

如何界定行政诉讼原告资格 PDF转换可能丢失图片或格式，
建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/484/2021_2022__E5_A6_82_E4_BD_95_E7_95_8C_E5_c122_484866.htm [内容提要]：原告资格的涵义，原告资格与受案范围的辨证关系如何？作为行政诉讼法学理论的基本问题是必须首先要弄清楚的。原告作为启动整个行政诉讼活动的“马达”，如何审查、确认原告资格呢？为了保障原告资格制度的健康运作，又应设立怎样的保障制度？本文就此作出了理论上的阐述。 [关键词]：原告资格 立案审查 司法保障 行政诉讼法，为规范法院和行政诉讼参与人的诉讼活动，调整法院与诉讼参与人之间的法律关系，给予了一个基本的活动规则。为老百姓的私权利对行政公权力说“不”的活动提供了司法救济的法律根据。行政诉讼法第2条规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向法院提起诉讼。”据此，任何人如果被具体行政行为所侵害，都可以为保护其合法权益而向法院提起行政诉讼，要求人民法院对该具体行政行为进行合法性审查。因此，原告是整个行政诉讼活动的起动力，原告的行为是行政诉讼法律关系产生、变更和消灭的最基本的法律事实。正是由于原告的起诉，启动了法院的审判程序；正是原告的控告，才引发了被告的抗辩。整个行政诉讼活动过程，只有原告的控诉行为是出于主动所为的。如何对行政诉讼活动的有效的、正确的规则运用，不能不先从对原告资格的理解上着手，笔者认为这是垫起整个行政诉讼活动这幢高楼大厦的基石和起脚点。 一、受案范围与原告资格及其关系 （一）受案范围从

行政诉讼构成理论及法律的阶级性来看，受案范围必然成为原告资格的瓶颈，现行行政诉讼法的规定充分体现了这一点。所以，在谈论原告资格时必然先要对受案范围作一个深刻的认识。何谓受案范围，要作出一个概念性的说明，目前尚无统一的认识。但究其实质来讲，即是对司法复审范围的一种限制，它是通过法律手段来设定司法权事务的权力范围。我国行政诉讼法第11条列举了共8项法院受理的行政诉讼案件范围。很显然，该条法文至少存在以下几方面的疑惑之处：第一，前7项列举的几种可诉具体行政行为，令人感到可诉之行政行为屈指可数，太有限了，似有吊不起打官司的“胃口”之嫌，于是又规定第8项，加上“其他人身权、财产权案件”。对这一规定该如何理解？实践中各式观点自然就百花齐放了，实在让人难以把握。这无疑是必须予以立即完善的。第二，行政机关的抽象行政行为如果违法，侵犯了相对人的合法权益，相对人为何不能提起诉讼？虽然行政复议法对此已走出了前进的一步，规定在对具体行政行为进行复议申请的同时，可提出对具体行政行为所依据的一些规定进行审查申请，但终究不能进入司法程序，公民的私权利保障系数也就大打折扣了。这些方面的不足，显然是难以对“有权利必有救济”的法学原则作出合理解释的，从而人为的狭窄了行政诉讼当事人成为正当原告的范围。随着依法治国的不断深入，可以预见的是，有限制的概括式的确立原告资格的方式是我国行政诉讼受案范围的发展方向，即首先对受案范围作一概括性规定，然后对某些不能或不适合司法复审的行政行为予以排除，这样由于对司法审查所作的限制很小，受案范围将会成为一个被淡化的概念，其对原告资格的瓶颈效应不

复存在，从而实现正当原告资格的取得的切实有效的法制化保障。（二）原告资格 原告资格，也叫起诉资格，指某人在司法性争端中所享有的将该争端诉诸司法程序的充分的权利。其中心思想就是确定司法性争端对起诉人的影响是否充分，也就是通常所说该争端与起诉人是否有充分的利害关系。与受案范围本质相同，原告资格也是对司法审查范围的限制。只有符合正当原告资格的条件，才能进入诉讼程序而进行诉讼活动，也就是决定诉讼程序发生的“门内门外”的问题了。但与受案范围不同之处在于原告资格是通过法官对起诉人申请事项的审查来实现的，以致原告资格往往在很大的成份上内化为法官的自由裁量权。而受案范围基本上已尽在法文中被固化，法官的随意性就很有有限了。所以，在确定司法审查范围方面，原告资格比受案范围又要灵活得多。（三）受案范围与原告资格之关系 原告资格与受案范围之关系，笔者查阅了一些资料，尚未见到清晰、明确的论述，但就二者差异性来讲，原告资格是当事人据以取得起诉权的前置条件，而受案范围决定了人民法院是否可以受理该案。由此看来，似乎二者并无关联性，其实不然，倘若二者是相互孤立存在的话，就可能出现这样一种情形，即尽管法律赋予当事人的原告资格，也即当事人有了起诉权，而当事人行使起诉权的结果却因“本案不属于法律规定的受案范围，故不予受理”，这岂不成了对赋予当事人原告资格权力的虚设，岂不是法律本身促使当事人对司法失去信心。从某种意义上来讲，岂不又成了法律对当事人的愚弄。由此看来，原告资格与受案范围完全有必要放在一起进行谈论一番了。行政诉讼法第11条及第12条对受案范围作出了具体的界定，第2条概括式

地对原告资格进行了集中表述。然而第2条中存在一个疑问，是否所有的由具体行政行为侵犯其合法权益的主体都设定有原告资格？这从第2条本身是找不到答案的，只能从第11条、第12条中得到印证。在实际司法实践中，原告资格的认定往往（甚至是必然）伴随着对受案范围的理解。例如，在行政诉讼法颁布实施后，对公安机关收容审查行为是否可提起行政诉讼存在异议，亦即受公安机关收容审查的主体是否具有原告资格不明确，直到一年后最高人民法院关于贯彻执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的意见（试行）出台后，才得以明确收容审查属于行政诉讼的受案范围，从而确认了因收容审查行为导致合法权益受到侵害的主体的原告资格。而根据行政诉讼法的规定，行政终局裁决的具体行政行为是不可能存在有原告资格的，因为它不属于人民法院行政诉讼受案范围之列。可见，在现行实际的司法操作中，受案范围明显的瓶颈着原告资格。从理论上讲，行政争议只有被列入了行政诉讼的受案范围，才具有“行政司法争端”的性质。因为在受案范围之外的行政争议，人民法院无权审查，永远只能成为一般行政争议，而不能跳出行政机关系统的“笼门”。这样，就确定了只有在行政诉讼受案范围之内的行政争议才有可能产生原告资格的问题。由此可见，原告资格是相对于可诉行政争议，不可诉行政争议是不可能存在原告资格的。这就决定了受案范围处于原告资格的前提性地位。而直接由法律规定的受案范围，使法院只能照章办事，法官的随意性相对于原告资格就相形见绌了。而原告资格则精巧多了，其对司法审查范围的作用力太多的直接源自法院自己的习惯标准和判断。所以往往内化为法官的自由裁量权见者

甚多。有这么一个案例，鹤城区某个体户甲将一批木地板委托洪江市乙厂加工，因甲尚欠乙厂2万多元加工费未付，乙将已加工好的木地板留置。此时甲因无证经营木材被鹤城区林业公安分局立案，公安分局将留置于乙厂的甲的木地板全部扣押而来。待对甲的无证经营行为处理完毕后将木地板全部直接退给甲某，而甲某不久又意外死亡，由此造成了甲欠乙2万多元的加工费难以追回（实际上已是无法追回），乙于是向鹤城区法院提起行政诉讼。在审理过程中，就原告是否具备原告资格发生争议，出现两种不同的意见：第一种意见认为乙不具备原告资格，理由为：一是被扣留的木地板，原告没有所有权，不是具体行政行为相对人。二是乙方的损失只是2万多元加工费，这不是具体行政行为所造成的，而是与甲的民事法律关系，应通过民事诉讼途径解决。第二种意见认为乙具备原告资格，理由是公安分局的具体行政行为侵犯了原告的留置权。法院采纳了第二种意见。很显然，就本案而言，公安分局的具体行政行为（扣押甲的木地板）侵害了原告的留置权，从而造成乙厂2万多元加工费实际已无法追回的困境。也就是说具体行政行为与原告损害之间存在有利害关系。但是否只要存在利害关系就有原告资格呢？答案显然是不一定的。因为进入行政诉讼程序还有一个法院受案范围问题，也就是说具体行政行为侵犯了原告留置权造成损害是否属于受案范围之列。我们知道留置权实际上是一种财产权的延伸。那么结合行政诉讼法第11条8项及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12条规定，本案乙方是具备原告资格的。由此可见，对原告资格的司法审查总是伴随着对受案范围的审查，二者是具有较密切

的关联性的。而现行法律在界定原告资格方面却很是缺乏定数，所以最高人民法院相继颁发这样那样的行政诉讼的司法解释，其目的之一也是对行政诉讼原告资格确认方面的弥补不足，体现了我国的行政诉讼原告资格理论还很稚弱，正在日渐向成熟化发展。

二、原告资格的立案审查

人民法院审判方式改革后，实行立审分离制度，行政案件的立案和审理分别由人民法院不同的审判庭分别组成合议庭进行审查、审理。就行政诉讼的目的而论，人民法院对原告资格的立案审查宜粗而不宜细，只要当事人的起诉没有明显的不符合法定立案条件情形的，就应当予以立案受理。根据行政诉讼法第2条关于原告的概括式表述，以及第41条第1项的关于提起诉讼的条件规定，只要公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯了其合法权益，就有资格以原告身份提起行政诉讼。至于提起诉讼的公民、法人或者其他组织的合法权益是否真实受到具体行政行为的侵害，不属于立案审查的范围，原告的这种“认为”在立案审查阶段实际上尚处于一种“虚拟状态”，立案庭没有必要审查其真实性。只有在起诉人认为的所诉行政行为不属于具体行政行为，或者起诉人所诉行政行为与其自身的权益无任何关联性时，人民法院的立案审查部门才能以不符合原告资格为由作出不予受理的决定。原告资格问题在现行行政诉讼中体现出了明显的灵活、复杂性，不通过案件的仔细审理，仅在审查立案阶段很难把相关问题都弄清楚。由于我国目前行政诉讼案件不是太多，老百姓的法治意识还相对比较薄弱，不愿告、怕告行政机关的情况仍然相当广泛存在，因此，加强对相对人程序上的诉权保护，充分体现行政诉讼法主要目的就是保护行政相对人合法权益

就显得十分必要了。由此，人民法院更应当正确理解法律规定的本意，在立案阶段，坚持宽松审查原告资格原则，正确理解和把握对原告资格的认定。

三、原告资格的确认

（一）原告的构成条件

人民法院立案庭受理案件后，诉讼进入案件审理阶段，那么，行政审判庭在审理案件过程中的首要任务就是通过对案件的相关情况的审查、审理，来确认原告是否具备诉讼主体资格。只有原告具备了诉讼主体资格，案件才有继续审理、裁判的意义，否则，下一步就是无用之功了。

根据行政诉讼法第2条规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，可以依照本法向人民法院提起诉讼”，以及第24条规定：“依照本法提起诉讼的公民、法人或者其他组织是原告”，可以下这么一个定义，所谓行政诉讼的原告，是指认为行政机关的具体行政行为侵犯了自己的合法权益，以自己的名义向人民法院提起诉讼，请求人民法院保护其合法权益的公民、法人或其他组织。作为行政诉讼的原告，必须具备一定的条件，这些条件即构成了原告资格。根据行政诉讼法的规定，原告必须具备以下这些条件：1、原告必须是公民、法人或者其他组织。行政诉讼所要解决的是行政机关与公民、法人或者其他组织之间在行政管理过程中发生的行政争议。在行政管理过程中，行政机关依法享有行政权力，也拥有实现其权力的强制手段。而公民、法人或其他组织则处于行政管理相对人地位，他们即使认为行政机关的具体行政行为侵犯了自己的合法权益，也无权否决该行为的效力而只有被迫服从，二者其实处于不平等的地位之中。在这种情况下，行政诉讼提供了行政管理相对方的司法救济途径。因此，行政

诉讼的原告只能是公民、法人或者其他组织，而行政机关则永远处于行政诉讼的被告位置。

2、原告必须是认为具体行政行为侵犯了自己合法权益的公民、法人或者其他组织。即原告必须是和行政机关的具体行政行为有直接利害关系的公民、法人或者其他组织。这里要抓住的关键要害之处，就是与具体行政行为有直接的利害关系。法律上的利害关系即指权利义务关系，只要具体行政行为影响到其权利义务，该公民、法人或者其他组织就有资格提起诉讼。其次，作为行政诉讼的原告并不要求必须是“相对人”，即具体行政行为针对或直接指向的对象不管是否是相对人，公民、法人或者其他组织只要认为行政机关的具体行政行为侵犯了自己的合法权益，就有资格提起诉讼。有名的上海市普陀区泰山二村43户居民状告上海市普陀区国土局的案件就相当的典型。案由是国土局批准泰山二村居民委员会建造自行车棚的决定，在为居委会设定权利和义务的同时，也影响了周围43户居民在车棚建成后通风、采光、通行等相邻权，上海市普陀区法院最终受理了该案，确认了原告的资格。应该说，上海市普陀区法院在该案中对原告资格的认定是合乎行政诉讼法的，通风、采光、通行等相邻权，系43户居民自己房屋使用权的延伸，是对他人土地使用权的一种限制，在本质上相邻权属于财产权的范畴，所以公民的相邻权由于行政机关的决定而受到侵犯，是属于行政诉讼法第11条规定的受案范围之内的，而且也符合该法第2条关于提起诉讼的规定，所以法院认定43户居民具有原告资格是正确的。

（二）几种特殊情况下的原告

1、关于受害人能否取得原告资格。所谓受害人，是指合法权益受到不法行为侵害的人，包括公民、法人或者其他组

织。这里所说的受害人，特指合法权益受到其他主体即致害人实施的违反行政管理法律、法规的行为侵害的人。当侵害行为发生时，行政机关可能有两种对待方式，一是行政机关对致害人不予处罚，由此引起受害人的不满；一是行政机关处罚了致害人，受害人对处理结果仍不服。这两种情况都涉及到受害人是否有原告资格。根据法律规定，这两种情况下，受害人均可以行政机关为被告提起行政诉讼。《行政诉讼法》第11条第5项规定，公民、法人或者其他组织在其合法权益受到侵害时，有权申请行政机关予以保护，如果行政机关拒绝履行或者不予答复的，这一方面是对公民、法人或者其他组织的受保护权的侵害，另一方面也是对致害人的不法行为的纵容，构成失职。在这种情况下，受害人有权向法院提起行政诉讼。《治安管理条例》规定，当事人包括被裁决受处罚的人或被害人不服公安机关或乡（镇）人民政府裁决的，在接到通知5日内，可以向上一级公安机关提出复议申诉，上一级公安机关在5日内作出裁决，不服上一级公安机关裁决的，可以在接到通知后5日内向当地人民法院提起行政诉讼。这些规定都明确肯定了受害人的原告资格。

2、民事纠纷经行政机关处理后当事人不服，可否取得行政诉讼原告资格。这主要看行政机关是以行政主体身份还是以中间人身份所作出的行为。如果行政机关是以中间人身份对平等主体之间的民事纠纷进行调解、仲裁，当事人不服的，则不能取得行政诉讼原告资格。如果行政机关以行政主体身份对当事人之间的权属纠纷作出行政裁决，当事人不服的，可以原告资格向人民法院提起行政诉讼。当然，原告资格的特殊形式随着社会的进步也会不断发展变化，特殊与一般也在不断的更替之

中。重要的是要领会到行政诉讼实行严格的诉讼保护主义，谁的权益受到侵害就由谁起诉，如果不是为了保护自己的权益而是为了他人的权益，就不能作原告而起诉。而人民法院实行不告不理的原则，只要受害人不起诉，其他任何组织和个人都无权代之，所以原告资格是不能被取代的。

四、原告资格的司法运作保障及其完善

几年前，著名法学家周汉华就指出了，进行原告资格审查，“蕴含着行政诉讼制度内在的、最基本的要求：必须赋予法院在具体的案件中实现法律所确认的基本原则的权力，必须使法院工作人员从恢宏庞大的法典控制之下的默默无闻的操作员转变为在公平正义观念之下进行创造性工作的受人尊敬的伟大法官”。可见，原告资格的司法运作保障必须从以下几方面给予完善。

（一）司法要保持相对独立

自从依法治国成为宪法的基本原则要求以来，司法独立经常出现在各种场合媒体之中，已是老生常谈了。然而在实际的行政诉讼制度运行过程中又是怎样呢？法院普遍存在的“受理难”的问题，又怎能切实保障当事人的原告资格？其实，行政案件的受理是有法可依的，又怎会出现“受理难”的问题，这与法院司法操作的实际现状是不无关系的。有些法院怕得罪有关的领导和被诉行政机关，怕受案后难以审理，或者承受不了某方面的要胁或压力，以致对该受理的不敢受理，甚至反转过来百般刁难当事人，歪曲法律，说不符合起诉条件。目前，许多行政案件都由主管院长签字立案，签字前忘不了向有关领导请示一番，领导的一席话、一纸批复，自然就成了能否决定当事人原告资格的“圣旨”了。可见，在司法独立得不到保障的情况下，要想实现原告制度的健康运作，那是一件不可思议的事情。司法独立，

至少应有以下两方面的保障：一是法院要独立。因为现行法院的人事权实际上在党委，财政在政府，可见目前我国对法院的管理与对行政机关的管理方式毫无二致。整个法院的生存权、发展权缺乏可以预料的保障。既然法院与行政机关都是住在一栋房里，受一个老子所管的“弟兄”，他又怎敢胳膊往外拐呢？二是法官要独立。由于审判汇报制度、审判委员会的存在，使“审者不判，判者不审”的现象比比皆是，审判委员会只判不审，法官只审不判，审、判严重脱节，法官则成了虚设，法律的公正性怎能保证，原告资格也就更谈不上司法保障的议程了。由此看来，司法独立确实成为了保障原告资格制度司法运作的重要条件了。（二）法官的选任法官如何巧妙而有效地去维护行政相对人的合法权益，并不是一件轻而易举的事情，也就是说，在今天看来，选拔一批素质精良、有独立见解、抗干扰能力强的第一流的法官从事伟大的行政诉讼事业已是当务之急了，这就要求我们建立以下制度：1、严格的法官选拔制度。一个社会的所有法律工作中，审判人员的选任最为关键，因为在所有的司法操作过程中，审判是最与当事人利益相关的。目前，我国的全国司法统考制度的建立，已为此迈出了可喜的前进步伐。2、法官的保障制度，一旦成为法官，国家应对其生活、工作的各方面给予法律上、实际上的切实保障，免去一切后顾之忧。3、法官的升迁奖励制度。法官的升迁奖励必须与行政机构脱勾，采取垂直管理，以杜绝法官因为升迁奖励的需要而出现的各种不良风气如溜须拍马之类。4、法官的职业培训。法官工作实践性很强，因此，不但要求法官具备较扎实的理论功底，对以法官为职业的人进行定期的职业训练是极为必要的。（三

) 修改有关受案范围的规定 受案范围与原告资格两者可以起到相互印证的作用，前文已经作了论述。这里要提出的是，是否任何侵害相对人“合法权益”的“具体行政行为”，包括公民的政治权利受到侵害，是否也属于受案范围之内呢？这显然与法律规定相冲突。可见原告资格必须以受案范围为依托和保障，这就要求立法者适时修改有关受案范围的规定，才能跟上时代发展的步伐，推进法制化建设的进程。因此，要完善原告资格制度，就必须放宽受案范围。[参考文献]：1、胡肖华主编《行政诉讼法学》2、胡肖华《行政诉讼基本理论问题研究》3、郭修江《析行政诉讼立案的法定条件》作者单位：湖南省怀化市鹤城区人民法院 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com