

条文释义篇

第一章 总 则

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的立法目的和立法依据的规定。

《行政复议法》的立法目的是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。通过行政复议，复议机关对行政机关的具体行政行为进行审查，发现行政机关的行为违法或不当的，作出相应的处理决定。这样，在行政机关系统内部使违法的或不当的具体行政行为得到纠正，保护公民、法人和其他组织的合法权益。

《行政复议法》的立法根据是《宪法》。《宪法》规定：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。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。

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】本条对公民、法人或者其他组织的复议请求权和行政机关的复议依据作出了规定。

有权提出复议申请的只能是认为自己的合法权益受到行政机关、行政机关工作人员或者授权组织的具体行政行为侵犯的公民、法人或者其他组织。只要是公民、法人和其他组织认为具体行政行为侵犯了其合法权益，就可以提起复议，至于是否真的侵犯了其权益，审查权则留给复议机关。

《行政复议法》对复议机关在复议时的程序规则、实体规则作了规定，复议机关在复议时应该遵循复议法的规定，依法复议，尤其应该遵守、重视程序规则。

第三条 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。

【释义】本条是关于复议机关、复议机构概念和复议机构职权的规定。

复议机关是受理复议申请，依法对具体行政行为进行审查并作出裁决的行政机关。

复议机构不是一个独立的机关法人，而只是复议机关负责法制工作的机构。但复议机构承办了复议工作的大量事项，包括受理、取证、拟订决定等一系列程序性和实体性事项。

第四条 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。

【释义】本条是关于行政复议活动应该遵循的基本原则的规定。

复议原则是复议机关在复议活动中应该遵循的基本准则。合法原则是指复议机关必须严格按照法定权限，依照法定程序，对相对人申请的具体行政行为进行审查。公正原则是指复议机关在审理复议案件时，应该以事实为依据，以法律为准绳，做到法律面前人人平等。公开原则是行政复议法在行政复议条例基础上的一大突破，是对（宪法）上公民知情权的进一步完善，即相对人有知晓复议活动中相应情况的权利，行政机关有公开该信息的义务。及时原则是指复议机关在复议活动中，既要注意保持公正性，又要注意行政效率。便民原则是指复议机关应当尽量考虑相对人方便地行使复议权，《行政复议法》将复议申请的方式由书面改为口头和书面并行即是便民原则的体现。

第五条 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。

【释义】本条是对相对人的诉权的规定。

行政复议和行政诉讼都是对相对人的权利进行救济的方式。在我国的救济法律体系中，既有规定行政复议前置的，又有规定行政复议、行政诉讼选择的，还有规定行政复议决定为终局裁决的。对于大多数的行政复议决定，相对人可以向人民法院提起行政诉讼，但在法律规定行政复议决定为最终裁决的情况下，相对

人便丧失了诉权。例如：《行政复议法》第十四条规定：“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。”第三十条第二款规定：“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 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）对行政机关作出的有关确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等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村承包合同，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。

【释义】本条是对申请复议范围的规定。

（行政复议法）规定的申请复议的范围比《行政复议条例》规定的申请复议的范围要大，主要是将不服有关资质、资格等证书变更、中止、失效的决定；将行政机关变更或者废止农村承包合同以及认为行政机关违法征收财物、摊派费用、强行集资或者违法要求履行其他义务的事项作为行政复议的申请范围。这样，也使申请行政复议的范围大大超出了行政诉讼的受案范围。

依照本条规定，公民、法人和其他组织对下列具体行政行为不服可以向行政机关申请复议：

（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。行政处罚，是指特定的行政主体基于一般行政管理职权，对其认为违反行政法上的强制性义务、违反行政管理秩序的行政管理相对人所实施的一种行政惩戒措施。

行政处罚的种类很多，除了警告；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；行政拘留以外，还有法律、行政法规规定的其他行政处罚。《行政复议法》该条中的“对行政机关作出的警告……行政拘留等……”的“等”就是指法律、行政法规规定的其他行政处罚。

其他行政处罚种类设定的法律依据是《行政处罚法》第九条至第十四条的规定。具体包括：

1. 法律可以设定各种行政处罚。限制人身自由的行政处罚，只能由法律设定。

2. 行政法规可以设定除限制人身自由以外的行政处罚。

3. 地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销企业营业执照以外的行政处罚。

4. 国务院各部、委员会、省、自治区、直辖市人民政府和省、自治区人民政府所在地的市人民政府以及经国务院批准的较大的市人民政府对违反行政管理秩序的行为，可以设定警告或者一定数量罚款的行政处罚。

5. 除以上规定之外，其他规范性文件不得设定行政处罚。

如果某一行政机关作出的某一行政处罚违反了上述规定，便属无效的处罚。依据《行政处罚法》的规定，公民、法人或者其他组织对各种形式的行政处罚决定不服，都可以依法申请行政复议。

（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。这一项包括两个方面，一方面是限制人身自由的行政强制措施，一方面是对财产的行政强制措施。行政强制措施，是指行政主体为了实现行政管理目的，保障行政管理的顺利进行，通过依法采取强制手段迫使拒不履行行政法义务的行政管理相对人履行义务或达到与履行义务相同的状态；或者是行政主体出于维护社会秩序或保护公民人身健康、安全的需要，对行政管理相对人的人身或财产采取紧急性、即时性强制措施的具体行政行为的总称。

限制人身自由的行政强制措施主要有：

1. 劳动教养。现行的劳动教养制度是对大中城市中有违法行为但又不够刑事处罚的人员实行强制性教育的改造措施。目前，对有关劳动教养的性质存有争议，但是《行政处罚法》未将其规定为行政处罚。因此，基本上将劳动教养定性为一种行政强制措施，不属于行政处罚。劳动教养的对象主要是那些违反治安管理经处罚不改，或犯有轻微违法犯罪行为，但尚不够刑事处罚

罚，且又有劳动能力的自然人。劳动教养由劳动教养管理委员会审批，公安机关作为成员单位参与行使审批权。劳动教养的期限为 1 年至 3 年，必要时得延长 1 年。

2. 妇女教养和强制戒毒。它是对卖淫妇女和吸毒者实行强制性教育和治疗的具体措施，一般由公安机关决定，在妇女教养所和戒毒所实施。

3. 强制遣送或强制遣返。它是对沦落城市街头的流浪人员采取的一种行政强制措施，一般由民政主管部门作出。过去民政机关对流浪乞讨人员的遣送是一种救济手段，帮助流浪乞讨人员返乡。而现在的流浪人员成分很复杂，对那些以流浪乞讨为“职业”，扰乱社会管理秩序的，民政部门要坚决采取强制措施将其遣返回家，必要时可与其当地主管部门和政府取得联系。

4. 强制扣留。它是指行政主体依法对某些可疑人员采取的短时间限制其人身自由的一种强制措施。扣留是对相对人人身自由的限制，要严格依法进行。如《中华人民共和国海关法》规定，对走私罪嫌疑人，经关长批准，可以扣留移送司法机关，扣留时间不超过 24 小时，在特殊情况下可以延长至 48 小时。

除以上几种常用的行政强制措施之外，限制人身自由的强制措施还有对公共场合醉酒者强制约束直到酒醒，对传染病人的强制隔离或强制治疗；对闹事者采取的强制带离现场的措施等。

对财产的行政强制措施主要包括：

1. 查封。它是指行政主体依法对行政管理相对人的动产或者不动产就地封存，防止所有人对财产进行处分、转移、隐藏的行为。其目的主要是为了行政裁决的顺利履行。这种由行政主体依法做出的查封与人民法院在执行程序或诉讼程序中采取的查封行为不同。

2. 扣押。它是指行政主体为了取证或者防止行政管理相对人转移财产而对动产采取的扣留行为，从而使被扣押的财产置于

行政机关的控制之下。扣押财产的行为，往往是行政主体查清违法事实、对相对人作出行政处罚的前提条件。但是，行政主体的扣押行为，必须依法进行。

3. 冻结。它是指由行政机关依法向有关银行等金融机构申请并由银行作出的冻结行政管理相对人的账户，不准其在一定期间动用存款的行为。

对于行政强制措施行为不服的，公民、法人或者其他组织可以依法提出行政复议申请。

（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。

行政机关作出的许可证、执照、资质证、资格证等证书属于行政确认、行政许可范畴，它们都属于行政机关作出的具体行政行为，往往对行政管理相对人产生较大的影响，因此侵犯相对人合法权益的法律后果往往也大于对相对人的人身权、财产权侵犯的后果，但对此行为长期以来有关法律未作明确规定，以致相对人的合法权益得不到应有的保护。《行政复议法》增加规定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、失效的决定不服的，可以申请行政复议，具有十分重大的意义。

（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。

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，属于行政确权。所谓行政确权，是指行政主体依据法律、法规的规定，对行政管理相对人之间发生的有关土地、森林等资源的所有权或者使用权纠纷，在查清事实的基础上依法作出权属归属决定的一种具体行政行为。如《中华人民共和国土地管理法》

第十六条规定：“土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。单位之间的争议，由县级以上人民政府处理；个人之间、个人与单位之间的争议，由乡级人民政府或者县级人民政府处理。”传统上对行政确权的性质存有争议，有些人将其定性为民事行为，如不服只能向人民法院提起民事诉讼，这种认识是错误的。行政确权，虽然是解决行政管理相对人之间发生的特定民事权益纠纷，但是这种行为，是行政主体依据有关法律、法规的规定，运用行政职权所作出的一种具体行政行为；而且行政确权一经作出，即发生法律效力，争议双方当事人必须遵循。故此，《行政复议法》明确将此纳入行政复议的申请的范围。

（五）认为行政机关侵犯合法的经营自主权的。经营自主权，是社会主义市场经济主体的基本权利。它是指企业、经济组织或者公民在法律规定的范围内，自行调配和使用自己所掌握的人力、财力和物力，组织生产经营和销售，根据效益自行决定分配，在经济活动中独立地享有民事权利和承担民事义务，而不受他人非法干涉的权利。

由于经营自主权的主体资格类型的多样化，决定了各种不同性质的市场经济主体享有经营自主权的内容也不同。国有企业和城镇集体所有制企业的经营自主权的内容，已由相关法律、法规作出明确规定，在此不再论述。私营企业在我国社会主义市场经济中的比重愈来愈大，其作用也越来越重要。党的十五大报告已明确提出“私营经济是社会主义公有制经济的重要组成部分”。但是，干涉、侵犯或无视私营企业经营自主权的现象时有发生。这就使保护私营企业经营自主权的问题显得尤为重要。如何做到更好的保护私营企业经营自主权呢？首先需要明确私营企业经营自主权的范围。依据《私营企业暂行条例》的规定，私营企业享有的经营自主权有：

1. 对其核准登记的名称在规定的范围内享有专用权；
2. 在其核准登记的范围内具有自主经营权；
3. 有权自行决定企业的机构设置，招用或辞退职工；
4. 有权自行决定企业的工资制度和利润分配形式；
5. 有权依法制定企业的商品价格和收费标准；
6. 有权依法订立经济合同；
7. 有权申请专利，注册商标；
8. 有权拒绝各种形式的摊派；
9. 私营企业的营业执照，除依照法定程序，法定机关扣缴或者吊销外，不被扣缴或者吊销；
10. 有权依法与外国公司、企业和其他经济组织或者个人举办中外合资、中外合作经营企业，可以承揽来料加工、来件装配从事补偿贸易。

另外，依照《中外合资经营企业法》、《中外合作经营企业法》、《外资企业法》的规定，“三资”企业享有下列经营自主权：

1. 由董事会按合资企业章程的规定，决定企业的一切重大问题；
2. 有权依照协议和合同雇用和解雇职工；
3. 有权依照合营各方注册资本的比例分配净利润；
4. 在经营活动中，可直接向外国银行筹措资金；
5. 有权自主制定生产经营计划，其他部门无权对其下达指令性计划；
6. 在中国购置的办公、生活用品，按需要量购买，不受限制；
7. 有权自主出口自己生产的产品；
8. 经批准后，有权委托合作者以外的人经营管理；
9. 有权依照订立合同的规定决定对企业职工的录用、辞退、报酬、福利、劳动保护、劳动保险等事项；

10. 有权向中国境内的金融机构借款；
11. 享有进、出口权；
12. 有权在国际、国内市场购置所需原材料、燃料等物资；
13. 国家对外资企业不实行国有化和征收；
14. 在章程规定的范围内进行经营活动，不受干涉；
15. 将缴纳所得税后的利润在中国境内再投资的，有权申请退还投资部分已交纳的所得税税款；
16. 因有关主管机关批准在中国市场销售而造成外汇收支不平衡的，有权要求批准的机关负责解决；
17. 外国投资者从外资企业获得的合法利润，其他合法收入和清算后的资金，有权汇往国外；
18. 在中国购买物资，在同等条件下，有权享有中国企业同等的待遇。

根据有关法律规定可以看出，“三资”企业的法定经营自主权是由依法批准的企业协议、合同、章程所规定的。至于具体某一“三资”企业有哪些经营自主权，则要查阅该企业的协议、合同、章程才能确定。^①

（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。农村承包合同是行政合同的一种，它是指国家行政机关为了实现特定的行政管理目标，而与行政管理相对人达成的明确双方权利和义务的协议，它是一种不同于一般的民事合同的合同。我们认为，作为农村承包合同相对人的公民、法人或者其他组织对行政机关的下列行政合同行为，可以侵犯其合法权益为由申请行政复议。

1. 对行政机关缔结农村承包合同行为不服的。行政机关在

^① 参见《行政审判疑难问题新论》，人民法院出版社 1996 年版，第 512—513 页。

农村承包合同的缔结中，享有一定的优先权，如其决定就某事项缔结行政合同时，可以依法律或职权，根据需要选择适当的缔约方式和选择适当的当事人，作为行政管理相对人的一方在有能力履行合同任务的情况下，一般无权拒绝作为当事人与行政机关缔结行政合同。但行政机关缔结农村承包合同行为必须依法实施，不得超越权限范围，并不得对相对人进行胁迫和欺诈，通过缔结合同违法对相对人设定义务，否则，相对人可依法申请行政复议。

2. 对行政机关单方面变更或解除农村承包合同不服的。行政合同是一种基于公共利益考虑的特殊合同，当国家和公共利益或政策在合同履行过程中发生变化时，行政机关不必取得相对人的同意，有权单方面根据国家和社会公共利益作出变更合同的决定；如果公共利益的变化使继续履行合同无必要时，还可以作出解除合同的决定。这就是所谓“契约不能限制行政机关行使自由裁量权力”的原则。但行政机关的这种特权并不是没有限制的，它只能是基于公共利益的需要，并只能在公共利益限度内行使。否则，相对人可以申请行政复议。

3. 认为行政机关不履行农村承包合同所定义务的，相对人可以提起行政复议申请。

（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。违法集资、征收财物、摊派费用，属于乱摊派行为，是指行政机关向企业、经济组织和其他经济形式强行索要人、财、物的行为。各方面向企业摊派的名目繁多，诸如卫生费、治安费、修路费、修桥费、过路费、过桥费、子女入学费、子女入托费等等，相对人对此行为，都可依法提起行政复议申请。“违法要求履行其他义务的”，大致包括以下几种情况：

1. 违法要求相对人履行某种行为义务，如违法要求农民出钱、出工、出物进行楼堂馆所建设等。

2. 违法要求相对人履行不作出某种行为的义务，如违法要求企业不进行某项投资，不自销某种产品，不以某项收入向职工发放奖金等。

3. 违反法律法规规定的条件、程序、标准、数额、时限等，要求相对人履行某种有法律法规规定的义务，如不按法定税种、税率收税，未经法定程序征收土地，使用民工超过法定时限等。^①

（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。这里要正确理解“没有依法办理”的涵义。我们认为，所谓“没有依法办理”，就是指行政机关没有严格依据有关法律、法规或规章的规定条件和程序在法定时间内对行政相对人的有关申请予以办理。这里的“依法”要作广义理解，既包括法律，也包括法规和规章。“没有依法办理”的情况主要应包括以下几种：

1. 拒绝申请，它是指行政机关以明示（包括书面明示和口头明示两种）或默示的形式否定行政管理相对人的有关申请。以默示的方式作为一种拒绝的形式，必须有法律的明确规定。

2. 不予答复，是指行政机关在法定或合理的时间对相对人的申请不答复或不明确答复。

3. 行政机关虽然对相对人的申请给予办理，但是办理的结果违反法律的规定，如应当给予颁发执照的，却认为不合条件作出不予办理决定；应当依法给予审批的，却作出了登记行为；办理期限或程序明显与法不符等等。

（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。行政机关的法定职

^① 参见姜明安著：《行政诉讼法学》，北京大学出版社，第123页。

责，既是行政机关的法定权力，又是行政机关的法定义务，行政机关必须忠实履行。对于负有保护人身权利、财产权利、受教育权利的法定职责的行政机关来说，没有依法履行保护人身权利、财产权利、受教育权利的法定职责是失职行为，受害人可以申请行政复议。例如，维护公民私有财产不受侵犯是公安机关的法定职责，如果某一公民的合法财产遭受他人侵犯时请求公安机关保护，而公安机关置之不理，该公民可向上一级公安机关申请复议。应当指出，行政机关的法定职责是由法律、法规或规章所规定的，不同的行政机关有着不同的职责。并不是所有的行政机关都负有保护人身权利、财产权利、受教育权利的法定职责。这里的“没有依法履行”应当包括行政机关拒绝履行、不予答复或者不当履行等情况。

（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。发放抚恤金有具体法律、法规的规定。社会保险金和最低生活保障费是我国社会主义市场经济条件下出现的新现象，目前尚无法律的明确规定，但多数地方的人民政府有公民最低生活保障费的规定。当前，加强社会保险和最低生活保障制度建设尤为重要，而且这也是宪法规定的内在要求。这里的“依法”应当包括宪法、法律、法规和规章，应作广义理解。否则，由于最低生活保障费制度没有法律的规定，将难以使行政复议法的该条款落到实处。

（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。应当指出，行政复议制度是近代民主制度的产物，行政复议的范围是随着民主与法制的不断发展而逐步拓宽的。由于受诸多条件的限制，《行政复议法》不可能将其全部纳入复议范围之内；而且，随着中国社会主义市场经济的发展，行政机关的行政管理领域和范围的不断扩展，客观上也会增加新的具体行政行为的种类。《行政复议法》规定：“认为行政机关的其他具体行政行为侵

犯其合法权益的，可以申请行政复议。”这里的“其他”是指除了（行政复议法）第六条第（一）至（十）项规定以外的具体行政行为，但又不是除其之外的所有的具体行政行为。至于“其他”具体指的是什么样的具体行为，有待在实践中具体把握，或者由有权机关作出解释或补充规定。

第七条 公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为所依据的下列规定不合法，在对具体行政行为申请行政复议时，可以一并向行政复议机关提出对该规定的审查申请：

- （一）国务院部门的规定；
- （二）县级以上地方各级人民政府及其工作部门的规定；
- （三）乡、镇人民政府的规定。

前款所列规定不含国务院部、委员会规章和地方人民政府规章。规章的审查依照法律、行政法规办理。

【释义】本条规定实际上是将抽象行政行为纳入了行政复议的申请范围。是否将抽象行政行为纳入行政复议的范围，一直是社会各界和几次审议行政复议法草案关注的热点问题。《行政复议法》最终采纳多数人的建议，将抽象行政行为纳入复议范围，具有十分重大的意义。

可以对抽象行政行为进行行政复议的范围，根据本条规定为：

- 1. 国务院部门的规定；
- 2. 县级以上地方各级人民政府及其工作部门的规定；
- 3. 乡、镇人民政府的规定。

由以上规定可知，通过行政复议对抽象行政行为进行审查的范围是有限的，并不是对行政机关的所有抽象行为都可以进行复议审查。依法可以提出行政复议申请的，仅限于行政规范性文件。所谓行政规范性文件，是指国家行政机关为执行法律、法规和规章，对社会实施管理，依法定权限和法定程序发布的规范公

民、法人或者其他组织行为的具有普遍约束力的抽象行政行为。我国国家行政机关中有权颁布行政法规、规章的只占少数，而有权发布行政规范性文件的则为大多数，包括各级人民政府和政府的各个工作部门。行政机关的大量行政行为是直接根据行政规范性文件作出的。但是，长期以来，由于得不到有效的监督和制约，缺乏统一的制定标准，加上受各行政部门自身利益的驱动，很多行政规范性文件有失公正、合理、合法，以此为依据，行政机关作出大量的具体行政行为而侵犯相对人合法权益的现象时有发生，但由于缺乏相应法律和制度上的保障，相对人的合法权益难以得到保护。《行政复议法》将绝大多数的行政规范性文件（包括国务院各部门及地方各级人民政府及其所属各工作部门的规定）纳入行政复议审查范围，无疑为解决上述问题提供了法律上的依据。笔者相信，《行政复议法》的这一重大进步，必将推动其他法律制度的向前发展，如在行政诉讼中能否将部分抽象行政行为纳入司法审查范围，值得很好地研究。

第八条 不服行政机关作出的行政处分或者其他人事处理决定的，依照有关法律、行政法规的规定提出申诉。

不服行政机关对民事纠纷作出的调解或者其他处理，依法申请仲裁或者提起民事诉讼。

【释义】 本条实际上是行政复议范围的排除条款，即通过复议方法之外的途径排除了对以上行为进行行政复议的可能性。

（一）对不服行政机关作出的行政处分或者其他人事处理决定的，不能申请行政复议，只能依照有关法律、行政法规的规定提出申诉。这里的“有关法律”主要是指《中华人民共和国行政监察法》，“行政法规”是指《国家公务员暂行条例》。这里的行政处分有广义和狭义之分。广义的行政处分是指党、国家、机关、社会团体、企事业单位等一切单位对其内部成员的罚戒。狭义的行政处分是指国家行政机关对实施行政违法行为的行政工作