

公益诉讼制度下检察机关与社会组织的协同司法模式

乔粟方

昆明理工大学津桥学院法学院, 云南 昆明 650106

摘要: 我国检察公益诉讼发端于 20 世纪 90 年代, 历经了 20 余年理论探究、制度架设和实践反馈的辩证回环型论证, 已经成为我国司法制度改革中与各相关法律法规程序紧密链接的一环。当下须在肯定检察公益诉讼实效性的前见下, 立足检察机关与社会组织在公益诉讼制度设计中的碰撞与扣合, 反观作为公益诉讼建构基础的社会结构环境。应从长远制度设计和权力配置角度分析, 理性探讨如何刺激唤醒理性旁观的社会组织参与民事公益诉讼, 又不急于将检察机关推向公益诉讼的前排孤军奋战, 促成两者在多维利益的当代社会实现有效协同联动, 从而为公益诉讼系统性的建构提供一种可行的司法模式。

关键词: 检察公益诉讼; 社会组织; 协同司法模式

引言

当前法律及相关司法解释赋权检察机关公益诉讼当事人适格地位成为既定安排。在检察民事公益诉讼中, 检察机关基于法定民事诉权产生的“权利”不宜以“权力”论述, 在民事公益诉讼制度完善过程中聚合检察机关与社会组织在民事公益诉讼中的优基因, 不仅会消减检察机关公益诉讼权利边界拓展欠缺理论确当性的阻碍, 且避免了民事公益诉讼多元化主体各行其道进行碎片化救济的模式弊端, 使检察公益诉讼制度系统内各主体要素能够协作达致整体效, 推动国家治理能力现代化^[1]。

1 检察公益诉讼制度下检察机关诉权边界的合理拓展

我国社会结构迅速转型, 演变催生了多层阶利益主体, 利益内容形式不断多样化, 利益冲突也逐渐显性化。检察公益诉讼的构建使我国在应对多发的社会公共利益受损案件中保持了制度自信, 一定程度上填补了公益受损后司法的救济真空。在这样的背景下, 检察机关

民事公益诉权的边界就面临着限缩与拓展两种进路。

1.1 检察机关公益诉权存在实效性与合理性

传统民事诉讼理论及规则体系建立在“正当程序保障下的自我归责原则”基础上, 在当事人适格直接利害关系说的主体限定下, 个体无渠道维护社会公共利益, 社会组织欠缺规范性和诉讼推动力, 公益诉讼主体缺位问题严重。在这样的社会需求下, 建立检察公益诉讼制度是诉讼制度对社会转型的创新探索^[2]。

制度确立之初, 亟待解决的是检察机关公益诉讼原告适格与否的理论争议, 这与德国构建团体诉讼时无法使诉权摆脱实体法请求权的束缚类似地遇到了传统权利体系的阻碍。我国学界积极论证的角度是利用诉讼担当理论突破直接利害关系人说而法定赋予检察机关公益诉权, 使检察机关具备形式当事人的理论根基。检察公益诉讼制度在我国代表人诉讼瘫痪的情境下对诉权、诉讼标的、当事人适格、诉讼代理、既判力等理论的适当改造令我国以

私权为基础构建的民事诉讼制度推陈出新,此为理论维度上的合理性。

1.2 检察机关民事公益诉讼单方构造的现实局限

检察机关在公益诉讼制度建构之初权利边界向外拓展的趋势明显,这种权利拓展的情形属实然而非应然,会使制度设计之初留存的问题显露而受到质疑。

首先,是检察机关在公益诉讼中自身的角色调试问题。

我国检察机关在公益诉讼中的角色定位有公益代表人说、公诉人说、原告说、双重身份说、法律监督说等,检察公益诉讼司法解释对于检察机关在公益诉讼中的定位较为类似公益代表人和原告说的折衷。

参考域外检察机关进行公益诉讼,德国主要依靠从法国借鉴而来的团体诉讼制度,而对欧洲多国采纳的行政性机关诉讼较为排斥。美国则依靠集团诉讼配以退出制,检察公益诉讼更多是辅助补位性质,且公民个人可以提起民事公益诉讼并分得相应奖励金,成为“私人检察长”,并最终将败诉风险依托胜诉薪酬制转移给律师。南美洲的巴西则将公益诉讼保护的权益创造性的分为扩散性权益、集合性权益、同类的个人利益三种,构建集合诉讼制度。在各模式下域外检察机关提起公益诉讼未遭遇我国检察公益诉讼中角色混同的困境^[3]。

其次,是检察机关公益诉讼权边界拓展对民事诉讼制度的挑战问题。

诉讼角色分配是司法制度现代化、分工细化的功能演变致向,检察机关卷入民事诉讼内部极易与其他诉讼角色间造成结构性失衡。检察机关的权利重于被告方权利,会使民事诉讼天平向一方倾斜。被告方损害社会公共利益的行为固然应当予以追究,但是考虑到经济发展中的资源争夺,社会道德体系的整体散崩等社会历史缘由,完全使被告方承担败诉后果可能会引发新的社会矛盾。

最后,是检察机关诉权边界拓展对行政机关的掣肘问题。

扩张检察机关起诉案件范围会带来新一轮的问题,不仅局限于民事诉讼领域,对行政机关也有广泛的双面影响。检察公益诉讼制度的诉前公告和通知制度使行政机关与检察机关在民事诉讼中产生了交集,社会公共领域通常由对应的行政机关进行社会管理,在管理缺失或出现行政机关自利行为时检察机关提起公益诉讼,这解释了为何我国行政公益诉讼数量远高于民事公益诉讼的情况。然而行政层面的管理失灵无法使用民事诉讼程序弥补,司法行政化的进路不见容于现代司法制度模式。

2 检察公益诉讼制度下检察机关与社会组织诉权配置

我国目前对适格社会组织提起公益诉讼的门槛要求高,同时难以选拔出强势独立的社会组织阶层以维护公共利益,有资格有能力的社会组织又缺乏动力去历经公益诉讼这样链条式的过滤网筛选。而检察公益诉讼能够症对我国社会转型中显化的利益冲突,在这项新生制度的落实中,面对凸显的规范与实践层面的质疑可以试图通过引入社会组织进行公益诉讼而消解。

2.1 公益诉讼的内涵使社会组织成为理论上的优位当事人

我国现有社会利益格局已经初显为个体利益、社会公共利益、国家利益之间利益的层化,而我国构建检察公益诉讼等相关制度时,泛化了社会公共利益概念,模糊了相关利益的边界。或将国家利益与社会利益等同,置检察机关为民事公益的双重资格维护人,或强调个体利益与社会公共利益的粘性,建议自然人参与公益诉讼。

国家和社会实际上是一种二元的构造,利益主体是利益的最佳保护者,享有利益自决权,无论是因公共利益而受牵连的自然人私益

诉讼,亦或发起于法国的国家代理人检察机关代表国家诉讼,都无法跨越自利的藩篱而完全为社会公共利益这一无实体的拟制利益去博弈,社会公共利益由社会组织自我代表更为妥当。

2.2 政策实施型司法下的检察机关与社会组织公益诉讼

当代比较法家米尔伊安·R.达玛什卡一段精辟的表述中我们可以找到检察公益诉讼制度下检察机关与社会组织诉讼空间的分析框架:“能动主义国家与科层式司法组织虽然大体上相互契合,但有时也会产生相互冲突的追求:国家有动员公众参与司法活动的需求,因为这样能够实现改造社会的目的;但职业化、官僚化的司法组织却抵制外行的介入,因为这会干扰官僚机构按部就班、循规蹈矩的例行化工作模式^[4]。”

检察机关公益诉讼当前因检察机关的极高胜诉率等已经显露出国家司法权力在民事生活中的高阶地位,社会组织在公益诉讼中的缺位及其自身不足,使检察机关不得不剑指公共利益的破坏者。由此检察公益诉讼中国家与个人,原告与被告,司法机关与行政机关的紧张关系引发的系列震动需要相对软性的社会组织缓冲^[5]。

在我国具体国情下,黑格尔“国家高于社会自治阶层”的学说中有关社会自治组织的不足需要国家弥补之理论更宜扎根我国土壤。政策实施型司法吸纳社会组织参与公益诉讼不失为一种理性选择^[6]。

3 检察机关与社会组织在公益诉讼框架下的协同司法模式

在检察公益诉讼的框架下调整模式使社会组织有效参与,会使民事公益诉讼各方对抗情绪更加缓和,法院也敢于作出败诉的裁判,减少诉讼特权,使民事诉讼保有最低限度的正当程序性。社会组织可以在检察机关的支持下

迅速发展,完善诉讼技能,最终在大部分涉及社会公共利益的领域实现社会自治。

3.1 社会组织在多维度社会中补足短板

我国社会团体总数相较于我国检察机关数目更大,渗透社会生活的范围也更为广泛,但较为分散且良莠不齐。社会组织源于民间,与社会公共生活的制度距离较近,如果发育成熟且规范化的社会组织充分利用现代化电子媒介技术并积极付诸行动,发挥自身优势同时引入科技助益,社会公众参与度会稳步提升,这也就解决了检察机关公益诉讼无法完全吸纳私益诉讼、案源动力不足等问题。

同时我国现有社会组织的行政化色彩浓重,自身手段疲软乏力的短板限制了社会组织作用的发挥。社会组织应借助这一阶段国家政策,扩大自身社会影响力,将公益诉讼作为当代社会组织的一项重要权责,寻求与公益律师及各行业专家的合作,吸纳公益诉讼志愿者,最终实现对部分社会公共利益的自主管理。社会组织在民事公益诉讼中对于诉讼成本要进行量化,按照目前相关司法解释面对败诉后果时,因原告无法提出反诉且诉讼费用减免,社会组织对于剩余义务只需在专项公益诉讼基金中提取支付即可。

3.2 检察机关在公益诉讼空间内与社会组织形成权利共同体

检察机关民事公益诉讼的案件当前囿于破坏生态环境资源、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范围。部分学者呼吁增添检察公益诉讼的案件类型,这一方面证实了检察机关实施公益诉权于解决社会公益问题确显实效,但是否也反射出矛盾对立面?^[7]

设想扩大检察公益诉讼的案件类型范围,检察机关的权利将进一步扩大,社会组织在检察公益诉讼发展到极致的情况下便会选择让位,那么这与立法中将检察机关设计为“补位

型公益诉讼选手”的初衷将南辕北辙。

现有社会组织因程序要求严格无法发挥作用,可以探索检察机关和社会组织参与诉讼的形式,而非严格执行现有立法规定的社会组织单独起诉,检察机关替补的独立诉讼形式。既然现有检察公益诉讼模式下社会组织无力单独起诉或起诉成本高,而检察院有职权带来的优势却欠缺相关社会生活领域专业技能等,两者在一定时期共同诉讼后再恢复至目前的检察公益诉讼制度模式,这样可以将互补优势发挥致最大,同时也避免了制度的僵化^[8]。

3.3 检察机关的公益保护与社会组织的公益救济优化组合

细化重构检察机关公权利与社会组织私权利在涉各社会公共领域诉讼的角色分工,可以在区分利益类别的基础上得以实现。食品药品安全问题、众多消费者权益保护、建筑施工安全案件涉及基础民生问题被告属于法人的,检察机关应作为主起诉人,诉前公告对社会组织起告知作用,社会组织欲起诉则列为共同原告更为适宜;被告属于自然人或其他组织的则考量举证责任、两造权利对抗等由社会组织作为主起诉人,检察机关必须派人作为支持起诉人出庭,此种设计可以使检察机关公益保护和社会组织公益赔偿救济得以优化配合^[9]。生态

资源占用、野生动物猎杀、国有或集体资源流失、历史文物保护等则多数系属对国家利益的侵犯,由检察机关单独提起民事公益诉讼为妥。而社会公德损害、英烈名誉权抵毁、公民个人信息泄露、互联网网络侵权以及 AI 技术伦理等问题一般存在分散性个体利益,次序可以由公民私益诉讼优先、社会组织次之、检察机关最后替补的方式,检察机关可以完全参照现有公益诉讼法律及司法解释的模式进行诉讼。

在各类利益群体能够有效维护自身层级利益,社会组织可以成熟运转时,覆盖的区域要比检察机关单独起诉众多类型公益诉讼案件更为深入和广泛,检察机关当下面临的规范与实践层面的难题便会化解于公与私的协同联动之中^[10]。

结语

检察机关积极行使公益诉权保护社会公共利益与社会组织的自治参与公益诉讼不是排斥而是协同互进的关系,公益保护与公益救济在私权社会公共领域的动态平衡司法模式,或为检察公益诉讼制度自身的理性设计和良性运行进而将制度优势向国家现代化治理效能转化提供一种可行的中国方案。

参考文献

- [1] 吴泽勇. 欧洲群体诉讼研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2015: 62-66.
- [2] 黄忠顺. 公益性诉讼实施权配置论[M]. 社会科学文献出版社, 2018: 88-89.
- [3] 江伟, 段厚省. 论检察机关提起民事诉讼[J]. 现代法学, 2000(22): 16-20.
- [4] 王福华. 我国检察机关介入民事诉讼之角色困顿[J]. 政治与法律, 2003(5): 117-122.
- [5] 李浩. 论检察机关在民事公益诉讼中的地位[J]. 法学, 2017(11): 168-181.
- [6] 张忠民. 检察机关试点环境公益诉讼的回溯与反思[J]. 甘肃政法学院学报, 2018(6): 28-41.
- [7] 汤维建. 检察机关提起公益诉讼的制度优化[J]. 人民检察, 2018(11): 14-18.
- [8] 刘学在. 巴西检察机关提起民事公益诉讼制度初探[J]. 人民检察, 2010(21): 13-19.
- [9] 龙宗智. 新形势下检察权的定位调整和职能强化[J]. 中国检察官, 2018(297): 13-15.
- [10] John Griffith. Public Interest Litigation and JR, Judicial Review 2, no. 4 (December 1997): 195-203.

作者简介: 乔栗方(1990.09-), 女, 鄂温克族, 硕士研究生, 研究方向诉讼法学。