第一部分　绪　　论

我国行政复议制度的新进展

全国人大常委会法制工作委员会副主任张春生

在现实社会生活中，为有效地维护公共利益和公共秩序，各级人民政府及其工作部门进行着经常的、大量的、范围广泛的行政管理工作，因而使我们的改革开放和经济建设得以顺利进行。由于行政权最终要由具体的行政机关和公务员来行使，某些违法或不当的行政行为难以避免，这些违法或不当的行政行为会对行政管理相对人的权利造成损害，因此，需要给予行政管理相对人一定的权利救济途径。现代法制国家是通过建立行政复议制度和行政诉讼制度为相对人提供救济的。在我国，行政诉讼是由人民法院对引起争议的具体行政行为进行审查，以保护相对人的合法权益，这是一种司法救济，是行政系统外部对行政权的监督形式。行政复议则是与行政诉讼相结合的行政救济制度。它是运用行政机关系统内部的层级监督关系，由上级行政机关纠正下级行政机关的违法或不当的行政行为，以保护相对人的合法权益，是一种行政救济，即行政系统内部对行政权的监督形式。行政复议在范围、程序等方面都与行政诉讼有区别，它以自身特有的优势弥补了行政诉讼制度在给予相对人权利救济时的某些局限性，对

需要全本请访问 www.ertongbook.com

相对人权利的保护来得更直接、及时，也更为全面。因此，行政复议是一项发展社会主义民主和保障人权的重要法律制度。

党的十五大提出“依法治国，建设社会主义法治国家。”党的这一主张又被写入新修改的宪法中，成为全体人民奉行和遵守的宪法原则。依法治国基本的、主要的方面是依法行政，而建立和完善行政复议制度，充分发挥行政复议制度的作用，有利于加强行政机关的内部监督，促进行政机关依法行政。

一、行政复议制度的新进展

与我国整个法制建设的进程一样，我国的行政复议制度的建立也经历了一个曲折的发展过程。建国初期，行政复议制度就开始建立，先后在财政、税收、海关等领域实行。50年代后期到60年代初，也有一些法律、行政法规规定了行政复议。此后，随着“左”的思想愈演愈烈，行政复议制度也遭到破坏。进入80年代以后，随着我国民主法制建设的不断进步，行政复议制度也得到发展。据统计，到1990年底，我国已有100多个法律、行政法规规定了行政复议。行政诉讼法颁布以后，为配合行政诉讼法的施行，1990年12月国务院通过了《中华人民共和国行政复议条例》，对行政复议制度作了比较系统的规定，促进了行政复议制度的发展和完善。经过近10年的实践，行政复议工作积累了不少成功的经验，制定行政复议法的条件已经成熟。1998年10月国务院将行政复议法（草案）提交九届全国人大常委会审议，九届全国人大常委会经过第五次、第六次和第九次会议三次审议，于1999年4月29日通过了《中华人民共和国行政复议法》。行政复议法的通过，进一步完善和发展了我国的行政复议制度。

与现行的行政复议制度相比较，行政复议法有以下几个方面的重大进展：

（一）扩大了行政复议范围

我国现行行政复议制度的复议范围比较窄，按照现行的规定，复议申请范围限于法律、法规明确规定涉及人身权和财产权的具体行政行为，与行政诉讼的受案范围大体相同。为了充分发挥行政复议制度在解决行政争议方面的积极作用，促进依法行政，《行政复议法》扩大了申请复议的具体行政行为的范围，根据《行政复议法》的规定，行政机关的具体行政行为，不论是作为，还是不作为，只要公民、法人或者其他组织认为这些行为违法或者不当，侵犯了自己的合法权益，都可以依法申请复议。同现行的复议申请范围相比，明确规定增加的内容有：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；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；申请行政机关依法发放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；认为行政机关违法集资、征收财物、摊派费用的；申请行政机关履行保护受教育权利的法定职责，行政机关没有依法履行的等。行政复议范围的扩大，提高了对公民权利保护的水平，既是法制进步的要求，也体现了行政复议作为一种公民权利救济制度的独特价值。

（二）将抽象行政行为纳入复议范围

现行行政复议制度的复议范围仅限于具体行政行为，而明确排除了公民对抽象行政行为的复议申请权。这些规定是基于我国当时的情况和法制发展水平考虑的。但随着实践的发展，将抽象行政行为纳入复议申请范围的呼声日益强烈。其理由是：

首先，从理论上来说，任何权利都需要保护和救济，否则就不能称之为权利。既然抽象行政行为存在侵害公民权利的可能性，就应该向公民提供相应的救济途径。我国宪法和法律虽然规定了对抽象行政行为进行监督的制度，但无论是权力机关的监

督，还是行政机关的监督，都主要靠监督机关自身来启动，受到抽象行政行为侵害的公民只能举报，提供线索。由于这种举报没有法定的运作程序，以致难以达到预期的目的，妨碍对公民合法权益的保护。

其次，从行政复议的性质上来说，它既是上级行政机关对下级行政机关监督的形式，又是给行政相对人提供的行政救济手段。作为监督形式，行政复议应当是对制定规范性文件和执行法律、法规、规章以及其他规范性文件进行的全面监督；作为救济手段，行政复议应当贯穿行政活动的每一个方面，是对公民因某些违法和不当的行政活动致使其自身合法权益受到侵犯所应得到的全面救济。

第三，从行政复议和行政诉讼的关系上来说，也应当扩大行政复议的受案范围。作为对行政行为的监督制度，行政复议和行政诉讼在宗旨和目的上相同，都是为了维护和监督行政机关行使职权，保护公民、法人和其他组织的合法权益。但是，它们不是同一制度的重复，二者有个分工和协调的关系。行政诉讼（或司法审查）作为司法权对行政权的监督形式，它受一国政治体制、法律传统和法制观念等诸多因素的影响，司法权监督行政权的广度和深度都受限制。行政复议作为一种行政上的救济制度，它有自己存在的特殊价值，它应当能够弥补司法救济的不足，使公民的权益救济不留下“真空”。因此，与行政诉讼相比，它在救济的广度和深度上都应有自己的特色。尤其在目前的行政诉讼制度还存在某些局限性的情况下，更应该体现这一点。

将抽象行政行为纳入复议范围是有宪法和法律依据的。我国宪法规定公民对于任何国家机关和国家机关工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关申诉、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，任何人不得压制和打击报复。同时，宪法第八十九条规定国

务院有权改变或者撤销各部、各委员会发布的不适当命令、指示和规章；改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令。地方组织法第五十九条规定县级以上各级人民政府有权改变或者撤销所属各工作部门的不适当的命令、指示和下级人民政府的不适当的决定、命令。因此，将抽象行政行为纳入行政复议范围，是有宪法和组织法依据的。因此，根据行政复议法规定，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规章以下的规定（多属一些规范性文件）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。将抽象行政行为纳入复议范围，是行政复议制度的重大进步和创新。

（三）国务院可以作为复议机关受理重要复议申请

根据现行的行政复议制度，对省、自治区、直辖市人民政府和国务院部门的具体行政行为不服申请复议的，由作出具体行政行为的政府或部门管辖，也就是由原机关复议。当初作这样规定是考虑到国务院是最高国家行政机关，主要职责是制定方针政策，从全局上处理行政事务，一般不宜、也难以处理大量的具体行政纠纷。如果规定国务院作为复议机关，可能会影响国务院的正常工作。在实践过程中，这一理由受到越来越多的质疑，一些实际工作部门和理论界的同志认为，由本机关复议自己作出的具体行政行为，实际上是自己作自己的法官，难以保证行政复议的公正性，不利于保护公民、法人或者其他组织的合法权益；国务院作为最高行政机关，对下级行政机关具有最高的层级监督权，这是宪法赋予的权力，由国务院受理行政复议申请，有利于发现和纠正国务院部门和省级政府的违法或不当的行政行为，加强国务院对国务院部门和省级政府的监督，同时也能在各级政府中起到有错必纠的示范作用，从行政管理的全体规模上推进依法行政。因此，行政复议法规定，对国务院部门或者省、自治区、直

需要全本请访问 www.ertongbook.com

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，国务院按照本法的规定作出最终裁决。

（四）程序上进一步方便申请人

行政复议是公民权利的一种救济手段，与行政诉讼所提供的司法救济相比，它具有及时、方便、成本低等特点，应当更容易为群众所接受，但是，从行政复议条例实施的情况来看，效果并不理想，大量的行政纠纷并没有通过行政复议这一途径加以解决。据统计，从 1991 年 1 月行政复议条例实施到 1997 年底，全国共有 22 万件行政复议案件，平均每年只有 3 万件。而同期行政诉讼案件却逐年上升，仅 1998 年就达 10 万件。这表明，行政复议制度的优越性并没有得到充分体现。这里有对行政复议制度宣传普及不够，群众对行政机关信任度不高的原因，也有制度本身的原因。如在管辖上，主要以条条管辖为主，很多情况下，申请人需要到异地去申请，不方便；时限较短，不利于申请人充分的准备等。这次行政复议法的制定，充分地考虑了这些因素，尽量避免程序的司法化，并在以下几个方面作出规定，力图方便群众：

1. 在管辖上，原则上让申请人自己选择

行政复议法规定，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的，由申请人选择，可以向该部门的本级人民政府申请行政复议，也可以向上一级主管部门申请行政复议。将选择复议机关的权利交给申请人，可以在一定程度上克服地方保护或行业保护，是民主政治的体现，既公道又科学，也与现行的行政执法体制不矛盾。此外还规定，申请人如果弄不清向哪一个行政机关申请复议，可以向具体行政行为发生地的县级地方人民政府提出行政复议申请，由接受申请的县级地方人民政府转送有

关行政复议机关。

2. 在申请的形式上，规定了可以口头申请

行政复议法规定，申请人申请行政复议，可以书面申请，也可以口头申请；口头申请的，行政复议机关应当当场记录申请人的基本情况、行政复议请求、申请行政复议的主要事实、理由和时间。

3. 放宽了申请复议的时限

行政复议条例规定的申请复议的期限一般是十五天，有的单行法律规定只有五天，时间太短，不利于公民提出复议申请。为了方便公民、法人或者其他组织通过申请行政复议保护自己的合法权益，行政复议法放宽了申请复议的时限，规定公民、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六十日内提出行政复议申请；但是法律规定的申请期限超过六十日的除外。因不可抗力或者其他正当理由耽误法定申请期限的，申请期限从障碍消除之日起继续计算。

4. 行政复议机关受理行政复议申请，不得向申请人收取任何费用

（五）强化了对复议活动的监督，严格规定了复议机关的法律责任

现行行政复议制度得不到有效实施的一个重要原因，是有的行政机关怕当被告或者怕麻烦，对复议申请应当受理而不受理；有的行政机关“官官相护”，对违法的具体行政行为该撤销的不撤销，对不当的具体行政行为该变更的不变更。在制定行政复议法时，注意从提高行政复议的有效性上完善行政复议制度，强化了上级行政机关对复议活动的监督，严格规定了复议机关的法律责任。

由国务院提出法律案并经全国人大常委会审议通过的行政复议法，体现了我国行政复议制度的新进展，也是推进依法行政的

新的重大举措。它从国家制度上再一次表明，我们党所领导的人民政府，是全心全意为人民服务的政府，是彻底地为人民的利益工作的。建国前夕，毛泽东同志在论及治国方略时指出：“只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈；只有人人起来负责，才不会人亡政息。”我们应当大力宣传普及行政复议法，使之为广大干部和群众所理解和掌握，以加快社会主义民主和法制的进程。

二、行政复议制度的发展过程

我国行政复议制度建立于建国初期，最早的有关行政复议的规定，见之于1950年1月15日政务院批准、财政部公布的《财政部设置检查机关办法》，该办法第六条规定：“被检查的部门对检查机构之措施认为不当时，得具备理由，向其上级检查机构申请复核处理。”这里的“申请复核处理”，究其实质就具有行政复议的性质。可以说这是建国初期行政复议制度的雏形。1950年12月15日政务院政务会议通过的《税务复议委员会组织通则》，第一次在法规上正式出现了“复议”二字，并明确规定了税务复议委员会的性质、任务及受案范围，标志着我国的行政复议制度的建立，以后，随着有关规定行政复议的法规的颁布，我国行政复议的范围越来越扩大，相继颁布的《印花税暂行条例》、《暂行海关法》等法律规范，都规定了行政复议制度。改革开放以来，特别是进入80年代以后，随着我国社会主义民主和法制建设的不断加快，行政复议制度有了较大的发展，规定有行政复议内容的法律、法规数量日益增多，如《海关法》、《外国人入境出境管理法》、《公民出境入境管理法》、《商标法》、《专利法》、《集会游行示威法》等都规定了行政复议制度。但由于缺乏一部对行政复议制度进行系统规范的法律，总的来说行政复议案件还不多，行政复议制度也不够健全。1989年行政诉讼法公布后，为适应和配合行政诉讼制度的施行，制定《行政复议条例》被迅速提上日

程。国务院于 1990 年 12 月颁布，并于 1994 年 6 月修订的《行政复议条例》，对申请复议范围、复议管辖、复议机构、复议参加人、复议的申请、受理、审理与决定等，都作出了具体明确的规定。《行政复议条例》的颁布实施，进一步规范、健全和发展了我国的行政复议制度，行政复议案件也随之大量上升，我国行政复议制度从此进入一个全面建设和发展的阶段。

经过多年实践，行政复议工作积累了不少成功经验。同时，在实践中还存在不少问题，主要是：第一，行政复议申请范围较窄。按照现行做法，行政复议申请范围仅限于法律、法规明确规定涉及人身权和财产权的具体行政行为，与行政诉讼的受案范围大体相同，没有体现出行政复议的特点。第二，申请行政复议的条条框框较多，公民、法人和其他组织申请行政复议还不方便。例如，目前实行的是以“条条”管辖为主的行政复议管辖体制，老百姓申请复议，往往要到异地，很不方便；又如，现行的复议申请期限较短，一般为 15 天，还有的单行法律规定只有 5 天，申请人很容易耽误申请期限；再如，申请复议必须采取书面形式，也限制了一些人民群众进行复议等等。第三，有的行政机关怕当被告，或者怕麻烦，对复议申请应当受理而不受理，或者受理后久拖不决。第四，有的行政机关在复议活动中搞“官官相护”，甚至徇私舞弊，对违法的具体行政行为该撤销的不撤销，对不当的具体行政行为该变更的不变更。为了及时、有效地纠正违法的和不当的具体行政行为，切实保护公民、法人和其他组织的合法权益，进一步规范我国的行政复议制度，制定行政复议法，进一步完善行政机关内部自我纠正错误的监督机制，是迫切需要和十分必要的。因此，第八届全国人大常委会将制定行政复议法列入了立法规划。

根据八届全国人大常委会立法规划，原国务院法制局于 1996 年 3 月开始研究起草行政复议法，并就起草行政复议法需

要解决的主要问题，征求了部分地方人民政府和国务院部门的意见，并召开座谈会听取部分行政机关和专家的意见。1998年6月国务院法制办将行政复议法（征求意见稿）下发各部门、各地方征求意见，根据各方面的意见，研究修改形成《行政复议法（草案）》。这个草案经国务院常务会议讨论通过，于1998年10月由国务院提请九届全国人大常委会第五次会议审议，国务院法制办主任杨景宇在会上作了说明，会议对草案进行了初步审议。第五次常委会会后，法律委员会和法制工作委员会将草案发中央有关部门、各地方人大和人民政府再次征求意见，邀请中央有关部门、专家座谈，并在青岛市召开会议，专门听取部分地方人大和政府法制部门以及法律专家的意见。在认真研究常委会组成人员和各方面意见的基础上，法律委员会召开会议，对草案进行了逐条审议，并向全国人大常委会提交了《行政复议法（草案二次审议稿）》，提请常委会会议审议。1998年12月九届全国人大常委会第六次会议对行政复议法草案修改稿进行了第二次审议。会后，根据常委会组成人员对几个重点问题的审议意见，全国人大常委会法工委和国务院法制办再次组织到广西、广东、江西进行调研，听取三省区人大、政府法制工作部门和有关部门对草案二次审议稿的意见，对草案进行了修改。1999年4月7日法律委员会对行政复议法草案修改稿进行审议后，将《行政复议法（草案三次审议稿）》提请第九届全国人大常委会第九次会议审议，常委委员们普遍认为，经过常委会的三次审议，草案修改得比较完善。

九届全国人大常委会第九次会议于1999年4月29日对会议审议的法律案进行表决，参加会议的125位常委会组成人员以125票赞成、没有反对票和弃权票的表决结果通过了《中华人民共和国行政复议法》，中华人民共和国主席江泽民发布第16号主席令予以公布，于1999年10月1日起施行。

行政复议法贯彻了党的十五大关于加强社会主义民主法制建设的基本要求，把行政复议作为行政机关内部自我纠正错误的一种监督制度和保护公民、法人或者其他组织合法权益的法律救济制度，加以法律化和规范化。行政复议法强调防止和纠正违法或者不当的行政行为，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。完善行政复议制度，对于社会主义民主政治建设，加强行政机关内部监督，促进行政机关合法、正确地行使职权，维护公民、法人和其他组织的合法权益，维护社会经济秩序和社会稳定，从制度上遏制和清除腐败，必将发挥重要作用。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第二部分　释　　义

第一章　总　　则

第一条　为了防止和纠正违法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宗旨的规定。

行政复议法开宗明义规定了本法的立法宗旨，明确规定有下列三个方面：

一、为了防止和纠正违法或者不当的具体行政行为

行政复议是一项法律救济制度，是一项行政机关内部自我纠正错误的监督机制，其目的就是防止并纠正行政机关以及行政机关的工作人员作出违法的或者不适当的具体行政行为。行政复议法从这一目的出发，确立了行政复议法律制度。

为了防止和纠正违法或者不当的具体行政行为，首先就应当弄清楚什么是行政行为。行政法意义上的行政行为，是指行政主体通过行政人依法代表国家，基于行政职权所单方作出的能直接或者间接引起法律后果的公务行为。从一般意义的理解，行政主体，主要是指国家行政机关。行政人，主要是指依法代表国家行政机关实施行政行为的国家行政机关工作人员。行政机关及其工

作人员依照法定职权，代表国家实施行政管理，所作出的行政立法、行政许可、行政处罚、行政措施、行政执行、行政仲裁、行政复议等公务行为，都是行政行为。

1989年我国制定了行政诉讼法，建立了我国的行政诉讼制度。在行政诉讼法中，明确规定：“人民法院审理行政诉讼案件，对具体行政行为进行审查。”对“行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束决定、命令”，人民法院不予受理。这样，就把行政行为划分为具体行政行为和抽象行政行为两类。行政复议法中所规定的“为了防止和纠正违法或者不当的具体行政行为，”明确了行政复议的受理范围，与行政诉讼法规定的受案范围一样，也是审查行政机关的具体行政行为。本法中除明文规定抽象行政行为的条文以外，都是专指具体行政行为。对抽象行政行为，即行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令等行政规范性文件，按照行政复议法规定，可以由公民、法人或者其他组织在对具体行政行为申请行政复议时，一并提出对所依据的有关规范性文件的审查申请，建立起由人民群众启动的对抽象行政行为进行审查要求的监督机制，并根据我国宪法及有关法律、行政法规规定的规范性文件备案审查制度，对抽象行政行为进行审查。这部分内容在后面的释义中将用一定的篇幅作详细讲解。

行政机关实施具体行政行为，一般会对公民、法人及其他组织的权益产生影响，因为具体行政行为都是针对特定的人或物而作出的，都是由行政机关的工作人员直接具体操作，因此，就有可能出现违法现象，有可能作出不适当的行政行为，从而损害公民、法人及其他组织的合法权益。行政复议法遵循行政法基本原则，为防止和纠正行政机关的违法的和不当的具体行政行为，作出了一系列法律规范。行政法的基本原则中有两个重要原则，即合法性原则与合理性原则。合法性原则适用纠正违法的行政行

为，而合理性原则适用纠正不当的行政行为。国外大多数国家和地区的行政法律都强调与贯彻这两项基本原则，这两项基本原则贯穿于行政法特别是行政程序法的主要内容之中。

英国的行政法上的合法性原则，主要有两项，即越权无效原则和自然公正原则。越权无效原则的核心内容，是指越权的行政行为不具有法律效力。自然公正原则的核心内容，一是听取对方的意见，即任何人或者团体在行使权力可能使其他人受到不利影响时，必须听取对方的意见；二是不能自己作自己的法官，这是避免偏私的必要程序原则。美国的行政合法性原则，主要表现为基本权利原则和正当程序原则。基本权利原则是指一切组织和个人都必须服从法律，但这种法律必须旨在保护而不是摧残人类固有的基本权利。正当程序原则是指法律的实施必须通过正当的法律程序进行。该原则直接为美国宪法所确立，并由美国联邦行政程序法对其内容作出具体规定。以上两个原则对行政法的直接影响表现在：一切法律、行政行为、司法行为，凡违背人类固有基本权利者不具有约束力；立法、行政、司法行为不通过正当的法律程序无效。

在大陆法系国家，法国行政合法性原则包含了三项基本内容：第一，行政行为必须有法律依据；第二，行政行为必须符合法律；第三，行政机关必须以自己的行为来保证法律的实施。在德国，一是法律至上；二是法律要件。法律至上的中心思想为：一切行政行为必须服从法律，否则无效。法律要件的中心思想为：一切行政权的实施，都必须符合法律的授权，越权无效。在日本，一是法律保留原则，即政府的行政活动必须有国会制定的法律依据；二是法律优先原则，即法律高于行政，一切行政活动都不得违反法律，行政机关制定的规范不得在事实上废止、变更法律。三是司法救济原则，即一切司法权归属于法院，法院具有行政纠纷的终裁权。公民的合法权益受到行政机关的不法侵害

时，享有不可剥夺的获得法院救济的权利。

我国法学界认为行政法的行政合法性原则的基本内容，主要有下列五点：第一，行政机关的行政职权由法律设定并依法授予。一切行政行为以行政职权为基础，无职权便无行政。行政职权必须合法产生，即由法律、法规设定，或由国务院或者其他上级行政机关依法授予。第二，行政机关实施行政行为必须依照和遵守法律、法规等法律规范。它要求每一个行政机关既要依法管理行政相对人，又应在其他行政机关的管理中遵守法律、法规和规章。行政机关不得享有法律以外的特权。第三，行政机关的行政行为违法无效。行政机关的行政行为必须合法，违法的行政行为不具有法律效力，无论是实体上的违法，还是程序上的违法，都使行政行为归于无效。第四，行政机关必须对违法的行政行为承担相应的法律责任，这是违法必究精神的体现。第五，行政机关的一切行政行为必须接受人大监督、行政监督和司法监督。任何行政行为必须受到监督和救济，否则任何责任都是空谈。无救济便无权利，无监督便无行政。各级人大及其常委会对同级人民政府行使职权的监督制度、行政复议制度以及行政诉讼制度等，都是这一内容的体现。

行政复议法规定，行政复议机关应当遵循合法、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。这一规定就是贯彻了行政合法性的原则。

行政合理性原则主要是针对行政机关拥有的自由裁量权所确立的法治原则。行政机关作出的行政行为，除了有法律明确具体规定的羁束行政行为外，有相当一部分是属于在行政职权范围内，可以由行政机关自由裁量的行政行为，如在数量控制、范围确定、时限长短、处罚幅度等方面，行政机关享有一定的“自由度”。既然行政机关具有自由活动的空间和权力，必然会因此产生在这个空间范围内作出的决定是否适当、合理、是否公正的问

题。如果行政机关没有自由裁量权，则不能保障其有效实施行政管理和应有的行政效率。反之，如果对行政机关的自由裁量权不加限制，则极易发生滥用权力，随意侵害公民、法人或者其他组织合法权益的现象。行政法确立行政合理性原则，目的就是保障行政机关依法行政，在行使自由裁量权的时候，基于合理动机，遵循正当程序，作出合法适当的行政行为。

国外有关行政法的行政合理性原则的表述有所不同，但其精神是一致的。英国大法官解释行政合理性原则，一种说法是，“如此荒谬或者如此错误以致任何有一般理智的人不能想象行政机关在正当地行使权力时能有这种标准”；另一种说法是，“如此无逻辑或所认可的道德标准，令人不能容忍，以致任何认真考虑此问题的正常人都不会同意它。”

在美国，行政合理性原则是指任何不当的行政行为。如为不当的目的行使权限时基于偏见、歧视而采取行动；不附理由而作成与前决定不一致的决定；程序不公平；不当的怠于行为或者迟延等等。

在德国，将合理性原则归纳为三项具体原则：一、适当性原则，要求行政主体在执行一项法律时，只能够使用那些适合于该法目的的方法，而且必须根据客观标准，而不是按照行政主体的主观判断来决定某种措施的适当性；二、必要性原则，行政主体在若干个适合实现法律目的的方法中，只能够选择那些对个人和社会造成最小的损害的措施；三、比例原则，又称限权原则，要求适当地平衡一种行政措施对个人造成的损害与对社会获得的利益的关系，禁止那些对个人的损害超过对社会利益所要求的措施。

我国法学界关于行政合理性原则的内容主要有三项：一、正当性，行政机关作出行政行为，在主观上必须出于正当的动机，在客观上必须符合正当的目的；二、平衡性，行政机关在选择作

需要全本请访问 www.ertongbook.com