

## 行政复议中止的纠纷化解路径 ——以“实质性解决行政争议”为视角

张 琦\*

**内容提要：**我国行政复议中止制度仅对中止事由进行了详细规定，而如何启动行政复议中止及恢复案件审理的规定都不明晰，这使得实践中极易引发行政复议中止纠纷。在行政权主动扩张和司法权过度谦抑的背景下，申请人既没有提出异议的行政渠道，转而寻求法院进行司法审查的效果亦十分有限，从而造成了对行政复议及时原则和司法最终救济原则的破坏。具有丰富内涵的“实质性解决行政争议”命题对此能提供一定的思路，在这一理论的指引下，当发生行政复议中止纠纷时，行政复议机关应当允许行政复议申请人先向其提出异议，以追求纠纷的最便利解决；当行政复议内部救济未果，法院应当对符合条件的行政复议中止进行实质审查，确保司法最终救济原则的实现；而随着检察机关在行政争议实质性解决中的重要性不断攀升，应当发挥其对行政复议中止纠纷解决的监督作用。

**关键词：**行政复议 中止 实质性解决行政争议 行政诉讼 行政检察

行政复议和行政诉讼是我国行政救济的两种程式化制度，二者对公民、法人和其他组织合法权益的维护均具有重要作用。近年来，我国为建立“大复议、中诉讼、小信访”的行政争议解决格局作出了诸多努力，最新公布的《中华人民共和国行政复议法（修订）（征求意见稿）》（下文简称《征求意见稿》）第1条也明确规定了“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用”。相较于行政诉讼，行政复议具有及时性<sup>〔1〕</sup>的特点，能使公民、法人和其他组织的合法权益得到快速的救济。要而言之，其一旦启动即应当持续不间断地进行。但为确保复议决定的正确性，在遇有

\* 张琦，武汉大学法学院博士研究生。

本文为国家社科基金青年项目“行政程序瑕疵的类型化及其司法审查研究”（18CFX019）、国家“2011计划”司法文明协同创新中心资助项目（教技函2013〔26〕号）的阶段性成果。

〔1〕《中华人民共和国行政复议法》第4条规定：“行政复议机关履行行政复议职责，应当遵循合法、公正、公开、及时、便民的原则，坚持有错必纠，保障法律、法规的正确实施。”《征求意见稿》将“及时”替换为“高效”，笔者认为二者皆是对行政复议机关办案效率的原则性规定，“高效”在“及时”的基础之上，提高了对行政复议机关办案质量的要求。

法定事由时,行政复议机关得暂时中止复议程序,待相关问题明确后再行恢复,中止的时间也不计入行政复议的审理期限内。<sup>〔2〕</sup>从规范层面来看,《中华人民共和国行政复议法》(下文简称《行政复议法》)第26条、第27条和《中华人民共和国行政复议法实施条例》(下文简称《实施条例》)第41条、第42条第2款对行政复议中止制度作出了相应的规定,<sup>〔3〕</sup>由此可将行政复议中止分为五类:因申请人的原因<sup>〔4〕</sup>所造成的中止、因被申请人的原因<sup>〔5〕</sup>所造成的中止、因行政复议案件本身的原因<sup>〔6〕</sup>所造成的中止、因附带审查规范性文件所造成的中止以及其他中止情形。因申请人自身原因和附带审查规范性文件所造成的中止,《行政复议法》和《实施条例》对中止期限及期限届满后的后果作出了明确的规定,实践中不易发生争议,而其余情形的中止期限则无明确规定,行政复议机关对中止后何时恢复案件的审理具有相当的话语权。除此之外,复议机关中止案件的审理后,申请人对此能否提出异议,其是否有权向复议机关申请恢复案件的审理,又应当以何种方式提出申请,复议机关应否予以回复等相关程序问题,在《行政复议法》和《实施条例》中均未有进一步的制度安排。这就导致实践中部分行政复议机关滥用行政复议中止,进而突破复议审查的最长期限,从而在申请人与行政复议机关之间产生新的纠纷,不利于行政争议的实质性化解。申请人就此向复议机关提出异议后无法获得有效的反馈,进而导致其无法在法定期间内实现对自身权利的救济。此时,申请人转而向法院寻求对行政复议中止的司法审查,法院囿于司法谦抑性和成熟性原则未必能实现申请人的诉求,于申请人而言审查效果不甚理想。如此一来,行政争议在行政复议中止后无法得到及时有效的解决。为此,笔者拟在重新审视行政复议中止制度的前提下,考察实践中行政复议中止之纠纷化解渠道的运行状况,试图以“实质性解决行政争议”理论为基础,对解决该纠纷的具体路径作一探讨。

## 一、现状检视:行政复议中止缺乏直接的救济途径

### (一) 行政复议内部未提供救济渠道

我国1999年正式颁布的《行政复议法》仅规定了对行政行为作出依据进行审查时可以中止行政复议,并设有明确的中止期限。2007年,为发挥行政复议制度在构建和谐社会中的重要作用,把《行政复议法》规定的各项制度具体化,进一步增强行政复议制度的可操作性,国务院制定了《实施条例》。<sup>〔7〕</sup>在该条例征求意见的过程中,许多地方和部门提出“《行政复议法》关于

〔2〕 参见姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社2015年版,第396页。

〔3〕 《征求意见稿》已将上述多个条文整合为第45条,并且增加了“因调解双方当事人同意中止”这一情形,由此将行政复议中止的规定全部上升至法律层面。

〔4〕 如作为申请人的自然人死亡、丧失参加行政复议的能力、下落不明或者被宣告失踪,作为申请人的法人或者其他组织终止等情形。

〔5〕 如被申请人发生不可抗力情形。

〔6〕 如案件涉及法律适用问题、需要有权机关作出解释或者确认的,案件审理需要以其他案件的审理结果为依据、而其他案件尚未审结的情形。

〔7〕 参见2007年6月8日国务院法制办负责人就《中华人民共和国行政复议法实施条例》答记者问,载 <https://www.pkulaw.com/lawexplanation/28a6222a8e144a687d0074ceb6341f8ebdfb.html?keyword=%E8%A1%8C%E6%94%BF%E5%A4%8D%E8%AE%E6%B3%95%E5%AE%9E%E6%96%BD%E6%9D%A1%E4%BE%8B%E7%AD%94%E8%AE%B0%E8%80%85%E9%97%AE>,最后访问时间:2020年8月25日。

行政复议中止的情形规定太少，实践中行政复议案件情况复杂，行政复议案件审理期限比较短，有时难以及时结案，因此需要增加行政复议中止的种类”〔8〕。《实施条例》即在结合行政复议实践需要的基础上，比照着诉讼中止对复议中止的情形进行了列举规定，扩充了行政复议中止的情形，并以“其他需要中止行政复议的情形”兜底。〔9〕由此，实践中行政复议机关在案件审理过程中作出行政复议中止的比率大大提升。“在法律规范对程序没有作出明确规定时，行政裁量权本身蕴含着程序是否启动的可能性和具体的选择。”〔10〕行政复议机关适用兜底条款作出中止决定即属于其行政裁量权行使的结果。但行政裁量权的行使必须具备一定的前提，即“在一个逻辑法条主义的环境中，自由裁量权只被容许作为一种令人遗憾的最后补救措施，而且只能存在于令人满意的严格规制无法设计出来的场合”〔11〕。因此，作为一种备位性权力，裁量权的行使应当接受必要的约束——通过正当程序保障其合法行使，避免出现行政机关滥用该权力的情形。遗憾的是，《行政复议法》和《实施条例》对此均未作出相应的规定，这也导致实践中行政复议中止具有随意性和频发性。再者，根据《实施条例》第41条第2款的规定，行政复议中止的原因消除后，应当及时恢复行政复议案件的审理。然而，关于“及时”究竟为何时，《行政复议法》和《实施条例》仅对个别情形〔12〕进行了规定，而其余大部分情形则未有明确规定。

“权利救济是行政复议制度的基本功能。”〔13〕从现有的制度安排来看，《行政复议法》和《实施条例》对行政复议中止的规定较为粗疏，行政复议机关具有较大的裁量空间，而行政复议申请人在其中的程序权利则被忽视。具言之，《行政复议法》和《实施条例》仅规定行政复议机关是“有权中止和恢复案件审理的主体”，但行政复议如何中止和恢复审理并无明确的规定。实践中，行政复议机关不仅可以依职权主动作出中止决定，还能依据申请人、被申请人以及相关案外人的申请作出该决定。总体而言，申请人在行政复议中止的启动程序中都较为被动。一方面，当行政复议机关依职权作出中止复议程序的决定时，立法并未对申请人创设提出异议的渠道，即便申请人对此发表异议，法律也没有规定行政复议机关必须对该异议进行审查或者给出答复。另一方面，如果行政复议的中止是由被申请人或者相关案外人提出的，行政复议机关是否需要向申请人征求意见也无明确规定，其有权直接决定是否中止行政复议。如此一来，行政复议被迫中止，申请人意欲通过行政复议获得快速权利救济的愿望落空，却也无法在行政复议程序中对此次发表异议，其在行政复议中止制度中的权利保障遭遇冷落。此外，当中止事由消失后，行政复议机关应当主动作出恢复案件审理的决定，但恢复与否的决定权仍掌握在行政复议机关手中。申请人是否有权向复议机关提出恢复案件审理的申请、应当以何种方式提出，行政复议机关对此应否回应以及如何

〔8〕 郜风涛主编：《中华人民共和国行政复议法实施条例释解与应用》，人民出版社2007年版，第165页。

〔9〕 实际上，我国行政复议制度自创立之初便内含有一定的司法化特征，行政复议中诸如受案范围、复议不停止执行、决定方式等内容几乎照搬了行政诉讼的规定，对复议中止也仿照诉讼中止进行规定也不足为奇。参见马超：《“主渠道”定位下的行政复议“司法化”反思——兼谈行政复议的改革方向》，载《河南财经政法大学学报》2020年第6期。

〔10〕 杨建顺：《行政裁量的运作及其监督》，载《法学研究》2004年第1期，第9页。

〔11〕 〔美〕米尔伊安·R.达玛什卡：《司法和国家权力的多种面孔》，郑戈译，中国政法大学出版社2015年版，第80页。

〔12〕 参见《行政复议法》第26条、第27条以及《实施条例》第42条第2款，这三个条款以规定期限的方式确立了在部分情形下行政复议中止后应当在三十日或六十日内恢复。

〔13〕 章剑生：《论作为权利救济制度的行政复议》，载《法学》2021年第5期，第49页。

回应等问题均无明确的法律规定。<sup>〔14〕</sup>因此,申请人在整个行政复议中止的过程中都较为被动,行政复议中止后,申请人所提请的行政争议无法及时解决,而《行政复议法》和《实施条例》对此却并未给予有效的程序回应,有违程序正当原则。

## (二) 行政诉讼排斥单独审查行政复议中止

当行政复议中止并非基于申请人的本意时,极易引发申请人对行政复议中止的不满,但正如上文所述,申请人向行政复议机关寻求内部救济往往会陷入“于法无据”的困境,故而无法取得恢复案件审理的效果。此时申请人会转向法院寻求司法审查,既包括直接对原争议的行政行为提起诉讼,也包括对行政复议中止不服而提起的诉讼。从行政复议和行政诉讼的衔接来看,一旦当事人选择了行政复议这种救济渠道,在行政复议仅仅被中止而非终结的情况下,是不能针对同一行政行为再提起行政诉讼的,故而第一种诉讼往往不能得到法院的支持。那么,申请人是否有权在行政复议决定尚未作出之前即请求法院审查行政复议中止这一程序行为,进而督促复议机关恢复案件的审理呢?为考察实践中的具体做法,笔者在北大法宝上共检索得到188份有效的裁判文书。<sup>〔15〕</sup>通过这些裁判文书,可以探知司法权对行政复议中止这一行政权行使的监督力度。

首先,司法实务大规模否认行政复议中止的可诉性,导致申请人意欲通过司法渠道倒逼行政复议机关尽快作出复议决定的愿望落空。在笔者检索到的188个案例中,共有149个案件法院否定行政复议中止的可诉性并裁定不予立案或驳回起诉,致使案件未进入实体审理。具体来看,法院作此认定的理由有以下三种:第一,行政复议中止对当事人权利义务不产生实际影响;<sup>〔16〕</sup>第二,行政复议中止是一种过程性行为而不属于受案范围;<sup>〔17〕</sup>第三,将行政复议中止认定为“行政不作为”或者“不履行法定职责”没有事实依据<sup>〔18〕</sup>。无论是何种理由,其内在的理论依据均为成熟性原则,即诉请法院审查的必须是行政机关成熟的、最终的行政行为,行政复议中止则不满足这一条件,其只能在法院审查行政复议决定时一并接受审查。但行政复议中止是否当然对申请人权利义务不产生实际影响、过程性行为是否当然不属于受案范围、行政复议中止是否当然不构成“行政不作为”或“不履行法定职责”,并非毫无疑问。毕竟行政复议中止不仅仅表现为一纸《行政复议中止通知书》,还包括中止事由是否符合法律规定、中止事由在起诉时是否已经消失、中止时间是否已超过合理期限等问题。因此,仅凭行政复议中止是一种通知行为为由,即否

〔14〕 在朱长英、杨守芳等诉马鞍山市人民政府房屋拆迁管理行政复议一案中,原告申请中止行政复议,中止事由消失后,原告多次与被告电话沟通催促恢复行政复议,并征询是否需要申请恢复,被告未予以正面答复,致使行政复议在中止一年后才恢复审理,但法院却认为被告决定中止和恢复审理行政复议均履行了相关法律程序,符合法律规定。事实上,由于法律并未对申请人是否有权申请恢复案件的审理及如何申请进行规定,导致恢复案件的审理仅表现为行政复议机关的权力,而忽略了行政复议申请人在其中的程序权利。参见马鞍山市中级人民法院(2017)皖05行初125号行政判决书。

〔15〕 检索条件的设置如下:案由选择“行政”,案件类型选择“行政案件”,再将关键词“行政复议中止”限定在“法院认为”部分,共得到449份有效裁判文书。其中,法院将诉的对象认定为“行政复议中止”的案件共有188件。

〔16〕 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第1条第2款第(十)项规定,对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为不属于人民法院行政诉讼受案范围。这一规定延续了《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》(已失效)第1条第2款第6项。

〔17〕 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第1条第2款第(六)项规定,行政机关为作出行政行为而实施的准备、论证、研究、层报、咨询等过程性行为不属于人民法院行政诉讼受案范围。

〔18〕 《行政诉讼法》第49条第(三)项规定,提起诉讼应当有具体的诉讼请求和事实根据。法院认为行政复议申请人以行政复议中止为由认为行政复议机关不履行法定职责,与行政复议尚在进行中的事实不符,故而缺乏事实根据。



认其可诉性，未能充分保护申请人的合法权益。在蒋波诉中国证券监督管理委员会中止审理通知书一案中，复议机关以“案件涉及相关问题复杂”为由中止复议程序两年半之后仍不予恢复审理，法院不考虑中止时间过长对申请人所造成的权利损害，仅简单适用《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》（以下简称《适用解释》）第1条第2款第（十）项的规定否定复议中止行为的可诉性，不仅使得申请人的权利无法得到及时的救济，同时也损害了司法权威。<sup>〔19〕</sup>可见，直接否定行政复议中止的可诉性、作出不予立案或驳回起诉的裁定有可能导致已经侵犯当事人合法权益的行为无法进入法院接受审查，使得原本赋予当事人的权利救济选择权——行政复议或行政诉讼，在当事人选择行政复议而又被中止后，反而成为束缚当事人的枷锁。

其次，法院对已进入实体审理的行政复议中止的审查情况也不容乐观。其一，对行政复议中止的审查仅限于中止通知的作出是否符合法律规定，包括中止事由是否法定、是否依法履行通知和送达等程序义务，而对当事人提出的“中止事由已经消灭、应当恢复行政复议程序”不予审查。在何佛荣诉广东省人民政府行政不作为一案中，广东省人民政府以行政复议被申请人正在与当地有关部门协商处理为由，中止行政复议两年之久，对于何佛荣向其提出恢复案件审理的请求置若罔闻，法院在该案的审理中认为行政复议中止的作出符合法律规定，但是否恢复审查是行政复议机关依法审查行政复议案件的过程性行为，不属于其对外应当履行法定职责的范围，故而驳回何佛荣要求“确认被告对原告的行政复议申请未在法定期限内作出复议决定的行为违法”的诉讼请求。<sup>〔20〕</sup>其二，对中止事由的审查流于形式。《实施条例》第41条第1款第（八）项是行政复议中止事由的兜底条款，<sup>〔21〕</sup>行政复议机关对其有自行解释的裁量权，实践中有部分复议机关将“情况复杂”解释为“其他需要中止行政复议的情形”。<sup>〔22〕</sup>但从规范层面来讲，“情况复杂”并不宜作为兜底条款的具体适用。根据《行政复议法》第31条第1款的规定，“情况复杂”乃是行政复议审理期限得以延长的条件，且延长期限最多不能超过30日。<sup>〔23〕</sup>一方面，从下位法不得抵触上位法的原则出发，《行政复议法》应当优先于《实施条例》得到适用；另一方面，在法律有明确规定的情形下，不存在行政裁量权行使的空间。因此，如果行政复议机关认为案件情况复

〔19〕 参见北京市第一中级人民法院（2018）京01行初503号行政裁定书；北京市高级人民法院（2018）京行终4468号行政裁定书。本案中蒋波在裁定生效后向最高人民法院申请再审，最高人民法院维持了原审裁定，驳回了其再审申请。与此相反，在陈孝宽等诉山东省人民政府不履行行政复议法定职责再审案中，最高人民法院则认为虽然法律未明确规定中止期限，但山东省人民政府将行政复议中止了四年时间，明显超过了合理期限，造成陈孝宽等人获得法律救济的复议请求权不能在合理的期限内实现，已经对其合法权益产生了实际影响，其复议请求权应当得到复议机关的尊重和保障。参见最高人民法院（2017）最高法行申3680号行政裁定书。

〔20〕 参见广东省广州市中级人民法院（2014）穗中法行初字第339号行政判决书。与此相类似的案件还可参见安徽省合肥市中级人民法院（2019）皖01行初191号行政判决书、广东省高级人民法院（2016）粤行终282号行政判决书、广东省广州市中级人民法院（2014）穗中法行初字第171号、340号行政判决书、湖南省长沙市中级人民法院（2018）湘01行初402号行政判决书、黑龙江省哈尔滨市中级人民法院（2018）黑01行终590号行政判决书、黑龙江省哈尔滨市香坊区人民法院（2017）黑0110行初101号行政判决书。

〔21〕 《征求意见稿》第45条保留了兜底规定。

〔22〕 在笔者检索到的188个裁判文书中，以兜底条款为由作出行政复议中止的案件共有59例，其中将其他事由进一步解释为“案情复杂”的案件便有16例，但法院均未认定该中止事由不符合法律规定。

〔23〕 《征求意见稿》第83条延续了这一规定，若行政复议机关继续将“案情复杂”认定为其他需要中止的情形，则变相将至多可延长三十日的行政复议期限无限期延长，使这一条款实际上被架空。

杂,仅有权依据《行政复议法》将审理期限延长,而无权中止行政复议。从法院对此类案件的实体审理来看,法院对这一中止事由却并未作出否定性评价。在金妹珍诉上海市浦东新区人民政府不履行行政复议法定职责一案中,浦东新区人民政府以“案情复杂”为由中止行政复议,法院认为《中止行政复议通知书》中明确记载中止审理的原因及依据,被告于庭审中亦明确说明中止原因,故原告的诉讼请求不能成立,但法院却没有意识到“案情复杂”并非合法的中止事由,最终未能对行政申请人的权利予以救济。<sup>〔24〕</sup>

## 二、因果探析:司法权的过度谦抑与双重原则的背离

实践中,行政复议中止纠纷缺乏直接的救济途径,首先与立法的不完善有一定的关系。我国向来主张“宜粗不宜细”的立法风格,条文内容也多重实体而轻程序,导致与行政复议申请人息息相关的程序权利未被纳入行政复议立法之中。但立法的缺憾并不必然造成权利无可救济,司法最终救济原则若能承担起其应有的责任,也可保证行政复议中止纠纷得以妥善解决。遗憾的是,在“强行政、弱司法”的背景下,司法权过度谦抑使得司法最终救济原则无法实现,与此同时还损害了行政复议的及时原则。

### (一) 司法权的过度谦抑

行政复议申请人权利遭到损害,寻求行政复议内部救济未果,便向法院提起行政诉讼。此时问题就转移到司法权对行政权的审查与监督上来。司法要在有限的范围内对行政权进行审查,既要实现对行政权的有力制衡,又要避免对行政权的过度干预。<sup>〔25〕</sup>这里所说的避免过度干预就是指司法应当保持一定的谦抑性,对行政权保持必要的尊重与谦让。司法谦抑主要表现为司法审查的三大原则:成熟性原则、穷尽行政救济原则和最终性原则。<sup>〔26〕</sup>其中,成熟性原则是指行政程序必须发展到适宜由法院处理的阶段,即已经达到成熟的程度,才能允许进行司法审查。<sup>〔27〕</sup>我国的行政行为接受司法审查前也应当符合成熟性的要求。<sup>〔28〕</sup>从当前我国法院对行政复议中止行为的审查来看,一般认为在行政复议机关尚未作出行政复议决定前是不满足成熟性原则的,此时出于对行政权的必要尊重,法院不能对行政复议中止行为进行审查。表面上看,法院是在恪守司法谦抑原则,但实际上这种僵化的谦抑已然超过其该有的限度,并对行政复议申请人的权利造成了二次伤害。事实上,法院过分青睐“司法谦抑”并非是毫无缘由的。在“诉讼爆炸”的时代,司法谦抑有利于减少案件负担和个案中的审判工作量,是法院解决有限的司法精力与无限的权利诉求之间矛盾的良策。<sup>〔29〕</sup>此时的司法谦抑就是一个合法的理由可以用来回避对行政案件的审理,不仅能减轻其工作量,还能尽量与行政复议机关(大多数都是各级人民政府)友好共处。但随之所产生的结果或许就是行政诉讼中原告的诉讼请求得不到支持,权利得不到应有的保障。

〔24〕 参见上海市第一中级人民法院(2017)沪行初275号行政判决书。

〔25〕 参见江必新:《司法审查强度问题研究》,载《法治研究》2012年第10期。

〔26〕 参见〔美〕理查德·J·皮尔斯:《行政法》(第二卷),苏苗罕译,中国人民大学出版社2016年版,第933-1074页。

〔27〕 参见王名扬:《美国行政法》(下册),北京大学出版社2016年版,第479页。

〔28〕 参见江必新:《论行政诉讼司法解释对行政诉讼制度的发展和创新》,载《法律适用》2018年第7期。

〔29〕 参见黄先雄:《司法谦抑论——以美国司法审查为视角》,法律出版社2008年版,第75页。

从司法谦抑的各种理论来看，司法谦抑强调的是司法权对立法权和行政权的尊重。行政复议有别于一般的行政行为，它具有一定的特殊性。行政复议是立足于行政系统内部的行政争议解决机制，它既有柔性行政性质，又带有一定的司法色彩。<sup>〔30〕</sup>因此，法院审理行政复议案件不单单是对行政权进行审查，同时还包含着对准司法权的审查。这也就意味着，不同于一般的行政案件，司法谦抑在行政复议案件中的适用必须进行适当的压缩。在我国行政救济的制度设计中，行政复议和行政诉讼是两种并行的救济途径，除了复议前置的情形外，当事人可以任意选择行政复议或者行政诉讼实现自身权利的救济，但司法仍然是最终救济的方式。因此，行政复议一旦被中止，不仅行政复议程序无法进行下去，行政复议申请人寻求进一步司法救济的途径也被堵塞了。从这个意义上来讲，行政复议中止不同于一般行政行为的中止，它所阻断的是行政复议申请人在原行政行为侵害其合法权益后获得行政复议救济的权利，如果法院保持对一般行政权的谦抑，对行政复议中止行为不予审查或仅作形式审查，那么行政复议申请人将彻底失去权利救济的途径，只能继续等待行政复议机关依靠其自觉性来履行行政复议职责。如此一来，“维护合法权益作为司法谦抑不可突破的底线”<sup>〔31〕</sup>之目标则无从实现。

## （二）双重原则的背离

1. 破坏行政复议的及时原则。及时原则作为约束行政复议机关审理行政复议案件的原则之一，要求其在正确、合法的前提下，提高工作效率，在行政复议的各个环节（受理、审查、决定和执行）都不拖延、不积压案件，切实保障公民、法人或者其他组织的合法权益。<sup>〔32〕</sup>但是，“原则允许有例外，它们不要求绝对的排他性（全有或全无的适用性）”<sup>〔33〕</sup>。行政复议中止便是及时原则的例外，它既是行政复议“正确性”和“及时性”相互博弈的结果，又是平衡实体正义与程序正义的产物，它允许行政复议机关在追求最终决定的“正确性”时，得暂时推后对及时原则的遵循。

然而，行政复议中止必须建立在合法的前提之下，且这种“例外”的使用必须审慎。具体来看，行政复议中止发生在行政复议期间，其主要在审查和决定环节对及时原则的实现产生一定的影响。如上文所述，当申请人缺乏对行政复议中止提出异议的可能性时，行政复议机关对于行政复议中止具有相当的权力，若行政复议机关无正当理由中止或不予恢复案件的审理，将会破坏行政复议的及时原则，进而对行政争议的解决造成阻碍。首先，当行政复议中止的事由不符合法律规定时，意味着不满足及时原则的例外所应具备的“正确性”要求，此时本应迅速而有效进行的行政复议被无理由叫停，加之中止的期限不被计入行政复议的审理期限内，所导致的后果就是行政复议决定将会被推迟作出，与及时原则相悖。其次，当行政复议中止期限已超出合理的限度，对申请人所产生的程序不正义已明显超出所谓的“正确性”追求所能承受之重，那么出于法安定性考量，不宜再对行政复议中止给予正当性评价，因而构成对及时原则的违背。最后，当法定中

〔30〕 参见莫于川：《行政复议机制和方法创新路径分析——从修法提升行政复议规范性、效率性和公正性的视角》，载《行政法学研究》2019年第6期。

〔31〕 黄永维、郭修江：《司法谦抑原则在行政诉讼中的运用》，载《法律适用》2021年第2期，第74页。

〔32〕 参见林莉红：《中国行政救济理论与实务》，武汉大学出版社2000年版，第68页。

〔33〕 Robert Alexy, *A Theory of Legal Argumentation*, transl. by Ruth Adler and Neil MacCormick, Oxford University Press, 1989, p. 4.

止事由已消失,表明行政复议中止作为及时原则例外的条件已不复存在,若行政复议机关仍未恢复案件的审理,也直接构成对及时原则的违背。

2. 违反司法最终救济的原则。司法最终救济原则作为行政救济的原则之一,特指行政权力侵犯公民权利时应当设置司法救济的途径,使权利在受到侵害时可以直接地或者间接地通过司法的途径获得救济。<sup>〔34〕</sup>直接的方式就是对侵害公民、法人或其他组织合法权益的行政行为设置司法救济途径,间接的方式则是指当其他救济途径不发挥作用时,司法权有权介入这种不作为,使行政诉讼成为当代中国权力制约“切实可行的突破口”<sup>〔35〕</sup>。在这一意义上,司法最终救济是对有权利即有救济原则的进一步阐释,它要求司法在权利救济体系中发挥兜底作用,以切实保障当事人的权利。

行政复议中止作为一种程序行为,一般不直接对公民、法人或者其他组织的权利义务产生实际影响,不宜径直对其设置司法救济方式,其与行政复议决定一并接受司法审查更符合诉讼经济原则。但行政复议中止在突破其本身应有限度时,司法权仍保持刻板的谦抑则会有损司法最终救济原则。一方面,行政复议申请人对于行政复议中止不服或者认为中止事由不复存在,向行政复议机关请求恢复案件的审理,行政复议机关对此置之不理,法院也持有一种保守的态度,否认行政复议中止的可诉性,将会使申请人陷入救济无门的困境中,造成对司法最终救济原则的背离。此时,法院本身存在的必要性会被质疑,诚如波斯纳所言,“若自制走的太远,那么法院在制衡体系中就不再能够扮演制定给他们的角色”<sup>〔36〕</sup>。另一方面,行政复议不同于一般的行政行为,行政复议机关在此过程中发挥着“准司法权”的作用,行政复议不当中止将会对行政复议申请人造成二次伤害,因此,在行政复议中止案件中司法的谦抑性应当有所抑制,司法最终救济原则理应成为司法谦抑原则的底线。

### 三、理论预设:实质性解决行政争议

行政相对人针对行政行为申请行政复议,意味着对原权暂时无法通过行政诉讼的途径予以救济,而中止则意味着对原权的行政复议救济路径也被阻断。表面上来看,行政相对人对行政复议中止不满是对救济权行使不畅的不满,但其最终目的还是获得对原权的救济。因此,行政复议中止纠纷的解决也是为了实现对原权的合法救济,也即解决原行政争议。如此看来,该纠纷的解决具有一定的复杂性和连环性。源自行政审判实践的“实质性解决行政争议”理论强调行政纠纷的一次性解决,恰好与行政复议中止纠纷解决所欲求达至的目标相吻合,可为行政复议中止纠纷的解决提供理论思路。

#### (一)“实质性解决行政争议”的基本意涵

自1989年第一部《行政诉讼法》颁布以来,我国行政审判实践已走过了三十余年。2014年修正《行政诉讼法》时,为了回应司法实践的需要,同时也为了凸显行政诉讼的基本功能,我国

〔34〕 参见林莉红:《论行政救济的原则》,载《法制与社会发展》1999年第4期。

〔35〕 参见喻中:《权力制约的中国语境》,法律出版社2013年版,第141页。

〔36〕 〔美〕理查德·A.波斯纳:《联邦法院:挑战与改革》,邓海平译,中国政法大学出版社2002年版,第347页。



正式新增“解决行政争议”作为《行政诉讼法》的立法目的之一。在此之前，最高人民法院已经提出“实质性解决行政争议”的实践命题，并不断围绕这一命题出台有关行政审判的司法解释和规范性文件。从提出背景来看，“实质性解决行政争议”意在解决我国社会转型期所形成的司法供给与社会需求之间的尖锐矛盾与冲突，其要求在经过行政审判或调解结案后真正达成“官了民也了”的实质结果，避免行政诉讼程序空转，以推进实质法治主义。<sup>〔37〕</sup>就这一命题所欲追求的效果而言，“实质性解决行政争议”是对《行政诉讼法》“解决行政争议”立法目的的更高要求，其重点在于如何理解“实质性”的含义。江必新从实质法治主义的角度出发，强调纠纷的实质性解决应当具有微观和宏观两个层面的意思，微观层面要求案件已经裁决终结且纠纷彻底解决，宏观层面则要求此类案件的处理界限得以明晰。<sup>〔38〕</sup>贾亚强从实体和程序两个方面对“实质性解决行政争议”进行阐释，实体上要求纠纷解决的妥善性，程序上则要求纠纷解决的一次性和迅速性。<sup>〔39〕</sup>王万华认为，“实质性”理当包含“行政诉讼程序终结后未再启动新的法律程序”和“行政实体法律关系经由行政诉讼程序获得实质处理”两方面内容。<sup>〔40〕</sup>章志远对其进行法理解读时，强调司法审查广度上的整体性、深度上的一揽式、厚度上的可接受性。<sup>〔41〕</sup>从上述各学者的观点来看，“实质性”至少要求行政争议在行政诉讼中的解决具有斩断效应，即本案诉争在一次行政诉讼程序中得以彻底解决，在不告不理的原则之下，行政诉讼的原告此后并未再次启动新的法律程序即为行政争议得以实质性解决的直接体现。

## （二）“实质性解决行政争议”的最新发展

“实质性解决行政争议”虽源自行政审判实践，但并不意味着这一命题仅在行政诉讼中具有适用空间。在同样具有解决行政争议功能的行政复议领域，有学者指出，行政复议具有自我监督功能，行政复议可利用其高效、有效实现自我监督的天然优势，发挥过滤行政争议的作用，并使大量行政争议在行政复议程序中得到实质性化解。<sup>〔42〕</sup>在修订《行政复议法》的背景下，也有学者提出，行政复议制度的定位已逐渐转向行政争议解决机制，因而有必要将“实质性解决行政争议”引入《行政复议法》的修订中。<sup>〔43〕</sup>

在行政诉讼和行政复议两种解决行政争议的法定途径之外，有学者建议，将行政检察作为解决行政争议的第三条道路。<sup>〔44〕</sup>实践中，全国检察机关自2019年10月起也开始开展“加强行政检察监督促进行政争议实质性化解”专项活动，着力解决行政争议得不到实质化解的问题。<sup>〔45〕</sup>“检察机关推进行政争议实质性化解，是指检察机关通过履行对行政诉讼实行法律监督等法定职权，

〔37〕 参见江必新：《论行政争议的实质性解决》，载《人民司法》2012年第19期。

〔38〕 参见江必新：《论实质法治主义背景下的司法审查》，载《法律科学》2011年第6期。

〔39〕 参见贾亚强：《论行政诉讼实质性解决行政争议的实现——以争讼行政法律关系的确定为研究进路》，载《法律适用》2012年第4期。

〔40〕 参见王万华：《行政复议法的修改与完善——以“实质性解决行政争议”为视角》，载《法学研究》2019年第5期。

〔41〕 参见章志远：《行政争议实质性解决的法理解读》，载《中国法学》2020年第6期。

〔42〕 参见曹鑑：《作为化解行政争议主渠道的行政复议：功能反思及路径优化》，载《中国法学》2020年第2期。

〔43〕 参见前引〔40〕，王万华文。

〔44〕 参见解志勇：《行政检察：解决行政争议的第三条道路》，载《中国法学》2015年第1期。

〔45〕 参见闫晶晶：《最高检部署开展“加强行政检察监督 促进行政争议实质性化解”专项行动》，载《检察日报》2020年3月8日，第001版。

运用监督纠正、公开听证、引导和解、司法救助等多种方式,促进解决行政机关在实施行政管理等活动中与行政相对人产生的争议,最终实现案结事了、政通人和。”〔46〕从当前的工作部署来看,检察机关主要通过行使行政诉讼法律监督的职权,间接达成推进行政争议实质性化解的目的。

由此可见,“实质性解决行政争议”已从行政审判领域延伸至其他行政争议解决渠道,理论界和实务界正在共同对其进行全局性的鸟瞰,以促进其在整个行政争议解决机制中发挥更为显著的作用。成为共同关注的话题后,“实质性解决行政争议”下一步应当着力解决各种纠纷解决渠道之间的衔接问题。

### (三) 行政复议中止纠纷中的“实质性解决行政争议”

作为解决行政争议“2.0版”的实质性解决行政争议〔47〕虽然是一项宏观命题,但这一宏观命题也只有运用到微观案件中才能真正发挥其作用,行政复议中止纠纷即是具体的行政争议案件。解决因行政复议中止而引发的纠纷,虽然直观上体现为对“救济权”的救济,但其所产生的连锁反应是对“原权”的继续救济。正如学者所言:“原权与救济权、救济权与诉讼请求、诉讼请求以及判决内容上都保持着相当程度的一致性和连贯性,甚至是完全一致的。”〔48〕因此,在行政复议中止纠纷的解决中强调“实质性解决行政争议”至少应当包含以下内容:

首先,发挥行政复议的首要作用。因行政复议中止而产生的纠纷发生在行政复议程序中,行政复议机关对于这一纠纷的解决具有“近水楼台先得月”的优势,从追求便民、高效的角度出发,纠纷在行政复议程序中得以解决最符合实质性解决行政争议的本质要求。其次,发挥行政诉讼的辅助作用。尽管法院应当坚持司法最终救济的原则,但审判程序的启动也必须遵循不告不理的基本原则。由此,在因行政复议中止所引发的纠纷解决中,行政诉讼所充当的角色处于一种辅助性的地位,行政复议仍应当是解决这一纠纷的主阵地。最后,发挥行政检察的补充作用。行政检察并不具有直接解决行政争议的功能,其对于因行政复议中止所引发的纠纷之化解仅有间接作用,且这种间接作用必须依附于法律监督权,在前两种渠道发挥主要作用的前提下,行政检察补充促进纠纷的实质性化解即可。需要注意的是,这三种解决行政争议的途径不应当被割裂看待,即除了强调在各自程序中追求行政争议的实质性解决外,还应当强调行政复议中止纠纷在整个行政争议解决机制中得以实质性化解。

通过上文的分析可以看出,行政复议中止的纠纷化解遵循上述思路将会产生双重效果,具体体现为:第一,因行政复议中止而引发的纠纷得以实质性化解;第二,对原行政争议的实质性解决具有促进作用。意即,行政复议中止纠纷得以化解之后,行政复议程序将依法进行,从而有效推动原行政争议的实质性解决。

## 四、因应之策:行政复议中止纠纷化解的规范化路径

行政复议中止纠纷发生的起因是申请人对中止的不满,纠纷解决的目的是为了使行政复议得

〔46〕 闫俊瑛、张昊天:《推进行政争议实质性化解的理论根据与职责定位》,载《检察日报》2020年11月23日,第003版。

〔47〕 参见前引〔41〕,章志远文。

〔48〕 张旭勇:《行政判决的分析与重构》,北京大学出版社2006年版,第23页。

以继续进行。因此，在行政复议程序中对中止纠纷予以解决最符合经济原则，对申请人的权利保护最为有利，同时也能达到实质性解决行政争议的最佳效果。行政复议程序无法实现对行政复议中止纠纷的解决时，应当允许行政复议申请人就此提起行政诉讼，以确保司法最终救济原则的落实。与此同时，检察机关通过行使法律监督权，也可助力行政复议中止纠纷的解决。

### （一）行政复议内部解决

笔者发现，此次《征求意见稿》增加了上级机关对行政复议中止有权进行监督的规定，<sup>〔49〕</sup>说明立法者注意到实践中行政复议中止的频发性及其对行政复议及时原则的破坏，这对于解决现实问题具有重要意义。上级机关有权主动监督行政复议机关作出的行政复议中止，此乃行政机关层级监督的具体体现。行政复议申请人在不服行政复议中止决定时，也可依据宪法所规定的申诉、控告和检举的权利，请求上级行政机关履行其监督职能。但“行政机关内部督察，不对被监察对象以外的当事人的权利义务产生实际影响，因此不属于人民法院的受案范围”<sup>〔50〕</sup>。也就是说，申请人向行政复议机关的上级机关请求其监督行政复议机关的中止行为，更多只是提供了层级监督的线索，而对于自身争议的解决，并不是最直接有效的方式，且会增加争议解决的复杂性。因此，与其舍近求远将行政复议机关的上级机关牵涉其中，不如直接赋予申请人向行政复议机关提出异议的权利。从《行政复议法》和《实施条例》对行政复议中止的规定来看，是否中止或恢复案件审理的裁量权在于行政复议机关，只需书面告知当事人即可。但“行政权力的行使应当遵循最低限度公正行政程序制度，其内容表现为行政权力行使者的义务，相应地表现为相对人的程序权利”<sup>〔51〕</sup>。故此，赋予行政复议申请人对行政复议中止提出异议的权利是遵循最低限度公正行政程序的应有之义，同时也是化解行政复议中止纠纷的第一步。具言之，当行政复议机关中止案件的审理时，行政复议申请人若认为不属于可中止审理的情形并对此表示不服，可向行政复议机关提出异议，要求其恢复案件的审理。当行政复议申请人认为行政复议中止事由已经消失或中止时间过长，也可向行政复议机关提出恢复案件审理的书面申请，当行政复议机关收到行政复议申请人的异议时，应当作出必要的回应。

理想状态下，行政复议中止纠纷按照上述路径即可在行政复议程序内部予以解决，不必再诉诸其他途径，符合“实质性解决行政争议”的要求。于当事人而言，在纠纷产生的源头即对其予以化解，是最便利和快捷的权利救济方式。值得肯定的是，实践中有部分部门规章从保障申请人合法权益的角度对行政复议中止进行了细化。例如，自然资源行政复议中，双方当事人书面提出协商解决申请时，行政复议机构应当审核中止是否有利于实质性解决纠纷、维护申请人合法权益，且为确保案件审理不被拖延，双方当事人必须明确协商解决的期限，在期限届满未能协商解决的，案件恢复审理。<sup>〔52〕</sup>又如，《国家发展和改革委员会行政复议实施办法》将《实施条例》所规定中止事由消除后应当“及时”恢复案件审理的期限确定为“7日内”。<sup>〔53〕</sup>这些细化规定是正

〔49〕《征求意见稿》第46条规定：“行政复议期间，行政复议机构无正当理由中止行政复议的，上级行政机关应当责令其恢复审理；必要时，上级行政机关也可以直接审理。”

〔50〕最高人民法院（2018）最高法行申712号行政裁定书。

〔51〕应松年：《中国行政程序法立法展望》，载《中国法学》2010年第2期，第9页。

〔52〕参见《自然资源行政复议规定》第25条第1、2款。

〔53〕参见《国家发展和改革委员会行政复议实施办法》第17条第3款。

当程序的具体体现,对于在行政复议内部解决行政复议中止纠纷具有促进作用,此次行政复议法修改时可斟酌参考之。

需要明确的是,行政复议本身是一种纠纷解决程序,理应具备程序正义的基本要素。<sup>[54]</sup> 在发生行政复议中止纠纷时,应当首先寻求行政复议内的救济,即只有在行政复议内部未能给予有效救济的情况下,才允许行政复议申请人寻求他种救济途径,如此才更符合“实质性解决行政争议”在整个行政争议解决机制中的定位与要求。如若不然,只会进一步减损行政复议的公信力,在行政复议案件本就少于行政诉讼案件的背景下,想要发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用,怕是更加难以实现。

## (二) 行政诉讼最终救济

司法是维护社会公平正义的最后一道防线,当行政复议申请人寻求复议内救济未果时,行政诉讼应当发挥“司法最终救济”的功能。有学者指出,当被诉行政行为存在违法侵犯当事人合法权益情形时,即便不符合起诉条件,法院也应当发挥行政诉讼的制度优势和体制优势,通过司法建议、多元化解行政争议平台等路径,实质解决争议。<sup>[55]</sup> 面对行政复议中止纠纷,笔者以为首先可按照上述学者的观点对争议进行处理,以避免给当事人产生救济无门的错觉。而另一方面,法院也应当对符合起诉条件的行政复议中止进行司法审查。正如前文所述,行政复议申请人针对行政复议中止向法院提起诉讼,大部分法院都否定了其可诉性。有观点认为:“作为程序性行为的复议中止之所以不可诉,并非因司法机关不能替代复议机关进行权利救济,而是因为复议机关在权利救济上的功能优势,促使司法机关处理行政纠纷时保持谦抑的立场。”<sup>[56]</sup> 但笔者从搜集到的188个案例中发现,法院对于行政复议中止可诉与否的判断过于僵化,此种僵化主要体现在对《适用解释》第1条第2款第(六)项和第(十)项的机械适用,认为行政复议中止作为一种程序性行为不会对申请人权利义务造成实际影响,而对于中止是否已经影响到当事人的合法权益并不加以审查,从而遗漏了一些已经对当事人合法权益造成损害的案件。诚然,法院在适用法律时必须遵循形式逻辑的约束,但法官也必须考虑实质法治的维度,否则,极易形成将诉讼程序作为遁词,回避实质判断的诉讼程序形式主义。<sup>[57]</sup> 因此,在面对行政复议申请人针对行政复议中止提起的诉讼,法院应当灵活区辨不同的案件类型,对于不具有中止事由、中止事由消灭后仍不恢复案件审理以及中止期限过长等情形,且当事人已提供初步的证据予以证明时,不宜再固执地认为行政复议中止应当与行政复议决定一并接受审查,而应当将其首先纳入行政诉讼的受案范围。

其次,行政复议申请人向法院提起诉讼,应当提供其已向行政复议机关寻求过内部救济的证据,证明自身已穷尽行政内部救济。司法权要对行政权保持必要的谦抑,要求申请人穷尽行政内部救济即是为了确保司法谦抑的实现。但司法谦抑并非毫无限制的退让,否则将会异化为法院对

[54] 参见梁君瑜:《行政复议的功能定位再辨——兼评〈行政复议法(修订)(征求意见稿)〉》,载《苏州大学学报(法学版)》2021年第2期。

[55] 参见前引[31],黄永维、郭修江文。

[56] 沈福俊、徐海建:《行政复议中止的可诉性研究》,载《华东政法大学学报》2020年第3期,第188页。

[57] 参见刘艺:《检察机关促进行政争议实质性化解的必要性与可行性分析——以冒名登记结婚“过期之诉”为切入点》,载《人民检察》2021年第15期。



司法权的放弃，进而导致行政复议申请人丧失其诉权。正如有学者所提出的，可以将“是否具有法定救济途径”作为行政行为可诉性的补强标准。<sup>〔58〕</sup>该标准是根据司法最终救济原则所延伸出的具体化标准，为司法最终救济原则的贯彻落实提供了可操作的方法。对应到行政复议中止纠纷中，行政复议申请人应当首先寻求行政复议内的救济方式，以此实现纠纷的最便利化解，同时满足实质性解决行政争议的要求。在申请人向行政复议机关寻求救济未果的情况下，应当首先肯定行政复议中止的可诉性，以避免行政复议申请人在行政复议中止后缺乏法定救济渠道。

最后，法院对行政复议中止应当进行一定程度的实质审查。我国明确列举的行政复议中止情形多达十种，《实施条例》甚至还设定了兜底条款，《征求意见稿》对此也予以延续，从而增加了行政复议机关适用行政复议中止的可能性。为此，从“实质性解决行政争议”的视角出发，法院应当对已经进入审理程序的行政复议中止进行实质的审查，而不仅仅只是从行政复议中止是否履行通知、送达程序的角度进行形式审查，以避免造成行政诉讼程序的空转。具体来看，对行政复议中止是否确有必要、是否满足法定条件等实质要件法院应当予以审查，唯有如此，行政复议中止纠纷才能得以化解，原行政争议才能尽快在行政复议程序中予以实质性解决。

### （三）行政检察补充监督

在提倡“加强行政检察监督促进行政争议实质性化解”的背景下，行政检察在行政复议中止纠纷的解决中也占有一席之地。党的十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出：检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为，应该督促其纠正。据此，最高人民检察院曾制定《行政违法行为监督试点方案》，但因国家监察体系改革的需要，检察机关未能开展行政违法行为检察监督的试点工作。<sup>〔59〕</sup>近年来，检察机关发挥行政检察监督职能多集中在行政诉讼监督方面，而对行政权的直接监督有所忽略。“行政检察监督的根本价值应在规制国家公权、构建检察权威和保障公民权利之间寻求平衡。”<sup>〔60〕</sup>一方面，行政复议作为一种行政司法活动，其本质仍是行政行为，行政复议机关履行复议职责应当接受检察机关的监督。且检察机关适度介入行政程序是促进行政争议实质性化解的可行路径，其“法律监督机关”的定位可突破法的形式主义，实质性维护法律秩序。<sup>〔61〕</sup>另一方面，行政复议中止与行政诉讼中止具有一定的相似性，二者都是纠纷解决机关暂时性停止纠纷处理的情形，在检察机关有权监督行政诉讼中止<sup>〔62〕</sup>的情况下，行政复议中止也应当接受其监督。

具体而言，当检察机关在履行职责中发现行政复议机关违法作出行政复议中止或者不依法恢复案件的审理时，应当发挥其行政检察监督的职能，督促行政复议机关予以纠正。在监督方法上，根据最高人民检察院发布的《人民检察院检察建议工作规定》，检察机关可以向行政复议机

〔58〕 参见宋国涛：《“是否具有法定救济途径”：行政行为可诉性之补强标准》，载《学习论坛》2019年第8期。

〔59〕 参见刘艺：《行政检察与法治政府的耦合发展》，载《国家检察官学院学报》2020年第3期。

〔60〕 秦前红：《两种“法律监督”的概念分野与行政检察监督之归位》，载《东方法学》2018年第1期，第179页。

〔61〕 参见前引〔57〕，刘艺文。

〔62〕 《人民检察院行政诉讼监督规则》第104条规定：“人民检察院发现人民法院行政诉讼活动有下列情形之一的，应当向同级人民法院提出检察建议：……（七）诉讼中止或者诉讼终结违反法律规定的……”

关提出社会治理检察建议。<sup>〔63〕</sup> 此乃在司法监督以外，对行政复议机关在执行与行政复议中止相关法律时所作的监督，不仅有效规制了国家公权，同时也间接保护了行政复议申请人的合法权益。除此之外，检察机关在诉讼监督中认为法院所作出的有关行政复议中止的裁判违反法律规定，可向人民法院提起抗诉，以实现行政复议中止纠纷的全面监督。如此一来，检察机关通过法律监督的方式，促进了行政复议中止纠纷的化解，实现了对行政复议申请人权利的全方位保护，同时也达到了行政争议实质性解决的实际效果。

---

**Abstract:** The suspension system of administrative reconsideration in China only stipulates the reasons for suspension in detail. But it is not clear that how to start the suspension of administrative reconsideration and resume administrative reconsideration. This makes it very easy to cause disputes over administrative reconsideration in practice. In this regard, the applicant has no administrative channels to raise objections, and the effect of seeking judicial review by the court is limited. It constitutes a breach of the principle of timely administrative reconsideration and the principle of final judicial relief. The proposition of “substantial resolution of administrative disputes” with rich connotations can provide certain ideas for this problem. Under the guidance of this theory, when an administrative reconsideration suspension dispute occurs, the administrative reconsideration agency should allow the administrative reconsideration applicant to raise an objection to it in order to pursue the most convenient settlement of the dispute. When the internal remedy of the administrative reconsideration fails, the court shall conduct a substantive review of the suspension of the administrative reconsideration that meets the conditions to ensure the realization of the principle of judicial final remedy. As the importance of procuratorates in the substantive resolution of administrative disputes continues to rise, they should play their role in supervising the suspension of administrative reconsideration disputes.

**Key Words:** administrative reconsideration, suspension, substantive settlement of administrative disputes, administrative litigation, administrative prosecution

---

(责任编辑：于文豪 赵建蕊)

---

〔63〕《人民检察院检察建议工作规定》第 11 条规定：“人民检察院在办理案件中发现社会治理工作存在下列情形之一的，可以向有关单位和部门提出改进工作、完善治理的检察建议：……（四）相关单位或者部门不依法及时履行职责，致使个人或者组织合法权益受到损害或者存在损害危险，需要及时整改消除的……”