

行政 复议 教程

(试 用)

何建贵 编著

5.3

出版社

行政复议教程(试用)

何建贵 编著

法 律 出 版 社

行政复议教程(试用)

何建贵 编著

法律出版社出版

(北京宣武区广内登莱胡同17号)

新华书店经销

北京外文印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 6.875印张 146,000字

1991年8月第一版 1991年8月第一次印刷

印数 1—8,000

ISBN 7-5036-0984-2/D·771

定价3.15元

目 录

绪论	(1)
一、行政复议的概念	(1)
二、行政复议的特征	(8)
三、行政复议的类型	(12)
四、行政复议的现实意义	(15)
五、行政复议与行政诉讼的联系和区别	(18)
第一章 总则	(22)
一、立法目的	(22)
二、立法依据	(25)
三、基本原则	(29)
第二章 申请复议范围	(41)
一、申请复议范围	(41)
二、不得申请复议的范围	(62)
第三章 复议管辖	(72)
一、法定管辖	(72)
二、裁定管辖	(83)
三、管辖的冲突	(85)
第四章 复议机构	(86)
一、复议机构的概念	(86)
二、复议机构的特征	(87)
三、复议机构的意义	(87)
四、复议机构的设置	(88)
五、复议机构的类型	(91)

六、复议机构的地位	(94)
七、复议机构的职责	(95)
第五章 复议参加人	(98)
一、申请人	(98)
二、被申请人	(105)
三、第三人	(111)
四、复议代理人	(112)
第六章 申请和受理	(115)
一、申请	(115)
二、受理	(125)
三、不予受理	(129)
第七章 审理与决定	(132)
一、审理	(132)
二、撤回申请	(156)
三、复议决定	(160)
第八章 期间和送达	(166)
一、期间	(166)
二、送达	(173)
第九章 法律责任	(177)
一、申请人的法律责任	(177)
二、被申请人的法律责任	(183)
三、被申请人工作人员的法律责任	(188)
四、被申请人法定代表人的法律责任	(191)
五、复议人员的法律责任	(194)
六、其他人员的法律责任	(196)
第十章 附则	(198)

一、涉外行政复议·····	(198)
二、《行政复议条例》的解释·····	(199)
三、《行政复议条例》的施行·····	(200)
附：《行政复议条例》·····	(202)

绪 论

结论中，主要阐述行政复议的概念、特征、类型、意义以及行政复议与行政诉讼的联系和区别五个问题，以便读者对行政复议有个基本轮廓性的了解，从而为系统掌握行政复议的基本知识奠定基础。

一、行政复议的概念

复议，是指公民、法人或者其他组织认为国家机关的职权行为侵犯其合法权益，依法提请法律、法规所规定的特定的国家机关对该职权行为进行审查并作出决断的法律制度。

作为法律制度的复议制度，有两种不同的类型，即司法复议和行政复议。

（一）司法复议

司法复议，是指公民、法人或者其他组织认为司法机关的司法行为侵犯其合法权益，依法提请法律、法规所规定的司法机关对该司法行为进行审查并作出决定的司法法律制度。

司法复议，有两种不同的类型：

1. 诉讼法中的复议。

诉讼法中的复议，是指国家诉讼法中所规定的司法复议

制度。由于我国有刑事诉讼法、民事诉讼法和行政诉讼法三部诉讼法，因而诉讼法中的复议，又有三种类型：

（1）刑事诉讼法中的复议

《中华人民共和国刑事诉讼法》（以下简称《刑事诉讼法》）所规定的刑事诉讼中的复议制度，由三个方面构成：

①不服驳回回避申请的决定的复议。根据《刑事诉讼法》第二十三条的规定，当事人及其法定代理人有权要求与本案有利害关系或者有其他关系而可能影响公正处理案件的审判人员、检察人员、侦查人员回避。据此，《刑事诉讼法》第二十四条第三款规定：“对驳回申请回避的决定，当事人可以申请复议一次”。

②不服不批准逮捕决定的复议。《刑事诉讼法》第四十五条规定：“公安机关对人民检察院不批准逮捕的决定，认为有错误的时候，可以要求复议，但是必须将被拘留的人立即释放。如果意见不被接受，可以向上一级人民检察院提请复核。上级人民检察院应当立即复核，作出是否变更的决定，通知下级人民检察院和公安机关执行。”

③不服不予立案裁定的复议。《刑事诉讼法》第六十一条规定：“人民法院、人民检察院或者公安机关对于控告、检举和自首的材料，应当按照管辖范围，迅速进行审查，认为有犯罪事实需要追究刑事责任的时候，应当立案；认为没有犯罪事实，或者犯罪事实显著轻微，不需要追究刑事责任的时候，不予立案，并且将不立案的原因通知控告人。控告人如果不服，可以申请复议”。

（2）民事诉讼法中的复议。

《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民事诉讼

法》所规定的民事诉讼中的复议制度，也由三个方面构成：

①不服驳回回避申请决定的复议。根据《民事诉讼法》第四十条的规定，当事人有权申请与本案有利害关系或者有其他关系而可能影响对案件公正审理的审判人员、书记员、翻译人员、鉴定人回避案件的审判活动。据此，《民事诉讼法》第四十三条规定：“人民法院对申请回避所作的决定，可以采取口头或者书面的形式。当事人对决定不服的，可以申请复议一次。复议期间，不停止本案的审理”。

②不服罚款、拘留决定的复议。根据《民事诉讼法》第七十七条的规定，人民法院对有妨害民事诉讼行为的诉讼参与人或者其他人员，可以根据情节轻重，予以训诫、责令具结悔过或者予以罚款、拘留。据此，《民事诉讼法》第七十九条第二款规定：“罚款、拘留，用决定书。本人对罚款、拘留不服的，可以申请复议一次。复议期间，不停止决定的执行”。

③不服诉讼保全或先行给付裁定的复议。根据《民事诉讼法》第九十二条和第九十五条的规定，人民法院审理民事案件的过程中，可以采取诉讼保全和先行给付措施。据此，《民事诉讼法》第九十六条规定：“当事人不服诉讼保全或者先行给付裁定的，可以申请复议一次。复议期间，不停止裁定的执行。”

（3）行政诉讼法中的复议。

《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）所规定的行政诉讼中的复议制度，则由两个方面所构成：

①不服驳回回避申请决定的复议。根据《行政诉

法》第四十七条第一款和第三款的规定，当事人有权申请与本案有利害关系或者有其他关系可能影响公正审判的审判人员、书记员、翻译人员、鉴定人、勘验人回避案件的审判活动。据此，《行政诉讼法》第四十七条第四款规定：“院长担任审判长时的回避，由审判委员会决定；审判人员的回避，由院长决定；其他人员的回避，由审判长决定。当事人对决定不服的，可以申请复议”。

②不服罚款、拘留决定的复议。根据《行政诉讼法》第四十九条第一款的规定，人民法院对有妨害行政诉讼行为的诉讼参与人或者其他人员，可以根据情节轻重，予以训诫、责令具结悔过或者处一千元以下的罚款、十五日以下的拘留。据此，《行政诉讼法》第四十九条第二款规定：“罚款、拘留须经人民法院院长批准。当事人不服的，可以申请复议。”

2. 实体法中的复议

实体法中的复议，是指国家实体法中所规定的司法复议制度。它又有两种类型：

①不服罚款、拘留民事制裁决定书的复议。最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》第六十二条规定：“人民法院在审理案件中，依法对企业法定代表人或者其他人员采用罚款、拘留制裁措施，必须经院长批准，另行制作民事制裁决定书。被制裁人对决定不服的，在收到决定书的次日起十日内可以向上一级法院申请复议一次。复议期间，决定暂不执行”。

②不服收缴、罚款、拘留民事制裁决定书的复议。最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》第一百六十三条规定：人民法院“在诉讼中发

现与本案有关的违法行为需要给予制裁的，可适用民法通则第一百三十四条第三款规定，予以训诫、责令具结悔过、收缴进行非法活动的财物和非法所得，或者依照法律规定处以罚款、拘留”。“采用收缴、罚款、拘留制裁措施，必须经院长批准，另行制作民事制裁决定书。被制裁人对决定不服的，在收到决定书的次日起十日内向上一级人民法院申请复议一次。复议期间，决定暂不执行”。

（二）行政复议

行政复议，是指公民、法人或者其他组织，认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，依法提请上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关对该具体行政行为进行审查并作出决定的行政法律制度。它是行政机关在行政系统内部自行解决行政争议的一种行之有效的方式。

行政复议，在行政立法中有着普遍的规定。如《中华人民共和国价格管理条例》第三十二条规定：“被处罚的单位和个人对处罚决定不服的，可以在收到处罚通知书之日起十五日内，向上一级物价检查机构申请复议。上一级物价检查机构应当在收到复议申请书之日起三十日内作出复议决定。复议期间，原处罚决定照常执行。申请人对复议决定不服的，可以在收到复议通知之日起十五日内，向人民法院起诉”。另外，如《中华人民共和国治安管理处罚条例》第三十九条、《中华人民共和国公证暂行条例》第二十五条第二款、《中华人民共和国专利法》第四十三条第一款、《麻醉药品管理办法》第三十四条、《中华人民共和国航道管理条例》第三十六条、《中华人民共和国海关法》第五十三条、《中华人民

共和国个人所得税法》第十三条、《投机倒把行政处罚暂行条例》第十一条，等等，都是有关行政复议的法律规定。

行政复议与司法复议，是两种不同性质的复议制度，因而，两者有着显著的区别。行政复议与司法复议的区别主要表现为下列四个方面：

1. 性质不同：行政复议是行政机关行使行政职权的行政法律制度；而司法复议是司法机关行使司法职权的司法法律制度。

2. 主持机关不同：行政复议一般由作出具体行政行为的行政机关的上级行政机关主持；而司法复议一般由作出司法行为的司法机关主持。

3. 适用程序不同：行政复议适用行政程序；而司法复议适用司法程序。

4. 法律后果不同：行政复议与行政诉讼相衔接而可引起诉讼活动；而司法复议则不能引起诉讼活动。

值得注意的是，有些行政立法中使用申诉一词而不叫复议，如《中华人民共和国治安管理处罚条例》第三十九条规定：“被裁决受治安管理处罚的人或者被害人不服公安机关或者乡（镇）人民政府裁决的，在接到通知后五日内，可以向上一级公安机关提出申诉……”复议与申诉，两者含义基本相同，但各自的侧重点有所不同。申诉侧重于公民、法人或者其他组织对具体行政行为不服而提请复议的请求权；而行政复议则侧重于行政复议机关基于公民、法人或者其他组织的复议请求而对具体行政行为重新审查的职责。

尽管行政复议与申诉的含义基本相同，但并非所有的申诉都属于行政复议的范畴。法律上的申诉，有三种不同类

型：

1. 选举法中的申诉。《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》第二十五条规定：“对于公布的选民名单有不同意见的，可以向选举委员会提出申诉……”。

2. 诉讼法中的申诉。

（1）刑事诉讼法中的申诉。《刑事诉讼法》第一百四十八条规定：“当事人、被害人及其家属或者其他公民，对已经发生法律效力判决、裁定，可以向人民法院或者人民检察院提出申诉，但不能停止判决裁定的执行。”

（2）民事诉讼法中的申诉。《民事诉讼法》第一百五十八条第一款规定：“当事人、法定代理人对已经发生法律效力的判决、裁定，认为确有错误的，可以向原审人民法院或者上一级人民法院申诉，但是不停止判决、裁定的执行。”

（3）行政诉讼法中的申诉。《行政诉讼法》第六十二条规定：“当事人对已经发生法律效力判决、裁定，认为确有错误的，可以向原审人民法院或者上一级人民法院提出申诉，但判决、裁定不停止执行”。

3. 行政法中的申诉。如《城乡集市贸易管理办法》第二十四条规定：“对工商行政管理机关的处理不服的，可以向上一级工商行政管理机关提出申诉”。另外，如《中华人民共和国集会游行示威法》第三十一条、《中华人民共和国公民出境入境管理法》第十五条、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》第二十九条第二款，等等。

在上述三种类型的申诉中，只有行政法中的申诉与行政复议同属一个范畴，而选举法中的申诉与诉讼法中的申诉，则

不属行政复议的范畴。

二、行政复议的特征

行政复议较之于司法复议，有其反映本质属性的三个特征：

（一）行政复议以国家行政复议机关为主体

行政复议，是国家行政复议机关的活动，因而行政复议的主体，是国家行政复议机关。

行政复议机关，根据《行政复议条例》第四条第一款的规定，“是指受理复议申请，依法对具体行政行为进行审查并作出裁决的行政机关”。

充当行政复议机关的，一般只能是作出具体行政行为的行政机关的上级行政机关。如《中华人民共和国治安管理处罚条例》第三十九条规定：“被裁决受治安管理处罚的人或者被侵害人不服公安机关或者乡（镇）人民政府裁决的，在接到通知后五日内，可以向上一级公安机关提出申诉，由上一级公安机关在接到申诉后五日内作出裁决……”

诚然，充当行政复议机关的，一般只能是上级行政机关，但这并不排除在某些特殊情况下，由作出具体行政行为的行政机关充当行政复议机关而对具体行政行为进行复议。如《中华人民共和国民用航空器适航管理条例》第二十六条规定：“任何单位或者个人对民航局作出的罚款决定不服的，可以在接到罚款通知书之日起十五日内向民航局提请复议……”

（二）行政复议以行政争议为客体

从行政机关行使行政职权的实践情况来看，基于现实的政治、经济和文化环境，行政机关的行政活动不能保证绝对正确合法；公民、法人或者其他组织也不能完全地认可并服从行政机关的各种具体行政行为，因而，在行政机关与公民、法人或者其他组织之间对于具体行政行为是否合法以及是否适当，就必然产生不同的认识，必然会有分歧。因此，产生行政争议是不可避免的。具体来讲，由于行政管理涉及的范围广泛、内容繁多、情况复杂，行政机关在实施行政管理的过程中，难免出现这样或那样的违法或者不当行为，特别是一些行政工作人员在法律意识和职业道德方面的欠缺或者主观认识上的局限，使其在执行行政职务过程中出现失误或偏差就更难避免。从公民、法人或者其他组织一方来看，由于行政决定往往直接影响到他们的权利，因而对违法或不当行政行为的出现，公民、法人或者其他组织一般都会作出反应；即使具体行政行为是合法适当的，公民、法人或者其他组织也会在法律意识及经验知识等因素的支配下，作出错误的主观判断而表示不服。因而，无论是基于何种情况，只要公民、法人或者其他组织对具体行政行为持有不服态度，并使之由主观判断转变为客观事实，则在行政管理过程中，就必然会出现行政争议。

行政争议，又称行政纠纷，是指在国家行政管理过程中，行政机关及其行政机关工作人员与公民、法人或者其他组织因特定的具体行政行为而发生的争执。

行政争议是一种法律事实。这种法律事实具有下列四个方面的特点：（1）争议双方当事人中，有一方必定是行政机

关或者行政机关工作人员；〈2〉争议因公民、法人或者其他组织不服具体行政行为而发生；〈3〉争议发生在行政管理过程中；〈4〉争议的内容涉及到具体行政行为是否合法、适当。

行政争议，以行政管理领域为标准，可以划分为公安行政争议，民政行政争议，工商行政争议，军事行政争议，经济行政争议，科技文化行政争议等。以争议的内容为标准，行政争议则可划分为行政赔偿争议和不服行政处理争议。行政赔偿争议，是指公民、法人或者其他组织对行政机关及其行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益造成损害请求经济赔偿而发生的争议。不服行为处理争议，则是指公民、法人或者其他组织不服行政机关及其行政机关工作人员的处理决定所引起的争议。

任何行政争议的发生，对行政机关和公民、法人或者其他组织都具有一定的影响。行政争议造成了行政活动中的一种阻塞和不畅的事实，有时在一定期间内还使行政活动处于一种不确定的状态。由于行政争议本身既涉及国家行政管理的有效性，同时又关系到公民、法人或者其他组织的合法权益，如不及时予以解决，正常的行政管理秩序就无法保证，社会也就难以维持其应有的稳定局面。显然，行政争议的客观存在必然要求规定解决这种争议的方式和制度。

在我国，解决行政争议的方式主要有三种：〈1〉通过国家权力机关对行政活动的监督和控制来解决某些行政争议。根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第三十九条第六项的规定，县级以上的地方人民代表大会常务委员会有权监督本级人民政府的工

作，受理人民群众对本行政区域内行政机关和行政机关工作人员的申诉；同时，还可以撤销本级人民政府作出的不适当的决定和命令。（2）通过人民法院司法审判来解决部分行政争议。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第二条的规定，公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益的，有权向人民法院提起诉讼，由人民法院通过司法审判作出裁判。（3）通过行政系统内部的行政复议来解决部分行政争议。它是我国解决行政争议的一种最重要的方式，不仅是行政机关内部上级对下级进行监督的一种重要方法，而且是对受害人合法权益提供行政救济的一种重要方法。

由此可见，行政复议是以行政争议为对象和内容并以解决行政争议为直接目的。因此，行政争议的存在是行政复议产生的前提条件，没有行政争议，行政复议也就无从谈起。

应该指出的是，行政复议虽然以行政争议的存在为前提条件，并以解决行政争议为直接目的，但是，并非所有的行政争议都能纳入行政复议的轨道来求得解决。行政复议只是解决行政争议的一种方式，但不是唯一的方式。

（三）行政复议与行政诉讼相衔接

由于行政复议与行政诉讼均以行政争议为解决对象，因而决定了行政复议只能与行政诉讼相衔接。

行政复议与行政诉讼相衔接，具体表现在两个方面：

1. 凡是提起行政诉讼的行政案件，均可申请行政复议。《行政复议条例》第九条第九项规定：公民、法人和其他组织对“法律、法规规定可以提起行政诉讼的具体行政行为，可以向行政机关申请复议。”