

商事登记改革与保护规范理论 ——对“王某琳案”的分析

余凌云*

内容提要：准确判断利害关系的有无，是判定有无行政复议、行政诉讼资格的关键。我国商事登记由计划经济下的特许和核准主义转变为市场经济下的准则主义，行政行为的性质也由许可类登记转变为确认类登记。判断一个人是否具有复议申请人资格，与登记行为是否有利害关系，可以采用保护规范理论作为基本分析工具，而对有关规范的解释又必须结合商事登记改革。保护规范理论在一定程度上缓解了司法上判断“利害关系”的主观化，寻求到了较为客观的法规范依据。不可放大保护规范理论作用，更不能对我国已有判断标准妄自菲薄。去除主观公权利，保留对第三人有无利益保护的规范分析方法，可能更容易为我国行政法理论与实践所接受。

关键词：商事登记 保护规范理论 利害关系 申请人资格 原告资格

准确判断利害关系的有无，是判定有无行政复议、行政诉讼资格的关键。备受关注的“王某琳诉北京市海淀区人民政府复议决定案”（以下简称“王某琳案”），与商事登记改革、保护规范理论交织在一起。以此案为视角对相关争议问题进行研究，对于推进商事登记制度改革、准确适用保护规范理论，具有重要的理论与实践价值。

一、“王某琳案”的基本情况

王某琳与案外人王某红、张三三人是北京市海淀区韦伯豪家园9号楼4—10层的房屋所有权人，曾与饶某武签订房屋租赁合同，但从未与自由空间酒店公司签订过任何租赁合同。饶某武系自由空间酒店公司的股东及开办人。自由空间酒店公司于2009年10月29日在海淀工商分局注

* 余凌云，清华大学法学院教授。

本文获得清华大学教材建设定向支持项目“本科优秀教材建设”资助。

册成立，办公地址登记为北京市海淀区魏公村街1号韦伯豪家园9号楼4层401室。2010年11月2日，自由空间酒店公司向海淀工商分局进行变更登记。2012年，王某琳曾向海淀工商分局举报自由空间酒店公司提交虚假材料，要求海淀工商分局依据《中华人民共和国行政许可法》（以下简称《行政许可法》）第69条撤销其行政许可。2015年4月，王某琳向北京市非紧急救助中心12345进行了举报。2018年的5月14号，海淀工商分局作出书面答复，确认自由空间酒店公司提交了虚假文件，但是没有作出撤销登记决定。

2018年5月28日，王某琳向海淀区人民政府提起行政复议，申请海淀区人民政府责令海淀工商分局撤销自由空间酒店公司的工商登记。2018年7月24日，海淀区人民政府作出海政复决字（2018）177号《驳回行政复议申请决定书》，驳回了其复议申请。王某琳对行政复议决定不服，于2018年8月1日提起行政诉讼，请求撤销复议决定。2018年12月4日北京市第四中级人民法院作出（2018）京04行初991、992号行政判决，驳回王某琳的诉讼请求。王某琳不服提起上诉，2019年4月15日北京市高级人民法院作出（2019）京行终566、682号行政判决，驳回上诉，维持一审判决。王某琳申请再审。2020年11月17日最高人民法院作出（2019）最高法行申13352号行政裁定，驳回王某琳的再审申请。

本案的争议包括王某琳是否具有申请行政复议资格、是否符合行政复议受理条件、是否与登记行为有着利害关系。复议机关认为，王某琳要求海淀工商分局撤销自由空间酒店公司工商登记，是基于房屋所有权及房屋租赁关系，其实质上是基于民事法律关系产生的影响，不属于行政法上的利害关系。一审法院、二审法院、再审法院均认为，王某琳与自由空间酒店公司设立登记之间不具有行政法上的利害关系、不符合行政复议的受理条件。

那么，上述认识是否正确？如果正确，理论与规范依据又是什么？这是本文要思考的基本问题。对“王某琳案”的分析与商事登记改革、保护规范理论交织在一起。判断王某琳是否具有复议申请人资格，与登记行为是否有利害关系，可以采用保护规范理论作为基本分析工具，而对有关规范的解释又必须结合商事登记改革。

二、商事登记改革

法院对第三人申请复议资格是否认可、对登记行为的审查尺度，都可能对方兴未艾的商事登记改革产生重大而深远的影响。法官决不能对商事登记改革动向充耳不闻、置之不理。对于商事登记趋于便捷化，“宽进严管”，加快商事流转，实现“简政放权、放管结合、优化服务”等改革方向，行政审判应当与之相向而行。法官“不能仅仅就法论法”，要“对自发的制度创新进行客观的评价与判断”，“法院的最后判决往往必须建立在对现行规则、实践需要和利益平衡等的全面分析的基础上保持一种开放的方式”〔1〕。否则，行政审判考虑不周、处理不当，便会阻碍商事登记改革进程。这在“王某琳案”的审判中至关重要，必须认真对待并妥善处理。

商事登记，也称商业登记，包括设立、变更和注销等种类，有关程序包括申请、审查、登记和

〔1〕周汉华：《论建立独立、开放与能动的司法制度》，载《法学研究》1999年第5期，第8-9页。

公示等。在行政法上，以往由工商部门登记，称为工商登记。工商部门改制为市场监管部门之后，改称企业登记、市场主体登记、商事登记（以下混用）。对于登记行为的性质，尽管学术上有“公法行为说”“私法行为说”和“混合行为说”之争，但是，商事登记毕竟是由行政登记机关依法作出的，当属行政行为，是依申请的行政行为，也已被列入行政诉讼的行政案件案由。^{〔2〕}

在我国，商事登记不区分主体登记和营业登记，营业执照兼具证明商事主体资格和经营资格的双重作用。对于申请人而言，其目的和功能是获得对其商主体资格的确认。就国家而言，其目的和功能一是为了实现对市场主体的监督和管理，比如帮助税收、确定法律文书送达地址，二是为社会提供公共信息服务，保护消费者免于受骗。其中夹杂着公法与私法目的，所有这些迄今未变。

（一）趋向准则主义的商事登记变革

随着计划经济向市场经济转变，商事登记由计划经济下的特许和核准主义转变为市场经济下的准则主义，行政行为的性质也由许可类登记转变为确认类登记。商事登记目的实现了“由经济监管向信息公示的转移”。“在现代社会，信息公示并透过其实现确保交易安全则是商事登记最为根本的目的和最为核心的功能。”^{〔3〕}

上述商事登记变革实际上就是不断限缩由行政行为创设市场主体资格的过程，将绝大部分许可类登记实际转化为确认类登记，实行准则主义，凡是符合法律规定条件的，都给予登记记录。^{〔4〕}“对愿意进入市场从事经营活动的各类商事主体，政府都应给予鼓励，并对其进行记录。这样不仅可以增加就业机会，政府亦可以增加税收。”^{〔5〕}行政审批制度改革不仅大量削减不必要的前置性审批项目，而且实行“先照后证”也让市场主体能够尽快获得主体资格。因此，除了少数依然保留下来的许可类登记，比如金融、保险、证券等经营资格仍然需要行政审批之外，其他应该都是行政确认性质的登记。商事登记的公法目的也变得极其克制且有限，经济监管目标的实现更多要依靠事后监管、信用监管。

详言之，第一，对于确认类登记，以何种企业形态进入市场交易，从事何种范围经营，都由当事人自己决定。只要符合《中华人民共和国公司法》规定条件，行政机关便给予登记认可，无需行政机关的事先许可批准，企业主体资格、经营资格也不由商事登记创设。登记只是确认了当事人民事处分的法律效力，并通过记载、公开查询等产生公示效力。第二，对于少数必须存留的许可类登记，必须通过行政许可创设主体资格，并赋予其从事特定市场交易活动的经营资格。

（二）商事登记审查方式的变化

在立法上，从1988年《企业法人登记管理条例施行细则》第55条第（二）项规定的实质审查，发展为2005年《公司登记管理条例》第52条第1款第（一）（二）项和2004年《企业登记程序规定》第3条规定的形式审查为主、实质审查为辅。上述变迁实际上反映了商事登记由特许

〔2〕 参见《最高人民法院印发〈关于行政案件案由的暂行规定〉的通知》（法发〔2020〕44号）。

〔3〕 冯果、柴瑞娟：《我国商事登记制度的反思与重构——兼论我国的商事登记统一立法》，载《甘肃社会科学》2005年第4期，第58页。

〔4〕 参见余凌云：《船舶所有权登记的行政法分析》，载《中国海商法研究》2021年第2期。

〔5〕 朱慈蕴：《我国商事登记立法的改革与完善》，载《国家检察官学院学报》2004年第6期，第19页。

和核准主义转变为准则主义、由许可类登记转变为确认类登记。

可以说，在商事登记改革之前，第一，行政机关原则上只对申请材料作形式审查，核对材料是否齐备、形式合法，要尽到审慎注意义务；必要时，也可以实行适度的实质审查，查明材料的真实性。行政机关核查手段有限，且面对的是暂时未发生争议的材料，适度的实质审查仅能从形式上发现材料是否存在不真实，若有，则指派两名以上工作人员依法核查。^{〔6〕}第二，申请人应当保证申请材料的真实性以及符合法定形式。行政机关不对民事处分的有效性负责。^{〔7〕}申请人提交虚假材料或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实的，行政机关可以作出不予登记决定或者撤销登记决定，并依法给予行政处罚。

2013年商事登记改革之后，以市场化为核心取向，实现“宽入严管”目标，大量削减前置性行政审批，降低市场准入门槛，简化准入程序，切实减轻企业负担，激发市场活力。^{〔8〕}长期以来对实质审查诟病甚多，尤其是给公众以行政机关担保申请材料真实性的预期，事实上却又无法保证兑现，交易相对人不因为实质审查而变得更加安全，登记机关却因为实质审查变得更加无效率和不可信。“商事主体的经营自由权，市场所追求的效率和社会公众所期望的交易安全并没有成为商事登记法律制度关注的中心。”^{〔9〕}因此，《市场主体登记管理条例》第19条不再要求实质审查，仅保留形式审查。

为了弥补形式审查可能对市场秩序、交易安全带来的潜在影响，《市场主体登记管理条例》通过第15条、第16条、第17条、第36条、第38条规定了辅助制度，包括要求申请人实名登记，申请材料向社会公开，申请人对材料的真实性、有效性、合法性负责，公示年度报告和登记相关信息，以及信用监管，赋予受虚假市场主体登记影响的第三人要求撤销登记的权利等。

之所以实行上述变革，一方面，这是因为“商事登记的结果和利益直接归属于申请人”，“要求申请人对真实性负责体现了权利义务的均衡”^{〔10〕}。将市场信息真实性判断与市场风险预测还原于民众，是商事登记实行形式审查制的理论基础。另一方面，“符合市场准入便捷高效的要求”，也契合行政管理以事后监管为主的改革趋势。^{〔11〕}具体而言，就是加强企业信息公示、健全失信惩戒机制、推进实施智慧监管等。^{〔12〕}

司法裁判具有制度性效应，对未来商事登记实践很可能产生深远的影响，能够产生对未来案件的反复适用的规范效应，能够在特定的事项与领域内形成一种稳定的法秩序，^{〔13〕}因此，法官不可一门心思只盯着合法性审查，还应当密切关注商事登记制度改革。对商事登记行为的审查尺

〔6〕 参见《行政许可法》（2019年修正）第34条第3款。

〔7〕 参见余凌云：《船舶所有权登记的行政法分析》，载《中国海商法研究》2021年第2期。

〔8〕 参见艾琳、王刚：《商事登记制度改革的行政审批视角解析——兼评广东省及深圳市商事登记制度改革的实践》，载《中国行政管理》2014年第1期。

〔9〕 朱慈蕴：《我国商事登记立法的改革与完善》，载《国家检察官学院学报》2004年第6期，第16页。

〔10〕 冯果、柴瑞娟：《我国商事登记制度的反思与重构——兼论我国的商事登记统一立法》，载《甘肃社会科学》2005年第4期，第59页。

〔11〕 参见冯果、柴瑞娟：《我国商事登记制度的反思与重构——兼论我国的商事登记统一立法》，载《甘肃社会科学》2005年第4期。

〔12〕 参见《国务院办公厅关于深化商事制度改革进一步为企业松绑减负激发企业活力的通知》（国办发〔2020〕29号）。

〔13〕 参见余凌云：《法院如何发展行政法》，载《中国社会科学》2008年第1期。

度与要求，不能与改革发展东趋西步。如果法官对登记规范解释不当，对登记机关的审查标准和注意义务要求过高，必然会不恰当地抬高市场准入门槛，降低行政审批效率，与“宽进严管”改革方向相背。上述认识极其重要，直接左右着后面即将展开的对有关登记规范的解释，构成了法解释必须考虑的重要因素。

三、“王某琳案”的法律关系分析

商事登记审查交织着不同法律关系，不仅有因登记行为而在行政机关与申请人之间形成的行政法律关系，还有申请材料中体现的各种民事法律关系。比如，公司章程是股东之间就公司经营事项达成的约定，公司住所证明可以是与产权人签订的房屋租赁合同等等。商事登记机关对申请材料的审查，实际上是对有关民事法律关系的初步的、形式上的确认与认可。尽管登记机关不对申请材料的真实性、民事处分的有效性负责，但是，对形式上有明显瑕疵、疑点的或者不符合法律要求的申请材料，应当审慎核查，不能轻易采信。因此，民事关系与行政关系也不可避免地纠缠在一起，在登记审查上就有必要条分缕析、认真鉴别。

在商事登记案件分析中，法律关系分析法就备受重视，并得到广泛运用。在分析一个具体案件时，首先不仅要区分不同性质的法律关系，比如行政法律关系、民事法律关系，而且，即使是同一性质的法律关系，如果存在多种复杂的法律关系，也要条分缕析，理顺不同的法律关系。其次，将各种法律关系分开，以不同的法律关系确定当事人的法律权利和义务，明确不同法律关系之间的关联性，是在一个诉讼中同时解决，还是由不同诉讼解决，以及解决的先后次序。亦即决定是分别诉讼，还是先民后行、先行后民或者行政诉讼附带民事诉讼。最后，根据不同法律关系所发生的争议，找出相关的法规范，“在此基础上进一步适用法律”^{〔14〕}。

在“王某琳案”中，复议机关已经注意到了在本案存在着两种不同法律关系：一是王某琳与饶某武签订房屋租赁合同，他们之间存在案涉房屋的租赁关系；二是工商部门对酒店的设立登记、变更登记行为，这是行政关系。商事登记是在饶某武与工商部门之间发生的行政法律关系，王某琳至多算是第三人。

根据法律关系分析方法，不同法律关系上发生的纠纷，应当分门别类解决，不可混淆不清。复议机关认为，在本案中，首先存在着租赁合同纠纷。王某琳认为，饶某武违反了租赁合同规定的用途，将租赁房屋用于酒店经营。这个纠纷完全可以通过民事诉讼解决。其次，工商部门拒绝王某琳撤销设立登记、变更登记行为的要求，引发了行政纠纷。王某琳是否可以提起行政复议、行政诉讼，取决于其是否具有申请人资格、原告资格。

复议机关直接断定当事人与工商登记行为之间不存在行政法上的利害关系，申请人提起的本次行政复议申请不符合受理条件，决定驳回申请人的行政复议申请。理由是，该案纠纷本质上是租赁合同纠纷，之所以会波及工商登记行为，“实质上是基于民事法律关系产生的影响”^{〔15〕}。

〔14〕 王利明：《民法案例分析的基本方法探讨》，载《政法论坛》2004年第2期，第121页。

〔15〕 北京市第四中级人民法院（2018）京04行初992号行政判决书。

沿着上述思路，我们可以进一步分析：第一，王某琳只是商事登记行为的第三人，其权益受损，本质上可能是因为承租人饶某武没有遵守租赁合同约定。通过民事诉讼就能够得到更恰当、及时、有力救济的，行政诉讼一般就不赋予第三人原告资格。诚如行政诉讼法立法参与者所言，赋予行政诉讼原告资格，“原则是通过行政诉讼比通过其他途径解决争议的效率更高、成本更低，更有利于保护公民、法人或者其他组织的合法权益”^{〔16〕}。这一立场体现在《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》（法释〔2018〕1号）第13条规定中。^{〔17〕}在“黄某军等人不服金华市工商行政管理局工商登记行政复议案”中，公报“裁判要旨”也表达了同样的审判思路。^{〔18〕}第二，工商登记是对民事关系的确认，对申请材料的形式审查乃至实质审查，都不触及民事处分的有效性，实际上就是不宜过分介入民事关系，应当尽量尊重当事人意思自治。租赁合同即使约定了用途为“配套办公”，也丝毫不妨碍当事人在执行合同过程中默许或同意用于酒店经营。是否如此，登记机关和登记程序则力不能及，只能通过民事诉讼查明。就本案而言，酒店注册登记之后，在长达三年时间里，王某琳并未提出异议，也没有与承租人交涉。在民事上无疑可以推定王某琳实际上默许了改变用途。

然而，仅从法律关系分析上否定当事人具有复议申请权，恐怕失之草率，过于武断。商事登记的程序以及要求提交的材料之中，有些与租赁合同和租赁房屋有关，比如《企业住所（经营场所）证明》、租赁协议复印件以及出租方的房屋产权证复印件。其中，《企业住所（经营场所）证明》上的产权人签字事后查明系他人伪造。对于上述材料，登记机关应当形式审查，必要时，可以实质审查。第一，对于《公司登记管理条例》（2005年修订）第52条第1款第（一）项规定的形式审查，在“王某诉广州市工商行政管理局变更登记核准行为案”中，法院认为，形式审查包括对申请材料内容之间是否一致进行审查。^{〔19〕}学者也认为，形式审查要核查材料是否齐全、“内容有无遗漏”^{〔20〕}。在本案中，对记载事项符合法定要求的审查，是否包含核对租赁合同上约定的房屋用途与酒店登记注册是否一致？只要浏览一下租赁合同，就不难发现租赁房屋用途是“配套办公”，而不是酒店经营。第二，《公司登记管理条例》（2005年修订）第52条第1款第（二）项规定的实质审查，其中对材料真实性的核查，是否要求登记机关比对租赁合同上产权人签字与《企业住所（经营场所）证明》上产权人签字是否一致？或许不用实质审查，也无需鉴定，仅凭形式审查，通过简单比对，就可发现端倪。这些对审查方式要求的理解，不仅涉及对有关登记规范的法解释，还必须与上述商事登记改革结合起来一并考虑。究竟应当如何解释，关涉出租人与商事登记行为之间是否有着利害关系，登记行为是否侵犯了出租人的合法权益。若是，出租人就具有复议申请资格。

〔16〕 信春鹰主编：《〈中华人民共和国民事诉讼法〉释义》，法律出版社2014年版，第70页。

〔17〕 《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》（法释〔2018〕1号）第13条规定：“债权人以行政机关对债务人所作的行政行为损害债权实现为由提起行政诉讼的，人民法院应当告知其就民事争议提起民事诉讼，但行政机关作出行政行为时依法应予保护或者应予考虑的除外。”

〔18〕 该案的“裁判要旨”是：“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。”载《最高人民法院公报》2012年第5期，第44-48页。

〔19〕 参见广东省广州市天河区人民法院（2003）天法行初字第45号行政判决书。

〔20〕 李孝猛：《公司登记审查的裁量》，法律出版社2011年版，第15页。

四、行政法上利害关系的判断

行政复议法没有对申请人资格规定可以据以判断的标准，只是从形式上规定，依法申请行政复议的相对人是申请人。在理论上一般认为，行政复议申请人资格和行政诉讼原告资格应该一致。这主要是考虑到从1990年《行政复议条例》开始，在制度设计上一直将行政复议作为行政诉讼的配套制度，为减轻法官负担，让行政机关通过层级监督先行过滤一些行政争议。能够行政诉讼的，就一定能够行政复议。甚至，反之亦然。^{〔21〕}

《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）（2017年修正）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。”利害关系，“一般也仅指公法上的利害关系”^{〔22〕}。《中华人民共和国行政复议法实施条例》第28条规定的受理条件中，第（二）项要求“申请人与具体行政行为有利害关系”。^{〔23〕} 王某琳不是工商登记行为的相对人，其是否具有原告资格，取决于其与商事登记行为是否有利害关系。

一审法院只是断言，王某琳并非自由空间酒店公司变更登记时的相对人，其与自由空间酒店公司变更登记之间不具有行政法上的利害关系，^{〔24〕} 没做具体分析。二审法院提出了一个很重要的分析进路，“王某琳与自由空间酒店公司使用其房屋之间的纠纷，并不在原海淀工商分局作出变更工商登记行为的考量范围之内，因此其亦不是被复议行为的利害关系人”^{〔25〕}。当事人之间存在租赁合同纠纷，在工商登记的程序规范或者裁量规范上是否要求考虑？二审法院没有进一步查找、梳理有关规范。

最高人民法院在再审时支持了一审、二审法院，具体理由包括：第一，民事法官已有裁判，不支持王某琳以租赁房屋用于酒店经营为由要求解除租赁合同。从中国裁判文书网上可以查询，王某琳与承租人之间的租赁纠纷已经民事生效裁判确认租赁合同有效并驳回王某琳关于解除合同的诉讼请求。该租赁合同纠纷涉及的标的物即涉案房屋，该房屋为自由空间酒店公司的住所（经营场所）。第二，在自由空间酒店公司申请设立登记时，相关民事争议不属于行政机关应审查的内容。第三，王某琳还主张自由空间酒店公司在进行工商登记时提供了虚假材料，《企业住所（经营场所）证明》上的产权人签字不是其本人书写，故涉案工商登记行为应被撤销。但《企业住所（经营场所）证明》的主要目的在于明确公司住所的产权归属，确定具体的住所地点，涉及住宅改变为经营性用房的还需要原权利人签字确认。自由空间酒店公司申请工商登记时并未隐瞒

〔21〕 但是，从理论上说，相对于行政诉讼，行政复议的范围更广，审查程度要深。因此，复议申请人资格和原告资格不完全一致。参见余凌云：《论行政复议法的修改》，载《清华法学》2013年第4期。《中华人民共和国行政复议法》（2023年）采用了与法院不同的适当性审查，门槛更低，因此，第10条规定：“公民、法人或者其他组织对行政复议决定不服的，可以依照《中华人民共和国行政诉讼法》的规定向人民法院提起行政诉讼，但是法律规定行政复议决定为最终裁决的除外。”这意味着可以复议不见得就可以诉讼。

〔22〕 最高人民法院（2017）最高法行申4361号行政裁定书。

〔23〕 《中华人民共和国行政复议法》（2023年）第30条第1款规定的受理条件与《行政复议法实施条例》（2007年）第28条规定完全相同。

〔24〕 参见北京市第四中级人民法院（2018）京04行初992号行政判决书。

〔25〕 北京市高级人民法院（2019）京行终682号行政判决书。

公司住所的产权归属和地点，且涉案房屋租赁合同中载明“租赁房屋用途为配套办公”，故王某琳在签订租赁合同时应知晓涉案房屋将被用于经营性用房，现其以《企业住所（经营场所）证明》上的产权人签字不是其本人签署为由，要求撤销涉案工商登记的理据不充分。^{〔26〕} 上述第二点重申了二审法院观点，也同样没有做相关规范分析。

（一）“刘某明案”与保护规范理论

在工商登记时，登记机关是否应当考虑事实上存在的租赁合同纠纷？租赁合同纠纷是否属于行政机关审查内容？这个设问实际上仍然可以依托于《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13条规定，将其作为分析框架进行类推。从工商登记规范中分析，应当审查的是出租人的利益、租赁合同纠纷是不是“行政机关作出行政行为时依法应予保护或者应予考虑的”，是否为行政裁量的考量因素，或者是否体现在程序或者实体规范之中。易言之，工商登记规定之中是否存在行政机关相关审查义务？

这种审查思路在“刘某明诉张家港市人民政府行政复议案”（以下简称“刘某明案”）中有充分的阐发。^{〔27〕} 该案判决的重大意义是，当德国法上保护规范理论尚未引起我国学术界足够关注之际，“司法实务就已率先开始援引这一域外理论，并予以大范围推广”^{〔28〕}。有的学者称上述第13条为最高人民法院在“刘某明案”之后发布的明确导入保护规范理论的一个标志性（司法解释）条款。^{〔29〕}

但是，这些说法似乎有点夸大其词。“刘某明案”再审虽然裁定于2017年，早于上述第13条形成时间（2018年），但是，上述第13条似乎与保护规范理论没有渊源关系。新近出版的行政诉讼法著作都极力回避保护规范理论，只字不提。^{〔30〕} 或许，与保护规范理论相伴相依的主观公权利极具德国法特色，在我国行政诉讼法上却付之阙如，既无法律术语，又无权威解释。在理论和实务界对主观公权利尚感陌生之际，贸然引入法院裁判之中似乎过于唐突。但上述第13条意图解决的第三人原告资格问题，与德国情境极其近似。在德国，“只要诉讼原告是‘行政干预性措施’的相对人，就足以证明其主观权利受损，而无需再寻求一般法依据。而保护规范理论的实践场域因此移转至行政法中的第三人保护问题上”^{〔31〕}。

对于《行政诉讼法》第25条第1款规定的原告资格判定标准的“利害关系”，尤其是判断第三人是否与行政行为具有利害关系，最高人民法院行政法官在“刘某明案”中引入了保护规范理论。“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益或法律上的利益，作为判断是否存在公法上

〔26〕 参见最高人民法院（2019）最高法行申13352号行政裁定书。

〔27〕 参见最高人民法院（2017）最高法行申169号行政裁定书。

〔28〕 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，第176页。

〔29〕 参见章剑生：《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4期。

〔30〕 梁凤云法官在阐释上述第13条时没有提及保护规范理论。参见梁凤云：《行政诉讼法司法解释讲义》，人民法院出版社2018年版，第81-83页。胡建森、何海波也同样不提。参见胡建森：《行政诉讼法学》，法律出版社2019年版，第249页；何海波：《行政诉讼法》（第3版），法律出版社2022年版，第200-208页。

〔31〕 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，第8页。

利害关系的重要标准。”^{〔32〕}在“北京联立房地产开发有限责任公司诉北京市东城区人民政府行政复议案”（以下简称“联立公司案”）中，最高人民法院行政法官进一步指出：“如果相关联的法律规范要求行政机关在做出决定时对某一要素予以考虑，行政机关若不予考虑，又会使第三人‘具体且特别’地受到行政决定影响时，即可认为第三人属于规范保护范围。”^{〔33〕}行政法官对保护规范的认识，从“刘某明案”的法规范明确“私益保护性”进一步发展为“联立公司案”的“考虑要求”。在德国，“考虑要求”的提出是为克服传统保护规范理论因特别强调客观法规范明确的“私益保护性”所导致的权利保护不足。“考虑要求”强调，即使客观法规范并未以特别的方式对行政应予保护的第三人的范围进行划定，而只是以一般形式规定要求行政机关在做出决定时予以顾及或考虑，这一“客观考虑要求”就可成为肯定第三人主观公权利的依据。

这就与上述第13条主旨一致，共同建立了对第三人原告资格的基本分析构架。具体步骤包括：第一，要找到行政机关作出行政行为应当依据的所有法规范。第二，上述规范之中应当明示或者默示要求行政机关在作出行政行为时保护或者考虑第三人利益。第三人利益构成了行政裁量必须考虑的考量因素，或者是在行政机关应当遵循的程序规范或者实体依据之中就要求予以保护。第三，受到上述规范保护的第三人，就是具有诉权的第三人。反之，找不到行政行为作出时应当依据的具有第三人利益保护指向的法规范，则第三人不具有诉权。在这个分析框架中，回避了我国行政法上缺失的主观公权力理论，更加契合我国行政诉讼制度，实现了保护规范理论的本土化改造。

上述第二点至关重要。第三人是否有诉权，决定于“客观法规范必须包含确定的‘私人利益的保护指向’（Individualinteresserichtung）”。也就是必须存在要求行政机关保护或者考虑的法规范。对“个人权利的框定是通过法技术手段，即法律解释的技术来完成”^{〔34〕}。对“依法应予保护或者应予考虑”的探寻不止步于法律明文规定，还可以通过法解释学推断法律是否具有保护第三人利益的目的。法规范如果没有明确规定，或者存有歧义，“可以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”^{〔35〕}，从法规范的分析 and 解释中推断出行政机关是否有保护或者考虑义务。为防止“文意解释局限性可能影响法院作出正确的裁判”，应当“引入体系解释方法”“目的性扩张解释方法”，“从‘上下文脉络’中确定法规范的旨意”^{〔36〕}。

这种分析方法在我国司法实践早已有之，容易获得共鸣。比如，在“黄某军等人不服金华市工商行政管理局工商登记行政复议案”中，二审法院指出，对第三人与登记行为是否有因果关系、有利害关系的判断，应当重点考量分析：第一，被上诉人东阳市工商行政管理局在对涉诉公

〔32〕 最高人民法院（2017）最高法行申169号行政裁定书。在“关某春等与浙江省住房和城乡建设厅等复议再审查”中，最高人民法院行政法官又重申了类似观点。参见最高人民法院（2017）最高法行申4361号行政裁定书。在该案中，之所以否认关某春等193人的诉求，主要是其所居住的房屋既非在案涉《选址意见书》范围内，亦不在焚烧车间边界为基准300米的环境防护范围内，其住宅与案涉项目距离超过2公里，其也不具备相应的原告主体资格。但可惜在行政裁定书上没有列明与此有关的规范，所援引的《中华人民共和国城乡规划法》（2015年）第36条、《浙江省城乡规划条例》（2011年）第30条第2款都无法涵摄上述事实。

〔33〕 最高人民法院（2019）最高法行申293号行政裁定书。

〔34〕 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，第4页。

〔35〕 最高人民法院（2017）最高法行申169号行政裁定书。

〔36〕 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4期，第258-260页。

司进行工商登记时，应当按照公司法、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。^{〔37〕} 上述第一点是要求依规范审查，第二、第三点是审查过程中对民事侵权没有相应考量要求和审查义务。因此，上述利害关系的司法判断暗含着保护规范说的框架。

如果诉的利益可以解释为“法律上保护的利益”，这不仅是“司法上保护的利益”，也是“行政上的保护利益”，是行政机关做出行政行为时应当考虑的事项。这种应当考虑的私人利益就与行政行为形成了利害关系。比如，在“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”中，二审法院明确指出，《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，上诉人不具有本案行政诉讼的原告资格。^{〔38〕} 比如，在“张某银诉徐州市人民政府房屋登记行政复议决定案”中，江苏省高级人民法院行政法官指出，行政复议法虽然没有明确规定行政复议机关必须通知第三人参加复议，但根据正当程序的要求，行政机关在可能作出对他人不利的行政决定时，应当专门听取利害关系人的意见。本案中，复议机关审查的对象是颁发鼓房字第 1741 号房屋所有权证行为，复议的决定结果与现持证人张某银有着直接的利害关系，故复议机关在行政复议时应正式通知张某银参加复议。本案中，徐州市人民政府虽声明曾采取了电话的方式口头通知张某银参加行政复议，但却无法予以证明，而利害关系人持有异议，应认定其没有采取适当的方式正式通知当事人参加行政复议。^{〔39〕} 上述案件都是基于对行政行为的合法性审查而衍生出类似保护规范理论的审查路径，包括有无审查义务、是否为考量因素，或者法规范有无审查要求。因此，去除主观公权利，保留对第三人有无利益保护的规范分析方法，可能更容易为我国行政法理论与实践所接受。

但是，在“刘某明案”中，第一，发改部门应当审核的、与备案有关的规定，包括《国务院关于投资体制改革的决定》（国发〔2004〕20号）、《中央预算内直接投资项目管理暂行办法》、《政府核准投资项目管理暂行办法》、《江苏省企业投资项目备案暂行办法》等，最高人民法院行政法官本应对此重笔浓墨，却一笔带过，没做过多规范分析，仅是给出审查结论，“并无任何条文要求发展改革部门必须保护或者考量项目用地范围内的土地使用权人权益保障问题，相关立法宗旨也不可能要求必须考虑类似于刘某明等个别人的土地承包经营权的保障问题”^{〔40〕}。从而引发学者不解与质疑，比如，从《政府核准投资项目管理暂行办法》第 10 条第（四）项关于经济和社会影响分析的规定，“就完全可以解释出包含对相关建设项目用地使用权人的合法权益的影响”^{〔41〕}。“连行政机关在作出项目审批行为时对包括土地承包经营权在内的各种利益予以均衡考量的义务都被免除的话，那么，该解释论显然已脱离了‘常识’。”^{〔42〕} 第二，最高人民法院行政法官将保护规范仅限

〔37〕 参见“黄某军等人不服金华市工商行政管理局工商登记行政复议案”，载《最高人民法院公报》2012年第5期。

〔38〕 参见江苏省镇江市中级人民法院（2011）镇行终字第1号行政裁定书。

〔39〕 参见“张某银诉徐州市人民政府房屋登记行政复议决定案”，载《最高人民法院公报》2005年第3期。

〔40〕 最高人民法院（2017）最高法行申169号行政裁定书。

〔41〕 成协中：《保护规范理论适用批判论》，载《中外法学》2020年第1期，第101页。

〔42〕 杨建顺：《适用“保护规范理论”应当慎重》，载《检察日报》2019年4月24日，第7版。

于行政实体法，范围可以是法律、法规、规章以及规范性文件，还可以是司法解释。^{〔43〕}这显然受到德国法影响，德国联邦行政法院曾经肯定程序法对于创设第三人权利的意义，但是，不久就推翻了程序权利的“推测证明作用”，从程序权利的存在中不能再推导出实体权利。^{〔44〕}在我国却不尽然，一方面，存在实体规范，比如，《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》（2011年）第23条第1款规定，房屋征收补偿协议应当由房屋征收部门与被征收人、公有房屋承租人签订。这是实体法规定，直接赋予了公有房屋承租人原告资格。另一方面，又有程序规范，比如《中华人民共和国城乡规划法》（以下简称《城乡规划法》）（2019年修正）第50条第2款对第三人的保护规范，^{〔45〕}以及《公安机关办理行政案件程序规定》（2020年修正）第107条第2款第（三）项、第3款关于被侵害人或者善意第三人合法占有财产的登记规定，^{〔46〕}这些都是程序法规范，前一个条款体现为程序权利与利益，而后一个条款保护有关财产权益。

不可否认，保护规范理论在一定程度上缓解了司法上判断“利害关系”的主观化，寻求到较为客观的法规范依据。但是，引入保护规范理论，只能从一定程度上为界分个人的公法权利和私法权利，进而界分行政诉讼和民事诉讼提供相对客观的判断基准。不可放大保护规范理论作用，更不能对我国已有判断标准妄自菲薄。

首先，在我国，行政行为依据的法规范如果明确规定了第三人的程序权利，行政机关侵犯了当事人程序权利，在以往司法实践上本就认可第三人具有诉权。比如，公安机关在扣押时违反《公安机关办理行政案件程序规定》第107条第2款第（三）项、第3款规定，明知是善意第三人合法财产却不作登记而是扣押，第三人无疑具有诉权。与是否引入保护规范理论没有太大关系。只不过借助保护规范理论，将思考、识别与辩论更加集中在法规范之上。

其次，保护规范理论所援引的法律规范不限于行政行为直接依据的条文，还包括与之有关的规范群。判断法规范是否具有个人利益保护指向，必须借助法解释学，逐次采用文义解释、体系解释、目的解释，就越可能趋向主观化，变为以规范为线索、对赋予原告资格必要性的综合判断。对是否要放宽诉讼资格判断，也会逐渐走向相对主观化。支持保护规范理论的学者也承认，第一，考虑到法律解释技术的繁杂与争议，社会生活中利益状况（特别是私益与公益之间）的交错、重叠与连续，在每个个案中，对于原告所主张的利益是否受法律保护，无法都给出确定

〔43〕《最高人民法院关于审理房屋登记案件若干问题的规定》（法释〔2010〕15号）第4条规定：“房屋登记机构为债务人办理房屋转移登记，债权人不服提起诉讼，符合下列情形之一的，人民法院应当依法受理：（一）以房屋为标的物的债权已办理预告登记的；（二）债权人为抵押权人且房屋转让未经其同意的；（三）人民法院依债权人申请对房屋采取强制执行措施并已通知房屋登记机构的；（四）房屋登记机构工作人员与债务人恶意串通的。”

〔44〕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。

〔45〕《城乡规划法》（2019年）第50条第2款规定：“经依法审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图不得擅自修改；确需修改的，城乡规划行政主管部门应当采取听证会等形式，听取利害关系人的意见；因修改给利害关系人合法权益造成损失的，应当依法给予补偿。”

〔46〕《公安机关办理行政案件程序规定》（2020年）第107条规定：“对下列物品，经公安机关负责人批准，可以依法扣押或者扣留：（一）与治安案件、违反出境入境管理的案件有关的需要作为证据的物品；（二）道路交通安全法律、法规规定适用扣留的车辆、机动车驾驶证；（三）《中华人民共和国反恐怖主义法》等法律、法规规定适用扣押或者扣留的物品。对下列物品，不得扣押或者扣留：（一）与案件无关的物品；（二）公民个人及其所扶养家属的生活必需品；（三）被侵害人或者善意第三人合法占有的财产。对具有本条第二款第二项、第三项情形的，应当予以登记，写明登记财物的名称、规格、数量、特征，并由占有人签名或者捺指印。必要时，可以进行拍照。但是，与案件有关必须鉴定的，可以依法扣押，结束后应当立即解除。”

的解答。^{〔47〕}第二，行政法一般为公共利益设定，很少直接规定个人利益，几乎很难从法规范上找到对个人利益的保护条款。保护规范理论就很可能限缩原告资格，也因此受到了批判。^{〔48〕}第三，《行政诉讼法》第2条保护的是合法权益。如果权利需要以实体法规范为前提，对合法权益的判断就必须具有实体法上的根据。为了切实保护合法权益，保护规范理论在解释的过程中，要在遵守既定框架的基础上使法解释保持一定的开放性，为主观公权利的扩展留下适度空间。也就是对法规范的解释就可能存在较大空间。^{〔49〕}法解释如果趋向相对主观化，与司法实践上已有的“不利影响”“实际影响”“因果关系”等判断标准实际上是殊途同归、难分伯仲，不可能完全替代后者。它们都需要“具体问题、具体分析”，结合情势判断和政策考量，结果都存在不确定性、不可预测性。

与德国主要适用于相邻权人和公平竞争人不同，在我国，相邻权人和举报投诉人成为保护规范理论最重要的适用场域，^{〔50〕}更多是解决行政许可、行政处罚、行政确认、行政登记（颁证）等涉及的第三人原告资格问题。^{〔51〕}就“王某琳案”而言，王某琳向工商部门投诉，要求其撤销承租人的酒店登记，本质上是为了解决其与承租人之间的租赁合同纠纷。工商部门决定不撤销，王某琳随即提起行政复议、行政诉讼。王某琳是否具有公法请求权，取决于商事登记规范是否要求工商部门在登记时要考虑其利益，否则，其只能诉诸民事诉讼。

（二）注册地址规范不保护出租人利益

王某琳不是工商登记行为的相对人，其要求撤销工商登记的理由，却与注册为住所的租赁房屋密切相关。第一，酒店注册地址是租赁房屋，租赁合同中没有明确约定承租人可以用于酒店经营。第二，承租人提交的工商登记材料中有虚假成分，《企业住所（经营场所）证明》上的产权人签字不是王某琳本人书写。从与上述两点有关的登记规范之中能否找出支持王某琳提出撤销工商登记请求的规范依据，成为判断其是否具有复议申请人资格、诉讼原告资格的关键。

从工商登记规定看，与租赁房屋有关的规范主要包括：（1）《公司登记管理条例》（2005年修订）第20条第2款第（十）项、第24条规定、第29条规定的公司住所证明。（2）《关于印发〈内资企业登记提交材料规范〉和〈内资企业登记文书规范〉的通知》（工商企字〔2009〕83号）规定，公司住所是租赁房屋的，应当提交租赁协议复印件以及出租方的房屋产权证复印件。将住宅改变为经营性用房的，应当提交《登记附表一住所（经营场所）登记表》及所在地居民委员会（或业主委员会）出具的有利关系的业主同意将住宅改变为经营性用房的证明文件。从保护规范理论看，“系争规范是否具有私益保护指向，又依赖于对客观法规范的解释”^{〔52〕}。从上述规范

〔47〕 参见王天华：《主观公权力的观念与保护规范理论的构造》，载《政法论坛》2020年第1期。

〔48〕 王克稳分析的两起案件，通过引入复效行政行为，都确认了第三人具有原告资格。参见王克稳：《论行政诉讼中利害关系人的原告资格——以两案为例》，载《行政法学研究》2013年第1期。但是，如果采用保护规范理论分析，上述第三人都可能不具有原告资格。

〔49〕 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。

〔50〕 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。

〔51〕 参见耿宝建：《主观公权力与原告主体资格——保护规范理论的中国式表述与运用》，载《行政法学研究》2020年第2期。

〔52〕 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，第169页。

之中，是否能够解释出保护出租人利益呢？若可以，王某琳就具有申请人资格和复议申请权、原告资格和诉权。反之，则没有。

1. 公司住所证明不具有保护出租人利益指向

《公司登记管理条例》（2005年修订）第20条第2款第（十）项规定，申请人应当提交公司住所证明。第24条又明确规定，提交该证明材料的目的是证明申请人对住所享有使用权。本案公司住所是租赁房屋，根据《关于印发〈内资企业登记提交材料规范〉和〈内资企业登记文书规范〉的通知》规定，应当提交租赁协议复印件以及出租方的房屋产权证复印件，以此证明对租赁房屋的合法使用权。

公司登记立法参与者进一步指出，第一，申请人提供的公司住所证明是对公司享有该住所使用权的证明，并不要求公司对该住所必须享有所有权。公司提交的住所证明，可以是公司对该住所享有房屋所有权的证明，也可以是公司与该住所所有权人签订的有效房屋租赁合同。第二，法人（公司）以它的主要办事机构所在地为住所。“公司的住所是公司所涉及的法律关系的汇集之地。”“公司住所是公司的注册登记地，是公司的纳税地，也是公司的一般诉讼管辖地以及债务履行地。确定公司住所，使法律关系集中处于一处，有利于权利义务的确立和履行，也有利于民事纠纷的解决。”^[53] 工商登记要求提供具有合法使用权的住所证明，其公法意义就在于此，进而划定了对住所证明材料的审查目的与基本任务。

从文义以及立法者意图看，公司住所证明是必须提交的申请材料，且仅需证明对住所具有使用权而非所有权。目的解释就是要指明“规范体系的内在目的”^[54]。上述规范目的是保护公益，不是保护出租人利益。登记机关的审查义务就是确认公司住所明确且具有合法使用权，能够有效承载上述公法目的。在本案中，只要提交形式合格的租赁合同，就可以证明对住所享有使用权。至于房屋使用用途是否违反了租赁合同，属于私法关系上发生的纠纷，不在登记机关的审查范围。对房屋有无使用权是一回事，有没有按照合同使用房屋又是另外一回事，不可混为一谈。^[55]

在承租人饶某武提交的《企业住所（经营场所）证明》中，产权人签字一栏不是房屋所有权人王某琳亲笔签字，而是伪造了王某琳签名，这属于材料瑕疵。但是，第一，有王某琳与饶某武签订的合法有效的租赁合同，上述伪造签名就不足以否定饶某武依据租赁合同对房屋具有使用权。第二，租赁合同约定的“配套办公”，已表明用于经营性活动不违拗王某琳本意。因此，上述材料瑕疵极其轻微，无足轻重，根本不可能否定证明材料的真实性，登记机关也不会因此撤销登记决定。这一点至关重要，对本案裁判具有决定性意义。

当然，笔者不否认，果真要求王某琳在《企业住所（经营场所）证明》上签字，王某琳会及时获悉承租人欲将租赁房屋用于酒店经营。如有异议，可以拒绝签字，当即重申租赁合同约定，并通过民事诉讼解决租赁合同纠纷。但是，第一，这只是登记程序操作的附带效果，不是程序规

[53] 赵晓光、王学政主编：《中华人民共和国公司登记管理条例释义》，中国市场出版社2006年版，第118页。

[54] [德]托马斯·M.J. 默勒斯：《法学方法论》（第4版），杜志浩译，北京大学出版社2022年版，第256页。

[55] 对房屋是否有合法使用权，也同样与房屋是否为违法建筑无关。“只要违法建筑不当然是危险建筑且不被强制拆除，就没充足理由禁止违法建筑内的居住和经营行为。”艾琳、王刚：《商事登记制度改革的行政审批视角解析——兼评广东省及深圳市商事登记制度改革的实践》，载《中国行政管理》2014年第1期，第24页。

定意在追求的法律效果。第二，申请人只要提交了租赁协议复印件以及出租方的房屋产权证复印件，就足以证明具有使用权。产权人在《企业住所（经营场所）证明》上签字属重复证明，可有可无，已无关紧要。商事登记改革必须彻底铲除“奇葩”证明、循环证明、重复证明。^{〔56〕}

2. “对住所享有使用权”不宜做扩张解释

对于上述第24条规定的“对住所享有使用权”，能否做如下解释：承租人对租赁房屋享有合法的使用权，也应该包括严格按照租赁合同约定的使用用途，否则，就是非法使用了租赁房屋，也就不具有合法的使用权。

如此解释显然不妥。第一，这已经超出了文义范围。对租赁房屋有无使用权和是否依约定使用租赁房屋是两个不同的概念，它们之间是递进关系，先有使用权，才有依约定使用，不因为违反约定而否定享有使用权。第二，上述解释放在商事登记规范的上下关联当中，特别是结合审查方式一并推敲，在体系解释中也难以成立。工商登记原则上都是形式审查，一般仅查看是否有形式合法的租赁合同，从不过问合同内容是否有效，也无从判断是否为当事人真实意思表示。工商登记即使采用实质审查，也不足以满足上述期望。《公司登记管理条例》（2005年修订）第52条第1款第（二）项规定，公司登记机关认为申请文件、材料需要核实的，书面告知申请人需要核实的事项、理由以及时间。《行政许可法》（2003年）第56条、第34条第3款规定，由两个执法人员对申请材料的实质内容进行核实（核查）。这种行政调查过于简陋，十分有限。因为注册时第三人不可能及时发觉并提出异议，登记机关的实地核查只是查看注册地址与实际地址是否相符，^{〔57〕}无权主动传唤并听取出租人意见，实在难以有效查清租赁合同的真实性、有效性，也无法获知当事人之间在合同履行过程中是否有过变更约定用途的合意。第三，更重要的是，上述解释混淆了工商登记中交织的民事关系和行政关系之间的层次构造以及与登记目的的关联性，加重登记审查的行政成本与责任，不仅使工商登记窒碍难行，也极大妨碍民事交易与自由，与商事登记制度改革方向相左。

3. 登记审查应当适度

登记机关在审查时，是否不能仅核查有无《企业住所（经营场所）证明》、租赁合同，还应该大致浏览一番租赁合同内容？比对一下产权人签字？果若如此，登记机关应该不难发现注册酒店与租赁合同上的“配套办公”用途不完全吻合，字迹不一致，进而要求申请人寻求出租人明示同意。

《公司登记管理条例》（2005年修订）第52条第1款第（一）项规定，申请文件、材料齐全，符合法定形式的，应当决定予以受理。这属于形式审查，限于逐一核对文件材料的种类是否齐全、格式是否符合法定要求。国家工商行政管理总局曾做过解释，申请材料齐全是指国家工商行政管理总局依照公司登记法律、行政法规和规章要求申请人提交全部材料。申请材料符合法定形式是指申请材料符合法定时限、记载事项符合法定要求、文书格式符合规范。^{〔58〕}立法参与者认为，主要审查：（1）申请事项是否属本公司登记机关的管辖范围；（2）申请事项是否属于公司登记范畴的事项；（3）申请人是否按照规定提交了符合规定数量、种类的申请文件；（4）申请人提供的申请文件、材料是否符合规定的格式、形式；（5）其他事项，如申请人提供的材料是否有明

〔56〕 参见《国务院办公厅关于做好证明事项清理工作的通知》（国办发〔2018〕47号）。

〔57〕 参见陈彦峰、钱力军：《对企业登记实质审查若干问题的思考》，载《中国工商管理研究》2006年第12期。

〔58〕 参见《企业登记程序规定》（2004年）第9条。

显的计算、书面错误以及类似错误等。^[59]但是,第52条第1款第(二)项又进一步规定:“申请文件、材料齐全,符合法定形式,但公司登记机关认为申请文件、材料需要核实的,应当决定予以受理,同时书面告知申请人需要核实的事项、理由以及时间。”这是实质审查规定。登记机关怎么发现或者判断申请文件、材料需要进一步核实?立法参与者没有解释说明。实践部门同志认为:“当登记人员确实对材料的真实性、合法性有怀疑,如证件、文件有涂改迹象,许可证内容、印章、有效期与法律法规不符,申请材料违反公司章程规定,某一申请登记事项可能涉及第三人重大利益以及公共利益,变更登记材料的签字或公章与登记机关的登记档案不一致等等,企业登记机关就可以启动实质审查。”^[60]

就“王某琳案”而言,要求登记机关对申请材料进行比对审核,也毫无意义。第一,从以往法院裁判看,只有申请材料的实质内容确有问题的,才要求登记机关实行实质审查。^[61]假使在本案中,登记机关通过浏览租赁合同,发现租赁房屋用途没有明确表述为酒店,而是“配套办公”,也很难断定“确有问题”。因为酒店不完全用于宾客住宿,也有前台、客房、餐饮、工程、娱乐等配套办公场所。何况出租人也没有禁止用于酒店。第二,假如事实上出租人不反对用于酒店经营,或者与承租人有过口头允诺,登记机关却执拗于上述文字表述上的不一致,要求出租人必须明示同意,那么,申请人只能再与出租人签订一份补充协议,或者让出租人一同前往登记机关说明情况。以往法院也要求采用这种审查方式来确认签字或印章的真伪。^[62]但是,这种审查要求不恰当地涉入了租赁关系,审查尺度深浅难定,程序拖沓且无依据,来回折腾当事人,这全然不符行政审批改革追求的高效、便民。因此,形式审查不要求核对酒店注册与租赁合同中关于用途约定是否一致。这与上述“对住所享有使用权”的解释内在一致、互为表里。

4. 住所(经营场所)登记表及证明文件与出租人无关

《关于印发〈内资企业登记提交材料规范〉和〈内资企业登记文书规范〉的通知》规定:“将住宅改变为经营性用房的,属城镇房屋的,还应提交《登记附表一住所(经营场所)登记表》及所在地居民委员会(或业主委员会)出具的有利害关系的业主同意将住宅改变为经营性用房的证明文件。”《中华人民共和国民法典》第279条规定:“业主不得违反法律、法规以及管理规约,将住宅改变为经营性用房。业主将住宅改变为经营性用房的,除遵守法律、法规以及管理规约外,应当经有利害关系的业主一致同意。”这是为了保护其他有利害关系业主的所有权。

就“王某琳案”而言,王某琳将其在韦伯豪家园9号楼的房屋出租给饶某武,租赁合同约定用途是办公配套,具有经营性质。经营活动可能妨碍周边邻居安宁,造成出入不便。因此,必须事先征得邻居的同意。这是为了维护邻里关系和谐,保护与租赁房屋改变用途有利害关系的其他业主的利益,制约出租人的租赁权,而非保护出租人利益。对工商登记不服,其他有利害关系业

[59] 参见赵晓光、王学政主编:《中华人民共和国公司登记管理条例释义》,中国市场出版社2006年版,第173页。

[60] 陈彦峰、钱力军:《对企业登记实质审查若干问题的思考》,载《中国工商管理研究》2006年第12期,第55页。

[61] 参见陈彦峰、钱力军:《对企业登记实质审查若干问题的思考》,载《中国工商管理研究》2006年第12期。

[62] 《最高人民法院办公厅关于印发〈关于审理公司登记行政案件若干问题的座谈会纪要〉的通知》(法办〔2012〕62号)规定,登记机关无法确认申请材料中签字或者盖章的真伪,可以要求申请人进一步提供证据或者相关人员到场确认。

主才具有诉权，出租人却无法依据该规范主张公法请求权。

因此，从工商登记需要提交的证明材料以及登记机关相应的审查义务上，找不到登记机关应当保护或者考虑出租人的利益、保证租赁房屋必须依照租赁合同约定用途使用的依据。王某琳也就不具有要求行政复议的申请人资格，以及提起行政诉讼的原告资格。

退一步说，就司法审查对利益损害救济实益而言，救济须有用，司法审查不产生实际作用的无须赋予起诉资格。^{〔63〕} 王某琳起诉要求撤销工商登记，目的是解决其与承租人之间的租赁合同纠纷，维护其出租人的权益。王某琳希望通过撤销工商登记，迫使承租人与其协商解决租赁合同纠纷。王某琳与承租人之间发生的租赁纠纷，已经民事生效裁判确认租赁合同有效，并驳回王某琳关于解除合同的诉讼请求。因此，即便赋予王某琳复议申请人资格、行政诉讼原告资格，也无益于解决租赁合同纠纷。

Abstract: Accurately determining the presence or absence of interest is crucial for judging the plaintiff qualification of administrative reconsideration and administrative litigation. In China, commercial registration has transformed from the franchise and verification model under a planned economy to the registration model under the market economy, and the nature of administrative actions has also shifted from licensing registration to confirmatory registration. The theory of protective norms can be used as a basic analytical tool to determine whether Wang has the qualification of an applicant for administrative reconsideration and whether Wang has interests in the registration action. Meanwhile, interpreting these norms must be in conjunction with commercial registration reform. The theory of protective norms theory has, to some extent, alleviated the subjectivity in judicial assessments of interest relationships aiming for a more objective legal normative basis. The importance of the protective norm theory should not be overstated, nor should China's criteria for judgment in place be undervalued. Eliminating subjective public rights and maintaining normative analysis methods for protecting the third parties' interests might be more readily accepted in the theory and practice of China's administrative law.

Key Words: commercial registration, theory of protective norms, interest relationship, plaintiff qualification, applicant qualification

(责任编辑：刘 权)

〔63〕 参见朱应平：《澳美两国司法审查原告资格比较研究》，北京大学出版社2013年版，第234-235页。