

对行政复议中行政不作为案件结案方式的思考

发布时间：2005-06-02 10:34:14 作者：江苏省统计局

作者：张二勤（连云港市统计局）

根据《中华人民共和国行政复议法》规定，结合《国务院法制办公室关于印发复议法律文书（试行）格式的通知》的规定，行政复议案件不予受理决定书、行政复议终止通知书、行政复议决定书；结案方式有九种：不予受理、复议终止、予以维持、限期履行、予以撤销、予以重作、责令赔偿。而行政复议法和国务院法制办公室均是以行政作为为“标准”对复议案件的结案方式作出规定的，但行政不作为案件毕竟文书适用上应有所区别。在审查阶段，发现不符合受理条件的，应作出不予受理决定书，这和行政作为复议案件是一样的。但在受理以后，是不成立的应如何作出决定？成立又如何作出决定？笔者认为：

一、行政复议机关正式受理后发现行政不作为不成立的，应作出驳回申请的复议决定书

行政复议机关决定受理复议案件后，行政复议机关经实体审查，发现申请人复议的行政不作为不成立。对这种情况，行政复议机关在实务中做工作的主法，要求申请人自行撤回复议申请，申请人不撤回申请的，一般以作出《行政复议终止通知书》为结案方式。笔者认为，这种做法有：一是国务院法制办公室规定的《行政复议终止通知书》是依据复议法第25条的规定设置的，依据复议法第25条的规定，其适用条件仅限于“申请人要求撤回复议申请”之情形，并不包括行政不作为型复议案件受理后经审查不成立之情形的结案处理方式；行政不作为型复议案件不成立的，应“参照”行政诉讼案件的相应结案方式进行处理，即作出驳回申请的《行政复议决定书》。这样做的难点在于，现行复议法中的“难点”，属于复议法的立法漏洞，因为复议法第28条第1款第（二）项已对不作为型复议案件的结案处理作出规定（“被申请人不履行法定期限内履行”），这一确定蕴含的适用前提是“行政不作为确实成立”，对实践中也可能遇到的“行政不作为不成立”之情形，该条未作行政复议决定，属于复议法修改完善的方向。在复议法第28条第1款第（二）项的规定存在漏洞的情况下，复议机关在受理不作为型复议案件不作为不成立的，从务实功利的角度，暂以《行政复议终止通知书》结案也不失为一种恰当的权宜之计。

二、行政复议机关对审查确认构成行政不作为的行政复议案件，应作出行政复议决定书

行政复议机关对审查确认构成行政不作为的行政复议案件，是作出以限期履行为内容的《行政复议决定书》，还是直接作出《责令履行》实践中也存在异议，笔者认为，这一问题在弄清《责令履行通知书》的设置依据的基础上可迎刃而解。国务院法制办公室规定的《责令履行》应理解为仅限于复议法第32条第三款的规定，而不包括复议法第28条第1款第（二）的规定。因为按后一法条的规定，“被申请人不履行法定职责应当作出行政复议决定”，“决定其在一定期限内履行”，国务院法制办公室不可能背离这一规定，另行要求行政复议机关作出“责令履行”的规定，被申请人不履行或拖延履行行政复议决定的，行政复议机关或有关上级行政机关就当作出《责令履行通知书》，督促被申请人履行。由此可见，行政复议机关对审查确认构成行政不作为的行政复议案件，应作出以限期履行为内容的《行政复议决定书》，不应作出《责令履行》