

马怀德 主编

# 中华人民共和国 行政复议法释解

中国法制出版社

D925.35

0103612

DH62/26

# 中华人民共和国 行政复议法释解

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 主 编 | 马怀德 |     |     |
| 撰稿人 | 马怀德 | 李洪雷 | 罗智敏 |
|     | 杨宣轶 | 肖泽晟 | 祁永红 |
|     | 刘 文 | 张韶华 | 李 昕 |
|     | 王立伟 | 申金玉 |     |

中国法制出版社

责任编辑 周明哲

### 图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国行政复议法释解/马怀德主编. —北京:  
中国法制出版社, 1999. 6

ISBN 7—80083—583—9

I. 中… II. 马… 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 26605 号

### 中华人民共和国行政复议法释解

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO XINGZHENG FUYIFA SHIJIE

主编/马怀德

经销/新华书店

印刷/北京市朝阳区科普印刷厂

开本/850×1168 毫米 32 印张/8.1875 字数/198千字

版次/1999年6月北京第1版 1999年6月北京第1次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7—80083—583—9/D·560

(北京西单横二条2号 邮政编码100031) 定价: 13.00元

(如发现印装问题请与本社发行部联系 电话: 66062752)

# 前 言

人们呼唤已久的《中华人民共和国行政复议法》经第九届全国人大常委会第九次会议审议于1999年4月29日正式通过。《行政复议法》的颁布，标志着我国行政法制建设又向前推进了一大步。它是我国实施依法治国方略的一个重大步骤，将对未来我国民主法制建设产生积极而深远的影响。

我国行政复议制度初创于1990年。为了配合《中华人民共和国行政诉讼法》的实施，1990年12月，国务院发布了《行政复议条例》，该条例正式以行政法规的形式对行政复议有关基本制度作出了规定。1999年国务院针对《行政复议条例》施行中出现的問題又对该条例进行了重新修订。随着我国行政法制建设的迅速发展和公民民主权利的逐步扩大，有必要对行政复议的实践进行一次全面系统的总结和梳理，并在此基础上对近几年实践中出现的新问题加以规范和解决，从而健全、完善我国的行政复议制度，这是九届全国人大常委会颁布《行政复议法》的最初动因。《行政复议法》的制定既是对《行政复议条例》的继承和修改，也是从国家立法的角度对行政复议制度的肯定和完善。从立法指导思想和内容上看，《行政复议法》对行政复议制度的新发展体现于以下几个方面：

首先，坚持了合法、公正、公开、及时、便民的原则。行政复议是行政机关为相对人提供的行政救济制度，也是行政机关的内部层级监督制度。其目的是防止和纠正违法不当的行政行为，保

护公民、法人或者其他组织的合法权益，保障和监督行政机关依法行使职权。因此，《行政复议法》在制定中，对复议的申请与受理，复议决定等程序的规定均体现了这一原则。不仅规定了行政复议机关行使复议职权的法定范围和程序，也规定了多种情况下负有告知、转送等程序义务；不仅增加了多处期限的规定，而且规定了被申请人承担举证责任的内容，这些新增内容都是对合法、公正、公平、及时、便民原则的具体化，具有重要的实践意义。

其次，扩大了受行政复议制度保护的权益范围。《行政复议条例》将复议制度的保护范围主要限于公民、法人或者其他组织的人身权、财产权。随着我国经济、社会发展和民主法制建设步伐的加快，实践中出现了人身权、财产权以外的公民权利遭受侵犯的现象，如劳动权、休息权、受教育权、选举权等权利。这些权利与人身权、财产权一样需要包括行政复议在内的救济制度的保护。因此，《行政复议法》顺应了这种发展需要，将原《行政复议条例》保护的权益范围进行了根本性扩大，即扩展到所有合法权益，只要公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益的，除非法律明确排除复议的，均可向行政机关申请行政复议。

再次，扩大了行政复议对行政行为的监督范围。《行政复议法》最引人注目的一个重要变化就是将行政复议的监督范围由原来的具体行政行为扩展至部分抽象行政行为。公民、法人或其他组织认为具体行政行为的依据不合法时，有权在申请行政复议时一并提出对该依据的审查请求。这样，原来的所谓上级行政机关对下级行政机关的主动职权监督转变为依申请进行的被动监督。行政复议机关或上级机关必须在法定期限内直接依法处理或转送至有权机关处理。这一规定，对于有效制止行政机关利用抽象行政行为违法行政，侵犯公民、法人或其他组织的权利将发挥重要作用，标志着行政复议监督范围的革命性扩大，也将为公民、法

人或其他组织提供更加有效的救济机会。

最后，强化了上级行政机关特别是中央行政机关的监督权限，方便了申请人行使复议申请权。《行政复议法》在总结以往经验教训的基础上，对行政复议的监督与管辖体制作出重大改革。第一，国务院将裁决部分行政复议案件。以往对省级政府或国务院部门作出的具体行政行为不服只能申请原机关复议，这种自己复议自己行为的做法难以达到复议的真正目的，也不利于对此类行政机关的监督。《行政复议法》规定，今后对省级行政机关或国务院部门行政复议决定不服的，既可以诉至法院，也可以向国务院申请裁决，国务院有权作出最终裁决。这将有利于强化国务院的监督职权，提高行政复议的公正性和权威性。此外，《行政复议法》为了方便复议申请人，规定除国家实行垂直领导的部门外，公民、法人或者其他组织对所有行政机关的行政行为，均可选择复议管辖机关，既可向本级人民政府申请复议，也可以向该机关的上级机关申请复议。对于申请人提出的申请不属于自己管辖的，有义务转送至有权机关等。

当然，《行政复议法》的新内容远不止上述几项，很多变化有赖于系统详细的解释和说明，这正是我们编写本书的初衷。为了便于读者比较，我们将原《行政复议条例》和其他国家、地区的相关法律附录于后，另外还附有行政复议法律文书及立法报告等文件。由于编写时间仓促，书中难免出现谬误，望读者批评指正。

作 者

1999年5月

# 目 录

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 第一章 总则 .....        | (1)   |
| 第二章 行政复议申请的范围 ..... | (24)  |
| 第三章 行政复议申请 .....    | (55)  |
| 第四章 行政复议受理 .....    | (81)  |
| 第五章 行政复议决定 .....    | (95)  |
| 第六章 法律责任 .....      | (137) |
| 第七章 附则 .....        | (153) |

## 附录

|                                                |       |
|------------------------------------------------|-------|
| 一、《行政复议法》及相关立法文件 .....                         | (164) |
| 中华人民共和国行政复议法 .....                             | (164) |
| 全国人大法律委员会关于《中华人民共和国<br>行政复议法（草案）》审议结果的报告 ..... | (176) |
| 关于《中华人民共和国行政复议法（草案）》<br>的说明 .....              | (179) |
| 二、行政复议法律文书 .....                               | (186) |
| 三、其他国家和地区行政复议法律文件 .....                        | (193) |
| 日本行政不服审查法 .....                                | (193) |
| 奥地利普通行政程序法（摘录） .....                           | (211) |
| 瑞士行政程序法（摘录） .....                              | (217) |
| 西班牙行政程序法（摘录） .....                             | (226) |
| 澳门行政程序法（摘录） .....                              | (231) |
| 我国台湾地区《诉愿法》 .....                              | (235) |

# 第一章 总 则

凡是设章的法律、法规一般都专设有总则一章。总则是相对于分则而言的，其规定的条文一般都不宜放在对某一方面内容作具体规定的章节中，但却对全法起着指导作用，是整部法的灵魂与精髓所在。综观我国的法律、法规，其总则部分规定的主要是这几方面的内容：（1）立法目的（立法宗旨）及立法依据；（2）适用范围；（3）基本原则；（4）管理体制等。由于各种法律、法规所规范的内容不同，每部法总则部分规定的内容也不尽相同。

《行政复议法》总则一章规定的主要内容包括行政复议法的立法目的、立法依据和适用范围，行政复议法律原则，以及行政复议机构等。本章规定对行政复议活动起着总的指导作用，对其内容的准确把握，是正确理解本法后面各章具体规定的基础。

**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

行政复议制度是在加强我国民主政治建设特别是行政法制建设中，创设的一项旨在防止和纠正违法的或者不当具体行政行为，保护公民、法人和其他组织合法权益，维护和监督行政机关依法行使职权的法律制度。从1979年到1990年我国规定有行政复议



制度的法律、行政法规已有了 100 多部。它们对及时有效地解决行政争议、加强行政机关的自我监督发挥了积极作用。由国务院于 1990 年制定、1991 年 1 月 1 日开始实施的《行政复议条例》，进一步规范和健全了我国的行政复议制度。经过多年实践，行政复议工作积累了许多成功的经验，但也暴露出了许多问题，主要体现在：申请复议的限制性条件过多，不便于公民、法人和其他组织申请复议；有的行政机关怕当被告或怕麻烦，对应当受理的复议申请不受理；有的行政机关“官官相护”，对应该撤销的违法具体行政行为不撤销，该变更的不当具体行政行为不变更。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，有必要在总结实践经验的基础上制定一部行政复议法，从制度上进一步完善行政复议制度。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、国家主席江泽民以第 16 号中华人民共和国主席令于同日公布的本法，就是适应现实需要的产物。

《行政复议法》的立法目的在于：

1. 纠正违法和不当的具体行政行为，维护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。这种活动既能够维护和促进行政机关依法行使职权，又能够发挥监督行政权的合法行使、纠正违法和不当的具体行政行为的作用。

(1) 维护和促进行政权的合法行使，使行政机关更好的行使行政职权。行政权作为一项重要的国家权力，对于维护社会秩序与公共利益发挥着不可替代的重要作用；从中国国情来说，经济的转轨、社会的转型、政治的改革都离不开一个强有力的政府，因此对行政权力必须加以维护，行政机关的权威应予以尊重，行政机关在法定范围内行使行政权理应受到全体人民和其他国家机关的支持。在《行政复议法》中，将这种要求具体为受案范围和申

请期限的限制、一级复议和复议不停止执行原则的确定等，而且行政相对人对复议决定仍不服的，只能向法院起诉而不能与行政机关纠缠不休，对复议决定不履行又不起诉的，行政机关可以依法强制执行或者申请法院执行。《行政复议法》的这些规定，使得不会因行政复议活动降低行政机关的工作效率、损害行政管理活动的连续性和弱化合法的行政权威。另外，上级行政机关通过行政复议活动能够查明违法和不当的具体行政行为产生的原因，找出行政机关在执法活动中存在的问题，从而要求其采取相应措施，改进行政执法质量，防止在今后的执法活动中再出现类似问题。但是应当认识到，行政权的维护与改进并非一部行政复议法所能解决，甚至也不是行政复议法与行政复议制度所关心的最主要的问题，在维护和监督行政权两者之间，行政复议法的天平无疑更倾向于对行政权监督的一边。

(2) 监督行政机关依法行使职权，纠正违法和不当的具体行政行为。对行政权行使的监督是行政复议制度赖以存在的基石。不容否认，我们的政府是人民的政府，行政机关及其工作人员在总体上能够做到恪尽职守，秉公执法，忠实维护人民权益。然而，当我们用冷静的目光理性的透视历史与现实中各种权力的运作与掌权者的行径，又不得不折服与孟德斯鸠的洞见：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条真理。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才终止。”这一论断对行政权力来说更为正确，因为行政权力具有自我膨胀的特性。行政权力的运作呈自上而下的放射状结构，每经过一层中介其放射范围都会有所扩大；权力能够直接给拥有其的组织或个人带来物质或精神上的利益，因而权力主体又常会产生扩大权力的本能冲动，使行政权力具有一种无限延伸的动力。现代社会日益复杂的政治、经济和社会问题迫使政府加强对社会说的直接介入，它不仅必须承担传统意义上的保国卫民的责任，而且承担起了扶助各行各业均衡发展，

普遍提高各个阶层生活水准和道德、文化水准，防止个人私欲损害社会公益以及缓和社会矛盾的责任，这在行政法学理论上被称之为服务行政（给付行政）。但行政权力的膨胀又使得行政机关违法的机会大大增加，行政权力一旦突破其应有的边界，势必会损害公民的正当权益或危及行政目标的达成。经验和理性均告诉我们，任何建立于行政机关能够完全正确、公正地依法行政的期望与假设基础上的制度设计必然是会失败的，仅仅从行政权本身所具有的操纵性和支配性以及最终来实现这种操纵和支配的行政机关工作人员所具有的主观局限性（包括知识上的不完善与道德上的不完美两个方面）出发，人们就不难得出这样的结论：行政违法与侵权不可避免。因此必须建立多层次、多渠道、全方位的对行政权的监督机制，以确保行政活动沿着法制的轨道运行，在这方面，行政诉讼（司法审查）制度具有典型意义。在行政诉讼中，由相对比较超脱的独立于行政机关之外的法院按照严格的司法程序通过对行政案件的审判来实现对行政行为的监督。人们完全有充分的理由肯定和赞誉司法制度在监控行政行为中的重要作用和意义。但是对行政行为进行监督这一任务的复杂性以及行政诉讼本身所固有的局限性（如为保障案件公正审理而设置的烦琐的程序、法官较为单一的知识结构、司法权与行政权之间的紧张等）表明，在对行政权力的监控上，单纯依靠司法机关是不够的，由行政机关系统内部对违法和不当的行政行为进行监控也是一种必要的监控形式。行政复议制度将公民对行政机关的监督与行政机关的内部监督有机的集合起来，它一方面授予了行政行为利害关系人以提出复议申请、启动行政复议程序以保护自己合法权益的权利，调动了其对违法行政行为监督的积极性；另一方面，明确规定了上级行政机关对被申请的下级行政机关具体行政行为进行审查的条件、职权、职责与程序等，使得行政机关的内部监督有章可循，有法可依，既明确了职责，又保障了效率。具体的说，通

过行政复议，上级行政机关对下级行政机关的行政行为进行审查，发现下级行政机关的行政行为违法或不当的，作出相应的纠正决定，包括程序上又瑕疵的责令补正，对不履行法定职责的限期履行，对行政行为主要事实不清的、适用法律规范错误的、超越或者滥用职权的、违反法定程序影响相对人合法权益的、明显不当的决定撤销、变更或者确认其违法。这样在行政系统内部不经过诉讼程序，就使违法的行政行为得以纠正。

另外，根据本条规定，行政复议法的一个重要立法目的在于纠正违法和不当的行政行为，可见，行政复议的制度价值不仅在于对行政行为合法性的审查，还在于对其合目的性（合理性）的审查，这是行政复议区别于行政诉讼的一个重要特征。行政复议法虽未如行政复议条例专设一条规定复议机关对具体行政行为是否合法和适当进行审查（见《行政复议条例》第7条），但这种规定的实质实际上已通过本条的规定保留了下来。国家行政管理是极其复杂的活动，法律、法规不可能对其方方面面都作出详细、严格的规定，为了使行政机关及其工作人员能够充分利用自己的专业知识与管理经验以应付形态各异和飞速变化的社会实际，也有必要给予其一定的判断余地或裁量空间。但是行政机关行使行政裁量权，必须在裁量幅度之内，符合行政法的一般法律原则，符合行政的公益目的。如果不符合这些要求则构成行政裁量权的超越或滥用，属于违法行政行为。但行政机关裁量权的行使也有可能并未构成违法，只是不很适当。对于是否适当的问题，一般说来需要一定的专业与管理知识，并且对公民、组织的权益的影响也并不严重，由司法机关进行审查并不适合。但行政复议作为上级行政机关对下级行政机关进行层级监督的一种规范的方式，这要把具体行政行为是否适当纳入复议范围。

2. 保护公民、法人或其他组织的合法权益。这是我国行政复议法最根本的目的所在，是立法宗旨中最主要的方面。我国是人

民民主专政的社会主义国家，人民是国家的主人，我国的这一国家性质决定了人民享有广泛的权利，而且国家具有保障公民权利的职责。国家行政管理活动的范围广泛，直接影响到公民、法人或其他组织生产、生活的方方面面，多而复杂的行政行为不可避免的会侵犯行政相对人的合法权益。任何一个公民或组织随时都有可能与行政机关行使职权的活动发生关系，如户籍管理、土地管理、出入境管理、工商管理、征税、行政费用的征收、交通管理等等。不但行政机关的作为的行为与公民、组织的合法权益密切相关，其不作为行为同样如此。如公民组织申请行政机关颁发许可证或执照或者履行保护人身权、财产权的法定职责而行政机关不予答复，同样会损害公民、组织的合法权益。行政机关的行为既与公民组织的权益联系如此密切，当行政机关或其工作人员在行使职权时超越职权、滥用职权、玩忽职守时，就必然会侵犯公民、组织的合法权益。特别是当行政机关采取行政处罚、行政即时强制或行政强制执行措施等强制性手段时，其所具有的潜在的危害性更为严重。我国建国以来的几十年中实行政企合一、政事合一的高度集权化体制，法制的健全与完善不受重视，行政行为规范化的程度很低，改革开放二十年来行政法制监视虽有了长足发展，但有关行政机关的职权划分、行政执法程序、行政机关及其工作人员责任的广泛仍很欠缺。加上行政机关工作人员的整体素质不是很高，法律意识淡薄。因而在行政管理活动中执法犯法、执法不当等现象非常严重，侵犯公民组织合法权益的情况时有发生。国务院制定的《行政复议条例》在很大程度上规范了行政复议这一重要的行政救济渠道，但如前所述，在实践中也已暴露出很多问题。通过制定《行政复议法》，进一步完善我国的行政复议制度，对于公民组织合法权益的保障很有意义。其实，行政复议立法目的中对公民组织权益的保护与对行政的监督有着共同的根据，确保行政权的合法、正确行使，因而前项对行政在监督

必要性的论述在很大程度上也适用于对公民、组织权利的保护必要性的认识。二者在强调的重点上虽有所不同：前者当然是以公民、组织说应享有的合法权益是否得到保护为关心的焦点，后者所涉范围则更宽，其关注的不仅是民权的保障，更有行政目标是否达致、公共利益是否得到维护等，但在行政复议制度中却是统一的，是一个问题的两个方面。这是因为行政复议制度对公民、组织合法权益的保护是针对违法行政行为的侵害而言的，因而必然要求对行政机关行使职权的监督，而对行政机关行使职权的监督在行政复议制度中其最终的目的又是对公民、组织合法权益的保护。

## （二）《行政复议法》的立法根据

《行政复议法》的立法根据是我国《宪法》。《宪法》是我国的根本大法，是我国法律体系的基石，是制定一切法律的当然依据。宪法规定了国家的根本制度、公民的基本权利和义务、国家机构的组成和运行的基本原则等国家和社会生活中最基本的问题。宪法具有最高的法律效力和权威，一切法律、法规或规章都不得与宪法相抵触。不仅如此，鉴于行政复议法所调整的社会关系是发生于行政机关之间以及行政机关与公民、组织之间的关系，而宪法所调整的对象亦正是国家机关之间以及国家与公民之间的社会关系，其与宪法的联系较诸其他许多法律，如民事法律更为密切。制定行政复议法一是根据宪法的基本原则：宪法规定了国家的根本任务是，根据建设有中国特色的社会主义理论，集中力量进行社会主义现代化建设，要坚持四项基本原则，坚持改革开放，不断发展完善各项制度，发扬社会主义民主，健全社会主义法制等原则。二是根据宪法的有关原则和规定：1.《宪法》第5条规定，一切国家机关都必须遵守宪法和法律，一切违反宪法和法律的行为都必须予以追究。任何组织和个人都不得有超越宪法和法律的特权。这一规定实际上确立国家管理的法治原则，一切国家权力

的违法运用都必须予以纠正和追究责任。《行政复议法》所规定的行政复议制度,作为行政机关内部监督较为规范化的一种形式,对于保证行政机关在宪法与法律范围内活动并及时纠正违法的行政行为具有重要意义。2.《宪法》第二章专章规定了公民受宪法保护的基本权利,这些权利不受任何组织或个人的侵害,当然包括不受行政机关权力行为的侵害。国家也有义务通过各种途径,包括立法途径加强对公民基本权利的保护。行政复议作为对公民法人或其他组织因行政机关违法或不当行政行为受到的侵犯而提供的一种重要的救济渠道,有必要用一步较为完善和统一的法律加以规定。此外,《宪法》第二章第41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的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或检举的权利,对于公民的申诉、控告或检举,有关国家机关必须查清事实,负责处理。该条规定是我国制定《行政复议法》最直接的宪法依据。

**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】** 本条是有关行政复议法适用事项范围的规定。

行政复议活动是一个由公民、法人或者其他组织提出行政复议申请、行政复议机关受理行政复议申请并作出行政复议决定所组成的完整的动态的过程。行政复议法作为对行政复议活动进行规范的法律,其适用范围当然包括行政复议活动的整个过程。

(一) 公民、法人或其他组织提出行政复议申请

所谓申请是指公民、法人或其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益,以自己的名义向有权的行政机关提出行政复议请求,要求其行使职权改变或撤销该行政行为。申请行为实际上是公民的行政复议请求权的外化形式。行政复议监督形式

区别于其他诸多对行政行为的行政监督形式的一个重要特点即在于其赋予了行政相对人一请求权，允许其按照法定的程序提出自己的主张和权利要求，无论其要求是否符合法律的实质要件，有关行政机关都有义务对其申请进行审查并在一定期限内作出决定，这实质上是赋予了行政相对人以行政复议的程序主体地位。申请对整个行政复议活动都有着重要的基础性作用，这是因为行政复议是依申请的具体行政行为，行政复议程序必须依赖于公民、组织利用申请的形式才能加以启动。行政复议法关于申请的规定包括实体与程序两个方面，实体方面体现于本法第二章关于行政复议范围的规定，程序方面则集中规定于本法第三章，具体内容留待后文详述。本条对公民、组织的申请也作出了概括性的规定，即行政复议申请必须由认为具体行政行为侵犯其合法权益的公民、组织向行政机关提出。其要点包括：

1. 复议申请必须向行政机关提出，这里所谓的行政机关是指实质意义上的行政机关，即我国行政法学理论上所称的行政主体，其不仅包括国家行政组织意义上的行政机关，还包括法律、法规授予其行政管理职权的组织。

2. 有权提起行政复议的只能是认为自己的合法权益受到具体行政行为侵犯的公民、组织。不是自己的合法权益而是他人的合法权益受侵犯的，一般不能以申请人的身份向行政机关提出行政复议请求，只能支持被侵权人提出复议，或者受委托作为代理人提出复议，或者向有关机关检举。但这也有例外（参见本法第10条）。行政机关在行使行政管理权是，会对某些公民、组织的权益给予一定的束缚和限制。行政机关采取的措施如果是依法进行的，不属于侵犯公民、组织的合法权益，只有违法或不当的行政行为才是对其合法权益的侵犯，这种侵犯并且必须是现实的而非存在于假想中的。但是应当指出，公民、组织提出复议申请，并不要求具体行政行为事实上确已侵犯其合法权益，而只要其认为



合法权益受到侵犯就可以，事实上到底是否受到侵犯，只有在行政复议乃至行政诉讼程序完结后才能确定。

3. 公民、组织的合法权益必须受到行政机关的具体行政行为的侵犯。也即是说，公民、组织提起行政复议请求的前提在于具体行政行为的存在，其不能单纯以抽象行政行为不合法提起行政复议。但根据行政复议法的规定，公民、组织对行政机关的具体行政行为申请行政复议时，认为其所依据的某些抽象行政行为不合法可以一并向行政复议机关提出对该行政行为的审查申请，这是行政复议法对于行政复议条例的一个进步。

## （二）行政机关受理行政复议申请

行政复议案件的受理，是指行政复议机关对公民、组织提出的行政复议申请进行审查，认为符合法定条件而决定立案审理的行政复议行为。受理是针对申请而言的，没有申请就无所谓受理，申请是受理的必要前提，但申请人的申请并非必然导致行政机关对该申请的立案审查，行政机关对不符合复议条件的申请，可以并且应该不予受理。可见受理是行政机关的一种重要的行政复议行为，行政复议就缘起于申请人的申请与行政机关对申请的受理这两方面行为的结合。因此，行政复议法有必要对申请的条件、形式、法律效果等问题作出具体、详细、具有操作性的规定，这就是本法的第四章。

## （三）行政机关作出行政复议决定

行政复议决定，是指行政复议机关对受理的行政复议案件在行政复议参加人的共同参与下，经过审查所作出的用以解决行政机关和公民、组织之间行政争议所作的结论性法律文书，是行政机关进行行政复议活动的逻辑结果。行政复议当事人在行政复议程序中的一切活动，归根到底是为取得对已有利的行政复议决定，因而行政复议决定对行政复议当事人具有重要意义。对于行政复议机关来说，其所作的行政复议决定代表了其对行政复议当事人