

DOI:10.19684/j.cnki.1002-4603.2026.06.023

行政机关事后履职不影响行政不作为 复议的受理与审查

文/袁钦明 张景卫 吴富兵

【裁判要旨】 行政复议机关对复议受理条件的审查，应严格限于行政复议法第三十条第一款规定的申请主体、期限、管辖等程序性事项。对不履行法定职责案件，行政机关在复议申请受理前补足履职的，复议机关不得以此为由不予受理复议申请。复议机关应当在受理复议申请后对原行政不作为以及补足履职行为的合法性进行审查，要求申请人只能就补足履职行为另行提起诉讼或复议，违背行政效率原则并增加当事人负担，人民法院不予支持。

□案号 一审：(2024)渝03行初28号 二审：(2025)渝行终23号

【案情】

原告：周某云、查某容。

被告：重庆市武隆区人民政府（以下简称武隆区政府）。

2024年3月30日，周某云、查某容向重庆市武隆区规划和自然资源局（以下简称武隆规资局）邮寄政府信息公开申请。4月1日，武隆规资局收到该申请后未答复。5月21日，原告周某云、查某容向被告武隆区政府提出行政复议申请，请求确认武隆规资局不履行政府信息公开法定职责违法，并责令依法公开相关信息。5月23日，武隆规资局向周某云、查某容邮寄送达了落款时间为“2024年4月18日”的政府信息公开申请答复书。次日，周某云、

查某容收到该答复书。5月28日，武隆区政府作出不予受理行政复议申请决定书，并于当日邮寄送达周某云、查某容。周某云、查某容不服，提起本案诉讼，请求撤销该不予受理决定书。

另查明，2024年7月1日，周某云、查某容向重庆市南川区人民法院提起行政诉讼，请求判决确认武隆规资局作出的政府信息公开申请答复书违法并撤销，责令武隆规资局对其政府信息公开申请重新作出处理。2024年9月29日，南川区法院作出（2024）渝0119行初114号行政判决：1.撤销武隆规资局2024年4月18日作出的政府信息公开申请答复；2.责令武隆规资局20日内对周某云、查某容的政府信息公开申请重新作出处理。

【审判】

重庆市第三中级人民法院经审理认为，本案争议焦点为武隆区政府作出的不予受理行政复议申请决定是否合法。

首先，行政复议法第十一条规定：“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：……（十一）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，行政机关拒绝履行、未依法履行或者不予答复……（十四）认为行政机关在政府信息公开工作中侵犯其合法权益……”第三十条第一款规定：“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）申请人与被申请人行政复议的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）属于本机关的管辖范围；（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。”

本案中，周某云、查某容作为信息公开申请人，在武隆规资局超过法定期限未作出答复，以武隆规资局为被申请人，向被告武隆区政府提出复议申请，请求确认武隆规资局不履行政府信息公开法定职责违法，并责令依法公开相关信息。周某云、查某容提出的复议申请，属于行政复议法第十一条第（十一）项、第（十四）项规定的范围，也符合前述行政复议法第三十条第一款规定的其他受理条件，被告依法应当予以受理，被告作出的被诉不予受理决定适用法律错误。

其次，行政复议法第三十条第二款规定：“对不符合前款规定的行政复议申请，行政复议机关应当在审查期限内决定不予受理并说明理由……”第三十三条规定：“行政复议机关受理行政复议申请后，发现该行政复议申请不符合本法第三十条第一款规定的，应当决定驳回申请并说明理由。”可见，若行政复议申请不符合受理条件，受理之前，可以根据行政复议法第三十条第二款之规定，不予受理；受理之后，可以根据行政复议法第三十三条的规定，驳回复议申

请。同时，行政复议法第六十九条规定：“行政复议机关受理申请人认为被申请人不履行法定职责的行政复议申请后，发现被申请人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。”此时，驳回复议请求和驳回复议申请存在不同。从审查角度看，驳回复议申请是行政复议机关在受理后经过审查发现申请不符合受理条件，从程序上予以驳回；驳回复议请求是对申请人实体权利主张的否定，建立在受理之后的实体审理基础之上。从诉讼角度看，驳回复议申请后，当事人需在原行政行为和复议机关中选择诉讼，复议前置的，当事人则只能起诉复议机关；驳回复议请求的，原行政行为机关和复议机关为共同被告。因此，根据行政复议法第六十九条的规定，在不存在申请人所请求履行的法定职责明显不属于行政机关权限范围情况下，并不能当然推导出“受理前发现被申请人已经履行法定职责的，复议机关可迳行作出不予受理决定”之结论。

最后，从“为了防止和纠正违法的或不正当的行政行为，保障公民、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”的行政复议立法目的出发，复议机关受理前发现被申请人已经履行法定职责的，复议机关应当对申请人进行告知和释明，视情况对被申请人是否存在拖延履行，或实体上是否依法履行职责进行审查，一定情况下可适用行政复议法第六十五条第二款之规定，作出确认违法决定。本案中，对周某

云、查某容的信息公开申请，武隆规资局超过法定期限未作答复，武隆区政府复议立案审查期间，武隆规资局才向周某云、查某容送达一个多月前作出的答复书，明显存在拖延履职，不排除存在为应付复议而倒签答复书之不诚信行为，被告应当释明后进行相应审查，而不是对违法、不诚信行政行为放任不管，直接作出不予受理的决定。

综上所述，被诉不予受理决定适用法律错误，本应判决撤销并责令被告受理。但鉴于针对原告周某云、查某容的信息公开申请，武隆规资局已作出了政府信息公开申请答复书，且人民法院已经对该答复书进行司法审查和评价的实际情况，本案再责令被告武隆区政府受理毫无意义，且与复议和诉讼不能同时进行的原理相悖。据此，依照行政诉讼法第七十四条第二款第（三）项之规定，重庆三中院作出一审判决：确认被告武隆区政府2024年5月28日作出不予受理行政复议申请决定书违法。

一审宣判后，武隆区政府不服，提起上诉，后撤回上诉。重庆市高级人民法院裁定准许武隆区政府撤回上诉。

【评析】

在深化法治政府建设的过程中，行政复议作为行政权力内部监督与权利救济的重要机制，其制度运行的精准性与公正性直接影响依法行政的实现。当行政相对人申请行政机关履行法定职责未获答复，继而申请行政复

议,在复议机关受理行政复议前行政机关事后履职的,复议机关如何处理容易引发争议。本案从行政复议受理条件的规范解释、不同复议决定方式的准确适用以及复议制度功能的实现等维度,对此类争议复议机关的正确处理方式予以厘清。

一、行政复议受理条件的规范解释

行政复议的受理,是行政复议程序的重要组成部分。受理条件的设定旨在为复议程序明确具体的准入标准,通过对申请人资格、被申请人适格性、复议请求明确性等要件的规定,确保复议程序启动的合法性与严肃性。行政复议法第三十条规定了行政复议的受理条件的主体要件、内容要件和程序要件。主体要件要求申请人与行政行为存在利害关系,被申请人明确且适格;内容要件要求申请事项具体,且属于法定复议范围;程序要件要求申请要在法定期限内,向有管辖权的机关提出申请,且未就同一行为重复申请复议。这些受理条件相互关联、协同作用,共同构成行政复议程序启动的规范体系,其目的在于平衡行政相对人的救济权利与行政复议程序的有序运行,确保行政复议功能的有效实现。同时,对行政复议受理条件的审查应当以申请人申请时的要素为准,只要申请人在提交复议申请时符合法定要件,复议机关即应依法受理。

本案中,周某云、查某容提出行政机关不履行信息公开职责的复议申请时,其申请完全符合行政复议受理的条件。从申请人资格

来看,周某云、查某容作为行政相对人,基于行政机关逾期未答复的事实,产生合法权益受损的合理担忧,符合法律对申请人资格的要求。在被申请人明确性方面,申请人准确指向负有法定职责的武隆规资局,满足权责统一原则对复议审查对象的明确性要求。申请人复议请求清晰具体,即要求武隆规资局履行信息公开职责,且提供了完整的申请时间、逾期未答复等事实依据,且在法定期限内提出,符合程序正当原则对复议申请的要件要求。综上,本案完全符合行政复议受理的全部条件。

二、行政复议决定方式的类型区分

不予受理决定、驳回复议申请和驳回复议请求三者均是复议机关对复议申请进行处理的方式,但三者存在显著不同。首先,适用阶段不同。不予受理决定是在复议机关收到复议申请后,立案前的审查阶段作出;驳回复议申请是在受理后,发现复议申请不具有可受理性,针对基本形式要件不符合作出;驳回行政复议请求则是复议机关受理并经过实体审理后,对复议申请人的请求作出否定评价时适用。其次,适用条件不同。不予受理适用于复议申请不符合受理条件,如申请人不具备主体资格、不属于复议受案范围、超过法定申请期限等;驳回复议申请适用于受理后发现申请不符合受理条件,像材料不齐全且未补正、重复申请等;驳回复议请求适用于受理且实体审查后,认定行政行为合法或被申请

人没有相应法定职责、在受理前已经履职等情况。再次,审查程度不同。不予受理决定和驳回复议申请说明行政复议机关未对申请进行实质性审查;驳回复议请求则是在对行政行为进行全面实体审查后作出的终局性决定。最后,法律后果不同。不予受理决定作出后,申请人补正后符合条件的可重新申请,或直接提起行政诉讼;驳回复议申请后,申请人对决定不服可提起行政诉讼;驳回复议请求后,申请人对决定不服也可提起行政诉讼,但诉讼中围绕行政行为实体合法性展开。同时,前两者不涉及对原行政行为的评价,申请人不服起诉时以复议机关为单独被告;驳回复议请求则构成对原行政行为的维持,申请人在起诉时复议机关和原行政机关为共同被告。

本案中,武隆区政府将行政机关受理前是否答复作为申请复议的受理条件,进而作出不予受理决定,属于明显适用决定方式错误。周某云、查某容的复议申请在提交时已完全符合受理条件,不存在不予受理的法定情形时,武隆规资局的事后答复应纳入实体审查范畴。武隆区政府正确的处理方式应当是受理申请后,对武隆规资局的事后答复行为是否构成拖延履职以及答复内容是否合法进行实体审查。若审查认定其答复合法,可作出实体驳回决定;若存在违法或不当情形,则应依法作出撤销、变更或责令履行等复议决定。武隆区政府的不予受理,不仅混淆了不予受理决定、程序性驳回申请与实体驳回请

求的适用规则，更违反了行政复议程序的运行逻辑。

三、行政复议制度功能的实现

行政复议法第一条对行政复议法的立法目的予以明确，其核心是通过行政复议制度平衡行政权力与公民权利的关系，推动法治政府建设和社会治理现代化。主要体现在以下三个方面：一是防止和纠正违法或者不当的行政行为。通过行政复议的层级监督机制，对行政机关作出的行政行为进行合法性、合理性审查，及时发现并纠正行政机关在执法过程中存在的违法、不当行为，确保行政权力在法治轨道上运行。二是保护公民、法人和其他组织的合法权益。为行政相对人提供便捷、高效的权利救济途径，使其在认为自身合法权益受到行政行为侵害时，能够通过行政复议程序请求上级行政机关予以及时纠正，弥补损失，恢复权益。三是监督和保障行政机关依法行使职权，推进法治政府建设。行政复议既是对行政机关的监督机制，也是对依法行政的保障机制。通过复议审查，一方面倒逼行政机关规范执法行为、提升执法水平，强化权责统一意识；另一方面，对合法合规的行政行为予以维持，保障行政效能，推动行政机关依法全面履行职责。

本案中，武隆区政府作出不予受理决定，与行政复议制度的功能定位不符。首先，从行使监督功能来看，武隆规资局逾期未答复的行为本身可能存在违反法定程序、怠于履行职责等违法或不当情形，依法应当通过复议程序进行审查。不

予受理决定使得该违法行为直接被排除在复议监督之外，不利于促进依法行政。其次，周某云、查某容因行政机关逾期未答复申请复议，是依法行使救济权利的正当行为。不予受理决定阻断了申请人的救济途径，损害了公民对复议制度的信任，削弱了复议在权利救济领域的权威性与公信力。最后，复议机关的不当处理不仅未能化解行政争议，反而加剧了行政相对人与行政机关之间的矛盾。申请人可能因救济无门而寻求其他更为复杂、成本更高的救济途径，将导致行政争议解决周期延长，矛盾进一步激化，增加社会不稳定因素，背离了复议维护社会和谐稳定的制度目标。

四、与另行复议或诉讼观点的探讨

一种观点认为复议机关作出不予受理决定后，申请人可针对迟延履行行为另行提起复议或诉讼获得救济，笔者认为该主张既不法也不合理。

首先，背离复议监督功能定位。行政复议制度的核心价值在于构建行政机关内部的监督闭环，其设立初衷是通过对行政行为事前、事中、事后全流程监督，及时发现并纠正违法或不当行政行为。本案中行政机关逾期答复行为，本质上属于行政不作为的衍生形态，自申请人提出履职申请时起，即已纳入行政复议的监督范围。如果要求申请人另行启动救济，无异于人为制造监督真空，导致行政机关的违法行为在原复议程序中免于审查，严重削弱行政复议作为内部监督机制

的权威性与实效性。

其次，增加申请人救济成本。行政复议相比行政诉讼，具有程序简便、高效、专业性强等优势。新修订的行政复议法强调发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用，就是要将大量行政争议化解在行政系统内部，提高争议解决效率。本案申请人因行政机关不履行法定职责申请复议，如以可另行救济拒绝审查，要求就一个履职申请的拖延履职与履职结果启动两次程序，实质上剥夺了申请人通过一次复议程序全面解决争议的权利，增加申请人的时间、经济成本。

最后，违背行政诉讼与复议制度的衔接逻辑。行政诉讼与复议制度的衔接逻辑，本质是通过行政复议先行审查到行政诉讼最终裁决递进，实现争议的一次性、实质性解决。要求申请人只能就延迟答复行为另行复议或诉讼，申请人需重复提交证据、陈述理由，行政机关需两次应对审查，复议机关和司法机关可能重复审理同一事实，将导致程序重复和空转，极大浪费行政、司法资源。同时，不履行法定职责与事后履职本质上是同一行政程序的前后阶段，而非独立存在。要求只能对补正答复提起复议或诉讼系肢解了行政行为整体性，也与行政复议法第六十五条第二款第（二）项规定的“行政机关在复议期间改变原行政行为的，不影响复议机关对原行为的审查”精神不符。

（作者单位：重庆市第三中级人民法院）