

公益行政诉讼的原告资格及提起条件论析 - - 以两起案件为视角 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\\_\\_E5\\_85\\_AC\\_E7\\_9B\\_8A\\_E8\\_A1\\_8C\\_E6\\_c122\\_484768.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/484/2021_2022__E5_85_AC_E7_9B_8A_E8_A1_8C_E6_c122_484768.htm)

【摘要】公益包括社会公共利益和国家利益两层含义。在行政主体的作为或不作为行为使国家或者公众的利益受到损害的情况下，除非法律有明确规定，一般情况下并非任何人都能够代表公共利益提起诉讼，以防止滥诉和节约司法成本。从诉讼经济和诉讼秩序的角度看，公益诉讼的原告应当相对固定和统一，可以允许国家检察机关代表国家提起公益诉讼，并考虑让那些代表公共利益的社会团体、协会以及自治组织提起诉讼。

【关键词】公益诉讼；提起条件；原告资格

案例1 严正学诉椒江区文体局拒不履行法定职责案 据《中国青年报》2000年11月22日报道，2000年3月，台州市画家严正学多次向椒江区文体局实名举报椒江区文化馆在中山路小学门口经营“娱乐总汇桑拿中心KTV包厢”，并在国庆节期间举行格调低下的表演，违反了《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》第26条之规定，要求该文化馆的上级单位椒江区文体局依法行使文化管理职责，责令该营业性歌舞厅限期搬迁，并对提供场地经营色情业者依法做出处理。……得不到答复，严正学又写信向椒江区有关领导投诉。与此同时，椒江区人大代表、区政协委员和教育界人士也发出了呼吁，要求限期收回本区有限的文化设施。严正学多次举报，各方都没音信。3月底终于有了反应??椒江区文化馆把严正学告上了法庭，但他们告的不是严正学的举报行为，而是说他欠文化馆29000元钱。严正学表示，这完全是无中生有、根本挨不着边的事。接下来整

整一个月没有开庭，但在开庭前夕椒江区文化馆突然撤诉，似乎什么事都没发生，严正学也不欠他们钱了。严正学感到受了愚弄，为此他和所在的现代广告公司把椒江区文化馆和椒江区文体局告上法庭。椒江区人民法院以“椒江区文化馆滥用诉权赔偿”和“椒江区文体局履行查处文化违法行为职责行政争议”为案由立案。记者调查了解到，在椒江区工商局注册登记档案上写着：“椒江文化娱乐总汇”是政府(即椒江区文体局)拨款198万元创办的，法人代表是椒江区文化馆馆长张国胜。而国务院颁发的《娱乐场所管理条例》第六条明文规定，各级人民政府文化行政主管部门、公安机关及其工作人员不得举办娱乐场所，并不得参与或者变相参与娱乐场所的经营活动。另据《中国青年报》2001年1月8日报道，2000年12月12日，备受社会关注的“官违法、民要告”案在浙江省台州市公开开庭审理。法庭审理开始后，审判长问：“文体局长为什么不到庭？”被告代理律师答：“因开会没法到庭。”审判长又问：“有没有证人要出庭作证？”原告严正学说：“审判长，依照法律规定，原告在上星期已向你庭递交要求法院传唤包括市有关领导在内的14位证人出庭作证的名单，法庭有义务通知他们到庭……在长达几个月的举报中，原告曾向有关领导作过几十次举报，所以我事先要求法庭传唤椒江区分管文化的区长、区政府办公室主任、区宣传部长、区文体局长、区文化馆长出庭质证。他们有义务向法庭证实我不只一次向他们反映过文化馆色情表演问题，他们回避今天的出庭，我表示遗憾！”原告在宣读起诉书时指出：“原告三月初以被告文化馆公开进行色情表演的事实向椒江区文体局举报，要求依法限期搬迁不适合与中山路小学共存

的营业性歌舞厅、夜总会，禁绝黄毒，并对色情表演的组织和提供场所的责任人依法作出查处。然被告借故拖延、推诿。由于原告不断举报、催办，被告下属椒江区文化馆于2000年3月底捏造原告欠29万元的事实向椒江法院起诉，后因不缴纳诉讼费被裁定撤诉。原告又去区文体局向局长控告，要求对被举报人的报复行为通过行政手段调解。文体局置之不理，至今未作任何处理……被告失察、失职怠于行使文化管理职责，竟对原告一而再、再而三的实名举报不答复，其推诿、敷衍塞责是典型的行政不作为。”法庭调查开始，审判长让原、被告双方举证。原告严正学向法庭出示了他的两份书面揭发文化馆长达5个月间歇性色情表演的举报信，同时递交了一份他几个月前给文体局的“控告状”，控告文化馆两次诬告他欠29万元，要求文体局领导调查此事并依法作出处理和答复。审判长将三份证据交被告质证，被告查验表示无异议。被告举证时展示了一份稽查大队的文件??《关于椒江区文化娱乐总汇演艺厅演出一事的情况报告》，以证明被告没有“不作为”。对于这份《情况报告》，严正学当即指出这是事后炮制的伪证，而且是在法庭无故延期期间制造的。审判长说：“原告，你说文化馆进行了色情表演，请你举证。”原告严正学拿出了数十份证人证词：“这些都是我对目击者调查和访问的书证，证明文化馆的舞台上从1999年国庆前至2000年春节后，长期间歇性地进行色情表演……我这里还有向区长、局长和有关人员反映时的谈话记录。”被告代理律师质证后说：“这些访问笔录是不具备法律效力的，因为原告是公民，他无权侦查，请问原告是否自己亲眼看了脱衣舞表演……”此时，原、被告发生争端。原告还要继续举证

，审判长却宣布休庭。15分钟后继续开庭。主审法官问：“原告是否亲自入内观看了色情表演？”原告答复：“原告当然不会入内去观看这种违法的脱衣舞演出。”接着审判长作出判决：“因原告自己没有购票进场观看，该演出内容对原告不存在任何包括精神上的侵害；同时被告对原告的举报已进行核实并作出答复，至于被告进一步的作为或不作为对原告无直接的利害关系，所以，根据我国《行政诉讼法》的有关规定裁定，驳回严正学起诉，诉讼费280元由原告严正学承担。”严正学当庭表示：“我要上诉！”判决的第二天，《浙江工人报》发文《想为大家出头无奈难当原告，椒江‘公益举报人’昨天输了官司》。《钱江晚报》也于这天发表了题为“为公益而诉讼为何输了官司”的评论。2000年12月16日浙江省教育电视台“走进今天”栏目，将镜头对准了义愤填膺的旁听公民、市民以及中山路小学的学生，他们众口一词地对文化馆搞色情表演进行了谴责。2000年12月22日，椒江区决定封闭紧挨中山路小学的文化娱乐总汇，注销其营业执照。

案例2 沈某诉浙江省桐乡市国税局行政不作为案 据《浙江青年报》2001年2月18日报道，浙江省桐乡市沈某获悉该市某建材厂存在严重的偷逃税款行为，便署名向当地国税局举报，但过了三四个月也未见对此事查处的结果与回音，沈某遂起诉状告国税局行政不作为。2000年11月21日，桐乡市人民法院一纸裁定“被告桐乡市国税局是否履行税务稽查的行为，既未侵犯原告的利益，也未对原告的权利义务产生实际的影响”驳回沈某起诉。根据传统的行政“诉讼利益”理论，原告起诉只能以与自己权利或法律上利益有直接关系的事由为限。但是，仅仅依靠利害关系人来解决整个社会所面临

的个人利益的自我保护问题有时是不充分的，特别是在社会公共利益遭受侵害的情况下，与行政行为有直接利害关系的人往往是受益者，不会提起诉讼。而且在某一特定问题上有最直接利害关系的人，并不一定代表全社会的利益。因此，为了保障社会公共利益，支持无力主张权利的弱者提起诉讼，很多国家都规定了公益诉讼类型。即对情况较为特殊的公法争议事件，为维护公益而允许与自己权利无直接法律利害关系的公民，可以就行政机关的违法行为提起行政诉讼。我国《行政诉讼法》规定，能够提起诉讼的原告必须是认为自己的权益受到行政行为侵犯的公民、法人或者其他组织，也就是说，与行政行为没有利害关系的相对人无权提起诉讼，立法上不承认公益诉讼类型。在实践中，长期以来，由于习惯了明哲保身的处世哲学，对于行政机关越权对相对人实施的减免税、滥发许可证等损害公共利益的作为和不作为，普通公民往往敢怒不敢言，或是出于“多一事不如少一事”考虑，无人问津，更不会提起诉讼。随着中国法治进程的加快，普通百姓的法律意识明显提高，人们逐渐认识到，当违法的行政行为损害公共利益时，由于没有特定的利害关系人，无法向法院提起诉讼维护公共利益，致使大量损害公共利益的行政行为得不到纠正，在这种情况下，非常有必要建立一种制度，允许那些没有利害关系的人能够代表公益或者没有能力起诉的弱势群体对行政行为提起诉讼。西方一些国家的公益诉讼或者私人检察长制度在解决这些问题上进行了有益的尝试，为我国建立公益行政诉讼制度提供了一定的借鉴和启示。案例1中严正学状告椒江区文体局怠于履行法定职责一案是见诸媒体的第一起公益行政诉讼。该案原告严正学认

为，“原告三月初以被告文化馆公开进行色情表演的事实向椒江区文体局举报，要求依法限期搬迁不适合与中山路小学共存的营业性歌舞厅、夜总会，禁绝黄毒，并对色情表演的组织和提供场所的责任人依法作出查处。然被告借故拖延、推诿，置之不理，至今未作任何处理……被告失察、失职怠于行使文化管理职责，竟对原告一而再、再而三的实名举报不答复，其推诿、敷衍塞责是典型的行政不作为。”法院认为，“因原告自己没有购票进场观看，该演出内容对原告不存在任何包括精神上的侵害；同时被告对原告的举报已进行核实并作出答复，至于被告进一步的作为或不作为对原告无直接的利害关系，所以，根据我国《行政诉讼法》的有关规定裁定，驳回严正学起诉”。同样，在案例2中，法院也以原告沈某缺乏诉讼主体资格为由驳回其诉讼请求。很明显，两起案件中法院都是以原告无法定的诉讼主体资格为由裁定驳回其诉讼请求的，那么法院的判决或者裁定是否正确，对于原告的此类诉讼请求应当如何处理呢？这就涉及提起公益诉讼的条件及原告资格问题。讨论这一问题的前提是明确什么是公益。笔者认为，公益应该有两层含义。第一层是社会公共利益，即为社会全部或者部分成员所享有的利益。如案例1中原告试图代表所有受到歌舞娱乐城不利影响的居民和小学学生的利益提起诉讼，此种情况下所谓的公益就是某一地区的居民共同享有的不受色情表演影响的利益，换言之，是当地居民尤其是小学学生拥有的享受清洁社会环境的利益，这种利益是受《未成年人保护法》、《教育法》、《娱乐场所管理条例》等多部法律保护的。公益的第二层含义是国家的利益。案例2涉及的国家税务局拒不查处偷漏税的行为侵害的是

国家的税收权，也就是国家的利益，这种利益是受国家税收财政法保护的。在大多数情况下，社会利益和国家利益是可以区分的，但在有些情况下，这两种利益是交织在一起的。例如，行政机关滥发采矿许可证的行为一方面是对国家利益的损害，另一方面则是对其他采矿者公平竞争权和财产权的侵害。当公益受到侵犯时应当如何救济呢？应该说，救济的途径是多重的。既可以由上级行政机关查处纠正，也可以由人大监督纠正，还可以通过新闻媒体和其他社会监督力量纠正。但是，当上述所有的监督机制均不能发挥作用时，必须允许与自己法律上的利益无关的普通公民对违法的行政行为提起诉讼，或者允许特定的主体如检察机关代表公众提起诉讼，这是维护国家和社会公共利益的重要途径。由于这种公益诉讼通常是针对国家行政机关提起的，所以属于行政诉讼的一种。提起公益诉讼应当具备以下几个条件：首先，行政主体的作为或不作为行为使国家或者公众的利益受到损害。行政机关违法减免税、滥发许可证和执照、违法发放抚恤金和其他社会福利、拒不履行保护社会公共利益和国家利益的法定职责等均可能导致公共利益受损。就像案例1一样，由于被告椒江区文体局拒绝履行其法定职责，没有责令“娱乐总汇”迁离学校并对提供场地经营色情业者依法做出处理，致使“娱乐总汇”在学校门口长期经营，破坏了学校的周边环境，影响了未成年人的身心健康，从而损害了当地居民的公共利益。也就是说，行政机关的不作为行为是导致“娱乐总汇”损害公共利益的违法行为得不到及时纠正的主要原因，在这里，社会公共利益遭受损害的结果是明显的。其次，存在一个能够代表公共利益的诉讼主体。那么，究竟谁有这

样的资格呢?是不是任何人都可以提起此类诉讼呢?英国的1978年法院规则规定“起诉权的验证方法是申请人必须在与申请有关的问题上有充分的利益”。如何检验有无“充分利益”呢?我们可以通过一个判例来说明:英国国会议员布莱克本先生有一次跑到英国上诉法院说苏和区的许多商店都在出售色情读物,而警察局在处理案件中有拖延,出于对他五个孩子的关心,他来起诉警察局,要求他们立即行动。对此警察局长以布莱克本没有充分的利益为由反对起诉。大法官丹宁勋爵说:“如果公共权力机构犯了误用权力罪,谁可以来法院进行起诉?布莱克本先生是伦敦公民,他的妻子是纳税人,他的儿子可能因看色情读物而受不良影响,如果没有充分的利益,那么伦敦的任何其他公民也就没有这种利益。每个有责任感的公民都有权利确保法律得到实施,这本身就是他为确保法律得到实施而要求法院颁发调卷令、训令时的充分利益。”因此英国法院尽管不会接待一位干涉与己无关的事情的好事者,但会接待一位到法院要求法律得到申明和实施的普通公民,即使这位公民只是成千上万受到不利影响的人之一。日本的民众诉讼是指“请求纠正国家或者公共团体机关的不符合法规的行为的诉讼,并且是以作为选举人的资格或者其他与自己的法律上的利益无关的资格提起的诉讼”。可见,提起公益诉讼的原告可以是纳税人,也可以是利益受到普遍影响的选举人或者其他公众之一。在案例1中,原告严正学虽然不是利益直接受到影响的行政相对人,但他是纳税人,在理论上享有要求国家行政机关履行法定职责的权利,所以,他是该起公益诉讼的适格原告。当然,本案例中其他当地居民特别是小学学生和教职员工也有权提起诉讼。在案例2中



，这一点更为明显。由于税务局拒不查处偷漏税的违法行为，致使大量税收流失、国家的利益遭受重大损失，原告作为纳税人当然有权利对于被告税务局的违法不作为行为提起诉讼。最后，提起公益诉讼必须有法律的特别规定。除非法律有明确规定，一般情况下并非任何人都拥有权提起此类诉讼。之所以要有这种特别的法律限制，是因为诉讼毕竟是国家的一种有限的司法资源，是一种有成本的活动。如果允许任何人随时提起公益诉讼，就有可能引发“捣蛋者诉讼”而浪费司法资源。为了有效监督和制约损害公共利益的行政违法行为，同时节约有限的诉讼资源，必须由法律特别规定公益诉讼的范围和种类。就案例1和案例2而言，我们很难责备作出驳回原告起诉判决的法官们，因为至今我国法律尚未规定公益诉讼的类型，法官很难超越法律作出判决。但是，通过上述两个案件，我们可以看到建立公益诉讼的必要性。谁最适宜成为公益诉讼的原告？如前所述，只要法律有明确规定，任何人都可以成为公益诉讼的原告提起诉讼。但是，从诉讼经济和诉讼秩序的角度看，公益诉讼的原告应当相对固定和统一。从有些国家的经验来看，允许检察机关代表国家提起公益诉讼是可行的。如果受到损害的不是国家利益，而是社会公共利益，那么，可以考虑让那些代表公共利益的社会团体、协会以及自治组织提起诉讼。也就是说，在案例1中最有资格提起诉讼的是学校、教育管理部门、当地社区居民委员会等组织，在案例2中最有资格提起公益诉讼的主体是当地检察院。至于像沈某和严正学那样的普通公民能否成为本案的原告，我们认为，在上述有资格起诉的主体拒不行使诉权时，普通公民作为纳税人也应有起诉的资格。 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](http://www.100test.com)