

行政公益诉讼诉前程序运行相关问题探析

——基于巴中市行政公益诉讼工作实践

张丽琼^{*} 李昆明

【摘要】经过两年试点，新修订的《行政诉讼法》第25条增设第4款，明确将检察机关提起行政公益诉讼写入法律之中，并明确提起诉讼必须经过诉前程序。诉前程序角色关键，至关重要，运用诉前程序保护公益效果良好。作为检察机关新增检察职能，在实践中遇到了诸多阻力，笔者试图从以下三个方面探析解决当前工作中存在问题的方式。完善立法以解决法律支撑不够、保障措施缺乏问题；加强理论研究和开展全员培训，以更好地指导实践工作以及提升办案水平；建立诉前程序结果评价机制，以科学合理地判定行政机关是否及时整改或履行职责难。

【关键词】行政公益诉讼 诉前程序 检察建议 结果评价机制

《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》(以下简称《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》(以下简称《实施办法》)规定在提起行政公益诉讼前，“检察机关应当先行向相关行政机关提出检察建议，督促其纠正违法行为或者依法履行职责。”这就是检察机关提起行政公益诉讼的“诉前程序”雏形。2017年行政诉讼法修改将《试点方案》《实施办法》

^{*} 张丽琼，巴中市通江县人民检察院党组书记、检察长。

^{*} 李昆明，巴中市人民检察院公益诉讼部干警。

中的诉前提出检察建议规定写入法律，作为《行政诉讼法》第25条第4款，从此就正式确立了行政公益诉讼的诉前程序，并明确了其必经程序的法律地位。而后，两高发布的《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《适用解释》)也对此予以明确。由此，行政公益诉讼诉前程序正式全面运行。

顶层设计赋予诉前程序在整个行政公益诉讼制度中的主角定位，凸显其重要地位，实践中也得以印证和体现。笔者总结分析巴中市开展行政公益诉讼情况发现，运用诉前程序即可使绝大多数案件得以终结结案，公益保护效果也非常好，但毕竟诉前程序是一个新的探索，其运行机制还存一些不足，在一定程度上制约了诉前程序的有序运行以及功能释放。因此，有必要对诉前程序运行的相关情况予以研究分析，并予以优化改进，使诉前程序发挥更大的作用。

一、巴中市行政公益诉讼诉前程序运行情况

(一) 总体情况

自检察机关全面开展行政公益诉讼以来，截至2019年底，巴中市检察机关共发出诉前检察建议174份，其中诉前终结170件，另有3件正在整改期间，1件提起诉讼。其中，巴州区检察院运用诉前程序提出检察建议成功督促区环保局和地方海事处依法履职被人民日报推广报道。两年来，全市检察机关采取“三三举措”开展行政公益诉讼工作，积极探索创新，工作成效得到社会各界广泛认可，整体情况向好发展。

(二) “亮点” 介绍

1.队伍建设科学合理。一是成立专门的机构。巴中市检察院率先在全省成立公益诉讼检察部，专司公益诉讼检察工作。实行行政公益诉讼检察工作两级院集中管理，形成横向以市检察院分管检察长为主导，相关检察干警为支撑，纵向以市检察院为主导，基层院为支撑的双向一体化工作模式；建立公益诉讼办案组制度，从立案到最终发出检察建议实行全过程审查审批，确保检察建议刚性，保障案件质量。二是组建专门的队伍。两级院将具有侦查经验和公诉能力的业务骨干调整充实到公益诉讼办案一线，并通过招录遴选配齐补强队伍，全市公益诉讼检察队伍达到 34 人，特别是基层办案力量得到加强。三是开展专门的培训。全市检察机关通过办案学习、业务培训以及课题研究相结合的模式不断提升检察干警素能，包括组织开展公益诉讼案件观摩学习、业务知识竞赛，组织全市公益诉讼检察干警赴发达地区学习先进做法和经验，组织开展“微信讲堂”“领导干部上讲台”等形式的专题培训，组织参加高检院、省院专题培训，组织干警深入乡镇、案件现场调研等方式，打造一只业务能力过强、思想素质过硬的公益诉讼队伍。

2.工作推进措施有力。一是争取领导支持。增益检察建议刚性落实。积极向党委、人大、政府及政协汇报或通报工作，通过积极争取，落实省委、省政府“两办”意见被市委市政府纳入改革台账；公益诉讼工作纳入县（区）级年度目标绩效考核；市县两级

党委政府出台了支持检察机关开展公益诉讼的规范性文件;市人大常委会专题审议巴中市公益诉讼工作,并作出《关于深入推进检察公益诉讼工作的决议》。二是强化沟通协作。推动检察建议有效落实。围绕公益诉讼五大领域与相关部门建立常态化沟通机制,召开联席会议、出台建立协作机制的会签文件、推行“圆桌会议”,巴中市检察院与市河长办会签的《关于协同推进长江上游渠江水系巴中河段水资源保护的实施意见》被省院转印。三是严格调查取证,保障检察建议质量。探索运用便携式污染检测设备、无人机航拍等科技手段调查取证,针对复杂问题聘请有专门知识的人协助调查取证,保障取证科学合理有效。四是强化宣传引导,增强公益诉讼检察影响力。全市检察机关综合运用传统媒体及新媒体平台,通过官微、官网、微博、主流媒体以及传统宣传物料等媒介构建线上线下宣传矩阵,并通过建立检察建议公开宣告和公开送达机制对公益诉讼检察工作进行宣传,营造舆论环境、扩大影响。

(三)存在的问题

一是检察建议质量有待提高,存在检察建议释法说理不够充分、行为定性不够准确的问题;二是队伍素能有待提升,存在业务知识掌握不够全面的问题;三是对行政机关督促力度有待加强,存在跟进调查行政机关依法履职不够积极的问题。笔者此处仅从检察机关自身问题予以罗列,就行政公益诉讼诉前程序制度层面问题后文再具体分析探讨。

二、行政公益诉讼诉前程序价值体现

以诉前程序先行为“矛”，提起诉讼”后为“盾”，重点落实到“诉前程序”上，是行政公益诉讼与一般诉讼不一样的地方，其用意深刻，是新时代检察监督能力现代化的全新表现。其主要价值从以下三个方面予以体现。

（一）“敲钟示警”，激发行政机关积极主动依法履行职责

检察监督着眼于监督，不是对行政权的直接干预。行政机关在行政违法行为或者怠于行使权力时，主要还是依靠行政机关自身纠正和履行，因为实务中行政违法行为或不作为现象也并不是故意行为，大部分是行政机关工作人员的一时疏忽或抱有侥幸心理。从巴中市发出的 174 份行政公益诉讼检察建议的反馈情况来看，确实如此。大多行政机关收到检察建议后都积极进行自我纠正或履行职责并回应，使案件得以终结。笔者认为这是行政公益诉讼诉前程序的“敲钟示警”作用。这也正如有的学者所言，行政公益诉讼的价值更在于“通过公益诉讼的威慑性，让疲软的行政执法刚性化，让肆意的侵犯公共利益的行为收敛起来。”诉前提出的检察建议便是传递威慑信号的载体。通过检察机关在诉前程序提出检察建议传递“先礼后兵的警告信号”，明示行政机关应当立即改正行政违法行为或履职到位，不然将会被提起诉讼。给行政机关一个体面的台阶，行政机关也更加容易接受、珍惜自我改正的机会，从而激发其积极主动纠错心理，自觉落实检察建议内容依法履行职责，使受损的国家利益或社会公共利益及

时得以救济。

(二) “双重权能”，提前实现公益保护目的

检察机关提起公益诉讼是民事诉讼法、行政诉讼法确立的特殊诉讼制度，拓展了检察监督的内涵和外延，是检察机关履行法律监督职能的新方式。传统检察权为程序权，不具实体处理权能。张德江委员长在全国人大常委会审议公益诉讼试点工作中期报告时明确要求，要“依法探索建立具有中国特色、符合检察职能特点的公益诉讼制度”。实际上新修订的《行政诉讼法》以及两高《适用解释》对传统检察权力作了延伸和突破，赋予了行政公益诉讼特殊的内涵，形成了具有中国特色的检察公益诉讼制度，是司法保护公益的中国道路。检察机关在诉前程序中获得了一定的实体处理权限。最高检民事行政检察厅厅长胡卫列在《适用解释》发布会上所讲：“诉前程序和诉讼程序是检察机关办理公益案件的两种不同的办案方式。”诉前程序可以在整个行政公益诉讼中单独存在，运用诉前程序其实就是向行政机关行使请求权的过程，通过调查审查提出检察建议对案件实体问题作出结论性判断，就是行使请求权的方式，因此行政机关有积极回应检察建议的义务，而不是事实上迫于检察机关的压力。正是由于诉前程序本身具有的双重权能特性，推动了侵害公益问题在诉前得以解决，提前实现公益保护目的。

(三) “助推剂”作用，实现公益保护工作双赢多赢共赢

保护国家利益和社会公共利益是行政公益诉讼制度的核心

要义，也是对行政机关行使行政权力的本质要求。实践中发现，面对一些资金缺口大、牵扯部门多、协调难度大等复杂问题的公益事项时，行政机关囿于自身力量薄弱，想为而不能为。根据巴中市的实践探索来看，通过检察机关启动诉前程序提出检察建议能很好地解决这一棘手问题。巴中市检察机关通过积极向党委、人大、政府及政协汇报或通报工作，市县两级党委政府出台了支持检察机关开展公益诉讼的规范性文件；市人大常委会作出《关于深入推进检察公益诉讼工作的决议》，为检察建议刚性落实赢得了政策支持，从而增强公益保护的刚性。另外，围绕公益保护，就相关问题牵头召开“圆桌会议”，促成相关部门消除分歧、达成共识。行政机关以此为着力点，借势发力，破解了想为而不能为的难题。实现了检察监督有效、行政权力顺利行使、国家利益和社会公共利益得以保护的双赢共赢多赢。

三、行政公益诉讼诉前程序面临的问题

(一)法律支撑力度不够

目前仅在《实施办法》和《人民检察院检察建议工作规定》中赋予了检察机关调阅、复制行政执法卷宗材料，询问相关人员以及收集书证、物证、视听资料等7种调查核实权力，但上述规定层级低，效力弱，无法达到法律设定行政机关法定配合义务和负担相应法律责任的效果，现行法律法规也仅作出原则性规定。调查核实权力无法律法规保障，使得检察机关开展行政公益诉讼诉前调查困难重重，作出的检察建议准确性、合理性等无法保障，

大大减弱了诉前程序的作用，重要价值无法体现。

(二)诉前程序结果评价机制不完备

行政公益诉讼制度在同一案件中实际分为两个阶段，即诉前程序和诉讼阶段，诉前程序是提起诉讼的前提。《实施办法》规定，行政机关应当在收到检察建议书后一个月内依法办理，并将办理情况及时书面回复人民检察院，检察机关在行政机关拒不纠正违法行为或者不履行法定职责，国家和社会公共利益仍处于受侵害状态时，才可向人民法院提起行政公益诉讼。与《实施办法》相比，两高《适用解释》和《人民检察院检察建议工作规定》对行政机关在收到检察建议后的回复整改时间进行了调整，且删除了《实施办法》“拒不纠正违法行为或者不履行法定职责”的措辞，分别改为“行政机关不依法履职”和“不予整改或者整改不到位的”，但不论是“不依法履职”还是“不予整改或者整改不到位的”都需要检察机关对被监督行政机关依法履职情况作出客观判断。实践中，检察机关如何判断行政机关已经依法履职，没有普遍适用标准，呈现各地各异现象，无法对诉前程序结果作出客观准确认定，不利于行政公益诉讼的开展，因此需要建立诉前程序结果评价机制。

(三)行政公益诉讼队伍专业化仍不足

行政公益诉讼是新时代全面深化政治体制改革赋予检察机关的检察职能，是新增检察职能。最高人民检察院办公厅主任王松苗在两高发布《适用解释》答记者问也说道：“检察公益诉讼

是新生事物，立法规定比较原则，可以借鉴的经验不多，理论研究还需要进一步深化。”在行政公益诉讼全面开展以来，办案队伍对行政公益诉讼的专业知识还未充分掌握，加之行政公益诉讼理论研究还不尽深入，实践也还处于持续探索摸索阶段，理论和实际联系不够紧密，使得案件质量普遍不高，特别是诉前程序提出的检察建议质量有待加强。

四、行政公益诉讼诉前程序运行的优化建议

(一)尽快完善公益诉讼立法及配套细则

行政公益诉讼已从试点先行转向全面开展实施，但现有法律规范已经不能满足行政公益诉讼的发展需求，有必要从立法层面制定公益诉讼相关法律，对检察机关提起公益诉讼程序中诉前调查权力予以强化，赋予检察机关适当的、有限地强制性调查权并配以相应的法律救济途径和措施。检察机关开展行政公益诉讼工作是以保护公益为目的，只有取得客观确凿的证据，才能掌握行政违法事实，提出具有说服力和影响力的检察建议，才能把所谓没有硬性要求的检察建议做成刚性、做到刚性，督促行政机关纠正违法行为或履行法定职责，也为后续提起诉讼提供证据保障。另外制定配套的调查核实办法，具体细化调查核实程序，一方面可以使相关单位和人员明白该如何配合检察机关调查核实取证，另一方面也可以限制检察机关随意扩大该调查核实权力。

(二)完善诉前程序结果评价机制

诉前检察建议提出后，检察机关要对行政机关纠正违法行为

或者依法履行职责情况,以及国家利益或者社会公共利益受到侵害的情况跟进调查,判断行政机关是否根据检察建议的内容依法全面履行职责以及国家利益或者社会公共利益是否得到有效保护。根据诉前程序的结果认定评价以做出终结案件还是提起诉讼选择。笔者认为对诉前程序结果评价,需要建立行政机关行为和结果两方面的认定评价机制。行为标准方面,考量行政机关是否积极采取有效措施纠正违法行为或履行相应职责,具体来讲,违法行使职权的是否纠正违法行政行为;怠于履行职责的是否有积极履职的具体措施,比如建立相关工作机制并有效实施,向违法个人或单位发出处罚决定并督促落实等,先得行动起来,才会有结果表现。结果标准方面,行政违法行为是否仍然存在,因其造成的受损公益是否得以补救,具体可以引入听证程序进行结果判定;怠于履行职责的,比如土地出让金是否已收回或正在采取有效措施追收,破坏生态环境与资源的威胁是否消除,该有的保护措施是否实施或正在实施,能够恢复和补救的公益是否得到恢复补救等。在这个综合评判机制中,一些专门领域仅靠检察机关是不能完成的,需要引入“鉴定辅助”制度,对一些专业性强、量化困难的事项委托第三方鉴定机构进行鉴定,以评判被监督行政机关依法履行职责的程度,从而对依法履行职责作出定性定量的认定,使检察机关作出客观公正的决定。

(三)加强理论研究和全员培训工作

针对行政公益诉讼的特殊性,积极与专家学者联系,组织更

多的专家学者深化对行政公益诉讼的理论研究,构建符合中国特色检察道路的公益诉讼理论体系,以此指导行政公益诉讼实践。同时,检察系统应全面开展全员培训,综合提升公益诉讼检察干警专业能力,提升办案水平。