

行政复议监督视角下的 行政机关处理投诉举报履责分析

——以北京市人民政府受理的投诉举报类复议案件为例

商思刚

公民、法人或其他组织为维护自身合法权益向行政机关投诉举报的，具有处理投诉举报职责的行政机关作出或者未作出处理时，公民、法人或其他组织就该行政机关的作为或不作为向有管辖权的行政复议机关申请行政复议的^①，该类复议案件可以称之为投诉举报类复议案件。投诉举报类复议案件在全部复议案件中的占比长期仅次于政府信息公开类复议案件，且具有占比逐年增长、案情日益复杂、纠错愈趋频繁的趋势。以北京市人民政府作为行政复议机关为例，2020年1月至2021年8月共受理行政复议案件2336件，其中投诉举报类复议案件428件，占18.3%。上述投诉举报类复议案件，以撤销、确认违法、责令履责、变更的纠错方式结案20件，以调解、和解、撤回复议申请终止等方式处理41件，综合纠错率14.3%。

北京市人民政府受理的投诉举报类复议案件，作为被申请人的下一级人民政府集中于土地、房屋征收补偿安置行为及其历史遗留问题较多的朝阳区、海淀区、大兴区、房山区，作为被申请人的市政府职能部门则集中于行政职权数量多、范围广、与群众切身

利益密切相关的北京市市场监督管理局、北京市住房和城乡建设委员会和北京市公安局等行政机关。另外，北京市党政机构改革调整后，北京经济技术开发区管理委员会（以下简称“开发区管委会”）所属各机构均以该管委会名义作出行政行为，而注册于开发区的京东商城、学慧网等互联网企业有着经营范围广、用户数量多、交易频繁的特点，北京市人民政府收到的对开发区管委会处理消费者投诉举报履责不服的复议案件数量多、难度大，具有一定的代表性。

为此，本文以北京市司法局作为北京市人民政府行政复议机构的视角，选取作为被申请人的各行政机关处理消费者投诉举报履责情况作为分析重点，兼采其他类型投诉举报行政机关履责情况的数据，通过座谈、召开研讨会、参与案卷评查、参加庭审等调研形式向行政复议申请人、各有关行政机关、人民法院收集一手资料。一方面，通过与行政复议申请人沟通，找到群众对行政机关处理投诉举报的主要“槽点”；另一方面，通过与行政机关交流，找到行政机关处理群众投诉举报的主要“痛点”。

^① 举报人对行政机关的行政作为能否提起行政复议，尚存争议。本文从总体上讨论行政机关处理投诉举报诉求行政案件和产生的行政复议案件情况，对此不作特别区分。

在此基础上，从行政复议化解行政争议的“快车道”和“主渠道”的制度定位出发，以“复议为民”为立论宗旨，以北京市司法局多年来办理投诉举报类复议案件的经验为立论起点，探究充分发挥行政复议监督依法行政、反哺立法作用的途径，以期与行政机关共同解决投诉举报渠道不通、处理程序空转等群众“急难愁盼”问题。

一、群众对投诉举报处理机制的主要“槽点”

（一）难以快速、精准的定位行政机关

如果我们把行政管理活动比拟成一幅坐标图，作为水平轴的行政实体法律体系以工商、税务、民政等社会活动领域为基本的分类原则，作为垂直轴的行政机关组织体系则以级别、地域和事务分工的形式对各社会活动领域进行监管，从而对作为图中任一坐标点的特定行政管理事项形成了立法和行政执法的二维交叉定位。这一特点，使得与特定行政管理事项直接对接的特定投诉举报诉求，往往涉及数部法律法规规章和数个行政职能部门，难以被迅速、精准的定位。实际困难还不止于此，地方性立法和特色部门设置作为上述坐标图中的空间变量，立法修改废、党政机构改革、行政执法体制改革作为上述坐标图中的时间变量，使得该二维平面坐标图一变而为精深繁奥的三维立体坐标图。以北京市司法局审结的某投诉举报类复议案件为例，55名中小企业负责人在北京市举报某大型互联网电子商务平台经营未经批准的“云服务”项目，该举报涉及电子商务平台经营者、电子商务经营者、代理商、下线代理商等诸多经营主体，涉及《电子商务法》《网络安全法》《广告法》《反垄断法》《网络交易管理办法》《互联网信息服务管理办法》等数部法律法规规章，涉及开发区管委会、北京

市市场监督管理局、北京市通信管理局等诸多行政机关，举报人先后向多个行政机关举报均被告知无监管职责。

（二）难以规范、具体的提出诉求事项

我国目前对投诉举报诉求的行政处理尚无统一立法，中央各部委和部分地方以规章或行政规范性文件的形式对此自行规制，这也导致了缺乏对“投诉”“举报”的统一定义，给群众进行投诉举报带来了不便。例如司法部《司法鉴定执业活动投诉处理办法》中对“投诉”与“举报”的区分以主体为标准，投诉人是“向司法行政机关投诉的与鉴定事项有利害关系的公民、法人和非法人组织”，举报人是“与司法鉴定活动没有利害关系的公民、法人和非法人组织”，该区分与诉求内容无关；而国家市场监督管理总局颁布的《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》对“投诉”和“举报”则是以诉求内容为标准进行了区分，“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”“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、规章线索的行为”。相应的，不同部门规章、行政规范性文件对“投诉”“举报”的受理条件、处理程序、办理时限都有完全不同的规定。群众在进行投诉举报时，往往不清楚自己的诉求应当属于该领域内法定的“投诉”还是“举报”，笼统的写到一起并提交诉求，导致行政机关在受理时难以迅速辨别、立即处理，从而既使群众维权增加了时间成本，也给行政机关依法处理增加了行政成本。

（三）难以满意诉求事项的处理程序、结果

以消费者不满经营者提供的商品或服务进行市场监督管理领域的投诉举报为例，《市场监

督管理投诉举报处理暂行办法》规定对投诉事项以调解的方式予以处理，对举报线索予以行政处罚立案前的线索核查。投诉的调解期限为45个工作日，被投诉人明确表示拒绝调解或在调解过程中明确表示无法达成合意的，可以作为终止调解的理由。举报线索的核查期限为15个工作日（可延期至30个工作日），核查的主要手段是要求被举报人提供解释性材料，以期从双方的矛盾性说法中挖掘进一步的线索。从消费者的角度来看，进行投诉举报往往需要等待两三个月，最终经常收到“被投诉人拒绝调解”“现有证据不足以认定被举报人存在违法行为”的处理结论，从而认为投诉举报处理机制只是围绕程序开展的“转盘抽奖”游戏，难以达到维权目的。

二、行政机关对投诉举报履责的主要“痛点”

（一）法定职责难以厘清

行政机关的法定职责来源于法律法规规章和行政规范性文件的明确规定，以及作出的行政承诺和先行行为带来的必要义务等。法律法规规章和行政规范性文件的規定，看似清楚，实则不然。以北京市人民政府受理的某起学生投诉培训机构退费的投诉举报类复议案件为例，市场监督管理部门接到投诉后，认为属于教育培训行业领域的问题，应由教育行政部门负责；教育行政部门则认为根据北京市人民政府综合执法授权的要求，教育行政部门的全部行政处罚权已经移交市场监督管理部门，相应的投诉举报也应该由市场监督管理部门处理。两个行政机关的主张都有一定的道理，后在市委编制机构的协调下，就该特定事项数度召开专题会予以研究，才最终拟订了双方对投诉举报事项的分工。北京市党政机构改革以及综合执法、执

法下沉等措施实施以来，北京市人民政府各职能部门的行政处罚职权变动较大，相应的投诉举报处理职责应如何分配涉及立法规定、法理依据、行政习惯、可操作性等各种问题，想要厘清相关的法定职责并不容易。

（二）处理手段较为有限

依法行政是行政机关处理投诉举报的基本原则，在行政实体法和行政复议、行政诉讼等权利救济法皆已具备的情况下，与投诉举报处理行为密切相关的行政程序法却迟迟未至。在此背景下，多数职能部门只能依据上级部门的规范性要求和自身行政习惯来处理投诉举报。这一方面导致受理条件、办理时限、回复方式等程序方面的无法可依，另一方面也导致行政机关处理手段的有限性。以对举报事项中违法线索的核查为例，举报人提供的材料往往存在证据真实性和关联性的不足，行政机关只有经过初步核查发现被举报人确有嫌疑才能立案，但不立案又难以在初步核查阶段使用《行政处罚法》规定的“先行登记保存”措施和《行政强制法》规定的“查封、扣押”等行政强制措施。再者，现场检查是最重要的核查手段之一，但在新修订的《行政处罚法》中被要求必须要有行政实体法中法律、法规的明确规定才能实施。这样的矛盾导致行政机关一般仅能通过与被举报人的文函往来核实违法线索，进而大量得出“现有证据不足以认定被举报人存在违法行为”的处理结论也是逻辑上的应有之义了。

（三）案多人少矛盾突出

随着人民群众对美好生活的进一步向往和法治维权意识的进一步提高，公民、法人或其他组织对各行业监管领域存在的问题进行投诉举报的案件数量不断增加。再加上《消费者权益保护法》《食品安全法》等法律规定了额外赔

偿制度以及市场监管、安全生产、市容环卫等领域行政举报奖励规定的普遍存在，使得部分公民以知假买假、打假举报甚至无明确线索的“对空举报”为业成为可能，这进一步加剧了投诉举报类案件的数量增长。以开发区管委会为例，仅京东商城每年引起的消费者投诉举报类案件数量即达10万件以上，而开发区管委会全部工作人员为800人左右，负责处理市场监管领域投诉举报的是开发区商务金融局和开发区综合执法局，两局共有工作人员50人左右，亦即人均年处理案件量必须达到2000件以上。如此大规模的案件数量和如此不足的人力资源，致使行政机关疲于奔命，能在法定时限内完成调解、核查、回复已属不易，没有余力对个案处理进行多次耐心调解、深入调查取证，更是难以对整体履责情况进行分析总结、提出改进措施。

三、行政复议机关发挥复议监督作用的主要措施

(一) 就办案中发现的制度性、普遍性问题及时向立法机关反映，做到以案促改，复议“反哺”立法

行政复议工作处在化解行政争议的第一线，复议案件中既体现着活生生的法律，复议办案中也在切身体验着立法问题带来的困扰。从投诉举报类案件和相应产生的行政复议案件、行政诉讼案件来看，目前最大的困扰是统一的行政程序立法的缺位和行政机关法定职责的模糊不清。为此，北京市司法局通过多种途径积极建言并参与《行政程序法》的立法活动；乘新修订的《行政处罚法》实施之机，建议北京市人民政府各职能部门向相应的中央主管部门提出对投诉举报规定的完善建议；通过与北京市高级人民法院、北京市人民检察院和北京市监察委员会协调，

统一对各行政机关“投诉”“举报”的履责要求和救济条件、裁判准则。再者，就各职能部门投诉举报职责不清问题，复议处室与执法监督处积极沟通解决措施，并加强与市委编制机构的沟通协调，尽快完成因党政机构改革以及综合执法、执法下沉等措施带来的各职能部门投诉举报法定职责分配问题。

另外，北京市司法局每年办理北京市人民政府行政复议案件一千余件，投诉举报类复议案件虽然只占五分之一左右，但因该类案件情况复杂、程序不清、依据不明，占用复议处室办案精力达三分之一以上，复议处室由此发现的被申请人履责问题、立法和制度漏洞也比较多。仅以2020年为例，北京市司法局在办理投诉举报类复议案件中发现的下一级人民政府、本级政府职能部门存在的制度性、普遍性问题便不下20处，例如未办理征地手续时的“农转非”问题、拆除山区违法建设后的管控问题、受疫情影响的小客车指标更新政策、铁路职工养老待遇核定政策、建筑领域招投标举报的受理条件、对消费者举报的线索核查边界等。通过总结归纳，复议处室将办案中发现的上述问题及时向立法处室、北京市人大及其常委会立法机构反映，把对立法疏漏、政策偏差的纠正建议及时纳入立法轨道，使立法机关能够及时获取法律实施情况的一手资料，及时破解、规避法制体系运行中的困难和问题。

(二) 多听取申请人意见、做好指导释明工作，做到“阳光复议”，实质化解行政争议

根据群众不能找准投诉举报受理机关、诉求描述不明确和不满处理程序空转等问题，北京市司法局依托“全国行政复议、行政应诉工作平台”，通过建设“北京市行政复议应诉工作平台”并积极与行政执法监督平台、调解工作平台和法院诉讼平台、纪检

电子监察平台等逐步实现数据互通互享，力争全面归集投诉举报重点当事人信息、投诉举报事项、本市各级有责行政机关、对应的复议机关、管辖法院和纪检监察机关，实现特定投诉举报事项在行政管理三维立体坐标图中的智能化、数字化精准定位。在此基础上，加强行政复议规范化建设，提升复议接待能力、办案能力和实质化解争议的能力。北京市司法局在每个案件办理中均以听取申请人理由、意见为原则；对申请人复议材料缺漏、诉求不具体等问题及时通过电话、书面通知等方式进行释明、指导；对疑难复杂、争议较大的问题积极进行听证审理、征求北京市人民政府行政复议委员会专家的意见；对申请人因合理原因自身难以收集的证据进行调取，对书面材料难以确证的事实进行实地走访、询问，必要时请求其他行政机关协助；对符合法定条件的行政争议以调解为结案前置程序。

另外，通过对受理的投诉举报类复议案件进行分析，我们发现产生行政争议的很大一部分原因是行政机关对投诉举报诉求行政案件处理方式粗糙武断、对处理结论说理不够，行政机关与投诉举报人之间沟通不畅、信息不对等，致使投诉举报人认为行政机关敷衍了事或包庇对方当事人。因此，对投诉举报类复议案件，北京市司法局坚持快收快办，在立案审查阶段即与被申请人取得联系，初步判断案件的来龙去脉、是非曲直，对因被申请人与申请人的沟通问题产生的行政争议力求化解在立案之前。

（三）及时规范行政机关履责偏差，并以自身能力“修桥补路”，共同实现管理目标

一是“循规蹈矩”，为行政机关履责和自身办案划定红线。通过总结行政复议办案经验并借鉴行政诉讼法相关规定，将行政机关履责不当问题区分为四种性质：“重大且明显违法”“一般违法”“轻微违法”和“履责瑕疵”，按不同性质予以不同处理。对“重大且明显违法”^②予以撤销或确认违法（不宜撤销时），并向被申请人发出《行政复议意见书》严格督促整改；对“一般违法”予以撤销，对“轻微违法”予以确认违法或变更，并视情节、频次向被申请人发出《行政复议意见书》《行政复议建议书》或进行诫勉谈话，对“履责瑕疵”在文书中予以指正并进行后续类案重点关注。以上述分类为依据，通过落实依法行政考核要求和复议监督评价机制，严格要求行政机关在处理投诉举报类案件中依法行政。具体来说，对有立法上、制度上明确规定的不允许搞变通，行政程序上必须“过桥走路”的不允许自行其是、“摸石头过河”；对受理、办理、回复各阶段，有时限要求的不允许超期，有通知投诉举报人要求的不允许省略；合理的调查手段必须用尽；处理结论明显不当的坚决纠错。

二是“适当倾斜”，以有利于投诉举报人维权为原则。从法理上讲，对投诉举报诉求，行政机关没有明确法定职责的、没有法定处理程序的、不属于行政救济范围的，行政机关可以自主决定是否作为和作为的程度。但为保障群众利益，践行“复议为民”、化解行

^②《行政复议法》和《行政复议法实施条例》中并无“确认无效”的复议决定种类，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》中有关于复议机关作出“确认无效”复议决定的条款。实践中，复议机关一般对符合“确认无效”标准的具体行政行为作出“撤销”或不宜撤销的“确认违法”复议决定。

政争议，北京市司法局要求：行政机关没有法定职责的，收到投诉举报材料也应及时回复为原则；没有法定处理程序的，以符合正当程序要求、能进行合理解释为处理原则；能确定其他履责机关或应移送司法机关处理的，以及时移送为原则。

三是“群策群力”，帮助行政机关切实改进投诉举报诉求处理工作。提出投诉举报诉求是群众与行政机关产生最直接互动的活动，也是最能使群众产生幸福感、获得感、满足感的渠道和窗口。因此，行政复议工作不仅要监督依法行政，更要以上级行政机关的站位优势、智力优势、经验优势指导下级行政机关依法行政、科学行政。北京市司法局在办理投诉举报类复议案件中，既注重通过办案化解行政争议，也注重与行政机关一起对投诉举报诉求处

理机制查缺补漏、对北京市投诉举报整体履责情况分析改进。例如，对行政机关处置投诉举报材料混乱的，建议其对行政履责事项和信访事项予以区分并适用各自的处理程序；对行政机关根据“分级负责、属地管理”的原则向下级行政机关交办的，建议其要求下级行政机关及时将处理结果反馈交办机关；对投诉举报人因不服诉求处理结果提起大量政府信息公开申请的，建议行政机关积极与投诉举报人沟通并正确适用政府信息公开申请的收费规定和合理频次规则。

（本文作者系北京市司法局行政复议二处干部）

