



行政公益诉讼的“受案范围”

行政公益诉讼中的“受案范围”问题

《行政诉讼法》规定的公益诉讼受案领域较为明确，但从司法实践看，行政公益诉讼中仍然存在相关起诉是否属于受案范围的争论。如在人民法院案例库案例吉林省德惠市人民检察院诉德惠市朝阳乡人民政府不履行环境保护监督管理职责公益诉讼案中，检察机关、行政机关等不同诉讼主体对被诉乡政府是否具有涉案区域垃圾处理职责以及是否属于行政公益诉讼受案范围就产生了不同认识。

同时，从现有规定看，行政公益诉讼受案领域类型复杂，这也客观上增加了准确判断其“受案范围”的难度。具体而言，我国行政公益诉讼受案领域存在三个维度。其一，法定领域。《行政诉讼法》第二十五条第四款规定了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四个可提起行政公益诉讼的领域。此外，2018 年至今，全国人大常委会制定、修改的法律又新增了若干公益诉讼领域，主要包括英烈保护、未成年人保护、军人地位和权益保障、安全生产、个人信息保护、反垄断、反电信网络诈骗、农产品质量安全、妇女权益保障、无障碍环境建设、文物保护等，从而形成了“4+11”的公益诉讼法定受案格局。其二，国家拓展领域。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》在法定领域之外，增加了在公共卫生、文物和文化遗产保护等领域开展公益诉讼探索的规定，其中包括文物保护在内的部分行政领域已由相关法律纳入法定受案领域。其三，地方探索领域。即地方层面规定了可开展公益诉讼探索的领域，这种探索多是以省级人大及其常委会决定的形式予以实施。如《陕西省人民代表大会常务委员会关于加强检察公益诉讼工作的决定》即将防灾减灾和应急救援、危化品管理等领域纳入公益诉讼范围。对于地方探索领域，有关地方司法机关可以在《立法法》《行政诉讼法》等规定框架内依法开展相关工作。

行政公益诉讼“受案范围”的特殊性

虽然使用了“受案范围”的表述，但行政公益诉讼的“受案范围”与传统行政诉讼受案范围存在



图片由 AI 生成

一定差异。受案范围解决的是法院对于哪些纠纷具有主管权限的问题。我国行政诉讼是以行政行为为核心构架起来的，就受案范围而言，《行政诉讼法》第十二条以行政行为为基本认定要素，规定了行政处罚、行政强制、行政许可等多种可诉行政行为。

行政公益诉讼“受案范围”的确定，则主要聚焦于《行政诉讼法》第二十五条第四款。但此款规定显然未以行政行为种类为标准进行界定，而是从行政领域的角度框定了公益诉讼范围。比如说，检察机关发现环境行政行为违法，致使国家利益或公共利益受损，可提起行政公益诉讼，而不必再从行政行为角度判断其可诉性。我们在判断行政公益诉讼“受案范围”时，往往是在判断可受理的行政领域，而非传统行政诉讼受案范围的行为范畴。因此，将行政公益诉讼中的“受案范围”称之为“受案领域”或许更为恰当。

判断行政公益诉讼“受案范围”时的几个问题

（一）既有受案范围规定在行政公益诉讼中的适用性

《行政诉讼法》第十二条规定了行政诉讼受案的正向范围，其第十三条以及《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一条规定了不可诉讼的负向范围，两者共同构建起行政诉讼整体受案范围。可以说，传统（私益）行政诉讼受案范围体系内部大体呈现二元关系：可受理的受案范围与不可受理的排除范围，两者法律界限大体分明。但随着2017 年行政公益诉讼的加入，其已演变成了行政私益诉讼受案范围、行政公益诉讼受案范围、行政诉讼排除范围的特殊三元关系。此时，原有的行政诉讼受案范围规定

可否直接适用于行政公益诉讼，是一个尚缺乏研究和关注的全新课题。对此，笔者的一个基本认识是：“正向规定不宜用、负向规定可适用”。

就“正向规定不宜用”而言，只要在法定受案领域内，行政机关的各种行政作为或不作为都可成为公益诉讼之对象，而《行政诉讼法》第十二条是私益诉讼模式下的受案规定，起诉主体是公民、法人、其他组织，保护的是起诉人的“人身权、财产权等合法权益”，起诉对象是行政处罚、行政强制等各类定型或非定型行政行为。这些要素与行政公益诉讼由检察机关提起、保护对象是国家利益或社会公共利益、起诉对象是相关行政领域履职行为等完全不同。故在行政公益诉讼“受案范围”判断过程中，一般不宜再适用《行政诉讼法》第十二条。

但要注意两个问题：其一，不能仅以前述第十二条规定的起诉主体是公民、法人或其他组织为由而认为其无法适用于检察机关提起的公益诉讼中，不宜适用的主要考量在于公益诉讼的法定受理范围主要以行政领域为标准界定，与以行政行为为标准进行界定的第十二条不同。其二，还要注意到公益诉讼与私益诉讼在受案范围上可能存在形式上的交叉、竞合，但是这种竞合又与一般意义上的实体性竞合不同。比如，生态环境局对某违法排污企业作出处罚，企业可就处罚提起（私益）行政诉讼，而检察机关若认为处罚远低于法定幅度，损害了公共利益，在制发检察建议后，也可就处罚履职行为提起公益诉讼。两者似乎形成了竞合，但角度又有不同。前者从处罚行为角度切入，后者从监管职责的角度切入，两者很难说形成了物理意义上的竞合。故笔者在表述行政公益诉讼“受案范围”三元关系时添加了“特殊”的限定词。

就“负向规定可适用”而言，负向规定是对受案范围的排除，而在引入公益诉讼后，行政诉讼受案排除范

围发生了裂变，其中一部分已经纳入公益诉讼“受案范围”，而另一部分仍属不可诉范围。换言之，既有的行政诉讼受案排除范围不仅适用于私益诉讼，也有可能适用于公益诉讼。如环保部门发布部门规章或具有普遍约束力的决定、命令的行为，属于环保领域的行为，但根据《行政诉讼法》第十三条第二项的规定，其不属于行政诉讼受案范围，亦不宜直接将之纳入行政公益诉讼。

（二）关注公益诉讼受案领域泛化理解的问题

公益诉讼受案领域是有限的，但实践中对行政公益诉讼法定受案领域进行扩张性理解的情形并不鲜见，这也导致对受案领域的理解出现争论。对此，笔者的基本观点是：要科学合理、聚焦实质理解和确定行政公益诉讼受案领域。

以环境领域为例，其属《行政诉讼法》规定的受案领域，但由于法律对于环境的界定较为原则、概括，内涵存在不确定性，无序的扩张性解释行政公益诉讼受案领域的情况时有发生。具体而言，这种泛化扩张有两种表现。其一，宽泛理解型。《环境保护法》第二条规定该法所称环境是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体，包括自然遗迹、人文遗迹、风景名胜、城市和乡村等。据此，在《文物保护法》未修改前，有观点就曾主张将文物保护争议视作环境争议，进而认为其属可提起环境行政公益诉讼的范围。这种认识显然与《行政诉讼法》公益诉讼条款的立法本意有悖。其二，强行“挂靠”型。如有观点认为，城市中存在违法搭建鸽棚的情形，而养鸽必然污染生活环境，故主张此类违章搭建的行政履职行为属于行政公益诉讼的范畴。笔者认为，就“环境”意涵而言，宽泛意义上包括自然环境以及经过人工改造的环境，若将《环境保护法》第二条中的“环境”等同于公益诉讼领域中的“生态环境”，显然存在问题。《环境保护法》第二条中的“环境”包括了城市和乡村，而两者足以涵盖人类生活的方方面面，岂非所有与人相关的争议都属环境问题，都可以提起公益诉讼？这显然是不妥的。

总之，不应无限制地扩张理解行政公益诉讼受案领域，而应聚焦实质争议进行确定，避免将其他领域的争议通过牵强解释强行纳入行政公益诉讼，否则将破坏公益诉讼制度的权威性和公信力。

（作者系上海法院审判业务骨干、审判实务专家，上海市高级人民法院研究室四级高级法官）