



完善行政公益诉讼中行政机关 依法履职判断标准的思考

■ 文 / 蔡梅英 邓洁

【摘要】近年来，我国行政公益诉讼制度相关的法律、法规得到了持续的完善，有效保障了公益诉讼工作的顺利进行。然而，在当前的司法实践中，检察机关在办理行政公益诉讼案件时缺乏清晰、具体的指导原则，以准确高效评估被诉行政机关是否切实履行职责，这显著提高了其行政公益诉讼的效率成本。履职前提在于具有法定职责，其中“法”仅限于狭义法律，其他规范性文件对于行政职责的分包可作为参考，但需先通过合法性审查。在发生职责重叠、交叉时可利用因果法确定主要责任行政机关。在实质履职判断方面，结合审前程序各阶段主要目标，在立案审查阶段应侧重结果标准，在检察建议阶段应侧重行为标准，方能为公益保护提

质增效。

【关键词】行政公益诉讼 依法履职 判断标准 检察监督

一、行政公益诉讼制度背景

行政公益诉讼制度的确立源于对社会公共利益保护的现实需求和对行政机关履职情况的监督需求。2014年10月党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”，明确规定了检察机关在公益诉讼方面的履职要求。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》在“积极稳妥公益诉讼检察”中提

出“总结实践经验，完善相关立法”，党的二十大报告也提出“完善公益诉讼制度”，为完善公益诉讼制度指明了方向。当检察机关在履职过程中发现行政机关不履行或者违法行使职权时，必须积极发挥法律监督职能，敦促相关行政机关进行纠正，以维护国家法治的权威和公信力。这一决定为行政公益诉讼制度的确立提供了政策依据和改革方向。

《行政诉讼法》第25条第4款是对检察机关提起行政公益诉讼的原则性规定。这一条款的加入标志着检察机关的行政公益诉讼职能在制度层面得到了全面且系统的构建。这一构建过程以政策为导向，紧密结合了当前社会与行政领域的实际问题，同时深度融入了检察机关在长期司法实践中积累的丰富经验和深刻洞见。但是，检察机关和行政机关之间仍存在着关于如何判断是否依法履职的争论。这对于检察机关提起行政公益诉讼的正当性具有决定性作用，并且影响了法院对检察院诉求的裁决结果。确立明确的行政机关履职标准，既有助于检察机关判断行政机关履职情况，也为办理行政公益诉讼案件提供有力支持。

二、判断前提：行政机关具有法定监管职责

（一）争议焦点

根据权责统一原则，行政机关具有的相应权力也就意味着其需承担与之匹配的责任。行政权力上的法无授权不可为，不仅仅意味着行政机关具有确定边界的有限权力，不得随意侵犯公民权利，也意味着授予对象不能随意放弃权力，否则应承担相应的责任，这是构建责任型法治政府的基础。因此，在行政公益诉讼中确定行政机关是否承担法律责任，前提是明确界定行政机关的法定职责。进而引出的两个问题是：其一，法定中的“法”指的是广义上的法律还是狭义上的法律？其二，面对行政发包制的权力体系下有意或无意造成的行政机关职责重叠、冲突或交叉，该如何确定应作为检察监督对

象的行政机关？

对于第一个问题，持“广义说”的学者^①认为，法定职责中的“法”所指包含：1.法律、法规、规章等狭义法律。行政机关的作为义务来源，以环境类公益诉讼为例，由法律进行概括性规定，辅以各项安全管理条例等以细化。2.行政职责和内部规定。行政机关面对千思万绪、纷繁复杂的管理事项，必须在一定程度上拥有自由权，将宏观事项拆解分包，以提高行政效率。因此，行政机关的“三定”方案、权力清单和责任清单等文件，作为其对内部事项的分工安排，亦属作为义务来源。3.行政决定。在各种专项行动、联合行动中，统筹协调的上级行政机关可能会对各部门职责进行统一安排。作为有权决定作为义务的监督机关、上级机关，其决定也应作为行政机关职责的来源。4.行政约定和许诺。行政机关依法签订的行政合同、依法发布的补贴政策等，受到信赖保护原则的约束，是作为义务的来源。

而持“狭义说”观点的学者限缩“法定依据”范围的理由有二：首先，从检察机关的宪法定位来看，《中华人民共和国宪法》第134条规定人民检察院是国家的法律监督机关，所指法律实为狭义法律，且严格限制其范围的随意扩大。因此，检察机关对于行政行为进行监督的规范依据也应与之相符。也即，行政公益诉讼检察建议是“法律”层面的监督，而不包括非“法”的监督。^②其次，在普通行政诉讼中，当事人也可以在就具体行政行为提起诉讼的同时，提请法院对所涉的规范性法律文件效力进行附带性审查，理论上行政公益诉讼也同样可以提起类似诉请。^③也就是说，规范性法律文件的效力并非不可撼动，在审前程序，也就不宜作为提起检察建议的规范依据，而至多只能如《人民检察院公益诉讼办案规则》第72条所述，作为“参考”。

① 参见李义松、张珂萌.论环境行政公益诉讼诉前程序中“非依法履职”标准之认定[J].行政与法,2023,(10):55-70.

② 见夏引业.行政公益诉讼检察建议的实践逻辑[J].行政与法,2022,(07):85-93.

③ 参见王莲可.行政公益诉讼中“监督管理职责”认定的司法逻辑[J].中国检察官,2024,(13):61-68.

第二个问题的出现，是由于改革加速中，上下级行政机关之间由于机构改革，行政执法权等相关职权的重新分配，而导致改革前制定的“三定”方案与各部门的职能出现偏差。这种偏差使得部分行政机关的实际职责与原有法律法规所界定的内容不再相符，进而引发了履责主体之间的不统一现象。

^①此外，行政监管是系统性监管，需要各层级、各部门主体的通力配合，但实践中受信息通报、沟通机制的限制，可能面临知问题者无力改变，有力改变者不知问题的尴尬局面。行政监管领域存在的一系列问题因此而发，诸如部门职能重叠、监管环节脱节、部门间协作不畅、执法力量不足等。微观如畜禽养殖污染，《畜禽规模养殖污染防治条例》第23条第2款仅赋予镇街“及时制止并报告”污染行为的权利，而要彻底解决污染问题，涉及拆除及整改的，需上升至县政府。再如人防地下停车场日常作为居民的停车使用场所属于物业管理，但地下停车场亦作为人防工程是国防的重要组成部分则归属于人防工程主管部门管理。笔者单位在办理督促整治人防工程行政公益诉讼案中查明，辖区多处地下人防工程存在防护设施未及时维护、主体结构破坏、违规占用等问题。根据辖区住建部门“三定”方案的规定，该单位负责本区的人民防空工程日常维护管理工作和规范管理辖区物业，同时因机关编制的调整，发改部门也承担人防工程建设质量管理外的监管职责。如此人防工程的日常维护主管部门在执法权限和范围上则出现了重叠的现象。此外，作为日常巡查的主力军，物业公司由于缺乏执法权，在发现违法行为时只能进行简单整改，无法对违法行为人作出有效处罚，难以形成有效的整治合力，进一步加剧了监管的困难。

进一步地，就宏观社会治理整体而言，行政机

关的职责当然包括合理分配相应人力物力财力，这也是保证长期治理效果实现的应有之义。但检察机关如笼统地提出相关部门应承担治理职责，提升资源配置效率，未免受到过分干预行政自由的质疑，法院就算支持，其履行可能也得打个问号。“治理目标下需要行政机关履行的具体职责具有很多超出行政监管的本质，且不属于法治调整的范围。”^②

（二）狭义“法律”之证成

全国人大常委会法工委在《行政诉讼法》相关释义书中指出，“法定职责是指法律、法规、规章明确规定的职责，约定职责、后续义务等不属于履行判决适用的情形”。^③而之所以在司法实践中会出现扩张解释“法”定范围的情况，是因为在《行政诉讼法》修订之前，受判决类型的限制，有部分行政不作为（包括行政合同的不履行）无法得到救济。但2014年修订后，针对前述情况法院可以通过给付判决予以纠正。可以说，法定职责中“法”的扩张，只是修法之前的权宜之计。^④在行政诉讼法已臻完善的今天，扩张行政机关职责有损公民权利，不利于法秩序的安定，已无必要。

实践中，规范性法律文件与狭义法律相冲突的情况在行政公益诉讼中绝非仅仅是理论推演。^⑤甘肃省某检察院在诉某镇政府不履行法定职责案件中，涉及强制拆除砖厂违章建筑问题，该区政府将牵头整改职责以发文形式下放至镇政府，检察机关即根据有关文件安排要求镇政府履行强制执行义务，而疏于审查该项规范性文件的合法性，最终法院驳回检察机关诉讼请求。因此，检察机关在办理行政公益诉讼案件时应以依据法律法规规章对行政机关的“监督管理职责”进行认定，同时可以参考其他规范性文件，并注意对规章以下的规范性文件进行合法性审查，避免因违反上位法无效导致败诉。

^① 参见林华.通过依法执政实现依法行政的制度逻辑[J].政法论坛, 2020,(06): 55-70.

^② 见刘艺.行政公益诉讼被告适格的实践分歧与规则建构[J].清华法学,2023,(01):80-96.

^③ 见信春鹰主编.中华人民共和国行政诉讼法释义[M].法律出版社2014年版.

^④ 参见冉崇潇.履行法定职责判决的体系定位与诉讼构造[J].行政法学研究, 2024,(06): 166-178.

^⑤ 参见王莲可.行政公益诉讼中“监督管理职责”认定的司法逻辑[J].中国检察官, 2024,(13): 61-68.

（三）最终负责行政机关之确定

在实践中，由于我国行政监管体系的条块分割特点，一些行政机关可能仅具备柔性监督手段，缺乏强制执行权，在这种情况下，行政机关的责任应当与其实际拥有的权力相适应。例如，笔者单位在办理督促整治辖区水环境治理行政公益诉讼案中，仅就辖区某水库周边存在养殖污染情形，所涉部门有属地政府、水务局、环保局等7个行政机关，牵涉行政机关既包括负有倡导性管理职责的部门，还包括统筹监管以及具体行政执法的部门，涉及多重或交叉监管的复杂情形，还有是监管职责部门与处罚职责分离且涉上下级不同行政机关，确定监督管理职责的主要承担者显得尤为棘手。

故在涉环境资源保护相关问题上，面对无法通过法律解释直接明确责任归属的情况，如监管职责和处罚职责分离的情形，或者上级机关以委托和授权方式实现的职责层级转移，则需要依据《行政诉讼法》第25条第4款的规定，在多重监管的框架下，深入探究并明确应对国家或社会公共利益受损的结果承担主要责任的行政机关。^①这本质上是一个因果关系的逻辑判断过程，即需要仔细甄别行政机关的不作为是否构成了国家利益或社会公共利益受损的主要诱因。

若经过审慎分析，确定某一行政机关的不作为是导致损害的主要原因，那么该行政机关便应当成为检察监督的重点对象。在实际操作中，可以参考既往的司法判例和合理做法，结合具体情况对涉及的多个行政机关分别立案，以确保监督活动的针对性和有效性。

三、行政机关履职的实质判断

在解决何为行政机关法定职责依据之后，接下来的问题就是如何判断行政机关是否确已履职。

（一）行为标准与结果标准之争

行为标准强调程序正义，是将行政机关的作为义务视为其实际的监管行为。即如果法律规定行政机关可以采取多种行为或措施，行政机关将其全部履行完毕，即已依法履职。

结果标准强调结果标准，是将最终国家利益、社会公共利益是否得到周期救济作为行政机关是否适当履职的判断标准。行政机关在其中的实际行为为何，结果标准并不关注。

行为标准与结果标准都面临着批评。前者对于程序的关注，难以避免矫枉过正。将行政机关的程序瑕疵行为一并纳入监管范围，造成司法资源浪费；加之结果的次位性，在行政机关职权本就存在部分重叠不清的现实背景下，容易导致行政机关互相推诿。后者实现的前提是现实中行政机关分工完全与合理，但这只是应然层面的理想状态。结果标准在行政机关确已穷尽合法手段的情况下，只会逐渐滑向不当激励的方向：行政机关或是与相对人达成私下“协议”，或是采取运动式执法，最终造成“一管就好，一放就乱”，无法保证治理的长久效果。

（二）含糊的复合标准

行为标准和结果标准各具优势和不足，基于此，理论界和实务界都不约而同地试图取长补短，提出复合标准：即不仅对行政机关的作为全过程进行审查，也对最终公共利益保护结果审查。这种标准既关注行为的履行过程，也关注行为结果是否能最终实现。

这种标准看似周全，但在实际应用上依然留下了很多问题。首先，目前观点中行为与结果考量的比重是完全个案化的，缺乏类型性的总结尝试；其次，忽略了审前程序的价值。基于法律文书公开性的限制，除检察院发布的典型案例外，学者对行政公益诉讼研究的实务材料多来源于公开判决书、裁定书，^②对行政机关是否履行职责的判断也是在事

^① 参见柴峥涛,林华.通过行政公益诉讼推进法治政府建设——以检察机关如何判断行政机关依法履职为视角[J].中国法治,2023,(05):58-63.

^② 参见柴峥涛,林华.通过行政公益诉讼推进法治政府建设——以检察机关如何判断行政机关依法履职为视角[J].中国法治,2023,(05):58-63.;李义松,张珂萌.论环境行政公益诉讼诉前程序中“非依法履职”标准之认定[J].行政与法,2023,(10):55-70.

后法院角度或是将整个行政公益诉讼作为整体进行分析。但行政公益诉讼的起诉率并不高，大多数案件依靠检察院在检察建议阶段就已经妥善解决，这也是赋予检察机关相关监督权的独特优势，提升了公益保护的效率，和谐了府检关系，节约了司法资源。而审前程序往往直面公益损害进行时，相较于法院，考量标准的选择上也应将提效作为目标，以此完善履职的实质判断标准。

（三）复合标准的细化：以检察程序为依托

审前程序中，检察机关标准工作流程为发现线索-立案审批-开展调查-检察建议-提起诉讼。其中，在立案审批阶段和检察建议阶段都需要作出相应行政机关履职判断，以决定是否进入下一步流程。如上所述，行政公益诉讼审前程序价值独特，根据其不同阶段的侧重目标，综合应用结果标准和行为标准，是增强复合标准可应用性的路径。具体而言：

在审查线索决定是否立案阶段，应注重效率，使用结果标准，有利于尽快对受损公益实施救济。在这个阶段将公益损害结果或者现实危险作为主要考量因素，是因为只有存在此类后果，进一步对行政行为进行审查才有意义，不会将仅存在程序瑕疵的行政行为也纳入监督范围，以将司法资源用在刀刃上。且损害结果直观、明确，相较于需要逐步核实的具体行政行为，认定时间短、程序少，便于及时停止违法行为，防止损害进一步扩大。^①

在验收整改效果决定是否提起诉讼阶段，应当偏重行为标准，综合运用专业能力，判断行政机关是否已穷尽行政手段，是否实际有履职可能性。从立案调查、检察建议到整改回复，检察机关办案时间方式更加灵活，在决定是否诉诸法院这一最后屏障的审查过程中，经过与行政机关的多轮沟通协

调，对于所涉案情和专业知识有更多的了解。此时检察机关以公平原则为核心，考虑行政机关是否确已穷尽可行的修复补救措施，能够增强检察建议可诉性，更好发挥行政公益诉讼功效。其中，评估过程还应考虑损害是否具备修复的可能性等客观因素。^②具体而言：首先，在探讨公益受损事实的发生及其后续治理策略时，需要深入分析气候条件、治理方针等客观要素是否在其中发挥了影响或构成了制约。进一步地，如果这些分析揭示了存在其他外部因素作为中间阻碍，则需要评估这些客观障碍对修复工作的潜在影响程度，包括其在短期内和长期内对修复成效的潜在影响。这一评估需要综合考虑多个维度，包括但不限于自然环境的特性、审批流程的复杂性，以及与其他相关部门或机构的协作效率等因素。通过这样的分析，可以更全面地理解公益受损的实际情况，并为后续的治理和修复工作提供更为精准的策略建议。

这一评估中加入的实质性分析要素，是从行政机关的主观态度中，评估其在个案中是否具有履职可能。考虑到行政资源的有限性，检察机关在评估行政机关是否依法充分履职之前，应通过现场勘查、与行政机关相关人员的交流、查阅行政执法档案等方式，深入了解实际情况，进行细致的分析。对于行政机关而言，若其在主观意愿上表现出整改的积极态度，但受限于客观条件的制约，导致无法按时履行、延迟履行或整改方案受到阻碍，此时不宜草率地将其定性为未依法履行职责。在特定情境下，甚至可以考虑针对特定类型的案件设定一个合理的宽限期^③。这一措施旨在提供一个缓冲期，让行政机关能够在宽限期内克服障碍、完善整改方案，并最终实现依法履职的目标。

四、关于完善行政机关依法履职判断标准的建议

^① 参见李义松,张珂萌.论环境行政公益诉讼诉前程序中“非依法履职”标准之认定[J].行政与法,2023(10):55-70.

^② 参见张袁.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,(02):93-103.

^③ 参见陈德敏,谢忠洲.论行政公益诉讼中“不履行法定职责”之认定[J].湖南师范大学社会科学学报,2020,49(01):54-62.

鉴于当前行政机关依法履职判断在理论和实践层面存在的争议与分歧，为了确保行政活动的合法性、规范性和效率性，有必要构建一个更为统一、明确且具备实际操作性的判断标准。以下是对此提出的完善建议：

（一）完善检察公益诉讼立法，加强法治协同效应

作为维护公共利益的诉讼形式，其目的与一般民事、行政诉讼有着本质区别。因此，对于提起诉讼前公益损害问题解决不到位的，需要更加审慎，准确把握其独特性，加强检察建议与提起诉讼相衔接。同时，还存在的问题是，鉴于行政公益诉讼案件多数在审前程序解决，如何科学评估整改的实际效果，避免行政机关的面子工程、虚与委蛇，保证公共利益保护的长期效果。对此，在立法层面，应明确行政机关对检察建议的回复责任，并进行细致的规定，对符合起诉条件及审查期限等规范性要求，也是当前亟待解决的问题，值得一提的是，公益诉讼中的损害赔偿金处理是确保公益诉讼取得实效的关键环节。在这一方面，也需要制定更为规范的操作流程，确保赔偿金的合理使用和有效监管。

因此，在行政公益诉讼的原告资格规定尚较严格之时，可以先完善目前试点经验较为丰富检察公益诉讼的立法工作，以回应公益保护的迫切需求。通过采用“重点列举与概括兜底相结合”的立法技术，更加明确地界定检察行政公益诉讼的适用范围，确立行政机关对检察建议的明确回复责任，并优化行政机关依法履职的评估标准。

（二）深入探究监管行为内在关联，锚准监督关键难点

上级机关以委托或授权的方式实现的职责转移，往往可能导致各部门产生职责重叠或交叉。

“三定”方案等规范性法律文件，是确定具有法定职责行政机关的参考而非依据。检察机关对于此类文件的合法性审查，不同于法院“不告不理”的中立性原则，是限制权力扩张、维护法秩序统一性的

要求，因此是判断行政机关履职的必要前置审查。

在多个行政机关均对相关事务具有法定职责情况下，最终确定哪个行政机关能最有效实现保护国家和社会公共利益，就转化为确定哪个行政机关应对损害结果负主要责任，即以因果关系判断，作为确定监督对象的依据。检察实务中，针对多个行政机关针对同一公益损害在不同环节负有监督管理职责，或多个行政机关针对同一公益损害负有不同监督管理职责的，厘清监管主、次职责和履职顺序、步骤等，从最有利于解决公益损害问题、最大化保护公益角度出发确定被监督对象，以确保监督活动的针对性和有效性。

（三）多方面强化提升行政机关的履职效能

一是打破信息障碍。以环境保护为例，多个部门（如环保、水务、林业等）常常因信息不畅通而导致治理效率低下。为了打破这一障碍，应整合现有的环境监测数字化平台，引入类似DEEPSEEK大模型形成一个统一的“环境大数据中心”。平台可以集成各部门的监测数据，实现数据的实时共享和动态更新。通过建立跨部门的数字化联动机制，当某个区域的环境质量出现异常时，相关部门能够迅速响应，共同制定治理方案，大大提高环境治理的效率和精准度。

二是增强人力财力支持。针对基层力量薄弱的问题，一方面将各类公益保护经费纳入财政预算，设立专项资金用于设施建设和维护；另一方面，积极招引和培养专业人才，加强基层队伍的建设。同时，还可以探索引入社会力量参与工作，如设立志愿者组织，鼓励“益心为公”志愿者及更多公众参与活动，形成全社会共同参与的格局。

三是完善执法制度。为了确保执法的规范性和有效性，制定一系列执法工作规则和管理规范。这些规则明确办案的流程和时限，要求执法人员在执法过程中必须严格遵守法律程序和作风纪律。此外，定期开展执法人员的全员轮训，提升执法水平和综合素质。

（四）加强磋商沟通深化质量评查机制，推动监督效能提升

强化与行政机关的磋商机制，关键在于寻求刚性监督与柔性司法之间的平衡策略。为了确保监督活动的真实性和公正性，防范虚假监督和不正当的干预，检察机关在面对行政机关违法情节相对轻微的情况下，应优先考虑采用在审前程序引入磋商等更为柔性的方式。这种方法旨在鼓励行政机关积极、主动地依法履行职责，从而在审前实现公益保护目的作为优先目标。充分发挥审前程序独特功能价值，力求公益损害问题通过行政机关履职尽责得以解决，以更高效、更低成本争取最佳司法效果。当案件处理完毕后，为了进一步巩固和拓展监督效果，检察机关可以组织圆桌会议、联合培训等多样化形式的活动。这些活动可以广泛吸纳社会团体等多元主体，共同回顾案件处理过程，深入交流办案经验。通过这样的方式，可以确保案件处理的全面性和准确性，同时对行政机关的履职表现进行更为精准和客观的评估，为今后的监督工作提供有力支持。

构建公益诉讼案件质量评查的多元化体系，加大开展对公益诉讼案件评查机制。运用大数据法律监督模型逐案反查“问题案件”并监督纠正。加大案件随机抽查力度。定期随机选取一定比例或者数量的案件，开展案件实体审查与程序规范检查。评查或检查活动可采用区域性交叉评查、提级评查、异地评查等多种方式。邀请人大代表、政协委员、人民监督员、“益心为公”志愿者等参与案件质量评估或“回头看”，确保评查结果的全面性和客观性。评查内容应涵盖行政机关在案件处理中的程序规范性、事实认定的准确性、法律适用的正确性等方面，以及检察机关在案件监督中的职责履行情况。通过这一体系，可以及时发现并纠正行政公益诉讼案件中的问题，提高案件办理的质量和效率。

五、结语

行政公益诉讼旨在明确行政机关职责并推动其

依法履职，以此实现公益保护。发挥检察机关的监督职能，有助于厘清行政机关的职责边界，推动行政机关积极履职，促进各方合作维护公益。它推动行政机关履行监督管理职责，并通过协调汇聚力量，共同解决公益保护难题。

评估行政机关是否依法履职时需立足实践，深入探究行政公益诉讼制度的宗旨，在排除影响行政机关履职的外部障碍的同时，既要坚决保护国家利益和公共利益，又要敦促行政机关纠正其违法行为。其中，对于履职前提——法定职责的认定应坚持以狭义法律为依据，以其他规范性文件为参考，在发生职责重叠、交叉时利用因果法确定主要责任行政机关。在实质履职判断方面，结合审前程序各阶段主要目标，在立案审查阶段侧重结果标准，在检察建议阶段侧重行为标准，审慎考虑现实操作的可行性，借助检察监督的智慧实现公益的及时救济，同时保障行政机关合法权益的平衡维护。

当然，也要看到，建立在现行法框架内的分析始终只是站在不同价值立场进行解释的结果，缺乏安定性。行政机关依法履职标准的诸多争议，本质上是行政公益诉讼作为维护公共利益的客观诉讼，无法完全融入传统行政诉讼以当事人请求为审理范围的主观诉讼中。真正实现公益诉讼价值，需要独立立法，以在原告资格、公益诉讼检察建议刚性、损害赔偿金处理等重要问题上作出妥善、统一安排，方能保障公益诉讼效果。

（作者单位：韶关市武江区人民检察院）