

# 行政公益诉讼程序中若干法律问题研究

张 汇,张森堂

(上海市第三中级人民法院,上海 201203)

**摘要:**行政公益诉讼在其立法目的、起诉条件、诉讼模式构造方面有其自身特殊性。司法实践中,行政公益诉讼在起诉期限、举证责任、司法审查标准、判决方式、行政附带民事公益诉讼等方面存在不甚完善之处,本文结合行政公益诉讼的现行规定和司法案例,对完善上述问题作了相关探索研究。

**关键词:**行政公益诉讼;公共利益;法律监督

**中图分类号:**DF74 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-8039(2020)01-0073-06

2017年6月27日,全国人大常委会作出《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》,将《行政诉讼法》第二十五条增加一款,作为第四款,将行政公益诉讼正式纳入行政诉讼范畴。这标志着行政公益诉讼制度从理论走进现实。然而行政公益诉讼与传统的行政诉讼有着诸多不同,厘清其特殊性和运行机制,对实践行政公益诉讼制度有重要意义。

## 一、行政公益诉讼的特殊性

### (一)立法目的的特殊性

行政公益诉讼的目的与传统行政诉讼法目的侧重点不同。主要体现在以下几点:首先,行政公益诉讼不属于行政争议。行政公益诉讼的启动主体是检察机关,代表国家行使职权,维护公益,其与行政机关之间并不存在“私益”,诉讼目的也不是解决行政争议。其次,行政公益诉讼目的的关键词在于“职责”,而非“职权”。第三,两者目的的实现途径也不尽相同。行政公益诉讼是通过检察机关维护公益实现的,而传统行政诉讼是通过保护公民、法人和其他组织主观权利实现的。

### (二)起诉条件的特殊性

惯常情形下,行政诉讼是围绕行政行为来进行的。在大部分情况下,发起行政诉讼的当事人就是直接受到行政行为对其权利义务产生法律效果的相对人。而行政公益诉讼中,检察机关并不是行政相对人,其权利义务本身并未遭受行政行

为侵害,行政公益诉讼不以利害关系作为起诉条件,只是当行政机关怠于行使相应职责时,检察机关启动行政公益诉讼是立足于法律监督权能<sup>[1]</sup>,其有权对法人和其他社会组织没有直接利害关系且无法提起行政诉讼的案件,经过提出检察建议的诉前程序后,以“公益诉讼人”的身份启动案件<sup>[2]</sup>。

### (三)诉讼构造模式的特殊性

“行政公益诉讼是检察机关将其与行政机关之间不同的法律见解交由审判机关裁决的诉讼”<sup>[1]</sup>。行政公益诉讼程序中的检察机关、行政机关、法院均为国家机关。主体构成决定了各方在行政公益诉讼中的诉讼权利义务要依据宪法相关规定予以确定。在检察机关提起的行政公益诉讼中,一方面,检察机关作为国家法律监督机关,有宪法和法律赋予的监督职权,有较强的诉讼行为能力,较之普通原告要承担更多诉讼义务,承担更重举证责任;另一方面,检察机关更在行为法层面享有个人原告所没有的职权,如在诉前程序中的检察建议权、必要的证据调取调查权等<sup>[3]</sup>。

## 二、行政公益诉讼实践存在的问题

### (一)起诉期限未明确

关于行政诉讼是否需要设置起诉期限。学术界大致有三种观点。一是由于国家和社会公共利益的本质特殊性,不应设置起诉期限,只要行政执法机关没有履行职责,检察机关可以随时提起诉

收稿日期:2019-11-20

作者简介:张汇(1963—),女,上海人,上海市第三中级人民法院审判员;张森堂(1986—),男,河南项城人,法学硕士,上海市第三中级人民法院法官助理。

讼<sup>[4]</sup>。二是认为检察机关直接提起的行政公益诉讼应遵循《行政诉讼法》的规定,分别确定一般诉讼时效和特殊诉讼时效<sup>[5]</sup>。三是认为行政公益诉讼应该设置起诉期限,但不同研究提出的起诉期限时长各有不同。除此之外,起诉期限何时起算,计算多长时间等目前均未有明确法律规定,诸多问题都存在争议。

## (二) 举证责任分配的困惑

对于检察机关在行政公益诉讼中的证明责任,《行政诉讼法》没有对行政公益诉讼举证责任作出明确规定,目前仅有《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》(以下简称《实施办法》)第四十五条和《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》(以下简称《若干解释》)第二十二条中有部分规定,但上述规定在面临复杂实践问题时导致证明责任量化程度不易把握<sup>[6]</sup>。目前,理论界对举证责任如何配置意见不一,主要有以下几种观点:一是认为,行政公益诉讼不应突破“举证责任倒置”规则,因为“在行政公益诉讼案件中,行政机关取证时更具有专业性与便利性,且行政机关应当证明行政行为的合法性。因此,在行政公益诉讼中应实行一般行政诉讼中的举证责任倒置规则”<sup>[7]</sup>。二是认为,“检察机关具有法律专业人才和专业优势,举证能力较强,由检察机关在原则上承担举证责任是合理的。由检察机关举证还有利于防止检察机关滥用行政公益诉讼权”<sup>[8]</sup>。三是认为,将行政公益诉讼分为作为类和不作为类,“在作为类的行政公益诉讼中,由被告承担举证责任,应当提供作出该行政行为的证据和所依据的规范性文件;在不作为类行政公益诉讼中,原告应当提供其向被告提出申请的证据,但被告应当依职权主动履行法定职责的,以及原告因正当理由不能提供证据的除外”<sup>[5]</sup>。对任何一项诉讼制度,举证责任都是关键环节<sup>[9]</sup>,对于行政公益诉讼这种“官告官”的新型诉讼模式,是继续沿用传统理论来进行构建,还是进行新的理论创设,目前还未有明确定论。

## (三) 司法审查标准亟待确立

从法院裁判角度观察,以当事人权利保障为核心的普通行政诉讼案件中,适用合法性审查的原则,且司法判断已经形成了较为成熟化的裁判思路。但人民法院对行政公益诉讼案件的审查范围是否对检察建议前后的两个行政行为进行审

查,以及在审查标准上是否突破行政法固有的合法性审查原则,都在挑战传统的行政诉讼法的已有规定,这些“挑战”也反映出司法实践与既有规范之间的内在冲突。例如,在泰兴市人民检察院诉泰兴市水务局行政公益诉讼案中,人民法院只审查检察建议前行政机关固有的违法或不作为行为<sup>[10]</sup>;而在晴隆县人民检察院诉安龙县环境保护局行政公益诉讼案中,法院实际上同时审查了检察建议前后两个行政不作为<sup>[11]</sup>。再如在甘肃省玉门市人民检察院诉玉门市林业局行政公益诉讼案中,法院判定:“被告应当继续履行上述法定职责,通过持续有效的监督管理,促使被毁林地修复到生态公益林建设所要求的标准”<sup>[12]</sup>。这种高强度的事后履责义务,可理解为法院对行政监管行为司法监督的延展,而不仅局限于确认判决的合法性判断<sup>[13]</sup>。这也反映出,行政公益诉讼中“不履行法定职责”的范围,比传统行政诉讼中认定的范围更大,行政公益诉讼中对“不履行法定职责”的判断并不完全局限于形式合法,而是带有实质合法的考量<sup>[14]</sup>。在和龙市人民检察院诉和龙市住房和城乡建设局行政公益诉讼案中,法院除了对国家和公共利益的受侵害状态是否得到消除进行审查,也合理认定了例外情形,非归责于自身原因导致国家和社会公共利益处于受侵害状态,不属于违法情形。同时又对行政机关未及时回复检察建议的行为,做了确认违法的判决<sup>[15]</sup>。面对这一新型的诉讼模式,司法审查的标准也在实践中亟待确立。

## (四) 判决方式的争议

《行政诉讼法》当前规定的行政诉讼判决形式包括驳回诉讼请求判决、撤销判决、履行职责判决、履行给付义务判决、确认判决和变更判决这六种类型。据有关统计数据,截至2017年12月,全国检察机关共提起行政公益诉讼1159件,人民法院一审结案862件。从诉讼结果来看,人民法院一审结案的862件行政公益诉讼案件中,检察机关胜诉858件,2件裁定驳回起诉,2件判决驳回诉讼请求。笔者通过裁判文书网、威科先行、无讼三个资源库,共搜集到贵州省100份裁判文书(自2015年7月1日至2018年11月),其中81份是确认违法+责令继续履行或重做,17份是单独确认违法,1个确认违法并判决驳回其他诉请,1份撤诉。以上案件中确认违法比例高达99%。实践中,虽也有撤销判决的适用,但总体来说确认

判决和履行判决成为了行政公益诉讼的主要裁判方式。客观上反映出行政公益诉讼判决方式适用类型的狭窄。

确认违法判决过于形式主义。根据《行政诉讼法》的规定,当出现行政行为违法但不适宜或不适合判决撤销或者责令履行的,可以判决确认违法。“确认违法判决对行政行为合法性作了否定评价,却不改变该行政行为所形成的法律关系。”<sup>[15]</sup>和龙市人民检察院诉和龙市住房和城乡建设局行政公益诉讼案中,行政机关收到检察建议后,因完全履职受到自然条件限制、履行法定程序、需要多个相关部门的配合等多种客观原因,实质上无法在法定期限内履行法定职责,被诉行政机关虽然已经纠正违法行为或者依法履行法定职责,但检察机关往往变更诉讼请求,请求确认行政行为纠正之前的行为违法,法院大多判如所请<sup>[16]</sup>。这在结果上使得不少环境行政公益诉讼案件的判决结果仅为确认违法。

实践中还出现了履行职责判决较为普遍地呈现出类似“责令继续履行监管职责,防止其对周边环境造成污染”“责令履行某河段河砂监管的法定职责”等过于笼统的判决结果,履行职责判决大多没有明确规定履行的具体内容。还有对检察机关是否可以对行使法律监督权的检察机关适用裁定驳回起诉,是否可以对行政公益诉讼判决驳回诉讼请求等争议。对于为数不多的撤销判决,有学者指出撤销违法行政行为可能涉及重作行政行为将加重公民负担,必然会影响法的安定性<sup>[15]</sup>,再者,在撤销给付类行政行为时,也有意见指出撤销判决并不必然会导致国家和公共利益的维护,判决履行职责追回相应给付财物才能达到法律效果。

### (五)行政附带民事公益诉讼问题

针对同一案件事实,既可提起民事公益诉讼又可提起行政公益诉讼之时,应当如何处理?此问题实则触及对公益诉讼本质的根本性认识,并涉及不同类型诉讼之关系、诉讼的主体资格、案件管辖等诸多问题。在规范层面,目前仅有《行政诉讼法》第六十一条规定,但该条规定是针对私益诉讼的。实践中的主要争议体现在:首先,关于检察机关的诉讼资格。有学者认为,根据《民事诉讼法》第五十五条和《行政诉讼法》第二十五条的规定,能够提起行政公益诉讼的主体只有人民检察院,其他公民、法人、社会组织及其他机关均

无权提起此类诉讼<sup>[17]</sup>。也有学者认为,除了检察机关之外其他有资格的公益诉讼起诉人亦可提起行政附带民事公益诉讼。其根据是《行政诉讼法》第六十一条的规定,“提起行政附带民事诉讼的是与民事纠纷相关的当事人”,因此参照适用到公益诉讼领域,可允许法律赋予的机关团体、社会组织能够提起行政附带民事公益诉讼,不仅能健全检察机关开展公益诉讼的压力,也能充分调动社会资源,充分保护社会公共利益<sup>[18]</sup>。

其次,行政附带民事公益诉讼还存在着管辖法院协调的问题。根据《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》第六条规定,环境民事公益诉讼由中级人民法院审理。根据《实施办法》第十五条规定,行政公益诉讼通常由基层人民法院管辖。两诉在法院级别管辖上有冲突。有学者认为,要提起行政附带民事公益诉讼案件,必须是行政公益诉讼也是由中级人民法院管辖的,才能提起附带民事公益诉讼,由基层人民法院管辖的行政公益诉讼补偿附带民事诉讼的问题<sup>[19]</sup>。有学者认为,行政附带民事公益诉讼中,行政公益诉讼是主诉,民事公益诉讼为次诉讼,因此应以行政公益诉讼的管辖规则来确定民事公益诉讼的管辖规则,此时,如果民事公益诉讼的管辖规则违背了级别管辖,那么以上级管辖为准。

## 三、完善路径研究及探索

### (一)明确行政公益诉讼的起诉期限

首先,笔者认为根据当前司法实践,应当将行政公益诉讼起诉期限纳入司法审查范围,设置行政公益诉讼期限有利于检察机关集中高效行使法律监督权,节约行政资源和司法资源,有利于及时稳定社会关系,同时也是限制检察机关滥用监督权的体现。

其次,关于诉讼期限设置长短的问题。要考虑两方面的问题:一是国家和公共利益受侵害结果具有潜伏性、滞后性以及因果关系的复杂性,检察机关调查和判断损害结果及举证难度较大,如果起诉期限设置太短,难以有效提起诉讼。二是国家和公共利益正处于受侵害状态,如起诉期限设置时间太长,不利于检察机关及时提起诉讼,侵权行为将得不到及时制止,受损利益将得不到及时补救。因此,可借鉴《环境保护法》规定的环境污染损害赔偿诉讼时效规定,将行政公益诉讼的

起诉期限延长为3年。

第三,关于起诉期限起算点的问题。对于行政公益诉讼的起诉期限的起算点,相关研究有以下几种观点:一种是“应从检察机关知道或者应当知道国家或社会公共利益受到侵害时计算”<sup>[20]</sup>。第二种是“以检察机关对案件予以立案审查的时间作为起诉期限的起算点”<sup>[21]</sup>;第三种是“从检察机关发现或者应当发现因行政机关存在违法行使职权或者不作为导致国家或社会公共利益受侵害时起计算”<sup>[22]</sup>。笔者认为,因检察机关与行政行为并没有利害关系,也无法判断其知道或应当知道的时间点,应当以提出诉前检察建议的时间开始计算起诉期限,扣除行政机关的两个月的回复期,应设定为自行政机关接到检察建议的两个月后。

## (二) 举证责任的确立

“行政公益诉讼的举证责任规则不同于一般的行政诉讼,应当综合适用“谁主张,谁举证”与“举证责任倒置”的规则,合理分配双方的举证责任,既要考虑行政公益诉讼所具有的法律监督特殊属性,也要考虑双方的实质举证能力”<sup>[23]</sup>,而不应拘泥于传统行政诉讼规定的“举证责任倒置”原则。在行政公益诉讼中,应当由检察机关对国家利益和社会公共利益受到侵害的事实承担举证责任,由行政机关对该侵害是否由其违法行使职权或者不作为引起承担举证责任。这符合行政诉讼举证责任的基本法理。也有学者指出在行政公益诉讼领域,大量行政行为的专业性以及行政法制的繁杂性,都会令检察机关的举证能力不胜负荷,不少行政机关对公益诉讼的本能抵触、拒绝配合,更会严重阻滞检察机关调查取证的效率性<sup>[24]</sup>。事实上,行政公益诉讼中,检察机关的举证问题,要注意区分举证责任重和举证责任难的问题。对于该举证的事项,检察机关要严格按照法律规定行使举证权利和义务。对于举证难的问题,需要建立健全相关机制予以解决。检察机关作为公益诉讼人,为调查收集行政机关行政行为违法或者不作为,应享有和实施相应的调查权。最高检《试点办法》第三十三条规定了行政公益诉讼中检察机关的调查取证权。但还应当在明确检察机关调查取证法律责任的同时,增强其保障措施,以便强化检察机关的调查取证权。由于行政公益诉讼所涉案件的技术性和科学性一般都比较强,检察机关作为原告有时会出现难以应付的

情形,此时,可以引进专家辅助人制度<sup>[25]</sup>。同时,在具体的办案程序中,也应注重对检察机关调查取证权力的限制,其行使的调查取证权并不同于刑事诉讼,其实最高检《试点办法》第三十三条中已经对此作出“调查核实不得采取限制人身自由以及查封、扣押、冻结财产等强制性措施”等相关规定。总而言之,检察机关和行政机关在行政公益诉讼中的举证责任分配本质上并不超出传统行政诉讼范围,但也应注意其自身的特殊性。

## (三) 司法审查标准的探索

鉴于行政公益诉讼的性质是客观诉讼,维护的是国家和公共利益,对其的司法审查应适用实质性合法性审查标准,对行政机关“违法行使职权”与“不履行法定职责”的行为,进行实质违法性、可归责性和损害因果关系在内的三个方面进行实质审查。首先对于审查的范围,应当包括检察建议前后的行政行为,即检察建议所指的行政行为和检察建议后仍存在的行政违法行为。“如果法院仅审查检察建议所指向的行为,仅确认不作为行为违法,却只把检察建议后的违法行为作为做出责令判决的事实依据而不能确认其违法,这不得不说是对公益诉讼制度之创设初衷和价值的背离。”<sup>[26]</sup>其次对于案件审查,主要分以下几类:对于积极作为类的案件,人民法院应当施以严苛的审查,行政机关是否直接违反了相关法定职权,国家和公共利益是否得到实质性消除;对于不作为类案件,人民法院在审查行政机关是否构成不作为时,可以从业已形成的“作为义务源自何处、有无现实作为可能、是否已经作为的三重判断基准”<sup>[27]</sup>来进行;对行政机关已尽部分义务案件,例如行政机关在检察机关提起环境公益诉讼之前或者提起公益诉讼之后,已履行相应的职责,或者对于不法行政行为已经作出相应的具体行政处罚,在司法裁判中应对于行政机关已经作出的行政裁决及其执行结果进行实质的司法审查。此时的司法审查的对象已不同于一般行政违法行为,而是采取严格的结果主义立场,能动的审查行政处分行为之执行结果<sup>[28]</sup>;对于行政机关未及时回复检察建议的案件,行政公益诉讼审查的重点应是行政机关是否纠正违法行为或是否积极履行公益维护职责,对检察建议是否及时回复不应是本案争议的审查范围,况且对检察建议未及时回复的,另有其他监督途径,不必在本案中对此作出审查裁决。

#### (四) 判决方式的完善

一是完善驳回诉讼请求判决。有诉讼,就有胜败,检察机关也是一样。根据《若干解释》第二十五条规定,被诉行政行为证据确凿,适用法律、法规正确,符合法定程序,未超越职权,未滥用职权,无明显不当,或者人民检察院诉请被诉行政机关履行法定职责理由不成立的,判决驳回诉讼请求。人民法院可以在行政公益诉讼中适用驳回诉讼请求的判决。但除此之外,针对检察机关超出审理范围的诉讼请求,也应当适用驳回诉讼请求的判决。二是不宜裁定驳回起诉。因为行政公益诉讼的特殊性,检察机关行使的是法律监督权,检察机关提起公益诉讼后,如果直接裁定驳回起诉,有剥夺其监督职权嫌疑。另外,检察机关并不直接享有实体权利,而只是享有程序上的诉讼权利,因此有必要保护其特定的诉讼权利。三是慎用确认违法的判决。因为诉前程序的设置,行政机关在诉前程序纠正了违法行为或者非可归责其的原因,穷尽履行了当前所能履行的职责,则可以认为行政公益诉讼的预期已经实现,无须再通过诉讼程序确认行政机关以前的行为违法,即使在开庭前行政机关纠正了违法行为,最科学的选择是允许检察机关撤回起诉。值得一提的是,实践中存在人民法院以行政机关没有代履行的理由,确认行政机关不作为违法的情形,笔者认为,代履行有别于行政机关的直接执行制度,其中涉及履行费用支付、代履行效果评估等较为复杂的问题,在司法裁判中应审慎适用。四是具体化履责判决。明确履责判决的具体标准,不仅能增强判决适用的针对性,有利行政机关及时准确地做出反应,还能更为清晰地阐述司法裁判标准,有利裁判执行的适用。履责判决可以结合行政机关行使职责的范围、条件和后果等因素,进一步明确规定行政机关履行职责的期限、内容和方式等,尊重“地方性”与“普适性”融合的环境司法的本质要求<sup>[29]</sup>,作出科学适当的判决。五是正确理解适用撤销判决和变更判决。《若干解释》第二十五条规定,行政公益诉讼可以适用撤销判决和变更判决,并对两者的适用作出了规定。人民法院结合行政违法行为的具体情况,可以作出全部撤销或者部分撤销判决,并在撤销判决的同时责令重作,责令重作并不是独立的,而是附随于撤销判决的,以重作是法律上认可、事实上可能和现实中必要为前提。针对行政处罚明显不当,或者其他行政行为涉及对款

额的确定、认定确有错误的,判决予以变更,也是以公共利益受到损害为前提的。

#### (五) 完善行政附带民事公益诉讼机制建设

针对检察机关的诉讼资格问题,笔者认为应遵循行政优先的原则,检察院应是能提起两诉的唯一主体。理由如下:一是出于经济效率的考虑,检察机关拥有较强的调查取证能力,也是行使法律监督权维护公益的机关,行政优先吸收其他民事主体针对同类事项的起诉;二是现实中的社会团体在维护公益方面能力有限,专业化程度不高,遇到行政机关的阻力大,不能有效纠正行政机关违法行使职权或不作为;三是“对于检察机关已通过发出检察建议的行政诉前程序而深度介入的案件来说,再行公示催告寻找一个莫须有的、对案情并不熟悉的环保组织来充当民诉部分的原告,更是极大浪费资源而无实益,并有因原告数量增加而人为增加沟通、交流成本以及处理不一致的风险”<sup>[30]</sup>;四是出于现实的考量,国家监察委的创设对检察院是一次不小的削弱,将检察院具核心地位的“职务案件侦查权”剥离后也需要一项权力来填补真空,成为公益诉讼原告也是对检察权的延伸与丰富<sup>[31]</sup>。针对法院级别管辖的问题,最高检出具的案例指导意见认为行政附带民事公益诉讼原则上应由市(分、州)以上人民检察院向中级人民法院提起。因此,在考虑两诉的级别管辖都有例外规定的情形下,在具体适用过程中应当遵循以效率优先的原则。

#### 参考文献:

- [1] 梁鸿飞. 中国行政公益诉讼的法理检视[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2017(6).
- [2] 秦鹏, 何建祥. 论环境行政公益诉讼的启动制度——基于监察机关法律监督权的定位[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2018.
- [3] 王万华. 完善检察机关提起行政公益诉讼制度的若干问题[J]. 法学杂志, 2018(1).
- [4] 徐全兵. 深入探讨法理基础科学谋划程序设计——探索建立检察机关提起公益诉讼制度研讨会观点综述[J]. 人民检察, 2016(11).
- [5] 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).
- [6] 张硕. 论行政公益诉讼证明标准[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2018(7).
- [7] 朱全宝. 论检察机关提起行政公益诉讼: 特征、模式与程序[J]. 法学杂志, 2015(4).

- [8]傅国云.行政公益诉讼制度的构建[J].中国检察官,2016(3).
- [9]李汉昌,刘田玉.统一的诉讼举证责任[J].法学研究,2005(2).
- [10]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22号行政判决书[EB/OL].http://wenshu.court.pcc/content/content?DocID=69dd08bb-1c1c-44dd-94da-a7e1012a99ac[2019-10-31].
- [11]贵州省普安县人民法院(2017)黔2323行初8号行政判决书[EB/OL].http://wenshu.court.pcc/content/content?DocID=2c06865f-a58a-4525-acaf-a7d101717639[2019-10-31].
- [12]甘肃省金塔县人民法院(2017)甘0921行初3号行政判决书[EB/OL].http://wenshu.court.pcc/content/content?DocID=cdac15cd-8a40-42b2-8465-a80a00bad843[2019-10-31].
- [13]卢超.从司法过程到组织激励:行政公益诉讼的中国试验[J].法商研究,2018(5).
- [14]刘艺.构建行政公益诉讼的客观诉讼机制[J].法学研究,2018(3).
- [15]吉林省延吉市人民法院(2017)吉2401行初92号行政判决书[EB/OL].http://wenshu.court.pcc/content/content?DocID=5cb2c210-66cd-40a5-9b7c-a85400d2be17[2019-10-31].
- [16]何海波.行政诉讼法[M].北京:法律出版社,2016.
- [17]徐金波.行政公益附带民事公益诉讼相关问题研究[J].中国检察官,2017(18).
- [18]朱沛东,潘建明.行政附带民事公益诉讼相关实务探析[J].法治社会,2017(6).
- [19]孙洪坤,陶伯进.检察机关参与环境公益诉讼的双重观察——兼论民事诉讼法第55条之完善[J].东方法学,2013(5).
- [20]高宗祥.行政公益诉讼制度施行疑难探讨[J].人民检察,2016(10).
- [21]张艳歌.行政公益诉讼的起诉期限问题刍议[J].中国检察官,2017(8).
- [22]韩平静.论行政公益诉讼起诉期限的设置[J].中国检察官,2018(8).
- [23]林仪明.我国行政公益诉讼立法难题与司法应对[J].东方法学,2018(2).
- [24]杨志弘.公益诉讼主体扩张的制度反思——以检察机关作为公益诉讼原告为切入点[J].青海社会科学,2018(4).
- [25]黄学贤.行政诉讼中的专家辅助人制度及其完善[J].法学,2008(9).
- [26]谢明睿.行政公益诉讼制度若干疑难问题探讨[J].湖北经济学院学报(人文社会科学版),2018(9).
- [27]章志远.司法判决中的行政不作为[J].法学研究,2010(5).
- [28]黄辉.检察机关提起环境行政公益诉讼的司法裁判标准研究[J].法学杂志,2018(8).
- [29]张忠民.环境司法专门化发展的实证检视:以环境审判机构和环境审判机制为中心[J].中国法学,2016(6).
- [30]巩固.检察公益“两诉”衔接机制探析——以“检察公益诉讼解释”的完善为切入[J].浙江工商大学学报,2018(5).
- [31]翁晓斌,周翔.公益诉讼试点中“行主民辅”现象研究——兼论检察机关在两种案件类型中的不同担当[J].社会科学战线,2017(11).

## Study on Some Legal Issues in the Procedure of Administrative Public Interest Litigation

ZHANG Hui, ZHANG Miaotang

(Shanghai No.3 Intermediate People's Court, Shanghai 201203, China)

**Abstract:** Administrative public interest litigation has the particularity in its legislative purpose, litigation conditions and litigation mode. In the judicial practice, administrative public interest litigation has some imperfections in terms of time limit for prosecution, burden of proof, judicial review standard, judgment mode, and civil public interest litigation attached to administrative public interest litigation. This paper explores the perfection of the above problems in combination with the standing orders and judicial cases of administrative public interest litigation.

**Key words:** administrative public interest litigation; public interest; legal supervision

(责任编辑 陇 右)