

行政复议的体系定位、功能困境与优化路径

曹初阳

北京林业大学人文社会科学学院，北京

收稿日期：2025年4月2日；录用日期：2025年4月18日；发布日期：2025年5月21日

摘要

2023年9月1日，新修订的《行政复议法》审议通过，此次修订正式确认了行政复议作为“化解行政争议主渠道作用”的定位，为主渠道目标导向提供了制度支撑，引发了学界的广泛研究，同时也暴露其存在的问题。本文致力于探讨行政复议作为行政争议解决核心途径的角色与功能。首先是对行政复议的定义和体系定位进行界定与深入剖析。紧接着，深入剖析了行政复议在实践中未能有效发挥其作为行政争议解决核心途径作用的缘由。最终，依据行政复议制度存在的三大核心缺陷，逐一提出了详尽的优化路径，旨在强化行政复议制度在“主渠道”定位下实质性解决行政争议的能力。

关键词

行政复议，化解行政争议主渠道，行政机构

The Systemic Positioning, Functional Challenges, and Optimization Pathways of Administrative Reconsideration

Chuyang Cao

School of Humanities and Social Science, Beijing Forestry University, Beijing

Received: Apr. 2nd, 2025; accepted: Apr. 18th, 2025; published: May 21st, 2025

Abstract

On September 1, 2023, the newly amended Administrative Reconsideration Law was adopted, which formally establishes administrative reconsideration as the “primary mechanism for resolving administrative disputes”. This legislative revision provides institutional support for achieving this primary-channel objective, has stimulated extensive academic research, and simultaneously revealed existing systemic shortcomings. This paper examines the role and function of administrative

reconsideration as the central pathway for resolving administrative disputes. The analysis begins with a conceptual definition and in-depth examination of administrative reconsideration's concept and systemic positioning. Subsequently, it investigates the underlying reasons why administrative reconsideration has failed to effectively serve as the principal means of dispute resolution in practice. Finally, based on three core institutional deficiencies identified in the current system, the study proposes improvement measures aimed at enhancing the mechanism's capacity to substantively resolve administrative disputes under its designated "primary channel" framework.

Keywords

Administrative Reconsideration, Primary Channel for Resolving Administrative Disputes, Administrative Agency

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. 行政复议的发展现状

自从 1999 年的《行政复议法》实施至今，中国的社会经历了长达二十多年的巨变。根据统计数据，1999 年度，中国国内生产总值(GDP)达到了 8.20 万亿人民币的规模，比上年增长了 7.1%。而步入 2024 年，全年 GDP 总量已超过 134.9 万亿元人民币的水平。

Table 1. Matters involved in administrative reconsideration cases in 2012

表 1. 2012 年行政复议案件涉及事项

事项	行政处罚	举报投诉处理	政府信息公开	行政征收	行政确认	行政强制	行政不作为	行政确权	行政许可	其他	总计
数量	33191	6053	12,077	7401	10,941	10,788	7105	7072	15,915	110,543	33,191
占比	30.03%	5.48%	10.93%	6.70%	9.89%	9.76%	6.43%	6.39%	14.39%	100%	30.03%

Table 2. Matters involved in administrative reconsideration cases in 2023

表 2. 2023 年行政复议案件涉及事项

事项	行政处罚	举报投诉处理	政府信息公开	行政征收	行政确认	行政强制	行政不作为	行政确权	行政许可	其他	总计
数量	101417	92,637	25,539	10,721	17,021	8321	18,189	5706	3086	26,547	309,184
占比	32.80%	29.96%	8.26%	3.47%	5.51%	2.69%	5.88%	1.85%	1.00%	8.59%	100%

这一经济基础的坚实构筑，不仅为民众带来了更为幸福与美满的生活体验，也深刻体现了中国经济结构的持续优化，更为我国法律制度的不断健全提供了有力的支撑。经济的蓬勃发展在为社会注入强大活力的同时，也带来了行政纠纷数量的显著增加。针对这些复杂多变的行政争议，行政复议制度自其诞生之初，就被视为解决行政矛盾的核心战场。回溯至 1990 年前后，我国相继出台了一百余项与行政复议相关的法律法规，但在法规间的衔接与协调方面仍存在一定的不足，立法技术亦有待进一步提升[1]。步入 21 世纪以来，行政复议制度虽呈现出有序发展的态势，但亦暴露出诸如法条表述过于笼统、实际操作性不强等一系列问题。因此，行政复议作为化解多元化社会矛盾的关键机制，无疑成为了我国法治政府

建设进程中的一项重要抓手。

为了更好地了解行政复议工作开展的情况，笔者呈现了 2012 年与 2023 年行政复议案件数据¹，见表 1、表 2；以及 2021~2023 年行政复议受案量以及行政复议和行政一审案件量对比，见表 3、表 4。

Table 3. Statistics on the number of administrative reconsideration cases accepted (2021~2023)

表 3. 2021~2023 年行政复议受案量统计

年份	全国复议案件量	地方政府受案量	国务院部门受案量
2021	202,994	184,316	18,678
2022	209,041	196,760	12,281
2023	293,593	278,813	14,780

从表 1、表 2 中不难看出，10 年来行政复议案件的大幅度增长引发了学界的高度关注，同时由表 3 中可得出，近两三年来越来越多的行政争议通过行政复议解决也表明行政复议的“主渠道”效果初步显现。

Table 4. Comparison of the number of administrative reconsideration cases vs. first-instance administrative litigation cases (2021~2023)

表 4. 2021~2023 年行政复议案件和一审行政诉讼案件量对比

年份	行政复议案件量	一审行政诉讼案件量
2021	202,994	319,977
2022	209,041	278,304
2023	293,593	298,711

但由表 4 又能看出，目前行政复议的高效优势还不够明显。尤其是从实践中来看，行政复议与行政诉讼高度同质，近年来还是行政诉讼占据争议解决的大头，行政复议应有的便捷高效优势不够突出，化解行政争议的路径仍然没有完全突破“大信访、中诉讼、小复议”的格局。好在新《行政复议法》的修订对突破这一困境有所贡献。

司法部副部长胡卫列介绍说，自新的行政复议法实施以来，2024 年间，各地政府机关的行政复议申请量达 74.96 万件，同比增长 94.7%，行政复议工作取得了积极成果，共办结了 64.1 万个案件，增长率为 82.1%。有 90.3% 的案件没有再发展到行政诉讼和上访环节，实现了案结事了。²

随着行政复议法相关法律条款不断健全完善，行政复议作为主要化解行政纠纷的“主渠道”的地位也就更加稳固，更多的诉求人渴望通过行政复议手段解决问题，这是新《行政复议法》通过立法的手段巩固完善改革成果，增强行政复议公信力的体现。

2. 行政复议的性质和体系定位

“主渠道”的提出对我国行政复议制度的未来发展有着两个重要的意义：首先是意味着未来我国应该围绕“主渠道”定位来设计行政复议制度及程序架构，确保行政争议都可以通过行政复议制度来解决，而非流入行政诉讼或者信访^[2]；其次，这一概念的提出，深刻重塑了行政复议制度的角色定位，由原先侧重于内部纠偏的监督架构，转变为聚焦于行政纷争化解的制度安排，后续的法规修订亦需以“纷争化解”为核心基石展开。

¹ 数据来源于中华人民共和国司法部官网对于 2012、2021~2023 年全国行政复议行政应诉案件的统计。

² 该内容选自司法部于 2025 年 2 月 28 日举行的“新修订的行政复议法实施一周年新闻发布会”。

2.1. 行政复议的定义和性质

行政复议，系指行政相对人基于行政主体的行政行为侵害其合法权益的认知，依法提请行政机关复审该行政行为，并由行政机关依法进行复核，最终作出行政裁定的法律行为。

而对于行政复议的性质，历史上理论界存在着几种不同的看法和观点。首先是“行政属性论”，认为行政复议主要是对下级行政机关的具体行政行为实施监督与修正，其本质上仍是一种特殊的具体行政行为，隶属于行政权力的范畴。其次是“司法属性论”，主张拥有行政复议权的行政机关，在复议过程中借鉴了法院审理案件的若干程序，从而显现出鲜明的司法特性。再者是“行政救济属性论”，该观点立足于行政复议法的立法宗旨，认为行政复议旨在防范与纠正违法或不当的行政行为，以保障公民的合法权益，具有强烈的救济功能。最后是“行政司法论”，该理论指出行政复议在形式上表现为行政行为，而在实质上则蕴含着司法行为的要素，故而兼具行政与司法的双重特性[3]。

前述多种见解均蕴含着一定的合理性，而针对行政复议性质的探讨，其核心并非在于将司法性与行政性进行优劣比较，而是旨在促进二者的交融与互补，以期更好地明确行政复议的定位。随着法制建设的持续进步，行政复议已日益成为处理行政争议的重要途径，学界中倾向于“行政司法论”的学者群体亦逐渐壮大。在本人看来，将行政复议的行政属性界定为“行政司法论”是颇为妥当的。行政复议所具备的双重特性，现已成为广泛认可的观点。一方面，行政复议的运作主体依然是行政机关，其外在展现形式为行政机关在履行职权的过程中进行操作，且具备法律效力的复议文书中亦是由行政机关署名，这无疑彰显了其行政性的本质。另一方面，行政复议在法定职责、制度功能以及活动内容等多个维度上，均与传统的行政执法行为大相径庭，而是与裁决纷争的行政诉讼呈现出高度的相似性，其司法性特征十分突出。从某种意义上来说，行政复议可以被视为行政系统内部的行政审判活动，它与行政诉讼的主要差异在于所属系统的不同。也正因如此，行政复议无法被完全归入司法的范畴，故而需在前面加上“行政”二字，以凸显其与法院的司法活动之间的差异性。因此，就行政复议的本质属性而言，似乎难以找到比“行政司法”更为贴切的表述来界定其定位。

2.2. 行政复议主渠道作用的定位

“主渠道”作用，简而言之，是指行政复议应当成为化解行政争议的首要途径——凡是能够通过行政复议解决的纠纷，原则上都应优先由其受理。在当前社会矛盾日益凸显的背景下，强化行政复议的“主渠道”功能，既是现实需求，也是法治发展的必然趋势。

因此，新《行政复议法》第1条在立法目的中专门增加规定：发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用，推进法治政府建设。这一修改并非简单的文字调整，而是对行政复议制度功能定位的明确宣示。整部法律的修订正是围绕这一目标展开，对行政复议制度进行了系统性重构，体现了其核心价值追求。

笔者认为，行政复议的主渠道作用定位主要可以从三方面来说，第一，行政复议本身是一种高效便捷的行政救济渠道，及时有效的化解行政争议，满足群众的救济需求。第二，作为解决行政纠纷的方式，行政复议能够实质性化解争议，这是体现行政复议主渠道定位的核心要素。第三，行政复议是一种公正的法律监督机制，相关行政复议人员具有专业的职业素养和能力，能够公平公正的处理行政复议，让行政复议成为行政相对人解决行政纠纷的首选渠道。

行政复议作为一种解决行政冲突的有效途径，尤其是强调其主渠道的定位，具有高效便民救济功效，因此就意味着它的覆盖面能够满足更多的需求，并被更多的民众所选择。能够更有效率的化解行政纠纷，这也切实体现了当代行政法治行政效率性的基本原则。此外，解决实际行政冲突需要也是保证行政复议成为主导地位的因素之一。首先要了解行政纠纷的发生原因，以回应申请人的合理诉求；其次，在行政

复议的过程中应当认真履行行政复议职责，严格依法，全面慎重。与此同时，行政复议机关以及行政复议人员保持自身的客观性及独立性，中立处理争议，纠正违法行为，这就是对行政复议的本质为一个公平的司法监督机构的体现。

2.3. 行政复议作为主渠道的必要性

在处理行政争议这一长期且复杂的过程中，行政相对人往往倾向于首先采用信访与诉讼这两条途径，而将行政复议视为万般无奈之下的备选方案。有的老百姓“图省事”，不愿通过法律程序来保障权力，而是寄希望于上访“告状”来减少繁琐的过程，这便造成了当下“大信访、中诉讼、小复议”的行政纠纷解决现状。而从广泛的实践中不难发现，信访制度在解决行政争议方面存在弊端，一方面，信访程序琐碎且耗时耗力，通常要反映数次才有结果。另一方面，信访具有随意性，往往依靠领导的个人判断。最后，信访制度没有强制性，充其量只能起督促作用。同样，行政诉讼成本高、周期长，如果大量的行政纠纷都试图通过诉诸法院来维权，不仅会极大地浪费司法资源，其合法权益也难以得到保障。

因此，行政复议更擅长化解行政纠纷，它应该成为解决长期以来的“信访不信法”问题的突破口[4]。相较于诉讼，行政复议制度展现了诸多优越性，诸如适用范围广泛、处理流程高效、专业知识全面、解决方式灵活多样以及经济实惠等，能够为当事人显著节省时间成本和经济负担。而与信访相比，行政复议则以其高度的专业性和系统性见长，从而能够更加有效地解决行政争议。

3. 行政复议的功能困境

尽管最新的《行政复议法》已经明确了“充分发挥行政复议解决行政争议的主渠道作用”这一理念被纳入到总则的第一部分，然而，在中国现行的法律实施过程中，行政复议作为主渠道的功能并未完全体现出来，仍然面临着公众对该制度认可度不高的问题，同时还缺少具备专业知识的人员参与其中，并且其运作流程也并不顺畅等一系列挑战。

3.1. 行政复议的社会认同和接纳程度有待提高

司法部在首届行政复议行政审判联席工作会议中指出：2023年全国行政复议案件达30万件，较2022年增长较大，实质性化解行政争议20.5万件，案结事了率达70%。尽管行政复议案件的受理数量有所上扬，但这一增长并未能全然满足其作为化解行政争议首要途径的预期目标[5]。

在现实情境中，民众往往更倾向于采用信访与行政诉讼的途径，这其中有多种原因：第一：行政相对人倾向通过信访和行政诉讼维权，有一定原因是《行政复议法》还没有走进寻常百姓家，相对人对行政复议知之甚少，未充分知晓法律条文的内容和含义或者从未听说过，没有掌握行政复议维权的途径和方法。第二：我国行政机关为上下级垂直领导关系，官官相护的情形时有发生，老百姓通常会认为复议机构和本系统的其他官员中存在规制俘获的一系列问题，对机构办案的公正性心存怀疑，即使向复议机关提出复议，复议机关也有可能网开一面甚至徇私枉法，最终致使民众的合法权益无法得到应有的保障，行政复议因此成为了民众在万般无奈之下的选择。

行政相对人宁愿信访不信法，甚至缠访、闹访，或进一步选择成本大、周期长的行政诉讼，将自己的权益交由法院来救济。

私以为，公正问题是这一缺陷的关键。公正不仅是全球范围内解决纠纷的基本准则，更是司法或准司法行为不可或缺的基石。复议机关作为被申请人的上级部门，由于独立性不足，难以确保每次都能作出公正无偏的裁决。加之其裁决往往难以得到有效执行，难以真正平衡申请人的利益冲突。因此，为了充分发挥行政系统在化解社会矛盾中的关键作用，使其成为公民权利救济的首选途径，主要任务便是强

化其公正性建设。

3.2. 行政复议机构缺乏专业性、独立性

一直以来，我国行政复议人员都存在着专业性和独立性欠缺的问题。其中相当一部分是因为中国特色行政管理的条块结合模式，即在一定区域内采取纵横集合的管理方法。“条”是指垂直管理，比如传统的上下级领导关系、垂直单线的科层制治理；“块”是指平行管理，也就是同级管理。具体到行政复议中便是相对人对行政决定不服所提起的申请复议的对象既可以是同级也可以是上级部门。这种管理方法的优点是实现了跨部门和地区的协同合作，明确了各自的职责与定位，也给予了老百姓选择维权的方向和角度。但缺点也同样存在，一是容易产生条块矛盾，使得纵横的领导关系发生冲突。二是导致行政复议的案件和办案人员过于分散，造成一定职责的缺位。

据国家机构改革前的数据显示，全国行政复议机构的数量大约在 4 万个左右，但全职行政复议人员却只有大概 1.7 万个，平均每个机构仍不足 2 人。很多复议机构没有设置专门的行政复议办案组织，行政复议更像是一块无人问津的“边角料”，仅仅在其余工作人员空余时对其进行抽调办理或让一部分专业人员兼职负责[6]，导致对于行政复议的处理不及时、不专业，“无人办案”的情况时有发生。

因此，行政复议机构的专业性、独立性不足，往往影响行政复议案件办理的质效，难以充分释放行政复议的潜能，进而对构建行政争议解决的核心路径构成制约。

3.3. 行政复议机构人员设置存在问题

首先，行政复议机构人员配备不足、不合理[7]。当前，行政复议的工作量还比较大，但大部分行政机构难以抽出足够的人手来处理，甚至于有些省级机构也仅有寥寥数人，不仅要负责处理涉及本省的作为被申请人行政机关的案件，还需统筹全省范围内的复审工作指导与规划。在行政复议还未宣传到位的地区，复议机构人员甚至还是兼职的，更多的只是宣告有其名，而无其实。

其次，行政复议机构人员的职业水平和素养不足。办案人员的能力是解决行政争议的源头之一，若机构人员能力不足，便会导致不敢监督、不善监督等问题，最终倒逼行政复议的作用未得到充分体现。

此外，行政复议实际上仍是行政首长负责制[8]，而行政长官也不具备专业法律知识，这一现状致使直接处理案件的个体不具备最终裁决的权力，而拥有裁决权的个体却远离案件的直接处理过程，这显然背离了直接性原则，进而使得复议裁定的公正性与合理性屡遭质疑。而直到现在，我国尚没有法律法规对行政复议人员任职资格作出详尽的规定，对于行政复议案件办理所要达到的水平更是没有统一解释，这种状况让行政复议的结果质量各异，有些可能只是潦草了事，这些由于人员素质和水平所诱发的问题都明显制约着行政复议工作的开展，给行政机关和复议申请人造成了诸多不便。

总而言之，如果不配备专业水平过硬的行政复议工作人员，行政复议工作的良好开展便难以得到保证，也就更难发挥行政复议的主渠道作用。

3.4. 行政复议渠道不通畅

虽然扩充了行政复议的范畴有利于受害者的维权，但是现行的行政复议管理体系太过零散，使得公众难以准确地找到合适的行政复议单位，这对于解决初期的行政纷争不利。此外，目前的诉讼程序还存在不足之处，如审判的标准尚未完全一致化。由于复议通路受限，许多行政复议案例无法顺利通过第一阶段的审查，从而严重损害了处理效果与工作效能。一方面，申请人的请求是其提起复议的主要理由，也是其提起诉讼的出发点。虽然当前法规对于提起申诉的方法有明确的规定，但实际操作中需要对初始的立案审核机制做出调整，如果继续沿用此种模式，许多案例可能因为严格的审核而被拒绝处理。《行

政诉讼法》早在 2014 年就以立案登记制替代了申请审查制，而反观行政复议制度，仍坚持几乎已被淘汰的申请审查制，实际工作过程中，行政复议机构工作人员有较多的解释将行政复议相对人的申请拒之门外。再好的解纷制度，如果解决不了“立案难”的问题，也是无根之木。

此外，关于行政复议、行政诉讼及信访制度的角色和发展轨迹仍存在模糊不清之处，进而影响了这三者的连贯性，并应保持其为补充关系而非竞合关系。同时，现有体制的设计未能充分理解公允度、专精度及其它三种系统的一体化和分化的权衡的重要性^[9]，因此造成这些体系间的连接断裂。

4. 行政复议的优化路径

4.1. 提高行政复议公信力

4.1.1. 建立专门的行政复议机构

在探索复议途径的优化策略时，我们可以借鉴国际上的一些先进经验。美国在处理行政复议案件时，坚守“唯有穷尽行政内部救济途径，方可启动行政诉讼程序”的准则，这即是所谓的复议前置原则。而在法国与德国，两国均采纳了行政法院体制，并为了增进公正性，对该体制进行了诸多改良，例如引入了听证专员这一审查主体，从而在审查请求的框架内构建了听证专员制度和行政异议审查委员会制度^[10]。纵观各国行政复议制度的构建，一个共通之处在于，行政复议机构能够秉持独立与公正的原则来做出裁决。关于复议机构的独立性，我们可以提出一个创新性的构想：构建一个行政组织架构之外的法定复议机构。此机构在法律授权的范围内独立地行使行政复议职权，并采纳委员会制的运作模式，其复议决定的作出必须严格遵循法定流程，且遵循多数决原则。这无疑将极大地增强行政执法活动的公信力。

4.1.2. 建立专业化行政复议人员队伍

要提升行政复议制度的解纷能力，提升行政复议人员的专业性和独立性是重中之重。这也是行政复议工作专业化和准司法特性的要求决定的。相较于司法体系对法官和检察官法律功底的要求，行政复议工作人员除了要有过硬的法律功底，其在相应的行政领域也要有专业的知识和经验。这样的职位要求促使行政复议制度必须致力于构建一支与法官、检察官队伍相媲美，具备卓越知识储备、高超素质及高尚品质的行政复议人员队伍。

新修订的行政复议法第六条第二款规定：“行政复议机构中初次从事行政复议工作的人员，应当通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格，并参加统一职前培训。”该条第三款规定：“国务院行政复议机构应当会同有关部门制定行政复议人员工作规范，加强对行政复议人员的业务考核和管理。”

新修订的行政复议法针对复议人员团队，提出了专业化与职业化的宏观导向，这是推动复议人员高效解决行政纷争的核心需求^[11]。专业化主要表现为对行政复议人员“能”的要求，即行政复议人员能够运用专业知识，依法有效化解行政争议。这要求构建高效的行政复议人员队伍。一方面，要改革行政复议工作职位的录用标准，根据工作需要完善行政复议工作岗位适用性和专业匹配度方面的设计，必要时可增加对实践经验的要求。另一方面，为提升行政复议人员的专业化水平，行政复议机关应制定常态化专业培训机制，保证行政复议人员的专业知识和技能不断提升。职业化主要表现为对行政复议人员“德”的要求，即行政复议人员应具备特殊的职业道德素养。一方面，行政复议人员执法需要保持相对的独立性，能抵制外部干扰，确保行政复议工作高效运转；另一方面，要运用专业思维融合行政性与准司法性，运用法治思维完成行政工作，提升行政复议的公信力。

具体到实践中，可以通过多种形式促进行政队伍素质提升。首先，可以加大力度开展行政复议应诉业务研讨会，邀请有关法律和行业专家，集思广益，集中破解行政复议工作中遇到的疑难问题，切实提出处理方案。通过互相切磋学习培养办案人员的实务技能，着力提升行政复议队伍全业务领域实战能力。

搭建复议局沟通交流云平台,定期就办案实务中的疑难问题、典型案例、有效经验等进行探讨和分享,实现市县两级复议水平同步提升。其次,可以广泛开展行政复议技能竞赛,通过有竞争性的比赛,化压力为动力,提高行政复议工作人员的能力。比如,可以选取本年度行政复议领域办案过程中的典型案例,重点围绕模拟听证、行政复议决定书制作等两个环节进行比选,由领导和专家进行针对性点评,组织全局年轻干部旁听。再次,可以模仿企业的绩效方式,对办案人员的日常工作进行评估,以积分评估为主要方式,以激励奖惩为主要保障,对全市行政复议应诉人员工作业绩实行综合量化、动态考评。其中积分事项可以涵盖办案数量、效率、质量、综合能力、负面评价五方面内容。

4.2. 加强行政复议与信访、行政诉讼的衔接

4.2.1. 妥善处理行政复议和行政诉讼之间的联系

在中国特色社会主义法治体系的背景之下,构建一个既贴合我国实际情况、又维护民众权益,同时兼具普遍适用性、高效运作性及长远发展潜力的多元化行政争议解决机制显得尤为重要。行政复议与行政诉讼作为两大核心的法律救济途径,却因彼此间衔接不畅,未能充分展现其在争议处置上的独特优势。其中,复议前置问题尤为凸显,成为复议与诉讼关联中的症结所在。为了充分运用政府部门处理纷争的优点,我们需要扩展复议的前置领域,并且设定硬性的规则,这样可以使大部分的行政纠纷通过行政复议来解决^[12]。合法且公平地做出复议裁决,调解或协商矛盾,这样可以增强公众积极寻求以复议方式解决问题的主观意愿。当前法律体系已对行政复议的前置条件做出了一定程度的放宽,例如要求不满行政行为决定的当事人需先行提起行政复议。在此基础上,我们应进一步拓展审查范畴,采取否定列举的方式清晰界定:除非当事人遭遇行政机关行为导致的重大权益受损或紧急情况,否则对行政行为不满的当事人应首先将行政复议作为救济手段。据此,提起行政诉讼的前提应设定为对行政复议结果的不服,同时需进一步缩窄复议终局的适用范围。

当前,我国行政复议与行政诉讼之间的关系错综复杂。在司法实践中,除自由选择外,还交织着常规复议前置、复议选择终局、复议后选择终局及复议终局等多种模式。这些规定在人们寻求法律救济时创造了重重障碍。特别是后三种模式,尤其是复议选择终局与复议后选择终局的规定,其正当性备受质疑。因此,亟需对行政复议与行政诉讼之间的关系进行适度简化,以期在司法实践中实现二者的和谐统一^[13]。

4.2.2. 处理好行政复议与信访之间的关系

信访机关所接纳的案件范畴应局限于行政复议的“剩余管辖”之内,其衍生的程序性举措不具备可诉性。即便是针对信访反馈所提供的救济裁定,亦不属于行政诉讼与行政复议的接纳范畴。据此,信访可被视作一种终局性的、辅助性与补充性的救济途径,其无法进一步获取司法层面的保障。在行政救济体系中,信访应当聚焦于个别案例的处理,展现出明显的非正式治理特征。相较之下,行政复议则是构筑于一般原则之上的正规补救架构,《行政复议法》从复议涵盖范围、流程、裁决类型及适用情境等多个维度,对复议裁定的正当性与合理性进行了详尽规范,进而对相对方的权益予以救济。故而,复议机关必须严格遵循法律条文,按照既定的程序与规定,作出恰当的复议裁定。

信访的特性决定了其范畴不可随意扩张,更不能将信访视作化解矛盾与纷争的首要手段。有必要将涉及法律诉讼的信访从常规信访中抽离,并将其纳入法定权利救济框架内。相较于信访制度,行政复议拥有清晰的定位,它是一种占据主导地位的、具备复审特性的正式救济方式,不应以个别案例的解决为重心。我们应当不断强化行政复议体系的核心地位,防范其在执行过程中趋于“信访化”。在现行的《行政复议法(征求意见稿)》中,第八十一条及第八十二条关于行政复议调解与协商机制的阐述,已取消了原先第四十条与第五十条所设定的适用限制,这可能会导致人们误以为这是为了解决行政复议问题而采取

的一种信访方式，从而使行政复议与信访之间的界限变得模糊，无法明确区分开来，忽略了对于政府行动合规性和合理的评估，有可能伤害到公共利益。

参考文献

- [1] 韩思阳. 行政复议实现化解争议主渠道功能定位的内在逻辑与制度呈现——兼评新《行政复议法》[J/OL]. 济南大学学报(社会科学版): 1-14. <https://journal.ujn.edu.cn/zh/article/67998506/>, 2025-04-02.
- [2] 周佑勇. 行政复议的主渠道作用及其制度选择[J]. 法学, 2021, 475(6): 17-29.
- [3] 应松年. 行政行为法: 中国行政法制建设的理论与实践[M]. 北京: 人民出版社, 1993: 687.
- [4] 曹鏊. 中国特色行政复议制度的嬗变与演进[M]. 北京: 法律出版社, 2020: 180-184.
- [5] 赵大程. 打造新时代中国特色社会主义行政复议制度体系[J]. 中国法律评论, 2019(5): 29-35.
- [6] 刘莘. 行政复议改革之重——关于复议机构的重构[J]. 行政法学研究, 2021(2): 42-46.
- [7] 安朝阳. 行政复议的主渠道作用研究[D]: [硕士学位论文]. 石家庄: 河北经贸大学, 2024.
- [8] 梁风云, 朱晓宇. 关于行政复议法修改若干重大问题的思考[J]. 浙江工商大学学报, 2021(6): 58-67.
- [9] 高秦伟. 行政复议制度的整体观与整体设计[J]. 法学家, 2020(3): 71-84.
- [10] 应松年. 对《行政复议法》修改的意见[J]. 行政法学研究, 2019(2): 3-10.
- [11] 刘耀泽. 《行政复议法》在解决行政争议中的主渠道作用[J]. 法制博览, 2024(12): 45-47.
- [12] 马怀德. 化解行政争议主渠道的制度创新——《行政复议法》修订解读[J]. 社会科学文摘, 2024(8): 106-108.
- [13] 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[J]. 中国法学评论, 2016(3): 229-237.