

安徽行政管理学会组织撰写

行政复议概论

顾 问 赵怀寿 刘永年

主 编 钮 洵 余朝群 袁曙宏

副主编 周多礼 李 浩

安徽人民出版社

序 言

《中华人民共和国行政诉讼法》的公布实施，是我国行政法制建设中的一件大事。它标志着我国行政管理将进一步被纳入制度化和法律化的轨道。

在实施《行政诉讼法》的过程中，地方各级人民政府及其职能部门如何搞好行政复议，是一件很重要的事情。作为一种具体行政行为，搞好行政复议可以利用复议程序相对简便易行的特点，迅速查清事实、解决行政争议，有利于维护和促进行政机关依法行使职权，有利于保护公民、法人和其他组织的合法权益。作为一种行政监督，搞好行政复议可以及时发现并纠正违法或不当的具体行政行为，也可以发现具体行政行为所依据的规范性文件是否与法律、法规和规章相一致，有利于改变目前存在的滥施处罚、无权处罚、自立章法的状况，做到令行禁止。当然，行政复议只有与行政诉讼相互衔接，密切配合，才能充分发挥它的上述作用。

为了配合《行政诉讼法》的实施，安徽省行政管理学会组织撰写了《行政复议概论》一书。该书以《行政诉讼法》、《行政复议条例》和其他有关法律、法规为依据，系统地阐述了行政复议的理论和实践问题，希望它的出版发行，能对我省各级行政复议机关及其复议工作人员的复议工作有所帮助，并在维护和监督行政机关依法行使职权，保护行政管理相对人的合法权益方面起到应有的作用。

邵明

1990年12月14日

责任编辑 杜国新
封面设计 章 雯

行政复议概论

安徽人民出版社出版发行

新华书店经销 安徽新华印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 11.5 字数: 290,000

1990年12月第1版 1990年12月第1次印刷

印数: 00000-11000

ISBN7-212-00475-8/D·84 定价: 5.10元

目 录

第一编 绪 论

第一章 行政复议概述	1
第一节 行政复议的概念和特征.....	1
第二节 行政复议的分类.....	3
第三节 行政复议与其他相关行政行为的区别.....	9
第四节 行政复议与行政诉讼的关系.....	15
第五节 行政复议的任务.....	20
第二章 行政复议制度的历史发展	22
第一节 资本主义国家行政复议制度的历史发展.....	22
第二节 苏联、东欧国家行政复议制度的历史发展.....	32
第三节 中国行政复议制度的历史发展.....	36

第二编 总 论

第三章 行政复议的基本原则	43
第一节 行政复议基本原则概述.....	43
第二节 行政复议的一般原则.....	51
第三节 行政复议的特有原则.....	58
第四章 行政复议范围	64
第一节 行政复议范围概述.....	64
第二节 行政复议案件的种类.....	68
第三节 非复议行政行为的处理.....	75
第五章 行政复议管辖	79

第一节	行政复议管辖概述	79
第二节	职权管辖	81
第三节	移送管辖	89
第四节	指定管辖	90
第五节	管辖的其他规定	91
第六章	行政复议机构	92
第一节	行政复议机构的概念和特点	92
第二节	行政复议机构的设置	94
第三节	行政复议机构的职权	105
第七章	行政复议参加人	102
第一节	当事人	105
第二节	共同申请人和被申请人	111
第三节	第三人	113
第四节	复议代理人	115
第八章	行政复议证据	121
第一节	行政复议证据概述	121
第二节	行政复议证据的分类	126
第三节	证明对象与举证责任	130
第四节	证据材料的提供、收集和保全	135
第五节	证据材料的审查判断	138
第九章	申请与受理	145
第一节	申请	145
第二节	受理	159
第十章	审理与决定	163
第一节	审理	163
第二节	决定	182
第十一章	期间与送达	201
第一节	期间	201

第二节	送达·····	204
第十二章	行政复议决定的执行·····	209
第一节	复议决定执行的概念、意义和种类·····	209
第二节	复议决定的行政强制执行·····	211
第三节	复议决定的司法强制执行·····	224
第十三章	行政复议法律责任·····	231
第一节	行政复议法律责任概述·····	231
第二节	行政复议机关的法律责任·····	238
第三节	行政复议参加人的法律责任·····	239
第十四章	不服复议决定的起诉·····	242
第一节	起诉的概念·····	242
第二节	起诉的期间与方式·····	243
第三节	起诉的要件·····	245
第四节	起诉人的权利和义务·····	248
第五节	起诉与起诉成立的效果·····	251
第六节	起诉后的诉讼程序·····	254
第十五章	行政应诉·····	259
第一节	行政应诉概述·····	259
第二节	行政机关在行政诉讼中的权利和义务·····	261
第三节	行政应诉的主要内容·····	267
第四节	行政机关如何争取依法胜诉·····	273

第三编 分 论

第十六章	公安行政复议·····	277
第一节	治安行政复议·····	277
第二节	公民出入境管理行政复议·····	280
第三节	外国人出入境管理行政复议·····	281
第四节	居民身份证管理行政复议·····	281

第五节	旅馆业管理行政复议	282
第十七章	工商行政复议	283
第一节	商标管理行政复议	283
第二节	广告管理行政复议	285
第三节	企业法人登记管理行政复议	286
第四节	私营企业管理行政复议	287
第五节	城乡个体工商户管理行政复议	288
第六节	城乡集市贸易管理行政复议	289
第七节	投机倒把处罚行政复议	290
第八节	烟草专卖管理行政复议	291
第十八章	资源行政复议	292
第一节	土地管理行政复议	292
第二节	矿产资源管理行政复议	293
第三节	水资源管理行政复议	294
第四节	林业管理行政复议	295
第五节	草原管理行政复议	295
第六节	渔业管理行政复议	296
第七节	野生动物保护行政复议	297
第八节	野生药材资源保护行政复议	298
第十九章	环境保护行政复议	299
第一节	环境保护行政复议	299
第二节	海洋环境保护行政复议	301
第三节	水污染防治行政复议	301
第四节	大气污染防治行政复议	302
第五节	防止船舶污染海域管理行政复议	303
第六节	防止拆船污染环境管理行政复议	303
第七节	海洋倾废管理行政复议	304
第八节	对外经济开放地区环境管理行政复议	305

第二十章	卫生行政复议	306
第一节	食品卫生管理行政复议	306
第二节	药品管理行政复议	308
第三节	传染病防治行政复议	309
第四节	国境卫生检疫行政复议	310
第五节	公共场所卫生管理行政复议	310
第六节	兽药管理行政复议	311
第二十一章	交通行政复议	312
第一节	道路交通管理行政复议	312
第二节	公路管理行政复议	313
第三节	铁路运输安全保护行政复议	313
第四节	水路运输管理行政复议	314
第五节	航道管理行政复议	315
第六节	河道管理行政复议	315
第七节	内河交通安全管理行政复议	316
第八节	海上交通安全管理行政复议	316
第九节	渔港水域交通安全管理行政复议	317
第二十二章	其他行政复议	319
第一节	税务行政复议	319
第二节	金融行政复议	321
第三节	价格行政复议	324
第四节	海关行政复议	326
第五节	邮政行政复议	329
第六节	标准化管理行政复议	330
第七节	计量行政复议	330
第八节	统计行政复议	331
第九节	专利行政复议	331
第十节	商品检验行政复议	333

第十一节	城市规划行政复议.....	334
第十二节	文物保护行政复议.....	335
第十三节	设施保护行政复议.....	336
第十四节	计划生育行政复议.....	339

附 录

一、	《中华人民共和国行政复议条例》.....	341
二、	行政复议决定书和裁决书格式.....	352
后记		355

第一编 绪 论

第一章 行政复议概述

第一节 行政复议的概念和特征

一、行政复议的概念

什么是行政复议？由于各国行政复议的名称、范围、能够申请行政复议的主体以及受理行政复议的机关和程序等都不尽相同，因而很难下一个各国统一的行政复议的定义。

根据我国行政复议条例的规定，我国的行政复议是指公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，依法向行政复议机关提出重新处理的申请，接受申请的行政复议机关据此对原行政处理或行政处罚决定进行审理并作出相应决定的行政救济活动。

二、行政复议的特征

行政复议的概念决定了它自身的质的规定性。概括起来，我国行政复议主要具有以下特征：

(一) 行政复议的申请人是公民、法人或其他组织。这里的公民、法人或其他组织，均是行政机关具体行政行为的相对人。作为申请人的法人可以是企业事业单位和社会团体，也可以是行政机关和其他国家机关。但必须注意的是，行政机关之所以有权提出复议申请，是由于它处于具体行政行为相对人的地位，是行政处

罚或行政处理的对象。而实施具体行政行为的机关是没有资格作申请人的。例如，某行政机关建造办公用房，城市规划部门以其违章为由对其予以罚款，被罚款的行政机关因不服向上一级城市规划部门申请复议。这里城市规划部门就无权作为申请人。

(二)行政复议的被申请人必须是行政机关。亦即作出行政处罚或行政处理的行政机关。公民、法人或者其他组织不能作为被申请人。有一种观点认为，由于行政机关的具体行政行为是由行政机关工作人员在履行职务时作出的，因此行政机关工作人员也可以成为被申请人。这是一种误解。因为行政机关工作人员在履行职务时作出的行政行为是代表行政机关的，所以其行为的后果理应由行政机关承担。如果行政机关工作人员在执行公务中有过错，其所在的行政机关可追究其行政责任和经济责任；如果构成犯罪，则由司法机关追究其刑事责任。但这并不导致行政复议被申请人的转移。只要行政机关工作人员的行为是公务行为，该行为的相对人就只能以他所代表的行政机关而不能以他本人作为被申请人；如果他的行为属于与公务无关的公民个人的行为，那么就只能通过其他途径而不是行政复议来解决。

(三)行政复议必须是因公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益而提起的。这里行政机关的侵权违法行为可以是确实存在的，也可以是原告主观上“认为”而客观上并不存在的。这里的“具体行政行为”是指行政机关运用行政权对特定的相对人所作的单方面具体处理或处罚，与制定普遍性规范的抽象行政行为不同；后者不能成为行政复议的对象。

(四)行政复议申请必须向有行政复议职权的行政机关提出。我国县级以上人民政府及其有复议职权的行政主管部门都应当设立专门的行政复议机构，或者确立专职复议人员，以从事行政复议工作。行政复议的这一特征，将它与行政诉讼十分清楚地区别

开来，后者必须向人民法院提起。

行政复议案件由行政机关审理，会不会使其失去公正性和权威性呢？我们说不会。因为行政复议案件一般都是由作出具体行政行为的行政机关的上一级行政主管部门管辖；没有上级主管部门的，则由本级人民政府管辖；即使有少数法律、法规规定原处理机构与复议机构设在同一行政机关的，这种复议机构也往往由其所属行政机关的首长兼任负责人，以使其更具有权威性。例如，专利复议机构为专利局内的专利复审委员会，专利局局长兼任该委员会主任。由此可见，行政复议机关与原行政处理机关均具有行政隶属关系，后者必须服从前者。

(五)行政复议必须依法进行。具体表现在以下几个方面：

1. 提起行政复议的案件，必须是法律、法规明文规定行政管理相对人可以向复议机关申请复议的行政案件；

2. 行政复议申请必须在法律、法规规定的期限内向有管辖权的复议机关提出；

3. 行政复议案件必须严格按照法律、法规规定的复议程序进行。

第二节 行政复议的分类

由于作为行政复议对象的行政活动内容广泛，形式繁杂；也由于涉及到行政复议的法律、法规数量较多，不够统一。因此，我国的行政复议可以从不同的角度进行不同的分类。

一、按复议对象分类

按复议对象划分，目前我国行政复议主要有以下20种：(1)公安行政复议；(2)工商行政复议；(3)税务行政复议；(4)财政金融行政复议；(5)价格行政复议；(6)海关行政复议；(7)资源行政复

议；(8)卫生行政复议；(9)交通行政复议；(10)城市规划行政复议；(11)环境保护行政复议；(12)邮政行政复议；(13)统计行政复议；(14)计量行政复议；(15)标准化管理行政复议；(16)专利行政复议；(17)商品检验行政复议；(18)文物保护行政复议；(19)设施保护行政复议；(20)计划生育行政复议。

在上述20种行政复议中，虽然土地、环保、邮政、计量等少数行政复议在《土地管理法》、《环境保护法》、《邮政法》、《计量法》等法律中没有加以规定，但《行政诉讼法》第37条却明确规定：“对属于人民法院受案范围的行政案件，公民、法人或者其他组织可以先向上一级行政机关或法律、法规规定的行政机关申请复议，对复议不服的，再向人民法院提起诉讼；也可以直接向人民法院提起诉讼。”根据基本法律效力高于一般法律的原则，《行政诉讼法》的效力当然高于《土地管理法》等一般法律；因此，对土地、环保、邮政、计量等具体行政行为不服的，也可以先申请行政复议，尔后再提起行政诉讼。

二、按复议机关分类

按复议机关划分，行政复议主要有三种：

(一)申请原处理机关的上一级行政主管部门复议

这种复议的特点是，上级行政主管部门既对下级行政机关享有领导权和监督权，又享有法定复议权；因而既对下级行政机关作出的具体行政行为及其所依据的规范性文件十分熟悉，又容易纠正其错误的行政处理决定。目前我国一般均采用这种形式的行政复议。

(二)申请人民政府复议

如果作出具体行政行为的行政机关没有上级主管部门或者法律、法规规定由人民政府复议的，则采取这种行政复议方式。这样既避免了机构设置上过分追求上下对口的膨胀现象，又保证了

复议案件的及时审理。

(三) 申请原处理机关内的专门复议机构复议

这种复议机构虽然还设于原处理机关内，但却独立于原处理机构之外，自主行使复议权。如专利局内所设的专利复审委员会对国务院各部门的具体行政行为不服申请的复议，也由作出具体行政行为部门的复议机构复议。这种复议的优点是减少层次，方便群众，提高效率；但必须保证复议的客观性和公正性。

上述三种分类的法律意义在于，公民、法人或其他组织在申请复议时必须向有复议职权的机关提出，否则申请无效，并有可能耽误法定期间。

三、按能否选择分类

按行政管理相对人是否可以选择处理机关划分，行政复议可分为两类：

(一) 选择复议

选择复议是指相对人既可以向行政机关申请复议，也可以直接向人民法院提起诉讼。我国《行政诉讼法》、《行政复议条例》都对选择复议作了规定。很多单行法律、法规，如《中华人民共和国公民出境入境管理法》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国城市规划法》等，也都规定了可以选择复议。

选择复议又分为两种情况：一种是当事人既可以申请行政机关复议，并由其作出终局裁决；也可以不必经过复议，直接向人民法院起诉。但选择了前者就不能再选择后者，反之亦然。如《公民出境入境管理法》第15条、《外国人入境出境管理法》第29条均作此规定。另一种情况比上述选择的权力要大一些，除可以申请复议或提起诉讼外，复议裁决不作为终局裁决，当事人对其不服还可以向人民法院起诉。这是我国对保护当事人的合法权益所

采取的有效措施。如《海关法》第53条即作此规定。

（二）必经复议

必经复议是指行政复议是相对人提起行政诉讼所必须具备的前置条件，无权选择。治安行政复议便属于此类。不服治安处罚的相对人，必须先向上一级公安机关申请复议后才能提起行政诉讼。《中华人民共和国个人所得税法》、《中华人民共和国价格管理条例》等所规定的复议均属必经复议。

区别选择复议与必经复议的法律意义在于：它有助于公民、法人或者其他组织了解与把握自己对行政复议的选择权，从而正确地加以行使。

四、按复议决定的效力分类

按复议决定的效力划分，行政复议可分为终局复议和非终局复议两种。

（一）终局复议

终局复议是指该级复议为终审复议，复议决定作出后即具有最终的法律效力。相对人既不能申请再复议，也不能提起行政诉讼。终局复议又分为两种情况：一种是一级终局复议。如《中华人民共和国商标法》、《中华人民共和国统计法实施细则》等所规定的复议均为一级终局复议。另一种是二级终局复议。如《关于对国营企业征收所得税的暂行规定》、《关于内部审计工作的若干规定》等所规定的复议均为二级终局复议。

一级终局复议与二级终局复议的区别在于：前者只须经过一次复议，复议决定一经作出就具有最终效力；而后者则可以进行两次复议，只有第二次复议决定才具有最终效力。在我国关于行政复议的法律规定中，以一级复议为原则，以二级复议为例外。

（二）非终局复议

非终局复议是指复议决定并不具有最终的法律效力，相对人

不服可以在法定期间内向人民法院提起行政诉讼。也可以分为两种情况：一种是相对人不服复议可以申请再复议，对再复议决定不服的还可以提起行政诉讼。如《海关法》第46条即作此规定。另一种情况是相对人不能申请再复议，但可以提起行政诉讼。目前我国很多法律、法规均作此规定。

区别终局复议与非终局复议的法律意义在于：公民、法人或者其他组织应当了解两种复议的不同法律效力，从而穷尽法律救济手段，维护自己的合法权益。

五、按有无涉外因素分类

按是否有涉外因素划分，行政复议可以分为涉外复议和非涉外复议两种：

(一)涉外复议

是指申请人是外国人、无国籍人或外国组织的行政复议。如《中华人民共和国外国企业所得税法》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国经济特区外资银行、中外合资银行管理条例》等所规定的复议即为涉外复议。

(二)非涉外复议

非涉外复议是指申请人是我国公民、法人或者其他组织的行政复议。我国绝大多数行政复议皆为非涉外复议。

区别涉外复议与非涉外复议的法律意义在于：有些涉外复议须适用特别的法律规定。

六、按申请复议有无前提条件分类

按相对人申请复议有无前提条件划分，行政复议可分为有条件复议和无条件复议两种：

(一)有条件复议

有条件复议是指复议须以申请人先执行行政处理或处罚决定

为前提条件，否则复议机关将因申请人违反法律、法规的规定而不予受理。如税法多以相对人先纳税为前提条件。

（二）无条件复议

无条件复议是指不对相对人申请复议的权利附加限制，复议机关在法定期间内接到相对人的复议申请即应依法受理和复议。我国多数法律、法规均作此规定。但必须指出的是，复议期间不停止原处理决定的执行（法律、法规另有规定的除外），只不过不以这种决定的执行为复议的前提条件罢了。

区别有条件复议与无条件复议的法律意义在于：行政管理相对人必须明了法律规定，熟悉复议程序，以正确、及时地行使复议权利。

七、按复议的法律来源分类

按复议是否在法律、法规中直接规定来划分，行政复议可分为原始复议与派生复议两种：

（一）原始复议

原始复议是指在法律、法规中直接加以规定的复议。我国绝大部分行政复议均属此类。

（二）派生复议

派生复议是指法律、法规、规章本身虽未直接规定复议，但却因其所依据制定的法律、法规规定了复议，或者因其处理程序所必须遵循的法律、法规规定了复议而形成的复议。前者如国家物价局根据《价格管理条例》制定的《关于价格违法行为的处罚规定》，虽未直接规定复议，却因《价格管理条例》规定有复议而当然适用复议程序。后者如房产税、车船税等税法的征管程序适用《税收征收管理暂行条例》，按此条例规定，相对人对纳税额有异议或不服税务机关处罚的可申请复议，由此使房产和车船等税法也具有复议内容。