

中国法学会邮件系统

用户名 密码

信息检索

包含字符 检索内容 检索字段 排序字段 排序方式

一月信息排行

Commun

法学论坛 >> 论坛专题 >> 行政法学

本层分类: | 法制史 | 行政法学 | 刑法学 | 民商法学 | 诉讼法学 | 法理学 | 宪法学 | 劳动法 | 知识产权法 | 投稿须知 | 经济法 | 探索争鸣 | 国际法

[行政法学](#)

颜梅林：和谐社会催化我国公益诉讼制度的建构

阅读次数: 2008 2005-9-28 16:05:00

[文章摘要]本文以和谐社会为基点,指出我国公益诉讼制度的建构对于构建社会主义和谐社会而言是一项重要的法制保障,并进而对适合我国客观实际的公益诉讼的相关制度提出切实可行的设计。文章首先阐明和谐社会与公益诉讼制度之间的密切关系:和谐社会是一个注重公益的社会;公益诉讼制度体现着和谐社会的两大支柱民主和法治的精神和进步;公益诉讼制度为作为和谐社会核心价值所在的社会公益的保护提供充分有效的法律途径。接着,文章从司法实践的具体案例出发,总结了我国当前对社会公益法制保障不足的现状,并对这一现状产生的原因加以法律制度层面的分析,指出制度的缺失乃是关键所在。最后,文章通过对比介绍了英美法系和大陆法系国家在公益诉讼制度上的两种模式,进而在借鉴经验和立足现实的基础上指出我国应采用的立法模式,并在这一立法模式下,对与公益诉讼相关的制度加以设计。

[关键词]和谐社会 社会公益 公益诉讼 公益诉讼制度

党的十六大把“社会更加和谐”作为全面建设小康社会的目标之一提出来,党的十六届四中全会又把“提高构建社会主义和谐社会的能力”作为党的执政能力的重要方面明确提出,因此,如何构建和谐社会这一系统工程及其所必需的相关社会制度的建立和完善应当成为全民上下共同的奋斗目标和应尽义务。作为法律界人士,应致力于建立健全有关社会建设和管理的法律法规,为构建社会主义和谐社会提供有力的法制保障。

然而,目前,作为和谐社会应有之义的对社会公益的注重和保护却面临着法律制度的盲点,而且,实践中此类案件日益增多,这种立法和现实的严重脱节,不得不引起我们学界和实务界人士的关注。如何弥补社会主义和谐社会构建过程中的这一法制空白,建构适合我国国情和现实的公益诉讼制度成为了一个必须面对和解决的焦点问题。笔者对此也欲尽些绵薄之力,发表些许拙见,以供大家共同商讨。

一、和谐社会与公益诉讼制度

我们所要建设的社会主义和谐社会，应当是一个民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。这六个基本特征决定了和谐社会是一个注重公益的社会：民主法治为公益的实现提供了政治和法律保障；诚信友爱、充满活力为公益的实现提供了观念和行动支持；公平正义、安定有序、人与自然和谐相处是公益的核心体现。鉴于此，笔者认为，注重对公益的保护，建构一个合理可行的公益诉讼制度是实现社会主义和谐社会的重要法制保障。

（一）公益诉讼制度是民主的体现，法治的进步。

1、民主法治是和谐社会的保障。在和谐社会的六个基本特征中，民主和法治无可非议的是其最重要的保障，他们直接影响、制约和决定着其他特征的具备。或者，我们完全可以说，民主和法治是构建社会主义和谐社会的两大支柱[1]。各国由于民主实现的程度不同，从而社会出现不同的和谐状况。建立在少数人统治大多数人基础上的社会，不可能有真正意义上的和谐。现代民主政治既是现代和谐社会的基本要求，又是现代和谐社会的根本保障。历史和现实都证明，只有以人为本，发展社会主义民主，保证人民依法行使民主权利，才能为社会主义和谐社会提供广泛的力量支持，使社会主义事业充满生机和活力。从这个意义上，我们可以说，社会主义民主是社会主义和谐社会的制度之源。而法治呢，则更是社会和谐的基本保障。国家主要以法律手段来治理国政和进行社会管理，社会生活的基本方面和社会关系纳入法制的轨道，国家权力的行使和社会成员的活动处于严格依法办事的状态，社会调控和管理才能摆脱随意性和特权，经济、政治、文化和谐发展与社会全面进步才有基本的秩序保障，整个社会才能成为一个和谐的社会。

2、公益诉讼制度的建立体现民主的精神，标志法治的进步。从民主建设的层面来看，公益诉讼制度的建立，究其本质，并不仅仅是国家诉讼制度的完善问题，更重要的是，该制度的建立本身是民主政治在国家诉讼领域的具体反映，体现了一个国家对公民权利保护的程度，是国家赋予人民民主权利最重要的印证，是我国诉讼制度民主化的重要举措。从依法治国的层面来看，作为法治国家，无救济即无权利是其重要信条。所有合法权利，都应提供充分、合理、可行的救济方式，社会公共利益、国家利益受损害可以诉诸司法救济自然也就成了法治的应有之义。公益诉讼制度将对私权的扩张和公权的膨胀形成有效的制约机制，从而促进行政机关、法人组织自觉守法，依法办事，以更好地维护法律的公平和正义，这正是法治建设的重要组成部分；公益诉讼制度也将改变社会成员的生活方式和观念，他们不再盲从于权威，而是用合法性与否来评判社会生活的是与非，全体成员的法律意识增强正是法治进步的

重要体现；公益诉讼制度承认公民对公共事务的诉讼权利，唤起了公民参与国家管理的积极性，使其有权运用司法手段保护国家利益和社会公共利益，这种权利意识的增强必将推进社会法治化进程。

综上，公益诉讼制度体现着民主的精神，标志着法治的进步，是构建社会主义和谐社会的一个重要手段。在我国实行依法治国，公民权利观念日益深入人心的今天，积极维护社会公益，确立公益诉讼制度加以保障，必将对我国构建社会主义和谐社会这一系统工程产生积极的影响。

(二) 公益诉讼制度为社会公益的保护提供充分有效的法律途径。

1、对社会公益的保护是和谐社会的核心价值所在。在市场经济的今天，资源的有限性与需求的无限增长之间的矛盾客观存在，社会中势必产生利益主体的多元化，由多元化利益冲突而引发的各种社会矛盾和纠纷也将层出不穷，如何平衡这一多元化的格局，促成社会矛盾和纠纷的良性解决，以实现社会的和谐是至关重要的。笔者认为，要实现利益配置的均衡化，必然要在多元化的利益中确立一个核心体，而这正是“社会公益”。具体而言，所谓社会公益，主要有两层涵义：一是社会公共利益，即社会全部或者部分成员所享有的利益；二是国家的利益。大家知道，和谐社会是一个和而不同的社会，其所要追求的“和”也就是其最终目标是公平正义、安定有序、人与自然和谐相处。这一目标也就决定了社会公益应当成为其实现大体均衡的利益格局中所要维护的核心体。只有体现社会成员共同利益和国家利益的社会公益得到了维护，社会公共秩序才能得以良好维持，社会公德才会受到进一步关注，和谐社会的公平正义才能得以真正实现，社会的安定有序、人与自然和谐相处才能得以成功构建。

2、公益诉讼制度为社会公益的保护提供充分有效的法律途径。社会公益不应是停留在纸面上的空谈的东西，而应是客观的存在，当其受到损害时，必须为之提供合法的救济手段。虽然权益救济的途径是多方面的，但司法救济却是保护社会公益的一种最根本的解决途径，也是最后的防线。独立的司法权和有效的司法运作机制较之其它的保护途径，更能稳定而经常地调整种种相互冲突的利益，包括个体利益、国家利益和社会公共利益，也就更能有效地为社会公益提供保护。然而，目前社会公益虽然被赋予实体上的权利，却缺乏充分的可诉性，欠缺有效的法律保护途径，公民提出的和自己无直接利害关系的社会公益的保护请求往往被排除于法院大门外，这种欠缺也导致了社会中“王海打假”这一怪现象的出现。[2]公益诉讼制度的建立，将赋予公民、社会团体、国家机关为社会公益提起诉讼的权利，这将从司法保障上为社会公益的保

护提供一条新的途径,从而将有效地遏制违法违规行为的现象,促使有关企事业单位经营活动走向规范和完善,促使行政机关依法行政,最终维护法律的尊严及社会的公正。这正如有的学者所提到的“在社会转型期,把各种社会冲突通过诉讼和审判机制予以吸收和中和,把尖锐的矛盾转化为技术问题,通过一定的程序而得到公正的解决,正是司法改革所要完成的任务。”

二、公益法制保障的不足归因于我国公益诉讼制度的缺失。

(一) 公益法制保障不足的现状

近年来,随着社会体制的转型,在市场经济的背景之下,公益违法行为频频出现,由此造成的社会危害也日趋严重,然而,由于对公益法制保障的不足,客观上形成了对公益违法行为的纵容局面。笔者认为,公益法制保障不足的现状主要可归纳为以下几种类型:

1、法院不予受理或驳回起诉。在银广厦案和亿安科技案中,最高人民法院以“法院受理的时机还不成熟”为由,于2001年9月24日向全国各级法院下发第406号通知,要求各级法院暂不受理相关案件[3]。另有,浙江一家娱乐公司承包一家文化馆,并在门口张贴了带有色情内容的广告,同时在馆内表演的节目也带有色情性质。文化馆对该公司的行为不闻不问,当地许多居民对此深表不满,当地的一位画家多次上书文化馆及其上级主管部门——地区文化事业管理委员会,要求娱乐公司搬迁,但一直没有解决。无奈之下,这位画家将其告上了法庭。法院审查后,认为该画家不是直接的权益受害人,不是合格的原告,因此驳回了起诉。

2、法院判决原告败诉。1997年4月,王英的丈夫因酗酒而死,1998年,王英一纸诉状把富平春酒厂告上河南漯河中院,要求被告赔偿其丈夫之死造成的经济、精神等损失共计60万元。并且要求被告在酒瓶上标出“饮酒过量会导致人中毒或死亡”等警示标志。然而,该案从一审到二审,法院均以“不属本案审理范围为由”判决王英败诉,并令其承担本案受理费1万余元[4]。

3、原告虽胜诉,社会公益依然得不到保护。河南农民葛锐以郑州市火车站厕所收费违法为由起诉郑州铁路分局,案件经过近三年的审理,法院最终判决葛锐胜诉,郑州铁路分局返还葛锐0.3元如厕费,并承担一、二审案件受理费各50元。然而根据媒体的报道,郑州火车站还在继续收取如厕费[5]。

综上,社会实践的发展已经日益显示出法制的不足,并提出了在我国建立公益诉讼制度的急迫需求。我们应该创造条件,因势利导、循序渐进地推进对社会公益法制保障的进程。

（二）公益法制保障不足的原因

1、宪法的原则性规定及其在司法实践中的缺憾。作为国家根本大法的宪法虽然规定了公民的广泛权利和对社会公益的保护，然而却过于宽泛和原则化。宪法第2条规定，中华人民共和国的一切权力属于人民。人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。第41条规定，公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。对公民的申诉、控告或检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理。从这一宪法精神上看，人民作为国家和社会的主人，理当有权代表国家维护国家利益和社会公共利益，有权对一切侵犯国家利益、社会公共利益的违法行为提出控告。但是，我国目前的立法规定缺乏相应的救济措施，长期以来，在我国的司法实践中，宪法一直不能作为法院裁判案件的直接法律依据[6]。宪法的这一缺憾造成了宪法的诸多内容长期被“虚置”，没有产生实际的法律效力；也造成了大量的不断涌现出的新型的社会矛盾和冲突难以寻求司法程序的救济。而这，也正是导致我国公益法制保障不足的原因之一。

2、相关诉讼法律对公益诉讼制度规定的缺位。由于受到权利主体和诉讼主体两者一致性观念的影响，以及为防止滥诉的实践考虑，我国现行的几部诉讼法都对诉之主体的资格作了严格的限制，一般规定原告（刑事自诉案件中称自诉人）必须是本案的直接利害关系人，并且是为了维护自己的合法权益才有资格起诉。根据这一条件，我国当前的民事诉讼、行政诉讼和刑事自诉都属于私益诉讼的范畴，而对公益诉讼的规定却存在真空。长期以来，正是鉴于我国现行诉讼制度设计上的缺失，导致了众多热心于社会公益事业的公民、社会团体、国家机关无法直接通过启动民事诉讼或行政诉讼程序来保护国家和社会公共利益不受侵害；即便是人民检察院也仅仅只能作为国家的法律监督机关，虽然司法实践中已出现了检察院作为社会公益代表提起公益诉讼的案件，[7]也出现了一些试点性的做法，[8]然而这毕竟是缺乏法律依据的。也正因为制度的缺失，法院对于公益诉讼这一类案件就基本上采取拒绝态度，公益诉讼自然也就难以获得司法支持。

综上，法律制度作为社会的上层建筑，不应过分落后于社会实践，确立公益诉讼制度，以弥补法治社会的制度漏洞，已现实地摆在我们面前。

三、我国公益诉讼制度的建构

公益诉讼起源于罗马法。在罗马程式诉讼中，有私益诉讼和公益诉

讼之分，前者乃是保护个人所有权利的诉讼，仅特定人才可提起；后者乃是保护社会公共利益的诉讼，除法律有特别规定者外，凡市民均可提起。故公益诉讼又被称为罚金诉讼或民众诉讼。笔者认为，现代意义上的公益诉讼应对罗马法时期的精神有所秉承，但更重要的是要有所发展，它应当是指公民、社会团体、国家机关根据法律的授权，对违反法律，侵犯国家利益、社会公共利益的行为，向法院提起诉讼，由法院依法追究相对行为人法律责任的诉讼活动。其目标是以个体的诉讼形式，求得社会公益的回归。公益诉讼主要分为行政公益诉讼和民事公益诉讼两大类型。

（一）我国公益诉讼制度的立法模式选择

1、国外对公益诉讼制度的立法模式。

纵观国外公益诉讼制度较有发展的各国立法，公益诉讼主要有两种模式：一是英美法系模式，即在行政公益诉讼和民事公益诉讼中均既规定了公诉制度，又规定了私诉制度。例如，作为现代公益诉讼的创始国美国，其行政公益诉讼主要表现为在判例基础上发展起来的所谓“私人检察总长”理论，即为了保护公共利益，国会可以授权检察总长提请法院审查行政机关的行为，也有权制定法律授权其他当事人，以私人检察总长的身份提起行政诉讼，主张社会公益。而在其民事公益诉讼中，美国的有关立法也确定了公民诉讼和司法官、检察官提起诉讼两种形式。其中对于前者的规定尤为详细，公民诉讼权在美国被视为一种“禁止权”或强制措施权，与政府的职能相对应而存在，在保护公共权益方面起着重要的作用，《美国区法院民事诉讼法规》第17条规定：“在法定情况下，保护别人利益的案件也可以用美利坚合众国的名义提起。”[9]再看英国，他是一个以判例为主的国家，因此，英国的行政公益诉讼制度主要是通过一个个判例确立的。英国的很多法官认为：“法律必须设法给没有利害关系的或没有直接利害关系的居民找到一个位置，以便防止政府内部的行为，否则便没有人能够有资格反对这种不法行为。”[10]而在其民事公益诉讼中，也确立了以检察长提起民事公诉为主，但又以公众诉讼制度作为补充的方式：检察长作为在法律上唯一能够代表公众的人员，在群体诉讼中可以代表政府起诉或应诉，某些组织经检察长同意也可以提起环境公害群体诉讼；[11]同时，也专门建立了由公共卫生监察员个人代表公众进行群体诉讼的制度。

二是大陆法系模式，即在行政公益诉讼中对公诉制度和私诉制度基本上均作出规定，但在民事公益诉讼中，却只主要规定了检察院公诉制度。法国、德国、日本的民事诉讼法律制度中都主要规定了检察院作为国家和社会利益的代表，对特定的涉及公益的案件，有权以主当事人的

身份提起诉讼，也可以作为从当事人参与诉讼，并可以上诉。例如，现行《法国新民事诉讼法典》第421条规定：检察院作为主当事人进行诉讼，或者作为从当事人参加诉讼。于法律规定的情形，检察院代表社会。第422条规定：在法律有特别规定之情形，检察院依职权进行诉讼。第423条规定：除法律有特别规定情形外，在事实妨害公共秩序时，检察院得为维护公共秩序进行诉讼。[12]

2、建议我国应采用的立法模式。

基于公益诉讼制度本身就是建立在权利主体和义务主体有限分离的理论之上，且公益诉讼制度的建立就是出于拓宽诉讼渠道，以更好地维护社会公益这一立法目的，因此，笔者建议，我国的公益诉讼制度应尽量放宽对适格原告范围的规定，效仿英美法系的模式，在行政公益诉讼和民事公益诉讼中均一并采纳公诉制度和私诉制度。也就是将公益诉讼一律按其起诉主体的不同分为三种类型：公民提起公益诉讼、社会团体提起公益诉讼和国家机关提起公益诉讼。公民提起的公益诉讼又称民众诉讼或公民诉讼，是指任何一个公民对损害国家、社会公共利益的行为均可代表国家、社会依法向法院提起的诉讼；社会团体提起的公益诉讼是指非国家机关的社会组织代表社会公众向人民法院提起的诉讼，如消费者协会代表消费者向法院提起的公益诉讼；国家机关提起的公益诉讼主要是指检察院作为国家、社会公共利益的代表向法院提起的公诉。但是，考虑到检察机关所处的优势，在制度设计上应有主次之分，即公益诉讼制度应以检察机关为主导，同时赋予社会团体、公民个人提起公益诉讼的权利。但同时应严格规定，检察机关在其提起的公益诉讼中，其法律地位只能是一方当事人，与对方当事人的诉讼地位平等，也要承担相应的举证责任，如果败诉，也需承担败诉责任，也同样具有上诉权。

至于公益诉讼制度的建立是否应采用制定单行的公益诉讼法的方式，笔者认为，在我国公益诉讼实践和理论尚未足够成熟的背景下，不宜马上将步子迈得过快，否则容易适得其反。而且，即使是在现代公益诉讼制度最为成熟的美国，目前也还是仅将公益诉讼规定在民事诉讼法规之中，这不得不引以为鉴。因此，建议对我国的两大诉讼法，即民事诉讼法和行政诉讼法进行及早地修改，加进公益诉讼的内容，对公益诉讼的起诉条件、原告资格等作特别规定，并建立起与之相适应的一系列配套性制度规定。与此同时，也逐步地在相关的法律，如《消费者权益保护法》、《环境保护法》、《反不正当竞争法》、《妇女权益保护法》、《劳动法》、《残疾人权益保护法》等法中加入有关公益诉讼的内容。

（二）我国公益诉讼相关制度设计

1、拓宽检察机关的职能。从理论和国外实践来看，检察机关在诉讼活动中可以行使三种职能：起诉、参与诉讼和抗诉。然而，目前在我国的司法实践中，检察机关的起诉职能极度欠缺：起诉职能仅限于在刑事案件中得以行使，在行政和民事案件中却无法律上的依据。笔者认为，检察机关作为我国宪法规定的法律监督机关，起诉权应当作为其核心职能，只有起诉权的广泛和彻底行使，才能切实起到法律监督机关的作用，在某种意义上，起诉权比抗诉权更能起到将案件诉诸司法程序解决的效用。因此，完全有必要在民事和行政案件中赋予检察机关起诉权，在受害者没有提起诉讼或受害者不明的情况下，可以代表国家提起诉讼，也就是公益诉讼。同时，为了使检察机关更好地提起公益诉讼，就必须为其提供相应的诉讼中的权利支持。我们不妨可以借鉴美国的经验，赋予检察官在公益诉讼中享有这三项重要性的权利：一是调查取证权。公益诉讼所涉及的证据往往技术性、专业性强，且一般为被告所掌握，原告举证比较困难，允许检察官在诉前进行调查取证，以证明诉之利益需要司法保护的迫切性、现实性，这是十分必要的。二是优先审理权。对于检察机关提起的公益诉讼，法院应优先尽快审理，这对于公益的及时保护和防止司法资源的浪费也是极为必要的。三是和解权。检察机关在行政、民事公益诉讼中和对方当事人处于平等的地位，因此，可以与对方达成和解，而和解的前提条件是被告停止被指控的违法活动并得到法院的批准。

2、放宽原告的资格。在公益诉讼原告资格的问题上，国内不少学者指出：为防止公民滥诉，暂时不应赋予不存在直接利害关系的个体公民提起公益诉讼的资格。而且，在《民事诉讼法修改建议稿》中也规定，在受害人没有提起诉讼或者很难确定受害人的情况下，检察院、其他国家机关为维护公共利益，可以对实施侵害人提起禁止侵权、赔偿受害人损失的民事诉讼。社会团体在得到受害人授权的情况下，也可以提起公益诉讼。^[13]但笔者认为，从更全面地保护社会公益的角度考虑，该规定应再往前迈一步：即赋予即便不存在直接利害关系的个体公民提起公益诉讼的资格。这种做法在存在公益诉讼制度的国家早已有之。例如，在菲律宾，42名儿童于1993年由他们的监护人的代表安东尼奥为代表，代表他们这一代及其下一代向法院提起诉讼，指控菲律宾政府环境资源部门所签发的木材许可证合同超出了森林的采伐能力，要求停止大规模地出租供采伐的森林、特别是原始森林。菲律宾最高法院授予这42名儿童以诉讼权，承认他们作为自己和后代人的代表基于环境保护立场对政府提出诉讼具有保护子孙后代环境的权利，声明当代人和后代人都享有生态平衡和健康的环境的权利。戴维德法官在向法院的报告中指

出：“我们发现没有任何困难判决他们（指儿童）能够为他们自己、他们的其他同代人以及后代提起诉讼。就生态平衡和健康的环境而言，他们代表后代提起诉讼的资格建立在几代人共同责任的基础上。”由于法院裁决授予了孩子们的诉讼权，迫使政府下达行政命令取消了65个出租森林的合同项目。[14]鉴于此，笔者建议，我国既然有决心建立公益诉讼制度，就应努力吸收一些国家的先进做法和理念，跟上世界各国的立法潮流。而且，公益诉讼制度建构的一个理论基础是权利主体和诉讼主体的有限分离，因此，立法上就不应再苛求当事人双方必须和案件有实体利害关系，对原告的资格应予以多元化规定：即原告可以是受公益违法行为侵害的直接利害关系人；可以是与公益违法行为有一定影响的利害关系人；可以是检察院、其他国家机关；可以是社会团体，如消费者协会；更重要的是，还可以是无直接利害关系的任何关心社会公益并有诉讼行为能力的个体公民。

3、设立公益诉讼的前置程序。前文提到，笔者建议的我国公益诉讼制度应以检察机关为主导，同时赋予社会团体、公民个人提起公益诉讼的权利。因此，一方面为了发挥检察机关在公益诉讼中的主导地位，另一方面也为了防止公益诉讼中社会团体、尤其是公民个人对诉权的滥用，从而给法院造成不必要的负担，建议可设立公民个人、社会团体公益诉讼的前置程序，即与案件无直接利害关系的公民个人、社会团体在提起公益诉讼前，应先向检察机关举报，若举报后检察机关不立案或立案后决定不起诉，则公民个人、社会团体可以具备原告的资格，直接向人民法院提起公益诉讼。

4、确立“预防为主”的机制。根据现行诉讼法及司法实践，民事诉讼、行政诉讼、刑事自诉一般必须以客观存在的已发生的现实损害事实为依据。笔者认为，在公益诉讼中采这一要件不妥，原因有二：其一，许多公益违法行为的损害具有长期性与潜伏性，危害结果一旦发生往往不可逆转，因此，在诉讼制度上应当坚持以预防为主的方针；其二，公益诉讼的救济内容，不仅仅是对损害的补偿和对侵害者的惩罚，还包括要求公司、企业以及国家修改、变更有关政策和事业规模，或者采取有效的防范措施以避免损害的出现或扩大，甚至禁止被告再从事有关活动。[15]因此，公益诉讼不能只强调结果的“已然”，其提起不能仅以发生实际的损害为要件。这一做法在现代公益诉讼制度最为成熟的美国已得到实施。例如，美国联邦州际商务委员批准铁路部门征收2.5%的附加运费的决定，该决定遭到5名法学院学生的起诉。他们认为，增加运费将导致很多可循环利用的物质得不到运输，从而引起伐木、采矿活动和垃圾的增加。这些都危害他们的享用华盛顿山区自然环

境的利益。他们还认为，由于这项决定，国家的自然资源要遭到更多的开发和浪费，国家的环境质量要受到损害。该案争论的焦点之一是原告有无诉权。最高法院最终确认原告的起诉权。最高法院认为，原告所称损害是一种“特定的和可觉察的损害”，“实际损害的范围和程度无关紧要，只要存在某种实际损害就行。”“某种可辨认的微不足道的小事即可确立起诉权。”[16]故而，笔者建议，可效仿美国，将公益诉讼成立的前提规定为：既可以是公益违法行为已造成了现实的损害，也可以是尚未造成现实损害，但存在损害发生的可能。

5、设立奖励制度。原告提起公益诉讼，很多情况下并非为了个人利益，而是为了社会公益，但是，却可能为了公益诉讼要承受一定的压力，花费大量的时间、精力，乃至金钱。因此，笔者建议，在个人原告胜诉后给予其一定程度的奖励，一方面是对原告付出的弥补；另一方面，在很大程度上鼓励了个人提起公益诉讼的积极性，对违法者而言也是一种制约。例如，在英美等各国的法律实践中，由个人提起的公益诉讼，个人原告有权从被告罚金中提取相当数额作为奖励。美国的《反欺骗政府法》就规定（公益诉讼的）个人原告有权从被告罚金中提取15%-30%的金额作为奖励。美国的《联邦采购法》也规定，任何人均可代表美利坚合众国对政府采购中的腐败和有损于美国公共利益的行为提起诉讼，在获胜以后，可以在诉讼收益中获得一个相应的比例作为奖赏。

6、确立原告败诉后的责任制度。公益诉讼的原告败诉后，主要产生这两个后果：一是诉讼费用的负担。由于检察机关提起公诉是行使国家职权，案件受理费应该免除，其他必要费用在败诉后也由国家负担，因此，诉讼费用的负担问题主要产生在个人原告和社会团体方面。有学者认为，在这种情况下，为了调动公益诉讼个人原告的积极性，公益诉讼的诉讼费用不能只由原告方承担，原则上应由全社会承担，国家可以在司法系统支出上做出拨款。对此，笔者持有异议：防止个人原告和社会团体方面的滥诉比起调动积极性更具现实意义，因此，有必要让其承担应有的败诉后的诉讼费用，从而增强他们提起公益诉讼的审慎程度。二是对被告方损失的赔偿。笔者认为，可进行这样的规定：若检察机关败诉或非因个人原告和社会团体的恶意滥诉而造成的原告方败诉，则被告因诉讼而造成的直接损失可获得国家赔偿；对于恶意滥用诉讼权，即明知被告并没有违法行为，但为了陷害被告或给被告制造麻烦使之陷于困境，扰乱被告的正常生产、生活秩序而起诉被告的，原告应当承担相应的法律责任，对其追究侵权民事责任，甚至刑事责任。

注：

[1]中共中央党校常务副校长虞云耀访谈录。

[2]“王海打假”，本是维护消费者权益的好事，但因法律规定的限制，王海不得不自己先买假劣产品成为受害者才能以直接利害关系人的身份起诉。而这种做法，在形式上是以个人的名义起诉，赔偿也首先是对个人的，具有很大的局限性。若允许其提起公益诉讼，则可将诉讼请求的范围扩大到要求生产销售假冒伪劣商品的厂商停止生产与销售，并对已售出的商品进行退换修理。

[3]江伟，廖永安：《我国民事诉讼主管之概念检讨与理念批判》，《中国法学》，2004（4）。

[4]张峥：《今年3·15“刁民”集体大亮相》，载于《中国妇女报》，2001年2月9日。

[5]周泽：《“公益诉讼”且慢喝彩》，载于《法制日报》，2001年6月2日。

[6]令人欣慰的是，日前最高人民法院于2001年8月13日公布的法释[2001]25号《关于以侵犯姓名权利是否应承担民事责任的批复》，开创了我国宪法司法化的先例。

[7]1997年，河南方城检察机关第一次提起国有资产流失的诉讼。到2001年，全国各地的检察机关提起类似的民事诉讼已达141起。材料源自：谢远东，《公益诉讼制度亟须建立》，载于法制日报，2002年3月11日。

[8]2004年12月14日，四川省检察院民事行政检察部门在全国率先设立了“公益诉讼人”制度。材料源自：王颖：《公益诉讼：环保官司解困之门将启未启》，载于21世纪经济报道，中国民商法律网，2005年2月12日更新。

[9]江伟、刘家辉译：《美国民事诉讼法》，法律出版社，1983年版，第36页。

[10] [英] 威廉韦德：《行政法》，徐炳等译，中国大百科全书出版社，1997年版，第365页。

[11]同上，第257页。

[12] 罗结珍译：《法国新民事诉讼法典》，中国法制出版社，1999年版，第85页。

[13] 廖卫华：《民事诉讼法修改稿曝光，中国将确立公益诉讼制度》，材料源自：163新闻网，2005年8月8日。

[14] 颜运秋：《论环境与资源诉讼中的公益理念》，《甘肃政法学院学报》，2003（4）。

[15]刘荣军：《程序保障的理论视角》，法律出版社，1999年版，第47页。

[16]王曦：《美国环境法概论》，武汉大学出版社，1992年版，第149-150页。

作者单位：福建师范大学法学院

来稿时间：2005年9月28日

[【返回】](#)

欢迎光临中国法学会官方网站

Thank you for visiting www.chinalawsociety.org.cn

中国法学会 版权所有 © 2005 京ICP备05072373号 联系方式
(浏览中国法学会网，建议将显示器的分辨率设为1024*768) 网站制作与维护：北京长城宏业网络信息科技有限公司