



诉讼与仲裁论丛

Litigation & Arbitration

C.B.J.J

北京市社会科学理论著作出版基金资助

On Civil Public Interest Litigation System

民事公益诉讼制度研究

——兼论民事诉讼机能的扩大

◇ 张艳蕊 著

. 104
3



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



On Civil Public Interest Litigation System

民事公益诉讼制度研究

——兼论民事诉讼机能的扩大

◇ 张艳蕊 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

北京市社会科学理论著作出版基金资助
图书在版编目(CIP)数据

民事公益诉讼制度研究:兼论民事诉讼机能的扩大/张艳蕊著. —北京:北京大学出版社,2007.3

(诉讼与仲裁论丛)

ISBN 978 - 7 - 301 - 11621 - 0

I. 民… II. 张… III. 民事诉讼 - 研究 - 中国 IV. D925.204

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 020222 号

书 名: 民事公益诉讼制度研究——兼论民事诉讼机能的扩大

著作责任者: 张艳蕊 著

责任编辑: 唐莹莹 王 晶

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 11621 - 0/D · 1695

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

印 刷 者: 三河市新世纪印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米 × 980 毫米 16 开本 12.5 印张 213 千字

2007 年 3 月第 1 版 2007 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 20.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010 - 62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

序

近年来,民事公益诉讼作为一种社会现象和法律现象越来越多,这方面的案件不时见诸媒体,成为社会关注的焦点问题。民事公益诉讼在我国现行民事诉讼法上尚无规定,立法上的空缺和司法上的需求亟待理论上作出回应和解答。

我国学界目前对民事公益诉讼的研究刚刚起步,研究相对滞后和薄弱,尚无专门研究民事公益诉讼的著作出版。张艳蕊博士的《民事公益诉讼制度研究——兼论民事诉讼机能的扩大》一书,全面探讨民事公益诉讼制度之基本理论与制度构建,没有局限于当前学界流行的从诉讼程序的技术层面来分析民事公益诉讼的问题,而是侧重于从民事诉讼机能的拓展这一视角来分析和论证民事公益诉讼的相关问题,这就无疑抓住了民事公益诉讼最基础、最根本的问题。民事公益诉讼的兴起,对传统的民事诉讼理念和制度提出了严峻的挑战,如果不以司法的作用和民事诉讼的机能的拓展为基点展开思考和研究,民事公益诉讼制度的构建就会成为无源之水。

公益诉讼问题在西方理论和制度较为成熟,无疑值得借鉴,作者对国外相关理论和制度进行了深入的比较分析,也对国内不同见解进行了剖析和反思,提出了如何构建民事公益诉讼的一系列设想,虽然有些观点还有待更深入的探讨和研究,但本书的研究毫无疑问对深化我国民事公益诉讼的研究具有抛砖引玉意义,相信对推动我国民事公益诉讼法律制度的构建必将产生积极作用。

本书原是作者的博士论文,她毕业后继续研究思考,多方搜集资料,进行了系统的补充和修改。值此出版之际,作为她的导师,深感欣慰!

陈桂明

2006年12月

* 陈桂明:中国法学会民事诉讼法学研究会会长,《中国法学》总编辑,中国人民大学法学院教授,博士生导师。

摘 要

(民事)公益诉讼是近年来在我国出现的新的社会现象和法律现象,引发了学术界和实践部门的广泛关注。民事公益诉讼是否可行,如何将其纳入到现代民事诉讼制度之中,我国应如何发展民事公益诉讼,这些重大问题不仅关系到民事诉讼的理念,而且在根本上关系到民事诉讼的机能和司法的定位。本书以考察和分析我国近年来在司法实践中出现的新现象为起点,以构建我国合理的公共利益保护机制为目的,在探讨民事诉讼机能扩大的基础上,对民事公益诉讼作一系统分析。全书共分六章。

第一章为问题的提出和民事公益诉讼的引入。本章从典型案例入手分析,指出公共利益保护问题正开始迈入民事诉讼的视野与领域之内。公共利益的保护并不能寄希望于通过单一途径或单一方式来完成和实现,多元的公共利益保护途径是完善的公共利益保护机制的必然选择。为使保护公益的案件获得畅通的诉讼渠道,并真正发挥保护公共利益的作用,构建我国的民事公益诉讼制度是解决问题的必然选择。虽然民事公益诉讼逐渐兴起并引人注目,但由于缺乏相应法律制度的规范,公益诉讼处在“名不正,言不顺”的尴尬地位,难以充分发挥其应有作用。在司法实践的推动下,我国学术界对民事公益诉讼的关注增多,实现了从陌生到熟悉、从观望到思考再到一些分析论证,初步取得了一定的成果。但总体上一般性介绍多,深入研究少;零散的制度设计多,系统性构建少。因此有必要展开深入的研究。民事公益诉讼的引入关系到诉讼理念和制度的双重变革,是一项复杂的工程,涉及各个方面,需要系统的、整体的变革思路;而至为重要的是,从长远和根本上看,我国民事公益诉讼的构建和良性发展关键不在于原告资格的授予或拓宽这些外在问题,而在于诉讼的整体运作机制和机能能够与公益诉讼相适应。构建我国民事公益诉讼的关键性任务在于扩展民事审判的机能。

第二章为民事公益诉讼概述。本章在肯定二元公益诉讼制度基础上,提出民事公益诉讼是指特定的国家机关、社会团体和相关公民根据法律规定,针对侵犯社会公共利益的民事违法行为向法院提起民事诉讼,由法院通过司法程序追究违法行为并借此保护和捍卫公共利益的一种法律制度。根据公共利益在诉讼中的表现形态,本书把民事公益诉讼大体分为三种类型:



分散利益型民事公益诉讼,纯粹型民事公益诉讼,公益、私益混合型民事公益诉讼。

公益诉讼法律制度虽然最早可溯及到古罗马时代,但引起广泛关注的现代意义上的公益诉讼制度却始于向垄断资本主义过渡时期。现代民事公益诉讼所涉及的纠纷,带有传统型诉讼模式抑或解决纠纷模式不能容纳的新要素,涉及大量利害关系者的公共政策问题发生争议并要求法院对此作出法律判断。故以调整个人之间利害冲突为基本对象的传统诉讼机制对于这类诉讼法律关系无法进行规制和调整。民事公益诉讼发展至今,许多国家对涉及公益的民事案件大都建立了相应的诉讼机制。而在我国现行民事诉讼法律制度中,却没有建立与保护社会公共利益相适应的诉讼机制。

民事公益诉讼是与行政公益诉讼共存的公益诉讼制度,虽然二者之间存在诸多差异,但由于民事关系与行政关系的交叉和重叠,二者在解决公共利益保护问题上有不少交叉和重合,二者共同促进了保护公共利益诉讼机制的发展。民事公益诉讼与行政公益诉讼共存具有积极的作用,既可以赋予当事人程序选择权,也有利于两种诉讼机制的互补。

第三章为民事公益诉讼的本质与民事诉讼机能。本章指出民事公益诉讼的本质是公民共同行为的有机组成部分,其理论基础是公民共和主义而非自由主义。本章深入分析了民事诉讼机能与民事公益诉讼之间的关系,认为民事诉讼机能的扩张是民事公益诉讼发展的制度基础,民事公益诉讼呼唤相应的民事诉讼机能。在传统民事诉讼中,法院的诉讼机能被定位于立法机关意图简单、忠实和被动的“执行者”。由此造就的民事诉讼的典型运作方式是,法院在民事诉讼的任务是将事先已存在的法律规范适用于具体案件,解决公民、法人或组织之间已发生的权利之争。随着社会的不断发展,法院和法官不仅解决争端,而且解决其他机构不能或不愿有效处理的问题,司法的社会和政治意义已成为当今世界许多国家的共同特点。司法消极主义的司法哲学日渐受到挑战,司法能动主义逐步成为主导的司法哲学。在这场司法机能扩张的过程中,每一种诉讼形式都受到这场变革的影响。具体到民事诉讼领域,民事诉讼机能的扩张和民事诉讼运作机能的变化主要体现在以下方面:民事诉讼的门槛降低,接近司法逐渐成为主流要求;法院在诉讼中通过解释和运用法律具有明显的创造作用,社会政策形成机能突出;司法的影响力已明显超越了案件当事人;司法裁量的大幅度增加。现代民事诉讼机能的扩张本身为民事公益诉讼提供了相应的制度可能,民事公益诉讼的发展又加速了民事诉讼机能的扩张,民事公益诉讼与民



民事诉讼机能呈现出既冲突又相互推进的态势。民事公益诉讼在我国属于近年来刚刚在实践中发展起来的新现象,就整体而言,民事公益诉讼在我国发展的关键之一,是必须以重新审视法院的功能为起点,扩展民事诉讼机能。

第四章为民事公益诉讼与原告资格的拓宽。原告资格问题掌握着进入民事公益诉讼的闸门,是我们探讨民事公益诉讼程序设计先决问题之一。本章意在分析民事诉讼原告资格一般原理的基础上,重点将立足于民事公益诉讼的发展来审视我国原告资格问题,并以民事公益诉讼类型化具体探讨民事公益诉讼的原告资格问题。通过对原告资格与民事公益诉讼之间的分析,本章亦试图借民事公益诉讼这一特殊领域和视角,透视我国原告资格存在的问题及可能的解决方案。

本章指出随着时代的发展,作为当事人适格基础所依托的管理权学说已经越来越显示其局限性,民事公益诉讼的出现更暴露了传统理论的缺陷。通过比较分析大陆法系和英美法系国家的民事公益诉讼原告资格制度,得出以下结论:第一,民事诉讼中的原告资格呈现不断拓宽态势,提起公益保护案件的主体逐渐获得了原告资格;第二,在公益代表机制中,普遍认可社会团体的正当原告地位;第三,重视个人在民事公益诉讼中作用的发挥;第四,一般都赋予检察机关代表公众利益提起民事诉讼的资格。在上述论证的基础上,本书提出我国民事公益诉讼原告资格制度总体思路是:在民事诉讼中确立程序当事人理念;面对传统民事诉讼和公益诉讼在原告资格方面的冲突,引入诉的利益理论能够在法理上合理解释公益诉讼原告的扩张现象。借此依托诉的利益理论,并借鉴国外的成功经验,本章按照民事公益诉讼的具体类型对原告资格分别予以了探讨,指出要想实现保护公益的目的,必须承认个人、社会团体、拟制的集团、检察院都应具有原告资格,单一化设计将不利于形成全方位的公益保护机制。同时,在不同类型的民事公益诉讼中,原告资格也应当有所不同。

第五章为民事公益诉讼程序构建总论。在对民事公益诉讼的基础理论进行了分析之后,需要面临的问题是在上述基础理论的框架下构建我国的民事公益诉讼程序。民事公益诉讼程序牵涉的问题十分繁杂,笔者将分总论和分论两个部分来探讨民事公益诉讼程序。总论部分侧重从基本原则和制度的角度来构建民事公益诉讼程序,具体而言,主要以民事公益诉讼的范围、基本原则、诉讼模式、证据制度和程序保障等方面为切入点来进行研究。通过论证,笔者认为:目前民事公益诉讼的范围应主要限定在国有资产流失、反垄断、环境保护、消费者权益保护等领域;由社会团体和拟制的集团所



提起的公益诉讼,只要这些社会团体提起的诉讼在自身的章程和权限范围内或者符合集团诉讼的形式方面的起诉条件,都可以成立该诉讼。民事公益诉讼应当坚持以下主要原则:当事人诉讼权利平等原则、法院在诉讼中处于主导地位原则、公益为主兼顾私益和当事人处分与国家干预结合原则。在诉讼模式方面,笔者主张建立协同式关系:注意加强法官的诉讼指挥权,充分发挥法官与当事人的主观能动性及其作用,双方协同推进诉讼程序的进行。此外,笔者还在证据制度以及特殊程序保障方面进行了具体分析。

第六章为民事公益诉讼程序构建分论。民事公益诉讼是一种特殊的民事诉讼程序,对民事公益诉讼的构建要建立在现有的民事诉讼程序基础之上。本章在探讨民事公益诉讼的构建时,着重于对民事公益诉讼程序的特殊之处的研究,而不是面面俱到的泛泛论述。笔者按照公益诉讼提起主体分别探讨了社会团体提起的民事公益诉讼程序、集团型民事公益诉讼程序、检察机关提起民事公益诉讼程序以及公民个人提起的民事公益诉讼程序中的特殊问题。

民事公益诉讼尚处于不断发展之中,而我国的民事公益诉讼则刚刚起步,中国民事公益诉讼的发展任重而道远,其发展更需要时日的砥砺、意识的萌生与制度的创建和磨合,我们必须理性看待民事公益诉讼。毫无疑问,民事公益诉讼是社会成员保护公共利益的工具,是我们迈向宪政、民主和自由之路。我们期待着民事公益诉讼在我国的成长、成熟和发达,但真正希望的是中国的文明与强盛。

目 录

第一章 问题的提出和民事公益诉讼的引入	1
一、公共利益与民事诉讼	1
二、民事诉讼作为保护公共利益渠道的可能性	7
三、研究现状和本书主旨	15
第二章 民事公益诉讼概述	18
第一节 民事公益诉讼的内涵	18
一、对公益诉讼的不同见解	18
二、对经济公益诉讼论和一元公益诉讼论的简要评析	22
三、民事公益诉讼的概念和特征	26
第二节 民事公益诉讼的源起和发展	31
一、历史渊源	31
二、民事公益诉讼的现代发展状况	33
三、我国民事公益诉讼现状分析	34
第三节 民事公益诉讼与行政公益诉讼的关系	
——兼论民事公益诉讼在公益诉讼体系中的地位	37
一、民事公益诉讼与行政公益诉讼的区别	37
二、民事公益诉讼与行政公益诉讼的交叉与重合	40
三、民事公益诉讼在公益诉讼中的价值和作用	41
第三章 民事公益诉讼的本质与民事诉讼机能	43
第一节 民事公益诉讼的本质及其理论基础	43
一、不同的解释	44
二、民事公益诉讼的本质——公民共同行为的有机组成部分	45
三、(民事)公益诉讼的理论基础是公民共和主义而非自由主义	53
第二节 民事诉讼机能与传统民事诉讼的定位	58
一、诉讼机能	58
二、传统民事诉讼的定位及机能	58
三、传统民事诉讼机能的基础	61



第三节 民事诉讼机能的扩张	65
一、法院机能的扩张与司法理念的转变	65
二、民事诉讼机能扩张的具体表现和法律原因	74
三、司法能动主义——对司法创造性的不同解释	78
四、(民事)诉讼机能扩张的限度	81
第四节 民事公益诉讼与民事诉讼机能的扩张	83
一、诉讼机能的扩张为民事公益诉讼的形成奠定了基础	83
二、民事公益诉讼的发展加速了民事诉讼机能的扩张	84
三、我国民事公益诉讼的成长必须以民事诉讼机能的扩张为基础	86
第四章 民事公益诉讼与原告资格的拓宽	94
第一节 传统原告资格理论与民事公益诉讼的冲突和解决办法	94
一、原告资格的内涵	94
二、民事公益诉讼与传统原告资格理论的冲突	96
三、解决办法——以诉的利益为当事人适格的理论基础	99
第二节 国外民事公益诉讼原告资格比较研究	104
一、大陆法系民事公益诉讼原告资格的分析	104
二、英美法系民事公益诉讼原告资格的分析	109
三、比较分析	117
第三节 我国民事公益诉讼原告资格制度总体思路	120
一、民事公益诉讼对我国现行原告资格的冲击和挑战	120
二、改革的总体思路	121
第四节 三种不同类型民事公益诉讼的原告资格	124
一、分散利益型民事公益诉讼的原告资格	125
二、纯粹公益型民事公益诉讼的原告资格	130
三、公私益混合型民事公益诉讼的原告资格	134
第五章 民事公益诉讼程序构建总论	135
第一节 民事公益诉讼受案范围	135
一、国外的相关规定和我国理论界的观点	135
二、确立我国现阶段民事公益诉讼受案范围的标准	138
三、民事公益诉讼受案范围界定	139
第二节 民事公益诉讼基本原则	142
一、当事人诉讼权利平等原则	143



二、法院在诉讼中处于主导地位原则	143
三、公益为主兼顾私益原则	144
四、国家干预与当事人处分相结合原则	145
第三节 民事公益诉讼模式	146
一、民事公益诉讼对传统民事诉讼模式的挑战	146
二、协同型模式与民事公益诉讼	147
三、民事公益诉讼中的自由裁量权	150
第四节 民事公益诉讼证据制度	153
一、民事公益诉讼中举证责任的合理分担	153
二、民事公益诉讼的证明标准	155
三、民事公益诉讼证据开示程序	159
第五节 民事公益诉讼的特殊程序保障	160
一、民事公益诉讼费用问题	160
二、惩罚性赔偿制度的引入	163
第六章 民事公益诉讼程序构建分论	167
第一节 社会团体提起的民事公益诉讼	167
第二节 集团型民事公益诉讼	169
一、我国现行相关制度的不足之处	169
二、集团型民事公益诉讼的构建	170
第三节 检察机关提起民事公益诉讼	172
一、检察机关提起民事公益诉讼的理论依据	172
二、检察机关在民事公益诉讼中的法律地位	175
三、相关程序设计	177
第四节 公民个人提起的民事公益诉讼	179
结语	181
参考文献	182

第一章 问题的提出和民事公益诉讼的引入

一、公共利益与民事诉讼

传统上,“一般把民事裁判理解为围绕私人权益而发生的民事纠纷的解决程序”^①。长期以来,以保护私益为宗旨,以解决私人之间的争端为指向来设计和构建诉讼体系和机制,构成了民事诉讼最具特色的部分。民事诉讼中,处分权和调解等诸多原则,法官的消极中立等诸多制度,无疑都内在地支撑和彰显着民事诉讼保护私益的目的。然而,当今社会处于一个快速多变、新现象新问题丛生的时代。民事诉讼的这一宗旨,或者更确切地说,是人们对民事诉讼的这一认识正日益受到挑战。公共利益正开始迈入民事诉讼的视野与领地之内。

“随着现代社会的复杂化,单单一个行动就致使许多人或许得到利益或许蒙受不利的事件频繁发生,其结果使得传统的把一个诉讼案件仅放在两个当事人之间进行考虑的框架越发显得不甚完备。比方说,大型企业散布一则虚假信息就可能使大量买进该企业股票的人蒙受损失,如果该企业同时违反了禁止垄断法,那么受这种不公平竞争的影响,又会有很多人利益受损。如果决策者违反了劳工协约,所有企业人员的权利都会受到侵害,违宪征税或违法中止交纳社会基金,会给广大范围内的市民带来不利影响。往湖泊河流里排放工业废物,就会危害渴望享用洁净用水的居民。物品有包装缺陷或污秽不堪,顾客就会统统受害。就是这些大量的受害的可能性成为当今这个时代的一大特征。”^②

毫无疑问,这一分析和评价是切中要害的。可以说,在当今社会,几乎每一个人,无论是雇员、纳税人、银行的储户,还是小企业主和股票持有者,随时都有可能被卷入损害范围广泛、争议巨大的旋涡之中。此类损害同时影响到众多人员的利益,往往涉及极为复杂的事实认定和疑难法律的适用。然而,与总体损害巨大,事件的处理复杂形成反差的是,每一个体的

^① [德]H. 盖茨:《扩散利益的保护——接近正义运动的第二波》,载[意]莫诺·卡佩莱蒂编:《福利国家与接近正义》,刘俊祥等译,法律出版社2000年版,第66页。

^② See Cappelletti, *Vindicating the Public Interest*, p. 519. 转引自[德]H. 盖茨,同上注,第69页。



损失和请求可能并不大,甚至微不足道,与事件所形成的总体损害和波及效应形成了强烈的反差。^① 20世纪60年代末,一名美国人向法院起诉声称,美国洛杉矶的一家出租汽车公司调整本公司出租车计价器的做法导致该公司的实际收费高于洛杉矶市公共交通委员会所确定的收费标准,损害了出租车乘客的利益,他代表在1960至1964年间这一法定诉讼时效内数千名出租车乘客起诉该公司的违法行为。事实上,在该案中,几乎无法确定在1960至1964年间使用过洛杉矶出租车的每一个乘客,而且对每一个乘客而言他(她)的损失可能很小,或许只有几美元,甚至是几美分而已,因而几乎无人会愿意为追回自己的损失而受累。^② 然而,一旦将这些分散的损失累加在一起时,数额则远高于每一个体的损失。

我国也存在大量类似情形。1998年10月6日,河南农民葛锐在郑州火车站售票处购买了一张郑州至新郑的车票。当到候车室内的公共厕所方便时,“守厕人”坚持要求他拿出3角钱作为入厕的门票。同年10月29日,葛锐向郑州市二七区人民法院起诉,以郑州铁路分局违犯“国家财政部和国家计委(93)财综字第152号关于公布第一批取消的收费项目的规定”为由,要求法院依法判令被告公开向原告赔礼道歉,并退回非法收取原告的3角入厕费。法院审查受理了此案,经过审理当庭宣判:被告郑州铁路分局对原告葛锐在候车室入厕所收取的3角费用,是河南省物价局根据国务院颁发的《城市市容环境卫生管理条例》的规定批准的,属合法收费行为,原告诉被告违法收费理由不能成立。故原告要求被告赔偿损失、赔礼道歉的诉讼请求于法无据,不予支持。葛锐不服上诉至郑州市中级人民法院,法院终审判决郑州铁路分局返还向葛锐收取的3角如厕费,并承担一、二审案件受理费各50元。这起入厕费官司最终以收费者的败诉而告终,无疑是令收费者之外的广大民众感到振奋的。然而,作为弱势一方当事人的原告葛锐为区区三角钱打三年官司,花费数千元并承受了巨大的精神压力。虽然形式上取得胜诉,但并没有取得理想的社会效果,如葛锐一样曾经向被告交过入厕费的众多人员并未获得退还费用的结果,更有媒体报道郑州火车站在此案败诉后仍在继续收费。如同本案的情形不胜枚举,已被废止的固定电话初装费,

^① See Harry Kalven and Maurice Rosenfield, "The Contemporary Function of the Class Suit", *University of Chicago Law Review*, Vol. 8, 1941, p. 684.

^② See Kenneth E. Scott, "Two Models of the Civil Process", *Stanford Law Review*, Vol. 27: 937, 1975, pp. 940—941.



一直存在争议的手机双向收费,近年来浮出水面的银行卡收费^①和北京歌华有线电视涨价^②等问题,所影响到的人无以数计,在国内引起了广泛的关注和讨论。

面对这类大量的损害,民事诉讼渐渐迈过了保护私益的界限,而开始与公共利益的保护建立内在联系。近年来,在我国,有关保护公共利益的民事案件一次次摆在法院面前,这些诉讼因其社会性和公共性,已经引起了社会各界的广泛关注,并成为我国司法实践和社会生活中的热点话题。

王英是河南漯河市一名普通的中学老师,1997年她的丈夫在一次喝白酒的时候,因饮酒过度死亡。王英认为,烟盒上有“吸烟有害健康”的忠告和警示,白酒同样具有杀伤力,也应当给消费者同样的忠告和警示。富平春酒厂未在标签上标注警示或危害成分,使其丈夫对酒产生病理性依赖而造成死亡后果。因此,王英向法院提起诉讼。王英的诉讼请求包括两部分内容:一是要求被告赔偿其经济、精神损失,共计60万元;二是要求被告在其生产的白酒的标签上加注“喝酒有害健康”警示内容。法院最终以白酒生产企业不违反《饮料酒标签标准》为由作出王英败诉的判决。

与王英的白酒案相类似的是杨艳辉状告某航空公司案。2003年2月,上海职员杨艳辉未注意机票上英文标注的机场而跑错了机场误了飞机,因此状告某航空公司。其诉讼请求一是赔偿损失,二是要求判令航空公司出售机票应用中文标明机场。法院认为,杨艳辉的第二个诉讼请求应属其上级主管部门管理,不属于本案处理范围,法院不予支持。

抛开案件实体问题,表面看这两起案件在程序上与传统的民事诉讼并没有根本的区别。但这两起案件引起社会广泛关注的原因在于,原告的诉讼请求在提出保护个人权益的同时附带了一项并非为了保护起诉人既有的

① 2004年3月18日,中国农业银行率先在全国范围内开始对借记卡收取10元年费,随后中国工商银行和中国建设银行也开始陆续对借记卡收费。尽管10块钱不是大数目,银行借记卡收费所带来的总体效应却是难以评估的。据统计,单是北京的汽车驾驶员在400万人以上,每个人为手中的交通卡交纳10元年费的话,中国工商银行北京分行可以增收4000万元。此外,属于强制使用的专用的银行卡还包括医保卡、公积金卡、养老金账户卡、交车船使用税的金穗卡等这些捆绑卡,都摆脱不了缴费的命运。参见何佳艳、刘源、李晓蕾、唐潇霖:《银行卡收费风波》,载《互联网周刊》2004年4月14日。

② 2003年6月30日,北京歌华有线电视网络股份有限公司宣布自7月1日起,有线收视费由原来的12元上涨到18元,增幅高达50%。此举引起了媒体和社会各界普遍关注,对其没有经过价格听证就随意涨价表示强烈不满。据称,歌华有线用户220万户,每户每月多收6元,一年多收1.584亿元。这新增的1.584亿主业收入扣除上缴国家税收以外,基本上都是公司的净利润。参见孙敬水:《垄断者就该上天堂?——评歌华有线随意涨价》,载《经济学消息报》2003年10月8日第557期。



私人权益的请求,而明显带有强烈的社会公众利益色彩,同时具有明确的政策导向性。

与这两起案件只是附带性地触及公共利益不同,目前在我国司法实践中,还有一类案件的提起直接指向公共利益,因而此类诉讼引发了更多、更为激烈的讨论。这一类案件的典型形式,是检察机关就国有资产的流失而提起的民事诉讼。

1997年,河南省方城县检察院就一起国有资产流失案件向本县法院提起了民事诉讼,请求法院判决一项房屋买卖契约无效,追回流失的国有资产,在我国首开检察机关提起此类诉讼的先河。此案起因于1996年初方城县检察院按照所属的南阳市检察院下达的要求全市检察系统调查国有资产流失情况的通知进行的调查。调查中,方城县检察院发现该县工商局独树工商所未经有关部门批准,擅自于1996年将本所一处房屋及土地使用权低价出售给一名叫汤卫东的个体户。方城县检察院认为应当追回这笔损失。但当时双方买卖关系已经成立,要追回房产,必须确认买卖合同无效,这是民事法律关系,检察机关能否介入呢?方城检察院有关人员反复进行研究磋商,最后决定确定以方城检察院作为原告法人单位,检察长为单位法定代表人,本院民行科二名检察官为委托代理人,将县工商局作为第一被告,买主汤卫东作为第二被告,向法院提起民事诉讼,请求法院判决房屋买卖契约无效。1997年12月3日法院判决支持检察院的诉讼请求,判决后两被告均没有上诉,判决在法定时间内生效。^①

但影响更大、产生更广泛影响的却是2002年发生在浙江的另一起由检察院提起的民事诉讼。^②2002年5月27日,浙江省浦江县检察院了解到浦江县良种场将本单位一处价值上百万的房产以60万元左右的低价拍卖给个人,立即开展调查,查明了事实真相:2000年5月,良种场(国有事业单位)经过批准,准备出让所属的浦阳镇小北门巷48号房地产。当年5月24日,对该划拨土地使用权的评估价格为572551.30元,6个月内有效;6月7日,对这一地块上两幢砖木结构房屋的评估价格为44640元,有效期为1年。2002年4月,良种场在房地产评估已过有效期又没有重新评估的情况下,以原房地产估价62万元为拍卖底价,委托拍卖。在拍卖前,竞买人恶意串通,使其他人退出竞买,结果洪某以底价62万元拍得这块房地产。2002

^① <http://www.hanjilawyer.com.cn/luntang/luno37.htm>.

^② <http://www.yfzs.gov.cn/gb/info/XXDT/2004-07/22/1735455424.html>.



年6月7日,县财政局委托正式评估,以2002年5月20日为基准日,评估价为110.54万元。浦江县检察院认为:良种场使用过期无效的资产评估报告擅自委托他人进行国有资产拍卖,拍卖有限公司在明知资产评估报告已经过期失效仍接受委托予以拍卖;竞买人恶意串通,造成国有资产流失,严重损害国家利益。该院向浦江县法院提出民事诉讼,请求法院判决这一房地产买卖的民事行为无效。浦江县法院三次开庭审理这起民事诉讼案件,判决支持检察院的诉讼请求。

据不完全统计,自1997年河南省方城县检察院就国有资产流失提起民事诉讼以来,全国各地检察机关至今提起的民事诉讼已有近二百起。其中,河南省各级检察机关共提起此类涉及国有资产转移的民事诉讼近百起,法院已经判决的七十余起,检察机关全部胜诉。在已判决的七十多起案件中,所有败诉的被告,无一上诉。检察院提起民事诉讼的积极效果令人刮目。^①

伴随着在国有资产领域的成功,检察院直接提起民事诉讼的案件开始向其他领域拓展和渗透。山东省乐陵市人民检察院诉本市公民范金河环境污染案,是检察院拓展其提起民事诉讼案件范围的标志性案件。2003年3月,乐陵市郭家街道办事处群众向检察机关举报,该地居民范金河开办的“金鑫化工厂”造成了严重的环境污染。检察机关立即组织人员化装成客户前往调查。在现场,检察人员看到,该厂炼油炉正冒着浓烟,工人正在忙着炼制石油制品,厂区内矗立着4个百吨储油罐。检察人员进行了录像取证,并提取了该厂炼制的产品到有关机构进行化验,结果为不合格产品。经查阅国家有关规定,此类小炼油厂工艺落后,产品质量低劣,污染严重,是几年前国务院就明令重点打击和取缔的项目。经过调查,检察机关最后确认:金鑫化工厂浪费国有资源,严重污染环境,并埋下了巨大的安全隐患。因此,该厂应予以取缔,以保护国家和当地公众的利益。但鉴于检察院本身并无处理权限,乐陵市检察院最终以原告身份向法院提起了民事诉讼。2003年5月9日,乐陵市人民法院作出一审判决:判令被告金鑫化工厂在判决生效后5日内自行拆除工厂设备,停止生产,停止对社会公众利益的侵害,排除对周围群众的妨碍,消除对社会存在的危险,并承担案件受理费500元。一审判决后,被告表示服从,并自行拆除了工厂设备,原被告双方均未提起上诉。^②

^① 参见别涛:《论环境公益与环境公诉》,载《科技与法律》2004年第3期。

^② 参见《大众日报》2003年6月12日。



其后,发生在四川省的另一例环境污染案件案则再次强化了检察院在此领域中的作用。四川阆中市群发骨粉厂周围居民因长期受该厂烟尘、噪声污染侵害,多次到环保部门投诉。2003年初,该市环保局在对该厂周围区域的空气质量进行监测后发现,其悬浮颗粒物、噪声等超标较严重。随后,该市检察院向法院提起民事诉讼。2003年11月法院审理后认为,群发骨粉厂排放的污染物在一定程度上对周边群众的工作、生活构成了侵害,判决该市群发骨粉厂停止对环境的侵害,并在1个月内改进设备,直至排出的烟尘、噪声、总悬浮颗粒物不超过法定浓度限值标准为止。其后,该厂停产整改。^①

在检察院提起民事诉讼捍卫公共利益的潮流中,实践中偶尔也有少数公民个人尝试通过民事诉讼方式保护公共利益的案例,最著名的当属发生在新疆的国旗案。

2001年5月8日,新疆乌鲁木齐三位市民李永刚、张新和严佳磊在新疆海德酒店消费时,就餐后发现海德酒店门口有三根旗杆,上面悬挂了香港特别行政区区旗、中国国旗及海德酒店的店旗各一面,三面旗帜处同一水平线上。他们认为这严重违反《国旗法》第15条的规定^②,属违法行为。后来他们又发现新疆假日大酒店和乌鲁木齐银都酒店也存在违反《国旗法》行为。三人认为,国旗作为中华人民共和国的象征,理应受到尊重。这三家都是四星级以上的旅游涉外酒店,作出违反《国旗法》的行为,作为中国公民,他们觉得受到侮辱和伤害。他们根据《消费者权益保护法》,以三家酒店为被告,向乌鲁木齐市天山区人民法院和沙依巴克区人民法院提交了民事诉讼状,天山区法院和沙依巴克区法院受理了诉讼。但其后不久,天山区法院作出的民事裁定书却认为经依法审理,三位原告的起诉不符合民事诉讼法规定的起诉条件,驳回了原告的起诉。最终三原告的尝试以失败告终。

与上述案件类似的情形还可以列举出许多。尽管这些案件在诸多方面表现出许多不同和差异,但他们具有两个明显的共同点:第一,诉讼请求客观上涉及不特定的多数人利益或公共利益,诉讼的目的或实际效果不仅仅在于保护自身利益,而是更着眼于对公共利益的捍卫和公共秩序的维护;第

^① 参见蔡晓楠、张驰:《全省首例环境污染公益诉讼案“尘埃落定”》, <http://news.tfol.com/news/sichuan/block/html/2003112500004.html>。

^② 《国旗法》第15条规定,升挂国旗,应当将国旗置于显著的位置。列队举持国旗和其他旗帜行进时,国旗应当在其他旗帜之前。国旗与其他旗帜同时升挂时,应当将国旗置于中心、较高或者突出的位置。