

# 行政复议变更决定运用的现实挑战与应对纾解

颜静静

上海大学法学院, 上海

收稿日期: 2025年7月14日; 录用日期: 2025年8月7日; 发布日期: 2025年8月20日

## 摘要

2023年新修订的《中华人民共和国行政复议法》以实质性化解行政争议为主渠道目标, 对行政复议变更决定制度进行了重要调整, 此次修订不仅细化了“内容不适当纠错型”“未正确适用依据纠错型”“事实不清、证据不足纠错型”三种复议变更决定情形, 完善了“禁止不利变更”原则, 还赋予了变更决定的优先适用地位。然而在实践中, 变更决定的运用仍面临着复议机关适用意愿与能力不足、适用条件与裁量边界模糊、以及与相关制度衔接不畅等现实挑战。对此, 应通过完善立法与配套制度, 明确裁量基准; 提升复议机关的履职能力, 强化主体保障; 重视理论研究与案例指导等策略, 着力提高行政复议变更决定应用的系统性、规范性和实效性。

## 关键词

《行政复议法》, 行政复议, 变更决定, 实质性化解行政争议

# Challenges and Responses in Applying Alteration Decisions in Administrative Reconsideration

Jingjing Yan

Law School, Shanghai University, Shanghai

Received: Jul. 14<sup>th</sup>, 2025; accepted: Aug. 7<sup>th</sup>, 2025; published: Aug. 20<sup>th</sup>, 2025

## Abstract

The newly revised Administrative Reconsideration Law of the People's Republic of China (2023) aims to establish administrative reconsideration as the primary channel for substantively resolving administrative disputes, introducing significant reforms to the alteration decision system. The revision not only elaborates on three specific scenarios for alteration decisions "inap-

propriate content correction,” “incorrect application of legal basis correction,” and “unclear facts or insufficient evidence correction” but also refines the “principle of prohibiting unfavorable alterations” and grants alteration decisions priority in application. However, in practice, the application of alteration decisions still faces several challenges, including insufficient willingness and capability of reconsideration organs to apply them, ambiguous applicability criteria and discretionary boundaries, and poor coordination with related systems. To address these issues, it is imperative to clarify discretionary standards by improving legislation and supporting systems; enhance the operational capacity of reconsideration organs and strengthen institutional safeguards; and emphasize theoretical research and case guidance. These strategies will collectively improve the systematicity, standardization, and effectiveness of alteration decisions in administrative reconsideration.

## Keywords

Administrative Reconsideration Law, Administrative Reconsideration, Alteration Decision, Substantive Resolution of Administrative Disputes

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. 序言

行政复议变更决定是复议机关对被申请的行政行为进行审查后，径行改变被申请行政行为的复议决定类型，被认为是行政复议决定类型中“最严厉、最具有形成效力的决定”[1]。党的十八大以来，习近平总书记强调“发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势和化解行政争议的主渠道作用”[2]，这一定位在2011年行政复议年度工作会议、2020年中共中央全面依法治国委员会第三次会议、《行政复议体制改革方案》、《法治政府建设实施纲要(2021~2025年)》等一系列高层部署中被不断强化。在这一背景下，行政复议变更决定制度作为实现行政争议实质性化解的关键一环，得到了前所未有的重视与强化，更是2023年《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》)修订的突出亮点，主要体现为：其一，在单列规定方面，以条款单列方式专门就行政复议变更决定适用情形做出规定，改变了过去撤销、变更、确认违法决定规定混合在同一项中的模式；其二，在适用情形方面，列举了“内容不适当纠错型”“未正确适用依据纠错型”“事实不清、证据不足纠错型”三种情形[3]；其三，在权利保障上，明确了禁止不利变更原则及其例外情形；其四，在优先适用上，将变更决定置于复议决定类型的首位，突出适用上的优先地位。这些新变化强化了行政复议“定分止争、案结事了”的功能，使之成为行政复议化解行政争议主渠道的重要抓手和实质解纷的重要“推进器”。但同时，实践中仍存在诸多问题值得探讨和进一步完善。本文以行政复议变更决定运用为出发点，分析其在主渠道定位下面临的现实困境，并提出应对纾解，以期提供有益参考。

## 2. 行政复议变更决定的革新规定

《行政复议法》第63条是关于变更决定的核心条款，其主要内容和特点可以概括为以下几点。

### 2.1. 优先适用地位的确立

2017年《行政复议法》第28条采取的是混合立法模式，即变更决定与撤销决定、确认违法决定共同

适用第1款第3项的内容。<sup>1</sup>而2023年《行政复议法》不仅单列变更决定条款，还将其置于复议决定类型第一序位，明确了其在复议机关裁量时的优先考量地位，这意味着复议机关在裁量时，能运用变更决定解决行政争议的尽量运用变更决定解决，而后才考虑适用撤销等其他类型决定。这一编排旨在提升复议机关适用变更决定的主动性，体现立法机关更直接、更彻底解决行政争议的意图。作为直接纠错型的复议变更决定，具有实质性化解行政争议的天然优势，因此有学者认为应当“构建以变更决定为核心的复议决定体系”[4]。

## 2.2. 适用情形的明确化与扩展化

第63条第一款列举了三种可以适用变更决定的具体情形：<sup>2</sup>

(1) “事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，但是内容不适当”

此项规定将原《行政复议法实施条例》(以下简称《实施条例》)中“具体行政行为明显不当”的表述修改为“内容不适当”。这一修改绝非简单的文字调整，其深层涵义在于扩大行政复议机关对行政行为合理性的审查范围和强度。“明显不当”通常被理解为一种较为严重的、显而易见的、不合理，而“内容不适当”则涵盖了更广泛的不合理情形，包括了“一般不当”。这意味着，即使原行政行为在合法性层面没有问题，但只要其内容处理结果在合理性、妥当性、比例原则等方面存在欠缺，行政复议机关即有权予以变更。这一改变赋予了行政复议机关在合理性审查方面更大的裁量空间和纠错力度。

(2) “事实清楚，证据确凿，程序合法，但是未正确适用依据”

此项规定针对的是原行政行为在法律规范适用层面出现的错误。需要注意的是，此处的“未正确适用依据”应与《行政复议法》第六十四条规定的撤销情形中的“适用依据不合法”<sup>3</sup>进行区分。“适用依据不合法”通常指所依据的规范性文件本身存在效力问题，如超越权限制定、违反上位法等，属于根本性违法。而“未正确适用依据”则更多指向在选择适用合法有效的法律规范时发生了错误，例如错误援引法律条文、对法律概念的理解和适用出现偏差，或适用了虽然合法但不应用于本案情形的规范等。在这种情况下，由于原行政行为的事实认定和程序是合法的，行政复议机关可以通过直接变更所适用的依据来纠正错误，从而作出正确处理。

(3) “事实不清、证据不足，经行政复议机关查清事实和证据”

此项规定是《行政复议法》强化变更决定适用的重要体现。它授权行政复议机关在原行政行为因事实不清、证据不足而存在瑕疵，但经过复议机关在复议程序中的调查核实，能够查清案件事实、补强相关证据的，可以直接作出变更决定。这改变了以往在此类情况下主要依赖撤销后责令原机关重作的模式，增强了复议机关的能动性 and 终局解决争议的权力。当然，这也对行政复议机关的调查取证能力和事实认定水平提出了更高要求，并涉及到复议机关调查权限与原行政机关首次调查权之间的界限划分问题。

## 2.3. “查清事证”变更的高效解纷

“事证瑕疵”[5]类决定，指行政机关此前并未查清案件事实，也没有确凿充分的证据，就作出了行政行为[6]。《实施条例》第四十七条就适用事证瑕疵类变更决定规定“行政复议机关在审理过程中，如

<sup>1</sup> 《中华人民共和国行政复议法》(2017年)第二十八条第三款：(三)具体行政行为有下列情形之一的，决定撤销、变更或者确认该具体行政行为违法；决定撤销或者确认该具体行政行为违法的，可以责令被申请人在一定期限内重新作出具体行政行为：1. 主要事实不清、证据不足的；2. 适用依据错误的；3. 违反法定程序的；4. 超越或者滥用职权的；5. 具体行政行为明显不当的。

<sup>2</sup> 《中华人民共和国行政复议法》第六十三条第一款：“行政行为有下列情形之一的，行政复议机关决定变更该行政行为：(一)事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，但是内容不适当；(二)事实清楚，证据确凿，程序合法，但是未正确适用依据；(三)事实不清、证据不足，经行政复议机关查清事实和证据。”

<sup>3</sup> 《中华人民共和国行政复议法》第六十四条：行政行为有下列情形之一的，行政复议机关决定撤销或者部分撤销该行政行为，并可以责令被申请人在一定期限内重新作出行政行为：(一)主要事实不清、证据不足；(二)违反法定程序；(三)适用的依据不合法；(四)超越职权或者滥用职权。

果经过调查取证查清了案件事实和相应证据，应该依据查清的事实和证据作出变更决定”。然而在《实施条例》出台前，此类行为通常被撤销并责令重作，因此行政复议机关即使履行了监督职责，还是易导致“撤销-重作-再撤销”的程序空转，权利救济的及时性与有效性大打折扣。《行政复议法》第六十三条第三项吸收了《实施条例》第四十七条的规定，在查明事实和证据后直接作出处理，实现程序精简、周期缩短、效率提高的目的。在事实查明和证据收集方面，《行政复议法》新增了关于证据种类的规定，它是完善行政复议审理程序的产物，体现了便民为民的制度要求。第四十三条列举的八类证据及查证属实的采信规则<sup>4</sup>，与《中华人民共和国行政处罚法》和《行政诉讼法》规定的证据种类及确立的查证属实、审查属实采信规则一致，确保了证据规则的统一性。不仅如此，《行政复议法》第四十五条和第八十四条授权行政复议机关查阅、复制、调取、询问等调查取证权，并规定了相关主体拒绝或阻挠调查应承担的法律责任。这些规定为复议机关查清事实、准确适用变更决定提供了坚实的法律支撑。

## 2.4. 禁止不利变更的完善

“禁止不利变更原则是行政法中为了有效保障公民权利的重要原则。”<sup>[7]</sup>在行政诉讼领域，2000年《行政诉讼法》司法解释规定了变更不加重处罚及例外情形，2014年修订的《行政诉讼法》对此亦有明确规定。但长期以来，行政复议对此却付之阙如，导致行政相对人申请行政复议，承担着被加重处罚的“不利风险”，权衡的结果很可能就是放弃复议，放弃救济<sup>[8]</sup>。2007年《实施条例》第五十一条首次明确规定行政复议“禁止不利变更”原则，有利于保障相对人的行政复议申请权、确保行政复议功能的充分发挥、加强行政监督工作<sup>[9]</sup>，但未规定例外情形。《行政复议法》在第六十三条第二款全面吸收并优化完善，规定：“行政复议机关不得作出对申请人更为不利的变更决定，但是第三人提出相反请求的除外。”这一规定不仅让当事人消除顾虑，鼓励当事人放心积极行权，同时增设“第三人提出相反请求”的例外情形，使得制度设计更为周全，保障申请人利益的同时，有效平衡被申请人及可能存在的第三方之间的复杂利益关系。

为了更清晰呈现《行政复议法》在变更决定方面的新变化，下表1对比新旧规定：

**Table 1.** Comparison of the main provisions of the administrative reconsideration law in 2023 and the old law on administrative reconsideration change decisions

**表 1.** 2023 年《行政复议法》与旧法关于行政复议变更决定主要规定对比

条款对比	旧《行政复议法》及《实施条例》相关规定	《新行政复议法》相关规定	主要变化与解读
变更决定的地位	《行政复议法》第 28 条将撤销、变更、确认违法情形合并规定，变更决定与其他决定处于并列选择地位。	第五章标题为“行政复议决定”，第六十三条首列变更决定情形。	提升变更决定地位，置于优先适用的位置，体现“能变尽变”导向
适用情形一：合理性瑕疵	《实施条例》第 47 条规定“具体行政行为明显不当的”可以变更。	第六十三条第一款第一项 规定“事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，但是内容不适当”。	将“明显不当”修改为“内容不适当”，扩大了合理性审查范围，涵盖“一般不当”，增强了复议机关的审查权限
适用情形二：依据适用错误	《实施条例》第 47 条规定“适用依据错误的”可以变更。	第六十三条第一款第二项 规定“事实清楚，证据确凿，程序合法，但是未正确适用依据”。	表述略作调整，需与第六十四条“适用依据不合法”（撤销情形）相区分

<sup>4</sup> 《中华人民共和国行政复议法》第四十三条：行政复议证据包括：（一）书证；（二）物证；（三）视听资料；（四）电子数据；（五）证人证言；（六）当事人的陈述；（七）鉴定意见；（八）勘验笔录、现场笔录。以上证据经行政复议机构审查属实，才能作为认定行政复议案件事实的根据。

续表

适用情形三： 事实证据瑕疵 经查清	旧法及条例无此明确规定，此类情形通常适用撤销重作。	第六十三条第一款第三项规定“事实不清、证据不足，经行政复议机关查清事实和证据”。	新增情形，授权复议机关在查清事实证据后直接变更，旨在提高效率，避免程序空转
禁止不利变更	《实施条例》第 51 条规定“不得作出对申请人更为不利的行政复议决定。但是，有证据证明申请人在申请复议时隐瞒真实情况或者提供虚假材料的除外。”	第六十三条第二款规定“行政复议机关不得作出对申请人更为不利的变更决定，但是第三人提出相反请求的除外。”	保留了禁止不利变更原则，但修改了例外情形，将欺诈情形删除，增加了“第三人提出相反请求”的例外，更侧重于平衡多方当事人利益
与其他决定的 关系	撤销、变更、确认违法情形合并规定，界限相对模糊，复议机关有较大选择空间。	变更(第 63 条)、撤销(第 64 条)、确认违法/无效(第 65、67 条)等决定类型及其适用情形分开规定，体系更清晰。	强调变更决定优先于撤销决定，撤销重作适用于特定例外情形，旨在提升变更决定的适用率

### 3. 行政复议中变更决定运用的现实挑战

尽管《行政复议法》为变更决定的适用提供了法律支撑，但在实践适用仍面临挑战。

#### 3.1. 复议机关适用变更决定的意愿与能力尚显不足

数据显示，2018 年行政复议中的变更决定比例仅为 0.21%，2017 年为 0.24%，2016 年为 0.3%，2015 年为 0.33%，2014 年为 0.45% [10]，1999 年至 2022 年间的行政复议平均变更率约为 1.67%，变更决定适用率长期处于低位状态。<sup>5</sup>司法部 2024 年发布的统计数据亦显示，2023 年全国审结的 27.6 万余件行政复议案件中，变更决定仅占 0.20%，远低于维持决定的 42.45%，驳回决定的 15.23%，撤销决定的 5.58%<sup>6</sup>。究其原因：

(1) 负担加重与追责风险的顾虑：相较于作出撤销决定并责令被申请人重作，变更决定要求复议机关承担更大的审查责任和决策责任。复议机关不仅要查清全部事实、准确适用法律，还需作出一个合法适当的处理结果，这无疑加重了其工作负担。此外，根据《行政诉讼法》第 26 条的规定，改变原行政行为的复议机关独立承担应诉责任，而复议机关不作为或者作出维持决定时，分别承担或然性应诉责任、共同性应诉责任[11]，这使得部分复议机关在适用变更决定时更为谨慎甚至消极。

(2) 专业能力与知识储备的局限：《行政复议法》采取了相对集中管辖方案，将以往“条块结合”管辖模式改为“块块管辖为主”，将“条条管辖”限缩在海关、金融、外汇管理等实行垂直领导的行政机关、税务和国家安全机关，取消地方人民政府工作部门的复议职权，由县级以上地方人民政府统一行使。此举虽有利于保障复议机关的中立性，但由于行政管理领域日益复杂化，涉及环境保护、市场监管、知识产权等诸多领域，其中不乏重大疑难、和专业性强的案件，导致复议机关在面对某些复杂案件时，可能缺乏足够的专业知识、经验和判断能力来直接作出准确的变更决定。尤其在基层复议机关中，有学者在实证调研中发现：“在从事行政复议工作的人员中，具有专业素养的人员比例不高”“不少复议工作人员没有受过正规法学教育，不具备相应专业知识和业务能力，直接影响复议案件的审理质量” [12]。对于案件的实际情况，还是作出原具体行政行为的行政机关更有条件了解清楚，由原具体行政行为的行政

<sup>5</sup> “1999~2022 年全国行政复议、行政应诉案件统计数据”，载中华人民共和国司法部、中国政府法制信息网，<http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtjxx/>，2025 年 7 月 1 日访问。

<sup>6</sup> 司法部.2023 年全国行政复议行政应诉案件统计数据，[https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtjxx/202408/t20240813\\_504120.html](https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtjxx/202408/t20240813_504120.html)。

机关根据法定权限和职责对有关情况予以处理，比复议机关直接代替更为妥当[13]。

(3) 传统观念与工作惯性的影响：长期以来，行政复议基本定位于行政机关内部自我纠错的监督机制，复议机关更倾向于扮演监督者的角色，通过指出原行政行为的错误并要求其自行纠正。直接代替原行政行为机关作出处理决定，可能与部分复议人员的传统观念和工作惯性存在冲突。推动复议机关从“监督者”向“裁判者”乃至“纠纷解决者”的角色转变，还需要一个过程。

### 3.2. 变更决定适用条件的模糊性与裁量挑战

《行政复议法》第六十三条虽然列举了变更决定的三种适用情形，但在实践中并非泾渭分明，给行政复议机关的准确适用带来了挑战。

(1) “内容不适当”的认定困境：“内容不适当”取代“明显不当”，将合理性审查的范围扩展至“一般不当”，这赋予了复议机关更大的审查权。但随之而来的问题是，如何界定“一般不当”？其判断标准是什么？与行政机关合法的自由裁量权之间的界限何在？缺乏明确统一、可操作的判断标准指引，使得复议机关在面对具体案件时，容易陷入主观判断的困境。例如，在对原国务院法制办公室和司法部行政复议局公布的 238 个典型案例进行了梳理后，发现在“肖某不服某市人力资源和社会保障局不予认定工伤案”和“蔡某不服某市人力资源和社会保障局工伤认定案”这两个案件中，申请人亲属死亡或者受到伤害的事实均已查明，争议焦点均为前述事实与工作原因是否有关联[14]。尽管复议机关作出决定的依据都是《工伤保险条例》第 14 条有关认定工伤或者视同工伤的规定，但是肖案和蔡案的最终结果却分别是撤销并责令重作、变更决定。又如，“李某不服某市公安局行政处罚决定案”和“李某不服某质量技术监督局行政处罚决定案”[15]，这两个案件均属于行政处罚畸轻畸重的情形，但是复议机关却分别作出了撤销、变更决定。实践中“同案不同判”现象反映出变更决定面临适用标准的模糊性困境。

此外，复议机关在进行“内容不适当”审查时，应采取何种审查强度？是进行全面替代性审查，还是在一定程度上尊重原行政机关基于其专业性和首次判断形成的裁量？如果标准过于宽泛，可能导致复议机关过度干预行政机关的裁量权；如果标准过于严格，则难以发挥其纠正一般性不当行政行为的功能。

(2) “未正确适用依据”的辨识难题：《行政复议法》第 64 条规定了“适用依据不合法”（可撤销情形），第 67 条规定了“未正确适用依据”（可确认无效情形）。理论上，“依据不合法”指依据本身无效或违法，而“未正确适用依据”指依据本身合法但选择或解释适用错误。但在实践中，两者的界限可能十分模糊。比如，行政机关依据一个层级较低但与上位法精神存在冲突的规范性文件作出决定，这究竟是“适用依据不合法”还是“未正确适用依据”？如果行政机关对一个合法有效的法律条文理解存在偏差，作出了错误的解释并据此作出决定，应如何定性？这种辨识上的难题，会影响复议机关选择变更决定还是撤销决定。

(3) “事实不清、证据不足，经复议机关查清”的适用界限：此项规定允许复议机关在查清事实证据后直接变更，然而它与撤销情形中的“主要事实不清、证据不足”如何区分？复议机关在何种情况下应当主动查清事实并予以变更，而不是选择撤销后责令重作，其裁量权的边界何在？如果界限不清，这种模糊性会导致复议机关在变更与撤销之间摇摆，可能担心调查责任过重或标准把握不准，而倾向于选择程序上更“安全”的撤销决定，从而与新法强化变更适用的初衷相悖。章剑生指出，此处的“事实不清、证据不足”应限缩解释为“次要事实不清、证据不足”，以保持与撤销情形中“主要事实不清、证据不足”的体系协调[16]。此外，复议机关调查取证的权限范围、程序、证明标准等问题也都还需要进一步明确，以避免复议机关异化为“第二行政机关”，模糊了复议监督与行政执法的界限。

### 3.3. 与相关制度的协调与衔接存在堵点

变更决定的有效运用，离不开内外制度的协同配合和顺畅衔接。

(1) 禁止不利变更原则的例外适用：“第三人提出相反请求”作为禁止不利变更的例外，但其具体适用条件，如第三人的范围、相反请求的内涵、以及复议机关如何平衡各方利益等，都还需要细化。若处理不当，可能引发新的争议。

(2) 行政复议委员会的角色发挥：《行政复议法》第五十二条规定建立行政复议委员会，为重大、疑难、复杂的案件以及专业性、技术性较强的案件提供咨询意见。在涉及变更决定的案件中，特别是专业性较强的案件，行政复议委员会如何有效发挥其咨询作用，为复议机关提供专业的智力支持，其意见的性质和约束力如何，尚需探索完善。

(3) 与行政诉讼的衔接：变更决定作出后，当事人不服仍可向法院提起行政诉讼。法院对变更决定的司法审查标准、审查范围，以及如何处理因变更决定引发的新的法律关系等问题，都需要在行政复议与行政诉讼的衔接中予以明确。如果司法审查标准与复议标准存在较大差异，可能会影响复议机关适用变更决定的积极性。

#### 4. 行政复议变更决定运用的应对纾解

面对行政复议变更决定运用的诸多现实挑战，需采取系统化、多维度的应对策略，才能使这一重要制度设计能够真正落地生根，发挥其应有的功能。本章将从完善立法与配套制度、提升复议机关能力与意愿、优化变更决定适用程序、加强理论研究与案例指导以及推动理念转变等方面提出建议。

##### 4.1. 完善立法与配套制度，明确裁量基准

2023年《行政复议法》的全面修订对制度进行了增设完善和创新，我们要加快配套立法，尽快出台更为详细的实施条例、司法解释，为行政复议提供精细化立法支持，真正落实这些制度规定。

(1) 实体规范方面，就行政复议变更决定运用而言，要对“内容不适当”、“未正确适用依据”、“事实不清、证据不足，经行政复议机关查清事实和证据”等关键概念的内涵、外延、判断标准、以及与其他复议决定(特别是撤销决定、确认违法/无效决定)的界限进行明确和区分。例如，可以类型化的方式列举“内容不适当”的具体表现形式，明确“未正确适用依据”中不同错误的区分标准<sup>[17]</sup>，防止适用上的混乱。对上述情形明确和细化，既能保证行政复议变更决定的优先适用，也能促进行政复议决定类型之间运用上的配合与互补，准确有效适用法律，对于提升行政复议机关案件办理质效具有重要意义。

(2) 制定复议机关办案规则：国务院行政复议机构要尽快出台行政复议案件的办案规则，为行政复议的申请、受理、审理、调查取证、决定及法律责任提供全过程、全方位、全流程的操作规范。明确复议机关在适用变更决定(尤其是在原行政行为事实不清、证据不足时)的调查取证权限、范围、程序、方法和时限，规定被申请人、其他相关组织和个人协助调查的义务及不予配合的法律责任。同时，要保障申请人及利害关系人对复议机关调查收集证据的质证权和辩论权，确保调查程序的公正透明。还应平衡好调查权行使的必要性与效率性，避免不必要的程序拖延。

(3) 完善禁止不利变更原则的适用规则：进一步明确“第三人提出相反请求”这一例外情形的具体适用条件，如第三人的界定、相反请求的实质要件、以及复议机关在此情况下如何进行利益衡量和裁决。

(4) 细化行政复议委员会的运作机制：明确行政复议委员会的组成人员资质、遴选程序，制定科学、规范的议事规则和工作流程，明确咨询意见的形成方式、效力层级以及与行政复议决定的关系，避免委员会流于形式。对于涉及重大疑难、复杂，特别是涉及专业技术性强、或拟作出对当事人有重大利益影响的变更决定的案件，复议机关应提交行政复议委员会进行咨询论证<sup>[18]</sup>，用良好制度激活行政复议委员会功能，凝聚各方合力，提升决定的科学性。

## 4.2. 提升复议机关能力与意愿，强化主体保障

复议机关是适用变更决定的直接主体，其能力和意愿直接决定了制度的实施效果。

(1) 加强复议人员的专业化培训与能力建设：针对《行政复议法》的新规定、新理念，特别是变更决定的适用要求，组织系统性、常态化的业务培训。培训内容应涵盖法律条文解读、事实认定与证据审查、法律逻辑与裁量方法、典型案例分析、法律文书写作等。鼓励复议人员参与学术研讨和经验交流，不断提升其专业素养和综合能力。

(2) 优化绩效考核与激励机制：改革行政复议工作的考核评价体系，不能简单以维持率、撤销率等作为主要指标，而应更加注重案件的实质性化解率、当事人的满意度、以及变更决定等高效解纷方式的适用情况。对于成功运用变更决定有效化解重大复杂争议、取得良好社会效果的案件和个人，应给予表彰和奖励，激发复议人员适用变更决定的积极性和主动性。

(3) 建立健全容错纠错与责任豁免机制：考虑到变更决定的复杂性和裁量性，对于复议机关在适用变更决定过程中，因法律理解、事实判断等出现的非主观故意的偏差，如果符合法定程序、勤勉尽责，应建立合理的容错纠错机制和责任豁免制度，减轻复议人员的思想顾虑和职业风险，鼓励其大胆探索、依法履职。

## 4.3. 重视理论与案例指导，增强正确引导

理论的深化和案例的指引是推动制度不断完善和正确实施的重要动力。

(1) 深化对变更决定制度的理论研究：深入探讨变更决定的法理基础、适用边界、价值衡量、以及其他行政救济制度的关系等问题。鼓励跨学科研究，借鉴其他国家和地区的有益经验，为我国变更决定制度的完善提供理论支持。

(2) 建立健全行政复议指导性案例制度：《行政复议法》将行政强制执行、单独提起行政赔偿决定、工伤认定、滥用行政权力排除或者限制竞争的行为行政协议、政府信息公开等作为新增内容纳入行政复议范围。行政复议的范围扩大，更多的新型案件进入行政复议视野，案件专业性、技术性增强，而在目前行政复议尺度、裁量标准不统一的背景下无法保证法律统一适用，典型案例对于类案的办理起着统一裁判尺度、规范法律适用的作用，是最生动的法治“教科书”。

因此，出台专门针对变更决定运用的指导性案例、典型案例是加强案例建设的重中之重。一方面，各级各地行政复议机关精心筛选并报送典型案例；另一方面，国务院行政复议机构定期对取得良好政治、法律、社会效果的典型案例进行筛选，系统总结其指导意义与经验。此外，案例的选择应具有代表性、实效性，能够涵盖不同类型的变更情形和疑难复杂问题，最大限度发挥案例在行政复议审理和变更决定运用中的指导作用和示范效应，增强行政复议统一性、系统性、协同性。

(3) 搭建业务研讨与数据库平台：通过举办培训班、研讨会、案例评析会等多种形式，加强各地行政复议机关之间的经验交流和业务研讨，互相分享成功适用变更决定的经验做法，共同破解实践难题。同时加快行政复议案件数据库建设，便于办理行政复议案件时类案索检、查询与比对，提高案件办理质效。

## 5. 结语

《行政复议法》对行政复议变更决定适用情形的革新和完善，是新时代背景下实质性化解行政争议、推进法治政府建设、切实维护人民合法权益的重大举措。将变更决定置于优先地位，并扩展其适用范围，对减少程序空转、高效快捷实现“定分止争、案结事了”，提升行政效率与公信力，具有积极意义。但同时，也要正视行政变更决定运用依然面临着复议机关适用意愿与能力不足、具体适用情形的界限与标准尚需厘清、与相关制度协调衔接不畅等现实挑战。为纾解其间的困境，在制度层面，要完善立法与配套

制度,明确裁量基准,制定详细的实施条例、办案规则;在主体层面,通过加强专业培训、优化激励机制、建立容错机制等途径,提升复议机关适用变更决定的能力与意愿;在指引层面,应通过加强理论研究、健全指导性案例制度等方式,引领变更决定适用的正确方向。展望未来,期待以变更决定为核心的行政复议决定体系不断完善,切实发挥其制度效能,彰显行政复议在化解行政争议主渠道中的强大生命力与实效性。

## 参考文献

- [1] 梁凤云. 行政复议法讲义[M]. 北京: 人民法院出版社, 2023: 229.
- [2] 习近平. 论坚持全面依法治国[M]. 北京: 中央文献出版社, 2020: 274.
- [3] 黄学贤. 新《行政复议法》中的变更决定及其完善[J]. 法学评论, 2024, 42(1): 143-149.
- [4] 余凌云, 王正鑫. 构建以变更决定为核心的复议决定体系[N]. 法治日报法治政府, 2021-05-07(5).
- [5] 余凌云, 董佳乐. 行政复议变更决定的运用[J]. 浙江社会科学, 2024(2): 66-77, 157-158.
- [6] 莫于川, 哈书菊. 中华人民共和国行政复议法释义与适用手册[M]. 北京: 中国法制出版社, 2023: 215.
- [7] 和洪. 论行政法中“禁止不利变更原则”的适用[J]. 人民论坛, 2013(26): 126-127.
- [8] 邓小兵. 行政复议“不利变更禁止原则”初探[J]. 甘肃政法学院学报, 2006(5): 92-94+106.
- [9] 曹康泰. 中华人民共和国行政复议法实施条例释义[M]. 北京: 中国法制出版社, 2007: 207.
- [10] 王万华. 行政复议法的修改与完善-以“实质性解决行政争议”为视角[J]. 法学研究, 2019(5): 99-117.
- [11] 李月. 论实质性化解行政争议视角下的行政复议变更决定[J]. 中国法律评论, 2023(5): 217-226.
- [12] 曹鏊, 李月. 我国行政复议体制改革的发展演进、目标构成及修法回应[J]. 行政管理改革, 2022(4): 37-50.
- [13] 郜风涛. 中华人民共和国行政复议法实施条例释解与应用[M]. 北京: 人民出版社, 2007: 179.
- [14] 国务院法制办公室行政复议司. 行政复议年度案例选评(2014-2015) [M]. 北京: 中国法制出版社, 2015: 130-133, 139-143.
- [15] 司法部行政复议司. 行政复议典型案例选编(2016-2017) [M]. 北京: 中国法制出版社, 2018: 1-9.
- [16] 章剑生. 行政复议变更决定: 定位、适用与限定——《行政复议法》第 63 条评释[J]. 现代法学, 2025, 47(2): 142-157.
- [17] 章志远, 陈劲竹. 行政复议变更决定的规范解释[J]. 学习与探索, 2025(2): 65-76, 175.
- [18] 马怀德, 李策. 行政复议委员会的检讨与改革[J]. 法学评论, 2021, 39(4): 12-23.