

DOI:10.14137/j.cnki.issn1003-5281.2022.05.012

# 我国妇女权益公益诉讼刍议

戴瑞君

(中国社会科学院 国际法研究所, 北京 100720)

[摘要]将妇女权益纳入公共利益有充分的理论基础、制度基础和实践基础。凡是能够纳入公共利益的妇女权益问题皆与对妇女基于性别的歧视密切相关,这类行为只要根源于男女不平等或构成对妇女基于性别的歧视,就可能成为公益诉讼的追诉对象。侵害妇女权益问题的系统性、顽固性、普遍性,妇女权益立法的虚化、弱化,权利保障制度的供给不足,个人救济的无效与局限等都使得将妇女权益纳入公益诉讼必要而迫切。近年来,经法律授权的公益诉讼积累了较为丰富的实践经验,构建起基本的制度储备,为妇女权益公益诉讼的开展奠定了良好的基础。以修订《妇女权益保障法》为契机,我国的妇女权益公益诉讼制度即将获得法律确认。未来该制度应考虑明确将家庭暴力行为纳入受案范围,赋予维护妇女权益的社会组织以公益起诉人资格,同时,应突出救济的示范意义和长效影响,以更好地实现公益诉讼的目的和初衷。

[关键词]妇女权益;公益诉讼;男女平等;歧视妇女;司法救济

[中图分类号]D922.5 [文献标识码]A [文章编号]1003-5281(2022)05-0086-10

2012年,《中华人民共和国民事诉讼法》(下称《民事诉讼法》)修改,“公益诉讼”作为一个法定概念首次出现在我国法律中。2014年10月23日,党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,提出探索建立检察机关提起公益诉讼制度。2015年7月1日,全国人大常委会作出决定,授权最高人民检察院在生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让、食品药品安全等领域开展提起公益诉讼试点<sup>[1](P.722)</sup>,拉开了检察机关开展公益诉讼的序幕。2017年,《民事诉讼法》和《中华人民共和国行政诉讼法》(下称《行政诉讼法》)相应修改,以法律

形式确认了检察机关在上述领域提起民事或行政公益诉讼的权利。

2019年10月31日,党的十九届四中全会通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,进一步提出要“拓宽公益诉讼案件范围”。据此,2021年中共中央出台意见,要求检察机关“积极稳妥拓宽公益诉讼案件范围”,探索办理“妇女权益保障”等领域的公益损害案件<sup>[2]</sup>,这是妇女权益公益诉讼首次被写入中央文件。随后《中国妇女发展纲要(2021—2030年)》把“促进妇女权益保障领域的公益诉讼”<sup>①</sup>作为未来十年妇女发展的一项策略措施。《国家人权行动计划(2021—2025年)》在“完善妇女权益保障制度”一节提出未

[基金项目]中国社会科学院“国际人权法视角下的中国妇女权益保障法完善”(编号:FNZX030-2020)。

[收稿日期]2022-05-27

[作者简介]戴瑞君,女,中国社会科学院国际法研究所研究员,中国社会科学院大学法学院教授,法学研究所性别与法律研究中心秘书长。

① 参见《国务院关于印发中国妇女发展纲要和中国儿童发展纲要的通知》,国发〔2021〕16号。

来五年检察机关积极探索开展相关领域公益诉讼。至此,为保障妇女权益提起公益诉讼成为公益诉讼的一个重要领域。

本文从妇女权益公益诉讼的基本概念切入,探索我国建立妇女权益公益诉讼的正当性、必要性和可行性,并就相关制度建设中的若干重点问题提出建议。

## 一、妇女权益何以为“公益”

为保障妇女权益提起公益诉讼,首先要解决妇女权益的公益属性,这是妇女权益公益诉讼成立的正当性基础。

### (一)公益与公益诉讼

公益,即公共利益,是公益诉讼旨在保护的客体或公益诉讼的客观范围。<sup>[3]</sup>关于何谓公益的学术讨论主要有两个分析视角。第一个视角是尝试提炼公共利益的本质特征,以此区分公共利益与其他利益。这一视角比较有影响力的观点有四种。其一,认为公共利益是个人利益的总和;其二,认为公共利益是全体公民共享的利益;其三,认为公共利益是一种抽象的公共秩序,是一种伦理标准;其四,认为公共利益是一种可以通过正当法律程序形成的被广泛接受的利益。<sup>[4][5]</sup>第二个视角是对公共利益的外延进行归纳。按照学者的解释,公益至少包含三类利益:一是国家利益;二是不特定多数人的利益;三是需特殊保护界别的利益,如老年人、儿童、妇女和残疾人的利益。<sup>[6]</sup>第二种解释视角实际上是对法律确认的 and 实践中出现的公益诉讼受案范围的归纳,对于理解公益或公益诉讼本质的作用是有限的。

由于公益的概念收缩性大,难以界定,因此,不能脱离公益诉讼抽象地谈“公益”,理解公益诉讼中的“公益”需要回到公益诉讼产生的特定历史背景中去。

一般认为,现代公益诉讼发端于20世纪50~60年代美国反贫困、争取公民自由和民权的运动。1955年的布朗诉教育委员会案(Brown v. Board of Education)标志着现代公益诉讼制度的诞生。<sup>①</sup>案件的胜诉使律师们认识到可以将法律作为武器,帮助社会弱势群体解决社会不公和各种歧视问题,以达到社会的公平正义。<sup>[7]</sup>在政府确定公共利益范围的决策过程中,一些弱势群体被体制性地排除在

外<sup>[4](P.15)</sup>,他们的权利或利益并未获得适当代表,而是遭到了漠视或侵犯。因此,一些具有社会责任感的律师或公益团体通过法律援助或者发起策略诉讼,为弱势群体争取平等权利。“公益诉讼”概念的首创者艾布拉姆·蔡斯(Abram Chayes)将公益诉讼界定为“律师通过法院命令或裁判改革法律规则、执行法律和强调公共规范等方式参与社会变革的实践行为”<sup>[8]</sup>。我国学者进一步将公益诉讼阐释为“一个以被代理对象和诉讼目的为基准确定的审视和改变现今社会制度的视角和进路”,其目的在于“要求法律制度对于贫困或弱势族群具有更多的回应性,并使法律的解释和实施对贫困和弱势族群更加敏感,帮助他们实现法律的授权”<sup>[9](P.222)</sup>。

因此,公益诉讼中“公益”的最本质特征是它所追逐的社会正义。尽管人们强调公益主体的不特定性,但在公益诉讼语境下,公共利益与个人利益之间并非泾渭分明、截然对立的。在现代公益诉讼滥觞之际,案件的原告依然是个体利益受损的直接利害关系方,这并不影响案件的公益属性。这类诉讼的初衷就是救助体制不利者,通过个案产生深远的社会影响和示范效应,从而推动法律制度或政策的改进。当下,个人利益与公共利益之间可能会相互转化。当个人利益或个人权利受到侵害的现象具有经济秩序或社会正义的普遍性或典型性意义时,个人利益便转化为公共利益。<sup>[10](P.31)</sup>例如,拖欠农民工工资、剥夺外嫁女的农村集体经济组织成员资格,孤立地看,这是个人权利受到了侵害,实际上却体现为一种普遍性、公害性的现象,一种波及社会安宁和公平正义的现象,由此便有了通过公益诉讼的方式寻求救济的必要。<sup>[10](P.31)</sup>

有学者不赞成如此宽泛地理解公共利益和公益诉讼,指出“误用国外公益诉讼的概念,是一种语境错误”<sup>[3]</sup>,认为如果能够确定特定的侵害对象,则应通过一般民事诉讼予以解决,而不应启动公益诉讼程序。

的确,公益诉讼具有语境性,在不同国家的法律制度下,公益诉讼的内涵、外延均有所差异。不过,公益诉讼的语境性表现为一种发展性。利益的形成和利益价值的认定是由当时社会的客观事实

<sup>①</sup> History - Brown v. Board of Education Re-enactment, <http://www.uscourts.gov/educational-resources/educational-activities/history-brown-v-board-education-re-enactment>, 2022-05-20.

所决定的,自然也会随着国家、社会的发展而变化。在我国法律确认公益诉讼之初,公益诉讼的范围仅限于环境污染、侵犯消费者权益、食品药品安全、国有财产保护和国有土地使用权出让等领域。在中央关于拓宽公益案件范围精神的指导下,近几年,我国制定或修改的法律将侵害英烈的姓名、肖像、名誉、荣誉,个人信息保护,军人权益保障,未成年人保护等纳入了公益诉讼的受案范围。一些地方开始探索办理安全生产,公共卫生,文物和文化遗产保护,妇女、老年人、残疾人权益保护的公益诉讼。有学者认为,“公共利益”的重点应关注社会弱势群体的权益保护。<sup>[11]</sup>无论如何定义“公益”,其“共通之处在于公共利益始终都有对社会弱势群体权益的关注和保护”<sup>[12]</sup>。

可见,对妇女、儿童、老年人、残疾人等特定群体的权利保障都在公益诉讼的范围之内。当前,我国的公益诉讼制度已经关照到了这些群体,具有明确的人权保障功能,成为司法保障人权的一条重要途径。

## (二) 妇女权益的公益属性

人们常说,妇女地位的高低是衡量一个国家文明进步的标尺。保障妇女权益既是贯彻男女平等基本国策的要求,又是关涉国家的社会、经济和文化可持续发展的全局性问题。然而,妇女权益是否属于公共利益曾一度受到质疑。自20世纪末以来,中国涌现出一批妇女组织和法律援助机构,它们通过代理侵害农村妇女土地权益以及妇女集体经济组织成员权、家庭暴力、性骚扰和就业性别歧视等案件,为当事人提供法律援助,并已引起社会对侵害妇女权益和歧视妇女等问题的关注。尽管这些诉讼活动被冠以“公益诉讼”之名,但由于“无法符合一些专家提出的关于公益诉讼的‘正确’概念”<sup>[9](P.200)</sup>而不得不游走于公益诉讼的边缘。事实上,将妇女权益纳入公共利益有着扎实的理论基础、实践基础和制度基础。

1. 理论基础 妇女权利进入公共关切领域是把妇女权益纳入公共利益的坚实理论基础。在很长一段时间内,保障权利的法律只适用于公领域,即政府、政治、经济、职场等传统上属于男性的领域;而与之对立的家庭等私人领域(即妇女所在的领域)不属于国家法律的适用范围。也就是说,法律不鼓励国家直接介入家庭生活。然而,对妇女最普遍的伤害恰恰经常发生在家庭内部。“由于家庭

是许多严重侵犯妇女身心健康的场所,任何对家庭制度和隐私权的无条件遵从都会给妇女带来灾难性后果。”<sup>[13](P.127)</sup> 妇女在家庭等私领域的权利不平等进一步削弱了妇女进入和享有职场、政治等公共领域的权利。从国家层面讲,对公共和私人的二分法使国家不干涉私人关系合理化。“涉及私人领域,国家总是习惯于强调其客观、中立和超然的态度,强调个人在私人空间的个人自治和自足”,“一旦公权力对不平等的两性关系进行调整就会被扣上‘干涉个人权利’的帽子”。<sup>[14]</sup> 可见,被奉为圭臬的公私二分、私法自治在很大程度上掩盖了对妇女的歧视,放纵和默认了对妇女权益的侵害。

主张男女平等的妇女权利运动要求打破传统的公私二分,特别是让隐藏在私领域侵害妇女权益的现象被看见,并被法律所确认和禁止,让性别平等、消除歧视、保障妇女在各个领域的平等权利成为公共关切的领域。国际人权公约和各国法律吸收了妇女权利运动的成果。作为“妇女权利宪章”的联合国《消除对妇女一切形式歧视公约》(下称《消歧公约》)为各缔约国施加了消除对妇女的歧视、实现性别平等的法定义务。该公约要求缔约各国立即采取一切适当措施,消除对妇女一切形式的歧视,保证妇女在男女平等的基础上享有和行使其在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面(包括婚姻和家庭等私领域)的人权和基本自由。《消歧公约》还要求缔约国解决“基于性别而分尊卑观念”“基于男女定型任务的偏见、习俗和一切其他做法”等导致对妇女结构性歧视的因素,从根本上消除歧视性的社会结构和传统做法,转变人们头脑中阻碍实现男女实质平等的对男女两性的刻板印象。<sup>[15]</sup> 作为《消歧公约》的缔约国,中国有义务在国内履行以上各项义务。

法律对男女在公、私领域各项权利的平等承认是公益诉讼关注妇女权益的前提。鉴于歧视妇女现象的普遍性、深刻性和广泛性,通过公益诉讼这种致力于“给社会整体带来影响的方法来改变法律或法律的适用方式”<sup>[14]</sup>对保障妇女权益、实现性别平等和整个社会的和谐具有重要意义。

2. 实践基础 为维护妇女权益而发起公益诉讼是各国公益诉讼的传统实践领域。在20世纪60年代的美国,受到黑人民权运动的启发,为了争取妇女平等权利的公益诉讼如火如荼地展开,并取得了可观的成果:发布行政令禁止就业性别歧视、

国会通过平等权利的宪法修正案。经过这些诉讼活动,“妇女问题”成为人尽皆知的社会问题。<sup>[9](PP.202~203)</sup>在印度,保障妇女权益一直是其公益诉讼的重要领域。20世纪90年代初,印度最高法院在一个公益案件中下令成立全国妇女委员会,负责审议与妇女有关的法律,干预和调查相关具体案件,并采取适当的救济措施,这些行动使印度社会根深蒂固的男女不平等现象有所减少。<sup>[16]</sup>在韩国、巴西、阿根廷、南非,妇女权益同样是公益诉讼保护的主体。<sup>[17]</sup>

由上观之,妇女权益公益诉讼在世界各国都得到了不同程度的发展,有着丰富的比较法基础。

3.制度基础 我国正逐步确立妇女权益公益诉讼的法律制度。《民事诉讼法》《行政诉讼法》没有明确将妇女权益纳入公益诉讼的范围,但我国实践已经开始探索将妇女权益纳入公益诉讼。一方面,有学者认为,两部诉讼法中“等领域”“等损害社会公共利益的行为”的用语表明法律并非穷尽式列举,这为拓宽公益诉讼的领域留下了空间。另一方面,《中国妇女发展纲要(2021—2030年)》《国家人权行动计划(2021—2025年)》等政策文件把促进开展妇女权益保障领域的公益诉讼作为未来的工作计划和策略措施。值得肯定的是,一些地方性立法已经明确将妇女权益保障纳入检察公益诉讼的范围。如新疆、甘肃、海南三地的人大常委会分别审议通过的《关于加强检察公益诉讼工作的决定》均明确将“妇女权益保障”纳入检察机关办理的公益诉讼案件。《妇女权益保障法(修订草案)》及修订草案的二次审议稿都规定了“侵害众多妇女合法权益,导致社会公共利益受损的,检察机关可以发出检察建议或者提起公益诉讼”的条款。因此,从我国政策和法律的发展趋势看,立法上对妇女权益公共利益属性的法律确认指日可待,将妇女权益纳入公益诉讼的制度正逐步确立。

应当注意的是,并非所有涉及侵犯女性权益的事项都应被纳入公益诉讼的范畴。《妇女权益保障法(修订草案)》将以下几类行为纳入检察公益诉讼的范围:(1)确认农村妇女集体经济组织成员身份时侵害妇女权益或者侵害妇女享有的农村土地承包和集体收益、土地征收征用补偿分配权益和宅基地使用权;(2)侵害妇女平等就业权益;(3)相关单位未采取合理措施预防和制止性骚扰;(4)通过大众传播媒介或者其他方式贬低损害妇女人格;

(5)其他严重侵害妇女权益的行为。这几类行为的共同特点是,当发生具体纠纷时几乎都可以特定化受害主体。同时,这几类行为本质上都是基于性别歧视而产生的结果,具有系统性和结构性的特点。如果不纠正这种系统性、结构性的做法,那么任何处于类似场景下的不特定的妇女都可能会成为受侵害的对象,即特定侵害事件反映的是一种具有社会公害性的现象,从而使这类侵害具有社会公益属性。综上,笔者认为,凡是能够纳入公共利益的妇女权益问题皆与对妇女基于性别的歧视密切相关,即只要这类行为根源于男女不平等、构成对妇女基于性别的歧视,受害者只因其性别为女性就可能受到此类行为的不利影响,那么,这类行为就可能成为公益诉讼的追诉对象。

## 二、妇女权益公益诉讼的必要性

现行《妇女权益保障法》及相关法律授权遭遇歧视对待的妇女可以直接行使诉权。既然如此,为何仍有必要通过公益诉讼来实现对妇女权益的保障?

(一)妇女权益保障立法被虚化、弱化,权利保障的制度供给不足

在我国,妇女权益保障面临的主要挑战往往不是无法可依,而是有法不依。《中华人民共和国宪法》规定:“中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等各方面享有同男子平等的权利”;《中华人民共和国妇女权益保障法》(下称《妇女权益保障法》)确认男女平等是国家的基本国策;《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国就业促进法》《中华人民共和国农村土地承包法》等多部法律禁止基于性别的歧视。然而,这些关于保障妇女权益的立法都被认为是没有实效的软法、弱法,未能充分发挥保障妇女权益的应有功能。特别是,虽然《妇女权益保障法》明确了男女平等、消除对妇女歧视的基本原则,并全面规定了妇女在各个方面的平等权利,但该法自施行以来就被认为仅仅是对原则的宣示,不具有执行力。因此,妇女个人依据《妇女权益保障法》主张权利很少会获得法院支持,法院也鲜少将《妇女权益保障法》作为裁判案件的直接依据。实践中,有当事人质疑男女不同龄退休违反了男女平等的宪法原则、侵犯了妇女平等工作权,法院认为,按照国务院有关规

定为当事人办理退休手续并无不妥,当事人关于提前退休违反宪法规定的男女平等原则的主张没有法律依据。<sup>[18][19]</sup>关于农村妇女的土地权益,多部法律、政策和司法解释强调不应因妇女结婚、离婚、丧偶而侵犯其土地承包经营权,但实际上,“大量女性在土地承包、宅基地申请审批、土地征收补偿、集体经济组织成员资格认定、集体经济收益分配、集体产权股份化、村民待遇等方面受到程度不同的区别对待,权益侵害屡禁不止,情况严重时甚至威胁到她们的生存”<sup>[20]</sup>。可见,法律制度在保障女性权益方面频繁失灵。

在这些案例中,行政法规等下位法的规定抵牾法律、宪法等上位法的原则,村规民约违反法律规定而得不到纠正。造成这一局面的一个重要原因是负有监管职责的地方行政机关不作为和司法机关回避裁判。<sup>[20]</sup>此外,维护妇女合法权益的实体制度和程序制度的供给不足也使个体维权举步维艰。例如,“就业歧视不在劳动保障部门的监察事项之列,《就业促进法》未明确规定歧视行为是执法部门监察监督的对象”<sup>[21]</sup>。女性遭受性别歧视的各类诉讼普遍面临着立案难、举证难、救济不充分等问题。在这种情况下,单纯依靠受害个体通过私益救济已经无济于事,亟须通过检察机关提起公益诉讼对行政机关加以监督和督促。

(二)侵犯妇女权益问题的系统性、顽固性和普遍性

《妇女权益保障法(修订草案)》列举的严重侵犯妇女权益可以提起公益诉讼的几类行为具有系统性、顽固性、普遍性的共同特点,个体的私益诉讼难以撼动侵害妇女权益的根基。

在就业领域,性别歧视层出不穷、形态各异。尽管国家不断出台各项相关法律、政策,但就业性别歧视现象依然严峻。调查显示,在就业时“因性别而不被录用或提拔”“因结婚/怀孕/生育而被解雇”的城镇女性超过1000万,各年龄、各种受教育程度和婚育状况的女性遭遇就业性别歧视的比例远高于男性。<sup>[22]</sup>在三孩政策下,女性的就业形势会更加艰难。

在《中华人民共和国反家庭暴力法》(下称《反家庭暴力法》)出台后,全社会对家暴违法的认识显著提高,但情况仍不容乐观。根据全国妇联发布的数据,“平均每7.4秒就有一位女性遭受丈夫殴打,2.7亿个家庭中约30%的妇女遭受过家暴,每年有

15.7万妇女自杀,其中60%的妇女自杀是因为家庭暴力”<sup>[23]</sup>。

中国农村妇女的土地权益及相关权益受侵害的现象阻碍了农村妇女的生存和发展,也是造成这部分弱势群体陷入贫困的重要原因。据全国妇联在21世纪初对全国30个省级行政区202个县的1212个村的抽样调查,“没有土地的人群中,妇女占七成,26.3%的妇女从来没有分到过土地,43.8%的妇女因结婚而失去土地”<sup>[24]</sup>。还有一项调查数据显示,“2010年没有土地的农村女性占21.0%,比10年前增加了11.8个百分点,高于男性9.1个百分点,其中,因婚姻变动而失去土地的女性占27.7%,而男性仅为3.7%”<sup>[25]</sup>。上述数据表明,农村妇女的失地和土地收益问题依然突出,尤其是村规民约侵犯、剥夺妇女权益的现象十分普遍,甚至令人震惊<sup>[26](P.343)</sup>,但受害妇女却常常求助无门。近年来,实践中出现了一些积极变化,有的法院积极履职,依据相关法律判定村规民约违法<sup>①</sup>,但个案尚不足以扭转整体局面,要进行系统性的改变仍需公益诉讼的介入。

此外,大众传媒和广告等消费女性、物化女性、贬低女性人格的问题具有传播范围广、影响面大、影响深远恶劣、难以消除等特点,阻碍了男女平等社会观念和性别友好社会环境的建立。此类现象屡禁不止的深层次原因在于根深蒂固的性别偏见和对妇女人格权的否定,同时,也反映出立法不明、执法不严等制度性问题,因此,将此类行为纳入公益诉讼十分必要。

(三)妇女权益个体诉讼的局限性

首先,由于制度上、观念上的障碍,受害妇女个体维权很难获得成功。在制度层面,涉及侵犯妇女平等权益的诉讼往往证明难、耗时长、收益小,甚至多数难以通过诉讼实现维权;在观念层面,对贬低妇女人格的广告、大众传媒等非即时性侵害个人利益的问题,“受害人缺乏抵制这类低俗营销的个体自觉”<sup>[27]</sup>。对性骚扰、性侵害等有着严重污名化受害人传统的侵害行为,受害妇女囿于社会观念不愿宣扬而选择隐忍。制度局限、观念束缚以及对既有维权效果的失望让一些直接利害关系人选择了沉

① 例如,海南省琼海市人民法院民事判决书:彭昌薇诉琼海市博鳌镇博鳌村民委员会昌美村民小组侵害集体经济组织成员权益纠纷。参见(2015)琼海民一初字第702号,2015年7月7日。

默,“结果是侵害妇女权益的行为不仅被放纵而且被效仿”<sup>[14]</sup>。在这些情况下,检察机关提起公益诉讼将大大提高通过诉讼维权的比例,产生引领和示范效应,带动社会风气转变。

其次,个案救济难以产生扩张效应,难以阻却类似违法情况的再次发生。我国现行法律不认可不具有直接利害关系的个人提起公益诉讼的权利,只有实际受到违法行为侵害的人才具备原告资格。在我国公益诉讼的早期实践中,案件原告无一例外地都与纠纷有直接利害关系,因此,公益诉讼在形式上仍然需要满足私益诉讼的起诉条件。即使个人起诉的初衷是希望“以小见大”,即能有一定的波及面和影响力,但在我国现行制度下个人起诉仍然难以产生公益诉讼的效果。我国是成文法国家,人民法院依法行使审判权,法院的判决并没有创造先例的扩张效力。即使此类案件的原告最终胜诉,但因案件的结果往往仅及于个案,所以难以产生诉讼之初所预期的推动改变不合理的政策或做法的溢出效应,葛锐诉郑州铁路分局一案就充分说明了这一点。河南青年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。法院最终判决葛锐胜诉、郑州铁路分局返还葛锐0.3元厕所收费。据媒体报道,郑州火车站在败诉后,仍然继续收取如厕费用。<sup>[28]</sup>可见,法院的判决仅起到了个案纠正的效果,未能阻却被告继续从事违法行为。

具体到妇女权益,各自为战的私益诉讼掩盖了这些行为的歧视本质,不能从根本上遏制歧视行为的继续发生。全国人大社会建设委员会在《妇女权益保障法(修订草案)》的说明中指出,“妇女权益保障领域长期存在一些痛点、难点问题,直接关系到妇女的切身利益和亿万家庭的幸福美满,影响社会和谐稳定”<sup>[29]</sup>。而妇女权益保障关系到亿万家庭的幸福和社会的和谐稳定、妇女的全面发展,对妇女权益的侵害仅仅通过个体救济来消除可谓道阻且长,更何况个体救济并不顺畅。公益诉讼的示范效应和制度影响力有望消减实践中广泛存在的歧视妇女现象,使纸面上的法律“活”起来,真正发挥出权利保障的功能。

### 三、妇女权益公益诉讼的可行性

第一,将妇女权益保护纳入公益诉讼是各国公益诉讼的普遍实践,我国非官方的妇女权益公益诉

讼由来已久。近年来,我国出现了一些典型案例,如2012年女大学生诉巨人教育性别歧视案、2014年新东方烹饪学校限招男性就业歧视案、2016年邓亚娟与北京某劳务派遣公司一般人格权纠纷案等,这都反映出司法系统对妇女平等权利的保护意识逐步提高。因此,在我国为保障妇女权益启动公益诉讼具有深厚的社会基础。

第二,近年来,我国法定公益诉讼进展迅速,特别是未成年人检察公益诉讼的广泛开展为妇女权益公益诉讼提供了大量可供借鉴的经验。2020年修订后的《中华人民共和国未成年人保护法》几乎取消了对涉未成年人公益诉讼的受案范围的限制,凡侵犯未成年人合法权益又涉及公共利益的,检察机关都可以提起公益诉讼。2021年,全国检察机关未成年人保护公益诉讼立案6633件,是2020年的4.2倍,是2018、2019两年总和的3.3倍。<sup>[30]</sup>未成年人公益诉讼通过司法保护推动了相关法律规定的落地实施,对唤醒和提高全社会保护未成年人的意识具有重要意义。这些经验和成绩更加坚定了我们推动妇女权益公益诉讼的信心。

与此同时,地方有关妇女权益公益诉讼的先行先试收效良好。2021年9月,浙江省杭州市钱塘区人民检察院纠正该区某街道办招聘村级后备干部侵犯妇女平等就业权益案成为全国首批妇女权益检察公益诉讼的典型代表。该案中,检察机关充分履行了检察公益诉讼职责,除了建议纠正招考性别限制的违法情况外,还建议涉案街道完善长效监管机制。街道在收到检察机关的检察建议后重新组织公开招考,并召集辖区村干部开展涉妇女权益保护法律法规教育培训,以提升其保护妇女权益、维护妇女发展的责任意识。办案检察机关深谙公益诉讼制度设计的初衷,即诉讼不是目的,通过督促行政机关依法履职,建立长效机制,保护国家利益和社会公共利益才是公益诉讼的根本目的。<sup>[31]</sup>该案为全国范围内妇女权益公益诉讼的开展起到了良好的示范作用。

第三,以2021年《人民检察院公益诉讼办案规则》的颁布实施为标志,检察公益诉讼已经形成了一套较为完整的规则体系,为妇女权益检察公益诉讼提供了基本制度遵循。此外,专门针对妇女权益公益诉讼的制度建设也在不断推进。2019年12月,最高人民检察院和全国妇联联合发布了《关于建立共同推动保护妇女儿童权益工作合作机制的

通知》(以下简称《通知》),首次提出在侵犯妇女权益的若干领域发出检察建议或提起公益诉讼。《通知》建构了检察机关与妇联组织良性、有效互动的机制,深化了专业化办案与社会化保护配合衔接的创新实践。<sup>[32]</sup>在《通知》下发后,各地纷纷响应,探索建立当地维护妇女权益公益诉讼的协调合作机制。例如,2020年12月,内蒙古自治区检察院与高校专家研讨妇女权益类公益诉讼机制,探索妇女权益保障类检察公益诉讼的功能定位与运行方式。<sup>[33]</sup>2021年11月,浙江省检察院与浙江省妇联共同出台了《关于建立公益诉讼配合协作机制的意见》,建立沟通联络机制、信息共享机制、线索移送机制、办案协作机制、法治宣传联动机制等,以形成妇女权益保护的整体合力和综合效应。通过各级各地的积极探索,妇女权益公益诉讼的具体规则体系逐步建立起来。

#### 四、完善妇女权益公益诉讼的几点建议

##### (一)拓宽妇女权益公益诉讼的受案范围

目前,关于哪些领域侵害妇女权益的问题可以启动公益诉讼,在官方文件中有几种不同提法。2019年底最高人民检察院与全国妇联联合下发的《通知》明确,对“国家机关、事业单位招聘工作中的就业性别歧视”以及“相关组织、个人通过大众传播媒介或者其他方式贬低损害妇女人格等问题”<sup>[34]</sup>可以提起公益诉讼。2021年发布的《国家人权行动计划(2021—2025年)》增加了侵害妇女财产权益、不履行预防和制止家庭暴力职责等侵害妇女合法权益问题,并去除了对实施就业歧视的主体的限制。《妇女权益保障法(修订草案)》及修订草案的二次审议稿列举的公益诉讼适用领域包括农村妇女土地权益及相关权益、妇女平等就业权益、相关单位未采取合理措施预防和制止性骚扰、通过大众传播媒介或者其他方式贬低损害妇女人格,此外还规定了“其他严重侵害妇女权益的行为”这一兜底条款。

总体而言,妇女权益公益诉讼的受案范围呈现逐步扩大的趋势,特别是《妇女权益保障法(修订草案)》中的兜底条款为进一步拓展受案范围留下了制度空间。然而,通过对比可以发现《妇女权益保障法(修订草案)》并未明确纳入《国家人权行动计划(2021—2025年)》中的“家庭暴力”问题。

《妇女权益保障法》应明确将“不履行预防和制止家庭暴力职责”作为一类可启动公益诉讼的行为。首先,家庭暴力是施暴者对受暴者实行控制的一种手段,体现了施暴者和受暴者之间不平等的权力关系。尽管家庭暴力的受害对象不限于女性,但女性受害者占据了绝大多数。一项对3000余件援引《反家庭暴力法》的司法案件的研究表明,虽然有个别男性指控女方实施家暴,但女性指控遭受家庭暴力的案件占比高达98.9%。<sup>[35](P.12)</sup>因此,可以说,家庭暴力本质上是一种针对妇女的基于性别的暴力,构成了对妇女的歧视。其次,家庭暴力是社会公害,不仅是侵害家庭成员人身权利的违法行为,而且会影响家庭和睦、社会稳定,具有严重的社会危害性。“从维护社会公共利益、消除社会公害的角度,应当在妇女权益保障法修改中将家庭暴力纳入公益诉讼的适用情形。”<sup>[36]</sup>再次,《反家庭暴力法》规定:反家庭暴力是国家、社会和每个家庭的共同责任。有学者指出,这种共担责任的立法设计极易导致司法实践中出现推诿塞责的现象。<sup>[12]</sup>而检察公益诉讼的监督和督促职责为保护妇女权益提供了有力保障。

##### (二)增加妇女权益公益诉讼的起诉主体

起诉主体的多元化是各国公益诉讼制度的共同特点。常见的公益诉讼起诉主体包括检察机关、社会团体和公民个人。按照我国当前的公益诉讼制度,行政公益诉讼的起诉主体是检察机关;对于民事公益诉讼,有关组织、机关和人民检察院都可以提起公益诉讼。具体到妇女权益公益诉讼,目前看来,检察机关是唯一的公益诉讼起诉主体。笔者认为,以此为基础,还应赋予适格的社会组织以妇女权益民事公益诉讼的起诉主体资格。赋予某些维护妇女权益的社会组织以民事公益起诉权在学界已达成广泛共识。<sup>[17][37][38]</sup>

一方面,对出于种种顾虑不愿走入公共话语空间的受害妇女而言,她们的合法权益应当获得代表并有一定的表达途径。“那些既无权无势又缺乏法律知识的妇女是无法有效地保护自己的权利的”,“允许他人尤其是妇女团体代为起诉,这不仅是维护其个人自主的手段,也是维护女性参与政治的公共自主、维护社会合作的制度保证之一”。<sup>[4]</sup>

另一方面,维护妇女权益的社会组织具备承担民事公益起诉人的能力。首先,提起公益诉讼符合社会组织的宗旨和章程。其次,这些组织往往具有

足够的专业知识、信息和精力。再次,社会组织有一定的社会影响力,其胜诉所产生的社会效果与公益诉讼的目的相契合。当然,为了防止社会组织滥用公益起诉权,可以比照《中华人民共和国环境保护法》对适格的社会组织资格作出限定。

此外,赋予社会组织以公益起诉权,可以弥补检察机关办理专门领域公益诉讼时的专业短板和办案力量的不足。受到历史、文化、习俗等多方面因素的影响,妇女权益保护要求办案人员具有足够的性别平等知识和性别敏感度,因而妇联等专业力量的介入必不可少。

实际上,国家鼓励社会组织和机构在妇女权益公益诉讼中发挥作用。例如,《中国妇女发展纲要(2021—2030年)》“鼓励企事业单位、社会组织、慈善机构和公益人士参与保障妇女合法权益”;《妇女权益保障法(修订草案)》规定,“国家机关、群团组织、企业事业单位对侵害妇女权益的行为,可以支持受侵害的妇女向人民法院起诉”。如果能在《妇女权益保障法》中进一步明确妇联、工会以及其他维护妇女权益的社会组织的公益起诉权,就会在更大程度上释放社会组织在社会治理中的潜力。

### (三) 强化公益诉讼救济的示范效应和长效机制

妇女权益公益诉讼的根本目的是改变妇女地位低下、妇女群体受歧视、妇女权益普遍受侵犯的状况,建立平等的性别结构关系,实现社会和谐稳定、长治久安。因此,检察院和法院在公益诉讼中的作用不应当止于对个案的定分止争,还应着眼于个案的溢出效应,促进建立保障性别平等的长效机制,阻断类似的侵犯妇女权益行为,从而实现公益诉讼的制度初衷。

首先,检察机关应利用好检察建议和支持起诉的职责,发挥出公益诉讼对普遍、系统的歧视性做法的纠偏改造功能。公益诉讼是一项系统工程,诉讼只是其中的一个环节,并且是最后的手段。按照我国现行法律规定,检察机关履行公益诉讼检察职责具体包括提出检察建议、支持起诉、提起公益诉讼等多种形式。<sup>①</sup>大多数行政公益诉讼将以行政机关执行检察建议的方式结案,而很少会走到向法院起诉的阶段。因此,检察建议的内容至关重要。检察建议不仅应当要求行政机关纠正违法履职或者不作为等违法行为,而且应当强调建立面向未来的长效机制,以达到以个案带动类案解决的效果。

在民事公益诉讼的支持起诉环节,检察院可以提供法律咨询、向人民法院提交支持起诉意见书、协助调查取证、出席法庭。检察机关应运用好支持起诉、提交支持起诉意见书的机会,从而扩大办案的效果,促进系统性、制度性地扭转侵害妇女权益的状况。

其次,在诉讼环节法院应发挥司法能动性,使公益诉讼的效果最大化。在公益诉讼中,法院的作用不容忽视。“公益诉讼的目的在于利用司法的力量来实现对社会公共利益的维护。打铁还需自身硬,如果司法自身没有力量,缺乏硬度,自然很难实现公益诉讼这一目的。”<sup>[3]</sup>对此,当前的公益诉讼制度要求法院发挥司法能动性,主动行使释明权。为对公共利益进行充分救济,“人民法院认为人民检察院提出的诉讼请求不足以保护社会公共利益的,可以向其释明变更或者增加停止侵害、恢复原状等诉讼请求”<sup>②</sup>。

对其他适格主体提起的公益诉讼,原告的目的常常不仅仅是寻求个人利益的救济,而是希望法院能够禁止侵害者继续实施侵害行为,以保护潜在的受害者。然而,在判决效力相对性原则<sup>③</sup>的约束下,法院一般不支持禁止性诉讼,从而导致了前述“葛锐”案的尴尬结果。<sup>[28]</sup>对于侵犯不特定多数人利益的公益诉讼,如果严格坚持判决效力相对性原则,依然需要就同一类事件反复起诉,则无形中会增加诉累,浪费诉讼资源,并且难以实现公益诉讼的制度改造功能。

妇女权益公益诉讼个案解决的实质是推动某一妇女群体利益的解决,并以此影响和推动该领域立法和政策的变革。<sup>[39]</sup>笔者建议,为了实现公益诉讼的目的,维护社会公平正义,在适格主体提起的民事公益诉讼案件中,法院应适当地发挥司法能动性,支持原告提出的禁止性诉讼请求,即责令被告不再从事违法行为,避免继续出现类似的侵害现象。在原告未提出相关诉讼主张的情况下,如果法院认定被告的违法行为指向不特定多数人,存在更

① 参见高检发释字〔2021〕2号《人民检察院公益诉讼办案规则》(2020年9月28日通过,2021年7月1日起施行)第4条。

② 参见《最高人民法院最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第18条。

③ 判决效力的相对性原则,即判决效力就其主体的约束力而言,仅对诉讼的双方当事人有约束力(判决效力的主观范围),对诉讼外第三人没有约束力。参见张卫平《民事公益诉讼原则的制度化及实施研究》,载《清华法学》2013年第4期。

多的潜在受害者,那么法院应当主动行使释明权或者与支持起诉的检察机关合作,向原告释明可以提出禁止性诉讼请求,以使公益诉讼的效果最大化。

随着《妇女权益保障法》修订工作的顺利推进,我国的妇女权益公益诉讼制度即将获得法律确认。妇女权益公益诉讼应着眼于解决顽固的、突出的侵犯妇女权益行为,突破个体救济的局限,为妇女权益法治保障提供新途径。这是我国加强人权司法保障的一项重大进展,期待妇女权益公益诉讼为营造包容发展的社会氛围、实现男女实质平等发挥出应有的作用。

#### [参考文献]

[1]全国人大常委会.关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定[Z].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2015,(4).

[2]中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见[N].人民日报,2021-08-03.

[3]张卫平.民事公益诉讼原则的制度化及实施研究[J].清华法学,2013,(4).

[4]朱晓飞.公益诉讼语境下的“公益”含义解析[J].环球法律评论,2008,(3).

[5]徐全兵.检察机关提起公益诉讼有关问题[J].国家检察官学院学报,2016,(3).

[6]韩波.公益诉讼制度的力量组合[J].当代法学,2013,(1).

[7]胡云红.比较法视野下的域外公益诉讼制度研究[J].中国政法大学学报,2017,(4).

[8]Abram Chayes. The Role of The Judge in Public Law Litigation[J]. Harvard Law Review, 1976, (89).

[9]徐卉.通向正义之路:公益诉讼理论研究[M].北京:法律出版社,2009.

[10]颜运秋.公益诉讼法律制度研究[M].北京:法律出版社,2008.

[11]林莉红.公益诉讼的含义和范围[J].法学研究,2006,(6).

[12]匡旭东.未成年人检察公益诉讼制度探析[J].行政与法,2021,(1).

[13]Donna Sullivan. The Public/Private Distinction in International Human Rights Law[A]. Julie Peters, Andrea Wolper. Women's Rights, Human Rights; International Feminist Perspectives[C]. London/New York: Routledge, 1995.

[14]沈国琴.从政治到法律:妇女权益保护公益诉讼法律框架的构建[J].新视野,2011,(2).

[15]戴瑞君.法律如何定义对妇女的歧视[J].妇女研究论

丛,2021,(5).

[16]蒋小红.通过公益诉讼推动社会变革——印度公益诉讼制度考察[J].环球法律评论,2006,(3).

[17]王莉.巴西公益诉讼检察制度及启示[J].人民检察,2020,(7).

[18]张春阳,孙春建.退休女工为享男女同龄退休权状告单位[EB/OL]. <https://www.chinacourt.org/article/detail/2005/11/id/186497.shtml>, 2005-11-15/2022-05-27.

[19]张春阳,马红梅.女工要求同龄退休权案一审宣判 原告败诉[EB/OL]. <https://www.chinacourt.org/article/detail/2006/02/id/195364.shtml>, 2006-02-08/2022-05-27.

[20]曲相罪.农村土地财产权益男女平等保障机制探讨[J].法学,2019,(9).

[21]胡桑,申纯.女性就业歧视公益诉讼制度法律机理研究[J].中国劳动关系学院学报,2018,(3).

[22]杨慧.城镇就业性别歧视问题实证研究[J].山东女子学院学报,2013,(3).

[23]王俊,谢雁冰.数据背后的家暴现实[N].新京报,2020-11-25.

[24]陈虹伟.农村土地征用凸现妇女权益问题[N].法制日报,2007-07-15.

[25]第三期中国妇女社会地位调查课题组.第三期中国妇女社会地位调查主要数据报告[J].妇女研究论丛,2011,(6).

[26]郭建梅,李莹.关于妇女土地权益保护公益诉讼的探索与实践[A].乡镇论坛杂志社.农民土地权益与农村基层民主建设研究[C].北京:中国社会出版社,2007.

[27]刘天红.翻炒性别偏见烂梗的低俗广告为何屡禁不止[N].中国妇女报,2022-05-24.

[28]周泽.“公益诉讼”且慢喝彩[N].法制日报,2001-06-02.

[29]对“歧视”“骚扰”说不!妇女权益保障法迎“大修”[EB/OL]. <http://www.npc.gov.cn/npc/kgfb/202201/d97f14e6d557467aa49f21c88cd70e4a.shtml>, 2022-01-07/2022-05-20.

[30]王冬.2021年全国检察机关未成年人保护公益诉讼立案6633件[EB/OL]. [https://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/202203/t20220307\\_547781.shtml](https://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/202203/t20220307_547781.shtml), 2022-03-07/2022-05-20.

[31]黄丁文.妇女权益保护检察公益诉讼实践路径[J].中国检察官,2022,(3).

[32]王春霞.最高检:公益诉讼检察法定领域外要重点办理妇女权益保障等案件[N].中国妇女报,2022-01-17.

[33]沈静芳,等.内蒙古:研讨妇女权益保障领域公益诉讼机制[N].检察日报,2020-12-17.

- [34]王春霞.最高检全国妇联建立合作机制共同推动保护妇女儿童权益工作[N].中国妇女报,2020-01-08.
- [35]陈明静.《反家庭暴力法》司法适用困境研究[D].北京:中国政法大学,2022.
- [36]王春霞.健全妇女儿童公益诉讼 完善社会公共利益保护[N].中国妇女报,2022-04-13.
- [37]廖中洪,李学经.建立我国公益诉讼制度的设想[J].西南政法大学学报,2003,(6).
- [38]周湖勇,许悦.公益诉讼:妇女有效维权的新途径[J].中华女子学院学报,2007,(4).
- [39]李莹,王竹青.中国妇女劳动权益保护理论与实践——从法律援助和公益诉讼的视角[M].北京:中国人民公安大学出版社,2006.

(责任编辑 屈虹)

## Discussion on the Public Interest Litigation of Women's Rights and Interests in China

DAI Rui-jun

(*Institute of International Law, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, China*)

**[Abstract]** There are sufficient theoretical, institutional and practical foundations for incorporating women's rights and interests into public interests. All issues of women's rights that can be included in the public interest are closely related to gender-based discrimination against women. As long as such behaviors are rooted in gender inequality and constitute gender-based discrimination against women, they may become the object of public interest litigation. The systemic, stubborn, universality of the violation of women's rights and interests, the inefficiency and weakening of women's rights and interests legislation, the insufficient supply of the rights protection system, and the ineffectiveness and limitation of personal relief make it necessary and urgent to include women's rights and interests in public interest litigation. In recent years, public interest litigation authorized by law has accumulated rich practical experience, built a basic institutional reserve, and laid a good foundation for the development of public interest litigation for women's rights and interests. Taking the revision of the Law on the Protection of Women's Rights and Interests as an opportunity, public interest litigation system for women's rights and interests is about to be confirmed by law in China. In the future, it is recommended to explicitly include domestic violence in the scope of accepting cases, and to grant social organizations that protect women's rights and interests the qualifications of public interest plaintiff, at the same time, the demonstration significance and long-term impact of relief should be highlighted in order to better realize the purpose and original intention of public interest litigation.

**[Key words]** Women's Rights; Public Interest Litigation; Gender Equality; Discrimination against Women; Judicial Remedies