

行政复议前置争议与选择的背后逻辑

——新《行政复议法》要点解读

杨建顺

- 与“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用”等立法目的相比，“推进法治政府建设”这一后来添加的立法目的尚未引起足够重视，相关方面在参与立法的过程中逐渐认识到这一点，特地加入立法目的之中，恰恰印证了其重要性。
- 是否设置复议前置？设置复议前置会否限制当事人的诉权？应当对哪些情形设置复议前置？长期以来一直存在关于行政复议前置模式的争议。新《行政复议法》采纳了肯定说，确认了复议前置规定，扩展了复议前置范围。
- 扩大完善行政复议前置范围，以扎实推进法治政府建设，相关行政处理能够很好回应行政复议职能要求为前提；而行政复议前置模式的确认和拓展，也将助推法治政府建设，并带动法治社会建设的推进，促成合法规范运营机制。

行政复议是指公民、法人或者其他组织认为行政主体的行政行为侵犯其合法权益，和行政主体之间发生争议，依法向行政复议机关提出行政复议申请，由行政复议机关办理行政复议案件，依照法定程序，对引起争议的行政行为及其所依据的规范性文件等的合法性和适当性进行全面复查审议，并进行调解或者作出行政复议决定的法律制度。

行政复议既是化解行政争议，保护公民、法人或者其他组织合法权益的重要法律救济制度；亦是促进行政主体自我纠错，防止和纠正违法的或者不当的行政行为，监督行政主体依法公正行使职权，推进法治政府建设的重要法律监督制度。

新《行政复议法》的背景与亮点

1999 年 4 月，九届全国人大常委会第九次会议通过现行《行政复议法》。长期以来，行政复议在行政监督、化解行政争议和保护公民、法人或其他组织合法权益，促进社会和谐稳定、加快建设法治政府方面发挥了重要作用。随着我国经济社会发展，行政复议制度暴露出一些突出问题，需要加强和改进行政复议工作，解决制约行政复议发挥监督、救济作用的突出问题，满足人民群众对实质性化解行政争议的新要求、新期待。

2020 年 2 月，习近平总书记主持召开中央全面依法治国委员会第三次会议，审议通过了《行政复议体制改革方案》，要求发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势和化解行政争议的主渠道作用。中共中央印发《法治中国建设规划（2020—2025 年）》和中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要（2021—2025 年）》，对推进行政复议体制改革、整合行政复议职责等提出明确要求。为贯彻落实党中央决策部署，发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势和化解行政争议的主渠道作用，对《行政复议法》进行了全面修订。

修订后的《行政复议法》（简称“新《行政复议法》”）于 2023 年 9 月 1 日由十四届全国人大常委会第五次会议表决通过，自 2024 年 1 月 1 日起施行。新《行政复议法》由总则、行政复议申请、行政复议受理、行政复议审理、行政复议决定、法律责任和附则构成，共 7 章 90 条 12782 字。其中行政复议申请一章由行政复议范围、行政复议参加人、申请的提出和行政复议管辖共 4 节构成；行政复议审理一章由一般规定、行政复议证据、普通程序、简易程序和行政复议附带审查共 5 节构成。

新《行政复议法》全面贯彻落实《行政复议体制改革方案》，把握行政复议制度定位和特点，注重构建统一科学的行政复议体制，完善规范高效的行政复议管辖和工作机制，强化行政复议吸纳和化解行政争议的能力，完善行政复议审理程序、决定程序及其监督体系，保障当事人各项权利，增加行政复议便民举措，强化调解应用和发布指导性案例等促进实质性化解，体现出鲜明的新时代法治特色。

新增推进法治政府建设立法目的

新《行政复议法》优化了立法目的：

（1）为了防止和纠正违法的或者不当的行政

行为；（2）保护公民、法人和其他组织的合法权益；（3）监督和保障行政机关依法行使职权；（4）发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用；（5）推进法治政府建设。

其中，在立法目的中增加“推进法治政府建设”，是在十三届全国人大常委会第三十七次会议对《行政复议法（修订草案）》初次审议之后，全国人民代表大会宪法和法律委员会根据一些常委委员、单位、地方、基层立法联系点、专家和社会公众的建议添加的。与“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用”等立法目的早已被广泛宣传 and 重视相比，“推进法治政府建设”这一立法目的似乎并未引起人们多少重视。由于是后来添加的，短短数月之内，没有引起足够重视也属于正常现象。但这也恰恰印证了这一立法目的非常重要，相关方面在参与立法的过程中逐渐认识到这一点，特地将其加入立法目的之中。正确认识和把握“推进法治政府建设”这一立法目的，不仅对贯彻实施好这部全面修订的法律具有特别重要的价值，而且有助于扎实推进法治政府建设乃至法治中国建设，使人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

在立法目的中增加“推进法治政府建设”的内容，这使我一直以来所主张的“让行政复议成为法治政府建设的重要保障”这一观点获得了实定法基础，也因为在行政过程中追求合法规范运营机制提供了重要的观念论指引。

新《行政复议法》明确揭示了坚持党的领导这一总原则，规定行政复议机关履行行政复议职责，应遵循合法、公正、公开、高效、便民、为民的原则，坚持有错必纠、保障法律、法规的正确实施。对这些原则和要求的明确规定，既为推进法治政府建设提出了任务，也进一步丰富了法治政府建设的内容。换言之，依法履行行政复议职责，保障法律、法规的正确实施，是扎实推进法治政府建设的内在要求；扎实推进法治政府建设，可以为贯彻落实行政复议有关原则和要求提供背景支撑，让“有错必纠”依着法治行政原理恰到好处地展开。

行政复议前置的争议与立法选择

新《行政复议法》在现行法的基础上进一步扩大行政复议范围，增加行政行为为种类，从原来的 11 项增至 15 项；将“具体行政行为”改为“行政行为”，将附带审查的“规定”修改为“规范性文件”，保持与《行政诉讼法》等所使用概念术语的一致性，体现了法制统一原则。这些规定有利于更好发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用，亦是推进法治政府建设的重要体现。

尤其值得关注和聚力探讨的是，新《行政复议法》确认了复议前置这种行政复议模式，而且新增了复议前置的情形。

是否设置复议前置？设置复议前置会否限制当事人的诉权？应当对哪些情形设置复议前置？长期以来一直存在关于行政复议前置模式的争议。

现行法规定，公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其已经依法取得的自然资源的所有权或者使用权的，应当先申请行政复议；对行政复议决定不服的，可以依法向人民法院提起行政诉讼。针

对这样的规定，否定说认为其限制了当事人对权利救济手段的选择权，有限制诉权之嫌，应当予以废止；肯定说则认为其体现了对事物本身规律性的尊重，更贴近我国行政实践，应当予以肯定并发扬光大。肯定说的论据在于，侵犯依法取得的自然资源的所有权或者使用权等问题具有较强的专业性和政策性，与法院相比，行政主体在相关技术和政策的把握以及作出相关处理决定方面更具有优越性；与其先将其交给法院进行纯粹程序性司法裁判，然后再返回行政系统进行实质性处理，倒不如直接将其交给行政系统来进行专业性技术性或者政策方面的实质性判断，更容易避免司法程序空转。

新《行政复议法》采纳了肯定说，确认了复议前置规定，扩展了复议前置范围：将对当场作出的行政处罚决定不服、对侵犯其已经依法取得的自然资源的所有权或者使用权的决定不服、认为行政机关未依法履行法定职责、申请政府信息公开但行政机关不予公开的情形纳入行政复议前置范围。并且明确，将行政复议前置其他情形的设定权限限定为法律和行政法规。进而，特地设置了对行政复议前置情形的告知义务，行政机关在作出行政行为时应当告知公民、法人或者其他组织先向行政复议机关申请行政复议。

设置如此多项复议前置的情形，会否像否定说所担心的那样侵害公民、法人或者其他组织的权利救济呢？回答这个问题，关键要看法治政府建设是否到位。

新《行政复议法》着力建构实质性化解行政争议的机制，在自然资源的所有权或者使用权保护等领域之外拓展复议前置的情形，除了由技术性专业性和政策性支持的论据之外，其最为直接和有力的论据就是法治政府论。

建构合法规范运营机制

在法治政府论的视域中，合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信和权责统一等原则都是当然的既定要素。之所以宜于将部分的事项确定为复议前置，是因为在这些问题的处理上行政主体更具有优越性，这样设置更符合新《行政复议法》所确定的“合法、公正、公开、高效、便民、为民的原则”。

简言之，扩大完善行政复议前置范围，以扎实推进法治政府建设，相关行政处理能够很好回应行政复议职能要求为前提；而行政复议前置模式的确认和拓展，也将助推法治政府建设，并带动法治社会建设的推进，促成合法规范运营机制的建构。新《行政复议法》对行政复议前置情形的扩大完善，将促进相关领域有限资源的科学合理配置。结合国务院行政复议机构发布行政复议指导性案例的新职能，逐步做到列明禁止事项，也列明允许事项，进而列明作出行政行为、办理行政复议案件的“规定”流程，有助于合法规范运营机制的确立。

（作者系中国人民大学法学院教授、博导、比较行政法研究所所长，中国法学会行政法学研究会副会长）



扫描左侧二维码关注

《行政法学研究》

精华推荐

（2023 年第 6 期）

主办单位：中国政法大学

行政任务、效能原则与行政组织法治

作者：沈岍（北京大学法学院教授）

摘要：作为行政组织法的一项基本原则，组织效能原则的内涵和意义并未得到深入挖掘。行政任务视角的引入，有助于组织效能原则的精细化和规范性展开。行政任务是否符合“个人—市场—社会优先”原则，行政任务与组织形态、资源配置、行政手段是否匹配，行政任务的履行程序是否合适等，都是组织效能原则对行政的组织进行检验的向度。但是，行政任务的去留难断、多元冲突、分解组合、先后位列、长短效应等复杂属性，给组织效能原则的适用带来挑战。加之行政的组织极具政治性和裁量性，组织效能原则宜定位为兼具实质内涵和开放、反思性质的行政组织法治原则。进一步，该原则应当得到配套的法规规范化，从而发挥其应有的引导、调控作用。

行政处罚体系化中的按日连续处罚制度检视与优化

作者：杨治坤（广东外语外贸大学法学院 / 党内法规研究中心教授）

摘要：按日连续处罚是《环境保护法》（2014 修订）创立的一项特色制度，有助于迅速阻断持续性环境违法行为。运用法教义学方法，以行政处罚规范体系化思维考察按日连续处罚的制度初衷、义务基础、实施程序与立法技术等，将按日连续处罚定位为行政处罚更为妥当。依循行政处罚“过罚相当”原则和“一事不再罚款”适用规则，澄清按日连续处罚制度存在的一些理论争点。在制度功能和实践实效层面，按日连续处罚制度功能逐步从惩罚转向惩罚与威慑并重，实践应用中存在式微趋势。基于行政处罚规范一体化要求，有必要依据行政处罚原理优化按日连续处罚制度，完善其适用的裁量基准，解决好与其他行政处罚措施之间的衔接，以回应按日连续处罚制度的功能变迁，提升其实施效能。

生成式人工智能治理的逻辑更新与路径优化

作者：韩旭至（华东政法大学法律学院副教授）

摘要：生成式人工智能技术塑造了人机共生的新型关系，不能简单等同于深度合成技术、智能交互技术、高风险人工智能。新型的人机关系中，既存在人的自主性危机，也有被放大的人工智能治理风险。在风险应对的逻辑中，生成式人工智能的定位应从“老师”转向“伙伴”，不对服务提供者提出过高要求并作简单的结果评价；同时，应将治理维度从算法治理拓展到用户治理之中。在具体的治理路径上，首先应坚持包容审慎原则，设置过程义务及对应的责任豁免规则；其次，在高风险场景中，应持续进行风险影响评估、充分保证人类监督并提升算法透明度；最后，应通过伦理审查、行业自律、数字素养提升的伦理治理方案以捍卫人的自主性。