

我国妇女权益保护公益诉讼的实践与完善

马银骏

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年9月14日; 录用日期: 2023年9月25日; 发布日期: 2023年11月22日

摘要

2022年10月30日, 全国人大常委会对《妇女权益保障法》做出修改, 正式确立了妇女权益保护公益诉讼制度。新《妇女权益保障法》实施一年来, 我国妇女权益保护公益诉讼获得了较大的发展, 但是还存在原告主体资格单一、判决结果的效力范围有限等问题。需要通过扩大原告的主体范围、扩张妇女权益保护公益诉讼的判决效力等措施进一步的修改与完善。

关键词

妇女权益保护公益诉讼, 完善, 新《妇女权益保障法》

Practice and Improvement of Public Interest Litigation for the Protection of Women's Rights and Interests in China

Yinjun Ma

Law School, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Sep. 14th, 2023; accepted: Sep. 25th, 2023; published: Nov. 22nd, 2023

Abstract

On October 30, 2022, the Standing Committee of the National People's Congress amended the law on the protection of rights and interests of women, formally establishing a public interest litigation system for the protection of rights and interests of women. Since the implementation of the new law on the protection of women's rights and interests one year ago, the public interest litigation for the protection of women's rights and interests in our country has made great progress. It needs to be further revised and perfected by expanding the scope of the plaintiff's subject and the

Keywords

Public Interest Litigation for the Protection of Women's Rights and Interests, Improved, New
"Women's Rights Protection Law"

Copyright © 2023 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. 引言

2019年12月最高检联合全国妇联发布《关于建立共同推动保护妇女儿童权益工作合作机制的通知》，其中明确提出“针对国家机关、事业单位招聘工作中涉嫌就业性别歧视，相关组织、个人通过大众传播媒介或者其他方式贬低损害妇女人格等问题，检察机关可以发出检察建议，或者提起公益诉讼”。2021年3月12日，“十四五”规划发布，强调要深入实施妇女发展纲要，持续改善妇女发展环境，促进妇女平等依法行使权利、参与经济社会发展、共享发展成果。2022年10月30日，中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十七次会议修订通过《中华人民共和国妇女权益保障法》（以下简称《妇女权益保障法》）第七十七条规定：“侵害妇女合法权益，导致社会公共利益受损的，检察机关可以发出检察建议；有下列情形之一的，检察机关可以依法提起公益诉讼：（一）确认农村妇女集体经济组织成员身份时侵害妇女权益或者侵害妇女享有的农村土地承包和集体收益、土地征收征用补偿分配权益和宅基地使用权益；（二）侵害妇女平等就业权益；（三）相关单位未采取合理措施预防和制止性骚扰；（四）通过大众传播媒介或者其他方式贬低损害妇女人格；（五）其他严重侵害妇女权益的情形。”本条的增加从法律层面确立了妇女权益保护的公益诉讼制度，为规范处理侵害众多妇女权益的行为提供了公益诉讼的法律依据。

然而，妇女权益保护公益诉讼制度在司法实践中到底实施情况如何，是否真正的保护了妇女权益，需要司法实践的回答。由于妇女权益保护公益诉讼制度确立的时间较短，目前并没有大量裁判样本数据可供实证分析，但有部分典型案例可供分析。为此，本文以最高人民检察院发布的妇女权益保障公益诉讼典型案例为样本，对新《妇女权益保障法》实施以来妇女权益保护公益诉讼制度的运行状况试作概览式分析以指出其中的亮点与进步，挖掘其中的问题与不足以期为制度完善提供参考。

2. 妇女权益保护公益诉讼制度的运行现状

2.1. 典型案例分析

2022年10月25日，最高人民检察院联合中华全国妇女联合会选编了10件妇女权益保障检察公益诉讼典型案例[1]，笔者对这10起典型案例进行了汇总分析(具体内容见表1)。

2.2. 案件类型集中于行政公益诉讼

一个具体的公益诉讼案件一般兼具不同层面、不同类型公益诉讼的一些属性，根据不同的判断标准有不同的归类方法[2]。依据法律性质的不同可以划分为民事公益诉讼和行政公益诉讼，依据诉讼对象分布领域的不同可以划分为消费公益诉讼、环境公益诉讼和妇女公益诉讼等。在最高人民检察院公布的10

个典型案例中，行政公益诉讼案件有 9 起，刑事附带民事公益诉讼仅仅有一起，案件类型上几乎全部属于行政公益诉讼。

Table 1. Analysis of typical cases of public interest litigation for women's rights protection

表 1. 妇女权益保护公益诉讼典型案例分析

案件名称	立案时间	地点	原告	诉讼类型
陕西省咸阳市渭城区人民检察院督促保护妇女劳动权益行政公益诉讼案	2022 年 7 月	陕西省咸阳市	陕西省咸阳市渭城区人民检察院	行政公益诉讼
贵州省纳雍县人民检察院督促保护妇女劳动和社会保障权益行政公益诉讼案	2022 年 4 月	贵州省纳雍县	贵州省纳雍县人民检察院	行政公益诉讼
北京铁路运输检察院督促整治妇女就业歧视行政公益诉讼案	2022 年 4 月	北京市海淀区	北京铁路运输检察院	行政公益诉讼
上海市松江区人民检察院督促保护残疾妇女平等就业权行政公益诉讼案	2022 年 5 月	上海市松江区	上海市松江区人民检察院	行政公益诉讼
江苏省滨海县人民检察院诉王某红侵犯孕产妇生育信息刑事附带民事公益诉讼案	2021 年 3 月	江苏省滨海县	江苏省滨海县人民检察院	刑事附带民事公益诉讼
江西省樟树市人民检察院督促整治低俗广告贬低损害妇女人格行政公益诉讼案	2022 年 5 月	江西省樟树市	江西省樟树市人民检察院	行政公益诉讼
新疆维吾尔自治区博尔塔拉蒙古自治州人民检察院督促保护农村妇女土地承包经营权行政公益诉讼案	2021 年 11 月	新疆维吾尔自治区博尔塔拉蒙古自治州	新疆维吾尔自治区博尔塔拉蒙古自治州人民检察院	行政公益诉讼
江苏省宝应县人民检察院督促落实涉家庭暴力妇女强制报告行政公益诉讼案	2022 年 2 月	江苏省宝应县	江苏省宝应县人民检察院	行政公益诉讼
广东省清远市清城区人民检察院督促加强反家庭暴力联动履职行政公益诉讼案	2022 年 3 月	广东省清远市	广东省清远市清城区人民检察院	行政公益诉讼
浙江省嘉善县人民检察院督促保护妇女隐私权行政公益诉讼案	2022 年 2~3 月	浙江省嘉兴市	浙江省嘉善县人民检察院	行政公益诉讼

2.3. 案件数量呈现逐年增加趋势

尽管 2022 年《妇女权益保障法》的修订后才使妇女权益保护公益诉讼在立法上得以确立，但在此之前就有部分检察院在进行妇女权益保护公益诉讼的试点。2021 年 3 月，我国出现第一起妇女权益保护公益诉讼案件——江苏省滨海县人民检察院诉王某红侵犯孕产妇生育信息刑事附带民事公益诉讼案，这是《妇女权益保障法》修订之前的一次勇敢尝试。同年年末，又出现一起。2022 年随着妇女权益保护公益诉讼制度即将在立法上确立，妇女权益保护公益诉讼的案件数量较之前显著增加，最高人民检察院公布的 10 起典型案例中有 8 件都是在 2022 年出现的。

2.4. 充分发挥了诉前程序的独特价值

公益诉讼制度是在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化的制度设计。其本身的功能定位是将促之诉、协同之诉，对激活失灵、僵化的制度机制发挥应有作用。进而实现诉源治理、系统治理。以行政公益诉讼为切入点，有助于厘清不同行政机关的职能责任，也可以有效避免与民事私益救济的冲突。典型案例中，有 9 件为行政公益诉讼案件，1 件为刑事附带民事公益诉讼案件。一方面。检察机关坚持双赢多赢共赢理念，加强与妇联、公安机关、人社、卫生健康、市场监管、农业农村等有关部门和

各级政府的协作配合。把诉前实现维护公益目的作为最佳司法状态,综合采取磋商、听证、圆桌会议、检察建议等多种形式,促使行政机关依法履职整改,推动形成协同共治的公益保护格局。另一方面,检察机关善于借智借力,引入第三方评估检验办案成效,充分借助“益心为公”志愿者检察云平台,向志愿者咨询办案中遇到的专业疑难问题。如贵州省纳雍县检察院将促保护妇女劳动和社会保障权益行政公益诉讼案中,检察机关主动向如联具有专业背景的志愿者进行咨询,并邀请志愿者人大代表、政协委员、人民监督员持续跟进“回头看”。

3. 我国妇女权益保护公益诉讼制度的实践困境

3.1. 原告主体资格单一

按照我国当前的公益诉讼制度,行政公益诉讼的起诉主体是检察机关;对于民事公益诉讼,有关社会组织和检察机关都可以提起公益诉讼。具体到妇女权益保护公益诉讼,目前看来,检察机关是唯一的公益诉讼起诉主体,而有关社会组织并不是提起公益诉讼的适格主体。《妇女权益保障法》第七十八条规定:“国家机关、社会团体、企业事业单位对侵害妇女权益的行为,可以支持受侵害的妇女向人民法院起诉。”该条规定明确了社会团体可以支持受侵害的妇女向法院提起私益侵权诉讼,但是仅仅提供起诉支持对于受侵害的妇女维护自己的合法权益来说是远远不够的。一般来说,对于受到侵害的妇女而言,其往往不愿以自己的名义提起诉讼,同时对于社会组织而言,其拥有专业知识和广泛的社会资源,因此由其代受侵害的妇女提起公益诉讼具有较好的诉讼效果。

3.2. 判决结果的效力范围有限

既判力是生效判决的重要效力之一,具体是指法院作出的生效判决关于诉讼标的的判断所具有的通用力或确定力^[3]。既判力的主观范围一般只限于案件的当事人,而不对案外人产生影响,这与诉讼程序的相对性一脉相承。一般而言,诉讼判决针对的是特定的当事人之间的纠纷,是在特定当事人主张事实、互相辩论的基础上形成的,也其效果当然也只能及于特定的人。但是妇女权益保护公益诉讼案件具有公益性和社会性,提起妇女权益保护公益诉讼的前提也是损害了“大多数不特定”妇女的合法权益,可见其涉及的范围已经远远超过了普通诉讼的范围。因此,既判力主观范围的相对性在妇女权益保护公益诉讼中也应当有所突破。

4. 我国妇女权益保护公益诉讼制度的完善建议

4.1. 进一步扩大原告的主体范围

从一定程度上说,扩大妇女权益保护公益诉讼的原告主体范围是完善我国妇女权益保护公益诉讼制度的起点。按照我国当前的公益诉讼制度,行政公益诉讼的起诉主体是检察机关;对于民事公益诉讼,有关社会组织和检察机关都可以提起公益诉讼。具体到妇女权益保护公益诉讼,目前看来,检察机关是唯一的公益诉讼起诉主体,而有关社会组织并不是提起公益诉讼的适格主体。《妇女权益保障法》第七十八条规定:“国家机关、社会团体、企业事业单位对侵害妇女权益的行为,可以支持受侵害的妇女向人民法院起诉。”该条规定明确了社会团体可以支持受侵害的妇女向法院提起私益侵权诉讼,但是仅仅提供起诉支持对于受侵害的妇女维护自己的合法权益来说是远远不够的。一般来说,对于受到侵害的妇女而言,其往往不愿以自己的名义提起诉讼,同时对于社会组织而言,其拥有专业知识和广泛的社会资源,因此由其代受侵害的妇女提起公益诉讼具有较好的诉讼效果。

基于公益诉讼的定位和功能,笔者认为除了将检察机关作为提起检察公益诉讼的主体之外,赋予社会组织以公益起诉权,可以弥补检察机关办理专门领域公益诉讼时的专业短板和办案力量的不足^[4]。在

今后的立法中,进一步明确妇联、工会以及其他维护妇女权益的社会组织的公益诉讼权,能够在更大程度上释放社会组织在社会治理中的潜力。一方面,对出于种种顾虑不愿走入公共话语空间以及缺乏法律知识的受害妇女而言,她们的合法权益应当获得代表并有一定的表达途径。而允许他人尤其是妇女团体代为起诉,这不仅是维护其个人合法权利的手段,也是维护女性参与政治的公共自主、维护社会合作的制度保证之一。另一方面,维护妇女权益的社会组织具备承担民事公益诉讼人的能力。首先,提起公益诉讼符合这些社会组织的宗旨和章程。其次,这些组织往往具有足够的专业知识和信息,能够为受侵害的妇女提供更加专业的帮助。再次,社会组织有一定的社会影响力,其胜诉所产生的社会效果与公益诉讼的目的相契合,能够产生更深远社会效应。此外,赋予社会组织以妇女权益保护公益诉讼起诉主体的资格,可以弥补检察机关在办理专门领域公益诉讼时的专业短板和办案力量的不足。受到历史、文化、习俗等多方面因素的影响,妇女权益保护要求办案人员具有足够的性别平等知识和性别敏感度,因而妇联等专业社会组织力量的介入必不可少。

4.2. 扩张妇女权益保护公益诉讼的判决效力

判决的既判力是指判决一经作出就不允许当事人再就相同事由进行诉讼,也不允许法院做出相反认定的确定力和拘束力。既判力有几个特点:一是确定力,即确认判决对纠纷中的权利义务关系予以认定的效力,它是判决既判力的先决条件;二是一事不再理,即法院就该纠纷就出判决后,就不再受理同一纠纷的再次起诉;三是遮断力,即指在诉讼过程中原告所主张的事由,事实和相关证据资料,在判决确定之后则被遮断,以后不得再行提出相反主张。既判力即是司法判决的绝对效力,一经生效,即具有前述效力。这一效力的存在,使司法判决具有确定性和权威性,使司法活动能够起到维护社会秩序的作用,并且扮演权利保护最后一道防线的角色。

既判力的合理设置对我国司法制度具有积极影响。第一,既判力有利于提高司法威信。司法机关是解决纠纷的国家机关,其权力来源于其作出判决的既判力,这是实现司法活动所求的公平、正义的基本途径。如果司法判决朝令夕改,没有确定力和公信力,则威信荡然无存。第二,既判力有利于提高审判的效率。司法判决具有既判力,诉讼当事人不得就一个纠纷多次起诉,造成司法资源的浪费。司法判决的既判力随之赋予其强制执行效力,阻断了义务人逃避法定义务的可能途径。第三,既判力有利于国家秩序的稳定。司法判决的既判力有利于维护既有的法律关系,形成稳定的公共秩序[5]。

既判力具有绝对性,但它的约束范围和效果具有相对性。首先,从主体范围而言,既判力的效力只针对判决所及的当事人,除部分具有对世效力的判决外,如涉及身份关系的判决,对案外第三人没有约束效力。其次,从客体范围而言,既判力的效力只及于判决主文所及的权利义务关系,而不涉及其他事项。最后,从时间范围而言,既判力的效力只适用于法庭论终结时,也即既判力的基准时的权利义务关系,而不涉及该时间点以后相关权利义务关系所产生的变化。既判力具有相对性,是因为每一个生效判决所涉及的主体和客体都是有限的和相对的,其所产生的拘束力是有条件的。

公益诉讼中原告起诉的目的是为了维护社会公共利益,希望能够通过禁止性或确权性的判决影响某一类社会问题,得到相关部门的重视并采取有效措施,使社会共性问题得到改善和解决。在司法实践中,由于判决既判力的相对性,即使公益诉讼的原告方胜诉,也只能解决案件范围内特定主体的特定问题,其判决效力无法惠及公益诉讼原告所代表的整个受害者群体。在每个妇女权益保护公益诉讼个案中,要求其停止的仅仅是本案中妇女权益的侵害。个案得以胜诉,但其他妇女的权益仍受到同一类型的侵害,此种诉讼应该说没有真正达到保护的目的,没有实现妇女权益保护公益诉讼的初衷。

通过扩张妇女权益保护公益诉讼判决效力的方式,以提高妇女权益保护公益诉讼胜诉判决的可适用性可以从以下两个方面进行探索:第一,扩张既判力主观范围。指的是法院判决对诉讼双方当事人以外

的第三人具有既判力。该第三人指未参与诉讼但与案件具有利害关系的人。妇女权益保护公益诉讼中既判力主观范围的扩张,可以体现为被同一侵权者以同类行为侵犯合法权益的妇女也有权享受生效判决所确定权利,还可以体现为对于同类侵犯妇女权益的侵权者所从事的相同侵权行为,可根据生效判决被给予禁止或者责令改正。第二,扩张既判力的客观范围。即生效判决的既判力并不以判决主文所及事项为限。这种扩张方式类似于通过扩大解释的方式,来扩大判决既判力的可适用范围,使得具有其典型意义的妇女权益保护公益诉讼能够具备一定示范效应和指导意义。这种扩张方式与司法活动所应具备的确定性存在紧张关系,应谨慎地使用。

总之,扩张妇女权益保护公益诉讼的判决效力,有利于节约经济成本,使得具有高度相似性的侵害不特定众多妇女权益的行为,无需逐一由妇女权益保护公益诉讼就能得以规制。

5. 总结

总而言之,新《妇女权益保障法》从法律层面正式规定了我国的妇女权益保护公益诉讼制度,纵观我国妇女权益保护公益诉讼的发展可谓进步明显、虽有重大突破,但总体制度仍然处于初步发展阶段,距离成熟和完善的常规法律机制尚有较大的距离。从制度建设角度上看,其仅仅搭起了框架,但具体内容远未完善,并且不乏方向性问题;从实践角度上看,其探索性、试点性特征依然明显,如何克服行政化,实现常规化普遍化运行是一个严峻挑战。但无论如何,妇女权益保护公益诉讼的进步颇值肯定,且整体前景乐观可期。毕竟,对于有牵一发而动全身之效的公益诉讼而言,一年时间还相当短暂。而目前,至少轨道已全面铺开,若想持续推进,须不断反思与调整[6]。

参考文献

- [1] 最高人民检察院网上发布厅. 妇女权益保障检察公益诉讼典型案例[EB/OL]. https://www.spp.gov.cn/xwfbh/dxal/202211/t20221125_593721.shtml, 2022-11-25.
- [2] 陈星. 我国消费公益诉讼制度完善研究[D]: [博士学位论文]. 长沙: 湖南大学, 2020.
- [3] 江伟. 民事诉讼法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2000: 96.
- [4] 戴瑞君. 我国妇女权益公益诉讼刍议[J]. 内蒙古社会科学, 2022, 43(5): 86-95.
- [5] 国务院法制办公室. 中华人民共和国诉讼法典[M]. 北京: 中国法制出版, 2016: 167.
- [6] 巩固. 2015 年中国环境民事公益诉讼的实证分析[J]. 法学, 2016(9): 16-33.