

中华人民共和国行政复议法

（修订）（征求意见稿）

第一章 总则

第一条 为了防止和纠正违法的或者不当的行政行为，保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督和保障行政机关依法行使职权，发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用，根据宪法，制定本法。

第二条 公民、法人或者其他组织认为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。

第三条 行政复议工作应当坚持中国共产党的领导，遵循合法、公正、公开、高效、便民、为民的原则，坚持有错必纠，保障法律、法规、规章的正确实施。

第四条 县级以上各级人民政府以及其他依照本法履行行政复议职责的行政机关是行政复议机关。

国务院统一领导全国行政复议工作。县级以上地方人民政府以及其他依照本法履行行政复议职责的行政机关领导各自职责范围内的行政复议工作。

第五条 行政复议机关负责办理行政复议事项的机构是行政复议机构。行政复议机构同时组织办理行政复议机关的行政应诉事项。

上级行政复议机构对下级行政复议机构的行政复议工作进行

指导监督。

第六条 国家建立革命化、正规化、专业化、职业化行政复议人员队伍。国务院行政复议机构应当会同有关部门制定行政复议执业规范，加强对行政复议人员的培训、考核和管理。

行政复议机关中初次从事行政复议的人员，应当通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格。

第七条 行政复议机关应当加强行政复议能力建设，确保行政复议机构的人员配备与所承担的工作任务相适应，切实提高行政复议人员素质，根据工作需要配备办案场所和办案保障设施，将行政复议工作经费列入本级预算。

第八条 行政复议机关应当加强信息化建设，运用现代信息技术，方便公民、法人或者其他组织参加行政复议，促进行政复议公开，提高工作效率。

第九条 行政复议机构应当每年向行政复议机关和上级行政复议机构报告行政复议工作。

对在行政复议工作中做出显著成绩的单位和个人，行政复议机关依照有关规定给予表彰和奖励。

第十条 公民、法人或者其他组织对行政复议决定不服的，应当就原行政行为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。

第二章 行政复议申请

第一节 行政复议范围

第十一条 有下列情形之一的，公民、法人或者其他组织可

以依照本法申请行政复议：

（一）对行政机关作出的行政处罚决定不服的；

（二）对行政机关作出的行政强制措施和行政强制执行不服的；

（三）对行政机关作出的行政许可决定和不予行政许可决定不服的；

（四）对行政机关作出的关于确认自然资源的所有权或者使用权的决定不服的；

（五）对行政机关作出的征收、征用决定或者相关补偿决定不服的；

（六）认为行政机关侵犯合法的经营自主权或者农村土地承包经营权、农村土地经营权的；

（七）认为行政机关滥用行政权力排除或者限制竞争的；

（八）认为行政机关违法集资、摊派费用或者违法要求履行其他义务的；

（九）申请行政机关履行保护人身权利、财产权利、受教育权利等合法权益的法定职责，行政机关没有依法履行的；

（十）申请行政机关依法给付抚恤金、社会保险待遇或者最低生活保障等社会保障，行政机关没有依法给付的；

（十一）认为行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除行政协议的；

（十二）对行政机关作出的行政裁决不服的；

（十三）依法要求行政赔偿，赔偿义务机关在规定期限内未

作出是否赔偿的决定，或者对赔偿的方式、项目、数额有异议的，或者对赔偿义务机关作出的不予赔偿决定不服的；

（十四）认为行政机关的政府信息公开行为侵犯其合法权益的；

（十五）认为行政机关的其他行政行为侵犯其合法权益的。

法律、法规授权的组织存在上述情形的，公民、法人或者其他组织也可以依照本法申请行政复议。

第十二条 下列行为不属于行政复议范围：

（一）国防、外交等国家行为；

（二）行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令；

（三）行政机关作出的处分或者其他人事处理决定；

（四）行政机关对民事纠纷作出的调解；

（五）行政机关对信访事项作出的处理；

（六）对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为。

第十三条 公民、法人或者其他组织认为行政行为所依据的行政规范性文件不合法，在对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行政规范性文件的审查申请。

前款所称行政规范性文件，包括国务院部门、县级以上地方人民政府及其工作部门、乡镇人民政府制定的行政规范性文件，也包括法律、法规授权的组织制定的行政规范性文件。

第二节 行政复议参加人

第十四条 行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织，有权申请行政复议。

有权申请行政复议的公民死亡的，其近亲属可以申请行政复议。有权申请行政复议的公民为无民事行为能力人或者限制民事行为能力人的，其法定代理人可以代为申请行政复议。有权申请行政复议的法人或者其他组织终止的，承受其权利的法人或者其他组织可以申请行政复议。

第十五条 同一行政复议案件申请人超过十人的，应当推选二至五名代表人参加行政复议。

代表人参加行政复议的行为对其代表的申请人发生效力。

第十六条 行政复议机构认为申请人以外的公民、法人或者其他组织与被复议的行政行为有利害关系的，应当通知其作为第三人参加行政复议。

申请人以外的公民、法人或者其他组织与被复议的行政行为有利害关系的，可以向行政复议机构申请作为第三人参加行政复议。

第三人不参加行政复议，不影响行政复议案件的审理。

第十七条 申请人、第三人可以委托一至两名代理人代为参加行政复议。

申请人、第三人委托代理人的，应当向行政复议机构提交授权委托书、委托人及被委托人的身份证明文件。授权委托书应当载明委托事项、权限和期限。

第十八条 对经济困难需要行政复议法律服务的公民，当地法

法律援助机构应当依法为其提供法律援助。

第十九条 公民、法人或者其他组织对行政行为不服申请行政复议的，作出行政行为的行政机关或者法律、法规授权的组织是被申请人。

第二十条 两个或者两个以上行政机关以共同的名义作出同一行政行为的，共同作出行政行为的行政机关是被申请人。

第二十一条 行政机关委托的组织作出行政行为的，委托的行政机关是被申请人。

第二十二条 行政机关依照法律、法规、规章规定，经上级行政机关批准作出行政行为的，批准机关是被申请人。

第二十三条 作出行政行为的行政机关被撤销或者职权变更的，继续行使其职权的行政机关是被申请人。

第三节 行政复议申请期限

第二十四条 公民、法人或者其他组织认为行政行为侵犯其合法权益的，可以自知道或者应当知道该行政行为之日起六个月内提出行政复议申请；但是法律另有规定的除外。

因不可抗力或者其他正当理由耽误法定申请期限的，申请期限自障碍消除之日起继续计算。

行政机关作出行政行为时，未告知公民、法人或者其他组织申请行政复议的权利、行政复议机关和申请期限的，申请期限从公民、法人或者其他组织知道或者应当知道行政复议申请期限之日起计算，但从知道或者应当知道行政行为内容之日起最长不得超过一年。

第二十五条 因不动产提出的行政复议申请自行政行为作出之日起超过二十年，其他申请自行政行为作出之日起超过五年的，行政复议机关不予受理。

第二十六条 公民、法人或者其他组织认为行政机关未履行法定职责侵犯其合法权益的，行政复议申请期限按照下列规定计算：

（一）履行法定职责有期限规定的，自期限届满之日起计算；

（二）履行法定职责没有期限规定的，自行政机关收到履行法定职责申请满六十日起计算。

公民、法人或者其他组织在紧急情况下请求行政机关履行保护人身权、财产权等合法权益的法定职责，行政机关不履行的，申请行政复议不受前款规定期限的限制。

第四节 行政复议申请的提出

第二十七条 申请人申请行政复议，可以通过行政复议机关指定的互联网渠道或者邮寄等方式提交行政复议申请书，也可以当面提交行政复议申请书。

行政复议机关认为有必要时，可以通知申请人到现场进行身份核对。

第二十八条 行政复议申请书应当载明下列事项，并附具申请人身份证明的复印件：

（一）申请人的基本情况，包括姓名或者名称、有效身份证件号码或者统一社会信用代码、住所、联系方式等；

（二）被申请人的名称；

(三) 行政复议请求、申请行政复议的主要事实和理由;

(四) 公民的签名及捺印; 法人的盖章及法定代表人签名;
其他组织的盖章及主要负责人签名;

(五) 申请行政复议的日期。

申请人对两个以上行政行为不服的, 应当分别申请行政复议。

第二十九条 有下列情形之一的, 申请人应当先向行政复议机关申请行政复议, 对行政复议决定不服的, 再依照本法第十条的规定向人民法院提起行政诉讼:

(一) 公民对二百元以下、法人或者其他组织对三千元以下罚款或者警告不服的;

(二) 认为行政机关的政府信息公开行为侵犯其合法权益的;

(三) 认为行政机关的行政行为侵犯其已经依法取得的自然资源的所有权或者使用权的;

(四) 法律、行政法规规定的其他情形。

有前款规定情形的, 行政复议机关决定不予受理或者受理后超过行政复议期限不作答复的, 公民、法人或者其他组织可以自收到不予受理决定书之日起或者六十日的行政复议期满之日起十五日内, 就原行政行为向人民法院提起行政诉讼。

第五节 行政复议管辖

第三十条 县级以上地方人民政府作为行政复议机关, 管辖涉及下列情形的行政复议案件:

(一) 对本级政府部门作出的行政行为不服的;

(二) 对下一级人民政府作出的行政行为不服的;

（三）对本级政府依法设立的派出机关作出的行政行为不服的；

（四）对本级政府管理的法律、法规授权的组织作出的行政行为不服的；

（五）对本级政府部门依法设立的派出机构依照法律、法规或者规章规定，以自己的名义作出的行政行为不服的；

（六）对本级政府部门管理的法律、法规授权的组织作出的行政行为不服的。

除前款规定外，省、自治区、直辖市人民政府同时管辖对本机关作出的行政行为不服的行政复议案件。

省、自治区、直辖市人民政府依法设立的派出机关参照设区的市级人民政府的职责权限管辖相关行政复议案件。

第三十一条 国务院部门作为行政复议机关，管辖涉及下列情形的行政复议案件：

（一）对本部门作出的行政行为不服的；

（二）对本部门依法设立的派出机构依照法律、法规或者规章规定，以自己的名义作出的行政行为不服的；

（三）对本部门管理的法律、法规授权的组织作出的行政行为不服的。

第三十二条 对省、自治区、直辖市人民政府依照本法第三十条第二款、国务院部门依照本法第三十一条第（一）项作出的行政复议决定不服的，可以就原行政行为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。

第三十三条 对海关、金融、外汇管理等实行垂直领导的行政机关、税务等实行以中央为主与地方政府双重领导的行政机关、国家安全机关的行政行为不服的，向上一级主管部门申请行政复议。

第三十四条 公民、法人或者其他组织申请行政复议，行政复议机关已经依法受理的，或者法律、行政法规规定应当先向行政复议机关申请行政复议、对行政复议决定不服再向人民法院提起行政诉讼的，在法定行政复议期限内不得向人民法院提起行政诉讼。

公民、法人或者其他组织向人民法院提起行政诉讼，人民法院已经依法受理的，不得申请行政复议。

第三章 行政复议受理

第三十五条 行政复议申请符合下列规定的，行政复议机关应当予以受理：

- （一）有明确的申请人和符合本法规定的被申请人；
- （二）申请人与行政行为有利害关系；
- （三）有具体的行政复议请求和理由；
- （四）在法定申请期限内提出；
- （五）属于本法规定的行政复议范围；
- （六）属于收到行政复议申请的行政复议机关的管辖范围；
- （七）行政复议机关未受理过该申请人就同一行政行为提出的行政复议申请，并且人民法院未受理过该申请人就同一行政行

为提起的行政诉讼。

第三十六条 行政复议机关收到行政复议申请后，应当在五日内进行审查，对不符合本法规定的行政复议申请，决定不予受理并说明理由；对符合本法规定，但是不属于本机关受理的行政复议申请，应当告知申请人向有关行政复议机关提出。

第三十七条 行政复议机关收到行政复议申请的时间，按照下列规定确定：

（一）申请人通过互联网渠道提交行政复议申请的，以双方确认之日为收到申请之日；

（二）申请人以邮寄方式提交行政复议申请的，以行政机关签收之日为收到申请之日；以平常信函等无需签收的邮寄方式提交行政复议申请的，行政复议机关应当于收到申请的当日与申请人确认，确认之日为收到申请之日；

（三）申请人当面提交行政复议申请的，以提交之日为收到申请之日。

第三十八条 行政复议申请材料不齐全或者表述不清楚，导致行政复议机关无法判断行政复议申请是否符合本法第三十五条规定的受理条件的，行政复议机关应当自收到该行政复议申请之日起五日内书面通知申请人补正。补正通知应当一次性载明需要补正的事项。

申请人应当自收到补正通知之日起七日内提交补正材料。

行政复议机关收到补正材料后，依照本法第三十六条的规定处理。

申请人无正当理由逾期不补正的，退回行政复议申请并记录在册。

第三十九条 行政复议申请审查期限届满时，行政复议机关未作出不予受理决定的，审查期限届满之日起即为受理。

公民、法人或者其他组织依法提出行政复议申请，行政复议机关无正当理由不予受理的，上级行政机关应当责令其受理；必要时，上级行政机关也可以直接受理。

第四十条 受理行政复议申请后，发现该行政复议申请不符合本法规定的受理条件的，行政复议机关决定驳回该行政复议申请。

上级行政机关认为行政复议机关驳回行政复议申请的理由不成立的，应当责令其恢复审理；必要时，上级行政机关也可以直接审理。

第四章 行政复议审理

第一节 一般规定

第四十一条 行政复议机关受理行政复议案件后，依照本法适用一般程序或者简易程序进行审理。

第四十二条 行政复议机关审理行政复议案件，原则上应当听取申请人、第三人的意见。适用简易程序审理的案件，可以书面审查。

听取意见可以当面进行，也可以通过互联网渠道、电话等方式进行。听取的意见应当以适当方式记录在案。

第四十三条 行政复议决定作出前，行政复议机关可以按照

合法、自愿原则进行调解，但不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益。

第四十四条 行政复议机关审理行政复议案件，依照法律、法规、规章，参照行政规范性文件。

地方性法规、地方政府规章适用于本行政区域内发生的行政复议案件。

行政复议机关审理民族自治地方的行政复议案件，同时依照该民族自治地方的自治条例和单行条例。

第四十五条 行政复议期间有下列情形之一的，行政复议中止：

（一）作为申请人的自然人死亡，其近亲属尚未确定是否参加行政复议的；

（二）作为申请人的自然人丧失参加行政复议的能力，尚未确定法定代理人参加行政复议的；

（三）作为申请人的法人或者其他组织终止，尚未确定权利义务承受人的；

（四）作为申请人的自然人下落不明或者被宣告失踪的；

（五）申请人、被申请人因不可抗力，不能参加行政复议的；

（六）案件依照本法第四十三条的规定进行调解，双方当事人同意中止的；

（七）案件涉及法律适用问题，需要有权机关作出解释或者确认的；

（八）案件审理需要以其他案件的审理结果为依据，而其他

案件尚未审结的；

（九）有本法第六十六条或者第六十七条规定情形的；

（十）需要中止行政复议的其他情形。

行政复议中止的原因消除后，应当及时恢复行政复议案件的审理。

行政复议机构中止、恢复行政复议案件的审理，应当书面告知当事人。

第四十六条 行政复议期间，行政复议机构无正当理由中止行政复议的，上级行政机关应当责令其恢复审理；必要时，上级行政机关也可以直接审理。

第四十七条 行政复议期间有下列情形之一的，行政复议机关决定终止行政复议：

（一）申请人撤回行政复议申请，行政复议机构准予撤回的；

（二）作为申请人的自然人死亡，没有近亲属或者其近亲属放弃行政复议权利的；

（三）作为申请人的法人或者其他组织终止，其权利义务承受人放弃行政复议权利的；

（四）申请人对行政强制措施不服申请行政复议后，因申请人同一违法行为涉嫌犯罪，该行政强制措施变更为刑事强制措施的。

依照本法第四十五条第一款第（一）项、第（二）项、第（三）项规定中止行政复议，满六十日行政复议中止的原因仍未消除的，行政复议机关决定终止行政复议。

第四十八条 行政复议期间行政行为不停止执行；但是，有下列情形之一的，可以停止执行：

- （一）被申请人认为需要停止执行的；
- （二）行政复议机关认为需要停止执行的；
- （三）申请人申请停止执行，行政复议机关认为其要求合理，决定停止执行的；
- （四）法律规定停止执行的。

第二节 行政复议证据

第四十九条 行政复议证据包括：

- （一）书证；
- （二）物证；
- （三）视听资料；
- （四）电子数据；
- （五）证人证言；
- （六）当事人的陈述；
- （七）鉴定意见；
- （八）勘验笔录、现场笔录。

以上证据经行政复议机构审查属实，才能作为认定案件事实的根据。

第五十条 被申请人对行政行为的合法性、适当性负有举证责任。

第五十一条 有下列情形之一的，申请人应当提供证据：

- （一）认为被申请人不履行法定职责的，提供曾经要求被申

请人履行法定职责而被申请人未履行的证据。但被申请人应当依职权主动履行法定职责或者申请人因正当理由不能提供的除外；

（二）申请行政复议时一并提出行政赔偿请求的，提供受行政行为侵害而造成损害的证据，但因被申请人原因导致申请人无法举证的，由被申请人承担举证责任；

（三）法律、法规规定需要申请人提供证据的其他情形。

第五十二条 行政复议机构有权向有关组织和人员调查取证，查阅、复制、调取有关证据，向有关人员进行询问。

申请人或者第三人在行政复议过程中提出了在原行政行为作出时没有提出的理由或者证据的，经行政复议机构准许，被申请人可以补充证据。

第五十三条 调查取证时，行政复议人员不得少于两人，并应当向有关组织和人员出示证件。

被调查的组织和人员应当配合，不得拒绝或者阻挠。

需要现场勘验的，现场勘验所用时间不计入行政复议审理期限。

第五十四条 行政复议机构认为行政复议案件涉及专门事项需要鉴定的，可以委托鉴定机构进行鉴定。

当事人提出行政复议案件涉及专门事项需要鉴定的，可以申请行政复议机构委托鉴定机构进行鉴定，鉴定费用由当事人承担。

鉴定所用时间不计入行政复议审理期限。

第五十五条 行政复议过程中，被申请人不得自行向申请人和其他有关组织或者个人收集证据。

第五十六条 行政复议期间，申请人、第三人可以查阅、复制被申请人提出的书面答复、作出行政行为的证据、依据和其他有关材料，除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私外，行政复议机关不得拒绝。

第三节 一般程序

第五十七条 行政复议机构应当自行政复议申请受理之日起七日内，将行政复议申请书副本或者行政复议申请笔录复印件发送被申请人。被申请人应当自收到申请书副本或者申请笔录复印件之日起十日内，提出书面答复，并提交当初作出行政行为的证据、依据和其他有关材料。

第五十八条 审理涉及下列情形的行政复议案件，行政复议机构可以组织听证：

- （一）案情重大、疑难、复杂的；
- （二）案件事实或者法律适用存在较大争议的；
- （三）行政复议机构认为有必要听证的。

除前款规定情形外，申请人请求听证的，行政复议机构可以准许。

听证由一名行政复议人员任主持人，两名以上行政复议人员任听证员，一名行政复议辅助人员任记录员。

第五十九条 行政复议机构组织听证的，应当提前三日以上将听证的时间、地点和拟听证事项以适当方式通知当事人。

当事人有证人能够证明拟听证事项的，可以提前向行政复议机构申请证人参加听证，行政复议机构可以准许。

第六十条 被申请人的负责人应当参加听证。

第六十一条 听证过程中，当事人有权进行质证和辩论。当事人应当遵守听证纪律，不得扰乱听证秩序。

听证应当制作笔录，并交当事人及证人核对无误后签字确认。当事人或者证人拒绝签字确认的，由听证主持人在笔录中注明。

申请人无正当理由拒不参加听证的，视为撤回行政复议申请。

第六十二条 县级以上地方各级人民政府应当建立政府主导，专家学者参与的行政复议委员会，研究行政复议重大事项，为办理行政复议案件提供咨询意见。国务院部门可以根据需要建立行政复议委员会。

审理涉及下列情形的行政复议案件，行政复议机构可以提请行政复议委员会提出咨询意见：

- （一）案情重大、疑难、复杂的；
- （二）专业性、技术性较强的；
- （三）行政复议机构认为有必要的。

除前款规定情形外，申请人请求行政复议委员会提出咨询意见的，行政复议机构可以准许。

第四节 简易程序

第六十三条 行政复议机构审理下列行政复议案件，认为事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的，可以适用简易程序：

- （一）被申请行政复议的行政行为是依法当场作出的；
- （二）案件涉及款额三千元以下的；
- （三）属于政府信息公开案件的；

（四）其他可以适用简易程序的案件。

第六十四条 适用简易程序审理的案件，行政复议机构应当自行政复议申请受理之日起三日内，将行政复议申请书副本或者行政复议申请笔录复印件发送被申请人。被申请人应当自收到申请书副本或者申请笔录复印件之日起五日内，提出书面答复，并提交当初作出行政行为的证据、依据和其他有关材料。

第六十五条 行政复议机构在审理过程中，发现案件不适用简易程序的，经行政复议机构负责人批准，可以转为一般程序审理。

第五节 行政复议附带审查

第六十六条 申请人在申请行政复议时，依照本法第十三条的规定一并提出对有关行政规范性文件的审查申请的，行政复议机关对该文件有权处理的，应当在三十日内依法处理；无权处理的，应当在七日内转送有权处理的行政机关依法处理，有权处理的行政机关应当在六十日内依法处理。

第六十七条 行政复议机关在对被申请人作出的行政行为进行审查时，认为其依据不合法，本机关有权处理的，应当在三十日内依法处理；无权处理的，应当在七日内按照法定程序转送有权处理的国家机关依法处理。

第六十八条 行政复议机关依照本法第六十六条、第六十七条的规定处理有关行政规范性文件或者依据的，行政复议机构应当自书面告知当事人中止行政复议之日起三日内，书面通知行政规范性文件或者依据的制定机关就相关条款的合法性提出书面答

复。制定机关应当自收到书面通知之日起五日内提交书面答复及相关证据材料。

行政复议机构认为必要时，可以要求制定机关当面说明理由，制定机关应当配合。

第六十九条 行政复议机关依照本法第六十六条、第六十七条的规定处理有关行政规范性文件或者依据，认为相关条款合法的，在行政复议决定书中一并告知处理结论。

行政复议机关依照本法第六十六条、第六十七条的规定处理有关行政规范性文件或者依据，认为相关条款不合法的，作出如下处理：

（一）违反法定权限的，决定停止该条款的执行并责令重新印发行政规范性文件；

（二）违反上位法的，决定停止该条款的执行，并责令重新印发行政规范性文件或者责令制定机关予以修改。

第七十条 依照本法第六十六条、第六十七条的规定接受转送的行政机关、国家机关应当将处理结论告知转送的行政复议机关。行政复议机关应当在行政复议决定书中一并告知有权机关的处理结论。

第五章 行政复议决定

第七十一条 行政复议机关依照本法审理行政复议案件，由行政复议机构对行政行为是否合法、适当提出审查意见，经行政复议机关的负责人同意或者集体讨论通过后，以行政复议机关的名义作出行政复议决定。未采纳行政复议委员会咨询意见的，应

当经行政复议机关负责人集体讨论通过。

经过听证的案件，行政复议机关应当结合听证笔录，依照本法作出行政复议决定。

第七十二条 行政行为认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当的，行政复议机关决定维持该行政行为。

第七十三条 申请人认为行政机关不履行法定职责申请行政复议，行政复议机关受理后发现该行政机关没有相应法定职责或者在受理前已经履行法定职责的，决定驳回申请人的行政复议请求。

第七十四条 被申请人不履行法定职责的，行政复议机关决定被申请人在一定期限内履行。

第七十五条 行政行为有下列情形之一的，行政复议机关决定变更该行政行为：

（一）事实不清、证据不足，但是经行政复议机关审理查明事实清楚、证据确凿的；

（二）事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，但是行使裁量权不当的；

（三）事实清楚，证据确凿，程序合法，但是未正确适用依据的。

行政复议机关在申请人的行政复议请求范围内，不得作出对申请人更为不利的变更决定，但第三人提出相反请求的除外。

第七十六条 行政行为有下列情形之一的，行政复议机关决

定撤销或者部分撤销该行政行为，并可以责令被申请人在一定期限内重新作出行政行为：

- （一）事实不清、证据不足的；
- （二）违反法定程序的；
- （三）超越或者滥用职权的。

行政复议机关责令被申请人重新作出行政行为的，被申请人不得以同一的事实和理由作出与原行政行为相同或者基本相同的行政行为，但是行政复议机关以违反法定程序为由决定撤销或者部分撤销的情形除外。

第七十七条 行政行为有下列情形之一的，行政复议机关确认该行政行为违法，但不撤销该行政行为：

- （一）行政行为依法应予撤销，但撤销会给国家利益、社会公共利益造成重大损害的；
- （二）行政行为程序轻微违法，但对申请人权利不产生实际影响的。

行政行为有下列情形之一的，不需要撤销或者责令履行的，行政复议机关确认该行政行为违法：

- （一）行政行为违法，但不具有可撤销内容的；
- （二）被申请人改变原违法行政行为，申请人仍要求确认原行政行为违法的；
- （三）被申请人不履行或者拖延履行法定职责，责令履行没有意义的。

第七十八条 被申请人不按照本法第五十七条、第六十四条

的规定提出书面答复、提交当初作出行政行为的证据、依据和其他有关材料的，视为该行政行为没有证据、依据，行政复议机关决定撤销或者部分撤销该行政行为或者确认该行政行为违法，但是被复议的行政行为涉及第三人合法权益，第三人提供证据的除外。

第七十九条 被申请人不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除行政协议的，行政复议机关决定被申请人承担继续履行、采取补救措施或者赔偿损失等责任。

被申请人变更、解除行政协议合法，但未依法给予补偿的，行政复议机关决定被申请人依法给予补偿。

第八十条 申请人在申请行政复议时可以一并提出行政赔偿请求，行政复议机关对依照国家赔偿法的有关规定应当不予赔偿的，在作出行政复议决定时，应当同时决定驳回行政赔偿请求；对符合国家赔偿法的有关规定应当给予赔偿的，在决定撤销、部分撤销、变更行政行为或者确认行政行为违法时，应当同时决定被申请人依法给予赔偿；确认行政行为违法的，还可以同时责令被申请人采取补救措施。

申请人在申请行政复议时没有提出行政赔偿请求的，行政复议机关在依法决定撤销、部分撤销、变更罚款，撤销或者部分撤销违法集资、没收财物、摊派费用以及对财产的查封、扣押、冻结等行政行为时，应当同时责令被申请人返还财产，解除对财产的查封、扣押、冻结措施，或者赔偿相应的价款。

第八十一条 当事人经调解达成协议的，行政复议机关应当

制作行政复议调解书。行政复议调解书与行政复议决定具有同等效力。行政复议调解书一经送达，即发生法律效力。

调解未达成协议或者调解书送达前一方反悔的，行政复议机关应当及时作出行政复议决定。

第八十二条 申请人与被申请人在行政复议决定作出前可以自愿达成和解，由申请人向行政复议机构撤回行政复议申请。和解内容不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益，不得违反法律、法规的强制性规定。

行政复议机构准予撤回行政复议申请、行政复议机关决定终止行政复议的，申请人不得再以同一事实和理由提出行政复议申请。

第八十三条 适用一般程序审理的行政复议案件，行政复议机关应当自受理申请之日起六十日内作出行政复议决定；但是法律规定的行政复议期限少于六十日的除外。情况复杂，不能在规定的期限内作出行政复议决定的，经行政复议机构的负责人批准，可以适当延长，并告知申请人、被申请人和第三人；但是延长期限最多不得超过三十日。

适用简易程序审理的行政复议案件，行政复议机关应当自受理申请之日起三十日内作出行政复议决定。

第八十四条 行政复议机关作出行政复议决定，应当制作行政复议决定书，并加盖印章。

行政复议决定书作出后，法定起诉期限内申请人、第三人未就原行政行为提起行政诉讼的，行政复议决定自法定起诉期限届

满之日起生效。

第八十五条 行政复议机关在审理行政复议案件过程中发现被申请人及其下级行政机关的有关行政行为违法或者不当的，可以在作出行政复议决定的同时，制作行政复议意见书并送达被申请人。被申请人应当自收到行政复议意见书之日起六十日内，将纠正相关违法或者不当行政行为的情况报送行政复议机关。

行政复议机构发现法律、法规、规章实施中带有普遍性的问题，可以制作行政复议建议书，向有关机关提出完善制度和改进行政执法的建议。

有前两款规定情形之一的，行政复议机构可以同时约谈有关行政机关负责人、责令限期整改或者通报批评。

第八十六条 被申请人应当履行行政复议决定书、行政复议调解书、行政复议意见书。被申请人不履行的，行政复议机关或者有关上级行政机关应当责令其限期履行。

第八十七条 申请人、第三人逾期不起诉又不履行行政复议决定书、行政复议调解书的，或者不履行最终裁决的行政复议决定的，由作出行政行为的行政机关按照行政复议决定书、行政复议调解书的内容依法强制执行，或者依法申请人民法院强制执行。

第八十八条 县级以上地方各级人民政府在办理以本级人民政府部门为被申请人的行政复议案件时，应当将行政复议决定书、行政复议意见书同时抄告被申请人的上一级主管部门。

第八十九条 除涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私或者公开后可能危及国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定的情形

外，行政复议机关应当将发生法律效力的行政复议决定书向社会公开。

第六章 法律责任

第九十条 行政复议机关或者行政复议机构不履行本法规定的行政复议职责，经有权监督的行政机关督促仍不改正的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予警告、记过、记大过的处分或者政务处分；造成严重后果的，依法给予降级、撤职、开除的处分或者政务处分。

第九十一条 行政复议人员在行政复议活动中，徇私舞弊或者有其他渎职、失职行为的，依法给予警告、记过、记大过的处分或者政务处分；情节严重的，依法给予降级、撤职、开除的处分或者政务处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第九十二条 被申请人违反本法规定，不提出书面答复或者不提交作出行政行为的证据、依据和其他有关材料，或者阻挠、变相阻挠公民、法人或者其他组织依法申请行政复议的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予警告、记过、记大过的处分或者政务处分；进行报复陷害的，依法给予降级、撤职、开除的处分或者政务处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第九十三条 被申请人不履行或者无正当理由拖延履行行政复议决定书、行政复议调解书、行政复议意见书的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予警告、记过、记大过的处分或者政务处分；经责令履行仍拒不履行的，依法给予降级、撤职、开除的处分或者政务处分。

第九十四条 拒绝、阻挠行政复议人员调查取证、查阅、复制、调取有关证据的，由公安机关对有关责任人员依法给予治安管理处罚，公职人员有上述行为的，依法给予处分或者政务处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第九十五条 行政机关及其工作人员违反本法规定的，行政复议机构可以向监察机关提出对有关责任人员的政务处分建议，或者向公职人员任免机关、单位提出对有关责任人员的处分建议；也可以直接移送有关人员违法的事实材料，接受移送的监察机关或者公职人员任免机关、单位应当依法处理。

第九十六条 行政复议机关在审理行政复议案件过程中发现公职人员涉嫌贪污贿赂、失职渎职等职务违法或者职务犯罪的问题线索，应当移送监察机关，由监察机关依法调查处置。

第七章 附 则

第九十七条 行政复议机关受理行政复议申请，不得向申请人收取任何费用。

第九十八条 行政复议期间的计算和行政复议文书的送达，依照民事诉讼法、行政诉讼法关于期间、送达的规定执行。

本法关于行政复议期间有关“三日”、“五日”、“七日”的规定是指工作日，不含节假日。

第九十九条 外国人、外国组织在中华人民共和国境内申请行政复议，适用本法。

第一百条 商标、专利领域的行政复议事项依照商标、专利相关法律、法规处理。

第一百零一条 本法施行前公布的法律有关行政复议的规定与本法的规定不一致的，以本法的规定为准。

第一百零二条 本法自 1999 年 10 月 1 日起施行。1990 年 12 月 24 月国务院发布、1994 年 10 月 9 日国务院修订发布的《行政复议条例》同时废止。

关于《中华人民共和国行政复议法（修订） （征求意见稿）》的说明

为落实《全国人大常委会 2020 年度立法工作计划》及《国务院 2020 年立法工作计划》的工作安排，司法部研究起草了《中华人民共和国行政复议法（修订）（征求意见稿）》（以下简称征求意见稿）。现就主要问题说明如下。

一、修改的必要性和征求意见稿起草过程

行政复议是解决“民告官”行政争议和行政机关自我纠错的重要法定机制，是中国特色社会主义行政制度的重要组成部分。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从推进全面依法治国的大局出发，对行政复议工作部署了一系列新要求。党的十八届三中全会决定要求改革行政复议体制，健全行政复议案件审理机制，纠正违法或不当行政行为。党的十八届四中全会决定要求完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。今年 2 月，习近平总书记主持召开中央全面依法治国委员会第三次会议，审议通过了《行政复议体制改革方案》，要求发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势和化解行政争议的主渠道作用。

现行行政复议法制定于 1999 年，并于 2009 年和 2017 年分别对部分条款作了修订。该法实施二十年来，全国各级行政复议机关共办理行政复议案件 247.8 万件，其中立案并审结 204.9 万件，

纠正违法或不当行政行为 29.6 万件，纠错率达 14.4%，约 70%的审结案件实现案结事了、定分止争，在维护群众合法权益、促进社会和谐稳定、加快建设法治政府方面发挥了重要作用。与此同时，随着经济社会发展，行政复议制度暴露出以下问题：**一是管辖体制有待完善。**政府及政府部门都承担复议职责，复议资源过于分散，办案标准不统一，也不便于群众找准复议“大门”。**二是工作机制有待优化。**受案范围偏窄，难以最大限度吸附行政争议；案件不论繁简都按同样流程办理，增加群众时间成本；办案以书面审查为主，容易引发“暗箱操作”的质疑；行政复议实质性化解争议的作用还未充分发挥等。**三是行政复议与行政诉讼的有机衔接有待加强。**为解决上述问题，有必要修改行政复议法。

行政复议法修改列入十三届全国人大常委会立法规划后，司法部抓紧启动相关工作。2019 年，先后召开地方政府行政复议机构、专家学者座谈会等，听取各方面意见。今年 1 月，书面征集各省级人民政府和新疆生产建设兵团行政复议机构的建议。4 月，组织有关实务部门和研究机构起草建议稿。6 月，参加全国政协“行政复议法修改”双周协商座谈会，听取有关政协委员和专家学者的意见建议。在综合各方面意见基础上，研究起草了征求意见稿，发送中央有关单位、国务院各部门、各省级人民政府和新疆生产建设兵团征求意见，并根据意见作了修改完善。征求意见稿分为总则、行政复议申请、行政复议受理、行政复议审理、行政复议决定、法律责任、附则，共 7 章 102 条。

二、修改的指导思想和主要考虑

修改工作的指导思想是，坚持以习近平法治思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真落实中央全面依法治国工作会议、中央全面依法治国委员会第三次会议精神和中央全面依法治国委员会印发的《行政复议体制改革方案》，发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势和化解行政争议的主渠道作用，建设公正、权威的中国特色社会主义行政复议制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。主要修改如下。

（一）关于总则。

征求意见稿总则深入贯彻落实党中央关于行政复议的重大决策部署，作了以下修改：一是将发挥化解行政争议的主渠道作用确立为立法目的。（第一条）二是明确规定行政复议工作应当坚持中国共产党的领导。（第三条）三是完善关于行政复议机关及行政复议机构的规定，强化行政复议机关领导行政复议工作的法定责任。（第四条、第五条）四是加强行政复议能力建设和工作保障，并将现行行政复议法实施条例规定的表彰奖励制度上升为法律规定等。（第六条、第七条、第八条、第九条）五是为充分体现行政复议居中化解行政争议的定位，规定申请人对复议决定不服的，应当就原行政行为向法院起诉。（第十条）

（二）关于行政复议的范围。

为打造化解行政争议的主渠道，征求意见稿作了以下修改：

一是将“具体行政行为”这一学理概念修改为“行政行为”，便于群众理解和申请行政复议，杜绝行政复议机关推诿受理复议申请。

（第一条、第二条、第十一条）二是扩大行政复议范围，将行政裁决、行政赔偿、政府信息公开行为等明确列入行政复议范围，对行政争议应收尽收。（第十一条）三是完善行政复议范围的“负面清单”，除明确排除的行为外，对其他行政行为都可以申请复议。

（第十二条）四是扩大附带审查范围，群众对有关行政机关和授权组织制定的行政规范性文件都可以提出附带审查申请，加强对“红头文件”的监督。（第十三条）

（三）关于行政复议申请的提出。

为方便群众申请行政复议，征求意见稿作了以下修改：一是完善申请人代表人、代理人的相关规定，建立为经济困难的公民提供行政复议法律援助的制度。（第十五条至第十八条）二是进一步明确特殊情形下被申请人的认定规则。（第十九条至第二十三条）

三是将申请行政复议的期限从六十日延长到六个月，更充分保障群众申请权。（第二十四条）四是对如何申请行政复议予以规范。

（第二十七条、第二十八条）五是轻微行政处罚和政府信息公开行为纳入行政复议前置范围，使行政复议挺在行政诉讼前面化解更多行政争议，减少群众诉累。（第二十九条）

（四）关于行政复议管辖体制。

征求意见稿落实《行政复议体制改革方案》的要求，对现行“条块结合”的管辖体制作了修改，取消地方政府部门的复议职

责，由县级以上地方人民政府统一行使复议职责。同时，相应明确了国务院部门的管辖权限以及保留“条条管辖”体制的特殊情形。（第三十条至第三十三条）

（五）关于行政复议受理。

为确保行政复议机关依法受理案件，征求意见稿作了以下修改：一是规范受理条件。（第三十五条）二是增设对行政复议申请的补正制度，解决群众“不会复议”的问题。（第三十八条）三是完善行政复议推定受理制度，强化行政复议机关受理责任，方便群众知悉案件受理进度。（第三十九条）四是对受理后发现不符合受理条件的案件增设驳回申请制度，并配套监督机制。（第四十条）

（六）关于行政复议审理。

为提升行政复议公信力，征求意见稿设计了公开公正、灵活简便的审理程序：一是规定办案原则上要通过灵活方式听取群众意见，实现开门办案、阳光复议。（第四十二条）二是将调解确立为办案原则，应调尽调，充分利用行政系统内的资源优势从根子上化解行政争议。（第四十三条）三是健全行政复议证据规则。（第四十九条至第五十六条）四是新设“繁简分流”的审理模式，简案快办、繁案精办，降低群众的时间成本。（第六十三条至第六十五条）五是为提高办案质量，规定对重大疑难复杂案件可以听证，且被申请人的负责人应当参加听证。（第五十八条至第六十一条）六是落实《行政复议体制改革方案》要求，建立行政复议委员会，为办理重大疑难复杂案件提供咨询意见，提升行政复议公正性。

（第六十二条）七是完善行政复议附带审查的程序和处理方式。

（第六十六条至第七十条）

（七）关于行政复议决定。

为实质性化解行政争议，征求意见稿完善了行政复议决定制度：一是增强决定的公正性，规定未采纳行政复议委员会咨询意见的案件，要经行政复议机关负责人集体讨论通过；经听证的案件，要结合听证笔录作出复议决定。（第七十一条）二是完善变更决定的适用情形，引导行政复议机关在复议程序中直接解决群众关心的实际利益问题。（第七十五条）三是适应实践需要，细化确认违法决定的适用情形。（第七十七条）四是针对新纳入复议范围的行政协议类争议规定相应的决定类型。（第七十九条）五是为体现高效的制度优势，规定适用简易程序的案件在三十日内审结，适用一般程序的案件的审限不作延长，使行政复议的审限整体上短于行政诉讼，成为化解行政争议的“快车道”。（第八十三条）六是增设行政复议意见书、建议书及约谈通报制度，强化复议监督效能。（第八十五条）七是规定行政复议决定书公开制度。（第八十九条）

（八）关于法律责任。

为保证行政复议法实施效果，征求意见稿对法律责任作了以下修改：一是将行政复议机关、行政复议机构不依法履行行政复议职责的行为全面纳入追责范围。（第九十条、第九十一条）二是增加对拒绝、阻挠行政复议调查取证行为的追责条款。（第九十四

条) 三是细化行政复议与纪检监察的衔接机制。(第九十五条、第九十六条)