

优秀论文:构建我国行政公益诉讼制度问题的研究 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/484/2021_2022__E4_BC_98_E7_A7_80_E8_AE_BA_E6_c122_484459.htm 湖北枫园律师事务所 黄诚泽 近几年来，公共利益遭受损害的事件甚嚣尘上，呈愈演愈烈之势，2004年4月出现的安徽省阜阳市劣质奶粉导致大头娃娃事件，且今年在湖南省再次出现，雀巢奶粉产品质量事件，某食用油产品质量事件，以及环境污染问题、资源问题等等，不胜枚举。笔者认为，行政公权力的滥用有直接关系，从根本上遏制这类现象，必须在行政诉讼领域中建立健全行政公益诉讼制度。行政公益诉讼制度是指当行政主体的违法行为或不作为对公共利益、社会利益、社会公共利益、国家利益、社会整体利益造成侵害或有侵害之虞时，法律允许无直接利害关系的公民为公共利益向人民法院提起行政诉讼的制度。在此笔者对行政公益诉讼制度的概念、特征等不作分析，只对我国构建行政公益诉讼制度的重要性、必要性和可行性进行研究。

一、在我国建立行政公益诉讼制度的重要性 正是因为上述损害公共利益、社会利益、社会公共利益、国家利益、社会整体利益的事件不断出现，笔者认为，在我国建立健全行政公益诉讼制度尤为重要，更是宪政精神、依法治国方略、人民参政议政、构建社会主义和谐社会及人本思想的具体体现和必然要求。

1、是宪政精神的体现 我国宪法第二条规定“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”同时

第四十一条规定“ 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；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理。任何人不得压制和打击报复。由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。”由此可以分析得出，我国宪法赋予了任何公民对任何国家机关和国家工作人员提出批评和建议的权利，对国家机关及其工作人员的违法行为或不作为行为提出申诉、控告或检举的权利，并赋予公民可通过各种途径和形式管理国家事务、经济和文化事业及社会事务的权利。因此，在我国构建行政公益诉讼制度符合宪法的规定，它正是我国宪政精神的重要体现。

2、是依法治国方略的具体体现 中国的法制改革思路经历了从加强法制到依法治国的过程。依法治国，建设民主法治国家，已然成为举国上下的政治共识和追求。具有高度民主的法治国家目标的提出，标志着治国方略的重大变化。依法治国的核心，在于确立宪法和法律作为治国的最具权威的标准，崇尚法治大于人治和党必须遵守宪法法律的根本原则。依法治国的目标就是要把中国建设成为一个具有现代政治民主形态的符合国际人权法要求的法治国家。但是，我国法律体系和法律制度还存在着许多不足之处，离法治国家的实质要求和形式要求还有很大的距。在某些领域特别是在公民基本自由和权利保障方面无法可依或恶法难依的现象依然存在。一些部门法律缺乏基本法律或程序法，缺宪法配套法律法规。各部门法的规

定不尽完善，部门法之间不协调的情况突出。许多部门法律制度受到计划经济体制模式的束缚和影响，不能很好地适应进一步改革开放的要求。甚至宪法本身还亟待进一步修改和完善，还缺乏实施保障的系统规定，离法治国家标准的实质要求和形式要求都有很大差距。要建立和完善适应市场经济体制的需要和适应法治国家的需要的法律体系和法律制度，在立法方面还有许多工作要做。因此，在我国构建行政公益诉讼制度是建立健全我国法律体系的重要措施，同时也是依法治国方略的具体体现。

3、是人民参政议政的集中体现 正如前面所述，我国宪法第二条规定“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”但人民代表的数量毕竟有限，人民代表大会的形式单一，与通过各种途径和形式管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的要求有一定的距离，因此，在我国构建行政公益诉讼制度可弥补上述不足，任何公民可以随时随地的对任何国家机关及其工作人员的违法行为或不作为行为提起行政诉讼，以维护社会公共利益，同时也可以提高公民参政议政的积极性，它是人民参政议政的集中体现。

4、是构建社会主义和谐社会的必然要求 中共中央总书记胡锦涛指出，实现社会和谐，建设美好社会，始终是人类孜孜以求的一个社会理想，也是包括中国共产党在内的马克思主义政党不懈追求的一个社会理想。根据马克思主义基本原理和我国社会主义建设的实践经验，根据新世纪新阶段我国经济社会发展的新要求和我国社会出现的新趋势新特点，我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、

诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。民主法治，就是社会主义民主得到充分发扬，依法治国基本方略得到切实落实，各方面积极因素得到广泛调动；公平正义，就是社会各方面的利益关系得到妥善协调，人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理，社会公平和正义得到切实维护和实现；诚信友爱，就是全社会互帮互助、诚实守信，全体人民平等友爱、融洽相处；充满活力，就是能够使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重，创造活动得到支持，创造才能得到发挥，创造成果得到肯定；安定有序，就是社会组织机制健全，社会管理完善，社会秩序良好，人民群众安居乐业，社会保持安定团结；人与自然和谐相处，就是生产发展，生活富裕，生态良好。笔者认为，构建社会主义和谐社会的先决条件应该是规范国家机关及其工作人员的行为，因此，在我国构建行政公益诉讼制度是构建社会主义和谐社会的必然要求。

二、在我国建立行政公益诉讼制度的必要性

行政公益诉讼制度在我国的施行有以上诸多重要性，同时在我们的现实生活中又存在着大量的公共利益、社会利益、社会公共利益、国家利益、社会整体利益造成侵害或有侵害之虞，因此，在我国构建行政公益诉讼制度有很大的现实必要性。

1、现实生活中，存在着大量公共利益遭受违法行政行为侵害而得不到行政诉讼救济

在改革开放、发展经济的大背景下，各个地方、部门为各自的利益着想，在各自的领域内各行其事，对环境、资源、公共实施进行破坏性的开发利用。主要表现在以下几个方面：第一，保护环境公益的需要。环境公益主要包括各种自然环境利益、人文环境利益、教书环境利益、消费环境利益等，该类公益受到侵害的事件

已屡见不鲜。如教育环境方面，据中央电视台《今日说法》栏目2001年6月6日报道的严正学诉椒区文化局不履行职责案，某县文化局批准位于某小学对面的下属文化馆开设娱乐场所，且贴出大量带有色情内容影响少年儿童健康成长的广告画。该市居民阎正学先生，因看不惯这种明火执仗侵害未成年人合法权益的行为，要求文化局制止这种行为，遭到文化局的拒绝，遂于2000年12月12日向该县法院提起行政诉讼。法院以阎正学的孩子并不在该小学读书，利益没有受到实际影响为由，驳回起诉。关于市场环境利益的案件更是层出不穷，有不服电信局纵容电信企业乱收费不作为的，也有不服铁路主管部门、民航主管部门违法提高票价的等。这些争议有的提起行政诉讼，有的提起民事诉讼，结果几乎都是“无果而终”。其根本原因在于，我们没有可靠的公益诉讼制度。

第二，保护资源公共利益的需要。我国建立社会主义市场经济的一个重要目标是保持国民经济持续、快速、健康发展。但是在发展过程中，各地发生了不少掠夺性开发、杀鸡取卵式的开发行为，对水、土地、矿藏资源造成了极大破坏。例如，1997年山东省黄河河务管理部门应东平县斑鸠店镇政府和六个村的要求，决定把开凿于50年代的用于黄河汛期分洪的“小清河”淤平，以便增加耕地的数量。几十年以来，周围群众引小清河里的水灌溉土地，发展渔业和多种经营，环境也得到极大改善，可谓受益无穷，对该河有十分深厚的感情。群众多方寻求帮助，但苦于投诉无门。有关部门皆以该行为没有直接侵害个人利益为由，不予受理。几年过去了，该河已有70%以上的流域面积遭毁。如果有公益诉讼制度的存在，事关如此众多人民重大利益的事情，必定不会陷入

像今天这样的被动局面。第三，保护公共设施等公共财产利益的需要。有些行政机关的首长出于追求政绩的需要，不惜重金大搞“形象工程”、“政绩工程”，而对年久失修的桥梁、道路、历史文物不及时进行修缮维护，酿成一幕幕桥梁倒塌、道路废弃、历史文物毁灭的惨剧。某省一个乡政府下令毁掉花费了几代人心血和汗水才建成的、用于防风固沙的“三北防护林”，建设葡萄园，发展“高效农业”。要保护上述公共利益，没有一套行之有效的健全的法律制度，是不现实的。为此，应尽快建立公益诉讼制度。

2、现实生活中，扰乱社会经济秩序的事件层出不穷 市场经济是以追求个人利益最大化为目标的经济形式，市场主体对利益追求的内在冲动又往往具有难以遏制的，甚至无法满足的趋向。因此违法经营，违背公认的商业道德、不遵守竞争规则、扰乱社会经济秩序、大规模污染环境、土地开发中的不合理利用问题，政府在公共工程的审批，招标和发标过程中的违法行为，侵犯其它经营者、消费者合法权益、特殊部门实行垄断经营等等。它们所侵犯的客体不只是某个特定的民事主体的合法权益，而是社会公共利益、国家利益或社会整体利益。而要遏制这种严重损害公益的行为，光靠行政机关的行政执法是远远不够的，应该建立行政执法为主、行政公益诉讼为辅的双重制约机制。

3、大量违法行为司空见惯，长期得不到纠正 大量的行政违法行为司空见惯，主要表现在行政机关滥用职权，以权谋私，不履行法定义务。仅以行政处罚领域来看，就存在许多问题，比如处罚失控，即行政机关乱设处罚，滥施处罚现象日益严重，既侵犯了公民、法人和其它组织的合法权益，又损害了政府形象和法律尊严。具体表现在：（1

）行政机关任意设定处罚权。（2）某些行政机关钻法律空子，在法律缺乏对罚款幅度规定或规定的幅度过宽，罚款上缴程序不严的情况下，显失公平处罚相对人。（3）行政机关处罚权管辖不明确，出现了多个机关争夺处罚权。（4）处罚不遵守法定程序等等。另外，行政机关的不作为在现实生活中大量存在。2002年，全国各级法院受理行政案件13万起，告政府职能部门不作为的为8万起之多。在大量的行政违法事实面前，唯有对“公权力”实施控制和监督，才能防止其不被异化。因为“每个有权力的人都趋于滥用权力，而且还趋于把权力用至极限，这是一条万古不变的经验，因为权力这种诱惑是无法抵挡的”。在严峻的现实面前，要求加大对行政权力监督的力量，而建立行政公益诉讼无疑可以发挥一种有效的监督作用。使行政权力置于人民的监督之网中，而这种网应该是无处不在的。

4、富有正义感的公民大量涌现，这一现实需要我们建立行政公益诉讼制度 在我们今天的现实生活中，富有正义感的公民发现行政机关违法行政侵害公共利益的行为时，不再沉默，而是勇敢拿起法律武器，纠正违法行政行为，维护社会秩序。对这些以实际行动维护公共利益的公民，我们应该报以掌声，对他们肃然起敬，而对于诉讼的结果不得不感到一丝遗憾，原告的主体资格地位得不到承认，或其诉讼请求得不到满足。以上结果会打击公民公益维权的积极性，不利于社会公共利益的维护。因此，我国的社会现实实践的需要呼唤行政公益诉讼制度，进一步健全我国法律制度，促进整个社会的全面进步。

三、在我国建立行政公益诉讼制度的可行性 我国目前还未建立行政公益诉讼制度，但全面笔者所阐述的社会的发展、现实的需要，构建行政

公益诉讼制度在我国是一件紧迫的、刻不容缓的大事，那么，这件事是否切实可行呢？笔者认为答案是肯定的。

1、法理上的可行性 社会公益受到尊重和保护的程度，是一国法治状况发育水平的反映，而社会公益的保障离不开法律作用的发挥。法律的制定和实施，实际上是法律使社会公益从应然演变为法定权益，再发展成为现实权益的过程。

第一，社会公益需要从可诉程序上得以保证。社会公益的重要内容，总是通过法律来确认和规范的。因而也需要获得法律保障。法律要保障社会公益不受侵犯，除制度根据包括宪法和普通法两个层面的制度根据外，还必须以切实有效的诉讼手段为依托。就我国而言，立法者往往局限于创制的层面，关注法律规范自身在逻辑结构上的完整性，而忽视从将来法律实施的前瞻性视角关注法律的可诉性问题。虽然我国宪法和法律对保护社会公益设置了初步的实体权利体系，但由于这些权利往往由多数人共同享有，因而公民，法人或其它组织一般不被认为具有直接的诉讼利益，其原告资格不被认可。以法理而言，无救济即无权利，直接或间接的权利受侵害者都应享有申请的资格，司法救济必须成为保护社会公益的最后一道防线，任何一种法律权利要获得实在性，必定意味着最终可以获得司法上的救济。社会公益不应是停留在纸面上的空谈的东西，而应是具体的存在，当其受到损害时，必须为之提供合法的矫正手段。虽然权益救济的渠道是多元性的，但司法救济应是保护社会公益的一种最根本的解决途径。原因在于，独立的司法权和有效的司法运作机制较之其它权威和权力，更能稳定而经常地调整种种相互冲突的利益，包括个体利益和社会公共利益。总之，社会公共利益，除了通过法律

的普遍性实体赋予外，还必须要获得可诉性。但由于这类权益往往没有直接的代表人和请求人，因此，可以而且应该赋予公民和国家法律监督机关。为社会公益提起诉讼的权力，这是公民行政公益诉讼制度得以确立的法理基础之一。从人民民主权利的角度考察，建立公民行政公益诉讼制度本身就是民主政治在某一诉讼领域的具体反映。赋予什么样的主体提起行政公益诉讼的权利，不仅仅是个诉讼程序问题，更重要的是通过行政公益诉讼这一特定的诉讼制度体现一个国家对公民权利保护的程度。而从行政公益诉讼制度的建立和行使这一特定角度而言，原告的起诉资格的赋予就是人民民主权利的具体体现。

第二，公权力尚需私权利予以制约。如果保护社会公益的司法之门向民众敞开，就等于是动员私人拿起司法武器来保护社会公益。这就打破了过去关于权利与权力及不同权力之间的划分结构与作用机制。比如过去行政权的行使原则上不受司法审查，私人无权为公益而提起诉讼。若法院认定公民个人与本案不存在直接利害关系，则不认可其具有诉讼利益。按照这样的传统理论，公权的行使如属不当或违法，一般是由另一种公权来纠正它，即以公权制约公权。国家将一项权力授予某一机关行使后，为保证其行为合乎法律和社会公益，就有必要设立并授权另一个机关对其进行监控。而另一个机关如果滥用权力，又有必要设立第三个机关来干预和控制。依此，公权在其固有范围内运作，即使其行为危及或害及社会公益，只要没有直接损害私人利益，普通公民便无权干预，更无权借助司法手段对之进行审查，而只能靠公权系统内部解决，即以分权和制衡的机制加以解决。这样的司法制度设计，一方面使公权系统呈扩张之势，

运作效力低下，造成社会资源、司法资源的浪费；另一方面也使得各种权力日益聚合为一个相对封闭的庞大系统，堵塞了公民管理国家事务、主张法律赋予公民民主权利的途径，从而违背了人民民主权利的根本法理。依现行法律，对国家机关有损公益的违法行为，公民、法人或其它组织可以向上级机关或监督机关检举；如果得不到查处，可再向更高一层的相应机关检举，对检举有功者，国家还可给予奖励。人们期望这些机关上下左右之间互相监督和制衡，出了问题就查处，任何一种违法行为都不可能逃脱。这在理论上是好的，但必须有一个前提，即这些机关是真正依法办事，廉洁奉公，忠于正义的才行。然而，人们也不难看到，一些擅权渎职，贪赃枉法的官员在被查处前，曾受到过上级表彰，头戴许多光环，这不能不引起人们的警醒？行政执法过程中的地方保护主义，集团保护主义现象更不乏其例。通过创设行政公益诉讼制度，就可动用私权力对公权力予以制约，充分发挥公民在保护社会公益中的作用。

2、法律依据上的可行性

毋庸置疑，我国在1989年通过的《行政诉讼法》中，确实没有规定行政公益诉讼制度，因此，司法实践部门简单地认为，只有个人的合法权益受到行政机关侵害的当事人，才可以向法院提起行政诉讼，以维护自己的个体利益。国家利益和社会利益的维护是国家行政机关的职责范围，不允许个人插手。我国行政诉讼法没有规定行政公益诉讼制度，但并不等于行政公益诉讼制度在我国没有法律依据。我国宪法第二条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民依照法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济和文化事务，管理社会事务。”同时《宪法》第四十一条规定：“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；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理。任何人不得压制和打击报复。”《宪法》如此清晰、明确的规定，足以说明行政公益诉讼制度在我国是有法律依据的。《宪法》是国家的根本大法，规定了公民的基本权利和义务以及国家机关的组织与活动的基本原则。宪法不仅是制定其他法律的根据，也是解决各种争端的依据。

3、国外经验为我们提供了实践中的切实可操作性 虽然在我国目前还未建立行政公益诉讼制度，但是放眼世界，行政公益诉讼制度在西方国家发展的相当成熟，其理论基础和实践经验已相当丰富，这些理论和经验我们可以进行吸收、转化，为构建符合我国实际国情的行政公益诉讼制度提供了实践依据，同时也为我们提供了行政公益诉讼制度在实践中的切实可操作性。

结束语 哪里有侵权，哪里就应该有救济，而司法救济应该成为一种常规的、常设的，最后的救济底线。这是由于司法权的独立性、中立性等因素决定的。无论侵犯的是公共利益还是私有利益，都应该有司法救济来予以保障。在我国，法律之所以至今未确认公民可提起行政公益诉讼的制度的重要原因是因为我国现在还在大量地运用行政管理的手段来解决本可以用行政公益诉讼解决的问题，这既与我国传统的重行政管理，轻视司法救济的习惯有关，又是我国目前司法制度不健全的结果。行政管理，的确可以解决许多问题，但是行政管理毕竟不能代替司法救济，对公共利益的侵犯，应该

建立起一套行政管理与行政公益诉讼相结合的制度来防止和救济，才能相得益彰。而事实上，利用行政公益诉讼解决危害公共利益的行为比单纯利用行政管理手段来解决具有诸多优点：其一，防止了行政机构的膨胀，节约了经济成本；其二，利用行政公益诉讼这一“和平”手段来追究危害公共利益的主体及其行为向人民法院提起行政公益诉讼，既可以体现出司法权的公正性，又可以防止行政权力的过度泛滥所带来的“暴力”倾向；其三，行政公益诉讼允许任何公民针对危害公共利益的主体及其行为向人民法院提起公益诉讼，既可以提高人们及整个社会的民主权利意识，又可以使危害公共利益的行为时时刻刻处于社会监督之中，司法程序能够吸纳社会民众对行政权力滥用的不满；最后，作为国家的法律监督机关的人民检察院如果能被依法确立为提起行政公益诉讼的诉权主体，它不仅可以起到鼓励和支持公民参与公益诉讼的巨大作用，同时也对个别公民可能滥诉的行为起到法律监督的作用。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com