



法学精品课程系列教材
宪法与行政法学系列

吴汉东 总主编

行政复议法新论

石佑启 杨勇萍 编著

New Views about Administrative Review Law



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

D922.11/22

2007

行政复议法新论

石佑启 杨勇萍 编著

New Views about Administrative Review Law



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政复议法新论/石佑启,杨勇萍主编. —北京:北京大学出版社,2007.12
(法学精品课程系列教材)

ISBN 978-7-301-13013-1

I. 行… II. ①石… ②杨… III. 行政复议法-中国-高等学校-教材
IV. D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 177572 号

书 名: 行政复议法新论

著作责任者: 石佑启 杨勇萍 编著

责任编辑: 郭瑞洁

标准书号: ISBN 978-7-301-13013-1/D · 1903

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

印 刷 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 21.75 印张 414 千字

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 29.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

《法学精品课程系列教材》编委会名单

总主编 吴汉东

编委会 (以姓氏拼音为序)

蔡虹	曹新明	陈景良	陈小君	樊启荣
范忠信	方世荣	韩轶	雷兴虎	李汉昌
李希慧	刘大洪	刘茂林	刘仁山	刘嗣元
刘笋	刘焯	吕忠梅	麻昌华	齐文远
乔新生	覃有土	石佑启	王广辉	吴汉东
吴志忠	夏勇	徐涤宇	姚莉	张德森
张桂红	张继成	赵家仪	郑祝君	朱雪忠

总 序

法学教育的目标和任务在于培养法律人才。提高培养质量,造就社会需要的高素质法律职业人才是法学教育的生命线。根据教育部关于高等学校教学质量与教学改革工程精品课程建设的精神和要求,结合中南财经政法大学精品课程建设的总体规划,在全面总结我国法学教育经验和分析法律人才社会需求的基础上,我校确立了以培养高素质法律人才为目的,以教材建设为核心,强化理论教学与实践教学的融会,稳步推进法学精品课程建设的方案。两年来,我校法学精品课程建设取得了阶段性的成果,已有民法、知识产权法等十余门课程被确定为国家、省、校三级精品课程,并在此基础上推出了《法学精品课程系列教材》。

《法学精品课程系列教材》是一套法学专业本科教材及其配套用书,涵盖了我校法学本科全程培养方案所列全部课程,由教材、案(事)例演习和教学参考资料三个层次的教材和教学用书构成,分为法理学、法律史学、宪法与行政法学、刑法学、民商法学、诉讼法学、经济法学、环境与资源法学、国际法学和法律职业实训等十个系列。

《法学精品课程系列教材》由我校一批具有良好学术素养和丰富教学经验的教授、副教授担纲撰写,同时根据需要约请法学界和实务部门的知名学者和专家加盟,主要以独著、合著的形式合力完成。《法学精品课程系列教材》遵循理论与实际相结合的原则,以法学理论的前沿性、法律知识的系统性、法律制度的针对性、法律运作的可操作性为编撰宗旨,以先进的教学内容和科学的课程体系的统一为追求,融法学教育的新理论、新方法和新手段于一体,力图打造成一套优秀的法学精品课程系列化教材。

《法学精品课程系列教材》是我校在推进法学教育创新,深化法学教学改革,加强教材建设方面的一次尝试,也是对以“一流教师队伍、一流教学内容、一流教学方法、一流教材、一流教学管理”等为特点的法学精品课程在教材建设方面的探索。

我相信《法学精品课程系列教材》的出版,能为广大读者研习法学理论、提高法学素养、掌握法律技能提供有效的帮助。同时,我衷心希望学界同仁和读者提出宝贵的批评和建议,以便这套教材不断修订完善,使之成为真正的法学精品课程教材!

是为序。



2005年3月

目 录

第一章 行政复议法概述	(1)
第一节 行政复议.....	(1)
第二节 行政复议法.....	(7)
第二章 行政复议与行政诉讼的关系	(19)
第一节 行政复议与行政诉讼的联系与区别	(19)
第二节 行政复议与行政诉讼的衔接	(23)
第三节 行政复议与行政诉讼关系的协调处理原则	(26)
第三章 行政复议制度的历史发展	(34)
第一节 大陆法系国家行政复议制度的历史发展	(35)
第二节 英美法系国家行政复议制度的历史发展	(40)
第三节 中国行政复议制度的历史发展	(44)
第四章 行政复议的基本原则	(56)
第一节 行政复议基本原则概述	(56)
第二节 行政复议基本原则的内容	(58)
第五章 行政复议的范围	(77)
第一节 行政复议范围概述	(77)
第二节 具体行政行为复议的范围	(81)
第三节 可申请审查的行政规定	(90)
第六章 行政复议管辖	(104)
第一节 行政复议管辖概述.....	(104)
第二节 行政复议的一般管辖.....	(106)
第三节 行政复议的特殊管辖.....	(109)
第四节 行政复议管辖的其他规定.....	(114)
第七章 行政复议的机关与机构	(122)
第一节 行政复议机关.....	(122)
第二节 行政复议机构.....	(126)

第八章 行政复议参加人	(137)
第一节 行政复议参加人概述.....	(137)
第二节 行政复议申请人.....	(138)
第三节 行政复议被申请人.....	(143)
第四节 共同行政复议人.....	(147)
第五节 行政复议第三人.....	(149)
第六节 行政复议代理人.....	(151)
第九章 行政复议证据	(159)
第一节 行政复议证据概述.....	(159)
第二节 行政复议证据的种类.....	(161)
第三节 行政复议的举证责任.....	(165)
第四节 行政复议证据的提供、收集和保全	(169)
第五节 行政复议证据的审查判断.....	(174)
第十章 行政复议程序	(181)
第一节 行政复议申请.....	(181)
第二节 行政复议受理.....	(185)
第三节 行政复议审理.....	(189)
第四节 行政复议决定.....	(198)
第十一章 行政复议决定的执行	(210)
第一节 行政复议决定执行概述.....	(210)
第二节 行政复议决定执行的种类、方式与措施	(215)
第三节 行政复议决定执行的程序.....	(221)
第十二章 行政复议法律责任	(229)
第一节 行政复议法律责任概述.....	(229)
第二节 行政复议机关及其工作人员的法律责任.....	(233)
第三节 行政复议当事人的法律责任.....	(236)
第十三章 行政复议期间和送达	(242)
第一节 行政复议期间.....	(242)
第二节 行政复议送达.....	(248)
第十四章 行政复议法律文书	(254)
第一节 行政复议法律文书概述.....	(254)
第二节 行政复议法律文书的类型.....	(258)

附录	(274)
中华人民共和国行政复议法.....	(274)
国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政复议法》的通知.....	(283)
国务院办公厅关于国务院行政复议案件处理程序若干问题的通知.....	(287)
中华人民共和国行政复议法实施条例.....	(289)
中华人民共和国行政诉讼法.....	(299)
最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释.....	(308)
最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定.....	(324)
主要参考文献	(336)
后记	(337)

Contents

Chapter 1 Overview of Administrative Review Law	(1)
Section 1 Administrative Review	(1)
Section 2 Administrative Review Law	(7)
Chapter 2 Relations between Administrative Review and Administrative Litigation	(19)
Section 1 Relation and Difference between Administrative Review and Administrative Litigation	(19)
Section 2 Link between Administrative Review and Administrative Litigation	(23)
Section 3 Processing Principle between Administrative Review and Administrative Litigation	(26)
Chapter 3 Historical Development of Administrative Review System	(34)
Section 1 Historical Development of Administrative Review System in Countries of Continental Law System	(35)
Section 2 Historical Development of Administrative Review System in Countries of Anglo-American Law System	(40)
Section 3 Historical Development of Administrative Review System in Our Country	(44)
Chapter 4 Basic Principles of Administrative Review	(56)
Section 1 Overview of Basic Principles of Administrative Review	(56)
Section 2 Contents of Basic Principles of Administrative Review	(58)
Chapter 5 Scopes of Administrative Review	(77)
Section 1 Overview of Scopes of Administrative Review	(77)
Section 2 Scopes of Administrative Review on Concrete Administrative Action	(81)
Section 3 Stipulations that can be applied for Review	(90)

Chapter 6 Jurisdiction of Administrative Review	(104)
Section 1 Overview of Jurisdiction of Administrative Review	(104)
Section 2 General Jurisdiction of Administrative Review	(106)
Section 3 Special Jurisdiction of Administrative Review	(109)
Section 4 Other stipulations about Jurisdiction of Administrative Review	(114)
Chapter 7 Agency and Organization of Administrative Review	(122)
Section 1 Agency of Administrative Review	(122)
Section 2 Organization of Administrative Review	(126)
Chapter 8 Participants of Administrative Review	(137)
Section 1 Overview of Participants of Administrative Review ...	(137)
Section 2 Applicant of Administrative Review	(138)
Section 3 Defense of Administrative Review	(143)
Section 4 Joint Parties of Administrative Review	(147)
Section 5 Third Party of Administrative Review	(149)
Section 6 Agent of Administrative Review	(151)
Chapter 9 Evidence of Administrative Review	(159)
Section 1 Overview of Evidence of Administrative Review	(159)
Section 2 Types of Evidence of Administrative Review	(161)
Section 3 Evidential Burden of Administrative Review	(165)
Section 4 Supply, Collection and Preservation of Evidence Material	(169)
Section 5 Check and Determination of Evidence Material	(174)
Chapter 10 Procedure of Administrative Review	(181)
Section 1 Application of Administrative Review	(181)
Section 2 Acceptance of Administrative Review	(185)
Section 3 Examination of Administrative Review	(189)
Section 4 Decisions of Administrative Review	(198)
Chapter 11 Execution of Administrative Review Decisions	(210)
Section 1 Overview of Execution of Administrative Review Decisions	(210)
Section 2 Type, Way and measure of Execution of Administrative Review Decisions	(215)

Section 3	Procedure of Execution of Administrative Review	
	Decisions	(221)
Chapter 12	Legal Liability of Administrative Review	(229)
Section 1	Overview of Legal Liability of Administrative	
	Review	(229)
Section 2	Legal Liability of Agency and Its Officials of	
	Administrative Review	(233)
Section 3	Legal Liability of Party of Administrative Review	(236)
Chapter 13	Periods and Delivery of Administrative Review	(242)
Section 1	Periods of Administrative Review	(242)
Section 2	Delivery of Administrative Review	(248)
Chapter 14	Legal document in Administrative Review	(254)
Section 1	Overview of Legal document in Administrative	
	Review	(254)
Section 2	Types of Legal document in Administrative Review ...	(258)
Appendix		(274)
Index		(336)
Postscript		(337)

第一章 行政复议法概述

内容提要

本章阐述了行政复议的概念、特征及行政复议法的概念和基本内容,分析了行政复议的性质,介绍了行政复议的功能与作用,探讨了行政复议法的立法宗旨、立法依据和效力范围等问题。

关键词

行政复议 行政复议法 行政复议特征 行政复议功能 行政复议作用
行政复议法的立法宗旨 行政复议法的立法依据 行政复议法的效力范围

第一节 行 政 复 议

一、行政复议的概念与特征

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。行政复议制度在中外都广泛存在,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。尽管这种制度已在世界各国得到普遍运用和实施,但由于各国和地区的历史背景、政治制度和法律文化的不同,因而在名称、范围及程序等方面都有着较大差异。法国的“行政救济”,韩国的“行政审判”,英国的“上诉”和“行政裁判所”制度,美国的“行政法官”制度以及我国台湾地区的“诉愿”制度,都具有行政复议的性质。^①

行政复议是解决行政争议的活动。行政争议,是行政主体在行使行政职权的过程中,与行政相对人之间发生的关于权利义务的纠纷。这种争议主要表现在行政主体与行政相对人之间的一种矛盾争执状态,并且是因行政相对人不服而产生的。行政争议具有争议主体的一方必是行政主体,行政主体在争议中处

^① 应松年主编:《中华人民共和国行政复议法讲话》,中国方正出版社 1999 年版,第 1 页。

于主导地位,争议焦点是具体行政行为是否合法、适当等特点。^①

在我国,根据《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》)的规定,结合行政复议的实践,我们将行政复议界定为: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,依法向行政复议机关提出审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的合法性与适当性进行审查并作出裁决的活动。

行政复议既是行政相对人行使行政救济权的一种法律途径,也是行政复议机关依法解决行政争议,加强层级监督的一项法律制度。行政复议具有以下特征:

1. 行政复议是依申请的行政行为。这一特征表明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,从而与行政主体产生行政纠纷,并要求行政复议机关对原具体行政行为进行审查并作出裁决。应当说明的是,行政复议的申请人可以是自然人,这里的自然人包括中国公民、外国人和无国籍人,也可以是法人或者其他组织,这里的法人或其他组织可以是企业、事业单位和社会团体,也可以是行政机关。但行政机关只有在处于行政相对人地位、被作为行政管理的对象时,才能以机关法人的身份申请行政复议,成为行政复议的申请人。

2. 行政复议以引起争议的具体行政行为为主要审查对象,同时对部分抽象行政行为进行附带审查。根据我国《行政复议法》的规定,行政复议以具体行政行为为主要审查对象,但行政复议机关在审查具体行政行为时能依申请人的请求附带审查有关抽象行政行为的合法性。这些抽象行政行为包括国务院部门的规定、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。行政相对人认为作为具体行政行为依据的这些规定违法,在对具体行政行为申请复议时可以一并请求行政复议机关对这些规定予以审查。

3. 行政复议对具体行政行为的合法性和适当性进行全面审查。行政复议机关在审理行政案件时,既审查具体行政行为的合法性,也审查具体行政行为的适当性。这是行政复议与行政诉讼的重要区别之一。在行政诉讼中,人民法院原则上只对具体行政行为的合法性进行审查。

4. 行政复议以书面审理为主要审查方式,必要时也可以采取听证审理的方式。这也是行政复议制度不同于行政诉讼制度的显著特征。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

^① 皮纯协主编:《行政复议法论》,中国法制出版社1999年版,第83页。

式,但并不排除在某些特殊情况下采取非书面审理的方式。《行政复议法》第22条规定:“行政复议原则上采取书面审查的办法,但是申请人提出要求或者行政复议机关负责法制工作的机构认为有必要时,可以向有关组织和人员调查情况,听取申请人、被申请人和第三人的意见。”《中华人民共和国行政复议法实施条例》(以下简称《行政复议法实施条例》)第33条规定:“行政复议机构认为必要时,可以实地调查核实证据;对重大、复杂的案件,申请人提出要求或者行政复议机构认为必要时,可以采取听证的方式审理。”

5. 行政复议是一种法定的程序性活动。行政复议程序法定要求行政复议活动必须严格按照法定的步骤、方式、顺序和时限进行。程序法定的实质是对行政复议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,具体要求依法申请复议、依法受理复议案件、依法审理复议案件和依法作出复议决定等。

二、行政复议的性质

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行政相对人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。“行政复议既有行政性质也有司法行为与程序的性质、特征,行政复议是不同于纯粹行政,也不同于司法诉讼那样的纯粹司法制度,它是具有双重色彩的行为与程序。”^①我们认为,行政复议兼具行政和司法双重属性。一方面,行政复议是行政机关依法行使行政职权的活动,是行政行为的一种,具有行政的性质。另一方面,行政复议是行政机关以第三方公断人的身份解决行政争议的活动,是一种裁判行为,从而具有司法性质。具体来说,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) 行政复议与司法活动有相同之处,如都遵循“不告不理”的原则,如果行政相对人不依法提起行政复议申请,就不会引起行政复议程序的发生。(2) 在行政复议中,行政复议机关作为第三方公断人对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,所适用的程序较为正式、严格,接近于司法程序。(4) 行政复议以解决行政争议为直接目的,其内容和本质就是解决争议,而解决争议正是司法行为的主要特点。

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

^① 杨小君著:《我国行政复议制度研究》,法律出版社2002年版,第3页。

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具体行政行为的合法性与适当性进行审查,并对违法的行政行为予以撤销,对不当的行政行为予以改变,对行政主体不履行法定职责的责令其履行法定职责等。因此,作为行政系统内部一种纠错机制的行政复议,应当兼顾公正与效率,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,改变不当行政行为,责令行政主体履行法定职责等,从而起到消除违法与不当行政行为的作用,最终达到保护行政相对人合法权益的目的。同时,在行政复议中被确认为违法的行政行为,如果造成了行政相对人合法权益的实际损害,行政相对人可以据此请求行政赔偿,行政复议机关依法责令被申请人赔偿相对人的损失。因此,行政复议无疑属于国家行政救济机制的重要组成部分。

三、行政复议的功能

行政复议是行政复议机关依法履行职责,解决行政争议,保护公民、法人和其他组织合法权益,监督行政机关依法行政的法律制度。我国正处于社会转型时期,在此阶段,各种社会矛盾和利益冲突逐渐增多甚至会激化,因此,需要构建一个有效的争议解决体系,化解矛盾和纠纷,平衡各种利益冲突,实现公平与正义,维护社会稳定与和谐。

行政复议的功能主要有以下三个方面:

第一,行政复议的救济功能。在现代国家,随着行政权力的扩张,行政权力与公民权利之间的关系日益密切,行政权日益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增强;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扩大。在行政管理活动中,由于各种主客观原因,行政主体和行政相对人处于不对等法律地位,行政主体侵犯行政相对人合法权益的现象不可避免地会发生。因此就有必要用法律手段来确保行政相对人获得有效的救济。“权利依赖救济”、“有权利就必有救济”、“无救济就无权利”,这是法律公理。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能成为公民实际享有的权利。“法律和救济,或者权利和救济这样的普通词组构成了对话。”^①“很难设想有一种没有救济办法的权利,因为缺少权利和缺少救济办法是互为因果的。”^②行政复议制度的存在,旨在纠正、制止或

① [英]戴维·M.沃克编:《牛津法律大辞典》,邓正来等译,光明日报出版社1988年版,第764页。

② [英]威廉·韦德著:《行政法》,徐炳等译,中国大百科全书出版社1997年版,第475页。

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使受损害的利益得到补救,实现“有权力行使就有法律救济”的法治思想。

行政相对人权益的保障除了需要有完善的民主机制保证公民对国家和社会事物的参与外,还需要建立完善的行政法律救济机制,保证行政相对人权益在行政管理关系中受到行政主体侵犯后,能够获得及时有效的救济。我国现有的行政法律救济途径主要有申诉、控告(信访)、行政复议、行政诉讼和国家赔偿。行政复议相对于申诉、控告(信访)而言,具有救济及时有效等优势;相对于行政诉讼而言,具有救济范围广、不收费、效率高等优势;相对于国家赔偿而言,具有撤销违法行政行为 and 一并解决侵权损害赔偿问题的优势(国家赔偿程序不能解决撤销违法行政行为问题)。

第二,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具体行政行为。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、自我纠错的功能。行政复议机关根据行政相对人的请求,依法对原行政机关的具体行政行为进行审查,若发现该具体行政行为违法或不当时,行政复议机关依法有权撤销、变更该具体行政行为。只有这样,才能使违法或不当时的具体行政行为在行政机关系统内部得到及时纠正。

行政权力的享有和行使除了受到来自行政机关系统之外的监督,还应在行政机关系统内部建立和完善自律性的监督机制,以保障行政活动沿着法治的轨道运行。行政复议是一种特殊的行政监督制度,它是建立在行政隶属关系基础上,由上级行政机关对所属下级行政机关违法或不当时的行政行为进行的层级监督。虽然行政复议具有行政监督的属性,但它不同于行政组织法规定的依职权实施的一般行政监督。行政复议是基于行政相对人的申请而进行的,是依申请的行政行为。行政相对人的主动申请行为有利于行政机关及时查明出现违法或不当时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,从而促使行政机关采取相应的补救措施,在以后的执法活动中不断加以改进,以提高行政执法水平。相对于行政机关依职权主动纠正自己违法和不当时的行政行为而言,行政复议的监督功能更为有力、有效。行政复议机关是以“裁判者”的身份居间裁决行政相对人与作出具体行政行为的行政机关之间的行政纠纷,行政复议的运作和程序设置有其自身的特殊性,区别于一般行政监督,是一种特殊的监督形式。

第三,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,必然会陷入停滞、落后的状态。行政复议作为一项为行政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,做到繁简适度;它是按行政行为的共性