

您的位置: [首页](#) >> [阅读文章](#)

阅读文章

Selected Articles

更多▲

 使用大字体察看本文

阅读次数: 743

## 现实的困境和未来的期待: 行政公益诉讼

杨 蕾 杨 志

(1山东大学法学硕士、济南市长清区检察院民行科副科长; 2济南市长清区开发区检察室副主任)

前言: 从一个案例谈起

2006年4月3日,湖南省常宁市荫田镇谷塘村农民蒋石林,以一名普通纳税人的身份将该市财政局告上了法庭,以“财政局超预算、超编制购买豪华轿车”为由,要求法院认定该市财政局超出年度财政预算购买两辆小轿车的行为违法,并将违法购置的轿车收归国库(4月5日《中国青年报》)。经审查,4月10日,常宁市人民法院立案庭,作出了《行政裁定书》并送达蒋石林。《行政裁定书》说“起诉人蒋石林所诉事项不属于人民法院行政诉讼受案范围,不符合起诉条件,故法院不予受理。”案件在网上引起了广泛的讨论,支持者认为,它提供了公民直接监督政府财政的一个途径,也体现了纳税人意识的觉醒,符合《宪法》规定。反对者认为,政府的财政支出与该公民没有直接的利害关系,不符合《行政诉讼法》中对于起诉的要求。

上篇: 现实的困境

### 一、公益诉讼的定义

公民蒋石林以普通纳税人的身份状告行政机关的案件,既不同于我国现行体制下的行政诉讼,亦不是一般民事诉讼,更不是刑事诉讼。它不属于现行制度下三大诉讼中的任何一种诉讼,而是一种新的诉讼类型--纳税人诉讼或者称其为“公益诉讼”。“公益诉讼”一词始于20世纪60年代的美国,在经历了剧烈的社会变革后,伴随着社会公益活动的展开而广泛使用该术语。当时美国的众多社会制度均面临挑战,因而出现了各种尝试改革的方案,设立了众多的公益法律机构及类似的倡导制度,它们都是为了环境、消费者、女性、有色人种、未成年人及类似的诸多社会公共利益而展开活动,由此而进行的诉讼被称为公益诉讼。一般而言,公益诉讼包括两类:行政公益诉讼和民事公益诉讼。本案事实与起诉者之间没有直接的“法律上的利害关系”,是该公民为了“维护纳税人的合法权益”而提起的纯粹的“公益诉讼”。

### 二、公益诉讼制度建立的必要性

#### (一) 社会进步呼唤公益诉讼

公共利益受损的问题是随着社会经济的发展尤其是工业化的进程而逐渐显现出来。随着人类开发利用环境与资源力度的加大,改革开放过程中利益的重新分配,国有企业的改制进程的加快,环境问题、弱势群体的保护、国有资产的流失等涉及到公益的社会问题日趋复杂多样。我国公益遭受侵害的严峻事实可以大体概括为以下方面:(1)环境污染;(2)破坏生态平衡;(3)侵害广大消费者和其他弱势群体的权益;(4)危害社会公众生命和身体健康;(5)扰乱市场经济秩序,侵害民事公益;(6)公有资产流失;(7)破坏社会公益事业(主要包括文化、教育、医疗、卫生、社会保障等事业);(8)危害公共安全;(9)侵害其它公共利益的情况。

特聘专家

法学所导航

走进法学所

走进国际法中心

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

## （二）法律制度的发展需要公益诉讼

行政诉讼在我国法治中作用的衰微，究其原因，根源于“观念上的严重滞后”，“制度上的先天不足”与“环境上的不尽如人意”，要实现“观念更新”、“制度创新”。而制度上的两个重要制约因素是行政诉讼主体范围太窄和审查范围仅限于具体行政行为。因此根据我国目前建立的行政诉讼制度，要选择诉讼这一途径来解决纠纷或者救济权利，就必须符合相关诉讼法律的规定。

据行政诉讼法规定，对诉讼原告资格的严格限制，原告是认为具体行政行为侵犯其合法权益的公民、法人或者其他组织，也就是说原告与行政机关具体的行政行为有直接利害关系的人。而蒋石林提起的诉讼不符合《行政诉讼法》侵犯公民合法权益的起诉要件。所以，类似蒋石林这样与相关诉讼法律规范不符、为实际的相关制度所不容的做法，在司法实践中不应当得到支持。我们国家并没有建立为国家利益、社会公共利益而对行政机关起诉的行政公益诉讼制度，因此，法院驳回蒋石林是合法的。

在这种情况下，如果个人提起公益诉讼常常因为这些由个人自发为维护不特定多数人利益而提起的公益诉讼，按行政诉讼法规定的起诉条件：“原告与被告的行政行为之间没有直接利害关系”，致使这些意在为不特定多数人赢得权益的诉讼，多以败诉告终。尽管被告的行为可能侵害了公共利益，但因公共利益并非个人利益。例如王女士的丈夫喝白酒过量致死，她向法院提出诉讼，请求法院判令白酒生产厂家必须在包装上注明“白酒有害健康”的警示。这不是为了私权利的保护，而是为了公共利益的保护。

“公益诉讼”在我国目前的法制框架下不具有合法性，但是，这正是意味着相关诉讼制度的建立具有必要性，也意味着此类诉讼所张扬的权利具有正当性。从广义上讲，任何行政诉讼都具有较强的“公益诉讼”的属性。类似蒋石林这样的“公益诉讼”有助于调整国家、社会和纳税人之间的关系，应当通过法律加以确认并设置相应的程序、条件和规则，使其与既有的行政诉讼制度相得益彰，充分发挥维护公共利益的作用。这也正是本案的意义所在。在面向未来探讨我国行政诉讼制度改革之际，行政公益诉讼的建立与完善，应当成为我们认真思考、深入探讨的重要研究课题。

### 下篇：未来的期待：行政公益诉讼的建立

#### 一、国外行政公益诉讼的比较研究

从世界各国的法律制度来看，行政公益诉讼是一种通例，西方法治国家中的大多数国家如英国、美国、德国、日本都建立了行政公益诉讼，在英国行政公益诉讼在英国被称为“以公法名义保护私权之诉”，指检察总长在别人要求禁止令或宣告令或同时请求这两种救济时，为阻止某种违法而提起的诉讼；德国于1960年颁布的《德国法院法》专门确立了公益代表人制度，即由联邦最高检察官作为联邦公益的代表人，州高等检察官和地方检察官分别作为州和地方的公益代表人并由他们以参加人的身份参与联邦最高法院、州高等行政法院以及地方行政法院的行政诉讼，并享有上诉权和变更权。国内外成功的实践经验，为我国构建行政公益诉讼制度提供了良好的参考。

#### 二、我国建立行政公益的构想

行政公益诉讼应当主要运用于那些对社会公共利益、国家利益有直接而迫切的危害的行政机关的行为，并且往往是公民穷尽其他形式无法得到救济的诉讼中。比如：一是行政机关的行为危害社会公共利益、国家利益而公民无任何救济手段，这时可以直接对该行政机关提起诉讼；二是公民针对行政机关本身或者其的监督者提出了建议，该行政机关或者监督者不作为，公民可以针对该行政机关或作为监督者的行政机关提起诉讼。比如前些年浙江省余杭农民陈法庆为了让家门口的河水免遭污染，让矿区居民摆脱粉尘、噪声的困扰，在向有关部门提出建议无效的情形下，两次把当地政府和环保部门告上法庭，这种行政公益诉讼值得期待。

要完善公益诉讼，应当在理论上加强研究，建立完善的理论基础。在有条件的地方，有典型案件的时候，进行谨慎的试验性的行政公益诉讼探索，积累经验。最重要的，就是推动公益诉讼的立法，现在正在修改行政诉讼法，是确立行政公益诉讼的最好时机，应当很好地研究并且最终确立国家的行政公益诉讼制度。建立行政公益诉讼制度应当完善公益诉讼的主体资格和诉讼程序，同时完善群体诉讼制度，最终应当完善相关的立法。

（一）从立法上明确规定提起行政公益诉讼的主体资格，详细制定诉讼程序。和解权，允许和被告就案件的赔偿数额等问题达成和解，但被告必须首先停止所指控的违法活动且需要法院的同意；

(二) 形成一套完善的提起行政公益诉讼机制。从案件的审查、受理、起诉、审理及判决后的执行监督等都需要相关制度进行规范。这主要包括：一、起诉程序，应当按照何种程序进行，例如，如何起诉，起诉的条件是什么，起诉的被告是谁，要不要送达起诉书，要不要进行答辩，法院如何立案、审判程序应当怎样进行等。二是规定公益诉讼的审理程序，是按照普通的行政诉讼程序进行，还是要有特殊的程序。三是公益诉讼的其他程序，例如提起行政公益诉讼的原告可以不交纳诉讼费用，对方败诉的，由对方承担诉讼费用；原告败诉的，只交纳小额的诉讼费用，以鼓励行政公益诉讼。四是规定行政公益诉讼的诉讼结果的执行程序。如果是非经济利益的诉讼结果，应当怎样执行；如果是胜诉取得了经济利益，如何在公共中分配经济利益等等。

(三) 我国诉讼法应以双轨制的方式规定行政公益诉讼的范围，即一方面概括规定几类事件或案件由当事人提起行政公益诉讼或参与诉讼，在实践中不断扩大行政公益诉讼的受案范围，将公共财政的使用、政府采购等新型的政府行为纳入行政公益诉讼的监督范围；另一方面列举公民不能提起行政公益诉讼的案件。公民对于行政机关的诉讼通常是要在维护一种自身权利或者社会公共利益下进行，“无权利就无救济”，在救济权利的同时达到监督政府的附带作用。从公民监督政府的形式上讲，现代民主国家基本都是代议制民主国家，就是人民选举人民代表，由人民代表产生政府和监督政府，人民对于监督政府的形式主要依靠议会来进行监督。公民正常的监督政府形式往往应当通过人民的代表来进行，通过舆论来进行。并非所有的事项都可以提起行政公益诉讼，只有法律明文规定的情况，不能将所有的行政行为都纳入，而不应直接针对国家机关上下级行政机关的管理规定等内部事实行为提起行政公益诉讼，这些国家机关的内部管理行为、施政行为，留给人大与人大代表以及专门的监督机关进行审查、评议和监督更为妥当。

否则，任何公民都可以对政府任何行为提起诉讼，不仅使得行政行为的效率和执行性荡然无存，而且广场式民主并不能带来真正的民主，而异化为民主的绊脚石。正如哲人所说的：绝对的民主是非民主。因此，任何公民都只能依照法律的明确规定对对行政机关的有损于包括公民个人权利在内的公共利益的行政行为提起公益诉讼。行政公益诉讼的性质主要是救济性的，其监督性是第二位的。所以，我们看到，尽管在美国早在上世纪五六十年代，联邦最高法院就开始承认了公众的行政公益诉讼原告资格，日本也在1962年制定的《行政案件诉讼法》中确立了民众诉讼制度，但民众税一般不能仅以监督者的身份起诉，其在起诉时，应多少证明自己的利益比其他纳税人的利益更多地受到了不利影响。

## 结 语

以上仅仅是建立公益诉讼的初步构想，有待于深入的理论研究，更为严密的立法设计。建立与完善一套适应我国国情并行之有效的检察机关提起公益诉讼制度，还需要全社会的共同努力。

## 参考文献：

- 1、徐卉：《公益诉讼》创刊号2003年7月版，第22页。
- 2、杨立新：《探索公益诉讼从理想到现实的途径》，2005年4月5日，杨立新民商法评论网。
- 3、朱锡森：《新民事诉讼法讲话》，中国检察出版社，第115页。
- 4、刘耀明、刘德华、张学勇：《四川检察院率先以“监诉人”身份帮弱者打官司》，《华西都市报》，2004-10-07。
- 5、张智辉、吴孟栓：《2001年检察理论研究综述》，载《国家检察官学院学报》，2002年第2期。
- 6、宋炉安：“论行政审判权”，载罗豪才主编的《行政法论丛》第1卷，法律出版社1998年版，第344页；第359-360页。
- 7、罗豪才、王锡铤：“行政程序法与现代法治国家”，载罗豪才主编的《行政法论丛》第3卷，第207页。
- 8、张步洪编著：《中国行政法学前沿问题报告》，中国法制出版社1999年版，第130页；

