

关于投诉举报类行政案件审理思路的探析之三

——投诉举报的范围定位

□ 全 蕾

问题探讨

在实践中，一些行为与投诉举报行为较为相近，加之社会主体行使投诉举报权利门槛较低，有时会出现投诉举报行为与其他行为混淆，或者借用“投诉举报”之“壳”，以实现投诉举报不能容纳的其他诉求等情况。因此，确有必要将通常意义上的“投诉举报”和其他行为加以区分，以利于行政执法和行政审判工作的有效开展。

根据现行的法律法规规章等实体法规定，并结合行政执法和行政审判实践的通常认识，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进行的行为。投诉与举报最大的差异就在于是否是为了维护自身的合法权益。

一、投诉举报与信访之间的区分

信访制度与投诉举报制度的建立源头有相似之处，但逐渐走向了不同的道路，二者发挥的作用也不同。根据《信访条例》（2005年5月1日起施行，现已失效）第二条的规定，信访是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，依法由有关行政机关处理的活动。现行有效的《信访工作条例》（2022年5月1日起施行）虽然并未在条文中对“信访”的含义进行明确规定，但从相关条文中可以看出，“信访”的定位依然没有发生变化。其第三条规定，信访工作是党的群众工作的重要组成部分，是党和政府了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的一项重要工作，是各级机关、单位及其领导干部、工作人员接受群众监督、改进工作作风的重要途径。第三十条规定，对信访人提出的检举控告类事项，纪检监察机关或者有权处理的机关、单位应当依规依纪依法接收、受理、办理和反馈。党委和政府信访部门应当按照干部管理权限向组织（人事）部门通报反映干部问题的信访情况，重大情况向党委主要负责同志和分管组织（人

事）工作的负责同志报送。组织（人事）部门应当按照干部选拔任用监督的有关规定进行办理。不得将信访人的检举、揭发材料以及有关情况透露或者转给被检举、揭发的人员或者单位。信访制度的建立主要是为社会公众提供一个对各级机关和单位行为提出异议的诉求渠道，同时也为整个社会敞开了对各项政策、制度提出建议、意见等的“纳言纳策”之门。根据《信访工作条例》第二条的规定，各级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关以及群团组织、国有企事业单位等均开展信访工作。综合信访工作的实际情况，信访对象主要是各级行政机关及其工作人员。在这点上与投诉举报截然不同，投诉举报针对的对象是民事争议中的民事主体。

随着我国信访制度的不断规范化发展，信访事项的办理也更加规范有序，如《信访工作条例》第二十九条规定，对信访人反映的情况、提出的建议意见类事项，有权处理的机关、单位应当认真研究论证。对科学合理、具有现实可行性的，应当采纳或者部分采纳，并予以回复。信访人反映的情况、提出的建议意见，对国民经济和社会发展或者对改进工作以及保护社会公共利益有贡献的，应当按照有关规定给予奖励。各级党委和政府应当健全人民建议征集制度，对涉及国计民生的重要工作，主动听取群众的建议意见。第三十一条规定，对信访人提出的申诉请求事项，有权处理的机关、单位应当区分情况，分别按照下列方式办理：（一）应当通过审判机关诉讼程序或者复议程序、检察机关刑事立案程序或者法律监督程序、公安机关法律程序处理的，涉法涉诉信访事项未依法终结的，按照法律法规规定的程序处理。（二）应当通过仲裁解决的，导入相应程序处理。（三）可以通过党员申诉、申请复审等解决的，导入相应程序处理。（四）可以通过行政复议、行政裁决、行政确认、行政许可、行政处罚等行政程序解决的，导入相应程序处理。（五）属于申请查处违法行为、履行保护人身权或者财产权等合法权益职责的，依法履行或者答复。（六）不属于以上情形的，应当听取信访人陈述事实和理由，并调查核实，出具信访处理意见书。对重大、复杂、疑难的信访事项，可以举行听证。从《信访条例》到《信访工作条例》，尽管内容在不断充实和完善，但信访制度的功能始终是立足于收集社会公众对各级国家机关、单位工

作的意见建议上。

通过分析上述规定并结合实际情况，可以总结出投诉举报与信访的以下几个区别：一是，功能定位不同。信访的基本功能是“下情上达”，是社会公众对各级机关、单位工作提出意见、建议的通道。投诉举报是申请人为行政机关提供违法线索，推动解决民事争议的途径之一。二是，针对的对象不同。信访针对的对象主要是行政机关及其工作人员，反映的是违法或者不当的行政行为等；或者是其他国家机关及其工作人员的行为等。投诉举报则是针对与投诉举报人存在民事争议的其他民事主体。三是，涉及内容的广度不同。相较于投诉举报，信访所涵盖内容较广，可能会涉及社会生活的方方面面，现行的《信访工作条例》对信访受理范围规定得比较笼统。而投诉举报则只能在法律法规规章等明确规定的范围之内予以主张。若没有明确的法律依据，社会主体则不能行使投诉举报权利。信访则是不需要法律等的特别授权，这主要是源于信访制度设立的目的。四是，申请所处阶段不同。投诉一般是在民事争议产生后即向行政机关提出申请，当然也有投诉人在提起民事诉讼的过程中同步向行政机关提出投诉举报的情况。举报则是在举报人发现违法行为后向行政机关提出。而信访人一般则是在涉及自身利益的纠纷经过行政机关、司法机关等依法定程序作出决定或者裁判后依然认为遇到不公待遇等情况，继续向各级人民政府或者其职能部门反映情况、进行申诉。投诉举报的事项往往是行政机关首次进行处理，而信访事项则是已经过具有职责的行政机关或者司法机关等处理过的事项，信访处理行为一般是一种重复处理行为。

投诉举报与信访二者也有相近之处，如申请人均是为了解决自身遇到的难题或者争议，再或者是提出对某些违法行为的改正诉求等。还有就是对于重复投诉举报行为或者重复信访行为，在没有新情况出现时，受理机关可以不再进行处理。

另外，我们也会遇到以“投诉举报”之名行“信访”之实的情形，需要透过申请人诉求的表面提法，分辨其实质内核，作出对应的处理。

二、投诉举报与咨询之间的区分

《市场监督管理投诉举报处理办法》第四十四条规定，以投诉举报形式进行咨询、政府信息公开申请、行政复议申请、纪检监察检举控告等活动的，不适用本办法，市场监督管理部门可以

告知通过相应途径提出。在行政执法实践中，由于投诉举报几乎是“零成本”表达诉求的渠道，因此投诉举报人经常会借助这一渠道解决自身相关问题，如就民事争议的处理或者行政机关执法中的问题进行询问，或者以投诉举报形式给民事争议中的被投诉举报人施加压力等。对于此类咨询性质的投诉举报，具有受理投诉举报职责的行政机关不会将其作为投诉举报来处理，而是根据实际情形，告知申请人相关的救济渠道。咨询是社会主体向行政机关等询问有关政策制度内容及相关解释等，其并不产生法律效果。投诉举报的主要特征就在于需要申请人指出被投诉举报人的违法行为，而不是仅仅对于被投诉举报人行为的指责。对于受理投诉举报的行政机关而言，其职责主要是调查处理违法行为，调解解决相关的民事争议是附带行为，并不是其“主责主业”。

三、投诉举报与层级监督之间的关系

涉及层级监督诉求的行政案件在司法实践中较为常见，其表现形式往往是行政相对人或者利害关系人要求上级行政机关监督责令下级行政机关查处相关“违法行为”、保护其合法权益。我国的行政机关职责分配体系中，行政机关是按照地域管辖权、事务管辖权、层级管辖权等方面履行行政职责。在涉及层级监督诉求的行政案件中，当事人有时是以投诉举报其他民事主体的形式向下级行政机关要求履行查处职责，因不服上级行政机关的答复，继而向上级行政机关请求督促下级行政机关履责。在此种情况中，投诉举报与层级监督联结交织在一起，以投诉举报引发层级监督。实际上，从投诉举报与层级监督各自作为独立法律关系的角度看，二者的区别较为清晰，不易混淆。从上述常见案件类型可看出，投诉举报的提出往往是要求行政机关履行职责的起点，只要投诉举报人对行政机关的处理答复不服就可能逐级提出履责申请，履行职责之诉有被滥用的趋势。

四、投诉与申诉之间的区别

在我国法律体系中，“申诉”这一概念或者程序出现的频率较低，其通常指的是对已有处理结果不服，要求有权机关或者组织等进行复核、纠正等。而“投诉”则是要求对与己相关的违法行为进行查处等，从法律概念意义上来说，其属于申请首次处理。二者相比，申诉是一种实质意义上启动重复处理程序的行为，在实践中能行使申诉权的法

定事项有限，如《中华人民共和国公务员法》第九十五条规定：“公务员对涉及本人的下列人事处理不服的，可以自知道该人事处理之日起三十日内向原处理机关申请复核；对复核结果不服的，可以自接到复核决定之日起十五日内，按照规定向同级公务员主管部门或者作出该人事处理的机关的上一级机关提出申诉；也可以不经复核，自知道该人事处理之日起三十日内直接提出申诉：（一）处分；（二）辞退或者取消录用；（三）降职；（四）定期考核定为不称职；（五）免职；（六）申请辞职、提前退休未予批准；（七）不按照确定或者扣减工资、福利、保险待遇；（八）法律、法规规定可以申诉的其他情形。对省级以下机关作出的申诉处理决定不服的，可以向作出处理决定的上一级机关提出再申诉……”由此可看出，申诉权的行使更多的是在不宜通过行政复议或者行政诉讼等方式解决争议的特定领域，投诉举报则可应用于较多行政管理领域，二者是两个维度的通道。

另外，还有一些并不是重复处理性质的申诉，如《中华人民共和国村民委员会组织法》第十七条第二款规定，对登记参加选举的村民名单有异议的，应当自名单公布之日起五日内向村民选举委员会申诉，村民选举委员会应当自收到申诉之日起三日内作出处理决定，并公布处理结果。此处的“申诉”与通常意义有所不同，其主要指的是向有权机关提出异议，要求更正。

五、通常意义上的投诉举报与其他不同性质的投诉举报的区分

不同的法律法规规章等对于投诉举报的定位以及概念的使用大部分都是一致的，但也存在少数情况，其规定的“投诉”“举报”行为与我们通常理解的含义并不相同，如《中华人民共和国村民委员会组织法》第二十一条规定，以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选票、虚报选举票数等不正当手段当选村民委员会成员的，当选无效。对以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选票、虚报选举票数等不正当手段，妨害村民行使选举权、被选举权，破坏村民委员会选举的行为，村民有权向乡、民族乡、镇的人民代表大会和人民政府或者县级人民代表大会常务委员会和人民政府及其有关主管部门举报，由乡级或者县级人民政府负责调查并依法处理。该条文中的“举报”是对侵犯民主政治权利行为向相关有权机关提出举报，要求其进行查处纠正。尽管使用的也是“举报”这个词，但其适用场合与通常意义的“举报”截然不同，保护的权利属性也不相同。

介绍贿赂罪的规范适用

□ 胡威新

的隐蔽性，行受贿双方往往并不直接联系，而是依托中介主体完成关系联结与信息传递。依法惩处介绍贿赂行为，有助于固定贿赂犯罪的证据链条，推进对贿赂犯罪网络的查处。

二、客观要件：以“沟通关系、撮合条件”为限

介绍贿赂罪独立成罪饱受质疑，其根源并非立法设置本身缺乏正当性，而是该罪缺乏体系自洽的规范解释路径。对此，首先需要以“沟通关系、撮合条件”为限来认定介绍贿赂罪的客观要件。根据《贪污贿赂解释（二）》第十七条第一款的规定，介绍贿赂在客观上应当限于在请托人与国家工作人员之间居间联络、撮合条件，推动贿赂犯罪最终实现的情形。行为人的举动一旦超出联络、撮合的范围，实质参与贿赂犯罪的犯意形成、行为实施或犯罪利益分配，并符合行贿或受贿共犯成立要件的，应当依照处罚较重的规定，以行贿罪或受贿罪共犯论处。司法认定中，可围绕以下三个方面内容进行审查。

一是审查行为入是否实质参与权钱交易。介绍贿赂人在居间联络之外，以行贿方或者受贿方的名义参与贿赂条件的协商、议定，或者对贿赂财物具有支配、处分权限的，表明其已经进入交易结构本身，应当考虑以行贿罪或者受贿罪的共犯论处。需要注意的是，是受行贿双方委托代为转交贿赂财物，本身仍属居间撮合的通常样态，不宜仅以曾经经手财物为径行认定为共犯，关键在于行为人对财物是否具有独立的支配与处分权限。

二是审查行为入介绍贿赂人是否实施了引起行贿或者受贿故意的教唆行为。介绍贿赂人通过劝说、利诱等方式，使行贿方、受贿方或者双方产生贿赂犯罪故意的，其行为已超出介绍贿赂罪的规制

范围，应考虑以行贿罪或受贿罪的共犯论处。此时行为人是贿赂故意的引起者，其作用已超出居间传递范围。

三是审查行为人所获物质性利益的来源。介绍贿赂人获取的利益应独立于涉案贿赂款物，例如，由请托人另行支付酬劳的，可以考虑认定为介绍贿赂罪。该利益来源于涉案贿赂款物本身的，则需区分情形处理：行为入经与受贿的国家工作人员合意，从贿赂款物中分取利益的，表明其已参与犯罪利益分配，应当考虑以受贿罪的共犯论处；国家工作人员并不知情，行为入截留部分财物占为己有的，依照《贪污贿赂解释（二）》第十七条第三款，符合刑法第三百八十八条之一规定的，以利用影响力受贿罪定罪处罚，同时构成利用影响力受贿罪和其他犯罪的，数罪并罚。

三、主观要件：中间人身份的认知与居间故意

规范认定介绍贿赂罪，还需从中间人身份的认知与居间故意来把握介绍贿赂罪的主观要件。认定介绍贿赂罪的主观方面，要求行为入明确认识到自身所处的中间人地位，并且仅具有向国家工作人员介绍贿赂的故意。其目的在于为行贿方与受贿方建立贿赂联络提供沟通、撮合服务，而不在于自行实施或者帮助他人实施行贿、受贿。具体而言，介绍贿赂人的主观认识内容应当包括三项：一是明知被介绍的介绍贿赂主体为国家工作人员；二是明知双方拟建立的是以国家工作人员职务行为为交换对价的贿赂关系；三是明知自身行为仅为居间撮合，不直接参与贿赂利益分配，亦不介入职务谋利的具体过程。唯有在此边界范围内，行为人的主观故意才符合介绍贿赂罪的规范要件要求。

介绍贿赂的故意与行贿、受贿的共同故意存在本质差异。介绍贿赂的故意内

在实践中，还有不同性质的“投诉”存在，如《外商投资企业投诉工作办法》第一条规定，为及时有效处理外商投资企业投诉，保护外商投资合法权益，持续优化外商投资环境，根据《中华人民共和国外商投资法》和《中华人民共和国外商投资法实施条例》，制定本办法。第二条规定，本办法所称外商投资企业投诉，是指：（一）外商投资企业、外国投资者（以下统称投诉人）认为行政机关（包括法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织）及其工作人员（以下统称被投诉人）的行政行为侵犯其合法权益，向投诉工作机构申请协调解决的行为；（二）投诉人向投诉工作机构反映投资环境方面存在的问题，建议完善有关政策措施的行为。前款所称投诉工作机构，是指商务部和县级以上地方人民政府指定的负责受理外商投资企业投诉的部门或者机构。本办法所称外商投资企业投诉，不包括外商投资企业、外国投资者申请协调解决与其他自然人、法人或者其他组织之间民商事纠纷的行为。外商投资领域中的“投诉”与通常意义上的投诉并不相同，其投诉对象是行政机关及其工作人员。

此外，在分析投诉处理以及审理相关案件的过程中，我们发现有一些投诉具有自身的独特性，如《法律援助投诉处理办法》第一条规定，为规范法律援助投诉处理工作，加强对法律援助工作的指导监督，维护投诉人和被投诉人合法权益，根据《中华人民共和国法律援助法》《中华人民共和国律师法》《法律援助条例》等有关法律、行政法规，制定本办法。第三条规定，本办法所称投诉，是指法律援助申请人、受援人或者利害关系人（以下统称投诉人）认为法律援助机构、律师事务所、基层法律服务所和法律援助人员（以下统称被投诉人）在提供法律援助过程中未依法履行职责或者义务，向司法行政机关投诉，请求予以处理的行为。在此种法律关系情境之下，从事法律援助的主体履行的是—种社会义务，投诉人与被投诉人之间并不存在经济学意义上的等价交换，没有形成实质上的民事法律关系，可以归属于社会救助关系。受援助人等提出的投诉更接近于新的求助或申请。

尽管个别法律法规规章中使用了“投诉”或者“举报”这一概念，但其概括包含的法律关系性质与通常意义的投诉举报并不相同。我们在处理投诉举报事项或者办理涉及投诉举报类行政案件时需要作出区分，不能仅仅通过“投诉”“举报”这样的名称来定位法律关系，还应当透过字面含义去探究其所指向的实质法律关系。

（作者单位：最高人民法院行政庭）



随着社会形势的发展演变，原本属于社会生活范畴的“介绍”用语，逐渐以“介绍”“介绍行为”“居间介绍”等表述形式频繁出现现我国刑事立法与司法解释文本当中，成为我国刑法体系中一类较为特殊的犯罪行为类型。介绍贿赂行为为行贿、受贿的实现具有促成作用，这一特征使得其与行贿、受贿共犯颇为相似。由于介绍贿赂罪与行贿罪、受贿罪的法定刑相差悬殊，司法实践中出现过将本应认定为行贿、受贿共犯的行为以介绍贿赂罪论处，从而不当轻纵犯罪的情形，废止介绍贿赂罪的主张由此长期存在。笔者认为，介绍贿赂罪的适用失当，源于司法认定标准不清，而非罪名设置本身存在缺陷。2026年4月10日，“两高”联合发布的《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释（二）》（以下简称《贪污贿赂解释（二）》），就介绍贿赂的行为界定、入罪标准、竞合处理以及介绍入截留财物的定性作出了明确规定，为准确适用该罪提供了直接依据。据此，笔者认为，介绍贿赂罪无需废止，应当通过厘清其主客观构成要件实现规范适用。

一、介绍贿赂罪无需废止

其一，介绍贿赂罪与行贿、受贿共犯具有可区分性。有观点提出，单独设置介绍贿赂罪会导致该罪名与行贿、受贿共犯难以清晰界分。事实上，这一担忧可以通过对构成要件的准确把握加

以消除。《贪污贿赂解释（二）》第十七条第一款规定，刑法第三百九十二条规定的“介绍贿赂”，是指在请托人和国家工作人员之间沟通关系、撮合条件，使贿赂行为得以实现的行为。居间性是介绍贿赂行为的核心特征，介绍贿赂人虽然在客观上促成了贿赂的实现，但其行为止于沟通与撮合，并未实质介入贿赂犯意的形成、贿赂的实行以及犯罪利益的分配，性质上并未达到实质参与行贿、受贿犯罪的程度。而成立行贿、受贿共犯，则要求行为入实际实施了帮助行为或者教唆行为，并与行贿方或者受贿方形成共同故意。以“徐某受贿、贪污、滥用职权案”（浙江省台州市中级人民法院（2019）浙10刑终982号刑事判决书，人民法院案例库2023-03-1404-0181）为例，徐某教唆国家工作人员收受他人财物，并与该国家工作人员事前通谋，利用其职务便利为他人谋取利益，其行为已经超出了居间撮合的范围，应当以受贿罪的共犯论处。可见，只要严格依照构成要件展开审查，二者的界限是清晰的。

其二，介绍贿赂罪的适用失当应当归因于司法认定，而非立法缺陷。有观点指出，介绍贿赂罪与受贿罪和行贿罪的法定刑配置差异显著，在介绍贿赂与行贿、受贿共犯构成要件边界存在分歧的情形下，单独设置介绍贿赂罪更易引发定罪失衡，有违罪责刑相适应原则。确实，介绍贿赂罪与行贿罪和受贿罪的法定最高刑存在显著差异：受贿罪的法定最高刑为死刑，行贿罪的法定最高刑为无期徒刑，而介绍贿赂罪的法定最高刑仅为三年有期徒刑。但从立法意旨看，单独设置介绍贿赂罪，一方面旨在实现对贿赂犯罪链条的完整规制，另一方面旨在避免单纯居间撮合者承担过重的刑事责任，其配置本身具有正当

性。至于个别案件中将行贿、受贿共犯误认定为介绍贿赂罪的情形，应当通过规范解释和适用法律加以矫正。就界分而言，介绍贿赂行为在主客观方面均不符合行贿、受贿共犯的成立要件，只要遵循合理的解释规则，误将共犯认定为介绍贿赂罪的情形便不会发生。就竞合而言，《贪污贿赂解释（二）》第十七条第二款已经明确，实施介绍贿赂行为又与请托人或者国家工作人员共同实施行贿或者受贿行为，同时构成介绍贿赂罪和行贿罪或者受贿罪共犯的，依照处罚较重的规定定罪处罚。由此可见，在能够清晰界分介绍贿赂与行贿、受贿共犯的前提下，实现罪责刑相适应就不存在规范适用上的障碍。

其三，介绍贿赂行为具备独立成罪的必要性。从社会危害性来看，介绍行为本身属中性行为，一般犯罪活动中的介绍行为通常尚未达到需要动用刑罚的程度。但在贿赂犯罪领域，当介绍贿赂的数额或者入次累计达到一定规模，形成“微量积罪”，或者所促成的贿赂犯罪本身危害严重时，针对此类已经具备现实而紧迫社会危害性的行为，即有独立入罪的必要。此外，刑法对该罪入的入罪条件与从宽处罚亦作了明确规定。刑法第三百九十二条明确将“情节严重”规定为介绍贿赂罪的成立要件。《贪污贿赂解释（二）》第三条进一步确立了“以数额为核心、以介绍对象数量、危害结果等要素为补充”的入罪标准，且该罪标准明显高于行贿罪与受贿罪。刑法第三百九十二条第二款还规定，介绍贿赂人在被迫诉前主动交待介绍贿赂行为的，可以减轻处罚或者免除处罚。由此可见，刑法并未对介绍贿赂行为作扩张规制，仅当符合法定入罪条件时，其才会进入刑法的评价视野。在贿赂犯罪体系中，介绍贿赂已发展为犯罪链条中较为普遍环节，对贿赂犯罪的治理防控构成严重阻碍。贿赂犯罪通常具有较强