



最新法律文件解读丛书

# 商事法律文件解读

## 【法律解读】

解读《中华人民共和国民事诉讼法》新修改条文（二）

## 【司法解释、司法解释性文件与解读】

解读《最高人民法院关于军事法院管辖民事案件若干问题的规定》

解读《最高人民法院关于铁路运输法院案件管辖范围的若干规定》

## 【部门规章、部门规章性文件与解读】

解读《关于加强反保险欺诈工作的指导意见》

解读《期货公司资产管理业务试点办法》

## 【司法实务问题研究】

第三人撤销之诉的解释适用

主编 / 奚晓明

· 总第93辑 ·

(2012.9)

人民法院出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

商事法律文件解读. 总第 93 辑/奚晓明主编. —北京:  
人民法院出版社, 2012. 10

(最新法律文件解读丛书)

ISBN 978 - 7 - 5109 - 0566 - 7

I. ①商… II. ①奚… III. ①商法 - 法律解释 - 中国  
IV. ①D923. 995

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 249423 号

商事法律文件解读. 总第 93 辑

主编 奚晓明

---

责任编辑 孙振宇

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 邮编 100745

电 话 (010) 67550519 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)  
65223677 (读者服务部)

网 址 <http://www.courtbook.com.cn>

E - mail [courtpress@sohu.com](mailto:courtpress@sohu.com)

印 刷 北京人卫印刷厂

经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 1/16

字 数 140 千字

印 张 8

版 次 2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 0566 - 7

定 价 16.00 元

## 卷首语

2012年8月31日，全国人民代表大会常务委员会通过了《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定》。为使广大读者能够准确理解与适用修改后的民事诉讼法，本辑继续刊登民事诉讼法的解读文章，其内容涉及公益诉讼、第三人撤销之诉、委托代理人、证据制度等。同时，为进一步帮助广大读者全面了解第三人撤销之诉制度，本辑特别收录了由著名民事诉讼法学者撰写的《第三人撤销之诉的解释适用》一文。

2012年8月28日，最高人民法院公布了《关于军事法院管辖民事案件若干问题的规定》。规定的出台，是充分发挥军事法院处理涉军民事案件，依法保障国防利益、军人军属合法权益和地方当事人合法权益的职能作用，切实维护军队稳定和社会和谐的需要，也是人民法院加强涉军民事案件审判工作的重要举措。为此，本辑收录了该文件及其解读文章。

2012年7月17日，最高人民法院公布了《关于铁路运输法院案件管辖范围的若干规定》。规定体现了铁路法院管理体制改革的整体思路，考虑了管理体制改革的各地不同情况，兼顾铁路法院的历史、现状和今后发展，对管理体制改革的确定铁路法院案件管辖范围、充分发挥铁路法院这支审判力量的作用，都具有重要的指导意义。为此，本辑收录了该文件及其解读文章。

# 《最新法律文件解读》丛书

## 编委会

(按姓氏笔画为序)

卫彦明	孔祥俊	任卫华	刘贵祥
刘德权	杜万华	杨万明	杨亚平
杨临萍	张益民	宋晓明	孙佑海
周峰	郑学林	赵大光	胡云腾
宫鸣	姜启波	高贵君	高憬宏
裴显鼎	戴长林		

执行编辑 孙振宇

电 话 (010) 67550519

邮 箱 shangshijiedu@126.com

# 目 录

---

## 【法律解读】

解读《中华人民共和国民事诉讼法》新修改条文(二) .....	1
--------------------------------	---

## 【司法解释、司法解释性文件与解读】

最高人民法院

关于军事法院管辖民事案件若干问题的规定

(2012年8月28日) .....	35
--------------------	----

解读《最高人民法院关于军事法院管辖民事案件

若干问题的规定》 .....	37
----------------	----

最高人民法院

关于铁路运输法院案件管辖范围的若干规定

(2012年7月17日) .....	41
--------------------	----

解读《最高人民法院关于铁路运输法院案件管辖

范围的若干规定》 .....	43
----------------	----

最高人民法院

关于发布第二批指导性案例的通知

(2012年4月9日) .....	47
-------------------	----

《牡丹江市宏阁建筑安装有限责任公司诉牡丹江市

华隆房地产开发有限责任公司、张继增建设工程施工

合同纠纷案》的理解与参照 .....

孙祥壮 吴光侠 58

《林方清诉常熟市凯莱实业有限公司、戴小明公司

解散纠纷案》的理解与参照 .....

陈龙业 66

## 【部门规章、部门规章性文件与解读】

中国保险监督管理委员会

关于加强反保险欺诈工作的指导意见

(2012年8月6日) ..... 71

解读《关于加强反保险欺诈工作的指导意见》 ..... 75

期货公司资产管理业务试点办法

(2012年7月31日) ..... 78

解读《期货公司资产管理业务试点办法》 ..... 87

中国证券监督管理委员会

关于规范证券公司参与区域性股权交易市场的指导意见(试行)

(2012年8月23日) ..... 90

中国证券监督管理委员会

关于实施《合格境外机构投资者境内证券投资管理暂行办法》

有关问题的规定

(2012年7月27日) ..... 93

证券期货市场诚信监督管理暂行办法

(2012年7月25日) ..... 97

保险公司控股股东管理办法

(2012年7月25日) ..... 105

国务院国有资产监督管理委员会

关于印发《国家出资企业产权登记管理工作指引》的通知

(2012年7月24日) ..... 111

## 【司法实务问题研究】

第三人撤销之诉的解释适用 ..... 王亚新 117

## [法律解读]

## 解读《中华人民共和国民事诉讼法》 新修改条文（二）<sup>①</sup>

**第五十五条** 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。

条文主旨：民事公益诉讼

### 【释解与适用】

近年来，随着我国经济社会的快速发展和变化，出现了环境污染、侵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（以下简称公益诉讼），保护公共利益，成为这次民事诉讼法修改中的一个重要问题。

#### 一、公益诉讼的基本内涵

对于什么是公益诉讼，目前学术界和实务界还有不同意见和理解。一种观点认为，为维护公共利益提起的民事诉讼，都是公益诉讼，即包括没有直接利害关系的组织提起的保护公共利益的诉讼，也包括有直接利害关系的自然人或者法人提起的保护公共利益的诉讼。另一种观点认为，与原告有直接利益关系的诉讼是普通民事诉讼，只有与自己没有直接利害关系的民事主体，为维护公共利益提起的民事诉讼才是公益诉讼。前一种观点是广义的公益诉讼，后一种

<sup>①</sup> 本文内容选自全国人大常委会法制工作委员会民法室编：《〈中华人民共和国民事诉讼法〉释解与适用》，人民法院出版社2012年版。

观点是狭义的公益诉讼，但两种观点都揭示了公益诉讼的核心内涵，即民事主体为了维护公共利益可以提起民事诉讼。

对于何为公益诉讼中的“公共利益”，也有不同意见。有的认为，这里的“公共利益”主要指社会或者某一领域的共同利益，这些利益没有明确的权利主体或者权利主体过于抽象，一旦受到侵害，很难通过普通民事诉讼得到救济，只有通过公益诉讼，允许非直接利害关系人起诉才可以达到保护社会公共利益的目的。根据宪法、物权法等法律的规定，国家所有权等国家利益由国务院代表国家行使权利，权利主体明确，可以提起普通民事诉讼，因此公益诉讼中的“公共利益”不包括国家利益。有的认为，我国是社会主义公有制国家，国家利益与社会公共利益相互交织，很难截然分开，公益诉讼中的“公共利益”应既包括社会公共利益，也包括国家利益。

公益诉讼与公诉有显著不同。公益诉讼既可以由特定的国家机关提起，也可以由相关组织提起。其本质是一种民事救济方式。公诉是指人民检察院针对犯罪嫌疑人的犯罪行为向人民法院提出控告，要求法院通过审判确定犯罪事实、惩罚犯罪人的诉讼活动，目的是惩罚罪犯，恢复被破坏的社会秩序，其不是民事救济方式。

与普通民事诉讼相比，公益诉讼具有以下主要特征：一是诉讼目的不完全相同。公益诉讼的主要目的是为了维护公共利益；而普通民事诉讼是为了解决民事主体之间纠纷，直接目的是为了维护个体利益。二是保护利益的特点不同。公益诉讼保护公共利益，公共利益既是私益的集合体，与私益相关联，但又不等同于私益，有时具有抽象性、宏观性等特点。普通民事诉讼所保护的主要是个体利益，具有具体性、微观性等特点，范围较为清楚明确。三是对诉讼当事人的要求不同。公益诉讼的原告不要求一定与纠纷有法律上的直接利害关系，例如污染环境的行为即使没有直接损害某一环保组织的利益，但直接破坏了环境的，该环保组织也可以提起公益诉讼。在普通民事诉讼中，原告必须与案件有法律上的直接利害关系，否则法院不予立案或者驳回起诉。四是公益诉讼纠纷所涉及的损害往往具有广泛性、严重性和长期性。公益诉讼纠纷主要涉及污染环境、侵害众多消费者权益等侵权行为，这些侵权行为造成的损害一般具有广泛性、严重性和长期性，有些损害可能是隐形的，并没有现实表现，要经过几年甚至几十年才慢慢显现出来，并且有些损害一旦发生，将难以弥补，人类将付出很高代价。例如，漏油造成海洋生态破坏有可能导致某些海洋物种



的灭绝，这些物种一旦灭绝，人类无论付出多大努力都不可能使之再生。而普通民事诉讼主要涉及普通个体之间的利益损害，损害的范围一般较易界定。

## 二、我国建立公益诉讼制度的重要意义和可行性

目前，在我国建立公益诉讼制度已成各方共识。

### （一）建立公益诉讼的重要意义

#### 1. 保护公共利益，促进经济社会发展

目前我国正处于经济结构深刻调整、社会体制急剧变革的时期。在这特殊时期，污染环境、损害众多消费者等侵害公共利益的现象较为严重。这严重威胁了经济的可持续发展和公众的健康安全。例如，我国水污染等环境损害纠纷呈逐年上升态势，其中一些案件后果严重，引起社会广泛关注，如陕西、湖南省发生的血铅事件，严重危害当地群众身体健康，福建省紫金矿业污水渗漏闽粤跨省污染事件、辽宁省大连市输油管道爆炸泄漏引发海洋污染事件等，均造成严重经济损失和生态环境损害。由于我国诉讼法没有明确规定，这些污染事件不少未进入诉讼程序，很难通过诉讼途径有效地保护公共利益。公益诉讼为保护公共利益提供了制度层面的保障，可以有效防范和遏制侵害公共利益的行为，促进经济社会的持续健康发展。

#### 2. 落实宪法、物权法等实体法规定

我国宪法第十二条规定，国家保护社会主义的公共财产。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家和集体的财产。民法通则、物权法规定，矿藏、水流、海域属于国家所有。森林、草原、荒地、滩涂等自然资源，属于国家所有，但法律规定属于集体所有的除外。国家、集体、私人的物权受法律保护。此外，环境保护法、水污染防治法等其他法律也对社会公共利益的保护提出了相应的要求。这些规定构成了保护公共利益的实体法依据，但如何通过民事诉讼的方式保护公共利益，落实宪法、物权法等实体法的规定，却缺少相应的规定，特别是缺少公益诉讼起诉主体的规定。这直接制约了对公共利益的保护。为了落实宪法、物权法等实体法的规定，保护公共利益，民事诉讼法有必要作衔接性规定，建立公益诉讼制度。

#### 3. 落实科学发展观的要求

党的十七大作出了科学发展观的重大战略决策。科学发展观的核心是以人为本，构建和谐社会。人与人的和谐，人与自然的和谐是构建和谐社会的的重要组成部分。而污染环境、侵害众多消费者利益等损害公共利益行为破坏了人与

自然的和谐，也破坏了人与人之间的和谐，对和谐社会的构建造成了重大威胁。公益诉讼作为一项保护公共利益的诉讼制度，有利于缓解人与人之间的矛盾、人与自然之间的矛盾，有利于构建和谐社会，是落实科学发展观的要求。近年来，针对环境污染、食品安全等问题，一些全国人大代表、全国政协委员和其他各方面多次提出了建立公益诉讼的意见。国务院 2005 年在《关于落实科学发展观保护环境的意见》中专门提到“发展环境社会团体，促进环境公益诉讼研究”；在《关于印发国家环境保护“十一五”规划的通知》中也明确强调“开展环境公益诉讼研究”。

#### 4. 创新社会管理，促进社会进步

我国当前正处于矛盾多发、利益多元的时期，污染环境、损害众多消费者利益等侵害公共利益的行为多为大规模侵权，容易引起社会矛盾，诱发群体性事件，影响社会稳定。如何创新社会管理，化解社会矛盾是我国当前面临的一个重要课题。历史和世界各国的发展经验证明，只有公共权力和社会权利相互配合、相互制约，形成良性互动，才有利于化解社会矛盾，有利于社会和谐稳定。允许社会团体等有关组织等主体提起公益诉讼，实质是让代表社会权利的社会团体等有关组织通过日常的诉讼活动参与社会管理，介入公共利益的保护，将损害公共利益的行为有可能诱发的社会矛盾纳入司法渠道化解。同时，随着经济社会的发展，我国公众的民主、法治和社会参与意识有了明显提高，也出现了多样化的利益群体，以及代表他们利益的各种组织。这些组织作为社会整体利益的代表享有诉讼权，可以弥补国家在维护环境等公共利益方面的不足，也为人们有序参与管理公共利益提供了一条现实途径。因此，建立公益诉讼与中央提出创新社会管理模式，使社会和公众有序参与社会管理的要求是一致的，对有效发挥社会监督作用，维护社会公正、促进社会进步具有不可替代的作用。

#### 5. 弥补行政监管局限

当前，我国主要依靠行政手段保护公共利益。行政手段具有及时高效的优点，但从实践情况看，仅依靠行政手段保护公益利益的效果有限。这主要体现在两个方面：一是存在“违法成本低、守法成本高”的问题。根据我国现行法律法规，保护公共利益的主要手段是行政罚款、责令限期治理等，许多情况下，行政罚款额往往难以填补环境污染和生态破坏等损害公共利益造成的损失，对违法者的威慑不足。公益诉讼可以弥补行政管理方式的不足，扩大保护

公共利益的手段。二是在一些损害公共利益的案件中，行政机关因地方保护主义或者受到其他因素制约等原因对这些案件不能为或者消极不作为，通过行政手段保护公共利益的目的不能完全实现。针对这种状况，除了完善相关法律，进一步加强行政监管外，建立公益诉讼制度无疑是保护公共利益的一个有效方式，可以在一定程度上解决这些问题，增强社会自我调节功能；同时，建立公益诉讼还可以通过法律手段监督相关行政机关依法及时行政，一定程度上遏制公权力扩张。因此，行政手段和司法手段保护公共利益各有优势，两种手段并用，可以发挥各自优势，互为补充，相互促进，更好地保护公共利益。

## （二）建立公益诉讼的可行性

### 1. 实践探索有基础

近年来，各地法院和检察院共同探索，对公益诉讼进行了一些积极而又慎重的尝试。2000年，最高人民检察院发布了《关于强化检察职能、依法保护国有资产的通知》，强调“检察机关应充分发挥检察职能，对侵害国家利益、社会公共利益的民事违法行为提起诉讼”。各地检察机关根据最高人民检察院的要求，进行了公益诉讼的实践。到目前，各级检察院共提起多起公益诉讼案件，主要涉及环境污染、保护消费者权益等案件。例如，2003年山东省乐陵市检察院针对某化工厂污染环境的行为提起公益诉讼。实践中，部分行政机关和地方政府也提起了一些公益诉讼。例如，2002年天津市海洋局诉“塔斯曼海轮号”溢油污染案；2009年广东省信宜市政府诉紫金矿业污染环境案；2011年云南省曲靖市环保局诉当地某工厂排放铬渣污染环境案。各级法院还受理了多起社会团体提起的公益诉讼。例如，2009年中华环保联合会诉江苏省江阴市集装箱公司污染环境案；2011年环保组织“自然之友”和重庆市绿色志愿者联合会对曲靖市铬渣污染事件提起公益诉讼。这些实践为立法积累了经验。

### 2. 理论研究有储备

公益诉讼与传统的民事诉讼理论具有较大的区别。因此，在理论上如何解释公益诉讼，对于能否建立该制度就显得尤为重要。近年来，在理论层面，国内专家学者对公益诉讼制度作了大量研究，为该制度立法提供了一定理论基

础。学者们分别提出了诉讼信托理论<sup>①</sup>、当事人诉讼利益扩张理论<sup>②</sup>、私人检察长理论<sup>③</sup>等。这些理论的一个共同特点是承认，社会利益结构的稳定与否是决定社会和谐程度的重要因素。利益协调主要通过制度协调来实现。诉讼作为一种对社会冲突进行司法控制的基本手段，在利益协调中起着至关重要的作用，尤其在倡导法制现代化的背景下，诉讼在纠纷解决中的公正和效率均无可比拟。随着现代社会的发展，利益愈加多元化和社会化，社会利益和个人私益往往相互交错。如果民事诉讼理论固守传统的“直接利害关系”诉讼理论，将无法应对社会发展，也无法及时有效解决纠纷，化解社会矛盾。有的学者指出，如果说传统民事诉讼的争执焦点是当事人之间的个别权利义务，完全属于私益的话，那么现代型诉讼中的争点则表现在社会化方面。为了适应这种变化，突破传统民事诉讼理论，创新诉讼制度，扩张诉讼当事人的范围是必要的，也是可行的。公益诉讼制度正是现代民事诉讼理论为了因应这种变化而发展的结果。

### 3. 国外立法经验可借鉴

国外在公益诉讼方面已有较多立法经验，这为我国立法提供了有益参考。

美国的公益诉讼主要体现在环保领域。美国《清洁空气法》、《清洁水法》、《噪声控制法》、《资源保护与再生法》等法律规定，任何人都可以依照本法就企业、政府等损害环境的行为提起公益诉讼。对于“任何人”的范围，成文法并没有明确规定，但从司法实践看，范围很宽，既包括企业、社会团体和公民个人，也包括政府和检察机关，且这些条款只要求“任何人”与案件具有一定关系就具有原告主体资格，并未要求具有直接利害关系。在司法实践中，对原告与案件之间是否具有“一定关系”，法院的审查经历了由宽到严的过程。在二十世纪七八十年代，由于环境污染较为严重，成为社会普遍关注的问题，法院在审查原告的主体资格时采用的标准非常宽松，原告以娱乐、美学、研究等利益上的损害即可证明自己与案件具有“一定关系”。这一时期，

<sup>①</sup> 诉讼信托，是指委托人将债权等实体权利及相应诉讼权利转移给受托人，由受托人以诉讼当事人的身份，为实现实体利益进行诉讼，产生的诉讼利益归于受益人的一种信托制度和诉讼当事人形式。

<sup>②</sup> 当事人诉讼利益扩张理论，是指在特定情形下，主要是为了保护公众利益，当事人可以以自己的名义对一些与自己没有直接利益关系的损害行为提起诉讼。

<sup>③</sup> 私人检察长理论起源于美国，该理论认为，在出现官吏的违法行为时，为了制止这种违法行为，国会可以授权一个公共官吏，主张公共利益提起诉讼。

美国出现了大量环境公益诉讼案件。但二十世纪九十年代后,环境污染已非美国的严重问题,最高法院在审查“野生动物保护者等环境团体诉内政部长卢肯”案时,认为原告必须证明案件影响了自己明确、真实和具体的利益时,才具有诉讼资格。这确立了较为严格的原告主体资格审查规则,导致一些与起诉者利益不太紧密的公益诉讼案件经常被法院以“不具有起诉资格”为由驳回起诉。

在英国,检察长有权对涉及到国家利益和社会公共利益案件代表政府提起诉讼,特别是对垄断、侵害消费者权益、环境污染等案件进行干预。地方政府机关可以自己的名义直接提起与保护、促进本地区居民利益有关的诉讼。社会团体或者公民在取得检察长同意后也可提起公益诉讼。

与英美法系相比,大陆法系对公益诉讼的规定相对谨慎。一些大陆法系国家规定,国家有权提起公益诉讼。例如法国规定,检察长作为国家和社会公共利益的代表,对亲子关系、婚姻无效、监护案件、劳动案件等有可能涉及公序良俗、社会秩序的案件,有权以主当事人的身份提起诉讼,或者以从当事人身份参与诉讼。地方政府也可以直接向法院起诉,以保护和促进本地区居民利益。日本《关于法务大臣在关系国家利益诉讼中的权限法》规定,对于损害国家财产的行为,法务大臣可以代表国家提起诉讼。还有的国家和地区允许社会组织提起公益诉讼。例如,德国和日本允许消费者组织提起保护消费者权益的公益诉讼。但是,大陆法系普遍禁止公民个人提起该诉讼,并对有权提起公益诉讼的组织作严格限制。例如日本规定,有权提起保护消费者权益的组织必须具备法定条件,并经内阁总理大臣认定。

### 三、建立公益诉讼制度的指导思想

#### (一) 立足我国国情,建立有中国特色的公益诉讼

从国外立法看,对公益诉讼的立法大都根据不同的政治、经济、法律传统等国情采取了不同模式。由于国情不同,我国公益诉讼的立法不能照抄照搬国外立法,而应当立足我国国情,建立有中国特色的公益诉讼制度。我国设立公益诉讼制度应当考虑两个现实情况:

1. “案多人少”,司法资源不足的问题突出。随着我国经济社会的快速发展,人们的利益诉求日益多样化,价值观念日益多元化,社会矛盾纠纷急剧增加。同时,随着人们法治意识不断增强,通过法律维权的意愿日益明显,司法需求与日俱增,大量矛盾纠纷涌入法院,法院受理案件数急剧增加。而办案法

官的数量并未随之相应增加，法官质量也未大幅提高，“案多人少”，司法资源不足的问题较为突出，导致一些法官平均每年就要办将近几百个案子。公益诉讼允许与纠纷没有直接利害关系的主体提起诉讼，是否会导致法院的诉讼量急剧增加，使“案多人少”，司法资源不足的问题更为突出。从国外立法看，即使在公益诉讼发达的美国，虽然法院对原告起诉资格问题已经作出较大让步，但这并不意味着对原告没有任何限制，更不意味着任何人都可以以“公共利益”的名义提起诉讼。大多数情况下，法院仍然要求原告提供“事实上的损害”的证据，所谓“事实上的损害”并不仅局限于经济上的损害，美学上的、环境舒适度上的等非经济上的损害亦包括在内。因此，我国公益诉讼立法应当充分考虑我国当前“案多人少”，司法资源不足的现状，使该制度能在我国循序渐进，适度开展，既达到保护公共利益的目的，也要对起诉主体作一定限制，避免任何涉及公共利益的问题都进入诉讼。基于此，本条规定，只有法律规定的机关和有关组织才可以向人民法院提起公益诉讼。

2. 当前的社会管理体制。依照我国法律规定，公共利益受到损害的，可以通过行政方式救济。现实中，损害公共利益的行为多为大规模侵权，如环境污染侵权，这类侵权涉及面广，受害者众，还可能牵扯社会稳定。我国当前比较普遍的做法是由行政机关主导这类纠纷的处理，对侵权人施以行政手段，如行政处罚、行政强制措施等；提出赔偿方案，由侵权人按赔偿方案赔偿受害人等等。相对于司法救济，行政主导的模式具有简便、快捷、成本较低等优势，也有利于维护社会稳定。因此，公益诉讼立法应与我国当前的社会管理模式相协调，不能削弱其功能，更不能取代这种模式，而是要使损害公共利益的行为得到进一步遏制。

## （二）结合现有程序，创新民事诉讼制度

根据传统民事诉讼理论，诉讼当事人系民事权益被侵犯或者发生争议的利益关系人，即诉讼当事人应当具有诉的利益（也称当事人适格）。诉的利益是连接民事实体法和民事诉讼法的纽带，只有自己的合法权益受到侵害的人，才具备起诉的资格，才能成为诉讼当事人。传统理论将这种标准称为“直接利害关系规则”。我国民事诉讼法对诉讼当事人的规定也基本遵循了这一原则，原民事诉讼法第一百零八条第一款第（一）项规定，原告必须是与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织。司法实践中，人民法院在审查原告的起诉是否符合受理条件时，就要审查原告或者被告是否与案件具有“直接利害

关系”，具有直接利害关系的，才予立案受理；不具有直接利害关系的，不予受理或者驳回起诉。“直接利害关系规则”是建立在任何民事权益都有着积极的捍卫者，一旦其权益受损，那么权利人必然会向法院寻求救济的假设基础上。但由于受害者的不特定性等特点，如果严格遵循“直接利害关系规则”，就有可能出现没有直接利害关系人，或者直接利害关系人因不知、不能、不敢等原因而未提起诉讼，以致无人起诉的局面。而民事审判奉行“不告不理”的原则，无人起诉，法院就无法启动诉讼救济程序追究侵权行为人的法律责任。由于没有明确的法律依据和受制于“直接利害关系规则”，相当多的公益诉讼案件，法院都以原告与案件没有直接利害关系，不符合民事诉讼法关于起诉条件的规定而拒绝受理。这不利于对公共利益的保护，因此应当建立公益诉讼制度。原民事诉讼法以“直接利害关系规则”对当事人的资格进行限制，主要目的有二：一是避免原告滥用诉权，使另一方当事人无端陷入诉讼；二是将一些与案件无关的人排除在诉讼之外，以节省有限的司法资源。该规则对于解决普通民事纠纷是合适的，作用也较为明显，公益诉讼制度不能取代现有程序。建立公益诉讼应当以现有程序为基础，创新诉讼制度，允许某些特定主体为维护公共利益，不适用“直接利害关系规则”而提起诉讼。同时，利用现有诉讼程序可以达到保护公共利益目的的，要尽可能利用现有程序开展，例如一些行为同时损害了公共利益和个人利益的，个人提起诉讼，该诉讼结果通过既判力的扩张同样可以达到保护公共利益目的的，可用现有程序解决，没有必要再用“非直接利害关系规则”解决。

### （三）合理设计规则，控制公益诉讼的风险

公益诉讼案件所争诉的公益问题关系到原告之外的其他众多社会成员的利益，案件的处理结果与某个或某些社会集团或社会群体的地位、生存状况的改变直接相关。一些问题需要法官在实践中摸索解决，如“公共利益”的判断标准问题等，这实际赋予了法院和法官相当大的自由裁量权。为防止法官滥用权力，减少公益诉讼制度对司法制度的消极影响，这次修改合理设计公益诉讼的规则，适当限制了公益诉讼的适用范围和提起诉讼的主体。

## 四、公益诉讼的起诉主体

哪些主体可以提起公益诉讼是公益诉讼制度的核心问题，也是这次修改中争议较大的问题。有的认为，保护公共利益是全社会的共同职责，应实行起诉主体多元化，检察机关、社会组织和公民等都可以起诉。有的认为，目前还不

宜赋予公民提出公益诉讼的权利，原因在于：一是在我国经济社会发展的现阶段，考虑到法治建设的现状，全面赋予公民提起公益诉讼的权利，可能事倍功半，诉讼效果可能不佳，还可能导致滥诉。二是从实践情况看，有的公民提起公益诉讼炒作成分较多。这种炒作有可能对我国现行社会管理体制造成冲击，影响社会稳定。当然在很多情况下，损害公共利益的行为也会损害个人利益，公民个人依据本法第一百一十九条规定的“直接利害关系规则”也可以达到直接保护个人利益，间接保护公共利益的效果。有的认为，检察机关作为法律监督机关，其维护公共利益的方式主要是通过监督国家机关和相关单位及其工作人员执行法律、遵守法律，具体可采用督促起诉、支持起诉、刑事附带民事诉讼等方式。考虑到对检察机关提起公益诉讼时，还能否进行法律监督；检察机关是自己起诉，还是督促相关主体起诉等问题还有不同意见，对是否明确规定检察机关可以提起公益诉讼的问题还需要继续研究。国外对这一问题的态度也不完全相同。英美法系国家的公益诉讼主体一般多元化，除国家公诉机关外，行政机关、组织、公民也可以提起公益诉讼。如美国《清洁空气法》、《清洁水法》、《噪声控制法》等法律专门规定了公民诉讼。根据该规定，任何组织或者公民为了保护环境公共利益，都可以代表公众提起公益诉讼。大陆法系国家一般对公益诉讼的主体限制较为严格。如德国、日本只允许消费者组织提起保护消费者权益的公益诉讼。大陆法系国家普遍限制公民个人提起该诉讼，并对有权提起公益诉讼的组织作严格限制，例如日本规定，有权提起保护消费者权益的组织必须是国家许可的特定消费者组织。

从我国的现行管理体制和减少滥诉风险的角度看，为了使公益诉讼制度既能在我国适度开展，同时又能有序进行，目前提起公益诉讼的主体不宜过宽。行政主管部门等有关机关作为公共利益的主要维护者和公共事务的管理者，作为诉讼主体较为合适，既可以促使其依法积极行政，也可以利用诉讼救济的方式弥补其行政手段的不足。提起公益诉讼的机关原则上应当与案件涉及的公共利益相关联，例如对污染海洋行为提起公益诉讼的机关应当是环境保护部门、海洋主管部门等相关机关，工商管理等部门不涉及海洋环境管理的机关不能提起涉及环境污染的公益诉讼。考虑到我国的机关较多，为了避免引起混乱，本条规定“法律规定的机关”可以提起诉讼。也就是说，可以提起公益诉讼的机关，要有明确的法律依据。对可以提起公益诉讼的组织也应作一定的条件限制，例如由特别法对设立时间、设立宗旨、组织结构、经费情况等作一定限



制，并要求经过特定机关的专门许可，这也是日本、德国等国家的通常做法。这种限制既可利用现有社会资源有效保护公共利益，同时也可通过这些组织的筛选和前置性工作有效控制“滥诉”和“恶意诉讼”。提起公益诉讼的组织原则上也应当与所起诉的事项有一定关联，例如对污染环境的行为，原则上应当由环保组织提起；对侵害众多消费者利益的，原则上消费者协会提起。哪些组织适宜提起公益诉讼，可以在制订相关法律时进一步明确规定，还可以在司法实践中逐步探索。

### 五、公益诉讼的适用范围

公共利益是一个弹性较大、变化发展的概念，具体含义有不确定性，不同国家、不同历史发展阶段的理解各不相同。有的认为，不对适用范围作限制，只要涉及维护公共利益案件都可适用公益诉讼。也有的认为，为防止当事人滥诉，同时防止法官滥用自由裁量权，宜严格限制公益诉讼的适用范围。国外公益诉讼的适用范围也不完全相同，有的国家规定，公益诉讼可以适用于消费者权益保护领域，如日本；有的国家则适用范围较宽，如美国《反欺骗政府法》规定，任何个人或者公司都有权以政府名义控告任何侵害国家利益或者社会公共利益者。

鉴于公益诉讼尚处于初步建立阶段，其明确适用的范围不宜过宽。目前来看，环境保护、损害众多消费者权益的案件多发，损害社会公共利益的情况较为严重，对公益诉讼的要求较为迫切，理论界和实务界的认识也较为一致，可以作为建立公益诉讼的突破口。但为了应对经济社会的不断发展，为将来的扩大适用留下空间，也不宜限制过死。基于以上考虑，本条规定，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，可以提起公益诉讼。这样规定，既可突出对环境、消费者权益的保护，也有利于审时度势，根据实践情况的发展，逐步扩大公益诉讼的适用范围。

### 六、公益诉讼的其他问题

对公益诉讼的其他问题，如诉讼的具体程序、判决的效力、诉讼费用的承担、判决的执行等，目前还存在一些争议，例如有关组织与有关机关能否同时提起同一公益诉讼；多个组织共同提起同一公益诉讼时，是否允许一部分原告撤诉；是否允许被告反诉。例如对于公益诉讼费用的承担问题，有的提出，司法都有成本，承担合理的诉讼费用可以减少公共费用的开支，任何民事诉讼的原告都应为自己比普通人多耗费司法资源支付费用，公益诉讼的