

# 行政复议变更决定的体系定位与司法适用

王宗玥

石河子大学法学院，新疆 石河子

收稿日期：2025年6月3日；录用日期：2025年6月18日；发布日期：2025年7月31日

## 摘要

《行政复议法》修改后虽将变更决定放在首位，但位次的提前并不必然带来适用的优先性，且抽象的规则面对复杂的个案仍存在适用上的不确定性，因而导致在司法实践中变更决定的适用仍长期处于低位，为切实落实行政复议化解行政争议的主渠道作用，需从细化变更决定的认定标准、优化被告追加规则、强化复议队伍专业化着力改进。

## 关键词

行政复议，变更决定，体系定位，法律适用

# The Systemic Positioning and Judicial Application of Alteration Decisions in Administrative Reconsideration

Zongyue Wang

Law School, Shihezi University, Shihezi Xinjiang

Received: Jun. 3<sup>rd</sup>, 2025; accepted: Jun. 18<sup>th</sup>, 2025; published: Jul. 31<sup>st</sup>, 2025

## Abstract

Despite prioritizing alteration decisions in the amended “*Administrative Reconsideration Law*”, their preferential application remains unassured due to abstract rules facing implementation uncertainties in complex cases. Consequently, judicial use of alteration decisions persists at low levels. To cement administrative reconsideration as the primary channel for resolving administrative

**disputes, enhancements are needed by: refining alteration decision criteria, optimizing defendant-addition procedures, and strengthening reconsideration personnel professionalism.**

## Keywords

**Administrative Reconsideration, Alteration Decision, Systemic Positioning, Legal Application**

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. 变更决定的体系定位

行政复议变更决定是指复议机关认为被申请人作出的行政行为违法或者不当，依法对该行政行为作出全部或者部分改变的决定，使其回归至合法适当状态[1]。从本质上讲，行政复议变更权是上级行政机关作为行政复议机关，按照宪法和组织法规定行使的一种行政监督权，通过直接改变下级行政机关的违法或者不当行政行为，达到纠正违法或者不当行政行为的目的[2]。

### 1.1. 变更决定的立法变迁

行政复议变更决定的法律定位经历了动态发展的过程，其适用标准逐步明确并不断强化。在制度演进初期，1990年颁布的《行政复议条例》采取复合式立法技术，将变更决定与撤销决定合并规定于第42条，体现了将行政复议权视为行政权自然延伸的理念，赋予复议机关广泛的裁量权限。1999年制定的《行政复议法》（第28条第1款第3项）沿袭了这一立法思路，未对两种决定的适用情形作明确区分，但创新性地增设了确认违法决定类型，为复议机关提供了更多选择空间。2007年生效的《行政复议法实施条例》首次对变更决定作出专门规定，但通过“可以”这一授权性表述，仍使其处于补充性地位。2023年修订的新《行政复议法》为落实行政争议实质性化解目标，对变更决定制度作出重大调整：不仅单独规定适用情形并细化适用条件，还在决定类型排序中将其列为首位；同时，将审查标准从“明显不当”调整为“不适当”，大幅拓宽了变更决定对行政行为的监督范围，使其能够适用于各类不当行政行为[3]。

### 1.2. 变更决定体系定位的理论争议

《行政复议法》修订前后，变更决定在行政复议决定体系中的定位问题就一直存在争议，章剑生教授将变更决定的体系定位划分为三类，分别是“核心论”“优先论”“独立论”[4]。以王万华为代表的“核心论”认为：“行政复议变更决定侧重对行政实体法律关系进行直接调整，能够与以撤销之诉为核心的行政诉讼实现合理分工、优势互补。”[5]因此，变更决定应居于行政复议决定体系的核心地位，并主张重新构建复议决定体系。也有学者虽认可“核心论”，但主张将履行决定与变更决定同时纳入行政复议决定体系的核心地位，即“行政复议决定体系应当以形成、变更以及解除行政法律关系为核心，建立以变更决定和履行决定为支撑的复议决定体系。”[6]以余凌云为代表的“优先论”认为：“由于变更决定可以借行政复议机关之手直接作出合法适当的行政行为”[7]，因此，“在行政复议体制和机制改革过程中，应该确立变更决定在所有改变原行政行为的决定中具有优先适用权，撤销并责令重作决定是其例外的理念”[8]。以黄锴、章剑生为代表的“独立论”认为：“修订后的《行政复议法》将变更决定的适用模式调整为限定适用。限定适用是对混同适用的修正，限定适用模式的适用不是为了限制变更决定在实践中的适用，而是旨在强化变更决定在特定情况下的适用。”[9]变更决定有其法定的适用条件，因

此，变更决定与撤销决定并非是包含或重叠关系，变更决定独立于撤销决定。

### 1.3. 与其他复议决定的关系

在行政复议决定体系中，变更决定并非孤立存在，它与其他复议决定之间存在适用情形上的不同，因此，厘清它们之间的关系有助于更好地理解变更决定在行政复议决定体系中的定位。

#### 1.3.1. 撤销决定

“变更决定可以视为撤销原具体行政行为 and 行政复议机关直接对原案件实体问题作出处理两个环节的结合。”<sup>[10]</sup>另外，变更决定不同于法院的变更判决，后者因为触碰到了职能分工原则，只能作为撤销并重作判决的一种补充判决，仅当行政裁量权缩减至零时，才例外适用<sup>[11]</sup>。

而撤销决定是一种消灭或者部分消灭被申请行政行为效力的复议决定。由于在适用情形上撤销决定和变更决定没有重合性，所以，它们不是选择关系，而是并列关系。行政复议机关在适用撤销决定时，常附随责令重作决定，这是因为撤销决定与变更决定在适用情形上存在本质区别。因此，厘清两者关系的关键，在于明确可以直接作出撤销决定的具体情形：(1) 事实不清且复议机关难以充分查明。此类情形多见于专业壁垒较高的执法领域，或涉及事实本身疑难复杂。(2) 程序存在瑕疵。行政程序具有独立性和不可逆性，当行政机关的程序行为违反法律规定时，复议机关通常要求其重新履行法定程序，以保障程序正义的实现。(3) 适用依据不合法。(4) 超越职权或滥用职权。

#### 1.3.2. 确认决定

确认决定可以分为确认违法和确认无效两种类型。确认决定的适用情形与撤销决定相同，确认违法虽然确认被申请行政行为违法，但因为法定原因不能或者不需要作出撤销决定，因此该行政行为依然有效；确认无效是因为被申请行政行为违法达到了“重大且明显”的程度，因此直接确认该被申请行政行为自始无效。在变更决定与确认违法决定的适用情形存在混同时，复议机关对采取何种决定具有较大裁量权，但在变更决定单列成项后，是否存在符合却不能适用变更决定的情况。虽然新修订的《行政复议法》没有作出明确的规定，但在法律上应该不存在变更决定在一定条件下转为确认决定的可能性<sup>[12]</sup>。

## 2. 变更决定的司法适用困境

结合新《行政复议法》施行前后地方发布的典型案例以及相关实践数据，可以发现变更决定在司法适用中主要面临三重困境：适用标准不够清晰、可适用情形相对有限、实际适用频率偏低。

### 2.1. 变更决定的适用标准模糊

在行政复议实践中，复议机关对变更决定的适用仍存在标准不统一、态度模糊的问题，导致“同案不同判”现象频发。即便在新《行政复议法》施行后，不同机关对是否适用变更决定仍存在较大分歧。比如在针对自然资源部门信息公开行为及市场监管部门不予立案行为的复议案件中，虽然被审查的行政行为均存在法律适用错误，复议机关却采取了截然不同的处理方式：前者被撤销并责令重作，<sup>1</sup>后者则直接变更了法律依据。<sup>2</sup>

这一现象根源于变更决定在立法和司法实践中的双重模糊性。首先，其适用标准本身就不够明确。尽管《行政复议法》将“明显不当”调整为“内容不适当”，一定程度上拓宽了变更决定的适用范围，但“内容不适当”的具体内涵及认定标准仍缺乏清晰界定，使得行政机关在进行适当性审查仍面临操作难题。其次，变更决定与撤销决定的界限尚未厘清。新《行政复议法》虽对二者的适用范围作了区分，但实

<sup>1</sup> 参见山西省运城市〔2024〕132号行政复议决定书。

<sup>2</sup> 参见《北京市政府作出新行政复议法实施后首例变更决定》，北京市司法局网，<https://sfj.beijing.gov.cn/sfj/index/index.html>。

践中仍无法有效辨别“未正确适用依据”“事实不清、证据不足”与撤销决定中的“依据不合法”“主要事实不清、证据不足”。若无法精准区分，极易导致变更决定与撤销决定的混用，进一步加剧复议标准的不确定性。

## 2.2. 适用范围较窄

从2025年司法部发布的五批行政复议指导案例来看，变更决定的适用比例明显偏低，在全部典型案例中只有一例涉及变更决定，且仅针对行政处罚明显不当的情形。值得注意的是，在面对行政行为存在事实认定错误、证据不充分或法律适用偏差等问题时，复议机关更倾向于选择撤销决定而非行使变更权[13]。

这一现象与现行复议机关被告制度所引发的司法审查压力存在显著关联。由于变更决定直接对原行政行为内容进行调整，复议机关需对变更后的行政决定承担完全的法律后果。若变更结果未能充分满足申请人的诉求，往往容易引发后续行政诉讼风险。特别是在变更决定实质性改变原行政行为结论的情况下，复议机关将面临作为独立被告参与诉讼、承担举证责任和应诉义务的多重压力。面对日益繁重的复议案件压力，复议人员不得不额外应对诉讼阶段的文书准备、庭审辩论等程序性工作，这无疑进一步加重了工作负担。更值得注意的是，在将败诉率纳入复议工作考核体系的背景下，案件败诉可能直接影响考核评价结果。基于规避诉讼风险和维持考核指标的考量，复议机关更倾向于选择诉讼风险较小的撤销决定，而对变更决定则持审慎态度。

## 2.3. 适用率持续偏低

“根据权威统计，在全国范围内，变更决定适用率从1999年的7.35%下降至2018年0.21%。”[14]“1999年至2022年间的平均变更率约为1.67%。”[15]行政复议变更决定在司法实践中的适用率长期处于低位。新《行政复议法》实施以来，尽管行政复议案件数量有所增长，但变更决定的适用率并未有显著提升。

低适用率的背后，是复议机关在选择适用变更决定时的诸多顾虑。一方面，变更决定的实施需要复议机关投入更多的人力、物力和时间，进行深入的调查取证和事实甄别，这无疑增加了行政复议的负担。随着新修订的《行政复议法》的全面实施，各级行政复议机关的案件受理数量呈现明显增长态势。与此同时，新增设的听取意见程序以及简易程序对审理时限的严格要求，使得行政复议工作面临着案件数量激增与办案力量不足的双重压力。这一矛盾在基层复议机关表现得尤为突出，亟待通过优化资源配置、提升办案效率等措施加以缓解[16]；另一方面，复议机关办案人员的专业性不足，复议体制改革以后，各级政府虽然设立了专门的复议机构，当前行政复议工作人员的专业能力存在明显差异，基层单位尤为突出。部分人员尚未取得法律职业资格[17]。因此，复议机关往往更倾向于选择撤销决定等其他更为简便的决定类型，从而导致变更决定的适用率长期偏低。

## 3. 变更决定适用困境的应对策略

变更决定在司法适用中面临的困境，既反映出法律规范体系的不完备性，也体现出实务操作中的现实掣肘。为此，在着力细化适用标准的同时，还需同步健全相关的制度支撑体系。

### 3.1. 细化变更决定的适用标准

#### 3.1.1. “内容不当”的认定

当前理论界与实务界对明显不当的行政行为并未形成统一标准，执法部门也负有根据具体情境做出裁量的义务[18]。裁量基准是对法律规范中执法要素和裁量结果的系统化梳理，构建起抽象法律规则与具

体案件事实之间的适用桥梁[19]。根据是否存在相关裁量基准，建立双重审查标准体系。

如果制定了针对裁量性行政行为的裁量基准制度，那么该裁量基准就应当成为判断行政行为是否合理的直接标准[20]。针对裁量性行政行为中裁量基准缺失或裁量空间过大的情形，宜采取相对宽松的审查标准，即依据比例原则、公平原则来评估具体行政行为的合理性。具体审查可围绕以下三个维度展开：一是合目的性。“变更决定应主要适用于具体行政行为部分违法且可以通过内容改变来达到正确、合法目的的情形。”[21]若经审查发现行政行为内容与立法目的发生了偏离甚至背离，即可以认定行政行为内容不适当。二是可接受性。行政机关作出行政处罚“要充分考虑社会公众的切身感受，确保罚款决定符合法理，并考虑相关事理和情理。”[22]三是利益权衡。利益权衡是一种平衡取向的判断标准。行政行为内容适当，要求“行政机关必须权衡申请人、第三人与公共利益的三者关系，使三者利益处于一种相对平衡的状态。”[23]

### 3.1.2. “事实不清、证据不足”的认定

在逻辑上，“事实不清、证据不足”可以分为主要事实不清、证据不足和次要事实不清、证据不足[4]。分学者主张应限于主要事实[1]，有观点认为包含次要事实瑕疵的情形同样适用[2]。《行政复议法》第63条并未对“主要事实”与“次要事实”作出区分。若将变更决定仅限定适用于主要事实认定错误的案件，将导致行政复议监督体系出现功能缺位：首先，撤销决定以“主要事实不清、证据不足”为法定适用前提；其次，确认违法决定通常难以适用于单纯次要事实认定错误的实体违法情形。再次，瑕疵指正制度仅针对程序性瑕疵，无法涵盖事实认定问题[24]。由此可见，在现行复议决定体系中，唯有变更决定能够有效规制次要事实不清的行政行为，其他复议决定类型均无法提供适当的法律救济途径。

### 3.1.3. “未正确适用依据”的认定

关于“未正确适用依据”这一法律概念的界定，在学界存在着两种主要观点：一种观点主张该概念具有双重内涵，既包括法律依据适用错误，也包括所适用依据不合法[2]；另一种观点则持限缩立场，认为其仅指法律依据在具体适用过程中出现的错误情形[25]。针对这两种观点，一方面，在界定“未正确适用依据”时，应当注意其与“适用依据不合法”的边界，“适用依据不合法”属于撤销决定的规制范畴[4]。若将“适用依据不合法”纳入“未正确适用依据”的解释范围，将导致变更决定与撤销决定的制度功能产生混同，破坏行政复议决定类型的体系化构造；另一方面，当行政行为所依据的规范性文件本身不合法，意味着该行为从根本上缺乏法律支撑。在此种情形下，唯有撤销决定能够通过溯及既往的效力，彻底否定原行政行为的法律效果，使当事人的权利义务回归至初始法律状态，而变更决定并不具备此种溯及性法律效力。因此，“未正确适用依据”不能涵盖适用依据不合法的情况。“未正确适用依据”主要涵盖以下两种情形：一是没有适用依据，即应当适用而未适用；二是表面错误，包括依据名称、条款项顺序、文字错误。因不涉及依据本身内容是否正确，行政机关可以通过“更正”方式直接加以纠正。

## 3.2. 修改“双被告”的追加方式

行政复议制度作为行政体系内部的纠纷化解机制，其核心功能在于定分止争。监督行政和救济权利的价值，更多是在争议处理过程中的自然延伸。“行政复议机关应当是行政争议的裁判者而非行政争议的当事人”[26]，就像司法机关不会因为裁判行为成为再审程序的被告一样，裁决者也不应因履行法定裁决职责而面临被诉风险。这正是当前复议机关怠于行使变更决定权的重要制度性诱因。

另外，现行的复议被告制度在扭转“维持会”现象方面具有一定的贡献，且在短期内直接废除该制度也不现实。因此，可以考虑采取分步优化的策略，参考德国行政法的“不利负担”规则：原则上由原行政机关应诉，但当复议决定创设了新的义务或者加重了既有义务时，复议机关才作为适格被告。这一规

则体系蕴含了“无过错不担责”的法治理念，对完善我国的制度具有重要的启示意义。具体规则可以作如下调整：第一，对于维持原行政行为的复议决定，仍然以原行政机关作为诉讼被告；第二，当出现两种特殊情形时，转由复议机关应诉。这两种情形分别是：其一，复议决定作出不利变更，对相对人产生了新的权利义务限制；其二，复议程序存在重大瑕疵，且该瑕疵与当事人实体权益受损存在直接因果关系。

### 3.3. 加强复议工作队伍专业化建设

随着新《行政复议法》确立的集中管辖制度的全面实施，复议队伍专业能力的要求将更为凸显。因此，各级复议机关亟需按照新法要求，全面提升复议人员的法律素养和专业能力。首先，优化行政复议委员会的组成人员，建设科学完备的复议培训制度。为行政复议人员统一开展职前培训，通过岗位练兵、技能比武等举措提升行政复议人员业务工作能力水平。增强行政复议人员的职业荣誉感，强化行政复议岗位吸引力和队伍稳定性。其次，借鉴国外的复议人员选拔、任用制度，构建有中国特色的“行政复议官”制度。在任职上，复议官可由司法行政部门提名，由同级人民政府任命；在人员配备上，可参照法院的人员架构，采用行政复议官、助理以及书记员的形式。另外，通过发布典型案例，将一些已经作出变更决定的典型案例进行整理和分析，从而为其他类似案件提供参考，从而缓解复议专业人员数量有限、业务能力参差不齐的现实困境，更能充分发挥变更决定在实际工作中的指导作用，提升行政复议工作的整体效能。

## 4. 结论

2023年修订的《中华人民共和国行政复议法》以“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用”的立法目的为导向，将变更决定列于行政复议决定体系之首，取代了撤销决定的位置。但是条文顺序在前并不当然意味着其具有实质上的“优先适用性”，变更决定的优先性需要在具体的司法适用中得以落实。首先要细化变更决定的适用标准。其次，修改“双被告”的追加方式，降低复议机关的应诉风险。最后，还应加强复议工作队伍专业化建设，为变更决定提供专业保障。

## 参考文献

- [1] 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.
- [2] 许安标, 左力. 中华人民共和国行政复议法释义[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2023.
- [3] 简悦, 刘沙. 论行政复议变更决定的体系定位[J]. 中国法治, 2025(1): 61-69.
- [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] 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, 41(5): 99-117.
- [6] 余凌云. 取消“双被告”之后法院对行政复议决定的评判[J]. 法学, 2021(5): 60-72.
- [7] 崔梦豪. 行政复议变更决定的异化与回归[J]. 法学, 2021(4): 180-192.
- [8] 黄锴. 论行政复议变更决定的限定适用[J]. 法学家, 2024(6): 116-128+192.
- [9] 曹康泰. 中华人民共和国行政复议法释义[M]. 北京: 中国法制出版社, 1999.
- [10] 梁君瑜. 行政诉讼变更判决的适用范围及限度[J]. 法学家, 2021(4): 86-98+193.
- [11] 中国法学会行政法学研究会, 中国政法大学法治政府研究院, 编. 行政复议法实施二十周年研究报告[M]. 北京: 中国法制出版社, 2019.
- [12] 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.
- [13] 贺荣. 正确贯彻实施新修订的行政复议法 推进新征程行政复议工作高质量发展[J]. 中国法治, 2024(1): 4-8.

- 
- [14] 黄润秋. 新《行政复议法》变更决定制度的功能导向及其规范展开[J]. 苏州大学学报(法学版), 2024, 11(3): 1-11.
- [15] 何海波. 论行政行为“明显不当”[J]. 法学研究, 2016, 38(3): 70-88.
- [16] 刘义. 裁量基准二阶构造的法理展开[J]. 浙江社会科学, 2024(1): 81-91+158.
- [17] 黄学贤. 行政诉讼中的行政行为明显不当——合法性审查还是合理性审查以及如何审查[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2023, 44(2): 101-112.
- [18] 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]. 法学评论, 2024, 42(2): 1-10.
- [19] 国务院. 国务院关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见(国发[2024]5号)[Z/OL]. [http://czga.czs.gov.cn/18458/18536/content\\_3745898.html](http://czga.czs.gov.cn/18458/18536/content_3745898.html), 2024-06-04.
- [20] 章剑生. 论行政复议的适当性审查[J]. 浙江社会科学, 2024(2): 30-41+156.
- [21] 梁君瑜. 行政行为瑕疵的指正[J]. 北方法学, 2024, 18(1): 125-140.
- [22] 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.
- [23] 熊樟林. 行政复议机关做被告的理论逻辑[J]. 法学, 2021(7): 180-192.
- [24] 崔梦豪. 行政复议决定设定权之实证分析[J]. 贵州警察学院学报, 2019, 31(6): 25-32+40.
- [25] 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.
- [26] 徐运凯. 行政复议法修改对实质性解决行政争议的回音[J]. 法学, 2021(6): 30-42.