

文章编号:1674-2869(2008)05-0070-04

我国行政公益诉讼制度探讨

蒙柳¹, 万志前²

(1. 武汉工程大学政治与法律学院, 湖北 武汉 430074;

2. 武汉科技大学中南分校, 湖北 武汉 430223)

摘要:行政公益诉讼作为一种新型的诉讼制度,与一般的行政诉讼相比,其具有保护公共利益和社会利益的独特功能。我国诉讼的司法实践只设立了保护公民、法人和其他组织合法权益的私益诉讼,而无保护公共利益的行政公益诉讼。本文在论述行政公益诉讼理论依据和现实依据的基础上,借鉴国外法治国家的经验,提出了在我国确立行政公益诉讼制度的一些看法。

关键词:行政公益诉讼;私益诉讼;公共利益

中图分类号:D912.29 **文献标识码:**A

一、行政公益诉讼之概念界定

行政公益诉讼是指当行政主体的违法行为或不作为对公共利益造成侵害或有侵害之虞时,法律容许无直接利害关系人为维护公共利益而向法院提起行政诉讼的制度。对此新型诉讼制度,各国称呼不一,诸如民众诉讼、公民诉讼等等,然内涵则大致相当。该制度在日、美发育最为成熟,概念界定也较清晰。

日本在其《行政案件诉讼法》第5条中将行政诉讼分为抗告诉讼、当事人诉讼、民众诉讼和机关诉讼等四种。按照该条规定,民众诉讼不限于救济起诉者本人权益,而是含请求纠正国家机关或公共团体不符合法律的行为的诉讼,具体包括与公职选举有关的诉讼、居民诉讼、基于《宪法》第95条的居民投票的诉讼、有关最高法院法官的国民审查的诉讼,目的在于使公民通过诉讼手段制约国家机关或公共权力机构的行为。民众诉讼可以认为是公益诉讼的一种形式^[1]。而在美国,公益诉讼被称为所谓的“私人检察总长制度”,即国会通过制定法律,授权私人或团体为了公共利益,针对官员的非法作为或不作为而提起的诉讼。主要包括相关人诉讼、纳税人诉讼和职务履行令请求诉讼三类。

因此,对行政公益诉讼的界定,笔者认为,它首先应该是指本案与原告没有直接利害关系,即被诉行政行为损害的是社会公益,而没有直接损害原告私人的利益。此处之所以使用“没有直接损害”一语,是因为损害公共利益之行为必然间接损害私人利益,但这里只能作狭义理解,仅用以指

被诉行政机关未“直接损害”原告自身的利益。当然,此处所说的非直接利害关系人不限于公民个人,还包括各种社会团体。其次这种诉讼的对象是国家机关及其公务员,接受司法审查的是国家机关的作为或不作为,多数表现为不作为。因为受害者是国家或者全体人民,侵害人(行政机关)本身就是这种利益的法定守护人,所以行政公益诉讼理应主要是为制约行政机关而设。

二、国外法治国家行政公益诉讼之略况

行政公益诉讼是原告资格不断放宽、公民提起行政诉讼的渠道更加畅通的产物。关于原告资格的标准,英美国家经历了一个从“法律权利标准”到“利益范围标准”的过程,即原告资格从其权利受到行政行为直接影响的行政管理直接相对人到认为其利益因行政行为而受到损害的行政管理相对人(第三人)乃至“任何人”的转化过程。美国是公益诉讼的创始国,从1940年联邦电讯委员会诉桑得斯兄弟无线电广播站判例和1943年的纽约工业联合会诉伊克斯案件中首创了“私人检察总长理论”。法院指出,为了保护公共利益,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,以私人检察总长的身份提起行政诉讼,主张社会公益。法院认为,如果不承认竞争者或消费者对行政违法行为具有起诉资格,则其他人更不会对行政机关的不法决定请求司法审查^[2]。在著名的1973年美国联邦诉反对管理机关程序的学生案中,最高法院认为,不能简单地因为许多人都遭受了同一种损害,就否定受害人中某一人的起诉资格;如果否

收稿日期:2007-02-27

作者简介:蒙柳(1972-),女,湖南绥宁人,讲师,硕士研究生。研究方向:民商法。

定某一受害人就公益妨害而提起诉讼的资格,那么对危害性更为严重的政府行为就会没有人提起控告;并且,诉讼资格的审查应是质量上的审查,而不是数量上的审查,只要原告遭受了损害,就可以确认其具有了起诉资格^[3]。

英国法律在公益的司法救济方面相对比较保守,但总体上英国行政法关于救济手段的发展趋势是向宽大的起诉资格方向前进。在1977年但宁勋爵作为上诉法院院长在Gouriet V union of Post Office Workes案件中也主张社会成员,可以担任私人检察官的角色^[4]。至此,私人可直接为公共利益行使行政诉权,申请法院对侵犯公共利益的行为进行诉讼,不像过去那样当事人须具有权利才能申请救济手段,这是对以往起诉资格的一个改进^[4]。

大陆法系的学者一般按诉讼标的性质把行政诉讼分为主观诉讼和客观诉讼。主观诉讼属于传统的行政诉讼范畴,其目的仅限于保护私人利益,客观诉讼的目的和出发点主要在于维护社会公共利益,保护行政行为的合法性,促进行政法治的实现。日本传统理论并不认同公民个人可就其在公害事件中所受损害提起行政诉讼。但随着社会公益侵害日趋恶化及行政权力在公共管理方面的不力,日本不得不就原告资格问题作出让步,因而诞生了民众诉讼。日本的民众诉讼作为一种客观诉讼是对公民行政监督权的司法保护,其不限于救济起诉人自己的权益。法国行政诉讼中最具特色和最有影响的诉讼种类是越权之诉,在性质上主要是客观诉讼,该诉讼基本目的是为了纠正违法的行政行为,保障良好的行政秩序,而不仅限于保护起诉人的主观权利。德国公民可寻求行政诉讼救济的利益范围也由法定权利向事实上的利益延伸。以撤销之诉和课以义务之诉等行政诉讼为例,其原告资格并不以实体法上的权利为限,法律上值得保护的利益亦被纳入保护范围。因而,随着社会公益侵害的日趋恶化,越来越多的国家在原告资格方面已作出让步,承认无直接利害关系人基于公共利益而具有原告资格,大大扩充了原告资格的范围。

三、我国目前行政公益诉讼之运行情况

我国现有法律中对公益权利的救济程序均是从保护私益角度出发,适用私益救济的程序,这对保护社会化的公共权益显然不力。公共权利由多数人的权利组成,其社会化表现为“少额多量”,单个利益不大,单个主体的权利受害所引起的损失不重,正因为如此,这类权利既不受相对人的重

视,也被权利人本身所忽视,权利人为保护这种权利而诉诸法院的源动力不足。

我国行政诉讼的司法实践只设立了保护公民、法人和其他经济组织合法权益的行政私益诉讼,而没有专门设立保护公共利益的行政公益诉讼。随着现代行政诉讼的发展,人们逐渐认识到作为公法的行政诉讼法,除了像私法一样保护公民、法人和其他经济组织合法权益外,也要不断促进公共利益。倘若限制公民只在自己权益受到具体行政行为直接侵害时才能起诉,不仅混淆了公法关系和私法关系的性质,而且还会过分束缚公民对侵害公共利益的行政违法行为的监督,不符合现代行政诉讼法发展的趋势。

虽然我国行政诉讼法中规定有代表人诉讼制度,以利于保护公共利益,但该制度在实践中有诸多问题尚待解决。其一是在此诉讼中,起诉人与诉讼代表人分离,在诉讼中首先提起诉讼的人未必是诉讼代表人,因而不能直接参与诉讼,使原本诉讼意识最为强烈的公共利益受损害者诉讼热情挫伤,导致当事人运用群体诉讼来寻求解决纠纷的动力也是微小的;其二,从当事人心态分析,由于代表人设立了登记制度,即使是公共利益受损害者没有登记参与该诉讼,但也可以在其他提起群体诉讼并胜诉后再行起诉而适用既判力的扩张,助长了公共利益受损害者“搭便车”的心态,因此,在一定程度上阻碍了诉讼集团的成立。

四、我国行政公益诉讼之依据探析

(一)行政公益诉讼之理论依据

1.《宪法》第2条规定,中华人民共和国的一切权力属于人民,人民依照法律的规定,通过各种途径和形式,管理国家事务、管理经济和文化事务。《宪法》第41条也规定,公民对任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为有向有关国家机关提出申诉、控告和检举的权利。正是宪法赋予我国公民的这项神圣的管理权和监督权,所以笔者认为,依照宪法精神我国公民取得原告资格不应有诸多限制,而公益诉讼正是一种普通公民为保护公共利益向人民法院提起诉讼的制度,是一种通过诉讼的途径,管理国家事务和社会事务的有效形式,以加强对行政违法行为的制约和惩罚。

2.《行政诉讼法》第1条规定行政诉讼法的立法宗旨有两个:一是保护公民、法人和其他经济组织的合法权益;二是维护和监督行政机关依法行使行政职权。这两大宗旨表明,完整的行政诉讼制度,既应当有对公民、法人和其他经济组织合法

权益救济的私益之诉,也应当有对公共利益保护的公益之诉,是主观诉讼和客观诉讼的统一体。因而在我国,仅把行政诉讼权赋予相对人,即认为行政诉讼的唯一功能是保障相对人的合法权益,这种理解是过于狭隘的,从行政诉讼的形成和发展可以看出,行政诉讼的功能不仅在于维护公民的权益,也在于维护公共秩序,维护公共利益,确保依法行政。

(二)行政公益诉讼之现实依据

1. 行政权不断膨胀和监督制度的疏漏。“行政法的历史,就是行政权力不断扩大的历史”^[5],权力机关因缺少专门的监督机制和有效的监控手段,使我国的行政权从一开始就处于极度膨胀的状态,很容易在经济利益驱动下发生越权和违法行为,侵害公共利益,当然,也必然间接侵害到公民的个人利益。因而,“要防止滥用权力,就必须以权力制约权力。”^[6]对公共利益的维护,不能只依靠公权力,应该以私权力控制公权力,加大对行政权的控制和约束,促进行政机关依法行政。

2. 公民逐渐增强的法律意识观。随着普法运动的开展和公民素质的不断提高,公民的法律意识大大增强,以“国家兴亡,匹夫有责”为己任的公民越来越多,相应地行使民主权利和法定权利的意识也大为增强,懂得通过司法途径来制约和惩罚行政违法行为。公民已逐渐意识到对个人利益以外的公共利益保护的重要性,保护个人利益实际上就是要维护公共利益,公益与私益在本质上是—致的,二者相互依存。

3. 侵犯公共利益的大量行政违法行为的急剧增加且得不到司法救济。近年来,行政机关通过非法手段侵占、破坏和浪费国有资产的事件尤为突出,但我国现行行政诉讼法将原告资格限于私益直接受损的情形,并没有设立保护公共利益为出发点的独立的行政公益之诉,使大部分国有资产被侵犯的行政性案件难以进入司法程序,严重损害了公共利益。此外,对损害广大消费者利益的政策性价格垄断行为,消费者已经到了难以容忍的地步。如轰动全国的河北律师乔占祥状告铁路部门被北京中院一审驳回起诉的案例,不能不令人反思,如果不建立完善的行政公益诉讼制度以解决此类问题,将会使大量侵犯公共利益而没有直接相对人的行政违法行为得不到及时有效的纠正,后果将更加严重。

五、构建我国行政公益诉讼制度之设想

借鉴国外先进法治国家的经验,以及在我国理论和现实依据的基础上,从当前实际出发,逐步

确立我国的行政公益诉讼制度。笔者从以下几个方面提出一些粗浅的看法。

(一)拓宽起诉人资格

严格限制起诉人资格,势必会造成公共利益因行政违法行为而受到损害时,却由于无人有起诉资格起诉而不能得到及时救济和补偿,纵容了诸多行政违法行为,对维护社会公序良俗极为有害。笔者认为可借鉴现行英美国家的“利益范围标准”,以及日本的民众诉讼和法国的越权之诉,取消现行行政诉讼法对当事人起诉较为苛刻的限制条件,不应苛求起诉人须与本案有直接的利害关系,任何公民只要其利益受到了所指控的行政违法行为的不利影响就具备了起诉人资格,使侵犯公共利益的行政违法行为获得可诉性,以切实保障公共利益。

(二)扩大受案范围

随着我国民主制度的不断扩展,法律制度和法制建设的不断完善,人民法院受理行政案件的范围理应进一步扩大,但要从我国的实际出发,在开放行政公益诉讼之初,不能一蹴而就,而只能逐步放宽,在这方面可借鉴西方国家和我国台湾地区的经验,先在环境保护、国有资产保护、垄断性行业等几个与公共利益牵涉较大的领域中引入公益诉讼,等到行政公益诉讼比较成熟之时,把受案范围扩大到宪法确定保护的各项权益,以确保宪法和法律规定的各项权益得到切实有效的保障和实现,而不仅仅局限于现行行政诉讼法规定的人身权和财产权。

(三)建立胜诉原告奖励制度

在当前行政诉讼中,当事人普遍存在不敢诉、不愿诉的心理,“行政官司难,行政官司少”的状态严重存在,单个人谁敢与强大的行政机关相抗衡,更何况是为了公共利益,因而纠正这种时弊,有必要建立胜诉原告奖励制度。对这种惩恶扬善的行为,建立奖励制度,可适当弥补原告诉讼时所花费的大量诉讼成本,更重要的是匡扶正义,树立良好的社会风气,使伸张正义之士得到肯定的社会评价,以鼓励更多的公民监督行政行为,维护公共利益,制约行政违法行为。

(四)防止原告滥用诉权

行政公益诉讼可能会导致一些原告滥用诉权的情形,但这并不能成为我们放弃对受损公共利益提供法律救济的借口或理由,我们完全可以通过人民法院严格掌握立案受理关来防止原告滥用诉权,人民法院在正式受理行政公益诉讼案件前应增加预审制度以防止形成全民之诉。因此,人

民法院应审查原告提出的证据是否充分,起诉是否有理由,是否符合起诉条件,如果证据不足,理由不充分,或不符合起诉条件,则不予受理。

参考文献:

- [1] [日]盐野宏.行政法[M].杨建顺译.北京:法律出版社,1999.430-432.
[2] 王名扬.美国行政法[M].北京:中国法制出版社,1995.619-623.

- [3] R·W·Findley,D·A·Farber. Environmental Law in ANutshell, 2nd Ed. [M]. Los Angeles: West Publishing Co,1998. 6.
[4] 沈达明.比较民事诉讼法初论[M].北京:中信出版社,1991.159.
[5] [美]施瓦茨.行政法[M].徐炳译.北京:群众出版社,1986.27.
[6] [法]孟德斯鸠.论法的精神[M].北京:商务印书馆,1982.154-286.

A brief probe in the administration litigation of public interest

MENG Liu¹, WAN Zhi-qian²

(1. School of Political and Law, Wuhan Institute of Technology, Wuhan 430074, China;
2. Wuhan University of Science & Technology Zhongnan Branch, Wuhan 430223, China)

Abstract: The administration litigation of public interest is a new litigation system, which has special function to protect the public interest and social interest. The judicial practice proceedings in our country have established individual interest litigation for the protection of citizens, legal persons and other organizations of the legitimate rights and interests, but not administration litigation of public interest to protect the public interest. After analyzing grounds of theory and practice about administration litigation of public interest, this paper puts forward some shallow views about establishing administration public interest litigation in China through drawing on experience of foreign countries.

Key words: administration litigation of public interest; individual interest litigation; public interest

本文编辑:吴晏佩