

检察机关提起行政公益诉讼制度研究

杨光

营口市鲅鱼圈区人民检察院 辽宁营口 115000

摘要:近年来,由于行政机关怠于履行职权或者滥用职权的违法行为导致社会利益和公共利益受到侵害的事件频发,为了减少这类事件的发生,加强对行政机关行使职权的监督,我国于2017年正式确立了检察机关提起行政公益诉讼制度。虽然颁布、修改了一系列的法律及司法解释,以规范检察机关提起行政公益诉讼制度,更好的推进检察机关提起行政公益诉讼的开展,但实践中检察机关的诉讼地位、受案线索来源、立法保障等方面仍面临问题,这些问题对检察机关提起行政公益诉讼有着重要影响。笔者从检察机关提起公益诉讼的法律依据、必要性入手,分析了实践中出现的问题及现状,从检察建议、诉前程序与诉讼程序的衔接方面提出完善建议。

关键词:诉讼地位;必要性;现状;检察建议;完善

一、行政公益诉讼概念

行政公益诉讼是指“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让、英烈纪念设施保护等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害,应当依法向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责,经督促后仍不依法履行职责,应当依法向人民法院提起诉讼^[1]。”

二、检察机关提起公益诉讼的依据

为了加强国家利益和社会公共利益的保护,2015年7月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会决定,授权最高人民检察院在生态环境和资源保护、食品药品安全保护、国有资产保护、国有土地使用权出让等领域开展提起公益诉讼试点。2017年6月27日,第十二届全国人大常委会第二十八次会议审议通过了《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉和〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》,正式赋予检察机关提起民事公益诉讼和行政公益诉讼的职责。

三、我国检察机关提起公益诉讼的必要性

根据我国现有法律规定和机构设置,检察机关作为我国的法律监督机关,监督法律的施行,保障法律在我国准确的适用,监督其他行政机关、其他司法机关的行政行为,纠正行政机关的不合法、不合理行为^[2]。检察机关作为法律监督机关在诉讼主体资格适格或者相关行政机关不作为的时候,为了社会公共利益,同时维护法律的权威,应对侵害行为提起行政公益诉讼。为了保护社会公共利益不受侵害,让公民有必要的救济手段,必须确定提起公益诉讼的适格主体。政府本身作为行政机关,如果参与行政公益诉讼,显然不合理,而检察机关作为法律监督机关,相比人大、法院等部门更具有优势。

四、检察机关提起行政诉讼的现状

1. 检察机关在行政公益诉讼中的地位

《解释》明确规定了检察机关对公益诉讼案件只有上诉权,取消了检察机关的抗诉权和在公益诉讼庭审活动违法行为的监督职责,虽然体现了在行政诉讼案件庭审中的原告与被告地位平等,但这与《宪法》赋予检察机关的监督职责不符,检察机关维护国家利益和社会公共利益提起公益诉讼本身就是法律监督的延伸,是宪法赋予检察机关法律监督职能的具体体现。因此,取消检察机关的抗诉权和在公益诉讼庭审活动的监督权,不利于检察机关实现法律监督职责,不利于实现社会公平正义。

2. 行政公益诉讼案件线索来源受限

行政公益诉讼线索来源规定是在“履行公益诉讼职责中发现”,限制了检察机关主动挖掘公益诉讼案件线索的主动性,不利于公益诉讼工作的全面开展。公民对于检察机关提起的公益诉讼职能并不了解,遇到公共利益受到侵害的情况首先想到的不是检察机关。行政行为侵害的是公共利益,愿意举报并提供线索的公民寥寥无几。虽然规定了检察机关部门之间的线索移送,但是没有较为系统的线索移送机制,由于其他部门办案人员经历有限,不可能将线索深挖作为工作常态^[3]。

3. 检察机关调查取证缺乏保障

法律赋予检察机关调取证据、询问相关人员的权利,但是遇到不予配合的情形,并未提供救济性措施,调查取证缺乏有效保障。公益诉讼案件本身比较隐蔽的,行政机关的人员对检察机关存在抵触心理,不愿意配合检察机关调阅相关材料,致使工作陷入被动的状态。

4. 与行政执法机关联系协调不够

没有与行政机关建立案件信息通报、线索移送等相关制度,工作层面联系互动少,以致一些行政机关对检察机关心存戒备,甚至抵触,不愿配合。行政执法和检

察监督各自为阵，没有形成合力，直接影响到执法效果。

5. 缺乏与监察委员会的衔接机制

检察机关在办理公益诉讼案件时，发现行政机关的人员有滥用职权等违法违纪等职务犯罪案件线索，监察委在办理公职人员违法违纪案件中，也可能发现侵害公共利益的行为，检察机关与监察委员会如能建立案件衔接机制，必能形成合力，在保护公益、惩治犯罪方面达到事半功倍的效果^[4]。

五、检察建议内容的完善

1. 检察建议还应载明公共利益受到损害的状况

诉前程序为行政公益诉讼之核心程序，检察建议则为诉前程序之核心内容。《意见》第9条规定：“诉前检察建议应载明行政机关违法行使职权或者不作为的事实、构成违法行使职权或者不作为的理由和法律依据以及建议的内容。应当针对行政机关的违法行为，提出督促其正确依法履行职责的建议内容”。检察建议是检察权对行政权监督范围和监督程度的具体体现。行政公益诉讼的启动需同时具备两方面的条件：第一个条件是行政机关违法行使职权或者没有履行法定职责构成行政违法；第二个条件是行政违法造成国家利益或者社会公共利益受到损害。两个条件必须同时具备，仅有行政违法，但并未使公共利益遭受损害，不能启动行政公益诉讼^[5]。公共利益遭受损害是检察机关启动行政公益诉讼的必要条件。与之相对应，检察机关需要在检察建议中载明公共利益遭受损害的状况，与认定行政违法共同构成启动公益诉讼的正当地理基础。

2. 提出检察建议时应当全面、准确把握公共利益受损的状况

《人民检察院实施办法》第44条规定：“人民检察院提起行政公益诉讼应当提交国家和社会公共利益受到侵害的初步证明材料。”由于起诉与诉前程序的衔接以行政机关不按照检察建议依法正确履职为条件，根据此规定，检察机关在提出检察建议时能够就公共利益受到损害提供初步证明材料即可。然而，检察机关提出的正确履职建议的具体内容与公共利益遭受损害的状况有密切关联，仅有初步证明材料对公共利益遭受损害的状况予以证明，检察机关对公共利益遭受损害的状况有可能未能全面把握，这会直接影响检察建议的针对性和有效性。因而，检察机关在提出检察建议时就应当准确掌握公共利益遭受损害的状况，而不能仅有初步证明材料。

3. 检察建议的性质

检察建议的“建议”二字意味着该文书并非法律决定文书，对行政机关不具有强制约束力，也不能作为其他主体主张权利的依据。由于仅为建议对行政机关没有强制约束力，因而并未突破检察权程序性权力的属性。检察建议就其效力而言，虽对行政机关无约束力，但就其内容而言，既有对行政机关构成行政违法的认定，也

有对行政机关应当如何履职的具体建议，这些内容均体现为对案件实体问题作出结论性判断，只是其内容的实现不以强制力为保障，而以行政机关自愿遵循为实现条件。故而检察建议实质已经突破了检察权为程序权的属性限制，检察机关在诉前程序中具有了附条件的实体处理权限，建议性文书实质起到决定性文书的作用。

4. 诉前程序与诉讼程序的衔接：以公共利益是否得到维护为条件

《人民检察院实施办法》第40规定：“行政机关应当在收到检察建议书后两个月内依法办理，并将办理情况及书面回复人民检察院。”有的行政机关并没有真正采取回复中提到的整改措施整改到位。显然，仅以收到行政机关的书面回复后就终结诉前程序并没有真正实现行政公益诉讼的目的。对此，《意见》第11条规定：发出检察建议后，应当积极跟踪行政机关的整改情况。判断行政机关是否真正纠正违法行为，不仅要看行政机关的书面回复内容，更要看行政机关的整改行动和效果。只要行政机关仍未依法完全履行相应职责，国家利益和社会公共利益仍处于受侵害状态的，检察机关就应当提起行政公益诉讼。据此，检察机关在收到行政机关书面回复后，是否终结公益诉讼程序，需要对以下两个标准作出判断。

第一，行为标准。所谓行为标准，是指检察机关认定行政机关是否“依法履职”，仅仅认定行政机关的行为，而不考虑行为造成的结果，行为是否使公共利益所受到的侵害消除。当然，行为标准不只是认定行政机关是否作出行为这种做与不做的情况，还认定是否完全作为这种情况。

第二，结果标准。结果标准是指认定行政机关是否“依法履职”时，不但要考虑行政机关作出行为与否，还要认定作出行为之后的实际效果即国家利益与社会公共利益是否还继续受到侵害，结果标准实际上是一种双重认定标准。可以看出，结果标准相比行为标准对于行政机关提出了更加严格的要求，因此其不仅认定行为，还认定行为的结果。

参考文献：

- [1]朱礼宁.检察机关提起环境行政公益诉讼制度研究[D].郑州大学, 2019.
- [2]陈奕明.检察机关提起行政公益诉讼诉前程序研究[J].新东方, 2020, 000(001): 64-68.
- [3]林莉红.论检察机关提起民事公益诉讼的制度空间[J].行政法学研究, 2018.
- [4]陈乾.检察机关提起环境行政公益诉讼的实证解析[J].环境资源法论丛, 2019, v.11(00): 220-256.
- [5]曾文忠, 徐沁雯.检察机关推进基层治理中行政公益诉讼法治化研究[J].吉林广播电视大学学报, 2019, 000(011): 87-89.