

环境行政公益诉讼诉前程序制度优化探析

吕侨

(绍兴文理学院元培学院, 浙江 绍兴 312000)

【摘要】环境行政公益诉讼诉前程序的设置在案件分流、节约司法资源层面取得了良好的成效,已经逐步演变为由检察机关深度参与的新型社会治理机制。但不可避免的是检察机关在调查权的行使、检察建议的制发、对行政机关履责期限的确定以及履责标准的认定等层面仍存在问题,有待从制度层面进行进一步的优化。

【关键词】环境行政公益诉讼; 诉前程序; 制度优化

一、我国行政公益诉讼诉前程序的演变进程

从2014年党的十八届四中全会从中央政策层面明确提出探索建立检察机关提起公益诉讼制度开始,到2015年全国人大常委会授权最高检在特定领域开展提起公益诉讼试点,再到2017年6月全国人大对《行政诉讼法》进行修正。检察机关提起行政公益诉讼正式入法,诉前程序亦师出有名。

二、环境行政公益诉讼诉前程序基本理论

公益诉讼近年来蓬勃发展,从案件的分布看主要高发于生态环境和资源保护领域。由此本文将立足于该领域,对诉前程序展开探讨。

(一) 环境行政公益诉讼诉前程序的基本含义

根据《行政诉讼法》第二十五条的规定,环境行政公益诉讼诉前程序是指检察机关办理环境行政公益诉讼时必须履行的一种法定程序,其法定形式是提出检察建议,内容是依法督促行政机关纠正违法行为、履行法定责任。检察建议仅是诉前程序当中的一种独具特色的形态,而非诉前程序的替代。

(二) 环境行政公益诉讼诉前程序的功能

宪法明确赋予了检察机关监督的职责,但是检察机关亦须恪守权力行使的边界,尊重与其他机关的职能分工。诉前程序的设置,能够避免检察权对行政权的直接干涉。此外,通过诉前程序解决生态环境领域的纠纷,相较而言手段更为柔和,行政机关主观上更易接受,能极大提升行政机关自我纠错的积极性,使得大量的纠纷在诉前得到化解,有效地节约司法资源。以笔者所在的绍兴为例,近年来绍兴市检察机关坚持以习近平生态文明思想为指引,在非标油整治、扬尘污染、工业废水超标排放、打击盗挖乱采矿山违法行为、耕地资源保护、饮用水资源保护等生态环境和资源保护领域开展专项检察监督,通过强化与行政机关的协作配合,以点带面,监督成果显著。

(三) 环境行政公益诉讼诉前程序的实践成效

2017年公益诉讼正式入法后,全国各地、各级检察机关积极予以贯彻落实。国家层面,根据最高检官网公布的数据显示,从2017年7月至2022年6月底,全国共立案公益诉讼案件67万余件,其中行政公益诉讼61.4万件,全国共制发公益诉讼诉前检察建议52万余件,行政机关诉前阶段回复整改率从2018年的97.2%持续上升至2021年的99.5%。地方层面,以绍兴市为例,根据绍兴市人民检察院官网通报的数据显示,绍兴市人民检察院在2017至2020年度办理公益诉讼案件422件,办理诉前程序案件376件,行政诉前检察建议在法定时间内的回复率99.76%。上述数据,直观地反映了诉前程序在化解纠纷层面的积极成效。

三、环境行政公益诉讼诉前程序面临的实践困境

诉前程序经过多年的发展取得了丰硕的成果,但立足于生态环境和资源保护领域,笔者认为诉前程序在应用上仍存在困境,需要从制度层面予以优化。一方面基于环境污染、生态破坏问题本身的复杂性、周期性、地域性的特征,另一方面在生态环境治理和资源保护领域“九龙治水”、各行政机关职能职责划分不清的事实依然普遍存在。2021年绍兴市越城区人民检察院在办理风则江水污染案件时,就苦恼于水利、生态环境、街道办事处等部门间职责边界不清导致监管工作出现“空白地带”。

(一) 调查取证保障不足

现行立法赋予了检察机关在诉前程序中享有调查取证的权力,但不可否认的是检察机关对案件的调查取证受制于行政机关、涉案第三方的主动配合。被调查者的被动身份决定了行政机关对检察机关调查取证的天然排斥性。如此境况,暴露了检察机关在诉前程序阶段调查取证能力薄弱的困境,难以充分发挥诉前监督权力。此外,取证成本高是检察机关在诉

前调查取证层面面临的又一拦路虎。“从行政公益诉讼试点实践来看，检察机关调查取证构成了行政公益诉讼中最主要的成本。”实践中，基于公共利益受损事实的专业性、复杂性，检察机关自身往往难以胜任，需要借助专业机构提供专业意见予以确认。高昂的评估鉴定费用是拦在检察机关面前的又一道屏障。由此在一定程度上造成了检察机关对涉及鉴定评估费用较高的公益诉讼案件进行选择性的技术回避，抑制了检察机关在维护公益方面效能的发挥。

（二）检察建议内容详略尺度难以把握

关于检察机关出具的检察建议书应该载明哪些内容，目前仅在最高检出台的《人民检察院检察建议工作规定》以及《人民检察院公益诉讼办案规则》有所规定。《规定》第十六条要求检察建议书中提出的建议要明确具体、具有操作性；《规则》第七十五条要求建议内容要与后续提起的行政公益诉讼的诉讼请求相衔接。上述规范，落脚于实践中，最大的分歧就在于如何把握明确具体的尺度以及检察建议内容与行政公益诉讼中诉讼请求相衔接的尺度。建议的内容简单、空洞，导致的结果就是不具有可操作性，不利于行政机关依据检察建议的指引进行自我修正，进而导致诉前程序空转流于形式；反之，如果建议的内容过于实际、细致，一方面有检察机关越俎代庖僭越行政权力之嫌，另一方面也可能出现基于检察机关不够内行导致出具的建议不够完备，如此结果也与制度设计的初衷相违背。此外，检察建议的内容与诉讼请求的对应性问题也值得进一步探讨。如果将检察建议的内容与诉讼请求一一对应，会变相剥夺行政机关整改的主动权，进而使得诉前程序彻底依附于诉讼程序，丧失其应有的独立价值。

（三）对行政机关履职期限设定僵化

根据《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十一条第二款的规定，行政机关原则上应当在收到检察建议书之日起两个月内依法履行职责，并书面回复人民检察院。当出现紧急情形的，应当在十五日内书面回复。相较于试点期间一刀切要求行政机关在收到检察建议书之日起一个月内依法履行职责的规定，现行规定更具合理性，其考虑到特定领域问题的复杂性，对行政机关的履职期限予以了延长且针对紧急情形规定了更短的回复期限。但是笔者认为现行规定仍过于僵硬，难以适用特殊的行政履职情况，如行政机关履职受客观自然环境的影响难以在规定期限内实现、行政机关履职受行政制度流程的限制或需要多部门联动难以在规定期限内实现等情形。

（四）对行政机关的履职认定标准不统一

根据《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十一条的规定，行政机关履责与否，直接决定了诉讼程序的启动与否。因此，行政机关履责的判定标准的界定成为诉前程序的重中之重。实践中，针对检察机关签发的检察建议，行政机关或多或少都会予以回应，以绍兴市为例 2017 至 2020 年度行政诉前检察建议在法定时间内的回复率高达 99.76%，那么是否回应了就意味着职责已经履行了？应如何科学、合理地判定行政机关履责与否？

四、化解环境行政公益诉讼诉前程序困境的思考

（一）多路径保障检察机关调查取证

诉前程序中检察机关调查取证能力薄弱，一定程度上制约了检察机关的职能发挥。笔者认为可以从以下路径切入改善：1. 赋予强制措施权：现有规定虽赋予检察机关在诉前程序可以调查取证，但因对强制性调查取证手段的明确限制，导致检察机关在被调查对象不配合时束手无策。在行政机关或案涉第三方主体消极配合甚至阻碍调查时，允许检察机关临时采取有限度的强制措施可以有效保全和收集证据，真正实现法律监督职权的“刚性”。2. 健全政策支持体系，联动保障调查权：建议将行政机关参与公益诉讼的情况纳入依法行政考核指标体系范畴，明确将行政机关是否配合检察机关调查取证作为考核内容。通过行政机关内部考核加强对行政机关配合调查取证的监督和约束。3. 完善环境损害鉴定机制：一方面鼓励引导具有资质的环境损害司法鉴定机构在不预先收取鉴定费的情况下，能够及时受理检察机关委托的环境公益诉讼案件，出具鉴定意见，待诉前程序结束或法院判决后由责任主体或败诉方承担费用；另一方面可以借鉴绍兴地区公益诉讼特邀检察官助理的做法，遴选特定领域的专家组建特邀检察官助理库，赋予特邀检察官助理在调查取证、提供专业性咨询意见的权限，便于检察机关准确地查明事实。

（二）完善检察建议的相关规定

首先，统筹司法资源与行政资源，建议将实践中已经试水且取得良好成效的联席磋商机制予以制度化。在国家规范层面明确检察机关制发检察建议书之前要与被监督的行政机关进行磋商，就检察建议的合理性、针对性、可操作性等问题展开讨论，必要时可以聘请专家辅助人予以帮助。通过联席磋商机制的引入可以很好地化解检察建议内容详略尺度的把握困境。其次，关于检察建议的内容与诉讼请求的尺度把握问题，笔者认为虽然诉前程序和诉讼程序的目的都

在于督促行政机关切实地履行职责,进而达到保护环境、减少生态损害的目的。但是正如学者所言环境行政公益诉讼诉前程序不等于诉讼程序,诉前程序在柔性且高效地化解环境行政公益纠纷层面有其独立价值。由此,《人民检察院公益诉讼办案规则》第七十五条规定的“《检察建议书》的建议内容应当与可能提起的行政公益诉讼请求相衔接”,此处的“相衔接”在尺度把握上不应局限于检察建议与诉讼请求一一对应这一种情形,要允许部分对应情形的存在。针对部分对应的情形,在诉前程序和诉讼程序衔接层面,可以借鉴牵连行为理论,把行政机关作出的新违法行为与原行政行为是否有牵连进行二分法思考。若有牵连,属于同一事由和类别,应当认为诉前程序已经走完,可以直接针对检察机关的全部违法行为提起诉讼;反之,则需要针对新违法行为进行检察建议,不能直接提起诉讼。

(三) 弹性化设置诉前程序履职期限

以绍兴市为例,检察机关在开展非标油品整治监督时,会涉及厘清商务部门、市场监管部门、交通运输部门、应急管理部门等多个部门的职责划分以及各部门之间的协同配合,现行最长2个月的履责期限条款极易出现“强人所难”的情况,2个月的履职期限规定过于僵化,需要改进。另外,从改进履责期限条款的可行性层面出发,根据最高检出台的《人民检察院检察建议工作规定》第十六条的规定,一般建议检察机关出具的检察建议书中需要载明被建议单位提出异议的期限。该项建议条款内容一定程度架构起了检察机关和行政机关沟通的桥梁,使得监督权和行政权之间有了互相对话的空间。行政机关收到检察建议书后可以结合自身以及案件的实际情况在异议期内向检察机关提出异议,此举亦为检察机关合理确定行政机关的履责期限提供了路径,为弹性条款的落地实施提供了保障。由此,笔者建议可以将《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十一条第二款修改为“行政机关应当在收到检察建议书之日起合理期限内依法履行职责,并书面回复人民检察院”,特殊紧急情形15日保持不变。

(四) 正确界定行政机关的履职标准

《人民检察院公益诉讼办案规则》第八十二条罗列了七种情形可以认定行政机关未依法履责,其中第七种情形即为兜底的“其他没有依法履行职责的情形”。该条规定一方面就司法实践中普遍认可的未依法履行职责的情形予以了类型化的提炼,具有明确的操作指引性;另一方面通过兜底情形赋予检察机关就

行政机关是否依法履行职责判断的自由裁量权,能够更好地适应不同的案件情形。但是前述《规则》并未从判断标准层面对行政机关是否履行职责予以明确,由此导致实践中当检察机关希冀借助于兜底情形认定行政机关存在未依法履行职责的情形时,就其是否履行职责的判断标准层面存在出入,进而导致是否启动诉讼程序的结论截然相反。针对目前实践层面主流的以“行为说”或“结果说”这种单一维度的评判标准,笔者认为均不科学,且难以满足环境行政公益诉讼司法实践的需求。笔者关注到绍兴地区在行政机关职责履行层面引入了检察建议落实评估制度,由特邀检察官助理开展成效评估。由此,笔者认为一方面需要在规范层面增加规定行政机关不履行职责的认定标准,建议同时考量行政行为、环境修复效果维度予以综合评判。此外,在程序配套层面引入评估、听证等程序,规避检察机关一言堂,使得对行政机关的履责判断更为科学、合理。

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(02)。
- [2] 唐祝亮.行政公益诉讼诉前程序制度构建问题研究[D].南昌:江西财经大学,2019:21
- [3] 蔡文灿,杨森.我国环境行政公益诉讼诉前程序的困境与完善[J].哈尔滨学院学报.2020.5
- [4] 陶华强.论检察公益诉讼诉前程序配套机制之完善[J].温州大学学报(社会科学版).2023.1
- [5] 王玘.行政公益诉讼证据制度建构:以法经济学为分析视角[J].青海社会科学,2018(03)。
- [6] 禹竹蕊.行政公益诉讼诉前程序的制度争议及化解路径[J].桂海论丛.2022,38(02)。
- [7] 宾光涵,董紫玲.对环境行政公益诉讼诉前程序的反思和建议——以环境行政公益诉讼为例谈诉前程序的有效实施[J].集体经济.2019(35)
- [8] 王一或.检察机关提起环境行政公益诉讼现状检视与制度完善[J].中国政法大学学报.2019(05)
- [9] 蔡文灿,杨森.我国环境行政公益诉讼诉前程序的困境与完善[J].哈尔滨学院学报.2020.5
- [10] 绍兴市人民检察院:《绍兴市检察院召开新闻发布会暨检察公益诉讼三周年开放日活动》[2023-9-15]http://www.shaoxing.jcy.gov.cn/byyw/202008/t20200824_2920907.shtml

本文系:基金项目:2021年绍兴市哲学社会科学规划课题(145J021)