



新民诉法明年1月1日起实施,公益诉讼正式入法

# “有关组织”可提公益诉讼

**新京报讯** 昨日上午,全国人大常委会以140票赞成、2票反对、1票弃权,表决通过了全国人大常委会关于修改民事诉讼法的决定。修改的民诉法,将于明年1月1日起实施。

近年来,环境污染和食品安全事故时有发生,公益诉讼越来越多地受到人们关注。公益诉讼主体资格,新民诉法做出规定:法律规定的机关和有关组织,可以提起公益诉讼。

1982年民事诉讼法(试行)颁布实施30年后,本次修订是继1991年、2007年之后的第三次修订。作为本次修订的亮点之一,公益诉讼正式入法。

这次民事诉讼法修改历经3次审议,从多个方面完善了民事诉讼的规则和程序,特别是“公益诉讼”首次入法,“小额诉讼”首次确立等,引起广泛关注。

“公益诉讼”制度在3次审议中不断完善。谁有权提起公益诉讼,去年10月的一审、今年4月的二审、本月的三审,分别采用了不同规定。

一审稿规定,“有关机关、社会团体”有权提起公益诉讼;二审稿修改为“法律规定的机关和有关社会团体”。三审审议后,“社会团体”被“有关组织”取代。昨日表决通过的民诉法,对于公益诉讼作出如下规定,“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法院提起诉讼”。



## ■ 释疑1

### 有关组织是否含“非官方组织”?

“有关组织”代替“有关社会团体”,扩大了公益诉讼主体资格范围

自一审开始,公益诉讼主体资格一直备受关注。不少专家学者指出,修改后的民诉法,公益诉讼主体资格仍然含糊。

“法律规定的机关”到底包括哪些行政机关?“有关组织”是否包含非官方组织?这些问题不明确,公益诉讼还是会陷入起诉难的困境。

全国人大常委会法工委副主任王胜明解释说,修改后的民诉法之所以用“有关组织”,取代了“有关社会团体”,源于如下考量:社会团体是一个大概念,还是一个窄概念?如果是大概念,会包括很多团体。

但实际上,我国民政部门登记的社会团体只占社会组织的一部分。例如2011年的数据,民政部门登记的社会组织达462000多个,其中约25万的名称为“社会团体”,还有约20万为“民办非企业单位”,以及2000多个基金会。

王胜明表示,基于上述现状,“有关组织”代替“有关社会团体”,扩大了公益诉讼的主体资格范围。

王胜明表示,基于上述现状,“有关组织”代替“有关社会团体”,扩大了公益诉讼的主体资格范围。

## ■ 释疑2

### 公民个人为何没有主体资格?

个人有意愿代受损害的他人发起诉讼,法律仍需明确

从本次修订启动开始,不断有人呼吁,除了机关、团体和组织,公益诉讼的主体资格范围,应该列入“公民个人”。立法明确公民个人应该通过哪些程序,提起公益诉讼。但修改后的民诉法,公民个人并没有纳入主体范围。

昨日新闻发布会结束后,王胜明被记者团团围住,大家提问为何没有赋予公民个人的公益诉讼提起权?

王胜明解释说,以环境污染为例,依据现行的民诉法、民法,公民个人受到了损害,都可以提起诉讼,“环境污染一片,受到损害的每一个人,都可以依据民诉法,提起诉讼”;“民法‘损害’的概念,范围很大,不仅是人身损害、财产减少,也包括即将发生的损害,所以面对环境污染的潜伏期,即将受到损害的个人,也可以依据民法,发起诉讼”;“如果受到环境污染的个人,发起诉讼有困难,那么他们可以帮助诉讼,这方面民法、民诉法也都有规定,没有障碍”。

他说,对于公民个人发起公益诉讼,法律应该解决的是该种情况:公民个人目前或今后,都没有受到损害,而且也不是出于帮助诉讼的目的,但有意愿代受损害的他人,发起诉讼,“这种情况下怎样启动诉讼,需要明确”。

## ■ 条款解读

### 【关键词】小额诉讼

### 谁来发布小额诉讼标的额?

**条款:**基层法院和它派出的法庭审理事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的简单的民事案件,标的额为各省、自治区、直辖市上年度就业人员年平均工资百分之三十三以下的,实行一审终审。

**【解读】**从一审的5000元,到二审的10000元,再到三审的地方年平均工资30%,小额诉讼标的额的上述变化,出于什么考量?今后由谁负责发布每年的小额诉讼标的额?

王胜明说,法律委员会经过反复研究,从5000元到1万元再到相对数,反复比较之后,认为定一个相对数,而且拿城镇单位就业人员年平均工资作为一个标准计算单位,更符合实际需要。

他解释说,按照国家统

### 【关键词】再审审级

### 原审法院再审加重申诉难?

**条款:**当事人对已发生法律效力判决、裁定,认为有错误的,可向上一级法院申请再审;当事人一方人数众多或者当事人双方为公民的案件,也可向原审法院申请再审。当事人申请再审的,不停止判决、裁定的执行。

**【解读】**再审审级从“单向”的上一级法院,变为“双向”的上一级法院和原审法院,会不会加重“申诉难”?

王胜明表示,当事人再审申请向哪一级法院提出?2007年修改民诉法时,为了便于解决“申诉难”,便于由上一级法院纠正错误,明确如果公民认为生效判决、裁定有错误,只能向上级法院提出。本次修改民诉法,认为该原则应该坚持。所以仍规定,当事人还是向上一级法院申请再审。

“条款当中有两个‘可以’,前面的‘可以向上一级法

### 【关键词】逾期举证

### 哪类逾期举证面临处罚?

**条款:**当事人逾期提供证据的,法院应当责令其说明理由;拒不说明理由或者理由不成立的,法院根据不同情形可以不予采纳该证据,或者采纳该证据但应当予以训诫、罚款。

**【解读】**与此前的民诉法相比,本次民诉法修订,设定了举证期限,逾期举证的证据,哪些将被法院放弃?哪些会被法院采纳,但证据会被法院采纳的情形,设定了训诫、罚款,“也可以”是“既可以向上级法院规定,当事人对自己的权利有处分权,也就是“我认为你有错,也可以不申请”;后面的“也可以”是“既可以向上级法院申请再审”,这意味着,法律实际上把究竟向哪个法院申请再审的权利,交给了当事人。

他表示,逾期举证罚款,还要有一定的程序,“比如说要经过院长批准,罚款的数额是多少”。

合理、公平地解决当事人纠纷,有积极意义。他解释说,本次修订对于逾期理由不成立、但证据会被法院采纳的情形,设定了训诫、罚款,“实际上是民诉法专章规定的妨碍民事诉讼的强制措施。如果逾期提供证据,又没有正当理由,就相当于妨碍民事诉讼,法院可以做出强制措施”。

他表示,逾期举证罚款,还要有一定的程序,“比如说要经过院长批准,罚款的数额是多少”。



## 【对话人物】

### 汤维建

中国人民大学法学院教授、博士研究生导师,最高检民事行政监督庭副庭长,民事诉讼法学研究会副会长。全程参与本次民诉法修改讨论。

# “检察机关提公益诉讼更有优势”

人大法学院教授汤维建表示,本次民诉法修订写入公益诉讼和程序是立法进步

历经去年10月、今年4月、本月三次审议,本次民诉法大修终告结束。昨日,全国人大常委会表决通过了民诉法修正案草案。这是1982年民事诉讼法(试行)颁布实施起,继1991年、2007年两次修法之后的第三次修订。三次修法体现出我国民诉法的哪些发展趋势?本次修订,是否有效解决了各界反应的焦点问题?对此,中国人民大学法学院教授汤维建接受了本报专访。

## 【修法思路】

### 构建诉权与审判权制约机制

**新京报:**1982年民事诉讼法(试行)颁布实施后,经历了三次修订,贯穿其中的修法思路是什么?

**汤维建:**民诉法的修法理路主要是构建诉权对审判权的制约机制。诉权代表私权,审判权代表公权,代表国家权力。三次修法主线趋势有两个,一个是寻找适应中国实际情况的诉讼体制和机制;一个是诉讼程序日趋多元化,越来越细,越来越有个性,比如民事纠纷、商事纠纷,适用不同的诉讼程序。

**新京报:**1982年的试行民诉法起到什么作用?

**汤维建:**作为我国历史上第一部民诉法,1982年的民诉法适应当时的社会需要,是中国民事诉讼法制发展的摇篮。新中国成立后,我国长期有民事审判,但无民事诉讼法。直到十一届三中全会后,民诉法立法才提上日程。当时在一片空白的情况下,唯一可以参考的范本就是前苏联体系。但前苏联的民诉法,是为计划经济服务的,带着浓厚的职权主义色彩,国家干预的特征非常明显。

所以,1982年的民诉法,法院的审判权非常突出,法院可以在当事人的诉讼请求之外,做出判决。当事人没有举证责任,诉讼请求相当于给法院提供线索。当事人诉什么,法院不一定判什么;当事人不诉的,法院依然可以做出判决。

**新京报:**基于上述因素,1991年第一次修订时,

民诉法做出很大调整?

**汤维建:**1991年修法最突出的特点是强化当事人的诉权,弱化法院的审判权。民事诉讼开始向当事人主义转变,诉讼主要依赖于当事人,由当事人主导,法官仅处于中立的裁判者地位。

同时,第一次修法结合了中国特色,明确了检察监督原则、调解原则等。但1991年修法时,我国还没有正式提出以市场经济为主体的经济发展模式,所以在诉讼结构、证据制度等方面,这次修法还没有实质性突破,不可避免带有时代局限性,留有计划经济烙印。

## 【二次修订】

### 明确程序违法可启动再审

**新京报:**2007年二次修法时,社会各界普遍反映只做了“小修”,修改了十几个条款,认为那次修法是“虚晃一枪”。

**汤维建:**2007年那次,司法实践面对两难,执行难和申诉难。那次修法重点修改了再审程序,比如强调程序正义,程序违法成为独立的再审理由,当事人可以基于法院的程序违法事实,申请再审。执行难问题,那次修法对于不履行法律义务的被执行人,制定了限制出境、通过媒体公布不履行义务信息等措施。

但是,再审和执行这两个程序,都处在诉讼程序全过程的尾部,期望以尾部的局部修改和微调,转变诉讼体制,在逻辑上是困难的,甚至是不可能的。所以说,民诉法需要的是全面调整,

进一步调整适应中国国情的诉讼模式,带回当事人主义发展方向。

**新京报:**但本次修订也不是全面调整,只是“中改”,修改规模介于这两次修法之间。

**汤维建:**认为本次修订是“中改”,也有道理,这次一共修改了七八十条条款,修改规模没有1991年那么大,但也远超出了2007年。虽然是“中改”,但进一步摆正了当事人主义轨道。作为与职权主义诉讼模式相对应的当事人主义诉讼模式,在我国发展路途并不平坦。原因在于当事人的诉讼能力、法律意识参差不齐,不少当事人希望法官是包青天,不习惯通过自己的诉讼努力,维护自己的权益。但即使发展路途不平坦,也不可能走回头路。

基于上述目标,本次修订几个关键问题都有所突破。比如证据制度体系,进一步明确了当事人的举证责任。

## 【本次修订】

### 检察机关法律监督成亮点

**新京报:**检察监督与法院居中审判、当事人平等对抗,被视为民事诉讼的“等边三角形”。怎样在保证检察监督的条件下,既维护当事人平等对抗权,又保证法院的独立审判权,一直争论不休。本次修订是如何平衡的?

**汤维建:**审判权到哪,监督权就应该到哪,不留盲点,否则审判权独大,必然导致腐败。加强检察机关的法律监督,是本次修订的一大亮点。跟原来相比,这次贯彻全面监督原则,检察

院的监督权从原来的审判活动,扩展到包括民事执行活动在内的整个民事诉讼活动。

## 【公益诉讼】

### 公益诉讼入法是立法进步

**新京报:**公益诉讼虽然是本次修法的一大亮点,但不少人特别是环保界人士表示失望,认为启动公益诉讼的主体不明,而且非官方组织被排除在外。

**汤维建:**本次修订增加了一些新诉讼程序。公益诉讼也是本次修订新增加的程序之一。目前的规定是,“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,可以向法院提起诉讼”。

“法律规定的机关”、“有关组织”,表明提起公益诉讼的主体多元化,究竟包括哪些,值得进一步研究。但本次修订毕竟是写入了公益诉讼和程序,从这一点而言是立法进步。

刚才提到本次修订凸显了检察监督,其中一个表现就是通过检察监督,支持当事人的起诉权,这已经越来越成为检察机关的法律监督原则。

毫无疑问,检察机关代表的是国家利益和社会公共利益,所以如果公益案件没有“原告”,其他机关或社会组织都没有提起诉讼,那么检察机关有权依据法律规定,提起诉讼。检察机关提起公益诉讼,不仅具有法律保障,而且跟社会团体和公民个人相比,人财物等方面更有优势,也没有滥用诉权等问题。