

# 2023年行政民事公益诉讼工作计划 行政诉讼与民事诉讼的关系(模板5篇)

光阴的迅速，一眨眼就过去了，成绩已属于过去，新一轮的工作即将来临，写好计划才不会让我们努力的时候迷失方向哦。怎样写计划才更能起到其作用呢？计划应该怎么制定呢？下面是小编整理的个人今后的计划范文，欢迎阅读分享，希望对大家有所帮助。

## 行政民事公益诉讼工作计划篇一

对此可以从区别和联系两个角度认识。两者的区别表现在：

第一，诉讼客体和诉讼目的不同。行政诉讼的客体是行政争议，其目的是审查行政行为的合法性，为公民、法人或者其他组织提供法律救济；而民事诉讼的客体是民事争议，其目的是解决民事纠纷，保障当事人的民事权益的实现。

第二，诉讼主体不同。虽然行政诉讼和民事诉讼都是在法院主持下解决争议的活动，但诉讼当事人法律地位有所不同。行政诉讼主体具有恒定性，被告只能是国家行政机关或法律、法规授权的组织，一般的公民、法人或者其他组织不能做行政诉讼的被告。民事诉讼就没有上述限制，当事人的诉讼地位没有恒定性，被告既可以是公民、法人，也可以是行政机关，行政机关在民事诉讼中，既可以做原告，也可以做被告。

第三，当事人的诉讼权利义务不同。行政诉讼中，当事人双方的权利义务不完全对等。例如，公民、法人或者其他组织享有起诉权，而作为执行公务行使职权的行政机关就没有起诉权，也没有反诉权。被告行政机关对行政行为的合法性负有举证责任，而原告并不承担此项举证责任。但在民事诉讼中，双方当事人享有的诉讼权利和承担的诉讼义务完全对等，当事人都对自己的主张负有举证义务。

第四，可否适用调解不同。行政诉讼中，被诉行政行为合法性审查部分禁止适用调解，法院在诉讼中不得调解当事人双方争议，也不得以调解结案。但在民事诉讼中，调解是一项重要原则，法院既可以调解的方式进行审理，也可以调解的方式结案。

第五，判决和执行方式不同。在行政诉讼中，法院审理的重点是被诉具体行政行为的合法性，法院有权对具体行政行为作出维持、撤销、变更、履行等判决，但通常不对当事人在行政法上的权利义务直接作出判决。故行政诉讼的判决形式较单一。而民事诉讼审理的是民事争议，法院有权作出确认判决、给付判决和变更判决，此类判决可以直接决定当事人的民事权利义务。此外，行政诉讼判决的执行措施也不同于民事诉讼。法律对原告规定了不同的执行措施，且被告行政机关依法享有对部分判决的直接强制执行手段。民事诉讼判决裁定的强制执行，则全部要由法院进行，而且强制执行措施普遍适用于民事诉讼原被告。

两者的联系多种多样，主要形态有：

第一，附带关系。行政诉讼解决的相当一部分行政争议与民事争议交织在一起，解决行政争议成为解决民事争议的前提条件。法院通过行政诉讼处理行政争议时，有可能也有必要一并解决与此相关的民事争议，这就是行政附带民事诉讼。它体现了诉讼经济原则，便于当事人双方解决争议，也可以避免出现一事多判的矛盾结果。在行政争议与民事纠纷涉及同一案件事实、由同一法院管辖、行政裁判和民事裁判可能发生冲突并且附带审理有助于提高诉讼效率的情况下，可以采取行政诉讼附带民事诉讼的方式。

第二，先后关系。在民事诉讼过程中，如果出现行政争议的先决性或行政行为合法性的审查问题，通常情况下，民事诉讼应当中止，等待行政诉讼的判决结果。

第三，参照关系。当事人因不服行政违法侵权行为提起的赔偿诉讼既有行政诉讼的特点，也兼具民事诉讼的特点，法院处理赔偿案件和行政争议，在不与行政诉讼的性质本身发生冲突的情况下，可以参照民事诉讼法的有关规定，采用民事诉讼规则进行。

第四，互补关系。行政诉讼和民事诉讼应当相互衔接，构成给当事人提供法律救济的完整体系。在行政争议与民事纠纷难以区分的情况下，如果当事人不可能通过民事诉讼解决争端，人民法院则应当为当事人提供行政诉讼的救济。

第五，排斥关系。针对同一争议，行政机关已经作出处理或者人民法院已经作出行政裁判的，当事人不得再提起民事诉讼。例如，《最高人民法院关于行政机关对土地争议的处理决定生效后一方不履行另一方不应以民事侵权向法院起诉的批复》（1991年7月24日）规定，行政机关对土地争议的处理决定生效后，一方当事人不履行的，对方当事人不应以民事侵权案向法院起诉，可向行政机关提出申请执行，该行政机关依照行政诉讼法第66条的规定，可以申请人民法院强制执行，或依法强制执行。

## 行政民事公益诉讼工作计划篇二

行政公益诉讼是检察公益诉讼的核心，也一直是公益诉讼研究的重点内容。

一是行政公益诉讼诉前程序。关于诉前程序的性质，有论者主张不应过度强调公益诉讼诉前程序的监督性，而应该回归诉前程序的审查起诉定性。检察机关履行的是审查起诉权，而非推动、督促他者履职的监督权。还有论者提出，以检察机关和行政机关的良性互动达致诉前程序实质化，在诉前程序中实现公益的目标。有论者提出，通过建构行政公益诉讼诉前程序重新启动制度，解决行政公益诉讼诉前程序终结后，同一公益损害问题持续存在或者再次发生应该如何处置的问

题，为完善行政公益诉讼诉前程序和诉讼程序的衔接制度进行有益探索。

二是行政公益诉讼的受案范围。有论者认为，目前的行政公益诉讼受案范围存在不周延性、短期效果性等问题，需要通过多种途径予以完善。也有论者认为，应更注重拓展受案范围深度，立足于法律监督权能，根据具体法律规范和事实情况，运用行政法的基本原则、基本原理深入行政裁量。关于受案范围拓展的标准，针对拓展无序、主要集中在诉前程序、公众参与不足的问题，有论者认为拓展的案件必须符合起诉必要性要件，并且应当将诉前拓展转换为诉讼拓展，扩大公众参与。

三是行政机关不履行法定职责的认定。行政公益诉讼是一种典型的督促履职之诉，对行政机关不履行法定职责的认定贯穿于诉前程序和诉讼程序，如何认定行政机关不履行法定职责在司法实践和理论研究中分歧仍然较大。

其一，行政公益诉讼中“不依法履行职责”的内涵。有论者认为，在行政公益诉讼中，行政机关的监督管理职责不同于普通诉讼中行政机关的法定职责。法定职责是指行政机关的对外管理职责，而监督管理职责既包括行政机关对外管理职责，也包括对内监督职责等。其不但包括法律法规规章规定的职责，还包括政策性文件以及上级机关确定的职责。有论者则认为，行政机关的监督管理职责应类型化为监督职责与具体微观的管理职责，不包含抽象宏观的管理职责。值得注意的是，对此问题，最高检于2022年发布的指导性案例检例第162号（吉林省检察机关督促履行环境保护监管职责行政公益诉讼案）要旨明确：行政诉讼法第25条第4款中的“监督管理职责”，不仅包括行政机关对违法行为的行政处罚职责，也包括行政机关为避免公益损害持续或扩大，依据法律、法规、规章等规定，运用公共权力、使用公共资金等对受损公益进行恢复等综合性治理职责。

其二，不履行职责的认定标准。对此，存在“行为标准说”“结果标准说”“复合标准说”的争论。有论者认为，用以上标准可以对简单案件作出判断，但对疑难案件有困难，提出应通过裁量收缩论的实体判断和程序展开作出判断。有论者认为，应将行政公益诉讼中“不依法履行职责”要件的性质定位为胜诉要件，而非起诉要件，防止人为提高行政公益诉讼的起诉门槛。

四是证明责任。有论者认为，由于行政公益诉讼在提起主体、案件类型、前置程序等方面具有自己特色，必须构建独立的行政公益诉讼举证责任分配规则。有论者主张引入民事诉讼领域的规范说，作为行政公益诉讼证明责任的理论依据，构建以行政职权规范为中心的行政公益诉讼证明责任分配体系。关于应该建立何种举证责任分配规则，一种观点认为，行政公益诉讼当中应当坚持举证责任倒置原则；另一种观点认为，应当区分作为类和不作为类行政公益诉讼的举证规则。

此外，涉及行政公益诉讼的议题还有起诉要件、起诉期限、诉讼请求、判决方式等。

## 行政民事公益诉讼工作计划篇三

行政公益诉讼，又简称为行政公诉，是指公民认为行政主体行使职权的行为违法，侵害了公共利益或有侵害之虞时，虽与自己无直接利害关系，但为维护公益，而向特定机关提出起诉请求，并由特定机关依法向法院提起的行政诉讼。虽然行政公益诉讼形式在我国目前还未被立法者所承认，但是在我国建立行政公益诉讼制度有理论之基础，现实之需要，也是国际上诉讼制度发展的必然趋势。本文首先从保护环境公益的需要、保护资源公共利益的需要、保护公共设施等公共财产利益的需要阐释建立行政公益诉讼的现实必要性；进而从社会公共性权利的司法保护、私人力量对行政权的制约、诉的利益观之更新与公益救济论证行政公益诉讼之法理基础；接着本文阐释了行政公益诉讼的内涵，并着重从其

中的几个大方面去把握之。

## 行政公益诉讼 直接利害关系 公共利益

在我国建立行政公益诉讼，不仅具有可行性，而且具有紧迫的现实必要性。具体来说，主要体现在三个方面：

第一，保护环境公益的需要。环境公益主要包括各种 自然环境利益、人文环境利益、教书环境利益、消费环境利益等，该类公益受到侵害的事件已屡见不鲜。关于市场环境利益的案件更是层出不穷，有不服电信局纵容电信 企业 乱收费不作為的，也有不服铁路、民航主管部门违法提高票价的等。这些争议有的提起行政诉讼，有的提起民事诉讼，结果几乎都是“无果而终”。其根本原因在于，我们没有可靠的公益诉讼制度。

第二，保护资源公共利益的需要。我国建立社会主义市场经济 经济 的一个重要目标是保持国民经济持续、快速、健康发展。但是在发展过程中，各地发生了不少掠夺性、杀鸡取卵式的开发行为，对水、土地、矿藏资源造成了极大破坏。群众多方寻求帮助，但苦于投诉无门。有关部门皆以该开发行为没有直接侵害个人利益为由，不予受理。如果有公益诉讼制度的存在，事关如此众多人民重大利益的事情，必定不会陷入像今天这样尴尬的局面。

第三，保护公共设施等公共财产利益的需要。有些行政机关的首长出于追求政绩的需要，不惜重金大搞“形象工程”、“政绩工程”，而对年久失修的桥梁、道路、 历史文物不及时进行修缮维护，酿成一幕幕桥梁倒塌、道路废弃、历史文物毁灭的惨剧。要保护上述公共利益，没有一套行之有效的健全的法律 制度，是不现实的。为此，应尽快建立公益诉讼制度。

任何一种制度的建立和发展都必须有其自身的理论基础作为

支撑，否则它就会成为空中楼阁。行政公诉的法理基础如下：

### （一）社会公共性权利的司法保护

社会公共性权利是公民权利的延伸。公民权利以及社会公共性权利受到尊重和保护的程度，是一国法治状况和人权发展水平的反映。公民的各项权利，基本上是通过法律来确认和规范的，法律的制定和实施，实际上是法律使公民权利从应然权利演变为法定权利，再发展成为现实权利的过程。因而公民权利的主要内容是法律权利，这也是权利获得法律保障的必然要求。

法律要保障公民权利，首先要为公民权利设立相应的权利制度，为保障公民权利提供制度根据，包括宪法和普通法律两个层面的根据。但是，仅有制度根据没有制度保障是不够的，社会公共性权利必须以切实有效的诉讼手段为依托。就我国而言，立法者往往局限于创制的层面，关注法律规范自身在逻辑结构上的完整性，而忽视从将来法律实施的前瞻性视角关注法律的可诉性问题。虽然我国宪法和法律对公民的社会公共性权利设置了初步的实体权利体系，但由于这些权利往往由多数人共同享有，因而公民个人一般不被认为具有直接的诉的利益，其原告资格不被认可。

无救济即无权利，权利受侵害者都应享有申请救济的资格；司法救济是保护公民的最后一道防线，任何一种法律权利要获得实在性，就必须赋予权利人获得司法上救济的权利。概言之，公民的基本权利，包括社会公共性权利，除了通过法律的普遍性实体赋予外，还要获得可诉性，这是行政公益诉讼确立的法理基础之一。

### （二）私人力量对行政权的制约

依我国行政诉讼法之规定，只有公民、法人或其他组织认为具体行政行为侵犯其自身合法权益时，方有提请司法审查的

权利；而如果政府行为侵害了社会公共利益，因这种侵害与私人没有直接利害关系，则被排除在司法审查的范围之外。此种观念和制度之所以存在，其理论根据就在于：行政权本身就是为维护公益而设的，它的行使原则上不受司法审查。私人无权为公益提起诉讼，当法院认定公民个人与案件不存在直接利害关系，则不认可其具有诉的利益，也即不认可其原告资格。

按照这样的传统理论，公权的行使如侵害了公共利益，是由另一种公权来纠正，以公权控制公权。依此，行政权在其固有范围内运作，即使其行为危及或害及社会公益，只要没有直接损害私人利益，普通公民就无权干预，无权借助司法手段对之进行审查；而只能靠公权系统内部解决，即以分权和制衡的机制加以解决！其结果是：封闭的权力分立与制衡之设计一方面使得公权系统无限扩张，运作效率愈发低下，造成社会资源极度浪费；另一方面也使得各种权力日益聚合为一个拥有自身利益的庞大系统，堵塞了公民管理国家事务、主张各种权益的途径，违背了人民主权的根本法理。

可见，我们需要从权力和权利资源的整体配置和互动上进行深刻反省，运用公权以外的力量——私人力量，通过司法审查的手段，对行政权力进行制约。司法审查的精髓不只是法院通过司法程序来审查行政行为，实质上，其意义在于动用私权的力量来制约行政权之行使，来保护各种私益和公益。

### （三）诉的利益观之更新与公益救济

在“无利益即无诉权”的原则下，一般认为，作为诉权要件的“诉的利益”是法院进行裁判的前提。传统理论上，诉的利益是指当一人之权益受到侵害或与他人存在纠纷时，需要借助诉讼程序予以救济的必要性；诉的利益与原告资格直接相联系。因此，笔者认为，要研究诉讼资格扩大的问题，其认识基础应在于诉的利益观之更新。

在大量的公害性案件涌现之前，权益之纠纷主要发生于平等主体之间，按照传统的“法律权利观”，是否具有诉的利益容易识别。而随着新型纠纷（环境诉讼、公害诉讼、消费者诉讼等）的出现，往往无从将这些纠纷的事实纳入现行法律所承认的权利体系或框架之中。然而，事实上又必须对这些纠纷予以解决。因为其权利义务的内容及权利主体的外延未必清楚，若依传统的诉的利益的观念和标准进行审查，可能会不承认其具有诉的利益。因此，基于增加公民运用诉讼的机会或途径，扩大诉讼手段解决纷争和保护权益的功能，应当是尽量扩大诉的利益的范围。对于诉的利益的衡量，不仅应从其消极功能，也应从其积极功能的角度来进行。显然，在行政诉讼中对利害关系作简单化、线条化的理解和把握，在现代社会已不合时宜。细想之下，认为政府的公权力行为与公民个人毫无利害关系，难免显得绝对。

行政公益诉讼是一种新型的诉讼制度，我国的行政公益诉讼应该与我国的国情以及整个行政诉讼制度相适应，具有中国特色。在我国，行政公益诉讼应具有其独特的具体内涵。

要明确行政公益诉讼的含义，首先应了解作为属概念的“公益诉讼”。公益诉讼，顾名思义，就是指允许直接利害关系人以外的公民或组织，根据法律的授权，对违反法律侵犯国家利益和社会公共利益的行为，向法院起诉，并由法院追究违法者责任的诉讼。公益诉讼有以下两个主要特征：第一，公益诉讼的直接目的是主持社会正义，实现社会公平，以维护国家和社会公共利益。第二，公益诉讼的起诉人可以是与案件无直接利害关系的人。

何谓“行政公益诉讼”，笔者认为，在我国，行政公益诉讼（又简称为行政公诉），是指公民认为行政主体行使职权的行为违法，侵害了公共利益或有侵害之虞时，虽与自己无直接利害关系，但为维护公益，而向特定机关提出起诉请求，并由特定机关依法向法院提起的行政诉讼。这是我国应建立之行政公诉的应有之义。

（一）行政公益诉讼的对象范围包括在普通行政诉讼的受案范围之内，应属于“法律、法规规定可以起诉的其他案件”一类。

行政公益诉讼作为行政诉讼的种概念，其诉讼理念和价值与其他行政诉讼并无二致，这也就决定了他所针对的对象不能超过《行政诉讼法》中规定的受案范围。在当今司法实践中，随着控权意识和公民权利保障意识的不断加强，所有行政主体行使职权的行为，除了法律明确规定不可诉的以外，只要侵害了公民个人的合法权益，一般都可被依法起诉。而行政公益诉讼则将把侵害公共利益的行为纳入司法审查的范围之下。也就是说，只要不是法律明文排除的，所有侵害合法权益的不法行政行为都将具有被司法审查的可能性。

应当特别指出的是，笔者认为，在行政公益诉讼中，对于《行政诉讼法》专门规定的不予受理的“抽象行政行为”应当作严格解释。可以理解，抽象行政行为与公共利益之间存在着特殊的联系。因为抽象行政行为的性质决定了只要其一旦违反法律（宪法或法律）或正当程序，就将必然损害公共利益。但我国的立法者却“依据国情”通过立法将该类行政行为排除在司法审查之外，而交由国家权力机关或上级行政机关对其进行审查或监督。这有其合理的一面，但随着民主化和法治化趋势的不断加强，相信抽象行政行为终将会接受司法的制约而具有可诉性，这也是国际上诉讼制度发展的必然规律，并已为西方法治国家的诉讼制度演变的过程所证实。所谓对其进行严格解释，即“抽象行政行为”的行为主体必须是国务院及其各部或直属机构，各级人民政府，或省级政府各部门行政机关；其表现形式必须是行政法规，部门规章，政府规章或自治条例。因此，只要不符合以上两条条件的具有普遍约束力的规范性文件便不属于法律规定的不予受理的“抽象行政行为”。

（二）被诉行政行为违法，并侵害了公共利益或有侵害之危险。

首先，行政公益诉讼的原告只要认为公共利益受到或将要受到行政主体行政行为的侵害即可提起诉讼，而至于公众利益实际上是否受到侵害或有侵害之危险，则由法院通过审理进行判定。

其次，违法行为包括作为和不作为。不作为的违法行为一般是指具有法定职责的行政主体，在其职责范围内，对侵害公共利益的违法行为置之不理，或放纵该行为。在实践中，可能出现不作为行政机关互相推诿的情况，即两个或两个以上的行政机关对某一违法行为都具有管理职责，但都不实施制止行为，而是互相推托。在这种情况下，原告可选择任何一个、几个或所有负有职责的行政机关作为被告而提起诉讼。

再次，违法包括违反实体法和程序法。实体法指广义的法律，包括宪法、法律、法规、规章、自治条例、单行条例以及其他各类规范性文件。“程序违法”是指行政主体实施行政行为的程序违反了行政程序法或特定法律关于特定行政行为的程序规定。行政程序的合法性审查是保证行政公正、公平和防止幕后交易的重要手段。

最后，违法行为损害了公共利益或者有损害公共利益之危险。所谓公共利益，是指不特定的多数人所共同享有的利益。在当今文明法治社会，公共利益不仅指物质利益，还涵括人身利益、环境利益、消费利益甚至审美利益等。就行政公益诉讼的特点而言，它是指被诉行政行为侵害了或危及到社会性的公共利益，而并非直接损害公民私人的利益。当然，请求救济的公共利益在受到侵害的同时，某些私人利益也可能同时受到损害，但行政公益诉讼的主要目的乃在于维护社会公益，其诉讼基础并不在于某种私人利益受到侵害或危险，而在于希望保护因行政主体违法行为而受到损害的社会公益；而且，即便受到侵害或威胁的公共利益中包含有原告私人的直接利益，法律一般也不排除他选择通过公益诉讼程序一并获得救济。

行政公益诉讼的功能具有明显的预防性质，即对公益的损害不需要现实的发生，社会公众利益虽没有受到现实侵害，但只要根据一般理性人的判断，某行政行为在经过一定时间或某条件成就后，就将给社会公益造成实际损害的，受害人就可对该不法行为提起公益诉讼。之所以这样规定是因为，公共利益一般关系到多数人的利益，一旦造成实际损害，其损失将难以或很难弥补。因而，为最大限度的保护公益，应允许原告人在公益有受侵害之虞但尚未实际发生时对侵害行政行为提起诉讼。

（三）不以诉讼“发起人”即公民与被诉行政行为有直接利害关系为要件。公民为维护公益，可以就无关自己权利及法律上利益的事项，对行政主体的行为“发起”行政公诉。

根据传统的“诉的利益”理论，原告起诉只能就与自己权利或法律上利益有直接关系为限。但在现实中，仅仅依靠直接利害关系人来解决社会所面临的个人利益的自我保护问题有时是不充分的，特别是在社会公共利益遭受侵害的情况下，与行政行为有直接利害关系的人往往是行为的受益者。受益者对致使其受益的行政行为起诉的积极性能有多大可想而知。而且，在某一特定问题上，有直接利害关系的人并不一定代表全社会的利益。所以，为了维护社会公益，应允许与自己无直接法律利害关系的公民，可就违法行政行为而发起诉讼。

笔者认为，在行政公益诉讼中，公共利益的直接侵害主体可分为两类：一类是行政主体，此种情况下行政主体的侵害行为一般表现为作为。另一类是非行政主体，包括自然人、法人和其他性质的组织。如某企业排放超标污水，当地环保局却置之不理，以致大片农田受损，地下水变质。公益的直接侵害主体是污染企业，但该企业的侵害行为却以环保局不履行监督职责为前提。这里的行政主体是公益侵害行为的间接主体，其不法行为表现为作为和不作为两种形式。做出此种分类的意义在于：

首先，有无“直接利害关系”应是指普通公民相对于行政主体的违法行为而言，而非相对于公共利益的直接侵害主体。因为两者有时并不一致。例如上述所举案件中，遭受损失的农民相对于环保局的不作为而言不具有直接利害关系，但其相对于直接侵害主体——污染企业却是直接利害关系人。

其次，在公共利益的直接侵害主体为行政主体时，无直接利害关系的公民只能发起行政公诉，而不能以自己的名义提起诉讼。当公益的直接侵害主体是非行政主体时，又有两种情况：一是虽相对于行政行为无直接利害关系，但与直接侵害行为有直接利害关系的公民可选择直接以直接侵害主体为被告向法院提起诉讼，此时的诉讼虽在效果上保护了公共利益，但因诉讼目的非公益而不是真正的行政公益诉讼。但该种情况下违法行为的行政主体可与直接侵害行为主体一起，成为案件的共同被告。二是普通公民对行政主体（间接侵害主体）的不法行政行为发起行政公益诉讼。也就是说，与直接公益侵害行为有直接利害关系的公民有其他诉讼和行政公益诉讼两种选择。一般说来，当只有侵害之危险或者侵害比较微小时，他们会选择前者；当侵害已经发生或侵害比较严重时，则大多选择后者。

（四）行政公益诉讼的“启动权”由公民享有，而特定机关享有起诉权，具有原告资格。

所谓“启动权”，是指公民针对侵害公共利益的行政行为，不能直接向法院起诉，而只能向特定机关“告发”，由特定机关依法决定是否起诉。

不赋予普通公民行政公益诉讼的原告资格，是因为这涉及到法律价值的衡量问题。在法律水平（包括法律制度、法律体系、法律文化以及公民的法律素质和意识等）较高的情况下，普通公民享有起诉权，确实有利于在广泛范围内更高效地保障公民权益，制约政府权力，而不必担心引起滥诉。但在法律水平较差的情况下，则很可能出现滥诉，降低行政效率。

我们两千多年的封建传统，较低的经济 发展水平，整个法律体制的不完善，以及公民法律素质和意识的相对欠缺，决定我们暂时不能赋予普通公民行政公益诉讼的原告资格。因此，依我国现状，为了诉讼经济和防止滥诉，应将行政公益诉讼的起诉权交由具有专门知识的特定机关。

享有行政公诉起诉权的特定机关主要指检察机关，其以公益代表人的身份为维护公益而提起公诉。根据宪法规定，人民检察院是国家的法律监督机关，有权对一切违反法律的行为进行监督。从检察院的实际功能也可看出，其主要职能保护国家和公共利益。因此，检察机关享有行政公诉的起诉权符合宪法规定，并充分了检察机关的应有职能。

在某些情况下，也可允许公益性社会团体或自治性组织对行政机关侵害社会公益的行为提起诉讼。现实生活中，某些社会团体的成员在社会上往往处于弱者的地位，如消费者，残疾人等，他们的利益由于自身的弱势而只能依赖其所属团体的维护。该类团体或组织的主要作用就是维护其成员利益，并且在工作过程中积累了大量经验，因此可以达到更好的维护公益而又防止滥诉的目的。此外，行业协会对行政机关明显损害该行业职业人员的利益的行为也可以直接向法院提起行政公诉。

检察机关是否提起行政公诉的决定，应依照法律的规定做出。因此，行政公益诉讼必须以法律有特别规定为前提，明确规定行政公诉的原告资格、受案范围和受理条件，防止特定机关滥用诉权，影响 行政行为的效率。笔者建议，立法者应首先制定专门的《行政公益诉讼法》单行法律，以做到有法可依。检察机关必须依照法律和法定程序对公民的起诉请求进行审查，而不能专断独行。其审查范围主要包括行政主体的行政行为是否违法，社会公益是否遭受了行政行为的侵害或有侵害之危险，以及是否超过一般行政诉讼的范围等。检察机关对以上事项只进行初步审查，以衡量判断是否达到诉的标准。经审查后，拒绝起诉请求的，应书面通知请求人，

并告知理由。被拒绝请求人不服可以向上一级检察机关复议一次。检察机关决定起诉后，并不当然导致诉讼开始。与其他诉讼一样，由法院最终决定受理与否。起诉一旦受理，检察机关便与普通行政诉讼的原告一样，享有相同的诉讼权利，履行相同的诉讼义务。同时为了行政效率考虑，即使是检察机关提起的公诉，仍应贯彻“诉讼不停止执行”的原则。

检察机关一般是应“告发人”公民的请求而提起行政公益诉讼，其也可以直接依职权而主动向法院提起此类诉讼。由于中国传统的明哲保身的处世哲学，以及现实中与政府打官司“赢了官司，输了一辈子”的不合理现状，公民在面对行政机关侵害社会公共利益的作为或不作为时往往敢怒不敢言，或是出于“多一事不如少一事”的考虑，无人问津，更不会发起行政公诉。因此，当检察机关认为某行政行为侵害或可能有害社会公益时，可依法主动向法院提起行政公益诉讼。但此项职权的行使，必须受到法律的严格限制，以免造成司法权对行政权的过分干预，而降低行政效率。另外，为鼓励公民与不法行政行为作斗争，维护公益，对原告胜诉的行政公诉的“告发人”应给给予适当的物质奖励。

行政公益诉讼在我国目前还只停留在理论层面，对普通公民来说还是一种陌生的行政诉讼形式，行政法学界也未对其表现出足够的应有重视和进行深入的研究，这也从一个侧面反映出我国的公民权利保障和公共利益保护意识还有待加强。但是，没有行政公益诉讼的诉讼制度是不完整的，没有行政公益诉讼制度，国家和社会公共利益就不能得到彻底和有效的保障。因此，当前在我国建立行政公益诉讼制度具有紧迫的必要性和可行性！

## 行政民事公益诉讼工作计划篇四

公益诉讼制度是为纠正公共性违法行为，保护公共利益而采取的一项司法救济措施。其在国外已被广泛接受，并形成了较为成熟的诉讼制度。随着我国社会和法制的发展，建立行

政公益诉讼制度逐渐成为当前我国诉讼领域关注的一个重要课题。行政公益诉讼制度的设立不仅关系到我国国家社会公共利益的有效维护，还有利于我国司法制度的进一步完善。公益诉讼在我国的立法和司法实践领域还可以说是一片盲区，当前已有很多学者开始了对公益诉讼制度的研究，但仍存在很多理论上的难题需要进一步加以探讨。

公益诉讼；公共利益；原告资格；受案范围

传统法学理论中一般不认为社会公共利益是一种独立的利益，比如边沁强调“社会所具有的利益不能独立于或对抗于个人的利益”，他认为社会利益只意味着“组成社会的各个成员的利益之总和”。但是否认社会公共利益独立存在的观点是不符合现代社会的客观实际的。因为在现代社会生活中，公共产品和公共权利是客观存在的，公共事务也是必不可少的。

需要强调的是，公共利益在不同社会关系领域、不同法律部门，各有侧重，各有不同表现。如在劳动法和消费者法方面，公共利益侧重于社会弱者的利益；在环境法和资源法方面，则侧重于社会资源的合理保存和利用；在刑法和治安法方面，公共利益的含义则侧重于社会秩序的和平与安全。

关于谁为适格原告的研究有很多，代表性的观点如：认为检察机关可以代表国家提起公益诉讼；消费者保护组织、环境保护组织等社会团体可以对该领域内发生的案件提起诉讼；公民个人也有权提起诉讼，但限制有二：应先向行政机关举报或投诉；应当提供有关证据。其中关于检察机关能否代表人民提起公益诉讼一直以来是一个研究热点，专门性研究文章有不少，如“公益诉讼”课题组著《检察机关提起和参与民事行政公益诉讼资格探讨》这些研究者普遍认为检察机关应当介入公益诉讼，并对如何介入也进行了一定的探讨。

（一）检察机关的公诉人资格。检察机关作为国家的法律监督机关，在行政程序意义上的监督应该是全面的、完整的，

现阶段的行政诉讼监督实际上是一种尝试性监督，具有不完整性。因此，完整的行政诉讼检察监督应当贯穿于整个行政诉讼活动，不仅包括对生效裁决提出抗诉的事后监督，而且包括对行政诉讼的事中监督以及对起诉活动的事前监督，即借鉴刑事公诉制度，当行政行为损害国家利益和社会公共利益时，由检察机关对行政机关提起行政公诉。

（二）公民的原告资格。当行政行为损害国家利益并不直接损害公民个人利益时，公民是否具有起诉资格？丹宁勋爵在《法律的训诫》一书中指出，普通的个人可以到法院进行起诉，只要他在正在进行的案件中有“充分利益”。可以说，面对维护国家利益和社会公共利益的公民，如果不给予司法救济，仍将其拒绝于法院大门之外的话，这样的法律是令人怀疑也是令人感到悲哀的。

（三）社会团体的原告资格。社会团体是指具有某种共同目的、利益以及其他共同特征的人通过一定形式组合起来的互益组织，社会团体的主要功能是对成员利益及社会公益的维护，以及对政府活动的参与和监督。与公民个人的起诉资格相比，社会团体具有公益性团体优势，具有诉讼能力优势。

现实生活中，公益诉讼的困境之一就是法院以各种理由不予受理案件，公共利益因此而得不到维护和保障。所以多数研究者认为法院有必要拓宽受案范围。其受案范围大致可拓宽为：

（一）抽象行政行为。世界上很多国家都把抽象行政行为作为司法审查的对象。随着我国行政诉讼制度的发展，将抽象行政行为纳入司法审查的范围，是大势所趋。由于抽象行政行为是针对不特定对象作出的、具有普遍约束力的规范性文件，其涉及面广，影响的相对人较多，允许对抽象行政行为提起公益诉讼，实现事前救济，可以避免事后无法救济的可能性，同时也符合诉讼经济的原则。

（二）行政不作为。根据我国现行行政诉讼法的规定，对不作为提起的行政诉讼，必须是这种不作为侵犯了相对人的个人利益。但是，当行政不作为侵犯国家利益和社会公共利益时，由于不存在明确的受到侵害的利害关系人，按照现行行政诉讼法的规定是无法得到救济的，而行政机关这种“不审讯、不予裁决，或拒绝审讯、拒绝裁决，与错误的裁决具有同样的危害性。”因此，这种损害国家利益和社会公共利益的不作为，应当纳入公益行政诉讼的范围。

（三）公益性行政行为。由政府出资兴建公益设施、实施公益性行政行为的情况下，他人能否以资金浪费、违法使用或决策失误等为由对政府决定提起行政诉讼？有必要基于公共利益的维护，允许对损害国家利益和社会公共利益的行为提起公益诉讼。

（四）授益性行政行为。现代社会中的每一种资源都具有有限性，对直接相对人的授益性行为，对于其他人来说，则往往表现为无益性或损益性。

（五）积极行政行为。积极行政行为就是要求行政机关依据法定职权，在不需要行政相对人申请的情况下即作出行政行为。相对来说，积极行政行为容易造成侵权，但是，当行政机关或其工作人员基于地区利益、部门利益和个人私利行政时，往往是借行政行为之名，以侵害国家利益和社会公共利益为代价而为相对人谋取利益，出现行政机关与违法犯罪分子相勾结，以行政处罚等合法形式谋取非法利益，损害国家利益和社会公共利益。更应置于公众监督之下。

从理论上分析，由于原告资格的扩大，便存在原告滥用诉讼权利的可能。但是，由于公益行政诉讼的案件范围是特殊限定的，仅限于对侵害国家利益和社会公共利益的行政行为提起的诉讼，因此，造成滥诉的可能性相对较小。即便如此，仍需要防止滥用诉权。如前所述，没有赋予企事业单位和其他组织提起公益行政诉讼的主体资格，便是基于这样一种考

虑。除此之外，规定滥用诉权的侵权责任，也是防止滥用诉权的途径。

总之，行政公益诉讼制度作为新型的制度，是非常复杂的制度。确立这一制度不仅要求理论上的探讨，更需要立法、司法上的重视和支持。尽管在我国要真正建立起这一制度还有很长的路要走，还需要社会各界更多的关注，而且随着社会的发展、时代的进步，以及我国法治化进程的加快，必将推动我国公益诉讼制度的建立和完善。

## 行政民事公益诉讼工作计划篇五

本院在履行××职责中发现，××（当事人）××行为损害社会公共利益。本院于××年×月×日立案，××年×月×日履行公告程序（或者其他诉前程序）。现已审查终结。

### 一、当事人基本情况

当事人：……（自然人写明姓名、性别、出生年月日、身份证号码、民族、职业或者工作单位及职务、住址等；对于被告为单位的，写明单位名称、住所地、法定代表人姓名、职务等）。

### 二、案件基本情况

#### （一）案件线索来源情况

……（写明案件线索来源情况）。

#### （二）社会公共利益受到损害情况及证据

……（写明社会公共利益受到损害的情况，并列明证据及证明目的。检察机关调查取证的，应说明调查收集证据情况，如何时何地采用何种调查手段对哪些证据进行了调查收集）。

### （三）违法行为情况及证据

……（写明当事人违法行为情况，并列明证据及证明目的。检察机关调查取证的，应说明调查收集证据情况，如何何时何地采用何种调查手段对哪些证据进行了调查收集）。

### 三、公告程序情况

……（写明公告或者其他方式的诉前程序的方式、时间等）。

### 四、跟进调查情况

……（写明公告等程序后法律规定的机关和有关组织或者英雄烈士等的近亲属的反馈、起诉情况，以及公告期满后当事人的违法行为和社会公共利益受损情况）。

### 五、审查终结意见

承办案件的检察官办案组认为，……（结合审查认定的案件情况，依照法律、法规和司法解释相关规定，详细论述本案是否符合提起民事公益诉讼的条件）。

综上所述，××（当事人）××行为……（概括说明是否符合提起民事公益诉讼的条件，若符合提起民事公益诉讼条件是否由本院提起诉讼。）现根据《xxx民事诉讼法》第五十五条第二款和《人民检察院公益诉讼办案规则》第九十五条（或者第九十六条或者第十六条）的规定，建议……（提出审查处理建议，决定终结案件或者提起民事公益诉讼或者移送其他院审查起诉）。

### 六、其他需要说明的情况

……（写明本案其他需要说明的情况，如案件风险评估、领导批示等其他重要情况）。

承办人：××□××

××年×月×日

## 制作说明

一、本文书根据《xxx民事诉讼法》第五十五条第二款、《人民检察院公益诉讼办案规则》第九十四条的规定制作。由检察官在审查起诉阶段对案件审查、讨论完毕后制作审查报告时使用。

二、审查报告应当全面、客观、公正的叙述案件事实，依据法律规定提出处理建议。