

行政复议法学

主编 崔卓兰

世界银行法律援助项目法学系列文库
· 行政法系列 ·



吉林大学出版社

世界银行法律援助项目
法学系列文库·行政法系列

行政复议法学

主 编 崔卓兰
副主编 杨 平 李晓明

吉林大学出版社

世界银行法律援助项目
法学系列文库·行政法系列
行政复议法学

主 编 崔卓兰

责任编辑、责任校对：丛立新	封面设计：尹怀远
吉林大学出版社出版 (长春市解放大路 125 号)	吉林大学出版社发行 长春市第四印刷厂印刷
开本：850×1168 毫米 1/32	2001 年 3 月第 1 版
印张：9.75	2001 年 3 月第 1 次印刷
字数：170 千字	印数：1—3000 册
ISBN 7-5601-2187-X/D·367	定价：15.00 元

制度的作用没有彻底发挥出来,各地行政复议工作并没有真正开展起来。《行政复议条例》经过了八年的风雨之后,在汇集了经验与挫折的基础上,在专家、学者及行政官员的集体智慧下,《行政复议法》对《行政复议条例》进行了全面修改,更加完善了行政复议制度,并由此确定了《行政复议法》独立的法律地位。

《行政复议法》的颁布和实施,明确了行政复议是一种行政监督制度,是行政机关内部自我纠正错误的一种监督机制,是保护公民、法人和其他组织合法权益的制度。对于纠正违法或不当的具体行政行为,促进行政机关依法行使职权,具有重要的意义。

为了帮助行政机关及其工作人员正确理解和掌握《行政复议法》的法律规定及其基本内容,我们组织编写了《行政复议法》一书。全书共分十二章,对行政复议制度的基本理论、历史发展、复议机关、复议参加人、复议范围、原则及其复议的审理程序等问题作了较为详尽的阐述。并附上了《行政复议法》条文及其行政复议法律文书的格式样本。本书既可以作为高等院校法学专业学生的辅助教材,又可为行政机关的复议工作提供理论指导和借鉴。但由于时间仓促,水平有限,错误之处在所难免,敬请读者批评指正。

作者
2000年岁末

目 录

前 言	(1)
第一章 概 述	(3)
第一节 行政复议的概念和性质	(3)
第二节 行政复议的特征和种类	(4)
第三节 行政复议与相关法律行为	(8)
第四节 行政复议法概述	(17)
第二章 行政复议制度的历史发展	(26)
第一节 行政复议制度的建立和发展	(26)
第二节 外国行政复议制度的历史发展	(30)
第三节 我国行政复议制度的历史和发展	(41)
第三章 行政复议的基本原则	(45)
第一节 行政复议原则的概念	(45)
第二节 行政复议原则的内容	(46)
第四章 行政复议法律关系	(55)
第一节 行政复议法律关系的概念和特征	(56)
第二节 行政复议法律关系的要素	(59)
第三节 行政复议法律关系的产生、变更 和消灭	(64)

第五章 行政复议管辖	(67)
第一节 行政复议管辖概述	(67)
第二节 行政复议的一般管辖原则	(71)
第三节 行政复议的特殊管辖	(77)
第六章 行政复议范围	(86)
第一节 行政复议范围的概念、原则和确定 方式	(86)
第二节 我国行政复议的受案范围	(91)
第三节 我国行政复议的有关抽象行政行为的 审查	(121)
第四节 我国行政复议法不予受理的案件	(127)
第七章 行政复议机关	(133)
第一节 行政复议机关的概念和特征	(133)
第二节 行政复议机构	(134)
第三节 行政复议机关与行政复议机构	(136)
第四节 行政复议机关及行政复议机构的 种类	(137)
第五节 行政复议机关的复议体制	(140)
第六节 行政复议机关和行政复议机构的 职权	(141)
第七节 行政复议人员及其职责	(144)
第八章 行政复议参加人	(146)
第一节 行政复议参加人概述	(146)
第二节 行政复议申请人	(148)
第三节 行政复议被申请人	(158)
第四节 共同行政复议参加人	(163)
第五节 行政复议的第三人	(167)

第六节 行政复议代理人	(171)
第九章 行政复议程序	(177)
第一节 行政复议申请	(177)
第二节 行政复议的受理	(184)
第三节 行政复议审理	(189)
第四节 行政复议决定	(201)
第十章 行政复议证据	(205)
第一节 行政复议证据的概述	(205)
第二节 行政复议证据的种类	(207)
第三节 行政复议中的举证责任	(211)
第四节 复议机关的证明责任	(214)
第十一章 行政复议法律责任	(218)
第一节 行政复议法律责任概述	(218)
第二节 行政复议机关的法律责任	(224)
第三节 行政复议机关工作人员的法律 责任	(228)
第四节 被申请人的法律责任	(233)
第十二章 附 则	(237)
第一节 行政复议经费的保障	(237)
第二节 行政复议法的效力和法律冲突的 解决	(239)
第三节 行政复议的期间、送达	(240)
附录一：《中华人民共和国行政复议法》	(244)
附录二：各种行政复议法律文书格式	(257)
后 记	(303)

前 言

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》(以下简称《行政复议法》),并于1999年10月1日起施行,同时废止了1990年12月颁布的《行政复议条例》。

行政复议制度是我国一项重要的行政救济制度。《行政复议法》是对我国行政救济制度的又一完善和补充。它和《行政诉讼法》以及《国家赔偿法》共同构建了我国的行政救济制度。

回顾我国行政复议制度发展的历史,它经历了一个曲折的过程。新中国建立以后,我国就开始逐步建立和完善行政复议制度。但这项工作由于“十年浩劫”而停滞不前。十一届三中全会以后,我国法制建设工作提上了重要日程。行政复议制度的建设突飞猛进,据统计,从十一届三中全会以来,到1990年12月为止,我国已有100多个法律、法规规定了行政复议制度。但是,由于当时制定行政复议法的时机和条件都不成熟,而又急需对行政复议制度规范化,与行政诉讼制度相配套。于是,于1990年12月颁布了《行政复议条例》。《行政复议条例》从开始实施起,就存在着许多缺陷,致使行政复议

制度的作用没有彻底发挥出来,各地行政复议工作并没有真正开展起来。《行政复议条例》经过了八年的风雨之后,在汇集了经验与挫折的基础上,在专家、学者及行政官员的集体智慧下,《行政复议法》对《行政复议条例》进行了全面修改,更加完善了行政复议制度,并由此确定了《行政复议法》独立的法律地位。

《行政复议法》的颁布和实施,明确了行政复议是一种行政监督制度,是行政机关内部自我纠正错误的一种监督机制,是保护公民、法人和其他组织合法权益的制度。对于纠正违法或不当的具体行政行为,促进行政机关依法行使职权,具有重要的意义。

为了帮助行政机关及其工作人员正确理解和掌握《行政复议法》的法律规定及其基本内容,我们组织编写了《行政复议法》一书。全书共分十二章,对行政复议制度的基本理论、历史发展、复议机关、复议参加人、复议范围、原则及其复议的审理程序等问题作了较为详尽的阐述。并附上了《行政复议法》条文及其行政复议法律文书的格式样本。本书既可以作为高等院校法学专业学生的辅助教材,又可为行政机关的复议工作提供理论指导和借鉴。但由于时间仓促,水平有限,错误之处在所难免,敬请读者批评指正。

作 者
2000 年岁末

第一章

概 述

第一节 行政复议的概念和性质

行政复议,在英国、法国称为“行政救济”,美国称为“行政上诉”,德国称为“声明异议程序”,日本称为“行政不服审查”,前苏联称为“行政申诉”,韩国和我国台湾地区称为“诉愿”,在我国从前的法律制度中还称过“行政复查”、“行政复核”等。

按照我国《行政复议法》规定,行政复议,在我国是指公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益,依照法定的条件和程序,向法定的机关提出重新审议的申请,受理申请的行政机关依法对该具体行政行为是否合法、适当进行审查并作出决定的活动。

行政复议的性质是指行政复议的本质属性。关于对行政复议性质的认识,在制定我国《行政复议法》的过程中,主要有两种观点:

1. “居中裁决行为说”

这种主张认为,行政复议尽管是由行政机关依其法定的职责作出的行为,但又不同于一般的行政行为,而是居中裁决行为。即是说,由行政机关在复议申请人和被申请人这两个平等的当事人之间,进行居中裁决的准司法行为。故行政复议可谓是一种司法化的行政行为或行政司法行为。

2. “单向监督行为说”

这种观点认为,行政复议就其本质而言属于行政系统内部的监督行为。即是说,是上级行政机关发现并纠正下级行政机关错误的行为。

以上两种认识均有各自道理,但并不是对立的,只是论述问题的角度不同。前者从行政复议行为的明显特征入手分析其性质,后者则着眼于强调行政复议是行政内部用以自律的监督机制。当然,如果从国务院提请全国人大审议行政复议草案的说明看,似更多地定位于“单向监督行为说”。1999年5月6日国务院发出的《关于贯彻实施中华人民共和国行政复议法的通知》中,也提出“行政复议是行政机关自我纠正错误的一种重要监督制度”。

第二节 行政复议的特征和种类

行政复议具有如下特征:

第一,行政复议以具体行政行为的存在和行政争议的存在为前提。所谓具体行政行为,指一定的行政主体在行使行政职权的过程中,依法对特定的人、特定的事所采取的,对其权利义务直接产生影响的行为。而行政争议亦称行政纠纷,

是指行政主体同行政相对方之间,因实施或接受行政管理而发生的争议。如果没有一定的具体行政行为,或者只有一定的具体行政行为,而没有因之而发生行政争议,就不会有行政复议。

第二,行政复议以作为行政相对方的公民、法人或其他组织为申请人,以一定的行政主体为被申请人。行政复议的双方当事人是恒定的,双方当事人中谁为复议的申请人即主动发出方,谁为复议的被申请人即被动接受方,也是恒定的。

第三,行政复议是特定行政机关主持的活动。这一特征又体现于两点:其一,行政复议是行政机关所作的行为,而不是其他机关主持的活动。其他国家机关在各自主管的范围内也可能进行某些复议活动,如立法机关对已经初步审议的立法议案进行复议;审判机关对其作出的诉讼保全裁定根据当事人的不服申请进行的复议,这些复议活动不是行政机关所为,故不属行政复议范畴。其二,行政复议是特定行政机关主持的活动,而不是所有行政机关都可以进行的活动。所谓特定的行政机关,是指对引起行政争议的具体行政行为依法享有审查并作出裁决的复议权的行政机关,即行政复议机关。

第四,行政复议的审查对象是具体行政行为。即是说,具体行政行为在被行政复议机关受理后,便成为行政复议行为审查的客体。而行政规范性文件不能被单独提起复议,但是,公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为所依据的行政规范性文件不合法,在对具体行政行为申请行政复议时,可以一并向行政复议机关提出对该规范性文件进行审查。但这类一并进入行政复议审查范围的仅限于部分而不是全部行政规范性文件。

第五,行政复议以被复议具体行政行为的合法性、适当性

为审查和裁决内容。即是说,行政复议可以对被复议的具体行政行为进行全面审查,不仅审查裁决其是否合法,也包括审查裁决其是否适当。

第六,行政复议的结果以行政机关决定的形式表现出来。由于行政复议是由行政机关作出的,故行政复议结果的表现形式只能是行政机关的决定,而不是司法机关的判决。

第七,行政复议是按照法定程序进行的活动。行政复议是依法定程序、方式、步骤等进行的,这些程序、方式、步骤等不得省略、跨越或颠倒。申请人提起行政复议和复议机关作出行政复议决定也必须在法定的期间之内。否则,将会导致行政复议的违法、无效。

对于行政复议,可以从以下不同的标准和角度进行分类:

一是以复议对象为标准,行政复议可以划分为:劳动人事行政复议、公安行政复议、交通行政复议、工商行政复议、海关行政复议、税务行政复议、财政行政复议、金融行政复议、审计行政复议、商业行政复议、物价行政复议、统计行政复议、科技行政复议、公证行政复议等。

二是以复议次数为标准,行政复议可以划分为一轮复议和二轮复议。一轮复议指复议只能进行一次,复议机关作出复议决定后当事人不能再申请复议。二轮复议指一次复议后,当事人如果对复议决定不服,可以再向上一级行政机关申请复议。有的国家的法律还规定了三轮甚至多轮复议。

三是以复议决定的效力为标准,行政复议可以划分为终局复议和非终局复议。终局复议指复议决定一经作出即可终结案件,当事人如果不服,既不能再申请复议,也不能再提起行政诉讼的行政复议。非终局复议指复议决定即使已经作出,但并不能立即终结案件,当事人如果不服,仍可以依法再

申请复议或者提起诉讼的行政复议。在我国,非终局复议是行政复议的正常情况,多数不服行政复议决定的,当事人都可以向人民法院起诉。终局复议则是特殊情况,只有在法律有明确规定复议为终局复议的情况下,行政复议才能成为终局复议。在这里,“法律”仅限于全国人大及其常委会制定的法律。

四是以复议机关为标准,行政复议可以划分为:原机关复议、上级机关复议、专门机构复议三种。原机关复议指行政相对方对行政机关的具体行政行为不服,只能向作出原行政行为的行政机关申请复议,并由原行政机关作为复议机关的行政复议。原机关复议只能在法律明确赋予其复议职责的情况下才是被允许的;上级机关复议指行政相对方对行政机关的具体行政行为不服,只能申请原行政行为的上级行政机关进行复议。上级行政机关既是下级机关的领导机关,同时又是其法定的复议机关。这种由上级行政机关担任复议机关的情形在我国比较普遍;专门机构的复议指行政相对方对行政机关的具体行政行为不服,只能申请行政系统内专门处理行政争议的机构进行复议。例如,专利复议只能申请专利复审委员会进行复议,商标复议只能申请商标评审委员会进行复议。

五是以是否具有涉外因素为标准,行政复议可划分为国内行政复议和涉外行政复议。国内行政复议指由我国的公民、法人和其他组织作为复议申请人的行政复议。涉外行政复议指外国人不服我国行政机关的具体行政行为而申请复议,且复议机关依法主持的行政复议。涉外行政复议所指的外国人,包括外国公民、无国籍人、国籍不明人、外国企业和其他外国组织等。涉外行政复议还须是具体行政行为由我国行政机关作出,发生在我国领域内的,属于我国主权范围之事

项。在我国,大多数的行政复议属于国内行政复议。

第三节 行政复议与相关法律行为

在我国,通过国家机关解决、处理行政争议的法律活动,还包括行政信访、申诉、行政裁判、行政仲裁、行政调解、行政诉讼等。比较、分析前述活动与行政复议的异同,有利于加强我们对行政复议性质与特征的认识。

一、行政复议与行政信访

行政信访是我国信访制度的一部分。是专指国家行政机关接待和处理公民或组织来信来访的活动,不包括人大、法院、检察院、政党、社会团体等设置专门机构以负责群众信访的行为。

行政复议和行政信访都是国家行政机关的活动,都是国家行政机关联系人民群众的纽带和对行政活动实施监督的重要渠道。两者的区别在于:

(1)受案范围不同。行政信访的受案范围几乎不受限制。凡属于人民群众依据《宪法》第41条对行政机关及其工作人员提出的批评、建议、申诉、控告、检举事项,都属于行政信访机关的受案范围。在信访案件中,既可以是涉法性的,也可以是涉及政策性的。在涉法性的信访案件中,只要与行政机关及其工作人员有关,不仅可以是行政争议案件,也可以是民事纠纷案件,还可以是刑事犯罪案件。相比之下,行政复议的受案范围则要窄得多。公民、法人或其他组织只有就行政争议案件提出申请,行政复议机关才有可能受理。除此之外,其他任何案件都不属于行政复议的受案范围。

(2)当事人不同。行政信访中信访行为人可以是人民群众中的任何一员,而行政复议的申请人只能是认为行政行为侵害了其合法权益的利害关系人。

(3)处理权限不同。由于行政信访机构只是上呈下转的信息集散机构,它一般只具有程序性的处理权,即按照“归口”处理的原则将受理的信访案件,区分情况,转送有管辖权的机关处理。而行政复议机关既有程序性的处理权,又有实体性的处理权。如对受理的行政争议案件经审查,作出维持、撤销、确认违法、责令限期重作等。

二、行政复议与申诉

申诉,在我国指公民、法人或其他组织就其权益受到侵犯的事项,向有关国家机关申述理由,请求重新处理,以及有关国家机关受理、审查申请事项,并作出重新处理的各项活动的总称。

行政复议与申诉两者属于一种包容关系或属种关系。行政复议是申诉制度的重要组成部分,是申诉制度中的各项具体制度之一。换言之,行政复议是具体化、特定化了的申诉制度。

行政复议与申诉的区别在于:

(1)法律基础不同。申诉制度的建立导源于我国《宪法》第41条规定,即:公民对于任何国家机关和国家机关工作人员的违法失职行为,都有向有关国家机关提出申诉的权利,对于公民的申诉,有关国家机关必须查清事实,负责处理,任何人不得压制和打击报复。这一规定,是构成申诉制度直接的宪法基础。行政复议作为申诉制度中的一项具体制度,其渊源固然也可以追溯到宪法的规定上,但它最直接的法律基础是行政法律、法规,例如《行政复议法》。因为如果没有单个法

律、法规的特别规定,公民、法人或者其他组织就没有行政复议的申请权,而只能依宪法规定行使一般申诉权。

(2)申请范围不同。行政复议的申请内容只限于行政相对方认为侵犯其合法权益的违法或不当的行政行为。而申诉的申请内容则不受此限,只要是国家机关或其工作人员的违法失职行为,利害关系人都可以提出申诉,它既可以是行政机关的行为,也可以是立法机关和司法机关以及军事机关的行为,甚至还可以扩及政党、社团的行为。

(3)受理机关不同。行政复议的受理机关是享有复议权的国家行政机关。而受理申诉的主体则十分众多,各类国家机关以及政党、社团在其主管的事项范围内都有责任受理申诉。例如,公民对选民名单与资格不服提出的申请,就由有管辖权的选举委员会受理。当事人对已发生法律效力判决不服提出的申诉,由有管辖权的人民法院受理。党员对党纪处分不服提出的申诉,由党的纪律检查机构受理。

(4)提起期限不同。行政复议的提起有一定的期限限制,超过了法定期限,行政相对方就自动丧失复议申请权。即使提出申请,也不会引起行政复议。而申诉则一般无期限限制,利害关系人何时都可以提出。

三、行政复议与行政裁判

“行政裁判”一词,是近年来我国的一些学者在介绍和研究国外,主要是英、美国家行政法制度和理论时,对专设于行政系统内具有相对独立性的机构,适用准司法程序,裁决一定争议案件的活动所作的抽象和概括。^①在我国,行政裁判制度还处于初创阶段。多数人认为行政裁判,目前在我国应指

^① 参见应松年:《行政行为法》,697页,人民出版社,1993。