

# 中国特色检行协作型行政公益诉讼模式研究

郑雅方

**摘要：**中国特色公益司法保护的实践经验表明，以检察权和行政权密切配合和相互协作为精神内核的检行协作型公益诉讼模式，能够适应国家治理体系和治理能力现代化的需要，应当成为我国行政公益诉讼制度发展的理想模式。检行协作型公益诉讼模式的生成，需要从检察建议精准性、检行协作高效性和履职尽责层次性保障机制的健全入手。检察建议精准性之保障机制包括质效提升机制、考核激励机制和社会公开机制，力争在节省司法资源的前提下增强行政机关纠正违法行为的积极性和主动性；检察行政协作高效性之促进机制包括互派交流机制、互推支持机制和互联共享机制，力图营造行政公益诉讼茁壮成长的的外部制度环境；履职尽责标准层次性之区分机制依次包括严格对照权责清单、穷尽行政监管手段和遏制行政违法行为等三个要素，力求破解行政公益诉讼有效实施的关键难题。检行协作型公益诉讼模式的提出和实践，能够进一步完善中国特色社会主义法治话语体系。

**关键词：**检行协作型模式；行政公益诉讼；行政诉讼

【中图分类号】D922.1；D926.3 【文献标识码】A 【文章编号】2096-6180（2022）02-0128-17

## 一、问题的提出

自党的十八届四中全会明确提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”的改革任务以来，在中央全面深化改革领导小组、全国人大常委会的大力推动和最高人民法院、最高人民检察院的精心部署下，北京等全国13个省、自治区、直辖市检察机关提起公益诉讼的试点工作取得了积极成效。2017年6月27日，第十二届全国人大常委会第二十八次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈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》，检察机关提起公益诉讼制度正式“入法”成为我国重要的诉讼法律制度。2018年3月2日，《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（法

【作者简介】郑雅方，法学博士，对外经济贸易大学法学院教授。

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“优化营商环境的法治建构”（项目批准号：21ZDA051）；对外经济贸易大学优秀青年学者资助项目（项目批准号：20YQ09）。

释(2018)6号,2020年修正,下称《公益诉讼解释》)发布施行,标志着具有中国特色的公益司法保护制度正式落地生根。在国家监察体制改革迅速推进的背景下,检察公益诉讼制度的法律化为新时代检察机关的涅槃重生提供了重要契机。公益诉讼制度试点工作实践数据显示,行政公益诉讼表现最为抢眼、行政公益诉讼诉前程序效果尤为明显。“我国检察公益诉讼的实践,从办案数量、运行模式、价值追求和实际效果等诸多方面,都已经呈现出不同于其他国家和地区类似制度的鲜明特点。”<sup>(1)</sup>2021年6月,中共中央印发《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(下称《法律监督意见》),重申“人民检察院是国家的法律监督机关,是保障国家法律统一正确实施的司法机关,是保护国家利益和社会公共利益的重要力量,是国家监督体系的重要组成部分”,并首次以党中央文件形式确认检察机关依法履行“四大检察”职能,要求“积极稳妥推进公益诉讼检察”。检察体制改革四年来的数据显示,最高人民检察院、省级人民检察院直接办理跨域、影响性公益诉讼案件110件,以诉前实现维护公益目的为最佳司法状态,99%以上案件在诉前解决了公益损害问题,对检察建议不能落实的,提起诉讼1万余件,99%以上获庭审支持,成为法治样本。<sup>(2)</sup>

检察机关提起行政公益诉讼制度的全面推进,既涉及检察权与行政权之间关系的重大调整,也涉及现行行政审判制度的重大变革。从某种意义上来说,《公益诉讼解释》的出台只是一种权宜之计,最终还是需要通过修改《中华人民共和国行政诉讼法》(下称《行政诉讼法》)对行政公益诉讼作出专章规定,以凸显检察机关提起公益诉讼的特殊性。面对这项全新的极具中国特色的行政公益诉讼制度,检察机关在人力资源配置、业务能力和办案智慧等方面都面临着诸多挑战。近几年来,全国各地检察机关通过开展专项业务培训、与高校科研机构合作研究、争办当地第一案等多种形式积极推进行政公益诉讼工作。<sup>(3)</sup>这些努力显示了检察机关推进行政公益诉讼、监督行政机关依法行政的勇气和决心,取得了一些实际成效。同时,局部地区的实践也表明,检察机关在办案过程中还存在“检察监督补足属性”理解不到位、受案范围界定不明、行政公益诉讼和民事公益诉讼性质不分等问题。<sup>(4)</sup>

作为一项极具中国特色的法律制度,行政公益诉讼制度的发展亟待在实践中反思的基础上进行理论创新。目前,行政法学界已从实证观察、制度建构等角度对行政公益诉讼展开了学理探讨。<sup>(5)</sup>有学者提出,试点过程建立了“行政公益诉讼=诉前程序+提起诉讼”的双轨模式,坚持“软硬兼

(1) 胡卫列:《在实践中丰富和发展检察公益诉讼制度》,载《法制日报》2019年3月6日,第5版。

(2) 蒋安杰:《检察变革四年间》,载《法治日报》2022年3月7日,第1版。

(3) 欧阳晶、刘荣松:《江西首例行政公益诉讼案宣判——“世界钨都”130余万元矿产资源补偿费全部征收入库》,载《检察日报》2018年4月15日,第1版;范跃红、毛伟利:《浙江首例行政公益诉讼案当庭宣判》,载《检察日报》2018年7月11日,第2版。

(4) 周辉、陈默:《行政公益诉讼案件立案审查的实践、问题与化解——关于安徽三年来行政公益诉讼案件调研》,载中华人民共和国最高人民法院行政审判庭编:《行政执法与行政审判》(总第72集),中国法制出版社2018年版,第193-204页。

(5) 代表性研究成果,参见刘艺:《构建行政公益诉讼的客观诉讼机制》,载《法学研究》2018年第3期;江必新:《中国环境公益诉讼的实践发展及制度完善》,载《法律适用》2019年第1期。

施、数措并举”的生长路径，既能有效对行政权进行监督，也有利于维护国家和社会公共利益。<sup>(6)</sup>如果说双轨模式尚属立足程序运作机理对制度本体的一种提炼，那么立足权力结构关系视角对行政公益诉讼制度环境的提炼更有必要。原因在于，检察公益诉讼是党中央和习近平总书记亲自部署的一项重大改革举措，是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。对中国特色检察公益诉讼制度的认知，必须置身于宏观的国家权力结构图景中进行观察。

笔者认为，近几年来，行政公益诉讼制度的实践显示，作为维护公共利益的两支核心力量，检察权和行政权之间并不存在根本的利益冲突，只有在坚持党的领导下实现二者之间的密切配合和相互协作，才能真正促进公共利益实现的共同目标。党的十八大以来，在加强党中央集中统一领导的语境之下，有效实现执政党的政治领导权与政府机构的行政权平衡的“党政体制”<sup>(7)</sup>形成。置身于新的党政关系话语体系之下，这种“检行协作型”公益诉讼模式的提出，是对中国特色公益司法保护实践经验的提炼，也是对“检行对抗型”公益诉讼模式的否定，体现出中国特色行政诉讼制度的新发展。我国的行政公益诉讼制度属于行政法秩序维护的客观诉讼，与传统行政诉讼法所确立的以保护行政相对人合法权益为目的的主观诉讼存在根本差异。目前的行政公益诉讼虽然规定在《行政诉讼法》第26条有关原告资格的条款之中，但其本质属性及运行规则尚须从行政诉讼法文本之外找寻。总体来说，检行协作型公益诉讼的终极使命在于国家和社会公共利益的实质性维护，法院的功能定位主要是公共利益的判断者和维护者，检察机关与行政机关之间并非直接权益的对抗关系而是一种围绕公益维护形成的协同关系，法院的司法审查标准更多侧重行政机关是否履职尽责的判断，其程序运作更多依赖审判机关和检察机关的共同主导（见表1）。为行政公益诉讼制度的长远发展大计，“检行协作型”公益诉讼模式的生长，有赖于检察建议精准性、检行协同高效性和履职尽责层次性等三重保障机制的健全和完善。有理由相信，“检行协作型”公益诉讼模式的日臻成熟，必将进一步加快国家治理体系现代化的进程。<sup>(8)</sup>

表1 检行对抗型行政公益诉讼模式与检行协作型行政公益诉讼模式的区别

诉讼模式	检行对抗型模式	检行协作型模式
诉讼目的	明辨是非曲直	公益实质维护
司法功能	监督行政	公益判断
诉辩关系	检行对抗	检行协作
审查标准	合法性审查	履职尽责判断
程序运作	审判主导	检审共导

(6) 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》，载《行政法学研究》2017年第5期，第50-51页。

(7) 景跃进等主编：《当代中国政府与政治》，中国人民大学出版社2016年版，第27页。

(8) 刘艺：《论国家治理体系下的检察公益诉讼》，载《中国法学》2020年第2期，第149页。

## 二、检行协作型行政公益诉讼模式的制度基础：精准性取向的检察建议

行政公益诉讼制度从法律授权到试点先行再到入法推进的全过程，以检察机关向行政机关提出检察建议为核心的诉前程序成为提起行政公益诉讼的必经程序，既发挥了行政机关纠正违法行为的主动性，又有效节约了司法资源。<sup>[9]</sup> 最高人民检察院与原国土资源部 2017 年 12 月 27 日联合发布的《关于加强协作推进行政公益诉讼促进法治国土建设的意见》（高检会〔2017〕4 号，下称《法治国土意见》）明确提出，要充分发挥诉前检察建议的功能，把诉前程序和提起诉讼两个阶段、两种方式放到同等重要的位置。虽然在行政公益诉讼制度的实施过程中不必刻意追求诉前程序和诉讼程序的办案比例，但通过相应机制的完善确保检察建议的精准性和可接受性却是未来努力的重要方向。

2019 年 2 月 26 日，最高人民检察院正式公布《人民检察院检察建议工作规定》（高检发释字〔2019〕1 号，下称《工作规定》），从原则、类型、目的、范围、调查办理、督促落实和监督管理等方面对检察建议制度进行了“全景式”规定。《工作规定》是针对人民检察院所有检察建议印发的，为了切实保障公益诉讼类检察建议的精准性，建议还应建立以下三项机制，进一步夯实检行协作型公益诉讼模式的基础。

### （一）建立检察建议质效提升机制

为提高公益诉讼类检察建议的精准性，首先必须提升检察建议本身的质量和效益，从规范化水准、与诉讼程序的衔接和监督救济渠道的畅通等方面进行努力。

第一，提高检察建议的规范化水准。起草一份优质检察建议书的难度丝毫不亚于撰写一份优质的起诉书，检察建议质效的提升首先必须立足于检察建议自身的规范化建设。一方面，要赋予检察机关独立的调查核实权。一份高质量的检察建议应建立在充分的调查核实基础之上，确保证据材料的完整性和真实性。在检察建议作出之前，除依法调取行政机关收集和保存的行政执法证据之外，检察机关也应当具有独立的调查核实权，实地走访勘验，向当事人和利害关系人了解情况并听取建议，在必要时还可以委托权威专业机构出具鉴定意见。<sup>[10]</sup> 另一方面，要加强检察建议书的论证说理。检察建议书的内容一般包括案件事实、现有证据、违法情形、具体建议和法律依据等内容，检察机关多数情况下较为注重事实证据和法律依据，却往往忽视了对具体建议内容的论证和说理。为增强被监督行政机关的可接受性，增强检察建议“以儆效尤”的一般预防效果，有必要加强检察建议书的论证说理。以 2018 年 3 月 2 日最高人民检察院发布的三大“诉前程序典型案例”之首的“湖南省蓝山县环保局不依法履行职责案”为例，该案之所以能够通过诉前检察建议方式取得实质性效果，除了行政机关的积极配合之外，主要就在于蓝山县人民检察院经过深

[9] 胡卫列、迟晓燕：《从试点情况看行政公益诉讼诉前程序》，载《国家检察官学院学报》2017 年第 2 期，第 38 页。

[10] 《工作规定》第 13 条明确规定：“检察官在履行职责中发现有应当依照本规定提出检察建议情形的，应当报经检察长决定，对相关事项进行调查核实，做到事实清楚、准确。”此项规定有助于提升检察建议的精准性。

入调查核实后，向蓝山县环保局发出了内容精准确当的检察建议，建议县环保局立即采取有效措施，对环境损害责任方廖某某选矿厂的废水、废渣进行处置，防止废水、废渣逸散，避免对环境造成进一步的污染；依法履行环境监管责任，责令相关人员尽快制订污水处理方案及土壤污染修复方案，并监督相关责任人员依方案实施。<sup>〔11〕</sup>

第二，夯实检察建议与诉讼程序的有序衔接。以检察建议为核心的诉前程序是检察行政公益诉讼的必经程序，并已跃升为终结公益诉讼案件的主要程序。<sup>〔12〕</sup>不过，检察建议的积极意义并不意味着检察机关在行政公益诉讼中放弃诉权的行使，单纯倚重不具有法律强制力的检察建议去纠正行政机关的违法行为。相反地，对于超过法定期限不予答复、纠正违法行政不彻底以及抗拒检察建议等情形，检察机关不能久拖不决，而应当果断放弃诉前程序，将案件及时转入诉讼程序，以行政公益诉讼判决的法律强制力迫使被监督行政机关及时整改，纠正违法行政或行政不作为。诉前程序和诉讼程序的有序衔接还意味着，检察建议的内容应当具有预见性和全面性，在转入诉讼程序后能够与检察机关的诉讼请求和诉讼类型相衔接，避免因检察建议内容的遗漏而影响后期的诉讼效果。<sup>〔13〕</sup>

第三，畅通检察建议的救济渠道。一份高质量的检察建议有助于督促行政机关依法履行职责，但一份有瑕疵甚至错误的检察建议却会侵犯行政权的自主性，不仅无益于公共利益的保护，而且还会削弱检察监督的权威性。因此，提升检察建议的质效不能忽视救济渠道的完善。具体来说，可以借助三道程序的过滤。一是社会监督程序。为进一步扩大检察建议的监督主体，在检察机关内部的日常执法检查之外，应当鼓励检察建议利害关系人和社会公众向检察机关就检察建议的适法性提出申诉、检举或批评、建议，这样可使检察机关重新审视检察建议的正当性，提高检察建议的制发质量。二是自我纠错程序。检察建议的制发机关发现作出的检察建议存在违法或不当情形的，可以提交检察委员会审议，对先前作出的检察建议予以撤回或变更。三是检察复议程序。如果被监督的行政机关对检察建议存在异议，可以仿照行政复议程序，向检察建议制发机关的上级机关提起复议请求，由上级检察机关作出相应的复议决定并送达复议决定书。<sup>〔14〕</sup>复议期间，检察建议不停止执行。检察建议监督程序的完善，能够减少检察权与行政权之间的冲突，避免司法权不必要的介入。

## （二）建立检察建议考核激励机制

鉴于诉前检察建议已经成为与诉讼程序相并列的行政公益诉讼常规性制度，且在公益案件的行政检察监督中扮演着“急先锋”和“主力军”的双重角色，其重要性不言而喻。在国家监察体制改革的大背景之下，原本由检察机关行使的反贪、反渎职职能划归监察委员会。提升检察机关

〔11〕《最高人民法院、最高人民检察院发布10起检察公益诉讼典型案例》，载《检察日报》2018年3月3日，第3版。

〔12〕徐全兵：《检察机关提起行政公益诉讼的职能定位与制度建构》，载《行政法学研究》2017年第5期，第78页。

〔13〕齐钦、梁国武：《检察机关提起公益诉讼若干重要问题解析》，载《中国检察官》2018年第5期，第9页。

〔14〕杜承秀：《执法检察建议机制法治化问题探析》，载《政治与法律》2018年第1期，第159页。

发布检察建议的积极性和主动性，有必要建立检察建议考核激励机制。根据《中华人民共和国人民检察院组织法》（2018年修订）的相关规定，刑事公诉是检察机关的主要职责，即使是在履行检察公益诉讼职能时，检察机关也更多关注公益案件的办案数量和胜诉数量。换言之，在传统的检察机关内部考核体系之中，刑事公诉和公益诉讼的办案量和胜诉率是绩效考核的重要指标，而作为诉前程序的检察建议在考评体系中的权重则往往偏低。笔者认为，今后应当从以下两个方面提升检察建议在检察官履职绩效考核中的重要地位，并以建构科学合理的检察绩效考核体系为契机，打造检察建议激励机制。

第一，建立科学的考核指标体系。目前，以检察建议方式结案的案件比例基本维持在全部行政公益诉讼案件的八成左右，检察建议早已不是行政公益诉讼中的新生事物。因此，关于检察建议的考核标准应当从单纯追求发出“数量”和“回复率”的初级阶段，逐步过渡到重视检察建议本身“质量”和“执行率”的高级阶段。具体而言，今后考核检察建议时应当更加关注其纠正违法或不当行政行为的针对性和有效性，关注行政机关对检察建议的信服度和遵从度，以检察建议落实情况的结果作为考核的主要指标。

第二，构建多样化的考核主体。根据《工作规定》第17条第1款的规定，在检察建议制发之前，检察长和检察机关内部的法律政策研究部门负责对检察建议的必要性、合法性和说理性等进行把关；第26、29条还指出，在检察建议制发后，检察委员会定期对检察建议的落实情况进行评估，上级人民检察院应当加强对下级人民检察院开展检察建议工作的指导，及时通报情况，帮助解决检察建议工作中的问题。在当下检察建议的实际操作中，主要形成了以检察机关内部主体为主的考核评价体系。然而，内部考核主体在考核的中立性和全面性上仍然存疑，其考核结论的公正性和科学性难有保障。其实，检察建议的接收机关、党委和人大以及公益诉讼律师和学者等群体，均熟悉检察建议的内容和运作，也都对检察建议的实际效果抱有期待。因此，在考核主体的人员构成上，今后应当适度增加外部主体的比重，提升检察建议绩效考核的客观性和全面性，以公正的考评结果为动力，激励检察机关进一步提升检察建议的水准。

### （三）建立检察建议社会公开机制

在检察建议制度的实际运作中，考虑某些建议设计的规范性和建议内容的敏感性以及维护行政机关“脸面”的需要，检察建议一般由制发机关直接送达被监督的行政机关，第三方主体尤其是社会公众很难知晓检察建议的具体内容。《工作规定》第18条在书面送达之外首次设置了公告送达条款，规定在人民检察院、被建议单位或其他适宜场所，由检察官向被建议单位负责人当面宣读建议内容，并在必要时邀请人大代表、政协委员或者特约检察员、人民监督员等第三方人员参加。检察建议公告送达条款看似为检察建议公开机制的推行铺平了道路，但仔细分析不难发现，公告送达仍是以检察建议不公开为原则的，必须征得被建议单位的同意，且送达的场所和送达的参加人具有相对的局限性。检察建议的封闭性运作既不利于检察机关提升检察建议的规范化水平，也无助于督促被建议单位及时全面履行检察建议所载明的各项义务。为最大限度寻求第三方主体

和社会公众对检察建议的认同和支持，循序渐进地探索检察建议社会公开机制势在必行。笔者认为，检察建议社会公开机制的建立需要从以下三个方面着手推进。

第一，逐步实现检察建议书网上公开。虽然检察建议书不具有司法裁判文书的法律强制力，但其同样是作为国家权力机关的检察机关出具的正式法律意见，具有一定程度的规范效力。未来检察建议的社会公开机制，除依照《中华人民共和国政府信息公开条例》（2019年修订，下称《政府信息公开条例》）不予公开的事项外，可以通过上网方式向全社会公开。鉴于当下行政机关对检察建议社会公开还存在抵触情绪，可以先借助《检察日报》等媒体平台，将具有典型意义和指导价值的检察建议文书予以公布，待时机成熟时再将全部检察建议书网上公开。

第二，定期公开检察建议的落实情况。检察建议功能的发挥并不是检察机关简单的“一发了之”，而是要密切追踪被建议单位的执行情况，督促其依法履行法定职责，纠正行政不作为。检察建议如果被建议单位拒不履行，检察机关无法强制其实际履行。为增强行政机关的责任意识和履职意愿，提高检察建议的执行效率，定期向社会公布检察建议的落实情况可以引入社会监督力量，利用声誉机制和民意压力督促被建议单位积极整改，及时全面履行检察建议的各项要求。<sup>〔15〕</sup>人民检察院可主动延伸检察功能、积极助力法治政府建设，可以尝试制作发布各类检察白皮书。

第三，妥善增设检察建议公开的例外情形。向社会公开检察建议并不是为了盲目迎合信息社会的潮流和满足社会公众的猎奇心理，而是为了引入社会监督力量，提升检察建议的发布质效，督促检察建议的执行。因此，在不影响检察建议功能发挥的前提下，应当豁免公开部分检察建议信息。2019年4月，《政府信息公开条例》在时隔11年之后迎来首次“大修”，修订后的条例在先前的基础之上明确增列了几种政府信息豁免公开的情形，为检察建议豁免公开制度的建立提供了经验借鉴。具体而言，以下几种检察建议信息应当豁免公开：一是国家秘密和“三安全、一稳定”信息。如果检察建议涉及国家秘密，威胁国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定，一律不予公开。二是对第三方权益造成损害的信息。借助检察建议加强行政检察监督不能损害第三方利益，对于涉及商业秘密和个人隐私的检察建议信息，在未取得当事人同意的前提下，将不予公开。三是行政执法和检察执法的内部信息和过程性信息。对于行政机关和检察机关内部工作流程等内部信息和请示汇报等过程性信息，其对检察建议实体功能的发挥并无实际影响，除非法律规范有明确规定，否则可以不予公开。此外，对于质量瑕疵、整改完毕或后续公开意义不大的检察建议，应当增设检察建议公开时效制度，赋予当事人“被遗忘权”，允许检察建议公开主体予以撤销。

### 三、检行协作型行政公益诉讼模式运行的关键：高效性取向的检行协作

检察建议在行政公益诉讼中的兴起，标志着检察权与行政权之间的双向互动已经成为今后检察行政公益诉讼的“主旋律”，检察行政协同高效性之促进机制的建构亟须展开。2017年12月，

〔15〕 张晓飞、潘怀平：《行政公益诉讼检察建议：价值意蕴、存在问题和优化路径》，载《理论探索》2018年第6期，第128页。

最高人民检察院与原国土资源部联合发布的《法治国土意见》是国内首部规范检察行政互动机制的规范性文件，成为“试水”检行互动的成功范例；2019年1月，最高人民检察院再次联合生态环境部、国家发改委等九个部委机关，共同发布《关于在检察公益诉讼中加强协作配合依法打好污染防治攻坚战的意见》（下称《污染防治意见》），进一步促进了检行互动机制向纵深方向发展。诚如学者在点评“推动中国法治进程十大行政诉讼典型案例”中唯一的行政公益诉讼案——“贵州省六盘水市六枝特区人民检察院诉贵州省镇宁布依族苗族自治县丁旗镇人民政府环境行政公益诉讼案”时所言：“环境治理是典型的系统工程，而一个系统能否正常发挥功能与其各部分间是否协同运行紧密相关。环境行政公益诉讼作为环境治理这个大系统的一部分，其功能和机制设计应超越狭隘的司法视角，充分注意与其它相关机制的协同互动。”<sup>〔16〕</sup>就检行协作型公益诉讼模式的运行而言，关键还在于健全检行协同高效性促进机制，具体可从互派交流、互推支持和互联共享三个方面具体展开。

#### （一）检行互派交流机制

长期以来，受职能定位和业务范围的影响，检察机关行政法方面的专门人才普遍缺乏，行政检察事业还有非常大的发展空间。在现有体制内，能否积极作为还需要各方面的协力，最高人民检察院与原国土资源部及其他中央部委机关联合发文突出“加强协作”就是很好的创新。同样，行政职能部门由于缺少行政检察监督的实务经验，对检察建议的落实和公益诉讼案件的审理情况也并不熟悉。因此，应当推动建立检察机关公益诉讼部门与相关行政机关政策法规部门之间的人员互派交流机制，互通有无、取长补短，切实提高公益诉讼办案人员和行政执法人员的业务素质和专业能力。<sup>〔17〕</sup>

一方面，行政执法具有主动性、专业性、复杂性和裁量性特征，生态环境保护、食品药品安全、国有财产保护和国有土地出让等不同的公益保护领域也均具有各自的特殊性。对于刚刚从事公益诉讼工作的检察人员而言，只有了解不同公益诉讼领域行政执法的运行情况，其所制发的检察建议及后续的公益诉讼裁决与行政执法实践形成对接，才能督促行政机关全面正确履行职责，制止行政相对人的违法行为。将公益诉讼办案人员派往相关行政机关交流学习，可以让他们深入到行政执法第一线，更好地体察违法行为产生的原因，从而增强检察建议和公益诉讼请求的针对性和可操作性，使行政公益诉讼的提起能够获得更高的认同度。

另一方面，检察机关作为法律监督机关，对行政执法的法律依据有更为全面的理解，参与大量公益诉讼案件审理活动也能够全面掌握行政执法风险和执法漏洞。将相关行政机关政策法规部

---

〔16〕 刘艺：《环境正义的司法治理路径探索——六枝特区人民检察院环境行政公益诉讼案评析》，载《中国法律评论》2019年第2期，第78页。

〔17〕 值得关注的是，最高人民检察院与生态环境部等九部委联合发布的《污染防治意见》第21条规定，“检察机关可聘请部分行政执法机关业务骨干任命为特邀检察官助理，共同参与公益诉讼办案工作”。这种“请进来”的做法值得肯定。当然，邀请检察官“走出去”也是十分必要的。



门的工作人员派往检察机关公益诉讼部门交流学习，既能缓解因机构改革和职能整合而导致人手短缺的燃眉之急，也便于行政机关工作人员开展行政公益诉讼典型个案的剖析和类案的研究，梳理和汇总本行政领域的执法得失，研判行政执法风险，从源头上规范行政执法，杜绝违法行政和行政不作为现象的发生。此外，行政机关政策法规部门的工作人员亲身参与行政检察监督工作，可以更好地理解检察建议和公益诉讼裁判所蕴含的法律精神，促进检察建议的落实和司法裁判的执行。

## （二）检行互推支持机制

在检察机关和行政机关互相派驻工作人员交流学习之外，检察行政之间的互动还应当注重互相推进各自职权的行使，充分理解并支持对方的履职活动。《法治国土意见》将检察机关提起行政公益诉讼定位为“督促之诉”和“协同之诉”，认为在通过行政公益诉讼保护国家利益和社会公共利益方面，检察机关和行政机关的目标是一致的，检察机关“要在监督中体现支持，把监督融入支持之中”。这些全新表述体现了行政公益诉讼理念的新发展，为检行机关之间深度、高效的协同提供了广袤空间。

首先，行政机关应积极参加行政公益诉讼庭审活动。2014年修订的《行政诉讼法》将行政机关负责人出庭应诉上升为行政审判的基本制度，不仅有助于塑造行政机关依法行政的良好形象，而且有利于行政争议的实质性化解，并成为凝练社会共识的新型制度平台。<sup>〔18〕</sup>为促进检察机关和行政机关之间的互动合作，最高人民检察院可以出台司法解释等方式助推行政机关负责人出庭应诉制度落地生根，联合相关部委发文，推动行政机关负责人真正参与到检察行政公益诉讼的庭审活动中来。具体而言，检察行政公益诉讼的应诉工作主要围绕以下几个阶段展开：在应诉准备阶段，政府职能部门应当根据诉讼请求和诉讼类型精心准备答辩内容；在庭审过程中，政府职能部门应当与作为起诉主体的检察机关充分沟通，寻求纠正违法行为、全面正确履职的具体方案；在裁判执行阶段，政府职能部门须按照裁判要求严格执行，有效制止行政相对人的违法行为，避免公共利益遭受进一步损害。

其次，检察机关应在尊重行政自主性的前提下审慎行使检察权。基于行政权的管理属性，行政机关是公益保护任务的主要承担者。同样地，基于检察权的监督属性，检察行政公益诉讼的诉前程序和诉讼程序仅是为了督促行政机关全面正确履职尽责，从而避免因监管不力而产生的行政相对人违法行为继续侵害公共利益。换言之，在公益保护的终极目标上，检察机关和行政机关应当是也完全可能是一致的。因此，在检察机关针对行政机关违法行为的法律监督之中，要体现检察权对行政权的支持，把监督融入支持之中。为此，检察机关在行政检察监督活动过程中应当审慎行使权力，严格恪守检察权的权力边界，不得随意干预行政机关的执法活动，同时，检察机关在公益保护中应当严格遵循穷尽行政救济原则，检察建议和公益诉讼只是行政救济之外的一种补

〔18〕 章志远：《行政机关负责人出庭应诉制度的法治意义解读》，载《中国法律评论》2014年第2期，第150页。

充措施和最后选择。检察机关在判断行政机关有无全面正确履职时要坚持合法性审查原则，行政机关一旦在公益诉讼过程中纠正了自身违法行为，检察机关就应当及时撤诉或变更诉讼请求，避免无端耗费宝贵的司法资源。例如，在“安徽省潜山县人民检察院诉潜山县安全生产监督管理局不履行追缴罚款职责系列案”<sup>〔19〕</sup>中，围绕检察院能否将行政机关不履行追缴罚款职责的行为均纳入公益诉讼受案范围就产生了很大争议。一旦将具有行政处罚权的行政机关推上行政公益诉讼的被告席，检察机关所监督的范围事实上就会拓展到几乎所有的行政管理领域，这与现行立法规定的精神显然是不相吻合的。因此，审慎行使权力、避免盲目跃进对于当下的检察机关来说无疑还是需要强调的。

### （三）检行互联共享机制

互派交流机制和互推支持机制是促进检察机关和行政机关良性互动的主干机制，为保证上述两项互动机制的有效实施，在检察机关和行政机关之间还需要补充完善一系列常态性的配套措施，增强彼此联络，共享执法信息。具体来说，应建立以下三类互联共享机制。

第一，确立检察行政日常联席会议制度。就行政公益诉讼中的共通性问题，检察机关和同级行政机关应当定期或不定期召开联席会议，商讨如何预防和制止层出不穷的行政违法行为。如果是行政机关在履职过程中存在违法失职行为，联席会议应当全面梳理问题、分析问题成因、寻找解决方案，通过源头治理的方式预防问题的再次产生；如果是检察机关在公益诉讼诉前程序和诉讼程序中出现的执法不规范问题，联席会议应当提出下一步改进的意见和建议。总而言之，联席会议制度搭建起增进检察机关和行政机关执法默契的互助平台，在尊重检察机关和行政机关意志的前提下，以会议纪要的形式明确行政公益诉讼中具体问题的解决路径，这种经常性工作交流机制的有效运作，不仅可以减少行政公益诉讼中检察权和行政权之间可能的界限分歧和执法摩擦，而且还能够最大限度凝聚共识和增进互信。

第二，建立检察行政执法信息共享平台。为更好地发挥检察行政公益诉讼在违法监督和公益保护中的积极作用，深入公益保护执法一线的行政机关，应当从社会公共利益全局出发，着眼于行政执法法治化的长远考虑，主动向检察机关提供和分享公益诉讼线索信息、行政违法证据信息和行政执法结果信息等，从而弥补行政公益诉讼中检察机关的信息劣势。首先，公益诉讼线索信息是检察机关介入的前提。行政机关可借助和依托现有行政执法与刑事司法衔接的信息共享平台，及时向检察机关移送公益诉讼案件线索，并逐步确立案件移送标准和移送程序。其次，行政违法证据信息主要是指行政机关掌握的监测数据和鉴定信息，此类信息专业性和技术性较强，检察机关一般没有能力获取。最后，行政执法结果信息主要是指行政处罚等执法决定，此类信息可辅助检察机关的法律监督活动，帮助检察机关判断行政机关是否全面正确履行职责，是检察行政公益诉讼案件潜在的发现渠道。与此同时，检察机关也应当通过信息共享平台，向行政机关提供公益

〔19〕安徽省潜山县人民法院行政判决书，（2017）皖0824行初48、50、51号。

诉讼类案、群案信息和统计分析数据，发挥前期预警功能，便于行政机关及时填补执法漏洞，防微杜渐。

第三，检察行政联合开展公益保护专项行动。环境、安全和健康等公益保护具有长期性、多领域和复杂性等特征，短期内行政机关无力全面兼顾和多方出击。因此，针对典型性、普遍性或突发性等公益保护重大事项，检察机关应当与行政机关联合开展专项行动，既可以利用行政机关在执法调查和鉴定取证上的技术优势，又能够充分发挥检察机关在法律监督和刑事司法上的职能优势。<sup>(20)</sup> 值得注意的是，在诸如偷排污水等公益损害事项中，由于监管职能交叉，环保、水务、市场监管和住建等行政职能部门可能均负有一定程度的监管职责。如此一来，多个行政职能部门之间可能出现职责界限不清和互相推诿卸责的问题。为此，在公益保护专项行动中，检察机关应当担负起统筹协调的组织重担，根据检察行政公益诉讼的办案需求，协调不同行政职能部门的分工，促进彼此沟通，圆满完成公益保护专项行动的各项任务。检察机关如果能够提前参与专项行动，就能够有效避免上述问题的发生。

#### 四、检行协作型行政公益诉讼模式的核心：层次性取向的履职尽责

创设检察行政公益诉讼制度的初衷是充分利用检察权和司法权的优越性，在公共利益的法律保护中开辟出一条监督行政权行使的新途径。因此，行政公益诉讼制度的全部运作最终均集中于行政机关是否履职尽责的法律判断上。行政机关履职尽责标准的判断是行政公益诉讼制度具体实施中最为关键的问题，也是行政公益诉讼案件庭审中最大的争议焦点。<sup>(21)</sup> 在2017年6月再次修订的《行政诉讼法》中，新增的第25条第4款就行政公益诉讼问题作出专门规定：“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的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”可见，立法上是将“违法行使职权”和“不作为”明确列举为行政机关没有履职尽责的两种情形。《法律监督意见》进一步提出，要积极稳妥拓展公益诉讼案件范围，探索办理安全生产、公共卫生、妇女及残疾人权益保护、个人信息保护、文物和文化遗产保护等领域公益损害案件，总结实践经验，完善相关立法。

---

(20) 例如，在浙江省丽水市检察机关近期开展的践行“浙西南革命精神”公益诉讼专项监督活动期间，有热心市民向莲都区检察院反映，莲都区中山街与人民街十字路口有一家餐馆取名为“土八路菜馆”，名称使用不当，有损八路军革命先烈的名誉。莲都区检察院接到举报后，立即派员到现场调查情况，并分别走访了莲都区退役军人事务局和莲都区市场监督管理局，了解行政部门相关职能，并讨论商家将“土八路”作为餐馆名称使用是否违法的问题。随后，莲都区检察院分别向莲都区退役军人事务局和莲都区市场监督管理局发出检察建议，最终促使三部门现场联合执法，敦促涉案商家自行整改。从此案处理过程来看，检察机关很好地把握了法律效果、社会效果和政治效果的统一。参见《餐馆取名“土八路”，当地检察院牵头责令其整改：八路不土》，载《新法制报》2019年5月3日，第5版。

(21) 孔祥稳、王玓、余积明：《检察机关提起行政公益诉讼试点工作调研报告》，载《行政法学研究》2017年第5期，第90页。

然而，在行政公益诉讼的司法实践中，上述两种判断标准非常笼统且并不周延。根据文义解释，“违法行使职权”主要是从积极层面界定行政机关的主动违法行为，“不作为”主要是从消极层面概括行政机关在公共利益保护上的“尸位素餐”现象。且不论“违法行使职权”和“不作为”在其自身内涵的界定上尚不清晰，两者之间也存在诸如“怠于履行职责”等模糊地带。大量行政公益诉讼案件显示，行政机关和检察机关之间往往在何谓“全面正确履职”的理解上存在认识差异，导致行政机关对检察机关的检察建议并不认同，也严重制约着行政权和检察权在公共利益保护方面的互动效果。<sup>〔22〕</sup>长期以来，我国的行政诉讼均是以保护行政相对人私人权益为目标的主观诉讼，审查的是被诉行政行为的合法性。相比之下，公益诉讼作为客观诉讼，则是以行政机关“有无全面正确履职”作为诉权启动、程序运行和裁判类型建构的核心。为实现中国特色行政公益诉讼制度的良性运作，消弭行政机关和检察机关在履职判断上的分歧，有必要深入挖掘和细致提炼经典行政公益诉讼案件中的司法裁判智慧，建构行政公益诉讼案件履职尽责标准多层次的判断机制。

#### （一）权责清单对照机制

与立法机关、行政机关和审判机关所不同的是，检察机关专司法律监督职责，并不直接从事法律制定和法律解释工作，这意味着检察机关在判断行政机关是否全面正确履职尽责时，应当为其提供一套可资参照的评价标尺，而不是单纯倚重检察机关的自由裁量。最高人民检察院在第49号指导性案例“陕西省宝鸡市环境保护局凤翔分局不全面履职案”（下称检例第49号）中指出：“对行政机关不依法履行法定职责的判断和认定，应以法律规定的行政机关法定职责为依据，对照行政机关的执法权力清单和责任清单……。”<sup>〔23〕</sup>可见，检例第49号的要旨在于，检察机关在判断行政机关履职情况时，应当以行政机关的法定职责为依据，而不是无限制地扩大行政机关的责任范围，对其课以法律规定之外的更高层次的履职要求。

我国行政权力清单制度的探索，起始于河北等地推行政务公开和反腐败的地方实践。在逐步积累地方探索经验的基础上，党的十八届三中全会将权力清单制度确立为一项全国性的改革举措。中共中央办公厅、国务院办公厅2015年联合印发的《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》（中办发〔2015〕21号），更是为行政权力清单制度改革制定了明确的时间表和路线图。相比法律文本中行政机关的职权和职责条款，行政权力清单具有两大显著优势：一是廓清权力边界。法律文本中关于行政职权的规定较为笼统，甚至在某些执法事项的管辖权上存在交叉和模糊之处，不利于不同的行政职能部门分工配合和责任担当，而行政权力清单则更为具体翔实，

---

〔22〕正如有的研究者所指出的那样，检察机关认定“是否履职”的依据并不局限于法律规定，还要求行政机关依据法律原则和精神从实现行政任务角度积极履行职责、纠正其怠于执法行为。这是一种结果导向的转变：出于切实保护公益的需要，行政公益诉讼扩展了“合法”的涵义。法院对行政公益案件的审查也不局限于形式合法性，还依据过错原则进行实质合法性审查。参见刘艺：《构建行政公益诉讼的客观诉讼机制》，载《法学研究》2018年第3期，第44页。

〔23〕最高人民法院第十三批指导性案例“陕西省宝鸡市环境保护局凤翔分局不全面履职案”（检例第49号）。

从而避免政府不同职能部门之间的推诿和扯皮。二是实现权力公开。在清单制作之外,清单公示同样是行政权力清单制度的重要内容。在既往的行政执法实践中,行政职权的行使和行政权力的运作具有一定的封闭性,行政机关究竟有多少职权、职权内容是什么、是否依法行使等均难以为社会公众所熟知。权力清单公开之后,行政职权得以在阳光下运行,接受社会监督。鉴于上述两大优势,权力清单理应成为行政公益诉讼案件中检察机关判断行政机关是否全面正确履行法定职责的重要参照标尺。

在我国的权力清单制度实践中,权力清单与责任清单通常是分别制作和各自实施的,两者的分离并不利于规范行政权力的运行。权力清单侧重对行政相对人权利干预的行政行为进行厘定,致力于行政规制具体目标的实现;责任清单则侧重对行政恣意和行政权滥用的防范,强调对行政权的控制和约束。<sup>[24]</sup>从权责一致的角度看,权力清单和责任清单的实施应当同步进行,片面强调其中任何一个方面都不利于行政权的合法有效行使。因此,严格对照权责清单将成为行政机关履职尽责与否的第一层次判断标准。

## (二) 行政监管穷尽机制

在行政公益诉讼案件中,公民个人因能力和成本等诸多因素的限制,难以通过私益诉讼方式实现对国家利益和社会公共利益的保护,行政权在生态环境和食品药品安全等公益保护中则负有更加重要的职责。在很多行政公益诉讼案件的审理过程中,行政机关认为,只要就行政违法行为作出行政处罚或者在多项行政监管手段中任选其一予以适用,即可符合依法履职的要求,就不能算作行政不作为。对此,最高人民检察院在发布的第30号指导性案例“郟阳区林业局行政公益诉讼案”(下称检例第30号)<sup>[25]</sup>和检例第49号“陕西省宝鸡市环境保护局凤翔分局不全面履职案”中,都针对行政机关这种怠于履职的行为作出了否定性评价。前者裁判要旨指出,负有监督管理职责的行政机关对侵害生态环境和资源保护领域的侵权人进行行政处罚后,怠于履行法定职责,既未依法履行后续监督、管理职责,也未申请人民法院强制执行,导致国家和社会公共利益未脱离受侵害状态,经诉前程序后,人民检察院可以向人民法院提起行政公益诉讼。后者裁判要旨指出,行政机关在履行环境保护监管职责时,虽有履职行为,但未依法全面运用行政监管手段制止违法行为,检察机关经诉前程序仍未实现督促行政机关依法全面履职目的的,应当向人民法院提起行政公益诉讼。具体而言,穷尽行政监管手段的判断标准应当包括以下三个要素。

第一,实现行政处罚的过罚相当。行政处罚是行政机关打击行政违法行为的常规性手段,但作出行政处罚决定并不意味着监管职责已经完全履行到位。对于违法情节严重、持续性违法和屡教不改等公益损害性较大的案件,行政机关还应根据法律规范的要求,结合违法行为的发展进程,不排除在适当时机作出最高处罚的决定,穷尽行政处罚的威慑功能。例如,对于屡教不改的企业持续性违法排放污染物的行为,行政机关应当根据2014年原环境保护部通过的《环境保护主管部

[24] 朱新力、余军:《行政法视域下权力清单制度的重构》,载《中国社会科学》2018年第4期,第114-115页。

[25] 最高人民法院第八批指导性案例“郟阳区林业局行政公益诉讼案”(检例第30号)。

门实施按日连续处罚办法》的规定作出按日连续处罚，通过提高当事人违法成本的方式，督促其及时纠正违法排污行为。

第二，综合运用多种行政监管手段。行政机关在履行职责的过程中，法律规范往往规定了多种可供选择的行政监管手段。换言之，在公益保护实践中，一般都有多种行政监管手段可资行政机关自由选择。行政机关不应固守行政处罚等传统的行政手段，或者单纯倚重责令改正等某一种行政监管措施，而是应当在权责清单的范围内，大胆采用行政协议、行政约谈、违法事实公布和信用惩戒等新型行政监管措施，丰富行政执法的“工具库”。因此，穷尽行政监管手段要求行政机关为了纠正公共利益的受损状态，不能仅仅满足于采取部分行政监管措施草草了事，而是应当全面梳理可供使用的包括行政处罚、行政强制、行政协议、行政约谈、责令改正和信用惩戒等在内的全部行政监管手段。根据违法行为的不同特征，以有效保护公共利益为原则，行政机关综合运用多种行政监管手段，如此，方能达到全面正确履职的要求。

第三，加强后续监管和执行监督。行政监管是一项涉及事前、事中和事后多个阶段的全过程活动。在简政放权、优化公共服务的市场监管体制改革背景下，尤其应当注重强化行政机关的事中、事后监管职能。以检例第30号为例，鄞阳区林业局在对金某某等三人破坏公益林的行为进行行政处罚后，并未监督当事人及时缴纳罚款，也没有督促当事人恢复森林植被，鄞阳区人民检察院基于鄞阳区林业局履行职责不到位而提起行政公益诉讼具有正当性。不难发现，行政机关针对公益违法行为作出行政处理决定后，既要通过加处罚款或申请人民法院强制执行等方式监督当事人及时履行行政处罚决定，又要督促违法当事人采取补救措施和恢复原状等方式，在纠正违法行为的同时尽量消除违法行为给公共利益所带来的不良影响。可见，加强后续监管和执行监督也是穷尽行政监管手段不可或缺的重要内容。

### （三）行政违法行为遏制机制

是否严格对照权责清单行使权力和穷尽行政监管手段，是衡量行政机关在公益保护中是否全面正确履职的重要标准。权责清单中权力行使的具体方式和行政监管手段的自由选择，都需要遵循行政权运行的内在规律。行政机关在法定范围内具有相对自主的裁量空间，检察权和司法权就具体个案履职判断时难免要对行政权保持适度的尊让。因此，在上述两种标准之外，仍需要从行政机关履职行为的结果向度上寻找一种简明客观的标准，以便检察机关和司法机关能够准确理解和适用。在最高人民法院公布的典型行政公益诉讼案件中，能否遏制行政相对人的违法行为成为最为直观的判断标准。

以最高人民法院第32号指导性案例“锦屏县环保局行政公益诉讼案”（下称检例第32号）为例，锦屏县环保局在发现鸿发石材公司等七家石材加工企业违反建设项目“三同时”制度及非法排放污水的情况下，作出了停业整改的处理决定。但限制整改决定作出后，锦屏县环保局并未继续就上述七家企业的整改情况进行监督管理，违法企业不仅没有按照“三同时”制度要求建设污水处理设施，而且擅自开工生产并继续非法排污。在锦屏县人民检察院向锦屏县环保局发出检

察建议后，锦屏县环保局明显重视不够，既未在法定期限内对检察建议的执行情况予以答复，也未有效督促鸿发石材公司等七家违法企业积极整改，污染环境的违法行为仍处于持续状态，严重侵害了当地居民的环境公共利益。于是，锦屏县人民检察院提起了环境行政公益诉讼。<sup>(26)</sup>

从检例第32号为代表的经典行政公益诉讼案例中，能够提炼出一条判断行政机关有无全面正确履职尽责的新标准，即行政机关是否能够有效遏制行政相对人的违法行为，使行政违法行为停止而不再对国家利益和社会公共利益继续造成损害。即使行政机关业已作出限期整改等针对行政违法行为的处理决定，如果行政相对人没有实际纠正或纠正不彻底的，仍应被视为行政机关没有真正履行好法定职责。遏制行政违法行为标准简便易行，在成就与否的判断上，行政机关、检察机关和司法机关一般不会存在分歧，可以作为判断行政机关有无全面正确履职尽责的底线标准，进而成为行政公益诉讼助力公益保护的最后一道防线。遏制行政违法行为标准的提出，有助于公益保护纠纷的实质性化解，进一步增进检察机关和行政机关之间的协同互助。在最高人民检察院检例第63号“湖北省天门市人民检察院诉拖市镇政府不依法履行职责行政公益诉讼案”中，裁判要旨指出，一级政府对本行政区域的环境质量保护负有法定职责。政府在履行农村环境综合整治职责中违法行使职权或者不作为，损害社会公共利益的，检察机关可以发出检察建议督促其依法履职。对于行政机关作出的整改回复，检察机关应当跟进调查；对于无正当理由未整改到位的，可以依法提起行政公益诉讼。此处“无正当理由未整改到位的”的表述，赓续了遏制行政相对人违法行为的识别标准，体现了最高人民检察院指导性案例裁判要旨适用的统一性。

## 五、结语

习近平总书记指出：“维护国家法治统一，是一个严肃的政治问题。我国是单一制国家，维护国家法治统一至关重要。”<sup>(27)</sup> 作为一项极具中国特色的维系法治统一的行政法律制度，行政公益诉讼的兴起和法律化，代表着中国从单向度借鉴西方法律制度和理论的“追仿型进路”，开始逐步迈向以适应中国具体国情、回应中国实际问题为目标的“自主型进路”。“自主型法治进路的实质，就是把解决中国实际问题、实现有效的社会控制与治理的要求渗透到法律及其运作的整个过程之中，从而形成与中国国情相适应的法治体系。”<sup>(28)</sup> 为此，行政公益诉讼的运行就需要尊重中国社会自身的法律传统，并紧紧围绕当下中国经济社会发展的大局。党的十九大报告指出：“我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化，既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要，也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。”可以预见的是，在建设美丽中国的伟大征程中，行政公益诉讼制度的发展有着非常广阔的空间，探索中

---

(26) 最高人民法院第八批指导性案例“锦屏县环保局行政公益诉讼案”（检例第32号）。

(27) 习近平：《坚定不移走中国特色社会主义法治道路，为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》，载《求是》2021年第5期，第9页。

(28) 顾培东：《中国法治的自主型进路》，载《法学研究》2010年第1期，第11页。

国特色的行政公益诉讼模式是摆在行政法学人面前的重要任务。

与传统法教义学分析模式所不同的是，本文的研究旨在把握行政公益诉讼制度运行环境的优化和协作运行，希冀通过检察建议精准性保障、检行协作高效性促进和履职尽责层次性区分等三重机制的建立健全，为一种理想的检行协作型公益诉讼模式的生成奠定基础。这种模式的选择和推行，能够为行政公益诉讼制度的健康运行营造良好的外部环境，使其真正发挥解决问题的作用。“在全面推行行政公益诉讼的实践中，无论是检察机关还是人民法院，都既要摆脱好大喜功式的盲目跃进，也要避免闭门造车不敢越雷池一步的故步自封。”<sup>(29)</sup>在检察体制改革发生重大变迁、行政审判事业稳步推行的当下，此论尤其值得加以关注。从这个角度来看，行政公益诉讼的本体问题固然重要，但外部环境优化和诉讼模式选择更为重要。行政公益诉讼涉及检察机关对行政机关进行监督的边界问题，有的行政机关不很理解，有的则有着防范和抵触情绪。“最高人民检察院党组多次强调，监督不是零和博弈。检察机关的工作是为了厚植党执政的政治基础，为党中央赢得民心，赢得了民心当然也会赢得各级党政领导的支持。”<sup>(30)</sup>作为行政诉讼制度重要组成内容之一的行政公益诉讼，同样需要在多年来行政诉讼制度的夹缝中“图生存”“谋发展”。唯其如此，我国行政公益诉讼制度的有效运行才能真正迈上新台阶，中国特色社会主义法治话语体系才能日臻完善，为世界法治事业和公益保护事业贡献“中国检察方案”。

## On the Cooperative Mode of Procuratorial Power and Administrative Power of Administrative Public Interest Litigation of China

ZHENG Yafang

**Abstract:** The practical experience of public interest judicial protection with Chinese characteristics shows that the cooperative public interest litigation model with procuratorial power and administrative power closely coordinating and collaborating with each other can meet the needs of modernization of the national governance system and governance ability, and should become the ideal model for the development of the administrative public interest litigation system in China. The formation of the cooperative public interest litigation mode of procuratorial power and administrative power requires the development of a mechanism to ensure the accuracy of prosecutorial suggestions, the efficiency of collaboration between prosecutors and practitioners, and the fulfilment of duties and responsibilities. The mechanism to ensure the accuracy of

(29) 周辉、陈默：《行政公益诉讼案件立案审查的实践、问题与化解——关于安徽三年来行政公益诉讼案件调研》，载中华人民共和国最高人民法院行政审判庭编：《行政执法与行政审判》（总第72集），中国法制出版社2018年版，第208页。

(30) 蒋安杰：《检察变革四年间》，载《法治日报》2022年3月7日，第1版。



procuratorial suggestions includes quality and efficiency enhancement mechanism, assessment and incentive mechanism and public disclosure mechanism, so as to enhance the enthusiasm and initiative of administrative organs to correct illegal acts while saving judicial resources. The mechanism to promote the efficiency of prosecutorial-administrative collaboration includes mutual assignment and exchange mechanism, mutual promotion and support mechanism and interconnection and sharing mechanism, in an attempt to create an external institutional environment for the growth of administrative public interest litigation. The mechanism to distinguish the hierarchy of standards for the performance of duties includes three elements successively: strict comparison with the list of powers and responsibilities, exhaustion of administrative supervision means and curbing administrative violations, in order to solve the key problems for the effective implementation of administrative public interest litigation. The proposal and practice of the cooperative public interest litigation model can further improve the discourse system of socialism with Chinese characteristics.

**Keywords:** Cooperative Mode of Procuratorial Power and Administrative Power; Administrative Public Interest Litigation; Administrative Litigation

(责任编辑: 王乐兵 汪友年)