

行政复议法 释义

主编：蔡联崙 执笔：方 军 杨华柏 朱欣明 康莉莹

35

广 西 人 民 出 版 社

行政复议法释义

主 编 蔡联崙
执 笔 方 军 杨华柏
朱欣明 康莉莹

广西人民出版社

(桂)新登字 01 号

责任编辑 韦向克

责任校对 全 珂

行政复议法释义

主编 蔡联崙

执笔 方 军 杨华柏

朱欣明 康莉莹

广西人民出版社出版

(邮政编码: 530021)

南宁市河堤路 14 号)

850 毫米 × 1168 毫米 1/32

8.5 印张 191 千字

广西新华书店发行

广西教育考试印刷厂印刷

1999 年 5 月第 1 版

1999 年 5 月第 1 次印刷

印数 1-20000 册

ISBN 7-219-03973-5/D·536

定价: 16.50 元

前 言

第九届全国人民代表大会常务委员会第九次会议于1999年4月29日经过认真审议通过，并于4月30日以中华人民共和国主席第十六号令公布了《中华人民共和国行政复议法》。这使我国行政管理史和行政法学史又翻开了新的一页。《中华人民共和国行政复议法》在总结吸收实施了多年的《行政复议条例》所取得的丰富经验的基础上，更充分地发挥了行政复议制度快捷、便民、不需要老百姓交费用的优点。这部法律，从立法指导思想、行政复议申请范围、受理程序等多方面，进一步完善行政机关内部自我纠正错误的行政行为的监督制度，并使这种监督制度同司法机关办案程序相区别，更有利于公民、法人和其他组织依法保护自己的合法权益，也更有力地加强了行政机关的内部监督，促进行政机关合法、正确地行使职权，维护社会经济秩序，维护社会稳定。这部法律的实施，将对我国政治生活中民主和法制建设产生深远的影响和极大的推动作用。

《中华人民共和国行政复议法》公布后，为使广大干部群众能及时地学习、准确地领会和切实地贯彻执行这部法律，国务院法制办公室具体承办这部法律起草和修订工作任务的方军、杨华柏、康莉莹同志以及广西壮族自治区法制局具有丰富行政法律工作实践经验的蔡联崙局长、朱欣明同志

联合编撰了本书。本书内容准确、诠释精当，具有很高的权威性、准确性、指导性和实用性，诚为广大法律工作者、广大公民、法人和其他组织学法、用法、执法的理想工具书。本书还附录了《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国行政处罚法》和新出台的《中华人民共和国行政复议法》，以方便广大行政执法干部和法律工作者的工作和培训。

一九九九年五月八日

目 录

行政复议法释义	(1)
---------------	-----

附录:

中华人民共和国行政复议法	(197)
--------------------	-------

关于《中华人民共和国行政复议法(草案)》的说明 国务院法制办公室主任 杨景宇	(211)
---	-------

关于行政复议法(草案三次审议稿)和修改公路法的 决定(草案)修改意见的报告(1999年4月29日)	
--	--

..... 全国人大法律委员会主任委员 王维澄	(219)
-------------------------	-------

中华人民共和国行政诉讼法	(222)
--------------------	-------

中华人民共和国国家赔偿法	(239)
--------------------	-------

中华人民共和国行政处罚法	(251)
--------------------	-------

行政复议法释义

第一章 总 则

总则是法律规范前面的概括性条款的总称，许多法律、法规都有称之为总则的部分。行政复议法的总则作为整个行政复议法的基本原则，它对行政复议法的其他部分有着指导性的意义。同时，它也是我们正确理解行政复议法精神实质的基础，也是贯彻实施行政复议法所确立的各项制度的出发点。行政复议法总则部分关于行政复议法的立法目的、立法依据，行政复议法适用范围，对行政复议机关的基本要求以及行政复议机构的职责等规定，不但为行政机关履行行政复议职责提出了总的要求，也为公民、法人和其他组织正确行使行政复议申请权指明了方向。对于行政复议法总则的各项规定，是所有行政机关、组织或者个人都应当一体遵循的，具有普遍的约束力。

第一条 为了防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为，保护公民、法人和其他组织的合法权益，保障和监督行政机关依法行使职权，根据宪法，制定本法。

【释义】 本条是关于行政复议法立法目的和立法依据的规定。

一、关于行政复议法的立法目的

行政复议作为现代国家保护公民权利免受行政机关具体行政行为不法侵害的一种重要的法律制度，是指国家行政机关在依照法律、法规的规定履行对社会的行政管理职责过程中，作为行政管理主体的行政机关一方与作为行政管理相对人的公民、法人或者其他组织一方，对于法律规定范围内的具体行政行为发生争议，由行政管理相对人向作出具体行政行为的行政机关的上一级行政机关或者法律规定的其他行政机关提出申请，由该行政机关对引起争议的具体行政行为进行审查，并作出相应处理决定的一种行政监督活动。

从前面的叙述可以看出，行政复议活动是针对具体行政行为进行的。具体行政行为本来是一个学理上的概念，它是相对于抽象行政行为而言的。根据 1991 年最高人民法院关于贯彻执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的意见（试行）的规定，具体行政行为是指国家行政机关和行政机关工作人员、法律法规授权的组织、行政机关委托的组织或者个人在行政管理活动中行使行政职权，针对特定的公民、法人或者其他组织，就特定的具体事项，作出的有关该公民、法人或者其他组织权利义务的单方行为。笔者认为，这里关于具体行政行为的定义，只指出了具体行政行为针对“特定人”、“特定事”的特点，而没有强调具体行政行为本身“特定处理”的属性。所谓特定处理，是指行政机关对特

定人、特定事的处理是具体的、明确的，也就是可以直接予以执行的。忽视了这一属性，就有可能混淆具体行政行为与某些抽象行政行为的界限。如某乡人民政府发布一项要求本乡外出务工者都必须缴纳一定数量管理费的决定，尽管该决定符合最高人民法院司法解释规定的“特定人”、“特定事”的要件，但由于它本身并不能直接付诸执行，还需要通过另外的征收行为才能落实，因此不具备“特定处理”的属性，应当归类于抽象行政行为。根据以上对于具体行政行为的分析，行政复议行为本身也属于具体行政行为的范畴。但是，它与其他具体行政行为相比，具有自己的特点：

（一）行政复议是特定行政机关进行的活动。这首先意味着，行政复议的主体只能是行政机关，而不是权力机关、司法机关等其他国家机关；其次，行政复议的主体不是所有的行政机关，而只是特定的行政机关，即对引起争议的具体行政行为依法有审查并作出裁决权力的行政机关。

（二）行政复议是上级行政机关对下级行政机关进行层级监督的活动。行政复议权以行政复议机关与被申请人之间存在行政隶属关系为前提，它实际上是行政复议机关根据自己享有的行政领导权或者指导权对下级行政机关进行层级监督的体现。

（三）行政复议以引起行政争议的具体行政行为为审查对象。这里包括两层意思：一是，行政复议的客体只能是行政争议，即行政机关与行政管理相对人之间因为行政管理活动产生的争议；二是，行政争议的内容是争议双方当事人对某一具体行政行为存在不同看法，从而通过行政复议的途径

来处理。

（四）行政复议由不服具体行政行为的利害关系人依法提出申请而启动。由此可见，有权申请行政复议的只能是不服具体行政行为的利害关系人，同时，不服具体行政行为的利害关系人只有提出行政复议申请，才能引起行政复议程序。这里还有另外一层意思，即只要利害关系人的行政复议申请符合法律规定，行政复议机关就必须受理，也就是说，利害关系人的申请行为是启动行政复议程序的主要方面。

（五）行政复议必须严格按照法定程序进行。行政管理相对人提出行政复议申请，必须依照法定的行政复议范围，在法定申请期限内，并以法律允许的方式和途径提出；行政复议机关对行政复议申请，应当依法审查并作出处理，在受理行政复议申请后，要依法审理并按期作出行政复议决定。

我国行政复议制度的发展经历了相当长的时期。民国时期，就已经有了行政复议方面的法律制度。新中国对于行政复议制度也非常重视，建国以来的不少法律、法规对行政复议问题都有涉及。尤其 1979 年以来，我国立法对于行政复议的重视达到相当高的程度，规定了行政复议的法律、行政法规有百余部。1990 年行政复议条例发布以后，行政复议工作有了很大的发展。实践一方面证明，在我国建立行政复议制度是非常必要的；另一方面，也反映行政复议条例已经不能完全适应我国民主政治建设的要求。这主要体现在：首先，行政复议与行政诉讼一样，是对广大人民群众提供法律救济的重要制度，是公民对于国家机关和国家工作人员的违法失职行为进行申诉、控告和检举的宪法权利的具体体现。

因此，行政复议中涉及的社会关系绝不是纯粹的行政关系，而是行政机关内部层级监督与人民群众对国家行政机关的监督相结合而形成的民主监督关系，对这种重要的社会关系进行规范，应当采取法律的形式。其次，行政复议条例实施几年来，出现了许多新的情况和问题，其中不少问题都需要通过制定行政复议法来解决。例如，长期以来实行的“条条复议”体制弊端很大，既不利于行政管理相对人申请行政复议和参与行政复议活动，有悖于便民原则，又不利于行政复议机关调查了解案情，影响行政复议的效率，此外还容易滋生部门保护主义和官官相护的倾向，损害行政复议的威信。但是，对“条条复议”问题予以根本改变，必须通过制定法律来实现，因为“条条复议”已经被大量单行法律所确认，行政复议条例作为国务院制定的行政法规，无权对此加以修改。再次，党的十五大提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的目标，这对我国的民主政治建设提出了更高的要求。依法治国，必须使立法充分体现人民群众的意志，使人民群众关心的问题在立法中得到确认。行政复议制度作为保护人民民主权利的重要制度，一直是人民群众最为关心的议题之一。应当通过制定行政复议法，使行政复议制度进一步发展完善，使之适应社会主义民主政治建设的要求。最后，行政复议条例的实施和各级行政机关多年来的行政复议工作，积累了大量的工作经验，为制定行政复议法打下了丰富的实践基础，可以说，行政复议立法不仅十分必要，而且完全可行。

制定行政复议法的立法目的，集中体现在以下两个方

面：

（一）防止和纠正违法的或者不当的行政行为，保护公民、法人或者其他组织的合法权益。社会主义民主政治的基本要求，就是最大限度地确认公民的权利和利益，并使之得到切实、有效的保障。在我国，宪法确认公民享有广泛的权利，国家行政机关应当尊重并保护公民的宪法权利，这样才符合我国的人民民主专政国家的性质。然而，由于行政机关行使职权的活动，是直接的经常的具有强制性的国家管理活动，而且，行政机关的行为以单方面意志为特征。因此，行政行为既与公民、法人和其他组织的关系非常密切，也可能对公民、法人和其他组织的权益产生多方面的影响。一旦行政机关和行政机关工作人员在行使职权时出现偏差，就会给公民、法人和其他组织的合法权益带来损害。在这种情况下，本着对人民利益负责的精神，就必须通过一定的手段进行救济。行政复议制度，就是提供了这样一种有效的救济手段。

行政复议制度要成为一种有效的救济手段，首先，必须能防止行政机关作出违法的或者不当的行政行为。行政机关出现违法的或者不当的行政行为，主要的原因，一方面在于有关规章制度不完善；另一方面在于依法行政的意识比较淡薄。对于前者，要通过行政复议，督促行政机关建立健全相关的制度，为其合法、正确地履行自己的职责提供制度保障。对于后者，也要通过行政复议，提高行政机关及其工作人员依法办事的意识和水平，杜绝有法不依、执法违法的现象。其次，必须能纠正违法的或者不当的行政行为。在行政

机关出于各种原因，作出了违法的或者不当的行政行为的情况下，行政复议制度应当保障与这一行政行为有利害关系的公民、法人和其他组织，可以最为便利地申请行政复议机关对该行为进行审查，并促使行政复议机关依法作出撤销、变更或者确认违法等决定。在违法的或者不当的行政行为造成公民、法人或者其他组织合法权益损害的情况下，行政复议机关不仅要纠正这些行政行为本身，而且还要依法采取附带的行政赔偿措施消除公民、法人和其他组织合法权益受损害的不良后果。只有这样，才能充分保护公民、法人和其他组织的合法权益。

（二）保障和监督行政机关依法行使职权。行政复议既是一种解决行政争议的活动，也是保障行政机关依法行使职权和实现上级行政机关对下级行政机关的行政行为进行监督的活动。从保障行政机关依法行使职权的角度来看，行政复议的作用是十分明显的。行政复议因为行政管理相对人的申请行为而引起，但是行政管理相对人申请行政复议，并不等于就表明行政行为有了错误。事实上，申请人主观判断失误或者对法律法规的理解不够等情形，都是可能存在的。个别情况下，有的申请人故意通过行政复议渠道，力图否定正确的行政行为，以逃避法律制裁的现象，也不是没有的。这些状况所带来的导致行政行为的效力总是处于不确定状态的后果，是不利于行政机关依法行使职权的。因此，行政复议机关在对有争议的行政行为进行审查之后，将对合法的行政行为予以维持，并依法确认其权威性和执行力。这对保障和维护行政机关依法履行职责，无疑是有积极的意义的。

从监督下级行政机关的角度来看，通过行政复议，上级行政机关对下级行政机关的具体行政行为进行审查，发现下级行政机关的具体行政行为违法或者不当的，可以予以纠正；同时，发现有关的规范性文件违法的，也可以按照程序和权限予以处理，保障抽象行政行为的合法。在此基础上，上级行政机关对下级行政机关在行政执法中经常发生的问题，还可以进行总结研究，找出问题的成因和解决问题的办法，有针对性地指导下级行政机关从根本上克服出现偏差的根源。此外，行政复议制度将行政机关内部监督的启动权交给广大人民群众，对人民群众提出的行政复议申请有一套完整的程序进行审查处理，有利于密切行政机关与广大人民群众的关系，提高行政机关内部监督的有效性，较其他监督方式有着更为明显的效果。这对于完善行政机关的执法监督机制，也是很有裨益的。

二、关于行政复议法的立法依据

行政复议法的立法根据，是中华人民共和国宪法。宪法是我国的根本大法，它的有关规定是建立行政复议制度的法律基础。宪法第二条中规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”宪法第五条中规定：“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。”“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”宪法第二十七条中规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常

保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”宪法第四十一条规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。”“对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理。任何人不得压制和打击报复。”“由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。”上述规定，一方面对行政机关提出了严格依法办事的要求；另一方面赋予了公民对行政机关进行批评、监督的权利。行政复议，正是公民依法行使对行政机关的批评、监督权，促使行政机关依法办事的具体体现。

不仅宪法本身的规定，为制定行政复议法提供了法律基础，根据宪法制定的国务院组织法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、行政诉讼法等有关法律当中，也明确规定了上级行政机关必须对下级行政机关依法进行监督的内容。这些法律内容，是宪法精神的体现，也是宪法有关规定的发展和完善。从广义上讲，它们作为宪法精神的具体化，共同构成行政复议法的立法根据。需要注意的是，在前述规定以外，还有许多单行的法律、法规，如海关法、商标法、专利法等，也有一些关于行政复议的条款，这些条款在法律效力上劣于行政复议法的规定，在行政复议法公布之后，凡与行政复议法不一致的规定，除行政复议法另有规定外，均应按照行政复议法的规定执行。

第二条 公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，向行政机关提出行政复议申请，行政机关受理行政复议申请、作出行政复议决定，适用本法。

【释义】 本条是关于行政复议法适用范围的规定。

行政复议法适用范围，是解决行政复议过程中哪些事项要由行政复议法来调整的问题。按照本条的规定，行政复议法的适用范围包括两个方面：

一、关于行政复议的申请

行政复议申请是从行政管理相对人方面而言的，它是行政复议的第一个环节。没有行政复议的申请，就不存在后续的行政复议活动。具体来讲，正确地理解行政复议的申请，需要掌握以下几点：

第一，申请行政复议的主体只能是公民、法人或者其他组织。这里所讲的公民、法人或者其他组织，也就是通常所说的行政管理相对人。行政管理相对人是行政管理关系的一方当事人，他们一方面有遵守法律、法规，维护行政管理秩序的义务；另一方面在违反了行政管理秩序时，必须依法承担相应的法律责任，有的还要接受行政机关给予的行政制裁。例如，从事商业经营活动，必须向有管辖权的工商部门申请办理工商登记，并按照要求提供有关材料和文件，在领取营业执照后方可营业，不办理工商登记即从事经营者，将会被工商部门依法处以罚款，并予以取缔；又如，机动车驾驶员必须遵守交通规则，服从交通警察的指挥，否则就会被

处以警告、罚款甚至吊销驾驶执照的行政处罚，情节严重的还可能被行政拘留。由此可以看出，在行政管理关系中，行政机关总是处于积极指挥的优势地位，行政管理相对人则处于服从的劣势地位。为了弥补行政管理相对人的劣势地位，法律赋予其行政复议申请权，以便保持双方当事人权利的平衡。所以，有权申请行政复议的，总是作为行政管理相对人的公民、法人或者其他组织，而不会是作为行政管理主体的行政机关。

第二，申请行政复议的对象只能是具体行政行为。行政复议是对行政机关的具体行政行为进行监督的制度，也就是说，对行政机关作出的抽象行政行为（如国务院部门和省级人民政府制定的规章、行政机关发布的规章以下规定等）和内部行政行为（如行政任命、行政处分等），不能申请行政复议。之所以如此，是因为具体行政行为是行政机关针对具体的人和具体的事进行处理的行为，它直接影响到具体的公民、法人或者其他组织的权利的行使或者义务的承担。只有在这种情况下，申请行政复议才有实际意义。因为抽象行政行为只是一种行为规范，它本身尚不能对行政管理相对人的权利义务构成实际的影响，行政机关也不能仅依据抽象行政行为就对行政管理相对人进行强制执行，进行行政复议并无现实的权益可供维护。而且，抽象行政行为与具体行政行为在审查机关、审查权限和监督机制方面，都有显著不同。公民、法人或者其他组织认为抽象行政行为不合法的，只能通过向有关机关提出建议，由有关机关依照法定程序处理。总之，只有具体行政行为，才能作为申请行政复议的对象。