

陈有西:中国公益诉讼的现状与趋势 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/485/2021\\_2022\\_\\_E9\\_99\\_88\\_E6\\_9C\\_89\\_E8\\_A5\\_BF\\_\\_c122\\_485831.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/485/2021_2022__E9_99_88_E6_9C_89_E8_A5_BF__c122_485831.htm)

中国公益诉讼方兴未艾  
中国的公益诉讼，近年来正被国内的法学界、司法界、舆论界广泛地提起和探讨。由于人民法院的统计口径上并没有这样的一种分类方法，现在要在数据上给出一种权威的解答，还是十分困难的。就中国的法律人士和社会公众的印象而言，2005年是中国公益诉讼真正肇始的一年。在案件的数量上、类型上、影响上、对立法、修法的促进上，在诉讼实践中被明确作为一种概念提出来，都是破天荒的。这一年理论和实务界都发生了一些颇有影响的事件。首先是专业律师在过去消费者维权、法学硕士博士打公益官司的多年积累的基础上，开始实质性地介入中国公益诉讼。中华全国律师协会宪法与人权委员会10月份在苏州大学法学院召开了中美两国“公益诉讼、人权保障与和谐社会国际学术研讨会”，全国热衷于此的律师、学者和国际同行参加了会议，会议发表了《公益诉讼苏州宣言》。12月底，中华全国律师协会和《法制日报》主办、北京大学、清华大学、人民大学、中国政法大学、中央财经大学、中国社会科学院、新浪网等协助，举行了中国十大影响性诉讼评选。佘祥林案、中国民间对日索赔案、马德韩桂芝田凤山腐败窝案、顾维军内幕交易案、黄静死因鉴定案、杜宝良巨额罚单案、奥拓车撞人不白撞案、福建农民环境污染维权案、郝劲松告北京铁路局案、通用大宇诉奇瑞公司不正当竞争案等十个案件成为2005年中国十大影响性诉讼。其中多数案件如佘祥林案、对日索赔案、顾维

军案、黄静案、奥拓车撞人案都可以归入广义上的公共利益的诉讼，而郝劲松因发票状告铁路局案、福建农民环境污染侵权案、杜宝良巨额罚单案，按现在学界公认的标准，就完全属于公益诉讼。佘祥林案、对日索赔案、顾维军案、黄静案、奥拓车撞人案、福建农民环境污染侵权案、杜宝良巨额罚单案，都是专业律师参与进行的诉讼。其次是一年中出现了一批有学术厚度、有代表性前瞻性、有认真思考的具体诉讼案例。清华大学博士李刚因为对天津、上海两大直辖市向机动车主收取的“进津费”、“进沪费”有乱立法、乱收费和市民歧视之嫌，分别启动了民事诉讼程序。中国政法大学法学硕士郝劲松，因火车站退票不开发票、火车销售商品不开发票、地铁收费厕所不开发票等公共事业企业单位长期无视国家法律、对消费者存在霸王条款而将铁路局多次告上法庭。《中国工商报》记者喻山澜因认为牡丹交通卡丢失需缴纳100元补卡费没有法律依据和侵犯消费者权益，起诉中国工商银行宣武支行及北京分行不当得利，北京市一中院2月1日终审判决喻山澜胜诉，判决工行返还他补卡费69.2元及利息。中国人民大学法学院在读博士生宋德新在去年8月，以“高速公路不高速”为由，状告河南省高速公路发展有限责任公司，要求法院判令其违约，并赔偿其直接经济损失10元钱。今年经郑州市中级人民法院审理，双方当庭和解。被告对因路面维修给原告带来的不便表示歉意，原告放弃赔偿要求。中国社会科学院黄金荣认为火车站售票搭售保险不进行告知系强制保险，侵犯消费者知情权，状告北京铁路局。北京铁路运输法院认为未在票面上说明意外强制保险，符合现行政府规章。驳回诉求。他向中国保险监督管理

委员会递交申请书，要求对强制保险进行审查、并依法撤销，3个月后，保监会的复函认为，保监会、铁路、保险公司都没有强制保险，建议黄金荣“依法向有关部门反映这个问题”。四川大学在读法学硕士杨世建，36岁报考中央国家机关公务员，被认为超龄不被接受，状告国家人事部就业歧视。揭开了中国行政机关的规定违宪审查的诉求。青年学者张春良因13岁的天津少年张潇艺在网吧连续36小时上网玩游戏后跳楼自杀，代理其监护人在天津第一中院状告美国暴雪公司。法院不受理。北京石佛营小学学生之父认为学校收费违反义务教育法律规定，起诉北京市教育委员会，西城法院认为，不属于法院行政审判权限范围，驳回诉讼请求。第三，在诉讼层面频频触礁的公益诉讼，在法庭外却极大地影响了依法行政和立法行为。从孙志刚案的“教授上书”促进国务院收容教养法规的彻底改变的模式出发，中国的行政机关、立法机关、司法机关好象达成了一种默契：不能让当事人在法庭上赢官司，但问题应当在改章立制、内部纠正上尽量解决。这是中国从人治走向法治的特定的过渡时期的一种“综合症现象”。今年，全国律协宪法人权委主任吴革代理的女教师黄静裸死死因疑案的诉讼帮助，5次尸检6次鉴定，最后仍然没有一个定论的事例，引起了最高立法机关的重视，司法鉴定的混乱局面不整治不行了。全国人大常委会2月28日作出了《关于司法鉴定管理问题的决定》，10月1日马上实施。北京月收入只有千元的卖菜工杜宝良在同一地段行车被违章拍照处罚105次扣分210分罚款10500元，在西城区法院状告交警暗中执法严重不负责任。引起全国对交警执法目的性的大讨论，也引起了公安部领导的重视，在内部大力加强执法

为民的教育，修订规章制度和执法措施，对全国公安交警系统规范执法起了重大的促进作用。喻山澜诉工商银行信用卡补交乱收费案不当得利案胜诉后，北京市政府发改委发布《关于驾驶人信息卡补领换领收费标准的函》，明确每卡收费为30.8元，影响北京大批司机的北京工商银行自定的每卡100元成为历史。实质性地打败了垄断性金融大企业，维护了公众权益。余祥林冤案等一系列刑事错案的曝光和反思，引起两高一部的高度重视，最高法院提出了刑事证据的严格审查要求和公开审判的要求，并收回死刑权；最高检察院提出了有罪则诉、无罪则放的严格审查要求。公安部则更严格地清理和制裁刑讯逼供问题。包头空难家属桂亚宁在律师帮助下，质疑对死难者最高限赔7万元的1993年的国务院《国内航空运输旅客身体损害赔偿暂行规定》，认为《航空法》实施后，10年中民航总局不作为不制定新标准，构成立法不作为，向北京第二中院起诉。法院不受理。但全国人大常委会委员长会议修订了《行政法规审查备案程序》，明确规定公民可以对违宪的行政法规提出审查申请。全国人大设立了法案备案审查室，对行政法规的违宪审查打开了大门。公益诉讼：趋义？趋利？趋名？中国的公益诉讼，是在党和国家强调依法治国、国家经济实力提升提高了国家信心和公民的精神诉求、中国已经进行了长达25年的普法教育大大提高了普通民众的法治意识、中国各名牌大学法学院已经培养了一大批学贯中西有法律思维的专业人士、中国的法学学术界融入国际潮流这样一个大背景下，各种思维和实践交互影响而开始显现出来的。但是，社会上对从事公益诉讼的原告和律师，还远没有达到一致肯定的层面。有人说他们为社会进步、公众

权益做了大好事；有的则说他们是为了个人出名和间接图利；有的则根本不加研究和了解，直接认为他们是没事找事的“刁民”；还有的地方甚至把集团性公益诉讼列为要警惕的社会不安定因素加以防范。公益诉讼来源于英文的“public interest litigation”的意译。到底起源于海外法学理论的介绍，还是起源于中国消费者权益保护（如王海打假）的实践，还是起源于“爱滋事生非”的中国律师和法学院学生的冒失探索，已经难以查考。也许这些因素都有。但得益于中国依法治国的大环境和舆论界的不断推介这一点，则是可以肯定的。总的评价，用“民权的觉醒”来形容是比较贴切的。使用着这一热门名词的人，各有各的见地，各有各的目的，各有各的实践。公益诉讼，由于并没有成文法的权威解释，其含义和概念是见仁见智的。从国内见诸报端的印象看，中国公益诉讼的一般特征是：一、涉及不特定的多数人的私有权益（这恰恰同“公益”在字面上存在冲突），不是指公权利益，而是指“公众的广泛的私有权益”；二、个体诉讼的标的往往又很小；或者说相对于涉及的公众总体权益而言往往是微不足道的；三、被告一般是公权部门和大型垄断性企业等等强势主体；四、诉讼指向的目标都是有代表性和普遍性意义的，甚至是代表未来法制发展走向的。因此有的公益诉讼又被从另一个角度归入“中国影响性诉讼”。国内已经有一些学者企图从各种角度，对公益诉讼进行法理上的概念界定。

《中国公益诉讼网》主编李刚博士研究比较了各种学界的观点，从诉讼目的理出了救济对象广义说和狭义说几大类。广义说认为是指特定的国家机关和相关的组织和个人，根据法律的授权，对违反法律法规，侵犯国家利益、社会利益或特

定的他人利益的行为，向法院起诉，由法院依法追究法律责任的活动。要实现的是“不特定的他人利益”。救济对象狭义说是指任何组织和个人都可以根据法律法规的授权，对违反法律、侵犯国家利益、社会公共利益的行为，有权向法院起诉，由法院追究违法者法律责任的活动。苏州大学杨海坤教授则根据罗马法渊源，认为公益诉讼是同“私益诉讼”相对的，“私益诉讼是为保护个人私有权利的诉讼，仅特定人可以提起；公益诉讼是为保护社会公共利益的诉讼，除法律有特别规定外，凡市和民均可提起。”这同我们现在在做的公益诉讼显然不是同一个概念。因为中国民事诉讼法和行政诉讼法都明确规定了原告同诉讼法律关系的关联性，没有自身的权益被侵害，他便没有原告资格。这导致王海等为了成为适格的原告，故意去买假，建立一种“买卖法律关系”和“民事侵权法律关系”。因此，可以这样说：中国现在的公益诉讼，是既包含原告个人私权，更代表了不特定多数人的公众权益的诉讼。其特征，就是前述的四个方面。至于准确的定义，在成文法国家，只有立法机关、最高司法机关才有最后的界定权。对于公益诉讼的意义，学术界、新闻界同社会公众、法官明显存在着不同的评价。如张春良起诉网游导致自杀案，据网上“您如何看待张春良的这一行为”的调查，61.29%的网民选择“纯属炒作，主要目的是卖书”，认为“出于公益的目的，应该鼓励”刚过20%。这同新闻界和热衷公益诉讼的法学人士、专业律师的评价相去甚远。其实，即使在律师界、法官的心目中，真正认识到公益诉讼的意义、愿意为之投入精力去做的，也并不多。这从多数律师重在处理经济效益好的案件，而把大量影响深远的公益

诉讼让给时间充足的法学院教师和学生去指点江山，可以看出来，从法院法官大量地以程序和实体上的借口驳回大多数公益起诉，可以看出来。私权的诉求：中国公益诉讼的类型

近年来，中国的公益诉讼主要有这样几大类。一、挑战传统的公共权力主要是行政权为背景的行政和公共事业单位，对个人权利的损害。比如青岛学生告教育部招生分省划线歧视案；宁波律师袁裕来告市土地局不让律师查档案；某地律师告工商局查档乱收费案；李刚博士告车辆进津费进沪费案、乔占祥律师诉铁道部春运期间票价上浮未经国务院批准且未组织价格听证案。二、挑战公共垄断行业侵害公民人身财产权利。如告高速公路不高速、民航晚点不赔偿、铁路局退票不给正式发票；告电影发行公司强制搭片广告；告电信局计费吃零；告银行非法收取信用卡补卡费；告有线收费电视插播广告；告移动电话公司非法嫁接SP服务欺诈性收费等等。如上海陶鑫良律师、斯伟江律师状告上海高架路收费口设置不合理导致不合理收费案。这个路口日均车流量大约两万多辆，其中约一半车辆都不走延安路高架，但都被收费15元，已经有四年。可所有的车主都选择了吃哑巴亏沉默。两位律师终于挺身而出。三、告强势企业损害多数人共同权益。这类诉讼主要包括环境污染、房产质量和面积违约、劳工职业病、大批量的产品质量问题和召回制度、传销、虚假广告、医疗欺诈、医院天价收费等等。四、国际贸易领域的行业性权益。比如北京大学知识产权学院教授张平针对3C联盟重要成员飞利浦公司一项涉及数码相机、手机、DVD等数码产品的编解码专利权无效宣告请求的提起，就是为中国企业争生存空间。温州打火机企业主国际反倾销诉讼的应对，往

往一个案件胜诉影响一大片中国同行业的相关企业。五、事关公民基本权利的诉讼。如教育平等权、就业平等权、招生招工中的健康歧视、性别歧视、残疾歧视、人格尊严的保护。如严某诉文体局不查处学校附近“色情表演面对孩子”案；河南某中学女教师王英因丈夫喝白酒过量导致酒精中毒死亡，起诉当地白酒厂没有标注真实成分和相关警示，误导消费者“白酒包装没有警示”案。只要稍微考察一下我们就可以知道，所有这些诉讼，从标的和经济利益看，没有一个是 大案子。媒体关注的是其新颖性、代表性、前瞻性。其社会影响的意义、对中国法治理念更新上的意义，远远大于诉讼本身。有的案件，即使从肯定的角度而言，也存在着起诉情绪化、案由猎奇化、处理简单化的味道，有的案件在真正开展了公益诉讼的国家也是匪夷所思的。但是，中国的公益诉讼已经有点弄假成真、汇涓成河的味道。其来势恐怕不为某些主流意志所转移。越来越多的人认识到了中国引进公益诉讼的重要意义。以人为本、和谐社会、坚持环境保护和科学发展观等，都已经为公益诉讼的正式登台作好了理论上、观念上、实践上的准备。热闹的学者 冷静的法院 中国正处在重大公益诉讼来临的前夜。但许多重大问题，还没有真正找到解决的途径。一个现象是，所有在中国已经发生的公益诉讼案件中，可以说都是执着的原告、热闹的媒体，稳如泰山的被告，无动于衷的法院。启动者和新闻媒体很起劲，法院则很消极，社会舆论则更像看热闹的看客。只有少数热衷探索的法律界人士在关心这种现象。而且，在身体力行的起诉者和呼喊者，多数被看作另类人士和刁民，是吃饱了饭没有事干。不但一般群众这样看，官方人士、人民法院也往往这样



看。绝大多数的案件，不是被从程序上和实体上驳回没有胜诉，就是被挡在法院大门之外不让立案。中华全国律师协会青少年权益委员会主任佟丽华认为：“目前中国的社会观念不利于公益诉讼的发展”。法院往往持保守态度，“许多法院面对原告人数众多的公益诉讼或原告简单的公益诉讼，出于对被告权势、声誉等因素的考虑，往往消极对待。”简单地罗列一下原因，一是因为我国公益诉讼的法律还不健全，主要是原告的资格问题；二就是法院对集团诉讼的种种恐惧和限制，司法权不敢介入社会敏感问题；三是社会观念还不接受，认为搞公益诉讼是旁门左道；炒作大于实效；四是法院判赔的实体法依据还不完备。老是判几元几十元的，原告也懒得告，律师也懒得理，群众也像看大戏哈哈一笑不当真。被告与其说怕原告还不如说怕媒体。五是诉讼费用问题。由于中国没有“吹哨人法案”，也没有“费用转移制度”，公益诉讼又是当前法院不欢迎不热衷的，好多法官认为这是浪费诉讼资源。因此几乎所有的原告都是赔了夫人又折兵。其实，中国的公益诉讼的标的本不应该这么低的。比如移动通信公司同SP商勾结进行的欺诈性收费，银行同移动公司联合通过委付系统引诱消费者进行违背毅力愿的消费，其暴利是惊人的，有的达到数亿数十亿。但由于人数极为众多和时间不断计算，分解到每个人每个月的个案标的，可能只有五元十元，起诉同其收益相比，完全有利于大公司。违法成本很低，而维权成本则奇高。比如香烟公司的变相广告，现在电视台和机场车站公开做，是直接违反《广告法》和国家工商局的相关规章的，没有人告；香烟致癌致死的事例也有，没有人告烟厂，倒是各地公安机关和人民法院，为了保护香

烟的垄断经营暴利，每年在判非法经营香烟的人；比如试验性的成品西药导致的药害，10多年后才出现后遗症，也没有人告药厂和医药公司；比如重大的环境污染、海洋污染，癌症高发；非法冶炼导致居民皮肤长瘤，也没有人告。这些都事关人命，索赔额都可以到几个亿等很高的数字。正因为没有人告，没有企业因为这些违法行为被法院判得破产，所以我国假冒伪劣产品才会这么多，造假大户能够理直气壮地以社会成功人士面目出现。因为他们的违法成本很低，法律之鞭还没有抽到他们身上。老是听说外国人告药厂、告烟厂、告化工厂、告石油公司，法院判赔几千万美元甚至上亿美元。而对我们来说，还好象是在说故事。大公司是惹不起的。他们不但能够影响司法，也能够影响舆论。笔者写过一篇《手机里的小偷》，揭示银行、移动公司、SP商联合引诱消费者订购短信服务，不经同意用默认方式开通手机订购，通过信用卡委托直接划钱，偷我们每月五元钱。文章好多家报纸不敢登。原因是移动公司是他们的广告大户。我辩护成功一对夫妻烟草非法经营无罪释放案，报上登了。某省级烟草公司包下好几家报纸的版面大登烟草非法经营被判有罪的案例，进行长时间的广泛的“消毒”。大公司影响司法虽然很难抓到浮出水面的事例，但其无处不在的影响力已经是人所公知的事实。大企业的影响力有时超过了行政权的影响力。因此，中国公益诉讼的阻力，来自于法律的缺位、法院的保守，以及被告的强大。司法权的稳妥和保守是应当的。司法不应处于社会的风口浪尖，而是在它的后面冷静地观察、评价、作出判断。但是，相对于中国的公益诉讼，我们的司法权已经显得过于保守和谨小慎微了。 一个律师和一个法案 2004

年11月，北京王府饭店。美国卡特政府时期的司法部长本杰明、公益诉讼律师夏倚克、华盛顿上诉法院法官朱迪斯等同中国律师会聚一堂，进行学术交流，研讨公益诉讼问题。美国法律人士介绍了他们的“吹哨人法案”。夏倚克律师是搞公益诉讼的专家。如果把他的成功历史说出来，说得俗一点，他是专靠没事找事发财的。美国人坦率不怕露富，我这里转达他自己说的几个案例：美国一个邮政公司搞欺诈被其职员揭发，公司解雇了职员，经过他作为“吹哨人”诉讼5年后，2004年，以公司支付1000万美元和解结案。2002年，一名高级销售经理反对公司年龄歧视被解雇，他帮助诉讼，陪审团裁决公司赔偿290万美元。1995年，新泽西州法院的判决不准“吹哨人律师”在企业律师不在场的情况下询问员工，他通过上诉推翻了州法院的判决，为“吹哨人”获取了普遍权利。美国的公益诉讼采取事后分成制收费，你可以想像夏倚克先生在为当事人实现公益权利的同时为自己挣了多少美元。本杰明先生介绍，美国的“吹哨人法案”始于1986年，是《联邦民事欺诈索赔法案》的一个程序性修正案，也称“告发人诉讼”。该法案允许个人代表美国政府，起诉任何收到或使用政府资金，并从中获利的合约人和其他实体，包括州和地方政府的欺诈行为。这个个人就是“吹哨人”，意即了望哨和告发者，帮助政府监察公共行为中的欺诈和不公。司法部在收到投诉、告发后60天内，要进行调查并决定是否作为原告参与起诉，如果司法部起诉，“吹哨人”可以分到赔偿额的15 - 25%；如果司法部不参与，“吹哨人”可以自行调查并起诉，以“私人检察官”的身份打击影响政府金库的腐败行为，“吹哨人”可以分到赔偿额的25 - 30%。本杰明说

，美国这类索赔累计已达80亿美元，“吹哨人”已经分走了其中的10亿美元以上。当然，由于这种“吹哨人”并不是谁都有水平当的，因此实际上是律师拿走了这笔钱的绝大部分。本杰明还介绍了律师收费的“风险报酬机制”和“费用转移法规”。他说，“风险报酬”为无钱支付费用的人提供了私人律师，但也阻碍了一些没有钱赚但有社会意义的诉讼，没有律师会去打一个美元的诉讼。因此，美国用“费用转移法案”来补救，即对于律师的费用，以1976年的《民权律师费补偿法案》法定给予补偿，对于标的很小的公益诉讼，法院也可以判令被告支付高额的律师费和调查费用，律师并不会因为索赔小而赔上时间、本钱。这样一来，美国就建立了完备的公益诉讼机制，使每个公民都请得起律师，并对社会的不公正现象都有一种主人翁精神去主动管理。这样，违法乱纪的公司和政府官员就无处藏身。夏倚克这样专同政府和大公司“作对”的律师，不但不是美国政府讨厌的，而且还是很有社会地位的名利双收的大律师。诉权选择：公民还是检察院在我国，有人把出路寄希望于检察院。检察院也是强势公权，他可以为公众提起公益诉讼。已经有论者提出，检察机关应当作为提起公益诉讼的唯一主体，而且公民提出公益诉讼要向检察院申请，由其审查、立案并作出决定提起。并界定检察受理的公益诉讼范围为：（一）侵害国家利益的案件。如侵犯国有资产的所有权，造成国有资产流失的作为以及破坏国家资源的违法行为。（二）侵害社会公共利益的案件。例如涉及环境污染违法行为和行政违法；社会治安的行政不作为；政策性行政垄断行为。（三）重大的涉外民事、行政公益诉讼纠纷案件。这一观点，是把国家刑事公诉权

和民事起诉权、行政起诉权都包揽了。对于一个国家而言，检察权力的扩张是好事还是坏事呢？中国的检察机关，同司法部的职能不同，最早是作为刑事检控官的角色设定的。国民政府时，依附于法院，叫某某地方法院地方检察署（处）。其职能是检控犯罪。新中国成立后，中国引入苏联模式，检察职能同样是代表国家检控犯罪。后来，检察被赋予了监督法院审判的职能，并享有抗诉权。从刑事的抗诉权，逐渐发展到对民事、行政案件审判的监督，于是民事、行政抗诉被检察系统不断强调，作为检察机关机制完善、权力扩张的突破口。近年中，中国检察机关的权力在膨胀。因为反腐败反渎职的需要，两个侦查职能部门都升格为局。为保障侦查，于是又扩张了其后勤和装备机构。2001年，最高检察院《关于加强民事行政检察工作若干问题的意见》要求各级检察机关“对侵害国家利益、社会公共利益的案件，支持有起诉权的当事人提起民事、行政诉讼”。但只是说支持，没有说由其直接提起。检察介入民事、行政案件，说句实在话，其积极性来源于对法院权力的羡慕和对扩张自身权力的一种企求。群众申请民事抗诉，同申请法院再审一样难，一样有那么多的手续。如果健全了法院的申诉再审机制，民事抗诉几乎可以省略。即便是刑事领域，侦查、起诉审查由同一机构内部分工行使，弊端也已经充分暴露。检察机关介入民事、行政法律行为，对于私权利的保护，带来的不但不会是好处，很有可能是后患。公益诉讼，本质上是私权诉讼。其所谓的公益，是指不特定多数的私人权利的集合。其积极性和主动性来源于被害人的利益企求。其对立面，大量的的是公权机构。由公权去制约公权，会导致实质性原告诉求的缺损。如

果让其成为“唯一的”公益诉权主体，无异于剥夺了公民的基本诉权。而且，公权起诉，获赔的所得属于谁？如何分割？权利人如何登记和鉴别？如果全部赔偿所得归国库，那进行公益诉讼岂不是同于行政处罚？百姓告他何益？因此，由检察机关承担公益诉讼的权力，同检察的基本职能不合，同公益诉讼的基本特征不合，同私权诉求的目的不合。并不可取。公益诉讼只能由民权及其特定的代理人提起。期待中国立法的突破 中国公益诉讼要真正开展起来，从现在的实际问题与实践总结来看，立法上的突破是万河之源。首先，是立法上对“利益相关人”的理解。在我国的三大诉讼法中，无一例外地要求原告是同具体诉求建立了直接的权利义务法律关系的人。即“直接利益相关人”才有权起诉。而起诉后也只能针对自己部分的权益提出主张，无权对同类他人的权益提出代位主张。法院立案庭的立案审查，都是遵循这一基本原则。这对于限制滥用诉权、节约诉讼和司法资源、减轻社会纠纷调处成本，是非常有利的。但这一原则相对于公益诉讼而言，则成了直接的拦路虎。一个公益诉讼，原告、律师、法院可能化了大量的精力，但最后结果只影响了几亿起重复行为中的一个行为。标的则可能只有五元钱十元钱。这种诉讼导致了中国公益诉讼只能限于新闻炒作层面，而没有司法程序上的实际意义。其次，是诉讼法的修改。对公益诉讼要作出成文法上的明确界定，对原告资格、被告资格、诉求范围、取证程序都要作出明确的规定。美国的经验，不是把民权收到国家公权，而是相反把公权扩散到民权。他们的观点是：政府的能力和精力是有限的。由于职责众多，政府部门通常资源紧张。司法部长的精力集中在促进大众的利益，

而非实现个体公民的目标。因此，公益诉讼需要引进“私人检察官”，其手段就是进行公益诉讼的经济刺激。一旦司法部对吹哨人请求超过了60天的时间不受理，公民个人可以代表政府提起诉讼。这就是“告发人诉讼”。个人同司法部一起当原告的，打赢了官司，可以拿回全部的诉讼成本和律师费，并分到15-25%赔偿所得。如果司法部不参加全部个人起诉的，可以分到25-30%。美国的法系同我们不一样。但他的方法有效地制约了不诚信的大公司。等于社会上有无数个了望哨在监督着他们。虽然打官司所得被挑讼的人拿走一大部分，但对社会则消除了隐患。如果我们借鉴他们的经验，立法允许“吹哨人”的存在，允许公民代表国家提起警戒性诉讼并获得分成，中国的公益诉讼立即就会实质性地开展起来。让社会大众都起来监督大公司和公权强势部门，我们的市场环境就会迅速好。大公司和公共权力部门就会非常谨慎地为社会提供商品和服务。对建立和谐社会和良好的市场经济环境起到重大的促进作用。公益诉讼：法院可以有所作为一个公益案件，如果法院只判决其停止对本案的侵权，赔偿十元钱，这个案例就只有个案意义和宣传意义。一个公益案件，如果法院在判决本案侵权成立、赔偿十元钱的同时，延伸到其基础性行为的审查，判令其依据的文件违法无效，不得适用，停止其所有的侵权行为、判令禁止其所有的收费行为，那么，一个五元十元的判决，就可能影响到一个大公司和公权部门的几亿几十亿的收入。比如进城费，能否不只限于判返还某一个体的几十元的进城费，而直接判决停止侵权收费？认定某收费文件违法无效？这在民事诉讼法和行政诉讼法中都有明确的规定。而这样的判决，在我国的《民事诉讼

法》、《行政诉讼法》中，都是有明确的法律依据的。因此，同样一个案件，法院可以把他审成一个毫无痛痒的小案，也可以审成引起地震的大案。即使是在现在的法律框架下不作修改，中国的法官们如果真正理解了公益诉讼的意义，同样是可以大有作为的。关键只在于法官和法院的观念、胆识和卓见。集团诉讼是解决社会矛盾、释放社会不满、实现社会和谐的重要方式。即使不修改我们今天的法律，我们也不是难以作为的。只要法院敢于受理，现在的公益诉讼完全可以打出上亿的官司来。因为按照今天的《民事诉讼法》，无论是必要的共同诉讼还是非必要的共同诉讼，几百人、几千人作为共同原告、推举代表人进行诉讼也完全是可以的。只是现在我们有的地方人士，把集团诉讼视为不安定因素，视同社会闹事，害怕这种诉讼，不欢迎这种诉讼。把社会矛盾长期挡在法制的秩序之外，挡在法庭之外。结果反而真的出现了不安定。还有一个就是法院应当向社会各类纠纷敞开大门的问题。民有诉，官要理。现在中国律师的一个苦恼是，好多明确符合诉讼法立案条件的案件，律师要化很大的力气才能告进法院。公益诉讼立案难，则更是人所共知的事实。法院有时会以各种借口把这类案件推出门外。法院对公民诉权的保护观念，需要大力加强。违反法定条件，限制某类案件诉权的现象，应当尽量防止。这样做，当然会牵涉到法院的独立审判权等更深层次的问题。一个独立的、受尊重的司法体系，可以有效地为受害人提供解决纠纷的渠道。最高法院提出的二五司法改革方案，应当能够为这种企求提供支持。当法院在处理案件时始终处于一种不带感情色彩、不带任何偏见、严守法定规则的态度时，人们就会对法院抱以信心



和崇敬。来日可期：公益诉讼必将在中国推开 公益诉讼作为当今一个社会热点现象，已经引起了所有法律相关人士的关注。他会健康扎实地发展下去，还是会象年度事件一样，慢慢销声匿迹？从各种迹象判断，公益诉讼的前景看好，必将在中国司法领域逐步推开。因为中国的执政者提出了“树立科学发展观、坚持执法为民、建立和谐社会”的基本目标，而依法诉讼，是解决各种不同的利益诉求、理顺社会矛盾、达到均衡和谐发展的成本最小、代价最低、最能实现治本安定的途径。同时，中国的诉讼法实际上已经为公益诉讼设置了大量的可进之门。只要法院在司法实务中改变观念，立即就可以有实质性的判例产生。2005年的这些案例，证明了在中国开展公益诉讼是可能的，也是有效的。在去年“两会”上，全国政协委员梁从诫等人提交了题为《关于尽快建立健全环境公益诉讼制度的提案》。中国人民大学杨立新则认为：公益诉讼推动了社会进步。公益诉讼有望纳入《民事诉讼法》修正案。中国的一批热衷公益诉讼的人士正在成长。他们总结经验、身体力行，为促进中国的法治和进步正在努力实践着。他们在诉讼经验、法理研究、互相启发、舆论支援等各个方面都比以前更为沉着和稳健。专业律师已经越来越多地介入公益诉讼。法院、检察院一些有前瞻性的人士，已经从司法权角度认真思考着这一全新的领域。今后，针对公权侵犯民权的诉讼、重大环保诉讼、大企业的长期性全局性侵权损害诉讼、动物生存环境的诉讼、公民基本权利方面的诉讼，都有可能逐步走上法庭。一个法治和和谐的社会，需要公益诉讼。因此，我们有理由相信，中国的公益诉讼会有光明的未来。作者系中华全国律师协会宪法与人权委员会副

主任，浙江京衡律师事务所主任，高级律师，兼职法学教授  
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)