

行政争议解决机制建设的体系化思考

——以《行政执法监督条例》实施为契机

□ 黄金富 胡昕仪

行政法域

在全面依法治国纵深推进的背景下，行政争议解决机制的体系化建设成为新时代法治中国建设的重要课题。当前我国行政争议解决主要有行政复议及诉讼、行政机关内部监督和信访处理三大机制。三者分别从权利救济、监督纠错以及兜底救济三个维度发挥了各自作用，但从体系化视角审视，前述行政争议解决机制也存在诸多问题亟待解决。作为行政机关内部监督体系中的重要一环，《行政执法监督条例》的出台，对提升依法行政水平、促进法治政府建设具有重要意义，也为进一步完善行政争议解决机制体系提供了契机。本文将从体系化的视角，以争议事项与争议解决途径相适配为目标，推动建设分工明确、衔接顺畅、流程闭环的行政争议解决机制体系。

一、当前行政争议解决机制体系存在的问题

(一) 标准不清——救济权利告知失范导致路径选择错位

从当事人视角看，由于行政机关内部监督没有独立的“入口”，故行政争议一般通过行政复议诉讼以及信访(或者12345政务服务便民热线等)两种方式进入行政争议解决机制。作为三种不同的争议解决机制，虽然行政复议及诉讼、行政机关内部监督和信访处理有着不同的受理标准，但在实践中，由于对相关标准以及争议性质把握不当，导致救济权利告知失范，进而使大量行政争议未能进入正确的争议解决渠道，具体表现在以下两个方面：

首先，从信访处理端看，一些信访部门在处理群众信访诉求时未准确理解各项机制不同的适用条件和范围，在未查明争议事项是否满足行政复议诉讼受理条件的情况下，径直告知当事人行政复议诉讼权利，导致大量本不应进入行政复议诉讼的争议事项进入行政复议诉讼程序，极大地增加了行政复议诉讼的负担。其中较为典型的有：一是对不属于行政复议诉讼受案范围的行为告知行政复议诉讼权利，如行政机关仅就相关政策进行解释和说明，并未给当事人创设新的权利义务，依法不属于行政复议诉讼受案范围；二是在信访人与争议事项无利害关系的情况下告知行政复议诉讼权利，如信访人并非基于维护自身合法权益而举报他人违法建筑，行政

机关作出不予查处决定后告知信访人行政复议诉讼的权利；三是在已明显超过行政复议诉讼救济期限的情况下告知信访人行政复议诉讼的权利。

其次，从行政复议诉讼端看，在立案阶段，即便是对于一些明显不符合行政复议诉讼受理条件的争议事项，无论是复议机关还是法院，一般均通过不予立案或先予驳回再驳回的方式进行处理。该种处理方式形式上符合立案登记制的要求，但从实质上，行政复议诉讼程序已被启动——复议驳回后往往又引发一审、二审甚至再审审查诉讼。这一方面浪费了大量的行政复议诉讼资源，另一方面也使得当事人陷于行政复议诉讼的程序空转而无法得到正确救济，容易让各方陷入循环诉讼困境。此外，在释明方面，对于经审查明显不符合行政复议诉讼受理条件的案件，除作出不予立案或驳回的决定或裁定外，复议机关或法院鲜少就正确的救济方式向当事人进行释明引导，导致当事人在错误的救济路径上越走越远。

(二) 衔接不畅——不同机制之间未形成规范顺畅的闭环运行体系

从目前实践来看，不同争议解决机制间缺乏规范顺畅的衔接通道。这主要体现在两个方面：一是从信访到行政复议诉讼的维度看，如前所述，大量信访事项被不当引导至行政复议诉讼渠道；二是从行政复议诉讼到行政机关内部监督以及信访的维度看，目前缺乏有效的流转衔接机制。如在行政诉讼与行政机关内部监督的衔接上，对于经审查不符合行政诉讼受理条件而被裁定不予立案或驳回起诉的案件，尽管其中有很大一部分可以由行政机关内部监督程序承接，例如当事人有合理的实体诉求但因超过起诉期限而被驳回起诉，但目前并无相关配套机制。即便同为行政机关内部机构，行政复议机构与行政机关内部监督机构之间亦缺乏相应的衔接机制与意识。笔者曾承办一起以W市政府为被告的改变原行政行为的行政复议决定案件，W市政府在申请执行人明显不具备行政复议申请主体资格的情况下，仍从实体上作出了撤销原行政行为的行政复议决定，而不是将其移送给W市政府内部执法监督机构，最终被法院判决撤销。相关流转衔接机制的缺失，使得争议事项在“误入歧途”后难以被及时纠正。

(三) 功能受限——大量行政复议诉讼案件被程序性驳回显示争议解决功能受限

近年来，全国法院以裁定不予立

案、驳回起诉方式结案的行政案件占一审行政案件总数的五分之一左右(其中还不包括行政复议被驳回申请或不予受理，进入法院后被判决驳回诉讼请求的案件)。也就是说，全国法院每年有5万件左右的行政争议事项进入诉讼程序但未获实体审查。其中有很大一部分可纳入行政机关内部监督或信访处理范围，或者说，有相当一部分事项原本即不应进入行政复议诉讼渠道，如前述分析的信访事项行政复议诉讼化的问题。从对某地法院2025年上半年受理的复议不予受理及驳回复议申请决定案件的分析看，其中有一半左右的案件因信访问题引发。一些信访人通过对信访事项提起行政复议诉讼的方式，使得大量本应通过信访等途径处理的事项进入行政复议诉讼，导致近年来法院受理的复议不予受理及驳回复议申请决定的行政案件大幅增长。尽管从行政复议诉讼的角度看，该部分争议就不在其解决实质功能范围之内，但从整个行政争议解决机制体系的角度看，该部分争议未获行政复议诉讼实体审查之后，在制度安排上并无其他争议解决机制予以承接，无疑存在很大不足。与此同时，行政复议诉讼的资源被大量程序性案件占用，也极大地影响了其解决实质争议功能的发挥。争议类型与救济渠道的错配，严重影响了行政争议实质化解目标的实现。

二、不同行政争议解决机制的功能定位

构建体系化的行政争议解决机制，首先需要厘清三类机制的核心功能与适用条件，基于争议类型和案件事实实现精准分流，形成“各归其位、各司其职”的分工闭环。

(一) 权利救济型——行政复议诉讼

行政复议诉讼作为法定的权利救济渠道，适用范围严格限于存在实体权利救济需要的行政争议，这也是行政复议诉讼机制与其他两类机制最核心的区别。具体而言，适用行政复议诉讼机制至少需同时满足以下条件：

第一，争议事项属于行政复议诉讼的受案范围。根据行政复议法和行政诉讼法及相关司法解释的规定，只有对当事人权利义务产生实际影响且不属于法定排除范围的行政行为才能被纳入复议和诉讼的受案范围。第二，当事人与争议行为存在利害关系。具体而言，当事人在争议事项上必须具有受法律保护的权利，且该权利必须是行政机关作出行政行为时所

依据的法律所要求考虑和保护的权利。第三，符合法定的期限和程序要求。如必须在法定期限内申请复议或起诉，对于需要复议前置的案件，必须经过复议后才能提起行政诉讼等。

(二) 监督纠错型——行政机关内部监督

与行政复议诉讼不同，行政机关内部监督的制度价值不在于权利救济，而是行政权内部的监督纠错。基于这一属性，相较于行政复议诉讼，其在行政争议解决功能方面具有以下特点：第一，启动门槛更低。与行政复议诉讼机制必须要求当事人与争议事项有利害关系不同，行政机关内部监督机制并无此门槛。如根据《行政执法监督条例》第二十条、第二十一条等规定，行政执法监督机构既可从政务服务便民热线提供的线索中确定监督事项，也可以根据人大代表建议、政协提案等反映的问题开展专项监督。第二，监督范围更广。行政机关内部监督的内部属性决定了其与行政复议诉讼相比具有更为广泛的监督范围，如行政执法监督机构对下级行政机关执法活动的监督即具有全覆盖特点，具体表现在两个方面：一是除了对行政行为的合法性进行监督外，还可对行政行为的适当性(合理性)甚至是否文明进行监督；二是除了可依法对行政行为进行监督纠正外，还可对内部行政责任追究进行监督。第三，监督措施更多。除了可运用行政复议诉讼中的听证等相关措施外，还可采取约谈行政机关负责人及其他必要的措施。

从体系化的视角审视，行政机关内部监督可以较好承接大量不符合行政复议诉讼受理条件的行政争议。《信访工作条例》第三十一条第四项、第五项规定，对信访人提出的申诉求决类事项，可以通过行政裁决、行政确认、行政许可、行政处罚等行政程序解决，或者属于申请查处违法行为的，按照相关行政程序处理。据此，对于行政机关职责范围内的相关诉求，在因当事人与争议事项无利害关系，或者超过法定期限而未进入行政复议诉讼实体审查的情况下，行政机关内部监督均可依法处理。当然，在处理程序上，由于行政机关内部监督的功能定位是内部纠错而非权利救济，故提出诉请的当事人并不享有相关程序权利。监督机构可在监督程序结束后将处理结果告知提出诉请的当事人。

(三) 补充兜底型——信访处理

与前述两种行政争议解决机制相比，信访处理承担补充兜底的职能。

根据《信访工作条例》第三十一条的规定，对信访人提出的申诉求决类事项，只有在不属于该条前五项规定情形的情况下，才通过信访程序处理。从该条规定及推进信访工作法治化的要求看，大部分涉行政争议的申诉求决类事项，一般均应通过行政复议诉讼、行政机关内部监督等途径处理。只有极少数无法通过前述途径处理的行政争议，才由信访最后兜底，如当事人提出的一些要求落实政策的历史遗留问题、需要跨部门协调的复杂民生问题(如老旧小区改造)等，以避免出现当事人“投诉无门”的情况。

三、完善行政争议解决机制体系的几点建议

(一) 明确不同争议解决机制的适用规则

明确不同行政争议解决机制的适用规则，这是确保争议事项与争议解决机制相适配的关键。具体而言，应明确两个方面的规则：一是适用顺位规则。根据《信访工作条例》第三十一条以及《行政执法监督条例》第三十三条第三款等规定，在三类机制的适用顺位上，应遵循“行政复议诉讼优先、行政机关内部监督次之、信访兜底”的规则；争议事项符合行政复议诉讼的受理条件，应优先通过行政复议诉讼程序进行处理；若不符合行政复议诉讼受理条件，但属于行政机关内部监督范围，则应通过内部监督机制进行处理；在既不符合行政复议诉讼受理条件，又不属于行政机关内部监督范围时，才纳入信访处理范畴。二是三类机制特别是行政复议诉讼与行政机关内部监督各自的适用范围。对此本文第一部分已予分析，在此不再赘述。

(二) 设置行政复议诉讼的前置“入门”规则

根据前述分析，行政复议诉讼的受理条件已然明确，但其并不能阻止当事人通过一些明显不符合受理条件的申诉求决类事项申请行政复议或提起行政诉讼的方式启动行政复议诉讼程序。为防止部分明显不符合受理条件的申诉求决类事项进入行政复议诉讼程序并引发程序空转，仍有必要在已有行政复议诉讼受理条件前加装一道前置“护栏”——行政复议诉讼的“入门”规则，即若不符合该规则，则直接告知当事人应通过其他途径(如行政机关内部监督、信访等)处理，而不启动行政复议诉讼程序。至于如何确定“入门”

规则，我们认为可遵循“清晰且明显”的标准，即对于明显不符合行政复议诉讼受理条件的申诉求决类事项，应告知当事人通过其他途径处理，而非作出可以引发后续系列诉讼的不予立案或驳回的决定或裁定。如当事人明确以举报人的身份反映行政机关未依法查处违法建筑，其与争议事项之间明显不具有利害关系，在此情况下可书面告知当事人应通过行政机关执法监督程序处理，而不再启动行政复议诉讼程序；又如当事人对信访答复不服申请复议或提起诉讼，可直接告知其通过信访复查复核处理，亦不再启动行政复议诉讼程序。

(三) 完善不同争议解决路径之间的衔接机制

构建规范顺畅的衔接通道，是实现三类机制协同高效运行的关键。根据三类机制的不同角度，具体建议如下：

从信访的角度看，对于进入信访渠道的行政争议，应严格按照前述不同争议解决机制的适用规则进行释明和分流，特别是要正确区分行政复议诉讼与行政机关内部监督的不同适用条件，避免出现错误告知争议解决路径的问题。对于已由复议机关、法院以及行政机关内部监督机构明确属于信访处理的事项，依法受理并处理。

从行政复议诉讼的角度看，可根据阶段的不同做好以下方面的工作：在立案阶段，复议机关及法院应强化分流指引，对于经审查符合“清晰且明显”标准的案件，可根据《信访工作条例》第三十一条的规定，以出具《转其他途径处理告知书》的方式，引导当事人至行政机关内部监督、信访程序或直接移送争议事项，而不再启动行政复议诉讼程序；对于经受理后发现不符合行政复议诉讼受理条件的，在驳回当事人的复议申请或起诉的同时，明确告知其正确的处理路径，或直接移送争议事项。

从行政机关内部监督的角度看，应做好双向衔接工作：一方面，参照《行政执法监督条例》第三十三条第二款、第三款规定，行政机关内部监督应加强与复议的协调衔接，对于在内部监督过程经审查认为符合复议、诉讼受理条件的，应引导当事人依法申请行政复议诉讼；另一方面，对于复议机关或法院引导或移送的争议事项，应及时启动相关程序并答复当事人。

(作者单位：浙江省高级人民法院)

强化证据知悉 保障量刑建议公正

□ 任建新



认罪认罚从宽是新时期推进国家治理体系和治理能力现代化的重要制度，有利于刑事司法在更高水平上实现公正与效率的统一。无论是2024年12月26日最高人民法院发布的《人民法院第六个五年改革纲要(2024—2028年)》，还是2026年2月1日最高人民检察院施行的《人民检察院案件质量检查与评查工作规定》，都特别强调案件办理中证据的分量。量刑建议作为认罪认罚从宽制度的核心，保障其公正至关重要，主要体现在起诉环节被告人认罪认罚的明知、自愿和审判环节量刑建议的实质审查两个方面。为此，有必要厘清证据知悉的重要作用和优化路径，以保障量刑建议公正。

强化证据知悉保障量刑建议公正的重要作用

第一，保障被告人认罪认罚时的明知性和自愿性。有些案件被告人对认罪认罚性质后果和量刑建议产出过程没有清晰的认知，自愿性依托的明知性未得到有力保障。包括提讯或者开庭时，有些事实认定和法律适用被告人可能处于模糊状态，要避免被告人认罪认罚建议却不知悉量刑建议产出基

础情形的可能存在。故而作出量刑裁判时需要进一步释明，不仅限于对结果是否认可的讯问，更在于对过程的解剖。刑法惩戒犯罪行为时必然有具体的罪名和量刑建议，这具有确定性，非抽象概括式的认罪认罚。此外，虽然口供自愿性和认罪认罚自愿性不一致，认罪认罚非自愿也无需达到击垮意志的程度。但是，对被告人认罪认罚建议时非自愿的认定有时存在困难，其中是在包含诸多因素的自愿性范畴内对被告人签署量刑建议时是否明知的核查。在司法机关履行了相应告知义务，律师予以了帮助，不存在非法方式的时候，很难认定被告人意志层面属于非自愿。协商时对量刑建议或高或低的预测，也可以进行合理解释，从而跳出非法方式的桎梏。比较具体明确的是量刑建议明知性的保障，量刑裁判时对量刑建议明知性应当予以同样的重视，甚至可以说，明知才是被告人认罪认罚建议的核心。而只有强化被告人的证据知悉权利，才能保障量刑建议明知的实现。审前——保障，审判——核实，如此才能有针对性和针对性，才能减少形式自愿的现象发生，避免被告人认罪认罚建议却不知道量刑建议产出过程的情形出现。为此，便需要最大程度保障被告人的证据知悉权利，也是防止非法方式产生和非自愿认罪认罚的屏障。

第二，保障被告人认罪认罚建议的底线正义。被告人认罪认罚建议后，最终裁判结局多数是从宽，一般没有获得无罪的机会。因为被告人认罪认罚建议的前提是自愿如实供述自己的罪行，承认

指控的犯罪事实，愿意接受处罚。在此基础上，司法机关根据被告人的口供按图索骥完善证据体系，并依靠被告人对指控犯罪事实的认可推进诉讼程序，进而实现双赢或多赢的目标，这也是量刑建议制度推进的价值所在。在实现制度价值目标的同时，被告人一定程度上需放弃法律赋予的保护屏障，因为就被追诉人而言，不可能同时主张认罪认罚建议和无罪辩护。被告人作无罪辩护的可以分两种情况：一是认为不构成犯罪，包括确实无罪和存疑无罪；二是虽然认为构成犯罪，但愿意通过形式的无罪辩护获得实质的罪轻结局。

从制度设计理念出发，被告人积极配合司法机关办案，具备相应从轻、减轻处罚情节后，理应获得相应的从宽优待。依据常理，被告人认罪认罚建议的前提，也必然是已经知悉量刑建议的产出过程，主要是指证据数量、内容、评价等情况，否则不可能认罪认罚建议，尤其是对己的不利后果。在犯罪事实清楚，证据确实、充分的前提下，被告人认罪认罚建议，且确量刑建议对被追诉人有利。被告人权利放弃并不意味着权利减损，认罪认罚案件中保障被告人认罪认罚建议时证据知悉权利具有关键的意义，也是底线正义的要求。可以充分发挥量刑建议的确定性和影响力，保障司法裁判的权威性，促进司法实践的顺畅运行。

强化证据知悉保障量刑建议公正的关键路径

第一，赋予被告人一定的阅卷

权。证据集中在案卷材料里面，当前阶段，被告人本人没有阅卷权，除了在开庭的时候，质证的短暂期间内快速浏览外，公开、直接接触证据的机会较少。在认罪认罚适用速裁程序审理的案件中体现得比较明显，因为适用速裁程序审理的案件一般不进行法庭调查、法庭辩论，也就是说，被告人在刑事追诉过程中于程序内直接接触证据的机会相对较少，适用简易程序和普通程序审理的案件有时也会存在上述现象。证据是支撑案件存续的基石，也是量刑建议产出的起码条件。由此，应当将一定的阅卷权赋予被告人，而不仅仅是被动地等待司法机关开示证据，让被告人于审判阶段，乃至起诉阶段，就可以查阅、摘抄、复制案件的证据。全面放开当前存在着困难，可以以案件阶段、案件类型、疑难程度等区分赋予被告人阅卷权的不同情况，同时创新阅卷的方式、途径。

第二，放宽律师核实的方式和范围。从规范而言，律师虽然有阅卷的权利，但是没有将案卷材料直接交予被告人查验的权利，律师与被告人在证据的沟通方面受限于核实的方式和范围。由于缺乏对核实方式的明确界定，以及实践中打击犯罪的需要，核实的方式较为狭窄，多为点对点的提问和确认，些许情况下开展过程中律师会顾虑重重。被告人和律师有时皆难以从对方处获得更为直接、有效、明朗的预期，也就是更多的证据细节，这可能会影响量刑建议

产出过程及结果的释明。所以，放宽核实的方式对于有效推进量刑建议的开展至关重要。核实的方式宜明确且扩大，比如，在一些类型化的案件中，律师有权将部分或者全部证据直接交予被告人查验，以保障被告人认罪认罚建议时对证据的知悉权利。

第三，司法机关的告知与查证。司法机关对证据的详尽告知同样不可或缺，无论是赋予被告人阅卷权，还是放宽律师核实的方式和范围，一定程度上说，都是私权利主体自主的行为，要受制于私主体的知识储备、时间精力、经济人脉等各种条件所限。即便赋予其相应权利，有时也难于行使、怠于行使。而刑事司法是公权力机关主导的刑事追诉程序，不能免除公权力机关的告知、释明、查证义务。包括在侦查、起诉、审判等各个环节，尤其是起诉和审判环节。因为量刑建议的协商，以及司法机关对认罪认罚自愿性、认罪认罚具结书真实性、合法性的审查，最终的落脚点，事实上是对证据的审查，主要围绕着证据展开。审判作为最后环



武凡照 作

节，量刑裁判时除告知、释明事实认定和法律适用外，仍要就量刑建议产生的基础、过程、结果进行详尽审查，进而形成程序闭环，以强化证据知悉为抓手保障量刑建议公正。

【本文系2025年度最高人民检察院检察理论研究会课题成果“规范量刑建议和量刑裁判关系研究”，课题编号GJ2025C03】

(作者单位：内蒙古自治区高级人民法院)