

检察机关环境行政公益诉讼现状与问题探析

热依拉·克依木

新疆大学法学院, 新疆 乌鲁木齐

收稿日期: 2025年9月10日; 录用日期: 2025年9月30日; 发布日期: 2025年10月16日

摘 要

本文探析检察机关环境行政公益诉讼现状与问题。界定其及举证责任内涵, 梳理宪法、法律等规范依据; 分析案件量上升、检察机关为主力、适用范围扩展的实践现状, 指出损害难补救、推进功利化、人员配置与素养不足的问题, 提出反思救济模式、设专门机构等对策, 认为需构建新型制度, 实现法律监督与环境公益维护融合, 助力生态文明建设。

关键词

检察机关, 行政案件, 公益诉讼

Analysis on the Current Situation and Problems of Environmental Administrative Public Interest Litigation by Procuratorial Organs

Reyila Keyimu

Law School, Xinjiang University, Urumqi Xinjiang

Received: September 10, 2025; accepted: September 30, 2025; published: October 16, 2025

Abstract

This paper explores the current situation and problems of environmental administrative public interest litigation initiated by procuratorial organs. It defines the connotation of such litigation and the burden of proof, and sorts out the normative bases including the Constitution and relevant laws. The paper analyzes the practical status quo, characterized by the increasing number of cases, procuratorial organs acting as the main force, and the expansion of the scope of application. It also points

out existing problems, such as difficulties in remedying damages, utilitarian tendencies in promotion, and insufficient staffing and professional competence. Corresponding countermeasures are proposed, including rethinking the relief model and establishing specialized institutions. The paper holds that it is necessary to construct a new-type system, realize the integration of legal supervision and environmental public interest protection, and contribute to the construction of ecological civilization.

Keywords

Procuratorial Organs, Administrative Cases, Public Interest Litigation

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

近年来,我国行政诉讼领域中备受瞩目的新制度之一是检察院提起的行政公益诉讼。自党的十八届四中全会提出探索构建检察公益诉讼制度以来,这一制度的构建与发展便驶入了快车道。随着《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》《检察机关提起公益诉讼试点方案》以及《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》等三个规范性文件的相继颁布,标志着检察行政公益诉讼从党的政策层面正式迈入了制度化的探索与实践阶段。

2. 检察机关提起环境行政公益诉讼的内涵

(一) 环境行政公益诉讼的内涵

环境行政公益诉讼是指当公民、社会组织或国家机关认为行政机关的行为对环境公共利益造成了损害或存在潜在的损害威胁时,他们有权依据法律向司法机关提起的一类行政诉讼,旨在确认行政机关在履行职责过程中是否存在违法行为。此类诉讼的主要目的在于推动行政机关积极履行其保护环境的职责,纠正已经对环境公共利益造成损害的行为,或防止那些可能对环境公共利益构成重大威胁的行为发生。环境行政公益诉讼的特殊性体现在以下几个方面:首先,它所保护的主体范围广泛,包括但不限于海洋、水土、大气、噪声污染,以及野生动物和其他自然资源的保护。其次,由于涉及如何保护这些环境资源,与之相关的法律法规种类繁多,且可能涉及多个不同领域和层面的法律规定。最后,在环境行政公益诉讼的案件中,行政执法的边界与环境侵权的问题往往存在交叉,需要司法机关在审理过程中进行细致的区分和判断。

(二) 举证责任的内涵

举证责任,亦称为证明责任,在诉讼法的领域中占据着至关重要的地位^[1]。目前,我国学术界对于举证责任这一核心概念的理解尚存在争议,尚未形成统一的认识。其中,李学灯教授认为,举证责任指的是当一方当事人向法院提出请求,希望法院能根据其主张进行裁决时,该当事人有责任对其主张中需要证实的事实提供充分的证据进行证明。如果无法提供合理且充足的证据来支持其主张,那么当事人就需要承担法院可能无法按照其主张进行裁决的风险。

3. 检察机关环境行政公益诉讼中的规范依据

在2017年6月,行政诉讼法经历了一次重要的修订,这次修订正式确立了检察机关在环境与资源保

护等关键领域中，针对行政机关违法行使职权或不作为的行为提起行政公益诉讼的法定资格，标志着行政公益诉讼制度在我国正式确立。

（一）宪法依据

《宪法》第二十六条¹规定：“国家保护和改善生活环境和生态环境，防止污染和其他公害。国家组织和鼓励植树造林，保护林木。”此规定，体现了国家对环境保护的高度重视和坚定承诺，要求国家采取各种措施来保护和改善环境，防止污染和其他公害，保护和合理利用自然资源，为公众创造一个健康、安全、舒适的生活环境。同时，这一条款也体现了国家对公民环境权的保障和尊重。

（二）法律依据

根据修正后的《行政诉讼法》规定，环境行政公益诉讼的原告主体资格现仅限于人民检察院。依据《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》中的条款，当人民检察院以公益诉讼人身份提起行政公益诉讼时，其在诉讼中所享有的权利和承担的义务，将参照《行政诉讼法》中关于原告诉讼权利义务的的相关规定来执行。因此，在环境行政公益诉讼中，关于证明责任的问题，也应适用《行政诉讼法》及其司法解释所规定的相关条款。《环境保护法》第五十八条规定：“对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼：（一）依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记；（二）专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼，人民法院应当依法受理。提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。”相对于社会组织，检察机关更符合环境保护法规定的较严苛的原告适格条件，也进一步弥补了适格社会组织缺失的情形。

（三）司法解释

人民检察院可以向人民法院提起诉讼，适用举证责任倒置原则。根据《公益诉讼解释》第30条的规定，已为环境民事公益诉讼生效裁判认定的事实，因同一污染环境、破坏生态行为而提起诉讼的原告、被告均无需举证证明，但原告对该事实有异议并有相反证据足以推翻的除外。被告主张直接适用对其有利的认定的，人民法院不予支持，被告仍应举证证明。

（四）地方性法规

2020年8月，深圳市率先出台了全国首部针对生态环境公益诉讼的地方性法规——《深圳经济特区生态环境公益诉讼规定》。该规定详细明确了提起公益诉讼的主体资格，确立了民事公益诉讼的起诉顺位，赋予了检察机关在调查核实过程中的权力，并引入了环境保护禁令制度。此外，还设立了生态环境公益基金，旨在推动该领域的先行先试和探索。特别值得一提的是，该规定也明确赋予了负责生态环境和资源保护等领域监督管理职责的行政机关，以提起生态环境民事公益诉讼的主体资格，进一步强化了生态环境保护的法治力量。

（五）规范性文件

根据《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》(简称《环境赔偿规定》)的第一条内容，首先，适用“谁主张谁举证”的证据原则，根据《环境赔偿规定》第六条的规定，当原告提出主张，要求被告承担生态环境损害赔偿时，原告应当负责举证证明以下三点：首先被告确实实施了污染环境、破坏生态的行为，或者存在其他依法应当承担责任的。其次，生态环境已经受到了损害，以及修复该损害所需的费用、损害赔偿等具体数额。此外，被告的污染环境、破坏生态的行为与生态环境所遭受的损害之间存在明确的关联性。这些举证责任要求原告在诉讼过程中提供充分的证据来支持其主张，确保法院能够全面、准确地评估案件事实，并作出公正的裁决。另外，适用举证责任倒置原则。根据《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》第45条的规定，人民检察院提起行政公益诉讼，

¹ 《宪法》第二十六条：“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。”

对下列事项承担举证责任：证明起诉符合法定条件；人民检察院履行诉前程序提出检察建议且行政机关拒不纠正违法行为或者不履行法定职责的事实；其他应当由人民检察院承担举证责任的事项。被告应当就被诉行政行为的合法性承担举证责任。

4. 检察机关提起环境行政公益诉讼的实践现状

(一) 环境行政案件数量上升

2018 年至 2024 年 9 月，全国各级法院共审结各类环境资源一审案件 147 万件，其中行政案件 24.6 万件。2023 年度环境行政案件数据总量较 2022 年呈波动上升趋势(见图 1²)，说明检察机关能够行使自己的提起环境行政公益诉讼的权利。

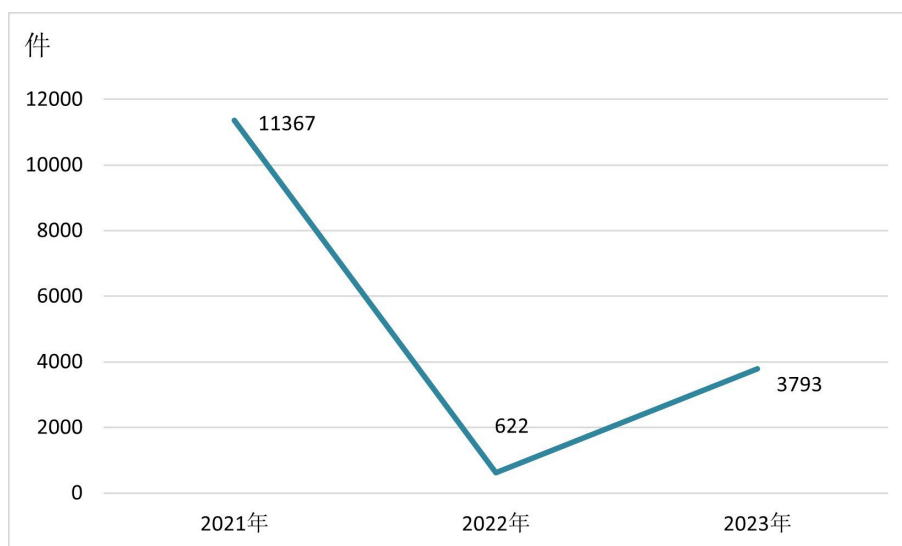


Figure 1. Distribution of the number of environmental administrative cases 2021~2023

图 1. 2021~2023 年环境行政案件数量分布

(二) 检察机关已成为提起环境公益诉讼的主力军

自检察机关开始试点并正式获得起诉资格以来，其在环境公益诉讼领域的角色发生了显著变化。过去，环境公益诉讼主要由社会组织承担，它们积极投身于各类环保案件，为维护环境权益发声。然而，随着检察机关的正式介入和不断壮大，这一领域出现了新的格局。检察机关凭借其专业的法律知识和丰富的办案经验，在环境公益诉讼领域迅速崭露头角。它们不仅具备深厚的法律基础，还拥有强大的调查取证能力，能够更有效地揭露和打击环境违法行为。同时，检察机关在司法实践中表现出的公正性和权威性，也赢得了社会的广泛认可和尊重。相比之下，社会组织在环境公益诉讼方面的活跃度有所降低。这并不意味着社会组织在环保事业中的作用减弱，而是由于检察机关的加入，使得这一领域的诉讼资源和力量得到了更有效的配置。社会组织可以将更多的精力投入到环保宣传、教育、监督等其他方面，与检察机关形成互补，共同推动环保事业的发展。

根据法律规定，社会组织主要聚焦于环境民事公益诉讼的提起。这类诉讼主要涉及环境污染、生态破坏等民事侵权行为，旨在通过司法手段保护公众的环境权益。而检察机关不仅具备提起环境民事公益诉讼的资格，还独家拥有提起环境行政公益诉讼的权力^[2]。这意味着检察机关可以对行政机关在环境保护方面的违法行为提起诉讼，要求行政机关履行法定职责或纠正违法行为。这种权力使得检察机关在环

²最高人民法院发布《中国环境司法发展报告(2023 年)》，2025 年 6 月 5 日访问。

境公益诉讼中拥有更广泛的诉讼范围和更大的影响力。

(三) 环境行政公益诉讼适用范围日益扩展

环境公益诉讼的保护范围经历了从单一环境要素如水、大气、土壤等向更为广泛、多元的生态环境领域的拓展。近期发布的 10 期典型案例,涵盖了大气、水、土壤、海洋、森林、濒危动植物、人文遗迹、自然保护区以及乡村环境等众多环境要素,这标志着我国已建立起一个全面覆盖各类生态环境要素的公益诉讼保护体系[3]。这一体系的建立,不仅体现了环境公益诉讼在救济方式上的全面性和深入性,还进一步拓宽了其救济范围。传统的环境公益诉讼主要集中在污染公益救济上,而现在,它已经发展到了对生态环境公益损害的全面救济,包括了对重大生态环境风险行为的规制。205 号指导性案例就是这一转变的生动体现,它展示了环境公益诉讼在应对复杂环境问题时所展现出的前瞻性和实效性。这一变化不仅有利于更好地保护我们赖以生存的生态环境,也为环境公益诉讼制度的进一步发展提供了有力支撑。它标志着我国环境公益诉讼制度已经走向成熟,能够为多样的环境公益损害提供更适切、更有效的司法救济途径。

5. 检察机关环境行政公益诉讼存在的问题

(一) 环境检察行政公益诉讼难以直接补救环境损害

在现有制度条件下,深入解析现行法律框架时,我们发现一个显著的局限性。具体来说,虽然《土壤污染防治法》已对行政机关修复土壤污染的职责作出了明确的法律规定,确保了针对此类污染的法定责任能够得到执行。然而,对于诸如水体污染、空气污染、生态破坏等其他类型的环境或资源损害,我们不得不承认,当前的法律体系中,行政机关并未被赋予清晰、具体的修复或补救的法定职权。这种法律上的空白和模糊性,直接导致了环境检察行政公益诉讼在寻求保护环境公益时遭遇的困境。在欧盟的《环境责任指令》中,利害关系人可以通过诉讼的方式推动行政机关积极履行职责,但在我们当前的法律环境中,由于缺乏明确的法律依据和指引,环境检察行政公益诉讼在试图发挥类似作用时,面临着巨大的法律挑战和实际操作上的局限性。

更为关键的是,补救环境损害作为保护环境公益最直接、最有效的手段之一,在当前的法律环境下,却难以通过环境检察行政公益诉讼得到充分的实施和保障。这不仅仅是因为行政机关缺乏明确的法定职权,更是因为整个法律体系在环境保护方面的不完善,导致了对环境损害的补救措施在力度和效果上的不足。因此,我们不得不承认,环境检察行政公益诉讼在运行过程中存在的一个显著不足,就是其在补救环境损害方面的作用未能得到充分的发挥。

(二) 环境检察公益诉讼的推进方式在一定程度上表现出功利化倾向

检察机关作为法律监督机关,肩负着确保法律统一施行的重任。然而,其作为司法机关的属性决定了其在实施法律监督时必须遵循一定的方式和界限。检察机关不宜像行政机关那样主动查举违法行为,因为这样的做法可能会加剧与行政机关的矛盾,甚至导致检察机关过度干预社会经济生活的风险。因此,《行政诉讼法》明确规定,检察机关应当在履行职责的过程中,针对发现的行政机关在相应领域的违法履职行为提起诉讼,而非主动进行广泛的调查以纠举行政机关的不法行为。然而,在当前制度发展的初期阶段,由于上级机关对检察机关的办案压力普遍传导,导致一些检察机关出现了突破《行政诉讼法》规定的限制,主动“纠举”行政不法的情况。这些行为不仅超越了立法的约束,也在一定程度上模糊了检察权与行政权的界限,成为检察公益诉讼推进过程中功利化的一种体现。这种现象需要引起我们的重视,并寻求合理的解决之道,以确保检察机关在履行法律监督职责时,既能够充分发挥其作用,又能够遵循法治原则,维护法律的权威和公正。

(三) 环境行政公益诉讼人员配置方面存在不足

人员配置不足确实是环境行政公益诉讼面临的一大挑战。随着环境问题的日益复杂化和广泛化，环境行政公益诉讼案件的数量呈现出快速增长的趋势。然而，与此同时，负责处理这些案件的相关人员数量却没有得到相应的增加，这导致了一系列问题的出现。

首先，人员工作压力巨大。由于案件数量众多，而人员数量有限，每位检察人员都需要处理大量的案件。这导致他们不仅要承担繁重的工作任务，还需要在短时间内迅速了解案件背景、分析案情、准备相关材料，并在有限的时间内完成案件的处理工作。这种高强度的工作压力不仅影响了检察人员的工作效率，还可能对他们的身心健康造成不良影响。其次，工作效率低下。由于人员配置不足，检察人员往往需要同时处理多个案件，这使得他们在案件处理上无法做到精益求精。他们可能需要在短时间内快速处理多个案件，而无法对每个案件进行深入地调查和研究。这可能导致一些案件的处理结果不够准确和全面，甚至可能出现误判或遗漏的情况。这不仅影响了案件的公正性和权威性，还可能对环境问题的有效解决产生负面影响。此外，人员配置不足还可能影响案件的及时处理。环境问题的紧迫性和危害性要求相关部门能够及时采取行动，而人员配置不足则可能导致案件处理周期延长，无法及时对违法行为进行纠正和处罚。这不仅可能导致环境问题的进一步恶化，还可能影响社会的稳定和发展。

(四) 环境行政公益诉讼的检察机关工作人员缺乏专业素养

当前，地方检察机关在推进公益诉讼工作时，通常依赖于专门的内设机构或办案组，或是由民事行政检察部门同时负责这一领域的案件处理。这些机构或办案组在人员配置上往往追求精干高效，因此它们不仅负责环境行政公益诉讼，还涵盖了国有资产、国有土地、食品药品安全等领域的行政公益诉讼，以及民事公益诉讼。然而，环境行政公益诉讼是一项高度专业化的工作。自 1978 年以来，我国已在环境资源领域建立了近 40 部法律，以及数以千计的行政法规、规章和地方性法规，形成了一个庞大而复杂的规范体系。此外，环境领域的污染监测、事件溯源及损害评估等实务操作，也要求具备高度的技术能力和专业知识。

在这种背景下，那些需要同时兼顾其他领域公益诉讼的检察机关工作人员，在办理环境行政公益诉讼案件时，可能会面临一系列挑战。他们可能不太熟悉环境法律政策的具体内容，也可能在专业知识和技术门槛上感到力不从心。这种情况不仅可能影响到案件的办理效率，还可能对案件的质量产生不利影响。因此，为了确保环境行政公益诉讼工作的顺利进行，检察机关需要进一步加强内设机构或办案组的专业化建设，提高工作人员的专业素养和技术能力。同时，也需要加强与相关领域的专家学者的合作与交流，以便更好地应对环境行政公益诉讼中的专业性和技术性难题。

6. 检察机关环境行政公益诉讼问题的完善对策

(一) 对当下以司法作为主导的环境损害救济模式予以反思

鉴于环境公益及其所依托的生态系统、环境要素的复杂性和特殊性，直接通过司法体系进行损害救济可能并非最适宜的途径。相较于美国主要依赖诉讼机制来救济环境损害，欧盟通过行政权力对环境损害进行补救的制度体系在我国国情下可能更具实用性和可行性。如果将环境损害的补救职责明确纳入行政机关的职权范围，那么检察机关便可以充分发挥其监督职能，通过行政公益诉讼对行政机关在环境保护方面的履职情况进行有效监督^[4]。这样一来，不仅可以间接实现对环境损害的及时补救，还能有效缓解检察机关在环境民事公益诉讼中面临的各种挑战和不适。此种模式不仅符合我国行政主导的社会治理体系，还能更好地整合行政资源和司法资源，形成环境保护的合力。同时，通过检察机关的监督，可以确保行政机关在环境保护方面切实履行职责，推动环境问题的有效解决，促进生态文明和社会可持续发展。

(二) 成立相对独立的办理生态环境公益诉讼内设机构

环境公益诉讼的独特性在于它涉及复杂的生态环境问题,这些问题往往具有跨领域、跨地域的特性,需要深厚的专业知识背景和跨学科的综合分析能力。与其他领域的公益诉讼相比,环境公益诉讼不仅要求法律知识的运用,还需要对生态学、环境科学、地理学等相关领域有深入的了解。

在当前全球环境问题日益突出,环境司法专门化不断加强的背景下,我国法院系统也积极响应,不断加强环境资源审判内设机构的建设,以提升对环境案件的审理能力和效率。然而,仅仅依靠法院系统的努力是远远不够的,检察机关作为法律监督机关,在环境公益诉讼中也扮演着至关重要的角色。为了更有效地提升环境公益诉讼的办案能力和效率,建议在各级检察机关内部试点设立专门负责环境公益诉讼案件的内设机构。这一机构将配备具备环境法律专业知识和实践经验的专业人员,他们将对环境公益诉讼案件进行深入研究和分析,确保案件能够得到妥善处理和解决。这一专门机构不仅将专注于环境公益诉讼案件的办理,还会将环境领域的民事、行政审判监督工作纳入其职责范畴。这意味着该机构将全面参与环境案件的审理过程,从案件立案、调查取证、起诉、审判到执行等各个环节,确保环境司法工作的连贯性和一致性。

(三) 明确环境公益诉讼中检察机关诉讼行为的性质定位

环境公益诉讼作为公益诉讼领域的重要一环,其特殊性和专业性要求检察机关在诉讼过程中必须明确自身的职责定位,而非单纯行使权力。鉴于环境公益诉讼与传统民事、行政公益诉讼在原被告关系、诉讼目的等方面的显著差异,我们有必要在现有的民事诉讼和行政诉讼程序框架之外,专门构建一套适用于环境公益诉讼的诉讼程序。在这一新的诉讼程序中,检察机关的诉讼职权应得到明确界定,特别是其在举证责任上的具体职责。此举旨在解决检察机关在环境公益诉讼中的“身份认知”问题,确保其在诉讼过程中能够充分发挥法律监督职能,为保护环境、促进生态文明建设作出积极贡献。具体而言,检察机关在环境公益诉讼中应当承担起举证责任,积极收集、整理并提交与案件相关的证据材料,确保环境公益得到充分维护^[5]。同时,检察机关还应当加强对环境公益诉讼程序的监督,确保程序的公正、公开和高效运行。

通过构建专门的环境公益诉讼程序,明确检察机关的诉讼职权和举证责任,我们可以更好地保障环境公益的维护,推动环境司法专门化的发展,为构建美丽中国、实现可持续发展提供有力保障。

(四) 提升环境行政公益诉讼工作人员的专业素养

环境行政公益诉讼检察工作人员的专业素养时一项关乎生态保护事业成败的关键举措。通过以下举措提升工作人员的专业素养,首先,加强专业人才的培养和引进。通过加强高校和科研机构在环境法律领域的培养力度,以及吸引更多具备相关专业背景的人才加入到环境行政公益诉讼队伍中,提高整个团队的专业水平^[6]。其次,合理配置人员资源。根据案件数量和工作压力的变化,适时调整人员配置,确保有足够的人员来处理案件。同时,可以通过建立案件分流机制、加强案件管理等方式,提高工作效率。另外,加强人员培训和教育。定期开展业务培训和职业道德教育,提高人员的业务素质和职业道德水平。同时,加强对人员的考核和监督,确保他们能够依法、公正、高效地履行职责。最后推动跨部门合作和资源共享。加强与其他部门的沟通和协作,共同应对环境问题。通过共享资源、互通有无等方式,提高整个社会的环境治理水平。

7. 结语

尽管我国环境公益诉讼制度的立法建设已历经十年,但在达成维护环境公益的期望目标上,其成果仍显不足。造成此现状的一个重要因素在于,环境公益往往与其他公益理论交织,未能获得应有的重视。而当前,生态系统整体性的重要理念以及国家层面对流域大保护的坚定战略,均凸显了环境公益的核心价值。

检察机关，作为国家治理体系中不可或缺的一环，同时也是公益的坚定捍卫者，承担着防范环境风险、维护环境公益的重大责任与使命。因此，为了更好地回应时代的呼唤，我国亟需构建一套全新的检察环境公益诉讼制度。这一制度应当强调对生态共同体利益的全面保护，以预防环境风险为核心，实现法律监督与环境公益维护的深度融合与有机统一。

参考文献

- [1] 徐任远. 生态环境行政公益诉讼举证责任分配制度的完善路径[J]. 环境生态学, 2024, 6(1): 139-144.
- [2] 温大鹏. 环境行政公益诉讼的若干问题[J]. 天水行政学院学报, 2019, 20(5): 89-92.
- [3] 曹奕阳. 检察机关提起环境行政公益诉讼的实践反思与制度优化[J]. 江汉论坛, 2018(10): 123-127.
- [4] 赵俊. 环境行政公益诉讼诉前程序与诉讼程序衔接机制研究[J]. 学习与探索, 2023(3): 80-85+182.
- [5] 李海波. 生态环境行政公益诉讼检察机关证明责任研究[D]: [硕士学位论文]. 包头: 内蒙古科技大学, 2022.
- [6] 詹棱. 检察机关提起环境行政公益诉讼的困境与对策[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 甘肃政法学院, 2019.