

环境行政公益诉讼:识别、困境、出路

——基于2020年185份裁判文书样本的考察

王勇,王宗涛

(温州大学 法学院,浙江 温州 325000)

[摘要]环境行政公益诉讼特有的运行逻辑与内容建构使其拥有独特的功能定位。通过对2020年185份环境行政公益诉讼裁判文书的多维度梳理归纳,可以发现我国当下环境行政公益诉讼具有检察机关胜诉率高、生态环境污染类案件比重大、行政不作为案件数量多等特征。由于环境案件繁重复杂的司法现实,审判实践中还存在着诸多问题,如案件来源单一化与现实情况多样化相背离,案件中履职标准模糊化与司法审判标准统一化相脱节,案件裁判结果形式化与环境问题处理复杂化相冲突等。究其原因在于规则之弊及运行之需等多方影响因素的制约。建议从规制建构与审判实践两个层面设计对策:尝试从拓宽案件线索来源、明确行政机关履职标准及优化裁判类型等方面进行有针对性的完善。

[关键词]环境行政公益诉讼;判决类型;运行困境;优化进路

doi:10.3969/j.issn.1673-9477.2022.02.012

[中图分类号]D912.1

[文献标识码]A

[文章编号]1673-9477(2022)02-0083-11

环境行政公益诉讼,顾名思义既是公益诉讼的一个亚类,也是行政诉讼的一种类型^[1]。2015年7月,最高检开始在全国范围内进行环境公益诉讼的试点,2017年6月份在新修订的《行政诉讼法》中正式将这一制度确定下来,随后最高法和最高检2018年颁布了《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》,由此我国环境行政公益诉讼的司法实践又向前扎实地迈进了一步^[2]。环境行政公益诉讼是解决因行政机关不依法履行监管职责而导致国家及社会公共利益受到损害问题的重要手段^[3]。环境行政公益诉讼制度在发挥检察机关履行法律监督职能的同时,也释放了行政诉讼制度的优势,使得司法监督的空间范围有了进一步的扩展,丰富了司法维护社会公共利益的方式,开拓了行政诉讼制度的新领域^[4]。学界很早就对这一制度进行了理论探索,国内由吕忠梅教授较早地对环境行政公益诉讼的内涵及特点进行了概括^[5],亦有学者围绕着环境行政公益诉讼的诉讼客体进行阐释分析^[6],除此之外有关环境行政公益诉讼程序的理论研究成果也有很多。毫无疑问学界的一系列研究成果的产出有力地推动了我国环境行政公益诉讼制度的完善发展。但如果对已有理论成果进行梳理归纳,不难发现大

多数理论探讨是围绕着诉讼制度某一个方面进行理论层面的阐述论证,实证研究层面虽也有研究,但数量略显不足且多是围绕某一具体的方面展开^①。基于此,本文以2020年185份裁判文书为分析样本,对我国当下环境行政公益诉讼实务中裁判案件的内容特征及运行困境进行剖析,并尝试提出具体的优化方案,以期能为完善环境行政公益诉讼制度运行做出些许探索。

一、现实之维:案例样本选取及分析

(一) 案例样本来源

将2020年环境行政公益诉讼裁判文书作为分析样本,案例的主要检索来源为中国裁判文书网数据库,同时以法信网、把手案例等数据资源作为补充检索渠道。以“行政公益诉讼”、“行政案由”、“环境”、“公共利益”为关键词,以“2020年”为检索时间进行检索,共检索到304个司法裁判案例。这其中删掉内容不符、时间重合的司法判例,最终只得到185个有效样本,其中包括170份判决书,15份裁定书。其中一审判决167份,二审判决3份。裁定书中4份是起诉主体不具有起诉资格予以驳回的案件,有9份是检察机关撤诉案件,还有2份是法院终

[投稿日期]2022-03-25

[基金项目]国家社会科学基金(编号:20BGL226)

[作者简介]王勇(1975-),男,汉族,江苏淮安人,博士,教授,研究方向:环境区域治理。

结诉讼的案件,如图1所示。这里要说明的是虽大多数裁判文书可以在裁判文书网进行检索,但由于检索关键词以及诉讼裁判类型限制,所检索到的数据可能有一定偏差。但本文主要从整体层面上对实

务过程中存在的问题展开分析,故这些数据基本上可以反映出我国当下环境行政公益诉讼制度发展的现实状况及遭遇的瓶颈。通过对选取的案例进行系统化的分析,可以发现其存在以下特点。

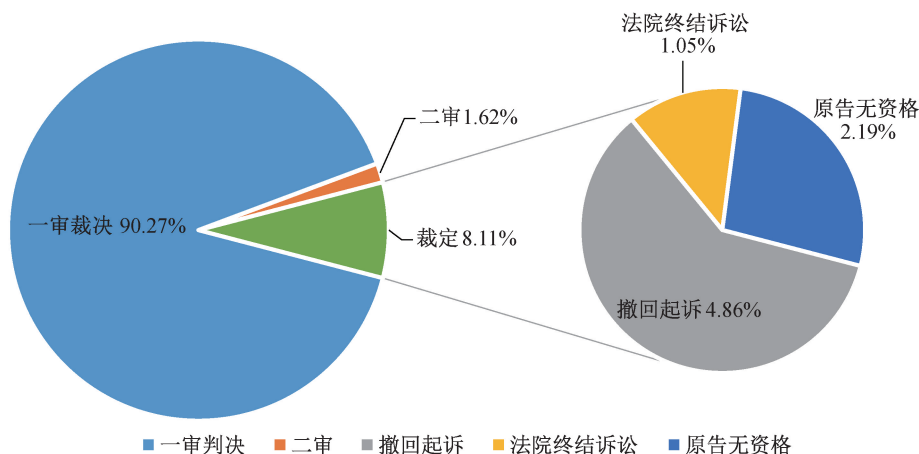


图1 2020年全国行政公益诉讼裁判情况

(二) 案例样本分析

1. 案例样本判决类型分布情况梳理

我国《行政诉讼法》的修改使得行政诉讼判决形式相应地发生了变化,某种意义上可认为判决形式的丰富也促进了行政诉讼类型的发展^[7]。理论层面将行政诉讼的判决形式分为两类:一是法院以驳回诉讼请求的方式判决原告败诉;二是判决被告败诉。被告败诉的判决方式种类较多:包括撤销判决,变更判决,一般给付判决,确认违法,无效判决,确认法律关系存在判决等^[8]。伴随着法律法规及相关司法解释内容规定的变动,现下行政诉讼判决形式种类更

加丰富,这些不同的判决之间相互关联、互相呼应,某种意义上已经实现了行政诉讼类型化的要求^[9]。环境行政公益诉讼虽说是一种新的诉讼模式,但其判决类型的界定仍应在传统行政诉讼判决类型的体系框架之下,形式上只是过于集中的体现为传统判决类型中的一两种而已。

通过分析2020年170份环境行政公益诉讼司法文书(只统计判决书,不包括裁定书),不难发现在环境行政公益诉讼审判实践中,法院的判决书的形式主要有三种,见图2,分别为判决被告行为违法、判决被告履行职责、判决被告继续履职加确认违法。

判决类型	案件数目	比例%
判决确认违法	46	27.2%
判决确认违法同时判令继续履行	42	24.7%
判决继续履行	78	45.8%
判决驳回原告(部分)诉讼请求	4	2.3%
合计	170	100%

图2 2020年全国法院环境行政公益诉讼案件判决类型及分布比例^②

一般意义上环境行政公益诉讼确认违法的判决也包含两类,一是行政作为违法的判决,二是行政不作为违法的判决^[10]。在对全国2020年裁判文书分析的基础上,可发现因行政机关不作为被认定为确认违法的判决占到了判决总数的一大半。这里需要说明的一点是,法院作出的确认违法以及判令履职

判决,这里确认违法判决对应被告之前的不履行行政监管职责的情形,履行职责判决对应的则是被告职责尚未履行完成的情形。同时要强调的一点是判令行政机关继续履职判决不是行政机关没有任何作为的不履行判决,继续履行判决的前提是行政机关

已经采取了措施履行了职责,只不过检察机关认为其履职不到位而已。履行判决解决的是做没做的问题,继续履行判决则是指司法机关认为相关政府部门做的不好继续去做的问题。

在2020年的170份环境行政公益诉讼司法判决书中,确认违法判决的案件数量为46份,所占比例为27.2%;继续履职的案件数量为78份,所占比例为45.8%;确认违法加继续履职的判决数量为42份,占比为42.7%,见图2。不难发现环境行政公益诉讼判决种类以确认违法判决为主,同时判决继续履行与继续履行加确认违法为两种重要的补充类型。存在着判决类型形式化严重,确认违法判决率过高,环境行政公益诉讼制度过于形式化的特点。

2. 案例样本判决结果胜诉情况统计

在环境行政公益诉讼实践中,无论是一审还是二审,检察机关的胜诉率均较高于其他诉讼类型,这在传统的有胜有负的诉讼模式中是很少出现的。大概是环境公益诉讼本身具有特殊性,其本质是借助检察机关的法律监督权来实现对政府行政权力的制约监督,客观上决定了其胜诉率较高。另外,法院出于最大限度地维护社会公益的需要,支持检察机关诉讼请求也是为了督促行政机关履职。

基于对2020年法院裁判文书的梳理,可以发现检察机关的胜诉率达到了百分之百。可见在环境行政公益诉讼中,原告的胜诉率要远高于被告。有学者主张,为了保护社会公共利益而起诉的检察机关不应承担诉讼风险^[11],但根据传统理论,“任何诉讼都存在败诉的可能性”^[12],这种一方胜诉率过高的现象与传统意义上的诉权理论强调的平等性与完整

性相冲突。

3. 案例样本案件来源情况归纳

《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》(以下称为“办法”)第28条规定,检察机关起诉案件的主要来源为其在履职过程中发现的线索^[13]。也许是为了防治滥诉的风险,法律特意对公益诉讼案件来源渠道进行限制,使得环境行政公益诉讼案件的来源渠道大大限缩,不利于公共利益的保护。2020年所有的判决书中案件来源绝大部分是检察机关履职过程中发现的。在15份裁定书中,有4份是原告不具有起诉资格予以驳回的,法院在判决书的说理部分这样表述:“我国行政诉讼法仅规定由人民检察院在生态环境和资源保护、食品药品安全等领域提起行政公益诉讼,对于公民个人和其他社会组织而言,单纯损害公共利益的行政行为不属于其救济范围。”^④案件来源渠道过于单一,检察机关的负担过重,不利于调动其他的社会主体参与到诉讼中去,使得这一制度维护公益的作用大打折扣。

4. 案例样本案件类型情况分析

根据法律规定,检察机关提起公益诉讼的范围限定于包括生态环境保护、食品药品安全等在内的几种领域。梳理2020年的裁判文书可以发现,环境污染案件达到69.2%;国有资产保护案件占比7.6%;食品安全案件占比4.2%;文化旅游资源保护案件占比5.2%;国有土地转让类案件占比为4.2%;乱占耕地类案件占比10.7%。由此可见案件类型具有多样性与发散性,生态环境破坏类案件占比较大,如图3。

基于对2020年100多份司法裁判文书的梳理,

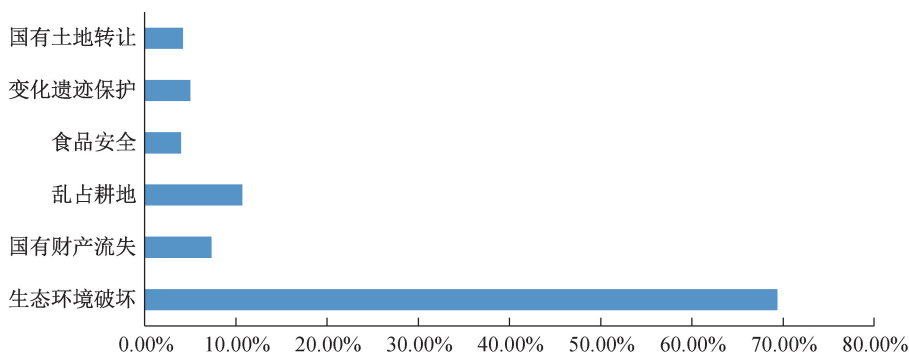


图3 2020年环境行政公益诉讼类型分布图

可以发现环境行政公益诉讼制度在维护社会公益尤其是生态环境利益领域发挥了很大的作用,是监督政府依法履行管理职责的一把利器。但案例样本也折射出环境行政公益诉讼制度在运行中存在着问题。

二、现实困境:我国环境行政公益诉讼的制度的问题检视

作为一种特殊的行政诉讼类型模式,环境行政公益诉讼自试点开始以来,就在维护公益领域发挥

着重要的作用。根据2021年《最高人民法院工作报告》显示,全年共受理民事公益诉讼案件1.4万件、行政公益诉讼案件13.7万件,对于群众反映强烈的新领域公益损害立案2.7万件^⑤。但通过对当下司法实践领域中该制度运行状况的分析,不难发现从试点改革到正式实施,这一制度在权利交融、主体博弈之中坎坷前进。在其单纯的制度建构及运行机制的局限下,其本身所存在的不足也逐渐暴露出来,运行过程的疏漏以及诉讼保障程序的欠缺,使得公众维权途径不通畅,公共利益保护的宗旨较难实现。具体体现为以下几个方面:

(一) 案件来源线索渠道过于狭窄,公众参与度不够

在对全国2020年环境行政公益诉讼案件情况进行归纳梳理的基础上,可以发现相较于一般行政诉讼模式而言,案件数量实在是稀少,而且地域分布极不均衡,仅贵州、云南、河北三省的案件数量就占有将近一半的比重。在社会公益屡屡遭受到侵害的情况下,环境行政公益诉讼案件缘何如此稀少?

究其根源在于环境行政公益诉讼案件线索来源不足,案件线索收集途径过于单一^[14]。《办法》第28条规定检察机关就其履行职责的过程之中发现的线索才可以进行公益诉讼,如此就将环境行政公益诉讼案件线索来源渠道限定为检察机关的履职过程中,公民和有关组织均无法提起诉讼,即使面临社会公益遭到破坏的情况下。实践中,检察机关办案线索一般来源于三个方面:其一是在履职过程中发现线索,大都是在办理刑事案件中得到的线索;其二是通过检察机关的专项督查活动发现,虽然也可以接受公民或其他组织的举报,但是这一方面在整个案件线索的来源占比中很小^[15]。由于法律规定的限制,导致实践中检察机关接受公民或其他组织举报获的线索的比重所占的比例非常小。然现实则是公众在提供案件线索方面的潜力是非常巨大的,不重视公众参与,公益诉讼案件来源就会受到严重限制。同时仅依靠检察机关起诉容易导致检察机关滥用起诉自主选择权,对于取证难度大、政府部门级别高的案件可能会不起诉,这一点在2020年的司法文书中体现的非常明显,当年被检察机关起诉作为被告的百分之九十的是基层人民政府。在无法对社会公益进行保护的同时,也制约了环境行政公益诉讼制度作用的发挥。

(二) 案件裁判结果不尽合理,判决形式趋同化、内容笼统化

从2020年法院关于环境行政公益诉讼的判决

结果来看,确认违法判决所占比例为27%。确认违法判决指“人民法院经审查后认为被诉行政行为违法但不适合作出撤销判决或履行判决,转而确认被诉行政行为违法的判决^[16]”。这种笼统化的确认违法或者继续履行的判决内容过于宽泛,没有太多的实践价值。实际上,检察机关提起环境行政公益诉讼后,由于诉前程序的存在,行政机关可能在诉前程序中已经履行职责但尚未履行完毕,亦或者行政机关在诉前程序后,在法庭审理的其他阶段履行法定职责,都可以认为检察机关通过这一制度达到了监督行政机关的目的。法院唯一能主张行政机关不作为违法的也就是行政机关在任何阶段都不履行监管职责的情形下才可以。然而就2020年的情况来看,全国法院在判决确认违法判决时,行政机关已经履职或者部分履职的情形并未被考虑进去。以安康铁路运输检察院诉白河县林业局不依法履职案为例分析^⑥。白河县林业局在发现冷水镇全村村民违法破坏林地资源后,采取了对违法者进行罚款并责令其采取措施恢复被破坏的林地,但违法者没有按时补种,使得被破坏的林地没有恢复。被告冷水镇政府认为其已经采取了多种措施去修复林地,白河县检察机关则主张被告不依法履职导致公共利益持续受到损害。法院最后支持了检察机关的诉讼请求,判决行政机关败诉。这种情况下法院判决被告行政行为违法是否合适有待商榷。行政公益诉讼的根本目的为督促被告履行法定职责以维护公共利益,而不是仅对被告行为是否合法作判断^[17]。所以实践中法院作出大量的确认违法判决没有太大意义,更多的是形式主义的体现^[18]。大多情况下是在被告无法履行的时候法院才可能会用到确认违法判决,既然环境行政公益诉讼的目的更多的在于监督履行,那么只是单纯的确认被告行为违法可能于环境行政公益诉讼的目的有些相悖,故不应将其作为诉讼请求,而将其作为行政机关是否积极履职的标准似乎更为合适^[19]。

另外,就继续履职判决来看,法院只是认定被告行政机关依法继续履职,并未结合案件的具体情况分析。虽说是出于对司法权的谦抑化及对行政权的尊重,但笼统的判决继续履职,对履职内容、履职期限均未作出明确说明,形式意义偏重也不利于督促行政机关,对行政机关的指导意义不是很强。以信阳市浉河区人民检察院诉信阳市浉河区林业和茶产业局不履职案件为例^⑦。浉河区人民检察院诉称其在履行职责中发现,浉河区林业和茶产业局的不依法履职行为致使国家利益受到侵害,在两年的42件

案件中,涿州市林业局仅对当事人进行了行政处罚并未责令其修复被破坏了的环境,造成了公共资源的损害,法院判决其依法履职,但对履职内容以及期限均未作出规定。其他的如抚顺市检察院诉抚顺市生态环境局不依法履职;元谋县人民检察院诉元谋县老城乡人民政府不依法履职案等诸多案件,都可以很明显的看出法院虽支持了检察机关的请求,但是做出的履行判决的内容过于笼统,缺乏具体的内容。

(三) 案件中法院对行政机关是否“尽职履责”认定标准不清晰

实践中行政机关不履职、完全不作为的案件很少,在诉前程序中检察机关向行政机关就行政机关监管不到位的行为递交检察建议书后,出于对司法权的尊重,行政部门一般会对监管中存在的问题进行解决。只不过是其在履职过程中存在履职不彻底、不充分,没有达到检察机关理想的治理效果罢了。

学界对于行政机关是否履职的标准争议比较大。司法实务中,法院对行政机关的履职标准的认定更是过于笼统。出于最大限度保护公共利益的需要,检察机关在诉讼中通常会向法院提出要求行政部门完全履行职责的诉讼主张,而法院往往也是支持检察机关的诉求,其片面地追求行政机关履职行为的“形式全面性”^[20]。检察机关一般采取两种进路:第一是从实然与应然层面进行对比分析。应然层面上,检察机关通常从当下已有的法律规范进行分析,从而判读行政机关的行为是否符合法律的规定,是否实现了大部分法律规范对其履职内容的要求。通俗来说就是就做“加减法”,即从法律规范的层面穷尽行政机关依法可以采取的所有的行政监管措施,然后分析行政机关实际采用何种措施去解决问题,通过做减法的形式来判断行政机关是否依法全面履职。从使实然的角度出发更侧重于对行政机关履职的结果的考察。只要是行政机关履职后没有达到生态环境修复的效果,司法机关就认为行政机关没有完全履行法定职责。表面上看检察机关作为公共利益维护的守门人,采取的这两种手段也无可厚非。但深入思考不难发现,这种过于偏重形式化的标准,忽视了案件本身的复杂性,更没有考虑到外部自然环境以及其他客观因素的限制。检察机关以此来判断行政机关是否履职的标准有失偏颇。审判实践中,被告行政机关因为客观条件限制加之生态环境修复案件本身就受到很多不可知因素影响,往

往不易采取全面的法定监管措施以实现保护生态环境的需要。当行政机关据此申请主张免责时,法院在判决书的说理部分,经常对这部分内容有所回避,这对司法的公信力造成了不良影响。除此之外,环境公共利益能否得到有效保护是判断行政机关是否完全履职的重要标准之一。但实践中的案件繁多,不同的案件应该采取不同的认定标准,但检察机关往往以一个笼统的“生态环境是否得到修复”作为审查标准,没有考虑到结合案件的实际情况,导致案件审理中出现“多重有效”的标准冲突。

三、成因剖析:环境行政公益诉讼失范的原因探究

(一) 环境行政公益诉讼案件数量较少的原因展现

我国一直采用行政部门主导环境保护管理事项,因此政府不履职、履职不彻底造成的侵害环境公益的事情屡见不鲜。基于对这种情况进行治理的需求出发,环境行政公益诉讼制度被赋予保护环境公益的重大使命,承载了人们太多期待。但实践中环境行政公益诉讼的案件并不多,公共利益受侵害的现象屡见不鲜,为何环境行政公益诉讼的案件数量如此少?究其原因无外乎以下几个方面。

首先是诉前程序的存在。实践中大量的司法案件都通过行政公益诉讼的诉前程序解决。诉前程序是环境行政公益诉讼领域中一个特殊的程序机制^[21],也是环境行政公益诉讼的核心程序。在以诉讼为中心的研究视角下^[22],诉前程序发挥了行政公益诉讼过滤器的作用,避免众多案件短时间进入法院,节约了司法资源,保障法院能够高效的处理案件^[23]。诉前程序的发达让检察院得以主导大部分行政公益诉讼案件,也因此使得在这一领域中检察机关得到了高于法院的地位,并在事实上成了保障立法在司法中实施的重要机制^[24]。基于这一程序存在,很多公益诉讼案件在进入法院审判程序之前就已通过诉前程序得到解决。有数据研究,最高法院在全国开展为其两年的试点期间,借助诉前程序解决的环境行政公益诉讼案件比例 87.3%^[25]。同时,试点期间 75.4% 的案件经过诉前程序处理后,行政机关都进行了纠正^[26]。

其次实务中案件线索来源单一。2017 年修改的《行政诉讼法》中检察机关只有在其履职过程中发现的线索才可向法院起诉,但“履行职责”的具体内容指向为何? 法律并未作出明确性的指定,仅规定了包括食品药品安全在内的四个大类,内容规定过于笼统,可操作性不强。而且实质标准难以具体化、清

晰化,加之缺乏对检察机关的监督,检察机关出于畏难心理往往选择性起诉,导致了环境行政公益诉讼案件的数量较少,形式主义倾向明显。单一的检察机关提起诉讼容易带来案件线索发现存在障碍、环境行政公益诉讼制度优势受限等问题^[27]。

最后由于缺乏社会公众的参与,造成案件来源渠道进一步缩小,环境污染问题虽日趋严重,但是限于公民无起诉资格的掣肘,行政公益诉讼案件受案数量也会大大减少。2020年全国法院司法裁判案件中一共有15份裁定书,其中30%的裁定驳回是由于公民无起诉资格。

(二) 环境行政公益诉讼中确认违法判决占比较高的原因分析

基于对2020年全国法院审理的环境行政公益诉讼案件来看,法院作出违法判决的比例将近占比30%,使得公益诉讼的判决形式呈现出一种形式化、同质化的样态。其原因可以分解为以下几个层面。

首先,由于诉前程序的存在,检察机关向不履行或履职不到位的行政机关移送检察建议书后,环境行政监管部门超过两个月仍不履职的,检察机关方可向法院起诉。由于环境案件本身所固有的限制、生态规律的约束及相关职能部门的配合等因素的制约^[28],实践中行政机关很少能够在两个月内完全履职,此时检察机关往往以行政机关履职不达标为由将案件起诉到法院。行政机关出于少找麻烦的心理,往往会在案件审理期间但尚未宣判前,加速履行监管职责。如果履职完毕后,此时检察机关就不得不将诉请行政机关依法履职的主张更换为确认违法。如贵阳市乌当区人民检察院诉乌当区新光路街道办事处不履行工作职责一案中,在诉讼进行过程中,乌当区新光路街道办事处加速履职,将被破坏的生态环境予以修复,最终乌当区处人民检察院将诉讼主张变更为请求法院确认被告行为违法^⑧。

其次,法院对这类案件的审查趋于形式化。一般情况下,法院根据检察机关的诉讼请求,先审查被告是否完全不履职,然后看被告的履职有没有实现公益保护的目。如果达到了公共利益保护的目,法院就作出确认违法判决,而至于这种判决形式是否有实质性的意义,法院很少考虑,更多的是像在完成某种任务。同时,法院即使判决行政机关履行监管职责,也是对其本该承担的责任的强调罢了,并未对行政机关增加新的负担。故在实务中行政机关的上诉率和抗辩积极性都不高,这也是为什么环境

行政公益诉讼类案件往往很少进入二审的原因之一。

最后,我国《行政诉讼法》每次修改都或多或少的影响着判决形式的变动。从2014年《行政诉讼法》修改后,又陆陆续续增加了包括驳回原告诉讼请求判决、撤销或部分撤销判决以及确认违法、责令继续履行判决等判决形式。种类繁多的判决类型产生是为了满足一般行政诉讼行政相对人的多样化的诉讼请求。“这些有关判决的内容互相联系、互相呼应,形成了完整的类型化网格,某种程度上实现了行政诉讼类型化构造的任务。”^[29]环境行政公益诉讼属于特殊种类的行政诉讼,故判决种类也本应该以《行政诉讼法》中的规定为法律依据。但结合又要考虑到环境行政公益诉讼的特殊性以及我国特殊的国情,不难发现由于环境行政公益诉讼受案范围的特殊性,其主要以审查环境行政部门的不作为为主,这就极易导致其不符合其他判决种类的适用条件^[30],进而造成确认违法判决占据的比例过大,而其他判决类型如变更判决、给付判决、撤销判决等所占的比例偏小^⑨。

(三) 环境行政公益诉讼中行政机关“尽责履职”标准混乱原因梳理

怠于履职,顾名思义就是指相关政府部门对自己应承担的责任消极应对,在行政领域来讲主要包括两方面即不作为和不完全作为。环境行政公益诉讼分为诉前和诉中两个阶段,二者通过诉前程序相互衔接,如果行政机关在收到检察机关的检察建议后,对存在的问题整改到位,那么就可以免于被检察机关起诉。至于是否达到了检察建议的要求,这就涉及到行政机关的履职标准问题。由于现行立法以及司法实践中均没有对履职标准问题作出详细界定,故在司法审判中行政机关是否达到了尽责的要求,往往存在争议很大。

首先,公益诉讼中检察机关提起诉讼请求依据的大部分理由就是行政机关不作为,在最高检发布的指导性案例里面基本都是行政机关不依法履行或不全面履行法定职责的案例,违法行使职权的情况并不多见^[31]。实务领域对行政违法情形辨别往往十分容易,但是对行政不作为的判断标准却十分模糊。当下并没有相关的法律、司法解释以及其他的规范性文件对行政不作为作出认定。虽然在最高检发布的指导性案例中或多或少的涉及到对行政不作为标准的判别,但是由于个案具有特殊性且指导性案例并无过多的法律约束力,因此对实践中的影响

十分有限,无法为检察机关认定行政机关是否作为提供充足的指导。由于判别行政机关履职完善与否的标准缺失,导致司法实务中对行政机关是否履职争议很大。

另外,司法机关对进入诉讼程序中的行政机关履职的标准问题也有很大争议,没有一致的审查标准,从而产生了类案不同判的现象。在“延吉市检察院诉延吉市环保局不依法履职”一案中^⑩,延吉市环保局在收到延吉市检察院递交的检察建议后,及时采取有力措施,对违规企业进行罚款,并监督违规企业尽可能的修复环境,由于客观条件限制,破坏后的生态环境未完全恢复到之前的状态。检察院提起诉讼,法院认为环保局已经尽力履职,虽未将被破坏的环境恢复原状,但是已经竭尽所能。故法院从主客观统一的立场出发,驳回了检察机关的诉讼请求,检察院不服提出上诉,二审仍然维持原判。而在“罗甸县人民检察院诉罗甸县自然资源局”一案中^⑪,罗甸县自然资源局在发现山里矿产资源被非法开采后,及时采取监管措施,对违法行为人进行罚款,同时报县政府进行处理,在收到检察机关的检察建议书后,又多次去矿区检查,并及时将整改意见反馈给检察机关。然而检察机关仍主张被告不作为进行起诉,法院最终支持了检察机关的诉讼请求。对两个案件进行对比,可以发现不同的法院从不同的立场出发进行判断,一种是以行政机关履职结果为参考标准,另一种则更倾向于以执法是否有可能性为审查标准,故实务中出现了类案不同判的结果。这种情况在司法判决中并不是少数,究其原因,仍是缺乏认定行政机关不作为标准的法律规范。因此,正是因为立法以及司法实践中对行政机关履职标准都未做出明确的界定,才使得检察机关与行政机关之间就履职标准问题产生了较大的分歧。

四、进路优化:环境行政公益诉讼机制的完善

(一) 拓宽案件渠道:适度放宽原告资格、丰富案件来源途径

环境行政公益诉讼制度设计的初衷就是为了借助司法权监督行政权,以实现维护社会公益的目的,同时也为了解决环境纠纷,纾解现下生态环境破坏日益严重的危局。制度本身的完善是制度良好运行的前提基础,作为一种诉讼模式,适度扩大参与主体资格,拓宽案件来源渠道是推动制度运行的第一步。

我国社会公益遭受破坏的问题日益突出,但相关的环境行政公益诉讼案件数量却并没有较大增长,很大程度上是受限于起诉主体的单一。检察机

关作为法定的监督机关提起公益诉讼固然比较好,尤其是可以发挥出其权威性、正当性。但是正如上文分析的那样,检察机关在提起诉讼时很大几率存在选择性起诉的问题,不利于社会公益的保护。当下环境利益朝着多元化的方向发展,生态文明建设视域下适度拓展环境公益诉讼原告资格是对建设美丽中国的有力回应。传统的诉权理论限定被侵犯权益和原告方存在“直接利害关系”的准则已无法适应持续延伸的诉讼范围^[32],因此适度扩大公益诉讼起诉主体资格是我们接下来应重点考虑的问题。目前,根据我国诉讼实际,应该合理拓宽环境行政公益诉讼参与主体的渠道,弥补单个主体的局限性,以实现丰富环境污染治理的选择和路径的目的,使环境行政公益诉讼制度更加符合未来环境行政公益诉讼的运行发展要求,同时也有助于强化外部监督,促进多元主体诉讼的合理性。这也是对我国《宪法》赋予公民申诉、控告或者检举权利的尊重,同时也回应了《环境保护法》中“信息公开和公众参与”的法律要求。

案件线索是启动环境行政公益诉讼制度的钥匙,出于这一制度在我国刚刚运行不久的考量,从边试边改、循序渐进的角度出发,最初将案件线索来源限定在一定的范围是可以理解的^[33]。然而生态环境污染形势越来越严峻,仅仅凭借检察机关在履职过程中收集到的案件线索已经无法满足公众对环境公益保护的需要。今后应开拓出更多的渠道去接收来自公众和其他社会组织的意见,回应公众对环境公益案件的关注。同时信息时代背景下,检察机关应充分的利用网络论坛、广播电视媒介等互联网渠道来获取更多的案件线索,这种层面上对案件线索的获取属于检察机关被动层面获取信息。《办法》中虽对检察机关获取公益诉讼案件的渠道为限定其“履职过程中”,但是在不违反法律本意的情况下,不妨试对《办法》中的履职二字做适度的扩大解释。在原来规定检察机关履行侦查、逮捕、审查起诉等职责的基础上,将接受其他来自社会各界的案件线索也融进检察机关履职过程中去。此时,《办法》规定的检察机关在履职过程中发现的线索,就蕴含了检察机关履行检察职责过程中主动发现的线索来源,及接受其他途径的检举、举报等被动式的线索来源两种渠道,可以使案件信息的获取更具有多元化的色彩。

(二) 阐明“履职”标准:明确行政机关履职标准、阐明履职规则

环境行政公益诉讼中针对政府履职的标准问题

一直是一个难题,因立法、司法解释层面规范的不足导致的履职标准的认定问题很难在较短的时间内得到解决。因此,如何结合已有的法律规范及司法实践来应对这个问题,是我们当下迫切需要考虑的。

将司法实践以及环境行政公益诉讼自身的特点统筹考察,不妨尝试从行政法学理论的视角出发,将行政机关履职标准界定为“合法、合理、可行”三方面要求^[34],主要是合法性与合理性。关注点放在行政机关的履职行为是满足合法性、合理性以及可行性。具体来说可以分解为三个要件^[35]:一是违法行为人的破坏行为有没有得到了及时管控;二是行政机关是否高效、及时的采取了法定管制手段;三是经过环境行政部门管制后,被破坏的环境是否得到了一定程度的恢复。其中第三个要件可以作为行政机关是否有效履职的必备条件,也是检验行政机关履职效果的重要指标。但是实践中产生纠纷比较多的是环境行政机关行为的合理性与可行性问题,因此解决履职标准的问题也应该着重从这两个维度出发。“履职”的合法性审查主要关注行政机关是否采取了监管措施,而合理性审查聚焦于行政机关采取法定措施制止违法行为后,在评价其行为效果时应该考虑到其他客观因素的影响,要结合生态环境本身的复杂性以及公益、私益的平衡问题,关注行政机关的履职结果及对履职可能性的情况进行分析,在理顺合理性问题的基础上启动对行政机关监管行为是否具有有效性进行审查。

如果将合法性、合理性以及可行性结合起来,我们可以构建一个检验环境行政机关“履职”标准的三步法,分步骤、层层递进的展开分析,如图4。环境行政公益诉讼有特殊的诉前程序^⑩,在检察机关向行政机关递交检察建议书的两个月内,行政机关行使监管职权,但考虑到生态环境问题自身的特殊性以及其他限制性因素的制约,两个月内行政机关虽尽力履职,但效果可能并没有达到检察机关的要求。检察机关起诉后,法院往往会支持其诉讼主张,判决行政机关不作为或继续履行职责。双方主要围绕在诉前程序这两个月内行政机关的履职是否达到要求产生争议。司法实务中一直所采用的“行为标准”和“结果标准”两个标准^[36],这里的所产生的争议实际上就是绝对的“结果主义标准”^[37]的体现,只要没有达到较为理想的治理结果,大概率就被认为没有依法履职,这种做法对行政机关是不公平的。所以为了更加公平的判断行政机关是否依法履职就可以借助“三步走”的标准。第一步,行政机关是否依法、全面、充分的履行了监管职责。如果收到检察建议后

仍不履职,那判决其败诉是理所应当,没有争论的必要。如果行政机关在收到检察建议后已经履行了职责,说明其不违背基本的法律要求,实现了合法性。那么就进入第二步:判断行政机关履职效果如何即环境公益是否得到了有效保障。如果环境公益在履职后得到了较好的恢复,此时检察机关大多数情况下会选择撤诉。问题的关键在于行政机关履职后,没有达到理想的效果,那么此时是否应一刀切地认为行政机关不完全作为?没有达到履职要求?即行政机关在履职完毕后效果不是那么理想,检察机关又坚持起诉的,人民法院是否应当支持其诉讼请求?这就出现了上文中论述的“类案不同判”的现象。故应如何认定行政机关收到检察建议后的履职行为?此时就进入到判断标准的第三步:看是否受自然条件、社会公益平衡以及其他因素的制约。如果确有客观情况使得行政机关无法按时履职或履职未达标,那么检察机关就不应继续提起诉讼,因为行政机关完美履职不具有可行性,此时应该综合考虑到客观条件带来的不利影响,对客观条件限制程度的大小进行深入细致地分析梳理,既不能因为客观条件的限制就认为原告败诉,也不能不考虑客观条件的掣肘认定被告败诉。同时,在评估社会公益是否得到全面保护时,除了依据已有的国家或者行业标准外,也可辅助于专家学者的鉴定意见来进行合理评估。

(三) 优化判决形式:理性适用确认违法判决、明确继续履行判决内容

确认违法判决是对行政机关的行政行为作出否定性的评价,是行政诉讼中常用到的判决类型,确认行政机关行为违法有助于实现对相对人利益的保护。但环境行政公益诉讼出于其自身的特殊性,法院做出确认违法判决只是宣告了行政机关的行为违法,这种形式对于公益的恢复没有任何助益。如果环境公益已经基本恢复,法院再作出确认违法的判决形式,只是形式性、程序性的结案,实际并未起到太大作用,有浪费司法资源之嫌,动辄以行政机关履职不到位为由确认违法,只会让环境行政公益诉讼制度流于形式。诉讼争议的实质性解决,不仅在于生效判决的作出,能真正解决问题的司法判决才重要。实际上,如果行政机关在法定的履行期限内已大概率完成任务,那么法院仍坚持起诉的检察机关的起诉案由就要作出认真审查,如果确需审理纠正的就接受检察机关诉求,如果觉的无必要的应驳回检察机关起诉。如果在诉讼开始后,辩论结束前,行政机关已经履职结束的,检察机关应撤回起诉,同时

法院也应加强对检察机关提起公益诉讼的实体及程序的审查,看管辖、起诉主体、起诉期限是否符合法

律规定,不能因为为了追求所谓的“胜诉率”就滥用确认违法之诉。

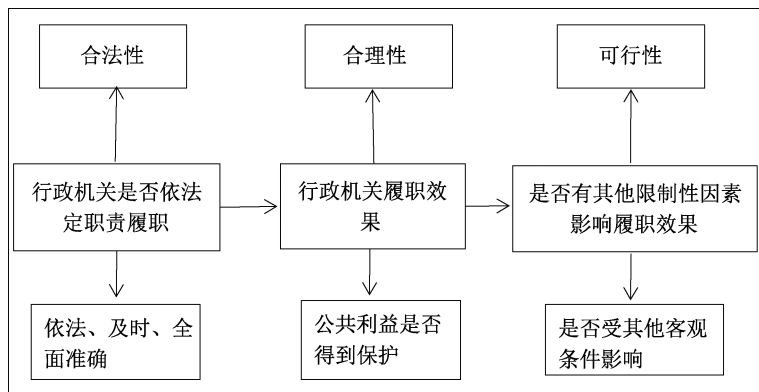


图4 行政机关“履职”标准检验三步法

环境行政公益诉讼中,出现的最多的两种判决形式分别为确认违法与责令继续履行。由于环境行政机关拥有专业化的知识,可根据具体情况,对破坏公益的行为往往会采取多种监管措施,因此法院在作出责令履行判决时应考虑行政机关在处理行政事物上的优势,这也是司法权对行政权的一种尊重^[38]。但是笼统化的判决往往又容易使行政机关钻漏洞,比如没有规定行政机关履职的固定期限,那么就无法从外部给其施加一定的压力,行政机关可能会继续怠于履职,从而使已经被损害的环境遭到持续的破坏。今后法院再作出继续履行判决,应结合案件中的特殊情况进行裁量,如果其他法律法规对如何履职已有了规定,那么就适用法律规定。如果没有明确的规定,那么法院就应就履行的方式、标准、期限等问题进行综合考量,然后在判决中作出适当规定。

从行政法理论上分析,行政公益诉讼案件包括确认判决、撤销判决、补救判决在内的多种判决形式且都有其各自无法被替代的功能价值。因此法院在进行环境行政公益诉讼的判决时也应适当地运用其他的判决类型,减少判决趋同化现象的发生。要结合案件的实际情况去理性选择判决种类,不能动不动就适用违法判决。

五、结语

鉴于环境问题的外部不经济性,直接的政府管制成了环境保护的基石^[39],环境行政公益诉讼的目的在于通过对失职的环保行政机关提起诉讼促使其履行职责,从而保障公众环境利益^[40]。环境行政公益诉讼制度自产生以来,有力地促进了行政机关依法履行其相关领域的职责,同时也为生态环境建设

提供了良好的司法支持。但这一制度仍在探索中艰难发展,其在司法实践和制度建构下仍显示出规则的缺失和运行的瓶颈,尤其是在当下我国环境行政单一管理模式下,通过对制度之弊和运行之需的分析,提出拓宽案件来源渠道、明确“履职标准”以及优化裁判类型等完善举措,以期实现环境行政诉讼运行机制的优化,为生态文明高质量发展提供有力的法治保障。但囿于笔者研究水平有限,关于环境行政公益诉讼的其他问题无法妥善进行分析处理,期盼更多的专家学者能对这一制度进行关注。

注释:

- ① 截止到2022年4月,笔者在知网以“环境行政公益诉讼、实证分析”为检索词,一共有11篇期刊文章。
- ② 只统计判决书,不包含裁定书,所以统计的总数量为170份而非185份。
- ③ 详见(2020)皖0103行初26号行政判决书。
- ④ 详见(2020)皖0103行初26号行政判决书。
- ⑤ 数据来自于2021年度《最高人民检察院工作报告》,数据来源于<https://www.spp.gov.cn/>,访问时间:2021年12月。
- ⑥ 详见(2020)陕7101行初276号行政判决书。
- ⑦ 详见(2020)豫1502行初81号行政判决书。
- ⑧ 详见(2020)黔0181行初16号行政判决书。
- ⑨ 环境行政公益诉讼案件较少适用判决变更、给付判决形式,这和环境行政领域的专业性及司法权对行政权的尊让原则相关。判决变更是针对“行政处罚明显不当,或者其他行政行为涉及对款额的确定、认定确有错误的”,但是由于环境行政执法针对的是专业性较强的领域,这要求法院在审查该类纠纷时,司法权对行政权保持适当的谦抑性,避免越界对行政权造成较多干扰。而给付判决通常是行政相对人认为有关行政机关没有履行给付赡养费、抚育费等职责,请求法院判令行政机关履职。但环境行政公益诉讼类案件中原告是检察机关不存在给付请求。所以给付

判决与变更判决在环境行政公益诉讼中比较少见。

⑩ 详见(2017)吉2403行初12号行政判决书。

⑪ 详见(2020)黔2722行初2号行政判决书。

⑫ 所谓诉前程序是指检察机关在向法院起诉前,应先向行政主管机关提交检察建议,行政机关在两个月内行使职权,两个月后检察机关如果认为行政机关未履职或履职不合格,就向法院提起公益诉讼。

参考文献

- [1] 湛中乐,尹婷.环境行政公益诉讼的发展路径[J].国家检察官学院学报,2017(2):49-58.
- [2] 刘超.环境行政公益诉讼的绩效检视与规则剖释——以2018年140份环境行政公益诉讼判决书为研究样本[J].甘肃政法学院学报,2019(6):1-19.
- [3] 王曦.论环境公益诉讼的立法顺序[J].清华法学,2016(10):101-144.
- [4] 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(2):41-53.
- [5] 吕忠梅.环境公益诉讼辨析[J].法商研究,2008(6):131-137.
- [6] 肖建国.利益交错中的环境公益诉讼原理[J].中国人民大学学报,2016(2):14-22.
- [7] 黄学贤.给付判决在行政诉讼判决体系中的定位[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2021(4):72-83.
- [8] 闫尔宝.论我国行政诉讼类型化的发展趋向与课题[J].山东审判,2017(4):4-22.
- [9] 刘超.环境行政公益诉讼受案范围之实践考察与体系展开[J].政法论坛,2017(4):50-59.
- [10] 夏云娇,尚将.环境行政公益诉讼判决方式的检视及其完善[J].南京工业大学学报(社会科学版),2021(3):29-41.
- [11] 罗朝国,彭强.检察机关提起环境行政公益诉讼若干问题探析:评六盘水市六枝特区人民检察院诉安顺市镇宁县丁旗镇人民政府[J].法律适用,2017:39-45.
- [12] 秦前红.检察机关参与行政公益诉讼理论与实践的若干问题探讨[J].政治与法律,2016(11):83-92.
- [13] 徐日丹,贾阳.提起公益诉讼前应严格履行诉前程序[N].检察日报,2016-1-17(1).
- [14] 李英,王森.检察机关提起环境行政公益诉讼面临的挑战[J].华北电力大学学报(哲学社会科学版),2019(2):76-83.
- [15] 李成,赵维刚.困境与突破:行政公益诉讼线索发现机制研究[J].四川师范大学学报(社会科学版),2018(4):54-61.
- [16] 程琥.行政协议案件判决方式研究[J].行政法学研究,2018(5):79-92.
- [17] 梅艳.行政庭行政公益诉讼的裁判规则:以行政机关“不依法履行职责”为视角[J].三峡大学学报(人文社会科学版),2020(1):93-98.
- [18] 刘超.环境行政公益诉讼的绩效检视与规则剖释——以2018年140份环境行政公益诉讼判决书为研究样本[J].甘肃政法学院学报,2019(6):1-19.[24].
- [19] 刘卫先,张帆.环境行政公益诉讼中行政主管机关不作为违法及其裁判的实证研究[J].苏州大学学报(法学版),2020(2):68-77.
- [20] 张力,黄琦.环境行政公益诉讼中“行政机关是否履行法定职责”的司法审查——第137号指导性案例裁判要旨司法适用规则的构建[J].山东法官培训学院学报,2021(4):14-26.
- [21] 高桂林,刘焱.我国环境行政公益诉讼诉前程序研究[J].广西社会科学,2018(1):98-105.
- [22] 章志远.中国行政诉讼中的府院互动[J].法学研究,2020(3):3-19页.
- [23] 卢超.从司法过程到组织激励:行政公益诉讼的中国试验[J].法商研究,2018(5):25-35.
- [24] 曹明德.检察院提起公益诉讼面临的困境和推进方向[J].法学评论,2020(1):118-125.
- [25] 于子茹.最高人民检察院总结公益诉讼试点工作成果[N].民主与法制时报,2017,7.
- [26] 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.
- [27] 丁国民,贲丹丹.公益诉讼提起主体之拓展[J].东南学术,2021(6):110-120.
- [28] 滕艳军.检察机关一审败诉行政公益诉讼案件实证研究[J].社会治理,2019(9):77-87.
- [29] 梁凤云.不断迈向类型化的行政诉讼判决[J].中国法律评论,2014(4):152-156.
- [30] 刘超.环境行政公益诉讼受案范围之实践考察与体系展开[J].政法论丛,2017(4):50-59.
- [31] 付颖琦,杨朝霞.我国环境行政公益诉讼的问题和对策——基于2019年127份典型裁判文书的分析[J].环境保护,2020(14):54-59.
- [32] 黄辉,沈长礼.扩展与限缩:环境行政公益诉讼原告资格之确定[J].合肥工业大学学报(社会科学版),2020(5):40-46.
- [33] 朱全宝.检察机关提起环境行政公益诉讼:试点检视与制度完善[J].法学杂志,2017(8):117-123.
- [34] 周佑勇.行政法基本原则的反思与重构[J].中国法学,2003(4):174-182.
- [35] 张力,黄琦.环境行政公益诉讼中“行政机关是否履行法定职责”的司法审查——第137号指导性案例裁判要旨司法适用规则的构建[J].山东法官培训学院学报,2021(4):14-26.
- [36] 王中政.环境行政公益诉讼受案范围的规范解释与实证分析[D].重庆:西南政法大学,2019.
- [37] 付颖琦,杨朝霞.我国环境行政公益诉讼的问题和对策——基于2019年127份典型裁判文书的分析[J].环

- 境保护,2020(14):54-59.
- [38]靖传忠,杨青.行政公益诉讼请求的实证分析[J].中国检察官,2019(22):48-51.
- [39]王明远.论环境权诉讼——通过私人诉讼维护环境公益[J].比较法研究,2007(3):52-65.
- [40]秦天宝,段帷帷.论我国环境行政公益诉讼制度的发展——以全国首例检察机关提起环境行政公益诉讼案为[J].环境保护,2015(1):55-57.
- [责任编辑 李瑞萍]

An Empirical Study of the Environmental Administrative Public Interest Litigation Based on 185 Samples of Judgement Documents in 2020: the Identification, Dilemma, and Solution

WANG Yong, WANG Zongtao

(Law School, Wenzhou University, Wenzhou 325000, China)

Abstract: The unique operation logic and content construction of environmental administrative public interest litigation make it have a unique functional positioning. Through the multi-dimensional summary of 185 environmental administrative public interest litigation judgment documents in 2020, it can be found that the current environmental administrative public interest litigation in China is characterized by high success rate of procuratorial organs, major proportion of ecological environmental pollution cases, and large number of administrative omission cases. Due to the heavy and complex judicial reality of environmental cases, there are still many problems in the trial practice, such as the deviation of the single source of the cases from the diversification of the reality, the ambiguity of performance standards in cases and the unification of judicial trial standards, and the conflict between the formalization of case judgment results and the complication of handling environmental problems. The reason lies in the disadvantages of the rules and the operation of the various influencing factors. It is suggested to design countermeasures from the aspect of regulation construction and trial practice, respectively; in this sense, therefore, this paper attempts to provide suggestions to improve the status quo from the following aspects, namely, broadening the sources of case clues, clarifying the performance standards of administrative organs, and optimizing the types of judgment.

Key Words: environmental administrative public interest litigation; judgment type; operation dilemma; optimization of the approach