

中国行政诉讼明确“诉的利益”必要性分析

——以信息公开行政诉讼为视角

董 妍, 张又文

天津大学, 天津

收稿日期: 2022年3月14日; 录用日期: 2022年4月6日; 发布日期: 2022年4月12日

摘 要

行政诉讼诉的利益在中国司法实践中发挥着保护新兴权利需要的积极功能和规制诉权形式的消极功能的双重作用。司法机关在信息公开行政诉讼中也开始针对案件的诉的利益进行识别和判断, 且将其认定为衡量案件能否进行实质审理的重要因素。但是实务界对于诉的利益的构成要素及判断依据尚未形成统一标准, 这直接导致了司法裁判中出现要素混用及乱用等问题。因此, 亟需厘清行政诉讼诉的利益制度, 以应对日后的司法适用。

关键词

诉的利益, 消极功能, 积极功能, 信息公开行政诉讼

Analysis on the Necessity of Clarifying “Litigation Interests” in China’s Administrative Litigation

—Based on the Perspective of Administrative Litigation of Information Disclosure

Yan Dong, Youwen Zhang

Tianjin University, Tianjin

Received: Mar. 14th, 2022; accepted: Apr. 6th, 2022; published: Apr. 12th, 2022

Abstract

In China’s judicial practice, the interests of administrative litigation play the dual roles of the posi-

tive function of protecting emerging rights and the negative function of regulating the form of litigation right. In the administrative litigation of information disclosure, judicial organs also began to identify and judge the interests of the litigation of the case, and identified it as an important factor to measure whether the case can be tried in substance. However, there is no unified standard for the elements and judgment basis of litigation interests in practice, which directly leads to problems such as mixed use and misuse of elements in judicial adjudication. Therefore, it is urgent to clarify the interest system of administrative litigation in order to cope with the future judicial application.

Keywords

The Interests of Litigation, Negative Function, Positive Function, Administrative Litigation of Information Disclosure

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

在中国行政诉讼中, 法院经常在裁判文书中引入“诉的利益”这一概念以达到相应的审判目的。但是, 该概念的含义在裁判文书中并未明确, 同时在现行的规范中也缺乏相关规定, 由此造成了理解的混乱和适用的不统一。因此, 应当在中国行政诉讼中尽快明确“诉的利益”这一概念及其要素, 以解决实践中的分歧。本文从行政诉讼诉的利益的发展入手, 梳理其发展历史和要素, 并结合当下中国的现实情况进行分析, 提出明确“诉的利益”的必要性, 以期对理论与实践有所裨益。

2. 行政诉讼诉的利益的基本范畴

2.1. 行政诉讼诉的利益的发展

纵观“诉的利益”理论的发展史, 此概念出现之初是在十九世纪为了防止诉权滥用, 伴随着民事诉讼类型之确认诉讼产生并被学界广泛关注。域外国家中, 德国的利益法学可以称作为诉的利益问题的起源, 即主张立法者必须对社会上存在的相互矛盾的利益关系进行界定[1]。十九世纪末, 德国的部分法学家进一步提出, 当法律关系不足以满足起诉条件的情况下, 必须保障当事人的诉讼权利具有充分的利益, 才有权提起诉讼[2]。相比而言, 日本学者关于诉的利益理论的学说更多种多样。二十世纪六十年代日本提出了利益衡量论, 并演变成了解释学的方法。兼子一教授认为诉的利益是诉权的构成要件之一, 必须从诉讼请求的性质及内容两个方面判断是否具有正当性, 即诉讼请求本身具有以法院判决确定的、一般性的、适当性权利保护资格, 并且诉讼请求也满足要求法院判决的现实性、必要性之权利保护利益[3]。新堂幸司教授则提出诉的利益是诉讼请求内容本身是否具有作出本案判决的必要性及实效性[4]。相较于域外, 中国国内学界对诉的利益的研究并不充分。王贵松教授曾提出权利保护必要性这一概念在中国行政法学界还处于空白区域, 已经不能满足于司法实务的需要, 亟待进行研究跟进[5]。

大多数国家通过立法在实体上对纠缠式申请做出规定, 并且将其运用至信息公开行政诉讼领域, 加以用于审判案件是否具有诉的利益的重要标准。在中国信息公开行政诉讼领域, 否定诉的利益是在规则尚不完善、经验尚不充分的背景下, 应对部分申请人不当行使权利的权宜之计, 虽然在一段时间内确实

起到了一定的作用, 但其在法理上有诸多值得商榷之处。目前司法机关在实践中将“利害关系”“权利保护必要性”“产生实际影响”等纳入到诉的利益范畴中, 概念的复杂多样为信息公开行政诉讼的利益的判断加深了难度, 无法准确提供相对简单明了的分析步骤, 更使得已经明确的识别标准变得混乱。

2.2. 行政诉讼的利益的要素

诉的利益起源于民事诉讼法领域, 在法治加速推进的进程中, 逐渐运用至行政诉讼领域, 但在构成要素方面也存在部分差异点。究其原因, 行政诉讼与民事诉讼法在本质上就有所不同, 民事诉讼法旨在解决个人利益之间的冲突, 而行政诉讼则具有双重功能, 一方面保障被行政管理一方的公民、法人和其他组织的合法权益, 另一方面也志在维护行政机关所代表的公共利益。正如有学者所言, 行政诉讼具有监督行政的特殊目的[6], 因此, 在行政诉讼中, 无论是原告资格的范围, 还是值得司法保护的利益范围都应较民事诉讼更为宽泛。

学者原田尚彦的经典理论至今仍被众人所接受并使用, 他曾将“诉的利益”划分为广义与狭义两个概念, 其中, 广义下诉的利益衡量以下三个要素, 一是诉讼对象内容是否合理; 二是当事人是否适格; 三是请求是否具有需要法院作出判断的必要性。狭义下诉的利益通常则指的是上述第三个要素, 即是否具有权利保护必要性[7]。但也有学者认为, 原告资格与狭义诉的利益并未有明确区别, 甚至是共通的[8]。有学者则在广义诉的利益基础上进一步提出, 这三个要素具有很强的关联性, 均用以判断是否有必要启动审判权[4]。

梁君瑜老师提出若以广义与狭义区分“诉的利益”来审视中国的司法实践, 则会发现中国法院在司法审判中往往是采用狭义上的“诉的利益”进行判断, 并且最常以“当事人的请求是否足以具有利用国家审判制度加以解决的实际价值和必要性”用于界定案件是否具有诉的利益[9]。王珂瑾老师提出行政诉讼中的诉的利益概念主要包括三个相互关联、层层递进的层面, 即客观利益的存在; 利益受到行政行为侵害; 利益具有获得司法上救济的必要性[10]。上述观点无论是广义说还是狭义说, 对诉的利益要素的阐述都十分明确, 但是在中国现行规范和司法实践中对诉的利益要素的表达就显得不那么清晰。

3. 现实的迫切需要: 诉的利益在信息公开行政诉讼中的适用概况

通过“北大法宝”检索法院在审判中讨论“诉的利益”的信息公开行政诉讼共 1077 起, 剔除无关案件后, 有效案件 1056 起, 案件的基本情况如下:

从审理法院的级别上看, 最高人民法院审理的案件 42 起, 高级人民法院审理的案件 180 起, 中级人民法院审理的案件 595 起, 基层人民法院审理案件 239 起。

从审理程序上看, 一审案件 402 起, 其中适用简易程序的 62 起, 二审案件 430 起, 再审案件 162 起, 适用简易程序案件 62 起。

从裁判形式上看, 裁定书 992 份, 判决书 54 份, 其他文书 10 份。

从审结的年份上来看, 2015 年 30 起, 2016 年 47 起, 2017 年 231 起, 2018 年 304 起, 2019 年 292 起, 2020 年 149 起, 2021 年 3 起。

目前, 基于陆案裁判对信息公开实践的影响以及新《政府信息公开条例》的制度安排, 政府信息公开复议和诉讼数量出现了下降的趋势, 依据“北大法宝”显示, 2015 年有信息公开行政诉讼 12,324 起, 2016 年 14,831 起, 2017 年 16,900 起, 2018 年 15,644 起, 2019 年 13,573 起, 2020 年 9081 起, 2021 年 72 起。

分析上述数据, 从法院探讨诉的利益的案件占整个信息公开行政诉讼的比例上来说, 如表 1 所示:

Table 1. The proportion of cases in which the court explored the benefits of litigation to the overall administrative litigation on information disclosure**表 1.** 法院探讨诉的利益案件占整个信息公开行政诉讼的比例

年份	信息公开行政诉讼数量	探讨“诉的利益”案件数量	“诉的利益”案件占比
2015	12,324	30	0.24%
2016	14,831	47	0.32%
2017	16,900	231	1.37%
2018	15,644	304	1.9%
2019	13,573	292	2.2%
2020	9081	149	1.64%
2021	72	3	4.2%

在上表的数据中, 由于数据检索时 2021 年数据尚未完全更新, 因数据不完整不具有可操作性, 从之前的年份看, 除 2020 年“诉的利益”案件所占比例有所回落以外, 该比例在其他年份一直处于上升趋势, 至于 2020 年是否是真正的回落, 还是由于疫情原因导致的数据与往年不同, 还有待综合未来几年数据才能作出准确判断。其实, 通过检索可以发现, 法院适用“诉的利益”理由进行裁判的行政案件最初并非出现在信息公开行政诉讼领域, 而是传统的行政处罚领域, 但后来在信息公开诉讼中适用但比例再逐年增大, 或许是由于陆红霞案的示范作用, 2017 年该类案件所占比例开始明显上升, 2018、2019 两年更是持续的较大幅度增长。

在上述 1056 起案件中, 涉及到利害关系判断的案件 92 起, 涉及到受案范围的案件 105 起, 其余为针对权利保护必要性的判断。

政府信息公开制度自产生以来, 对透明政府建设, 监督行政机关依法行政, 增强政府公信力起到了十分重要的作用, 《政府信息公开条例》(以下简称《条例》)将行政诉讼作为针对行政机关政府信息公开行为的救济途径之一, 是基于《行政诉讼法》第十二条对行政诉讼受案范围对扩展。信息公开行政诉讼的出现, 在一段时间内发挥了倒逼政府信息公开的积极作用[11], 也成为提升政府透明度、推动社会良法善治的重要工具之一。然而, 信息公开行政诉讼又是行政机关主要的法律风险来源之一, 据有关数据显示, 2012 年信息公开行政诉讼中行政机关的败诉率达到 24.5% [12], 随着各项制度的完善以及行政机关依法行政工作的推进, 虽然该数字有大幅度下降, 但是我们仍然不能忽视的是现实中信息公开行政诉讼呈现出矛盾的状态: 一方面是部分申请人纠缠式申请、频繁诉讼, 给行政机关和法院带来了沉重的工作负担和压力; 另一方面是行政机关适用模糊不清的例外规则轻易地拒绝公开信息。有观点认为信息公开制度已经出现了异化[13], 更有学者形象地指出公民知情权沦为“泡沫”, 行政机关信息公开义务化为“虚无” [14]。我们暂且不讨论上述观点是否正确, 不容否认的是, 从客观事实出发, 以“陆红霞案”为代表的一系列案件中法院对原告“缺乏诉的利益”的司法判断更是将这种矛盾推向了顶峰。在此之前, 学术界对信息公开诉讼制度的关注焦点更多集中在其倒逼行政机关履行信息公开职能的作用上, 而对信息公开行政诉讼本身关注较少。“陆红霞案”的裁判使得信息公开行政诉讼中的司法审查标准, 特别是对诉的利益的判断成为了学术界关注的重点问题。有学者提出应亟需系统性地研究和立法规制滥用行政诉权的相关行为[15]; 但更多地学者表现出对法院“滥用诉权”“缺乏诉的利益”的判断可能引发问题的担忧, 即“滥用诉权”这个概念本身被滥用[16], 甚至更有学者尖锐地指出法院有滥用审判权的嫌疑[13], 从既有裁判中亦发现了司法审查标准不一、对申请人动机缺乏论证等问题[17]。

因此, 在中国行政诉讼中确立诉的利益的准确概念具有显示必要性。

4. 规范诉权行使的需要：行政诉讼诉的利益之消极功能

诉的利益是连结诉讼实体法和程序法的有效工具, 具有丰富的程序性功能, 是每一个诉讼案件都必须具备的要素之一。诉的利益与诉权有着密切的联系, 代表原告所拥有的法律利益, 但在行政诉讼中, 如何判断原告资格是学术界和实务界历来的研究重点与难点。在法国诉讼法理论中, 将诉的利益理论的直接作用认定为, 决定了当事人的诉讼资格与诉讼范围[18]。在中国传统的诉讼理论中, 着重从诉的利益的消极功能方面进行解释理解, 认为诉的利益能够实现司法审判权与当事人诉权的平衡。即不仅使模糊的权利具体化, 以防止法院滥用审判权, 而且可以有效地防止当事人滥用诉权。在“无锡市梦巴黎家具城再审案”中¹, 最高人民法院在裁判文书中指出, 当事人放弃现有针对申请目的之有效救济方式, 反而寻求相对较有难度的行政诉讼, 不仅不具有权利保护的必要性和实效性, 而且容易变相地浪费了司法资源, 造成了程序的重复。因此, 我们可以得出在行政诉讼案件中, 当事人在选择司法救济方式时, 应该选择更有效且便捷的救济方式。如果当事人放弃且仍希望通过行政诉讼进行利益保护的, 明显不具有司法审判中所认定的权利保护的必要性和实效性, 且该行政诉讼将极大程度的浪费司法资源, 不利于案件纠纷的解决。在此种情形中, 引入诉的利益审判要素可以有效规避该现象。

当然, 也有学者认为诉的利益的消极功能也为中国行政诉讼制度带来了困扰与难题, 如王汉斌消极功能是导致中国行政诉讼受案范围过窄的直接原因[19]。在信息公开这一新型的行政诉讼领域, 其制度目前并不能完全适配原有规则, 尤其在原告资格的认定问题中存在理论与实践的双重缺陷, 不利于实现公民知情权的保障, 有悖于立法的初衷与目标。《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》(法发〔2017〕25号)作为保障当事人诉权的有效依据, 其中针对信息公开行政诉讼领域的滥诉问题也作出专门的意见规定, 但所确立的认定标准均是笼统的, 并不能完全的有利于司法审判实际运用。在实务界中, 不具有诉的利益经常成为认定原告不正当行使诉权的重要理由之一。在人民法院公布的征收拆迁典型案例(第二批)“焦吉顺案”中², 法院将诉的利益的考查聚焦到了原告与行政行为之间的利害关系, 显然是将原告资格的内容纳入到了诉的利益范畴中, 但客观诉讼的属性使得对此类案件原告资格判断比一般行政诉讼的标准要宽松很多, 因而在信息公开行政诉讼中将原告资格和权利保护必要性混同显然是不适合的。因此, 针对行政诉讼中的滥用诉权应该分为起诉权和具体程序权利两种滥用形式, 从而对于二者应采取不同的规制路径, 而不应该进行混同[16]。

5. 保护新兴权利的需要：行政诉讼诉的利益之积极功能

5.1. 司法生成权利

随着法治社会的日益发展, 公民的法治意识也逐渐增强, 相应产生的纠纷类型也呈现复杂化趋势。二十世纪之后, 行政诉讼诉的利益也不再局限于原先界定的消极功能, 逐渐在繁杂的诉讼中发挥其本应的积极功能。“司法是公民权利的最后一道防线”, 行政诉讼受案范围作为公民所受损害利益能否进入司法保护程序的衡量标准, 不仅标志着司法救济的广度, 也决定着司法权对行政行为审查的深度。宪法规定了公民的基本权利, 以此延伸的权利类型应当具有直接的法律效力的观点已经得到了广泛的认同, 因此, 在司法实践中不断涌现出需要法院予以保护的未经法律明文规定的权利和利益。应然层面而言, 行政诉讼的受案范围理应非常广泛且不受限缩, 但是在实然层面上, 不论是行政争议的特殊性, 还是法治发展的阶段性都或多或少影响着行政诉讼受案范围[20]。《行政诉讼法》第十二条第一款采取列举的方式明确了中国行政诉讼受理的范围, 第二款明确了法律、法规可以对行政诉讼受案范围扩大, 这是因为除了财产权、人身权意外还有诸多权利需要予以保护。但这些未被法律明确列举的新兴权利在司法实际

¹(2017)最高法行申 6447 号行政裁定书。

²(2017)最高法行申 8112 号行政裁定书。

审判中,存在着没有立法支撑的困扰与壁垒,给案件的妥善办理带来了困境。

随着社会的不断发展,会出现很多法律文件中没有作出规定的新情况,而且由于法律规范的稳定性,不能总是进行“现象立法”。因此,梁慧星指出利益享有者在实体法缺乏明确规定时,诉的利益可以作为法院判断是否存在正当利益的评判标准,进而为创制实体法规范的提供有力依据[21]。谷口安平也提出同样的观点,即权利主张是否能进入诉讼审判程序,关键在于是否具有诉的利益[22]。周红也认为诉的利益必须结合具体案件予以认定,仅以模糊的概念并不能妥善的解决问题[23]。王珂瑾提出在行政诉讼中引入诉的利益理论至关重要,能够在法官发挥主观判断时发挥关键作用,即根据是否具备诉的利益扩大行政诉讼受案范围、赋予新的诉权类型[10]。

5.2. 提高司法审判效率

“上诉率高、申诉率高、服判息诉率低”是中国行政诉讼多年来的现状,引起实务界与学术界共同的反思。目前,不论是最高人民法院作出的裁判文书,还是《最高人民法院公报》刊登的裁判文书,信息公开行政诉讼领域是被认定为滥用诉权最集中的诉讼类型。诉的利益即作为法院判断案件是否进入审判程序的筛选标准,体现了司法机关在利益衡量时的自由裁量权,规范适用该理论不仅能够促使法院理性地排除浪费国家司法资源的纠纷问题,提高司法审判效率,而且可以最优地选择纠纷解决机制,调动国家司法资源妥善化解矛盾。

具有权利保护的必要性作为当事人提起诉讼和请求法院裁判的首要前提,简言之,诉讼请求是否具有权利保护的必要性是判断该利益是否需要法律保护的重要条件。在理论上,该种判断可以被认作是对狭义的诉的利益的衡量,在德国诉讼法上被称作权利保护的必要或法律保护需要。在“杨吉全诉山东省人民政府行政复议案”³中提到,当事人的诉讼请求是否必须通过行政复议和行政诉讼加以解决,人民法院具有识别、判断该必要性的义务。避免出现当事人缺乏“诉的利益”又提出行政诉讼的案件发生,导致诉权行使的不当性。可以看出,在司法实务中对于“诉的利益”的判断已经成为了审判中一个非常重要的环节,这也是由审判实践的现实需要所决定的。

6. 余论

2014年的《行政诉讼法》增加了全新的“解决行政争议”立法目的,旨在全社会运用法治方式解决行政争议的目标,也体现出实务界解行政纠纷的决心与信心。司法机关虽然在实践中已经开始对案件的诉的利益进行识别和判断,并且将案件能否进入实质审理的重要衡量因素也认定为是否存在诉的利益,特别是在信息公开行政诉讼中已经成为了规制原告权利滥用的重要手段之一。但是诉的利益究竟包含哪些要素尚没有明确依据,虽然中国司法实践多数情况下诉的利益指向的是对权利保护必要性的判断,但从信息公开行政诉讼的运用情况来看,目前在司法裁判中尚未形成实务界的统一衡量标准,这直接导致了裁判中出现规则混用、裁判方式不当、论证不充分等问题。因此,有必要在理论、规则和实践层面上对行政诉讼的诉的利益制度予以厘清。

基金项目

本文系国家社科青年项目“政府信息公开诉讼诉的利益司法认定标准研究”(项目编号:18CFX026)阶段性成果。

参考文献

[1] Larenz, K. (1960) *Methodenhre der Rechtswissenschaft*, S.52.

³(2016)最高法行申2976号行政裁定书。

-
- [2] 肖建华, 柯阳友. 论公益诉讼之诉的利益[J]. 河北学刊, 2011, 31(2): 143-147.
- [3] [日]兼子一, 竹下守夫. 民事诉讼法[M]. 东京: 弘文堂, 1991: 56.
- [4] [日]新堂幸司. 新民事诉讼法[M]. 林剑峰, 译. 北京: 法律出版社, 2008: 238.
- [5] 王贵松. 论行政诉讼的权利保护必要性[J]. 法制与社会发展, 2018(1): 130-148.
- [6] 梁君瑜. 行政诉讼权研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2019: 10.
- [7] [日]原田尚彦. 诉的利益[M]. 石龙潭, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2014: 2.
- [8] [日]南博方, 高橋滋: 条解行政事件訴訟法[M]. 第3版. 东京: 弘文堂, 2006: 268.
- [9] 梁君瑜. 祛魅与返魅: 行政诉讼中权利保护必要性之理论解读及其适用[J]. 南大法学, 2020(2): 122-141.
- [10] 王珂瑾. 行政诉讼中“诉的利益”[J]. 法学论坛, 2012(3): 92-97.
- [11] 宋广玉. 诉讼案例有望倒逼政府信息公开[N]. 南京日报, 2016-08-01(A11).
- [12] 赵春艳. 北京一中院发布“政府信息公开行政审判十年白皮书”[N]. 民主与法制时报, 2017-12-12(03).
- [13] 梁艺. “滥诉”之辩: 信息公开的制度异化及其矫正[J]. 华东政法大学学报, 2016(1): 177-191.
- [14] 秦小建. 政府信息公开的宪法逻辑[J]. 中国法学, 2016(3): 25-47.
- [15] 孔繁华. 滥用行政诉讼权之法律规制[J]. 政法论坛, 2017(4): 90-101.
- [16] 王锡梓. 滥用知情权的逻辑及展开[J]. 法学研究, 2017(6): 41-60.
- [17] 于文豪, 吕富生. 何为滥用政府信息公开申请权——以既有裁判文书为对象的分析[J]. 行政法学研究, 2018(5): 93-104.
- [18] 孔维辰. 行政诉讼诉的利益研究[D]: [博士学位论文]. 武汉: 武汉大学, 2013.
- [19] 王汉斌. 行政诉讼法司法解释之评论: 理由、观点与问题[M]. 北京: 法律出版社, 2000: 242-243.
- [20] 袁杰. 《中华人民共和国行政诉讼法》解读[M]. 北京: 中国法制出版社, 2014: 37.
- [21] 梁慧星. 民法解释学[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1995: 151.
- [22] [日]谷口安平. 程序的正义与诉讼[M]. 王亚新, 刘军荣, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1996: 257-258.
- [23] 周红. 行政诉讼中的诉之利益理论[J]. 行政法学研究, 2003(1): 15-23+63.