

论行政公益诉讼检察建议中监督管理职责的判断标准

高 杨

中国民航大学法学院, 天津

收稿日期: 2025年4月28日; 录用日期: 2025年6月5日; 发布日期: 2025年6月20日

摘 要

检察建议为主的诉前程序在行政公益诉讼中发挥着举足轻重的角色, 其中涉及两次对行政机关监督管理职责的判断。首先检察机关在发布检察建议之前需要确定行政机关并判断是否履行监督管理职责, 其次在发布检察建议之后需要审查行政机关是否积极履行职责从而决定是否提起诉讼。制发检察建议需要明确主体, 判断行政机关是否享有监督管理职责不能仅以法律、行政法规为依据, 还需要全面考量行政机关的监管情况。制发检察建议后需要从实质上判断行政机关是否履行职责, 并以公共利益脱离损害状态判断职责履职是否全面。在此基础上, 检察机关决定是否对行政机关提起公益诉讼。厘清监督管理职责的判断标准, 可以更好发挥诉前程序的作用, 节约司法资源, 推动实质性解决公共利益损害的问题。

关键词

行政公益诉讼, 诉前程序, 检察建议, 监督管理职责

Judgment Criteria for Supervisory and Management Duties in Administrative Public Interest Litigation

Yang Gao

School of Law, Civil Aviation University of China, Tianjin

Received: Apr. 28th, 2025; accepted: Jun. 5th, 2025; published: Jun. 20th, 2025

Abstract

The pre-litigation procedure centered on procuratorial recommendations plays a pivotal role in

administrative public interest litigation, involving a twofold determination of administrative organs' supervisory and managerial responsibilities. First, prior to issuing a procuratorial recommendation, the procuratorial organ must identify the relevant administrative authority and determine whether it has fulfilled its supervisory and managerial duties. Second, after issuing the recommendation, the procuratorial organ must review whether the administrative organ has actively performed its duties to decide whether to initiate litigation. The issuance of a procuratorial recommendation requires clear identification of the responsible entity. In determining whether an administrative organ possesses supervisory and managerial authority, reliance shall not be based solely on laws and administrative regulations; a comprehensive assessment of the administrative organ's actual regulatory practices must also be conducted. Following the issuance of the recommendation, a substantive evaluation must be undertaken to determine whether the administrative organ has fulfilled its duties. This evaluation shall focus on whether public interests have been disengaged from a state of impairment to assess the completeness of duty performance. Based on this determination, the procuratorial organ decides whether to initiate public interest litigation against the administrative organ. Clarifying the standards for adjudicating supervisory and managerial responsibilities enhances the efficacy of pre-litigation procedures, conserves judicial resources, and promotes the substantive resolution of public interest impairments.

Keywords

Administrative Public Interest Litigation, Pre-Litigation Procedure, Procuratorial Suggestion, Supervisory and Administrative Duties

Copyright © 2025 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

2017 年《行政诉讼法》新增行政公益诉讼条款，主要规定了行政公益诉讼的受案范围、起诉要件、诉前程序和提起主体，确立了行政公益诉讼制度。¹2018 年最高人民法院和最高人民检察院发布司法解释，对公益诉讼案件中的法律适用问题作出了一般规定，其中在第三部分行政公益诉讼中细化了行政公益诉讼的程序规则，包括诉前程序、登记立案程序、撤诉或变更诉讼请求程序、裁决程序。诉前程序包括但不限于检察建议，还包括检察机关的调查程序和审查程序。²检察建议是行政公益诉讼的前置程序，也是区别于民事公益诉讼的关键环节。人民检察院在发现行政机关的违法行为或者不作为行为后，应当向行政机关提出检察建议，督促行政机关履行职责。行政机关在收到检察建议之后两个月内应当积极履行职责，并且通过书面的方式回复人民检察院。行政机关在出现国家利益或者社会公共利益损害继续扩大等紧急情形的，应当在 15 日内书面回复人民检察院。只要行政机关不依法履行职责的情况下，人民检察院才依法向人民法院提起诉讼。

诉前程序在行政公益诉讼中发挥着重要作用，从公益诉讼的试点情况来看，行政公益诉讼的效果集中体现在诉前程序上。从办理方式来看，诉前程序是主要方式；从效果来看，诉前程序是主要的结案方式^[1]。司法实践中大量的行政公益诉讼通过诉前程序结案，成为解决行政纠纷的重要措施。《公益诉讼检察工作白皮书(2023)》中提到，行政公益诉讼中提出诉前检察建议 116,489 件，绝大部分案件经过诉前

¹ 参见《行政诉讼法》第 25 条第 4 款。

² 《检察机关行政公益诉讼案件办案指南(试行)》中诉前程序包括调查、审查、终结审查、检察建议和审批程序。

程序督促行政机关纠正或履行职责,回复整改率达到99.1%。³诉前程序不仅是行政公益诉讼的前置程序,同时也是实质性办理公益诉讼案件的开始。

关于诉前检察建议的规范内容,《公益诉讼办案规则》主要从诉前检察建议的主要内容、送达、后续调查进行了相关规定,但对诉前检察建议的具体内容、次数、回复、公开等诸多事宜尚未涉及,致使诉前检察建议出现差异性、不规范性,进而影响了行政公益诉讼制度目的的实现。

2. 现实诉求:明确“监督管理职责”的必要性

诉前检察建议是人民检察院行使法律监督权的一种方式,但是目前司法实践中检察建议的公开程度较低,只能通过最高人民法院和最高人民检察院公布的案例进行研究。以“行政公益诉讼”“指导性案例”为关键词在北大法宝进行检索,共有19例,包括最高人民法院发布的2例指导性案例以及最高人民检察院发布的17例典型案例,主要涉及到环境保护、食品安全以及未成年人保护领域。前文提及,人民检察院只有在发现行政机关违法行为或不作为的情况下才会制发检察建议,尔后行政机关并未积极履行职责的情况下才会提起行政公益诉讼。无论是制发检察建议还是提起行政公益诉讼,均涉及对“监督管理职责”的明确。19例中有11例通过诉讼方式进行解决,诉讼中的争议大多围绕“监督管理职责”,涉及到的行为是否属于行政机关的监督管理职责,履行监督管理职责的标准问题等。“监督管理职责”是开启诉前程序的核心,人民检察院通过其确定行政机关并对其做出检察建议;同样“监督管理职责”也是开启行政公益诉讼的前提,人民检察院可以通过判断行政机关是否履行职责决定提起诉讼。

“监督管理职责”标准的确定对于推进行政公益诉讼,发挥检察机关的监督职能。但是当前无论是理论方面还是司法实践方面,对诉前检察建议中“监督管理职责”的研究甚少。学界主要将目光集中于检察机关权力配置与运行,以及检察建议凸显的检察监督职能。具体标准的讨论鲜有提及,更多的是关于诉前检察建议是否可以作为行政机关作为义务的来源^[2]。除此之外,司法实践中对于监督管理职责的判断标准不一。通过分析19例检察建议,可以发现诉前程序的检察建议主要包括三类:一是要求行政机关履行相应的管理职责;二是要求行政机关纠正违法的行政行为,三是要求行政机关纠正违法行为并履行相应的职责。检察机关判断行政机关的违法行为或不作为,必须要以行政机关的“监督管理职责”为标准。法理上“行政机关的监督管理职责”是一个宽泛的概念,某种程度上等同于行政职权^[3]。由于语言的模糊性,导致法律规则不可避免地会形成“空缺结构”。法律的空缺结构意味着,存在着某些行为领域,这些领域如何规范必须由法院或官员去发展,也就是让法院或官员依据具体情况,在相竞逐的利益间取得均衡^[4]。

对于检察机关而言,判断标准的模糊性影响着行政公益诉讼目的的实现。扩大“监督管理职责”的判断标准,可能会过度干涉行政权的行使,造成行政机关的懒政怠政;缩小“监督管理职责”的判断标准,不利于发挥检察机关的职能,维护国家利益和社会公共利益。大部分行政机关在接受到人民检察院的检察建议后,会积极履行职责并书面回复。行政机关在对检察建议的回函,主要包括四种情况:一是已经全部履行检察建议内容,二是已经部分履行检察建议内容,三是承诺将会履行相关的职责,四是不认可检察建议的内容。行政机关不认可检察建议的主要理由包括,行政相对人的违法行为已经被追究刑事责任或者已经被公安机关立案侦查、由于行政相对人的原因无法履行法定职责、行政机关并不对其承担监管职责。对于行政机关而言,明确检察机关“监督管理职责”的判断标准,有利于日常监督管理工作的开展,更好发挥行政管理职能。检察建议制发后,被制发主体不严格履职,并在后续诉讼中将主体不适格作为常见抗辩事由,被告适格与否成为行政公益诉讼主要争点之一。

³ 《公益诉讼检察工作白皮书(2023)》,载最高人民检察院官网2024年3月9日,https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbh/202403/t20240309_648329.shtml。

人民检察院在收到行政机关回函后，并不直接进行结案，会进一步监督行政机关是否履行监督管理职责。在行政机关不履行或者不完全履行、违法行为并未有效制止以及公共利益国家利益的损害仍在继续的情况下，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。从指导性案例来看，检察机关提起的相关行政机关怠于履行职责的公益诉讼的司法实践仍然坚持将行政作为违法或不作为，与是否回复检察建议进行了两分的做法。行政机关及时回复检察建议但未实质履行职责或履行职责不到位的，仍有可能被认为违法。

案例编号		
1	检例第 162 号	吉林省检察机关督促履行环境保护监管职责行政公益诉讼案
2	检例第 144 号	贵州省沿河土家族自治县人民检察院督促履行食品安全监管职责行政公益诉讼案
3	检例第 112 号	江苏省睢宁县人民检察院督促处置危险废物行政公益诉讼案
4	检例第 63 号	湖北省天门市人民检察院诉拖市镇政府不依法履行职责行政公益诉讼案
5	检例第 30 号	湖北省十堰市郧阳区人民检察院诉郧阳区林业局行政公益诉讼案
6	检例第 31 号	福建省清流县人民检察院诉清流县环保局行政公益诉讼案
7	检例第 32 号	贵州省锦屏县人民检察院诉锦屏县环保局行政公益诉讼案
8	检例第 115 号	贵州省榕江县人民检察院督促保护传统村落行政公益诉讼案
9	检例第 185 号	湖南省长沙市检察机关督促追回违法支出国土地使用权出让收入行政公益诉讼案
10	检例第 163 号	山西省检察机关督促整治浑源矿企非法开采行政公益诉讼案
11	检例第 145 号	江苏省溧阳市人民检察院督促整治网吧违规接纳未成年人行政公益诉讼案
12	检例第 186 号	浙江省杭州市拱墅区人民检察院督促落实电价优惠政策行政公益诉讼案
13	检例第 183 号	浙江省嵊州市人民检察院督促规范成品油领域税收监管秩序行政公益诉讼案
14	检例第 113 号	河南省人民检察院郑州铁路运输分院督促整治违建塘坝危害高铁运营安全行政公益诉讼案
15	检例第 184 号	江苏省扬州经济技术开发区人民检察院督促整治闲置国有土地行政公益诉讼案
16	检例第 141 号	浙江省杭州市余杭区人民检察院对北京某公司侵犯儿童个人信息权益提起民事公益诉讼北京市人民检察院督促保护儿童个人信息权益行政公益诉讼案
17	检例第 143 号	福建省福清市人民检察院督促消除幼儿园安全隐患行政公益诉讼案
18	指导案例 211 号	铜仁市万山区人民检察院诉铜仁市万山区林业局不履行林业行政管理职责行政公益诉讼案
19	指导案例 137 号	云南省剑川县人民检察院诉剑川县森林公安局怠于履行法定职责环境行政公益诉讼案

3. 检察建议前的判断

《行政诉讼法》中强调，行政公益诉讼针对的是享有监督管理职责的行政机关违反行使职权或者不作为[5]。在人民检察院做出检做出议之前需要进行两步判断，首先需要判断行政机关享有监督管理职责，其次需要判断行政机关在其享有的监督管理职责下违反行使职权或者不作为。行政公益诉讼的设计旨在保护公共利益，确保行政机关在行使职权时能够遵守法律规定，并有效履行其监督管理职责。在人民检察院提出检察建议之前的两步判断是确保该诉讼程序合法性和有效性的关键步骤。

3.1. 判断行政机关是否享有监督管理职责

行政机关的监督管理职责必须源于法律法规的明确授权，即行政机关的监督职责需法定。检察机关需审查相关法律规范，确认该行政机关是否具备法律规定的监督或管理功能。不同领域的法律法规赋予行政机关不同的监督管理职责。例如，在金融领域，《中华人民共和国银行业监督管理法》明确规定了

银行业监督管理机构的职责，包括对银行的设立、运营、合并及其他重要事项的监管。而在自然资源领域，《中华人民共和国矿产资源法》中的监督管理章节则详细列出了对矿产资源开发、利用的监督措施，旨在保护环境和合理开发资源。

行政诉讼中行政机关法定职责的法源为《立法法》中规定的法律、法规和规章，而且从《行政诉讼法》第2条第2款的规定来看，将规章作为法定职责的法源是有明确法律依据的。但是学界关于“法定”有着更为宽泛的理解。有学者认为，“法定”不能仅限于实体法的规定，应当包含“确定的、认可的”的内涵，例如行政机关通过行政合同或者先行行为、基于信赖利益等产生的附随义务、注意义务等等，这些均不属于法律明确规定或者授权的职责，但是也属于行政机关实质上的监督管理职责^[6]。检例31号“福建省清流县人民检察院诉清流县环保局行政公益诉讼案”，该案中被告县环保局查扣危险废物电子垃圾28,580千克，没有寻找符合贮存条件的场所进行贮存，而是将危险废物从扣押现场转移至附件的养猪场。县环保局扣押行为就属于“先行行为”，由此产生了对电子垃圾进行无害化处置的义务。还有观点主张，“法定”中的法还包括规章以下的规范性文件，诉讼中对规范性文件赋予行政机关的某项行者不过职责不予认可，可能会损害行政机关的公信力。“中海雅苑管委会诉海淀区房管局不履职案”中就将规章以下的规范性文件纳入到“法定职责”法源范畴。

《检察机关行政公益诉讼案件办案指南(试行)》中作出了更为宽泛的界定，除法律、法规、规章确定的法定职责外，还应当参考地方政府制定发布的权力清单和涉及行政机关职权、机构设置的文件等；该行政机关在履行职责过程中常用的法律、法规、规章、内部规则、操作指南、流程指引及技术标准等。⁴确定行政机关的职责权限时，应考虑是否有政府文件设置了相对集中行政许可权或者相对集中行政处罚权。检例162号“吉林省检察机关督促履行环境保护监管职责行政公益诉讼案”，人民检察院根据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》以及住房城乡建设部、中央农办等10部门《关于全面推进农村垃圾治理的指导意见》(建村〔2015〕170号)等相关规定，德惠市朝阳乡人民政府(以下简称朝阳乡政府)对本行政区域环境保护负有监督管理职责，对违法堆放的垃圾有责任进行清运处理。基于此，人民检察院在对行政机关享有职责判断中，所依据的并不只是法律法规和规章等实定法，而是对行政机关的监督管理职责进行全面的实质性判断。

3.2. 判断行政机关是否违反行使职权或存在不作为

行政机关违反行使职权和不作为，即不依法履行职责。行政机关违反行使职权主要表现为，行政许可和审批不具有合法性及合规性；查处违法行为的手段和程序超越法律法规规定的合理期限；作出的行政处罚决定或者采取的行政强制措施在事实认定、法律适用和处理结果上未依法依规。行政机关不作为的起始时间、持续时间、具体方式及履职可能等。对于行政不作为的判断，理论上较为明晰，一是行政机关具有法定职责；二是行政机关没有履行法定职责；三是不履行职责是不为而不是客观上不能为。

生态环境领域负有监督管理职责的行政机关主要是环保部门，环保部门负责环境影响评价审批、排污许可证审批、危险废物经营许可证审批、行政处罚权、行政强制权等。上述职责的行使均需要在法律法规的权限范围内进行行使，否则就违法了相关职权。若是职责行政机关应当为而不为，那么就属于行政机关不作为。实践中还存在这样一种情况，就是行政机关已经在职权范围内对违法行为进行管理，但是对公共利益和国家利益的损害并未消解甚至还有不断恶化的趋势。这种情况下，人民检察院将其判断为行政机关并未完全履行监督管理职责。

检例163案“山西省检察机关督促整治浑源矿企非法开采行政公益诉讼案”，相应的行政机关对涉案矿企的违法行为曾采取过罚款、没收违法所得、责令退回本矿区范围内开采、下达停工通知和停止违

⁴ 高检民[2018]9号。

法违规生产建设行为通知等监管治理措施，但生态环境和自然资源受损状况并未改观甚至日益加剧。检察机关对行政机关发出检察建议，督促其全面依法全面履行监管职责。最高人民法院指导案例 37 号“云南省剑川县人民检察院诉剑川县森林公安局怠于履行法定职责环境行政公益诉讼案”，剑川县森林公安局已经对行政相对人作出行政处罚，但是在相对人缴纳罚款后就予以结案，没有督促相对人履行“限期恢复原状”的行政义务，所破坏的森林植被至今没有得到恢复。检察机关对于行政机关是否依法履行职责的判断兼顾形式要件和实质要件，不仅要形式上符合相应的程序和权限范围，还需要实质上维护公共利益和国家利益[7]。

实质主义认为，法不仅渊源于立法机关制定的规范性文件，还包括判例、学说、习惯等各种渊源。这些渊源都可以作为法律推理的根据，它寄希望于通过引入价值衡量的方法实现实质正义。由此观之，检察机关在制发检察建议之前会判断行政机关是否享有监督管理职权以及其行为是否属于违法行为或者不作为，在这一过程中所依据的不仅是实定法，还需要从其地位以及执行情况作出实质判断。判断中以实质主义为主，兼顾形式主义，可以更好发挥行政机关在特定领域的监管职责，更好维护国家利益和社会公共利益。

4. 检察建议后的判断

诉前程序强调所有提起行政公益诉讼的案件都必须经过该程序，只有行政机关接收到检察建议后，仍未履行法定职责，使得国家和社会公共利益仍处于受侵害状态的，才可以提起行政公益诉讼。换言之，即便是原先以作为形式损害公共利益的行政违法行为，也因为诉前程序的设置，重新赋予了行政机关针对原先的违法行为自我纠正的机会，但是不进行纠正的行为或者纠正的效果并未达到实质要求，就会承担相应的法律责任。检例 143 号“福建省福清市人民检察院督促消除幼儿园安全隐患行政公益诉讼案”，福清市教育局作为教育主管部门多次向无证幼儿园发出《责令停止办学行为通知书》，并向相关街道(镇)发函要求取缔，但监管手段有限、处罚措施未落到实处，也未能有效推动相关部门解决问题。相关人民政府、行政机关履职不到位，使无证幼儿园长期存在，影响幼儿的生命权、健康权、受教育权。检察建议发出后，福清市人民政府会同福清市人民检察院，召集相关街道(镇)、教育、公安、消防、安监等部门举行圆桌会议，制定联合执法方案。

检察建议作为一种相对柔性的措施，由于后续提起公益诉讼的结果，使得自身具有一定的强制性，并向行政机关提出了督促和纠正这一作为要求。行政机关不执行检察建议是否构成行政不作为，换言之，检察建议能否构成行政作为义务的来源。从行政机关来看，检察建议这一诉前程序看似是提供一种自我纠正的机会，实质上赋予了行政机关一项新的职责，不履行将会构成不作为[8]。在这个意义上，诉前程序是一个转换器，将行政机关的未依法履行职责的行为转换为行政不作为。将检察建议的相关内容构成行政机关的作为义务，那么行政机关在收到检察建议前所处的不作为状态，以及收到检察建议后未按要求回复或整改的行为状态，均有可能被认定为不作为而被法院判处违法。

问题的关键在于，检察建议是否能够成为行政机关作为义务的法律来源？有学者主张检察建议无法构成行政机关作为义务的来源，由于检察建议并未直接为行政机关设定职责，也未直接接入行政法律关系当中，在实践中也并不具有刚性的法律约束力[9]。笔者认为，检察建议中所主张的作为义务并未超出行政机关自身的监管职责范围，只是对行政机关监管职责的重申和提醒，虽然不具有刚性的法律约束力但是由于其他的一些原因使其具有一定的强制力。目前我国行政公益诉讼的范围有限，在此范围内检察建议具有赋予行政机关一定作为义务的法律效果，但是这种作为义务并不是行政机关作为义务的来源，是一种司法作为义务。

基于此，检察机关在发出检察建议后到提起行政公益诉讼期间，需要对行政机关是否完全履行监督

管理职责，即是否属于不作为，再次进行判断以决定是否向人民法院提起诉讼。行政机关不作为如何认定，由于行政公益诉讼结构的复杂性可能会出现很多情形。比如，行政机关对诉前程序的检察建议不回复或者拒绝履行行为是否属于不作为？行政机关实质性履行了义务，但未在形式上回复检察机关，是否构成不作为？行政机关向污染企业发出嫌弃整改通知书，但没有后续的跟进措施，企业整改也并未事实到位，是否构成不作为？行政机关已经履行了自己机关所能做的一切，但公益侵害的救济还有赖于暂时不具备条件，是否认定未不作为？履行了一部分，但是没有全面履行是否属于不作为？检察建议中完善制度规范、甚至是完善立法建议，没有落实到位，是否属于不作为？行政机关针对检察建议，有没有一定的自由裁量权？行政机关具有自由裁量权的领域是否存在不作为？总结上述可能涉及的情形，主要包括两种情形：履行职责是形式性要求还是实质性的要求，履行职责到位的标准为何。

4.1. 履行职责的标准：实质效果

行政公益诉讼的目的是维护客观秩序和公共利益，履行义务应当是实质性的，仅作出形式上的回应，实际并未履行仍应认定为不作为^[10]。检例第 144 号“贵州省沿河土家族自治县人民检察院督促履行食品安全监管职责行政公益诉讼案”，市场监管局书面回复采取措施，但食品经营者以流动作业方式在校园周边向未成年学生制售食品的问题仍时常反弹，未能得到有效遏制，社会公共利益持续处于受侵犯状态。检例 162 号“吉林省检察机关督促履行环境保护监管职责行政公益诉讼案”，乡政府书面回复称对检察建议反映的问题高度重视，但是实际上环境污染未得到有效整治，公益持续受损。当然如果出现形式不作为实质作为的情形，一般不必提起诉讼。

实践中，检察机关提出行政公益诉讼的目的在于通过督促行政机关依法履行监督管理职责来维护国家利益和社会公共利益。行政公益诉讼应当聚焦于受损的公共利益这一实质内容，在期限届满前未进行书面回复等形式不作为可以作为形式瑕疵予以补正的机会^[11]。诉前检察建议是检察机关行使检察权的部分，过于严苛要求其形式上毫无瑕疵，将打破宪制上行政机关的优位性，损伤检察机关谦抑的司法定位，从而造成法律监督权的滥用，给司法机关也带来不必要的负担。

4.2. 履行职责到位的标准：公共利益脱离侵害状态

上文述及，对于履行职责的判断并不能只看形式标准，而是要通过实质作为进行考量，那么行政机关履行职责到位的标准是什么。“贵州省沿河土家族自治县人民检察院督促履行食品安全监管职责行政公益诉讼案”中，市场监管局采取了取缔、劝离的措施，但是收效甚微。“吉林省检察机关督促履行环境保护监管职责行政公益诉讼案”中，乡政府也对河道垃圾进行了处理，但是并未进行专业化的无害处理使得环境污染并未缓解。检察机关在对上述案件判断中均提到公共利益受损或属于侵犯状态。检察机关提起公益诉讼的目的就是公共利益受到损害，因此发出检察建议后，需要明确国家和社会公共利益是否脱离被侵害状态。

“贵州省锦屏县人民检察院诉锦屏县环保局行政公益诉讼案”中，环保部门对违法相对人作出责令停业和罚款的行政处罚，但是违法行政相对人仍在生产，污水在未经有效处理的情况下仍排向清水江。行政相对人的违法行为仍未停止，说明国家和社会公共利益并未脱离被侵害的状态，以此可以判断行政机关的履行法定职责并未到位。指导性案例 211 号“铜仁市万山区人民检察院诉铜仁市万山区林业局不履行林业行政管理职责行政公益诉讼案”，万山区林业局在未作出责令违法行为人修复环境决定的情形下，会同乡镇人民政府等在被毁坏的林地上种植了部分树苗，但效果较差，没有保证成活率，没有达到环境修复的目的。此案中环境修复的效果直接影响着公共利益和国家，效果未达到特定的标准意味着国家利益和社会公共利益未脱离被侵害的状态。

行政机关履行职责到位的核心标准在于国家和社会公共利益是否实质性脱离受侵害状态，这一判断应当建立在对履职效果的系统性、动态性评估框架之上。根据《行政诉讼法》第二十五条和《人民检察院公益诉讼办案规则》的规定，行政机关是否依法履职需从行为要件与结果要件两方面进行双重审查，既要考察行政行为的程序合法性，更要评估治理效果的实质有效性。

首先，违法侵害行为需要彻底终止。如“锦屏县案”所示，行政机关仅作出责令停业、罚款等行政处罚但未确保执行效果，导致违法排污行为持续存在，即未达到履职标准。实质履职要求建立“处罚—执行—复查”的闭环机制，通过行政处罚决定书送达率 100%、执行情况跟踪核查、违法行为复发率监测等量化指标验证治理成效。其次，受损公共利益需要基本修复。“万山区林业局案”揭示出生态修复需遵循专业技术标准，行政机关采取替代性修复措施时应满足“三同步”要求：修复方案需同步专家论证、施工过程需同步质量监理、验收评估需同步第三方检测。对于林地修复等生态工程，应以三年存活率不低于 85% 作为修复达标基准。伴随公益诉讼领域“等外”探索的持续性推动，诸如文物保护、个人信息保护等专业性更为突出的领域被纳入其中，更需要科学的判断其受损公共利益是否得到修复，也对检察机关工作人员提出了更高的要求。

5. 结论

检察建议的目的在于发现问题和制度漏洞，而非解决问题^[12]。诉前程序检察建议督促行政机关履行法定职责，本质上衔接了检察权、行政权与司法权。在制发检察建议以及后续的判断中均需要恪守检察权的谦抑性，并体现出司法消极主义背景下对司法审查最终原则的坚持，实现了“三权”平衡，从而推进法治政府建设的顶层设计。两次对行政机关监督管理职责的判断均需坚持实质主义的标准，应当突破“程序合法即履职”的传统认知，构建以结果为导向的“全周期治理评估模型”，通过量化指标监测、专业技术验证、长效机制考核三位一体的评价体系，确保每一起公益诉讼案件都能成为推动国家治理现代化的制度支点。

在这个过程中，检察机关不仅要具备法律素养，还需了解社会实际，积极发挥监督与引导的作用，以确保公共利益的维护能够在更广泛的层面上实现，诉前程序的有效运用与公益诉讼的提起密不可分。通过公益诉讼，检察机关不仅在法律上追求补救，更是在社会层面上向公众传递了维护公益的重要性和必要性。公益诉讼的关键在于能够有效制衡行政权力，保障公众利益不受侵害。这不仅是推动社会公益实现的重要手段，也是检察机关服务社会、维护正义的重要职责。通过有效的法律手段，检察机关在维护公益方面将发挥更加积极且重要的作用。

参考文献

- [1] 胡卫列, 迟晓燕. 从试点情况看行政公益诉讼诉前程序[J]. 国家检察官学院学报, 2017, 25(2): 30-48, 170-171.
- [2] 刘加良, 李畅. 行政公益诉讼诉前检察建议的规则调适[J]. 河北法学, 2023, 41(11): 59-77.
- [3] 张晋邦. 论检察建议的监督属性——以行政公益诉讼中行政机关执行检察建议为视角[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2018, 45(6): 71-78.
- [4] 王学辉, 王留一. 通过合作的法治行政——国家治理现代化背景下行政法理论基础的重构[J]. 求实, 2015(6): 70-77.
- [5] 高志宏. 行政公益诉讼中检察机关的角色定位与职能重构[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2023, 60(5): 85-93, 158.
- [6] 周开玉. 环境行政公益诉讼诉前程序中履职标准认定探析[J]. 黑龙江环境通报, 2024, 37(11): 133-135.
- [7] 高慧, 张晓阳. 行政公益诉讼中履行法定职责判决的反思与重构——从具体法益修复迈向秩序公益维护[J]. 山东法官培训学院学报, 2024, 40(5): 185-200.
- [8] 潘剑锋, 郑含博. 行政公益诉讼制度目的检视[J]. 国家检察官学院学报, 2020, 28(2): 21-37.

- [9] 薛荻瀚. 行政公益诉讼程序制度的规范续造[J]. 广西社会科学, 2024(5): 127-134.
- [10] 杨建顺. 《行政诉讼法》的修改与行政公益诉讼[J]. 法律适用, 2012(11): 60-68.
- [11] 陈莉. 行政公益诉讼中行政机关依法履职识别标准[J]. 人民检察, 2024(19): 67-69.
- [12] 门中敬, 高洁. 行政检察建议的实践样态、制度逻辑与规范路径[J]. 法学杂志, 2023, 44(5): 139-156.