

公益诉讼

人人有责



10月23日，最高检关于开展公益诉讼检察工作情况的报告，提请十三届全国人大常委会第十四次会议审议。

公益诉讼是保护国家和社会公共利益的一种有效方式。2015年7月，我国开始推行检察机关提起公益诉讼改革试点。2017年7月1日，新修订的民事诉讼法和行政诉讼法正式施行，公益诉讼检察工作全面推开。从顶层设计到实践落地，从局部试点到全面推开、健康发展，形成了公益司法保护的“中国方案”。

公益诉讼制度最早可追溯到古罗马时期。古罗马法的公益诉讼雏形对世界各国的公益诉讼制度产生了深远的影响。在当今世界，公益诉讼在各国称谓迥异，具体操作方法亦各不相同，所体现出来的内在精神和基本形式却有着同样的内核。本期“域外之音”就介绍世界各国如何开展公益诉讼的。

【日本】

明确消费团体诉讼制度

早在明治政府期间，日本就开始仿效法国建立起了检察制度，也规定了检察机关作为公益代表人参与或者提起民事诉讼的权利。

总体而言，日本更加注重主观诉讼和客观诉讼的区分。客观诉讼便具有公益诉讼的色彩，其中民众诉讼制度是关键，即“请求纠正国家或者公共团体机关的不符合法规的行为的诉讼，并且是以作为选举人的资格或者其他与自己法律上的利益无关的资格提起的诉

讼”。这实际上属于行政公益诉讼制度，原告可以是纳税人，也可以是利益受到普遍影响的选举人或者其他公众。

虽然，日本的民众诉讼较为发达，但不可忽略的是，民众诉讼是根据与自身无法律上利害关系的资格提起的诉讼，是为了正确适用法规，所以只有在法律有规定的情况下，限于法律所规定的人才能够提起民众诉讼。

《日本消费者合同法》明确规定了消费团体诉讼制度。根据

日本有关的法律规定，消费者组织提起的诉讼请求仅限于要求经营者停止侵害行为，不包括损害赔偿。对经营者使用霸王条款、从事虚假宣传等不法行为，无论是否已造成实际损害，合格消费者组织都可以向法院提起诉讼，要求经营者停止不法行为。但是在提起诉讼之前，合格消费者组织应根据消费者提供的信息，一般先进行法院外交涉，通过书面形式要求经营者停止侵害。经营者收到停止要求后，应对存在的违法行为及时进行处理。

【法国】

团体诉讼制度发达

法国作为大陆法系最具代表性的国家，是现代行政诉讼制度的发源地。其中，越权之诉是法国最具影响力的诉讼制度。它着眼于公共利益，属于客观诉讼，是指当事人认为某种利益受到行政行为的侵害就可以请求行政法院审查该行为决定的合法性并撤销违法的行政决定的救济手段。

越权之诉是立足于行政法领域内的公益诉讼。值得一提的是，作为公益诉讼的重要组成部分，检察机关代表公益参与民事诉讼也起源于法国。

1804年，《拿破仑法典》就

规定了检察官可以为了社会公益提起或参与诉讼。而在1806年的法国民事诉讼法典则明确规定了检察机关民事公益诉讼制度，旋即被其他国家相继效仿，影响深远。直至今日，法国的民事诉讼法依然详细地规定着检察机关民事公益诉讼制度。例如，法国现行民事诉讼法第421条就规定，检察院得为主当事人进行诉讼，或者为从当事人参加诉讼，于法律规定情形，检察院代表公众。

同时，法国的团体诉讼制度也比较发达，并且在公益诉讼中占据着重要位置。

【英国】

个人也可提起公益诉讼

20世纪之前，英国法律对起诉资格的认定是严格的，当事人必须具备权利直接受到侵害的条件，方可提起诉讼。然而，随着1982年国内税收委员会案等一系列相类似案件判决的做出，当事人的起诉资格也获得了突破，走向了逐渐开放的道路，并形成了英国特色的公益诉讼制度，公共利益的维护也大大加强。

英国实行的公益诉讼制度包括代表人诉讼、检察总长诉讼、告发人诉讼和私人诉讼。检察总长诉讼是指，只有检察长能够有权代表公众，依职权提起诉讼。当然，在检察长拒绝提起诉讼的情况下，个人也可以在检察长允许的情况下提起诉讼，但目的必须是为了一般公众的利益。

英国的公益诉讼也常以“告发人诉讼”的形式发起，如提出

审查地方行政的合法性、要求减少公害以及议会对领取养老金的人免收车费、禁止电视公司放映被认为是违反社会大众情感的节目等。

当然，也有其他机构可以作为公益的代表提起诉讼，比如“种族平等委员会”、专利局局长等。在英国，根据1936年的《公共卫生法》，地方政府也能以自己的名义对法律规定的公害提起诉讼。

【德国】

公共利益代表人制度

德国民事诉讼法规定，检察官对于婚姻无效案件、申请禁治产（对于无民事行为能力人和限制民事行为能力人禁止管理财产）案件、雇佣劳动案件等，都可以提起或者参加诉讼，并可以独立地提出申请并提起上诉。而对于团体诉讼这样的公益诉讼制度，德国也是较早就作了相应的规定，1908年的《防止不正当竞争法》就是团体诉讼的开始。1976年的《普通交易约款法》以及《奖品赠与法》《折扣法》也都有团体诉讼的规定。

然而，德国公益诉讼制度最引人瞩目的则是“公共利益代表人制度”，它是针对检察机关参与民事或者行政公益诉讼案件的设计。《联邦德国行政法院法》设专节规定了公益代表人制度，并将检察官作为公益诉讼的代表人，它们在诉讼中是参加人，为维护公共利益，它们有权提起上诉要求变更行政行

为，但他们只能参与诉讼，却不能提起诉讼。1960年颁布的《德国法院法》也对公益代表人制度作了规定。德国的《民事诉讼法》也规定了，“检察机关作为社会公共利益的代表，对涉及国家、社会公共利益的重大案件可以提起民事诉讼”。

德国法律规定，符合条件的消费者组织可以自己名义提起团体诉讼。法律从章程宗旨、成立年限、会员人数、资金等方面对有权提起消费团体诉讼的消费者组织作了规定。符合条件的消费者组织可以依据《停止侵权行为诉讼法》提起诉讼，要求经营者停止侵权行为。诉讼的目的是禁止经营者今后重复实施损害消费者权益的行为。法律还规定，消费者组织起诉前一般先向经营者发出警告。若警告成功，消费者组织可以不提起诉讼；若警告不成功，消费者组织再提起诉讼。

【美国】

公益诉讼人人有责

美国是现代公益诉讼制度较早建立的国家。美国的公益诉讼制度非常发达，极具开放性。其开端于1863年颁布的《反欺骗政府法》，该法案标志着个人原告有权启动公诉，而

且在胜诉之后，可以分得一部分罚金。在这以后，美国国会又通过了《谢尔曼反托拉斯法案》，就经济秩序开辟了公益诉讼的渠道。此外，美国的环境法关于公益诉讼已经形成了一套完备的制

度，为了维护国家或者公共利益，不仅检察官可以提起诉讼，而且任何一个个人和组织都可以起诉，这就是著名的“私人检察总长”制度。

比如，包括《清洁水法》在内的环境法中就规定，公民诉讼，任何公民对违法排放污染物或者未履行义务的政府机关提起诉讼，要求按照国家规定的排放标准排污，赔偿污染造成的损失或者履行法定义务。而1986年修改后的《反欺骗政府法》则直接规定任何个人或公司如发现有入欺骗美国政府，都有权以国家的名义控告对方。《谢尔曼反托拉斯法案》和《克莱顿法》也规定任何人都可以对反托拉斯的行为起诉。美国在立法上对个人提起公益诉讼持更加开放的姿态，这对有效维护公共利益，激发公民参与国家和社会治理起了不可磨灭的推动作用。

（综合自江苏检察网、新华网等）

