

行政复议制度的功能定位

祖梦琪

南京审计大学法学院，江苏 南京

收稿日期：2025年12月12日；录用日期：2026年1月6日；发布日期：2026年1月16日

摘要

本文围绕行政复议制度的功能定位展开研究，梳理了内部监督说等理论观点，提出在全面推进依法治国背景下，应将“解决行政争议”确立为行政复议的主要功能。本文反思了我国曾以“化解行政争议的主渠道”为目标的定位在实践中暴露的主观愿景与客观现实的矛盾，指出行政复议正从“主渠道”向“实质性解决争议”转型。该转型基于历史逻辑、制度逻辑、发展逻辑和理论逻辑，需通过立法目标重构与制度创新实现，以推动行政复议制度实现“质的提升”，为法治中国建设提供制度支撑。

关键词

行政复议，功能定位，实质性解决争议，制度转型

Functional Orientation of the Administrative Reconsideration System

Mengqi Zu

School of Law, Nanjing Audit University, Nanjing Jiangsu

Received: December 12, 2025; accepted: January 6, 2026; published: January 16, 2026

Abstract

This paper conducts a study centering on the functional orientation of the administrative reconsideration system, sorts out theoretical perspectives such as the internal supervision theory, and proposes that against the backdrop of comprehensively advancing the rule of law, “resolving administrative disputes” should be established as the primary function of administrative reconsideration. The paper reflects on the contradiction between subjective aspirations and objective reality exposed in practice, which arose from China’s previous positioning of administrative reconsideration as “the main channel for resolving administrative disputes”. It points out that administrative reconsideration is undergoing a transformation from “the main channel” to “substantive dispute resolution”. Rooted in historical, institutional, developmental and theoretical logics, this transformation

needs to be realized through the reconstruction of legislative objectives and institutional innovation, so as to promote the qualitative improvement of the administrative reconsideration system and provide institutional support for the construction of a law-based China.

Keywords

Administrative Reconsideration, Functional Orientation, Substantive Resolution of Disputes, Institutional Transformation

Copyright © 2026 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. 行政复议制度功能定位的理论基础

1.1. 行政复议制度概述

行政复议制度是指公民、法人或者其他组织认为行政主体的具体行政行为侵犯其合法权益，依法向法定的行政复议机关提出复议申请[1]，行政复议机关依照法定程序对该具体行政行为的合法性和适当性进行全面审查，并作出行政复议决定的行政救济法律制度。

1.2. 复议制度功能定位的主要观点

内部监督说认为行政复议是行政系统内部的层级监督机制，通过上级行政机关对下级行政机关具体行政行为的合法性、适当性审查，纠正违法或不当行政行为，实现行政机关的自我监督与纠错[2]。该学说强调行政复议的“内部性”，将其视为行政机关内部权力制约的工具，以保障行政体系依法高效运行。

权利救济说认为行政复议的本质是为行政相对人提供权利救济的法律途径。当公民、法人或其他组织认为行政行为侵犯其合法权益时，可通过复议程序请求行政机关重新审查行政行为，撤销或变更违法、不当决定，恢复其受损权益[3]。此学说以“保障公民权利”为核心，将行政复议定位为行政诉讼之外的重要权利救济渠道。

解决行政争议说认为行政复议的功能在于高效、便捷地解决行政主体与行政相对人之间的争议。该学说认为，行政复议通过专业化的行政审查程序，快速处理行政纠纷，减轻法院负担，避免争议升级为诉讼，具有类似“行政司法”的争议解决属性，侧重其平息矛盾、维护社会秩序的作用[4]。

多元化功能说则认为行政复议并非单一功能的制度，而是兼具内部监督、权利救济、争议解决、政策优化和法治宣传等多重价值。该学说强调行政复议功能的复合性，主张其在监督、救济、治理等层面协同发挥作用，适应现代行政法治的多元化需求[5]。

2. 行政复议制度功能定位的应然选择

在我国全面推进依法治国的战略背景下，行政复议制度的功能定位需紧密契合法治建设目标与社会治理需求。从应然层面看，将“解决行政争议”确立为行政复议的主要功能[6]，既是对制度本质的回归，也是破解当前行政纠纷化解困境的必然选择。

首先，这一定位符合法治建设“公正高效”的价值追求[7]。我国《法治政府建设实施纲要》明确要求“构建科学、合理、有效的行政争议解决体系”，行政复议作为连接行政权与公民权利的桥梁，具有程

序便捷、专业性强、成本低廉的制度优势，能够通过行政系统内部的层级监督与权利救济，将大量行政争议吸附在初始阶段化解，避免争议升级为诉讼或信访，符合“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的社会治理现代化要求[8]。其次，随着公民权利意识的普遍提升，实践中行政争议呈现复杂化、多样化趋势，而法院案多人少、信访制度非规范化等问题凸显出单一救济渠道的局限性[9]。行政复议以争议解决为核心，既能通过合法性与合理性审查纠正违法不当行政行为，实现对公民权益的实质救济，又能通过个案处理发现行政执法共性问题，倒逼行政机关规范执法行为，形成“化解争议—监督执法—完善治理”的良性循环，与法治政府建设中“源头预防、前端化解、实质解决”的纠纷处理理念高度契合[10]。此外，从制度衔接看，明确行政复议的争议解决功能[11]，有助于构建“复议为主、诉讼断后、信访辅助”的多元纠纷解决体系，发挥其在行政救济制度中的枢纽作用，既避免复议功能过度偏向内部监督导致的“官官相护”质疑，也防止单纯强调权利救济引发的程序空转，从而在维护社会稳定与促进依法行政之间找到平衡支点[12]。

综上，以解决行政争议为主导定位行政复议功能，既是回应新时代社会主要矛盾变化的现实需要，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中之义，能够为法治中国建设提供更具实效性的制度支撑。

3. 行政复议制度功能定位的反思：从“主渠道”到“实质性”的范式转型

行政复议制度的功能定位始终是行政法治领域的核心议题。在全面推进法治政府建设的进程中，我国曾长期将“化解行政争议的主渠道”作为制度改革的远景目标。然而，这一定位在实践中暴露出主观愿景与客观现实的深层矛盾[13]。近年来，随着行政争议复杂化趋势加剧及“实质性解决争议”理念在行政审判中的成功实践，行政复议制度正经历从“主渠道”到“实质性”的功能定位转型，这一转变不仅是对制度运行规律的回归，更是国家治理体系现代化的必然要求。

3.1. “主渠道”定位的理论逻辑与实践困境

“主渠道”定位的提出源于对行政复议制度效能的高度期待，其核心要义在于通过制度设计吸引行政相对人首选复议解决争议，使复议案件量达到行政诉讼案件量的数倍，成为化解“信访不信法”难题的突破口。这一目标的理论逻辑根植于行政复议的制度优势，作为行政系统内部的层级监督机制，理论上可通过上级机关对下级行为的合法性与适当性审查，实现争议的高效过滤。

然而，实践表明“主渠道”定位存在显著局限性。一方面，其本质是一种结果导向的主观愿景，忽视了制度公信力的过程。尽管上海等地区通过区域法治建设形成了复议案件量领先的“局部样本”，但全国范围内复议案件量长期未超越行政诉讼，公众对“官官相护”的质疑仍普遍存在。另一方面，“主渠道”的立法宣示可能导致制度目标异化。部分地方为追求“主渠道”效果，将“维持率”“无讼率”纳入考核，反而加剧程序空转。

3.2. “实质性解决争议”定位的逻辑基础

“实质性解决争议”定位的提出[14]，标志着行政复议从“量的扩张”向“质的提升”转型。这一理念源于行政审判实践，强调超越程序正义，通过合法性审查与利益平衡的有机统一，实现争议的彻底化解与源头治理。其逻辑基础可从四方面展开：

3.2.1. 历史逻辑：制度互动中的经验汲取

行政复议与行政诉讼始终处于“学习-超越”的互动进程。2007年《行政复议法实施条例》首次引入调解制度，启发了2014年《行政诉讼法》的修法；而行政审判领域率先践行的“实质性解决争议”理念，又为复议制度提供了本土化经验。当前，行政审判已形成“合法性审查+协调化解”的双轨机制，

复议制度唯有同步确立实质性解纷目标，才能避免陷入“程序空转”的老路。

3.2.2. 制度逻辑：科层优势与审查深度的耦合

行政复议的科层制结构赋予其独特的组织优势。复议机关与被申请人的上下级隶属关系，使其可通过干部考核、资源调配等手段直接影响执法行为，而无需依赖外部力量。同时，复议审查涵盖合法性与适当性，可直接变更行政行为内容，这种“主动纠错”能力远超行政诉讼的有限变更权。

3.2.3. 发展逻辑：社会矛盾治理的现实需求

新时代行政争议呈现“三多”特征：新型争议多、利益交织多、衍生风险多。传统“主渠道”定位侧重争议数量吸纳，却忽视争议解决的彻底性，导致“案结事未了”。实质性解决纠纷则要求从源头消除争议诱因，例如在规范性文件附带审查中，通过个案发现执法标准冲突，推动同类问题的系统性整改，实现“审理一案、规范一片”。

3.2.4. 理论逻辑：诉源治理的制度回应

“实质性解决争议”契合“枫桥经验”的现代化转型要求。党的十九届四中全会提出“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”，行政复议作为行政系统的“第一道防线”，应承担起争议过滤与风险防控的双重职能。相较于行政诉讼的“事后裁判”，其更强调争议的“事前防御”与“事中化解”^[15]，例如通过行政复议建议书推动执法流程优化，减少同类争议复发。这种治理思维，正是国家治理能力现代化的重要体现。

3.3. 功能定位转型的制度路径

从“主渠道”到“实质性”的转型，需要通过立法目标重构与制度机制创新实现。在立法层面，应放弃“主渠道”的宣示性表述，将“实质性解决行政争议”明确写入《行政复议法》第1条，作为制度设计的逻辑起点。具体可从四方面展开。

体制独立化：推行“一级政府一个复议机关”基础上，设立跨区域的行政复议委员会，吸纳专家学者参与重大案件审理，提升中立性；

程序实质化：扩大听证程序适用范围，对涉民生、群体性争议强制听证；建立“调解前置—决定补充”机制，明确调解期限与效力衔接；

审查全面化：采用“负面清单”模式扩大受案范围，将行政协议履行、政府信息公开等新型争议纳入审查，并赋予规章及以上规范性文件的附带审查权；

监督闭环化：建立复议决定执行台账，对拒不履行决定的机关负责人实施约谈、问责，确保“案结事毕”。

参考文献

- [1] 王万华. “实质性解决行政争议”的两种模式及其应用[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2022, 43(6): 84-94.
- [2] 练育强. 功能与结构视野下的行政复议制度变革[J]. 法学, 2021(6): 43-56.
- [3] 张焕光, 胡建淼. 行政法学原理[M]. 北京: 劳动人事出版社, 1989: 454.
- [4] 宋雅芳. 行政复议法通论[M]. 北京: 法律出版社, 1999: 53.
- [5] 姜明安. 建构和完善兼具解纷、救济和监督优势的行政复议制度[J]. 法学杂志, 2023, 44(4): 20-32.
- [6] 解志勇. 行政诉讼撤诉: 问题与对策[J]. 行政法学研究, 2010(2): 37-43.
- [7] 叶必丰. 行政复议前置设定的法治实践[J]. 法学评论, 2024, 42(1): 123-135.
- [8] 孙运山. 关于改革完善行政复议制度的几点思考[J]. 中国司法, 2020(2): 61-65.

- [9] 周佑勇. 行政复议的主渠道作用及其制度选择[J]. 法学, 2021(6): 17-29.
- [10] 王万华. “化解行政争议的主渠道”定位与行政复议制度完善[J]. 法商研究, 2021, 38(5): 19-32.
- [11] Brian, T. and Michael, G. (2017) Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law. Oxford University Press, 681-682.
- [12] 叶必丰. 行政复议机关的法律定位[J]. 法学, 2021(5): 34-46.
- [13] 方军. 论行政复议的性质界定与功能定位——兼议我国行政复议立法宗旨的变动[J]. 河南财经政法大学学报, 2020, 35(6): 10-18.
- [14] 程斌. 行政复议调解可诉性的误解及其修正[J]. 新余学院学报, 2022, 27(1): 102-109.
- [15] 邓佑文. 行政复议调解的现实困境、功能定位与制度优化[J]. 中国行政管理, 2023(1): 29-35.