Dispute Settlement 争议解决, 2025, 11(4), 128-134
Published Online April 2025 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/ds
https://doi.org/10.12677/ds.2025.114138

Hans汉斯

新《行政复议法》中“事证不清”问题处理研究

张渝晨

澳门科技大学法学院，澳门

收稿日期：2025年3月7日；录用日期：2025年4月3日；发布日期：2025年4月10日

摘　要

修订后的《行政复议法》对变更决定与撤销决定在“事证不清”情形下的适用规则进行了重要调整，这种制度设计在“事证不清”问题上形成了分流机制。运用好这种机制的关键在于理解变更决定和撤销决定对“事证不清”问题处理的异同。从体系解释的角度分析，变更决定中的“事实不清、证据不足”包含撤销决定中的“主要事实不清、证据不足”，而且“主要”这一限定词则对事实不清和证据不足的情形作出了全面界定。同时在主要事实不清与证据不足之间存在着密切的关联性，二者往往相互交织、互为因果。行政复议机关的调查取证权更是“事证不清”问题处理分流的关键，不应对复议机关的调查取证权进行过分限制，而是根据案件的具体情况平衡复议实效和复议效率作出相应的选择。

关键词

事证不清，变更决定，撤销决定，复议实效，复议效率

Study on the Treatment of the Problem of “Unclear Facts and Evidence” in the New Administrative Reconsideration Law

Yuchen Zhang

Faculty of Law, Macau University of Science and Technology, Macau

Received: Mar. 7th, 2025; accepted: Apr. 3rd, 2025; published: Apr. 10th, 2025

Abstract

The revised “Administrative Review Law” has made important adjustments to the applicable rules of the change decision and the cancellation decision in the case of “unclear facts and evidence”, and

文章引用: 张渝晨. 新《行政复议法》中“事证不清”问题处理研究[J]. 争议解决, 2025, 11(4): 128-134.
DOI: 10.12677/ds.2025.114138

this system design has formed a shunt mechanism on the issue of "unclear evidence". The key to make good use of this mechanism is to understand the difference between the change decision and the revocation decision in the treatment of the "unclear facts and evidence" problem. From the perspective of system interpretation, "unclear facts and evidence and insufficient evidence" in the change decision includes "unclear main facts and insufficient evidence" in the revocation decision, and the qualifier "main" makes a comprehensive definition of the situation of unclear facts and insufficient evidence. At the same time, there is a close correlation between the unclear main facts and insufficient evidence, and the two are often intertwined and cause and affect each other. The right of investigation and evidence collection of administrative reconsideration organs is the key to deal with the problem of "unclear facts and evidence". The right of investigation and evidence collection of reconsideration organs should not be excessively restricted, but the corresponding choice should be made according to the specific situation of the case to balance the effectiveness of reconsideration and the efficiency of reconsideration.

Keywords

Unclear Facts and Evidence, Change the Decision, Rescind the Decision, The Effectiveness of Reconsideration, Efficiency of Reconsideration

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Open Access

1. 引言

变更、撤销、确认三种复议决定类型在原有的行政复议决定体系中并未进行明确的适用情形的界分，属于混同适用的情况。在行政复议决定体系中，变更决定与撤销决定的并行适用机制对于监督效能的充分发挥具有重要意义。新修订的《行政复议法》对原有的复议决定类型进行了结构性调整，其中最为显著的变化是将变更决定的适用位阶提升至首位，并对其适用范围进行了实质性扩展。在事实认定方面，修订后的法律特别强化了行政复议机关的调查职责，明确规定当案件存在“事实不清、证据不足”的情形时，复议机关应当主动查明相关事实和证据。这一制度设计使得复议机关在查清事实和证据的基础上，可直接作出变更决定，从而提高了复议决定的效率性和准确性。值得注意的是，新法将“主要事实不清、证据不足”的情形仍保留在撤销决定的适用范围之内，由此构建起针对“事证不清”问题的二元化处理机制：对于一般性的事实不清问题适用变更决定，而对涉及主要事实不清的重大问题则适用撤销决定。这种制度安排既体现了复议机关对事实认定的审慎态度，又确保了复议决定类型的合理配置。然而，现行法律体系在实践适用中面临若干亟待解决的操作性问题。具体而言，新修订的《行政复议法》第六十四条第一款第一项将“主要事实不清、证据不足”列为撤销决定的适用情形，而第六十三条第一款第三项则规定了“事实不清、证据不足”的情形。这两项法律规定在适用要件上存在何种实质差异，如何准确界定其适用范围，成为当前行政复议实务中的重点难点问题。对此，本文希望通过梳理新法条文，以及对比“事证不清”问题在变更决定和撤销决定条文存在的差异和具体解释，探讨新《行政复议法》下“事证不清”问题变更决定和撤销决定的体系问题，以期更好地益于行政复议实务。

2. 行政复议中“事证不清”问题法律规定之嬗变

2.1. “事证不清”问题处理在行政复议法历程演变

我国行政复议制度中关于撤销与变更决定的规范经历了数次重要调整。1990 年 12 月 24 日，《行政

复议条例》首次确立了相关规则，其第四十二条第一款第四项将撤销与变更情形合并规定，授权复议机关在行政行为存在五种法定情形之一时，可自主选择适用撤销或变更决定。这一立法模式在 1994 年条例修订时得以延续。1999 年颁布的《行政复议法》第二十八条第一款第三项进一步扩展了复议机关的决定权限，将撤销、变更及确认违法三种处理方式合并规定。根据该条款，当行政行为存在“主要事实不清、证据不足”的情形时，复议机关可根据具体情况选择适用相应的决定类型。

2007 年出台的《行政复议法实施条例》对此作出了重大调整。该条例第四十七条对变更决定设定了两项适用条件：其一，行政行为认定事实清楚、证据确凿且程序合法，但存在明显不当或适用依据错误；其二，虽然原行政行为认定事实不清、证据不足，但经复议机关审理已查明事实清楚、证据确凿[1]。

2020 年公布的《中华人民共和国行政复议法》(修订) (征求意见稿)在继承 2007 年实施条例相关规定的基础上，对决定类型进行了重新梳理。该草案将“事实不清、证据不足”明确列为撤销决定的首项适用情形，同时在变更决定中保留了 2007 年实施条例关于事实不清、证据不足的规定。

2.2. 新《行政复议法》在“事证不清”问题上的修改

修订后的《行政复议法》第六十三条对原《行政复议法实施条例》第四十七条的规范内容进行了整合与优化，在保留核心要义的基础上对适用情形作出了更为精准的界定。该条款将适用情形明确划分为三类：其一，案件事实清楚、证据充分、适用依据准确且程序合法，但处理内容存在不当之处；其二，案件事实清楚、证据充分、程序合法，但适用依据存在偏差；其三，案件事实认定不清、证据材料不足，经行政复议机关调查核实后予以重新认定。特别值得注意的是，第三类情形专门针对“事证不清”问题作出规定，即在事实认定不清、证据不充分的情况下，经行政复议机关查明事实、补充证据后，可作出变更决定。

此外，本次修法对原《行政复议法》第二十八条的相关内容进行了结构性调整。其中，“违反法定程序”与“超越或者滥用职权”两项变更决定事由被调整至撤销决定范畴，并在“事实不清、证据不足”前增加“主要”这一限定词，作为第一项并列内容。经此调整后，撤销决定的具体适用情形扩展为四项：一是主要事实认定不清、证据不足；二是违反法定程序；三是适用依据不合法；四是超越职权或滥用职权[2]。这一调整体现了立法者对行政复议决定类型化处理的精细化考量，有助于提升行政复议决定的规范性与可操作性。新《行政复议法》修改之后，在“事证不清”不清问题上就此形成了变更决定和撤销决定双处理体系。

3. “主要事实不清、证据不足”与“事实不清、证据不足”之辨析

3.1. “主要事实不清、证据不足”与“事实不清、证据不足”的关系

新《行政复议法》对复议决定体系的重塑，形成“变更－撤销、确认违法、限期履行－维持、驳回”的阶梯过渡式行政复议决定体系，变更决定处于优先适用级[3]。从体系解释的角度来看，“事实不清、证据不足”与“主要事实不清、证据不足”更应当解释为包含被包含的关系。如同变更决定中由原来的明显内容不适当到内容不适当实现范围的拓展，行政复议制度的适用范围已不再局限于“明显不当”的行政行为，这一变革彰显了复议机关在处理一般不当行政行为方面的独特优势。相较于行政诉讼中法院无权审查一般不当行政行为的局限性，行政复议机关在此领域具有更为广泛的审查权限。就“事证不清”问题的处理而言，制度设计呈现出差异化特征：对于经复议机关查明事实和证据的“事实不清、证据不足”情形，适用变更决定；而对于“主要事实不清、证据不足”且未经复议机关查明的情形，则适用撤销决定。这种区分处理机制体现了行政复议制度在事实认定和法律适用上的精细化特征。这两者结合就很好的解决的“事证不清”问题中的所有情况，而且形成阶梯状的处理流程。

3.2. 撤销决定中“主要”二字的限定范围

在撤销决定中“主要事实不清、证据不足”中的“主要”二字是作为“事实不清”的限定词还是“事实不清和证据不足”的整体限定词，需要结合来看。首先，在法律条文中，顿号(、)主要用于分隔并列成分，确保条文清晰、易读，具体而言具有分割并列成语、分割并列条款、分割并列句子、避免歧义等作用。例如，“本法所称的公民、法人、其他组织，应当遵守本法规定。”“违反本法规定的，处以警告、罚款、没收违法所得等处罚。”如果理解为并列的两项，那如何理解变更决定和撤销决定中“证据不足”的区别呢？上述问题的解决需要结合“事实不清、证据不足”与“主要事实不清、证据不足”之间的逻辑关系进行深入分析。从规范解释的角度，本文主张撤销决定要件中的“主要”一词应当理解为对“事实不清、证据不足”这一整体要件的限定性修饰，而非仅针对“事实不清”部分的限定。这种解释既符合法律条文的文义解释要求，也能够确保法律适用的统一性和可操作性。

在法律条文中，顿号的使用通常用于分隔并列成分。据此，“主要事实不清”与“证据不足”应被视为并列关系。然而，在变更决定中出现的“事实不清、证据不足”这一表述同样使用了顿号，这是否意味着两者也应被理解为并列关系？若作此理解，则需进一步探讨变更决定与撤销决定中“证据不足”这一表述的差异性，这会导致在法条适用过程中形成混乱和理解的偏差，与后文字。因此，在撤销决定中，“主要”这一限定词应当同时作用于“事实不清”和“证据不足”两个要件，而非仅限定前者。这一解释不仅符合法律条文的内在逻辑，也能够有效区分不同决定之间的法律效力。

由于“主要事实不清、证据不足”与“事实不清、证据不足”之间存在属种关系，本文拟通过厘清“主要事实不清、证据不足”的具体内涵，以解决新《行政复议法》相关条款的适用问题。具体而言，第 64 条第 1 款第 1 项将“主要事实不清、证据不足”列为撤销决定的适用情形，而第 63 条第 1 款第 3 项则规定了“事实不清、证据不足”的情形，但目前具体的划分细则还不够明确。因此，明确二者之间的区分标准具有重要的实践意义。

3.3. “主要事实不清”

在行政行为的审查过程中，若主要事实存在模糊不清的情况，即意味着行政主体在作出行政行为时缺乏必要的基本事实依据。具体而言，行政主体所提供的证据无法充分支持其原行政行为中对相关定性和处理结果的认定。主要事实不清在行政实践中的具体表现可从以下四个维度进行考察：其一，行政机关在事实认定过程中，对案件定性或处理结果具有决定性影响的关键事实或情节未能准确查明；其二，行政机关认定的待处理行为或事实缺乏充分的证据支撑，或者被申请人无法提供相应的证明材料；其三，行政机关在确定责任主体时存在认定错误或证据缺失，具体表现为将非责任主体错误认定为责任主体，或者对认定的责任主体缺乏充分的证据予以佐证；其四，行政机关对行为人的身份认定或责任能力认定存在偏差。上述四种情形均构成主要事实不清的典型表现。通过分析这些具体表现形式可以发现，主要事实不清与证据不足之间存在着密切的关联性，二者往往相互交织、互为因果。

在实务案例中，以交通行政案例为例，可以从法律法规对明晰中找到主要事实不清的具体包含要素。某交通大队于 2024 年 4 月 11 日作出了两份不同的公安交通管理简易程序处罚决定，认定胡某于同一时间在涉案路段同时实施了驾驶非机动车在人行横道上骑行和驾驶非机动车在人行道上骑行的违法行为，并进行处罚。胡某不服，申请行政复议。经复议机关依法审查，被申请人所实施的行政处罚行为存在事实认定与证据采信方面的瑕疵[1]。该处罚决定既与生活常理相悖，又未能提供确凿证据证实申请人同时实施两种违法行为。鉴于被申请人作出的行政处罚决定缺乏充分的事实依据与证据支持，复议机关依据相

[1] 范某某不服洛阳市公安局交通警察支队一大队行政处罚案，来源：洛阳市人民政府办公室网站。

关法律规定，依法作出撤销原处罚决定的复议决定。行政机关应当在行政处罚决定书中准确记载违法行为发生的时间。当违法行为发生时间相同，但违法行为性质相斥时，行政机关应当提供更为充分的证据证明该相斥的违法行为同时存在。根据证明责任分配原则并结合生活经验法则，当行政机关未能提供充分证据证明其主张时，应当认定行政处罚缺乏充分的事实依据，依法应予撤销。从构成要件来看，主要事实不清的认定应当涵盖违法行为的基本要素，包括但不限于行为发生的时间、地点、具体手段、造成的后果以及其他相关情节。上述任一要件的缺失均可构成主要事实不清的认定依据。

3.4. “主要证据不足”

“主要证据不足”这一法律概念具有双重内涵：从实体层面来看，它意味着行政行为所认定的事实缺乏确定性，或者存在合理怀疑，未能满足行政诉讼法规定的“主要证据确凿”的证明标准；从程序维度而言，其所指的证据范围应当限定为行政主体在作出行政行为时已经收集的主要证据材料[4]。

在司法实践中，对行政诉讼案件是否存在“主要证据不足”情形的判断，应当采用系统化的审查方法。具体可以从以下几个维度展开分析：第一，关于认定标准的确定。首要任务是明确主要证据的识别标准及其适用范围，这是开展后续审查工作的前提条件。在具体操作中，需要综合考量案件的特殊性质、争议的核心焦点等要素。主要证据作为支撑行政行为合法性的核心材料，其核心特征在于对事实认定和法律适用具有决定性影响。这类证据的缺失将直接导致行政行为丧失正当性基础。在具体判断时，应当着重考察特定证据在行政行为中的不可替代性及其证明价值。第二，就证据完整性而言，在识别主要证据的基础上，应当系统性地核查支撑行政行为的所有核心证据是否齐备。若行政机关在作出行政行为时未能全面收集或提供必要的主要证据，即可认定存在“主要证据不足”的瑕疵。这种证据体系的缺陷将直接导致行政行为缺乏充分的合法性依据。第三，在证据时效性方面，必须严格遵循“先取证后裁决”的基本原则。主要证据的取得时点应当先于行政行为的作出时间。若行政机关在行政行为完成后才补充收集证据，或者主要证据的取得时间滞后，则构成程序违法，属于“主要证据不足”的典型表现。第四，关于证据属性的审查。在行政诉讼领域，证据审查应当严格遵循真实性、合法性及关联性三项基本标准。在个案审理中，首先需要确认特定证据是否在行政行为作出前已依法取得并作为主要证据使用。在此基础上，应当对该证据是否符合“三性”要求进行全面审查。若经审查发现证据未能满足法定要求，则应当依法认定该行政行为存在主要证据不足的情形。

同时主要证据不足的认定同时需要全方位的把控，既要关注证据的数量也要关注证据的质量，二者那一方面的缺失都会导致证据的不足，形不成完整的证据链条。若证据体系未能满足充分性标准，则难以有效支撑行政主体作出具体行政行为所依据的基础事实。此种情形下，仅能对案件的部分事实要素予以证实，而无法完整呈现案件的核心事实。同时，证据的证明力若存在瑕疵，缺乏具有高度可信性的定案依据，将导致合理怀疑无法得到有效排除，进而难以确立具有排他性的案件事实认定结论。

在法律范畴中，事实认定与证据充分性属于两个独立的概念，然而司法实践表明，案件事实难以查明的状况往往源于证据链的缺失。我国《行政处罚法》明确规定，对于违法事实无法明确认定或证据不充分的情形，行政机关不得作出行政处罚决定。这一立法规定揭示了证据充分性与事实认定之间的内在关联：证据的缺失将直接影响事实认定的准确性。基于此，在行政执法实践中，应当采用系统性和整体性的视角，对案件进行全面审查与判断。

4. 行政复议机关调查取证之选择

作为一项行政救济制度，行政复议在程序设计上充分体现了效率优先的原则。从审理期限来看，该制度设置了差异化的时限要求：对于适用简易程序的案件，审理期限为 30 日；采用普通程序审理的案件，

原则上应在 60 日内审结，但特别法对期限另有规定的除外。此外，在特殊情况下，审理期限可依法延长，最长不超过 30 日。值得注意的是，新修订的《行政复议法》针对“事实不清、证据不足”的情形，赋予了复议机关相应的裁量权限。具体而言，复议机关既可在查清事实、补强证据的基础上作出变更决定，也可直接适用撤销决定。这种制度设计通过建立分流机制，不仅有效提升了复议机关应对复杂案件的能力，而且实现了程序效率与个案公正的有机统一，有利于在实践中更好地发挥行政复议的制度功能。在行政复议过程中，当复议机关经审查认定行政行为存在“事实不清、证据不足”的情形时，其将面临两种处理方式：一是直接作出撤销决定，二是进一步调查核实相关事实和证据。针对这一选择，复议机关应当基于其在事实认定方面的专业优势进行审慎判断。学界普遍认为，立法赋予复议机关调查取证权的根本目的在于“弥补原行政行为机关在事实认定方面的不足”。因此，在具体案件中，复议机关需要从调查取证的可行性与必要性两个维度进行综合考量：一方面评估自身是否具备调查取证的条件和能力，另一方面判断调查取证是否确有必要。这种双重考量机制既体现了复议制度的纠错功能，也彰显了行政效率原则的要求。

4.1. 复议机关的调查取证权

根据《行政复议法》的相关规定，复议机关在查明事实过程中可采取听取意见、组织听证等方式，亦可依法行使调查取证权。然而，现行立法对于复议机关调查取证的具体范围，尤其是可查明的事实类型与证据种类，尚未作出明确界定。值得注意的是，《行政诉讼法解释》第 22 条第 1 款与第 135 条第 3 款赋予了复议机关补充调查收集主要证据的权力，并允许其据此作出维持原行政行为的复议决定。对此，学界存在不同观点，有学者指出，复议机关实施补充调查取证的行为实质上可能导致原本违法的行政行为被合法化，这一做法面临着诸多难以解决的合法性质疑。从依法行政的基本原则出发，复议机关不应通过补充调查取证的方式来补正原行政行为的合法性瑕疵，这一立场体现了依法行政的内在要求。

新修订的《行政复议法》第四十五条虽然赋予复议机关调查取证权，但未对可调查证据的范围作出具体界定。学界对此存在不同理论主张：“行政一体化”理论强调复议机关应当全面调查取证，但这一观点存在将行政复议性质误读为后续行政程序的理论偏差；“行政争议实质性化解”理论虽主张通过调查取证实现争议的终局性解决，但其仅以“避免启动新的法律程序”为考量重点，未能充分体现行政复议制度所具有的双重功能——既是对行政行为的监督机制，也是对相对人的救济途径[5]。基于行政复议制度的监督与救济功能定位，即便以实现行政争议的实质性解决为目标，复议机关在行使调查取证权时也应当遵循适度原则，将调查范围限定在以下几个方面：复议程序性事项的审查、当事人提供证据的真实性、合法性及关联性的核实、原行政行为违法性的证明、申请人实体诉求成立的论证，以及涉及公共利益的相关事项。当前主张复议机关应当全面调查取证的观点，其根源在于对“程序空转”概念的过度泛化理解，未能充分认识到撤销并责令重新作出复议决定所具有的法治价值。

关于行政复议机关调查取证权的行使范围，学界存在一定的争议。部分研究者主张对该权力实施严格的约束机制。具体而言，除程序性事项的调查取证外，复议机关的调查取证权限应限定于特定情形：其一，当案件事实认定涉及国家利益、社会公共利益或第三方合法权益时；其二，在申请人、第三人及其代理人虽已提供证据线索，却因客观原因无法自行收集证据，并向复议机关提出调取申请的情况下[6]。这种严格的权限界定有效解决了“事实不清”情形下变更决定的适用问题，实质上将变更决定从限定适用转变为限制适用。本文认为这种限定是不利于变更决定适用的，应当根据个案的具体情况进行判断，以客观中立者的立场查清原本的事实和证据，而非对复议机关的调查取证权进行过分限制。

4.2. 复议机关是否进行调查取证的考量

关于行政复议机关在事实认定方面的裁量权限，学界存在不同观点。有学者指出，复议机关是否基

于案件事实的全面调查和专业判断作出变更决定，不仅取决于“主要事实不清、证据不足”这一法定要件，更关键的因素在于复议机关是否具备事实认定方面的专业优势。这种优势主要体现在对复杂案件事实的综合把握能力和专业判断水平上。有些案件的事实和证据需要多个部门联合进行调取以及确认，这时复议机关作为一个机关很难做到将案件的事实和证据调查清楚，即使要查清也要其他与之相关的部门进行协同。还有些案件存在极强的专业性，例如税务类案件等，超出了复议机关的业务能力范围。这两种情况下如果由复议机关进行查清事实和证据就存在着行政资源的浪费，并非是行政复议资源的有效配置，也是与“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用”立法目的相背离。

5. 结语

新《行政复议法》构建的处理“事证不清”问题的体系，体系设置上使变更决定与撤销决定在“事证不清”问题中实现分流之态，很好地平衡了复议实效与复议效率。为切实提升行政复议制度在化解行政纠纷中的实效性，防止复议程序流于形式，在具体适用方面还待在实务中不断进行具体规则的完善，同时探讨现阶段如何平衡好行政复议机关调查取证权与合法性的问题，以期形成更加完善的行政复议“事证不清”问题处理体系。

参考文献

[1] 王亚琴. 中国行政诉讼与公法救济[M]. 北京: 人民法院出版社, 2016: 32-33.
[2] 王淑华, 谭志福, 闽凡群. 行政法学[M]. 济南: 山东人民出版社, 2011: 87-89.
[3] 马迅. 行政复议推进法治政府建设作用论析[J]. 求是学刊, 2024, 51(4): 126-135.
[4] 王冰清. 行政行为诉讼中“主要证据不足”的认定[N]. 人民法院报, 2017-02-08(006).
[5] 张旭勇. 论行政复议机关调查取证的限度[J]. 浙江社会科学, 2024(2): 54-65.
[6] 黄锴. 论行政复议变更决定的限定适用[J]. 法学家, 2024(6): 116-128.