

行政复议法

及其实施条例解读与适用

曾祥明 李东方 主编

XINGZHENG FUYIFA

JIQI SHISHI TIAOLI JIEDU YU SHIYONG

中国工商出版社

行政复议法及其实施条例 解读与适用

主 编 曾祥明 李东方

副主编 彭 姣 刘 明

中国工商出版社

责任编辑 张文锐 吴长清

封面设计 欣然

图书在版编目 (CIP) 数据

行政复议法及其实施条例解读与适用/曾祥明, 李东方主编.

-北京: 中国工商出版社, 2007. 8

ISBN 978-7-80215-186-4

I. 行… II. ①曾…②李… III. ①行政复议法-法律解释-中国
②行政复议法-法律适用-中国 IV. D922.115

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第131873号

书名/行政复议法及其实施条例解读与适用

主编/曾祥明 李东方

出版·发行/中国工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京翌新工商印制公司

开本/850毫米×1168毫米 1/32 印张/13.125 字数/339千字

版本/2007年9月第1版 2007年9月第1次印刷

印数/01—4000册

社址/北京市丰台区花乡育芳园东里23号 (100070)

电话/(010)63730074, 63748686 电子邮箱/zggscbs@263.net

出版声明/版权所有, 侵权必究

书号: ISBN 978-7-80215-186-4/D·308

定价: 25.00元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

出版前言

行政复议，是县级以上各级人民政府及其部门依法解决行政争议、化解社会矛盾、加强层级监督的一项重要法律制度，在维护人民群众合法权益、推动行政机关法治建设、促进社会和谐方面发挥着重要的作用。党和国家高度重视行政复议工作，1990年12月24日，国务院发布《行政复议条例》，在我国建立了统一的行政复议制度；1999年4月29日，全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国行政复议法》；1999年5月6日，国务院印发了《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国行政复议法〉的通知》；2006年9月，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》，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，并对当前和今后一段时期的行政复议工作提出了更高的要求；2006年12月国务院召开第一次全国行政复议工作座谈会，对进一步做好新形势下的行政复议工作作了全面部署。

近几年来，依据《行政复议法》的规定，县级以上各级人民政府及其部门依法、公正、及时地办理行政争议案件，全国平均每年通过行政复议解决的行政争议达8万多起，纠正了一大批违法或不当的具体行政行为，从而有效地将行政争议化解在基层，化解在初发阶段，化解在行政系统内部，密切了政府同人民群众的

关系，维护了政府的形象。在行政复议实践中，各地积累了一些经验，也发现了一些具体制度上存在的问题。为了总结这些经验，将《行政复议法》规定的各项制度具体化，进一步增强行政复议制度的可操作性，国务院又通过了《中华人民共和国行政复议法实施条例》。该条例畅通了行政复议渠道，切实维护了公民、法人或者其他组织的合法权益；改进了审理方式，增加了复议和解制度、复议调解制度、复议中止、终止制度，提高了办案质量；增加了驳回行政复议申请的复议决定类型；明确了责令被申请人重新作出具体行政行为时被申请人重新作出具体行政行为的时限；规定了行政复议不利变更禁止原则，鼓励通过行政复议方式解决行政争议。条例中还设专章规定了“行政复议指导和监督”，强化了行政复议机关和复议机构的责任。该条例的施行必将促进我国行政复议工作，对于提高行政复议案件办案质量、充分发挥行政复议在解决行政争议、建设法治政府，构建和谐社会中的作用具有重大意义。

为了广泛宣传《行政复议法》及其实施条例，我社约请来自实务部门、大专院校的专家、学者共同撰写了本书。本书以现行有效的行政复议法律、法规、规章、司法解释、行政解释为基础，按照《行政复议法》及其实施条例的篇章结构，依一定逻辑顺序全面解读了行政复议制度。在体例结构上，本书采取了〔核心法条〕、〔理解适用〕、〔案例评析〕、〔文书制作〕的体系对各项制度的适用作了具体介绍。相信本书的出版，对于行政复议工作的开展起到积极的作用。

中国工商出版社

2007年8月

目 录

第一章 总 则

- 一、行政复议概述..... (1)
- 二、《行政复议法》及其实施条例的适用范围..... (12)
- 三、行政复议机关和行政复议机构的职责 (16)
- 四、行政复议的基本原则 (28)
- 五、行政复议申请人的诉权 (31)

第二章 行政复议范围

- 一、行政复议范围的确定 (36)
- 二、行政复议的具体范围 (38)
- 三、对部分抽象行政行为的审查申请 (57)
- 四、行政复议范围的除外规定 (62)

第三章 行政复议申请

第一节 申请人

- 一、什么是行政复议申请人 (67)
- 二、行政复议申请人的范围 (69)
- 三、行政复议申请人资格的转移 (75)
- 四、行政复议申请人在行政复议中的权利和义务 (77)
- 五、行政复议代表人 (80)
- 六、行政复议第三人 (81)
- 七、行政复议代理人 (89)

第二节 被申请人

- 一、被申请人及其概念 (95)
- 二、被申请人的确定 (97)
- 三、被申请人在行政复议中的地位 (103)
- 四、被申请人的权利和义务 (105)

第三节 行政复议申请期限

- 一、申请行政复议的一般期限 (108)
- 二、申请行政复议的特别期限 (111)
- 三、行政复议申请期限的计算 (112)
- 四、行政复议申请期限的延长 (120)
- 五、行政复议期限的告知义务 (123)

第四节 行政复议申请的提出

一、申请行政复议的条件·····	(125)
二、申请行政复议的方式·····	(129)
三、行政复议管辖·····	(141)
四、特殊复议管辖·····	(155)
五、行政复议申请时的举证责任·····	(163)
五、行政复议与行政诉讼的关系·····	(165)

第四章 行政复议受理

一、行政复议受理概述·····	(170)
二、行政复议机关对行政复议申请的审查·····	(172)
三、行政复议机关对行政复议申请审查后的处理·····	(179)
四、申请人向两个以上行政机关申请行政复议的处理·····	(191)
五、行政复议申请的转送·····	(192)
六、行政复议机关不受理行政复议申请的处理·····	(198)
七、行政复议期间不停止具体行政行为的执行及其例外 ·····	(204)

第五章 行政复议决定

一、行政复议的审理方式·····	(215)
二、行政复议审理前的准备工作·····	(221)
三、行政复议中的证据·····	(231)
四、行政复议申请的撤回·····	(249)
五、行政复议期间被申请人改变原具体行政行为的处理	

.....	(255)
六、对规范性文件的审查和处理.....	(256)
八、行政复议机关认为具体行政行为依据不合法时的处 理规则.....	(263)
九、行政复议和解.....	(269)
十、行政复议的中止.....	(271)
十二、行政复议的终止.....	(277)
十三、行政复议机构审理行政复议案件的组成人员.....	(281)
十四、行政复议决定的程序.....	(282)
十五、行政复议决定的种类.....	(293)
十六、行政赔偿的复议决定.....	(321)
十七、对自然资源所有权或使用权的处理决定.....	(327)
十八、行政复议调解制度.....	(331)
十九、行政复议不利变更禁止.....	(333)
二十、行政复议决定书的制作和送达.....	(334)
二十一、行政复议决定的履行与执行.....	(343)

第六章 行政复议指导和监督

一、对行政复议工作的领导.....	(356)
二、对行政复议工作的督促和指导.....	(358)
三、对行政复议工作的监督.....	(359)
四、行政复议工作责任制.....	(361)
五、行政复议工作检查制度.....	(362)
六、行政复议意见书和建议书.....	(363)
七、行政复议报告制度和备案制度.....	(365)
八、行政复议人员业务培训制度.....	(366)
九、行政复议工作总结、表彰和奖励制度.....	(368)

第七章 法律责任

- 一、行政复议机关无正当理由不受理或转送行政复议申请和不在法定期限内作出行政复议决定的法律责任..... (370)
- 二、行政复议机关或行政复议机构不履行行政复议职责的法律责任..... (373)
- 三、行政复议机关工作人员渎职、失职行为的法律责任..... (375)
- 四、被申请人干扰行政复议活动的法律责任..... (377)
- 五、被申请人不履行或拖延履行行政复议决定的法律责任..... (382)
- 六、被申请人未按照行政复议决定的要求重新作出具体行政行为或不适当履行重新作出具体行政行为的责任..... (384)
- 七、妨碍行政复议人员取证的法律责任..... (385)
- 八、行政复议机构对违法行为的处理建议权..... (387)

第八章 附 则

- 一、行政复议经费..... (390)
- 二、行政复议期间计算和行政复议文书送达的法律适用..... (393)
- 三、外国人、无国籍人、外国组织在我国境内申请行政复议的法律适用..... (398)
- 四、行政复议法律规范冲突的适用规则..... (401)

主要参考书目·····	(405)
后 记·····	(407)

第一章 总 则

一、行政复议概述

核心法条

《行政复议法》第二条 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。

理解适用

（一）行政争议及其解决途径

行政争议，是指行政主体在行使国家行政职权的过程中，与行政相对人之间发生的关于权利义务的纠纷。这种争议主要表现为行政主体与行政相对人之间处于矛盾和争执状态，并且是以相对人不服而形成的。在现实的环境和条件下，行政主体的公务活动不能保证绝对的正确、合法，行政相对人也不能完全地认可并服从行政主体的各种行政行为，那么，在行政主体与行政相对人之间对于行政行为是否合法或者是否合理就会必然产生不同的认

识，必然会有分歧，因而，产生行政争议是不可避免的。具体而言，由于行政管理涉及的范围广泛、内容繁多、情况复杂，行政主体在实施行政管理的过程中，难免出现这样或那样的违法及不当行为，特别是一些行政工作人员在法律意识和职业道德方面的欠缺或者主观认识上的局限，使其在执行公务过程中出现失误或偏差就更难避免。从行政相对人一方来看，由于行政决定往往直接影响到相对人的权利和利益，因而对违法或不当行政行为的出现，相对人一般都会作出敏感的反应；即使行政行为是合法合理的，行政相对人也会在法律意识及经验知识等因素的支配下，作出错误的主观判断而表示不服。这里，无论是基于何种情况，只要行政相对人对行政行为持有不服的态度，并使之由主观判断转致为客观事实，在行政管理过程中，就会必然产生行政争议。

我国《宪法》第41条规定：“公民对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理。”根据这一规定，公民、法人和其他组织与行政机关发生行政争议，都有权请求有关国家机关处理。但行政争议的种类不同，解决的方式和制度也不同。

1. 国家权力机关通过对行政活动进行的监督和控制，解决某些行政争议

根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第39条的规定，县级以上地方人大常委会有权监督本级人民政府的工作，受理人民群众对本行政区域内行政机关和行政工作人员的申诉。同时，各级人大常委会还可以撤销本级人民政府作出的不适当的决定和命令。

2. 司法机关通过诉讼途径解决行政争议案件，但并非任何行政争议都可通过司法途径解决

具体而言，对具体行政行为不服，可依法提起行政诉讼，法

律另有规定的除外；对行政复议行为不服，可依法提起行政诉讼，法律另有规定的除外；对行政裁决和行政仲裁不服，可依法提起民事诉讼。提起民事诉讼时，原裁决、仲裁机关不是被告。因此，也可以这样认为，因不服行政裁决、仲裁发生的争议，不是完全的行政争议。

3. 行政复议机关通过在行政系统内设立监督机制来解决行政争议，从而为行政相对人提供行政救济，此即行政复议制度

行政复议是处理行政争议，保护行政相对人合法权益的重要救济制度。在社会主义国家，公民享有广泛的权利。社会主义国家行政机关工作的出发点和归宿，也就是最大限度地满足公民合法权益的实现。但由于种种原因，在客观上不可能要求每一个行政机关或每一个行政机关工作人员都不发生违法行政行为，进而侵犯公民合法权益的行为，关键是当发生违法行政行为后，行政机关如何主动地使公民的合法权益得到补救。行政复议制度正是使被侵犯的公民合法权益得到及时补救的制度，体现了人民政府为人民的宗旨。

（二）什么是行政复议

根据《行政复议法》及其实施条例的有关规定，行政复议是指公民、法人和其他组织认为行政机关的具体行政行为侵害其合法权益，依法向有复议权的行政机关申请复议，受理申请的复议机关依照法定程序对引起争议的具体行政行为进行审查并作出裁决的活动。由此可见，行政复议具有以下特征：

1. 行政复议的申请人和被申请人具有确定性

根据《行政复议法》及其实施条例的规定，行政复议的申请人只能是认为受到行政主体的具体行政行为侵犯的公民、法人和其他组织，被申请人只能是行使行政权力、实施具体行政行为的行政主体，即国家行政机关和法律、法规授权的组织。行政复议

活动是从行政相对人提出复议申请开始的,是一种依申请的行为。没有行政相对人的申请,复议机关不能主动复议。从行政机关内部来说,上级机关对下级机关的行政处理决定违法或不当,可以根据行政权属关系予以复查,依职权直接加以变更或撤销,从而起到维护行政相对人合法权益的作用。但这种复查,不是依行政相对人申请,也不是适用行政复议的程序和手段,而是按职权进行。这正是行政复议与行政机关内部层级行政监督的区别。

行政复议是国家行政机关的行为,只有行政机关才能作为复议机关受理复议申请。其他国家机关在各自的主管范围内,也可能进行某些复议活动,如国家立法机关对已经初步审议的立法议案进行的复议,国家审判机关对其作出的有关诉讼裁定根据当事人的不服申请进行的复议等。但这类复议活动不是国家行政机关所为,因而不属于行政复议的范畴。值得注意的是,并非所有的行政机关都可以成为复议机关,行政复议是依法有复议权的行政机关所进行的活动。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。行使行政复议权的行政机关通常是享有领导权的行政机关,根据《行政复议法》及其实施条例的规定,享有复议权的行政机关通常情况下是与作出具体行政行为的行政机关有领导与被领导关系的本级人民政府或上一级人民政府,或与作出具体行政行为的行政机关有指导与被指导关系的上一级主管机关。与作出具体行政行为的行政机关没有领导与被领导或指导与被指导关系的行政机关,不得行使行政复议权。

2. 行政复议的对象是行政机关的具体行政行为

行政复议指向的对象是具体行政行为。具体行政行为是国家行政权的具体表现,是指国家行政机关在行使行政职权过程中,依法对特定的社会事务和对象单方面采取的,能够直接发生法律效力的行为。行政争议中行政机关之间以及行政机关与所属工作人

员之间发生的争议，属于内部行政争议；行政机关与公民、法人和其他组织之间发生的争议属于外部行政争议。行政复议只解决外部行政争议，而并非所有的行政争议。值得注意的是，行政复议在审查具体行政行为的同时，也对部分抽象行政行为进行审查，包括国务院各部门的规定，县级以上地方各级人民政府及其工作部门的规定，乡、镇人民政府的规定等。

3. 行政复议审查的内容是具体行政行为的合法性和适当性

行政复议过程中，行政复议机关始终围绕着对具体行政行为的合法性和适当性进行全面审查。即使申请人请求行政复议机关对具体行政行为所依据的规范性文件进行审查，最终结果仍然裁决具体行政行为的合法性与适当性。审查具体行政行为的合法性，即审查具体行政行为的主体是否合法、权限是否合法、内容是否合法、依据是否合法、程序是否合法等；审查具体行政行为的适当性，即合理性，即审查具体行政行为是否适当，审查行政机关在法定权限内或法定幅度内作出的具体行政行为是否客观公正、恰如其分。

4. 行政复议以书面审查为主要形式

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。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，旨在提高行政复议的效率。但此规则不能作绝对化理解，如果行政复议案件的案情比较复杂，需要经过双方当事人互辩才能弄清楚有关事实，也可以开庭审理。

5. 行政复议必须依照法定的程序进行

行政复议是一种法定的程序性活动，必须依法进行，复议参加人的权利与义务、行政复议的方法、步骤和过程等，都由《行政复议法》明确规定下来，行政复议活动必须按照程序设置的环

节和步骤依次进行，不得随意省略和颠倒。

（三）行政复议与行政诉讼

行政复议与行政诉讼显然是两种不同的权利救济手段，但这不影响它们之间存在的密切联系。行政复议与行政诉讼都以行政争议为处理对象，都是一种权利救济手段，都是对行政主体具体行政行为的维护和监督，而且两者都是由公民、法人或者其他组织提起，作为行使行政权的一方当事人行政机关无权提起。

行政复议与行政诉讼毕竟是解决行政争议的两种不同制度，相互间存在一些区别。

1. 性质不同

行政复议与行政诉讼的处理机关是不同的，前者是行政机关，后者是人民法院，即司法机关，从而决定了它们行为性质上的区别；行政复议机关的复议行为属于行政行为，而人民法院审理行政案件的活动属于司法活动。前者受行政程序法即《行政复议法》及其实施条例调整，后者则受诉讼法即《行政诉讼法》支配。

2. 受案范围不同

行政复议范围大于行政诉讼范围。属于行政诉讼范围的，必然属于行政复议范围，但属于行政复议范围的，未必属于行政诉讼的范围。行政诉讼范围只限于违法行政案件，不当行政案件不属于受案范围之内，但行政复议范围包括这两种案件。

3. 审查标准不同

行政复议与行政诉讼都以具体行政行为为审查对象，但其审查标准是不同的。行政复议对具体行政行为是否合法与适当进行审查；行政诉讼原则上只对具体行政行为是否合法进行审查，对不适当的具体行政行为不予审查。此外，《行政复议法》对复议的申请范围作了扩大的规定，公民、法人或其他组织的合法权益将受到全面的保护。