

我国环境行政公益诉讼诉前程序探讨

吕晓毓

江西师范大学政法学院, 江西 南昌

收稿日期: 2023年9月6日; 录用日期: 2023年9月18日; 发布日期: 2023年11月17日

摘要

设置环境行政公益诉讼诉前程序的目的是为了有效节约司法资源,在行政公益诉讼被提起之前,由检察机关向有关环境行政主管部门制发检察建议,促使其纠正违法行为或依法履行职责。通过诉前程序,可以有效地实现案件分流,从而节约司法资源、保护公共利益。但是,在司法实践过程中,诉前程序却存在着检察建议可操作性不强、检察机关调查取证难度大、案件线索来源受限、行政机关不积极履行检察建议等问题。因此,在具体的制度实践过程中,应优化诉前检察建议、完善检察机关的调查核实权、惩戒行政机关懒政怠政行为等,以此来解决该制度的现实困境。

关键词

环境行政公益诉讼, 诉前程序, 检察建议, 检查监督

Discussion on Pre-Litigation Procedures for Environmental Administrative Public Interest Litigation in China

Xiaoyu Lyu

College of Political Science and Law, Jiangxi Normal University, Nanchang Jiangxi

Received: Sep. 6th, 2023; accepted: Sep. 18th, 2023; published: Nov. 17th, 2023

Abstract

The purpose of setting up the pre-litigation procedure system for environmental administrative public interest litigation is to effectively save judicial resources, and before the administrative public interest litigation is initiated, the procuratorial organ formulates and issues procuratorial recommendations to the relevant environmental administrative departments to urge them to correct illegal

acts or perform their duties in accordance with the law. Through pre-litigation procedures, case diversion can be effectively realized, thereby saving judicial resources and protecting public interests. However, in the course of judicial practice, pre-litigation procedures have problems such as the weak operability of procuratorial recommendations, the difficulty of procuratorial organs in investigating and collecting evidence, the limited sources of case leads, and the lack of active performance of procuratorial recommendations by administrative organs. Therefore, in the specific process of system practice, it is necessary to optimize pre-litigation procuratorial suggestions, improve the investigation and verification power of procuratorial organs, and punish administrative organs for lazy and neglectful behavior, so as to solve the practical dilemma of the system.

Keywords

Environmental Administrative Public Interest Litigation, Pre-Litigation Procedures, Prosecutorial Recommendations, Inspection and Supervision

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 环境行政公益诉讼诉前程序的概述

1.1. 环境行政公益诉讼诉前程序的概念及特征

2015年起,全国人民代表大会常务委员会授予最高人民检察院相关权力,使其在全国十三个省市范围内开展行政公益诉讼的试点工作,在大量行政公益诉讼中有近百分之七十的案件为环境行政公益诉讼,试点工作明确了提起公益诉讼的诉前程序为必经程序。行政公益诉讼诉前程序,主要是指检察机关在办理环境资源保护类案件中发现行政机关未依法履职而依法督促相关行政机关依法履职,从而维护社会公共利益[1]。检察机关督促的法定形式即向行政机关提出检察建议,其主要目的是为了督促行政机关纠正违法行为、依法行使行政权力。环境行政公益诉讼作为公益诉讼的一种类型当然也应遵循这一制度设置,检察院在提起环境行政公益诉讼前应向有关环境行政主管部门制发检察建议督促其纠正违法行为或正确行使行政权力。我国目前尚无专门的公益诉讼规范,但2017年新修订的《行政诉讼法》及此前最高人民法院、最高人民检察院发布的针对试点地区的公益诉讼指导意见构成了我国公益诉讼规则体系。文章通过对规则的梳理,发现诉前程序的内涵以及特征如下。

1.1.1. 法定性

新修订的《行政诉讼法》第25条增加一款作为第四款,此款规定赋予了检察机关提起行政公益诉讼的权力,同时规定检察机关在提起行政公益诉讼之前应当向相关行政机关制发检察建议以督促其依法履职,由此可以看出公益诉讼前置程序具有法定性[2]。这是检察机关办理行政公益诉讼案件中的权利,也是必须遵守的规则。经过此前置程序,检察机关才可依据相关行政机关是否已经改正其违法行为,依法维护国家、社会公共利益来决定是结案,还是提起环境行政公益诉讼[3]。

1.1.2. 审查标准

现阶段,我国检察机关对行政机关行为的审查从而决定是否进入诉前程序秉持着双重标准,即行为标准和结果标准。行为标准是指对行政机关所作出的行政行为的判定,审查行政机关是否依法行政,至于行为效果如何则不在考虑范围内;而所谓的结果标准则是对行政机关实施行政行为结果的认定,通常

将行政行为是否消除公共利益受到的实质损害予以评判,该标准下对行政机关提出更高的要求,还应对行政机关行为效果的考察[4]。显而易见,结果标准比行为标准要求更高。这种标准在《最高人民法院关于审理环境公益诉讼案件的工作规范》关于判定行政机关是否依法履职规定中得以确立。该规范要求“行政机关虽已作出足以保护社会公共利益的行政行为,但社会公共利益仍处于受侵害状态,检察机关提起环境行政公益诉讼的,应予受理”。显然,最高院在认定行政机关行为时坚持的是行为与结果双重标准。

1.2. 设置环境行政公益诉讼诉前程序的必要性

1.2.1. 有利于节约司法资源

设计行政公益诉讼诉前程序这一制度的目的是为了有效节约司法资源,降低诉讼成本。环境行政公益诉讼直接关系到国家利益与社会公共利益,案情复杂且周期性强,调查取证难度大,对于司法机关来说压力较大,而诉前程序的设置可以使案件最大程度地分流,使诉讼成为解决纠纷的最后选择,如果案件在诉前前置程序就可以得到有效解决,那就不用进入到后面的诉讼程序[5],这样就会有效节约司法资源,做到资源利用最大化,且行政公益诉讼诉前程序将许多可能会提起行政公益诉讼的案件通过简单的诉前程序提前予以解决,也缩短了诉讼可能花费的时间,节约了司法资源。

1.2.2. 发挥督促依法行政的功能

在现代国家中,行政权在国家权力结构中居于事实上的中心地位,其发生作用的广度和强度都是立法权和司法权所无法企及的。行政机关在行使行政自由裁量权时,其所作出的具体行政行为可能会有失公允,为了防止出现行政机关不作为、乱作为等懒政怠政问题,就需要完善对行政权的严密监督[6]。环境领域的行政公益诉讼和起诉前置程序可以督促行政机关合法公正地履行职责,这是行政公益诉讼的重要目的,也是党的十八届四中全会《决定》提出探索检察公益诉讼制度的初衷。通过诉前程序,能够促进行政机关审视自身在公益保护中存在的不足,从而寻找完善的公益行政保护的途径,厘清行政职能关系,提高依法履职的水平,推动法治政府的建设。

2. 我国环境行政公益诉讼诉前程序的现实问题

从改革试点到正式施行,依诉前程序结案的比例高达87.3%,只有12.7%的案件进入公益诉讼程序。至此,可以看出诉前程序在很大程度上发挥了极大的案件分流的作用,在尊重行政权的基础上大大地节约了司法资源,起到了与诉讼并重的作用。但是,诉前程序在实践中也同时存在着许多问题。

2.1. 程序启动及标准认定困难

行政公益诉讼诉前程序的进行直接关系到案件的走向,要么案件在诉前程序得到解决,要么进入到诉讼程序,司法权对行政权的监督如前所述有一定的标准,也即存在着对行政机关行政行为的认定问题,行政机关履职是否等于保护了环境。但是,自然环境案件相较来说比较复杂,办案周期长,行政机关履行职责并不必然地起到了保护环境的作用。因此,在这样的前提下对行政行为进行认定有诸多困难,这方面又包括如下情况。

2.1.1. 行政不作为的认定

环境保护行政执法机关作为行政监督主体,其职责的履行往往需要行政相对人作出相应的行为予以配合。同时,行政机关职责履行的种类和方式具有多样性,职责义务的交织叠加进一步增加了认定行政不作为的难度。此外,由于行政机关职责履行的种类和方式的多样性,实践中环境污染行为具有多样性和复杂性,行政机关往往需要进行专业的判断并且需要行政相对人积极地配合,这些也增加了认定行政不作为的复杂性[7]。如环保执法机构在法定的期限内回复了检察机关但未采取措施是否属于履职?或者

已履职但未回复又该如何认定？再如已回复并实施一定的行为，但没有持续跟进，行政相对人并无实际改变，诸如此种又当如何认定法律并无规定。

2.1.2. 行政机关是否完全履职难以认定

检察机关发现行政机关违法或者行政不作为时可启动诉前程序发出检察建议，以督促行政机关履行职责。但检察机关却没有强制权力，行政机关可能消极应付，虚与委蛇。并且，行政执法问题牵涉较广，除了行政机关积极行使职权，还需行政相对人积极配合，后续整改也需一定时限，那么由此产生的问题是如何认定行政机关是否已完全履职而没有必要进入到诉讼程序目前难以判定。

2.2. 操作规定及监督机制不明晰

检察机关在办理行政公益诉讼案件时因无明确法律规定而缺乏系统操作性，各地检察机关往往依据试点地区的相关规定适用，实践中导致不同地方不同做法，极大地削弱了司法权威性。在具体工作开展时，如检察建议的发出、配套措施、落实机制都存在一定程度的缺乏。

2.2.1. 操作规定不明

最高院、最高检出台的《解释》对诉前程序如何进行，检察建议制发的规定仅仅是原则性的，并且缺少必要的强制性措施。实践中对行政机关履职行为采用行为标准或结果标准亦或是双重标准都不一致。诉前程序启动标准、具体流程、如何送达以及送达的期限、办理案件的期限、期间延长应该坚持什么样的标准、执法机构履职认定的程序、法律文书的样式都没有具体规定。虽然《人民检察院检察建议工作规定(试行)》规定了检察建议的性质、适用范围等内容，但仍缺乏具体的操作规定。

2.2.2. 缺乏相应配套机制

环境行政公益诉讼中检察机关对行政机关的履职行为的认定涉及到行政权本身，而行政权的行使是一个专业性较强且复杂的流程，往往需要专业判断和鉴定，如卫生、矿业等相关方面知识。诉前程序作为一种新兴的制度规则，还不具备相应配套措施如公益损害的鉴定方法、环境损害修复资金管理，检察机关在行使调查权时过度依赖外部的力量，甚至依靠被监督对象，这将导致检察机关在诉前程序中处于被动。

2.2.3. 监督落实机制不完善

在我国司法权较行政权较为弱势，司法权对行政权的监督往往流于形式。虽然法律赋予检察机关监督的权利，但是检察建议不具有强制性，导致检查监督权缺乏刚性，并且检察监督的范围、具体内容和方式方法等不明晰，没有详细的监督实施细则，司法权很难真正对行政权进行有效制约。随着我国监察体制的改革，检察院的职务犯罪监督权被剥离，检察机关自侦权被削弱，对于如何强化检察机关的行政检察监督权有待于进一步的研究。以上这些客观方面的因素不可避免地会对诉前程序的实践效果产生一定的影响。

2.3. 调查取证困难

2.3.1. 权限范围不明

现有法律规定中检察机关具有一定的调查取证的权力，如调阅复制卷宗、询问、收集证据、咨询专业人员、委托鉴定、勘验物证、现场等 7 种调查核实的方式。在最高检发布的《实施办法》中，对检察机关的调查手段进行了限定，但对于调查取证权限范围以及相关程序规定不明的，由此可知检察机关取证缺乏程序保障，客观上导致检察取证无强制力保障而难以进行。该《办法》虽然规定了任何机关单位以及公民个人都应当配合检察机关的调查核实工作，但却没有规定不配合检察机关调查核实的法律后果[8]，

这意味着检察机关无权对拒不配合者实施强制调查核实。

2.3.2. 取证能力弱

环境行政公益诉讼所涉及证据具有广泛性且专业性较强，在办理案件时受制于现有规则大都简单采取调阅、复制有关行政执法卷宗、询问有关人员等单一手段。但是在调查生态环境和资源破坏程度案件时，多需要采取证据收集、委托鉴定的方法。实践中对于询问相关人员、勘查等也因为实施难度大而束之高阁。此外，对环保机构行为是否与环境破坏存在因果关系很难认定，诉前程序得不到有效支撑。

2.3.3. 环保执法机构不配合

最高检《解释》第33条对调查核实权有专门规定，但为确保检察机关作为“公益诉讼人”的身份的谦抑性，法律规定了对一些涉及人身自由和财产权利的强制措施禁止使用，如限制人身自由、查封扣押等。但是鉴于公益诉讼中环保机构和检察机关身份对立，检方调查核实时难免环保执法机构不配合甚至针锋相对，而环保类案件所需证据较为复杂且专业，需要现场调查取证，但是基层民行检察人员又无行政执法权，要调查取证有时候甚至需要依靠检察相对人的带领，这势必使检察机关调查取证权大为削弱。

3. 我国环境行政公益诉讼诉前程序的完善路径

环境行政公益诉讼诉前程序的设置目的是为了将绝大多数环境公益案件通过诉前程序分流出去，从而达到节约司法资源的最终目的，但是想要达成此目的的前提是诉前程序发挥其最佳状态，即充分督促环保执法机构行使权力，最大限度地保障环境资源等公共利益。

3.1. 完善对行政行为的认定机制

3.1.1. 细化行政不作为的认定机制

诉前程序中对行政机关是否作为的认定不能仅仅着眼于行为标准或者结果标准。应结合二者综合认定。具体可以细化为以下情况：

1) 不要过于着重程序上的要求，即行政机关未回复检察机关但却已有采取行动的不应认定为不作为。但如果行政机关仅仅书面答复却没有作出行政行为的应认定为不作为。

2) 由于环境损害案件的认定本身具有复杂性，不是简单的一个具体行政行为所能解决的，还需要之后跟进监督。当环保执法机构作出行政行为后而无视环境损害继续扩大没有后续跟进监督的，那么检察机关可对后续行为认定为不作为。

3) 前述所及，环境案件的复杂性导致有时并不是行政机关力所能及，因此应充分考虑案件的特殊性或者不可抗力原因导致的无法履行，然而现实案件中由于规则所限，检察机关往往坚持结果标准，这种标准过于严苛。行政机关履职并不必然地能保护环境资源公共利益。行政机关对环境案件履职需要行政相对人的积极配合，上下级审批问题抑或者生态修复功能是否丧失等都是需要考虑的变量。因此，坚持行为标准为主，结果标准为参考即可。

3.1.2. 明晰对环境行政机关履职到位的认定标准

对环境行政机关是否履职不能只考虑行政机关是否对检察建议回复或者有没有作出具体行政行为。应结合行政机关的权限范围综合考虑其是否履职。一言以蔽之，要判断行政机关是否履职应坚持是否穷尽一切行政手段、环境资源利益是否得到最大限度的保障、行政机关行为有没有可免责的事由等综合认定。环境治理是一项长期工程，行政机关除了依法对行政相对人依法处理督促整改外，仍需要相对人的积极配合，在土壤修复、植被恢复工作中，行政机关与相对人只要就后续修复事宜达成切实可行的方案，即使问题没有彻底解决，也应乘着行政成熟性的原则而认定行政机关依法履职了。

3.2. 细化诉前程序的操作规定及配套监督机制

当前的环境行政公益诉讼诉前程序规则过于笼统、缺乏操作性，且诉前程序配套措施不完善，极大地阻碍了诉前程序发挥其应有的功能。因此，笔者认为有必要从以下几个方面完善。

3.2.1. 加强检察建议的可操作性

现行规则下对诉前程序的规定较为笼统，实践中对检察建议的发出、诉前程序的操作并无统一制式。且缺乏相应的生态损害鉴定、生态修复资金专项管理制度等配套措施，诉前程序无法发挥最大作用。为此，笔者认为有必要将诉前程序中的检察建议纳入到《人民检察院组织法》，加强诉前程序的可操作性，加强诉前程序的程序性保障。具体表现为以下几点：

1) 立案。检察人员在执行职务过程中如发现环境行政机关存在懒政怠政行为致使环境公共利益遭受损害的，应及时向检察长报请批准立案，制作《检察建议书》。为确保检察机关对案件的顺利侦查获取证据，应建立生态环境保护侦查专门机构以及建立环保专家资源共享机制。并且结合试点工作中的进展良好效益突出生态综合执法大队协助案件的调查取证。

2) 在调查取证完毕后又发现行政机关不作为或者不依法行使其法定职权致使环境公共利益受损的应发出检察建议。在同一案件中存在着数个行政机关未依法履职的，可同时向这些行政机关发出检察建议督促其履职。如一个行政机构在某类案件中存在着数个违法行为或者不作为的情况，检察机关可以在检察建议中合并事实理由向行政机关发出。检察建议应当包括案件中行政机关违法的事实和理由以及检察机关对行政机关依法履职的要求并且应附有行政机关回复的期限以及相应的法律后果。

3) 跟踪回访。检察机关发出检察建议后应定期对案件进行情况回访，以便掌握整改情况。并以此作为行政机关是否履职的判断。

3.2.2. 贯彻落实监督机制

诉前程序中检察建议对行政机关不具有强制约束力，若缺乏监督制约则检察建议便流于形式。因此，形成检察机关与行政机关的良性互动则至关重要。

1) 建立诉前程序公众参与机制。鉴于检察机关对行政机关并无强制力，为发挥诉前程序的作用应建立由公众参与的监督机制。检察机关可针对环境公益案件举行座谈会，以此吸引公众的关注和参与，形成对行政机关的约束力。并细化规范座谈会的启动条件：现实存在行政机关违法或者不作为导致国家、社会公共利益受到损害时才能启动；明确座谈会启动的告知义务，应告知行政机关和社会公众座谈的时间地点、座谈的主要内容、参加的人员；参与人员中应尽量保证环保专家的列席。

2) 定期报送公开。为对行政机关施加压力积极行政，检察机关应对案件进行情况定期向同级人大常委会报送，在相关网站公开案件进展以及行政机关落实情况。这有利于发挥社会监督的功能，也是检务公开应有之义。

3) 建立案件移送衔接制度。在检察机关履行职务过程中发现行政机关重大违法行为或者不作为相关负责人负个人责任存在着渎职或者滥用职权的，极大损害国家、社会公共利益的或者在发出检察建议后行政机关相关责任人拒不履行职责的，应当及时向纪委监委监察机关移送，确保落实领导责任制，倒逼行政机关责任人积极履职。

3.3. 提升检察机关的调查取证能力

3.3.1. 赋予检察机关强制措施权

检察机关虽然有一定的调查取证权利，但是却没有一定的强制权力，在办案过程中往往很被动，不利于对行政机关的制约。由于环境公益诉讼意义重大，加上环境案件本身具有复杂性且专业性较强，因

此赋予检察机关一定的强制权力有利于对案件的调查,更好地督促行政机关。在立法时可赋予检察院在某些特定情况下可采取查封扣押等手段,强调被调查人如实陈述积极配合的义务。在办理重大环保类案件时检察机关应当对取证询问环节录音录像。

3.3.2. 强化多方协作

在生态环境资源案件中行政机关由于其职权性和专业性较司法机关具有优势。检察机关在诉前程序中不可避免地要与行政机关协作,旨在督促行政机关履职而非抗衡。建立联络员制度,由检察院和环保执法机构相互磋商确定负责沟通信息以及负责案件协调的联络人员,建立生态环境和资源案件信息共享机制。双方可以某类典型案件定期举行联席会议,定期举办业务座谈,彼此增强专业知识以及技能,以及提高检察人员的专业办案水平,同时增强行政执法人员的法律素养。

3.3.3. 增强办案能力

客观上行政公益诉讼增加了检察机关的工作任务,人员有限导致办案效率降低。为此应加大对检察机关的配备并补充人员。检察机关内部也应重新筛选出业务能力较高的专业人员补充到公益诉讼案件中。此外,应建立检察机关专业保护机构,加大对专业型人才的培养制度,定期组织人员进行专业知识的学习。为加强现实办案能力,检察人员可随同行政机构办案现场学习经验,作为日后工作的积累。同时,还应提高现代化信息技术的运用,运用卫星监测、大数据等提高检察机关发现案件线索以及调查取证的能力。检察机关还应建立自身的鉴定系统,增强自身办案的独立性,以避免过分依赖外方甚至是行政机关而损害司法的独立性和公正性。

参考文献

- [1] 陈雨婷. 我国环境行政公益诉讼诉前程序的缺陷及其完善路径[J]. 濮阳职业技术学院学报, 2022, 35(3): 72-77.
- [2] 王春业. 行政公益诉讼“诉前程序”检视[J]. 社会科学, 2018(6): 94-103.
- [3] 刘超. 环境行政公益诉讼诉前程序省思[J]. 法学, 2018(1): 114-123.
- [4] 崔瑜. 行政公益诉讼履行判决研究[J]. 行政法学研究, 2019(2): 136-144.
- [5] 韩静茹. 公益诉讼领域民事检察权的运行现状及优化路径[J]. 当代法学, 2020, 34(1): 128-138.
- [6] 沈开举, 邢昕. 检察机关提起行政公益诉讼诉前程序实证研究[J]. 行政法学研究, 2017(5): 39-51.
- [7] 许翠霞, 罗晓梅, 黄长太. 环境行政公益诉讼诉前程序实证研究[J]. 集美大学学报(哲学社会科学版), 2019, 22(1): 72-78.
- [8] 刘廷梅, 王玄玮, 谭赟. 虚假诉讼法律监督联动协作机制研究[J]. 北京政法职业学院学报, 2021(1): 37-44.