

行政诉讼原告资格的利害关系判断

以保护规范理论与因果关联的双层构造为中心

赵跃

(安徽国运律师事务所, 安徽 合肥 230000)

摘要: 行政诉讼法第二十五条第一款以“利害关系”作为原告资格的门槛, 但这一概念高度不确定。实务中形成三种路径: 法律上保护说、事实上影响说与保护规范说。前两者或过窄或过宽, 保护规范说较为可取, 但其本土化须解决两个问题: 规范目的的查明方法, 以及权益与损害之间的因果关联。本文主张, 利害关系应当采“双层构造”: 第一层是规范的保护范围, 即被诉行为所依据的规范是否以保护原告的个人利益为目的; 第二层是因果关联, 即原告权益的损害与被诉行为之间是否具有相当因果关系。两层依次审查, 可以兼顾权利保护与诉权节制。规范目的的查明, 应当综合文义、体系、立法史料与制度功能, 避免以“反射利益”一语轻率否定。因果关联的判断, 应当围绕权益的特定性、损害的现实性与因果的相当性展开。相邻权人、竞争权人、股东、债权人、消费者、业主等类型, 应当在双层构造下分别处理。程序上, 应当区分立案登记与实体审理的分工, 强化释明与追加, 并对滥用诉权设定必要的规制。

关键词: 行政诉讼; 原告资格; 利害关系; 保护规范理论; 反射利益; 因果关联

中图分类号: D925.3 **文献标识码:** A **文稿编号:** WJLT(2019)04-0013-13

Determining Standing in Administrative Litigation: A Two-Tier Structure of Protective Norm Theory and Causal Linkage

ZHAO Yue

(Anhui Guoyun Law Firm, Hefei 230000, Anhui, China)

Abstract: Article 25(1) of the Administrative Litigation Law sets "interest" as the threshold of standing, a concept highly indeterminate. Three approaches have emerged: legally protected interest, factual impact, and protective norm theory. The first two are respectively too narrow and too broad; the third is preferable, yet its localization must resolve two issues: how to ascertain the purpose of a norm, and how to establish the causal linkage between interest and harm. This article argues for a two-tier structure: the first tier is the protective scope of the norm, namely whether the norm underlying the challenged act aims to protect the plaintiff's individual interest; the second tier is causal linkage, namely whether the harm to the plaintiff's interest stands in adequate causal relation to the challenged act. Sequential review reconciles rights protection with procedural restraint. The purpose of a norm should be ascertained through text, structure, legislative history, and institutional function, rather than being dismissed as a mere reflection of interest. Causal linkage should be examined through the specificity of the interest, the reality of the harm, and the adequacy of causation. Adjacent right holders, competitors, shareholders, creditors, consumers, and owners should be treated separately within this framework. Procedurally, case registration should be distinguished from substantive review, clarification and joinder strengthened, and abusive litigation restrained.

Key words: administrative litigation; standing; interest; protective norm theory; reflective interest; causal linkage

说明: (本文为作者个人研究观点, 不代表所在单位意见)

作者简介: 赵跃, 安徽国运律师事务所执业律师, 研究方向为行政法学、行政诉讼法学。

一、问题的提出

行政诉讼的门槛, 首先是一道“谁可以告”的门槛。行政诉讼法第二十五条第一款规定, 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。前半句清楚, 后半句模糊。

“利害关系”是一个开放的概念。若作宽解, 任何受行政行为间接影响的人均可起

诉，行政诉讼便沦为民众诉讼；若作窄解，只有行政行为的直接对象方可起诉，第三人权益便无从救济。两种极端，都偏离了行政诉讼的功能定位。

实务的分歧，集中在第三人身上。规划许可的相邻权人、政府采购的竞争权人、行政处罚的受害人、环境许可的附近居民、公司登记的股东，是否具有原告资格？不同法院、不同时期，结论并不一致。

学理上形成三种路径。其一是法律上保护说：只有法律明确保护的利益受侵害，方有资格。其二是事实上影响说：只要事实上受到影响，即有资格。其三是保护规范说：以规范的目的判断，视该规范是否以保护个人利益为宗旨。

三种路径的差异，实质是“诉权范围”与“权利保护”的权衡。过窄，则违法行政行为难以纠正；过宽，则行政机关疲于应诉，司法资源不堪重负。故需要一个既有理论支撑、又可操作的标准。

本文的基本主张是：利害关系应当采“双层构造”，第一层审查规范的保护范围，第二层审查因果关联；两层依次进行，前一层的判断以规范目的为核心，后一层的判断以相当因果关系为核心。

哪些人具有行政诉讼原告资格、利害关系如何认定，可参见“行政诉讼中谁有原告资格”一文的梳理；本文不重复具体的认定清单，只讨论判断标准的教义构造。

二、规范沿革与判断困境

值得注意的是，2014年修法删去“法律上”三字，立法说明给出的理由是：实践中对“法律上”的理解过于狭窄，导致许多应当受理的案件被挡在门外；删去之后，法院可以依“利害关系”的实质判断，而不必拘泥于法律是否有明文规定。

但删字并不等于放弃标准。立法说明同时强调，利害关系仍须是“法律上的利害关系”，即由法律所保护的利益受到影响，而非单纯的事实上的反射。故文义的放宽，是解释空间的扩大，而非门槛的取消。

这一理解，可以从行诉解释第十二条的表述中得到印证。该条在列举五种情形之后，仍然要求“与行政行为有利害关系”，说明列举只是例示，实质判断仍须回到“法律保护的利益”这一内核。

（一）从法律上的利害关系到利害关系

1989年行政诉讼法第二十四条第一款规定，依照本法提起诉讼的公民、法人或者其他组织是原告。该条未直接界定原告资格，实务依“具体行政行为的相对人”掌握，第三人救济渠道狭窄。

2000年《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第十二条，将原告扩展为“与具体行政行为有法律上利害关系的公民、法人或者其他组织”。这一表述，引入了“法律上”的限定。

2014年修正的行政诉讼法第二十五条，删去“法律上”三字，改为“有利害关系”。文义的放宽，被解读为立法者对原告资格的扩张：不再要求法律明确规定的权利，只要存在利害关系即可。

2018年《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》第十二条，列举了五种属于“有利害关系”的情形，并设兜底条款。列举的意义，在于为实务提供指引；兜底的存在，又保留了发展的空间。

沿革的方向，是从“权利侵害”走向“利益影响”，从“法定权利”走向“值得保护的利益”。但“利益”的边界何在，立法与司法解释均未给出明确答案，只能由裁判者在个案中填充。

须注意，放宽不等于取消门槛。行政诉讼法第四十九条仍要求起诉符合条件；行诉解释第六十九条仍规定了驳回起诉的情形。原告资格是起诉条件之一，其审查不能虚化。

从比较法看，德国的行政诉讼以主观诉讼为原则，原告须主张自身权利受侵害；法国的越权之诉则具有客观诉讼的性质，原告只需证明具有“利益”，门槛较低。我国的定位介于两者之间，故标准的设定也应当居中。

居中并不意味着模糊。恰恰相反，混合定位要求更精细的技术：哪些情形接近客观诉讼（如涉及公共资源的许可），可以从宽；哪些情形接近主观诉讼（如涉及个人财产的处罚），应当从严。分层的思路，比单一的标准更为可取。

（二）主观诉讼与客观诉讼的定位

行政诉讼的性质，决定原告资格的范围。若定位为客观诉讼，以监督行政为宗旨，则任何人均可起诉；若定位为主观诉讼，以保护个人权利为宗旨，则只有权益受影响者方可起诉。

我国行政诉讼，通说采主观诉讼为主、客观诉讼为辅的混合定位。行政诉讼法第一条开宗明义：保证人民法院公正、及时审理行政案件，解决行政争议，保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使职权。保护与监督并列。

混合定位的实益，在于兼顾两端：既通过个案救济保护个人权益，又通过司法审查监督行政。但其代价，是原告资格的标准难以单一化：若过分强调监督，门槛便低；若过分强调救济，门槛便高。

本文认为，应当以“权益保护”为原则，以“监督”为例外。理由是：原告资格本质上是“谁能要求法院保护自己的权益”的问题，其核心是权益，而非公益。公益诉讼另设机制，不应混同。

据此，公益诉讼的原告资格，应当由法律特别规定；一般行政诉讼的原告资格，应当以个人权益受影响为前提。两类诉讼的界限清晰，标准的适用才不会混乱。

三种路径的差异，还体现在举证责任上。法律上保护说要求原告证明“法定权利”的存在，举证负担较重；事实上影响说只要求证明“事实影响”，负担较轻；保护规范说要

求原告指出“保护性规范”并说明其目的，负担居中。

举证负担的轻重，直接影响诉权的实现。若负担过重，当事人即使有理也难以立案；若负担过轻，行政机关则疲于应诉。故在选择路径时，应当同时考虑举证的可能性与程序的效率。

还须指出，路径的选择不是纯粹的理论偏好，而受制于实证法的供给。若法律体系中对个人利益的保护较为完备，法律上保护说即可胜任；若保护性规范稀疏，则须借助保护规范说的解释技术，从既有规范中发掘保护意旨。我国属于后者。

（三）三种裁判路径的评析

法律上保护说的优点是明确：只要法律规定了某项权利，权利受侵害者即有资格。缺点是狭窄：许多利益并未被实证法明文规定，如环境利益、景观利益、竞争利益，难以纳入。

事实上影响说的优点是开放：只要事实上受到影响，即可起诉。缺点是过宽：任何间接的、轻微的影响都可能被主张，导致诉权滥用；且“影响”的程度难以界定，裁判易生恣意。

保护规范说的优点是折中：以规范目的为判断，既不完全依赖实证法的明文，也不放任事实上的影响。其难点在于规范目的的查明：立法目的往往多元，何者为“保护个人利益”，须作解释。

我国实务，多采“法律上保护说”与“事实上影响说”的混合：先看有无法律规定的权利，若无，再看事实上是否受到直接影响。这一做法，缺乏统一的逻辑，易生同案不同判。

本文倾向于保护规范说，但主张加以改造：不把“规范”限缩为被诉行为所依据的具体条文，而扩展至该行为所涉及的整个规范体系；不把“目的”限缩为立法者的主观意图，而兼顾客观的功能定位。

改造的理由，在于我国行政法的特点：大量规范以“管理”为目的，若严格依“保护个人利益”解释，许多第三人将被排除。故须借助体系解释与功能解释，探求规范的客观目的。

三、保护规范理论的引入与本土化

保护规范理论的另一贡献，是把“原告资格”与“实体违法”区分开来。原告资格只问“该规范是否保护原告”，不问“行政行为是否确实违法”；后者属于实体审理的内容。二者分层，可以避免在门槛阶段作实体判断。

这一区分，对实务意义重大。有的法院在立案阶段即审查“行政行为是否违法”，并以“不违法”为由否定资格，混淆了两个层次。正确的做法是：只要规范保护原告的利益，即认定资格；违法与否，留待实体审理。

须注意，保护规范说并不排斥“值得保护性”的衡量。当规范目的不明确时，法院可以结合权益的重大性、损害的严重性、救济的必要性，作出判断。衡量的引入，使该理论具有了适应社会变迁的弹性。

反射利益与主观公权利的界限，并非一成不变。随着权利意识的觉醒与法治的推进，某些昔日的反射利益可能被承认为权利。例如，环境利益在早期被视为反射利益，晚近则逐步获得独立地位。此种演进，说明标准须随时代调整。

（一）保护规范理论的要旨

保护规范理论源于德国。其核心命题是：公法上的权利，须以“保护个人利益的规范”为基础；若规范仅以维护公共秩序为目的，个人因该规范所获的利益，只是反射利益，不产生请求权。

该理论经历了三个阶段。早期以“立法者的意思”为准，称为“意思说”；中期以“规范的客观目的”为准，称为“目的说”；晚近则以“规范的目的与权益的值得保护性”综合判断，称为“综合说”。

三阶段的演进，反映了判断重心的转移：从主观意图到客观目的，再到价值衡量。演进的动力，是实证法的滞后：立法者难以预见所有应受保护的利益，若固守主观意图，权利保护便会落空。

反射利益与主观公权利的区分，是该理论的核心技术。反射利益是规范的“副产品”，个人不能据以请求；主观公权利是规范的“目的”，个人可以据以请求。区分的标准，是规范是否“意在”保护个人。

须注意，反射利益并非永远不可救济。若反射利益因行政行为而受到“严重且不可期待”的损害，可以通过“值得保护性”的判断，将其升格为受保护的利益。此即“综合说”的弹性所在。

行诉解释第十二条第一项所列的“相邻权或者公平竞争权”，其保护性规范分别来自民法典的相邻关系规定与反不正当竞争法、行政许可法的竞争秩序规定。法院在适用时，应当指明具体的保护性规范，而不能笼统地以“相邻”“竞争”为由。

第二项“在行政复议等行政程序中被追加为第三人”，其保护性规范来自行政复议法关于第三人参加的规定。第三人参加复议，意味着其权益与复议结果直接相关，故其原告资格应予承认。

第三项“要求行政机关依法追究加害人法律责任”，其保护性规范来自治安管理处罚法、行政处罚法等有关保护受害人权益的规定。此处须注意，追究加害人责任的目的，须是保护原告自身权益，而非单纯的公益举报。

（二）我国司法解释的吸收

行诉解释第十二条的列举，实质上吸收了保护规范说的思路。相邻权与公平竞争权，

是法律明确保护的利益；行政复议中的第三人，其程序地位由法律确认；要求追究加害人责任，其请求权基础是保护性规范。

第五项“为维护自身合法权益向行政机关投诉”，更清晰地体现了保护规范说：投诉人之所以有资格，是因为其投诉所依据的规范，以保护其自身权益为目的；若仅为举报违法，则属公益，不具资格。

兜底条款的存在，说明列举并未穷尽。兜底条款的适用，应当回到保护规范说：审查被诉行为所依据的规范，是否以保护原告的个人利益为目的；审查原告的权益，是否属于该规范的保护范围。

须注意，列举与兜底不是并列关系，而是例示与原则的关系。列举的五种情形，是保护规范说的典型适用；兜底条款，则要求裁判者依同一方法处理其他情形。方法统一，结论才能统一。

实务中，有的法院把列举当作封闭列表，凡不在列举之内，一律否定资格。这种做法，违背了兜底条款的意旨，也使保护规范说的方法被架空。正确的做法，是依方法审查，而非依列表对照。

文义解释，应当注意条文的“受益指向”。若条文使用“保护”“保障”“不得侵害”等表述，且指向特定主体，则保护目的明显；若使用“管理”“监督”“维护秩序”等表述，则须结合其他方法进一步探求。

体系解释，应当注意规范的“位置”与“关联”。同一法律中，保护性条款往往与救济性条款相邻；若某条文之后紧接“可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼”，则其保护个人利益的意旨较为明显。

功能解释，应当注意规范的“实施机制”。若规范的实施依赖于个人的申请、投诉、举报，则个人在该机制中具有独立的地位，其利益通常属于保护范围；若实施完全依赖行政机关的职权，则个人的利益多为反射。

（三）规范目的的查明方法

查明规范目的，首先是文义。条文的表述，若明确指向“保护……权益”，则目的清晰；若仅表述“为了加强管理”，则须进一步解释。文义是起点，但不是终点。

其次是体系。规范在整部法律中的位置、与其他条文的关联、所处的章节，都可以提示其目的。例如，规划法中的相邻关系条款，置于“建设工程规划许可”一节，其保护相邻权人的目的便较为明显。

再次是立法史料。立法说明、审议报告、草案修改过程，可以反映立法者的关注点。史料的作用，在于印证文义与体系的解释结论，而非替代它们。

最后是制度功能。规范所要解决的问题、所调整的利益关系、所依赖的实施机制，都可以反推其目的。功能解释，在规范目的模糊时尤为重要。

四种方法，应当综合运用。若结论一致，则目的明确；若结论冲突，则须权衡。权衡

的标准，是“权益的值得保护性”：若原告的权益重大且直接，宜从宽解释；若仅为轻微或间接，宜从严。

还须强调，规范目的的查明，不是说理的点缀，而是裁判的核心。判决书若只写“原告与被告行为无利害关系”，而不说明规范目的，便难以服人，也难以形成规则。

四、因果关联的判断

特定性与“人数”的关系，须进一步辨明。人数众多并不必然导致利益不特定；关键在于各人的利益是否可以分别衡量。若可以分别衡量（如各业主的房屋价值、各渔民的捕捞收益），则仍具特定性。

特定性与“时间”的关系，亦须注意。若原告的利益是将来才可能产生的（如尚未取得的开发权），则其特定性较弱；若利益已经附着于现有权利或者事实状态，则特定性较强。时间的远近，影响资格的认定。

（一）权益的特定性

第一层审查通过后，进入第二层：原告的权益是否因被诉行为而受损。此处的第一个要素，是权益的特定性：原告所主张的权益，须是其自身享有的、可与其他主体相区分利益。

特定性的反面，是“普遍利益”。若原告主张的是“所有人都享有的环境利益”“所有人都享有的公共资源利益”，则其权益不具特定性，不能据以起诉。公益诉讼另当别论。

特定性的判断，不以“人数”为标准。即使众多人同受影响的，只要各人的权益可以区分，仍具特定性。例如，同一小区的业主，各人的房屋价值、居住安宁均可区分，故有资格。

特定性的判断，也不以“权利”为限。法律未明文规定的利益，只要在规范的保护范围之内，且可以为原告特定享有，即可。此点，是保护规范说与因果关联的衔接。

实务中，特定性常与“邻近性”挂钩：距离越近，特定性越强。此种经验判断有其合理性，但不能绝对化。远距离的居民，若损害确实存在且可证明，仍应承认其资格。

现实性的判断，还应当考虑“行政行为的效力”。若行政行为已经生效并对外发生效力，则其影响通常具有现实性；若行政行为尚处于内部阶段、未对外生效，则影响尚未现实，起诉的条件不具备。

在附负担的行政许可中，负担的内容往往直接限制原告的权利（如要求其安装污染防治设施、限制营业时间）。此时，负担的影响具有现实性，原告可以就负担部分起诉。

现实性的证明，可以借助盖然性的判断。若依现有事实与经验，损害的发生具有高度可能性，即可认定；不必要求损害已经实际发生。盖然性的程度，应当与损害的严重性相适应：损害越严重，所要求的盖然性可以略低。

（二）损害的现实性

第二个要素，是损害的现实性：原告的权益须已经或者必然受到损害，而非仅仅是可能的、推测的影响。现实性，是防止“预防性诉讼”泛滥的闸门。

现实性的判断，须区分“已经发生”与“即将发生”。已经发生的损害，较易证明；即将发生的损害，须有高度的盖然性。若仅有抽象的担忧，不足以认定。

在规划许可、环境许可等前瞻性行为的场合，损害往往尚未发生。此时，应当以“许可实施后必然产生的损害”为标准，而非以“许可本身”为标准。若许可实施后必然影响原告的采光、通风、通行，则损害具有现实性。

现实性还与“损害的程度”相关。轻微的影响，如施工期间的暂时噪音，通常不足以否定许可的合法性，也不足以赋予原告资格；但如果影响持续、严重，则应当承认。

须注意，现实性不等于“已实际发生”。若行政行为已经作出，且其效果必然及于原告，则即使尚未执行，亦应认定损害现实。等待损害发生再起诉，往往为时已晚。

相当性的判断，须避免“全有或全无”的思维。因果力的强弱，是一个程度问题；法院可以在认定资格时，考虑因果力的强弱，而非简单地肯定或者否定。因果力越强，资格越容易成立；反之亦然。

在多个原因竞合的场合，应当区分“主要原因”与“次要原因”。若行政行为是损害的主要原因，则资格成立；若仅为次要原因，则须结合其他因素判断。区分的意义，在于防止将偶然的关联当作因果。

相当性的判断，还应当考虑规范的保护目的。若损害超出了规范所要防范的风险范围，则即使有条件关系，也不成立相当性。此即保护目的范围内的因果，是德国法上的重要技术，值得借鉴。

（三）因果的相当性

第三个要素，是因果的相当性：原告的损害与涉诉行为之间，须有“相当因果关系”。即依一般社会经验，该行为通常足以导致该损害；而非偶然的、异常的联系。

相当性的判断，包含两个步骤。其一是条件关系：若无该行为，损害是否仍会发生？若仍会发生，则条件关系不成立。其二是相当性：该行为通常是否足以导致该损害？若仅为异常偶发，则相当性不成立。

在行政法上，相当性的判断须考虑“第三人行为”与“自然因素”的介入。若损害主要由第三人的违法行为或者自然原因造成，行政行为的因果力便减弱，原告资格也可能受影响。

例如，规划许可后，建设单位违规施工导致相邻房屋开裂。此时，损害的直接原因是违规施工，而非许可本身。原告若起诉许可，须证明许可与损害之间的相当性；若不能，宜起诉施工行为或者请求查处。

相当性的判断，还须考虑“保护目的”的关联。若规范的目的在于保护某类权益，而

原告的损害恰属该类，则相当性较强；若损害超出规范的保护目的，则相当性较弱，甚至不成立。

据此，双层构造的第二层，实际上是“权益—损害—因果”的三重检验。三者均具备，原告资格成立；缺一，则否。检验的顺序，可以先权益、再损害、后因果，也可以先因果、再权益，视案情而定。

五、类型化的展开

（一）相邻权人与竞争权人

相邻权人的资格，较为明确。民法典第二百八十八条至第二百九十六条规定了相邻关系，规划许可、建设许可若影响采光、通风、通行、排水，相邻权人有权起诉。其请求权基础，是相邻关系规范。

实务的难点，在于“相邻”的范围。有的法院以“同一宗地”为限，有的以“合理影响范围”为准。本文主张后者：只要在物理上、功能上受直接影响，即可认定，不以权属界线为限。

竞争权人的资格，依反不正当竞争法与行政许可法的相关规定。若行政机关的许可、处罚、补贴等措施，直接改变了竞争条件，使特定竞争者处于不利地位，则该竞争者有权起诉。

竞争权人的难点，在于“竞争关系”的认定。若原告与受益者不在同一市场、不提供同类产品，则竞争关系不成立；若在同一区域、同一行业，则通常成立。判断的标准，是“实质竞争”，而非形式登记。

还须注意，竞争权人的资格不等于胜诉。资格只是门槛，实体上仍须证明许可违法且损害其权益。门槛与实体分开，可以避免“有资格即胜诉”的误解。

股东代表诉讼与行政诉讼的衔接，也值得注意。若行政行为侵害公司利益，公司不起诉的，股东可以依公司法第一百八十九条提起代表诉讼，请求公司对行政机关主张权利；但股东不能直接以自己名义提起行政诉讼。

债权人的代位权，同样可以衔接。若债务人对行政行为享有撤销请求权而怠于行使，债权人可以依民法典第五百三十五条代位行使。此种路径，既保护了债权人的利益，又维护了公司或者债务人的独立地位。

（二）股东与债权人

股东的资格，须区分情形。若行政行为直接针对股东自身（如对其股权的登记、对其投资的处罚），则股东有资格；若行政行为针对公司，股东仅因公司利益受损而间接受损，则通常无资格。

否定的理由，是“公司独立人格”：公司的利益与股东的利益相区分，公司可以自行起诉，股东不得越俎代庖。若允许股东起诉，则公司的诉讼地位被架空，且可能引发重复

诉讼。

例外的情形，是“股东自身权益直接受损”。例如，行政机关错误注销公司登记，致使股东股权消灭；或者行政机关的处罚直接指向股东的投资权益。此时，股东可以起诉。

债权人的资格，同理。若行政行为针对债务人，债权人仅因债务人财产减少而受影响，则通常无资格；若行政行为直接处分债权人的债权（如对债权的登记、对担保物的处置），则有资格。

实务中，有的法院以“债权人的利益具有反射性”为由一概否定。此种做法过于绝对。若债权人对特定财产享有担保物权，而行政行为直接处分该财产，则债权人的权益具有特定性，应当承认其资格。

业主委员会的原告资格，须经业主大会授权。未经授权，业主委员会不得以自己名义起诉；但紧急情况下，为维护全体业主的共同利益，可以先行起诉，事后补正授权。此为例外的安排，须严格掌握。

消费者的资格，还须注意“知假买假”的情形。若购买者明知商品存在问题而购买，其是否具有原告资格，实务有争议。本文认为，只要其权益确实受到影响，资格即应承认；至于是否支持其赔偿请求，属于实体问题。

须强调，类型化的列举，应当保持开放。新的利益形态不断涌现，如数据权益、算法歧视、平台治理中的用户权益，均可能成为行政诉讼的保护对象。若固守旧有类型，规则便会滞后于生活。

（三）消费者、业主与其他第三人

消费者的资格，常见于产品监管、价格监管领域。若消费者购买的商品或者服务因行政机关的许可、监管失职而受损，其可以起诉。其请求权基础，是消费者权益保护法与相关监管规范。

业主的资格，常见于规划、消防、物业监管领域。若行政机关的许可或者不作为影响业主的共同利益，业主可以起诉；业主委员会经授权，也可以自己的名义起诉。

投诉举报人的资格，须区分“自益”与“公益”。若投诉人为维护自身权益而投诉，行政机关不处理或者处理不当，投诉人有资格；若仅为举报他人违法，则属公益，通常无资格。

其他第三人，如环境影响评价中的附近居民、行政许可中的利害关系人、行政处罚中的受害人，均应在双层构造下具体判断。判断的核心，始终是规范目的与因果关联，而非抽象的身份。

类型化的意义，在于提供参考，而非设定封闭的清单。社会关系在不断变化，新的利益形态层出不穷；若固守类型，规则便会僵化。故类型化应当与原则结合，原则统率类型，类型充实原则。

六、程序构造

立案阶段的审查，应当避免“实质化”。有的法院要求原告提交权益受损的充分证据，否则不予立案；这实际上把实体审理的要求提前到了立案阶段，违背了立案登记制的初衷。

审理阶段的审查，则应当避免“形式化”。有的法院在庭审中不对原告资格进行实质审查，直到判决时才以“无利害关系”驳回；这使当事人失去了针对性辩论的机会，也影响了裁判的可接受性。

（一）立案登记与实体审理的分工

立案登记制实施后，原告资格的审查时点前移。立案阶段，法院只作形式审查：起诉状是否明确被告、是否有具体的诉讼请求与事实根据、是否属于受案范围与本院管辖。

原告资格的实质审查，应当在审理阶段进行。若在立案阶段即以“无利害关系”为由不予立案，则当事人失去了举证与辩论的机会，不符合程序保障的要求。

但形式审查并非无所作为。若起诉状明显表明原告与被告行为无关（如仅以“公民”身份起诉他人的许可行为），可以释明并要求补正；补正不能的，裁定不予立案。

审理阶段，法院应当组织双方就原告资格进行举证、质证。被告主张原告无资格的，应当说明理由；原告主张有资格的，应当提交权益受损的证据。审查的结论，应当在裁判文书中说明。

若原告资格与实体问题交织（如相邻权人是否受直接影响），可以合并审理，在判决中一并说明。分开审查，虽可提高效率，但易导致“未审先定”的印象。

释明的限度，也须把握。法院可以告知当事人可以变更被告、可以追加第三人，但不得代替其作出选择，更不得以释明为名施加压力。释明的记录，应当入卷，以备查考。

（二）释明与追加

原告资格的错误，往往源于当事人的法律知识不足。若原告起诉的被告不适格，或者遗漏了必要的当事人，法院应当释明，告知其变更或者追加。释明到位，可以避免程序空转。

若原告主张的权益属于他人（如股东为公司利益起诉），法院应当释明其以公司名义起诉，或者告知其另行提起股东代表诉讼。释明不是代替当事人决策，而是提供选择。

第三人的追加，应当依职权进行。若被诉行为的处理结果与第三人有利害关系，法院应当通知其参加诉讼；第三人拒不到庭的，不影响审理，但其程序权利应当保障。

须注意，释明不能变成“指导起诉”。法院应当保持中立，告知法律规定的选项，而不暗示何种选择更有利。中立的释明，才能既保障诉权，又维护公正。

滥诉的认定，应当有客观标准：起诉是否明显缺乏事实根据；是否重复起诉同一事项；是否以诉讼为手段谋取不当利益；是否在败诉后反复以相同理由起诉。四项之中，具

备其一且有恶意的，可以认定。

规制的程序，应当保障当事人的陈述权。法院拟认定滥诉的，应当告知理由，听取意见；当事人有异议的，应当记录在案。程序保障到位，制裁才具有正当性，也才能经得起监督。

滥用诉权的规制，还应当与诉的利益相区分。前者针对恶意的起诉行为，后者针对缺乏救济必要性的起诉。二者的功能不同，适用的条件也不同，不能混用。

（三）滥用诉权的规制

原告资格的放宽，可能带来滥诉。有的人以“举报”“投诉”为名，反复起诉，消耗司法资源；有的人以“公益”为名，谋求个人利益。对此，应当有必要的规制。

规制的第一层，是资格审查。通过双层构造，将不具特定性、不具现实性、不具相当性的起诉排除在外。这是最根本的规制，也是最具正当性的规制。

规制的第二层，是程序制裁。对明知无据而起诉、反复起诉的，可以裁定驳回，并依法收取诉讼费用；情节严重的，可以罚款、拘留。制裁的对象是滥用行为，而非正当维权。

规制的第三层，是信用记录。对滥诉情节严重的，可以纳入失信名单，限制其后续的诉讼便利。此种措施须谨慎适用，避免误伤正当当事人。

规制的边界，是不损害诉权。诉权是宪法保障的权利，不能因“可能滥诉”而提高门槛。规制的重点，应当放在“明显的、恶意的”滥用上，而非一般的败诉。

从更长的时段看，我国行政诉讼的原告资格，正从“限制起诉”走向“规范起诉”。早期的实践，侧重于防止滥诉，门槛较高；近年的实践，侧重于保障诉权，门槛渐宽。这一转变，是法治进步的体现。

但“宽”不等于“无”。若门槛过低，行政诉讼便可能被少数人用作牟利或者施压的工具，反而损害公众对司法的信任。故宽严之间，须有精细的标准，而标准的核心，仍是“权益的值得保护性”。

对行政机关而言，这一框架的实益是行为的指引：在作出影响第三人权益的决定时，应当履行告知、听证、说明理由等程序，减少后续的诉讼风险。程序的完善，往往比事后的应诉更为有效。

由此观之，原告资格的判断，既是一门解释的技术，也是一种价值的取舍。技术使判断可预期，价值使判断可接受；二者兼备，门槛才不至于成为权利的障碍，也不至于成为滥诉的通道。

最后须重申，标准的确立不是为了限制当事人，而是为了使争议在正确的程序中得到解决。门槛清晰，当事人可以自行判断是否起诉；门槛模糊，则只能依赖个案裁量，反而增加不确定性。

七、结语

行政诉讼原告资格的判断，可以概括为三句话：标准上，采保护规范说；结构上，采规范保护范围与因果关联的双层构造；程序上，采立案形式审查与审理实质审查的分工。

本文的三个主张，都围绕“权益的值得保护性”展开。规范目的解决“何种利益受保护”的问题，因果关联解决“该利益是否受损”的问题，程序分工解决“何时审查”的问题。三者依次展开，原告资格便从“政策裁量”变为“教义判断”。

对裁判者而言，这一框架的实益是使审查有了顺序：先确定被诉行为所依据的规范；再查明该规范是否以保护原告的个人利益为目的；再审查原告的权益是否特定、损害是否现实、因果是否相当；最后作出有无资格判断。四步依次展开，结论自然清晰。

对立法者而言，应当考虑在行政诉讼法或者司法解释中，明确保护规范说的地位，细化规范目的的查明方法，列举更多典型情形。规则明确，实践才能统一。

还须看到，原告资格的背后，是行政与司法的关系。门槛过低，司法过度介入行政；门槛过高，行政脱离监督。恰当的界限，取决于一国法治的阶段与司法的能力，须在动态中把握。

最后须指出，原告资格的判断，最终服务于权利保护。若规则精巧而权利落空，则规则便失去了意义。故在解释与适用时，应当始终以“能否有效救济权益”为归依，而不拘泥于概念的推演。

参考文献

- [1] 《中华人民共和国行政诉讼法》（2017年修正）第一条、第二十五条、第四十九条。
- [2] 《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》（法释〔2018〕1号）第十二条、第六十九条。
- [3] 《中华人民共和国民法典》第二百八十八条至第二百九十六条。
- [4] 《中华人民共和国行政许可法》第三十六条、第四十七条。
- [5] 何海波：《行政诉讼原告资格的认定》，《法学研究》2019年第4期。
- [6] 王贵松：《保护规范理论的本土化》，《中国法学》2020年第2期。
- [7] 章剑生：《利害关系的教义学展开》，《中外法学》2021年第3期。