

行政复议
行政强制执行
行政赔偿
行政诉讼

讲话

董占东 主编



人民交通出版社

60355/01



国防大学 2 072 8945 0

行政复议 行政强制执行

行政赔偿 行政诉讼

讲 话

1 483

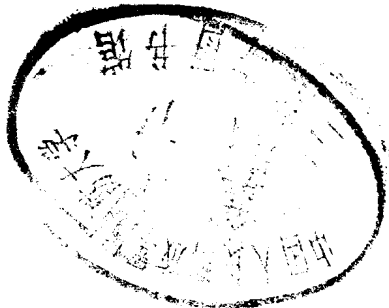
Xingzheng Fuyi Xingzheng

Qiangzhi Zhixing

Xingzheng Peichang

Xingzheng Susong

Jianghua



人民交通出版社

主 编 董占东 陈小清

副主编 赵丞津 李卫东

撰稿人(以姓氏笔画为序)

卫 禾	巴连柱	木 易	孙乡平	朱志康
刘 冰	刘敬华	陈小清	陈 华	吴 平
李伟文	李卫东	冷启安	肖伯符	张士芬
林东平	姜正文	赵丞津	胡作凯	董占东
董占坤	蔡宗强	管火明		

**行政复议 行政强制执行
行政赔偿 行政诉讼
讲 话**

正文设计：乔文平

责任校对：刘素燕

人民交通出版社出版发行

(北京和平里东街10号)

各地新华书店经销

北京朝阳展望印刷厂印刷

开本：850×1168 1/32 印张：16.5 字数：437千

1991年2月 第1版

1991年2月 第1版 第1次印刷

印数：00001—10,000册 定价：15.00元

ISBN 7-114-01088-9

D·00015

前 言

《中华人民共和国行政诉讼法》已于1990年10月1日起实施，行政复议条例、行政强制执行条例、行政赔偿条例等与之相配套的法规亦正在制定，这是我国民主政治建设和法制建设的大事，它对于人民法院合法、及时地审理行政案件、规范具体行政行为、提高行政执法水平、维护公民、法人或者其他组织的合法权益，具有十分重要的意义。

为了宣传和正确贯彻、执行行政诉讼法，学习、宣传行政复议、行政强制执行、行政赔偿法律知识，我们根据法律规定、法学原理、行政执法和司法实践，编写了这本讲话，系统介绍行政诉讼、行政复议、行政强制执行、行政赔偿的基本知识，旨在使读者对行政诉讼、行政复议、行政强制执行、行政赔偿有一个全面、正确的理解。

由于水平所限，加之时间仓促，疏漏和不当之处在所难免，敬请读者批评指正！

编 者

1990. 10

目 录

第一编 行政复议讲话

第一讲	行政复议概述	(3)
第二讲	行政复议范围	(13)
第三讲	行政复议管辖	(27)
第四讲	行政复议机构	(35)
第五讲	行政复议参加人	(40)
第六讲	行政复议申请与受理	(50)
第七讲	行政复议的进行与决定	(60)
第八讲	(行政复议)期间、送达	(68)
第九讲	法律责任	(78)
第十讲	行政复议文书	(95)
附 录	法律、法规节录	(102)

第二编 行政赔偿讲话

第一讲	行政赔偿概述	(121)
第二讲	行政赔偿的构成要件	(133)
第三讲	行政赔偿请求权人	(142)
第四讲	引起行政赔偿的行政行为	(148)
第五讲	行政侵权损害的形式	(156)
第六讲	行政赔偿的范围及标准	(166)
第七讲	行政赔偿的减免	(175)
第八讲	行政赔偿的方式	(180)
第九讲	行政赔偿费用	(184)

第十讲	行政赔偿请求时效	(189)
第十一讲	行政追偿权	(199)
第十二讲	行政赔偿请求权之行使及其相关问题	(210)
第十三讲	行政赔偿义务人	(213)
第十四讲	行政赔偿的法律依据	(222)
附录一	法律、法规节录	(226)
附录二	台湾有关行政赔偿的法律规定	(228)

第三编 行政强制执行讲话

第一讲	行政强制执行概述	(245)
第二讲	行政强制执行机关	(252)
第三讲	直接行政强制执行方式	(257)
第四讲	直接行政强制执行程序	(265)
第五讲	间接行政强制执行方式	(275)
第六讲	间接行政强制执行程序	(279)
第七讲	协助执行和委托执行	(281)
第八讲	执行的中止和终结	(286)
第九讲	法律责任	(290)
第十讲	申请人民法院强制执行	(298)
附录一	法律、法规节录	(305)
附录二	外国有关行政强制执行法选录	(326)

第四编 行政诉讼讲话

第一讲	行政诉讼法概述	(339)
第二讲	行政诉讼法律关系	(350)
第三讲	行政诉讼的基本原则	(359)
第四讲	行政诉讼受案范围	(366)
第五讲	行政诉讼管辖	(382)
第六讲	诉讼参加人	(393)
第七讲	证据	(404)

第八讲	期间、送达、诉讼费用	(410)
第九讲	行政诉讼中的诉	(424)
第十讲	起诉与受理	(430)
第十一讲	审理程序	(440)
第十二讲	裁判	(453)
第十三讲	行政诉讼执行程序	(466)
第十四讲	行政附带、附加民事诉讼	(480)
第十五讲	涉外行政诉讼	(492)
第十六讲	行政诉讼法律监督	(498)
附录一	《中华人民共和国行政诉讼法》	(503)
附录二	关于《中华人民共和国行政诉讼法(草案)》 的说明	(516)

第一编
行政复议讲话

第一讲 行政复议概述

一、建立行政复议制度的必要性

行政复议，是指公民、法人或者其他组织认为行政机关或者行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，依照法定程序向作出具体行为的行政机关的上一级主管行政机关申请复查处理的一种制度。

行政复议是为解决行政纠纷而建立的一种制度。在当今社会中，国家的行政管理权限和范围非常大，并呈发展趋势。由于行政机关和行政机关工作人员在作出具体行政行为时受主观条件和客观条件的一些限制，这就使得不正确的具体行政行为经常出现，公民、法人或者其他组织的合法权益屡遭侵害，为补救侵权损害做为救济手段的一些制度，例如行政复议、行政诉讼等就形成了。有人说，既然有了其他救济手段，行政复议的存在就失去必要，我们说，这种观点是错误的。尽管其他手段能解决行政纠纷，但其并不能代替行政复议的作用，行政复议仍有其存在的必要性，主要表现在如下两个方面：

(一)建立行政复议制度是减轻人民法院压力的需要。当前，行政纠纷大量存在，据不完全统计，我国一年的行政纠纷上千万件，且每年都在增加，如果不建立行政复议制度，在行政复议中解决一大部分行政纠纷，把行政纠纷都推到人民法院，就现有法官的数量、素质，人民法院的条件而言，无论如何也承受不了。因为从统计来看，各级人民法院每年审理的刑事、民事、经济、行政、交通运输案件不到200万件，如果一下子再让它审理1000多万件行政纠纷，人民法院在现有条件下肯定吃不消。短期内大批

量充实法院干部队伍又不可能，所以，用建立行政复议制度的办法来处理大量的行政纠纷，而不把一切行政纠纷都推到人民法院，是解决经常发生的大量行政纠纷，减轻人民法院压力，保证人民法院依法审判其受理案件的一个重要措施。

(二)建立行政复议制度是加强行政管理，提高具体行政行为质量，密切行政机关与相对人之间关系的需要。我们知道，行政纠纷涉及面广，业务性强，技术性高，许多问题，行政机关比较清楚，由行政复议机关通过复议程序直接纠正下级机关不正确的具体行政行为，并指出错误所在，在以后的工作中加强这方面的行政领导和业务指导，这样，对加强行政管理，提高具体行政行为的正确性极有好处。另外，行政机关做错的事情，在行政机关系系统内解决，由行政机关直接向相对人纠正错误、承担法律责任，可以密切行政机关与相对人之间的关系，加强相对人对行政机关的信任，提高行政机关在群众中的威信。

在介绍行政复议必要性时，还要批判一种观点，即由行政机关自己来处理行政纠纷，不可避免地会出现一些弊端，不利于正确、及时地处理行政纠纷。行政复议机关处理下级行政机关的具体行政行为，由于受不正确因素的限制，有时是会出现官官相护等弊端。但这种弊端一方面不是必然产生的，另一方面可以通过法律手段来解决，尤其是在法律上健全行政复议制度，弊端的解决就会有法律保证。因此，不能因行政复议中有不良现象就否认行政复议制度。正如社会主义制度中存在许多黑暗现象，我们不能以黑暗现象的存在而否认社会主义，因为这些黑暗现象是社会主义发展中因某些方面的不完善而出现的，并随着社会主义的逐步完善而得到解决。

二、行政复议的特点

行政复议是行政机关解决行政纠纷的一种制度。行政复议具有如下特点：

(一)行政复议是解决行政纠纷的一种方法。行政纠纷，也称

行政争议，是指相对人在行政管理过程中与行政机关发生的权利义务争议。行政纠纷具有如下几个构成要件：

1. 行政纠纷的当事人一方必须是行政机关。因为行政纠纷是相对人与行政机关之间的争议，行政机关必然是一方当事人，如果争议中双方当事人都不是行政机关，争议就不是行政争议。这里说行政纠纷的一方当事人是行政机关，并不能反过来说，一方当事人是行政机关的纠纷都是行政纠纷，例如，行政机关作为民事主体参与民事活动，因此而发生的纠纷就不是行政纠纷。

2. 行政纠纷必然发生在行政管理过程中。行政管理是指国家行政机关依据行政管理法规所进行的管理的统称。行政机关除进行行政管理外，还参加其他活动，在其他活动中所产生的纠纷不属行政纠纷。

3. 行政纠纷是因行政机关及其工作人员具体的行政行为不正确而引起的。行政纠纷是针对具体行政行为而言，具体行政行为，是指行政机关及其工作人员针对特定的对象所采取的具体的、单方面的、能直接产生行政法上法律后果的行为。行政纠纷是因具体行政行为不正确而产生的，所谓具体行政行为不正确，是指相对人认为行政机关及其工作人员所作的具体行政行为侵害了其合法权益。这里的不正确，仅是针对相对人主观认识而言，事实上是否正确，那是另一回事。

4. 行政纠纷必须是权利义务争议。如果相对人与行政机关的争议不涉及双方权利、义务，这种纠纷也不属于行政纠纷。行政纠纷必须同时具备以上四个要件，缺少任何一个要件，都不构成行政纠纷。

(二)行政复议是依相对人申请而发生的行政行为。行政复议是一种行政行为，因为行政复议使行政管理中所发生的权利义务得到确定，行政复议决定一旦作出，行政法上的权利义务即可实施。行政复议基于相对人申请而发生，若无相对人申请，即无行政复议活动的进行。有时，由于公民反映或其他机关转来材料等也可能发生行政机关对下级行政机关的具体行政行为的审查，但

这种审查，不属行政复议之列。

(三)行政复议机关是引起行政争议的具体行政行为作出机关的上级行政机关。行政复议案件由作出具体行政行为的行政机关的上一级主管部门管辖。作出具体行政行为的行政机关没有上级主管部门，行政复议案件由人民政府管辖。也就是说，一般来讲，本级行政机关不复议自己所作的具体行政行为。

(四)行政复议必须针对原具体行政行为作出新的决定。行政复议机关受理行政复议案件后，应重点针对申请人的请求，对原具体行政行为的证据、适用法律、法定程序等作全面审查，并根据审查情况，作出维持、撤销、变更原具体行政行为的决定。行政复议机关不得离开原具体行政行为，即行政复议机关对原具体行政行为不审查、不表态，而重新作出一具体行政行为。

三、行政复议制度与其他制度的区别

公民、法人或者其他组织的合法权益受到行政机关的具体行政行为侵害后，请求保护的方法很多，主要有申诉、行政复议、行政诉讼。这三种制度都是保护公民、法人或者其他组织合法权益的法律制度。但三者具有不同的构成要件和特点，相互之间存在严格的区别：

(一)行政复议与申诉的区别

申诉，是指公民向有关国家机关(包括行政机关)诉说合法权益受到违法失职行为侵害，要求撤销该种行为，追究实施违法失职行为者责任，保护被侵害的合法权益的一种制度。我国宪法第41条规定，公民享有对任何国家机关及其工作人员的违法失职行为向有关国家机关申诉的权利。我国宪法规定的这种申诉与行政复议具有如下几点区别：

1. 当事人不同。行政复议的提起者仅限于相对人，针对的机关仅限于原具体行政行为的作出机关。申诉的提出者，没有限制，可以是直接受害者提出，也可以是非直接受害者提出；其针对的机关，有可能是行政机关，也可能是非行政机关，如人民法

院、人民检察院等。

2. 提请解决的机关不同。行政复议在一般情况下，只能向作出原具体行政行为机关的上一级行政机关提出，不得向行政机关以外的其他机关提出。公民提起申诉，既可以向行政机关提出，也可以向人民代表大会、人民法院、人民检察院提出。

3. 针对的对象不同。提起行政复议所针对的对象仅限于具体行政行为，不包括抽象行政行为，更不包括人民代表大会的立法行为、人民法院的审判行为、人民检察院的法律监督行为。提起申诉所针对的对象较宽，它包括行政行为在内的国家机关的一切行为。

4. 程序不同。行政复议具有严格的程序规定，相对人提出复议申请，必须在法定期限内提出。公民提起申诉，没有严格的程序规定，也不受时间的限制，公民可以在任何时间内提出。

5. 法律后果不同。相对人提出复议申请后，只要符合法定条件，必然引起行政复议的开始，行政复议机关必须对原具体行政行为进行复查并作出决定。而申诉则不然，接受申诉的机关不一定必须对申诉所指的行为进行审查、并作出决定，特别是信访机关，只起一个收发中转的作用。

6. 直接目的不同。相对人提请行政复议的目的在于要求行政复议机关撤销或变更原具体行政行为、并令其承担法律后果，以保护相对人自己受侵害的合法权益。公民提起申诉的直接目的有的是要求保护自己的合法权益，有的是要求国家机关提高工作质量，有的是要求保护国家或集体的利益，并不仅限于保护申诉者本身的合法权益。

(二) 行政复议与行政诉讼的区别

行政诉讼是人民法院审判行政案件的诉讼活动。行政复议与行政诉讼也有严格的区别：

1. 审理机关不同。行政复议案件的审理机关，一般是作出原具体行政行为的行政机关的上一级行政机关。行政诉讼案件的审理机关是人民法院。

2. 审理程序不同。行政复议所遵循的是行政程序。行政诉讼所遵循的是司法程序。

3. 适用法律不同。行政复议在程序上主要依据行政复议方面的法律规定，行政诉讼在程序上主要依据《行政诉讼法》。

另外，在行政复议机关改变原具体行政行为时，行政复议决定就成为行政诉讼的标的，而人民法院的行政裁定和判决；无论如何也不会成为行政复议的标的。

四、行政复议的原则

行政复议的原则，是指在行政复议的各个环节中都必须遵守的法律准则。行政复议应实行一级复议原则；及时、便民、书面复议原则；审查具体行政行为的合法性和适当性原则；不停止执行原则。下面分别介绍：

（一）一级复议原则

一级复议原则，是指原具体行政行为只要经过一级行政机关复议，复议决定即发生法律效力。申请人如果对行政复议决定不服，只能通过行政诉讼程序来解决，不能申请复议机关的上一级行政机关再行复议。

行政复议采用一级复议原则，主要是考虑到当相对人对行政复议决定不服，还可以向人民法院提起行政诉讼，人民法院实行两审终审制，即人民法院经过二级审判，裁判才发生法律效力。如果行政复议实行二级复议原则或三级复议原则，相对人对复议决定不服再向人民法院起诉的话，那么，一个行政纠纷出现，就会经过许多道程序才告解决，这样势必牵涉过多的人力和物力，造成不必要的浪费。再说，行政纠纷并非特别复杂，一般经过一级行政复议后，行政纠纷即可得到解决。即使解决不了，在行政诉讼程序中也会得到解决，没必要搞过多的复议等级。

（二）及时、便民和书面复议原则

及时，是指行政复议机关不管是受理行政复议案件、还是审理行政复议案件，都要严格按照法律规定的时间进行，否则，即

产生法律规定的后果。行政复议的一个重要目的,就是保护公民、法人或者其他组织的合法权益,如果行政复议机关工作拖拖拉拉,对行政复议申请久推不受,对行政复议案件久拖不决,一是可能造成相对人丧失申请权,另一是可能造成证据消失,这些可能造成公民、法人或者其他组织的合法权益得不到保护。所以,行政复议遵循及时原则。及时原则体现以下两个方面:

1. 及时受案。行政复议机关应自收到复议申请书之日起七日内,根据不同情况,对复议申请分别作出以下处理:①复议申请符合规定的,应予立案。②复议申请不符合条件的,裁定不予受理并告之理由。

2. 及时审结案件。《行政诉讼法》第38条第1款规定:“公民、法人或者其他组织向行政机关申请复议的,复议机关应当在收到申请书之日起两个月内作出决定。法律、法规另有规定的除外。”也就是说行政复议机关一般应在两个月内审结复议案件,其他法律、法规另有审结期限规定的,在其他法律、法规规定的期限内审结行政复议案件。

便民,是指行政机关审理行政复议案件要方便申请人参加复议活动。具体讲,申请要方便:申请复议一般应提交复议申请书,但有些申请人因不会写、不能写等特殊情况递交申请书确有困难的,可以口头申请,由行政复议机关工作人员记入笔录。另外,申请人递交申请书,可以直接递交,也可以通过邮寄的方式递交。审理要方便申请人:行政复议机关审理行政复议案件,不管是调查、询问,还是让申请人参加其他活动,都要考虑方便申请人,能够让申请人一次办到的,不让他进行二次,能够减少申请人麻烦的,尽量不麻烦申请人。总之,进行行政复议的整个程序和活动,都要考虑申请人的利益,以方便申请人为原则。

书面复议,是指行政复议机关对申请人和原具体行政行为作出机关报道的材料进行审查,不会见当事人直接作出复议决定的一种形式。书面复议,也是便民的一种方法。行政复议之所以采用书写形式,是因为行政决定已经过原裁决机关调查取证,事实基

本上是清楚的，审查当事人提供的材料就基本上能够掌握案件情况，作出决定；遇有当事人提供的材料不能充分反映案件情况时，可依事实不清，撤销原具体行政行为，责令原裁决机关重新作出具体行政行为。

（三）审查具体行政行为合法性、适当性原则

审查具体行政行为的合法性，是指审理具体行政行为是否合法并做出表态。行政的一个重要原则就是依法行政，即行政行为要具有合法性，否则，具体行政行为就不发生法律效力。行政复议是对原具体行政行为的全面审查，而具体行政行为的合法性是其中最主要的问题，如果对具体行政行为的合法性不进行审查，那么，行政复议就等于顾次失主，也就失去了存在的必要性。另外，行政复议的一个重要目的就是要保护相对人的合法权益，而非法的具体行政行为是最严重的侵权行政行为。所以，行政复议机关要认真审查原具体行政行为的合法性。

行政复议机关经过审查，凡有下列情况之一的，该具体行政行为即为不合法：主要事实不清；适用法律、法规和规章错误；违反法定程序影响复议申请人权益；超越职权；滥用职权；依法应当作为而不作为。

审查具体行政行为适当性，是指行政复议机关对原具体行政行为是否客观、适度、符合情理进行审查并作决定。行政复议机关审查原具体行政行为的适当性，是基于行政机关有自由裁量权。自由裁量权，是指行政机关的自行决定权，即对具体行政行为的方式、范围、种类、幅度等的选择权。例如，《治安管理处罚条例》第22条规定：“有下列侵犯他人人身权行为之一，尚不够刑事处罚的，处15日以下拘留、200元以下罚款或者警告……”。由于行政事务的复杂性、行政机关工作人员认识的片面性，再加上自由裁量幅度很大和不正之风的存在，滥用自由裁量权的情况经常发生。为切实保护相对人的合法权益，实现行政复议的目的，行政复议机关应该对原具体行政行为的适当性进行审查。

行政复议机关经审查，凡有下列情形之一的，该具体行政行