

## 通过公益诉讼推动社会变革

### ——印度公益诉讼制度考察

蒋小红

**内容提要:**印度是亚洲第一个引入公益诉讼制度的国家,并在其特定的社会和经济背景下融入了自身的特点。印度的最高法院通过激进的变革的方式,放松了对诉讼主体资格的限制,任何个人和民间团体都有权提起公益诉讼,而不必证明其与案件有直接的利害关系。印度还独创了“书信管辖权制度”。印度的法院在通过公益诉讼这种方式促进社会公正和变革方面起了积极的作用,尤其是在人权保护领域。最近,随着公益诉讼的迅猛发展,其触角已经延伸到了公共生活的各个领域。同时,也产生了一系列问题,如滥诉问题,司法判决的有效性等问题等。

**关键词:**印度 公益诉讼 社会变革

蒋小红,中国社会科学院法学研究所、国际法研究中心副研究员,法学博士。

印度公益诉讼制度自 20 世纪 70 年代末开始建立,在世界公益诉讼制度发展过程中起着先锋的作用。通过公益诉讼,其司法的触角伸入到社会的各个领域,积极地回应社会的变化和社会现实的需求,从而推动社会的各项变革。

### 一 印度公益诉讼制度的建立

学界一般认为,美国是现代公益诉讼的创始国。20 世纪 60 年代在美国发展起来的这一制度很快出口到其他国家。<sup>[1]</sup>印度是亚洲第一个引入公益诉讼制度的国家,并在印度特定的社会和经济背景下,融入了自身的特点。印度的学者把印度的公益诉讼制度描述成“产自于旧秩序灰烬中的全新的动物——复活鸟”。<sup>[2]</sup>直到 20 世纪 60 年代和 70 年代初,在印度,诉讼的概念还仍然处于个人诉讼这种一对一式的初步发展阶段。诉讼的提起还是受到损害的个人的特权。即便如此,这一特权的行使还受到个人所获资源的极大限制。几乎没有集体的力量来处理诸如消费者利益、被社会边缘化的群体的权利保护等涉及公共利益的问题。到了 70 年代末期,情况发生了变化。1975 年 6 月,英迪拉·甘地领导的国大党政府突然宣布国家进入紧急状态。在这之后的两年紧急状态期间,国家实行新闻审查,逮捕了成千上万的持不同政见者,无数弱势群体的权益受到了侵犯而无人顾及,剥夺公民权利和政治权利的不合法行为到处在弥漫。另外,法律越来越发展成为一个利益驱动的职业,大多数印度公民支付不起律师费用而没有能力到法院去寻求权利救济。紧急状态结束之后,新闻自由开始恢复,新闻媒体开始揭露社

[1] Dhavan, "R. Whose Law? Whose Interest?", in *Public Interest Law*, Cooper, J. & Dhavan J. eds., Basil Blackwell (1986).

[2] Canningham, "Public Interest Litigation in India Supreme Court: A Study in Light of American Experience", 29 *J. of the India L. Inst.* 495 (1987).

会中出现的镇压、暴力等侵犯人权的实践,这些都引起了律师、法官和社会工作者的关注。受到以上情况的激发,印度最高法院的两名大法官巴瓦蒂(P. N. Bhagwati)和克里斯纳·艾耶(Krishna Iyer)于1977年提出了一份报告,建议有必要设立一种特别的诉讼形式。这种诉讼形式应该是为印度人民量身定制的。有人认为,这是对印度政府在紧急状态之后所处的合法性危机的一个直接反映,也有人认为这是印度弱势群体的抗议和不断增长的印度中产阶级知识分子开明思想的结合。这就是印度公益诉讼制度的开始。自此以后,这种由司法界的精英们创设的法律制度得到了迅速的发展并在世界公益法发展中形成了自身的特点。实践证明,公益诉讼制度在印度获得了相比美国更大的成功。

## 二 印度公益诉讼制度的特点

印度的公益诉讼概念有其特定的含义。1981年,最高法院法官巴瓦蒂在S. P. 古塔(S. P. Gupta)诉印度政府一案中阐述了公益诉讼的概念:“如果侵犯了某一个人或某一阶层的人的法律权利而对其造成了法律上的错误或损害,但该人或这一阶层的人由于社会经济地位造成的无力状态不能向法院提出法律救济时,任何公民或社会团体都可以向高等法院或最高法院提出申请,寻求对这一阶层的人遭受的法律错误或损害给予司法救济。”<sup>[3]</sup>从这一概念的界定中,我们看到,印度的最高法院通过激进的变革方式,放松了对诉讼主体资格的限制,任何个人和民间团体都有权提起公益诉讼,而不必证明其与案件有直接的利害关系。这是印度公益诉讼制度的最典型的特征。传统的诉讼强调原告适格,原告要获取当事人资格,必须证明其权利受到了侵害。这种理论使得对公共利益的保护出现了司法真空。印度最高法院有意识地放松诉讼主体资格,便弥补了这一盲区。

印度公益诉讼主体资格的扩大具有两重含义:一是“代表性的诉权资格”,允许任何公民可以代表其他人或团体提起申诉。这一扩展允许第三方可以基于受害方不能够亲自到法院提起诉讼为由提起申诉;二是“公民诉权资格”,以公民诉讼主体资格提起的申诉不仅是作为其他人的代表身份提起诉讼,而且是为了公众的利益提起诉讼,是为了捍卫那些“分散”于公众中的没有单个的权利可以适用的或没有法律可以涉及其中的权利。

印度的最高法院通过积极的改革方式,强调任何人和团体都可以提起公益诉讼来实施社会上弱势群体的集体权利。认为,程序仅仅是从属于正义的,它不应该阻碍弱势群体获得司法公正的权利。应该根据社会政治经济的发展变化,采取务实的态度来处理诉讼主体资格的问题,从而积极回应社会的变化和社会现实的需求。印度的社会、经济和政治环境要求采取较为灵活的诉讼主体资格政策。这样,就可以受理尽可能多的公益诉讼案件,使更多的纠纷进入司法裁判的领域。这种积极的思想代表了第一个发展中的普通法国家对统治其几个世纪的英国法律制度的背离。它极大地改变了传统的司法功能,使得普通人能够到法院去寻求司法公正。支持印度法院行为的法哲学理念是“社会能动主义”,一种以达到社会正义为目的的司法能动主义。当某类社会冲突大量涌现时,作为社会正义的最后一道防线,司法必须与时俱进给出相应的司法救济。实际上,这也是近代各国司法理念由因循守旧向司法能动转变的集中体现。

印度公益诉讼制度的第二个特点是独创了“书信管辖权”,即法院可以根据任何人或社会组织写来的一封信、一张明信片或提交上来的新闻报道行使公益诉讼的管辖权。这样,法院的大门向穷人和文盲敞开了。在20世纪90年代初期,存在很多这种情况。例如,一个公民写给最高法院一封信,举报非法开采石灰石,污染了周边的环境,被视为公益诉讼案件;一名记者写信揭露国家海岸线由于没有计划地开发而受到了污染,也被视为公益诉讼案件。目前,法院一般要求有详细的诉求,仔细地审查决定是否受理案件。但是,目前,仍然没有具体的法律来详细规定公益诉讼案件受理的标准,法院仍然可以行使

[3] S. P. Gupta v. Union of India, 1981 (Supp) SCC 87.

“书信管辖权”。法院可以根据案件的具体情况,行使其自由裁量权。

公益诉讼在性质上属于非控辩式的诉讼模式。这一性质与传统的诉讼方式截然不同。在传统的诉讼中,当事方的结构是二元的,对过去实践法律后果的认定存在着争议,一方提出申诉或提出救济,另一方则反对该申诉或提出的救济。<sup>[4]</sup>非控辩式的诉讼模式体现出两个特点。首先它是一种协作型的诉讼方式。借用印度荣誉大法官 A. S. 阿南德 (A. S. Anand)的话来说,“公益诉讼常被人们看作是申诉方、法院和政府之间的一种合作式的努力”。当事方和法院之间不是控辩式的关系,他们共同努力为社会中的弱势群体寻求正义,是一种合作式的关系。通过公益诉讼寻求行政机关对他们宪法上和法律上的义务加以关注并给予实施。这样法治就不仅仅受惠于幸运的少数人而普惠于所有公众,而不论其权力、地位和财富。在公益诉讼中,法院的作用不仅仅局限于传统的诉讼中的认定事实和解决纠纷,它行使三种不同的功能:1. 议会督察员的角色,法院受理公民的申诉,并且把最重要的问题通过公益诉讼引起政府部门的关注;2. 法院提供了一个场所来讨论公共利益问题,并采取临时措施提供紧急救济;3. 法院充当了仲裁者的身份,在公共利益和个人利益之间寻求平衡,提出可能的折中方案。非控辩式的诉讼的另外一个特点是它属于调研式的诉讼方式。在公益诉讼中,法院的工作是建立在书记员的报告、专家的评论以及新闻媒体的报道等基础之上。法院还经常任命一个社会法律委员会去调查案件的事实,委员会向法院提交报告。法院通过这些方式来收集案件的事实,作为判断的根据。

在印度,高等法院和最高法院对公益诉讼案件都享有管辖权。对此问题,没有具体的成文法律来区分其中的差别,完全根据案件的特定情况来决定。在实践中,如果申诉涉及法律上的错误,一般由各邦的高等法院来受理。如果申诉基本权利受到了侵犯,则可以根据宪法的第 32条由高等法院或者是最高法院来受理。在实践中,公益诉讼案件还根据受影响的人群的多少来决定到高等法院还是最高法院起诉。如果只涉及一小部分人的利益,可以到高等法院起诉。例如,污水排放影响到了当地的 50个家庭的生活,可以到高等法院提起公益诉讼。如果大规模的人群受到了邦政府或中央政府的决策的影响,可以直接到最高法院提起诉讼,例如,禁止播放成人电影的问题。当然,这种区别不是绝对的,还要根据案件的具体情况来定。

在印度的公益诉讼制度中,当公共利益受到影响时,任何个人都可以提起公益诉讼,而不必证明其与案件有直接的利害关系。但是,不能单独对个人提起公益诉讼,而只能对邦政府、中央政府和市政当局等国家机构提起公益诉讼。私人当事方可以作为共同被告加入到公益诉讼中。例如,新德里的一家工厂排放工业废料造成了污染,附近的居民或者是其他的人或组织提起了公益诉讼,被申诉方可以是新德里政府、国家污染委员会和这家工厂。但是,不能单独对这家工厂提起公益诉讼。从这一点,我们也可以看出,印度的公益诉讼制度是由宪法性诉讼转化而来的,一定程度上带有司法审查的特点,其“首要的侧重点是放在国家的镇压措施、政府的违法行为、行政机关的不轨行为,以及社会地位低下的阶层受剥削和他们的权利和资格遭到否定的问题”。

### 三 印度的公益诉讼与人权保护

公益诉讼制度在印度设立的最初目的是为那些人权受到侵犯而又不能亲自诉诸于法院来获得救济的社会弱势群体提供司法救助的方式。可以说,公益诉讼为人权保护开辟了新的天地。回顾印度的公益诉讼发展,可以看出,印度的法院在公益诉讼案件中主要通过以下几种方式来加强对人权的保护:

(1)充分发挥司法能动性,扩大解释对基本权利的保护。首先,法院应对社会的变化,通过放松对诉讼主体规则的限制,赋予每一个公民都有资格为了弱势群体的人权保护提起公益诉讼,而不论其自身权益是否受到了侵犯。而且,法院通过行使“书信管辖权”这种简便易行的方式为更多的人参与司法提供了

[4] 参见案例 *People's Union for Democratic Rights v. Union of India*, A R 1982 S C. 1473.

可能。这样,公益诉讼为社会弱势群体开启了一扇大门,提供了一个法律的空间。在这个空间里,他们的权利能为社会所关注,他们的愿望能够被表达。其次,最高法院在公益诉讼案件中,扩大解释了平等权、生命权和人身权等基本权利的含义,使更多的权利被包含在基本权利范围内,从而受到宪法的保护。例如,环境权不是印度宪法中所列举的可提起司法审查的基本权利。印度最高法院通过扩大解释生命权而使这一权利得到保护。生命权,这项基本的权利已经被扩展到包括享有健康环境的权利,有尊严地生活的权利,作为一个物种存在的权利。<sup>[5]</sup>此外,通过扩大解释,及时审判的权利、免费的法律援助的权利、教育权、住房的权利、免受酷刑的权利等都作为人权而存在。法院的司法解释为这些新的权利保护提供了法律渊源,并激励法院去推动实施这些权利。2003年的公民自由联盟诉印度政府一案再一次体现出印度最高法院司法解释中的能动主义。在这个案件中,最高法院认为:“应该正确地认识到,宪法中所奉为神圣的基本权利没有固定的内容,法院不断地为其注入新鲜的血液,使其充满活力。”<sup>[6]</sup>(2)监督国家设立的一些机构,例如,监狱、青少年管教所和精神病院。通过司法干预,期望能逐步改善这些机构的管理状况,从而提高对这些人的人权保护。实际上,通过这一方式,法院间接地行使了这些国家机构的管理职能。(3)创设了新的认定事实的方法。在许多公益诉讼案件中,法院任命自己的社会和法律调查委员会或者派遣工作人员去调查案件。有时候,法院也会得到国家人权委员会或中央调查局的协助调查侵犯人权的案件。(4)在公益诉讼案件中,法院可以对受害者提供多种救济方式。在最高法院受理的公益诉讼案件中,大多数案件都是通过采取临时救济措施而获得救济的。例如,要求关闭排放有毒气体的工厂,对受害者提供赔偿等。在公益诉讼案件中,对受害者给予赔偿并不阻止受害者提起损害赔偿的民事诉讼。

在公益诉讼中,许多申诉是由公益法<sup>[7]</sup>团体提起的。印度的公益法团体蓬勃发展,在公益诉讼中发挥着重要的作用。公益诉讼是公益法团体改变社会的一种最经常使用的工作方法。其他的工作方法还包括法律咨询、立法倡议和游说、法学研究和教育等。在公益法团体看来,法律不仅仅是一种解决争端的方式,更应该是获得社会正义的工具。他们关注公共问题而不是私人问题,着眼于改变而不仅仅是支持现有的法律和社会结构,特别是社会中权力的分配。公益法团体认为,如果能够创造性地使用法律,法律能够成为一种资源,这种资源能够鼓励人们投身于社会行动中来改善人们的生活。正是在这些理念的支撑下,公益法团体积极参与公益诉讼。

公益法团体追求的是改变而不仅仅是支持现有的法律和社会结构这一目标使它们区别于法律援助机构。法律援助机构为社会中的弱势群体、得不到法律服务的人提供法律帮助,这种帮助是在现有的法律框架内开展的,但是它们不旨在通过法律帮助改变现有的法律和社会结构,或者挑战社会中的权力分配。这一特性也使得公益法团体与政府相对立。许多公益法团体正是在政府自身不能够积极促进社会变革,不能根治资源和权力的不平等分配时出现的。

## 四 印度公益诉讼制度的发展及产生的问题

印度的公益诉讼制度自20世纪70年代末开始出现,经过20多年的发展,目前,已经进入到以前司法不曾干预的社会生活领域。在早期的公益诉讼发展阶段,它被用来反对滥用权力,维护社会中处于不利地位的、被边缘化了的弱势人群的权利保护。随后,公益诉讼的范围已完全超越了最初的目的。例

[5] 印度宪法第21条规定:“除非根据法律规定的程序,任何人不能被剥夺生命和人身自由。印度最高法院用两种方式扩大这一消极权利(Negative Right)。首先,任何影响人身自由的法律都应该是合理的、公平的和公正的(参见 Maneka Gandhi v. Union of India, 1978 SC 597, 623 - 624; Francis Coraie Mullin v. The Administrator Union Territory of Delhi, A R 1981 SC 746, 749 - 750);其次,最高法院承认了第21条暗含的、没有具体列明的自由。最高法院正是用第二种方法扩大解释了生命权和人身自由权应该包含享有洁净环境的权利。

[6] Peoples Union for Civil Liberties v. Union of India, A R 2003 SC 2385.

[7] 关于公益法这一概念,参见徐卉:“公益法与公益诉讼”,《公益诉讼》(创刊号),法学研究杂志社出版。

如,一个人可以到法院提起公益诉讼,抱怨路况极为糟糕。法官可以打电话给市长,要求他改善现状;新德里的市民可以提起公益诉讼,反对柴油发动机公交车给城市带来的污染。诸如此类,公益诉讼的触角已经延伸到公共生活的各个领域。但无需否认,法院通过积极的司法能动主义扩大诉讼主体资格使更多的人获得司法公正权利的同时,也导致了滥诉的现象。这种状况使得公益诉讼这一概念处于一种不确定的状态。目前,在印度,针对公益诉讼的概念引起了很多的争论。

在最近几年,大多数提交到法院的公益诉讼案件涉及政治治理、经济决策、政府腐败和滥用公共资金等问题。对于这种现象,大家讨论的核心问题是公益诉讼是否应该局限在保护那些处于不利地位的群体的基本人权,还是应该扩大到与保护弱势群体的基本人权没有关联的那些被认知的公共利益。在巴哈特铝业股份有限公司(BALCO)雇工联盟诉印度政府一案中,最高法院的法官B.N.科帕尔丁(B. N. Kipal J)再一次阐释了公益诉讼的含义:

公益诉讼并不是包治百病的灵丹妙药,它在本质上是用来保护弱势群体的基本人权,是由具有公益精神的人代表穷人、无助者或者是因为经济方面的原因不能亲自诉诸法院寻求救济的人提起的诉讼……<sup>[8]</sup>

如果政府部门没有履行宪法或法律规定的义务造成了对公众的损害,可以通过公益诉讼的方式进行司法干预。但是,公众关注的每一个问题不可能都成为公益诉讼的主题。法院并不打算也不应该履行国家的管理职能。<sup>[9]</sup>由此可见,公益诉讼主体的开放性和司法触角的延伸也导致了法院和政府部门之间以及和政治进程之间的许多问题。印度的许多学者对此现象提出了严厉的批评,认为公益诉讼的范围已经扩展到脱离了其最初的目的,法院俨然已经不是那些无助者的人权捍卫者,而成为了国家治理机构。<sup>[10]</sup>印度前首席大法官巴瓦蒂提出了限制受理公益诉讼案件的标准来解决这些问题。主张:1. 申诉方必须向法院证明其提出申诉是善意的,而不是出于个人的私利或任何别有用心;2. 法院不能允许政客或其他人为了延长行政决定的合法性或者是获得某一政治目的而滥用公益诉讼;3. 司法机关必须在使用这一工具时小心谨慎,避免介入政府的立法和行政部门的领地。

印度最高法院对一些邦的高等法院受理公益诉讼案件的方式表示不满。认为,大量的自称为公益诉讼的案件涌入法院,实际上只有很小的比例的案件是真正的公益诉讼案件。法院忽略了许多案件的真正意图,受理了本不应该受理的案件,浪费了许多宝贵的时间,而这些时间本应该花在处理真正的公益诉讼案件。这种情况导致了真正的申诉者苦苦等候在法院门外,使他们产生了挫败感,渐渐地对国家的司法制度失去了信心。针对这种现象,印度最高法院形成了受理公益案件的内部原则,来指导审查是否满足公益诉讼案件的条件:(1)申诉方的身份证明;(2)申诉方提供的信息基本正确;(3)申诉方提供的信息不是模糊和不确切的;(4)申诉方提供的信息应表明所涉及问题的严重性。此外,法院还要考虑到,不允许任何人以败坏他人目的的漫无边际的诉讼,避免公众攻击一些具有合理性的行政决策。在处理这些案件时,法院应该严格审查是否假借帮助解决大众的实际痛楚来达到其他的目的,特别是防止政治压力集团不能通过行政或政治手段解决的问题通过公益诉讼来获得掩盖的目的和利益。法院一旦受理了公益诉讼案件,除非法院同意是不允许撤回申诉的。申诉方不能根据自己的意愿收回申诉。法院在考虑是否同意撤诉时,要考虑公共利益,并确保撤诉不会导致滥用法律程序。显然,印度最高法院已经清楚地意识到,滥用公益诉讼制度将会导致其成为一种无效的制度,成为普通的诉讼方式的一种廉价的替代物,从而失去了其存在的真正意义。

公益诉讼强调诉讼是一种社会变革的方式。那么,公益诉讼在多大程度上能够推动更大范围的立法变化、法律变革或者是发动群众采取行动来敦促政府对司法意见及时做出反应?如何评估公益诉讼

[8] BALCO Employees Union (Regd) v Union of India, A R 2002 SC 378.

[9] BALCO Employees Union (Regd) v Union of India, A R 2002 SC 382.

[10] 参见 Pamanand Singh, "Public Interest Litigation, Annual Survey of Indian Law 2003", The Indian Law Institute, New Delhi, India.

中法院判决的执行?如何准确评估判决对公共政策的影响力?所有这些都涉及司法判决的有效性问題。对此,印度的有些学者提出了质疑,抱怨有些公益诉讼案件没有得到好的救济,或者是法院判决的执行过程非常缓慢。另外,审视一个由司法界的精英们创设的旨在帮助社会底层的人们的制度中,分析在实践中哪些团体提起了诉讼,哪些团体参与了诉讼,哪些团体最终从诉讼中受益了这一问題至关重要。在印度公益诉讼制度存在和发展的二十多年中,绝大多数的申诉是由社会精英们提起的。他们大多是律师、法官、学者、社会工作者以及社会公益团体。所以,权利受到侵犯的人并不直接参与到公益诉讼中来,他们的权利保护依靠其他人。实际上,公益诉讼是由那些能够利用法律资源根据他们的选择来决定提起公益诉讼的人来控制的。这样,就决定了那些处于社会底层的人对以上这些精英们或社会行动组织所关注问题的重点的依赖。有时候,公益诉讼集中在对弱势群体权利的保护上,有时候,集中在滥用公共财产和公共资金上。当然,这一问题的产生是和公益诉讼制度自身的特点分不开的。在印度公益诉讼的发展进程中,许多问题,包括上文所提到的滥诉问题,都还没有得到根本的解决。

尽管如此,大多数的学者和司法界的人士都对印度公益诉讼制度的发展给予了积极的评价。认为,在维护社会正义和平等中公益诉讼的作用不容置疑。在公益诉讼中,法院的裁决不管能否立即实行,这些裁决至少具有很大的象征意义。它对未来的社会变革起着引领的作用。最高法院在裁决中设立的先例为社会创立了规范。而公益诉讼的意义就在于为建立一个公平和平等的社会创建规范。在发挥这一功能中,法官起着提示和警醒的作用,提示国家机构在哪些地方做得不对,并给他们一个机会去纠正错误。由此,创造了一个新的国家责任理念,追求关注人权和人的价值这一法律文化的形成。

通过公益诉讼而催生的政策和机构加速了社会变革的进程。通过对一个公益案件的判决,例如支持一个妇女,促使国家关注妇女的问题,从而制定保护妇女的政策。90年代初,在一个公益案件中,印度最高法院下令成立了全国妇女委员会。该委员会负责审议与妇女有关的法律,干预和调查具体的案件,并采取适当的救济措施。通过这些行动,使根深蒂固于印度社会的男尊女卑、男女不平等现象得以缓减。法院在公益诉讼中发出的法律宣告为未来的变革提供了合法性。它催生的政策和机构,它赋予的合法性,它所带来的观念上的革新以及新闻媒体对案件的报道,都对社会变革产生了潜移默化的影响力,这种影响力是巨大的,是不可低估的。这种影响力将最终导致社会的变革。因此,需要用长远的观点来看待社会的变革。通过公益诉讼来促进社会的变革是一种自下而上的改革步骤,我们不能把公益诉讼和社会变革之间的关系看成是直接的关系或者是线性的关系。借用美国著名经济学家阿尔伯特·O·赫奇曼(Albert O. Hirschman)的话来说:“一件事情的改变必将引起另一件事情的变革。印度的公益诉讼制度,如同印度国旗上的法轮,其象征着前进——“平和变革的推动力”。

---

[ Abstract ] India is the first country to introduce the public interest litigation system and to adapt it according to its own social and economic conditions. Through radical reform, the Supreme Court of India relaxed the restriction on the standing of subject of action. Any individual and NGO can initiate public interest litigation, without any need to prove their direct interest in the case. India has also created a unique system of “letter jurisdiction”. Through public interest litigation, Indian courts play an important role in promoting social justice and reform, especially in the protection of human rights. With its rapid development in recent years, public interest litigation has entered into every field of public life. Meanwhile, it has also led to a series of problems, such as abusive litigation, the legal effect of judicial decision, etc.

---

(责任编辑:雨 沐)