

中华人民共和国 行政复议法精解

(附法律条文)

王成栋 张兴祥 著

中国政法大学出版社

中华人民共和国行政复议法 精 解

王成栋 著
张兴祥

中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国行政复议法精解/黄王成栋, 张兴祥著.
北京:中国政法大学出版社, 1999.5
ISBN 7-5620-1769-7

I. 中… II. ①王… ②张… 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39376号

责任编辑 王超
出版发行 中国政法大学出版社
经 销 全国各地新华书店
承 印 北京市通堡印刷厂

开本 850×1168 1/32 9印张 168千字

1999年5月第1版 1999年5月第1次印刷

ISBN 7-5620-1769-7/D·1729

印数: 0001-10000 定价: 15.00元

社址: 北京市海淀区西土城路25号

邮编: 100088 电话: 62229803 62228801

声明: 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装, 由本社发行科负责退换。

前 言

1999年4月29日,《中华人民共和国行政复议法》在第九届全国人民代表大会常务委员会第九次会议上全票获得通过,并将于1999年10月1日起正式实施。行政复议法的颁布实施,不仅意味着我国行政立法的进一步推进,而且表明我国广大人民群众有了更充分地维护自己合法权益,监督行政机关依法行使职权,同违法和不当的行政行为作斗争的有力法律武器。联系到第九届全国人大第二次会议上,把“依法治国,建设社会主义法治国家”写进宪法,作为治国的基本方略,颁布施行行政复议法这一保障人权、监督行政机关依法行政的法律的意义显得尤为重要。

在行政复议法被通过后,回顾这部法律的制定过程还是很有必要的。行政复议法的起草,是与我国的民主法制建设进程密切联系的。早在1989年行政诉讼法制定过程中,专家学者和许多实际部门的同志就意识到,对公民权益的保护和对行政机关的监督应当是

全方位、多角度、多层次的。行政诉讼法作为行政相对人不服行政机关的具体行政行为向人民法院提起行政诉讼的救济制度，是非常必要的，这种通过司法途径对行政机关的监督是很有效而且高级的手段。但同时也感到，仅有行政诉讼对行政机关的监督和对公民权益的救济尚嫌不足。我们是社会主义国家，人民的利益与国家包括行政机关的利益从根本上是一致的，行政机关有自我监督、保障公民合法权益的职责。自新中国成立后，就有了公民、法人和其他组织遭受行政机关行政行为的侵犯而请求该行政机关或其上级行政机关给予重新审查、复核的申诉制度。但是几十年过去了，并没有得到应有的发展。当打开国门之后发现不但各国的行政救济制度高度发展，而且法国、德国等大陆法系国家以及一些发展中国家，行政机关通过相对人来纠正自身违法或不当的行政行为的同类制度也已经相当完善。在这样综合因素的交互作用下，一致地认为制定行政复议法作为行政机关的内部层级监督制度与行政诉讼法相配套并与国际上的行政内部救济制度接轨很有必要。但考虑到制定法律要有一个较长的过程，还是由国务院以行政法规的形式先制定《行政复议条例》，这项工作便由当时的国务院法制局牵头起草。1990年12月行政复议条例颁布后，行政复议工作开展得并不理想，几乎众口一词地认为行政复议条例本身的缺陷太多，一是技术性的缺陷，如对

复议管辖、复议范围、复议程序和复议机关的规定不科学；二是作为行政法规，其效力层级低，权威性不够。为弥补条例中的不足，国务院法制局又于1991年起制定《关于实施〈行政复议条例〉若干问题的意见》。共六十二条，但直到1994年修订行政复议条例这个实施意见也没有能够出台，这其中原因大概是为制定行政复议法的时机已成熟，与其对行政复议条例修修补补，还不如制定行政复议法。第八届全国人大把制定行政复议法列入立法规划，国务院法制办于1998年5月拿出了征求意见稿。令我激动不已的是，在整个行政复议法起草和审议过程中，不仅专家、学者给予了应有的热情，全国人大的委员们对行政复议的真知灼见更令我感到中国走向法治的希望，他们对行政复议法的立法目的、制度创新提出的意见，有时使我这个所谓行政法学者感到汗颜，因为他们说出了一些我想要说的话，却做了我所做不到的工作，诸如行政复议法规定可以对具体行政行为依据的规章以下的规定提起行政复议申请，国务院受理某些行政复议案件成为行政复议机关等，并不是我等学者所能决定的，这些方面确实要感谢委员们的智慧。尽管我认为行政复议法仍然是很初步的，但毕竟有了这些镶嵌其上的“宝石”，这些宝石将发出应有的光芒。

如果说对行政复议法还要进行评价，那么，我认为除上面提到的两点以外，在方便申请人复议、严格

行政机关不履行行政复议职责的法律责任方面比行政复议条例确实有较大的改进。但恐怕还是批评的多于恭维的。这一方面请看附录于后的我提交给全国人大法工委《关于〈行政复议法（草案）〉的修改意见》。当然，作为一部刚刚产生的法律文件，行政复议法的科学与否有待于实践的检验。对于新生事物，我们应当采取积极欢迎的态度，并使它得到应有的贯彻。正是如此，当国务院法制办公室立法研究处的张兴祥同志约我合著这本《中华人民共和国行政复议法精解》的时候，便欣然应允，并昼伏夜兴草就了本书的前三章，而后面四章是由张兴祥同志完成的。

由于时间仓促，水平有限，尽管我们希望对行政复议法条文作最接近于立法原意的阐释，使读者对行政复议法有全面、深入的了解，并对行政复议实践做些指导，但肯定有不如人意之处，敬请读者批评指正。

作 者

1999年5月7日

目 录

前言	(1)
第一章 总则	(1)
第二章 行政复议范围	(41)
第三章 行政复议申请	(97)
第四章 行政复议受理	(144)
第五章 行政复议决定	(168)
第六章 法律责任	(235)
第七章 附则	(250)
附:中华人民共和国行政复议法	(261)

第一章 总 则

本章是对行政复议法的立法目的、适用、范围、复议机关及复议机构的职责、对复议机关的基本要求及行政复议与行政诉讼的衔接所作的规定。在原《行政复议条例》八条规定的基础上调整为五条,删去了原第三条关于复议机关独立行使职权和第八条行政复议不适用调解的规定。删去《行政复议条例》第三条和第八条,主要考虑到行政复议的实际情况。从行政复议作为行政系统的一种层级监督而言,复议机关随时接受上级复议机关的监督,甚至在某一具体行政复议案件中贯彻上级行政机关的意志,因此,强调独立行使职权是不尽合适的。同时,行政复议并不完全排除适用调解,在行政赔偿复议案件中就可以适用调解。此外在其他一些领域,比如权属争议确认为中,也可以适用调解。因此,删除“行政复议不适用调解原则”这一条是合乎实际和合乎法理的。而删除《行政复议条例》第七条,把对行政行为进行合法性与合理审查合并到第三条作为行政复议机构的工作原则,恐有不妥,因为在行政复议中复议机关既审查被申请人的行政行为是否合法,同时也审查其是否适当,被普遍认为是行政复议与行政诉讼的主要区别之所在。复议法中没有把合法性与适

当性审查作为原则单列一条,是否意味着不进行适当性审查呢?根据复议法第一条和第三条第(三)项的规定,复议机关在审查具体行政行为时依然要进行合法性与适当性审查,即使相对人一并对具体行政行为所依据的规定提起复议,对规定是否适当也要进行审查,而不能只强调对规定的合法性审查,从这些意义上说,没有把合法性和适当性审查单列一条的做法实为不妥。

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。

本条规定的是行政复议法的立法目的和立法根据。

一、行政复议法的立法目的

行政复议是指公民、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,依法向该行政机关的上一级行政机关或法律、法规规定的特定行政机关提出复议申请,由受理申请的行政机关对具体行政行为依法进行审查并作出决定的活动。行政复议既不同于行政诉讼,也不同于信访、行政仲裁等行为。它的特征在于:(1)行政复议是由行政相对人启动的,上级行政机关对下级行政机关进行层级监督的一种较为规范的活动。(2)行政复议是特定行政机关——行政复议机关解决行政争议的活动,行政争议是行政复议的客体。(3)行政复议是一种依申请的行政行为,是行政相对人受行政行为的侵害或与行政行为有利害关系而依法提出申请而引起的,是行政相对人行使行政

复议权的表现。(4)行政复议必须按照特定的程序和要求进行。行政相对人要按照法律、法规规定的要求提出复议申请,行使有关权利和履行有关义务。复议机关依法受理申请和进行调查取证、听取相对人意见并依法在一定期限内作出复议决定。

行政复议制度确立于 1990 年 12 月 24 日国务院发布的《行政复议条例》,经过几年的实践,行政复议工作取得了一些成绩,也积累了一些经验。但是,由于条例本身存在不少问题,比如条例是行政法规,效力层级低,权威性不大;复议范围窄,复议管辖不科学;复议机关不统一,职责不清;复议程序行政性太强,缺乏对复议决定的公正性保障;等等,妨碍了行政复议的进一步发展。在实践中表现为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”,对违法的行政行为该撤销的不撤销,对不当的行政行为该变更的不变更,等等,致使保护相对人权益的作用发挥得很不够,甚至徒有虚名,失去了广大人民群众对行政复议的热情。因此,总结八年多来行政复议理论和实践的经验,使行政复议条例上升为法,制定行政复议法,很有必要。从对两者的比较看,行政复议法突出了对申请人权利的保护,同时也加大了行政复议公开的力度,增加规定了行政复议的公正、公开原则和行政复议机构的职责,以及应申请人的要求复议机构应调查情况、听取意见,申请人有权查阅被申请人提交的书面答复、作出具体行政行为的证据、依据和其他

有关材料,扩大了行政复议的范围即明确规定规章以下的抽象行政行为等规定纳入复议范围,国务院可以受理行政复议申请从而成为行政复议机关,等等。这些都是针对实践中的问题和行政复议条例的缺陷所作的补充和修正。

行政复议法的立法目的在本条的关键词“防止”、“纠正”、“保护”、“保障”和“监督”中体现出来,并构成行政复议作为行政系统内部的一种层级监督机制以保护公民、法人和其他组织的合法权益的体系的组成部分。其中,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是建立行政复议制度体系的出发点和归宿,而防止和纠正违法的或不当的行政行为则是实现这一目的的手段。与《行政复议条例》第一条相比,虽然表面看来只是在表述上作了一些调整,实际上内容或意义都有较大的变化,“维护”、“监督”、“防止”、“纠正”和“保护”这些关键词的顺序的变化意味着更强调了行政复议对公民权益的保护作用。

(一)防止和纠正违法的或者不当的行政行为

行政复议既是一种解决行政争议的法律制度,也是上级行政机关对下级行政机关行政行为进行监督的一种法律制度,它首先在于纠正和防止违法或不当的行政行为,这是行政复议法的目的之一。行政复议法关于复议机构的职责、复议程序的进一步科学化等方面的规定,就是为了更有效地防止和纠正违法或不当的行政行为。具体说来,行政复议发挥这方面的作用表现在如下两个方面:

1.通过行政复议,上级行政机关对下级行政机关的行政行为 and 它所依据的规定进行审查,发现下级行政机关的具体行政行为违法或不当的,作出相应的纠正决定,包括对程序上有欠缺的责令补正,对行政机关不履行法定职责的限期履行,对具体行政行为主要事实不清的、适用法律依据错误的、超越或者滥用职权的、违反法定程序影响相对人合法权益的、明显不当的,决定撤销、变更以及责令重新作出具体行政行为。对具体行政行为依据复议机关的规范性文件或依据作出具体行政行为机关自身制定的规定,复议机关经审查认为违法或不当的,可以撤销这些规范性文件。而对复议机关的上级行政机关或其他机关的规范性文件经相对人提出,复议机关认为有违法或不当情形的,依法转送有权处理的行政机关予以纠正或处理。这样,在行政系统内部,不但不经过行政诉讼就可以使违法或不当的行政行为得以纠正,而且可以起到行政诉讼无法发挥的某些作用。

2.在行政复议中,上级行政机关对有争议的下级行政机关具体行政行为 and 所依据的规范性文件进行审查,能够查明违法或者不当的具体行政行为或规范性文件产生的原因,不但可以找出行政机关在执法活动中存在的问题,而且可以发现和研究制定规范性文件过程中存在的问题,从而促使行政机关采取相应措施,改进工作,防止在今后的执法活动和制定规范性文件中再出现类似问题。

(二)保障和监督行政机关依法行使职权

鉴于《行政复议条例》第一条“维护和监督行政机关依

法行使职权”中之“维护”仅仅具有“使免于遭受破坏,维持保护”之意,与行政复议作为对行政机关的监督和公民权益的保护制度相比不应具有并行的地位,而宜以“保障”取而代之。“保障”除具有“照管护卫,使不受伤害”之意外,还有“起保障作用的事物”之意,更能揭示行政机关既有可能损害公民权益需要接受监督的一面,同时也应该肯定行政机关有发挥自身监督对公民权益进行保护和服务的一面,而且这是更重要的一面,从而体现人民政府为人民,人民政府接受人民监督的先进性及其所体现的人民政府存在的合理性和必要性,而不是把行政机关和公民权益放在对立的地位。具体说来:

1. 根据行政复议法的规定,从县级人民政府到国务院及其各部门都是拥有复议权的行政复议机关。这些遍布全国各地的各级复议机关,分别受理各种行政复议案件,及时纠正各种违法和不当的行政行为,对各级各类行政机关的行政行为实施广泛的监督。

2. 行政复议是一种法定行为,必须严格按照法律规定的条件和程序进行。行政相对人对行政行为不服,提出申请复议的机关、申请复议的条件、方式和期限等,必须符合法律规定。这样,在保证给行政相对人最大限度的行政救济的前提下,可以避免管理相对人对行政机关纠缠不休。管理相对人对行政行为不服申请复议后,对复议决定不服,只能向人民法院起诉。管理相对人对复议决定不履行又不起诉的,行政机关就可以依法强制执行或申请人民法

院强制执行。行政复议法和其他法律对行政复议作出严格的规定,能使行政行为的合法性得到及时的确认,从而提高行政机关及其工作人员依法行政的自信心和责任感,使行政行为更加规范,有效保障和促进行政管理工作的效率。

(三)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,行政机关作为国家权力机关的执行机关,其行使职权的活动涉及到政治生活、经济生活、文化生活和其他社会生活的方方面面,无处不在,无时不有,直接与公民、法人或者其他组织的切身利益发生联系。任何一个公民、法人或者其他组织随时都有可能与行政机关行使职权的活动发生关系,如治安管理、税务管理等等。不但行政机关的具体行政行为直接影响公民、法人或者其他组织的权益,而且行政机关发布规定、命令等规范性文件的抽象行政行为与公民、法人或者其他组织的权益也密切相关;不但行政机关的作为的行为与公民、法人或者其他组织的利益关系密切,而且行政机关的行政不作为也与公民、法人或者其他组织的权益密切相关。行政机关行政职权的活动既然与公民、法人或者其他组织的权益有如此密切的关系,那么当行政机关及其工作人员在行使职权时出现滥用职权、以权谋私、轻率执法等违法或者失职行为,就必然会侵犯公民、法人或其他组织的合法权益。特别是当管理相对人不遵守行政法律规范,不履行其应当履行的义务时,

行政机关采取行政强制、行政处罚、行政强制执行等手段一旦违法或不当,对管理相对人造成的损害将是十分严重的。

同时,我国目前仍然是行政高度集权,法治不被重视,行政行为的规范化程度很低,行政机关的职权划分、行政执法程序、行政机关及其工作人员的责任都极不明确。而且行政机关工作人员的政治素质、业务素质还不高,法律意识普遍淡薄,而封建特权思想根深蒂固,在这样的情况下,执法犯法、执法不当等现象十分严重,侵犯公民、法人或其他组织合法权益的现象还大量发生。在缺乏严格的监督法律、法规的情况下,上级行政机关对下级行政机关的行政行为的监督往往流于形式,公民、法人和其他组织的合法权益受到行政机关的不法侵犯时“投诉无门”的现象仍然较为普遍。即使行政复议条例颁布后的今天,由于条例的本身缺陷等原因,复议工作事实上还没有得以很好地开展。管理相对人合法权益受到侵害向行政复议机关申请仍然常常得不到重视,合法权益得不到及时保护。制定行政复议法,增加行政复议的权威性、规范性和科学性,能更有效地利用行政复议的救济手段保护公民、法人和其他组织的合法权益。

行政复议的上述目的哪一个属于最根本的目的呢?或者说是否有主次之分呢?从逻辑的角度看,保护公民、法人和其他组织的合法权益是行政复议的最根本的目的。这是因为,首先,行政复议是从赋予申请人复议请求权,申

请人基于复议请求权提出复议申请开始的,没有这一前提,行政复议“防止和纠正”“保障和监督”的目的或功能无从谈起。其次,行政复议的监督与保护之间属于“用”与“体”、手段与根本宗旨的关系,“保护”为本。如果主要不是为了保护相对方的合法权益,而只是为了监督而监督,“防止与纠正”、“保障行政机关依法行使职权”也就失去了方向。因此,行政复议法把保护公民、法人和其他组织的合法权益作为根本目的是正确的,判断行政复议制度科学与否,行政复议工作开展的好坏,能否为广大人民群众所欢迎,有无群众基础,其标准只能是对公民、法人和其他组织合法权益保护的广度和深度。

二、行政复议法的立法根据

行政复议法的立法根据是宪法。宪法规定了国家的根本制度和根本任务,是国家的根本大法,具有最高法律效力,除宪法以外的所有法律都要根据宪法制定,不得与宪法相抵触。制定行政复议法,一是根据宪法的根本原则:宪法规定国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设,坚持四项基本原则,坚持改革开放的原则,尤其是依法治国,建设社会主义法治国家的原则,等等。二是根据宪法的有关原则和规定:宪法规定的公民的基本权利和义务;行政机关的任务和职能及其他有关规定。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工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的