



举报人的行政诉讼原告资格

彭涛

举报人在行政法上规定的权利状态是判断举报人是否享有行政诉讼原告资格的基础。举报人的权利与行政诉讼原告资格的关键因素“权利”、“利益”以及“关系”相结合可以判定举报人的行政诉讼原告资格。当前只有在法律规范中明确规定举报人可以获得奖励及答复的权利的时候，举报人享有提起行政诉讼的原告资格。举报人其它的举报权利被侵害的时候需要综合权利、利益及关系因素才能判断举报人是否具有行政诉讼原告资格。为了公共利益，可以将举报人的原告资格由“有限”拓展至“扩大”，即可以在与行政公益诉讼相关的方面赋予举报人更广泛的原告资格。

举报在我国法律法规体系中有着广泛规定。举报通常指举报人将一些违反行政管理规章制度的行为向有行政执法权的机关报告，以便于行政机关对违法行为进行处理，也称为行政举报。受理举报的行政机关如不履行职责查处违法行为，举报人可能会提起行政诉讼要求受理举报的行政机关履行自己的职责。这就存在举报人能否有资格提起行政诉讼的问题，但在该问题上不同的法院理解不一致，各地的法院对举报人的原告资格缺乏统一标准，存在着同案不同判的情况。举报对于维护行政机关的管理秩序而言具有积极的社会价值，如果不赋予举报人行政诉讼原告资格可能会影响行政管理秩序的维护，然而如果对举报人的行政诉讼原告资格没有约束，那么任何人都可能会因为曾向某一行政机关提起举报而享有原告资格，这容易导致诉权的滥用。我们既要维护举报的社会价值，也要合理界定举报人的原告资格。因此，举报人的行政诉讼原告资格就是一个值得研究的理论及实践问题。

一、举报人在行政法上的权利类型

从规范保护理论角度来看，法律是否规定了诉讼权利是举报人是否有原告资格的基础。

因而确定举报人的行政诉讼原告资格，首先需要判断举报人在行政法上享有什么样的权利。

举报权是公民的民主政治权利，一般情况下，没有法律的明确规定，则行政机关对公民举报的处理不属于行政诉讼受案范围。如举报人对受理举报机关处理举报的行为不服则难以提起行政诉讼，只能按照相关途径进行申诉。只有举报事项与举报人在行政法上的权利本身与行政诉讼受案范围中规定的合法权益相关之时，举报人才有可能对行政机关针对自己的举报事项处理不服而提起行政诉讼，此时才能讨论举报人的行政诉讼原告资格。

举报人在行政法上权利的集中体现就是法律法规中对举报人权利的规定。对我国现行有效的法律、法规进行梳理之后，当前举报人享有行政法上的权利主要有以下四项：第一，举报人获得举报利益方面的规定，如获得奖励或表彰的权利。第二，举报人获得行政机关反馈方面的规定，如举报人有获得行政机关答复的权利。第三，举报人的举报启动了相关行政程序的开展，即行政机关在收到举报后应当按照法定程序处理举报人的举报。第四，举报人有获得保护的权利，法律规定行政机关的保密义务。

基于举报人在行政法上的这些不同的权利，可以对举报人的进行分类，举报人的类型不同则可能导致在相同的法律规定情况之下享有不同的原告资格。

按照举报人与被举报事项利益关系性质的不同，可以将举报分为私益举报以及公益举报。私益举报人的举报多是与自身利益有关，为了自身利益的弥补与恢复而向行政机关提起举报。公益举报指法律、法规或者规章关于投诉举报请求权规范的目的不是在于对公民、法人或者其他组织私益的保护，而是为了吸纳公民、法人或者其他组织参与社会管理，监督



行政机关依法履行职责，弥补行政执法能力的不足，维护社会公共利益。公益举报的举报人通常与举报事项不存在利害关系，因此举报人对行政机关对举报事项的处理或不作为不具有行政诉讼原告资格。

按照法律规定的举报属于举报人的权利还是义务，可以将行政举报分为权利性举报以及义务性举报。权利可以行使也可以放弃，即举报人可以举报也可以选择举报。权利性举报表现为举报人主动向行政机关提供一定的信息，这些信息会促使行政机关启动行政程序。而义务性的举报则举报人没有选择的权利，只要举报人知道相关事实，就必需向行政机关举报。

二、举报人“有限”的行政诉讼原告资格

举报人的举报实质上是行政机关启动对举报事项处理程序的信息来源，如行政机关在收到举报后决定不启动调查程序，则举报人的救济途径就是将受理举报的行政机关起诉至法院。此时，法院就需要结合举报人在行政法规上的权利状态、举报人与被诉行政行为之间的关系以及原告自身的利益综合判断举报人是否具有行政诉讼原告资格。

前述举报人在行政法上的权利部分整理了举报人的四种权利，这些权利就其是否与举报人的利益有关系可以分为两大类：第一类与举报人的利益相关性比较强，如举报人的第一、二项权利，即获得奖励的权利、获得答复的权利；第二类与举报人的利益相关性弱，如举报人的第三、四项权利，即行政机关处理举报人的举报、行政机关的保密义务。下面基于这两类举报人的法律权利规定来分析其是否具备原告资格：

第一类举报人的权利由法律直接规定，即举报人与被举报事项查处有直接的法定利益，该利益表现为举报人可以获得奖励或者答复。首先，举报人获得奖励与得到答复权利属于举报人法定的举报利益，原告应当具有行政诉讼主体资格。其次，举报人与行政机关的答复行为利益相关性不如奖励直接，但是答复是对举报人的举报行为的基本尊重，举报人能够通过行政机关的答复获得心理慰藉，举报人与行政机关的答复有利益关系。

第二类举报人的权利与行政机关是否查处举报之间有可能存在利益关联性，也有可能没有利益关联性。此种情况下只有在举报人举报的违法行为影响到了举报人利益的时候，行政机关的查处才构成对举报人利益的影响。也就是说仅有法律规定举报人可以举报，但是该举报与举报人没有利益上的关联性，则举报人还不一定具备原告资格。如果举报人举报的事项与其本人利益没有关系则不具有原告资格，如举报的事项与其本人有利益关系则具有原告资格。

因此，举报人的原告资格应当依据举报人在行政法上的权利规定以及其与“权利”、“利益”、“关系”三个因素之间的相互作用分为三个层次：

第一，法律对举报人的权益有明确的规定，如规定举报人有获得奖励、答复的权利等等。奖励与答复都是举报人基于法律法规而享有独立于举报事项之外的利益，举报人无论与被举报事项是否有利益关系都享有原告资格。

第二，法律规定了可以举报，没有规定举报人的其它相关权利。在此情况之下需要先区分举报人的举报是义务性举报还是权利性举报。如举报人的举报属于法律规定的义务性举报，则举报人没有原告资格。反之，如举报人的举报属于权利性举报，则有可能具有原告资格。

第三，法律没有明确规定的举报。举报人能否将某些需要行政机关处理的行为举报给行政机关并没有明确的法律规定，在此种情况之下，举报人不宜于享有针对行政机关的不作为提起诉讼的原告资格，否则可能会导致诉讼权利的泛化与滥用。

三、举报人“扩大”的行政诉讼原告资格

讨论举报人的公益诉讼资格能否成立取决于行政诉讼的功能，诉讼的功能决定了诉讼需要什么性质的原告。如行政诉讼的功能是为了私人利益，则原告一定是代表私人利益的主体，如行政诉讼也为了保护公共利益，则应当有代表公共利益的主体为作原告。行政诉讼法对行政诉讼的功能定位实际上体现了立法者欲以行政诉讼实现对行政机关监督的希望，所以行政诉讼的监督功能是一种目的功能。为



了实现该目的,行政诉讼必然要在原告资格上作出一些适用性调整,否则该监督功能难以实现。让所有针对举报的不作为行为都能够进入行政复议程序,通过上级行政机关的监督来保护公法利益。这种制度设计也为举报人经由复议而进入行政诉讼预留了一定的制度空间,让举报人通过复议而扩大行政诉讼原告资格有了一定的程序基础。

就现行的制度条文分析来看,检察机关提起的行政公益诉讼与举报人提起的不作为诉讼在目的上存在一定的重叠之处。行政公益诉讼的实质不在于规定提起诉讼的主体是检察机关,而在于起诉主体与被诉的行政行为并没有直接的利害关系,原告基于公共利益保护的目的而起诉。保护公法利益的行政公益诉讼中涉及到的公共利益本身与私人利益存在一定的重叠之处,尤其是举报人的举报事项与检察机关提起的公益诉讼存在一定的重叠之处。因此由检察院提起行政公益诉讼与私人个体提起的以举报事项没有得到处理为基础的行政诉讼,在对公共利益的维护方面并没有本质

区别。有利害关系的当事人并不因为其个人利益包含在公共利益之中,或者与被诉的行政行为有直接利害关系而不能提起行政公益诉讼。换句话说,就诉的利益或者诉请的设计来看,检察机关能够提起行政公益诉讼的话,私人也能够提起以举报没有得到处理为基础的公益诉讼。

支持举报人享有一定的公益诉讼权利与我们维护公法利益的社会价值相吻合,举报人享有公益诉讼的原告资格具有了一定的合理性。因为价值维护相一致的制度具有一定的功能相互替代性,即检察机关提起的行政公益诉讼与举报人提起的公益诉讼在功能上可以相互替代,讨论价值维护方向一致的制度相互替代具有重要的社会价值。

扩展举报人的行政诉讼原告资格也能够化解一些行政机关的监管责任落实中的困境。

(本文作者系西北政法大学行政法学院教授,文章转自《行政法学研究》)

