

举报人作为行政诉讼原告资格的认定探析

宋梦迪

新疆大学法学院，新疆 乌鲁木齐

收稿日期：2024年6月20日；录用日期：2024年7月16日；发布日期：2024年8月28日

摘要

在社会主义法治的进程中，人民群众的法律意识和维权意识日益提高，举报这一现象在生活实践中频繁出现，与“举报”相关的词语在司法文书中也屡见不鲜。本文首先从与举报有关的行政法的基本理论角度分析举报人的原告资格，此后通过对举报人作为原告诉讼资格所涉及的行政答复性质及利害关系判断两个方面的认定因素进行分析，研究现阶段其在理论与实务所面对的诉讼障碍、缺乏举报人的统一分类及实践困境三个问题，最终结合上述问题提出相应完善措施。

关键词

举报人，行政诉讼原告资格，客观诉讼

Analysis on the Identification of the Informant as the Plaintiff in Administrative Litigation

Mengdi Song

School of Law, Xinjiang University, Urumqi Xinjiang

Received: Jun. 20th, 2024; accepted: Jul. 16th, 2024; published: Aug. 28th, 2024

Abstract

In the process of the Chinese-style modernization of the rule of law, the people's awareness of law and rights protection is increasing day by day, and the phenomenon of reporting has frequently appeared in daily life practice, and the words related to "reporting" are also common in judicial documents. This paper first analyzes the plaintiff qualification of the whistleblower from the basic theory of administrative law related to reporting, and then analyzes the identification factors of the nature of the administrative reply and the judgment of the interest of the whistleblower as the

plaintiff's litigation qualification, so as to study the litigation obstacles it faces in theory and practice at this stage, the lack of unified classification of whistleblowers and the practical dilemma. Finally put forward the corresponding improvement measures according to the above problems.

Keywords

Informer, Administrative Litigation Plaintiff Qualification, Objective Litigation

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. 举报人作为行政诉讼原告资格的概述

(一) 行政举报的界定

1) 举报制度的渊源

“举报”一词最早见于清代的《福惠全书·教养·礼耆德》，指检举，报告。由此可知，我国自古便有举报制度的相关内容，追溯至唐代时期，刑事案件中就有了强制举报的相关规定：“诸知谋反乃大逆者，密告随近官司；不告者，绞”。可见，国家以绞的刑罚手段要求社会百姓向官府举报谋反者。在这传统的语境中，举报是把私人问题反应给领导或上一级，或称之为上文所提及“告密”。自1989年《行政诉讼法》出台以来，《行政许可法》《价格法》《道路交通安全法》等多部法律均设定了举报的相关内容并被广泛适用。其主要集中于对行政机关等国家公职人员的举报，而我国的举报制度目前仍缺乏统一配套的法律制度。

2) 行政举报的界定

行政举报乃个人针对他人涉嫌行政违法的民事活动向行政机关告发，要求行政机关进行调查处理并予以答复的行为。其所涉及的两方主体即为举报人与行政机关，举报人实施的行为即为举报行为^[1]，因此，需进一步分析何种行为将构成行政举报，以及什么的举报人才能进入到行政诉讼的受案范围内。层级监督不属于行政举报。行为人请求上级机关对下级机关行为的纠正或监督并非行政举报行为。并非所有的行政举报都必须出现“举报”字样。如《土地管理法》第六条的规定，此处的检举和控告行为依然是针对违反土地管理法内容的行为，其实质上属于行政举报行为。信访行为有别于举报行为，有关信访认定的具体情形在《信访条例》中进行了较为明确的规定，其对象及处理程序有别于举报，故行政举报更无从谈起。

(二) 行政诉讼原告资格认定的发展

1) 直接利害关系标准

我国《行政诉讼法》起步较晚，其主要内容是从《民事诉讼法》演变而来。在1989年之前，对于“民告官”的争议解决均是参照民事争议的解决方式进行，在较长的一段时间，行政诉讼中有关原告资格的标准判断与民事诉讼中的原告资格判断等同。即以1982年《民事诉讼法(试行)》第3条第2款规定为依据，其原告资格首先是须与案件有着直接的利害关系，其次原告主体的种类局限于公民、法人机关以及团体。行政诉讼原告资格完全依附于《民事诉讼法》的相关规定即直接利害关系理论。但随着社会生活现象的变化无穷，1982年《民事诉讼法(试行)》已然不适用当时的社会发展，具有独立法律地位的《行政诉讼法》迫切出台。

2) 合法权益标准时期

1989年《行政诉讼法》的出台，正式确立了我国行政诉讼制度，本法的第2条、24条及41条，规定了行政诉讼原告的资格问题。其中第41条第1项规定：“原告是认为具体行政行为侵犯其合法权益的公民、法人或者其他组织”。也即只要原告主观上自己的权益受到非法侵害，方可针对该行为提起行政诉讼。在理论及实务各界，人们普遍认为提起行政诉讼的原告应当是行政机关做出的具体行政行为所指向的主体对象，将相邻权人等第三人所提起的行政案件排除在行政诉讼的受案范围之外。故有关第三人权利受到侵害的争议无法得到保障性解决，与此同时，也在一定程度上限制了救济人的诉权。

3) 法律上利害关系标准

为了弥补前文所提及的第三人权益无法得以保障的法律漏洞，在此基础上，最高人民法院于2000年颁布了《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》，该司法解释中第12条进一步明确了原告资格利害关系内容，该解释将行政诉讼法的原告资格标准从“合法权益标准”转变为“法律上利害关系标准”。该标准删去了“认为”一词，故对其判定较为客观；增加了“法律上”“其他组织对该行为不服的”的词眼，故对其原告种类的扩展较大。但是，对“法律上”一词的认定在实践中较为广泛，略显模糊，误将“法律上的利害关系”与“直接利害关系”等同判断，间接对行政诉讼原告资格的认定增加了新的负担。

4) 利害关系标准

尽管对行政诉讼原告资格的认定以司法解释的形式进行了完善，但其局限性仍然存在。2014年新颁布的《行政诉讼法》将先前原告资格中的“法律上”一词删去，再一次扩大了行政诉讼原告资格的主体范围。即有权提起行政诉讼主体主要包含两类：一是行政行为的相对人，“具体”一词的删除，意味着相对人针对非具体行政行为提起的诉讼法院也应当予以受理；二是其他与行政行为有利害关系的公民、法人或其他组织，但因对“与其他与行政行为有利害关系”的理解和认定不同，故其在司法实务中判断不一，时常出现“同案不同判”的情形^[2]。截至目前，现行《行政诉讼法》依旧采用“利害关系标准”，结合2018年行政诉讼法司法解释、参考最高人民法院相关指导案例进行司法裁判。

2. 举报人作为行政诉讼原告资格的实践认定

(一) “罗镓荣案”——“自身合法权益”认定

最高人民法院于2016年对“罗镓荣案”(第77号指导案例)进行了公开发报。裁判要点部分对行政机关与举报人的利害关系进行了简要概括。其认为举报人以自身合法权益受到侵害为由向行政机关投诉举报的，接受投诉举报的行政机关做出的处理或答复行为与举报人之间具有利害关系，申言之，判定举报人是否具有原告资格，是究其自身合法权益是否受到不利影响。故此，该案中的举报人具有行政诉讼原告资格。该案件裁判说理部分，首先对行政机关所做的答复行为是否具有可诉性进行了说理认定，行政机关的答复中含有行政规范性文件所罗列的内容，其实际上并未对举报人的举报事项做出处理结果，并未维护举报人罗镓荣的合法权益。

回归到该案中，罗镓荣主张吉安市物价局“依法查处并没收所有电信用户首次办理手机卡被收取的卡费”，¹但实际上侵害罗镓荣合法权益的实际上则是该电信公司收取卡费的行为，并非物价局的作出的行政行为。因此，对于举报人所举报的事实，还应当探求其背后是否真正存在侵害其自身合法权益的行政行为。申言之，要明确区分民事救济和行政救济，不能将由民事诉讼法所解决的争议交由行政诉讼法来解决。对于侵害自身的合法权益(自益性)举报应当予以受理，而对公共性利益(公益性)的举报时，认定其不具有原告诉讼资格。

¹参见最高人民法院关于发布第15批指导性案例的通知(法〔2016〕449号)。

(二) “刘广明案”——“主观公权利”引入

最高人民法院于 2017 年对“刘广明案”进行了最终裁决和说理，并将其作为第 169 号指导案例，该案件首次在审判实践中引入了主观公权利和保护规范理论。裁判要旨部分，最高院明确指出：“有利害关系的公民、法人或者其他组织，不能扩大理解为所有直接或者间接受行政行为影响的公民、法人或者其他组织”。²其认为利害关系应当是法律上的利害关系，更进一步讲，则是行政法上的利害关系，其排除了行政法性质以外的私益的利害关系。即只有是公法领域所明确保护的权益，才能在其受到侵害的可能性时被纳入行政诉讼法的调整范畴内。

在明确“主观公权利”这一公法性质后，对公法上的利害关系的实务判断仍具有较大的困难。因此，有必要明确原告资格所应当具备的以下要件：一是提起行政诉讼的主体仅限于公民、法人或其他组织；二是起诉人本身具有法律(行政法)值得保护的合法权益；三是该合法权益与立法目的相呼应；四是该合法权益受到行政行为的不利后果。自“刘广明案”后，主观公权利及保护规范理论在我国司法解决争端中取得了一定的成效。

(三) “李百勤案”肯定对个人利益的举报

最高人民法院于 2018 年 6 月审结了李百勤诉二七区政府不履行法定职责一案，最高人民法院认为：“李百勤作为公民，虽有权对违法建设的行为进行监督举报，但这种监督举报的权利不能等同于行政相对人对行政行为提起行政诉讼的权利，是否强拆的决定并不产生直接侵害李百勤合法权益的法律后果，与其权利义务没有直接利害关系，因此其不是本案的适格原告。”³

另外，本案的裁判说理部分严格了公共利益和个人利益的划分。就如何判断个人利益与公共利益，其根本是看该法律规范的立法目的，在本案当中，以《中华人民共和国城乡规划法》作为保护规范，该法的目的是加强城乡的规划管理，改善人民群众的居住环境，促进城乡的全面协调可持续发展，可见其保护的客体是公共利益，保护的是受益人不确定的多数，李百勤作为独立的个人，其利益属于反射性利益，固然不符合行政诉讼法的原告资格。如若李百勤诉求的是其个人利益，并非郑州市每个公民的利益，那么其原告资格成立。

3. 举报人作为行政诉讼原告资格认定存在的问题

(一) 行政诉讼主客观性质单一

我国属于主观诉讼，即主要以救济权利为目的，客观诉讼是与主观诉讼相对应，故客观诉讼主要以维护公共秩序或公共利益为目标，因此其对行政诉讼原告资格的限制较为宽松。但在理论及司法实务中，我国行政诉讼认为只有自己的权利受到不利影响的主体才能具有合法提起行政诉讼的资格，对于实际上将会受到权利侵害但因其并非“特定的个人”或是未“区分于其他人”的主体进行了一定的限制，该限制虽然清晰地认为行政诉讼制度的建设是为了救济受到具体侵害的权利，但也不利于行政诉讼制度为民服务，不利于行政诉讼解决争议，或将引发更激烈的矛盾纠纷。在行政诉讼的起诉和受理阶段采用主观诉讼模式减少部分案件进入诉讼阶段，而使得部分因公共利益造成间接利益受损，造成了举报人原告资格的理论障碍。另外，如何认定“特定的人”的权益在行政法的保护范围内，也缺乏清晰的认定框架。

(二) 缺乏举报人分类统一标准

有学者从公民所享有的权利和承担的义务角度出发，把举报人划分为权利性举报人和义务性举报人。此外，也有学者主张依据举报事项所涉利益的不同，可以划分为私益举报人和公益举报人。总的来说，举报人成为行政诉讼的原告资格没有统一的分类标准，举报人具有原告资格的情形种类，将会随着司法

² 参见最高人民法院(2017)最高行申 169 号。

³ 参见最高人民法院(2018)最高行申 2975 号。

裁判等实践的推动而进一步扩充。纵观“罗镕荣案”及“刘广明案”的“合法权益说”和“公法上的利害关系”理论,可以将举报人分为私益举报人和公益举报人。但如何确定二者的区分标准,存有诸多瑕疵和争议。良好运行。与此同时,其弊端也日益涌现,一定程度上促使专业打假群体的出现,这类人群无固定职业及收入,专门以商家或其他组织存在违法情形为由向行政机关进行投诉举报,以获得某些物质性奖励或帮助行为。此类群体的存在和扩展虽然在一定程度上有助于预防和打击违法犯罪,但其势必造成司法资源的浪费。

(三) 行政举报流程混乱

举报人提起行政诉讼必然引起实体或程序的权利变动,在传统的法律意识中,往往重实体而轻程序,在举报人针对行政机关的处理决定不服而提起的行政诉讼后,法院在认定该答复行为时,对于举报人的程序利益受损是否可以归属为引起合法权益受损的因,有待探讨及争议。简言之,举报人的程序受损同实体的权益受损是否具有同一的法律地位。而在目前司法实务中所受理行政诉讼案件中,大多以实体的权益受损为前提,这种重实体轻程序的认知造成了行政诉讼原告资格困境。如职业打假人士的打假行为与目的已经远远超出了行政举报制度本身的规定和意义。打假后所形成的索赔、举报、再索赔、复议及起诉等一系列繁琐复杂的程序大大造成了法律资源的浪费,降低了国家机关的公信力度。故如何规避其消极后果并促进举报制度有序化发展是举报制度所需进一步完善的。

4. 举报人作为行政诉讼原告资格认定的问题完善

(一) 明确行政诉讼主客观性质

我国行政诉讼总体上属于主观诉讼,但随着社会司法案件类型的更新及法律制度的完善,客观诉讼的某些观点也应适当化植入和发展。故明确并落实行政诉讼的基本性质占据首要地位,其应当包含对自然人、法人和其他组织合法权益的救济,也应当包含对公共利益的维护。这也与我国《行政诉讼法》的监督行政目的相匹配。梁凤云法官在其《法律适用》的文章中明确提出:应当坚持维护客观法律秩序和公民主观权利的两相结合的原则进行行政诉讼法修改,片面强调某一方面都有可能违反行政诉讼规律,从而影响行政诉讼制度运行的实际效果[3]。主观诉讼与客观诉讼相结合必然有利于更好地发挥《行政诉讼法》的职能,节约司法资源,扩大受案范围,提高解决争议的实质效能。

(二) 划定举报人统一分类标准

章剑生学者指出关于“利害关系”的三要件判断结构,即公法规范要件、法定权益要件和个别保护要件[4]。最高人民法院指出单纯地运用某一条文将可能出现歧义,法律解释要求若仅限于文义解释并不符合立法的目的宗旨。故根据“利害关系”的判断结构及法律解释方法,正确运用体系解释统一划分其种类,明确举报人的举报行为特征、种类及其利益损害的可能,确定清晰的分类标准。尽可能扩大行政诉讼原告资格范围。

(三) 规范行政举报流程

我国目前限制举报人的行政诉讼原告资格,使得部分举报人尤其是公益举报人的权益无法得到救济。在此种情形下,应当设定其他的途径来满足公益举报人的权利得以救济,如针对公益举报人的举报行为,应当由哪些行政机关予以受理作出答复,亦如涉及的被举报主体是多数且多数主体之间存在诸多关联,应如何处理等等。首先,应当厘清行政举报所涉及的行政机关的职能分工,明确行政举报与行政复议、诉讼之间潜在的关系。其次,在举报人申请诉讼的途径被割断时,应当寻求其他的手段解决争议。与此同时,各救济机制之间应加强沟通以配备良好系统的解决机制以案结事了。完善行政机关的受理程序,在行政机关接受举报时,应当及时有效地做出反应出具接收函进行规范答复,对于不予处理的举报事项应当注明缘由并释明以其他途径解决。最后,对于行政举报所涉及的奖励行为应当进行严格的检查、甄别

和审批，并建立物质奖励发放的程序，对于职业打假人，应当设立黑名单制度，从根源上杜绝恶意举报。

5. 结语

我国《行政诉讼法》兼具有救济权利与监督行政的功能，即使在司法裁判的推动下，原告资格有了新的判断标准，但司法实践中有关举报人作为行政诉讼原告资格的认定依旧困难重重，对其认定首先需要确立并深化行政诉讼客观化观念，规范并完善行政举报程序，从源头上解决因行政举报引发的行政争议，化解实质性争议。法律的生命力在于实施，在于不断适应相关制度运行的外部和内部环境^[5]。《行政诉讼法》在实施过程中，面临的外部和内部环境也在不断发生变化。在未来社会快速发展给法治问题带来新机遇新挑战的同时，需要司法人员时刻坚持合法性原则，保持中立的审判态度，为构建法治社会、法治政府、法治国家贡献力量！

参考文献

- [1] 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), 2020(1): 108-117.
- [2] 伏创宇. 行政举报案件中原告资格认定的构造[J]. 中国法学, 2019(5): 231-248.
- [3] 梁凤云. 行政诉讼法修改的若干理论前提(从客观诉讼和主观诉讼的角度) [J]. 中国法学, 2006(5): 72-75.
- [4] 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.
- [5] 梁鹰. 新时代行政诉讼法律制度的完善与发展[J]. 中国法律评论, 2024(3): 111-125.