

行政诉讼中利害关系的认定

——以某业主委员会诉某卫生健康局撤销医疗机构执业许可证案为例

郑芬燕

浙江东吴律师事务所, 浙江 衢州

收稿日期: 2024年7月4日; 录用日期: 2024年7月25日; 发布日期: 2024年8月20日

摘要

行政诉讼中“利害关系人”也具有原告主体资格, 但是法律中并未明确规定“利害关系”的含义, 为实务中利害关系判断设下难题。最高人民法院在判例中引入保护性规范原则, 强调行政诉讼中的利害关系, 必须是当事人公法上的权益受到行政行为的损害, 才构成利害关系。本文以某业主委员会诉某卫生健康局撤销医疗机构执业许可证案件为例, 结合保护性规范的认定、判断标准、扩大解释等内容, 解析行政诉讼中利害关系的认定标准。

关键词

行政诉讼, 利害关系, 保护性规范

Identification of Interests in Administrative Litigation

—Taking the Case of a Certain Homeowners Committee Suing a Certain Health Bureau for Revoking a Medical Institution's Practice License as an Example

Fenyan Zheng

Zhejiang Donghao Law Firm, Quzhou Zhejiang

Received: Jul. 4th, 2024; accepted: Jul. 25th, 2024; published: Aug. 20th, 2024

Abstract

In administrative litigation, “interested parties” also have the qualification of the plaintiff, but the meaning of “interest relationship” is not clearly defined in the law, which poses difficulties for the

judgment of interest relationship in practice. The Supreme People's Court has introduced the principle of protective norms in its precedents, emphasizing that in administrative litigation, the interests of the parties must be harmed by administrative actions in public law in order to constitute an interest relationship. This article takes the case of a certain homeowners committee suing a certain health bureau for revoking the practice license of a medical institution as an example, and combines the recognition, judgment standards, and expanded interpretation of protective norms to analyze the recognition standards of interests in administrative litigation.

Keywords

Administrative Litigation, Interests, Protective Norms

Copyright © 2024 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. 基本案情与问题归纳

1.1. 基本案情

2021年10月，B区卫生健康局向C综合门诊部颁布《医疗机构执业许可证》，准许C综合门诊部在A小区商铺内开展内科、外科、妇产科、儿科、中医科等诊疗活动。11月，A小区经业主大会选举，成立A小区业主委员会。12月，A小区业主委员会向B区卫生健康局提交《请求撤销C综合门诊部医疗机构执业许可证申请书》。B区卫生健康局作出《回复函》，告知该许可事项符合相关法律法规规定。2022年1月，A小区业主委员会向人民法院提起诉讼，要求撤销B区卫生健康局颁布的《医疗机构执业许可证》，理由是B区卫生健康局作出的行政许可程序违法，对不具备申请资格或者不符合法定条件的C综合门诊部准予行政许可，应予撤销，并将C综合门诊部列为第三人。同时，A小区业主委员认为其与本案有利害关系，理由是该行政许可对A小区600多户业主生命健康有重大影响¹。

1.2. 法院裁判

一审法院认为A小区业主委员与本案没有利害关系，理由有三：第一，《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》第十八条规定，业主委员会对于行政机关作出的涉及业主共有利益的行政行为，可以自己的名义提起诉讼，即只有在行政行为侵害到小区业主共有利益的情况下方能由业委会提起行政诉讼。A小区业主委员主张该行政许可行为对业主的生命健康权造成影响，不符合上述规定。民法典物权编规定了业主的建筑物区分所有权中共有部分属于业主的共有权益，A小区业主委员主张的业主生命健康权并非业主的共有利益，而是业主的基本权利，应由业主本人主张。A小区业主委员不具有提起本案行政诉讼的资格。第二，《物业管理条例》规定了业主大会和业主委员会履行与物业管理相关的职责，不得做出与物业管理无关的决定，不得从事与物业管理无关的活动。A小区业主委员主张小区业主的生命健康权受影响而请求撤销该行政许可，超出业主大会和业主委员会的限于物业管理的职责范围。第三，即使C综合门诊部的医疗活动可能会给A小区的通道和绿地带来影响，共有权被侵害也属于民事纠纷，即通道和绿地的共有权系民事法律规范所保护的合法权益，并非行政实体法律规范所保护的合法权益，A小区业主委员与被诉行政许可行为没有利害关系。

¹(2022)浙0825行初35号行政裁定书。

1.3. 问题归纳

在行政诉讼案件中，除了行政行为相对人外，其他公民、法人或其他组织可以利害关系人的身份提起诉讼，本案中 A 小区业主委员会认为 C 综合门诊部的诊疗活动会对业主的生命健康造成影响，故其与 B 区卫生健康局的行政许可行为具有利害关系。显然 A 小区业主委员会认为行政行为的映射会对其业主造成某些影响，即构成行政诉讼法上的利害关系，简单来说“造成影响 = 利害关系”。但是法院裁判显然不这样认为，行政诉讼中利害关系的判定一直是实务中的一个难题，造成影响并不是利害关系判断的全部，本文将对该问题进行一个梳理，并归纳行政诉讼中利害关系的认定标准。

2. 行政法中利害关系的法律沿革

我国法律之前未明确规定利害关系人的原告资格，但是仍将范围限定在了“有法律上利害关系”[1]。2014 年修正的《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条第一次明确规定了有利害关系的公民、法人或其他组织在行政诉讼中的原告主体资格，从原来司法解释的“有法律上利害关系”变更为“利害关系”，进一步扩大了利害关系的法律范围[2]。之所以作这样的调整，是因为不同的人对“法律上利害关系”有不同理解，在客观上可能会限制公民的起诉权利，故对该用词进行调整。但是该法律对“利害关系”的内涵没有作具体说明或解释，按照词义解释，“利害关系”一般是指事物之间相互作用、相互影响产生利益和损害的状态。套用在行政诉讼中，即行政行为会对行政相关人产生利益和损害的影响。司法实践中，一般称这种判断方法为“效果侵害式判断方法”，就是法院着眼于行政行为的效果能够对谁产生侵害(不利影响)进而认定起诉人的原告资格[3]。但是这种不利影响主要基于法院的主观判断，缺乏清晰明确的标准，使得司法实践中对利害关系的认定千差万别。

2017 年，最高人民法院在刘广明诉张家港市人民政府行政复议案件确立了保护性规范原则，并对保护性规范原则的含义、判断标准、现实运用等进行了详细的阐述，成为行政诉讼中利害关系认定的一个指引性判例²。保护性规范理论源自德国法，在德国法中，保护规范理论被定义为“能够推导出法规范主观公权利内涵的方法与规则”的集合概念[4]。保护性规范原则是指当事人的主观公权力，即公法上的权利和利益，受到行政行为影响、存在受到损害的可能性时，当事人与行政行为具有利害关系，具备原告主体资格。公法上利害关系的判断，以行政机关作出行政行为时所依据的行政实体法和所适用的行政实体法律规范体系，是否要求行政机关考虑、尊重和保护原告请求保护的或法律上的利益为标准。在依据法条判断是否具有利害关系存有歧义时，可参酌整个行政实体法律规范体系、行政实体法的立法宗旨以及作出被诉行政行为的目的、内容和性质进行判断，以便能够承认更多的值得保护且需要保护的利益，以更大程度地监督行政机关依法行政。但需要注意的是，对利害关系的扩张解释仍需兼顾司法体制、司法能力和司法资源的限制，应限于法律解释方法能够扩张的范围为宜。实际上，即将原告适格的认定转化为对行政争议涉及行政法的规范目的之审查[5]。

2018 年发布的《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》第十二条列举了五种常见的“与行政行为有利害关系”的案件类型，并以兜底条款的形式保留个案的解释空间，但是最高人民法院仍未对“利害关系”下一个明确的定义。

3. 行政诉讼中利害关系的认定方式

鉴于列举式的司法解释方式适用范围有限，实务中仍大量案件非司法解释列举的案件类型，该司法解释对法律实务的指引效果有限。原告主体资格问题与司法体制、法治状况和公民意识等因素密切相关，且判断是否具备原告主体资格的标准多重，并呈逐渐扩大和与时俱进态势。其中，保护规范理论或者说

²(2017)最高法行申 169 号：刘广明诉张家港市人民政府行政复议案件行政裁定书。

保护规范标准，将法律规范保护的权益与请求权基础相结合，具有较强的实践指导价值[6]。关于利害关系的认定并结合最高人民法院判例引入的保护性规范原则和法律规定，认为应当符合以下几个条件：

3.1. 行政行为对行政相关人合法权益产生不利影响

行政机关作出行政行为时，除了对行政相对人的权利义务产生影响，行政行为的映射效果也会对行政相关人产生直接或间接影响。行政诉讼的立法宗旨，一是保护当事人的合法权益，一是对权力机关进行监督制约，但最主要的目的是保障当事人的合法权益受到行政行为的损害时，依法具有获得救济的权利。这也是老百姓所说的“民告官”的法理基础。而当事人获得法律救济时，侧面也会对行政机关产生监督制约效果，二者为一体两面。“利害关系”的词义解释包括产生有利和损害的影响，但在行政诉讼中，利害关系一定是行政行为对行政相关人产生不利影响，如果行政行为对行政相关人产生有益的影响，即使行政相关人不要这种影响，其本人也不具有诉的必要，无需通过司法进行救济。如果对行政行为不存在合法权益或者存在的仅是事实上的权益或其合法权益并未受到影响，那么它与行政行为之间就没有利害关系或者仅具有事实上的利害关系，这种情形下他就不具有原告的诉讼主体资格[7]。如在本案中，A小区业主可以自己的生命健康受到损害而提起诉讼，但是A小区业主委员会作为因物业管理事务而成立的其他组织，其本身不具有生命健康权，也对A小区业主的生命健康权不具有代表权，即A小区业主委员会的合法权益未受到影响，无权以此为由提起本案诉讼。

3.2. 公法领域权利和利益受到行政行为的影响

行政行为对当事人的合法权益产生不利影响，但是并不是所有的合法权益受到影响具备行政法上的“利害关系”。保护性规范理论认为必须是行政机关作出行政行为时，所依据的行政实体法律规范要求行政机关必须考虑和保护的事人的法律权益。但是也有学者认为，行政法规范原则上多是公益规定，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[8]，但是“值得保护的利益说”判断标准模糊不清，极易扩大原告主体资格范围，容易引起滥诉。如在本案中，卫生部《关于医疗机构审批管理的若干规定》(卫医发〔2008〕35号)第一条第(三)项规定，卫生行政部门对受理的医疗机构设置申请要进行为期5个工作日的公示，公示内容包括拟设置医疗机构的类别、执业地址、诊疗科目、床位(牙椅、观察床)，以及设置人和设置申请人名称、符合当地《医疗机构设置规划》情况等。公示期间任何单位和个人有异议的，可以反映相关问题。从这条法律规范来看，要求行政机关在作出医疗机构执业许可时，必须考虑到医疗机构的设置运行会对周边群众的生命健康和生产生活产生的影响，保障周边群众知情权和异议权。这条法律规范针对的不特定的群体，实际上暗示医疗机构的设置确实会对周边群众产生影响，行政机构必须考虑这种影响对周边群众合法权益的侵害程度。故本案中，A小区业主作为受影响人员，已经与该行为具有行政诉讼上的利害关系，可以自己的名义提起诉讼。但是医疗机构的设置不会对A小区业主委员会职责履行产生影响，自然A小区业主委员会无权以利害关系人提起诉讼，即行政法律规范不要求行政机关考虑和保护业主委员会的利益。

3.3. 当事人具备诉的利益，且只有通过行政诉讼获得救济

行政诉讼除了保障当事人的合法权益，一般也具有公益性，即监督和纠正行政机关的行政行为会产生示范效应，迫使行政机关在施行其他行政行为时规范执法、认真履职。一般而言，司法机关在审理此类案件时都会不自觉地对举报人自身合法权益和公共利益进行界分。有时候，自身合法权益被囊括在公共利益，而纯粹的公共利益不能成为行政诉讼原告所主张的救济对象[9]。因此，经常会有普通群众以举

报投诉的形式,要求行政机关在消费者权益保护、环境污染、公共服务等领域履行职责,保障社会公众利益,实际上是将行政诉讼转变为公益诉讼。如果原告资格的扩展不考虑行政主体利益、特定群体利益、各种公共利益之间的复杂利益关系,简单地不断扩张原告资格,把行政争议交给法院处理,虽然可以达到控制行政权、维护某种利益的目的,却有可能忽视应该由行政机关处理和平衡的更多更广泛的利益诉求[10]。故行政诉讼的原告主体资格不能无限扩大,否则滥用诉权将造成司法资源的浪费,也远远超过行政诉讼的司法救济能力范围。故当事人以利害关系为由提起行政诉讼,其本人必须具备诉的利益。另外,行政行为会对当事人产生不利影响,但并不是所有的不利影响都需要通过行政诉讼的方式进行救济。如在本案中,A小区业主委员会在案件审理过程中提出,C综合门诊部的设立会侵蚀小区的道路、绿地、停车等公共空间。但是A小区业主委员会作为共有权管理组织,其享有的系民法典规定的建筑物区分所有权的管理权限,属于民法上的私权,完全可以通过民事诉讼的方式保障自身权益,而不是只能以行政诉讼的方式获得救济。

4. 结语

2014年行政诉讼法修正案中引入“利害关系”的概念,扩大了行政诉讼原告资格范围,符合世界的立法趋势和我国法治政府建设的要求[11]。配合2015年起法院立案制度改革,行政案件呈逐年暴涨的趋势,但由于行政诉讼成本过低,也导致部分群众滥用诉权、恶意诉讼,为行政诉讼审判和矛盾纠纷化解带来难度。最高人民法院在此基础上引入保护性规范原则,为“利害关系”认定确立了一个标准,结合2018年出台的行政诉讼法司法解释,可以涵盖行政诉讼事务中大部分“利害关系”原告资格认定问题,解决了实务中利害关系判断的难题。以“原告资格”作为控制起诉人提起行政诉讼的门槛是全世界行政诉讼法制的通行手段,是平衡行政诉讼的实效性和高效性的调节器[12]。行政诉讼中“利害关系”的正确认定,可以将行政诉讼拉回到保障当事人自身合法权益,监督行政机关行政行为的立法宗旨上来,也可以对滥用诉权起到规制效果,节省司法资源,提高司法效率,明确民事诉讼和行政诉讼界限。源于立法目的与价值的慎重考量与权衡,利害关系的立法表述仍然呈现出一种模糊的情态,立法者或许是期待着法院能够在审判实践中对利害关系形成合乎法律的判定基准[13]。但是最高人民法院以个案的方式指引行政诉讼判决不是长久之计,我国作为成文法国家,“利害关系”的指引和认定还是应当落回法律层面,早日以法律条文和司法解释的方式为“利害关系”下一个明确的定义。

参考文献

- [1] 江必新,邵长茂. 最高人民法院关于适用《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释辅导读本[M]. 北京:中国法制出版社,2015.
- [2] 陈渊鑫. 《中华人民共和国行政诉讼法》部分法律条文的理解与适用(二)[J]. 财政监督,2017(8): 42-47.
- [3] 黄宇骁. 行政诉讼原告资格判断方法的法理展开[J]. 法制与社会发展,2021,27(6): 88-110.
- [4] 何源. 保护规范理论的适用困境及其纾解[J]. 法商研究,2022,39(3): 57-70.
- [5] 曹伊清,崔小峰. 行政诉讼权滥用认定要件研究[J]. 学习与探索,2020(5): 71-78.
- [6] 章剑生. 行政诉讼原告资格中“利害关系”的判断结构[J]. 中国法学,2019(4): 244-264.
- [7] 王克稳. 论行政诉讼中利害关系人的原告资格——以两案为例[J]. 行政法学研究,2013(1): 38-45.
- [8] 陈鹏. 行政诉讼原告资格的多层次构造[J]. 中外法学,2017,29(5): 1214-1232.
- [9] 栗博. 行政举报人原告资格的司法审查困境与出路——以33份判决为例[J]. 河北科技师范学院学报(社会科学版),2023,22(4): 88-94,123.
- [10] 张扩振. 论行政诉讼原告资格发展之历程与理念转换[J]. 政治与法律,2015(8): 87-95.

-
- [11] 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 号刘广明案的分析[J]. 法律适用(司法案例), 2019(2): 46-57.
- [12] 黄锴. 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.
- [13] 谢明睿. 论行政诉讼原告资格中的利害关系[J]. 公法研究, 2021, 21(1): 46-86.