

# 环境行政公益诉讼中检察权行使的范围研究

魏金晨

武汉工程大学法商学院(知识产权学院), 湖北 武汉

收稿日期: 2025年8月8日; 录用日期: 2025年8月20日; 发布日期: 2025年9月11日

## 摘 要

近年来,我国大力推行的环境行政公益诉讼在一定程度上有效平衡环境责任和政府履职关系,这主要得益于检察机关的政治地位、相对自主性,以及广泛的资源。但从长远来看,由于生态环境修复案件的长期性、复杂性,环境行政公益诉讼中出现行政权与检察权适用范围重叠、检察权范围模糊等问题。因此,需要引入谦抑性原则明晰环境行政公益诉讼中检察权行使的范围,发挥诉前磋商和检察建议的柔性教育和刚性督促作用,并将诉讼阶段作为最严救济手段,突出典型案例的社会影响,最后,建立长效监督机制,加强诉后检察机关与人大、监察机关的联动,落实“回头看”效果。

## 关键词

检察公益诉讼, 环境行政公益诉讼, 检察权范围

# The Boundaries of Procuratorial Power Exercise in Environmental Administrative Public Interest Litigation

Jinchen Wei

Law and Business School of Wuhan institute of Technology (School of intellectual Property), Wuhan Hubei

Received: Aug. 8<sup>th</sup>, 2025; accepted: Aug. 20<sup>th</sup>, 2025; published: Sep. 11<sup>th</sup>, 2025

## Abstract

In recent years, China has vigorously promoted public interest litigation by procuratorial organs. This type of litigation has effectively balanced environmental accountability and government relations to a certain extent, primarily due to the political status of the procuratorial organs, their relative autonomy, and extensive resources. However, in the long term, given the protracted and complex nature of ecological restoration cases, issues have arisen in environmental administrative

文章引用: 魏金晨. 环境行政公益诉讼中检察权行使的范围研究[J]. 法学, 2025, 13(9): 2100-2106.

DOI: 10.12677/ojls.2025.139289

public interest litigation, such as overlapping jurisdictions between administrative and procuratorial powers, and unclear boundaries of procuratorial authority. Therefore, it is necessary to introduce the principle of restraint to clarify the limits of the exercise of procuratorial power in environmental administrative public interest litigation, to leverage the flexible educational and stringent supervisory roles of pre-litigation consultations and procuratorial recommendations, and to treat the litigation phase as the strictest relief measure. Highlighting the social impact of exemplary cases, finally, a long-term supervision mechanism should be established to strengthen post-litigation coordination between procuratorial organs and the people's congresses and supervisory bodies, ensuring the effectiveness of "look back" measures.

## Keywords

Public Interest Litigation by Procuratorial Organs, Environmental Administrative Public Interest Litigation, Boundaries of Procuratorial Power

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

多年来, 尽管有称之为史上最严的 2014 年《环境保护法》作为规范依据, 我国生态环境总体状况并未有预期的转变, 环境污染生态破坏屡禁不止, 与生态文明建设背道而驰。厘清行政权与检察权的关系是环境治理取得突出成效的关键, 监察体制改革后“低调”的检察机关迅速成为解决这一问题的主要参与者, 这得益于他们获得的新权力: 公益诉讼(Public Interest Litigation)。经过两年试点期后, 全国人大于 2017 年通过修改《民事诉讼法》和《行政诉讼法》, 正式确立了公益诉讼制度, 授权包括对违反国家利益和社会公共利益的个人或政府机构进行调查起诉的能力。值得注意的是, 《民事诉讼法》和《行政诉讼法》都规定了检察机关可以提起公益诉讼并将“保护生态环境和资源”列为公益诉讼的主要目标之首。

2021 年《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》将“四大检察”首次写入中共中央文件, 公益诉讼案件范围扩大。2023 年环境保护领域公益诉讼较 2021 年减少了 4000 件, 而行政公益案件增长了 1.9 万件。2023 年检察机关向行政机关发出诉前检察建议 11.6 万件, 回复整改率 99.1%。对发出公告或检察建议后仍未解决的, 依法提起诉讼 1.3 万件, 99.96%得到裁判支持<sup>1</sup>。换言之, 检察机关逐渐成为环境公共利益领域的“主力军”。

## 2. 环境行政公益诉讼中检察权运行现状

案例一: 2022 年 8 月 20 日, 绍兴某环保有限公司租赁浙江省绍兴市柯桥区钱清街道钱清村与南钱清村交界地块, 后其在未经审批且未采取任何污染防治措施情况下, 在租赁地块上倾倒建筑垃圾、生活垃圾等固体废物混合物并开展分拣活动。浙江省绍兴市柯桥区人民检察院在开展护航亚运专项监督中发现上述线索, 并邀请生态环境部门共同现场勘查, 委托第三方环境鉴定机构取样检测。2023 年 1 月 17 日, 柯桥区检察院向钱清街道办事处送达检察建议后仍有新增固体废物被陆续堆放于此。2023 年 6 月 25 日, 柯桥区检察院向绍兴市柯桥区人民法院提起行政公益诉讼。钱清街道办事处召开专题会议研究涉案地块环境整治方案, 受损公益已得到修复。2023 年 11 月 1 日柯桥区检察院召开听证会。2023 年 11 月 7

<sup>1</sup>以上数据来源于 2022 年、2024 年最高人民检察院工作报告。

日,柯桥区检察院依法撤回起诉,法院裁定准许<sup>2</sup>。

案例二:2018年5月,重庆市武隆区人民检察院在履职中发现某某石材公司矿区生态环境破坏严重,武隆区检察院于同年6月20日、21日分别向原区国土房管局、原武隆区水务局发出检察建议。2020年4月,武隆区检察院在“回头看”过程中发现仍有大量弃渣堆积,且侵占河道,致使国家利益和社会公共利益仍处于持续受侵害状态。2021年12月,经重庆市三级检察院集中研究认为,现有证据不能达到证明公共利益得到有效保护,重庆市人民检察院对武隆区检察院层报案件作出不予撤回起诉的决定。涪陵区人民法院于2022年5月30日作出判决,判令区水利局依法履行法定职责,督促武隆区某某石材公司恢复大溪河河道及岸线的生态环境<sup>3</sup>。

显然,这两个环境行政公益诉讼案例中检察机关都参与了诉前检察建议、提起公益诉讼、诉后跟踪监督,但在适用效果上却大相径庭。案例二中原武隆区国土房管局、水务局未切实履行法定职责,法院依法判决。而案例一中的钱清街道办事处则完成了整改要求,法院裁定准许撤回起诉。那么,同样检察机关参与了诉讼的全过程,出现这种督促差异,仅仅是因为案例一是检察专项吗?检察机关在诉讼前、诉讼中、案件执行过程中扮演着什么样的角色?检察机关又该如何框定检察权范围,避免对有关行政机关正常的监管活动造成不当干预呢?怎样发挥检察权优势,转变传统功能定位?接下来,本文将尝试对这些问题进行回答。

### 3. 环境行政公益诉讼中检察权扩张的负面效应

传统上,中国检察机关负责对犯罪嫌疑人提起公诉,检察公益诉讼赋予了检察机关在民事和行政公益诉讼中的起诉人角色。此外,在中国的检察机关还扮演着法律监督者的角色,这与美国的检察官职能不同。根据《宪法》第134条和《人民检察院组织法》第4条,检察机关被定义为“国家法律监督机关”,主要体现在其诉讼监督功能,即对刑事案件、民事案件和行政案件的调查、起诉、审判及执行活动进行监督。然而,是否赋予检察机关提起公益诉讼的权力符合检察机关作为“国家法律监督机关”的宪法定位尚有争议,可以从修改《民事诉讼法》的过程中对此有所体现<sup>[1]</sup>。

就检察权与行政权的关系而言,检察机关对行政权力的监督主要体现在有权对行政诉讼判决提出抗诉和通过非强制性检察建议纠正行政机关违法行为上,而行政公益诉讼则赋予其直接起诉行政机关违法作为或不作为的权利。因此,在效果层面,行政公益诉讼将检察机关对行政权力的监督从末端的司法监督向前延伸至整个行使行政权力的过程之中<sup>[2]</sup>。尽管在行政检察公益诉讼中,立法设计和实践都表现出对行政机关的谦抑态度。例如,在行政公益诉讼实践中,检察机关提起的主要类型是请求法院责令被告履行职责,而撤销其行政行为是最少的。但是生态环境问题的复杂性、长期性、监督滞后性,往往需要多个行政部门分工协作,促使检察机关不再局限于担任监督者,而是主动发现线索,片面强调检察机关在环境公共事务中职能事实上侵犯和僭越了行政权。

检察机关在决定是否启动行政公益诉讼时倾向于对“不作为”有较宽泛的解释。类似的情况也发生在司法审查过程中。与普通行政诉讼中法定职责标准设定为“具体而非抽象、实际而非推测”的做法相比,在公益诉讼中的“不作为”标准较低且范围更广。行政机关尤其是事后监督责任受到相当严格的履行要求。此外,由于公益诉讼案件选择具有筛选性特征,即大多数案件由检察机关和法院精心挑选,因此检察机关很少会输掉案件。结果是,公益诉讼案件中的司法推理和教义分析往往令人不满意。多数判

<sup>2</sup>最高人民法院、生态环境部联合发布11件检察监督与生态环境执法协同推进长江保护修复典型案例之三:浙江省绍兴市柯桥区人民检察院督促整治固体废物污染环境行政公益诉讼案。

<sup>3</sup>最高人民法院发布16起2022年度“公益诉讼守护美好生活”典型案例之一:重庆市武隆区人民检察院督促治理矿山地质环境行政公益诉讼案。

决只是简单地重复并认同了检察机关的指控。甚至有人认为检察机关不应起诉行政不作为，因为过于宽泛的不作为可能造成不当干预行政裁量权[3]。

## 4. 环境行政公益诉讼中引入谦抑性原则框定检察权范围

### 4.1. 引入谦抑性原则的必要性

谦抑性体现的是一种自我约束、自我克制，最早出现于刑法领域，后进一步演化至行政法、经济法领域。有学者认为谦抑性原则是指国家公权力机关，特别是司法机关，在行使权力时要保持克制，要尽量避免与其他机关的冲突以及对于公民生活的过度干预[4]。环境行政公益诉讼中谦抑性的基本内涵在于，在明确行政机关对环境公共事务具有优先处理权的前提下，将检察机关的法律监督以一种克制和谦逊的方式嵌入行政权运行失灵当中：首先，在行政机关依法履职且未出现损害公共利益情形时，检察机关不应当启动诉讼程序；其次，在行政机关履职存在瑕疵或公共利益受损时，检察机关的监督也应依附于行政机关的自我纠错机制发挥作用，优先通过提出检察建议等方式推动问题解决；最后，在行政机关已纠正错误、公共利益得到恢复的情况中，检察机关的监督应及时终结审查。

我国正处于司法体制改革的关键时期，如何有效地平衡检察公益诉讼中各方权力是一个长期课题，当“放权”与“限权”实现精准平衡，行政机关的专业治理能力与检察机关的法律监督职能便能形成互补，打破“各自为战”的局限，真正达成  $1 + 1 > 2$  的协同治理效果，让环境公共利益得到更全面、更有力的保障。

### 4.2. 引入谦抑性原则的可行性

从总体上看，谦抑性原则强调在环境行政公益诉讼中，人民检察院行使检察权制约其他权力时，必须严格恪守国家机关权力分工的界限，确保不超越权干预行政权和审判权，以避免出现权力错位或混淆。检察权的行使体现在诉前程序、诉讼程序、执行程序三个阶段。在诉前程序中，检察院通过制发检察建议的方式督促行政机关自我纠正违法行为或履行其职责。这是检察机关行使法律监督权的重要手段，也是环境行政公益诉讼诉前程序的核心内容。这一阶段的特点在于它的柔性处理方式，旨在引导而非强制。此外，磋商机制可以作为检察建议的补充，由检察机关和行政机关根据实际需要灵活应用[5]。

诉前程序未能有效促使行政机关自我纠错时，则进入由法院主导的诉讼程序阶段。在此阶段，检察院和行政机关将围绕争议焦点进行证据提交、质证和辩论，最终由法院作出裁决，以法律手段确保行政机关依法行使，保护公共利益。尽管检察院在整个过程中扮演着监督角色，但其主要任务是对法院审判过程中的违法现象进行监督，并非直接针对法院的判决结果进行干预。因此，检察院在参与公益诉讼时应尊重法院的审判独立性和最终裁判权，不应为了追求高胜诉率而影响法院在诉讼过程中的主导地位和对案件实质问题的最终决定权[6]。

在环境行政公益诉讼执行阶段，谦抑性体现在对于行政机关积极履行裁判义务的行为，检察机关应给予支持和鼓励，通过建立良好的沟通机制，及时了解行政机关在执行过程中遇到的困难和问题，并提供必要的协助，采取“回头看”督察，避免“运动式”执法，切实解决生态环境问题“后遗症”。

因此，在判断检察权介入公益诉讼的时机时，人民检察院应与各类主体，特别是公权力实体密切协作，并准确界定自身角色。当其他主体积极行动，能够通过公益诉讼有效维护公共利益时，检察院宜采取支持和监督的角色，避免不必要的直接介入；而当发现其他主体的力量不足、无法启动或通过公益诉讼充分保护公共利益时，人民检察院则应及时发挥其职能，采取适当的措施以确保公共利益得到有效的法律保护。

## 5. 环境行政公益诉讼中谦抑型检察权的构建

将公益诉讼植入中国政治法律语境,具有向更有效的环境公益保护延伸的显著意义。然而,环境行政公益诉讼内部和外部挑战需要谨慎对待,尤其是在当前试错阶段。行政公益诉讼作为与政府执法并行运行时会带来一种看似重叠的执法现状,在这种制度中,政府执法权受到侵犯并有减损其权威的风险。

### 5.1. 监督重心向诉前程序转移

在行政公益诉讼的诉前程序中,人民检察院应尊重行政机关初次判断及行使裁量权的正当性,由于行政机关作为一线执法主体有技术、有能力、有责任收集环境污染、生态破坏的证据。检察院在发挥检察职能时应体现适度与谨慎,聚焦于那些对公共利益造成损害的行政行为,包括涉及公众领域的规范性文件等,以监督机制作为执法权的补充。

《人民检察院公益诉讼办案规则》(以下简称《办案规则》)通过两种法律机制,设置了“有利于起诉”的缓冲地带。一是调查过程中与相关行政机关进行磋商,《办案规则》第70条规定,人民检察院决定立案的,应当在七日内将《立案决定书》送达行政机关,并可以就其是否存在违法行使职权或者不作为、国家利益或者社会公共利益受到侵害的后果、整改方案等事项进行磋商。磋商可以采取召开磋商座谈会、向行政机关发送事实确认书等方式进行,并形成会议记录或者纪要等书面材料。二是行政机关已经全面采取整改措施依法履行职责的,应当报检察长决定,并制作《终结案件决定书》送达行政机关。第二个机制是制发检察建议,检察机关经调查发现行政机关依法履行或者不履行职责造成国家利益、社会公共利益损害的,应当报请检察长批准后向该行政机关提出检察建议,并在三日内送达。检察建议的核心内容包括对有关行政行为违法性或行政机关不作为的事实和法律依据的说明以及针对违法行为限期纠正的具体意见;在发出检察建议后,检察机关还应对行政机关是否按照检察建议的要求全面整改并依法履职进行跟踪监督取证,以判断行政机关是否已按期完成整改任务。当检察机关认为行政机关已经按照检察建议要求全面整改到位且依法履职时,由检察长批准结案;否则将案件移送下一程序即提起公益诉讼至法院。在环境行政检察监督中,检察机关与行政机关的关系遵循“先礼后兵”的古代中国哲学理念。从“磋商”到“检察建议”,检察机关给行政机关提供了两次纠错机会,在诉讼前化解矛盾纠纷,避免了双方在法庭上正面交锋,同时也能节约大量司法资源。在磋商和检察建议的关系上,有学者提出“柔性问询+刚性督促”模式改良传统的“诉前柔性督促”模式,缓解检察权与行政权的紧张关系,促使行政机关将环境监管压力转化为履职行动<sup>[7]</sup>。

### 5.2. 诉讼程序为最严补救措施

检察公益诉讼实践中呈现出两个趋势:一是检察机关在节约司法资源的同时提升司法效率,将工作重心从法院起诉转移到诉前磋商与检察建议上来;二是检察机关通过诉前磋商解决的行政公益诉讼案件占总立案数的比例逐年上升,而通过提起诉讼解决的行政公益诉讼案件比例则逐年下降。

诉前程序的主要目的是增加行政机关纠正其违法行为的激励,只有当行政机关拒绝改正其行为,并且在应当履行法定职责时坚持不作为,导致国家和社会公共利益持续受损的情况下,检察机关才应向法院提起行政公益诉讼,即没有其他补救措施可以弥补严重损害的公共利益,因此具有补救性和最终性。

在实践中,检察机关通过逐年上升的环境行政公益诉讼案件登记数来展示其成绩。然而与此同时,他们又更加谨慎地选择和慎重地提起环境行政公益诉讼案件。检察机关在决定是否启动环境行政公益诉讼时倾向于对“不作为”有较宽泛的解释。与普通行政诉讼中法定职责标准设定为“具体而非抽象、实际而非推测”的做法相比,在环境公益诉讼中的“不作为”标准较低且范围更广,行政机关受到相当严格的履行要求。这主要是由于几个因素:有限的资源、追求百分之百胜诉率的目标以及避免与地方政府

和党委关切的核心利益发生激烈冲突的偏好。因为关于通过诉前磋商和检察建议解决的案例信息尚未向公众公开，尚不清楚检察机关在诉前程序中对行政行为进行规制并提升行政治理方面发挥了多大作用。有时，最高人民检察院首先寻求中央级行政机关就合作达成共识，并指示下级检察院对相关地方行政机关的违法行为进行调查和纠正。由于中央行政的压力以及检察机关倾向于通过诉前程序解决纠纷，相关的地方行政机关更有可能在诉前磋商中协调一致并接受检察建议，这有助于检察机关以较低的成本实现强化行政治理的目的。检察机关提起公益诉讼的第二股潮流是，检察机关在特定领域或政策主题上集中开展专项活动，如流域生态保护、文物保护和文化遗产问题以及消费者权益保护等。当提起具有明确主题的公益诉讼案件时，检察机关可以更轻松地通过有效宣传和报道主题案例，吸引公众和媒体的广泛关注，从而最大化有限数量的公益诉讼案件的社会政治影响。

### 5.3. 诉后阶段检察监督兜底作用

环境问题的解决往往需要长期的监管和治理。在环境行政公益诉讼判决生效后，检察机关需监督行政机关是否按照判决要求积极履行职责，如对污染企业进行处罚、落实生态修复措施等。需要注意的是，检察机关有权在认为一审判决错误时提出上诉，上级检察机关通常参与进来以参加二审程序。此外，作为国家法律监督机关，上级检察机关有权对二审环境行政公益诉讼决定进行抗诉，法院必须重新审理案件。虽然站在不同的立场上，实际上检察院就可以就环境行政公益诉讼决定两次上诉；而行政机关一般只能就一次环境行政公益诉讼决定上诉，因为实践中法院接受其再申请的可能性很小。

此外，应建立检察机关与全国人大和监察机关的信息共享平台。首先，作为法律监督机关，检察机关应定期向全国人大及其常委会报告公益诉讼情况。将接受检察建议和行政公益诉讼纳入行政机关的绩效评估指标体系，可以形成强有力的权力监督机制。其次，加强检察机关与监察机关之间的信息共享和线索移交是必要的。检察机关保护公共利益，不论是提出检察建议还是提起行政公益诉讼，对于行政机关而言，这不仅是个人责任，更是集体责任。对于相关负责人，难以量化为晋升相关的考核指标，产生的压力较小。将集体责任转化为个人责任，是激发行政机关积极履行职责的必然选择。监督体系的对象是公务员，监察机关享有纪律处分权，可以对未能履行或错误履行职责导致严重后果或造成不良影响的领导人员进行问责，并提出组织处理意见。监察体系对“人”的震慑力显然强于检察院。检察机关专注于保护公共利益，同时也协助监察机关处理人的责任问题。只有建立了检察机关与监察机关之间长期动态的合作机制，才能更好地形成监督合力。同时，在案件办理过程中，如果监察机关发现损害公共利益的情况，应及时通知检察机关。通过公务员违法失职行为导致公共利益受损，这是检察机关的重要线索来源之一。即使监察机关未发现任何案件线索，在移送涉嫌职务犯罪案件给检察机关审查起诉时，检察机关也必须善于通过案件审查进行调查和筛选[8]。

## 6. 结语

作为国家利益和公共利益的法定守护者，检察机关在环境公益领域享有广泛的法律地位，并拥有对任何影响国家利益或公共利益的非法行政行为及不作为进行调查的广泛权力。本文认为，检察建议主要针对因行政失职、不作为而损害国家利益或公共利益，但当事人既无诉讼主体资格又不适合提起行政诉讼的情形发挥着填补空白的作用；潜在地，“官告官”检察建议可能比“民告官”的行政诉讼对行政决策与治理产生更大的影响。尽管全国各级检察机关积极主动地开展民事、行政公益诉讼工作，并将其作为检察工作的亮点之一，但其工作重心已从向法院提起公益诉讼转向事前协商谈判以及提出检察建议，在特定领域或政策主题上集中发起公益诉讼，在没有其他补救措施可以弥补严重损害的公共利益的情况下，作为最后的补救手段，并在执行阶段仍与人大、监察机关保持信息共享和长期合作。因此，更应该明晰

环境行政公益诉讼中检察权行使的范围，更好地理解中国检察机关主导的公益诉讼实践对于行政治理法治化的影响力，有必要探究检察机关与行政机关在诉前、诉中、诉后三个阶段的分工与合作关系。

## 参考文献

- [1] 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.
- [2] 黄学贤. 行政公益诉讼回顾与展望——基于“一决定三解释”及试点期间相关案例和《行政诉讼法》修正案的分析[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2018, 39(2): 41-53, 191.
- [3] 李洪雷. 检察机关提起行政公益诉讼的法治化路径[J]. 行政法学研究, 2017(5): 52-62.
- [4] 程晓璐. 检察机关诉讼监督的谦抑性[J]. 国家检察官学院学报, 2012, 20(2): 50-56.
- [5] 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.
- [6] 高家伟. 检察行政公益诉讼的理论基础[J]. 国家检察官学院学报, 2017, 25(2): 19-29, 170.
- [7] 王国飞. 环境行政公益诉讼诉前检察建议: 功能反思与制度拓新——基于自然保护区生态环境修复典型案例的分析[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2020, 19(3): 43-57, 111-112.
- [8] 陈晓庆, 张競月. 行政公益诉讼中的检察权: 权力困境、理念调试与纠偏路径[J]. 燕山大学学报(哲学社会科学版), 2024, 25(6): 60-68.