

中华人民共和国

行政复议法条文释义

◎方军 / 主编

工商出版社

中华人民共和国行政复议法 条 文 释 义

方 军 主编

工商出版社

责任编辑 李富民

封面设计 欣然

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国行政复议法条文释义/方军主编.-北京:工商出版社.1999.5

ISBN 7-80012-468-1

I. 中… II. 方… III. 行政复议法-法律解释-中国 IV. D925.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 15773 号

书名/中华人民共和国行政复议法条文释义

主编/方 军

出版·发行/工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京翌新工商印制公司

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/9 字数/220 千

版本/1999 年 5 月第 1 版 1999 年 5 月第 1 次印刷

印数/01-10000

社址/北京市丰台区花乡纪家庙(100071)

电话/(010)63714551 63730074

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN7-80012-468-1/D.85

定价:17.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

前 言

1999年4月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第九次会议审议通过的《中华人民共和国行政复议法》，将于1999年10月1日起施行。行政复议法的颁布和施行，是我国民主与法制建设进程中的一件大事，对于进一步规范行政复议活动，从制度上完善行政机关自我纠正错误的监督制度，促进行政机关依法行使行政职权，切实维护公民、法人和其他组织的合法权益，都有着十分重要和积极的意义。

行政复议法在总结近十年来行政复议条例实施的经验基础上，广泛吸收各方面的意见和建议，对现行行政复议制度作了重大的补充和变动。主要体现在：极大地拓宽了行政复议范围，体现行政复议作为行政机关内部监督制度的特点；理顺了行政复议管辖体制，将行政复议申请权完全交给了老百姓；充分贯彻了便民原则，将行政复议申请期限从一般15天延长到一般60天，允许公民、法人或者其他组织以书面方式或者口头方式申请行政复议，规定行政复议申请人广泛的参与权和知情权；强化了对行政复议活动的监督，防止行政复议机关对老百姓提出的行政复议申请该受理而不受理，或者受理后久拖不决的现象。由于行政复议法确立了大量全新的制度，不仅所有的行政机关及行政机关工作人员必须认真学习领会行政复议法的精神，切实做到依法行政，而且广大的公民、法人和其他组织也需要全面掌握行政复议法的各项规定，运用行政复议法来维护自己的合法权益。为此，国务院法制办几

位参加行政复议法研究、起草的同志,应工商出版社之约,编写了这本《中华人民共和国行政复议法条文释义》,以期对大家学习理解行政复议法有所裨益。此外,针对工商行政管理部门的需要,还专门整理了现行法律、行政法规中关于工商行政复议的规定。

本书由方军、王燕、张武明、李化南、赵建奇、宋正中、刘福顺等同志撰稿,全书由方军统稿。由于作者水平有限,本书恐有不准确、不全面之处,恳请读者批评指正。

作者

一九九九年五月

目 录

前 言	(1)
-----------	-------

关于《中华人民共和国行政复议法(草案)》的说明

..... 国务院法制办公室主任 杨景宇(1)	
---------------------------	--

中华人民共和国行政复议法	(8)
--------------------	-------

中华人民共和国行政复议法条文释义

第一章 总 则	(20)
第二章 行政复议范围	(51)
第三章 行政复议申请	(78)
第四章 行政复议受理.....	(103)
第五章 行政复议决定.....	(121)
第六章 法律责任.....	(169)
第七章 附 则.....	(189)

附 录

刑法有关条款.....	(204)
中华人民共和国行政诉讼法.....	(205)
中华人民共和国国家赔偿法.....	(219)
现行法律、行政法规关于工商行政复议的规定	(228)

关于《中华人民共和国行政复议法(草案)》的说明

国务院法制办公室主任 杨景宇

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

我受国务院的委托，现对《中华人民共和国行政复议法(草案)》作如下说明：

行政复议是行政机关内部自我纠正错误的一种监督制度。完善行政复议制度，充分发挥行政复议制度的作用，对于加强行政机关内部监督，促进行政机关合法、正确地行使职权，维护社会经济秩序，维护公民、法人和其他组织的合法权益，维护社会稳定，具有重要意义。

1990年国务院制定的《行政复议条例》，进一步规范、健全和发展了我国的行政复议制度。经过多年实践，行政复议工作积累了不少成功经验。同时，实践中也还存在不少问题，主要是：申请复议的条条框框较多，公民、法人和其他组织申请复议不方便；有的行政机关怕当被告或者怕麻烦，对复议申请应当受理而不受理；有的行政机关“官官相护”，对违法的具体行政行为该撤销的不撤销，对不当的具体行政行为该变更的不变更。为了及时、有效地纠正违法的和不当的具体行政行为，切实保护公民、法人和其他组织的合法权益，在认真总结《行政复议条例》实践经验的基础上，制定行政复议法，从制度上进一步完善行政机关内部自我纠正错误的监督机制，是迫切需要的。

根据八届全国人大常委会立法规划,原国务院法制局于1996年3月开始研究起草行政复议法,并就起草行政复议法需要解决的主要问题,征求了部分地方人民政府和国务院部门的意见。之后,又专门征求了全国人大常委会法工委和最高人民法院的意见。1998年6月,国务院法制办将行政复议法征求意见稿印发国务院各部门、各省级人民政府和部分城市人民政府以及最高人民法院征求意见,并召开座谈会,听取了部分行政机关和专家学者的意见。根据各方面的意见,对征求意见稿进行了认真研究、修改,形成了《中华人民共和国行政复议法(草案)》(以下简称草案)。这个草案已经国务院常务会议讨论通过。草案共7章41条,对复议活动的基本原则、复议申请的范围、复议申请的提出、复议申请的受理、复议决定、法律责任等作了明确规定。现就草案中几个主要问题说明如下:

一、关于起草行政复议法的指导原则

第一,体现行政复议作为行政机关内部监督的特点,不宜、也不必搬用司法机关办案的程序,使行政复议“司法”化。按照草案规定,除法律另有规定外,行政复议实行一级复议制,不搞两级复议;具体复议事项由行政机关负责法制工作的机构承办,作为它的一项工作任务,不另设独立的、自成系统的复议工作机构;行政机关进行行政复议,原则上采取书面审查的办法,根据被申请人提交的当初作出具体行政行为的证据和材料对该具体行政行为进行审查,不再重新取证。

第二,坚持便民原则,不能让老百姓处处感到不方便。根据草案规定,复议申请期限从目前规定的一般15天延长到一般60天;申请复议可以书面申请,也可以口头申请;对老百姓往往难以弄清楚应向哪一个行政机关申请复议的复杂情况,他们可以直接向具体

行政行为发生地的县级地方人民政府提出复议申请,由该县级地方人民政府负责转送。

第三,强化对复议活动的监督,严格法律责任,充分发挥行政复议制度快捷、便民,又不需要老百姓支付复议费用的优点,使行政争议尽可能解决在行政机关内部。按照草案规定,行政机关无正当理由不予受理复议申请的,上级行政机关应当责令其受理。草案还根据有关法律的规定,对实践中存在的不依法受理复议申请、不认真作出复议决定等突出问题,有针对性地具体规定了严格的法律责任,以促使行政机关认真履行复议职责,做到有错必纠。

二、关于复议申请范围

按照现行做法,复议申请范围限于法律、法规明确规定涉及人身权和财产权的具体行政行为,与行政诉讼的受案范围大体相同。为了充分发挥行政复议制度在解决行政争议方面的作用,真正做到依法行政,按照草案规定,行政机关的具体行政行为,不论是作为,还是不作为,只要公民、法人或者其他组织认为这些行为是违法的或者不当的,侵犯了自己的合法权益,都可以依法申请复议(第六条)。同现行的复议申请范围相比,明确规定增加的具体内容主要是:认为行政机关变更或者废止农村承包合同,侵犯申请人合法权益的;认为符合法定条件,申请行政机关颁发资质证、资格证等证书,或者申请行政机关审批、登记有关事项,行政机关没有依法办理的;申请行政机关依法发放社会保险金或者最低生活保障费,行政机关没有依法发放的。草案规定的复议申请范围大大宽于行政诉讼的受案范围。至于不服行政机关作出的行政处分或者其他人事处理决定(如辞退等)的,作为一种例外,要依照有关法律、行政法规的规定提出申诉,而不通过行政复议解决(第七条第一款)。

在征求意见过程中,有些地方、部门和专家建议将抽象行政行为(主要是指行政机关发布的具有普遍约束力的决定、命令等规范性文件)纳入复议申请范围,主要理由是:由于一些地方、部门受利益驱动,乱发文件,违法规定审批、发证、罚款、收费,问题不少,群众反映强烈,需要引起高度重视,认真加以解决。但是,也有一些地方、部门不赞成将抽象行政行为纳入复议申请范围,主要理由是:按照宪法和有关法律的规定,县级以上各级人民政府有权撤销所属部门和下级人民政府不适当的决定、命令;国务院和各省、自治区、直辖市还就行政机关发布的决定、命令等规范性文件的备案审查制度作了具体规定。只要县级以上人民政府严格履行职责,抽象行政行为存在的问题是可以解决的。同时,解决抽象行政行为存在的问题,权限、程序和法律后果同解决具体行政行为存在的问题都大不一样,很难适用行政复议制度。对此,我们经反复认真研究后认为,鉴于这个问题相当复杂,意见又不一致,还是将抽象行政行为纳入复议申请范围为宜。

三、关于复议申请的提出

对县级以上地方人民政府工作部门的具体行政行为不服的,申请人是向本级人民政府申请复议,还是向上一级主管部门申请复议?按照多数现行法律的规定,只能向上一级主管部门申请复议。对此,不少老百姓有意见:一是,下级主管部门在作出具体行政行为时,往往向上级主管部门事先请示、沟通,如果只能向上一级主管部门申请复议,不利于保护申请人的合法权益;二是,向上一级主管部门申请复议,多数要到异地,很不方便。经同地方、部门和专家反复研究,达成共识,认为:为了保护公民、法人和其他组织的合法权益,体现便民原则,向谁申请复议,原则上应当让申请人自己选择。因此,草案规定:对县级以上地方各级人民政府工作

部门的具体行政行为不服的,由申请人选择,可以向该部门的本级人民政府申请复议,也可以向上一级主管部门申请复议;但是,对县级以上地方各级人民政府公安部门的行政拘留决定不服的,向上一级公安部门申请复议(第十一条第一款)。

对国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府的具体行政行为不服的,按照向上一级行政机关申请复议的原则,理应向国务院申请复议。但是,如果这样规定,就会涉及重大原则问题。国务院是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关,它主要是制定方针政策的,从全局上处理行政事务,一般不宜、也难以处理大量的具体行政事务。如果国务院也要受理复议申请、作出复议决定,可能不胜其繁,影响国务院的正常工作。因此,草案规定:不服国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府的具体行政行为,向作出该具体行政行为的国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府申请复议(第十一条第二款、第十二条第二款)。

四、关于复议决定程序

为了保证行政机关合法、及时地作出复议决定,草案规定了必要的复议决定程序:

(1)行政机关进行行政复议,原则上采取书面审查的办法。行政机关负责法制工作的机构具体办理行政复议事项,必要时可以向有关单位和个人调查了解情况,听取申请人、被申请人和第三人的意见(第二十条)。

(2)被申请人应当在法定期间内提出答辩书,并提交当初作出具体行政行为的全部证据、依据的法律规范和其他有关材料。申请人、第三人经准许,可以查阅被申请人提出的答辩书、证据和材料(第二十一条)。

(3)行政机关负责法制工作的机构应当对被申请人作出具体

行政行为的证据是否属实、充分,适用法律规范是否正确进行初步审查,并提出意见,经本行政机关的负责人审查同意或者集体讨论通过后,由本行政机关按照本法的规定作出行政复议决定(第二十五条)。

此外,为了保护公民、法人和其他组织受赔偿的权利,草案还规定,申请人在申请行政复议时一并提出行政赔偿请求,受理行政复议申请的行政机关对符合《中华人民共和国国家赔偿法》的有关规定,应当给予赔偿的,在决定撤销、变更或者确认具体行政行为违法时,应当同时作出被申请人依法给予赔偿的决定。申请人在申请行政复议时没有提出行政赔偿请求的,行政机关依法决定撤销或者变更罚款、没收财物、征收财物、摊派费用、强行集资以及对财产的查封、扣押、冻结等具体行政行为时,应当同时责令被申请人返还财产或者解除对财产的查封、扣押、冻结,或者赔偿相应的价款(第二十六条)。

五、关于终局的复议决定

草案规定:行政机关确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等的所有权或者使用权的复议决定,是终局的复议决定(第二十七条)。这样规定,主要理由是:草案所列的土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等的所有权或者使用权,都不是公民、法人或者其他组织自然取得的。按照土地管理法、矿产资源法、森林法、草原法等有关法律的规定,行政机关代表国家依法确定这些权利的归属后,有关公民、法人或者其他组织才享有这些权利。

六、关于具体办理复议事项的 机构和复议活动经费

受理复议申请、作出复议决定,是行政机关的职责。但是,具体的复议事项,不仅数量大、涉及面广,而且政策性、法律性都很强。行政机关的负责人不可能直接做这些大量的事务性工作。为了保证复议工作正常进行,需要有相应的工作机构具体办理复议事项。根据多年来行之有效的做法,同时为了防止设立新的机构,草案规定:“行政机关负责法制工作的机构,具体办理有关行政复议事项。”(第四条)

目前,一些行政机关按照地方的规定或者习惯做法,在受理复议申请时,向申请人收取费用。不少地方建议在行政复议法中明确规定收费,否则很难保障复议活动的正常进行。我们经慎重研究后认为,行政复议是行政机关内部纠正自己错误的活动,向申请人收取费用,是不合理的,影响也不好。办理行政复议,有错必纠,本来就是行政机关应尽的一项责任,所需经费理应在本机关正常的行政经费中列支,靠财政来保障。因此,草案规定:“行政机关受理行政复议申请,不得向申请人收取任何费用。行政复议活动所需经费,应当列入本行政机关正常的行政经费,由本级财政予以保障。”(草案第三十七条)

我的说明完了,请审议。

中华人民共和国行政复议法

(1999年4月29日第九届全国人民代表大会
常务委员会第九次会议通过)

中华人民共和国主席令第十六号

《中华人民共和国行政复议法》已由中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第九次会议于1999年4月29日通过,现予公布,自1999年10月1日起施行。

中华人民共和国主席 江泽民

1999年4月29日

目 录

第一章	总 则
第二章	行政复议范围
第三章	行政复议申请
第四章	行政复议受理
第五章	行政复议决定
第六章	法律责任
第七章	附 则

第一章 总 则

第一条 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。

第二条 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。

第三条 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,履行下列职责:

- (一)受理行政复议申请;
- (二)向有关组织和人员调查取证,查阅文件和资料;
- (三)审查申请行政复议的具体行政行为是否合法与适当,拟订行政复议决定;
- (四)处理或者转送对本法第七条所列有关规定的审查申请;
- (五)对行政机关违反本法规定的行为依照规定的权限和程序提出处理建议;
- (六)办理因不服行政复议决定提起行政诉讼的应诉事项;
- (七)法律、法规规定的其他职责。

第四条 行政复议机关履行行政复议职责,应当遵循合法、公正、公开、及时、便民的原则,坚持有错必纠,保障法律、法规的正确实施。

第五条 公民、法人或者其他组织对行政复议决定不服的,可以依照行政诉讼法的规定向人民法院提起行政诉讼,但是法律规定行政复议决定为最终裁决的除外。

第二章 行政复议范围

第六条 有下列情形之一的,公民、法人或者其他组织可以依照本法申请行政复议:

(一)对行政机关作出的警告、罚款、没收违法所得、没收非法财物、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照、行政拘留等行政处罚决定不服的;

(二)对行政机关作出的限制人身自由或者查封、扣押、冻结财产等行政强制措施决定不服的;

(三)对行政机关作出的有关许可证、执照、资质证、资格证等证书变更、中止、撤销的决定不服的;

(四)对行政机关作出的关于确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的决定不服的;

(五)认为行政机关侵犯合法的经营自主权的;

(六)认为行政机关变更或者废止农业承包合同,侵犯其合法权益的;

(七)认为行政机关违法集资、征收财物、摊派费用或者违法要求履行其他义务的;

(八)认为符合法定条件,申请行政机关颁发许可证、执照、资质证、资格证等证书,或者申请行政机关审批、登记有关事项,行政机关没有依法办理的;

(九)申请行政机关履行保护人身权利、财产权利、受教育权利的法定职责,行政机关没有依法履行的;

(十)申请行政机关依法发放抚恤金、社会保险金或者最低生活保障费,行政机关没有依法发放的;

(十一)认为行政机关的其他具体行政行为侵犯其合法权益

的。

第七条 公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为所依据的下列规定不合法,在对具体行政行为申请行政复议时,可以一并向行政复议机关提出对该规定的审查申请:

- (一)国务院部门的规定;
- (二)县级以上地方各级人民政府及其工作部门的规定;
- (三)乡、镇人民政府的规定。

前款所列规定不含国务院部、委员会规章和地方人民政府规章。规章的审查依照法律、行政法规办理。

第八条 不服行政机关作出的行政处分或者其他人事处理决定的,依照有关法律、行政法规的规定提出申诉。

不服行政机关对民事纠纷作出的调解或者其他处理,依法申请仲裁或者向人民法院提起诉讼。

第三章 行政复议申请

第九条 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的,可以自知道该具体行政行为之日起六十日内提出行政复议申请;但是法律规定的申请期限超过六十日的除外。

因不可抗力或者其他正当理由耽误法定申请期限的,申请期限自障碍消除之日起继续计算。

第十条 依照本法申请行政复议的公民、法人或者其他组织是申请人。

有权申请行政复议的公民死亡的,其近亲属可以申请行政复议。有权申请行政复议的公民为无民事行为能力人或者限制民事行为能力人的,其法定代理人可以代为申请行政复议。有权申请行政复议的法人或者其他组织终止的,承受其权利的法人或者其他组织可以申请行政复议。