

多维“公共利益”结构下我国民事公益诉讼的体系优化

孟 醒^{*}

摘 要 我国民事公益诉讼在社会治理领域迅速发展,取得了显著成效,但也暴露出多重起诉主体错综叠加、制度设计与程序革新脱节、检察机关职能协调困难等问题。究其原因,我国公益诉讼制度主要依托各单行法零散发展,且对“公共利益”的外延和内涵缺乏统一梳理,导致诉讼主体与具体程序之间缺乏有序衔接。破解体系困境,须从“公共利益”的多维结构入手,提出基于个人—集体利益平衡的理论框架,将公共利益划分为四类,集合性公益、直接纯粹性公益、间接纯粹性公益和国家利益。基于公益诉讼特性,应将集合性公益排除出公益诉讼,纳入以《证券法》第95条为蓝本加以完善的代表人诉讼制度。公益诉讼主要调整直接、间接纯粹性公益与国家利益。公益诉讼应与多维公共利益结构对接,明确社会组织、检察机关及行政机关的起诉主体职责,并完善诉前公告程序、磋商与和解制度、惩罚性赔偿适用等内容,解决我国民事公益诉讼体系错乱下的程序龃龉。

关键词 民事公益诉讼 公共利益 国家利益 起诉主体

一、问题的提出:我国当前民事公益诉讼的体系困境

自2013年施行的《民事诉讼法》建立民事公益诉讼以来,我国公益诉讼扎根中国特色社会主义的社会环境与法治土壤,形成独特的公益诉讼体系。得益于党的领导、司法创新和多方协同的互动共振,我国公益诉讼发展迅速。2022年党的二十大报告提出要“完善公益诉讼制

^{*} 辽宁大学法学院副教授。本文系国家社科基金重大项目“中国特色公益诉讼现代化的理论创新与实现机制研究”(项目编号:23&ZD164)的阶段性研究成果。

度”,2023年十四届全国人大常委会则将《检察公益诉讼法》纳入立法规划的“一类项目”。尽管公益诉讼在环境保护等领域成效显著,^{〔1〕}但随立法推进,也暴露出起诉主体多元叠加、制度设计与程序改革脱节、检察机关多重职能协调不清等问题,在统筹推进《公益诉讼法》与《检察公益诉讼法》立法的当下尤值重视。具体而言包括以下几个方面。

首先是多重起诉主体错综叠加的体系困境。一方面,《民事诉讼法》就检察机关补位起诉的规定,被多部单行法通过明定检察机关起诉资格的方式颠覆。民事公益诉讼已同时存在多种起诉主体,但法律规范未明确规定各主体与案件类型的对应关系。^{〔2〕}另一方面,生态损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼在功能和程序上高度重叠,导致其难以脱离民事公益诉讼单独成立。^{〔3〕}而生态损害赔偿诉讼由行政机关提起,且《民事诉讼法》第58条关于起诉主体的规定也预留了充分的制度空间,导致民事公益诉讼也须正视行政机关的起诉可能性。

其次是制度设计与程序革新之间的脱节。最高人民法院、最高人民检察院发布的《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》规定了贯彻检察机关补位起诉地位的诉前公告程序。然而随着检察机关起诉地位的多元化发展、刑事附带民事公益诉讼的高频适用,诉前公告程序的具体适用情形面临空转风险,亟须重新整理和规定。^{〔4〕}此外,环保和消费者公益诉讼的相关司法解释禁止和解撤诉、要求和解通过调解书生效以防止原被告恶意串通,而生态损害赔偿诉讼却建构诉前磋商制度并可适用司法确认程序。如果因行政机关属于公权力机关而无需担心恶意串通,则无法解释为何检察机关却须遭遇和解限制。检察机关也有仿照行政机关

〔1〕 参见陈天昊、邵建树、王雪纯:“检察行政公益诉讼制度的效果检验与完善路径——基于双重差分法的实证分析”,《中外法学》2020年第5期,第1330—1340页。

〔2〕 对民事公益诉讼多元化起诉主体混乱规定方面的讨论,参见李琳:“论环境民事公益诉讼之原告主体资格及顺位再调整”,《政法论坛》2020年第1期,第162—169页;刘鋈、张嘉军:“民事公益诉讼中起诉主体顺位设置之检视”,《人民检察》2023年第21期,第81—84页;范明志:“个人信息保护公益诉讼的制度展开”,《法律科学》2025年第1期,第110页等。

〔3〕 参见丁宝同:“我国‘公、私法协调’实现生态环境损害责任的诉讼法进路”,《行政法学研究》2024年第6期,第130页。另外,《海洋环境保护法》相关规定的前后变迁也能体现立法者对两种诉讼关系的含混态度。2013年《海洋环境保护法》第90条第2款规定污染海洋给国家造成重大损失的,由相关行政机关代表国家对提出损害赔偿要求。2022年最高人民法院、最高人民检察院《关于办理海洋自然资源与生态环境公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》将该条规定解释为生态环境损害赔偿诉讼,而允许检察机关支持起诉,在行政机关没有提起生态环境损害赔偿诉讼时再允许检察机关补位提起民事公益诉讼。但在2023年《海洋环境保护法》修改后,本条规定(现第114条)改为“污染海洋环境、破坏海洋生态,给国家造成重大损失的”,行政机关优先起诉,检察机关补位起诉。

〔4〕 检察机关成为优先或唯一起诉主体时的公告程序空转问题,参见林轲亮、莫晨宇:“互联网平台反垄断公益诉讼三大现实困境及其破解”,《重庆大学学报(社会科学版)》,2024年1月24日知网网络首发;潘剑锋:“论《检察公益诉讼法》基本原则中的特有原则”,《法学杂志》2024年第5期,第86—87页;潘剑锋:“检察公益诉讼立法重点问题探讨”,《中国法律评论》2025年第1期,第200页;刑事附带民事公益诉讼的诉前公告问题,参见谢小剑:“论刑事附带民事公益诉讼诉前公告制度的废除”,《法治研究》2024年第2期,第72—74页。

适用诉前磋商或检察建议之意,^{〔5〕}但因缺乏理论支撑和法律依据而难以统一实践。此外,《民法典》第 1232 条、中共中央、国务院《关于深化改革加强食品安全工作的意见》、最高人民检察院《人民检察院公益诉讼办案规则》以及最高人民检察院、最高人民法院、农业农村部等 7 部门联合印发的《探索建立食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度座谈会会议纪要》等为民事公益诉讼的惩罚性赔偿提供了探索依据,但具体何种案件可以提起惩罚性赔偿,^{〔6〕}又该如何协调行政处罚、刑事罚金以及公益诉讼惩罚性赔偿,应以何种原则裁量适用等问题均缺乏体系安排。

最后,民事公益诉讼中检察机关的复数职能各自发展,也使其形成难以协调梳理的体系困境。目前检察机关在民事公益诉讼中同时存在唯一起诉、优先起诉、补位起诉和支持起诉的多种顺位,又兼备提起民事和行政公益诉讼的职能。检察机关的唯一起诉与补位起诉应对应何种案件类型,其优先起诉时应与何种起诉主体并列,与补位起诉有何制度差异,其支持起诉又应适用于何种起诉对象,如何与补位起诉协调适用,均未形成清晰体系。^{〔7〕}当行政机关提起诉讼时,检察机关应否支持起诉或补位起诉,也缺乏理论探讨。

二、困境反思:碎片化立法下“公共利益”的无序拓展

我国一直以“诉讼法为基础,单行实体法为扩充”的方式开拓探索公益诉讼。截至 2025 年 9 月,已有 24 部单行实体法在各自领域明文规定了公益诉讼。这种做法虽然有效拓展了公益司法保护范围,但却未能为公益诉讼起诉主体、保护客体与具体程序的对应关系提供宏观指导。追根溯源,碎片化立法致使“公共利益”的内涵外延无序拓展,使公益诉讼难以仅靠单一的规定逻辑协调诸多体系冲突。

(一)“公共利益”范围在公益诉讼立法表达上的无序体现

从立法来看,我国公益诉讼具体包含哪些公共利益,各公共利益对接哪些保护领域,缺乏清晰的体系化规定。2013 年《民事诉讼法》将损害“公共利益”划定为“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”,则“公共利益”仅指“社会公共利益”,具体包括环境保护、众多消费者合法权益以及其他类似利益。随后修订的《环境保护法》同样提及“社会公共利益”。《消费者权益保护法》(2013 修正)则只提及“侵害众多消费者合法权益”,但可结

〔5〕 例如最高人民检察院印发的《关于贯彻执行〈中华人民共和国反垄断法〉积极稳妥开展反垄断领域公益诉讼检察工作的通知》中提到,对于承担一定公共管理职能和重要社会责任的互联网企业,可以探索以民事公益诉讼检察建议方式督促其整改。作为机关报的《检察日报》则有就检察机关诉前磋商的讨论,参见陈春兰、吴晓东:“明确诉前磋商条件提升民事公益诉讼质效”,载《检察日报》2023 年 6 月 2 日,理论版。

〔6〕 关于公益诉讼惩罚性赔偿的讨论,参见高桂林、陈炜贤:“检察公益诉讼惩罚性赔偿理论与实践探析”,《中国政法大学学报》2024 年第 4 期,第 207—210 页。

〔7〕 参见秦天宝:“论环境民事公益诉讼中的支持起诉”,《行政法学研究》,2020 年第 6 期,第 25—36 页;孙乾忠、韩静茹:“民事公益诉讼诉权顺位的反思与重构——基于 241 份判例的实证分析”,《河南工业大学学报(社会科学版)》,2025 年第 1 期,第 96—105 页;张嘉军:“我国民事公益诉讼诉权行使顺位研究”,《中国法学》2025 年第 4 期,第 266—285 页。

合《民事诉讼法》体系解释为社会公共利益。在此阶段,三部法律在公共利益范围上达成统一。

而在 2017 年,《行政诉讼法》将公益诉讼的保护对象扩大为“国家利益”和“社会公共利益”,但未明确两者之间的具体界分。同年,公益诉讼超出环境保护和消费者保护领域快速扩张,也不再严格遵照《民事诉讼法》的“社会公共利益”表述。对现有单行法规定的“公共利益”进行体系梳理,可发现目前立法涉及的“公共利益”范围在“众多利益”“社会公共利益”和“国家利益”之间无序摇摆,无论从法律施行的时间顺序、法律所涉及的领域分类还是起诉主体分类均无法看出规律。

表 1 单行法规定的“公共利益”体系梳理

公共利益的立法表述	部门法(最新版本年份)	法定起诉主体(不包括检察机关的补位起诉)
社会公共利益	《环境保护法》(2015)《英雄烈士保护法》(2018)《军人地位和权益保障法》(2021)《反垄断法》(2022)《农产品质量安全法》(2023)《妇女权益保障法》(2023)《野生动物保护法》(2023)《无障碍环境建设法》(2023)《农村集体经济组织法》(2025)《文物保护法》(2025)	1. 社会组织(《环境保护法》《野生动物保护法》〔8〕) 2. 检察机关(其他)
国家利益	《海洋环境保护法》(2024)〔9〕	行使海洋环境监督管理权的部门〔10〕
国家利益、社会公共利益	《土壤污染防治法》(2019)《固体废物污染环境防治法》(2020)《安全生产法》(2021)《反电信网络诈骗法》(2022)《矿产资源法》(2025)	1. 社会组织(《土壤污染防治法》《固体废物污染环境防治法》〔11〕) 2. 检察机关(《安全生产法》《反电信网络诈骗法》) 3. 检察机关、法律规定的机关和有关组织(《矿产资源法》)
众多个人利益	《消费者权益保护法》(2014)《个人信息保护法》(2021)	1. 社会组织(《消费者权益保护法》) 2. 检察机关、社会组织(《个人信息保护法》)
公共利益	《未成年人保护法》(2024)	检察机关
违反国家规定造成损害	《长江保护法》(2021)《黄河保护法》(2023)	国家规定的机关或者法律规定的组织

〔8〕《野生动物保护法》第 63 条规定损害社会公共利益的行为,“可以依照《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国行政诉讼法》等法律的规定向人民法院提起诉讼”。

〔9〕《海洋环境保护法》第 114 条没有明确表述“国家利益”,但表述为“给国家造成重大损失的,由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门代表国家”提起诉讼。

〔10〕《海洋环境保护法》第 114 条也规定了检察机关的补位起诉地位。即使不如此规定,检察机关也可根据《民事诉讼法》补位起诉,因此未将此规定内容写入表格。

〔11〕《土壤污染防治法》《固体废物污染环境防治法》规定“有关机关和组织可以依照《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国行政诉讼法》等法律的规定向人民法院提起诉讼”。

具体而言,“国家利益”始于《行政诉讼法》,看似与行政公益诉讼关系密切,^[12]但此后只表述“社会公共利益”的单行法也未排斥行政公益诉讼,证明国家利益与行政公益诉讼的提起资格无关。整体来看,表述有“国家利益”的领域似乎多与环境资源有关,但又并非仅限于环境资源(如《安全生产法》),也未囊括所有环境资源相关立法(如《环境保护法》等)。若聚焦于《安全生产法》和《反电信网络诈骗法》上,似乎“国家利益”又与国家安全有关,但同样与国家安全有关的《个人信息保护法》却又被排除在外。

从“众多个人利益”来看,2014 年《消费者权益保护法》规定“众多个人利益”可与《民事诉讼法》的“社会公共利益”衔接。但 2017 年以来,后续立法已不再严格延续《民事诉讼法》的立法框架,多数均以“社会公共利益”泛指公益诉讼的保护对象。因此,2021 年《个人信息保护法》又改规定“众多个人利益”而非“社会公共利益”时,就必须考虑其特意删去“社会公共利益”的用意。^[13]有学者认为这是为了强调《个人信息保护法》聚焦保护众多个人利益,^[14]但这种观点未获后续立法的有效支持。例如《妇女权益保障法》《无障碍环境建设法》等明显包含众多个人利益的公益诉讼立法却又只规定“社会公共利益”而未提及“众多个人利益”。

在三种利益已大量存在于公益诉讼立法表述的情况下,2024 年 4 月施行的《未成年人保护法》又突破性采用“公共利益”来模糊指代,似乎欲囊括“社会公共利益”“国家利益”和“众多个人利益”的杂乱表述,解决范围分歧。但其后施行的《文物保护法》和《农村集体经济组织法》再次回归“社会公共利益”表述,而 2025 年 7 月施行的《矿产资源法》又改规定“国家利益、社会公共利益”。此外,还存在不以公共利益为条件,只要违反规定造成损害即可起诉的《长江保护法》与《黄河保护法》。其立法表述接近《民法典》对生态环境损害赔偿诉讼的规定,但也有检察院据此提起民事公益诉讼且被列为指导性案例。^[15]

(二)“公共利益”内涵在公益诉讼领域拓展上的无序流变

公共利益的内涵被普遍认为难以准确界定,^[16]较为主流的做法是将公共利益划分为“纯粹性公益”和“集合性公益”,或虽未明确使用此类型化划分,但认可当中“不特定性多数”“共同享有之不可分性”“众多利益”等核心立意。^[17]然而对公共利益应兼具纯粹性公益和集合性

[12] 参见兰楠:“个人信息保护法中的社会公共利益”,《国家检察官学院学报》2023 年第 1 期,第 158 页。

[13] 同上注,第 156 页。

[14] 参见杨会新:“检察消费民事公益诉讼的范围调整与功能重塑”,《中州学刊》2024 年第 7 期,第 70 页。

[15] 刘某桂非法采矿刑事附带民事公益诉讼案,最高人民法院指导性案例 212 号(2023 年)。该案没有适用《环境保护法》等法律的公益诉讼条款,而只适用了《长江保护法》第 93 条。

[16] 参见王福华:“公益诉讼的法理基础”,《法制与社会发展》2022 年第 2 期,第 60 页;缪慧:“反垄断民事公益诉讼制度功能的类型化”,《国家检察官学院学报》2024 年第 6 期,第 99 页;赵万一:“社会公共利益的私法实现机制”,《中国社会科学》2024 年第 9 期,第 59 页;see Jodi L. Short, “In Search of the Public Interest,” *Yale Journal on Regulation*, Vol. 40, No. 1, 2023, p. 762.

[17] 参见丁宝同:“民事公益之基本类型与程序路径”,《法律科学》2014 年第 2 期,第 61—72 页;王福华,同上注,第 61 页;赵万一,同上注,第 59—60 页。

公益还是仅指其一的问题,论者则多有分歧。^{〔18〕}

笔者认为,《民事诉讼法》规定社会公共利益既包括抽象不特定多数人的“纯粹性公益”,又包括具体多数人的“集合性公益”。立法者在解释公益与私益的差异时,指出公共利益兼有私益的集合性和抽象性、宏观性等特点。^{〔19〕}然而,《民事诉讼法》没有规定“集合性公益”中的“众多”具体内涵,也未明确“集合性公益”与“纯粹性公益”之间的关系。同时,法条中“等”字是否指对公共利益内涵的开放处理也未得到明确,从而导致后续立法难以形成清晰的内涵体系。部分与环境保护和消费者领域相关的立法通过参照或直接借用《民事诉讼法》的表述来延续其对公益内涵的规定(如《土壤污染防治法》第97条),然而,诸多新兴领域立法在制度设计上早已突破《民事诉讼法》的框架,却未能锚定新型公共利益的具体内涵,逐步造成体系混乱。

这里尤其突出的是民事公益诉讼与代表人诉讼之间的关系。代表人诉讼是在当事人人数众多、诉讼标的相同或属于同类的情形下,由部分当事人推选代表人参加诉讼,其效力及于全体当事人的一种私益诉讼程序(《民事诉讼法》第56、57条)。起初,集合性公益诉讼与代表人诉讼一直并列存在于《民事诉讼法》中而未出现关系冲突。但2017、2019年分别修订《水污染防治法》第99条、《证券法》第95条在我国公益诉讼蓬勃发展之际未增设公益诉讼而只强调代表人诉讼,大有只可选取代表人诉讼之意,使民事公益诉讼与代表人诉讼之间的关系由并列转为互斥。同时,《证券法》第95条第3款允许投资者保护机构作为代表人参加诉讼,突破了原有代表人只能由实际权利人充当的规定,形成与社会组织提起的集合性公益诉讼实质相同的程序外观,进一步加剧了上述关系的混乱状况。2021年《个人信息保护法》第70条复归集合性公益诉讼而未延续《证券法》的特殊代表人诉讼,使情况变得更加扑朔迷离。

公共利益内涵的无序增扩,也导致公益诉讼的边界成谜,加剧了“公共利益”自身的体系冲突。如《英雄烈士保护法》第25条和《军人地位和权益保障法》第62条,2018年新增规定的英烈与军人名誉保护公益诉讼即在“纯粹性公益”和“集合性公益”之外创造了第三种“公共利益”。而由于其具体内涵尚未明确,其他特殊人群的名誉(如官员、被官方评定的先进个人等)是否应受同等保护均不无疑问。另一新增的公共利益内涵即“国家利益”。其在我国立法体系中与社会公共利益并列,说明两者不同,但却缺乏清晰的差异边界。此外,2023年《妇女权益保障法》第77条开始将“保护弱势群体”纳入公共利益的内涵范围,^{〔20〕}使我国同时存在以客

〔18〕 认为公共利益指纯粹性公益的观点,参见张卫平:“民事公益诉讼原则的制度化及实施研究”,《清华法学》2013年第4期,第6—11页;缪慧,见前注〔16〕,第98—100页等。认为公共利益包括纯粹性公益和集合性公益的观点,参见丁宝同,同上注,第62页。也有学者认为应区分具体的公益领域,特定领域的公共利益仅指集合性公益,参见杨会新,见前注〔14〕,第70页。而实务中对公共利益内涵的认识分歧则参见朱钰奇:“个人信息民事公益诉讼的实践困境与应对策略”,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2024年第6期,第74页。

〔19〕 参见全国人大常委会法制工作委员会民法室:《2012民事诉讼法修改决定条文释解》,中国法制出版社2012年版,第46页。

〔20〕 2018年修法时,《残疾人保障法》《老年人权益保障法》并未增设公益诉讼,而同期修订的《野生动物保护法》却引入了该制度。此一取舍表明,前两部弱势群体保护法并非因“忽视”公益诉讼而未予增设,应是基于制度定位未将公益诉讼作为优先工具。与之相对,《妇女权益保障法》增设公益诉讼,呈现出弱势群体领域在公益诉讼方面的制度分化。但现行立法并未给出清晰的选择标准与论证,使该分化的正当性基础略显不足。

体和以主体划分的公共利益体系,形成体系冲突。根据现有的《妇女权益保障法》第 77 条及《未成年人保护法》第 106 条的规定逻辑,只要弱势群体权益受损,则无论受害人数量多少都可以启动公益诉讼。而在“集合性公益”受损的情形下,基本上都存在单一的妇女或未成年人受害者。起诉主体很容易以此规避集合性公益诉讼的“众多”要件,甚至撼动集合性公益诉讼的规定逻辑。

三、困境出路:多维“公共利益”结构与公益诉讼构造的层次化对接

(一)“公共利益”多维结构的理论框架

只有理清“公共利益”的内涵外延,才能明确不同领域“公共利益”的范围,进而确定各自内涵边界以及应当匹配的起诉主体。“公共利益”存在着多维结构,其构成并非单一标准所能涵盖,而是由如主体、价值、领域、利益类型等不同维度共同交织而成。由于社会蕴含各价值的最大化延展注定彼此冲突,公共利益的内涵外延也必然无法以单一公式界定,在缺乏理论统筹的情况下,致使立法外延无边界、内涵无准绳。公共利益的过于不确定性,甚至使“公共利益规制理论”^{〔21〕}的存在本身都备受质疑。^{〔22〕}然而公共利益在促进社会福祉与公平正义中的核心作用又不容忽视,制度设计层面依然亟须一个能够贯穿公共利益识别与公益诉讼构建的主线逻辑,以避免理念空转与实践断裂。

“公共利益”的多维复杂性决定其存在多元类型化标准,^{〔23〕}在不同规制领域着重不同侧面。而所有侧面的唯一共性则为“人”。“社会”“集体”“公共”等抽象概念的本质组成为“人”,但为实现整体的公平正义而又与具体的“人”脱离,形成个体理性与集体理性的结构性张力。^{〔24〕}公共利益多维性的本质在于个体立场与集体立场的交织、冲突与融合。在学界对个人与集体关系的长期探讨中,理论焦点在个人利益与集体利益之间反复摆动。个人主义视角

〔21〕 公共政策与规制经济学领域的“公共利益规制理论”(public interest theory of regulation),泛指国家机关为了纠正市场失灵、增进社会整体福祉或公平正义而作出干预的正当性基础。理查德·波斯纳(Richard Posner)将该理论称为“正统观点”,作为与“寻租理论”“捕获理论”的对照。See Richard A. Posner, “Theories of Economic Regulation,” *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, No. 2, 1974, pp. 335-358.

〔22〕 See Michael Hantke-Domas, “The Public Interest Theory of Regulation: Non-Existence or Misinterpretation?” *European Journal of Law and Economics*, Vol. 15, No. 2, 2003, pp. 165-194. 该文指出,公共利益规制理论实际并非真正存在的理论框架,而是一个模糊且多被误用的术语。它混合了法律修辞、政治理念与福利经济学逻辑;其并未在学术上形成稳定的命题系统、预测能力与理论结构;对其的持续使用,多为学术便利或意识形态对立所需,甚至可能不是客观目标,而只是一种主观意向。

〔23〕 参见倪斐:“公共利益的法律类型化研究——规范目的标准的提出与展开”,《法商研究》2010 年第 3 期,第 3—8 页;高志宏:“公共利益类型化研究——一种实证分析的研究进路”,《南京财经大学学报》2014 年第 5 期,第 88—93 页。

〔24〕 参见(美)曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑:公共物品与集团理论》,陈郁、郭宇峰、李崇新译,格致出版社、上海人民出版社 2018 年版,第 1—5 页。

强调公共利益源于多数个体的幸福与自由,而整体主义视角则突出集体利益超越个人意志的抽象性,强调其凌驾于个体之上的约束力。任何一端的过度偏向都可能滑向极端个人主义或极端集体主义。现代正义理论因而主张在个人权利与集体目标之间寻求均衡,使制度安排既尊重个体自由,又维护整体社会秩序与公共福祉。最终其寻求平衡的基本方法是承认集体与个人在规范上的相对独立,但仍坚持以个体作为观察与正当化集体利益的基点,从而杜绝集体对个人的过度压迫。^[25]

个人与集体间的错综关系解释了公益诉讼的梳理困境。当前主流将公益诉讼分为集合性公益诉讼和纯粹性公益诉讼,实质杂糅了将集体视为“个体纯粹集合”与“抽象于个体”的两种冲突性理解。而缺乏个人与集体之间的正确理解,也使我国“公共利益”无序拓展,形成“集体”压迫“个人”的巨大风险。^[26] 因此,本文将从个人利益角度思考“公共利益”当中个人与集体之间的具体联系,进而构建集合性公益、纯粹性公益以及国家利益的“公共利益”多维性结构。

(二)以个人利益的受损特性区分集合性公益、纯粹性公益以及国家利益

笔者认为,多维结构下的“公共利益”的具体类型化应以我国公益诉讼的发展现状为基础,在最低程度上修正已有制度。我国现有立法既已明确“公共利益”囊括国家利益和社会公共利益,涵盖生态环境、弱势群体权益、英烈名誉等不同领域,起诉主体包含社会组织、检察机关、行政机关,理论划分也应该在体系自洽的同时涵盖已有主客体类型与利益承载模式。

从个体立场出发,需厘清个人利益与社会公共利益、国家利益的联系。由于公益诉讼实质在对受损利益进行修补、赔偿,因此思考个人利益与“公共利益”的联系也应从利益损害的角度出发。个人利益在公共利益中可能存在四种受损情况,分别为直接可具体化损害、直接不可具体化损害、间接不可具体化的损害、在较短关系链条内不存在个人利益损害。^[27] 例如在消费者权益保护领域,企业实施假冒伪劣等违法行为即对消费者个体造成了直接且可具体计算的损害。其消费交易的对价与订单金额客观可证,故损失金额可被精确量化,而受害人则可通过订单、支付记录等证据逐一特定。在环境保护领域,企业违规排污等侵害行为虽也直接侵害居民个体,但受感官损害的抽象性、健康因果的复杂性及受害人数量的不确定性所限,具体利益损害难以具体化计算。在反垄断等领域,企业的垄断行为旨在扩大自身市场势力,其竞争限制效应通过价格、选择与创新受限等机制间接导致个体权益受损,相关损害更加难以准确量化。而在生态环境保护领域,狩猎野生动物等行为则没有对任何个体造成任何具体损害,只是如不管制将会因危害生态平衡而逐步影响个体生活,其与个体利益之间的关系非常遥远。

集体脱离于个人的抽象性即体现在它无法通过个人利益的追索而获得实现,但终又会以某种形式最终影响到具体个人(虽然此“具体个人”可能并非前述“具体个人”)。公共利益的多

[25] See Ö. F. Uysal, “Revisiting Communitarianism: Neither Liberal nor Authoritarian,” *Humanity & Social Science Communications*, Vol. 12, No. 1094, 2025, pp. 8-9.

[26] 相关讨论也可见于刑法的法益理论。参见张明楷:《法益初论》(增订本),商务印书馆2021年版,第283—290页。

[27] 有学者根据公共利益与个人利益之间关系的直接和紧密程度,将其分为“主观公益”和“客观公益”,与本文理论原理相似。参见缪慧,见前注[16],第101页。

维结构设计,应以受损利益能否在较短因果链条内还原为可指认、可量化的个人损害为核心坐标,并据此区分集合性公益、纯粹性公益与国家利益。本文具体划分如下:直接可具体化的个人利益损害属于集合性公益的救济对象,应被排除在公益诉讼之外,转由代表人诉讼救济;直接、间接不可具体化的个人利益损害属于纯粹性公益的救济对象;间接无个人利益损害则属于国家利益的救济对象。

首先,我国现有概念下的“集合性公益”强调众多个人利益,实为个人私益的纯粹叠加,应排除至公益诉讼的体系之外。^{〔28〕}比较法上,各国也只有纯粹性公益或国家利益受损才例外启动公益诉讼。例如美国即存在处理群体性纠纷的集团诉讼及纯粹公益性质的公民诉讼。前者主要活跃于消费者权益保护领域,后者则多涉及环境污染等领域。^{〔29〕}而德国先有只能提起不作为之诉的公益型团体诉讼,后在发现需要单独处理群体损失案件后增设示范性诉讼,另允许团体接受个人授权提起损害赔偿,同样分离了纯粹性公益诉讼与众多个人损害的诉讼救济方式。^{〔30〕}

将集合性公益排除于公益诉讼体系之外,可有效解决当前公益诉讼的诸多理论难题。首先是公益诉讼是否保护“集体利益”的问题。以往学界从纯粹性公益的不特定多数人角度排除集体利益,强调前者具有普遍抽象的特性,而后者则属于特定群体的具体利益。^{〔31〕}但上述解释忽略了现有公益诉讼也囊括特定多数人利益的事实(例如消费者公益诉讼),且纵使只考虑纯粹性公益的不特定多数人情况,集体利益也可基于多数人的“不特定性”而被囊括其中。“集体利益”若存在超出个体利益之总和的保护要素,则其具体内容已然落入“公共利益”的集合范畴,而没必要再被称之为“集体利益”。而纯粹个体利益聚合的“集体利益”,实质与内涵为“众多个人利益”的集合性公益等同。实践中往往以人数多寡作为区分集合性公益和集体利益的标识,认为如果受害人的数量众多且共同利益体的特征较弱时,即为集合性公益而非集体利益。然而,人数多少难以提出统一的计算依据。而只要一组个体在同一事实构成下同时受侵害,就必然存在可归纳的利益共通性与同质性,纵使人数繁多,也能够找出其作为共同利益体的特定特征。因此,只要公益诉讼囊括集合性公益,就必然面临难以妥善分离“集体利益”的诉讼困境。

将集合性公益排除于公益诉讼体系之外,还可解决纯粹性公益诉讼的“抽象性”界定问题。我国目前以“众多个人利益”作为集合性公益的识别标志,用以区分纯粹性公益的“抽象性”。然而似乎被称为“纯粹性公益”的保护领域也难以完全排斥有众多个人利益受损的实际情况。

〔28〕 类似观点参见董岩:“环境公益损害救济诉求下排除危害责任的解释论分析”,《法学论坛》2020 年第 3 期,第 155 页。

〔29〕 美国《联邦民事诉讼规则》(Federal Rules of Civil Procedure)第 23 条规定集团诉讼(class action),广泛用于消费者、证券与产品责任等案件。美国另在《清洁空气法》(Clean Air Act 1970)、《清洁水法》(Clean Water Act)等环境立法中规定了公民诉讼。

〔30〕 参见陈巍:“欧洲群体诉讼机制介评”,《比较法研究》2008 年第 3 期,第 113 页;张怀岭:“德国群体诉讼机制的实践困境与立法变革”,《德国研究》2020 年第 3 期,第 92—94 页。

〔31〕 参见兰楠,见前注〔12〕,第 166 页。

例如被视为纯粹性公益典型领域的环境保护,往往仍存在大量具体受害者。之所以会出现这种困惑,是因为纯粹性公益的“抽象性”不应指不存在具体可指认的受损个体的情况,而应指在整体层面难以就受损人数、损失数额或具体事项作出明确、可证成的界定,因而需要从更抽象的“公共利益”维度实施禁止性或恢复性措施,并据此划定赔偿边界。此一整体性判断并不排斥个别受害人于其个案中提出可具体化的主张。个体视角下,纯粹性公益案件的背后可能存在也可能并不存在可具象化的个体损害或众多个人损害的集合。公益诉讼不考虑直接可具体化的利益损害,则此类损害主张可一律分流至私益诉讼,由权利主体自行主张。而纯粹性公益诉讼仅从整体层面处理不可具体化的直接或间接受损部分。

为彰显制度独立并避免程序重叠吞噬私益诉讼,公益诉讼的规制重心应定位于私益诉讼难以覆盖的对象,而将可由私益诉讼处理的集合性公益交由代表人诉讼等以私益诉讼形式处理群体纠纷的程序类型。《证券法》(2019 修订)已创建了新的代表人诉讼模式,《民事诉讼法》应当将此吸收,以克服原有制度的启动障碍。^[32] 有学者同样意识到集合性公益与纯粹性公益在个人利益损害特征方面的区别,主张区分小额和大额分散性损害,前者由于起诉动力不足、难以分配赔偿而由消费者公益诉讼处理,后者则仍归于代表人诉讼等群体诉讼制度。^[33] 小额分散损害在计算与分配上的困难,实质是权利人众多、纠纷碎片化导致的交易成本问题,而非计量原理的差异。其核损与分配方法与大额分散损害并无本质不同,可通过代表人诉讼增设中间确认之诉、示范判决等机制加以化解。^[34] 将集合性公益交由代表人诉讼处理,也可充分激活既有程序机制,避免制度资源闲置与程序竞合。同时据此为公益诉讼外延设限,防止仅因存在“多数受害”的可能性即扩张公益诉讼并吞噬私益诉讼。毕竟在现代社会,诸多私益侵权本就具有多发性与同质性,不能因为可能涉及众多个人利益损害便一概纳入公益诉讼范畴。如果国家认为某种个人利益损害较为严重但受害者不具备与被告抗衡的诉讼能力,则可通过委托检察院、社会组织支持起诉的方式解决问题。或可由社会组织主动找寻个人利益受损人,鼓励其委托自己提起代表人诉讼。

前文已论证应将直接可具体化的个人利益(集合性公益)损害排除于公益诉讼的救济对象之外。而剩余的损害类型中,较短因果链条内有实际可指认的个人利益损害归社会公共利益救济,反之则由国家利益救济。这种方式既可清晰界分社会公共利益与国家利益,亦可整合国

[32] 我国代表人诉讼除了“代表人缺乏召集诸多当事人提起诉讼积极性”这一启动障碍之外,还有一个源于群体性纠纷本质的启动障碍。然而实践表明,即使将集合性公益归给公益诉讼,社会组织或检察机关提起消费者公益诉讼的热情也远远低于环境公益诉讼,说明源于群体性纠纷本质的启动障碍也无法通过公益诉讼克服。See Yulin Fu, “Class Actions and Public Interest Litigation in China,” in Alan Uzelac and Stefaan Voet (eds.), *Class Actions in Europe: Holy Grail or a Wrong Trail?* Cham: Springer International Publishing, 2021, pp. 369-400. 既然如此,不如重新梳理理论体系,让集合性公益回归代表人诉讼。

[33] 参见杨会新,见前注[14],第 71 页。

[34] 参见毕玉谦、吐热尼萨·萨丁:“示范性诉讼:旅游消费者群体性纠纷救济的制度更新”,《南京师大学报(社会科学版)》2019 年第 5 期,第 109—119 页;吴逸越:“德国示范确认之诉及其对我国消费民事公益诉讼的镜鉴”,《德国研究》2020 年第 2 期,第 99—114 页。

家利益内涵的相关讨论。“公地悲剧”导致的“私人缺乏起诉动力”应属国家利益而非社会公共利益提起公益诉讼的正当性基础。^{〔35〕}只有在个人利益损害并不明确嵌套于公共利益当中时,公地悲剧现象才会存在。从公地悲剧的理论缘起来看,其讨论的也是非私有产权的公地问题,最终落脚公共事务的管理路径,^{〔36〕}契合以国家管理为逻辑起点的国家利益。而国家利益具体包含侵害国有资产和侵害国家安全两种情况。侵害国有资产必定损害国家利益。这是因为“国有”具备“全民所有,非任何具体个人或组织单独所有”的抽象意义,除国家公共管理外难有其他有效管理路径,因此侵害国有资产无法构成私益诉讼。^{〔37〕}此外,在公共卫生、反恐、国防等涉及国家安全的领域,相关侵害亦可构成对国家利益的损害。有学者主张国家利益与个人利益无法兼容,认为若某领域内存在个人利益受损则无法称之为保护国家利益。^{〔38〕}但是任何损害最终都可落于个人,否则就不应视为“公共利益”。属于国家利益的领域最终也会归至个人利益,但其损害与个人利益关系过于遥远,致使个人难以基于自己利益提起诉讼,因此应从国家利益角度予以管理。值得注意的是,国家利益可能会因与个人利益的关系链条过于遥远而被逐步泛化,造成公益诉讼的滥用,因此还应考虑通过考察侵害行为的严重性来限制国家利益的适用范围。

最后,上述归类未考虑仅依风险提起预防性公益诉讼的情况。预防性公益诉讼多有国家机关介入,而国家机关可以行政手段治理风险,且司法具有滞后性,不宜将公益诉讼范围过度拓宽至对损害风险的预防性治理,以防止司法过度行政化。^{〔39〕}当前我国预防性公益诉讼主要规定于环境保护领域,被认为可以用来补充行政执法,弥补行政不足。^{〔40〕}但此类措施治标不治本,仍应以改善行政执法为主要应对手段,避免因司法补充而弱化对行政能力的提升。

(三)不同公共利益与公益诉讼立法层次化对接

根据上文分析,如果某领域的损害特质为间接无个人利益损害,则应构建国家利益公益诉讼,其余情况均为纯粹性公益诉讼,并根据损害特质分为直接、间接纯粹性公益诉讼,以为后续划分起诉主体做准备。当某领域涉及利益损害类型过于复杂时,可能会由于一部法律囊括的情况过于繁杂而出现国家利益与纯粹性公共利益的并存现象,也可能无法阻止宏观抽象层面

〔35〕 参见黄恒林:“预防性个人信息保护民事公益诉讼的证立及其制度展开”,《法制与社会发展》2024年第2期,第111页;赵小姣:“生态环境损害赔偿的逻辑重构——从‘权利救济’到‘义务证成’的嬗变”,《大连理工大学学报(社会科学版)》2024年第4期,第108页;张嘉军、师睿智:“‘检察公益诉讼法’调整对象确定的理论逻辑与内容安排”,《中州学刊》2024年第10期,第66页。

〔36〕 参见王婧:“公地悲剧:学术脉络与理论内涵”,《环境社会学》2022年第2期,第35—48页。

〔37〕 相同观点参见巩固:“生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼关系探究——兼析《民法典》生态赔偿条款”,《法学论坛》2022年第1期,第136—137页。

〔38〕 参见王慧:“生态环境损害赔偿权新论:法定民事权益说”,《中国政法大学学报》2024年第2期,第15页。

〔39〕 参见冷罗生、韩康宁:“环境民事公益诉讼中预防性责任之限缩适用”,《中国政法大学学报》2024年第5期,第28页。

〔40〕 同上注,第30—31页;张丹、杜宴林:“环境风险治理中行政监管与预防性司法的衔接困境及出路——以预防性环境公益诉讼为重点”,《河北法学》2025年第2期,第172—177页。

的纯粹性公益与微观具体层面的集合性公益的重叠现象。但纯粹性公益覆盖下的集合性公益往往会因损害的模糊性而难以确定其存在与否以及存在规模大小,因此只需从纯粹性公益角度考虑公益诉讼,而让可能存在的实际受害人自行选择提起个人诉讼或代表人诉讼即可。当该领域可涵盖诸多具体单行法时,则可在综合性立法上确定公益诉讼,在各具体单行法中再次考量个人利益的损害特质,无纯粹性公益损害可能性时只适用代表人诉讼。上述层次化对接可具体展示如下。

表 2 公益诉讼的立法层次化对接

公共利益范围	立法
不属于公益诉讼	《消费者权益保护法》《农产品质量安全法》《证券法》
国家利益、社会公共利益	《环境保护法》《土壤污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《水污染防治法》《安全生产法》《个人信息保护法》
国家利益	《英雄烈士保护法》《军人地位和权益保障法》《反垄断法》《野生动物保护法》《文物保护法》《海洋环境保护法》《矿产资源法》《长江保护法》《黄河保护法》《青藏高原生态保护法》
社会公共利益	《妇女权益保障法》《无障碍环境建设法》《农村集体经济组织法》《未成年人保护法》《反电信网络诈骗法》

具体而言,《消费者权益保护法》重点规制针对消费者的直接具体损害,应用《证券法》的特别代表人诉讼制度处理众多个人利益损害的案件。当消费者所受损害呈现抽象特征时,其往往源于《消费者权益保护法》与其他法律的交叉,利益损害落入了其他立法领域的保护范围。此时依据其他法律规定的公益诉讼起诉即可,可避免法律交叉带来的程序冲突。

环境保护由于概念过大而囊括诸多利益损害的具体情况,其综合立法《环境保护法》自然需要同时规定国家利益和社会公共利益,而单行法则应根据具体领域各自判断。例如《土壤污染防治法》涉及多类土壤,有些土壤污染(如农业农村)可以直接损害个体利益,有些污染(如林业草原)则需要通过较远的关系链条来间接损害个体利益,因此既可能侵害社会公共利益,又可能侵害国家利益。而有些单行法的保护对象与个体民生的关联性较远,因此只可能侵害国家利益。例如海洋空间广阔且具有稀释扩散效应,单一污染通常不足以在短期内对临海居民形成可感知影响,更难直接使非临海居民遭受可识别损害。据此,当前《海洋环境保护法》第114条只规定国家利益的立法方式是合理的。^{〔41〕}而《水污染防治法》第2条明确其涉及海洋污染以外所有水体的污染防治,必然不可能只牵扯可具象化的直接损害,因此应修改现有仅可提起代表人诉讼的相关规定,增加公益诉讼。

《安全生产法》因生产对象及场所的不同而同时保护国家利益与社会公共利益。《个人信息保护法》则因个人信息的跨境运输可能影响国家安全而应包含国家利益。数据获取与交易

〔41〕 关于此规定性质的争议,参见唐绍均、黄东:“涉海生态环境民事诉讼原告资格的淆乱与矫正”,《安徽大学学报(哲社版)》2024年第5期,第66页。

往往牵扯海量个人信息,但很难具体计算各社会个体的实际损害,因此《个人信息保护法》不应把公共利益归为集合性公益,而应考虑纯粹性公益。

侵害英雄烈士及军人的荣誉权或名誉权并不直接损害其他社会个体的任何权益,而是通过折损国家威权的方式间接影响个体。英雄烈士象征国家对爱国主义、集体奉献、无私奉献等精神的支持与鼓励。军人身份则象征国家对国家主权、国家安全、爱国主义等价值的重视与强调。降低英雄烈士以及军人的社会声望,即意味着降低上述精神与价值的社会重要性,进而折损国家威权,最终波及个体日常生活。因此,《英雄烈士保护法》与《军人地位和权益保障法》的公益诉讼应定位为保护国家利益。如此界定也有助于指引后续公益诉讼。例如全国劳模的荣誉包含着国家价值,对其恶意诋毁意味着对我国崇尚劳动的质疑与批判,即应属于侵害国家利益。但普通政府官员不具备国家层面的符号象征意义,不应上升为公益诉讼的保护对象。

根据本文的体系梳理,生态损害赔偿诉讼属环保领域内的国家利益公益诉讼。根据生态环境部、最高人民法院、最高人民检察院等多部门联合印发的《生态环境损害赔偿管理规定》第 4 条规定,生态环境损害是指环境要素和生物要素的不利改变,以及上述要素构成的生态系统功能的退化。相比于环境损害,生态损害更为抽象宏观,以更远的关系链条间接影响着公民具体利益。同等环境损害程度下,往往与个人利益损害越远的环境污染,反而对生态损害越强。而目前针对生态损害赔偿诉讼的诉权基础形成的自然资源国家所有权说、国家环境资源监督管理权说、国家环境保护义务说等学说^[42]的本质共识均是生态环境损害应由国家统筹而非个体治理,与本文将“国家利益”界定为个体救济难以触及之利益相契合,故与本文立论不构成冲突,并可直接对接。

为避免与其他公益诉讼以及群体性诉讼的交错冲突,弱势群体公益诉讼应局限在“弱势群体基于其群体弱势特征而受到的抽象利益损害”,例如女性因性别弱势而被侵害平等就业权,老年人因年龄弱势而被侵害出行权。从比较法经验来看,平权案件均属纯粹性公益案件而归属于公民诉讼或检举人诉讼,而很少会通过群体性诉讼诉诸法院。^[43]我国也应将弱势群体保护划入社会公共利益。

(四)不同公益诉讼的优先位阶与对应起诉主体

不同层次公益诉讼的起诉主体应与其性质、职能定位及诉讼能力各自对应。这首先需要分析公益诉讼的优先位阶。公共利益的本质是保护个人较少关注的集体利益,从而实现对社会个体的直接或间接保护。因此,越是个人利益无法触及的内容,就越要受公共利益保护。同时,越是与个体距离遥远的公共利益,就越容易因话语权优势与信息不对称,出现“以公共之名行私利之实”的公私错置,应配置更严格的启动审查。因此,公共利益与个人利益的远近决

[42] 参见陈玮、孙哲:“生态环境损害赔偿诉讼的学理论证与协调机制建构”,《西北民族大学学报(哲学社会科学版)》2024 年第 6 期,第 141—145 页。

[43] 参见崔玲玲:“教育公益诉讼:受教育权司法保护的新途径”,《东方法学》2019 年第 4 期,第 144—145 页。

定了公益诉讼的适用顺序,即直接纯粹性公益诉讼<间接纯粹性公益诉讼<国家利益公益诉讼,而启动概率则呈相反排序。其利益保护的先后顺序呈金字塔结构。三种公益诉讼自塔顶至塔底依次排列,体现其位阶顺位。三种公益诉讼在金字塔中的面积分布则自顶至底逐步增加,体现其启动频率。

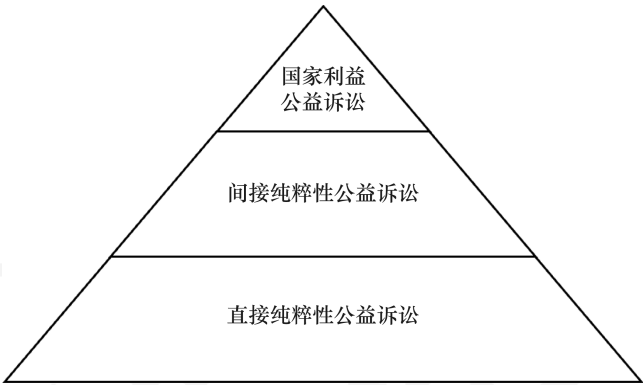


图 1 公益诉讼的优先位阶层次

与之相应,公益诉讼主体也应依上述金字塔结构而设。本文认为,不同公共利益可与各起诉主体对应如下。

表 3 不同公共利益可与各起诉主体对应表

公益诉讼类型	起诉主体
国家利益公益诉讼	行政机关
间接纯粹性公益诉讼	检察机关
直接纯粹性公益诉讼	社会组织优先、检察机关补位
国家利益与纯粹性公益叠加	行政机关优先提起国家利益公益诉讼
直接与间接纯粹性公益诉讼兼存	“社会组织优先、检察机关补位,必要时可支持起诉”立法的具体落实

由行政机关负责提起国家利益公益诉讼,是因为行政机关有资格代表国家,且能及早发现相关领域的利益损害。从现有立法习惯来看,我国更倾向于由行政机关代表国家提起诉讼。《海洋环境保护法》第 114 条即明确规定行政机关“代表国家”提出损害赔偿要求。生态环境损害赔偿诉讼虽没明确说明行政机关“代表国家”起诉,但我国规定国有资源统一由国务院代表国家行使权利,行政机关具有代表国家请求生态损害赔偿的正当性基础。检察机关获取公益诉讼线索主要依靠自行调研或群众举报,很难第一时间发现与市民社会距离较远的国家利益损害。相反,涉及国家利益的保护领域均有专门的行政机关重点监管,可成为国家利益受损的第一发现人,由其提起国家利益公益诉讼更为合理。我国行政机关与检察机关均对人民代表大会负责,在代表国家的正当性来源上也无差异。将国家利益公益诉讼划归行政机关,也可在

最大化吸收现有法律规定的前提下协调好各类型公益诉讼与对应起诉主体的关系。就此而言,英美国家普遍由总检察长(attorney general)代表国家提起诉讼,是因为其兼任王室与政府的法律顾问。^{〔44〕}而我国各党政机关自有法律顾问机构,^{〔45〕}不必学习英美法系的相关经验。

间接纯粹性公益诉讼属于高度抽象的社会公共利益案件,具有无可指认受害者、信息分散且线索碎片化等特征。为避免多头并行导致标准不一与资源内耗,应确立统一的起诉主体,以汇聚专业经验与诉讼资源,实行集中调查取证与统一起诉标准。该类损害隐蔽,对主动调查与跨部门协同要求极高,统一主体亦有助于整合行政与专家资源,明确问责链条与持续监督机制,从而提升发现与治理的整体效能。鉴于国家利益公益诉讼已由行政机关承担,为维持职责分工的清晰性与治理效率,宜由检察机关统一承担间接纯粹性公益诉讼的起诉主体。其能够超越个案视角,从整体秩序层面识别并论证抽象社会公共利益遭受损害。检察机关也具备足够的专业能力查明案件事实。检察机关不与特定行业利益直接绑定,可降低滥用公益诉讼“以公行私”的风险。其法律监督的职能定位也可以使其在诉后持续跟踪治理。与此同时,检察权运行受司法审查、内部监督与人大监督等多重约束,具备明确的可问责性与可纠偏性。

相比之下,直接纯粹性公益诉讼与私益诉讼的联系最为紧密,所呈现的“抽象性”主要源于损害量化的技术障碍而非利益客体的高度公共性,因此在实践中发生频率更高且贴近个体诉求。若与间接纯粹性公益诉讼设置同一原告主体,将显著加重该主体的起诉负担。国家利益与间接纯粹性公益的高公共性,使其适格原告由国家机关出任具有充足正当性。但直接纯粹性公益的公共性相对较低,更应警惕“国家对私人”的当事人结构失衡,宜由承担一定公共职能的社会组织作为首位起诉主体,以维持当事人平等与对抗结构。同时,直接纯粹性案件数量最多、线索最贴近基层,优先由上述社会组织提起,既可分流案件负荷,又能激励社会组织在公共治理与社会监督中发挥实质性作用。对于直接纯粹性公益诉讼,检察机关则可维持其补位起诉地位,在社会组织不作为、不能为时替补起诉。

面向具体立法实践,起诉主体的分配与优先位阶决定了国家利益、直接和间接纯粹性公益诉讼的边界与配合,因而需要一套可操作的分流机制。有些单行法只涉及一种公益诉讼,直接规定对应的起诉主体即可。但更多单行法则可能涉及多种公益诉讼。在确证公共利益损害范围的前提下,国家利益公益诉讼和纯粹性公益诉讼不易混淆,且国家利益更容易被行政机关发现,直接由其起诉即可。当国家利益和纯粹性公益在同一侵害行为(如同一环境污染行为)上叠加出现时,则基于优先位阶,应优先提起国家利益公益诉讼。相比之下,直接与间接纯粹性公益诉讼更易混淆。当只涉及间接纯粹性公益诉讼时(如《反垄断法》《未成年人保护法》等弱

〔44〕 参见英国政府官方介绍(<https://www.gov.uk/government/ministers/attorney-general>)以及美国全国检察长协会(National Association of Attorneys General, NAAG)的官方介绍(<https://www.naag.org/attorneys-general/what-attorneys-general-do>)。

〔45〕 参见《关于切实加强党政机关法律顾问工作充分发挥党政机关法律顾问作用的意见》(中法委发〔2021〕1号)。

势群体保护法的适用对象),只需规定由检察机关提起公益诉讼即可。当两种类型均可能涉及时,^[46]如果强行区分直接与间接纯粹性公益诉讼则会产生主体争议,法院需耗费多余精力审查公益性质,难度较大且缺乏实质意义。因此,从可操作性出发,可直接规定社会组织优先起诉、检察机关补位起诉。检察机关认为受理的案件为间接纯粹性公益诉讼时,可直接起诉并作出诉前通告。如果社会组织不同意,则可自己起诉,而由检察机关支持起诉,实质性发挥间接纯粹性公益诉讼由检察机关提起的目的优势,同时回避直接与间接纯粹性公益诉讼的生硬界分。这种形式类似于英国的检察长名义诉讼或美国的“公益代位”诉讼,^[47]均存在名义原告与实质原告。

四、规则优化:多维“公益”下具体程序的修正与发展

(一)诉前公告程序功能的重新定位

我国民事公益诉讼已从简单的单一规定模式发展为公益保护多层次、起诉主体多元化、对应程序多轨化的复杂体系模式,致使诉前公告程序的原有职能不再契合现实情况。由于公共利益能够影响到广大个人利益,社会公众具有对公益诉讼的知情权、表达权、监督权和参与权。诉前公告的程序功能应从贯彻补位起诉变为履行公开义务,公告主体应从检察机关变为所有起诉主体,适用范围应扩张到各类公益诉讼。

具言之,国家机关优位提起的公益诉讼应当通过诉前公告向公众告知案件基本信息以及磋商时间地点。实践中已有省市对生态损害赔偿的磋商工作发布公告,^[48]体现诉前公告整合磋商公告的必要性。社会组织提起的直接纯粹性公益诉讼同样需要诉前公告,可通过诉前公告邀请媒体及利害关系人关注诉讼进展。

在诉前公告转变程序定位后,可缩短现有的 30 日期限至 7 日,缓解其与检察机关紧迫办案、刑事诉讼衔接等需求的冲突。^[49]为确保社会公众的实质知情,也须扩大诉前公告平台的范围,对于社会影响重大的诉讼应借用社交媒体平台,以热搜置顶或定向推送给当地用户等方式扩大影响。只有当检察机关补位起诉直接纯粹性公益诉讼时,诉前公告才保留其原有功能,维持 30 日的公告期限。对检察机关优先提起间接纯粹性公益诉讼、直接与间接纯粹性公益诉讼兼存的立法领域也仍可采用 7 日公告期限,后者由相关社会组织履行其积极参与相关公共

^[46] 如《个人信息保护法》所规制的损害类型,既包括直接具体损害(非法售卖个人信息致多人遭遇电信诈骗),也包括间接抽象损害(算法剥削外卖骑手)。

^[47] 英国的检察长名义诉讼(relator action), see *Gouriet v. Union of Post Office Workers* [1977] 3 W. L. R. 300. 美国的公益代位(*qui tam*)则可见于《虚假申报法》(False Claims Act, FCA)和《反欺诈执法与追偿法案》(Fraud Enforcement and Recovery Act of 2009, FERA)。

^[48] 例如江苏无锡生态环境局、安徽合肥人民政府、广东湛江水务局等官方网站均曾发布生态损害赔偿磋商公告。

^[49] 参见谢小剑,见前注[4],第 79 页。

事务的应有职责,主动关注发布诉前公告的常见平台。

(二)公益诉讼磋商与和解制度的同步构建

生态损害赔偿诉讼作为国家利益公益诉讼整合进入我国公益诉讼体系后,其前置磋商与公益诉讼和解之间的龃龉亟待梳理。有学者认为生态损害赔偿磋商具备行政属性,^[50]从而无需与民事理论体系下的和解规定协调统一。但从生态损害赔偿诉讼的实体法依据规定在《民法典》第 1235 条的情况来看,生态损害赔偿诉讼下的法律行为无法脱离民事属性。根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《生态环境损害赔偿制度改革方案》,磋商协议“可以依照民事诉讼法向人民法院申请司法确认”,也可看出生态损害赔偿磋商协议更接近民事协议。学者对其行政属性的相关考虑主要源于行政机关的公权特性,但既然国家机关提起民事公益诉讼(检察公益诉讼)的相关体系已被《民事诉讼法》及相关司法解释成熟建立,自无必要继续怀疑公权行为与民事属性的可融合性。因此,生态损害赔偿磋商可归于民事和解,^[51]与其他民事公益诉讼的和解机制同步构建。只不过,公权起诉主体有其特殊性,生态损害赔偿诉讼所保护的国家利益也应在公共利益体系中占据特殊的重要地位,故以此为典型的国家利益公益诉讼可以基于其主、客体特性形成特殊化的磋商制度,但不应与具有一般意义的和解制度存在明显的矛盾冲突。

我国基于公共利益的多维结构区分公权与私权起诉主体,自有其依赖公权优势的体系需求。对于民商事案件来说,公权主体的特殊性并不在其与被告权力上的不平等性,而在其监管职责下的信息优势性、专门性管理下的技术专业性以及权力背书下的权威可信性。就此而言,同为国家机关的检察机关针对间接纯粹性公益诉讼同样可以提起磋商,与行政机关同享异于私权主体提起和解的特殊职权。^[52]由于磋商权的双向互动性、结果确定性更强,检察机关不必在民事公益诉讼中发展单方意志性更强、程序形式性更突出的检察建议。国家机关基于其信息优势性和技术专业性,可以相对脱离庭审场域下法院对损害事实和赔偿计算的专业认定,凭借自身能力在诉前形成公正准确的磋商方案。因此,应禁止社会组织提起公益诉讼时的诉前和解,但可允许公权公益诉讼的诉前磋商。而国家机关的权威可信性可使法院对其参与形成的磋商方案投以更高信赖,通过司法确认程序对磋商方案形成程序的正当性予以形式审查,通过确保磋商准备程序的充分性、磋商过程的真实有效性和社会参与的实质性来保障磋商方

[50] 参见黄锡生、韩英夫:“生态损害赔偿磋商制度的解释论分析”,《政法论丛》2017 年第 1 期,第 14—21 页;郭海蓝、陈德敏:“生态环境损害赔偿磋商的法律性质思辨及展开”,《重庆大学学报(社会科学版)》2018 年第 4 期,第 175—186 页。

[51] 认为生态损害赔偿磋商具备民事属性的相关讨论,参见李兴宇:“生态环境损害赔偿磋商的性质辨识与制度塑造”,《中国地质大学学报(社会科学版)》2019 年第 4 期,第 49—53 页;陈俊宇、徐澜波:“生态环境损害赔偿磋商协议之性质厘定与司法效果”,《当代法学》2022 年第 6 期,第 68—78 页等。

[52] 类似观点也参见高利红:“生态环境损害惩罚性赔偿严格审慎原则之适用”,《政治与法律》2023 年第 10 期,第 7 页;黄忠顺:“检察民事公益诉讼的基本界定”,《国家检察官学院学报》2023 年第 3 期,第 51 页;潘剑锋:“论《检察公益诉讼法》基本原则中的特有原则”,见前注[4],第 90 页;刘哲玮:“民事公益诉讼的功能分类和程序分野”,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2024 年第 3 期,第 95—96 页。

案的合规性与服众性。^{〔53〕} 相比之下,社会组织提起的诉讼和解则须通过法院的实质审查来获得和解协议的权威可信性,因此必须经由法院制作调解书来落实具体内容。法院对此类诉讼和解的审查内容也应包含事实认定的准确性和赔偿计算的合理性,警惕恶意串通对公共利益的二次损害。无论国家机关磋商还是社会组织和解,均应在确定后由法院公示,接受社会监督与异议。

如前所述,国家利益公益诉讼的优先级要高于社会公益诉讼。因此,行政机关的磋商应比检察机关的程序要求更高。检察公益诉讼的磋商可以裁量社会参与,国家利益公益诉讼则应当法定社会参与,以满足权力监督(上级党政机关、人大)、民主监督(政协、社会公众)、公众知情(社会公众)、社会宣传(媒体)、磋商中立(利害关系人)、方案科学(专家人员)等磋商要求。国家利益公益诉讼应强制邀请检察机关参与磋商,但检察公益诉讼仅在必要时才邀请相关行政组织参与,以平衡磋商成本、效率与公正。但对于检察机关补位起诉的案件,由于此时其并非基于公权优势起诉,而是基于公共服务职能弥补社会组织的起诉空白,其起诉地位应等同于社会组织。因此,直接纯粹性公益诉讼无论最终由社会组织还是检察机关起诉,均应适用公益诉讼和解而非磋商的相关规定。

(三) 惩罚性赔偿的适用梳理

当前关于各类民事公益诉讼中是否以及如何适用惩罚性赔偿的讨论虽已展开,但总体呈零散、碎片化之势,亟待系统梳理,以明确民事公益诉讼惩罚性赔偿的具体适用范围与法律依据。为此,有必要回溯惩罚性赔偿的本质功能。鉴于我国该制度主要移植自美国,应当结合其在美国的生成背景与制度目的加以考察。惩罚性赔偿制度在美国长足发展,首先源于其公法制裁的局限性。美国刑事诉讼在疑罪从无和正当程序原则的强力约束下时常难以制裁犯罪,需要民事诉讼以惩罚性赔偿的方式补救。美国行政机关的罚款权力也很有限,更多通过起诉法院获得民事制裁(civil penalty)的方式处罚不法行为,^{〔54〕}而惩罚性赔偿则常被视为与民事制裁功能互通,仅依原告或法律依据的不同而择一请求。^{〔55〕} 其次,惩罚性赔偿在美国有特殊的报应功能。惩罚金赔偿的适用原理基于“如果此类侵害常见,则公民无法期待平等、自由的正常生活”,受害人因此有权要求加害人付出更大代价,以平复秩序失衡。^{〔56〕} 因此,惩罚性赔偿与侵权紧密相连,须由实际损害人提起。即使带有公益性质的公民诉讼可以提起惩罚性赔

〔53〕 关于司法确认的略式审查,参见吴英姿:“论生态环境损害赔偿磋商协议的司法确认”,《清华法学》2023年5期,第111—127页。

〔54〕 参见朱广新:“美国惩罚性赔偿制度探究”,《比较法研究》2022年第3期,第155—156页。

〔55〕 一方面,行政机关只能提起民事制裁而不能提起惩罚性赔偿。例如美国《联邦水污染控制法》(Federal Water Pollution Control Act)规定行政机关起诉请求民事制裁,而公民诉讼则可提起惩罚性赔偿[Bell v. Cheswick Generating Station, 734 F.3d 188 (3d Cir. 2013)]。另一方面,部分立法可能明定民事制裁替代惩罚性赔偿。例如《加利福尼亚州桑安—比华利消费者保用法案》(California Song-Beverly Consumer Warranty Act)针对汽车制造商违反其车辆的明示保证时,规定可申请两倍于实际损失的民事制裁。

〔56〕 See David G. Owen, “A Punitive Damages Overview: Functions, Problems and Reform,” *Vilanova Law Review*, Vol. 39, No. 2, 1994, p. 375.

偿,其正当性基础也源于原告遭受了实际损害。

我国最早在消费者领域引入惩罚性赔偿,其后逐渐扩张至知识产权和生态损害赔偿诉讼,并逐步探索民事公益诉讼的惩罚性赔偿。比照美国惩罚性赔偿,我国公益诉讼惩罚性赔偿面临两个问题:其一是适格原告可能脱离实际受害人,使其丧失满足实际受害人的报应安抚功能;其二是刑事制裁、行政制裁和公益诉讼惩罚性赔偿难以协调。就原告问题而言,国家利益公益诉讼因行政机关代表国家,而国家属于实际受损方,因此可以提起惩罚性赔偿。而对于纯粹性公益诉讼,有观点主张赋予公益诉讼原告形式性惩罚性赔偿请求权,而赔偿金仍归实际受害人。^[57]但如上文所述,公益诉讼大多针对所保护利益与个人实际损害分离的案件情形,惩罚性赔偿报应安抚功能的正当性基础很难成立。因此,民事公益诉讼的惩罚性赔偿不如直接取消报应功能,而只聚焦其对制裁的补充功能。

如此一来,民事公益诉讼惩罚性赔偿成为一种纯粹的公法责任,发挥与刑事和行政制裁同样的遏止功能。^[58]我国公法责任仍应留有明显的公权标记,因此只应限于行政机关和检察机关有权提起惩罚性赔偿。有必要在直接纯粹性公益诉讼中提起惩罚性赔偿的,可经社会组织和检察机关沟通后由检察机关提起诉讼。最高人民法院《关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》第 10 条规定此时需综合考虑行政罚款或判处刑事罚金确定惩罚性赔偿金额,印证我国公益诉讼惩罚性赔偿对公法制裁的补充功能。然而,我国并不存在美国的公权限制特色,公益诉讼惩罚性赔偿补充刑事或行政制裁的必要空间有限。以目前推行惩罚性赔偿的食品安全领域和生态损害领域为例,从现有刑法和行政法规定的惩罚数额来看,两领域均不存在公法制裁无法充分实现惩罚遏制的规定缺陷。^[59]只不过实践中高额行政罚款较难结案执行,而刑事制裁则可能存在立法滞后、数罪竞合阻碍罚金适用等问题,^[60]故而出现公益诉讼惩罚性赔偿的适用空间。请求支付惩罚性赔偿时,国家机关应说明刑事罚金和行政罚款的制裁情况,论证惩罚性赔偿补充公法制裁的必要性。

(四) 检察机关复数职能的协调衔接

为避免职能重叠与权限竞合,有必要对检察机关在民事公益诉讼中所承担的优先起诉、补位起诉和支持起诉等职能关系,以及其在行政公益诉讼与民事公益诉讼之间的职能衔接进行系统梳理与协调。在社会组织担任适格原告时,检察机关应履行补位起诉和支持起诉职能。

[57] 参见黄忠顺:“惩罚性赔偿消费公益诉讼研究”,《中国法学》2020 年第 1 期,第 266—267 页。

[58] 参见吴俊:“民事公益诉讼的实体性分析”,《国家检察官学院学报》2023 年第 3 期,第 67 页;杨会新、王富世:“公益诉讼惩罚性赔偿责任的体系定位”,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2024 年第 3 期,第 77 页;曹明德、袁野阳光:“论参考行政罚款制定环境民事公益诉讼惩罚性赔偿金数额计算规则”,《江淮论坛》2024 年第 5 期,第 58—59 页。

[59] 根据《食品安全法》(2025 修正)第九章法律责任的相关规定,基于不同违法主体和违法行为,非定额罚款按货值金额分层,金额不足一万元的最高可罚 15 万元,金额超过一万元的最高可罚至货值 30 倍。定额罚款最高则可罚至 50 万元。而超出行政处罚范围,进入刑事追责之后,根据《刑法》第 143 条和 144 条,食品犯罪的罚金上不封顶。

[60] 杨会新等,见前注[58],第 82、84 页。

补位起诉是为了防止法定原告怠于起诉致使公益补救不力。但行政机关基于其公权职责提起公益诉讼,且其权力优势并不弱于检察机关,被补位起诉的正当性很难成立。而检察机关支持起诉主要依靠其公权性和专业性来补足适格原告的诉讼不能或诉讼不力,^[61]其支持方式多为线索传递、辅助调查、督促监督等,或通过支持起诉名义回避如前所述直接与间接纯粹性公益诉讼的技术界分。而行政机关自身具有完备的线索获取、调查取证等能力,国家利益与社会公益之间也泾渭分明,无须检察机关支持起诉。此外,基于公共利益类型而形成的公益诉讼起诉主体体系,无需检察机关与其他任何主体共同成为适格原告。立法应紧扣“行政机关唯一起诉”“社会组织唯一起诉,检察机关补位起诉”“检察机关唯一起诉”三种立法模式,取消现有“以顿号并列多个优先起诉主体”的立法表述,以避免出现“顿号前后主体是否存在先后顺位”“后位共同起诉与补位起诉如何区分”等实务困境。

除了民事公益诉讼之外,检察机关还能提起行政公益诉讼,应协调好这两种公益诉讼的顺位与衔接。针对国家利益公益诉讼,检察机关应保持足够的谦抑性,发现相关线索应转交给行政机关,由行政机关负责后续调查。只有在有证据证明行政机关明确发现国家利益受损却怠于职权时,才可通过行政公益诉讼予以督促。由于检察机关可在其自行主导的民事公益诉讼中提起惩罚性赔偿,而惩罚性赔偿又须以刑事罚金和行政罚款为前提,因此其应确保侦查机关与行政机关已就此公益受损行为履行相应职责。此时若发现行政机关违法作为或不作为,即应先提起行政公益诉讼,也可更快、更全面阻止间接纯粹性公益诉讼的抽象损害。而针对社会组织主导的民事公益诉讼,检察机关则可依据具体情况决定是否提起行政公益诉讼。

五、结 论

从“公共利益”的多维结构出发,本文集中讨论了我国民事公益诉讼的体系优化问题,主要有以下四点结论。

首先,基于个人、公共利益的关系链条长短,可依次将“公共利益”类型化为国家利益(间接无个人利益损害)、纯粹性公益(直、间接不可具体化的个人利益损害)和集合性公益(直接可具体化的个人利益损害)。其中,集合性公益仅为个人私益的纯粹叠加,由代表人诉讼而非公益诉讼作为救济途径更为妥适。

其次,公公益之距离远近决定了公共利益的优先位阶与适用谨慎度。国家利益公益诉讼最重要也最须谨慎对待,需由行政机关作为起诉主体;间接纯粹性公益诉讼属于绝对抽象的社会公共利益,应由检察机关负责;直接纯粹性公益诉讼与私益诉讼联系最为紧密,可由社会组织优先起诉、检察机关补位起诉。当国家利益与纯粹性公益叠加时,应基于国家利益的优先位阶而先提起国家利益公益诉讼;当直、间接纯粹性公益并存时,由于两者紧密联系而可由社会组织优先起诉、检察机关补位起诉,必要时适用支持起诉。

^[61] 参见齐蕴博:“检察机关支持起诉的核心问题与逻辑思辨——以构建‘支持诉讼’制度为导向的分析与优化”,《重庆大学学报(社会科学版)》,2025年第4期,第195—196页。

再次是程序机制的系统优化。一是除检察机关补位起诉的直接纯粹性公益诉讼外,诉前公告程序的功能定位需从等待适格原告转为履行公开义务。二是磋商与和解制度可同步构建以消解彼此龃龉,公权主体适用诉前磋商,私权主体则通过法院调解实现和解。三是惩罚性赔偿应聚焦于刑事与行政制裁的补充功能,仅限于国家机关提起。四是检察机关仅在社会组织作为民事公益诉讼的适格原告时,方行补位起诉或支持起诉的相关职能。对国家利益公益诉讼,检察机关应尊重行政机关的优先位阶,只有在明确其怠于起诉时才提起行政公益诉讼。对于检察机关享有民事公益诉讼独立起诉地位的案件,如通过督促行政机关履职即可有效保护公共利益,则应优先采用行政公益诉讼路径。

Abstract: China's civil public interest litigation (PIL) has expanded rapidly in the sphere of social governance and achieved notable results, but it has also exposed problems such as overlapping and intertwined plaintiff entities, a disconnect between institutional design and procedural innovation, and coordination challenges for the procuratorate's functions. The root cause is that PIL has developed piecemeal under scattered sectoral statutes, without a unified account of the scope and substance of "public interest," leading to poor alignment between qualified plaintiffs and concrete procedures. To resolve these systemic difficulties, this contribution starts from the multidimensional structure of public interest and proposes a framework that balances individual and collective interests, dividing public interest into four categories: collective/aggregate public interest, direct pure public interest, indirect pure public interest, and state interest. Given the features of PIL, collective/aggregate public interest should be excluded from PIL and incorporated into the representative litigation regime modeled on and refined from Article 95 of the Securities Law, while PIL should primarily govern direct and indirect pure public interests and state interests. PIL should be aligned with this multidimensional structure by clarifying the standing and responsibilities of relevant social organizations, procuratorates, and administrative agencies, and by improving the pre-action public notice, consultation and settlement mechanisms, and the application of punitive damages, thereby addressing procedural frictions arising from the current disorderly civil PIL framework.

Key Words: Civil Public Interest Litigation; Public Interest; State Interest; Qualified Plaintiffs

(责任编辑:曹志勋)