

# 投诉举报人的行政诉讼原告资格确认

赵 柯

浙江工商大学法学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2023年4月4日; 录用日期: 2023年4月14日; 发布日期: 2023年5月24日

## 摘 要

权益保护意识提升, 对违法犯罪行为进行投诉举报, 是如今消费者、受害者维权途径之一, 但对于投诉举报行为所带来的结果看, 并非所有结果能够得到投诉、举报人的满意, 因此引起了行政诉讼救济途径的风潮。而想要进行行政诉讼, 即需要满足诉讼之条件, 在投诉举报人有意提起诉讼时, 值得关注和讨论的便是投诉人行政诉讼原告资格的确认标准问题。

## 关键词

投诉举报, 原告资格, 合法权益, 保护规范

# Confirmation of Plaintiff's Qualification in Administrative Litigation of Complaint Reporter

Ke Zhao

School of Law, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou Zhejiang

Received: Apr. 4<sup>th</sup>, 2023; accepted: Apr. 14<sup>th</sup>, 2023; published: May 24<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

It is one of the ways for consumers and victims to protect their rights by raising their awareness of rights protection and reporting illegal and criminal acts. However, not all the results brought about by complaints and reports can be satisfied by the complainants and informants, which has caused a wave of administrative litigation relief channels. In order to carry out administrative litigation, it is necessary to meet the conditions of litigation. What deserves attention and discussion is the standard of confirming the plaintiff's qualification in administrative litigation.

## Keywords

### Complaint Reporting, Plaintiff Qualification, Legitimate Rights and Interests, Protection Norms

Copyright © 2023 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. 问题的提出

目前, 随着消费者的权益保护意识逐渐提升, 在面对自身权益受损时, 往往会在第一时间选择拨打投诉电话、网络等方式进行维权, 对于因商家或厂家的原因产生的损害, 市场监管部门则有职责和义务对该行为进行调查处理, 若对调查处理结果不服, 投诉人该如何进行救济维权。而对于非因经营者所产生的损害, 市场监管部门是否有职责进行处理, 若行政机关对此作出不予理睬的反映, 投诉人是否有资格针对该情况提起行政诉讼, 这一系列问题遂即成为文章值得探讨的焦点。

根据《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》(下文简称《暂行办法》)规定, 投诉系消费者因生活需要进行采买、使用商品以及接受服务时, 因与经营者发生权益纠纷, 向市场监督管理机关反映情况请求其解决争议的行为。基于该规定, 消费者的投诉举报身份能够进行确定。在相关行政机关接到投诉信息后, 应依法行使职权进行核实调查, 随之会出现两种情况: 一是发现消费者权益的损害是出于商家或厂家的原因造成, 将按相关法律规定组织双方进行调解、对经营者进行处罚亦或是涉及专业领域对该案件进行移送。二是发现消费者的损害并非经营者导致, 市场监管部门或会当场办结, 将办理结果进行录入登记。然而针对行政机关的处理, 投诉者不满该处理结果时, 是否能够依据《行诉解释》第十二条第三项的规定提起行政诉讼, 请求增加经营者的责任; 或囿于行政机关的不作为, 选择复议或诉讼方式。就该问题, 依据相应法律条款, 可将其总结转化为投诉者因对相关部门的处理行为、结果不服时, 是否有提起行政诉讼的原告资格, 以及投诉者能否以受害者名义追究加害人的法律责任两个问题。

在最高人民法院指导案例 77 号中指出: “举报人就其自身合法权益受侵害向行政机关进行举报的, 与行政机关的举报处理行为具有法律上的利害关系, 具备行政诉讼原告主体资格。”<sup>1</sup> 而在司法实践中, 并不像指导案例中所说的那样简单, 如“自身合法权益”如何判断、针对“法律上的利害关系”怎么解读等都存在着不同见解。这也就导致了在判断投诉者行政诉讼原告资格问题亦或是在以受害者名义追责的问题上存在有不同的标准及见解。

## 2. 投诉举报人原告资格确认的现状

投诉举报权作为公民应有的权利被规定于《宪法》之中, 是各具体法律依据宪法规定的, 公民享有向行政机关投诉举报的主观公权利。根据《宪法》规定, 投诉举报是指任何公民、法人或社会组织为促进政府依法行政, 以其他公民、法人或社会组织为队形向行政机关反映违法活动的活动。与这项权利所对应的义务便是行政机关对投诉举报处理的法定职责。当权利被侵犯, 公民所主张的事项并未得到满意的结果时, 投诉举报人提起诉讼的资格则变得尤为重要。根据我国《行政诉讼法》第 25 条的规定, 利害关系是提起行政诉讼的必要组成。<sup>2</sup> 针对于利害关系的判断, 我国法律规定以及学界并没有出现一种统一

<sup>1</sup> 中华人民共和国最高人民法院指导案例 77 号[2016]。

<sup>2</sup> 《行政诉讼法》第 25 条第一款: 行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织, 有权提起诉讼。

的判断标准，存在着不同的标准学说。以至于对于投诉举报人原告资格的确认，同样存在着具有差异的看法。

## 2.1. 投诉举报人原告资格的法律规定

在一开始的行政立法研究中，行政诉讼原告资格问题就暴露在学者研究的视野中，其中颇有争议的一方面则体现在投诉举报人的行政诉讼原告资格如何确认的问题上。在《行政诉讼法》实施之初，《行政诉讼法专题讲座》一书中，对受害人的行政诉讼原告资格进行了论述。通该书所称的“受害人”与行政诉讼中所提及的“投诉举报人”的概念并无较大差别，其内在含义均表现为当合法权益受到侵害时，通过申请相关行政主体的接入，对侵害者进行追责，但因不满于处理结果，以提起诉讼的方式维护自身权利[1]。并且学者依据当时的《治安管理处罚条例》和《专利法》进行分析，认为在治安管理的处罚中，受害人被列为行政相对人；在申请发明专利中，被驳回的人也同样被列为行政相对人。该种理论在现行的《行政诉讼法解释》中得以体现。<sup>3</sup>

之后，随着新法的出台、司法解释的发布，逐步形成“自身合法权益”的判断标准，即判断投诉举报人所否属于维护自身合法利益，判定投诉行为的目的是出于公益又或是私益，该标准在第 77 号指导案例的确定后，被体现在现行《行诉法解释》第 12 条的内容中。<sup>4</sup>与此同时，与该标准同时存在的另一标准“保护规范”标准，在 2017 年刘广明诉案后，得到充分的阐释，并在之后的原告资格认定中被频繁的适用。<sup>5</sup>

## 2.2. 投诉举报人原告资格的理论探讨

### 2.2.1. 一般标准

投诉举报人的原告资格确认实属于行政诉讼原告确定下的各种情形之一，作为“个性”的投诉举报人原告资格，在一定程度上体现着“共性”的特征，故投诉举报人的资格确定是能够从行政诉讼原告资格确认的标准中剥离分析出的。对于我国行政诉讼原告资格的确认，从一开始的依据《民事诉讼法》的规定适用“直接利害关系标准”发展至如今《行政诉讼法》所规定的“利害关系标准”，此过程中带来了不同理论学说的演变。但多次的法律修订并没有对资格确认明确标准，对相关的规定也散落在不同的部门法中，每部法律的规定不尽相同，对于执法、司法者的适用并未带来清晰的指示，这就为现实的司法实践带来了不同程度的困难，也对于类案的审判产生影响(见表 1)。

基于法律的规定，“利害关系”的判断继而成为了学术讨论的重点内容，在对利害关系进行界分时，主要存在着三种观点：首先是张树义所主张的“二要素说”，即主体受到影响的权益与具体行政行为之间，具有因果关系[2]。其次，利害关系判断主张“三要素说”的观点有两种。主要是以张旭勇为主的观点，将利害关系的判定总结概括为主张的权利属于公法上的权利；被诉的行政行为是一种成熟的具体行政行为；主张的公法上的权利与被诉的成熟的具体行政行为之间具有法律上的因果关系三项要点[3]。最后，利害关系判断标准的“四要素说”是以章剑生为主的学说[4]，该学说认为构成要素包括：行政相对人存在；行政相对人的合法权益受到不利影响；行政相对人对该合法权益拥有排他的所有权；被诉的具体行政行为与合法权益的不利影响之间有因果关系[5]。将以上几种学说概括，可以看到，其中权益存在、权益受损、因果关系三个要素能够将整个“利害关系”的判断进行串联(见表 2)。

<sup>3</sup>《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 12 条第 4 项：撤销或者变更行政行为涉及其合法权益的。

<sup>4</sup>《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 12 条第 5 项：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。

<sup>5</sup>(2017)最高法行申 169 号。

**Table 1.** Legal provisions on “confirmation of plaintiff qualification in administrative litigation”  
**表 1.** 关于“行政诉讼原告资格确认”的法律规定

关于“行政诉讼原告资格确认”的法律规定			
年份	法条名称	主要内容	标准性质
1982	《民事诉讼法(试行)》	行政诉讼案件适用该法；起诉条件相关——原告须有直接利害关系	“直接利害关系标准”
1989	《行政诉讼法》	具体行政行为的直接影响者可提起诉讼	“行政相对人标准”
1999	《行诉解释》	具有法律上的利害关系方能提起行政诉讼	“法律上的利害关系标准”
2014	《行政诉讼法》	与行政行为具有利害关系方能提起行政诉讼	“利害关系标准”
2017	《行诉解释》	追究加害人责任；因自身权益受损投诉但相关行政机关未进行处理……	“受害人追责/投诉举报条款”

**Table 2.** Summary and comparison of judgment criteria of “interest relationship”  
**表 2.** “利害关系”各判断标准汇总对比

“利害关系”各判断标准汇总对比				
二要素	主体权益的影响结果			因果关系
三要素		公法上的权利	成熟的具体行政行为	因果关系
	直接影响	权益	本人独有权益	
四要素	不利影响	权益排他性	行政相对人	因果关系

首先，关于权益存在的问题，即侵害行为所侵犯的权益是否属于法律所保护的范畴内。无论是德国法上的公法权利，美国法上的利益范围，还是日本法规定的法律上的利益，以及我国台湾地区使用的权利或法律上之利益，皆将原告被损害的相关权益纳入至宪法、法律的保护调整的范围内[6]。此外，受法律所保护的个体利用须具有特定性，其超越于一般公共利益结合其他要素学说，该权益还需为起诉人本人所有[7]。而该权益是否属于法律所保护规定，在司法实践的界定过程中，存在着可大可小的范围，并没有一个统一的法律权利概览供司法机关参考。

其次，权益受到行政行为损害的问题，行政诉讼以保护公民、法人及其他组织的合法权益为目的，由此看来只有权益遭到迫害才能够引起权利救济程序。并且该损害应被定义为实质性、特定性的损害，其中并不包括预期利益的消失或精神、期许等方面的破灭，也不包括不能分化的抽象性的损害[8]。

最后，针对因果关系要素，即是指权益的受损与行政行为之间存在因果关系，并非由他方或自身原因带来的不利后果。故在此可解决文章开始是提出的一个问题，如果因投诉者个人的原因造成自身的损害，其并非属于行政机关所属职权范围，也并不能形成行为与损害结果间的因果关系存在。与此同时，因果关系的判定需注意避免过度关联的现象出现，需找到行为的直接影响，强调实际可能性，以避免联想、难以确定以及间接关系的情形出现。

### 2.2.2. “自身合法权益”标准

新《行诉法解释》中规定，以维护自身合法权益为目的作为诉讼原告资格中利害关系判断的限定条件，该条件则是将一般标准中的权益问题进行限缩。投诉举报的目的往往能够以投诉人所申请保护的利

益性质为标准分为公益投诉和私益投诉两种,前者是指因国家、社会、他人等利益受损,投诉人为维护受损利益请求相关行政机关作为。“自身合法权益”标准的判断即主要解决私益投诉人的原告资格问题[9]。

在77号指导案例中,法院认为罗镕荣因吉安电信公司收取卡费的行为损害了自身合法权益而进行举报,与行政机关的举报处理行为具有法律上的利害关系,故可将其认定为具有行政诉讼原告资格。据此我们也可以得出投诉举报人具备行政诉讼原告资格须具备两个要件:一是侵害到自身合法权益;二是所受侵害与行为之间存在因果关系[10]。该案虽然确定了投诉举报人罗镕荣的原告资格,但其并未形成“投诉举报人肯定式”的行政诉讼原告资格判断,而是进行一种条件限定,以此防止将举报权利无差别的赋予所有单位和个人。

### 2.2.3. “保护规范”标准

保护规范理论源自于德国,由布勒于1914年提出,同时也是“主观公权力”的基础性构成。保护规范理论关于合宪性解释的根据是德国基本法(即《德意志联邦共和国基本法》)第十九条第四项“任何人的权利受到公权力侵犯,法律救济对其开放。只要尚未建立其他的管辖权,就可以在普通法院获得救济……”据此可以得知在德国法上,“就公法上的规范而论,保护规范理论强调两个重要因素:一个根据法律可以清楚地界定潜在原告人的范围,(另一个)规范的目的,它至少也必须是旨在保护原告的[11]。”保护规范理论在德国最重要的的使用场域是第三人或是相关人诉讼[12]。

在我国引未引入保护规范理论时,我国原告资格判断的构成主要是合法权益要件和因果关系要件两方面,其判断标准即可总结为“不利影响”或“实际影响”[13]。但对于受害者的何种利益受到不利亦或是实质影响并未明确,对此法官还需要依据法律的规定将对权益的性质进行区分,判断是否属于法律所要保护的范畴。而在引入后,政诉讼原告资格的认定受到了限制[14]。如在刘广明案中指出只有公法领域的权利与利益受到影响,权益可能遭到损害的当事人才具有法律上的利害关系,才能够形成行政法意义上的权利义务关系,进而具备原告资格。更如在季萍与南通市国土资源局行政登记案的二审裁定中<sup>6</sup>,法院虽并未直接说明保护规范理论的运用,但在厘清“反射利益”“主管公权利”“利害关系”等相关概念时,将该理论进行了不同程度的借鉴。有鉴于此,关于投诉举报人原告资格的确定,首先需要确定行政行为是否给当事人带来了损害;其次,该种损害结果是否属于公法领域所保护的權利和利益。满足了以上两项条件即算具有作为原告提起行政诉讼的资格。

## 2.3. 投诉举报人原告资格的争议问题

在资格确定的各种标准中,或多或少的都存在着一些问题,如在一般标准中的“权益”确定问题以及利害关系所涉及的双方对象问题;在“合法权益”标准中投诉举报人以自身合法权益受损为由进行举报能否必然得到资格;亦或是在“保护规范”标准中是否投诉举报人的投诉举报权收到了侵害就必然能否获得行政诉讼的原告资格。在这些问题中,不同的学者有不同的观点,在该部分对这些问题进行阐述的同时,还会从“受害人”角度分析投诉人原告资格的确认路径。

### 2.3.1. 判断投诉举报人与何种行政行为具有利害关系

在前半部分“合法权益”标准的论述中,投诉按照所申请保护的利益性质为标准分为公益投诉和私益投诉两种,投诉人即可分为私益投诉举报人和公益投诉举报人。然而法院在判断投诉举报人的利害关系时,将其与哪一行政行为进行分析关联,则需要进一步探讨。在一个完整的投诉举报行为中,投诉人投诉,行政机关受理,在一定期限内向投诉人进行答复,针对调查结果对相对人作出处罚行为。在整个

<sup>6</sup>(2017)苏06行终475号。

过程中，行政机关的行为包括两个，一是针对投诉人的答复行为；二是针对被投诉人履行法定职责。对于前者，因行政机关的答复行为不满，以“想要撤销或变更行政机关答复行为”为诉讼请求的投诉举报人，在行政诉讼原告资格的确定中，需判定行政机关答复行为与投诉人的利害关系。对于后者，法院则需判定行政机关不履行法定职责与投诉人的利害关系。但在现有的司法裁判中又会出现将投诉、举报分开的情况发生，即认为针对于“投诉-答复”的行为会产生对当事人权益的影响，而“举报-答复”则并不会产生影响。如在陈新法与厦门市住房公积金管理中心一案中<sup>7</sup>，原告提交举报投诉书，而行政主体作出“不予受理投诉决定”，法院给出的裁判中同样将举报投诉人仅认定为“投诉”。

在行政机关履行职责的实践中，不予答复、推迟答复、答复不合法等行为均会对投诉举报人的合法权益造成损害。对于答复行为性质的认定当然决定着该行为是否可诉的重要前提。也能够保证在审查答复行为与投诉行为的利害关系时，原告才会是“投诉举报人”的身份。若将答复行为认定为行政法律行为，则该行为所引起的权利义务关系变动必然会在当事人的主张下引起诉讼的产生；若将答复行为确定为行政事实行为，该行为并不会引起法律上的权利义务变动，其只是一种“结果告知”，在法律层面并未触及任何法律拘束力。我们可以看出，在答复行为性质的认定中，不同的认定会导致不同的结果。而在行政机关需要对被投诉人进行处罚履行法定职责时，投诉举报人即可以“普通的行政相对人”的身份参加诉讼。进而在这种情况下投诉举报人较为容易的确定行政诉讼的原告资格[10]。

### 2.3.2. 投诉举报人仅凭举报权受损是否就能够确定原告资格

在保护规范理论中，保护规范理论就是指若法规范在制定时满足了特定的人或特定范围的人的个人利益的话，这个法规范就可以作为个人提起诉讼的公法依据。而对于投诉、举报权的法律规定，其是否包含或兼具了“特定人或特定范围的人的个人利益”的立法目的是决定投诉举报权是否为主观公权利的重要因素[12]。

根据法律一开始的立法原意，赋予我国公民投诉、举报权是为了更好的监督市场、维护秩序，给行政机关广泛提供违法犯罪线索。值得注意的是，在投诉举报人提起行政诉讼的时候，其本意在于对行政机关的处罚结果不满想要追求对被投诉人的加重处罚，并非是认为自己的合法权益受到了侵害。

## 3. 我国投诉举报人原告资格确认的完善

在上述的内容中，可知当前的投诉人原告资格确认的标准都或多或少存在些不足，为改善其缺陷，本文意从以下方面进行阐释，以达到完善之效果。

一是行政救济行为。在“自身权益”标准中，投诉举报人以维护自身合法权益为目的进行投诉举报，并不能够表明其合法权益会受到行政机关的侵害，这也并不构成行政诉讼原告资格的要件所在。据此，我们可以将其转换为行政机关是否依法履行职责救济投诉举报人的合法权益，因其不同程度的不作为能否使投诉举报人免遭侵害抑或是遭受更重的侵害。而投诉举报人提起行政诉讼的缘由即变为要求行政机关依法履行保护其合法权益的职责，基于此需要赋予投诉举报人相应的诉讼权利。并且，还需注意排除投诉举报人基于报复心理、获取奖励要求相关机关对被投诉人进行加重处罚的情形发生。

二是私益类型化对待。在法院沿用的“保护规范”标准中可知，举报人原告资格的有无，并不是根据举报投诉人提起诉讼的主观目的是从“私益”抑或是“公益”出发，而是要看作为被告的行政机关所作出的答复行为、处理行为所依据的实体法律规范是否赋予了原告主观权利，原告又是否根据该权利获得要求行政机关予以介入并进行特定行为的请求权。投诉举报人的“合法私益”各种各样，但依据一定的标准能够将其进行类型化划分。之后再根据不同的政策法规指引，将大类别下设置细小特殊类型，以

<sup>7</sup>(2018)闽02行终102号。

此将行政实践中所出现的情形进行考量,降低分析体量。

三是案例解析指引。一些难以解释的法律概念,如“合法权益”“利害关系”等,尽管各部司法解释都在尽力完善,但在该问题的概念解释中,实践经验往往会比单纯的概念解释有用。目前我国最高法所发布的指导案例均具有该功能,在具有抽象化概念、判断标准中,案例解析的作用能够为实践中的工作人员提供方向指引。并且案例的积累应用能够直接的反映出政策的变迁,为学术界的研讨提供形象的素材。

#### 4. 结语

经由文章分析,单纯运用一个标准并没有办法很好的解决投诉举报人的行政诉讼原告资格问题,面对文章开始提出的问题,对于因商家或厂家的原因产生的损害,市场监管部门则有职责和义务对该行为进行调查处理,若对调查处理结果不服,根据行政机关的救济行为是否做出进行判断。而对于非因经营者所产生的损害,就需具体分析投诉举报的答复行为的可诉性问题。在多元化的今天,各种类型化的行政诉讼不断出现,将行政诉讼的原告资格进行类型化划分,更能简洁明了地帮助司法实践中问题的解决。

#### 参考文献

- [1] 最高人民法院《行政诉讼法》培训班,主编. 行政诉讼法专题讲座[M]. 北京: 人民法院出版社, 1989: 145.
- [2] 张树义. 寻求行政诉讼制度发展的良性循环[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000: 81-89.
- [3] 张旭勇. 法律上利害关系新表述——利害关系人原告资格生成模式分析[J]. 华东政法学院学报, 2001(6): 41-48.
- [4] 章剑生. 现代行政法基本理论[M]. 第二版. 北京: 法律出版社, 2014: 796-799.
- [5] 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.
- [6] 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, 2019(6): 100-103.
- [7] 朱应平. 澳美两国司法审查原告资格比较研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2013: 113-135.
- [8] 王名扬. 美国行政法(下) [M]. 北京: 中国法制出版社, 1995: 630-631.
- [9] 黄先雄, 皮丹丹. 公益性投诉举报类行政案件的诉讼救济问题探究[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2017(6): 34-39.
- [10] 黄锴. 行政诉讼中举报人资格的审查路径[J]. 政治与法律, 2017(10): 138-149.
- [11] (德)弗里德赫尔穆·胡芬. 行政诉讼法[M]. 第五版. 莫光华, 译. 刘飞, 校. 北京: 法律出版社, 2003: 252.
- [12] 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.
- [13] 赵宏. 原告资格从“不利影响”到“主观公权利”的转向与影响——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.
- [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, 191.