

# 行政复议变更决定的功能定位及其适用

伊恒志

(苏州大学王健法学院, 江苏 苏州 215006)

**摘要:** 新《行政复议法》将变更决定单列并置于复议决定首位, 构建了以变更决定为核心的复议决定体系, 这是本次修法的重大制度革新。但在实践过程中, 变更决定仍面临优先地位未确立、适用条件模糊、与其他决定界限不清等现实困境, 致使其适用率长期处于较低水平。要充分发挥其制度优势, 应当梳理变更决定的规范变迁与体系地位争议, 明确变更决定优先适用的理论依据, 对“内容不适当”“未正确适用依据”及“经行政复议机关查清事实和证据”的适用情形进行规范解释, 厘清其与其他决定之间的适用界限, 细化禁止不利变更原则的判断标准与例外情形, 从而正确适用变更决定, 助力行政复议成为实质性化解行政争议的主渠道。

**关键词:** 行政复议; 变更决定; 优先适用; 实质性化解行政争议

DOI: doi.org/10.70693/rwsk.v2i5.466

## 一. 问题的提出

新《中华人民共和国行政复议法》(以下简称新《行政复议法》)将行政复议定位为“化解行政争议的主渠道”, 而行政复议变更决定契合了新《行政复议法》的立法目的, 旨在激活行政复议相较于其他行政纠纷解决机制的竞争优势。尽管新法确立变更决定的优先适用地位, 但由于各复议决定之间的适用条件并不清晰, 存在模糊地带; 加之适用变更决定对复议机关的专业能力与独立性要求显著提升, 在现行复议制度环境下, 基于行政理性“风险规避”的本能逻辑, 变更决定的优先适用可能仍被“维持决定的技术性修正”“程序性驳回泛化”等策略虚置。<sup>[1]</sup> 行政复议变更决定一直以来在实践中适用率极低, 行政复议变更决定实质性化解行政争议的独特优势未能充分发挥。本文以新《行政复议法》中有关行政复议变更决定的法律规范为依据, 围绕如何实现变更决定的优先使用地位, 从而完善变更决定与其他决定的有效区分和衔接, 并进一步完善行政复议变更决定具体适用规则, 做到应改尽改、应变尽变。

## 二. 变更决定的功能定位

### (一) 变更决定的规范变迁

行政复议变更决定是指行政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。从本质来看, 行政复议变更权是上级行政机关作为复议主体, 依据宪法与组织法的相关规定所行使的行政监督权。<sup>[2]</sup>

在《行政复议条例》阶段, 复议决定共分为六种类型, 分别是维持、补正、责令履行、撤销、变更以及责令重作。该条例并未对撤销决定、变更决定与确认违法决定的适用场景加以区分, 而是将三者的适用条件统一规定在同一法条中。这种立法赋予了复议机关在是否适用变更决定上的完全裁量权。1999年颁布实施的《行政复议法》依旧延续了上述立法思路, 在没有作出明确区分的情况下, 将变更决定与撤销决定的适用范围放在了同一条款之中。

2007年国务院制定的《中华人民共和国行政复议法实施条例》(以下简称《行政复议法实施条例》)对变更决定作出了调整, 从而实现了变更决定与撤销决定在形式上的分离, 并限缩了变更决定适用情形。但由于其在规范表述层面使用了“可以”一词, 其适用空间被限定在极小的范围内, 加之复议实践中存在的诸多不利因素, 使

**作者简介:** 伊恒志(2001—), 男, 苏州大学王健法学院硕士研究生, 研究方向为宪法学与行政法学。

**通讯作者:** 伊恒志

得变更决定的适用仍然处于较低水平。<sup>[3]</sup>基于此,新《行政复议法》在此基础上适度扩大了变更决定的适用情形,构建了以变更决定为核心的复议决定体系。

## (二) 变更决定的核心功能

变更决定围绕着《行政复议法》实质性化解行政争议的这一立法宗旨展开,其主要有权利救济、强化行政内部监督与推动行政复议发挥化解行政争议的主渠道作用这三项核心功能,三者共同构成变更决定的功能体系,也是变更决定能够优先适用的关键所在。在权利救济方面,变更决定最突出的优势就是直接性与高效性,其通过直接纠正违法或不当行政行为,调整行政法律关系,从而避免了“撤销—重作—再复议”的程序空转,将当事人的救济成本降至最低。<sup>[4]</sup>这种决定相较于“维持+指正”决定对违法不当行为的间接容忍,“撤销+重作”决定可能引发的程序拖延和空转,能够以更直接的方式回应申请人的诉求,无需当事人反复参与行政程序,抑或寻求诉讼救济,从而真正实现案结事了。

行政复议是为了克服立法、司法对于行政权监督的局限,从行政权自身进行约束和监督的机制。其同时具备“行政”和“司法”的双重属性,而变更决定更加凸显行政复议的“行政”属性,通过直接改变下级机关的违法或不当行为,实现行政内部的监督。这不仅是对具体行政行为的纠错,亦是全面监督和指导下级机关的执法能力,倒逼基层执法规范化的重要方式。行政复议变更决定并非是替代原行政机关作出判断,只有在行政行为存在违法或不当情形时,复议机关才介入纠错。这既尊重了行政机关的首次判断权,又确保了监督的针对性与实效性。

相较于行政诉讼,行政复议应当能够更快速、更深入地进行救济。行政争议的本质是行政机关与行政相对人对其权利义务关系的认识发生分歧,若仅通过撤销、维持等决定方式,往往难以彻底化解分歧,甚至可能导致争议不断在程序当中空转。变更决定通过直接对违法或不当行政行为作出实体性调整,一次性解决问题,充分发挥对行政行为是否合法、适当作出准确判断的专业优势。复议机关也能通过高质量的办案吸引更多相对人选择复议渠道进行维权,从而真正将行政复议打造成化解行政争议的主渠道。

## (三) 变更决定的体系地位

新《行政复议法》将变更决定单列并置于复议决定首位,其目的是为了实行政争议的实质性化解,由此引发学界的集中探讨。大多数学者认可这一立法变革的积极作用,认为变更决定作为一种直接纠错的复议决定方式,天然具备有效解决行政争议的优势,是激活行政复议制度优势的关键举措。但对于变更决定的体系地位,仍有学者提出了不同意见。学界针对此问题形成了三种观点。(1) 优先适用论。这一观点认为,新《行政复议法》修改的重要内容即构建了以变更决定为核心的行政复议决定体系。复议机关审理复议案件时应先进行变更考察,不适合变更的,才考虑撤销等其他决定类型。<sup>[5][6]</sup>因此变更决定在复议决定中具有核心定位。也有学者认为,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。<sup>[7][8]</sup>但总的来说,将变更决定作为复议决定体系的核心或者具有优先适用性的这一观点目前成为学界的主流。

(2) 撤销决定核心论。这一观点以章剑生教授为代表。章剑生教授明确反对“变更核心论”,其认为撤销决定应当具有核心地位,而其他决定,包括变更决定在内都是或者应当是围绕撤销决定展开的。不能以变更决定的法条所处位置不够合理为由,认定其制约了自身在行政争议化解中的实际作用;同样,即便新《行政复议法》对变更决定的法条编排位置进行了调整,也不能据此推断变更决定已成为行政复议决定体系的核心;更进一步而言,即便涉及变更决定的法条位列所有行政复议决定类型的首位,也不意味着该决定类型必然具备优先适用的地位。<sup>[9]</sup>新法虽将变更放在首位,但本质上仍是“有限变更”,撤销决定才是复议决定体系的核心。(3) 限定适用论。限定适用论认为,变更决定在新《行政复议法》中的适用模式应当为限定适用。限定适用是对原来混同适用的修正,旨在强化变更决定在特定情形下的适用,因此不能无限制扩张变更决定的适用。<sup>[10]</sup>

新法只是将变更决定置于决定类型之首,但没有明确规定变更决定优先适用,并且行政复议实务中也没有明确优先适用变更决定。但司法部发布的行政复议法典型案例却传递出“能变更则不撤销”的立法导向,甚至专门推出一批案例强调了变更决定的适用。尽管有学者对此提出异议,认为仅依据条文顺序的调整不能得出变更决定的核心地位,但全国人民代表大会宪法和法律委员会在《全国人民代表大会宪法和法律委员会关于〈中华人民共和国行政复议法(修订草案)〉审议结果的报告》中提出:“有些常委委员、单位、地方、专家和社会公众建议,调整优化行政复议决定体系,突出行政复议实质性化解行政争议的制度特点。宪法和法律委员会经研究,建议按照先变更、撤销或者部分撤销,后维持、驳回请求的顺序,对行政复议决定有关条文顺序进行调整。”可以明显

看出立法者希望通过法律条文顺序的调整,以此强调变更决定的优先适用性。因此依据立法原意,我们可以认为变更决定相较于撤销决定、维持决定等其他复议决定类型,在新《行政复议法》的制度框架下获得了优先适用的规范地位,其核心价值并非简单替代其他决定类型。这种优先性既体现在法条顺序的明确指引上,更植根于行政复议法的立法宗旨。相较于撤销后责令重作可能导致的程序空转,变更决定直接作出合法合理的实体处理,能最大限度减少当事人的救济成本,避免行政争议陷入“撤销—重作—再复议”的程序空转;相较于维持决定对违法或不当行政行为的间接容忍,变更决定通过上级机关的直接监督,更能彰显行政复议的纠错功能,推动行政机关依法行政。

### 三. 变更决定适用情形的规范解释

变更决定的立法调整,不仅增强了复议机关的纠错能力,而且有效提升了行政争议解决的效率。然而从复议实践中看,行政复议机关仍然不愿适用变更决定。而想要进行变更,则花费比以往更多的时间和精力,因此准确理解法律规范的内涵,减少复议机关适用法律的阻碍,就显得十分必要。新《行政复议法》虽然拓宽了变更决定的适用范围,将变更决定与撤销决定做到了形式上的分离,但二者在适用情形上仍然存在一定程度的含混不清,因此亟须对其内涵进行规范解释。

变更决定制度不断优化后,复议机关的纠错能力得到了提升,解决行政争议的效率也提高了。但是,复议机关要准确适用变更决定,得比以前花更多时间和精力。所以,准确理解法律规范的意思就很有必要。新《行政复议法》扩大了变更决定的适用范围,也让变更决定和撤销决定在形式上分开了。但这两种决定在适用情况上,还是有一些模糊不清的地方。因此,我们迫切需要把它们内涵解释清楚、规范起来。

#### (一) 对“内容不当”的理解

新《行政复议法》第63条第一款规定了内容不适当的变更情形。新法将旧法时期的“明显不当”调整为“内容不适当”,将审查范围从“重大且明显的不合理”扩展至“一般不当”,扩大了变更决定的适用范围,明确了行政复议需要对行政行为进行合理性审查的要求。但实践中复议机关如何审理内容不适当的问题,学界仍未达成一致。

例如有学者提出,复议机关是否需要尊重原行政机关的首次判断权,对一般不当的行政行为进行变更,是否会产生同案不同判的情况?<sup>[11]</sup>明显不当是指行政机关没有裁量权或者裁量权收缩为零时产生的裁量瑕疵,而一般不当则是行政机关存在裁量权的情形下所作出的不合理判断。<sup>[12]</sup>从规范逻辑来看,“内容不适当”并非否定行政机关的裁量权,而是针对裁量权行使中的不合理情形,既包括处罚幅度畸轻畸重、许可条件设置不合理等实体结果瑕疵,也涵盖裁量基准适用错误、未考虑法定考量因素等裁量过程瑕疵,但不包括超出法定权限、违反法定程序等合法性问题。

实践中,复议机关判断“内容不适当”可遵循“两步法”:第一步,是对行政行为作出的过程进行整体审查,看行政行为作出时是否考虑了不相关因素,是否违背了比例原则采取了不合理手段或方式;第二步,是对行政行为的裁量进行审查,确认原行政行为是否在法定裁量范围内,若超出法定权限则属于“违法”,应优先适用撤销决定而非变更。

1.整体审查。这一维度的审查主要围绕行政行为的合法性与合理性展开,其核心在于判断行政机关在执法过程中是否符合行政法的基本原则。该审查具体包含两方面内容:一方面,需审查行政行为作出时,行政机关是否考虑了不相关因素,或是遗漏了相关的法定因素。行政机关作出行政行为,必须以事实清楚、证据确凿为依据,若将当事人的身份背景、行政机关自身的部门利益等无关情形纳入考量因素,或是未充分考虑当事人的违法情节、社会危害程度、法定从轻减轻事由等相关因素,即便最终作出的结果表面上合理,也可认定为“内容不适当”。<sup>[13]</sup>另一方面,复议机关需审查行政行为本身是否违背比例原则,是否采用了不合理的手段或方式。若行政机关为实现行政管理之目的,采取了超出必要范围的手段,或手段造成的损害与所追求的利益之间明显失衡,即构成内容不适当。

2.裁量结果与基准审查。这一维度聚焦行政裁量权的行使是否合理。学界对裁量基准进行审查的研究成果为该部分审查提供了重要理论支撑。如余凌云教授主张建立双重审查标准体系,根据裁量基准是否存在区分审查强度;章剑生教授则认为,在形式合法性确认后,可从目的、结果和利益平衡三个面向进行实质合法性的适当性审查。<sup>[14][15]</sup>笔者认为,裁量审查应涵盖裁量结果合理性与裁量基准本身的审查。一方面,若存在明确的裁量基准或

规则性条款, 复议机关应适用严格审查标准, 判断行政机关是否偏离了裁量基准或相应条款作出了行政决定; 若裁量基准缺位且法律条款高度抽象, 复议机关则适用宽松审查标准, 尊重行政机关的首次判断权, 仅在裁量结果明显失衡时认定为不适当。另一方面, 审查裁量结果是否符合目的正当性与利益平衡性。行政机关的裁量结果需与行政管理的目标相符, 且不能牺牲当事人的合法权益换取公共利益的过度扩张, 章剑生教授提出的“目的、结果、利益平衡”三维审查视角, 可作为判断裁量结果合理性的核心依据。<sup>[16]</sup>

## (二) “未正确适用依据” “适用依据不正确” 与 “没有依据” 的区分

在《行政复议法》修改阶段, 依据适用存在瑕疵的相关问题, 最初仅在征求意见稿第 75 条关于变更决定的条款中予以明确, 并未被纳入第 76 条撤销决定的适用范畴, 这就意味着, 一旦行政行为出现适用依据违法或不当的情况, 复议机关只能作出变更决定。但在最终颁布实施的《行政复议法》中, 第 64 条新增了“适用的依据不合法”这一情形, 并将其纳入撤销决定的适用范围。这一立法的调整固然有助于增强变更决定与撤销决定衔接适用的可行性, 但也使得两种决定的适用范围出现了一定程度的交叉重叠。因此, 结合新《行政复议法》第 67 条确认无效决定中“没有依据”的相关规定, 明确三者的区别, 成为防范行政复议机关出现同案不同处理、确保裁量公正的关键所在。

“未正确适用依据”属于法律适用上的程序性瑕疵。其核心是行政机关所依据的法律规范本身合法有效, 只是在具体适用过程中出现了偏差。这种偏差具体包括了三种情形。一是适用依据不全面, 遗漏了与案件事实密切相关的法定依据。比如仅引用上位法律条文, 却未兼顾与之相关的下位法或具体实施细则要求。二是适用错乱, 即将仅适用于特定场景、特定主体的规范, 错误适用于其他情形。或是同时援引相互冲突的法律依据, 且未说明选择适用的合理理由。三是理解与解释偏差, 即对法律条文的核心含义、立法目的产生误读, 最终导致适用结果与法律规范的本意相悖。<sup>[17]</sup>由于此类适用瑕疵并未触及依据本身的合法性, 因此仅需要纠正适用的依据即可, 无需否定整个行政行为。

与上述情况不同, “适用的依据不合法”所指向的是行政行为依据本身存在合法性缺陷, 具体而言, 是行政机关作出行政行为时所依据的法律规范、规章及其他规范性文件, 本身存在效力瑕疵, 比如依据已失效、尚未生效, 或是与上位法相冲突、缺乏法定授权等情形。<sup>[18]</sup>此类情形的核心问题是依据本身就违法, 但笔者认为仍存在特殊例外, 即若存在其他现行有效、与案件事实相符的合法依据, 复议机关可直接变更适用该合法依据, 作出合理的实体处理, 这一立场与《行政复议法实施条例(征求意见稿)》的核心精神一致, 既能避免程序空转, 又能高效维护当事人的合法权益。只有在无合法依据可替代的情况下, 依据本身的违法性, 才构成撤销该行政行为的充分理由。

“没有依据”是更为极端的情形, 指行政行为完全缺乏现行有效的法律规范支撑, 既无明确的法律、法规、规章依据, 也无合法有效的规范性文件作为参考。与前两类情形不同, “没有依据”直接否定了行政行为的合法性基础, 不存在法律适用层面的讨论空间, 二者的核心区别在于前两类情形均以存在一定依据为前提, 而“没有依据”则是依据本身不存在, 这一本质差异决定了其适用规则的特殊性。如果行政行为出现“毫无依据”或以“直接、明显抵触”上位法的规范为依据的特殊瑕疵, 对相对人合法权益的限制达到一般理性人难以容忍的程度, 就应当作出确认行政行为“没有依据”的无效决定。<sup>[19]</sup>

对于“未正确适用依据”, 若案件满足“事实清楚、证据确凿、程序合法”的前提, 应优先适用变更决定, 复议机关可直接纠正适用过程中的偏差, 在合法依据框架内作出实体处理, 避免因单纯撤销导致程序空转。复议机关在审查过程中, 应遵循先判断依据是否存在, 再判断依据是否合法, 最后判断适用是否正确的逻辑顺序, 避免因审查顺序颠倒导致决定类型适用错误。同时, 对于因法律规范模糊性、滞后性导致的依据适用问题, 复议机关在纠错的同时, 可向相关立法机关或制定机关提出完善建议, 从源头减少此类争议的发生。通过明确三类情形的界限与适用规则, 既能充分发挥变更决定的直接纠错优势, 又能确保撤销决定的规范适用, 推动行政复议真正成为化解行政争议的主渠道。

## (三) 复议机关调查取证权的界限

新《行政复议法》规定, “复议机关可在查明事实后对事实不清、证据不足的行政行为作出变更决定”。这一制度设计为实质性化解行政争议提供了可行路径, 但也带来一个新的问题, 即复议机关调查取证的权力有多大。在事实认定存在瑕疵的复议案件中, 如何平衡复议机关的调查取证权与行政机关的首次判断权, 避免资源被过度

消耗,已然成为目前亟需解决的问题。笔者结合行政复议的实际需求与权利救济的基本逻辑,认为复议机关的调查取证权应当受到严格约束,防止复议机关越位行使调查权。

复议机关调查取证权必须具备明确的启动要件,否则不能随意启用。从制度功能层面分析,复议机关的调查取证权旨在弥补行政机关在事实认定中的轻微瑕疵,而非替代行政机关完成基础性的调查取证工作。由此可以推出,复议机关进行调查取证需满足三项条件:其一,案件需满足“程序合法、适用依据无根本性缺陷”的前提,即案件仅存在非核心事实模糊或次要证据缺失的问题,否则不能进行调查取证。其二,申请人或被申请人已提交初步线索,能够证明存在可查清的客观事实,且该事实的查清对化解争议具有直接意义。如行政机关作出行政处罚时,遗漏了当事人提交的一份证据材料,导致部分事实存在遗漏或表述不够完整,此时复议机关可直接基于当事人提供的材料开展调查。其三,调查取证的成本较低、难度不大,无需投入大量人力物力即可完成。若缺乏上述要件,复议机关则不得擅自行使调查取证权,避免将行政复议异化为“二次行政调查”,背离行政复议的监督纠错、高效解纷的核心功能。

在此需要明确的是,复议机关通过调查取证所查明的事实和证据,仅能作为变更决定的依据,而不能用于补正原行政行为的合法性。原行政行为的合法性判断,应当以其作出时的事实和证据为依据。行政机关在作出行政行为时,应当负有查清事实和证据的法定义务。若行政机关在作出行为时未能收集证据,查清事实,则本身已存在合法性的问题,此时行政机关应当承担相应的法律责任。而复议机关的调查取证行为,是基于层级监督与争议化解的需要所实施的补充性行为。其查明的事实仅能作为变更纠错的依据,而无法回溯性地弥补原行政行为的合法性缺陷。

明确“事实不清、证据不足”与“主要事实不清、证据不足”的区分标准,是界定复议机关调查取证权边界的另一核心。所谓“主要事实”,是指行政机关认定个案法律要件构成所必需的客观情况,例如行政处罚案件中当事人是否实施了违法行为、违法情节的严重程度等;“主要证据”则是指行政机关认定主要事实所必需的核心证据,如能够直接证明违法行为存在的书证、物证、关键证人证言等。<sup>[20]</sup>二者与一般事实、次要证据的本质区别在于,前者是行政行为合法性与合理性的基础,其缺失将导致行政行为的作出失去根本依据。对于“主要事实不清、证据不足”的案件,复议机关不应行使调查取证权,而应直接作出撤销决定,由原行政机关重新调查取证。原因在于,主要事实的查明需要依赖行政机关的专业性调查程序、地域优势与资源配置,若由复议机关替代查清,将过度占用行政复议的解纷资源,导致复议程序陷入冗长的事实调查,违背行政复议高效解纷的立法宗旨。

针对专业性较强的行政复议案件,复议机关原则上应优先适用撤销决定。<sup>[21]</sup>比如在安全生产监管、知识产权认定、复杂工程审批等专业领域,由于对事实认定的标准要求极高,不仅需要依托专业技术知识、精密检测设备,还得严格遵循特定行业规范与法定调查流程。行政复议机关作为综合性纠纷解决机构,人员配置和专业能力难以覆盖行政法所有部门领域。若是在专业领域贸然开展调查取证,容易出现事实认定的问题。

因此,复议机关的调查取证权并非无条件的扩张,其调查取证也并非替代原行政机关的法定职责,更不是弥补行政行为的合法性瑕疵。复议机关调查取证权的适用核心在于补充性和有限性,只有通过补充调查就能够查明案件事实的情况,且该处理未超出复议机关的职权范围,复议机关才能启动调查取证程序,从而支撑复议机关作出合理的变更决定。若经调查仍无法查清案件主要事实,或调查成本远超合理限度,复议机关应及时终止调查,转而作出撤销决定,由原行政机关重新调查并作出新的行政决定。对于调查获取的各类证据材料,复议机关也应及时告知双方,并认真听取其陈述申辩意见。

#### (四) 禁止不利变更原则的确立

《行政复议法实施条例》第51条将禁止不利变更原则正式纳入规范范畴,且未设置任何例外条款。这就导致实践中出现一种困境:当部分案件确实需要增加申请人的义务、缩减其合法权益时,复议机关无法直接作出变更决定,只能选择作出撤销并责令重作决定,以此替代变更决定。<sup>[22]</sup>新《行政复议法》通过但书条款,明确“第三人提出相反请求的除外”,从而有效扩大了变更决定的适用范围。

新《行政复议法》虽确立了禁止不利变更原则及第三人相反请求的例外,但并未界定“更为不利”的具体判断标准,这就造成该原则在实践适用中存在模糊地带。从行政复议与行政诉讼的制度衔接逻辑而言,两者同属行政救济体系,核心价值均聚焦于权利保障与行政权力规范,因此,《行政诉讼法》第77条第2款所规定的“加重原告的义务或者减损原告的权利”这一标准,可直接参照适用于行政复议变更决定中“更为不利”的判断,作为其具体依据。该种参照适用的方式在法理层面不存在障碍,同时能够保障行政救济体系的内在统一性。<sup>[23]</sup>该判

断标准可细化为两项子标准,均以原行政行为对申请人的权利义务处置为参照基准:一是加重申请人的义务。即变更决定相较于原行政行为,增加了申请人的义务负担或提高了义务履行强度。二是减损申请人的权利。即变更决定缩减了申请人原享有的合法权利或降低了权利保障水平。公民与行政机关在行政法律关系中存在天然的不对等,行政复议作为一项救济机制,若是在公民申请救济时,复议机关反而加重了公民义务或减损了公民权利,则不利于行政复议工作的开展。<sup>[24]</sup>

适用上述两项子标准时,需明确“更为不利”的判断需基于相同事实与相同依据,若复议机关基于新查明的事实、适用新的合法依据作出变更,即便结果对申请人不利,也不受禁止不利变更原则约束。例如,复议机关查明申请人存在原行政机关未认定的违法事实,依据相关法律作出更重的处罚,因事实与依据均发生变化,不属于“更为不利”的禁止情形。其次,“加重义务”或“减损权利”需限定在法定裁量范围内,禁止不利变更原则本质上是对复议机关裁量权的限制,而非否定其合法纠错权。若原行政行为的裁量超出法定范围,复议机关在纠正时即便调整了权利义务内容,只要未超出法定边界,也不构成“更为不利”。

#### 四. 结语

新《行政复议法》对变更决定的制度重构,是我国行政复议制度从“形式纠错”向“实质化解”转型的关键标志。作为直接纠错、高效救济的核心复议决定类型,变更决定凭借其独特优势,在复议决定体系中占据重要地位,其规范适用直接关系到行政复议实质性化解行政争议主渠道功能的实现。本文通过系统梳理相关资料和文献,深入剖析了其体系地位的理论争议,明确了其优先适用的立法原意与规范依据,同时对“内容不当”“未正确适用依据”等核心适用情形进行了规范解释,厘清了与撤销、确认无效等决定类型的适用界限,细化了复议机关调查取证权的边界及禁止不利变更原则的判断标准,为变更决定的实践适用构建了完整的理论框架与操作指引。

从根本上看,行政复议想要成为化解行政争议的主渠道,就要满足公民、组织对公正解决行政争议的需要,不断推动行政复议的改革。<sup>[25]</sup>未来应当通过修订《行政复议法实施条例》,在立法层面进一步细化变更决定适用的规则,为复议实践提供规范指引。复议机关也需加强复议人员的专业能力的培养,打破风险规避的思维惯性,做到能改则改,能变则变。此外,可以通过发布典型案例、优化考核机制等路径,积极引导复议机关去适用变更决定。法治政府的建设并非一蹴而就,行政复议想要成为化解行政争议的主渠道,也并非一朝一夕就可以做到的。因此通过对变更决定的理论阐释,促使复议机关更多地选择用变更决定解决问题,从而吸引更多的案件进入复议渠道,应当是新法实施过程中的应有之义。

#### 参考文献:

- [1] 李云霖,王玉好.从形式主渠道到实质主渠道:行政复议决定的体系化完善[J].重庆大学学报(社会科学版),2025,31(06):170-182.
- [2] 许安标,左力主编.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,2023:201.
- [3] 崔梦豪.行政复议变更决定的异化与回归[J].法学,2021,(04):180-192.
- [4] 蒋红珍,张晨怡.行政复议程序空转及其化解路径[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2024,32(12):66-81.
- [5] 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,(02):66-77+157-158.
- [6] 简悦,刘沙.论行政复议变更决定的体系定位[J].中国法治,2025,(01):61-69.
- [7] 王万华.行政复议制度属性与行政复议法完善[J].法学杂志,2023,44(04):33-46.
- [8] 曹鑾.行政复议制度革新的价值立场与核心问题[J].当代法学,2022,36(02):44-54.
- [9] 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(02):142-157.
- [10] 黄锺.论行政复议变更决定的限定适用[J].法学家,2024,(06):116-128+192.
- [11] 黄学贤.新《行政复议法》中的变更决定及其完善[J].法学评论,2024,42(01):143-149.
- [12] 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(03):1-11.
- [13] 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(05):56-67.
- [14] 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,(02):66-77+157-158.

- [15] 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 (02): 142-157.
- [16] 章剑生. 论行政复议的适当性审查[J]. 浙江社会科学, 2024, (02): 30-41+156.
- [17] 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, (05): 217-226.
- [18] 黄涧秋. 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 (03): 1-11.
- [19] 章志远, 陈劲竹. 行政复议变更决定的规范解释[J]. 学习与探索, 2025, (02): 65-76+175.
- [20] 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, (05): 217-226.
- [21] 章志远, 陈劲竹. 行政复议变更决定的规范解释[J]. 学习与探索, 2025, (02): 65-76+175.
- [22] 崔梦豪. 行政复议变更决定的异化与回归[J]. 法学, 2021, (04): 180-192.
- [23] 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 (02): 142-157.
- [24] 王万华. 行政复议法的修改与完善研究: 以实质性解决行政争议为视角[M], 北京: 中国政法大学出版社, 2020: 179.
- [25] 杨伟东. 行政复议主渠道定位的衡量标准和推进思路[J]. 法学, 2025, (03): 40-59.

## Functional Orientation and Application of the Change Decision in Administrative Reconsideration

Yi Hengzhi

*(Kenneth Wang School of Law, Soochow University, Suzhou, Jiangsu, China)*

**Abstract:** The new Administrative Reconsideration Law lists the change decision separately and places it at the top of all administrative reconsideration decisions, establishing a reconsideration decision system with the change decision as the core, which is a major institutional innovation in this law revision. However, in practice, the change decision still faces practical difficulties such as unclear priority status, vague application conditions, and unclear boundaries with other decisions, leading to its long-term low application rate and failure to fully exert its institutional advantages. By sorting out the normative changes of the change decision and disputes over its systemic status, clarifying the normative basis for the priority application of the change decision, making normative interpretations of the application circumstances such as "inappropriate content", "incorrect application of basis" and "facts and evidence clarified by the administrative reconsideration organ", clarifying the application boundaries between it and other decisions, and refining the judgment standards and exception circumstances of the principle of prohibiting adverse changes, we can promote the change decision to give full play to its unique advantages and help administrative reconsideration become the main channel for the substantive resolution of administrative disputes.

**Keywords:** Administrative Reconsideration; Change Decision; Priority Application; Substantive Resolution of Administrative Disputes