

环境行政公益诉讼不应受起诉期限限制之证成

王灿发, 王政

(中国政法大学民商经济法学院, 北京, 100088)

摘要: 关于环境行政公益诉讼是否应受起诉期限限制这一问题, 理论界和实务界一直存在争议。从现实层面看, 起诉期限会阻碍案件调查和证据收集, 不利于实现环境行政公益诉讼的目的, 并与其未来发展方向相背离。从理论层面看, 生态环境公益救济的必须性与起诉期限过后生态环境公益救济实体权利的消弭相悖, 生态环境公益背后法价值的优先性也可对环境行政公益诉讼不受起诉期限限制提供证成。而且, 起诉期限与法律监督权能的不可灭失性、对行政行为效力改变的当然性存在冲突, 动摇环境行政公益诉讼存在的权能根基。考虑到起诉期限内含一定的正向价值, 可通过引入审查起诉期限, 在保证环境行政公益诉讼生态环境公益救济目的实现的基础上, 提高生态环境公益救济的效率, 维护法之安定性。

关键词: 环境行政公益诉讼; 起诉期限; 生态环境公益; 法律监督; 审查起诉期限

中图分类号: D922.68; D925.3

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2025)03-0084-13

2017年6月,《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)修改,在第二十五条增设一款,赋予了检察机关在生态环境和资源保护、国有资产保护、食品药品安全等领域提起行政公益诉讼的主体资格,标志着行政公益诉讼正式入法。自环境行政公益诉讼全面实施以来,在实践和理论的推动下,整体制度体系已经基本成型,但在一些重要且关键的问题上关注度不足,影响着环境行政公益诉讼制度体系的完整性。起诉期限的适用就是问题之一,至今仍处于规范空白状态。

2022年10月,习近平总书记在党的二十大报告中提出要“加强检察机关法律监督工作”,“完善公益诉讼制度”。2023年9月,十四届全国人大常委会立法规划公布,将检察公益诉讼法列为第一类项目,即条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案,检察公益诉讼法的出台指日可待。检察公益诉讼法作为检察公益诉讼领域的集大成之作,要对多年来检察公益诉讼的实施成果进行总结、提炼、创新,并形成完整、系统的规范体系。这就要求检察公益诉讼法对起诉期限在环境行政公益诉讼中的适用问题作出回应,而理论研究的不充分难以为立法提供规范性指引,起诉期限在环境行政公益诉讼中的适用问题亟待明确。

一、环境行政公益诉讼起诉期限问题审视

(一) 政策及立法规范阙如

环境行政公益诉讼制度体系的构建以国家政策规范为导向,以《行政诉讼法》及相关司法解释构

收稿日期: 2023-12-04; 修回日期: 2024-07-01

基金项目: 2021年国家社会科学基金项目“陆海统筹生态环境治理法律制度研究”(21AZD062)

作者简介: 王灿发,男,山东菏泽人,中国政法大学民商经济法学院二级教授、博士生导师,中国环境科学学会监事长,主要研究方向: 环境与资源保护法学; 王政,男,山东潍坊人,中国政法大学民商经济法学院博士研究生,主要研究方向: 环境与资源保护法学,联系邮箱: wzheng1995@163.com

建的行政诉讼程序体系为基本依托,以两高出台的司法解释为重要补充,三者相辅相成,在专项立法缺失的情形下保证了环境行政公益诉讼的基本运转,但对具体细节却难以涉及,环境行政公益诉讼是否受起诉期限限制尚未有明确规定。

2014年10月,《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》出台,提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”的设想。随后,最高人民检察院、最高人民法院相继出台多部司法解释做了具体补充^①,但都没有提及起诉期限。需明确的是,《人民检察院公益诉讼办案规则》(以下简称《公益诉讼办案规则》)第四十七条虽然规定了环境行政公益诉讼的审查起诉期限,但仅在检察体系内部对检察机关形成约束,不对外发生法律效力,与《行政诉讼法》中的起诉期限并不相同。

在《行政诉讼法》及相关司法解释中,仅有《行政诉讼法》第二十五条明确提及环境行政公益诉讼,但这一条款的主要目的在于赋予检察机关提起此类诉讼的法律资格。《行政诉讼法》虽有起诉期限的规定,但未明确环境行政公益诉讼是否受相关规则约束。因此,还需进一步明确《行政诉讼法》中起诉期限的规定是否可以直接适用于环境行政公益诉讼。《行政诉讼法》第四十六条对起诉期限的适用主体予以明确规定,即公民、法人或者其他组织。那么,检察机关是否包含在其中?一方面,从法理角度看,《行政诉讼法》中的公民、法人与其他组织是处于被管理者地位的行政相对人^[1],与行政行为有利害关系^[2],并强调起诉人本人的合法权益受到侵害^[3]。显然,检察机关并非行政相对人,维护的是公共利益,更与行政行为无利害关系,自然难以被包含进公民、法人或者其他组织之中,不属于起诉期限规制的主体。另一方面,从文义解释及体系解释角度看,《行政诉讼法》第二十五条清晰界定了有资格提起行政诉讼的原告范围,将检察机关与公民、法人、其他组织分别置于不同的款中加以规定,前者系属环境行政公益诉讼的原告,后者则是行政私益诉讼的原告,两者具有明确的界分。这就使得有关行政私益诉讼原告的规定并不一定适用于环境行政公益诉讼的原告,起诉期限亦是如此。

(二) 司法实践混乱

相关规范的缺失使得司法实践缺乏规范性指引,规则的不统一致使同案不同判状况频现。通过在中国裁判文书网检索相关裁判文书,并予以类型化总结,笔者发现司法层面对环境行政公益诉讼如何适用起诉期限的判决大致可归为三种类型。

第一,环境行政公益诉讼应当完全遵守《行政诉讼法》中起诉期限的规定,包括时限、延长、扣除等规则。由于相关法律规范未对环境行政公益诉讼的起诉期限作出特别规定,故依照《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《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》)第二十六条的规定,环境行政公益诉讼应受起诉期限的限制^②,并根据情况不同分别适用六个月^③或一年^④的时限。因不可抗力等法定事由耽误起诉期限的,应当扣除被耽误的时间^⑤。

第二,环境行政公益诉讼与行政私益诉讼救济私人权益的目的不同,前者是检察机关通过诉讼的方式履行法律监督职责,推进法治政府、法治国家建设的重要方式。起诉期限将会阻碍检察机关行使法律监督职责,造成违法行使职权行政机关责任的逃逸,无法及时救济公共利益,与环境行政公益诉讼设置的初衷与目的相悖^⑥。故只有在相关法律具有明确规定的情况下,环境行政公益诉讼才可以受到起诉期限的约束^⑦。

第三,法院在相关裁判文书中对环境行政公益诉讼是否应受起诉期限限制未明确阐述,而是予以回避。法院将公共利益受到损害的结果状态与行政行为的违法性相连,认为只要公共利益损害结果未消除,行政行为就未结束,自然不满足适用起诉期限的前提条件,从而避开了环境行政公益诉讼是否应当适用起诉期限的讨论^⑧。

(三) 理论争议不断

相关法律规范的缺失也导致学理争论愈演愈烈,诸多观点相继涌现,并在各自理论范围内自成体

系。总结起来,主要包括四种观点。

第一,完全肯定说。该学说认为,环境行政公益诉讼的特殊性主要体现在起诉主体与权益救济对象的属性层面,在目的规范层面与行政私益诉讼无异,是现行行政诉讼体系下的一种子类型,自然应当受到起诉期限的限制。虽然检察机关不是具体行政行为的相对人,与行政私益诉讼的起诉主体存在区别,救济权益的公益属性也与可归属于个人的私益截然不同,但其目的仍为督促行政机关依法履职,纠正其违法行为,与行政私益诉讼课予义务之诉的本质相同^[4]。因此,环境行政公益诉讼要严格遵守《行政诉讼法》及相关司法解释中起诉期限的规定^[5]。

第二,有限肯定说。该学说认为,由于环境行政公益诉讼是在行政诉讼体系下运行,故应遵循行政诉讼程序的基本规则,其中当然包括受到起诉期限规则的约束。不过,鉴于环境行政公益诉讼旨在救济公共利益,可以对起诉期限作出适当调整^[6],即通过设置独立的起诉期限规则,如延长起诉期限、改变起诉期限起算点等方式,最大限度地保护公共利益^[7]。具体而言,一是可以改变起诉期限的适用阶段,将起诉期限由原先的起诉要件改为诉讼要件,在开庭审理阶段进行审查,在法制统一原则基础上,实现行政法律监督之要义^[8]。二是可以改变起诉期限的具体规则,如将起诉期限改为两年^[9]或三年^[10],起算点改为检察建议回复日或回复期满之日^[11]。

第三,否定说。该学说主张《行政诉讼法》中起诉期限的规定仅适用于行政私益诉讼,而不能适用于环境行政公益诉讼,并从两个角度进行了释明。其一,起诉期限的适用条件已经改变。起诉期限的适用以私人利益受到不法行政行为侵犯为前提性要件,且要求私益受损的结果已经固定。但环境行政公益诉讼救济的是生态环境公益,生态环境公益受损是一种持续性的结果。在此情形下,只要生态环境公益受损状态存在,起诉期限便无法起算,损害结果的持续性使得起诉期限的设置并无实际意义^[12]。其二,起诉期限的目的无法实现。之所以设置起诉期限,是鼓励受到不法行政行为侵害的当事人通过诉讼的方式积极维护自己的权益,并惩戒怠于行使权利的人^[13]。而环境行政公益诉讼的立法宗旨和基本遵循是维护生态环境公益^[14],生态环境公益并非私人利益,检察机关亦非行使私人诉权^[15],自然不存在维护自己权益一说,也达不到惩戒检察机关的目的。

第四,折中说。该学说强调,对于环境行政公益诉讼起诉期限的适用不可一概而论,而要根据实际情形变通,不同类型的案件理应有不同的适用规则。马怀德教授在明确环境行政公益诉讼应当适用起诉期限的同时^[16],认为行政机关不作为和怠于履行职责的行为因其特殊性,通常难以受到起诉期限的制约。针对以上类型的案件,检察机关可以随时提起诉讼^[17]。刘艺教授则主张环境行政公益诉讼既可以不设置起诉期限,也可以灵活适用《行政诉讼法》中关于起诉期限的规定^[18]。就后者而言,废除起诉期限六个月时限的规定,仅受五年或二十年最长起诉期限的约束是平衡法之安定性与公共利益保护的方案^[19]。

综上所述,环境行政公益诉讼起诉期限的规定在立法层面就呈现模糊状态,相关规则的缺失致使法律的可预测性大打折扣,超出起诉期限后检察机关是否还可以提起诉讼处于未知状态,审判机关判决的作出亦无明确法律依据,法治正当性存疑。在司法实践中,就同样的情形出现了截然不同的判决,各判决之间明显存在矛盾与对立,判决的标准更多取决于审判法官的主观认知,司法的权威受到严重冲击。而学理层面的争议更加剧了实践中各种观点之间的矛盾与冲突,未能有效发挥定分止争的作用。可见,环境行政公益诉讼是否应受起诉期限限制成了一个亟待解决的问题。

二、环境行政公益诉讼不应受起诉期限限制之现实需要

(一) 基于检察机关案件调查能力的分析

1. 生态环境公益救济案件的特殊性增加检察机关调查取证的难度

环境行政公益诉讼通过督促行政机关依法履职的方式来救济受损害的生态环境公益,而生态环境公益救济具有特殊性,致使检察机关在事实调查、证据收集等方面存在时间上的不确定性,起诉期限将会对检察机关全面、深入调查案件造成阻碍,不利于生态环境公益救济目的的实现。

一方面,生态环境具有整体性、动态性的特征,各生态环境要素并非孤立存在,而是处于物质运动和能量交换的过程之中。因此,在判断某一生态环境要素是否受到损害,并对该生态环境要素展开救济时,需要采取整体、系统的方式,注重并处理好该要素与相关要素之间的关系。另一方面,由于生态环境具有承载力和自净力,其损害结果往往呈现出累积性和隐蔽性的特点。行为人实施侵害生态环境的行为后,损害结果并不会立刻出现,而是在突破生态环境承载力之临界点后才会显现。这种违法行为与损害结果之间的时空错位,无疑增加了案件调查的难度。

基于以上特征,检察机关在调查生态环境损害案件时,必须借助科学技术手段,并投入大量资源来评估生态环境是否受到损害、如何修复受损害的生态环境以及确认修复后的生态环境是否达标^[20]。但检察机关是法律专家而不是技术专家,相较于专业的行政机关在技术层面存在固有劣势,为应对行政机关的抗辩,需要充足的时间对案件进行深入的调查取证。而在起诉期限限制下,即使检察机关未做好充足准备,也需提起诉讼,显然难以完全发挥其维护生态环境公益的职能。

2. 检察机关优势性取证能力被限对调查取证时限提出更高要求

在环境行政公益诉讼案件中,检察机关非当事人的身份本就增加了获取证据材料的难度,其所拥有的优势性强制取证权力又被剥夺。此种情形下,相关法律还加重了检察机关的举证责任,这就需要检察机关投入更多的时间来保证证据收集的全面性。

一方面,检察机关强制性取证手段被限制,取证能力的不足需要取证时间的延长予以弥补,起诉期限难以满足检察机关调查取证之需求。《公益诉讼办案规则》第三十五条剥夺了检察机关作为公权力主体所拥有的强制性取证手段,仅保留了基本性取证手段^⑨。这不仅是在法律层面对检察机关调查取证权的限制,更会制约办案人员的调查取证能力^[21]。在实践中,违法行政的行政机关为逃避责任,想方设法阻碍检察机关进行调查取证。而生态环境类案件又专业、复杂,检察机关在面对专业性问题时不免出现力不从心的状况。加之检察机关因缺乏强制性取证手段,在相关主体不配合时无法采取强制性措施,致使难以形成有效震慑,进一步加大了取证难度。

另一方面,更大的举证责任使检察机关举证负担加重,需要更为翔实的证据证明自己的主张,而案件事实调查的深入需要物力、人力、时间等多种资源的投入。《行政诉讼法》采取的是举证责任倒置原则,原告只需证明起诉符合法定条件即可。但在环境行政公益诉讼中,举证责任正在发生改变。《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十二条规定了检察机关提起环境行政公益诉讼应承担的举证责任,相较于此前《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》的相关规定^⑩,该条款删除了检察机关仅需提供初步证明材料中的“初步”一词,意味着检察机关需要提供更为充足的证据,才能够达到相应的证明标准。该条款还将举证责任的范围扩大至多个方面,不仅包含损害事实和检察机关已经履行诉前程序,还包括行政机关实施违法行为、国家利益或社会公共利益受到侵害、行为与损害之间存在因果关系以及诉前程序中行政机关仍未依法履职等情况。这显然是对检察机关举证责任的加重^[22],因而需要检察机关投入更多的时间来保证其收集的证据可以达到相应证明标准。

综上可见,在生态环境案件具有极强复杂性、专业性以及检察机关优势调查取证能力被限制的情况下,起诉期限显然不利于环境行政公益诉讼案件的推进。尤其就大型生态环境案件而言,时间、空间跨度大,损害结果多为数个违法行为复合、叠加、累积造成,其中所涉利益关系盘根错节,具有综合性、多环节性、多层次性等特征^[23],检察机关需投入的资源、需花费的时间更是

难以估量。

(二) 基于环境行政公益诉讼制度目的和未来发展方向的考量

1. 起诉期限与环境行政公益诉讼本质目的相背离

基于环境行政公益诉讼中行政机关自我纠错时限的不可预估性考量,起诉期限将会对环境行政公益诉讼目的的实现造成冲击。出于对行政首次判断权的尊重,防止检察机关对行政机关正常履职造成不必要的干预,环境行政公益诉讼被定位为协助行政机关依法行政的重要手段^[24],并以督促行政机关自我纠错、依法履职为首要目标^[25]。诉前程序是检察机关提起诉讼的法定前置步骤,旨在通过发放检察建议这一柔性方式,激发行政机关自我纠错的积极性,从而实现对受损生态环境公益的救济。在环境行政公益诉讼中,诉前程序发挥了至关重要的作用,诉讼程序则更多地作为刚性保障,确保诉前程序的功能得到充分发挥。但由于生态环境问题极为复杂,常涉及多项行政职权和多部门配合,使得行政机关需要充足的时间自我纠错。若适用起诉期限,当行政机关收到检察建议后开始积极履职,但受客观情况所限,确实无法在起诉期限结束前完成对生态环境公益的救济时,检察机关将面临两种选择:

一是为防止公益救济缺乏刚性保障、公益损害情况持续存在、自身履职不到位等情形发生,选择在起诉期限内对行政机关提起诉讼,通过司法判决给予行政机关否定性评价。但相应问题随之而来,此时的行政机关在主观层面已经认识到先前行为存在过错,在客观层面也已对受损生态环境公益展开救济,正处于积极自我纠错过程之中,该状态下的行政机关实则并不具有可责性。但起诉期限的限制会迫使检察机关提起诉讼,并通过法院的违法性判决对行政机关进行否定性评价。这对积极改正的行政机关而言实属不公,并会打击行政机关自我纠错之积极性,甚至形成社会性的负面效应。既然积极履职也会遭受负面评价,那么行政机关是否还有自我纠错之必要,是否就脱离了环境行政公益诉讼助力行政机关依法行政、督促行政机关自我纠错的目标?

二是贯彻环境行政公益诉讼助力行政机关依法行政、督促行政机关自我纠错为核心的价值理念,给予行政机关充分的信任和纠错时间,终结案件,不再提起诉讼。但这也会面临一个问题,待起诉期限过后,检察机关将会丧失诉讼程序这一刚性手段,行政机关若不再按照检察建议的要求完全履职或是敷衍履职,生态环境公益会遭受持续的损害,与环境行政公益诉讼创设的初衷及目的相背离。并且,检察机关也会失去环境行政公益诉讼这一强有力的抓手,在生态环境公益救济个案上再难有所作为,也会对检察机关的公益诉讼职责造成严重冲击。当然,有观点指出,即使起诉期限已过,检察机关也可以通过其他手段维护生态环境公益^[11]。然而,若这些手段能够妥善解决生态环境公益受损问题,环境行政公益诉讼的必要性又在何处?毕竟环境行政公益诉讼是党中央在充分研判中国发展状况后作出的重大决策,是新时代的产物。而且,环境行政公益诉讼近几年呈现迅猛发展之势,已经成为维护生态环境公益强有力的手段,也显示了其在救济生态环境公益上具有不可替代性。

2. 起诉期限阻碍环境行政公益诉讼的未来发展

检察机关面临的两难境地已成为环境行政公益诉讼发展之桎梏,严重阻碍了其进一步的发展。最高人民检察院已经意识到上述问题的严重性,为解决这一问题,开始探索公益诉讼“回头看”,并将其作为环境行政公益诉讼未来发展的重点方向。而检察公益诉讼“回头看”实则建立在环境行政公益诉讼不受起诉期限限制的基础之上,其在制度体系层面对环境行政公益诉讼应受起诉期限限制进行了直接否定。

2019年3月,最高人民检察院下发《全国检察机关公益诉讼“回头看”专项活动工作方案》,公益诉讼“回头看”工作正式开展。该工作通过对诉前程序中行政机关的整改落实情况开展持续跟进监督,对整改不彻底或者又反弹回潮的案件通过起诉的方式再行督促,产生了积极正向的效果。从最高

人民检察院公布的相关典型案例来看,自检察机关立案之日至再行起诉之日间隔时间可达四十一个月之久,已经远远超过了起诉期限六个月的时限。上述案例被作为典型案例在全国推广,显然已经明确环境行政公益诉讼不应受起诉期限的限制。而且,公益诉讼“回头看”被明确为检察体系内的规范动作和常态化工作^[24],成为环境行政公益诉讼下一步发展的重点方向。不难想象,在公益诉讼“回头看”常态化、制度化影响下,检察机关提起诉讼的时间会越来越长。可见,公益诉讼“回头看”工作的开展是建立在环境行政公益诉讼不受起诉期限限制的基础之上的,起诉期限只要存在,不论期限长短,总会对公益诉讼“回头看”造成冲击,与环境行政公益诉讼的未来发展规划相背离。

三、环境行政公益诉讼不应受起诉期限限制之理论基础

环境行政公益诉讼不应受起诉期限限制观点的背后,有着深厚的理论基础,这植根于环境行政公益诉讼的本质特征。支持环境行政公益诉讼应受起诉期限限制的观点仅聚焦起诉期限适用规范的法理层面,未与环境行政公益诉讼理论相联系,从而产生了理论阐释的偏差。因此,要立足于环境行政公益诉讼的独特之处,证明其不应受起诉期限的限制。

(一) 生态环境公益救济对起诉期限适用的基础性要件的变化

环境行政公益诉讼属于客观诉讼范畴,其核心在于救济公共利益。然而,现行行政诉讼体系主要基于私益救济的理念构建,系属主观诉讼。鉴于公共利益和私人利益在属性上的根本差异,现行行政诉讼体系下的规则不能当然适用于环境行政公益诉讼。

1. 生态环境公益救济的必须性与起诉期限过后实体权利的消弭存在矛盾

起诉期限通过限制当事人行使诉权时间的方式督促其及时提起诉讼,以达到尽快解决行政争议和稳定社会关系的目的^[26]。该目的得以实现的根本保障是起诉期限过后当事人所需承担的不利后果,即当事人实体性权利的丧失。这一不利后果的实现建立在当事人所维护利益的私权属性基础之上,有着坚实的理论基础。但环境行政公益诉讼以生态环境公益救济为目的,生态环境公益救济的不可放弃性使得起诉期限缺乏存在的正当性基础。

在行政私益诉讼中,当事人基于自身权益受到侵害向违法行政的行政机关提起诉讼,通过司法审查的方式来维护自身合法权益。但出于法的安定性等因素考虑,为确保法秩序的稳定,当事人对自身权益的维护并非无条件、无期限的。因此,立法设置起诉期限,要求当事人在一定期限内提起诉讼,并需承担起诉期限过后的不利后果,以实现民主与效率之间的平衡与统一^[27]。由于对受损权益的救济是归属于当事人所有的一项权利,系属私益范畴,其根本特征就是自由处分性,是可以被当事人放弃的。起诉期限过后,则意味着当事人以默许的方式选择放弃对该权益的救济。可见,在行政私益诉讼中,起诉期限过后所引发的不利后果实际有权益自由处分原则作为其理论基础。

但环境行政公益诉讼是为了维护生态环境利益,系属公益的典型代表,是为实现人类生存发展而享有的利益^[28]。这也意味着生态环境利益是不可以被放弃的,其不可放弃性体现在实体与程序两个层面。在实体层面,当生态环境公益受到不法行为侵害时,相关责任主体必须要制止这种不法行为,并对受损害的生态环境公益进行及时救济,以确保生态环境公益受损害的状态得到彻底消除。在程序层面,当生态环境公益受到损害后,环境行政公益诉讼作为维护生态环境公益的一种方式 and 手段,无论在何种情况下,都是可以被运用、能够被运用的。这是为了防止因救济方式和手段缺失,导致生态环境公益无法得到救济的情况出现。虽然现阶段维护生态环境公益的方式多种多样,但每种方式都有其独特的价值与必要性。相关责任主体应当根据实际情况,选择最为适宜的救济方式,以确保生态环境

公益救济的高效性。若将起诉期限适用于环境行政公益诉讼,待起诉期限过后,检察机关将无法通过环境行政公益诉讼这一手段对受损害的生态环境公益进行个案救济,显然与环境行政公益诉讼生态环境公益救济的核心目的相悖。可见,生态环境公益救济的不可放弃性致使环境行政公益诉讼中起诉期限的设置缺乏理论根基。

2. 生态环境公益相较于秩序公益的价值优先性

起诉期限通过保持既存法律关系稳定性的方式来实现确保客观法秩序安定性的目的,这种强调对客观法秩序的维护体现为秩序公益^[29]。环境行政公益诉讼为救济受损害的生态环境而存在,体现为对生态环境公益的救济。环境行政公益诉讼是否应受起诉期限的限制,在学理争辩的背后,实则是两种利益价值的对抗。虽然两者均属于公共利益的范畴,但在价值位阶上存在高低之分。当两种利益价值出现冲突时,应当选择何种利益价值便成为解决环境行政公益诉讼是否应受起诉期限限制问题的关键。

法的价值根源于法与人的关系,体现在法对于人的意义上^[30],即法如何满足人的需求^[31]。起诉期限代表的是秩序公益,在法的价值层面体现为对秩序价值的维护。环境行政公益诉讼代表的是生态环境公益,对生态环境公益的维护可以确保生态环境利益惠及所有人,由全民共享,是公平、正义价值的体现。同时,对生态环境公益的保护还有助于公民环境权的实现,因环境权作为新时代人权的一种,在法的价值层面又可体现为人权价值。对法的价值来说,何者优先、何者次之,没有一个唯一的答案,而要根据社会的具体情况来确定^[32]。

一方面,从社会主义法治价值的根本性来看,以人民为中心是社会主义法治最核心的价值^[33],生态环境公益所蕴含的公平、正义、人权等价值显然更加契合以人民为中心的价值内核。自党的十八大以来,我国对生态环境保护的重视程度日益加深,不仅在十八大报告中予以强调,而且在十九大和二十大报告中均将其作为重要的战略部署加以深化。但这也反映了我国生态环境问题已经十分严峻,生态恶化、环境污染等问题频发,对人类的生存与发展构成了严重威胁。生态环境问题与人民利益密切相关,对生态环境公益的救济与社会主义法治以人民为中心的核心价值高度契合。因此,当生态环境公益与秩序公益产生冲突时,生态环境公益理应优先得到保障。

另一方面,从两种利益代表的法价值的位阶看,秩序公益代表的秩序价值在法的基本价值体系中一直处于低位。法定价值原则是解决法价值间冲突的首要原则,即遵循法律的既有规定,而秩序价值的低位性在规范性法律文件中极为常见^[34]。例如,《中华人民共和国行政许可法》第八条规定,除因公共利益需要外,已经生效的行政许可不得擅自改变;《行政诉讼法》第五十六条规定,在诉讼期间,一般不停止行政行为的执行,除非该行政行为的执行会给国家利益、社会公共利益造成损害。最高人民法院在对《行政诉讼法》的解释中更是直接点明,当行政行为严重损害公共利益时,应当优先适用实质的正当性原则,而非法的安定性原则^[35]。显然,无论是生效行政许可效力的存续,还是行政行为的不停止执行,均为法秩序价值的具体体现。但是,一旦这些行为与国家利益或公共利益发生冲突,秩序价值就需让位于国家利益和公共利益背后的公平、正义等价值。可见,生态环境公益背后法价值位阶的优先性,可为环境行政公益诉讼不受起诉期限限制提供有力的理论证成。

(二) 法律监督权能对起诉期限限制规则的突破

2021年6月,《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》出台,将检察公益诉讼明确为检察机关的一项法律监督职责。最高人民法院院长张军^[36]与最高人民检察院检察长应勇^[37]亦明确表示,环境行政公益诉讼实质是检察机关以诉的形式履行法律监督的本职,其仅是检察机关履行法律监督职责的具体形式之一。由此可见,环境行政公益诉讼的理论基石是法律监督权,故环境行政公益诉讼制度规则的构建和程序的运行必须植根于法律监督权能理论,而起诉期限明显与法律监督权能

理论的价值内核相悖。

1. 法律监督权能具有不可灭失性

法律监督权能旨在保障宪法和法律的统一正确实施,其核心任务是监督国家立法之外的国家职权及其活动^[38],是宪法赋予检察机关的一项法定权力。环境行政公益诉讼是检察机关基于法律监督权能,通过诉讼的方式实现督促行政机关依法行政的目的。环境行政公益诉讼法律监督权的本质决定了其可以不受起诉期限的限制。

在国家权力体系中,每项权能都承载着特定的任务,法律监督权能作为国家权力体系的重要组成部分,同样也是保证国家机器顺畅运转的关键要素。这就使得法律监督权能在任何情况下都不可缺位,否则将会对国家、社会秩序的正常运转造成不良影响。在环境行政公益诉讼中,法律监督权的不可或缺性就体现在纠正行政机关违法行政行为目的达成的必须性上。然而,如果环境行政公益诉讼要受到起诉期限的限制,一旦起诉期限经过,就会出现法律监督权行使之必须性与不能性之间的矛盾与冲突,这明显有悖于国家权力运转的基本逻辑。同时,透过诉讼程序这一表象,环境行政公益诉讼实则是检察机关行使法定权力、履行法定职责的方式之一。法定强制性作为权力和职责的本质属性,意味着权力和职责必须能够行使且可以达到预期目的,既不可转让,也不可放弃。具体到环境行政公益诉讼中,只要行政机关存在违法行政行为,环境行政公益诉讼就应该始终处于待启动、可运转的状态。而起诉期限会阻碍环境行政公益诉讼的运行,与法律监督权能的不可灭失性存在冲突。

2. 法律监督权能改变行政行为效力的当然性

起诉期限旨在维护法的安定性和法秩序的稳定,此目的的实现建立在行政行为具有公定力的基础之上。行政行为的公定力是指行政行为一经作出,就被推定为合法有效,并要求国家机关、社会组织以及个人尊重的一种法律效力^[39]。在行政行为公定力的影响下,行政行为产生的法律关系的预期稳定性得以保障,法律秩序处于安定状态^[40]。行政行为的公定力源于对法律权威的尊重,是无可争议的。但这并不意味行政行为始终有效,而是应当受到监督,并且可以被撤销或改变的,环境行政公益诉讼就发挥着这样的功能。

公定力是一种形式上的、程序性的效力,公定力下的行政行为一定生效但不一定实质有效,还应当根据该行政行为是否具备一切法定要件而定^[41]。法律监督权能的任务就是对公定力下的行政行为是否具备法定要件进行判断,并纠正不符合法定要件的行政行为,使行政行为的效力达到圆满状态。检察机关并非行政行为公定力的维护主体,而是在对行政行为进行审查且明确其合法性后,对行政行为公定力予以确认,折射出的是一种“监督行政”思维^[42]。

由于行政行为涉及公共利益和多种价值的权衡,当私权试图通过行政私益诉讼对公权进行挑战时,必须受到包括起诉期限在内的多重限制^[43]。但与私权对公权的挑战不同,检察机关是通过环境行政公益诉讼的方式行使法律监督权能的,对公权力的监督是法律监督权能的本质^[44]。法律监督权能存在的意义就是纠正违法行政行为,防止违法行政行为借公定力之名对国家利益、公共利益以及个人合法权益造成实质损害,进而维护社会公平与正义。在事实清楚、证据确实充分的情况下,法律监督权能对违法行政行为的否定不应受任何外在条件的约束。在环境行政公益诉讼中亦是如此,检察机关能够当然对违法行政行为的既定效力进行否定,而无须受到起诉期限的限制。

总而言之,尽管行政行为具有公定力,但并不意味着违法行政行为最终会对行政相对人产生确定性的法律效力。行政行为公定力仅表明,即使行政行为存在不公正之处,个别的社会成员或社会组织也不能随意撤销对行政主体的信任承诺。然而,当存在确凿的证据证明行政行为违法时,代表公共利益的有权国家机关可按照法定程序对该行政行为进行否定^[45]。显然,检察机关基于法律监督权能,通

过环境行政公益诉讼纠正违法行政行为的方式,正是上述有权国家机关按照法定程序对行政行为进行否定的具体体现,具有充足的法治正当性。因此,基于法律监督权能改变行政行为公定力的当然性,环境行政公益诉讼自然不应受到起诉期限的限制。

四、起诉期限正向价值的补缺

起诉期限与环境行政公益诉讼的制度目的存在根本冲突,阻碍了环境行政公益诉讼的有效实施,理应废除。但不可否认,起诉期限也发挥了一定的正向作用,其正向价值功能亦应当保留。审查起诉期限在功能上与起诉期限高度相似,且与环境行政公益诉讼制度的核心理念没有冲突,是弥补起诉期限正向价值缺失的理想选择。

审查起诉期限最初规定于《中华人民共和国刑事诉讼法(2018修正)》之中,指的是检察机关必须在规定时间内对公安机关移送起诉的案件进行审查,并根据相关材料的充分与否分别作出提起公诉、补充侦查、不予起诉等决定^①。审查起诉期限的核心价值在于满足公平、正义的同时,最小化时间成本,提升追诉效率^[46]。审查起诉期限也已在《公益诉讼办案规则》中得以明确^②,成为规范环境行政公益诉讼制度的一项重要程序。因此,下文将对环境行政公益诉讼中的审查起诉期限进行深入分析,详细阐释其如何补缺起诉期限的正向价值,并构建一套完善的审查起诉期限规则体系。

(一) 审查起诉期限缘何可适用于环境行政公益诉讼

第一,在功能价值层面,审查起诉期限可以尽可能地提高生态环境公益救济的效率,维护法的安定性。上面提到,起诉期限的主要价值功能就在于督促当事人提起诉讼,使相关法律关系尽快稳定下来。而在环境行政公益诉讼中,采取适当方式施加压力,督促检察机关积极履职,在保证生态环境公益救济质量的同时,强调救济的及时性和高效性,是实现环境行政公益诉讼目的的应有之义。同时,检察机关在救济生态环境公益过程中兼顾法秩序之稳定性,也是确保救济行为正当性的重要命题。审查起诉期限与起诉期限在实现方式上具有一致性,同样是设置一定期限,要求检察机关在规定时间内提起诉讼,而不能无期限拖延,最大程度上保证了检察机关维护生态环境公益的效率,也有助于法秩序的稳定。

第二,在运行规则层面,审查起诉期限更为灵活,可以妥当应对复杂的生态环境问题。由于起诉期限过后产生的不利后果极为严重,且对相关诉讼主体均有法律效力,影响范围广泛,故需要严格遵守相关程序性规范,缺乏可调整的弹性空间。而审查起诉期限具有约束主体单一性、不利后果承担内部性等特征,这使得审查起诉期限产生的影响大大降低,检察机关在遵循基本规则的同时,有了更多灵活处理的可能。审查起诉期限可以充分考虑生态环境问题的特殊性,将期限限制变为检察机关提起环境行政公益诉讼的推动力。

第三,在不利后果层面,审查起诉期限能够保证环境行政公益诉讼生态环境公益救济目的的实现。起诉期限无法适用于环境行政公益诉讼的根本原因在于,一旦超过起诉期限,检察机关的实体诉权将不复存在,环境行政公益诉讼就会成为摆设,无法再在个案中对受损害的生态环境公益展开救济,致使生态环境公益持续处于受损害状态。而在审查起诉期限中,即使其时限已过,也不会产生实体诉权丧失的不利后果。虽然检察机关也要承担一定的责任,但责任的来源是检察体系内部,是通过内部处罚的方式对检察机关施以压力,并不对外产生法律效力。不过,内部责任的承担也会造成检察机关利益的减损,为防止不利后果的发生,检察机关会在规定期限内积极履职。如此,便最大限度地实现了生态环境公益救济之必须性、效率性以及法秩序之稳定性三者之间的平衡。

(二) 审查起诉期限的规则构建

由于《公益诉讼办案规则》对审查起诉期限的规定过于简略, 难以为环境行政公益诉讼提供规范性指引, 因此, 必须从以下两个方面完成对审查起诉期限规则的构建。

1. 一般性规则的构建

审查起诉期限规则体系构建的首要步骤是确立审查起诉期限的基本运行规范, 这足以应对绝大多数环境行政公益诉讼案件。

第一, 明确审查起诉期限的具体时限, 将《公益诉讼办案规则》规定的一个月时限延长至六个月。检察机关在审查起诉期限内负担着诸多重要任务, 需要对行政机关的履职行为进行审查, 并根据行政机关履职的实际情况作出提起诉讼或终结案件的决定。任何决定的作出都必须有充分事实和法律依据。但由于环境行政公益诉讼不存在补充侦查这一阶段, 检察机关对行政机关履职情况事实的调查、证据的收集都需要在审查起诉这一阶段完成, 一个月的时间显然过短。考虑到审查起诉期限还存在扣除、延长等规则, 对绝大多数环境行政公益诉讼案件而言, 六个月时间足矣。

第二, 明确审查起诉期限的起算点, 将起算点由检察建议整改期限届满之日改为诉前程序期限届满之日。整改期限是检察机关办案人员根据主观判断所确定的, 其在检察建议中就需要明确, 且不得超过诉前程序期限。但此时的案件还处于初步调查阶段, 检察机关对案情的了解尚浅, 加之缺乏相关专业性知识, 整改期限的确定实际非常主观且随意, 这会导致行政机关无法在整改期限内完成履职。诉前程序期限则由法律明确规定, 一般情况下不得超过两个月, 更为客观、规范。故将审查起诉期限的起算点改为诉前程序期限届满之日更为合理。

第三, 明确审查起诉期限扣除、延长的规则。就审查起诉期限的扣除而言, 委托鉴定、评估、审计、检验等技术性工作的期间不宜计入审查起诉期限内。以上技术性工作在生态环境案件中扮演着重要角色, 尤其是鉴定、评估、检测等工作的结果是判断行政机关是否履职到位、受损生态环境是否得以救济的关键。但这些科学性、技术性工作往往需要耗费大量的时间, 且都在检察机关工作专业范围之外, 进展如何是检察机关无法掌握、难以预估的, 故应扣除。就审查起诉期限的延长来说, 重大、疑难、复杂案件情况特殊, 需要投入更多的时间与精力。故对此类案件, 经检察长批准后, 可在审查起诉期限六个月时限基础上再延长六个月。

2. 特殊性规则的构建

特殊性规则是审查起诉期限的核心, 构建过程中要充分考虑环境行政公益诉讼的特殊之处, 并从审查起诉期限效力的回溯和排除两方面入手。

审查起诉期限效力的回溯, 指的是行政机关因客观条件限制无法在审查起诉期限内完全履职, 致使审查起诉期限经过, 检察机关一般不得再提起诉讼。但当检察机关在后续跟进监督过程中发现行政机关履职不到位, 出现整改不彻底或者又反弹回潮等情形时, 审查起诉期限自检察机关发现上述情况之日起重新计算。审查起诉期限效力的回溯以检察机关法律监督权能为理论基础, 当整改不到位等情形发生时, 就意味着行政机关又再次处于违法行政状态之中, 检察机关基于法律监督职责当然有义务对行政违法行为予以纠正。而在环境行政公益诉讼中, 最为有效的纠正方式就是提起诉讼, 审查起诉期限的回溯能够保证诉讼手段介入的正当性。

审查起诉期限的排除, 是指当生态环境公益遭受严重侵害时, 环境行政公益诉讼不再受审查起诉期限的限制。从现实角度来看, 此类案件极为复杂, 涉及多种利益关系的处理, 需投入的物力、人力等资源难以预估, 相应地, 案件调查取证所花费的时间也是难以估量的。从学理角度看, 法的安定性效力存续的前提是国家利益或社会公共利益未遭受侵害, 但当生态环境公益遭受严重损害时, 就应当以生态环境公益救济为首要目的。在此情形下, 法的安定性存在之前提条件实则尚未满足, 也就无须

考虑法之安定性的问题。不过,审查起诉期限的排除不能当然适用,需要由上一级检察机关批准,并建档留存,以备审查。

综上所述,审查起诉期限能够保证生态环境公益救济的及时性,但其内核又始终围绕生态环境公益救济的必须性展开。相关规则体系的构建以环境行政公益诉讼客观诉讼理论和法律监督权能理论为基础,并充分考虑现实情况,在保留起诉期限正向价值的同时,排除了起诉期限对环境行政公益诉讼目的实现造成的不当干预。

五、结语

起诉期限建立在行政私益诉讼基础之上,而环境行政公益诉讼是检察机关通过诉讼的方式履行法律监督职责,根本目的是维护生态环境公益,与行政私益诉讼存在本质区别,对行政私益诉讼的规则限制不能当然适用于环境行政公益诉讼。起诉期限的适用将会动摇环境行政公益诉讼存在的理论根基,阻碍生态环境公益救济目的的实现,与环境行政公益诉讼存在矛盾与冲突。基于以上考量,环境行政公益诉讼不宜受起诉期限的限制。审查起诉期限与起诉期限在功能上具有相似性,又不与环境行政公益诉讼的核心价值理念相悖,能够对起诉期限的正向价值进行补缺,进而平衡生态环境公益救济的必须性、效率性以及法安定性三者之间的关系。

注释:

- ① 现行有效的司法解释主要是《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(2020修正)》以及《人民检察院公益诉讼办案规则》。
- ② 参见四川省绵阳市中级人民法院(2019)川07行终104号行政裁定书。
- ③ 参见湖北省黄石市黄石港区人民法院(2019)鄂0202行初3号行政判决书,甘肃省天水市秦州区人民法院(2017)甘0502行初6号行政判决书。
- ④ 参见广东省高级人民法院(2018)粤行申1020号行政裁定书,吉林省榆树市人民法院(2018)吉0182行初41号行政判决书。
- ⑤ 参见安徽省高级人民法院(2020)皖行申721号行政裁定书。
- ⑥ 参见湖北省黄石市黄石港区人民法院(2020)鄂0202行初38号行政判决书,安徽省当涂县人民法院(2018)皖0521行初39号行政判决书。
- ⑦ 参见湖北省嘉鱼县人民法院(2019)鄂1221行初17号行政判决书,湖北省钟祥市人民法院(2019)鄂0881行初60号行政判决书。
- ⑧ 参见安徽省合肥市瑶海区人民法院(2020)皖0102行初9号行政判决书,科尔沁右翼中旗人民法院(2019)内2222行初9号行政判决书,山东省枣庄市山亭区人民法院(2018)鲁0406行初36号行政判决书,阳泉市郊区人民法院(2018)晋0311行初48号行政判决书,江苏省常州市武进区人民法院(2017)苏0412行初118号行政判决书,福建省仙游县人民法院(2017)闽0322行初2号行政判决书,江苏省建湖县人民法院(2017)苏0925行初268号行政判决书。
- ⑨ 参见《人民检察院公益诉讼办案规则》第三十五条。
- ⑩ 参见《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》第十二条。
- ⑪ 参见《中华人民共和国刑事诉讼法(2018修正)》第一百七十二条。
- ⑫ 参见《人民检察院公益诉讼办案规则》第四十七条。

参考文献:

- [1] 黄学贤. 行政诉讼原告资格若干问题探讨[J]. 法学, 2006(8): 3-11.

- [2] 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, 33(6): 15-29.
- [3] 杨建顺. 《行政诉讼法》的修改与行政公益诉讼[J]. 法律适用, 2012(11): 60-68.
- [4] 王斌. 以专题专项工作推动公益诉讼: 检察机关督促收取防空地下室易地建设费行政公益诉讼案件办理分析[J]. 人民检察, 2018(12): 62-65.
- [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): 108-123.
- [6] 张昊天. 行政公益诉讼起诉期限问题研究[J]. 清华法学, 2021, 15(3): 114-126.
- [7] 夏云娇. 行政公益诉讼检察机关败诉案件检视及省思[J]. 河南财经政法大学学报, 2021, 36(5): 1-9.
- [8] 胡婧. 行政公益诉讼起诉条件的适用检视与一体化重塑[J]. 河北法学, 2023, 41(9): 183-200.
- [9] 王惠, 于家富. 2018 年我国环境行政公益诉讼案例的实证研究[J]. 环境保护, 2019, 47(15): 47-51.
- [10] 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(15): 66-69.
- [11] 施立栋. 论行政公益诉讼的起诉期限[J]. 浙江社会科学, 2020(1): 77-85, 158.
- [12] 杨寅. 论行政公益诉讼审理制度的完善[J]. 政治与法律, 2022(5): 115-127.
- [13] 崔卓兰, 卢护锋. 建构行政公益诉讼制度的若干问题探析[J]. 长白学刊, 2006(5): 35-40.
- [14] 范伟. 我国环境行政公益诉讼程序规则体系的构建[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2018, 17(3): 60-67.
- [15] 最高人民检察院民事行政检察厅. 检察机关提起公益诉讼实践与探索[M]. 北京: 中国检察出版社, 2017: 94.
- [16] 马怀德. 新时代行政公益诉讼制度的发展与实践[J]. 人民论坛·学术前沿, 2019(5): 56-64.
- [17] 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): 49-52.
- [18] 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, 25(2): 3-18, 170.
- [19] 刘艺. 检察公益诉讼败诉案件中的客观诉讼法理[J]. 行政法学研究, 2020(6): 37-50.
- [20] 刘超. 环境修复理念下环境侵权责任形式司法适用之局限与补强[J]. 政法论丛, 2020(3): 69-82.
- [21] 赵俊. 环境行政公益诉讼诉前程序与诉讼程序衔接机制研究[J]. 学习与探索, 2023(3): 80-85, 182.
- [22] 曹明德. 检察院提起公益诉讼面临的困境和推进方向[J]. 法学评论, 2020, 38(1): 118-125.
- [23] 李挚萍. 行政命令型生态环境修复机制研究[J]. 法学评论, 2020, 38(3): 184-196.
- [24] 张军. 最高人民检察院关于开展公益诉讼检察工作情况的报告: 2019 年 10 月 23 日在第十三届全国人民代表大会常务委员第十四次会议上[J]. 中华人民共和国最高人民检察院公报, 2019(6): 1-8.
- [25] 应勇. 以习近平法治思想为指引加快推进检察公益诉讼立法[N]. 学习时报, 2023-10-20(1).
- [26] 何海波. 行政诉讼法学[M]. 2 版. 北京: 法律出版社, 2016: 235.
- [27] 张弘. 行政诉讼起诉期限研究[J]. 法学, 2004(2): 34-43.
- [28] 胡建淼, 邢益精. 公共利益概念透析[J]. 法学, 2004(10): 3-8.
- [29] 薛刚凌. 行政公益诉讼类型化发展研究: 以主观诉讼和客观诉讼划分为视角[J]. 国家检察官学院学报, 2021, 29(2): 81-99.
- [30] 卓泽渊. 论法的价值[J]. 中国法学, 2000(6): 23-37.
- [31] 喻中. 法必本于人: 魏源法理学的核心命题[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2023(3): 39-52.
- [32] 周灵方. 法的价值冲突与选择: 兼论法的正义价值之优先性[J]. 伦理学研究, 2011(6): 110-115.
- [33] 张文显. 法理学[M]. 5 版. 北京: 高等教育出版社, 2018: 320.
- [34] 卓泽渊. 法的价值论[M]. 3 版. 北京: 法律出版社, 2018: 549.
- [35] 最高人民法院行政审判庭. 最高人民法院行政诉讼法司法解释理解与适用: 上[M]. 北京: 人民法院出版社, 2018: 458-460.
- [36] 罗韦. 检察机关提起公益诉讼是监督还是诉? [N]. 人民政协报, 2019-11-23(1).
- [37] 范艺瀛. 更广泛凝聚检察公益诉讼立法共识[N]. 法治日报, 2023-09-22(3).
- [38] 秦前红. 两种“法律监督”的概念分野与行政检察监督之归位[J]. 东方法学, 2018(1): 170-189.
- [39] 姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 7 版. 北京: 北京大学出版社, 2019: 198.
- [40] 杨建顺. 行政法总论[M]. 2 版. 北京: 北京大学出版社, 2016: 183.
- [41] 王雅琴. 再论行政行为的公定力[J]. 国家行政学院学报, 2015(5): 36-40.

- [42] 范伟. 行政诉讼起诉期限功能定位之反思与修正[J]. 行政法学研究, 2021(2): 124–133.
- [43] 李庆保. 论环境公益诉讼的起诉期限[J]. 中国政法大学学报, 2020(2): 29–38, 206.
- [44] 朱全宝. 法律监督机关的宪法内涵[J]. 中国法学, 2022(1): 137–157.
- [45] 叶必丰. 论行政行为的公定力[J]. 法学研究, 1997, 19(5): 87–92.
- [46] 李新, 余响铃. 延长审查起诉期限问题研究[J]. 中国刑事法杂志, 2013(10): 56–60.

Justification that environmental administrative public interest litigation should not be subject to the time limit for filing a lawsuit

WANG Canfa, WANG Zheng

(School of Civil and Commercial Economic Law,
China University of political science and law, Beijing 100088, China)

Abstract: As to the issue whether environmental administrative public interest litigation should be subject to the limitation of the prosecution deadline, there has always existed controversy in both the theoretical and practical circles. From a practical perspective, the prosecution deadline will hinder case investigation and evidence collection, which is not conducive to achieving the purpose of environmental administrative public interest litigation and is contrary to its future development direction. From a theoretical perspective, the necessity of environmental and ecological public welfare relief is inconsistent with the elimination of substantive rights of environmental and ecological public welfare relief after the expiration of the prosecution deadline, and the superior value of the law behind environmental and ecological public welfare can also provide justification for environmental administrative public interest litigation not being subject to the limitation of the prosecution deadline. Moreover, the prosecution deadline is in conflicts with the non-extinguishability of legal supervision power and the inevitability of changing the effectiveness of administrative actions, hence shaking the foundation of the power and ability of environmental administrative public interest litigation. Considering that the prosecution deadline contains certain positive values, the introduction of the review of the prosecution deadline can improve the efficiency of environmental and ecological public welfare relief while ensuring the realization of the purpose of environmental administrative public interest litigation to protect the environment and maintain the stability of the law.

Key words: environmental administrative public interest litigation; time limit for filing lawsuits; public interest in the ecological environment; legal supervision; time limit for review and prosecution

[编辑: 苏慧]