

行政复议制度功能发挥中的现实问题与机制优化

申 浩

河北外国语学院，河北 石家庄 050091

[摘要] 行政复议兼具行政争议化解、公民权利救济和行政监督功能。新修订的《行政复议法》实施后，行政复议案件数量持续增长，制度吸纳能力明显增强，但案件快速增加也暴露出审理资源承压、实质化解标准不清、调解与依法裁决衔接不足及类案监督效能有限等问题。行政复议功能优化不能停留于扩大案件数量，应完善争议导入和分流机制，提高事实调查与法律审查能力，规范调解和解程序，强化复议决定、意见书和建议书的监督作用，并完善专业化队伍建设，实现权利救济、争议化解和依法行政监督的协调运行。

[关键词] 行政复议；行政争议；权利救济；行政监督；实质化解

DOI：10.64635/ja.2026.1543 中图分类号：D922.11 文献标识码：A

Practical Problems and Mechanism Optimization in the Functioning of the Administrative Reconsideration System

Shen Hao

Hebei International Studies University, Shijiazhuang, Hebei 050091, China

Abstract: Administrative reconsideration performs multiple functions, including resolving administrative disputes, providing remedies for citizens' rights, and supervising administrative conduct. Since the implementation of the newly revised Administrative Reconsideration Law, the number of administrative reconsideration cases has continued to increase, significantly enhancing the system's capacity to absorb and handle disputes. At the same time, the rapid growth in caseloads has exposed problems such as pressure on adjudicative resources, unclear standards for substantive dispute resolution, insufficient coordination between mediation and lawful adjudication, and limited effectiveness in supervising similar cases. Optimization of the administrative reconsideration system should not focus solely on increasing the number of cases accepted. Instead, mechanisms for dispute intake and diversion should be improved, fact-finding and legal review capabilities strengthened, mediation and settlement procedures standardized, and the supervisory functions of reconsideration decisions, opinions, and recommendations reinforced. Greater attention should also be given to building a professional workforce so as to achieve coordinated operation among rights protection, dispute resolution, and supervision of law-based administration.

Keywords: administrative reconsideration; administrative disputes; rights protection; administrative supervision; substantive dispute resolution

引言

行政复议是行政系统内部解决行政争议的重要法律制度，其优势在于程序相对便捷、审查范围较宽，并能够借助行政机关的专业资源及时处理行政管理中的事实和法律问题。2023 年修订的《行政复议法》自 2024 年 1 月 1 日起施行，并将“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用”明确写入立法目的。制度定位的变化意味着行政复议已不再只是行政机关内部纠错程序，而是承担权利救济、行政监督和行政争议实质化解等多重任务。

新法实施后，行政复议案件增长明显。司法部数据显示，2024 年全国新收行政复议案件 74.96 万件，同比增长 94.7%，办结 64.1 万件，90.3% 的案件经复

议后未再进入行政诉讼或信访程序。2025 年全国新收案件进一步达到 98.5 万件，各级复议机关共办理案件 111.5 万件，新收案件约为同期法院一审行政诉讼案件的 3 倍^[1]。这些数据说明行政复议对行政争议的吸纳能力快速提升，同时也表明制度运行已经由“案件不足”转向“案件增长后如何保证质量”的新阶段。

1 行政复议制度功能及其现实展开

1.1 权利救济与争议化解

行政复议首先承担行政相对人的权利救济功能。公民、法人或者其他组织认为行政行为侵犯合法权益，可以通过行政复议请求对行政行为的合法性和适当性进行审查^[2]。与行政诉讼相比，行政复议不仅能够审查行政行为是否合法，还能够对行政裁量是否适当进

行判断,并通过变更、撤销、确认违法、责令履行等方式直接纠正行政行为。

新《行政复议法》扩大受案范围,对部分行政处罚、不履行法定职责、政府信息公开等争议设置复议前置,并完善听取意见、听证、简易程序及调解制度。马怀德认为,复议前置范围扩大有利于发挥行政机关专业优势,提高行政争议前端化解能力,并减少行政争议直接进入诉讼程序的数量^[4]。

争议化解能力已经在实践中得到一定体现。2025 年经行政复议后,93.6% 的案件未再进入诉讼或信访程序,比 2024 年提高 3.3 个百分点,已办结案件中通过调解、和解等方式结案 20.5 万件。行政复议正在成为当事人寻求行政救济的重要渠道。

1.2 行政监督与依法行政促进

行政复议还承担行政机关内部监督功能。复议机关通过个案审理发现原行政机关在事实认定、程序履行、法律适用和行政裁量方面的问题,可以直接纠正违法或者不当行政行为。

2024 年,全国行政复议机关纠正违法或者不当行政行为 5.8 万件,直接纠错率为 12.07%,并针对办案中发现的共性问题制发行政复议意见书、建议书 7114 份。2025 年纠正违法不当行政行为 7.2 万件,制发意见书、建议书 1.3 万份,附带审查规范性文件 8608 件。

行政复议的监督价值由此不再局限于撤销一个违法决定,而是通过个案发现制度性问题,推动执法机关修改执法标准、完善内部程序并统一法律适用。章志远指出,行政复议意见书能够连接个案纠错与类案监督,是行政复议治理功能的重要实现工具^[5]。

2 行政复议功能发挥中的现实问题

2.1 案件快速增长与办案能力不完全匹配

案件数量快速增长首先对复议机构的人员配置和专业能力形成压力。2024 年新收案件接近 75 万件,2025 年进一步增加至 98.5 万件,连续两年处于较高增长水平。案件增长能够证明制度吸引力增强,却不能直接等同于制度功能已经充分实现。

行政复议涉及公安、市场监管、自然资源、社会保障、住房建设等多个行政领域,对办案人员的专业知识提出较高要求。案件数量快速增长以后,如果人员配置、调查能力和内部审核机制没有同步加强,容易形成重程序期限、轻实体审查的倾向。简单案件可以通过简易程序提高效率,重大疑难案件则需要充分听取意见、调查事实甚至举行听证,两类案件不能采

用相同的资源投入方式。

2.2 实质化解与依法审理之间仍需协调

行政争议实质化解强调一次性解决当事人之间的实际矛盾,而行政复议又必须严格依据法律进行审理。实践中容易产生两种偏差。一种是过度强调结案率和调解率,将调解成功视为优于依法作出复议决定。另一种是只判断行政行为是否合法,对与争议直接相关的补偿、履行、后续处理等现实问题关注不足。

调解和解具有降低对抗、提高履行率的优势,但不能以牺牲合法性为代价。行政机关存在明显违法行为时,如果仅通过协调要求申请人撤回申请,可能弱化复议监督功能。反过来,具备协商条件的案件如果机械作出撤销决定,当事人仍可能因后续处理再次发生争议。

徐运凯提出,行政复议主渠道建设应处理好依法化解与实质性化解之间的关系,在法定框架内提高解决行政争议的实际效果。^[3] 因此,实质化解应建立在事实查清、责任明确和当事人自愿基础上,而不能成为替代依法审理的独立目标。

2.3 个案纠错向类案治理转化不足

复议机关能够通过案件发现行政执法中的共性问题,但个案信息如何转化为系统治理成果仍存在不足。同一领域连续出现程序违法、适用依据错误或者裁量标准不统一时,仅逐案撤销相关行政行为,难以从根源减少争议。

意见书、建议书及规范性文件附带审查为类案治理提供了制度工具,但其落实程度仍取决于被监督机关的整改能力以及复议机关后续跟踪机制。意见书发出后缺少整改反馈、同类违法行为再次发生,都会削弱复议监督的实际效果。

3 行政复议功能受限的主要原因

3.1 程序优势尚未充分转化为审理优势

行政复议具有行政系统内部专业资源丰富、事实调查渠道较多等优势,但制度优势需要通过审理过程转化为具体效果。案件审理如果仍主要依赖书面材料,复议机关对争议事实的主动查明能力就难以充分发挥。

新法已经改变过去以书面审查为主的模式,强化听取当事人意见,并对重大、疑难、复杂案件设置听证机制。制度落实中仍需进一步明确听证案件筛选标准、调查核实方式以及专家咨询机制,避免程序改革停留在形式层面。

3.2 复议专业化保障存在地区差异

行政复议案件类型复杂,不同地区的案件规模也

存在较大差异。司法部公开的 2024 年统计显示,北京受理 67772 件,广东 50347 件,山东 45777 件,而部分地区全年案件量明显较少。地区案件规模差异意味着复议机构在人力资源、专业分工和案件管理方面面临不同需求。

主渠道功能不能只依靠扩大受案范围,还需要稳定的专业队伍、统一的业务标准和持续培训机制。解志勇、阎静宇认为,主渠道建设已经由案件数量增长转向制度吸纳力、程序终结力、治理穿透力和组织保障力的综合提升。^[6]专业保障不足会直接限制后三项能力的发挥。

4 行政复议制度功能的优化机制

4.1 完善行政争议导入和分流机制

行政复议主渠道首先要求行政争议能够准确、便捷地进入复议程序。应继续完善线上申请、线下服务窗口以及基层咨询引导机制,降低申请人在确定复议机关、准备申请材料方面的制度成本。2025 年全国网上申请案件达到 25.9 万件,占新收案件的 26.3%,说明数字化申请已经成为重要渠道。

案件进入程序后,应按照事实复杂程度和法律争议程度实施分类办理。事实清楚、权利义务关系明确的案件适用简易程序,重大疑难案件则强化听证、调查和集体讨论。通过繁简分流提高资源配置效率,避免单纯追求统一办理速度。

4.2 强化实质审理及决定功能

行政复议的核心竞争力应体现为解决问题的能力。复议机关需要充分发挥行政审查范围较宽的优势,不仅判断行政行为是否合法,也应依法审查行政裁量是否适当。

对事实已经查清、法律关系明确且能够直接确定处理内容的案件,应依法发挥变更决定的作用,减少撤销后重新作出行政行为导致争议反复。章志远认为,变更决定在新的复议决定体系中具有重要地位,合理运用可以提高行政争议一次性解决能力^[5]。

调解和解则应建立案件分类标准。涉及明显违法、重大公共利益或者依法必须作出明确判断的案件,不宜以调解替代正式决定。涉及补偿数额、履行方式等具有协调空间的案件,可以在明确法律责任基础上开展调解,以提高实际解决效果。

4.3 健全监督治理与专业保障机制

行政复议监督应由个案纠错进一步延伸到类案规范。对一定时期内同一机关、同一事项反复出现的违

法问题,可以通过意见书、建议书、典型案例和规范性文件附带审查形成综合治理。

应建立意见书、建议书整改反馈和跟踪机制,将整改情况纳入行政执法监督。对具有普遍意义的争议,可以通过指导性案例或者典型案例统一审理尺度和执法标准,实现“办理一案、规范一类”。

专业保障方面,应根据案件量和案件结构合理配置复议人员,强化行政法基础、专业行政管理知识和听证调查能力培训。重大疑难案件可以发挥行政复议委员会和外部专家作用,提高复杂法律问题处理能力。通过专业队伍、统一规则和案例指导共同支撑主渠道运行,才能避免案件增长超出制度承载能力。

5 结语

新《行政复议法》实施以后,行政复议案件数量快速增长,行政争议吸纳能力、个案纠错能力和实质化解效果均得到明显提升,行政复议化解行政争议的主渠道格局正在形成。案件数量增加只是制度功能发挥的一个方面,主渠道能否稳定运行,更取决于案件审理质量、争议终结能力和监督依法行政的实际效果。行政复议制度完善应由扩大案件入口转向提高制度运行质量,通过完善争议导入和繁简分流、强化事实调查和实体审查、规范调解和解、充分发挥复议决定作用,并将个案纠错转化为类案治理。同时加强专业人员和组织保障,形成权利救济、争议化解和行政监督相互支撑的运行机制。行政复议只有真正解决行政争议并推动行政机关规范执法,才能将制度上的主渠道定位转化为稳定的治理效能。

【参考文献】

- [1] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国行政复议法[Z]. 2023-09-01.
- [2] 司法部. 行政复议工作白皮书(2025)[R]. 2026-02-11.
- [3] 徐运凯. 主渠道目标导向下新行政复议法的制度创新与理论解读[J]. 法律适用, 2023(12): 128-139.
- [4] 马怀德. 行政复议前置的法理与适用[J]. 法律适用, 2024(5): 47-59.
- [5] 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, 47(6): 39-51.
- [6] 解志勇, 阎静宇. 主渠道语境下行政复议面临的挑战及其应对[J]. 江汉论坛, 2026(1): 113-120.