

# 论行政诉讼原告的确 定

张 蕾

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2024年3月4日; 录用日期: 2024年3月13日; 发布日期: 2024年4月17日

## 摘 要

行政诉讼原告资格是行政诉讼程序中的首要问题, 关系到当事人能否合理有效启动行政诉讼程序。然而, 《行政诉讼法》对行政诉讼原告资格的规定不清, 亟需加以明确。本文从行政诉讼原告资格的概念入手, 探讨了国内外行政诉讼原告资格的历史发展, 比较了合法权益、法律上的利害关系、利害关系、诉的利益之内涵, 并对行政诉讼原告资格的认定条件以及不同种类的行政诉讼中原告资格的判定进行分析。认定行政起诉人是否具有原告资格, 不仅需审查利害关系, 还需判断是否存在可诉行政行为, 是否起诉人自己值得保护的权益受到了侵害, 权利受到损害与被诉的具体行政行为是否具有因果关系。原告资格在不同类型的行政诉讼中的判断方法也有所不同。对于行政诉讼的相对人, 应当当然具备行政诉讼原告资格, 对于其他与行政诉讼有利害关系的公民、法人、或其他组织, 应该借助利害关系标准判断其与行政行为是否具有利害关系, 判断其是否具备主观公权。

## 关键词

法律上的利害关系, 利害关系, 诉的利益, 主观公权

# On the Determination of Plaintiff in Administrative Litigation

Lei Zhang

Law School, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Mar. 4<sup>th</sup>, 2024; accepted: Mar. 13<sup>th</sup>, 2024; published: Apr. 17<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

The qualification of the plaintiff in administrative litigation is the primary issue in administrative litigation procedures, which is related to whether the parties can reasonably and effectively initiate administrative litigation procedures. However, the provisions on the qualifications of plaintiffs in administrative litigation in the Administrative Litigation Law are unclear and urgently

need to be clarified. This article starts with the concept of plaintiff qualification in administrative litigation, explores the historical development of plaintiff qualification in administrative litigation at home and abroad, compares the connotations of legitimate rights and interests, legal interests, interests, and litigation interests, and analyzes the conditions for determining plaintiff qualification in administrative litigation and the determination of plaintiff qualification in different types of administrative litigation. To determine whether the administrative plaintiff has the qualifications of a plaintiff, it is not only necessary to examine the interests, but also to determine whether there is an actionable administrative act, whether the plaintiff's own rights and interests that are worthy of protection have been infringed, and whether the infringement of rights has a causal relationship with the specific administrative act being sued. The determination method of plaintiff qualification varies in different types of administrative litigation. For the counterparties in administrative litigation, they should naturally have the qualification of administrative litigation plaintiffs. For other citizens, legal persons, or other organizations with interests in administrative litigation, they should use the interest standard to determine whether they have an interest in administrative actions and whether they have subjective public power.

## Keywords

Legal Interest, Interest, Interest in the Lawsuit, Subjective Public Power

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. 行政诉讼原告资格的概念

原告在行政诉讼中是指认为作出具体行政行为的行政机关或者其工作人员侵犯了他们的合法权益，并且以自身的名义，依照法律向人民法院起诉，从而开启行政诉讼程序的公民、法人或者其他组织[1]。原告资格是指某人在司法性争端中如享有的将该争端诉诸司法程序的足够的利益。如果该司法性争端充分地影响了起诉人，那么该起诉人是这一行政诉讼的适格原告[2]。总体来说，具有原告资格也就是当公民、法人或者其他组织的合法权益受到行政机关或者其工作人员的侵犯时，其有向法院提起行政诉讼的能力。

在我国，学者对行政诉讼原告资格内涵的理解一般存在两种观点：其一，认为具备行政诉讼原告资格是起诉人请求法院保护自己合法权益的前提条件；其二，认为行政诉讼中的原告资格是起诉人成为适格原告所应具备的要素。但是，以上两种观点将行政诉讼的原告资格与起诉条件混淆了。要弄清楚原告资格的内涵与外延，必须要注意两个方面。其一，要注意原告资格与起诉条件的区别，原告资格的范围小于起诉条件，原告资格只是起诉条件所要具备的要素之一。其二，要注意原告资格与原告地位的区别，原告资格与原告地位的取得时间不同。在受到行政行为侵害时，当事人就已经取得了原告资格，而原告地位的取得时间后于原告资格的取得时间，当事人向法院提起行政诉讼，并且法院受理之后，其才具有原告地位[1]。

## 2. 行政诉讼原告资格的历史发展

### 2.1. 国外关于行政诉讼原告资格的规定

#### 2.1.1. 德国关于行政诉讼原告的规定

《德国行政法院法》从行政诉讼的受案范围与行政诉讼的类型两个方面把握行政诉讼的原告资格。

《德国行政法院法》第 40 条规定，行政法院管辖一切不属于其他法院管辖的，非宪法性质的公法争议。这是从受案范围方面对行政诉讼原告资格的规定。《德国行政法院法》第 42 条规定，当行政机关已经做出的行政行为对起诉人的合法权益造成侵害时，或者当行政机关的不作为损害了起诉人的合法权益时，起诉人可以请求法院做出撤销判决，从而撤销行政机关作出的行政行为。这是对撤销之诉原告资格的规定。《德国行政法院法》第 43 条规定，原告如果具备迫切的、合法的权益，其可以在起诉时请求法院确认某一法律关系存在与否，也可以请求法院确认行政机关作出的行政行为无效。这是德国行政法律对确认之诉原告资格的规定。可见，在不同类型的诉讼中，德国的行政法对原告资格的规定也不相同。总的来说，德国行政法院对行政诉讼的原告资格把握比较宽松。在德国的行政诉讼程序中，只要起诉人并不是明显的与行政行为无利害关系，则先假定起诉人符合起诉条件，开启行政诉讼程序，至于其权益是否真的受到侵害，其是否是适格的原告，则需要行政程序开启之后再行审查。

### 2.1.2. 法国关于行政诉讼原告资格的规定

法国的行政诉讼原告资格的模式以客观诉讼模式为主，主观诉讼模式为辅，侧重于纠正行政机关的违法行为，维护社会秩序，因此，对于行政诉讼的原告资格要求比较宽松。在法国，只要任何自然人或法人的直接利益受到行政行为的侵害，其就可以作为申诉人提起行政诉讼。这里的“直接利益”的范围为个人利益、公共利益或者集体利益。

### 2.1.3. 美国关于行政诉讼原告资格的规定

美国的行政诉讼原告资格也呈逐步放宽趋势。由于宪法的规定过于抽象，1946 年美国《联邦行政程序法》颁布以前，原告的资格主要由法院的判例确定。1940 年前，原告资格采用“权利受损”标准。也就是说，只有当事人的权利受到了损害，才有资格提起行政诉讼。即使行政机关做出了违法行为，但是没有致使当事人权利受损，其也不具备提起行政诉讼的原告资格。1940 年，在“联邦电讯委员会诉桑德斯兄弟无线电广播站”<sup>1</sup>一案中确立了“实际损害标准”。1946 年，美国颁布了《联邦行政程序法》，该法确立了“不利影响”标准。1970 年“资料处理服务组织联合会诉坎普”<sup>2</sup>一案发生后，确立了“双层损害”标准，即宪法标准和法律上的标准。所谓“宪法标准”是指必须具有所争议的事实存在，并且所争议的事实可以构成行政法上的案件，“法律上的标准”是指当事人所申请法院保护的利益必须可以被宪法和法律切实保护。

## 2.2. 中国行政诉讼原告资格的历史发展

我国行政诉讼原告资格的确定经过了好几个阶段的发展，从《行政诉讼法》颁布以前的“法律规定标准”发展为“合法权益”标准<sup>[3]</sup>，后来“法律上的利害关系”标准又出现，现在又发展成为了“利害关系”标准，目前最高人民法院又在引进诉的利益理论继续探索。

### 2.2.1. “法律规定”标准

在 1989 年之前，我国并没有颁布《行政诉讼法》，因此，在司法实践中，主要通过民事诉讼制度来保障行政法律关系中当事人的合法权益，行政诉讼的原告资格按照民事诉讼法的规定来把握。

### 2.2.2. “合法权益”标准

在《行政诉讼法》颁布后，理论和实践对行政诉讼原告资格的把握也不断发展。1989 年颁布的《行政诉讼法》41 条规定，公民、法人或其他组织提起行政诉讼的条件是认为行政机关的具体行政行为侵犯其合

<sup>1</sup>FCC v. Sanders Brothers Radio Station, 309 U.S.470 (1940).

<sup>2</sup>Association of Data Processing Service Organization, Inc. v. Camp, 397 U.S.150 (1970).

法权益。但是，“合法权益”这一标准过于主观，在司法实践中，有一些法院遇到不愿意审理的案件时，就认定当事人的“合法权益”并未受到侵害，从而否定了起诉人的原告资格，这一做法限制了起诉人的行政诉权[4]。

### 2.2.3. “法律上的利害关系”标准

2000年，最高法颁布了《行诉法若干解释》，这一解释调整了行政诉讼的原告资格，该若干解释第12条规定，如果起诉人与具体行政行为有法律上的利害关系，则其可以成为行政诉讼的原告。但是，由于“法律上的利害关系”标准太宽泛，且具体的立法及相关的司法解释也并未对这一原则进行细化，在实践中可操作性也比较弱。

### 2.2.4. 利害关系标准

新颁布的《行政诉讼法》第25条规定，有权提起行政诉讼的主体为行政相对人或者其他的与行政机关作出的具体行为有利害关系的当事人。这一条将“法律上”三个字删掉了，确定了“利害关系”标准，并且明确了只要是行政行为的相对人，就具有提起行政诉讼的资格。然而，“利害关系”是一个比较模糊的概念，很难对“利害关系”作出一个清晰的界定，司法机关在判断“利害关系”时有时也难以把握。

### 2.2.5. 诉的利益论

近来，最高法院引进诉的利益论。最高法颁布的《关于进一步保护和规范当事人依法行使行政诉权若干意见》规定，要准确把握“利害关系”的法律内涵，在判断当事人与行政机关所做出的具体行政行为是否具有利害关系时，要审查具体行政行为是否真的实质地影响了当事人的权利义务，是否真的侵害了当事人的值得保护的利益，不得将起诉条件中的“利害关系”虚化与弱化。在起诉人提起诉讼时，如果其与具体行政行为确实具有利害关系，则人民法院应当立案。要判断起诉人是否可以提起行政诉讼，还要考虑起诉人的诉讼请求中是否存在值得保护的利益。是否具有值得保护的利益该怎样把握，也是需要讨论与解决的问题。

## 3. 合法权益、法律上的利害关系、利害关系、诉的利益的比较

### 3.1. 何为合法权益、利害关系、法律上的利害关系以及诉的利益

#### 3.1.1. 合法权益的内涵

“合法权益”可以分为“合法”与“权益”两个部分。“合法”这一词表明起诉人请求法院保护的权益应为合法并且受法律保护的[5]。这里的法律应做广义上的理解，而且并不仅仅指的是行政法与行政诉讼法，包括宪法、法律、行政法规等现行法律在内的实体法与程序法。“权益”包括两个部分，分别为权利和利益。“权利”在这里应当作缩小解释，应当解释为法律权利，尤其是行政法上的权利。法律权利指的是权利主体可以以作为或者不作为的方式获得利益的一种手段，其规定或者隐含在法律规范中，并且在法律关系中实现[6]。行政法救济的法律上的权利主要指公法上的权利，私法上的权利如果通过行政行为的介入从而转化为公法上的权利，那么也可以通过行政诉讼程序来救济。如果纯粹是私法上的权利，行政诉讼程序则不去救济，则通过民事诉讼程序来保障。利益在这里是指因行使权利而获得的好处或者是益处。这种利益不一定是无形的，也可以是无形的，不一定是有价的，也可以是无价的[7]。并且，利益不一定要用法律明文规定出来，有些利益虽然并没有规定在法律条文中，但是在法律原则中规定了，或者有些利益虽然既未被法律原则规定，也未被法律规则规定，但是应当受到法律的保护，这些利益也应该能够通过行政诉讼的途径来保障。

但是，在实践中，法院在界定合法权益时，往往容易首先判断被诉行政行为的合法性问题，如果法

院认为被诉行政行为并没有违法，则往往会认为原告的合法权益并没有受到侵害。然而这种在立案阶段就审查被诉行政行为在实体和程序中是否合法，剥夺了当事人的辩论权，限制了当事人的诉权。

### 3.1.2. 法律上的利害关系的内涵

江必新和梁凤云先生认为，法律上的利害关系应当和“可诉行政行为”相关规定联系起来<sup>[1]</sup>。如果一个具体的行政行为对公民、法人或者其他组织没有实际影响，那么其就不属于行政诉讼的受案范围。这就意味着如果一个具体行政行为是可诉的，那么其必然对当事人的权利与义务产生了实际的影响。

因此，也就是说，如果起诉人的权利或者义务受到了行政机关作出的具体行政行为的实际影响，那么其与具体行政行为就具有“法律上的利害关系”。而且实际影响的情况应该具有两种，一种是积极(不利)影响，另一种是消极(有利)影响<sup>[1]</sup>。如果行政机关的具体行政行为对当事人的实际权益造成了不利影响，则当事人具有提起行政诉讼的原告资格。

### 3.1.3. 利害关系的内涵

2017年前后，司法实践中对利害关系的理解有所不同。在“刘广明诉张家港市人民政府行政复议案”<sup>3</sup>出现之前，司法实践中将“利害关系”与“法律上的利害关系”理解相同，都理解为对起诉人的权益造成实际影响<sup>[8]</sup>。但是，在刘广明案中，“主观公权利”替代了“利害关系”。“主观公权利”的内涵是公法上的权利和利益，只有当事人的主观公权利可能遭受行政行为的损害，其才是该行政行为的利害关系人，才能产生行政法意义上的权利义务关系，其才能以自己的名义提起行政诉讼，成为行政诉讼的原告<sup>[9]</sup>。这一发展对我国行政诉讼原告资格的确定有积极进步。

### 3.1.4. 诉的利益的内涵

诉的利益分为广义的利益和狭义的利益，广义的诉的利益包括以下三个方面：1) 诉讼对象是否适格，即需要判断请求法院判决的内容是否可以成为审判的对象；2) 提起行政诉讼的原告是否适格，即需要判断起诉人对于该请求是否具有正当利益；3) 是否具有权利保护的必要，即需要根据具体的情况，判断起诉人有无请求法院审判的具体的利益。而狭义的诉的利益仅仅考虑是否具有权利保护的必要这一方面<sup>[10]</sup>。

“诉的利益”主要从以下三点来把握：其一，必须起诉人的权益可能因行政机关所做出的行政行为而遭到损害；其二，起诉人的特定利益必须为法律所承认、所保护；其三，起诉人的诉求是通过行政诉讼可以得到救济的。如果起诉人的诉求不能通过行政诉讼加以救济，就并没有提起诉讼的必要。

## 3.2. 利害关系标准在司法实践中的运用

在司法实践中，审查利害关系时应该以“可能性”为标准。以讨墩合作社诉徐闻县政府与潭板合作社、陈伯土地行政登记案<sup>4</sup>为例，在该案中，最高法院再审时认为：人民法院在审查起诉人的行政诉讼原告资格时，对利害关系的审查不应过于严格，应该以“可能性”为标准。在审查利害关系时，只要原告提出的诉讼请求与被诉的行政行为可能存在利害关系，那么就认为原告与被诉行政行为具有利害关系。至于原告的主张是否与被诉行政行为事实上具有利害关系，是实体裁判过程中应该判断的问题，而不是在审查原告资格时应该考虑的问题。因为无论在民事诉讼还是行政诉讼中，“诉的利益”都是一种存在可保护的合法利益的可能性。具备实际的利害关系也就是具备胜诉条件，如果在审查原告资格时就要求原告具备胜诉条件，与客观的诉讼条件是不相符合的。诉讼的前提是存在争议，如果各方当事人之间有争议存在，那么他们都可以成为诉讼当事人，并不是说只有绝对可以胜诉的当事人才可以提起诉讼，具有原告资格。

<sup>3</sup>(2017)最高法行申169号行政裁定。

<sup>4</sup>(2017)最高法行再41号行政裁定。

## 4. 行政诉讼原告资格的认定条件

在行政诉讼中,判断起诉人是否具有原告资格,不仅要审查起诉人与被诉的行政机关作出的具体行政行为是否有利害关系,是否具有诉的利益,还要从以下几个方面进行认定。

### 4.1. 是否存在可诉行政行为

当原告提起行政诉讼时,被诉的行政行为必须属于行政诉讼的受案范围,必须是可诉的。也就是说,被诉的行政行为是针对具体的、特定的对象的,而不是针对大众的、抽象的行政行为,也不是国家行为,更不是内部行政行为或者是没有发生效力的行政程序行为。

### 4.2. 是否是起诉人自己值得保护的权益受到了侵害

“自己的”权益说明不是他人的权益,也不是公共利益。如果他人的或者公共利益受到了侵害,那么起诉人不具备起诉资格,这也是诉的利益标准对原告资格的要求。

### 4.3. 权益受到损害与被诉的具体行政行为是否具有因果关系

如果起诉人受到的损害并不是因为被诉行政机关的具体行政行为造成的,那么就说明被诉行政行为没有对起诉人产生不利影响,起诉人与被诉行政行为之间并不存在利害关系,那么起诉人自然不具有原告资格。

## 5. 不同类型的行政诉讼中原告资格的判定

### 5.1. 一般类型行政诉讼原告之判定

#### 5.1.1. 行政相对人的原告资格

《行政诉讼法》第25条第1款规定,有权提起行政诉讼的主体为行政相对人或者其他利害关系人。由此看来,行政相对人当然具备行政诉讼原告资格<sup>[11]</sup>。

行政相对人分为形式相对人与实质相对人,形式相对人指的是行政机关的行政行为所指的对象,这通常比较容易判断出来,实质相对人指的是因为行政机关做出的行政行为而享有权利或者承担义务的人。除了享有权利或者承担义务,实质相对人还应满足其他条件。其一,行政行为的目的在于超越形式相对人从而对案件当事人的权利义务产生影响。如果行政行为的目的在于为形式层面的相对人设定权利义务,只是附带地影响了案件当事人的利益,则案件当事人不是实质相对人,至多是行政相关人。其二,行政行为对形式相对人和案件当事人的利益影响方向是相同的<sup>[12]</sup>。如果形式相对人与案件的其他当事人的利益方向是相反的,则不能将当事人视为实质相对人。这样说来,行政行为的形式相对人与实质相对人都当然具有行政诉讼原告资格。

#### 5.1.2. 经行政复议后的原告资格的判定

提起行政复议之后,不服行政复议的结果从而提起行政诉讼的一般有行政复议申请人和复议第三人。因为行政复议也是一种具体行政行为,行政复议的申请人可以视为行政相对人,因此其具备行政诉讼原告资格,下面主要探讨一下行政复议中第三人的原告资格。

所谓行政复议第三人是指因与被申请行政复议的具体行政行为有利害关系,通过申请或者复议机关通知的形式,参加到行政复议程序中的除申请人、被申请人之外的其他公民、法人或者其他组织<sup>[1]</sup>。因此,与具体行政行为或者复议的结果有利害关系是行政复议第三人的重要特征之一。这里的“利害关系”的内涵应该与行政诉讼法中第三人相一致。既然行政复议的第三人与具体行政行为或者复议结果具有利害关系,那么根据“利害关系”理论,行政复议的第三人也应具有行政诉讼原告资格。

## 5.2. 特殊类型行政诉讼中原告资格的判定方法

### 5.2.1. 政府信息公开诉讼中原告资格的判定

政府信息公开诉讼中的原告可能有两种人，一种是申请公开政府信息的申请人，一种是认为行政机关公开的信息侵犯了自身的合法权益，从而反对行政机关公开信息的人。

对于政府信息公开诉讼中的申请人，笔者认为其当然具有行政诉讼原告资格。因为，其一，行政机关对申请人申请公开政府信息的答复本来就是一项具体而可诉的行政行为，申请人为该行政行为的相对人，基于行政相对人的地位而获得原告资格。其二，《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》第一条也规定了，如果行政机关拒绝公开或者逾期未答复申请人申请公开政府信息的请求，申请人认为这一行为侵犯自身合法权益而向人民法院提起诉讼，法院应当受理。这也就表明了政府信息公开的申请人当然具有行政诉讼原告资格。

至于认为行政机关公开的信息侵犯了自身合法权益，从而提起行政诉讼的人，判断其原告资格就要用前文所述的“利害关系”标准来判断其与行政机关公开政府信息的行为是否具有利害关系，如果行政机关公开的信息真的侵犯了其利益，则其具有原告资格，反之，其将不具有原告资格。

### 5.2.2. 受害人的原告资格的判定

“受害人”指的是在一个事件中受到平等主体侵害而自身利益受损的当事人。当受害人的权益受到损害时，有时会要求行政机关对加害人进行行政处罚。若受害人对行政机关做出的行政处罚不满意，往往会向法院起诉该行政机关，由此将会引发受害人的原告资格问题。

受害人是否当然具有行政诉讼的原告资格，在理论与实务界存在不同观点。江必新和梁风云先生认为，所有的受害人都当具有原告资格<sup>[1]</sup>。因为，首先，受害人与行政机关所做出的行政行为具有利害关系。行政机关通过处罚加害人，可以使加害人停止其侵权行为，从而及时保障受害人的人身权与财产权，从而保障了受害人的合法权益。其次，赋予受害人行政诉讼的原告资格可以监督行政机关依法行政，从而维护社会公共利益。因为如果行政机关对于加害人的行政处罚畸轻，加害人自然不会起诉，这会使得行政机关的违法行为得不到纠正，不利于依法行政。

笔者认为，不应一味肯定受害人的原告资格。第一，如果受害人在侵害行为结束时才向行政机关报案，则行政机关的行政行为并不会减少受害人的实际损失，受害人的合法权益并没有因为行政行为受到保护，因此受害人与行政行为无利害关系。行政机关加重对加害人的行政处罚只会使受害人得到一种精神层面的安慰。第二，受害人与加害人之间的争议通常可以通过民事诉讼的途径加以解决，受害人的损失可以通过民事诉讼获得赔偿<sup>[9]</sup>。第三，虽然赋予受害人提起行政诉讼的资格可以监督行政机关依法行使公权力，维护社会秩序和公共利益，但是提起行政诉讼的自然人、法人或者其他组织不能仅仅为了公共利益而提起行政诉讼，提起行政诉讼至少有可以保护的利益存在。因此，不应一味赋予受害人行政诉讼原告资格。笔者认为，只有法律明确赋予了受害人请求行政机关惩罚加害者的权利，并且该法律规范至少包含保护受害人个人利益的成分，而不是纯粹为了保护公共利益，受害人才具有提起行政诉讼的原告资格。

### 5.2.3. 举报投诉人原告资格的判定

关于举报投诉人是否具有原告资格，在理论与实务界存在不同的观点，有的学者持肯定的态度，有的学者持否定的态度。我国的根本大法《宪法》第41条规定：我国的公民有批评建议权和申诉、控告、检举权。这就说明，举报权是我国公民的一项宪法性的权利。因此，有的学者认为，举报权既然是我国的宪法性权利，那么举报投诉人认为行政机关的行政行为侵犯其举报投诉权时，其当然具备行政诉讼的原告资格。但是，持反对意见的学者认为，如果赋予每一个举报投诉人原告资格，势必会引起滥诉，造

成司法资源的浪费，因此，举报投诉人要想成为行政诉讼的原告要满足一定的要求。下面，笔者就来浅谈一下举报投诉人取得原告资格的要求。

### (1) 仅具有反射利益的举报投诉人不能具有行政诉讼原告资格

以“毛培旺案”<sup>5</sup>为例，在本案中，毛培旺是合法的从事遗体接运服务的个体户，毛培旺发现第三人张某未取得资格证而擅自接运遗体，遂向被告兴化市民政局举报，并且请求兴化市民政局制止张某的行为并对其进行处罚。在民政局对张某进行处罚后，张某仍旧继续接运遗体，于是原告毛培旺向法院起诉，请求法院判决民政局制止第三人张某非法接运遗体的行为。

在本案中，法院认为，毛培旺不具备原告资格。因为被告民政局对第三人张某非法从事殡葬服务业务的查处与制止的行为是对社会秩序的维护，保护的是社会公共利益，并不是为了保护举报投诉人毛培旺的个人合法权益。虽然法院若判决兴化市民政局查处并制止张某非法从事殡葬服务的行为会间接导致原告毛培旺自身经营收入的增加，毛培旺因被告民政局的行政行为获得一定的利益，但是这种利益仅仅为反射性利益，而非法律上的利益，与被诉行政行为具有反射性利益不是成为行政诉讼原告的条件之一，因此举报投诉人毛培旺不具有原告资格。

### (2) 可以通过民事途径解决的举报投诉人不具备行政诉讼原告资格

以“任海超案”<sup>6</sup>为例，在本案中，任海超是消费者，其向被告奉化区市场监督管理局举报其在奉化市日新平民药品零售有限公司购买的精品纹胶蓝是不安全食品，并且要求奉化区市场监督管理局作出行政处罚。于是，被告奉化区市场监督管理局做出了警告以及责令其改正的行政处罚。但是，原告任海超认为这一行政处罚过轻，于是向人民法院提起诉讼，请求法院判决撤销原来的行政处罚，并且责令被告行政机关作出新的行政处罚。

与“毛培旺案”相同的是，法院也认为任海超不具备原告资格。因为在本案中，被告奉化区市场监督管理局所做出的行政处罚对原告任海超的权益并不产生直接影响，与原告任海超并不存在利害关系，此行政处罚的利害关系人为日新平民药品零售有限公司。虽然原告起诉奉化区市场监督管理局的目的在于加重对第三人日新平民药品零售有限公司的处罚，从而使自己获得十倍赔偿金，从而获得一定的利益。但是，这一目的应该由民事诉讼的途径解决，并不应该启动行政诉讼程序。在许多消费者为举报投诉人的案件中，消费者的诉求都可以通过民事诉讼得以解决，消费者并不具有行政诉讼原告资格。

### (3) 具有主观公权的举报投诉人具有行政诉讼原告资格

主观公权的成立要求客观法规范不能仅仅只为了保护公共利益，在保护公共利益的同时，至少也存在保护特定主体的私人利益的指向[7]。由毛培旺和任海超案可以看出，判断举报人是否具有原告资格，并不是以举报人提起诉讼时是希望保护公共利益还是个人利益为标准，而是要以行政机关所作出的具体行政行为所依据的法律规范为标准，如果所依据的实体法律规范中赋予了原告主观权利，原告可以基于该主观权利请求行政机关介入并作出特定行为[7]。在任海超与毛培旺案件中，原告的诉求并不具备主观公权，行政机关作出的行政行为主要是为了维护社会公共利益，并不存在保护个人利益的指向。因此此类举报投诉人并不能取得原告资格，只有具备主观公权的举报投诉人才可以获得原告资格。

#### 5.2.4. 原告资格转移后原告资格的判定

《行政诉讼法》第25条规定：如果有起诉资格的公民死亡后，那么他的近亲属也可以起诉。如果有起诉资格的法人或者其他组织因为某种原因终止了，那么其权利义务的承受者也可以起诉。这是关于原告资格转移的相关规定。

<sup>5</sup>(2017)苏1202行初字第267号行政裁定。

<sup>6</sup>(2017)浙0213行初14号行政裁定。



下面来浅谈一下原告资格转移的条件：第一，原本享有原告资格的公民、法人或者其他组织不复存在。公民不复存在是指公民自然死亡或者被宣告死亡，法人或者其他组织不复存在是指法人或者其他组织因注销、解散等原因而终止。第二，诉权仍然存在，并未过诉讼时效。第三，要有承继原权利义务的主体存在，在这里指的是具有承受其权利义务的近亲属存在。近亲属在这里指的是配偶、父母、子女、祖父母、外祖父母、孙子女、外孙子女以及尽了主要赡养义务的媳妇或者女婿。第四，被转移人本来不是原告，只是因为与本来具有原告资格的人具有近亲属关系而获得了承继的原告资格。

在原告资格转移的行政案件中，理论与实务界存在一些缺陷。第一，有的法院在判案时，以承继的原告与行政机关的行政行为为无利害关系为由而否定承继原告的原告资格。在朱 a 诉上海市 B 局等行政登记案<sup>7</sup>中，朱 a 的父亲去世后，其父亲房子被人假借其父亲的名义卖了并且转移了登记，于是朱 a 向法院起诉，要求法院撤销房屋的转移登记。但是，法院认为，朱 a 并不能证明其继承了该房屋，该房屋并不是朱 a 的，行政机关准予变更登记的行为与朱 a 没有利害关系，因而否定了朱 a 的原告资格。在这里，笔者认为，判断承继后的主体是否具有原告资格并不需要审查其与行政行为有无利害关系，只要其是原本具有原告资格的主体近亲属即可。第二，行政法律规范中只规定了近亲属的范围，并没有规定近亲属承继原告资格的顺序，笔者建议在行政法律规范中加以补充。

### 5.2.5. 行政公益诉讼中原告资格的判定

公益诉讼指的是，当国家利益或者社会公共利益受到了侵害，如果没有法律上的直接利害关系主体，或者虽然有但是其不愿意提起诉讼时，由没有直接利害关系的特定主体根据法律的规定提起非自利性诉讼[13]。《行政诉讼法》第 25 条规定：人民检察院在履职过程中如果发现行政机关的行政行为损害了国家的利益或者社会的公共利益，人民检察院应当向其提出检察建议，督促其改正违法的行政行为，如果行政机关拒不改正，人民检察院可以以作出违法行政行为的行政机关为被告提起行政诉讼。这就明确了检察机关具有提起行政公益诉讼，成为行政公益诉讼原告资格。与主观诉讼模式的“民告官”不同的是，检察公益诉讼是“官告官”客观诉讼的模式[7]。那么，检察机关提起行政公益诉讼的条件是什么？

人民检察院提起公益诉讼的条件严格于普通行政诉讼的条件。首先，普通的行政诉讼的原告(除了行政相对人)只要证明行政行为与自身存在利害关系，自身的权益因为行政行为受到不利益即可获得原告资格，这种不利益并不一定需要是已经实际发生了的，存在损害的可能性也可。而检察机关要想成为行政公益诉讼的原告，必需要证明行政机关的行政行为已经实际损害了国家利益或者社会公共利益。第二，在提起行政公益诉讼之前，检察机关必须提前 30 天向做出违法行为的行政机关提出检察建议，如果行政机关在 30 日内主动纠正，则检察机关将不能向人民法院起诉。也就是说，检察建议是检察院提起行政公益诉讼的前置程序。而一般公民提起行政诉讼，除了少数的行政争议需要复议前置，必须先经过行政复议才可以提起行政诉讼外，大部分行政案件都可以直接提起行政诉讼。

## 6. 结语

行政诉讼的原告资格是一个复杂而又首先应该解决的问题，对行政诉讼原告资格的把握不能过于宽泛，也不能过分限制。若对行政诉讼原告资格规定的过于宽泛，会使行政诉讼朝公益诉讼的方向发展，而对行政诉讼原告资格过分限制则会剥夺了当事人的诉权。笔者认为，对于行政诉讼的相对人，应当当然具备行政诉讼原告资格，对于其他与行政诉讼有利害关系的公民、法人、或其他组织，应该借助利害关系标准判断其与行政行为是否具有利害关系，判断其是否具备主观公权。在运用“利害关系”标准时，对利害关系的判断应以可能性为前提，这样才会宽严有度地把握行政诉讼原告资格。

<sup>7</sup>(2011)闵行初字第 17 号行政裁定。

## 参考文献

- [1] 江必新, 梁凤云. 行政诉讼法理论与实务[M]. 北京: 法律出版社, 2016.
- [2] Black, H.C. (1979) *Black's Law Dictionary*. West Publishing Co, Eagan.
- [3] 夏锦文, 高新华. 我国行政诉讼原告资格的演进[J]. 法商研究, 2001, 18(1): 100-105.
- [4] 全国人大常委会法制工作委员会行政法室. 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.
- [5] 程琥. 行政法上请求权与行政诉讼原告资格判定[J]. 法律适用, 2018(11): 18-28.
- [6] 张文显主编. 马克思主义法理学——理论、方法和前沿[M]. 北京: 高等教育出版社, 2003.
- [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] 最高人民法院行政审判庭. 关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释[M]. 北京: 中国城市出版社, 2000.
- [9] 赵宏. 保护规范理论在举报投诉人原告资格判定中的适用[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2018(5): 9-17.
- [10] 王锴. 行政法上请求权的体系及功能研究[J]. 现代法学, 2012(5): 78-92.
- [11] 梁凤云. 新行政诉讼法讲义[M]. 北京: 人民出版社, 2015.
- [12] 陈鹏. 行政诉讼原告资格的多层次构造[J]. 中外法学, 2017(5): 1214-1232.
- [13] 刘艺. 构建行政公益诉讼的客观诉讼机制[J]. 法学研究, 2018(3): 39-50.