

行政法上利害关系的判断基准

——黄陆军等人不服金华市工商局 工商登记行政复议案评析

王贵松^{*}

目次

- 一、案情简介
 - (一) 案件事实
 - (二) 主要争点
 - (三) 裁判要旨
- 二、本案判决前的判决与法理
 - (一) 先前的相关判决
 - (二) 当前的相关学说状况
- 三、本案判决的思路与意义
 - (一) 关于“利害关系”的性质要求
 - (二) 关于“利害关系”的判断框架
 - (三) 关于“利害关系”的判断方法
 - (四) 保护规范说与利害关系的判断
- 四、本案判决的射程

摘要 利害关系是申请行政复议的资格要件。黄陆军案判决认为,这里的利害关系还应当是行政法上的利害关系。如果申请人的权益受到损害或有受到损害的现实可能性,而权益损害与行政行为具有因果关系,这时就可认定申请人与行政行为之间存在行政法上的利害关系。而其具体的判断方法则是回到实体法的行为规范,考察适用行为要件时是否将保护个别性私人利益作为考虑事项。这种判断基准暗含着保护规范说的要求,为利害关系的判断提供了相对确定的框架。

关键词 利害关系 行政法上的利害关系 原告资格 保护规范 考虑事项

^{*} 中国人民大学法学院副教授、法学博士。

在行政法上,利害关系是申请行政复议,或提起行政诉讼资格的法定标准,但如何认定利害关系在理论上和实务界都一直聚讼纷纷。本文拟以黄陆军等人不服金华市工商行政管理局工商登记行政复议案(以下简称为“黄陆军案”)为对象,^[1]分析实践中利害关系判断的发展现状,揭示其中的判断框架和基准,以期获得利害关系判断上的相对确定性。

一、案情简介

黄陆军案可能在不少人看来是一个奇葩的案件,本来的民事纠纷,却因为对方主体身份上曾有过行政机关的登记介入,而以登记机关为被告提起了行政诉讼。但正是这种简单的案件,却颇能考验法院的方法和智慧。

(一) 案件事实

2006年11月至2009年9月,原告黄陆军等18人先后分别与内衣城公司(由东阳市开发总公司等设立)、世贸城公司(由内衣城公司更名而来)签订商品房买卖合同,购买世贸城商业用房,与商管公司(由世贸城公司设立)签订业主商铺托管协议,或者与商管公司签订租赁协议,承租世贸城商铺。之后,原告认为“世贸城采取种种软硬兼施手段,譬如停电、对一些商铺进行拆除改装,使业主无法经营”等,侵害原告合法权益。2009年10月26日,黄陆军等18名原告向被告金华市工商行政管理局提出行政复议申请,对第三人东阳市工商行政管理局核准东阳市开发总公司设立登记、内衣城公司设立和变更为世贸城公司登记、商管公司设立登记的行政行为不服,请求撤销相应的登记行为。

被告金华市工商行政管理局复议后认为,东阳市人民政府设立开发公司、开发公司设立内衣城公司(后变更为世贸城公司),世贸城公司设立商管公司,其设立、变更均符合公司法规定。原告黄陆军等和有关公司发生民事合同关系,原告和三家公司登记之间没有行政法律关系,更没有强迫原告必须与上述公司发生民事合同关系。三家公司的设立(变更)登记行为不会导致原告必须与上述公司发生民事合同关系。其间的争议应受《民法通则》《合同法》等法律法规调整,与公司的设立(变更)登记行为没有法律上的利害关系。综上,原告与开发公司设立登记行为、内衣城公司设立和变更为世贸城公司登记行为、商管公司设立登记的行为,没有法律上的利害关系。被告遂于同年12月18日,根据《行政复议法实施条例》第48条第1款第2项规定,决定驳回原告的行政复议申请。

(二) 主要争点

本案的主要争点是,原告黄陆军等18人与涉案公司的登记行为是否具有法律上的利害关系,换言之,黄陆军等是否具有申请行政复议的资格。

(三) 裁判要旨

《最高人民法院公报》在刊载本案判决的同时,给出了“裁判要旨”:“买卖、租赁民事合同一方当事人,与合同相对方因公司设立、股权和名称改变而进行的相应工商登记一般没有法律上的利害关系,其以合同相对方存在民事侵权行为为由申请行政复议的,行政复议机关可以不予受理。”这一裁判要旨给出本案判决得出的一项规则,但未能揭示得出该规则的判断框架和方法,也就未能揭示本案判决的充分价值。

[1] 《最高人民法院公报》2012年第5期,第44~48页。

二、本案判决前的判决与法理

对于行政复议的申请人资格如何判断、法律上的利害关系如何认定,这里先来梳理在本案判决之前的判决与法理,以期明确本案判决的可能意义。

(一) 先前的相关判决

对于本案判决之前的其他判决,可以大致分为两种:其一是权威判决,也就是最高人民法院的判决或《最高人民法院公报》、“最高人民法院指导案例”所公布的判决;其二是普通判决,也就是权威判决之外的其他判决。权威判决对全国法院都具有指导性,而普通判决则仅具有参考意义。

1. 先前相关的权威判决

关于行政复议的申请人资格要件,《最高人民法院公报》等并无针对性的判决。但在行政诉讼原告资格、行政复议第三人上有几则判决,因行政复议的申请人资格与行政复议第三人、行政诉讼原告资格的标准具有共性,故可作参考。

1989年《行政诉讼法》第41条提起行政诉讼的条件中规定,“原告是认为具体行政行为侵犯其合法权益的公民、法人或者其他组织”。〔2〕《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》(2000年)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。”在广州市海龙王投资发展有限公司诉广东省广州市对外经济贸易委员会行政处理决定纠纷案上,最高人民法院指出:

三联公司只是侨都公司投资三方中的一方,无权决定海龙王公司参加珠江侨都项目的开发。海龙王公司与三联公司之间形成的只是民事法律关系,不能证明海龙王公司在侨都公司中占有股份。由于海龙王公司没有与珠江侨都项目的各方签订合作合同和章程,也没有按照《中华人民共和国中外合作经营企业法》的有关规定经审查批准加入珠江侨都公司,所以,海龙王公司以在侨都公司占用股权为由,认为被上诉人广州市外经委针对珠江侨都公司做出的233号通知,与其有法律上的利害关系的上訴理由不能成立。〔3〕(着重号系笔者所加,下同)

该案判决表明,不仅要法律上的利害关系,还应当是行政法上的利害关系,才能具有行政诉讼的原告资格,才由行政法去调整。

另外,江苏省高级人民法院在“吉德仁等诉盐城市人民政府行政决定案”中,在应用上述标准的同时,指出“是否存在不公平竞争并不影响其行使诉权”。〔4〕这在一定程度上是在表明法律上利害关系的证明程度。

针对行政复议第三人的资格标准——“同申请行政复议的具体行政行为有利害关系”(《行政复议法》第10条第3款),江苏省高级人民法院在“张成银诉徐州市人民政府房屋登记行政复议决定案”中指出,“复议的决定结果与现持证人张成银有着直接的利害关系,故复议机关在行政复议

〔2〕 香港昆利发展有限公司、晶泽有限公司不服湛江海关行政处罚决定案,是第一起以原告资格为主要争点的《最高人民法院公报》的案件。一审法院间接地提及原告资格问题:“被告湛江海关提出原告与被告具体行政行为没有直接的法律关系,与事实不符,请求无理,予以驳回。”但二审法院在撤销一审判决的同时,并未对原告资格的标准做出说明。《最高人民法院公报》1994年第1期,第49页。(着重号系引者所加,下同)

〔3〕 《最高人民法院公报》2002年第6期,第213页。

〔4〕 《最高人民法院公报》2003年第4期,第36页。

时应正式通知张成银参加复议”。〔5〕 这表明,同复议决定结果之间具有直接的利害关系,也可以成为行政复议的第三人。

综上,权威判决中有关争讼资格的利害关系标准所得出的结论是,利害关系应当是行政法上的利害关系,可以是与被诉行政行为之间的利害关系,也可以是与复议决定之间的利害关系。但是,权威判决并未针对利害关系的认定给出过判断方法。

2. 先前相关的普通判决

在普通判决中倒是不乏与黄陆军案颇为相关的先例。2007年,《行政复议法实施条例》第28条第2项将“申请人与具体行政行为有利害关系”明确规定为行政复议申请的受理条件之一。如此,“与具体行政行为有利害关系”从第三人资格的标准拓展成为申请人资格的标准。在此后的案件中,该标准的认定也成为法院审查的一项重点。在2008年的付伟与北京市工商行政管理局工商登记行政管理纠纷上诉案中,付伟与公司之间存在劳动纠纷,在公司申请北京市工商局大兴分局注销后,付伟对此注销行为申请行政复议。北京市工商局以其没有利害关系为由驳回申请。对此,北京市第一中级人民法院指出:

“有利害关系”系指复议申请人之合法权益有受具体行政行为直接侵害之虞,并不包括具体行政行为所产生之一般事实上的影响。就企业注销登记而言,因各种原因而可能受其影响者甚众,并非所有受影响者均得就注销登记申请行政复议,仍应以合法权益直接受其侵害者为限。本案中,注销登记对付伟与公司之间的劳资纠纷虽然存在事实上的影响,但劳资纠纷自应通过相应法律途径加以解决,并非工商机关之权限范围,付伟所主张之劳动权利亦不因注销登记而遭受直接侵害,故付伟与企业注销登记行为之间并无《实施条例》所指之“利害关系”。付伟主张其为公司监事、负有对企业的监督职责,故与注销登记之间存在利害关系,因监事的监督职责已超出个人合法权益之范畴,不足以成为具有利害关系之依据,付伟的上述主张并不可采。〔6〕

该判决首先限定了“利害关系”的范围,排除了“事实上的影响”,并要求申请人的合法权益有受行政行为“直接侵害”之虞,亦即合法权益受损与行政行为之间要有因果关系。该判决同时还指出,解决劳资纠纷并非工商机关的权限范围,这一点实际上是指出了因果关系的判断方法,只是法院自身可能还不甚明了。黄陆军案判决发生在付伟案后不久,与付伟案的主要争点(行政复议申请人资格)、判决理由有诸多的相同点,最终被选登在《最高人民法院公报》上,一定程度上也表明了最高人民法院对这种裁判思路的认可。

(二) 当前的相关学说状况

对于行政行为直接指向的行政相对人,其申请行政复议的资格通常不难判断,故而,讨论的重点毋宁是置于行政行为的利害关系人或第三人作为行政复议申请人提起的资格情形。〔7〕 有学者认为,利害关系人申请的条件包括:第一,必须处于被管理者地位;第二,必须是自己的权利受到行政行为的处分或受到行政行为结果的必然影响;第三,所要求保护的应当是自己的权利。其中的

〔5〕 《最高人民法院公报》2005年第3期,第46页。

〔6〕 北京市第一中级人民法院行政判决书(2008)一中行终字第128号,2008年3月6日。

〔7〕 关于行政诉讼原告资格或利害关系的认定已有不少研究。近期代表性的研究作品有王天华:《行政实体法的保护与行政诉讼的原告资格——从保护规范理论看我国的原告资格认定问题》,载应松年主编:《当代中国行政法的源流——王名扬教授九十华诞贺寿文集》,中国法制出版社2006年版;李晨清:《行政诉讼原告资格的利害关系要件分析》,载《行政法学研究》2004年第1期;张旭勇:《“法律上利害关系”新表述——利害关系人原告资格生成模式探析》,载《华东政法学院学报》2001年第6期;等等。

第二点实际上就是如何判断利害关系,具体而言,(1)利害关系人所主张的权利必须是行政行为内容中所处分的权利,而且这种权利应当是法律可以保护的权利;(2)利害关系人具有申请人资格,必须权利受损与所诉行政行为有因果关系。^{〔8〕} 但将利害关系人的合法权益限缩到“行政行为内容中所处分的权利”,与法律本身已有出入。

实务界基于自身工作的思考,也有颇为深刻的见解。有人指出,行政复议的第三人能否提出行政复议申请,关键是看其是否具有申请人资格,或者法律法规有无明确规定。作为行政复议的申请人,应当是与所要复议的具体行政行为有直接利害关系的行政管理相对人,即是在客观上有行政机关侵犯相对人的合法权益这种利害关系存在,在主观上是认为所要复议的具体行政行为侵犯其合法权益的公民、法人或者其他组织,在相对人与具体行政行为之间要存在一种侵权关系。^{〔9〕} 但对于“侵权关系”的内涵则未有说明。

也有人指出,判断“法律上的利害关系”可以从三个方面进行考虑:第一,自己的合法利益;第二,确定的具体行政行为;第三,合法权益受到影响和具体行政行为之间存在明确的内在联系。而所谓内在联系是指损害是由具体行政行为造成的,明确的联系是指具体行政行为必然导致损害。例如,工商机关对虚假广告的查处,其目的多在于维护公平的竞争秩序,维护全体消费者的利益,而与个别消费者之间没有内在的联系。如果需要赋予消费者申请复议的权利,那么,这种保护应由法律、法规明确规定,而不是出于对法律上利害关系理论的扩展。再如,工商机关的登记行为并不必然导致债权人的损害,因此两者之间的关系不是行政复议法所指称的关系,债权人不具有复议申请人资格。^{〔10〕} 这一认识虽然出自实务经验,但与理论上的判断有诸多暗合之处。这种认识或许也影响到了司法的判决,黄陆军案可以说是其集中体现。

三、本案判决的思路与意义

判例分析的意义未必仅在于对判决提出批评,还有可能是揭示判决所包含的内在法理。黄陆军案判决的分析更多地具有后者意义上的价值。^{〔11〕}

(一) 关于“利害关系”的性质要求

《行政复议法实施条例》第28条规定,“申请人与具体行政行为有利害关系”,这是应当受理的行政复议申请条件之一。“利害关系”就成为申请人资格的判断基准。值得注意的是,在“利害关系”之前,除了关联的“具体行政行为”之外,不存在其他限定语。

黄陆军案的一审法院认为:“原告与内衣城公司、世贸城公司的合同纠纷,应当通过协商或民事途径解决。第三人东阳市工商行政管理局对本案所涉三公司设立或变更登记的具体行政行为,与原告没有法律上的直接利害关系。”它所采取的是“法律上的直接利害关系”。但这一要求并未被二审法院所接受。

〔8〕 参见邹容:《利害关系人申请行政复议的理论根据、申请条件和常见类型》,载《政府法制研究》2000年第11期,第17~21页。

〔9〕 参见青锋:《行政复议第三人:附属还是独立》,载《中国工商管理研究》2000年第10期,第9页。

〔10〕 参见王晓鸣:《行政复议申请人资格问题研究》,载《中国工商管理研究》2005年第7期,第19~22页。

〔11〕 作为黄陆军案判决的法官解说,可参见贺利平、危辉星:《民事合同一方当事人可否因合同相对方的民事侵权行为对工商登记提起行政复议》,载最高人民法院行政审判庭编:《中国行政审判案例》第4卷,中国法制出版社2012年版,第121~124页;徐建新、贺利平:《民事合同一方不能对相对方的工商登记行为提起行政复议》,载《人民司法》2012年第24期,第10页。

二审法院首先认为黄陆军等与工商登记行为之间没有“利害关系”，然而又指出经工商登记的公司与黄陆军等之间存在的是“民事合同法律关系”，最后认可了工商局关于“上诉人与具体行政行为没有行政法律利害关系”的判断。综合而言，它实际上是要求“利害关系”应当是“行政法律利害关系”，或者说是行政法上的利害关系。这就清晰地表达出前述海龙王公司案判决的利害关系要求。

（二）关于“利害关系”的判断框架

这种行政法律利害关系应当如何判断呢？二审法院的判断框架是这样的：

判断构成利害关系的要素有二：一是申请人的权益受到损害或有受到损害的现实可能性；二是权益损害与具体行政行为具有因果关系，即具体行政行为是因，权益损害是果。

在这一判断框架中，首先是存在申请人的权益损害，否则就没有救济的必要。其次是存在具体行政行为，否则就不存在行政法上的救济。再次，权益损害与具体行政行为之间要有因果关系，由此才具有为申请人提供行政法上救济的必要性。

（三）关于“利害关系”的判断方法

如此，在法院看来，行政法上的利害关系就成为因果关系的认定。二审法院认为：

对案件进行考量分析：第一，被上诉人东阳市工商行政管理局在对涉诉公司进行工商登记审查时，其按照公司法、企业登记相关法律、法规的规定，审查公司设立（变更）是否符合法定条件；第二，登记机关无法预见公司成立后作为市场主体，在与上诉人发生买卖、租赁民事合同后的侵权行为或侵权可能性；第三，登记机关没有对涉诉公司作为市场主体的民事侵权行为进行审查的法定义务；第四，本案上诉人主张的权益损害原因并不是涉诉公司工商登记行政行为，而是涉诉公司不履行合同或其他民事侵权行为；第五，撤销涉诉公司的工商核准登记，不能使上诉人的权益损害得到恢复。因此，上诉人所主张的权益损害与涉诉公司工商登记的具体行政行为不存在因果关系，上诉人与涉诉公司工商登记具体行政行为没有利害关系，故上诉人不具有申请复议的主体资格。

其中，第五点属于狭义诉的利益，即原告具体的实际利益或保护的必要性。^{〔12〕}既然撤销登记也不能使权益损害得到恢复，那就不存在救济的必要性。但原告的申请人主体资格问题解决的仅为是否具有请求的正当利益，第五点与此无关。或许法院是在说，这也不属于值得保护的利益。而第四点是对损害与侵权行为之间因果关系的结论性说明。这其实与一审判决未经推导而得出的结论是一致的。故而，二审法院对利害关系的判断特别之处在于前三点内容。

前三点综合起来其实只是对登记机关审查职责的说明：第一点指明了登记机关审查职责的积极内容，第二点否定了对侵权行为的预见可能性，第三点否定了对民事侵权的审查义务。法院没有进一步结合相关的法律法规展开分析。如一审判决所示，金华市工商行政管理局复议后认为，“《企业国有资产法》第十一条第二款规定‘国务院和地方人民政府根据需要，可以授权其他部门、机构代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责’。开发公司是东阳市人民政府根据需要授权东阳市经济开发区管委会代表东阳市人民政府对其履行出资人职责而组建的国有企业，其设立符合《企业国有资产法》及《企业法人登记管理条例》相关规定，并不违法。开发公司根据《公司法》有关规定设立内衣城公司（后变更为世贸城公司），世贸城公司设立商管公司，其设立、变更均符合公司法规定”。

〔12〕 参见〔日〕原田尚彦：《诉的利益》，石龙潭译，中国政法大学出版社2014年版，第2、19页。

企业法人申请开业登记,要根据《企业法人登记管理条例》第15条的规定,提交一定的材料。^[13]工商机关的审查目的在于看其是否具备企业法人登记所需的下列条件:(1)名称、组织机构和章程;(2)固定的经营场所和必要的设施;(3)符合国家规定并与其生产经营和服务规模相适应的资金数额和从业人员;(4)能够独立承担民事责任;(5)符合国家法律、法规和政策规定的经营范围(第7条)。与此类似,根据《公司法》规定设立有限公司的,要根据《公司登记管理条例》的规定提交申请,^[14]由工商机关审查,看其是否具备《公司法》设立有限公司的条件。这些审查基本上都是形式审查,其目的在于,“确认公司的企业法人资格”(《公司登记管理条例》第1条),或者“确认企业法人资格,保障企业合法权益,取缔非法经营,维护社会经济秩序”(《企业法人登记管理条例》第1条)。

简言之,登记审查的目的在于确认公司的主体资格并产生公示公信的效果,其中并不存在对其日后如何进行交易活动的考虑。也就是说,工商登记并没有保护特定第三人的民事权益目的。而本案的民事争议点为经营中的民事权益问题,而行政的争议点是登记行为的合法性问题,两者并无关联。^[15]

(四) 保护规范说与利害关系的判断

在黄陆军案中,利害关系的司法判断暗含着保护规范说的框架,与德国、日本的做法具有共通之处。在德国和日本,判断行政救济的原告资格,一般采取保护规范说,也就是说,主要看个案中所适用的法规是否存在保护私人利益的目的,如果存在,则为保护规范。私人基于这种规范,即享有请求权。

在判断第三人的原告资格上,日本最高法院采用了下述基本框架:第一,为原告资格提供基础的是“实体法上的权利利益”。第二,为原告资格提供基础的是“行政法规范所保护的权利利益”,因而在理论上就是与私法上权利利益对置的“公法上的权利利益”。第三,对于具有原告资格者的范围要有某种限定。行政法规范对行使行政权限课予一定的限制,问题在于该规范是否包含着保护不能吸收消解于一般公益的个别性个人利益的目的,因而不能解释得谁都有原告资格。第四,在所谓环境行政诉讼等主张因行政相对人的事实活动而受到侵害的类型中,有必要划定具有原告

[13] 《企业法人登记管理条例》第15条规定:“申请企业法人开业登记,应当提交下列文件、证件:(一)组建负责人签署的登记申请书;(二)主管部门或者审批机关的批准文件;(三)组织章程;(四)资金信用证明、验资证明或者资金担保;(五)企业主要负责人的身份证明;(六)住所和经营场所使用证明;(七)其他有关文件、证件。”

[14] 《公司登记管理条例》第20条第2款规定:申请设立有限责任公司,应当向公司登记机关提交下列文件:(一)公司法定代表人签署的设立登记申请书;(二)全体股东指定代表或者共同委托代理人的证明;(三)公司章程;(四)股东的主体资格证明或者自然人身份证明;(五)载明公司董事、监事、经理的姓名、住所的文件以及有关委派、选举或者聘用的证明;(六)公司法定代表人任职文件和身份证明;(七)企业名称预先核准通知书;(八)公司住所证明;(九)国家工商行政管理总局规定要求提交的其他文件。

[15] 对于住所上的交叉,正如金华市工商局所辩称的那样,“原告仅是购买该市场里少部分商品房或者承租市场里少部分铺位,取得房屋所有权或铺位使用权。根据《公司登记管理条例》第12条规定,公司住所是指公司主要办事机构所在地。作为市场业主和从事物业管理的世贸城公司、商管公司,住所登记为世贸大道188号,上述公司住所登记在世贸大道188号,不会给原告权利义务有实际影响”。

另外,二审法院指出:金华市工商行政管理局“从程序上驳回上诉人的行政复议申请,但在该决定中又对本案所涉公司核准登记的合法性做出了结论性意见,存在不妥之处”。但是否意味着公司核准登记的合法性与公司的后续交易行为之间毫无关联?换言之,无论登记行为是否合法,均与后续的民事交易无关?应当说工商登记中绝大多数事项都不是针对具体的后续交易行为,至少本案中的情形是无关的。但在2014年以前,也就是本案发生的时间里,注册资本是一个确保交易安全的重要制度。这里的交易安全是具体的一笔笔交易的安全,而非交易秩序的安全。如果工商机关未经验资即对企业做出行政登记,则可认为行政行为与合同一方当事人的权益损害之间存在一定的因果关系,其与行政行为就具有了法律上的利害关系。但在新公司法之下,注册资本由验资实缴转为认缴数额,已不存在实质审查问题。如此,本案所确立的规则——“买卖、租赁民事合同一方当事人,与合同相对方因公司设立、股权和名称改变而进行的相应工商登记一般没有法律上的利害关系”,去掉“一般”二字也是成立的。

资格者的范围,这主要是从地理上划出界线。最高法院在划界之际使用“社会观念上明显的障碍”“直接而重大的损害”“直接的损害”“直接的明显损害”等表达方式,着眼于“受害的程度”。前三者是在判定是否为法律所要保护的利益,第四点是划定保护的范围。^{〔16〕}

上述第三点其实就是要判断是否存在保护规范。黄陆军案判决在这一点、第二点上与上述框架显然是是一致的,判断得出具有“行政法”上的利害关系;而在第三点上虽然不甚明晰,但实质与其是相通的,即就是否具有个别保护性做出判断。为什么法院在审查登记机关的审查义务却与保护规范说是相通的呢?行政机关的审查义务规范与针对个别人的保护规范乃至原告资格之间是如何实现沟通的呢?

日本学者芝池义一提示了行政决定的考虑事项与原告资格之间的关联性。如果将“法律上的利益”(《日本行政案件诉讼法》第9条的原告资格标准)这种诉的利益解释为“法律上保护的利益”,这不仅是“司法上保护的利益”,同时因为行政机关要执行法律,它也应是“行政上保护的利益”,这就成为行政机关在做出行政决定时应当考虑的事项。如果某利益或事项不是考虑事项,就没有诉的利益。当然,行政上考虑的利益未必均为“法律上保护的利益”,其考虑事项也就未必成为法律上的利益而受到司法上的保护,因为行政机关还应当考虑公益。^{〔17〕}或许可以用一个等式来描述其思考:

法律上的利益=法律上保护的利益=司法上保护的利益=行政上保护的利益=行政决定的考虑事项

考虑事项在保护目的与原告资格之间扮演着中间概念的角色,让保护目的不再过于抽象化地判断。相对高位的保护目的经过考虑事项的具体化之后,才能对具体的制度发挥控制的功能。回到黄陆军案判决来看,法院根据公司法等规定的登记要件来看登记机关的审查义务到底有哪些内容,进而判断对之后的民事侵权行为是否具有预见的必要性与可能性,最终判断出登记行为与民事侵权行为之间没有因果关系。法院为了判断是否具有申请行政复议的资格,回到公司法等实体规范,回到公司法等规定的要件,进而考察其考虑事项的内容。属于考虑事项的范围,就具有因果关系。或许可以用下面这一等式勾勒其思考:

行政机关的审查义务=实体法上的行为要件=适用行为要件的考虑事项=行政法上的利害关系

如果登记决定的考虑事项中包含着保护个别性私人利益的目的,那么,行政实体法上的行为规范就是保护规范。私人利益既然应当被考虑,他就与涉诉行政行为之间建立起利害关系。虽然考虑事项的范围呈现出扩大的趋势,但也并非没有标准。行政机关适用特定的法律规范做出决定,虽然并不限于某一特定的法律规范(诸如登记的规定),而是要在整个法律体系中把握和适用某一条文。它既有特定的考虑事项,也有普遍的考虑事项。但其考虑事项是可以在实定法找到根据的。如此,行政法上的利害关系也并非飘忽不定随意取舍,而是要回到行政实体法的行为规范中去判断。这是具有安定性的可预期的基准。

四、本案判决的射程

黄陆军案判决相较于之前的判决而言,既一般性地揭示了利害关系的判断框架,又指明了利

〔16〕 高木光「行政処分における考慮事項」法曹時報 62 卷 8 号(2010 年 8 月)2—3 頁参照。

〔17〕 芝池義一「行政決定における考慮事項」法学論叢 116 卷 1—6 号(1985 年 3 月)576—579 頁参照。

害关系的具体判断基准,为认定利害关系提供相对确定的方法和标准。本判决是针对行政复议申请人资格问题所作的判断,确立了申请行政复议上利害关系的判断基准。其中的要求与方法是否具有延展性,或者说能否一般化呢?换言之,行政复议申请资格的判断标准及方法是否可以适用于行政诉讼的原告资格?

如前所述,《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》(2000年)第12条将“与具体行政行为有法律上利害关系”作为原告资格的标准。^[18]但2014年《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”。行政诉讼的原告资格标准由“法律上利害关系”变成了“利害关系”。但法院作为司法机关,能解决的更多的是能依法处理的利害关系。故而,在究竟是否为“法律上的利害关系”存在模糊地带的地方,可按照2014年《行政诉讼法》的精神将其解释为具有《行政诉讼法》所要求的“利害关系”。“利害关系”标准就是从宽解释的“法律上利害关系”标准。故可以说,行政复议的申请人资格与行政诉讼的原告资格在法定的标准上是相同的。行政复议与行政诉讼因审查主体与被申请人(或被告)的关系不同,而在受案范围(可申请的对象)、审理程序要求以及审查强度上有所差别,但在申请人资格上并无区分的必要,无论是采取选择主义还是实行复议前置,有资格申请行政复议的就有资格提起行政诉讼。^[19]

(责任编辑:蒋红珍)

^[18] 在关于行政复议申请资格的黄陆军案判决之后,有法院在行政诉讼原告资格的判断上做出了与前者判断基准几乎相同、但却更为清晰的判决:

镇江市工商行政管理局京口分局针对建材公司提交的申请材料对照相关规定,审查认为其提交的材料齐全,并符合法定形式,因此对建材公司做出准予设立登记的决定,为其发放企业法人营业执照,确认建材公司具有企业法人的资格,准许建材公司在登记的经营范围内对不特定的人进行货物交易,其目的是规范企业的责任限度,而不是保证登记的企业能够完全履行合同。上诉人上海超慧实业有限公司与建材公司签订购销合同并支付货款后,建材公司未按合同履行义务,上诉人认为这是由于被上诉人审查不当所导致的,然而上诉人与建材公司发生的商业往来属于一般的债权债务关系,上诉人受到的利益侵害,并非由被上诉人的具体行政行为直接所导致。《中华人民共和国公司登记管理条例》对上诉人的这一债权也未设定特别的保护。上诉人与被上诉人对建材公司做出准予设立登记的决定并为其发放企业法人营业执照的行为之间无行政法上的利害关系。依据上述解释,上诉人不具有本案行政诉讼的原告资格。

“上海超慧实业有限公司不服镇江市工商行政管理局京口分局工商行政登记案”,见国家法官学院、中国人民大学法学院编:《中国审判案例要览(2011年行政审判案例卷)》,中国人民大学出版社2013年版,第16~17页。该案一审法院的法官在解说中指出,“两级法院均运用了‘被告做出具体行政行为时起诉人所指称的利益是否应当被考虑’这个标准来判断起诉人与具体行政行为之间是否具备法律上的利害关系。任何具体行政行为均是依照相关的规范做出的,法院通过对规范的文义、目的、宗旨的理解来判断相关的利益是否应当被纳入行政行为做出时考虑的范围,属于行为时应被考虑的利益受到侵害时,利益受损人将获得行政诉讼救济的权利”。同前,第17~18页。

^[19] 有人主张,为了强化行政复议的内部监督和解决纠纷功能,复议申请人资格的标准定位宜采用比诉讼原告资格更宽泛的标准,从而让更多人有权对行政行为提请复议监督,将更多行政纠纷纳入复议渠道。贺奇兵:《行政复议申请人资格标准的基本定位——基于行政复议与行政诉讼目的差异的视角》,载《法学》2015年第12期,第39页以下。但即便强化行政复议在维护公益上的功能,允许民众在个别领域提起行政复议,也应以特定法规个别授权为宜。