

Debate on “Administrative Abuse”: Alienation of Complaint Behavior and Its Regulation Path

—On the Judicial Application of Protection Norm Theory in China

Shujiong Shen

Faculty of Law, Ningbo University, Ningbo Zhejiang
Email: 947258202@qq.com

Received: Jul. 5th, 2019; accepted: Jul. 19th, 2019; published: Jul. 26th, 2019

Abstract

With the complaint mechanism is expanding in the field of administrative management, complaint behavior presents the tendency of alienation: general civil disputes should be resolved through civil legal channels, but a lot of parties by complaints mechanism to enable public administrative resources for personal interests, services, and even using the “detour” litigation strategy for fulfillment of administrative organs filed suit, putting pressure on use of judicial review of administrative organs to meet personally, the administrative judicial resources in the serious imbalance between personal interests and public interests. The alienation of administrative complaints leads to unreasonable relief of the rights, which deviates from the proper exercise of the complaint mechanism and leads to the abuse of administrative litigation rights. Taking the alienation of complaint behavior as the starting point, this paper expounds and analyzes the advantages and disadvantages of invoking the protection norm theory to regulate the abuse of complaint in judicial practice, so as to put forward some effective legal regulation approaches for the abuse of complaint cases.

Keywords

Complaint Mechanism, Behavior Alienation, Abuse of Right of Action, Protection Norms

“行政滥诉”之辩：投诉行为异化及其规制

——兼论保护规范理论在我国的司法适用

沈书炯

宁波大学法学院，浙江 宁波

Email: 947258202@qq.com

收稿日期: 2019年7月5日; 录用日期: 2019年7月19日; 发布日期: 2019年7月26日

摘要

随着投诉机制在行政管理领域的不断扩展, 投诉行为呈现出异化趋向: 一般民事纠纷本应通过民事法律途径解决, 但大量当事人通过投诉机制启用公共行政资源为个人私益服务, 甚至利用“迂回式”的诉讼战略对行政机关提起履责之诉, 利用司法审查对行政机关施压以满足一己之私, 致使行政司法资源在维护个人利益和公共利益之间严重失衡。行政投诉行为的异化而产生的权利救济不甚合理, 背离了投诉机制正当行使的本旨, 导致行政诉讼权的滥用。本文以投诉行为异化为切入点, 通过阐述和分析司法实践中援引保护规范理论规制滥诉的利弊, 以期对投诉类案件滥诉问题提出一些行之有效的法律规制路径。

关键词

投诉机制, 行为异化, 滥用诉权, 保护规范

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

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

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



Open Access

1. 问题的提出

在社会转型的新时期, 投诉机制作为公民有序化的利益表达方式, 以低成本、高效能的优势日益成为公众化解纠纷和保障权益的重要渠道。尤其是近几年, 整个社会的投诉制度呈现出了纷繁复杂、高度活跃的局面, 国家行政机关所接受的投诉总量逐年攀升, 投诉转行政诉讼案件也随之迅猛增长。以纠纷最为集中的消费者权益保护领域为例, 据统计, 全国市场监管部门在 2018 年收到消费者投诉、举报和咨询案高达 1124.96 万件, 相比去年同期增长了 20.74%, 其中的投诉总量多达 372.56 万件; 且大量投诉最后转入了行政诉讼, 就全国互联网投诉平台处理过的投诉而言, “诉转案”1.8 万件, 同比增长了 217.68%, 涉及金额 2.4 亿元[1]。由此可见, 随着投诉机制的广泛盛行, 许多的投诉人权益纠纷作为一般民事纠纷, 不仅可以通过民事法律途径解决, 也可以通过投诉机制转入行政司法领域, 让个人权利保护在行政执法和行政审判领域达到了最大化。然而此种跨领域的救济方式在一定程度上潜伏着“异化”的趋向: 大量的民事纠纷的当事人, 尤其是“职业投诉者”反复向行政机关投诉, 借着立案登记制放低诉讼门槛的时机, 过于顺畅地享有了行政诉讼原告资格, 投诉机制于是成为了民事当事人或“投诉专业户”启用行政司法程序谋求私利的跳板, 如若行政机关的答复处理不能令其满意, 便名正言顺地将投诉转入行政诉讼, 导致请求行政干预类的滋扰性案件激增, 司法资源遭到大量浪费。

2017 年 9 月, 最高院发布了《关于进一步保护和规范当事人依法行使行政诉讼权的若干意见》, 强调要严格规制滥用诉权和恶意诉讼的情形[2]。2018 年 2 月, 最高人民法院出台《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》, 其中的第十二条第五项明确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处理的, 投诉人有权提起行政诉讼[3]。其中规定的“自身合法权益”就是对原有标准“利害关系”的一种限定, 投诉人只在维护自身合法权益时, 才有权提起行政诉讼, 否

则其提起的行政诉讼将得不到法院的认可[4]。但由于“自身合法权益”这一限定仍属于不确定法律概念范畴，实务部门适用较为困难。因而2017年我国行政审判领域率先将注意力转向了德国学理，在裁判中援引保护规范以及反射利益的分析 and 推导框架，以此来廓清和细化我国原先“利害关系”的判定标准，有效限缩了投诉类行政案件的“准入门槛”。但需要注意的是，该域外学理与德国法律传统中自成一体的“公法权利观”紧密相关，以此来解决中国问题是否合理有待商榷。而且，这一域外基准与我国的法律规范中不断扩大原告主体资格的思路相悖，是否突破了防堵滥诉与保障诉权的平衡点也有待考量。因此，本文尝试分析投诉行为异化的制度原因，阐述规制投诉行为异化的正当性基础。

2. 投诉行为异化的生成原因及规制的正当性基础

现实中，大量投诉人将纠纷的最终解决诉诸于行政机关，请求行政机关干预私人间民事纠纷，导致行政机关应接不暇；同时滋扰性行政诉讼也随之泛滥，司法审判领域不堪重负。行政投诉行为的异化现象，其实与我国的实际国情与法律传统有密切联系。

(一) 投诉行为异化的生成原因

1、“行政父母官”与“无限政府”观念的弥留

投诉人当然地认为自身有权请求行政机关干预市场活动，请求有关部门对市场领域的违法行为进行查处以保护自身的人身权、财产权。在这种观念逻辑下，行政监管与个人利益保护是一体的，私人普遍享有请求行政机关履职的请求权。但事实上，这种观念存在一定偏颇，使得个人权利救济在行政执法领域过度泛化。究其背后原因，一方面是因为我国“行政父母官”的文化传统根深蒂固，我国从古至今素有“报官”的说法，一般纠纷当事人当然认为自身有请“官老爷”主持公道的权利；另一方面实则是计划经济时期“无限政府”观念的弥留，当时的政府对市场经济领域实行全面监管，行政机关不仅作为市场的主管机关，更是“主导机关”，其有义务主导一切市场领域，有义务为具体的市场主体提供所有免费的午餐，处理所有的民商事纠纷。在这种“无限政府”的客观背景下，要求行政机关拥有维持市场秩序和解决私人纠纷的双重功能，既要维护公共利益，又要保障私人权益。质言之，投诉人普遍认为自身享有一般性的行政执法请求权，一定程度上是“行政父母官”的文化传统与“无限政府”观念弥留和延续的结果。

2、行政审判对行政执法的审查与导向作用进一步扩宽

我国行政诉讼法确立了保障公民诉权的价值正当性，保护和扩大公民诉权成为近几年行政诉讼法发展完善的一大趋势。2015年，随着立案登记制的施行，行政案件的“准入门槛”大大降低，行政相对人仿佛看到了救命稻草，认为立案登记制即凡案必立，凡诉必理，并拼命利用这根救命稻草使自己上岸，投诉人行政滥诉案件也自此愈演愈烈[5]。而且，《行政诉讼法》第六条明文赋予司法机关对行政机关进行合法性审查的资格和权力，一般民事权益纠纷的受害者自然而然地认为法院作为维护公平正义的最后一道防线，理应对行政机关进行全面审查，监督和干预行政机关所有的自由裁量行为。再说，近些年，行政审判对行政执法领域的导向与辐射作用有进一步扩宽的趋势，一些行政机关为规避司法审查直接以法院的裁判标准作为行政监管的准则。更有甚者，不少政府部门考虑到行政诉讼影响政绩考核，采用和解和调解的方式直接满足了行政相对人的需求，以此息事宁人。如此，公民尤其是受害者更愿意将一般民事纠纷转入行政司法程序，把行政诉讼作为向政府以及相关部门施加压力的手段，以期追求个人经济利益的最大化。

(二) 对投诉行为规制的正当性基础

1、行政管理的公共利益导向与行政资源的有限性

在政治国家与市民社会的二元结构中，社会利益体系分化为公共利益体系与私人利益体系[6]，公共

领域的政治国家属于公共利益范畴，而私人领域的市民社会分属于个人利益区块，随着政治国家与市民社会的清晰分立，行政管理权与个体私权之间的界限也日益区分：与计划经济时代的“无限政府”不同，现代政府不再过多介入市民社会领域，而采用市场经济管理中的“有限政府模式”：一方面，“有限政府”以维护和促进公共利益为导向，合理权衡和取舍各种利益，以实现公共利益的最大化；另一方面，基于行政资源的有限性，“有限政府”通过有效配置资源以实现行政效能的最大化。因此，在现代政府治理中，行政机关主要为维护共同利益而履行职责，只有在实体法律明确赋予个人以行政执法请求权的情况下，行政机关才会考虑介入私主体纠纷，满足当事人有效的行政需求。可见，投诉人的投诉权利不能过分泛化适用，容许所有市场纠纷的当事人通过低成本的投诉机制启用公共行政资源以谋求私利，有悖投诉权利行使的正当性，反而会破坏政治国家与市民社会的二元分立结构，不利于行政机关的正常执法活动，阻碍公共利益和行政效能的实现。

2、民事诉讼与行政诉讼有不同的诉讼目的

从诉讼目的上来看，民事诉讼是处理平等主体之间的人身与财产权益纠纷的程序，目的在于直接解决民事争端；行政诉讼更多地是针对政府行为进行的合法性审查，其目的是为了监督行政机关依法行政。由此可见，民事诉讼与行政诉讼有着明显的权利救济分工，前者主要为了救济私主体的合法权利，后者则为了监督政府行为^[7]。因此，许多投诉人权益纠纷仅仅涉及到私法上的利害关系，当事人通过民事诉讼救济途径加以解决即可；行政诉讼作为公法上利害关系的救济途径，仅在公民权益真正遭到行政行为侵害时才启用，而这些“诉转案”作为请求行政干预类诉讼，投诉人的合法民事权益并未遭到行政行为的侵害，公民提起行政诉讼的目的主要是向行政机关施压，寄望于通过行政诉讼来辐射和解决民事争议，迫使行政机关不得不去干预经济社会中各个领域的私人纠纷和权利冲突，不但可能使民事诉讼与行政诉讼之间的必要分工遭到破坏，也可能导致不同的权利救济部门没必要的双重劳动，过度占用国家的权利救济资源。

3、司法机关对行政裁量权审查的局限性

毋庸置疑，行政机关享有自由裁量权，可基于对各项因素的权衡做出决定，行政裁量权的享有不但可以弥补立法机关并非无所不能的缺陷，也在一定程度上激发和改善了行政机关的主观能动性。投诉转诉讼类案件，其本质上是请求行政干预类诉讼，涉及到司法权对行政行为的审查问题。而我国法院对政府行为的审查仅限于合法性审查，不包括合理性审查：即只审查行政机关处理投诉的决定是否合法，而不直接审查投诉人权益纠纷的事实问题。即使法院判定行政机关的行为不合法，也主要采用确认违法、撤销判决的形式，而变更判决受到严格限制，否则有司法替代行政之嫌。而且，法院审查的对象受受案范围的限制，而不能涵盖全部行政行为，其在合理范围内尊重行政权的判断余地和选择自由。可见，司法权对行政权的介入不仅有程度和范围的限制，还有正当的、现实的界分点。因而，请求行政干预类案件的当事人明知行政诉讼并不直接审查实际纠纷，仍然通过投诉这一桥梁将大量的民事纠纷转入行政诉讼，使得行政诉讼呈现信访化趋势，不仅违背诚实信用原则，滋扰行政机关，而且扰乱了法院诉讼秩序，使得司法机关在维护个人利益和公共利益之间严重失衡。

3. 规制投诉行为异化的司法实践及存在的问题

基于当前投诉行为的异化现象，尤其是“诉转案”日渐泛滥的趋势，司法实践领域率先采取行动，将控制民事纠纷中投诉人的诉权边界作为突破口，尝试按图索骥从域外法理中找寻解决原告资格判定问题的答案，恰好大陆法系国家尤其是德国采用主观公权利及保护规范理论来解决原告诉讼权能问题，且理论与实践发展成熟，于是保护规范理论正式“落户”我国的行政司法审判领域。

（一）“保护规范理论”在判定投诉人原告资格中的司法适用

2016年，最高院颁布第77号指导案例^[8]，提出判定投诉举报人原告资格的新基准为：投诉举报目

的是为公还是为私。这一基准被 2018 年出台的新《行政诉讼法》司法解释第 12 条第 5 项采纳吸收，并以立法的形式加以确定下来，因此，“维护自身合法权益”标准是司法实务界的主流判断依据，但是近期行政审判领域发生转向，自刘广明案[9]后援引域外更具有专业性的判定基准，即德国的主观公权利、保护规范理论及反射利益等来框定和限缩原先的“利害关系”标准，即投诉人即使为了维护自身合法权益而进行投诉，法院也不概观地确认其必定具有原告主体资格[10]。关于保护规范理论在判定投诉人原告资格方面的运用，下文试举两个典型案例：

在“梁志斌诉山西省人社厅、山西省人民政府行政复议决定案[11]”中，梁志斌向山西省人社厅进行口头投诉，反映太钢公司存在违法行为以及侵犯了自身的劳动保障权益，山西省人社厅向其发出《告知书》，梁志斌对《告知书》不服，向山西省政府申请行政复议，山西省政府作出了复议维持的决定；梁志斌仍不服，遂提起了行政诉讼，请求法院判决山西省人社厅撤销原有行为，限期重新作出行政行为¹。本案一审、二审皆驳回了梁志斌的诉请，最高院受理梁志斌的再审申请后，仍驳回了梁志斌的再审申请。最高院援引德国的保护规范理论的分析框架，将原告资格的判定标准从“利害关系”限缩为“法律上值得保护的利益”，指出投诉人必须具备两个条件才能提起行政复议或诉讼：一是投诉人享有行政实体法律规范明确保护的请求权，二是投诉人请求公法救济保护的是自身合法权益。本案中梁某作为投诉人符合条件一，《劳动保障监察条例》明确赋予了其投诉权。但梁某不符合条件二，因其对该公司的违法行为进行的“投诉”，并非为“私益投诉”，实则为与己无关的“公益举报”，因此缺乏诉的利益，原告主体不适格。

在“李百勤诉二七区政府不履行法定职责案[12]”中，李百勤认为郑州市杨寨社区的安置楼属于违章建筑，工程施工可能对全市居民造成普遍侵害，便将情况反映给了该工程所在的二七区政府，请求政府拆除该工程或责令停止施工。但政府未作答复，李某遂诉至法院，请求法院确认二七政府不作为行为违法，并要求法院判令其履行。一、二审法院皆驳回了其起诉，李百勤就向最高院申请再审，最高院利用保护规范理论中“反射利益”的相关学理，亦驳回了其再审申请。最高院指出，判断投诉人是否享有诉权，应当从探求相关法律法规的规范意旨入手，倘若该法规的规范目的，除保护公共利益之外，同时兼顾保护个人利益，则受保护的个人才享有诉权[13]。简言之，只有在公法保护规范中含有“个人利益保护意旨”的情况下，才能承认该个人享有公法上的权利[14]。本案中李百勤投诉某在建工程可能对市民造成普遍侵害，是为了获得普遍公共利益的保护，其主观意旨是为请求行政监管而获取相应的好处，该“好处”实则是行政机关执行公共利益辐射出的反射利益。质言之，李某起诉并非以维护自身合法权益为目的，仅是为了在公共利益辐射下作为普通的、不特定多数公众而受益，是一种任何人可均沾的反射利益。可见，个人利益保护指向不明，李某并不具有请求行政机关法律执行的请求权，因而也不享有依法应予保护的诉权。

由这两个最高院的典型案例可得，保护规范以及衍生出的主观公权利、反射利益等虽为域外理论，但近几年我国行政审判援引该理论后，对于阻却投诉人概括性的、普遍的原告资格方面具有重要意义。这一理论有两个基本特征：第一，必须以法律的存在为前提，第二，以解读法律意旨的利益取向为判别标准。因此，该理论否认了个人享有一般性的法律执行请求权，强调将个案中主观公权利的判定诉诸于客观法规范的“个人利益保护指向”，即公法上权利只有为特定范围内的公民所独享的情况下，该公民才能依据该法律享有主观公权利，而利益均沾的反射利益反而不能产生主观公权利。针对这一衡量标准而言，保护规范理论的引进将原有“利害关系”的标准判断问题转化成为一个法解释问题。回归到这类由投诉引发的行政诉讼案件中，通过法律解释技术，可以推导出法官对投诉人“法益”探求的三个思考步骤，层次一：投诉人是否享有行政实体法律规范规定的请求权，层次二：投诉人自身的合法权益是否遭

¹梁志斌请求法院 1) 撤销《告知书》中对太钢公司下达的《责令改正决定书》，限期重新作出行政处罚；2) 判决山西省人社厅对梁志斌投诉的违法事实，没有履行法定查处职责，并判决限期履行；3) 判决《告知书》中对太钢公司违反劳动法律法规的行为确认合法构成行政侵权行为，判决重新审查，并作出相应的行政处罚；4) 撤销山西省政府《行政复议决定书》。

受侵害，层次三：该合法权益是否属于反射利益。这三个层次步骤不仅有利于防堵投诉类案件的滥诉问题，而且对于整个行政审判的发展都具有深远的影响[15]。

（二）“保护规范理论”在我国司法适用中存在的问题

诚然，保护规范理论成为了我国限定投诉人原告资格的“正当理由”，在矫正原告诉权泛化方面具有重要的推动作用。但诸多司法适用上的问题也随之产生，具体包括两个方面的适用困境：

第一、我国缺乏立法基础和法律解释技术。保护规范理论适用的第一层次是判断实体法律规范中是否涉及了个人权利保护，是否能够找到公法框架下的私人请求权，并将该请求权作为寻求司法保护的根据。即这种请求权实则类似于“法定请求权”，需要立法事先加以规定，但是保护规范理论目前仅在司法审判实践中尝试运用，且还未获得立法机关以及学界的普遍认可，因此，保护规范理论在我国的适用丧失立法基础，没有实体法律规范的事先规定，让法官援引这一外国法理判定原告资格有无问题相当于“无米之炊”[16]；而且，我国法官的法律解释技术也较为欠缺，行政实体法律规范若未明确规定个人利益保护的内容，那么就有赖于法官对规范意旨进行合理解释，但是我国法院对法律的解释仍过于严苛与僵化，无法独立于法律文本，基本以探求立法者事实上的意思为目标，而不考虑其在现时代生活中的合理意义，较为机械地解释这些规范所要保护的法益，以致于对原告资格限缩过度。例如，司法解释原本确认了土地使用权人与房屋所有权人对政府的项目审批行为有行政诉讼权，但因保护规范理论的引入，使这两者的诉权被彻底否决[17]。可见，该外国法解释的专业性与我国司法解释的本旨严重冲突，在原告资格问题上可能存在矫枉过正之虞。

第二、外国制度在“中国土壤”上的移植与嫁接困境。主观公权利以及保护规范理论具有浓厚的德国法特色，是德国法律体系中自成一脉的独特学说，通常与其他学理组合交织适用。例如，在法律解释依据上，德国的保护规范理论在适用过程中通常要回溯到宪法保障的基本权利规范的导向性解释上，法官需要利用宪法基本权利对行政实体法规范的“放射性效力”来解释和判断该行政实体法中是否存在个人利益保护指向，但我国宪法解释系统较为薄弱，基本权利规范缺乏放射性效力，以致于行政实体法律规范中许多隐含的个人私益保护被严格排除，导致该理论解释下的原告资格标准趋向狭隘。再如，在诉讼模式选择上，保护规范理论的适用以德国行政法上的主观诉讼模式为基础，着重强调对享有公法上权利的个人利益的保障，但是我国行政诉讼并不严格区分主客观模式，不仅强调对公民权利的保障，也强调对政府行为的审查和监督[18]。因此，原告资格判定问题上的“主观诉讼化”与其他仍然维持客观规范的关联制度之间该如何调和的问题，也是当下外国部分制度移植入我国法律体系内必须解决的困境之一。

4. 我国投诉行为异化的规制路径

我国司法实践虽然移植德国的保护规范理论来防堵投诉类案件滥诉问题，但是该理论产生了诸多适用不当的问题，并不能完全与我国法律体系相融合。因此，结合我国投诉机制的相应特点及问题，以期对我国投诉行为异化的法律规制路径提出行之有效的对策方案。

（一）纠正错误观念，坚持行政执法以公共利益为导向

行政执法的首要目的是实现公共利益，而并非保护单一或固定范围人民的私益。因而，将个人权利保护与行政监管的公共利益保护相分离是首要一步，也是解决投诉类案件滥诉的源头性问题。一方面，行政机关应当明确行政执法具有公益性与效力性的特点，以维持公共秩序与增进民众公共福祉为导向，其有权对各种利益进行综合权衡和取舍，有权调配有限的行政资源，考量个人利益保护的必要以及执法成本等因素以实现行政效能的最大化等。另一方面，公民应当正确辨明“投诉权利”与“行政诉讼”的差异，明确自身并无普遍的行政执法请求权，即使有投诉权利也不一定享有诉权，引导其正确、理性使用投诉权利与行政诉讼，减少对行政机关与司法机关的无谓滋扰，节约行政与司法资源。

(二) 厘清相关理论，准确界定“合法权益”标准

目前，判断投诉人原告资格的“合法权益”标准仍较为模糊，以及司法实务界援引的保护规范理论及与其相关的反射利益，其判定逻辑与司法适用皆较为复杂，法院裁判说理难以为民众所理解与接受。因此，在理论层面，厘清相关理论的内涵与外延尤为必要。首先，将公共利益和民事权益从“合法权益”中剥离出来，要求投诉人维护的合法权益必须是自身的合法利益，且行使诉权涉及的是行政法上的权利义务关系。其次，理论界也应当将一些域外理论的发展脉络进行系统的观察学习，在深刻了解这些理论在国外产生的法理背景与外部条件的基础上，再将其可取之处加以吸纳，同时结合我国本土生成的“合法权益”标准，以此形成中国特色的投诉人原告资格判定基准。

(三) 加强立法完善，健全个人权利救济的法律途径

投诉人权益纠纷本质上是一个与第三人的民事纠纷，本应通过民事途径加以解决，因而充分健全和完善民事法律途径不受阻碍是首要关键，这就要求明确与协调民事诉讼与行政诉讼的权利救济分工，使得民事纠纷最好在民事的渠道内化解，而让行政诉讼真正去解决行政权利救济问题；其次，以立法的形式正确定位投诉制度，厘清投诉机制与其他救济途径(行政诉讼、行政复议或信访制度)之间的关系，将投诉与行政诉讼的区分提高到制度规范的高度。再者，在制度层面，借鉴域外学理并结合中国经验，将德国的保护规范以及反射利益等相关理论的适用前提、范围及条件等以立法的形式固定下来，为司法实践中适用这一理论提供制度支撑与理论指导。

(四) 落实司法实践，维持对保护规范理论适用的弹性与开放性

在司法实践中，一方面，法院尝试援引和移植德日的保护规范理论为主观公权利的判定提供基准和框架，以此来防堵投诉类案件滥诉是正确的方法论，但运用严苛的法律解释技术，机械地将其作为判断公法上权利存在与否的唯一判断基准是不可取的，保护规范理论的适用绝非一台毫厘无差的机器，法官应当在遵守既定框架的基础上，维持法律解释的弹性和开放性，为个人请求公法上的权利预留合适的空间^[10]。另一方面，除了要对保护规范理论的司法适用进行宽严调试外，法院对于投诉人的可诉性审查也可以从判断行政机关答复处理行为的性质上入手，倘若行政机关的处理行为并非具体行政行为，而为观念告知或行政重复行为等事实行为，并未实质侵害相对人合法权益，也不具有可诉性。并且为了保证司法能动性，加强司法工作人员的职业能力培训，提高法官法律解释技术等也是必要一环。此外，针对有代表性、指导性的案件进行类型化归纳分析，形成投诉人原告资格判别的统一尺度，以贯彻司法公正。

5. 结语

我国行政投诉行为趋向异化，根源在于我国长期的计划经济体制和个人权利救济途径的不健全，“行政父母官”“无限政府”的理念被一些民事纠纷当事人利用，通过投诉这一跳板，大肆请求法院“威逼”行政机关进行民事干预。我国行政审判实践援引外国法学理一定程度上解决了投诉人诉权滥用的问题，实现了我国在此领域的制度迈进。但是我国对这一域外学理的发展脉络、外在辅助条件缺乏深入考察，所以在司法适用上产生了一些“水土不服”的困境。由此，我们司法实务部门的探索与实践仍需进一步强化，与此同时，针对投诉机制在观念、理论以及立法制度层面上的矫正与提升，也是规制投诉行为和完善的投诉制度的重要路径。

基金项目

本文为国家社会科学基金项目研究课题“我国基层协商民主机制的法治化研究”(16BZZ013)的阶段成果。

参考文献

- [1] 2018年消费者投诉举报呈现八大特点[J]. 中国质量与标准导报, 2019(4): 6.
- [2] 崇文瑞. 行政诉讼权滥用的司法认定与构成要件——从陆红霞诉南通市发展和改革委员会政府信息公开答复案切入[J]. 公法研究, 2018, 18(1): 123-145.
- [3] 薛春喜. 司法行政投诉处理工作制度及其适用解析[J]. 中国司法, 2018(4): 35-41.
- [4] 章剑生. 现代行政法总论[M]. 北京: 法律出版社, 2017: 198-208.
- [5] 邢秀杰. 立案登记制对行政审判的冲击及应对[J]. 法制与社会, 2017(8): 25-26.
- [6] 季金华. 权利与权力平衡配置的社会基础——马克思市民社会理论的法治意义解构[J]. 南京理工大学学报(社会科学版), 2001, 14(1): 43-48.
- [7] 龙非. 行政诉讼中“受害者”原告资格之反思——以德国法作为比较[J]. 法律适用(司法案例), 2017(22): 117.
- [8] 最高人民法院指导案例 77 号“罗镕荣诉吉安市物价局物价行政处罚案”[Z].
- [9] 刘广明诉张家港市人民政府再审行政裁定书, (2017)最高法行申 169 号[Z].
- [10] 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, 31(5): 9-17.
- [11] 梁志斌诉山西省人社厅、山西省人民政府行政复议决定再审行政裁定书, (2017)最高法行申 281 号[Z].
- [12] 李百勤诉二七区政府不履行法定职责案再审行政裁定书, (2018)最高法行申 2975 号[Z].
- [13] 李建良. 行政法基本十讲[M]. 台湾: 元照出版公司, 2011: 194-200.
- [14] 赵宏. 保护规范理论的历史嬗变与司法适用[J]. 法学家, 2019(2): 1-14.
- [15] 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.
- [16] 霍振宇. 举报投诉人行政诉讼原告资格探讨——兼论行政诉讼原告资格的判断方法[J]. 法律适用(司法案例), 2018(6): 108-109.
- [17] 杨建顺. 适用“保护规范理论”应当慎重[J]. 检察日报, 2019(4): 1.
- [18] 赵宏. 原告资格从“不利影响”到“主观公权利”的转向与影响问题——刘广明诉张家港市人民政府行政复议案评析[J]. 交大法学, 2019(2): 179-192.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网首页: <http://cnki.net/>, 点击页面中“外文资源总库 CNKI SCHOLAR”, 跳转至: <http://scholar.cnki.net/new>, 搜索框内直接输入文章标题, 即可查询;
或点击“高级检索”, 下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2329-7360, 即可查询。
2. 通过知网首页 <http://cnki.net/> 顶部“旧版入口”进入知网旧版: <http://www.cnki.net/old/>, 左侧选择“国际文献总库”进入, 搜索框直接输入文章标题, 即可查询。

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ojs@hanspub.org