

行政复议实用手册

张大中 主编

1101

行政复议实用手册

主编 张大中 副主编 陈天杰 平世月
责任编辑 单定国

浙江大学出版社
杭州文教印刷厂印刷
浙江省新华书店发行

开本: 787×1092 1/32 11.94印张 250千字
1991年3月第1版 1991年3月第1次印刷
印数: 0001—8000

ISBN7—308—00688—3

C·054 定价: 4.90元

序

中共浙江省委常委、常务副省长

许行贵

国务院制定的《行政复议条例》已经发布并于今年一月一日起施行。行政复议是指公民、法人或者其他组织不服行政机关的具体行政行为，向上一级行政机关或者法律、法规规定的机关提出申请，由复议机关依法对原具体行政行为进行复查并作出决定的一种行政法律制度。实行行政复议制度，对于有效地解决行政争议，保护公民、法人和其他组织的合法权益，密切行政机关和人民群众的关系，强化行政机关内部的层级监督机制，促进行政法制建设和政府法制工作的进一步发展，提高行政管理的水平，都有十分重要的作用。

为了全面领会和理解《行政复议条例》的精神，掌握行政复议的基本知识，省政府法制局和杭州市政府法制局的同志编写了这本《行政复议实用手册》。在本手册中，对行政复议的一系列基础知识作了系统的、详尽的论述，对正确理解行政复议条例的条文极有帮助；同时撰写了与行政复议有关的各种法律文书的格式，很有实用价值；而且选编了一批各种类型的行政复议案例，作了深入浅出的评析；汇集了现行法律、行政法规中有关行政复议的规定条文，便于查找和引

用。因此，本书对于各级各类行政机关的工作人员，尤其是对于具有复议权的行政机关的领导同志和从事行政复议工作的人员来说，是一本必备的工具书；对于从事法学教学、研究和法律服务的人来说，是一本很有价值的参考书。对于广大公民和企业、事业单位工作人员来说，通过本书可以了解行政复议的基本知识，知道如果发生行政争议，哪些可以申请复议，哪些不能申请复议，应该向什么机关、怎样去依法申请复议，行政复议与行政诉讼是怎样一种关系，等等，掌握这些方面的知识，对于依法维护自身的合法权益也是非常必要和大有裨益的。

本手册的显著特点是理论联系实际，强调实用性；因此，它完全可以作为政府法制和行政复议培训班的教材。它的出版，对于促进行政复议工作的规范化、制度化也有现实意义。我祝贺它的出版并为之序。

一九九一年一月

目 录

序

第一部分 行政复议的基础知识

第一章 行政复议概述

第一节 行政复议的概念及其特征	(1)
一、行政复议的概念	(2)
二、行政复议的基本特征	(2)
三、行政复议与行政争议的关系	(6)
第二节 行政复议制度的建立	(9)
一、国外行政复议制度的产生和发展	(9)
二、我国行政复议制度的建立	(12)
第三节 行政复议条例的立法目的、依据及其作用	(16)
一、行政复议条例立法的目的	(15)
二、行政复议条例立法的依据	(20)
三、制定行政复议条例的作用	(21)
第四节 行政复议与行政诉讼的关系	(25)
一、行政复议与行政诉讼的异同	(25)
二、行政复议与行政诉讼的关系	(28)

第二章 行政复议的基本原则

第一节 基本原则的概念	(31)
第二节 遵循合法、及时、准确和便民的原则	(32)

第三节	实行一级复议制原则	(35)
第四节	审理复议案件不适用调解原则	(36)
第五节	依法对具体行政行为的合法性和适当性 进行审查原则	(37)
第六节	实行书面复议原则	(39)
第七节	具体行政行为不停止执行原则	(40)

第三章 行政复议的范围

第一节	行政复议范围的确定	(42)
一、	行政复议范围的概念与性质	(42)
二、	行政复议范围的确定	(44)
第二节	行政复议的范围	(45)
第三节	不适用行政复议的事项	(61)

第四章 行政复议的管辖

第一节	行政复议管辖概述	(65)
一、	行政复议管辖的概念与意义	(65)
二、	现行法律、法规对行政复议管辖的规定	(66)
三、	行政复议条例对复议管辖的确定	(68)
第二节	上级行政机关管辖	(69)
一、	上一级人民政府管辖	(70)
二、	上一级人民政府的主管部门管辖	(71)
三、	本级人民政府管辖	(71)
第三节	原行政机关管辖	(72)
第四节	其他管辖	(74)
一、	不服共同行政行为的复议管辖	(74)
二、	不服派出机关和派出机构的具体行政行为	

的复议管辖·····	(76)
三、不服法定授权组织和行政委托组织的具体 行政行为的复议管辖·····	(77)
四、不服法律、法规规定需要上级批准的具体 行政行为的复议管辖·····	(79)
五、不服被撤销的行政机关的具体行政行为的 复议管辖·····	(80)
六、移送管辖·····	(81)
七、指定管辖·····	(82)
八、共同管辖·····	(82)
九、特殊管辖·····	(83)
第五节 各级各类行政机关的管辖范围·····	(83)
一、国务院的复议管辖范围·····	(84)
二、国务院各工作部门复议管辖范围·····	(84)
三、省级人民政府的复议管辖范围·····	(84)
四、市级人民政府的复议管辖范围·····	(85)
五、省、市人民政府的工作部门的复议管辖范 围·····	(86)
六、县级人民政府的复议管辖范围·····	(86)
七、县级人民政府的工作部门的复议管辖范 围·····	(87)

第五章 行政复议机关和行政复议机构

第一节 行政复议机关·····	(88)
第二节 行政复议机构·····	(90)
一、复议机构的概念和性质·····	(90)
二、复议机构的设置·····	(92)

第三节 行政复议机构的职责	(94)
---------------	--------

第六章 行政复议参加人

第一节 申请人	(99)
---------	--------

一、申请人的资格	(99)
----------	--------

二、申请人资格的转移	(101)
------------	---------

三、申请人的权利和义务	(102)
-------------	---------

第二节 被申请人	(104)
----------	---------

一、被申请人的资格	(104)
-----------	---------

二、被申请人资格的转移	(106)
-------------	---------

三、被申请人的权利和义务	(107)
--------------	---------

第三节 共同复议参加人	(109)
-------------	---------

一、共同复议参加人的概念	(109)
--------------	---------

二、共同复议参加人的几种情况	(109)
----------------	---------

第四节 行政复议中的第三人	(110)
---------------	---------

一、第三人的概念	(110)
----------	---------

二、出现行政复议第三人的几种情况	(111)
------------------	---------

第五节 复议代理人	(112)
-----------	---------

一、代理人的一般概念	(112)
------------	---------

二、行政复议代理人	(113)
-----------	---------

第七章 行政复议的申请与受理

第一节 申请复议的期限	(114)
-------------	---------

一、申请复议的一般期限	(115)
-------------	---------

二、申请复议的特殊期限	(116)
-------------	---------

三、复议期限的延长	(117)
-----------	---------

第二节 如何处理申请行政复议与提起行政诉讼	
-----------------------	--

的关系·····	(118)
一、申请复议与提起行政诉讼的关系·····	(118)
二、如何处理申请复议与提起行政诉讼的关系·····	(118)
第三节 申请复议的条件、方式及申请内容·····	(121)
一、申请复议的条件·····	(121)
二、申请复议的方式和申请的内容·····	(125)
第四节 复议机关对复议申请的审查和处理·····	(126)
一、对复议申请的审查·····	(126)
二、对复议申请的处理·····	(127)
第五节 对复议机关不予受理的救济·····	(129)
一、对复议机关无正当理由不予受理的救济·····	(129)
二、不服复议机关对复议前置案件不予受理裁 决的救济·····	(130)

第八章 行政复议的审理和决定

第一节 复议审理前的准备·····	(132)
一、对申请的手续和申请书的内容进行审查·····	(132)
二、向被申请人发送申请书副本·····	(133)
三、更换或追加复议参加人·····	(133)
第二节 复议的审理·····	(134)
一、复议的审理方式·····	(134)
二、复议期间不停止具体行政行为的执行·····	(136)
三、对申请人撤回复议申请的规定·····	(138)
第三节 行政复议的法律适用·····	(141)
一、复议机关审理复议案件的根据·····	(141)
二、行政复议与行政诉讼适用法律的协调·····	(146)
第四节 复议决定·····	(149)

一、复议决定的种类	(149)
二、复议机关对规章和具有普遍约束力的决定、命令存在问题的处理	(160)
三、复议决定的形式	(163)
四、复议决定的效力	(165)
第五节 复议决定的强制执行	(167)
一、复议决定强制执行的概念及特征	(167)
二、复议决定的强制执行机关及强制执行依据	(169)
三、复议决定强制执行的措施	(170)

第九章 期间、送达

第一节 期间	(174)
一、期间的概念	(174)
二、期间的种类	(175)
三、期间的计算	(176)
四、期间的延误	(177)
第二节 送达	(178)
一、送达的概念	(178)
二、送达的法律后果	(179)
三、送达的方式	(179)

第十章 行政复议法律责任

第一节 法律责任的概念	(182)
第二节 违反行政复议条例的法律责任	(183)
一、被申请人违反行政复议条例的法律责任	(183)
二、复议工作人员违反行政复议条例的法律责任	

任·····	(183)
三、复议参加人或者其他违反行政复议条例 的责任·····	(184)

第十一章 行政复议条例的适用范围

第一节 对人的适用范围·····	(186)
第二节 对空间的适用范围·····	(187)
第三节 对时间的适用范围·····	(188)

第二部分 行政复议文书

一、复议申请书·····	(190)
二、复议案件受理通知书·····	(194)
三、复议案件移送管辖通知书·····	(195)
四、复议案件指定管辖通知书·····	(200)
五、复议答辩书·····	(201)
六、补正复议申请书通知书·····	(204)
七、不予受理裁决书·····	(206)
八、撤回复议申请书·····	(208)
九、申请停止执行书·····	(210)
十、停止执行裁决书·····	(212)
十一、复议决定书·····	(215)
十二、申请强制执行书·····	(218)

第三部分 行政复议案例评析

一、裘金林不服治安管理处罚申请复议案·····	(222)
-------------------------	---------

二、不服食品卫生行政处罚申请复议案	(224)
三、不服税务行政处罚申请复议案	(226)
四、不服工商行政管理行政处罚申请复议案	(228)
五、不服物价管理行政处罚申请复议案	(230)
六、不服城市规划行政处罚申请复议案	(232)
七、不服环境保护行政处罚申请复议案	(234)
八、不服土地管理行政处罚申请复议案	(235)
九、不服植物检疫行政处罚申请复议案	(237)
十、不服烟草专卖行政处罚申请复议案	(239)
十一、不服统计行政处罚申请复议案	(240)
十二、不服劳动教养申请复议案	(242)
十三、为申领许可证行政机关不予答复引起的复 议案	(244)

第四部分 国家法律、行政法规中 有关行政复议的规定

一、公安行政复议	(247)
二、科学技术·教育·卫生·出版行政复议	(265)
三、监察·审计行政复议	(269)
四、财政·税务行政复议	(271)
五、工商·物价·金融行政复议	(282)
六、交通·铁路·民航行政复议	(291)
七、城建·环保·旅游行政复议	(294)
八、农业·林业·水利·渔业·土地管理行政复 议	(297)
九、海关·商检·专利·计量行政复议	(300)

十、工业·电力·地矿·能源·测绘行政复议·····	(306)
十一、劳动行政复议·····	(308)
十二、政府行政复议·····	(309)
附：	
《中华人民共和国行政诉讼法》·····	(313)
《行政复议条例》·····	(328)
后 记·····	(340)

第一部分

行政复议的基础知识

第一章 行政复议概述

行政复议是一种特定的行政活动，是行政机关用来解决行政争议的重要手段，也是密切行政机关与人民群众之间的关系，强化行政系统内部层级监督的有效途径。在我国，发展社会主义民主政治，坚持以依法治国已成为历史的选择，而对公民的权利进行有效保障是这种民主政治的基本要求。这就要求我国逐步建立和完善行政复议制度，使公民的合法权益得到充分的保护。

但是，我们知道，随着现代社会经济政治的发展，行政机关在社会活动中的地位日益突出，其权限也日趋扩大，这是事实。因此，要使公民、法人或者其他组织的合法权益受到保护，行政机关除了正确运用行政权，提高行政管理效率之外，还必须及时地解决和处理社会中不断发生的各种争议和矛盾，纠正和控制违法和不当的行政行为。要实现这个目标，就需要加强对行政机关的行政行为实行监督。但从目前情况看，纯粹依靠人民法院通过司法程序来监督是不够的，是难以应付现实需要的。所以行政机关自身必须建立一种

监督机制，来纠正和控制违法和不当的行政行为，这种监督机制就是行政复议制度。《行政复议条例》的颁布施行，不仅在这方面奠定了坚实的理论基础和法律依据。同时，也为行政复议工作的开展提供了具体操作程序。我们相信，行政复议，作为一项与行政诉讼相衔接的，行政机关解决行政争议的法律制度，将会被更多的人所认识和重视。

第一节 行政复议的概念及其特征

一、行政复议的概念

行政复议是世界上许多国家普遍公认的解决行政争议的有效方法。所谓行政复议，是指公民、法人或者其他组织对行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为不服，向上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关提出申请，由上一级行政机关或其他法律、法规规定的行政机关对原具体行政行为按照法定程序重新进行审议，并根据不同情况，作出裁决的一种行政法律制度。通俗地说，行政复议就是解决行政争议的一种法律制度。

二、行政复议的基本特征

《行政复议条例》第2条规定：“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。”这一条不仅规定了公民、法人或者其他组织可以向行政机关申请行政复议的权利，同时也规定了行政复议请求权必须具备的要件，从而揭示了行政复议的基本特征。

根据《行政复议条例》第2条的规定，公民、法人或者其他组织享有的行政复议请求权的条件，包括以下几方面：

（一）行政复议的被申请人必须是行使管理职权的行政机关。

这里包含着两层意思，一是如果被申请人不是行政机关，就不是行政复议；二是只有行政机关才有资格当被申请人，而不是所有的国家机关，也不是国家行政机关工作人员。例如，村民委员会、居民委员会等群众自治性组织，社会团体、企事业单位不是行政机关，公民、法人或者其他组织如果认为他们的行为侵犯了其合法权益，就不能申请行政复议，但可以向人民法院起诉。这里要注意的是，并非所有的非行政机关都不能成为行政复议的被申请人。在特定的条件下，即法律、法规、规章授予非行政机关在某一方面具有一定的行政管理权时，这些非行政机关就成为法定的行政主体，当然也可以成为行政复议的被申请人。《行政复议条例》第28条第3款规定：“法律、法规和规章授权的组织作出具体行政行为的，该组织是被申请人”。所以，在理解“行政机关”这个概念时，我们应该从动态的角度去考察，如果非行政机关在法定授权范围内行使行政管理权，就应该把它看作一个行使管理权的主体。

又如，国家机关除行政机关外，还包括权力机关、审判机关、检察机关等。公民、法人或者其他组织只能对行政机关作出的具体行政行为不服，才能申请复议，也就是说，只有行政机关才有资格当被申请人。对其他国家机关作出的行为不服，只能通过其他途径解决。对权力机关的决定不服，可以向该权力机关或上一级权力机关提出；对法院的裁判不服，可以通过上诉和审判监督程序来解决；对检察机关行使

检察权有意见，可以在法庭上辩护，也可以向上级检察机关或同级权力机关提出，但都不能称为行政复议。就行政机关内部而言，也只能是作出有争议行政行为的行政机关才能成为被申请人，而不是所有的行政机关都能成为被申请人。

国家行政机关工作人员不能成为行政复议的被申请人，这是由其法律地位所决定的。国家的各种具体行政行为由国家工作人员来作出或实施，但其在进行行政管理时，不是以行政主体面貌出现，而是代表其所属的行政机关意志，因此，其作出的行政行为属于所在的行政机关的行政行为。所以行政机关工作人员不可能成为行政复议的被申请人。

（二）争议必须是因行政机关的具体行政行为引起的。

从行政机关行为的性质看，行政机关的行为有民事行为，有行政行为。行政机关以民事主体身份与公民、法人或者其他组织进行民事活动而发生的争议，不能称为行政争议；因而不能申请行政复议。行政机关的行政行为是指行政机关代表国家行使行政管理职权的公务行为，例如给予行政处罚，采取强制措施等。

从行政行为的适用范围来看，行政机关的行为又分为抽象行政行为和具体行政行为。抽象行政行为是指行政机关制定的适用于不特定的人并可反复实施的行政管理规范的行为，如制定法规、规章或者其他具有普遍约束力的决定、决议和命令等行为。对抽象的行政行为不服，不能申请复议。因为依据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定，撤销、改变法规、规章、决定、命令等抽象行政行为的权力，属于制定该规范性文件机关的同级人民代表大会及其常委会或者该机关的上一级人民政府。具体行政行