

《中华人民共和国 行政复议法实施条例》 释义

本书编写组 编著

Zhonghua Renmin Gongheguo
Xingzheng Fuyifa Shishi Tiaoli
Shiyi

人民出版社

《中华人民共和国 行政复议法实施条例》 释义

*Zhonghua Renmin Gongheguo
Xingzheng Fuyifa Shishi Tiaoli
Shiyi*

本书编写组 编著



人民教育出版社

责任编辑:万 琪

图书在版编目(CIP)数据

《中华人民共和国行政复议法实施条例》释义/本书编写组 编著.

—北京:人民出版社,2007.7

ISBN 978-7-01-006299-0

I. 中… II. 中… III. 行政复议法—法律解释—中国

IV. D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 093794 号

《中华人民共和国行政复议法实施条例》释义

《ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO XINGZHENG FUYIFA SHISHI TIAOLI》SHIYI

本书编写组 编著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:10.875

字数:258 千字 印数:0,001-6,000 册

ISBN 978-7-01-006299-0 定价:25.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

出版说明

《中华人民共和国行政复议法实施条例》于2007年5月23日经国务院第177次常务会议通过，自2007年8月1日起施行。

行政复议，是行政机关依法解决行政争议、化解社会矛盾、加强层级监督的一项重要法律制度平台。党和国家高度重视行政复议制度建设和实施工作。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，九届全国人大常委会第九次会议审议通过了《中华人民共和国行政复议法》。

近几年来，按照行政复议法的规定，全国平均每年通过行政复议解决行政争议8万多起，纠正了一大批违法或者不当的具体行政行为。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需要进一步完善的问题。为了在新形势下进一步发挥行政复议制度在构建和谐社会中的重要作用，根据党的十六届六中全会提出的“完善行政复议制度”的要求，有必要总结行政复议实践经验，把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。为此，国务院制定了《中华人民共和国行政复议法实施条例》。

为了配合条例的学习、宣传和贯彻实施，我们组织国务院法制办参与条例起草工作的有关专家和学者编写了这本释义。

本书根据行政复议工作的理论和具体实践，结合立法过程中条文设计时的考虑，针对贯彻实施中将会遇到的问题，对条例的立法精神和条文的立法原意逐条作了解释。

各地区、各部门政府法制机构要准确地理解和把握条例精神实质，加强能力建设，学习、宣传好条例，抓好对条例的培训工作，积极受理、公正审理行政复议案件，提高行政复议案件办理质量，充分发挥行政复议在解决行政争议、建设法治政府、构建和谐社会中的重要作用。

目 录

第一章 总则	1
第二章 行政复议申请	29
第三章 行政复议受理	96
第四章 行政复议决定	119
第五章 行政复议指导和监督	167
第六章 法律责任	190
第七章 附则	203
附录一 中华人民共和国国务院令（第 499 号）	205
附录二 中华人民共和国行政复议法实施条例	206
附录三 国务院法制办公室关于《中华人民共和国行政 复议法实施条例（草案）》的说明	220
附录四 国务院法制办负责人就《中华人民共和国行政 复议法实施条例》答记者问	225
附录五 中华人民共和国行政复议法	233

附录六 关于贯彻实施《中华人民共和国行政复议法》的通知	
.....	245
附录七 关于国务院行政复议案件处理程序若干问题的通知	
.....	250
附录八 有关行政复议法的解释	252
附录九 中华人民共和国行政诉讼法	266
附录十 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	280
附录十一 日本行政不服审查法	303
附录十二 韩国行政复议法	321
后 记	341

第一章 总 则

本章是关于《中华人民共和国行政复议法实施条例》的立法目的、行政复议机关的职责、行政复议机构的职责和专职行政复议人员资格条件的规定。这些规定，涉及到行政复议制度发展的重大、根本性问题，准确理解和把握这些规定，对于正确理解和贯彻实施行政复议法实施条例具有重要意义。

第一条 为了进一步发挥行政复议制度在解决行政争议、建设法治政府、构建社会主义和谐社会中的作用，根据《中华人民共和国行政复议法》（以下简称行政复议法），制定本条例。

【释义】本条是关于行政复议法实施条例立法目的、立法依据的规定。

一、制定行政复议法实施条例的必要性

行政复议，是指公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，依法向特定行政机关提出申请，由受理该申请的行政机关对原具体行政行为依法进行审查并作出行政复议决定的活动。《中华人民共和国行政复议法》第一条规定：“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。”行政复议制度既是行政机关的内部层级监督制

度，具有防止和纠正违法或者不当的具体行政行为、保障和监督行政机关依法行政的重要作用，也是对公民、法人和其他组织的合法权益进行行政救济的重要法律制度，与行政诉讼一样，是保护公民、法人和其他组织合法权益的重要法定渠道。当前，行政复议已经成为行政机关依法解决行政争议、化解社会矛盾、加强层级监督的一项重要法律制度平台。

首先，党和国家高度重视行政复议制度建设和实施工作。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，九届全国人大常委会第九次会议审议通过了《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、国务院办公厅结合预防和化解行政争议、完善行政争议解决机制的新形势，专门下发通知对加强和改进行政复议工作提出了明确要求；2006年12月，国务院召开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。

行政复议法实施7年多来，全国各地区、各部门的行政复议机构工作人员深入学习、宣传行政复议法，认真办理行政复议案件，建立健全相关配套制度，加强行政复议机构和队伍建设，做了大量扎扎实实的工作，取得了好的成效。一是，依法、公正、及时地办理各类行政复议案件。全国平均每年通过行政复议解决8万多起行政争议，促进了经济发展和社会和谐稳定。二是，坚持“以人为本、复议为民”，通过每个具体行政复议案件的办理，切实维护人民群众的合法权益，密切了政府与人民群众的关系。三是，纠正了一大批违法、不当的具体行政行为，保障和监督行政机关依法行使职权，强化了行政机关工作人员“有权必有责、用权受监督、违法要追究、侵权须赔偿”的意识，提高

了各级行政机关依法行政的能力和水平。四是，平等对待行政机关和主张权利的行政管理相对人，发挥行政复议快速高效、简易便民、不收费、解决实际问题的优势，赢得了人民群众的信任，增强了政府的公信力。五是，通过办理行政复议案件，宣传了有关法律法规，积极引导人民群众以理性合法的方式表达利益诉求，在维护个人合法权益的同时，尊重公共利益、法律秩序和他人的合法权益，从而增强了全社会的法制意识。

与此同时，行政复议工作还面临一些问题，主要表现是：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；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，70%的行政诉讼案件在起诉前未经过行政复议，不少行政机关仍陷于疲于应付信访、忙于应对行政诉讼的被动局面；有的地方和部门的领导对行政复议能力建设关注不够，市、县的能力建设尤为薄弱，机构不健全、编制不到位、队伍不稳定、素质不够高的问题突出；行政复议办案质量有待进一步提高，行政复议决定的权威性和社会公信力需要进一步加强；行政复议制度本身也需要不断完善等。这些问题，影响甚至制约了行政复议制度的健康发展，必须加以解决。尤其是在当前的政治经济社会形势下，我国已进入改革发展的关键时期，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化。这一时期，既是经济社会发展的战略机遇期，也是社会矛盾的多发期。许多矛盾纠纷已经并将继续以行政争议的形式反映出来，行政争议呈现增多的趋势。行政复议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，与其他行政

争议的解决渠道相比,具有快捷高效、方式灵活、程序法定、不收费等优点,是有效解决行政争议、化解矛盾的重要法定机制,对于建设法治政府和构建社会主义和谐社会都具有重要的保障意义,这就要求必须站在党和国家发展的全局和战略的高度,进一步深化对行政复议的认识,充分发挥出行政复议制度的作用,完善行政复议制度,解决影响和制约行政复议发展的问题。这是行政复议法实施条例出台的时代大背景。

其次,实践中,不少地方和部门从事行政复议工作的同志以及一些专家学者乃至人大代表等都反映,我国行政复议法条文较少,规定比较原则,操作性不够强,强烈建议制定行政复议法实施条例,对行政复议法比较原则的地方予以解释和细化。行政复议法共七章,分别是:总则、行政复议范围、行政复议申请、行政复议受理、行政复议决定、法律责任和附则,总共四十三条。应当说,行政复议是一种准司法活动,与行政诉讼相类似,相应地,与行政诉讼法相类似,行政复议法也主要是一部程序法,所规定的主要内容是:什么人对什么事项在符合什么条件下可以申请行政复议,向哪个机关申请行政复议,行政复议机关如何审理和决定,作出行政复议决定后不执行怎么办,等等。而我国规范诉讼程序的法律一般条文都比较多,比如刑事诉讼法有 225 条、民事诉讼法有 270 条,行政诉讼法虽然只有 75 条,但是最高人民法院公布实施的司法解释就有 98 条,条文较多是诉讼程序类法律规范的共同特点,因为其主要内容是规定各方享有何种权利义务、在各个阶段当事各方如何行为,主要是操作性的规范,因此,客观上要求内容详细,具有较强的操作性。行政复议法只有 43 条规定,远远不能适应实践中出现的各种情况,因此,从规范行政复议程序,强化可操作性,满足实践需要的角度考虑,也需要制定行政复议法实施条例。

最后,制定行政复议法实施条例,完善行政复议制度,是新形势下完善行政争议长效解决机制的需要。当前,我国处于改革转轨期和社会转型时期,这既是改革的黄金期,也是社会矛盾的凸发期,社会利益冲突加剧,各种社会矛盾增加,其中很多是以行政争议的形式表现出来,影响社会稳定,不利于构建社会主义和谐社会的大局,必须完善我国行政争议解决的长效机制。目前,我国实践中主要通过三种方式来解决行政争议:信访、行政复议和行政诉讼。这三种方式之间,互有区别,各自承担着不同的功能。信访主要是党和政府联系人民群众的桥梁和纽带,是发现行政争议的渠道,是人民群众发泄不满的渠道,但不是解决行政争议的法定渠道。根据信访条例的规定,信访机构主要起负责分办、转办、督办人民群众信访请求的作用。行政诉讼虽然是解决行政争议的法定渠道,但是老百姓打官司到法院,程序繁琐,耗时较长,而且要收取一定的费用,还有形式上的一些要求,老百姓法律意识和法律知识比较低下的情况下,不会告、不敢告、不愿告的现象突出,而且行政诉讼要耗费大量的行政和司法资源,难以适应当前存在大量行政案件的情况。与信访和行政诉讼相比,行政复议具有程序法定、方式灵活、快捷高效、不收费、解决实际问题等优势,是将行政争议依法及时化解在基层、化解在初发阶段、化解在行政机关内部的重要制度,应当也可能在解决行政争议、化解社会矛盾中发挥主渠道的作用。因此,在总结各地方、各部门实践经验的基础上,结合行政复议工作面临的新形势,将条例的立法指导思想定位在进一步发挥行政复议制度在解决行政争议、建设法治政府、构建社会主义和谐社会中的重要作用上,进一步完善我国行政复议制度,制定行政复议法实施条例,是必然的选择。

二、制定行政复议法实施条例的指导思想和原则

按照什么样的指导思想、遵循何种原则来制定行政复议法实施条例，直接关系到对行政复议制度的定位和对行政复议法实施条例篇章结构乃至具体条文的设计。对于行政复议的定位，在起草行政复议法时曾有争论，一种观点认为行政复议主要是行政机关内部的层级监督和纠错制度，另一种观点认为行政复议是一种行政救济制度，主要是为了保护老百姓合法权益，最后结果是承认行政复议既有监督功能，又有救济功能。但是在行政复议实践中，监督说和救济说的争论一直存在，行政复议法实施条例作为行政复议法的下位法，不可能违背行政复议法的精神原则，但是，新的形势对行政复议提出了新的要求，而且由于行政复议法规定比较原则，客观上存在完善行政复议制度的必要。因此，在制定行政复议法实施条例时并没有纠缠于监督说还是救济说，也没有纠缠于仅仅对行政复议法进行细化解释还是可以进行补充完善，而是从行政复议工作面临的实际问题出发，根据党和国家关于完善行政复议制度的要求，在不违反行政复议法精神的前提下，着重解决行政复议制度面临的实际问题。行政复议法实施条例共七章、六十六条，在篇章结构的设计上并没有机械地对应行政复议法，而是作了适当的创新，但是这是一种符合行政复议法精神原则的创新。因此，制定行政复议法实施条例的目的是“为了进一步发挥行政复议制度在解决行政争议、建设法治政府、构建社会主义和谐社会中的作用”，重在发挥行政复议解决行政争议的作用，这是制定行政复议法实施条例的总体思路。

为了进一步发挥行政复议制度的重要作用，充分体现“以人为本、复议为民”的要求，提高行政复议质量和效率，在制定行政复议法实施条例的过程中，主要遵循了以下五个指导原则：

一是，依法完善。行政复议法对行政复议的范围、申请、受

理以及行政复议决定作了规定。各级行政复议机构在工作实践中普遍反映，这些规定比较原则，建议进一步具体化，增强可操作性。为此，依照行政复议法的规定，结合各地、各部门的实践经验，条例对行政复议的有关制度作了具体规定。

二是，方便申请。人民群众提出行政复议申请，是对行政机关的信任，表明愿意通过合法、正常的渠道解决行政争议。针对当前行政复议渠道不够畅通的问题，按照切实维护人民群众行政复议权的要求，条例就方便人民群众申请行政复议问题作了相应的规定。

三是，积极受理。依法受理行政复议案件，是各级行政机关必须认真履行的职责。条例对依法积极主动受理行政复议案件作了相应规定。

四是，改进方式。行政复议的审理方式事关行政复议的办案质量。为了充分发挥行政复议便捷高效解决问题的优势，增强行政复议的公信力和权威性，提高办案质量，有必要改进行政复议审理方式。为此，条例在改进行政复议审理方式方面作了相应的规定。

五是，强化监督。加强对行政复议工作的指导监督，是行政机关全面履行职责的重要内容，也是保证行政复议工作整体推进、协调发展的迫切要求。条例对此作了相应规定，并强化了行政复议机关及行政复议机构的责任。

三、行政复议法的立法依据

行政复议法实施条例是行政复议法的配套行政法规，其立法依据是行政复议法。条例是行政复议法关于行政复议总则、行政复议范围、行政复议申请、受理和决定以及法律责任等规定的进一步细化和具体化。同时，根据完善行政复议制度的立法指导思想，行政复议法实施条例还吸取了党和国家对行政复议工作提出

的一些新要求中的相关内容。这些新要求主要是通过以下形式体现的：(1) 2004年3月22日国务院发布的《全面推进依法行政实施纲要》首次明确提出了建设法治政府的目标，并要求探索行政复议工作的新方式和新思路。(2) 2006年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了相关文件，就当前和今后一个时期加强和改进行政复议工作，切实解决行政争议提出了明确、具体的要求。(3) 2006年10月11日，中共中央十六届六中全会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，明确提出要完善行政复议制度。(4) 2006年12月2日至3日，国务院在重庆召开了全国行政复议工作座谈会，国务委员华建敏在会上作了题为《加强行政复议工作 促进社会和谐稳定》的重要讲话，站在党和国家发展的全局和战略的高度，全面分析了行政复议工作面临的新形势，深刻阐述了加强行政复议工作的重大意义，明确提出了当前和今后一个时期加强行政复议工作的总体思路 and 需要重点抓好的六个方面的工作：一是必须坚持“以人为本、复议为民”，忠实履行行政复议职责，依法、公正、高效地解决行政争议；二是必须畅通行政复议渠道，积极受理行政复议案件；三是必须提高行政复议的办案质量，努力做到“定纷止争、案结事了”；四是必须创新行政复议方式方法，提高解决行政争议的效率；五是必须加强基层行政复议能力建设，提高行政复议总体水平；六是必须不断完善行政复议制度和机制，进一步规范行政复议行为。

虽然在制定行政复议法实施条例的过程中，坚持了完善行政复议制度的立法指导思想，但是这种完善毕竟主要是依据行政复议法的完善，主要对行政复议工作中具有普遍性的问题作出了规定。还有一些涉及行政复议制度发展的重大和重要问题，因各方面认识还不统一，甚至存在较大争议，因此，没有规定，需要留

待将来修改行政复议法时加以解决。

第二条 各级行政复议机关应当认真履行行政复议职责，领导并支持本机关负责法制工作的机构（以下简称行政复议机构）依法办理行政复议事项，并依照有关规定配备、充实、调剂专职行政复议人员，保证行政复议机构的办案能力与工作任务相适应。

【释义】本条是关于行政复议机关履行行政复议法定职责的规定，重点规定了行政复议机关与行政复议机构的关系。

《行政复议法》第二条规定：“公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，向行政机关提出行政复议申请，行政机关受理行政复议申请、作出行政复议决定，适用本法。”该法第三条规定：“依照本法履行行政复议职责的行政机关是行政复议机关。行政复议机关负责法制工作的机构具体办理行政复议事项”。据此，依法履行行政复议职责的是行政复议机关，对行政复议申请的受理和决定机关都是行政复议机关，行政复议职责是各级政府和政府部门的重要法定职责。但是，行政复议是一项法律性、专业性、政策性很强的工作，行政机关首长不可能也不必要对行政复议案件进行具体审理，这些具体的案件办理工作应当由行政机关内部专门法制机构承担，根据法制机构提出的审理意见和处理建议，行政机关首长只负责对重大事项，比如是否受理、如何决定等进行拍板决定。因此，行政复议机关和行政复议机关负责法制工作的机构之间的关系是：行政复议机关是负责对外作出最终决定的机关，要承担决定的法律后果，负责法制工作的机构是行政复议机关的办事机构，它具体负责对案件的审理，是干具体活的。

实践中，行政复议机关主要是县级以上各级人民政府和县级以上政府工作部门（有派出机构的县级政府部门也可能是行政复议机关），法制工作机构主要是县级以上各级人民政府法制办公室或者各级政府部门内部的法制机构，但是，乡镇人民政府和县级人民政府部门虽然一般不会成为行政复议机关，但是经常会成为行政复议被申请人，因此，仍然会有行政复议方面的事务。行政复议法规定，行政复议机关负责法制工作的机构具体办理行政复议事项。但是，在行政复议法公布实施之前国务院制定的《行政复议条例》第二十四条规定：“县级以上地方各级人民政府的行政复议机构，应当设在政府法制工作机构内或者与政府法制工作机构合署办公。”因此，很多地方政府都在法制办公室的牌子之外加挂了行政复议办公室的牌子，一方面是因为行政复议事务与一般的政府法制工作有不同的地方，其面对的主要是老百姓，解决具体的行政争议；另一方面，行政复议办公室与法制办公室合署办公，既方便老百姓知道找哪个机构申请行政复议，同时对有些程序性事项可以使用行政复议办公室的名义办理，有利于提高行政复议工作效率。所以，即使在行政复议法公布实施之后，很多地方仍然保留了行政复议办公室的名义。因此，行政复议法实施条例使用了“行政复议机构”的名词，当然这并不意味着要增加新的机构或者是要改变法制工作机构具体办理行政复议事项的职责，但是这也意味着有的地方使用的行政复议办公室名义并不违反有关规定，只要有利于行政复议工作的开展，有利于提高行政复议质量和效率，就应该允许和认可。

当前，尤其需要注意的是，要正确区分行政复议机构和行政复议机构的职责，理顺行政复议机关和行政复议机构之间的关系，保证行政复议工作的健康发展。行政复议机关首长既不能事事干预，对行政复议机构具体办案进行干预；也不能对行政复议