

行政复议法

实用教程

张武扬 青 锋 主编

安徽人民出版社

责任编辑 张胜莲

装帧设计 宋文岚

ISBN 7-212-01689-6



9 787212 016890 >

ISBN7-212-01689-6/D·300

定价:18.00元

行政复议法实用教程

张武扬 青 锋 主编

安徽人民出版社

责任编辑:张胜莲

装帧设计:宋文岚

图书在版编目(CIP)数据

行政复议法实用教程/安徽省政府法制局编著. —合肥:安徽人民出版社,1999.7

ISBN 7-212-01689-6

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 26583 号

行政复议法实用教程

主编 张武扬 青 锋

出版发行:安徽人民出版社

地址:合肥市金寨路 381 号九州大厦 邮编:230063

经销:新华书店

印刷:中国科技大学印刷厂

开本:850×1168 1/32 印张:8 字数:182 千

版次:1999 年 7 月第 1 版 1999 年 8 月第 2 次印刷

标准书号:ISBN 7-212-01689-6/D·300

定价:18.00 元

印数:06001-10000

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换

写在前面的话

王大华

《中华人民共和国行政复议法》已于1999年4月29日经第九届全国人大常委会第九次会议通过,将于1999年10月1日起施行。这是我国社会主义民主与法制建设的一件大事,标志着我国向依法治国的目标又迈进了坚实的一步。

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,依照行政复议法的规定,向有关行政机关提出申请,由受理该申请的行政机关对原具体行政行为依法进行审查并作出行政复议决定的活动,是行政机关自我纠正错误的一种重要监督制度。行政复议法的颁布实施,对于防止和纠正违法的或者不当的行政行为,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,促进依法行政和从严治政,提高工作效率,加强廉政建设,密切政府与人民群众的关系,维护社会稳定,都具有重大的现实意义和深远的历史意义。保证行政复议法全面、正确地实施,并以此促进各级政府和政府部门依法行政,从严治政,建设廉洁、勤政、务实、高效政府,是各级行政机关的一项重要职责,也是政府法制建设的一项重要任务。各级行政机关工作人员,特别是领导干部,都要从贯彻依法治国基本方略、严格依法行政的高度,充分认识实施行政复议法的重要意义,认真学习行政复议法,深刻领会它的精神实质,增强依法行政的自觉

性,提高依法行政水平。

为了使大家更好地学习行政复议法,省政府法制局组织多年从事行政复议工作的同志和部分行政法学专家、学者,还邀请了国务院法制办公室参与行政复议法起草和制定工作的同志,编写了这本《行政复议法实用教程》。这本书不仅对行政复议法的立法背景、立法过程、主要内容、主要争议观点等问题作了明确的解释,而且对实践中应当注意的一些具体问题也作了详细的说明,内容翔实,深入浅出,由国务院法制办公室审定,集学术性、实用性于一体,是学习、理解行政复议法必备的参考资料。

立法是前提,学法是基础,执法是关键。我们衷心希望全省广大人民群众,特别是领导干部和行政执法人员,通过学习这本实用教程,能够对行政复议法有一个更全面、准确的理解,以便在今后的实践中正确、全面、公正地执行这部法律,使政府的立法工作、行政执法和执法监督等政府法制工作迈向一个新的台阶,为我省的改革开放、经济建设、民主法制建设和社会事业的顺利发展创造良好的法制环境。故此,我在前面写了以上的这些话,与大家共勉、共律。

1999年6月8日

目 录

第一章 行政复议概述

第一节 行政复议的基本理论	1
一、行政复议的概念及特征	1
二、行政复议的性质	3
三、行政复议与行政诉讼和行政申诉的关系	6
四、行政复议的种类	7
第二节 行政复议法的立法宗旨	9
一、行政复议法的立法宗旨概述	9
二、行政复议法的起草过程	12
第三节 行政复议法的适用范围	14
一、行政复议法的概念	14
二、行政复议法的适用范围	15
第四节 我国行政复议制度的历史发展	18
一、旧中国行政复议制度的历史发展	18
二、新中国行政复议制度的历史发展	19
第五节 行政复议的基本原则	20
一、行政复议基本原则的概念及功能	20
二、行政复议的基本原则	21

第二章 行政复议机关与行政复议机构

第一节 行政复议机关	26
一、行政复议机关的概念与法律地位	26

二、行政复议机关的种类·····	28
三、行政复议法关于行政复议机关规定的特点·····	31
第二节 行政复议机构·····	32
一、行政复议机构的概念·····	32
二、我国现行行政复议机构的设置状态分析·····	34
第三节 行政复议职责·····	37
一、行政复议职责概述·····	37
二、行政复议机关的行政复议职责·····	37
三、行政复议机构的行政复议职责·····	40
第三章 行政复议范围	
第一节 行政复议范围概述·····	43
一、行政复议范围的概念·····	43
二、立法确定行政复议范围的方式·····	44
三、立法确定行政复议范围的指导思想·····	45
四、行政复议范围与行政诉讼范围的关系·····	48
第二节 行政复议受案范围·····	49
一、具体行政行为的概念·····	50
二、行政复议范围·····	51
第三节 非行政复议受案范围的有关争议的处理·····	61
一、对人事处理决定争议的处理·····	61
二、对行政裁决争议的处理·····	62
三、对国防、外交等国家行为的处理·····	67
四、对抽象行政行为的处理·····	67
第四节 规范性文件的有限审查制度·····	68
一、关于抽象行政行为是否纳入行政复议范围的 争论·····	68
二、将规范性文件有限纳入行政复议审查范围制度 的必要性及其意义·····	71

三、将规范性文件有限纳入行政复议审查范围的 基本要素·····	73
第四章 行政复议申请	
第一节 行政复议参加人概述 ·····	75
一、行政复议申请人·····	76
二、行政复议被申请人·····	78
三、共同申请人和共同被申请人·····	78
四、第三人·····	79
五、行政复议代理人·····	80
第二节 行政复议申请 ·····	81
一、申请条件·····	82
二、申请期限·····	83
三、申请方式·····	85
第三节 行政复议的受理机关 ·····	86
一、行政复议受理机关的概念与特点·····	86
二、确立行政复议受理机关的原则·····	87
三、行政复议受理机关的种类·····	88
四、关于国务院的行政复议权·····	92
第五章 行政复议受理	
第一节 行政复议受理概述 ·····	95
一、行政复议受理的概念及意义·····	95
二、行政机关对行政复议申请的接收·····	95
三、行政机关对行政复议申请的转送·····	96
第二节 受理前的审查 ·····	97
一、审查期限·····	97
二、审查内容·····	98
三、审查后的处理 ·····	104
第三节 对受理行为的救济·····	106

一、司法救济	106
二、行政救济	108
第六章 行政复议审查	
第一节 行政复议审查的基本制度	110
一、行政复议审查的概念	110
二、行政复议审查的基本制度	110
第二节 行政复议审查程序	118
一、准备阶段	118
二、审查阶段	119
三、决定阶段	122
第七章 行政复议决定	
第一节 行政复议决定的概念与内容	123
一、行政复议决定的概念与意义	123
二、行政复议决定的内容	124
第二节 行政复议决定的种类	124
一、决定维持具体行政行为	124
二、决定被申请人履行法定职责	126
三、决定撤销、变更具体行政行为	127
四、确认具体行政行为违法	129
五、责令被申请人重新作出具体行政行为	132
六、决定被申请人赔偿损失	133
七、对有关规范性文件的处理决定	135
八、对自然资源所有权或使用权的处理决定	137
九、关于行政复议机关的最终裁决	138
第三节 行政复议决定书	141
一、行政复议期限	141
二、行政复议决定的准备程序	143
三、行政复议决定书	145

四、行政复议决定的执行	147
第八章 行政复议法律责任	
第一节 法律责任概述	149
一、法律责任的概念与特征	149
二、法律责任的归责原则	150
三、法律责任的分类	151
四、刑事责任、民事责任与行政责任的关系	154
第二节 行政复议法律责任概述	156
一、行政复议法律责任的概念和构成要件	156
二、行政复议法律责任的种类	156
三、行政复议法关于法律责任规定的特点	157
第三节 行政复议机关及其工作人员的法律责任	158
一、行政复议机关的法律责任	158
二、行政复议机关工作人员的法律责任	159
第四节 行政复议参加人的法律责任	160
一、申请人的法律责任	160
二、被申请人的法律责任	161
第九章 附 则	
第一节 行政复议经费	164
一、规定行政复议经费的必要性	164
二、行政复议经费的管理与使用	166
三、关于行政复议经费有关问题的探讨	167
第二节 期间与送达	168
一、期间	168
二、送达	171
第三节 行政复议法律规范冲突的适用规则	174
一、新法优于旧法原则	174
二、特别法优于普通法原则	175

附：

1. 中华人民共和国行政复议法	177
2. 关于《中华人民共和国行政复议法草案》 的说明	188
3. 国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政 复议法》的通知	195
4. 转发国务院关于贯彻实施《中华人民共和国 行政复议法》的通知	200
5. 中华人民共和国行政诉讼法	203
6. 中华人民共和国国家赔偿法	216
7. 中华人民共和国行政处罚法	225
8. 行政复议法律文书格式参考式样	238

第一章 行政复议概述

第一节 行政复议的基本理论

一、行政复议的概念及特征

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,依法请求行政复议机关对具体行政行为进行审查并作出裁决的法律制度,它是现代法治国家解决行政争议,保障当事人合法权益,促进依法行政的重要制度。我国的行政复议有如下特征:

1. 行政复议制度是行政机关解决行政争议的重要途径之一。

行政复议是以行政争议为处理对象的行政救济法律制度。所谓行政争议是指行政主体(行政机关和法律、法规授权组织)在行使行政权力过程中与作为行政管理相对人的公民、法人或其他组织之间产生的纠纷。在行政管理活动中,行政机关行使行政职权,履行法定职责,作出具体行政行为时,由于主客观原因,难免与行政管理相对人发生争议,建立与完善行政复议制度正是为了公正、合法、及时地解决行政争议,以保护公民、法人和其他组织的合法权益,同时保障和监督行政机关依法行使行政职权。

2. 行政复议的申请人和被申请人具有确定性。

行政复议的申请人只能是认为受到具体行政行为侵犯的公民、法人和其他组织,被申请人只能是行使行政权力、实施具体行政行为的行政主体,即国家行政机关和法律、法规授权的组织。行政管理相对人在其合法权益受到行政机关的具体行政行为侵犯

时,只有依照法律设定的权益保障机制,才能使其合法权益得到有效的救济,所以行政复议的申请人只能是受到具体行政行为侵犯的公民、法人或其他组织,包括在我国领域内的外国人、无国籍人和外国组织。行政机关在实施具体行政行为时,一般都处于主导地位,拥有实现其意志的一切手段,包括依法实施行政强制的权力。行政机关在行政复议中的地位是由其作为行使行政权力的管理者的法律地位所决定的。但是,如果行政机关不是作为管理者,而是作为被管理者的身份出现,并受到行使管理职权的其他行政机关的侵犯时,它就与行政管理相对人的地位一样,可以作为行政复议的申请人依法申请行政复议。

3. 行政复议程序因申请人提出行政复议申请而启动。

在现代法治国家,如果具体行政行为侵犯了行政管理相对人的合法权益,公民、法人或其他组织就应当有权依法获得救济。公民权益受到侵害是提起行政复议的前提。然而,公民、法人或其他组织对具体行政行为提出异议,是建立在主观判断的基础上,具体行政行为是否违法或不当或构成侵权,其依据的规范性文件是否违法,有待于行政复议机关审查判断。行政管理相对人本身无权改变或撤销行政机关代表国家作出的具体行政行为。当其合法权益受到具体行政行为侵犯时,只有通过行政复议或行政诉讼,请求有效的法律救济。从这个角度说,行政复议也是依申请的行政行为。

4. 行政复议的对象是行政机关的具体行政行为。

行政复议指向的对象是具体行政行为,即行政机关行使行政权力单方面作出的对公民、法人和其他组织的合法权益产生影响的行为。目前,我国行政复议范围限于行政机关的具体行政行为,但是,如果具体行政行为是依据规章以下的规范性文件作出的,申请人也可以一并提出对该规范性文件合法性的审查申请。

5. 行政复议审查的内容是对具体行政行为的合法性和适当性进行审查。

在行政复议过程中,行政复议机关始终围绕着对具体行政行为的合法性和适当性进行全面审查。即使申请人请求行政复议机关对具体行政行为所依据的规范性文件进行审查,最终结果仍然裁决具体行政行为的合法性与适当性。行政合法性和行政适当性是行政法的两个基本原则,行政机关行使权力,作出行政行为时必须遵循这些基本准则。行政合法性原则要求行政机关在法定职权范围内实施行政管理活动,超越行政权限的行为无效,违背法律规范的行为应承担相应的法律责任。行政适当性原则要求行政机关行使自由裁量权时不仅应当合法,而且应当符合法律的目的和宗旨,具有合理的动机。违背立法精神、滥用自由裁量权的行为都是不适当的行为。

二、行政复议的性质

行政复议在形式上是一种具体行政行为,但其本质是一种特殊的行政救济活动。

(一)行政复议是一种特殊的具体行政行为

具体行政行为是行政主体针对特定的对象和事项实施的管理活动,行政复议是行政复议机关以被申请人的具体行政行为作为审查对象的具体行政行为,行政复议依附于被申请复议的具体行政行为而存在,并以此作为最基本的法律属性。

当然,行政复议与其他具体行政行为还是有比较明显的差别。首先,行政行为的启动者不同。行政复议的启动者是申请人,即由公民、法人或者其他组织的申请行为引起行政复议,没有复议申请就不能产生行政复议行为,行政机关主动纠正违法的或者不当的具体行政行为,不是行政复议行为。行政复议活动是行政复议机关、被申请人和申请人等共同完成的活动。其他具体行政行为通常是行政机关单方面意思表示的行为,不需要行政管理相对人的意思表示,即产生相应的法律效力。在具体行政行为中也有其他依申请的行政行为,如行政许可等,但是两者的期望值不同,申请

行政复议的目的是维护或保障权益,申请行政许可的目的是获得或确认权益。其次,行政行为的职能不同,其他具体行政行为通常是执行法律、法规的行为,即将法律规范的规定直接适用于行政管理相对人的活动,行政复议行为是对行政执法行为进行事后救济的活动,目的在于解决因行政行为而产生的行政纠纷。最后,行政机关的法律地位不同,在其他具体行政行为中,行政机关通常以“执法者”的身份直接与行政管理相对人发生法律关系,行政复议机关则以“裁决者”的身份依法裁判行政管理相对人与作出具体行政行为的行政机关发生的行政纠纷。

(二)行政复议是一种行政救济制度

行政救济是国家行政机关通过解决行政争议,防止和纠正违法或不当的具体行政行为,从而使申请人的合法权益得到补救的法律制度。行政救济是对行政机关违法或不当行使行政权力所产生的消极后果的一种法律补救,是行政管理相对人受到行政机关不法侵害时依法享有的保障途径和救济手段。我国行政救济的法律制度主要有行政复议、行政诉讼和行政赔偿。建立行政复议制度不仅要求行政机关通过发挥监督职能纠正违法的或不当的具体行政行为,而且要求对合法权益受到侵害的行政相对人给予充分有效的救济。依法行政原则要求行政权力的确立和行使必须有宪法和法律依据。同时,行政权力的运行不得损害公民、法人或其他组织的合法权益。然而在行政管理活动中,由于各种主客观原因,行政主体与行政管理相对人不对等的法律地位,使得行政主体实际存在着侵犯行政管理相对人合法权益的现实可能性。因此,建立行政复议救济制度,具体设定对违法或不当具体行政行为的救济途径、方法和手段,用法律的力量约束和控制行政权力,防止和纠正违法的或不当的具体行政行为,恢复和补救被行政主体侵害的合法权益,实现“有权力行使就有法律救济”的法治原则。

(三)行政复议是一种特殊的行政监督法律制度

行政复议是我国行政法制监督体系中的一个重要环节。在我国行政法制体系中,行政机关内部监督有上下级行政机关之间的行政层级监督和专门行政机关实施的行政监督。上下级行政机关的行政层级监督建立在行政隶属关系的基础上,是上级行政机关依法对所属下级行政机关违法或不当的行政行为行使行政监督权,通过行政复议进行的监督就是这种类型的监督,它既是行政组织法规定的一种行政职责,也是行政复议法规定的一种监督机制。专门的行政监督是指国家行政系统中专司行政监督职能的行政机关在其权限范围内实施的监督,如行政监察法规定的行政监察机关的监督。层级行政监督和专门行政监督构成了我国行政机关内部监督的动态系统,共同把行政机关的违法或不当的行政行为予以纠正并恢复到合法的状态,从这种意义上讲,行政复议是一种行政监督活动。

行政复议具有行政层级监督的属性,但不能等同于行政组织法规定的依职权实施的一般的行政监督。设定行政复议的监督机制实质上是行政复议法将层级监督中的这种特定形式制度化、专门化、规范化、法律化。依据行政组织法规定的职权建立的行政监督制度,其职能具有主动性,其形式具有多样性,例如《安徽省行政执法监督条例》确定的监督工作制度有:规范性文件备案制度、委托行政执法备案制度、行政执法人员资格认证和持证上岗制度、行政执法争议协调制度、行政执法责任制度等,这些行政监督制度都是行政机关依职权主动实施的。尽管一般行政监督权的存在可以为行政复议的存在提供可能和条件,甚至可以为行政复议活动的运行奠定基础,但是行政复议权力运作和程序的设置有其特殊性,有别于一般行政监督,因此,行政复议是一种特殊的行政监督活动。

(四)关于行政复议是否具有“准”司法特征的行政裁判制度的性质问题