

行政复议理论 及应用

广东人民出版社

林炎章 编著





行政复议理论及应用

林炎章 编著

广东人民出版社

粤新登字01号

行政复议理论与应用

林炎章编著

广东人民出版社出版发行

广东省新华书店经销

广东新华印刷厂印刷

787×1092毫米32开本9.75印张 190,000字

1992年5月第1版 1992年5月第1次印刷

印数1—4,500册

ISBN 7-218-00731-7/D·107

定价3.85元

行政復
議理
論與
應
用

楊
立
合
十
月

序

不少熟人、朋友询问，行政复议是怎么回事。往往我这样解释：打个比方吧，某市的居民、企业或组织不服该市政府作出的具体行政行为，向该市政府的上一级机关即省政府申请重复审议该具体行政行为是否合法合理，如果省政府受理了并审查该具体行政行为，作出维持或撤销或变更原具体行政行为的决定，这就是行政复议。

这样的解释似乎啰嗦了一点，但听者还是明白了。原来，行政复议既是公民、企业、组织依法维护自己合法权益的一条途径，又是行政组织系统内部的一种层级监督手段。那么，行政复议与行政诉讼到底有什么区别和联系，行政复议是什么性质，行政复议还有什么作用，公民如何按程序申请复议，复议机关如何操作行政复议程序等等。一系列的问题提出，促使我深入地思考和分析问题，萌发写本书的念头。

恰逢国务院法制局举办首期行政复议研讨班，本人有幸参加研讨班，在京城与全国各地专家学者和同行学习研讨，开拓了视野。期间，〈行政复议条例〉经国务院第七十一次常务会议通过。在学习理解中，觉得有关行政复议的一些基本问

题，如行政复议的作用、性质、特征、基本原则、受案范围、复议管辖、机构设置、复议程序等，有的还缺乏明确的规定和准确的阐述。因此，加强对行政复议制度的研究，结合实践探讨解决问题的办法是很有必要的。

去京归来，我便密锣紧鼓地撰稿。新年的第三天，国务院法制局又发出关于贯彻实施《行政复议条例》的通知，要求行政机关尤其是有复议任务的行政机关，组织所属工作人员认真学习《行政复议条例》，全面理解行政复议制度对行政管理的积极作用，并把培训复议工作人员的任务列为重要的工作内容。由此看来，加强对行政复议的研究不仅很有必要，而且也十分迫切。承蒙广东省人大常委会副主任杨立同志为本书题字，以及广东人民出版社陈启方、高旭正同志的支持，本书得以面世，在此表示衷心感谢。

作 者

1991年3月于广州象岗山舍

目 录

序.....	1
一、行政复议的理论基础.....	1
(一) 什么是行政复议.....	1
1. 行政争议与行政复议的关系.....	1
2. 行政复议的概念.....	3
(二) 行政复议的性质和特征	4
1. 行政复议的行政性和司法性.....	5
2. 行政复议的基本特征.....	6
(三) 行政复议的法律关系	7
1. 行政复议法律关系的主体.....	8
2. 行政复议法律关系的内容.....	9
3. 行政复议的法律关系的客体.....	11
(四) 行政复议的基本类型.....	12
1. 行政复议前置和可选择的行政复议.....	12
2. 政府行政复议和部门行政复议.....	14
3. 原行政机关复议和上一级行政机关复议.....	14
4. 一级复议和二级复议.....	16
5. 终局行政复议和非终局行政复议.....	17

(五) 行政复议的任务和作用	18
1. 行政复议的任务	18
2. 行政复议的作用	19
(六) 行政复议与行政诉讼及其他行政司法的 关系	20
1. 行政复议与行政诉讼的共同点	20
2. 行政复议与行政诉讼的区别	21
3. 行政复议与行政诉讼的关系	22
4. 行政复议与其他行政司法的关系	25
(七) 行政复议制度的历史沿革	28
1. 部分资本主义国家的行政复议制度	28
2. 苏联和我国的行政复议制度	31
3. 必须完善和发展我国的行政复议制度	32
二、行政复议的基本原则	35
(一) 行政复议条例的立法目的和依据	35
1. 行政复议条例的立法目的	35
2. 行政复议条例的立法根据	38
(二) 公民、法人、组织的复议申请权	39
1. 复议申请权的主观性	39
2. 行政复议申请权的要件	40
(三) 行政复议的一般原则与特有原则	41
1. 行政复议的一般原则	41
2. 行政复议的特有原则	42
(四) 复议机关审查的基本内容	45
1. 对具体行政行为是否合法的审查	45

2. 对具体行政行为是否适当的审查·····	46
(五) 审理行政复议案件不适用调解·····	48
1. 民事诉讼程序强调调解·····	48
2. 行政复议程序强调不适用调解·····	48
三、复议机关受理行政案件的 范 围·····	50
(一) 根据什么原则确定复议机关的受案范围·····	50
1. 根据宪法精神和行政管理的需要·····	51
2. 根据现行法律、法规的规定·····	51
3. 根据行政行为与行政复议的关系·····	52
(二) 复议机关受理行政案件的 范 围·····	53
1. 对行政处罚不服的·····	53
2. 对行政强制措施不服的·····	55
3. 认为行政机关侵犯法律规定的经营自主权的·····	57
4. 对行政机关拒绝颁发许可证和执照或者不予答复的·····	58
5. 对行政机关拒绝履行法定职责或者不予答复的·····	59
6. 认为行政机关没有依法发给抚恤金的·····	60
7. 认为行政机关违法要求履行义务的·····	60
8. 认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的·····	61
9. 法律、法规规定可以提起行政诉讼或者可以申请复 议的其他具体行政行为·····	61
(三) 复议机关不受理哪些行政 案 件·····	62
1. 对行政法规、规章或具有普遍约束力的决定、命令 不服的·····	62
2. 对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定不服的·····	63
3. 对民事纠纷的仲裁、调解或者处理不服的·····	64

4. 对国防、外交等国家行为不服的	65
四、行政复议的管辖	68
(一) 什么是行政复议的管辖	68
1. 确定行政复议管辖的原则	68
2. 行政复议管辖的类型	69
(二) 上一级主管部门或本级人民政府管辖的案件	71
1. 不服县级以上地方人民政府主管部门的具体行政行为, 由谁管辖	71
2. 上一级没有相应主管部门的, 由谁管辖	72
3. 法定由本级人民政府管辖的案件	73
4. 不服国务院各部门的具体行政行为, 由谁管辖	74
(三) 对地方人民政府的具体行政行为不服的。	
怎样确定管辖	75
1. 不服乡(镇)人民政府的具体行政行为, 由谁管辖	75
2. 不服县或市人民政府的具体行政行为, 由谁管辖	77
3. 不服省级人民政府的具体行政行为, 由谁管辖	78
(四) 不服两个以上机关的共同具体行政行为的管辖	78
1. 共同行政行为的几种情形	78
2. 如何确认共同上一级行政机关的管辖权	79
(五) 派出机关、派出机构和法定授权、受委托的组织的具体行政行为的管辖	80
1. 什么是派出机关, 不服派出机关的具体行政行为	

由谁管辖	80
2. 什么是派出机构, 不服派出机构的具体行政行为 由谁管辖	82
3. 什么是法定授权的组织, 不服法定授权组织的 具体行政行为由谁管辖	84
4. 什么是受委托的组织, 不服受委托组织的具体 行政行为由谁管辖	85
(六) 法定需上级批准, 或被撤销的机关的 具体行政行为的管辖	88
1. 什么是法定需要上级批准的具体行政行 为	88
2. 对需要上级批准的具体行政行为引起复议时 怎么办	88
3. 被撤销的行政机关在被撤销前的具体行政行为的 复议管辖	90
(七) 复议权发生争议时怎么办	91
1. 复议权发生争议的表现 和 原因	91
2. 移送管辖、指定管辖、选择 管 辖	92
五、复议机关与复议 机构	95
(一) 复议机关与复议机构的关系	95
1. 什么是复 议 机 关	95
2. 什么是复 议 机 构	96
3. 复议机关与复议机构 的 关 系	97
(二) 复议机关应确立复议机构	98
1. 确立复议机构是开展复议工作 的 客 观 要 求	98
2. 在什么情况下确立复议机构或专 职 人 员	99

(三) 复议机构如何设置	100
1. 政府的复议机构如何设置	100
2. 政府职能部门的复议机构如何设置	100
3. 各类复议机构设置的共同要求	101
(四) 复议机构的职责和任务	101
1. 复议机构的职责	101
3. 复议机构的任务	104
六、复议参加人	103
(一) 复议申请人的资格	103
1. 申请人的分类	103
2. 申请人必须具备的要件	106
3. 申请人资格的特殊情况	107
(二) 被申请人的资格	108
1. 被申请人的分类	108
2. 被申请人必须具备的要件	111
(三) 行政复议中的第三人	111
1. 第三人的要件及与申请人的异同	111
2. 第三人参加复议的方式	112
3. 行政管理的主体能否作为复议的第三人	113
(四) 行政复议中的代理人	115
1. 复议中的代理人的概念和特征	115
2. 复议代理人的分类	116
3. 谁可委托代理人参加复议	118
七、行政复议的申请与受理	119
(一) 复议申请的期限	119

1. 复议申请的概念.....	119
2. 复议申请的一般期限和特殊期限.....	120
3. 在什么情况下可以延长期限.....	121
(二) 不得申请复议或不得提起行政诉讼的情况.....	122
1. 不得申请复议的情况.....	123
2. 不得向法院起诉的情况.....	124
(三) 申请复议应具备的条件.....	125
1. 申请人是认为具体行政行为直接侵犯其合法权益 的管理相对人.....	125
2. 有明确的被申请人.....	126
3. 有具体的复议请求和事实依据.....	126
4. 属于申请复议的范围.....	127
5. 属于受理复议机关管辖.....	127
6. 法律、法规规定的其他条件.....	128
(四) 复议申请的形式和内容.....	128
1. 复议申请的形式.....	128
2. 复议申请书的内容.....	129
(五) 复议机关对复议申请如何处理.....	130
1. 处理复议申请的期限.....	130
2. 如何对复议申请书进行审查.....	131
3. 如何对复议申请作出处理.....	131
(六) 对复议机关不予受理复议申请时怎么办.....	132
1. 复议机关无正当理由拒绝受理或不予答复的情况.....	132
2. 对拒绝受理、不予答复、不予受理的裁决不服时 怎么办.....	133

八、行政复议的审理与决定	185
(一) 行政复议的审理制度和方式	135
1. 行政复议的审理制度	136
2. 审理的其他方式	136
(二) 复议机关发送申请书副本和被申请人提出	
答辩书期限	137
1. 复议机关发送申请书副本期限	137
2. 被申请人提交材料、证据的内容	138
(三) 复议与具体行政行为执行的关系	139
1. 复议期间具体行政行为不停止执行	139
2. 在特殊情况下, 原具体行政行为可以停止执行	140
(四) 在复议决定作出前, 申请人可否撤回申请	142
1. 撤回申请的情况	142
2. 撤回申请的条件	143
(五) 复议机关审理案件的法律适用	144
1. 复议机关审理复议案件以法律为依据	144
2. 以行政法规为依据	145
3. 以地方性法规为依据	145
4. 以行政规章为依据	146
5. 以上级行政机关依法制定和发布的具有普遍	
约束力的决定、命令为依据	147
6. 以民族自治地方的自治条例、单行条例为依据的	
情况	148
(六) 案件经过审理, 如何作出复议决定	149
1. 决定维持具体行政行为	149

2. 决定被申请人补正	150
3. 决定被申请人履行法定职责	151
4. 决定撤销、变更被申请人的具体行政行为	151
(七) 对原行政行为所依据的规章和其他文件存在问题的处理	155
1. 上级机关发现下级机关的文件存在问题的, 如何处理	156
2. 下级机关认为上级机关的文件存在问题的, 如何处理	157
(八) 行政侵权赔偿责任	158
1. 行政机关为什么应该承担侵权赔偿责任	159
2. 请求赔偿应具备的要件	160
3. 行政赔偿责任如何承担	161
4. 行政赔偿的方式	163
5. 行政赔偿可否适用调解	164
(九) 复议决定书的法律效力及其执行	165
1. 复议决定书应载明的事项	165
2. 复议决定的法律效力	168
3. 复议决定的执行	169
九、复议的期间、送达、法律责任及其他	174
(一) 复议的期间	174
1. 期间的概念和意义	174
2. 期间的种类及计算	174
3. 期间延误的后果	175
(二) 复议的送达	176

1. 复议的送达的概念和意义	176
2. 送达的方式	177
(三) 行政复议的法律责任	178
1. 被申请人拒绝履行复议决定的	178
2. 复议人员失职、徇私舞弊的	179
3. 复议参加人或其他人违法的	179
(四) 行政复议的附则	180
1. 涉外行政复议的程序	180
2. 行政复议条例对时间的适用范围	181
十、行政复议文书的制作	182
(一) 复议文书的概念、作用及特点	182
1. 复议文书的概念	182
2. 复议文书的作用	183
3. 复议文书的特点	183
(二) 复议文书制作的基本要求	185
1. 必须符合法律规定	185
2. 必须表述清楚、交代明确	185
3. 章法多样化	186
4. 说理有力, 立论合情、合理、合法	187
5. 文书用语准确, 文字精练	188
(三) 复议文书的种类	188
1. 复议申请书	189
2. 立案呈报表	191
3. 受理通知书	193
4. 立案通知书	194

5. 不予受理裁决书	195
6. 补正复议申请通知书	196
7. 移送函	198
8. 指定复议通知书	199
9. 复议答辩书	201
10. 调查取证及评议案件文书	204
11. 同意延长申请期限通知书	211
12. 停止执行具体行政行为通知书	212
13. 同意撤回复议申请通知书	214
14. 复议案件审批表	214
15. 复议决定书	215
16. 停止复议案件审理通知书	218
17. 复议文书送达回证	219
18. 强制执行申请书和通知书	220
19. 追究法律责任审批表、决定书和 建议书	222
20. 复议案件结案登记表及档案 目录	224
十一、如何作出正确的复议决定	228
(一) 审查具体行政行为的事实要件	228
(二) 审查原具体行政行为的定性	231
1. 将通奸定性为嫖娼的错案	231
2. 对行为定性未考虑法定要件的错案	232
(三) 审查具体行政行为适用法律是否正 确	234
1. 与法律抵触的规章不能作定案根据	234
2. 应适用甲法却错误适用乙法	235
(四) 审查具体行政行为是否违反法定程 序	236