

行政诉讼配套立法讲座
丛书之一

黄曙海 主编

中国人民公安大学出版社

行政复议条例讲座



XINGZHENFUYI
TIAOLIJANGZHUO

5.3

行政复议条例讲座

黄曙海 主编

中国人民公安大学出版社

一九九一年·北京

行政复议条例讲座

黄曙海 主编

中国人民公安大学出版社出版

新华书店北京发行所经销

北京东华印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 7.5印张 150千字

1991年1月第1版 1991年1月第1次印

ISBN 7—81011—293—7/D·240 定价：4.00元

印数00001—10000册

出版说明

为了保证行政诉讼法的贯彻实施，国务院将在近期内发布一系列行政法规。这些法规，有的是对行政诉讼法所要求的行政行为的具体规定，有的是对行政诉讼法的原则规定的具体化，它们都与行政诉讼法的贯彻实施有着密不可分的关系。为了帮助行政机关工作人员、司法审判人员以及企事业单位及公民全面准确地理解这些法规的立法精神和具体内容，我们约请国务院法制局及有关国家机关部分直接参与有关立法工作的同志编写了这套《行政诉讼配套立法讲座丛书》，以应广大读者学习有关法规之急需。

这套丛书由国务院法制局副局长黄曙海主编，书中注重对相应条例中内涵丰富的条文和用语的讲解，注重对执法和司法实践中遇到的实际问题的分析和解答，具有准确、实用的特点。

这套丛书包括《行政复议条例讲座》、《行政处罚条例讲座》、《行政赔偿条例讲座》、《行政强制~~制~~执行条例讲座》四种。

目 录

第一讲 行政复议概述	(1)
一、行政复议的概念及属性.....	(1)
二、行政复议的理论根据和实践基础.....	(9)
三、行政复议制度的产生与发展.....	(13)
四、行政复议制度的作用和意义.....	(16)
第二讲 行政复议的目的和原则	(20)
一、行政复议的目的.....	(20)
二、行政复议的原则.....	(23)
第三讲 行政复议的受案范围	(30)
一、可以申请行政复议的范围.....	(30)
二、不能申请行政复议的事项.....	(44)
第四讲 复议管辖	(49)
一、概述.....	(49)
二、一般管辖.....	(49)
三、特殊管辖.....	(53)
四、信访与复议管辖.....	(66)
第五讲 行政复议机构	(68)
一、行政复议机构的性质和特点.....	(68)
二、行政复议机构的设置.....	(71)
三、行政复议机构的职责.....	(76)
第六讲 复议参加人	(79)

一、概述.....	(79)
二、申请人.....	(79)
三、被申请人.....	(83)
四、复议第三人.....	(85)
第七讲 行政复议的申请与受理.....	(88)
一、申请行政复议的条件.....	(88)
二、申请行政复议的期限.....	(92)
三、申请行政复议的方式.....	(95)
四、行政复议的申请与行政诉讼.....	(97)
五、对行政复议申请的审查与处理.....	(99)
六、对行政复议申请权的保障和救济.....	(101)
第八讲 审理.....	(106)
一、审理方式.....	(106)
二、发送申请书与接收答辩书.....	(108)
三、复议审理的范围.....	(111)
四、执行不停止原则.....	(113)
五、复议申请的撤回.....	(116)
六、审理依据.....	(117)
七、审理期限.....	(124)
第九讲 复议决定.....	(126)
一、行政复议决定的种类.....	(126)
二、复议决定的形式.....	(132)
三、复议决定的效力和执行.....	(133)
四、规范性文件的审查和处理.....	(135)
五、责令赔偿与追偿.....	(139)
第十讲 期间与送达.....	(144)
一、期间的概念和意义.....	(144)

二、复议期间的计算.....	(145)
三、送达的概念和意义.....	(147)
四、送达的方式.....	(148)
第十一讲 违反行政复议条例的法律责任.....	(151)
一、违反行政复议条例的法律责任的性质和 特点.....	(151)
二、行政复议条例规定的违法行为种类及其 构成.....	(153)
三、违反行政复议条例行为的法律责任种类 及其适用.....	(154)
第十二讲 行政复议与行政诉讼的衔接.....	(157)
一、救济途径与起诉条件.....	(157)
二、复议行为与案件的受理.....	(161)
三、经过复议程序的适格被告.....	(163)
附一：行政复议案例选编.....	(167)
1. 定性应当力求准确.....	(167)
2. 定性应注意法定事实要件.....	(169)
3. 定性应以确凿的事实为基础.....	(171)
4. 李某的行为是否构成阻碍国家工作人员依 法执行职务.....	(173)
5. 此案中的“大量”应如何界定.....	(178)
6. 不应维持显失公正的决定.....	(179)
7. 未经核实的证据不能作为定案根据.....	(181)
8. 谨防伪证.....	(183)
9. 杨某的行为是否构成公然侮辱他人.....	(185)
10. 认定违法所得应客观、具体、合法.....	(187)
11. 非法所得的认定应准确无误.....	(188)

12. 已经缴纳的税金不能作为投机倒把非法所得予以没收.....	(191)
13. 对超越职权的处罚决定不应维持.....	(194)
14. 救济途径应依法告知.....	(195)
15. 复议决定不能模棱两可.....	(198)
16. 调解处理的不应再处罚.....	(199)
17. 复议机关为复议决定应当考虑第三人的权益.....	(201)
18. 复议机关不能与原告私下交易规避法律.....	(202)
19. 行政执法程序应合法.....	(204)
20. 应当认真分析败诉的原因和教训.....	(207)
附二：《行政复议条例》.....	(210)

第一讲 行政复议概述

一、行政复议的概念及属性

(一) 行政复议的概念。

行政复议是一种由行政机关解决行政争议的法律制度。该制度普遍在近现代国家中实行，只是在各国的法律规范中或一国的不同时期的法律规范中对其有不同的称谓。外国曾有称其为行政诉愿、行政审查的。我国近现代法律中曾有过行政诉愿的称谓，建国以后的法律法规分别称其为行政复查、行政复核等，但用的最多的称谓是行政复议。上述不同称谓均是指同一涵义和特征的法律制度，即行政机关解决行政争议的法律制度。目前我国法律法规将其统称为行政复议。

行政复议在我国是指个人或组织以国家行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益为由，依法请求作出该行为的上一级机关或法律、法规规定的机关对该行为进行审查，以保障其合法权益；受理申请的上一级机关或法律法规规定的机关依照法定程序对该行政行为予以全面审查并作出决定的法律制度。这一定义具有以下涵义和特征：

第一，行政复议是以国家行政机关具体行政行为的存在和争议为前提的。国家行政机关的具体行政行为是国家行政

权的具体表现，它是指国家行政机关在行使行政权过程中，依法对特定的社会事务或对象单方面所采取的、能够直接发生法律效力的行为。具体行政行为对象主要是指在行政关系中处于被管理地位的行政相对人（公民、法人或其他组织）。具体行政行为的内容往往直接涉及到行政相对人的切身利益，影响其权利和义务，具体行政行为与行政管理者和行政相对人两个主体的利益是紧密联系着的，具体行政行为的优劣对两个主体都是至关重要的。国家行政机关与行政相对人由于主客观原因，对于涉及他们权益的行政行为不可能取得完全一致的看法，必然会产生某种争执，这种以国家行政行为为争议焦点的争执称为行政争议。行政争议是国家行政管理的伴生现象，客观上会阻塞和危害正常的行政管理活动。对此，国家必须建立专门制度，以解决行政争议，行政复议便是解决行政争议的一种法律制度。因此，行政复议的前提是行政争议，而最根本的前提是国家具体行政行为的存在。

第二，行政复议是以作为行政相对人的公民、法人和其他组织为主动一方当事人——申请人，以国家行政机关为被动一方当事人——被申请人的。行政复议作为解决争议的法律制度，其双方当事人的构成取决于它所解决的争议的双方当事人的构成。行政争议是由行政相对人提出的，因为国家行政机关有权直接作出行政决定或采取强制措施，无需与相对人争议权力，而行政相对人则无权改变行政行为，只有通过一定途径提出争议。行政争议的这一特点，使行政复议双方当事人的构成特定化，即只能由行政相对人作为主动提起申请的一方当事人，由国家行政机关作为被动承受申请的一方当事人。当然，作为申请人和被申请人，都必须具备一定

的条件，申请人必须具备其合法权益受到具体行政行为侵害等项条件，被申请人则必须是作出引起争议的具体行政行为并被申请的行政机关。

第三，行政复议是以作出引起争议的行政行为的机关（简称原行政机关）的上一级主管机关或法律、法规规定的机关为复议机关的。复议机关即受理和审理行政争议案件并作出复议决定的机关。国家行政机关具有受理相对人申诉的义务和监督审查下级机关行政行为的权力和责任，这种权利和义务是行政复议制度得以建立的基础，它使上级机关裁决下级机关与相对人之间的行政争议成为可能。行政复议将这种权利和义务制度化，将上级机关转化成为复议机关，以实现其固有的监督权。构成复议决定机关的有上一级主管机关、上一级人民政府等，它们依法设立复议机构，主持审理和裁判行政复议活动。

第四，行政复议是以行政机关具体行政行为的合法性和适当性为审查内容的。行政机关具体行政行为被提起复议和立案受理后，便成为行政复议的审查对象。行政复议的审理过程始终围绕着行政机关具体行政行为是否合法和适当这一焦点进行。复议申请人要实现自己的请求，须举出具体行政行为违法或不当的根据和理由；复议被申请人要维护自己行为的效力，须举出该行为合法和适当的根据和理由；复议机关审理复议案件要以具体行政行为是否合法和适当为内容。而判断具体行政行为是否合法和适当的标准是法律、法规、规章、法律目的和情理等，法律、法规和规章等是判断具体行政行为是否合法的标准；法律目的、道德情理等是判断具体行政行为是否适当的标准。

第五，行政复议是以复议机关作出复议决定为结果的。

复议机关受理行政复议申请和审查具体行政行为，是其固有的职权内容。作为行政机关，它有权全面审查具体行政行为、有权对具体行政行为作出补正、令其作为、责令重新作为，变更、撤销等决定。这些决定适用于解决行政争议的复议中，便成为复议决定的内容。这种复议决定是复议机关审理行政争议的结果，是具有法律效力的行政裁决。它标志着行政复议过程的结束。

第六，行政复议是一种法定的程序性活动。行政复议是依法进行的活动，复议参加人的构成、参加人的权利和义务、复议活动的方法、步骤和过程等，都是由法律和《行政复议条例》（以下简称《条例》）等法规规定的，复议参加人都必须严格依法进行复议活动。行政复议是一种程序性活动，它由依次序连贯进行的阶段所组成，是一个完整的、有机联系的、不得随意跨越和倒置的程序。这些程序又是在法律法规的严格规范下进行的，因而它是一种法定的程序性活动。

（二）行政复议的属性及与相同属性制度的区别。

从行政复议的涵义中，我们不难看出行政复议制度是具有多重属性的制度。当然，它既有与其具有相同属性制度的共同点，也有与其具有相同属性制度的不同点。

首先，行政复议是一种为行政相对人受侵害的权益提供救济的申诉制度。

行政申诉制度，是指行政相对人不服国家行政机关及其工作人员的各种行政行为，而向有关国家机关申明不服，请求救济的制度。对相对人合法权益的救济性是这种制度的基本特点。行政申诉制度包含着广泛的内容，其中既有法定的申诉制度，也有非法定的申诉；既有向特定机关的申诉，也有向非特定机关的申诉；既有信访式申诉，也有争讼式申诉，

它们统称为解决行政争议的申诉制度。行政复议作为以行政相对人不服行政机关具体行政行为为前提，依相对人的申请而进行的活动，其目的是通过申请人向特定的行政机关申明不服具体行政行为而获得救济。它与其他申诉制度一样，均有救济相对人合法权益的特性，因而都属于行政申诉制度的组成部分。我国的行政复议制度在某些法律法规中还直接称为行政申诉，说明两者具有包容关系。

但是，行政复议与其它具有行政申诉属性的制度（如信访制度）相比，还存在着某些区别，表现在以下几点不同：

（1）受理机关不同。行政复议的受理机关是特定的，即由原行政机关的上一级主管机关或法律、法规规定的机关的复议机构受理；而其他行政申诉的受理机关是不特定的，可能是各级行政机关，也可能是其他国家机关。（2）程序不同。行政复议程序是法定的严格的活动过程，是一种要式的法律行为，是有一定期限性的制度；而其他行政申诉的程序没有严格的限制，是非要式行为，相对人可以在任何时间内提出。（3）范围不同。行政复议的受案范围是特定的、较窄的，一般限于法律法规规定可以提起复议的几类具体行政行为的争议，而其他行政申诉的范围往往是不特定的，较广的，它不受多少限制，相对人有权对所有的行政行为，包括对抽象性行政行为提出申诉。（4）决定方式不同。行政复议的决定方式较严格，必须经过法定程序，按照法定形式作出；而其他行政申诉的决定方式则比较灵活多样，有关决定机关可以凭借自由裁量权作出处理，也可以采取批转方式转给其他有关机关作出决定。由此可见，行政复议制度是一种独特的严格的行政申诉制度。

其次，行政复议是一种由上级行政机关或者法律、法规

规定的机关审查下级机关行政行为的内部行政监督制度。

行政监督制度，是指国家行政机关依照法定权限、程序和方法，对所属行政机关及其工作人员、以及行政相对人执行和遵守法律、法规、决定和命令情况所实行的监视督察制度。其中行政机关依法对其所属机关及其工作人员的监督称为内部行政监督，这是一种上级对下级的监督。它既包括上级机关对下级机关工作的一般监督，也包括上级对下级某种行为的特殊监督；既包括上级机关对下级机关行为的监督，也包括上级对下级工作人员的监督。所以说内部行政监督包含着广泛的内容，它是行政管理职权的重要组成部分。行政复议制度是由上级机关或法律、法规规定的机关审查下级机关具体行政行为合法性和适当性的制度，具有上级对下级行为实施监督的特性，因而它属于一种重要的内部行政监督制度。

但是，行政复议与其他内部行政监督制度相比，有较明显的区别，表现在以下几点不同：

1. 提起监督的主体和方式不同。行政复议提起的主体特定为行政相对人，没有行政相对人的申请，不能启动行政复议；而其他内部监督制度不一定要相对人提起，大多数情况下是由上级行政机关自己提起并决定的。

2. 受理机构不同。行政复议的受理机构是特定的上一级主管机关或政府中的复议机构；而其他内部行政监督的受理机构大多是不特定的（除了行政监察以外）上级机关或机构。

3. 监督范围不同。行政复议的监督范围较小，限于对行政机关的某种具体行政行为的监督审查上；而其他行政监督制度的范围较大，不仅包括对行政行为的监督，还包括对人

(工作人员)的监督。不仅包括对具体行政行为的监督,还包括对抽象性行政行为的监督。

4. 决定的内容和形式不同。行政复议决定的内容和形式较具体和单一,它只对某个具体的行政行为的合法性和合理性作出决定,决定的内容仅包括撤销、变更和维持行政行为等项,决定的形式是书面的决定书;而其他内部行政监督制度的内容和形式均呈现多样性。它不仅针对某项具体行为,还可能针对抽象性行为和人事决定;决定的内容不仅可能是行政措施和行政处分,还可能是某种决议和命令;决定的形式不仅可能是书面的,有时还可能是口头的。由此可见,行政复议是一种专门的内部行政监督制度。

再次,行政复议是一种解决当事人之间争议的行政司法制度或叫准司法制度。

行政司法制度,是指行政机关作为争议双方之外的第三者,按照准司法程序审理特定的具体案件,裁决特定争议的制度。这里的第三者是指相对于争议双方当事人之外的行政机关,争议双方当事人可以是第三者的下级机关或作为相对人的行政机关,但不能是第三者本身。这里的准司法程序是一个相对于司法程序的概念,它既具有司法诉讼程序的某些原则和形式特点,又非完全的司法诉讼程序。行政司法制度的基本特点在于行政机关居于争议双方当事人之外的第三者位置,按照类似司法的程序审理争议。行政复议是以上级行政机关或法律、法规规定的机关作为第三者裁决其下级机关与相对人之间行政争议的制度,而且适用某些司法程序的原则和形式,显然属于行政司法制度的一个组成部分。

然而,行政司法制度不仅包括行政复议制度,还包括解决民事争议的行政仲裁制度和行政调解制度,它们都具有行

政司法制度的共有特性，但相互之间也有区别。表现在：

1. 解决的争议性质不同。行政复议制度解决的是行政争议，行政仲裁和行政调解制度解决的是民事争议，前者的争议是发生于不平等的行政主体之间的争议，后者的争议是发生于平等的民事主体之间的争议，两种争议的性质截然不同；
2. 裁决的性质不同。行政复议决定是在行政机关审理行政争议后作出的行政决定，而行政仲裁和行政调解的裁决则是行政机关对争议进行调解后，在双方自愿的基础上达成的协议；
3. 裁决的执行有差异。复议决定如果未被执行，行政机关可以自动采取强制执行措施，或者提请人民法院予以强制执行；行政仲裁和行政调解的裁决如果未被执行，则由当事人请求行政机关或人民法院采取强制执行措施。两者启动执行的机制有所不同。

最后，行政复议是解决行政争议案件的一种行政争讼制度。

行政争讼制度，是指国家行政机关和司法机关依据法律的规定，根据行政相对人的请求，按照行政司法或司法诉讼程序解决行政争议案件的法律制度。该制度包括行政复议和行政诉讼两大制度，行政复议适用的是行政程序；行政诉讼适用的是司法诉讼程序，因而行政争讼制度是行政程序与司法程序结合的制度。行政复议和行政诉讼在解决行政争议过程中是互相联系，互为补充的。行政复议是行政诉讼的前置程序，可以迅速而简便地解决行政争议，减轻行政诉讼的压力；行政诉讼是行政复议的审查和终审程序，可以公正而彻底地解决行政争议，保障合法权益的最终救济。因而，行政复议和行政诉讼在解决行政争议中的功能和作用是一致的，共同的。

当然，行政复议与行政诉讼也还有几点不同，表现在以下五点：

1. 性质不同。行政复议是一种行政程序制度，而行政诉讼是一种司法程序制度；前者为行政行为，后者为诉讼行为。

2. 受理机关不同。行政复议是由行政机关受理并主持审理的，而行政诉讼则是由法院受理和主持审理的。

3. 审理制度不同。行政复议实行的是一级复议制，原则上实行书面审理；行政诉讼则实行两审终审制，第一审实行开庭审理，第二审在认定事实清楚的前提下才实行书面审。

4. 裁判权限不同。行政复议决定权限较宽，复议机关有权全面审查具体行政行为的合法性和合理性，作出包括补正、变更、维持、撤销、责令重新作出决定、责令作为等各种行政决定；而行政诉讼判决的权限较窄，人民法院只依法审查具体行政行为的合法性，只可作出维持、撤销和有条件地变更的判决。

5. 裁判效力不同。行政复议决定如果不是法定的终局决定，复议申请人在法定期限内可以向法院提起行政诉讼，在此情况下，行政诉讼判决具有终审的法律效力，行政诉讼判决生效后，当事人必须服从并执行。由此可见行政诉讼判决的效力高于行政复议决定的效力。

二、行政复议的理论根据和实践基础

行政复议制度普遍实行于近现代国家中，是有其深刻的理论根源和实践基础的。这些理论根源和实践基础源于行政法律关系的特点，源于行政管理的实践，源于宪法的原则和行