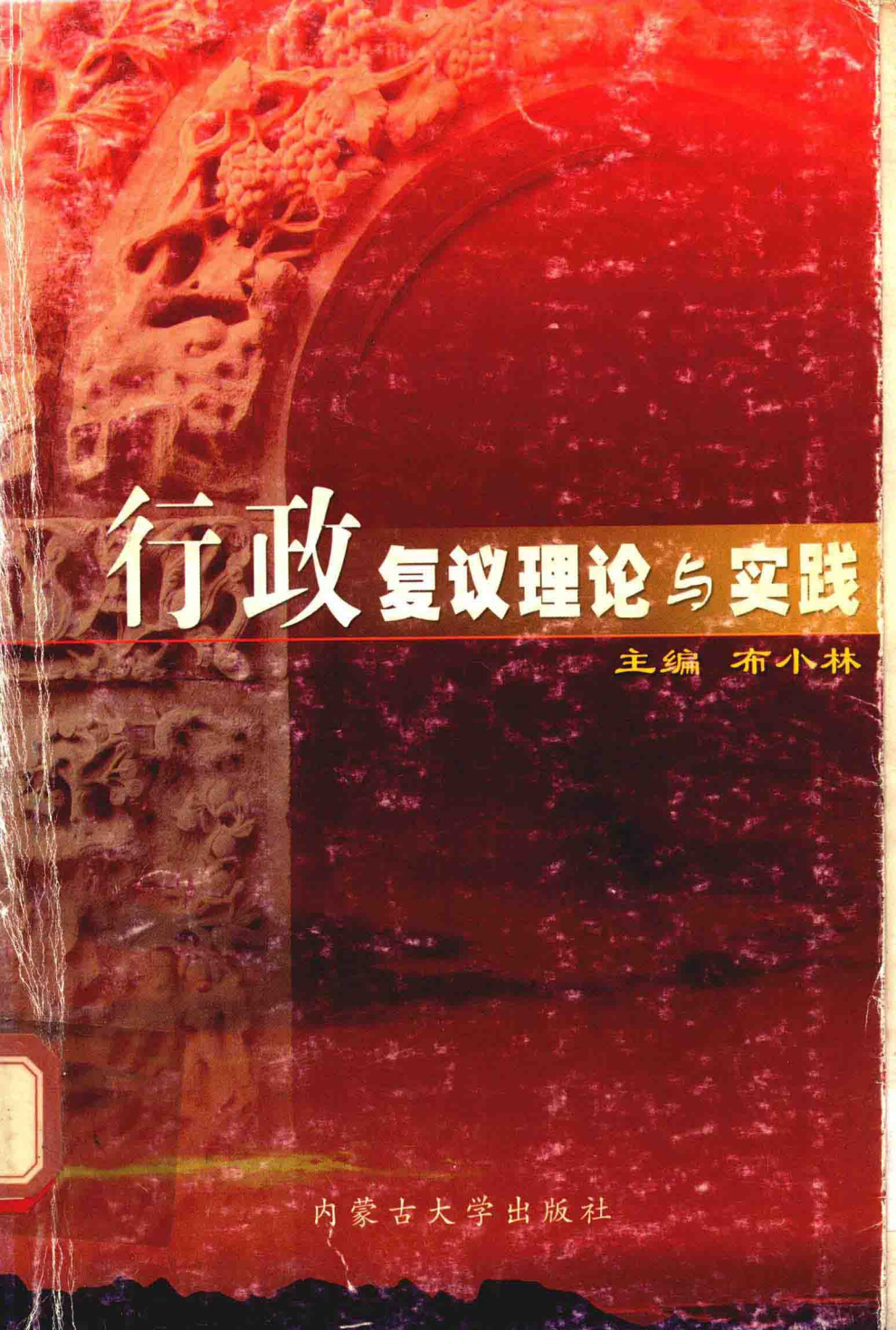




# 行政复议理论与实践

主编 布小林

内蒙古大学出版社

# 行政复议理论与实践

主编 布小林

内蒙古大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

行政复议理论与实践/布小林主编.—呼和浩特:内蒙古大学出版社,2003.8

ISBN 7—81074—517—4

I.行… II.内… III.行政复议—中国 IV.D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 067223 号

|         |                        |                                      |
|---------|------------------------|--------------------------------------|
| 书       | 名                      | 行政复议理论与实践                            |
| 主       | 编                      | 布小林                                  |
| 责 任 编 辑 | 石 斌                    |                                      |
| 封 面 设 计 | 贾 莉                    |                                      |
| 出       | 版                      | 内蒙古大学出版社<br>呼和浩特市大学西路 235 号(010021)  |
| 发       | 行                      | 内蒙古新华书店                              |
| 印       | 刷                      | 内蒙古师范大学印刷厂                           |
| 开       | 本                      | 850×1168 1/32                        |
| 插       | 页                      |                                      |
| 字       | 数                      | 257 千                                |
| 版       | 期                      | 2003 年 8 月第 1 版<br>2003 年 8 月第 1 次印刷 |
| 标 准 书 号 | ISBN7—81074—517—4/D·52 |                                      |
| 定       | 价                      | 32.00 元                              |

本书如有印装质量问题,请直接与出版社联系

主 编：布小林

副主编：武国瑞 丁 才 刘廷山

撰稿人：缪春兰 张 生 张秀丽

宇文志彪 佟红玉

## 序

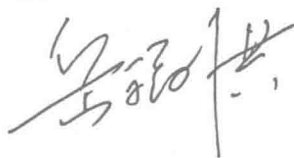
行政复议是行政机关依法解决行政争议,加强内部层级监督的法律制度。1990年国务院制定的行政复议条例,标志着我国行政复议制度的确立,1999年行政复议法的颁布实施,进一步完善和发展了行政复议制度,推动了依法行政进程。为了贯彻实施行政复议法,国务院明确要求,各级行政机关要通过贯彻实施行政复议法,进一步加强政府法制建设,提高依法行政水平。温家宝总理也指出,要高度重视人民群众通过行政复议、行政诉讼等法定渠道,对行政机关及其工作人员的监督,体现了新一届政府对行政复议制度的高度重视和依法行政的决心。

没有救济保障的权利,不是真正意义上的权利。行政复议作为与行政诉讼并列的“民告官”的法律制度,兼具行政性和司法性,其基本要求是公平公正,便民利民,及时快捷,有错必纠。一方面,它为行政管理相对人提供了更为便捷的行政救济渠道,公民、法人或其他组织与行政机关发生争议时,可以通过申请行政复议来主张自己的权利;另一方面,行政复议机关通过复议活动,审查下级行政机关具体行政行为的合法性与合理性,对违法或不当的行政行为予以纠正,监督下级行政机关依法行政;同时,对合法的行政行为予以维持,保障行政机关依法行使职权,维护政府的权威和形象。

一个国家对违法或不当行政行为的矫正和控制能力,反映着一个国家法治的发展水平。行政机关通过行政复议方式解决一定范围内的行政争议,实行行政救济,是现代法治国家民主政治的要

求,也是许多国家解决行政争议的通例。行政复议是反映政府形象的一个窗口,体现着政府依法行政的能力和水平,对规范行政执法,密切和人民群众的联系意义重大。同时通过行政复议,将行政争议解决在行政机关系统内部,有利于提高行政效率,减少行政诉累。

1990年以来,全区各级行政机关办理了7000多件行政复议案件,其中纠正违法行为的案件2000余件,切实保护了行政相对人的合法权益。自治区政府法制办公室作为自治区政府的行政复议机构,代自治区政府承办了大量行政复议案件,在做好具体工作的同时,他们也积累了丰富的理论和实践经验。为了更好地指导全区行政复议工作,研究行政复议制度存在的问题和不足,提高行政复议案件办理水平,他们组织编写了这本《行政复议理论与实践》。本书结合行政复议法和相关知识,在阐述基础理论的同时,结合实践,收录了我区的部分典型案例以及行政复议文书参考格式,便于理解和实践操作,是一本很好的教材。希望全区各级行政机关工作人员特别是领导干部都能读一读,以对人民群众高度负责的精神,认真履行职责,使行政复议这项制度充分发挥作用,进一步推进全区依法行政进程,为我区经济和社会发展创造良好的法制环境。



二〇〇三年七月十二日

## 目 录

|        |     |
|--------|-----|
| 序..... | (1) |
|--------|-----|

## 理 论 篇

|                                              |      |
|----------------------------------------------|------|
| 第一章 行政复议基本知识.....                            | (1)  |
| 第一节 行政复议的概念和特征.....                          | (1)  |
| 一、行政复议的概念 .....                              | (1)  |
| 二、行政复议的特征 .....                              | (3)  |
| 第二节 行政复议的分类.....                             | (5)  |
| 一、上一级行政机关复议、原行政机关复议、原处理机关内<br>专门复议机构复议 ..... | (6)  |
| 二、选择复议和必经复议 .....                            | (7)  |
| 三、终局复议和非终局复议 .....                           | (8)  |
| 四、一级复议和二级复议 .....                            | (8)  |
| 五、涉外复议和非涉外复议 .....                           | (9)  |
| 第三节 行政复议的功能.....                             | (9)  |
| 一、防止和纠正违法或不当的具体行政行为.....                     | (10) |
| 二、保障和监督行政机关依法行使职权.....                       | (10) |

|                           |      |
|---------------------------|------|
| 三、保护公民、法人和其他组织的合法权益 ..... | (11) |
| 第四节 行政复议法的立法依据 .....      | (11) |
| 一、行政复议立法的宪政依据 .....       | (12) |
| 二、行政复议立法的实践依据 .....       | (13) |
| 第五节 行政复议机关与行政复议机构 .....   | (15) |
| 一、行政复议机关 .....            | (15) |
| 二、行政复议机构 .....            | (16) |
| 三、行政复议机构的职责 .....         | (18) |
| 第六节 行政复议的基本原则 .....       | (20) |
| 一、合法原则 .....              | (21) |
| 二、公正原则 .....              | (21) |
| 三、公开原则 .....              | (22) |
| 四、及时原则 .....              | (23) |
| 五、便民原则 .....              | (23) |
| 六、有错必纠原则 .....            | (24) |
| 第七节 行政复议法律关系 .....        | (25) |
| 一、行政复议法律关系的概念 .....       | (25) |
| 二、行政复议法律关系的构成 .....       | (26) |
| 三、行政复议法律关系的产生、变更和消灭 ..... | (27) |
| 第八节 行政复议与行政诉讼的关系 .....    | (31) |
| 一、行政复议与行政诉讼的联系和区别 .....   | (31) |
| 二、行政复议与行政诉讼之间的衔接 .....    | (33) |



|                                                 |      |
|-------------------------------------------------|------|
| 第二章 行政复议的历史沿革 .....                             | (36) |
| 第一节 大陆法系国家行政复议制度的历史发展 .....                     | (36) |
| 一、法国行政复议制度的历史发展 .....                           | (36) |
| 二、德国行政复议制度的历史发展 .....                           | (38) |
| 三、日本行政复议制度的历史发展 .....                           | (39) |
| 第二节 英美法系国家行政复议制度的历史发展 .....                     | (40) |
| 一、英国行政复议制度的历史发展 .....                           | (40) |
| 二、美国行政复议制度的历史发展 .....                           | (43) |
| 第三节 我国行政复议制度的历史发展 .....                         | (44) |
| 一、行政复议制度的萌芽和初步发展阶段<br>(20 世纪 50 年代) .....       | (44) |
| 二、行政复议制度受到破坏阶段<br>(20 世纪 60 年代至 70 年代中后期) ..... | (45) |
| 三、行政复议制度恢复和进一步发展阶段<br>(20 世纪 80 年代至今) .....     | (45) |
| 第三章 行政复议范围 .....                                | (52) |
| 第一节 行政复议范围概述 .....                              | (52) |
| 一、行政复议范围的概念 .....                               | (52) |
| 二、行政复议范围的确定方式 .....                             | (53) |
| 三、行政复议范围的确定标准 .....                             | (54) |
| 第二节 行政复议受案范围 .....                              | (55) |
| 一、行政机关作出的警告、罚款、没收违法所得、没收非法                      |      |

|                                                                         |      |
|-------------------------------------------------------------------------|------|
| 财物、责令停产停业和暂扣、吊销许可证或执照、行政拘留等行政处罚·····                                    | (55) |
| 二、行政机关作出的限制人身自由或查封、扣押、冻结财产等行政强制措施·····                                  | (56) |
| 三、行政机关作出的有关许可证、执照、资质证、资格证等证书变更、中止、撤销的决定·····                            | (59) |
| 四、行政机关作出的关于确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或使用权的决定·····            | (60) |
| 五、行政机关作出的涉及法定经营自主权的行为·····                                              | (61) |
| 六、行政机关变更或废止农业承包合同的行为·····                                               | (61) |
| 七、行政机关作出的集资、征收财物、摊派费用或者要求履行其他义务的行为·····                                 | (62) |
| 八、认为符合法定条件,申请行政机关颁发许可证、执照、资质证、资格证等证书,或者申请行政机关审批、登记有关事项,行政机关没有依法办理的····· | (62) |
| 九、申请行政机关履行保护人身权利、财产权利、受教育权利的法定职责,行政机关没有依法履行的·····                       | (63) |
| 十、申请行政机关依法发放抚恤金、社会保险金或者最低生活保障费,行政机关没有依法发放的·····                         | (64) |
| 十一、行政机关作出的其他具体行政行为·····                                                 | (65) |
| 第三节 抽象行政行为的申请审查范围·····                                                  | (66) |

|                                    |      |
|------------------------------------|------|
| 一、抽象行政行为概述·····                    | (66) |
| 二、抽象行政行为的申请审查范围·····               | (67) |
| 三、对规范性文件提出审查申请的条件、内容和转送程序<br>····· | (69) |
| 第四节 行政复议的排除范围 ·····                | (70) |
| 一、内部行政行为·····                      | (70) |
| 二、行政机关对民事纠纷作出的调解或其他处理决定<br>·····   | (72) |
| 三、其他不属于行政复议范围的行为·····              | (73) |
| 第四章 行政复议申请 ·····                   | (75) |
| 第一节 行政复议的申请条件、方式和期限·····           | (75) |
| 一、申请条件·····                        | (75) |
| 二、申请方式·····                        | (77) |
| 三、申请期限·····                        | (78) |
| 第二节 申请人和被申请人 ·····                 | (80) |
| 一、申请人·····                         | (81) |
| 二、申请人资格的转移·····                    | (84) |
| 三、被申请人·····                        | (86) |
| 第三节 共同行政复议人 ·····                  | (88) |
| 一、共同行政复议人的概念·····                  | (88) |
| 二、共同行政复议人的种类·····                  | (88) |
| 第四节 行政复议参加人 ·····                  | (90) |

|                                                                  |       |
|------------------------------------------------------------------|-------|
| 一、行政复议第三人·····                                                   | (90)  |
| 二、行政复议代理人·····                                                   | (92)  |
| 三、被申请人能否委托代理人参加行政复议的问题·····                                      | (96)  |
| 第五节 行政复议申请·····                                                  | (96)  |
| 一、对县级以上地方政府工作部门的具体行政行为不服<br>申请行政复议的·····                         | (97)  |
| 二、公民、法人或者其他组织对实行垂直领导部门的具<br>体行政行为不服申请行政复议的·····                  | (98)  |
| 三、申请人对地方各级人民政府的具体行政行为不服申<br>请行政复议的·····                          | (99)  |
| 四、对省、自治区人民政府设立的派出机关所属的县级地<br>方人民政府的具体行政行为不服申请行政复议的·····<br>····· | (100) |
| 五、对国务院部门和省、自治区、直辖市人民政府的具<br>体行政行为不服申请行政复议的·····                  | (100) |
| 六、对特殊行政机关、组织作出的具体行政行为不服申<br>请行政复议的·····                          | (102) |
| 第五章 行政复议受理·····                                                  | (108) |
| 第一节 行政复议申请的审查·····                                               | (108) |
| 一、审查复议申请的期限·····                                                 | (108) |
| 二、审查复议申请的内容·····                                                 | (110) |
| 三、复议申请的完善·····                                                   | (113) |

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 第二节 行政复议申请的处理          | (115) |
| 一、推定受理                 | (115) |
| 二、不予受理                 | (117) |
| 三、告知申请人向有关行政机关提出       | (119) |
| 四、转送行政复议申请             | (119) |
| 第三节 行政复议申请权的保障         | (122) |
| 一、司法监督                 | (122) |
| 二、通过内部监督机制保障复议申请权      | (127) |
| 第四节 不停止执行原则与例外规定       | (129) |
| 一、行政复议期间具体行政行为不停止执行原则  | (130) |
| 二、停止执行的例外规定            | (131) |
| 第六章 行政复议决定             | (134) |
| 第一节 行政复议审理方式           | (134) |
| 一、书面审理方式               | (134) |
| 二、其他审理方式               | (135) |
| 第二节 行政复议审理前的准备         | (137) |
| 一、发送申请书副本或者行政复议申请笔录复印件 | (137) |
| 二、被申请人提出书面答复并提交证据      | (138) |
| 第三节 行政复议证据制度           | (139) |
| 一、行政复议证据概述             | (139) |
| 二、行政复议的举证责任            | (140) |
| 三、申请人、第三人查阅被申请人答辩和证据材料 |       |

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 的权利 .....                  | (142) |
| 四、被申请人取证的限制 .....          | (143) |
| 第四节 行政复议终止与中止 .....        | (144) |
| 一、行政复议终止 .....             | (144) |
| 二、行政复议中止 .....             | (147) |
| 第五节 行政复议的审查与决定 .....       | (152) |
| 一、行政复议机构对被申请人具体行政行为的审查 ..  | (152) |
| 二、行政复议机构根据审查结果提出处理意见 ..... | (155) |
| 三、行政复议机关作出并送达行政复议决定 .....  | (156) |
| 四、作出行政复议决定的期限 .....        | (158) |
| 第六节 行政复议决定的种类 .....        | (159) |
| 一、维持决定 .....               | (159) |
| 二、履行决定 .....               | (161) |
| 三、撤销决定 .....               | (163) |
| 四、变更决定 .....               | (168) |
| 五、确认违法决定 .....             | (169) |
| 六、责令重新作出具体行政行为 .....       | (170) |
| 七、赔偿决定 .....               | (172) |
| 第七节 行政复议决定的执行 .....        | (175) |
| 一、被申请人对行政复议决定的履行 .....     | (175) |
| 二、申请人对行政复议决定的履行 .....      | (177) |
| 第七章 法律责任 .....             | (180) |

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| 第一节 行政复议机关不履行职责的法律责任·····        | (181) |
| 一、复议机关不履行职责的情形 ·····             | (181) |
| 二、承担责任的主体 ·····                  | (182) |
| 三、法律责任形式 ·····                   | (183) |
| 第二节 被申请人不履行职责的法律责任·····          | (184) |
| 一、被申请人不履行职责的情形 ·····             | (184) |
| 二、法律责任形式 ·····                   | (185) |
| 第三节 行政复议机关工作人员的法律责任·····         | (187) |
| 一、违法行为的构成 ·····                  | (187) |
| 二、法律责任形式 ·····                   | (187) |
| 第八章 附 则·····                     | (189) |
| 第一节 行政复议经费·····                  | (189) |
| 一、关于行政复议机关受理行政复议申请的收费问题<br>····· | (189) |
| 二、关于行政复议经费的保障问题 ·····            | (190) |
| 第二节 行政复议期间和行政复议文书的送达·····        | (191) |
| 一、行政复议期间 ·····                   | (191) |
| 二、行政复议文书的送达 ·····                | (195) |
| 第三节 行政复议法的涉外适用范围和法律效力·····       | (199) |
| 一、涉外适用范围的法律规定 ·····              | (199) |
| 二、有关概念性规定 ·····                  | (199) |
| 三、行政复议法的法律效力及法律溯及力问题 ·····       | (200) |

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 四、行政复议法的生效时间 .....    | (201) |
| 第九章 行政复议文书制作 .....    | (203) |
| 第一节 行政复议文书制作概述 .....  | (203) |
| 一、行政复议文书的概念 .....     | (203) |
| 二、行政复议文书的特征 .....     | (203) |
| 三、行政复议文书制作的基本要求 ..... | (204) |
| 第二节 行政复议文书的写作 .....   | (206) |
| 一、行政复议申请书 .....       | (206) |
| 二、行政复议答复书 .....       | (207) |
| 三、行政复议决定书 .....       | (208) |
| 四、行政复议文书参考格式 .....    | (209) |

## 实 践 篇

|                                        |       |
|----------------------------------------|-------|
| 案 例 .....                              | (241) |
| 王某不服市人事劳动局变更养老金申请行政复议案 .....           | (241) |
| 某市交通征费稽查所对欠缴养路费行为实施行政处<br>罚案 .....     | (244) |
| 对在渠留地上建住宅的行为进行处罚应适用水法还<br>是土地管理法 ..... | (244) |
| 张某不服市建设局行政处罚案 .....                    | (248) |



|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| 刘某不服盟行政公署土地登记案·····               | (252) |
| 某林业局不服省劳动与社会保障厅工伤认定申请复议案<br>····· | (254) |
| 王某不服县政府土地登记案·····                 | (256) |
| 某建设有限责任公司不服市政府调整划拨土地案·····        | (260) |
| 某企业不服市政府土地确权案·····                | (263) |
| 草牧场资源保护行政复议案·····                 | (264) |
| A市××区预制件厂不服市政府土地确权案·····          | (266) |
| 王某不服某市公安局行政处罚案·····               | (269) |
| 刘某不服某市农业局行政处罚申请复议案·····           | (271) |
| 徐某不服市劳教委劳动教养决定案·····              | (273) |
| 某车辆修配厂不服市政府土地登记案·····             | (275) |
| 农业税征收行政复议案·····                   | (278) |
| 某房地产开发公司不服市政府强制拆除建筑物案·····        | (280) |
| A市图书馆不服审计决定申请复议案·····             | (281) |
| 宅基地使用权纠纷案·····                    | (286) |
| 不服计划生育行政处罚复议案·····                | (288) |
| 杨某土地承包纠纷案·····                    | (290) |
| 王某不服市安全领导小组关闭煤矿案·····             | (292) |
| 刘某申请××县公安局行政侵权赔偿案·····            | (294) |
| 王某与所在单位缴纳社保费纠纷案·····              | (296) |
| 吴某不服建设厅重复处理案·····                 | (298) |