

# 行政复议与行政应诉 工作指导

刘增琪 主编

国务院法制局法规检查司审定



中国民主法制出版社

# 行政复议与行政应诉 工作指导

刘增棋 主编

国务院法制局法规检查司审定

中国民主法制出版社

# 行政复议与行政应诉工作指导

刘增祺 主编

中国民主法制出版社 新华书店发行

绥化县印刷厂印刷

850×1168 毫米 大 32 开本  $22\frac{1}{4}$  印张 532 千字

1991 年 6 月 第一版 1991 年 6 月 第一次印刷

印数 00,000—10,000

ISBN 7—80078—045—7/D·42

定价 10.80 元

## 编 辑 · 说 明

行政诉讼与行政复议是我国社会主义民主政治的重要法律制度，也是保障公民、法人和其他组织的合法权益、推动我国行政管理法制化的有效措施。为适应政府法制工作的需要，做好行政复议和应诉工作，配合《行政诉讼法》和《行政复议条例》的宣传和学习，我们编辑了《行政复议与行政应诉工作指导》一书。

《指导》根据行政诉讼法和行政复议条例的基本精神，结合实际工作中的一些具体问题，就行政复议和行政应诉工作做了必要的阐述，并收编了相关的资料和法律规定。全书共分五部分：（一）行政复议。（二）行政应诉。（三）主要行政复议文书格式。（四）现行法律、行政法规、地方性法规有关行政复议和诉讼的具体规定辑录。（五）附录。

需要说明的是，本书第三部分收入的是十三种常用的复议文书格式，并未包括全部复议文书，而且本书所列文书格式仅供参考使用。第四部分所收入的仅是明文规定了复议和诉讼条款的单行法律、行政法规和部分地方性法规，并统一按法律、法规名称、发布时间、主管机关、具体行政行为、复议与诉讼的体例摘录、编排。其中，法律、行政法规共 139 件，分政法教科文卫、农林城建、财贸外事、工交劳动四大类，每类之中先法律、后行政法规，同类法律、行政法规中又以发布时间先后为序。地方性法规部分选录了一九八六年以后地方人大发布的主要法规，并按一九八七年底国务院批准的行政区划顺序排列。此外，本书第四部分所列具体行政行为也仅是单行法律、法规中明确规定可以申请复议和提起诉讼的行为。对于其他依照行政诉讼法和行政复议条例规定可以申请复议或提起诉讼的具体行政行为，本书未予收

录，实际工作中，按行政诉讼法和行政复议条例的规定办理。

本书由国务院法制局法规检查司司长刘增祺同志主编。法规检查司方军、李江、吕锡伟、毕建林、刘增祺、杜阳平、赵威、姜颖、曹笑梅参加了本书的编写工作，刘增祺同志负责统稿。

由于作者水平所限，本书恐有不准确、不全面之处，恳请读者批评指正。

# 目 录

## 行 政 复 议

|     |                |      |
|-----|----------------|------|
| 第一章 | 总则·····        | (3)  |
| 第二章 | 行政复议的受案范围····· | (10) |
| 第三章 | 复议管辖与复议机构····· | (17) |
| 第四章 | 复议参加人·····     | (28) |
| 第五章 | 申请与受理·····     | (35) |
| 第六章 | 审理·····        | (49) |
| 第七章 | 复议决定·····      | (65) |
| 第八章 | 期间与送达·····     | (80) |
| 第九章 | 法律责任·····      | (85) |

## 行 政 应 诉

|       |                   |       |
|-------|-------------------|-------|
| 第 十 章 | 行政诉讼与行政应诉·····    | (90)  |
| 第十一章  | 应诉范围·····         | (99)  |
| 第十二章  | 诉讼管辖·····         | (106) |
| 第十三章  | 应诉主体与其他诉讼参加人····· | (110) |
| 第十四章  | 证据·····           | (126) |
| 第十五章  | 起诉与受理·····        | (131) |
| 第十六章  | 审理、判决与其他·····     | (137) |

## 主要复议文书格式

|                  |       |
|------------------|-------|
| 复议申请书·····       | (153) |
| 复议案件移送书·····     | (154) |
| 复议案件指定管辖通知书····· | (155) |

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 复议案件受理通知书 (一) ..... | (156) |
| 复议案件受理通知书 (二) ..... | (157) |
| 补正复议申请书通知书 .....    | (158) |
| 不予受理裁决书 .....       | (159) |
| 复议答辩书 .....         | (160) |
| 第三人参加复议通知书 .....    | (161) |
| 准予撤回复议申请决定书 .....   | (162) |
| 停止执行裁决书 .....       | (163) |
| 复议决定书 .....         | (164) |
| 复议文书送达回证 .....      | (165) |

### 现行法律、法规有关行政复议与诉讼条款辑录

|               |       |
|---------------|-------|
| 法律与行政法规 ..... | (169) |
| 政法教科文卫类 ..... | (169) |
| 农林城建类 .....   | (197) |
| 财贸外事类 .....   | (222) |
| 工交劳动类 .....   | (265) |
| 地方性法规 .....   | (290) |
| 北京市 .....     | (290) |
| 天津市 .....     | (305) |
| 河北省 .....     | (314) |
| 山西省 .....     | (335) |
| 内蒙古自治区 .....  | (364) |
| 辽宁省 .....     | (371) |
| 吉林省 .....     | (380) |
| 黑龙江省 .....    | (392) |
| 上海市 .....     | (400) |
| 江苏省 .....     | (411) |
| 浙江省 .....     | (427) |

|               |       |
|---------------|-------|
| 安徽省·····      | (448) |
| 福建省·····      | (460) |
| 江西省·····      | (466) |
| 山东省·····      | (477) |
| 河南省·····      | (498) |
| 湖北省·····      | (524) |
| 湖南省·····      | (533) |
| 广东省·····      | (553) |
| 广西壮族自治区·····  | (557) |
| 海南省·····      | (562) |
| 四川省·····      | (565) |
| 贵州省·····      | (602) |
| 云南省·····      | (614) |
| 西藏自治区·····    | (620) |
| 陕西省·····      | (624) |
| 甘肃省·····      | (633) |
| 青海省·····      | (648) |
| 宁夏回族自治区·····  | (659) |
| 新疆维吾尔自治区····· | (672) |

## 附 录

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| 《中华人民共和国行政诉讼法》·····              | (683) |
| 《中华人民共和国行政复议条例》·····             | (694) |
| 国务院法制局关于贯彻实施《行政复议条例》<br>的通知····· | (703) |



---

# 行 政 复 议

---



# 第一章 总 则

行政复议是指行政管理相对人，不服行政机关的具体行政行为而提出申诉，上一级行政机关或者法律、法规规定的其他机关，根据相对人的申请，依法对原具体行政行为进行复查并作出决定的一种具体行政行为。我国自从一九八二年宪法第四十一条第一、二款确认行政复议制度以来，已有一百多个法律、行政法规规定了行政复议，一九九〇年，国务院第七十号令又发布了《中华人民共和国行政复议条例》，从而标志着我国行政复议制度的全面建立。这对于有效地解决行政争议、加强行政机关的自身监督，推动政府法制工作的发展，将起到重要的作用。认真学习《行政复议条例》，积极做好行政复议工作，则是当前我们所面临的一项现实而又紧迫的任务。

## 一、行政复议的法律特征

根据《行政复议条例》第一章的规定，可以看出，行政复议，作为一种法律制度，具有如下几方面的特征。

（一）行政复议是由于行政管理相对人不服行政机关的具体行政行为而引起的。

这一特征的具体涵义包括：（1）行政复议的申请人只能是行政管理相对人。所谓管理相对人，是指国家行政管理活动中行政行为作用的对象。也就是行政行为所指向的公民、法人和其他组织。（2）行政复议起因于相对人对具体行政行为不服，持有异议，认为行政行为侵犯了其合法权益。通常，行政行为作用于相

对人，可能对相对人会产生多方面的影响，或者影响相对人的人身权利，如行政拘留，或者损害相对人的财产利益，如吊销营业执照。相对人如果认为自己的权益受到了侵害，就可能表示不服，进而与行政机关发生争议，并产生补救的愿望或者说是诉愿，如果没有诉愿，一般就不会有复议的发生。当然，相对人的不服只是其自己的一种主观判断，至于具体行政行为是否真正地侵害其合法权益，则是另外一个问题。

## （二）行政复议始于行政管理相对人的复议申请。

一般来说，行政复议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。无管理相对人的申请，即无行政复议活动的进行。如果相对人如前所述对具体行政行为深为不满，但又不提出复议申请，复议活动就无从谈起。

## （三）行政复议的标的是行政机关的具体行政行为。

行政行为是行政机关行使公共权力，对相对人的权益产生影响的行为，是行政机关对社会公共事务进行管理的重要手段。具体行政行为只是其中的一部分，即行政机关在行政管理活动中依法对特定的行政管理相对人就特定的具体事件采取的影响其权利和义务的单方行为。行政复议所针对的正是行政机关的这种具体行政行为。而与之相对的抽象行政行为，即行政机关制定规范性文件的行为，不在复议范围之内。

需要说明的是，这里的行政机关是就实施具体行政行为的主体的一般情况而言的，实际上，法律、法规授权的组织、行政机关委托的组织也可以作出某些具体行政行为，同样也应成为行政复议的标的。

## （四）行政复议的机关是有权的国家行政机关。

行政复议是国家行政机关自我纠偏的一种重要措施。复议活动只能在有权的国家行政机关的主持下进行，也就是说，行政复议的主体是国家行政机关，而非其他的国家机关。具体哪个行政机关可以作为复议机关，是由法律或法规规定的。大体而言，复

议机关一般有如下几种：(1) 作出原具体行政行为的行政机关的上一级行政机关，这是具有普遍性的复议机关；(2) 法律、法规设立的专门的行政复议机关；(3) 作出原具体行政行为的行政机关所在的人民政府；(4) 作出原具体行政行为的行政机关，这种情况为数不多。

(五) 行政复议必须对原具体行政行为作出审理决定。

行政复议机关受理复议申请后，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，并对原具体行政行为作出维持、撤销或者变更的决定，以答复复议申请人。这是行政复议作为行政监督手段和行政救济程序所必然要求的结果。否则，行政复议制度也就失去了存在的价值。

## 二、行政复议的法律精神

制定行政复议条例，完善、健全行政复议制度，是我国政府法制工作的一件大事，也是民主政治建设的一个重要步骤。其所蕴含的法律精神，可以从以下两方面来认识：

(一) 保护公民、法人和其他组织的合法权益。

民主政治的基本要求，就是最大限度地确认公民的权利和自由，并使之能够得到切实有效的保障。在我国，宪法确认公民享有广泛的自由和权利，为人民服务也是国家行政机关的宗旨。但是，由于行政机关行使职权的活动是直接的经常的国家管理活动，行政机关拥有实现其意志的全部手段，因而，其不仅与公民、法人和其他组织的联系甚为密切，而且可能对公民、法人和其他组织产生多方面的影响。一旦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、以权谋私或玩忽职守等违法或失职行为，就必然会侵犯公民、法人或其他组织的合法权益。应该说，在现代行政管理活动复杂、广泛的客观现实面前，在现有的行政管理水平和条件下，行政侵权行为是难以避免的。既然如

此，国家就必须为公民权益提供救济的机会和途径，使违法者承担相应的责任，使受侵害者得到补偿，以保障公民的合法权益，实现民主政治的基本要求。

行政复议制度本身就是一种行政救济手段，公民、法人和其他组织在权益受到侵害时，可以通过行政复议这条途径来主张自己的权利，请求保护，从而大大地改变了过去“投诉无门”的状况。复议机关通过审查，撤销或变更违法或不当的具体行政行为，就可以使公民、法人和其他组织的合法权益得到有效的保护。

(二) 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。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，又对行政机关行使职权的行为起着维护和促进作用。

首先，从监督的角度来讲，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，可以予以适当的纠正，并可针对行政执法中存在的问题及其原因，帮助和指导下级行政机关依法行政，防止在今后的执法活动中再出现类似的问题。此外，由于复议制度本身同公民、法人和其他组织密切相关，从发现行政管理活动中的问题到审查、解决问题都有特定的程序和办法。较之于一般的行政层级监督，行政复议制度具有一定的开放性，因而，行政复议作为一种监督活动，往往具有较为明显的实际后果，对于从整体上强化行政执法监督检查机制，会起到良好的作用。由此可以说，行政复议的过程，就是对具体行政行为及行政管理活动实施监督的过程。

其次，就维护行政机关依法行使职权而言，行政复议的作用也是十分明显的。实际上，行政争议的产生并不一定全都是由于

具体行政行为有违法或不当之处，有时可能是由于管理相对人在主观判断上的错误，少数情况下也会有相对人无理取闹的情况，行政复议通过对有争议的具体行政行为的审查，对合法的具体行政行为的维持，无疑对保障和维护行政机关依法行使职权会起到积极的作用。

### 三、行政复议的法定原则

作为一种法律制度，行政复议当然得体现我国各项法律制度共同具有的一些基本原则，如以事实为依据、以法律为准绳等等。除此之外，从行政复议制度的特点出发，行政复议还应遵循以下原则：

#### （一）复议机关依法行使职权不受非法干预的原则。

这一原则要求复议机关在办理行政复议案件过程中，应对法律、法规负责，严格按照法定权限和法定程序审理复议案件。任何其他机关、社会团体和个人都不得非法干预复议机关的工作，妨碍复议机关依法行使复议权。

但需要指出的是，不能把上级国家行政机关依照法律、法规和行政隶属关系对复议工作的监督同某些机关、个人、社会团体对复议工作的非法干预混同起来。根据行政管理体制中的权属关系，上级行政机关有权监督下级机关的工作，如果复议机关不严格依法办事，其上级机关有权监督检查，督促其作好复议工作。当然，上级行政机关也不得非法干预复议机关的工作。

#### （二）行政复议应遵循合法、及时、准确、便民的原则。

遵循合法原则，是指复议机关的一切复议活动都得于法有据、不得悖离法律、法规的规定。特别需要注意的是，复议机关必须是有法定复议权并对所复议案件有管辖权的行政机关；审理复议案件的依据必须合法有效；复议程序必须依法进行。

遵循及时原则，就是要求复议机关在法律、法规规定的期限

内对复议案件进行处理，及时作出复议决定。在实际工作当中，要尽可能防止办事拖拉、效率低下的现象出现，抓紧做好各项工作，使每一环节上的工作如受理复议申请、审理案件、制作复议决定书、送达决定书等都不能超过法定的复议期间。

遵循准确原则，是指复议机关在审理复议案件时，应当准确地查明作出具体行政行为的事实真相和对行政管理相对人合法权益的侵犯情况，对事实作出准确的定性，并准确地引用相应的法律依据进行处理。

遵循便民原则，是指行政复议应当尽量方便行政复议申请人。即在尽量节省费用、时间、精力的情况下，保证公民、法人或者其他组织充分行使复议申请权。

（三）除法律、行政法规另有规定的外，行政复议实行一级复议制的原则。

所谓一级复议制，是指对具体行政行为的复议，只设置一级行政复议机关，申请人不能就复议决定再向复议机关的上一级行政机关或原复议机关要求复议。这里，复议决定如果是法律规定的终局复议决定，申请人只能执行。如果不是终局决定，而申请人又不服的，只能就该复议决定向人民法院提起行政诉讼。一级复议制是我国行政复议所普遍适用的原则，只是在个别情况下，有例外现象，例如《海关法》就海关行政复议规定了两级复议制。

实行一级复议制，主要是由于行政复议力求简便、高效。如果对复议的审级不加限制，允许申请人无限制的逐级申请，就可能使行政法律关系长期处于不稳定的状态，影响行政机关的正常工作。而且，复议决定在大多数情况下不是终局决定，对复议决定不服还可以提起行政诉讼。复议的审级太多，就会使申请人负担过重。如果顾及行政复议专业化的特点以及行政诉讼与行政复议的关系，应该说，一级复议制是合理可行的。

（四）复议机关依法对具体行政行为是否合法和适当进行审



查的原则。

依法对具体行政行为的合法性和适当性进行审查，是行政复议的最基本的内容。这也是行政复议与行政诉讼的区别之一。原则上讲，在行政诉讼中，法院只对具体行政行为是否合法进行审查，而行政复议不仅审查具体行政行为的合法性，也可以审查具体行政行为是否适当。

具体行政行为是否合法，主要包括三方面的内容，一是行政机关作出具体行政行为，是否超出了其法定的权限；二是具体行政行为是否符合法律、法规的规定；三是行政机关作出具体行政行为，是否遵守法定的程序。具体行政行为是否适当，是指行政机关在法定幅度内作出的具体行政行为是否客观公正，恰如其分。

经过复议审查，凡具体行政行为合法、适当，复议机关都会予以维持。否则，复议机关应作出相应的决定，予以撤销或者变更，以保证具体行政行为的合法性和适当性。

#### （五）行政复议不适用调解的原则。

调解是解决民事纠纷的重要方法之一。它是指双方当事人，在人民法院或第三人的主持下，自愿协商，达成协议，以解决纠纷的一种活动。这种方式不能适用于复议机关审理行政复议案件的活动。这是因为，行政案件是行政机关代表国家行使行政管理职权引起的，行政机关所享有的权力是法律赋予的，行政机关所作出的具体行政行为是国家意志的体现，这就决定了行政机关不能自由地处分国家所赋予的权力，任何随意放弃职权的行为都是不能允许的。这样，复议机关在审理复议案件时，就不能像民事诉讼那样，为了争议的解决而要求行政机关对自己应履行的法定职权进行处分，作出让步。总之，行政复议案件具有不可调解性，复议案件的审理不适用调解的方式。