

# 困境与突破： 行政公益诉讼线索发现机制研究

李成<sup>1</sup>, 赵维刚<sup>2</sup>

(1. 四川大学 法学院, 成都 610207; 2. 蒲江县人民检察院, 成都 611600)

**摘要:**行政公益诉讼始于检察机关发现行政机关不作为或违法行使职权的线索。对334起行政公益诉讼判决的分析显示,现阶段检察机关形成了以刑事案件为主、以行政执法检察监督和检举控告等为辅的行政公益诉讼线索发现格局。但作为客观诉讼,行政公益诉讼线索发现受制于来源渠道单一、民事行政部门专业能力不足、线索查证机制缺失以及影响性案件线索稀缺等问题,削弱了行政公益诉讼的实施效果。作为监察体制改革背景下检察机关成为国家法律监督机关的角色再定位的重要举措,行政公益诉讼面临的线索发现问题应当予以重视和解决,而进一步拓宽案件线索发现路径、提升民事行政检察部门专业能力、完善行政公益诉讼线索发现法律依据、加大影响性案件线索发现以提高行政公益诉讼的实施效果,则是完善行政公益诉讼案件线索发现机制的可能进路。

**关键词:**检察机关;行政公益诉讼;案件线索

**中图分类号:**DF74 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2018)04-0054-08

## 一 线索发现:从主观诉讼到客观诉讼的挑战

2014年,《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出了“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”<sup>[1]</sup>。2015年,最高人民检察院根据全国人大常委会的授权<sup>①</sup>,制定了《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》(下称《实施办法》),指导试点地区检察机关开展公益诉讼工作。在全面总结两年试点工作基础上,全国人大常委会于2017年通过《关于修改〈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行政公益诉讼的职权,建立起我国的客观诉讼制度。

传统的行政诉讼以维护公民法律上的权利和利益的主观诉讼形态出现<sup>[2]</sup>。主观诉讼的制度设计立足于一个基本前提:个人是自身利益最好的守护者。相较

于第三方,行政行为的相对人最能知晓自身权益是否受到侵害,也最有动力在其权益受损时挑战行政行为的合法性。赋予与行政行为有利害关系的相对人原告资格,可以实现行政审判资源效用最大化,并维护相对人合法权益。因此,非有诉之利益存在,不得发动行政审判权,亦即是否存在通过行政诉讼恢复原告权利或利益的客观可能性以及解决纠纷的实益存在<sup>[3]239</sup>。正是基于主观诉讼的逻辑进路,《行政诉讼法》自1989年制定伊始即要求原告须与被诉行政行为间存在利害关系<sup>②</sup>,排除了作为客观诉讼形态的公益诉讼的可能。

诚然,公共利益与个人利益休戚相关,但并非总是并行不悖。“团体虽由个人结合而成,但团体之利益并非个人利益之综合。个人、团体以及管理团体事务者,其各自之利益,经由复杂之交互影响,形成团体之主观

收稿日期:2018-03-02

基金项目:本文系2017年度成都市人民检察院检察理论课题“完善行政违法行为监督线索发现机制研究”的阶段性成果。

作者简介:李成(1982—),男,四川成都人,法学博士,四川大学法学院副教授;

赵维刚(1968—),男,四川南充人,成都市蒲江县人民检察院检察长。

利益”<sup>[4]7-8</sup>。即使行政行为违法,若其仅仅损害客观法秩序而未触及特定主体的主观权利,主观诉讼设计的反馈机制不会被激活,公共利益将面临无法表达的尴尬。正是缘于主观诉讼功能上的固有缺陷,由作为国家法律监督机关的检察机关提起客观诉讼,可以有效弥补传统行政诉讼中公共利益代表人缺位的遗憾。

客观诉讼解除了主观诉讼的利害关系纽带限制,但也因此面临着诉讼程序难以启动的问题。如果说主观诉讼中相对人起诉难的根源在于司法权刻意回避与行政权的正面碰撞,客观诉讼中检察机关的起诉难则更多的是难以发现行政机关侵害公共利益线索的结果。公共利益最主要及最复杂的特征,就在于其受益对象的不确定性<sup>[5]231</sup>。检察机关虽可成为诉讼信托理论上公共利益的代表,但终究只是服务于维持法秩序这一公共目的的诉讼程序上的技术性当事人<sup>[6]</sup>。诉讼主体与权利主体的分离状态导致公共利益即使受到行政行为的侵害,检察机关亦不能自知,更遑论提起行政公益诉讼。自2015年公益诉讼试点以来,各地检察机关均不同程度地受困于线索的稀缺。案件线索是提起行政公益诉讼的前提和基础,没有线索就不会有后续各项程序<sup>[7]</sup>。实践中,案件线索、诉前建议与公益诉讼之间大致存在着100:50:1的比例关系,即检察机关每获取100件案件线索,大约能发出50件诉前建议,最终可望转化为1件公益诉讼<sup>⑤</sup>。由此可见,线索的数量和质量在很大程度上决定了行政公益诉讼的实施效果。

表1. 检察机关提起公益诉讼线索摸排、诉前建议及起诉情况统计<sup>⑥</sup>

序号	时间	发现线索	诉前建议	建议成案率	起诉	诉讼成案率
1	2015年12月	501	245	48.9%	/	/
2	2016年2月	703	325	46.2%	8	1.1%
3	2016年6月	1,942	1,106	57%	30	1.5%
4	2016年9月	2,982	1,668	55.9%	42	1.4%
5	2017年6月	/	7,903	/	1,150	/
6	2017年7-11月	12,103	6,206	51.3%	97	0.8%

学界已经意识到案件线索之于行政公益诉讼的重要意义,但相关研究尚付阙如。本文拟透过334起行政公益诉讼判决中明示有线索来源的141起案件<sup>⑤</sup>,检视现阶段检察机关发现行政机关不作为或违法行使职权线索的基本路径及面临的障碍,以期推动我国行政公益诉讼制度的完善。

## 二 行政公益诉讼线索发现的主要路径

按照《行政诉讼法》第二十五条第四款规定,检察机关获得行政机关不作为或违法行使职权的线索应该是在“履行职责”过程中。该款规定沿用了《实施办法》中的既有思路<sup>⑥</sup>。虽不曾言明,《行政诉讼法》对“履行职责”的强调,意在通过限定案件线索来源来避免检察权在行政公益诉讼场域中的过度张扬。因此,检察机关面临的首要问题即是如何在法律许可的框架内将“履行职责”这一不确定法律概念具象化,确保公益诉讼案件线索来源的合法性。

### (一) 基于刑事案件获取案件线索

行政公益诉讼的实际承担者是检察机关民事行政检察部门,但案件线索多有赖反贪反渎、侦查监督、公诉等业务部门提供或从已决刑事案件中发现。在141起标示了线索来源的行政公益诉讼案件中,有92起案件的线索源自检察机关办理的刑事案件,占到全部案件线索来源的65.2%。详言之,检察机关“两反”部门和公诉部门各提供了5起行政公益诉讼案件的线索,侦查监督部门提供了3起案件线索。检察机关另从已决刑事案件中发现了79起行政公益诉讼案件线索。作为最纯粹意义上的“履行职责”,从刑事诉讼到行政公益诉讼串联起检察机关内部主要业务部门,构成当下检察机关提起行政公益诉讼最成熟、最稳妥的路径。

检察机关从刑事诉讼中提炼行政公益诉讼案件线索,是基于行政机关负担的维护和修复公共利益的法定义务。在现代法治国家中,行政机关负担提供社会秩序这一基本公共产品的责任。当社会秩序遭到破坏后,行政机关有义务在宪法法律规定的职责范围内消除社会秩序被侵害的状态。行政机关怠于履行前述义务的,必然导致公共利益未修复或修复不完整,从而成为行政公益诉讼的潜在对象。

首先,行政机关因自身违法行为而负担修复公共利益的义务。此种情况下,行政机关工作人员的违法失职行为导致公共利益受到损害。在追究相关责任人刑事责任的同时,行政机关亦因此负有及时消除其职务行为对公共利益造成的损害的义务。在“临沭县人民检察院与临沭县农业机械管理局不履行法定职责案”中,临沭县农机局于2011年和2012年两次违反农机购置补贴政策,在明知第三人不符合享受农机补贴资格的情况下,为其办理农机补贴手续。在相关责任人被追究刑事责任后,农机局怠于追回补贴资金,导致国有资产流失,检察机关遂据此提起行政公益诉讼<sup>⑦</sup>。

其次,行政机关因第三人违法行为负担督促修复公共利益的义务。如系第三人犯罪行为损害公共利

益,且存在修复可能时,行政机关应在职责范围内采取必要措施督促其予以修复。例如,在“广宁县人民检察院与广宁县林业局不履行法定职责案”中,第三人因无证滥伐水源涵养林被追究刑事责任。广宁县检察院认为县林业局依法负有督促第三人采取补种树木等措施弥补受损的环境资源公共利益之职责,但县林业局并未积极履职,未尽到法定义务,从而提起行政公益诉讼<sup>⑧</sup>。

再次,行政机关因法院判决负担联动修复公共利益的义务。此类情况多要求行政机关跟随法院刑事判决采取联动行政措施。例如,第三人构成生产、销售有毒、有害食品罪的,在被判处刑罚的同时,行政机关还需依照《食品安全法》等法律规定吊销其食品生产、经营许可证。行政机关未吊销相应行政许可的,公共利益应视为未得到完全修复,可以成为检察机关提起行政公益诉讼的正当事由。

### (二)基于行政执法检察监督发现案件线索

作为预防犯罪职能的延伸,检察机关在实践中衍生出针对行政机关的行政执法专项督查、检查活动。在各类执法检察监督中,发现行政机关不作为或违法行使职权,成为刑事案件之外检察机关获取行政公益诉讼案件线索的又一来源。

检察机关将预防监督环节前置,常态化介入行政权力日常运行,并非无章可循。早在20世纪80年代,《国务院关于劳动教养的补充规定》和《国务院关于转发公安部制定的劳动教养试行办法的通知》已有赋予检察机关监督行政机关行政行为的先例<sup>⑨</sup>。最高人民检察院和国土资源部2018年联合发布的《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》也提出检察机关和行政机关建立联合开展专项行动的制度,邀请对方参与专项行动,形成工作合力,共同促进依法行政工作<sup>⑩</sup>。

当前,行政领域法制的统一性、执法的合法合理性、程序的正当性都存在很大的问题,严重威胁和侵犯了公民的合法权益和公共利益<sup>[8]</sup>。检察机关开展行政执法专项督查,及时发现和制止行政机关不作为或违法行使职权,避免对公共利益造成更为严重的损害。在笔者整理的行政公益诉讼案件中,有23起行政公益诉讼线索源于各类执法检察监督,占总数的16.3%。从分布情况来看,生态环境和资源保护领域是现阶段检察机关执法检察监督的重点领域,有12起行政公益诉讼的案件线索直接源于森林资源、医疗废水、河道管理等行政执法专项监督活动。此外,检察机关亦通过

人防设施易地建设费征缴、国有建设用地使用权出让价款征收等执法监督检查,在国有财产保护领域发现4起案件线索<sup>⑪</sup>。例如,在“汪清县人民检察院与汪清县卫生和计划生育局不履行法定职责案”中,汪清县检察院正是在开展医疗废水行政检察专项活动中发现行政机关存在违法做出行政许可的问题<sup>⑫</sup>;在“临江市人民检察院与临江市林业局不履行林业行政监管法定职责案”中,临江市检察院同样是在开展林业行政执法专项检察工作中,发现行政机关存在怠于履行监管职责的问题,进而提起行政公益诉讼<sup>⑬</sup>。

### (三)基于检举控告发现案件线索

检察机关获取案件线索的第三个途径来自社会公众对行政机关不作为或违法行使职权的检举控告。

通常情况下,检察机关对接侦查机关和人民法院,并不直接面对社会公众。接受“检举控告”是否属于检察机关“履行职责”的范畴,尚存争议。《检察院组织法》第六条赋予人民检察院依法保障公民对于违法的国家工作人员提出控告的权利,追究侵犯公民的人身权利、民主权利和其他权利之人法律责任的职责。在解释论上,法律规定的检举控告对象,虽系“违法的国家工作人员”而非行政机关,但一方面行政机关工作人员违法行使职权的行为属职务行为,其法律后果应由行政机关承受,因而针对行政机关工作人员的检举控告,亦涵盖了对行政机关违法行为的检举控告;另一方面,如若行政机关以不作为方式侵害公民合法权益,则不存在具体的行为实施主体,检举控告的对象只能是负有作为义务的行政机关。因此,检察机关依托社会公众,从公民、法人或其他组织的检举控告中发现行政公益诉讼案件线索,并未逾越《检察院组织法》第六条授予职权的范畴。

在司法实践中,检察机关通过检举控告获取案件线索的数量虽不及刑事案件,但却是与行政执法检察监督几乎同等重要的线索来源——有22起行政公益诉讼的线索源于群众举报,占到总数的15.6%<sup>⑭</sup>。事实上,刑事案件虽能提供稳定的线索来源,但彼时公共利益已经受到犯罪行为的严重损害;行政执法检察监督虽有防微杜渐之效,但其监督频率和领域存在随机性,线索供给并不稳定。相对而言,检举控告是检察机关未来拓展行政公益诉讼线索来源最具潜力的路径。“公民、法人和其他组织虽可能囿于利害关系而不具备行政诉讼原告资格,但却最容易接近或知晓行政机关违法行使职权或者不作为造成国家和社会公共利益受到侵害的信息”<sup>[9]</sup>。在“毕节市七星关区人民检察院与

毕节市七星关区环境保护局不履行行政职责案”中,七星关区检察院正是通过群众举报,发现环保部门未履行职责制止第三人向河流排污的行为,进而提起公益诉讼<sup>⑤</sup>。

### 三 行政公益诉讼线索发现的制约因素

在行政公益诉讼进入全面铺开阶段后,检察机关获取行政公益诉讼案件线索的基本格局已经趋于稳定。但自试点以来一直如影随形的结构性障碍并未随着公益诉讼的全面铺开自动消除,反而对行政公益诉讼案件的线索发现和转化成案构成愈发明显的制约。

#### (一) 案件线索获取来源单一

首先,行政公益诉讼案件线索高度集中于生态环境和资源保护领域。《行政诉讼法》第二十五条第四款在“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”之后以“等”字结尾,系对检察机关提起行政公益诉讼领域的不完全列举,立法机关为检察机关在更广泛领域内发挥法律监督职能预留了充足的规范空间。但自试点以来,检察机关一直自限于法律明确列举的诉讼领域,尤其是生态环境和资源保护领域。2017年6—11月间,全国检察机关收集的12,103件公益案件线索中,生态环境和资源保护领域8,151件,占67.35%<sup>[10]</sup>。从行政诉讼整体情况来看,生态环境和资源保护领域并非行政纠纷高发领域。2016年,各级法院受理的225,485起行政诉讼案中,城建类案件以35,890起位居首位,资源类案件以27,989起位居第二,公安及劳动和社会保障类案件分别以23,785起、15,360起位居第三和第四<sup>⑥</sup>。这意味着在《行政诉讼法》第二十五条第四款列举四类领域外,可能存在大量被检察机关遗漏的行政机关侵害公共利益的情形。

其次,过分倚重刑事案件获取公益诉讼案件线索。检察机关内部对刑事案件的“二次利用”提供了接近2/3的行政公益诉讼案件线索。作为最狭义的“履行职责”,业务部门间线索移送,在公益诉讼“试水”阶段不仅规避了制度创新的不确定性风险,而且基本满足了检察机关开展公益诉讼的迫切需要。随着公益诉讼工作的全面铺开,从刑事案件到行政公益诉讼工作机制的瓶颈逐渐显现。一方面,最高人民检察院和省级检察院虽强调各业务部门在公益诉讼问题上的联动,但反贪等部门不从事行政公益诉讼具体工作,对行政公益诉讼案件的种类、范围等缺乏明确和清晰的认识,导致线索遗漏<sup>[11]</sup>。另一方面,检察机关内部部门间公益诉讼线索移送缺乏刚性的制度约束或激励。虽名为

“移送”,多数时候是民事行政部门主动向其他业务部门搜集。在反贪反渎等部门转隶监察委后,案件线索交接由原有业务部门间的内部无缝移送变为国家机构间的衔接,检察机关从职务犯罪案件中获取线索的实效性、针对性和多样性均可能大打折扣。

再次,其他案件线索来源不畅。在公益诉讼试点之初,一度被检察机关寄予厚望的行政执法与刑事司法衔接信息共享平台,始终未能有效解决执法部门和检察机关之间信息不对称的缺陷。行政执法部门在信息流动过程中控制了关键信息通道,可以据此优势地位,利用信息的筛选或包装,通过控制信息的数量、质量,达到难以为外部人甚至是监督主体所体察的巧妙屏蔽效果<sup>[12]</sup>。其结果是检察机关在两法衔接平台上接触到的往往是执法机关精心修饰后录入的信息,殊难提取到有价值的行政公益诉讼案件线索<sup>⑦</sup>。对于新闻媒体等提供的线索,多数检察机关因无法准确把握是否属于“履行职责”范畴,为稳妥起见,多弃之不用,进一步压缩了线索获取的可行路径。

#### (二) 民事行政检察部门发现线索专业能力不足

长期以来,检察机关聚焦于反贪反渎、公诉等重点领域,民事行政部门力量薄弱。一些检察机关对民事行政检察监督的重要性认识不足,存在“重刑轻民”的思想<sup>[13]</sup>。无论是人员规模抑或人员素质,民事行政部门均无法与前述业务部门相提并论。在人员规模方面,民事行政部门普遍少于公诉等业务部门,甚至不到其人员规模的一半;在专业能力方面,民事行政部门中熟悉行政法业务的检察官数量稀少,特别是在承担了行政公益诉讼线索摸排、调查取证、提起诉讼等大量实际工作的基层检察院中,民事行政部门数量几乎为零。基层检察院民事行政检察队伍结构与其被赋予的行政公益诉讼职责间存在着严重倒挂的现象。

专业能力上的欠缺,造成检察机关对行政行为违法性认知上的局限,进而导致行政公益诉讼案件线索发现视野的偏狭。《行政诉讼法》授权检察机关分别监督行政机关不作为或者违法行使职权的行为,但无论是检察机关发出的诉前建议,抑或提起的行政公益诉讼,绝大部分均指向了行政不作为。颇为引人注目的是,在笔者统计的334起行政公益诉讼中,检察机关起诉行政机关不作为的有284起,占到全部案件总数的85%;起诉行政机关违法行使职权的仅34起,两者兼而有之的16起。检察机关对行政不作为的“偏好”,难以解释为不作为是行政机关违法的常态。恰恰相反,行政诉讼审判实践中,法院宣告行政机关违法行使职

权的情形远远多于行政不作为<sup>⑧</sup>。考虑到行政机关行使职权违法的判断难度,检察机关以不作为作为现阶段行政公益诉讼的主攻对象,更多的是在专业能力有限的情况下选择违法形态相对简单的对象履行维护国家和社会公共利益职责的无奈之举。

事实上,在行政统管一个人从摇篮到坟墓全过程的现代社会中,行政已经渗透到了社会的每个角落<sup>[14][12]</sup>。与行政事务扩张几乎同步,行政任务亦呈现出多样化发展趋势:可以是排除危险、保障公共安全和秩序的秩序行政;可以是为个人提供特定目的的支持或者保障并改善公民生活条件的给付行政;可以是对社会、经济和文化生活的全部领域进行广泛、适时的促进或引导的引导行政;可以是向公民征收税金和其他费用,为国家提供必要金钱手段的税务行政。行政机关实现行政任务的手段涵盖侵入公民权利领域并且限制其自由和财产,或者给公民施加义务或负担的侵害行政和为公民提供给付或者其他利益的给付行政<sup>[15]38-9</sup>。行政国家时代对行政行为的规制技术亦日益精细。在横向上,需考量行为主体的主体资格、权限范围、行政程序、行为依据、行为内容等诸多审查维度,背后是对行政组织法、行政程序法、行政行为法等综合运用;在纵向上,需斟酌行政行为的审查强度,实际是把握外部监督与尊重行政机关专业判断之间的微妙分寸。总之,只有对行政权的运行目的、环境、规律、程序等有深刻认识,方能有效发现行政机关在履职中违法行使职权的情形,而这恰恰是现阶段检察机关相对欠缺的能力。

### (三)案件线索查证配套机制缺失

行政公益诉讼始于线索发现,终结于法院判决。除自身有能力发现案件线索外,检察机关还需被赋予必要职权,调查、核实线索指向的行政不作为或违法行使职权。线索发现与调查取证是一个问题的两个方面。如果发现的线索能够成案,检察机关接收到正向反馈,可望形成围绕某类线索的工作方法;如果线索不能成案,检察机关接收到负向反馈,类似线索很有可能在今后被选择性无视。

行政公益诉讼中,为避免检察机关滥用公益诉讼权干涉行政权力正常运行,也考虑到与一般行政相对人在证明能力上的显著差别,检察机关被要求承担推进说明的证明责任<sup>[16]</sup>,亦即在起诉时提供国家和社会公共利益受到侵害的初步证明材料。吊诡的是,行政公益诉讼中检察机关是否享有调查取证权在立法上却付之阙如。《民事诉讼法》第二百一十条有关人民

检察院因履行法律监督职责提出检察建议或者抗诉的需要,可以向当事人或者案外人调查核实有关情况的规定,尚且为民事公益诉讼中检察机关调查核实提供了法律依据,《行政诉讼法》对此却语焉不详。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》第六条虽授权检察机关调查收集证据材料,但终究无法摆脱司法机关自我赋权的嫌疑,对行政机关难以产生当然拘束效力。并且,《实施办法》禁止检察机关在调查取证中采取强制性措施。行政公益诉讼案件线索的查证更多地有赖于行政机关的自觉配合。在检察机关不具备强制调查权以及“两反”部门转隶监察委的背景下,行政机关会否继续配合查证对其不利的线索有待观察。

除此以外,理论界和实务界对于检察机关在提起行政公益诉讼时应提交的“初步证明材料”需达至何种证明强度一直未有定论。为避免在庭审中出现未完成举证责任的尴尬,检察机关在调查取证时通常采取自我加码的策略。例如,在生态环境和资源保护、食品药品安全等专业化程度较高的领域,检察机关为证明行政机关的不作为或违法行使职权业已对公共利益造成实际损害往往需要借助专业机构出具的鉴定意见。鉴定问题因之在实践中成为妨碍检察机关查证线索的又一障碍。以生态环境和资源保护领域为例,原环保部公布的环境损害鉴定评估推荐机构,全国范围内仅29家<sup>⑨</sup>,且地域分布明显不均<sup>⑩</sup>。若干鉴定项目费用昂贵,大大超出基层检察机关办案经费承受能力。部分机构能够鉴定的项目不完整,置检察机关于放弃鉴定或者消耗更多鉴定成本的两难处境中。这些外在因素不同程度地限制了检察机关将行政公益诉讼案件线索最终转化为行政公益诉讼的能力。

### (四)影响性公益诉讼案件线索稀缺

在检察机关提起的行政公益诉讼中,较有影响的案件数量有限。在笔者整理的334起行政公益诉讼案件中,除1起案件外<sup>⑪</sup>,其余均为基层检察院提起。按照《实施办法》的设计,基层检察院是提起行政公益诉讼的主力。但这种“前重后轻”的起诉权配置格局一定程度上抑制了公益诉讼案件线索的发现。基层检察院办理行政公益诉讼案件的能力和意愿相对有限。在既有诉讼实践中,起诉对象几乎都是镇政府以及林业、环保、水利、财政、人防等县级政府工作部门;并且基层检察院获取的案件线索亦全部指向了具体行政行为,不曾涉足行政规范性文件等行政机关不作为或者违法行使职权背后隐含的深层次问题。其间折射出的是基层

检察院在获取和使用行政公益诉讼线索中极为谨慎的立场。

公共利益之所以需要通过行政公益诉讼加以保障,不仅在于其缺乏代表主体的先天弱点,更在于维护公共利益之于国家、社会和个人的重要意义。在政治领域,公共利益促进公共政策和政府行为合法化;在经济领域,公共利益规范经济行为,降低交易成本;在社会领域,公共利益促进社会资本形成,增进社会信任;在法律领域,公共利益构成对个人权利的合理限制并赋予自由裁量权<sup>[17]</sup>。立法机关建立行政公益诉讼制度,既为督促行政机关在个案中改善执法质量,也着眼于提高行政机关在制度层面依法行政的水平。随着行政公益诉讼的全面铺开,检察机关更有必要通过影响性行政公益诉讼推动行政机关依法行政中存在的深层次问题的解决。

#### 四 完善行政公益诉讼案件线索发现机制的建议

检察机关在行政公益诉讼案件线索发现中面临的诸多难题,是内外部因素交织的结果。因此,要改进和提升检察机关发现行政公益诉讼案件线索的能力,应当首先着眼于完善公益诉讼本身的制度建设。

##### (一)拓宽案件线索发现路径

在检察机关内部,要健全业务部门间行政公益诉讼案件线索的移送机制,继续深入挖掘从刑事案件中获取线索的潜力,将其他业务部门向民事行政检察部门移送行政公益诉讼案件线索纳入检察机关自身年度目标绩效考核,以制度刚性提升其他业务部门参与行政公益诉讼的主体意识。检察机关有必要做好与监察委在行政公益诉讼线索移送方面的对接工作,通过建立联席会议、互派联络员等方式,搭建机构间行政机关不作为或违法行使职权信息共享的长效平台。在刑事案件之外,检察机关还有必要拓宽行政公益诉讼案件线索的来源渠道,通过明确接受公民检举控告的标准、完善检举控告向案件线索的转化机制,提升从社会公众、新闻媒体等途径获取行政机关不作为或违法行使职权线索的能力。再次,赋予检察机关两法衔接信息共享平台的考核权,解决平台中行政机关和检察机关之间信息不对称问题。

##### (二)提升民事行政检察部门专业能力

在“两反”职权及相应业务部门转隶后,公益诉讼将成为检察机关作为国家法律监督机关角色再定位的

重要依靠。检察机关应紧扣行政公益诉讼的工作特点,调整检察官队伍建设思路,重点突出民事行政检察部门检察官队伍建设,尤其是在基层检察院民事行政检察部门充实一批熟悉行政法业务的检察官参与公益诉讼工作。要对市级和基层检察院现有民事行政检察部门的检察官,开展行政法方面的业务培训,着重解决行政机关违法行使职权主要形态识别、审查维度和审查强度展开等关键问题,补齐检察机关发现行政公益诉讼线索中的能力短板。此外,省市两级检察机关应及时分析和总结本省、本市行政公益诉讼案件线索发现中的成熟经验和做法,推动线索获取工作机制的规范化建设,指导基层检察院开展线索发现工作。

##### (三)完善行政公益诉讼线索发现法律依据

《行政诉讼法》未明确授权检察机关办理行政公益诉讼案件的调查取证权,这在一定程度上造成了检察机关查证线索中的被动局面。作为国家法律监督机关,检察机关受到“法无明文授权即禁止”这一法治基本原则的限制。考虑到《行政诉讼法》2017年方才完成修订,短期内再次调整的可能性不大,为避免检察机关因缺少法律授权不能顺利调查核实而导致行政公益诉讼案件线索获取陷入停滞,可由全国人大常委会以法律询问答复等方式明确检察机关在办理行政公益诉讼案件中享有的调查核实权及其行使规则,为公益诉讼案件线索发现和查证提供法律依据。

(四)通过影响性案件线索发现,提高行政公益诉讼的实施效果

检察机关在办理一般类型行政公益诉讼案件的同时,也应关注行政管理中的新领域、新情况、新问题,及时发现可能产生较大社会影响的行政公益诉讼案件线索,必要时可由市级检察机关牵头办理。一方面,检察机关可以根据我国经济社会发展需要和行政公益诉讼的开展情况,适时拓展行政公益诉讼的监督领域,将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外行政机关不作为或违法行使职权的情形纳入行政公益诉讼范围。另一方面,在监督具体行政行为的同时,将行政机关制定行政规范性文件等抽象行政行为纳入行政公益诉讼监督范围。通过办理一批影响性案件,提升行政公益诉讼的监督效果,推动行政机关在依法行政中存在的深层次问题的解决,促进行政机关依法行政水平全面提升。

#### 注释:

①2015年7月1日,十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过《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》,授权最高人民检察院在生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让和食品药品安全等领域开展提起公益诉讼试点,试点地区包括北京、内蒙古、吉林等 13 个省、自治区、直辖市。
- ② 详见《行政诉讼法》(1989 年版)第二十五条第一款。
- ③ 根据最高检察院在 2018 年两会期间公布的最新数据,诉前建议成案率约为 60%,诉讼成案率约为 5%。数据详见:最高人民检察院《检察机关提起公益诉讼制度全面铺开》,引用时间 2018-03-01, [http://www.spp.gov.cn/spp/zd gz/201802/t20180226\\_367851.shtml](http://www.spp.gov.cn/spp/zd gz/201802/t20180226_367851.shtml)。
- ④ 2015 年 12 月数据详见徐日丹、贾阳《检察机关公益诉讼试点工作取得初步成效》,载《检察日报》2016 年 1 月 7 日第 1 版;2016 年 2 月数据详见徐日丹《检察机关公益诉讼试点地区发现案件线索 703 件》,载《检察日报》2016 年 2 月 27 日第 1 版;2016 年 6 月数据详见刘子阳《检察公益诉讼试点全面“破冰”》,载《法制日报》2016 年 8 月 17 日第 3 版;2016 年 9 月数据详见王治国、徐盈雁《检察机关提起公益诉讼制度的优越性逐渐显现》,载《检察日报》2016 年 11 月 7 日第 4 版;2017 年 6 月数据详见魏哲哲《检察机关提起公益诉讼制度全面实施》,载《人民日报》2017 年 7 月 3 日第 9 版;2017 年 7-11 月数据详见李豪、董凡超《司法惩处环境违法犯罪守护“青山绿水”》,载《法制日报》2017 年 12 月 27 日第 3 版。
- ⑤ 案例来源网络网站包括“中国裁判文书网”(wenshu.court.gov.cn)和“无讼案例”(www.itslaw.com)。以“行政案件”为案件类型,以“判决书”为文书类型,以“公益诉讼”为全文关键词进行检索,共得到符合条件的行政公益诉讼案件 463 起,剔除错误结果后,剩余 334 起,其中明示案件线索来源的有 141 起。
- ⑥ 详见《实施办法》第一条规定。
- ⑦ 临沭县人民法院(2017)鲁 1329 行初 19 号行政判决书。
- ⑧ 肇庆市鼎湖区人民法院(2016)粤 1203 行初 218 号行政判决书。
- ⑨ 详见《国务院关于劳动教养的补充规定》第五项和《国务院关于转发公安部制定的劳动教养试行办法的通知》第六条。
- ⑩ 最高人民检察院、国土资源部《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》,载《检察日报》2018 年 1 月 18 日第 3 版。
- ⑪ 另有 1 起案件线索源于国土资源保护领域执法检察监督,6 起案件仅注明来自专项检察监督活动而未说明具体监督主题。
- ⑫ 敦化市人民法院(2016)吉 2403 行初 13 号行政判决书。
- ⑬ 临江市人民法院(2017)吉 0681 行初 1 号行政判决书。
- ⑭ 另有 4 起案件标示的线索来源为督促起诉(2 起)、上级检察机关移送(1 起)和已决民事案件(1 起)。
- ⑮ 仁怀市人民法院(2016)黔 0382 行初 3 号行政判决书。
- ⑯ 相关数据详见:2016 年全国法院司法统计公报[EB/OL].[2018-01-23]. <http://gongbao.court.gov.cn/Details/fac-cf2e3c1216069f9c87cd2dc535d.html>。
- ⑰ 实践中,检察机关开始逐步建设行政执法与行政检察平台,实时获取行政机关执法信息,以解决长期困扰检察机关的信息不对称问题。
- ⑱ 以 2016 年为例,当年各级法院审理行政案件共做出 15,505 份撤销判决,变更判决 326 份,合计 15,831 份。前述判决针对的是行政机关违法行使职权的情形;责令行政机关履行法定职责的判决 5,477 份,数量远远小于撤销判决和变更判决。即使将 7,684 份确认违法或无效的判决全部视为针对行政不作为做出的,也没有超过撤销判决加变更判决的数量。需要指出的是,确认无效的判决针对的违法行政行为;确认违法的判决既适用于行政机关不作为,也适用于行政机关违法行为,即当行政行为不可撤销或不宜撤销时,法院同样会下达确认违法的判决。因此,针对行政机关不作为的判决数量肯定远远小于 13,161 份。相关数据详见:2016 年全国法院司法统计公报[EB/OL].[2018-01-23]. <http://gongbao.court.gov.cn/Details/fac-cf2e3c1216069f9c87cd2dc535d.html>。
- ⑲ 详见:原环保部《关于印发〈环境损害鉴定评估推荐机构名录(第一批)〉的通知》(环办[2014]3 号)、《关于印发〈环境损害鉴定评估推荐机构名录(第二批)〉的通知》(环办政法[2016]10 号)。
- ⑳ 29 家机构分布在全国 22 个省、自治区、直辖市,其中北京市 5 家,江苏、浙江、广东各 2 家,其余 18 个省、自治区和直辖市各 1 家。
- ㉑ 该起案件为“吉林省白山市人民检察院诉白山市江源区卫生和计划生育局及江源区中医院行政附带民事公益诉讼案”(检例第 29 号)。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[J].求是,2014,(21).
- [2] 林莉红,马立群.作为客观诉讼的行政公益诉讼[J].行政法学研究,2011,(4).

- [3]陈清秀.行政诉讼法[M].北京:法律出版社,2016.
- [4]陈敏.行政法总论[M].台北:新学林出版有限公司,2011.
- [5]陈新民.德国公法学基础理论[M].北京:法律出版社,2010.
- [6]王贵松.信息公开行政诉讼的诉的利益[J].比较法研究,2017,(2).
- [7]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).
- [8]崔建科.论行政执法检察监督制度的构建[J].法学论坛,2014,(4).
- [9]李旻.检察机关提起行政公益诉讼的案件来源发现[J].中国检察官,2016,(3).
- [10]李豪,董凡超.司法惩处环境违法犯罪守护“青山绿水”[N].法制日报,2017-12-27(3).
- [11]孔祥稳,王珂,余积明.检察机关提起行政公益诉讼试点工作调研报告[J].行政法学研究,2017,(5).
- [12]林越坚,刘青青.检察机关行政执法监督的法律经济学重述[J].国家检察官学院学报,2017,(5).
- [13]曹建明.最高人民检察院关于民事行政检察工作情况的报告——2012年12月25日在第十一届全国人民代表大会常务委员第三十次会议上[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2013,(1).
- [14]章剑生.现代行政法总论[M].北京:法律出版社,2014.
- [15][德]哈特穆特·毛雷尔.行政法学总论[M].高家伟,译.北京:法律出版社,2000.
- [16]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).
- [17]张成福,李丹婷.公共利益与公共治理[J].中国人民大学学报,2012,(2).

## Discovery Mechanism of Case Clues in Public Administrative Proceedings

LI Cheng<sup>1</sup>, ZHAO Wei-gang<sup>2</sup>

(1.Law School, Sichuan University, Chengdu, Sichuan 610207;

2. The People's Procuratorate of Pujiang County, Chengdu, Sihuan 611600, China)

**Abstract:** Public administrative proceedings begin when State's attorney finds the clues of not acting or illegally exercising their functions and powers of administrative organizations. Analysis of 334 cases of public administrative proceedings judgment shows that the present clue finding in public administrative proceedings takes the form of criminal case as the focus while administrative law enforcement of procuratorial supervision and accusation as the aid. But as objective litigation, the discovery of case clue of public administrative proceedings is highly limited by single source, inadequate ability of civil administration department, lack of clues verification mechanism and scare influential case clues, which weakened the implementation of public administrative proceedings. As an important measure to reposition State's attorney's role as state organs for legal supervision in the context of the reform of the supervision system, the problems of clue finding in public administrative proceedings should be paid attention to and be solved. The following measures can be the possible way to improve the clue finding mechanism of the public administrative cases: Further widening the path of finding the case clues, improving the professional ability of the civil administrative supervision department, improving the legal basis for the clue finding of public administrative proceedings, and increasing the clue finding of the influential cases to improve the effect of the implementation of the public administrative proceedings.

**Key words:** State's attorney; public administrative proceedings; case clue

[责任编辑:苏雪梅]