

## “检察环境公益诉讼司法疑难问题探究”专题(上)

主持人:竺效(中国人民大学法学院教授,博士生导师,青年长江学者)

2018年3月2日最高人民法院和最高人民检察院联合发布《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(法释[2018]6号)(以下简称《检察公益诉讼司法解释》)。截至目前,围绕“环境公益维护”已有三个司法解释,即《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(法释[2015]1号)、《最高人民法院关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》(法释[2017]23号)(以下简称《海洋自然资源与生态环境损害赔偿司法解释》)和《检察公益诉讼司法解释》。未来实践中,可能出现“检察机关涉及海洋公共利益维护的相关诉讼中如何依法定位主体身份”“如何确定检察环境行政公益诉讼的受案范围”“检察机关诉请获得实现的情况下是否当然丧失行政公益诉讼的诉的利益”“检察行政和民事公益诉讼如何衔接”“如何根据诉请实现程度及实现阶段等案情准确适用环境行政公益诉讼的判决形式”等实践问题,须从法理角度,甚至从跨学科角度予以分析、阐释。为此,本专题将分两期五篇论文拟基于公益诉讼相关的规范文本,结合案例实践或案例预测模拟,尝试理论辨析与构筑。

未来司法实践中,如何准确把握检察机关环境行政公益诉讼的受案范围是一个既关键、又疑难,既涉及理论、又关乎实践的重要课题。重庆大学法学院秦鹏、何建祥在《检察环境行政公益诉讼受案范围的实证分析》一文中提出,以被诉主体类型、被诉违法行为类型和诉讼拟救济利益类型三个核心要素,结合理论分析和案例实证分析展开探讨。该文主张,检察环境行政公益诉讼的被告类型应限于国务院或地方各级人民政府中对环境、生态、资源保护领域负有监督管理职责的职能部门,可以是单一被告,也可是共同被告,但共同被告案件多属于普通共同诉讼;被告的涉诉行为可能是环保领域的行政不作为,也可能是违法行使职权;检察环境行政公益诉讼应以救济环境公共利益为主,环境公共利益应区别于基于国家自然资源所有而产生的国家利益。

在公益诉讼提起之前或者其续行过程中,诉讼请求不足以保护社会公共利益或者诉讼请求已经全部实现的,原告经法院释明仍不予以变更诉讼请求或撤回起诉的,法院应当对案件作何处理?对此,我国现行法律和司法解释均没有明确规定。中国社会科学院法学研究所黄忠顺的《论诉的利益理论在公益诉讼制度中的运用——兼评〈关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释〉第19、21、24条》,以诉的利益理论为依据,遵循“引导被告尽早纠正违法行为或依法履行职责”的公共政策,针对不同诉讼环节中诉讼请求全部实现情形,设计了不同的公益诉讼程序特则。文章致力于确立引导被告尽可能早地停止损害乃至救济社会公共利益的诉的利益判断标准,对深化公益诉讼理论研究以及推进公益诉讼程序特则构建具有重要价值。

如何结合法理和现行法规定准确界定海洋自然资源 and 海洋生态(环境)本身损害赔偿诉讼的诉讼类型?检察机关在这两类涉海、涉“公益”的诉讼中的诉讼主体地位是什么?司法实践中,如何确定《海洋自然资源与生态环境损害赔偿司法解释》和《检察公益诉讼司法解释》适用关系?中国人民大学法学院竺效、梁晓敏撰写的《论检察机关在涉海“公益维护”诉讼中的主体地位》一文,在从法理视角论证海洋自然资源 and 海洋生态(环境)损害赔偿诉讼的类型

二分之一的基础上,分别提出了海洋自然资源损害赔偿诉讼主体的“主从二元结构”和海洋生态(环境)损害赔偿诉讼的“多元起诉主体结构”,以此二分法构建诉讼主体框架模型。文章还尝试从领域诉讼行为司法解释和特定主体诉讼行为司法解释的定性角度,厘清《海洋自然资源与生态环境损害赔偿司法解释》和《检察公益诉讼司法解释》未来在由检察机关参与的海洋领域的相关诉讼中的适用关系。

作为均以公益救济为主要内容和终极目标的特殊诉讼机制,民事公益诉讼与行政公益诉讼大同小异,关系复杂,须以细密规则加以协调、衔接。新出台的《检察公益诉讼司法解释》对“两诉”关系未有规定,不无缺憾。浙江大学光华法学院巩固撰写的《检察公益“两诉”衔接机制探析》一文,在系统梳理公益“两诉”关系的基础上,以对“检察公益诉讼解释”的补充完善为切入,分别从“诉前”“诉中”和“诉后”三个阶段提出了完善“两诉”衔接制度构想和法条建议,为此领域的立法完善和学术探讨提供了有益参考。

两年试点期间,检察机关提起多起环境行政公益诉讼案件,这些案件的判决形式是否限缩了我国《行政诉讼法》规定的判决形式种类?这一问题亟待研究。以该问题为出发点,华侨大学法学院刘超撰写的《环境行政公益诉讼判决形式的疏失及其完善——从试点期间典型案例切入》,从梳理与剖析试点期间典型环境行政公益诉讼案例切入,归纳了试点期间环境行政公益诉讼整体呈现的案件判决形式范围狭窄的特征,并剖析了最经常适用的两种判决形式中,确认违法判决过于形式主义、履行职责判决过于笼统的弊端。2018年起施行的《检察公益诉讼司法解释》为丰富与拓展环境行政公益诉讼案件的判决形式,既提供了法律依据,也提出了完善需求。对此,作者在检讨环境行政公益诉讼中检察机关定位的偏向以及行政诉讼构造上的扭曲与错裂的基础上,提出完善的具体路径包括:系统规定与适用驳回原告诉讼请求判决形式、尊重诉前程序的独立价值而慎用确认违法判决形式、具体化履行职责判决形式、重视具体适用撤销判决与变更判决形式。

## 检察环境行政公益诉讼 受案范围的实证分析

秦 鹏,何建祥

(重庆大学 法学院,重庆 400044)

**摘 要:**检察环境行政公益诉讼的受案范围是一个理论和实践交叉的疑难课题,涉及被诉主体类型、被诉违法行为类型和诉讼拟救济利益类型三个核心要素。通过对已有检察公益

收稿日期:2018-05-10

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“生产者责任延伸制度的理论与实践”(14JJD820009);中央高校基本科研业务经费重大项目“公共建筑碳排放交易权的原理与制度实践”(CDJKXB14002)

作者简介:秦鹏,男,重庆大学法学院教授,博士生导师,法学博士,主要从事环境资源法学研究;何建祥,重庆大学法学院博士研究生,主要从事矿产资源法学研究。

诉讼案例的分析和理论比较可知,检察环境行政公益诉讼的被告类型应限于国务院或地方各级人民政府中对环境、生态、资源保护领域负有监督管理职责的职能部门,可以是单一被告,也可是共同被告,但一般多属于普通共同诉讼。被告的涉诉行为可能是环保领域的行政不作为,也可能是违法行使职权。检察环境行政公益诉讼应以救济环境公共利益为主,环境公共利益区别于基于国家自然资源所有而产生的国家利益。

**关键词:**检察公益诉讼;环境行政公益诉讼;受案范围;主体类型;行为类型

**中图分类号:**DF46 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2018)04-0007-14

**DOI:**10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2018.04.001

## Analysis of the Scope of Case Acceptance of the Environmental Administrative Public Interest Litigation Brought by the Procuratorate

QIN Peng, HE Jian-xiang

(Law School, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

**Abstract:** The scope of case acceptance of the environmental administrative public interest litigation brought by the procuratorate is a difficult problem both in theory and in practice. Three core elements of the scope of case acceptance are involved: the type of the subject prosecuted, the type of the behavior prosecuted, and the type of the benefit to be remedied by the action. Case analysis of the public interest litigations brought by the procuratorate and theoretical comparison show that the type of defendant of the environmental administrative public interest litigation brought by the procuratorate shall be limited to the functional departments, who have supervisory and administrative responsibilities in the field of environmental, ecological and natural resources protection, under the State Council or the local governments at various levels. The number of defendant can be one or more than two co-defendants, but the majority of the cases of co-defendants belong to the type of ordinary co-defendants. The defendant's action may be an administrative omission in the field of environmental protection, or an illegal exercise of administrative duty. The interests of such litigation should mainly aim at the environmental public interest. Environmental public interests are different from the national interests arising from the ownership of the state-owned natural resources.

**Key words:** procuratorial public interest litigation; environmental administrative public interest litigation; scope of case-acceptance; type of subject; type of behavior

### 一、引言

2017年6月修正后的《行政诉讼法》第25条第4款新增规定:“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。”2018年3月2日起施行的两高《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(法释[2018]6号,以下简称《检察公益诉讼解释》)在对检察公益诉讼两年来的试点成果做总结的基础上,进一步细化了检察行政公益诉讼的司法规则,该解释充分吸收了全国人大常委会《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》(以下简称《公益诉讼试点工作决定》)、《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》(高检发释字[2015]6号,以下简称《高检试点工作实施办法》)、《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》(法发[2016]6号,以下简称《高法试点工作实施办法》)等规范性文件的相关规定。

据统计,截至2018年3月9日,全国各地检察机关共办理公益诉讼案件19978件。<sup>①</sup>检察机关提起公益诉讼试点期间,即自2015年7月1日至2017年6月30日,各试点地区检察机关共办理公益诉讼案件9053件,其中诉前程序案件7903件,提起诉讼案件1150件。诉前程序案件中,行政公益诉讼诉前程序案件为7676件,民事公益诉讼诉前程序案件为227件。<sup>②</sup>检察机关提起的诉讼案件中,行政公益诉讼为1029件,民事公益诉讼为121件。<sup>③</sup>《行政诉讼法》修改写入检察机关提起行政公益诉讼后,从2017年7月1日至2017年12月31日,全国检察机关共立案公益诉讼案件10565件,提出检察建议和发布公告9497件,向人民法院提起诉讼272件。<sup>④</sup>分析前述统计数据可知,就检察机关办理公益诉讼案件所涉及的司法程序而言,诉前程序案件要远远多于提起诉讼案件,而行政公益诉讼诉前程序案件又占了其中的大多数;从检察机关提起公益诉讼的案件类型而言,行政公益诉讼案件数量远远多于民事公益诉讼。

未来司法实践中,如何准确把握检察机关环境行政公益诉讼的受案范围是一个既关键又疑难,既涉及理论又关乎实践的重要课题。就此问题的已有研究,多侧重纯理论分析角度。例如,杨解君和李俊宏认为,根据《公益诉讼试点决定》,试点中检察机关提起公益诉讼的案件范围为前述四类案件。对此四类案件,2015年7月2日最高人民检察院发布的《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》(以下简称《试点方案》)却分别针对检察机关提起民事公益诉讼和行政公益诉讼进行了案件的筛选,即检察机关提起民事公益诉讼有污染环境、食品药品安全两类案件;检察机关提起行政公益诉讼有生态环境和资源保护案件、国有资产保护案件、国有土地使用权出让三类案件。《试点方案》对《公益诉讼试点决定》案件范围的分类与细化,虽然有利于司法实践的操作,但却有误解《公益诉讼试点决定》之嫌,或者是对《公益诉讼试点决定》的缩小解释<sup>[1]</sup>。秦前红认为,行政公益诉讼的受案范围(生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让等领域)过于狭窄,缺乏许多亟待保护的公共利益,如食品安全保护和弱势群体权益保护<sup>[2]</sup>。

笔者认为,检察环境行政公益诉讼的受害范围涉及被诉主体类型、被诉违法行为类型和诉讼拟救济利益类型三个核心要素,这三个核心要素好比三根立柱,支撑起检察环境行政公益诉讼受案范围问题的大厦,准确把握这三个要素将有助于准确解读《行政诉讼法》和《检察公益诉讼解释》有关检察环境行政公益诉讼的受案问题的相关条款,进而有助于指导未来的司法实践。因此,本文拟基于对笔者所收集到的已有检察公益诉讼的275个案例的分析,<sup>⑤</sup>从被诉行政机关类型、被诉行政违法行为的表现

①其中,自2015年7月1日至2017年6月30日试点结束,各试点地区检察机关共办理公益诉讼案件9053件,信息来源:<http://gjwft.jcrb.com/2017/6yue/qmssjcgjtqgyss/>;自2017年7月1日至2018年3月9日,各地检察机关共办理公益诉讼案件10925件,信息来源:[http://www.spp.gov.cn/spp/gzbg/201803/t20180325\\_372171.shtml](http://www.spp.gov.cn/spp/gzbg/201803/t20180325_372171.shtml)。

②数据来自2017年6月30日最高人民检察院“全面实施检察机关提起公益诉讼制度”新闻发布会,信息来源:<http://gjwft.jcrb.com/2017/6yue/qmssjcgjtqgyss>。

③在2017年6月30日最高人民检察院“全面实施检察机关提起公益诉讼制度”新闻发布会上,贾小刚提到“在检察机关提起的诉讼类型中,行政公益诉讼占比89.47%”。根据试点期间检察机关提起的总案件数1150件,可推算出行政公益诉讼和民事公益诉讼的案件数分别为1029件和121件。信息来源:<http://gjwft.jcrb.com/2017/6yue/qmssjcgjtqgyss>。

④2018年3月2日,最高人民法院、最高人民检察院联合召开新闻发布会,最高人民检察院副检察长张雪樵提到“从2017年7月至2018年1月,全国检察机关共立案公益诉讼案件10565件,提出检察建议和发布公告9497件,向人民法院提起诉讼272件。”信息来源:[http://news.jcrb.com/jxsw/201803/t20180302\\_1845171.html](http://news.jcrb.com/jxsw/201803/t20180302_1845171.html)。

⑤本文所选取的案例,均为检察机关向法院提起诉讼且法院受理并作出判决的案例。因此,以下三类案例均未纳入本文的研究范畴:第一类,检察机关仅通过诉前程序就促成行政机关成功整改行政违法行为,从而未向法院提起诉讼的案例;第二类,检察机关向法院提起行政公益诉讼而法院未受理的案例;第三类,法院受理检察机关提起的行政公益诉讼后,尚未作出判决的案例。根据上述案例选取标准,截止到2018年4月8日,笔者利用Alpha案例库以“行政公益诉讼”为关键词检索共得到362份判决书,剔除其中非检察机关提起的行政诉讼案件以及重复的行政公益诉讼判决书,最终选取275个案件作为本文研究样本。

形式、检察机关诉讼请求的类型、案件所涉及的利益类型等角度,尝试探讨检察环境行政公益诉讼的受案范围。

## 二、检察环境行政公益诉讼的被告主体

笔者认为,检察环境行政公益诉讼的被告主体,即被告特指在生态、环境或资源保护领域负有监督管理职责的,因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,经人民检察院提出检察建议,督促其依法履行职责,仍不依法履行职责的行政机关以及法律、法规、规章授权的组织。一般而言,行政诉讼被告的资格认定采用行政主体、行为主体和责任主体三合一的标准<sup>[3]</sup>,即被告须具有行政主体资格;被告违法法律规定为或者不为一定行政行为;以及被告具有行政法上的责任能力。鉴于我国现行的检察环境行政公益诉讼属于行政诉讼之一种,因此检察环境行政公益诉讼的被告应是具有环境行政主体资格的行政机关或依法律、法规、规章授权的组织;存在违法行使环境保护管理职权或环境行政不作为;作为责任主体具有继续履行相应的环境保护管理职责的能力。

从数量角度分类,检察环境行政公益诉讼的被告主体包括单一被告和共同被告两种类型。前者指检察环境行政公益诉讼个案仅有一个被告行政机关,而后者则指一个案件同时有两个以上的被告行政机关。虽然理论上分析,检察环境行政公益诉讼共同被告的案件既可能有普通共同诉讼的类型,也有必要共同诉讼的类型,但已有实践中出现的为数不多的共同被告案例中,仅出现了普通共同诉讼的情形。

此外,检察环境行政公益诉讼的被告主体问题还涉及被诉行政机关的级别,以及具体种类,即需要明确,国务院可否成为检察环境行政公益诉讼的被告?地方各级人民政府、国务院的职能部门、县级以上各级地方人民政府的职能部门以及哪些职能部门可以成为检察环境行政公益诉讼的被告?以下将结合已有实践,尝试对上述问题分析回答之。

### (一) 单一被告

对已有检察环境行政公益诉讼实践中的被诉行政机关的梳理,本文主要从被诉行政机关的行政级别和被诉行政机关的部门类型这两个角度展开。被诉行政机关的行政级别是指,被诉行政机关属于哪一行政层级,如国家级、省级、地市级、县级、乡镇级等;被诉行政机关的部门类型是指,被诉行政机关行使何种行政职权、属于何种行政职能部门,如土地行政主管部门、环境保护主管部门或林业主管部门等。

根据所整理的案例,就被诉行政机关的行政级别而言,主要有地市级、<sup>①</sup>县级、<sup>②</sup>乡镇级<sup>③</sup>三个级别。在本文所研究的275个案例中,地市级的被诉行政机关有17个,县级的有243个,乡镇级的有15个。

就被诉行政机关的部门类型而言,除人民政府,另有16种不同的部门,分别是财政部门、城市管理执法主管部门、<sup>④</sup>城乡规划主管部门、畜牧兽医行政主管部门、环境保护主管部门、计划生育行政部门、

①所整理的案例中,具体有深圳市、天水市、滁州市、庆阳市、黄石市、西安市、铜仁市、嘉峪关市、黄冈市、铜川市、六安市和武汉市。

②包括县级市、市辖区、旗和自治县等,如福清市、黄石市下陆区、正镶白旗和长阳土家族自治县等。因县一级的行政机关较多,此处不一一列举。

③包括镇和乡,所整理的案例中,有贵阳市白云区艳山红镇、毕节市七星关区大银镇和清镇市流长苗族乡等。

④地方人民政府对其各部门的命名不尽相同,此处所言“城市管理执法主管部门”,包括各地方政府所命名的“城市管理局”“市政管理局”和“城市管理综合行政执法局”等。以下各个部门亦适用此理解,如“环境保护主管部门”,包括“环境保护局”“生态保护局”“生态文明建设局”和“生态环境保护监督管理局”等;又如“农业机械化主管部门”,包括“农业机械局”“农业机械管理站”以及“农业机械管理局”等;再如“住房城乡建设主管部门”包括“住房和城乡建设局”“住房和城乡建设委员会”等。还有,有些机构进行了合并、改名,比如现在的计划生育行政部门“卫生健康委员会”,即由“计划生育委员会”“卫生与计划生育委员会”历经两次机构调整,改名而来。

劳动行政部门、粮食行政管理部门、林业主管部门、农业行政主管部门、农业机械化主管部门、人民防空主管部门、水行政主管部门、商务主管部门、土地行政主管部门和住房城乡建设主管部门。除此以外,所选案例中还涉及诸如“农林局”“农业水务局”“林业水利局”以及“国土资源和环境保护局”等部门,这些部门兼具两种或两种以上行政部门的职责。例如,“农林局”兼具农业行政主管部门和林业主管部门的职责,且难以区分其主次。为了方便统计和研究,本文统计时对此类行政机关按如下原则处理:根据案情所涉及的行政机关职责,将这些行政机关归入已有的16个部门。<sup>①</sup>此外,对于存在共同被告的案件,如存在畜牧兽医水产局和财政局两个共同被告的,则统计时按畜牧兽医行政主管部门0.5个、财政部门0.5个计算。<sup>②</sup>

被诉行政机关在人民政府以及16个不同政府部门之间的案件数量分布如图1所示。从图1可以看出,所有案件中,土地行政主管部门、林业主管部门、环境保护主管部门、水行政主管部门以及人民政府这五个部门或组织作为被告的案件数量分列前五名,分别有99件、61件、28件、23件以及15件。这五个部门或者组织作为被告的案件数占比超过80%。而计划生育行政部门、农业行政主管部门、劳动行政部门、粮食行政管理部门以及商务主管部门作为被告的案件数量最少,其总和仅占案件总数的2.55%。

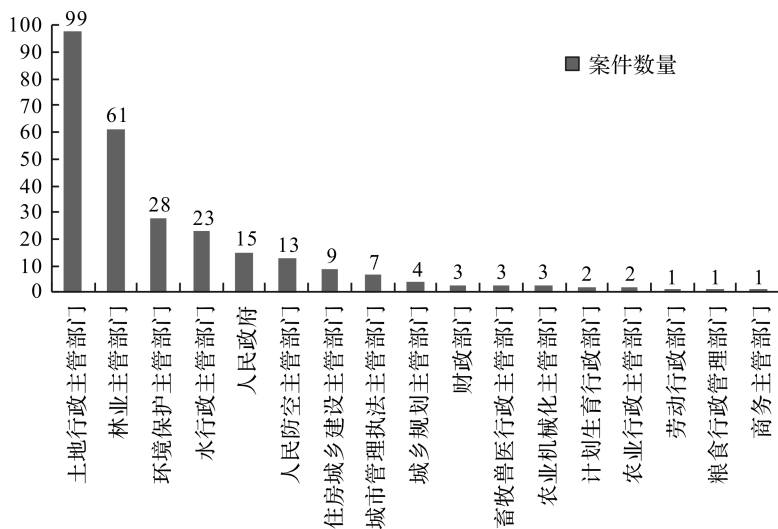


图1 各类型部门被诉行政机关案件数

结合检察环境行政公益被诉行政机关的行政级别、被诉行政机关的部门类型进一步分析显示,地市级的17个被诉行政机关中,有13个是土地行政主管部门,约占76.5%。其余4个部门分别为城市管理执法主管部门、环境保护主管部门、城乡规划主管部门以及人民防空主管部门。(详见图2)

<sup>①</sup>例如,某企业在生产过程中破坏林地资源,“农林局”对其下达了行政处罚决定书,但是该企业没有履行处罚决定书上的内容,而“农林局”也未对企业进行督促,未依法履行职责。本案所涉及的是“农林局”的林业资源管理职责,故而将“农林局”归为林业主管部门。

<sup>②</sup>共同被告的案件中,因作为共同被告的行政机关均存在其各自职责相关的违法行为,所以都应该分别统计在内,而不能区分主次而取其中一个行政机关。

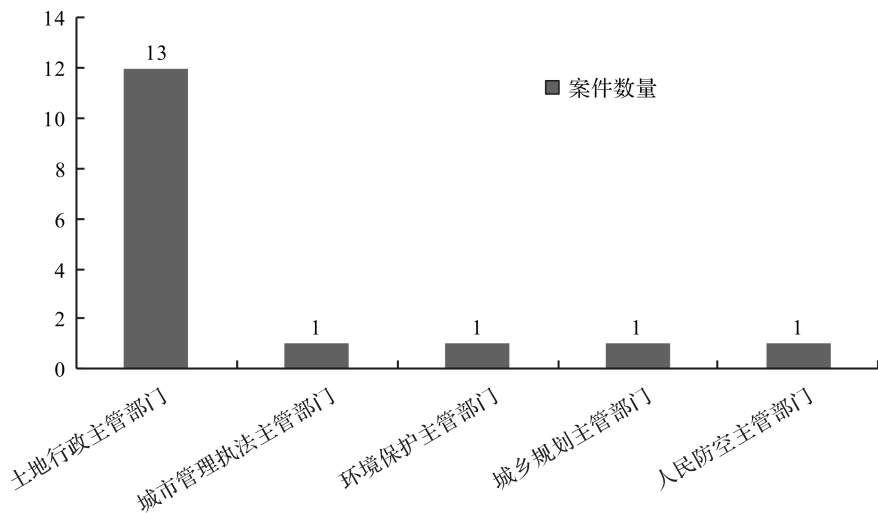


图2 地市级被诉行政机关部门类型

被诉行政机关为县级行政机关的案件数共243件。土地行政主管部门、林业主管部门、环境保护主管部门、水行政主管部门以及人民防空主管部门作为被告的案件数量最多,分别有86件、61件、27件、23件和12件。而计划生育行政部门、农业行政主管部门、劳动行政部门、粮食行政管理部门以及商务主管部门作为被告的案件数量最少,分别有2件、2件、1件、1件和1件。(详见图3)

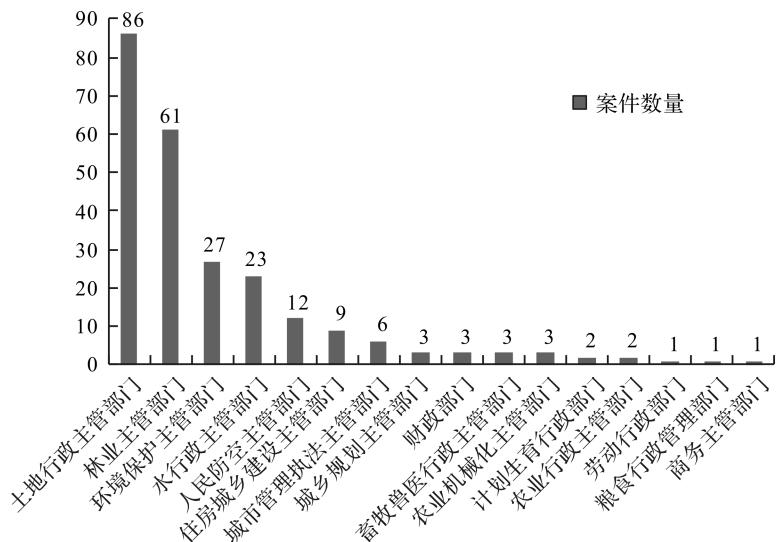


图3 县级被诉行政机关部门类型

而275个检察环境行政公益诉讼案例中,被诉行政机关为乡镇级的有15个案件,且被诉行政机关均为人民政府。前述被诉的人民政府分别为:广东省清远市清新区石潭镇人民政府、<sup>①</sup>贵州省贵阳市白云区艳山红镇人民政府、<sup>②</sup>贵州省清镇市流长苗族乡人民政府、<sup>③</sup>贵州省开阳县城关镇人民政府、<sup>④</sup>贵州

①广东省清远市清新区人民法院(2016)粤1803行初113号。

②贵州省清镇市人民法院(2016)黔0181行初34号。

③贵州省清镇市人民法院(2016)黔0181行初35号。

④贵州省清镇市人民法院(2016)黔0181行初37号。

省毕节市七星关区大银镇人民政府、<sup>①</sup>广东省汕头市龙湖区新溪镇人民政府、<sup>②</sup>贵州省台江县施洞镇人民政府、<sup>③</sup>贵州省丹寨县龙泉镇人民政府、<sup>④</sup>贵州省黎平县坝寨乡人民政府、<sup>⑤</sup>贵州省册亨县坡妹镇人民政府、<sup>⑥</sup>甘肃省武都区洛塘镇人民政府、<sup>⑦</sup>甘肃省武都区安化镇人民政府、<sup>⑧</sup>贵州省剑河县南哨镇人民政府、<sup>⑨</sup>陕西省蒲城县尧山镇人民政府、<sup>⑩</sup>贵州省贵阳市南明区后巢乡人民政府。<sup>⑪</sup>在检察机关提起公益诉讼试点期间,司法实践中出现了以地方人民政府为行政公益诉讼被告的案件,如广东省清远市清新区人民检察院诉清远市清新区浸潭镇人民政府行政行为违法案、<sup>⑫</sup>贵州省贵阳市白云区人民检察院诉贵阳市白云区艳山红镇人民政府行政行为违法案。<sup>⑬</sup>试点期间,以地方人民政府为被诉行政机关的情形,得到了相关规范性文件的支持。《人民检察院公益诉讼试点工作实施办法》虽未明确界定其第28条所言之“行政机关”是否包括“人民政府”,<sup>⑭</sup>但该办法第29条第2款就管辖权的规定中提及“违法行使职权或者不作为的行政机关是县级以上人民政府的案件,由市(分、州)人民检察院管辖”,<sup>⑮</sup>进而可以推知,该办法实际上默认了人民政府在“行政机关”的范畴之内,也可以成为检察环境行政公益诉讼的被告。事实上,把地方人民政府当作行政公益诉讼的适格被告也得到了个别学者的支持。例如,早在检察公益诉讼试点之前,姜涛教授曾在谈及构建检察公益诉讼制度时提出,被诉行政行为应当包括:国务院各部门及其所属机构、地方人民政府和其工作部门以及所属机构、其他公共管理机构作出的违反法律、行政法规的行为<sup>[4]</sup>。试点工作开始之后,刘艺教授分析检察机关提起行政公益诉讼司法实践时,提出“判断应由哪个行政机关承担违法认定的主要标准是监督哪个行政机关才能促成行政任务的完成”,并引用了三原县人民检察院诉大程镇人民政府案作为论证依据<sup>[5]</sup>。

但是,随着2017年《行政诉讼法》的修改,检察机关提起行政公益诉讼法律制度已正式建立起来。在新的法条背景下,我们不得不重新审视地方人民政府是否可以作为检察环境行政公益诉讼的被告,即《行政诉讼法》新增的第25条第4款所言之“行政机关”是否包括地方人民政府?笔者主张,未来的检察环境行政公益诉讼不应以各级人民政府为被告,其主要理由可以从《宪法》关于国家机构的规定和《行政诉讼法》《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》(法释〔2018〕1号,以下简称《行政诉讼法司法解释》)的相关规定的体系解释中得到。

《宪法》第105条第1款规定,地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关,是地方各级国家行政机关。<sup>⑯</sup>该条款明确规定了地方各级人民政府属于“行政机关”的范围之内。杨海坤教授对此条款进行了分析,“严格来说我国国家行政机关就是指各级人民政府,它既不是指人民政府以外的各

①贵州省仁怀市人民法院(2016)黔0382行初4号。

②广东省汕头市金平区人民法院(2017)粤0511行初1号。

③贵州省福泉市人民法院(2017)黔2702行初6号。

④贵州省福泉市人民法院(2017)黔2702行初7号。

⑤贵州省福泉市人民法院(2017)黔2702行初10号。

⑥贵州省普安县人民法院(2017)黔2323行初17号。

⑦甘肃省康县人民法院(2017)甘1224行初7号。

⑧甘肃省康县人民法院(2017)甘1224行初8号。

⑨贵州省凯里市人民法院(2017)黔2601行初21号。

⑩陕西省子洲县人民法院(2017)陕0831行初10号。

⑪贵州省清镇市人民法院(2017)黔0181行初20号。

⑫广东省清远市清新区人民法院(2016)粤1803行初113号。

⑬贵州省清镇市人民法院(2016)黔0181行初34号。

⑭参见《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》(高检发释字〔2015〕6号)第28条。

⑮参见《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》(高检发释字〔2015〕6号)第29条。

⑯参见《中华人民共和国宪法》第105条第1款。



种机关组织也不是泛指组成人民政府的具体行政机构,如部、委、办、厅、局、处等,但是具体行政机构经授权并实际在独立行使行政职权并独立承担行政责任时,应视为行政机关。”<sup>[6]</sup>可见,杨海坤认为行政机关的概念包含了人民政府但不限于人民政府。在胡锦涛教授与韩大元教授所著《中国宪法》一书中提到,“乡、民族乡、镇的人民政府是本级人民代表大会的执行机关,是基层的国家行政机关,在国家行政机关系统中处于基础的地位”<sup>[7]</sup>,可见他们也对人民政府是行政机关持肯定态度。

《行政诉讼法》《行政诉讼法司法解释》虽未对“行政机关是否包含地方人民政府”作出专条界定,但是从体系解释角度分析,地方人民政府可以作为被诉行政机关。《行政诉讼法》第15条规定,中级人民法院管辖的第一审行政案件包括“对国务院部门或者县级以上地方人民政府所作的行政行为提起诉讼的案件”,此规定将县级以上地方人民政府纳入了行政诉讼被告的范畴。《行政诉讼法司法解释》第130条对《行政诉讼法》第3条第3款所规定的“行政机关相应的工作人员”作了进一步解释说明,其中特别提到“被诉行政行为是地方人民政府作出的,地方人民政府法制工作机构的工作人员,以及被诉行政行为具体承办机关工作人员,可以视为被诉人民政府相应的工作人员”,<sup>①</sup>可见该解释条款的逻辑前提是将人民政府纳入了行政机关的范畴。且此处所规定的特别规则的“对立面”即通常情况下作为行政诉讼被告的“行政机关”应为各级人民政府的职能部门。

因此,可以从宪法和行政诉讼法的实然法规定角度认定地方各级人民政府属于“行政机关”,可以成为行政诉讼的被告。并且可以明确,我国行政诉讼法上的“行政机关”包括两大类,即各级人民政府及其各职能部门,作为行政诉讼之一种的检察环境行政公益诉讼的被告也应在此范围内探讨其具体的被告类型。但对于检察环境行政公益诉讼而言,其目前唯一明文法律条款依据仅《行政诉讼法》第25条第4款,该款“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”的规定是确定被告主体类型的重要依据。从文义解释而言,特别以“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”来限定“行政机关”,即特别指明在某一特定领域具有监管职责的行政机关,究竟立法者是否允许以人民政府为此类特殊诉讼的被告呢?笔者认为,如果此处的“行政机关”包括“人民政府”,则无须以某一特定领域为限制,因为人民政府的监管职责非限于生态、环境、资源保护等特别领域。因此,笔者主张,检察环境行政公益诉讼的被告仅限于法定的国务院或地方各级人民政府的特定职能部门。

## (二) 共同被告

检察环境行政公益诉讼的共同被告需满足两个条件,即被告行政机关的数量为两个以上,以及经人民法院一并审理。正如学者对于行政共同诉讼判定条件的描述,认为客观上须符合两个条件,一是主体的数量须为两个以上行政机关或依法律、法规、规章授权的组织;二是诉讼标的之同一性或同类型性<sup>[8]</sup>。就被告主体数量条件而言,尽管《行政诉讼法》第25条第4款仅明确了在生态、环境和资源保护等领域负有监督管理职责的行政机关的被告地位,但《行政诉讼法》第2条第2款同时规定将被诉的行政行为扩张至“法律、法规、规章授权的组织作出的行政行为”,因此,根据体系解释的原理,理论上检察环境行政公益诉讼共同被告的组合形式包括:两个以上行政机关、两个以上依法授权的组织,或者一个以上行政机关与一个以上依法授权的组织。

已有的实践中,已经出现了少量多个行政机关作为检察环境行政公益诉讼共同被告的案例。例如,内蒙古自治区包头市九原区人民检察院诉包头市国土资源局九原分局、包头市环境保护局九原分

<sup>①</sup>参见《最高人民法院关于适用中华人民共和国行政诉讼法的解释》(法释[2018]1号)第130条第2款。

局、包头市九原区林业局怠于履行监管职责行政公益诉讼。<sup>①</sup>但这个案件中,形式上有多个涉及环境(自然资源、生态)保护的政府职能部门成为共同被告,但该案究竟是普通共同诉讼,还是必要共同诉讼?对此属性的判明,有利于指导未来的检察环境行政公益诉讼司法实践。

### 【案情简介】

内蒙古呼铁采石有限责任公司(以下称呼铁公司)设立的呼和浩特铁路局哈业胡同采石厂(以下称采石厂),地处内蒙古自治区人民政府划定的梅力更自治区级自然保护区(以下称保护区),于2010年向包头市国土资源局申请办理了《采矿许可证》,经批准在2015年将生产规模增加到年5万立方米。2015年5月,包头市国土资源局向呼铁公司发出《行政处罚决定书》,责令该公司退出该采区开采,并处罚款50000元。经查,2011—2016年间该公司因环境违法行为受到过包头市环境保护局九原分局、包头市九原区林业局的行政处罚。然而,采石厂的违法采石行为对保护区的破坏情况严重,生态资源和自然环境破坏状态持续存在且未采取补救措施,国家和社会公共利益处于受侵害状态。2016年,包头市九原区人民政府向包头市人民政府、包头市林业局分别发文,指出采石厂涉及保护区实验区边缘林业用地35.6765公顷,鉴于保护区确定时间晚于哈业胡同采石厂开采时间,本着尊重历史、地企共赢的原则,请示将采石厂调整出保护区范围。2016年4月21日,包头市林业局向包头市九原区人民政府答复,建议暂不调整保护区范围。

2016年11月16日,包头市九原区人民检察院分别向包头市国土资源局九原分局、包头市环境保护局九原分局、包头市九原区林业局发出《检察建议书》,要求三被告对采石厂的违法问题,依法履行监管职责,保护国家利益不受侵害。但是,在检察建议要求的一个月内,三被告未完全履职,国家利益和社会公共利益仍处于受侵害的状态,为此包头市九原区人民检察院于2016年12月23日向九原区人民法院提起行政公益诉讼。2017年6月20日,法院判决确认三被告对呼铁公司哈业胡同采石厂在保护区非法采石怠于履行监管职责的行为违法,责令三被告依法继续履行法定监督管理职责。

理论上,根据诉讼标的之同一性或同类性,可将检察环境行政诉讼的共同被告进一步区分为必要共同诉讼中的共同被告与普通共同诉讼中的共同被告。《行政诉讼法》第27条规定,当事人一方或者双方为二人以上,因同一行政行为发生的行政案件,或者因同类行政行为发生的行政案件、人民法院认为可以合并审理并经当事人同意的,为共同诉讼。可见,检察环境行政公益诉讼中的,当诉讼标的是同一个,即检察机关请求确认两个以上行政机关所共同作出的同一行政行为违法的情形,则为必要共同诉讼;而当诉讼标的是同类的多个行为时,即检察机关请求确认两个以上行政机关所分别作出的不同行政行为违法时,则应属普通共同诉讼。需要特别指出,《行政诉讼法》第26条所列举的共同被告其实质仅指必要共同诉讼中的共同被告,包括第2款“复议机关决定维持原行政行为的,作出原行政行为的行政机关和复议机关是共同被告”,以及第4款“两个以上行政机关作出同一行政行为的,共同作出行政行为的行政机关是共同被告”。

但事实上,在环境、生态和自然资源保护领域的行政执法中,两个以上行政机关共同作出同一个行政行为的情形极为罕见,也许会出现在于联合环保执法中。但深入分析又可以发现联合执法的查明环境违法行为可能是共同作出同一行政行为,但后续的行政强制、行政处罚则又因行政行为的法律依据不同而必须分解为几个不同的具体行政行为。因而,从理论上分析,检察环境行政公益诉讼的共同被告多为普通共同诉讼中的共同被告。笔者的这一判断,也可以得到已有实践的印证。

在笔者分析的275个案件中,另外还有2个案件也出现了共同被告。在乳源瑶族自治县人民检察院

<sup>①</sup>内蒙古包头市九原区人民法院行政判决书(2016)内0207行初76号。

诉乳源瑶族自治县财政局、乳源瑶族自治县畜牧兽医水产局案<sup>①</sup>中,公益诉讼起诉人请求确认被告畜牧兽医水产局审核批准天鹅堂水果专业合作社申领生猪标准化规模养殖场建设项目中央补贴资金的行政行为违法、确认被告财政局对追回违规发放国家补贴资金怠于履职行为违法。此案中,畜牧兽医水产局违法批准合作社领取补贴资金行为在先,财政局怠于追回国家补贴资金在后,此案属于普通共同诉讼。此案也是所有275个案件中唯一一个被告上诉的案件。类似案件还有,韶关市曲江区人民检察院诉被告韶关市曲江区财政局、韶关市曲江区畜牧兽医水产局案。<sup>②</sup>此案与前述乳源瑶族自治县的案高度相似,亦属于普通共同诉讼。

对于检察环境行政公益诉讼共同被告案件的未来实践,笔者认为还需重视“法院一并审理”的程序性要件,须遵守人民法院的相应司法规则。其中最为重要的当属《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(法释〔2018〕1号)第27条的规定:必须共同进行诉讼的当事人没有参加诉讼的,人民法院应当依法通知其参加;当事人也可以向人民法院申请参加。人民法院应当对当事人提出的申请进行审查,申请理由不成立的,裁定驳回;申请理由成立的,书面通知其参加诉讼。前款所称的必须共同进行诉讼,是指按照《行政诉讼法》第27条的规定,当事人一方或者双方为两人以上,因同一行政行为发生行政争议,人民法院必须合并审理的诉讼。

### 三、检察环境行政公益诉讼的被诉行为

具有生态、环境、资源保护监管职责的行政机关的违法行政行为可能出现在两个阶段,第一个阶段是在检察机关向相关行政部门提出检察建议之前;第二个阶段是在诉前程序中,即在检察机关提出检察建议之后,被提起检察环境行政公益诉讼之前的这段时期。就检察机关提出检察建议之前,王泽刚和贺建成认为,“行政持续不作为”有两种表现形式:行政机关乱作为造成社会公共利益侵害之后的持续不作为状态、负有法定义务的行政机关面对社会公共利益遭受重大侵害事件呈现的不作为状态<sup>[9]</sup>。而在诉前程序中,只有行政机关仍未履行法定职责,使国家和社会公共利益仍处于受侵害状态的,才提起行政公益诉讼。胡卫列和田凯认为,这里的“行政机关未履行法定职责”,即我们通常理解的“行政不作为”。在检察机关提起行政公益诉讼案件中,有相关联的三个方面的职责义务:一是行政机关对检察建议的答复义务;二是行政机关纠正违法或切实履行职责的义务;三是行政管理相对人相关联的履行义务<sup>[10]</sup>。

就检察环境行政公益诉讼的被诉行政行为的类型而言,《行政诉讼法》第25条将被诉行政行为分为行政机关违法行使职权和不作为两大类。本文根据《行政诉讼法》的规定,依照275份判决书中原告的诉讼请求,将被诉行政行为归为“违法行使职权”和“行政不作为”。所有案件中,有247个案件的被诉行政行为属于“行政不作为”,有28个案件的被诉行政行为属于“违法行使职权”。

分析样本案例后可见,具体而言,被诉行政机关“行政不作为”主要表现为以下两类。第一类为,被诉行政机关怠于履行其职责范围内的职权,如潜江市人民检察院诉潜江市国土资源局不履行法定职责案;<sup>③</sup>第二类为,在公民或者企业存在违法行为的情况下,被告未能全面履行监督管理职权,如嘉

①广东省韶关市武江区人民法院(2017)粤0203行初116号。

②广东省韶关市武江区人民法院(2017)粤0203行初119号。

③参见湖北省潜江市人民法院(2017)鄂9005行初1号。该案中,被告潜江市国土资源局在作出征缴土地闲置费决定后,怠于履行职责,既未在法定期限内催告伟润公司履行义务,也未向人民法院申请强制执行,致使土地闲置费迟迟未征缴到位,造成国家利益受损。

鱼县人民检察院诉被告嘉鱼县林业局不履行法定职责案,<sup>①</sup>再如洋县人民检察院诉被告洋县国土资源局不履行法定职责案。<sup>②</sup>

而已有实践中,被诉行政机关“违法行使职权”主要表现则可归为六类。第一类,被诉行政机关违法倾倒垃圾或违法建设和使用垃圾场,此类案件共6个,且被告均为乡镇级人民政府,如剑河县人民检察院诉剑河县南哨镇人民政府违法倾倒垃圾案、<sup>③</sup>册亨县人民检察院诉坡妹镇人民政府违法倾倒垃圾案<sup>④</sup>等。第二类,被诉行政机关对于不满足政策标准、条件的公民或企业发放、允许发放相关专项补贴,此类案件共8个,如临沂市兰山区人民检察院诉临沂市兰山区农业机械局违法发放补贴案、<sup>⑤</sup>茌平县人民检察院诉茌平县贸易办公室违法批准发放补贴案<sup>⑥</sup>等。第三类,被诉行政机关违法向不满足政策要求的企业或者项目发放相关许可证、证明书,此类案件有7个,行政机关违法发放的证书包括渣土消纳场核准证书、<sup>⑦</sup>工程规划许可证、<sup>⑧</sup>防空地下室易地建设证明书、<sup>⑨</sup>试生产批复<sup>⑩</sup>等。第四类,被诉行政机关擅自决定行政相对人缓交相关费用,此类案件共2个,具体表现为被诉行政机关擅自决定企业缓交人防易地建设费、<sup>⑪</sup>被诉行政机关允许公民个人缓缴罚款。<sup>⑫</sup>第五类,被诉行政机关擅自降低相关费用标准,此类案件共2个,具体表现为被诉行政机关擅自降低河道采砂管理费收费标准、<sup>⑬</sup>矿山生态环境恢复治理保证金。<sup>⑭</sup>第六类,被诉行政机关违法出让、转包土地,此类案件共3个,具体表现为被诉行政机关出让地块用于砂石加工、<sup>⑮</sup>被诉行政机关转包林场、<sup>⑯</sup>被诉行政机关违法出让国有建设用地使用权。<sup>⑰</sup>

①参见湖北省嘉鱼县人民法院(2017)鄂1221行初1号。该案中,公民胡某某和赵某某非法占用林地、擅自改变林地用途,共破坏国家级公益林达4公顷,而被告嘉鱼县林业局仅责成胡某某和赵某某修复了部分被破坏的林地,对其余被破坏的林地未做处理。

②参见陕西省洋县人民法院(2017)陕0723行初6号。该案中,针对志华公司违法占地的行为,被告洋县国土资源局虽然作出了行政处罚决定,但未依法申请人民法院强制执行,未依法办理国有土地出让手续,未依法征收土地出让金,志华公司违法占地行为依然存在,国家和社会公共利益仍处于受侵害状态。

③参见贵州省凯里市人民法院(2017)黔2601行初21号。该案中,被告南哨镇人民政府未经规划等部门批准,未办理环境影响评价审批手续,未采取防渗等污染防治措施,长期将辖区内生活垃圾未经无害化处理集中运至南哨××村月亮露天堆放,形成垃圾堆场,对南哨河及其下游水体造成严重污染。

④参见贵州省普安县人民法院(2017)黔2323行初17号。

⑤参见山东省临沂市兰山区人民法院(2017)鲁1302行初88号。该案中,被告人临沂市兰山区农业机械局,明知临沂市六兴机械设备有限公司销售的5台农机,系编造虚假购机材料申请补贴资金,仍违规为虚假购机对象办理农机补贴手续,并作出农机购置补贴指标确认通知书,造成16.5万元农机购置补贴资金被套取。

⑥山东省茌平县人民法院(2017)鲁1523行初6号。

⑦贵州省清镇市人民法院(2017)黔0181行初2号。

⑧参见吉林省梅河口市人民法院(2017)吉0581行初21号、福建省南平市延平区人民法院(2017)闽0702行初20号。

⑨湖北省公安县人民法院(2017)鄂1022行初10号。

⑩山东省庆云县人民法院(2015)庆行初字第54号。

⑪吉林省靖宇县人民法院(2017)吉0622行初5号。

⑫江苏省泰州医药高新技术产业开发区人民法院(2017)苏1291行初218号。

⑬甘肃省礼县人民法院(2017)甘1226行初1号。

⑭福建省德化县人民法院(2017)闽0526行初1号。

⑮贵州省遵义市播州区人民法院(2016)黔0321行初155号。

⑯贵州省清镇市人民法院(2016)黔0181行初35号。

⑰云南省楚雄市人民法院(2017)云2301行初29号。

#### 四、检察环境行政公益诉讼救济的利益类型

正如秦前红教授所主张,公益的定义与公益诉讼的受案范围息息相关,建立公益诉讼制度,如何界定公益的范围是无法回避的问题,实践中明确公共利益的涵义已非常急迫,理论界对公益的不同定义,并不妨碍实践中通过立法明确公益范围。秦前红倾向于通过立法安排来界定公益范围,一是因为在专门法律中确定公益的范围权威性较强、耗时较短、法律位阶较高,符合我国成文法的传统;二是从维护法律体系的统一性来讲,立法安排更能保证法律体系的统一,防止各地司法机关裁量尺度的不同造成公益范围的变动<sup>[2]</sup>。可惜现行法律和司法解释均未对我国检察环境行政公益诉讼的“公益”进行界定,只是用“国家和社会公共利益”的概况描述。对此,有学者持国家和社会公共利益无需区分说。例如,杨解君和李俊宏认为,社会公共利益和国家公共利益在很多情况下难分彼此,在维护公益的司法实践中也不必要去区分两者<sup>[1]</sup>。也有学者,认为国家利益不能吸收公共利益,进而须区分两者。例如,黄忠顺认为,在环境诉讼语境下,国家利益表现为国家对自然资源享有的所有权,公共利益指向生态服务功能。在环境保护领域,国家利益和公共利益的分立具备正当性基础,不管国家所有权如何扩张,也不能完全吸收公共利益<sup>[11]</sup>。

笔者认为,《行政诉讼法》第25条第4款所列举的几个可以提起检察行政公益诉讼的领域,就国家利益抑或社会公共利益,应该具有比较明确的归类对应关系。其中,生态、环境和资源保护领域的检察行政公益诉讼应主要救济社会公共利益,即环境公共利益;食品药品安全领域,则既存在食品安全的社会公共利益,也存在具体消费者数量为多数的集团性私人利益——即属于多个同类私人利益的集合;而国有财产保护、国有土地使用权出让领域,则主要存在的是基于国家所有权的国家利益,但这种国有财产利益的保护具有汇集不特定多数人的公共受益性,因土地同时也是一种重要的自然资源,从另一角度而言,土壤也属于一种环境要素,水土保持关系生态安全,也涉及生态要素的保育,因此,根据个案的情况,土地使用权的案件可能也涉及环境公共利益的维护问题。

但笔者基于275份判决书中人民法院对于案件所涉及利益的描述,进行分析和分类,可见已有检察行政公益诉讼司法实践,法院往往将案件所涉利益描述为三种,即国家利益、社会公共利益、笼统称为“国家和社会公共利益”。<sup>①</sup>比较而言,有34个案件将利益界定为“国家利益”;有35个将利益界定为“社会公共利益”;另有206个将利益界定为“国家和社会公共利益”。由此可见,在已有的检察行政公益诉讼司法实践中,人民法院对于所涉及利益未明确区分的属于普遍现象,约占比74.9%。(详见图4)

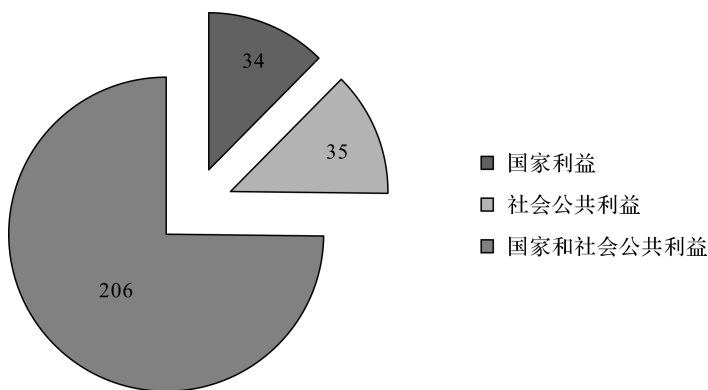


图4 判决书所描述的案涉利益类型

<sup>①</sup>此处所言“涉及的利益未被区分”是指在判决书中,法院对案件所涉及的利益是国家利益还是社会公共利益未进行明确区分、认定。如很多判决书将案件所涉及的利益描述为“国家和社会公共利益”“国家或社会公共利益”以及“国家利益、社会公共利益”等,这些描述均属于未对利益进行明确区分的情形。

## 五、结 语

以上结合实践和理论分析的探讨后,就我国检察环境行政公益诉讼的受案范围本文拟简要小结为:被告类型应限于国务院或地方各级人民政府环境、生态、资源保护领域负有监督管理职责的职能部门,可以是单一被告,也可是共同被告,但两个以上被告的案子一般属于普通共同诉讼。被告的涉诉行为可能是环保领域的一种行政不作为,也可能是乱作为,即违法行使职权,已有司法实践中多表现为因违法审批、违法发放、违法减免、违法缓交等具体行为类型而造成环境利益的损害。生态、环境和资源保护领域的检察行政公益诉讼应以救济环境公共利益为主,环境公共利益应区别于基于国家自然资源所有而产生的国家利益。前述主体类型、行为类型和利益类型三个核心要素的准确把握,将是准确解读和实践检察环境行政公益诉讼受案范围规则的开门钥匙。

### 参考文献:

- [1] 杨解君,李俊宏. 公益诉讼试点的若干重大实践问题探讨[J]. 行政法学研究,2016(4):108-123.
- [2] 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.
- [3] 杨小君. 我国行政诉讼被告资格认定标准之检讨[J]. 法商研究,2007(1):48-53.
- [4] 姜涛. 检察机关提起行政公益诉讼制度:一个中国问题的思考[J]. 政法论坛,2015(6):15-29.
- [5] 刘艺. 检察公益诉讼的司法实践与理论探索[J]. 国家检察官学院学报,2017(2):3-18+170.
- [6] 杨海坤. 国家行政机关的概念[J]. 河北法学,1991(2):8-9.
- [7] 胡锦涛,韩大元. 中国宪法[M]. 北京:法律出版社,2007:421.
- [8] 张晋红. 论行政共同诉讼[J]. 法律科学,1990(1):19-23.
- [9] 王泽刚,贺建成. 行政持续不作为状态确认的时限设定及操作办法[J]. 人民检察,2015(15):74-75.
- [10] 胡卫列,田凯. 检察机关提起行政公益诉讼试点情况研究[J]. 行政法学研究,2017(2):19-35.
- [11] 黄忠顺. 环境公益诉讼制度扩张解释论[J]. 中国人民大学学报,2016(2):32-42.



(责任编辑 陶舒亚)