

952

0925.301-43

F-28

高等学校法学教材

# 行政复议法学

主 编 方世荣  
副主编 杨勇萍 石佑启  
撰稿人 (按编写章节顺序)  
杨勇萍 石佑启  
方世荣 黎 军  
李石山 刘 巍  
丁丽红

中国法制出版社

责任编辑 陈学军

**图书在版编目(CIP)数据**

行政复议法学/方世荣主编. —北京:中国法制出版社,2000.9

高等学校法学教材

ISBN 7-80083-609-6

I. 行… II. 方… III. 行政复议法-法的理论-高等学校-教材

IV. D922.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 70755 号

**高等学校法学教材**

**行政复议法学**

XINGZHENG FUJI FA XUE

主编/方世荣

经销/新华书店

印刷/河北省三河市实验小学印刷厂

开本/850×1168 毫米 32

印张/ 11 字数/ 264 千

版次/2000 年 9 月北京第 1 版

2000 年 9 月北京第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-609-6/D·585

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031)

定价:16.00 元

(如发现印装问题请与本社发行部联系 电话:66062752)

# 第一章 行政复议法概述

## 第一节 行政复议的概念与特征

### 一、行政复议的概念

行政复议是行政机关依法解决行政争议，加强内部自身监督的法律制度。行政复议作为行政相对人行使行政救济权的一种法律途径，是近代民主政治发展的产物。在大陆法系国家已有近百年历史，在英美法系国家亦有半个多世纪的历史。尽管这项制度已在世界各国得到普遍运用和实行，但由于各国政治、经济制度与法律文化的不同，人们对行政复议的名称、范围、复议的主体以及复议程序等内容的理解不尽相同，因而很难给行政复议下一个统一的定义。

根据行政复议法的有关规定，从现阶段我国行政复议制度的立法和实践立论，行政复议是指行政相对人（公民、法人或者其他组织）不服行政主体的具体行政行为，依法向有复议权的行政机关提出复查该具体行政行为的申请，行政复议机关依照法定程序对引起争议的具体行政行为进行合法性与适当性审查并作出裁决的活动。

上述行政复议的概念，包括以下几个方面的涵义：

1. 行政复议是一种依申请的行政行为。即行政复议是行政主体根据行政相对人的申请，在审查被申请的行政行为是否合法、适当的基础上，依法作出的一种行政行为。相对人提出申请的理由

是认为行政机关的行政行为侵害了自己的合法权益。行政复议活动依行政相对人的申请而开始，如果受侵害的当事人虽不服行政行为，但却放弃申请的权利，行政机关不会主动依职权启动行政复议的程序。

2. 行政复议申请必须向有行政复议职权的行政机关提出。行政复议是有复议权的行政机关而非所有的行政机关都可以主持的活动。这里所指的复议权是指法律、法规授予对引起争议的具体行政行为进行审查并作出裁决的权力。只有法律、法规赋予复议权限的行政机关才能主持行政复议活动。根据行政复议法规定，行使行政复议权的行政机关通常是与作出具体行政行为的行政机关有领导或指导关系的本级人民政府或上一级主管机关。

3. 行政复议的目的是为了纠正行政主体作出的违法或不当的具体行政行为，以保护行政相对人的合法权益。复议机关通过对引起争议的具体行政行为的合法性和适当性进行审查，并作出相应的决定，以解决行政争议。

## 二、行政复议的特征

1. 行政复议的申请人是行政相对人，被申请人是行政主体。行政复议的这一特征表明：首先，行政复议是应行政相对人申请而引起的。作为行政相对人的公民、法人和其他组织，认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益，从而与具体行政行为发生利害关系。应当说明的是，作为申请人的法人可以是企业、事业单位和社会团体，也可以是行政机关。行政机关只有在其处于行政管理相对人地位，是行政处理与行政处罚的对象时，才能够提起行政复议申请，成为行政复议申请人。其次，行政复议的被申请人是行政主体，即作出具体行政行为的行政机关或法律法规授权的组织。其他国家机关，社会团体及公民个人均不能作为被申请人。通常情况下，只有行政机关有权行使行政职权从而与行政

相对人发生行政争议。但在某些情况下，非行政机关法人或其他组织因为法律、法规的授权而履行行政管理职责，对他们的这种授权行为不服的，行政相对人也可以依法提起行政复议。

2. 行政复议以引起争议的具体行政行为为主要审理对象。行政主体作出的行政行为可以分为具体行政行为和抽象行政行为。抽象行政行为是指行政主体针对广泛、不特定的对象设定具有普遍约束力的行为规范的活动，包括制定和发布行政法规、规章和其他规范性文件等。具体行政行为是指行政主体对特定对象具体适用法律规范所作出的、只对特定对象产生约束力的行为，包括行政处罚、行政许可、行政强制、行政确认等。<sup>①</sup> 根据我国行政复议法的规定，行政复议以具体行政行为为审查对象，附带审查抽象行政行为中行政法规和行政规章以外的其他规范性文件。具体行政行为是由行政主体作出的，能够直接作为行政相对人履行义务或者行政主体强制执行的依据，相对人不服可对其提起行政复议申请。对有争议的抽象行政行为，有的属行政立法范畴的，则不能提起行政复议，可以通过其他法律监督途径解决。如果行政相对人认为不属行政立法范畴的其他规范性文件违法，可以在对相应具体行政行为申请复议时一并请求审查。

3. 行政复议以书面审理为主要审查方式，必要时复议机关也可以采取听证或开庭审理的方式。这也是行政复议制度不同于司法审查制度的显著特征。所谓书面审理方式，是指行政复议机关通过对申请人提出的申请书和被申请人提交的答辩书以及有关材料进行审查认定，在此基础上依法作出复议裁决。行政复议采用书面审理方式的目的，在于确保行政复议的效率。行政复议原则上采取书面审理方式，但并不排除在某些特殊情况下采取开庭审

---

<sup>①</sup> 方世荣主编：《行政法与行政诉讼法学》，中国政法大学出版社，1999年版第115—116页。

理的方式。如果行政案件的案情比较复杂，需要经过双方当事人的互辩才能弄清楚有关事实，则可以开庭审理。

4. 行政复议是一种法定的程序性活动，必须依法进行。程序法定包含两层意思：一是表明行政复议参加人各方的权利和义务在行政复议活动中都将得到兼顾和平衡；二是表明行政复议活动必须严格依照法定的先后环节和步骤进行，不得省略或颠倒。程序法定的实质是对行政机关公正行使复议权的约束和保障。行政复议必须依法进行，具体要求有：（1）提起行政复议的案件，必须是行政复议法明文规定行政相对人可以向复议机关申请复议的行政案件，即行政相对人必须依照《行政复议法》第6条规定的申请复议的范围申请复议；（2）行政复议申请必须在行政复议法规定的期限内向有管辖权的复议机关提出；（3）行政相对人提起复议申请必须符合行政复议法所规定的申请条件，否则，复议机关将不予受理。

### 三、行政复议的性质

行政复议的性质关系到对行政复议这种行政行为如何定性的问题，也是我们进一步认识行政复议制度所必须解决的问题。对于行政复议的性质，学术界存在着三种不同的观点：第一种观点认为，行政复议是一种行政行为，行政复议活动是一种纯行政性的活动，属于具体的行政执法行为。第二种观点认为，行政复议是一种行政救济活动。行政复议应当成为对作为行政相对人的公民、法人和其他组织合法权益提供救济和保障的制度。第三种观点认为，行政复议是一种行政司法活动。行政复议兼具行政性和司法性。一方面，行政复议是由行政机关依职权作出的，是行政行为的一种；另一方面，行政复议是由产生行政争议的双方之外的第三者解决行政争议的活动，从而具有司法性质。上述观点虽然都存在着不足之处，但仍然可以作为我们全面认识行政复议性

质的基础。对行政复议的性质，可从以下三个方面来理解：

1. 行政复议具有一定的司法性。行政复议的司法性表现在：(1) 行政复议与司法权的行使一样，遵循“不告不理”的规则，如果行政相对人不依法提起行政复议的申请，就不会引起行政复议程序的开始。(2) 在行政复议中，复议机关作为第三人 against 行政机关和行政相对人之间的行政争议进行审查并作出裁决，这类似于法院在行政审判中的地位。(3) 行政复议是以解决个案的方式来裁决行政争议的，所适用的程序非常规范、严格，相当接近司法程序。(4) 行政复议的最终目的是解决行政争议，其内容和本质就是解决争议，而解决争议就是司法行为的功能。

2. 行政复议具有监督行政的属性。行政复议是由行政系统内部的行政机关对下级或其所属的行政机关作出的违法或者不当的具体行政行为实施的一种监督和纠错行为。行政复议机关可以根据法定程序对行政主体作出的行政行为的合法性进行审查，并对违法的行政行为予以撤销，对不当的行政行为予以变更，对行政主体不履行法定职责的还可以责令其履行法定职责。因此，作为行政机关内部纠错机制环节的行政复议，应当兼顾效率和公正，以达到监督行政主体依法行政的目的。

3. 行政复议具有对行政相对人合法权益进行救济的属性。通过行政复议可以撤销违法行政行为，变更不当行政行为，从而起到消灭违法、不当行政行为的作用，使其不再影响相对人的合法权益，最终达到切实保护相对人合法权益的目的。此外，在行政复议中被确认是违法的侵权行为，如果造成了相对人的实际损害，相对人可以据此请求国家赔偿。因此，行政复议无疑属于国家行政救济机制的重要环节。

#### 四、行政复议的理论基础

任何一项法律制度的存在，都有其理论基础，行政复议的存

在和发展，无论是在国外还是在我国，都有其深刻的理论基础。

1. 行政机关行使部分司法权是现代发展的必然要求。在行政管理的过程中，由于行政争议发生的必然性和行政违法与行政侵权的不可避免性，决定了我们必须有某种合法的手段和方式对违法或不当行使行政权的行为进行矫正和控制，对公民、法人和其他组织的合法权益给予保障。国内外历史和传统的经验告诉我们，由独立的司法机关来行使审判权，由它来判断和决定行政机关的行政行为的合法性与适当性，从而对行政机关与行政相对人之间的行政争议加以解决，而独立的司法机关，可以一个地位超然的、相对独立的、不偏不倚的公正的角色，来对行政争议作出裁判。从此种角度看，行政诉讼是典型的解决行政争议的途径，也是人们比较信赖的救济方式。但是，如果只依靠纯粹的司法监督来解决行政争议，对行政权的行使予以控制和矫正，是不够的。从世界范围的立法与实践来看，行政机关行使部分司法权已成为人们的共识。行政机关解决一定范围内的行政争议，通过行政复议方式来实行行政救济，是现代法治国家民主政治的要求。西方实行三权分立的国家，也不得不修正其法治观念，将部分审判权授予行政机关。<sup>①</sup> 美国学者伯纳德·施瓦茨曾经指出：“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。复杂的社会需要行政机关具有司法职权，使这种授权不可避免。”<sup>②</sup>

2. 由于现代社会生活和行政管理的复杂化，使得行使司法权的法院愈来愈力不从心。随着行政机关对社会生活的干预逐渐加强，行政权也就更具有扩张性和滥用的危险，大量的行政争议案件不断涌现，法院承受案件的压力愈来愈大；并且，对社会中发

---

<sup>①</sup> 杨解君、温晋锋著：《行政救济法》，南京大学出版社1997年版，第99—100页。

<sup>②</sup> [美]伯纳德·施瓦茨著，徐炳译：《行政法》，群众出版社1986年版，第55页。



生的各类争议和纠纷，要需得到及时的解决和处理。如果仅仅依靠法院适用一套严格的较为复杂的司法程序来解决这些矛盾，显然难以适应现实的需要。另外，由于行政争议往往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一定的困难，从而将会影响法院的审案效率。因此，在行政系统内建立一种内部监督机制来解决行政争议，就具有其存在的必要性和现实性。

3. 行政复议以其低廉的争讼费用、简便灵活的程序、具有专业知识且不受判例拘束和处理案件的及时性展示着它强大的生命力。<sup>①</sup> 行政复议在程序的灵活性、简便性、效益性等方面是优于行政诉讼的。诉讼效益原则是制约人们选择诉讼途径的一个重要因素。法院审理案件存在着诉讼费用昂贵、诉讼程序繁琐、旷日持久的讼累等弊端，而行政复议却能够克服上述问题，发挥自身优势。但是，必须强调的是，行政复议制度的确立不能离开行政诉讼这一根基，它必须有行政诉讼作为最终的控制手段为行政相对人的权益提供最后一道保障途径，否则，行政复议不可能实现保障公民合法权益的功能。

## 第二节 行政复议的类型

由于我国的行政复议范围十分广泛，也由于涉及到行政复议的法律、法规数量较多，不够统一。因此，根据不同的标准，从不同的角度，可以对行政复议进行不同的分类。不同类型的行政复议，其内容与形式、处理程序与方法、以及和行政诉讼的衔接关系等都有所不同。对行政复议进行相应的分类不仅是理论研究的需要，而且有助于复议参加人在不同的行政复议面前采取不同

---

<sup>①</sup> 柴发邦主编：《体制改革与完善诉讼制度》，中国人民公安大学出版社1991年版，第597页。

的态度和方法。

## 一、按复议机关分类

以复议机关的设置为标准，可以将行政复议分为以下三种：

1. 上一级主管部门或本级人民政府复议。根据我国《行政复议法》第12条第1款规定：“对县级以上地方人民政府工作部门的具体行政行为不服的，由申请人选择，可以向该部门的本级人民政府申请行政复议，也可以向上一级主管部门申请行政复议。”这也是行政复议管辖中最常见的情况。这种复议的特点是，上级行政主管部门或本级人民政府对下级行政机关既享有领导权和监督权，又享有法定复议权；复议机关既对下级行政机关作出的具体行政行为所依据的规范性文件十分熟悉，又容易纠正其错误的行政处理决定。这也是上级行政机关监督下级行政机关依法行政的有效方式。

2. 原行政机关进行复议。根据《行政复议法》第14条规定：“对国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府的具体行政行为不服的，向作出该具体行政行为的国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府申请行政复议。”这种复议的特点是，复议机关和复议被申请人是同一机关，复议机关既是引起争议的一方当事人，又是该争议的裁决者。这种行政复议的优点在于，行政复议机关对争议的有关事实和适用的法律比较了解，便于及时地解决争议。弊端在于由复议机关“自己做自己的法官”，难以保证复议的客观性和公正性。

3. 原处理机关内的专门复议机构进行复议。这种专门的复议机构虽然还设在原处理机关内，但却独立于原处理机关之外，自主行使复议权。此种复议的特点是行政复议机关既非原行政机关，又非上级行政机关，而是由法律、法规规定的特定的组织。这类组织的地位相对独立，能以自己的名义独立行使复议权。专利局

内所设的专利复审委员会和商标局内所设的商标评审委员会便属此类。

行政复议的这一分类，其法律意义在于，公民、法人或其他组织在申请复议时必须向有复议管辖权的机关提出，否则复议申请无效，还可能耽误法定期间。

## 二、按行政相对人能否选择分类

以行政相对人能否选择处理机关划分，行政复议可分为两类：

1. 选择复议。选择复议是指行政相对人既可以向行政机关申请复议，也可以直接向人民法院提起行政诉讼。我国《行政诉讼法》第 37 条对此作了明确规定。许多单行法律、法规，如《中华人民共和国公民出境入境管理法》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国城市规划法》等，也都有选择复议的规定。选择复议的特点是，行政相对人在申请复议和提起行政诉讼之间完全可以自由选择。

选择复议又分为两种情况：一种是相对人既可以申请行政机关复议，并由其作出终局裁决；也可以不经过行政复议，直接向人民法院起诉。但在二者之间只能选择其一。如《中华人民共和国公民出境入境管理法》第 15 条、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》第 29 条均对此作了明确规定。另一种情况较之上述选择的权利要大一些，相对人除可以申请复议或提起诉讼外，复议裁决并非终局裁决，相对人如对复议裁决不服，还可以向人民法院起诉。

2. 必经复议。必经复议是指行政相对人不服原行政机关所作具体行政行为，必须先向行政机关申请复议，对复议决定不服的，才能向人民法院提起诉讼，即行政复议是相对人提起行政诉讼所必须具备的前置条件，相对人在申请复议和提起诉讼之间不能进行自由选择，如《中华人民共和国治安管理处罚条例》、《中华人

《中华人民共和国个人所得税法》、《中华人民共和国价格法》等所规定的复议均属必经复议。

将行政复议区分为选择复议与必经复议的法律意义在于，它可以帮助行政相对人了解与把握自己对行政复议和行政诉讼的选择权，从而指导他们正确地行使请求救济权。

### 三、按复议决定的效力分类

以复议决定的效力为标准，将行政复议分为终局复议和非终局复议两种。

1. 终局复议。终局复议是指复议决定一经作出，即具有法律效力，行政相对人既不能提起行政诉讼，也不能申请再复议。此时复议决定即为最后正式有效的决定，相对方必须服从和执行。终局复议在我国往往是作为一种特殊情况而存在的，一般情况下行政复议都表现为非终局复议，只是在法律有明确规定复议为终局复议的情况下，复议才表现为终局复议。这里的“法律”仅限于全国人大及其常委会制定的法律，而不包括法规和规章等。《行政复议法》第5条规定，除法律规定行政复议决定为最终裁决外，公民、法人或者其他组织对行政复议决定不服的，可以依照行政诉讼法的规定向人民法院提起行政诉讼。《中华人民共和国集会游行示威法》、《中华人民共和国商标法》、《中华人民共和国专利法》等规定的复议便属此类。

2. 非终局复议。非终局复议是指复议决定不具有最终的法律效力，行政相对人不服，可以在法定期间内提起行政诉讼。由于非终局复议更有利于保护相对人的合法权益，因此，我国法律规定的行政复议大多数都属于非终局复议。

终局复议和非终局复议的分类，对行政相对人了解两种复议的不同法律效力，明确自己所享有的诉权，从而穷尽法律救济途径，维护自己的合法权益具有一定的意义。

#### 四、按复议次数分类

以复议次数为标准，将行政复议分为一级复议和二级复议两种。

1. 一级复议。一级复议是指行政复议由作出具体行政行为的行政机关的上级复议机关一次审结。行政相对人对复议决定不服，不能申请再复议，如果是非终局复议的，可以向人民法院提起行政诉讼。《中华人民共和国治安管理处罚条例》规定的复议既属此类。

2. 二级复议。二级复议是指复议可进行两次，一次复议后，如果相对人对复议的决定不服，还可以向上一级行政机关再申请复议一次。第二次的复议决定或为终局决定，或者是非终局决定，如果是非终局决定的，相对人不服，还可向人民法院提起行政诉讼。《中华人民共和国海关法》、《中华人民共和国进出口关税条例》规定的复议便是二级复议。应当指出的是，这两种复议虽然同时存在，但它们之间是原则和例外的关系，我国行政复议原则上实行一级复议制。

区分一级复议和二级复议的法律意义在于，帮助和指导行政相对人正确而及时地行使复议申请权。

#### 五、按有无涉外因素分类

以是否有涉外因素为标准，将行政复议分为涉外复议和非涉外复议。

1. 涉外复议。涉外复议是指申请人是外国人、无国籍人或外国组织的行政复议。如《中华人民共和国外国企业所得税法》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国对外国籍船舶管理规则》等所规定的行政复议均属涉外复议。

2. 非涉外复议。非涉外复议是指申请人是我国公民、法人或其他组织的行政复议。我国绝大多数行政复议为非涉外复议。

区分涉外复议与非涉外复议的法律意义在于，它有助于我们正确认识外国人和外国组织在我国行政复议和行政诉讼中的法律地位。在法律适用上，有些涉外行政复议须适用特别的法律规定。

### 第三节 行政复议的功能与作用

行政复议是一项通过纠正违法和不当具体行政行为，监督和保障行政机关依法行使职权，保护公民、法人和其他组织合法权益的法律制度。从行政复议的性质及目的上看，行政复议为公民提供了一种有效的权利救济途径，有利于实现宪法赋予给公民的申诉权和监督权。从行政复议的实现形式看，行政复议又是行政机关系统内部纠正自身错误的一种监督制度。从行政复议的程序法价值看，行政复议对提高行政效率，实现公平和正义，促进行政机关依法行政，保护行政相对人合法权益都具有重要的作用。

#### 一、行政复议的功能

行政复议的功能，也可以说是行政复议的价值，主要包括以下三个方面：

（一）行政复议的救济功能。在现代国家，随着行政权的扩张，行政与公民的权益关系，亦即行政权力与公民权利之间的关系日益密切，行政权逐渐渗透到国家和社会生活的诸多领域。一方面，行政的公益性和服务性功能日益扩大；另一方面，公民的合法权益因各种违法和不当行政行为而受到侵犯的可能性也日益增大。因此就有必要用法律来确保行政相对人获得更多、更有效的救济。“救济是一种纠正或减轻性质的权利，这种权利在可能的范围内会矫正由法律关系中他方当事人违反义务行为造成的后果。”<sup>①</sup> 行政

---

<sup>①</sup> 参见《牛津法律大辞典》，第764页。

复议的存在，旨在纠正、制止或矫正行政侵权行为，使受侵害的行政相对人的权利得到恢复或受损害的利益得到补救。

在现代社会，随着政治与经济的发展，政府职能不断拓展，行政权力逐渐渗透到国家和社会生活的各个领域。行政相对人与行政机关之间发生着多方面、多层次的联系，形成各种行政法律关系。行政相对人在行政法律关系中总是处于被支配和被管理的地位，行政机关与行政相对人之间处于不对等的地位。行政机关一旦作出违法或不当的行政行为，侵犯了相对人的合法权益，相对人应当寻求权利救济来保护自己，从而达到社会秩序的稳定。“权利依赖救济”、“有权利就必有救济”、“无救济就无权利”，这是一条法律公理。对权利的确认和保护是法律调整社会关系的根本宗旨，如果没有对权利受到侵害的救济保障，法律所确认的权利只会成为纸面的权利而不会成为人们生活中的实际享有的权利。<sup>①</sup>设立行政复议制度，就是为行政相对人的合法权益提供保障机制，以便使他们能够通过复议途径和手段的运用来维护自己的合法权益不受行政机关的不法侵害。

(二)行政复议的监督功能。从行政复议的基本特征可以看出，行政复议是由行政相对人启动的，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。由此可见，行政复议除了具有救济功能外，还具备在行政机关系统内部进行自我监督、自我纠正错误的功能。通过行政复议，复议机构根据行政相对人的复议请求，依法对行政机关的具体行政行为进行审查，若发现行政机关的具体行政行为违法或不当时，复议机构有权撤销、变更该具体行政行为或确认该具体行政行为违法。只有这样，才能使违法或不当时在行政机关系统内部得到及时纠正。

行政复议是基于相对人的复议申请进行的，与行政机关依职

---

<sup>①</sup> 参见杨解君、温晋锋著：《行政救济法》，南京大学出版社1997年版第22页。

权主动纠正自己作出的违法、不当行政行为相比，行政复议的监督功能更为有力，也更为有效。它能够有效地克服行政系统内部层级监督的软弱现象，加大监督力度，促使行政机关依法行政。行政复议有利于行政机关及时查明出现违法或不当的具体行政行为的原因，及时发现行政执法中存在的问题和不足，从而敦促行政机关采取适当措施，在以后的执法活动中不断加以改进，提高行政执法水平。同时，由于行政机关的执法活动也是通过其内部行政工作人员来进行的，而行政工作人员个人的文化素质、道德修养、法律意识等参差不齐，因此行政机关违法或不当行使职权是很难彻底杜绝的。行政复议制度建立的目的之一就是纠正违法和不当的具体行政行为，监督行政机关依法行使职权。

（三）行政复议的效率功能。效率是社会发展的物质基础，讲求效率的社会才是发展最快的社会，任何一个社会，如果不追求效率必然陷入停滞、落后的状态。行政复议作为一项为相对人提供救济的法律制度，它已经减少了行政过程中可能出现的重复或多余的环节，把环节简化到了最低限度；它是按行政行为的共性和个性设计的，能够适应各类行政行为的一般需要和特殊需要；它也是按行政过程的先后次序排列各环节的，是由相互衔接的各环节组成的，可以保证复议机关有条不紊地实施复议活动；它还对每个环节都规定了明确的时限，从而能有效防止行政机关或相对人不适当地拖延。

复议机关通过对具体行政行为的审查，发现违法或不当的具体行政行为并予以撤销、变更等，可以使行政执法活动中出现的问题得到及时纠正。并有助于克服和防止官僚主义作风，有利于国家行政管理的有序、权威和高效。从《行政复议法》的现行规定看，复议法关于申请和受理期限的规定、关于复议期间不停止具体行政行为的规定、关于复议机关作出复议决定期限的规定等，都从立法角度体现了行政复议的效率功能。《行政复议法》中对于



时效制度的规定，意义就在于，及时排除行政复议过程中的不利因素，防止行政机关办事拖拉，互相推诿；不停止执行制度是指行政相对人因不服行政决定而提请复议后，除法律规定的情形外，行政决定必须执行。各国在规定申诉制度时，大都以申诉不停止执行为原则。不停止执行的法律意义在于，在确保行政决定被撤销后，行政相对人可以恢复其合法权益的前提下，使行政决定迅速、及时执行，从而提高行政效率。

与行政诉讼相比，行政复议的程序更为简便、受案范围更为广泛，并且能够更及时纠正错误，这些特点使行政复议成为更加经济、便捷的解决争议的方式，在提高行政工作效率上发挥自己的优势。

## 二、行政复议的作用和意义

从行政复议制度的产生来看，它是作为一种权利救济制度而存在的。国外行政复议制度都是立足于它的救济性。我国的行政复议法在坚持行政复议制度对公民权利的救济功能的同时，还强调行政复议制度的监督功能，把它当作是一种行政机关自我纠正错误的一种重要监督制度加以规范。《行政复议法》第1条规定：“为了防止和纠正违法的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，保障和监督行政机关依法行使职权，根据宪法，制定本法。”根据这一规定，行政复议的作用和意义体现在以下两个方面：

（一）保护公民、法人和其他组织的合法权益，体现行政复议的救济作用

行政复议与行政诉讼一样，其根本目的和首要任务是保护公民、法人和其他组织的合法权益。这也是社会主义民主政治的标志之一。在现实生活中，为了有效地、最大限度地维护社会公共利益和公共秩序，各级人民政府及其工作部门进行着经常的、大