

公益性投诉举报类行政案件的诉讼救济问题探究

黄先雄, 皮丹丹

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 随着公民权利意识的不断增强和参与行政活动的积极性不断高涨, 由公民投诉举报引发的诸多问题开始不断困扰着行政复议工作者和司法裁判者。公益性投诉举报人能否以其投诉举报权或公共利益受侵害为由提起行政诉讼, 是目前最具争议的问题。公民是否享有投诉举报权及所诉行政行为的种类差异直接影响此类案件可否纳入司法监督体系。对行政机关不予答复等不作为不服的, 公益性投诉举报人须享有法律规范明确赋予的投诉举报权才具备原告资格, 此种情形下的行政不作为属于行政诉讼受案范围; 对行政机关答复内容不服的, 无论是否享有明确的投诉举报权, 都因与处理结果不具有利害关系而不具备原告资格, 除非答复内容侵害了其享有的法定获得奖励权。

关键词: 投诉举报; 主观诉讼; 受案范围; 原告资格

中图分类号: D925.3

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2017)06-0034-07

我国《行政诉讼法》及相关司法解释虽然明确规定了行政诉讼受案范围, 但因投诉举报提起的诉讼是否应当受理, 在相关法律条文的理解适用中并不清晰明了, 涉及投诉举报的相关法律法规中也并未对其诉讼救济制度有明确系统的规定。立法上的缺陷造成了司法实践中法官处理投诉举报行政诉讼案件时自由裁量上的差异, 使得投诉举报人的权益得不到有力的保障, 不利于行政机关依法行政水平的提高。学界对公民投诉举报后行政机关的应对行为是否可诉, 基本上从自益和公益进行区分、探讨, 并未针对是否享有以法律规范为依据的公益性投诉举报权及被诉行为的不同情形来进行分析。同时, 对于公益性投诉举报能否寻求行政诉讼救济, 在当前的立法现状下, 学界基本保持一致观点, 即行政机关的应对行为对公益性投诉举报人的权利义务不产生实际影响, 两者不具备利害关系, 对不予答复、答复不予受理等行为不得提起行政诉讼。笔者认为, 这种观点值得商榷。本文在对该类案件进行类型划分的基础上, 从现实案例反映出来的问题出发, 并在将我国行政诉讼总体定位为主观诉讼的境况下重点分析公益性投诉举报的可诉性及原告资格问题, 以求促进该类投诉举报诉讼救济制度相关立法的完善, 充分保障公益性投诉举报人的权利。

一、投诉举报类行政案件的类型与问题勾勒

(一) 投诉举报类行政案件的类型划分

根据笔者在中国裁判文书网中搜集整理的有关投诉举报的行政案例, 为便于分析和解决本文着重破解的问题, 将投诉举报行政案件作如下分类。

1. 自益性投诉举报案和公益性投诉举报案

投诉举报的目的往往是有公私之分的。以原告诉讼请求保护的利益性质为标准, 可以分为: 自益性投诉举报行政案件、公益性投诉举报行政案件。前者是因为自身利益受到了他人违法行为的侵害, 进而向行政机关投诉举报, 要求查处违法行为, 以维护其自身权益。如消费者因购买存在欺诈等违法情形的产品, 向行政机关投诉举报并要求进行查处。这时, 投诉举报人与投诉举报的事项存在某种利害关系, 而相关行政机关的应对行为必将影响到投诉举报人的权益。后者是因国家利益、公共利益、他人合法权益受到侵害, 向行政机关投诉举报, 主要意在维护公共利益, 要求对违法情形进行查处。如向国土部门投诉举报违法占用土

收稿日期: 2017-04-18; 修回日期: 2017-05-02

基金项目: 国家社科基金一般项目“司法与行政互动的法律规制研究”(15BFX013); 法治湖南建设与区域社会治理协同创新中心平台建设阶段性成果

作者简介: 黄先雄(1971-), 男, 湖南常德人, 法学博士, 中南大学法学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 行政法, 行政诉讼法, 司法制度; 皮丹丹(1994-), 女, 湖南常德人, 中南大学法学院硕士研究生, 主要研究方向: 宪法学与行政法学

地, 向环保部门投诉举报偷排污水、污染环境等。此时, 投诉举报人本人与所反映的情况之间并没有直接的利害关系, 但相关行政机关与投诉举报人之间基于投诉举报形成了特殊的法律关系。行政机关针对公益投诉举报所为或不为的行为往往会引发投诉举报人对行政机关的不满, 从而产生争议。这种争议是否可以寻求行政诉讼的救济, 法院该如何处理, 这是本文将要探讨的重点。

2. 自益性涉及法定权益的案件和自益性涉及反射利益的案件

自益性投诉举报中以利益内容为标准, 可以分为: 自益性投诉举报涉及法定权益的案件和自益性投诉举报涉及反射利益的案件。区分法定权益和反射利益是判定投诉举报人原告资格的关键。所谓反射利益, 是指国家为保护和增进公益而进行的法律规制或行政执行, 在事实上给特定的私人所带来的一定利益^[1](847-854)]。此种利益是维护公共利益的副产品, 是对不确定的受益人的有利的附随效果, 并非立法和行政行为所追求的目的, 受益人不得基于此种利益寻求法律救济。当投诉举报人因自身合法权益遭受损害向行政机关寻求保护时, 行政机关若未履行保护职责或对投诉举报人的权利义务造成损害, 那么投诉举报人有权就该行政行为提起行政诉讼; 若投诉举报人诉请保护的是反射利益, 在行政机关对被投诉举报人进行查处时, 该行为不直接对投诉举报人的权利义务产生实际影响, 不符合“个人权利受损”的要求, 因此一般不具备原告资格。

3. 公益性有法律规范依据之举报权的案件、公益性无法律规范依据之举报权的案件

以是否为法定权利为基准, 公益性投诉举报可分为公益性投诉举报有法律规范依据之举报权的案件、公益性投诉举报无法律规范依据之举报权的案件。区分是否有法律规范明确规定的投诉举报权是在整合不同案件后的适当考量, 也是本文分析问题的重要基点。同时, 以是否属行政机关法定义务为基准, 可以将上述两类案件再细分为公益性有明确投诉举报权且属行政机关法定义务的案件、公益性有明确投诉举报权但不属行政机关法定义务的案件、公益性无明确投诉举报权但属行政机关法定义务的案件、公益性无明确投诉举报权且不属于行政机关法定义务的案件。

(二) 司法实践中公益性投诉举报类行政案件存在的问题

通过对案件的类型化整理, 笔者发现, 实践中法

院在处理自益性投诉举报行政案件时, 其争议性不大, 存在的问题大多能从《行政诉讼法》及相关解释甚至最高人民法院发布的指导性案例中获得解决方案。因而, 本文重点放在公益性投诉举报的行政诉讼救济上, 通过分类和列举如下几起案例来分析该类案件的受案范围与原告资格问题。

【案例 1】2013 年 10 月 14 日, 江某等四原告通过邮寄方式向被告巨野县国土资源局提交了关于原巨野县太平镇棉花加工厂违法占用太平镇江庄行政村耕地进行建设的举报信。被告收到信件后, 未予答复, 遂产生此诉。诉讼期间, 被告对四原告的投诉作出了书面答复。一审法院认为, 根据《中华人民共和国土地管理法》的相关规定, 四原告依法享有就土地违法行为向被告提出检举和控告的权利。被告巨野县国土资源局作为土地行政主管部门, 负有对本辖区土地资源及土地违法行为监管、查处的法定职责。本案中, 被告未对原告的申请事项及时作出答复, 显属没有履行法定职责。因在诉讼过程中作出了书面答复, 遂判决确认被告不予答复的行为违法^①。

【案例 2】2015 年 9 月 16 日, 邱某向工信部举报联通唐山分公司在明知工信部[2009]11 号《关于 1 900~1 920 MHz 频段无线接入系统相关事宜的通知》(以下简称 11 号通知)中要求 1 900~1 920 MHz 频段无线接入系统应在 2011 年底前完成清频退网工作的情况下, 仍然一直违规使用上述频段, 非法经营小灵通业务, 欺骗消费者, 其行为严重违法, 请求工信部依法查处, 并函告其查处结果。因工信部对其实名举报未予答复, 邱某经复议后起诉至一审法院。一审法院认为, 根据《中华人民共和国电信条例》的相关规定, 邱某应当向联通唐山分公司所在地的电信管理机构进行举报, 而不是逕行向工信部举报, 其起诉工信部对其举报未予答复违法, 缺乏事实依据, 不符合法定起诉条件, 应予驳回。邱某不服一审裁定, 提起上诉。上诉法院维持了一审法院驳回起诉的裁定^②。

【案例 3】画家严某向浙江省台州市椒江区文化局举报该区文化娱乐总汇演艺厅表演含不健康内容的节目, 要求依法作出处理。接到举报后, 椒江区文化市场稽查大队调查核实并要求该场所立即终止演出活动, 并将核查结果告知了严某。严某对此核查结果表示异议, 向该区人民法院提起行政诉讼, 请求法院依法确认被告怠于履行法定职责是行政不作为, 并判令被告限期对其举报作出查处和答复。法院经审理认为, 原告严某没有购票进场观看, 不存在精神侵害, 且被

告对原告的举报已进行核实并作出答复,被告后续行政行为与原告无直接利害关系,遂裁定驳回原告的起诉^[2]。

从上述案例中可以引出以下两个问题:

第一,公益性投诉举报人享有法律规范明确规定的投诉举报权,不服行政机关不予答复行为或对答复内容不满时,是否享有原告资格?若不享有明确的投诉举报权,原告资格问题会否不同?

第二,当投诉举报事项属于受理机关的法定职责范围时,不予答复是否构成行政不作为,是否属于行政诉讼受案范围?若不属于法定职责范围,在公益性投诉举报人享有投诉举报权的情况下,其不予答复又当如何定性?

二、公益性投诉举报类被诉行政行为的可诉性

投诉举报人因公共利益向行政机关投诉举报,在收到投诉举报的行政机关不予受理、不予答复、延迟答复、答复的内容差强人意等情形下,多会选择向法院提起行政诉讼。这类案件是否可诉,在司法实践和理论研究上尚存争议。笔者认为,对这一问题,要从两个方面进行分析。

(一) 公益性投诉举报之答复行为的性质及其可诉性

当公益性投诉举报人对行政机关的不予答复、延迟答复不服提起行政诉讼时,首先要明晰答复行为在行政法上的性质,这也是确定其是否属于行政诉讼应审查的行政行为的前提。有观点认为,投诉举报答复行为是观念通知等事实行为,该答复行为没有对投诉举报人的权益产生法律上的影响,因此,投诉举报人无权对该行为提起行政诉讼^[3](218)]。也有观点认为,投诉举报答复行为是一种行政法律行为^[4]。权利与义务具有对应性、一致性,投诉举报者的权利对应于接受投诉举报的行政机关的义务,即要求答复是投诉举报人的权利,作出答复是接受投诉举报行政机关的义务。

笔者认为,要确定行政机关答复行为的性质,有必要区分投诉举报人是否享有以法律规范为依据的投诉举报权。诚然,我国《宪法》赋予了公民检举、建议等监督权,最高人民法院、最高人民检察院也颁布了许多关于投诉举报的规定^⑤,还有众多行政法律、法规、规章、地方性条例也明确了投诉举报权,使这一宪法上的监督权得以具体化、具可操作性,并为行政

法律规范所调整^⑥。但,有关行政管理的社会各领域不可能皆有相应的法律规范明确规定“投诉举报权”,总会存在无法律规范依据之投诉举报权的空白领域。

投诉举报人享有法律规范依据之举报权时,答复行为属于行政法律行为,应将其纳入行政法救济体系中。行政答复行为是基于投诉举报而为之,投诉举报人享有法律法规赋予的投诉举报权利,在投诉举报后便与行政机关形成了投诉举报行政法律关系,享有获得答复权、获得奖励权等合法权利,答复行为具有产生、变更或消灭投诉举报行政法律关系的法律效果。当行政机关对投诉举报行为不予答复、延迟答复时,将直接对上述权利的实现产生影响,不属于观念通知。我国行政诉讼法在受案范围的规定上并未明确排除公民、法人或其他组织的程序性权利受到行政行为损害时提起的诉讼,且程序性权利往往是实体性权利得以实现的保障。投诉举报人享有的获得答复权等程序性权利在行政机关负有回复处理职责却不作为时受到侵害,应当纳入行政诉讼救济范围中。

投诉举报人不享有法律规范依据之举报权时,答复行为属于观念通知,不属行政诉讼受案范围。观念通知是行政机关用于公布事件真相,不以具有产生、变更或消灭行政法律关系的意思表示的事实行为。当投诉举报人不具有投诉举报权,仅因国家利益、公共利益、他人合法权益受损向行政机关投诉举报时,行政机关对其不予答复、延迟答复不会侵害投诉举报人的权益。虽然《宪法》中规定了任何单位和个人享有监督权,但此种宪法权利在我国须被行政法具体规定才能成为受保护的行政法权利。不具备投诉举报权之公益性投诉举报人与行政机关基于投诉举报形成的是宪法法律关系或称监督法律关系,虽然行政机关对监督主体应作出积极回应,但作出回应、答复等行为时,行政机关并未作出具有法律效果的意思表示,其不具有影响被答复方权利义务状态的特性,对投诉举报人行政法上的权利义务不产生实际影响。行政机关对上述投诉举报人的答复,实质上是具有宪政意义的观念通知,不属于行政诉讼的调整范围。

(二) 公益性投诉举报类行政不作为的认定及其可诉性

在投诉举报类行政案件中有相当大一部分案件是诉投诉举报处理机关不履行法律职责,根据《中华人民共和国行政诉讼法》第12条第1款第(6)项之规定,申请行政机关履行法定职责,行政机关拒绝履行或者不予答复的,公民、法人或者其他组织可以提起行政

诉讼。不履行法定职责, 即行政不作为, 是指享有行政职权的行政主体在职权范围内, 且在可能作为的情况下, 对当事人提出的申请、投诉、举报等事项不予处理、延迟处理或者不予答复的行为。行政机关的不作为是针对积极作为行为而言的, 不作为必须是程序上的消极不作为, 且负有程序上的作为义务。行政主体对当事人提出的申请、投诉、举报等事项已作出处理或者给予答复的, 不构成行政不作为。在投诉举报案件中, 行政不作为的表现形式包括不予答复、延迟答复、对投诉举报事项不予处理等, 不同的表现形式下行政不作为必须符合一定的构成要件。行政不作为的构成必须以作为义务为前提, 无作为义务的存在则无行政不作为^{[5][55]}。这些作为义务可以是法律、行政法规、规章明确规定的, 也可以是地方性法规、自治条例和单行条例规定的, 还可能是规范性文件中规定或者行政主体对社会公开承诺的。

权利与义务相对应, 投诉举报人享有明确的投诉举报权, 行政机关不予答复、延迟答复的, 属于行政不作为。我国《消费者权益保护法》《产品质量法》《价格违法行为举报处理规定》等一系列法律、法规、规章在赋予公民投诉举报权的同时, 都明确规定了投诉举报受理机关负有依法答复投诉举报人的职责, 其答复是行使行政职权、履行行政职责的行为, 行政机关应依法处理、履行义务。案例1中的法院便遵循此规定, 判决行政机关不予答复的行为违法。案例2中, 原告享有法律明确规定的投诉举报权, 但投诉举报事项不属于受理机关的职责范围, 法院认为不符合起诉条件因而驳回了原告的起诉, 这一做法欠缺考虑。从尊重和保护公民的投诉举报权、提高行政机关依法行政水平、维护公益和建设服务型政府的角度考虑, 即使投诉举报的事项不属于行政机关的职权范围, 亦应答复投诉举报人, 告知其向有权的行政机关投诉举报, 而非置之不理。

投诉举报人不享有法律规范依据之投诉举报权, 行政机关不予答复、延迟答复的, 不属于行政不作为。如上文所述, 此时, 行政机关的答复行为属于观念通知, 侵害的是公民宪法意义上的“监督权”, 与投诉举报之间不成立行政法律关系, 不构成行政不作为, 不属于行政诉讼的受案范围。但如若投诉举报事件属于行政机关的职责范围, 其不予处理或不按法定程序处理等行为也属于行政不作为。不过, 因其不对公益性投诉举报人的权利义务产生影响, 公益性投诉举报人无权以该行为为对象提起行政诉讼。

三、公益性投诉举报人的原告资格

行政诉讼的启动除了要有属于其受案范围的行政行为以外, 还必须有适格原告的参与。在上文阐述了公益性投诉举报人所诉行为是否属于行政诉讼受案范围的问题后, 接下来有必要界定公益性投诉举报人的原告资格问题。

(一) 确定原告资格的前提性问题: 我国行政诉讼是否属于主观诉讼

根据诉讼目的的不同, 行政诉讼通常被划分为主观诉讼与客观诉讼。主观诉讼旨在保护个人权利, 而客观诉讼旨在维护社会公共利益及客观法秩序。大陆法系国家现行的行政诉讼制度除法国以客观诉讼为主外, 几乎都是围绕主观诉讼来建构的, 客观诉讼仅在法律有例外规定的情况下才被允许提起^{[6][667]}。

我国行政诉讼是主观诉讼还是客观诉讼, 学界有不同认识。一种观点认为, 我国行政诉讼是客观诉讼。其主张“客观诉讼是指以监督行政公权力行为为主要意旨的诉讼类型, 在具体制度中表现为法院仅仅就行政公权力行为的合法性进行审查”^[7], 根据《行政诉讼法》第6条, 法院审理案件仅对被诉行政行为是否合法进行审查, 不能对原告的具体诉讼请求作出判决。另一种观点认为, 从诉讼请求出发, 由于我国行政诉讼确立的是“被害者诉讼”的原告资格标准, 因此“《行政诉讼法》确立的行政诉讼制度属于主观诉讼制度”^[8]。还有观点提出, 我国有必要扩展建立客观诉讼制度, 其突破口就是公益诉讼^[9,10]。

笔者认为, 我国现行行政诉讼总体为主观诉讼, 是以保护行政相对人的权利为主轴而建构的诉讼体系。虽然《行政诉讼法》第1条明确将“监督行政机关依法行使行政职权”规定为行政诉讼法的立法目的之一, 但是现有体系的监督是以行政相对人权益受到侵害为前提的, 这种监督具有间接性。我国现有的行政诉讼程序都是围绕主观诉讼来设计的, 本身并没有设立直接以维护公共利益和客观法律秩序为目的的诉讼制度, 大量侵犯不特定相对人权益的案件依然被排除在司法救济的大门之外。这也是我国行政诉讼制度对公民权利保护存在的不足。主观诉讼目的是为个人提供司法保护, 反映在诉讼制度上, 则意味着只有个人权利因行政权的发动而受损, 启动行政诉讼才具有诉的适法性^[11]。主观诉讼以“个体权利保障为目标”,

相应地在原告资格方面,也就自然会秉承严格的立场^[11]。主观诉讼强调以原告资格来定性,具备原告资格是开启行政诉讼救济的门槛要件,若资格欠缺就会被挡在行政诉讼之外。

(二) 原告资格考量因素之一:与公益性投诉举报类被诉行政行为有利害关系

《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。”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12条规定:“与具体行政行为有法律上利害关系的公民、法人或者其他组织对该行为不服的,可以依法提起行政诉讼。”“无利益即无诉权”,我国行政诉讼的原告资格遵循“利害关系”标准,原告与诉讼对象具有(法律上的)利害关系是判断诉讼要件是否成立的标准之一。利害关系要求诉求利益必须是特定人的利益,而非反射利益。

当公益性投诉举报人享有法律规范明确赋予的投诉举报权时,公益性投诉举报人基于投诉举报行为与行政机关之间形成了行政法律关系,与行政机关的不予答复、延迟答复等不作为具备利害关系。反之,若没有投诉举报权,则与行政机关的行为不具有利害关系。

当投诉举报人以维护公共利益的目的,站在“公益卫士”的角度主张权利,对行政机关的答复内容或处理行为不服时,无论其是否享有法律规范明确赋予的投诉举报权,皆不属于当下我国法院在行政诉讼中所能提供的救济范围,可归入“无用的权利保护诉讼”^⑤。这种情况下,投诉举报人与所请事项并无直接关联,行政机关作出的答复处理也不会影响到投诉举报人的合法权益,两者之间便不会存在利害关系。就如案例3中,根据《娱乐场所管理条例》规定,区文体局作为行使法定职权的行政机关,认真对待每一个公民的投诉举报线索是其法定义务,其将调查处理结果告知了严某,也就履行了法定职责。而原告严某作为一名普通公民,并未因违法行为受到侵害,虽然其享有明确的投诉举报权^⑥,但区文体局的查处结果如何,对他的权利义务不产生实际影响,因而不具有行政诉讼的原告资格。

(三) 原告资格考量因素之二:“利害关系”所涉合法权益为投诉举报权、获得奖励权等

不是所有的利益都可以通过诉讼获得保护。起诉人请求保护的必须是其自身拥有的受法律保护的合法

权益,而非违法的或者他人的权益^[12]。“合法权益”包括法律所规定的权利,也包括法律没有规定但值得保护的利益^{[13][174]}。公益性投诉举报案件中,要确定起诉人是否与被诉行政行为存在“利害关系”,就要探究“合法权益”中是否包括“投诉举报权”“获得奖励权”等。

笔者认为,投诉举报权被具体的法律条文所规定时,即成为法律规范赋予主体的一种权利,它包括了获得答复权这一程序性权利,有时也包括获得奖励权等实体性权利,从本质上属于行政法权利,权利主体有权依据实定法规范的规定,直接主张权利,请求行政机关为特定行为。笔者认为,从法律规范的明确规定和其性质看,投诉举报权应属于“合法权益”范畴,其已被相关行政法确认为一项权利,当行政机关不予答复、延迟答复等行为侵犯行政相对人获得答复权或获得奖励权时,该权利本身可以作为提起行政诉讼的依据。

四、对公益性投诉举报类行政案件诉讼救济的几点建议

面对当前有关投诉举报法律规范的分散和空缺,以及司法实践中处理该问题的不统一,如何从立法、司法上进一步明确和完善公益性投诉举报诉讼救济制度,保障公益性投诉举报人的权利,是目前值得我们重视的问题。

(一) 立法层面

1. 规范投诉举报权及其行使与救济程序

为了加强投诉举报制度的稳定性和法律效力,亦为了更充分有效地保障公益性投诉举报人的权益、维护公共利益,有必要对已有的有关投诉举报的法律条款及有关部门的各种规定进行统一清理、整合,尽快考虑制定类似于《信访条例》的《投诉举报法》。如若不能制定《投诉举报法》,在单行行政立法中有必要对投诉举报制度作出详细具体的规定。除了在立法上应明确广泛的投诉举报范围和投诉举报主体范围外,还要对如下几个重要方面予以明确:①投诉举报人与受理机关的权利义务。立法应具体规定投诉举报人因投诉举报而享有的各项权利,如自由选择举报方式的权利、要求保密的权利、申请获得法定保护的权利、获得答复的权利、获得奖励与补偿的权利、损害赔偿权利等,使投诉举报这一公民宪法上的基本权利在受到侵害时能寻求行政法上的救济。另外还应规定投诉举

报受理机关的相关职责和义务,如投诉举报事项管辖范围、受理和答复义务、保密义务、对举报有功的人员或单位给予表彰或奖励等。^②受理和查处案件程序。详细规定投诉举报受理、移送、审查、处置等具体程序,明确投诉举报受理的方式、查处投诉举报事件的期限、信息反馈和信息公开的方式和时限等内容。^③救济途径。明确投诉举报人在受理机关不予受理、不予答复、答复内容差强人意等情形下的权利救济途径,分清行政复议和行政诉讼的救济范围。

2. 适时增加提起行政公益诉讼的主体范围

“完整的行政诉讼制度,既应当有对公民、法人和其他组织合法权益的救济,也应当有对国家和公共利益的保护,这在理论上表现为行政诉讼是主观诉讼和客观诉讼的统一体。建立以保护国家和公共利益为宗旨的客观诉讼制度,是从制度上改进、发展和完善我国行政诉讼法律制度的一个基本方向。”^{[14](151)} 2017年6月27日,第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过了在《中华人民共和国行政诉讼法》中增加行政公益诉讼制度的修法决定,该决定赋予检察机关在特定条件下提起行政公益诉讼的权力。我们期待,在此基础上通过当下公益性投诉举报类行政案件进一步敲开行政公益诉讼制度的大门,将公益性投诉举报中投诉举报人要求行政机关履行查处职责的起诉逐步有序地纳入行政诉讼的受案范围,更好地维护公共利益,监督行政机关依法行使职权,为将来公益诉讼制度的专门立法积累更多的经验。

(二) 司法层面

在期待行政诉讼相关法律完善之前,法院在合理解释法律规范的前提下,可以通过受理、审判公益性投诉举报行政案件,总结该类案件在诉讼中存在的问题,统一判断标准和处理方式,提出指导意见,充分保障公益性投诉举报人的权利,发挥行政诉讼救济和监督功能,进而带动相关法律的完善。

1. 根据法定投诉举报权的有无确定原告资格和受案范围

公益性投诉举报人对行政机关不予答复等不作为不服时,若其享有法律规范明确赋予的投诉举报权,则具备原告资格。无论投诉举报事项是否属于受理机关的职责范围,受理机关都应答复公益性投诉举报人,其不答复将构成行政不作为,属于行政诉讼受案范围。若不享有法律规范明确赋予的投诉举报权,则不具备原告资格。

2. 根据获得奖励权等的有无确定不服行政机关

答复内容案件中的原告资格

公益性投诉举报人对行政机关答复的内容不服时,无论其是否享有法律规范明确赋予的投诉举报权,都与处理行为、处理结果不具有利害关系,因此,一般不具备提起行政诉讼的原告资格。但,若其享有明确的投诉举报权,且答复内容对其获得奖励权存在侵害的,则有资格提起行政诉讼。

除上述具体处理方式的统一以外,法院在审判实践中应及时分析总结投诉举报类行政诉讼案件反映的共性问题,加强司法建议工作,督促行政机关通过建立统一、专门的投诉举报受理机构,完善现有的投诉举报处理程序,防止行政不作为、执法乱作为等情形发生,保证投诉举报能被及时受理、有效处理,以减少投诉举报类行政诉讼案件的发生。

注释:

- ① 案例来源于中国裁判文书网,案号为(2014)巨行初字第1号。
- ② 案例来源于中国裁判文书网,案号为(2016)京行终4554号。
- ③ 《宪法》第41条,最高人民检察院《关于保护公民举报权利的规定》(1991年),最高人民检察院《奖励举报有功人员暂行办法》(1994年),《人民检察院举报工作规定》(1996年),《最高人民法院法官违法违纪举报中心管理办法》(1998年)。
- ④ 如:《价格法》第38条规定:“政府价格主管部门应当建立对价格违法行为的举报制度。任何单位和个人均有权对价格违法行为进行举报。政府价格主管部门应当对举报者给予奖励,并负责为举报者保密。”《湖南省土地监察条例》第7条规定:“任何单位和个人有权对违反土地管理法律、法规的行为向人民政府或者土地管理部门和其他有关机关举报或者控告。”
- ⑤ “无用的权利保护诉讼”,包括那些针对明显未实际影响相对人权利义务关系的行为提起的诉讼。“无用的法律保护”是指纵使原告胜诉,也不能改善其法律地位,因为根本不存在一项不利益,亦即原告的权益并未受到损害,或存在一项不可能再以法律救济方法排除的不利益。参见黄先雄:《实体判决要件与行诉受案范围规定之反思——从相关司法解释说开去》,载《中南大学学报(社会科学版)》2013年第2期。
- ⑥ 《娱乐场所管理条例》第37条:“任何单位或者个人发现娱乐场所内有违反本条例行为的,有权向文化主管部门、公安部门等有关部门举报。……”《未成年人保护法》第6条:“……对侵犯未成年人合法权益的行为,任何组织和个人都有权予以劝阻、制止或者向有关部门提出检举或者控告。……”

参考文献:

- [1] 徐银华,肖进中.行政法上之公权与反射利益理论的历史演变[C]//中国行政法之回顾与展望——“中国行政法二十年”博鳌论坛暨中国法学会行政法学研究会2005年年会论文集.北京:中国政法大学出版社,2006.
- [2] 杨焕新.“民”告“官”应先具备主体资格[J].法学天地,2001(2):45.
- [3] 吴庚.行政法之理论与实务[M].北京:中国人民大学出版社,

- 2005.
- [4] 黄国富. 浅论举报回复性质及其救济[J]. 学理论, 2012(8): 85-86.
- [5] 周佑勇. 行政不作为判解(第一版)[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2000.
- [6] 王名扬. 法国行政法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1989.
- [7] 梁凤云. 行政诉讼法修订的若干理论前提[J]. 法律适用, 2006(5): 72-75.
- [8] 于安. 发展导向的《行政诉讼法》修订问题[J]. 华东政法大学学报, 2012(2): 96-101.
- [9] 林莉红, 马立群. 作为客观诉讼的行政公益诉讼[J]. 行政法学研究, 2011(4): 3-15, 144.
- [10] 宋炉安. 论行政审判权[C]//行政法论丛(第1卷). 北京: 法律出版社, 1998: 359-362.
- [11] 赵宏. 德国行政诉讼构造以及作为整体的行政诉讼[C]//薛刚凌. 法治国家与行政诉讼: 中国行政诉讼制度基本问题研究. 北京: 人民出版社, 2015.
- [12] 张宝华. 行政诉讼法上的法律上利害关系[J]. 湖北警官学院学报, 2012(9): 128-129.
- [13] 何海波. 行政诉讼法(第二版)[M]. 北京: 法律出版社, 2016.
- [14] 马怀德. 行政诉讼原理[M]. 北京: 法律出版社, 2003.

On the litigation relief of administrative cases in public interest complaints

HUANG Xianxiong, PI Dandan

(School of Law, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: With the increasing awareness of civil rights and the increasing enthusiasm of participation in administrative activities, many problems caused by citizen complaints have begun to emerge and have plagued reconsideration administrators and judicial judges. And it is the most controversial issue at present whether the public interest complaint informants can bring an administrative litigation on the grounds of violating the right of complaint and report by the administrative organ or infringement of the public interest. Whether citizens are entitled to complaints and reports and how different such administrative acts in litigation are directly influence whether such administrative cases of public interest complaints can be included in the judicial supervision system. If public complaint informants do not reply to the administrative organs' acts of omission, they have the plaintiff qualification when they enjoy the right to report and complain that legal norms clearly entitle them to. In this case, the administrative omission belongs to the scope of administrative litigation. Those who are dissatisfied with the contents of the reply by the executive authorities, whether or not they have the right to report clearly, are not qualified for the processing results, unless the content of the reply violates the legal right to receive the reward.

Key Words: complaint and report; subjective litigation; scope of accepting cases; plaintiff qualifications

[编辑: 苏慧]