



公民维权丛书（一）

如何向行政机关 讨『公道』

——行政复议法问答

主 编 张兴祥

中共中央党校出版社

公民维权丛书 (一)

6103622

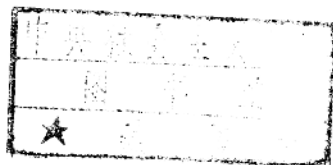
D923.3

3

如何向行政机关讨“公道”

——**行****政****复****议****法**问答

主编 张兴祥



中共中央党校出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

如何向行政机关讨“公道”: 行政复议法问答/张兴祥
主编. —北京: 中共中央党校出版社, 1999.9

(公民维权丛书)

ISBN 7-5035-1998-3

I. 如… II. 张… III. 行政复议法—中国—问答
IV. D925.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 26266 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

中共中央党校印刷厂印刷 新华书店经销

1999 年 9 月第 1 版 1999 年 9 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 7

字数: 181 千字 印数: 1—8000 册

定价: 9.50 元

DH62/24

主 编 张兴祥

副主编 周立权 秦 今

撰稿人 苗京平 王学芳 孙 克

郭俊宝 张兴祥 郑勇富

周立权 薄立彦 秦 今

赵楚义 路金才 金 笑

戈 宏 马永双 张改青

刘琳琳

前 言

在纷繁复杂的社会生活中，每个公民、法人和其它社会组织，都不可避免地要同各级行政机关打交道；行政机关要履行自己的职责，即行政执法，也不可避免地要同公民、法人和其它社会组织之间产生一种法律上的行政管理关系；由于管理者与被管理者之间本身就是一对矛盾，因此，也就不可避免地出现林林总总的矛盾和纷争，这就自然而然地引出了一个很实际的法律问题：公民、法人和其它社会组织对行政机关作出的具体行政行为不服气、不满意和认为有错误怎么办？如何向行政机关“讨回公道”？已于1999年4月29日经九届全国人大常委会第九次会议通过，将于1999年10月1日起施行的《中华人民共和国行政复议法》（以下简称《行政复议法》），为依法解决公民、法人和其它社会组织同行政机关因具体行政行为而发生的纠纷指明了一条既规范又便捷的有效途径。行政复议不仅是行政机关自我纠正错误的一种重要监督制度，而且是行政机关依法保护公民、法人和其它组织的合法权益的根本措施。

行政复议法是继行政诉讼法、国家赔偿法、行政处罚法之后又一部规范政府行为的重要法律，它对于监督行政机关依法行使职权，促进依法行政，从严执政，提高工作效率，加强廉政建设，保障行政管理相对人的各项权力免受违法行政行为的侵害，密切政府与人民群众的关系，维护社会稳定，具有不可替代的现

实意义。

参与行政复议，是每一个公民、法人和其它组织在日常生活上都可能遇到的事情，特别是在社会主义市场经济蓬勃发展、依法治国方略全面推进的今天，政府必须严格依法行政，公民（包括法人）必须学会依法维权。而要作到这一点，学习和领会行政复议法的基本精神，是不可或缺的一课。这是因为，行政复议工作是一项法律性、专业性和实践性都很强的工作，其涉及面之广、数量之大都是行政诉讼案件所不能相比的。无论是行政机关的工作人员，还是平头百姓都应当了解和熟悉这方面的专业知识。也正是基于此目的，我们组织有关方面专家、学者和实际工作部门的同志，编写了此书，以满足社会各界学习、实施行政复议法的实际需要。

该书遵循行政复议法的编排顺序，以法条精神为依据，从实际需要出发，用问答的形式，通俗的语言逐条对行政复议法的基本内容作深入浅出的阐释。另外，为了方便读者，本书还以附录的形式收入了《中华人民共和国行政复议法》、《关于〈中华人民共和国行政复议法（草案）〉的说明》、《中华人民共和国主席令（第十六号）》。

在写作过程中，我们参考了不少专家、学者和同仁们的理论成果，在此一并表示谢意。限于水平及时间，书中疏漏难免，敬请批评指正。

编著者

1999年6月

目 录

□ 第一部分 总 则 □

1. 什么是行政复议制度? (1)
2. 什么是行政复议法? 哪些法律规范属于行政
复议法范畴? (2)
3. 我国行政复议法是如何制定出来的? (3)
4. 行政复议法适用于哪些范围? (4)
5. 现行法律与行政复议法不一致时以哪个为准? (5)
6. 行政复议法的立法依据是什么? 制定行政复
议法对于老百姓和行政机关各有什么意义? (6)
7. 什么是行政复议基本原则? 行政复议有哪些
基本原则? (8)
8. 如何理解行政复议合法原则? (8)
9. 如何理解行政复议公正原则? (9)
10. 如何理解行政复议公开原则? (10)
11. 如何理解行政复议及时原则? (10)
12. 如何理解行政复议便民原则? (11)
13. 行政复议可分为哪些种类? 在受理和审查
方面它们各有什么特点? (12)
14. 行政复议参加人在行政复议活动中形成的
法律关系有什么特点? (15)
15. 行政复议法律关系是怎样产生、变更与
消灭的? (15)

16. 能够参与行政复议活动的有哪些人? (16)
17. 什么是行政复议机关? 我国的行政复议机关是如何设置的? (17)
18. 什么是行政复议机构? 在行政复议活动中行政复议机构管哪些事? (19)
19. 行政复议与行政诉讼有哪些联系? 二者的区别表现在哪些地方? (20)
20. 申请行政复议后是否还能提起行政诉讼? (22)

☐ 第二部分 行政复议范围 ☐

21. 公民、法人或其他组织可申请行政复议的范围指什么? (25)
22. 行政复议范围有什么实际作用? (26)
23. 确定行政复议的范围要受哪些因素影响? (29)
24. 确定行政复议范围的标准是什么? (31)
25. 哪些事项可以申请行政复议? (32)
26. 不服行政处罚决定的可以申请行政复议吗? (35)
27. 不服行政强制措施决定的可以申请行政复议吗? (36)
28. 对行政机关作出的变更、中止、撤销资质证书的决定可以申请行政复议吗? (37)
29. 对行政机关确认自然资源使用权、所有权的决定可以申请行政复议吗? (38)
30. 认为行政机关侵犯合法经营自主权的, 可以申请行政复议吗? (38)
31. 认为行政机关变更或者废止农业承包合同而侵犯其合法权益的, 可以申请行政复议吗? (40)
32. 认为行政机关违法集资、征收财物、摊派费用或者违法要求履行其他义务的, 可以申请

- 行政复议吗? (40)
33. 认为符合条件, 申请行政机关颁发有关证书, 或者申请审批、登记有关事项, 而行政机关不依法办理的, 可以申请行政复议吗? (41)
34. 行政机关不依法履行保护人身权利、财产权利、受教育权利的法定职责的, 可以申请行政复议吗? (42)
35. 行政机关没有依法发放抚恤金、社会保险金或者最低生活保障费的, 可以申请行政复议吗? (43)
36. 认为行政机关的其他具体行政行为侵犯其合法权益的, 可以申请行政复议吗? (43)
37. 对行政机关的“红头”文件也可以申请行政复议吗? (44)
38. 对于土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源所有权或使用权的行政确权决定, 公民不服, 如何申请复议与诉讼? (47)
39. 不服行政机关作出的行政处分或者其他人事处理决定的, 可以申请行政复议吗? (50)
40. 不服行政机关对民事纠纷作出的调解或其他处理的, 可以申请行政复议吗? (52)

☐ 第三部分 行政复议申请 ☐

41. 行政复议申请制度对申请人有什么重要意义? ... (54)
42. 申请行政复议的基本条件是什么? (55)
43. 申请人应具备行政复议权利能力吗? 它的具体内容是什么? (55)

44. 申请人应具备行政复议行为能力吗？其具体内容是什么？ (56)
45. 申请人可以委托他人代理行政复议吗？ (57)
46. 行政复议申请人需要具备哪些实质条件？ (58)
47. 哪些行政机关可以成为行政复议的被申请人？ (60)
48. 哪些人可以在行政复议中作为第三人参与复议？ (62)
49. 申请人提出行政复议申请应具备什么条件？ (64)
50. 申请人可以书面申请行政复议吗？申请人怎样提出书面申请？ (67)
51. 申请人可以口头申请行政复议吗？ (69)
52. 行政复议管辖制度有什么实际作用？ (70)
53. 对政府工作部门的具体行政行为不服的，由哪些机关受理？ (71)
54. 对地方政府的具体行政行为不服的，由哪些机关受理？ (73)
55. 对国务院的部门或者省级政府的具体行政行为不服的，由谁复议？ (74)
56. 申请人怎样根据不同的情况确立行政复议机关？ (76)
57. 申请人在行政复议与行政诉讼之间怎样选择？ (77)

□ 第四部分 行政复议受理 □

58. 行政复议机关接到复议申请以后应当怎么办？ (79)
59. 行政复议法对行政复议机关审查和受理申请的期限和处理方式有哪些规定？ (81)
60. 行政机关的哪些部门具体受理行政复议申请？ (82)
61. 行政复议机关对行政复议申请的审查期限有多长？ (83)

62. 行政复议机构应当怎样对复议申请进行审查? (84)
63. 行政复议机构从哪几个方面审查行政复议申请? (85)
64. 行政复议机关对复议申请审查后有哪些三种处理方式? (88)
65. 什么是行政复议申请的受理? 受理的时间从何时算起? (90)
66. 申请人对行政复议机关不受理其复议申请时, 应当采取哪些救济手段? (90)
67. 县级地方人民政府对属于其他行政复议机关受理的复议申请如何转送? (91)
68. 复议申请人在何种情况下可以依法向人民法院提起行政诉讼? (95)
69. 公民、法人或者其他组织依法提出行政复议申请, 行政复议机关无正当理由不予受理的, 应当怎么办? (102)
70. 在申请复议期间, 具体行政行为不停止执行吗? 为什么? (106)
71. 在申请复议期间, 在哪些情况下具体行政行为可以停止执行? (109)

☐ 第五部分 行政复议决定 ☐

72. 行政复议机关应如何作出行政复议决定? 与行政复议条例相比, 行政复议法对行政复议决定程序作了哪些新规定? (113)
73. 行政复议审查方式主要有哪些? (114)
74. 行政复议书面审查方式是什么? 它有什么缺点? (115)

75. 申请人可要求行政复议机关采取书面审查外的其他方式进行复议审查吗？这些方式具体指什么？ (116)
76. 行政复议机关在审查前应作好哪些准备工作？ (118)
77. 行政复议机关为什么向被申请人发送复议申请书副本或申请笔录复印件？有什么意义？ (119)
78. 被申请人向行政复议机关提出的书面答复，提交的证据、依据和有关材料包括哪些材料？ (120)
79. 被申请人提供证据、依据和其他有关材料时应遵守哪些规则？ (124)
80. 申请人、第三人如何获悉被申请人提交书面答复、证据、依据和其他有关材料的内容？ (127)
81. 申请人可以要求撤回行政复议申请吗？ (129)
82. 行政复议机关对申请人撤回行政复议的申请应如何处理？ (130)
83. 行政复议机关对申请人一并提出的审查有关红头文件的请求应如何审查？ (132)
84. 行政复议机关审查过程中认为具体行政行为依据不合法时应如何处理？ (135)
85. 什么是行政复议决定？行政复议机关可作出哪些行政复议决定？ (139)
86. 什么是行政复议维持决定？行政复议机关对哪些具体行政行为才能作出维持决定？ (139)
87. 什么是行政复议履行决定？在何种情况下行政复议机关可以作出履行决定？ (140)
88. 什么是行政复议撤销决定？对哪些具体行政行为公民可以请求行政复议机关撤销、变更或确认其违法？ (141)
89. 什么是行政复议变更决定？行政复议机关能

- 否作出不利于申请人的变更决定？ (147)
90. 什么是行政复议确认违法决定？它对于申请人有何意义？ (147)
91. 什么是行政复议赔偿决定？行政复议申请人如何请求行政复议机关作出赔偿决定？ (148)
92. 除了作出行政复议决定外，行政复议机关还可责令被申请人作出哪些行为？ (150)
93. 行政复议机关应在多长期限内作出行政复议决定书？ (152)
94. 行政复议决定书有哪些内容？它有哪些法律效力？ (153)
95. 被申请人有履行行政复议决定的义务吗？ (154)
96. 申请人不履行行政复议决定要承担哪些法律后果？ (156)

□ 第六部分 法律责任 □

97. 什么是法律责任？ (159)
98. 行政复议法规定了哪些法律责任？ (159)
99. 行政复议机关不履行法定职责应当承担什么样的法律责任？ (161)
100. 行政复议机关不履行法定职责的违法情形包括哪些？ (162)
101. 行政复议机关承担法律责任的主体是谁？ (164)
102. 行政复议机关不履行法定职责，具体责任人依法应当承担哪些法律责任？ (165)
103. 怎样对行政复议机关不履行法定职责的责任人员实施行政处分？ (166)
104. 行政复议机关工作人员在行政复议活动中，

- 徇私舞弊或者有其他渎职、失职行为的，应当承担哪些法律责任？ (166)
105. 被申请人违反本法，不提出书面答复或者不提交作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料，或者阻挠、变相阻挠申请人依法申请行政复议的应当承担哪些法律责任？ (169)
106. 被申请人不履行或者拖延履行行政复议决定的，应当承担哪些法律责任？ (173)
107. 行政复议机关法制工作机构对不依法受理行政复议、不按照规定办理行政复议事项等情形，应当如何处理？ (175)

□ 第七部分 其他规定 □

108. 行政复议法的附则主要包含了哪些内容？ (177)
109. 公民、法人或者其他组织向行政复议机关提出复议申请时要不要交费？为什么？ (178)
110. 行政复议期间的计算适用什么规定？ (180)
111. 行政复议书的送达适用什么规定？ (183)
112. 行政复议法对外国人、无国籍人、外国组织是否适用？ (185)
113. 本法施行前公布的法律中，有关行政复议的规定内容与本法冲突的，应以哪个法的规定为准？ (187)
114. 行政复议法什么时候生效？ (189)

- 附录：中华人民共和国行政复议法** (191)
- 关于《中华人民共和国行政复议法(草案)》
的说明 (203)

第一部分 总 则

1. 什么是行政复议制度？

行政复议是对行政机关审查和裁决行政争议活动的通称，基于不同的法律观念和法制实践，各国对这类活动有不同的称谓，如在日本称“行政不服审查”，在英国称“行政裁判”，在我国台湾地区叫“诉愿”，在我国，法律中也分别使用了“行政复议”、“申诉”、“复检”等词。根据我国现行行政复议法，行政复议指公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为违法或者不当侵害其合法权益，依法向作出该具体行政行为的上级机关或者其他有权行政机关提出申请，上级机关或者其他有权行政机关依照法定程序受理申请，审理该具体行政行为及其依据，并作出决定的行为。

行政复议有如下几个方面的特征：

(1) 行政复议是有行政复议权的行政机关主持的活动。首先，行政复议是行政机关的活动，其他国家机关如立法机关、司法机关也对某些事项进行复议，如立法机关在法案审查过程中，对于初审过的法案进行再次审议的活动；司法机关对于当事人就有关回避事项不服法庭决定而进行的复议等，这些不是行政机关所为，不能称为行政复议。其次，行政复议是有复议权的行政机关的活动。行政复议权是法律法规规定的对于行政争议进行审查并作出决定的权力。法律法规一般将行政复议权授予作出具体行政行为的上一级行政机关。不是所有的行政机关都有复议权，有的机关如最基层的行政机关——乡人民政府就没有行政复议权，不可能成为行政复议机关。最后，行政复议是行政机关居中主持

下的活动。在行政复议活动中形成了三方法律关系：行政复议机关、行政复议申请人、行政复议被申请人，其中行政复议机关处于主导地位。行政机关行使管理职权，直接对公民、法人或者其他组织的权利义务作出处理，与相对人形成的双方法律关系，也不可能是行政复议。

(2) 行政复议的对象是具体行政行为及其依据。首先，行政复议的对象是具体行政行为。具体行政行为是行政机关、法律法规授权的组织或者行政机关委托的组织依法行使职权，对于特定对象的权利义务发生影响的行为，如罚款、发证等。行政复议法将行政复议的对象限定为特定的具体行政行为（第六条）。其次，公民、法人或者其他组织在对具体行政行为申请行政复议时，如果一并向行政复议机关提出对具体行政行为所依据的下列规定的审查申请：国务院部门的规定（不含规章），县级以上地方各级人民政府及其工作部门的规定；乡、镇人民政府的规定，行政复议机关还应审查该规定的合法性，并依法作出处理。

(3) 行政复议因公民、法人或者其他组织提出申请而发生。有权提起行政复议的只能是公民、法人或者其他组织，行政机关以行使职权的身份出现时不具有行政复议申请人的资格，但它以一般法人组织的身份接受其他行政机关的管理时也可依法提出行政复议。其次，行政复议活动是应公民、法人或者其他组织申请而开始的，行政复议机关不主动开展行政复议活动，必须有公民、法人或者其他组织的申请，才有行政复议活动，可以说行政复议是一种依申请的行为。当然申请只有在行政复议范围和行政复议机关管辖范围内，行政复议机关才会进行审查和作出决定。

2. 什么是行政复议法？哪些法律规范属于行政复议法范畴？

行政复议与行政复议法是两个既有联系又有区别的概念，行政复议是行政复议机关和当事人以及其他复议参与人为处理、解决行政案件所进行的特定活动，而行政复议法则是规定这种行政

复议活动的法律规范，是进行行政复议活动的行为规则。

对于我们称之为行政复议的制度，在外国也有规定，只不过名称不同，制度的内容也稍有差异罢了。对于行政复议的有关内容，有的国家和地区专门制定了法律，如日本制定了行政不服审查法，我国台湾地区制定了诉愿法；有的国家是在行政程序法中设专章规定的，如瑞士1968年行政程序法在第3章专门规定了诉愿程序总则，西班牙1992年行政程序法第7编第2章专门规定了有关行政申诉的内容。

我国的行政复议法是规定行政复议机关、行政复议申请人、行政复议被申请人、其他复议参与人进行行政复议活动及其在复议活动中相互关系的法律规范。简言之，行政复议法是规范行政复议活动的全部法律规范的总称。它既包括专门、全面规范行政复议程序的基本法——《行政复议法》，这也是人们狭义上理解的行政复议法；还指规定了有关行政复议内容的法律规范。广义上的行政复议法，是指内容上规定了有关行政复议内容法律，不论其形式如何，都属行政复议法的范畴，主要包括：（1）宪法中有关行政复议的规定；（2）行政复议专门法，即《中华人民共和国行政复议法》；（3）行政诉讼法中有关行政复议与行政诉讼关系的法律规范；（4）其他法律中有关行政复议的规定，我国大部分单行法律中都有行政复议的内容，规定了行政复议的受案范围、申请权、申请人、被申请人、复议程序等内容，如《治安管理处罚条例》中对于治安处罚案件当事人申诉权的规定，实际上是赋予其提起行政复议的权利，这一部分内容也属广义上的行政复议法；（5）正式有效的法律解释，包括立法解释、司法解释、行政解释等。

3. 我国行政复议法是如何制定出来的？

在我国，建国初期法律中就有规定行政复议制度的内容，并在海关等部门设立了行政复议工作机构，以后又有一些法律陆续