

韩国公益诉讼述评

徐 晨

内容提要：随着韩国社会的民主化发展，公益组织越来越多地通过公益诉讼活动来整合社会资源，以此推动社会进步。同时，律师群体实现了由人权律师到公益律师的角色转型。面对公益诉讼的各种问题，韩国的公益组织、律师及社会各界都做出了积极的回应。

关键词：公益诉讼 公益组织 公益律师

徐晨，武汉大学法学院副教授，法学博士。

在亚洲公益诉讼考察项目的支持下，我们先后访问了韩国主要的公益组织，包括“民辩”组织（MINBYUN-Lawyers for a Democratic Society）、“共感”组织（Gong Gam, non-profit public interest lawyers' group）、参与连带组织（PSPD, the People's Solidarity for Participatory Democracy）、环境运动联盟（KFEM, the Korean Federation for Environmental Movement）、首尔大学法学院公益法中心以及基督教青年会等。以下根据访问录音和相关资料对韩国公益诉讼的现状与发展做进一步的述评。

一 韩国公益组织的社会参与

以 20 世纪 80 年代为分水岭，在此之前军人主政的国家统治占优势地位，而市民社会则处于弱势。随着 80 年代以后韩国的经济发展和社会转型，以公益组织为代表的社会力量开始崭露头角，并不断发挥着平衡权威主义统治的重要作用。在民主化运动过程中，有两种不同的社会团体相互竞争，即更加激进的市民社会团体和相对缓和的民众运动组织。激进的市民社会团体包括韩国贸易联合会、农民运动联合会、大学生联合会等，它们推动民众对民主予以更加广泛和实质性的理解，并倡导经济自治、民主宪法和民族团结。相对缓和的民众运动组织包括经济正义民众联合会、环境运动联盟和其他要求经济正义、环境保护、公平选举、消费者权利和性别平等的社会运动组织，它们拒绝以阶级为基础的面对面的斗争策略，而是以特定政策为目标转向非暴力运动的模式。^[1]

[1] Kim, Inchoon and Changsoon Hwang, "Defining the Nonprofit Sector: South Korea." Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no. 41. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2002.

韩国的公益组织主要分为三类:协会、基金会和特别法下的社会团体。其中公民协会自 1987 年以来数量开始激增,即从 1987 年到 1996 年间增加了 74.2%。在环境和公民权利等领域,公民协会的数量分别增长了 88.9% 和 87.4%。^[2] 从社会功能来看,这些公益组织可以分为非成员基础的组织和成员导向的组织,它们都有着不同的组织目标和活动方式。如下表所示:

分类		主要组织
非成员基础的组织	社会倡导	环境保护、人权、社会正义和公民权利等组织
	服务提供	非营利医院、教育机构、博物馆和社会服务机构
成员导向的组织		宗教组织、劳工协会、职业联合会等组织

在社会倡导类的公益组织中,由于所关注的社会问题涉及环境保护、人权、社会正义和公民权利等,这些组织则与公益诉讼活动有着密切的关系。20 世纪 80 年代早期,这些组织主要由持不同政见的知识分子和学生构成,他们代表工人、农民和其他民众的利益,要求限制国家权力,以提升社会正义、民主和人权。比较著名的学生组织和政治团体有民主运动青年联合会和民主化进程联合会,其活动受到政府的严厉打压。^[3] 在朴正熙和全斗焕的权威统治时期,韩国的人权律师为反抗国家暴政的政治犯和罢工工人进行法律辩护。律师们组成民主社会律师联盟——“民辩”组织继续为那些被认定为违反国家安全法的人以及劳工的工作条件进行辩护。

在 90 年代中期,这些公益律师们开始与参与连带组织和环境运动联盟共同进行社会倡导活动,并通过改变社会制度来寻求自由和人权的法律保护。这一时期,韩国的市民社会运动基本上由以参与连带组织、韩国环境运动联盟和经济正义市民联合会等为代表的公益组织所倡导。^[4] 以参与连带组织为例,其参与的公益法活动表现在三个方面:(1)通过立法请愿活动,直接要求立法机关和政府制定或者修改法律制度;(2)通过刑事诉讼、民事诉讼或者行政诉讼等个案的判决,来影响未来类似案件的审理;(3)通过宪法诉讼,来解决政治性的社会问题以及对立法的合宪性进行审查。^[5] 如下表所示:

参与连带组织的立法请愿和法律诉讼(1994 - 2001)

年份	立法请愿 ¹	刑事诉讼	民事诉讼	行政诉讼	宪法诉讼
1994	1	3	1	-	-
1995	5	2	1	1	-
1996	8	1	1	-	2
1997	13	4	9	-	-
1998	20	7	5	1	2
1999	5	4	15	5	1
2000	18	1	10	10	3
2001	10	14	3	5	2
合计	80(41.5%)	36(18.7%)	45(23.3%)	22(11.3%)	10(5.2%)

[2] Citizens' Time, Director of South Korean NGOs, Seoul, South Korea, 1997.

[3] Kim, Inchoon and Changsoon Hwang, "Defining the Nonprofit Sector: South Korea."

[4] Cho Dae-Yop, Korean Citizens' Movement Organizations: Their Ideologies, Resources, and Action Repertoires, (46) *Korea Journal*(2006), pp. 68 - 98.

[5] 参与连带组织的组织发展报告(访问期间由该组织公益诉讼中心提供)。

总的来说,在20世纪80年代以前,涉及公共利益或者人权的社会矛盾往往通过民众运动等政治方式加以表达,法律机制在权威主义的影响下功能弱化且缺乏公信。律师囿于政治环境和团体力量的限制,仍无法通过个案来影响和推动法律的发展。80年代以后,随着民主宪政和民主化运动的进一步发展,韩国的法律体系开始逐渐摆脱权威主义的影响,获得了某种程度上的司法独立。政治环境的宽松和权威主义的弱化使得韩国民众和律师可以更多地借助于公益诉讼的法律方式而非政治运动来化解社会矛盾。

二 从人权律师到公益律师的发展

从韩国的政治与公益组织的发展来看,韩国的公益诉讼与其政治环境和组织支持是密不可分的。在复杂的政治斗争和公益组织蓬勃兴起的社会进程中,作为社会力量的一部分,韩国的公益律师们也同样做出了应有的贡献。正如学者特伦斯·哈利迪(Terence Halliday)所指出:“我们不能将律师们看成静态的共同体或者社会组织的成员和社会力量的客体,而是要将其视为民众的代理人和负责人,他们不仅反映了市民、政府和市场力量所受到的限制,而且积极地投身于社会构建,包括对社会制度的创制。”〔6〕

在韩国,早期的公益律师往往被称为“人权律师”和“民权律师”,他们因在权威统治时期进行的刑事辩护和劳工诉讼赢得了广泛的社会声望。90年代以后,公益律师们进行法律辩护的主题逐渐由政治性的权利转向了消费者权利、经济正义和环境保护等经济和社会性权利。同时,这些参与法律辩护的律师开始了其社会角色的转型,即由持不同政见的异议者转变为制度的构建者。〔7〕以前的人权律师直接反对权威体制,而公益律师则在现有国家架构内和进行制度改革的政府一起相互合作。其活动特点由以往直接的政治对抗转化为间接的合作方式。在公益诉讼方面,律师所采取的策略也不尽相同。根据学者麦卡恩和海伦娜·西尔费斯坦的观点,公益律师并不以法院诉讼的胜诉作为其目标,这些社会活动家和律师们通过诉讼的方式,无论胜诉和败诉,对于增强市民的自我意识和作为替代性纠纷解决的平衡都起到了一定的作用。〔8〕同时,公益律师也不将诉讼作为唯一的推动社会改革的方式,而是适时采取相应的法律策略。像环境保护的公益组织,律师和组织成员们采取了多种方式来促使社会意识的提升,包括提起诉讼、立法请愿、示威和新闻媒体参与等。具体而言,韩国律师的社会角色历经了三次转型。

(一) 作为不同政见活动者的人权律师

在朴正熙和全斗焕的权威统治时期,少数人权律师为政治犯和罢工劳工进行法律辩护。在1988年至1994年间,“民辩”组织提起了超过580个案件,其中,40%的案件涉及国家安全和集会示威法。尽管这些律师是在司法体系中寻求法律救济,但政府将他们视为异议分子。到了90年代,人权律师群体开始分化到不同的活动领域,如消费者、妇女、囚犯、残疾

〔6〕 Terence C. Halliday, *Lawyers as Institution Builders: Constructing Markets, States, Civil Society, and Community*, in 4 *Crossing Boundaries: Traditions and Transformations in Law and Society Research* (1998), p. 242.

〔7〕 Goedde, Patricia A., *From Dissidents to Institution-Builders: The Transformation of Public Interest Lawyers in South Korea*, 4 *East Asia Law Review* (2009) p. 88.

〔8〕 Micheal McCann & Helena Silverstein, *Rethinking Law's "Allurements": A Relational Analysis of Social Movement Lawyers in the United States*, in Austin Sarat and Stewart A. Scheingold (eds), *Cause Law Jering: Political Commitments and Professional Responsibilities* (New York: Oxford University Press, 1998), p. 261.

人士和穷人等社会不平等领域和诸如环境保护和经济正义等公益领域。在 1997 年的亚洲金融危机中,这些律师在经济正义民众联合会中获得了关键的领导地位。^[9] 90 年代中期,随着参与连带组织、韩国环境运动联盟、基督教青年会等组织的建立,韩国人权律师的政治色彩被多元化的社会诉求——包括政治、经济和文化等方面所替代了。

(二) 作为律师政治家的公务律师

90 年代后期,在公益组织中的领导人和精英通过选举和其他方式被部分地吸收到国家体系之中,并以律师身份参与国家的立法和行政执法。例如,在 2005 年 269 名国会代表中有 50 名律师,占总数的 18.5%。这里的公务律师是由以前人权律师转型而来,即由相对独立的社会角色转化为依靠国家体系的公务人员。他们在国家体系和职位的要求下处理国家事务,借助于政府力量提升了律师公共活动的空间。但是,和以往与政府对抗的人权律师不同,他们产生了身份认同的问题。

(三) 作为制度创建者的公益律师

90 年代以后,公益律师不仅致力于法律诉讼,同时,他们又是社会活动者、委员会成员、组织领袖、召集人和街头抗议者。他们联络运动的支持者、建立联合会和制定政治策略。他们在从事公益诉讼的同时,更加注重其在制度层面上的社会影响。由此,韩国公益律师和公益组织一起,整合各种社会资源去推动法律制度的变革与发展。在 2000 年以后,公益律师群体开始发生了不确定的变化。一些公益组织的专职律师转成兼职,一些公益律师离开其公益组织。不过,这也为年轻律师提供了新的机会。^[10] 如下表所示:

	人权律师	公务律师	公益律师
产生时期	1961 - 1987 年	90 年代后期	90 年代以后
社会角色	不同政见活动者	律师政治家	制度创建者
服务内容	法律辩护	立法和行政事务	法律辩护和制度建设
服务对象	政治犯和罢工劳工	不特定的普通市民	消费者、环境污染受害人等特定的社会群体
与政府的关系	直接对抗	被纳入国家体系中	间接与合作
活动方式	以政治运动为主,辅以法律诉讼	公务活动	法律诉讼和民众运动相结合
典型示例	朴正熙政权通过修宪获得不受限制的权力,律师通过为政治异议人士辩护来进行政治斗争	2002 年当选韩国总统的卢武铉以前曾为“民辩”组织的律师	参与连带组织在律师的领导下,依靠更多的法律手段来达成其目标,包括立法请愿、立法起草和法律诉讼等

三 制度建设与公益诉讼:公益法活动的展开

韩国的公益法活动包括推动制度建设、提起公益诉讼以及提供公益服务等方面。在制度建设方面,公益组织和律师通过非诉和诉讼的方式来推进立法和制度变革。在公益诉讼

[9] Goedde, Patricia A., From Dissidents to Institution-Builders: The Transformation of Public Interest Lawyers in South Korea, p. 78.

[10] 同上,第 86 页。

方面,其表现在宪法诉讼、行政诉讼、民事诉讼以及刑事诉讼等不同诉讼模式之中。以往这些公益诉讼主要集中在宪政和人权等领域,到了90年代以后,公益诉讼从传统的政治与公民权利领域拓展到了诸如性别平等、社会经济权利、环境保护、确保企业的经营责任和透明度、实现合理行政、信息公开以及隐私保护等众多领域。^[11] 值得注意的是,作为法律手段的公益诉讼和政治运动往往是息息相关的,其构成了公益组织和律师推动国家和政府进步的组合策略。

(一) 推动反腐败等方面的制度建设

自20世纪90年代以来,韩国公益组织和律师参与了不同形式的制度建设,其中包括反腐败、人权、环境保护、消费者权益保护等方面。以下以反腐败为例,做具体阐述。韩国历任政府倡导了各种形式的反腐败运动,例如,朴正熙政权的“庶政刷新”运动、全斗焕政权的“社会净化”运动,以及卢泰愚政权的“新秩序和新生活”运动等。由于政治体制和其他社会条件的限制,这些反腐败运动的成效并不明显。80年代末期,随着民主化运动和军人政权的结束,越来越多的韩国民众开始政治觉醒和萌发公民权利意识,韩国的反腐败活动由政府主导逐渐转向国家和市民社会的共同参与。一方面,大量公益组织和律师通过公益法活动来促进反腐败的发展,例如,1999年韩国成立了由27个反腐败组织构成的透明国际组织,以此推动反腐败的民众参与。2005年,韩国政府、各政党、工商各界和市民团体参与签署了《反腐—透明社会协议》;另一方面,大批律师进入国家体制内,成为改革和社会进步的中坚力量。在此基础上,社会各界共同推动了反腐败的制度建设。1993年以《公职人员财产登记制度》等为制度保障,推行财产公示制和金融实名制。2001年,韩国通过了《腐败防止法》,对公共机构、公务员和腐败行为等进行界定,规定了公共机构、政党、私人公司的职责和责任以及公务员行为规范;同时,成立国家清廉委员会,并鼓励公益组织加入反腐败机构和公民的政治参与。为了保护举报人,2005年和2007年,《腐败防止法》历经两次修改。2008年,韩国通过防止腐败和成立国民权益委员会的相关法律,将惩治腐败的国民高层处理委员会、国家清廉委员会、国务总理行政审判委员会合并,成立国民权益委员会,直属国务总理管理。在反腐败的国际合作上,韩国于1997年12月加入《经合组织防止贿赂条约》,并于次年制定了配套法律《防止在对外贸易中对外国公务员行贿法》,2003年正式签署了联合国《反腐败公约》。

以经济正义民众联合会和参与连带组织为例,其参与制度建设的活动包括:(1)反腐败政策和法律的改革。经济正义民众联合会自1989年开始要求推行金融实名制,并通过研讨、集会和游行示威等方式开展活动。在1992年的韩国大选期间,该联合会发起了倡导运动,联合贸易团体、市民组织和宗教组织,同时出版了《让我们改变我们的社会:经济正义改革倡议》、《实名金融交易系统》等书籍。在1994年和1997年,该组织分别开展了有关信息公开和行政程序的立法倡导运动。1996年,参与连带组织发起反腐败立法的请愿活动,包括保护举报人、强化高级官员的财产申报制度和增加检察官侦办政治腐败案件的独立性等。(2)监督和政治活动。以经济正义民众联合会和参与连带组织为代表,公益组织展开对选举运动、国家预算和商业方面的监督和搜集。同时,发起控告前任总统的请愿活动,最

[11] [韩]赵庸煥:《韩国公益诉讼的成就及其存在的问题》,王嫣译,载《公益诉讼》第二辑,中国检察出版社2006年版,第183页。

终导致其腐败行为受到刑事惩戒。(3)与政府部门的合作。除了上述立法请愿和监督活动之外,公益组织还和政府部门保持良好的合作关系。一个典型的例子是,2000年由首尔市政府和参与连带组织共同启动廉洁公约和监察专员系统的联合计划。^[12]

(二) 宪政和人权等政治性问题的司法化

在80年代以前,由于宪政诉讼机制尚未建立以及长期的权威主义统治,涉及宪政和人权等政治性问题的解决,往往是通过政治运动来实现的。80年代后建立了宪法法院,即可以通过法律手段来保护公民的政治和社会权利。以下从两个方面展开:(1)在经济权利案件中,宪法法院集中考虑通过宪法原则来评判法律规定的合宪性,以排除政府或者公共机构对私人经济利益的侵害。例如,宪法法院裁定有关金融机构债务延期的某项立法无效,因为该法律规定准许公共或者国有金融机构的债权优先于私人的债权;还有一个典型案例,即通过平等保护或者非歧视原则认定公众教育服务法无效,因为其规定公共学校的教师岗位优先从公立大学而非私立大学的毕业生中选拔。(2)在民权和政治权利案件中,宪法法院针对各类民事和刑事等法律规定的合宪与否,做出了极具争议性的裁决。第一,对于涉及国家安全法的案件,即法律规定接受反政府组织的资助、支持、荣誉和通信的人构成刑事犯罪,最高可处以7年监禁;还有法律规定发行或者分发赞扬朝鲜材料的行为是反政府的犯罪行为。宪法法院认定这些法律规定是合宪的,因而受到了国内外人权组织的反对和批评。第二,对于涉及劳工争议调整法的案件,宪法法院对于该法中规定禁止第三方干涉劳工争议的立法做出了维持原判的裁定。第三,对于涉及《宪法》第33条的自由结社的案件,宪法法院就限制私立学校教师组织工会的规定做出了维持原判的裁定。其理由在于教师的社会角色不同于一般的工薪阶层,根据特别责任国家可以限制其组织权利。第四,对于涉及《刑法》第241条规定的案件,宪法法院就刑法惩戒通奸行为的规定做出了维持原判的裁定。反对者认为国家不应当通过刑事处罚来干预涉及性关系的私人决定。第五,对于涉及律师法的案件,宪法法院认定一项规定无效,即如果某人在某地曾经担任公职,可临时性限制其在该地开设律师事务所的自由权利;宪法法院还推翻了另一个规定,即在律师被指控犯罪期间,司法部有权吊销其执照,其理由是有违宪法规定的无罪推定原则。第六,对于涉及知情权的案件,就地方登记机关拒绝公开公民不动产方面的信息,是否要求原告穷尽其他补救的问题,宪法法院做出了有条件的例外裁判,即附条件地免除其穷尽补救的法律义务,其条件是所要穷尽的行政或者司法救济是烦琐而没有意义的,或者其程序复杂和不透明,可能导致对原告的不公平。^[13]

当然,在韩国并非涉及宪政和人权等政治性的问题都是通过宪法诉讼来解决的,除了宪法法院的司法审查以外,还有人权委员会的介入处理和社会政治运动等方式。其中,成立于2001年的韩国人权委员会在保护公民权利与自由方面发挥着不可替代的作用,其主要职能包括向政府提供立法建议、对违反人权的申诉进行调查、介入法律诉讼程序以及进行社会宣导等。最具代表性的是有关禁止歧视的人权保护,根据《国家人权委员会法》的规定,人权委员会可以对有关性别、年龄和宗教等方面的歧视行为进行调查与建议改正。2005年该法

[12] You, Jong-Sung, *The Role of Civil Society in Combating Corruption in Korea*, Paper prepared for delivery at the 11th International Anti-Corruption Conference, Seoul, Korea, May 25 - 28, 2003.

[13] James M. West and Dae-Kyu Yoon, *The Constitutional Court of the Republic of Korea: Transforming the Jurisprudence of the Vortex?* 40 *The American Journal of Comparative Law* (1992), pp. 73 - 119.

的修订和 2007 年的《禁止歧视残疾人法》分别将性骚扰行为和歧视残疾人纳入人权委员会的职责范围内。

(三) 行政诉讼中起诉资格的扩大

韩国的行政诉讼分为四种类型：(1) 普通诉讼，即对行政行为提起行政诉讼，包括撤回或者改变违法行政行为的撤销诉讼、认定行政行为的无效或者不存在的确认无效诉讼以及认定行政不作为违法的确认违法诉讼。(2) 集团诉讼，即解决多个原告涉及行政行为、公共契约等的法律争议，类似于民事诉讼上的集团诉讼。(3) 民众诉讼，即原告和案件并无直接的利害关系而对行政行为提起诉讼。但是，必须有法律的明确规定才被允许。目前，韩国法律规定民众诉讼的情形有：根据国民投票法规定的国民投票无效的案件；根据公职选举及选举不当防止法规定的选举无效或者当选无效的案件。^[14] (4) 机关诉讼，即在国家行政机关或者公共组织之间是否存在权力与权力的执行问题上引发的诉讼。

在起诉资格问题上，韩国行政诉讼法一般要求原告具有被诉行为所涉及的法定利益，而对于何谓法定利益，法院存在不同的解释，包括严格意义上的权利、值得保护的利益，以及确保行政的合法性。在一案件中，《核能法》要求核电站的建设者在建设过程中防止人身和健康的危险。关于在行政机关许可建设核电站后，其附近居民是否有起诉资格，法院认为立法的目的不仅在于保护普遍民众的利益，而且也保护生活在核电站附近居民的人身和健康利益。因此，这些居民对行政行为具有起诉资格。^[15] 总的来说，法院一直通过司法解释来扩大行政诉讼的起诉资格。2004 年，韩国最高法院提出修改行政诉讼法，试图改变行政诉讼的现状。其中，在扩大起诉资格方面，将起诉资格的概念做了扩大解释，即从法定利益扩大到正当法律利益。由此，法院就会对行政权力予以更为积极的法律控制。^[16]

(四) 促进环境保护和经济民主的民事诉讼与社会运动

韩国的公益诉讼大部分属于民事诉讼，其中“望远洞洪灾案”是最具代表性的案件。1984 年首尔望远洞地区发生洪水灾害，当地居民认为政府因水闸管理失职而导致洪灾，后向政府提起了索赔诉讼。随着 80 位原告胜诉后，大约有两万多名洪灾受害者提起了诉讼。通过长达七年的诉讼活动，韩国民众对法律诉讼的态度有了极大的改变。尤其是对于政治上受压迫和经济上处于弱势的群体，这一民事诉讼增强了其通过法律手段起诉政府的信心，其政治影响远远超出了该案本身的经济赔偿。^[17]

在环境保护方面，韩国民众主要通过民事诉讼要求公司或者个人做出民事赔偿，也可以通过行政诉讼要求政府履行其行政职责。例如，对机场和美国空军基地周边的噪音污染提起的损害赔偿诉讼，以及对千圣山、新万锦等地进行的破坏性开发而提起的行政诉讼等。通过此类诉讼，市民的环保意识有了大幅度的提高。之后，有关建设工程的，如日照权、粉尘、噪音、震动污染的个人诉讼也呈大幅度增加趋势。^[18] 作为最活跃的市民运动团体之一，环

[14] [韩]金东熙：《行政法》（第一册），赵峰译，中国人民大学出版社 2008 年版，第 576 页。

[15] Decision of Sep. 4, 1998, 97 Nu 19588 (Korean Supreme Court).

[16] Hee-Jung Lee, The Structures and Roles in Judicial Review of Administrative Litigation in Korea, 6 *Journal of Korean Law* (2006), p. 44.

[17] Jae Won Kim, The Ideal and the Reality of the Korean Legal Profession, 2 *Asian-Pacific Law & Policy Journal* (2001), p. 45.

[18] [韩]赵庸焕：《韩国公益诉讼的成就及其存在的问题》，第 188 页。

境运动联盟除了通过诉讼机制来解决环境保护问题,还有效地运用政治运动来推动国民的环保意识。其典型案例是抵制东江大坝建设的运动。环境运动联盟于1997年开始反对大坝建设,并组织了由社会知名精英领导的通宵集会以及大规模游行示威,最终导致政府停止实施大坝建设的政策。另一个典型案例是持续了20年的新万锦围海造田工程诉讼。当法院二审判决重新开始此工程时,三千多名原告展开了游行抗议示威,环境运动联盟成功地使此议题进入政府政策议程。同时,宗教领袖和社会活动者参与游行引起了韩国大众的关注,从而迫使卢武铉总统决定对此工程进行检讨。^[19]

在促进经济民主方面,参与连带组织发起保护小股东权益的公益法活动最具代表性。韩国的一些大型企业通过挪用公司资金、逃税、关联企业内部交易等方式谋取利益,这些不法行为没有受到任何制裁。对此,参与连带组织选定了最具代表性的企业和金融机关,通过最大限度地行使商法和证券交易法上规定的小股东的权利,追究了责任人的法律责任。在提起诉讼前,参与连带组织广泛宣传企业的非法行为及其症结所在,以及由此给小股东及国民经济造成的损失。然后,通过股东代表诉讼追究经营管理层的责任,并对触犯刑法的经营管理者提起了控诉。同时,它还发起了修改相关法律的立法运动。在此过程中,商法、证券交易法和公正交易法等相关法律历经了多次修订,以确保公司经营的透明度。^[20]

四 韩国公益诉讼发展的启示

从整个社会环境来看,韩国公益诉讼的发展受到民主化运动、公益组织的发展和公益律师的社会参与等三个方面因素的影响,也存在着一些障碍和问题。在法律制度层面,韩国现行法律仍然对公益诉讼的起诉资格做限制性解释,导致公益诉讼程序难以启动;在法学理论层面,韩国学界对公益诉讼的研究不够重视,尚未形成系统的公益诉讼理论;在法律实务层面,由于从事公益诉讼的律师人数不多,加之诉讼费用昂贵等,公益诉讼的开展受到了很大的限制。但是,韩国公益诉讼的发展对中国的公益诉讼仍然具有借鉴意义。

(一) 通过公益诉讼推动政治体制的转型

韩国的公益诉讼是伴随着民主化运动与政治发展而产生的,它有力地推动了民主政治的进步,同时,政治环境的变化也拓展了公益诉讼的发展空间。韩国的公益组织和律师运用公益诉讼、立法请愿与和平集会等方式来推动政治体制的转型。其中,公益诉讼除了在体制内寻求法律救济之外,还有着教化民众以及促进公民参与的功能。另一方面,在韩国政治转型之后,包括公益诉讼在内的公益法活动又进一步促进政治转型的深化和持续发展。

(二) 参与反腐败、人权与环保等方面的制度建设

韩国公益组织和律师十分关注反腐败、人权以及其他民生权利等社会热点问题,同时积极参与有关的制度建设。制度变革的动力不仅仅限于政府部门,而是公益组织和律师以及民众相互支持,形成推动制度建设的主导力量。其中,公益诉讼可以起到示范和带动作用,也会引发社会各阶层的关注和广泛讨论。

[19] [韩]廉载镐:《新型治理:韩国民主进程中的市民组织》,《北京行政学院学报》2005年第1期。

[20] [韩]赵庸焕:《韩国公益诉讼的成就及其存在的问题》,第188页。

(三) 注重与政府部门之间的合作

韩国公益组织与律师并不只是通过公益诉讼和立法请愿等对抗性方式来推动社会进步,其与政府部门也保持一定的合作关系。其一,在诉讼和非诉的政治活动中,通过调解和谈判等方式来达成妥协;其二,积极寻求政府的财政支持;其三,大批律师进入国家机关,由以往与政府直接对抗转向间接合作。此外,在有关反腐败和人权等项目与计划上,与政府部门共同参与来推动社会进步。

(四) 通过法学教育改革来推动公益诉讼的发展

韩国在 2009 年开始正式实施的法学专门大学院改革有两个重要的特点:其一是引入了美国研究生法学教育的模式,以取代以往本科法学教育加司法研修的模式;其二强制性要求学生只有通过了上述法学教育后才能参加律师考试。这一法学教育改革旨在提高法学教育的质量,增加司法从业人员。当问及教育改革对于公益诉讼的影响时,“民辩”组织张佑昌律师指出:“这既是一个危机,也是一个新的机会。以后韩国律师越来越多,律师之间的竞争日益加剧,律师从事公益诉讼活动就会减少,这可以说是一个危机。但韩国法学院的改革有可能促使公益诉讼更加活跃,这对公益诉讼的发展是一个好的机会。”^[21]

(五) 公益诉讼与公益活动相结合

韩国公益律师不仅关注个案,更加注重为社会各界提供非诉性法律服务。以 2008 年韩国反对进口美国牛肉事件为例,公益律师参与组织协调和法律咨询等活动。这样不仅使抗议活动得以有序进行,也培育了民众对公益律师的信任。此外,公益组织大力推动公益诉讼的研讨,和大学等教育机构以及新闻媒体联合进行社会宣传与倡导。

(六) 组织结构的小型化、专门化和网络化发展

在公益律师团体的小型化和专门化上,韩国“共感”组织极具特色,该组织是由少数有志于公益诉讼的律师组成,专门从事公益诉讼活动。其组织的小型化减少了组织成本和行政负担,而其专门化则进一步提高了服务质量。在组织网络化发展上,韩国公益组织之间越来越注重联盟与合作。公益律师可以借助组织网络来调查取证和共享经验,通过相互之间的合作来降低运作成本。同时,全国的公益组织联盟为公益诉讼提供了社会整合力量。

[Abstract] With the development of democracy in South Korean society, public interest organizations have increasingly integrated social resources to propel society forward through public interest litigations. At the same time, South Korean lawyers have been transformed from human right lawyers into public interest lawyers. Public interest organizations, lawyers and all circles of society have responded actively to various issues arising from public interest litigations.

(责任编辑:天 支)

[21] 根据 2008 年 8 月 27 日访问“民辩”组织的录音资料整理而成。