

行政复议与行政诉讼的程序衔接

复议前置与被告确定

赵跃

(安徽国运律师事务所, 安徽 合肥 230000)

摘要：行政复议法的修订，将复议定位为化解行政争议的主渠道，扩大了复议范围，相对集中了复议职责，并列举了五类复议前置情形。制度的变化，使复议与诉讼的衔接问题更加突出：前置范围如何界定，当事人违反前置规定直接起诉应如何处理，复议期间起诉与复议不作为如何救济，复议机关维持或者改变原行为时被告如何确定，均是实务中的争点。本文主张，衔接的核心是“程序阶段的分配”与“审查标准的传递”两个维度。在程序阶段上，应当坚持司法最终原则与复议主渠道的平衡：前置范围以法律明确列举为限，不得类推扩张；当事人违反前置规定起诉的，应当裁定不予立案，但可以释明其先行申请复议；复议期间起诉的，应当裁定不予立案，但复议机关不作为的除外。在审查标准的传递上，复议机关认定的事实与法律评价，对法院有参考效力而无拘束力；法院应当独立审查，但可以采纳复议机关的专业判断。关于被告，行政诉讼法第二十六条第二款的共同被告制度，在复议机关维持时使复议机关成为被告，与其“主渠道”的定位存在紧张；在现行法未修改的情况下，应当通过限缩“维持”的认定、明确“改变”的标准，缓解这一紧张，而非通过司法解释架空法律。

关键词：行政复议；行政诉讼；复议前置；被告确定；共同被告；程序衔接

中图分类号：D922.1 **文献标识码：**A **文稿编号：**WJLT(2026)06-0013-14

Procedural Coordination Between Administrative Reconsideration and Administrative Litigation: Mandatory Pre-Reconsideration and the Determination of Defendants

ZHAO Yue

(Anhui Guoyun Law Firm, Hefei 230000, Anhui, China)

Abstract: The revision of the Administrative Reconsideration Law positions reconsideration as the primary channel for resolving administrative disputes, expands its scope, concentrates jurisdiction, and lists five categories of mandatory pre-reconsideration. These changes sharpen the coordination issues: how to define the mandatory scope, how to handle direct litigation in violation of it, how to remedy litigation during reconsideration or against inaction, and how to determine defendants when the reconsidering organ affirms or alters the act. This article argues that coordination has two dimensions: allocation of procedural stages and transmission of review standards. As to stages, the principle of judicial finality must be balanced against the primary-channel policy: the mandatory scope is limited to express statutory enumeration and may not be extended by analogy; premature actions should be rejected without prejudice, with guidance to seek reconsideration first, except where the reconsidering organ fails to act. As to standards, facts and legal evaluations found in reconsideration are persuasive but not binding. Regarding defendants, the co-defendant rule of Article 26(2) of the Administrative Litigation Law creates tension with the primary-channel positioning; absent legislative change, the tension should be eased by narrowing the finding of "affirmation" and clarifying "alteration," not by bypassing the statute through interpretation.

Key words: administrative reconsideration; administrative litigation; mandatory pre-reconsideration; determination of defendant; co-defendant; procedural coordination

说明：（本文为作者个人研究观点，不代表所在单位意见）

作者简介：赵跃，安徽国运律师事务所执业律师，研究方向为行政法学、行政诉讼法学。

一、问题的提出

行政复议与行政诉讼，是我国行政争议解决的两条主干道。两者的关系，经历了一个

演变的过程：行政诉讼法确立之初，复议与诉讼是并列的选择关系；此后，复议的作用一度弱化，大量的争议直接进入法院；2023年行政复议法修订，明确将复议定位为化解行政争议的主渠道，扩大了复议范围，相对集中了复议职责，并强化了复议的纠错功能。

定位的调整，使衔接问题更加突出。其一，复议前置的范围如何界定？新法列举了五类情形，实务中对列举的理解存在分歧，有的法院扩张解释，有的则严格限缩。其二，当事人违反前置规定直接起诉的，应当如何处理？是裁定不予立案，还是受理后驳回起诉，抑或移送复议机关？其三，复议期间当事人起诉的，应当如何处理？复议机关不作为的，如何救济？

其四，复议机关维持或者改变原行政行为时，被告如何确定？行政诉讼法第二十六条第二款规定，复议机关维持原行政行为的，作出原行政行为的行政机关和复议机关是共同被告；复议机关改变原行政行为的，复议机关是被告。这一规定在实务中引发争议：维持即成为被告，使复议机关倾向于改变原行为，或者以其他方式规避被告地位；共同被告制度也使诉讼结构复杂化。

本文主张，衔接的核心是“程序阶段的分配”与“审查标准的传递”两个维度。程序阶段上，应当坚持司法最终原则与复议主渠道的平衡；审查标准上，复议的认定对法院有参考效力而无拘束力。以下依次讨论制度定位、前置范围、选择考量、程序衔接、被告确定与审理衔接。

二、制度定位

（一）功能的分工

行政复议是行政机关内部的层级监督，其优势在于：程序简便、周期短、不收费；专业性强的领域，复议机关更熟悉技术标准与政策背景；复议可以一并审查规范性文件，也可以直接变更行政行为，救济更为彻底。

行政诉讼是外部的司法监督，其优势在于：独立性强、程序严格、裁判具有终局性；法院可以审查行政行为的合法性，也可以判决撤销、确认违法、责令履行、给付赔偿；诉讼的公开性，使争议的解决更具公信力。

两者的功能互补，而非替代。复议的主渠道定位，不意味着诉讼的边缘化；诉讼的终局性，也不意味着复议的虚设。理想的格局是：多数争议在复议阶段化解，少数争议进入诉讼；复议的质量提高，诉讼的压力减轻。

（二）主渠道定位的含义

主渠道定位，包含三层含义。其一，数量上，多数行政争议应当经过复议，而不是直接起诉。其二，质量上，复议应当实质化解争议，而不是简单的维持或者驳回。其三，制度上，复议应当具备足够的手段，例如调解、变更、责令履行，以满足当事人的救济需求。

主渠道不等于强制前置。新法只列举了五类前置情形，其余情形仍由当事人选择。立法的取向，是通过提高复议的质量吸引当事人，而非通过强制前置限制诉权；此点，是理解新法的关键。

须注意，主渠道定位对法院的影响，是审查重点的调整。法院应当尊重复议机关的专业判断，避免以司法判断替代行政判断；但尊重不等于迁就，对违法的复议决定，仍应当依法撤销。

（三）复议范围的扩张

行政复议法（2023年修订）扩大了复议范围，将行政协议、行政赔偿、政府信息公开、滥用行政权力排除或者限制竞争等纳入其中。范围的扩张，使更多的争议可以在复议阶段解决，也改变了衔接的格局。

范围的扩张，对法院的影响有两面。一方面，复议可以先行过滤，减少诉讼案件；另一方面，复议范围的扩张与诉讼范围不完全重合，可能出现“复议可以、诉讼不可”或者“诉讼可以、复议不可”的情形，衔接的难度增加。

须注意，复议范围与诉讼范围的判断标准不同。复议范围以行政复议法的列举为准，诉讼范围以行政诉讼法的规定为准；两者不一致时，应当依各自的规范判断，不能相互类推。

（四）自由选择与前置的关系

依行政诉讼法第四十四条，对属于法院受案范围的行政案件，当事人可以先申请复议，对复议决定不服再起诉；也可以直接起诉。法律规定应当先申请复议的，依照法律的规定。此即“自由选择为原则、复议前置为例外”。

自由选择的意义，在于保障当事人的程序选择权。当事人可以根据争议的性质、自身的需求、救济的成本，选择更适合的途径；法院不得强制其先行复议，也不得以未经复议为由拒绝受理。

前置的意义，在于发挥复议的专业优势，减轻法院的负担。前置的范围，以法律的明确规定为限；法律未规定的，不得扩张。此点，是保障诉权的底线，也是实务中容易出错的地方。

（五）司法最终原则

司法最终原则，是指行政争议的最终解决权属于法院。复议决定不是终局，当事人不服的，仍可以起诉；法院的裁判，具有终局的效力。此点，是法治国家的基本原则。

司法最终原则的例外，是法律规定的复议终局。例如，对国务院部门的复议决定不服的，可以向法院起诉；但对外国人入境出境管理的处罚，法律规定复议终局。此类例外，须有法律的明确规定。

须注意，司法最终原则不排除复议的独立性。复议机关依法作出决定，不受法院的干

预；法院的审查，是事后的合法性审查，不是对复议过程的事前指导。两者的界限，应当清晰。

复议与诉讼在受理、期限与效力上的具体差异，可参见“行政复议和行政诉讼有什么区别”词条的梳理；本文只讨论前置范围与被告确定两个问题。

三、复议前置的范围

（一）法定列举的五类

依行政复议法（2023年修订）第二十三条，有下列情形之一的，申请人应当先向行政复议机关申请行政复议，对行政复议决定不服的，可以再向人民法院提起行政诉讼：对当场作出的行政处罚决定不服；对行政机关作出的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；认为行政机关存在本法第十一条规定的未履行法定职责情形；申请政府信息公开，行政机关不予公开；法律、行政法规规定应当先向行政复议机关申请行政复议的其他情形。

五类情形的共同特点，是争议的事实相对清楚、专业性强、复议能够有效解决。例如，当场处罚的金额通常较小，复议可以快速处理；自然资源确权的争议，涉及历史与专业判断，复议机关更为熟悉。

须注意，第五项是兜底条款，其范围以法律、行政法规的规定为限。地方性法规、规章规定的前置，不能作为不予立案的依据；当事人直接起诉的，法院应当受理。此点，是法律保留原则的体现。

（二）前置与复议范围的交叉

前置的五类情形，均属于复议范围；但复议范围内的其他情形，不当然前置。故判断是否前置，须先确认属于复议范围，再确认属于列举的情形；两个条件同时具备，才产生前置的效力。

须注意，若某类争议不属于复议范围，则不可能前置，当事人可以直接起诉。例如，行政机关的内部行为、过程性行为，不属于复议范围，也不属于诉讼范围；当事人起诉的，法院应当裁定不予立案，而非以未经复议为由处理。

实务中，有的法院将“未经复议”作为驳回起诉的万能理由，未区分是否属于前置情形。此种做法错误。只有在法律明确规定前置的情形，未经复议才构成起诉条件的欠缺。

（三）当场处罚的理解

当场处罚，是指行政机关依法当场作出的行政处罚，其依据是行政处罚法第五十一条。实务中，对“当场”的理解存在分歧：有的认为限于简易程序，有的认为包括当场送达的普通程序处罚。

本文认为，应当限于简易程序。理由是：法条将“当场作出”与“当场送达”区分，

前者指决定的作出方式，后者指决定的送达方式；只有简易程序的决定是当场作出的，普通程序的决定须经调查、审批，不是当场作出。

须注意，当场处罚的金额有限，当事人往往不愿为小额争议起诉；前置的意义，在于使争议在复议阶段快速化解。但若复议机关拖延，反而增加当事人的负担；此时应当允许当事人起诉，以避免程序空转。

（四）自然资源确权

自然资源的所有权或者使用权的确认，涉及土地、林地、草地、水面、滩涂等，其争议往往涉及历史沿革、界限划分、权属凭证，专业性强。法律规定前置，目的在于发挥复议机关的专业与属地优势。

须注意，前置的范围限于“确认”决定，不包括行政处罚、行政强制等其他行为。例如，对非法占地的处罚不服，可以直接起诉，不受前置的限制。此点，须严格区分。

（五）不履行法定职责

认为行政机关未履行法定职责的，须先申请复议。此类争议的特点是：行政机关的不作为，往往涉及监管职责的边界、履行的可能性，复议机关可以通过责令履行、督促履行的方式解决，效率高于诉讼。

须注意，前置的适用，以当事人已经向行政机关提出申请为前提。未申请的，不属于“未履行法定职责”，不能适用前置；当事人直接起诉的，法院应当审查其是否提出过申请。

（六）政府信息公开

申请政府信息公开，行政机关不予公开的，须先申请复议。此类争议的数量大、事实清楚，复议可以快速处理；前置可以减轻法院的负担，也可以促使行政机关自我纠错。

须注意，前置的范围限于“不予公开”的决定，不包括公开的内容不符合申请、公开的期限违法等其他情形。后者是否前置，应当依法律的规定；法律未规定的，可以直接起诉。

（七）前置对共同诉讼的影响

同一行政行为涉及多个当事人，部分当事人已经复议，部分未经复议，法院能否一并受理？本文认为，应当分别处理：已经复议的当事人，符合起诉条件的，可以受理；未复议的当事人，属于前置情形的，裁定不予立案。

但须注意，若诉讼标的不可分（例如必要共同诉讼），部分当事人未复议将导致诉讼无法进行。此时法院可以中止诉讼，等待未复议的当事人完成复议；或者释明其申请复议，一并解决。

实务中，有的法院以“部分当事人未复议”为由，对全体当事人的起诉不予立案。此

种做法不当，因为它剥夺了已经履行前置程序的当事人的诉权。正确的做法是分别处理，而非一概拒绝。

（八）违反前置的后果

当事人未经复议直接起诉的，法院应当裁定不予立案；已经立案的，裁定驳回起诉。但应当释明，告知其可以先行申请复议；当事人坚持起诉的，裁定不予立案，并在裁定中说明理由。

须注意，不予立案的裁定，不影响当事人申请复议的权利。当事人可以在法定期限内申请复议，对复议决定不服再起诉；复议机关不受理的，可以复议机关为被告起诉。此点，是救济的连续性。

实务中，有的法院以“未经复议”为由判决驳回诉讼请求，而非裁定驳回起诉。此种做法错误：未经复议属于起诉条件不具备，应当以裁定处理，而非以判决处理。程序问题与实体问题，不能混淆。

四、选择的考量

（一）专业性的考量

行政争议往往涉及专业技术，例如环境影响评价、食品安全标准、工程质量鉴定、医疗事故认定。此类争议，复议机关的技术力量通常强于法院，选择复议更为适宜；法院审理时，也往往依赖鉴定或者专家意见。

须注意，专业性强不意味着法院不能审查。法院应当审查行政行为的合法性，包括程序的合法性、事实认定的证据基础、法律适用的正确性；对专业判断，可以尊重，但不能放弃审查。

（二）效率的考量

复议的周期短，一般为六十日，情况复杂的可以延长三十日；诉讼的周期长，一审六个月，二审三个月，加上送达、鉴定、评估，往往超过一年。故对时间敏感的争议，复议更为适宜。

但复议的效率优势，取决于复议机关的实际运作。有的复议机关案件积压，周期反而长于诉讼；当事人在选择时，应当了解当地的实际情况，而非仅凭法律的规定。

（三）成本的考量

复议不收费，诉讼须缴纳案件受理费。对金额较小的争议，复议的成本优势明显；对金额较大的争议，费用的差异相对次要，当事人更关注救济的实效。

须注意，成本的考量还包括律师费、差旅费、时间成本。复议多在本地进行，诉讼可能在异地；对当事人而言，地域的便利往往比费用更重要。

（四）与信访、投诉的区分

当事人向行政机关信访、投诉，是否构成复议申请？本文认为，不构成。信访是反映情况、提出建议的渠道，不是法定的救济程序；投诉是请求行政机关查处违法行为，其处理结果通常不可诉。两者均不能替代复议。

须注意，若当事人的信访材料明确表达了不服行政行为、请求撤销或者变更的意思，且符合复议申请的形式要件，可以认定为复议申请。判断的标准，是材料的内容，而非名称；此点，是有利救济原则的体现。

实务中，有的复议机关以“材料名称为信访件”为由不予受理，致使当事人错失期限。此种做法不当。复议机关应当审查材料的内容，符合条件的，应当转为复议申请处理，并告知当事人。

（五）救济实效的考量

复议的救济手段，包括撤销、变更、责令履行、确认违法、赔偿。其中，变更权是复议的特有优势：复议机关可以直接改变行政行为的内容，而法院原则上只能撤销并责令重作，不能代替行政机关作出决定。

故对需要调整行政行为内容的争议（例如罚款数额过高、许可条件不合理），复议更为有效；对需要确认行为违法的争议（例如程序严重违法），诉讼更为适宜。

（六）律师的建议

律师在为当事人提供建议时，应当综合考虑上述因素，而非简单地推荐诉讼。有的当事人认为“法院更公正”，坚持起诉，结果因程序冗长而错失时机；有的当事人选择复议，因复议机关维持而延误。

须注意，律师的建议应当以当事人的利益为中心，而非以自身的收费为中心。复议的程序简便，收费较低；诉讼的程序复杂，收费较高。律师应当如实告知两种途径的利弊，由当事人选择。

五、程序衔接

（一）申请期限

依行政复议法，申请复议的期限为六十日，自知道或者应当知道行政行为之日起算；法律规定超过六十日的，依其规定。因不可抗力或者其他正当理由耽误期限的，期限中止，障碍消除后继续计算。

须注意，起诉期限与复议期限不同。直接起诉的期限为六个月，自知道或者应当知道作出行政行为之日起算；经复议后起诉的期限为十五日，自收到复议决定书之日起算。期限的差异，是当事人选择时必须考虑的因素。

（二）复议期间起诉的处理

当事人在复议期间向法院起诉的，法院应当裁定不予立案；已经立案的，裁定驳回起诉。理由是：复议程序正在进行，争议尚未经复议机关处理，起诉条件不具备。

但须注意，复议机关逾期不作决定的，当事人可以自复议期限届满之日起十五日内起诉。此时起诉的对象，是原行政行为，还是复议不作为？依行政诉讼法第二十六条第三款，复议机关在法定期限内未作出复议决定，当事人起诉原行政行为的，作出原行政行为的行政机关是被告；起诉复议机关不作为的，复议机关是被告。

故复议不作为的情形，当事人有选择权。选择起诉原行为，可以直接解决实体争议；选择起诉不作为，可以促使复议机关履职。两者各有优劣，当事人可以择一行使。

（三）复议机关的重作期限

复议机关撤销原行为并责令重作的，原机关应当在法定的期限内重新作出行政行为。期限的确定，依复议决定；复议决定未确定的，依法律、法规的规定；均未规定的，应当在六十日内重作。

须注意，重作不是简单的重复。原机关应当重新调查、重新论证，不得以同一事实和理由作出与原行为基本相同的行为；违反的，法院可以判决撤销，并可以建议有关机关追究责任。

实务中，有的原机关以“案情复杂”为由拖延重作，致使当事人的权利长期悬置。对此，当事人可以申请复议机关督促，也可以就重作不作为提起诉讼；法院应当依法判决责令履行。

（四）复议与诉讼的并行

同一争议，当事人能否同时申请复议和起诉？不能。两者是替代关系，不是并行关系；同时进行的，法院应当裁定不予立案，或者中止诉讼，等待复议结果。

须注意，不同当事人对同一行政行为分别申请复议和起诉的，可以并行。例如，处罚决定涉及多个被处罚人，一人申请复议，一人起诉，两者可以同时进行；但法院应当注意裁判的协调，避免冲突。

（五）期限的扣除与恢复

当事人因不可抗力或者其他不属于自身的原因耽误起诉期限的，被耽误的时间不计算在起诉期限内。此即期限的扣除。扣除的事由，须与耽误之间有因果关系；仅有事由而无因果关系的，不予扣除。

须注意，扣除与延长不同。扣除是法定的，无须申请；延长是裁量的，须经法院准许。实务中，当事人往往混淆两者，主张“延长”而未提供证据；法院应当依职权审查是否存在扣除的事由。

还须注意，复议期间的经过，不影响起诉期限的扣除。当事人在复议期间耽误的时

间，不属于自身的原因，可以从起诉期限中扣除；但复议机关已经作出决定，当事人收到决定后未在十五日内起诉的，不能扣除。

（六）复议决定后的起诉

当事人对复议决定不服的，可以自收到决定书之日起十五日内起诉。逾期起诉的，法院应当裁定不予立案；有正当理由的，可以依行政诉讼法第四十八条的规定，延长起诉期限。

须注意，复议决定书应当告知诉权与起诉期限。未告知或者告知错误的，起诉期限从当事人知道或者应当知道之日起算，但最长不得超过一年。此点，是保护当事人诉权的必要安排。

六、被告的确定

（一）维持决定的被告

依行政诉讼法第二十六条第二款，复议机关决定维持原行政行为的，作出原行政行为的行政机关和复议机关是共同被告。这一规定的目的，是促使复议机关认真审查，避免“维持会”现象。

共同被告制度的实际效果，褒贬不一。支持者认为，它强化了复议机关的责任，减少了随意维持；批评者认为，它使复议机关倾向于改变原行为，或者以其他方式规避被告地位，反而削弱了复议的纠错功能。

须注意，共同被告的诉讼结构，使审理复杂化。法院应当同时审查原行为与复议决定的合法性；两者的审查标准不同，判决方式也不同。实务中，有的法院只审查原行为，对复议决定不作评价，说理不完整。

（二）改变决定的被告

复议机关改变原行政行为的，复议机关是被告。所谓“改变”，是指复议决定改变了原行政行为的处理结果，包括撤销、变更、责令履行、确认违法。仅改变理由或者依据，未改变处理结果的，不属于改变。

实务中，对“改变”的认定存在分歧。有的复议决定维持原行为的处理结果，但改变了事实认定或者法律依据，此时是否属于改变？本文认为，不属于。理由是：处理结果未变，当事人的权利义务未受影响；改变理由不影响被告的确定。

须注意，复议机关撤销原行为并责令重作的，属于改变。此时被告是复议机关，因为原行为已被撤销，不再存在；法院审查的对象，是复议决定的合法性。

（三）复议不作为的被告

如前所述，复议机关逾期不作决定的，当事人起诉原行为的，以原机关为被告；起诉

不作为的，以复议机关为被告。两种选择，对应不同的审理对象与判决方式。

须注意，复议机关不作为的认定，须有当事人的申请与复议机关的逾期。当事人未申请，或者申请未到期，不构成不作为；此时起诉，法院应当裁定不予立案。

（四）共同被告的举证

共同被告的案件，举证责任如何分配？依行政诉讼法的规定，被告对行政行为的合法性承担举证责任。原机关应当就其作出的行政行为举证；复议机关应当就其复议程序的合法性举证。两者的举证范围，应当区分。

须注意，复议机关维持原行为的，其举证不能替代原机关的举证。原机关未提供证据的，不能以复议机关的证据补充；反之亦然。此点，是共同被告制度的必然要求，也是实务中容易忽视的地方。

还须注意，复议机关在复议中收集的证据，可以在诉讼中提交；但原机关在作出行为时未收集的证据，不得以复议机关补充为由提交。此点，是“先取证、后裁决”原则的延伸。

（五）共同被告的争议

共同被告制度的最大争议，是其与复议主渠道定位的紧张。复议机关成为被告，意味着其在诉讼中与下级机关并列，这与其作为监督者的地位不符；也让复议机关在作出决定时，顾虑诉讼的负担。

本文认为，在行政诉讼法未修改的情况下，应当通过解释缓解紧张，而非通过司法解释架空法律。具体而言：限缩“维持”的认定，对改变理由的复议决定，认定为改变；明确“改变”的标准，对撤销并责令重作的，认定为改变；对复议机关的错误维持，判决其承担相应的责任。

须注意，缓解紧张的根本途径，是修法。学界有主张取消共同被告制度，改为“谁行为、谁被告”；也有主张保留，但限制适用范围。无论何种方案，都应当以保障当事人的救济权为中心。

七、审理的衔接

（一）复议认定事实的效力

复议机关认定的事实，对法院有参考效力，无拘束力。法院应当独立审查，不受复议认定的限制；但复议机关的认定，可以作为证据使用，法院可以采纳，也可以不采纳。

须注意，复议机关的专业判断，法院应当给予尊重。例如，对环境标准的理解、对工程质量的认定，法院往往缺乏专业能力，可以采纳复议机关的意见；但有相反证据的，仍应当独立判断。

（二）新证据的采纳

当事人在复议中未提交的证据，能否在诉讼中提交？依行政诉讼法第三十六条，被告在诉讼中不得自行向原告和证人收集证据；但原告或者第三人提出其在行政程序中没有提出的理由或者证据的，经法院准许，被告可以补充证据。

故原告在复议中未提交的证据，可以在诉讼中提交；被告在复议中未提交的证据，原则上不得在诉讼中提交，因为行政行为作出时应当有充分的证据。此点，是行政诉讼的证据规则，与复议的证据规则不同。

（三）复议决定被撤销后的重作

法院判决撤销复议决定并责令重作的，复议机关应当重新作出决定。重作的期限，依判决的确定；判决未确定的，参照行政复议法的规定，在六十日内重作。

须注意，重作应当受判决的拘束。判决指出的违法之处，复议机关应当纠正；判决未指出的，可以维持原认定。复议机关不得以同一理由作出与原决定相同的决定，否则构成对判决的抗拒。

还须注意，重作期间，原行政行为的效力如何？若原行为已被复议决定撤销，重作前处于无行为状态；若原行为未被撤销，仍有效力。当事人对新决定不服的，可以再次申请复议或者起诉，但受一事不再理的适度限制。

（四）复议调解与和解的效力

行政复议法允许调解与和解。调解达成协议的，复议机关应当制作调解书；调解书经双方签收，即发生法律效力。和解的，当事人应当签订和解协议，复议机关可以据此终止复议。

调解书与和解协议的效力不同。调解书具有与复议决定相同的效力，可以申请法院强制执行；和解协议只是当事人的约定，不具有强制执行的效力，一方不履行的，另一方可以申请复议或者起诉。

须注意，调解与和解不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益。损害公共利益的调解书，法院应当确认无效；当事人可以申请再审，或者由检察机关提出抗诉。

（五）复议意见的参考

复议机关在决定中的说理，对法院有参考价值。复议机关熟悉行政管理的实际，其意见往往切中要害；法院在裁判时，可以参考其分析，但不能直接援引作为裁判依据。

须注意，复议意见与法院的判断冲突时，法院应当以法律为准。复议意见只是行政机关的观点，不是法律；法院的裁判，应当依法律作出，并在说理中回应复议意见。

（六）判决与复议决定的关系

法院判决撤销复议决定的，应当同时撤销原行政行为，或者责令复议机关重新作出决

定。仅撤销复议决定而不处理原行为的，将使争议回到原点，不符合诉讼经济的要求。

须注意，法院判决变更的，只能针对行政处罚明显不当或者其他行政行为涉及款额确定、认定确有错误的情形。复议机关的变更权宽于法院，此点，是两种救济手段的差异。

八、裁判技术

（一）起诉条件的审查

法院在立案时，应当审查：是否属于复议前置的情形；当事人是否已经申请复议；复议是否已经作出决定；起诉是否在法定期限内。四项条件，缺一不可。

须注意，审查以形式审查为主，不进行实体审理。当事人提交了复议决定书的，推定其已经复议；未提交的，应当释明补正；无法补正的，裁定不予立案。

（二）释明与指引

对未经复议直接起诉的当事人，法院应当释明：本案属于复议前置的情形，应当先申请复议；复议的期限、机关、材料，可以一并向其说明。释明应当记入笔录，或者以书面形式告知。

须注意，释明不是代替当事人选择。当事人坚持起诉的，法院应当裁定不予立案，不能强制其撤诉；当事人愿意申请复议的，法院应当为其提供便利，例如出具材料清单、告知复议机关地址。

（三）行政赔偿的衔接

当事人一并请求行政赔偿的，可以先申请复议，也可以直接起诉。复议机关处理赔偿请求的，应当作出赔偿决定；当事人不服的，可以起诉。法院审理赔偿案件，可以适用调解。

须注意，赔偿请求的时效与起诉期限不同。赔偿请求的时效为二年，自行政行为被确认违法之日起算；起诉期限为六个月，自知道或者应当知道行政行为之日起算。两者不能混淆。

还须注意，行政行为未被确认违法的，赔偿请求缺乏前提。当事人应当先请求确认违法，再请求赔偿；一并提出的，法院可以一并审理，但应当先确认违法，再处理赔偿。

（四）判决方式

维持原行为的，判决驳回原告的诉讼请求；撤销原行为的，判决撤销并可以责令重作；确认违法的，判决确认违法并可以责令采取补救措施；不履行法定职责的，判决责令履行。判决方式的选择，依行政行为的具体情形确定。

须注意，共同被告的案件，判决应当分别评价原行为与复议决定。原行为合法、复议决定合法的，驳回诉讼请求；原行为违法、复议决定维持的，撤销原行为与复议决定；原

行为合法、复议决定改变的，撤销复议决定。

（五）类案的统一

复议与诉讼的衔接，各地做法不一。统一的方向，是统一前置范围的认定、统一违反前置的处理、统一被告的确定、统一判决的方式，而非统一结论。规则统一，结论自然趋同。

最高人民法院可以通过发布典型案例或者司法解释，明确若干争点：前置范围不得类推；违反前置的裁定不予立案；改变理由不属于改变；共同被告案件的判决方式。规则明确，才能减少争议。

（六）复议意见书的效力

行政复议意见书，是复议机关在办案中发现有关机关存在违法行为或者需要改进工作时，向其提出的书面意见。其性质是监督建议，不是复议决定；不产生直接的法律效力，但有关机关应当在法定期限内反馈处理情况。

须注意，复议意见书不同于司法建议。前者是复议机关的监督手段，后者是法院的监督手段；两者的对象、程序、效力均不同。当事人不能以复议意见书为据提起诉讼，也不能请求法院执行意见书。

实务中，复议意见书的作用往往被低估。它可以在个案之外推动制度的改进，例如促使行政机关修改流程、完善告知、加强培训。法院在审理中发现类似问题，也可以向行政机关提出司法建议，形成监督的合力。

最后还须指出，复议与诉讼的信息化衔接正在推进。网上立案、电子送达、卷宗共享，使两种程序的材料流转更为便捷；但技术的便利不能替代程序的保障，当事人的陈述、申辩、质证权利，仍须在每一个环节得到落实。

九、结语

行政复议与行政诉讼的衔接，本质上是程序阶段的分配与审查标准的传递。分配得当，两种制度各展其长；传递顺畅，当事人的救济才能落到实处。

复议主渠道的定位，要求复议机关提高质量、实质化解争议；司法最终原则，要求法院独立审查、依法裁判。两者不是竞争关系，而是互补关系；唯有相互尊重、各守边界，才能形成完整的救济体系。

最后须强调，衔接的技术性很强，但其价值取向是明确的：保障当事人的救济权，实质化解行政争议。任何程序设计，都应当服务于这一目的；脱离目的的技巧，只是程序的空转。

参考文献

[1] [1] 应松年. 行政复议法修改的若干问题[J]. 中国法学, 2020 (5): 24-41.

- [2] [2] 姜明安. 行政诉讼法[M]. 北京: 法律出版社, 2021: 186-210.
- [3] [3] 何海波. 行政诉讼法[M]. 北京: 法律出版社, 2022: 312-340.
- [4] [4] 王锡锌. 行政复议主渠道定位的制度逻辑[J]. 法学研究, 2023 (1): 58-76.
- [5] [5] 全国人大常委会法制工作委员会行政法室. 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: 96-128.
- [6] [6] 最高人民法院. 关于适用《中华人民共和国行政诉讼法》的解释 (法释〔2018〕1号) [Z]. 2018.