

环境行政公益诉讼诉前程序实证研究

许翠霞¹, 罗晓梅², 黄长太³

(1. 集美大学法学院, 福建 厦门 361021; 2. 福建省三明市清流县人民法院, 福建 清流 365300;
3. 福建省厦门市同安区人民检察院, 福建 厦门 361021)

【摘要】作为环境行政公益诉讼的法定前置程序, 诉前程序在督促环保执法机构依法履职等方面发挥了重要作用, 但实践中环保执法机构是否履职到位缺乏认定标准、诉前程序没有明确的操作规范、检察机关的调查取证能力不足等问题日益突出。对此展开了实证研究, 细化了行政不作为及环保执法机构是否履职到位的认定机制; 提出规范检察建议的操作细则, 建立约谈或听证制度, 加强与人大、监察委的机制衔接以落实有效监督; 建议赋予检察机关以一定的强制措施权, 建立检察机关与环保执法机构之间的信息共享及联席会议制度, 以提升检察机关调查取证能力。

【关键词】环境行政公益诉讼; 诉前程序; 检察建议; 行政检察监督

【中图分类号】D 925.3

【文献标识码】A

【文章编号】1008-889X (2019) 01-0072-07

一、环境行政公益诉讼诉前程序的实施成效

2017年6月30日, 在最高人民检察院“全面实施检察机关提起公益诉讼制度”新闻发布会上, 通报了截至2017年6月我国检察机关提起公益诉讼案件的相关情况(如下图1, 2)。^[1]

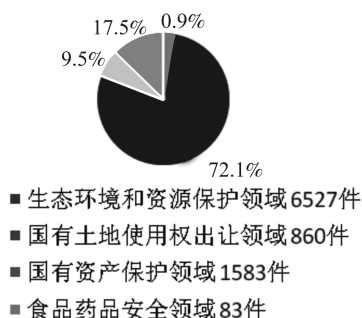


图1 案件类型分布

上述数据表明：公益诉讼所涉案件主要集中在生态环境与资源保护两大领域；以诉前程序结案的比例高达87.3%，只有12.7%的案件进入公益诉讼程序。公益诉讼全面实施后，有些省份经诉前程序督促行政机关整改的比率甚至达到了91.7%。^[2]可见，环境行政公益诉讼的实施成效主要反映在其诉前程序上。^[3]

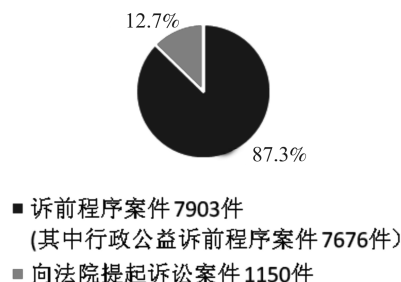


图2 案件终结情况

所谓行政公益诉讼的“诉前程序”，即检察机关在提起行政公益诉讼之前，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责，纠正违法行政行为(2017年6月27日修订的《行政诉讼

法》第25条第4款)。2018年3月2日最高人民法院和最高人民检察院联合发布的《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《解释》)第21条规定，诉前程序作为

【收稿日期】2018-09-25

【基金项目】厦门市同安区人民检察院委托项目(H201841)

【作者简介】许翠霞(1979—)，女，广东潮州人，副教授，博士，主要从事民商法学研究。

检察机关办理环境行政公益诉讼案件的前置程序,具有法律上的必经性和特定性。它是行政公益诉讼案件的实质性起点。改革实践表明,“诉前程序表现出了强大的分流功效”,^[4]“在节约司法资源、尊重行政自制、促进社会和谐方面”^[5]发挥了不可替代的作用,已逐渐成为一种与诉讼并重的纠纷解决机制。^[6]

二、环境行政公益诉讼诉前程序所面临的实践困境

从试点改革到正式实施,诉前程序在整个环境行政公益诉讼案件办理过程中起到了至关重要的作用,彰显出独特的制度价值。但是诉前程序的法律实践仍存在不少问题亟待解决。

(一) 案件启动及履职到位的标准认定复杂

诉前程序的行政检察监督重点在于行政机关是否履行了法定职责,这客观上要求检察机关必须审查行政机关的行政行为。这里隐含的逻辑前提是“行政机关履职=保护环境公益”。但是,生态环境保护与修复受制于自然规律,情况复杂而且周期长,行政机关依法履职与环境公益保护之间并不必然呈现正向关系。在尊重环保执法机构行政自主权的基础上要认定环保执法机构是否存在违法或不作为,就存在诸多困难。

1. 行政不作为认定困难。诉前程序主要涉及行政机关不作为。在环境行政公益诉讼案件中,环保执法机构的法定职责,主要是对发现的污染源及时进行处理,防止损害的进一步扩大,同时对造成污染的企业进行跟踪监管并督促其贯彻执行相应的环保补救措施。^[7]环保执法机构作为监督者,其职责的履行通常需要行政相对人的行为配合。加上行政机关职责履行的种类和方式的多样性,职责义务的交织叠加进一步增加了认定行政不作为的复杂性。

(1) 环保执法机构在法定的期限内对检察机关的检察建议做出了回复,但并未实际履行其职责,是否属于失职不作为?

(2) 环保执法机构已实际履行了职责,但未在形式上对检察机关做出答复是否属于失职不作为的行为?

(3) 环保执法机构按照检察建议的要求依

法向其管理的相对人做出了相应的行政处罚措施,但没有后续的跟进监督,致使行政相对人并未实际做出改变,损害持续扩大是否属于失职不作为?

(4) 环保执法机构为纠正其违法失职行为已经做出了切实的努力,但因其职能的实现需要上级的审批,或因相对人始终不配合,造成损害依然存在,那么,这种情形是否应认定为环保执法机构的失职违法行为?^[8]

2. 环保执法机构是否整改到位认定困难。检察机关在履行职责过程中发现环保执法机构的违法失职行为时,可以启动诉前程序,发出检察建议,以督促环保执法机构履职。但是,检察建议不具备强制执行力,实践中环保执法机构可能虚与委蛇,敷衍应付。环保执法机构是否依法履行了监管职责,是否整改到位以及生态环境和资源被破坏的状态是否得到好转?这些问题的认定,目前尚未形成具体判断标准。

(二) 诉前程序的操作规定及监督机制不明晰

各地检察机关办理环境行政公益诉讼案件的工作程序基本上参照改革试点地区的相关规定,诉前程序的具体操作细则有待明确。特别是作为诉前程序的重要环节——检察建议的制发,缺乏具体明确的操作规范,配套措施、监督落实机制等均失之阙如。

1. 操作规定过于笼统。《解释》对诉前程序的工作流程、检察建议的制作要求只做了原则性规定。实践中诉前程序操作规定不明晰,缺少必要的强制性措施,对生态环境和资源破坏的界定标准认识不统一,对诉前程序的启动标准、提出主体、上下级检察机关的关系、具体的流程管理、送达的方式、办案的时限、期间延长标准、环保执法机构是否履职到位的具体认定程序、诉前程序的法律效力及法律文书的样式等都缺乏具体规定。关于检察建议的制发,最高人民检察院印发了《人民检察院检察建议工作规定(试行)》(2009年11月13日,以下简称《工作规定》),用11个条文规定了检察建议的性质、适用范围、提出检察建议的程序等内容,但对于检察建议的具体操作流程,规定粗糙,难以适用。

2. 缺乏相应配套机制。环境行政公益诉讼

案件,不可避免地需要对生态环境和资源受破坏的程度进行鉴定,常常涉及到化学分析、矿物学、生态学等方面的专业知识。诉前程序作为一项新实践,缺乏成熟的配套机制(如涉及公益损害鉴定、环境损害修复资金管理等),造成检察机关调查核实权的行使,不得不更多地依赖于外部技术力量,甚至是被监督者——环保执法机构的协助,无形中增加了检察机关司法权行使的难度。

3. 监督落实机制不健全。我国“强行政、弱司法”的权力运行格局仍客观存在,检察机关难以真正发挥其监督作用,法律监督容易流于形式。^[9]现有法律笼统地规定检察机关作为法律监督机关,可以向违法失职的行政机关发出检察建议以督促其履职。但是检察建议不具有强制执行权,检察监督的界限范围、具体内容和方式方法等界定不清,缺乏具体的监督实施细则,客观上造成检察监督刚性不足,难以形成确保司法公正、独立所必需的抗干扰内部监督机制。随着监察体制改革,反贪局、反渎局转隶、职务犯罪监督权剥离,检察机关自侦权削弱,如何强化检察机关的行政检察监督职能需要进一步研究。这些客观因素不可避免地会对诉前程序的实施成效产生影响。

(三) 调查取证困难

1. 调查取证权范围规定不明晰。现有法律规定了检察机关可以采取调阅、复制行政卷宗、询问相关人员、收集证据、咨询专业人员、委托鉴定、勘验物证、现场等7种调查核实的方式。《实施办法》对检察机关调查核实权的手段进行了严格限定,但对这7种调查取证权行使的范围、程序以及相应的行使界限规定模糊。对检察机关的调查取证缺乏程序性保障措施,导致调查核实权不具有法律强制力。例如《实施办法》规定了行政机关及其他有关单位和个人应当配合检察机关的调查核实工作。但是一旦行政机关及其他有关单位和个人不予配合,检察机关无权采取救济性保障措施,可能导致调查核实流于形式。

2. 检察机关取证能力薄弱。改革试点实践表明,面对环境行政公益诉讼证据的广泛性、专业性等现实要求,检察机关调查取证能力薄弱的问题日益凸显。检察机关大都采取调阅、复制相

关行政执法卷宗、询问相关人员等方式进行调查核实,手段单一,特别是在调查生态环境和资源破坏程度时,很少采用委托鉴定、收集证据、视听资料等较为有效的方式。至于勘验物证、现场和咨询相关人员、相关部门或行业协会等调查核实手段,往往施行难度较大,在实践中也很少被采用。实践中检察机关在认定环境被破坏的程度以及损害结果与环保执法机构之间是否存在因果关系等方面存在很多困难。

3. 环保执法机构不配合。《解释》第33条针对检察机关在行政公益诉讼案件中的调查权作了专门规定,但是基于检察机关“公益诉讼人”的身份设定及法律监督权的目的限定,法律规定明确禁止了限制人身自由以及查封、扣押、冻结财产等强制性措施的适用,以确保检察机关调查权保持适当的谦抑性。但是实践中检察机关的调查核实难免遭遇环保执法机构的不配合甚至抵触,加之所需证据复杂多样,专业性又强,一般需要到公共利益损害的现场调查取证,又因基层民行检察人员无行政执法权,要进入案发地点实地调查,通常需要案件直接利害人——环保执法机构执法人员的带领,必然造成检察机关的调查权行使遭遇重重困难。

三、完善环境行政公益诉讼诉前程序之具体路径

环境行政公益诉讼制度并不以诉讼为目的,其终极目的在于对环保执法机构的行为进行监督制约,最大程度上避免生态环境和生态资源的继续恶化,从而有效维护国家和社会公共利益。^[10]因此,只有不断加强诉前程序的司法规范化和专业化水平,才能真正地督促环保执法机构依法行政,从而更好推进生态文明建设、维护国家和社会公共利益。

(一) 完善案件启动及履职到位的认定机制

明晰环保执法机构的履职标准,完善行政机关行政不作为的认定机制,是建立诉前程序与诉讼程序有效衔接的重要环节,也是当前健全诉前程序亟需解决的重要问题。

1. 细化行政不作为的认定机制。诉前程序的审查对象是行政机关的行政行为本身,而对行

政行为的评价依据一般是对行政行为做出具体规定的各种法律法规。通常环保执法机构在收到检察建议的法定期间内未能采取行政行为及时制止环境损害发生,生态环境和资源仍然处于被破坏的状态或者处于被破坏的潜在威胁状态的,便属于行政不作为。^[6]具体而言:

(1) 环保执法机构的职责履行应当是实质性的。环保执法机构实质履行了职责但未对检察机关的检察建议做出答复的,一般不认定为不作为,但对检察机关的检察建议只作了形式上的书面回复,实际未履行其职责的,则应认定为不作为。

(2) 未履行完全的,对其未履行的部分应认定为不作为。仅对行政管理相对人做出处理,但未进行后续的跟进监督,致使行政相对人并未实际做出改变,损害持续扩大的,对其未跟进监督的部分应认定为不作为。

(3) 因不可抗力、紧急避免、意外事件或环保执法机构职责以外的原因造成损害未能实际消除的,不应认定不作为。这里涉及检察机关对行政机关依法履职行为的审查标准。根据现行法律规定,检察机关除了对行政行为进行审查之外,实际上还涉及对行政机关的行政行为结果的审查——即行政机关是否能够制止环境公益(继续)受损的状态。但是,用结果标准来衡量行政机关是否依法履职过分扩张了检察机关对行政行为的审查范围和强度。现行规定假定“行政机关依法履职=环境公益不受(继续)损害”,但是这二者之间还存在行政机关上下级审批制度、行政管理相对人的行为、生态修复功能是否丧失等多个变量。秉持结果标准,可能违背了生态环境与资源保护、生态修复的客观规律。因此,我们认为对于行政机关是否依法履职应当坚持行为标准。

2. 明晰环保执法机构履职到位的标准。根据“法无授权不可为,法有授权必须为”的原则,认定行政不作为及环保执法机构是否履职到位的标准应当明确具体细化。对于环境行政公益诉讼案件,检察机关发出检察建议后应从“行政管理相对人的违法行为是否已经停止”“生态环境和资源被侵害的状态是否已得到有效遏制”“环保执法机构是否已穷尽一切可能的法律手段”“环保执法机构有无法定理由拒绝履行法定

职责的情况”等方面综合考虑环保执法机构是否履职到位的问题。

司法实践表明,环保执法机构通常能够遵循诉前程序中的规定,在法定期限内书面回复检察机关,但解决环保执法机构在生态环境和资源保护方面的行政管理不力问题是一项长期工程。在无法定理由的情况下,环保执法机构仅对检察建议做出书面答复,但未能通过其行政行为及时制止损害的发生,国家和社会公共利益仍然处于受到侵害状态或处于受到侵害的潜在威胁状态时,应当认为其并未依法履行其职责。^[6]但是,环境的治理,如恢复植被、修复土壤等是一项长期的工作,真正的恢复需要漫长的时间。只要环保执法机构同行政管理相对人一起制定了切实可行的修复方案,即使还没有真正整改到位,也应尊重行政成熟性原则,认定其依法履行了相应的职责。^[11]

(二) 细化诉前程序的操作规定及配套监督机制

当前,诉前程序的操作规定过于笼统、缺乏相应配套措施、监督落实机制不够健全,客观上影响了诉前程序的制度成效。对此,我们认为应当从以下几个路径展开,予以进一步完善。

1. 规范检察建议的操作细则。考虑到生态环境和资源保护领域的专业性、技术性要求较高,公益损害鉴定、环境损害修复资金管理专门配套机制缺失,关于诉前程序的规定过于笼统,客观上造成检察建议的制发在实践中存在诸多困难。因此,需要规范检察建议的制发程序和内容,将检察建议的具体操作流程纳入《人民检察院组织法》,以立法的形式规范检察建议的操作细则,提升检察建议质量,切实破解实践难题。

(1) 检察建议发出前:检察机关在履行职责过程中发现案件线索后,首先需报请检察长批准决定立案,按规定制作《立案决定书》。其次,检察机关应对案件进行证据的调查与收集。为了提升调查取证的实效,可以考虑建立生态环境保护方面的专门侦查机构以及环保专家库的资源共享机制,整合组建生态环境保护的综合执法队伍来协助案件的调查,对环保执法机构的违法失职行为进行专业的取证分析论证,取得相关证据后依法制作审查终结报告,经集体讨论形成处

理意见,经民事行政检察部门负责人提出审核意见后报检察长批准,检察长认为必要时还得提请检察委员会讨论决定。^[12]

(2) 检察建议发出时:证据收集完毕后,发现环保执法机构确有违法行使职权或不作为的事实,依法向涉案的环保执法机构提出检察建议,对于同一侵害国家利益和社会公共利益的损害后果,数个行政机关均存在未依法履行职责情形的,可以按数案分别发出检察建议。同一行政机关对同类多个违法事实存在未依法履行职责情形的,可以合并为一案发出检察建议。作为诉前程序的检察建议在发出时应载明行政机关违法行使职权或者不作为的事实、构成违法行使职权或者不作为的理由和法律依据以及针对行政机关的违法行为,提出督促其依法正确履行职责的建议的具体内容。

(3) 检察建议发出后:检察机关应当建立有效的跟踪回访机制,及时跟踪环保执法机构的整改情况。判断环保执法机构是否切实纠正了自身的违法行为,不仅要看环保执法机构的书面回复内容,更要看环保执法机构的实质整改行动。

2. 贯彻落实监督机制建设。由于检察建议不具有法律约束力,如果欠缺有效的监督制约机制予以配套实施,可能会造成诉前程序的立法目的旁落。因此,落实检察建议的监督功能,与环保执法机构建立良性互动尤为重要。

(1) 建立诉前程序的约谈机制或听证制度。通过面对面的座谈,明确存在的具体问题,指导环保执法机构依法执行检察建议,同时充分利用外部力量,倡导公众积极参与,既可以督促环保执法机构准确把握其职责履行情况,又可以加强公众对诉前程序的认可度。因此,有必要细化约谈机制或听证制度:1) 明确启动条件。检察机关只有在发现环保执法机构确实存在违法行使职权或不作为的情形,国家和社会公共利益仍然处于受到侵害状态或处于受到侵害的潜在威胁状态时,才可以依法启动诉前程序的约谈或听证程序。2) 规范告知义务。检察机关决定启动约谈或听证程序后,必须提前将约谈或听证的时间、地点、与会人员、环保执法机构需要准备的内容等向环保执法机构进行告知。3) 利益回避规定。若约谈或听证参与人员中有与行政相对人构成利害关系的,

应依法申请回避,确保约谈或听证过程的公正性。

4) 细化具体程序设计。约谈或听证程序应包括介绍约谈或听证的参会人员身份、约谈或听证的事由和证据说明、案件的进展情况说明以及整改方案的研究和相关利益衡量等几个环节。5) 完善备案程序。在约谈或听证程序结束后,检察机关和环保执法机构就讨论结果共同签字盖章并报上级检察机关及环保部门备案。^[13]

(2) 定期向人大及其常委会报送并向社会公开案件进展情况。环境行政公益诉讼案件事关社会公共利益,公开行政机关回复与落实检察建议的情况,不但有利于人大及其常委会发挥社会监督的功能,督促环保执法机构切实履职,也是检务公开体现。

(3) 建立检察机关与监察委员会之间的案件衔接与移送机制。全面依法治国建设,是法律监督与党内监督互相支撑,宪法与党章有效衔接。监察委员会依法行使监察权,是代表党和国家对所有行使公权力的公职人员进行监督,调查职务违法与职务犯罪行为。鉴于我国80%的公务员以及90%的领导干部都是共产党员,检察机关若发现环保执法机构的公职人员拒不执行检察建议,查证属实的,可将有关情况通报、案件材料移送监察委员会,从监察的角度对涉案人员予以纪律监督。

(三) 多元化提升检察机关的调查取证能力

当前检察机关取证能力薄弱,很大程度上制约了检察机关的职能发挥。全面提升检察机关的调查取证能力,我们认为应从以下几个方面着手。

1. 赋予一定的强制措施权。检察机关虽然被赋予了一定的调查核实权,但因欠缺强制性手段,难以真正制约环保执法机构。检察机关承担着维护国家、社会公共利益的重要职能,加上环境行政公益诉讼案件的复杂性、证据专业性,赋予检察机关适当的强制性调查权(限制人身自由以外),并不违背司法谦抑性原则。例如,赋予检察机关在必要时采取查封、扣押、冻结财产等强制性措施的权力,方便检察机关多元化行使其调查核实权。针对勘验物证、现场和咨询相关人员等调查手段,完善配套机制,强化被调查人的配合义务,建立检察机关的同步录音录像制度,有利于客观真实地记录检察机关调查核实活

动,确保案件的公正性。

2. 加强各方配合协作。如学者所言:“行政机关是政策、技术专家,司法机关是法律专家。”^[14]

对生态环境、资源的保护和救济,环保执法机构因其自身职权的法定性和履职的专业性,较之司法机关更具有优势。将诉前程序作为检察机关提起行政公益诉讼的一个独立的、必经的、前置的、法定的程序,目的是“督促执法而非执意与主管机关竞赛”^[15]。因此,检察机关在办理环境行政公益诉讼案件过程中应当加强部门之间的配合协作:

(1) 建立联络员与联席会议机制。由检察机关与环保执法机构共同确定具体的联络人员,负责日常信息沟通和具体案件的协调工作,将信息共享机制落到实处。定期或不定期地召开联席会议,通过业务座谈,相互学习业务知识、技能,针对办理案件过程中遇到的重大疑难问题提出具体的解决方案,进一步提高检察机关与环保执法机构沟通协调的效率和水平,确保监督落到实处。^[16]

(2) 注重寻求协助。检察机关应加强检察机关一体化办案机制建设,采取市级检察院主导、基层检察院配合的方式,加强基层检察院与上级检察院的沟通协调,实现调查资源和手段的上下联动配合,围绕违法行为、因果关系、损害结果相关的证据和案情不断细化取证规则,形成规范化、可操作性的取证方法,提升取证效率。检察机关还可以通过加强宣传呼吁更多公众积极举报,并给予相应的奖励措施,从而更为全面地收集案件线索和证据。

3. 强化检察人员办案能力。加大对环境行政公益诉讼案件的人力、物力支持,增加检察配备、补充人员,将业务素质较高的工作人员补充到环境行政公益诉讼案件中。探索成立专业性保护机构,建立环境行政公益诉讼专门人才培养的长效机制,^[17]强化培训频率,不断提升基层检察人员的专业素质和办案能力。综合运用大数据、卫星遥感等现代科学技术,提高基层检察院在破坏生态环境、自然资源保护领域的线索发现和调查取证水平,充分利用检察机关和有关部门的专业鉴定系统,有效破解案件调查难、取证难的实务问题。^[18]

四、结 论

诉前程序作为检察机关办理环境行政公益诉讼案件的必经前置程序,在纠正环保执法机构违法失职行为、保护生态环境、维护国家和社会公共利益方面发挥了不可替代的重要作用。但诉前程序在我国还是一项新实践,许多配套机制尚不健全,还有不少理论问题需要进一步厘清和辨析,许多细节问题需要在摸索中完善,但是只要我们坚持在实践中不断发现问题、解决问题,全方位、多元化地完善制度构建,我们一定能够建立起一套适应我国国情的环境行政公益诉讼制度!

[参考文献]

- [1] 最高人民法院“全面实施检察机关提起公益诉讼制度”新闻发布会[EB/OL]. (2017-06-30)[2018-07-15]. <http://gjwft.jcrb.com/2017/6yue/qmssjcjgtqgyss/>.
- [2] 徐日丹. 最高检召开新闻发布会通报检察公益诉讼案件办理情况[N]. 检察日报, 2018-03-03(001).
- [3] 江必新, 梁风云. 行政诉讼法理论与实务[M]. 北京: 北京大学出版社, 2009: 17.
- [4] 薛志远, 王敬波. 行政公益诉讼制度的新发展[J]. 法律适用, 2016(9): 96-102.
- [5] 应松年. 行政公益诉讼试点亟待解决的几个问题[J]. 人民论坛, 2015(24): 64-65.
- [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[J]. 行政法学研究, 2017(5): 39-51.
- [7] 刘辉. 检察机关提起公益诉讼诉前程序研究[J]. 中国检察官, 2017(3): 71-74.
- [8] 胡卫列, 迟晓燕. 从试点情况看行政公益诉讼诉前程序[J]. 国家检察官学院学报, 2017, 25(2): 30-48; 170-171.
- [9] 史绪广. 行政公益诉讼运行中的难点[J]. 中国检察官, 2017(9): 69-72.
- [10] 任晟缘. 检察机关提起公益诉讼制度诉前程序研究[J]. 法制与社会, 2017(19): 123-125.
- [11] 徐全兵. 检察机关提起行政公益诉讼的职能定位与制度构建[J]. 行政法学研究, 2017(5): 77-86.
- [12] 黄学贤. 行政公益诉讼回顾与展望——基于“一

- 决定三解释”及试点期间相关案例和《行政诉讼法》修正案的分析 [J]. 苏州大学学报 (哲学社会科学版), 2018, 39 (2): 41-53.
- [13] 李伟. 我国环保行政约谈的制度研究 [D]. 兰州: 甘肃政法学院, 2017.
- [14] 傅国云. 行政公益诉讼制度的构建 [J]. 中国检察官, 2016 (5).
- [15] 叶俊荣. 环境政策与法律 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2003: 249.
- [16] 黄钰. 行政执法与刑事司法衔接机制研究 [G]. 政府法制研究, 2008 (3): 1-48.
- [17] 高建伟, 马晓锐. 检察机关提起公益诉讼诉前程序研究 [J]. 人民检察, 2017 (19): 34-36.
- [18] 张雪樵. 检察公益诉讼的“智慧之门” [N]. 检察日报, 2018-04-09 (003).

An Empirical Study on Environmental Administrative Public Interest Litigation in the Pre-litigation Procedure

XU Cui-xia¹, LUO Xiao-mei², HUANG Chang-tai³

(1. School of Law, Jimei University, Xiamen 361021, China;

2. People's Court of Qingliu County, Sanming City, Fujian Province, Qingliu 365300, China;

3. The People's Procuratorate of Tongan District, Xiamen City, Fujian Province, Xiamen 361021, China)

Abstract: As a mandatory prepositive procedure of environmental administrative public interest litigation, the pre-litigation procedure plays an important role in urging environmental law enforcement agencies to perform their legal duties. But it also faces triple dilemmas, including the difficulties to determine if the environmental law enforcement agencies have fulfilled their duties properly, lack of clear operation standards in pre-litigation procedures, and incapability of investigation and evidence collection of the procuratorial organs. Based on the empirical study, this paper puts forward a concrete solution to perfect the prelitigation procedure. It involves a detailed identification mechanism of administrative omission and unfulfillment, as well as standardizing the operation detailed rules of procuratorial suggestions, establishing the system of making inquiries or hearing, and strengthening the coordination with the National People's Congress and the commission of supervision to implement effective oversight. Beside this, it also suggests that procuratorial organs should be given the power of compulsory measures to facilitate their diversified exercise of the right of investigation and verification, and establish the information sharing and joint meeting system between procuratorial organs and environmental law enforcement agencies to improve the capacity of investigation and evidence collection of procuratorial organs.

Key words: environmental administrative public interest litigation; The pre-litigation procedure; procuratorial Suggestions; administrative procuratorial supervision

(责任编辑 杨中启)