

关于投诉举报类行政案件审理思路的探析之二

——投诉举报权利的性质（上）

□ 全 蕾



行政诉法是救济性法律,在保护公民、法人或者其他组织合法权益上一直发挥着重要作用,但司法救济并不是解决纠纷的全能捷径。根据每一类类型纠纷自身的特性、纠纷涉及的权利性质等情况,司法救济强度必然会有所差异。针对不同纠纷需要“对症下药”,为其设置最适合的救济途径方为上策。

一、造成投诉举报类行政案件审理思路的几个因素

投诉举报类行政案件在行政案件整体数量占比并不大,但一直是各方争议较大的领域,在办理投诉举报类行政案件时,我们经常会面临艰难的抉择,主要是需要反复衡量原告是否具有诉的利益以及是否与被诉行政机关作出的答复、后续处理行为存在利害关系等。而在行政执法和行政审判实践中对于这些问题尚未形成统一的判断标准,经常会呈现出截然相反的观点。造成此种状况的原因主要集中在三个因素上:一是缺乏充分的法理基础支撑。目前对于投诉举报权的性质尚没有展开足够的研究,也没有形成统一的认识,从而使得在办理投诉举报类行政案件时疑惑重重。二是缺乏实体法尤其是高位阶实体法的明确规定。目前,部分行政管理领域已经出台了关于开展投诉举报工作的部门规章或规范性文件,但仍有不少行政管理领域在该领域还处于空白状态,而且不同行政管理领域关于办理投诉举报的文件之间也有认识不一的情况。人民法院在审理投诉举报类行政案件时由于缺乏明确的实体法依据,办理案件难度较大,从而导致裁判尺度把握的差异化。三是现实生活中行政公共资源供给的稀缺性和社会价值观的冲突与平衡问题。从近几年投诉举报的处理情况看,不少行政管理领域的行政执法机关压力较大,尤其是市场监管领域。一方面是行政机关处理大量投诉举报所付出的公共行政成本,另一方面是投诉举报权利的保障。

这两方面需求在某种程度上形成了一种消极的制度张力,如何能在有限的公共行政资源可容纳范围内精准地保护值得保护的权益是需要深入研究的课题。以上三个因素汇聚在一起的最深困惑就是投诉举报权的权利属性究竟是什么?解决了这个问题就能从根本上解决行政执法和行政审判工作的困惑,从而理顺投诉举报制度的安排,既能动用国家的公共行政资源去发现违法行为、保护利害关系人的合法权益,维护社会整体秩序的安定性,又能避免大量无谓行政权力干预解决的纠纷过分占用公共行政资源和司法资源。

由于实践中针对同一情形申请人大多会一并提出投诉与举报,因此在本文中拟将投诉与举报作为整体即可视为“复合投诉”进行阐释。

二、从投诉举报制度的发展历程来探寻投诉举报权利的来源

若要探究投诉举报权利的性质,需要回溯投诉举报制度的设立目的和发展历程。只有从投诉举报制度的来源才能看清投诉举报权利的真正样貌,从而找到解决投诉举报行政争议的合理途径。

回顾我国投诉举报制度的发展历程,其主要脱胎于政治民主制度,经历了从政治民主到经济民主的浸润过程。

《中华人民共和国宪法》第二十七条第二款规定,一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务。第四十一条规定,中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利,但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。对于公民的申诉、控告或者检举,有关国家机关必须查清事实,负责处理。任何人不得压制和打击报复。宪法关于公民基本权利的规定为日后投诉举报制度的建立提供了基础性框架和基本依据,宪法赋予了公民“建议权”,即对于国家机关和国家工作人员在其职责范围之内的事务有权提出改善工作等方面的建议。随着我国社

会主义市场经济的不断发展,新的社会矛盾逐渐显现,如消费者和商品、服务提供者之间的经济纠纷等。消费者和商品、服务提供者之间的经济纠纷除了自行协商解决外,还可以通过提起民事诉讼等途径定分止争,但诉讼本身是一种耗时且高成本的解纷方式,对于小额经济纠纷而言往往并不是最佳救济手段。在满足市场经济高速发展需要、维护稳定安全的市场秩序方面,行政机关的“及时性”“专业性”等优势就显现出来了,投诉举报制度也应运而生,以其方便、快速办理等特点迅速在许多行政管理领域中得到应用。投诉举报制度最先萌发于消费者权益保护法,1994年1月1日起施行的《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。该条规定基本上是以宪法第四十一条为蓝图加以构建的,该条文历经消费者权益保护法2009年、2013年两次修正依然保留不动。1994年的《中华人民共和国消费者权益保护法》第三十四条规定,消费者和经营者发生消费者权益争议的,可以通过下列途径解决:(一)与经营者协商和解;(二)请求消费者协会调解;(三)向有关行政部门申诉;(四)根据与经营者达成的仲裁协议提请仲裁机构仲裁;(五)向人民法院提起诉讼。直到2013年修正时上述条文修改为“第三十九条【争议解决的途径】消费者和经营者发生消费者权益争议的,可以通过下列途径解决:(一)与经营者协商和解;(二)请求消费者协会或者依法成立的其他调解组织调解;(三)向有关行政部门申诉;(四)根据与经营者达成的仲裁协议提请仲裁机构仲裁;(五)向人民法院提起诉讼。”从“申诉”到“投诉”用词表述的变迁,反映出对消费者权益保护的进一步规范化,也体现出了从宪法中的民主政治权利逐步向社会经济权利的延伸。“申诉”指的是国家机关工作人员和政党、团体成员等对所受处分不服时,向原机关或者上级机关提出自己的意见;或者是诉讼当事人

或其他公民、法人或者组织对已发生法律效力的判决或裁定不服时,依法向法院或检察院提出重新处理的要求。“投诉”指的是公民、法人或者其他组织对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。“申诉”侧重于对已有处理结果不服,要求进行复核、纠正等,“投诉”则是对相关行为不满,要求进行处理等。二者虽是一字之差,却生动地映射出了“有效行政”的积极意义。

随着投诉举报制度的确立,很多行政管理领域都逐步地设置了投诉举报机制,如市场监管领域、金融监管领域以及卫生健康等领域都制定了关于投诉举报办理工作的部门规章等。相应地,由投诉举报引发的行政争议也出现在了行政诉讼中。

三、从部门规章规定的条文内容探究投诉举报权利的核心内容

投诉举报行为主要发生于市场主体之间买卖产品、提供服务等“对价性”较强的领域。目前规范投诉举报处理的部门规章等对投诉举报的定义、受理条件以及处理程序等进行了规定。研究问题还是要回归到实体法的规定中,本文集中选取设立投诉举报制度的目的、相关定义等条文,以便于探析投诉举报权利的范围。《市场监督管理投诉举报处理办法》第一条规定,为了规范市场监督管理投诉举报处理工作,保护自然人、法人或者其他组织合法权益,根据《中华人民共和国消费者权益保护法》《中华人民共和国消费者权益保护法实施条例》等法律、行政法规,制定本办法。第三条规定,本办法所称的投诉,是指消费者为生活消费需要购买、使用商品或者接受服务,与经营者发生消费者权益争议,请求市场监督管理部门解决该争议的行为。本办法所称的举报,是指自然人、法人或者其他组织向市场监督管理部门反映经营者涉嫌违反市场监督管理法律、法规、规章条款的行为。《征信投诉办理规程》第一条规定,为规范征信投诉办理工作,维护信息主体合法权益,根据《征信业管理条例》及有关法律、法规规定,制定本规程。第二条规定,本规程所称征信投

诉,是指信息主体认为征信机构、金融信用信息基础数据库运行机构或者信息提供者、信息使用者侵害其合法权益,向中国人民银行分支机构反映,要求处理的行为。本规程所称合法权益,是指根据《征信业管理条例》规定,信息主体在征信业务及相关活动中依法享有的各项权益。本规程所称投诉人,是指认为自身合法权益受到侵害,向中国人民银行分支机构提出征信投诉的信息主体。本规程所称被投诉人,是指投诉人反映侵害其合法权益的征信机构、金融信用信息基础数据库运行机构或者信息提供者、信息使用者。信息提供者一般为投诉人信用报告中展示的与投诉事项相关的数据发生机构、账户管理机构或者发卡机构,信息使用者一般为投诉人信用报告中展示的查询机构。《公共航空运输旅客服务投诉管理办法》第一条规定,为规范公共航空运输旅客服务投诉管理工作,维护消费者权益,依据《中华人民共和国民用航空法》《中华人民共和国消费者权益保护法》《公共航空运输旅客服务管理条例》等法律、法规和规章,制定本办法。第二条规定,本办法所称投诉,是指投诉人与被投诉人发生公共航空运输旅客服务领域的争议,请求解决民事诉求的行为。投诉人可以向被投诉人进行投诉,也可以向民航行政机关投诉;本办法适用于投诉人向民航行政机关的投诉。涉及人事、纪检、民航运行安全、安全保障、海关等领域的事项,不属于本办法的投诉。第三条规定,投诉人是指在公共航空运输旅客服务中,与被投诉人发生争议的自然人,包括旅客、购票人等。被投诉人包括依照中华人民共和国法律成立的,从事公共航空运输旅客服务的承运人、机场管理机构、地面服务代理人、航空销售代理人、航空销售网络平台经营者。《医疗机构投诉管理办法》第一条规定,为加强医疗机构投诉管理,规范投诉处理程序,改善医疗服务,保障医疗安全和医患双方合法权益,维护正常医疗秩序,根据《医疗纠纷预防和处置办法》《医疗机构管理条例》等法律法规的规定,制定本办法。第二条

规定,本办法所称投诉管理,是指患者就医疗服务行为、医疗管理、医疗质量安全等方面存在的问题向医疗机构反映情况,提出意见、建议或者投诉请求,医疗机构进行调查、处理和结果反馈的活动。《司法鉴定执业活动投诉处理办法》第一条规定,为了规范司法鉴定执业活动投诉处理工作,加强司法鉴定执业活动监督,维护投诉人的合法权益,根据《全国人民代表大会常务委员会关于司法鉴定管理问题的决定》等规定,结合司法鉴定工作实际,制定本办法。第三条规定,本办法所称投诉人,是指认为司法鉴定机构或者司法鉴定人违法违规执业侵犯其合法权益,向司法鉴定机构投诉的与鉴定事项有利害关系的公民、法人和非法人组织。本办法所称被投诉人,是指被投诉的司法鉴定机构或者司法鉴定人。

上述规定是从比较有代表性的行政管理领域中挑选出来的,通过分析不同部门规章中设立“投诉”制度的目的以及关于“投诉”的含义、“投诉人”“被投诉人”的范围等具体规定,可以看出投诉制度设立的“大目标”是为了更加充分地发挥行政机关的主动履责功能、及时发现行政管理漏洞、维护社会秩序;“小目标”是高效便捷地解决社会主体之间的争议,避免社会矛盾的激化。总体而言,行政机关是将投诉举报作为加强完善行政管理的窗口和渠道,对于社会主体之间的民事争议,行政机关仅能在其法定职责范围之内对于违反行政法律法规的行为等履行调查、处理职责,无法担起彻底解决投诉举报涉及的民事争议职责。投诉举报制度的主要功能是堵塞行政管理漏洞,通过投诉举报线索及时发现违法行为,从而矫正违法行为,以提升社会治理水平,促进社会文明发展等,因此,行政机关是从保护整体社会秩序的角度去履责,并不是解决民事争议的渠道。此外,还可以由各行政管理领域中对“投诉”“举报”的定义界定出投诉举报权利的范围,即认为其权益受到第三人侵害,要求行政机关调查处理,从而促成民事争议的解决。

(作者单位:最高人民法院行政庭)

行政复议法修订前签订的房屋补偿协议不属于行政复议范围

□ 花秀艳 梁悦

问题探讨

【案情】

卢某甲向某区人民政府提起行政复议申请,请求确认某区住建局于2019年12月19日与卢某乙签订的房屋补偿协议无效。某区人民政府审查后认为,卢某甲提出的行政复议申请已经超过一年行政复议申请期限,且案涉房屋补偿安置协议已全部履行完毕,安置补偿协议确定的补偿利益已得到生效民事判决的确认并进行分割,争议已经根本解决,卢某甲已无诉的利益,其与安置补偿协议没有利害关系。某区人民政府以卢某甲提出的行政复议申请不符合《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》)第三十条第一款第二项、第三十三条的规定为由,作出驳回卢某甲的行政复议申请决定。卢某甲不服,提起诉讼,请求撤销上述行政复议决定。

【分歧】

法院在审理过程中,认为本案的争议焦点并不在于卢某甲与被签订的房屋补偿协议是否存在利害关系,而在于行政复议法修订前签订的房屋补偿协议是否属于行政复议范围,主要存在以下两种不同意见:

一种意见认为,行政复议法修订前签订的房屋补偿协议属于行政复议范围。

另一种意见认为,行政复议法修订前签订的房屋补偿协议不属于行政复议范围。

【评析】

笔者同意第二种意见,具体评析如下:

一、2017年修正的行政复议法实施期间,主流观点倾向于认为行政协议不属于行政复议范围

2017年修正的行政复议法第六条并未明确将行政协议纳入行政复议范围,导致该法修订前的理论和实践存在争议。理论上认为该第六条是指向具体行政行为,行政协议不属于具体行政行为,因此不属于行政复议范围;但也有观点认为,该第六条规定兜底条款包含了行

政协议,起码不排除将行政协议纳入行政复议范围。实践中,有案件将其纳入行政复议范围,如(2020)最高法行申14601号《行政裁定书》;也有案件,行政复议未将其纳入复议范围,导致法院否定性评判;在再审程序中,最高人民法院以同样的理由予以支持,如(2017)最高法行申6474号《行政裁定书》。原国务院法制办2017年9月13日作出的《对〈交通运输部关于政府特许经营协议等引起的行政协议争议是否属于行政复议受理范围的复函〉的复函》(国法秘复函〔2017〕866号)指出,政府特许经营协议等协议争议不属于行政复议法第六条规定的行政复议受案范围。对此意见,最高人民法院在诸多裁判文书中予以引用,如(2019)最高法行申3251号《行政裁定书》、(2020)最高法行申532号《行政裁定书》、(2020)最高法行申13635号《行政裁定书》。综上所述,实践中主流观点认为行政协议不属于行政复议范围。

二、遵循“法不溯及既往”基本原则

法作为社会的行为规范,它通过对违反者惩戒来促使人们遵守执行,之所以对自己的违法行为承担不利后果、接受惩戒,就是因为事先已经知道或者应当知道哪些行为是法律允许的,哪些行为是法律不允许的,法律对人们的行为起指导和警示作用。不能要求人们遵守尚未制定出来的法律,法只对其生效后的行为起规范作用。如果允许法具有溯及力,人们就无法知道自己哪些行为将要受到惩罚,就没有安全感,也没有行为的自由。因此,“法不溯及既往”是一项基本的法治原则,也是世界上大多数国家通行的原则。一般来说,法律只能适用于其生效后发生的事件和行为,不适用于生效前的行为,不具有溯及既往的效力,这就是法不溯及既往原则。我国立法法(2000年3月15日实施)第八十四条规定:“法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章不溯及既往,但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外。”2015年修正实施的立法法第九十三条以及2023年修正实施的立法法第一百零四条作出了同样的规定。学理上将其归纳为“法不溯及既往兼保护原则”

(或者称从旧兼有利原则)。法不溯及既往是一般原则,例外情况主要是为了保障公民、法人和其他组织合法权益的情形。有观点认为,将行政复议法修订前签订的行政协议纳入行政复议范围,是“有利原则”的体现。对于这一观点回应,笔者认为应当回到“法不溯及既往”原则在行政法上的不同价值追求以及行政行为的特性上来。“法不溯及既往”在行政法上更主要的是为了法律秩序和程序秩序的稳定。行政行为可以分为瞬时性行政行为和持续性行政行为。一般情况下,行政机关作出的行政行为皆为瞬时性行政行为,作出即产生法律效力。在瞬时性行政行为作出时,应当适用该行政行为作出时的法律。因此,其法律适用具有明确性,能够确定地适用法律。

2023年修订的行政复议法自2024年1月1日起施行。该法第十一条第十三项将行政协议纳入行政复议范围。行政复议法本质上属于程序法、救济法范畴,但是也具有区分实体性规定和程序性规定。在2023年修订的行政复议法实施之初,司法部行政复议与应诉局经与全国人大常委会法工委行政法处、最高人民法院行政庭沟通,统一2023年修订的行政复议法的实施口径,即认为行政协议属于实体性规定,办理新修订的行政复议法实施前已经受理的行政复议案件原则上应当适用原行政复议法实体性规定和新修订的行政复议法的程序性规定,但更有利于申请人的除外。需要注意的是,该口径强调的是在新修订的行政复议法实施前已经受理但是未办结的案件,也就是横跨新旧行政复议法实施的案件。

三、参照行政诉讼关于诉权保护的观念

行政诉讼法实施之前,我国实行的是法定起诉权模式,源于1982年3月8日通过的民事诉讼法(试行)第三条第二款规定,即法律规定由人民法院审理的行政案件,适用本法规定。该条规定一般性地确立了行政诉讼制度。如果法律没有规定起诉权,相对人向法院起诉,法院将裁定驳回起诉。此时立法法没有颁布,对于旧的法律、法规没有规定起诉权,新的法律、法规规定了起诉权,行政相对人的行为发生在新的法

律、法规实施之前,行政机关的行为发生在新的法律、法规实施之后,最高人民法院司法解释认为应当适用“从新保护”原则。如《最高人民法院关于行政案件受理问题的复函》(法行函〔1989〕11号)指出,人民法院审理行政案件,由于新的行政法规取代旧的行政法规,旧法规未规定当事人不服行政机关的处罚和其他处理决定可以向人民法院起诉,新法规规定可以向人民法院起诉。如果当事人的行为发生在新法实施之前,行政机关的处罚或处理决定又在新法实施之后,当事人不服行政机关的处罚或处理决定,在法定诉讼时效内向人民法院起诉的,按照新的程序法规范生效之后必须遵循的原则,为保护公民、组织的诉权,人民法院予以受理。这一司法批复坚持了“程序从新”“权利保护”原则。从该批复亦可以看出,相对人是否有起诉权,与行政机关作出行政行为的具体时间有直接关系,与行政相对人的行为时间没有关系。如果行政行为是在新法实施之后作出,适用新法;如果行政行为是在新法实施之前作出,适用旧法。这一观点,仍然可以从最高人民法院行政审判庭作出的《关于对湖北省高级人民法院〈关于向乔梁一案是否受理的请示报告〉的电话答复》(1990年1月25日)、《关于对新疆维吾尔自治区高级人民法院〈关于对马由四夫劳动教养一案人民法院能否受理的请示报告〉的电话答复》(1990年1月14日)、《行政行为发生在行政诉讼法生效之前,且原〈贯彻意见〉尚未生效,行政诉讼法和原〈贯彻意见〉不具有溯及力》(1991年12月11日,〔1991〕行他字第38号;1993年2月15日,〔1992〕民他字第10号)等批复看出。最高人民法院1991年7月11日施行的《关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》(试行)第33条规定:“法律、法规有规定对行政机关的具体行政行为不服,可以向人民法院起诉的,当事人对行政机关在行政诉讼法实施前作出的具体行政行为不服,向人民法院提起诉讼的,人民法院不予受理。但是,当事人在行政诉讼法实施后才知行政行为作出具体行政行为的时间,人民法院依法予以受理。”该规定所采用的标准主要是具体行政行为作出的时

间,例外情况下考虑相对人知道的时间。之所以作如此规定,一是为了保护相对人诉权;二是为了与行政诉讼法相协调,因为行政诉讼法在规定起诉期限时均是以知道作出具体行政行为的时间作为期间起算点。《最高人民法院关于当事人起诉的行政行为发生在行政诉讼法施行以前,起诉时行政诉讼法已施行且未超过起诉期限的,人民法院是否受理问题的答复》(〔2004〕行他字第21号)更是明确了当事人起诉的行政行为发生在行政诉讼法施行以前,起诉时行政诉讼法已施行且未超过起诉期限的,行政诉讼法没有溯及力。从以上行政诉讼法上当事人诉权保护理念来看,行政行为发生在行政诉讼法施行前的,行政诉讼法没有溯及力。

四、行政诉讼法上关于行政协议属于行政诉讼范围的法律适用

1989年4月4日实施的行政诉讼法于2014年11月1日修正,并确定其实施时间为2015年5月1日。2015年4月20日,最高人民法院制定《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》(法释〔2015〕9号)。该解释对行政协议案件作了较为详细的规定,包括行政协议的定义、范围,行政协议纠纷的起诉期限、案件管辖、法律适用、裁判方式、诉讼收费等。后该解释被2018年2月8日施行的《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》(法释〔2018〕1号)废止。但是《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》并未对行政协议作出规定,而是交由专项司法解释计划即制定的《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》予以解决。2019年11月12日,最高人民法院通过《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》(法释〔2019〕17号)(以下简称《行政协议司法解释》),并于2020年1月1日起施行。《行政协议司法解释》第二十八条规定,“2015年5月1日后订立的

行政协议发生纠纷的,适用行政诉讼法及本规定。2015年5月1日前订立的行政协议发生纠纷的,适用当时的法律、行政法规及司法解释。”

立法的变迁导致司法实践出现了困境。为了解决法律适用难题,依据《行政协议司法解释》第二十八条规定,结合司法实践,以协议订立时间为界点,明确规定不同时间阶段的行政协议纠纷所应适用的法律规定,即对于2015年行政诉讼法实施之后订立的行政协议纠纷,适用行政诉讼法及《行政协议司法解释》的规定;2015年行政诉讼法实施之前订立的相关协议,根据实体从旧的法律适用规则,仍然适用当时的法律、行政法规及司法解释的规定;如果当时的规定没有对相关内容进行规范的,则可以适用行政诉讼法和《行政协议司法解释》的规定。因此,结合上述分析,对于行政复议法修订前签订的行政协议,因行政复议法修订前未将其作为行政复议范围处理,也可以按照上述规则进行处理;在行政复议法修订实施后仍不可以不属于行政复议范围进行处理。

五、与行政诉讼衔接不存在问题

从司法实践看,修订的行政复议法实施前,行政复议机关不予受理行政协议,没有造成与行政诉讼衔接的障碍,如前述的(2019)最高法行申3251号《行政裁定书》、(2020)最高法行申532号《行政裁定书》、(2020)最高法行申13635号《行政裁定书》,都对行政复议机关未受理行政协议案件予以支持。修订前后的行政复议法都保留了行政复议终局裁决规定,也就是经行政复议后,不可以再提起行政诉讼。可见,修订的行政复议法实施后,对于行政复议机关不予受理修订的行政复议法实施前签订的行政协议,依然不存在法律问题,不会导致司法实践的困境。当事人依然可以通过行政诉讼或者其他途径解决其行政争议。

综上所述,行政复议法修订前签订的房屋补偿协议不属于行政复议范围。

(作者单位:江苏省盐城市司法局;江苏省盐城市中级人民法院)