论投诉人和举报人在行政诉讼中的原告资格

王青斌 张莹莹¹

(中国政法大学, 北京 100088)

【摘要】原告资格问题是投诉、举报案件的核心问题,也是最具争议性的话题。对于投诉人和举报人原告资格的判断,《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》确立的自身利益标准,还可进一步完善。有必要回归到利害标准的一般判断结构上来,区分履责之诉与撤销之诉,分别确定投诉人和举报人有无原告资格。举报人在撤销之诉和诉请履行查处职责案件中均没有原告资格,在诉请履行奖励、受理和答复职责案件中则一律具有原告资格。投诉人在诉请履行受理和答复职责时恒具有原告资格;在诉请履行查处职责案件和撤销之诉案件中,投诉人的原告资格具有或然性,需要在区分真自益型投诉人与假自益型投诉人基础上进行综合判断。

【关键词】投诉人 举报人 原告资格 利害关系 履责之诉 撤销之诉

投诉指因自身合法权益受损而请求行政机关处理,举报则指单纯的反映违法行为,与自身合法权益无涉。在因投诉、举报而引发的行政诉讼中,原告资格是最具争议性的话题。对此,《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》(以下简称《行诉解释》)第12条作出回应,明确“为维护自身合法权益向行政机关投诉”的投诉人具有提起行政诉讼的原告资格(以下简称“自身利益标准”)。这就意味着,投诉人天然具有原告资格,举报人的原告资格则一律不予承认。从利害关系这一根本标准出发,此结论还可进一步完善。基于此,本文拟在严格区分投诉与举报的基础上,以诉的类型为维度,分别探讨投诉人与举报人在行政诉讼中的原告资格。

一、自身利益标准的实践应用与理论缺陷

(一)自身利益标准的实践应用情况

自身利益标准虽正式确立于《行诉解释》,但其应用在实践中由来已久。笔者借助“北大法宝”司法案例数据库,以“投诉”“举报”和“原告资格”为关键词,辅以“行政”案由进行全文检索,截至2021年5月5日,共检索到相关案例866个,而借助自身利益标准来判断投诉人和举报人有无原告资格的占到308例。其中229例以“举报不以维护举报人的自身合法权益为目的”为由否定了举报人的原告资格。如在“周丽卿等诉重庆市住建委行政不作为案”中,法院提出,周丽卿举报施工单位的目的在于维护公共利益,被告对于举报所作的处理,……均与举报人自身合法权益没有直接关系,举报人不具备原告资格¹。相反,另外的79例则以“投诉以维护投诉人的自身合法权益为目的”为由肯定了投诉人的原告资格。如在“刘新平诉兴隆台区城管局不予行政处罚案”中,法院提出,原告是该小区的业主,其投诉的事项关乎其切身利益,故对投诉事项具有原告主体资格²。

(二)自身利益标准的理论完善分析

¹作者简介:王青斌,男,中国政法大学法治政府研究院教授、博士生导师;张莹莹,女,中国政法大学法学院与丹麦哥本哈根大学联合培养博士研究生。

²基金项目:国家社科基金重大项目“行政法总则制定的理论与实践问题研究”(项目编号:21&ZD191);“中国政法大学钱端升杰出学者支持计划资助项目”;国家留学基金资助项目

第一，可保证原告“明确”而非“适格”。

自身利益标准的本质是主张理论，无论该主张是否事实上成立，投诉人仅需提出自身合法权益受损之主张便属适格原告。在自身利益标准下，法院对投诉人原告资格进行审查的角色有可能被虚化，无法依靠原告适格来实现“避免发生民众诉讼”的制度功能³。根源在于投诉人是否主张“投诉目的在于维护自身合法权益”并不重要，重要的是投诉人所主张的自身合法权益事实上确实受到了被诉行政行为的侵犯或影响，后者才是利害关系的本质所在。因此，投诉人实际上可分为真自益型投诉人与假自益型投诉人，后者主张的自身合法权益并不存在，或者自身合法权益受损与被诉行政行为无关。

第二，扩大了适格原告范围。

关于行政诉讼的原告资格，目前主要存在“受害人诉讼”“利害关系人诉讼”与“客观诉讼”三种认识路径，核心区别在于受损利益范围。“受害人诉讼”强调主观公权利受损，排除事实上的利益(反射利益)。“利害关系人诉讼”的利益既包括权利和法律上的利益，又包括反射利益⁴。“客观诉讼”模式的着眼点在于维护公共利益，并不需要个人层面的权益受损。自身利益标准一方面强调自身“合法”权益而排除事实上的利益(反射利益)，另一方面又因简单与公共利益相对立而落入“利害关系人诉讼”范畴。但事实上，一方面，并非所有的权利和法律上利益受损均能赋予投诉人原告资格，其中投诉权最为典型⁵。另一方面，对于仅反射利益受损的投诉人而言，其原告资格实际上因“自身合法权益”概念本身的不确定性而可能摇摆。

第三，一概否认举报人的原告资格还有待完善。

自身利益标准实际上否认了举报人之原告资格，这种观点适用于撤销之诉但不适用于履责之诉。在撤销之诉中，举报人与举报事项并无关联，行政机关如何处理也不会影响其合法权益，二者之间不成立利害关系。但就履责之诉而言，一方面，当举报人享有法律规范明确赋予的举报权时，其基于举报行为与行政机关成立行政法律关系，因而与行政机关的拒绝答复等不作为具有利害关系。另一方面，受理举报事项并进行处理和答复也是相关行政机关的法定职责。如果概不承认举报人的原告资格，有可能放任行政机关违法和不履责，可能有悖于《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)确立的“监督行政机关依法行使职权”这一立法目的。

二、利害关系标准的回归与规范性解读

由上观之，有必要重新回归到“利害关系”这一根本标准上来。行政行为、合法权益以及因果关系是判定利害关系存否的基本要素⁶，因投诉、举报案件中行政行为要素一般不存争议，本文对利害关系标准的解读集中于合法权益与因果关系两个要素。

(一) 合法权益的界定

1. 合法权益包括实体权益与程序权益

1989年《行政诉讼法》在“受案范围”中将司法保护的合法权益限定为“人身权、财产权”之影响，学界长期以来对于合法权益的研究一直局限于实体权益而忽略了程序权益⁷。程序权益与实体权益同属行政法所保护的合法权益范畴，具有重要的法律价值。一是尊严价值。公民享有程序权益意味着公民有权作为独立的主体参与行政权的行使过程，体现了行政机关对公民人格的尊重。二是秩序价值。公民程序权益的保障一方面为公民提供了表达和参与的机会，从而最大程度地减少冲突；另一方面也增强了公民对行政决定的接受程度，避免了很多不必要的复议和诉讼。三是正义价值。程序权益的保障一方面可以确保正义以看得见的方式实现，满足公民的感性要求；另一方面也服务于结果正义，因为其增强了行政决定的说服力，提升了公民对行政决定的接受度。

在投诉、举报案件中，投诉人与举报人的获得答复权是最典型的程序权益。因有相当一部分案件源于行政机关的不答复行为，故有单独讨论的必要。需要指出的是，答复是指行政机关经调查、处理后，采取口头、书面等形式将处理结果告知、反馈投诉人、举报人的行为⁸。因此，此处的答复是程序性而非实体性答复行为，前者是指纯粹的立案、受理与否以及最终处理结果等的通知，后者则涵盖行政处理的结果⁹。此外，要求相关行政机关受理投诉、举报事项也属于程序权益范畴。

2. 公共利益例外属于合法权益

虽然公共利益这一概念本身极具抽象性和不确定性，但可以确定的是，公共利益是相对于个人利益的开放性概念，凡是不属于个人所有的利益都包括在公共利益的范围之内¹⁰。而针对维护公共利益还是个人利益的考量，行政诉讼可以划分为主观诉讼与客观诉讼，前者以保护公民、法人或其他组织的个别具体权益为目的，后者以维护公共利益为目的。我国行政诉讼确立的是主观诉讼为主、客观诉讼为辅的模式。自身利益标准正是立足于主观诉讼的立场，否定了举报人的原告资格。

然如前所述，对于职责范围内的投诉、举报事项而言，行政机关负有普遍的受理与答复职责，投诉人和举报人也对应享有启动受理程序和获得答复的权利。这两种权益并不专属于提起履责之诉的投诉人或举报人，而是任何投诉人与举报人均得享有，属公共利益范畴，承认此类公共利益属于合法权益进而认可此类案件中的利害关系实际上也是监督行政机关依法行政的需要。主观诉讼的立场彰显的是行政诉讼的救济属性，但从发展的角度来说，行政诉讼不应该只是一种救济手段，而应成为公民监督行政机关的工具。就投诉、举报案件而言，有必要通过例外承认投诉人与举报人原告资格发挥行政诉讼的监督功能，否则行政机关的不受理、不答复等违法行为将可能面临监督缺位。

3. 合法权益仅限于公法权益

投诉案件常源于投诉人与被投诉人的民事纠纷，因而涉及私法权益是否属于合法权益的问题。公法权益指行政法律关系中相对人相对于行政机关的权益，私法权益则是民事法律关系中一方私主体相对于其他私主体的权益。投诉案件中的合法权益应仅限于公法权益，主要原因有两个方面。

一是公法和私法区分的必然结果。法律关系的差异决定了区分公法和私法的必要¹¹，行政诉讼乃公法上之诉讼，用于判断行政诉讼原告资格的利害关系一般也仅指公法上的利害关系，作为利害关系基本要素的合法权益自然也限于公法权益范畴。在“陈前昌诉渔沟镇政府不履行法定职责案”中，法院即提出，《行政诉讼法》第25条规定的利害关系仅指公法上的利害关系，陈前昌有关采光权和房屋结构受影响的主张属于民事法律调整范畴，不具备原告资格¹²。二是行政救济与民事救济分工的需要。投诉的本质是公民向有关行政机关提供违法线索，并不服务于民事纠纷的解决，投诉人不能因民事权益受损而提起行政诉讼。当且仅当行政机关是否以及如何履行行政职责蕴含了保护投诉人民事权益的公法意涵时才会完成民事争议到行政争议之间的转换¹³。

具体到“公法权益”的认定，则必须着眼于其是否属于行政机关在从事行政活动中需要考虑和保护的权利。如在“袁正平等诉南通市规划局不履行法定职责案”中，法院认为，“他人利用违法建设从事经营活动造成原告商铺价值减损”不属于行政机关规划管理活动中需要考虑和保护的权利或者法律上的利益，仅属民事权利而不是公法上的利益，进而否定了袁正平等人的原告资格¹⁴。

(二) 因果关系的认定

1. 事实上的因果关系与法律上的因果关系

对于事实上的因果关系之判断，传统的法学思维坚持“若非”原则，即如果不是因为A就不会有B，那A就是造成B的原因，A和B之间成立因果关系，A是B的必要条件。但是，事实上的因果关系只是客观存在的、逻辑上的概念，而不是法律所愿意处

理、认定的概念¹⁵。因此，事实上的因果关系大于法律上的因果关系。利害关系属于法律概念，对其因果关系要素的判断不能满足于事实上的因果关系，而需诉诸法律上的因果关系。对于后者的判断，卡多佐大法官主张“可预见性”原则，即A的责任只限于“可以预见的”B，而不包括所有的B。但“可预见”本身具有主观性，范围和界限并不明确，因而极易产生争议。对此，莱特进一步提出了NESS原则(Necessary Element of a Sufficient Set)，即充分集合里的必要条件，要求A既是B的必要条件也是充分条件，从而既有效避免了“可预见性”原则的主观因素，也比“若非”原则更为严谨。但其问题在于没有充分考虑法律因素，因而难免混入一些事实上成立但法律上并不成立的因果关系。

2. 直接因果关系与间接因果关系

直接因果关系的判断尚属简单，间接因果关系则具有较大的不确定性。就投诉、举报案件中的因果关系而言，投诉人、举报人的合法权益与被诉行政行为之间的因果链环节众多，直接因果关系所能涵盖的范围极为有限，间接因果关系的层次划分又不好把握，因而依托直接与间接因果关系的划分来认定因果关系成立与否失之偏颇。实践中有的案例较为极端，仅承认直接因果关系而否定一切间接因果关系。如在“郭峰峰诉山西省质监局履行法定职责案”中，法院明确指出，郭峰峰提供的证据不能证明其患白血病与被举报人生产的硅藻泥产品存在直接因果关系，不具备原告资格¹⁶。

3. 必然因果关系与相当因果关系

必然因果关系最早从苏联引入，认为只有由违法行为到损害结果的运动呈现出符合客观规律的无法避免、确定不移的必然趋势时，才能认为违法行为与损害结果之间存在法律上的因果关系¹⁷。因此，必然因果关系的条件较为苛刻，实际上构成了对利害关系的限制，也不利于对投诉人和举报人合法权益的保护。侵权行为法上的因果关系判断经历了从必然因果关系到相当因果关系的转变，后者是指违法行为对损害发生可能性的提升程度具有相当性。具体而言，相当因果关系的成立要件有二：一是违法行为构成损害发生的必要条件；二是违法行为明显增加损害发生的可能性¹⁸。前者构成条件关联，后者构成相当性。既然必然因果关系标准并不可取，不妨参考相当因果关系标准，强调实际、相当的可能性，而将那些与投诉人、举报人权益关系疏远、影响概率较低的情形排除在外¹⁹。进一步说，相当因果关系意味着，如果被诉行政行为在通常情形下会损害投诉人或举报人的合法权益，二者之间成立因果关系；反之，当投诉人或举报人的合法权益在通常情形下不会因被诉行政行为而受影响时，即应否定这种因果关系。如举报人因行政机关不履行查处职责侵犯获得奖励权而提起履责之诉，则缺乏这种相当的因果关系，构成因果关系的阻断。

投诉、举报案件整体上可以分为两类：一类是履责之诉，即针对行政机关的不作为，投诉人、举报人起诉要求行政机关履行法定职责；另一类是撤销之诉，即投诉人、举报人不服行政机关的作为行为，诉请法院予以撤销。在明晰了利害关系标准的基本意涵这一核心问题之后，下文根据这一标准并以诉的类型为维度对投诉人、举报人的原告资格进行解析。

三、履责之诉中投诉人和举报人的原告资格

投诉人和举报人均享有三类法定权利，第一类是获得答复权，第二类是启动相关行政程序权，第三类是获得保护权。此外，举报人还享有获得奖励权²⁰。与此相对应，实践中的行政机关不履行法定职责主要体现在以下四种样态：一是不履行奖励职责；二是不履行答复职责；三是不履行受理、查处职责；四是不履行保密职责。前三类均涉及投诉人和举报人的原告资格认定。

(一) 诉请履行奖励职责的举报人具有原告资格

行政奖励是指行政机关为了实现特定的公共利益，通过给以物质性或精神性的利益，鼓励和刺激公民、法人和其他组织做或者不做某种行为的行政方式²¹。当奖励要件满足时，行政机关负有奖励义务，否则构成不履行奖励职责。对于诉请履行奖励职责的举报人，实践中多认可其原告资格，但理由不一，有的基于“举报人的相对人地位”²²，有的则基于“举报人的权利义务受到影

响”²³。根据利害关系三要素的综合判断，诉请履行奖励职责的举报人均应享有原告资格。

首先，就合法权益要素来说，获得奖励权当然属于举报人的合法权益。具体而言：第一，作为一种财产权益，获得奖励权属于实体权益而非程序权益范畴，是一种看得见、摸得着的结果层面的客观实益；第二，获得奖励权属于个人利益而非公共利益，专属于符合奖励条件的举报人；第三，获得奖励权属于公法权益而非私法权益，其指向的主体是行政机关而非私法主体。事实上，在举报人享有的四类法定权利当中，获得奖励权是举报人与行政机关关联度最强的一类权利。因为一旦举报事项查处属实，行政机关就应给予举报人相应奖励；而当行政机关不履行奖励职责时，将直接侵害举报人依法获得奖励的权利，举报人的财产权益必然受损，并具体体现为奖金这一实质性的物质利益缺失。

其次，就因果关系要素来说，在行政机关不履行奖励职责形成的法律关系中，举报人不仅是行政机关不履行奖励职责行为的相对人且是唯一的利害关系人。也就是说，行政机关在决定是否予以举报人奖励时，应当且仅应当考虑举报人，而无需考虑第三人。因此，举报人的奖励权与行政机关是否履行奖励职责之间存在必然的利益相关性，当行政机关不履行奖励职责时，举报人的奖励权益处于直接、必然受损状态，符合“利害关系”的一般理解，应当赋予其原告资格²⁴。此外，这种双方法律关系也决定了，举报人的获得奖励权因行政机关不履行奖励职责受损时，提起行政法上的履责之诉是其诉讼法上的唯一救济手段。如果不承认其原告资格，便出现了权利保护的真空地带。

需要注意的是，就“不履行奖励职责”自身的认定而言，不可延伸至作为奖励前提和基础的查处职责。即当举报人以行政机关不履行查处职责侵犯其奖励权益为由提起履责之诉时，举报人所主张的奖励权益受损与行政机关不履行查处职责之间的因果关系被阻断，其原告资格不予认可。之所以存在这个问题，是因为举报案件中围绕“奖励”形成了两层法律关系。作为奖励前提的查处行为与举报人和被举报人之间形成第一层法律关系，行政机关单纯不履行奖励职责与举报人之间形成第二层法律关系。在第一层法律关系下，有时举报人会以行政机关未履行查处职责影响其奖励权益的实现为由提起履责之诉，从而涉及举报人的原告资格认定。但问题的关键在于，举报人诉请保护的奖励权益实际上并不是行政机关作查处决定时需要考虑的因素。换句话说，举报事项查证属实是举报人实现获得奖励权的必要条件，但举报人的获得奖励权不构成行政机关履行查处职责的必要条件，前者仅是一种潜在的期待利益。

(二) 诉请履行答复职责的投诉人和举报人均具有原告资格

对于诉请履行答复职责的投诉人和举报人有无原告资格这一问题，目前学界的观点并不统一，有“肯定说”和“否定说”两派观点。“肯定说”又分为“完全肯定说”和“部分肯定说”，前者主张诉请履行答复职责的投诉人和举报人均具有原告资格，因为行政机关通过答复行为发出了产生或消灭投诉、举报法律关系的意思表示，并与投诉人、举报人产生最直接的利害关系²⁵；后者主张区分投诉与举报，认为举报人没有原告资格而投诉人有权诉请行政机关履行答复职责²⁶。“否定说”也有两种代表性观点：一是彻底反对，认为行政机关的不答复行为并不对投诉人和举报人的合法权益产生直接影响²⁷；二是进一步提出，投诉人、举报人要求答复的程序权利一般不能独立于实体权益得到公法保护，只有程序的违反损害其实体法律地位时，投诉人和举报人才有权提起行政诉讼²⁸。

如前所述，程序权益在尊严、秩序和正义方面的法律价值揭示了保护公民程序权益的重要性，从而确立了程序权益的合法权益属性。就获得答复权而言，通过赋予投诉人和举报人原告资格予以保障同样满足必要性要件。首先，从因果关系的角度出发，行政机关的不答复行为构成对投诉人与举报人的获得答复权这一程序权益的实际影响，片面否定投诉人和举报人的程序权益并不可取。“如果认为只要实体没有错误就可以的话，便会导致程序上的规制之保障手段失去其存在的意义”²⁹。在“胡寿山等诉吉安市规划局不履行法定职责案”中，法院即提出，行政机关不依法作出答复或拖延答复，直接侵害了举报人的程序利益，胡寿山等符合原告资格要求³⁰。其次，内部监督的作用有限³¹，赋予诉请履行答复职责的投诉人和举报人原告资格也是监督行政机关依法行政的客观需要。行政机关的答复义务内生于其所属行政管理领域的管辖职责，跟投诉、举报制度的设置无关。换句话说，即便没有相应的投诉、举报制度约束，负有查处职责的行政机关在接到投诉、举报后同样应当履行查处和答复义务。因此，赋予

投诉人和举报人原告资格能够对行政机关形成一定的威慑，督促行政机关依法履行答复职责。最后，如果普遍赋予诉请履行答复职责的投诉人和举报人以原告资格可能引发增加行政机关的负担、降低行政执法效率等问题，这也是利益衡量的相对结果。

(三) 诉请履行查处职责的投诉人和举报人之原告资格解析

不管投诉还是举报，根本目的都在于促使行政机关依法查处违法行为。当负有查处职责的行政机关对投诉、举报事项不作实体上的调查处理或调查处理不完全时，即构成不履行查处职责，具体体现为拒绝查处、逾期不予查处与不完全查处三种形式。拒绝查处是指行政机关对投诉人和举报人的查处申请明确予以拒绝，逾期不予查处指未在法定期限内予以查处；不完全查处指行政机关进行了实体上的调查处理，但对投诉、举报请求的回应有所遗漏。因诉请履行查处职责案件中的合法权益要素存在根本区别，投诉人和举报人的原告资格亦应分别论述。

1. 诉请履行查处职责的投诉人不必然具有原告资格

首先，就拒绝查处与逾期不予查处而言，基于自身利益标准的主张理论之本质，投诉人的原告资格具有或然性。一种情形是，投诉人主观认为投诉事项侵犯了自己的合法权益。法院审查的结果却是，投诉人主张的合法权益并不存在，或者其与投诉事项之间根本不成立因果关系，投诉人当然无权提起行政诉讼³²。另一种情形是，投诉人的自益主张在法律上成立，即投诉人的自身合法权益确因投诉事项而受损。进一步说，投诉人与被投诉人之间存在民事纠纷，后者的违法行为侵犯了前者的合法权益。但是，这种因果关系不能当然转化为“投诉人的合法权益因行政机关的拒绝或逾期不予查处行为而受侵害”，而需要具体情况具体分析。

第一种情况是，行政机关的拒绝或逾期不予查处行为与投诉人的合法权益受损之间具有相当因果关系。其中投诉人兼为相邻权人的案例最为典型。如在“吴汉勤诉武进区城管局不履行法定职责案”中，吴汉勤向被告投诉张跃辉等人的违法翻建行为侵犯了自己的权益，要求被告查处并依法拆除违法建筑。被告予以立案但一直未作出终局处理。法院审查认为，吴汉勤与被投诉房屋具有相邻关系，被告的查处结果对吴汉勤有直接影响，吴汉勤具有原告资格³³。这类案件的发生路径在于，投诉人与被投诉人因投诉事项而发生民事法律关系，并具体体现为投诉人的合法权益受损。如果行政机关不履行查处职责，投诉人的合法权益将处于持续受损状态。

第二种情况是，行政机关的拒绝或逾期不予查处行为与投诉人的合法权益受损之间缺乏相当因果关系。实践中这类情形较为多见。如在“谢裕峰诉如皋市国土局不履行法定职责案”中，谢裕峰与奔驰仓储公司签订了房屋租赁协议并对涉案房屋进行了装修，因涉案房屋未通过消防验收、未能开设宾馆而要求被告对奔驰仓储公司擅自改变土地和房屋用途的行为进行查处，被告拒绝。法院审查认为，无论被告是否予以查处，并不侵犯谢裕峰的合法权益，谢裕峰不具备原告主体资格³⁴。这类案件的发生路径在于，投诉人与被投诉人本就因民事纠纷存在民事法律关系，投诉事项的存在损害了投诉人建立在民事法律关系基础上的合法权益。即便行政机关履行查处职责，投诉人的合法权益受损状态也不会有所改观；而即便行政机关不履行查处职责，投诉人也可借助于民事诉讼获得救济，因而没有必要赋予其提起行政诉讼的原告资格。

其次，就不完全查处而言，根据目前的法律规范，一般性地规定行政机关的处理职责是较为常见的方式，而较少涉及对投诉请求的回应³⁵。这就意味着行政机关在如何查处投诉事项问题上享有较大的裁量权，包括是否对投诉人的请求予以全面回应。如在“钟健林诉银监会江门分局等不履行法定职责案”中，钟健林向被告投诉中行江门分行冒名为其办理信用卡并开通网银，请求被告依法查处机构并追究相关违法责任人。被告仅针对中行江门分行办理网银的行为进行了行政处罚，但没有针对中行江门分行涉案办理信用卡的行为予以行政处罚。二审法院提出，只要行政机关履行了告知答复的程序性义务，即被认为是履行了法定职责，是否决定查处、如何查处是行政机关自身职责权限范围。钟健林并非行政处罚决定的相对人，不能对该行政行为提起行政诉讼³⁶。

司法审查是行政行为合法性的保障机制，但与此同时，“公共机构必须为公共利益而拥有时刻行使裁量权力的自由”³⁷，司法权必须对行政权保持适度的尊让。而司法尊让的制度设计之一即是限制部分起诉人的原告资格，对于行政机关行使裁量权的行为，原则上不赋予公民、法人和其他组织提起行政诉讼的资格。因此，对于不完全查处这一裁量行为，总体上应当坚持尊重行政机关裁量权的立场，对投诉人的原告资格不予承认，否则过强的司法审查强度可能将会挫伤行政机关的积极性。何况投诉人并非行政机关不完全查处行为的相对人，行政机关对投诉事项的不完全查处一般不直接构成对其合法权益的损害和影响。

2. 诉请履行查处职责的举报人不具有原告资格

在举报人诉请行政机关履行查处职责的案件当中，不管被诉行政行为体现为拒绝查处、逾期不予查处还是不完全查处，举报人举报的起因都并非自身合法权益受损且其自身合法权益往往也不因举报事项而事实上受损。对行政机关而言，其履行查处职责的目的亦在于维护公共利益或行政管理秩序。因此，行政机关不履行查处职责的行为不会损害举报人自身的合法权益，举报人并不具备提起行政诉讼的原告资格³⁸。如在“廖其暲诉三台县国土局不履行法定职责案”中，廖其暲向被告举报吴洪其非法出卖集体土地并要求被告查处，后因被告迟迟未作处理而起诉。法院审查认为，廖其暲举报的实质是一种公益性举报，吴洪其的非法出卖集体土地行为是否存在、国土资源部门是否查处与其并不存在利害关系，其不具有提起本案诉讼的原告资格。而即便事后法院查明举报人的自身合法权益确因举报事项而受损，但如果举报人并未作此主张，可以视作举报人对相关权利的主动放弃，也没有必要浪费有限的司法资源去认可其原告资格。

四、撤销之诉中投诉人和举报人的原告资格

撤销之诉是投诉、举报案件的另一主要类型。其运作路径在于，行政机关对被投诉人、被举报人作出了处罚、强制等行政处理决定，但投诉人、举报人对此并不满意，进而提起撤销之诉要求法院予以撤销。其中行政处罚决定最为典型。需要注意的是，实践中很多案例虽形式上表现为请求撤销行政机关对投诉人、举报人所作的答复或告知书，实则是不服行政机关的处理决定，即实质性答复。故本文一并纳入讨论。而对投诉人和举报人在撤销之诉中的原告资格这一问题，学界多持反对态度，认为利害关系并不成立³⁹。对举报人而言确实如此，因为其举报的目的纯粹是维护公共利益，不存在受损的个人权益。因此，只要行政机关依法履行了受理和答复职责，是否查处以及如何查处都与举报人没有直接关系。但投诉人的情形较为复杂，仍需展开分析。

（一）撤销之诉中投诉人的两种类型

对撤销之诉中的投诉人而言，其原告资格的认定同样需要区分假自益型投诉人与真自益型投诉人。假自益型投诉人要么诉请保护的合法权益并不存在，要么其合法权益受损与投诉事项无关，进而与行政处理决定无法建立因果关系，因而不具备原告资格。真自益型投诉人的核心特征在于存在受保护的合法权益且其自身合法权益确因投诉事项而受损害。但由于投诉人不是行政处理决定的相对人，其合法权益受损与行政处理决定之间的因果关系具有不确定性。与之对应，投诉人与行政处理决定之间的利害关系具有或然性，其原告资格也要区分不同的情况而定。如果这种利害关系并不存在，原则上只要行政机关发动了行政权，并将调查处理结果告知了投诉人，就属履行了法定职责。行政机关如何处理完全属于裁量范围，投诉人无权提起行政诉讼。

（二）真自益型投诉人的原告资格具有或然性

真自益型投诉人的原告资格之所以具有或然性，根本原因在于其所处法律关系的特殊性，并具体体现为“行政机关—相对人（被投诉人）—第三人（投诉人）”三方法律关系。在三方法律关系的理解上，“并不能分解成‘行政机关—行政相对人’‘行政机关—第三人’分别去理解，而需要作为整体把握，才能作出适当的调整”⁴⁰。首先，真自益型投诉人往往与被投诉人之间存在一定的民事法律关系，前者投诉的目的在于借助行政机关的力量解决与后者之间的民事纠纷。其次，投诉人不是被诉行政处理决定的相对人而是第三人，但行政机关负有保护其投诉权的义务。最后，被投诉人是被诉行政处理决定的相对人，二者之间存在行政法律关系。因此，行政处理决定不仅是行政机关处理投诉事项的成果载体，更是行政机关介入投诉人与被投诉人之间民事争

议的结果。

真自益型投诉人引发的投诉案件往往因与被投诉人之间的民事争议而起，法院是否介入以及多大程度上介入必须考虑行政救济与民事救济的分工问题。原因在于，这种三方法律关系决定了投诉人完全可以借助与被投诉人之间的民事法律关系获得民事救济，因而在某些情况下否定投诉人的原告资格并不影响其合法权益的实现。如果二者之间的民事争议可以借助民事诉讼或者其他的民事救济手段解决，即便不承认投诉人的原告资格，也不影响其权利行使。换言之，投诉人合法权益受到的不利影响与被诉行政处理决定之间缺乏相当的因果关系。因而也没有必要赋予投诉人提起行政诉讼的原告资格，把行政机关牵扯进来另外构建一个行政诉讼，否则徒增行政机关的负担。此外，投诉权的本质是监督，即督促行政机关及时查处和制止违法行为，防止对社会和个人继续造成不必要的损害。而在这种三方法律关系当中，行政机关的处理决定实质上构成了解决投诉人与被投诉人之间民事纠纷的桥梁。为了防止投诉制度的异化，必须避免行政机关对民事纠纷的过分干涉，谨慎认定投诉人的原告资格。对此，德国行政法上的便宜原则可作参考，即“行政监管机关在发现有违法行为线索时，对于是否进一步查处以及何时查处该违法行为具有裁量权”⁴¹。

而当投诉人与行政处理决定存在利害关系时，为了保护投诉人的合法权益，应当承认其原告资格，其中投诉人兼为相邻权人的案例最为典型。如在“邵红平诉沭阳县住建局行政处罚案”中，邵红平向被告投诉唐以楼旧房违法拆建行为，被告作出行政处罚决定书，责令唐以楼补办建房手续，缴纳罚款3000元。邵红平不服提起诉讼，请求撤销该行政处罚决定书。二审法院审查认为，邵红平与唐以楼存在明显的相邻关系，被告履责的结果会对邵红平的合法权益产生实际影响，故被告对唐以楼所作的行政处罚决定与邵红平存在法律上的利害关系，应当认定邵红平具有原告资格⁴²。

(三)与受害人条款的竞合

根据《行诉解释》第12条，“要求行政机关依法追究加害人法律责任”属于“与行政行为有利害关系”（以下简称“受害人条款”）。而在投诉案件当中，投诉人同时是受害人（被投诉人是加害人）的情形并不鲜见，实践中不少案例亦借助受害人条款承认诉请撤销行政处理决定的投诉人具备原告资格。如在“单君诉嘉兴市物价局行政处罚案”中，单君因在九禧公司购买的粽子被价格欺诈而向被告投诉，被告对九禧公司处以罚款500元的行政处罚，单君起诉要求撤销。法院认为，单君虽非案涉行政处罚的相对人，但系九禧公司价格违法行为的被害人，被告对九禧公司的处罚结果对其合法权益存在影响，单君具有原告资格⁴³。由此产生了判断标准上的竞合，即投诉人原告资格的判定可否直接借助受害人条款？有学者明确表示反对，主张受害人条款的适用范围限于治安管理处罚领域，其他领域的受害人并不能据此取得原告资格⁴⁴。也就是说，当且仅当投诉人同时是治安管理处罚领域的受害人时，法院才可直接依据受害人条款认可其原告资格，否则仍应诉诸利害关系标准。

受害人条款的出台有特殊背景，是治安行政案件区别于其他案件的一个特点⁴⁵。《中华人民共和国治安管理处罚条例》（以下简称《治安管理处罚条例》）第39条赋予了受害人提起行政诉讼的权利，其出发点主要在于“被侵害人是违反治安管理行为的受害者，其合法权益因违反治安管理行为而受损害，因而有权得到法律保护，使违反治安管理的行为受到应得的制裁，使自己受到非法侵害的合法权益得到合理补偿”⁴⁶。1991年的《行政诉讼法》司法解释予以确认，后经2000年、2015年、2018年三次修改，均保留了受害人条款。此外，从体系解释的角度出发，受害人条款亦应作为判断投诉人原告资格的一种特殊情形。《行诉解释》新增了判断投诉人原告资格的自身利益标准，由此形成了受害人条款与自身利益标准条款并列的局面。由此可见，最高人民法院的态度是受害人条款一般不得用于投诉人原告资格判断，其仅得适用于治安处罚领域。进一步说，治安处罚领域的受害人有权提起行政诉讼虽是惯常做法，但实际上与原告资格的一般判断标准大有区别，因为对加害人的行政处罚并无助于受害人与加害人之间的民事纠纷之解决。2006年开始实施的《中华人民共和国治安管理处罚法》即对《治安管理处罚条例》第39条进行了修改，删除了受害人的起诉权，后经2012年修正予以保持。

注释：

-
- 1 参见重庆市九龙坡区人民法院[2018]渝 0107 行初字第 299 号行政裁定书。
 - 2 参见辽宁省盘锦市中级人民法院[2018]辽 11 行终字第 327 号行政判决书。
 - 3 刘宗德:《制度设计型行政法学》,北京大学出版社 2013 年版,第 360 页。
 - 4 梁君瑜:《行政诉权研究》,中国社会科学出版社 2019 年版,第 129 页。
 - 5 参见辽宁省沈阳市中级人民法院[2018]辽 01 行终字第 1752 号行政裁定书;山东省德州市中级人民法院[2019]鲁 14 行终字第 41 号行政裁定书。
 - 6 贺奇兵:《行政诉讼原告资格审查机制的正当化改造》,《法学》2017 年第 4 期。
 - 7 李大勇:《行政强制中的第三人权益保障》,《行政法学研究》2018 年第 2 期。
 - 8 余韬:《行政机关举报答复行为的性质》,《人民司法(应用)》2016 年第 1 期。
 - 9 曾哲、梭娅:《行政举报答复行为可诉性的规制路径探析》,《河北法学》2019 年第 12 期。
 - 10 叶必丰:《行政法的人文精神》,北京大学出版社 2005 年版,第 60 页。
 - 11 [日]美浓部达吉:《公法与私法》,中国政法大学出版社 2003 年版,第 71 页。
 - 12 参见江苏省淮安市中级人民法院[2018]苏 08 行终字 207 号行政裁定书。
 - 13 伏创宇:《行政举报案件中原告资格认定的构造》,《中国法学》2019 年第 5 期。
 - 14 参见江苏省南通市中级人民法院[2018]苏 06 行终字第 306 号行政裁定书。
 - 15 熊秉元:《正义的成本:当法律遇上经济学》,东方出版社 2014 年版,第 222 页。
 - 16 参见山西省高级人民法院[2017]晋行终字第 218 号行政裁定书。
 - 17 程啸:《中国侵权法四十年》,《法学评论》2019 年第 2 期。
 - 18 H. L. A. Hart, Tony Honore, Causation in the Law, Oxford: Clarendon Press, 1985, p. 469.
 - 19 霍振宇:《行政登记与司法审查》,法律出版社 2010 年版,第 50—51 页。
 - 20 彭涛:《举报人的行政诉讼原告资格》,《行政法学研究》2019 年第 2 期。
 - 21 姬亚平:《行政奖励法制化研究》,法律出版社 2009 年版,第 3 页。

-
- 22 参见宁夏回族自治区银川市中级人民法院[2019]宁 01 行终字第 129 号行政裁定书。
- 23 参见西安铁路运输中级法院[2018]陕 71 行终字第 717 号行政判决书。
- 24 陈清秀：《行政诉讼法》，法律出版社 2016 年版，第 262 页。
- 25 余韬：《行政机关举报答复行为的性质》，《人民司法(应用)》2016 年第 1 期。
- 26 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》，《法律适用(司法案例)》2019 年第 2 期。
- 27 程琥：《行政法上请求权与行政诉讼原告资格判定》，《法律适用》2018 年第 11 期。
- 28 伏创宇：《行政举报案件中原告资格认定的构造》，《中国法学》2019 年第 5 期。
- 29 [日]盐野宏：《行政法》，法律出版社 1999 年版，第 230 页。
- 30 参见江西省吉安市青原区人民法院[2018]赣 0803 行初字第 10 号行政判决书。
- 31 周佑勇：《论行政不作为》，罗豪才主编：《行政法论丛》第 2 卷，法律出版社 1999 年版，第 240 页。
- 32 参见天津市第一中级人民法院[2019]津 01 行终字第 47 号行政裁定书。
- 33 参见江苏省常州市中级人民法院[2017]苏 04 行终字第 221 号行政判决书。
- 34 参见江苏省如东县人民法院[2015]东行初字第 00650 号行政裁定书。
- 35 如《中华人民共和国消费者权益保护法》第 46 条规定：消费者向有关行政部门投诉的，该部门应当自收到投诉之日起 7 个工作日内，予以处理并告知消费者。
- 36 参见广东省江门市中级人民法院[2018]粤 07 行终字第 1 号行政裁定书。
- 37 [英]卡罗尔·哈洛、理查德·罗林斯：《法律与行政》(上)，商务印书馆 2004 年版，第 437 页。
- 38 参见四川省三台县人民法院[2017]川 0722 行初字第 6 号行政裁定书。
- 39 参见李年清：《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》，《法律适用》2019 年第 2 期；程琥：《行政法上请求权与行政诉讼原告资格判定》，《法律适用(司法案例)》2018 年第 11 期。
- 40 王贵松：《作为利害调整法的行政法》，《中国法学》2019 年第 2 期。
- 41 Vgl. Mitsch, Karlsruher Kommentar zum OWiG, 4. Auflage 2014, § 47, Rn. 1.

42 参见江苏省宿迁市中级人民法院[2015]宿中行终字第 00018 号行政裁定书。

43 参见浙江省嘉兴市南湖区人民法院[2017]浙 0402 行初字第 17 号行政判决书。

44 霍振宇：《投诉举报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》，《法律适用(司法案例)》2019 年第 6 期。

45 刘占英主编：《治安管理处罚条例概论》，河南人民出版社 1988 年版，第 234 页。

46 吴高盛等：《治安管理处罚条例通论》，群众出版社 1987 年版，第 143 页。