



中华人民共和国 行政复议法 注解与配套

XINGZHENG FUYI FA
ZHUJIE YU PEITAO

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中华人民共和国 行政复 议 法 注解与配套

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国行政复议法注解与配套/国务院法制
办公室编. —北京: 中国法制出版社, 2008. 8
ISBN 978 - 7 - 5093 - 0717 - 5

I. 中… II. 国… III. ①行政复议法—注释—中国②行
政复议法—汇编—中国 IV. D925. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 128541 号

中华人民共和国行政复议法注解与配套

ZHONGHUARENMINCONGHEGUO XINGZHENG FUYIFA ZHUJIEYUPETTAO

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

版次/2008 年 9 月第 1 版

印张/7 字数/150 千

2008 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0717 - 5

定价: 18.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfsz.com>

编辑部电话: 66034242

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

出版说明

目前，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系基本形成，法律渗透到了经济、政治、文化和社会生活的各个方面。准确、适当地运用法律法规，对于公民、企事业单位、机关、团体维护自身权益，维护正常工作、生产经营秩序具有很重要的意义。但是，如何面对汗牛充栋的法律、法规文件，如何把分散各处的相关配套规定集中起来，如何理解与适用法律、法规中的重点、难点，始终是困扰有关当事人和当局者的一大问题。

中国法制出版社一直致力于出版适合大众需求的实用法律图书，致力于解决人民群众维护自身权益中的法律、法规应用问题，先后推出了配套规定系列、实用版系列等一大批适合大众学习、应用的法律图书，颇受读者好评。在总结这些法律图书成功经验的基础上，我们约请了相关立法及司法实务部门的专家，精心选择法律文本，针对法律理解和适用中的重点、难点，编辑出版了“法律注解与配套丛书”。本丛书具有以下特点：

1. 由相关领域的具有丰富实践经验和学术素养的法律专业人士撰写适用导引，对相关法律领域作提纲挈领的说明，重点提示立法动态及适用重点、难点。
2. 对于主体法中的重点法条及专业术语进行注解，帮助读者把握立法精神，理解条文含义。
3. 根据司法实践提炼疑难问题，由相关专家运用法律规定及原理进行权威解答。
4. 在主体法律文件之后择要收录与其实施相关的配套规定，便于读者查找、应用。

此外，为了凸显丛书简约、实用的特色，分册根据需要附上实用图表、办事流程等，方便读者查阅使用。

真诚地希望本丛书的出版能给您在法律的应用上带来帮助和便利，同时也恳请广大读者对书中存在的不足之处提出批评和建议。

中国法制出版社

2008年9月

适用导引

行政复议，是指公民、法人或者其他组织等行政相对人，不服行政主体作出的具体行政行为，认为该行为侵犯其合法权益，按照法定的程序和条件，向作出该行为的上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关提出申请，由受理该申请的行政机关依照法定程序和权限，对引起争议的原具体行政行为的合法性和适当性进行全面审查并作出决定的活动。

一、我国行政复议制度的历史发展

1. 1990年12月24日，国务院发布《行政复议条例》，在我国建立了统一的行政复议制度。

2. 1999年4月29日，九届全国人大常委会第九次会议审议通过了《中华人民共和国行政复议法》，《行政复议条例》失效；1999年5月6日，国务院印发了《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国行政复议法〉的通知》。

3. 2007年5月29日，国务院公布了《中华人民共和国行政复议法实施条例》，对行政复议的有关制度作了具体规定，条例自2007年8月1日起施行。

4. 2008年6月4日，国务院法制办印发了《国务院法制办公室关于印发〈行政复议法律文书示范文本〉的通知》，对行政复议法律文书作了统一规范。

二、行政复议制度的主要内容

1. 行政复议的受案范围

国防、外交等国家行为以及行政复议法第8条规定的行政机关的行政处分或者其他人事处理决定、行政机关对民事纠纷作出的调解或者其他处理，不属于行政复议的范围。除此之外，都可申请行政复议。

2. 提起行政复议的期限

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的，可以自知道该具体行政行为之日起 60 日内提出行政复议申请；但是法律规定的申请期限超过 60 日的除外。

3. 行政复议的管辖（行政复议机关的确定）

行政复议原则上由最初作出具体行政行为的行政机关的主管部门或人民政府作为复议案件管辖机关，既不实行原级复议，也不能越级申请复议。通常情况下，对县级以上地方各级人民政府工作部门的具体行政行为不服，由申请人选择，既可以向该部门的本级人民政府、也可以向上一级主管部门申请行政复议。但有两类特殊案件由相应上一级主管部门管辖：海关、金融、国税、外汇管理等实行垂直领导的部门的案件及国家安全机关的案件。

4. 行政复议与行政诉讼的选择

除法律规定必须先提起行政复议的情况外，当事人只能选择提起行政复议或者行政诉讼。提起行政复议的，复议决定期间就不能再向法院起诉，提起行政诉讼的，就不能再提起行政复议。

5. 行政复议撤回

申请人在行政复议决定作出前自愿撤回行政复议申请的，经行政复议机构同意，可以撤回。申请人撤回行政复议申请的，不得再以同一事实和理由提出行政复议申请。但是，申请人能够证明撤回行政复议申请违背其真实意思表示的除外。

6. 行政复议和解和调解

公民、法人或者其他组织对行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权作出的具体行政行为不服申请行政复议，申请人与被申请人在行政复议决定作出前可以自愿达成和解。达成和解的，应当向行政复议机构提交书面和解协议；和解内容不损害社会公共利益和他人合法权益的，行政复议机构应当准许。

对于公民、法人或者其他组织对行政机关行使法律、法规规

定的自由裁量权作出的具体行政行为不服申请行政复议的，以及当事人之间的行政赔偿或者行政补偿纠纷，行政复议机关可以按照自愿、合法的原则进行调解。

7. 行政赔偿

申请人在申请行政复议时可以一并提出行政赔偿请求，行政复议机关对符合国家赔偿法的有关规定应当给予赔偿的，在决定撤销、变更具体行政行为或者确认具体行政行为违法时，应当同时决定被申请人依法给予赔偿。

三、行政复议制度的特点

1. 行政复议以公民、法人或其他组织申请为条件，是一种“依申请行为”，而不是“依职权行为”，即俗语所说的“不告不理”。

2. 行政复议双方当事人的地位是固定的，总是以行政相对人为申请人，以作出具体行政行为的行政机关为被申请人。

3. 行政复议是一种层级监督活动，行政复议是行政复议机关依其行政复议权对下级行政机关实施的层级监督。

4. 行政复议只解决行政机关与公民、法人或其他组织之间的行政争议，不解决民事纠纷。

5. 与行政诉讼不同，行政复议既审查具体行政行为的合法性，也审查具体行政行为的合理性。行政相对人不仅能对具体行政行为提起行政复议，而且如果对行政行为依据的规范性文件的合法性有疑问的，能在提起行政复议的同时，一并提出对规范性文件的审查。

6. 以书面审理为原则。行政复议审理原则上采取书面形式，即通过对申请人提出的申请书和被申请人提交的答辩书以及有关材料的审查、认定，依法作出复议决定。但不排除某些情况下采取开庭审理方式。

7. 一般情况下，行政相对人对行政复议的决定不服，还可以

提起行政诉讼。

四、行政复议的优点

1. 受案范围广。绝大多数行政行为都可以提起行政复议，行政复议受案范围广于行政诉讼，凡是法院已经依法受理的案件，都是行政复议机关可以受理的案件。

2. 便民。除了受案范围广，行政复议还有以下便民优点：(1) 行政复议一般不需要当事人到场，以书面审查为原则。(2) 行政复议不收费。(3) 行政复议期限短，一般情况下，两个月内行政复议机关就得作出答复，而行政诉讼是3个月的审理期限。

3. 复议机关设在行政系统内部使得行政争议的解决更为直接。复议机关可以凭借其行政领导者和指挥者的地位，运用行政命令或其他行政手段迅速查明案件事实，及时纠正违法或不当的行政决定，而且所作的复议决定易于执行。

4. 简便易行的复议程序能够简易、迅速地矫正违法、不当行为。行政复议还可以和解、调解，使行政相对人的合法权益及时地得到救济。

5. 行政复议机关熟悉与本部门或本领域行政管理工作，便于处理和解决专业性、技术性较强的行政争议。行政复议通过发挥这方面的优势，迅速查清案件情况，及时解决争议，对相对人提供直接、及时的救济。面对越来越多的涉及较强专业性、技术性的行政争议，行政机关处理起来显然比司法机关更加得心应手，更有利于保护行政相对人的合法权益。

目 录

适用导引	(1)
------------	-----

中华人民共和国行政复议法

第一章 总 则	(1)
第一条 立法目的	(1)
第二条 适用范围	(1)
第三条 复议机关及其职责	(2)
第四条 复议原则	(3)
第五条 对复议不服的诉讼	(3)
第二章 行政复议范围	(4)
第六条 复议范围	(4)
第七条 规定的审查	(7)
第八条 不能提起复议的事项	(7)
第三章 行政复议申请	(10)
第九条 申请复议的期限	(10)
第十条 复议申请人	(12)
第十一条 复议申请	(14)
第十二条 部门具体行政行为的复议机关	(16)
第十三条 对其他行政机关具体行政行为不服 的复议申请	(17)
第十四条 对国务院部门或省、自治区、直辖	

市政府具体行政行为不服的复议	(18)
第十五条 其他机关具体行政行为的复议机关	(19)
第十六条 复议与诉讼的选择	(21)
第四章 行政复议受理	(22)
第十七条 复议的受理	(22)
第十八条 复议申请的转送	(23)
第十九条 复议前置的规定	(23)
第二十条 上级机关责令受理及直接受理	(24)
第二十一条 复议停止执行的情形	(24)
第五章 行政复议决定	(24)
第二十二条 书面审查原则及例外	(24)
第二十三条 复议程序事项	(25)
第二十四条 被申请人不得自行取证	(26)
第二十五条 申请的撤回	(26)
第二十六条 复议机关对规定的处理	(27)
第二十七条 对具体行政行为依据的审查	(29)
第二十八条 复议决定的作出	(29)
第二十九条 行政赔偿	(33)
第三十条 对侵犯自然资源所有权或使用权行为 的先行复议原则	(33)
第三十一条 复议决定期限	(35)
第三十二条 复议决定的履行	(35)
第三十三条 不履行复议决定的处理	(35)
第六章 法律责任	(37)
第三十四条 复议机关不依法履行职责的处罚	(37)
第三十五条 渎职处罚	(38)
第三十六条 被申请人不提交答复、资料和阻碍 他人复议申请的处罚	(38)

第三十七条	不履行、迟延履行复议决定的处罚	(38)
第三十八条	复议机关的建议权	(38)
第七章	附 则	(39)
第三十九条	复议费用	(39)
第四十条	期间计算和文书送达	(39)
第四十一条	适用范围补充规定	(39)
第四十二条	法律冲突的解决	(39)
第四十三条	生效日期	(39)

配套法规

中华人民共和国行政复议法实施条例	(40)
(2007 年 5 月 29 日)	
国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政复议法》 的通知	(53)
(1999 年 5 月 6 日)	
国务院办公厅关于国务院行政复议案件处理程序若干 问题的通知	(58)
(2001 年 5 月 14 日)	
公安部关于实施《中华人民共和国行政复议法》中有 关问题的批复	(60)
(2000 年 3 月 3 日)	
公安机关办理行政复议案件程序规定	(61)
(2002 年 11 月 2 日)	
交通行政复议规定	(79)
(2000 年 6 月 27 日)	
司法行政机关行政复议应诉工作规定	(85)
(2001 年 6 月 22 日)	

卫生部行政复议与行政应诉管理办法	(94)
(1999 年 12 月 29 日)	
国家药品监督管理局行政复议暂行办法	(101)
(2002 年 8 月 5 日)	
劳动保障行政复议办法	(107)
(1999 年 11 月 23 日)	
安全生产行政复议规定	(112)
(2007 年 10 月 8 日)	
质量技术监督行政复议实施办法	(122)
(2000 年 4 月 24 日)	
国土资源行政复议规定	(135)
(2001 年 7 月 27 日)	
环境行政复议与行政应诉办法	(149)
(2006 年 12 月 27 日)	
建设部行政复议工作规程	(157)
(2003 年 10 月 9 日)	
税务行政复议规则 (暂行)	(161)
(2004 年 2 月 24 日)	
中华人民共和国海关行政复议办法	(175)
(2007 年 9 月 25 日)	

附 录

行政复议申请书 (公民/法人或者其他组织)	(207)
行政复议授权委托书 (公民)	(208)
行政复议授权委托书 (组织)	(209)
鉴定申请书	(210)
撤回行政复议申请书	(211)
行政诉讼起诉书 (参考文本)	(212)

中华人民共和国行政复议法

(1999年4月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过 1999年4月29日中华人民共和国主席令第16号公布 自1999年10月1日起施行)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 行政复议范围
- 第三章 行政复议申请
- 第四章 行政复议受理
- 第五章 行政复议决定
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

第一章 总 则

第一条 【立法目的】* 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。

第二条 【适用范围】 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

* 条文主旨为编者所加,下同。

关受理行政复议申请、作出行政复议决定，适用本法。

注解

1. 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。

2. 行政复议，是指公民、法人或者其他组织等行政相对人，不服行政主体作出的具体行政行为，认为该行为侵犯其合法权益，按照法定的程序和条件，向作出该行为的上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关提出申请，由受理该申请的行政机关依照法定程序和权限，对引起争议的原具体行政行为的合法性和适当性进行全面审查并作出决定的活动。

3. 行政复议有以下特点：

(1) 提出复议的人，必须是不服行政机关处理决定的当事人。

(2) 当事人提出行政复议，必须是在行政机关已经作出行政决定之后，或者超过一定期限行政机关仍不作出决定的情形。复议的任务是解决行政争议，而不是解决民事或其他争议。

(3) 当事人对行政机关的行政决定不服，只能按法律规定，向有行政复议权的行政机关申请复议。

(4) 行政复议的结论作出后，即具有法律效力。当事人对复议决定或对原行政行为不服，可以按行政诉讼法的规定，向人民法院提起行政诉讼。

(5) 与行政诉讼相比，行政复议最大的好处是不向公民收取任何费用，而且行政复议的期限较短，两个月内复议机关就必须做出答复，而行政诉讼的审理期限是3个月。此外，许多不能提起行政诉讼的行政行为，也就是说法院不受理的一些行政争议，都可以在行政复议中得到解决。

第三条 【复议机关及其职责】依照本法履行行政复议职责的行政机关是行政复议机关。行政复议机关负责法制工作的机构具体办理行政复议事项，履行下列职责：

(一) 受理行政复议申请；

(二) 向有关组织和人员调查取证，查阅文件和资料；

(三) 审查申请行政复议的具体行政行为是否合法与适当，拟订行政复议决定；

(四) 处理或者转送对本法第七条所列有关规定的审查申请；

(五) 对行政机关违反本法规定的行为依照规定的权限和程序提出处理建议；

(六) 办理因不服行政复议决定提起行政诉讼的应诉事项；

(七) 法律、法规规定的其他职责。

注解

行政复议机关，是指依照法律规定，有权受理行政复议申请，依法对被申请的具体行政行为进行合法性、适当性审查并作出决定的行政机关。

配套

《中华人民共和国行政复议法实施条例》第2-4条；《中华人民共和国海关行政复议办法》第3、4条；《出入境检验检疫行政复议办法》第3条；《卫生部行政复议与行政应诉管理办法》第6、7条；《质量技术监督行政复议实施办法》第4、6、7条；《中国人民银行行政复议办法》第3、4、10-12条；《中国保险监督管理委员会行政复议办法》第3条；《国土资源行政复议规定》第4-6、8条；《国家药品监督管理局行政复议暂行办法》第5、6条；《税务行政复议规则（暂行）》第3、4条

第四条 【复议原则】 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。

第五条 【对复议不服的诉讼】 公民、法人或者其他组织对行政复议决定不服的，可以依照行政诉讼法的规定向人民法院提起行政诉讼，但是法律规定行政复议决定为最终裁决的除外。

注解

最终裁决，是指公民、法人或其他组织申请行政复议后，行政复议机关

的决定为最终决定，既不能再申请复议，也不能再提起诉讼。如本法第 14 条的规定：“对国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府的具体行政行为不服的，向作出该具体行政行为的国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府申请行政复议。对行政复议决定不服的，可以向人民法院提起行政诉讼；也可以向国务院申请裁决，国务院依照本法的规定作出最终裁决。”第 30 条规定：“根据国务院或者省、自治区、直辖市人民政府对行政区划的勘定、调整或者征用土地的决定，省、自治区、直辖市人民政府确认土地、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者使用权的行政复议决定为最终裁决。”

第二章 行政复议范围

第六条 【复议范围】 有下列情形之一的，公民、法人或者其他组织可以依照本法申请行政复议：

（一）对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、暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照、行政拘留等行政处罚决定不服的；

（二）对行政机关作出的限制人身自由或者查封、扣押、冻结财产等行政强制措施决定不服的；

（三）对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、撤销的决定不服的；

（四）对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者使用权的决定不服的；

（五）认为行政机关侵犯合法的经营自主权的；

（六）认为行政机关变更或者废止农业承包合同，侵犯其合法权益的；

（七）认为行政机关违法集资、征收财物、摊派费用或者违法要求履行其他义务的；

(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;

(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;

(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;

(十一) 认为行政机关的其他具体行政行为侵犯其合法权益的。

注解

1. 可以提起行政复议的具体行政行为, 必须是对行政相对人作出的, 对外发生法律效力行政行为, 如果是行政机关向有关主管机关提出的行政处理建议, 则不属于本条规定的可以提起行政复议的具体行政行为。

2. 行政拘留, 是短期内剥夺违反行政管理行为人的自由的一种处罚, 是对自然人最严厉的一种行政处罚, 只能由县级以上人民政府公安机关决定。

3. 行政强制措施, 是指国家行政机关为了维护和实现行政管理秩序, 预防和制止社会危害事件与违法行为的发生与存在, 依照法律、法规规定, 针对特定公民、法人或者其他组织的人身、行为及财产进行临时约束或处置的, 限制当事人权利的强制行为。

应用

1. 对学校作出的处分决定不服提出申诉, 教育部门不予答复的, 可否申请行政复议?

依照教育法第 42 条第 (四) 项的规定, 对学校给予的处分不服向有关部门提出申诉是受教育者享有的权利。因此, 作为高等学校学籍管理的归口部门, 教育部门应当受理当事人不服学校处分决定的申诉。教育部门对此不予答复的, 属于行政复议法规定的有关行政不作为的情形。依照本条第 (九) 项的规定, 当事人有权以教育部门怠于行使职权为由申请复议。

2. 被公安机关留置盘问人员可否申请行政复议?

留置对象既包括犯罪嫌疑人, 也包括违法嫌疑人员。留置对象经留置