

一场方兴未艾的公益法实践运动

文 / 黄金荣

近些年来,有关公益法实践的新闻报道层出不穷,有关公益诉讼的学术讨论也开始如火如荼。本文试图对主要自2000年以来媒体广泛报道过的公益法实践活动进行简要的回顾。虽然媒体和学术界的关注点主要是“公益诉讼”,但本文的视野却并不仅限于此。本文关注的是更大范围的“公益法实践”。在概念上它泛指一切以保护和实现公共利益为目的或者带有这种目的的法律行动。判断的标准在于,所采取的法律行动是否是为了挑战目前不合理的法律制度或法律实践,挑战涉及公众利益的大公司和企业的做法,敦促政府履行法律职责,或者促进政府和社会对有关公民权利、生态环境、法律制度等方面问题的关注。无论采取哪种法律行动形式,只要其带有超越个人利益的色彩,带有引发社会对有关问题的关注、改变不合理法律或实践的目的,那么就是一种“公益法实践”。

行使建议的权利——公益上书

从严格意义上说,公益上书并不是一个法律概念,但在目前对规范性法律文件提出合法性审查只是一种建议权,还缺乏严格法律程序保障的情况下,公益上书这个概念却可以形象地说明这种建议的性质。宪法第41条规定:“中华人民共和国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”,所以公民早就具有了这种合法性审查建议权。然而,直到2000年通过的《立法法》第90条明确确认有关国家机关、“社

会团体、企业事业组织以及公民认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的建议”,这项建议权才开始引起人们的关注,并逐渐成为公益上书活动的一个法律推动力。

人们在采取公益上书和公益诉讼等法律行动时往往既试图揭露违法行为、改变不合理规章制度,也试图维护人们的法律权利,特别是人权。这点在公益上书中表现得尤其明显。例如,人们上书要求全国人大常委会对《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》进行违宪审查可以说是为了维护公民的人身自由权;上书要求对《公务员暂行条例》、《国家公务员录用暂行规定》等规范性法律文件进行违宪审查是为了维护公民的平等权。

在各种公益上书活动中,尽管很大一部分发起者是法律人(比如著名的“三博士”),但也不乏像盛洪、王海、司马南这类法律界外的名人以及像王淑荣这类默默无闻的普通村干部;在反对乙肝歧视的上书活动中,虽然人们宣传建议书时突出了以何家弘、章剑生这些法学教授为首的法学专家身份,但其网上签名的性质决定了其参与者必然具有广泛的群众性。

王淑荣上书:2003年1月,河北省香河县五百户镇香城屯村的村委会主任王淑荣上书全国人大常委会,声称《河北省土地管理条例修正案》第25条的规定违反《土地管理法》,要求对前者的合法性进行审查。2005年6月,河北省十

届人大常委会第十五次会议删除了《河北省土地管理条例》第25条。

三博士上书:2003年5月1日,俞江、滕彪和许志永等三位法学博士联名上书全国人大常委会,要求按照《立法法》的有关规定对《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》进行合法性审查。2003年6月18日,国务院常务会议决定,废止1982年5月国务院发布的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。

“反乙肝歧视”上书:2003年11月20日,包括何家弘、章剑生等法学教授在内的1611位公民联名向全国人大常委会递交《违宪审查书:维护乙肝病毒携带者平等权益》。他们要求对国务院《公务员暂行条例》、《国家公务员录用暂行规定》人录发(1994)1号 和全国31个省、市、自治区的《公务员体检标准》进行违宪审查。2005年1月20日,《公务员录用体检通用标准(试行)》正式颁布实施,该标准确认:公务员体检中,如果乙肝病原携带者经检查排除肝炎的,就应视为合格。

其他著名的公益上书事件还有:

2003年11月肖太福等四律师上书全国人大常委会,要求审查《河南省农作物种子管理条例》第36条。此后,河南省十届人大常委会第八次会议对相关条款进行了修改。

2004年12月,中国政法大学硕士生郝劲松上书要求对《铁路客运运价规则》有关条款进行合法性审查。

2005年8月,杨涛和王金贵上书要求对《婚姻登记条例》和《黑龙江省母婴保健条例》进行合法性审查。

2005年8月,北京市东方公益法律援助律师事务所向全国人大常委会递交《关于请求对〈珠海经济特区道路交通安全管理条例〉进行合法性审查的建议书》。

除了上述这种要求对有关规范性文件进行合法性审查的上书之外,现实生活中还出现了两种比较新型的上书活动,即向立法机关提交启动特别调查程序建议书和立法建议书。

2003年5月23日,贺卫方、盛洪、沈岍、萧瀚、何海波等五位学者联合上书全国人大常委会,要求就孙志刚案以及收容遣送制度的实施状况启动特别调查程序;2005年3月10日,王海、秦兵、舒可心、韩冰和司马南五位公民向全国人大提交包括《关于尽快完善我国民事诉讼法中多数人诉讼制度的建议》、《关于修改〈中华人民共和国消费者权益保护法〉的建议》、《关于修改〈城市房屋拆迁管理条例〉的建议》、《关于颁布〈城市社区业主委员会组织法〉的建议》和《关于尽快颁布〈中华人民共和国证据法〉的建议》在内的8份法律建议书。

为了平等——宪法权利诉讼

到目前为止,公益诉讼最集中的领域是有关平等权和消费者权益保护方面。这两个领域的公益诉讼可以说此起彼伏,诉讼不断。其中很大一部分原因在于:在这两个领域,原告和案件之间的利害关系比较容易找到,并且在法律上也存在比较大的辩论空间。不过与消费者权益保护不同的是,平等权属于宪法权利的范畴,相关诉讼所依据的并非具体的法律,而是宪法中关于平等的原则规定。虽然现行法律决定了诉讼案件与原告一般都或多或少存在直接的利害关系,但这类案件的原告经常会带有实现超越案件价值的目的,其所指向的对象也主要是现实生活中存在的各种歧视性政策和实践。这种歧视现象主要发生在就业方面,但也可能发生在消费市

场,例如四川大学法学院学生提起的最早一起反歧视诉讼,就是如此。

就餐身份歧视案:2000年5月,四川大学法学院学生王勇、李红卒和陈青松起诉成都快餐有限公司粗粮王红光店对就餐者进行身份歧视。该案一审败诉,二审获部分支持。

这起案件虽然没有完全胜诉,但是被告商家主动撤下了涉嫌歧视的横幅,可以说取得了事实上的胜利。受此启发,四川大学法学院学生相继提起了多起反歧视公益诉讼,涉及了就业、消费领域针对身高、年龄、地域的各种歧视。

身高歧视案:2001年12月,四川大学法学院学生蒋韬起诉中国人民银行成都分行在招录行员时进行身高歧视。法院裁定不予受理。

公园门票地域歧视案:2002年7月,四川大学法学院学生张家祥等8人诉峨嵋山风景旅游管理委员会收取门票时存在地域歧视。法院判决驳回起诉。

就业年龄歧视案:2005年11月,四川大学法学院法学硕士生杨世建向北京市第二中级人民法院提起行政诉讼,状告国家人事部以其超过35周岁为由拒绝受理其报名参加考试的具体行政行为违法。法院拒绝受理此案。

在有关平等权的公益诉讼中,最有名的是“乙肝歧视”系列案件。乙肝歧视第一案“张先著案”胜诉后,不仅大大激励了后来反乙肝歧视诉讼的开展,而且也激励了后来一千多人声势浩大的联名上书活动。

“乙肝歧视”系列案件:2003年11月安徽芜湖考生张先著起诉芜湖市人事局招录公务员时存在对乙肝病毒携带者的歧视,该案一审胜诉。此案被媒体称为“中国乙肝维权第一案”。2004年10月,乙肝病毒携带者朱小艳状告江苏省铜山县人事局,法院以不属于行政诉讼受案范围为由裁定不予受理。该案被媒体称为“江苏首例乙肝歧视案”。2005年5月31日,湖南娄底考生常路向长沙市雨花区人民法院提起诉讼,状告省国税局在招录职工时对携带乙肝病毒的人

进行歧视。该案一审败诉。2005年6月,一位姓王的先生状告深圳航空公司在招录职工时对乙肝“三抗”呈阳性的人进行歧视。法院以不属于法院受案范围为由裁定不予受理。2005年9月,郑州考生白小勇状告河南财经学院在招生过程中对乙肝病毒携带者进行歧视。最后原被告达成庭外和解:河南财经学院将于下学年接收白晓勇为该校学生。

其他反歧视的公益诉讼还包括广西五教师诉“身高歧视”案、平顶山市周香华诉“退休年龄性别歧视”案等案件。

曾经产生很大影响的青岛三考生诉教育部案也可以说属于宪法权利诉讼。此案中原告所争取的是平等受教育权,实际上涉及了平等权和教育权两项宪法权利。

平等受教育权案:2001年8月,山东青岛三名考生姜妍、栾倩和张天珠向最高人民法院起诉教育部。他们声称教育部2001年作出的全国普通高校高等教育招生计划的行政行为侵犯了他们的平等受教育权,因为该计划对不同的省份限定不同的招生人数,这种限定使得不同省份的考生之间录取分数标准线差异巨大。最终,他们的案件材料被最高人民法院退回。当年9月8日,3位当事人通过律师宣布诉讼目的已达到,终止诉讼。

关于教育权的公益诉讼还有北京行知打工子女学校校长易本耀诉北京市丰台区教委行政不作为案,邹应来诉北京市教育委员会违法要求义务受教育人履行学费给付义务案。前者二审均败诉,但是事后丰台区教委批准了该学校,后者则被裁定不予受理。

走在法律前面——环境权利诉讼

环境权这一权利概念是随着环境问题的日益突出而产生并得到广泛承认的。现在世界上许多国家都已经在法律中明确规定了公民的环境权,环境权也成为世界人权法认可的重要人权,但是

我国法律还没有关于环境权的明确规定。不过,在公益法实践中,许多法律界人士和普通公民也已经开始以环境公益诉讼的方式来实践这种权利。

音乐广场案:2000年12月20日,300名青岛市民以经过青岛规划局批准的在音乐广场北侧建立住宅区的做法破坏了广场景观、侵害了自己的优美环境享受权为由,将市规划局告上法庭。他们请求法院判决撤销规划局的批准行为。该案一审败诉。

环境问题的公益性决定了环境权的实现必须有广泛的公众参与,而公众参与的最好方式就是环境公益诉讼,在音乐广场案中我们可以体会到公众对于环境公益诉讼的热情。但是相关诉讼面临的一个法律障碍是法律对原告资格的限制:大量公益诉讼被拒之门外的原因就在于法院认定原告与案件之间没有直接的利害关系。在要求国家机关履行法定职责的环境保护案件中,法院不予受理的理由主要是基于这一点,在下面的几个案例中都是如此。

紫金山观景台案:2001年10月17日,东南大学法律系施建辉、顾大松两教师向南京市中级法院提起行政诉讼。他们声称观景台的建设“破坏了其享受自然景观带来的精神上的愉悦”,要求市规划局撤销对紫金山观景台的规划许可。法院未受理此案,但南京市政府在2002年2月自动拆除了观景台。

陈法庆环保案:2002年6月,杭州农民陈法庆以行政不作为为由将杭州余杭区环保局告上法庭。他认为环保局没有对制造粉尘、噪音的石矿企业作出处理。法院最后认定了污染存在的事实,但又认为环保局已经作出过处理,因此判决驳回起诉。2003年12月,陈法庆又将浙江省政府和浙江省环保局告上杭州市中级人民法院,法院以环境污染跟原告没有直接的利害关系为由裁定不予受理。

金奎喜案:2003年2月,杭州律师金奎喜向杭州市西湖区人民法院提出行政诉讼,要求法院撤销杭州市规划局为

浙江省老年大学项目所颁发的项目许可证,保护杭州西湖风景名胜区和公共利益。西湖区法院裁定不予立案,二审法院维持原裁定。

一场消费者权利运动

消费者权利诉讼是目前为止发生最多的公益诉讼,其原因是多方面的:消费者权利和普通民众的关系最密切;原告和案件之间的利害关系比较容易找到;关于消费者权利保护的法律法规相对较多,容易找到法律依据;这个领域的政治敏感性最弱,而又容易引起公众关注。

比较早引起普遍关注的消费者权利公益诉讼是发生在1998年的“三毛钱入厕案”。此案引起的“为三毛钱打官司是否值得”的争论让“公益诉讼”这个词进入公众的视野。

三毛钱入厕案:1998年10月28日,葛锐状告郑州铁路局,声称郑州火车站高架候车室收取的“入厕费”于法无据。该案一审败诉,二审胜诉。

由于很多公益诉讼提出的是新型的法律诉求,这些诉求在目前的实体法中并不一定具有牢固的法律基础,因此在诉讼中很难得到胜诉。即使在消费者权利诉讼中,也是如此。例如著名的乔占祥诉铁道部案及空驶费案、黄山侵犯消费者知情权等有关消费者知情权的诉讼,其法律基础都不是特别牢固,因此败诉也在情理之中。

春运涨价案:2001年4月,律师乔占祥以铁道部关于春运涨价的《通知》未经国务院批准、未组织听证,侵害了其合法权益为由向北京市第一中级人民法院提起行政诉讼,将铁道部告上法庭,并将北京铁路局、上海铁路局、广州铁路(集团)公司列为第三人。该案一审、二审均败诉。2002年以后,铁路价格变动都进行了听证。

本案虽然败诉,却引起了公众对于春运涨价的质疑,在一定程度上推动了第一次全国性公开听证会——铁路价格

听证的举行。这表明,公益诉讼虽然胜诉率很低,但是很多时候都取得了法律程序之外的社会效果,间接的推动了法治的完善和社会的进步。类似的还有北京记者喻山澜诉工行不当得利案、上海两律师诉“高架路不合理收费”案、法学博士宋斯德诉“高速公路不高速案”、律师苏滨诉“限制小排量汽车案”。

其他知名的消费者权利诉讼还包括律师熊武诉“出租车空驶费”案、丘建东诉“机场建设费”案、李刚的“进京费”和“进津费”案、胡凤滨诉“首都机场高速公路不合理收费”案等等。这些案件大都针对国有大型垄断企业的不合理收费现象,既是维护消费者的合理权利,也是对不合理的经济管理体制的挑战。这类案件此起彼伏、相互呼应,产生了极大的社会影响,可以说形成了一场消费者权利运动。在这场运动中,还涌现出了一批热心公益法实践的个人和机构。到目前为止,发起两起以上公益诉讼的人已经有不少,像葛锐、郝劲松、陈法庆、李刚、丘建东、胡凤滨提起的公益诉讼都已经超过两场,其中,郝劲松和丘建东已经连续发起了五起以上的公益诉讼或公益上书活动。此外,上海交通大学的周伟教授长期支持平等权诉讼,至少已经代理了四场平等权的公益诉讼(其中包括“张先著案”)。中国第一家专门从事公益法律援助的律师事务所——北京市东方公益法律援助律师事务所已经代理了诸如“民工子女学校案”、“铁路强制保险案”等著名案件,并策划了2005年8月向全国人大常委会提出《关于请求对〈珠海经济特区道路交通安全管理条例〉进行合法性审查的建议书》的活动。这些长期从事公益法实践的个人和机构对于目前公益法实践能够从个别行动演化为普遍的法律运动发挥了至关重要的作用。

在消费者权利诉讼中,还出现了通过不断发动同一类型的公益诉讼直至达到诉讼目的的现象。

郝劲松发票系列案:2004年8月8日,郝劲松以国家税务总局未在法定期

间内就其向举报中心递交的火车上消费不给发票的举报材料做出回复,属于行政不作为为由,向北京市第一中级人民法院提起诉讼。该案一审败诉。2004年5月18日,郝劲松以地铁公司未提供如厕发票为由向法院提起诉讼。12月10日,西城法院判决地铁公司给郝劲松出具面值为5角的发票两张。同时,地铁公司当庭向郝劲松致歉,并表示复八线的移动厕所将全部配齐发票。2004年,郝劲松以在火车上用餐消费索要发票未果为由,将北京铁路局告上了法院。11月28日,一审法院驳回了郝劲松的起诉,理由是郝劲松不能证明自己索要过发票。二审维持原判。2004年11月8日,郝劲松以在北京站购买到丰台的2.5元火车票,在退票时被收取2元退票费无正式发票为由向北京铁路运输法院提起了诉讼。该案一、二审均败诉。2004年12月,郝劲松以“北京地铁复八线站内无厕所而存在设计缺陷,乘客被迫使用收费厕所”为由向法院提起了诉讼。该案一审败诉。

在这系列案件中,郝劲松除了走完

二审诉讼程序之外,还上书全国人大常委会,要求对《铁路客运运价规则》进行合法性审查,为了最大限度地实现公益法实践的目的而采取了尽可能利用个案所能利用的法律途径的策略。

以上这些案例,虽然各自有着不同的诉求和过程,但也具有相同的本质特点,既具有法律行动的属性,又具有超越个案的价值,既有别于人们习以为常的法律行动,也有别于通常的政治施压行动。它们已不再是个别的、彼此毫无联系的社会现象,而成为具有公益自觉性、相互呼应性和广泛参与性的社会运动。我的看法是,目前的公益法实践已经可以称为一场日益兴起的法律行动。这是一场自下而上通过法律个案推动的法治运动。

虽然公益诉讼在现实中的胜诉率很低(作者考察了近年来的42件公益诉讼,已有证据表明取得全部或部分胜诉的案件只占17.5%),但是许多实践在法律程序之外取得了一定的社会效果(同样的42件公益诉讼案件中,已经有证据表明获得社会效果的公益诉讼案件

占26.1%,如果再加上具有法律效果的公益案件,产生具体效果的公益诉讼案件就占了总案件的38%),而且每个案件都产生了相当的社会影响——这种社会影响力既是公益法实践具有生命力的体现,也是它们最终能完成推动社会进步使命的持久动力。

中国现在是一个改革的时代,一个迈向法治的时代。改革已经成为这个时代不可动摇的意识形态,而法治则正逐渐成为我们这个时代另一个意识形态。无论是社会大众、知识精英,还是政府官员,都期待能够进行社会变革,实现有序的社会转型。公益法实践正回应了社会的这种需求。它是中国正在形成中的公民社会的重要组成部分,它象征着公民权利的觉醒,体现了理性的法律精神。它的现状就像中国社会的整个现状一样,既朝气蓬勃,又问题丛生;既让人充满困惑,又让人满怀希望。我们没有理由不对公益法实践的未来抱乐观的态度,就像我们没有理由不对中国的未来充满希望一样。

(作者单位:社会科学院法学所、东方公益法律援助律师事务所(本文编辑 殷俊))

全国唯一前瞻性财经月刊

《经济展望》

ECONOMIC OUTLOOK

预测未来 指点迷津



书型杂志
208页精彩内容
只需10元钱

《经济展望》由上海市发展和改革委员会主管、上海市信息中心主办、福卡经济预测研究所合办。以“客观、冷静、中性、实证”的理论原则,分析经济热点、难点、敏感点和增长点,破解从未有过的“中国难题”“中国悖论”“中国奇迹”,揭示根源,预测趋势,彰显商机。

《经济展望》:全国唯一的前瞻性财经月刊,“预测未来,指点迷津”的权威资讯,全面掌握转型变量的智库平台。

邮发号:4-597 定价:RMB ¥10

境外售价:US \$5 HK \$25

地址:上海市广东路689号27楼

邮编:200001

订阅热线:(021)63410066-1631、1650

传真:(021)63410069

从内容到形式,颠覆传统杂志的概念!