

环境行政公益诉讼诉前程序研究

管文军

浙江农林大学文法学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2025年6月9日; 录用日期: 2025年7月10日; 发布日期: 2025年7月21日

摘要

在生态文明制度体系要素改革目标驱动下, 公益诉讼改革已迈向法治化轨道。诉前程序作为环境行政公益诉讼的前置性监督手段, 是检察机关监督行政机关履行环保职能的重要依托。然而, 环境行政公益诉讼的主体实操和监督滞后性、客体文书和程序割裂性加剧了诉前程序的低效无序, 本文将分析诉前程序中的治理困境, 通过规范检察建议文书, 明确行政机关履责责任, 畅通监督程序, 实现环境行政公益诉讼前程序的治理转型与法治优化。

关键词

环境行政公益诉讼, 诉前程序, 检察权, 法治优化

Research on the Pre-Litigation Procedure of Environmental Administrative Public Interest Litigation

Wenjun Guan

College of Humanities and Law, Zhejiang A&F University, Hangzhou Zhejiang

Received: Jun. 9th, 2025; accepted: Jul. 10th, 2025; published: Jul. 21st, 2025

Abstract

Driven by the reform goals of the elements of the ecological civilization system, public interest litigation reform has entered the track of the rule of law. As a pre-supervisory measure of environmental administrative public interest litigation, the pre-litigation procedure is an important support for the procuratorial organs to supervise the administrative organs in fulfilling their environmental protection functions. However, the practical operation of the subjects and the lagging supervision, as well as the separation of the objects and procedures, have exacerbated the inefficiency and

disorder of the pre-litigation procedure. This paper will analyze the governance predicaments in the pre-litigation procedure, standardize the procuratorial suggestions, clarify the responsibilities of the administrative organs, and smooth the supervision procedures to achieve the governance transformation and legal optimization of the pre-litigation procedure of environmental administrative public interest litigation.

Keywords

Environmental Administrative Public Interest Litigation, Pre-Litigation Procedure, Procuratorial Power, Legal Optimization

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

检察公益诉讼制度作为习近平法治思想于公益保护领域的创新性成果，在推动“绿水青山就是金山银山”理论落地实践进程中发挥着关键作用，是检察机关服务保障生态文明建设的重大实践成果。目前我国环境行政公益诉讼诉前程序仍处于起步阶段，还有重管理轻治理、重力度轻效能、重权力轻权力监督等问题，诉前程序的独立作用并未完全发挥功能。为此，要在公益诉讼目标基础上，依法巩固检察建议文书法律效应，明确责任行政机关履职期限，规范统一、公开的督促磋商机制向全方位、可视化监督延拓，借助多元化配套保障机制与智能化治理手段，实现信息科技与法律监督的全方位深度融合，保证诉前程序在生态环境和资源保护领域功能的最大化。

2. 环境行政公益诉讼诉前程序制度概析

2.1. 环境行政公益诉讼诉前程序概念解析

2017年6月，第十二届全国人民代表大会对《行政诉讼法》作出修订，标志着我国环境行政公益诉讼司法制度正式确立。依据《行政诉讼法》第25条规定，当行政机关存在违法行使职权或不作为行为，致使环境公共利益遭受损害时，检察机关有权向其发出检察建议，督促行政机关依法履行职责。若行政机关仍未依法履职，检察机关则可依法提起环境行政公益诉讼。所谓诉前程序是指，“适格起诉人在起诉前应当事先告知违法单位其违法行为，目的是督促违法单位依法履职”[1]。诉前程序和诉讼程序共同构建了环境行政公益诉讼制度框架，而诉前程序具有前置性、法定性特征，对判断是否进入诉讼程序具有重要意义，是可诉性的前置性审查要件，检察机关在法定期间(2个月)督促行政机关履行环保法定职责，仍未履职的，转而衔接诉讼程序。基于检察公益诉讼目的的公益性和预防性特质，环境行政公益诉讼检察建议制度以环境公共信托理论、比例原则和司法谦抑性为理论基础，有利于督促行政机关依法履职，确保公民环境权益得到及时救济，实现环境司法资源的节约。

2.2. 我国环境行政公益诉讼诉前程序运行现状

从立法层面审视，我国环境行政公益诉讼诉前程序尽管发展起步较晚，但整体处于持续完善的动态进程之中，例如2017年修订的《行政诉讼法》、2018年3月两高联合发布的《解释》、2019年2月最高人民检察院发布的《人民检察院检察建议工作规定》、2021年7月最高检出台的新《人民检察院公益

诉讼办案规则》等一系列的相关法律的建立和立法解释的颁布，为环境行政公益诉讼的透明性和高效性提供了有力的保证。

从司法实践层面审视，通过系统收集、整理相关数据，并对试点期间与后续年份的案件数据进行对比分析，可总结出诉前程序在实践运行中的特征。数据显示，其一，诉前检察建议制度结案案件占比逐年攀升。自试点结束至 2017 年底，仅半年推广期，诉前检察建议案件总量便超越试点阶段，此后每年均呈递增趋势；其二，行政机关回复整改率显著提升，试点期间约为 77%，而全面推广后，2024 年等年份整改率高达 99% 以上。依据最高人民检察院 2024 年 3 月工作报告数据，2023 年检察机关立案办理公益诉讼案件达 19 万件，其中行政公益诉讼 16.8 万件，发出诉前检察建议 11.6 万件，回复整改率达 99.1%。这些数据充分表明，多数环境公益损害问题通过诉前程序得以妥善解决。尽管行政公益诉讼案件立案数量庞大，但多数问题在诉前阶段化解，说明行政机关收到检察建议后大多能及时整改，避免了公共利益的进一步受损。

综上所述，完善我国环境行政公益诉讼诉前程序，需立足中国司法实践，总结内在规律、挖掘实际问题，并探索针对性解决方案。当前，学界对我国环境公益诉讼诉前程序的研究多聚焦于整体理论与框架设计，缺乏更为深入细致的探讨。从制度逻辑分析，现行诉前程序尚显“不成熟”，存在程序设置模糊、内容规范性不足、配套机制缺失等问题。应从诉前检察建议制度的立法和实践层面分析环境行政公益诉讼的困境和完善路径。通过构建完备的检察建议制度，有利于发挥体制改革对环境治理目标的推进，有效扫除环境公益诉讼发展的障碍，实现美丽中国建设目标，为深化生态文明体制改革，加强生态环境领域司法保护，强化行政执法与司法协同合作提供有力支撑。

3. 环境行政公益诉讼诉前程序制度困境

3.1. 检察机关制发检察建议具体操作不规范

检察机关制定任何一份检察建议书都应当遵循诉讼逻辑，应当具备相应的证据列明、理论基础和法律基础，内容具体明确，整改措施应有针对性，从而形成一个完备的法律意见系统[2]。而目前司法实践中，检察机关发出的检察建议普遍存在不规范的现象，建议的对象和内容宽泛、繁杂，随意性较大[3]。如湖南省某县检察院在某河道污染案中发出的检察建议仅提及“加强环境监管、履行治理职责”，内容宽泛，缺乏指引性，难以转换为行政机关的实际履职活动。文书的法律依据不明确，缺乏权威性；文书质量参差，规范不统一；环境行政公益诉讼中的调查核实权缺乏刚性，具体操作存在困难。相关的制发流程和措施在实务中仍不规范，进而影响了诉前程序的严肃性，不利于环境公共利益的司法保障。

3.2. 行政机关是否依法履职的认定标准不清晰

通过分析裁判文书，行政机关是否全面履行了作为义务的判断基准包括：行为标准、结果标准和复合标准[4]。部分学者主张，鉴于生态环境问题与环境行政机关“未依法履职”存在直接关联，应确立行为主义裁判标准，明确行政机关对检察建议的回复仅属程序性要求，以此强化环境行政公益诉讼制度对环境公益的保护效能[5]。另有学者指出，我国“政策实施型”司法模式决定了混合审查标准的应用，即以结果标准为主、行为标准为辅，这导致实践中履职审查结果导向过严。实际上，公共利益保护实效才是衡量行政机关履职合法性的核心标准，行政监管手段用尽、客观不可抗力等因素应作为尽职免责的考量依据[6]。

3.3. 诉前程序的监督落实无力度

环境行政具有明显的风险行政特征，当前的监督体系基本处于“一种未经整合的状态”[7]。诉前程

程序的后续跟踪与调查机制不完备,行政机关不积极履行检察建议也无需承担法律后果,诉前程序相关措施没有强制执行力,并且行政机关对检察建议的落实基本未纳入工作考核内容以致检察建议沦为“一纸空文”[8],因此总会呈现出“力道不足”[9]的状态。

4. 环境行政公益诉讼诉前程序的完善路径

4.1. 明确诉前检察建议的基础权力地位

检察建议是诉前程序的主要载体,检察机关通过检察建议对行政机关所涉案件的违法事实进行阐释,并提出相关的证据和建议整改措施。制发检察建议书有法定的依据,必须按照法律规定的情形和程序依法制发。查明案件的基本事实和情形,是制发检察建议的基础环节。针对司法实践中存在的检察建议文书质量参差等问题,应统一检察建议文书的标准范本,明确检察建议书中的违法主体、违法地点、违法时间、违法的情形都应在检察建议书中体现,做到“以事实为依据,以法律为准绳”,准确认定环境违法行为,为后续展开检察建议制度提供事实前提和依据。在具体依据和要求方面,检察建议书的具体内容应符合行政机关履职的客观条件,增加建议措施的可操作性,通过设定合理的整改期限,灵活应对行政机关动态履职中的突发情形,以此增强检察建议的权威性和说服力,保证行政机关更好地执行检察建议内容[10]。

在调查核实时,针对调查核实刚性不足的问题,需要强化调查核实的法律监督刚性。首要之举在于,我们要充分利用互联网大数据技术,充分发挥调查核实权的效用。事实上,若仅从单一的信息链条来审视,违法行为往往难以被察觉其异常之处。然而,借助大数据技术的筛查、挖掘、分析比对等功能,信息点间的交集与关联得以直观呈现,进而使得违法行为的线索浮出水面。大数据技术的运用,极大地增强了检察工作的主动性、效率性和创新性,为调查核实权的行使插上了科技的翅膀,使其如虎添翼。如今,检察机关应当紧跟互联网大数据的时代步伐,把握“数字检察”兴起的契机,充分利用互联网大数据技术深入开展调查核实工作,以期实现智慧检察的飞跃式发展[11]。

4.2. 完善行政机关履职的认定标准

环境行政公益诉讼诉前程序是国家治理现代化在环境治理领域的重要体现。行政机关没有通过行政行为制止损害的发生,公共利益仍然受到侵害或者处于受到侵害的危险状态,是诉前程序转为诉讼程序即行政机关存在“不依法履职”的标准[12]。针对环境侵权案件存在的认定难、效果量化难等特性,需立足实际,运用系统思维判断行政机关履职情况,对行政不作为的认定宜采取实质标准,灵活确定行政机关履职判断标准。

首先,需重点审查行政机关对诉前检察建议的落实情况,以及其通过行政回复配合诉前程序开展的程度。若行政机关仅作口头承诺,实际未采取有效行动或成效未达预期,则应认定为“未履职”。与此同时,若因为突发事件或者特殊情况,行政机关未能如约履职,但有履职预期的,应当弹性认定履职期限。其次,在环境损害修复的期间长、效果反馈不明显的长期性生态修复工作,只要修复工作符合自然规律,检察机关也应当尊重行政机关的做法,认定其已尽相应的职责[13]。最后,针对实践中存在行政机关因履职效果与检察机关的预期不同而被提起诉讼的情形,检察机关应积极和行政机关沟通,综合考量行政机关采取的行政行为是否对于环境公益损害起到了修复的效果[14]。

4.3. 数字检察畅通治理“监督链”

数字检察的核心在于大数据法律监督模型的运用。最高人民检察院顺应“数字中国”战略,以大数据赋能法律监督,推动检察工作现代化,这一举措有助于贯彻新发展理念,实现检察办案流程规范化、

模式创新化、运行高效化,以检察官为主体的设计理念提升检察工作效率,深化科技与法律监督融合,推动法律监督体系和能力的全面变革[15]。

首先,在环境行政公益诉讼诉前程序中,检察机关和行政机关双方呈现出双向构造的模式[16]。二者作为国家环境保护责任的承担者,均肩负维护环境公益的重要使命,但是是否依法履职、重视检察建议、磋商程序是否畅通等,都严重制约着检察建议落实质效的实现。行政权与司法权关系理论要求司法机关必须精准把握权力边界,确保不干扰环境行政权的正常运行秩序。随着社会发展和社会事务复杂化,“能动司法”理论在此情景下,逐步在环境行政公益诉讼中实践、发展。在多元治理场景中,应当积极探索数字化协同治理模式,搭建数据共享平台实现督查信息的动态交互,建立常态化沟通协调机制。此举有助于畅通检察建议反馈渠道,强化检察建议落实的跟踪督导,推动形成多方协同参与的环境治理共同体,构建共建共治共享的环境治理新格局。在制度层面,搭建数字化全链条跟踪落实机制,全程记录行政机关履职动态,以科技赋能实现对公益保护的长效跟踪与精准监督。

其次,案件线索的来源是检察机关提起环境公益诉讼的关键所在[17]。线索来源的路径少,一直是制约检察公益诉讼工作的难点,构建智能化数据模型体系,实现公益诉讼线索的实时抓取,并与环保举报系统互联互通,有效优化司法资源配置。依托大数据分析技术,深度剖析环境治理领域存在的共性问题与薄弱环节,推动同类执法信息的互通共享。通过创设公益诉讼智能监督场景,助力构建类型化案件监督范式,切实提升公益诉讼的实施效能。同时,借助互联网前沿技术,革新诉前程序文书送达机制,利用公开网络平台完成文书传递工作;设立环境公益诉讼专题解读板块,向行政主管部门定向推送检察建议书及违法责任风险提示,强化行政履职监督,构建多元协同的社会监督格局。

5. 结语

环境行政公益诉讼诉前程序作为检察机关行使法律监督权的重要途径与环境行政公益诉讼的前置环节,涉及环境司法对公共利益的实效保障,对维护环境公益、督促行政履职、节约司法资源意义重大。在《检察公益诉讼法》筹备制定的背景下,深入探讨相关议题兼具理论与现实价值[18]。完善环境行政公益诉讼诉前制度,需明确检察官主体地位,提升检察工作效率,规范检察建议文书,灵活认定行政机关履职情况,并借助“数字检察”推动环境治理监督体系和能力的变革升级,实现环境行政公益诉讼诉前程序制度体系优化,以高质量公益诉讼履职为“乡村振兴”战略、“美丽中国”目标提供检察领域保障,助力新时代生态文明建设的工作成效。

参考文献

- [1] 胡婧,朱福惠.论行政公益诉讼诉前程序之优化[J].浙江学刊,2020(2):117-126.
- [2] 关保英.行政公益诉讼中检察建议援用法律研究[J].法学评论,2021,39(2):96-106.
- [3] 于文轩,杨胜男.论环境行政公益诉讼的诉前程序[J].中国应用法学,2019(1):68-80.
- [4] 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.
- [5] 周杰普,姜彩云.环境行政公益诉讼中“不依法履行职责”之认定[J].学习与探索,2023(3):86-92.
- [6] 李大勇.论行政公益诉讼“不依法履职”的评判标准[J].行政法学研究,2023(3):50-61.
- [7] 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,2019,34(9):133-138.
- [8] 王蕾.行政公益诉讼诉前检察建议问题探析[J].辽东学院学报(社会科学版),2021,23(1):38-43.
- [9] 王政.环境行政公益诉讼诉前程序检察建议落实实效研究[J].四川环境,2021,40(6):161-165.
- [10] 郭宗才.行政公益诉讼之诉讼请求研究[J].中国检察官,2019(6):16-19.
- [11] 张杰.检察机关法律监督刚性视域下的调查核实权[J].政法论坛,2023,41(3):95-105.
- [12] 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.

- [13] 徐全兵. 检察机关提起行政公益诉讼的职能定位与制度构建[J]. 行政法学研究, 2017(5): 77-86.
- [14] 刘显鹏. 环境公益诉讼演进的思路与架构研究[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2024: 137.
- [15] 李鹏飞, 刘翼峰. 检察行政公益诉讼研究[M]. 北京: 知识产权出版社, 2024: 47-49.
- [16] 汪火良, 李子豪. “检行共治”视角下行政公益诉讼前程序的理论检视与实践机制[J]. 江苏海洋大学学报(人文社会科学版), 2024, 22(1): 37-51.
- [17] 吴勇, 等. 检察公益诉讼发展的理论与实践[M]. 湘潭: 湘潭大学出版社, 2020: 96.
- [18] 张嘉军, 师睿智. “检察公益诉讼法”调整对象确定的理论逻辑与内容安排[J]. 中州学刊, 2024(10): 63-69.