

# 更好发挥社会组织 在民事公益诉讼中的作用



佟丽华 / 文

北京青少年法律援助与研究中心主任

## 一、检察公益诉讼不是取代和削弱社会组织提起公益诉讼

2012年修订的民事诉讼法明确规定了社会组织有权提起公益诉讼的制度,该法第55条第1款规定:“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,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。”这是我国民事公益诉讼立法的重大突破。2014年党的十八届四中全会提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”,2015年中央深改组第十二次会议明确提出,探索建立检察机关提起公益诉讼制度。2017年民事诉讼法、行政诉讼法进行修订时正式确立了这一制度,具有鲜明中国特色的检察公益诉讼制度正式建立和发展起来。从我国公益诉讼发展的历程可以看到:首先,国家充分认识到了公益诉讼对保障公共利益的重要作用,在立法中确立了公益诉讼制度。其次,由于公益诉讼需要耗费大量人力、财力,对专业要求很高,真正具备提起公益诉讼能力的社会组织很少,人民法院受理的有关机关和组织提起的公益诉讼很少。为了强化对公共利益的保护,中央审时度势,提出建立检察公益诉讼制度。可以说,国家大力发展检察公益诉讼,不是要取代和削弱社会组织

提起公益诉讼,而是要弥补社会组织提起民事公益诉讼能力的不足,完善公益诉讼制度,以法治手段更好保障公共利益。

## 二、扩大民事公益诉讼案由及社会组织范围,全面推进民事公益诉讼制度发展

尽管检察公益诉讼在立法技术上长期存在“等内”和“等外”的争论,但梳理我国当前的法律,立法机关越来越多地使用“等外”来概括那些无法详细列举的行为。如民事诉讼法第55条第1款关于公益诉讼的规定,就属于这种情况,只列举了“对污染环境、侵害众多消费者合法权益”两种情形,但这种规定显然不能机械地理解为只能对上述两种情形才可以提起民事公益诉讼,近年来的民事公益诉讼司法实践也早就突破了上述两类案由。2019年10月党的十九届四中全会更是明确提出“拓展公益诉讼案件范围”,这是新时代党对检察机关和社会组织进一步探索扩大公益诉讼范围的具体要求。

民事诉讼法并未明确规定哪些类型的机关和组织有权提起民事公益诉讼。根据最高法院《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第2条、第5条规定,有资格提起环

境民事公益诉讼的社会组织要符合三个核心标准:一是社会组织要在设区的市级民政部门登记注册;二是社会组织成立期限要满五年;三是在过去五年没有违法记录。目前这一规定只适用于环境民事公益诉讼,对就其他损害社会公共利益行为提起民事公益诉讼的社会组织资格没有规定。从鼓励和支持社会组织提起民事公益诉讼的角度出发,建议最高法院统一社会组织提起民事公益诉讼的资格标准,适度降低成立期限满五年的要求。

## 三、社会组织与检察机关应良性互动,共同推动民事公益诉讼制度的发展

当前,对这个问题研究还不够,司法实践中也缺乏有价值的探索。根据最高法院、最高检在2020年12月修订的《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》“一般规定”之第2条规定,人民法院、人民检察院办理公益诉讼案件主要任务之一是“督促适格主体依法行使公益诉权”。与此相对应,该解释在“民事公益诉讼”部分特别规定了诉前公告制度。也就是说,人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护,食品药品安全领域侵害众多消费者合

法权益,侵害英雄烈士等的姓名、肖像、名誉、荣誉等损害社会公共利益的行为,不是直接就提起公益诉讼,而是在提起公益诉讼前,“应当依法公告,公告期限为三十日”。公告期满,法律规定的机关和有关组织、英雄烈士等的近亲属不提起诉讼的,人民检察院可以向人民法院提起诉讼。这种诉前公告的制度表明了检察机关对公益诉讼的一种态度,也就是只有在公共利益受到侵害,相关机关、社会组织或个人并未提起诉讼时,检察机关才会提起民事公益诉讼。

从上述“两高”关于公益诉讼案件的解释,可以比较清晰地定位社会组织 and 检察机关在民事公益诉讼中的关系:第一,两者是互相补充的关系,检察机关应该与社会组织加强合作,共同推动民事公益诉讼法律制度的发展。第二,社会组织不仅要积极履行职责,依法对损害社会公共利益的行为提起民事公益诉讼,也要积极支持检察机关提起的民事公益诉讼。社会组织根植于民间,对民生以及公共利益受损等情况有着更直观的感受,更容易发现公益诉讼线索,在某些领域也具备相关专业知识和积极向检察机关提供民事公益诉讼线索,为检察公益诉讼提供专业的支持等。第三,检察机关

发现公共利益受到侵害的,要通过发布公告甚至直接约谈等方式,提醒甚至督促相关社会组织提起民事公益诉讼。第四,在相关社会组织提起民事公益诉讼时,如果该社会组织受到能力不足等条件制约或者人民法院该受理而不受理的,可以向检察机关提出申请,请求检察机关支持其提起民事公益诉讼;检察机关认为必要时,也可以主动支持社会组织提起民事公益诉讼。第五,在确实没有其他组织或个人提起诉讼,社会公共利益又确实受到侵害的,检察机关可以依法向人民法院直接提起民事公益诉讼。

最后要提出的是,在其他大多数国家,都主要是由社会组织提起公益诉讼。随着全球化的发展尤其是国家之间基于利益发生的纠纷日益增多,在其他国家不可避免将会出现社会组织针对中国企业甚至国有资产提起公益诉讼的案件。这将是一种复杂的局面,但中国了解、熟悉相关公益诉讼的社会组织少之又少,因此,支持社会组织积极参与国内公益诉讼,不仅是更好维护公共利益的需要,也是支持中国社会组织健康发展、在必要时积极参与涉外公益诉讼的需要。

(据《检察日报》)



低碳出行 延缓气候变暖  
让公益成为一种生活方式

