

## 解读公益诉讼制度

徐卉 中国社会科学院法学研究所

全国人大常委会10月24日审议《中华人民共和国民事诉讼法修正案(草案)》(以下简称《草案》),拟增加公益诉讼制度,规定对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,有关机关、社会团体可以向人民法院提起诉讼。这一规定,成为此次民事诉讼法修改中最引人注目的亮点,引发社会各界的热议。

### 法律民生工程

《草案》关于公益诉讼的规定甫一面世,便被媒体冠之以“法律民生工程”的称谓。的确,该条规定所指向的,正是当前公众最为关注、亟待解决的社会问题。中国正处在社会转型和经济高速发展的特殊历史时期,近年来,环境污染和食品安全事故不断发生,处于重压下的环境与消费者亟须有效的救济与保护机制。但《民事诉讼法》强调起诉人必须“与本案有直接的利害关系”,然而,由于消费者行为上的个体性和分散性,由于环境侵害所具有的间接性、潜在性和广泛性,实践中这两类诉讼往往因当事人不适格而无法进入法院的大门,违法行径得不到制裁,环境和众多消费者的合法权益无法获得有效保障。这一状况已危及公共利益,如何制止环境污染、保护消费者集合化的利益,是中国在发展过程中必须解决的现实问题。

对此,《草案》明确授权有关机关、社会团体可以通过提起公益诉讼的方式,制止污染环境和侵害众多消费者合法权益的不法行为。在中国公益诉讼历经15年实践发展、理论研究和立法推动之后,如果《草案》能够确立公益诉讼条款,无疑将成为一项有效的用法律保障民生、促进社会公平正义的重要制度。

在此,一个最具根本性的问题也引发了人们的关注和讨论:什么是公共利益?比如,一些地方政府以公共利益之名征地,开发商打着公共利益的旗号强行拆迁,而被拆迁的人则高呼为维护公共利益而抗拒拆迁。此“公益”非彼“公益”

在国际上,专家学者和观察家们一致认为,现代意义上的公益诉讼发端于美国20世纪50-60年代的民权运动,旨在挑战针对黑人的种族隔离和种族歧视政策。20世纪70年代之后,公益诉讼逐渐成为了一种全球景象,它也从最初的取消种族隔离诉讼扩展到为保护所有社会弱势群体、边缘化群体——环境、消费者、女性、有色人种、未成年人及类似的诸多利益——而施行的一类特殊诉讼机制。在世界范围内,无论公益诉讼在不同国家中呈现出怎样不同的样貌和形态,其根本立足点都限定在保护社会弱势群体的利益。

事实上,公益诉讼中的“公共利益”,所指的并非是一种整体上、泛化的公益。其理据在于,现代社会中,由于社会分层、利益分化和各种利益集团的形成,社会并非是一个整全性的社会,而公共利益也不是整全性的公共利益。伴随着社会弱势群体的出现,必然降低全社会的公共利益水平。同时,强势利益集团则更可能影响到公共政策的指向,并且使政策偏离公共利益这一根本方向。因此,根据“木桶原理”,整个社会的公共利益水平实际上取决于弱势群体这一短板在社会中的利益状况。相应地,也就产生了为提高社会公共利益程度而代表弱势群体、以公共利益名义提起的公益诉讼。这也就是为什么在世界各地,现代公益诉讼中的“公共利益”都限定在弱势群体的利益保护上。

“公共利益”是一个频频见诸法律法规的术语,在中国,从《宪法》、《土地管理法》、《行政处罚法》到《著作权法》、《专利法》、《证券法》、《物权法》等多部法律中都有关于“公共利益”、“社会公共利益”的规定。在不同的法律条文中,公共利益的意涵和范畴也各有不同,这取决于

各法律不同的立法目的和调整对象。强行要求不同的法律规范在使用“公共利益”术语意涵和范畴上具有一致性，不仅是不现实的，而且也从根本上违背了各法律部门的独特属性和差异性。

#### 现代社会中司法的功能与目的

实际上，就其本质而言，任何形式的民事诉讼都具有实现社会利益的功能。因为仅从法律获得实现的角度看，完全的私人当事人之间的诉讼即已通过对法律权威的维护体现了社会利益。但是，之所以存在公益诉讼这一特殊机制，是因为其所致力于保护的利益主体——弱势群体的特殊性，因为这些利益主体在实际的社会公共议程中往往缺席，这种缺席，使得他们无论是在立法还是行政，无论是在法律还是公共政策的制定与执行过程中，都呈现出一种制度化的失语状况。

20世纪以来，作为深刻的社会变动的结果，我们时代的主要问题实际上已不再仅是那些涉及基本上为个人主义的、静态的“私法”及其个体权利的问题，而映射出一个工业化、动态的、多元化社会的问题——包括那些因劳资冲突、社会保障、环境污染、消费者保护和跨国公司而引发的问题。面对这些问题，一个快速转型的经济和社会中的法律必须是一种迅速变化的法律，但是在世界各国，由于立法过程不可避免地缓慢迟滞且难以面面俱到，因此，决策者必须致力于塑造顺应社会新型需求和愿望的法律。当然，这就鲜明地提出了司法职能的新兴社会角色以及社会正义的问题。

据此，公益诉讼给那些在社会中未获得充分代表的群体提供了一个参与社会公共议程的途径，对于这些群体来说，在某些时候，诉讼可能是唯一能使他们进入公共视野和公共生活的入口。在现代社会，法院不只是裁判私人纠纷的场所，更重要的是，法院的作用在于扩展权利、形成政策决定、实现立法活动所不能达到的社会性变革。公益诉讼让那些在社会资源分配中承担损失的人们，将法院作为一个公民表达意愿，让纠纷能够被大众看得到、听得见并得到协商或者公正和解的论坛，同时借此激发公共辩论，从而就许多重要的社会资源分配问题形成公共政策，并通过这种途径发展法律。以社会正义为主题，公益诉讼所强调的正是这样一种对话式的实践理性，而不是传统法律观中静态的、单向强制的规则实施。