# **《中华人民共和国行政复议法》政策解读**

 **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）五是将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。