

学习培训用书

# 中华人民共和国 行政复议法实施条例 释 义

主编/ 曹康泰  
国务院法制办公室主任

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中国法制出版社

中华人民共和国  
行政复议法实施条例  
释义

周明成 周新康  
中国法制出版社编

中国法制出版社  
CHINA LEGAL SYSTEM PRESS

D925.305/10

2007

# 中华人民共和国行政复议法实施条例释义

主编：曹康泰  
国务院法制办公室主任

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 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/曹康泰主编. —北京: 中国法制出版社, 2007. 6  
ISBN 978 - 7 - 5093 - 0002 - 2

I. 中… II. 曹… 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 081490 号

## 中华人民共和国行政复议法实施条例释义

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO XINGZHENG FUYIFA SHISHITIAOLI SHIYI

主编/曹康泰

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

印张/8.5 字数/183 千

版次/2007 年 6 月第 1 版

2007 年 6 月印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0002 - 2

定价: 18.00 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: 66032584

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

# 目 录

|                                               |       |
|-----------------------------------------------|-------|
| 第一章 总 则 .....                                 | (1)   |
| 第二章 行政复议申请 .....                              | (24)  |
| 第一节 申请人 .....                                 | (25)  |
| 第二节 被申请人 .....                                | (50)  |
| 第三节 行政复议申请期限 .....                            | (72)  |
| 第四节 行政复议申请的提出 .....                           | (89)  |
| 第三章 行政复议受理 .....                              | (112) |
| 第四章 行政复议决定 .....                              | (137) |
| 第五章 行政复议指导和监督 .....                           | (211) |
| 第六章 法律责任 .....                                | (228) |
| 第七章 附 则 .....                                 | (237) |
| 附录:                                           |       |
| 中华人民共和国行政复议法 .....                            | (238) |
| (1999 年 4 月 29 日)                             |       |
| 中华人民共和国行政复议法实施条例 .....                        | (249) |
| (2007 年 5 月 29 日)                             |       |
| 国务院法制办公室关于《中华人民共和国行政<br>复议法实施条例(草案)》的说明 ..... | (263) |
| 后 记 .....                                     | (268) |

# 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》（以下简称行政复议法实施条例）的立法宗旨、行政复议机关和行政复议机构的职责以及专职行政复议人员资格条件的基本规定。

**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宗旨、立法依据的规定。

## 一、立法宗旨

本条开宗明义，明确规定了制定行政复议法实施条例的立法宗旨是：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。这一立法宗旨是在我国社会转轨时期行政争议多发、加快建设法治政府、构建社会主义和谐社会的大背景下确立的，体现了新形势对行政复议工作的新要求，体现了党和政府更加重视通过行政复议这一法定渠道解决社会突出矛盾的决策和部署，更加突出了行政复议制度的社会救济功能。

### （一）行政复议工作面临的新形势。

当前，我国已进入改革发展的关键时期。这一时期，既是经济社会发展的重要战略机遇期，也是各种社会矛盾的集中凸

显期。在经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的大背景下，各种深层次的矛盾和问题呈多发、多样的态势，对维护社会的和谐与稳定提出了新的更高的要求。

### 1. 现阶段社会矛盾的主要特点。

现实生活中的各种矛盾、争议和纠纷，基本上都属于人民内部矛盾，仍然是人民根本利益一致基础上的矛盾，是非对抗性的矛盾。与此同时，现阶段的社会矛盾具有鲜明的时代特征。一是，矛盾和争议大都有利益背景，核心之争都是利益之争，既有保护已得到的利益，也有主张可期待的利益，是利益主体多元化、利益关系复杂化的反映；二是，矛盾和争议的焦点，大都涉及法律的规定和法律的执行，当事人多以法律为武器维护利益、主张权利；三是，争议和纠纷的种类，既有公权力行使过程中形成的行政争议，主要是行政机关在行政管理的过程中与行政管理相对人之间发生的纠纷，也有在平等民事主体之间发生的民事纠纷，两类矛盾相互交织、交互影响；四是，争议和纠纷对社会稳定的影响力不同。民事纠纷社会影响面较小，通常通过司法途径能够得到有效解决。行政纠纷处于支配地位，容易引起社会关注，处理不好可能牵动全局并且影响其他矛盾的存在和发展，需要政府花大气力解决。

### 2. 新时期行政争议的主要特点。

行政争议发生在行政管理过程中，有国家行政就有行政争议，不同时期行政争议具有不同特点。现阶段发生的行政争议是建立在经济快速发展、社会逐步转型、民主水平提高、民生得到改善基础之上的。除具备新时期人民内部矛盾的一般特征外，还呈现出以下特点：一是面广量大。行政争议出现在各个行政管理领域，牵涉到经济、社会生活的各个方面，争议数量庞大，并且呈逐年增长趋势。二是重点突出。主要发生在县、

乡两级政府和市、县两级政府部门；重点集中在公安管理、土地征收、城镇拆迁、企业改制和重组、劳动和社会保障、工商和税收管理等“热点”领域；大多涉及人身权和基本财产权保障方面。三是成因复杂。既有计划经济时期遗留的问题、经济转轨引发的问题，也有市场经济条件下出现的新问题。四是处理难度大。行政争议有的持续时间长，查清事实难；有的涉及人员众多，各种矛盾交织在一起，稍有不慎就容易引发连锁反应或者相互攀比；涉及诸多法律、法规、规章和文件，专业性要求高。五是政治性强。行政争议的处理结果往往直接关系到社会和谐稳定的大局。行政争议如果不能及时依法得到妥善处理，个别问题就可能演变成为普遍问题，局部问题就可能演变成为整体问题，经济问题就可能演变成为政治问题，有的还可能被敌对势力和别有用心的人利用。行政争议如果不能得到及时有效化解，就可能影响我国经济社会全面、协调、可持续发展，影响改革发展稳定的大局，就难以为全面建设小康社会提供良好的发展环境。

### 3. 建立依法解决行政争议长效机制的必要性。

矛盾可遇不可躲，可解不可结，可疏不可堵，依法及时化解矛盾才是唯一正确选择。当前，人民群众希望通过法定途径解决行政争议、维护自身合法权益的愿望日益强烈，对建立和完善化解行政纠纷长效机制的要求日趋迫切。为适应新时期正确处理人民内部矛盾的客观要求，党和政府有必要为社会提供稳定的法定的长效机制来解决行政争议。这主要因为：一是，建立依法解决行政争议的长效机制是不断解决矛盾的客观要求。矛盾是普遍存在的，矛盾是反复出现的，矛盾长期积聚，会衍生出深层次的矛盾，个别矛盾就可能演变为普遍矛盾，局部矛盾就可能演变为全局矛盾，非对抗性的利益矛盾就可能演变为对抗性矛盾。解决矛盾的机制，必须是反复发生作用的长效机

制；二是，建立依法解决行政争议的长效机制是由行政争议自身特点决定的。行政争议是由行政行为引发的，行政行为大都是法律行为，判断其是否合法必须遵循法定程序并依照法定标准；三是，建立依法解决行政争议的长效机制也是有效解决权益之争的客观要求。有效解决法定权益之争，不适合采用容易产生攀比的方法，必须建立一套公开、公平、公正的法定解决程序。世界各国都根据解决行政争议的需要，建立了一整套适合本国国情的、能够反复适用的、法定的解决行政争议的长效机制，如大陆法系国家的行政法院制度、英美法系国家的行政裁判所制度、韩国等东亚地区的行政复议委员会制度等。在借鉴国外经验的基础上，我们也必须建立和完善适合我国国情的解决行政争议的长效机制。1999年行政复议法的制定，正是建立行政争议长效解决机制的战略选择。

#### 4. 进一步完善行政复议制度的必要性。

(1) 进一步完善行政复议制度，是整合我国行政救济资源，发挥行政复议解决行政争议主渠道作用的必然要求。

目前，人民群众在实践中主要通过三种方式来寻求行政争议的解决：信访、行政复议和行政诉讼。就信访与行政复议的关系而言，信访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，但不是解决行政争议的渠道。根据信访条例的规定，属于行政复议范围的行政争议，应当通过行政复议法定渠道进行处理，信访只起分办、转办的作用。应当说，在行政争议的处理上，法律对信访和行政复议关系的划分是明确的。但是在实践中，由于一些群众的法律意识和法制观念还不够高，对行政复议法定渠道还不是十分了解，加之实践中对信访和行政复议关系存在一些模糊认识，导致目前因行政争议而引发的非理性上访增多，许多行政争议在信访过程中被推来推去得不到有效解决，各方面成本很高。而且信访一般是找领导，

领导很难从繁重的工作中抽出精力来解决复杂的信访问题，却又不得不陷入忙于应对信访的局面。实践证明，只有通过行政复议、行政诉讼等法定渠道依法解决行政争议，才能有效平衡利益、化解矛盾、保障社会公平正义，减少后遗症。

就行政复议与行政诉讼的关系而言，从行政法理论的层面看，强化行政复议在解决行政争议中的作用是必要的。行政机关应当拥有对行政争议的第一次判断权的理论，是行政复议制度存在和发挥作用的基础。行政机关（通常是上级行政机关）所特有的信息便利、专业优势以及相对公正的立场为其迅速化解行政争议提供了可能。因此，有必要仔细辨析行政复议和行政诉讼的不同特点和作用功能，使各自的优势都得到有效发挥。总的来看，前者更适合于解决大量的、普遍性、行政管理专业性较强的行政争议，后者更适合于解决为数不大、但案件法律关系复杂的行政争议。而且，我国正处于转轨时期，现阶段的行政争议具有鲜明的时代特点，政府角色尚未完全转变到社会管理上来，行政行为通常带有计划经济的深刻烙印。因带有计划经济体制色彩的行政行为引发的行政争议大量存在，如企业改制、征地拆迁等。解决这类争议靠传统的方法是行不通的，靠建立在完全市场经济基础上的制度模式也显得力不从心。适应这一要求，通过完善行政复议制度进一步发挥行政复议在解决社会突出矛盾中的作用是非常迫切的，这也是行政复议法实施条例出台的重要背景之一。从实际效果看，通过行政诉讼解决行政争议、维护社会公平正义很重要，但诉讼审理时限长，成本高，老百姓一般不愿意打官司。而且，目前法院的负担也比较重。相比而言，行政复议具有方便群众、快捷高效、方式灵活，不收费等特点和优势，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，行政复议法实施条例将立法的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。

(2) 进一步完善行政复议制度，是新形势下加强和改进行政复议工作的现实需求。行政复议法颁布实施以来，按照党中央、国务院的要求和行政复议法的规定，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 8 万多起，特别是本届政府成立以来，共受理行政复议申请 513039 件，截至 2006 年已审结 461711 件，占受理案件的 90%，其中维持原具体行政行为的 261376 件，占已审结案件的 56.7%；改变原具体行政行为的 92289 件，占已审结案件的 20%；申请人撤回申请的 83606 件，占已审结案件的 18.1%；做其他处理的 24440 件，占已审结案件的 5.2%，纠正了一大批违法或者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，切实维护了人民群众的合法权益，密切了政府与人民群众的关系，促进了经济发展和社会和谐稳定。

在行政复议工作实践中，县级以上各级人民政府及其部门积累了一些经验，同时也发现了行政复议工作中存在的一些问题，主要是：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；行政复议指导和监督亟待加强；行政复议制度、体制和工作机制本身也需要不断完善，等等。这些问题的存在，影响了行政复议功能和作用的有效发挥。

上述问题大体是两类问题：一类是工作中的问题，这些问题，通过制定文件和开会得到了解决或部分解决。2006年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发了《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），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出了全面部署。文件的制发和会议的召开，对解决行政复议工作中遇到的问题产生了积极的效果。另一类是需要通过完善制度加以解决的问题，有必要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，在总结行政复议工作实践经验的基础上，结合行政复议工作面临的新形势制定行政复议法实施条例。

## （二）新时期行政复议的功能定位和价值目标。

一段时期以来，对行政复议制度是以发挥监督功能为主、还是以发挥救济功能为主，在实践中还存有不同认识。中共中央办公厅、国务院办公厅《关于预防和化解行政争议健全行政争议解决机制的意见》结合构建和谐社会的新形势，明确提出要充分发挥行政复议在解决行政争议中的重要作用，这实质上是承认了行政复议在发挥行政系统内部层级监督功能的同时，具有更加重要的社会救济功能，充分体现了党和政府更加重视通过行政复议这一法定渠道解决社会突出矛盾的决策和部署。对此，条例在确定立法宗旨时给予了进一步的明确。因此，全

面准确地理解新形势下行政复议制度的功能和作用主要表现在四个方面：

1. 化解矛盾的功能和作用。从民主政治的角度来看，这是新形势下行政复议的首要功能。通过行政复议，能够妥善解决因政府配置土地、矿产等自然资源和公共资源引发的行政争议，有效发挥政府经济调节职能，促进可持续发展；能够妥善解决因行政处罚、行政强制、行政征收、违法集资、非法摊派等引发的行政争议，促进政府对市场的监管更加有效；能够妥善解决因不颁发许可证、不及时审批、不发放抚恤金、社会保险金或者最低生活保障费的行为等引发的行政争议，及时制止行政机关的不作为，提高政府公共服务水平。

2. 保护权利的功能和作用。从行政复议的启动机制角度来看，这是行政复议制度的普遍价值，是行政复议的基本功能。通过行政复议，能够切实维护人民群众的合法权益，保证宪法和法律赋予人民群众各项权利的实现。能够及时听取人民群众对政府管理的意见和呼声，及时发现并撤销违法和明显不当的行政执法行为，防止和避免行政侵权行为的发生。

3. 纠正错误的功能 and 作用。从规范行政的角度来看，这是行政复议制度另一个重要的价值和功能。通过行政复议可以促进行政机关依法行政，既能够纠正具体行政行为中主体违法、权限违法、依据违法、程序违法和处理失当的问题，也能够纠正与具体行政行为相关联的行政文件的违法问题；既能够纠正行政机关主动作为的违法问题，也能够纠正违法不作为问题；既能够纠正已经发生的行政违法行为，也能够通过纠正违法的结果警示后人。

4. 教育引导的功能和作用。从法治实现的角度来看，这是行政复议制度平台使实体法得以实现的功能。通过行政复议，能够教育引导群众理性依法维权，增强干部群众的法治观念。

能够把处理行政争议的过程变为进行法治教育和法治训练的过程，起到“办结一案，教育一片”的作用。

制定行政复议法实施条例，实现新形势下行政复议的功能定位，主要立足于以下三个价值目标的实现：

1. 进一步发挥行政复议制度及时有效解决行政争议的作用。针对转轨时期我国行政争议呈现出的新情况、新特点，有必要通过制定行政复议法实施条例，进一步完善行政争议长效解决机制，充分发挥行政复议在解决行政争议过程中的特点和优势，及时有效解决行政争议。

2. 进一步发挥行政复议制度在推进法治政府建设中的作用。做好新形势下的行政复议工作，是贯彻落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》、全面推进依法行政，建设法治政府的重要内容之一，是《纲要》提出的高效便捷、成本低廉的矛盾防范和化解机制以及行政监督机制的有机组成部分。通过制定行政复议法实施条例，进一步完善行政复议制度，加强行政复议工作，对加快建设法治政府具有重要作用。一是，通过及时化解因政府职能转变不到位、政府对市场行为干预过度而引发的行政争议，有助于强化政府的社会管理职能，促进行政管理体制变革。二是，通过直接纠正违背科学发展观的行政决策及其所导致的侵犯群众合法权益的行政行为，有利于加强对政府机关落实科学发展观的监督，提高政府机关依法、科学、民主决策的水平。三是，通过依法公正及时解决行政争议，有利于提高政府的公信力和执行力。四是，通过完善行政复议制度和机制，有利于促进行政机关及其工作人员不断树立合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的基本理念，保障和监督行政机关严格依照法定权限和法定程序行使权力，履行职责，不断提高依法行政的能力和水平。

3. 进一步发挥行政复议制度在构建社会主义和谐社会中的

作用。社会和谐是中国特色社会主义的本质属性。和谐社会并不是没有矛盾的社会，而是社会矛盾不断依法得到有效解决的动态稳定的社会。行政复议作为解决行政争议的重要法定渠道，涵盖了诉求表达机制、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，是构建和谐社会的重要环节。一是，通过完善行政复议制度，加强行政复议工作，有利于把矛盾化解在基层、化解在初发阶段。大量的行政执法行为发生在基层，近 90% 的行政争议发生在县、乡两级政府和市、县级两级政府部门，通过完善行政复议制度和机制，加强市、县两级政府的行政复议能力建设，多数行政纠纷就能化解在初发阶段、化解在基层，促进基层的和谐。二是，通过完善行政复议制度，加强行政复议工作，有利于把矛盾化解在行政机关内部。行政复议制度蕴藏着中华优秀传统文化中丰富的“和为贵”的哲学思想。通过行政复议，消除因行政争议引发的不和谐因素，避免老百姓与政府对簿公堂，不伤和气地解决与行政机关的争议，是一种符合我国国情和群众习惯的矛盾解决机制，应当在构建社会主义和谐社会的过程中发挥更大的作用。三是，通过完善行政复议制度，加强行政复议工作，有利于维护人民群众合法权益，实现社会公平正义。行政复议制度是加强制度建设，保障社会公平正义的重要方式之一。通过完善行政复议制度和机制，有利于直接解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题；有利于正确把握最广大人民的根本利益、现阶段群众的共同利益和不同群体及公民个人的特殊利益的关系，统筹兼顾各方面群众的利益关系；有利于减少行政机关和人民群众的对立情绪，密切与人民群众的关系，引导行政机关“为民谋利”，防止和纠正行政机关“与民争利”；有利于保障人民群众在行政管理过程中的知情权、参与权、救济权等民主权利，充分调动人民群众参与国家管理的积极性，最大限度地增加和谐因素，最大

限度地减少不和谐因素。

## 二、立法依据和指导思想

行政复议法实施条例是行政复议法的配套行政法规，其制定依据是行政复议法。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等作了规定。各级行政复议机构在工作中普遍反映，这些规定还比较原则，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。

行政复议法实施条例共7章66条。条例制定过程中，在坚持依法完善的基础上，主要遵循了以下几个指导原则：

一是，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，条例对方便人民群众申请行政复议的问题作了明确的规定。

二是，积极受理。依法受理行政复议案件，是行政复议机关必须认真履行的法定职责。为了切实解决行政复议“告状难”的问题，条例对依法积极主动受理行政复议案件作了具体规定。

三是，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，在总结实践经验的基础上，条例对改进行政复议审理方式作了相应规定。

四是，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，也是提高行政复议工作质量的迫切要求。条例对此作了明确规定，并强化了行政复议机关及行政复议机构的责任，特别是突出强化了领导责任，通过推

动领导来推动工作。

需要指出的是，条例起草近4年，大家期待通过条例解决实际操作中的全部问题。考虑到行政复议工作面临的新形势和各方面因素，经反复研究并征求各有关方面的意见，条例主要就解决行政复议工作实践中突出的共性问题作出了规定。对一些争议较大的问题和不带有普遍性的特殊问题没有作出规定。对一些重大的、需要通过修改行政复议法解决的问题，留待启动行政复议法修改时一并解决。

**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】** 本条是关于强化行政复议机关依法履行行政复议法定职责的规定。

按照行政复议法的规定，履行行政复议职责的机关是行政复议机关，行政复议案件由其法制机构具体承办并提出处理建议，报行政复议机关决定，加盖行政复议机关印章。据此，履行行政复议职责，是各级行政复议机关的法定职责，是政府工作的重要内容。但是，在实践中，一些地方和部门的领导对行政复议制度还缺乏必要的了解，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还不到位，忽视履行行政复议职责的现象还较为普遍，甚至错误地认为办理行政复议案件仅仅是法制机构的事情，从而导致行政复议工作推动不力，不积极支持受理行政复议案件，案件办理质量不高，行政复议能力建设、特别是市县能力建设薄弱等情况的发生。可以说，一些地方政府和部门的领导履行行政复议法定职责的自觉性不强，