

环境行政公益诉讼诉前程序思考

● 刘怡轩



[摘要] 随着《行政诉讼法》的修改,行政公益诉讼近些年成为研究与实践运用中的热点问题。行政公益诉讼是检察机关行使监督权的重要体现,检察机关通过检察建议的方式来行使监督权。在行政公益诉讼的案件中,环境保护类案件居多。笔者通过搜索裁判文书网研究案例与阅读相关文章,发现行政公益诉讼的核心程序是诉前程序。诉前程序目前存在设置期限不科学等问题,要让诉前程序更好地发挥作用,需要做好诉前程序与诉讼程序的衔接。

[关键词] 环境行政公益诉讼;检察建议;诉前程序;程序衔接

Q 环境行政公益诉讼诉前程序概述

行政公益诉讼指的是检察机关在履行法定职责,发现相关主体有不作为或者违反职权,严重损害公共利益时而向法院提起诉讼的制度。行政公益诉讼诉前程序,是指检察机关办理行政公益诉讼案件时必须履行的一种法定程序,其法定方式是提出检察建议,内容是依法督促相应主体纠正违法行政行为、履行法定职责。对于环境公益诉讼的诉前程序,根据相关法律规定,具体而言,它是环境行政公益诉讼的核心程序,同时也是环境公益诉讼中不可缺少的程序。

行政公益诉讼当中,相关主体得到了充分尊重。比如,在保护生态环境的过程中,负有监督管理权能的主体不作为或者违反法定职责导致生态环境遭到严重损害,检察机关应该先向该主体提出检察建议,限定合理期限让其纠正。若主体不予以纠正或者主体目前采取的措施不足以保护生态环境,此时,检察机关才能提起环境行政公益诉讼。诉前程序是环境行政公益诉讼中的核心程序,能够有效将纠纷化解在诉前,从而节约司法成本,提高司法效率。

对于检察机关提起检察建议之后,相应主体是否履行检察建议及时纠正,社会公共利益是否得到了维护,检察机关对此负有监督审查义务。根据法律规定,监督审查分阶段进行。第一个阶段,对于行政行为而言,监督、审查的标准是是否纠正了原行政行为违法或者不作为之处;第二个阶段,是针对处理结果而言,监督、审查的标准是是否彻底消除了对环境公共利益的损害。这两个阶段不同的标准,构成了检察机关审查相应主体是否履行检察建议的途径与方式。两者比较而言,后者的要求更加严格。

Q 环境行政公益诉讼诉前程序的运用现状

环境行政公益诉讼的运用在实践中已经积累了丰富的案例,给理论研究带来了大量的素材。笔者查询相关材料,发现从2015年7月开始试点工作,到2016年,将近一年的时间,根据各地试点的数据显示,检察机关采取诉前程序占据总体行政公益诉讼案件线索的比例是76%。这个数字表明,诉前程序在起步阶段就起到了很大的作用。在行政公益诉讼中,又以环境类案件居多。分析具体的原因,笔者猜测,这和目前环境资源遭到破坏的程度较大有关。

笔者对各地数据进行分析和梳理发展到目前为止,环境行政公益诉讼诉前程序的一些特点如下。

(一)环境行政公益诉讼案件的数量在总体上处于上升趋势

随着环境行政公益诉讼制度的不断运用与发展完善,环境行政公益诉讼案件的总体数量不断增长。检察机关需要更好地利用自身的监督职能,进一步加大力度保护环境利益。

(二)采用诉前程序解决的案件数量不断增长

在试点阶段,检察机关采取诉前程序处理案件成为解决环境类问题的主要方式,在公益诉讼实践发展的过程中,经历了检察机关从“消极让位”到“主动出击”、从“有限介入”到“有力救济”转变。在行政公益诉讼施行的过程中,检察机关启动诉前程序的案件数量也在不断增长,甚至相比于总体案件数量而言,启动诉前程序案件数量的增长趋势高于总体案件数量的增长趋势。这表明,采用诉前程序不论在试点工作中还是在在全国的具体运用中都起到了很大的作

用，且已经成为环境行政公益诉讼中不可或缺的一步。

(三)诉前程序在环境行政公益诉讼中的作用大于环境民事公益诉讼

在实践当中，已经有超过一半的案件最终由诉前程序进行处理。诉前程序，原本定位是在环境公益诉讼中起辅助性作用，但在实践中诉前程序发挥了较大的作用。环境行政公益诉讼的诉前程序占据了环境公益诉讼诉前程序的86%。这和环境行政公益诉讼的制度设计相比于环境民事公益诉讼更加完善有关。在行政公益诉讼中，检察机关拥有的自主权更高，能运用检察建议监督相应主体，从而更有效地保护生态环境资源。

Q 环境行政公益诉讼诉前程序的困境

诉前程序在实践中已经积累了一定数量的案例，但在运行当中也暴露出一些问题，笔者通过查阅资料与分析相应的指导性案例，将环境行政公益诉讼诉前程序的困境总结为以下几个方面。

(一)诉前程序之后，提起环境行政公益诉讼的标准严格

检察机关提出检察建议后，相应主体若依照检察建议的要求纠正先前的行为，后续提起行政公益诉讼的条件是相应主体采纳检察建议之后，它所采取的保护生态环境资源的行为结果并没有制止环境资源公益所受到的侵害。在此时才能提起环境行政公益诉讼，对于提起诉讼的要求严格。在具体的案例中，结果未能制止环境资源公益所受到的侵害体现为相应主体积极采取补救措施后，大气污染、水污染等一系列污染依然存在，环境利益依然遭到损害。于是在这种情况下，检察机关提起了行政公益诉讼。采用结果来判断是否提起行政公益诉讼的标准严格，相应主体在职权范围内积极采取措施保护生态环境，但效果并不理想。

(二)诉前程序的期限设置存在不合理之处

《行政诉讼法》对诉前程序做出了概括性规定，规定在提起行政公益诉讼之前，检察机关首先要对相应主体提出检察建议。但对该主体的完成期限并没有做出详细规定。在下位法当中，则规定了期限。梳理相应的典型案例发现，对于诉前程序的期限，大多是1个月。检察建议的提起是检察机关根据自身对案件事实的了解和相关法规的运用向相应主体提出，对其内容缺乏审核监督，检察建议能否减少公共利益损失也缺乏衡量标准。该主体收到检察建议，审查之后应当及时纠正原行政行为，保护环境利益。但期限的设置存在不合理之处，统一的期限规定并不适用于不同的损害情形。

1.环境遭到破坏的恢复状况受各种因素影响

在很多因素的影响下，环境遭到破坏。生态环境被破坏之后，修复工作困难重重，并不是所有的生态被破坏之后

在相应主体的工作下就能恢复原样，相应主体是否完全履行了职责要受到多重自然条件的限制，并不是可预测的情形。与此同时，一个月的时间对于保护生态环境，修复损害来说时间过短。检察建议设置的履职期限是出于督促相应主体尽快完成相应的职责，但是完成的期限并不完全取决于该主体本身，对于环境的保护和修复更多地需要依赖天时地利人和。

2.保护和修复环境问题需要多主体互相配合

环境与生态的破坏问题牵一发而动全身，生态循环系统彼此互相影响。为了更好地保护生态环境，我国制定了相关的法律法规，但是目前的立法体系繁杂，也大多以单行法的形式加以规定。不同的部门承担了不同领域的环境保护和环境执法权。这种立法特征导致了在具体的环境行政公益诉讼中，相应主体的修复工作需要多个部门互相配合，1个月的期限对于相应主体而言并不能做到和其他部门的良好配合。诉前程序期限设置的不合理之处将会导致相应主体在客观上不能完全履行职责，这不利于实现保护环境的目的。

(三)诉前程序的独立性需要进一步加强

根据现行法律规定，诉前程序在环境行政公益诉讼中起到了很大作用，可以将其与诉讼程序列入同等地位，诉前程序拥有独立的价值与地位。这从整体上体现了节约司法资源、遵循检察公益诉讼辅助性原则和考量法律监督权来实现社会公共利益保护的需求。但在目前实践中有的做法与制度规定却存在一定的偏差，比如相应主体在检察建议的基础上，积极履行职责，但后续检察机关仍可能提起诉讼程序，在这种情况下，诉前程序缺少了独特的价值，无形当中模糊了诉前程序应有的独立性。

笔者查阅相关典型案例，发现实践中一些检察机关的做法是，相应主体接受检察建议之后积极履行保护环境的职责，检察机关在有的案件中选择了终止诉讼程序用诉前程序来结束案件，有的案件中却选择了继续提起诉讼，忽视了相应主体在检察建议阶段所做的工作；有的案件中，诉前程序运行之后，主体进行了纠正，检察机关仍然提起了诉讼，检察机关对原本的诉讼请求进行了改变，改变之后的请求是法院确认相应主体原行政行为为违反法律法规。这种处理方式之下，产生的现象是很多环境类案件经过了诉前程序的处理但最终的结果是原行政行为违法，诉前程序的独立性作用在这类案件中并没有得到体现。

Q 环境行政公益诉讼诉前程序的完善建议

(一)完善诉前程序与诉讼程序的衔接条件

有学者认为，我国行政诉讼本来就是客观诉讼，我国行政裁判的类型与审查核心均符合客观诉讼的特征。诉前程

序又是行政公益诉讼的核心程序，检察机关提起检察建议履行其监督权，相应主体若一直未按照检察建议的要求保护生态环境，纠正原行政行为，后续则是检察机关提起诉讼的条件。从诉前程序到提起行政公益诉讼大致可以分为以下三个阶段。

(1)诉前程序中，在检察建议的要求下，相应主体保护生态环境防止环境利益受到损害。此时根据法律规定，诉前程序已经起到了决定性作用，案件在此时已经终结。

(2)已经结束诉前程序，案件处于审查起诉阶段，相应主体采取的保护环境修复生态的措施，若保护了环境利益，此时则结束案件；若相应主体根据检察建议采取的措施不足以保护生态环境利益，此时则由检察机关提起环境行政公益诉讼。

(3)行政公益诉讼开庭过程中，根据工作实施办法的规定，对于行政公益诉讼，在庭审过程中，检察机关有三种处理方式，分别是变更诉求，请求法院确认原行政行为违反法律法规，撤回起诉。若请求撤诉要满足相应主体已经实施了纠正行为，保护了生态环境利益；若请求变更诉求，认为原行政行为无效，法院则审查之后根据实际情况作出处理；在实践中，若检察机关没有按照上述规定采取相应措施，既没有变更诉求又不撤诉的，法院则按照其他法律法规作出裁定或者判决。

(二)调整诉前程序中相应主体是否履行职责的标准

目前关于诉前程序的法律规定中，提起公益诉讼的标准是相应主体虽然已经根据检察建议的要求采取保护环境利益的行为，但是结果上，并没有让社会公共利益恢复到受损害之前的状态。在实践中，检察机关会考虑更多的因素。

诉前程序中，判断相应主体是否履行了保护环境与社会公共利益的要求，笔者认为应该考虑多重因素，不能仅看结果。在相应主体采取的行为与最终的结果当中，相应主体有没有积极履行职责是关键因素。不是所有的环境遭到破坏都能恢复如初，相应主体在相应时间内采取保护与救济措施不可能完全修复生态。

(三)诉前程序的期限设置具体案件具体分析

为了保持制度适用的稳定性，行政公益诉讼诉前程序案

件一般情况下有一个月的期限规定，相应主体应在收到检察建议1个月内按照法律规定处理。但同时特殊情况需要特殊处理。对于需要多部门合作、受自然条件客观限制的案件，则需要灵活适用诉前程序的期限。在这些案件中，案情一般比较复杂，需要时间去查清事实，一般规定的时间不足以处理这些复杂的案件。对于此类案件，检察机关应当尊重相应主体履责的时间。

Q 结束语

环境公益诉讼是公众保护环境的一种途径，是对现存环境保护制度的监督与补充。所以，在制定环境公益诉讼制度时，应充分考虑内部制度与外部制度的建设和协调。就外部制度而言，有两个问题值得重点关注：首先是充分尊重相应主体维护国家和社会环境公共利益的责任，设置社会组织提起环境民事公益诉讼的前置程序。其次是充分发挥刑事附带民事诉讼制度维护环境公共利益的功能，构建的新制度需与刑事附带民事诉讼制度无缝对接，确保社会组织提起环境民事公益诉讼是对刑事附带民事诉讼的补充。就内部制度而言，要保持行政公益诉讼提起的条件范围与法院受案范围的一致。

参考文献

- [1]孟婷钰.环境行政公益诉讼诉前程序研究[D].赣州:江西理工大学,2020.
- [2]江必新,梁风云.行政诉讼法理论与实务[M].北京:北京大学出版社,2009.
- [3]杨解君,李俊宏.公益诉讼试点的若干重大实践问题探讨[J].行政法学研究,2016(04):108-123.
- [4]杨慧.环境行政公益诉讼诉前程序研究[D].哈尔滨:黑龙江大学,2023.

作者简介:

刘怡轩(1997—),女,汉族,安徽安庆人,硕士研究生,青海民族大学,研究方向:宪法学与行政法学。