

行政复议 理论与 实践

时庆本 路遥 编著
张彩凤 周农



警官教育出版社

行政复议理论与实践

时庆本 路遥 编著
张彩凤 周农

警官教育出版社

一九九二年 北京

(京)新登字167号

行政复议理论与实践

时庆本 路遥 编著
张彩凤 周农

警官教育出版社出版

北京西城西绒线胡同贤孝里 14号

邮政编码100031

新华书店北京发行所发行 北京房山南召印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 9印张 190千字

1992年4月第1版 1992年4月第1次印刷 印数1-7000册

ISBN 7-81027-110-5/D·81 定价: 5.50元

前 言

我国行政诉讼法的正式实施，进一步促进了行政复议制度的健全和发展，为了帮助行政机关及其工作人员、公民、法人或者其他组织正确理解应用行政复议的理论与实务，我们编写了《行政复议理论与实践》一书。本书根据《行政复议条例》以及我国有关法律、法规的具体规定和立法精神，详尽地论述了行政复议的基本原理原则、受案范围、管辖、复议机构、复议参加人、复议程序、法律责任和涉外行政复议等问题，以及复议文书的格式及制作要求，并附有《行政复议条例》的全文，在理论与实践的结合上有新意，对行政复议机关及其复议人员的复议工作以及公民、法人如何解决与行政机关的行政争议具有指导和借鉴意义，是难得的一本参考书。

本书由中国人民公安大学和政法大学专门从事行政法教学和研究并有丰富实践经验的专家、学者、教师撰写。按编排顺序，具体编写分工为

时庆本 第一章、第三章

路遥 第四章、第七章、第八章

周农 第二章、第五章、第六章

张彩凤 第九章、第十章、第十一章、第十二章、第十三章。

初稿写成以后，经集体研究，最后由时庆本、路遥二同志审定定稿。

本书编写过程中，曾得到中国人民公安大学和中国政法大学的有关老师的帮助，警官教育出版社为本书的出版给予了大力支持和热情帮助，在此一并致谢，由于水平有限，本书难免存在不足之处，请读者指正。

作者

一九九二年一月

目 录

第一章 行政复议概述	(1)
第一节 行政复议的概念	(1)
第二节 行政复议的立法依据、理论根 据和实践基础	(15)
第三节 我国行政复议制度的历史发 展	(22)
第二章 行政复议的基本原则	(27)
第一节 复议机关依法独立行使职权原 则	(27)
第二节 申请人与被申请人法律地位平 等原则	(31)
第三节 对具体行政行为是否合法与适 当进行审查原则	(34)
第四节 合法、及时、准确、便民原 则	(38)
第五节 举证责任倒置原则	(42)
第六节 行政复议不适用调解原则	(45)
第七节 行政复议不停止执行原则	(47)
第八节 实行一次复议制原则	(49)
第九节 一事不再理原则	(50)

第一节	期间	(173)
第二节	送达	(179)
第十章	行政复议附带损害赔偿	(184)
第一节	行政侵权赔偿责任	(184)
第二节	行政复议附带损害赔偿	(200)
第三节	行政侵权损害赔偿责任的范围 和方法	(206)
第四节	求偿权	(212)
第十一章	违反行政复议的法律责任	(219)
第一节	违反行政复议法律责任的确定	(219)
第二节	违反行政复议法律责任的概念 和特征	(221)
第三节	行政复议条例规定的违法行为 的种类	(224)
第四节	违反行政复议行为的法律责任 种类和适用	(227)
第十二章	涉外行政复议	(244)
第一节	涉外行政复议的概念和依据	(244)
第二节	涉外行政复议的原则	(250)
第十三章	复议文书格式及制作要求	(255)
第一节	复议文书的概念和特征	(255)
第二节	行政复议申请书	(257)
第三节	行政复议答辩书	(260)
第四节	行政复议决定书	(262)

第五节 复议送达书…………… (265)

附:《行政复议条例》…………… (267)

第一章 行政复议概述

第一节 行政复议的概念

一、行政复议的涵义

行政复议是以国家行政权为基础，以行政机关系统内部上级对下级的行政领导权和监督权为前提，由行政机关解决行政争议的一种行政法律制度。这项制度在现代世界各国得到普遍运用和实行，只是在各国的法律规范中，由于各国政治制度、经济制度和法律文化传统不同，其称谓有所不同而已。行政复议在外国有的称“诉愿”，有的称“行政审查”，还有的称“行政裁判”。在我国近代和现代的法律规范中也曾用过“诉愿”的称谓，建国以后的行政法律、法规中的称谓也不统一，曾分别称行政复议为：“行政复核”、“行政复议审”、“行政复查”、“行政裁定”、“行政裁决”等，但用得最多的还是行政复议。上述不同称谓都是指的行政复议制度。目前我国行政法律、法规都将这项制度统称为行政复议制度。

在我国，行政复议制度是国家行政机关系统内部解决行政争议，加强自我监督机制的有效方法，是我国行政法中一项非常重要的行政法律制度。

行政复议的概念如何理解，如何表述，在法学界和行政

司法实践中，曾有过不同的解释，理解不甚统一，1990年11月9日经国务院第七十一次常务会议通过，自1991年1月1日起开始施行的《行政复议条例》，为我们正确认识和理解行政复议的涵义提供了法律依据和认识基础。

所谓“行政复议”，是指公民、法人或其他组织不服行政机关的具体行政行为而提出申诉，上一级行政机关或者法律、法规规定的其他机关根据申请，依法对原具体行政行为进行复查并作出决定的一种行政程序性活动。这个概念包含以下几层意思：

（一）行政复议请求权是法律特定的。只能由作为行政相对人的公民、法人或其他组织来行使，不能由行政机关和法律、法规授权的其他机关或组织来行使。作出具体行政行为的行政机关和法律、法规授权的其他机关或组织只能充当被申请人，这是《行政复议条例》特别加以规定的。因为在国家行政管理活动中，受具体行政行为侵犯的只能是行政管理的相对人，不可能是行政机关和法律、法规授权的其他机关或组织，这是由两者在行政法律关系中的法律地位不对等所决定的。

（二）行政复议的审查权只能由作出具体行政行为的行政机关的上一级行政机关和法律、法规规定的其他机关来行使。在通常情况下，作出具体行政行为的行政机关是无权审查复议案件的，因为原行政机关是行政争议的一方当事人，自己充当自己案件的审判官是难以做到公正的，所以，复议审查权主要是由上一级行政机关和法律、法规规定的其他机关进行。在我国行政法律、法规规定向原作出具体行政行为的行政机关申请复议的行政案件是极少数的情况，属于这类行

政复议的规定的，往往又赋予行政相对人再复议的请求权或者规定这种行政复议可以提起行政诉讼。如《海兰法》第五十三条，《关于国营企业征收所得税的暂行规定》第十三条。

（三）行政复议的对象只能是行政机关和法律、法规授权的其他机关或组织作出的具体行政行为。具体行政行为是指行政机关处理具体行政事务的行为，也就是行政机关在行政管理时，对特定的公民、法人或其他组织作出的有关该公民、法人或其他组织权利义务的单方面行为。行政相对人对此不服可以提出申请复议。不能把抽象行政行为作为复议的对象，抽象行政行为是行政机关根据宪法和法律的授权，进行行政管理而制定的具有普遍约束力的规范性文件的行为，这种抽象行为不涉及特定的人或事件，对抽象行政行为不服，不能申请复议，只能依照宪法和组织法的规定，向制定该规范性文件的行政机关的同级权力机关或者该行政机关的上一级行政机关提出。

（四）行政复议必须针对原行政行为作出新的行政决定。复议机关受理申请后，应结合申请人的请求内容，对原具体行政行为作全面的复查核实，并针对原具体行政行为作出维持、撤销或者变更的复议决定，以答复复议申请人。复议决定是终局决定的，送达申请人后立即发生法律效力。如果复议决定不是终局决定，申请人仍可以提起行政诉讼的情况下，复议决定是否发生法律效力则取决于申请人的意思表示。总之，复议机关必须针对原具体行政行为作出新的复议决定。

（五）行政复议就是一种法定的程序性活动。

行政复议是依法进行的行政活动，是一种行政司法行

为。行政复议活动必须依照法律、法规和《行政复议条例》的规定进行，对复议的原则、申请复议的范围和管辖、复议机构和复议参加人、复议程序等都是法律、法规严格加以规定的。复议参加人都必须严格依法进行复议活动。行政复议活动是程序性活动，它的程序是由申请、受理、审理、决定、执行等阶段组成，是一个完整的、有机联系的，不得违反和跨越的程序。这些程序又是在法律、法规严格规范下进行的。所以，行政复议是一种法定的行政程序性的活动。

二、行政复议的特征

行政复议的行政性质，决定了它固有的特征，这些特征反映了行政复议的属性和本质，其特征有：

（一）行政复议解决行政争议具有特殊性。

行政复议是解决行政争议的一种行政方法。所谓“行政争议”，是指国家在行政管理活动中，因行政机关依据职权作出的某种具体行政行为与公民、法人或其他组织之间发生的行政纠纷。行政争议是一个法律事实，表现为行政管理相对人对特定行政机关之间的矛盾争执状态，以行政相对人对行政机关的具体行政行为不服表示异议为特征的。行政争议是行政管理活动中的一种障碍，在一定时期内使行政法律关系处于一种不确定的状态。这种争议解决不好，会影响国家行政管理效率，会影响国家行政管理任务的完成，所以，这种行政争议有特殊性，这种特殊性表现在两个方面：

1. 行政争议产生的特殊性。它产生在国家行政机关与公民、法人或其他组织之间，两者都是行政法律关系的主体，

但是两个主体的法律地位是不平等的，国家行政机关在行政管理活动中处于优越的支配者地位，处于管理者和指挥者的地位，而且手中握有以国家强制力作保障的行政权力；而作为行政管理相对人的公民、法人或其他组织是处于被管理者和被指挥者的权力服从关系的地位，当行政相对人违反行政法律、法规规定的义务时，国家行政机关就可以运用国家赋予的行政处罚权、行政强制措施权、行政强制执行权等行政手段予以制裁，使国家行政管理正常运行。而公民、法人或其他组织只有服从的义务。

2. 行政机关作出的违法或不当的具体行政行为与公民、法人或其他组织之间发生的行政争议，不但涉及国家利益和社会的公共利益，而且还涉及公民、法人或其他组织的合法权益，这种争议解决不及时、解决不好，会损害国家利益和社会公共利益，也会给公民、法人或其他组织的合法权益造成损害。

（二）行政复议的标的具有特定性。

行政复议的标的只能是行政机关和法律，法规规定的其他机关作出的具体的行政行为，而不是其它。这是我国行政复议条例和行政诉讼法特别加以规定的。这种特定性表现在两个方面：1. 行政复议的标的，即具体行政行为是公民、法人或其他组织对行政机关和法律、法规规定的其他机关作出的具体行政行为不服，引起行政争议，提出申诉为前提的。而且这种行政争议就是发生在不平等主体之间，具体行政行为又是行政机关的单方面意志表示，无须行政相对人的同意，往往被侵犯的是作为行政相对人的公民、法人或其他组织的合法权益，因为行政机关有国家宪法和法律赋予的特殊

权力，在行政管理活动中，有可以排除一切干扰的措施和手段，而行政相对人没有这种权力，当这种权力侵犯行政相对人合法权益时，行政相对人只能申诉，只能提出行政争议，求助于第三者。

2. 从我国的立法和行政执法实践以及拟制法律、法规的角度看，把行政复议的标的特定为具体行政行为是具有其理论和实践根据的。因为国家行政机关运用行政权管理国家行政事务的主要形式是实施各种具体行政行为，这种具体行政行为，不但涉及国家利益、社会的公共利益和他人的合法权利或利益，而且还涉及行政相对人的合法权利或利益。行政复议机关通过对下级行政机关的具体行政行为的审查，才能发现这种具体行政行为是否违法或不当，是否侵犯了公民、法人或其他组织的合法权益，从而解决行政争议，使国家行政管理正常运行。

（三）行政复议有特定功能

行政复议机关的复议决定是根据对原具体行政行为的合法性、正当性进行审查而作出的复议裁决，对事实不清，适用法律、法规错误的，予以撤销；适用法律、法规不当的，予以变更；对于事实确凿，适用法律、法规正确的，予以维持，这有利于行政机关及时发现和改正违法行为，有利于维护和监督行政机关依法行使职权，有利于促进行政机关的廉政建设和勤政为民，有利于维护行政机关的威信。从救济的角度看，复议决定客观上的后果是救济了行政，这是特定功能的一个方面。

复议决定的主要特定功能是救济行政相对人受损害的合法权益，这是行政复议最主要的目的。这种特定功能的发

挥，对协调国家与公民的关系，促进安定团结，创造良好的生动活泼的政治局面，调动行政相对人的积极性和主动性，搞好社会主义现代化建设都有非常重要的作用。

（四）行政复议是一种救济制度

行政复议制度是行政救济的一种行之有效的法律救济制度。

所谓“行政救济制度”，是指国家有权机关，通过裁决行政纠纷，从而补救纠纷中受损一方的合法权益，这种制度就叫行政救济制度。行政救济制度包括行政复议和行政诉讼两大法律制度。行政复议制度适用的是行政程序，行政诉讼适用的是诉讼法规定的司法程序。因此，行政救济制度是行政程序和司法程序相结合的法律制度。行政复议与行政诉讼在救济公民、法人或其他组织合法权益的过程中是互相联系、互为补充的，行政复议是行政诉讼的前置阶段，可以迅速而简便地解决行政争议，行政诉讼是司法最终解决手段，可以站在超脱的第三者的立场公正而彻底地解决行政争议，因此，行政复议和行政诉讼在救济行政相对人合法权益中的功能是一致的。

三、行政复议与相同属性制度的区别

（一）行政复议与一般申诉

我国宪法第四十一条规定，我国公民享有对于何任国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉的权利。公民的申诉权是指公民向有关国家机关诉说自己的合法权益被违法失职行为侵犯，要求撤销该种行为，并追究实施违法失职者的责任，恢复被侵犯的合法权益

益。但是这种申诉权因公民对不同种类的违法失职行为和向不同国家机关的提出而有区别，此时，宪法规定的申诉权，有了不同的表现形式和特点。这种申诉权主要表现为公民对行政机关的违法失职行为向上级行政机关要求复查的申诉和向人民法院提起诉讼的申诉。公民向上级行政机关要求复查的申诉就是我们这里所说的行政复议，所以，行政复议是申诉权的一种。对行政机关的违法或不当的具体行政行为，公民也可以向国家机关设置的信访机构、党的纪律检查机关、人民检察院、权力机关的常设机关、行政监察机关申诉，我们把这种申诉称一般申诉。这种申诉与行政复议是有区别的，主要区别有以下几点：

1. 法律依据不同。行政复议是依据法律、法规和《行政复议条例》的规定，向作出具体行政行为的行政机关的上级行政机关和法律、法规规定的其他机关提出申诉，请求复查原具体行政行为，并作出新的行政处理决定的一种法律制度。它必须有单行法律、法规为依据，此时的申诉权以复议请求权的形式出现。规定行政复议的单行法律、法规就是宪法的特别法，根据适法的一般原则，特别法要优于普通法而适用。一般申诉是公民直接依据宪法的规定提出的，它并没有单行法律、法规的依据，所以这种申诉权的法律效力就显得缺乏根基。

2. 受理机关不同。行政复议的受理机关是作出具体行政行为的行政机关的上一级行政机关和法律、法规规定的其他机关。而一般申诉则是公民向权力机关、司法机关、党的纪律检查机关、信访机关、行政监察机关提出的，由这些机关负责解决。