

行政复议法律制度 实施问题解答

方军 编著

中国物价出版社

行政复议法律制度实施问题解答

方军 编著

中国物价出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政复议法律制度实施问题解答/方军编著. —北京:
中国物价出版社, 2001. 1

ISBN 7 - 80155 - 198 - 2

I. 行… II. 方… III. 行政复议 - 司法制度 - 中
国 - 问答 IV. D922.11 - 44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 01657 号

出版发行/中国物价出版社(电话:68033577 邮编:100837)

地址:北京市西城区月坛北小街2号院3号楼)

经销/新华书店

印刷/石家庄市东兴制版印刷厂

开本/850×1168毫米 大32开 印张/9.875 字数/245千字

版本/2001年1月第1版 印次/2001年1月第1次印刷

印数/1 - 5000册

书号/ISBN 7 - 80155 - 198 - 2/D·16

定价/22.00元

前 言

行政复议法的公布,进一步规范和健全了我国行政复议制度,同时也标志着行政复议与行政诉讼正式共同构成我国两大并行的行政救济制度。这部法律施行以来,各级政府和政府各部门高度重视,广大人民群众认真学习、积极行使法律赋予的申请行政复议权,推动行政复议工作不断向前发展。同时,在行政复议实践中,也出现了不少具体问题,需要依照行政复议法的立法精神加以解决。但是,目前国家又难以很快出台统一的贯彻执行行政复议法若干问题的意见,又不可能对各地方、各部门遇到的实际问题一一作答。这种状况,给一些地方和部门的行政复议工作造成消极影响,也不利于人民群众依法正确行使行政复议申请权。对此,笔者对行政复议法实施以来地方和部门书面请示和电话询问的问题加以整理,按照行政复议法有关条文的顺序分别归类,并根据笔者在立法过程中对行政复议法本意的理解和长期从事行政复议工作的体会,逐一予以解答。同时,又对国务院法制办制定的有关行政复议配套制度的应用问题也择要进行释解。为便于行政复议人员依法办案的需要,笔者还将国务院法制办(局)历年来的有关答复、领导讲话等文件汇集于一体。考虑到目前各地方根据具体情况制定行政复议法配套规定的需要,将正在起草的贯彻执行行政复议法若干问题的意见(建议稿)也提供给大家,以供参考。

以上内容,辑为一册,即为《行政复议法律制度实施问题解答》的由来。如果此书能对各地方、各部门从事行政复议工作的同志以及申请行政复议的公民和组织有所帮助,则不负笔者之初衷。当然,鉴于笔者水平所限,加之实践当中的问题又非常复杂,本书

恐难免有失妥之处,对此恳请大家批评指正!

本书的出版得到有关领导和有关单位同志的支持,在此一并感谢。

作者

2000年12月18日于北京

目 录

第一部分 行政复议法实施问题

[第一条]

1. 行政复议条法的立法宗旨是保护公民、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；而行政复议条例的立法宗旨则是维护和监督行政机关依法行使职权，防止和纠正违法或者不当的具体行政行为，这两个顺序的改变，是不是意味着行政复议工作的重心和目标有所调整？…………… (1)

[第二条]

2. 个体工商户、农村承包经营户在行政复议法律关系中，是公民还是其他组织？…………… (1)

3. 类似“法轮功”问题，如某地公安机关对练功群众依法予以禁止，练功者可否集体以“其他组织”的名义申请行政复议？…………… (2)

4. 申请人“适格”问题，按行政复议法的规定，任何当事人对任何行政机关作出的具体行政行为都可以申请行政复议，只要该当事人“认为侵犯其合法权益”即可。这是不是法律无原则地迁就“老百姓”？…………… (3)

[第三条]

5. 行政复议机关的法制工作机构负责审查被申请人具体行政行为的合法性与适当性，如何掌握具体行政行为的合法性与适当性？对虽合法但是不适当的具体行政行为应

当如何处理? (4)

6. 依照本条第四项的规定, 行政复议机关的法制工作机构有权处理对规范性文件的审查申请; 而行政复议法第二十六条、第二十七条又规定, 行政复议机关和有关行政机关才有权处理, 到底谁负责处理? 实际中应按什么程序? 怎样操作? (6)

7. 依照本条第六项的规定, 似排除律师作为行政诉讼代理人。根据行政诉讼法的有关规定, 当事人可以委托律师作为行政诉讼代理人, 两法的规定为何不一致? (7)

8. 政府工作部门受理行政复议案件, 法制工作机构应该是谁? (8)

[第五条]

9. 行政复议条例规定只有申请人对行政复议决定不服, 可以依法向人民法院提起行政诉讼; 而行政复议法却规定公民、法人或者其他组织都可以向人民法院提起行政诉讼。这里的“公民、法人或者其他组织”与申请人是不是同一概念? (9)

10. 本条规定不服行政复议决定向人民法院提起行政诉讼的依据是行政诉讼法的规定, 行政诉讼法的规定包括行政诉讼法的所有规定, 还是仅指行政诉讼受案范围以外的其他规定? (9)

11. 对行政复议决定不服提起行政诉讼的依据, 除了行政诉讼法以外, 是否还包括最高人民法院的司法解释? (10)

12. 行政复议终局决定和两次行政复议各有哪几种情况? (11)

[第六条]

13. 在行政复议审查中, 对行政执法部门使用的行政处

罚专用章的效力如何认定? (13)

14. 关于劳动教养的几个问题 (14)

(1) 行政复议法规定实行层级监督(除了省部级机关可以原级复议并最终还可以选择上一级行政机关复议外,对其他行政机关都直接实行上级行政机关复议),但是有的单行法规却规定劳动教养由原决定机关负责行政复议。例如,国务院批转的《劳动教养试行办法》就规定,作出劳动教养决定的机关受理行政复议案件。这个规定显然与行政复议法的规定相抵触,应当如何处理?目前有的地方相关部门的规范性文件就规定,劳动教养案件实行行政复议前置,而上一级行政机关又不受理,致使劳动教养行政复议进退两难,如何解决? (14)

(2) 国务院批转的《劳动教养试行办法》称劳动教养是强制措施,而国务院关于人权状况白皮书又说劳动教养是行政处罚。这种矛盾的定位,给实际执法带来很大的波动与影响,行政复议也受影响,对此有何说法? (15)

(3) 国务院有关领导提出,要以改革的态度对待过去的立法、规定。国务院1980年2月29日发布的56号文件即《国务院关于将强制劳动和收容审查统一于劳动教养的通知》规定,有轻微违法犯罪行为的人,都可劳教。目前人民法院认为,如果按此《通知》办理,任何人都可以劳动教养,且此《通知》与权威性更高的《劳动教养试行办法》也有相悖之处。依照《通知》决定进行劳动教养的,行政复议如何解决?是否可以只依照《劳动教养施行办法》处理? (16)

15. 本条第四项规定的有关自然资源权属的确权争议,与平等当事人之间的自然资源权属纠纷如何区分? (17)

16. 目前最高人民法院对具体行政行为的含义又作出了解释,认为具体行政行为是单方行为。按照这个规定,具体行政行为不包括行政合同,本条第六项中所指的农业承包合同算不算行政合同? (17)

17. 计划生育部门收取的“计划生育管理费”,其性质是“收费”还是“罚款”? 是否需要执行“罚缴分离”的规定? (18)

18. 某当事人不符合取得某许可证、执照的法定条件,但是通过制造虚假证明蒙骗了有关行政机关,因而使行政机关颁发了许可证、执照。在行政机关颁发许可证、执照以后,其他人认为给自己的合法权益造成损害,是否可以申请行政复议,要求撤销已经颁发的许可证、执照并赔偿其损失? (19)

19. 企业事业单位的职称评定行为,是否属于本条第八项规定的资格证书的范围? 对职称评定行为不服,是否可以申请行政复议? (19)

20. 在人才流动过程中,涉及到补偿费、违约金等纠纷,人事行政机关对此作出的裁决,是否属于行政复议范围? (20)

21. 国务院《在若干试点城市审理破产办法》,适用范围是试点城市,一些省制定了实施意见,擅自将《办法》扩大到非试点城市。扩大之后,有的城市关于“发放职工安置费”等规定根本无法实现。对此,当事人能否申请行政复议? (20)

22. 目前在全国范围内正在进行农村基金会清理,许多地方政府都制定了临时的办法,其中有些规定不利于保护公民的合法权益。如果这些公民申请行政复议,是否属于

行政复议受理的范围? (20)

23. 公安机关对交通事故超过规定时间未作处理,是否可以申请行政复议? (21)

24. 当事人就某一事项上访到信访部门,信访部门给当事人作了答复。当事人对这个答复不满意,是否可以申请行政复议? (21)

25. 当事人对具体行政行为不服,但又超过了行政复议申请期限和行政诉讼的起诉期限,这时候向政府的信访部门提出申诉,而信访部门一直不予解决。按照《信访条例》的规定,信访部门应在接到申诉后两个月内结案,若信访部门不处理,当事人能否以信访部门不履行法定职责(不作为)为由申请行政复议? (22)

26. 有的行政机关多年前作出的具体行政行为,当事人不服经常要求重新处理。行政机关进行复查后答复当事人维持原决定,当事人能不能对这个答复申请行政复议? 如果行政机关根本不作答复,当事人能不能以行政机关不作为为由申请行政复议? (23)

27. 行政机关(企业主管部门)同意下属国有企业兼并的批复是否属于具体行政行为? 职工认为该批复侵犯其合法经营权,是否可以申请行政复议? (24)

28. 行政执行行为是否属于具体行政行为? 对行政执行行为不服,是否可以申请行政复议? (24)

29. 实际工作中,基层有些具体行政行为是以地方党委或者党委工作部门的名义作出的,有些则是地方党委或者党委工作部门会同政府及政府有关部门联合作出的,对这类由地方党委或者党委工作部门介入的具体行政行为,是否可以申请行政复议? 如何进行行政复议? (25)

30. 对行政监察部门作出的罚款处罚不服,可否申请行政复议? (26)

31. 对行政监察部门采取的限制人身自由的“两规”行为,是否可以申请行政复议? (26)

32. 本条第十一项规定的具体内容是什么? 能否具体一些? (26)

[第七条]

33. 申请人在对具体行政行为申请行政复议时,又对有关的抽象行政行为申请行政复议,怎么处理? (27)

34. 对抽象行政行为提出审查申请,需要具备哪些条件? (27)

35. “依据不合法”应当如何理解? (27)

36. 规章的具体含义指什么? 是否包括: (1) 省长令; (2) 省政府名义发布或者转发的规范性文件; (3) 以省政府办公厅名义发布或者转发的其他部门的文件? (28)

37. 如何区分国务院部、委、直属机构、国务院授权具有行政管理职能的事业单位,以及有关地方政府的一般规定及规章? 什么样的规定或规范性文件才能作为规章对待? (29)

38. 国务院及国务院办公厅的规范性文件,是不是比规章的效力高? 为何排除在行政复议法第七条规定的审查范围外? (29)

[第八条]

39. 行政机关违背当事人意愿,对民事纠纷强行作出处理决定,是否可以申请行政复议? (30)

40. 对实施治安违法行为造成的损失,受害者要求公安机关处理,而公安机关仅对违法行为人作了行政拘留处罚,

而未对损失作出处理,受害者可否申请行政复议?可否就损失部分以不作为请求行政复议? (30)

41. 乡政府对两居民的宅基地纠纷作出处理决定,居民可否向县政府申请行政复议? (31)

42. 对已颁发近 20 年(80 年代初颁发)的山界林权证的土地山林权属争议,一方当事人提出该证发放有错误,要求重新确定权属,县政府是否还要受理并作出处理决定?如果一方当事人侵犯已持有山界林权证的另一方当事人的土地山林,另一方当事人可否直接向人民法院提起侵权诉讼? (31)

43. 国务院《城市房屋拆迁管理条例》规定,拆迁人与被拆迁人达不成协议的,由房屋拆迁主管部门进行裁决。对这个裁决不服引起的纠纷是行政纠纷还是民事纠纷?是否可以对裁决申请行政复议? (32)

44. 本条第二款规定的“不服行政机关对民事纠纷作出的调解或者其他处理”,“其他处理”是指哪些处理? (32)

[第九条]

45. 行政复议法规定的行政复议申请期限为 60 日,并且否定了其他法律少于 60 日的规定。而行政诉讼法规定的起诉期限为 3 个月,但它同时肯定了其他法律规定的期限。如果某单行法律规定的行政复议期限和起诉期限为 15 日,新的行政复议法否定了这一期限,而行政诉讼法没否定,这就出现一个问题,相对人丧失诉权后,行政复议申请权并没丧失,仍可申请行政复议。而在行政复议以后,诉权就又恢复了。是否可以这样理解? (33)

46. 在行政复议前置的情况下,如果某一具体行政行为已经超过了法定申请行政复议期限,当事人是否可以直接

提起行政诉讼?如果可以,行政复议前置还有意义吗?如果不可以,还应当先申请行政复议,那么是否违反申请行政复议的法定期限规定? (34)

47. 行政复议法第九条第二款规定的“其他正当理由”的含义是什么? (34)

48. 申请人超过行政复议期限申请行政复议,行政复议机关又想管这个案件,是否可以受理?受理行为及作出的行政复议决定是否有效? (35)

49. 行政机关作出的所有具体行政行为是否都要向当事人交代行政复议权和诉权?如果没有交代行政复议申请权和诉权,都有哪些后果? (36)

50. 行政机关作出具体行政行为时未告知当事人行政复议申请权和申请期限,造成当事人逾期申请行政复议的,其提出申请的期限有没有最长限制? (36)

51. 由于具体行政行为的行政复议而导致该具体行政行为的依据被撤销,其他当事人对行政机关以前按照同一依据作出的具体行政行为申请行政复议,但行政复议申请期限已经超过,应当如何处理? (37)

[第十条]

52. 乡镇集体经济组织中,谁作为集体经济组织的代表?乡镇政府能否作为代表? (38)

53. 行政机关能不能作为行政复议的申请人?如果可以作为申请人,对于上级行政机关的指令不服,是否可以申请行政复议? (39)

54. 在行政复议实践中,有时会遇到具体行政行为涉及多人的利益,从而发生群众集体申请行政复议的情况。这时,行政复议机关能不能要求申请人推举若干个人作

为代表人进行行政复议? (40)

55. 在具体行政行为针对的直接当事人不愿提出行政复议申请时,第三人是否可单独提出行政复议申请?
..... (40)

56. 有利害关系的第三人参加行政复议,行政复议机
决定维持原具体行政行为时,可否要求第三人执行行政
议决定(如缴纳罚款等)? (42)

57. 按照《治安管理处罚条例》的规定,受害者对处罚不
服,可以提出申诉。按照行政复议法的规定,受害者能否申
请行政复议? 是否可以把受害者作为第三人? (42)

58. 甲擅自搭建违法建筑并出租给乙。行政机关决定
拆除,乙认为行政机关的拆除行为侵犯其合法权益,理由
是乙对违法建筑享有使用权,双方有协议为证。为此,乙
向行政复议机关提出行政复议申请,问:乙是否具备申请
人资格? (42)

59. 某行政管理部门发放建房许可证给甲,与甲相邻
的乙认为该建筑影响了他的日照。按照行政复议法第二
条,乙可以提出行政复议申请。可按照甲的意见,乙并不
是行政管理的相对人,他有资格申请行政复议吗? (43)

60. 村民委员会乱收费怎么处理? 被申请人是否为村
民委员会? 其有无主体资格? (43)

61. 对村民委员会作出的废止农业承包合同决定是否
可以申请行政复议? 被申请人是谁? (44)

62. 政府以“会议纪要”文件的形式命令行政机关作
出具体的行政行为,引起了行政复议,被申请人如何确定?
..... (44)

63. 为何被申请人不能委托代理人参加行政复议? 且

在实际工作中,被申请人的法定代表人一般难以亲自参加行政复议,这项规定的意义何在? (44)

64. 国家行政机关的公务员能否担任申请人的代理人?
行政复议法对代理人有什么条件限制吗? (45)

65. 行政复议法没有规定被申请人可以委托代理人,
但在实际工作中都是被申请人的法制工作机构具体办理
行政复议事项,这种情况是否要在行政复议决定书中体现? (46)

[第十一条]

66. 行政复议机关对口头提出的行政复议申请当场记
录的,是否应当要求申请人签字押印? (46)

67. 通过电话方式口头申请行政复议应当注意什么问
题(防止不认账)? (47)

68. 对口头申请行政复议应当规定适用的条件,以保证
其严肃性。如果这种考虑有道理,行政复议机关可否自己
规定一些条件? (47)

69. 口头申请行政复议的规定是否适用于法人或者其
他组织? (48)

[第十二条]

70. 某县级政府发布一项规范性文件,明确由其所属
某局实施。行政相对人若不服某局作出的具体行政行为,
也不服规范性文件的规定,是向该县级政府申请行政复
议还是向别的行政机关申请行政复议? (48)

71. 实行垂直领导的部门或者实行半垂直领导的部门
与地方政府部门以共同发文、联合执法等方式作出的具体
行政行为,当事人不服,向谁申请行政复议? 根据第十五
条(四)项规定,应向共同上级机关申请行政复议,共同上

级是谁? (49)

72. 工商局是否属于实行垂直领导的行政机关? 其具体行政行为可否由其本级人民政府复议? (49)

73. 对实行省以下垂直领导的地方税务机关的具体行政行为不服,是向上一级主管部门提出行政复议,还是可以选择主管部门或者上级人民政府? (50)

74. 城市的市辖区的公安分局隶属于市公安局,是否属于垂直领导的机构? (51)

75. 目前我国电信系统,一般省级电信部门为法人,其分布在全省的分局、支局均为下属机构,对电信部门作出的具体行政行为不服,如何确定其行政复议机关? (51)

76. 现在有的城市经国务院批准开展了城市管理综合执法试点,并成立综合执法部门。对这个部门作出的具体行政行为不服,如何确定其行政复议机关? (52)

[第十三条]

77. 土地使用权证书及房屋权属证书盖的都是政府的印章,而实际上具体工作都是有关部门办理的,如果当事人申请行政复议,谁是被申请人? (53)

[第十四条]

78. 一般说,作出具体行政行为的上一级机关是行政复议机关,但该条的特别规定是从何考虑的? (53)

79. 专利法、商标法规定的专利复审委员会和商标评审委员会对有关专利、商标的审查程序,与行政复议法规定的省部级行政复议制度如何衔接? (54)

[第十五条]

80. 某县级市人民政府的办事处作出了征收计划生育费的具体行政行为,同时该具体行政行为经省计生委批

准, 这种情况下, 应当由谁作为行政复议机关? (56)

81. 开发区管理委员会是何种性质的机关? 其所属的行政执法部门是否具有合法的行政主体资格? (56)

82. 我市政府在受理一起对市公安局直属分局行政处罚决定不服申请行政复议的案件时, 涉及到公安部门直属分局引起的行政复议案件如何管辖的问题。经了解, 该公安直属分局系市公安局在其内部所设, 直属分局局长由市公安局法制办主任兼任。在案件处理中, 有关方面对此案管辖问题存在三种意见。第一种意见认为, 按照公安部有关规定, 对市公安局的直属分局作出的具体行政行为不服的, 应当向该直属分局的上一级机关市公安局申请行政复议。第二种意见认为, 市公安局的内部处室挂上直属分局的牌子, 该内部处室以直属分局名义对外作出具体行政行为, 引起的行政复议案件如果由市公安局管辖, 没有法律依据, 实际上是自己复议自己, 不符合行政复议法的有关规定。如果申请人选择向市政府申请行政复议, 市政府应当受理。第三种意见认为, 公安直属分局是市公安局的派出机构, 根据行政复议法第十五条的规定, 申请人既可以向设立该派出机构的部门也可以向该部门的本级人民政府申请行政复议。以上三种观点, 哪一种正确? (57)

83. 市管区的区公安分局设立的派出所, 人、财、物都由区公安分局管理, 而区公安分局又是市公安局管理的, 不是区政府的部门。按照《行政复议法》的规定, 对政府部门依法设立的派出机构依法作出的具体行政行为, 可以选择向设立该派出机构的部门或者该部门的本级地方政府申请行政复议。这个规定, 在农村县级政府