

法学与法治建设
研究文丛

孟庆瑜 主编

RESEARCH ON JURISPRUDENCE
AND RULE OF LAW

3

L

民事公益诉讼 重要疑难 问题研究

Research on the Important
Difficult Problems of
the Civil Public Interest Litigation

柯阳友 著



法律出版社 LAW PRESS · CHINA

河北省高等学校人文社会科学重点研究基地经费资助

RESEARCH ON JURISPRUDENCE
AND RULE OF LAW

3

教育部人文社会科学研究规划基金项目

“公益诉讼：理论、立法与实践”（10YJA820043）

民事公益诉讼 重要疑难 问题研究

Research on the Important
Difficult Problems of
the Civil Public Interest Litigation

柯阳友 著



法律出版社 LAW PRESS • CHINA

孟庆瑜 主编

法学与法治建设
研究文丛

图书在版编目(CIP)数据

民事公益诉讼重要疑难问题研究 / 柯阳友著. —北京: 法律出版社, 2017

(法学与法治建设研究文丛 / 孟庆瑜主编)

ISBN 978 - 7 - 5197 - 1057 - 6

I. ①民… II. ①柯… III. ①环境保护法—民事诉讼—研究—中国②消费者权益保护法—民事诉讼—研究—中国 IV. ①D922.684②D922.294.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 161861 号

民事公益诉讼重要疑难问题研究

MINSHI GONGYI SUSONG ZHONGYAO YINAN WENTI YANJIU

柯阳友 著

策划编辑 陈 妮

责任编辑 陈 妮

装帧设计 马 帅

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 固安华明印业有限公司

责任校对 王晓萍

责任印制 吕亚莉

编辑统筹 财经出版分社

开本 720 毫米 × 960 毫米 1/16

印张 17.75

字数 250 千

版本 2017 年 7 月第 1 版

印次 2017 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址 / www.lawpress.com.cn

投稿邮箱 / info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱 / jbwq@lawpress.com.cn

销售热线 / 010 - 63939792

咨询电话 / 010 - 63939796

中国法律图书有限公司 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服 / 400 - 660 - 6393

第一法律书店 / 010 - 63939781/9782

上海分公司 / 021 - 62071639/1636

西安分公司 / 029 - 85330678

深圳分公司 / 0755 - 83072995

重庆分公司 / 023 - 67453036

书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 1057 - 6

定价: 56.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

《法学与法治建设研究文丛》

编 委 会

编委会主任 孟庆瑜

编委会成员(按姓氏笔画排序)

王凤鸣	李 林	时建中	宋英辉
岳彩申	周叶中	郑尚元	孟庆瑜
姚 辉	姚建宗	蔡守秋	阚 珂

总 序

“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”是党的十八届三中全会确立的全面深化改革的总目标。在实现这一总目标的过程中,法治发挥着至关重要的作用。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》进一步深刻指出,“依法治国,是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求”。因此,如何将国家治理的现代化目标与全面推进依法治国的战略布局相结合,实现国家治理的法治化,不仅是党和政府需要全面推进的重大改革任务,而且是广大社会公众,特别是广大法律、法学工作者必须积极参与的重大系统工程。正是在这样一个特定的时代背景下,河北大学国家治理法治化研究中心适时成立和运行,并成功获批为河北省高等学校人文社会科学重点研究基地。

河北大学国家治理法治化研究中心是依托河北大学人大制度与地方立法研究中心、河北省政府法治研究中心等学术机构,整合法学、政治学、经济学、社会学等多方面的科研力量创建的,与河北省人大常委会法制工作委员会、河北省人民政府法制办公室、河北省人民检察院和河北省高级人民法院等国家机关和法律实务部门之间已建立交流与合作长效机制。中心拥有一支政治素质高、业务能力强、富有团队协作和创新精神的专兼职相结合的学术队伍,主要围绕人大制度与地方立法、政府法治与政府执行力、社会治理与

法治创新、京津冀协同发展与地方法治等方向开展科学研究、人才培养和社会服务等工作。迄今为止,中心在课题研究方面,承担国家社会科学基金项目近10项,其中,中心负责人孟庆瑜教授主持承担的国家社会科学基金重点项目《京津冀区域生态环境协同治理政策法律问题研究》实现了河北省在该领域的突破;在决策咨询与服务方面,接受省人大法制工作委员会、省政府法制办公室、省人民检察院等部门委托,承担委托起草、专家论证、立法后评估、检察公信力测评等工作40余项;在学术交流方面,承办或协办第三届海峡两岸能源经济与能源法学术交流会、第六届中国农村法治论坛、第九届中国财税法前沿高端论坛、中国经济法学会研究会2015年年会等多次全国性学术会议。

《法学与法治建设研究文丛》是河北大学国家治理法治化研究中心创设的,由法律出版社负责出版的研究成果转化平台,着力对法学研究和法治建设方面的原创性或实用性成果予以资助出版,以期能为推进国家治理体系和治理能力现代化这一总目标的实现提供必要的理论支撑和决策参考。

河北大学国家治理法治化研究中心

《法学与法治建设研究文丛》编辑委员会

2015年12月

目 录

导 论 001

第一章 民事公益诉讼的案件范围 007

一、公共利益界定的理论难点和立法难点 007

(一)公共利益界定的理论难点 007

(二)公共利益界定的立法难点 011

二、关于民事公益诉讼案件范围的争议 014

三、环境民事公益诉讼的案件范围 019

(一)环境污染、生态破坏释义 019

(二)污染环境、破坏生态的行为已损害社会公共利益 021

(三)污染环境、破坏生态的行为具有损害社会公共利益 重大风险 022

四、消费民事公益诉讼的案件范围 027

(一)消费领域的社会公共利益之界定 027

(二) 消费领域损害社会公共利益的类型 029

第二章 民事公益诉讼的适格原告 036

一、当事人适格的功能和判断标准 036

二、环境民事公益诉讼的适格原告 039

(一) 作为适格原告之社会组织的具体概念和具体类型 040

(二) 社会组织提起环境民事公益诉讼的正当性和可行性 042

(三) 对环境民事公益诉讼原告的条件进行适度限制的必要性 043

(四) 提起环境民事公益诉讼的社会组织应具备的条件 044

(五) 社会组织提起环境民事公益诉讼面临的困境及解决路径 046

三、消费民事公益诉讼的适格原告 052

四、关于检察机关提起民事公益诉讼制度 056

(一) 关于检察机关是否具备民事公益诉讼原告资格问题 056

(二) 检察机关提起民事公益诉讼制度的主要内容 059

五、关于行政机关是否具备原告资格问题 064

六、关于公民个人是否具备原告资格问题 070

第三章 民事公益诉讼的诉讼请求 074

一、诉讼请求与侵权责任方式 075

(一) 诉讼请求的含义 075

(二) 诉讼请求与审判的关系 076

(三) 诉讼请求与侵权责任方式的关系 077

二、民事公益诉讼的诉讼请求类型之争议 079

三、环境民事公益诉讼的诉讼请求 081

(一) 预防性请求 082

(二) 恢复性请求 087

(三) 赔偿性请求 097

(四) 抚慰性请求 102

(五) 实际支出的费用请求 103

四、消费民事公益诉讼的诉讼请求 112

(一) 主要国家和地区的请求权类型 112

(二) 理论界和实务部门的不同观点 119

(三) 请求权类型的理解与适用 124

第四章 民事公益诉讼之诉的利益 129

一、诉的利益之提出及其功能 129

二、民事公益诉讼与诉的利益相关的障碍 135

三、民事公益诉讼关于诉的利益之判断 136

第五章 民事公益诉讼的程序规则 140

一、起诉条件 140

(一) 大陆法系的起诉要件、诉讼要件、权利保护要件 140

(二) 民事公益诉讼的起诉条件 143

二、管辖制度 148

三、法院的释明权 153

四、受理后的公告制度 155

- 五、职权主义 156
- 六、参加诉讼制度 157
- 七、民事公益诉讼与行政救济程序的衔接制度 161
- 八、支持起诉制度 164
- 九、被告反诉问题 165
- 十、行为保全制度 169
- 十一、调解与和解问题 170
- 十二、撤诉问题 175
- 十三、诉讼费用负担规则 176

第六章 民事公益诉讼的证据规则 177

- 一、举证责任分配 177
- 二、法院依职权调取证据 188
- 三、法院依职权委托鉴定 189
- 四、证据保全制度 191
- 五、自认问题 195
- 六、专家辅助人制度 197

第七章 民事公益诉讼的裁判效力 201

- 一、生效裁判既判力的扩张 203
 - (一)既判力的内涵和效果 203
 - (二)既判力主观范围的扩张 204
 - (三)既判力客观范围的扩张与争点效 216

- (四) 既判力时间范围的扩张 221
- 二、禁止重复起诉 225
 - (一) 禁止重复起诉的基本问题 226
 - (二) 民事公益诉讼中禁止重复起诉的适用 234
- 三、生效裁判认定的事实对私益诉讼的预决效力 235
 - (一) 预决效力的概念和立法、司法解释考察 235
 - (二) 预决效力与既判力的区别 237
 - (三) 民事公益诉讼中预决效力的适用 238
- 四、生效裁判执行力 240
 - (一) 生效裁判执行力的基本问题 240
 - (二) 民事公益诉讼中执行力的适用 241

第八章 民事公益诉讼与私益诉讼的关系 244

- 一、民事公益诉讼与私益诉讼的联系与区别 244
 - (一) 民事公益诉讼与私益诉讼的联系 244
 - (二) 民事公益诉讼与私益诉讼的区别 245
- 二、同一侵权行为引起公益诉讼与私益诉讼的受理 251
 - (一) 民事公益诉讼的受理不影响私益诉讼的提起 251
 - (二) 民事私益诉讼的受理不影响公益诉讼的提起 252
 - (三) 民事公益诉讼与私益诉讼的管辖法院问题 252
- 三、民事公益诉讼与私益诉讼的审理 252
 - (一) 民事公益诉讼与私益诉讼能否合并审理问题 252

(二)民事公益诉讼与私益诉讼的审理顺序 254

(三)民事公益诉讼与私益诉讼的诉讼请求重合问题 255

参考文献 257

后 记 272

导 论

近年来,随着我国经济社会快速发展和变化,出现了环境污染、损害众多消费者权益等一些严重损害公共利益的行为,引起社会广泛关注。针对这些损害公共利益的行为,除了加强行政监管外,建立民事公益诉讼制度被公认为是维护公共利益的有效途径。

民事公益诉讼,是指法律规定的特定主体针对损害社会公共利益的民事违法行为,依法向法院提起民事诉讼以追究行为人民事责任的制度。与私益诉讼或者传统民事诉讼相比,民事公益诉讼具有诉讼目的的公益性、原告资格的特殊性、处分权主义与辩论主义适用的适当限制性、判决效力的扩张性和政策形成功能的侧重性等特点。^{〔1〕}

《民事诉讼法》修正案的一大亮点,是吸收我国民事诉讼中 10 多年来公益诉讼实践,尤其是环境公益诉讼的经验,力排众议,将民事公益诉讼制度入法,修正后的《民事诉讼法》第 55 条规定:“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,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。”这是迄今为止的立法例中,最具前瞻性、开放性和中国特色的制度安排。对于公共利益的保护而言,包括大陆法系的团体诉讼、英美法

〔1〕 参见刘学在:《民事公益诉讼制度研究:以团体诉讼制度的构建为中心》,中国政法大学出版社 2015 年版,第 73~74 页。

系的公民诉讼在内的诉讼制度,没有任何一个国家能够达到我国目前立法的高度、广度和深度,其原因当然与国家利益、社会公共利益在我国法律中居于特殊地位因而需要特殊保护有关。^{〔1〕}环境民事公益诉讼和消费民事公益诉讼是现行《民事诉讼法》中确立的两类民事公益诉讼制度。但是,无论是2012年《民事诉讼法》第55条,还是2013年《消费者权益保护法》第47条、2014年《环境保护法》第58条^{〔2〕},对民事公益诉讼的规定都较为粗略,司法实践的操作颇为困难,民事公益诉讼案件也极少。

我国民事公益诉讼制度采取了“基本法+单行法+司法解释”的制度模式。基本法是指《民事诉讼法》,单行法包括《环境保护法》《消费者权益保护法》《海洋环境保护法》《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》等,司法解释包括《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(以下简称《民诉法解释》)、《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《环境公益诉讼解释》)、《最高人民法院关于审理消费民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《消费者公益诉讼解释》)、《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《环境侵权责任解释》)、《检察机关提起公益诉讼试点方案》、《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》(以下简称《检察院提起公益诉讼实施办法》)、《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》(以下简称《法院审理检察院提起公益诉讼实施办法》)等。

《民诉法解释》在第十三章专门对“公益诉讼”作了规定,为公益诉讼提供程序保障。《民诉法解释》第284条至第291条对公益诉讼的起诉条件、管

〔1〕 参见肖建国:《从立法论走向解释论:〈民事诉讼法〉修改的实务应对》,载《法律适用》2012年第11期。

〔2〕 2013年《消费者权益保护法》第47条规定:“对侵害众多消费者合法权益的行为,中国消费者协会以及在省、自治区、直辖市设立的消费者协会,可以向人民法院提起诉讼。”2014年《环境保护法》第58条规定:“对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼:(一)依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;(二)专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼,人民法院应当依法受理。提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。”

辖、调解、撤诉、裁判效力、公益诉讼程序与公共利益的行政保护程序之衔接、公益诉讼和私益诉讼的关系等问题提供了较为明确的规范性依据,但公益诉讼规范尚不够体系化,某些规定还有待进一步完善。

环境是人类赖以生存和发展的各种自然因素的总和,是实现经济社会可持续发展,世代永享优美宜居生活空间和山清水秀生态空间的自然基础。将环境问题诉诸司法是公众环境权益的基本权利之一。但环境因素所具有的公共产品属性和缺乏传统民事诉讼法上的直接受害人,导致污染环境、破坏生态的行为超出了普通民事诉讼所能救济的范围。环境民事公益诉讼是《民事诉讼法》和《环境保护法》规定的一项重要诉讼制度,旨在通过诉讼手段维护环境公共利益,引导公众有序参与环境保护,弥补行政执法手段的不足。通过环境民事公益诉讼,可以督促和加强行政执法,确保企业遵守环境资源相关法律,预防生态环境遭受严重损害,使污染者对环境公共利益遭受的损害承担责任。环境民事公益诉讼具有起诉目的公益性、起诉主体广泛性、诉讼类型多样性等特征,同时还具有预防环境问题、补偿环境损害、促进法律实施等多种功能。

为解决实践中制约环境民事公益诉讼的突出问题,统一法律适用标准,最高人民法院颁布实施了《环境公益诉讼解释》。《环境公益诉讼解释》共35条,内容涉及环境民事公益诉讼的起诉主体、管辖法院、公益诉讼和私益诉讼的关系、公益诉讼与行政监管的衔接、被告责任的承担方式、生态环境修复费用、司法救助等审判实践中亟须解决的问题。《环境公益诉讼解释》具有以下4个鲜明的特点:合理认定原告资格,鼓励诉讼和防止滥诉并行不悖;私益诉讼可搭公益诉讼的“便车”,公益诉讼和私益诉讼有序衔接;发挥司法能动作用,适当强化公益诉讼的职权主义色彩;加大司法救助力度,合理设置诉讼成本负担机制。^{〔1〕}

《环境侵权责任解释》既适用于环境私益诉讼案件,又适用于环境公益

〔1〕 参见最高人民法院环境资源审判庭编著:《最高人民法院关于环境民事公益诉讼司法解释理解与适用》,人民法院出版社2015年版,序言。

诉讼案件;既适用于环境污染案件,又适用于破坏生态案件。《环境侵权责任解释》共19条,明确环境侵权责任纠纷案件采取无过错责任原则,达标排放不能免除污染者的责任;细化了区分环境侵权行为类型的法律适用规则,解决了环境侵权中无意思联络的数人分别侵权时的责任承担问题;适度平衡环境侵权中侵权人与被侵权人的举证责任分配;规定环境侵权纠纷中的行为保全制度,充分体现预防优先的原则;注重协调与《环境公益诉讼解释》之间的关系。^{〔1〕}

伴随我国经济社会的快速发展,消费者维权意识的逐步增强,消费领域矛盾凸显,纷争频发,社会各界构建消费民事公益诉讼制度的呼声高涨。公民个体消费权益和构成消费公共利益的集合权益均应得到法律保护,消费民事公益诉讼是消费维权的重要补充手段。消费民事公益诉讼,事关消费者权益保护,又关涉企业生存发展,因此,保护消费者合法权益与企业规范有序发展是构建消费民事公益诉讼制度的两大考量因素。由于《民事诉讼法》和《消费者权益保护法》对消费民事公益诉讼的法律规定过于原则,该制度落地实施的进展缓慢,诉讼案例很少。全国人大常委会就《消费者权益保护法》专项执法检查后指出,法律实施不力的原因有二:一是消费公益诉讼是新生事物,消费者协会组织对此缺乏经验,也缺少相应的专业能力和技术支撑;二是有关消费公益诉讼的诉讼规则、配套制度尚待明确,影响了消费公益诉讼的开展。^{〔2〕}消费民事公益诉讼是指众多且不特定消费者的权益受到损害时,无直接利害关系的主体为保护消费者权益提起的诉讼。与普通消费诉讼相比,消费公益诉讼的本质特征是原告在案件中无直接的个人利益,而是为了众多且不特定消费者的权益提起诉讼。根据起诉对象的不同,可以将消费公益诉讼分为消费民事公益诉讼和消费行政公益诉讼。消费民事公益诉讼的起诉对象是损害消费者权益的经营者等民事主体;消费行政公益诉讼的起诉对象

〔1〕 参见沈德咏主编:《最高人民法院环境侵权责任纠纷司法解释理解与适用》,人民法院出版社2016年版,序言。

〔2〕 参见杜万华主编:《最高人民法院消费民事公益诉讼司法解释理解与适用》,人民法院出版社2016年版,序言。

是未履行法定职责或者作出损害消费者权益行政行为的行政机关。^{〔1〕}

为推动消费公益诉讼法律制度落地实施,保障、改善消费维权、提升消费信心,最高人民法院及时制定并颁布实施了《消费公益诉讼解释》,《消费公益诉讼解释》共 19 条,对消费民事公益诉讼的原告资格、消费领域中社会公共利益的类型、管辖、原告处分权的限制、请求权类型和责任承担方式、既判力、消费公益诉讼与消费私益诉讼的关系等作了明确规定。

党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,提出探索建立检察机关提起公益诉讼制度。2015 年 7 月 1 日第十二届全国人大常委会第十五次会议作出《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》,最高人民检察院于同年 7 月 2 日印发了《检察机关提起公益诉讼试点方案》、同年 12 月 24 日公布施行《检察院提起公益诉讼实施办法》(共 58 条)。2016 年 2 月 25 日,最高人民法院印发了《法院审理检察院提起公益诉讼实施办法》(共 25 条)。2017 年 6 月 27 日,第十二届全国人大常委会第二十八次会议表决通过了《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉和〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》,检察机关提起公益诉讼明确写入这两部法律。这标志着我国以立法形式正式确立了检察机关提起公益诉讼制度。

民事公益诉讼是近些年我国法学理论界与实务界关注的重点和难点问题。综观民事公益诉讼的研究状况,存在的主要问题是一般性介绍多,深入研究少;零散的制度设计多,系统性构建少;多侧重于环境公益诉讼方面,而鲜有对消费公益诉讼具体制度进行微观论述。在研究视角方面,对民事公益诉讼的具体含义、适用范围、诉讼程序、外国制度等方面存在不尽一致的理解。在研究方法方面,通常运用概念分析法、历史分析法、比较分析法,极少运用实证分析法。在研究广度和研究深度方面,大多停留在民事公益诉讼的概念、特征、理论基础、必要性、可行性、当事人、受案范围、诉讼费用、体系和框架

〔1〕 参见全国人大常委会法制工作委员会民法室编:《消费者权益保护法立法背景与观点全集》,法律出版社 2013 年版,第 280 页。