

# 检察机关提起环境行政公益诉讼诉前程序研究

田飞

(云南省人大常委会农业工作委员会办公室 云南昆明 650228)

**摘要:**2017年新修订的《行政诉讼法》对检察机关在提起环境行政公益诉讼之前必须先行适用诉前程序作出了明确规定。从过去两年检察机关提起公益诉讼试点工作和目前适用行政公益诉讼诉前程序情况来看,诉前程序有效解决了大部分的环境行政公益诉讼案件。环境行政公益诉讼诉前程序的适用不仅可以督促行政机关依法履职,而且还有利于提高司法效率,但在实践运用中也存在检察机关案件线索来源单一、检察建议形式化、行政机关履职标准与责任不明确等问题。明确阐述“公益诉讼起诉人”的含义,对“履行职责”作扩大化解释,细化诉前程序的相关规定,理清行政机关履职标准和法律责任,有利于提高诉前程序规定的实用价值。

**关键词:**检察机关;行政公益诉讼;诉前程序;检察建议

## Research on Procuratorial Organization Pre-lawsuit Procedure of Environmental Administrative Public Welfare

TIAN Fei

(Office of the Agricultural Working Committee Standing Committee of the Yunnan Provincial People's Congress 650228)

**Abstract:** The newly revised Administrative Procedure Law of 2017 makes a clear stipulation that the procuratorial organization must use the pre-lawsuit procedure before initiating the environmental administrative public welfare prosecution. According to the pilot work of public welfare prosecution initiated by procuratorial organization in the past two years and the current application of the pre-lawsuit procedure of administrative public welfare prosecution, most of whose cases have been effectively solved by the pre-lawsuit procedure. The application of the pre-lawsuit procedure of environmental administrative public welfare prosecution can not only supervise and urge the administrative organization to perform their duties according to the law, but also help to improve the judicial efficiency. However, in practice, there is also a single source of clues for procuratorial organization and formalization of procuratorial suggestions. Problems still exist in reality, such as unclear standards and responsibilities of the executive organization in the performance of their duties. This paper elaborates the definition of “prosecutor in public welfare prosecution”, expands the interpretation of “performance of duties” and the corresponding regulations of pre-lawsuit procedure, clarifies the standards and responsibilities for administrative organization to perform duties, which is beneficial to improve the practical value of the pre-lawsuit procedure.

**Key Words:** procuratorial organization; prosecution on administrative public welfare; pre-lawsuit procedure; procuratorial suggestions

2017年6月新修订的《行政诉讼法》对原第25条内容作出修改,增加了一款内容,第一次正式将检察机关提起行政公益诉讼制度写入法律。最高法、最高检联合下发的司法解释《检察公益诉讼解释》于2018年3月起开始实施,其中第21条明确规定了诉前程序适用制度,并首次规定人民检察院

将以“公益诉讼起诉人”的身份提起环境行政公益诉讼。《行政诉讼法》新增条款和《检察公益诉讼解释》均概括性规定了在行政公益诉讼前要履行诉前程序,但对人民检察院在提起行政公益诉讼时如何适用诉前程序并无具体的规定,没有操作标准和范例可以参考借鉴。行政公益诉讼试点工作开始后

到公益诉讼制度正式形成实施以来,行政公益诉讼案件中绝大部分案件与环境保护密切相关,目前环境行政公益诉讼已经是行政公益诉讼中最重要的部分,现实中大部分环境行政公益诉讼案件都是通过适用诉前程序就得到妥善解决,诉前程序体现出强大的实用功能。

## 1 检察机关提起环境行政公益诉讼诉前程序的规范释义

新修订的《行政诉讼法》和《检察公益诉讼解释》等未能对环境行政公益诉讼诉前程序内涵进行明确解释。依据《行政诉讼法》第25条第四款和《检察公益诉讼解释》第21条规定,笔者认为,可以把环境行政公益诉讼诉前程序定义为:“检察机关在依法履行职责过程当中,发现对环境保护负有监督管理职责的行政机关不依法履职、违法行使职权或者不作为,导致环境公共利益遭受损害,检察机关应当向负有监督管理职责的行政机关提出检察建议。负有监督管理职责的行政机关在收到检察机关的检察建议后仍然不依法履职或者不积极作为,不及时纠正违法行为,或者作出和变更的行政行为不能有效保护环境公共利益时,人民检察院才能依法提起环境行政公益诉讼。其中,检察机关通过向负有监督管理职责的行政机关发出检察建议的这一督促程序,即是环境行政公益诉讼的诉前程序。”

### 1.1 诉前程序的基本特征

#### 1.1.1 强制提前适用的法定性

通过《行政诉讼法》与《检察公益诉讼解释》可以判断得出结论:诉前程序先行适用具有法定性和强制力,先行适用诉前程序是检察机关提起环境行政公益诉讼的前提条件和必经程序,即法律对检察机关提起环境行政公益诉讼作出了强制性的规定,任何检察机关在未经适用诉前程序前均不得直接提起环境行政公益诉讼,这种制度设计具有刚性约束力。检察机关经过适用诉前程序以后,将依法对行政机关履职情况开展调查,如果调查发现行政机关依然履职不到位或者不积极作为,那么检察机关才能依法提起环境行政公益诉讼<sup>①</sup>。

#### 1.1.2 履行方式的唯一特定性

“诉前程序中检察机关的监督方式是向行政机关提出检察建议。”检察机关在未向行政机关发出检察建议之前,不能直接提起环境行政公益诉讼。因此,检察机关想要提起环境行政公益诉讼,就必须先向行政机关提出检察建议,这种履行方式具有唯一性且是特定的,即通过检察建议告知相关行政主体如果不依法履职或者不积极保护环境公共利益,可能会面临成为环境行政公益诉讼被告的“风险”。检察建议发出的对象是具有环境保护责任的行政机关,作用是督促其更好依法履职。

### 1.2 诉前程序和诉讼的辩证关系

提前先行适应环境行政公益诉讼诉前程序,是提起环境

行政公益诉讼的前提和必经环节。如果检察机关没有先行适用环境行政公益诉讼诉前程序,将不能启动环境行政公益诉讼程序。环境行政公益诉讼被启动后,相关行政主体将作为被告,面临行政处罚和承担法律责任的风险,因此,被提起诉讼的可能性有利于诉前程序积极发挥作用,有效解决矛盾争端。“检察建议虽然对被建议的行政机关没有强制性的法律效力,但具有一定的约束性和指引性,而提起诉讼是通过司法机关审判解决纠纷的行为,具有强制效力。相关行政主体不依法履职或者不积极作为,将会面临被起诉的风险。检察机关作为诉讼主体能够依法提起环境行政公益诉讼,这使得检察机关监督行政机关依法履职的方式具有约束性和震慑力。”我们需要看到的是,司法实践中环境行政公益诉讼诉前程序效果发挥明显,但其最主要作用在于督促行政机关依法履职,而不是用来替代行政公益诉讼制度本身。

## 2 检察机关提起环境行政公益诉讼诉前程序实践现状与问题厘清

### 2.1 环境行政公益诉讼诉前程序实践概况

最高人民法院官网数据显示,截至2017年6月底,在检察机关提起公益诉讼试点期间,全国各地检察院共办理公益诉讼案件9000多件,适用诉前程序的案件多达7900余件,其中适用诉前程序的行政公益诉讼案件有7676件,对适用诉前程序没有取得实际效果而向人民法院提起行政公益诉讼的案件有1029件,这表明有86.7%的行政公益诉讼案件经由诉前程序解决而未进入诉讼环节,在这些行政公益诉讼案件中有6527件与环境保护相关。在办理环境行政公益诉讼案件中,适用诉前程序是十分有效的结案手段,当前全国环境行政公益诉讼案件适用诉前程序平均结案率达到80%以上,并对检察机关的诉权起到一定程度的限制作用,有效杜绝滥诉问题。在2017年7月至2018年1月这半年时间内,全国检察机关共计立案公益诉讼案件10000余件,适用诉前程序向行政机关提出检察建议的案件有9400多件。在环境行政公益诉讼适用诉前程序案件中,行政机关主动整改纠错并积极依法履职的比例很高,例如山东省、云南省和安徽省分别达到97.2%、95.2%和89.3%。

### 2.2 环境行政公益诉讼诉前程序存在的问题

#### 2.2.1 检察机关职能职权有限

检察机关的职能职责在没有调整变动之前,在办理环境行政公益诉讼案件过程中,行政机关一旦存在不积极作为或者不依法履职的情形,检察机关可能行使监督调查权对行政机关相关工作人员展开职务调查,行政机关负责人很大程度上会考量存在被追究职务犯罪的可能性,一般会在检察机关提起检察建议后依法履职或者积极作为,使得环境行政公益诉讼案件在进入诉讼环节以前得以解决。然而,在检察机关职能调整之后,检察机关对贪污受贿犯罪的自侦权被剥离,

这严重削弱了检察机关对行政机关的震慑,导致检察机关提出的检查建议很难充分发挥督促作用。

#### 2.2.2 案件线索来源单一

新修订的《行政诉讼法》第25条和《检察公益诉讼解释》第21条规定,“人民检察院在履职中发现”作为环境行政公益诉讼案件线索的唯一来源。通常理解,检察机关被限定为环境行政公益诉讼案件线索来源的唯一主体。这种狭隘的解释有碍案件线索的发现,不利于环境公益诉讼制度的完善和发展。环境行政公益诉讼诉前程序取得巨大成效不仅仅是其制度设计的优越性和先进性,还因为检察机关能够及时发现各类环境侵害案件。《检察公益诉讼解释》实施以后,检察机关需要在履职过程中完全自主地发现环境侵害案件,但案件线索来源过于单一和检察机关自身人力财力物力的限制,可能导致检察机关不能及时发现污染和破坏生态环境的相关案件。同时,“人民检察院在履职中发现”不仅排除了检察机关以外的主体提供案件线索的可能,还严重影响其他主体参与保护环境的积极性,检察机关提起环境行政公益诉讼的工作难度也将进一步加大。

#### 2.2.3 检察建议过于形式化

《环境保护法》和新修订的《行政诉讼法》以及《检察公益诉讼解释》等法律法规都没有对检察机关如何提起检察建议以及检察建议的具体内容和形式作出规定。目前,在司法实务中运用的检察建议,其内容和形式完全由各地检察机关自主拟定形成。因此,检察建议在运用中形式化现象突出,主要问题表现在:内容不够具体,实际指导作用不强;形式不够规范,法律法规依据不足或者不明确;对行政机关承担的责任规定不清楚。例如,一些检察机关提出的检察建议要求行政机关要提高思想认识、高度重视存在的问题、依法改进工作、强化监管职责、加强宣传教育等,这些建议过于空泛。

案例一:广西横县林业局不依法履职案中,横县人民检察院发出检察建议:“建议横县林业局依法履职,责令国家级公益林管护单位进行整改,加强对国家级公益林管护工作”。

案例二:湖北省黄梅县城乡环卫局不依法履职案中,黄梅县人民检察院提出检察建议:“建议黄梅县城乡环卫局加大宣传力度和监管力度”。

从上述两个案例不难看出,检察建议形式化情形较为严重,这不但让检察建议失去实际价值,而且白白浪费司法资源,还影响检察机关的司法权威,最终导致相关行政主体的违法行为得不到及时纠正。

#### 2.2.4 行政机关履职标准和责任不明确

行政机关不依法履职或者积极作为是检察机关提起环境行政公益诉讼的前提。《环境保护法》第68条,列举了行政机关九种具体违法行为。《检察公益诉讼解释》规定行政机关应当在收到检察建议书之日起两个月内,依法履行职责,并书面向人民检察院进行回复。上述规定将会产生以下几种情

况:

一是行政机关完全不作为,不履行职责,也不回复检察机关;

二是由于行政机关工作水平和履职期限等因素的影响,行政机关未能履职到位,只履行部分职责;

三是行政机关已经依法履职或者积极作为,而行政相对人依旧拒不履行相应义务,导致行政机关依法履职或者积极作为不能产生积极效果。检察机关提起环境行政公益诉讼是因为行政机关不依法履行职责,导致环境公共利益受到侵害,检察机关适用诉前程序后行政机关依然不履行职责或纠正违法行为,但法律法规却没有对环境行政公益诉讼诉前程序启动后行政机关的履职标准进行明确规定。

此外,因行政机关未能充分尽到保护环境的责任,间接造成环境污染或破坏,理应承担相应责任,但在《行政诉讼法》和《检察公益诉讼解释》中均未规定行政机关需要承担什么样的责任,以及如何承担责任。

### 3 对检察机关提起环境行政公益诉讼诉前程序的完善建议

#### 3.1 明确阐述“公益诉讼起诉人”的含义

从目前检察机关办理环境行政公益诉讼具体案件的情况来看,人民检察院依据法定职责作为公益诉讼起诉人,提起环境行政公益诉讼具有天然优势和正当性。首先,《宪法》第131条规定人民检察院独立行使检察权,其作为保护环境公共利益的“捍卫者”于法有据;其次,人民检察院拥有独立的检察权,不受任何公民个人、社会组织和其他机关干涉,保障检察机关在提起环境行政公益诉讼中免受外界干扰;再次,人民检察院自身具有不可替代的专业优势,确保环境行政公益诉讼案件的办理具备先决条件。目前,《检察公益诉讼解释》将试点工作中的“公益诉讼人”更改为“公益诉讼起诉人”,更加突出检察机关具有代表公众保护环境公共利益这一公益属性,但是按照现行《行政诉讼法》的规定,原告必须与诉讼请求之间有直接利害关系。依据此规定,检察机关不能作为公益诉讼起诉人提起环境行政公益诉讼,因为在环境行政公益诉讼中检察机关自身的利益并没有受到直接侵害。因此,建议出台相关的司法解释专门对“公益诉讼起诉人”的内涵进行详细解释。

#### 3.2 对“履行职责”作扩大化解释

为更好地保护环境和解决环境污染与破坏问题,需要不断完善环境保护相关法律法规,建立健全环境保护相关制度,做好法律解释工作。环境行政公益诉讼案件线索来源单一,制约着环境行政公益诉讼制度的发展,建议根据实际工作需要,对“检察机关履行职责”作出扩大化解释,除了检察机关在履行职责过程中积极发现环境行政公益诉讼案件线索外,同时也应包括检察机关主动收集来自其他主体提供的案

件线索,这种主动收集来的案件线索应当认定为是在履职中发现的案件线索。“检察机关利用媒体曝光的信息来获取案件线索,是网络信息化发展对保护环境公共利益的有利影响。”这表明网络媒体提供和曝光的信息也可以作为检察机关自身主动发现的案件线索。同时,检察机关依法接受其他主体提供的案件线索是其职能职责的内在要求。笔者认为,必须对“履行职责”作扩大化解释,检察机关可以接受来自社会不同阶层、不同主体、不同渠道、不同形式方方面面的案件线索,扩大解释履行职责过程中发现的案件线索来源。

### 3.3 细化诉前程序的相关规定

建议出台专门的司法解释,详细规定适用诉前程序的内容和形式。“适用诉前程序实施细则内容至少含有:提起诉前程序的具体条件、详细流程和标准、以及送达方式。评判行政机关依法履职的具体程序,应当包括评判标准、评判主体、最终作出决定的方式和效力。适用诉前程序的法律文书样式和具体执行以及法律效力。检察机关提出的检察建议至少要做到事实清楚、法律依据准确无误、建议合理具体可行。”同时,一份完整的检察建议还应当指出行政机关哪些行为侵害环境公共利益,造成了何种环境损害,不依法履职的行政行为可能违反了哪些法律,行政机关应该如何采取补救措施以及可能需要承担哪些相应的法律责任。笔者认为,可以借鉴《人民检察院检察建议工作规定(试行)》第4条第五款规定的内容,使该部分内容写入法律,成为检察机关提起环境行政公益诉讼适用诉前程序发出检察建议的依据,让行政机关更有针对性地积极履行职责并依法行政。

### 3.4 理清行政机关履职标准和法律责任

行政机关是否依法履职是检察机关判断能否提起环境行政公益诉讼最主要的依据,也是适用诉前程序过程中的难点所在。行政机关不依法履职有三种情形:

- 一是乱作为;
- 二是不作为;
- 三是部分履行职责。

环境污染和破坏案件,往往存在环境污染范围广、污染

破坏影响程度深、危害后果长期存续的情况,短期内难以消除违法行为带来的不利损害。“在上述情况中,行政机关依法履职的判断标准,应当以行政机关充分履行职责和违法行为已经停止为判断标准,而不是以环境侵害状态结束为标准”此外,笔者认为,应尽快出台相关司法解释,明确规定行政机关在收到检察机关提出的检察建议书后,不依法履职或者不积极作为应当承担的法律责任。同时,对行政机关不依法履职或者不积极作为导致环境公共利益损害进一步扩大的,理应对环境公共利益损害扩大的部分承担相应的法律责任。

### 参考文献:

- [1] 刘超. 环境行政公益诉讼诉前程序省思 [J]. 法学, 2018(1): 114-123.
- [2] 最高人民法院民事行政监察厅. 检察机关提起公益诉讼实践与探索[M]. 北京: 中国检察出版社, 2017: 109-110.
- [3] 许国庆, 李文军, 王秀梅. 检察机关参与环境公益诉讼的构想 [J]. 中国检察官, 2014(4): 42-44.
- [4] 刘艺. 检察机关提起公益诉讼的道、理、势 [N]. 检察日报, 2015-7-6(03).
- [5] 徐日丹, 闫晶晶, 史兆琨. 试点两年检察机关办理公益诉讼案件 9053 件 [N]. 检察日报, 2017-7-1(02).
- [6] 徐日丹, 闫晶晶. 最高检召开新闻发布会通报检察公益诉讼案件办理情况 [N]. 检察日报, 2018-3-3(01).
- [7] 刘加良. 检察院提起民事公益诉讼诉前程序研究 [J]. 政治与法律, 2017(5): 132-150.
- [8] 郑赫南. 检察机关提起公益诉讼旨在保护公共利益 [N]. 检察日报, 2018-3-19(03).
- [9] 朱全宝. 检察机关提起环境行政公益诉讼: 试点检视与制度完善 [J]. 法学杂志, 2017(8): 117-123.
- [10] 刘辉. 检察机关提起公益诉讼诉前程序研究 [J]. 中国检察官, 2017(3): 71-74.
- [11] 马怀德, 孔祥稳. 拓宽案件范围完善行政公益诉讼制度 [N]. 检察日报, 2017-4-3(03).