

公益诉讼概念辨析

敖双红

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 敖双红(1968-), 男, 湖南桃源人, 武汉大学法学院博士生, 中南大学法学院副教授, 主要从事宪法与行政法研究。

[摘要] 公益诉讼的概念争议导致学理与实践都产生矛盾, 其“所指”与“能指”往往混淆。为此, 必须正确认识到几个基本理论问题: 原告应该扩张为诉的利益者; 客观公益因素的存在; 跳出部门法及跳出诉讼法看待诉讼; 公益诉讼侧重于启动者的公益性目的性。根据知识经济原则、基层化原则以及诉讼目的, 公益诉讼的启动先后顺序与启动者的重要性次序并不一致。

[关键词] 公益诉讼; 社团; 公益性; 程序当事人

[中图分类号] DF611 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)02-0250-06

一、公益诉讼学说的分析

(一) 法学界对公益诉讼的认识变迁

公益诉讼是一个舶来品, 并非一个既定的法律术语。从历史渊源看, 公益诉讼起源于罗马法: 除法律有特定规定外, 市民均可提出的旨在保护社会公共利益的诉讼^[1] (第886页)。20世纪60年代美国伴随着公益运动的展开而广泛使用了该术语, 并设立了众多的公益法律机构及类似的制度。为了环境、消费者、女性、有色人种及其他社会公益, 由此进行的诉讼被概称为公益诉讼。20世纪90年代, 国外的公益诉讼制度作为一种知识被介绍到国内, 我国理论界首先出现的是经济公益诉讼。论者认为经济公益诉讼就是指特定的国家机关和相关的组织和个人, 根据法律的授权, 对违反经济法律、法规侵犯国家利益、社会利益或不特定的他人利益的行为, 向法院起诉, 由法院依法追究相对人法律责任的活动^[2] (第27页)。将经济公益诉讼看作经济法领域维护国家经济利益的工具, 为此主张建立专门的经济诉讼程序以有利于经济公益诉讼的进行。

也有论者认为, 公益诉讼实际上是行政诉讼的一种。“公益诉讼是指特定当事人认为行政机关的行政活动侵犯公共利益, 依法向人民法院提起行政诉讼的法律制度”^[3] (第8页)。部分行政法学者进一步认为, 英国讲越权之诉, 美国讲司法审查的范围, 大陆法系也一般按照法院的管辖权进行分类, 诸国均未发现以诉讼标的为基准命名的公益诉讼。因此, 公益诉讼的提法是我国行政法学者的独有见解, 域外均未见有阐释者。公益诉讼是我国学者在谈论行政公诉时制造的概念。

又有论者认为, 公益诉讼就是民事公诉或行政公诉。其中, 还有认为公益诉讼可能覆盖刑事、民事和行政诉讼三大领域的论者, 目前我国由检察院提起公诉的只有刑事诉讼。由此, 主张公益诉讼乃检察机关公诉者, 只是涉及行政、民事领域还是包括经济诉讼、宪法诉讼、刑事诉讼以及劳动诉讼、社会保障(保险)诉讼等更大范围, 是此论者内部的主要分歧所在。

还有论者认为,公益诉讼不等于公诉,它既可以由国家授权的检察机关和政府机关代表国家提起公诉,又可以由利害关系人以国家授权机关的名义或以个人的名义提起,这是目前比较流行的学说。该说由于主体不同,公益诉讼有广义和狭义之分。其中,广义的公益诉讼包括所有维护公益的诉讼,既有国家机关以国家的名义提起的诉讼,也有私法人、非法人团体、个人代表国家以自己的名义提起的诉讼。而狭义的公益诉讼是指国家机关代表国家以国家的名义提起的公益诉讼。传统理论并不认可公民可以就公害事件中所受损害提起诉讼。其理论依据是,行政法是从公益角度制定的,目的是维护社会公共安全,而非具体保护每个人的利益,从控制结果看,公民由公益所得的利益不是法的利益,而是反射利益。对反射利益受到的损害不能提起行政诉讼。随着社会公益侵害愈加恶化及行政管理的不力,目前西方否定了反射性利益理论。正如有学者指出的,“随着现代社会的复杂化,单单一个行动就致使许多人或得到利益或蒙受不利的事件频繁发生,其结果使得传统的把一个诉讼案件仅放在两个当事人之间进行考虑的框架越发显得不甚完备”^[4](第68页)。谷口安平也指出,“与程序的结果有利害关系或者可能因该结果而受不利影响的人,都有权参加该程序并得到提出有利于自己的主张和证据以及反驳对方提出之主张和证据的机会。这就是‘正当程序’原则最基本的内容或要求,也是满足程序正义的最重要条件”^[5](第11页)。以往的诉权强调当事人适格,即只有直接利害关系人才享有诉权,而提起公益诉讼的主体并非直接利害关系人,而是不特定的任何人。因此,公益诉讼是对传统诉权范式的一大突破。从权利体系来看,权利包括个体性权利与集体性权利,公益可视作一种集体性权利,诉讼作为权利救济最有效的制度,必须涵盖对个体权利和集体权利的救济。“审判权与公民权益之间还隔着一道横沟,需要架设桥梁。诉讼权便是连接公民权益与审判权间的中介,它将公民的争议引到了司法权面前,使司法审判得以启动”^[6](第16页)。因此,笔者认为公益诉讼与其说是一种新的诉讼制度,不如说更多的是一种新的诉讼理念和范式。

(二)统一概念需要解决的几个基本理论

公益诉讼的概念争议很大,主要是学者关注的视角差异所致。关于公益诉讼的界定有以下几个方面的问题:

一是原告资格的理论问题。原告要获取当事人资格,必须证明其权利、法律权利或者某种受法律保护的特定权利受到侵害以及受到把原告区别于普通公民的某种特殊侵害、自己的权利与运用法律保护的公众利益受到区别对待而导致受到侵害以及胁迫等等。“原告适格这一要素有时也被评价为把许多烦人的家伙隔离出法院以实现较少司法关系资源的恰当分配”^[7](第7页)。从“法律权利标准”发展到“利益范围标准”,原告资格得以放宽。英国人民曾经很担心:“法官们过去一直不愿意放宽原告资格,他们害怕那样会‘打开水闸’,法院会被诉讼淹没……而最近,法官的上述思想已经让位于以下的思考,为了防止因无人起诉而纵容政府非法行为,法律必须在某种程度上为没有利益的公民留下一席之地”^[8](第365页)。同样,“原告资格的范围在美国确实放宽了,当事人不需要证明其法律利益的存在,也就是说原告不被承认的利益,现在可以作为原告的基础,如审美的利益等”^[9](第39页)。我国过分重实体、轻程序,并且一直将实体与程序上当事人混为一谈。实体与程序法虽具有动物与动物的外型、植物与植物的外型一样紧密的联系,但实体法上的当事人与程序法上的当事人毕竟不同。过去过分注重实体意义上的当事人,将实体意义上当事人的概念照搬到程序法上,忽视了程序意义上当事人应该有所不同。特别是在公益诉讼中,有必要引入当事人主张的利益即诉的利益概念,从而产生专门程序意义当事人概念。诉讼启动时,它并不要求当事人主张有实体法的权利规定,因而当事人适格的限制大大缓和了——这实际上克服了在立案时就进行裁判的常见弊端——是否有原告资格与其他权利应该由审判庭裁决,不能先入为主地挡在法院门外。我国公民普遍厌诉,而非滥诉,何况搭便车的理性人也会逃避诉讼。因此,过分紧缩的原告资格不仅无助于私益的保护,对公益实现更是无益。一切权力属于人民,我国公益的所有者(人民)追求公益顺理成章,公民诉讼权是宪法上的基本权利。审判权本身不能自动起到保护公民利益的作用,必须由公民向法院提起诉讼并被法院所接受、进入诉讼领域,公民的各种利益(包括公

益和私益)才有可能得到保护,即“没有救济的权利不是权利”。因此,公民等在宪法上接受裁判的权利非常重要,西方国家的纳税人诉讼、民众诉讼就是基于这一法理。在实体法以及程序法中,地位相当于个人的法人组织与非法人组织同样具有公益诉讼的资格,自不待言。罗马有句谚语:“没有原告就没有法官”,诉讼中起诉、受理与审判的这种关系意味着:当事人一经提起诉讼,其原告资格即因起诉行为而得以确定,至于是否属于正当原告则在所不问^[10](第 118 页)。发动诉讼的当事人与接受裁判的当事人也未必是同一人。正如科恩指出:凡是以自己名义起诉、应诉的人,就是当事人,并不以民事权利或法律关系的主体为限。在实务中则表现为:凡是在诉状内明确表示争议的主体就是当事人。它“与指明实体法的权利的术语无关,甚至也不涉及在个别诉讼中提起诉讼和进行辩护的程序法上的权利”^[11](第 2 页)。“行政上的原告资格概念与司法上的原告资格概念都不是静止不变的”^[12](第 161 页),《中华人民共和国行政诉讼法》修改建议稿第 29 条明确规定了行政公益诉讼制度,试图将公益诉讼制度写进立法这在我国尚属首次。

二是有关诉讼客体即公益的问题。目前,由个人等起动的公益诉讼有两种情况:一是纯粹为了公益,即当事人从诉讼中不能直接获得利益;二是私益与公益兼顾。国家利益是公益,集体利益和社会公共利益也可能是公益。因此,公益是一个集合概念,同时又是一个相对概念,如工人的公益实现靠工会,农民的利益实现取决于农会,等等。其中不同的工人从属于不同的工会、不同的农民依赖于不同层次的农会,他们涉及公益的大小由不同层次的团体来实现(如某企业工人利益则由企业工会、涉及全省、全国的工人利益往往由省工会和国家工会来体现),公益如果不按照这些相对的主体来确定,公益就会泛化显现脆弱性,不能确定并导致流失。纯粹为公益起诉是公益诉讼,为私益而兼顾公益的是否为公益诉讼,各种观点之间有一定分歧。换句话说,如果诉讼是为个人利益进行,但诉讼本身的意义已超出当事人自己私利的范围,具有社会的普遍性,诉讼的结果对公益影响较大,这样的案件是否可以划入公益诉讼的范围。“客观论”认为诉讼的提起只要结果客观上促进了公益的增进,这样的诉讼就应当被看作是公益诉讼;“主观论”则认为原告提起诉讼如果主观上是为私益而起诉,虽然客观上对公益也有利,不认为是公益诉讼。事实上,我们知道,私益与公益往往相互交织,有些时候判断诉讼的性质完全根据当事人主观目的进行并不恰当,只要诉讼活动的结果具有公益性质,应当视为公益诉讼,对公益诉讼的主观目的限制过严反而不利于公益诉讼的开展。笔者赞成“主观为自己、客观为他人”的诉讼也属于公益诉讼的范围,对关心公益的“热心人”也是一种鼓励,如王海打假对净化市场有巨大的社会意义。为了排除原告类似王海的法律障碍,在类似行动中注入维护公益的利益动机——除了从客观结果反推“原告”的公益动机外,还应由国库设立保护公益的奖励基金、对损害者进行惩罚性赔偿或按胜诉后挽回损失比例进行奖励。

三是涉及公益诉讼的范围。公益诉讼范围争议很大:有的从国家机关即检察院角度来界定(包括行政公诉、民事公诉,甚至除了行政公诉、民事公诉还包括刑事公诉);有的从单一诉讼角度认定(认为公益诉讼即行政公诉,只存在于行政诉讼中——由此也有人进一步派生出公益诉讼“否定论”的观点;还有的认为仅存在经济诉讼中,将经济诉讼等同于经济公益诉讼);有的根据实体法来分,认为存在于多种诉讼中(它包括行政公益诉讼、民事公益诉讼、经济公益诉讼和宪法公益诉讼等);还有的从诉讼主体来看,有广义与狭义之说。广义说认为国家机关、公民、法人以及其他组织提起的诉讼都在内。狭义说认为,仅是国家机关启动的诉讼才是公益诉讼,即检察机关提起的公诉才是公益诉讼。还有从客体角度认识的,“公益诉讼是指特定的国家机关,相关组织和个人,根据法律授权,对违反法律法规、侵犯国家利益、社会利益或特定的他人利益的行为,向法院起诉,由法院追究违法者法律责任的活动”^[13](第 56 页)。把救济对象确定为国家利益、公共利益和他人利益,延伸到他人利益,与普通民事救济混为一谈,也与私法自治原则相违背,不妥。还有对未来同样违法的制约力问题,纠纷有可能再生,尤其是抽象行政行为的违法问题呈现难局,孤立研究、各说自话已使公益诉讼停滞不前。公益诉讼不仅是一个法律问题,更是一个社会问题;不仅是一个理论问题,也是一个实践问题。因此,不仅要总结实践,而且要站在所有诉讼实践

之上,即跳出来,跳出学科看诉讼甚至是跳出诉讼看诉讼,在宪法与法理的高度看待诉讼实践,才能既看得清又看得远。笔者认为,只有“同类项”才能合并,所以公益诉讼存在于民事诉讼、行政诉讼和宪法诉讼等诉讼中(理论上违宪审查也属于此类,只是还未实行而已)。因此,公益诉讼应该是这些诉讼“同类质”的合并。

四是公益诉讼的主体问题。要解决两个问题:其一是诉讼法律关系的主体与诉讼主体的差别,二者不能混同。其二是国家机关能否成为诉讼主体?有人从诉讼法律关系主体,其中包括从法院角度界定公益诉讼^[12](第27页),诉讼制度的公益性服务要求已经在宪法以及法院组织法中明确规定,不言而喻。公益诉讼的公益性目的只不过是从事诉讼主体的一方即原告方面讨论才有相对性意义,“法院是法律帝国的首都”^[14](第361-362页)。诉讼保护公益是我国诉讼制度的应有之义,就司法机关方面或者说作为诉讼制度本身而言追求公益自不待言,广义上说它们自然可以而且应该为公益参与诉讼,是公益诉讼的主体,但笔者认为,对诉讼主体的界定过于宽泛,不应是所有组织和个人,从规范意义上来说至少应排除法院本身,过多地讨论宪法与组织法已经规定的国家机关(审判机关、检察机关和行政机关)追求公益的义务,显然没有必要。公益诉讼不是一个法律术语,而是一个学理上的概念,不甚明确,需要学理上的归纳。仅仅是公民、法人与其他组织还是包括检察机关在内,甚至包括审判机关和检察机关在内的司法机关整体在内?笔者认为即使初期有必要将检察机关、公民、法人与其他组织等作为诉讼主体,但诉讼的主体即启动主要靠社团实现,或者说这三个主体之间的重要性是有差异的。

五是公益诉讼是否必要。这种声音不大,但仍然有争议。公益与私益息息相关,公益的侵害最后必然要转移到公民个人身上。社会是共生共存的整体,只要损害公益就不可能与个人无关,所以应予以保护,但不能说损害公益就是损害私益,或者就应该由私益的所有者请求保护。按照系统论的观点:“若干事物按某种方式相互联系而形成一个系统,就会产生出它的组分和组分的总和所没有的新性质,叫做系统质或整体质。这种性质只能在整体中表现出来,一旦把系统分解为它的组成部分,便不复存在”^[15](第29页)。公益不是私益的数学总和。公益诉讼形成难局的原因来自于两个基本观念的假定:其一公民只是关心个人利益的人,而且只关心个人利益;国家机关(法院、检察院等司法机关和行政机关)都能及时保护公益。其二为狭隘的部门法观念。各自从行政法、民法、经济法等角度考虑公益诉讼的问题,尤其是行政法与经济法学,从而产生公益诉讼矛盾和否定之说。没有从诉讼制度的整体来考虑公益诉讼(更不用说从宪法诉讼的角度),不仅暴露出各说自话的缺陷,冲突也不利于公益诉讼的构建。另外,前述四个主要方面问题的分歧,也致使公益诉讼概念理解不一致。即使作为比较主流的学说,在实践中也存在实施问题,仍然需要完善和重构。

二、公益诉讼概念的界定

现代社会冲突由主体选择诉讼方式保护自己的私利,原因在于私力不及和法律的明确规定,“实质上诉讼的出现根源在于统治者的一个主观判断:任何冲突所危及的不仅仅是权益享有者本人,而且同时也危及统治秩序”^[16](第25页)。换言之,是否通过诉讼解决,在于该社会冲突对社会影响力的大小,而不完全在于该冲突的性质。可见,“民事诉讼法的目的,不仅在于解决民事争议,还在于通过法院的神圣裁决制裁违法行为从而达到维护社会正常的经济和生活目的”^[17](第351页)。在社会生活中,侵害国家利益、社会公共利益的行为不在少数,诉讼制度缺乏了公益诉讼这一块将很不完整,因而建立公益诉讼基本上成为主流的声音。上文笔者探讨了公益诉讼概念相关的几个基本问题:原告应该扩张为诉的利益者,即产生专门的程序当事人;有公益因素存在,即专门追求公益以及公益、私益兼有的诉讼都应视为公益诉讼;必须跳出部门法及跳出诉讼法看待诉讼,即公益诉讼包括行政公益诉讼、民事公益诉讼、经济公益诉讼与宪法公益诉讼等;公益诉讼侧重于启动者的公益性,作为国家机关的行政机关与司法机关本身都应该是追求公益的,毋庸讨论。因此,只有站在宪法与法理学的高度来认识公益诉讼,才能摆脱

部门法和诉讼法的本位局限。要科学、明确界定公益诉讼概念,公益诉讼除了至少应满足以上要求外,作为一种理论上新兴的诉讼制度,还要符合诉讼制度的目的,即应随社会的发展而发展以及符合知识经济原则。“诉讼经济,是以较小的诉讼成本,实现较大的诉讼效益,或者说为实现特定的诉讼目的,应当选择成本最低的方法与手段,经济的实质是诉讼的投入产出比”^[18](第 99 页)。公益诉讼的公益性目的只不过是从事诉讼主体的一方即原告方面讨论才有相对性意义。作为一种学理性归纳,是对三大诉讼“原告资格”方面制度的完善。在现阶段,笔者认为公益诉讼的启动主体(原告)可以是多元的,但各主体之间有重要性和先后顺序的不同。

1. 个人参加公益诉讼的劣势。私人关心私益是其本分,个人是理性人,不愿意关心公益,即使有意但能力不够。私人更多关注的是私益,要求或奢望他们过多地关注公益很不公平。虽然关心公益是公民的一项基本权利(不应该是义务),但权利的行使还是受到很多客观条件的限制。政府对公共物品的提供倾向于反映中位选民的偏好,这样做的结果是:一部分人对公共物品的过度需求得不到满足;另一部分人的特殊需求也得不到满足,在政府失灵的情况下,第三部门应运而生,它们起到了拾遗补缺作用。由于“免费搭车”现象的存在,市场机制无法解决公共物品的提供问题,因此制度选择的范围缩小到要么由政府提供,要么由第三部门提供。政府提供的公共物品满足一部分人的一部分需要,余下的部分必须由第三部门加以补充。不过,按照弱者优先、自愿优先、公共成本效益优先的原则,公与私的比较,先让个人自己实施,如果不行;就让社团实施;如果还不行,才能由政府实施,这样政府在必要的情况下才能介入,避免干涉个人自由,也减少公共成本的支出。开放社会中的政体有一个典型特征即基层化原则,由于难以确定什么是公益,因此,决策必须在尽可能低的层面上做出,层次越低,组织一个使人们愿意服从的社团就越容易^[19](第 149 页)。因此,凡是由民间组织可以完成的事情不应由政府来完成;凡是由企业或家庭可以完成的事情不应由政府或民间组织来完成。公益诉讼究竟由检察机关、社团还是个人来做,可以参考经济学原理。由于公益诉讼是补充公益保护的不足,而不是取代,更不是独立的一种。不管动机如何,初衷如何,只要其诉讼行为在客观上起到了维护公益的作用,就是公益诉讼。王海是否是消费者并不重要,他利用消法维护了公益就行。特别是在目前阶段公益诉讼制度不健全时,应予鼓励,最高法院也可先通过判例或司法解释予以肯定。

2. 检察机关公诉的缺陷。检察机关如果作为原告启动公益诉讼,有三个方面的问题:首先,检察机关既是法律监督者,又是原告(公益代表者),既站在体制内又站在体制外,两重身份矛盾,这是其自身难以修复的缺陷。检察机关如果要维护公益,就只能以一种身份出现,要么是法律监督者,要么是公诉人,否则,反而不能有效地保护和实现公益;第二,公诉制度的成本自然由国家负担,那么检察机关提起公诉会大大增加国家成本,不利于减轻人民负担;第三,检察机关事务繁多,特别是国家公务员不存在经营风险。他们对公益的追求与维护主要依据他们的责任心和素质的高低,没有一种机制使两者之间存在必然的联系,他们与公益很少直接挂钩,这不利于调动检察机关公务员的积极性,相反还会出现某种对立情绪。检察机关及其公务员远比不上公民个体更关心自身利益,也远比不上直接建立在自身利益之上的人民团体更关心社团成员的公益。现实中检察机关除了刑事公诉外直接提起公诉的其他案件极少即是明证。因此,检察机关可以为公益而成为抗诉或公诉的主体,但显然发挥的作用非常有限。

3. 公益诉讼的关键是社团。在法人组织中,社团法人除具有一般的私法人地位(与普通公民地位相同)外,它还有一定的公法人职能。它既能作为公的代表协助政府对社会及成员进行管理、实现公共管理目的,维持公共秩序;又能作为私的代表对政府进行制约监督,并参与政府决策,维护社会成员的利益。因此,由社团提起公益诉讼,其好处是明显的:社团力量大、专业知识雄厚、集思广益,克服单个成本大、搭便车、国家介入不经济、不合理以及积极性不足的问题。社团提起公益诉讼,不仅是整合广大公民的利益和需求,也不仅是社团代表利益所有者直接参加诉讼,使公益诉讼常态化、专业化和集团化,还鼓励了“热心者”的公益诉讼。没有代表一定范围利益的社团,在保护这些利益的立法、决策以及监督执行公益的国家机关方面,必然缺乏代言人和具体的利益诉求和表达,我国的公益流失还会加剧,尤其是在

公益诉讼方面,没有社团直接参与,单个公民的公益诉讼几乎不起作用,公益诉讼永远只能停留在学理上或者是名存实亡:要么没有人提起公益诉讼;要么,收效甚微。因此,公益诉讼虽然有个人、私法人以及其他组织等提起,但关键是社团在作用。

[参 考 文 献]

- [1] 周楠. 罗马法原理[M]. 北京:商务印书馆,1996.
- [2] 韩志红,阮大强. 新型诉讼——经济公益诉讼的理论和实践[M]. 北京:法律出版社,1997.
- [3] 解志勇. 论公益诉讼[J]. 行政法学研究,2002,(2).
- [4] [意]莫诺·卡佩莱蒂. 福利国家与接近正义[M]. 北京:法律出版社,2000.
- [5] [日]谷口安平. 程序正义与诉讼[M]. 北京:中国政法大学出版社,2002.
- [6] 左卫民,朱桐辉. 公民诉讼权:宪法与司法保障研究[J]. 法学,2001,(4).
- [7] [意]莫诺·卡佩莱蒂. 福利国家与接近正义[M]. 北京:法律出版社,2000.
- [8] [英]韦德. 行政法[M]. 北京:中国大百科全书出版社,1997.
- [9] 周汉华. 行政诉讼原告资格研究[C]. 行政法学研究论丛. 北京:中国政法大学出版社,1992.
- [10] 江伟. 中国民事诉讼法专论[M]. 北京:中国政法大学出版社,1998.
- [11] [英]恩斯特·科恩. 当事人[J]. 国际比较法百科全书,第14卷、第15章.
- [12] 王名扬. 法、美、英、日行政法简明教程[M]. 太原:山西人民出版社,1991.
- [13] 马奉南. 试论建立公益诉讼制度的可行性[J]. 审判研究,2002,(10).
- [14] 德沃金. 法律帝国[M]. 李常青,译. 北京:中国大百科全书出版社,1996.
- [15] 苗连升. 系统科学精要[M]. 北京:中国人民大学出版社,1998.
- [16] 柴发邦. 体制改革和完善各种诉讼制度[M]. 北京:中国公安大学出版社,1991.
- [17] 张卫平. 诉讼构架与程式——民事诉讼的法理分析[M]. 北京:清华大学出版社,2000.
- [18] 龙宗智. 相对合理主义[M]. 北京:中国政法大学出版社,1999.
- [19] [美]乔治·索罗斯. 开放社会:改革全球资本主义[M]. 北京:商务印书馆,2002.

(责任编辑 车英)

Discussion on Concepts of Public Interest Litigation

AO Shuanghong

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: AO Shuanghong (1968-), male, Doctoral candidate, Wuhan University Law School, Associate professor, Central South University Law School, majoring in constitution and administration law.

Abstract: The contradiction of the concept of the public interest litigation causes the contradiction in the theory and the practice, it often confuses that “refers” and “can refer”, we must correctly solve several basic problems: The plaintiff should expand for the benefit which sues; The objective public interest factor has existence; we must jump out of family rules and regulations and the procedural law to regard the lawsuit; The public interest litigation stresses on the goal of public interest of the plaintiff. Moreover, according to the knowledge economy principle and the basic unit principle as well as the lawsuit goal, it is inconsistent that the order of the public interest litigation between start and the importance.

Key words: public interest litigation; mass organization; public interest; procedure litigant