

投诉举报人在海关行政复议中的主体资格认定

朱立

上海海关学院, 上海 201204

摘 要 : 近年来在海关监管实践中, 涉及进口食品违法行为的投诉举报屡见不鲜, 附带引发了大量行政复议、诉讼争议, 而投诉举报的主体实际为“职业打假人”这一特殊群体, 投诉举报及行政救济制度逐步沦为职业打假者追逐私利的利器, 偏离了制度设计的初衷。本文通过对近年来司法实践中投诉举报人原告资格认定规则进行归纳, 尝试从行政复议申请人主体资格角度为海关应对职业打假人缠诉缠访拓展思路。

关 键 词 : 投诉举报; 利害关系; 海关行政复议

The subject qualification of the complaint informant in customs administrative reconsideration

Zhu Li

Shanghai Customs College, Shanghai 201204

Abstract : In recent years, in the practice of customs supervision, complaints and reports involving illegal acts of imported food are common, which has triggered a large number of administrative reconsideration and litigation disputes, and the main body of complaints and reports is actually a special group of "professional counterfeiters", complaints and reports and administrative relief system has gradually become a weapon for professional counterfeiters to pursue private interests, deviating from the original intention of the system design. This paper summarizes the rules for determining the plaintiff qualification of the complaint whistleblower in judicial practice in recent years, and tries to develop ideas for the customs to deal with the professional counterfeit hunters from the perspective of the subject qualification of the applicant for administrative reconsideration.

Keywords : complaint reporting; interest relationship; customs administrative reconsideration

近年来, 随着经济发展和人民生活水平的提高, 进口食品消费规模也随之上升, 由于《中华人民共和国海关法》(以下简称《海关法》)、《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)、《中华人民共和国消费者权益保护法》等诸多法律均赋予了公民对进口食品等违法行为进行投诉举报的权利, 因此, 在海关监管实践中, 涉及进口食品违法行为的投诉举报也屡见不鲜, 但总体上来看, 投诉举报的主体以“职业打假人”这一特殊群体为主。

不应否认, 公众对进口食品安全领域可能存在的违法情形向海关进行投诉举报, 是对海关履行监管职责的一种有益补充, 可以有助于海关及时发现违法行为, 更好地保证我国进口食品安全, 保障社会公众身体健康和生命安全, 但职业打假人在一段时期内就同一类商品不断向国内市场监督管理部门、海关等进行大量投诉举报, 并在行政机关处置结果不能达到其目的情况下, 通过发起行政复议、行政诉讼及信访等程序进行所谓的“维权”, 此类行为表面以维护食品安全、保护自身权利为由, 实际目的在于通过监管机关给被举报人施加压力, 这使得投诉举报成为了一种牟取经济利益的手段, 这类投诉举报行为消耗了大量的行政执法资源和司法资源, 直接干扰了行政机关和法院的工作秩序。

为此, 如何有效规制职业打假人的缠访滥诉, 使其在法治范围内发挥投诉举报的积极作用已成为当下监管部门、司法机关需要深入思考的问题。本文通过对近年来司法实践中投诉举报人原告资格认定规则进行归纳, 尝试从行政复议申请人主体资格角度为海关应对职业打假人缠诉缠访拓展思路。

一、投诉举报人主体资格的一般认定标准

目前, 从现行《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)、《中华人民共和国行政复议法》规定来看, 当事人提起行政复议或者行政诉讼的前提, 必须是其与行政行为之间具有利害关系。但何为“利害关系”, 法律规范中并无明确定义, 其概念具有相当的不确定性。长期以来, 关于利害关系应当如何认

定, 理论界与实务界均未形成统一的观点, 在我国司法实践中则大致经历了直接利害关系标准、行政相对人标准、法律上利害关系标准和利害关系标准^[1], 不同法官对于利害关系的认定亦呈现出不同的裁判标准, 通过检索相关司法案例发现, 目前司法实践中广泛运用的是合法权益标准和规范保护理论。

(一) 合法权益标准

关于投诉举报人是否具备行政复议申请人资格或行政原告资

格，最高人民法院在2014年3月作出的《关于举报人对行政机关就举报事项作出的处理或者不作为行为不服是否具有行政复议申请人资格问题的答复》中指出：“举报人为维护自身合法权益而举报相关违法行为人，要求行政机关查处，对行政机关就举报事项作出的处理或者不作为行为不服申请行政复议的，具有行政复议申请人资格。”同时，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第十二条第五项规定，为维护自身合法权益向行政机关投诉，具有处理投诉职责的行政机关作出或者未作出处理的，属于《行政诉讼法》第二十五条第一款规定的“与行政行为有利害关系”。据此，“维护自身合法权益”成为投诉举报人利害关系认定标准，即如果投诉举报人提起行政复议或行政诉讼的目的是维护自身合法权益，法律即认为其具备相应的利害关系。

鉴于法律规范的明确规定，因此，“自身合法权益”成为司法机关认定投诉举报人是否具有行政诉讼原告资格最常见的裁判标准。例如在最高人民法院发布的第77号指导案例“罗某荣诉吉安市某局行政处理案”中，罗某荣向吉安市某局举报某信公司违规收取办卡费，要求予以查处。法院审理认为罗某荣基于某信公司收取卡费行为侵害其自身合法权益，并持有收取费用的发票作为证据，因此认定罗某荣与举报处理行为之间具有法律上的利害关系。再如，在“杨某柱不服信访答复及行政复议案”^[2]中，法院指出，“为维护自身合法权益”是判断举报人与相关行政行为有无“利害关系”的核心标准。举报存在违法行为的，第一，要有证据证明其属于“为维护自身合法权益”的情形，方能具有行政诉讼原告主体资格；第二，如果举报人举报的违法行为没有初步事实根据、证据线索，举报人与相关监管部门的处理行为之间没有利害关系，其不具有行政诉讼原告主体资格。

从相关司法案例来看，法院在适用合法权益标准认定投诉举报人原告资格时，重点考量的因素包含两个方面：一是投诉举报人要有证据证明投诉举报属于维护“自身合法权益”，这种“自身合法权益”应当是区别于其他人的私益，而非与其他不特定的公众享有同样的、无法加以区分的利益；二是投诉举报人要有证明侵权存在的初步证据^[3]，即如果举报人举报的违法行为没有初步事实根据、证据线索，举报人与相关监管部门的处理行为之间不具有利害关系。

（二）保护规范理论

保护规范理论来源于德国公法，该理论以公法上权利义务关系的构建为基础，衍生出主观公权利、反射利益的概念，进而以公法规范为标准，借助于法律解释技术，发现公法请求权，并使之与行政诉权相连接，成为可以寻求司法保护的根据^[4]。该理论的核心可以概括为：以行政行为所依据的法律规范是否兼具保护私益之意图为判断标准，如果私人利益应当被考虑，则利害关系建立^[5]。保护规范理论虽然未在我国行政法律规范中予以明确规定，但在司法实践中已得到广泛运用，该理论为利害关系的判定提供了切实抓手^[6]。2017年，最高人民法院在“刘某明诉某市人民政府行政复议决定案”^[1]中首次正式引入保护规范理论，为国内司法实务中判定利害关系提供了一种全新思路，2019年，最高人民法院在“某立公司诉北京市某区人民政府案”中，又对保护规范理论进一步予以阐释。通过上述两起案件，最高人民法院展示了保护规范理论应用逻

辑，进一步明晰了保护规范理论对于利害关系认定规则。

通过对上述案件审理人员的裁判逻辑进行归纳，法院适用保护规范理论认定投诉举报人原告资格时重点考量三个要素：一是法律规范是否具有保护私益之目的。法院认为“需要以行政机关作出行政行为时所依据的行政实体法和所适用的行政实体法律规范体系，是否要求行政机关考虑、尊重和原告诉请保护的權利或法律上的利益，作为判断是否存在公法上利害关系的重要标准。”简言之，若行政法律规范在保护公共利益的同时兼具保护私益之目的，则认定存在利害关系，反之则无；二是从整体上考量法律规范保护权益的范围。在适用保护规范理论时，法院裁判认为“适用一个法条，就是在运用整部法典。具体来说就是在依据法条判断是否具有利害关系存有歧义时，可参酌整个行政实体法律规范体系、行政实体法的立法宗旨以及作出被诉行政行为的目的、内容和性质进行判断。”但也需要避免孤立地、割裂地局限于单个法条而进行片面化解释。^[7]三是反射利益不能通过行政诉讼得到救济。反射利益，是指法律规范并无保护个人利益之意图，其制定或执行是为了公共利益的实现，但其在实现过程中给私人带来的某种事实上的利益^[8]。反射利益实际上是当事人因行政机关履行法定义务而间接、偶然获得的利益，法院认为，“对于仅具有反射性利益，而非法律上权益的当事人而言，不能以被诉行政行为被作否定性评价后，可能会间接有利于保护其所主张的权益为由取得原告主体资格。只宜通过民事诉讼或者针对直接对其设定权利义务的行政行为提起行政诉讼等方式来保护。”

囿于“合法权益”高度概括性和抽象性，实务中常常将投诉举报区分为公益型投诉举报和私益型投诉举报，但是公益和私益的界限并非泾渭分明，例如，对于职业打假人是否属于法律意义上的消费者存在诸多分歧，有学者认为其不是为了生活消费不属于消费者^[9]，有学者则认为其只要购买后没有用于出售就应属于消费者^[10]。这也使得判断投诉举报人是否是为“维护自身合法权益”增加了不确定性，实践中，往往高度依赖于审理人员的主观价值判断，不同的人可能会得出不同的判断结果。而相较于“合法权益”，保护规范理论构建了较为清晰明确的利害关系判断逻辑，这也为实务中判定利害关系提供了一种全新思路，尤其在职业打假人引发的行政争议案件中，可以通过引入保护规范理论对职业打假人的行政复议或诉讼的主体资格进行准确界定。

二、海关行政复议案件中利害关系认定运用

在海关执法实践中，职业打假人投诉举报权利来源主要为：一是基于《海关法》第十三条提起地对违反《海关法》相关规定的投诉举报，二是基于《食品安全法》第十二条对食品安全违法行为的投诉举报。下面结合海关行政复议案件中常见的诉求对利害关系进行逐一分析：

（一）要求撤销海关相关监管行为

这类案件中，投诉举报人认为海关作出的某项监管行为违法，侵犯其合法权益，要求海关予以撤销，较为常见的为举报海关对不合格食品放行行为违法或认为海关对不合格食品签发《入

境货物检验检疫证明》行为违法，要求予以撤销。此时，投诉举报人并非海关行政行为的相对人，基于保护规范理论分析，海关作出的相关监管行为时，没有行政实体法律规范要求海关需要考虑保护某一特定消费者基于民事法律关系上的相关利益，因此，投诉举报人与海关监管行为之间并不具有利害关系。目前，该判断逻辑也获得了司法实践的支持，如江某花与某口海关、某渡海关等一系列行政诉讼案件中，法院即根据保护规范理论，否认了江某花与海关监管行为之间的利害关系。

（二）要求海关对被举报人施加负担

在这类案例中，投诉举报人往往对于海关不予立案或者处罚等查处结果不服，此时，投诉举报人提起行政复议的目的实际上是要求海关加重被举报人的负担或者减损被举报人的权利。在此情形下，显然海关对于被举报人是否处罚以及如何处罚实际上并不会对投诉举报人的合法权益产生影响，同时，从保护规范理论视角来看，海关根据《海关法》《食品安全法》等行政法律规范对被举报人的调查处理，也并不要求考量投诉举报人的利益，相关行政法律规范也未赋予投诉举报人对第三人施加负担的请求权。因此，对于此类案件，投诉举报人自然也不具备相应的主体资格。

（三）要求海关履行投诉举报答复职责

这类案件主要是指投诉举报人从程序层面认为海关未依法履行投诉举报处理职责，如未按期答复或者遗漏答复事项等。考虑到《食品安全法》明确赋予公民对违法行为投诉举报的权利，且要求行政机关对属于职责范围的举报投诉，应当依法处理并将处理结果告知投诉举报人，对于不属于职责范围的投诉举报，应当书面通知并移交有权机关处理。因此，若投诉举报人的诉求在于保障行政法律规范所赋予的投诉举报权的程序性权利，此时，对该救济权利应当予以保障。

（四）要求海关对投诉举报事项重新进行处理

除上述三类案件外，实践中最为常见的情形是投诉举报人认为海关投诉举报处理事实认定错误，要求海关重新进行调查处理。较为典型的如认为海关对于进口食品符合食品安全国家标准的认定结论错误，要求海关重新调查处理。目前，对于此类案件的利害关系的认定存在一定争议，不同海关做法不一。

从合法权益角度来看，需要思考的是，海关对于进口食品合格与否的认定结论会对投诉举报人的何种合法权益造成影响？如

果投诉举报人仅仅是因为民事主体侵犯相关民事权益，那是否有必要通过行政诉讼途径予以保护。对此，学者们多主张行政救济只具有补充性功能，即如果投诉举报人能通过其他“更合适”的途径或已通过其他方式维护自身权益，此时，投诉举报人则不能再通过行政诉讼获得保护^[11]。虽然实践中部分司法案例采用了该观点，但从整体来看，司法实务对此尚未形成共识。

对此类案件，若从保护规范理论视角分析，则可以较好地厘清利害关系。第一，海关监管以及投诉举报处理职责均来源于《食品安全法》，从《食品安全法》的设定来看，海关的职责主要在于进出口环节对食品进行监管，监管的目的在于保护不特定公众的身体健康、生命安全的公共利益，投诉举报人后续购买商品所产生的民事权益并非海关进口环节实施监管需要考虑和保护的法律上的权益；第二，即使海关的处置事实上与投诉举报人存在一定的联系，但投诉举报人基于此种联系获得的利益也属于反射利益，投诉举报人并无区别于一般社会公众值得特别保护的权益，这种情形下的投诉举报实际上仍属于行使公民监督权。因此，其与海关的投诉举报处置结果不具有利害关系。

综合上述分析来看，运用保护规范理论能够更好地厘清投诉举报人与海关投诉举报处置行为之间的利害关系，有助于海关复议部门更加客观准确的辨别职业打假人的复议申请人资格，从而作出更为适当的处理。据了解，目前多地海关在复议应诉实务中已将保护规范理论予以实践运用，且亦获得了相关法院司法审判支持。同时，从实践效果来看，职业打假人投诉举报类行政复议诉讼案件数量得到了有效控制，行政执法端此类事情亦同步减少，大量节约了行政资源。

三、结语

食品安全关系着广大社会公众的生命健康安全，对于涉及进口食品安全的投诉举报案件，一方面，复议部门应加强监督，对于事实及程序进行全面审查，坚持有错必纠，确保海关全面依法履行进出口食品安全监管职责；另一方面，复议部门也要充分保障海关依法行使职权，就审查理念、裁判标准加强与司法机关的沟通，争取司法机关的支持，共同形成对滥用投诉举报权行为的有效规制，促使投诉举报回归法治轨道。

参考文献

- [1] 该案为最高人民法院案例库参考案例。
- [2] 参见北京市高级人民法院（2021）京行终1872号行政裁定书，该案入选国家法官学院、最高人民法院司法案例研究院编著的《中国法院2023年度案例 行政纠纷》。
- [3] 伏创宇：《行政举报案件中原告资格认定的构造》，载《中国法学》，2019年第05期。
- [4] 霍振宇：《举报投诉人行政诉讼原告资格探讨——兼论行政诉讼原告资格判断方法》，载《法律适用》，2019年第06期。
- [5] 王贵松：《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》，载《交大法学》，2016年第03期。
- [6] 何源：《保护规范理论的适用困境及其纾解》，载《法商研究》，2022年第03期。
- [7] 章剑生：《行政诉讼原告资格中“利害关系”的判断结构》，载《中国法学》，2019年第04期。
- [8] 赵宏：《保护规范理论在举报投诉人原告资格中的适用》，北京航空航天大学学报，2018年第5期。
- [9] 梁慧星：《〈消费者权益保护法〉第49条的解释与适用》，载《人民法院报》，2001年3月29日。
- [10] 王利明：《消费者的概念及消费者权益保护法的调整范围》，载《政治与法律》，2002年第02期。
- [11] 李策：《行政投诉案件中原告资格的本土逻辑与实践反思》，载《行政法学研究》，2022年第01期。