

# 论保护规范理论在中国行政审判中的应用

## ——基于 530 份行政裁判文书的分析

广州互联网法院 甘尚钊

### 论文提要：

保护规范理论的主要功用是判定主观公权利。2017年“刘广明诉张家港市人民政府行政复议案”以来，我国法院至少在 530 份行政裁判文书中运用了“保护规范理论”或“主观公权利”概念，其中至少有 281 份文书应用保护规范理论或主观公权利观念来判定原告与被告行政行为是否具有“利害关系”。数据分析发现，在中国行政审判实践中，行政相对人、行政机关、行政法官具有不同强度的援用意愿，行政法官对当事人提出的援用意见回应明显不足、援用证成原告主体资格成功率为零、享有终审权的上级法院应用相对积极等特点突出；行政相对人利用法律规范体系的“开放性”寻找“利害关系”，行政机关则严守作出行政行为时应当考虑保护的权益范围，而行政法官是通过反向框清和勾勒出“利害关系”的范围、明确行政诉讼原告主体资格“四步法”的判定步骤、确定“利害关系”法律解释方法的方式应用保护规范理论的。然而，在实际应用中，仍然存在行政法官态度“保守”、理论辨析不足、缺少统一的法律解释方法等不足之处。在今后的中国行政审判实践中，应确立保护规范理论在第三人原告主体资格判定的主体地位，通过法律解释保护需要且确值得保护的权益，参照先例调整第三人原告资格认定标准，在保障当事人合法权益与

司法资源合理配置中寻求平衡。

以下正文：

### 一、问题的提出

2017年最高法院在“刘广明诉张家港市人民政府行政复议案”(以下简称“刘案”)再审行政裁定书中明确援引保护规范理论对原告主体资格作出判定,被认为是我国法院对“利害关系”解读发生重大转向,主观公权利以及保护规范理论的引入,也被视为衡量我国行政诉讼原告主体资格的重要基准。<sup>①</sup>

作为一般法理概念,主观公权利是指公法赋予个人为实现其权益而要求国家为或者不为特定行为的权能,其在本质上是处理个人相对于国家的法律地位,回答的是个人针对国家拥有何种权利以及如何实现这些权利的问题。<sup>②</sup>而保护规范理论的提出,主要是源于判定主观公权利的需要。这是因为与国家的客观法义务相对应的空间是由主观公权利和反射利益两部分共同构成。既然与国家的客观法义务对应的不只有公民的主观公权利,那么如何判定主观公权利,在公法规范未

---

<sup>①</sup>参见赵宏:《保护规范理论的历史嬗变与司法适用》,载《法学家》2019年第2期。

<sup>②</sup>参见[德]哈特穆特·毛雷尔:《德国行政法总论》,高家伟译,法律出版社2000年版,第152页。

明确宣告客观法义务是否对应公民的主观权利时，就需要借助保护规范理论来解读。

基于立法较好地解决了行政行为相对人、权利直接受到行政行为侵害的当事人的原告主体资格问题，保护规范理论在我国行政审判中的运用，主要体现在判定第三人的原告主体资格的问题上。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第 25 条第 1 款的规定，行政行为的相对人具备原告主体资格已无异议，但其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织的原告主体资格认定，则因为“利害关系”这个不确定法律概念而变得困难重重。“刘案”引入保护规范理论，被认为是我国行政审判判定原告主体资格的重要基准，并且明确了判定思考步骤。<sup>③</sup>

鉴于保护规范理论在行政诉讼原告主体资格判定中发挥的重要作用，自 2017 年最高法院首次引入至今已过四年时间，保护规范理论在我国行政审判中的应用情况具体如何，目前尚未查阅到相关的实证研究资料，有的研究则是对保护规范理论、主观公权利进行引介或批判，或结合“刘案”的个案研究，并未涉及保护规范理论在我国行政审判中应用的实际情况<sup>④</sup>。基于此，实有研究必要。

## 二、保护规范理论在中国行政审判应用的基本情况

### （一）样本来源说明

<sup>③</sup>参见赵宏：《保护规范理论的误解澄清与本土适用》，载《中国法学》2020 年第 4 期。

<sup>④</sup>参见赵宏：《保护规范理论的历史嬗变与司法适用》，载《法学家》2019 年第 2 期；李年清：《主观公权利、保护规范理论与行政诉讼中原告资格的判定》，载《法律适用（司法案例）》，2019 年第 2 期；王天华：《主观公权利的观念与保护规范理论的构造》，载《政法论坛》2020 年第 1 期；王天华：《有理由排斥保护规范理论吗？》，载《行政法学研究》2020 年第 2 期；赵宏：《保护规范理论的误解澄清与本土适用》，载《中国法学》2020 年第 4 期。

保护规范理论作为解读和发现国家客观法中的主观公权利的一种工具，是主观公权利的技术形态。<sup>⑤</sup>然而，在中国行政审判中，如何发现和确定主观公权利，行政裁判文书常常语焉不详。以“刘案”文书为代表，只有少量文书阐明通过保护规范理论发现主观公权利，大部分文书直接套用主观公权利而未作说明。鉴于此，在中国裁判文书网收集研究样本，系通过高级检索方式，在行政案件中分别录入“保护规范理论”“主观公权利”进行检索，截止2021年5月31日，分别检索到78份、453份行政裁判文书。其中有14份文书同时运用了保护规范理论和主观公权利概念，本文将分别计入各自样本类型。

## （二）样本数据分布情况

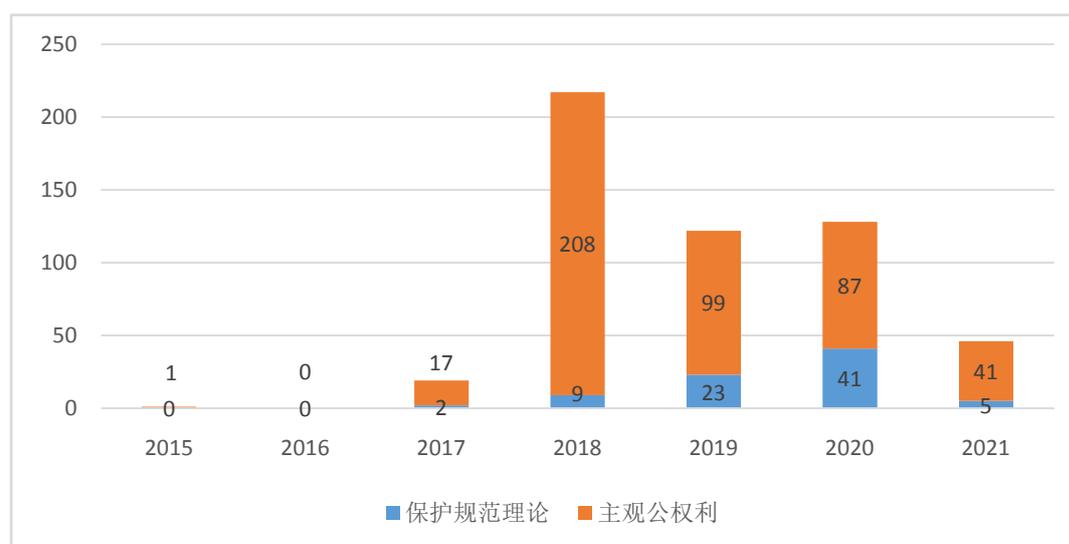


图1：保护规范理论、主观公权利应用年份分布

1. 时间分布。图1，继2017年“刘案”首次引入保护规范理论后，援引该理论的文书逐年增加，2018年9份、2019年23份、2020年41份、2021年1-5月5份。主观公权利在2015年“陈振林诉南京市国税局第一稽查局不履行税务行政管理法定职责案”中得到首次应

<sup>⑤</sup>王天华：《主观公权利的观念与保护规范理论的构造》，载《政法论坛》2020年第1期。

用，行政机关援引主观公权利抗辩，意欲否定原告与被告行政行为的利害关系，主观公权利首次登上中国行政审判的大舞台。此后，2016年至2021年5月，援用主观公权利概念的文书分别有0份、17份、208份、99份、87份、41份。

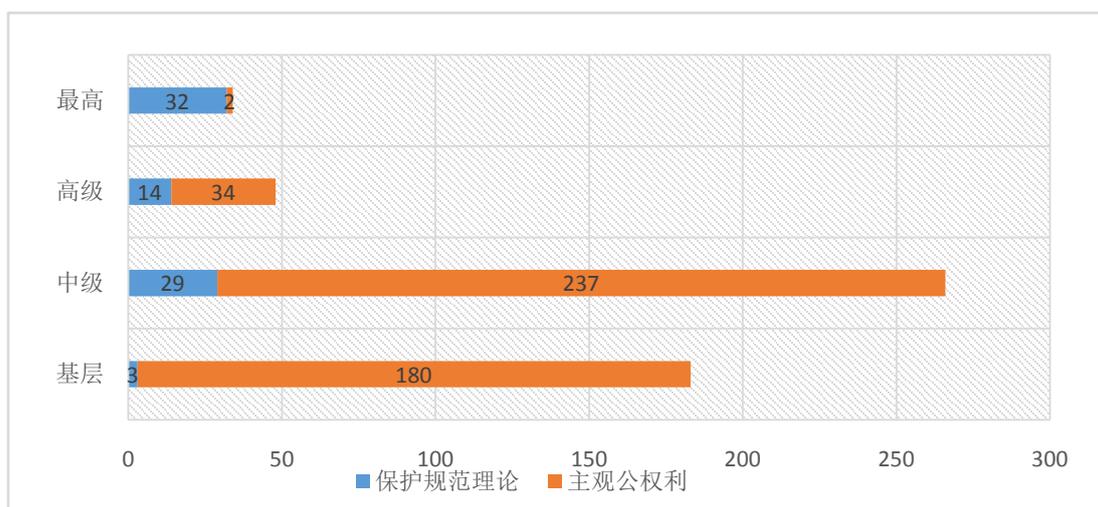


图2：应用保护规范理论、主观公权利概念的法院层级分布

2. 法院层级分布。图2，保护规范理论的应用法院以最高法院为主。在78份应用保护规范理论的文书中，最高法院作出32份，高级人民法院作出14份，中级法院作出29份，基层法院作出3份；应用主观公权利概念的453份文书中，最高院作出2份，高级人民法院作出34份，中级法院作出237份，基层法院作出180份。

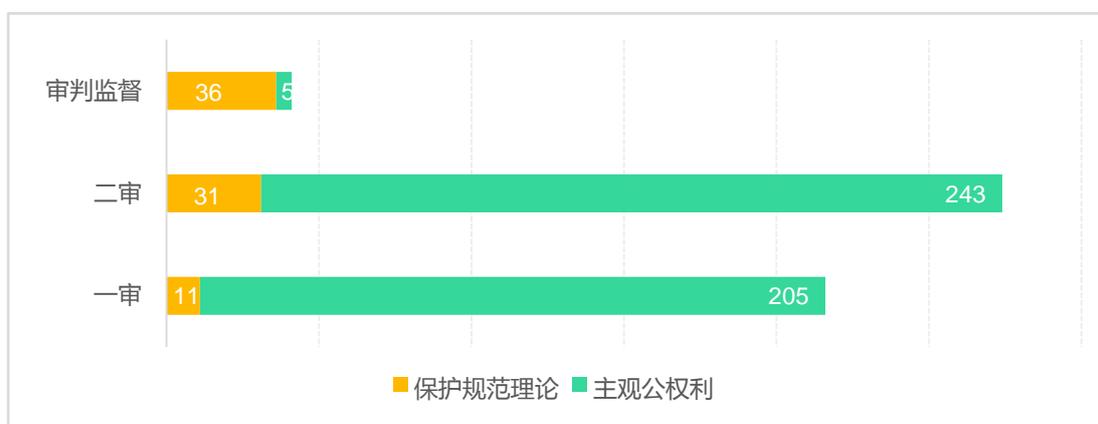


图3：应用保护规范理论、主观公权利观念作出文书的审判程序分布

3. 审判程序分布。图 3，78 份应用保护规范理论的文书中，适用一审、二审、审判监督程序作出的文书分别有 11 份、31 份、36 份；应用主观公权利概念的 453 份文书中，适用一审、二审、审判监督程序作出的文书分别有 205 份、243 份、5 份。

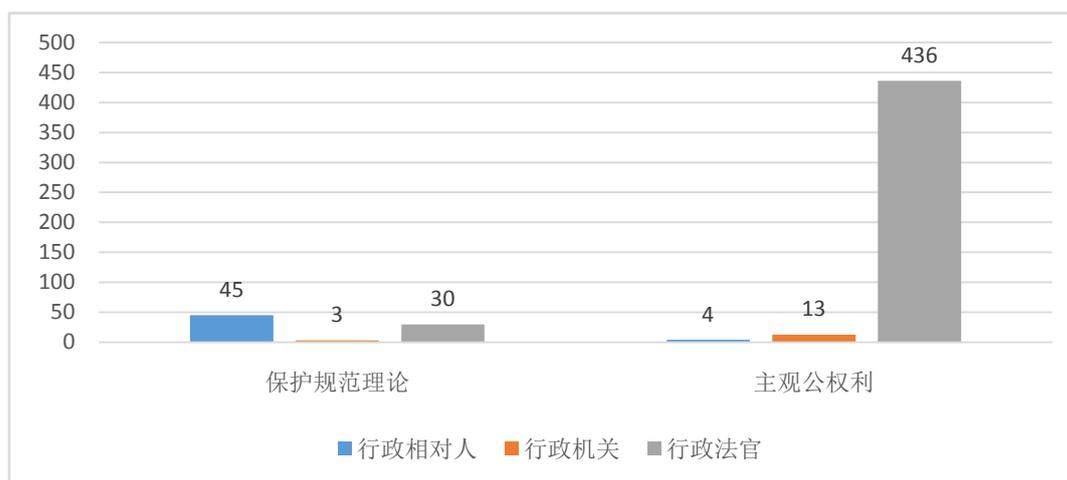


图 4：援用保护规范理论、主观公权利概念的主体分布

4. 援用主体分布。图 4，78 份应用保护规范理论的文书中，行政相对人援引 45 份，行政机关援引 3 份，行政法官援引 30；453 份应用主观公权利概念的文书中，4 份由行政相对人援引，13 份由行政机关援引，436 份由行政法官援引。

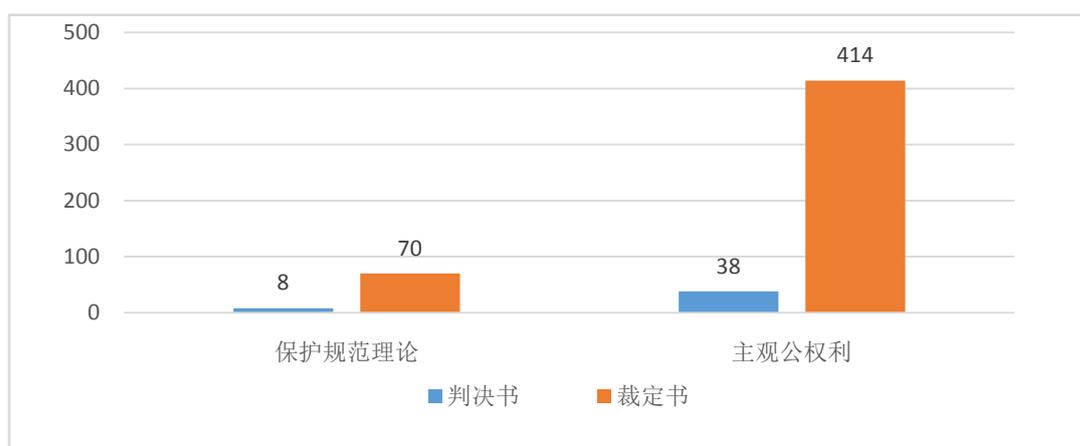


图 5：应用保护规范理论、主观公权利概念的文书类型

5. 文书类型分布。图 5，78 份应用保护规范理论的文书中，判决书 8 份，裁定书 70 份；453 份应用主观公权利的文书中，判决书 38

份，裁定书 415 份。

### （三）样本数据分析

1. 拥有终审权的上级法院应用更积极。图 2、图 3，78 份应用保护规范理论的文书中，从法院层级方面观察，41.03%由最高法院作出，17.95%由高级法院作出，37.18%由中级法院作出，中级以上法院作出的文书占比高达 96.15%，仅有 3.85%由基层法院作出；从审判程序方面观察，适用二审程序和审判监督程序作出的文书占比 85.90%，适用一审程序作出的文书仅占 14.10%。在应用主观公权利概念的 453 份文书中，最高、高级、中级、基层法院作出的文书分别占比 0.44%、7.51%、52.32%、39.74%，中级以上法院作出的文书达到 60.26%；在审判程序方面，适用二审和审判监督程序作出的文书占比 54.77%，一审程序作出的文书占比 45.25%。综合法院层级、审判程序两方面分析，不难发现，高审级法院作出终审裁判的文书运用保护规范理论、主观公权利概念的数量明显高于低审级法院作出的一审文书。出现该现象，一方面与低审级法院行政法官的理论知识、法律解释方法和技术的储备不足有关，另一方面也与我国法院“四级二审终审”的审判制度构造有关，高审级法院的行政法官由于享有终审裁判权，在审判中表现出更加积极主动的应用意愿。这与德国既往的司法实践情况高度相似，“所涉及的法律规范是否赋予相对人主观公权利，往往沦为最后审级的法院的决定事项。”<sup>⑥</sup>

2. 诉辩审三方援用意愿强度各异。图 4，援用保护规范理论，行

---

<sup>⑥</sup>赵宏：《保护规范理论的历史嬗变与司法适用》，载《法学家》2019 年第 2 期。

政相对人比行政法官、行政机关具有更积极的意愿，而行政法官援用的意愿又比行政机关稍强一些。若将“刘案”后出现的一小批共 26 件由行政相对人援用保护规范论理的再审案件看作 1 个整体，则不同主体的援用意愿情况将发生变化，由高到低依次为行政法官、行政相对人、行政机关，真实援用比分别为 56.60%、30.19%和 13.21%。然而，行政相对人、行政机关对于援用主观公权利概念则几乎没有热情。在 453 件援用主观公权利概念的文书中，行政相对人援用占比 0.88%，行政机关援用占比 2.87%，行政法官主动援用比率高达 96.25%。

3. 诉辩审各方的观点碰撞互动不足。样本文书显示，即便是由行政相对人或行政机关提出援用意见，行政法官在裁判时对当事人提出的援用意见也总是“视而不见”或“避而不谈”。行政法官的“沉默不语”在诉辩审三方间筑起的无形“高墙”，阻断了当事人与裁判者观点交流和理论碰撞的通道。78 份应用保护规范理论文书中，47 份由当事人提出援用意见，无一得到行政法官的正面回应，行政法官沿袭行政诉讼原告主体资格认定的传统模式，从行政行为对行政相对人未产生“不利影响”“直接影响”等角度否定原告与被诉行政行为的“利害关系”。<sup>⑦</sup>主观公权利概念的应用遇到同样境况。453 份应用主观公权利概念的文书中，当事人提出援用意见的 193 份也均未得到行政法官的回应。上下级法院的行政法官之间亦如此。<sup>⑧</sup>

4. 援用证成原告主体资格的成功率为 0。样本文书中，无论是由

<sup>⑦</sup>参见（2020）最高法行申 14088 号、（2019）浙行终 1660 号等 47 份行政裁定书。

<sup>⑧</sup>如在（2020）苏行终 791 号案中，一审法官援用主观公权利判定原告与案涉核发许可证的行为不具有利害关系，二审法官则以原告不是核发许可证的相对人为由否定原告与核发许可证之间存在利害关系，未依循一审法院的判定路径。当然也有一二审法院的行政法官依循主观公权利的同一路径判定原告主体资格的，但数量极少，（2020）苏 10 行终 106 号、（2019）苏 01 行终 925 号案为统计样本仅有的两例。

行政相对人援用拟证明自身与被诉行政行为具有“利害关系”，还是行政机关援用以否定原告主体资格，行政法官作出的裁判始终未予直面回应，就此而言，当事人的援用目的并未实现。行政机关援用以否定原告主体资格，行政法官另择他法否认原告的主体资格，表面上看似达至行政机关的预期结果，但从论证工具的选择上看，亦未实现援用价值。而由行政法官主动援用的案例，裁判无一例外地否定了原告主体资格。就此而言，援用保护规范理论证明原告主体适格的成功率为0。

5. 文书类型以行政裁定书为主。保护规范理论的核心功能是判定是否存在需要且确值得保护的主观公权利。在司法实践中，只有在第三人的原告主体资格判定出现困难时，才有保护规范理论登场的机会。而运用保护规范理论常常得出否定存在利害关系的结论，故文书以行政裁定书为主。在78份应用保护规范理论的文书中，行政裁定书占比89.74%，只有8份行政判决书，占比10.26%。

### 三、中国行政审判运用保护规范理论的基本方法

中国行政审判以法律和行政法规、地方性法规为依据，参照规章。<sup>⑨</sup>保护规范理论作为域外行政法学理论，在“法条主义”传统的中国，似无适用余地。然而，无论是作为当事人的行政相对人、行政机关，还是作为居中裁判的行政法官，并未抛弃对保护规范理论的应用，而是运用多种方式进行探索。

#### （一）行政相对人：利用法律规范体系的“开放性”寻找“利害

---

<sup>⑨</sup>参见《中华人民共和国行政诉讼法》第六十三条。

关系”

援引保护规范理论，行政相对人主要是“瞄准”了主观公权利依据的行政实体法及实体法律规范体系的开放性特性，试图在法规群中发现主观公权利。这也是部分行政相对人认为保护规范理论对利害关系的判断应采用较为宽泛的认定标准的主要原因。<sup>⑩</sup>行政相对人通过提供行政行为作出依据的实体法以外的法规，援引其中的某个或某几个条款，主张相关条款保护的权益即为被诉行政行为侵害或影响的权益。<sup>11</sup>

### （二）行政机关：严守作出行政行为时应当考虑保护的权益范围

行政机关援引保护规范理论，认为起诉人或原告“必须在行政机关作出行政行为之时具备行政机关需要考虑的权益。”<sup>12</sup>而判定是否具有“行政机关需要考虑的权益”，依据则是行政机关作出行政行为所依据的行政实体法律规范。起诉人或原告应当证明其权益有受到行政行为侵害的可能性且行政机关在作出行政行为时应当考虑其权益，如其主张的权益不属于被诉行政行为作出时所依据的行政实体法律规范规定的应当保护的权益范围，则不具有行政诉讼原告主体资格。

### （三）行政法官：确立行政诉讼原告主体资格认定基准

行政法官援用保护规范理论，将行政诉权与请求保护的权益联结起来，将行政行为作出时依据的实体法及实体法律规范体系的规定作为权利判定的基准，强调权利的查明判定需借助实定法规定作为连接点，关注原告是依据何种法律、主张何种权益遭受行政行为侵犯、影

<sup>⑩</sup>参见（2018）最高法行申 5901 号行政裁定书。

<sup>11</sup>参见（2019）浙行终 1896 号行政裁定书。

<sup>12</sup>参见（2018）沪 0115 行初 593 号行政裁定书。

响或者忽视的。“原告主体资格问题与司法体制、法治状况和公民意识等因素密切相关，且判断是否具备原告主体资格的标准多重，并呈逐渐扩大和与时俱进态势。其中，保护规范理论或者说保护规范标准，将法律规范保护的权益与请求权基础相结合，具有较强的实践指导价值。即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、尊重和保护原告请求保护的权利或法律上的利益，作为判断是否存在公法上利害关系的重要标准。”<sup>13</sup>在 78 份援用保护规范理论、453 份运用主观公权利观念的文书中，分别在 30 份、250 份文书中，行政法官是在这个意义上判定原告与被诉行政行为是否具有利害关系、是否为适格原告的。

### 1. 反向框清和勾勒出“利害关系”的范围

耿宝建法官认为，“‘有利害关系的公民、法人或者其他组织’，不能扩大理解为所有直接或者间接受行政行为影响的公民、法人或者其他组织；所谓‘利害关系’仍应限于法律上的利害关系，不宜包括反射性利益受到影响的公民、法人或者其他组织。同时，行政诉讼乃公法上之诉讼，上述法律上的利害关系，一般也仅指公法上的利害关系；除特殊情形或法律另有规定，一般不包括私法上的利害关系。”<sup>14</sup>毕竟“某个法律规定尚不足以确立一个主观公权利，而只是提供了一个有利的权利反射。只有公民个人权益成为法律的目的时，才构成主观公权利。”<sup>15</sup>

### 2. 明确行政诉讼原告主体资格判定步骤

<sup>13</sup> (2017)最高法行申 169 号行政裁定书。

<sup>14</sup> (2017)最高法行申 169 号行政裁定书。

<sup>15</sup> [德] 哈特穆特·毛雷尔：《德国行政法总论》，高家伟译，法律出版社 2000 年版，第 152 页。

“刘案”将“利害关系”置换为“主观公权利”，认为“只有主观公权利，即公法领域权利和利益，受到行政行为影响，存在受到损害的可能性的当事人，才与行政行为具有法律上利害关系，才形成了行政法上权利义务关系，才具有原告主体资格（原告适格），才有资格提起行政诉讼。”<sup>16</sup>判定是否具有主观公权利，是否具有利害关系，应当以是否具有法律规范规定作为前提，强调实定法作为查明权利的连接点。“刘案”确立了行政诉讼原告主体资格判定“四步法”：一是明确被诉行政行为依据的法律规范（群）；二是通过法律解释判断是否存在公共利益以外的特定权益保护要求；三是判断起诉人或原告是否为该法律规范（群）的保护对象；四是明确是否存在主观公权利。“四步走”确立了原告主体资格判定的基准和步骤，让行政诉讼原告主体资格认定摆脱了诉讼法明确列举的桎梏，让行政法官能够跳出诉讼法圈定的权利保护范围，通过对行政行为作出时依据的法律规范进行解释，确定是否存在值得保护且需要保护的个人权益。

### 3. 确定“利害关系”的法律解释方法

“利害关系”是不确定法律概念，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，以便能够承认更多的值得保护且需要保护的利益，属于法律保护的利益，从而认可当事人与行政行为存在法律上的利害关系，并承认其原告主体资格，以更大程度地监督行政机关依法行政。但需要强调的是，个

---

<sup>16</sup>（2017）最高法行申169号行政裁定书。

案中对法律上利害关系，尤其是行政法上利害关系或者说行政法上权利义务关系的扩张解释，仍不得不兼顾司法体制、司法能力和司法资源的限制；将行政实体规范未明确需要保护、但又的确值得保护且需要保护的权益，扩张解释为法律上保护的权益，仍应限定于通过语义解释法、体系解释法、历史解释法、立法意图解释法和法理解释法等法律解释方法能够扩张的范围为宜。”<sup>17</sup>“在行政行为必然或者极有可能给当事人造成不利影响，减损当事人权益且其他渠道便捷渠道救济的情况下，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，以便将法律保护的利益扩大到值得法律保护且需要法律保护的利益，从而认可当事人与行政行为存在‘利害关系’，并承认其复议申请人资格和诉讼原告主体资格，以更大程度地监督行政机关依法行政。”<sup>18</sup>

#### 四、保护规范理论在中国行政审判应用的问题检视

保护规范理论在中国行政审判中得到数量有限的应用，但仍存在以下不足：

（一）行政法官态度“保守”。相对于年均近三万份涉及“利害关系”的行政裁判文书，每年援用保护规范理论、主观公权利概念的文书不到 300 份，占比约 1%，可见保护规范理论在中国行政审判中的应用是极不充分的。行政法官在行政审判中的消极援用态度，致使保护规范理论的运用被“冷却”。享有终审裁判权的上级法院行政法官应用相对积极，低审级法院的行政法官选择通过对被诉行政行为进行

<sup>17</sup>参见（2017）最高法行申 169 号行政裁定书。

<sup>18</sup>参见（2019）最高法行申 293 号行政裁定书。

合法性审查，从实体上判决驳回诉讼请求同样也能达到否定原告主张的效果，且被改判风险较低。这从一审法院根据现行法判定原告与被告行政行为不具有利害关系，二审法院即便援用保护规范理论对利害关系作出否定的判定结论但依然判决驳回上诉维持原判的案例得到印证。<sup>19</sup>

（二）理论辨析不足。运用保护规范理论，需要将“保护规范”从行政行为援引的法条扩展到行政实体法律体系相关联的法条，将“规范”变为“规范群”<sup>20</sup>。“准确理解并正确适用保护规范理论的前提，是准确、全面查找并参酌行政行为应当适用的保护规范，即行政机关作出行政行为时所应当依据的法律、法规、规章以及规范性文件。”<sup>21</sup>这远远超出了习惯并熟悉于从被诉行政行为援引的法规中查找判定依据的行政法官的思考范畴。部分行政法官不具备相应的理论知识，缺乏系统的应用技术训练，致使在行政审判中无法有效运用保护规范理论。有的行政法官虽然援引保护规范理论，但大多只是照搬套用“刘案”的援用模式，有的尚未通过保护规范理论查找，还未出现准据规范或规范群，便径直抛出主观公权利概念而未作任何解释。这种表面看似推动了保护规范理论在行政审判中应用的做法，实则并无助益。

（三）缺少统一的法律解释方法。法律条文内容的高度概括性以及列举式的立法技术，通过解释法律发现主观公权利成为判定原告主体资格的关键。样本文书显示，应用保护规范理论判定原告主体资格，

---

<sup>19</sup> “上诉人不具有提起本案诉讼的原告主体资格，对上诉人提起的本案之诉依法应当裁定驳回。但考虑一审法院已对本案进行实体审理，未对上诉人的合法权益造成实际影响，本院予以维持一审判决结果。”详见（2019）辽02行终227号行政判决书。

<sup>20</sup> 参见耿宝建：《主观公权利与原告主体资格》，载《行政法学研究》2020年第2期。

<sup>21</sup> （2019）最高法行申293号行政裁定书。

大多停留于探求立法者意图的主观方法，从对立法目的作出解释的方式，探寻是否具有“特别需要保护的权益”。虽然少数行政法官有意识地从“探求立法者意图”的主观方法转为规范的“私益保护性”要从“整体的规范构造以及制度性的框架条件下获得”的客观方法，<sup>22</sup>但是在如何解释行政实定法规范的“私益保护性”问题时，面对语义解释、体系解释、历史解释、立法意图解释等诸多的法律解释方法，行政法官如何抉择和应用，尚未形成统一方法。解释方法的多样性可能带来解释结果的不确定性，必然造成主观公权利的判定在很大程度上沦为裁判者的一种主观恣意。相较于“实际影响论”，保护规范理论的适用并不当然能够带来更大的确定性。<sup>23</sup>

## 五、保护规范理论在中国行政审判应用的未来展望

展望未来，法院应在以下几方面完善保护规范理论在行政审判中的应用：

### （一）确立保护规范理论在第三人原告主体资格判定中的主体地位

在长期的行政审判实务中，判定原告主体资格或者“利害关系”时，法院多从“不利影响”“权益受损”的“直接关系论”或“实际影响论”等偏主观性的标准出发。保护规范理论将主观公权利诉诸实定法的框架，要求必须通过对实定法进行解释的路径，正好弥补了原有方法存在的缺陷。值得注意的是，坚持实定法的权利依据判定，并非是不保护事实上的权益，而是强调通过对实定法进行解释的路径，观察主张

<sup>22</sup>参见赵宏：《保护规范理论的误解澄清与本土适用》，载《中国法学》2020年第4期。

<sup>23</sup>参见成协中：《保护规范理论适用批判论》，载《中外法学》2020年第1期。

保护的权益能否导入法律权益范畴，进而确定应否予以保护。在“刘案”后，有的行政法官在判定原告主体资格时参照了“刘案”关于主观公权利的解释方法，虽然数量偏少，但应用数量逐年增加的趋势却令人鼓舞、值得期待。保护规范理论突破了在举报投诉人行政诉讼原告主体资格认定领域的运用，在行政处罚、行政规划等诸多领域均有应用，这种与生俱来的理论扩展能力使得保护规范理论在中国行政审判的发展中几乎可以渗透到所有第三人原告主体资格认定的每寸疆土，成为判定第三人原告主体资格的主要方式。

## （二）通过法律解释保护需要且确值得保护的权益

保护规范理论的提出者布勒认为，公权严格的法规从属性意味着在探求保护目的时应首先根据立法者的意图，在存疑时应将规范的事实受益效果推定给个人。<sup>24</sup>保护规范理论将受到司法保护的确定范围确定为实定法的明确规定，有利于实现个人相对于国家的法地位和维护法秩序的安定。通过保护规范理论判定主观公权利，既要做到“对行政实体法某一法条或者数个法条保护的权益范围的界定，不宜单纯以法条规定的文意为限，以免孤立、割裂地‘只见树木不见森林’，而应坚持从整体进行判断，强调‘适用一个法条，就是在运用整部法典’。”<sup>25</sup>也要做到“个案中对法律上利害关系，尤其是行政法上利害关系或者说行政法上权利义务关系的扩张解释，仍不得不兼顾司法体制、司法能力和司法资源的限制；将行政实体规范未明确需要保护、但又的确

<sup>24</sup>参见王世杰：《保护规范理论的始源形态》，载《行政法学研究》2021年第1期。

<sup>25</sup>参见（2017）最高法行申169号行政裁定书。我国台湾行政法学者陈敏也认为，进行法律解释时，应在法律秩序之整体关联中为之，而非仅就个别规定为孤立之解释。参见陈敏：《行政法总论》，（台湾）新学林出版有限公司2013年版，第257页。

值得保护且需要保护的权益，扩张解释为法律上保护的权益，仍应限于通过语义解释法、体系解释法、历史解释法、立法意图解释法和法理解释法等法律解释方法能够扩张的范围为宜。”<sup>26</sup>此外，还可通过调适“法律”“保护”“意图”等解释要素，让实体法律规范合理地扩大主观公权利的外延，保护那些需要且确值得保护的权益。

### （三）在保障当事人合法权益与司法资源合理配置中寻求平衡

纠纷化解的多元性要求当事人选择纠纷解决方式时应当考虑其恰当性。在立案登记制背景下，投诉举报等类型案件大量涌入法院，其中原告提出的大多是无效、或无救济必要的诉讼请求。保护规范理论强调主观公权利的实定法依据，一方面可以有效阻断滥诉现象，另一方面也可以有效引导当事人选择恰当的纠纷解决方式，将因第三方民事侵权引发的投诉举报类纠纷引导至民事诉讼程序。当然，从长远角度看，应当不断扩大主观公权利范围而缩小反射利益范围，取消对行政诉讼原告资格的诸多限制。<sup>27</sup>

### （四）参照先例调整第三人原告主体资格的认定标准

“刘案”不是指导性案例，也不是公报案例，但其在中国行政审判领域引起的连锁反应应引起重视。在“刘案”后，各地法院在审判实践中引入保护规范理论，套用“刘案”模式对原告主体资格作出判定<sup>28</sup>，鉴于“刘案”运用保护规范理论判定原告主体资格产生的重大影响，保护规范理论判定原告主体资格“四步法”也具有较强的操作性，下级法院可以参考“刘案”模式处理同类案件，最高法院也可以考虑通过将

<sup>26</sup>（2017）最高法行申169号行政裁定书。

<sup>27</sup>参见耿宝建：《主观公权利与原告主体资格》，载《行政法学研究》第2020年第2期。

<sup>28</sup>参见（2018）苏8602行初1749号、（2018）最高法行申6453号行政裁定书等文书。

“刘案”选编为指导性案例的方式，确认并推广“刘案”应用保护规范理论判定原告主体资格的价值。

### 结语

在中国行政诉讼保障行政相对人合法权益理念不断强化的过程中，如何有效保护第三人的合法权益成为行政诉讼制度发展的主要方向之一。在中国行政审判中引入保护规范理论判定主观公权利，能够最大限度地保护第三人合法权益，也有助于减轻行政法官认定“利害关系”时面临的外在压力，强化裁判的正当性和可接受性，为构建合理的第三人原告主体资格提供可行方案。