



国务院法制办公室组织编写
行政执法培训教材（五）

行政执法培训教材编辑委员会

主 任 / 宋大涵

副主任 / 安 建 袁曙宏 郜风涛 胡可明

行政复议法教程

XingZheng FuYiFa JiaoCheng

主 编：郜风涛

副主编：方 军 田 昕

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

国务院法制办公室组织编写
行政执法培训教材（五）

行政执法培训教材编辑委员会

主 任 / 宋大涵
副主任 / 安 建 袁曙宏 郜风涛 胡可明

行政复议法教程

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

行政复议法教程/郜风涛主编. —北京:中国法制出版社,2011.3
ISBN 978-7-5093-2705-0

I. ①行… II. ①郜… III. ①行政复议法-中国-教材
IV. ①D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 030125 号

责任编辑 马 颖

封面设计 李 宁

行政执法培训教材

行政复议法教程

XING ZHENG FU YI FA JIAO CHENG

主编/郜风涛

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880×1230 毫米 32

版次/2011 年 5 月第 1 版

印张/12.375 字数/266 千字

2011 年 5 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-2705-0

定价:45.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址:<http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话:66017726

传真:66031119

编辑部电话:66034242

邮购部电话:66033288

总 序

政府是国家权力机关的执行机关，要执行由人民代表组成的国家权力机关的意志。这种意志的集中体现，就是宪法和法律。行政机关是否坚持依法行政、严格行政执法，直接关系到人民当家作主、管理国家事务的意志能否实现。同时，行政机关的工作几乎涉及到国家政治、经济、文化和其他社会生活的各个领域，涉及到公民个人从出生到死亡的各个阶段，涉及到公民学习、工作和生活的各个方面。我国 80% 的法律、90% 的地方性法规、几乎所有行政法规和规章都是由行政机关负责执行的。行政机关不能自觉坚持依法行政、严格依法办事，直接关系到法律法规的实施效果，直接影响着法律法规的尊严和权威。

为了落实依法治国基本方略、推进依法行政，国务院先后两次召开全国依法行政工作会议，并发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》、《全面推进依法行政实施纲要》（以下简称《纲要》），明确提出了建设法治政府的目标，对推进依法行政作出了全面部署。这些年来，各地区各部门按照国务院的要求和部署，切实加强组织领导，狠抓《纲要》的贯彻落实，推进依法行政、建设法治政府工作取得了重要进展。

2010 年 8 月，为了全面总结各地区各部门贯彻落实《纲要》、推进依法行政情况和经验，分析存在的问题，研究部署在新的历史起点上加快建设法治政府的任务和措施，国务院召开第三次全国依法行政工作会议，会后又发布《国务院关于加强法治政府建

设的意见》(以下简称《意见》),对法治政府建设作出了新的部署和安排。根据这次会议的精神和《意见》的规定,当前和今后一个时期,要进一步加大《纲要》实施力度,以建设法治政府为奋斗目标,以事关依法行政全局的体制机制创新为突破口,以增强领导干部依法行政的意识和能力、提高制度建设质量、规范行政权力运行、保证法律法规严格执行为着力点,全面推进依法行政,不断提高政府公信力和执行力,为保障经济又好又快发展和社会和谐稳定发挥更大的作用。

全面推进依法行政、加快建设法治政府,必须大力加强和改善行政执法。这是法律法规得到全面正确实施的关键环节。而随着中国特色社会主义法律体系的形成,保证法律法规全面正确实施就成为落实依法治国基本方略、推进依法行政的重心。加强和改善行政执法,首先要求全面提高行政执法人员的素质,切实增强其依法行政的观念和能力,做到严格规范公正文明执法。为此,《意见》明确规定,要高度重视行政机关工作人员依法行政意识与能力的培养,推行依法行政情况考察和法律知识测试制度,建立健全法律知识学习培训长效机制,定期组织行政执法人员参加通用法律知识培训、专门法律知识轮训和新法律法规专题培训。

为了适应加强行政执法人员法律知识培训的迫切需要,针对目前行政执法人员培训缺乏统一权威教材的实际情况,我们编写了这套行政执法培训教材。这套丛书作者队伍权威,内容涵盖全面,写作风格朴实,针对性、指导性和实用性较强,非常适合各级行政机关、行政学院和公务员培训机构用于行政执法人员通用法律知识培训,也可作为领导干部学法的教材。

行政执法培训教材编辑委员会

二〇一一年三月

导 读

行政复议是当今世界大多数国家解决行政争议的基本法律制度。我国统一的行政复议制度于1990年确立，特别是1999年《行政复议法》公布后，行政复议制度的实施取得了重大进展和明显成效，成为与行政诉讼并列的行政救济制度，在依法及时有效化解行政争议、维护群众合法权益、监督行政机关依法行政、促进社会和谐稳定等方面发挥了重要作用。为了帮助各级行政复议机关工作人员全面掌握、准确运用《行政复议法》及其实施条例的规定，提高各级行政机关工作人员依法接受行政复议监督的意识、能力和水平，在社会各界宣传普及行政复议基本知识，我们编写了这本《行政复议法教程》。

本教材正文共10章。前2章简要介绍了行政复议制度的基本原理和基本知识，通过中外、历史比较，从理论上、观念上澄清了行政复议领域的几个基本认识问题；中间7章以《行政复议法》及其实施条例的具体规定为主线，系统介绍了现行行政复议制度的主要内容，重点解决行政复议办案实践中经常遇到的操作问题；最后1章在分析现行行政复议制度存在的主要问题及成因基础上，综合新形势探讨了完善行政复议制度、创新行政复议体制机制的思路、方向和措施，提出了完善制度的总体构想和具体建议。

第一章 行政复议概论。本章简要分析了行政复议的概念、特征以及与有关法律概念的关系，介绍了行政复议产生、兴起的背景和发展历程，并对各国的主要模式及其特征进行了比较研究。

通过本章的学习，学员应当基本掌握行政复议的概念、特征、历史发展和域外情况，认识到行政复议是一项行政性司法活动，是一种行政监督形式，是对公民权益的救济途径；不能将行政复议等同于作为具体行政行为的行政执法活动或者一般的层级监督。

第二章 行政复议的性质定位和功能作用。本章从分析我国行政复议的性质和定位入手，全面论述了行政复议在行政救济、行政监督、化解纠纷、诉讼减负等4个方面的重要作用。通过本章的学习，学员应当对行政复议的性质、定位、功能和作用有一个清晰的认识，切实认识到行政复议作为重要的纠纷解决机制，应当在加快建设法治政府、构建和谐社会中发挥更加重要的作用。

第三章 行政复议的基本原则。本章在简要介绍行政复议基本原则的概念、特征、分类及作用的基础上，分别介绍了合法性审查原则、合理性审查原则、公开原则、公正原则、效率原则、便民原则、一级复议原则、司法最终原则等8项基本原则；并从基本内涵、存在价值、立法体现、具体要求等4个方面，对各原则的具体内容和适用要领作了阐释。通过本章的学习，学员应当了解行政复议8项基本原则的核心内容，掌握在实践中具体运用的方法。

第四章 行政复议申请。本章全面介绍了行政复议申请人申请行政复议应当了解和掌握的基本知识、基本要求。通过本章的学习，学员应当了解行政复议申请权的告知和行政复议参加人制度，熟悉行政复议的受案范围，掌握申请行政复议的条件、期限、方式和内容，能够准确选择被申请人和行政复议机关，具备自行申请行政复议的能力。

第五章 行政复议受理。本章从审查行政复议申请的角度，介绍了行政复议申请的审查程序及对行政复议申请的相应处理。

通过本章的学习，学员应当基本掌握对行政复议申请初步审查、核实申请事项等工作的要点，学会对不同类别的申请作出受理、补正、告知、转送、不予受理等处理的条件和具体适用标准，具备审查行政复议申请的能力。

第六章 行政复议审理。本章围绕行政复议审理这一核心内容，分别介绍了行政复议审理的主体、范围、标准、内容、程序、方式、依据和期限。通过本章的学习，学员应当能够明确区分行政复议机关与行政复议机构的关系及职责权限，掌握从事行政复议案件审理工作应当具备的基本知识，具备审理行政复议案件的基本技能。

第七章 行政复议决定。本章介绍了作为行政复议案件审理最终环节和结果的行政复议决定，包括行政复议决定的决策程序、种类、内容、形式、期限、送达和执行等内容。通过本章的学习，学员应当认识到，行政复议决定是行政复议机关在查明案件事实的基础上，依据事实和法律，对当事人争议的具体行政行为作出裁断的过程，是集中体现行政复议制度合法、公正、公开、及时、便民原则及其核心价值的关键环节。

第八章 行政复议的期间和送达。本章分别介绍了行政复议期间的概念、种类、计算、耽误或者违反期间的法律后果，以及行政复议送达的方式、效力及送达回证的法律意义。通过本章的学习，学员应当熟悉行政复议制度中最常见的期间，了解并学会正确运用行政复议送达方式。

第九章 行政复议的指导与监督。本章在全面论述加强行政复议指导监督工作意义的基础上，系统介绍了行政复议指导监督工作的主要手段和方式，重点介绍了行政复议应诉统计工作、行政复议意见书和建议书的应用以及行政复议的法律责任。通过本

章的学习，学员应当初步了解行政复议指导监督工作的基本内容，熟悉各种行政复议监督手段和方式。

第十章 我国行政复议制度发展展望。本章分析了当前行政复议工作面临的新形势、现行行政复议制度存在的主要问题；结合《行政复议法》的修订，阐述了进一步健全完善我国行政复议制度的初步构想。通过本章的学习，学员应当了解完善现行行政复议制度的必要性，领会完善行政复议范围、审理组织模式、程序以及与相关制度衔接的基本思路。

目 录

第一章 行政复议概论	1
第一节 行政复议的概念	1
第二节 现代行政复议的起源	21
第二章 行政复议的性质定位和功能作用	49
第一节 概 述	49
第二节 我国行政复议的性质定位	55
第三节 我国行政复议的功能作用	69
第三章 行政复议的基本原则	78
第一节 行政复议基本原则概述	78
第二节 合法性审查原则	82
第三节 合理性审查原则	85
第四节 公开原则	87
第五节 公正原则	90
第六节 效率原则	93
第七节 便民原则	96
第八节 一级复议原则	98
第九节 司法最终原则	100
第四章 行政复议申请	102
第一节 行政复议申请权的告知	102

第二节	行政复议的范围	107
第三节	行政复议申请的提出	131
第四节	行政复议参加人	138
第五节	行政复议机关	146
第五章	行政复议受理	153
第一节	行政复议申请的审查	153
第二节	行政复议申请的审查程序	167
第三节	对行政复议申请的处理	173
第六章	行政复议审理	199
第一节	行政复议的审理主体	199
第二节	行政复议的审理范围和标准	204
第三节	行政复议的审理内容	209
第四节	行政复议的审理程序	217
第五节	行政复议的审理方式	226
第六节	行政复议的审理依据	238
第七节	行政复议的审理期限	243
第八节	行政复议期间原具体行政行为效力	245
第七章	行政复议决定	248
第一节	行政复议决定的概念和类型	248
第二节	行政复议决定的理由	264
第三节	行政复议决定的期限	272
第四节	行政复议决定的履行	274
第八章	行政复议的期间和送达	281
第一节	行政复议期间	281
第二节	行政复议的送达	295

第九章 行政复议的指导与监督	299
第一节 加强行政复议指导监督工作的意义	299
第二节 行政复议指导监督工作的主要手段和方式	313
第三节 加强行政复议应诉统计工作	325
第四节 行政复议意见书的应用	329
第五节 行政复议建议书制度	333
第六节 行政复议法律责任	334
第十章 我国行政复议制度发展展望	338
第一节 完善行政复议制度的必要性	338
第二节 行政复议范围的完善	348
第三节 行政复议审理组织模式的完善	355
第四节 行政复议程序的完善	365
第五节 行政复议与相关制度的衔接	371

第一章 行政复议概论

第一节 行政复议的概念

正如学者所指出的，就行政复议以行政机关依利害关系人申请解决行政争议为基本标志而言，当今世界大多数国家在构筑本国的行政法制中都先后创设了这一制度。但由于各国历史背景、政治制度以及法律理论的差异，在设计这一制度时，其确立的原理、规则以及程序不仅各有特色，且反映这一制度的概念也不尽相同。^①由此可见，对行政复议的概念加以探讨，是非常必要的。

一、什么是行政复议

（一）行政复议作为我国法律规范用语的由来。

“行政复议”或者“复议”一词，作为法律规范上的用语，理论界普遍认为它肇始于新中国成立之初。查考现有的文献资料，尚未发现民国时期的立法文件中有使用过“行政复议”或者“复议”这些用语的例证。1950年12月15日政务院第六十三次政务会议通过、12月19日政务院公布并于同日施行的《税务复议委员会组织通则》，不仅创设了“复议”的法律概念，而且还对行政复议的宗旨、解决争议的性质、行政复议的体制、行政复议机构的组成、运

^① 应松年：《行政行为法》，人民出版社1993年版，第683页。

作要求等作出了既简要又明晰的规定，一些制度理念至今仍未过时。比如，依照《税务复议委员会组织通则》第一条的规定，建立税务复议制度，是为了使“各大城市人民政府贯彻国家公平合理的税收政策”，这意味着行政复议的宗旨是促进公平正义的实现；税务复议“调整税务工作中的公私关系”，则说明行政复议解决的争议是因公共利益和个人利益冲突引起的“民告官”案件。依照《税务复议委员会组织通则》第二条、第三条、第四条的规定，税务复议委员会“受当地人民政府领导”，不依附税务部门而设立，具有较高的中立和超脱地位；税务复议委员会的成员具有广泛的代表性，并且注意吸收外部公正人士和专家参与，“复委会之委员除当地财政经济委员会、税务机关、工商管理机关、地政管理机关、工商业联合会、工会之代表为当然委员外，并由当地人民政府聘请公正人士或有关专家若干人充任之，其任期为一年”，“复委会设主任委员、副主任委员各一人，主任委员、副主任委员由当地人民政府就委员中指定之”。税收复议委员会的运作也体现了不同于一般行政程序的特点：一是实行相对人参与协商制度，“复委会于复议时，应邀请申请复议之纳税义务人列席申述理由，必要时并得邀请有关同业公会派员列席，参加协商”（第七条）；二是实行委员议决制度，“复委会所为之决议，须经过半数委员之同意”（第八条）；三是注意效率，“复委会接到纳税义务人申请复议书后，应迅速作成复议决议书，移送主管税务机关核转原申请人照办”（第六条）；此外，如果税务部门认为税务复议委员会的“决议与税法规定有抵触时，应将决议及税务机关代表意见一并报请当地人民政府商同其上级税务机关解决之”（第八条）。

上述规定清楚地表明，建国初期创立的行政复议制度，本意是要在政府系统内部建立一套专门解决行政争议的法律救济机制，从行政复议机构较高的独立性、成员的广泛代表性和专业性、程序的

高度参与性以及按照少数服从多数原则进行议决等内容看，它既不同于单方处分相对人权利义务的行政执法，也不同于依托行政隶属关系进行的层级监督。这是因为，新中国建立初期还没有建立行政诉讼制度，层级监督在一定程度上代行行政诉讼的功能。因此《税务复议委员会组织通则》第六条规定，对行政复议决议不服，还可以向上级税务机关提出申诉，这意味着相对人还可以寻求层级监督作为最后的救济手段^①。

尽管《税务复议委员会组织通则》为新中国行政复议制度的建立奠定了良好的基础，但是在此之后，行政复议制度的发展却进程缓慢，在某些时期还出现了停滞倒退的倾向。由于人所共知的历史原因，这部通则确立的行政复议模式未能在其他行政管理领域得到推行，甚至在税务领域也没有很好地实行下去，体现法律救济特性的一些理念逐渐被淡忘，行政复议在程序、功能甚至用语表述上日益被混同于行政执法和层级监督。同一时期，理论界关于行政复议的研究，也几无建树。这种状况一直持续到 20 世纪 70 年代后期。随着改革开放政策的实行，国家法制建设逐步得到恢复和发展，公民权益的保护和救济再次引起人们的重视，行政复议也相应得到有关行政管理立法的确认。据统计，1979 年以后到 1990 年国务院制定《行政复议条例》前的十余年间，共有 100 多部法律、行政法规规定了行政复议。但是在这一阶段，“法律、法规对行政复议的名称规定的十分混乱，有的称为‘申诉’，有的称为‘复审’、‘复查’或‘复验’，只有一部分法律、法规称之为行政复议。因而，判定一项法律或法规是否规定行政复议，不能看是否规定了‘复议’这个词，而要看它规定的其他名称的行为是否具备行政复议的

^① 胡建森：《行政法学（第二版）》，法律出版社 2003 年版，第 516 页。

特征。”^① 这种立法状况，导致人们对是否以行政复议为名来建立统一的制度产生了异议。在《行政复议条例》公布前，“行政法学界对行政复议制度也有不同的认识和称谓，相当一部分学者因为行政复议制度和行政诉讼制度一样具有解决行政争议的性质，而对两种制度不加区分，行政复议制度被作为广义的行政诉讼制度来看待。也有的学者提出了‘行政复查’的学术概念，以区别于行政诉讼。1989年公布的《行政诉讼法》对这两种制度作了区分，并对两项制度相衔接的有关问题作了具体规定，明确使用了‘复议’和‘复议机关’的概念，对统一和规范行政复议制度起到了重要的导向作用。此后，行政法学界趋向于统一使用‘行政复议’的概念。1990年《行政复议条例》正式颁布，‘行政复议’概念从学术研究到制度层面得以全面确立。”^② 国务院在制定我国第一部统一的行政复议制度《行政复议条例》时，立法机构的起草说明还明确指出行政复议也称为“诉愿”，从而阐明了新中国行政复议制度与民国时期以及具有大陆法系传统的其他国家的诉愿制度的对应关系。

1999年，全国人大常委会通过了《行政复议法》，进一步发展和完善了行政复议法律制度。目前，行政复议和行政诉讼业已成为我国行政救济的两大基本制度。

（二）理论界关于行政复议内涵的认识过程。

新中国建立以后的相当长时期内，理论界对于行政复议的研究一直处于空白的状态。1978年12月中国共产党十一届三中全会召开以后，随着加强社会主义民主与法制任务的提出，我国行政法学研究进入恢复、发展和繁荣的新阶段，一批行政法教材和论文论著陆续问世。但是初期发表的理论成果，对行政复议并没有予以关

① 国务院法制局编：《行政复议条例释义》，中国法制出版社1991年版，第2页。

② 应松年主编：《行政法学与行政诉讼法学》，法律出版社2005年版，第416页。

注。比如，1982年4月西南政法学院编印的《中华人民共和国行政法概论》和北京政法学院编印的《行政法概要》，都没有提及行政复议，直到20世纪80年代中期以后，随着理论界开始研究制定我国的行政诉讼制度，行政复议才作为与行政诉讼相关联的制度被纳入研究范围。1986年6月，中国法学会行政法学会研究会在北京召开“建立有中国特色的行政诉讼制度”理论研讨会，会上提出通过法院解决行政纠纷应当是行政诉讼制度的核心，同时“行政诉讼制度应当实行行政复议先置原则”。^①

这一时期，学者对于行政复议的界定，主要是从行政复议活动和行政复议制度这两个方面加以展开的。从活动方面概括行政复议的有4种提法：1. 行政复议即行政申诉，是指国家行政机关依照法律法规的规定，根据相对人的申请，对有争议的行政决定由该机关或上级主管机关进行复查的活动；2. 行政复议是行政司法的一种，它是行政机关依法处理因行政行为引起行政纠纷的行政司法活动，也叫行政诉愿；3. 行政复议是个人、组织不服行政机关作出的影响其本身权益的决定，依法在规定的其他机关申请复查，作出决定的上级行政机关或法律规定的其他行政机关接受个人、组织的申请，对被指控的行政决定加以审查并作出裁决的活动；4. 行政复议是行政机关相对一方因不服行政机关的决定，请求作出原决定的行政机关或其上级行政机关，审查原决定当否，并为一定决定的诉讼活动。从制度方面概括行政复议的有3种提法：1. 行政复议是不服行政主体所做行政决定的当事人（包括组织和个人）依法向一定的组织（行政复议机构）申请，请求重新处理，行政复议机构据此对原处理决定重新审议，依不同情况作出维持、变更或撤销裁决的法律制度；2. 行政复议是指行政机关依照法律规定，根据相对方

^① 马怀德：《行政诉讼制度的发展历程》，北京大学出版社2009年版，第17页。