

行政复议机制的健全与完善 PDF转换可能丢失图片或格式，  
建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/458/2021\\_2022\\_\\_E8\\_A1\\_8C\\_E6\\_94\\_BF\\_E5\\_A4\\_8D\\_E8\\_c24\\_458661.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/458/2021_2022__E8_A1_8C_E6_94_BF_E5_A4_8D_E8_c24_458661.htm) 传统意义上的行政复议是指国家行政机关在行使行政管理职权时，与作为被管理对象的相对方发生争议，根据行政相对方的申请，由上一级国家行政机关或法律、法规规定的其他机关依法对引起争议的具体行政行为进行复查并作出决定的一种活动。它是上级国家行政机关对下级国家行政机关行政活动进行层级监督的一种制度化、规范化的行政行为，也是国家行政系统内部进行依法行政并自我约束的重要机制。从概念上不难看出，传统意义上行政复议的范围往往局限于具体行为。1991年1月1日起施行的行政复议条例第十条第一款第一项规定，公民、法人和其他组织对行政法规、规章或者具有普遍约束力的决定、命令不服的，不能申请复议。行政复议法的颁布，标志着我国行政监督救济制度进入了一个新的发展阶段，特别是该法第七条关于抽象行政行为的审查制度，对于加强和完善我国行政监督救济制度具有重要而深远的意义。行政复议法规定，公民、法人或其他组织在对具体行政行为申请复议时，如果认为具体行政行为所依据的规定（除国务院部、委员会规章和地方政府规章之外的各级行政机关的规范性文件）违法的，可以一并提出审查申请。行政复议法第七条的规定直接赋予相对人对抽象行政行为要求审查的申请权，这种申请不同于申诉，也不同于建议，它能够产生一定的法律后果，即导致复议机关在规定期限内受理与转送该申请，审查并处理被申请的规定。这解决了困扰我们多年的对抽象

行政行为监督无法启动的难题。并且，它从法律上明确了复议机关或有权机关的审查职责。这一职责不同于信访或其他方式，而是必须在一定期限内审查处理抽象行政行为的义务。不履行义务即构成失职，须承担一定的法律责任。另外，通过这种方式监督的抽象行政行为范围十分广泛，几乎包括了除行政法规与规章以外的所有抽象行政行为，特别是将部委规章以外的规定也纳入审查范围，具有十分重要的意义。但是，现行行政复议法并没有明确规定将抽象行政行为纳入复议范围，而是规定在对具体行政行为申请复议时，可以一并向行政复议机关提出对具体行政行为所依据的规定的审查申请，同时能够提起审查申请的抽象行政行为的范围也是十分有限的。而抽象行政行为比具体行政行为适用的对象更多、范围更广，一旦违法必将造成更大的危害，所以对抽象行政行为的监督应当是层级监督的重要内容，也是很多国家的通行做法。笔者认为，行政复议法应当将抽象行政行为纳入复议范围。

第一，抽象行政行为的概念及范围界定 抽象行政行为是指行政机关针对非特定主体制定的，对后发生法律效力并具有反复适用力的规范性文件的行为。从特征上说，非特定人是相对特定人而言的；对后发生法律效力是指其效力及于未来；可以反复适用是指可以不止一次地适用该规范性文件，符合上述三个条件才能称为抽象行政行为。关于抽象行政行为的范围，理论界普遍认为，抽象行政行为是行政机关制定法规、规章和其他具有普遍约束力的规范性文件的行为。上至国务院，下至乡政府，各级行政机关都有权依据宪法和组织法实施抽象行政行为。从我国抽象行政行为的范围看，有必要对包括行政法规在内的所有抽象行政行为加以监督

和规范，但从我国的法制现状及法规、规章在执法过程中所起的作用看，将所有抽象行政行为纳入复议范围不太现实。权衡现行体制下抽象行政行为对行政管理发挥的作用及存在的问题两方面关系，将纳入行政复议范围的抽象行政行为界定为规章及规章以下规范性文件为宜。

第二，将抽象行政行为纳入行政复议范围的必要性（1）抽象行政行为本身性质的需要对具体行政行为不服可以申请复议，但对抽象行政行为不能申请复议。很显然，这在逻辑上是说不通的，对相对人也不公允。因为具体行政行为毕竟是针对个别人的，即使违法，对相对人造成的损失也是局部的。但抽象行政行为则不同，它是针对普遍对象作出的，适用的效力不止一次，具有反复性，加之层次多、范围广，因而产生的影响要远远大于具体行政行为。一旦违法，将会给众多人造成损失，如果复议机关不能受理对违法抽象行政行为提出的复议申请并予以撤销，那么就有可能导致违法不当的抽象行政行为造成的侵害在一定范围内连续发生，使更多的相对人蒙受损失。从这个意义上说，抽象行政行为比具体行政行为更具有危险性和破坏力，因此更有理由将抽象行政行为纳入行政复议范围。

（2）改变抽象行政行为违法现状的需要 由于立法排除了对抽象行政行为的复议监督，其他监督机制又跟不上，致使抽象行政行为违法问题日趋严重。有些行政机关特别是基层行政机关使用抽象行政行为违法征收财物、摊派费用，因立法明确排除对抽象行政行为的复议，其他监督机制又难以奏效，于是形成了对抽象行政行为监督的真空地带。要改变这一现状，首先要将抽象行政行为纳入复议范围。

第三，将抽象行政行为纳入行政复议范围的可行性 根据宪法和国务院组

织法规定，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不适当的决定或命令”。“县级以上的地方各级人民政府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”。所谓行政机关的决定、命令，既包括具有普遍约束力的决定、命令，也包括具体决定、命令，因此，上级监督审查下级机关的抽象行政行为是具有法律依据的。行政复议机关完全可以依据宪法、组织法的规定复议审查下级机关和所属部门作出的抽象行政行为。同时，我们已经在审查具体行政行为方面积累了一定经验，这为今后审查抽象行政行为奠定了基础。特别是复议机关在审查依照违法不当的抽象行政行为作出的具体行政行为时，有权在职权范围内撤销改变违法不当的抽象行政行为。这种对抽象行政行为间接复议审查的尝试说明，对抽象行政行为的复议审查不仅是必要的，也是可行的。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)