

行政复议法释论

主编：朱维究
任中杰
高家伟



中国人民公安大学出版社

行政复议法释论

主 编 朱维究 任中杰 高家伟

撰稿人(以撰写章节先后为序)

上 编 高家伟 刘 文 吴 华

殷志文 张江红 陆云霞

喻文光 梁凤云 李红枫

张 丽 李迎宾 朱维究

任中杰 吴爽秋

下 编 高家伟 刘 文 第一章

杨宣轶 第二章

王立伟 第三章

张韶华 第七章

罗智敏 第四章

祁永红 第五章

第六章

中国人民公安大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政复议法释论/朱维究等主编. —北京:中国人民公安大学出版社, 1999. 5

ISBN 7-81059-361-7

I. 行… I. 朱… III. 行政复议法—法律解释—中国
IV. D925.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 21815 号

行政复议法释论

主编:朱维究 任中杰 高家伟

中国人民公安大学出版社出版发行

(北京木樨地南里 邮编 100038)

新华书店北京发行所经销

北京市梨园彩印厂印刷

850×1168 毫米 1/32 11.375 印张 275 千字

1999 年 5 月第 1 版 1999 年 5 月第 1 次印刷

印数 0001—5000 册

定价:21.80 元

目 录

上 编 行政复议法释义

中华人民共和国行政复议法	(3)
第一章 总 则	(3)
第二章 行政复议范围	(17)
第三章 行政复议申请	(33)
第四章 行政复议受理	(55)
第五章 行政复议决定	(69)
第六章 法律责任	(101)
第七章 附 则	(111)

下 编 行政复议法论证

第一章 行政复议法概述	(119)
第一节 行政复议的涵义	(119)
一、行政复议的概念	(119)
二、行政复议的特征	(120)
三、行政复议与行政诉讼的联系和区别	(122)
四、行政争议	(124)
五、涉外行政复议	(129)

第二节 行政复议制度	(130)
一、行政复议制度的产生	(130)
二、行政复议制度的发展	(132)
三、行政复议法立法过程中的主要争议	(133)
第三节 行政复议的目的	(143)
一、行政复议目的的含义	(143)
二、行政复议目的的内容	(143)
第四节 行政复议机关	(146)
一、行政复议机关	(146)
二、行政复议机构及其职能	(147)
第五节 行政复议的原则	(149)
一、行政复议原则的概念	(149)
二、行政复议原则的具体内容	(149)
第六节 行政复议法	(153)
一、行政复议法的概念	(153)
二、行政复议法的表现形式	(154)
三、行政复议法的效力	(155)
第二章 行政复议范围	(157)
第一节 行政复议范围的涵义	(157)
一、行政复议范围的概念	(157)
二、行政复议范围的意义	(157)
三、影响行政复议范围的因素	(158)
四、确定行政复议范围的原则	(163)
五、行政复议范围的确定方式	(165)
第二节 行政复议机关应当受理的案件	(167)
一、行政复议机关应当受理的案件概述	(167)
二、行政复议机关应当受理的案件的种类	(177)

二、行政复议机关应当受理的案件的种类	(177)
第三节 行政复议机关不予受理的案件	(199)
一、行政复议机关不予受理的案件概述	(199)
二、行政复议机关不予受理案件的种类	(201)
第三章 行政复议申请	(204)
第一节 行政复议申请概述	(204)
一、行政复议申请的概念及申请条件	(204)
二、申请行政复议的期限	(206)
三、申请行政复议的方式	(208)
四、申请行政复议与提起行政诉讼的关系	(209)
第二节 行政复议参加人	(210)
一、行政复议参加人概述	(210)
二、行政复议申请人	(216)
三、行政复议被申请人	(221)
四、共同行政复议参加人	(225)
五、行政复议第三人	(228)
六、行政复议代理人	(231)
第三节 行政复议管辖	(235)
一、行政复议管辖概述	(235)
二、行政复议的一般管辖	(239)
三、行政复议的特殊管辖	(245)
四、行政复议管辖的其他规定	(253)
第四章 行政复议受理	(257)
第一节 行政复议受理概述	(257)
一、行政复议受理的概念	(257)
二、行政复议受理的特征	(257)
三、行政复议受理机构	(258)

四、行政复议受理的期限	(259)
第二节 对行政复议申请的审查和处理	(260)
一、对行政复议申请审查的内容	(260)
二、对行政复议申请审查的处理决定	(262)
第三节 对行政复议申请人的保护性规定	(265)
一、行政复议前置情况下的直接诉讼救济	(265)
二、行政机关内部监督机制对申请权的保护	(267)
三、对行政复议申请人保护性规定的意义	(267)
第四节 行政复议受理的法律效果	(268)
一、行政复议受理法律效果的内容	(268)
二、具体行政行为不停止执行	(269)
第五章 行政复议决定	(271)
第一节 行政复议决定概述	(271)
一、行政复议决定的概念和特征	(271)
二、行政复议决定的分类	(272)
三、行政复议决定的法律效果	(275)
四、行政复议决定的意义	(277)
第二节 行政复议决定程序	(278)
一、行政复议决定程序的概念和意义	(278)
二、行政复议决定的步骤	(278)
第三节 行政复议决定中的各项具体制度	(283)
一、行政复议中的回避	(283)
二、行政复议申请的撤回	(285)
三、行政复议中的证据	(287)
四、行政复议的法律适用	(294)
第四节 行政复议决定的种类	(301)
一、维持决定	(301)

二、履行决定	(304)
三、撤销决定	(305)
四、变更决定	(311)
五、确认决定	(312)
六、赔偿决定	(313)
七、不予受理决定	(315)
第五节 行政复议决定的执行	(316)
一、行政复议决定执行的概念和特征	(316)
二、行政复议决定执行的条件和机关	(317)
三、行政复议决定的强制执行措施	(318)
四、行政复议决定执行的程序	(319)
五、行政复议决定执行的意义	(321)
第六章 行政复议中的法律责任	(323)
第一节 行政复议中的法律责任概述	(323)
一、行政复议中的法律责任的概念	(323)
二、行政复议中的法律责任的特点	(325)
三、行政复议中的法律责任的意义	(331)
第二节 行政复议机关的法律责任	(333)
一、行政复议机关法律责任的依据和种类	(333)
二、行政复议机关法律责任的追究	(333)
第三节 行政复议人员的法律责任	(338)
一、行政复议人员的法律责任概述	(338)
二、行政复议人员的法律责任的种类	(340)
三、追究行政复议人员法律责任的机关 及其权限	(341)
第七章 行政复议的费用、期间和送达	(343)
第一节 行政复议的费用	(343)

一、行政复议费用的概念	(343)
二、行政复议费用的种类	(344)
三、行政复议费用的管理	(344)
四、行政复议费用的意义	(344)
第二节 行政复议的期间和送达	(345)
一、行政复议的期间	(345)
二、行政复议文书的送达	(347)

附录:

全国人大法律委员会关于《中华人民共和国 行政复议法(草案)》审议结果的报告	(349)
--	-------

上 编

行政复议法释义

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)

中华人民共和国主席令

第十六号

《中华人民共和国行政复议法》已由中华人民共和国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日通过,现予公布,自1999年10月1日起施行。

中华人民共和国主席 江泽民

1999年4月29日

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】

本条规定的是行政复议法的立法目的和立法根据。

一、行政复议法的立法目的

根据该条,行政复议法的立法目的有:

第一,防止和纠正违法的或者不当的行政行为。行政复议既是一种解决行政争议的活动,也是上级行政机关对下级行政机关的具体行政行为进行监督的一种活动。这种活动能起到保障和促进行政机关依法行使职权,纠正和防止违法或者不当的具体行政行为的作用。由于行政复议法已将行政规范性文件纳入复议范围,在对具体行政行为进行复议的过程中,使得作出该具体行政行为所依据的规范性文件的违法性也会因当事人的提出而一并得到纠正。这将对我国行政法制建设发挥重大的作用。

第二,保护公民、法人和其他组织的合法权益。行政机关行使职权的活动是直接的、经常的国家管理活动。行政机关作为国家权力机关的执行机关,其行使职权的活动涉及政治、经济、社会文化的方方面面,直接与公民、法人和其他组织的切身利益发生联系。每个公民、法人或者其他组织随时都有可能与行政机关行使职权的活动发生关系。行政活动不仅会影响到公民、法人或其他组织的人身权和财产权,并且还会影响到他们的其他合法权益。行政活动过程中,不仅积极的作为行为会对公民、法人或其他组织的合法权益发生影响,而且消极的不作为行为也会影响到公民、法人或其他组织的合法权益。行政复议法立法目的的重要内容是保护公民、法人或其他组织的合法权益,从而使公民、法人或其他组织的合法权益能及时有效地在行政机关的范围内得到救济。

第三,保障和监督行政机关依法行使职权。防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为既是对公民、法人或者其他组织的保护,也是对行政机关的监督。而且,对合法的、适当的具体行政行为,行政复议机关应当维持,从而提高其权威性和法律效力,这也是对行政机关依法行使职权的保障。保障这一目的表明,行政复

议除了应当有助于增强行政管理的民主性之外,还应当有助于提高行政管理的效率。监督和保障是行政复议目的的两个方面,应当兼顾,而不能偏废。

二、行政复议法的立法依据

宪法第41条规定,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”。宪法的这一规定,是制定行政复议法的重要依据,我国宪法修正案明确规定,我国将建设“社会主义法治国家”,这也是行政复议法制定的重要依据。行政复议法的颁布实施是我国实施依法治国方针的重大步骤。

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】

本条是有关公民、法人或其他组织的复议申请权,行政复议机关的复议受理权和复议决定权的规定。

对于公民、法人或者其他组织享有什么样的复议请求权,本条作了具体规定:

首先,复议申请的被申请人必须是行政机关或者法律、法规授予一定行政管理职权的组织。因为只有享有行政管理权的机关才能作出具体行政行为,其次,引起复议申请的原因是行政机关、行政机关工作人员和法律、法规授权的组织行使行政职权,与公民、法人或者其他组织发生了行政争议。这种行政争议产生于行政机关在特定的事项中对特定的相对人行使职权的过程中。行政机关

在行使制定规范性文件的权力时,也会产生行政争议,但行政相对人不能直接对行政规范性文件提出复议申请。公民、法人或者其他组织只有在认为具体行政行为侵犯其合法权益时,才能享有申请复议权。但依据《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》)第七条之规定,公民、法人或者其他组织在提出复议申请时,认为具体行政行为所依据的规范性文件不合法时,可以一并提出对该规范性文件的合法性进行复议的申请。

本条对行政机关受理复议申请权,作出复议决定权也作了具体规定,即行政复议机关在受理复议申请,作出复议决定时,必须依据《行政复议法》的有关规定进行。

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】

本条是有关复议机关和负责具体进行复议工作的复议机构及其职权范围的规定。

一、行政复议机关

复议机关是承担并履行复议职责的行政机关,即受理复议申请,依法对具体行政行为进行审查并作出复议决定的行政机关。所以,复议机关应具有以下两个特点:

首先,复议机关是行政机关。行政复议是行政系统自身监督的一种活动,因而承担复议职责的只能是行政机关,其他国家机关不能成为复议机关。

其次,复议机关是履行复议职责的行政机关。并非凡是行政机关都能成为复议机关,根据《行政复议法》的规定,下列行政机关不承担复议职责,不能成为复议机关:其一,不设派出工作机构的县级人民政府所属工作部门。如果县级人民政府所属工作部门之下不设能够以自己的名义作出具体行政行为的派出工作机构,则它们当然不承担复议任务。设立派出工作机构的县级人民政府所属工作部门,如果该派出工作机构能够依法以自己的名义作出具体行政行为,这个部门就承担复议任务,承担复议职责;如果派出工作机构不能以自己的名义作出具体行政行为,这个部门也就不承担复议任务。其二,乡人民政府。乡人民政府是最基层的一级人民政府,不设工作部门,不承担复议的任务。其三,县级以上地方政府的派出机关。另外,在行政复议条例中,国务院不能成为复议机关,而在《行政复议法》中,国务院也可以成为复议机关。

二、行政复议机构及其职能

行政复议机构是复议机关内设的负责有关复议工作的职能机构。本条明确规定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。复议机构有以下特点:

首先,复议机构是一个内部机构,不具有独立的行政机关法人地位。它只是行政复议机关内设的进行行政复议具体工作的职能

机构,它不能以自己的名义对外进行行政复议这一行政行为。行政复议的具体工作由复议机构去完成,但最后是由复议机构所在的复议机关的法定代表人签发,以复议机关的名义正式作出。

其次,复议机构的基本任务是负责有关复议工作。复议工作不同于行政机关的某项专门业务工作,而是一项综合性工作,是对具体行政行为的合法性和适当性进行审查。这一特点,要求在行政复议机关内设置一定的工作机构,要求工作人员既具有一定的法律知识,又具有一定业务知识以及实践经验,《行政复议法》规定复议机关内负责法制工作的机构具体负责复议工作。

行政复议机构的职能,根据本条规定有:

第一,受理职能。即受理行政相对人的复议申请。行政相对人要求行政复议,具体向行政复议机构提出,由行政复议机构受理。

第二,调查取证职能。进行行政复议,必须要向有关组织或人员调查取证,查阅文件和资料,这一工作由复议机构的人员负责进行。

第三,审查与拟订复议决定职能。即审查被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。

第四,处理或转送有关对规范性文件进行审查处理的职能。《行政复议法》第七条规定,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行政规范性文件不合法,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范性文件进行审查的申请,如果该复议机关有权对该规范性文件进行审查并且予以处理(改变、撤销),行政复议机构则必须负责进行审查处理,如没有权力进行直接处理,则必须转送有关有权机关进行处理(改变、撤销)。

第五,提出处理建议职能。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。