

● 法学论坛

中国行政复议制度的发展、现状和展望

青 锋

(国务院法制办公室, 北京 100017)

摘 要: 行政复议制度是一种重要的法律制度。通过行政复议, 行政复议机关可以依法撤消或改变违法的或者不当的具体行政行为, 使公民、法人和其他组织的合法权益得到保护, 同时也可以有效地保障和监督行政机关依法行使职权, 促进依法行政。我国行政复议制度与其他法律制度一样, 经历了一个建立、健全、不断发展的过程。本文全面回顾了行政复议制度的发展过程, 并根据大量一手材料和数据分析了当前行政复议工作中存在的问题, 对行政复议制度的完善作出了展望。

关键词: 行政复议; 制度; 发展; 现状; 展望

中图分类号: DF832 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-4525(2006)01-016-15

一、中国行政复议制度的历史发展简况

(一) 新中国成立前的行政复议制度

行政复议制度是近代资产阶级民主政治的产物。当今世界发达国家, 普遍实行行政复议制度。我国于辛亥革命后, 在设立行政诉讼制度的同时, 设立行政诉愿制度, 也就是行政复议制度, 作为行政诉讼的前置阶段。《中华民国约法》第8条规定: “人民依法律所定, 有请愿于行政官署及陈述于平政院之权。” 1930年, 南京国民政府时期颁布了《诉愿法》, 确立了行政诉愿制度。根据《诉愿法》规定, 诉愿是对违法或不当处分, 致公民的权益受到损害而提起的, 由原处分的上级机关或处分机关本身受理。《诉愿法》历经多次修改补充, 至今仍在台湾地区实行。

(二) 新中国成立后的行政复议制度

新中国成立后, 行政复议制度大致经历了五个发展阶段。

1. 建国初期, 是行政复议制度的初步建立阶段。特点是行政复议决定大多为终局决定。1950年政务院批准财政部公布的《财政部设置检查机关办法》第6条规定: “被检查的部门对检查机构之措施认为不当时, 得具备理由, 向其上级检查机构, 申请复核处理。” 这里所讲的“复核处理”意即复议。之后多部法规规定了行政复议的内容, 并开始使用“复议”的提法。

2. 20世纪60年代, 即文革阶段。法制虚无, 行政复议制度也荡然无存。

3. 1979年以后, 是行政复议制度重新启动阶段。规定行政复议的法律法规也越来越多, 如《海关法》、《外国人入境出境管理法》、《中国公民出境入境管理法》等。但也存在一些问题: 一是散, 不成系统; 二是立法技术不太成熟, 不太规范; 三是研究不够深入, 制定的规定比较随意。

4. 以1990年《行政复议条例》颁布为标志, 行政复议制度进入规范发展阶段。1989年《行政诉讼法》颁布, 对行政机关依法行政具有很大的促进作用。同时, 国务院也及时颁布了《行政复议条例》。这个条例的颁布, 标志着行政复议制度日渐成熟, 改变了我国行政复议立法分散不协调状态, 在我国第一次比较系统地规定了统一的行政复议制度。《行政复议条例》的颁布施行, 表明行政复议制

收稿日期: 2005-10-18

作者简介: 青 锋, 国务院法制办公室政府法制协调司司长。

度开始在行政机关得到比较普遍的贯彻执行。

5. 从1999年4月29日《行政复议法》的颁布, 同年10月1日施行, 使我国行政复议制度进入一个崭新的阶段, 标志着我国行政复议制度的进一步发展和完善, 在我国法制史上也具有的重要意义。

(三) 《行政复议条例》的实施情况和《行政复议法》的制定过程

1990年国务院发布《行政复议条例》, 规范、健全和发展了我国的行政复议制度。经过多年实践, 行政复议工作积累了不少成功的经验。据国务院法制办统计, 从1991年《行政复议条例》开始实施到1998年底, 全国共受理24万件行政复议案件。从复议决定看, 维持占50%, 撤销占20%, 变更占10%, 其他占20%; 其中申请人不服复议决定提起诉讼的占总案件的25%。从复议案件在各部门的情况看, 公安占65%至70%, 城建占6%, 土地占5%, 技术监督占5%, 工商占5%, 林业占3%, 税务占2%。从被申请人看, 县级政府及其工作部门占65%, 其中县政府当被告占10%, 县政府部门当被告占55%, 所以大部分案子在县里; 地市人民政府及其工作部门当被告占30%, 地市政府当被告占7%, 工作部门占23%; 省部级占5%。

以上数据表明, 《行政复议条例》的实施对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, 发挥了积极作用。但是, 与立法的预期目的相比, 同时参照同期行政诉讼开展情况来看, 可以发现不少问题。据统计, 全国同期行政诉讼案件46万, 比复议案件高出近一倍, 行政机关败诉40%。并且, 行政复议案件逐年下降, 而行政诉讼案件逐年上升。行政机关管理的范围很大, 行政行为每时每刻都有发生, 而复议案件如此之少, 使我们看出行政复议条例在设计 and 执行上还存在许多问题, 主要是:

1. 行政复议范围有局限。行政复议范围基本上限于法律、法规明确规定涉及人身权和财产权的具体行政行为, 这与行政诉讼的受案范围大体相同。许多人们关心的难点、热点问题没有纳入行政复议范围, 不能通过行政复议渠道来解决。

2. 申请行政复议的限制条件比较多, 行政机关受理不积极, 申请人嫌麻烦。据统计, 绝大多数法律、法规中规定条条管辖的占大部分。这样规定不便民, 特别是边远地区更是如此。另外, 申请复议的期限被规定为15天, 最短的是5天, 有时还不等当事人反应过来就过期了。申请方式只有书面形式, 有的复议机关觉得问题复杂不好处理, 就找借口让人家限期补正, 拖来拖去, 使行政复议案件迈不进政府的门坎, 复议制度的作用逐年萎缩。

3. 官官相护, 该撤不撤, 该变更不变更。行政机关上下级之间彼此比较熟悉, 官官相护, 怕当被告, 怕麻烦。复议机关怕纠正错误的行为伤下级机关的感情, 又怕弄不好自己当被告, 因此能推就推, 尽量少受理, 甚至不受理; 即使受理, 也是能维持就维持, 能不作决定就不作决定。久而久之, 行政管理相对人对复议机关失去信心, 影响行政复议功能的发挥。

4. 机构不健全, 人员不到位, 经费不落实, 难以保障复议制度的落实。

此外, 还有其它一些问题, 如宣传没跟上, 有的领导认识不到位, 有些办案人员素质不高, 老百姓对复议不知道或怕报复不敢申请复议等。

针对上述问题, 1997年底, 国务院法制办开始了《行政复议法》的起草工作。初稿起草后, 1998年6月27日在安徽省马鞍山市专门进行了研讨, 同时向100多个单位发了征求意见函, 收集了上千条意见, 逐条分析研究, 9月份提交国务院常务会讨论通过。而后提交全国人大常委会, 经过一审、二审、三审, 于1999年4月29日全票通过。《行政复议法》的制定, 是在总结《行政复议条例》实施8年实践经验的基础上, 对行政复议制度的重大发展和完善, 是继《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》之后又一部规范政府行为的重要法律。认真贯彻实施《行政复议法》, 不仅对保护公民、法人和其他组织的合法权益, 而且对保障和监督行政机关依法行使职权, 促进依法行政、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, 都有重大意义。

二、《行政复议法》的特点和基本内容

(一) 行政复议法的特点

1. 扩大了复议范围,进一步加强了行政复议制度在解决行政争议方面的作用。按照《行政复议法》的规定,行政机关的具体行政行为,除行政处分或者其他人事处理决定外,只要公民、法人或者其他组织认为这些行为是违法或不当的,侵犯了自己的合法权益,都可以申请复议。同原来规定的复议申请范围相比,复议法增加了一些具体内容,主要是:认为行政机关变更或者废止农村承包合同,侵犯申请人合法权益的;认为符合法定条件,申请行政机关颁发资质证、资格证等证书,或者申请行政机关审批、登记有关事项,行政机关没有依法办理的;申请行政机关依法发放社会保险金或者最低生活保障费,行政机关没有依法发放的。显而易见,复议范围大大宽于行政诉讼的受案范围。

2. 简化了行政复议申请程序,更充分地体现了便民原则。具体讲:一是申请期限从一般15天延长到60天。二是既可以书面申请,也可以口头申请。三是如果老百姓弄不清该向那个行政机关申请复议,可以直接向具体行政行为发生地的县级人民政府提出复议申请,由其负责转送。四是对政府部门的具体行政行为不服,是向该部门的本级政府,还是向其上一级主管部门申请复议,一般可以自由选择。五是申请人、第三人可以查阅被申请人的书面答复、作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料。六是申请人可以一并提出对作出具体行政行为所依据的规范性文件的审查要求,还可以一并提出赔偿请求。这些规定使老百姓在行政复议中处于比较有利的地位,充分体现了便民原则。

3. 赋予当事人对规范性文件监督机制的启动权。这是个重大突破。原来的《行政复议条例》将抽象行政行为排除在外。这次则将国务院部门的规定,县级以上地方各级人民政府及其工作部门的规定,乡、镇人民政府的规定纳入了可提出审查申请的范围。依照《行政复议法》的规定,当事人认为行政机关具体行政行为所依据的规范性文件不合法,就可以提出对该文件的审查申请。这从源头上起到了遏制不当或者违法的具体行政行为发生的作用。这里应当明确三点:一是《行政复议法》没有将所有抽象行政行为纳入行政复议范围;二是申请行政复议机关审查规范性文件,必须以不服具体行政行为为前提;三是这是一种启动监督的机制。

4. 确立了国务院受理涉及国务院部门和省级政府的行政复议案件并作出最终裁决的制度,加强了国务院对所属各部门和省级政府的监督。《行政复议法》第14条规定,对国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府的具体行政行为不服的,向作出该具体行政行为的国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府申请行政复议。对行政复议决定不服的,可以向人民法院提起行政诉讼;也可以向国务院申请裁决,国务院依照本法的规定作出最终裁决。这就加强了国务院对部委和省级人民政府的监督,这是原复议条例所没有的。

5. 严格了行政机关不履行行政复议职责的法律责任,加大了监督力度。监督体现在不同环节上,对不依法受理、不依法转送、不按照规定期限作出复议决定等都有监督,受理时如果没有正当理由不予受理,上级机关可以责令其受理,必要时还可以自己受理,同时对行政复议机关、复议机关的工作人员和被申请人规定了严格的法律责任。不依法履行复议职责,就是失职、渎职,从法律角度看也是违法,直接负责的主管人员、直接责任人员要承担相应的法律责任,包括警告、记过、记大过、降级、撤职、开除的行政处分,对构成犯罪的,还要依法追究刑事责任。

(二)《行政复议法》的主要规定

《行政复议法》主要规定了复议机关和法制机构的职责;行政复议范围;申请行政复议的选择制度;国务院最终裁决制度;行政复议申请受理的推定制度;行政复议程序、形式和种类;确权终局制度;有效执行制度;严格的法律责任制度;行政复议的经费制度;行政复议的法律冲突的适用制度;行政复议与行政诉讼的基本关系。

(三)《行政复议法》总则中需要着重注意的几个问题

总则作为《行政复议法》的第一章,是关于该法的立法宗旨、适用范围以及行政复议机关、行政复议原则等方面的规定。这些规定,对行政复议活动的各个环节和每一个步骤都起着指导作用,对正确理解和运用行政复议法,也有着重要指导意义。

1. 立法宗旨和立法依据

《行政复议法》第1条规定:“为了防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为,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，根据宪法，制定本法。”

从这一条的规定可以看出，《行政复议法》的立法宗旨，主要包括两方面：一方面，通过防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为，维护公民、法人和其他组织的合法权益；另一方面，通过维持合法的、适当的具体行政行为，保障行政机关依法行使职权。这两个方面，是一个有机统一的整体，不能只强调一个方面，忽视另一个方面。这两个方面的统一，就是维护具体的公民、法人或者其他组织的合法权益，和维护最大多数人民群众的最大利益的统一。只有从这两个方面综合考虑问题，开展行政复议工作，才能保障和监督政府机关及其工作人员正确地履行法定职责，既不失职，又不越权，切实做到依法行政，也才能真正维护公民、法人和其他组织的合法权益。

《行政复议法》是根据宪法制定的。宪法关于国务院职权和地方人民政府职权，关于上级机关领导和监督下级机关，关于公民的权利与义务等有关规定，为《行政复议法》提供了立法依据。如《宪法》第41条规定，公民“对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”，“对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理”。第89条规定，国务院有权“改变或者撤销各部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章；改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令。”第108条规定，“县级以上各级人民政府领导所属各工作部门和下级人民政府的工作，有权改变或者撤销所属各工作部门和下级人民政府的不适当的决定。”《宪法》的有关规定，一方面对行政机关提出了实行层级监督，严格依法办事的要求，另一方面赋予了公民对于行政机关进行批评、监督的权力。行政复议正是落实这两方面的要求和权力的具体体现。

2. 行政复议法的适用范围

《行政复议法》第2条规定：“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，向行政机关提出行政复议申请，行政机关受理行政复议申请、作出行政复议决定，适用本法。”

(1) 有权提出复议申请的，只能是公民、法人或者其他组织。也就是通常所说的行政管理相对人。他们构成行政管理关系的一方，而在这种关系中又往往处于劣势地位，容易受到侵犯。所以，法律赋予其行政复议申请权。

(2) 申请复议的对象，只能是具体行政行为。“具体行政行为”，是指行政机关和行政机关工作人员，法律法规授权的组织、行政机关委托的组织或者个人，在行政管理活动中行使行政职权，针对特定的公民、法人或者其他组织，就特定的具体事项，作出的有关该公民、法人或者其他组织权利义务的单方行为。公民、法人和其他组织对抽象行政行为，不能申请行政复议，但可以依照本法的规定在对具体行政行为申请行政复议时，向行政复议机关提出对具体行政行为所依据的规范性文件的审查申请。解决抽象行政行为存在的问题，其权限、程序和法律后果，同解决具体行政行为存在的问题大不一样，难以完全适用行政复议制度。

(3) 申请复议的理由，只能是认为具体行政行为侵犯了自己的合法权益。这里的“认为”是一种主观判断，具体行政行为客观上是不是真正侵犯其合法权益，需要经过行政复议才能确定。所谓违法，是指行政机关针对特定的公民、法人或者其他组织，作出的影响对方权益的具体决定或者措施，违反了实体法或者程序法的规定；所谓不当，是指虽然合法但明显不公正的具体行政行为。

(4) 行政复议申请必须依法提出。除以上3点外，还包括：在规定申请期限内提出；向规定的复议机关提出；按本法规定的方式提出。否则，行政复议机关就可以以不符合法律规定为由，不予受理。

(5) 行政机关受理行政复议申请，作出行政复议决定，也必须依照本法进行。《行政复议法》规定了完善的行政复议程序，要求行政复议机关从受理行政复议申请，到作出行政复议决定，都必须严格按照规定办事。否则，也必须承担法律责任。

3. 行政复议机关和政府法制工作机构

《行政复议法》第3条规定了行政复议机关、行政复议机关的法制工作机构及其职责。

(1) 行政复议机关

行政复议机关原则上讲必须是行政机关，其他国家机关不能成为行政复议机关。如司法机关、权

力机关就不是行政复议机关,行政复议机关是指依照行政复议法履行行政复议职责的行政机关及其他组织,包括:县级以上地方各级人民政府;县级以上人民政府各工作部门,但是,未设立可以依法以自己的名义作出具体行政行为的派出机构的县级人民政府工作部门除外;依照法律行政法规的规定实行垂直领导的行政机关,但是其最低一级的行政机关除外;依法履行行政管理职能的国务院事业单位。

(2) 政府法制工作机构

受理行政复议申请,作出行政复议决定,是行政复议机关的职责。但是,由于具体的复议事项,不仅数量大、涉及面广,而且政策性、法律性都很强。行政复议机关的负责人不可能直接做这些大量的事务性工作。为了保证复议工作正常进行,需要有相应的工作机构具体办理复议事项。《行政复议法》规定:行政复议机关负责法制工作的机构具体办理行政复议事项。这样规定包含以下几层意思。

一是,行政复议机关的复议工作机构就是该机关负责法制工作的机构;只有行政复议机关负责法制工作的机构才是该复议机关真正的复议工作机构。

二是,从现行体制上看,各地方、各部门的法制工作机构,有一支专门负责行政复议工作的干部队伍。只要在此基础上进一步充实人员,提高素质,就完全可以胜任行政复议工作。这样规定,符合国情和现有体制。

三是,行政复议工作从本质上来讲是一项法制工作。在内容上,行政复议工作涉及特定行政机关的各项业务,具有综合性;在性质上,行政复议工作要严格依照法定程序和法定依据运作,有明显的法律后果,具有法律性;在表现形式上,行政复议工作要在法律范围内反映该行政复议机关的整体要求,具有权威性。因此,作为行政机关负责法制工作的综合、协调机构和行政首长法制工作方面的参谋、助手,法制工作机构比其他职能部门或者其他工作机构,更有条件承担行政复议的具体工作。

四是,行政复议作为一种救济制度和内部层级监督制度,其有效实施的关键是,应当有一个相对比较超脱又熟悉法律、懂得相应行政机关业务的机构,才能把有关行政复议制度落到实处。各级法制工作机构就是相对超脱的和行政管理相对人没有利害关系的机构。

五是,行政复议工作还往往与起草、审查规范性文件相联系,涉及对有关法律、法规和其他规范性文件的理解,法制工作机构凭借其在起草、审查规范性文件方面的优势,能更好地从法律依据上把握申请行政复议的具体行政行为是否合法。

六是,从1991年《行政复议条例》施行以来,行政复议具体事项都是由法制工作机构办理的。多年来的行政复议实践证明,《行政复议条例》确定的由法制工作机构具体来承担行政复议工作,是符合实际、行之有效的。

4. 行政复议机关活动的基本原则

(1) 合法原则

行政复议机关必须严格按照法定职权、法定依据、法定程序,开展行政复议活动。首先,行政复议机关自身应当合法。一是行政复议机关应当是依法成立并依照行政复议法履行行政复议职责的行政机关或者其他组织;二是其对具体的行政复议案件应当有合法的受理权。其次,行政复议的依据应当合法。应当以现行有效的法律、法规、规章和其他规范性文件为依据,凡是自然失效或者被明令废止,或者与上层次法律规范相抵触的法律、法规、规章和其他规范性文件,不能作为行政复议的依据。行政复议申请人认为具体行政行为所依据的规定不合法,并提出审查申请的,还应依法启动审查程序。再次,行政复议的程序应当合法。一是要严格按照规定的程序办事,不能先后颠倒,也不能跳过某一必经的步骤。二是要注意一定的形式,如行政复议决定书要加盖本行政复议机关的印章。三是要严格遵守行政复议法有关期限的规定。

(2) 公正原则

公正是行政复议制度的灵魂,是取得人民群众信任的根本。行政复议机关履行行政复议职责必须遵循公正原则。一是要对申请人和被申请人公正对待,一视同仁,不能偏听偏信,偏袒一方,尤其不能“官官相护”。二是对不同的申请人,不论其地位、权势、名望、与行政复议机关有无“关系”等,应一样对待,不能厚此薄彼,更不能以情代法。三是对具体行政行为的适当性进行审查,要严格以法

律的目的和社会公认的公正标准为尺度,看具体行政行为在时间、空间、适用对象都大致相同的条件下是否一视同仁,大体相当。

(3) 公开原则

公开是现代行政管理的基本要求之一。作为一种行政救济制度,行政复议更应当体现公开原则。公开原则是合法原则、公正原则的外在表现形式。首先,行政复议案件的材料要公开。在审理行政复议案件中,行政复议机关搜集的有关材料,包括被申请人提出的书面答复、作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料,除了依法涉及国家机密、商业秘密和个人隐私外,都应当公开,允许当事人自由查阅。其次,行政复议的过程要公开。公开审理、调查取证,在申请人和被申请人都参与的情况下,做好行政复议工作。三是行政复议的结果要公开。要制作行政复议决定书,并送达行政复议参加人。

(4) 及时原则

及时是保证行政复议效率的重要准则。首先,要及时审查行政复议申请并及时将有关情况告诉申请人。对不符合《行政复议法》规定的行政复议申请决定不予受理的,应当及时书面告知。对符合规定,但是不属于本机关受理的行政复议申请应当及时告知申请人向有关行政复议机关提出。县级地方人民政府对依照《行政复议法》第15条第1款的规定属于其他行政复议机关受理的行政复议申请,还应当在7日内转送有关行政复议机关,并告知申请人。其次,及时开展对行政复议案件的审理工作。需要调查取证、听取有关单位和人员意见的,要抓紧进行,不能拖延。三是及时作出行政复议决定。四是及时了解申请人、被申请人履行行政复议决定的情况,针对不同情况,依法采取相应措施。上述所讲的种种及时是指在法定期限内的及时,越过法定期限就没有及时可言,就是违法。

(5) 便民原则

简单地说,便民就是要使老百姓在行使行政复议权时感到方便,节省费用、时间和精力。不得以任何手段和方法,阻碍或者干扰行政管理相对人提起行政复议申请,或增加其经济负担。《行政复议法》在制度设计上充分体现了便民原则,复议机关在具体履行职责时,必须认真遵照执行,并尽可能为申请人提供方便。比如,除非申请人提出要求或者确有必要,行政复议机关负责法制工作的机构一般不要请申请人来陈述情况,要尽可能把问题解决在申请人所在地,以免申请人旅途之累。不论是受理行政复议申请,还是调查取证、听取意见,除非法律有明确规定的外,不得随意向申请人提出要求。凡是行政复议机关自己能办到的事,尤其是举手之劳的事,哪怕这些事情本应由申请人去办,行政复议机关的法制机构和人员也应该积极去办,不要因事小而不办,要处处、事事、时时为老百姓、为申请人着想。

5. 对行政复议决定不服的起诉问题

《行政复议法》第5条规定:“公民、法人或者其他组织对行政复议决定不服的,可以依照行政诉讼法的规定向人民法院提起行政诉讼,但是法律规定行政复议决定为最终裁决的除外。”这一条是关于对行政复议决定的司法监督的规定,也可视作行政复议与行政诉讼的一般关系。

关于《行政复议法》第5条,要注意理解两个地方。一是“可以依照行政诉讼法的规定向人民法院提起行政诉讼”,是指按照《行政诉讼法》规定的范围、条件、程序、时限等向人民法院提起行政诉讼。首先是范围。《行政诉讼法》第11条规定了行政诉讼的受案范围有8项,主要是侵犯行政管理相对人的人身权、财产权的行政案件,而《行政复议法》第6条规定的行政复议的受案范围有11项。行政复议的受案范围要大于行政诉讼的受案范围。当申请行政复议的具体行政行为不属于行政诉讼的受案范围时,就不得对行政复议决定提起行政诉讼。如果以后国家权力机关对《行政诉讼法》的受理范围作了修改,按修改的办,没有修改前,按《行政复议法》第5条办。因为《行政复议法》不是《行政诉讼法》的配套,是与其他法律平行的,法律地位是平等的,这也是行政复议与行政诉讼的一般关系。

另一个地方是,“法律规定行政复议决定为最终裁决的除外。”这里的法律,特指全国人大及其常委会制定的法律。如果法律规定了行政复议决定为最终裁决,也就是终局决定时,申请人就不得对这类行政复议决定提起行政诉讼。比如《行政复议法》第30条第2款规定,根据国务院或者省、自治区、直辖市人民政府对行政区划的勘定、调整或者征用土地的决定,确认土地、矿藏、水流、森林、

山岭、草原、荒地、滩涂、海域的所有权或者使用权的行政复议决定为最终裁决。

三、《行政复议法》的实施情况

(一)《行政复议法》的实施准备

1. 大力宣传, 广泛培训

各省、自治区、直辖市政府和国务院有关部门, 按照国务院的通知中关于贯彻实施《行政复议法》的具体要求, 结合本地区、本部门的实际情况, 狠抓落实。许多省区召开政府常务会议, 有些部门也召开会议, 专门研究《行政复议法》的贯彻落实问题, 及时制定本省区或者本部门贯彻实施的具体方案, 纷纷召开有关会议包括电视电话会议、下发文件, 部署《行政复议法》的贯彻实施工作。据统计, 全国曾有 30 个省、自治区、直辖市政府和国务院有关部门下发了本地区、本部门贯彻实施《行政复议法》的通知, 有力地推动了《行政复议法》的贯彻落实, 取得了良好的效果。同时, 各地方、各部门充分利用报刊、广播、电视等宣传舆论工具, 采用街头咨询、办宣传栏、宣传车流动宣传、发放传单和有关资料、知识竞赛、文艺晚会等形式, 向广大人民群众广泛深入地宣传行政复议法, 力求使之家喻户晓。使人民群众熟悉行政复议制度, 学会用它维护自己的合法权益。

2. 加强组织、物质保障, 建立配套制度

《行政复议法》颁布后, 各级行政机关为实施好这部法律做了大量的工作, 加强了行政复议工作的组织保证和物质保障。山东、广西、广东、青海等 10 多个省区在其政府所发的文件中, 对行政复议工作机构、行政复议工作人员的配备、行政复议工作专项经费、办公和办案的物质条件等过去一直比较难解决的问题作了明确的规定。据了解, 目前大部分省、市级政府都不同程度地解决了行政复议机构和工作人员的配备问题, 许多行政复议机构的办公用房和设备以及办案条件都得到了改善。

为了更好地实施复议法, 各地方、各部门按照国发[1999]10号文件的要求, 结合本地区、本部门的特点和实际情况, 及时完善与复议法配套的相关制度, 制定、修改了有关规定, 加强了行政复议法配套制度建设。据初步统计, 全国有 30 个省、自治区、直辖市政府和 17 个国务院部门制定发布了行政复议法的有关配套制度。其中, 北京、吉林、黑龙江、内蒙古、山西、山东、江苏、浙江、安徽、湖南、广东、广西、海南、云南等 14 个省、自治区、直辖市制定了地方性法规或者规章, 劳动和社会保障部、财政部、卫生部、海关总署、国家税务总局、国家质量技术监督局、民政部、水利部、交通部、国防科工委、国家地震局、国家气象局等 12 个国务院部门制定了规章。从这些规定看, 主要有以下一些情况。

(1) 制定比较全面的《行政复议法》的实施性规定。如吉林省行政复议若干规定、内蒙古自治区行政复议法实施办法、浙江省行政复议法实施办法、湖南省实施行政复议法办法、云南省行政复议条例、公安部关于贯彻实施行政复议法若干问题的意见、劳动和社会保障部劳动和社会保障行政复议办法、海关总署实施行政复议法办法、国家税务总局税务行政复议规则、国家质量技术监督局行政复议实施办法、水利部行政复议工作暂行规定、国家地震局行政复议规定、国家气象局行政复议办法、国防科工委行政复议实施办法、交通部行政复议规定等。

(2) 规定行政复议案件的办理程序。如北京市人民政府行政复议案件办理程序、山东省行政复议工作程序若干规定、浙江省关于行政复议案件审理中几个问题的通知、安徽省行政复议程序暂行规则、湖南省行政复议案件办案规程、广东省办理行政复议案件规则、云南省行政复议案件办案规则等。

(3) 办理行政复议案件的一些特殊规定。如北京市重大行政复议案件集体决定制度, 吉林省行政复议工作中的请示、咨询、答复制度, 广东省劳教行政复议案件办理规则, 广西壮族自治区疑难案件请示汇报制度等。

(4) 关于信访和行政复议的关系作出的规定。如吉林省信访办理制度、山东省行政复议机关与信访机构有关案件移交制度、浙江省法制局和信访局关于结合行政复议法施行推动信访工作的意见、湖南省来信来访和指导登记制度等。

(5)关于行政复议法律文书的规定。如内蒙古自治区行政复议文书格式、行政复议文书立卷归档办法,山西省行政复议法律文书格式,新疆维吾尔自治区的行政复议文书评议标准、行政复议档案管理办法,公安部公安行政复议法律文书格式等。

(6)关于行政应诉的规定。如内蒙古自治区行政应诉规定、广西壮族自治区行政复议应诉案件情况通报制度、卫生部行政复议与应诉管理办法、民政部行政复议与应诉办法、财政部行政复议和应诉工作规则等。

(7)关于行政复议工作的监督规定。如北京市行政复议案件评查制度、行政复议决定备案规定,安徽省违反行政复议法行为行政处分规定、行政复议人员资格和证件管理规定,广西壮族自治区行政复议跟踪监督制度,海南省重大行政复议决定备案制度等。

此外,黑龙江省还专门制定了县级人民政府转送行政复议申请办法。

(二)《行政复议法》的实施情况(1999年-2000年)

1.1999年1-12月行政复议案件的有关情况统计

(1)总的情况

1999年23个省、自治区、直辖市新收行政复议申请32170件,1998年全国24个省、自治区、直辖市新收行政复议申请只有23802件。复议法颁布实施后,随着对法宣传的广泛和深入,公民、法人和其他组织运用行政复议法来维护自己合法权益的认识逐步提高,1999年下半年北京、内蒙古、辽宁、陕西、青海、吉林、云南、宁夏、浙江、云南、甘肃、河南等11个省、自治区、直辖市收到的行政复议申请总数与1998年同期相比增加79%。但各地的情况不平衡,有的省区增长200%以上,如北京、宁夏、吉林、河南,有个别省则呈负增长,如辽宁(注:其他省、自治区、直辖市因未上报1999年下半年的统计数据而无法比较)。

(2)申请人与被申请人的情况

1999年23个省、自治区、直辖市的行政复议机关新收和旧存行政复议案件共36453件,其中,申请人为公民的案件30980件,占案件总数的85%;申请人为法人的案件3591件,占案件总数的10%;申请人为其他组织的案件1882件,占案件总数的5%。可见,公民申请行政复议的案件仍占行政复议案件总数的绝大多数。从被申请人的情况看,被申请人是乡政府的案件为3720件,占案件总数的10%;被申请人是县级政府的案件为2163件,占案件总数的6%;被申请人是县级政府部门的案件为17870件,占案件总数的49%;被申请人是地市级政府的案件为653件,占案件总数的2%;被申请人是地市级政府部门的案件为6278件,占案件总数的17%;被申请人是省级政府的案件为34件,占案件总数的0.1%;被申请人是省级政府部门的案件为947件,占案件总数的2.5%;被申请人是其他行政机关的案件为4788件,占案件总数的12.5%左右。由上可见,被申请人是县级政府及其部门、乡政府的案件,占了案件总数的大部分,约占65%左右。

(3)申请行政复议的具体行政行为的情况

1999年的行政复议案件中,有关行政拘留的案件9674件,比1998年的6033件增长60%;有关罚款的案件8867件,比1998年的7038件增长25%;有关吊销证照的案件894件,比1998年的679件增长31%;有关没收财物的案件1129件,比1998年的906件增长24%;有关限制人身自由的强制措施案件2371件,比1998年的2088件增长13%;有关对财产的强制措施案件1227件,比1998年的883件增长38%;有关侵犯经营自主权的案件238件,比1998年的166件增长43%;有关行政机关违法要求履行义务的案件2494件,比1998年的569件增长438%;有关行政机关不作为的案件396件,比1998年的750件减少47%;其他案件9165件,比1998年的3928件增长233%。上述统计数据显示,除行政机关的不作为一类案件外,其他类案件数量与1998年相比都有不同程度的增长,其中有关行政机关违法要求履行义务的案件增长比例最高。

(4)行政复议案件的处理情况

1999年23个省、自治区、直辖市的行政复议机关共受理行政复议案件29030件,审结26169件,结案率为90%。其中,维持原具体行政行为的案件14877件,占审结案件总数的55%;撤销原具体

行政行为的案件 5678 件,占审结案件总数的 20%;变更原具体行政行为的案件 2083 件,占审结案件总数的 7%;责令被申请人履行法定义务的案件 246 件,占审结案件总数的 0.09%;申请人撤回申请的案件 4437 件,占审结案件总数的 15%;其他方式处理的案件 1031 件,占审结案件总数的 2.9%。

(5) 行政应诉的情况

1999 年 23 个省、自治区、直辖市共有行政应诉案件 57395 件,比 1998 年的 47373 件增长 21%,其中审结 33005 件。虽然行政应诉案件的增长速度低于行政复议案件,但其总数仍比行政复议案件高出 57%。在行政应诉案件中,对复议决定不服而以复议机关为被告提起行政诉讼的有 860 件,占审结应诉案件总数的 3%,比 1998 年减少 41%,这在一定程度上表明行政复议工作质量有所提高。

2. 2000 年 1 - 12 月行政复议案件的有关情况统计

(1) 总的情况

2000 年,31 个省区市各级行政复议机关共收到行政复议申请 74448 件,其中受理的 68957 件,不予受理的 3868 件,作其他处理的 1623 件。

经过《行政复议法》颁布实施后一年多的广泛宣传,广大群众对行政复议制度重要性的认识不断提高,行政复议申请呈现增长态势。据统计,北京、天津、河北、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、上海、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南、湖南、广西、四川、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏、山西 23 个省区市 2000 年收到行政复议申请的数量,比 1999 年有较大幅度的增长,平均增长比例为 82%。复议申请数量增长 200% 以上的有天津、黑龙江、上海、福建 4 省市,案件增长 100% 以上、200% 以下的有河北、江西、广西、四川、甘肃、宁夏、山西 7 省区,增长 50% 以上、100% 以下的有浙江、安徽、山东、河南、湖南 5 省。行政复议案件数量减少的有吉林、云南两省。据了解,2000 年,吉林、云南两省的行政复议申请数量比行政复议法颁布前仍有增加。吉林省 1999 年下半年(1999 年 10 月 1 日复议法施行)的行政复议申请数量骤增,比 1998 年下半年增加 222%,2000 年行政复议申请数量则略低于 1999 年。云南省 2000 年行政复议申请数量与 1999 年相比减少 15%,主要原因之一是有 4 个地市未按照规定报送报表而无法统计。

(2) 申请人与被申请人情况

2000 年全国各级行政复议机关收到的 74448 件行政复议申请中,公民作为申请人的 60192 件,占总数的 81%;法人或者其他组织作为申请人的 14256 件,占总数的 19%;公民构成行政复议申请人的主要部分。

被申请人情况。被申请人是乡镇政府的 7601 件,占总数的 10%;被申请人是县级政府的 7015 件,占总数的 9%;被申请人是县级政府部门的 35484 件,占总数的 48%;被申请人是地级政府的 1403 件,占总数的 2%;被申请人是地级政府部门的 13366 件,占总数的 18%;被申请人是省级政府的 83 件,占总数的 0.1%;被申请人是省级政府部门的 2582 件,占总数的 3.9%;被申请人属于其他机关、组织的 6914 件,占总数的 9% 左右。

总的来看,行政复议被申请人主要集中在县级以下政府和地县级政府的部门。全国各级行政复议机关收到的 74448 件行政复议申请中,被申请人是县乡一级政府及地县级政府部门的 63466 件,占总数的 85% 左右。此外,省以下各级政府作为行政复议被申请人的 16102 件,占总数的 22%;省以下各级政府部门作为被申请人的 51432 件,占总数的 69.9%。可以看出,被申请人中省以下各级政府部门所占比例高于省以下各级政府。

(3) 行政复议申请事项情况

2000 年全国各级行政复议机关收到的行政复议申请中,对行政处罚决定不服申请行政复议的 36381 件,占总数的 49%;对行政许可决定不服申请行政复议的 3622 件,占总数的 5%;对行政强制措施不服申请行政复议的 11083 件,占总数的 15%;对行政收费不服申请行政复议的 2817 件,占总数的 4%;认为行政机关不作为申请行政复议的 1736 件,占总数的 2%;其他情况 18809 件,占总数的 25%。

(4) 行政复议案件处理情况

2000年,全国各级行政复议机关共受理行政复议申请68957件,审结62693件,占受理案件总数的91%;未审结的6264件,占受理案件总数的9%。已审结案件中,维持原具体行政行为的32748件,占审结案件总数的52%;撤销原具体行政行为的11560件,占审结案件总数的18%;变更原具体行政行为的3410件,占审结案件总数的6%;确认原具体行政行为违法的296件,占审结案件总数的0.5%;责令被申请人履行法定职责的622件,占审结案件总数的1%;申请人撤回申请的10813件,占审结案件总数的17%;作其他处理的3244件,占审结案件总数的5.5%。

3.《行政复议法》实施后行政复议案件的几个特点

(1)向地方政府申请行政复议的案件数量增大。如广州市白云区政府,1999年1月至9月总共受到行政复议申请2件,但从10月1日复议法实施后的短短几个月内,就收到行政复议申请12件。安徽省政府法制办在复议条例实施期间没有收到行政复议申请,但是从1999年10月1日到2000年2月就已经收到了32件行政复议申请,其中受理了18件。北京市政府1999年四季度收到行政复议申请59件,受理38件,而1998年同期才收到5件,受理2件。湖北省政府和12个市、州政府从1999年10月1日到2000年2月共受理行政复议申请105件,比前9年省市两级政府受理行政复议案件的总和还多。出现这种情况的原因主要有三:其一,《行政复议法》规定了行政复议申请选择制度,使过去只能向上级部门申请行政复议的案件分流了一部分到政府。其二,向政府申请行政复议在客观上更符合就近申请的原则,比向上级部门申请更方便、更经济。其三,群众对部门保护主义的现象存有疑虑,对政府的监督寄予期望。

(2)行政复议案件种类增多,涉及面广。据了解,《行政复议法》颁布实施前行政复议案件中治安案件和土地权属案件较多。而复议法实施后,行政复议案件几乎涉及行政管理的诸多领域和部门的种种具体行政行为。此外,对具体行政行为申请行政复议时对其所依据的规范性文件一并提出审查申请的案件也不断发生。如成都市政府在2000年一季度收到的12件行政复议申请中,就有2件对其所依据的规范性文件一并提出了审查申请。这些情况表明,新的行政复议制度监督行政机关依法行使职权的范围进一步扩大。群众运用这个制度来维护自己的合法权益的法律意识不断提高。

(3)行政复议案件的复杂程度和难度加大。据许多地方反映,《行政复议法》实施后受理的行政复议案件法律关系比较复杂,办理难度比原来增大。在依法受理的行政复议案件中有一些历史遗留问题或者一些经有关机关处理过但没有解决问题的案件。

(4)选择向行政复议机关申请行政复议的情况逐步增加。在可诉、可议的情况下,由于受理行政复议不收取任何费用,因而一些当事人没有选择向法院提起行政诉讼,而是选择了向行政复议机关申请行政复议。

(5)行政复议机关对案件的处理结果表明新的行政复议制度正在发挥重要作用。从前述23个省的行政复议机关审结的26169案件的结果看,维持的只占55%,撤销、变更和责令履行法定义务、撤回和其他处理的占了45%。尽管单从百分比看,这些数据与原来的数据似乎并无太大的差距,但是从实际情况看,其质量却是有所不同的。如浙江省1999年办结的行政复议案件中,维持的有955件,占47%,比1998年的54.76%下降了近8个百分点,同时撤销、变更和撤回的案件却增加了11%左右。又如内蒙古自治区政府1999年四季度结案的4件行政复议案件中,维持只有1件,而撤销却有3件。山东、黑龙江等省也都出现了类似的情况。总之,这些情况从一个侧面反映出行政复议制度在促进行政机关依法行政和保护公民、法人及其他组织合法权益方面的作用正在不断增强。

(6)行政复议工作质量有较大的提高。1999年23个省、自治区、直辖市发生的行政应诉案件共有57395件,其中对行政复议机关的行政复议决定不服而提起行政诉讼的案件仅为860件,只占行政应诉案件总数的3%。这与1998年的1458件相比,减少了41%。这个统计数据从动态的角度反映出了行政复议工作质量提高的客观情况。

(三) 2001-2004年全国行政复议案件的有关情况统计

1. 2001年1-12月行政复议案件有关情况统计

(1) 案件受理情况

2001年,31个省区市各级行政复议机关共收到行政复议申请80857件,其中受理73598件,不予受理5797件,作其他处理的1462件。42个国务院部门中,28个部门共收到行政复议申请2630件(另外14个部门未收到行政复议申请),其中受理2288件,不予受理242件,作其他处理的100件。省市区和国务院部门总共收到行政复议申请83487件,其中受理的75886件,不予受理的6039件,作其他处理的1562件。

《行政复议法》实施两年以后,多数地方行政复议申请呈现出增长的势头。据统计,2001年在全国31个省区市中,有21个省区市的行政复议申请比上一年有所增长,其中:贵州省的增长幅度超过100%,青海、河北、黑龙江的增长幅度超过30%,安徽、江苏、辽宁、湖南、广东、新疆的增长幅度超过20%,天津、山西、内蒙古、四川、云南增长幅度在10%以上,吉林、江西、湖北、海南、西藏、陕西的增长幅度在10%以下。行政复议申请比2000年减少的有宁夏、重庆、福建、河南、上海、北京、浙江、甘肃、山东、广西10个省区市,其中减少幅度最大的是宁夏、福建、重庆,分别达到28%、24%、22%。

(2) 申请人与被申请人的情况

2001年全国各级行政复议机关收到的83487件行政复议申请中,公民作为申请人的65771件,占总数的79%,法人或者其他组织作为申请人的17716件,占总数的21%。公民仍然是行政复议申请人的主要申请主体。

从被申请人的层级看;被申请人是乡镇政府的8589件,占总数的10.3%;被申请人是县级政府的7436件,占总数的9.1%;被申请人是县级政府部门的42034件,占总数的50%;被申请人是地级政府的1440件,占总数的1.7%;被申请人是地级政府部门的17233件,占总数的20.6%;被申请人是省级政府的227件,占总数的0.3%;被申请人是省级政府部门的2371件,占总数的3%;被申请人属于其他机关、组织的4157件,占总数的5%左右。行政复议案件的被申请人主要是县级以下政府和地县政府的部门(县乡两级政府及地县级政府部门的75292件,占总数的90.2%)。

从被申请人的类别看,省以下各级政府作为行政复议被申请人的17692件,占总数据21.2%;省以下各级政府部门作为被申请人的61638件,占总数的73.8%。可以看出,省以下各级政府部门作为被申请人的情况仍然大大高于省以下各级政府作为被申请人的情况。

(3) 行政复议申请事项情况

2001年全国各级行政机关收到的行政复议申请中,对行政处罚决定不服申请行政复议的42683件,占总数的51.3%;对行政许可决定不服申请行政复议的4848件,占总数的5.8%;对行政强制措施不服申请行政复议的13309件,占总数的15.9%;对行政收费不服申请行政复议的5082件,占总数的6%;认为行政机关不作为申请行政复议的1708件,占总数的2%;其他情况15857件,占总数的19%。半数以上的行政复议案件是因不服行政处罚决定提起的,其次为对行政强制措施不服提起的。

(4) 行政复议案件处理结果的情况

2001年,全国各级行政复议机关共受理行政复议申请75886件,审结68309件,占受理案件总数的90%;未审结的7577件,占受理总数的10%。已审结案件中,维持原具体行政行为的36682件,占审结案件总数的53.7%;撤销原具体行政行为的11248件,占审结案件总数的16.5%;变更原具体行政行为的3415件,占审结案件总数的5%;确认原具体行政行为违法的325件,占审结案件总数的0.5%;责令被申请人履行法定职责的551件,占审结案件总数的0.8%;申请人撤回申请的11700件,占审结案件总数的17.1%;作其他处理的4388件,占审结案件总数的6.4%。与2000年全国行政复议案件处理情况相比,2001年行政复议决定的维持率上升了1个百分点。

2. 2002年1-12月行政复议案件情况

(1) 案件受理情况

2002年,各省区市共收到行政复议申请74168件,其中受理66834件,不予受理5833件,作其他处理1501件。56个国务院部门中,43个部门共收到行政复议申请2288件(其余13个部门未收到

行政复议申请),其中受理1869件,不予受理301件,作其他处理的118件。省区市和国务院部门合计收到行政复议申请76456件,其中受理的68703件,不予受理的6134件,作其他处理的1619件。

2002年,省区市收到的行政复议申请出现自行政复议法实施以来的第一次较大范围下降趋势,总体下降幅度达8.27%。除海南、重庆、吉林、河南、陕西、江苏、湖北、上海8个省区市收到的行政复议申请比上一年有所增长或者基本持平外,其他23个省区市均为负增长,其中:西藏、宁夏的下降幅度超过50%,贵州、青海、四川、内蒙古、湖南、甘肃、新疆、北京的下降幅度超过20%,山西、广西、天津、江西、河北的下降幅度超过10%。2002年国务院部门收到的行政复议申请数也比上一年度下降13.2%。

据了解,2002年全国行政复议案件明显减少,主要原因是:一方面,随着依法行政的不断推进,不少地方和部门越来越重视规范行政行为,行政执法水平在一定程度上有所提高;另一方面,一些地方尤其是市、县两级政府在这次机构改革中撤并了行政复议机构,复议人员流失严重,该受理而不受理或者受理后简单维持的现象又有所抬头,行政复议的质量和效率不高,影响了公民、法人和其他组织对行政复议制度的信任。

(2) 申请人与被申请人的情况

2002年全国各级行政复议机关收到的76456件行政复议申请中,公民作为申请人的61113件,占总数的79.9%;法人或者其他组织作为申请人的15343件,占总数的20.1%。与历年情况类似,公民仍然是行政复议申请人的主要申请主体。

(3) 行政复议申请事项分类

2002年全国各级行政机关收到的76456件行政复议申请中,对行政处罚决定不服申请行政复议的37960件,占总数的49.7%;对行政许可决定不服申请行政复议的4760件,占总数的6.2%;对行政强制措施不服申请行政复议的11185件,占总数的14.6%;对行政收费不服申请行政复议的2541件,占总数的3.3%;认为行政机关不作为申请行政复议的1902件,占总数的2.5%;其他情况18108件,占总数的23.7%。从案由看,近半数行政复议案件因行政处罚引起,其他具体案由依次为行政强制措施、行政许可、行政收费和不作为。

(4) 行政复议案件审理结果

2002年,全国各级行政复议机关共计审结行政复议案件62609件,占受理案件总数的91.1%;未审结的6094件,占受理总数的8.9%。已审结案件中,维持原具体行政行为的34900件,占审结案件总数的55.74%;撤销原具体行政行为的9287件,占审结案件总数的14.83%;变更原具体行政行为的2515件,占审结案件总数的4.02%;确认原具体行政行为违法的550件,占审结案件总数的0.88%;责令被申请人履行法定职责的612件,占审结案件总数的0.98%;申请人撤回申请的11049件,占审结案件总数的17.64%;作其他处理的3516件,占审结案件总数的5.91%。与2001年全国行政复议案件审理结果相比,2002年行政复议维持率上升了2个百分点。

3. 2003年行政复议案件情况

(1) 案件受理情况

2003年,各省区市共收到行政复议申请74158件,其中受理67009件,不予受理2383件,作其他处理1387件。61个国务院部门中,37个部门共收到行政复议申请1760件(其余24个部门未收到行政复议申请),其中受理1345件,不予受理282件,作其他处理133件。省区市和国务院部门合计收到行政复议申请75918件,其中受理68354件,不予受理6044件,作其他处理1520件。

2003年,省区市和国务院部门收到的行政复议申请比2002年的76456件略有下降,下降0.70%,其中省区市收到的行政复议申请比2002年的74168件下降0.01%。尽管北京、河北、山西、山东、上海、河南、吉林、黑龙江、湖南、广西、海南、重庆、四川、青海、宁夏、新疆、浙江等17个省、区、市收到的行政复议申请均比2002年有所下降,但从总体情况看,行政复议申请减少的势头明显趋缓,减少幅度普遍不大,只有河北、吉林、新疆、青海、重庆下降幅度超过20%。此外,14个省区市的行政复议申请略有增长,其中:福建、西藏增长幅度超过50%,贵州、安徽、江西、陕西、甘肃、云

南的增长幅度超过10%。

据各地反映,2003年全国行政复议案件继2002年度之后继续下降,主要原因:一是,一些地方尤其是在县级政府行政复议机构不健全,复议经费不落实,队伍不稳定的情况仍然存在;二是,该受理而不受理或者受理后简单维持以及在审理方式、办案程序和办案效率等方面的问题,也影响了申请人申请行政复议的积极性;三是,2003年的“非典”疫情对行政复议的申请数量也有一定影响。

(2) 申请人与被申请人的情况

2003年全国各级行政复议机关收到的75918件行政复议申请中,公民作为申请人的59619件,占总数的78.53%;法人或者其他组织作为申请人的16299件,占总数的21.47%。与历年情况类似,公民仍然是行政复议的主要申请主体。

(3) 行政复议申请事项分类

2003年全国各级行政机关收到的75918件行政复议申请中,对行政处罚决定不服申请行政复议的37526件,占总数的49.43%;对行政许可决定不服申请行政复议的5182件,占总数的6.83%;对行政强制措施不服申请行政复议的9596件,占总数的12.64%;对行政收费不服申请行政复议的2127件,占总数的2.80%;认为行政机关不作为申请行政复议的2210件,占总数的2.91%;其他情况19277件,占总数的25.33%。从案由看,近半数行政复议案件因行政处罚引起,其他案由依次为行政强制措施、行政许可、不作为和行政收费。

(4) 行政复议案件审理结果

2003年,全国各级行政复议机关共审结行政复议案件62189件,占受理案件总数68354件的90.98%;未审结的6165件,占受理总数的9.02%。已审结案件中,维持原具体行政行为的34644件,占审结案件总数的55.71%;撤销原具体行政行为的9958件,占审结案件总数的16.01%;变更原具体行政行为的2283件,占审结案件总数的3.67%;确认原具体行政行为违法的406件,占审结案件总数的0.65%;责令被申请人履行法定职责的659件,占审结案件总数的1.06%;申请人撤回申请的11905件,占审结案件总数的19.14%;作其他处理的2334件,占审结案件总数的3.75%。与2002年全国行政复议案件审理结果相比,2003年行政复议维持率下降了0.03个百分点,撤销率下降了1.18个百分点。

4. 2004年行政复议案件情况

(1) 案件受理情况

2004年,各省区市共收到行政复议申请80076件,其中受理71289件,不予受理6738件,作其他处理2049件。61个国务院部门中,36个部门共收到行政复议申请1757件(其余25个部门未收到行政复议申请),其中受理1331件,不予受理248件,作其他处理178件。省区市和国务院部门合计收到行政复议申请81833件,其中受理72620件,不予受理6986件,作其他处理2227件。

2004年,省区市和国务院部门收到的行政复议申请比2003年的75918件有明显上升,上升7.79%,其中省区市收到的行政复议申请比2003年的74158件上升7.98%。其中北京、上海、天津、吉林、内蒙古、重庆、广东、辽宁、江西、新疆等10个省区市收到的行政复议申请均比2003年增长20%多,其中北京、上海增长幅度超过50%。从总体情况看,行政复议申请上升的势头明显,增长幅度较大。只有山西、宁夏、安徽、福建、贵州、湖南、云南、陕西、黑龙江、广西10个省区市行政复议申请下降。

2004年全国行政复议案件较2003年有较大上升,但是发展还很不平衡。据行政复议案件呈现增长势头的地方反映的情况看,案件上升的主要原因:一是,在行政复议法实施五周年之际,各地方行政复议机关加大了对行政复议工作的宣传,进一步提高了公众对行政复议的认知度;二是,行政复议案件的审理质量和效率有所提高,增大了对行政复议的认可度;三是,随着依法行政的全面推进,公众的法律意识进一步增强,运用法律手段维护自身权益的意识有所提高;四是,随着社会主义市场经济法律体系的完善,国家行政管理覆盖面更广,行政执法活动增多,也是行政复议申请数量增加的客观原因。同时,据了解,部分省区行政复议申请数量下降的主要原因是:市县两级尤其是县级政府法

制机构人员不到位、不稳定,还存在该受理不受理或受理后简单维持的情况,行政复议的救济功能发挥得不够理想。

(2) 申请人与被申请人的情况

2004年全国各级行政复议机关收到的81833件行政复议申请中,公民作为申请人的62681件,占总数的76.60%;法人或者其他组织作为申请人的19152件,占总数的23.40%。与历年情况类似,公民仍然是行政复议的主要申请主体。

(3) 行政复议申请事项分类

2004年全国各级行政机关收到的81833件行政复议申请中,对行政处罚决定不服申请行政复议的37859件,占总数的46.26%;对行政许可决定不服申请行政复议的5776件,占总数的7.06%;对行政强制措施不服申请行政复议的8769件,占总数的10.72%;对行政收费不服申请行政复议的1962件,占总数的2.40%;认为行政机关不作为申请行政复议的2709件,占总数的3.31%;其他情况24758件,占总数的30.25%。从案由看,近半数行政复议案件因行政处罚引起,其他案由依次为行政强制措施、行政许可、不作为和行政收费。

(4) 行政复议案件审理结果

2004年,全国各级行政复议机关共审结行政复议案件64953件,占受理案件总数72620件的89.44%;未审结的7667件,占受理总数的10.56%。已审结案件中,维持原具体行政行为的37726件,占审结案件总数的58.08%;撤销原具体行政行为的9527件,占审结案件总数的14.67%;变更原具体行政行为的1741件,占审结案件总数的2.68%;确认原具体行政行为违法的407件,占审结案件总数的0.63%;责令被申请人履行法定职责的557件,占审结案件总数的0.86%;申请人撤回申请的11750件,占审结案件总数的18.09%;作其他处理的3245件,占审结案件总数的4.99%。与2003年全国行政复议案件审理结果相比,2004年行政复议维持率上升了2.37个百分点,撤销率下降了1.34个百分点。

四、行政复议制度的发展和完善展望

(一) 行政复议制度的发展情况

《行政复议法》实施以后,行政复议制度有了进一步发展。

一是,2003年4月17日,为了规范行政复议活动,提高行政复议机关办理行政复议案件的质量,进一步推动行政复议工作,根据《行政复议法》的有关规定和《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国行政复议法〉的通知》的要求,国务院法制办公室印发了《国务院法制办公室关于印发行政复议法律文书(试行)格式的通知》(国法函[2000]31号)。行政复议法律文书格式包括:行政复议申请书、不予受理决定书、行政复议告知书、申请转送函、责令受理通知书、责令履行通知书、提出答复通知书、停止执行通知书、行政复议中止通知书、行政复议终止通知书、决定延期通知书、行政复议决定书、规范性文件转送函等13种。

二是,2003年8月28日,为了贯彻实施《行政复议法》、《行政诉讼法》,全面、准确地掌握全国行政复议、行政应诉工作情况,研究行政复议、行政应诉工作中的问题,完善行政复议、行政应诉案件统计制度,进一步推动行政复议、行政应诉工作,根据《统计法》和《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国行政复议法〉的通知》的规定,经国家统计局同意,国务院法制办公室发布了《国务院法制办公室关于完善行政复议、行政应诉案件统计报告制度的通知》(国法[2000]61号),对原行政复议行政应诉案件统计报告制度予以修改和完善。

三是,2001年5月14日,根据《行政复议法》的规定,为保证该法全面贯彻实施,促进各省部级行政机关依法行政,从严治政,进一步规范行政复议案件的有关处理程序,经国务院同意,国务院办公厅发布了《国务院办公厅关于国务院行政复议案件处理程序若干问题的通知》(国办发[2001]38号),规范了国务院行政复议案件的办理。

四是,2001年8月17日,为了维护行政复议法律文书的严肃性、权威性,进一步提高办理行政

复议案件的质量,国务院法制办公室发布了《关于严格执行国法函〔2000〕31号文件进一步提高行政复议法律文书质量的通知》(国法函〔2001〕210号),要求各地方各部门从依法行政的高度,充分认识行政复议法律文书的重要性,在行政复议工作中认真规范行政复议法律文书,提高行政复议工作的质量,提高依法行政水平。

(二) 各地方各部门进一步加强行政复议制度建设

《行政复议法》实施5年多来,各地方各部门纷纷加强了行政复议制度的建设。截至2005年6月,已经有8个省人大常委会制定了有关行政复议的地方性法规,10个省、自治区或较大市人民政府制定了有关行政复议的地方政府规章,国务院26个部门制定了有关行政复议的部门规章,各地方各部门还发布了若干关于行政复议方面的规范性文件。

(三) 行政复议制度的完善

《行政复议法》实施5年多来,从全国总的情况来看,行政复议制度的实施是良好的,取得了很大成效。2004年3月22日,国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》。根据该纲要的新要求,结合《行政复议法》实施5年来的实际情况,针对行政复议工作中存在的问题,有必要依据《行政复议法》的原则和规定,进一步完善行政复议制度。一是,《行政复议法》的有些规定比较原则,需要进一步细化;二是,行政复议工作中出现了一些新的问题,《行政复议法》对此没有规定,需要补充规定;三是,最高人民法院对《行政诉讼法》的实施作了不少司法解释,其中有些涉及行政复议工作,需要在制度上与之衔接;四是,国务院《全面推进依法行政实施纲要》对行政复议工作提出了新的要求,需要通过制度加以贯彻落实。

完善行政复议制度,主要需要考虑以下几个方面的问题。

1. 关于行政复议的范围问题

《行政复议法》对行政复议的范围作了规定。随着社会生活的发展,出现了一些新的情况,有些界限需要进一步明确,特别是有些热点、难点问题,如有的行政裁决、对历史遗留问题和信访案件的处理等。《行政复议法》第8条提到的“人事处理”的含义,也需要进一步明确。此外,在实践中,许多申请人对行政复议案件审理过程中形成的程序性处理决定,如转送、中止、终止、告知等,也提出行政复议申请,对此,需要明确是否属于行政复议范围。

2. 关于行政复议机构的职责和人员问题

《行政复议法》第3条规定了法制机构具体办理行政复议事项应当履行的职责,其中关于“法律、法规规定的其他职责”的规定,从目前的情况看,还需要进一步明确。此外,实践中为了便于工作,不少地方和一些部门的法制机构加挂了行政复议办公室的牌子,不少地方性法规、规章也对此作了规定。地方和部门法制机构在实践中履行行政复议职责可以使用的名义,也需要进一步细化。《行政复议法》对行政复议工作人员的配备和条件未作规定。目前,已经有11个省区市、6个国务院部门的有关文件对此作了规定,地方和部门一直反映这个问题,强烈要求予以规定。

3. 关于行政复议的申请、受理、审理、决定程序问题

《行政复议法》对这些程序作了规定,但是有些比较原则,需要进一步细化,比如:几种特殊情况下的被申请人问题、关于行政复议与行政诉讼在受理上的衔接问题、重复申请的处理问题、行政复议决定的具体标准问题等。对行政复议程序需要补充规定的问题,主要是:申请材料的补正问题,特定个人和组织的申请人资格问题,半垂直部门的复议管辖问题,行政复议的证据问题,行政复议的中止、终止问题,行政复议的调解、和解问题等。

4. 关于行政复议的监督和保障问题

《行政复议法》规定了行政复议监督机制的启动,还需要按照国务院的有关规定进一步明确。同时,行政复议经费保障的规定,尚未依法落实,各地普遍要求进一步细化。

(责任编辑:杨寅)