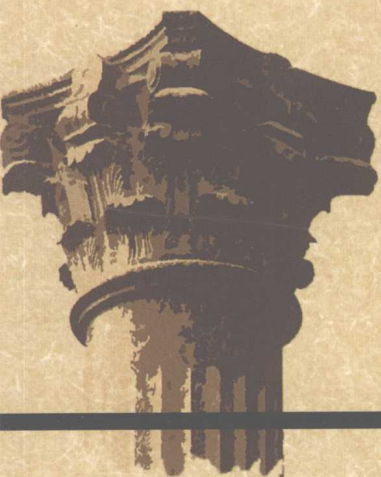




XINGZHENG FUYI
BANAN SHIWU JIEXI

■ 徐劲 著

行政复议 办案实务解析



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

行政复议办案实务解析

徐 劲 著

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政复议办案实务解析/徐劲著. —武汉: 武汉大学出版社,
2007. 11

ISBN 978-7-307-05923-8

I. 行… II. 徐… III. 行政复议法—研究—中国 IV. D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 164680 号

责任编辑:钱 静

责任校对:程小宜

版式设计:詹锦玲

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: wdp4@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉凯威印务有限公司

开本: 880×1230 1/32 印张: 6.875 字数: 170 千字

版次: 2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-05923-8/D·775 定价: 15.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

目 录

第一章 行政复议办案概述	1
一、行政复议办案的概念及其特点	1
二、行政复议机关和行政复议工作机构	2
三、行政复议办案与行政审判的区别	5
第二章 行政复议申请的受理	7
一、行政复议申请的接受	7
二、行政复议申请的审查	10
三、对行政复议申请的处理	25
第三章 行政复议案件的审理	27
一、审理前的准备工作	27
二、行政复议审理的方式	31
三、对具体行政行为合法性的审查	41
四、对具体行政行为合理性的审查	50
第四章 行政复议决定及其履行	54
一、行政复议决定的种类	54
二、行政复议决定的效力	60
三、行政复议期间与送达	63
四、行政复议决定的履行	70

第五章 行政复议法律文书的格式及制作	74
一、行政复议申请书	75
二、不予受理行政复议申请决定书	78
三、行政复议告知书	80
四、行政复议申请转送函	82
五、责令受理行政复议申请通知书	84
六、责令履行行政复议决定通知书	86
七、行政复议提出答复通知书	87
八、行政复议答复书	89
九、停止执行通知书	91
十、行政复议中止通知书	93
十一、行政复议终止通知书	95
十二、行政复议决定延期通知书	96
十三、驳回行政复议申请决定书	98
十四、行政复议决定书	100
十五、行政复议调解书	105
十六、规范性文件审查转送函	107
十七、其他有关行政复议文书的格式	110
参考书目	117
附：行政复议法律规范及其他相关法律法规	119

第一章 行政复议办案概述

《中华人民共和国行政复议法》实施以来，行政复议案件的数量上升很快，已经基本上相当于行政诉讼一审受案数量，办案的质量和水平也有了较大的提高。正是在这种形势下，国务院又颁行了《中华人民共和国行政复议法实施条例》，这必将进一步加快和促进行政复议事业的发展。

对于行政复议制度而言，复议办案的意义十分重要。各级复议机关和广大行政复议工作人员应当依照《行政复议法》及其实施条例的规定，履行好复议职责，办好每一个具体的复议案件。只有高质量、高水平地办好行政复议案件，才能树立行政复议的权威形象，提高行政复议的公信力，才能发挥行政复议制度的重要作用和价值，行政复议事业才能得到更好的发展。

一、行政复议办案的概念及其特点

行政复议办案是指行政复议机关受理复议申请人的复议申请、审查申请人与被申请人争议的具体行政行为的合法性与合理性，或被申请人是否存在不履行法定职责的行为，依法对原具体行政行为作出维持、撤销、变更、确认违法或责令被申请人履行法定职责的决定，并监督决定执行的一系列活动的总称。简单地说，行政复议办案就是行政复议机关及其复议工作机构办理具体行政复议案件的活动。

行政复议办案，具有如下特征：

(一) 复议办案是具体行政行为，主要针对复议申请人与被申请人之间发生的行政争议，也就是作为被申请人的行政机关在行使行政职权过程中与行政相对人之间发生的争议。复议审查的是被申请人的具体行政行为，但从性质上说，复议办案本身也是行政复议机关的具体行政行为。

(二) 复议办案的内容，主要是行政复议机关依照法律、法规、规章等规定对被申请人作出的引起争议的具体行政行为或者对是否有应当作为而不作为的情形作出评判和裁定，以维护申请人合法权益不受违法行政行为的侵害，并监督和保障行政机关依法行使职权。

(三) 复议办案是一种法定的程序性活动。为了保证复议参加人的权利义务在复议活动中得到公正对待，办理复议案件必须按照法定的程序进行，不得省略或颠倒。复议办案必须程序合法，才能保障公正、公平和效率。

(四) 复议办案必须有利害关系人提出复议申请，也就是说，只有不服行政行为的利害关系人以书面或口头的形式作出向复议机关提出复议申请的明确的意思表示时，才能启动复议办案程序。

(五) 办理复议案件所反映的关系是行政复议机关和所有复议参与人之间构成的复议权利和义务关系，其中，行政复议机关始终是行政复议法律关系的一方，而且始终居于主导地位，其他一切复议参与人都各自与复议机关发生行政复议法律关系。

二、行政复议机关和行政复议工作机构

(一) 行政复议机关

行政复议机关是代表国家依法履行行政复议职权的行政机关。

行政复议机关必须是行使行政管理职权的行政机关或者法

律、法规授权的组织。

行政复议是对下级行政机关作出的具体行政行为进行审查，因此没有下设行政机关或行政机构的最基层的行政机关不能成为行政复议机关。

（二）行政复议工作机构

行政复议工作机构是行政复议机关内设的负责法制工作的机构，具体办理行政复议事项。如果复议机关没有内设法制工作机构，则由负责法制工作的机构承担此项职责。

按照《行政复议法》第3条的规定，行政复议工作机构应当履行以下七项职责：

（1）受理行政复议申请，并进行登记审查；

（2）向有关组织和人员调查取证，查阅文件和资料，听取申请人、被申请人和第三人的陈述；

（3）审查被提出复议申请的原具体行政行为是否合法与适当，并拟定行政复议决定；

（4）处理或转送《行政复议法》第7条规定的审查申请；

（5）对行政机关违反《行政复议法》规定的行为，依照规定的权限和程序提出处理建议；

（6）办理因不服行政复议决定提起行政诉讼的应诉事项；

（7）法律、法规规定的其他职责。

行政复议工作机构除应当履行以上职责外，根据《行政复议法实施条例》第3条的规定，还应当履行以下职责：

（1）依照行政复议法第18条的规定转送有关行政复议申请；

（2）办理行政复议法第29条规定的行政赔偿等事项；

（3）按照职责权限，督促行政复议申请的受理和行政复议决定的履行；

（4）办理行政复议、行政应诉案件统计和重大行政复议决

定备案事项；

(5) 办理或者组织办理未经行政复议直接提起行政诉讼的行政应诉事项；

(6) 研究行政复议工作中发现的问题，及时向有关机关提出改进建议，如有重大问题应及时向行政复议机关报告。

(三) 行政复议机关与行政复议工作机构的关系

(1) 行政复议机关具有独立的行政机关法人地位，能够以自己的名义独立地作出其职权范围内的任何行政行为。

(2) 行政复议工作机构是行政复议机关内设的法制工作机构，必须以行政复议机关的名义进行复议审查并作出行政复议决定。

(3) 行政复议工作机构办理行政复议案件时，其法律责任和结果都由行政复议机关承担。因此，除了一些程序性的文书比如提出答复通知书、行政复议告知书、申请转送函等，可以以行政复议工作机构的名义作出外，裁决性的、结论性的行政复议文书都应当以复议机关的名义作出，加盖复议机关的公章或者是复议机关的行政复议专用章。

(4) 只有行政复议机关才具有行政复议的权利和义务，行政执法机关在告知行政相对人救济渠道时，应当告知其不服行政决定时是向复议机关提出复议申请，而不是向复议工作机构提出。比如有的执法机关在作出处罚决定后，告知相对人“不服本处罚决定，可以在接到处罚决定书后 60 日内向 × × 县人民政府法制办公室提出复议申请”，这种告知就是错误的。政府法制办是本级政府的复议工作机构，不论政府法制办本身是否具有独立法人地位，在复议工作上，都是本级政府的复议工作机构，本级政府才是行政复议机关，因此只能是向“× × 县人民政府”申请行政复议。

三、行政复议办案与行政审判的区别

行政审判是人民法院对公民、法人或其他组织由于行政机关及其工作人员的具体行政行为侵犯了其合法权益而提起行政诉讼后进行的审理并作出裁决的活动。行政审判与行政复议办案都是解决行政争议的重要活动，两者之间既有区别，又有相同点。

（一）行政复议办案与行政审判的相同点

1. 行政复议办案与行政审判的基本目的都是为了解决行政争议，保障行政机关依法行使职权，维护行政相对人的合法权益。行政复议制度和行政诉讼制度是我国目前两个重要的化解行政争议的法律制度，也是两个重要的行政监督制度。

2. 行政复议办案和行政审判活动都必须坚持以事实为根据、以法律为准绳的原则，公正公正的原则以及保障法律、法规正确实施的原则。

3. 行政复议办案和行政审判都要经过申请或起诉、受理、调查、裁决、送达等过程。行政复议机关和人民法院在收到行政复议申请或行政诉状后，经过审查都要作出受理或不予受理的决定。如果受理，都要经过充分调查审理，并在此基础上作出公正的裁决，在法定的时间内将裁决送达当事人，同时也都要采取措施保证裁决的顺利执行。

（二）行政复议办案与行政审判的区别

1. 从主体上看，行政复议办案是行政复议机关的活动，其主体是行政复议机关。而行政审判，则是人民法院的司法活动，其主体是人民法院。

2. 从性质上看，行政复议办案是行政复议机关的一种行政活动，行政复议机关是行政机关，其权力属于行政权。而行政审判则是一种司法活动，从事行政审判的各级人民法院是国家独立的审判机关，其权力属于司法权。

3. 从审查范围看，行政复议办案不仅要审查原具体行政行为的合法性，还要审查其适当性，行政复议机关如果认为原具体行政行为违法或明显不当时，可以直接作出变更或确认该具体行政行为违法的决定。而行政审判只审查原具体行政行为的合法性，除对行政处罚显失公正的案件可以判决变更外，对其他行政案件只能作撤销或部分撤销的判决，不能代替行政机关作出决定。

4. 从程序上看，行政复议办案程序是一种行政程序，具有简便、迅速、及时等特点，而行政审判程序则是司法程序，具有严格、全面的特点。行政复议办案以书面审查为基本形式，而行政审判一般都要实行公开开庭审理。

5. 从裁决效力看，除法律规定复议决定是最终裁决的情形外，复议决定不具有最终效力，申请人不接受复议决定仍可提起行政诉讼。而行政审判则不同，人民法院二审终审后，判决即发生法律效力，当事人双方必须予以执行。

第二章 行政复议申请的受理

行政复议是以当事人的申请为条件的，如果没有申请人的行政复议申请，就没有行政复议案件的立案审理。所以，接受行政复议申请人的复议申请并对其进行审查，决定是否受理，是复议办案程序的第一个环节，我们可以把它称为受理阶段。对于方便当事人申请复议，行政复议申请的受理环节起着十分重要的作用。它是畅通行政复议渠道、发挥行政复议作用的关键入口。

在受理阶段，主要有三项工作：一是接受行政复议申请，二是对行政复议申请进行审查，三是在审查的基础上对行政复议申请作出处理。

一、行政复议申请的接受

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的，可以向行政复议机关提出行政复议申请，行政复议机关接受其申请行政复议的意思表示，就是行政复议申请的接受。

为方便行政相对人申请行政复议，行政复议机关应当对外设立行政复议申请受理室，设置行政复议申请登记簿，安排行政复议工作人员值班，负责接待行政复议申请人、拆阅行政复议申请信函，并将收到的行政复议申请逐一登记，填写收件回执给申请人，作为收到行政复议申请的凭证。

行政相对人申请行政复议，从方式上说，并不要求必须亲自

到行政复议机关递交书面的行政复议申请书，可以就其自身的便利采用多种方式。申请人既可以亲自到行政复议工作机构递交行政复议申请书，也可以委托他人递交，还可以通过邮寄渠道投寄或者传真，甚至口头申请行政复议，法律也是允许的。对于有条件的行政复议机构，《行政复议法实施条例》第18条规定：“可以接受以电子邮件形式提出的行政复议申请”。因此，行政复议工作人员应当根据申请人不同的申请方式，作好行政复议申请的接收登记工作。

有书面的行政复议申请书的，接收登记工作就比较简单。如果是口头申请行政复议的，接待人员应当当场制作口头申请行政复议笔录，对于当事人的基本情况、被申请人争议的具体行政行为以及复议请求事项都应当在笔录中记录明确。笔录制作完成后，要请申请人过目，确认无误后在笔录上签字确认。申请人不识字的，记录人员应当向其宣读笔录，请申请人确认无误后，在笔录上签字确认。

对于符合《行政复议法》第15条规定情形的行政复议申请，不论申请人是否清楚应该向哪个机关提出行政复议申请，其都可以向具体行政行为发生地的县级地方人民政府申请行政复议，县级地方人民政府则要负责转送到有管辖权的行政复议机关。因此，在这种情况下，县级人民政府的法制工作机构，对于不属于本级政府管辖范围的复议申请，也要负责接受。

为畅通复议渠道，充分发挥行政复议在化解行政争议中的重要作用，各地在受理复议申请上都有不少好的做法和新的尝试。比如适应电子政务的发展，推行网上受理复议申请；在行政服务大厅设立复议申请窗口，或者在社区、乡村设立接受复议申请窗口；为引导信访群众走依法维权的道路，在信访接待室设立复议申请受理处，等等。这些做法和尝试都是符合《行政复议法》的精神和规定的，是各级复议机关为构建和谐社会、鼓励群众依

照法定渠道和程序解决纠纷所作的努力和创新。

对于复议工作人员来说，作好接受行政复议申请工作，应当注意以下三个方面：

第一是要热情。行政复议是行政复议机关对外的一个窗口，更是政府法制工作机构面向社会的一个窗口，行政复议申请接待人员代表着行政复议机关及其法制工作机构的形象。行政复议作为行政相对人维护自己合法权益的法定救济渠道，是申请人解决矛盾和问题的希望所在。热情接待每一个复议申请人，也体现着以人为本、复议为民的复议精神。笑脸相迎、热情服务、认真作好笔录、依法解答申请人的各种疑惑，这是复议申请接待人员应当作到的。

第二是要善于沟通。不会与人沟通是很难作好复议接待工作的。复议申请人前来寻求救济，都是认为自己的合法权益受到了违法行政行为的侵犯，在申请复议之前，可能与作出原具体行政行为的行政机关之间或多或少地发生过各种冲突或争执，往往情绪会比较激烈，因此，作为复议申请的接待人员应该从理解其心情出发，善于与其沟通，避免发生正面冲突，对其困难表示同情，对其错误和问题也要予以指正，对于无理取闹者则要严肃批评和教育。

第三是要宣传法律。行政相对人选择复议渠道解决与行政机关之间发生的行政纠纷，复议接待人员对此应当予以肯定和欢迎。复议接待人员在接受复议申请时，特别要注意向当事人宣传法律，不仅要宣传《行政复议法》及其实施条例，也要宣传行政机关全面推进依法行政、建设法治政府的各种法律制度和措施，帮助申请人建立对行政复议依法办案、秉公裁决、妥善化解纠纷的信任，树立遵守法律、相信法律、依靠法律的法治意识。

二、行政复议申请的审查

复议申请人提出行政复议申请后,是否作为复议案件受理,还要看其是否符合申请复议的条件。《行政复议法》第17条规定:行政复议机关在收到行政复议申请后,应当在5日内进行审查。对复议申请的审查,关系到申请人能否通过复议渠道维护自己的合法权益,关系到对申请人行使申请复议权的保障,因此,审查工作应当依法、及时、认真地进行。

对行政复议申请的审查,应从十个方面进行,即审查争议的性质是否属于行政争议;是否属于行政复议受案范围;是否符合申请人的资格条件;是否有明确的被申请人;是否有具体的复议请求和事实根据;是否属于本机关管辖;是否符合法定申请期限;是否已向法院提起行政诉讼;是否重复申请复议以及需要审查的其他事项。

(一) 审查争议的性质

行政复议解决的是行政争议。所谓行政争议,是行政机关在行使行政管理职权过程中与行政相对人之间因特定的具体行政行为而发生的纠纷。行政争议的存在是行政复议的前提,如果不属于行政争议,当事人就不能通过行政复议的途径来解决。对争议性质的审查就是要防止把不属于行政争议的纠纷用行政复议的方式来处理,防止因定性不准而办理错案。既要防止把刑事纠纷作为复议案件受理,也要防止把民事纠纷作为复议案件受理。

1. 刑事司法行为不能作为行政复议案件受理。《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》(以下简称《行政诉讼法解释》)第1条第2款第2项,将“公安、国家安全等机关依照刑事诉讼法的明确授权实施的行为”,排除在人民法院行政诉讼受案范围之外,行政复议机关也应当将其排除在行政复议受案范围之外。刑事司法行为属于国家司法权

范畴，不应当通过行政复议的途径来解决纠纷。比如某县公安局对李某涉嫌刑事犯罪采取监视居住措施，李某不服向县政府提出行政复议申请，县政府就不应受理。

2. 民事纠纷不能作为行政复议案件受理。行政复议解决的是行政机关在行使行政管理职权过程中与行政相对人之间发生的纠纷，对于民事活动中发生在平等主体之间的民事纠纷，不能作为行政复议案件来受理。特别是要注意行政机关作为机关法人，与其他公民、法人或其他组织之间发生的民事纠纷与行政纠纷的区别。比如某县工商行政管理局因房屋搬迁而临时租用某招待所客房办公，双方签订了房屋租赁合同，后在合同履行过程中发生了纠纷，该招待所于是以县工商局为被申请人向县政府申请行政复议。在此纠纷中，县工商局不是以工商行政管理者的身份出现的，作为租赁方的工商局与作为出租方的招待所属于平等的民事主体，发生的纠纷属于合同纠纷，县政府就不能将此纠纷作为行政复议案件受理。

（二）审查是否属于行政复议法规定的受案范围

行政复议法规定的受案范围也就是行政复议范围，即可以成为行政复议对象的行政行为的范围。从行政相对人的角度看，受案范围就是其不服行政机关的行政行为时，对哪些行为可以申请行政复议机关进行复议审查的界限。对于复议机关来说，行政复议法规定的受案范围则是对行政相对人提出的复议申请进行形式审查的标准，凡是属于受案范围的申请，行政复议机关应当受理。

1. 行政复议的具体受案范围。《行政复议法》第6条对此作了规定：

（1）对行政机关作出的警告、罚款、没收违法所得、没收非法财物、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销营业执照、行政拘留等行政处罚决定不服的。行政处罚是行政执

法机关在行政管理活动中，依法对违反行政管理法律规范的行政相对人实施制裁的具体行政行为，是行政执法机关对违反行政管理法律规范的行政相对人采用的惩罚措施，直接关系到公民、法人或其他组织的合法权益是否会被侵害；

(2) 对行政机关作出的限制人身自由或者查封、扣押、冻结财产等行政强制措施不服的。行政强制措施是行政执法机关依照法律、法规规定的职权对行政相对人的人身自由加以限制或者对行政相对人的财产流通加以限制的强制手段；

(3) 对行政机关作出的有关许可证、执照、资质证、资格证等证书变更、中止、撤销的决定不服的；

(4) 对行政机关作出的关于确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的决定不服的；

(5) 认为行政机关侵犯合法的经营自主权的；

(6) 认为行政机关变更或者废止农业承包合同，侵犯其合法权益的；

(7) 认为行政机关违法集资、征收财物、摊派费用或者违法要求履行其他义务的；

(8) 认为符合法定条件，申请行政机关颁发许可证、执照、资质证、资格证等证书，或者申请行政机关审批、登记有关事项，行政机关没有依法办理的；

(9) 申请行政机关履行保护人身权利、财产权利、受教育权利的法定职责，行政机关没有依法履行的；

(10) 申请行政机关依法发放抚恤金、社会保险金或者最低生活保障费，行政机关没有依法发放的；

(11) 认为行政机关的其他具体行政行为侵犯其合法权益的。

2. 行政复议申请人对抽象行政行为申请审查。《行政复议