

完善我国公益诉讼的思考

麦合默旦木·肉孜

(新疆大学 法学院,新疆 乌鲁木齐 830046)

摘要:民事诉讼法第五十五条规定对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。此规定虽然迈出了将公益诉讼写入民事诉讼法的第一步,取得了历史性突破,但是我国公益诉讼领域依然存在着不少的问题有待解决和完善。从我国公益诉讼的目前情况出发,综合分析我国公益诉讼中所存在的问题及产生的影响,进一步提出完善我国公益诉讼的建议。

关键词:公益诉讼;民事诉讼;公共利益。

中图分类号:D925 **文献标识码:** **文章编号:**1006-432X(2014)01-0032-04

一、公益诉讼概述

公益诉讼发端于古罗马时期,指的是为保护社会公共利益而提起的诉讼,除法律有特别规定之外,凡市民皆可提起^①。当今世界上法制先进的国家几乎都已经规定了公益诉讼,虽然在称谓和具体规定上有所不同,却体现着通过公益诉讼来保护公共利益的精神。公益诉讼有以下几个方面的特点,1.原告的广泛性。民事公益诉讼中,提起诉讼的原告并不要求与本案有直接的利害关系,任何人包括特定的国家机关、社会团体以及个人为了社会公共利益均可将侵害公益者推上被告席。2.目的的公益性。为了保护社会的公共利益,追求整个社会的公正、公平。3.判决效力的延伸性。法院的判决对案外所有与公共权益相关的主体均具有约束力。同时,判决效力的延伸性也表现在法院的判决不仅针对当时的侵害行为,也表现在对预防性的停止侵害上。4.诉讼影响的深远性。诉讼的结果往往是国家、公用事业、垄断经营单位和公益性服务机构的重大决策的调整或者重大行为的改变。5.诉讼规则的特殊性。公益诉讼是在突破原有的一对一的诉讼模式的基础上建立起来的一种特殊的诉讼制度,因此有其自己特殊的诉讼规则。

二、我国公益诉讼实况与问题分析

随着市场经济的发展和社会主义民主的发展,我国在经济、政治和文化等方面取得了很大的进步。与此同时,一部分企业、单位和个人为了追求私利、盲目追求经济效率而损害着国家利益和社会利益。从“中国公益诉讼第一人”丘建东状告电信,到河南葛锐起诉郑州火车站收取三角钱入公厕案,到中国政法硕士郝劲松起诉铁路有关部门,要求提供收费厕所发票案及李刚“进津费”案等诸多以个人名义提起的“公益诉讼”,虽然都与当事人具有“直接利害关系”,但是一个共同特征就是以社会公共利益为宗旨。

我国 2013 年 1 月 1 日开始正式实施的民事诉讼法首次将公益诉讼写入我国法律中,迈出了重要的一步,这一步有利于实现与国际接轨,促进法律的现代化,具有重要的历史意义和现实意义。保护国家利益和社会公共利益的紧迫性等客观需求的推动、人们对公共利益的高度重视的催化作用下我国将公益诉讼写入了民事诉讼法中。但是我国的公益诉讼存在着不少的问题。从现有法律规定方面看:《民事诉讼法》第五十五条“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。”^①本人认为此规定在以下几个方面存在问题:

收稿日期:2013-09-02

作者简介:麦合默旦木·肉孜(1988-),女(维吾尔族),新疆喀什市人,新疆大学法学院 2011 级民商法硕士研究生,主要研究方向为婚姻家庭继承法律制度。

^①《中华人民共和国民事诉讼法》第五十五条

（一）规定不完整

很明显,从公益诉讼本身的特点、我国公益诉讼的数量和人们对保护公共利益的需求的强烈程度来看,我国急需建立相对完整、系统化的公益诉讼解决机制。然而,本人认为在此问题上我国采取的将公益诉讼写入民事诉讼的办法,虽然一时能解决一定的公益诉讼案件,为公益诉讼案件的处理提供一个路线,但是从公益诉讼长远的发展和变化来看,几条规定远远不足以满足社会需求。

（二）概念模糊

公益诉讼之所以称之为公益诉讼是因为它的根本特点是保护“公共利益”。“公共利益”是判断是否为公益诉讼的重要依据,然而我国的民事诉讼法虽然规定了公益诉讼,但对“公共利益”没有给出法律层面的定义。

（三）提起公益诉讼的主体不明确

民事诉讼法规定了法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。但是具体哪些机关、哪些组织可以提起公益诉讼并没有详细规定。目前,我国刑事诉讼法和海洋环境保护法对公益诉讼作了规定。^[2]《海洋环境保护法》第九十条第二款规定:“对破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区,给国家造成重大损失的,由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求。”我国其他领域尚没有被法律明确授权赋予提起公益诉讼的机关和组织。

（四）预防性保护不足

我国法律之规定了对于损害公共利益的行为可以提前公益诉讼。本人认为由于公共利益的特殊性,应该更注重事前预防。只有等到公共利益被损害了才提起公益诉讼的时会造成公共利益、司法资源和受损利益的恢复等方面的巨大的耗资。

（五）对违法行为惩罚力度不高

与其他民事诉讼不同的是,公益诉讼的一边相对人是公共利益的主体——人民群众。危害公共利益的行为造成的损失、影响是非常大的。比如,我国连续出现的食品问题中我们可以看出,违法者不停的出现的部分原因是他们从违法行为中所得到的利益远远大于受惩罚的部分,因此他们宁愿付一定的罚款或者受到别的形式的惩罚也不愿意不去损害公共利益。巨大的物质利益的诱惑促使他们忽略公共利益的重要性,因此本人认为我国对损害公共利益的违法行为的惩罚力度不够高。

三、公益诉讼产生的影响

近几年来,“公益官司”经常见诸报端——他

们确实失败的多,成功的少,但影响却不容小视。2001年3月19日,乔占祥状告铁道部,认为春运涨价未经国务院批准,未组织价格听证会,侵害乘客合法权益。结果自然是他明知的败诉,但却推动了2002年春运票价浮动的听证。2003年7月30日,《中国工商报》记者喻山澜因牡丹交通卡丢失,到当地一工商银行储蓄所缴纳了100元补卡费,办理了补卡手续。2004年4月,喻山澜以不当得利为由,将工商银行和该储蓄所告上法院,直到今年初,北京市中级法院判决工行北京支行退还喻山澜补办牡丹卡多付出的69.2元及利息。这一判决,使多年来工行向北京300余万名司机收取高额补卡费的做法画上句号。^①

公益诉讼仅仅是为了钱么?显然不是。乔占祥用了两年的时间得到了他明知要败诉的结果,而喻山澜更是用了将近3年的时间才取回本属于自己的69.2元,同样,在深圳、广州因打公益官司出名的陈之伟,和铁通打官司,只赢了两分钱。他和某大型商场的官司中,也只是要讨回原有货物的价钱,没有另外索赔。

可见,公共利益不仅仅是为了钱,也不仅仅是诉讼的输赢本身,而是为了公平正义。公益诉讼追求的是公平正义,是对公共利益的保护和重视,是对公共利益的尊重,公益诉讼是为众多的人的利益而发出的疾呼。或许刚开始一两个为社会考虑的人提起公益诉讼,但随着公益诉讼的数量的增多和舆论媒体的宣传,会有更多的人一起为公共利益奋斗,公益诉讼在我国的影响越来越大。公益诉讼能否有效解决直接影响人们对法律及国家立法、司法、行政部门的满意程度。

法的价值是正义和利益,能否有效切实维护公共利益则是判断一国法律能否真正实现自己价值的重要依据。我国将公益诉讼写入了法律,但是由于法律规定的不完善产生了一系列反面影响,如由于提起主体不明、个人在公益诉讼提起主题之外、个人无法提起公益诉讼、对损害公共利益的行为无法进行有效监督,很多违法者逍遥法外;我国公益诉讼中对违法者的惩罚力度不高而导致损害公共利益的行为并没有明显减少等等从而导致我国公益诉讼解决效率不高。

四、我国公益诉讼完善的建议

本人认为我国对民事公益诉讼应该给予高度重视,强化公益诉讼解决机制的功能,提高公益诉讼的解决效率,只有这样才能满足人们真正的需

^①厦门晚报,2005年11月11日。

求,能够切实维护公共利益。对于公益诉讼采取头痛医头脚痛医脚的办法是不可取的,必须要在充分考虑,仔细分析和研究的基础上建立一个有效、合理、合法、系统完整的公益诉讼解决机制。下面本人提出几点关于完善我国公益诉讼的建议。

(一) 从结构上看,有必要在民事诉讼法中专门设立一章规定公益诉讼

虽然目前来看民事诉讼法关于公益诉讼的规定迈出了历史性的一步,表面上弥补了我国民事诉讼法中关于公益诉讼的空白,但这种规定不完善、由于细节不明、缺少解释而实践性不够强、虽然能呼应一时的社会需求、解决目前的一定的公益诉讼案件,但考虑到社会的发展速度、公益诉讼在未来的发展趋势、在各类诉讼中会占的比重、公益诉讼的特殊性和重要性,很有必要在民事诉讼中专门设立一章详细规定公益诉讼的范围、立案标准、取证权限、举证责任、败诉的责任等内容。

(二) 公共利益的概念需要进一步阐释

公共利益的定义应分“公共”和“利益”两个部分来阐述。公共利益是相对于共同体内的少数人而言的,也就是说受益人的数量是判断是否为公共利益的重要标准之一。公共利益并不是绝对的,它具有阶级性和历史性,在不同的社会、不同的条件下公共利益的范围是不一样的。因此只有通过具体的价值衡量才能确定是否为公共利益,即符合共同体中的大多数人利益的才是公共利益。“利益”是指主体从客体中所获得的好处,共同体中大多数人能从客体中得到好处,那此客体带来的利益即为公共利益,因此公共利益的范围很广。

(三) 提起公益诉讼的主体需要明确,扩大范围

公益诉讼的特点之一是目的的公益性,是为了保护社会的公共利益,追求整个社会的公正、公平而提起的诉讼,而公共利益相对于私人利益而言具有广泛性的特点,涉及的利益主体范围非常广。因此有关部门应及时推出司法解释进一步明确提起公益诉讼的主体,以便于法律适用。

在检察院和法院系统中组织形式上应该增加专门负责公益诉讼的部门。除此之外,我国关于提起公益诉讼的主体仅仅规定了法律规定的机关和有关组织,并没有规定个人。德国“目的法学派”代表,鲁道夫·冯·耶林在《为权利而斗争》这本书里有一段非常经典的话:“如果个人的法感情在私法关系上胆小怕事、麻木不仁,当全民族的权利受到侵害时又怎能期望他会摇身一变,感情饱满、精力充沛地投入行动。没有勇敢地保护自己权利习惯的人又怎会迫于冲动为心甘情愿地为了全体现出

自己的生命和财产。”^[3]从这段话我们可以看出公民的权利意识、法感情的重要性。公民对私人利益和公共利益、尤其是对公共利益的态度间接反应了公民的法感情和权利意识。目前的中国社会随着市场经济的发展人们的自私自利的倾向非常严重、爱国意识不够强、人们的法感情不足以动员他们站出来为公共利益而奋斗。如果不涉及自己的私人利益,很难会有人出来为公共的利益奋斗。甚至有些情况下,即使自己的利益在受到损害,有些人会选择放弃。但这并不是普遍的,从近几年来发生的各类公益诉讼的案件数量和情况来看、我国公民对公共利益的关注度在渐渐提高,这非常有利于公共利益的保护。

社会毕竟是由个人组成的团体,社会公共利益归根到底是由无数个个人的利益形成的利益团。国家机关、社会组织和个人都应该可以成为为公共利益而斗争的斗士。本人认为个人也应纳入到提起公益诉讼的主体范围之内。然而允许个人提起公益诉讼并不是指任何个人都可以随便提起公益诉讼,应该设定一定的条件,即提起某公益诉讼的个人必须跟具体的公共利益有一定的利益关系,这种利益关系可以是直接的,也可以是间接的。将个人纳入到提起公益诉讼的主体范围之内有重要的意义。一方面、本人认为提起公益诉讼、为公共利益斗争的爱国主义的体现。将个人纳入到提起公益诉讼的主体范围之内可以给公民提供为公共利益而奋斗的平台、表现爱国主义的平台。法的价值是正义和利益。法的价值体现法所追求的目标、法所具有的功能和法所倡导的价值导向。因此我国法律规定个人可以提起公益诉讼在一定程度上是倡导爱国主义、引导公民关注公共利益、保护公共利益的体现。法律规定能够潜移默化的影响人们的法律意识、权利意识和法感情的培养。另一方面、国家机关、有关组织的监督能力是有限的,利用个人的力量对公共利益进行保护、监督损害公共利益的或者对公共利益造成潜在威胁的行为能够建立全方位的监督体系、既能发挥个人的作用,及时监督和发现损害公共利益的行为、提高惩治效率也能节省国家机关和有关组织保护公共利益的投资成本。

(四) 提起公益诉讼的条件应该包括对公共利益造成潜在威胁的行为

对公共利益的保护应该坚持事前预防为主、事后补救为辅的原则。公共利益的一个重要特征就是恢复难。导致受损利益恢复难的原因有多种,如恢复遭到污染的环境需要长期、连续的补救工作,会浪费大量的物质资源、人力资源和时间。因

此应该注重事前监督和预防、对于有可能导致公共利益损害的行为、对公共利益造成潜在威胁的行为应当及时提起公益诉讼来保护公共利益。

（五）公益诉讼中应当引入惩罚性赔偿

公益诉讼所涉及的公共利益范围广、程度深，导致的影响深远。公民有纳税的义务，同时作为中国公民具有享受国家法律保护自身财产和人身安全的权利。所谓的公共利益实质上就是大多数人的利益。国家具有管理社会事务的功能，这既是国家的权力也是国家的义务。国家通过制定法律来保护公共利益应该选择最佳的保护方式。损害公共利益的行为延续存在的一个重要原因是我国对于公益诉讼的惩罚力度不够强。本人认为有必要引入惩罚性赔偿。惩罚性赔偿的主要目的在于通过对行为人的惩罚来维护公共利益，是国家为公共利益的需要而作出的强制性干预结果，尽管也有因无形损害而对受害人提供慰藉的需要，但更多的是国家为了对违法行为人进行惩罚、预防的需要，体现了惩罚性赔偿的公法性。公益诉讼中引入惩罚性赔偿既是法律现代化的表现，也是我国法律与国际接轨的重要体现。

（六）关于公益诉讼的审理程序

公益诉讼具有原告的多元性、请求的宽泛性、影响的深远性等特点，涉及到多数人的利益，因此也会引起社会各方面的关注和高度重视，有关公益诉讼的每一个判决直接或间接地影响着人们对法律的态度和心理状态，能够引起很大的社会效果，因此本人认为公益诉讼的审理应该公开进行。提起公益诉讼的主体和法院应当时时接受社会各界、社会舆论和人民群众的监督。同时，通过公开审理能够对社会进行法制教育、一定程度上能够预防未来的损害公共利益的行为。此外，审理公益诉讼必须设立合议庭，合议庭必须有人民陪审员参加。本人认为公共利益最直接的代表是公民、人

民陪审员在公益诉讼合议庭中的作用和地位是我国民主原则的贯彻和依法治国的重要特征。

（七）公益诉讼适用举证责任倒置

从客观方面来看，公益诉讼的举证是公益诉讼中最难解决的一个问题。举证的客观条件导致个人和社会组织的举证非常困难。检察院提起公益诉讼，本人认为检察院可以具有有限的强制调查取证的权利，也就是区别于刑事诉讼的强制调查取证的权利。但是基于个人和社会组织的举证能力和举证条件的有限性和损害公共利益的行为的特点，当个人与社会组织提起公益诉讼时适用举证责任倒置更有利于公益诉讼的顺利进行。那么这样会不会导致个人和社会组织会滥用自己的权利、或者通过故意提起公益诉讼来影响被告的名誉和信誉呢？本人认为这个问题可以通过公益诉讼的立案标准的科学化来解决。公益诉讼的立案标准应该包括必须侵害重大的公共利益、有明确的被告人、有明确的诉讼请求、必须属于立案范围、其他的条件可以由各省级人民代表大会讨论决定本行政区划内其他立案条件。此外需要补充的是公益诉讼的审理如果涉及专门领域，必要时可以邀请专家参与并给出意见。

参考文献:

- [1] 颜运秋,周晓明.公益诉讼制度比较研究——兼论我国公益诉讼制度的建立[J].法治研究,2011,(11).
- [2] 李武平.中华人民共和国民事诉讼法(2012修订)学习专题[Z].中国法律教育网 http://www.chinalawedu.com/lvshi/lwping28/5_43171.shtml.
- [3] [德]鲁道夫·冯·耶林.为权利而斗争[M].胡宝海,译:中国法制出版社.

【责任编辑:汪旺根】