

论检察机关提起公益诉讼

徐敬文, 毛燕

(湖南省人民检察院, 湖南长沙, 410001)

摘要: 公益诉讼以保护国家利益、社会公共利益为目的, 其提起诉讼的主体不应局限于与本案有直接利害关系的组织与个人。鉴于此, 文章阐述了在我国由检察机关提起公益诉讼所存在的理论争论和实际操作困境, 分析了检察机关提起公益诉讼的法理基础和现实需要, 并提出完善我国检察机关提起公益诉讼的制度设想。

关键词: 公益诉讼; 检察机关; 诉讼主体

中图分类号: DF71

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2008)06-0782-04

公益诉讼最本质的内涵是以保护国家利益、社会公共利益为目的, 提起诉讼的主体不应局限于与本案有直接利害关系的组织与个人, 而应是任何组织和个人均有权提起公益诉讼, 所以, 公益诉讼可以由个人依据法律的规定提起, 也可以由国家授权的机关代表国家提起。为有效地保护国家利益和社会秩序不受违法行为的侵犯, 国家或多或少都对公益诉讼的具体过程实施了干预, 有的国家还规定了由检察机关代表国家提起公益诉讼。在我国, 由检察机关提起公益诉讼目前还存在着理论上的分歧和实际操作上的困难, 本文拟就此略陈管见, 以求教于方家。

一、检察机关提起公益诉讼的现实需要和法理基础

(一) 检察机关提起公益诉讼的现实需要

通过对公益诉讼的案例进行分析, 我国现阶段的公益诉讼主要可以归纳为以下几种类型: ①对传统公共垄断行业的诉讼。如铁路局退票不开正式发票, 高速公路不高速, 春运车票涨价, 围绕邮电、电信提起的诉讼等。②状告强势企业的案件。这类诉讼主要包括医疗欺诈、医院天价收费、劳工职业病和传销、虚假广告等。③对行政机关因错误行政行为或没有履行法定职责而侵害公共利益的诉讼。如葛锐状告郑州市物价局行政不作为案件、李刚博士告车辆进津费进沪费案等。④侵害国有资产、环境污染案件。在经济转轨时期, 有些官员利用职权侵吞国有财产, 恶意串通

低价转让、非法赠送国有资产; 随着工业化进程的加快, 环境污染日益严重, 严重威胁到了人们的生命和财产安全, 个别地区甚至出现环境难民。⑤就宪法平等权问题引发的诉讼。如高考招生中的地域歧视、就业平等权、招生招工中的健康歧视、性别歧视、残疾歧视、人格尊严的保护等。^[1]这些案件绝大部分都是公民个人提起的公益诉讼, 且绝大多数原告都是以败诉告终, 即使有个别案件原告胜诉了, 也远没有达到公益诉讼所预期的维护社会公益的目的。我国的息讼文化传承, 现行立法对公民个人提起公益诉讼的原告资格的限制, 以及公益诉讼的被告通常都是力量强大的团体组织, 原告和被告之间的经济力量和其他各方面的能力相差悬殊, 使得在公益诉讼中公民个人不可避免地遭受败诉结局。

检察机关代表国家利益或社会公共利益, 尤其是在通过司法途径保护国家利益或社会公共利益时, 这种代表具有法定性。检察权对司法权和行政权具有制约作用, 当权力行使不当时, 检察机关就可以通过起诉、督促、建议等方式进行监督, 保证行政执法的合法平等性, 从而有效地维护公共利益。当公共利益受到损害, 而公民个人通过一己之力往往难以捍卫自己的合法权益的时候, 作为公共利益的代表尤其是作为通过诉讼途径保护国家利益和社会公共利益的唯一代表的检察机关, 理应履行职责, 提起公益诉讼。

由检察机关提起公益诉讼, 以其专业能力改变原被告双方力量的不相当性, 与强大的被告形成抗衡。并且可以避免发生多个受侵害个体单独提起多次诉

收稿日期: 2008-08-06; 修回日期: 2008-10-20

作者简介: 徐敬文(1967-), 女, 长沙人, 湖南省人民检察院助理检察员, 主要研究方向: 刑法, 诉讼法; 毛燕(1981-), 女, 江苏昆山人, 湖南省人民检察院研究室干部, 主要研究方向: 法理学, 刑法, 诉讼法。

讼,也避免多个受侵害个体陷入因自身力量相对不足,不能达到诉讼效果的尴尬境地。对于公益诉讼涉及到的复杂的事实和法律问题,检察机关的专业知识和技能弥补了个人提起公益诉讼过程中存在的取证难、耗时长、花费大的不足,这事实上是用相对较小的司法投入保护了公共利益,从而节省了司法资源和社会成本。同时,还有助于激发民众对检察机关维护公共利益的信任度,进而激发人们与侵犯公共利益的违法行为作斗争的积极性,促进相关强势团体行为的规范化。

可见,由检察机关提起公益诉讼,能及时回应社会各主体的要求,使由于社会改革所造成的实质不公正通过司法程序和判决结果予以改变,化解社会转型带来的结构性冲突,解决由于社会初次分配造成的不公,恢复社会结构原有的平衡与合作状态,进而促使公共服务改善,推动社会进步和法治发展。

(二) 检察机关提起公益诉讼的法理基础

我国宪法赋予了检察机关以法律监督职能,那么检察机关就应该对我国的法律实施情况进行全方位的监督,不仅包括对刑事法律实施的监督,也包括对民事法律和行政法律实施的监督。其目的在于防止司法裁判不公和用公权力保障国家利益、社会公共利益、公民重要权利,而检察机关是作为国家和公共利益的代表来实现这一目的的。从这个意义上说,法律监督和检察机关提起公益诉讼在性质上是统一的,检察机关提起公益诉讼是其法律监督途径的拓宽,是法律监督权的具体化,最终目的是保证国家法律得到正确统一的实施,从而保护国家和社会的公共利益。因此,我国检察机关提起公益诉讼是其履行宪法赋予的法律监督职能的具体体现。此外,我国刑事诉讼法也有相关规定,如对于国家集体财产遭受损失的案件,应当由检察机关提起刑事附带民事诉讼,这充分肯定了检察机关代表国家和社会利益的公益诉讼地位。

“公益诉讼”作为检察机关的重要权能之一,在我国法制发展史上是有历史渊源和理论基础的。我国曾在1954年《中华人民共和国人民检察院组织法》第四条第六项规定:地方检察机关对于有关国家和人民利益的重要民事案件有权提起诉讼和参加诉讼。由此可以看出,提起公益诉讼是检察机关履行法律监督职能的表现形式。强化法律监督,维护公平正义是检察机关的基本职能,各国检察实践的共同特点就是以积极、主动的方式参与诉讼活动。检察机关在诉讼中代表国家将被告人(刑事被告人、民事被告人、行政被告人)的违法行为和违法事实提供给法院,要求其依法进行审理和裁判,并对审理的过程及裁判的结果进行监督。

我国正处于社会转型的关键时期,公共利益的保护问题已引起了社会各界的广泛关注。从检察机关的法律监督职能角度出发,检察机关作为公益诉讼的提起者,完全符合其职能要求,更有利于公共利益的保护。检察机关提起公益诉讼,就是检察机关为维护公共利益,对损害公共利益的违法行为依法提起诉讼程序或以当事人等身份参加诉讼,请求审判机关对案件依法裁判的诉讼制度。与其他诉讼程序相比,检察机关提起公益诉讼有其自身的特点:第一,检察机关提起公益诉讼是检察机关作为特殊诉讼主体参与诉讼程序,检察机关享有某些特定的公权力,能确保有效维护公共利益,发挥检察权在诉讼程序中的特殊作用;第二,检察机关提起公益诉讼的诉讼对象,涉及的是公共利益,检察机关是公共利益的代表,提起的诉讼请求不涉及检察机关自身的利益,而是为了保护公共利益;第三,提起公益诉讼的检察机关作为公诉人,既是原告也是法律监督者,主体地位具有双重性,既是诉讼程序的积极参与者,又是诉讼程序的法律监督者。

二、我国检察机关提起公益诉讼的现实困难和制度构建

(一) 我国检察机关提起公益诉讼存在的现实困难

由检察机关担任公益诉讼的主体,在日益需要强化保护公共利益、而客观事实却是公共利益保护不力的情况下,应当是最合适和最有效的。但同时,由检察机关提起公益诉讼在我国现阶段的诉讼中确实存在很多难以解决的问题。

检察机关提起公益诉讼在理论上还有待进一步完善。1982年《宪法》从国家根本大法的高度规定了检察机关的法律监督性质,进一步明确了检察机关的根本任务是对《宪法》和法律的执行和遵守实行监督,以保证国家法律的统一。^[2]因而,在我国传统的检察理论学者的眼中,人民检察制度就是法律监督制度。在这种理论构建下,检察机关的法律监督权和检察权受到严格限制。在司法实践中,由检察机关提起的公益诉讼案件,以及个人或者社会组织提起的公益诉讼,都存在法院以诉讼请求与案件没有直接利害关系而不予受理或驳回起诉的情况。所以,需要对法律监督权和检察权从多角度和全方位给予定义和解释,给予检察机关提起公益诉讼的全面的理论支撑。

目前而言,检察机关提起公益诉讼还存在制度上的限制。我国关于检察权的规定仅是狭义的解释,其

主要内容有四个方面,即是刑事公诉权、刑事司法监督权、民事行政司法监督权和司法解释权。^[3]检察机关仅可就刑事案件提起公诉,对于其他诉讼只能行使法律监督权,造成了检察机关提起公益诉讼缺乏法律制度支持的局面。虽然我国某些地区的检察机关已经参与公益诉讼,但是受案范围和形式没有法律的统一规定,实践中还存在制度上的障碍。

实体权利要依靠程序权利来实现。虽然我国在诉讼程序设计上还比较完善,但是对于检察机关参与公益诉讼的相关程序却没有作规定,这对检察机关提起公益诉讼以维护国家利益和社会公共利益构成了程序上的障碍。公益诉讼主体的特定性、对象的广泛性和诉讼目的的公益性,决定了关于公益诉讼的诉讼程序要与其他诉讼程序有所区别,尤其体现在检察机关提起公益诉讼中,而现行诉讼法对此的规定却存在缺位。

自检察制度产生以来,检察机关就以国家利益和公共利益代表的面目出现,而且大多数国家都规定了检察机关可以提起公益诉讼以维护公共利益。针对我国检察机关提起公益诉讼存在的上述困难,我国可借鉴国外的立法例,发展相关理论和实践,从我国国情出发来建立检察机关提起公益诉讼的制度,以弥补公共利益保护方面的缺陷。

(二) 我国检察机关提起公益诉讼的制度构建

诉讼以解决纠纷为主要使命。当某类社会冲突大量涌现时,作为社会正义的最后一道防线,司法必须给出相应的救济途径。从世界各国的现代化进程和我国的社会现状看,我们都应当正视检察机关提起公益诉讼这一制度。

检察机关提起公益诉讼,涉及到一系列问题,如怎样起诉?起诉的条件是什么?起诉的被告是谁?法院怎样立案?审理程序如何进行?诉讼费用如何承担?判决结果如何执行?等等。对此,我们有必要对检察机关提起公益诉讼制度设计的相关问题提出初步设想,进而作出严密的立法设计。

首先,需要完善检察机关提起公益诉讼的立法依据。针对我国现行法律规定存在的缺陷,我们可学习和借鉴发达国家在公益诉讼方面的有益经验,由立法赋予检察机关提起公益诉讼的权力,使检察机关提起公益诉讼具有明确的法律依据。如英美法系国家的公益诉讼制度通常规定其起诉主体为个人、团体和检察机关两类。如美国,在司法实践过程中逐步建立了一项制度,就是为了保护公共利益,作为公众利益代表的国会可以授权检察总长提请法院审查行政机关的行为,也有权制定法律授权其他当事人(无论他是不是政府官员),以私人检察总长的身份为维护公共利益提起

行政诉讼。而在大陆法系国家,检察机关就是公共利益的代表。如果公共利益受到侵害,需要维护,就由检察机关提起公益诉讼。如法国、德国、日本的民事诉讼法律制度中都规定了检察院作为国家和社会利益的代表,对特定的涉及公共利益的案件,有权以当事人的身份提起公益诉讼,也可以作为从当事人参与诉讼,并可以上诉。如法国《民事诉讼法典》第423条规定,除法律有特别规定的情形外,在事实妨害公共秩序时,检察院得为维护公共秩序,进行诉讼。^[4]可见,无论是英美法系还是大陆法系国家,对于检察机关作为公益诉讼主体都有明确的相关法律规定,这为检察机关提起公益诉讼提供了充分的法律依据,也就在事实上大大增加了检察机关为维护公共利益提起诉讼的案例,进而对维护公共利益起到了举足轻重的作用。我国目前还没有明确的法律条文对检察机关提起公益诉讼做出明确的规定,而对于日渐增多的公益纠纷,相应的救济越发显得缺少和不到位。我们需要将检察机关提起公益诉讼的地位法律化,才能让检察机关在公共利益受损害时,能够及时有效地得到维护。

其次,可以在民事、经济、行政等实体法中规定检察机关的相应职权,为检察机关提起公益诉讼确定法律基础。如可以对《民事诉讼法》《行政诉讼法》和《人民检察院组织法》进行相应修改,具体规定检察机关提起公益诉讼的条件、范围和程序,使检察机关提起公益诉讼能够有法可依。在公益诉讼中,检察机关既是名义上的原告、公益代表人,又是国家法律监督机关,它在公益诉讼中需要承担支持起诉和实行法律监督这两大任务。对相关法律进行修改,需要明确公益诉讼的受案范围,即检察机关提起公益诉讼的范围应当包括行政公益诉讼和民事公益诉讼两个方面。国外在行政诉讼范围问题上实行可审查的假定原则,采取列举排除式加概括肯定式规定行政诉讼受案范围,而我国行政诉讼的受案范围采取的是正面列举加概括式,大大限制了可诉行政行为的范围。出于对公共利益的维护,我国有必要对行政诉讼的受案范围采取列举方式排除不予受理的事项。当行政主体违法设定权益或免除义务损害了公共利益时,检察机关可以提起公益诉讼。而由检察机关提起民事公益诉讼则应遵循维护公共利益和诉讼经济原则,作为在国家或社会利益受损又无人或无力起诉时才动用的最后救济手段。

再次,确定具体的制度设置。一是确立审查制,检察机关提起公益诉讼前应当进行受理前的初查,发现或接有关部门、个人举报,对案件线索进行初步审查后认为必要时才受理。若不受理,应向举报者说明

不予受理的理由。借鉴国外检察机关参与公益诉讼的法律模式,并且针对公益诉讼案件的不同性质,检察机关提起公益诉讼时可以采取以原告身份直接起诉的方式,这是最直接的形式;也可以以从当事人身份参加诉讼,也就是说,对于有明确的原告或被侵害主体已经提起诉讼的涉及公共利益案件,检察机关可以作为从当事人参加诉讼。二是确立不调解原则和改革公益诉讼费用承担方式。公益诉讼的性质所决定的公益诉讼的对象是社会公共利益,即便是检察机关提起公益诉讼,也无权对其实体内容随意放弃或处分。在我国民事诉讼、行政诉讼中,一般实行诉讼费用预交制,等案件审结后或执行终结时,再由人民法院根据诉讼费用的负担原则确定各个当事人的分担数额。对于公益诉讼,大多针对的是国有资产流失、价格垄断、环境污染等重大违法违规行为。这种案件一般涉及面广,诉讼费用一般较高,加之这些案件的取证调查和审理的过程长,难度大,费用较昂贵。国外针对公益诉讼的诉讼费用承担方式有特殊规定,如法国在进行公益诉讼时允许当事人先不缴纳诉讼费用,败诉时再按规定缴纳,且数额极为低廉。美国的《洁空气法》《清洁水法》《固体废物法》等法均规定:法院如认为合适,可将诉讼费用(包括合理数额的律师费和专家作

证费)判给胜诉的一方。因此,公益诉讼制度对此应作出有利于原告的设定。此外,有学者认为可以采公益诉讼无偿主义,也有学者认为对公益诉讼应当依然按现在的标准进行收费并建立有效的“公益诉讼基金补偿制度”^[5]。我们认为,对于诉讼费用的承担,可以借鉴相关国家的规定,提起公益诉讼时可以先不缴纳诉讼费用,败诉时再按规定缴纳,并且数额相对较低,胜诉时,将诉讼费用的合理部分判给检察机关,这有利于在一定程度上缓解检察机关从事公益诉讼的经费压力。

参考文献:

- [1] 陈有西. 中国公益诉讼: 现状与趋势[J]. 中国审判新闻月刊, 2006, (3): 15-20.
- [2] 姜伟. 专项业务培训教程[M]. 北京: 中国检察出版社, 2004: 4.
- [3] 洪浩. 检察权论[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2001: 27-.
- [4] 谭兵. 外国民事诉讼制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 2003: 339.
- [5] 张晓玲. 建立我国行政公益诉讼制度的思考[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2005, (4): 31-34.

On the prosecution filed public interest litigation

XU Jingwen, MAO Yan

(People's Procuratorial Agency of Hunan, Changsha 410001, China)

Abstract: Public interest litigation aims at protecting national interests, public interests. Its proceedings should not be limited to the main body of organization or individual who has a direct interest in the case. In this paper, the authors elaborated the existence of the theoretical arguments and practical difficulties about the prosecution filed public interest litigation, and analyzed the legal basis and practical needs of the prosecution filed public interest litigation, and put forward the envisaged system of the prosecution filed public interest litigation.

Key Words: public interest litigation; procurator organs; lawsuit subject

[编辑: 苏慧]