

环境行政公益诉讼的起诉条件与诉讼程序

——基于最高检典型案例之分析

董海南

江苏省高级人民法院, 江苏 南京 210024

摘要: 环境行政公益诉讼具有诸多“溢出”普通行政诉讼的特征, 其在起诉条件、诉前程序及诉讼时效等方面的规则适用, 不宜直接参照普通行政诉讼制度规范。鉴于环境行政公益诉讼之矫正行政手段与公益保护目的, 需将行为标准、结果标准与实质性合法审查相结合, 从履职标准与履职期限两个层面完善诉讼启动条件; 将诉前检察建议的功能定位为行为矫正, 细化诉前调查取证规则与诉前沟通协商规则; 将起诉期限设定为五年, 对起诉期限的起算点区分一般情况与特殊情况, 明确最长诉讼期间为二十年。

关键词: 环境行政公益诉讼; 启动条件; 诉前检察建议; 起诉期限

中图分类号: D925.3; D926.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-3805(2026)02-0041-10

作者简介: 董海南, 江苏省高级人民法院一级主任科员, 研究方向为诉讼法学、党内法规与监察实务。

一、问题提出与案例简介

在环境公益损害救济场域中, 以检察权为主导的行政公益诉讼制度, 逐步成为监督行政机关依法履职、维护环境公共利益的重要司法保障。2017年修正的《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)首次从法律层面正式确立环境行政公益诉讼制度。此后, 最高人民检察院、最高人民法院相继发布《检察机关行政公益诉讼案件办案指南(试行)》(2018年)(以下简称《办案指南》)、《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(2020年修正)(以下简称《解释》)及《人民检察院公益诉讼办案规则》(2021年)(以下简称《办案规则》)等一系列规范性文件, 为制度运行提供具体指引。2025年, 《中华人民共和国检察公益诉讼法(草案)》(以下简称《草案》)首次提请全国人大常委会审议, 为回应行政公益诉讼起诉期限等问题提供立法层面的制度方案。2026年颁布的《中华人民共和国生态环境法典》(以下简称《生态环境法典》), 在总则编、法律责任和附则编中进一步明确检察机关在环境行政公益诉讼中的职责定位与制度框架, 标志着该项制度从单行规范迈向法典化集成。作为关涉行政权与司法权关系调整的重大机制创新, 环境行政公益诉讼呈现出诸多与普通行政诉讼迥异的特点, 亟须予以理论反思与制度重塑。既有研究对环境行政公益诉讼的制度规则、实践困境与优化路径展开诸多有益探讨, 如行政机关不依法履行职责的认定标准、检察建议的功能定位与程序边界、诉前程序与诉讼程序衔接不畅及起诉期限规则适用困境等研究, 均具参考价值^[1-3]。但相关研究忽视了触及制度发展根本的适用边界问题, 唯有明晰环境行政公益诉讼的启动条件、诉前程序与诉讼程序的衔接机制及起诉期限的适用规则, 方可促进该项制度迈向精细化、规范化及法治化。

老河口市人民检察院诉老河口市农业农村局不全面履行渔业监管职责行政公益诉讼案(以下简称“老河口案”)^①,是最高人民检察院发布的典型案例之一,也是长江禁渔政策背景下检察机关督促行政机关依法全面履职的典型代表。根据案件披露信息,2019年9月,老河口市人民检察院(以下简称“市检察院”)发现,汉江老河口王府洲段存在大量地笼网,出现非法捕捞售卖幼鱼虾苗现象,并于当月29日向老河口市农业农村局(以下简称“市农业农村局”)发出检察建议,建议其加大执法力度。11月市农业农村局回复称,已报请市政府同意开展专项整治行动,查获地笼网2 000余条、电捕鱼器5台,立案查处5起,上级暗访中未发现非法捕捞现象。2020年2月至4月,市检察院跟进调查并固定相关证据后,7月6日向老河口市人民法院(以下简称“市法院”)提起行政公益诉讼,请求判令市农业农村局对电打鱼、地笼网等非法捕捞行为全面履行监管职责。12月3日庭审中,市农业农村局辩称,起诉后市政府牵头成立汉江禁捕退捕工作组,多部门联动排查,拆解有证渔船243条、收缴“三无”船舶226条,检察机关的诉讼请求已实现。市检察院当庭申请变更诉讼请求为:“确认被告在2020年7月6日(起诉之日)前对汉江老河口段非法捕捞现象未尽全面监督和管理职责违法。”12月24日,市法院判决支持检察机关的诉讼请求,确认市农业农村局在起诉前未全面履职违法。市农业农村局不服一审判决,向襄阳市中级人民法院提起上诉,称其并非打击非法捕捞的唯一责任主体,非法捕捞现象的治理有赖市政府统一协调及多部门联动执法,且其已在职责范围内采取相应措施,不存在未全面履职情形,故应撤销一审判决。襄阳市中级人民法院经审查后认为,市农业农村局作为渔业行政主管部门,对汉江水域非法捕捞行为负有法定监管职责,其在收到检察建议后虽开展部分工作,但直至起诉前仍未全面履行监管职责,致使环境公共利益持续受损,原审判决确认违法并无不当,遂驳回上诉,维持原判。

作为典型案例,该案彰显了检察机关履行公益诉讼检察职责、督促行政机关依法全面履职的重要作用,也为服务保障长江经济带发展、保护长江生物多样性贡献检察力量。但案件审结并不代表学界对该案焦点论争之终结。下文拟结合老河口案,围绕环境行政公益诉讼的启动条件、检察建议功能定位及起诉期限规则适用等问题,剖析我国环境行政公益诉讼边界问题及其成因,探讨该项制度的重塑之策,以期在理论层面回应我国环境司法专门化进程中的学理论争,在实践层面破解环境行政公益诉讼的适用困局。

二、环境行政公益诉讼启动制度之检视及完善

(一) 环境行政公益诉讼启动制度的实然分析

1. “不履行法定职责”判定标准不一。环境行政机关是否履行法定职责,是环境行政公益诉讼的重要启动条件之一。依据2016年印发的《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》(以下简称《实施办法》)第11条、《解释》第21条规定,环境行政公益诉讼针对的被诉行政行为,是指特定领域负有监管职责的行政机关或法定授权的组织违法行使职权、不履行法定职责或不作为,致使国家利益和社会公共利益受到损害。其中,依据职权法定原则,不履行法定职责存在一定认定困难和理解空间。

目前,我国现有法律法规及司法解释并未明确规定何为不履行法定职责,仅在《办案规则》《办案指南》中分别定义“行政机关履行法定职责的审查标准”和“未依法履行职责”。《办案指南》针对行政机关主观上有整改意愿,但受季节气候条件、施工条件、工期等客观原因限制,无法在检察建议回复期内整改完毕的特殊情形,如恢复植被、修复土壤、治理污染等,设定整改到位的合理期限,并明确规定如在合理期限内仍未整改到位,国家利益或社会公共利益持续处于受损害状态的,应当提起行政公益诉讼。

^① 详见2021年9月《最高检发布二十三起检察公益诉讼起诉典型案例》中,“行政公益诉讼”的“生态环境和资源保护类”案件之十八, <https://www.pkulaw.com/chl/6742145b9913a364bdfb.html>。

上述规定并未明确不履行法定职责的判定标准。司法实践中,由于环境行政监管程序与对象复杂,行政机关不履行法定职责的判定标准存在较大争议。如老河口案中,市检察院认为市农业农村局在过去一年仅查处非法捕捞行政案件6件6人,而当地仍存在大量地笼网和电打鱼等非法捕捞现象,遂认定市农业农村局未全面履行监督和管理职责,应依法继续履行职责,以彻底消除非法捕捞现象。而市农业农村局认为,其在收到检察建议时,已查获并销毁地笼网若干、收缴电捕鱼器若干、立案查处非法捕捞案件多起,在近期暗访中未发现非法捕捞现象,且“清江行动”存在诸多关联行政主体,且存在需通过市政府研究、牵头形成行政联动执法、其他行政主体联动意愿与行动等客观条件限制,因此,已依法履行监管职责。这两种不同的判定标准,直接影响“行政机关继续履行法定职责”的具体诉求能否得到法院支持并进入诉讼程序。

2. 履职期限设定合理性不足。与不履行法定职责密切关联的是,履职期限设定是否需考量限期履行之不能,即因受客观不利条件影响而拖延履职行为应如何定性。《办案指南》在“起诉条件及提交材料”条款中明确规定,对行政机关无法在检察建议恢复期内整改完毕的特殊情形,可有条件地暂时不提起行政诉讼。《办案规则》也就行政机关在法律、司法解释规定的整改期限内已依法作出行政决定或制定整改方案,但因突发事件等客观原因不能全部整改到位,且未急于履行监督管理职责之情形,规定人民检察院可以中止审查的弹性规则,但尚未明确此情形下环境行政行为的具体期限及计算方式。依据《解释》第21条第2款之规定,我国现有规范中行政机关的合理履职期限是收到检察建议书后的2个月内(紧急情形下为15日),履职范围以改善国家利益或社会公共利益持续处于受损害状态为度。依据《草案》第24条之规定,人民检察院应当在整改期限届满之日起6个月内,就行政机关不纠正违法行为,且国家利益或者社会公共利益仍处于受损害状态提起行政公益诉讼,若案件属于重大、疑难或复杂状态,可申请延长3个月。

在环境行政监管实践中,行政机关履职行为涉及多重法定程序,其监管行为与监管实效受环境资源问题的复杂性成因与流动性状态等影响,难以在短时间完全实现限期内恢复原状^[4]。而现有法律法规尚未明确特殊情形下合理履职或回复检察建议期限,极大削弱检察建议制度督促功效。如老河口案中,2018年至2019年期间,市农业农村局在汉江沿线开展打击非法捕捞专项整治行动,但暗访检查和立案处罚并未消除当地设地笼网、电捕鱼等违法行为。从检察建议发出到正式提起诉讼近10个月内,市农业农村局与市公安局、市场监督管理局等多部门联动执法,开展拉网式排查整治,加大巡查力度,提升整治成效,从侧面证实诸多客观因素会影响市农业农村局依法履行职责的行动与期限。此外,市农业农村局虽未逾期回复检察建议,亦在合理期限内穷尽手段积极履行职责,但数月的时间限度,难以彻底消除渔业资源的受损害状态,无法有效保护汉江渔业资源和水域生态环境。

(二) 环境行政公益诉讼启动制度完善的应然分析

1. 不履行法定职责的判定标准与认定规则。所谓依法履行职责,是指行政机关在规定期限与职责范围内按照一定要求及标准履行职责。关于不履行法定职责的认定标准,有学者认为应聚焦三方面:是否具有法定作为义务(包括具体和抽象),是否具有履行职责的现实可能(包括主观和客观),是否已穷尽现有行政手段^[5]。亦有学者提出,行政机关不履行法定职责认定之争议体现为两点:其一,“不履行”是行政处罚决定不合理还是行政处罚决定未得到有效落实,即未及时纠正第三人违法行为还是未依法督促、强制执行第三人履行(处罚决定);其二,“法定职责”范围边界是行政机关的处罚决定之整改完毕还是检察院的检察建议书之“恢复原状”落实到位^[6]。

综合来看,无论是履行层面还是法定职责层面的判定标准,最终均指向行为标准与结果标准。行为标准是指以行政机关是否全面充分地履行法定职责作为判定标准,即要求对行政机关的履职行为予以全面、充分审查;结果标准不仅要求审查行政机关的法定职责是否全面充分履行,还强调调审

查行政监管手段实施后违法行为是否停止或被纠正,国家利益与社会公共利益是否已脱离受损害状态^[7]。老河口案中,市检察院对不履行法定职责的判定标准即结果标准,而市法院在案件审理中所采用的判定标准则为行为标准。判定标准不统一的症结在于,评判履行法定职责是否需同时考量行为标准和结果标准,即重心是环境资源损害状态是否得以改善,要求行政机关积极履职行为且实现环境监管实效,还是以行为标准为主,即强调行政机关主观方面积极无懈怠、客观方面穷尽可用手段抑或二者相结合。

对行政主体履行法定职责的判断,应综合主体、行为、期限和效果等对法定职责予以司法审查^[8],从因果关系视角检视行为标准与结果标准的关系,以契合现行法律体系和“条块结合型”环境行政执法实践。同时,兼顾主客观因素审查,分情况适用行为标准与结果标准,明确穷尽行政监管手段和客观因素超出主观能力等免责情形^[9]。第一,在判断行政机关是否履责时,宜采用实质性合法审查判定标准,既要审查行政机关的行政行为是否符合法律规定,还要综合其行为效果是否使公共利益受到保护,停止违法行为。第二,静态考查被诉行政机关的法定职权与职责,再结合实际案情,动态分析被诉行政机关履行职责的具体过程,从结果考量履行法定职责的效果,不宜以补救环境公共利益损害作为认定或矫正失当环境执法行为之必然条件。第三,明确不履行法定职责的具体形态,区分未及时履行、履行方式不当、履行程序不完整等作为违法行为,并对拒绝履行、回复检察建议但未及时履行、履行不当或部分履行等情形予以类别化规范。

2. 履职期限的弹性设置与计算标准。目前行政机关的履职期限是收到检察建议书后2个月内,履职范围以改变国家利益或社会公共利益持续受损害状态为限。这不仅不利于检察机关判定行政机关是否及时履行法定职责,且易引发检察诉前程序的内生争议,削弱检察建议机制的督促与矫正效力。从法理层面来看,行政公益诉讼肇始于客观之诉,重在矫正和监督依法行政,保证行政权有序充分行使^[10]。可见,环境行政公益诉讼制度首要功能在于解决具有可诉性的环境行政争议,进而充分发挥保护环境公共利益、督促行政机关依法履行职责的制度功能^[11]。同时,在执法实践中,环境行政执法行为及其实效往往受诸多因素影响,如环境资源问题的复杂性与长期性、监管行为涉及多重法定程序、涉案第三人无法采取补救措施等,很难在短期内通过环境监管落实环境公共利益损害之弥补^[12]。因此,在以矫正与监督为目的的环境行政公益诉讼中,强调限期整改到位实属难上加难。相应地,针对存在环境公共利益损害事实等特殊情况的行政争议,应当允许行政机关附条件地履职延期。相较私益保护而言,保护国家利益与社会公共利益具有紧迫性和时效性的现实需求。可在保留《解释》规定的2个月履职期限基础上,针对不同案件设置相应的期限延长标准,案情重大复杂的,可经过一定审批程序,适当延长履职期限1~2个月。此外,司法实践中,也应考虑履职期限计算的特殊性和例外扣除等情况,具体包括:一是履职期限,其他法律或规范性文件有特殊规定的,从其特殊规定;二是取证、鉴定、检测等必要程序所需时间不计入履职期限;三是涉及追究刑事责任的案件,经刑事司法程序后仍需启动行政履职程序的,应中断并重新启动履职期限计算。

三、环境行政公益诉讼诉前检察建议制度之检视及完善

(一) 诉前检察建议制度的实然分析

《生态环境法典》总则编、法律责任和附则编系统纳入检察公益诉讼制度,强调人民检察院应当加强生态环境检察工作,强化检察监督,为检察机关在生态环境领域依法履职提供法律依据并确立行政磋商优先、检察补位诉讼规则,为诉前检察建议程序的功能拓展与规范运行奠定实体法基础^②。依据《办案规则》第75条、《解释》第21条相关规定,诉前检察建议制度是环境行政公益诉讼的法定前置程序,即检察机关在诉前以书面形式向不依法履行职责的行政主体提出,以纠正、处理或改进其违法行为或不当行为的非强制性检察行为。通过对现有授权性规范的文本分析,可将行政公

② 详见《生态环境法典》第32条、第1073条、第1075~1076条。

益诉讼诉前检察建议的功能定位为“督促”，意即监督催促、监督推动。相比纠正违法检察建议，公益诉讼检察建议旨在促使检察与审判形成监督合力，不仅有助于节约司法成本、提高环境行政争议解决效率，亦可防控行政行为的环境风险，兼具预防、矫正和救济的多元制度价值。值得注意的是，虽然诉前检察建议制度在促进环境行政案件分流、环境司法减压和环境公共利益维护等方面具有诸多优势，但在司法实践中，其法律监督功能存在弱化或偏离现象。

1. 诉前检察建议监督范围泛化。《生态环境法典》《办案规则》《解释》等规范性文件对公益诉讼检察建议予以专门规定，但并未细化诉前检察建议的效力、程序、执行、保障等具体操作和配套机制。有关“纠正、处理或者改进其违法行为或不当行为”的检察监督制度供给不足，易产生监督行政手段与公共利益救济目标混淆问题。在司法实践中，失范环境监管行为多牵涉环境公共利益损害或损害风险。环境公共利益诉讼诉前检察的“监督行政”范围，易从环境行政行为本身(如行政处罚、行政强制措施、行政许可等)拓展到第三人环境修复行为(如污染治理、生态修复、资源保护等)。检察机关的法律监督职责，也常包含审查和监督环境修复实效的内容。环境行政纠纷所涉及的环境问题往往具有复杂性、技术性和累积性，检察机关很难在短时间内提升相关专业素养，甚至尚不具备审查和监督失范环境行政行为的专业检察建议能力。如在老河口案中，市检察院因渔业资源保护监管的专业短板，在《检察建议书》中并未考虑到打击非法捕捞的监管行动及渔业资源保护措施与受损场域有效保护是否具备短时间内执行的现实可能。

2. 诉前检察建议监督质效不佳。诉前检察建议制度的设计初衷在于，通过柔性检察监督手段克服环境行政内部监督之局限性，督促行政机关及时、正当地履行法定职责。而警示性诉前程序与威慑性诉讼程序的衔接与分离，也放大了诉前检察建议制度刚性不足的先天缺陷。由于环境行政纠纷具有高度专业性和复杂性，行政检察权的有限性与谦抑性易被放大，集中体现为检察建议制度的适用范围、调查手段、监督方式等的局限性。与此同时，检察建议权作为实施法律监督的功能性权力，不能直接处断失范行政行为，更多体现为不具有法律约束力的外部压力，不足以对行政权力形成具有强制性的威慑力。作为被监督对象的行政机关，既可能接受督促并履行法定职责，也可能不切实整改甚至拒绝整改。缺乏强制性救济权力的检察建议，难以保障“先柔后刚”的监督效果。

3. 诉前检察建议监督“谦抑”不彰。检察建议制度在消解环境行政争议和提升环境行政实效方面具有独特优势，但仍需考量和平衡环境公共利益诉讼检察建议的制度能动性与司法谦抑性。检察机关尤其需要注意检察权的行使边界，并尊重行政机关在环境监管法律问题中的首次性判断权，给予行政机关自我矫正机会。适度的权力制衡有助于矫正失范行政行为、制止或减少环境公共利益损害。但若检察机关不尊重行政机关的专业判断，甚至逾越、取代相关部门作出决定，则属于对行政机关环境监管行为的不当介入。老河口案中，市农业农村局在回复《检察建议书》中，详细阐明已开展的“清江行动”及成效，未能消除非法捕捞是因受制于行政联动等客观条件，难以在限定时间内完成。市检察院仍以未全面履行法定职责为由提起环境行政公益诉讼。缺失谦抑性的检察建议难以发挥协调行政权、司法权与检察权之功效，甚至一定程度上增加环境司法成本与环境纷争持续可能。

(二) 诉前检察建议制度完善的应然分析

1. 诉前检察建议制度的功能与性质定位。诉前检察建议制度的功能定位与诉前检察权的实效及要件规范密切关联，集中体现为如何认定公益保护与法律监督的关系。如老河口案中，市检察院在庭审中请求将“继续全面履行职责”改为“确认行政行为违法”的诉讼请求，提出“确认被告在2020年7月6日(起诉之日)前对汉江老河口段电打鱼、地笼网等非法捕捞现象未尽全面履行监督和管理职责违法”。在此，能否将诉前检察建议功能之监督行政等同为公益保护，值得探讨。一方面，监

督行政与公益保护是手段与目的关系,监督行政最终指向公益保护,而公益保护依托监督行政;另一方面,将二者等同极易产生检察权不当干预行政权的隐患,甚至引发诉讼程序与诉前程序混淆或涵盖风险。

《生态环境法典》第1076条明确规定,“人民检察院在履行职责中发现地方人民政府或者负有生态环境保护监督管理职责的部门、机构违法行使职权或者不作为,给国家造成损失或者损害社会公共利益的,可以依法提起诉讼”。《办案规则》第2条、第4条明确规定,“人民检察院办理公益诉讼案件的任务,是通过依法独立行使检察权,督促行政机关依法履行监督管理职责”“通过提出检察建议、提起诉讼和支持起诉等方式履行公益诉讼检察职责”。可见,诉前检察建议制度的功能实质指向司法权、行政权与检察权的权力配置及互动。诉前检察建议制度的功能定位需以检察权的行使与规范为原则。当前,学界对检察权的性质认定尚未统一,存在“行政权说”“司法权说”“双重性质说”及“法律监督权说”多种观点^[13]。基于我国诉讼体制改革与检察职能调整现状,诉前检察权表现为以法律监督为内生价值、在尊重司法权威与独立行政前提下,充分发挥审前辅助与补充作用,通过责任追溯与权力监督实现社会正义,并集中体现为侦查、矫正和控诉等职能。

在诉前检察建议制度运行过程中,检察机关通过检举和纠察等方式促使行政机关及时履行职责,本质仍是检察权对行政权行使过程的程序性监督,属于检察权与行政权的权力制衡^[14]。对此,依据“谦抑有限”理念,检察权应对行政权保持谦抑,尊重行政机关的行政裁量权,不可过分干涉甚至代替行政权,确保行政执法的专业性与独立性。同时,诉前检察建议制度相对环境行政公益诉讼而言,重在防患于未然的预防性治理,以修复法律秩序为旨趣,强调通过行使检察权矫正行政违法,督促环境公益保护领域内行政监督职能之履行,确保行政救济优先于司法救济。因此,诉前检察建议是一种程序性的司法请求权,而非处分权,有别于具有定分止争、救济功能的司法权,这也是诉前程序与诉讼程序在环境公益保护方面的明显区别。

对于诉前检察建议功能之法律监督能否等同公益救济,诉前检察建议能否构成行政机关的作为义务来源,笔者持否定态度。第一,从环境行政公益诉讼诉前检察建议制度的缘起与发展来看,其始终以提升环境行政效率、督促环境行政自制、解决环境行政纠纷为功能指向。正如有学者指出,行政公益诉讼检察建议是以诉讼为刚性后盾的检察监督模式,兼具程序启动与实体处理的双重权能,检察建议监督制约行政裁量权需要遵循辅助性原则、互动性原则和事后监督原则^[15]。第二,诉前检察建议与诉讼审查起诉在程序上存在关联性和连续性,使得诉前检察建议具有“软强制”实效,即通过柔性监督促使行政机关对失范行政行为自我纠错,当失范行政行为处于行政救济不充分或不现实之状态时方可启动司法救济程序。从此层面来看,检察建议权与环境行政权在维护社会公益层面具有同质性,但诉前检察建议制度重在对环境行政监管秩序的修复与维护,需遵循穷尽行政救济原则,即行政执法优先于司法救济。第三,环境行政权力的运行涉及具体行政主体的监管对象、监管范围、监管手段等多元要素。环境监管职责的有效履行还需综合考量监管体制的分工协作,不宜也不可能全部纳入检察权之检举与纠察范围。综上所述,诉前检察建议功能之法律监督并不等同于公益救济,行政机关未回复、采纳与执行诉前检察建议不宜成为履行法定职责之作为义务的评判标准。

2. 诉前检察建议配套制度的完善路径。第一,细化调查取证规则。检察机关调查取证权力的明确与细化,是诉前检察监督的权威性、独立性与科学性的重要保障。在司法实践中,涉案主体、环境损害的复杂性对检察机关的调查取证能力及证据保存能力提出较高要求。因此,应完善调查取证的主体、权限、程序等规范。其一,明确调查取证权力的主体资格与启动条件。调查取证权力的主体资格仅赋予各级检察机关而不包括其内设机构,以确保权力行使的权威性与有限性。同时,明确检察机关调查核实、第三方调查核实、申请法院调查核实的具体适用情形,确保检察机关根据案件

实际情况决定并开展调查取证行动。其二，依据及时有效原则和效率原则，赋予检察机关启动调查取证的主动权，明确调查取证权力的行使权限。创新取证方式并强化证据保全措施，以消解证据固定不能或不及时之隐患，提升调查取证深度和固证质效。对涉及重大公共利益的特殊案件，赋予检察机关有限度的强制调查取证权，以及对拒不配合的相关主体课以法律责任或强制措施权力，以明晰相关案件中行政机关与违法行为人的权责关系、社会公益受损或受威胁程度。其三，增强调查取证的配套制度建设。如增强数字检察建设，构建并健全类案信息库、证据固定数据库、智能调查取证技术等数字建设，提升检察机关办案人员的取证能力。同时，明确调查取证权力的监督救济。鉴于检察机关调查取证的自主性与权威性，需核实和监督调查取证行为实体及程序。完善检察系统的内部监督，如向检察机关的检察委员会或上级检察机关定期汇报、接受评查，必要时就调查手段、证据保存方式等行为予以书面阐释。强化检察听证等外部监督机制，保障相关主体及社会公众的监督权利，防范权力滥用。

第二，构建沟通协商机制。制发诉前检察建议属于单向性法律行为，使得检察机关与行政机关之间的信息沟通与问题反馈具有局限性与被动性，甚至可能产生检察建议形式化或不当干预等问题。因此，完善相关主体的沟通协商机制尤为重要。其一，通过构建检察抄送、检察跟踪回复、检察约谈等机制加强行政机关与检察机关的互动与交流。如将制发检察建议抄送给被建议行政机关的上级机关，通过行政系统的信息流动和内部监督，矫正和改善环境行政执法行为并提升实效。对存在较大问题的不当执法行为予以动态追踪和实时交流，了解被建议行政机关的整改情况与落实困境，并跟进调整检察建议，以提升诉前检察建议在监督行政和秩序规范中的实效。其二，允许特定主体参与制发诉前检察建议制度，引入外部力量促进行政机关与检察机关之间的信息交流与沟通。如构建检察咨询机制或在调查取证规则中引入专家辅助人，对诉前行政监管行为涉及的环境问题与环境风险予以专业评估，弥补检察机关在环境公益损害认定等方面专业素养的不足，提高检察建议的科学性和合理性，为督促行政机关有效履行职责、处理环境行政争议提供专业支持。

四、环境行政公益诉讼起诉期限制度之检视及完善

（一）起诉期限规则适用的学理分歧及评析

关于检察机关环境行政公益诉讼起诉期限的起算、时长与消灭及其规则适用，现有实定法未明确规定。《草案》第24条规定，检察机关应当在整改期限届满之日起六个月内提起行政公益诉讼，案件重大、疑难、复杂的，经本院检察长批准可以延长三个月，还需延长的，报请上一级人民检察院批准。这为回应起诉期限问题提供立法层面的制度方案。目前，学界就环境行政公益诉讼起诉期限如何设置亦未达成共识。部分学者主张“消极时限说”或“弹性时效说”^[6]，即维护公益不受诉讼时效限制，只要违法行政行为致使环境公益受损状态仍然持续，就应允许检察机关提起环境行政公益诉讼，不宜对诉讼时效予以具体限定。亦有部分学者主张“可延长时效说”，即依照《实施办法》第23条、《行政诉讼法》第46条规定，检察环境公益诉讼应当参照普通行政诉讼。而普通行政诉讼时效为自知道或应当知道作出行政行为六个月内。鉴于环境行政公益诉讼具有诸多“溢出”普通行政诉讼的特征，其起诉期限的性质、时长及规范不应适用普通行政诉讼规则，而应根据不同情况分别设定环境行政公益诉讼起诉期限的延长时限。如考虑行政行为效力、诉前检察建议执行情况、环境公益受损原因等因素，设定起诉期限扣除、中断、中止、延长及最长保护期等。结合司法实践中行政公益诉讼起诉期限抗辩情形，即因超过起诉期限被驳回起诉；未超过起诉期限而继续审理；对起诉期限的抗辩避而不谈；虽不受起诉期限的限制，但法院认为公益诉讼起诉人应遵循连续、及时原则。笔者赞同明确环境行政公益诉讼起诉期限及规则适用。

从法律性质来看，起诉期限是环境行政公益诉讼权行使的有效期限，属于消灭时效制度。以程序性权利为基础条件的行政诉讼时效制度，以保障起诉权、上诉权和获得裁判权为核心权利内容的客

观诉权并对其课以行使时限,在保护社会公益的同时,综合考量行政行为公信力、法的安定性与法律秩序的稳定性。在环境行政公益诉讼中,设置明确的起诉期限具有必要性。第一,起诉期限制度的实质是对当事人、行政机关及检察机关之间的利益协调与权力制衡。环境行政公益诉讼不仅旨在维护公共利益,亦需保障权力秩序,无限制的诉讼时限不利于行政公信力的稳定。第二,明确的起诉期限是检察谦抑与司法克制的体现,有利于规范检察权行使、提高司法效率、司法裁判标准的统一并节约司法资源,提升环境司法的经济效益与社会效益。第三,鉴于环境问题具有复杂性、累积性和损害后果的不可逆性,明确的起诉期限可督促检察机关对不当环境行政行为进行事前矫正与及时监督,积极维护国家与社会公共利益,确保环境行政公益诉讼程序启动的及时连续。

值得注意的是,设置起诉期限并不必然导致环境公益无法得到保护。部分持反对意见的学者认为,如果设立起诉期限,一旦检察机关不能在期限内提起诉讼,便会失去维护环境公益的机会和渠道^[17]。事实上,起诉期限届满并不会使客观诉权自动、绝对地消灭。换言之,即使环境行政公益诉讼的起诉期限届满,只要行政机关不行使抗辩权并获得法院支持,法院就无权审查和认定起诉期限超期并以此为由驳回起诉或不予受理。如有确凿证据证明行政机关的失范行政行为致使环境公益持续受损,行政机关的持续作为义务仍然存在,相关诉求经过审查仍可能成立并得到支持。此外,提起环境行政公益诉讼并非检察机关维护环境公益的唯一手段,即便检察机关逾期未提起环境行政公益诉讼,仍可通过环境民事公益诉讼、生态损害赔偿诉讼等方式,对行政违法行为课以刑事责任与生态损害赔偿赔偿责任,通过追责与救济改善公益损害状态。

(二) 关于起诉期限制度完善的思考

从程序方面来看,起诉期限设置的影响因素主要涉及前置程序与规则制定的简明性问题。在前置诉讼程序方面,行政机关对检察建议的处理与回复可视对行政程序的重启。应排除前置程序的耗时,甚至在特定条件下允许对起诉期限重新起算,如对怠于或未充分履行职责的行政机关发出检察建议,行政机关回复检察建议日应作为起诉期限中断、重新起算点。鉴于环境损害鉴定的技术性与专业性、调查取证的复杂性与系统性,以及多种诉讼程序衔接的耗时性,环境行政公益诉讼的起诉期限应与普通行政诉讼有别。

1. 环境行政公益诉讼起诉期限的起算点。关于环境行政公益诉讼起诉期限的起算点认定,目前学界存在检察机关发现或应当发现行政机关存在未依法履行职责行为之日(且该行为使得环境公共利益持续受到损害)、检察建议回复日或回复期届满日、被检察机关认定未落实到位后行政机关作出的承诺履职到位日、检察机关启动行政公益诉讼日等多种观点^[17]。其中,检察机关发现或应当发现行政机关存在未依法履行职责行为日属于主观时间节点,受检察机关判断能力或判断标准影响,不易准确认定。因此,应以回复检察建议日或回复期届满日、被检察机关认定未落实到位后行政机关作出承诺履职到位日、检察机关启动行政公益诉讼日等客观时间节点作为起诉期限起算点。并根据具体情形区分一般情况与特殊情况。

首先,鉴于诉前检察建议制度的前置性与独立性价值,可将回复检察建议日或回复期届满日作为环境行政公益诉讼起诉期限的一般起算点,即通过检察建议回复状态来判定环境行政失范行为的矫正状况与环境公益保护状况,对虽按时回复但整改不到位或不予回复的行政机关提起行政公益诉讼。其次,受诉前检察建议制度的诉前监督功能影响,行政机关对检察建议的处理与回复在某种程度上相当于行政程序的重启。因此,前置程序的耗时应予以排除,甚至在特定条件下允许对起诉期限重新起算。考虑到环境公益损害修复的复杂性、专业性和耗时性,应当对存在不可抗力、多元环境损害主体、衔接程序复杂等特殊情形,适用“被检察机关认定未落实到位后行政机关作出的承诺履职到位日”。此外,鉴于诉前程序中调查取证与公益损害鉴定的复杂性,对难以短期全面审查履职行为的疑难案件,可适用“启动行政公益诉讼日”作为环境行政公益诉讼起诉期限的起算点。由

此,将“一般”“特殊”相结合,既可规避前置程序执行期限对诉讼起诉期限的挤压,也可充分考量由检察侦查与司法审查的客观局限引发的潜在风险,确保起算期限制度的有限性、科学性和及时性,有助于在观念上强调前置程序的独立价值,彻底区分诉前程序与公益诉讼。

2. 环境行政公益诉讼起诉期限。为充分发挥检察公益诉讼司法效力,需明确设定环境行政公益诉讼的一般诉讼期限和最长诉讼期限。考虑到“一般”与“特殊”相结合的起算点标准,应为检察机关制发检察建议提供充足时间,充分考量诉前阶段侦查取证耗时和行政行为矫正耗时。因此,环境行政公益诉讼的起诉期限不宜过长。可比照环境民事公益诉讼起诉期限相关规定,即依据《生态环境法典》第1054条“提起生态环境民事诉讼的诉讼时效期间为五年”,将环境行政公益诉讼的一般起诉期限设定为五年;基于环境公共利益、国家利益和社会公共利益的同质性,比照《民法典》第188条相关规定,将环境行政公益诉讼的最长诉讼期限设定为二十年。此外,考虑到诉前检察建议与诉讼程序的相对独立与紧密关联,应当允许将诉前检察建议延长时长纳入起诉期限时长的考量范围,并根据情况在诉前程序中设置多种起诉期间中止或中断的情形。

五、结语

随着司法实践深入推进,环境行政公益诉讼基于主体、信息及程序的交错关联形成多维复杂的网状治理结构。参与机关的权力关系也从“推动—回应”的试点阶段,进入“内聚—磨合”的调试阶段与“协同—完善”的共进阶段。在环境行政公益诉讼的网状治理结构中,诉前检察建议制度及诉讼制度的司法实效与检察权和行政权、司法权的互动状态密切关联。针对上述环境行政公益诉讼制度在司法实践中暴露的问题,有必要通过规则细化和机制建构,加强诉前检察建议制度与公益诉讼程序运行过程中检察权与行政权、司法权的良性互动,加强诉前程序与诉讼程序在环境行政公益诉讼中的有效衔接,进而提升检察权对行政权的监督实效,完善检察权与司法权的权力配置。

参考文献

- [1] 马煜,冷罗生.环境行政公益诉讼“不依法履行职责”认定的因果关系标准[J].湖北社会科学,2025(12):127-136.
- [2] 焦洪昌,黄钱卓尔特.环境公益诉讼中法律监督机关的角色定位及制度展开[J].河北法学,2026,44(1):16-35.
- [3] 王灿发,王政.论环境行政公益诉讼中“不依法履行职责”的判定标准[J].人权法学,2023,2(5):49-66+145-146.
- [4] 张袁.行政公益诉讼中违法行政行为判断标准的实践检视与理论反思——以1021起裁判样本为考察对象[J].行政法学研究,2022(2):93-103.
- [5] 于静,陈萧宇.可诉性视角下环境行政公益诉讼行政机关依法履职的标准[J].中国检察官,2025(3):11-14.
- [6] 刘本荣.行政公益诉讼中“不依法履行职责”认定的实质回归及其展开[J].行政法学研究,2023(3):62-74.
- [7] 李大勇.论行政公益诉讼“不依法履职”的评判标准[J].行政法学研究,2023(3):50-61.
- [8] 伍华军,荣锦坤.论行政公益诉讼中“不履行法定职责”判定标准的构建[J].重庆社会科学,2023(3):87-100.
- [9] 赵俊.环境行政公益诉讼中行政机关履职的判断标准[J].法学,2023(10):33-45.
- [10] 周杰普,姜彩云.环境行政公益诉讼中“不依法履行职责”之认定[J].学习与探索,2023(3):86-92.
- [11] 占善刚,刘涑亭.环境行政公益诉讼中检察角色的阶段定位[J].江西理工大学学报,2025,46(2):24-33.
- [12] 梁鸿飞.拓展行政公益诉讼案例范围以解决实质性地方治理问题[J].兰州大学学报(社会科学版),2022,50(4):94-107.
- [13] 余凌云.检察行政公益诉讼的理论构造[J].行政法学研究,2023(5):79-96.
- [14] 王建芹,王涛菲.论检察建议对行政裁量权的监督与制约[J].学习论坛,2023(1):119-127.
- [15] 赵俊.环境行政公益诉讼诉前程序与诉讼程序衔接机制研究[J].学习与探索,2023(3):80-85.
- [16] 李庆保.论环境公益诉讼的起诉期限[J].中国政法大学学报,2020(2):29-38.
- [17] 王灿发,王政.环境行政公益诉讼不应受起诉期限限制之证成[J].中南大学学报(社会科学版),2025,31(3):84-96.

(责任编辑:徐 源)

The Filing Requirements and Litigation Procedures of Environmental Administrative Public Interest Litigation by Procuratorate ——Taking the Supreme Prosecutor's Typical Case as an Example

DONG Hainan

The High People's Court of Jiangsu Province, Nanjing 210024, Jiangsu, China

Abstract: In view of the fact that environmental administrative public interest litigation has many special traits which overflowing the structure of general administrative litigation, there is a distinct difference of the rules on prosecution conditions, pre-litigation procedures and the statute of limitations between them. Therefore, it is not appropriate to comply the norms of ordinary administrative litigation systems with the public interests' ones. Based on the means of corrective administration and the purpose of public interests' protection, it is necessary to combine the standards of conduct, results and substantive lawfulness, which the same as to improve the conditions for initiating litigation from two aspects of performance standards and performance duration. In addition, it is essential to recognize the corrective function of pre-litigation procuratorial recommendations, and refining the rules of pre-litigation procuratorial evidence collection and communication or negotiation rules. Meanwhile, the starting point of the lawsuit period should be distinguished into general and special circumstances, and the lawsuit period is set to three years, while the maximum period of lawsuit is 20 years.

Key words: environmental administrative public welfare litigation; initiation conditions; pre-litigation prosecutorial advice; prosecution period