

Zhong Hua Ren Min Gong He Guo

Xing Zheng Fu Yi Fa Jiang HuA

中华人民共和国

行政复议法 讲话

主
编

刘 应
莘 松
年



中华人民共和国 行政复议法讲话

主 编	应松年	刘 莘
撰稿人	应松年	马怀德
	袁曙宏	刘 莘

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国行政复议法讲话/应松年、刘莘主编. —北京: 中国方正出版社, 1999. 5

ISBN 7-80107-273-1

I. 中… II. 应… III. 行政复议法-中国-学习参考资料
IV. D925.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 17321 号

中华人民共和国行政复议法讲话

中国方正出版社 出版发行

(北京市西城区育幼胡同甲 1 号 邮编: 100813)

北京京安印刷厂印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 10.625 字数: 161 千字

1999 年 5 月北京第 1 版 1999 年 5 月第 1 次印刷

定价: 19.60 元

(该书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系)

前 言

实施依法治国方略的重大步骤

《法制日报》评论员

九届全国人大常委会第九次会议 1999 年 4 月 29 日审议通过了《中华人民共和国行政复议法》，我国独立的行政复议制度正式诞生。这是我国实施依法治国方略的一个重大步骤，是我国民主法制建设的重要成果。行政复议是我国法律监督制度的重要组成部分，是向公民提供法律救济的基本渠道之一。它通过行政机关的层级监督和对行政活动的审查，纠正违法和不当的行政行为，以保护公民、法人和其他组织的合法权益不受行政机关的侵犯，维护和监督行政机关依法行使职权。

我国现行的行政复议制度是在 1990 年作为行政诉讼的配套制度建立起来的。1990 年 12 月国务院发布了《行政复议条例》，对实行政诉讼法所需要的行政复议作出了系统的规定。随着我国行政法制的迅速发展和公民权利的逐步扩大，特别是经过修改宪法正式确立了依法治国方略，使我们有必要也有可能在系统总结 1991 年以来的行政复议经验，完善现行制度的基础上，建立起一个独立和高效率的行政复议制度。这次行政复议法对现行行政复议制度的新发

展主要体现于以下几个方面。

第一，公民、法人和其他组织的法律权利将受到行政复议的全面保护和救济。这是行政复议法对现行行政复议制度的最重要改革。现行行政复议制度对当事人权利的保护和救济范围，根据1989年制定的行政诉讼法的精神，主要集中在公民、法人和其他组织的人身权、财产权方面。依照新的行政复议法，公民、法人或者其他组织的全部合法权益都将受到行政复议制度的严格保护。只要公民、法人或者其他组织认为行政机关的行政行为侵犯其合法权益，都可以依照行政复议法向复议机关申请复议，取得法律救济。

第二，行政机关的行政活动将受到行政复议的全面审查和监督。行政复议是重要的行政监督制度，但是现行的行政复议只限于对具体行政行为的监督，即限于对行政机关处理具体事项的监督。而根据行政复议法，受到行政机关具体行政行为侵害的公民、法人和其他组织，可以要求行政机关对具体行政行为所依据的规范性文件行政文件进行审查。对于违法的规范性文件行政文件，有权行政机关将根据法定程序和在一定期限以内予以撤销。行政复议法的这一规定，不仅使更多的行政活动受到法律监督，而且将极大地增加公民、法人或者其他组织在行政复议中得到有效救济的机会。

第三，提高复议机关的级别，扩大当事人对复议机关的选择自由权。行政复议是上级对下级的行政层级监督制度，正确确定复议机关是有效发挥行政复议监督作用的关键。行政复议法在总结过去几年经验和教训的基础上，对规定复议机关的复议管辖制度作了两项重大变化。首先，最高国家行政机关国务院将裁决行政复议案件。过去的行政复议机关最高只能到省、自治区、直辖市人民政府和国务院各部门。省部级行政机关引起的行政争议案件，由其自己作为复议机关，自己作自己案件的裁判者。行政复议法把省部级行政机关的上级机关国务院纳入行政复议的管辖机关，使省部级行政机关的活动直接受到国务院的监督，将极大提高行政复议的全面性、权

威性和公正性。其次，当事人有权对涉及政府部门的复议案件管辖机关进行全面的自由选择。各级人民政府工作部门的上级机关（复议管辖机关）可以是本级人民政府，也可以是上级人民政府的主管部门，由谁作案件的复议机关，完全根据当事人的自由选择决定。

行政复议法所确立的我国新的行政复议制度，体现了依法治国的宪法原则的要求，无疑将极大地促进我国依法行政的发展进程，使公民、法人和其他组织的合法权益得到更为全面的法律保护。

（1999年4月30日《法制日报》第三版）

目 录

第一章 行政复议概述	(1)
第一节 行政复议的概念和特点	(1)
一、行政复议的概念	(1)
二、行政复议的特点	(2)
第二节 行政复议的性质	(4)
第三节 行政复议与其他行政行为的区别	(7)
一、行政复议与行政处理决定的区别	(7)
二、行政复议与行政听证	(8)
三、行政复议与行政裁决	(8)
四、行政复议与行政裁判	(9)
五、行政复议与行政监督	(9)
六、行政复议与信访	(9)
第四节 行政复议与行政诉讼的关系	(10)
一、行政复议与行政诉讼的共同点	(10)
二、行政复议与行政诉讼的区别	(11)
三、非终局性与终局性	(12)
第五节 行政复议的意义	(14)
一、保护公民、法人和其他组织的合法权益	(14)
二、防止和纠正违法或不当的行政行为	(15)
三、保障和监督行政机关依法行使职权	(15)

第二章 行政复议制度的历史发展	(16)
第一节 英美行政复议制度的历史发展	(16)
一、英国的行政裁判所	(17)
二、美国的行政复议和裁判制度	(20)
第二节 法国行政复议制度的历史发展	(23)
第三节 日本的行政不服审查制度	(25)
第四节 中国行政复议制度的历史发展	(28)
一、旧中国行政复议制度的历史发展	(28)
二、新中国行政复议制度的历史发展	(29)
三、我国行政复议制度的全面建立和发展趋势	(31)
 第三章 行政复议的基本原则	(34)
第一节 行政复议基本原则概述	(34)
一、行政复议基本原则的概念	(34)
二、行政复议基本原则的特征	(35)
三、行政复议基本原则的分类	(36)
第二节 行政复议的一般原则	(36)
一、合法原则	(36)
二、公正原则	(38)
三、公开原则	(39)
四、及时原则（或称效率原则）	(40)
五、保障法律法规正确实施的原则	(41)
第三节 行政复议的特有原则	(43)
一、便民原则	(43)
二、有错必究原则	(44)
三、诉讼终局原则（或称司法最终原则）	(46)
第四节 行政复议制度的原则体系	(48)

第四章 行政复议范围	(52)
第一节 行政复议范围概述	(52)
一、行政复议范围的含义	(52)
二、行政复议法对复议范围的规定方式	(53)
三、确定行政复议范围的原则和标准	(56)
第二节 具体行政行为的行政复议范围	(60)
一、行政处罚行为引起的争议	(60)
二、行政强制措施引起的行政争议	(60)
三、行政机关变更、中止、撤销许可证、执照、 资质证、资格证书引发的争议	(63)
四、因行政机关确权行为引发的争议	(65)
五、行政机关侵犯经营自主权引发的争议	(66)
六、行政机关变更或者废止农业承包合同引发的 争议	(66)
七、行政机关违法要求履行义务引发的争议	(67)
八、行政机关不予许可引发的争议	(68)
九、行政机关拒绝履行法定职责引发的争议	(69)
十、行政机关没有发放有关费用引发的争议	(70)
十一、行政机关其他具体行政行为侵权引发的争议	(71)
第三节 抽象行政行为的行政复议范围	(72)
一、抽象行政行为的概念及范围界定	(73)
二、《行政复议法》之前我国对抽象行政行为的 监督途径	(73)
三、将抽象行政行为纳入行政复议范围的必要性	(75)
四、行政复议机关对抽象行政行为审查的特点及 范围	(77)
第四节 行政复议排除范围	(79)
一、不服行政处分及其他人事处理决定的	(79)

二、不服行政机关对民事纠纷作出的调解和其他处理的	(80)
第五章 行政复议申请	(83)
第一节 复议申请概述	(83)
一、申请的概念	(83)
二、申请的条件	(84)
三、申请的期限	(86)
四、申请的种类	(87)
五、申请的方式	(91)
六、申请的效果	(92)
第二节 复议申请管辖	(92)
一、复议申请管辖的概念和意义	(92)
二、一般管辖	(93)
三、特殊管辖	(94)
四、转送管辖和指定管辖	(97)
第六章 行政复议受理	(99)
第一节 受理的概念	(99)
第二节 复议机关对复议申请的审查	(99)
第三节 受理的法律效果	(100)
第四节 不予受理	(101)
第七章 行政复议的机构	(103)
第一节 行政复议机构的含义	(103)
第二节 复议机构的设置	(105)
一、行政复议机构的原则	(106)
二、行政复议机构的法律规定	(107)

第三节 行政复议机构的职权	(109)
一、受理行政复议申请的职责	(110)
二、向有关组织和人员调查取证，查阅有关文件 和资料的职责	(112)
三、审查被申请的具体行政行为是否合法与适当， 拟订行政复议决定的职责	(113)
四、处理或者转送审查具体行政行为依据申请的 职责	(115)
五、对行政机关违反复议法规定的行为依照规定的 权限和程序提出处理建议的职责	(115)
六、办理因不服复议决定提起行政诉讼的应诉事项的 职责	(116)
 第八章 行政复议参加人	(117)
第一节 申请人和被申请人	(117)
一、申请人	(117)
二、被申请人	(119)
三、共同申请人和被申请人	(120)
四、申请人和被申请人的复议权利能力和行为能力 ..	(122)
五、申请人和被申请人的权利和义务	(123)
第二节 第三人	(124)
一、第三人的概念和特征	(124)
二、第三人的种类	(125)
第三节 复议代理人	(127)
一、复议代理人的概念和特征	(127)
二、复议代理人的作用	(127)
三、复议代理人的种类	(128)
四、律师在行政复议中的代理问题	(130)

第九章 行政复议证据	(131)
第一节 行政复议证据概述	(131)
一、行政复议证据的概念	(131)
二、行政复议证据的特征	(132)
三、行政复议证据的种类	(133)
第二节 行政复议举证责任	(135)
一、行政复议举证责任的概念和特征	(135)
二、行政复议举证责任的承担	(136)
 第十章 行政复议的审理与决定	(139)
第一节 行政复议审理和程序	(139)
一、行政复议的审理方式	(139)
二、行政复议审查程序	(141)
三、审查具体行政行为的依据	(149)
第二节 复议决定	(153)
一、复议决定的种类	(153)
二、行政复议决定书	(160)
三、复议决定的效力	(161)
 第十一章 期间与送达	(163)
第一节 期 间	(163)
一、期间的概念和种类	(163)
二、期间的计算	(165)
三、期间的耽误与顺延	(165)
第二节 送 达	(166)
一、送达的概念和意义	(166)
二、送达的效力	(167)
三、送达的方式	(167)

四、送达回证	(170)
第十二章 行政复议决定的执行	(171)
第一节 行政复议决定的概念、意义和种类	(171)
一、行政复议决定的概念和特征	(171)
二、复议决定的意义	(174)
三、行政复议决定的种类	(175)
第二节 复议决定的行政执行	(177)
一、行政执行的性质和特点	(177)
二、行政执行的机关	(179)
三、行政执行的根据	(181)
四、行政执行的措施	(182)
五、行政执行的程序	(185)
六、执行中的法律责任	(189)
第三节 复议决定的司法执行	(190)
一、司法执行的概念和特点	(190)
二、司法执行的申请	(190)
三、司法执行的程序	(192)
第十三章 行政复议的法律责任	(195)
第一节 行政复议机关及其工作人员的法律责任	(196)
一、行政处分责任	(196)
二、刑事责任	(198)
第二节 被申请人的法律责任	(199)
一、行政处分责任	(199)
二、刑事责任	(201)

第十四章 行政复议法及相关法律	(202)
中华人民共和国行政诉讼法	(202)
中华人民共和国国家赔偿法	(216)
中华人民共和国行政复议法	(226)
全国人大法律委员会在九届全国人大常委会第六次 会议上关于《中华人民共和国行政复议法（草案）》 修改情况的汇报	(237)
全国人大法律委员会在九届全国人大常委会第九次 会议上关于《中华人民共和国行政复议法（草案）》 审议结果的报告	(241)
附录一：行政复议条例	(244)
行政复议条例	(244)
附录二：中国台湾地区相关法律	(256)
诉愿法	(256)
行政诉讼法	(274)
后 记	(325)

第一章 行政复议概述

第一节 行政复议的概念和特点

一、行政复议的概念

行政复议,作为一种救济制度是指行政机关依利害关系人的申请,为解决行政争议而建立的制度。这种制度在中外都广泛存在,只是由于各国的历史背景、政治制度和法律文化的不同,因而在名称、规则及程序方面有较大差别。法国有“行政救济”,韩国和我国台湾地区却为“诉愿”,英国的“上诉”和行政裁判所制度,美国的行政法官制度都具有行政复议性质。

在我国,“行政复议”一词,是伴随 80 年代我国行政法和行政法学的兴起而发展起来的。行政法学者将行政机关审查和裁决行政争议的这种法律制度统称为行政复议。“复”即重新或再次,“议”即审议并决定。前冠“行政”,表明由行政机关对行政争议进行复核、审查,是为行政复议。通俗易懂而又概括、凝练,很快为行政实践所接受。

1990 年,随着行政诉讼法的颁行和普遍建立行政复议制度的要求,国务院制定了《行政复议条例》,据其精神,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犯其合法权益,依法向上级行政机关或法律法规规定的特定机关提出申请,由受理申请的行政机关对原具体行政行为进行审查并作出裁决的制度。

二、行政复议的特点

行政复议的特点是：

第一，行政复议主要解决的是行政争议。这种争议是由于行政机关作出行政行为而引起的，因此必然是发生在行政机关与公民、法人和其他组织之间。这种争议一般称为行政争议，例如，交警认为某人驾驶的机动车违反交通规则而加以罚款，某人不服，认为他没有违反交通规则，交警的处罚决定损害其合法权益而向上级公安交通管理部门申请复议，这就是行政复议。它由交警作出罚款的具体行政行为引发，发生在公民和交警之间。

一般说，行政复议只解决行政争议，不解决民事纠纷。根据法律规定，行政机关有时也对民事纠纷作出裁决。例如，根据《治安管理处罚条例》规定，公安机关可以在作出治安处罚的同时，对造成损害的人，裁决其赔偿损失或者负担医疗费用。对此不服的，可以提出申诉（即复议）。损害赔偿纠纷本属民事纠纷，但由于这种民事纠纷是由法律规定的公安机关裁决的，因此，在提起申诉时就仍然要针对公安机关的裁决。这就是说，就复议而言，它只能是解决行政争议。

第二，在行政复议中，主体是行政机关，这正是行政复议与行政诉讼的区别所在。世界各国通例，解决行政争议有两条途径，一条是通过行政机关自身，一条是通过法院，即行政诉讼或司法审查。由行政机关本系统解决行政争议，在中国就称为行政复议。行政争议可以由行政系统本身解决，这是为行政争议的性质所决定的。行政争议是因行政机关的行政行为引起的，行政机关是行使公权力的国家机关，因而它同时具有审查或纠正自己所作行为的权力。事实上，还应该鼓励行使公权力的国家机关来审查或纠正自己作出的行为。这将更有利于化解矛盾，有利于保护公民权益和提高行政效率。只有在行政机关无法解决时，再诉至法院。这与民事、刑事问题不同。民事、刑事问题只能由法院解决，因此有人将刑法、民法称为

司法法。由行政机关解决行政争议，这就是行政复议。

第三，行政复议由不服行政行为的利害关系人依法提出申请而引起。

1. 行政复议必须由不服行政行为的利害关系人提起，非利害关系人不得申请行政复议。此处所说利害关系人，一般是认为其权益受到行政行为侵害的直接当事人。例如，行政机关对甲进行行政处罚，税务机关对乙收税，如果甲或乙认为行政行为侵犯其合法权益，就可以申请复议。此外，也有间接的利害关系人，如根据治安管理处罚条例的规定，受害人认为加害人所受处罚过轻的，有权申请复议。在这里，受害人并未直接受到行政处罚，但这一处罚与他的权益密切相连，法律规定也可申诉或提起诉讼。

2. 行政复议必须由利害关系人提出申请，行政复议程序才能启动，也就是说，只有在不服行政行为的利害关系人以书面或口头形式作出明确的意思表示向复议机关提出申请时，才能引起行政复议。可见，行政机关主持的行政复议，是一种被动引发的行为。如果被侵害的当事人不服行政行为，但却放弃申请的权利，行政机关不能以职权主动启动行政复议程序。正是这一特点，使行政复议与行政机关内部一般的上级对下级的监督不同，成为另一种上级对下级监督的特殊形式，它带上了准司法的特点。

第四，行政复议既审查行政行为的合法性，又审查行政行为的合理性；既审查具体行政行为，又审查规章以下的抽象行政行为。这些特点使作为行政监督的行政复议的范围与作为司法监督的行政诉讼的范围相区别。

第五，行政复议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，行政复议必须按照法定设置的程序进行，不得省略或颠倒，程序是公正的保证，这又是行政复议与行政诉讼的相似之处。