



中国烟草总公司职工进修学院

《行政复议法》 解读（之一）

2024年1月

进 思 敏 行



修 己 达 人



目录

- 1、明确行政复议化解行政争议主渠道的功能定位
- 2、相对集中行政复议管辖权
- 3、扩大行政复议受案范围
- 4、建立行政复议调解和解制度
- 5、确立咨询型行政复议委员会制度



前言

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。2013年11月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“**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。**”

2014年10月，党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，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**。



前言



2020年2月，中央全面依法治国委员会第三次会议审议通过《行政复议体制改革方案》。2021年，中共中央印发的《法治中国建设规划（2020-2025年）》指出：“加强和改进行政复议工作，强化行政复议监督功能，**加大对违法和不当行政行为的纠错力度**。推进行政复议体制改革，整合行政复议职责，畅通行政复议渠道。”



前言

2023年9月1日，十四届全国人大常委会第五次会议审议通过新修订的《中华人民共和国行政复议法》，新法自2024年1月1日起施行。新法有七章，共九十条，主要包括总则、行政复议申请、行政复议受理、行政复议审理、行政复议决定、法律责任和附则。分别就行政复议范围、参与人、申请的提出、管辖、证据、程序、附带性审查等做出了详细规定。





1、明确行政复议化解行政争议主渠道的功能定位



立法目的体现了法律的核心价值，统领着一部法律的规则结构和具体制度。旧《行政复议法》第1条在立法目的中对行政复议的功能定位是：防止和纠正违法或者不当的具体行政行为，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，保障和监督行政机关依法行使职权。



1、明确行政复议化解行政争议主渠道的功能定位

新《行政复议法》第1条在立法目的中专门增加规定：发挥**行政复议化解行政争议的主渠道**作用，推进法治政府建设。这不是简单的文字修改，而是对行政复议制度功能定位的鲜明宣示。

新《行政复议法》就是按照立法目的所要实现和达到的目标，对行政复议制度进行了重新构建和完善，代表了整个行政复议制度的价值追求。

新《行政复议法》是贯彻落实党中央决策部署，将完善行政复议制度置于**法治国家、法治政府、法治社会一体化建设**的背景之下，以解决行政争议主渠道的定位，完善行政复议体制机制，充分发挥好行政复议公正高效、便民为民的制度优势。



2、相对集中行政复议管辖权

旧《行政复议法》规定的是“条块结合”的行政复议管辖体制，即对县级以上地方各级政府工作部门的具体行政行为不服的，由申请人选择，可以向该部门的本级人民政府或者上一级主管部门申请行政复议；

对海关、金融、税务、外汇管理等实行垂直领导的行政机关和国家安全机关的具体行政行为不服的，向上一级主管部门申请行政复议；对地方各级人民政府的具体行政行为不服的，向上一级地方政府申请行政复议；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。



2、相对集中行政复议管辖权

《行政复议法》之所以规定“条块结合”的管辖体制，主要是考虑到这种体制可以把“**条条管辖**”的专业性和“**块块管辖**”的便利性结合起来。

总体来说，现行“条块结合”的行政复议管辖体制在实质化解行政争议、保护当事人合法权益、推进法治政府建设等方面发挥了积极作用。





2、相对集中行政复议管辖权

但是，随着我国社会经济的发展，行政复议管辖体制也暴露出了一些问题：

一是复议资源过于分散，影响行政复议作用的发挥。行政复议机关众多、设置过于分散，行政复议资源分散，导致资源配置效率偏低。

二是案件审理标准不统一。不同的复议机关对于法律的适用、事实的认定、程序的选择等存在诸多不同，导致出现大量的“同案不同判”。

三是管辖权复杂多头，不便于群众找准行政复议机关。在实践中，很多申请人对行政复议制度不了解、不清楚。面对复杂林立的各级各类行政复议机关，很难准确找到、找准复议机关。



2、相对集中行政复议管辖权

新《行政复议法》在第24条、第25条对相对集中行政复议管辖权作出明确规定：取消地方人民政府工作部门的行政复议职责，由县级以上地方人民政府统一行使，同时保留海关、金融、外汇管理等实行垂直领导的行政机关、税务和国家安全机关并由上一级机关管辖，省、自治区、直辖市人民政府以及国务院部门自我管辖的规定。

这样就将原来“条块结合”的管辖体制改为“块块管辖”为主的、“条条管辖”为补充的管辖体制，即相对集中的复议管辖体制。这有利于优化行政复议资源配置，统一办案标准，实现“同案同判”，增强行政复议的公正性，发挥化解行政争议主渠道作用。



3、扩大行政复议受案范围

行政复议范围是指行政复议机关受理行政复议案件的种类。为了将行政复议打造为化解行政争议的主渠道，新《行政复议法》优化了行政复议的受案范围。与行政诉讼相比，行政纠纷进入行政复议的入口要宽、门槛要低、审查要深、程序要简化、效率要高、解决要快，才能吸引更多的当事人选择行政复议。

一是与《行政诉讼法》相衔接，将现行《行政复议法》中的“具体行政行为”全部修改为“行政行为”。

二是进一步扩大行政复议受案范围，第11条将所有行政处罚、行政强制措施、行政强制执行、行政许可、征收征用及补偿决定、行政赔偿、工伤认定、排除或者限制竞争、行政协议、政府信息公开等明确列入行政复议范围。



3、扩大行政复议受案范围

三是完善行政复议范围的负面清单，第12条增加规定国防外交等国家行为、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等规范性文件、行政机关对工作人员的奖励任免等决定、行政机关对民事纠纷作出的调解，不属于行政复议受案范围。

四是扩大附带审查范围，公民、法人或者其他组织对国务院部门、县级以上地方各级人民政府及工作部门，乡镇人民政府及法律法规规章授权的组织的规范性文件，都可以在申请行政复议时提出对该规范性文件的附带审查申请。



4、建立行政复议调解和解制度

1991年的《行政复议条例》和当时的《行政诉讼法》一致，规定行政复议不得调解。1999年的《行政复议法》没有就调解、和解问题作出规定，但2007年的《行政复议法实施条例》对和解与调解分别作出了规定。

《行政复议法实施条例》第50条规定了两类行政复议案件可以适用调解，即行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权作出的具体行政行为；行政赔偿或者行政补偿纠纷。《行政复议法实施条例》第40条也作出了关于和解的规定。



4、建立行政复议调解和解制度

实践证明，行政复议是为了解决行政争议，**和解、调解**是不可或缺的手段。通过调解和平解决行政争议，对保护公民权益、促进行政机关自我纠错也有积极作用。行政争议通过调解和解解决，也可以大大减轻人民法院的负担。

为此，新《行政复议法》从法律上确立了行政复议调解制度，第5条明确规定：**行政复议机关办理行政复议案件，可以进行调解**。这一规定扩大了《行政复议法实施条例》确立的可以适用调解的范围，即所有的行政复议案件都可以进行调解。

同时，新《行政复议法》也明确了调解应当遵循的原则：**合法、自愿原则，不损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益原则，不违反法律、法规的强制性规定原则**。



5、确立咨询型行政复议委员会制度

行政复议是上级行政机关审理涉及下级行政机关行政争议案件的制度。基于上下级机关之间千丝万缕的联系，复议机关缺乏中立性，导致复议公正性不足。在这种背景下，引入外部人员以增强复议机关中立性的行政复议委员会被寄予了增强复议公正性的厚望。

2010年10月，国务院发布《国务院关于加强法治政府建设的意见》，提出“探索开展相对集中行政复议审理工作，进行行政复议委员会试点”。行政复议委员会试点工作取得了明显成效：在定位上，行政复议委员会分为咨询型和议决型，以咨询型为主；在职权上，大多数复议委员会只审议重大疑难复杂案件；在组成上，吸收专家学者等外部人员进入复议委员会，增强复议的中立性和专业性。



5、确立咨询型行政复议委员会制度

在吸收行政复议委员会试点经验的基础上，新《行政复议法》第52条从法律上确立了[行政复议委员会制度](#)。根据新《行政复议法》的规定，在功能定位上，[行政复议委员会是咨询机构](#)，而非议决机构，其提供的咨询意见仅具有参考价值，不具有最终效力。

在机构设置上，[县级以上地方政府应当设置行政复议委员会](#)，国务院部门根据需要设置而非必须设置，国务院和地方政府部门不设置行政复议委员会；在组成上，行政复议委员会由政府工作人员与外部专家学者共同组成，其中政府人员处于主导地位；在职权上，行政复议委员会共有两项职权，即为办理行政复议案件提供咨询意见、研究行政复议工作中的重大事项和共性问题并提出意见。



5、确立咨询型行政复议委员会制度

行政复议机构应当提请行政复议委员会提出咨询的案件主要有四类：案情重大、疑难、复杂的；专业性、技术性较强的；第24条第2款规定的案件；行政复议机构认为有必要的。

此外，申请人请求复议委员会提出咨询意见的，复议机构可以准许；提请行政复议委员会提出咨询意见的行政复议案件，**行政复议机关应当将咨询意见作为作出行政复议决定的重要参考依据。**

同时，新《行政复议法》授权国务院行政复议机构制定行政复议委员会组成和开展工作的具体办法。



以购房资质出资 能否认定为合伙购房

案情回顾

近年来，随着各地限购及个人首套自住购房优惠政策的出台，在房产交易市场中，各方当事人以资本、购房资格共同出资合伙购房情形屡见不鲜，这样的约定是否有效？在履行中是否存在法律风险？近日，重庆市江北区人民法院审理了一起涉及合伙购房的案件，认定原被告双方成立合伙关系，相关受益应当平均分配。

法院查明，2017年7月7日，林某与重庆嘉益房地产开发有限公司签订《重庆市商品房买卖合同》，约定林某向重庆某房地产开发有限公司以按揭贷款方式购买案涉房屋，并由邱某实际支付首付款，贷款94万元，月供均由邱某实际偿还。

2021年4月29日，林某将案涉房屋出售给案外人蒲某，总价款197万元，林某将邱某购房支付的相关费用及贷款偿还完毕后剩余40万元，因双方未能就收益分配达成一致意见，该款项由林某存入银行。后双方通过微信协商收益分配问题，但始终未达成一致意见，邱某为此诉至法院。



以购房资质出资 能否认定为合伙购房

法院认为

江北区法院认为，本案的焦点在于邱某与林某系委托合同关系还是合伙合同关系，以及购房收益如何分配。关于邱某与林某之间构成委托关系还是合伙关系的问题，从邱某和林某之间的聊天记录看，除在开始邱某说了一句以林某的名字认筹外，无其他地方提及委托购房一事，而在邱某自己向林某所发的微信中多次提到大家一起合伙购房，并多次与林某就案涉房屋出售后的收益进行不断地协商。

同时，邱某向林某出具的收条上也载明“剩余40万元在双方未达成分配协议之前暂由林某存入银行”。林某称案涉房屋是合伙购房，邱某在与林某的聊天记录中也提到大家合伙购房，可认定邱某与林某之间系合伙购房的关系，邱某以支付购房首付款、契税等并偿还按揭贷款的方式进行投资，林某以其购首套房当时所享受的低首付房款和低利率进行投入。



法院判决

关于利润的分配问题，因林某与邱某在合伙期间未对合伙利润的分配进行约定，且后来在双方的多次协商时亦未达成一致分配方案，同时因林某是以其首套房购房所享受较低的首付款及贷款利率投作为合伙人，双方的出资比例无法确定，根据民法典规定，房屋利润应平均分配，即林某与邱某分别享有20万元。故林某应将40万元购房收益中的20万元分配给邱某。

据此，法院判决被告林某本判决生效之日起10日内向原告邱某支付合伙利润20万元。



法官提醒

法官庭后表示，合伙购房的基本模式是亲戚、朋友之间基于人身信赖关系，一方拥有资金优势以资金出资，另一方拥有购房政策红利，以其购房资格出资，共同投资购买房屋，待房屋增值后转卖获取增值利润的共同投资行为。该形式具有典型人合信赖关系，通常不会通过书面形式将合伙事项予以固定，因而容易产生争议。





法官提醒

实践中，即使共同购房当事人间未签订书面的合作协议，但根据当事人双方购房期间的协商也可以初步判断当事人之间意图建立的法律关系。本案中，邱某在购房前期仅表示需要林某以其个人名义对拟购房屋认筹，二人对于转卖收益虽未达成一致，但至少表明林某在共同购房中享有分配收益权利，这与委托关系下的“借名买房”有着本质不同。在“借名买房”情形下，资格方以出让其购房资格，通常在购房初期由资本方向其支付一定金额佣金，而对房屋转卖收益并不参与分配。

同时，在委托关系下的“借名买房”中，房屋的名义持有人仅充当“工具人”角色，无论出资方此次投资行为是否盈利，其通常在出让购房资格时即受领一定佣金，名义持有人不承担投资带来的风险。本案中，林某在转卖房屋之前，未就林某出让购房资格是否取得报酬进行协商，且购置房屋后，邱某亦未表示向林某付佣金，双方仅就转卖收益分配问题进行磋商，进一步强化邱某与林某之间系合伙购房关系。



法官解析

关于合伙购房的利润分配问题，民法典规定，合伙的利润分配和亏损分担，按照合伙合同的约定办理；合伙合同没有约定或者约定不明确的，由合伙人协商决定；协商不成的，由合伙人按照实缴出资比例分配、分担；无法确定出资比例的，由合伙人平均分配、分担。购房资格能否构成合伙的出资进而主张利润分配，应当考量该资格对交易是否产生决定性作用或该资格能否降低购房成本，只要二者满足其一，即可认定该购房资格为有效的合伙出资，有权要求分配合伙利润。

本案中，林某以其首套房购房资格出资，以低至二成的低首付以及低利息购房贷款，显然能够降低资本方的前期投资成本，大幅提升了资本方购房交易的机会，有权要求利润分配。至于利润分配比例，因购房资格出资难以量化，在合伙购房双方当事人未就利润分配通过合伙协议予以确定，嗣后亦未能通过协商决定的情况下，应由合伙人平均分配利润。



处理彩礼纠纷要尊重民间习俗

近日，最高人民法院公布了《关于审理涉彩礼纠纷案件适用法律问题的规定（征求意见稿）》，对彩礼的界定、是否办理结婚登记并共同生活时彩礼返还的条件等作出规定。与此同时，最高法、民政部、全国妇联联合召开新闻发布会，发布人民法院涉彩礼纠纷的4个典型案例，对彩礼及其返还的原则予以了明确。





处理彩礼纠纷要尊重民间习俗

彩礼是流行于中国民间社会的重要婚嫁习俗，有着深厚的社会文化基础。从人类学上看，许多文明社会的婚姻都是由某种类型的经济交换肯定下来的。交换的形式，最常见的是聘礼或者彩礼。新中国成立后，立法者认为社会主义制度下的婚姻应当以爱情为基础，不主张也不支持结婚以给付彩礼为条件，相反应当破除给付彩礼的旧风俗，树立社会主义男女平等的新风尚。

由于立法者对彩礼及其返还习俗持反对态度，导致彩礼问题不仅在已废止的婚姻法中始终处于缺位状态，也在民法典婚姻家庭编中没有得到明确体现。2003年颁布的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国婚姻法若干问题的解释〉（二）》第10条规定的彩礼及其返还规则，旨在解决现实生活中存在的纠纷，并防止矛盾激化，而不是鼓励和提倡给付彩礼。



处理彩礼纠纷要尊重民间习俗

如其按照当事人结婚与否将彩礼的返还分成两种情形：一是双方没有办理结婚登记手续的，应当返还彩礼；二是已经结婚又离婚的，原则上彩礼不返还。例外情形包括双方办理结婚登记手续但未共同生活以及婚前给付并导致给付人生活困难（相关返还原则于2020年被完整地纳入《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉婚姻家庭编的解释（一）》）。

针对彩礼是否返还以及返还多少，该司法解释采取“全有全无”的方式，忽略了在具体个案中考量当事人的过错、男女双方同居时间的长短以及彩礼的实际用途等因素，规定只要满足法定情况，彩礼一律返还。这显然对于彩礼给付人更为有利，属于“彩礼习俗厌恶型”规范，实质上体现了立法者对支付方的同情，在实践中产生了一些不公平的结果，显然有失合理性。



处理彩礼纠纷要尊重民间习俗



实际上，在当下中国的广大地区，彩礼在一定程度上已不具有女方父母“借婚姻勒索财物”的性质，男方在婚前所给付女方的彩礼，通常都会以嫁妆的方式返还和资助新婚小家庭，成为财产代际转移的一种方式，这也促进了婚姻的稳定性。因此，婚前由男方给付彩礼、聘金等现象之所以能够顽强地存在于民间社会，有其自身的合理性。



处理彩礼纠纷要尊重民间习俗

正如历史法学派代表人物萨维尼所言：家庭包含三种不分离的统一形态，即自然的形态、道德的形态以及法的形态，家庭关系只是部分具有法的性质。彩礼等习俗已经存在数千年，属于先于国家法而存在的特殊的“生活领域”，立法仅能在尊重现有习俗的基础上对其予以合理规制。近年来，彩礼金额持续走高，涉彩礼纠纷案件数量呈上升趋势。

高额彩礼背后具有深刻的经济与社会原因，比如广大农村地区男女性别比例严重失调，浓重的传宗接代思想等，从而让给付方家庭背上沉重的经济负担，也给婚姻稳定埋下隐患，不利于社会文明风尚的弘扬，对此应当加以正面引导。2021年以来，“中央一号文件”也连续三年提出治理高额彩礼问题。



处理彩礼纠纷要尊重民间习俗

从民法的角度看，只要彩礼是在自主自愿的基础上完成的，不至于导致恶劣的社会影响，法律就应当承认该习俗具有法律效力。同时针对男女双方的过错、共同生活的时间、是否办理结婚登记以及女方是否怀孕、流产以及生育等因素，合理确定彩礼的返还规则。

就此而言，此次发布的典型案例所明确的三个原则：严禁借婚姻索取财物；充分尊重民间习俗，以当地群众普遍认可为基础合理认定彩礼范围；坚持问题导向，充分考虑彩礼目的性特征，斟酌共同生活时间、婚姻登记、孕育子女等不同因素在缔结婚姻这一根本目的实现上的比重，合理平衡双方当事人权益，以及最高法拟专门通过司法解释表达对彩礼及其返还习俗的承认，具有明显的积极意义。



中国烟草总公司职工进修学院

谢谢观看!

学法 懂法 争做守法公民

进 思 敏 行



修 己 达 人