题皆亟待深入讨论,这导致公众对于行政复议制度感受到的更多是难以找准复议机关、公正性不足、复议程序过于官僚化等弊病。2023年



《行政复议法》修订过程中,各版本的修订草案规定了相对集中复议管辖体制,有利于优化复议资源配置,方便了行政相对人对行政复议的申请并增强了复议的公正性,但在法律实施过程中如果彻底忽略行政复议的行政面向,不在行政实体法、行政程序法等方面作出努力,不在反思层面下功夫,不仅可能使行政复议制度的先天优势荡然无存,更可能因机构过于集中而导致其愈发趋同于行政诉讼制度,进而导致其主渠道作用难以实现<sup>[20]</sup>(P40-59)。

### 三、激发行政潜能与行政复议制度的实施

行政争议解决机制分为内部和外部两类,外部机制以行政诉讼制度为主,内部机制则以行政复议制度为典型代表。当然,有关行政复议的合理设置及存废问题,不同国家或地区的看法与实践大相径庭。如图1所示的过渡形式便在各国和地区以多样化的机制呈现,行政面向的观念主张这些机制均与行政过程有千丝万缕的联系,相互衔接互动方可真正实现复议制度的功能定位。此外,实定法上尚存在一些类似行政复议并由行政机关自我实施的审查机制,公务员申诉、教师申诉、学生申诉制度以及其他领域的行政复核、复审制度等便属此类<sup>[21]</sup>(P73-79)。相较于行政内部争议解决机制中最正式的行政复议制度而言,这些类似的机制是行政自身纠错能力的体现,亦系行政机关通过调解、仲裁、指导等多元方式纾解矛盾及增强公众参与行政过程的重要渠道。然而遗憾的是,自行政复议制度正式确立后,其与这些类似机制渐行渐远,理论指导的缺失更使它们的相关关系变得极为复杂,此类类似机制在一定程度上甚至限缩了复议的受案范围和审查实效。对这些类似机制的重视,也是行政复议制度行政面向展开的重要内容之一。

域外许多立法实践要求于提起行政复议前要经过此类行政复核程序,范围主要涵盖行政中较具专业性、科技含量高或大批量作成的不服行政决定<sup>[22]</sup>(P137-162)。这类程序多为行政行为结束后所实施的程序,故缺点在于实质上使行政救济增加了一道环节,结果导致往往无法向公众提供即时的救济;益处在于有利于发挥行政专业性优势,便捷、高效地化解争议。在中国,既然拟重新发掘行政复议制度的行政优势,通过高效率、便捷性、专业性的改造以回应国家治理需求,那么行政复议制度的行政面向观念便意欲使此次改革和法律实施真正立足于行政,建立与行政过程的关联,体系化行政内部的相关争议解决机制,切实提升行政自我纠错的能力并不断反省偏离行政的隐忧,实现激发行政潜力的期冀。行政面向观念的提出和展开既是对《行政复议体制改革方案》的全面贯彻落实,又是对集中管辖思路的丰富,更是对各地近年来行政复议制度改革实践的检省。

#### (一) 保持与行政过程的关联性

传统上,一些国家或地区很少利用行政机制来解决争议,如今则因行政国家的扩张,导致行政机关越来越倾向于在公众启动上诉或者诉讼程序前,以行政指导的形式与行政相对人展开交流、沟通,将可能的争议化解于行政过程中,消解于争议形成的前端<sup>[23]</sup>(P76)。各国家或地区由此对内部行政法极为关切,出现了所谓的依赖于行政机关来实现行政法任务的重要判断,而此前行政法特别强调法院的作用<sup>[24]</sup>(P1620-1641)。学者们在分析外部法视角不足的基础上,指出外部法未能成为防止决策质量系统性下降的有效机制,而内部行政法系行政机关用于自我控制的规则、评估策略和技术的总称<sup>[25]</sup>(P1870-1871),内部行政法的运作在实现行政机关决策中的一致性、可预测性和推理性论证方面作用不遑多让<sup>[26]</sup>(P1731-1732)。当然,行政法学理论将各种内部机制纳入考察空间、寻求超越法院之外的额外保障之时,并非完全不注重外部法对内部行政法的影响<sup>[27]</sup>(P385-432)。重视内部行政法的作法与行政面向的观念存在着诸多的相似之处,均强调与行政过程的关联性,关切行政专业的整合、事实调查和政策形成的层级分配控制、国家与地方以及政府与政府部门管辖权协调的议题,这导致现代行政救济法的主流方法从命令和控制模式开始转向实验。在这些救济方法中,相关方的互动极为关键,组织法、行为法与救济法相互选择、匹配,配套的机制则在于坚持内部审议及透明度的提升。此外,尚存内部质量控制保

障系统,用以检验、补救行政决定的不足。行政面向的观念对于这些理论和实践的比较、借鉴,有助于丰富中国行政复议制度的理论基础。

虽然早有研究阐释了行政复议司法化与行政化争议的本质应在于行政与非行政的区别,但是因行政复议制度统一建构的思路以及实践之不足,使得其与行政过程的关联渐行渐远。伴随《行政复议法》修订后的全面实施,行政复议组织与一级政府具有了隶属关系,未来要实现激发行政潜能、发挥集中管辖的积极功效,就必须考量以下几点因素:

首先,应当建立机制使复议组织与行政过程保持关联。之所以如此是因为政府部门解决争议的功能被抽走,导致行政复议无法足够灵活地监督多样性和深度、广度均在拓展的现代行政活动。目前各级机关均在积极调整适应,一旦实施效果不尽如人意,思维惯性促使行政复议组织完全偏离行政的可能性极高。英国过于强调裁判所的独立性而重新启用行政复议的作法不可不察<sup>[28]</sup>(P121-140)。故而,本文建议可在集中管辖的复议组织中按照行政的共通性,将行政复议机构区分为几个专业组审理案件。具体分类可根据政府的职能以及行政复议的实践展开,如设立信息公开、土地征收与房屋拆迁、治安管理、交通运输、市场监管、城乡规划、劳动争议等专业组,各地亦可因地制宜地加以调整。此举一方面便于复议案件类型集中审理,工作人员的专业配置也更为合理;另一方面可以专业组的名义与涉及的行政机关建立关联,定期研讨行政运作与复议的疑难问题,通过政策制定、行为作出、复议决定之间的互动实质解决行政争议,这也是行政复议制度反思功能的体现。

其次,需要考虑行政复议人员应当具备行政领域、部门专业知识和判断能力的问题。因为唯有复议人员熟谙行政专业知识,才能够促进特定专业领域内决定的一致性、公平性,有效解决事实、法律和政策问题。《行政复议法》将行政复议组织完全置于一级政府,将复议人员仅定位为法律人士,事实上形成了从专业型行政复议向通才型行政复议模式的转变。专业型模式更为强调价值多元性,系行政复议制度行政面向的具体体现。相较于行政诉讼,行政复议最主要的优势就在于专业性,而此种专业化是与行政机关齐头并进中获得的,假使将其彻底独立于政府部门,专业性的土壤将可能消失殆尽。通才型体现为法制主义的取向,最大问题在于与行政诉讼同质化,未必能够提升复议实效。实务人士虽总结指出一级政府对部门的领导权更符合属地管理、权责一致的行政管理体系且有利于一级政府监督本级职能部门依法行政<sup>[29]</sup>(P24),但此种方式过于重视法律价值而对专业价值缺乏关注。为此,一些国家或地区为防止行政复议过度法制化,有时会在构成人员中吸纳一些非法律专业的人士,期冀为一些其他价值的运用留出空间。针对复议人员专业化能力的提升,未来可通过建立案例研讨会、“以挂代训”<sup>①</sup>、与行政机关及法院联合开展业务培训等提升业务能力的长效性,真正建立稳定、连续、专业的复议职业群体,如此才能保障复议的专业化及公正性。

再次,集中管辖并不意味着其他类型的复议组织就不能存在。实践中,行政决定权(争议解决权)有时会因行政的特殊需求而赋予一些单独设立的组织,从而构成了统一模式下的分散型结构<sup>[30]</sup>(P471-559)。行政复议为更好地保持与行政过程关联,也可以考虑在某些领域、部门单独设立复议组织。如在基层或者针对大批量行政决定案件之时,其主要依据事实而非进行法律或者政策性决定,让行政机关负责人就个案处理、裁决投入大量时间并负责似乎并不可行,毋宁交由特定组织来行使。如此既可提高行政运作的效率,又可使复议组织专注发挥及时化解争议的功效。在这一点上,即使是日本、韩国等单独设立复议委员会的国家或地区,亦存在着一些特别领域的复议组织,用以回应与行政的关联。值得指出的是,此处反对的仅是简单、绝对集中的作法,平衡好统一与分散的关系方可使集中管辖的思路更能达致预期目标。未来改革应在总结经验的基础上,探讨哪些领域可以集中管辖、哪些部门可以赓续传统管辖模式;要按照行政的不同需求,设计差异化的审查模式和程序。如可针对中国行政复议发生较多的领

① 实践中,行政复议人员通过挂职的方式到具体的行政机关学习相关的行政业务与专业知识,以达到培训的效果。



域(公安行政、土地、食品药品、劳动和社会保障、城乡规划等)展开深入讨论。总之,行政复议制度改革应面向行政,要形成统一、集中管辖模式之下的多种行政争议解决网络,努力实现行政复议的整体优化升级。

## (二) 行政复议审查能力的强化

行政复议制度在本质上系行政内部自我反省并行使审查权的机制,行政面向的观念主张改革应在遵循集中管辖的前提下,适当体现多元化特色、充分发挥行政优势,如此方可为公民提供较诉讼更为快捷的救济途径,亦可使行政机关及时自行更正错误。为此,行政复议审查能力必须得到强化。以2024年为例,各级行政复议机关坚持运用修法所赋予的诸多机制促进了行政争议的实质性化解,以调解、和解方式结案16.79万件,占结案总数的26.3%,指导行政机关先行化解纠纷4.35万件<sup>[8]</sup>(P5)。未来要提升审查能力,需要对行政复议、行政程序方面的法规范加以整合,充分发挥其关联行政过程进而具有的反思、预防功能,发挥资源配置的合理优势,以调解等方式回应行政相对人的诉求,充分保护行政相对人的合法权益,纠正违法行政行为,实现对行政机关的有效监督。

首先,应基于行政面向,综合运用各种行政工具。2023年《行政复议法》的修改幅度较大,在丰富行政复议决定形式、信息化、审理方式多样化、简易程序、行政机关不履行行政复议决定的监督机制等方面均作出了努力,但复议组织仍可利用所处位置,精准地了解行政实践中经常遇到的问题,并有针对性地选择必要的行政工具,如此既可实质解决争议,又能防患于未然,利用监督等方式纠正违法行政。这些工具可以是日常的官民沟通、调解等,也可以是为行政政策制定、执法解释等提供咨询,将行政复议制度化解行政争议的关口前移。如应强化调解的使用,《行政复议法》第5条的规定过于简单,尚须进一步细化,需增加调解程序、调解次数和期限、调解监督程序等内容,用以防止久调不决或者不愿意承担调解风险的现象发生,切实发挥调解的积极功效。再如,行政复议组织可针对数量较多的公益性举报事件,向立法或行政机关提出完善行政程序与保障公众参与权利的建议,而非反复性地强调复议申请人资格的问题(参见张某广诉北京市东城区人民政府行政复议案,北京市第四中级人民法院行政判决书[2019]京04行初1543号)。更为重要的是,让行政复议组织参与政策完善,精准地把握政策中的重点难点问题,从而更有效地提升其在具体案件中的审查能力。行政复议制度要尽量依赖行政内部的层级监督、专业特长等特色,既有效监督下级行政机关积极履职,亦在行政经验和专业判断能力提升层面有效地指导下级人员依法行政。在中国的行政体系之内,因为业务相近以及法律统一性的要求,上级政府部门更容易指导和监督下级政府部门,更容易发现复议中的疑难问题,更容易综合运用调解等多种手段,甚至可将检查、评比、督察、处理、行政执法监督等机制与行政复议制度相关联,故而行政复议的实效性更强。综合运用各种行政工具,尚须注意选择与行政争议类型相匹配的解决机制,结合不同行政领域、部门探讨差异化、渐次性的组织选择问题,如此才能够使行政复议制度物尽其用,有效展开审查。此外,如果行政程序广泛允许各方参与进来,不仅使行政更为民主、可接受性增强,而且使与行政程序相关的异议审查、复核制度在发挥行政争议解决中的优势更为明显。

其次,应基于行政面向,完善行政复议审查方式。现代社会中,行政机关除业务量剧增外,亦日趋专业化、职能细化及复杂化,如行政中科学议题及不确定性问题越来越多,因而为提升行政及解纷效率,避免进入冗长的诉讼阶段,选择行政复议制度无疑具有现实意义。相较于行政诉讼,行政复议应就行政行为的合法性、适当性展开全面审查,并有权撤销、变更原行政行为,或者替代原行政机关重新作出行政行为。然而,从修法后的实践来看,行政复议全面审查的能力依然较弱,需要进一步完善。这一方面要求行政复议人员要立足行政专业知识,展开实质性审查。行政复议机关原则上不受原行政机关审查标准及范围的拘束。对原行政机关的决定展开全面性审查,可扩大对构成要件事实的调查、补充法律上的考量点、听取当事人的陈述意见或举行言词辩论。如发现原行政机关所作的决定有违法或不当,可以撤销原决定,并命其作出适当的决定,使公众能够便捷地获得权利救济。即使行政复议机关未撤销原决定,



但经过这一程序可使所有争议点重新接受审查及评断,对于法院将来的审理亦有一定程度的助益。要让行政复议成为确保良好行政的重要场所,就应强化全面审查原则的适用,切实推进行政复议机关的调查功能,力求从根源上解决问题,使公众能够便捷地获得权利救济。此外,要重视行政复议机关变更权行使问题。这一权力充分体现了面向行政的行政复议制度的本质属性,而之前的立法是将其定位于撤销并责令重作决定的例外,导致复议机关基本上不予适用变更决定这一类型。前述司法部的征求意见稿第75-76条的规定虽在一定程度上确定了变更决定适用的优先性,但是适用范围仍然较为有限。修订后的《行政复议法》进一步明确了应当变更的范围,并将变更决定作为复议决定的首要类型。而对于行政复议机关,需要以精细化的论证予以落实,如构建变更决定的具体标准,并对禁止不利变更决定的例外情形加以明确<sup>[31]</sup>(P144-147)。另一方面,要加强规范性文件附带审查的能力。1999年《行政复议法》第7条初创了规范性文件附带审查的机制,但由于该制度操作性不强,审查结果未予明确,故实践效果不佳。之所以如此,主要的原因在于行政复议机关未能建立与相关机关的关联,未能切实发挥行政体系的内部监督机制,导致法律规定沦为具文。2023年修改后的《行政复议法》第4章专设一节对此作出回应,规定对于有权处理的有关规范性文件,须在行政复议决定书中一并告知处理决定;转送机关必须在法定期限内回复处理结论。不过,实践中仍可基于行政复议与行政过程的关联,在扩大审查范围(如可将国务院规范性文件和规章纳入审查范围)、审查程序与标准等方面继续推进,特别是激活行政复议的层级监督优势,从源头上化解争议,为行政诉讼中此类的附带审查积累经验。

再次,应基于行政面向,合理优化行政复议前置的设定。为使行政复议能够切实履行职能并展开有效的专业性审查,近年来学者们建议可通过立法使某些争议必须经过行政复议,从而体现行政复议的专业、无偿、便捷、过滤性优势,此称为行政复议前置主义。从实际运行的状况来观察,如何设计行政复议前置程序标准并不明确,甚至存在较大的随意性,使得专业性、技术性考量因素沦为伪命题。目前探讨设置行政复议前置的学理可归纳为三种模式:一是行政法分论模式。即结合行政法各分论的特点,探讨行政复议前置的范围。当前的行政复议前置大多是为行政查明事实、解决专门技术性问题的目标而设,相比之下,税务领域的行政复议前置之存废问题讨论较多,其他领域、部门的文献较为少见,这明显体现出行政法分论研究匮乏的弊端。二是实践导向模式。根据历年行政复议案件量分布情况或者政府关注事项的优先性,归纳总结出设定行政复议前置的考量因素,如案件的难易程度、规模大小与数量多少以及行政隶属关系紧密程度。2023年修改后的《行政复议法》第23条依据此种模式就行政复议前置作出了规定,此种模式优点在于能够及时回应行政实践的关切,缺点则在于设置的体系性不足、逻辑性较弱。三是行政诉讼类型模式。从行政复议前置的设立目的观察,其主要是为更好地发挥行政复议专业性的优势,尤其是对行政行为展开适当性审查,将之在行政系统内部加以修正。借助行政诉讼类型对行政复议前置范围加以界定,使得行政机关在处理行政复议案件时对于案件本身涉及的利益和当事人的实质诉求更加了解,既可以避免复议前置范围无端扩大或者缩小的问题,亦有利于继续维持自由选择为主、复议前置为辅的原则。域外法多有规定,提起行政诉讼中的撤销诉讼或课予义务诉讼等类型,原则上须先提起行政复议。法国经验亦值得借鉴,其虽多以法定方式确定复议前置程序,但行政法院也指出法定方式并非均为强制性的规定,在解释时要查看相关条款的目的、制定程序等要素。结合以上三种考量方式,并在学理上系统深入研究行政法分论的内容,可以提供相应的答案,从而切实提升行政复议的审查能力。

### (三) 行政过程中类似机制的整饬

“行政复议”一词是伴随着《行政诉讼法》颁行而统一的概念,此前类似的术语较为繁多和混乱。然而,迄今为止,此种情形并未得到全面消解,复议、审核、复核、申诉、裁决、举报、投诉等术语依然在立法中并行同在。对此,要从术语本质出发,具备行政复议特征便受《行政复议法》规范,立法应尽可能使术语保持一致。同时,要从理论层面对相关的类似机制进行系统梳理并加以体系化设计。行政复议与行

政过程中类似机制在形式上差异不大,后者程序更为简单、便捷,多数构成了行政复议的先程序。在行政争议愈发复杂繁多的当下,于行政复议之前存在先程序具有合理性,尤其是在行政行为涉及高度的科学技术性、专业性以及业务量较为巨大的情形下,采取较为审慎的程序实属必然。不能实施行政复议先程序的情形则包括当涉及政府重大政策决定、贯彻中央政策的决定等,此时行政机关自我监督反省的可能性较小;对于经过行政机关经听证而作出的行政决定,亦可免除此类先程序,此乃是基于程序经济原则的考量。对于其他类似机制,特别是作为行政复议替代程序或者并行程序的情形,需要以行政面向的观念为分析视角,通过设计不同的机制加以解决。所谓并行程序是指该程序与行政复议程序雷同,但并未替代后者,当事人可选择某一机制谋求救济,典型如教育法上的申诉与再申诉制度;替代程序具有替代行政复议程序的功能,如《中华人民共和国反恐怖主义法》第15条规定的复审制度,通常由非原作出机关的专设机关进行审理。替代程序构成了一种阻却型的制度设计,申请复核的事项多数不能提起行政复议以及行政诉讼。基于权利保障以及实质化解行政争议的理念,可将一些替代程序转化为行政复议的先程序,从而发挥行政复核在查清事实、裁量判断上的专业优势,此举也有益于扩大行政复议的受案范围。

未来,为方便公众认知与利用,要在行政面向的观念指导下,对这些多元化的机制加以衔接、协调,强调多种形态的行政复议组织设计(丰富图1中的“过渡形式”),使解纷方式与争议性质相适应,达致精细化运作的目标。不仅要法理上清楚回答行政争议解决机制的体系性建构问题,合理区分信访、行政复议与行政诉讼的界分,而且要系统梳理、廓清行政机关解决争议的范围,尤其包括行政复议受理范围的拓展问题。前述讨论对于公务员、教师、学生等特殊身份或者特定领域争议的行政救济体系建构极具现实意义,值得进一步思考的内容在于如何合理界定行政解决争议的范围,特别是行政裁决与行政复议制度关系如何处理。行政裁决系行政介入民事领域并解决争议的制度安排,有学者认为广义的行政裁决包括行政机关处理民事纠纷的裁决行为与解决行政争议的复议行为。而更广义者将狭义的行政裁决、行政复议、专门裁决(如劳动仲裁委员会)以及各级政府依法具有的对民事纠纷进行的裁决均视为行政裁决<sup>[32]</sup>(P118)。近年来,行政机关为摆脱困陷于行政争议解决的窘境,通过修法放弃了诸多行政裁决的职能,此举虽系对行政职能的自我约束以及公众自由选择的肯认,但问题是行政本身就是管理和争议解决以及民事与行政事务的结合,试图将行政管理、行政裁决和行政复议等行为截然区分开来实属不易。为此,中共中央办公厅、国务院办公厅于2019年印发《关于健全行政裁决制度加强行政裁决工作的意见》,要求健全行政裁决制度并使之与其他争议解决机制相衔接。目前,在有关完善行政裁决制度的设计中,有的主张在一级政府层面创设一个行政裁决机构,亦有建议于行政系统外创设一套独立的行政裁决系统。第一种设计将削弱行政裁决制度的专业性,而第二种设计则同样存在偏离行政的隐忧。此外,尚存在一些因民事纠纷而需要行政介入的领域,其救济机制亦需系统整饬。以交通事故认定为例,因《中华人民共和国道路交通安全法》第73条将行政机关交通事故认定的性质定位为证据,不得提起行政复议或行政诉讼,但又必须于行政内部加以监督,故2017年修订的《道路交通事故处理程序规定》第71条设立了交通事故认定复核制度。学界认为此种复核性质为特殊的行政复议,针对其在行政复议后又无法进入行政诉讼的情况,建议取消该制度<sup>[33]</sup>(P14)。为避免出现类似困境,有必要将行政裁决等相关机制与行政复议制度统一考量,甚至可以考虑将一些民事争议纳入行政复议范围内。仍以交通领域为例,可设立单独的交通行政复议委员会,既解决行政争议,又受理相关的民事争议,从而实质解决纠纷。对行政体系内类似机制的整饬,有助于行政复议制度把正式与非正式、分散与统一的多种途径融合起来,为公众建立便捷、迅速、专业与多元的争议解决方案。

#### 四、结 语

现代行政及其争议涉及多元主体、多重利益,具有复杂性和多样性。将行政复议制度作为化解行政

争议的主渠道,一个重要的意义在于强调行政过程对于实质性化解行政争议的积极作用,以避免其完全偏离行政的框架。应当注意的是,中国现阶段行政争议处于高发时期,涉及多层次的社会关系、多元化的矛盾主体、多领域的利益冲突,要想加以实质性化解,并非能够通过一种机制、一次修法、一个组织便可胜券在握。纠纷预防、利益协调、专业化建设等理念均不可或缺。坚持行政复议制度的行政面向意在使行政复议制度利用自身与行政程序的特定关联,全面审查与实质纠错以及减轻法院负担,并充分保障行政相对人的权利。这既是对行政复议制度运行多年的经验总结,亦是对极端的行政性、行政化弊端的检省和克服。同时,行政面向观念的广阔视野导致行政机关在一定程度上更加重视行政的自我反思功能,此举既可体现为行政机关与复议机关的互动机制,亦可展现为建立相应的质量保障体系、行政复议先行程序等。当然,行政复议先行程序的建构应当仅适宜于专业性强、科技含量高以及行政争议规模较大的领域。必须关注此类程序与行政复议的关系,这是行政复议和行政过程关联的体现,亦是行政复议的多样化、内嵌式、动态和发展性等综合特征的呈现。行政复议制度的改革必须面向行政,重启行政本身化解行政争议的潜力,在集中管辖的大方向下,建立多层次、多梯度的行政复议组织,通过综合运用必要的行政工具,提升审查能力。行政任务的变迁不断冲击着行政复议制度的变革,或许基于此,理解一次修法无法完成行政复议和行政争议解决机制完善工作的判断将更为客观,行政面向的观念亦需要在理论和实践的不断互动中得以丰富拓展。

## 参考文献

- [1] 梅扬.多元纠纷解决机制视域中行政复议制度的双重面相.法学家,2023,(5).
- [2] 王万华.“化解行政争议的主渠道”定位与行政复议制度完善.法商研究,2021,(5).
- [3] 高秦伟.行政复议制度的整体观与整体设计.法学家,2020,(3).
- [4] 王静.行政复议制度的改革完善与发展方向.理论与改革,2010,(3).
- [5] 耿宝建.“泛司法化”下的行政纠纷解决——兼谈《行政复议法》的修改路径.中国法律评论,2016,(3).
- [6] 国务院法制局.行政复议条例释义.北京:中国法制出版社,1991.
- [7] 杨海坤,朱恒顺.行政复议的理念调整与制度完善——事关我国《行政复议法》及相关法律的重要修改.法学评论,2014,(4).
- [8] 胡卫列.充分发挥行政复议制度功能 为经济社会高质量发展提供有力法治保障.中国法治,2025,(4).
- [9] 杨景宇.关于《中华人民共和国行政复议法(草案)》的说明//马怀德.中华人民共和国行政复议法释解.北京:中国法制出版社,1999.
- [10] 马怀德.行政复议体制改革与《行政复议法》修改.中国司法,2022,(2).
- [11] 马怀德.论我国行政复议管辖体制的完善——《行政复议法(征求意见稿)》第30-34条评介.法学,2021,(5).
- [12] 杨小君.我国行政复议制度研究.北京:法律出版社,2002.
- [13] Christopher J. Walker, Melissa F. Wasserman. The New World of Agency Adjudication. *California Law Review*, 2019, 107(1).
- [14] 贺燕.行政复议前置、税法确定性与税收治理现代化.税务研究,2020,(4).
- [15] Richard E. Levy, Robert L. Glicksman. Restoring ALJ Independence. *Minnesota Law Review*, 2020, 105(1).
- [16] 高秦伟.行政救济中的机构独立与专业判断——美国行政法官的经验与问题.法学论坛,2014,(2).
- [17] Christopher J. Walker, Rebecca Turnbull. Operationalizing Internal Administrative Law. *Hastings Law Journal*, 2020, 71(5).
- [18] 耿宝建.行政纠纷解决的路径选择.北京:法律出版社,2013.
- [19] 章剑生.现代行政法总论.北京:法律出版社,2013.
- [20] 杨伟东.行政复议主渠道定位的衡量标准和推进思路.法学,2025,(3).
- [21] 张淑芳.行政声明异议制度研究.法律科学(西北政法学院学报),2005,(2).
- [22] Carol Harlow. *A Research Agenda for Administrative Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023.
- [23] David Ames, Cassandra Handan-Nader, Daniel E. Ho, et al. Due Process and Mass Adjudication: Crisis and Reform. *Stan-*



- ford Law Review*, 2020, 72(1).
- [24] Christopher J. Walker. Administrative Law without Courts. *UCLA Law Review*, 2018, 65(6).
- [25] Gillian E. Metzger. The Constitutional Duty to Supervise. *Yale Law Journal*, 2015, 124(6).
- [26] Kristin A. Collins. Bureaucracy as the Border: Administrative Law and the Citizen Family. *Duke Law Journal*, 2017, 66(8).
- [27] Ronald L. Nelson. An Article III Renaissance in Administrative Law: A Return to the Judicial Past? *Elon Law Review*, 2020, 12(2).
- [28] 高秦伟. 寻找实现行政正义的最佳方式——英国行政复议制度的发展与课题. 中国政法大学学报, 2021, (6).
- [29] 马柏伟. 政府统一行使行政复议权体制研究——以浙江模式为样本. 中国司法, 2019, (12).
- [30] Larry J. Craddock. Final Decision Authority and the Central Panel ALJ. *Journal of the National Association Administrative Law Judiciary*, 2013, 33(2).
- [31] 黄学贤. 新《行政复议法》中的变更决定及其完善. 法学评论, 2024, (1).
- [32] 张树义. 纠纷的行政解决机制研究: 以行政裁决为中心. 北京: 中国政法大学出版社, 2006.
- [33] 邓晓凌, 卢晖, 邢政. 道路交通事故认定复核制度的实践困境及对策. 北京警察学院学报, 2017, (3).

## The Administrative Orientation of the Administrative Reconsideration System and Its Development

Gao Qinwei (Sun Yat-sen University)

**Abstract** During the comprehensive implementation of the *Administrative Reconsideration Law* revised in 2023 and further advancement of the reform to the administrative reconsideration system, adopting an administrative orientation enables the administrative reconsideration system to leverage its institutional resource advantages within the administrative framework, maintain procedural connectivity with the administrative procedures and proactively prevent and resolve administrative disputes at their source. It also facilitates the comprehensive fulfillment of administrative functions, ensuring the system effectively serve as the "main channel" for resolving administrative disputes while maintaining distinctiveness from the administrative litigation system. On the premise of upholding the unity of the administrative reconsideration system, achieving substantive error correction requires further integration with specific administrative domains and departments in exploring the establishment of specific reconsideration bodies, so as to effectively meet diversified administrative demands and stimulate self-corrective mechanisms within the administrative system. Adhering to the administrative orientation, a forward-looking assessment of trends, particularly concerning reconsideration bodies, should be conducted. This include re-examine the nature of quasi-reconsideration mechanisms within the broader administrative system, ensuring their compatibility with the formal reconsideration framework. Expanding the scope of reconsideration cases, strengthening review capacities and unlocking administrative potential will collectively fortify the administrative reconsideration system.

**Key words** administrative reconsideration as main channel; administrative dispute resolution; administrative orientation; embedded administration; centralized jurisdiction; substantive error correction

■ 作者简介 高秦伟, 中山大学法学院教授, 广东 广州 510006。

■ 责任编辑 李 媛