

第三版



中华人民共和国 行政复议法 注解与配套

XINGZHENG FUYIFA
ZHUIJIE YU PEITAO

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

行政复议法 注解与配套

(第三版)

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国行政复议法注解与配套 / 国务院法制办公室编. —3 版. —北京: 中国法制出版社, 2014. 9

(法律注解与配套丛书)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 5499 - 5

I. ①中… II. ①国… III. ①行政复议 - 法律解释 - 中国 IV. ①D925.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 155669 号

策划编辑 袁笋冰

责任编辑 徐冉

封面设计 杨泽江

中华人民共和国行政复议法注解与配套

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO XINGZHENG FUYIFA ZHUJIE YU PEITAO

经销/新华书店

印刷/北京海纳百川印刷有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

版次/2014 年 9 月第 3 版

印张/7.5 字数/160 千

2014 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 5499 - 5

定价: 22.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66075800

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

出版说明（第三版）

中国法制出版社一直致力于出版适合大众需求的法律图书。为了帮助读者准确理解与适用法律，我社于2008年9月推出“法律注解与配套丛书”，深受广大读者的认同与喜爱，此后推出的第二版也持续热销。为了更好地服务读者，及时反映国家最新立法动态及法律文件的多次清理结果，我社决定推出“法律注解与配套丛书”（第三版）。

本丛书具有以下特点：

1. 由相关领域的具有丰富实践经验和学术素养的法律专业人士撰写适用导引，对相关法律领域作提纲挈领的说明，重点提示立法动态及适用重点、难点。

2. 对于主体法中的重点法条及专业术语进行注解，帮助读者把握立法精神，理解条文含义。

3. 根据司法实践提炼疑难问题，由相关专家运用法律规定及原理进行权威解答。

4. 在主体法律文件之后择要收录与其实施相关的配套规定，便于读者查找、应用。

此外，为了凸显丛书简约、实用的特色，分册根据需要附上实用图表、办事流程等，方便读者查阅使用。

真诚希望本丛书的出版能给您在法律的应用上带来帮助和便利，同时也恳请广大读者对书中存在的不足之处提出批评和建议。

中国法制出版社

2014年9月

适用导引

行政复议，是指公民、法人或者其他组织等行政相对人，不服行政主体作出的具体行政行为，认为该行为侵犯其合法权益，按照法定的程序和条件，向作出该行为的上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关提出申请，由受理该申请的行政机关依照法定程序和权限，对引起争议的原具体行政行为的合法性和适当性进行全面审查并作出决定的活动。

一、我国行政复议制度的历史发展

1. 1990年12月24日，国务院发布《行政复议条例》，在我国建立了统一的行政复议制度。

2. 1999年4月29日，第九届全国人大常委会第九次会议审议通过了《中华人民共和国行政复议法》（2009年8月27日修正），《行政复议条例》失效；1999年5月6日，国务院印发了《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国行政复议法〉的通知》。

3. 2007年5月29日，国务院公布了《中华人民共和国行政复议法实施条例》，对行政复议的有关制度作了具体规定，条例自2007年8月1日起施行。

4. 2008年6月4日，国务院法制办印发了《国务院法制办公室关于印发〈行政复议法律文书示范文本〉的通知》，对行政复议法律文书作了统一规范。

二、行政复议制度的主要内容

1. 行政复议的受案范围

国防、外交等国家行为以及《行政复议法》第8条规定的行政机关的行政处分或者其他人事处理决定、行政机关对民事纠纷作出的调解或者其他处理，不属于行政复议的范围。除此之外，都可申请行政复议。

2. 提起行政复议的期限

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的，可以自知道该具体行政行为之日起 60 日内提出行政复议申请；但是法律规定的申请期限超过 60 日的除外。

3. 行政复议的管辖（行政复议机关的确定）

行政复议原则上由最初作出具体行政行为的行政机关的主管部门或人民政府作为复议案件管辖机关，既不实行原级复议，也不能越级申请复议。通常情况下，对县级以上地方各级人民政府工作部门的具体行政行为不服，由申请人选择，既可以向该部门的本级人民政府、也可以向上一级主管部门申请行政复议。但有两类特殊案件由相应上一级主管部门管辖：海关、金融、国税、外汇管理等实行垂直领导的部门的案件及国家安全机关的案件。

4. 行政复议与行政诉讼的选择

除法律规定必须先提起行政复议的情况外，当事人只能选择提起行政复议或者行政诉讼。提起行政复议的，复议决定期间就不能再向法院起诉，提起行政诉讼的，就不能再提起行政复议。

5. 行政复议撤回

申请人在行政复议决定作出前自愿撤回行政复议申请的，经行政复议机构同意，可以撤回。申请人撤回行政复议申请的，不得再以同一事实和理由提出行政复议申请。但是，申请人能够证明撤回行政复议申请违背其真实意思表示的除外。

6. 行政复议和解和调解

公民、法人或者其他组织对行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权作出的具体行政行为不服申请行政复议，申请人与被申请人在行政复议决定作出前可以自愿达成和解。达成和解的，应当向行政复议机构提交书面和解协议；和解内容不损害社会公共利益和他人合法权益的，行政复议机构应当准许。

对于公民、法人或者其他组织对行政机关行使法律、法规规

定的自由裁量权作出的具体行政行为不服申请行政复议的，以及当事人之间的行政赔偿或者行政补偿纠纷，行政复议机关可以按照自愿、合法的原则进行调解。

7. 行政赔偿

申请人在申请行政复议时可以一并提出行政赔偿请求，行政复议机关对符合国家赔偿法的有关规定应当给予赔偿的，在决定撤销、变更具体行政行为或者确认具体行政行为违法时，应当同时决定被申请人依法给予赔偿。

三、行政复议制度的特点

1. 行政复议以公民、法人或其他组织申请为条件，是一种“依申请行为”，而不是“依职权行为”，即俗语所说的“不告不理”。

2. 行政复议双方当事人的地位是固定的，总是以行政相对人为申请人，以作出具体行政行为的行政机关为被申请人。

3. 行政复议是一种层级监督活动，行政复议是行政复议机关依其行政复议权对下级行政机关实施的层级监督。

4. 行政复议只解决行政机关与公民、法人或其他组织之间的行政争议，不解决民事纠纷。

5. 与行政诉讼不同，行政复议既审查具体行政行为的合法性，也审查具体行政行为的合理性。行政相对人不仅能对具体行政行为提起行政复议，而且如果对行政行为依据的规范性文件的合法性有疑问的，能在提起行政复议的同时，一并提出对规范性文件的审查。

6. 以书面审理为原则。行政复议审理原则上采取书面形式，即通过对申请人提出的申请书和被申请人提交的答辩书以及有关材料的审查、认定，依法作出复议决定。但不排除某些情况下采取开庭审理方式。

7. 一般情况下，行政相对人对行政复议的决定不服，还可以

提起行政诉讼。

四、行政复议的优点

1. 受案范围广。绝大多数行政行为都可以提起行政复议，行政复议受案范围广于行政诉讼，凡是法院已经依法受理的案件，都是行政复议机关可以受理的案件。

2. 便民。除了受案范围广，行政复议还有以下便民优点：(1) 行政复议一般不需要当事人到场，以书面审查为原则。(2) 行政复议不收费。(3) 行政复议期限短，一般情况下，两个月内行政复议机关就得作出答复，而行政诉讼是3个月的审理期限。

3. 复议机关设在行政系统内部使得行政争议的解决更为直接。复议机关可以凭借其行政领导者和指挥者的地位，运用行政命令或其他行政手段迅速查明案件事实，及时纠正违法或不当的行政决定，而且所作的复议决定易于执行。

4. 简便易行的复议程序能够简易、迅速地矫正违法、不当行为。行政复议还可以和解、调解，使行政相对人的合法权益及时地得到救济。

5. 行政复议机关熟悉与本部门或本领域行政管理工作，便于处理和解决专业性、技术性较强的行政争议。行政复议通过发挥这方面的优势，迅速查清案件情况，及时解决争议，对相对人提供直接、及时的救济。面对越来越多地涉及较强专业性、技术性的行政争议，行政机关处理起来显然比司法机关更加得心应手，更有利于保护行政相对人的合法权益。

目 录

适用导引	1
------------	---

中华人民共和国行政复议法

第一章 总 则

第一条 【立法目的】	1
第二条 【适用范围】	1
第三条 【复议机关及其职责】	2
1. 行政复议机关能否直接认定土地承包合同的效力?	3
第四条 【复议原则】	4
第五条 【对复议不服的诉讼】	4

第二章 行政复议范围

第六条 【复议范围】	4
2. 对学校作出的处分决定不服提出申诉，教育部门不予答复的，可否申请行政复议?	6
3. 被公安机关留置盘问人员可否申请行政复议?	6
4. 违反商标法而受到行政机关行政处罚的相对人能否申请行政复议?	6
5. 对劳动保障行政部门作出的工伤认定结论不服，能否申请行政复议?	6

6. 工商行政管理机关对公司进行设立登记及变更登记， 与公司签订摊铺租赁合同的业主以合同相对方存在 民事侵权行为为由对该行政行为申请复议的，行政 复议机关是否应予受理？	6
7. 上级机关对下级机关请示所作批复是否属于行政复议 范围？	6
第七条 【规定的审查】	7
第八条 【不能提起复议的事项】	8
8. 举报人向监察机关举报违法行为，监察机关对 举报事项作出处理决定，举报人不服监察机关处理 决定的，可否申请行政复议？	8
9. 劳动争议中，哪些事项不能申请行政复议？	8
10. 对公安机关的哪些行为不能提起行政复议？	9
11. 对发展改革委员会作出的哪些行为不能提起行政 复议？	9
12. 对服刑人员劳动致伤残的补偿决定不服能否提起 行政复议？	9

第三章 行政复议申请

第九条 【申请复议的期限】	10
13. 如何计算行政复议申请期限？	11
14. 人民法院裁决应当“复议前置”，当事人申请行政 复议时已超过期限的复议申请是否受理？	12
第十条 【复议申请人】	12
15. 合伙企业申请行政复议的，应以谁为申请人？	13
16. 股份制企业的股东大会、股东代表大会、董事会 能否申请行政复议？	14
17. 中外合作经营企业的合作一方，能否以自己的名义	

申请行政复议？	14
18. 行政复议期间，法人的法定代表人发生职务变动的， 能否继续以法人的名义进行行政复议？	14
第十一条 【复议申请】	14
19. 行政复议申请书的填写有哪些具体要求？	15
20. 能否打电话申请行政复议？	16
第十二条 【部门具体行政行为的复议机关】	16
21. 如何确定以计划单列市为被申请人的行政复议案件 的复议机关？	17
第十三条 【对其他行政机关具体行政行为不服 的复议申请】	17
22. 对省级人民政府设立的派出机关的工作部门作出的 具体行政行为不服，应向谁提出行政复议申请？	18
第十四条 【对国务院部门或省、自治区、直辖 市政府具体行政行为不服的复议】	18
23. 对国务院部委管理的国家局的具体行政行为不服， 应向谁提出行政复议申请？	18
24. 当事人对国务院关税税则委员会作出的有关征收 反倾销税的决定不服，应向谁提出行政复议申请？	18
25. 对两个以上国务院部门共同作出的具体行政行为 不服的，应向谁提出行政复议申请？	18
第十五条 【其他机关具体行政行为的复议机关】	19
26. 对省级人民政府设立的派出机关所属工作部门作出 的具体行政行为不服，应向谁申请行政复议？	20
27. 对开发区管理委员会及其所属部门的具体行政行为 不服，应以谁为被申请人？应向谁提出行政复议 申请？	20
28. 对就业服务管理机构、职业技能鉴定指导机构、	

乡镇劳动工作机构等作出的具体行政行为不服的， 应当向谁申请行政复议？	20
29. “内设机构”、“派出机构”与“派出机关”有何 区别？是否都可作为行政主体？	20
第十六条 【复议与诉讼的选择】	21
30. 哪些情况下，申请人应当先申请行政复议，对复议 决定不服的，才能向人民法院提起诉讼？	21

第四章 行政复议受理

第十七条 【复议的受理】	22
31. 当事人提交的复议申请材料不齐全的，如何处理？	23
32. 当事人同时向几个行政机关都提出了行政复议 申请的，如何处理？	23
第十八条 【复议申请的转送】	23
第十九条 【复议前置的规定】	23
第二十条 【上级机关责令受理及直接受理】	24
第二十一条 【复议停止执行的情形】	24
33. 被申请人认为其具体行政行为需要停止执行的一般 会有哪些情形？	25

第五章 行政复议决定

第二十二条 【书面审查原则及例外】	25
第二十三条 【复议程序事项】	26
第二十四条 【被申请人不得自行取证】	26
第二十五条 【申请的撤回】	27
34. 申请人撤回行政复议申请应当在什么时间提出？ 撤回后，能否再次申请行政复议？	27
35. 行政复议当事人能否和解？	27

第二十六条 【复议机关对规定的处理】	27
36. 因防治疫情等不可抗力情形发生,致使行政复议案件审查程序受阻,行政复议可否中止?	28
第二十七条 【对具体行政行为依据的审查】	29
37. 行政机关的执法依据主要包括哪些?	29
第二十八条 【复议决定的作出】	30
38. 如何认定适用法律依据错误?	32
39. 行政复议机关能否加重对申请人的处罚?	33
40. 行政复议机关能否变更已经发生法律效力 的复议决定?	33
第二十九条 【行政赔偿】	33
41. 什么是非诉行政案件执行申请?	34
42. 非诉行政案件执行应当具备什么条件?	35
43. 非诉行政案件的执行管辖如何确定?	35
第三十条 【对侵犯自然资源所有权或使用权行为的先行复议原则】	35
44. 对涉及自然资源所有权或者使用权的行政处罚、行政强制措施等具体行政行为不服,是否应当先提起行政复议,对复议决定不服的,再提起行政诉讼?	36
45. 对行政机关颁发自然资源所有权或者使用权证书的行为不服,是否应当先提起行政复议,对复议决定不服的,再提起行政诉讼?	36
第三十一条 【复议决定期限】	36
46. 申请人提交申请材料不完备的,行政复议机关能否责令其补正?补正材料的时间应否计入行政复议审理期限?	37
第三十二条 【复议决定的履行】	37
第三十三条 【不履行复议决定的处理】	37

第六章 法律责任

第三十四条	【复议机关不依法履行职责的处罚】	39
第三十五条	【渎职处罚】	39
第三十六条	【被申请人不提交答复、资料和阻碍 他人复议申请的处罚】	39
第三十七条	【不履行、迟延履行复议决定的处罚】	40
第三十八条	【复议机关的建议权】	40

第七章 附 则

第三十九条	【复议费用】	41
第四十条	【期间计算和文书送达】	41
第四十一条	【适用范围补充规定】	41
第四十二条	【法律冲突的解决】	41
第四十三条	【生效日期】	41

配套法规

中华人民共和国行政复议法实施条例	42
(2007 年 5 月 29 日)	
公安机关办理行政复议案件程序规定	55
(2002 年 11 月 2 日)	
中华人民共和国海关行政复议办法	72
(2014 年 3 月 13 日)	
国土资源行政复议规定	103
(2009 年 11 月 14 日)	
人力资源社会保障行政复议办法	111
(2010 年 3 月 16 日)	

国家工商行政管理总局行政复议程序规则	128
(2010 年 3 月 1 日)	
安全生产行政复议规定	138
(2007 年 10 月 8 日)	
质量技术监督行政复议实施办法	147
(2000 年 4 月 24 日)	
国家卫生计生委行政复议与行政应诉管理办法	159
(2013 年 10 月 3 日)	
国家食品药品监督管理总局行政复议办法	167
(2013 年 11 月 6 日)	
国家知识产权局行政复议规程	172
(2012 年 7 月 18 日)	
税务行政复议规则	179
(2010 年 2 月 10 日)	
环境行政复议办法	201
(2008 年 12 月 30 日)	
交通行政复议规定	211
(2000 年 6 月 27 日)	

附 录

行政复议申请书（公民/法人或者其他组织）	217
行政复议授权委托书（公民）	218
行政复议授权委托书（组织）	219
鉴定申请书	220
撤回行政复议申请书	221
行政诉讼起诉书（参考文本）	222

中华人民共和国行政复议法

(1999年4月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过 根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》修正)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 行政复议范围
- 第三章 行政复议申请
- 第四章 行政复议受理
- 第五章 行政复议决定
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

第一章 总 则

第一条 【立法目的】* 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。

第二条 【适用范围】 公民、法人或者其他组织认为具体行

* 条文主旨为编者所加，下同。

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。

注解

1. 具体行政行为，是指国家行政机关和行政机关工作人员，法律、法规授权的组织，行政机关委托的组织或者个人在行政管理活动中行使行政职权，针对特定的公民、法人或者其他组织，就特定的具体事项作出的有关该公民、法人或者其他组织权利义务的单方行为。

2. 行政复议，是指公民、法人或者其他组织等行政相对人，不服行政主体作出的具体行政行为，认为该行为侵犯其合法权益，按照法定的程序和条件，向作出该行为的上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关提出申请，由受理该申请的行政机关依照法定程序和权限，对引起争议的原具体行政行为的合法性和适当性进行全面审查并作出决定的活动。

3. 行政复议有以下特点：

(1) 提出复议的人，必须是不服行政机关处理决定的当事人。

(2) 当事人提出行政复议，必须是在行政机关已经作出行政决定之后，或者超过一定期限行政机关仍不作出决定的情形。复议的任务是解决行政争议，而不是解决民事或其他争议。

(3) 当事人对行政机关的行政决定不服，只能按法律规定，向有行政复议权的行政机关申请复议。

(4) 行政复议的结论作出后，即具有法律效力。当事人对复议决定或对原行政行为不服，可以按行政诉讼法的规定，向人民法院提起行政诉讼。

(5) 与行政诉讼相比，行政复议最大的好处是不向公民收取任何费用，而且行政复议的期限较短，两个月内复议机关就必须做出答复，而行政诉讼的审理期限是3个月。此外，许多不能提起行政诉讼的行政行为，也就是说法院不受理的一些行政争议，都可以在行政复议中得到解决。

第三条 【复议机关及其职责】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；