

行政诉讼中原告主体资格之“利害关系”的认定

陈星谕

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年7月31日; 录用日期: 2023年8月8日; 发布日期: 2023年11月3日

摘要

行政诉讼中, 起诉人与被诉行政行为存在法律上的利害关系是除“行政相对人”外的法定要件。我国《行政诉讼法》第25条第1款便指明了这一点。但判断何为行政相对人并不困难, 其难点在于如何判断行政相对人之外的“具有利害关系”的其他主体, 以及这种利害关系的程度如何, 该怎样证明。本文通过对相关法律规定、司法实践和学术观点的梳理分析, 从制度设计和司法权保障两方面进行探讨。首先, 对原告资格的内涵、构成要件以及判定标准进行界定和解读, 充分考虑行政诉讼的特殊性和法律实效性。接着, 结合实际案例, 总结了在原告主体资格认定中出现的一些争议和难点, 并提出了相应的解决途径和建议。

关键词

行政诉讼, 原告资格, 利害关系, 司法权保障

The Identification of the “Interest Relationship” of the Plaintiff’s Subject Qualification in Administrative Litigation

Xingyu Chen

School of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Jul. 31st, 2023; accepted: Aug. 8th, 2023; published: Nov. 3rd, 2023

Abstract

In administrative litigation, the legal interest between the plaintiff and the accused administrative

act is a legal requirement except “administrative counterpart”. This is pointed out in Article 25, paragraph 1, of the Administrative Procedure Law of China. However, it is not difficult to judge what is the administrative counterpart. The difficulty lies in how to judge the other subjects who “have interest” besides the administrative counterpart, and how to prove the degree of such interest. Through the analysis of relevant legal provisions, judicial practice and academic views, this paper discusses the system design and judicial power protection from two aspects. First of all, this paper defines and interprets the connotation, constituent elements and judgment criteria of the plaintiff’s qualification, and fully considers the particularity and legal effectiveness of administrative litigation. Then, combined with actual cases, this paper summarizes some disputes and difficulties in the qualification of the plaintiff, and puts forward corresponding solutions and suggestions.

Keywords

Administrative Litigation, Plaintiff Qualification, Interest, Judicial Power Protection

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. 引言

《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)第 25 条第 1 款规定: 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。这表明在行政诉讼中, 起诉人与被诉行政行为存在法律上的利害关系是除“行政行为的相对人”外的法定要件。判断何为行政相对人并不困难, 其难点在于如何判断行政相对人之外的“具有利害关系”的其他主体, 以及这种利害关系的程度如何, 该怎样证明。笔者认为可以通过对行政诉讼中原告主体资格的“利害关系”进行认定方法的研究, 从而能够进一步探索行政诉讼制度的完善的理论参考与实践借鉴。

在行政诉讼领域, 原告主体资格认定过程中存在着一系列争议和难点。以下内容主要围绕法律规定、司法实践和学术观点三个方面展开进行综合分析和评述。首先, 对原告主体资格的内涵、构成要件以及认定标准进行界定和解读, 充分考虑行政诉讼的特殊性和法律实效性。其次, 结合实际案例, 总结在行政诉讼案件中原告主体资格认定中出现的一些争议和难点, 并提出了相应的解决途径和建议。

具体而言, 首先全面梳理整理行政诉讼原告资格研究的历史与现状。其次, 通过分析相关的法律规定和司法实践, 对原告资格中“利害关系”的定义与认定进行探讨。最后, 从改进“利害关系”认定方法的角度出发, 思考现行认定标准存在问题与不足之处, 并提出自己的一些设想和建议。

2. 行政诉讼原告主体资格研究的历史与现状

2.1. 历史发展沿革

行政诉讼原告主体资格是公民的一项基本的程序性权利, 它关系着行政诉权的行使以及行政诉讼功能的实现。在多次的修改完善后, 现今的行政诉讼原告资格标准有了重大发展, 但仍存在缺乏可行性与明确性等问题, 在实务界与学术界引发了一些争议。因此需要对其进行更加深入的研究, 构建更加合理有效的行政诉讼原告制度, 更好地解决现实中存在的诸多问题。在对该问题进行研究之前, 我们需要了解原告主体资格这一概念的起源和发展历程。本节将对行政诉讼原告主体资格研究的历史发展沿革进行介绍。

为了更好地探讨行政诉讼中原告主体资格的认定,我们需要回溯到行政诉讼这一制度的产生和演变过程。行政诉讼的起源可以追溯到古代的行政容许审判制度。随着时间的推移,行政诉讼制度逐渐与司法独立的原则相结合,为行政争议的解决提供了更为合理的方式。我国的行政诉讼的法律框架最早可追溯到20世纪50年代的《中华人民共和国行政诉讼法》的颁布。此后,行政诉讼制度不断得到完善和改进,在1989年自《行政诉讼法》到2014年的最新一次修改,我国行政诉讼制度经历了多次改革,这些改革直接或间接地影响了原告主体资格的认定标准和方法。但值得注意的是,自我国于1989年施行《行政诉讼法》以来,前述问题便一直是我国行政诉讼学理研究和实务探讨过程中难以把握、备受争议的重要议题[1]。

同时,国内外学者对原告主体资格的研究也在不断深入。早期的研究主要集中在原告主体资格具体的构成要件和判定标准的探讨,以期为司法实践提供相应的指导。随着研究的深入,学者们开始从理论层面对原告主体资格的内涵和意义进行研究,并探讨了原告主体资格的法治保障问题。

在行政诉讼原告主体资格研究的历史发展中,我国学者的研究成果逐渐与国际接轨。他们积极借鉴国际行政诉讼制度的经验,并在理论上为原告主体资格的认定提供了新的思路和方法。与此同时,一些国际组织和跨国公司对原告主体资格的研究也起到了积极的推动作用,为行政诉讼制度改革提供了参考和借鉴的资源。

需要指出的是,在原告主体资格的历史发展中,也出现了一些争议和难点。例如,如何界定原告主体资格的构成要件以及如何判定原告与行政争议之间的“利害关系”等问题。这些争议和难点引发了学界的广泛关注,为进一步研究和探讨提供了契机。

综上所述,行政诉讼中原告主体资格的认定是一个在理论和实践上具有重要意义的问题。历史的发展沿革为我们提供了研究和思考的基础,同时也为行政诉讼制度未来的优化和完善提供了借鉴。在下一节中,我们将进一步探讨当前原告主体资格研究的热点和争议,以期为行政诉讼制度的改革提供新的思路和方法。

2.2. 当前研究热点与争议

行政诉讼中的原告主体资格认定问题目前存在着一些研究热点与争议。

首先,关于原告主体资格认定的构成要件的争议是当前研究中的一个重点。一些研究学者认为原告主体资格的构成要件包括“直接而当事人的利益”和“直接受到行政行为侵害”的条件,而另一些学者则认为只需满足“直接受到行政行为侵害”的条件即可[2]。其次,关于原告主体资格中“利害关系”的界定与认定也是当前研究的一个焦点。一些学者认为利害关系应当是具体而直接的,即原告必须是与行政行为直接相关的当事人,否则视为没有利害关系。然而,另一些学者则持有更加宽泛的观点,认为只要原告与行政行为存在一定的关联性,即可认为存在利害关系[3]。针对这一争议,通过结合相关法律规定和司法实践,对“利害关系”的界定和认定进行深入研究,并提出合理的解决方案。最后,关于原告主体资格认定的标准是否应该由法官单独判断的问题也是当前研究中的争议之一。一些学者认为应该由法官根据案件具体情况判断原告是否符合“有利害关系”认定标准,而另一些学者则认为应该由法律明文规定相关的认定标准。

综上所述,当前研究中的热点问题和争议主要包括原告主体资格认定的构成要件、利害关系的界定与认定、认定标准等方面。

3. 原告主体资格中“利害关系”的定义与认定

3.1. “利害关系”的法律定义

原告主体资格中的“利害关系”是指原告与行政争议的直接利害关系。对于原告主体资格的认定,

即是否具备“利害关系”，是行政诉讼中的关键问题之一。在行政诉讼法的规定中，对“利害关系”的概念并没有明确的法律定义，因此，需要通过解释解析和司法实践来界定。

对于原告主体资格而言，其认定的核心是确定原告与行政行为之间的法律关系，其中“利害关系”是判断原告是否具备主体资格的重要因素[4]。在司法实践中，对于“利害关系”的认定主要从以下几个方面进行考虑。

首先，原告必须直接受到行政行为的影响并遭受损失或者有可能遭受损失。这意味着原告必须是直接受到行政行为侵害的当事人，其利益必须与行政争议直接相关。例如，对于一项政府部门的决定，只有直接受到该决定影响的个人或组织才具备“利害关系”，而非其他与此决定可能相关但并未直接受到影响的人。

其次，原告必须能够通过诉讼满足其合法权益的要求。这意味着原告在行政争议中必须有独立行使诉讼权利的能力，以及通过诉讼获得合法权益的可能性。例如，对于一项政府部门的违法行为，只有受到该行为直接侵害的个人或组织才可以通过行政诉讼来维护自己的合法权益。

此外，还需要考虑原告的行文诉讼请求与行政行为之间的一致性。原告提起行政诉讼必须与行政行为存在直接关系，即原告的诉讼请求必须与行政行为的有效性或合法性直接相关[5]。例如，原告主张行政行为无效或违法，其诉讼请求应当与行政行为的效力或合法性问题直接相关，而非其他与行政行为无关的事项。

最后，要综合考虑行政诉讼的特殊性和法律实效性。行政诉讼作为行政权力制约和司法保护的重要手段，其目的在于保护公民和组织的合法权益，增强法治保障。因此，在原告主体资格的认定中，需要充分考虑行政诉讼制度的宗旨和价值，以及其在司法实践中的实际效果，从而对“利害关系”的界定进行合理的解释和判断。

综上所述，“利害关系”的法律定义是指原告与行政争议的直接利害关系。在确定原告主体资格时，需要考虑原告是否直接受到行政行为影响并遭受损失或有可能遭受损失，原告是否能够通过诉讼满足其合法权益的要求，原告的行文诉讼请求与行政行为之间的一致性，以及行政诉讼的特殊性和法律实效性等因素。通过对“利害关系”的法律定义的明确界定和认证，有助于确保行政诉讼的公正和效率。

3.2. 行政诉讼中“利害关系”的确认

在行政诉讼中，原告主体资格的认定是一个重要而复杂的问题。其中一个关键因素是“利害关系”的确认。本节将讨论行政诉讼中如何确认当事人是否具有与行政行为存在直接利害关系。

首先，根据行政诉讼法的规定，原告在提起行政诉讼时必须具备与行政行为直接相关的利害关系。但是，“利害关系”的具体定义并没有在法律中明确界定，需要通过司法解释和实践中的具体情况来进行认定。

在确定“利害关系”时，可以从多个角度进行分析。首先，可以考虑当事人在行政行为中所受到的直接影响。例如，如果某个行政行为导致原告所享有的权益受到损害或被限制，那么可以认定原告具有利害关系[6]。同时，如果原告是行政行为的直接受益人，他们也可以被认定具有利害关系。其次，还可以考虑“利害关系”的间接影响。即使原告没有直接受到行政行为的影响，但如果他们作为社会公共利益的代表或相关利益的代理人，能够合法地代表受影响的群体或利益的维护，也可以被认定具有利害关系。此外，民众在行政行为、政策制定和执行过程中所享有的参与权和知情权，也是识别原告利害关系的重要考量因素之一。如果原告能够证明自己作为行政行为的对象或者与之直接相关的利益受到损害，那么也可以被认定具有利害关系[7]。

然而，在实践中，行政诉讼中“利害关系”的确认并非一件简单的事情。由于原告主体资格的认定

与事实情况紧密相关，需要具体问题具体分析，根据不同的行政行为和具体案件的特点，进行综合判断和评估。在实际操作中，法院常常借助相关的证据材料、合理推理以及专家意见等方式来确认当事人是否具有与行政行为存在直接利害关系。

为了进一步明确行政诉讼中“利害关系”的确认方式和标准，我们可以从以下几个方面进行改进。首先，可以完善相关法律规定，明确“利害关系”的具体定义和判定标准，以降低司法裁判的主观性和不确定性。其次，可以加强对行政诉讼中“利害关系”认定的司法解释和指导性案例的发布，为法院提供明确的判决依据[8]。此外，还可以增加对行政行为影响范围和程度的具体要求，以确保当事人的利益能够得到恰当的保护。

综上所述，行政诉讼中“利害关系”的确认是一个复杂而关键的问题，需要综合法律规定、司法实践和学术观点进行分析和判断。只有明确“利害关系”的认定标准，才能够更好地保障当事人的合法权益，提高行政诉讼的公正和效率。

4. 关于原告主体资格的“利害关系”认定标准的完善设想

4.1. 现行认定标准的问题及限制

在现行的认定标准中，存在着一些问题和限制，亟待解决和改进。

首先，现行认定标准过于严格，对原告主体资格的要求较高，限制了行政诉讼的广泛适用性。根据现行法律规定，原告必须与行政行为之间存在直接利害关系，即只有当行政行为导致原告权益受到侵害或受制裁时，原告才被认定具有利害关系。然而，在实际情况中，存在许多行政行为具有普遍性和广泛性影响，却难以确定具体的受害主体。此外，行政行为可能直接或间接地影响到大众的利益或社会公共利益，但现行标准却难以充分考虑这些因素。

其次，现行认定标准存在判定难度较大的问题。由于“利害关系”是一个相对模糊的概念，其认定常常需要考虑具体行政行为对原告权益的直接或间接影响程度。然而，在判定过程中，通常只能依赖原告提供的证据来评估利害关系的存在与程度，同时要求原告具备充分的证明能力。这就给原告主体资格的认定带来了一定的困难，特别是对于弱势群体或无法提供充分证据的个人来说，他们更容易被判定为无利害关系而无法主张权益[9]。

此外，在现行认定标准中，对于行政行为的法律效果也存在问题。根据现行规定，只有当行政行为对原告权益产生直接侵害时，才能认定存在利害关系。然而，在实际情况中，行政行为可能直接或间接地影响到原告权益的实现或行使，即使没有直接侵害，也可能对原告权益的行使产生困扰或影响。因此，现行认定标准对行政行为的法律效果的认定过于狭窄，难以充分保护原告的合法权益[10]。

针对上述问题和限制，需要对现行认定标准进行改进。首先，应当放宽对原告主体资格的要求，降低对利害关系的限制。在认定标准中应更加注重行政行为的广泛性和普遍性影响，考虑到社会公共利益及大众利益，并在一定范围内允许代表其他权益主体提起行政诉讼。其次，应提高证明要求的合理性，尤其对于弱势群体和无法提供充分证据的个人，应当为他们提供适当的优惠和补偿机制，确保其合法权益能够得到保障。此外，还需考虑对行政行为法律效果的充分认定，不仅局限于直接侵害，还应考虑到行政行为对原告权益的实现或行使所产生的影响。

4.2. 改进“利害关系”认定方法的设想

在行政诉讼中，原告主体资格的认定离不开对“利害关系”的认定。然而，目前已有的“利害关系”认定方法存在一些问题和限制，不利于行政诉讼的公正和效率。因此，拟对现行的“利害关系”认定方法进行改进，以期提出一种更为合理和科学的认定方法，进一步明确原告主体资格。首先，在“利害关

系”的认定中，应充分考虑行政诉讼案件的具体情况，并结合实际案例进行分析。我国行政诉讼制度中的利害标准一直处于探索阶段。现有的利害关系标准主要分为实际影响说与保护规范说。在指导性案例“刘广明诉张家港市人民政府行政复议案”¹中，最高法院在判决中关于规范保护说的适用对诉讼实践中原告资格的判定提供了一定的指引。其次，在“利害关系”的认定中，需要引入公益诉讼的概念。公益诉讼是指与公众利益直接相关的行政争议，处理这类纠纷的目的在于保护公众利益和维护社会公正。因此，在公益诉讼案件中，原告主体的“利害关系”应当被放宽，主要考虑到其行政诉讼行为对公众利益的保护和维护，而非个人利益的直接受损[11]。最后，在“利害关系”的认定中，应加强行政机关的责任和义务监督。行政机关是行政诉讼的被告方，其应当承担起保护原告利益和维护法律权益的责任和义务。行政机关对行政行为的合法性和合理性进行判断时，需要更加注重对原告利益的保护和权益的维护，以确保行政诉讼的公正性和效率性[12]。

综上所述，在改进“利害关系”认定方法的设想中，本文就行政诉讼中原告主体资格之“利害关系”的认定问题进行了探讨。通过充分考虑行政诉讼的特殊性和法律实效性，从实际案例出发，提出了一些改进方法和设想。这些设想的目的旨在加强对原告利益的保护和行政诉讼的公正性，为优化行政诉讼制度提供理论参考和实践借鉴。

5. 结语

行政诉权作为现代社会公民权利的一项重要内容，是行政诉讼的制度根基，原告资格问题的确定显然属于最为核心的研究议题。其中“利害关系”是目前我国行政法学界所普遍接受的一个证明标准，这体现出无论是理论界还是实务界都在不断借鉴国外的观点与技术。在文章引言中，提出了行政诉讼中原告主体资格认定的重要性，并简要介绍了研究的背景与意义。同时，也指出了当前原告主体资格认定中存在的一些争议和难点。希望通过分析现行原告主体资格中“利害关系”认定标准存在的问题和限制。能够针对这些问题提出一些改进的设想与建议，寻找相应的解决途径，进一步优化我国的行政诉讼制度，保障公民的权益。

参考文献

- [1] 周泽中, 付颖. 行政诉讼“利害关系”的初步证明责任标准——“宝鸡市恒信永业房地产开发有限公司诉宝鸡市人民政府强制拆除案”评析[J]. 河南工程学院学报(社会科学版), 2022(2): 77-84.
- [2] 姜娟, 徐涛. “民法上的利害关系”与行政诉讼原告主体资格认定——曾某某与刚察县住房和城乡建设局房屋行政登记纠纷案[J]. 青海检察, 2019(4): 47-50.
- [3] 章剑生. 行政诉讼中原告的资格中“利害关系”的判断结构[J]. 中国法学, 2019(4): 244-264.
- [4] 李新萍. 浅谈我国行政诉讼中原告主体资格——以行政协议诉讼为中心[J]. 法学(汉斯), 2018(3): 55-59.
- [5] 贺奇兵. 行政诉讼中原告的资格审查机制的正当化改造[J]. 法学, 2017(4): 61-70.
- [6] 郭冰玉. 行政诉讼中原告资格的判定——以“刘广明案”为视角[J]. 时代人物, 2021(20): 111-112.
- [7] 蔡欣宇, 张逸群. 起诉“不履行法定职责”案件中原告资格问题研究[J]. 开封教育学院学报, 2019(6): 265-267.
- [8] 陈鹏. 行政诉讼中原告资格的多层次构造[J]. 中外法学, 2017, 29(5): 1214-1232.
- [9] 刘广林. 恶意行政诉讼中“诉的利益”辨识[J]. 辽宁行政学院学报, 2021(1): 37-39.
- [10] 范志勇. 立案登记制下的行政诉讼中原告的资格[J]. 法学杂志, 2015, 36(8): 124-131.
- [11] 邢芝凡, 刘亮. 行政诉讼中利害关系人范围的扩大[J]. 延边党校学报, 2013(5): 89-92.
- [12] 曹伊清, 崔小峰. 行政诉讼原告适格的法律定界与司法审查[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2018(5): 57-64.

¹最高人民法院(2017)最高法行申一百六十九号行政裁定。