

# 论民事公益诉讼之公共利益的界定

李雨璐

北方工业大学, 文法学院, 北京

收稿日期: 2023年10月11日; 录用日期: 2023年10月23日; 发布日期: 2024年1月17日

## 摘要

2012年,《民事诉讼法》的修订,首次以立法形式确立了民事公益诉讼制度。其中,公共利益是判断民事公益诉讼的核心概念,但现有理论对于公共利益尚未形成一个准确、明晰的界定。因此,明确公共利益的概念成为亟待解决的问题。应该区分其与国家利益与私人利益,通过排除法对此予以明晰。

## 关键词

民事公益诉讼, 公共利益, 国家利益, 界定主体

# On the Definition of Public Interest in Civil Public Interest Litigation

Yulu Li

School of Humanities and Law, North China University of Technology, Beijing

Received: Oct. 11<sup>th</sup>, 2023; accepted: Oct. 23<sup>rd</sup>, 2023; published: Jan. 17<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

In 2012, the Civil Procedure Law was revised to establish the civil public interest litigation system for the legislation for the first time. Among them, the public interest is the core concept of judging the civil public interest litigation, but the existing theory has not yet formed an accurate and clear definition of the public interest. Therefore, clarifying the concept of public interest has become an urgent problem to be solved. It should be distinguished from the national interests and the private interests, and it should be made clear through the exclusion law.

## Keywords

Civil Public Interest Litigation, Public Interest, National Interest, Defining Subject

Copyright © 2024 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

民事公益诉讼这一词目前在学界上有三种理解,其一是公共利益 + 诉讼,其二是诉讼法上的公益诉讼,其三是民权运动意义上的公益诉讼[1]。“诉讼法上的公益诉讼”是为了解决原告起诉资格的问题,也即在原告与案件没有直接的利害关系时,赋予原告一种救济途径。笔者认为,这种界定方式存在一定的缺陷,若将公益诉讼仅仅理解为解决原告资格的一种途径,会导致对于其理解过于狭隘,不利于实现公益诉讼的目的。而“民权运动意义上的公益诉讼”是以保护弱势群体的权益作为出发点,通过司法的途径,引起社会对侵犯公共利益现象的关注,从而起到保护弱者的目的。这种界定方式将公益诉讼集中在弱者权益保护的视角,也对其范围进行了限缩,并不是一个最佳选择。公益诉讼的确有可能会带有保护弱者的目的,但并不是保护弱者的诉讼都为公益诉讼。

因而,笔者较为赞同第一种界定方式,也即公益诉讼是指“公共利益 + 诉讼”,即是为了保护公共利益而提起的诉讼。用这种方式来界定公益诉讼的核心问题便在于明确究竟什么才是“公共利益”。

## 2. 公共利益

### 2.1. 公共利益与国家利益

有观点认为,公共利益包括社会公共利益以及国家利益,笔者对此持否定态度。笔者认为,国家利益不应包括在公共利益的范围之内,国家利益是指以一国的生存与发展为核心,同时包括一国在国内与国际上的政治、经济、文化等各方面需求的利益。从政治学角度看,“国家利益”包括两层含义:一是国际政治范畴中的国家利益,指的是一个民族国家的利益;二是国内政治范畴中的国家利益,指的是政府利益或政府代表的全国性利益[2]。可观之,国家利益与公共利益在内容上并不相同,不能将其混为一谈。

在司法实践上,将公共利益与国家利益作出有效区分,可以有效解决我国长期以来“大政府、小社会”、“国家与社会一直没有分开,社会被国家所吞没”的现象[2]。若将公共利益与国家利益混为一谈,可能会导致国家以保护公益之名,行损害公益之实的情况发生,这也对于下文中将阐述的公共利益的界定主体提供了理论基础。

综上,笔者认为公益诉讼中的公共利益指的是社会公共利益,也可以说是不特定多数人的利益,而不包括国家利益。

### 2.2. 公共利益与私人利益

公共利益的特点有三:第一,非竞争性,是指某个民事主体对某项利益的享有,并不排斥或妨碍其他主体对该项利益的同时享有。第二,非排他性,是指利益为社会成员所共同享有,不能为任何人所独占[3]。第三,不确定性,具体可分为利益内容的不确定性以及受益对象的不确定性。

笔者认为,公共利益的不确定性仅仅指受益对象的不确定性,不应把利益内容的不确定性归入其中。利益内容的不确定性一方面是指,一种利益在某时某地可能是公共利益,然而当时空背景发生变化的时候,这种利益就有可能转变为私人利益[4]。另一方面是指,不同主体对于同一客体的评价往往也是不同的。如大卫·休谟所言:“尽管公共利益本身始终是同一的,但它却成为产生巨大纠纷的根源,因为不同的人对它持有不同的看法[5]。”这是导致公益和私益难以区分的原因,而并不是公共利益本身的特点。

而受益对象的不确定性也可以理解为具有“公开性”，也即某利益是为不特定人所享有的，受益主体表现为不特定的人群。例如，在环境民事公益诉讼的语境下，是指在一定范围内的所有社会公众均有平等的机会利用环境所提供的各种便利条件，或享受环境带来的各种利益，它所体现的是每个个体融入其中的一种“可能性”[6]。例如，最高人民法院颁布的指导案例 176 号<sup>1</sup>，夏顺安等人的非法采砂行为破坏了当地的生态环境，而对该环境享有利益的主体便是不特定的。

公益与私益往往便因利益内容的不确定性而难以区分，有观点认为，公益和私益是可以相互转化的，认为公共利益和个人利益具有同一性和一致性。

诚然，公共利益通常存在于个人利益之中，但是绝非是个人利益的简单总和，不能完全归结和还原为具体的个人利益。公共利益是个人利益的有机总和，这种总和是在摒弃掉个人利益中的任意性、偶然性和特殊性的因素的同时，又综合并放大了其中的合理性、必然性和普遍性的成分，使某种普遍合理的利益得以生成和延续。只有这种普遍合理的利益才可以成为集体行为的目标和个人行为道德价值大小的标准[7]。例如，“拖欠农民工工资”可以被视为一种公益诉讼的原因便在于它是在个人利益受到侵害成为了一种普遍现象、具有了社会意义时，使得个人利益转化为了公共利益。这种转化的原因往往基于社会发展以及解决该现象的紧迫需求而产生的，如果拖欠农民工工资成为了一种普遍现象而不得以解决，可能会让公众对当地经济状况甚至国家经济状况产生不信任，不利于社会长久的稳定发展。

但公共利益的确是无法脱离个人利益而存在的，有学者指出，普遍性的个体利益在获得法律形式之后具有了公共利益的性质，但是公共利益并非是个体利益的加总，而是组成社会后整体突变而形成的利益，是公众对社会文明状态的一种愿望和需要，具有整体性和普遍性的特点，即公共利益在主体上是整体的而不是局部的利益，在内容上是普遍的而不是特殊的利益[8]。笔者认为，民事公益诉讼中公益和私益还是应该尽量进行一个有效的区分。从非竞争性、非排他性以及受益对象的不确定性着手，但是可以在个人利益成为普遍现象具有社会意义的时候，基于社会发展与解决现象的紧迫需要，而将其归入公益诉讼的范畴。

### 2.3. 公共利益的界定主体

有学者认为，公共利益的界定应当由立法机关、行政机关、司法机关分别行使。立法机关仅仅对公共利益作出概括性规定，而具体范围由行政机关和司法机关在执法及产生纠纷时再进行判断。但该观点受到了多数学者的反对，这部分学者认为，应该由立法机关和司法机关来对公共利益的范围进行界定，而排除行政机关的界定权。还有学者认为，对于公共利益的界定只能由立法机关进行，笔者对此深以为然。

行政机关作为国家公权力的享有者，若在行政执法过程中以公共利益为名义而实施行政行为，往往会与公民的私人权利会发生冲突[9]。可能会导致前文所提到的国家以保护公益之名，行损害公益之实的情况发生。这使公共利益的天秤倒向了行政机关的一边，使行政机关既当了运动员又当了裁判员，不利于促进公平正义这一法治价值追求。

而司法机关作为裁判者，在对个案进行裁判的过程中对“公共利益”这一概念予以明确，此种方式亦不太妥当。司法机关的裁判也要有一定的法律依据，虽然在法律暂未有明确规定的情况下，可以通过指导性案例对某项概念予以明确。但这个应作为一种辅助行为，而不能直接将其裁判结果作为界定依据。否则极易出现公共利益的界定标准不一，裁判结果不同等问题，不利于形成一个统一的标准。

因此，笔者认为对于“公共利益”的界定应当由立法机关进行，也即由全国人大及其常委会来进行界定。但由于公共利益的确是一个极为模糊，难以准确界定的概念。刘连泰教授为我们提出了一个行之<sup>1</sup>湖南省益阳市人民检察院诉夏顺安等 15 人生态破坏民事公益诉讼案中，夏顺安等人为牟取非法利益，分别驾驶九江采 158 号、湘江江采 1168 号、江苏籍 999 号等采砂船至洞庭湖下塞湖区域非规划区非法采砂，非法获利 2243.333 万元。湖南省益阳市人民检察院提起民事公益诉讼，请求判令夏顺安等人对其非法采砂行为所造成的生态环境损害承担连带赔偿责任，并赔礼道歉。

有效的思路,他提到,如果无法准确定义,不如用排除法步步逼近。甚至我们可以在此思路进一步拓展,通过正向列举和反向列举两种方式,从两头不断压缩谬误的空间,尽管这样也许永远得不到正确的答案,但至少降低了误读公共利益的可能[10]。笔者认为,这确是一个正确的思路,但在方法上存在一定的缺陷。在界定公共利益时,并不需要通过正向列举加反向列举的方式,仅需正向列举即可。若要求从正反面均列举出何为“公共利益”,一方面,很难穷尽所有可能,对立法者未免过于苛求;另一方面,这种“双面列举模式”会使得公共利益的界定变得更加艰难,因为排除已被列举的事项,剩余事项究竟该归入公共利益还是非公共利益很难作出准确的判断。

而通过正向列举,则便可以暂且推定未被列举事项为“非公共利益”,例如,我国《行政诉讼法》第25条便对行政公益诉讼的受案范围便进行了正向列举,将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领域列入公益诉讼的范畴。虽然这样的列举方式也会存在不够全面的问题,但在此界定基础上,通过司法机关的判例作为辅助,步步逼近,不断使公共利益的范围可以形成一个较为清晰的标准。

### 3. 结语

民事公益诉讼中公共利益的界定已成为理论与实践亟待解决的问题,公益与私益以及国家利益之间的有效区分有助于我们形成对公共利益的初步理解。诚然,公共利益确为一个极为模糊的概念,但我们可以借鉴刘连泰教授的排除法的思路,修正正向列举加反向列举的方法,通过正向列举给出一定的公共利益范围,加上司法机关的判例作为辅助,从而使公共利益的范围可以形成一个较为清晰的标准,为民事公益诉讼的界定奠定基础。

### 参考文献

- [1] 林莉红. 公益诉讼的含义和范围[J]. 法学研究, 2006(6): 148-150.
- [2] 赵宇. 公益诉讼界定之分析[J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2008(6): 12-18.
- [3] 李晟. 我国民事公益诉讼受案范围的思考[J]. 河北广播电视大学学报, 2013, 18(4): 62-65.
- [4] 郑贤宇. 公益诉讼界定的困境和出路[J]. 云南大学学报(社会科学版), 2012, 11(5): 98-102.
- [5] 贝一飞. 反思公益诉讼之界定[J]. 江苏行政学院学报, 2009(6): 124-127.
- [6] 顾向一. 受司法保护的公共利益界定标准及完善——基于环境民事公益诉讼判决的分析[J]. 学海, 2019(6): 136-139.
- [7] 杨通进. 爱尔维修与霍尔巴赫论个人利益与社会利益[J]. 中国青年政治学院学报, 1998(4): 68-72.
- [8] 宋朝武. 论公益诉讼的十大基本问题[J]. 中国政法大学学报, 2010(1): 63-71+159.
- [9] 蔡二涛. 公益诉讼中公共利益的界定探究[J]. 法制与社会, 2018(35): 11-12.
- [10] 郑贤宇. 公益诉讼界定的困境和出路[J]. 云南大学学报(社会科学版), 2012, 11(5): 98-102+112.