

论民事公益诉讼与人民法院职能的更新

谢 婧

摘 要：民事公益诉讼制度在人民法院遇冷，其根源是民事公益诉讼区别于行政公益诉讼，具有明显的国家治理职能的特征。人民法院在民事公益诉讼等纠纷治理中面临职能冲突，是由于国家治理职能与传统司法职能存在本质属性上的内在矛盾。人民法院有必要也有能力承担新时代下的国家治理职能，在以民事公益诉讼为代表的新型纠纷治理中，从源头化解纠纷，并推动国家治理能力的现代化。为了更好地参与国家治理，人民法院应当组建专属的治理队伍，以更合适的方式与知识展开纠纷的治理工作。

关键词：国家治理职能；民事公益诉讼；多元纠纷解决；纠纷治理

〔中国分类号〕D925.1；D926.2 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2096-6180（2026）04-0036-16

一、问题的提出

作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要制度载体，我国现行的公益诉讼制度实行行政公益诉讼与民事公益诉讼双轨并行的规范架构，分别对应公权力履职监督与私主体公益侵权追责的双重治理需求，承载着生态环境、食品药品安全、个人信息保护等领域公共利益司法保障的核心功能。2012年，民事公益诉讼作为公益诉讼首个制度正式入法；2026年6月26日，《中华人民共和国检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》公布，向社会征求意见。十余年间，公益诉讼从“有关组织”提起诉讼，走向检察机关与社会主体共同起诉；从单一的民事公益诉讼，走向行民双轨并行的公益诉讼制度，最终成为兼具监督性、协同性与预防性的中国特色司法治理机制。然而从司法实践的效果看，公益诉讼制度呈现出行政公益诉讼一枝独秀、民事公益诉讼长期萎缩的结构性失衡格局，与制度设计的双轨并行、协同共治目标形成明显张力，构成制约公益诉讼治理效能充分释放的核心瓶颈。

民事公益诉讼的遇冷态势在人民法院的司法审判层面表现得尤为突出。这不仅表现为民事公益诉讼占比过低，也与检察机关倾向于选择行政公益诉讼密切相关。人民法院虽未对公益诉讼案

〔作者简介〕谢婧，北京大学法学院2023级博士研究生。

〔基金项目〕国家社会科学基金重大项目“中国特色公益诉讼现代化的理论创新与实现机制研究”（项目批准号：23&ZD164）。

件整体数据进行统计,但以生态环境和资源保护领域为切口^{〔1〕},可以推知民事公益诉讼在人民法院的受理现状。根据最高人民法院定期发布的《中国环境资源审判》《中国环境司法发展报告》及相关数据统计,普通环境民事公益诉讼仅占全部受理公益诉讼案件数量的3.3%,检察民事公益诉讼则占29.4%。^{〔2〕}从检察公益诉讼的整体数据来看,检察民事公益诉讼在全部检察公益诉讼中的占比始终处于较低水平:2023年,全国检察机关共立案办理公益诉讼案件189 885件,其中民事公益诉讼仅22 109件,占比不足12%;2024年,全国检察机关共立案办理公益诉讼案件151 270件,民事立案占比进一步降至10.3%。在提起诉讼环节,2023年和2024年检察民事公益诉讼的起诉案件占比虽较高,但绝对数量仍受整体立案规模所限,且其中包含大量刑事附带民事公益诉讼案件,纯粹民事公益诉讼的案件数量更为有限。^{〔3〕}

既有研究多将上述失衡现象归因于民事公益诉讼司法解释碎片化导致程序运行困难、起诉主体动力不足、检察机关顺位后置、社会组织能力薄弱等外部因素^{〔4〕},却普遍忽视两类公益诉讼在制度属性、功能定位与治理逻辑上的本质差异,更未触及民事公益诉讼运行不畅的深层司法体制根源。随着经济飞速发展、城市化进程加速推进,环境侵权、大规模消费者权益受损、公共卫生安全等新型社会问题不断涌现,以个人主义为核心、侧重静态私权保护的传统私法体系已难以适应工业化、多元化现代社会的治理需求。^{〔5〕}作为回应新时代治理需求的典型诉讼制度之一,民事公益诉讼被立法机关赋予维护国家利益、社会公共利益、化解公共领域纠纷的重要使命。然而,由于人民法院的治理职能未能及时更新,民事公益诉讼制度的运行效果不佳,直接影响国家治理体系和治理能力现代化在民事领域的落地成效。基于此,笔者将立足上述司法现状,首先从治理职能的角度分析遇冷的原因,即人民法院传统司法职能不足以满足民事公益诉讼等新型纠纷的需要;进而论证人民法院通过民事公益诉讼承担治理职能的必要性与可行性;最后讨论人民法院提升治理职能,应当在治理人员、方式、知识方面予以更新,以期在政策应对上提出有效的解决路径。

二、民事公益诉讼对人民法院传统司法职能的挑战

人民法院作为国家司法机关,在民事司法领域,主要承担着通过认定事实和法律适用作出裁判从而定分止争的职能,这也是人民法院的传统司法职能。民事公益诉讼的创设,在一定程度上是希望弥补群体性诉讼的不足,以更好地实现传统司法职能。但从既有数据看,对比行政公益诉

〔1〕 根据《公益诉讼检察工作白皮书(2024)》显示,生态环境和资源保护领域立案占公益诉讼立案总数的37.5%,是公益诉讼案件办理最多的领域。

〔2〕 最高人民法院发布《中国环境资源审判(2024)》第1-2页。

〔3〕 相关数据参见《公益诉讼检察工作白皮书(2023)》, https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbh/202403/t20240309_648329.shtml;《公益诉讼检察工作白皮书(2024)》, https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbh/202503/t20250309_688675.shtml。

〔4〕 相关讨论参见张嘉军:《我国民事公益诉讼诉权行使顺位研究》,载《中国法学》2025年第4期,第268-272页;丁宝同:《民事公益诉讼的制度危机与程序统合》,载《政法论丛》2024年第4期,第118-121页;孟醒:《多维“公共利益”结构下我国民事公益诉讼的体系优化》,载《中外法学》2025年第5期,第1224-1226页。

〔5〕 [意]莫诺·卡佩莱蒂:《比较法视野中的司法程序》,徐昕、王奕译,清华大学出版社2005年版,第322页。

讼, 人民法院在民事公益诉讼纠纷解决上似乎遭遇了瓶颈。这是否意味着民事公益诉讼区别于行政公益诉讼, 对人民法院传统司法职能行使提出了特殊要求, 进而给行使传统司法职能的人民法院带来了新的挑战?

(一) 民事公益诉讼属于国家治理职能

党的十八届三中全会首次提出推进国家治理体系和治理能力现代化, 并提出国家治理体系是一套聚合性的大范围制度体系, 既包含经济、社会、文化、生态等各领域的体制机制设计与法律法规构建, 也囊括党的建设相关的制度安排。对应的国家治理能力, 则以国家治理体系为根本依托, 聚焦社会各类事务的治理与统筹。⁽⁶⁾ 因此, 国家治理职能包括维护国家领土安全与国民生命财产安全、保障公民各项合法权益、依法惩处违法犯罪行为等传统统治职能, 还包括促进经济持续发展与市场良性繁荣、协调社会利益关系、化解各类社会矛盾问题、提升社会整体认同感、保障社会长期和谐稳定等柔性管理职能。⁽⁷⁾ 可以说, “治理” 有着双重概念内涵, 将国家职能视为统治职能与管理职能的有机结合。⁽⁸⁾

上述治理需求直接反映在民事公益诉讼由传统被动审理向主动治理的转变上。这也导致民事公益诉讼相较于行政公益诉讼, 在检察机关和法院两侧均明显遇冷。对比行政公益诉讼, 民事公益诉讼具有明显的国家治理的特征。

其一, 行政公益诉讼参与主体基本固定, 而民事公益诉讼的纠纷治理需要多元制度与主体协同, 契合国家治理体系各要素衔接运转的核心要求。

国家治理强调治理主体的多元化、治理渠道的多样化。党的十八届四中全会以来, 党的文件中反复强调依法治国是“党领导人民治理国家的基本方略”, 国家治理是党的领导与人民当家作主的有机结合。当代中国国家治理, 本质是在现代国家政治架构下, 协同推进公共事务治理的动态实践过程。这一过程以政党、政府、社会组织及公民等多元主体为参与核心, 通过统筹汇聚各方资源, 凝聚协同治理合力, 最终实现公共事务的高效治理。⁽⁹⁾ 主体的多元化意味着国家治理侧重于整合多元治理力量、寻求多元治理主体合作, 以形成国家内部良性互动与国家和社会相互支持。

行政公益诉讼的制度功能是通过司法程序监督行政机关维护公共利益的履职行为是否合法。⁽¹⁰⁾ 在该制度中, 人民法院、人民检察院、未履职的行政机关作为三方国家权力机关, 共同参与诉前、诉中及诉后执行的全过程。反观民事公益诉讼, 利益涉及范围广泛, 且与公民基本权利密切相关, 相关参与主体涵盖检察机关、行政机关、司法机关、涉案企业及大量不特定自然人, 形成复杂的多方利益格局。这类复杂纠纷的化解, 无法仅依靠单一司法程序或某个主体独立完成,

(6) 习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》, 载《人民日报》2014年1月1日, 第2版。

(7) 龚维斌:《理解推进国家治理现代化的四个维度》, 载《中国行政管理》2024年第8期, 第15页。

(8) 王浦劬:《国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系》, 载《国家行政学院学报》2014年第3期, 第12页。

(9) 汪仕凯:《当代中国的国家治理观》, 载《中国治理评论》2023年第2期, 第31页。

(10) 付婧:《行政公益诉讼请求的确立规则与完善路径研究》, 载《行政法学研究》2026年第1期, 第157页。

而需要衔接民事诉讼制度、行政执法制度、公共利益补偿或修复的执行制度、公益组织参与制度等多元制度,协调司法、行政、社会等多方主体力量。民事公益诉讼对多元主体共治的需求首先体现在起诉主体的多元安排上。《中华人民共和国民事诉讼法》(下称《民事诉讼法》)第58条规定,对环境公益诉讼、消费者保护公益诉讼等民事公益诉讼,法律规定的机关和有关组织可以提起诉讼。具体实践中,人民法院与人民检察院探索共建民事公益诉调衔接机制,对于社会公共利益损害较轻微的案件优先分流至调解程序快速化解,并将合适的案件委派给行业专家、人大代表等主体进行调解。^{〔11〕}这意味着社会相关主体对纠纷治理都负有对应的治理责任,其他社会管理或监督职责可以转化为治理资源。^{〔12〕}

其二,行政公益诉讼以司法审判为监督行政权的方式,民事公益诉讼纠纷需要主动治理而非被动审判,符合国家治理的核心要求。

推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中,强调国家治理、政府治理与社会治理的共同作用,是中国共产党带领人民开展治国理政实践的应有之义。^{〔13〕}当然,现代社会的公共事务呈现出高度复杂性,传统意义上的管控方式已难以适应这种复杂的治理需求。^{〔14〕}因而国家对纠纷治理提出“源头治理”与“把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”,以及挖掘新时代“枫桥经验”在纠纷治理中的作用等要求^{〔15〕},以求充分发挥自下而上的互动过程的治理效用。

《中华人民共和国行政诉讼法》和《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(法释〔2020〕20号)等明确规定,行政公益诉讼程序分为两步:当受案范围内的行政机关违法行使职权或者不作为时,检察机关先行提出检察建议;行政机关在法定期限内不履行的,检察机关再依法向人民法院提起诉讼。检察机关向人民法院提出的诉讼请求以督促履职、确认违法为主^{〔16〕},本质上是司法权对行政权是否符合法律规定进行的权力监督。民事公益纠纷是现代复杂公共事务的典型代表,传统司法被动审判很难完全化解各类民事公益损害。不同于行政公益诉讼的固定请求,民事公益诉讼不仅包括传统的赔偿性目标,还涵盖惩罚性赔偿与公益修复的实现,多重目标的实现需要人民法院进行更全面的考量。因此,人民法院与其他治理主体展开合作、协商,寻求认同与共识,以期形成多元的主动治理模式。例如,检察机关提起

〔11〕 重庆市第五中级人民法院与重庆市人民检察院第五分院举行《关于建立民事公益诉讼诉调衔接机制的实施办法》,载微信公众号“重庆市第五中心人民法院订阅号”2024年12月11日。

〔12〕 顾培东:《国家治理视野下多元解纷机制的调整与重塑》,载《法学研究》2023年第3期,第97页。

〔13〕 王浦劬:《国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系》,载《国家行政学院学报》2014年第3期,第14页。

〔14〕 熊光清、蔡正道:《中国国家治理体系和治理能力现代化的内涵及目的——从现代化进程角度的考察》,载《学习与探索》2022年第8期,第59页。

〔15〕 “源头治理”与“把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”以及发展“枫桥经验”以解决纠纷,分别在《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过)、《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》(2022年10月16日在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告)中提出。

〔16〕 刘艺:《构建行政公益诉讼的客观诉讼机制》,载《法学研究》2018年第3期,第46页。

民事公益诉讼、环境民事公益诉讼中的替代性修复责任等制度，但尚未形成稳定、成熟的规则体系。这有赖于人民法院与人民检察院通过个案经验，逐步探索形成适宜中国社会的纠纷治理方案。

其三，从国家治理的权威基础来看，行政公益诉讼是对行政权力是否违法作出判断，而民事公益诉讼的治理需要回应公共利益保护的诉求，仅依法判断无法实现治理目标。

国家治理与“统治”的权威基础存在明显差异：“统治”的权威仅依赖于国家法律及其强制力，前者的权威基础则进一步吸纳社会组织与民众的认同及共识作为重要构成要素。^{〔17〕}这要求国家治理实践须深入开展多层次、多形式的法治创建工作。社会的本质内核体现为“生活世界”，而国家推行的“中央辐射式治理”存在先天局限性。这两类要素的协同影响，使得现代社会治理必然呈现为国家的正式规范与社会的非正式规范两个层面联动共治。^{〔18〕}国家正式规范包括法律、政策、政令、规章等，社会非正式规范则包括禁忌、习惯、风俗、惯例等，而国家治理需要重视社会非正式规范，并协调国家正式规范与社会非正式规范妥当运转。^{〔19〕}

行政公益诉讼督促履职、确认违法的诉讼请求基于的权威基础均为法律对行政机关权力要求的规定，而民事公益诉讼在客体上以公共利益保护为内容，在主体上依法赋予社会组织、行业协会等社会主体起诉权，让民事公益诉讼从“国家单向管控”转向“国家+社会双向参与”。这个诉讼过程本身就在凝聚社会对公共利益保护的价值共识、获取社会组织与民众的认同。从民事公益诉讼案件办理的效果上看，检察机关、社会组织应当深入了解公益受损地区基层治理实际、行业特点、民众利益诉求，确保诉讼请求的提出、调解方案的制定、裁判结果的作出符合社会实际，避免制度实施与生活实际脱节。正是基于上述特质，传统民事诉讼“依法判断”模式并不能实际满足民事公益诉讼中公共利益损害修复的需要。例如，消费者权益保护公益诉讼中涉案企业的赔偿是否直接支付给受损个人，环境民事公益诉讼中如何展开替代性修复，法律很难一刀切地予以规定，目前缺乏相应的治理规范。^{〔20〕}如何协调检察机关、行政机关、涉案企业、社会公益组织等主体运用多元自治规范化解公益诉讼难题，目前仍处于尝试探索阶段。^{〔21〕}这均是由于此类规则非基于法律上的权利义务判断，而是需要在治理实践中主动寻求合理路径。

（二）通过民事公益诉讼参与治理对传统司法职能的挑战

司法职能与国家治理职能虽然同属于国家职能的重要组成部分，但在具体行使过程中二者各

〔17〕 俞可平：《全球治理引论》，载《马克思主义与现实》2002年第1期，第22页。

〔18〕 李杰：《论民间法在社会治理中的作用及介入途径》，载《甘肃政法学院学报》2015年第1期，第28页。

〔19〕 关于多元规范促进国家治理得相关论述，参见王启梁：《国家治理中的多元规范：资源与挑战》，载《环球法律评论》2016年第2期，第5-19页；高启耀：《国家治理新趋势：民意与法治的融合——以“滴滴案”和“刘海龙案”为切入点》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2019年第5期，第130-137页。

〔20〕 杜乐其：《论消费领域检察公益诉讼损害赔偿金的分配路径》，载《南大法学》2024年第2期，第48-50页。

〔21〕 例如，福建省市场监督管理局与法院、检察院、消费者权益保护委员会、公安厅和司法厅等部门联合共建消费者权益保护的多元化解机制。相关信息参见《〈意见〉出台！多部门联合探索消费纠纷多元化解机制》，载微信公众号“福建省消费者权益保护委员会”2024年9月19日。

自具有不同的本质属性。民事公益诉讼的纠纷治理目标，给人民法院的传统司法职能带来诸多挑战。

第一，司法职能行使主体仅限于人民法院的审判人员，以审判能力为选任标准，与国家治理职能主体多元化、渠道多元化的要求存在矛盾。《中华人民共和国人民法院组织法》（下称《人民法院组织法》）第29条第1款和第30条第1款分别规定“人民法院审理案件，由合议庭或者法官一人独任审理”与“合议庭由法官组成，或者由法官和人民陪审员组成”，同时第45条规定“人民法院的法官、审判辅助人员和司法行政人员实行分类管理”。上述法律反映人民法院自“员额制改革”之后，法官与选任的人民陪审员成为组成审判组织仅有的两类人员。司法职能不仅行使的主体单一，不支持向多元化主体开放，而且审判人员也不能适应其他治理渠道。从选任与考核标准上看，员额法官更擅长的是司法审判，而非诉讼之外的纠纷解决。《中华人民共和国法官法》第12条规定，担任法官在知识能力上需要“具有法律专业知识”，初任法官还需要通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格。最高人民法院规定，对法官以岗位职责和工作内容为基本依据进行考核，其中对于“能”和“绩”的考核，均主要围绕法律专业水平、案件审判水平展开。^{〔22〕}简言之，员额法官的选任与考核，是依据其对案件审判能力进行判断，是考核其行使司法裁判定分止争的能力，并未涉及国家治理职责方面的能力评价。从能力匹配性与对应性上看，员额法官很难胜任诉讼审判之外的纠纷治理工作。^{〔23〕}

第二，司法职能以判断权为核心，通过被动且自上而下的方式行使权力，与国家治理职能对双向互动的要求存在矛盾。学界的基本共识认为，司法职能的本质是法院行使判断权，是国家最权威的终极判断权。司法的判断对行政行为与立法行为而言，其效力都是终局的，这一法理假设赋予司法裁判的权威性。^{〔24〕}从本质属性上看，司法活动的直接目的是“定分止争”，对现实权利义务纠纷行使裁判权。裁判包含判断与裁决，判断是建立在事实认定与法律问题认定的基础上，而裁决将重新明确当事人之间应有的权利义务关系，通过审判程序在判断的基础上作出决定。^{〔25〕}因此，2014年中央提出“司法权是中央事权”的论断^{〔26〕}，地方各级人民法院都是国家设在地方的法院，代表国家行使司法权^{〔27〕}。这意味着司法职能是将中央制定的各项法律法规通过裁判的方式实现全面贯彻，这是典型的自上而下地行使国家权力的方式，不存在民事公益诉讼所需的社会公众自下而上治理的过程。

第三，司法职能需要严格依据法律规定作出裁判，与国家治理职能对多元规范的要求存在矛盾。

〔22〕《最高人民法院印发〈关于加强和完善法官考核工作的指导意见〉的通知》（法〔2021〕255号）提到，其他业务水平的考核中诉源治理工作可以设置相应指标，但仅一笔带过，并未完善该规则。

〔23〕陈洪杰：《司法决策如何进行后果考量》，载《财经法学》2021年第2期，第157—160页。

〔24〕孙笑侠：《司法权的本质是判断权——司法权与行政权的十大区别》，载《法学》1998年第8期，第35页。

〔25〕杨清望：《司法权中央事权化：法理内涵与政法语境的混同》，载《法制与社会发展》2015年第1期，第54页。

〔26〕周舜隆：《司法权统一性问题研究——以司法权的判断权本质为中心》，载《南通大学学报（社会科学版）》2022年第6期，第110页。

〔27〕王旭：《论司法权的中央化》，载《战略与管理》2001年第5期，第30页。

盾。司法职能中行使判断权主要存在三个环节：一是裁剪事实，二是寻找法律，三是连接事实与法律。司法裁判中寻找的法律依据在法理上被称为法律渊源。美国法学家博登海默将法律渊源分为正式渊源与非正式渊源，成为最具影响力的分类方式。所谓正式渊源，是权威性法律文件的规定，可以获得明确的文本形式的法律规定。⁽²⁸⁾《中华人民共和国立法法》（下称《立法法》）规定，中国司法裁判适用的正式法律渊源包括宪法、法律、行政法规、地方性法规和规章、自治条例与单行条例等。其中，地方性法规、自治条例及单行条例是在宪法、法律及行政法规的指导下，在《立法法》的授权范围内，根据地区实际情况与需要作出特别规定，程序上还需要报上级单位审批或备案。至于非正式渊源的具体范畴，其涵盖的内容通常包括衡平法、习惯法、公共政策、正义准则，以及对事物本质展开推理思考的原则、道德信念与社会倾向等多个方面⁽²⁹⁾，并只能在法律规定空白或适用将导致结果严重不公正时，方可由法官自由裁量是否酌情适用⁽³⁰⁾。对于司法职能而言，非正式规范与国家法律的协调合作较为有限，司法作为纠纷解决的最后一道国家强制力保障的程序，在国家治理职责的发挥中有其局限性。

三、人民法院通过民事公益诉讼承担治理职能的正当性证成

既然传统司法职能与参与国家治理职能之间存在冲突，在政策选择上面临放弃与改革两条道路，那么人民法院是否应该彻底放弃参与国家治理，固守自己的传统司法职能范围呢？笔者认为，在新时代国家治理体系与治理能力现代化的进程中，民事公益诉讼的妥善治理是重要的国家治理内容，人民法院应当提升自己参与民事公益诉讼的能力，从而在传统司法职能之外，承担起新型纠纷治理职能。

（一）人民法院通过民事公益诉讼承担治理职能的必要性

2014年党的十八届四中全会明确提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”，将公益诉讼治理纳入国家治理顶层设计⁽³¹⁾；党的十九届四中全会进一步提出“拓展公益诉讼案件范围”；党的二十大报告则明确要求“完善公益诉讼制度”，形成了递进式的公益治理政策导向。虽然国家治理对民事公益诉讼的治理职能提出了明确需求，主要由检察机关推动公益诉讼制度落地，但现阶段检察机关提起的民事公益诉讼仍属于少数情况。究其根本，检察机关的权力行使主体、行使方式与所依赖的规则等均存在局限，难以承担民事公益诉讼纠纷治理的核心职责，无法满足国家治理对该领域的多元需求。

从权力行使主体上看，检察权在刑事诉讼中的互动对象是犯罪主体、公安机关与人民法院，

(28) [美] E. 博登海默：《法理学——法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社2017年版，第414—415页。

(29) [美] E. 博登海默：《法理学——法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社2017年版，第414—415页。

(30) 周安平：《法律渊源的司法主义界定》，载《南大法学》2020年第4期，第39页。

(31) 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过。

各方诉讼地位具有明显的对抗性，且主体范围相对固定。法律监督中的互动主体是执法的行政机关、人民法院，侧重对权力行使的纠偏，同样不涉及多元社会主体的协同参与。民事公益诉讼的治理过程，必然涉及侵害公益的市场主体、受侵害的不特定多数人、负有监管职责的行政机关、相关行业协会、社会组织等多个主体，需要治理主体搭建多元沟通平台，协调各方利益诉求。检察机关在传统职能场域中，通常只与特定的一两方权力主体进行互动，而民事公益诉讼需要与多元不特定主体协作，这是检察机关传统职能所无法涵盖的。

从权力行使方式上看，检察机关权力行使的方式具有明显的自上而下的单一性、单向性特征。有观点甚至认为，除了民事公益诉讼中的职能定位尚未厘清，法律监督权集中体现为检察机关依照宪法和法律对其他国家机关的权力行使进行监督，具体内容包括侦查监督、监所监督、审判监督、执行监督、民事调解监督和行政公益诉讼等。^{〔32〕}反观民事公益诉讼，作为一种治理方式，本质上是要求治理主体能够协调公益受损方、侵害方、行政监管机关、社会组织等多元主体，通过柔性协同与刚性规范相结合的方式，实现纠纷化解、公益救济等多重治理目标。检察机关的权力属性核心是“监督性”而非“治理性”，其权力运行的根本目标是制约司法权与行政权的权力运行。^{〔33〕}这决定其更倾向于以“监督者”的身份介入，侧重对侵害公益行为的追责与纠正^{〔34〕}，缺乏统筹多元主体、开展协同治理的权力基础与职能定位，难以满足民事公益诉讼所承载的治理要求。

在权力行使所需的规则与知识储备上，检察机关的传统职能使其长期以合法性作为单一规则，难以适应民事公益诉讼治理的复杂性与综合性需求。法律监督的核心是判断执法机关、司法机关的行为是否符合法律规定，本质上是对“合法性”的单一判断。刑事公诉则严格依据刑法、刑事诉讼法等相关法规，对犯罪行为是否构成犯罪、如何定罪量刑进行判断。民事公益诉讼的治理成效需要结合各领域的行政法规、行业规范、技术标准，甚至要兼顾社会公序良俗、行业惯例等非正式规范，需要治理主体关注跨领域的知识，如环境民事公益诉讼需要掌握环境科学、生态修复技术等专业知识，食品药品安全民事公益诉讼需要了解食品药品检测标准、行业经营规范等内容。检察机关长期聚焦于刑事与法律监督领域，其规则适用能力与知识储备难以覆盖民事公益诉讼治理的多元需求，无法对复杂的公益纠纷作出全面、精准的判断，也难以提出贴合实际、兼顾各方利益的治理方案，进而无法满足国家通过民事公益诉讼精准治理、高效治理的要求。

从现实效果上看，人民法院通过裁判明确行业行为标准，倒逼相关领域规范管理，从源头上减少同类公益纠纷的发生。同时，民事公益诉讼作为司法最终救济的渠道，能够弥补行政监管权力的缺位情况，对社会公共利益受损情形进行兜底性治理。^{〔35〕}民事公益诉讼等新型民事诉讼的涌

〔32〕 田夫：《检察院性质新解》，载《法制与社会发展》2018年第6期，第90页。

〔33〕 周新：《论我国检察权的新发展》，载《中国社会科学》2020年第8期，第78—79页。

〔34〕 郑含博：《检察公益诉讼中检察院程序地位新释》，载《当代法学》2026年第3期，第187—188页。

〔35〕 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》，载《河北法学》2025年第2期，第165—168页。

现,突破了传统私权纠纷的边界,聚焦生态环境、食品药品安全、消费者权益保护、安全生产等公共领域,处于公权力监管与私权利自我保护的交叉地带。这些纠纷的治理难度与社会影响远超普通民事纠纷,若不能及时妥善处理,不仅将影响民生与社会健康发展,甚至可能危及社会公众对国家权力的信赖。

(二) 人民法院通过民事公益诉讼承担治理职能的可行性

上述检察机关职能与民事公益诉讼需求的错位,意味着人民法院更有必要承担起民事公益诉讼的重担,成为公共利益保护与社会治理协同推进的核心载体。虽然在传统认知中,人民法院以司法裁判为主要职能,但实践运行中,其现有的能配置与机构设置为依托民事公益诉讼承担治理职能提供了可能。

1. 人民法院除审判权之外的职能配置

审判职能是人民法院的传统职能,宪法赋予人民法院审判权,但人民法院并非仅具有这一项职能。

在外部关系上,人民法院承担着审判权以外的其他国家职能,典型代表如执行权。执行不仅包括审判后的强制执行,还包括部分非诉行政案件的执行权,如《中华人民共和国行政强制法》第53条规定行政机关申请人民法院强制执行。然而,审判后的执行权不仅由人民法院承担,如《中华人民共和国刑事诉讼法》第四编“执行”中规定,刑罚的执行机关还包括监狱、看守所等。另外,民事执行长期经历“审执分离”的学术讨论,2024年党的二十届三中全会强调深化审判权和执行权分离改革。这些都说明,至少在现行机制下,人民法院在审判权之外还享有执行权这项独立的国家职能。从职能内容看,与审判权对实体争议作出判断不同,执行权是特定国家机关依照法定程序,运用国家强制力促使义务人履行生效法律文书所确定的义务,实现权利人民事权利的权力。强制执行实施的基本前提是获得法律规定的执行根据,而该根据最主要来自审判程序中作出的具有既判力或执行力的裁决,执行机构无法自身产生这类裁决。⁽³⁶⁾在民事公益诉讼中,执行权的独立性显得尤为重要,民事公益诉讼的执行不仅包括简单的金钱给付,更涵盖生态环境修复、公开赔礼道歉、行业整改方案落实等具有强烈治理属性的非金钱给付义务。这些义务的履行往往需要跨部门协同、专业评估与持续监督,远超传统私权诉讼的执行范畴。正是基于执行权的独立配置,人民法院才能在保证审判权相对独立的情况下,又与有关行政机关协同合作,通过查封、扣押、代履行、委托专业机构修复等多元化执行手段,推动公益损害的实质性弥补,完成从法律责任到治理实效的闭环。

在内部关系上,人民法院在审判工作之外,还将行使上下级监督与自我监督的职能。《中华人民共和国宪法》第132条第2款规定最高人民法院对地方各级人民法院和专门人民法院、上级人民法院对下级人民法院可以进行监督,最高人民法院会通过公布各类意见、规则、指导案例的方

(36) 张卫平:《“审执分离”本质与路径的再认识》,载《中国法学》2023年第6期,第89-90页。

式统一全国审判工作，地方高级人民法院将通过统计考核与个案的法律监督方式监督下级人民法院的审判工作，各级地方人民法院内部也将通过审判委员会的方式进行审判工作的自我监督。按照《人民法院组织法》第37条的规定，审判委员会可以讨论决定疑难复杂案件的法律适用、讨论本院生效的裁判是否应当再审等审判工作的重大问题。司法实践中运行的阅核制也正是内部职能行使的表现。从传统审判权意义上而言，监督职能保证审判结果的统一性，不同于审判权对法律与事实的判断，而是对法院自身的纠错与监督。从纠纷治理的角度，上述监督职能可以兼具管理职能，统合法院内或区域内民事公益诉讼等治理性工作妥当运行。例如2014年4月，在报经最高人民法院同意后，贵州省高级人民法院首创以生态区域板块为准将全省划分为五个生态环境司法保护板块，重新分配环境诉讼的司法资源。⁽³⁷⁾ 人民法院内部还存在工作专班，对跨部门的非常规、重大治理工作组建综合工作组，进行统筹协调、决策部署与组织实施。⁽³⁸⁾

2. 人民法院除审判机构之外的机构设置

在职能配置之外，依据《人民法院组织法》第28条的规定，人民法院根据工作需要，可以设必要的审判辅助机构和行政管理机构。最高人民法院在业务庭如立案庭、审判庭与执行局之外，还设有综合性的行政管理机构，如办公厅、政治部、赔偿委员会办公室、研究室、审判管理办公室、司法行政装备管理局等十余个其他机构，负责最高人民法院在审判工作之外的综合事务、党政建设、对外交流等其他业务。基层人民法院如北京市海淀区人民法院，在业务庭之外还另设多个人民法庭，以及审判管理办公室（研究室）、政治部（机关党委、机关纪委）、综合办公室、司法警察大队等其他综合事务机构。⁽³⁹⁾ 同样，其他高级人民法院与中级人民法院也具有类似的机构设置。由此可见，人民法院除了法律规定的业务职能之外，还需要承担维持业务运转的综合事务，开展调研工作、党政工作等综合性工作。在这一意义上，人民法院并非仅以审判业务庭为唯一机构，而是根据国家机构安排与现实需要，为审判之余的补充职能设置必要机构。

近年来，人民法院一直在开展内设机构改革，将立案庭发展为诉讼服务中心，这就是一项服务于纠纷治理工作的机构设置改革。2014年以来，全国各地区法院依据最高人民法院的要求建设诉讼服务中心，一般与传统的立案庭合并，提供一站式多元纠纷解决服务工作，为立案、调解、诉调对接等事宜做好衔接。2019年，最高人民法院要求到2020年底，全国法院一站式多元纠纷解决机制基本健全，一站式诉讼服务中心全面建成，并且普遍开通网上立案功能，全面推行跨域立案服务。⁽⁴⁰⁾ 虽然实践中尚未积累足够的有效经验，但诉讼服务中心的机构设置理论上非常有利于民事公益诉讼的纠纷治理工作。诉讼服务中心可引导当事人通过非诉讼方式化解适宜调解的

(37) 傅贤国：《消费民事公益诉讼案件跨区域集中专属管辖规则阐释》，载《河北法学》2025年第9期，第19页。

(38) 郭松：《法院系统中的工作专班：司法治理的组织创新与调适发展》，载《政治与法律》2026年第1期，第4页。

(39) 具体机构设置情况信息来源于最高人民法院官网，<https://www.court.gov.cn/jigou/fayuanjigou.html>；北京市海淀区人民法院官网，<https://bjhdfy.bjcourt.gov.cn/article/detail/2019/06/id/4053785.shtml>。

(40) 《最高人民法院关于建设一站式多元解纷机制 一站式诉讼服务中心的意见》（法发〔2019〕19号）。

公益纠纷,也能够与检察机关、行政机关建立协同对接机制,实现公益纠纷信息共享与联合处置。

综上所述,人民法院虽以司法裁判为主要职能,但这仅是认识上的局限。从实践的职能发展来看,人民法院在职能设置与机构设置上,都存在参与纠纷治理职能的革新空间。从既有的职能行使来看,人民法院既未曾也不将局限于审判权一种职能,随着诉讼服务中心的建设,其亦已经有专门行使纠纷治理职能的机构。

四、人民法院提升治理能力的体系更新

放弃之路既不可行,改革之道方是正途。既然人民法院需要依托民事公益诉讼来实现国家治理,而民事公益诉讼又对其提出了不同于传统司法职能的行使要求,人民法院就应当正面回应两类职能间的差异。在此基础上,围绕民事公益诉讼纠纷治理的职能属性进行整体性体系更新,而非推行单一性、碎片化的制度改革。基于此,笔者认为人民法院在治理人员、治理方式与治理知识三方面应作出相应更新。

(一) 谁来治理?——人员的更新

国家治理职能对人民法院提出了主体多元化、渠道多元化的要求,但既有司法职能的行使主体较为单一,主要擅长司法审判工作。环境、网络安全、证券、食品药品安全等方面的民事公益诉讼,都具有专业性强的特征,对应的纠纷治理需要相关专业知识。因此,相关纠纷的治理主体不能仅限于司法职能的行使主体,应当由具备公益诉讼对应专门技能和知识的专业人员队伍来完成相关工作。若保持现有的人员参与纠纷治理,则存在着明显的错配问题。纠纷治理人员固然需要法律判断能力,但更需要熟悉相关地域与行业,具备预防矛盾、洞察矛盾潜在原因等能力。与之类似,人民法院针对司法职能之外的工作,也基本都配备了相应的专职工作人员。例如,《民事诉讼法》第239条第1款规定“执行工作由执行员进行”。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过)、《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出,要“完善司法人员分类管理制度”“实行审判权和执行权相分离的体制改革”。民事诉讼程序也已逐渐区别法官与执行员,法官负责实体与程序的判断问题,执行员仅负责执行实施工作。⁽⁴¹⁾在这个意义上,可以认为执行员独立于员额法官,是履行执行职责的特定专职人员。又如,知识产权审判中的技术调查官也作为单独专职人员行使技术调查权。2019年,最高人民法院明确规定在人民法院内新增专门设置的技术调查人员。⁽⁴²⁾其中,北京、上海、广州三家知识产权法院已先后配备专门的技术调查室;后续设立的南京、苏州等地知识产权法庭,也依据自身实际情况,积极推进技术调查官队伍的组建工作。此外,最高人民法院亦提出,鼓励其他具备条件的中级、高级人民法院开展技术调查室建设。⁽⁴³⁾2022

(41) 肖建国:《民事审判权与执行权的分离研究》,载《法制与社会发展》2016年第2期,第48页。

(42) 《最高人民法院关于技术调查官参与知识产权案件诉讼活动的若干规定》(法释〔2019〕2号)。

(43) 邹享球:《技术调查官制度的理论设计及现实困惑》,载《知识产权》2021年第4期,第45-46页。

年12月,《民事诉讼法》第五次修改草案曾拟将技术调查官制度写入正式法律,试图将其推广至全部民事诉讼中,以更好地建立全方位、多角度的技术事实查明体系。

需要强调的是,这些纠纷治理人员行使的并非审判权,而是与地方政府治理、社会治理关系紧密的治理职能,并与地方党委政法委、政府多个部门都存在密切的配合。因此,基于基层治理合作的需要与国家治理主体多元化的要求,纠纷治理人员的选任、晋升和干部交流机制不应参照员额法官标准来处理。纠纷治理人员应当属于《人民法院组织法》第45条规定的“审判辅助人员和司法行政人员”,而区别于员额法官等审判人员。这一制度设计并非新创,现行制度中已有例证,如专职技术调查官,以及人民法院研究室、政治部、行政管理机构中的司法行政人员等非审判岗位人员。因此,这类人员的交流、晋升也无须局限于法院系统,而是扩展至国家安全部门、司法行政部门、党委政法委等其他单位^{〔44〕},甚至可以利用聘用制的灵活性吸纳更多元化、更合适的治理人员^{〔45〕}。

(二) 如何治理?——方式的更新

人民法院应认识到纠纷治理职能与司法职能在行使方式上的区别,坚持通过规则建设、信息共享、强制措施等新方式开展纠纷治理工作,并不断发展完善。

第一,加强人民法院对治理规则的主动建设,从源头端通过规则建设实现预防性治理。在治理工作中,人民法院不应局限于被动解决个案纠纷,而应通过构建预防性治理规则,针对潜在纠纷提供有效的治理建议。民事公益诉讼案件强调主动进行纠纷治理和化解。人民法院已经探索出依据既有裁判结果,对协同治理的相关国家机关发布治理规则或者司法建议。例如,人民法院在审理民事公益诉讼案件后,通过及时向当地交通、自然资源和规划部门发送司法建议,填补行政主管部门的管理和保护漏洞,减少公益受损的问题,有利于推动生态环境保护多元共治。^{〔46〕}人民检察院在公益诉讼问题上,也积极通过发布检察建议的方式主动化解潜在纠纷,规范社会主体行为,此种方式甚至成为行政检察公益诉讼的前置程序。^{〔47〕}这些主动的预防性治理方式,不同于最高人民法院的指导案例,并不试图统一裁判规则,而是通过协同国家机关与规范社会行为,达到有效社会治理、降低潜在纠纷的目的。

第二,加强人民法院面向社会纠纷的信息收集能力,发挥与其他纠纷治理主体共享信息的协调作用。民事公益诉讼不同于传统民事诉讼,跨省域特征更突出,专业性更强,更需要加强信息协作与共享。环境公益诉讼、食品药品安全公益诉讼、证券公益诉讼等案件,涉及污染物排放标准、环境影响评估、食药安全标准、“三日一价”等专业知识,往往涉及多个行政机关,存在刑事、

〔44〕 刘忠:《“五湖四海”:政法系统干部交流机制的发生与形态》,载《中国法学》2023年第6期,第136—138页。

〔45〕 非公务员对国家治理,特别是基层治理的积极作用,参见陈那波、黄伟民:《不完全编制与有效治理:基层治理中的政府雇员及其作用——基于A区的调查》,载《社会科学研究》2021年第2期。

〔46〕 江苏省东台市人民检察院诉徐某华、某财险南通公司生态环境保护民事公益诉讼案,江苏省东台市人民法院(2021)苏0981民初6328号民事判决书,人民法院案例库入选案例。

〔47〕 《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第21条第1款。

民事、行政等多重法律关系及多种规则。这些特点对治理主体之间的信息共享提出了更高的要求,需要行政部门与司法部门甚至自治组织,共同建立起有效的监督、预警、共享、衔接机制,形成公益保护的法治合力。⁽⁴⁸⁾ 人民法院在多元化纠纷治理机制建设中,正在积极探索与其他国家机关的协调合作措施。最高人民法院与司法部共同构建“总对总”对接机制,司法部加快推进纠纷化解平台的建设进程,不仅实现了双方业务协同与数据共享,更有效保障了纠纷案件在线上的顺畅流转,确保信息数据在人民法院之间实现互通共享。⁽⁴⁹⁾ 目前,人民法院已与13家单位建立“总对总”矛盾纠纷预防化解机制,国家机关各个方面的纠纷治理资源正在得到最大程度集约。⁽⁵⁰⁾ 除治理资源之外,最高人民法院还与中国证券监督管理委员会、原国土资源部、公安部等多个国家机关,建立信息共享与司法协助相关机制。⁽⁵¹⁾ 人民法院与人民检察院也在民事公益诉讼中探索信息共享、治理协作的各项合作安排。⁽⁵²⁾ 这些举措并非既有审判权的调整和扩张,也不涉及对案件事实与法律的判断,而是纠纷治理职能行使的表现。

第三,积极探索治理职能对应的强制措施手段,为人民法院治理职能的行使与完善提供有效保障。现阶段多元化纠纷治理措施是创新国家治理的重要举措,人民法院正在尝试并发展诸多治理新方式。但从治理效果的层面思考,这些改革措施缺乏后续的强制保护手段。未来当改革进入深水区,无法维持现有高浓度的资源倾斜时,如何通过一定的强制措施确保治理权的有效落实或成为新的问题。《民事诉讼法》第十章规定,人民法院有权对妨害民事诉讼的行为采取强制措施,其中包括训诫、责令退出法庭、罚款、拘留等。治理权作为新权力,人民法院可以参考类似的强制措施。考虑治理权不同于审判权,并不具有依法裁判的刚性要求,应审慎采取罚款、拘留等措施,而是通过柔性的训诫、警示、告知上级机关责令整改等方式来实现治理。

(三) 以何治理? ——知识的更新

司法职能依据国家法律进行裁判,法官应当具备相应的法律知识。同样,纠纷治理也需要具备化解纠纷规则的相应知识。国家治理能力的现代化不局限于依据强制的国家法律进行治理,而是重视多元社会规则、寻求社会共识。既有研究中,罗豪才等学者指出以“软法”治理社会的重要意义。“软法”指的是不具有法律约束力但可能产生实际效果的行为规则,由于其主体的多样性,

(48) 吴国喆、张慧超:《陆海环境行政与司法信息共享机制的构建:问题、必要性与出路》,载《中国政法大学学报》2025年第4期,第6-13页。

(49) 最高人民法院、司法部《关于充分发挥人民调解基础性作用推进诉源治理的意见》(司发〔2023〕1号),2023年9月27日发布。

(50) 《以更高层次诉源治理推动更高水平社会治理——〈最高人民法院工作报告〉解读系列全媒体直播访谈综述之二》,载微信公众号“中国审判”2024年3月27日。

(51) 《最高人民法院、中国证券监督管理委员会关于加强信用信息共享及司法协助机制建设的通知》(法〔2014〕312号),《最高人民法院、国土资源部关于推进信息共享和网络执行查询机制建设的意见》(法〔2016〕357号),《最高人民法院、公安部关于建立快速查询信息共享及网络执行查控协作工作机制的意见》(法〔2016〕41号)。

(52) 上海市人民检察院第二分院与上海市第三中级人民法院举行《关于建立民事公益诉讼协作机制的实施意见》,载微信公众号“上海检察”2023年11月22日。

“软法”具体可能包括传统的政府部门及其之外的独立性公众组织、社会组织、私人组织等多重治理主体设立的不具强制约束力的行为规范。⁽⁵³⁾这一理论与纠纷解决从人民法院的司法职能扩张至纠纷治理职能的改革趋势不谋而合。治理知识的更新,可依其形成方式分为两个方面。

第一,自下而上,国家纠纷治理应重视社会基层形成的自治规范。纠纷治理理论中的“软法”与社会秩序“从统治到治理”的实现方式和发展趋势密切相关。⁽⁵⁴⁾在新时代以“枫桥经验”为代表的纠纷治理理念的影响下,人们逐步认识到社会层面自治性、自发性规范不仅相对独立于国家法,甚至能在部分领域对国家法形成补充。⁽⁵⁵⁾中国现代社会中,自治章程、村规民约、居民公约、行业规范等是基层治理的基本规范形式,具有个性化、针对性与适应性强的特点,是补充和细化国家法治的有效形式。⁽⁵⁶⁾例如,环境公益诉讼中,不少地区形成了各类与环境保护相关的禁忌与村规民约,少数民族将水源、森林、田地等视为神圣之物,禁止私人侵害。⁽⁵⁷⁾纠纷治理依据的规则不仅需要向自治规范转变,还需要从传统的自治规范转变至新时代的自治规范。从理论研究上看,最常见的基层自治规范,例如上述的行业规范与村规民约,仍然依赖于同村、同乡等“熟人社会”结构。费孝通曾提出,在乡土中国,基层社会以乡土熟人社会中的“礼治秩序”维持“无讼社会”。⁽⁵⁸⁾我国整体层面正从“熟人社会”向“陌生人社会”转型,仅从民事公益诉讼的角度看,跨省域环境损害、食品药品安全、网络安全侵权等纠纷问题,很难继续依托“熟人社会”模式形成自下而上的纠纷治理规则。这也导致多元纠纷解决机制中,纠纷治理工作面临一定困难,致使“调而不解”的现象时有出现。最终,大量原本可依托基层群众自治解纷机制化解的矛盾纠纷,仍流向人民法院。⁽⁵⁹⁾如何在“陌生人社会”中重构有效的基层自治规则,需要纠纷治理工作的进一步研究。

第二,自上而下,国家应重视通过发布司法工作文件等方式,以“软性规则”对纠纷进行治理。我国政府若要从“规制”走向“治理”,从“善制”升级为“善治”,需要公权力在治理的内容与方式上对私权利作出适度妥协与必要让步。在政府规制体系中引入“软法”治理,正是推动政府规制模式转型的重要抓手。⁽⁶⁰⁾在“软法”的研究中,国家不仅可以通过强制法律规则进行统治,也可以通过间接的、隐含的指导性司法工作文件对社会进行管理,如司法建议、指导意见等。⁽⁶¹⁾在民事公益诉讼中,人民法院已经开始通过司法建议这一“软法”形式,对类案相关的监管机关

(53) 罗豪才、毕洪海:《通过软法的治理》,载《法学家》2006年第1期,第3页。

(54) 罗豪才、毕洪海:《通过软法的治理》,载《法学家》2006年第1期,第3页。

(55) 郭道晖:《法治新思维:法治中国与法治社会》,载《社会科学战线》2014年第6期,第236页。

(56) 汪世荣:《新时代“枫桥经验”社会综合治理理论的法治意义》,载《民主与法制》周刊2024年第15期,第71页。

(57) 王昊宇:《环境习惯法在环境纠纷解决中的运用及优化路径》,载《民间法》2024年第1期,第224页。

(58) 费孝通:《乡土中国生育制度》,北京大学出版社1998年版,第48页。

(59) 潘剑锋:《论新时代人民法院推进诉源治理的理论建构与实践优化》,载《法律适用》2024年第7期,第69页。

(60) 邢鸿飞:《软法治理的迷失与归位——对政府规制中软法治理理论和实践的思考》,载《南京大学学报》2007年第5期,第126—127页。

(61) 沈岍:《自治、国家强制与软法——软法的形式和边界再探》,载《法学家》2023年第4期,第30—31页。

发布预防纠纷的指导建议,但这些意见现阶段以多元纠纷解决机制建设为主要内容。未来,人民法院可以更进一步,不局限于对国家机关和事业单位发布权力监督的司法建议,还可以面向民事公益诉讼领域中高发纠纷的污染排放生产企业、数据平台、上市公司或金融机构等领域中的平等私主体发布指导规范、指引、意见。除主动发布“软法”外,人民法院还可以通过个案裁判,对社会层面已然形成的“软法”进行检验与确认。例如,在涉信息网络侵权的民事公益诉讼中,人民法院会依托法律所赋予的强制效力,对平台针对违规使用者采取的屏蔽乃至注销账户、限制商品服务发布、禁止参与各类营销促销活动等措施,作出认可或不予认可的判定。这一判定,实则是对网络平台依据自行制定的规则实施“软”约束的行为,予以了事实上的认可或否定。⁽⁶²⁾这些“软法”还可以总结归入审判中已认可的社会自治规范、行业规范,主动向私主体发布指导意见,形成对类似纠纷的“软”约束效果。目前民事公益诉讼中,人民法院较少关注对私主体发布指导性“软法”,而正在其他纠纷中探索向网络平台、行业协会等主体发布司法建议。

五、结语

民事公益诉讼等新型诉讼的出现,使人民法院面临展开纠纷治理工作的新需求。以民事公益诉讼为代表的纠纷治理属于国家治理职能的内容,与人民法院传统的司法职能存在明显冲突:国家治理强调多元主体、双向互动和多元规范;而司法职能则以审判人员为核心,以司法裁判为方式,严格依据法律规定被动作出裁判,难以满足国家治理职能的要求。尽管存在上述冲突,由于检察机关在民事公益诉讼中的职能缺位,纠纷治理更适合由人民法院承担。只要在人员、方式和知识三个层面完成体系更新,人民法院就完全有能力履行这一治理职能。在人员上,人民法院应当配备专门对应的治理人员,而非依赖员额法官展开治理工作;在方式上,除司法裁判外,人民法院应发展新的治理方式,如规则建设、信息共享等手段,以及与治理职能对应的强制措施;在知识方面,人民法院需要更新治理知识,不仅重视社会基层形成的自治规范,也要重视司法工作文件等“软”规范,以适应多元化的治理需求。

On Civil Public Interest Litigation and the Reconfiguration of the Functions of the People's Courts

XIE Jing

Abstract: The civil public interest litigation system has met with a lukewarm reception in the People's Courts. The root cause is that, unlike administrative public interest litigation, civil public

(62) 沈岍:《自治、国家强制与软法——软法的形式和边界再探》,载《法学家》2023年第4期,第38页。

interest litigation exhibits prominent characteristics of national governance functions. The functional conflict faced by the People's Courts in dispute governance—such as in civil public interest litigation—stems from the inherent contradiction between the essential attributes of national governance and those of traditional judicial functions. Nevertheless, it is both necessary and within the capacity of the People's Courts to assume national governance functions in the new era. Through the governance of novel disputes typified by civil public interest litigation, the courts can resolve conflicts at their source and advance the modernization of national governance capacity. To better participate in national governance, the People's Courts should establish specialized governance teams, deploying more appropriate modalities and expertise to engage in dispute governance.

Keywords: National Governance Functions; Civil Public Interest Litigation; Diversified Dispute Resolution; Dispute Governance

(责任编辑: 卢 佩 汪友年)