

关于投诉举报类行政案件审理思路的探析

□ 全 蕾

人民群众对相关争议事项向行政机关投诉举报，是行政机关吸纳民意、汇集民智的重要渠道。投诉举报作为一项重要的行政制度，有助于行政机关发现违法行为、弥补执法能力不足、提升行政监管效能、推进依法行政，有助于维护人民群众合法权益、更好保障和改善民生。对于因投诉举报引发的行政争议，其中一部分被纳入到了我国行政诉讼的受案范围之中。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》（以下简称《行政诉讼法解释》）第十二条第五项规定，为维护自身合法权益向行政机关投诉，具有处理投诉职责的行政机关作出或者未作出处理的，公民、法人或者其他组织与该行政行为有利害关系。在行政审判实践中，尽管投诉举报类行政争议所涉及的法律关系并不复杂，但对于何种情形可以纳入行政诉讼受案范围，如何判断是否是为了维护自身合法权益以及如何确定利害关系等均存在很大争议。因此，投诉举报类行政案件往往是看似“简单”，但办理起来每个个案都有自己的“特点”，在判断“利害关系”时经常会感觉非常棘手。

一、投诉与举报的区别

想要审理好行政案件需要理清楚每类案件中的法律关系是什么以及法律关系的性质、行政争议对当事人的影响等。在审理投诉举报类行政案件时，首先需要对“投诉”与“举报”进行区分，“投诉”与“举报”二者的差别是明显的，法律对二者相关的权益保护程度也有所不同。行政机关的处理决定对于投诉人和举报人权利义务的影响是有较大差别的，这种差别对于人民法院处理投诉、举报类行政案件具有实际影响。从行政执法实践以及行政审判工作需要来看，将投诉与举报界定清楚、区分不同情况厘清“利害关系”确有必要。

一直以来，投诉与举报的权利边界并不清晰，相关争议处理规则也不是很明确。现行有效的法律、法规、规章以及规范性文件中除普遍使用“投诉”“举报”表述外，还有的使用“检举”“控告”“反映”等措辞，如《中华人民共和国消费者权益保护法》第十五条规定，消费者享有对商品和服务以及保护消费者权益工作进行监督的权利。消费者有权检举、控告侵害消费者权益的行为和国家机关及其工作人员在保护消费者权益工作中的违法失职行为，有权对保护消费者权益工作提出批评、建议。各领域、各地区相关文件所规定的“投诉”“举报”的内涵、外延不统一，对处理投诉、举报的职责、管辖、程序、期限等规定不一致。有的行政管理领域对“投诉”与“举报”进行了区分，有的则混在一起。此种状况既影响人民群众有效行使监督权，也影响行政执法机关及时处理投诉、举报事项，发现并制止行政违法行为的工作质量与效率。对“投诉”与“举报”的内涵、外延作出明确界定，准确区分投诉与举报，有助于行政职能部门更好地定位和处理不同类型的诉求，高效地处理好相关争议事项，维护社会秩序和公共利益，也有利于人民法院更好地解决行政纠纷。

现行有效的法律、法规、规章等有的对“投诉”规定了明确的含义和范围，如《旅游投诉处理办法》第二条规定，本办法所称旅游投诉，是指旅游者认为旅游经营者损害其合法权益，请求旅游行政管理部门、旅游质量监督管理机构或者旅游执法机构，对双方发生的民事争议进行处理的为。《银行业保险业消费投诉处理管理办法》第二条规定，本办法所称银行业保险业消费投诉，是指消费者因购买银行、保险产品或者接受银行、保险相关服务与银行保险机构或者其从业人员产生纠纷，并向银行保险机构主张其民事权益的行为。有的则是通过定义“投诉人”“被投诉人”“举报人”“被举报人”的范围等来间接

地对“投诉”“举报”的含义作出规范，如《公证执业活动投诉处理办法》第三条规定，本办法所称投诉人，是指认为公证机构或者公证员违法违规执业侵犯其合法权益，向司法行政机关投诉的自然人、法人或者其他组织。本办法所称被投诉人，是指被投诉的公证机构或者公证员。《银行保险违法行为举报处理办法》第二条规定，自然人、法人或者其他组织（以下简称举报人），对被举报人违反相关银行保险监管法律、行政法规、部门规章和其他规范性文件的行为向银行保险监督管理机构举报，请求银行保险监督管理机构依法履行查处职责，银行保险监督管理机构对该举报的处理，适用本办法。本办法所称被举报人，包括银行业金融机构及从业人员，保险机构、保险中介机构及从业人员，银行保险监督管理机构负责监管的其他主体，以及涉嫌非法设立银行业金融机构、保险机构、保险中介机构和非法经营银行业务、保险业务、保险中介业务的自然人、法人或者其他组织。在行政执法实践和行政审判工作中处理相关争议时，我们发现很多时候“投诉”与“举报”是相互交织在一起的，行政机关受理的事项既包括“投诉”事项，也包括“举报”内容，投诉举报人既对民事权益的损失提出主张，也要求行政机关履行监管、惩处职责，行政诉讼中也是如此。在“投诉”与“举报”交织在一起时，“举报”源于“投诉”，但又不同于“投诉”。

基于以上情形，在现行的大部分法律法规等对于“投诉”“举报”的含义未明确区分且无统一含义规范的情况下，我们在审理行政案件时不宜简单以“投诉”或“举报”的名称表述来判断其是否属于行政诉讼法解释第十二条第五项规定的“投诉”，而应结合个案情况根据行为的性质，结合当事人要求行政机关处理的具体事项，以及处理结果是否对其切身利益有影响等因素进行“穿透式”判断。

结合行政诉讼法司法解释的规定、行政审判经验以及目前法律法规规章对投诉、举报等的规定，投诉是指，公民、法人或者其他组织认为第三人实施的违法行为侵犯自身合法权益，请求行政机关履行解决有关民事争议、依法查处违法行为等职责的行为。举报则是指，公民、法人或者其他组织认为第三人实施的违法行为侵犯他人合法权益或者国家利益、社会公共利益，请求行政机关依法查处的行为。投诉与举报最大的差异就在于是不是为了维护自身的合法权益。

二、投诉举报类行政案件中涉及的法律关系分析

投诉举报是当事人启动行政程序的一种方式，往往与行政机关履行法定职责或者进一步的行政处罚等紧密相关。以投诉为例，与投诉相关的行政争议实际上牵连到三种法律关系：一是投诉人与被投诉人之间的民事法律关系；二是行政机关与投诉人之间的行政法律关系；三是行政机关与被投诉人之间的行政法律关系。在这三种法律关系中，对投诉人产生直接影响且是基础性法律关系的是其与被投诉人之间的民事法律关系。与投诉相关的行政争议均是由投诉人和被投诉人之间的民事争议而引发，投诉人向相关行政机关提出投诉，其目的也主要是在于依靠国家权力“制裁”被投诉人的违法或不当行为，从而增加自身主张救济权益的助力。对于受理投诉的行政机关而言，需要处理好两方面的事务，即在法定期限或者合理期限内对投诉事项进行调查、作出处理；在对投诉人反映情况核实处理之后须在法定期限或者合理时间内回复投诉人办理情况及处理结果等。从行使行政职责的角度看，投诉举报更多的是一种违法线索的来源途径，借此能够弥补行政管理漏洞，更好地维护社会秩序。从投诉举报人的角度看，投诉举报则是一种对相关权利的申诉行为，也是对行政机关行使监管职责的监督，但是这种监督也是有限的，与行政机关针对行政相对人直接作出

一个行政行为有所不同。因此，基于这种区别，人民法院在审理投诉举报类行政案件时的审查强度以及对于利害关系的判断也与其他行政案件会存在一定的差异。

三、案件受案范围的基本思路

行政诉讼是救济公民、法人或者其他组织合法权益的法定渠道，公民、法人或者其他组织提起行政诉讼均须符合法定条件。公民、法人或者其他组织应当基于合法权益受到侵害的情形，依法实施投诉、举报行为，不得滥用投诉、举报权利。如何界定投诉举报类行政案件的受案范围首先需要分析投诉举报制度设立的目的，从目前各个行政管理领域中适用的投诉举报处理办法等规范性文件的规定看，设立投诉举报制度主要是借助行政机关促进解决投诉举报人与第三人之间的民事争议，同时也为行政执法工作“查缺补漏”。因此，行政机关就被投诉举报人相关行为作出的行政处理决定只有在特定情形下才对投诉举报人的合法权益产生实际影响，也就意味着并不是所有投诉举报引发的行政争议都属于行政诉讼的受案范围。行政诉讼必须能够过滤出真正需要通过国家公权力来维护合法权益的行政争议。

（一）界定受案范围的基本原则

诉权和受案范围紧密相关。《中华人民共和国民事诉讼法》第二条规定，公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。行政诉讼法解释第一条第二款第十项规定，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不属于人民法院行政诉讼的受案范围。第六十九条第一款第八项规定，行政行为对其合法权益明显不产生实际影响的，已经立案的，裁定驳回起诉。行政诉讼法和司法解释均从合法权益（权利义务）角度对行政诉讼的受案范围作出了规定，司法解释的上述规定实际上是从另一个角度对“利害关系”作出了一个层面的解读，也契合了建立行政诉讼制度的立法目的。确定行政诉讼受案范围的核心要素就是合法权益受到行政行为的侵害。

对于“投诉”与“举报”相关行政争议的受案范围是不同的。根据行政诉讼法解释第十二条第五项的规定，公民、法人或者其他组织认为第三人实施的违法行为侵犯自身合法权益向相关行政机关投诉，该行政机关作出的处理或者未作出处理对其权利义务产生实际影响的，投诉人就该处理行为或者未作出处理申请行政复议或者提起行政诉讼，一般属于行政诉讼受案范围。行政诉讼法司法解释之所以仅对投诉相关行政争议是否属于行政诉讼受案范围予以规定，也主要是考虑到投诉本身是和投诉人利益紧密相关的行为，行政机关对投诉的处理可能会影响到投诉人的合法权益等，而对于举报而言，若是与自身合法权益并不直接相关，是为了启动行政机关行使监管查处职责，维护国家利益、社会公共利益或者他人合法权益，从设立行政诉讼制度的目的以及举报行为的性质、影响诸方面考虑，由此引发的相关行政争议，由于行政机关对被举报人作出的行政处罚决定或者不予处罚决定、行政强制措施等处理行为，对举报人自身的合法权益并无实际影响，因此与举报人无利害关系，举报人对上述行政行为后续处理行为提起行政诉讼，不属于行政诉讼受案范围。行政诉讼制度的保护范围是有限的，也是有边界的。

（二）关于举报类行政案件的特殊情形

一般情况下，对于举报人而言，其提起的对行政机关有关被举报人的后续处理行为的起诉，人民法院不予立案。但法律、法规、规章或者规范性文件规定受理举报事项的行政机关应当对举报人作出答复，而行政机关未作出答复的，在此种情况下，由于法律等已经设定了行政机关的答复职责与义务，行政机关应当依法履行该

职责义务，在其未履行的情况下，举报人对未作出答复的行为不服，则有权寻求司法救济，可以提起行政诉讼。如《社会组织登记管理机关受理投诉举报办法（试行）》第十二条规定，登记管理机关对受理的投诉举报应当依法调查核实，并及时将处理结果以口头或者书面形式（包括数据电文）告知举报人，举报人身份信息或者联系方式不详以及处理结果需保密的除外。对被投诉举报对象予以行政处罚的，应当依法将行政处罚结果向社会公布。调查核实过程中，发现被投诉举报对象或者有关组织和个人的行为涉嫌犯罪的，应当及时将有关线索和证据移交司法机关。

（三）行政机关在受理投诉后实施的调解行为

行政机关受理投诉后，根据法律、法规、规章等的规定，经投诉人和被投诉人同意，可以采用调解的方式处理投诉争议。该调解行为不属于行政诉讼受案范围。对于投诉人而言，最急切想解决的是民事争议，其提起投诉也是想借助行政机关的公权力给被投诉人造成一定“压力”，从而加快民事争议的解决速度。行政机关在受理投诉后，为了更好地化解争议，有时候会组织投诉人与被投诉人开展调解工作，但调解工作并不必然是行政机关的法定职责，除非是法律等规范性文件明确规定。调解活动的主体依然是投诉人和被投诉人双方，行政机关仅是起到组织的作用，其调解行为对投诉人、被投诉人的权利义务不产生实际影响，因此，投诉人、被投诉人对行政机关的调解行为不服，不能提起行政诉讼。当然，当行政机关实施强制调解行为，利用优势地位等强制投诉人或者被投诉人接受调解方案等，若侵害了投诉人或者被投诉人的合法权益的，则该调解行为已经转化为具有强制力的行政职权行为，权利受侵害人可视情况提起行政诉讼。

四、关于提起行政诉讼主体资格的判断——以“利害关系”为核心

行政诉讼法第二十五条规定，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，有权提起诉讼。行政诉讼法解释第十二条第五项规定，为维护自身合法权益向行政机关投诉，具有处理投诉职责的行政机关作出或者未作出处理的，属于行政诉讼法第二十五条第一款规定的“与行政行为有利害关系”。对于行政诉讼主体资格的界定问题实际上与行政诉讼的受案范围紧密相关。行政诉讼受案范围侧重于对行政行为的性质的判断，而行政诉讼主体资格则主要是从行政行为法律效果的“波及力”来认定。由于行政行为影响力的复杂性，行政诉讼制度中是以“利害关系”作为判断行政诉讼主体的标准，而“利害关系”这一概念是一个相对模糊且复杂的概念，究竟受到行政行为何种程度影响才算与该行政行为有“利害关系”确实不好判断，尤其是在以投诉举报类行政案件中，“利害关系”这一要素几乎成了审理案件的最大困扰和难题。

涉及投诉行政争议案件里的利害关系是指行政机关对投诉事项的处理行为或者未作出处理的行为对投诉人自身合法权益的实现和保护可能会存在直接的不利影响。公民、法人或者其他组织认为被投诉人的行为侵害其自身合法权益，对具有处理投诉职责的行政机关作出或者未作出处理不服，提起行政诉讼的，我们可以结合以下因素综合判断是否具有“利害关系”：

1.投诉是为维护自身合法权益还是为维护他人合法权益或者国家利益、社会公共利益。为维护自身合法权益投诉的主体，具有处理投诉职责的行政机关作出或者未作出处理行为有利害关系；为维护他人合法权益或者国家利益、社会公共利益投诉的，实际上是以投诉的名义实施的举报行为，与具有处理投诉职责的行政机关作出或者未作出处理行为，一般不具有利害关系。“为维护自身合法

权益”在判断适格主体上具有重要意义，是决定所涉行政争议能否进入行政诉讼的关键要素。在行政审判实践中，对于何为“为维护自身合法权益”一直都存在把握尺度上的争议，尤其运用在个案当中，投诉举报类行政争议看似简明，实际上因对于是否属于“为维护自身合法权益”的不同认识导致了该类案件“利害关系”判断的复杂性。“为维护自身合法权益”可以理解，行政机关对投诉事项的处理结果将直接影响到投诉人主张民事权益所能获得的相关利益等。只有在这种直接影响到投诉人相关民事权益实现的情形下，行政机关对投诉事项的处理行为才能纳入到行政诉讼之中，才具备法定救济的请求权基础。

2.投诉人所主张的权益是否属于法律、法规、规章等规定的应当保护的合法权益。合法权益受到侵害是投诉人提起行政诉讼的前提条件，也是投诉人与行政机关对其投诉作出处理或者不予处理行为是否具有利害关系的重要判断标准。此外，投诉人主张的权益应当是与投诉事项相关联的合法权益，且会受到行政机关对于投诉事项处理结果影响的权益。

3.投诉主张保护的权益是否存在被所投诉行为侵害的情形或者现实可能性。行政诉讼制度的设立主要是为了合法权益受侵害人在以自力救济途径无法解决纠纷、保护自身权益的情形下提供公权力的救济方式，因此申请公权力提供救济必须符合法定条件。投诉人的合法权益已经受到被投诉行为侵害或者存在受侵害的现实可能性是认定利害关系的重要因素，只有权益受到影响才能申请行政机关予以处理，才可能与行政机关后续处理行为有利害关系。

4.影响利害关系判定的其他因素。如行政机关对投诉事项的处理直接关系到投诉人能否顺利得到民事权益救济等，抑或者法律法规等对于在相关行政管理领域中，行政机关处理投诉事项时应给予投诉人的程序权利或者其他特别法律保护等。投诉类行政案件的个案差异性较强，很多都需要在办理个案过程中对“利害关系”进行反复斟酌。

五、其他相关问题

（一）上级行政机关的转办行为

在我国目前的行政职责事权划分上，基本遵循“属地管理”原则。如《教育部办公厅关于建立完善处理群众投诉中小学学生学籍管理相关问题工作机制的通知》（教基一厅函〔2014〕50号）里“二、核实分办。处理责任单位对应由本级负责办理的投诉，在3个工作日内向相关单位下发核查单（附件1）核实情况，相关单位应在5个工作日内完成核查，并反馈核查单。应由下级处理的，逐级转由相应层级处理。如是来电，可直接向来电人提供下级处理问题热线电话号码。应由上级教育行政部門处理的，应及时向来电人说明情况”。在行政执法实践中，经常会出现上级行政机关收到投诉、举报申请后将其转交给下级行政机关办理的情形。对于这种转办行为，由于有的行政管理领域没有对此进行明确规定，因此关于转办的程序、期限以及是否通知投诉、举报人等方面常常会引发新的争议。在行政案件中，最常遇到的就是投诉人向上级行政机关提交投诉处理申请，上级行政机关认为按照“属地管理”原则应当交由下级行政机关办理，最后由下级行政机关作出对投诉事项的行政处理决定，在此种情形下，投诉人认为上级行政机关没有依法履行处理投诉事项的法定职责，从而对该上级行政机关提起行政诉讼。

法律、法规、规章就投诉的事务管辖、地域管辖、级别管辖有规

定的，有管辖权的行政机关应当及时受理、依法处理投诉。规范性文件对管辖的规定不违反上位法的，人民法院予以认可。法律、法规、规章和规范性文件对上、下级行政机关受理投诉职责规定不明确的，下级行政机关可以按照行政惯例行使管辖权。上级行政机关认为需要由自己处理的，可以要求下级行政机关依法移送。上级行政机关收到的投诉事项依法属于下级行政机关法定职责范围的，可以交由下级行政机关处理。上级行政机关收到的投诉事项依法属于其职责范围的，一般不应交由下级行政机关处理，法律、法规、规章以及规范性文件规定可以转办的除外。

从行政职责的划分上看，层级越高的行政机关更加倾向于政策制定等宏观性事务的管理，对具体事务的处理往往是由基层行政机关来承担。对于投诉事项的处理基本上也是如此。在上、下级行政机关对投诉事项均有权处理时，上级行政机关基于属地管理原则，为了更加便利地进行调查调解等工作的开展等考虑，也可以转交给下级行政机关办理。另外，对于除了法律、法规、规章之外的规范性文件规定的行政机关应当履行的职责，投诉人依据该规范性文件，请求人民法院责令该行政机关履行职责的，该规范性文件经审查不违反上位法规定的，可以作为人民法院审理案件的参照依据。

（二）对于行政诉讼中适格被告的判断

行政诉讼法第二十六条第一款规定，公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，作出行政行为的行政机关是被告。因此，投诉人对有处理职责的行政机关作出的投诉处理决定不服，提起行政诉讼的，应当以作出投诉处理决定的行政机关为被告。上级行政机关将投诉事项交由具有处理职责的下级行政机关处理并告知投诉人的，此种情况下，尽管投诉人是向上级行政机关提交投诉材料，但因投诉事项的処理属于下级行政机关的职责范围，上级行政机关转交给下级行政机关具体办理且告知投诉人转办情况，由下级行政机关对投诉事项进行处理，就此处理职责发生了移转，下级行政机关未作出处理或者投诉人对处理决定不服的，一般应当以下级行政机关为被告。上级行政机关转交下级行政机关处理但未告知投诉人，此时对投诉人而言，如果下级行政机关在合法或者合理的期限内作出行政处理决定并告知投诉人，投诉人对该处理决定不服的，可以该下级行政机关为被告。对于最初接收投诉人投诉申请的上级行政机关，其已履行了法定职责。若是下级行政机关未在法定或者合理期限内作出处理决定，上级行政机关又未将转办情况告知投诉人，投诉人无从知晓投诉处理情况，可以以该上级行政机关为被告。

由于投诉举报类行政案件中包含的多重法律关系，使得我们在审理此类案件时对于“利害关系”“自身合法权益”等要素进行判断时常会感觉困难，同时在法律适用上也仍存在不小的争议。随着行政执法以及行政审判实践的发展和积累，将会逐渐形成较为统一的认识，在各个不同的行政管理领域里也会制定更加全面细致的规范性文件，人民法院在办理此类案件时裁判规则也会更加明晰。

（作者单位：最高人民法院）



责任编辑 唐亚南
见习美编 武凡熙
电子邮箱 llb@rmfyb.cn
llzk@rmfyb.cn