

行政执法

指导书系

行政复议法 实务指导

XINGZHENG FUYIFA
SHIWU ZHIDAO

徐运凯 史学成 / 著

如何理解和把握“具体行政行为”的含义？

行政复议第三人包括哪些情形？第三人如何参加行政复议？

行政复议机关审理行政复议案件是否应当实行回避制度？

行政复议中止的事由有哪些？

行政复议机关能否作出对行政复议申请人更为不利的复议决定？

逾期作出行政复议决定是否影响行政复议决定的法律效力？

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

 **行政执法**
指导书系

行政复议法 实务指导

徐运凯
史学成 / 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



图书在版编目 (CIP) 数据

行政复议法实务指导/徐远凯, 史学成编. —北京: 中国法制出版社, 2007. 1

(行政执法指导书系)

ISBN 7 - 80226 - 691 - 2

I. 行… II. ①徐…②史… III. 行政复议法 - 中国 - 问答 IV. D925.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 000197 号

行政复议法实务指导

XINGZHENG FUYIFA SHIWU ZHIDAO

编著/徐远凯 史学成

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/12.25 字数/236 千

版次/2007 年 1 月第 1 版

2007 年 1 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7 - 80226 - 691 - 2

定价: 25.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66010493

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

前 言

1999年国务院《行政复议条例》废止，第九届全国人民代表大会常务委员会第九次会议全票通过《中华人民共和国行政复议法》，进一步规范和健全了我国行政复议制度，同时也标志着行政复议正式成为与行政诉讼并列的两大行政救济法律制度。《行政复议法》公布实施近八年来，我国政治经济社会形势发生了都发生了很大的变化，法制建设在不断推进，依法行政取得了很大进步。2004年3月22日国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》，正式提出建设法治政府的目标。同年《中华人民共和国行政许可法》正式实施，进一步规范了行政许可行为，行政机关依法行政的意识和能力不断提高。2005年国务院办公厅发布了《国务院办公厅关于推行行政执法责任制的若干意见》，进一步强化了各级行政机关和工作人员“有权必有责，用权受监督，侵权须赔偿，违法要追究”的现代法治意识。

与此同时，我国行政复议实践中产生了一些新情况、新问题，行政复议工作也面临着新的形势和挑战。2006年对我国行政复议工作来说是不平常的一年。10月份，中共中央通过了《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，提出了构建社会主义和谐社会的目标，强调要化解矛盾，增加社会和谐因素。同时，中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于预

防和化解行政争议健全行政争议解决机制的意见》（中办发〔2006〕27号），将行政复议作为预防和化解行政争议的重要法律渠道，融入到了党和国家的大局中去，并对当前和今后一个时期的行政复议工作提出了新的更高的要求。国务院高度重视行政复议工作，专门在国务院法制办公室新组建了行政复议司，负责对全国行政复议工作进行监督指导和依法办理国务院行政复议案件。12月份，国务院召开了第一次全国行政复议工作座谈会，有关领导出席并讲话，进一步深化了对行政复议的认识，对行政复议工作提出了更高的要求。同时，国务院法制办公室起草的《行政复议法实施条例》已经基本成熟，并将适时提交国务院审议。

新形势下，人们对行政复议的性质和功能有了新的认识，行政复议是解决行政争议的重要制度和法定渠道，集中了诉求表达机制、利益协调机制、矛盾调处机制、权益保障机制几个方面的内容，是把解决群众利益诉求纳入制度化、规范化、法制化轨道的重要制度，有助于将行政争议和矛盾化解在基层、化解在初发阶段、化解在行政系统内部。行政复议工作是政府工作的重要组成部分，是全面推进依法行政的重要内容。加强行政复议工作，是化解社会矛盾、促进社会和谐的必然要求，是维护人民群众合法权益的重要途径，是建设法治政府的重要内容，是促进政府自身建设的重要手段。从法律上讲，行政复议是保护老百姓合法权益，监督和保障行政机关依法行政的重要制度，与行政诉讼、信访相比，具有便民高效、方式灵活、不收费等优势，理应在解决行政争议方面发挥重大的作用，应当成为解决行政争议的主要渠道，在解决行政争议、化解社会

矛盾、促进社会和谐中唱主角。与美国的行政法官体制、英国的行政裁判所体制、韩国的行政复议委员会体制等国外行政复议制度相比，我国行政复议制度是统一的、比较先进的，比如有专门的法律，并有专门的机构和人员负责实施。但行政复议法实施以来的实践表明，与人大代表们全票通过时的预期目标相比，与行政复议法的立法初衷相比，行政复议作用的发挥仍有不小的差距。其中的原因有几个方面：一是，认识不到位，有的地方和部门的领导对新形势下依法及时解决行政争议是政府的一项基本职能的认识不到位，对通过行政复议法律制度解决行政争议还缺乏必要的了解，不善于运用行政复议手段解决矛盾和问题；二是，行政复议渠道不畅，有的地方和部门不积极受理、审查符合法定条件的行政复议案件，相互推诿、敷衍塞责，致使相当一部分行政争议的处理仍游离于法定渠道之外；三是，行政复议力量薄弱，能力不强，行政复议机构不健全、编制不到位、队伍不稳定、人员素质不够高等问题突出，本应解决大部分行政争议的市、县两级行政复议机构尤为薄弱，有的地方甚至出现委托律师办理行政复议案件的尴尬局面，导致矛盾得不到及时有效地化解，矛盾层层上移，严重影响政府威信。而且，也导致不敢宣传行政复议，行政复议案件数量上不来，大量行政复议案件流向了信访，行政复议功能没有真正发挥出来。四是，行政复议质量不高，个别地方和部门行政复议程序的公开透明参与不够，行政复议决定的权威性和社会公信力不够；五是，有关行政复议的法律制度不够完善，有关行政复议理论研究比较薄弱，比如行政复议与行政诉讼的衔接问题。上述各种原因中，制约我国行政复议工作顺利发展、阻碍行政

复议应有功能发挥的最主要矛盾是行政复议机构、人员和相应的保障措施不到位的问题，其中又以市县两级行政复议机构面临的问题最为突出，严重不适应预防和化解绝大多数行政争议的客观要求，严重不适应人民群众通过行政复议维护权利的期望，也不适应促进行政机关依法行政的需要。解决这个最主要矛盾，建设一支高素质的行政复议队伍是我国行政复议功能充分发挥的重要前提。当前，必须抓住主要矛盾，下大力气解决，只有这样，行政复议工作才能顺利发展，行政复议作用才能充分发挥，才能真正成为解决行政争议的主要渠道，成为构建社会主义和谐社会、推进法治政府建设的重要制度保障。

针对我国行政复议工作面临的新形势、新任务，我们迫切需要加强行政复议法的贯彻实施，并解决行政复议法实施中遇到的问题。但是，我国学界对行政复议理论研究尤其薄弱，理论与实践相脱节的现象尤其严重，行政复议受到的关注度远远不及行政诉讼。本书的两位作者是在国务院法制办公室从事行政复议的实务工作者，亲历着我国行政复议工作的实践、问题和经验，清醒地认识到我国行政复议工作正面临着难得的机遇和巨大的挑战，也亲身感受到了行政复议工作的巨大魅力，并愿意投身到行政复议的伟大事业中去贡献自己的才华和力量。本书即是两位作者从事行政复议工作的一些体会和心得的结晶。

本书作者没有从单纯的理论出发，更没有照搬书本理论，而是主要立足国情，从我国实际出发，从行政复议工作实际出发，避免过于系统、抽象的理论探讨，重在行政复议工作中遇到的一些问题进行归纳、整理和解答。全书依照行政复议法的条文顺序逐条评述，采取问答式编排，而不是一般性的法条

释义和介绍，重在解答行政复议法实施中遇到的疑难问题，不求面面俱到。为此，作者还选择了一些典型的行政复议案例以及行政复议法律文书，以利于读者对行政复议法全面认识和理解，以期望能对各地方、各部门从事行政复议工作的同志以及申请行政复议的公民有所帮助。此外，加强行政复议决定的说理性是行政复议公开的重要内容、是提高行政复议质量的重要环节，是做到“胜败皆服、案结事了”的手段之一，所以，作者还选择了一些说理性较强的行政复议决定，供行政复议人员参考。两位作者都是我国《行政复议法实施条例》的亲自参与者，在写作过程中，已经充分吸取了正在起草中的《行政复议法实施条例》的有关内容。但是，必须说明的是，我国行政复议理论研究比较薄弱，行政复议实践中的问题又非常复杂，可供参考的资料有限，人们对书中有些观点还存在一些争议。虽然都是作者从事行政复议工作的切身体会，但是，毕竟作者水平有限，而且成稿仓促，难免有考虑不周之处，对此，恳请各位读者批评指正，共同为推动我国行政复议工作，完善我国行政复议制度努力。本书适合于从事行政复议工作的实际工作者，对行政复议的当事人、从事行政诉讼的法官以及从事法律教学和研究的人员也有一定参考意义。

本书的编写和出版得到了众多领导和同事的关心、帮助和支持，写作中也参考了他们大量的著作，在此表示感谢。同时，尤其需要感谢的是中国法制出版社杜佐东总编和罗莱娜编辑，是他们的创意和信任促成了本书的产生。感谢北京大学法学院刘剑文教授和西南财经大学学院院长高晋康教授长久以来对作者学业上的关心和指导。最后，特别要感谢的是我们的家

人，她们在自身工作繁忙的同时，还承担了大量的家务，宽容了种种不便，本书的顺利完成也有她们的贡献。谨将此书献给她们。

作 者

2006 年 12 月于北京

总 目 录

- 第一章 总 则/1
- 第二章 行政复议范围/69
- 第三章 行政复议申请/129
- 第四章 行政复议受理/201
- 第五章 行政复议决定/237
- 第六章 法律责任/327
- 第七章 附 则/335
- 附录一：中华人民共和国行政复议法（全文）/341
- 附录二：常用法律和法律解释（索引）/354
- 附录三：主要参考书目/361

目 录

第一章 总 则

第一条 【立法目的】

- 一、我国现行有关行政复议的法律规定有哪些？/2
- 二、我国行政复议法的立法根据是什么？/4
- 三、与行政复议条例相比，行政复议法的立法宗旨有什么变化？/6
- 四、新形势下，人们对行政复议的功能作用和性质定位的认识有什么新的变化？/7
- 五、什么是行政复议？它与行政诉讼、信访有什么区别？/10

第二条 【适用范围】

- 一、如何理解和把握“具体行政行为”的含义？/13
- 二、如何理解本条中“法人和其他组织”的含义？/17
- 三、如何正确把握“认为具体行政行为侵犯其合法权益”的含义？/17

第三条 【复议机关及其职责】

- 一、如何理解行政复议机关的含义？/35
- 二、如何理解行政复议机构的含义？/36
- 三、如何理解和把握行政复议机构的职责？/38
- 四、行政复议机构的其他职责有哪些？/42

- 五、如何准确把握行政复议机关和行政复议机构的关系？/43
- 六、上级行政复议机构应当如何加强对下级行政复议机构的监督指导？/43
- 七、从事行政复议的人员应否具备一定的资格、条件和相应的待遇？/45

第四条 【复议原则】

- 一、行政复议机关如何遵循合法原则？/47
- 二、行政复议机关如何遵循公正原则？/48
- 三、行政复议机关如何遵循公开原则？/49
- 四、行政复议机关如何遵循及时原则？/50
- 五、行政复议机关如何遵循便民原则？/51
- 六、行政复议机关还应遵循的其他原则有哪些？/53

第五条 【司法救济】

- 一、公民、法人或者其他组织对何种行政复议决定可以起诉？是否包括不予受理决定？/56
- 二、公民、法人或者其他组织如何对行政复议决定提起行政诉讼？/57
- 三、法律规定的行政复议最终裁决主要包括哪些情形？/58
- 四、为什么要规定不服行政复议决定可以起诉的制度？/61
- 五、在非复议前置的情况下，申请人是否可以行政复议机关作出的不予受理决定起诉？/61
- 六、申请人对行政复议决定不服起诉，复议机关和

最初作出具体行政行为的机关是否都可以参加诉讼? /64

七、加强对行政复议后起诉的案件的统计工作,有什么必要性和作用? /65

第二章 行政复议范围

第六条 【复议范围】

- 一、行政诉讼法及最高人民法院的司法解释明确规定了不属于行政诉讼范围的行政行为,这些行政行为是否也不属于行政复议范围? /71
- 二、交通事故认定行为是否属于行政复议范围? /77
- 三、公证行为是否属于行政复议范围? /79
- 四、法律法规授权行政机关制定实施细则,该行政机关迟迟没有制定,公民、法人或者其他组织能否以该行政机关不作为为由提出行政复议? /80
- 五、行政复议机关将规范性文件转送有权机关处理,有权处理机关迟迟不作答复,该不答复行为是否属于行政复议范围? /81
- 六、行政机关执行上级行政机关决定的行为以及协助执行人民法院的判决、裁定或者仲裁裁决的行为,是否属于行政复议范围? /81
- 七、行政机关作出的信访处理行为,是否属于行政复议范围? /82
- 八、学生对高校的处分不服,向教育行政管理机关申诉,行政机关不予答复,学生能否以不作为

为由申请行政复议？/84

九、行政合同是否属于行政复议范围？/86

十、职称评定行为是否属于行政复议范围？/86

十一、行政机关对公民、法人或其他组织的申诉、检举、控告的处理或不作处理的行为，是否属于行政复议范围？/87

十二、行政机关出具证明的行为，是否属于行政复议范围？/89

十三、行政奖励行为是否属于行政复议范围？/90

十四、行政复议过程中的各种程序性行为，是否属于行政复议范围？/91

第七条 【规定的审查】

一、申请人在行政复议中请求审查规章以下的规定，需要满足什么条件？/104

二、如何认定某一规定是否为规章？/105

三、本条中的“规定”是否包括国务院办公厅的文件？/107

四、规定“不合法”的情形主要有哪些？/108

五、行政复议法为什么没有将规范性文件直接纳入行政复议范围，而是规定了附带审查制度？/109

六、如何对规章进行审查？/112

第八条 【申诉及诉讼】

一、行政机关作出的行政处分和其他人事处理决定，包括哪些情况？/118

二、如何理解行政机关对民事纠纷作出的调解行为

以及其他处理行为？是否包括拆迁补偿裁决？/119

第三章 行政复议申请

第九条 【复议期限】

- 一、六十日是指自然日还是工作日？/130
- 二、如何认定公民、法人或者其他组织知道具体行政行为的时间？/131
- 三、本条规定的不可抗力或正当理由，主要包括哪些情形？障碍消除后如何恢复行政复议程序？/132
- 四、因为行政机关的过错致使申请人超期复议的，是否属于本条规定的其他正当理由？/134
- 五、行政机关作出具体行政行为时没有告知当事人申请行政复议的权利、期限和机关，致使当事人超期复议，能否作为延长行政复议申请期限的法定理由？/134
- 六、对于人民法院裁决应当“复议前置”当事人申请行政复议时已超过期限的复议申请，应当如何处理？/136

第十条 【复议参加人】

- 一、行政复议申请人必须是行政管理相对人吗？/140
- 二、公司股东、债权人、职工等能否对企业登记机关作出的吊销企业营业执照的行为申请行政复议？/141
- 三、以下特殊情况，如何确定行政复议的申请人？/142
- 四、行政机关能否作为行政复议申请人？如果可以

作为申请人，那么对于上级行政机关的指令不服，可否申请行政复议？/144

五、多人对同一具体行政行为申请行政复议时，行政复议机关能否要求申请人推举代表进行行政复议？/145

六、行政复议第三人包括哪些情形？第三人如何参加行政复议？/145

七、被申请人能否委托代理人参加行政复议？/147

八、申请人如何委托代理人参加行政复议？委托代理人的范围有无限制？/148

九、两个机关共同作出具体行政行为的情况下，如何确定被申请人？/149

十、下级行政机关依照法律、法规、规章规定，经上级行政机关批准作出具体行政行为的，以哪个机关为被申请人？/150

十一、上级行政机关就某一具体问题作出决定，要求下级行政机关执行，申请人对该行政行为不服，以哪个机关为被申请人？如果下级行政机关作出的行为与上级行政机关不一致的，以哪个机关为被申请人？/150

十二、采取“并联审批”、“一站式审批”作出行政许可决定的情况下，以哪个机关为行政复议的被申请人？/151

第十一条 【复议申请】

一、申请人书面提出行政复议申请的，行政复议申

请书一般要包括哪些内容? /158

二、口头申请行政复议, 需要注意哪些事项? /159

三、申请人能否以传真、电子邮件等方式提出行政复议申请? /159

四、行政复议申请书内容不齐全或者表述不清楚, 行政复议机构可否要求申请人补正? /160

五、行政复议机关是否有权要求申请人对有关事实提供证明材料? /160

第十二条 【部门具体行政行为的复议机关】

一、申请人同时向两个或者两个以上的行政复议机关提出行政复议申请, 应当如何处理? /162

二、对于工商、地税、质量技术监督、药品监督管理等实行省以下垂直领导的行政机关作出的具体行政行为不服, 应当向哪个机关申请行政复议? /163

三、对实行相对集中行政处罚权的机关的具体行政行为不服, 应当向哪个机关申请行政复议? /165

四、对计划单列市人民政府的工作部门的具体行政行为不服, 应当向哪个机关申请行政复议? /166

第十三条 【对其他行政机关具体行政行为不服的复议申请】

一、省、自治区人民政府设立的派出机关有哪些? 为什么规定对其所属的县级人民政府的具体行政行为不服, 向该派出机关申请行政复议? /167