

# 如何为公益而战?

■ 沈 岗

先督促行政机关纠正违法行政行为,履行法定职责,或者督促、支持法律规定的机关和有关组织提起公益诉讼;4. 试点期限限制:试点期限为2年,期满后实践证明是可行的,则修改完善相关法律;5. 规则制定限制:具体实施办法由最高人民法院、最高人民检察院制定,报全国人大常委会备案。其实,由检察机关提起行政公益诉讼的想法,在行政诉讼法修正热议过程中,屡被提起。立法者一方面认为时机尚不成熟,拒绝将其写入法律,另一方面则又授权进行“制度试验”,且以多项限制使试验的可能效应处于合理可控范围。

那么,行政公益诉讼究竟是什么?它与传统行政诉讼有何区别?为什么对其要采取如此慎重的态度?这就涉及行政诉讼的性质与功能定位。

《行政诉讼法》,俗称“民告官”之法,其基本定位于救济之法,兼顾纠纷解决以及监督行政。有资格提起行政诉讼的,必须是认为行政机关和行政机关工作人员的行政行为侵犯其合法权益的个人或组织。换言之,起诉者必须与被诉行政行为有着法律上的直接或间接利害关系。若个人或组织无任何利害关系,即便行政行为是违法的,也无权提起行政诉讼。在合法权益救济为直接目标的诉讼中,法院若撤销、变更、确认违法行

政行为,则间接解决纠纷、监督行政之效。

举例而言,企业A向B机关申请建筑许可,B机关不予批准,A即可以B机关不履行法定职责,侵犯其依法取得许可的权益为由提起诉讼,A是直接的利害关系人;若B机关准予许可,建设地区的居民C可以B机关的许可导致企业A的建筑侵犯其采光权为由,请求法院审理该许可的合法性,C是间接的利害关系人。假设个人D得知B机关的许可后,认为它是违法的,损害C的采光权或者损害风景保护的公共利益,以此为由提起诉讼,则D依法不具有原告资格。因为,行政诉讼法直接鼓励的是救济之诉,而非监督之诉。

之所以如此定位,主要考虑有:第一,起诉人以他人利益或公共利益受到行政行为侵犯为由提起诉讼的,其是否能在诉讼中真正表达和维护他人利益或公共利益,毫无疑问;第二,行政诉讼的进行必定消耗有限的司法资源,若任何个人或组织基于监督者的角色,凡认为行政行为违法的,皆可起诉,那么,无论行政行为最终是否被判断违法,担负审理之责的法院/法官必定应接不暇、疲于奔命,司法乃至行政的效率也会极大受阻。由此,行政诉讼制度拒绝纯粹的监督之诉,而把没有任何利害关系的个人或组织对违法行政的检举、控告,让渡于信访等其他

制度。单纯以维护公益为目标的行政公益诉讼,原则上也就未被广泛接受。

然而,现实中,行政机关违法作为或不作为,损害国家利益和社会公共利益,而没有受侵犯的直接或间接利害关系人的情形,并非罕见。由是,行政公益诉讼被寄予厚望。与被诉行政行为无利害关系的个人或组织,被认为可以通过法律赋予其以公益为名提起诉讼的资格,以弥补上述制度体系的缺憾。但是,为了保证此类诉讼切实发挥其预期功效,而又不至于被滥用以耗竭司法资源,阻碍行政效率,需要应对两大挑战——行政公益诉讼起诉者的胜任性和行政公益诉讼的辅助性。首先,起诉者应该是有资格、有能力成为公共利益的代言人,应该有持续的动力为公益而挑战行政机关,应该是有理有利有节地真正出于公心起诉,而不是单纯为了博得虚妄的声誉。其次,原则上,以下三种情形,行政公益诉讼不宜行之:1. 违法行政行为在利害关系人且利害关系人愿意提起行政诉讼的;2. 违法行政是公共利益受损的间接因素,直接致害的是从事违法犯罪的个人、企业或其他组织,而民事公益诉讼或刑事诉讼可以有效阻止或补救公益损害的;3. 违法行政可以由行政机关自身及时自我纠正的。

此次全国人大常委会特别授权检察机关进行行政公益诉讼的试验,而没有扩大到

其他非国家机关的公益组织。可解释其试图先行考察检察机关作为行政公益诉讼起诉者的胜任性,而不排斥未来的开放性。最高人民检察院紧跟在2015年7月2日公布的《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》,也是努力在应对以上两大挑战。

尽管两大难题的重要性不分伯仲,但在中国当下体制框架内,行政公益诉讼起诉者的胜任问题是重中之重,是更具挑战性的。由于地方党组织及其领导的行政,在地方各级公共权力结构之中居主导地位,检察机关是否有动力、有胆力、有能力,通过行政公益诉讼,对付重大违法行政决策(往往是党政共同作出)造成的公益受损现象,自然成为关切所在。进一步,检察机关若仅仅以不痛不痒的几起行政公益诉讼实例,证明其在履行维护公益职责,人民是否愿意接受?诸如此类的质疑,拷问着在行政公益诉讼中刚刚起步的检察机关。

(作者为北京大学法学院教授)



## 福建连城整治党员干部经商 155人退出股金 1100余万元

据新华社电(记者郑良)来自福建连城县委的最新消息,今年4月以来,该县开展纠正党员干部经商办企业谋私逐利专项治理,目前已有155名党员干部退出股金1100余万元。

连城县委水利局水政监察大队主持工作的副大队长邱凤梧,以直接入股、委托入股等方式,在其监管范围内的4个采砂场投资入股,获利20多万元。

连城县委书记谢松华说:“非法采砂猖獗,河水污染,群众意见很大,县里多次部署整治专项行动,但由于邱凤梧向整治对象透露行动信息,致使非法采砂屡禁不绝。”

今年3月,连城县委查处了邱凤梧违规入股和收受贿赂充当“保护伞”案件,非法采砂很快得到遏制。

谢松华说:“一些党员干部一味追求发财致富,所作所为逾越了道德底线和纪律红线,甚至搞利益输送,权钱交易。”

针对案件暴露出来的党员干部中存在违反规定经商办企业、投资入股的问题,今年4月以来,连城制定下发《关于在全县党员干部中开展纠正经商办企业谋私逐利专项治理活动的实施方案》,全面深入整改。

连城县委一名派驻纪检监察干部在两个水电站违规投资入股,县委委责其限期整改到位,这名干部日前主动辞去监察室主任职务,并清退入股股金17.9万元。



新华社记者 王中摄  
在80后合肥女孩程海燕身上,有多重身份标签——一位默默支持公安事业的好妻子;一位听力障碍孩子的好母亲;一位和蔼可亲的校长、老师。2008年,在上海一家公司担任主管的程海燕,追随丈夫薛华——合肥市公安局的一名禁毒警察回到合肥。不久两口子的儿子薛子程出生。但2010年冬天,薛子程不幸患上双耳极重度感音性耳聋。夫妻俩选择了专业康复收费较低的安徽省第一家民办听障儿童康复中心——“笑童颜”语训康复中心。2013年7月,程海燕辞去工

## 80后禁毒警察的贤内助



作,全职陪伴孩子做康复训练,她的责任心和能力得到“笑童颜”创始人周校长的关注。一年后,周校长在退休时,将接力棒交到了程海燕手上。图为7月15日,在合肥市“笑童颜”语训康复中心,32岁的程海燕在给听力障碍的孩子们上康复课。

## 电信运营商应当自觉提供准确来电信息,不应将“能与不能”和“该与不该”相混淆 电信诈骗 运营商“该当何责”

■ 付金

遭遇电信诈骗,电信运营商管吗?答案被很多受骗者所关心。近日,广州天河区法院的一个判决对此问题给予了回答:因电信诈骗损失48万元的杨叔,起诉某电信运营商,法院判该电信运营商赔偿杨叔损失1万元。

电信诈骗危害严重,为普通人深恶痛绝。电信运营商在其中有屏蔽诈骗信息和电话的义务吗?是否该承担法律责任……诸多

问题值得探讨。

根据《电信条例》第五条规定,电信业务经营者应当为电信用户提供迅速、准确、安全、方便和价格合理的电信服务。电信运营商作为电信服务的提供者,应当为用户提供安全、准确的电信服务,这其中就包括为用户提供安全畅通的通讯环境、阻拦骚扰电话和垃圾短信等基础电信业务以及按照协议约定的增值电信服务。

生活中,电信诈骗的实施途径主要是垃圾短信和诈骗电话。对此,电信运营商应当通

过不断提高技术水平和拦截能力,来承担起应尽的法律责任,即对来电(或短信)号码的真实性核实责任和对虚假电话(或短信)源头介入号码输入的拦截责任。

另外,在核实责任和拦截责任的范围方面,笔者认为仅限于具有公共服务属性的电话号码。原因在于,一方面,具有公共服务属性的电话号码具有一定的公信力,从心理学角度分析,此类电话极易促使电信用户放松警惕性和防范心理,而此恰为境外改号式的电信诈骗提供了肥沃土壤。如110、10086以

及某机关单位的办公电话等。另一方面,为电信运营商所服务的电话号码数量庞大,且尚未实现电话号码实名制的全部覆盖。无论是技术水平上还是工作上,都难以实现来电(或短信)号码的逐一审核和有效拦截。故此,电信运营商应当严格履行合同义务,承担社会责任,为用户提供真实准确的公共服务电话号码的来电信息。

根据原信息产业部2004年发布的《关于规范电信服务协议有关问题的通知》的规定,即使电信运营商与用户之间未针对来电显示业务做特别约定,电信运营商随技术发展为用户所有用户提供来电显示服务的单方行为,自动成为用户协议的组成部分,电信运营商应当自觉提供准确来电信息。因来电信息显示错误而造成用户的损失,电信运营商应当承担违约责任,并按责任比例承担赔偿责任,且免责条款无效。

电信业务经营者依法负有的持续改进电信服务,提高电信服务质量的法律义务。电信运营商不应将“能与不能”和“该与不该”相混淆。如果电信运营商未主动拦截具有公共服务属性的虚假号码,由此给电信用户造成经济损失的,应当按照过错比例对其用户承担部分经济赔偿责任。如果电信运营商未能主动拦截一般普通的虚假号码,虽然其间接地为不法分子实施电信诈骗提供了技术平台,但用户自身应当尽到更加谨慎的注意义务,故此电信运营商不应对此承担法律责任。然而,如果电信运营商主动为骚扰电话提供各种支持,或者是一些员工私自非法出租网络电话线路参与犯罪等情况,不论虚假号码是否具有公共服务属性,电信运营商均应承担主要赔偿责任,情节严重的,应追究相关主体的刑事责任。

作者单位:北京市门头沟区法院

明知所买车辆是通过盗窃、抢劫、诈骗、抢夺等违法犯罪得来的盗赃车仍然买卖的,将会涉嫌掩饰、隐瞒犯罪所得罪

## 便宜二手车 当心藏“罪过”



■ 付天娇

近日,一则“男子花19万元买二手宝马,开出100米被主人收回”的新闻惊了不少打算买二手车的人。买二手车本是为了“物美价廉”,但如果买到盗赃车,不仅不能如愿取得车辆的所有权,还有可能因此获罪。面对二手车市场的火热宣传,一定要认清购买车辆的真面目,切忌掉入超低价宣传的陷阱。

### 盗赃车能买吗

盗赃车一般是指基于盗窃、抢夺和抢劫违法犯罪行为所得到的车辆。其实,从商品属性上看,盗赃车与用于出售的其他车辆没有区别,只是因是盗窃、抢夺、抢劫等违法犯罪行为的对象而被法律赋予了特殊属性。

我国法律中对盗赃车是否能够适用善意取得制度没有明确的规定,但最高人民法院

在《关于对诈骗后抵债的赃款能否判决追缴问题的电话答复》中认为,对赃款、赃物车的追缴不限于犯罪分子本人,一追到底,即使受让人为善意,也不能善意取得赃款、赃物。

根据最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家工商行政管理总局《关于依法查处盗窃、抢劫机动车案件的规定》第12条中的规定可知,对明知是赃车而购买的,应将车辆无偿追缴;对违反国家规定购买车辆,经查证是赃车的,公安机关可以根据刑法进行追缴和扣押;对不明知是赃车而购买的,即使车主出于善意,结案后仍需将车辆退还给车主。

虽然物权法中没有关于盗赃物是否能够适用善意取得制度的规定,但我国司法实践中认为盗赃车因与违法犯罪行为相关的特殊属性而无法适用善意取得制度。如果公民在不知情的情况下以合理的价格买入车辆,依照法律规定已经进行了车辆转让登记后发现车辆为盗赃车,虽然符合善意取得的一般规定但仍不能取得该车辆的所有权。此时,不知情的购买人可以向卖车人请求赔偿自己无法

取得车辆所有权的损失。

### 买二手车可能会涉嫌犯罪

有人以为,自己只要没有偷车、抢车,买“便宜”二手车不算犯罪,其实,这是一种误解。我国刑法规定了掩饰、隐瞒犯罪所得罪,相关司法解释也对与盗赃车相关的刑事犯罪进行了明确规定。

我国《刑法》第312条规定:明知是犯罪所得及其产生的收益而予以窝藏、转移、收购、代为销售或者以其他方法掩饰、隐瞒的,处三年以下有期徒刑、拘役……两高《关于办理与盗窃、抢劫、诈骗、抢夺机动车相关刑事案件具体应用法律若干问题的解释》中也规定,明知是盗窃、抢劫、诈骗、抢夺的机动车,还买卖、介绍买卖、典当、拍卖、抵押或者用其抵债的,要以掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪定罪。

由此可知,明知所买车辆是通过盗窃、抢劫、诈骗、抢夺等违法犯罪行为得来的仍然买

卖,会给公安、司法部门查处违反犯罪,追缴犯罪所得带来严重的阻碍,因此可能涉嫌掩饰、隐瞒犯罪所得罪。

那什么是法律规定的“明知”?这是指的明知所购买的车辆可能是通过犯罪行为取得的,不是必须要知道所购车辆是某具体犯罪所得的。因此,如果买二手车的时候,卖方给出的价格明显低于市场价,或者出现二手车手续不全、来路不明等问题就需要格外小心,这些车辆很可能就是盗赃车。

### 如何买到放心二手车

买二手车有很多不同于新车的地方需要注意,购买前一定要多检查,尤其是价格明显便宜的车辆,更需要小心。应该从卖车人和车辆两方面进行检查。首先,要了解卖车人的情况。核查卖车人的身份证明,如果出卖的是他人的车辆,还需要相关委托手续,以此来验证卖车人是否拥有车辆的所有权或者支配权。其次,要了解车辆的情况,包括查看

车辆的原始购车发票和二手车购车发票,确保车辆来历正当;查看机动车行驶证、车辆识别代码、发动机号码是否完好无损且与实际相符,并到公安交通管理部门查看车辆登记情况;查看车辆的保险情况,查看车辆的机动车交通事故责任强制保险相关单据等,来确定该车辆是否依法投保。

买车是让人高兴的事情,而从正规渠道购买二手车则是减少后顾之忧的基础,充分了解车辆情况,警惕价格诱惑,是让自己买到放心车的“捷徑”。



## 公交起步猛摔伤乘客被判赔

本报讯 由于公交车驾驶员开车起步太猛,导致乘车人李某不慎摔倒在车内,后被送往医院救治。7月16日,笔者从北京市通州区法院获悉,该院一审判决公交公司再赔偿李某各项财产损失近15万元。

2014年6月的一天早晨,六十多岁的李某乘坐804路公交车时,因车辆起步太猛摔伤。李某后到医院住院9天,经诊断为:创伤性脾破裂,左侧肋骨骨折。医嘱建议:全休一个月,全休期间需家属陪护。李某的伤情经法医鉴定为八级伤残,伤残赔偿指数为30%。事发后公交公司先行给付李某2.5万元。

法院审理后认为,被告公交公司的司机驾驶公交车致使乘客李某受伤,公交公司违反了安全运输乘客的合同义务,给李某造成了损失。因此,对李某的合理要求,法院予以支持。最终,法院判决,除公交公司已经支付的2.5万元,还需要再赔偿李某各项损失近15万元。判决生效后,公交公司主动履行了赔偿义务。(孙之智)

## 济南查封10余吨问题多宝鱼

本报讯(记者丛民)济南警方近日依法查封问题多宝鱼10.5吨,疑似禁用药粉10余公斤,打掉一条生产、销售有毒有害食品链条。

据济南警方介绍,今年初,济南市历下公安分局食药环侦部门根据食药监管部门移交的案件线索,连续两次对市中区海鲜市场某多宝鱼销售业户秘密抽检,检出禁用物质呋喃西林代谢物。

经过查证,济南市公安局食药环侦部门在山东省公安厅食药环侦总队的指挥协调和日照警方的大力协助下,先后在济南、日照两地将该案多宝鱼销售业户余某、养殖户付某、禁用兽药呋喃西林销售人王某迟某抓获归案,依法查封问题多宝鱼10.5吨,疑似呋喃西林药粉10余公斤,从源头上打掉一条生产、销售有毒有害食品链条。目前,3名主犯被批准逮捕。

据介绍,济南市公安局今年上半年,共破获食药环刑案件145起,案值达7.75亿元。

## 湖北建始全面整改“超标楼”

据新华社电(记者梁建强 王自东)7月14日,新华社“新华调查”栏目报道了国家扶贫开发工作重点县湖北建始县违规建设超标办公楼问题。建始县向新华社记者回应称,当地已开始全面整改,相关县领导及部门负责人已被立案调查。

此前的报道指出,作为国家扶贫开发工作重点县的建始县,存在违规超标建设办公楼问题。以建始县卫计局卫生监督业务综合楼为例,相关审批文件显示,批复面积为1800平方米,工程计划下达投资为280万元;实际建筑面积却达9347.07平方米,超标明显;投入资金额度为2353.64万元,同样严重超标。而“超标楼”背后,正规立项被“搭车”“注水”,以及后续监管缺失等状况不容忽视。

对于违规建设“超标楼”问题,恩施土家族苗族自治州纪委、监察局已于此前成立联合调查组,当前正对相关县领导立案调查。建始县纪委、监察局已对县卫计局、住建局、规划局、发改局等单位的8名领导进行立案调查。

目前,建始县卫计局局长彭海淼已被调离卫计局,调整至副科级岗位。主持县卫计局工作的党组书记甘应绪介绍,原县卫计局卫生监督业务综合楼已确定调整为县妇幼保健计划生育服务中心业务用房。

## 列车上要防“三只手”

本报讯 暑期来临,出游高峰中,太原乘警支队民警提醒乘客,小心防范扒窃,以免造成财物损失。

2015年6月29日,太原开往杭州的K908次列车运行至芜湖站,乘警接旅客郭女士报称:由于没有买到有座车票,晚上便在车厢风挡处睡着,早晨醒来发现挎包内的钱和手机不见了。尽管财物不多,但乘警依然循着线索寻找嫌疑人的情况。在走访中,一名青年男子引起了民警的注意。经检查,从该男子包内找到两部手机,失主当场指认这两部手机正是自己丢失的。至此,从报案到告破,一共不到两个小时的时间,太原乘警支队民警为旅客群众挽回了损失,受到周围旅客的一致好评。(张卫勤)