

行政复议法 起草问题及条文释解

赵威 方军 吉雅杰 编著

中国人民公安大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政复议法起草问题及条文释解/赵威等编著. —北京:中国人民公安大学出版社, 1999. 5

ISBN 7-81059-349-8

I. 行… II. 赵… 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 16581 号

中国人民公安大学出版社出版发行
(北京木樨地南里 邮编 100038)

电话: 63486364

新华书店北京发行所经销

北京昌平星城印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 12 印张 300 千字

1999 年 5 月第 1 版 1999 年 5 月第 1 次印刷

印数 0001—5000 册

定价: 25.00 元

(如有印装质量问题, 请与出版社联系)

前 言

行政复议法是调整行政复议法律关系的,继行政处罚法之后又一部重要法律。它对于防止和纠正违法的和不当的行政行为,维护公民、法人和其他组织合法权益以及促进行政机关依法行政,都有十分重要的意义。

如果本书对广大读者学习、宣传、贯彻这部重要法律有点帮助的话,将使我们得到很大慰藉和满足。本书与同类的其他书相比,如果有所不同的话,我们想至少应该有以下两个方面:一是不但对行政复议法逐条解释,而且还将起草行政复议法中各界的不同意见加以整理,融汇于起草过程中遇到的一些重要问题和条文释解之中,对行政复议法与此前的行政复议条例的异同还作了比较,这些,对于从事行政复议的专业工作者和从事行政法理论研究的同志们也许有所裨益;二是我们还注意到广大读者的应用,不但释解的内容较为丰富,富有针对性,而且对公民、法人和其他组织如何运用这部法律保护自己的合法权益加以特别介绍。因此,我们这本书有可能成为广大读者的朋友。

由于时间和水平有限,有些问题还尚欠研究,在观点和内容上也难免有不当之处,对此,我们热忱欢迎广大读者批评指正。

编著者

1999年5月

目 录

第一部分 起草问题

一、为什么要把行政复议条例上升为行政复议法	(1)
(一)行政复议制度的建立和发展	(1)
(二)行政复议制度的基本精神	(4)
(三)建立行政复议制度的意义	(5)
(四)行政复议制度运作的现状与行政复议法的立法 动机	(8)
二、起草行政复议法的指导思想和原则	(11)
(一)始终将行政复议作为一种行政监督制度	(11)
(二)始终围绕保护老百姓合法权益的角度设计具体 制度	(12)
(三)要有利于全面推动依法行政	(13)
三、行政复议法的特点	(13)
(一)强调行政效率	(13)
(二)便民、利民	(14)
(三)强化监督	(15)
四、行政复议法起草中的问题及各方面意见	(16)
(一)立法宗旨	(16)
(二)行政复议的概念	(20)
(三)对行政复议机关的基本要求	(25)

(四)行政复议机关与行政复议机构	(29)
(五)一级复议制	(37)
(六)行政复议范围	(39)
(七)行政复议参加人	(46)
(八)行政复议申请期限	(54)
(九)行政复议申请方式	(57)
(十)行政复议申请的提出	(59)
(十一)行政复议申请人如何处理行政复议与行政诉讼 的关系	(66)
(十二)行政复议申请的受理	(68)
(十三)行政复议期间具体行政行为的效力	(71)
(十四)行政复议审查方式	(73)
(十五)被申请人的义务	(74)
(十六)申请人的权利	(78)
(十七)行政复议审查范围	(84)
(十八)行政复议审查依据	(88)
(十九)行政复议决定	(93)
(二十)终局的行政复议决定	(104)
(二十一)行政复议决定的履行	(107)
(二十二)被申请人的行政赔偿责任	(111)
(二十三)行政复议机关违反职责的法律责任	(113)
(二十四)被申请人违反职责的法律责任	(115)
(二十五)行政复议活动经费及其保障	(117)
(二十六)行政复议人员的地位、资格和职权	(120)
(二十七)行政公署和盟的行政复议权	(122)
(二十八)行政复议活动能否进行调解	(124)

第二部分 维护合法权益

公民、法人和其他组织如何利用行政复议法

维护自己的合法权益·····	(127)
(一)了解自己在行政复议中的法律地位·····	(127)
(二)注重对行政复议有关法律文书的了解和掌握·····	(128)
(三)了解行政复议案件举证责任的承担·····	(131)
(四)注意有关行政复议期限的规定·····	(131)

第三部分 异同比较

行政复议法与行政复议条例异同比较·····	(133)
-----------------------	-------

第四部分 条文释解

《中华人民共和国行政复议法》条文释解·····	(159)
第一章 总则·····	(159)
第二章 行政复议范围·····	(182)
第三章 行政复议申请·····	(195)
第四章 行政复议受理·····	(214)
第五章 行政复议决定·····	(227)
第六章 法律责任·····	(278)
第七章 附则·····	(293)

第五部分 附 录

中华人民共和国行政复议法·····	(305)
-------------------	-------

关于《中华人民共和国行政复议法(草案)》的说明·····	(317)
国外和相关地区行政复议制度介绍·····	(324)
中华人民共和国行政处罚法·····	(332)
中华人民共和国国家赔偿法·····	(345)
中华人民共和国行政诉讼法·····	(354)

一、为什么要把行政复议条例上升为行政复议法

(一) 行政复议制度的建立和发展

从历史角度看，行政复议制度是近代资产阶级民主政治的产物。在此前的奴隶制度和封建制度下，奴隶主阶级和封建统治阶级的意志就是当时的法律，劳动人民是没有任何权利可言的。当然，作为行政救济制度的行政复议制度也就更不可能出现了。在资产阶级夺取政权以后，建立了以宪法为基础的资产阶级法律体系，出于缓和阶级矛盾的需要，资产阶级建立了一些解决行政机关和行政管理相对人之间争议的法律规范，并发展成为系统的行政复议制度。在这方面，法国是做得比较早的国家。法国资产阶级革命取得胜利以后，就初步建立了行政复议制度。在当时的法国，除了法律规定的一些特殊情形以外，当事人与行政机关之间产生争议的，都应当先向有关部长申请裁决，对部长作出的裁决不服，才能向法院起诉。为此，还在行政机关内部建立了专门办理当事人要求裁决的有关事项的机构。直至现在，法国仍然要求在以下两种情况下，一般必须先向行政机关申请行政复议：一是，当事人要求行政机关赔偿损失的；二是，法律规定必须先经过行政复议，然后才能向法院提起行政诉讼的。美国的行政复议制度比较复杂，联邦和州之间以及不同州之间的作法都不尽相同。根据美国国会1964年通过的《联邦行政程序法》和《在阳光下的政府法》的有关规定，联邦行政复议分为两级：第一级是由行政机关内的行政法官主持的行政复议；第二级是对行政法官的裁决不服，由行政机关的复议委员会进行的行政复议。当事人对行政复议决定不服，可以向法院提起诉讼。英国的行政复议制度实行较晚，但是却相当发达，且颇具特色。其行政复议主要有两个途径：一是，当事人对地方政府的具体行政行为不服，可以

向有关的部长申诉，由部长对该具体行政行为认定事实、适用法律以及决定的内容是否妥当进行审查，并作出维持、撤销或者变更的裁决。二是，当事人向行政裁判所申诉。行政裁判所是法院以外的特别裁判机构，依法独立行使裁判权，负责专门受理某一方面的行政案件。相对于部长复议，行政裁判所更为发达，目前英国有各类行政裁判所 2000 余个，划分为工业与就业、房地产控制、公民福利、运输、外国人入境管理等各个方面。行政裁判所审理行政案件程序简单、效率很高，在解决行政争议方面发挥了很大的作用。

在我国，行政复议制度作为一项重要的行政法律制度，本质上是行政机关内部自我纠正错误的监督制度。建立一套完善、系统的行政复议制度，对于纠正违法和不当的具体行政行为，监督行政机关依法行使职权，切实保护公民、法人和其他组织的合法权益，具有重要意义。我国行政复议制度的发展经历了相当长的时期。在民国时期，行政复议制度被称为诉愿制度，1930 年颁布的《诉愿法》历经多次修改、补充，至今仍在我国台湾地区施行。新中国成立后，对于行政复议制度也相当重视。在建国初期的 1950 年 11 月，由当时的政务院批准、并由财政部公布的《财政部设置检查机关办法》第六条中就有这样的规定：“被检查的部门对检查机构之措施认为不当时，得具备理由，向上级检查机构，声请复核处理。”这里所讲的复核处理，实际上指的就是现在的行政复议。同年 12 月，同样经政务院批准、由财政部发布的另一项规范性文件《税务复议委员会组织通则》中，第一次使用了“复议”的提法，并建立了专门性的行政复议机构“税务复议委员会”。除了上述规定外，在此前后政务院相继颁布的《印花税暂行条例》、《暂行海关法》等法规当中都有行政复议的内容。这一时期，可以说是行政复议制度逐渐形成的阶段。在此之后，行政复议制度有了进一步的发展。70 年代制定的一些法律、

法规，又对行政复议制度作了不同形式的规定。

党的十一届三中全会以来，随着我国民主法制建设的不断加快，行政复议制度的发展也进入了一个全新的时期。这突出地表现在，规定行政复议的法律、法规数量越来越多，如海关法、公民出境入境管理法、集会游行示威法等与公民切身利益密切相关的重要法律规范中，都明确了行政复议制度。但是，由于没有一部专门对行政复议制度进行规范的法律，行政复议案件还没有大量出现，老百姓对行政复议的性质也缺乏基本的认识，行政复议的作用难以得到充分发挥。1989年行政诉讼法的出台，推动了专门的行政复议制度的制定。行政诉讼法中规定：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行政复议，对行政复议不服的，再向人民法院提起诉讼；也可以直接向人民法院提起诉讼。法律、法规规定应当先向行政机关申请行政复议、对行政复议不服再向人民法院提起诉讼的，依照法律、法规的规定。为了落实行政诉讼法的上述规定，1990年11月9日，国务院第七十一次常务会议通过了由原国务院法制局起草的《行政复议条例》，并于同年12月24日以国务院第七十号令发布了该条例，于1991年1月1日起正式施行。《行政复议条例》包括总则、申请复议范围、法律责任、复议管辖、复议机构、复议参加人、申请与受理、审理与决定、期间与送达、法律责任、附则共10章，51条，对行政复议活动的各个环节作了具体明确的规定。1994年6月，针对行政复议实践中出现的一些新情况，国务院对《行政复议条例》作了修订，进一步完善了行政复议的范围和管理体制。

根据八届全国人大常委会立法规划，原国务院法制局于1996年3月开始研究起草《行政复议法》，并就这部法律需要着重解决的主要问题，征求了部分地方人民政府和国务院部门的意

见。同时，又专门征求了全国人大常委会法工委和最高人民法院的意见。1998年6月，国务院法制办公室将《行政复议法》（征求意见稿）印发国务院各部门、各省级人民政府和部分城市人民政府以及最高人民法院征求意见。在此前后，还召开座谈会，听取部分行政机关和专家学者的意见。根据各方面的意见，对征求意见稿进行了认真研究、修改，形成了《中华人民共和国行政复议法》（草案）。1998年9月25日，朱镕基总理主持国务院第八次常务会议讨论并原则通过了这个草案。之后，国务院将这个草案以第84号国函提请全国人大常委会审议。1999年4月29日，第九届全国人大常委会第九次会议通过了《中华人民共和国行政复议法》，定于1999年10月1日起正式施行。这部法律的公布实施，标志着我国行政复议制度的高度发展和完善，并将使行政复议工作进入一个崭新的时期。

（二）行政复议制度的基本精神

行政复议制度作为对公民、法人和其他组织提供法律救济手段的重要制度，总是围绕一定的原则和目标模式设计和运作的。这些原则和目标模式，支配着行政复议制度的全部内容和各个环节，成为贯穿行政复议整个过程的基本精神。概括而言，行政复议制度的基本精神包括以下几个方面：

第一，权力制约的观念。法律理论早已从社会实践中总结出这样一条真理性的论断：有权力即须有制约，没有制约的权力必然导致权力滥用和腐败。因此，现代国家无不重视对于权力的制约，以避免或纠正权力对于社会成员的非法损害。行政权作为国家权力的一种重要组成部分，也需要有相应的制约机制，才能保证其得以正确地行使。行政复议制度就是为了适应建立行政权制约机制的需要，而逐渐建立和完善起来的。可以说，如果没有权力制约的观念，就谈不上行政复议制度的存在。

第二，人民利益至上的观念。人民是国家的主权者，这是近

代资产阶级革命后提出的口号。与此相适应，就是人民利益至上的观念。人民利益至上的提出，是对封建专制制度下君主至上、王权至上思想的根本摒弃，是社会进步的重要标志。但是，资产阶级提出人民利益至上的口号，不过是出于蒙蔽人民的需要，实际上是不可能做到的。只有在人民真正当家作主的社会主义国家，人民利益至上才有了实现的物质条件。按照人民利益至上的观念，人民利益是社会根本利益之所在，一切国家权力的行使要服从于人民利益，并有助于保障人民利益。行政复议制度作为救济行政管理相对人合法权益的重要制度，成为人民利益至上观念的不可缺少的制度保证。

第三，有错必纠的观念。有错必纠，是党长期以来一贯坚持的原则，是党保证各类国家机关正确行使权力的基本方法，也是党和各类国家机关取信于民的重要法宝。这一观念要求，不仅要努力避免一切可能的错误，还要利用各种有效的手段发现已有的错误，并加以纠正。不能搞既往不咎，也不能搞下不为例。行政复议制度就是一项行之有效的纠错制度，这一制度确立的纠错机制和程序，可以及时发现行政机关在行使职权中出现的错误，并使之得到充分的纠正。

（三）建立行政复议制度的意义

第一，保证行政复议机关正确、及时地履行行政复议职责。1990年以前，我国没有建立起统一的行政复议制度，行政复议范围、行政复议管辖、行政复议期限等均取决于单行法律、法规和规章的具体规定。在实际中，行政复议程序和操作规范不够明确。行政复议条例颁布以后，行政复议工作得到了初步的规范。在总结行政复议条例实施八年的基础上，制定行政复议法，对行政复议的原则、行政复议范围、行政复议管辖、行政复议期限和行政复议的具体程序进一步予以完善，为行政复议机关在法定期限内，依照法律规定履行行政复议职责，提供了制度上的依据。

第二，加强行政机关的内部监督，促进行政机关合法、正确地行使职权。行政机关担负着十分广泛和繁重的管理任务，为了保证行政机关完成这些任务，法律、法规赋予它们许多职权，允许它们根据实际需要，作出各种行政行为，包括具体行政行为和抽象行政行为。其中，具体行政行为是直接对公民、法人和其他组织的权益产生影响的行为。具体行政行为如果是完全合法、正确的，对于行政机关完成管理职责是必需、积极的。但是，一旦具体行政行为发生失误，就会适得其反，造成行政管理活动与其目标的悖离。因此，必须通过加强对行政机关的监督，来防止和纠正这种情形，促进行政机关合法、正确地行使职权。其中，行政机关的内部监督，就是一种重要形式。对此，我国现行宪法第八十九条中规定，国务院有权“改变或者撤销各部、各委员会发布的命令、指示和规章”，有权“改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令”；宪法第一百零八条还规定，“县级以上地方各级人民政府领导所属各工作部门和下级人民政府的工作，有权改变或者撤销所属各工作部门和下级人民政府的不适当的决定”。这些，都是行政机关实行内部监督的基本依据。行政复议制度也是以这些规定作为直接的立法依据的。通过行政复议活动，各级人民政府和政府部门对下级行政机关的活动进行监督，一方面提高了有关行政机关依法行政的意识，有利于防止出现不合法的或者不适当的具体行政行为，另一方面又及时处理和纠正已经产生的错误，纠正行政活动中的偏差，从而最终实现整个行政管理活动的合法、有序。

第三，维护公民、法人和其他组织的合法权益。行政机关的具体行政行为，一般都涉及到特定公民、法人或者其他组织的权利的处分或者义务的课加，影响到行政管理相对人的切身利益。如果具体行政行为是完全合法、正确的，那么这一行为将不会产生妨害行政管理目标实现的负面作用。但是，如果具体行政行为本身存

在不法或者不适当的因素,就可能对相对人的合法利益带来损害。这是不符合我们国家行政管理的本质的。因为,在我们这样一个人民当家作主的社会主义国家,法律保障公民、法人和其他组织享有充分的、广泛的人身权、财产权和其他合法权益。对此,包括行政机关在内的任何单位或者个人都不可非法侵犯。如果行政机关的具体行政行为侵犯了这些合法权益,行政管理相对人就可以通过行政复议这一救济制度,要求行政复议机关撤销或者变更违法的或者不当的具体行政行为,并可以要求行政机关赔偿给其造成的合法权益的损害。可见,行政复议制度对于切实维护公民、法人和其他组织的合法权益有着十分重要的意义。

第四,维护社会经济秩序,维护社会稳定。行政复议制度对于维护社会经济秩序是有重要意义的。例如,行政复议法规定,对于行政机关发放许可证和执照以及有关资格证、资质证等证书的行为不服,可以申请行政复议。这样,就可以纠正行政机关对于市场主体资格认定方面的错误,确保市场主体的合法资格。同时,通过行政复议,还可以纠正对于正常市场经营行为的非法干预和侵犯,督促行政机关履行保护市场规则的职责,从而保持正常的市场秩序和规则。另外,行政复议制度对于维护社会稳定,也有十分突出的意义。特别是将行政复议制度与行政诉讼制度相比较,这一方面的意义就更为明显。首先,行政复议范围与行政诉讼的受案范围相比,要更为宽泛。可以这样说,行政机关作出的具体行政行为,不管是作为,还是不作为,也不管是涉及人身权利、财产权利的行为,还是涉及这两类权利以外的其他权利的行为,只要适合通过行政复议渠道来解决的,都允许公民、法人和其他组织依法向行政机关申请行政复议。这一点,是仅限于保护人身权和财产权的行政诉讼受案范围不可比拟的。其次,行政复议比行政诉讼的审查范围也要更大、更全面。行政复议既要对其具体行政行为的合法性进行审查,也要对其具体行政行为的适当性

进行审查。而行政诉讼原则上只对具体行政行为是否合法进行审查。因此，二者对相对人救济的深度和广度就有很大的差异，行政复议对当事人的保护相对更为有利。再次，行政复议在程序上比行政诉讼要更为简便，易于在较短的时间内以较低的成本，纠正行政行为中的失误。除此以外，公民、法人和其他组织申请行政复议，不需要向行政复议机关缴纳复议费，这样也有利于鼓励当事人尽可能走行政复议这条便捷的途径，有效化解行政纠纷。这些，都必然起到维护社会稳定的效果。

(四) 行政复议制度运作的现状与行政复议法的立法动机

自 1991 年行政复议条例开始施行至 1997 年底的七年间，全国各级行政机关共受理行政复议案件约 22 万件，平均每年约 3 万件。从行政复议案件具体情况看，以县级人民政府及其工作部门为被申请人的占 65% 左右（其中县级人民政府占 10%，县级人民政府工作部门占 55%），以地市级人民政府及其部门为被申请人的占 30% 左右（其中地市级人民政府占 7%，地市级人民政府工作部门占 23%），以省级人民政府和国务院部门为被申请人的较少，总共才占 5%；从案件的性质看，公安类占 65—70%，城建类占 6%，土地类占 5%，技术监督类占 5%，工商管理类占 4%，林业类占 3%，税务类 2%。从行政复议案件的审理结果看，行政复议决定维持原具体行政行为的比例大约在 50% 左右，撤销原具体行政行为的大约在 20% 左右，变更的大约在 10% 左右，申请人撤回行政复议申请或者以其他方式结案的大约在 20% 左右。应当讲，行政复议制度对维护和监督行政机关依法行使职权、保护行政管理相对人的合法权益，发挥了积极的作用。但是，与立法的预期目的相比，同时参照行政诉讼和信访工作的情况来看，行政复议制度的作用还没有得以充分发挥。据了解，自 1991 年至 1997 年底的七年间，各级人民法院共受理行政诉讼案件约 30 余万件，大大高于同期的行政复议案件。

而且从年度的分布情况看，1994 年以前，每年的行政诉讼案件比行政复议案件只多 5000 余件，自 1994 年以后，行政诉讼案件上升势头迅猛，有的地区已高出行政复议案件一倍至两倍。其中多数情况是没有经过行政复议直接向人民法院提起行政诉讼的情况。另据对黑龙江省的调查，该省每年信访（上访）案件数字约为 6 万起，其中有关行政侵权、可以纳入行政复议渠道的占四分之一至一半。依此估算，至少有近 2 万起可以成为行政复议案件。事实上，1996 年以前，黑龙江省各级行政机关每年所受理的行政复议案件总数不过 2000 件。

从行政复议制度的特点看，行政复议范围较行政诉讼为大，且行政复议不需要申请人承担费用，程序也比较简便，行政复议案件应当远远多于行政诉讼案件。然而实际生活中大量的行政纠纷没有通过行政复议渠道解决，具体分析起来，其原因是多方面的。主要包括：

第一，行政复议制度的宣传工作没有跟上。在行政复议条例出台之初，对广大行政管理相对人乃至行政机关自身而言，行政复议是一项全新的法律制度，需要进行广泛深入的宣传普及。然而，受各种因素的影响，它的宣传工作没有达到先前颁布的行政诉讼法的宣传水平。行政机关的执法人员甚至少数领导干部依法行政的意识不强，对实施行政复议制度在认识上很淡漠。有的人认为行政复议制度限制了行政机关行使职权，有的人则认为行政复议工作是专门挑行政管理工作毛病的，给行政机关难堪，此外还有人认为行政复议工作是吃力不讨好的苦差事。在这种心态的支配下，对行政复议制度能不宣传就不宣传。这样，行政复议条例虽然实施多年，但不少行政管理相对人仍然非常陌生，不明白行政复议是何物，更不知道如何去申请行政复议了。

第二，行政管理相对人不敢申请行政复议。行政复议条例的根本立法目的，就在于当行政机关的具体行政行为侵犯了行政管

理相对人的合法权益时，相对人可以通过行政复议渠道寻求救济。这实际上反映的是人民当家作主的社会主义国家的本质要求。但是，由于长期以来在群众当中存在的民不可告官的心理，总以为“胳膊拧不过大腿”、“自古以来官官相护”，同时对于“告官”以后是否会受到行政机关打击报复存在顾虑，觉得“胜一案子、输一辈子”，“一把赢、一把输”，致使不少人在对行政机关的具体行政行为有不同意见时，不敢申请行政复议，能忍则忍。据某省政府法制局调查，这种现象在当地主要包括三种情况：一是对公安机关的具体行政行为不敢申请行政复议，行政管理相对人一般认为公安机关随时都可以找岔整人，还是忍气吞声为好，因此对公安机关的具体行政行为不服申请行政复议的人只有2%；二是在行政机关对行政管理相对人实施稳定的、经常性的管理领域，如工商行政管理、税务、环保、交通、卫生防疫等，也很容易发生相对人不敢申请行政复议的情况；三是与改革开放、发展社会主义市场经济关系密切的一些热点领域，如对“三乱”和侵犯企业经营自主权方面的行为，尽管各方面反映的情况一直相当严重，但极少出现行政复议案件。

第三，一些行政机关规避法律。有的行政机关认为，一旦行政管理相对人对自己的具体行政行为申请行政复议，自己就要答辩并提供有关证据材料，并且还有可能承担具体行政行为被撤销甚至赔偿相对人损失的责任，因此尽可能不让行政管理相对人申请行政复议。为此，有的行政机关在作出具体行政行为时与当事人“协商”，甚至对违法行为该处罚的不处罚，该重罚的从轻发落，以求彼此相安无事；有的行政机关则想方设法蒙蔽行政管理相对人，如不送达具体行政行为的决定书，或者在决定书上不告知相对人的申请行政复议权。

第四，有些行政机关没有认真按照行政复议条例的规定开展工作。按照条例规定，凡是承担行政复议任务的行政机关都应当