

行政复议变更决定的适用困境与完善路径

王 丽

青岛大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2025年8月3日; 录用日期: 2025年8月27日; 发布日期: 2025年9月3日

摘 要

新修订的《行政复议法》虽对行政复议变更决定进行了完善, 规定了三种适用情形并明确禁止不利变更, 但实践中仍存在诸多问题。本文通过对相关法律条文和实际案例的深入分析, 指出变更决定在适用中存在适用范围界定模糊、与撤销决定关系不明、禁止不利变更规则不完善以及缺乏明确的适用程序等困境。为解决这些问题, 应明确变更决定的适用范围, 清晰区分不同情形下的适用条件; 理清变更决定与撤销决定的关系, 确立变更决定优先适用的原则; 完善禁止不利变更规则, 明确不利变更的判断标准及例外情形; 构建明确的适用程序, 规范调查取证、听取意见、作出决定等环节, 以提高行政复议变更决定的适用效果, 充分发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用。

关键词

行政复议变更决定, 适用困境, 完善路径, 行政争议化解

The Application Dilemma and Improvement Path of Administrative Reconsideration Change Decisions

Li Wang

Law School, Qingdao University, Qingdao Shandong

Received: Aug. 3rd, 2025; accepted: Aug. 27th, 2025; published: Sep. 3rd, 2025

Abstract

Although the newly revised Administrative Reconsideration Law has improved administrative reconsideration change decision, stipulating three applicable situations and explicitly prohibiting adverse changes, there are still many problems in practice. Through an in-depth analysis of relevant legal

文章引用: 王丽. 行政复议变更决定的适用困境与完善路径[J]. 争议解决, 2025, 11(9): 29-35.

DOI: 10.12677/ds.2025.119275

provisions and practical cases, this paper points out that there are difficulties in the application of change decisions, such as vague definition of the scope of application, unclear relationship with revocation decisions, imperfect rules prohibiting adverse changes, and lack of clear application procedures. In order to solve these problems, the scope of application of the change decision should be clarified, and the applicable conditions under different circumstances should be clearly distinguished; the relationship between the change decision and the revocation decision should be clarified, and the principle of priority application of the change decision should be established; the rules prohibiting adverse changes should be improved, and the judgment criteria and exceptions for adverse changes should be clarified; clear application procedures should be established, investigation and evidence collection, listening to opinions, making decisions, and other links should be standardized, so as to improve the application effect of administrative reconsideration change decisions and give full play to the role of administrative reconsideration as the main channel for resolving administrative disputes.

Keywords

Administrative Reconsideration Change Decision, Applicable Dilemma, Improvement Path, Administrative Dispute Resolution

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

行政复议变更决定作为行政复议制度中的一项重要决定类型，对于实质性化解行政争议、保护行政相对人合法权益以及强化行政系统内部监督具有关键意义。新修订的《行政复议法》于2024年1月1日起正式施行，其中第63条专门针对行政复议变更决定作出规定¹，将其适用情形明确划分为“内容不当纠错型”、“未正确适用依据纠错型”、“事实不清、证据不足纠错型”这三种类型[1]，并进一步完善了禁止不利变更规则。这一系列修订举措旨在强化行政复议变更决定的功能，推动行政复议在化解行政争议方面发挥主渠道作用[2]。然而，从行政复议的实践来看，变更决定在适用过程中依然面临诸多困境，导致其未能充分发挥预期的制度价值。一方面，尽管新《行政复议法》对变更决定的适用情形进行了规定，但这些规定在具体内涵和适用边界上仍存在不明确之处，使得复议机关在实际操作中缺乏清晰的指引，容易出现理解和适用上的偏差。另一方面，变更决定与撤销决定等其他复议决定类型之间的关系尚未完全厘清，在某些案件中，复议机关对于应当适用变更决定还是其他决定类型存在困惑，这不仅影响了行政复议决定的准确性和权威性，也在一定程度上削弱了行政复议制度的公信力。此外，禁止不利变更规则在实践中的具体适用标准也有待进一步细化，如何准确判断“不利变更”以及如何合理设置例外情形，都是亟待解决的问题。鉴于此，深入剖析行政复议变更决定在适用中存在的困境，并探寻切实可行的完善路径，具有重要的理论和实践意义。通过明确变更决定的适用范围、理清其与其他决定类型的关系、完善禁止不利变更规则以及构建科学合理的适用程序，能够有效提升行政复议变更决定的适用效果，充分发挥行政复议制度在化解行政争议、保障公民权利、监督行政权力运行等方面的功能，进而推动法治政府建设和社会治理现代化的进程。

¹ 《行政复议法》第六十三条：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。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。

2. 行政复议变更决定的适用困境

2.1. 适用范围界定模糊

新《行政复议法》第 63 条虽然明确规定了行政复议变更决定的三种适用情形，即“内容不当”、“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”，但这些规定在具体内涵和适用边界上存在模糊之处，给实践操作带来了诸多困难。

在“内容不当”方面，虽然相较于旧法将“明显不当”扩大为“内容不当”，意图增强对行政行为合理性的审查力度，但“内容不当”的范围极为宽泛，缺乏明确具体的判断标准^[1]。这使得复议机关在面对具体案件时，难以准确判断行政行为是否属于“内容不当”的情形。例如，在自由裁量行政行为中，对于行政机关在法定幅度内作出的裁量决定，如何判断其是否“内容不当”，不同的复议机关可能会有不同的理解和判断标准。有的复议机关可能认为只要行政行为在法定幅度内，就不属于“内容不当”；而有的复议机关则可能会综合考虑行政行为的目的、动机、相关因素的考量等多方面因素，来判断其是否“内容不当”。这种理解和判断标准的不一致，导致了实践中“同案不同判”的现象时有发生。

对于“未正确适用依据”的情形，同样存在界定不清的问题。“未正确适用依据”不仅包括适用了错误的法律、法规、规章等依据，还可能包括对正确依据的错误理解和运用。然而，在实践中，如何准确判断复议机关是否“未正确适用依据”，缺乏明确的操作指引。例如，在一些复杂的案件中，涉及对法律条文的解释和适用，不同的复议机关可能会对法律条文有不同的理解，从而导致对“未正确适用依据”的判断存在差异。此外，对于“未正确适用依据”与“适用的依据不合法”之间的界限，也不够清晰^[1]。在某些情况下，复议机关可能难以准确判断一个案件究竟是属于“未正确适用依据”而应适用变更决定，还是属于“适用的依据不合法”而应适用撤销决定。

在“事实不清、证据不足，经行政复议机关查清事实和证据”的情形下，也存在一些问题。一方面，对于“事实不清、证据不足”的判断标准，法律并没有明确规定，这使得复议机关在实践中难以把握。例如，在一些案件中，对于证据的充分性和证明力的判断，不同的复议机关可能会有不同的看法。另一方面，即使复议机关查明了事实和证据，在何种情况下应当适用变更决定，何种情况下应当适用撤销决定等其他决定类型，也缺乏明确的指引^[1]。在一些专业性较强的案件中，复议机关虽然查明了事实和证据，但由于对相关专业知识的理解和把握不够准确，可能会在是否适用变更决定上存在犹豫。

2.2. 与撤销决定关系不明

行政复议变更决定与撤销决定在功能和适用情形上存在一定的相似性，导致在实践中二者的关系不够清晰，复议机关在选择适用时常常面临困惑。

从功能上看，变更决定和撤销决定都旨在对违法或不当的行政行为进行纠正，以维护行政相对人的合法权益和行政法治的尊严。然而，二者在实现这一目标的方式上有所不同。变更决定是在否定原行政行为效力的同时，直接对原行政行为的内容进行调整，形成新的权利义务关系，从而一次性解决行政争议^[3]；而撤销决定则是单纯地否定原行政行为的效力，将行政法律关系恢复到原行政行为作出之前的状态，原行政机关可能需要重新作出行政行为，这有可能导致行政争议的解决出现程序空转的问题。

在适用情形方面，虽然新《行政复议法》对变更决定和撤销决定的适用情形分别进行了规定，但在某些情况下，二者的适用界限并不明确。如前文所述，“未正确适用依据”的变更决定适用情形与“适用的依据不合法”的撤销决定适用情形，在实践中就容易混淆。在一些案件中，对于行政行为适用依据存在瑕疵的情况，复议机关难以判断该瑕疵究竟属于“未正确适用依据”还是“适用的依据不合法”，从而

难以确定应当适用变更决定还是撤销决定。又如,在行政行为存在事实认定错误的情况下,如果复议机关能够通过调查取证查清事实,那么根据新《行政复议法》第63条第1款第3项的规定,似乎应当适用变更决定;但如果复议机关认为原行政行为的事实认定错误较为严重,或者原行政行为存在其他违法情形,如违反法定程序等,那么也可能会选择适用撤销决定。这种适用情形上的不确定性,使得复议机关在实践中往往会根据自身的理解和判断来选择适用变更决定或撤销决定,导致不同案件之间的处理结果缺乏一致性和可预测性[4]。

2.3. 禁止不利变更规则不完善

禁止不利变更规则是行政复议变更决定中的一项重要规则,旨在保护行政相对人的复议申请权,防止复议机关作出对申请人更为不利的复议决定。然而,新《行政复议法》虽然对禁止不利变更规则进行了完善,但在实践中,该规则仍存在一些不足之处。

对于“不利变更”的判断标准,法律并没有作出明确具体的规定。在实践中,如何判断复议决定是否构成“不利变更”,存在不同的观点和做法。一种观点认为,应当以申请人的实际利益是否受到损害为标准来判断“不利变更”,即如果复议决定导致申请人的权利减少、义务增加,或者使申请人处于更加不利的法律地位,那么就构成“不利变更”。另一种观点则认为,除了考虑申请人的实际利益外,还应当考虑复议决定对申请人的心理预期、社会评价等方面的影响[5]。例如,在一些行政处罚案件中,如果复议机关虽然没有加重对申请人的处罚幅度,但将处罚的理由从较轻的违法事由变更为较重的违法事由,虽然从实际利益上看申请人的权利义务并未发生变化,但这种变更可能会对申请人的社会评价产生不利影响,那么这种情况是否构成“不利变更”,在实践中存在争议。

关于禁止不利变更规则的例外情形,虽然新《行政复议法》第63条第2款规定了“利害关系人同为申请人,且行政复议机关认为申请人的请求明显不合理的除外”这一例外情形,但该规定较为笼统,在实践中缺乏可操作性[6]。例如,对于“利害关系人同为申请人”的界定,法律并没有明确规定,在一些复杂的案件中,如何判断其他主体是否属于与申请人具有利害关系的“同为申请人”,存在一定的难度。又如,对于“申请人的请求明显不合理”的判断标准,也缺乏明确的规定,这使得复议机关在实践中难以准确把握。在一些案件中,复议机关可能会认为申请人的请求虽然在一定程度上不合理,但并不属于“明显不合理”的情形,从而无法适用这一例外规定;而在另一些案件中,复议机关可能会对“明显不合理”的标准掌握得较为宽松,导致这一例外规定被滥用,损害了申请人的合法权益。

2.4. 缺乏明确的适用程序

行政复议变更决定的适用需要一套科学合理、明确规范的程序来保障其公正性和合法性。然而,新《行政复议法》对于变更决定的适用程序规定较为简略,缺乏具体详细的操作指引,这给实践带来了诸多不便。

在调查取证环节,虽然新《行政复议法》赋予了复议机关调查取证权,但对于复议机关如何行使调查取证权,在何种情况下应当进行调查取证,以及调查取证的范围、方式、程序等,都没有明确规定。在实践中,复议机关在面对复杂的案件时,可能会因为缺乏明确的指引而对是否进行调查取证犹豫不决。如果不进行调查取证,可能无法查清案件事实,从而影响变更决定的准确性;而如果盲目进行调查取证,又可能会浪费行政资源,影响行政复议的效率。此外,对于复议机关在调查取证过程中获取的证据的审查判断标准,也缺乏明确规定,这可能导致不同的复议机关对同一证据的采信与否存在差异,影响案件的公正处理。

在听取意见环节,虽然新《行政复议法》规定复议机关在作出变更决定前应当听取申请人、被申请

人和第三人的意见,但对于听取意见的方式、时间、内容等具体要求,并没有明确规定。在实践中,复议机关可能会采用不同的方式听取意见,如书面征求意见、召开听证会等。然而,对于在何种情况下应当采用书面征求意见的方式,何种情况下应当召开听证会,以及听证会的具体程序等,都缺乏明确的规定。这可能导致一些复议机关在听取意见时走过场,无法充分保障当事人的陈述权和申辩权,影响变更决定的公正性。

在作出决定环节,对于复议机关应当在多长时间内作出变更决定,以及变更决定应当包含哪些内容,法律也没有明确规定。在实践中,不同的复议机关作出变更决定的时间长短不一,这不仅影响了行政复议的效率,也可能导致当事人的权益长期处于不确定状态。此外,对于变更决定的内容,一些复议机关可能会表述得不够清晰明确,缺乏对变更理由、依据以及新的权利义务关系的详细阐述,这使得当事人难以理解变更决定的实质内容,也不利于当事人对复议决定的执行和监督。

3. 行政复议变更决定的完善路径

3.1. 明确适用范围

为解决行政复议变更决定适用范围界定模糊的问题,需要通过立法解释或出台相关司法解释的方式,对三种适用情形的内涵和外延进行明确和细化[7]。

对于“内容不适当”的情形,应明确其具体的判断标准。可以从行政行为的目的、动机、相关因素的考量、是否符合比例原则等方面进行综合判断。在判断行政处罚行为是否“内容不适当”时,可以参考《行政处罚法》中关于过罚相当原则的规定,结合违法行为的性质、情节、危害后果以及当事人的主观过错等因素,来判断处罚幅度是否合理。如果行政处罚明显超过了违法行为的危害程度,或者与其他类似案件的处罚相比存在较大差异,就可以认定为“内容不适当”。此外,还可以建立案例指导制度,通过发布具有典型性的案例,为复议机关在判断“内容不适当”时提供参考。

针对“未正确适用依据”的情形,应进一步明确其具体含义和表现形式。“未正确适用依据”不仅包括适用了与案件事实不相符的法律、法规、规章等依据,还包括对正确依据的错误解释和运用。在判断时,应当审查复议机关在适用依据时是否遵循了法律解释的基本原则,是否考虑了案件的具体情况和法律的立法目的。对于存在法律适用争议的案件,可以通过法律专家论证、向上级机关请示等方式,确保对“未正确适用依据”的判断准确无误。同时,要清晰区分“未正确适用依据”与“适用的依据不合法”的界限。“适用的依据不合法”主要是指依据本身违反上位法的规定,或者依据的制定程序不合法等情况;而“未正确适用依据”则侧重于复议机关在适用合法依据时出现的错误。

在“事实不清、证据不足,经行政复议机关查清事实和证据”的情形下,应明确“事实不清、证据不足”的判断标准。可以借鉴行政诉讼中的相关证据规则,规定在行政复议中,证据应当具有真实性、合法性和关联性,且能够形成完整的证据链条,足以证明案件事实。如果现有证据无法达到这一标准,就可以认定为“事实不清、证据不足”。同时,要明确复议机关在查明事实和证据后适用变更决定的具体条件。一般来说,如果案件事实经过复议机关的调查取证已经清晰明确,且原行政行为的错误主要在于事实认定方面,那么复议机关应当适用变更决定;但如果案件事实虽然查明,但原行政行为还存在其他严重违法情形,如违反法定程序、超越职权等,那么复议机关可以综合考虑案件情况,选择适用变更决定或其他更为合适的决定类型。

3.2. 理清与撤销决定的关系

为了明确行政复议变更决定与撤销决定的关系,应在立法或相关解释中确立变更决定优先适用的原则,并进一步清晰界定二者的适用情形。

首先,确立变更决定优先适用原则,是基于行政复议制度的功能定位和实质性化解行政争议的需要[8]。行政复议作为一种行政救济制度,其目的不仅在于纠正违法或不当的行政行为,更在于及时、有效地解决行政争议,保护行政相对人的合法权益[9]。变更决定能够在否定原行政行为效力的同时,直接对行政争议作出实质性处理,避免了撤销决定可能导致的程序空转问题,更符合行政复议制度的功能定位和价值目标。在实践中,当行政行为存在违法或不当情形,且符合变更决定的适用条件时,复议机关应当优先考虑适用变更决定,只有在不适合适用变更决定的情况下,才考虑适用撤销决定等其他决定类型。

其次,进一步清晰界定变更决定与撤销决定的适用情形,需要对二者的适用条件进行细化和区分。对于变更决定,除了前文所述对三种适用情形进行明确细化外,还应当强调其适用的前提是复议机关有能力对原行政行为进行准确的变更,且变更后的行政行为能够合理解决行政争议。在一些专业性较强、情况较为复杂的案件中,如果复议机关缺乏相关的专业知识和经验,难以对原行政行为作出准确的变更,那么即使案件符合变更决定的适用情形,也可以考虑适用撤销决定,由原行政机关在专业领域内重新作出行政行为。对于撤销决定,应当明确其适用的情形主要包括行政行为存在严重违法情形,如违反法定程序、超越职权、滥用职权等,且这些违法情形无法通过变更决定进行纠正;或者行政行为虽然存在一些瑕疵,但撤销该行政行为不会对公共利益和第三人合法权益造成重大损害,且原行政机关重新作出行政行为更为适宜的情况。

3.3. 完善禁止不利变更规则

为了使禁止不利变更规则在实践中能够得到准确、有效的适用,需要明确“不利变更”的判断标准,并合理设置例外情形[6]。

明确“不利变更”的判断标准,应当综合考虑申请人的权利义务变化、心理预期以及社会评价等多方面因素。从权利义务变化的角度来看,如果复议决定导致申请人的实体权利减少,如减少了申请人应得的利益、增加了申请人的义务负担;或者程序权利受到限制,如限制了申请人的救济途径、缩短了申请人的法定期间等,都应当认定为“不利变更”。在心理预期方面,应当考虑申请人在申请复议时对复议结果的合理预期。如果复议决定明显超出了申请人的合理预期,且对申请人产生了不利影响,也可以认定为“不利变更”。在社会评价方面,若复议决定的变更内容可能会对申请人在社会上的声誉、形象等产生负面影响,同样可以将其视为“不利变更”的一种情形。在行政处罚案件中,如果复议机关将申请人的违法行为定性加重,虽然处罚幅度没有增加,但这种定性的改变可能会使申请人在社会上的声誉受到损害,那么就应当认定为“不利变更”。

合理设置例外情形,需要对《行政复议法》第63条第2款规定的“利害关系人同为申请人,且行政复议机关认为申请人的请求明显不合理的除外”进一步明确:一方面,“利害关系人同为申请人”应限定为“与原行政行为有直接利害关系,且复议请求与原申请人存在对抗性的主体”。另一方面,“请求明显不合理”的判断需满足“三重标准”:违反法律强制性规定、违背公序良俗、缺乏事实依据且超出合理期待。此外,可增设例外情形:一是原行政行为存在重大且明显违法,不变更将严重损害国家利益或社会公共利益;二是申请人在复议过程中故意隐瞒关键证据或作虚假陈述,导致原行政行为对其有利,复议机关查清事实后需作出更不利处理。

3.4. 构建明确的适用程序

行政复议变更决定的适用需依托规范化程序,确保复议机关依法行使变更权,保障当事人的程序参与权。可从以下三环节完善:

首先,规范调查取证程序。明确复议机关调查取证的启动条件:仅在案件事实不清、证据不足,或

为核实原行政行为的裁量合理性、法律适用准确性时方可启动。调查取证的权限范围应包括：查阅原行政机关的案卷材料、询问当事人及证人、现场勘验、委托专业机构鉴定等，但需遵循“必要性原则”，避免过度调查增加当事人负担。同时，建立证据开示制度：复议机关收集的证据应在作出决定前向当事人公开，允许其质证；对专业性较强的证据，应指派专业人员说明，确保当事人理解证据内容。

其次，强化听取意见程序。确立“应当听取意见”的强制性要求：复议机关拟作出变更决定时，必须听取申请人、被申请人及第三人的意见。听取意见的方式可灵活选择：简单案件可书面征求意见；复杂案件或变更内容可能显著影响当事人权益的，应召开听证会，由各方当面陈述、辩论。听证程序需符合最低正当标准：提前3日告知听证时间、地点及争议焦点；允许当事人委托代理人；听证笔录应作为作出决定的重要依据。对当事人提出的合理意见，复议机关未采纳的，需在决定中说明理由。

最后，明确决定作出与文书规范。明确变更决定的时限要求：自受理复议申请之日起60日内作出，避免程序拖延。变更决定文书应包含必备要素：原行政行为的基本情况、复议请求、查明的事实、变更的具体内容、变更的法律依据及理由、当事人的救济途径。其中，“变更理由”部分需详细阐释：原行政行为为何存在“内容不适当”、“未正确适用依据”或“事实不清”；变更后的内容如何更符合法律规定与合理原则；为何选择变更而非撤销或维持。文书应通俗易懂，避免使用模糊表述，确保当事人能清晰知晓变更的逻辑与依据。

4. 结论

行政复议变更决定作为实质性化解行政争议的核心机制，其适用效果直接关系到行政复议“主渠道”功能的实现。新《行政复议法》虽通过明确适用情形、强化优先地位等修订为其提供了制度基础，但实践中仍面临适用范围模糊、与撤销决定关系不清、禁止不利变更规则不完善、程序规范缺失等困境。

完善行政复议变更决定，需从规范层面构建“范围清晰、关系顺畅、规则明确、程序严谨”的运行体系：通过细化“内容不适当”、“未正确适用依据”等情形的判断标准，解决适用范围模糊问题；确立变更决定优先适用原则，厘清其与撤销决定的功能边界；以“实质性损害”为核心完善禁止不利变更规则，平衡申请人权益与公共利益；规范调查取证、听取意见、决定作出等程序，保障当事人参与权与决定公正性。

唯有如此，才能激活行政复议变更决定的制度潜能，减少程序空转，提升行政争议解决的效率与公信力，推动行政复议真正成为化解行政纠纷的“主渠道”，为法治政府建设提供坚实保障。未来还需通过司法解释、案例指导及配套法规的制定，持续细化规则，确保制度完善的实效性与可操作性。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 章志远. 行政复议化解行政争议主渠道作用的实现进路[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2025(7): 1-13.
- [3] 江必新. 中华人民共和国行政复议法条文解读与法律适用[M]. 北京: 中国法制出版社, 2023: 190, 146.
- [4] 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.
- [5] 成协中, 李晨. 论行政复议中禁止不利变更条款的准确适用[J]. 杭州师范大学学报(社会科学版), 2024, 46(6): 118-128.
- [6] 庄汉, 姚昕彤. 论行政复议中禁止不利益变更原则的适用[J]. 湖北警官学院学报, 2024, 37(4): 125-133.
- [7] 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.
- [8] 郑宗强, 熊勇先. 论行政复议变更决定的优先适用[J]. 南海法学, 2024, 8(5): 56-67.
- [9] 吴卫东. 行政复议变更决定运用的现实挑战及应对策略[J]. 行政与法, 2025(4): 1-3.