

本书作者分工：

第一章、第二章、第八章：李 江

第二章：贾苑生

第三章、董 皞

第四章：董 皞 李 江

第五章、第六章：张景利

行政复议概论

XINGZHENG FUYI GAILUN

李 江 贾苑生 董 皞 张景利 著

人民出版社出版发行 新华书店经销

河北省迁安县印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 7印张 154,000字

1990年7月第1版 1990年7月北京第1次印刷

印数000,001—10,000

ISBN 7-01-000745-4/D·249 定价：3.20元

行政复议与行政诉讼业务培训丛书编委会

顾 问 张友渔

主任委员 顾昂然

副主任委员 黄曙海 黄 杰 方 昕

委 员 (以姓氏笔划为序)

方 昕 张尚鸾 肖 岫

贾宗祯 董春江 顾昂然

黄达强 黄 杰 黄曙海

前 言

《中华人民共和国行政诉讼法》以及一批配套法规，即将在我们这个拥有11亿人口和960万平方公里版图的伟大国度付诸实施，这将是我国社会主义民主政治建设和法制建设中一件具有历史意义的大事。为了迎接这部重要法律的实施而从事的各项准备工作，特别是自上而下的、多层次的、各种形式的培训行政复议与行政诉讼业务人员的工作，正在全国各地有计划地陆续展开，这可以说是一项浩大的民主与法制建设工程。为了适应这种普遍性的需要，我们组织了全国人大常委会机关、最高人民法院、国务院法制局、司法部等机关的部分专业人员和首都高等学校的部分行政法学者，在本丛书编委会的指导下，撰写了《行政复议与行政诉讼业务培训丛书》。本丛书第一批选题有以下6册：《行政法总论》、《行政法律责任概论》、《行政复议概论》、《行政诉讼概论》、《行政强制执行概论》、《行政复议与行政诉讼案例选析》。各册内容力求简明、准确、实用，文字力求深入浅出，并且注意兼顾短期脱产培训和在职进修两方面的需要。然而限于水平，疏漏与不当之处，敬祈读者批评指正，以便再版时据以匡正。

本书的编辑、出版工作得到不少国家机关和院校以及人民出版社的支持协助，在本丛书各册陆续问世之际，谨向上述各单位和有关同志致以深切的谢意。

行政复议与行政诉讼业务培训丛书编委会

1990年6月

目 录

第一章 行政复议制度概述	(1)
第一节 行政复议的概念	(1)
第二节 行政复议与行政诉讼	(11)
第三节 建立健全行政复议制度在行政法制建设中的 重大意义	(17)
第四节 行政复议的原则	(22)
第二章 行政复议的范围	(25)
第一节 确定行政复议范围的主要因素和原则	(25)
第二节 行政复议的范围	(32)
第三节 特殊具体行政行为	(39)
第三章 行政复议适用法律	(43)
第一节 行政复议适用法律的概念及意义	(44)
第二节 行政复议适用行政规章和行政措施的可能性 和必要性	(49)
第三节 行政复议与行政诉讼适用法律的协调	(57)
第四章 行政复议的机构与管辖	(61)
第一节 行政复议机构	(61)
第二节 行政复议管辖	(67)
第五章 行政复议参加人	(78)
第一节 申请人	(79)
第二节 被申请人	(84)
第三节 共同复议参加人	(90)
第四节 复议中的第三人	(92)
第五节 复议代理人	(95)

第六章 期间与送达	(98)
第一节 期 间	(98)
第二节 送 达	(100)
第七章 行政复议的申请与受理	(104)
第一节 复议的申请	(104)
第二节 复议的受理	(113)
第八章 行政复议的审理与决定	(115)
第一节 复议的审理	(115)
第二节 复议的决定	(125)
附 录：法律、行政法规有关行政复议的主要 规定简述	(131)

第一章

行政复议制度概述

行政复议是行政机关解决行政争议的重要手段，也是沟通行政机关与人民群众联系的纽带和行政系统内部进行自我监督的有效途径。为了加强社会主义民主政治建设、促进行政管理的法制化，国家有关领导机关正在采取一系列措施，逐步建立和完善行政复议制度。

到目前为止，我国还没有发布专门的行政复议法规，只是由某些法律和行政法规就行政复议作出若干规定。即将实施的《行政诉讼法》，虽对行政复议的若干程序性问题作出一些原则性规定，但是人们对于行政复议实际操作的各项有关问题，还难以全面准确地把握。行政法制建设的实践要求加快行政复议立法进程，加强行政复议法律理论研究。

第一节 行政复议的概念

一、行政复议的概念及理论基础

在现代社会中，行政复议已被公认为解决行政争议的一种有效的方法。行政复议，就是公民、法人或者其他组织不服某个机关的具体行政行为，按照法定的程序和条件向作出

该行政决定的原行政机关或者其上一级行政机关提出申诉，由受理的行政机关对引起争议的具体行政行为进行审查、认定和裁决的一种活动。

在行政法理论中，行政复议被视为一种行政司法活动，或被称为“准司法行为”。意思是说行政机关适用具有司法特征的程序和形式来审理特定的行政争议。推进民主政治建设，厉行法治，提高行政效率，则是行政复议制度的主要宗旨。

现代社会行政权力的扩张是一个基本的事实，国家行政机关在行政活动中享有行政权力是一种实际的需要，这是毋庸证明的公理；同时人们坚信，组成政治社会、认可行政权力的目的是为了let行政机关保障公民最大限度的自由，使每个人得以最大限度地实现自己的权利，对权利的保护也正是法律调整现实社会关系的根本宗旨。因而，对公民权利的保障以及行政权力的合法行使这二者的有机结合，无疑是人们在现实社会中的理想追求。但是经验和理性告诉我们，任何指望于行政机关完全准确无误地依法行政的政治设计都是不现实的，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性和支配性的行政工作人员所具有的主观局限性和差异性上，人们就不难作出这样的推断——行政侵权行为难以避免。此时，最需要的莫过于以法律手段来控制并矫正这些违法或不当的行政行为，使行政管理相对人的合法权益得到恢复和保障。实际上，这也就是行政法理论中所推崇的一句名言：“有权利必有救济”，“无救济的权利是无保障的权利”。

一个国家对于违法或不当行政权力行使的矫正和控制的能力，反映着一个国家民主与法制的发展水平。这里一个关键的问题是，作为对违法或不当行政行为进行矫正和控制的基

本条件，行政相对人必须具有通过多种渠道和途径以控告行政机关的行政违法行为，来保障自己的合法权益。那么由谁来判断行政机关的行政行为的合法性与合理性呢？在这方面，行政诉讼制度极具典型意义，它是让一个地位比较超然、并有可能摆脱行政机关和管理相对人中任何一方的支配力或影响力的独立机关——法院作为第三者来充当了一个不偏不倚的角色。人们完全有理由肯定和赞誉司法机制在公民权益保障方面所具有的重要作用和意义。但是，社会的发展及其复杂性以及法治精神的延伸进一步表明，在对行政权力的矫正和控制上，只顾津津乐道于纯粹的司法监控，的确尚嫌不足。人们有充分的理由说明由行政机关自身来对违法和不当行政行为进行矫正和监控的必要性及优越性。事实上，现代科技和社会经济的迅速发展增强了行政管理的复杂性并使之广泛延伸，对行政管理的效率及应变能力提出了更高的要求，社会中不断发生的各种争议和矛盾需要及时的处理，因此仅仅依靠法院特别是它所适用的较为复杂的司法程序，显然难以应对现实的需求；不仅如此，因行政管理而发生的各种争议大都具有较强的技术性和专业性，也使得法院在处理此类问题时面临着一定的困难，因而会影响解决问题的效率。这样，就不仅使行政机关难以承受，即使是管理相对人也会感到为难。所以，由行政机关自身建立一定的监督机制来解决行政争议，无疑具有其现实合理性和必要性。特别是在司法监控作为最终的控制手段能为管理相对人筑起最后一道防线的情况下，作为行政司法的一种形式的行政复议制度就更具现实意义。

在标榜“三权分立”的西方国家，虽然“三权分立”的理论是它们的政治制度的基石，但是资本主义世界政治、经

济、文化的发展以及行政权力的扩张和行政干预的增强，使得资产阶级的理论界也不得不修正其法治观念，并从理论上对行政司法进行阐述。如美国行政法学者伯纳德·施瓦茨在其著作中曾敏感地指出：“尽管有三权分立的迂腐教条，向行政机关授予审判权却一直没有中断过。复杂的现代社会需要行政机关具有司法职权，使这种授权不可避免。”^①而且他还认为，赋予行政机关司法权，并没有违背美国宪法第三条规定的司法权仅仅授予联邦法院的规定，因为“法院的司法审查权保持了宪法第三条规定的司法权的本质。”^②

就我国情况而言，发展民主政治、坚持以法治国已成为现实的政治抉择，公民权利的有效保障是这种民主政治的基本要求。党的十三大报告明确提出：“必须建立人民申诉制度，使宪法规定的公民权利和自由得到保障，同时依法制止滥用权利和自由的行为。”与此同时，我们的社会还应该是富有效率和活力的社会，国家行政管理必须是在对人民负责的基础上，卓有成效地履行行政管理职责，建立一个高效率的行政管理机制。可以说，这种既发展民主政治、又追求行政效率的双重价值选择塑就了包括行政复议制度在内的我国行政司法的理论基础。

二、行政争议与行政复议

由于行政复议是以行政争议为对象和内容并以解决行政争议为直接目的，因此，行政争议的存在是行政复议产生的前提条件。没有行政争议，行政复议就无从谈起。

① 《行政法》，群众出版社1986年版第55页。

② 同上，第59页。

行政争议是一种法律事实。在现实的政治、经济和文化环境中，行政机关的公务活动不能保证绝对的正确合法，行政管理相对人也不能完全地认可并服从行政机关的各种具体行政行为，那么，在行政机关与管理相对人之间对于具体行政行为是否合法或者是否合理就会必然产生不同的认识，必然会有分歧，因而，产生行政争议是不可避免的。具体来讲，由于行政管理涉及的范围广泛、内容繁多、情况复杂，行政机关在实施行政管理的过程中，难免出现这样或那样的违法及不当行为，特别是一些行政工作人员在法律意识和职业道德方面的欠缺或者主观认识上的局限，使其在执行公务过程中出现失误或偏差就更难避免。从管理相对人一方来看，由于行政决定往往直接影响到相对人的权利和利益，因而对违法或不当行政行为的出现，相对人一般都会作出敏感的反应；即使具体行政行为是合法合理的，管理相对人也会在法律意识及经验知识等因素的支配下，作出错误的主观判断而表示不服。这里，无论是基于何种情况，只要管理相对人对具体行政行为持有不服的态度，并使之由主观判断转致为客观事实，在行政管理过程中，就会必然产生行政争议。

至此，可以作出这样的界定，行政争议就是在行政管理过程中，国家行政机关同管理相对人之间因为特定的具体行政行为而引起的纠纷。这种争议表现为相对人与特定行政机关之间的矛盾争执状态，以相对人对特定行政机关的具体行政行为表示不服为本质特点；从内容来看，争执的焦点是行政机关在行使行政管理职权的过程中所作的具体行政行为是否合法以及是否合理。就具体表现而言，主要有这样一些情况，有的是管理相对人不服行政机关所科行政处罚而产生的争议；有的是管理相对人不服行政机关所加义务而引起的争

议，也有一些是管理相对人不服行政机关就其权益请求所作的决定而发生的争议，有的还可能是就有关行政许可、行政确认等问题而发生的行政争议。

任何行政争议的发生对行政机关和相对人都具有一定的影响。行政争议造成了行政活动中的一种阻塞和不畅的事实，有时在一定期间内还使行政活动处于一种不确定的状态。由于行政争议本身既涉及国家行政管理的有效性，同时又关系到相对人的合法权益，如不及时予以解决，正常的行政管理秩序就无法保证，社会也就难以维持其应有的稳定局面。显然，行政争议的客观存在必然要求有解决这种争议的方式和制度。

在我国，解决行政争议的方式主要有这样几种：一是通过国家权力机关对行政活动进行的监督和控制，来解决某些行政争议。权力机关解决行政争议的法律根据是《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第三十九条第六项的规定。根据这一规定，县级以上地方人大常委会有权监督本级人民政府的工作，受理人民群众对本行政区域内行政机关和行政工作人员的申诉。同时，人大常委会还可以撤销本级人民政府作出的不适当的决定和命令。

解决行政争议的另一种方式是管理相对人向司法机关也就是人民法院提起诉讼，由人民法院依法对行政争议作出裁决。

在前两种方式之外，还有一种广泛用于解决行政争议的方式，就是行政复议制度。这是在行政系统内部所建立的并以解决行政争议为直接目的的工作制度，已成为我国解决行政争议的一种最重要的方式。它不仅是行政组织内部上级对下级进行监督的重要方法，而且是一种对相对人合法权益提

供保障的行政救济方法。从总体上讲，行政复议制度与行政诉讼制度一起构成了我国解决行政争议的主要法律制度。

应该指出的是，行政复议虽然以行政争议的存在为前提条件，并以解决行政争议、为相对人权利提供救济为直接目的，但是，并非所有的行政争议都能纳入行政复议的轨道来求得解决，行政复议制度只是解决行政争议的一种方式。当然应该肯定这是一种极为重要的方式。

三、行政复议的条件

任何法律制度都不能游移于规范化和标准化的要求之外。作为一种法律制度，行政复议也只能是在严格的法定条件下表现其生命活力。在对现实的考察以及对这项制度所蕴含的法律精神进行分析的基础上，可以看出行政复议制度所必须的法定条件及其基本特征。

（一）行政复议是国家行政机关的活动

行政复议的主体是国家行政机关，而不是所有国家机关。就行政机关而言，也只能是作出有争议的行政行为的行政机关或者其上级行政机关，而且以后者为主。一般来说，作为行政争议的一方当事人的行政机关无权审理复议案件，从实行监督和救济的意义上讲，复议应该是上级行政机关所承担的职责。但这并不排除在保证贯彻行政复议制度的基本精神的前提下，规定对于某些特定情况下能够引起行政争议的具体行政行为，由作出该具体行政行为的行政机关进行复议。当然，这种由作出原行政行为的行政机关审理复议案件的作法是为数不多的。

此外，我国曾经长期实行公民信访制度。较之于行政复议制度，公民信访制度在处理行政争议方面往往使人有轻车

熟路之感，现在，公民信访制度仍然发挥着重要的作用。这里且不论公民通过信访这种形式向国家权力机关、司法机关和党的组织所提起的申诉，仅就国家行政机关所受理的信访而言，信访工作不仅是行政组织内部上级对下级实行监督的重要方法，而且是一种对管理相对人合法权益提供保障的行政救济手段。在此意义上，信访工作同行政复议活动确有一定的相似之处，以致有人把公民信访也纳入行政复议的范围。然而在事实上，行政复议同信访工作确有明显的区别。

1. 法律依据不同，两者性质及涉及的范围也不同。公民信访是公民直接依据宪法第四十一条的规定，行使批评、建议、申诉、控告及检举权的综合性手段；信访所反映的，可能是某个具体行政决定的问题，也可能是某个组织或某个地方存在的普遍性问题；这些问题中，有的可能涉及合法与否，有的可能涉及犯罪，有的也许仅是政纪或作风问题。行政复议在内容上比较单一，虽然复议请求权仍然根源于宪法第四十一条赋予公民的申诉权，但是各种具体的行政复议的成立都有特定的法律或法规依据，而非直接援引宪法条文；在具体范围上，行政相对人也只能就行政决定是否合法或有无失当向有关行政机关提出复议申请，并不涉及其它性质的问题。

2. 操作方式不同。行政复议的提起以及整个处理过程都是在法定的条件和程序下进行的，例如，管理相对人提起行政复议有一定的时间限制，超过了期限即丧失复议请求权，不得再提起行政复议；公民信访则无时间上的限制，在任何时候都可以提出，而且也没有严格的程序和规范。

3. 法律后果不同。公民行使复议请求权，一般都会引起行政复议程序的开始，引起对有关行政决定的审查和认定

活动。而公民信访则不能必然引起接受申诉的机关审查和处理某些行政决定的活动，特别是向信访机关提出的申诉，有时受理机关只不过起着收发中转的作用。

（二）提出行政复议申请的是管理相对人

行政复议是行政机关的一种行政活动，这种活动的特点是以解决行政争议的形式进行的，它基于管理相对人的申请而开始，而非国家行政机关依职权主动为之。通常情况下，无管理相对人的申请，即无行政复议活动的进行。

什么是管理相对人？管理相对人就是国家行政管理活动所指向的公民、法人及其他组织。具体来讲，凡是具有中华人民共和国国籍的中国公民，都可以成为管理相对人。在中国居留的外国人，也会成为某些行政管理的相对人。法人是指具有民事权利能力和民事行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。其他组织则是指不具备法人条件的组织。国家行政机关也可能成为管理相对人。某一行政机关在某一方面可以是主管机关，而在另一行政管理方面则可能是管理相对人。例如，卫生行政主管部门要服从城建主管部门在城市规划建设方面的统一管理，而城建主管部门在卫生管理方面则应服从卫生主管部门的管理。

作为管理相对人，提出复议申请必须是因为行政机关的具体行政行为与其有一定的利害关系。具体地说，复议申请人所针对的具体行政行为，必须是行政机关给其增加了某种义务，或者是剥夺了他的某种权利，或者是使他遭受了某种损失，或者是妨碍了他对某种权利的行使，等等。反之，如果某个具体行政行为与他没有某种利害关系，该管理相对人不得提起行政复议。

行政复议因管理相对人的申请而进行，从而明显地区别

于行政机关内部所固有的一般的层级监督。目前，这种一般的层级监督主要表现为上级人民政府对下级人民政府、人民政府对其所属工作部门、上级政府所属工作部门对其下级的工作部门在行政管理过程中是否依法行政所进行的监督检查，这是一种依据行政权属关系而建立起来的监督机制。通过这种机制，行政机关可以复查自己的行政决定，并通过纠正某些错误或非法的行政决定而起到维护管理相对人合法权益的作用。这种监督不是由管理相对人申请而提起的，而是由行政机关依职责自动进行的。因此，行政复议不同于行政层级监督。

（三）行政复议申请应该在一定的期限内提出

应当设定一定的期限作为申请复议的时效条件，这是稳定行政法律关系，便于复议机关查清事实、迅速解决行政争议所必需的。前已述及，行政争议往往使行政法律关系处于一种不确定的状态，造成了行政管理活动的不畅和阻塞，而国家行政管理的有效性不能允许无休止地争执而使不稳定状态持续下去，因此，解决争议应该是有适当的时间限制的。对于复议申请人一方，根据时效条件的要求，他必须在法定的期间内向行政机关申请复议，否则，行政机关可以拒绝受理。

（四）行政复议必须对原具体行政行为作出明确的裁定

复议机关受理复议申请之后，应结合申请人的请求内容，对原具体行政行为依法进行全面的复查核实，并针对原具体行政行为作出维持、撤销或更改的决定，以答复复议申请人。在复议决定是终局决定的情况下，复议决定书送达后即产生法律效力；如果不是终局决定，复议申请人仍可向人民法院提起行政诉讼，复议决定是否发生法律效力则取决于

复议申请人的意思表示。

总之，行政复议机关必须对产生争议的具体行政行为作出明确的决定，否则，行政复议制度也就失去了存在的价值。

第二节 行政复议与行政诉讼

一、行政复议与行政诉讼的区别

行政诉讼是指行政管理相对人不服行政机关行使职权所作出的具体行政行为，依法向人民法院提起诉讼，取得司法救济的一种法律制度。行政诉讼与行政复议相同的是，二者都是基于管理相对人的请求，用以解决行政争议，追究违法行政行为，为相对人的合法权益免受侵害提供保障的法律手段和方法。二者在解决行政争议时所适用的实体法是一致的。

但是，行政复议与行政诉讼有着许多不同的特点，因此而使二者有着明显的区别。

1. 性质不同。行政复议是行政机关的一种行政行为，它的全过程都在行政系统内部进行。行政诉讼所表现的是人民法院对行政行为的一种司法监督，人民法院审理行政诉讼案件的活动，是一种司法行为。

2. 受理的机关不同。行政复议的受理机关是作出引起行政争议的具体行政行为的行政机关的上级机关，少数情况下是原行政机关。而受理行政诉讼的机关则是人民法院，而且，在行政诉讼中，作为受理机关的人民法院是以第三者身份出现的。

3. 受案的范围不同。人民法院所受理的行政案件，是管理相对人认为行政机关违法侵害其合法权益的案件。

复议机关所受理的则既有行政违法的案件，也可以有行政不当的案件。根据行政诉讼法的规定，凡是能够提起行政诉讼的行政案件，管理相对人都可以向行政机关先行申请复议，而法律规定行政复议裁决为终局决定的，当事人即不得提起行政诉讼，从而使某些行政争议只能通过行政复议而不能通过行政诉讼得以解决。例如《专利法》第四十三条第三款、《商标法》第二十一条、第二十二条、第二十三条的规定。由此可见，行政复议的范围不仅覆盖了行政诉讼的受案范围，而且还大于行政诉讼的受案范围。

4. 审理程序不同。人民法律审理行政案件实行的是两审终审，而且应当组成合议庭，开庭审理，适用法定的审判程序。行政复议则实行一级复议，原则上实行书面复议，适用的是行政程序。较之于诉讼程序，行政复议程序比较简便、灵活。

5. 处理权限不同。行政复议机关不仅可以撤销而且还可以变更原行政处理决定；而人民法院原则上只能撤销违法的具体行政行为或者要求行政机关重新作出处理决定。在另一方面，对于行政争议，人民法院一旦作出终审判决，当事人就必须服从并执行这种判决；但是对于复议决定，如果复议不是法定的终局决定，复议申请人还可依法向人民法院起诉。由此可见，行政诉讼是解决行政争议的最终手段和最高形式。

二、行政复议与行政诉讼的关系

对于行政复议与行政诉讼之间的关系，可从横向和纵向两个不同的角度来考察和分析。

（一）行政复议与行政诉讼的横向关系

所谓横向关系是指国家在解决行政争议的方式上，实行