

行政复议概要

汪一鸣 主编
张建华

湖南出版社

XING ZHENG FU YI GAI YAO

行政复议概要

汪一鸣 张建华 主编

责任编辑：朱永红

*

湖南出版社出版、发行

(长沙市河西银盆南路 67 号)

湖南省新华书店经销 湖南省衡阳印刷厂印刷

1991年5月第1版第1次印刷

开本：787×1092 1/32 印张：9.375

字数：196,000 印数：1—6,600

ISBN7—5438—0213—9

D·26 定价：3.50元

序

行政复议是我国处理行政争议的一项重要法律制度。

《中华人民共和国行政诉讼法》规定，对属于人民法院受案范围的行政案件，公民、法人或者其他组织可以先向上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关申请复议……。法律、法规规定应当先向行政机关申请复议，对复议不服再向人民法院提起诉讼的，应当先申请行政复议。国务院最近公布的《行政复议条例》规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益，可以依照本条例向行政机关申请复议。”从我国法律、法规规定的情况看，绝大部分行政争议都应当先经过行政复议程序，只有对复议决定不服时，才能向人民法院提起行政诉讼。从我国的现实情况看，有85%左右的行政争议通过行政复议程序获得了解决。这是因为，行政复议有很多的优越性。它的程序比较简便易行，遵循合法、及时、准确和便民的原则，依法对具体行政行为是否合法和适当进行审查，除法律、行政法规另有规定的外，实行一级复议制。行政复议制度的建立，对于公民、法人和其他组织来说，可以运用它保护自己的合法权益；对于行政机关来说，可以通过它及时发现和纠正违法和失当的具体行政行为，提高行政管理水平和效率，密切同

人民群众的关系，还可减少当被告和败诉的机会；对于人民法院来说，通过行政复议，可以减轻人民法院受理行政案件的负担，有利于提高司法监督的质量。因此，行政复议制度的建立，受到了各方面的普遍欢迎。

行政复议制度在我国还是一项新型的制度。无论是公民、法人、其他组织或行政机关，包括行政复议机关，目前对行政复议都还不很了解。汪一鸣、张建华同志主编的《行政复议概要》一书，不失为了解行政复议制度的一本很好的参考书。这本书从行政复议制度的概念、性质、原则、复议范围、复议管辖、复议机关、复议参加人到复议的申请、受理、审理、执行，以及不服复议决定提起行政诉讼的程序，都作了深入浅出的研究和探讨。同时附有行政复议法律文书式样、行政复议条例和有关行政复议程序的法律、行政法规目录。具有知识性、针对性和实用性。不仅适用于公民、法人和其他组织，而且适用于行政机关，包括行政复议机关；对各级人民法院，行政、法律院系师生以及其他有志于行政复议研究的同志，也有参考作用。

行政复议理论和实践的研究，尚是一个新课题。本书的出版，是研究这一课题的一个良好开端。当然，由于这是一个新的课题，本书也难免有不足之处。相信编者会作更深入的研究，使之更加完善。

孙琬钟

1990年11月19日于北京国务院法制局

目 录

第一章 行政复议基础知识	(1)
第一节 行政 行政机关 行政权	(1)
一 行政	(1)
二 行政机关.....	(2)
三 行政权	(3)
第二节 行政行为	(7)
一 行政行为的含义	(7)
二 行政行为的种类	(8)
三 行政行为成立的要件	(10)
第三节 行政争议	(11)
一 行政争议的概念	(11)
二 处理行政争议的途径	(12)
第二章 行政复议概述	(15)
第一节 行政复议的概念、特征、种类	(15)
一 行政复议的概念	(15)
二 行政复议的特征	(16)
三 行政复议的种类	(18)
第二节 行政复议产生的基础	(21)
一 行政复议产生的理论基础.....	(21)

二	行政复议产生的法律基础.....	(23)
第三节	行政复议与行政处理(裁决)、行政仲	
	裁和行政诉讼.....	(24)
一	行政复议与行政处理(裁决)、行政仲裁	(25)
二	行政复议与行政诉讼	(26)
第四节	行政复议制度的建立和发展.....	(28)
一	行政复议制度的建立和发展	(28)
二	建立行政复议制度的作用 and 意义	(30)
第五节	行政复议条例的制定.....	(33)
一	行政复议条例的制定	(33)
二	行政复议条例的任务	(34)
三	行政复议条例的效力	(35)
第三章	行政复议法律关系.....	(37)
第一节	行政复议法律关系概述.....	(37)
一	行政复议法律关系的概念.....	(37)
二	行政复议法律关系与行政诉讼法律关系的区别	(38)
三	研究行政复议法律关系的意义	(39)
第二节	行政复议法律关系的构成.....	(40)
一	行政复议法律关系的主体.....	(40)
二	行政复议法律关系的内容.....	(41)
三	行政复议法律关系的客体.....	(42)
第三节	行政复议法律关系的发生、变更和消灭....	(43)
一	行政复议法律关系发生、变更和消灭的概念	(43)
二	行政复议法律关系发生、变更和消灭的原因	(43)
第四章	行政复议的基本原则.....	(45)
第一节	基本原则概述.....	(45)

一 基本原则的概念	(45)
二 基本原则的意义	(45)
第二节 共有原则	(46)
一 一般共有原则	(46)
二 与行政诉讼的共有原则	(50)
第三节 特有原则	(53)
一 审查合法性与适当性原则	(53)
二 特定管辖原则	(55)
三 书面复议制、一级复议制、行政首长负责制原则	(55)
四 复议机关依法行使职权，不受其他机关、社会团体 和个人的非法干预原则	(56)
五 合法、及时、准确、便民原则	(57)
第五章 行政复议受案范围	(59)
第一节 行政复议受案范围概述	(59)
一 行政复议受案范围的概念	(59)
二 确定行政复议受案范围的原则	(60)
第二节 行政复议受案范围	(61)
一 对行政处罚不服	(62)
二 对行政强制措施不服	(68)
三 认为行政机关侵犯法律、法规规定的经营自主权	(71)
四 认为行政机关拒绝颁发许可证和执照，或者对申请 不予答复	(73)
五 认为行政机关拒绝履行保护人身权、财产权的法定 职权或者对申请不予答复	(74)
六 认为行政机关没有依法发给抚恤金	(75)
七 认为行政机关违法要求履行义务	(76)

八	认为行政机关侵犯其他人身权、财产权	(76)
九	法律、法规规定可以提起行政诉讼或者可以申请复 议的其他具体行政行为	(77)
第三节 不属于复议范围的情况		(78)
一	对行政法规、规章或者具有普遍约束力的决定、命 令不服	(78)
二	对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定不服	(78)
三	对行政机关仲裁、调解、处理民事纠纷作出的决定 不服	(79)
四	对国防、外交等国家行为不服	(79)
第六章 行政复议管辖		(80)
第一节 行政复议管辖概述		(80)
一	管辖的概念	(80)
二	行政复议管辖与诉讼管辖的区别	(81)
三	确定管辖的原则	(82)
第二节 隶属管辖		(83)
一	隶属管辖的概念	(83)
二	隶属管辖的种类	(85)
第三节 特殊管辖		(88)
一	特殊管辖的概念	(88)
二	特殊管辖的种类	(89)
第七章 行政复议机关		(92)
第一节 行政复议机关		(92)
一	行政复议机关的概念	(92)
二	行政复议机关的职责	(93)
第二节 行政复议办事机构		(94)

一	行政复议办事机构的概念	(94)
二	行政复议办事机构的设置	(94)
三	行政复议办事机构的职责	(96)
第三节	行政复议机关复议行政案件的形式	(97)
一	行政复议机关复议行政案件的形式	(97)
二	行政复议办事机构工作的组织形式	(98)
第八章	行政复议参加人	(99)
第一节	当事人	(99)
一	当事人的概念	(99)
二	当事人的复议权利能力和复议行为能力	(100)
第二节	申请人和被申请人	(101)
一	申请人	(101)
二	被申请人	(103)
第三节	共同复议人	(106)
一	共同复议人的概念	(106)
二	共同申请人	(106)
三	共同被申请人	(108)
四	共同申请人与共同被申请人的追加	(108)
第四节	第三人	(109)
一	第三人的概念	(109)
二	第三人参加行政复议的方式	(110)
三	第三人参加行政复议的意义	(110)
第五节	行政复议代理人	(111)
一	行政复议代理人的概念	(111)
二	行政复议代理人的种类	(112)
三	代理权限	(113)

第九章 行政复议证据	(114)
第一节 行政复议证据的概念和种类	(114)
一 行政复议证据的概念	(114)
二 行政复议证据的种类	(116)
第二节 行政复议举证责任	(119)
一 行政复议举证责任的概念	(119)
二 行政复议举证责任的分担	(120)
三 行政复议证明和证明对象	(121)
第三节 证据的审查和判断	(122)
一 审查、判断证据的概念	(122)
二 审查、判断证据的方法	(122)
第四节 行政复议证据的保全	(124)
一 行政复议证据保全的概念	(124)
二 行政复议证据保全的方式和方法	(125)
三 行政复议证据保全的意义	(125)
第十章 行政复议期间与送达	(128)
第一节 期间与期日	(128)
一 期间的概念	(128)
二 几种法定期间	(129)
三 期间的计算	(130)
四 期日	(132)
第二节 送达	(133)
一 送达的概念	(133)
二 送达的方式	(133)
三 送达日期	(134)
四 送达回证	(135)

五 送达的效力	(135)
第十一章 申请与受理	(136)
第一节 申请与受理概述	(136)
一 申请与受理的概念	(136)
二 申请和受理的法律意义	(137)
第二节 申请	(138)
一 申请的条件	(138)
二 申请的方式	(141)
三 申请书的内容	(141)
第三节 受理	(142)
一 行政复议机关对申请的审查	(142)
二 受理	(142)
三 受理的程序	(143)
第十二章 审理与决定	(144)
第一节 审理前的准备	(144)
一 确定承办人员	(145)
二 发送申请书副本	(145)
三 了解案情	(146)
四 更换、追加当事人	(147)
五 鉴别证据	(147)
六 调查取证	(147)
七 决定是否停止原具体行政行为的执行	(149)
第二节 复议案件的审理	(150)
一 审理的方式	(150)
二 审理的依据	(153)
三 审理的步骤	(157)

四 审理的内容	(160)
五 复议的中止与终结.....	(162)
六 对申请人撤回申请的处理	(163)
第三节 复议决定	(165)
一 复议决定的概念及特征	(165)
二 复议决定的种类.....	(166)
三 复议决定的形式与内容	(169)
四 复议决定的效力.....	(171)
五 复议决定的补正.....	(171)
六 复议建议的提出.....	(172)
第四节 复议监督程序	(173)
一 复议监督程序的概念.....	(173)
二 复议监督程序的提起和审理	(174)
第十三章 行政复议决定执行	(176)
第一节 行政复议决定执行概述	(176)
一 行政复议决定执行的概念	(176)
二 行政复议决定执行的分类	(178)
三 行政复议决定的执行与其它执行的联系和区别	(179)
第二节 申请人对行政复议决定的执行	(181)
一 申请人对行政复议决定执行的概念和特点	(181)
二 申请人执行行政复议决定的方式	(183)
三 强制执行的方法.....	(184)
四 强制执行的程序.....	(188)
第三节 被申请人对行政复议决定的执行	(191)
一 被申请人对行政复议决定执行的概念和特点	(191)
二 被申请人执行行政复议决定的方式	(192)

三 对被申请人的强制措施	(192)
第十四章 对行政复议决定不服的行政诉讼	(197)
第一节 行政诉讼的提起	(197)
一 概念和特征	(197)
二 行政诉讼的提起	(199)
第二节 行政机关应诉	(203)
一 应诉的概念	(203)
二 行政机关怎样应诉	(204)
第十五章 行政侵权赔偿	(207)
第一节 行政侵权赔偿概述	(207)
一 行政侵权赔偿的概念	(207)
二 行政侵权赔偿的依据	(208)
三 行政侵权赔偿的构成要件	(209)
第二节 行政侵权赔偿请求的提起和处理	(211)
一 提起行政侵权赔偿请求的形式	(211)
二 请求行政侵权赔偿的时效	(212)
三 处理行政侵权赔偿纠纷的方式	(212)
四 行政复议机关对侵权赔偿请求的处理	(214)
五 行政侵权赔偿责任的减免	(215)
第三节 赔偿费用的列支和追偿	(216)
一 赔偿费用的列支	(216)
二 赔偿费用的追偿	(216)
附录:	
一 行政复议条例	(219)
二 中华人民共和国行政诉讼法	(232)
三 规定行政复议程序的法律、行政法规目录	(247)
四 行政复议文书式样	(257)
后记	(288)

第一章 行政复议基础知识

行政复议理论是行政法学的重要内容。要学习行政复议理论，有必要弄清一些基本的行政法常识，如行政、行政机关、行政职权、行政管理行为、行政争议等等。

第一节 行政 行政机关 行政权

一 行政

“行政”一词，在英语中为administration，源出于拉丁文administrare，可译为“管理”、“执行事务”。但是在现实中，人们对“行政”有各式各样的理解。其一，行政是实现国家目的的作用，是除立法、司法以外的一切作用；其二，行政是指机关、企业事业单位的后勤工作，如行政处、科、股；其三，行政是一个单位除业务以外的其他工作，如秘书工作、档案工作；其四，行政是指一个单位的组织管理。上述这些理解或从三权分立学说出发，或从日常生活中出发，不是失之过宽，就是失之过窄，不是我国行政法学的“行政”的真正含义。

行政法学的“行政”的真正含义是什么？我们可用马克

恩的一个著名论断来回答,即:“行政是国家的组织活动”,马克思这一论断,充分揭示了行政的由来和本质,即行政是随着国家的产生而产生的,有了国家,就有了如何管理这个国家的活动;行政的本质是一种组织管理活动,而且是国家的组织管理活动,因此又称国家管理,国家的性质决定这个国家行政的性质。

我们知道,一个国家的组织管理活动是多方面的,既有立法方面的,又有执法方面的,还有司法方面的和军事方面的;既有立法机关组织管理国家的活动,又有行政机关组织管理国家的活动,还有司法机关组织管理国家的活动和军事指挥机关组织管理国家的活动。而行政学上的“行政”,只指行政机关依法组织管理国家事务的活动,又称行政管理。本书所指的“行政”,是上述这个意义上的“行政”。

二 行政机关

前面已提到,行政机关组织管理国家事务的活动,叫“行政”。那么,什么叫行政机关?行政机关,是指依照国家宪法和行政机关组织法建立起来的组织管理国家行政事务的组织,通常称为国家行政机关,也称国家行政管理机关。我国的国家行政机关,包括中央人民政府(即国务院)和省(直辖市、自治区)、市(自治州)、县(市、市辖区、自治县)、乡(民族乡、镇、)四级地方人民政府,各级人民政府的工作部门、直属机构、办事机构以及省、自治区、县、自治县、市辖区、不设区的市人民政府设立的派出机关。有些组织虽然由行政机关委托或法律、法规授权,可以行使某种行政职能,如《中华人民共和国食品卫生法(试行)》授

权卫生防疫站和食品卫生监督检验所为食品卫生监督机构，并赋予了行政处罚权，但是不能认为它们是行政机关，因为它们不是依照宪法和行政机关组织法建立起来的组织。但是，法律、法规授权的组织对自己作出的行政行为要承担法律责任；行政机关委托的组织作出的行政行为，由委托的行政机关承担法律责任。

与国家行政管理机关相对应的，是行政管理相对人。任何行政管理活动都有两方当事人，实施行政管理行为的一方是国家行政机关；另一方，即服从、接受行政管理行为的一方，是公民、法人和其他社会组织，称为行政管理相对人。

三 行政权

行政权是指行政机关管理国家行政事务的权力。在我国，国家权力属于人民，国家机关实行民主集中制，国家行政机关是国家权力机关的执行机关，对它负责并报告工作。各个国家机关分工负责进行工作。国家行政机关在法律规定的职责范围内行使权力。一般来讲，行政权涉及的范围是非常广泛的，举凡国家的内政、外交、国防、财政、工业、农业、文化、科学、教育、体育、卫生、计划生育、交通、城乡建设、环境保护、民政、公安、司法行政、监察、民族、审计、统计、计划等物质文明建设和精神文明建设，都是行政机关行使行政权的范围。宪法第89条规定了国务院行使行政权的18个方面；宪法第90、91条规定了国务院各工作部门行使行政权的范围；《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35条规定了县级以上地方各级人民政府行使行政权的10个方面；第36条规定了乡、民族乡、

镇人民政府行使行政权的 7 个方面。归纳起来，行政机关在管理国家行政事务方面（不含行政机关对自身的管理），主要有如下 3 个方面的权力：

（一）行政立法权。是指行政机关为了使行政管理工作有法可依，有章可循，制定有关行政管理法规、规章等规范性文件的权力，亦即抽象行政行为的权力。根据宪法和行政机关组织法的规定，国务院有权制定行政法规，国务院工作部门和省级人民政府、省会城市人民政府、国务院批准的较大城市人民政府有权制定规章，各级人民政府有权发布决定和命令。此外，国务院还可以向国家权力机关提出立法议案，根据授权可以行使国家权力机关的部分立法权。如六届全国人大常委会第七次会议曾授权国务院在实施国营企业利改税和改革工商税制的过程中，制定有关税收条例，以草案形式发布试行。又如六届全国人大第三次会议曾授权国务院在经济体制改革和对外开放方面制定暂行条例或规定。国务院各部、委有权向国务院提出行政法规立法议案；省级人民政府、省会城市人民政府和国务院批准的较大城市人民政府，有权向同级权力机关提出地方性法规立法议案。

（二）行政执法权。我国宪法规定，各级人民政府既是行政机关，又是同级权力机关的执行机关。根据宪法规定，我国的权力机关行使国家的立法权，权力机关的主要活动是立法。因此，行政机关作为权力机关的执行机关，主要是执行权力机关通过的法律。各个单行的行政管理法规对此都有明确的规定。如《中华人民共和国森林法》规定：“各级林业主管部门依照本法规定，对森林资源的保护、利用、更新，实行管理和监督”。《中华人民共和国道路交通管理条例》