

# 公益诉讼探析

庞华玲, 王琳

(北京理工大学 人文社会科学学院, 北京 100081)

**摘要:**近年来,公共利益受到侵害的案件越来越突出地摆在人们面前,而目前我国立法尚无相关的规定,因此,我国学界要求建立“公益诉讼”制度的呼声越来越高。文章通过对公益诉讼的概念及建立该制度的必要性进行分析,对该制度在我国的建立提出了若干设想。

**关键词:**公益诉讼; 公共利益; 制度设立

中图分类号: D915

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2007)05-0023-03

随着我国经济体制改革的不断深入,公民的法律意识不断提高,公共利益的保护也越来越受到人们的重视。然而,目前我国对公共利益的保护仍处于法律真空状态,缺少有效的司法救济途径。社会各界关于建立公益诉讼制度的呼声越来越高,因而对公益诉讼的研究显得尤为重要。

## 一、公益诉讼概念解析

公益诉讼起源于古代罗马法,周楠先生在分析罗马法的种类时,关于私益诉讼和公益诉讼有着重要论述:前者乃保护个人所有权益的诉讼,仅限于特定的人才可提起;后者乃保护社会公共利益的诉讼,除法律特别规定外,凡市民均可提起。罗马时期的法律以“诸法合一”、“民刑不分”为特征。公益诉讼也并没有具体地按刑事、民事和行政公益诉讼等方面进行分类。而近代以来,诸法合一走向诸法分立,诉讼法也分为刑事诉讼法、民事诉讼法和行政诉讼法等。公益诉讼由此可根据违反的法律部门的不同分为刑事公益诉讼、民事公益诉讼和行政公益诉讼。由于刑事公益诉讼已为现代刑事诉讼所取代,学界当前所讨论的公益诉讼主要有两类:民事公益诉讼和行政公益诉讼。

随着我国市场经济的发展,国有资产流失、环境污染、资源破坏、市场垄断等案件的增多,公益诉讼逐渐成为理论界和司法实务界关注的热点问题。对于公益诉讼的概念,我国学者提出了“救济对象广义说”和“救济对象狭义说”两种界定。折衷而言,公益诉讼是指:任何公民、社会团体、国家机关为了社会公共利益,以自己的名义,向人民法院提起诉讼,人民法院在当事人及其他诉讼参与人的参加下,按照法定程序,依法对个人或组织提起的违法侵犯国

家利益、社会公共利益或不特定的他人利益的诉讼进行审理及判决。相对于私益诉讼,作为一种独立的诉讼类型的公益诉讼,有如下特点:

### 1. 诉讼主体的广泛性

私益诉讼的主体必须是与案件有直接利害关系的人不同,而公益诉讼的主体具有广泛性,不仅包括合法权利受到不法侵害者,而且其他无直接利害关系的机关、团体、个人也可以以公共利益受到侵害为由代表国家和公众提起诉讼。

### 2. 公益诉讼目的的公益性

公益诉讼的提起不仅是为了维护诉讼主体的私益,更具意义的是,它实现了对公共利益的保护。虽然当前的司法实践中,很多公益案件的发生直接源于对个人利益的维护。但此类诉讼的提起,客观上是有利于维护公共利益的,可以被认定为公益诉讼。

### 3. 公益诉讼适用程序的不确定性

梁慧星教授认为,公益诉讼实际上是通过承认有诉的利益而扩大了当事人资格。它是一种特殊的诉讼,有时需要通过行政诉讼的程序来解决;有时也可以通过特殊的民事诉讼等程序来解决。

## 二、建立公益诉讼制度的必要性

### 1. 保护国家利益和社会公共利益之需要

社会主义和谐社会是一个人与人、人与自然和谐发展的社会,是一个经济繁荣、政治文明、社会稳定、人民安居乐业的公平正义的社会。和谐社会的一条重要原则是必须坚持民主和法治。公益诉讼是任何公民、社会团体、国家机关为了维护国家利益、社会公共利益都可提起的一种诉讼程序,体现了人民当家作主的社会地位,是人民对管理国家、社会事务这一权利的行使,是对民主原则的进一步完善。随着

我国经济体制改革的不断深入,经济法律、法规的不断完善,逐渐形成了综合性的法律体系,但是这并没有完全阻止违反法律、法规的案件发生。比如环境污染、侵害国有资产、行政机关违法行政、市场垄断等侵犯国家利益、社会公共利益的现象,就需要公益诉讼制度的及时建立来加以遏制。

社会学家做过这样一个实验:100亩草地,100头羊,4个牧羊人。管理者将草地分为5份,其中1份作为公共草地,结果公共草地由于过度的放牧而严重退化。

根据这个例子分析得出:人性都有向外拓张的欲望,产权明晰的部分由于有明确的管理者而受到保护,而无人保护的公共利益最先受到侵害。因此,为了保护国家利益、社会公共利益不受侵害,我们需要建立公益诉讼制度。当国家利益、社会公共权益受到侵害时,我们可以通过司法途径进行救济,这也是法治的基本要求。公益诉讼制度是一个国家法律体系不可或缺的一部分,是一个国家法治及文明程度的体现。

## 2. 实现公民管理公共事务权利之需要

我国《宪法》第2条规定:“中华人民共和国的一切权利属于人民。人民依照法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济和文化事务,管理社会事务。”《民法通则》第7条规定:“民事活动应当尊重社会公德,不得损害社会公共利益,破坏国家经济计划,扰乱社会公共秩序。”

可见,我国的法律承认了公民管理公共事务的实体权利,因此,公民有权利通过司法诉讼的方式维护国家利益或社会公共利益。但我国现行的民事诉讼法和行政诉讼法都没有关于公益诉讼的规定,甚至这两部法律都排斥公民或其他组织以公益诉讼的形式维护国家或社会公共利益。如《民事诉讼法》第108条就要求原告必须与案件有直接利害关系;《行政诉讼法》也要求原告必须是行政机关具体行政行为的相对人,否则法院不予受理。

因此,从我国现行的诉讼法来看,公民、社会组织或国家机关提起公益诉讼是缺乏法律依据的。有权利就应该有救济,法律规定的权利应当能够得到司法救济,权利和司法相依相随。否则,对法律权利的确认就会因为权利无救济而成为一纸空文。

我国的宪法已明确规定了人民通过各种途径管理国家事务的实体权利,但我国的程序立法在保护这一重要权利上存在缺失,因此致使很多正义之士无法行使权利保护公共利益。例如,浙江长兴县农民李锦良,认为该县工商局在对雒城中药加工厂乌梅制假案件中查处不力,而将县工商局告上法庭,结果

因不具备原告资格而被驳回。因此,只有建立公益诉讼制度,才能填补我国法律在这方面的缺失。

## 3. 弥补行政权力监督疏漏之需要

虽然我国法律规定了权力机关监督、司法监督及行政系统内部监督的制度。但是,由于权力机关缺少有效的监督机制和监控手段,司法监督又仅限于在受案范围内进行监督,而行政系统内部的监督存在先天不足等原因,致使原本膨胀的行政权力不断地被滥用,行政机关行政不作为、违法行政等侵害多数人利益的行为时有发生。严峻的现实要求我们必须建立公益诉讼制度,放宽原告主体资格的限制,以加强司法监督力度,使行政权力合法运行。

## 三、关于构建公益诉讼制度的设想

公益诉讼是为了维护国家利益、社会公共利益而设立的一种制度,与其他的诉讼制度有着质的差别,是需要时间来逐渐完善的一种制度。笔者仅就公益诉讼的受案范围、主体、诉讼费用的承担等方面提出一系列的设想:

### 1. 公益诉讼的受案范围

为了防止公益诉讼权利被滥用,提高法院的办案效率,维护正常的社会秩序,笔者认为公益诉讼的受案范围不宜过宽。公益诉讼是为了维护公共利益而设置的一种程序,故公益诉讼的受案范围应是涉及资源、环境、公共财产及设施等方面的案件。例如,国有资产流失案件、环境保护案件、垄断案件、不正当竞争案件等。

### 2. 公益诉讼的主体

关于公益诉讼主体问题,已得到社会各界的普遍关注。公益诉讼的主体具有广泛性,人人都可以对侵犯公共利益的行为进行追究。因此,公民和社会组织作为公益诉讼的主体,已得到大家的普遍认同。但检察机关能否作为主体进入公益诉讼存在着比较大的争议。

笔者认为,一方面,检察机关应有权提起公益诉讼,这是存在法理基础的:诉权是检察机关法律监督权的必要构成,基于民事诉权可以与民事实体权利分离的发展现状,赋予检察机关在特定的公益诉讼中行使民事诉权具有可行性;赋予检察机关以民事诉权不仅不违反“意思自治”的民法原则,还是对“依法行使”民事权利原则的保障和落实。另一方面,检察官具有较高的法律素质,掌握着比较全面的法律知识,因此,赋予检察机关提起公益诉讼的权利,更有利于社会公共利益的维护。

### 3. 诉讼费用的负担方式

按照我国现行的诉讼法规定,诉讼费用应由原

告预付,最终由败诉方承担。公益诉讼一般涉及较大范围的利益,诉讼费用的数额相应较高。原告人往往会因难以承受高额的诉讼费用,而被法院拒之门外。致使社会公共利益无法得到保护,公益诉讼的目的无法实现。

笔者认为,我国有必要适当减免公众因提起公

益诉讼而承担的费用,以促进公众提起公益诉讼的积极性,进而有利于国家和社会公共利益的保护。

总之,建立公益诉讼制度是我国建立法治社会的迫切需要之一。我国立法机关应当早日建立公益诉讼制度,为社会组织和个人依法维护国家利益、社会公共利益提供有力的司法保障。

参考文献:

- [1] 周楠.罗马法原理[M].北京:商务印务馆,1996:887.
- [2] 蒋跃集,梁玉超.公益诉讼:制度、话语及实践[J].学海,2004(2):84-88.
- [3] 庄静,范国庆,徐建.实现分配正义,构建和谐社会[J].理论界,2006(5):35-36.
- [4] 孙承继.论公益诉讼[J].宿州学院学报,2004(10):39-42.
- [5] 深圳法制报(网络版).“好事之徒”期盼法律支持——从浙江三起公益诉讼败诉说起[N/OL].<http://www.szfb/channel/read.asp?id=11426>,2001-10-11.
- [6] 杨柏林.检察机关提起民事诉讼问题的研究[A].樊崇义.诉讼法学研究(第一卷)[C].北京:中国检察出版社,2003:261-265.

## An Analysis of Public-Interest Litigation

PANG Hua-ling, WANG Lin

(School of Humanities and Social Science Beijing Institute of Technology, Beijing 100081)

Abstract: In recent years, the cases of the violation of public interests are becoming more and more, but there is still no relative laws and regulations. Therefore, the academic circle of our country enthusiastically advocate for the establishing of a "public interest litigation" system. Through the analysis of the concept of public-interest litigation and the necessity of setting up such a system, this article proposes some assumptions of establishing such a system in our country.

Key words: public-interest litigation; the public interests; establishing the system

[责任编辑:孟青]