

中华人民共和国 行政复议法释义

主 编 曹康泰
副主编 汪永清 青锋

中国法制出版社

中华人民共和国 行政复议法释义

主 编 曹康泰

副主编 汪永清 青 锋

中国法制出版社

责任编辑 周明哲

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国行政复议法释义/曹康泰主编. —北京:中国法制出版社, 1999. 5

ISBN 7-80083-578-2

I. 中… II. 曹… 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 17743 号

中华人民共和国行政复议法释义

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO XINGZHENG FUYIFA SHIYI

主编/曹康泰

经销/新华书店

印刷/北京市朝阳区科普印刷厂

开本/850×1168 毫米 32 印张/6.25 字数/144 千

版次/1999 年 5 月北京第 1 版 1999 年 5 月北京第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-578-2/D·555

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031)

定价:12.00 元

(如发现印装问题请与本社发行部联系 电话:66062752)

国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政复议法》的通知

(1999年5月6日)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《中华人民共和国行政复议法》(以下简称行政复议法)已于1999年4月29日经九届全国人大常委会第九次会议通过，将于1999年10月1日起施行。这是我国社会主义民主与法制建设的一件大事。保证行政复议法全面、正确地实施，并以此促进各级政府和政府各部门依法行政，从严治政，建设廉洁、勤政、务实、高效政府，是各级行政机关的一项重要职责，也是政府法制建设的一项重要任务。地方各级政府、国务院各部门对行政复议法的实施要给予高度重视，切实做好各项实施工作。为此，特作如下通知：

一、从贯彻依法治国基本方略、严格依法行政的高度认识行政复议法的重要意义，扎扎实实地学习好、宣传好行政复议法

行政复议是行政机关自我纠正错误的一种重要监督制

度。行政复议法在总结 1990 年国务院制定的《行政复议条例》施行以来实践经验的基础上,进一步完善了行政复议制度,主要是:扩大行政复议范围,进一步加强行政复议制度在解决行政争议方面的作用;简化行政复议申请程序,更充分地体现便民原则;赋予当事人对规范性文件监督机制的启动权;确立国务院受理涉及国务院部门和省级政府的行政复议案件并作出最终裁决的制度,加强了国务院对所属各部门和省级政府的监督;严格了行政机关不履行行政复议职责的法律责任。行政复议法是继行政诉讼法、国家赔偿法、行政处罚法之后又一部规范政府行为的重要法律,不仅对保护公民、法人和其他组织的合法权益,而且对保障和监督行政机关依法行使职权,促进依法行政,从严治政,提高工作效率,加强廉政建设,密切政府与人民群众的关系,维护社会稳定,都有重大意义。各级行政机关工作人员、特别是领导干部,都要从贯彻依法治国基本方略、严格依法行政的高度,充分认识实施行政复议法的重要意义,认真学习行政复议法,深刻领会它的精神实质,增强依法行政的自觉性,提高依法行政水平。各级政府和政府各部门都要对学习、宣传、贯彻行政复议法作出具体部署,狠抓落实。要利用报刊、广播、电视等宣传舆论工具,采取各种生动活泼的形式,向广大人民群众广泛深入地宣传行政复议法,做到家喻户晓,使人民群众熟悉行政复议制度,学会用它维护自己的合法权益。要结合实施行政复议法,进一步加强对行政执法人员和具体办理行政复议事项的人员的培训。县级以上各级政府和政府各部门的法制工作机构要在本级政府或者

本部门的统一领导下，具体组织本地方、本部门的学习、宣传、培训工作。

二、严格依照行政复议法开展行政复议工作

行政复议法对行政复议的范围、申请、受理、决定、法律责任等都作了明确的规定。县级以上各级政府和政府各部门都要严格执行这些规定，认真履行行政复议职责。对申请行政复议的具体行政行为所依据的规范性文件的审查、处理以及县级政府对行政复议申请的转送，各地方可以依照法定权限，作出具体规定。要在总结行政复议实践经验的基础上，建立、健全重大行政复议决定备案制度，抓紧修订行政复议文书的规范格式，进一步完善行政复议、应诉统计制度。对行政复议法的具体应用问题，由国务院法制办公室按照全国人大常委会《关于加强法律解释工作的决议》的规定具体承办。

三、加强对行政复议活动的监督检查

行政复议法对行政复议活动监督作了明确规定，并对有关行政机关及其工作人员的违法行为规定了明确的法律责任。县级以上各级政府和政府各部门要依法加强对行政复议活动的监督。要把是否依法受理行政复议申请、是否按照规定转送行政复议申请以及是否依法审查并作出行政复议决定等情况作为重点进行检查，一旦发现对行政复议申

请该受理的不受理、该作决定的不作决定以及“官官相护”或者严重不负责任等情况，必须严格依法查处，坚决予以纠正；该追究法律责任的，要依法追究法律责任，首先要追究负责人的法律责任。县级以上政府的法制工作机构要根据本级政府的统一部署，具体组织、承担对行政复议的监督检查工作。政府法制工作机构发现下级政府或者本级政府工作部门无正当理由不受理行政复议申请、在法定期限内不作出行政复议决定、不履行行政复议决定、对申请人打击报复或者有违反行政复议法的其他行为的，应当向本级政府或者同级行政监察部门提出处理建议。接受建议的行政机关要依照行政复议法和有关法律、行政法规的规定在2个月内作出处理。

四、为行政复议工作的正常开展提供必要的保障

行政复议法规定：“行政复议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的行政经费，由本级财政予以保障。”行政复议是行政机关自我纠正错误的活动，有错必纠是行政机关应尽的责任。各级行政复议机关及其办理行政复议事项的法制工作机构都要坚持全心全意为人民服务的宗旨，依法积极办理行政复议案件，不得向申请人收取任何费用。行政复议活动经费要列入行政机关正常的行政经费，各级财政部门要按照行政复议法的规定给予保证。在行政机关的

行政经费中，行政复议活动经费要单独列支，不得挪作它用。对具体办理行政复议事项的法制工作机构办理行政复议事项必须的设备、工作条件，行政复议机关要给予保障。

五、通过实施行政复议法，进一步加强政府法制建设，提高依法行政水平

党的十五大提出依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，并明确要求“一切政府机关都必须依法行政”。九届全国人大二次会议通过的宪法修正案规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”依法行政是依法治国的重要组成部分。行政机关能否严格依法行政，在很大程度上对依法治国方略的实现有着决定性的意义。九届全国人大二次会议批准的《政府工作报告》中提出，政府要加强行政立法工作，强化执法监督，推进依法行政；并明确地把从严治政，建设廉洁、勤政、务实、高效政府作为今年国务院贯彻依法治国基本方略要着重抓好的三件大事之一。这种新的形势，对政府法制工作提出了新的更高要求。各级政府和政府各部门要充分认识做好新时期政府法制工作的重要性，把加强政府法制建设真正放到重要位置，列入重要议程。当前，要通过实施行政复议法，使政府的立法工作、行政执法和执法监督等政府法制工作再上一个新台阶。

行政复议工作是一项法律性、专业性都很强的工作，数量大、涉及面广，需要有一个熟悉法律和行政管理、又相对比较超脱的机构具体办理行政复议事项。行政复议法规定：

“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”。按照这些规定，行政机关的法制工作机构在行政复议活动中承担着很重要的责任，能否全面、正确地履行行政复议法规定的职责，直接关系到行政复议制度的实施和行政机关的形象。法制工作机构要以对人民高度负责的精神，以事实为依据，以法律为准绳，严格履行法定职责。县级以上地方政府和政府各部门都要按照国务院这次机构改革中加强法制工作的精神，进一步加强法制工作机构建设，建设一支政治强、作风硬、业务精的法制工作队伍，使法制工作机构的设置和人员配备同本地方、本部门包括行政复议工作在内的整个政府法制工作任务相适应，并为法制工作机构开展工作创造必要的条件，充分发挥其协助本级政府或者本部门的行政首长办理法制事项的参谋、助手作用。

各地方、各部门接到本通知后，要结合本地方、本部门的实际情况，认真研究、落实。行政复议法实施中的有关重要情况和问题，请及时报告国务院法制办公室。

目 录

国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行

政复议法》的通知 (1)

第一章 总则 (1)

第二章 行政复议范围 (23)

第三章 行政复议申请 (52)

第四章 行政复议受理 (98)

第五章 行政复议决定 (111)

第六章 法律责任 (155)

第七章 附则 (165)

附:

中华人民共和国行政复议法 (177)

第一章 总 则

本章是关于行政复议法的立法目的、适用范围以及行政复议原则、行政复议机构的规定。这些规定，对行政复议活动起着总的指导作用，对正确理解和运用行政复议法也有重要意义。

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。

【释义】本条是关于行政复议法立法目的、立法依据的规定。

（一）制定行政复议法的必要性

行政复议是指公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，依法向特定行政机关提出申请，由受理该申请的行政机关对原具体行政行为依法进行审查并作出行政复议决定的活动。作为行政机关内部自我纠正错误的一种监督制度，行政复议在性质上具有二个特点：（1）行政复议是行政机关内部的层级监督。所谓层级监督是指行政机关依据领导和被领导、指导和被指导关系所形成的监督形式，这是我们认识行政复议的基本出发点。行政复议的基本制度、原则、原理和程序也都是以此为基础的。行政机关的内部层级监督依据启动条件的不同可分为被动的层级监督和主动的层级监督。被动的层级监督是指这种监督需要依据公民、法人或者其他组织的申请才能启动、才发挥作用；主

动的层级监督是指行政机关依据职权可以主动地对下级机关实施的监督。行政复议就是一种被动的层级监督形式。(2) 行政复议是一种事后救济措施。对相对人来说, 如果其合法权益已经受到行政机关的违法或者不当具体行政行为的侵害, 可以通过行政复议对其予以补救; 对行政机关来说, 这种补救的过程也是挽回自身影响的过程。总之, 行政复议在性质上是行政的、监督的和补救性的。有不少同志把行政复议归入行政司法。我们认为, 只能说行政复议在某些形式方面, 如也涉及三方(申请人、被申请人和行政复议机关)、在某些程序上也溶进一些司法规则等, 但不能从本质上把行政复议归入行政司法。

行政复议制度在整个行政监督制度中占有重要地位, 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, 都具有重要意义。我国在 20 世纪 50 年代的一些法规中就有行政复议的规定, 1979 年以来, 我国绝大多数法律、法规都对行政复议作了规定。1990 年国务院发布了《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予受理; 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, 是非常必要的。

二、起草行政复议法的指导原则

按照什么样的指导原则、循着何种思路来起草行政复议法，直接关系到行政复议制度的基本价值取向。在这个问题上，有过许多争论。主要有：如何给行政复议定性；如何规定行政复议程序；行政复议机构要不要独立于行政复议机关等等。经过反复研究，针对行政复议实际存在的问题，最后确定以下三条作为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。国家权力从本源上说是不可分割的，但为了适应不同社会任务的需要，根据使命和责任不同，国家权力又分为不同特性的权力，只有当不同权力在各自使命和责任范围内充分发挥自己的特长，国家权力作为一个整体才能像链条一样发挥整体功能。行政复议作为一项行政权力，应当充分体现行政权的特点，如简便、效率、专业化，才能真正发挥其在整个国家权力之链中的优势。至于这种行政权力可能引起的弊端，如不公正甚至“官官相护”，可以通过行政诉讼来解决。也正因为如此，在制度设计上，不服行政复议决定的，原则上都可以向法院提起行政诉讼。如果把行政复议“司法”化，将引起三个问题：一是行政复议将失去作为行政权所固有的优势，如简便、廉价和专业化等特点，与司法权趋同。二是行政复议既没有行政权力的特点，也将难以发挥司法权所固有的功能和特性。司法程序是一个严密、一环紧扣一环的体系，缺少任何一个环节或者不具备其中的某些条件，司法权所追求的公正目标都将受到影响。行政复议司法化从根本上不可能具备司法权那样的条件，比如，法院在任何诉讼中，其地位是独立于任何当事人的，从法律制度上就不容许法院和当事人存在权力上的联系。而行政复议机关与被申请人之间必须是一种领导与被领导、指导与被指导的关系，行政复议就是建立在这种权力联系的基础上的，在这种情况下

下规定诸如回避等司法性程序是没有任何用处的。三是从整个国家权力过程来看，行政复议司法化将使解决一个特定行政争议的成本增高。以行政处罚为例，行政处罚在作出决定之前，一般要经过调查、听证、决定等程序，不服行政处罚决定申请行政复议后，若对行政复议决定仍不服需要向法院提起行政诉讼的，法院对行政案件实行两审终审。如果在行政处罚决定与法院判决、裁定之间的行政复议再增加一道复杂的司法程序，势必影响行政效率，增加行政成本，对整个国家权力的有效运作是不利的。基于以上考虑，行政复议法规定：行政复议具体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，不能让公民、法人和其他组织在通过行政复议保护自身合法权益的过程中处处感到不方便。行政复议作为行政机关自我纠正错误的一种机制，是靠公民、法人和其他组织来启动的。基于此，行政复议法规定了一系列便于老百姓进行行政复议的内容，比如，复议申请期限从目前规定的一般 15 天延长至一般 60 天；申请复议可以书面申请，也可以口头申请；针对老百姓往往难以弄清是向哪一个行政机关申请复议的复杂情况，行政复议法规定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行政复议申请，由该县级地方人民政府负责转送；行政复议机关受理行政复议申请，不能向申请人收取任何费用。

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。作为一种内部监督机制，行

政复议得以有效进行的外部压力有二个：一是不服行政复议决定，公民、法人和其他组织一般都可以向法院提起行政诉讼；二是行政机关不严格履行行政复议职责应该承担的法律后果。缺乏这两个外部压力，行政复议制度就有可能被虚置。在这两个压力中，由于前一个压力是基于行政机关受理复议申请而产生的，因此，如何严格法律后果就成为保证行政机关认真履行复议职责的关键。实践中，不少行政机关怕因复议而当被告，把复议看成是一个麻烦，于是能推就推，尽量少受理甚至不受理行政复议案件，严重影响行政复议功能的发挥，使得行政复议制度形同虚设。针对这种情况，行政复议法规定，行政机关无正当理由不受理复议申请的，上级行政机关应当责令其受理。同时，对实践中存在的非法受理复议申请、不认真作出复议决定等突出问题，行政复议法还有针对性地具体规定了严格的法律后果，以促使行政机关认真履行复议职责，做到有错必纠。

（三）行政复议法的立法目的

行政复议法通过确立相关制度，防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为，以达到两个目的：

第一，保护公民、法人和其他组织的合法权益。行政机关行使职权的活动是直接的、经常的国家管理活动，涉及政治生活、经济生活和其他社会生活的各个方面，直接与公民、法人和其他组织的切身利益发生联系。行政权力是一种非人格化的权力，本质上是维护不特定个体的利益即公共利益的，但这种权力和其他权力一样，都必须靠有意识、有个人偏好、有个人利益取向的特定的人来行使，因此，行政权力在运作过程中有一种本能的人格化倾向，往往凭借强大的优势即国家强制力为特定的主体谋取利益。也就是说，与公民、法人和其他组织切身利益密切相关的行政权力，在运作中有可能侵犯公民、法人和其他组织的合法权益。我

国由于过去几十年实行政企、政事合一的体制，社会经济活动和其他活动都被行政化了，行政高度集权，法制不被重视，行政权力从它的取得到具体运作都缺乏规范和制约，行政机关的职权划分、办事程序、行政机关及其工作人员的责任都极不明确，加上行政机关工作人员的素质也不够高、法律意识普遍淡薄。凡此种种，都会使行政权力侵犯公民、法人和其他组织合法权益的潜在可能性变成现实性。近 20 年来，我国的法制建设取得了显著成绩，各级行政机关依法行政的水平不断有所提高，但是，目前在行政管理中，有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、徇私枉法等现象还较为普遍。行政复议法以法律的形式保障行政复议工作有效地开展，公民、法人和其他组织的合法权益一旦受到行政机关的不法侵害时，可依法向上级行政机关申请行政复议，其合法权益就能得到及时保护。根据行政复议法的规定，保护公民、法人和其他组织的合法权益是通过两种情形来实现的：一是通过行政复议，行政复议机关依法撤销或者改变了违法的或者不当的具体行政行为，使公民、法人和其他组织受到不法侵犯的合法权益得到事后补救；二是行政复议制度的确立和它有效地运作，客观上可以促使行政机关严格依法行政，减少违法的或者不当的具体行政行为的发生，防止具体行政行为对公民、法人和其他组织合法权益的损害。

第二，保障和监督行政机关依法行使职权。行政复议对行政机关行使职权发挥两方面影响：一方面它对行政机关行使职权的行为进行监督，对违法的或者不当的具体行为进行纠正；另一方面它对行政机关行使职权又起保障作用，使行政机关能够更好地行使职权。具体来说，这两方面的影响表现在：（1）通过行政复议，上级行政机关对下级行政机关的具体行政行为进行审查，发现下级行政机关的具体行政行为违法或者不当的，应作出相应的

决定，包括：行政机关不履行法定职责的、决定其在一定期限内履行；具体行政行为事实不清、证据不足，或者适用依据错误，或者违反法定程序，或者超越、滥用职权，或者明显不当的，决定撤销、变更或者确认该具体行政行为违法。这样，不通过行政诉讼，就可以使违法的或者不当的具体行政行为得到及时纠正。

(2) 行政复议机关在复议有争议的具体行政行为时，能够查明违法或者不当的具体行政行为产生的原因，找出行政机关在执法活动中存在的问题，从而促使行政机关采取相应措施，改进行政执法活动，防止在今后的执法活动中再出现类似问题。(3) 行政复议作为一种法定行为，有严格的条件和程序，公民、法人和其他组织不服具体行政行为申请复议，如果行政复议机关依法对原具体行政行为作出维持的复议决定，公民、法人和其他组织既不起诉，又不执行，行政机关就可以申请法院强制执行或者依法强制执行。也就是说，行政复议可以使具体行政行为的合法性得到进一步确认，对行政机关依法行使职权是个有效保障。

(四) 制定行政复议法的宪法依据
行政复议法是根据宪法制定的。宪法规定，公民“对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家机关工作人员违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”，“对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理”。宪法的这些规定，是制定行政复议法的宪法依据。公民向行政机关申请行政复议，是宪法规定的申诉的一种方式。

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。