

行政公益诉讼原告资格多元化研究

王润生

上海大学, 上海

收稿日期: 2022年9月19日; 录用日期: 2022年9月29日; 发布日期: 2022年11月3日

摘要

我国当前立法只授权检察机关可以提起行政公益诉讼, 毫无疑问, 该种立法模式填补了行政公益诉讼中诉讼主体的缺位、国家和社会公共利益遭受侵害而得不到救济的局面。同时在加强检察机关的法律监督效力、监督政府机关依法行政以及完善行政诉讼结构等方面也发挥了重要作用。但此种一元化原告资格模式在实践中仍存在问题, 那么能否单独依靠检察机关提起行政公益诉讼, 承担起维护国家和社会公共利益的重任以及是否有必要适当扩大原告资格就成为当前值得我们思考的一个重要问题。本文拟通过对公民、其他社会组织可能提起行政公益诉讼的必要性以及可行性进行分析与讨论, 提出适当拓宽行政公益诉讼原告资格的设计, 并对原告资格放宽后应注意的问题进行分析讨论, 以期完善行政公益诉讼原告资格制度, 全面保护国家和社会公共利益。

关键词

行政公益诉讼, 原告资格, 公共利益

A Study on the Diversification of Plaintiff Qualifications in Administrative Public Interest Litigation

Runsheng Wang

Shanghai University, Shanghai

Received: Sep. 19th, 2022; accepted: Sep. 29th, 2022; published: Nov. 3rd, 2022

Abstract

Our country's current legislation only authorizes procuratorial organs to initiate administrative public interest lawsuits. Undoubtedly, this legislative model fills the vacancy of litigation subjects in administrative public interest lawsuits, and the situation that the state and social public inter-

ests are violated and cannot be relieved. At the same time, it has also played an important role in strengthening the legal supervision effectiveness of the procuratorial organs, supervising the administration of government organs in accordance with the law, and improving the structure of administrative litigation. However, there are still some problems in this unified plaintiff qualification model in practice, so whether we can rely solely on the procuratorial organ to initiate administrative public interest litigation, undertake the important task of safeguarding the national and social public interests, and whether it is necessary to appropriately expand the plaintiff qualifications is an important question for us to think about at present. In order to improve the qualification system of administrative public interest litigation plaintiffs, and comprehensively protect the national and social public interests, this article intends to analyze and discuss the necessity and feasibility of citizens and other social organizations that may bring administrative public interest litigation, proposes an idea of appropriately broadening the qualifications of administrative public interest litigation plaintiffs, and analyzes and discusses the issues that should be paid attention to after the qualification of plaintiffs is relaxed.

Keywords

Administrative Public Interest Litigation, Plaintiff Qualifications, Public Interest

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

随着 2017 年我国《行政诉讼法》的第二次修改¹，我国行政公益诉讼制度才最终尘埃落定，正式得以确立。虽然行政公益诉讼制度在实践之中也爆发出了强大活力，但问题也层出不穷。从新修订的条文第二十五条第四款²可以看出，普通公民、法人和其他组织依然不具有公益诉讼的原告资格，只有检察院才具有公益诉讼原告资格。对于当前原告资格一元化立法模式，学者们依旧争论不休。本文从当前立法采纳一元化模式出发，对将检察机关作为提起行政公益诉讼的唯一主体及其在司法实践中提起行政公益诉讼存在的问题进行分析与讨论，并通过公民或其他社会组织可能提起行政公益诉讼的必要性和可行性进行讨论，提出应当拓宽行政公益诉讼原告资格的设想，并对原告资格放宽后可能出现并应注意的问题进行分析，以期完善行政公益诉讼原告资格制度，全面保护国家和社会公共利益。

2. 行政公益诉讼原告资格的模式选择

如前所述，2017 年 6 月新修订的《行政诉讼法》第二十五条第四款³正式确立了我国的行政公益诉讼制度，2018 年 3 月两高出台的《解释》⁴也规定了只有检察机关可以提起公益诉讼。但是理论界对于

¹2017 年 6 月 27 日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过了关于修改《中华人民共和国行政诉讼法》的决定，对《行政诉讼法》做出了如下修改，即对原法第二十五条增加一款，作为第四款：“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”

²《行政诉讼法》第二十五条第四款规定：人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。

³同前注 2。

⁴《两高关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第四条规定：人民检察院以公益诉讼起诉人身份提起公益诉讼，依照民事诉讼法、行政诉讼法享有相应的诉讼权利，履行相应的诉讼义务，但法律、司法解释另有规定的除外。

行政公益诉讼原告资格问题一直争论不休,主要存在一元论与二元论两种模式。

一元论认为在我国应只赋予检察机关行政公益诉讼原告资格,普通公民、法人和其他组织不享有此资格。该模式仅限于检察机关提起行政公益诉讼,不仅使得检察机关包揽起诉大权,权力过于集中,而且有可能加重检察机关的负担,导致适得其反的效果,从而致使其怠于行使职权甚至不作为。

相比之下,二元论可能是目前呼声最高、支持者最多的模式选择。二元论则认为既要行政公益诉讼原告资格赋予特定的国家机关,同时也要将此资格赋予普通的公民、法人或者其他组织^[1]。二元论打破了二元论的壁垒,拓宽了公益诉讼的救济渠道,更加有利于国家与社会公共利益的全面维护。正如学者龚雄艳对“行政公益诉讼”概念的界定:“公民、法人或其他组织认为行政机关的违法行政行为侵害了社会公共利益,以自己的名义提起行政诉讼的一种诉讼类型”^[2]。笔者本人也比较赞同此观点。因为尽管检察机关提起行政公益诉讼存在诸多优势,但是为了充分全面地维护国家利益和社会公共利益,将提起行政公益诉讼的原告资格仅限于检察机关是远远不够的。

因此,笔者认为,行政公益诉讼原告资格的二元论应当是未来立法的理想选择,即未来修法应适当扩大原告资格,一方面完善检察机关作为行政公益诉讼原告资格的制度设计,另一方面适当地引入公民、社会组织作为补充主体,同时注意扩大原告资格后需要注意的问题,从而一定程度上拓宽公益诉讼的救济渠道,为国家与社会公共利益的保护提供更加全面、充分的救济。

3. 当前立法确定检察机关为行政公益诉讼唯一起诉主体之原因分析

与传统行政诉讼中的“利害关系人”理论⁵相比而言,行政公益诉讼制度在一定程度上拓宽了原告资格,其允许没有利害关系的主体作为原告来维护国家和社会公共利益,可以说是立法上的一种进步。而我国理论界多数学者也都认为公民、法人或其他组织等主体也应享有原告资格提起行政公益诉讼,但我国立法最终却选择了“一元论”模式,只赋予检察机关以原告资格,可能是出于以下因素考虑:

(一) 检察机关提起行政公益诉讼具有绝对优势

1) 检察机关的职责与行政公益诉讼的目标相一致

近年来,伴随着行政权的扩张,作为国家行政管理机关的行政机关在行政执法的过程中往往违背依法行政的基本原则,不特定地损害国家与普通公众的利益。因此有必要将权力关进制度的笼子里,通过立法赋予某些特殊主体起诉资格代表国家和普通大众对行政机关提起诉讼,切实维护国家和社会公共利益,而行政公益诉讼所追求的价值目标也正是如此。而检察机关作为国家的法律监督机关,在办理行政公益诉讼案件中,尤其要充分发挥其法律监督职能,维护宪法与法律的权威,监督相关主体依法行使起诉权,督促行政机关依法行政,切实维护国家与社会公共利益,促进社会公平正义的实现。⁶可以看出,这一职责与行政公益诉讼的目标相一致。因此,当国家与社会公共利益遭受到行政机关的不法侵害时,由检察机关作为行政公益诉讼的适格起诉主体一方面有利于充分发挥检察机关的职能,另一方面也有助于督促行政机关依法行政,从而保障国家与社会公共利益,促进社会公平正义的实现。

2) 检察机关提起行政公益诉讼具有专业性和便利性

一方面,检察机关作为职业的法律监督机关,在司法实践中充分发挥法律监督职能,积累了丰富的法律监督经验,培养了一大批优秀的职业检察官,这为检察机关提起行政公益诉讼奠定了坚实的人才基础。由于行政公益诉讼涉及国家与社会公共利益的保护以及国家公权力的对抗,极具复杂性,因此,司法实践中更加需要具有专业能力的诉讼主体。由此检察机关是比较合适的主体选择,其具备专业的法律监督技能,也拥有丰富的司法实践经验,有助于提高司法效率,降低司法成本。另一方面,由于检察机

⁵ 《行政诉讼法》第二十五条第一款规定(原告资格): 行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织,有权提起诉讼。

⁶ 参见《最高人民法院最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二条。

关法律监督范围较为广泛，很多案件线索都是在其发挥监督职能过程中发现的。因此，对检察机关来说提起行政公益诉讼具有一定的便利性。此外，检察机关还拥有法定的调查取证权⁷，由检察机关作为起诉主体，便于调查取证，从而解决举证困难问题。

3) 检察权与行政权之间平等且制约的关系

一方面，法院和检察院分别作为国家的审判机关和法律监督机关，分别享有法定审判权和检察权，依法独立行使职权，不受任何外界权力的干扰。在行政公益诉讼中，检察机关可以和审判机关相互协调依法行使职权，对行政机关形成制约合力，共同监督行政机关依法行政。另一方面，作为国家的法定监督机关，检察机关在具有一定的优势地位，可以平等对抗行政机关，改变以往诉讼结构中当事人不对等的状态，弥补相对人诉讼地位之不足。

(二) 其他主体提起行政公益诉讼具有一定的局限性

一方面，传统的行政诉讼俗称“民告官”，也即当公民、法人或其他组织认为行政机关违法行使职权侵害其合法权益时，对行政机关的违法行政行为所提起的诉讼。然而在这样的诉讼对抗模式中，当事人双方处于不对等地位，原告方明显处于劣势地位。而行政公益诉讼相对于行政私益诉讼而言，由于涉及到公共利益甚至更为复杂以及专业性的问题，如果起诉完全交给公民、法人或其他组织，则极有可能加剧双方当事人的不对等地位，反而不利于国家和社会公共利益的保护。

另一方面，在立案登记制改革的背景下，如果赋予公民或者其他组织行政公益诉讼原告资格，那么作为大众群体的公民或者其他组织来说，由于其专业素质及司法实践经验等能力的缺乏，极有可能引发滥诉、恶诉等情况，不但不利于节约司法资源，而且不利于国家和社会公共利益的保护。

4. 赋予公民、社会组织提起行政公益诉讼原告资格之必要性与可行性

(一) 必要性

检察机关作为我国的法律监督机关，相比于其他普通大众群体而言，拥有绝对的优势地位，可以与行政机关相对抗与制衡。在公益诉讼的司法实践中，检察机关也积累了一定经验，可以说成绩显著。但是同时在司法实践当中，检察机关作为唯一的行政公益诉讼起诉主体，也存在一些有待解决的问题。

1) 案多人少，检察机关工作繁重

检察机关在试点工作开展前就已面临案多人少的矛盾，并且在该制度设计之初也主要是针对部分公共利益严重受损的特定领域，并未延伸至其他领域^[3]。目前，检察机关提起行政公益诉讼其受案范围虽然主要限于生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域⁸，但是由于这几类案件涉及重大公共利益，涉案金额及价值巨大，较为复杂，检察机关即使由三头六臂也难免自顾不暇，反而不利于公共利益的及时保护。而公民和社会组织作为庞大的社会群体，其对行政行为的监督可以说是非常有力的监督，对国家和公共利益的维护可以说是比较有效的保护。因此，有必要适当拓宽行政公益诉讼原告资格，赋予公民及社会组织起诉权。同时检察机关代表国家支持其起诉，为其提供强有力的后盾支持。如此一来，可以直接有效减轻检察机关的案件压力。此外，随着行政公益诉讼工作的逐步深入开展，行政公益诉讼的受案范围等各方面在未来可能都会有所拓展，那时案多人少的矛盾就会激化，检察机关势必压力增大，同样不利于国家和社会公共利益的保护。

2) 案件线索来源有限，不利于公共利益的全面保护

检察机关获取公益诉讼案件线索的渠道非常有限，主要通过“两法衔接平台”获取^[4]。有时很多案

⁷《最高人民法院最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第六条规定：人民检察院办理公益诉讼案件，可以向有关行政机关以及其他组织、公民调查收集证据材料；有关行政机关以及其他组织、公民应当配合；需要采取证据保全措施的，依照民事诉讼法、行政诉讼法相关规定办理。

⁸同前注2。

件线索也只是在其发挥监督职能过程中发现的，而不是集中精力专注于寻找案件线索，因而相对来说检察机关提起行政公益诉讼案件线索来源比较有限。甚至在很多情况下检察机关获知案件线索是通过相关媒体曝光才获知的，如此一来，公益保护就具有一定的延迟性与滞后性，不利于公共利益的全面保护。

3) 检察机关在办理行政公益诉讼案件时怠于履行职责，倾向选择待办案件

有学者通过对行政公益诉讼试点期间的 286 个案件比较分析，得出结论：检察机关办理行政公益诉讼案件存在“避重就轻”、“趋易避难”倾向^[5]。原因可能在于案件可能牵涉到行政机关等多方利益，且检察机关与行政机关二者同为国家法定司法与行政机关，碍于面子同时也为了便于今后行使职权，从而怠于履行职责，选择简单案件处理。如此这般，十分不利于公共利益的全面保护。

4) 检察机关权力集中，行政公益诉讼为国家所垄断

2017 年 6 月新修订的《行政诉讼法》第二十五条第四款正式确立了我国的行政公益诉讼制度，2018 年 3 月两高出台的《解释》也规定检察机关为提起行政公益诉讼的唯一主体，享有公益诉讼原告资格，可以提起公益诉讼。如此一来，一方面行政公益诉讼起诉权完全集中到检察机关手中，使得行政公益诉讼开始走向国家化道路，忽视其他主体作用的发挥，排除了其他社会主体参与维护公益的机会，反而不利于国家与社会公共利益的维护；另一方面也使得检察机关将精力集中于公益诉讼当中，增加其办案负担，甚至出现因权力垄断而导致其怠于行使权力、不作为的情况。

(二) 可行性

1) 公民、社会组织提起行政公益诉讼存在一定的理论基础

a) 法律基础：公民、社会组织享有宪法和法律上的监督权

众所周知，我国宪法和法律规定检察机关享有法律监督权，当行政机关违法行使职权侵害国家后社会公共利益时，检察机关有权对其提起行政公益诉讼，一方面是作为一方当事人起诉，另一方面可以说是对行政机关的法律监督^[6]。不可否认，检察机关享有法定的法律监督权，但与此同时，人大和普通民众也有权对政府进行监督。因为根据我国宪法规定，政府由人大产生，对人大负责，接受其监督；我国公民对于不法行政行为及其实施者享有申诉，检举控告的权利。因此，赋予公民、社会组织原告资格，具有一定合法性。

b) 政策基础：响应了党中央“共建共治共享”的社会治理新格局的号召

习总书记曾在十九大报告中提出，要打造“共建共治共享”的社会治理新格局，加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。⁹而加强社会治理，打造社会治理新格局，既需要党和政府的领导与努力，也需要社会公众的配合参与。因此，国家与社会公共利益的维护离不开社会公众的积极参与，因而赋予公民、社会组织原告资格响应了党中央“共建共治共享”的社会治理新格局的号召，具有一定的政策基础。

2) 公民、社会组织提起行政公益诉讼存在一定的实践基础

a) 立法实践：相关社会组织可以提起民事公益诉讼

在社会公共利益维护方面，《民事诉讼法》与《行政诉讼法》相比规定的较为完善，早在 2012 年修订《民事诉讼法》时，便在第五十五条¹⁰中规定检察机关和社会组织都可以对损害社会公益的行为提起民事公益诉讼，在实践中也取得了一定成效，可以说为《行政诉讼法》行政公益诉讼相关规定奠定了立

⁹ 习近平总书记提出，提高保障和改善民生水平，加强和创新社会治理[EB/OL]. (2017-10-18) [2019-04-01]. <http://cpc.people.com.cn/19th/n1/2017/1018/c414305-29594508.html>.

¹⁰ 《民事诉讼法》第五十五条规定：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。

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等损害社会公共利益的行为，在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下，可以向人民法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的，人民检察院可以支持起诉。

法基础。

b) 域外实践：公民、社会组织可以提起行政公益诉讼

其实域外很多国家早已建立了保护公共利益的诉讼制度，这些成功经验值得我们借鉴。如美国的“公民之诉”，法国的“越权之诉”，其中原告主体广泛，涵盖了检察机关、部分负有特殊职责的行政机关以及公民、社会团体组织等；此外还有日本的“民众诉讼”，普通公民皆有权对国家的非法侵害行为提起诉讼[7]。

5. 放宽原告资格应注意的问题

(一) 要对公民和社会组织原告资格进行限制

如前所述，赋予公民个人与社会组织行政公益诉讼的原告资格具有一定的合法性与合理性，但这并不意味着没有任何限制。对于刚处于起步阶段的行政公益诉讼制度来说，将起诉权赋予普通公民、社会组织的同时，也要对其范围、起诉事项以及起诉条件等各方面进行限制。

首先，明确规定公民、社会组织可以起诉的事项。明确规定起诉事项，不至于使其脱离法律控制，带来恶诉、滥诉以及司法资源的浪费。比如根据日本的《行政案件诉讼法》第四十二条规定，只有在法律明确规定时才能提起民众诉讼[8]。

其次，限定原告范围。对于公民主体来说，由于公民缺乏专业知识，因此有可能造成恶诉、滥诉的情形，从而增加司法成本，同时也解决不了根本问题，国家和公共利益得不到很好的维护，因此，可以规定有专业知识的公民可以提取诉讼，并报基层组织批准。对于社会组织来说，就专业知识而已，相对公民有一定优势，但是也要对其进行一定限制，比如只有符合法定条件而设立的具有一定威信的社会组织才可以提起行政公益诉讼，并报当地主管部门备案。

再者，设定诉前前置条件。前置条件即为公民首先应当向检察院提出自己的建议，如果检察院经过核实后在七个工作日内没有答复或者答复后一个月内并未向行政机关提出检察建议，此时公民才可以向法院提起行政公益诉讼。

最后，注意消除负面社会言论。众所周知，社会舆论的力量是强大而又可怕的。公民或社会组织作为普通社会群体的一员，赋予其行政公益诉讼原告资格，相比检察机关而言更容易引起社会关注，对社会公益的保护也更为便利且有保障。然而网络是把双刃剑，利用不当社会舆论也会变为干预司法的杀人之剑，给执法与司法带来极大压力。因此，应当注意控制社会舆论，消除其所带来的负面影响。

(二) 检察机关、公民和社会组织提起行政公益诉讼的顺序问题

有人认为，检察机关因其天然优势应是提起行政公益诉讼的主要主体，公民个人和社会组织可在部分领域作为补充主体，以最大化实现行政公益诉讼的目标[9]。本人也比较认同此观点。因此，对于行政公益诉讼的原告资格问题，应当以检察机关为主，优先由检察机关提起诉讼，但同时可以适当拓宽原告资格，赋予公民和社会组织以参与司法的机会。在检察机关未能履行职责或怠于履行职责的前提下，公民和社会组织可以利用其自身的优势弥补原告资格单一性的不足。这样做的理由如下：如前所述，虽然三个主体在法律上都享有监督权，但由于检察院是国家的法律监督机关，法律地位特殊，在提起公益诉讼方面具有超越其他普通主体的绝对优势，并且公益诉讼的实践中也取得了一定成效，可以说在行政公益诉讼中发挥了主要作用。但是一元模式有不足之处，同时也需要公民、社会组织等社会力量的积极参与，如此形成多元化的行政公益诉讼原告资格，为国家和社会公共利益的保护提供更加全面的保护。

6. 结语

我国当前立法采用一元论的原告资格模式，只赋予检察机关以起诉权，但是这种模式在实践中仍存

在一些问题,因此本文提出行政公益诉讼原告资格多元化的设想,适当拓宽原告资格,赋予公民和社会组织以参与司法的机会。但与此同时,我国尚处于行政公益诉讼的起步阶段,虽然有必要由公民和社会团体参与进来监督行政违法行为从而提起行政公益诉讼,但在行政公益诉讼制度尚未发展成熟的今天,还要注意拓宽其原告资格后可能引发的一系列问题,从而逐步完善行政公益诉讼原告资格制度,以期为国家和社会公共利益提供更加全面的保护。

参考文献

- [1] 黄学贤. 行政公益诉讼回顾与展望——基于“一决定三解释”及试点期间相关案例和《行政诉讼法》修正案的分析[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2018, 39(2): 41-53+191.
- [2] 龚雄艳. 我国应该建立行政公益诉讼制度[J]. 法学杂志, 2001, 22(6): 40-41.
- [3] 葛君. 行政公益诉讼原告资格研究[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2020, 22(S2): 36-40.
- [4] 最高人民检察院民事行政检察厅. 检察机关提起公益诉讼实践与探索[M]. 北京: 中国检察出版社, 2017.
- [5] 覃慧. 检察机关提起行政公益诉讼的实证考察[J]. 行政法学研究, 2019(3): 87-100.
- [6] 徐全兵. 检察机关提起行政公益诉讼的职能定位与制度构建[J]. 行政法学研究, 2017(5): 77-86.
- [7] 刁梦梦. 行政公益诉讼原告资格多元化研究——以赋予公民、社会组织原告资格为视角[J]. 山东商业职业技术学院学报, 2019, 19(4): 81-84.
- [8] 章志远. 行政公益诉讼热的冷思考[J]. 法学评论, 2007, 25(1): 17-24.
- [9] 葛君. 行政公益诉讼原告资格研究[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2020, 22(S2): 36-40.