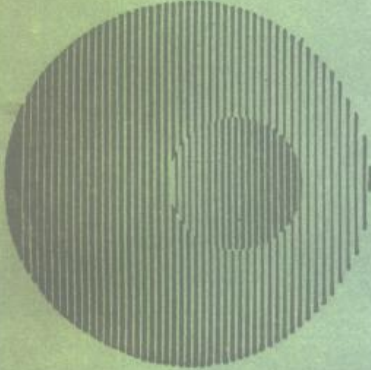




法规释义丛书

行政复议条例释义

国务院法制局 编

中国法制出版社

法律释义丛书

行政复议条例释义

国家司法部编 编

中国法制出版社

行政复议条例释义

中国法制出版社

行政复议条例释义

XINGZHENG FUYI TIAOLI SHIYI

编写/国务院法制局

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷厂

开本/787×1092毫米32 印张/7.25 字数/157千

版次/1991年1月北京第1版 1991年1月北京第1次印刷

印数/00,001—80,000

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-021-7/D·19

(北京市文津街11号 邮政编码: 100017) 定价3.50元

编辑说明

为了帮助广大读者正确理解和掌握法律、法规的内容，帮助法律工作者正确运用法律、法规，使国家发布的法律、法规能被有效地贯彻实施，发挥法律、法规应有的作用，我们决定编辑出版《法规释义丛书》。

《法规释义丛书》由国务院法制局协同有关部门组织编写，由参加起草、审查法律、法规的同志撰稿。《法规释义丛书》的各个单行本都采取逐条释义的方式，并对法律、法规的立法背景和专业术语进行必要的说明和解释。各个释义单行本都收录法律、法规的原文和国内外有关参考资料。今后每年我们都将有计划地通过《法规释义丛书》对新发布的法律和内容重要、应用面广的行政法规进行宣传解释。

《行政复议条例释义》是本丛书中的一种，是贯彻《行政诉讼法》，做好行政复议工作的重要学习材料。

国务院法制局

1990年12月

第一章	总则·····	(1)
第二章	申请复议范围·····	(22)
第三章	复议管辖·····	(42)
第四章	复议机构·····	(64)
第五章	复议参加人·····	(72)
第六章	申请与受理·····	(81)
第七章	审理与决定·····	(98)
第八章	期间与送达·····	(133)
第九章	法律责任·····	(138)
第十章	附则·····	(144)
附一：	行政复议条例·····	(147)
	国务院法制局关于《行政复议条例 （草案）》的说明·····	(159)
附二：	名词解释·····	(166)
附三：	复议文书·····	(192)
	1. 复议申请书·····	(192)
	2. 复议案件受理通知书（一）·····	(193)
	3. 复议案件受理通知书（二）·····	(194)
	4. 复议答辩书·····	(195)
	5. 补正复议申请书通知书·····	(196)

	6. 不予受理裁决书.....	(197)
	7. 复议决定书.....	(198)
附四:	日本、苏联行政复议法律文件.....	(199)
	1. 日本行政不服审查法.....	(199)
	2. 苏联关于审理公民建议、申请和 控告的程序.....	(218)

第一章 总 则

本章规定的主要内容包括行政复议条例的立法目的、立法依据，行政复议的原则，行政复议的基本要求等。本章的规定，对行政复议活动起着总的指导作用。对本章内容的正确把握，也是正确理解本条例后面各章的具体规定的关键所在。

第一条 为了维护和监督行政机关依法行使职权，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，根据宪法和有关法律，制定本条例。

〔释义〕 本条规定的是行政复议条例的立法目的和立法根据。

一、行政复议条例的立法目的

行政复议是指行政机关在行使其管理职权时，与作为被管理对象的相对人发生争议，根据相对人的申请，由该行政机关的上一级行政机关对引起争议的具体行政行为进行复查的一种具体行政行为。这种行为既不同于行政诉讼行为，也不同于信访、行政仲裁等行为。它的特征在于：（一）行政复议是行政机关的活动，是上级行政机关对下级行政机关进行层级监督的一种较为规范的活动。（二）向行政机关提出复议申请的只能是与某一具体行政行为有利害关系的管理相

对人。(三)行政复议必须按照法定的程序进行。管理相对人提出复议申请必须在法律、法规规定的期限内提出,复议机关受理申请后,需进行调查取证等工作,并在一定期限内作出复议决定。符合上述特征的行政复议行为,在我国1979年以来的立法中得到确认。目前已有100多个法律、行政法规规定了行政复议。但现行的法律、法规对行政复议的名称规定的十分混乱,有的称为“申诉”,有的称为“复审”、“复查”或“复验”,只有一部分法律、法规称为复议。因而,判定一项法律或法规是否规定行政复议,不能看是否规定了“复议”这个词,而要看它规定的其他名称的行为是否具备行政复议的特征。现行法律、法规关于行政复议的规定,对有效地解决行政争议、加强行政机关的自身监督,发挥了积极作用。据调查统计,在向人民法院提起诉讼的行政案件中,有近70%是经过行政复议的。但是,与现实的需要相比,行政复议还存在着许多立法方面的问题,如申请复议的条件、复议管辖的划分、审理复议案件的程序等都缺乏明确的规定。这些问题的存在给行政复议工作的正常开展带来了很大困难。随着行政诉讼法的颁布实施,行政复议的重要性越来越明显,完善行政复议立法的要求越来越迫切。近年来的行政复议实践,为制定一部统一的行政复议条例积累了经验,创造了必要的条件。

行政复议条例的立法目的在于:

(一)维护和监督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。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。这种活动能够发挥维护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。行政复议条例立法的基本目的之一，就是对行政复议条例进行规范，使它的上述作用更好地发挥出来。

行政复议对行政机关行使职权的作用是两方面的，一方面它对行政机关行使职权的行为进行监督，对违法或者不当的具体行政行为进行纠正；另一方面它对行政机关行使职权的行为又起着维护和促进作用，使行政机关能够更好地行使职权。具体地说，行政复议发挥这两方面的作用是指：

第一，通过行政复议，上级行政机关对下级行政机关的具体行政行为进行审查，发现下级行政机关的具体行政行为违法或者不当的，作出相应的纠正决定，包括对程序上有欠缺的责令补正，对行政机关不履行法定职责的限期履行，对具体行政行为主要事实不清的、适用法律依据错误的、超越或者滥用职权的、违反法定程序影响管理相对人合法权益的、明显不当的决定撤销、变更以及责令重新作出具体行政行为。这样，在行政机关系统内部，不经过行政诉讼，就使违法或者不当的具体行政行为得以纠正。

第二，在行政复议中，上级行政机关对有争议的下级行政机关的具体行政行为进行审查并作出复议决定，能够查明违法或者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，从而促使行政机关采取相应措施，改进行政执法活动，防止在今后的执法活动中再出现类似问题。

第三，行政复议对行政机关依法行使职权的行为的维护作用也十分明显。行政复议是一种法定行为，必须严格按照法律规定的条件和程序进行。管理相对人对具体行政行为不服，申请复议的机关、申请复议的条件、方式和期限等，都

必须符合法律规定。而且，除少数法律和行政法规规定两级或者多级复议外，行政复议为一级复议。这样，可以避免管理相对人找行政机关纠缠不休。管理相对人对具体行政行为不服申请复议后，对复议决定不服，只能向人民法院起诉。管理相对人对复议决定不履行又不起诉的，行政机关就可以申请人民法院强制执行或者依法强制执行。行政复议条例和其他法律、法规对复议作出严格的规定，能够使具体行政行为的合法性及时得到确认，有效保障行政管理工作的效率。

（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生活、经济生活和其他社会生活的各个方面，直接与公民、法人和其他组织的切身利益发生联系。任何一个公民或者法人、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，如户籍管理、个体工商户或者企业登记、土地管理、出境入境管理、征税、卫生管理、教育行政管理、物价管理、交通管理等等。不但行政机关的作为的行为与公民、法人和其他组织的利益关系密切，而且行政机关的不作为的行为也与公民、法人和其他组织的利益密切相关。如公民、法人和其他组织申请行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责，行政机关应当作为而不作为，就会使公民、法人和其他组织的权益受到损害。行政机关行使职权的活动既然与公民、法人和其他组织的利益有如此密切的关系，那么当行政机关和行政机关工作人员在行使职权时出现滥用职权、以权谋私、轻率执法等违法或者失职行为，就必然会侵犯公民、法人和其他组织的合法权益。特别是行政机关在行使职权时是以国家管理者身份出现的，当公民、法人和其他组织

不遵守行政法律规范，不履行其应当履行的义务时，行政机关就可采取行政强制、行政处罚、行政强制执行等手段促使他们遵守或者履行。一旦这些强制手段的采用违法或者失当，对公民、法人和其他组织的合法权益造成的损害就是严重的。

由于我国过去几十年实行政企、政事合一的体制，社会经济活动和其他活动都被行政化了。行政高度集权，法制不被重视，行政行为的规范化程度很低，行政机关的职权划分、行政执法程序、行政机关及行政机关工作人员的责任都极不明确。加上行政机关工作人员的素质也不够高，法律意识普遍淡薄。因此，在行政管理活动中，执法犯法、执法不当等现象十分严重，侵犯公民、法人和其他组织的合法权益的情况时有发生。在缺乏严格的监督法规规定的情况下，上级行政机关对下级行政机关的具体行政行为的监督往往流于形式。公民、法人和其他组织的合法权益受到行政机关的不法侵犯时“投诉无门”的现象较为普遍。近年来的法律、法规虽然很多都有关于复议的规定，但因为规定十分简单，没有规定复议管辖、复议程序、复议机构的职责等，复议工作事实上没有很好开展。公民、法人和其他组织合法权益受到侵害向上级行政机关提出复议申请有时不能得到重视，合法权益得不到及时保护。制定行政复议条例，对行政复议中的各种问题作出明确规定，行政复议工作就能够有效开展起来。这样，公民、法人和其他组织的合法权益受到行政机关的不法侵犯时，依法向上级行政机关申请复议，其合法权益就能及时得到保护。

二、行政复议条例的立法根据

行政复议条例的立法根据是宪法和有关法律。宪法规

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，是制定行政复议条例的宪法依据。公民向行政机关提出复议申请，正是宪法中规定的申诉的一种方式。

作为行政复议条例的立法根据的其他法律包括行政诉讼法、国务院组织法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法以及其他规定有复议内容的法律（如土地管理法等）。行政复议条例把这些法律中有关复议的规定加以明确化、具体化和程序化了。例如，过去不少法律规定，对行政机关的行政处罚不服，可以向上一级行政机关申请复议，“上一级行政机关”是指行政机关隶属的人民政府还是指上一级人民政府主管部门并不明确。行政复议条例明确规定，除上一级人民政府没有相应主管部门和法律、法规规定由人民政府管辖的情况外，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申请的复议，由上一级人民政府主管部门管辖。

第二条 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，可以依照本条例向行政机关申请复议。

〔释义〕 本条是对公民、法人或者其他组织的复议请求权作出规定。

对于公民、法人或者其他组织享有什么样的复议请求

权，本条作了概括的规定，其要点包括：

（一）复议申请的被申请人必须是行政机关和法律、法规授予一定行政管理权的法人或者其他组织。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、法规授予一定行政管理权的法人或者其他组织行使行政管理权，同公民、法人或者其他组织发生了行政争议。行政机关有权履行行政管理职责，这没有问题。在有的情况下，非行政机关的法人或者其他组织也因法律、法规的授权而履行行政管理职责。例如，专业银行是企业，但国务院制定的现金管理暂行条例赋予专业银行在现金管理方面的行政权力。对专业银行履行现金管理职责的行为不服，管理相对人可以向专业银行的同级人民银行申请复议。

（二）有权提出复议申请的只能是认为自己的合法权益受到行政机关、行政机关工作人员和法律、法规授予一定行政管理权的法人或者其他组织的具体行政行为侵犯的公民、法人或者其他组织，不包括自己的合法权益未受到具体行政行为侵犯的公民、法人或者其他组织。自己的合法权益没有被侵犯的，不能以申请人的身份向复议机关提出复议请求，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。

行政机关行使行政管理权时，会对某些公民、法人或者其他组织的权益给予一定的束缚和限制。行政机关对违法者采取必要的行政措施如果是依法进行的，不能说是侵犯公民、法人和其他组织的合法权益，只有违法的或者不当的行政行为，才会侵犯公民、法人和其他组织的合法权益。公民、法人或者其他组织提出复议申请，不是具体行政行为事实上已经侵犯其合法权益，而是认为合法权益受到侵犯就可以。行

政复议条例为什么要写上“认为”这两个字呢，因为到底侵犯还是没有侵犯，要等复议甚至行政审判后才能确定。

(三) 公民、法人或者其他组织只能对行政机关的具体行政行为提出复议，不包括行政机关的抽象行政行为和其他行为。具体行政行为 and 抽象行政行为是一组相对应的行政行为。具体行政行为是指行政机关处理具体事件的行为，即行政机关进行行政管理时，对特定的公民、法人或者其他组织作出的有关该公民、法人或者其他组织权利义务的单方行为。例如，土地管理机关依照土地管理法的规定，对某个未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建住宅的人，责令退还非法占用的土地，限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋。这就是土地管理机关行使行政管理职权，对非法占地建住宅者作出的具体行政行为。抽象行政行为是指行政机关为进行行政管理而制定的具有普遍约束力的规范性文件的行为。对抽象行政行为不服，不能申请复议，只能依照宪法和组织法的规定，向制定该规范性文件的行政机关的同级权力机关或者该行政机关的上一级行政机关提出。行政机关的其他行为包括行政机关对民事纠纷的处理行为和行政机关的民事行为。对行政机关处理民事纠纷的行为不服，不能申请复议。例如，专利法规定，取得实施强制许可的单位或者个人应当付给专利权人合理的使用费，其数额由双方商定；双方不能达成协议的，由专利局裁决。专利局的裁决就是处理民事纠纷的行为，对裁决不服，不能申请行政复议。行政机关以民事主体身份进行的民事行为，如买办公用品、盖宿舍等，也不能申请行政复议。发生争议时，可以通过相互协商、调解、民事诉讼等方式解决。

(四) 有权依照本条例向行政机关申请复议，有两层

意思：一是有权申请复议的公民、法人或者其他组织应当依照本条例第九条规定的申请复议范围申请复议；二是应当依照本条例规定的复议条件申请复议，复议机关才予以受理。如果公民、法人或者其他组织申请复议不符合法定条件，复议机关就不予受理。例如，税法规定，纳税人对税务机关采取的加收滞纳金等处罚措施不服，应当先交清款项，才能申请复议。如果纳税人不交款项即申请复议，上一级税务机关则不会受理。

第三条 复议机关依法行使职权，不受其他机关、社会团体和个人的非法干预。

〔释义〕 本条是规定复议机关依法行使职权的活动不受非法干预的原则。

为了保证复议机关依法行使职权，切实发挥行政机关自身监督的作用，排除复议活动中各种非法因素的干扰，行政复议条例规定了这一原则。其主要内容包括：

（一）复议机关依法行使职权。享有法律、法规规定的复议权的行政机关，必须依法行使这一职权。依法行使复议权具有两层意思：一是复议机关受理复议申请后，应当严格按照法定权限和法定程序来审理复议案件，做到以事实为根据，以法律为准绳。复议机关首先要依法行使调查权，了解具体行政行为的作出情况和行政争议发生的原因、经过以及争议的焦点等情况，向有关各方收集证据。调查活动应严格运用法律、法规允许的方法来进行。在认定事实的基础上，要以法律规定为衡量具体行政行为是否合法和适当的客观尺度，不能有任何“以言代法”和“以权代法”的现象。最

后复议机关应当在法定的职责权限内作出复议决定，复议决定中所列的事项不能是复议机关无权规定的内容。二是复议机关应当把依法履行复议职责既视作自己的权力，又视作自己的法定义务。对符合法定条件的复议申请，复议机关不得拒绝受理。在复议过程中，复议机关应当真正行使监督权，对具体行政行为严格审查，防止复议活动流于形式。

（二）复议活动不受非法干预。复议活动是行政机关的一种活动，行政机关的活动严格按照下级服从上级的原则来进行。复议活动不是独立的，从法律上说，上级行政机关有权干预。但是，上级行政机关对复议活动的干预应当依法进行，不能非法干预。一般而言，只有当复议活动中出现违法因素时，上级行政机关才应当依法予以纠正。对正常的、依法进行的复议活动，不应予以干预。同样，党的领导、权力机关的监督、司法机关的监督，都应当符合宪法和法律的规定，任何人都不得利用职权或者用拉关系、走后门等手段，非法干预正常的复议活动。对非法干预，复议机关及复议工作人员应当敢于抵制。

第四条 本条例所称复议机关，是指受理复议申请，依法对具体行政行为进行审查并作出裁决的行政机关。

本条例所称复议机构，是指复议机关内设的负责有关复议工作的机构。

〔释义〕 本条是对复议机关和复议机构的概念的解释。

一、什么是复议机关

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裁决的行政机