

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

 全国博士后管理委员会资助项目

# 公益性诉讼实施权配置论

Study on Standing in Litigations Involving Public Interests

黄忠顺 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

# 公益性诉讼实施权配置论

Study on Standing in Litigations Involving Public Interests

黄忠顺 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

公益性诉讼实施权配置论 / 黄忠顺著. -- 北京:  
社会科学文献出版社, 2018. 11  
(中国社会科学博士后文库)  
ISBN 978-7-5201-3920-5

I. ①公… II. ①黄… III. ①民事诉讼-研究-中国  
IV. ①D925. 104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 264988 号

· 中国社会科学博士后文库 ·  
**公益性诉讼实施权配置论**

著 者 / 黄忠顺

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王 绯

责任编辑 / 高 媛

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 14.25 字 数: 240 千字

版 次 / 2018 年 11 月第 1 版 2018 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-3920-5

定 价 / 78.00 元



本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究

# 第七批《中国社会科学博士后文库》 编委会及编辑部成员名单

## (一) 编委会

主 任：王京清

副主任：马 援 张冠梓 高京斋 俞家栋 夏文峰

秘书长：邱春雷 张国春

成 员（按姓氏笔画排序）：

卜宪群	王建朗	方 勇	邓纯东	史 丹
朱恒鹏	刘丹青	刘玉宏	刘跃进	孙壮志
孙海泉	李 平	李向阳	李国强	李新烽
杨世伟	吴白乙	何德旭	汪朝光	张 翼
张车伟	张宇燕	张星星	陈 甦	陈众议
陈星灿	卓新平	房 宁	赵天晓	赵剑英
胡 滨	袁东振	黄 平	朝戈金	谢寿光
潘家华	冀祥德	穆林霞	魏后凯	

## (二) 编辑部（按姓氏笔画排序）：

主 任：高京斋

副主任：曲建君 李晓琳 陈 颖 薛万里

成 员：王 芳 王 琪 刘 杰 孙大伟 宋 娜  
陈 效 苑淑娅 姚冬梅 梅 玫 黎 元

本成果受教育部人文社会科学研究青年项目“公益诉讼与私益诉讼的关系辨析及其协作机制构建”(17YJC820016)资助。

# 序 言

博士后制度在我国落地生根已逾 30 年，已经成为国家人才体系建设中的重要一环。30 多年来，博士后制度对推动我国人事人才体制机制改革、促进科技创新和经济社会发展发挥了重要的作用，也培养了一批国家急需的高层次创新型人才。

自 1986 年 1 月开始招收第一名博士后研究人员起，截至目前，国家已累计招收 14 万余名博士后研究人员，已经出站的博士后大多成为各领域的科研骨干和学术带头人。这其中，已有 50 余位博士后当选两院院士；众多博士后入选各类人才计划，其中，国家百万人才工程年入选率达 34.36%，国家杰出青年科学基金入选率平均达 21.04%，教育部“长江学者”入选率平均达 10% 左右。

2015 年底，国务院办公厅出台《关于改革完善博士后制度的意见》，要求各地各部门各设站单位按照党中央、国务院决策部署，牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，深入实施创新驱动发展战略和人才优先发展战略，完善体制机制，健全服务体系，推动博士后事业科学发展。这为我国博士后事业的进一步发展指明了方向，也为哲学社会科学领域博士后工作提出了新的研究方向。

习近平总书记在 2016 年 5 月 17 日全国哲学社会科学工作座谈会上发表重要讲话指出：一个国家的发展水平，既取决于自然科学

发展水平，也取决于哲学社会发展水平。一个没有发达的自然科学的国家不可能走在世界前列，一个没有繁荣的哲学社会科学的国家也不可能走在世界前列。坚持和发展中国特色社会主义，需要不断在实践和理论上进行探索、用发展着的理论指导发展着的实践。在这个过程中，哲学社会科学具有不可替代的重要地位，哲学社会科学工作者具有不可替代的重要作用。这是党和国家领导人对包括哲学社会科学博士后在内的所有哲学社会科学领域的研究者、工作者提出的殷切希望！

中国社会科学院是中央直属的国家哲学社会科学研究机构，在哲学社会科学博士后工作领域处于领军地位。为充分调动哲学社会科学博士后研究人员科研创新积极性，展示哲学社会科学领域博士后优秀成果，提高我国哲学社会科学发展整体水平，中国社会科学院和全国博士后管理委员会于2012年联合推出了《中国社会科学博士后文库》（以下简称《文库》），每年在全国范围内择优出版博士后成果。经过多年的发展，《文库》已经成为集中、系统、全面反映我国哲学社会科学博士后优秀成果的高端学术平台，学术影响力和社会影响力逐年提高。

下一步，做好哲学社会科学博士后工作，做好《文库》工作，要认真学习领会习近平总书记系列重要讲话精神，自觉肩负起新的时代使命，锐意创新、发奋进取。为此，需做到：

第一，始终坚持马克思主义的指导地位。哲学社会科学研究离不开正确的世界观、方法论的指导。习近平总书记深刻指出：坚持以马克思主义为指导，是当代中国哲学社会科学区别于其他哲学社会科学的根本标志，必须旗帜鲜明加以坚持。马克思主义揭示了事物的本质、内在联系及发展规律，是“伟大的认识工具”，是人们观察世界、分析问题的有力思想武器。马克思主义尽管诞生在一个半多世纪之前，但在当今时代，马克思主义与新的时代实践结合起来，愈来愈显示出更加强大的生命力。哲学社会科学博士后研究人

员应该更加自觉坚持马克思主义在科研工作中的指导地位，继续推进马克思主义中国化、时代化、大众化，继续发展 21 世纪马克思主义、当代中国马克思主义。要继续把《文库》建设成为马克思主义中国化最新理论成果的宣传、展示、交流的平台，为中国特色社会主义建设提供强有力的理论支撑。

第二，逐步树立智库意识和品牌意识。哲学社会科学肩负着回答时代命题、规划未来道路的使命。当前中央对哲学社会科学愈发重视，尤其是提出要发挥哲学社会科学在治国理政、提高改革决策水平、推进国家治理体系和治理能力现代化中的作用。从 2015 年开始，中央已启动了国家高端智库的建设，这对哲学社会科学博士后工作提出了更高的针对性要求，也为哲学社会科学博士后研究提供了更为广阔的应用空间。《文库》依托中国社会科学院，面向全国哲学社会科学领域博士后科研流动站、工作站的博士后征集优秀成果，入选出版的著作也代表了哲学社会科学博士后最高的学术研究水平。因此，要善于把中国社会科学院服务党和国家决策的大智库功能与《文库》的小智库功能结合起来，进而以智库意识推动品牌意识建设，最终树立《文库》的智库意识和品牌意识。

第三，积极推动中国特色哲学社会科学学术体系和话语体系建设。改革开放 30 多年来，我国在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设各个领域都取得了举世瞩目的成就，比历史上任何时期都更接近中华民族伟大复兴的目标。但正如习近平总书记所指出的那样：在解读中国实践、构建中国理论上，我们应该最有发言权，但实际上我国哲学社会科学在国际上的声音还比较小，还处于有理说不出、说了传不开的境地。这里问题的实质，就是中国特色、中国特质的哲学社会科学学术体系和话语体系的缺失和建设问题。具有中国特色、中国特质的学术体系和话语体系必然是由具有中国特色、中国特质的概念、范畴和学科等组成。这一切不是凭空想象得来的，而是在中国化的马克思主义指导



下，在参考我们民族特质、历史智慧的基础上再创造出来的。在这一过程中，积极吸纳儒、释、道、墨、名、法、农、杂、兵等各家学说的精髓，无疑是保持中国特色、中国特质的重要保证。换言之，不能站在历史、文化虚无主义立场搞研究。要通过《文库》积极引导哲学社会科学博士后研究人员：一方面，要积极吸收古今中外各种学术资源，坚持古为今用、洋为中用。另一方面，要以中国自己的实践为研究定位，围绕中国自己的问题，坚持问题导向，努力探索具备中国特色、中国特质的概念、范畴与理论体系，在体现继承性和民族性，体现原创性和时代性，体现系统性和专业性方面，不断加强和深化中国特色学术体系和话语体系建设。

新形势下，我国哲学社会科学地位更加重要、任务更加繁重。衷心希望广大哲学社会科学博士后工作者和博士后们，以《文库》系列著作的出版为契机，以习近平总书记在全国哲学社会科学座谈会上的讲话为根本遵循，将自身的研究工作与时代的需求结合起来，将自身的研究工作与国家和人民的召唤结合起来，以深厚的学识修养赢得尊重，以高尚的人格魅力引领风气，在为祖国、为人民立德立功立言中，在实现中华民族伟大复兴中国梦征程中，成就自我、实现价值。

是为序。

王康

中国社会科学院副院长

中国社会科学院博士后管理委员会主任

2016年12月1日

## 摘 要

传统民事诉讼理论及其规则体系建立在“正当程序保障下自我归责原则”的基础之上，以能够合理期待双方当事人诉讼过程中充分攻击及防御为假设条件。对于无法合理期待双方当事人进行抗衡甚至不存在直接利害关系人的现代型纠纷，传统民事诉讼制度难以胜任，集团诉讼、团体诉讼、示范性诉讼等现代型诉讼机制由此应运而生。在无法合理期待双方当事人抗衡的情形下，机关、社会团体、企业事业单位可以根据《民事诉讼法》第15条的规定，向无力与对方抗衡的当事人提供支持。但是，支持起诉制度的适用条件是诉讼实施权归属主体提起民事诉讼，在无法指望直接利害关系人提起民事诉讼或者根本不存在直接利害关系人的情形下，支持起诉制度根本无法运行。仅赋予实质当事人以诉讼实施权的传统民事诉讼当事人适格理论面临根本性挑战，能否以及如何众多实质当事人乃至实质当事人之外筛选最佳纠纷解决当事人，成为现代型民事诉讼制度亟须解决的重大理论问题。

因而，诉讼实施权常态配置模式是排他性赋予实质当事人以诉讼实施权，而诉讼实施权非常态配置模式是赋予形式当事人以诉讼实施权（包括赋予部分实质当事人以超越其直接利害关系范围的诉讼实施权，下同）。无论是否存在实质当事人，被赋予诉讼实施权的形式当事人，均有权以自己的名义提起旨在保护（潜在）实质当事人合法权益的民事诉讼。形式当事人谋求保护显在（特定）的实质当事人的，属于群体性诉讼实施权配置，而形式当事人谋求保护潜在（不特定）的实质当事人的，属于公益性诉讼实施权配置。鉴于两者均以形式当事人作

为适格当事人，群体性诉讼实施权配置与公益性诉讼实施权配置在原理上存在共通性。与此同时，因存在显在的实质当事人，群体性诉讼实施权配置应当更加注重保障直接利害关系人的诉权及其对形式当事人的监督权，而公益性诉讼实施权配置通常不存在妨碍私益受害人诉权的嫌疑，却面临着形式当事人激励与监督之困境。公益性诉讼实施权与群体性诉讼实施权配置的共通性主要表现为共同遵循补充性原则、比例原则以及程序保障原则，而公益性诉讼实施权配置的特殊性则主要是缺乏实质当事人所造成的。

鉴于显在实质当事人与潜在实质当事人之间存在复杂的关系，公益性诉讼实施权配置理论还应当妥善处理公益性诉讼实施权与私益性诉讼实施权之间的关系。公益诉讼与私益诉讼的对立设置仅仅是学术界出于研究便利而构建的理想模型，要求公益诉讼与私益诉讼之间保持绝缘则属于削足适履，妨碍纠纷的及时妥善解决。理论界与实务界试图运用共同诉讼理论缓解公益诉讼与私益诉讼分立所带来的困境，但公益诉讼与私益诉讼的合并往往导致不为决策者所欢迎的多数人诉讼局面，其诉讼程序运行也不甚通畅。通过实体赋权抑或程序赋权方式赋予公益性诉讼实施权主体以私益性诉讼实施权或者赋予私益性诉讼实施权主体以公益性诉讼实施权，在避免多数人诉讼的基础上实现公益诉讼与私益诉讼的有机融合，并得据此在解释论层面构建中国特色团体诉讼制度。

除了妥善处理民事公益诉讼与民事私益诉讼之间的关系以外，公益性诉讼实施权配置还应当注重协调民事公益诉讼与行政执法、行政公益诉讼之间的关系，并贯彻落实相应领域的实体法律部门的基本原则与价值目标。因而，本书针对实践中较为常见的环境公益诉讼、消费公益诉讼、食品安全公益诉讼等特定案件类型中的诉讼实施权配置问题进行分论式研究。在环境公益诉讼方面，首先应当明确区分公益诉讼与私益诉讼，环境行政公益诉讼应当优先于环境民事公益诉讼，在解释论和立法论两个角度拓展环境私益受害人行使公益性诉讼实施权的制度空间。在消费公益诉讼方面，鉴于消费者群体诉讼难以有效

保护消费者合法权益,笔者倡导借鉴域外二阶型消费者集体性损害赔偿诉讼制度,授权消费者保护组织提起旨在要求判决经营者对不特定消费者承担概括性给付义务或者确认经营者对不特定消费者构成侵权的诉讼,并允许消费者保护组织通过诉讼担当、诉讼信托、诉讼代理等手段凝集小额分散性损害赔偿请求权,以确保第二阶段的诉讼程序得以顺利进行。在食品安全方面,笔者认为,食品安全主要通过公共执法予以保护,但在政府失灵与市场失灵的背景下,更应当强化作为独立型私人执法手段的食品安全公益诉讼制度之构建与适用。尤其是对违法生产经营者而言,通过诉讼实施权配置技术实现惩罚性赔偿请求权的集体行使,其威慑力甚至有望超过公共执法。

在完成公益性诉讼实施权理论的基础性研究之后,本书对我国民事公益诉讼的实施状态及其存在的问题展开研究,归纳并重点分析了民事公益诉讼制度构建过程中面临的八大核心争议,论证公益诉讼所保护的社会公共利益仅限于“不特定第三人的利益”。根据公益性诉讼实施权配置理论,本书还具体探讨了授权私益受害人提起公益诉讼、拓展公益诉讼的诉讼请求类型、确立公益诉讼支持私益诉讼的理念、强化公益诉讼补充行政执法的认识、构建公益诉讼判决执行特则等问题。

**关键词:** 公益诉讼 诉讼实施权 当事人适格 实体当事人 程序当事人

# Abstract

The traditional theory of civil procedure and its rule system are based on the principle of self imputation under the due process guarantee, so that we can reasonably expect the parties to fully attack and defend in the litigation process. For the modern disputes that we cannot reasonably anticipate the two parties to fight against each other or even do not exist two parties, the traditional civil litigation system is not competent. Modern litigation mechanisms, such as group action, group action and exemplary litigation, arise at the historic moment. Under the circumstances that the parties can not be reasonably anticipated to fight against each other, social organizations, enterprises and institutions can provide support to the parties who can not compete with the other parties in accordance with the fifteenth provision of the civil procedural law. However, the application condition of supporting the prosecution system is the civil litigation of the subject of the right to litigation. When it is not possible for a direct interest party to bring a civil action or there is no direct interest party, the supporting prosecution system cannot run at all. Only give the implementation of the right of litigation to the essence of traditional civil action litigant theory is facing a fundamental challenge, whether and how to select the best parties to resolve the dispute from substantial parties or even third parties, becomes a major theoretical issue in modern civil litigation system.

Therefore, the normal allocation mode of the right to sue is given exclusive real parties the right to implement action, and action abnormal

configuration mode implementation right is to give the parties the right to implement the form of litigation (including the assigned part of substantial parties to surpass the scope of direct interest litigation implementation right, the same below). No matter whether there is a substantial party, the right to be enforced, the parties shall have the right to raise a civil lawsuit in order to protect the legitimate interests of the potential party in their own name. The explicit (specific) substantive parties of a formal litigant's protection belong to the allocation of enforcement rights of group actions, while the potential parties who are seeking protection by formal parties belong to the allocation of public interest litigation enforcement rights. In view of the fact that both parties take formal parties as eligible parties, there is a commonality in the principle of disposition of the right to implement group actions and the enforcement rights of public interest litigation. At the same time, because there was substantial parties in the allocation of the right of supervision right of appeal, we should pay more attention to the direct stakeholders and to form the parties' rights to implement the group litigation, and the allocation of the right to sue for public welfare usually do not obstruct private right to appeal the victim suspects, but faced with the plight of the parties form of incentive and supervision. The commonality of the implementation rights of public interest litigation and the implementation rights of group litigation is mainly the following principles of complementarity, proportionality and procedural guarantee. The particularity of the allocation of public interest litigation is mainly caused by the lack of substantive parties.

As the relationship between existing parties and potential parties is very complex, it is especially important to properly handle the relationship between the right to sue for public welfare and that to sue for private right. Distinguishing public-interest litigation from private-interest litigation makes research easier, but maintaining insulation between public-interest litigation and private-interest litigation is to cut the feet to fit the shoes. In order to resolve mass disputes timely and properly, theorists and practitioners are attempting to use joint action

system to mitigate difficulties caused by the opposition of public-interest litigation and private-interest litigation. However, this solution will lead to multi-party litigation which is not welcomed by policy-makers. Granting the right to sue for private-interest to the subject of the right to sue for public-interest or granting the right to sue for public-interest to the subject of the right to sue for private-interest through procedural or substantive empowerment model helps to avoid multi-party litigation and promote integration of public-interest litigation and private-interest litigation. Based on this integration, this paper establishes a system of group litigation with Chinese characteristics from the perspective of legal interpretation.

In addition to properly handle the relationship between the civil public interest litigation and civil private interest litigation, the configuration should also pay attention to the coordination of the relationship between civil litigation and administrative enforcement, administrative public interest litigation right to implement public welfare litigation, and implementing the basic principle and the value of the target entity corresponding legal departments in the field of. Therefore, this book conducts a theoretical study on the allocation of enforcement rights in specific cases, such as environmental public interest litigation, consumption public interest litigation, food safety public interest litigation and other specific cases. In terms of environmental public interest litigation, in the field of environmental public interest litigation should be a clear distinction between national interest litigation and private interest litigation, environmental administrative public interest litigation should be the priority in environmental civil litigation system, expand the space environment in two aspects of private victim interpretation and legislation on the exercise of the right to sue for public welfare. In the consumer public interest litigation, the consumer group litigation is difficult to effectively protect the legitimate rights and interests of consumers, the author advocates litigation compensation system of extraterritorial reference two order consumer

collective damage, authorized consumer protection organizations filed for judgment to operators of specific consumers bear the general obligation or confirm the infringement litigation operators not specific to consumers, and allow consumers to protect the organization through litigation and litigation trust, litigation and other means of micro agglutination dispersion of claim for damage compensation, to some second stage procedure smoothly. In terms of food safety, I believe that food safety is mainly protected by public law enforcement, but under the background of government failure and market failure, we should strengthen the construction and application of food safety public interest litigation system as an independent private law enforcement means. In particular, for illegal production operators, through the implementation of punitive damages litigation rights of the collective exercise of the configuration technology, is expected to surpass even the public law enforcement deterrent.

After the completion of basic research on the allocation theory of the right to sue for public welfare, this book launches the research on the implementation of the state of China's civil public interest litigation and its existing problems, sums up and analyses the eight core issues, and argue deductively that only "not the specific interests of the third person" can be the object of protection of civil public interest litigation. According to the allocation theory of the right to sue for public welfare, this book also discusses why and how to grant authorization for private victim to sue for public welfare, expand types of public interest litigation requests, establish the concept that public interest litigation should support private litigation, strengthen the understanding that public interest litigation only supplement administrative law enforcement, and perfect the rules of civil public interest litigation.

**Keywords:** public interest litigation; right to sue; stading; substantive litigant; procedural litigant



# 目 录

导 论 寻找最佳形式当事人 .....	1
一、从群体性纠纷解决到群体性诉讼 .....	2
二、从群体性诉讼到诉讼实施权配置 .....	3
三、从个别性诉讼实施权配置到群体性诉讼实施权配置 .....	4
四、从群体性诉讼实施权配置到公益性诉讼实施权配置 .....	5
五、公益性诉讼实施权配置论的基本框架 .....	6
第一章 现代型纠纷解决中的诉讼实施配置原理 .....	9
一、诉讼实施权配置的比较考察 .....	10
二、群体性诉讼实施权的配置原理 .....	23
三、结语 .....	37
第二章 公益性诉讼实施权配置的基本原理 .....	38
一、问题的提出 .....	38
二、公益性诉讼实施权的必要性考察 .....	39
三、公益性诉讼实施权与私益性诉讼实施权的博弈 .....	41
四、公益性诉讼实施权的竞合及其解决机制 .....	44
五、结束语 .....	50
第三章 公益性诉讼实施权与私益性诉讼实施权的融合 .....	51
一、提出问题：从公私对立到公私融合 .....	52
二、融合之道：从程序赋权到实体赋权 .....	55