

我国群体性维权诉讼方式的完善

祁建建

公民提起公益诉讼反映了公民积极参与国家治理,敦促国家机构恪尽职守、依法保护公共利益,体现了民间法权意识的勃兴。

集团诉讼的功能已不再是简单的解决纠纷,它更引人注目的功能在于通过解决公益团体的实体权利纠纷,拓展了司法影响政策方面的作用。

在处于社会转型时期的我国,仅依靠现有的代表人诉讼制度保护群体性权利是不够的,有必要引入公益诉讼制度。

“民治为本、法治为用”的公益诉讼

历史悠久的公益诉讼起源于罗马法,即所谓“为保护社会公共利益的诉讼”,是相对于保护个人利益的私益诉讼而言的。在此制度之下,任何组织和个人都可以根据法律的授权,对侵犯国家利益、社会公共利益的违法行为向法院起诉。美、德、法等国家建立了现代公益诉讼制度,为公民维护社会公益、参与国家管理开辟了司法途径。如《美国区法院民事诉讼法规》第十七条规定:“法定情况下,保护他人利益的案件,也可用美利坚合众国的名义提起。”该法所谓的法定情况,是指如下情形:欺骗政府、索取钱财的行为;反托拉斯法禁止的行为;造成空气、水流、港口、河流、噪声等环境污染的行为;违反危险货物运输条例的行为;政府机构未执行相应法规的行为等。可见,公益诉讼所涉及的案件性质广泛,并不限于民事诉讼的领域,也包括行政诉讼的案件和刑事诉讼案件。作为某些案件原告的公民有权从对被告的罚金中抽取15%以上的奖金,如1990年在诉通用电器欺骗政府的案件中,公民原告获得了77万美元的奖金,占对被告罚金的22%。

一般认为,古代公益诉讼制度的存在原因是为了补救彼时国家机构的不完备所造成的社会管理漏洞。以美国为代表的现代国家,其国家机构规模之庞大、功能之完备,远非古罗马时期可比,何以建立比古代法更加周密细致的公益诉讼制度?笔者认为,其原理莫过于此:一方面,现代国家虽一般由国家机构代表自己保护社会公共利益,但是社会生活的复杂性决定了单靠官方力量不足以全面维护公共利益,在此情况下,发动民间力量保护重要公共利益的公益诉讼应运而生;另一方面,随着社会进步和民主政治的发展,公民在政策制定和国家治理中的作用日益彰显,公益诉讼因其为公民参与国家政治开拓了合法渠道而受到现代国家青睐。通过公益诉讼,公民个体的声音得以放大并可能引发社会公众的共鸣,更重要的是,诉讼的结局可能会起到保护社会公共利益、促进政策变革的作用。

目前,我国尚未全面建立公益诉讼制度,公益诉讼范围仅限于刑事诉讼和附带民事诉讼。刑事诉讼是公益诉讼的典型代表,同时,检察院可以提起附带民事诉讼,要求造成国家财产和集体财产损失的犯罪行为人予以赔偿。此外,根据民事诉讼法第一百零八条的规定,只有与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织才可以作为原告起诉。这一规定在根本上排除了公民、法人和其他组织为保护他人利益、公共利益提起民事诉讼的可能。法律虽如此规定,司法实践却无法阻挡大势所

趋。近年来,我国地方检察机关不但进行了大量的公益诉讼实践,而且以公益诉讼为课题进行了深入的研究,初步奠定了检察机关进行公益诉讼的理论基础。与检察机关屡屡胜诉的景象形成鲜明对比的是个人提起公益诉讼屡屡被驳回。其实,公民提起公益诉讼反映了公民积极参与国家治理,敦促国家机构恪尽职守、依法保护公共利益,体现了民间法权意识的勃兴。赋予公民提起公益诉讼的权利,使其可以将国家机构鞭长莫及或怠惰履行职责的、侵犯国家利益和社会公共利益的违法行为诉之法院,以能动的司法行为消解矛盾、疏导民怨、加强社会治理、保护社会公共利益。诚如夏勇教授所言:“公益诉讼的目的就在于通过法律,让司法获得变革社会的力量。”可见,民治为本、法治为用,公益诉讼充分体现了法治国之民主精神,在我国建立公益诉讼制度确实意义重大。

维护群体权利的代表人诉讼与集团诉讼

代表人诉讼制度规定于1991年民事诉讼法第五十四、五十五条,当事人一方为10人以上的,由2至5名当事人作为代表人,代表己方当事人进行诉讼。它包括两种形式,一种是起诉时人数确定的代表人诉讼,一种是起诉时人数不确定的代表人诉讼。两种诉讼形式的区别在于:后者的裁判具有扩张效力,不仅对于代表人和参加诉讼的被代表人有效,而且适用于未参加诉讼的人(须经法院裁定其权利请求成立)。

集团诉讼是美国处理当事人一方为多数人的共同诉讼案件的制度,该制度允许一人或数人代表其他具有共同利害关系的人提起诉讼,判决对所有共同利益人有效。美国集团诉讼的基本特点与我国人数不确定的代表人诉讼非常相似,如当事人必须与案件有利害关系等,但又有一点显著的区别:美国法院受理集团诉讼案件的范围广泛,不限于民事侵权案件,而且涉及公共政策领域,如种族歧视、公民基本权利、公共政策等社会问题。即使是在消费者提起的集团诉讼中,法院也不仅是挽回消费者的金钱损失,而且着眼于通过判决或者令状影响或者改变公共政策。确实,在上世纪60年代,美国联邦法院曾在最高法院大法官沃伦的领导下,以集团诉讼的形式发布了一系列涉及制度变革和社会结构调整的司法判决,试图通过集团诉讼解决社会问题,引发了美国司法史上最为强劲的司法能动主义运动。因此,与传统的诉讼相比,集团诉讼的功能已不再是简单的解决纠纷,它更引人注目的功能在于通过解决公益团体的实体权利纠纷,拓展了法院在制定和修正政策方面的作用。集团诉讼与公益诉讼也有所区别,集团诉讼的原告是为了维护个人利益,须与案件具有直接利害关系,而公益诉讼的起诉人是为了维护公共利益,不必与案件具有直接利害关系。

我国群体性消费者权利司法救济方式的现状与完善

与集团诉讼相比,我国的代表人诉讼则仅限于解决群体性民事纠纷,对于涉及公共政策等社会问题的案件则采取不予受理、驳回起诉等方式回避之。如2001年在北京发生的吸烟少年起诉国家烟草专卖局及全国24家烟草企业侵害未成年人知情权案中,法院的终审裁定就明确指出,上诉人要求25名被告加强吸烟有害的社会宣传的主张,“涉及烟草市场、计算机网络、商品宣传等管理方面的立法问题,或应进一步规范完善的问题,对此,国家尚未制定强制性法律规范”,从而认为吸烟少年的主张缺乏法律依据,维持一审法院不予受理的决定。

经验证明,在保护消费者权利的群体性诉讼案件中,在仅仅由于商品提供方的过错导致的侵犯消费者权利的案件中,代表人诉讼制度确实节约诉讼成本,是维护多数当事人利益的有效途径。但是,在涉及政策有漏洞或者政策不合理而最终导致消费者权利受损害的案件中,比如在上文所述吸烟少年起诉国家烟草专卖局及全国24家烟草企业侵害未成年人知情权案件中,由于法律无相关规定致使法院无权管辖。也就是说,如果立法机关和政府未及时制定有关法律或政策,即使群体性消费者权利确实受到损害,法院也无权修正或者干涉政策,从而无法充分保护消费者权利。这说明,在处于社会转型时期的我国,各种法律和政策尚不完备,仅依靠现有的代表人诉讼制度保护消费者

权利是不够的。

笔者认为,要完善保护消费者等群体性权利诉讼案件的处理方式,引入公益诉讼制度,在我国民事诉讼和行政诉讼中放松对原告资格的限制是必要的;借鉴集团诉讼制度,开拓法院影响政策制定的功能,发挥司法能动作用,对于充分保护群体性权益而言也是可行的。

www.cnki.net