

对民政局为流浪汉当原告的深层思考

陈云生 郭殊

身份不明的流浪汉遇车祸身亡，民政局当原告出庭维权。日前，国内第一起由政府部门为流浪汉维权的官司在江苏省高淳县人民法院开庭审理（4月24日《检察日报》）。笔者认为，本案虽然有颇多争议，但其具有重大的社会意义。

高淳县人民检察院从“流浪人员的生命权应当受到平等法律保护”的理念出发向该县民政局发出检察建议书，随后由该县民政局提起诉讼看，这显然不是一个典型的“利己”的民事赔偿之诉，而是一个“利他”的“公益性诉讼”。认清这一点至关重要，这关系到能否正确地认识和评价该事件。

虽然根据《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，民政部门负有救助流浪乞讨人员的法定职责，但笔者认为，只有满足某个流浪乞讨人员正在民政部门所属救助站“接受救助”这一法律要件，民政部门才能以法定的监护人的身份成为提起相关民事赔偿诉讼的适格主体。在本案中，该县民政局显然不能满足这一法律要件。该流浪人员卧在马路上被车轧死，在法理上可以推定救助单位未尽到法定救助之责。如果日后死者有亲属出现向法院提起国家赔偿的行政诉讼，该救助单位及其所属民政局或许还要负起相应的行政责任。

被忽略和遗忘的一个重要法律关系人，是该县公安局。该局已按职权和程序完成了勘验、收受预付赔偿金、刊登认尸启事等事宜。按照公安部《交通事故程序规定》：“交通事故死亡人员身份无法确认的，交管部门应将其所得的赔偿款交付有关部门保存，事后再转交给损害赔偿权利人。”这一规定完全可以适用于本案，适当数额的赔偿款的确定，可以由交管部门自由裁量。至于交付的“有关部门”，自然以民政部门最为适宜。由此可见，与其说本案暴露的是法律盲点，倒不如说暴露的是我们对法律、规章等认识上和执行上的不足。

本案的另一大社会意义在于，可以引发对国家宪政和法治建设中一些深层次问题的思考。

关于人权保护的实施机制问题。宪政和法治的经验一再证明，现代人权保护必备两个事实要件：一是要具备相应的法律体系及相关制度作为规范和实施的基础，即要求具备基本的制度性框架。二是要有相应的机构具体负责实施，“有权利必有救济”即意味着必有机构去具体负责救济事宜。

关于“法律替代”的法治理念及其机制。任何一个现代国家的法律及其制度，都不可能完备到能够满足一切社会生活的需要。社会生活时时刻刻都在变化，一旦出现法律或制度缺位，法官造法、民间组织代理诉讼等“法律替代”行为就会在其中发挥补充作用。笔者认为，本案中对原告资格甚至诉讼本身存在的种种质疑和争议，显示中国目前尚不具备这样的“法律替代”的理念和机制。但显然，本案的当事人、社会上关心本案的各方面人士已经在为建立中国自己的“法律替代”的理念与机制进行大胆的实践。

本案还涉及到公益诉讼问题。公益诉讼在时下的中国已经不是一个新话题，在司法改革特别是检察改革中，已经成为一项方向性的改革内容。检察机关在提起和发展公益诉讼方面已经有了多年的实践，积累了大量的经验，本案正是在检察机关发出的检察建议书的推动下发生的，这再次表明检察机关对公益诉讼的积极性和主动性的增强。然而从当代其他国家宪政经验上看，实施公益诉讼的主体主要是民间团体或组织。笔者认为，本案更适宜由民间的人权保护组织或相关的“协会”之类的团体发起公益诉讼。