

# 我国环境行政公益诉讼制度的反思与重构

林宇杰

北京林业大学人文社会科学学院, 北京

收稿日期: 2024年9月24日; 录用日期: 2024年11月1日; 发布日期: 2024年11月12日

## 摘要

环境行政公益诉讼与环境法的公共法属性相符, 在当前日益增多的环境公益问题中显得至关重要。其理论基础在于正确处理司法权和行政权的关系, 充分发挥行政机关专业优势的同时, 有效监督行政行为, 实现对行政机关的有效制约。我国环境行政公益诉讼制度设立时间较短, 相关规范和诉讼规则仍存在诸多亟待解决的问题。本文在分析行政公益诉讼机制中所反映的矛盾的基础上, 通过介绍国外相关立法实践, 总结对我国构建环境行政公益诉讼制度的启示结合我国国情及国外经验, 提出解决当前环境行政公益诉讼存在问题的可能思路。

## 关键词

环境行政公益诉讼, 检察机关, 行政机关, 法律制度构建

# Reflections and Reconstruction of China's Environmental Administrative Public Interest Litigation System

Yujie Lin

School of Humanities and Social Sciences, Beijing Forestry University, Beijing

Received: Sep. 24<sup>th</sup>, 2024; accepted: Nov. 1<sup>st</sup>, 2024; published: Nov. 12<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

Environmental administrative public interest litigation aligns with the public law nature of environmental law and is increasingly crucial in addressing the growing environmental public interest issues. Its theoretical foundation lies in the proper handling of the relationship between judicial power and administrative power, fully leveraging the professional advantages of administrative agencies while effectively supervising administrative actions to achieve effective constraints on

administrative agencies. The establishment of China's environmental administrative public interest litigation system is relatively recent, and there are still many urgent issues to be resolved regarding relevant norms and litigation rules. Based on the analysis of the contradictions reflected in the administrative public interest litigation mechanism and by introducing relevant legislative practices abroad, this article summarizes insights for China to construct an environmental administrative public interest litigation system, combining the national conditions and foreign experiences, and proposes possible approaches to address the current problems in environmental administrative public interest litigation.

## Keywords

Environmental Administrative Public Interest Litigation, Procuratorial Organs, Administrative Organs, Legal System Construction

Copyright © 2024 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. 引言

环境行政公益诉讼作为一项重要的法律实践，为我国生态文明建设注入了新的动力。检察机关主动发起环境行政公益诉讼制度的建设，无论是在治理环境污染、推动司法体制改革，还是在完善政府职能方面，均具有重要意义。然而，任何制度的建立与完善都需经历一个循序渐进的过程。尽管我国已经在立法上确立了环境行政公益诉讼制度，但在具体实施过程中，制度健全性与立法完善度仍存在不足，导致一系列操作上的障碍亟待解决。因此，本文将在分析当前立法现状和研究文献的基础上，探讨环境行政公益诉讼的现状，并结合实际提出若干完善该制度的建议。

## 2. 我国环境行政公益诉讼的运行现状

根据《检察公益诉讼若干解释》第 21 条的规定，人民检察院在履行职责过程中，若发现生态环境和资源保护领域内负有监管职责的行政机关存在违法行使职权或不作为的情况，导致国家利益或社会公共利益受损，应当通过向该行政机关提出检察建议，促使其依法履行相关职责。如果行政机关在接到检察建议后两个月内仍未采取相应行动，检察院有权依据法律向人民法院提起诉讼。这一规定明确表明，环境行政公益诉讼的主要目的是通过激活检察监督职能，推动行政机关依法履职[1]，并赋予行政机关合理的纠错期限，以纠正其违法行使职权或不作为的行为，同时彰显了行政权在公共事务管理中的优先地位。

我国相关立法明确规定，检察机关是环境行政公益诉讼中唯一的适格原告，建立了一种“官告官”的行政诉讼模式。那么，为什么我国会突破传统诉讼模式，赋予检察机关这一特殊权利呢？公益诉讼制度的设立，核心目标在于保护社会公共利益和维护法律秩序。当公共利益受到损害或面临严重威胁时，法律赋予最有能力维护公共利益的主体相应权利，从而使其成为社会利益的有力捍卫者。在这种机制下，检察机关与行政机关地位相对平等，不会出现传统“民告官”诉讼中存在的起诉难题。检察机关还拥有法定调查权，可以有效解决证据获取难的问题，确保诉讼的顺利推进。然而，部分学者对这种制度设计提出了质疑，认为我国的环境行政公益诉讼模式完全排除了社会公众通过诉讼监督公权力的可能性。这种“权力监督权力”的模式，可能会导致公、检、法三方之间的协调出现困难，不利于各机关之间的顺畅合作[2]。

《检察公益诉讼若干解释》第 22 条对检察机关提起行政公益诉讼的条件和举证责任作出了明确规

定。根据该条，人民检察院在提起行政公益诉讼时，需提交证明材料，证明行政机关违法行使职权或存在不作为的情形，导致国家利益或社会公共利益受到损害。此外，还须证明检察院已履行了诉前程序，即向行政机关提出检察建议，但行政机关在收到建议后的两个月内仍未依法履职或纠正违法行为。因此，检察建议可以视为行政公益诉讼的法定前置程序，具有一定的强制性，因其后续诉讼的保障，能够促使行政机关改正违法行为[3]。鉴于检察机关拥有法定调查权，并与行政机关地位平等，举证过程相对较为容易，从而显著提高了其在环境公益诉讼案件中的胜诉几率。然而，这也引发了对检察机关可能会选择相对容易处理、成效显著的案件作为诉讼切入点的担忧。这种选择是否会导致在解决实质性生态环境问题上，与公众的期待之间存在差距[4]？检察机关作为行政公益诉讼的原告，其所面临的挑战与局限将是笔者在下文中深入探讨的内容。

### 3. 检察机关提起环境行政公益诉讼的问题与困境

#### 3.1. 举证责任分配不明

《检察公益诉讼若干解释》第22条规定，检察机关在提起行政公益诉讼时，必须提交初步证据，证明行政机关存在未履行或违法履行职责的情形，并导致公共利益受损。然而，该条文并未对“初步证据”作出具体界定，关于初步证明的标准尚无明确规定，这使得法官在审查检察机关提交的证据时拥有较大的自由裁量权。如果对“初步证据”的要求过低，可能导致公益诉权的滥用；相反，若标准过高，则会加重检察机关的举证负担，影响诉讼的顺利进行。此外，我国环境行政公益诉讼制度尚未确立清晰的举证责任分配，行政机关的证明责任也未得到明确规定。《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》第45条第三款虽然提到“其他应由人民检察院承担举证责任的事项”，但未具体细化，赋予了检察机关在举证责任方面一定的自由裁量权。因此，是否需要考虑以下问题：如何确保检察机关在发出检察建议后，能够证明行政机关主观上未意识到错误，且客观上未采取任何补救措施，从而符合诉讼的受理标准？又该如何证明“尽管行政机关及时纠正了行为，但环境公共利益仍受到侵害”，因此不符合起诉条件[5]？

在实践中，环境行政公益诉讼的证据获取存在较大困难。《检察机关行政公益诉讼案件办案指南(试行)》虽然对检察机关的调查取证方式作出了规定，但由于其效力层级较低，且规定的方式较为单一，缺乏强制性，未明确行政机关在不配合调查时应承担的法律后果，导致检察机关在调查取证时面临诸多障碍[6]。无论是发出检察建议还是提起诉讼，检察机关都必须在充分调查取证的基础上进行决策。然而，环境监测和鉴定等科学证据在环境公益诉讼中至关重要，这些证据通常由专业鉴定机构提供，而鉴定费用往往十分高昂。检察公益诉讼的经费通常从日常办公或办案经费中拨付，现有的公益诉讼经费往往不足以应对高昂的鉴定费用。由于经费和技术条件的限制，基层检察院在立案时主要依赖照片、现场调查记录及视频资料等简单证据[7]。正如王惠、于家富在《2018年我国环境行政公益诉讼案例的实证研究》一文中所指出，2018年起诉的案件中，检察机关主要集中在固体废物和危险废物领域，而公众和媒体高度关注的大气污染、水污染、土壤污染等问题却鲜有涉及。由于环境污染证据的收集和固定过程复杂、费用高昂，检察机关在提起环境行政公益诉讼时可能会选择相对容易处理的案件[8]。尽管检察机关是提起环境行政公益诉讼的主体，环境保护行政部门作为环境监督执法机构，对环境问题的专业理解更加深入。因此，检察机关在面对复杂的环境问题时，在判断行政机关是否履行监督管理职责方面存在一定的专业难度。此外，现行法律未对举证责任的分配作出进一步规定，这一缺陷也对环境行政公益诉讼的顺利进行造成了一定影响。

#### 3.2. 原告主体资格问题

我国立法规定，只有检察机关可以在一定情况下提起环境行政公益诉讼。检察机关之所以能够提起

环境行政公益诉讼，是因为检察机关对行政机关有监督权，这属于公权力之间的相互监督。但是，在我国环境行政公益诉讼中，完全采取公权力监督公权力的诉讼模式，排除了社会对行政机关的公益诉权，难免会降低诉讼的公信力。以检察机关作为单一的起诉主体，虽然有明显的制度优势，能够防止诉权的滥用，但是并不符合“公共利益、人权保护、社会变革、公众参与”的公益诉讼理念[9]，减少了行政公益诉讼的案件来源，使得一些发生于社会基层的环境领域的案件得不到关注与救济。

现阶段，学术界关于环境公益诉讼原告资格问题争议颇多，有的学者认为，我国目前仅赋予检察机关行政公益诉权，是基于我国现在国情作出的决定。同时，也有学者认为，若想更大程度地发挥行政公益诉讼制度的作用，首当其冲的就是扩大案件的来源，使更多环境领域的案件能够及时得到关注，使更多环境领域的违法行为能够得到规制。那么，如何扩大案件的来源？最直接的方法就是扩大原告范围。王曦教授在敦煌阳关毁林案讨论会中也提出，应当授予符合法定条件的社会组织提起行政公益诉讼的权利，并规定在提起环境行政公益诉讼之前，该组织必须先履行诉前程序，将情况告知对该环境污染事由具有管辖权的行政机关，敦促该行政机关依法履行行政管理职责，规制违法行为。若在一定期限内，该行政机关仍没有积极履行其职责，则该社会组织可就该案提起环境行政公益诉讼。笔者认为如此一来，既可以扩大案件来源，丰富我国环境行政公益诉讼领域的司法实践，也可以在一定程度上缓和检察机关提起行政诉讼所面临的尴尬境地。

### 3.3. 诉后执行有待提升

根据《行政诉讼法》的规定，行政诉讼的判决形式主要包括驳回诉讼请求、撤销判决、履行职责判决、履行给付义务判决、确认判决以及变更判决[10]。判决的执行直接关系到诉讼效果的实现。通过对试点阶段的诸多典型案例分析可以发现，法院在审理检察机关提起的环境行政公益诉讼案件时，通常作出的是确认判决和履行职责判决。然而，履行职责判决中常存在缺乏具体执行内容的笼统表述。虽然这种做法在一定程度上体现了对司法权的谦抑，考虑到行政行为的专业性和自由裁量权，但如果不加以规范，可能会削弱判决的实际效力，导致诉讼形式化，从而影响制度的长远发展。

## 4. 典型国家环境公益保护制度

### 4.1. 美国环境公益诉讼制度概览

美国的环境公民诉讼起源于 20 世纪 70 年代，是美国公共利益诉讼中的一项重要创新。尽管环境公民诉讼归属于民事诉讼范畴，但实际上它包含了两类诉讼类型：一是针对环境违法者的公民执行诉讼，二是针对政府环境监管部门的强制履责诉讼。公民执行诉讼的目的是促使企业遵守环境法律[11]，而强制履责诉讼则是为了敦促政府环保部门履行其法定、非自由裁量的职责[12]。

在美国的公民诉讼制度中，任何公民都享有诉权，这源于美国宪法第 3 条对司法诉讼资格的规定。该诉权不仅包括自然人、法人和社会组织，也涵盖政府和相关机构。不过，原告在具备诉权的同时，还需要满足实体上的适格性条件。具体来说，原告必须与案件有直接利害关系，受到的损害必须与被诉的违法行为存在因果关联，并且该损害是可以追溯和救济的[13]。因此，尽管美国公民诉讼的诉权主体范围较广，但在起诉资格方面依然保持着严格的要求。

提起环境公民诉讼还需履行特定的前置程序，不能直接发起诉讼。原告需在起诉前向相关环保部门发出违法指控通知，并给予其一定期限进行处理。在此期间，公民不能提起执行诉讼。例如，《美国清洁水法》明确规定，原告必须在起诉 60 天前向有关行政机关发出通知，以便违法行为在此期间得到纠正[14]。设置这些前置程序的目的在于避免公民滥用诉权，减少不必要的司法资源浪费，并为执法部门提供优先处理和救济的机会。

## 4.2. 环境法院——以瑞典和澳大利亚为例

### 4.2.1. 瑞典

瑞典的环境法院包括五个地区法院、上诉法院以及最高法院的环境终审法庭。上诉法院属于斯德哥尔摩上诉法院的分支机构，终审法庭设立在最高法院[15]。五个地区法院相当于地域的民事法院，对行政案件与民事案件有管辖权，刑事案件不属于环境法院的管辖范围，主要受案范围包括：危险活动、废物处置的许可和由公民提出的索赔等。

### 4.2.2. 澳大利亚

澳大利亚新南威尔士州有世界上第一所专门的环境高等法院——土地与环境法院。该法院具有广泛的管辖权，管辖的案件包括实质性审查、上诉和环境领域民事案件和刑事案件的一审案件；土地与环境法院拥有八项排他性管辖权，包括与环境规划和保护有关的上诉，土地征收、评估和补偿的事宜[16]，环境规划、保护和开发合同的民事执行问题以及对授权机构作出有关环境规划与保护的決定进行司法审查等[17]。澳大利亚的土地与环境法院赋予了公民完整的诉权，使公民可以完整地参与生态环境事务领域的诉讼，所有公民均可以提起赔偿或组织违法之诉，这与环境公益诉讼相辅相成。

## 5. 我国环境行政公益诉讼制度的完善建议

### 5.1. 重塑适格原告

前文已经分析了我国环境行政公益诉讼面临的困境，笔者认为，检察机关不应是唯一具备提起环境行政公益诉讼资格的主体，可以尝试赋予自然人、企业和社会组织这一权利。笔者提出以下构想：

首先，应赋予环保组织独立提起行政公益诉讼的权利。这些组织应专门从事环保公益活动，因其在专业性和公信力方面具有较强优势，能够有效代表公共利益，具备与检察机关相当的诉讼能力。

其次，自然人、企业和社会组织在检察机关的支持下，也应被赋予提起环境行政公益诉讼的权利，条件是他们必须与生态破坏或环境污染行为存在直接利害关系，并能初步证明自身权利受到了损害。虽然此类主体在诉讼中可能兼有私人利益，但由于诉讼对象是行政机关的行为，而非直接针对破坏生态或污染环境者，且在检察机关的引导与监督下，能够有效防止诉权滥用。

最后，检察机关作为环境行政公益诉讼的后备主体。当没有其他主体(如公民、企业或社会组织)对行政机关的不作为或违法履职行为提起诉讼时，检察机关应承担起监督行政机关行为的职责。这一安排借鉴了环境民事公益诉讼的规定，旨在尽可能减少公权力机关作为原告的情形。

这种机制既能缓解检察机关在环境行政公益诉讼中的困境，防止行政机关自我纠错的积极性和公信力下降，又有助于扩展案件来源，强化对行政机关的监督。

### 5.2. 明确举证责任

首先，应明确检察机关在国家和社会公共利益受损案件中的举证责任。除了《高检院实施办法》第45条明确列举的“已履行诉前程序提出检察建议，但行政机关拒不纠正违法行为或未履行法定职责”这一事实外，检察机关还需就程序性事项承担举证责任，包括证明自身作为适格原告、行政机关作为适格被告、案件属于行政公益诉讼受案范围等法定条件的成立。此外，检察机关还需提供证据证明国家和社会公共利益确实受到侵害。最关键的是，检察机关在提起行政公益诉讼时必须证明国家和社会公共利益仍处于受损状态。由于提起此类诉讼的前提条件是国家和公共利益受损，因此由检察机关承担举证责任是合理的。其次，在举证责任分配上，应区分作为类与不作为类行政公益诉讼案件。在行政机关违法行使职权的作为类诉讼中，应实行举证责任倒置，即由行政机关证明其行为的合法性。检察机关只需证明

其已履行诉前程序并发出检察建议,同时国家和社会公共利益处于受损状态即可。根据依法行政的原则,行政机关应当提供其行政行为的法律依据,且其对相关依据最为了解,因此承担主要的举证责任更为合理。而在不作为类行政公益诉讼中,检察机关需对行政机关未履行法定职责以及国家和公共利益受到侵害的事实承担举证责任。对于实践中大量存在的不完全作为类案件,检察机关应当重点证明以下内容:行政机关已履行的职责未能有效维护公共利益;行政机关应履行但未履行其他维护公共利益的法定职责;以及国家和公共利益因此受损[18]。

### 5.3. 明确管辖问题——设立环境法院

环境行政公益诉讼的程序规则设计应首先明确案件的管辖问题。基于我国法院的现有体制,由于环境公益诉讼具有较强的专业性,且案件数量和类型相对集中,为了避免管辖权的冲突、确保裁判标准的统一,以及克服地方保护主义的影响,可以考虑对环境公益诉讼及其他环境司法案件实施统一的管辖规则。借鉴瑞典和澳大利亚的经验,结合实际需求,可以在案件集中的地区设立环境专门法院。在管辖级别上,考虑到基层法院的案多人少矛盾日益突出,同时环境司法案件的技术性和复杂性较高,建议由中级人民法院作为环境公益诉讼一审案件的管辖法院,高级人民法院审理二审案件。即便设立专门的环境法院,跨区域集中管辖也不应降低一审案件的审理级别。此外,法院的管辖权分配还应与检察机关的检察权分配相协调,以确保诉讼程序的顺利进行[19]。

### 5.4. 加强诉后执行程序的监督

环境行政公益诉讼的最大挑战在于执行阶段。执行程序 and 结果对于环境案件的有效解决至关重要,应当引起各界更多的关注。在注重审判过程的同时,也应更加关注最终的执行程序,特别是生态修复的具体落实情况。生态环境的修复通常需要大量的人力、物力和财力投入。近年来,虽然中央生态环保督察取得了一定成效,部分生态环境得到了修复,但总体而言,这还远未达到理想状态。环境污染和破坏不仅对当代社会产生深远影响,更威胁到未来几代人的福祉。因此,确保生态修复的真正落实至关重要。检察机关在环境行政公益诉讼的执行监督中应发挥更大作用,确保环境修复资金得到有效使用。

一是应健全检察机关监督法院启动强制执行的机制。作为宪法赋予的监督机关和公益诉讼的主体,检察机关不仅具备提起环境行政公益诉讼的资格,还肩负着监督法院判决执行的职责。检察机关应充分发挥其多重职能,特别是在法院判决和执行阶段,确保强制执行程序的顺利进行,以促进生态修复和保障社会公共利益。

二是应完善环境行政执行中的代履行制度。在环境行政公益诉讼的执行过程中,行政机关通常要求行政相对人履行环境修复责任。然而,若行政相对人难以独立完成修复任务,行政机关可以委托第三方进行代履行。《行政强制法》第50条规定的代履行制度,是解决环境污染及生态修复问题的有效途径之一,体现了公众参与环境修复过程的重要性[20]。鉴于一般生态环保行政机关缺乏直接执行的强制力,委托第三方代履行可以加速环境修复的实现,进而维护公共环境利益。在代履行后,行政机关可向行政相对人追偿相关费用。因此,引入和完善代履行制度是解决环境修复执行难题的重要手段,需进一步探索和完善这一机制。

## 6. 结语

在依法治国的背景下,我国司法改革加快推进,法律体系日益完善,环境行政公益诉讼中的障碍正逐步克服。这不仅保障了公民的环境权益,也推动了生态文明建设。环境保护关乎全人类的共同利益,涉及各个方面。面对严峻的环境问题,检察机关发起的环境行政公益诉讼制度在治理污染、优化司法体

制和完善政府职能方面起到了关键作用。然而,制度的建立和完善需要循序渐进。目前,尽管环境行政公益诉讼制度已在立法上确立,但在具体实施中仍存在制度不健全、立法不完善的问题。笔者认为,应结合实践与学者的研究成果,借鉴国外成功经验,提出可行的解决方案。同时,建议加强对环境违法行为的重视,推进生态文明建设,完善立法,将环境公益诉讼独立纳入《环境保护法》,设立专门环保法庭,提升环境法律体系和司法的专业化。

## 参考文献

- [1] 肖妮娜. 环境行政公益诉讼的逻辑、功能与限度[J]. 社会科学家, 2019(9): 133-138.
- [2] 高琪. 检察机关提起环境公益诉讼: 历程与评价[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2020, 19(1): 47-58, 111-112.
- [3] 吴凯杰, 赵仙凤. 行政公益诉讼检察建议与社会治理检察建议之界分——基于生态环境保护典型检察建议的分析[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2023, 22(4): 39-52, 109.
- [4] 覃慧. 检察机关提起行政公益诉讼的实证考察[J]. 行政法学研究, 2019(3): 87-100.
- [5] 宁佳丹. 检察机关提起环境行政公益诉讼制度研究[D]: [硕士学位论文]. 南昌: 江西财经大学, 2020.
- [6] 刘永丽. 我国环境行政公益诉讼制度研究[D]: [硕士学位论文]. 常州: 常州大学, 2021.
- [7] 刘恩媛. 论环境行政公益诉讼制度的反思与重构[J]. 环境保护, 2020, 48(16): 19-23.
- [8] 王惠, 于家富. 2018年我国环境行政公益诉讼案例的实证研究[J]. 环境保护, 2019, 47(15): 47-51.
- [9] 林莉红. 法社会学视野下的中国公益诉讼[J]. 学习与探索, 2008(1): 119-125.
- [10] 刘超. 环境行政公益诉讼诉前程序省思[J]. 法学, 2018(1): 114-123.
- [11] 朱丽. 美国环境公共利益司法保护制度与实践及对我国的启示[J]. 环境保护, 2017, 45(21): 63-67.
- [12] 王曦, 张岩. 论美国环境公民诉讼制度[J]. 交大法学, 2015(4): 27-38.
- [13] 巩固. 大同小异抑或貌合神离? 中美环境公益诉讼比较研究[J]. 比较法究, 2017(2): 105-125.
- [14] 巩固. 美国环境公民诉讼之起诉限制及其启示[J]. 法商研究, 2017, 34(5): 171-182.
- [15] 任东. 我国环境司法专门化研究[D]: [硕士学位论文]. 哈尔滨: 东北林业大学, 2017.
- [16] 丁沁怡. 国外环境法院制度及其对我国的启示——以澳大利亚新南威尔士州土地环境法院为例[J]. 沈阳工业大学学报(社会科学版), 2013, 6(3): 270-275.
- [17] 康京涛. 环境审判模式的理论逻辑及实践检视——兼论环境案件“三审合一”的构建[J]. 生态经济, 2015, 31(8): 191-195.
- [18] 孔祥稳, 王玓, 余积明. 检察机关提起行政公益诉讼试点工作调研报告[J]. 行政法学研究, 2017(5): 87-98.
- [19] 王清军. 环境行政公益诉讼中行政不作为的审查基准[J]. 清华法学, 2020, 14(2): 129-142.
- [20] 庞新燕. 环境行政公益诉讼执行制度之探究[J]. 环境保护, 2019, 47(16): 51-55.