

行政诉讼中投诉人原告资格的认定

曹馨之

广东财经大学法学院, 广东 广州

收稿日期: 2022年11月5日; 录用日期: 2022年12月16日; 发布日期: 2022年12月26日

摘要

随着自由防御性行政法转变为利害调整性行政法, 行政机关在解决民事争议过程中也发挥着重要的作用。当受害者遭受非源自国家的侵害时, 可以通过投诉的方式请求行政机关介入维权。当投诉人对行政机关处理的结果不满意或者行政机关不作为时可以提起行政诉讼, 投诉人是否具有原告资格以及诉讼请求能否被支持的问题由此产生。通过梳理裁判文书, 司法裁判存在着对“利害关系”界定的不同、投诉与举报混用以及类案不同判的问题。以消费者投诉权为切入点, 在界定投诉权性质的基础上, 分析投诉权是否属于行政诉讼法所保护的合法权益、以明确行政法上投诉人原告资格的判定标准。

关键词

利害调整型行政法, 投诉人, 原告资格, 利害关系, 合法权益

The Qualification of the Complainant and Plaintiff in Administrative Litigation

Xinzhi Cao

School of Law, Guangdong University of Finance & Economics, Guangzhou Guangdong

Received: Nov. 5th, 2022; accepted: Dec. 16th, 2022; published: Dec. 26th, 2022

Abstract

With the transformation of the free defensive administrative law into the interest adjustment law, the administrative organs in the process of resolving civil disputes also play an important role. When a victim suffers an attack that does not originate from the state, he or she can request the administrative authorities to intervene to protect his or her rights through a complaint. When the complainant is not satisfied with the result of handling by the administrative organ or the administrative organ does not act, he can file an administrative lawsuit. Therefore, the question of whether the complainant has the plaintiff qualification and whether the lawsuit request can be supported

arises. Through sorting out the judgment documents, there are problems of different definition of “interest relationship”, mixed use of complaint and report, and different judgment of different cases. Starting from the consumer’s right to complain, on the basis of defining the nature of the right to complain, the paper analyzes whether the right to complain belongs to the legitimate rights and interests protected by the administrative procedure law, so as to clarify the judgment standard of the complainant’s plaintiff’s qualification in the administrative law.

Keywords

Administrative Law of Interest Adjustment, Complainant, Plaintiff Qualification, Interest, Legitimate Rights and Interests

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

传统行政法认为国家有可能侵犯个人利益,因此国家主要承担消极的义务,是自由防御性的行政法。当行政机关设定义务,减损权利时,相对人不服可以提起行政诉讼,此时行政法主要解决的是行政机关与相对人的外部纠纷。但事实上,非源自于国家的侵害日益突出,比如环境污染、消费者保护等。基于个人尊严,个人享有行政介入请求权,因此行政法的功能也相应发生了变化,要求国家不仅要尊重人权,还要保障人权。当遭受非源自国家的侵害,比如购买商品和服务受到侵害,因为环境污染受到侵害等,受害者往往会通过投诉的方式请求行政机关介入维权。投诉人认为第三方对其合法权益造成侵害,要求行政机关作为。由此,对行政机关处理的结果不满意,或者行政机关不作为是否可以提起行政诉讼以及诉讼请求能否被支持的问题因此产生。投诉人原告资格的认定问题不仅有助于厘清投诉权的性质,还有助于解决民事争议。

2. 投诉人原告资格认定的现实困境

以消费者权益保护为例,通过北大法宝以“投诉 + 行政诉讼 + 消费者”为关键词进行检索,去除重复案例,合并一审二审再审,最终共 61 个案例,涉及食品药品、质量监管、银行监管等。

第一,从形式上看,在 62 个案例中,有 8 个案例驳回原告起诉,认为原告不具有原告资格。(见表 1)有 54 个案例承认了原告的起诉资格。其中,有 4 个案例支持了原告的诉讼请求,有 6 个案例部分支持了原告的诉讼请求,44 个案例驳回原告诉讼请求。

Table 1. Verdict of consumer complaint cases

表 1. 消费者投诉案件判决情况

驳回起诉	8 个
部分支持原告诉讼请求	6 个
支持原告诉讼请求	4 个
驳回原告诉讼请求	44 个

第二,从具体内容看,尽管 2018 年行政诉讼法解释规定“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”属于与行政行为有利害关系，但是对于何为利害关系司法实践中仍有所不同。在论述消费者投诉人是否可以享有原告资格时，大致分为三种情况。第一，对原告资格不予置疑，缺乏说理。第二，以“具有”或者“不具有”法律上的利害关系一笔带过。比如，在张荣喜诉与沈阳市和平区市场监督管理局、沈阳市和平区人民政府投诉回复及行政复议决定纠纷案((2019)辽01行终1045号)中，沈阳市人民政府认为原告与举报事项无直接的利害关系，因此一审驳回起诉并无不当。第三，将利害关系等同于不利影响和实际影响，以被诉行政行为是否受到利益损害或者实际影响判断原告资格。比如，在樵彬诉广州市黄埔区市场监督管理局等投诉答复及行政复议上诉案((2019)粤71行终1879号)中，广州铁路运输中级法院认为行政行为对其合法权益明显不产生实际影响，不予受理告知书未对原告创设新的权利义务，对原告的合法权益明显不产生实际影响，因此不具有原告主体资格，裁定驳回起诉。第四，保护规范理论，即以法律规定了投诉请求权并且规范目的是保护投诉人的合法权益作为确定原告起诉资格的条件。食品安全监管的功能不直接为个人利益而履行食品安全监管职责，因此只能通过民事途径解决，不具有诉讼主体资格。比如在于凤星与北京市昌平区食品药品监督管理局等举报投诉答复纠纷再审审查与审判监督行政裁定书((2018)京行申1062号)中，北京市高级人民法院认为食品安全监管的功能不直接为个人利益而履行食品安全监管职责，因此只能通过民事途径解决，不具有诉讼主体资格。确认了原告起诉资格之后，法院需要对行政行为进行审查。原告提出的诉讼请求大致也包括三类，撤销行政机关答复、要求行政机关对民事主体的违法行为作出处罚和要求对其投诉给予奖励。在64个案例中，仅对行政机关投诉处理后的告知进行审查，没有审查行政机关是否依法对第三人作出行政处罚。

2.1. 举报与投诉概念界限模糊

举报与投诉概念存在混用的问题，具体表现在投诉与举报交替使用与投诉与举报一起使用。第一，投诉与举报交替使用，即消费者向行政机关投诉，但是法院在进行说理的时候使用的是“举报”。比如在张荣喜诉与沈阳市和平区市场监督管理局、沈阳市和平区人民政府投诉回复及行政复议决定纠纷案((2019)辽01行终1045号)中，张荣喜向沈阳市和平区市场监督管理局投诉，但是法院在裁定书使用的是“举报人”一词。第二，投诉和举报一起使用、不做区分，这种做法在裁判文书中更为常见。比如，周某与上海市奉贤区市场监督管理局、上海市药品监督管理局投诉举报告知及行政复议决定二审行政判决书((2020)沪03行终152号)中，法院使用了“投诉举报信息单”“投诉举报人”这样的表述。概念混用的原因是法律规范规定的混乱。

行政法律体系中，对于投诉举报的使用最为频繁，《社会保险法》《食品安全法》等均规定了投诉举报条款，但是对于举报、投诉的概念却没有明确界定。第一，法律、行政法规没有明确界定投诉、举报。第二，法律、行政法规以外的规范对投诉与举报的概念界定混乱。有的单独规定，比如《上海市市场监督管理投诉举报处理程序规定》规定，投诉是指在区市场监管部门职责范围内，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后进行的投诉；举报是指在区市场监管部门职责范围内，自然人、法人和非法人组织对涉嫌违法行为进行的举报。有的将投诉与举报一起规定。比如，《湖北省食品药品监督管理局关于印发〈湖北省食品药品投诉举报管理实施办法〉的通知》中规定食品药品投诉举报是指公民、法人或者其他组织向各级食品药品监督管理部门反映生产者、经营者等主体在食品(含食品添加剂)生产、经营环节中有关食品安全方面，药品、医疗器械、化妆品研制、生产、经营、使用等环节中有关产品质量安全方面存在的涉嫌违法行为。

2.2. 法院对利害关系的解读缺乏司法理性

第一，同样的案情，不同审级的法院对于利害关系的解读有所不同。(见表2)比如在于凤星与北京市

昌平区食品药品监督管理局等举报投诉答复纠纷再审审查与审判监督行政裁定书((2018)京行申 1062 号)中,一审和二审法院都认为食品安全监督的功能是保护公共利益,并不直接为了保护个人利益履行监管职责,因此于凤星不具有原告资格;而再审法院北京市人民法院认为被申请人履行职责行为,对于凤星的实际权利义务有实际影响,可以认定于凤星与该履行职责行为存在法律上的利害关系,于凤星具备本案原告主体资格。

Table 2. Judgments of different trial courts in the same cases

表 2. 不同审级法院对相同案例的裁判

第一组案例			
案例	张敏与广州市荔湾区食品药品监督管理局投诉举报答复及行政复议决定纠纷上诉案((2018)粤 71 行终 1146 号)	丛李松诉哈尔滨市市场监督管理局行投诉举报处理结果案((2016)黑 01 行终 691 号)	于凤星与北京市昌平区食品药品监督管理局等举报投诉答复纠纷再审审查与审判监督行政裁定书((2018)京行申 1062 号)
基本案情	1、张敏购买了正弘岩经营部“好客人家”大红袍红茶。 2、张敏认为产品无生产厂家、无生产日期和保质期、无产品执行标准、无规格,实属三无产品,严重违反了食品安全标准,向荔湾区食药监局投诉。 3、荔湾区食药监局调查后发现违反相关规定,依法发出《责令改正通知书》责令改正,并在法定期限内作出涉案《投诉举报答复函》将调查结果告知张敏。 4、张敏对答复不服申请复议。 5、对复议不服提起了行政诉讼。	1、哈尔滨电视台播放苗红牌蜂胶的违法广告。 2、丛李松看过广告之后购买了苗红牌蜂胶。 3、丛李松认为哈尔滨广播电视台播放违法广告违法,向哈尔滨市市场监督管理局投诉,请求哈尔滨市市场监督管理局对哈尔滨电视台进行处罚。 4、哈尔滨市市场监督管理局对哈尔滨电视台进行了处罚,对丛李松进行了答复。 5、丛李松对行政机关作出的处罚决定不服,提起诉讼。	1、购买了稻香村生产的粽子。 2、认为稻香村的粽子超范围使用食品添加剂,违反了食品安全法。 3、向北京市昌平区食品药品监督管理局投诉。 4、昌平区食药监局认为举报的违法事实不成立,决定予以撤案处理。 5、于凤星不服,提起诉讼。
诉讼请求	1、撤销答复 2、撤销复议决定	1、撤销答复,重新作出回复 2、重新作出处罚	1、撤销答复 2、判令履行法定职责
一审裁判结果及理由	1、裁判结果:判决驳回诉讼请求。 2、理由:荔湾食药监局收到张敏的投诉举报材料后,依法予以受理,调查后认为被投诉人存在违法行为,责令改正,告知张敏,已履行了相应职责。	1、裁判结果:驳回起诉 2、理由:行政机关作出的答复是一种告知行为,不对丛李松的合法权益产生明显影响。	1、裁判结果:驳回起诉 2、理由:食品安全监管的功能决定了行政机关并不直接为个人利益而履行食品安全监管职责,个别消费者权益保障应通过民事途径解决。于凤星并不具有请求食品安全监管部门履行法定职责的实体请求权,故于凤星不具备提起本案诉讼的主体资格
二审裁判结果及理由	1、裁判结果:驳回上诉。原审法院判决驳回诉讼请求错误,但改判裁定驳回请求已无意义。 2、理由:《投诉举报答复函》及《行政复议决定书》并未对张敏个人的合法权益产生影响,与其不具有利害关系,因此诉缺乏请求权基础,根据前述规定,对张敏的起诉依法应予驳回。	1、裁判结果:撤销一审行政裁定,指令道里区人民法院继续审理。 2、理由:作为因看过苗红牌蜂胶广告而购买该产品的消费者和举报者,哈尔滨市市场监督管理局对哈尔滨广播电视台播放苗红牌蜂胶违法广告的处罚结果与丛李松具有利害关系。	1、裁判结果:驳回上诉,维持原判 2、理由:同一审 1、裁判结果:指令再审 2、理由:于凤星认为其购买的食物存在超范围使用添加剂行为,向被申请人进行举报,被申请人经立案调查认定该举报违法事实不成立予以撤案处理并据此答复于凤星。被申请人履行职责行为,对于凤星的实际权利义务有实际影响,可以认定于凤星与该履行职责行为存在法律上的利害关系,于凤星具备本案原告主体资格。

第二, 类似案件的裁判也存在不同。(见表 3)比如在单坤芮与北京市市场监督管理局投与举报告知一审行政裁定书((2019)京 0108 行初 686 号)与广州市工商行政管理局与叶茂良投诉举报处理行政纠纷上述案((2016)粤 71 行终 268 号)中, 同样是被投诉人使用了绝对化的用语。前者以保护公共利益不保护特定个人理由为由驳回起诉, 而后者承认了投诉人的原告资格, 将是否实际侵害合法权益作为是否支持诉讼请求的依据, 而不是作为是否具有原告资格判断标准。

Table 3. Different courts judge similar cases

表 3. 不同法院对类似案件的裁判

第二组案例	
案例	单坤芮与北京市市场监督管理局投与举报告知一审行政裁定书((2019)京 0108 行初 686 号) 广州市工商行政管理局与叶茂良投诉举报处理行政纠纷上述案((2016)粤 71 行终 268 号)
基本案情	<p>1、中央电视台一套节目、北京电视台跨界歌王节目播出的“海天味极鲜酱油”广告中使用的绝对化用语“味极鲜”。</p> <p>2、单坤芮认为将绝对化的用语“味极鲜”放在海天酱油商品的包装物上, 其本质是对“海天酱油”味道的极端和绝对化的广告宣传。</p> <p>3、单坤芮向北京市市场监督管理局投诉。</p> <p>4、北京市市场监督管理局认为“味极鲜”属预包装食品标签上的内容, 不属于广告, 不受广告法调整, 不存在虚假宣传的情形, 因此, 北京市监局对中央电视台、北京电视台不予立案处理。</p> <p>5、单坤芮不服, 提起行政诉讼。</p> <p>1、广州唯品会信息科技有限公司在销售上述商品时, 在宣传网页使用了“中国驰名商标”、“第一品牌”等违法宣传及绝对化用语。</p> <p>2、叶茂良认为唯品会对商品作引人误解的虚假宣传, 涉嫌违反《中华人民共和国广告法》。</p> <p>3、叶茂良向广州工商行政管理局投诉, 要求被投诉举报人广州唯品会信息科技有限公司、上海飞科电器股份有限公司赔偿叶茂良 570 元以及误工、交通、文印、通讯等支出 9400 元, 要求市工商局查处被投诉举报人的违法行为。</p> <p>4、广州市工商局作出了不予受理的决定</p> <p>5、叶茂良不服提起了复议</p> <p>6、对复议决定不服提起了诉讼</p>
诉讼请求	<p>1、撤销不予立案决定</p> <p>2、依法受理立案处理</p> <p>1、撤销不予立案决定</p> <p>2、重新作出决定</p> <p>3、撤销行政复议决定</p>
一审裁判结果及理由	<p>裁判结果: 驳回起诉。</p> <p>理由: 北京市市监局监管目的在于维护市场秩序和公平竞争环境, 保护不特定消费者的普遍利益, 而非为保护单坤芮自身的合法权益。因此, 单坤芮与被告告知单之间, 并不属于上述法律及司法解释中所规定的“与行政行为有利害关系”的法定情形单坤芮不具备针对北京市监局作出的被告告知单提起诉讼的原告主体资格。</p> <p>裁判结果: 支持原告诉讼请求</p> <p>理由: 市工商局具有受理投诉的职权。有管辖权的工商行政管理部门应当自收到消费者投诉之日起七个工作日内, 予以处理并告知投诉人: (一)符合规定的投诉予以受理, 并告知投诉人; (二)不符合规定的投诉不予受理, 并告知投诉人不予受理的理由。市工商局应在上述期限内对叶茂良提起的案涉投诉重新作出处理。</p>
二审裁判结果及理由	<p>裁判结果: 撤销一审判决, 驳回诉讼请求</p> <p>理由: 叶茂良无法证明其合法权益受到了实际损害。对被上诉人的投诉作出不予受理的决定符合法律规定。</p>

3. 投诉人原告资格认定的基本路径

与其他主体原告资格认定问题不同, 投诉人原告资格的认定标准经历了从比较法视野到实定法视野的转变。《行政诉讼法解释》实施之前, 法律规范并没有明确规范投诉人的原告资格。随着投诉案件在司法实践中的增加, 逐步成为实践的焦点。最高人民法院指导案例 77 号明确投诉人原告主体资格之后, 《行政诉讼法解释》(2018)明确规定了投诉人的原告主体资格^[1]。

3.1. 比较法视野下的基本路径

投诉人之所以向行政机关进行投诉是因为其民事权益受到了侵害，那么私法权益如何转变为公法请求权是司法实践认定的难题[2]。最高人民法院指导案例 77 号为投诉人原告资格的认定提供了标准，此后有学者从比较法的视野，主张适用保护规范理论认定投诉人的原告资格。

首先，保护规范理论由最高人民法院在刘广明案中引入我国。刘广明案的贡献主要有：第一，利害关系变为了主观公权利，保护规范理论出场。第二，厘清了诉讼的整体地位，诉讼的主要目的应该是保权，在于保障公民的主观公权利。第三，解决了诉讼法没有明确列举的原告利益问题。比如人身，财产，相邻关系，公平竞争，企业经营自主，受教育权，就业权。第四，主观公权利的确认与具体行政规范领域建立关联。法官在具体案件裁判时，要回溯至行政行为所涉及的具体规范领域来判定主观公权利的有无[3]。

其次，最高人民法院 77 号指导案例的认定逻辑是“自身权益受到侵害 + 行政机关具有答复职责”。第一，最高人民法院将维护自身合法权益作为利害关系认定的前提，虽然罗镛荣要求吉安市物价局依法查处并没收所有首次开卡费，但是其自身合法权益受到侵害。第二，物价局未履行保护财产权的法定职责，侵害了投诉人通过投诉途径寻求救济的法定权利。

最后，保护规范理论强调只有当法律明确规定主观公权利时，才肯定原告主体资格，法律规定不明确时，要进行体系解释[4]。最高人民法院发布指导案例之后，有学者主张保护规范理论既具有明确性与客观性，可以为利害关系的认定提供可行判断方法，同时可以根据整个法律体系对其进行解释，又具有一定的开放性，因此可以将保护规范理论作为认定投诉人原告资格的标准。

3.2. 实定法视野下的基本路径

从法律规范的变迁来看，行政诉讼原告资格经历了三个阶段的演变，不同阶段投诉人原告资格的认定有所不同[5]。

第一阶段是《行政诉讼法》(1989)确定的行政相对人标准阶段。《行政诉讼法》制定之前，法院审理行政案件适用民事诉讼法的规定。根据《民事诉讼法》(1982)的规定，原告须与案件有直接利害关系。因此，《行政诉讼法》制定之前，行政诉讼原告资格采用直接利害关系标准。《行政诉讼法》(1989)实施后，确定了行政相对人标准。其规定认为具体行政行为侵犯其合法权益的公民、其他组织可以就行政活动提起诉讼。根据被诉行为的不同，投诉行为可以分为投诉答复行为与投诉处理行为。针对投诉答复行为，是投诉人属于行政行为的相对人，发生法律效力是具体行政行为的生效要件，因此当答复行为属于具体行政行为时，投诉人具有当然的起诉资格；而针对投诉处理行为，投诉人并不是行政行为的相对人，属于第三人，行政相对人标准无法解决被诉行为是投诉处理行为时的投诉人的原告资格问题。

第二阶段是《行政诉讼法解释》(2000)确定的法律上的利害关系标准。《行政诉讼法解释》(2000)规定与具体行政行为有法律上利害关系的公民、法人或者其他组织可以提起行政诉讼，并对涉及相邻权、公平竞争权，与复议决定有法律上利害关系与撤销变更具体行政行为有法律上利害关系四种具体情形进行了列举。该规定将行政诉讼原告范围进行了一定扩张，将作为第三人的投诉人考虑在内，将行政相对人标准确立的“行政机关 - 行政相对人”双方行政法律关系扩展到“行政机关 - 行政相对人 - 行政第三人”三方行政法律关系。但是，对于何为法律上的利害关系，并没有明确规定，尽管对相邻权等具体情形进行了明确列举，但是也没有解决何为法律上利害关系的标准问题，仍然需要法官进行法律解释，在客观上可能会限制公民的诉权。

第三阶段是《行政诉讼法》(2014)确立的利害关系标准。《行政诉讼法 2014》将“法律上的利害关系”改为“利害关系”，进一步放宽了行政诉讼原告范围。此后，《行政诉讼法解释》(2018)增加了为维

护自身合法权益向行政机关投诉，具有处理投诉的行政机关作出或者未作出的情形。因此，此时投诉人的原告资格取决于“利害关系”的判断，需要符合“维护自身合法权益 + 行政机关具有处理投诉职责”两个条件。《行政诉讼法解释》实施之后，司法实践中认可投诉人原告资格的依据大多是直接引用《行政诉讼法解释》，很少提及实体法是否规定了投诉人的主观公权利。同时，否认投诉人原告资格的理由大多是实体法没有规定主观公权利。从司法实践可以看出，并不承认实体法赋予了投诉人主观公权利，投诉人的主观公权利是从司法解释推出诉权进而推出的。

从行政诉讼原告资格演变的三个阶段可以看出行政诉讼原告资格的范围逐渐拓宽，判断标准逐步客观化，与法治国家保护权利的需求相适应。但是，无论是法律上的利害关系还是利害关系均包含了“利害关系”这一不确法律概念，需要法官进行解释，因此也就出现了司法实践中实际影响说、因果关系说与保护规范理论等不同的判断标准。

4. 投诉人投诉权的属性辨析

4.1. 投诉权与民事权利紧密关联

投诉人因为民事权益受到了侵害而请求行政机关介入维护权利，由此在投诉人，被投诉人与行政机关之间形成了三方行政法律关系。第一层法律关系是投诉人与被投诉人之间的法律关系，系民事法律关系；第二层是行政机关与被投诉人之间的法律关系，系行政法律关系；第三层是行政机关与投诉人之间的法律关系。

对于第三层法律关系，不能简单地将民法上的私权利与公法上的主观公权利等同。在私法上享有要求被投诉人赔偿损失等私权利，在公法上可能享有要求行政机关处罚被投诉人的主观公权利。但是两种性质的权利不同，就消费者保护领域而言，如果简单地将行政机关是否实施行政处罚与投诉人应否进行民事赔偿关联起来，会导致行政法律责任与民事法律责任要件模糊，民事诉讼和行政诉讼的功能定位混同。

4.2. 投诉权可以转化为主观公权利

德国学者毛雷尔指出主观公权利的成立有两个条件：第一，法律规定行政机关有采取特定行为的法律义务。第二，法律规定专门或兼具保护个人利益的目的[6]。从第一个条件看出，权利本身并不是主观公权利，实体请求权才是主观公权利。如果法律不仅是为了保护公共利益，或者至少是为了公民个人利益，就应当肯定主观公权利。

《宪法》第41条将批评、建议、申诉、控告和检举作为了一项基本权利。由此可以推出公民有向行政机关举报投诉的权利，行政机关针对投诉的答复和处理行为损害了依法享有的投诉权，也有权向法院起诉。那么投诉权是否可以转化为主观公权利涉及以下两个问题。

第一，是否有法律规定行政机关有采取特定行为的法律义务。从法律规范上看，已有规章对行政机关介入民事争议的解决作了明确规定。《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》明确规定了投诉，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。从理论基础上看，投诉人请求行政机关介入追究被投诉人法律责任的请求权基础在于国家对投诉人权利的保护义务；但是，作为被投诉人具有排除行政干预的防御性权利。行政机关有义务站在平等、中立的立场，一一兼顾相关权益，而参与者之间也负有一定的注意义务。因此在履行对投诉人的保护义务时，实质上两种冲突权利之间的权衡。从现实状况来看，行政机关有介入民事权利保护的必要性。一般情况下，投诉人的民事纠纷应当通过民事途径解决，不应当要求行政机关介入。但是在特殊情形下，投诉人通过民事诉讼很难获得完全的权利救济，需要行政机关在维护公共利益的同时保护投诉人的合法权益。

第二, 律规范是否保护投诉人的个人利益。根据《行政诉讼法解释》12条, 投诉人需要符合维护自身权益的条件。但自身权益并不能直接等同于个人利益。就消费者权益而言, 《消费者权益保护法》在维护市场经济秩序时, 同时规定了保护消费者合法权益。对于消费者合法权益是否属于个人利益, 我国司法实践中仍存在混乱。在德国法上, 消费者个人不享有直接请求行政机关查处违法行为的请求权, 即行政机关查处违法行为是为了公共利益, 并非为了消费者的个人利益, 因此消费者获得的利益不属于主观公权利, 而是反射利益。

5. 投诉人原告资格认定的具体路径

5.1. 以自身权益要件区分投诉与举报

《行政诉讼法解释》第12条规定的自身权益要件并不能直接等同于个人利益, 但是可以区分投诉与举报。2018年行政诉讼法司法解释明确规定为维护自身合法权益而向行政机关投诉, 具有处理投诉职责的行政机关作出或者未作出的, 属于与行政行为有利害关系, 赋予了投诉人原告资格。但是, 之前最高人民法院的司法解释性质文件与最高人民法院指导案例77号都规定了举报人有资格成为行政诉讼的原告。一方面, 2017年最高人民法院印发的《关于进一步保护和规范当事人依法行使行政诉权的若干意见》的通知规定, 当事人因投诉、举报、检举或者反映问题等事项不服行政机关作出的行政行为而提起诉讼的, 人民法院应当认真审查当事人与其投诉、举报、检举或者反映问题等事项之间是否具有利害关系, 对于确有利害关系的, 应当依法予以立案, 不得一概不予受理。另一方面, 指导案例77号: 罗镕荣诉吉安市物价局物价行政处理案中指出“罗镕荣与举报处理行为具有法律上的利害关系, 具有行政诉讼原告主体资格, 依法可以提起行政诉讼。”

目前, 学界已经由学者开始探求举报和投诉的区别。黄润秋关注到了“举报”一词往往与“投诉”“检举”“控告”相互混用或者并用, 指出举报的违法行为侵犯了举报人的自身利益的时候, 举报也就可以被称为投诉^[7]。李凌云博士指出由于对法律规范及司法解释的理解偏差, 投诉人原告资格与举报人原告资格出现了混淆^[8]。通过案例分析可以发现, 投诉人原告资格既和自益性举报人原告资格的内在理路高度一致, 也与公益性举报人原告资格的判定理念截然不同。

《行政诉讼法解释》第12条增设自身合法权益要件, 可以明确区分投诉与举报两种行为。当投诉人与其他主体形成民事法律关系, 就具备了成为投诉人的基础条件。区分投诉人与举报人之后, 可以运用保护规范理论判定其是否具有原告资格。

5.2. 投诉人作为行政相对人的定位

《行政诉讼法》第25条规定了行政行为的相对人与行政行为有利害关系的人。《行政诉讼法解释》第12条将投诉人划分为与行政行为有利害关系的人。但是从文义解释、体系解释与立法目的来看, 将投诉人作为行政相对人更加合适。

首先, 从文义解释来看, 与行政行为有利害关系不等同于其他利害关系人, 也可能是行政相对人, 提供了将投诉人划分为行政相对人的可能; 其次, 从体系解释来看, 如果将投诉人划分为与行政行为有利害关系的人, 与受害人要求行政机关依法追究加害人法律责任则会存在重复。投诉人与受害人虽然存在竞合, 但是仍然存在不通过。受害人无法通过民事诉讼等其他途径进行救济, 而投诉人仍可通过其他诉讼途径获得救济。将投诉人划分为行政相对人, 则与行政机关的查处行为没有利害关系, 与受害人条款不再重复。最后, 从立法目的来看, 投诉人的原告资格问题既要保护投诉人的合法权益, 又要限制职业打假人的起诉资格。将投诉人理解为行政相对人较其他利害关系人的范围较小, 更加符合立法目的。

5.3. 对保护规范理论的反思

将投诉人划分为行政相对人之后,有必要思考保护规范理论适用的必要性。在罗镛荣案件中,最高人民法院适用了保护规范理论。根据保护规范理论,查处违法行为的职责条款是否在于保护个人权益,应当由法律规范的目的决定。最高人民法院认为没收违法所得职责规范并没有赋予投诉人请求权,因此并不是法律所保护的利益,而责令退还卡费职责规范赋予了投诉人请求权,因此罗镛荣与举报处理行为具有法律上的利害关系[9]。

罗镛荣案对投诉答复行为也适用了保护规范理论进行分析。但是,投诉人在向行政机关投诉之后,行政机关作出答复行为,此时罗镛荣已经变成了行政相对人,而不再是第三人。因此,此时问题的关键不是罗镛荣与举报处理行为是否具有法律上的利害关系,而是举报处理行为是否属于具体行政行为。如果举报处理行为处于具体行政行为,那么投诉人作为行政相对人当然具有原告主体资格。不仅符合实定法的规定,还符合行政法学的基本原理。具体行政行为是设定、变更或者消灭相对人权利义务的行为,因此相对人遭受的不利影响是这种法律效果所引起的。只要是具体行政行为,就会产生这种效果。因此当起诉人是相对人时,只要审查起诉对象就可以。只要起诉对象是具体行政行为,相对人就有起诉资格。而不需要使用保护规范理论来进行衡量。

因此,对投诉案件原告资格的认定应当区分投诉答复行为和处理行为。在投诉答复行为中,投诉人属于行政相对人,认定标准是判断行政行为是否属于具体行政行为,无须适用保护规范理论。对于投诉处理行为,投诉人属于行政第三人,此时需要适用“利害关系”标准,可以以保护规范理论认定是否具有利害关系。

6. 结语

原告资格的认定问题在行政诉讼中是一个复杂的问题,实务界与学者存在着较多不同的观点。随着投诉案件的增加,投诉人原告资格问题成为行政诉讼原告资格的重要议题。司法实践与法律规范直接规定了投诉人的诉权,并未对投诉权的性质进行探索。本文通过分析投诉权的性质,将投诉与举报进行区分,进一步厘清投诉人在三方法律关系中的定位,以对保护规范理论进行反思。无论是实定法规定的自身利益标准还是保护规范理论都呈现除了限缩投诉人原告资格的倾向,保护规范理论存在误用的现象。而原告资格的认定标准不一定是唯一的,投诉人与被投诉人之间存在的民事法律关系是三方行政法律关系的基础,未来可以根据投诉人与被投诉人之间的民事法律关系进行分类,根据不同的法律关系,适用不同的认定标准。

参考文献

- [1] 李策. 行政投诉案件中原告资格的本土逻辑与实践反思[J]. 行政法学研究, 2022(1): 146-157.
- [2] 罗仙凤. 《行诉解释》中投诉举报人原告资格条款的法解释学分析[J]. 法律方法, 2020(2): 273-286.
- [3] 刘芳. 行政举报投诉人原告资格之判定逻辑与理论证成[J]. 甘肃政法大学学报, 2021(6): 146-155.
- [4] 赵宏. 保护规范理论在举报投诉人原告资格中的适用[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2018(5): 9-17.
- [5] 李年清. 主观公权利、保护规范理论与行政诉讼中原告资格的判定——基于(2017)最高法行申 169 号刘广明案分析[J]. 法律适用(司法案例), 2019(2): 46-57.
- [6] [德]哈姆雷特·毛雷尔. 行政法学总论[M]. 高家伟, 译. 北京: 法律出版社, 2000: 155.
- [7] 黄润秋. 举报答复行为可诉性的类型分析[J]. 法治研究, 2017(4): 152-160.
- [8] 李凌云. 行政诉讼中投诉人与举报人的原告资格之区分[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2022(1): 108-117.
- [9] 黄铠. 行政诉讼中举报人原告资格的审查路径——基于指导案例 77 号的分析[J]. 政治与法律, 2017(10): 138-149.