

行政诉讼原告资格的多层次构造

陈 鹏^{*}

摘 要 我国实定法从未以某种一般性标准统合行政诉讼原告资格的所有情形。当前理论界和实务界倾向于宽泛地理解“利害关系”标准的适用范围,但将该标准适用于某些类型的案件,颇有错位之感,且易使该标准的解释走向混乱。从当前实定法出发,应将行政诉讼原告资格区分为三个层次,即行政相对人的原告资格、行政行为相关人的原告资格以及基于客观诉讼契机的特殊情形。行政相对人通常具有原告资格,但对于不履行法定职责的案件,应区分不同情况;行政行为相关人的原告资格可以以利害关系标准为基石,借助保护规范理论予以判断;原告资格转移、行政公益诉讼以及受害人诉讼,则更适于作为客观诉讼加以把握,但对于何种案件属于受害人诉讼的认定不应过于宽泛。

关 键 词 行政诉讼 原告资格 合法权益 利害关系 行政相对人 客观诉讼

引 言

自1989年《行政诉讼法》颁布实施以来,受案范围和原告资格作为行政审判程序的启动要件,一直备受理论界和实务界关注。就行政诉讼的受案范围而言,伴随着相关司法解释的颁布以及个案裁判的发展,法院的认知逐渐突破列举主义的藩篱,向着概括主义迈进,修改后的《行政诉讼法》将旧法兜底条款中的“认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的”扩展为“认为行政机关侵犯其他人身权、财产权等合法权益的”,更为受案范围的概括主义认知提供了解释论基础。^{〔1〕}可以说,受案范围正在逐渐退出行政审判启动要件的核心地带,而相比之下,原告资

^{*} 厦门大学法学院副教授。本文受中央高校基本科研业务费专项资金资助(项目名称:行政规制决策影响分析机制研究;项目编号:20720151194)。

〔1〕 参见朱芒:“概括主义的行政诉讼‘受案范围’——一种法解释路径的备忘录”,《华东政法大学学报》2015年第6期,第63—71页。

格的重要性则愈加凸显。

既有的关于行政诉讼原告资格的探讨,大体沿着两个方向展开:第一个方向是从实定法所使用的概念出发,探讨判断原告资格的一般性标准。例如,何为“合法权益”,何为“法律上利害关系”或“利害关系”,如何理解起诉人“认为”行政机关的行政行为侵犯合法权益等;另一个方向则是探讨个别类型案件当中的原告资格问题。例如公平竞争权人诉讼、受害人诉讼、政府信息公开诉讼、行政公益诉讼中的原告资格,以及诉讼资格转移状态下的原告适格性问题等。然而,既有的研究并未妥善回答这样一系列问题:一般性判断标准与各个特殊类型案件当中的原告资格究竟是何种关系?能否借助一般性标准,判断不同类型案件当中的原告资格?如果一般性标准不能普遍适用于所有案件,那么应当如何体系化地理解行政诉讼的原告资格?本文试图对一般性标准的适用范围加以厘定,在此基础上构建出更为规整的关于行政诉讼原告资格的规范体系。

一、行政诉讼原告资格在实定法发展脉络中的规范特性

不少学者将我国行政诉讼原告资格的发展历程归纳为某种一般性标准线性演进的过程,例如将这种过程描述为从“无标准时期”到“法律规定标准时期”,再到“合法权益标准时期”,〔2〕进而发展到“利害关系人标准时期”,〔3〕或者从行政相对人阶段到法律上利害关系人阶段,再到利害关系人阶段。〔4〕但这种描述是否契合实定法在发展过程中所彰显出的规范特性,需要予以验证。

(一)旧《行政诉讼法》与《贯彻意见》实施阶段

按照旧《行政诉讼法》第41条的规定,公民、法人或其他组织提起行政诉讼的条件是“认为具体行政行为侵犯其合法权益”。同法第24条还确立了有权提起诉讼的公民死亡,以及有权提起诉讼的法人或其他组织终止之后,原告资格转移的制度。最高人民法院1991年发布的《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见(试行)》(以下简称《贯彻意见》)并没有明确地指明原告资格条款的解释方向,只是规定了在有权提起诉讼的公民死亡的情况下,可以代为提起诉讼的近亲属的范围。

可以说在这一时期,按照立法者的设想,对于多数行政诉讼案件,原告资格的判断标准是相对统一的,即以行政行为侵犯起诉人自身的“合法权益”为标准。尽管存在原告资格转移的特殊情形,但按照立法实务工作者的理解,规定原告资格转移的主要原因是,“近亲属与死亡的公民,承受权利的法人和其他组织与终止权利的法人或者其他组织有财产上的承继关系”,因

〔2〕 参见夏锦文、高新华:“我国行政诉讼原告资格的演进”,《法商研究》2001年第1期,第100—101页。

〔3〕 参见黄学贤:“行政诉讼原告资格若干问题探讨”,《法学》2006年第8期,第7页;刘祥林、王太高:“行政公益诉讼是否可能——行政诉讼原告资格发展趋势及其启示”,《学海》2005年第6期,第114页。

〔4〕 参见张振扩:“论行政诉讼原告资格发展之历程与理念转换”,《政治与法律》2015年第8期,第89—90页。

此,“为了保护近亲属、承受权利的法人或者其他组织的继受利益,法律赋予其原告资格”。〔5〕此外,按照《贯彻意见》第37条的规定,如果复议机关撤销了原治安处罚决定,则受害人有权向人民法院起诉。关于这一条款,虽然起草时有不同意见,但之所以最终规定法院应当受理,是由于1986年颁布的《治安管理处罚条例》第39条也有类似的规定。〔6〕而《治安管理处罚条例》的这一条文,当时也被立法实务界人士认为与保护受害人的合法权益相关,即是说,之所以规定受害人的诉讼资格,是因为违反治安管理的行为损害了受害人的合法权益,因此受害人“有权要求得到法律保护,使违反治安管理的行为受到应得的制裁,使自己受到非法侵害的合法权益得到合理补偿。”〔7〕

然而不能忽视的是,彼时实定法对于原告资格的规定,已然呈现出了超越以救济当事人合法权益为宗旨的主观诉讼,进而在一定程度上迈向以维护客观法秩序、监督依法行政、保护社会公共利益为目标的客观诉讼的迹象。例如,在原告资格转移这一问题上,立法者并没有固守于救济权利承受人的合法权益。为死亡的公民、终止的法人或其他组织恢复名誉的诉讼,虽然不存在利益继承的问题,但仍然被认可。其原因便是“为了切实保护公民、法人或者其他组织的合法权益,全面监督行政机关依法行政,维护整个社会的安定”。〔8〕

再者,某些情形虽然符合立法者关于“侵犯合法权益”之意涵的设想,但实定法却例外地否定了这些案件进入实体审理阶段的可能性。例如,《贯彻意见》虽然认可治安案件的受害人提起行政诉讼的资格,且此种诉讼也被视作对受害人合法权益的保护,但《贯彻意见》第39条却规定:“被侵害人认为被处罚人在同一事件中实施了两种违反治安管理的行为,公安机关只认定并处罚了一种行为,被侵害人如果要求公安机关处罚另一种行为而提起诉讼的,人民法院不予受理。”如果说《贯彻意见》第37条认可受害人的原告资格的原因是复议机关撤销原治安处罚决定侵犯了受害人的合法权益的话,那么从法律规范的融贯性角度观察,受害人要求公安机关处罚同一事件中的另一违法行为,理所当然也应当具备保护合法权益的基础,然而《贯彻意见》却将此类案件排除在受理的情形之外。又如,最高人民法院和公安部于1992年联合发布的《关于处理道路交通事故案件有关问题的通知》第3条规定,公安机关作出紧急使用单位或者个人的交通工具和通讯工具、指定预付伤者医疗费、处理尸体的决定,当事人因此向人民法院提起行政诉讼的,人民法院不予受理。紧急征用以及直接课予当事人作为义务亦涉及当事人的合法权益,但却被该文件明确排除了提起诉讼的可能性。虽然此种排除或许更适宜从受案范围的角度加以理解,但它无疑也影响了“侵犯合法权益”这一原告资格标准的适用范围。

可以说,我国行政诉讼制度确立伊始,实定法关于原告资格的规范结构就展露出了“侵犯合法权益的一般性标准+客观诉讼的例外情形+特殊案件排除”的离散型构造。

〔5〕 胡康生主编:《中华人民共和国行政诉讼法·〈中华人民共和国行政诉讼法〉讲话》,中国民主法制出版社1989年版,第118页。

〔6〕 参见甘文:《行政诉讼司法解释之评论——理由、观点与问题》,中国法制出版社2000年版,第67页。

〔7〕 吴高盛、郑淑娜、陈广君、刘新魁:《治安管理处罚条例通论》,群众出版社1987年版,第143页。

〔8〕 胡康生,见前注〔5〕,第118页。

(二)旧《行政诉讼法》与《若干解释》实施阶段

2000年最高人民法院发布的《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(以下简称《若干解释》)对行政诉讼的原告资格进行了调整,即一方面将“与具体行政行为有法律上利害关系”作为判断原告资格的标准,另一方面列举了可以提起诉讼的四种特别情形,即涉及相邻权与公平竞争权的、与行政复议决定有法律上利害关系或者在复议程序中被追加为第三人的、要求主管行政机关追究加害人法律责任的、与撤销或者变更具体行政行为有法律上利害关系的。这四种情形被最高人民法院行政审判庭相关人士视作“与具体行政行为有法律上利害关系”的几种特殊情形。^{〔9〕}

按照最高人民法院行政审判庭相关人士的理解,之所以将原告资格界定为与具体行政行为有“法律上利害关系”,是因为在司法实践中,法院时常错误地理解旧《行政诉讼法》第41条的规定,从而仅认可具体行政行为的相对人具有原告资格。^{〔10〕}而以“法律上利害关系”作为判断标准,则可以拓展原告资格的法解释空间。此外,先前法院在借助“侵犯合法权益”标准认定原告资格时,有时会陷入对被诉行政行为合法性的判断。例如,在“肖桂生等13人不服建阳市物价委员会调整液化气零售价格案”中,物价委员会针对经营单位的报告做出调整液化气价格的批复,液化气公司根据该批复,变更了与起诉人订立的供气合同,起诉人不服该批复,遂提起行政诉讼。关于本案的原告资格问题,法院认为,如果经营单位与消费者已签订的价格协议未超过物价部门的定价,则在签约有效期内供气价格不作变动,因而物价委员会调整供气价的批复侵犯了起诉人的合法权益,起诉人应具有原告资格。^{〔11〕}此即将起诉人的原告资格与物价委员会批复的合法性作一体性判断。若从反面观察,似乎可以推断,如果法院在立案阶段初步认定被诉行政行为并不存在违法的情形,则当事人的原告资格便有可能被否认,然而,行政行为在实体和程序上是否合法,往往是诉讼双方在案件审理阶段论争的焦点,若在缺少事实查明、法庭辩论程序的立案环节中提前加以判断,并由此否认原告的适格性,则使当事人丧失了借助对席辩论程序获得救济的可能性。之所以存在这种裁判逻辑,或许是因为实定法使用的“侵犯合法权益”的措辞易诱使法院将认定标准置换为行政行为自身的合法性,而以“法律上利害关系”标准予以取代,则可在规范层面摆脱“合法”这一语词的桎梏,从而避免法院提前涉足行政行为的合法性问题,对原告资格做出不适当认定。

不过,以“法律上利害关系”界定行政诉讼的原告资格,也并未使得原告资格在实定法的规范结构中呈现出统一的判断标准。

首先,至少在规范形式上,“侵犯合法权益”仍然是有效的判断标准。在司法实务中,法院也时常将旧《行政诉讼法》的“侵犯合法权益”条款与《若干解释》当中的“法律上利害关系”条款

〔9〕 参见最高人民法院行政审判庭编:《〈关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释〉释义》,中国城市出版社2000年版,第28页。

〔10〕 同上注,第26页。

〔11〕 福建省南平市中级人民法院行政判决书,(1996)南行终字第6号。亦可参见中国高级法官培训中心、中国人民大学法学院编:《中国审判案例要览·1997年经济审判暨行政审判案例卷》,中国人民大学出版社1998年版,第473—477页。

同时视作界定原告资格的规范依据,^[12]甚至有法院在裁判文书中明示,“法律上利害关系”与“合法权益”缺一不可。^[13]

其次,以维护客观法秩序为目标的客观诉讼情形依然存在。例如对于有权提起诉讼的公民死亡后的原告资格转移,《若干解释》仍然维持了《贯彻意见》的基本思路,只是扩展了“近亲属”的范围,增加了“其他具有抚养、赡养关系的亲属”的规定。

再次,有时实定法虽然未必意在维护一般意义上的公共利益或客观法秩序,但将行政行为与当事人之间的关系作为实体审理的对象,而非诉讼的要件。例如,虽然《政府信息公开条例》第33条第2款规定,申请人认为行政机关在政府信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益的,可以依法提起行政诉讼,但依照《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》第12条第(6)项的规定,若政府信息公开的申请人不能合理说明申请获取政府信息系根据自身生产、生活、科研等特殊需要,被告据此不予提供信息的,人民法院应当判决驳回原告的诉讼请求。此时,按照《若干解释》第44条第1款第(2)项的规定,对于起诉人无原告诉讼主体资格的,法院应当裁定驳回起诉,而非按照第56条的规定判决驳回诉讼请求,由此可见这一情形并非否认申请人的原告资格。因此有论者主张,任何申请公开政府信息的公民、法人或者其他组织遭到拒绝,都有权向法院提起诉讼。^[14]之所以存在这种特殊情形,是因为《政府信息公开条例》第13条,以及国务院办公厅发布的《关于施行〈中华人民共和国政府信息公开条例〉若干问题的意见》第14条,本身便将申请公开政府信息是否基于申请人自身生产、生活、科研等特殊需要,作为行政机关担负公开义务的实体要件,申请人是否存在此种特殊需要,也往往是案件争议的焦点,因而不宜以此种条件为申请人寻求司法裁判施加限制。^[15]

最后,由于相关规范性文件的修改略晚于《若干解释》的颁布实施,因而仍然存在排除特殊

[12] 如兰军诉平度市国土资源局案,山东省平度市人民法院行政裁定书,(2014)平行初字第42号;王秀花诉任县人民政府登记案,河北省沙河市人民法院行政裁定书,(2014)沙行初字第9号;许小敏等诉苏州市规划局规划行政许可案,江苏省苏州市中级人民法院行政裁定书,(2014)苏中行终字第0038号。

[13] 参见末阳市磨形乡磨形村第九村民小组等诉末阳市人民政府登记案,湖南省末阳市人民法院行政裁定书,(2012)末行初字第17号。

[14] 参见杨伟东:“行政诉讼架构分析——行政行为中心主义安排的反思”,《华东政法大学学报》2012年第2期,第116页;李广宇:“政府信息公开诉讼的受案范围与当事人”,《人民司法》2010年第5期,第91页。

[15] 值得注意的是,江苏省南通市港闸区人民法院与江苏省南通市中级人民法院曾在一系列案件当中作出了颇引人注目的判决。法院认为,申请人频繁提起政府信息公开申请,其中所提申请多有相同或类似,申请公开的内容繁多、形式各异,且很多系以信息公开的名义进行咨询询问,实际上乃是借此表达自己的不满情绪,通过重复、大量提起信息公开的方式给有关部门施压,从而达到拆迁补偿安置利益最大化的目的;申请人的行为偏离了公民行使知情权和监督权的正常轨道,超过了正当行使知情权的合理限度,悖离了政府信息公开制度的初衷与立法目的,故应认定申请人滥用获取政府信息权;申请人不当的申请和起诉多次未获人民法院的支持,却仍频繁提起行政诉讼,使有限的公共资源在维护个人利益与他人利益、公共利益之间有所失衡,构成诉讼权利的滥用,因而应驳回其起诉。参见陆富国诉南通市发展和改革委员会案,江苏省南通市中级人民法院行政裁定书,(2015)通中行终字第00134号;陆红霞诉南通市发展和改革委员会案,江苏省南通市中级人民法院行政裁定书,(2015)通中行终字第00131号,载《最高人民法院公报》2015年第11期,第43—48页。对“陆红霞诉南通市发展和改革委员会案”的评析,可参见沈岿:“信息公开申请和诉讼滥用的司法应对——评‘陆红霞诉南通市发改委案’”,《法制与社会发展》2016年第5期,第21—33页。

案件的情形。例如前述《关于处理道路交通事故案件有关问题的通知》乃是以 1991 年国务院发布的《道路交通事故处理办法》为依据,而该办法直至 2004 年才被《道路交通安全法实施条例》所取代,直到 2013 年,最高人民法院方才明文废止了这一通知。^{〔16〕}因此,前文提及的涉及公安机关紧急使用单位或个人的交通工具和通讯工具,指定预付伤者医疗费、处理尸体的案件,即便符合“侵犯合法权益”或具有“法律上利害关系”等一般性标准,一度也仍然被作为特殊情形予以排除。

可见,在这一时期,行政诉讼原告资格在实定法上呈现出的乃是“法律上利害关系的一般标准+法律上利害关系统列+侵犯合法权益的一般标准+客观诉讼的例外情形+特殊案件中的利害关系实体审理+特殊案件排除”的复杂规范特性。

(三)新《行政诉讼法》实施阶段

新《行政诉讼法》第 25 条第 1 款对于原告资格进行了概括规定,即“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”。然而,在新《行政诉讼法》实施之后,实定法仍然没有以某种一般性标准统合行政诉讼原告资格的所有情形。

首先,新《行政诉讼法》第 25 条第 1 款至少在形式上区分了行政相对人与其他利害关系人。虽然行政相对人的原告资格在理论和实践层面都未引发过多的争议,立法者采取此种表述的原因也难以探知,但这究竟意味着应当在法解释论上将行政相对人与其他利害关系人的原告资格作一体理解,抑或应当分而视之,或许值得进一步探讨。^{〔17〕}

其次,这一概括规定的最为引人注目之处,在于没有使用《若干解释》中的“法律上利害关系”这一概念,而是采用了“利害关系”的表述。依照立法实务人士的见解,之所以舍弃前者而采用后者,是因为在目前法院不愿意受理行政案件的情况下,“法律上利害关系”这一表述可能会引发不同理解,客观上可能会限制公民的起诉权利,不适于解决当前行政诉讼中存在的立案难问题。^{〔18〕}从中或可看出,立法者似乎并不认为“利害关系”与“法律上利害关系”有实质性的区别,只是为了防范法院不适当地限缩解释“法律上利害关系”的意涵,才对用语进行了推敲和取舍。本质上,两者的解释方向应当是一致的。

再次,最高人民法院 2015 年发布的《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第 27 条规定:“最高人民法院以前发布的司法解释与本解释不一致的,以本解释为准。”这也意味着,2000 年发布的《若干解释》并不因法律的修改而当然失去效力。立法实务工作者也认为,《若干解释》第 13 条所列举的几种原告资格的个别情形仍然适用,并将其视作“其他利害关系人”的特殊情形。^{〔19〕}

再次,基于客观诉讼契机的例外情形一如既往地存在,且有所扩展。一方面,立足于

〔16〕 参见《最高人民法院关于废止 1980 年 1 月 1 日至 1997 年 6 月 30 日期间发布的部分司法解释和司法解释性质文件(第九批)的决定》(法释〔2013〕2 号)。

〔17〕 最高人民法院近来在一个案件裁定书当中指出,《行政诉讼法》第 25 条第 1 款“虽然看似将适格原告区分为两大类,但事实上适用了一个相同的标准,这就是‘利害关系’”。参见臧金凤与安徽省宿州市砀山县人民政府、臧作兰再审行政裁定书,(2016)最高法行申 2560 号行政裁定书。

〔18〕 参见信春鹰主编:《中华人民共和国行政诉讼法释义》,法律出版社 2014 年版,第 70 页。

〔19〕 同上注,第 70 页。

“全面监督行政机关依法行政”之宗旨的原告资格转移制度并未被修改,而是在新法第25条第2、3款当中予以重述。另一方面,全国人大常委会2015年公布了《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》,认可在生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让、食品药品安全等领域,开展以维护客观法秩序和维护公共利益为目的的行政公益诉讼活动,全国人大常委会在2017年再次修改《行政诉讼法》,增加第25条第4款,从而将此种行政公益诉讼正式法定化。这两种情形仍然可以被视为“利害关系”这一一般性标准的例外。

最后,《政府信息公开条例》和《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》作为现行有效的实定法,仍然将申请人是否基于生产、生活、科研的需要申请信息公开作为案件实体审理的对象,因而也仍然可被视作不适用“利害关系”这一一般性标准的特殊情形。

可见,新《行政诉讼法》实施之后,行政诉讼的原告资格在实定法上仍然呈现出了复合的规范结构,即“行政相对人+其他利害关系人的一般标准+其他利害关系人列举+客观诉讼的例外情形+特殊案件中的利害关系实体审理”。

二、对“利害关系”标准之适用范围的泛化理解

从上述分析当中可以看出,就实定法本身的规范特性而言,我国行政诉讼制度正式确立至今的任何一个阶段,皆未形成以某种一般性判断标准统合原告资格之所有情形的局面。之所以论者以一般性判断标准的线性演进概括行政诉讼原告资格在实定法层面的发展,或许是期望提供一种易于理解、便于操作的体系化思路。然而,这种对于一般性标准的过多期待,却可能使得对行政诉讼原告资格的判断走向混乱。关于当前实定法所确立的“利害关系”标准的适用范围,理论界和司法实践当中便存在泛化理解的倾向。

(一)行政相对人的原告资格与利害关系标准

通说认为,行政相对人与行政行为具有直接利害关系,因而当然具有原告资格。^[20]立法实务界人士也指出,如果将原告资格规定为与被诉行政行为有“直接利害关系”,则可能被限缩解释为行政行为针对的相对人,因而改为采取“利害关系”的表述。^[21]新《行政诉讼法》第25条第1款甚至直接肯定了行政相对人有权提起诉讼,而未附加其他条件。然而吊诡的是,在司法实践中,法院时常借助“利害关系”标准,否定行政相对人的原告资格。

法院否定行政行为相对人的原告资格,集中体现在起诉行政机关不履行法定职责的案件中。在旧《行政诉讼法》下,行政行为即被理解为包含了行政机关不作为的情形,^[22]《行政诉

[20] 参见梁风云:《新行政诉讼法讲义》,人民法院出版社2015年版,第144页;王太高:“新司法解释与行政公益诉讼”,《行政法学研究》2004年第1期,第70页;宋雅芳:“行政诉讼原告资格的生成模式剖析”,《贵州社会科学》2007年第10期,第144页;王克稳:“论行政诉讼中利害关系人的原告资格——以两案为例”,《行政法学研究》2013年第1期,第38页。

[21] 参见袁杰主编:《中华人民共和国行政诉讼法解读》,中国法制出版社2014年版,第73页。

[22] 参见最高人民法院行政审判庭,见前注[9],第5页。

讼法》修改后亦同。^{〔23〕}既然行政不作为本身便是一种行政行为,则其相对人理应是请求行政机关履行相应职责的申请人,该申请人基于行政相对人的地位,亦理应能够作为原告参加行政诉讼。然而在实践中,如果申请人请求行政机关针对其他私主体做出某种决定,行政机关予以拒绝,由此引发诉讼时,法院往往认定申请人与其所申请实施的相应行政行为并无利害关系,从而否定其诉讼主体资格。例如,在“丛德奎诉宁波市北仑区市场监督管理局不履行法定职责案”中,^{〔24〕}针对竞争者仿冒产品、虚假宣传等不正当行为,申请人以市监局作出的处罚决定定性不准、适用法律法规不当、处罚明显偏轻等为由要求重新立案查处,市监局拒绝重新立案,申请人遂提起行政诉讼。法院认为,申请人的公平竞争权被侵害并非由市监局行政行为所致,申请人与市监局的查处行为没有利害关系,查处行为对申请人的合法权益亦无实际影响,因此申请人不具有诉讼主体资格。又如,在“华城地产集团有限公司诉宁波市国土资源局镇海分局不履行法定职责案”中,^{〔25〕}申请人虽然是持有第三人股权的股东,却以第三人未经批准建成违法建筑物,并将该建筑物用于日常经营为由向国土局投诉,国土局并未予以查处,申请人遂提起行政诉讼。一审法院认为,有权提起行政诉讼的前提是原告与行政行为有利害关系,而利害关系应是法律保护的、现实存在的或必然出现的、切身的、直接的利害关系,本案中的申请人虽是第三人的股东,但其与第三人均各自独立承担法律责任、具有独立人格,第三人的利益或者损失无法与申请人的利益或损失直接等同,因而其与国土局的行政行为无利害关系,进而驳回起诉;二审法院亦认为,申请人与不履行查处职责的行为之间,缺乏符合一般社会公众认知的利害关系,因而该起诉不符合法定条件。再如,在“王君诉北京市东城区人民政府体育馆路街道办事处不履行法定职责案”中,^{〔26〕}申请人发现业主委员会在成立及工作中存在违反法律规定的情况,于是向街道办举报和投诉,但街道办仅仅作出了程序上的回复,并未实质触及所投诉的问题,申请人故而提起诉讼。一审法院认为,申请人提交的证据不足以证明其与所要求的监督行为之间具有法律上的利害关系,于是裁定驳回起诉,二审法院亦认可该裁定。在这些案件中,法院都将申请人视作其所申请实施的行政行为的第三人,而非行政不作为的相对人,从而借助利害关系标准否定了申请人的原告资格。

此外,对于起诉行政机关不履行信息公开法定职责的案件,究竟以相关信息是否涉及申请人的利益作为判断原告资格的标准,抑或直接将申请人视作拒绝公开这一行政行为的相对人,从而肯定其原告资格,在实务中也呈现出分裂的态势。一如前述,从实定法的规范结构来看,申请人申请公开政府信息是否基于生产、生活、科研的需要,并非原告资格的要件。在《行政诉讼法》修改之前,有司法实务界人士认为,《政府信息公开条例》对行政诉讼原告的拓展只能在现行行政诉讼制度框架内进行,如果逾越行政诉讼原告资格的法定标准,则有悖于《立法法》第8条所规定的法律保留事项。因此,在《行政诉讼法》未作相应修改的情况下,相对人提起诉讼,须证明与公开的政府信息之间存在法律上的利害关系。^{〔27〕}此一论点在《行政诉讼法》修

〔23〕 信春鹰,见前注〔18〕,第8页。

〔24〕 宁波市北仑区人民法院行政裁定书,(2015)甬仑行初字第30号。

〔25〕 浙江省宁波市中级人民法院行政裁定书,(2015)浙甬行终字第147号。

〔26〕 北京市第二中级人民法院行政裁定书,(2015)二中行终字第1072号。

〔27〕 参见王振清:“政府信息公开诉讼原告资格问题研究”,《行政法学研究》2009年第4期,第16页。

改前或许尚有一定说服力,但在《行政诉讼法》修改后,认为申请人基于行政相对人的地位获得原告资格,似乎更为妥适。在司法实践中,法院有时确实也将“三需要”作为实体审理的对象。^{〔28〕}例如在“黄宇诉长沙市人民政府不履行法定职责案”中,^{〔29〕}一审法院认为,行政机关工作人员独立地发表意见,对于行政效率具有重大意义,在此种意见与申请人生产、生活等需要并不直接相关的情况下,不公开该意见不会损害申请人的切身利益,相反,公开则会损害行政机关工作人员发表意见的独立性。该判决即将拒绝公开信息的行为是否与申请人具有利害关系视作实体问题加以判断,甚至隐含了将利害关系作为法益衡量之要素的意味。但是,法院以申请人与其所申请公开的政府信息无利害关系为由驳回起诉,在现实中似乎更为常见。^{〔30〕}

(二)受害人诉讼与利害关系标准

2000年最高人民法院发布的《若干解释》第13条第(3)项规定,公民、法人或其他组织可以依法提起行政诉讼,要求主管行政机关依法追究加害人法律责任。此种情形当时被理解为《若干解释》第12条规定的“与具体行政行为有法律上利害关系”的一种特殊情形。^{〔31〕}而在《行政诉讼法》修改后,受害人要求追究加害人法律责任,也被视作符合“利害关系”标准。^{〔32〕}依照最高人民法院行政审判庭人士的意见,行政机关追究加害人法律责任之所以与受害人具有利害关系,是因为处罚加害人具有双重价值,即一方面是为了维护公共利益,另一方面是为了保护受害人的权利,要求行政机关惩戒违法行为人,本身便是受害人的权利,这与刑事诉讼法规定的被害人在检察机关不提起公诉的情况下可以直接向法院提起自诉,乃是出于同一原理。^{〔33〕}

问题在于,违法行为人接受何种程度的惩戒,究竟如何关联着受害人的权利或利益?对于这一问题,刑事法领域的学者提供的解释是,对犯罪人的刑事追诉和法律制裁,涉及刑事案件被害人“复仇”以及寻求赔偿的利益诉求。^{〔34〕}然而,能否将刑事案件领域当中被害人的两种

〔28〕 值得注意的是,有司法实务界人士主张,《政府信息公开条例》第13条的意旨在于,除了政府机关主动公开信息之外,公民、法人或者其他组织还可以通过申请获取政府信息,因而难以认为“三需要”是申请行政机关公开信息的刚性条件。(参见李广宇:“政府信息公开行政诉讼的当事人”,《电子政务》2009年第4期,第45页。)如果这一结论能够成立,则法院甚至无需在实体审理过程中以“三需要”作为判断拒绝公开信息之合法性的标准。

〔29〕 参见长沙市中级人民法院行政判决书,(2014)长中行初字第00048号。

〔30〕 如张义与洮南市发展和改革局不履行信息公开法定职责案,吉林省洮南市人民法院行政裁定书,(2014)洮法行初字第3号;王某某与中华人民共和国财政部信息公开案,北京市第一中级人民法院行政裁定书,(2014)一中行初字第5458号;江苏爱华实业有限责任公司与南京市人民政府信息公开法定职责案,江苏省南京市中级人民法院行政裁定书,(2014)宁行初字第7号;薛少华诉瑞安市莘塍镇人民政府不履行政府信息公开法定职责案,浙江省瑞安市人民法院行政裁定书,(2010)温瑞行初字第126号;李枚加不服乐山市沙湾区经济和信息化局政府信息公开答复案,四川省乐山市市中区人民法院行政裁定书,(2015)乐中行初字第323号。

〔31〕 参见最高人民法院行政审判庭,见前注〔9〕,第28页。

〔32〕 参见梁风云,见前注〔20〕,第148、152—154页;袁杰,见前注〔21〕,第73—74页。

〔33〕 参见最高人民法院行政审判庭,见前注〔9〕,第30页。

〔34〕 参见李奋飞:“刑事被害人的权利保护——以复仇愿望的实现为中心”,《政法论坛》2013年第5期,第26页。

利益诉求移用于对行政诉讼领域当中利害关系的理解,颇值得深究。

首先,“复仇”本质上是一种心理状态,单纯因为此种心理层面的诉求具备通过行政机关的职权活动加以满足的可能,便认可其符合利害关系的认定标准,会使利害关系的外延过度扩张。毕竟,相当一部分提起行政诉讼者,尤其是诉请行政机关针对第三人实施特定作为或不作为者,或多或少皆存在某种心理层面的诉求。当事人持有何种心理诉求,以及原告的心理诉求达到何种程度可被视作其与被诉行政行为之间存在利害关系,委实不易把握。

其次,通常情况下,加害行为可以引发加害人对受害人的民事赔偿。据此,有学者认为,受害人之所以对于行政处罚享有原告资格,是因为根据《行政处罚法》第7条第1款的规定,公民、法人或者其他组织因违法受到行政处罚,其违法行为对他人造成损害的,应当依法承担民事责任,行政处罚具有保护受害人获得民事赔偿的目的。^{〔35〕}然而,此种理解的问题有二:其一,按照全国人大法工委人士的意见,《行政处罚法》的这一条款意指“民事责任具有不可避免性”,^{〔36〕}也就是说,该条文并非意在为行政机关设定要求加害人承担民事责任的职责,只是阐明了行政责任与民事责任的并行关系。相应地,民事赔偿与行政处罚之间并非互为先决条件,除某些法律特别规定了行政机关应当责令加害人赔偿受害人的损失之外,^{〔37〕}行政机关追究加害人法律责任,本身与受害人能否获得民事赔偿无关。第二,就《若干解释》第13条第(3)项自身的表述而言,受害人要求行政机关追究加害人法律责任也不限于民事赔偿,甚至不必与民事赔偿有任何关联。总之,受害人有权获得民事赔偿,并不能成为判断其与行政机关追究加害人法律责任的行为是否具有利害关系的标准。

既然不宜以心理层面的诉求把握受害人与行政机关追究加害人法律责任之间是否具有利害关系,且受害人对于民事赔偿的期望亦与是否有权要求行政机关追究加害人责任无关,则利害关系标准是否适于匹配受害人诉讼当中的原告资格,便有疑问。

(三)原告资格转移与利害关系标准

关于原告资格的转移,修改后的《行政诉讼法》并未加以调整,而是维持了旧法所划分的两种情形,其一是自然人死亡的,其近亲属可以提起诉讼,其二是法人或其他组织终止,承受其权利的法人或其他组织可以提起诉讼。如前所述,从实定法的立法原意角度观察,之所以规定原告资格的转移,其目的并不完全在于保护承继原告的利益,而是包含了保护原始原告的利益、维护一般意义上的客观法秩序、监督依法行政的目的。进而言之,从规定原告资格转移的法律条文之文义角度观察,该条文并未对死者的近亲属及终止的法人或其他组织的权利承受者在起诉资格上作进一步的明确限定。若采取体系解释的方法,也可发现,新《行政诉讼法》第25条将“利害关系”标准与原告资格转移并列加以规定,并未将后者规定为前者的一种特殊情形。然而,无论是理论界还是司法实务界,对于原告资格转移的理解均有所偏离。

理论界对于原告资格转移制度多持“双重目的说”,即认为原告资格转移的规范目的一方

〔35〕 参见王锴:“行政法上请求权的体系及功能研究”,《现代法学》2012年第5期,第90—91页。

〔36〕 参见全国人大常委会法制工作委员会国家法行政法室编著:《〈中华人民共和国行政处罚法〉释义》,法律出版社1996年版,第18页。

〔37〕 如《计量法》第26条规定:“使用不合格的计量器具或者破坏计量器具准确度,给国家和消费者造成损失的,责令赔偿损失,没收计量器具和违法所得,可以并处罚款。”

面在于维护原始原告的合法权益,另一方面在于保护承继原告的合法权益。^{〔38〕}这种观点不仅与立法者本意不符,更不免使人疑惑:一方面,如果承继原告自身与被诉行政行为具有利害关系,从而被认可提起诉讼的资格,则原始原告必然也与行政行为具有利害关系,立法者所期望的通过诉讼保护原始原告的合法权益,必然会被维护承继原告的合法权益所吸收,这种期望也就失去了意义;另一方面,如果以同时救济原始原告与承继原告的合法权益作为原告资格转移的前提条件,则不免存在承继原告与被诉行政行为无利害关系的情形,在此种情形中,立法者所期待的维护原始原告利益这一目标便无法实现。此外,另有论者虽然意识到,承继死者的原告资格的近亲属必须以被诉行政行为侵犯死者合法权益为由提起诉讼,而不得为了自身利益提起诉讼,^{〔39〕}但却仍然将承继原告视作“与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织”。^{〔40〕}此间的矛盾,也反映出了以利害关系作为原告资格转移的要素所带来的理论上的混乱。

在司法实践中,法院有时也会审查承继原告自身是否与被诉行政行为存在利害关系,以此作为判断原告资格应否转移的要件。此种判断思路集中体现在与不动产登记相关的案件中。如在“陈荣先诉隆昌县房地产管理局登记案”中,^{〔41〕}原告的母亲生前将一处门面房出售,并办理了房屋产权转移登记,原告在其母去世后,向法院请求撤销产权转移登记。法院认为,登记行为作出时,原告之母并未死亡,原告尚无继承权,被诉登记行为与原告主张的权益受损不存在因果关系,因而原告与被诉登记行为没有法律上的利害关系,不具有诉讼主体资格。在另一起案件中,^{〔42〕}原告的父亲曾购买一处房产,并取得产权证。其父去世后,有人假借其父的名义,将该房产转让给第三人,并办理了产权登记。原告遂诉至法院,请求撤销该登记行为。法院认为,没有证据证明原告在其父去世后,通过继承取得了房屋的权利,在该权利未经依法确认前,其与本案讼争房地产登记行为不具有法律上的利害关系,故原告不具备提起诉讼的主体资格。在第一个案件中,法院判断的是在行政行为作出的时间点,该行政行为是否与当事人有利害关系;在第二个案件中,法院则判断当事人对于诉请撤销的行政行为所针对的对象是否能够主张权利。虽然两个案件中法院的判断对象略有不同,但本质上都未遵循原告资格转移的一般原理,这也再次反映出利害关系标准在实务操作中根深蒂固。

之所以理论界和实务界会对原告资格转移产生误解,一个可能的解释或许是,实定法强调法人或其他组织终止后,“承受其权利”的法人或其他组织有权提起诉讼,因而原告资格转移的

〔38〕 参见方世荣、梁洪霞:“论行政诉讼中公民死亡后的原告资格转移问题”,《法律科学》2004年第3期,第76页;刘巍:“行政诉讼原告资格转移与承受问题探析”,《法学论坛》2001年第1期,第94页;胡淑丽:“论公民死亡后行政诉讼原告资格转移”,《法治研究》2008年第9期,第74—75页。

〔39〕 参见梁风云,见前注〔20〕,第158页。

〔40〕 梁风云,见前注〔20〕,第148页。

〔41〕 参见陈荣先诉隆昌县房地产管理局登记案,四川省隆昌县人民法院行政裁定书,(2014)隆昌行初字第3号。

〔42〕 参见朱a诉上海市B局等行政登记案,上海市闵行区人民法院行政裁定书,(2011)闵行初字第17号。该案中,除否认原告与被诉行政行为之间存在利害关系之外,法院还指出,原告之父在被诉行政行为作出前已去世,不存在提起诉讼的可能,因而并不具有对争议行政行为提起诉讼的权利,相应地,原告亦不具有提起诉讼的资格。

本质易被理解为是实体权利或利益的转移。但无论从实定法的文义和条文结构出发,还是从立法者的原意观察,原告资格转移本身并不必然以承继原告与被诉行政行为存在利害关系为前提。

(四)行政公益诉讼与利害关系标准

对利害关系标准适用范围的泛化理解,在行政公益诉讼这一问题上被推到了极致。这种泛化的理解呈现为两种具体的方式。

第一种理解方式是宽泛地理解公益诉讼的含义,从而将公益诉讼与作为行政诉讼原告资格之标准的利害关系嫁接在一起。例如,有学者认为公平竞争权涉及万民大众的公共利益,因而2000年《若干解释》当中规定的公平竞争权人有权提起诉讼,为行政公益诉讼提供了规范依据。^{〔43〕}此种理解的问题在于,公共利益是行政活动的根本指向和正当性之所在,行政行为通常也都具有不同程度的公益指向,因而若以某种行政行为涉及大众利益为由,将针对该行政行为提起的诉讼视作公益诉讼,则几乎所有的行政诉讼都不免具有公益诉讼的属性,这显然是难以接受的。还有学者将相邻权诉讼、公平竞争权人诉讼、以及人民法院通知没有起诉的其他利害关系人作为第三人参加诉讼,视作一种“嵌入式”公益诉讼。^{〔44〕}但此种嵌入式公益诉讼,本质上仍然是认可特定的利益受损主体可以提起行政诉讼,而非严格意义上的公益诉讼。

第二种理解方式是期待利害关系标准能够容纳严格意义上的公益诉讼。有学者从解释论出发,期望法院今后可以通过解释“利害关系”,适当放宽原告的起诉资格,从而允许私主体就损害公共利益的行政行为提起行政诉讼。^{〔45〕}有学者从立法层面立论,认为行政公益诉讼本身是行政诉讼的一个类型,其原告资格的确立不可能脱离利害关系学说的基本理论框架,因此,“利益”和“损害”是取得行政公益诉讼原告资格的重要根据,这就要求在立法的指导思想上,尽量扩大“利益”和“损害”的内容及范围,以便将更多公共利益纳入我国行政诉讼的保护之中。^{〔46〕}然而,若将利害关系做扩大理解,认为纯粹关涉公共利益的行政活动也符合利害关系的标准,必然会使这一标准空洞化,导致无法借助这一标准判断当事人是否具有诉讼主体资格。

可见,以利害关系标准判断行政公益诉讼的原告资格,在理论上无法证成,若引入实践,也不免带来混乱。

三、行政诉讼原告资格多层次构造的展开

有论者曾敏锐地指出:“学者们乐此不疲地投入到建构理想的原告资格认定标准的研究浪潮之中,企图寻找一个普遍适用于各种行为、事件和因果关系的法律概念,当遇到新案件显得力不从心时又赋予概念新的解释,这种无限回溯的艰苦历程面对复杂崭新的案件时又必然遇

〔43〕 参见王太高,见前注〔20〕,第70页。

〔44〕 参见于安:“公益行政诉讼及其在我国的构建”,《法学杂志》2012年第8期,第69页。

〔45〕 参见何海波:《行政诉讼法》(第二版),法律出版社2016年版,第203页。

〔46〕 参见张晓玲:“行政公益诉讼原告资格探讨”,《法学评论》2005年第6期,第136页。

到新的困境。”^{〔47〕}洞察到这一问题的论者试图以类型化的方式重新审视行政诉讼的原告资格,即基于当事人提出的是撤销之诉,还是一般给付之诉,抑或是确认之诉,建构出不同的认定标准。^{〔48〕}然而遗憾的是,此种类型化建构或许并不具有说服力。例如,论者以信息公开诉讼作为一般给付之诉的例证,试图说明一般给付之诉对利害关系的要求不如撤销之诉那么严格。^{〔49〕}但信息公开诉讼或许只是给付之诉的一个极其特殊的类型,因而此种原理是否具有普遍性,仍值得质疑。

尽管根据当事人诉讼请求的不同,对行政诉讼原告资格进行类型化认识,本身尚未得到周延的论证,但摒弃探寻适用于所有情形的标准,而是在实定法规范的基础上,构建出不同层次的认定标准,或许是可循之道。具体而言,关于行政诉讼的原告资格,可以围绕起诉人与行政行为的关系之近疏,沿以下三个层次展开,从而形成一种类似于“差序格局”的构造。

(一)行政相对人的原告资格

虽然依照新《行政诉讼法》第25条第1款的明文规定以及立法者的基本设想,行政行为的相对人天然具有原告资格,但仍须留意以下两个问题:

其一,应在个案中区分行政行为的实质相对人与行政行为的相关人。多数情况下,行政相对人都是行政行为的直接作用对象,这在形式层面上通常表现为行政相对人是行政行为法律文书所指明的设定权利义务的对象,在实质层面上则表现为行政相对人因行政行为而享有权利或承担义务。然而在某些特殊情况下,案件当事人虽非行政行为法律文书所直接指明的作用对象,但由于其与形式层面的行政相对人之间存在特定的关系,致使其亦受行政行为影响。此时,若将当事人视作行政行为的实质相对人,而非行政行为的相关人,应同时满足两个要件:第一个要件是,行政行为自身的目的指向便在于超越形式层面的相对人,进而对案件当事人产生影响。如果行政行为的主观目的仅仅在于为形式相对人设定权利义务,则案件当事人的利益只不过是附带地受到影响,至多只能获得相关人的诉讼地位。第二个要件是,行政行为对形式相对人和案件当事人的利益影响方向是一致的,即通常表现为两者同时因行政行为而遭受不利益。如果行政行为对形式相对人与案件当事人产生相反的利益影响,即形式相对人获益,案件当事人遭受不利益,则只不过是体现了行政行为所普遍具有的复效性而已,亦不能将案件当事人视作行政行为的实质相对人。

在行政诉讼原告资格这一问题上,区分两者的意义在于,对于行政行为的相关人,应当借助利害关系标准判断其是否具有原告资格;而对于行政行为的实质相对人,则可将其与行政行为的形式相对人作同等对待,认可其自动获得原告资格。此种理解在域外行政法学说当中已有体现。例如在日本,针对著名的家永教科书检定诉讼,有学者便指出,教科书检定决定虽然在形式上针对的是教科书的出版方,但在实质层面上影响的则是教科书执笔人的利益,因而应当将教科书执笔人视同行政行为的相对人,而无须进一步探讨其是否具有诉的利益。^{〔50〕}在

〔47〕 章志远、李玉强:“行政诉讼原告资格认定标准的新阐释”,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2009年第6期,第38页。

〔48〕 同上注,第40—41页。

〔49〕 章志远等,见前注〔47〕,第40—41页。

〔50〕 原田尚彦:“行政法要论(全订第六版)”,学阳书房·2005年版,第381页。

我国的司法实践中,也存在类似情形。例如在涉及反不正当竞争、^[51]产品质量监督^[52]以及商标侵权^[53]的行政处罚或行政处理案件中,尽管相关行政行为在形式层面上针对的是相关商品或产品的经营者和销售者,但对于产品的制造者乃至商品外观设计专利的持有者,法院也直接认可其原告资格,而并不围绕其与行政行为之间是否具有利害关系加以特别阐释。

其二,如前所述,在起诉行政机关不履行法定职责的案件中,提起诉讼的申请人本身便是行政机关以不作为形式实施的行政行为的相对人,而并非仅仅是其所申请实施的特定行政行为的相关人。但问题在于,若单纯因申请人是行政不作为的相对人,便认定其天然具有原告资格,可能引发的后果是,如果申请人针对其他私主体的行为向行政机关举报,或申请行政机关撤销某一授益行政行为,只要行政机关未查处其他私主体的行为或未撤销授益行政行为,则即便私主体的行为或授益行政行为全然不对申请人的利益构成影响,申请人也可基于行政相对人的地位提起诉讼,这显然难以接受。正如在一起涉及申请查处违法建筑的案件中法院所指出的:“公民并不能因举报而取得提起行政诉讼的权利,否则行政诉讼法限定的原告主体资格将形同虚设。”^[54]最高人民法院发布的第77号指导性案例“罗镕荣诉吉安市物价局物价行政处理案”将举报人获得原告主体资格的情形限定于“就其自身合法权益受侵害向行政机关进行举报”,并将此种情形理解为举报人与行政机关的处理行为“具有法律上的利害关系”,也契合了这一出发点。

在涉及不履行法定职责的案件中行政相对人是否具备原告资格这一难题,彰显了《行政诉讼法》第25条第1款的文义、关于行政行为之含义的立法者原意、关于行政相对人原告资格的立法设想以及行政诉讼原告资格的设立目的之间复杂且紧张的关系。设定原告资格的目的无非在于防止滥诉,从而维持法院正常的功能,确保能够为真正需要通过裁判加以保护的当事人提供充分的救济,同时亦使行政机关避免承受多余的应诉负担,进而维持行政机关的正常运转。^[55]可见,在涉及不履行法定职责的案件中,法院考察行政不作为的相对人与其所申请实施的行政行为之间是否存在利害关系,虽然与实定法有所龃龉,但却是立足于行政诉讼原告资格制度自身的目的,或者说以司法政策方面的考量为出发点,^[56]从而对行政相对人的原告资

[51] 参见常熟市聚满仓食品有限公司与无锡工商行政管理局北塘分局工商行政处罚纠纷上诉案,江苏省无锡市中级人民法院行政判决书,(2010)锡知行终字第1号;覃敬不服来宾市工商行政管理局行政处罚案,广西壮族自治区来宾市中级人民法院行政判决书,(2011)来行终字第22号。

[52] 参见江苏省铜山农药总厂不服石河子市技术监督局行政处罚决定案,新疆维吾尔自治区石河子市人民法院行政判决书,(2001)石行初字第025号。

[53] 参见江苏锋泰钻石工具制造有限公司诉永康市市场监督管理局行政强制行为案,浙江省永康市人民法院行政判决书,(2015)金永行初字第29号。

[54] 杨水法等四人不服杭州市西湖区城市管理行政执法局不履行法定职责案,杭州市西湖区人民法院行政裁定书,(2015)杭西行初字第246号。

[55] 宫崎良夫:“原告适格”成田頼明编:“行政法の争点(新版)”,有斐阁·1998年版,第208页。

[56] 关于在确定行政诉讼原告资格之时引入司法政策考量的正当性,可参见孔祥俊:《行政行为可诉性、原告资格与司法审查——受案范围·原告资格标准·新类型行政案件》,人民法院出版社2005年版,第170—174页。但孔祥俊所探讨的部分情形,实际上涉及的是行政诉讼的受案范围,或者说行政诉讼的对象界限,而非严格意义上的原告资格。

格加以限定。此种司法策略的正当性不可被贸然否认。

不过,并非对于所有起诉行政机关不履行法定职责案件,法院都应当审查申请实施的行政行为与申请人之间是否存在利害关系。法规范有时特别规定了普通公民可申请启动行政监督程序,而行政机关则针对这种申请负担程序性义务。如《行政监察法》第6条第1款、《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》第17条第3款、《社会救助暂行办法》第63条第2款等皆规定了行政机关应当受理举报,《食品安全法》第115条还要求行政机关在法定期限内对举报人作出答复。由于纯粹程序性的受理或答复行为本身并不涉及其他主体,而仅在行政机关和申请人之间形成法律关系,因此,当行政机关未履行程序义务,申请人或举报人就此提起诉讼之时,不存在将其作为行政监督行为的第三人,进而审查其与监督行为之间是否存在利害关系的空间。在此种情况下,无论法律规定一般公民享有举报权的目的究竟是维护一般意义上的公共利益以及确保依法行政,抑或是将宪法第41条确立的“国务请求权”作为公民所享有的程序性主观公权利加以制度化,法院皆应认可申请人提起行政诉讼的主体资格。司法实践中,此种情形亦非罕见。例如在最高人民法院公布的行政不作为十大典型案例当中的“张凤竹诉濮阳市国土资源局行政不作为案”中,^[57]法院即判示,国土局虽然受理了原告对非法占用土地的举报,但未及时将审查结果告知申请人,因而违反了《土地违法案件查处办法》第16条的规定,^[58]构成未完全履行工作职责。可见,以设立原告资格制度的目的或司法政策作为考量因素,进而在不履行法定职责案件中排除行政相对人的原告资格这一思路,有时应被行政程序法层面的明文规定所阻断。^[59]

(二)行政行为相关人的原告资格

除行政相对人之外,行政行为的相关人是否可以提起行政诉讼,则可依照新《行政诉讼法》第25条第1款的规定,借助利害关系标准加以判断。

关于判断相关人与行政行为是否有利害关系的路径,一度较为主流的观点是,若行政行为

[57] 河南省濮阳市中级人民法院行政判决书,(2014)濮中法行终字第28号。亦可参见“人民法院关于行政不作为十大案例”,载《人民法院报》2015年1月16日,第03版。

[58] 《土地违法案件查处办法》已被《国土资源行政处罚办法》废止。

[59] 可资对照的是,在日本法上,若行政厅对于申请实施某种处分或裁决置之不理,则申请人可提起不作为违法确认诉讼,而按照《行政案件诉讼法》的规定,不作为违法确认诉讼的诉讼要件并不包括申请人与申请实施的相关处分或裁决具有“法律上的利益”。对于不作为违法确认诉讼的原告资格,通说和判例认为,虽然此种诉讼仅限于就处分或者裁决提出申请者才能够提起,但并不一定需要法律明文规定申请权,只要在法律解释层面上能够承认申请权即可;但如果对行政厅的不作为不服,只不过是对其职权的行使进行一般性督促的话,则不能够成为不作为违法确认诉讼的对象,相应地,要求行政机关实施某种处分,也就不能视作基于法令行使申请权。参见(日)盐野宏:《行政救济法》,杨建顺译,北京大学出版社2008年版,第158页。也有学者认为,申请人是否确实具有申请权,乃是诉讼审理阶段的判断对象,而非原告适格的要件,不过也应对原告资格加以限制,即需要原告一贯主张自己基于法令拥有申请权。参见(日)原田尚彦:《诉的利益》,石龙潭译,中国政法大学出版社2014年版,第25页。还有学者认为,由于“申请”一词本身便以利益处分为前提,因而没有必要适用“法律上的利益”这一判断标准。大浜啓吉:“行政裁判法・行政法講義II”,岩波書店・2011年版,第254页。不过,对于我国实定法上明确规定了申请权的情形,即便以日本的学说为参照系,似乎也应当认可申请人基于法定的申请权而获得行政诉讼的原告资格。

对公民、法人或者其他组织的权利义务已经或者必将产生“实际影响”，便可认定该行政行为与当事人有利害关系。^{〔60〕}有学者甚至直截了当地指出，“影响”标准就是对“法律上利害关系”标准的另一种表达。^{〔61〕}然而，此种认知路径面临两个问题：其一，在某些情形下，即便行政行为对当事人产生实际影响，也并不应当认可其提起行政诉讼的主体资格，如一般债权人通常不能针对不利于债务人从而影响债权实现的行政行为提起诉讼，^{〔62〕}否则能够提起诉讼的主体的范围将处于不确定状态；其二，《若干解释》第1条第2款第(6)项将“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”排除出受案范围，即表明“实际影响”本身乃是对诉讼对象的限定，它更适于成为判断案件成熟性的标准，^{〔63〕}而非认定原告资格的标准。最高人民法院发布的第77号指导性案例也将“实际影响”作为行政诉讼受案范围的判断标准，而非利害关系的判断标准。

当前，大陆法系主流的“保护规范理论”或称“规范保护理论”，在理论界逐渐得到更多认可，^{〔64〕}并开始影响司法实践。^{〔65〕}尽管保护规范理论在域外展现出各种修正的版本，^{〔66〕}但其核心无非在于，当与行政行为相关的实体法或程序法规范包含了维护行政行为相关人个人利益的意旨，而非纯粹以公共利益为目的指向时，该相关人便可被视作适格的原告。

虽然保护规范理论在我国渐有成为通说之势，不过仍有两种相关理论主张，值得特别检讨：

其一，有论者主张，对利害关系的判断应当在一定程度上脱离实定法规范的窠臼，进而以

〔60〕 参见最高人民法院行政审判庭，见前注〔9〕，第26—27页。

〔61〕 参见杨小君：“行政诉讼原告资格：影响与利害关系”，《法治论丛》2006年第4期，第106页。

〔62〕 参见汤军：“论行政诉讼原告资格认定的‘权益保护’路径”，《政治与法律》2013年第9期，第147页。

〔63〕 参见石佑启：“在我国行政诉讼中确立‘成熟原则’的思考”，《行政法学研究》2004年第1期，第63页。

〔64〕 参见王锴，见前注〔35〕，第90页；沈跃东：“论程序行政行为的可诉性——以规划环境影响评价公众参与为视角”，《行政法学研究》2012年第3期，第16页；李奎：“论第三人效力的行政行为之撤销”，《政治与法律》2013年第11期，第122页；范志勇：“立案登记制下的行政诉讼原告资格”，《法学杂志》2015年第8期，第129—130页；贺奇兵：“行政复议申请人资格标准的基本定位——基于行政复议与行政诉讼目的差异的视角”，《法学》2015年第12期，第45页。

〔65〕 例如，《最高人民法院公报》2012年第5期刊载的“黄陆军等人不服金华市工商行政管理局工商登记行政复议案”，便被认为暗含着保护规范理论的框架，此案虽然针对的是行政复议当中利害关系的判断标准，但该标准也可适用于判断行政诉讼的原告资格。参见王贵松：“行政法上利害关系的判断基准——黄陆军等人不服金华市工商局工商登记行政复议案评析”，《交大法学》2016年第3期，第174页。北京市第一中级人民法院发布的涉部委十大典型行政案件当中的“姜某某诉国家能源局行政复议驳回决定案”，也被法院官方和点评专家周汉华先生视作适用“规范保护理论”的范例。参见 https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA3MTk1OTI1NA==&mid=2247483851&idx=2&sn=72405b50b349dcb324dae05494ee4b8d&scene=1&srcid=0609zZa4rJBbdDUfdjouLHMx&pass_ticket=XM1uceNX0K7tLBoLhRDGezdW6xkXjnc%2BCW8HKAS6E1CTxPahr3a58KWJH2YCKWY#rd（北京市高级人民法院官方微信公众号“京法网事”网页版），最后访问日期：2017年8月29日。

〔66〕 参见鲁鹏宇：“德国公权理论评介”，《法制与社会发展》2010年第5期，第39—45页。

相关人“值得保护的利益”是否受损作为判断基准,^[67]或者在司法资源的耗费和个人利益保护之间进行利益衡量,以确定是否应承认行政行为相关人的原告资格。^[68]“值得保护的利益”这一用语明显带有域外尤其是日本行政诉讼理论的痕迹。在日本,当事人与被诉行政处分或裁决具有“法律上的利益”,是提起撤销诉讼的要件,而关于何为“法律上的利益”,则存在“法律所保护的利益说”与“值得裁判保护的利益说”的对立,其中前者便类似于保护规范理论。而之所以出现“值得裁判保护的利益说”,是因为“法律所保护的利益说”主要根据行政行为所依据的法律的目的,以及依据所解释出的法律的目的,判断原告适格与否,但是行政法规原则上是公益规定,保护私人利益的意图经常无法从法律文本当中明确解读出来,致使否定原告资格的情形频繁出现,在这种情况下,“值得保护的利益说”则可使原告资格缓和、扩大,从而发挥保障人权及维护行政法治的功能。^[69]一直以来,围绕“值得保护的利益说”在判断基准方面的明确性、与法律条文之文义的契合度、招致滥诉的可能性、以排除行政行为公定力的撤销诉讼取代民事诉讼的妥当性上,两种学说的支持者持续展开激烈论争。^[70]就当前日本的司法实践而言,即便法院表面上仍然坚持“法律所保护的利益说”,但在解释法的目的之时,却也倾向于结合相关联的法规、宪法上的人权条款等,加以整体考量,从而广泛地承认原告资格,使得两种学说的区分在实践层面的实益日渐稀薄。^[71]以此观之,与其直截了当地将利害关系界定为存在“值得保护的利益”,莫不如从多个角度柔和地解释法律的目的,方不致使利害关系标准因过度宽泛而失去意义。

其二,有论者认为,所谓与行政行为有利害关系,是指“与被诉行政行为具有别人所不具有的利害关系,或具有某种特殊利益”。^[72]诚然,相比一般公众而言,原告与行政行为之间的利害关系通常的确具有某种特殊性。但一项行政行为同时影响个人利益、特定范围内的公众利益乃至公共利益,是极为常见的现象。若过于严苛地理解行政行为对原告产生的利害关系影响的特殊性,甚至要求此种利害关系必须是原告所独有的,则可能使个人利益完全消解在公众的利益或者公共利益当中。因而,只要能够通过考量相关法律的目的,将行政行为对其相关人个人利益的影响从公众或公共利益当中甄别出来,便应承认该相关人的原告资格。

(三)基于客观诉讼契机的原告资格之特殊情形

尽管新旧《行政诉讼法》的第1条皆开宗明义地表明,行政诉讼制度设立的目的既包括保护公民、法人和其他组织的合法权益,又包括监督行政机关依法行使职权,从而分别契合于主观诉讼和客观诉讼的制度理念,不过长期以来,相比监督依法行政而言,权益保护这一面向似

[67] 参见柳砚涛:“论行政诉讼中的利害关系——以原告与第三人资格界分为中心”,《政法论丛》2015年第2期,第45页;王珂瑾:“行政诉讼中‘诉的利益’”,《法学论坛》2012年第3期,第96页。

[68] 参见唐晔旎:“论利益衡量方法在行政诉讼原告资格认定中的运用”,《行政法学研究》2005年第2期,第98—99页。

[69] 参见原田尚彦,见前注[50],第383页。

[70] 参见宫崎良夫,见前注[55],第211页。

[71] 参见原田尚彦,见前注[50],第383页。

[72] 江必新:《中国行政诉讼制度之发展——行政诉讼司法解释解读》,金城出版社2001年版,第157页;江必新主编:《中华人民共和国行政诉讼法理解适用与实务指南》,中国法制出版社2015年版,第123页。

乎更受重视,它被视作行政诉讼的首要目的乃至核心目的。^{〔73〕}虽然有学者观察到,我国行政诉讼法在规则设计上出现了忽尔偏向主观、忽尔偏向客观的“怪象”,但却也将原告资格视作一种主观向度的制度安排。^{〔74〕}然而如前所述,我国行政诉讼的制度安排并不完全排斥与保护原告权益无关的客观诉讼。《行政诉讼法》所规定的原告资格转移,以及由检察机关提起行政公益诉讼的制度,便是客观诉讼的典型例证;而《若干解释》所认可的受害人诉讼,由于不适宜匹配利害关系标准,因而将其视作以督促行政机关依法行使规制性权力为目的的客观诉讼情形,或许也更为妥适。对于实定法所特别规定的客观诉讼而言,由于本身便不是以救济原告的权利或利益为出发点,因而在原告资格这一问题上,自然不需要也不应当以利害关系标准予以检视。

需要探讨的是,就行政诉讼的一般原理而言,以维护客观法秩序、监督依法行政、维护公共利益为目的的客观诉讼,只能是实定法上的例外,基于客观诉讼契机的特殊原告资格,也应当被限定在有限的范围之内。因此值得特别注意的是,就《若干解释》规定受害人诉讼的本意而言,其所设想的情形主要是治安案件中受害人提起行政诉讼的资格,从而与原《贯彻意见》第37条以及原《治安管理处罚条例》第39条的规定相接续。^{〔75〕}然而在司法实践当中,受害人的原告资格在适用领域方面,却呈现出了扩张的倾向。例如,对于交警部门不处罚无证驾驶套牌机动车并造成交通事故的违法行为人,有法院便以受害人可以提起诉讼要求追究加害人法律责任为由,认可事故受害人亲属的原告资格。^{〔76〕}更有甚者,在商铺承租人提起行政诉讼,要求工商部门对违反市场交易法律法规的出租人实施行政处罚的案件中,法院也以出租人属于加害人为由,认可了承租人的原告资格。^{〔77〕}平心而论,侵权行为当中无疑存在特定的加害人,^{〔78〕}因而允许侵权行为的受害人提起行政诉讼,要求行政机关追究加害人法律责任,从实定法的文义角度考虑,似乎的确有一定空间。但对于纯粹的经济纠纷而言,将造成利益损失的一方界定为加害人,从而认可利益受损方提起行政诉讼的资格,则较难接受。

四、结 语

在我国实定法上,行政诉讼的原告资格从未呈现为某种一般性标准,或许任何单一的标准

〔73〕 参见刘莘:“行政诉讼是纠纷解决机制”,《行政法学研究》2009年第3期,第35页;江必新、邵长茂:《新行政诉讼法修改条文理解与适用》,中国法制出版社2015年版,第21页。

〔74〕 参见薛刚凌、杨欣:“论我国行政诉讼构造:‘主观诉讼’抑或‘客观诉讼’?”,《行政法学研究》2013年第4期,第35页。

〔75〕 参见最高人民法院行政审判庭,见前注〔9〕,第30页。

〔76〕 参见林招娣诉深圳市公安交通管理局宝龙大队交通事故处理行为案,广东省深圳市中级人民法院行政判决书,(2001)深中法行终字第119号。

〔77〕 参见徐春花等与宁波市工商行政管理局鄞州分局工商行政处罚纠纷上诉案,宁波市中级人民法院行政判决书,(2008)甬行终字第47号。

〔78〕 几部法律在描述侵权行为人时分别采取了不同的用语,如《民法通则》使用的是“侵害人”,《侵权责任法》使用的是“行为人”,《环境噪声污染防治法》和《固体废物污染环境防治法》使用的是“加害人”。

也都难以在司法资源的有限性和监督依法行政的需求之间找寻到完美的平衡点。因此,就当前的情况而言,与其在司法实践中强行将利害关系标准理解为适用于所有情形的普遍判断标准,莫不如一方面妥善把握利害关系标准的适用范围及规范内涵,另一方面直截了当地承认行政诉讼原告资格在规范层面上日渐形成的多层次构造。后一种法解释策略更有助于寻求司法的承载能力与监督依法行政的需求之间的平衡。并且,承认行政诉讼原告资格的多层次构造,并不意味着规范的碎片化或体系性的丧失,相反,它更有助于使不同的判断标准各归其位,免于使利害关系标准的规范内涵变动不居,从而形成更为规整、更具可操作性的规则体系。

Abstract: The statutory law in China has never consolidated all the circumstances of the plaintiff qualification in administrative litigation by a general standard. At present, the applicable scope of the “interests” criterion tends to be broadly understood both in theory and in practice. Nevertheless, it is quite dislocated to apply such criterion to some types of cases, and the broad understanding will lead the interpretation of such criterion to chaos. From the current statutory law perspective, the plaintiff qualification in administrative litigation should be comprehended from three levels, that is, the qualification of administrative counterparts, the qualification of related parties of administrative actions, and some special situations based on the mechanism of objective litigation. Although administrative counterparts are usually qualified to sue, for the cases of non-performance of statutory duties, courts should differentiate between situations due to judicial policy. The qualification of related parties of administrative actions should be judged via the theory of protective norms based on the criterion of interest. The transfer of the plaintiff qualification, administrative litigation about public interests, and victim litigation are more suitable for comprehending as objective litigation. Still, the identification of the scope of victim litigation should not be unduly broad.

Key Words: Administrative Litigation; Plaintiff Qualification; Lawful Right and Interest; Interest; Administrative Counterpart; Objective Litigation

(责任编辑:章永乐)