

分类号：
学号：20222102004

密级：
单位代码：10759

石河子大学

硕士学位论文



安全生产行政公益诉讼问题研究

学位申请人	王江凤
指导教师	朱辉教授
申请学位类别	专业硕士
专业名称	法律（非法学）
研究领域	行政法与行政诉讼法学
所在学院	法学院

中国·新疆·石河子

2025年5月

分类号：
学号：20222102004

密级：
单位代码：10759

石河子大学

硕士学位论文



安全生产行政公益诉讼问题研究

学位申请人	王江凤
指导教师	朱辉教授
申请学位类别	专业硕士
专业名称	法律（非法学）
研究领域	行政法与行政诉讼法学
所在学院	法学院

中国·新疆·石河子

2025年5月

**Research on the Administrative Public Interest Litigation Issues for
Safety Production**

A Dissertation Submitted to

Shihezi University

In Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of

Master of Law

By

Wang Jiangfeng

Administrative Law and Administrative Litigation Law

Dissertation Supervisor: Prof. Zhu Hui

May,2025

石河子大学学位论文独创性声明及使用授权声明

学位论文独创性声明

本人所呈交的学位论文是在我导师的指导下进行的研究工作及取得的研究成果。据我所知，除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含其他个人已经发表或撰写过的研究成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中作了明确的说明并表示谢意。

研究生签名： 王江凤 时间： 2015 年 5 月 28 日

使用授权声明

本人完全了解石河子大学有关保留、使用学位论文的规定，学校有权保留学位论文并向国家主管部门或指定机构送交论文的电子版和纸质版。有权将学位论文在学校图书馆保存并允许被查阅。有权自行或许可他人将学位论文编入有关数据库提供检索服务。有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

研究生签名： 王江凤 时间： 2015 年 5 月 28 日

导师签名： 李生学 时间： 2015 年 5 月 28 日

摘要

安全生产行政公益诉讼作为行政公益诉讼制度在安全生产领域的延伸，它以预防性要求为价值导向、谦抑性规范为权力约束、效率性机制为程序支撑，承载着维护社会公共利益、强化行政监管效果以及预防重大安全风险等多重功能。但其作为新兴制度实践，运行过程中暴露出法律规范供给不足以及司法机关能动履职行为与谦抑行权原则间的价值平衡难题。具体而言，由于立法对“安全生产”“生产经营单位”等核心术语界定模糊以及法律关系竞合冲突客观事实的存在，安全生产行政公益诉讼在司法实践中出现案件范围泛化倾向。检察建议作为诉前程序的核心工具，其制发需平衡法律监督与行政自主权的边界，但现有规定对建议对象选择、内容详略度等要素缺乏统一标准，削弱了监督刚性。而对行政机关是否履职这一事项的审查，成为案件是否应进入诉讼程序的关键。实践中对这一问题的判断，既存在对“不依法履行法定职责”认定标准的分歧，也面临因对履职结果过分强调而忽视阻却事由的困境。此外，判决结果“格式化”倾向不仅体现在“确认违法判决”的泛化适用与“确认违法判决+履行判决”模板化方面，更表现为判决内容粗疏、说理不足等症状。这一问题既源于部分司法机关对诉讼功能的认知偏差，更反映出风险预防功能与司法终局性之间的张力。破解这些难题，既需要立法层面的制度重构，也依赖于司法实践中的机制创新，更呼唤理论界对安全监管与公益诉讼契合度的持续探索。针对上述问题，本研究提出通过立法与司法解释明确核心概念、出台指导性案例对法律竞合情况进行论证、分层方案设计以明晰检察建议对象选择、设置检察建议内容要素清单、具化行政机关不依法履职判断标准、破除判决结果“格式化”窠臼等完善路径，以期优化安全生产行政公益诉讼制度设计与提升其实践效能，并为有效应对安全生产领域的复杂挑战提供学理智慧。

关键词：行政公益诉讼；安全生产；检察建议；不依法履行法定职责；判决结果

Abstract

As an extension of the administrative public interest litigation system in the field of safety production, administrative public interest litigation for safety Production is guided by prevention requirements, constrained by judicial deference and restraint regulations, and supported by efficiency mechanisms. It carries multiple functions such as safeguarding public interests, enhancing the effectiveness of administrative supervision, and preventing major safety risks. However, as an emerging institutional practice, it has revealed issues such as insufficient legal norm supply and the judicial authorities' challenge in balancing the principles of proactive performance and restrained exercise of power during its operation. Specifically, due to the ambiguous definition of core elements such as "work safety" and "production and operation units" in legislation and the existence of objective facts of legal relationship conflict, the judicial practice of administrative public interest litigation for safety production shows a tendency of generalization in case scope. Then, as a core tool of the pre-litigation procedures, the issuance of procuratorial suggestions needs to balance the boundaries between legal supervision and administrative autonomy. Nevertheless, the current provisions lack unified standards for elements such as the selection of the suggested object and the details of the content, weakening the rigidity of supervision. The review of whether administrative organs have fulfilled their duties is the key to determining whether a case enters the litigation process. In practice, the judgment on this issue not only involves differences in the recognition standards of "failure to perform statutory duties in accordance with the law", but also faces the dilemma of overemphasizing the results of performance while neglecting the justifiable cause. Moreover, the formalization tendency of judgment results is not only reflected in the generalized application of "Confirmation of Illegality Judgment" and the fixed template of "Confirming Judgment of Illegal and Mandatory Judgment ", but also manifested in the vagueness of judgment content and the insufficiency of reasoning. This problem not only stems from the cognitive bias of some judicial organs towards the function of litigation, but also reflects the tension between the risk-prevention function and the finality of judicial decisions. To solve these problems, it is necessary to reconstruct the system at the legislative level, rely on mechanism innovation in judicial practice, and call for continuous exploration by the theoretical circle on the fit between safety supervision and public interest litigation. In response to the above problems, the thesis proposes improvement paths such as clarifying core concepts through legislation and judicial interpretations, issuing guiding cases to argue for legal conflict situations, designing hierarchical plans to clarify the objects of procuratorial suggestions, setting up a list of elements for procuratorial suggestions, concretizing the standards for determining administrative organs' failure to fulfil their duties in accordance with the law, and breaking the formalization stereotype of judgment results. The purpose of these improvement suggestions is to optimize

the design of the administrative public interest litigation system for production safety and enhance its practical effectiveness, even provide academic wisdom for effectively addressing complex challenges in the field of production safety.

Key words: Administrative public interest litigation; Safety production; Procuratorial suggestions; Failure to fulfil statutory duties in accordance with the law; Result of judgment

目录

摘要.....	I
Abstract.....	II
绪论.....	1
一、研究背景.....	1
二、研究意义.....	2
（一）理论意义.....	2
（二）现实意义.....	2
三、研究现状.....	3
（一）国内研究现状.....	3
（二）国外研究现状.....	6
（三）研究述评.....	7
四、研究方法.....	8
第一章 安全生产行政公益诉讼概述.....	9
一、安全生产行政公益诉讼的概念界定.....	9
（一）安全生产行政公益诉讼的概念解析.....	9
（二）安全生产行政公益诉讼关联概念的区分.....	11
二、安全生产行政公益诉讼办案原则.....	12
（一）预防性原则.....	12
（二）谦抑性原则.....	12
（三）效率原则.....	13
三、安全生产行政公益诉讼功能.....	13
（一）公共利益保护功能.....	14
（二）行政监管补强功能.....	15
（三）风险预防功能.....	17
第二章 安全生产行政公益诉讼现状检视.....	18
一、安全生产行政公益诉讼的立法现状考察.....	18
二、安全生产行政公益诉讼的司法现状考察.....	20
（一）数据统计分析.....	21
（二）案例样本考察.....	22

第三章 安全生产行政公益诉讼的问题研判	30
一、办案领域边界不清	30
(一) “安全生产”向“公共安全”泛化	31
(二) “生产经营单位”认定偏差	32
(三) 法律关系竞合带来的认定难题	32
二、检察建议适用规则规范性不足	33
(一) 检察建议对象选择不明	33
(二) 内容详略度把握不准	35
(三) 检察建议缺乏强制属性	36
三、对行政机关“不依法履职”审查失准	37
(一) 对行政机关“不依法履职”程度的认识不统一	38
(二) 对行政机关履职结果的过分强调	38
四、判决结果存在“格式化”倾向	40
第四章 安全生产行政公益诉讼的完善路径	42
一、厘清办案领域边界	42
(一) 通过立法与司法解释方式对核心概念予以界定	42
(二) 出台指导性案例对竞合情况进行论证	44
二、规范检察建议的适用规则	45
(一) 分层方案设计以明晰对象选择	45
(二) 设置内容要素清单	46
(三) 提升检察建议执行的强制力	47
三、具化行政机关“不依法履职”判断标准	48
(一) 从实质性依据入手，重点关注职责清单	48
(二) 从客观事实出发，科学认定阻却事由	49
四、破除判决结果“格式化”窠臼	50
结语	52
参考文献	53
致谢	60
作者简介	61
导师评阅表	62

绪论

一、研究背景

安全生产事关人民群众生命财产安全，事关改革发展稳定大局。然而，重大安全生产事故频发的事实，暴露了我国安全生产领域存在的诸多突出问题：企业主体责任落实不到位、政府监管存在薄弱环节、社会监督机制不健全等。这表明，传统的行政管理模式已难以有效应对日益复杂的安全生产形势，新的制度机制亟待引入，强化安全生产领域的法律监督势在必行。在此背景下，兼具司法能动性与社会治理效能的行政公益诉讼制度，逐渐成为破解安全生产治理困局的关键突破口。相较于传统行政监管的单向性与滞后性，该制度通过检察机关的法律监督角色，构建了以权力制约权力的动态平衡机制，其既能在前端化解系统性风险，又能倒逼行政机关依法全面履职，这种制度特性恰恰契合了安全生产领域对协同治理与长效监督的迫切需求。

我国安全生产行政公益诉讼制度的发展历程呈现出实践探索先行、试点逐步推广、立法最终确认的渐进式发展特点。在此过程中，以预防性司法为核心、以协同治理为支撑的现代化治理模式逐渐形成。法律对实践需求的积极回应以及司法对行政履职的有效推动，充分彰显了我国安全生产行政公益诉讼制度的强大生命力与显著优势。

2016年12月，中国政府网公布了《中共中央、国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》，该意见明确指出要“研究建立安全生产领域民事和行政公益诉讼制度”。随后以一些省份为标杆的试点活动逐步展开。2017年《行政诉讼法》新修，其中第25条第4款作为新增条款，对检察机关在行政公益诉讼中的起诉主体资格予以明确，标志着我国司法权介入公共利益保护的制度框架从试点探索走向法治化、常态化。遗憾的是，该新增条款采用不完全列举形式对生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护以及国有土地使用权出让四大领域进行明示，并未对安全生产的公益诉讼地位进行认定，并没有明确将其纳入受案范围中来。直到2021年《安全生产法》新修，其增设的行政公益诉讼条款（第74条第2款）才为安全生产行政公益诉讼制度提供了确实的法律依据。这一条款的规定有利于充分发挥行政公益诉讼制度的独特价值，用法治思维和法治方式推动安全生产责任制落实到位。但从另一角度来说，单一条款、寥寥数语在应对安全生产这一事关人民群众生命和财产安全，涉及重大国家和社会公共利益的复杂问题仍显简略，相关的法律解释仍有较大空间。

与立法进程的谨慎迟缓不同，以检察院主导的安全生产行政公益诉讼实践呈现快速

发展态势。截至 2025 年 2 月底，最高检单独或与其他部门联合发布 44 个安全生产行政公益诉讼典型案例，这些案例凸显了检察机关对预防性司法理念的重视、对新业态新问题的关注以及在办案中更加注重用好多元化监督手段，推进溯源治理、综合整治的风格。值得注意的是，该项制度的实务热度已通过最高检网上发布厅公布的数据得到印证：仅 2021 年 9 月至 2023 年 8 月两年间，全国检察机关立案办理安全生产领域公益诉讼案件 4 万余件，办案规模呈指数级增长态势。

不过，由于安全生产行政公益诉讼仍属新兴诉讼领域，其在理论和实践中仍存在诸多难题。例如，安全生产领域的边界如何界定？诉前程序中检察建议的制发对象、内容详略度及法律效力如何？不依法履行法定职责这一关键问题的认定标准是什么？诉讼阶段的判决结果有无问题？这些问题都亟待深入研究。

二、研究意义

（一）理论意义

法律制度的有效实施离不开强大的理论支撑，而当前我国安全生产行政公益诉讼的理论研究基础仍显薄弱，本文通过聚焦以下问题，做出对该制度理论体系针对性补强的探索。第一，现有研究多聚焦环境、食药等传统领域，对安全生产领域关注度稍显不足。本研究通过系统梳理安全生产行政公益诉讼的概念内涵、关联概念区分、案件办理原则及功能所在，揭示了该制度在行政公益诉讼体系中的独特定位。第二，学界对安全生产行政公益诉讼范围界定、不依法履行法定职责的认定标准等基础问题仍存分歧，本文通过对既有研究成果的整理，一定程度上可以推动概念厘清与标准确定的规范化。第三，针对实务中暴露的办案领域边界不清、诉前检察建议适用规则规范性不足、诉讼阶段判决结果存在“格式化”倾向等结构性缺陷，现有研究关注度不足且尚未形成体系化的解决方案。本研究在采用案例分析法的基础上追寻问题的缘由，从制定立法司法解释、出台指导性案例、设置要素清单等角度入手，提出了一些相对具体的完善建议，对实务问题进行学理上的回应。

（二）现实意义

本研究立足我国安全生产治理实践需求，聚焦制度运行中的痛点问题，具有一定的应用价值：其一，有助于规范司法裁量基准体系。针对办案领域泛化问题提出的“核心概念立法界定+指导性案例动态补充”的双轨制解决方案，可以为检察机关统一办案标准提供一定的操作指引。其二，有利于优化检察监督效能。本文提出的检察建议对象分

层适用机制与要素清单制度，可切实解决当前检察建议对象选择不明、内容详略度把握不准等实践难题；提出的如纳入行政机关绩效考核体系等检察建议强制力提升路径，能够增强法律监督的刚性约束，推动检察监督从“软建议”向“硬约束”转型。其三，助推政检协同治理机制建设。本文通过要素拆解法对行政机关法定职责予以厘清，既明晰了司法权对行政权的监督边界，又为行政机关自我规制提供规范指引。构建的阻却事由类型化标准可提升行政机关履职积极性，有利于促进检察机关与行政管理部门形成治理合力。其四，服务国家安全生产治理现代化。研究提出的判决结果去格式化改革方案中，对安全生产专业判断标准予以引入，可提升司法裁判对实质安全的保障能力。

三、研究现状

（一）国内研究现状

根据中国知网总库数据显示，以“公益诉讼”为主题的文献有 3.29 万篇，以“行政公益诉讼”为主题的文献有 4,608 篇，而以“安全生产公益诉讼”为主题的文献仅有 283 篇，其中学术期刊 124 篇，学位论文 69 篇。以“安全生产行政公益诉讼”为主题的文献量进一步缩减，仅为 127 篇，且多为理论研究，理论与实践案例结合研究较少。从发表时间来看，2017 年到 2019 年底的文献量共计 7 篇，数量较少。从 2020 年开始，该主题的文献量稳中有增，年均量为 30 篇左右，且研究内容趋于细化。以 2021 年《中华人民共和国安全生产法》（以下简称《安全生产法》）新修为分界点，该主题的研究热点有重大变化。

《安全生产法》修订前，“安全生产是否可纳入行政公益诉讼受案范围”这一议题是安全生产行政公益诉讼制度的研究热点。对于这一话题，学者大多给出肯定回答，分歧较小，只是侧重点略有不同。例如，有学者从安全生产的公益性与同质性两大特点出发，结合我国法治建设内在规律和要求，力证安全生产可归入公益诉讼“等外”范围^①。

学者林鸿潮等从“3·21”响水爆炸事故暴露的监管短板入手，对当前我国安全生产监管需求、能力和意愿的结构性失衡现状进行总括性描述。在此背景下，他提出“有必要在安全生产领域引入行政公益诉讼制度，以加强对安全生产监管部门的履职监督”的观点。^②也有学者通过司法解释扩大检察公益诉讼等外领域、适时修订《安全生产法》以及明确安全生产领域检察公益诉讼的启动标准来阐述安全生产领域检察公益诉讼制

^① 参见唐张：《公益诉讼“等外”领域探索——以安全生产领域为视角》，载《人民检察》2020年第7期，第70页。

^② 林鸿潮、赵艺绚：《论安全生产行政公益诉讼——从“3·21”响水爆炸事故暴露的监管短板说起》，载《西南民族大学学报（人文社科版）》2020年第1期，第44页。

度构建^①。还有学者在论证安全生产行政公益诉讼必要性、合法性、可实践的基础上，提出“应在立法、执法、司法三个领域强化诉前程序释说法理，并通过普法教育推动监管工作的落实”^②观点。

《安全生产法》修订后，文献内容主要集中在以下四方面：

1. 安全生产行政公益诉讼范围的厘定

对于安全生产行政公益诉讼的范围界定，学界有“大安全说”与“小安全说”之争。“小安全说”主张其适用范围应严格限于生产经营单位的安全生产活动，例如工厂、矿山等生产场所的安全隐患。非生产经营单位的安全问题（如居民小区消防、公共场所交通安全）不属于《安全生产法》调整范围，应归其他专门法调整。“大安全说”认为，在消防安全、道路交通安全等领域特别法未明确公益诉讼条款时，可兜底适用《安全生产法》。李瑰华学者认为需通过法律修订明确调整范围，因为若完全依据“大安全说”，可能导致法律调整对象泛化^③。黄星任等学者则主张，互联网小微型汽车租赁行业属于安全生产新业态，行政公益诉讼的介入可以缓解行政执法效能不足、协同治理缺位等问题^④。

2. 监管职责的确定

赵艺绚等学者认为，行政机关对安全生产中的风险负有监管职责是诉前程序启动的重要条件。对该职责进行判断应采用综合方式，即将法律规定以及三定方案、权责清单、行政执法计划等规范性文件作为直接依据，若多个部门对同一安全生产事项均具有监管职责，检察机关制发检察建议的对象应为各部门或其共同上级^⑤。周江勇等学者认为，安全生产行政公益诉讼因属于预防性行政公益诉讼，信息壁垒、监督职责厘清困难、履职情况判断不易等问题客观存在，因此应按照“属地监管优先，综合监管和行业监管齐发力”的履职原则来保证监管效果的最大化，同时应采用动态判断方法及引进专业机构来实现对履职情况科学、公正的裁量与判断^⑥。

监管职责的论证为适格被告确定这一难题的解决提供了研究路径。刘艺学者认为，行政公益诉讼中被告主体资格的认定不能机械照搬传统行政诉讼被告适格理论，而需融合监管职能定位、案件受理边界及行政行为性质等多重维度进行系统化分析。在上述要

^① 参见徐本鑫、储源：《安全生产领域检察公益诉讼的制度逻辑》，载《昆明理工大学学报（社会科学版）》2020年第1期，第21-22页。

^② 程东林：《安全生产领域行政公益诉讼建议》，载《中国应急管理》2020年第6期，第36页。

^③ 参见李瑰华：《按照文义解释基本思路，把握安全生产领域行政公益诉讼范围》，载《检察日报》2024年7月29日。

^④ 参见黄星任、钟敏杰、陈宇轩：《互联网小微型汽车租赁新业态安全生产行政公益诉讼探索》，载《中国检察官》2025年第1期，第64页。

^⑤ 参见赵艺绚、林鸿潮：《论安全生产行政公益诉讼的启动》，载《风险灾害危机研究》2021年第2期，第14页。

^⑥ 参见周江勇、张迎：《预防性安全生产行政公益诉讼办案难题和破解路径》，载《中国检察官》2023年第24期，第53-55页。

素体系中，“监管职责”作为核心联结点，其内涵界定成为构建被告适格判定框架的首要环节^①。学者曹冬蕴从安全生产行政公益诉讼隶属客观诉讼的本质出发，对被告适格认定困难的表现进行了分析。他认为，《行政诉讼法》第25条所指的监管职责范围具体包括的内容尚未明确。此外，如果存在职能交叉问题即多个行政机关对同一事项均具有监督管理职责时，将谁作为适格被告才能在最大程度上实现对公益受损事实进行阻止与救济为另一难题。在论述安全生产领域实行“统分式齐抓共管”分工方式的基础上，他创造性地构建了行业监管部门—属地政府—其他非行政主体顺位认定标准^②。林鸿潮学者等则从法律条文本身体出发，对安全生产行政公益诉讼的被告范围做出了限定：对安全生产负有综合管理职责的应急管理部门及交通运输、住房和城乡建设、水利等有关行业及领域所对应的部门为适格被告。

3. 检察建议的性质及优化

学者卢超对检察建议作为诉前程序的重要性予以强调，提出了检察建议在行政公益诉讼制度框架中发挥着双重制度价值的观点。其一，它通过前置性司法程序实现案件分流，能有效优化司法资源配置；其二，它依托后续诉讼程序的制度保障，形成对行政主体的法定威慑效能^③。余凌云学者认为，检察建议并非行政公益诉讼的起诉条件，而是一种先行程序，行政公益诉讼程序的角色定位为检察建议的依托担保。因此，检察建议的对象、目的与内容，与行政公益诉讼的被告、目的与诉讼请求应保持一致性^④。

吴勇学者在肯定检察建议属于行政公益诉讼必经前置程序的基础上，提出了“建立检察建议磋商制度”与“通过走访、召开座谈会等方式规范检察建议说理论证流程”的观点。^⑤刘加良等学者将诉前检察建议与社会治理类检察建议进行区分，并提出诉前检察建议存在适用对象标准不统一、制发频次缺乏规范限制、内容要素不够细化、法律效力缺乏刚性约束、文书公开范围有限等亟需完善的问题。针对以上问题，他们认为应当构建如下规范化体系：在适用对象确定上采用全面覆盖原则，在制发频次上确立单次制发为常规、多次制发为例外的程序规则，在内容构造上力求精细，在程序衔接上实现建议内容与诉讼请求的实质对应，在公开机制上推行全流程透明化公开，以确保检察建议的法定效力与程序价值得到充分释放^⑥。管忠军等学者从安全生产领域角度出发，结合自备储油加油设施系列案件对如何确定检察建议对象进行梳理与论证，以提升检察建议的精准性^⑦。

^① 参见刘艺：《行政公益诉讼被告适格的实践分歧与规则建构》，载《清华法学》2023年第1期，第80页。

^② 参见曹冬蕴：《安全生产行政公益诉讼的适格被告认定标准》，载《中国检察官》2024年第18期，第47-50页。

^③ 参见卢超：《从司法过程到组织激励：行政公益诉讼的中国试验》，载《法商研究》2018年第5期，第27页。

^④ 参见余凌云：《检察行政公益诉讼的理论构造》，载《行政法学研究》2023年第5期，第86页。

^⑤ 吴勇：《能动检察理念下的行政公益诉讼立法》，载《中州学刊》2024年第8期，第79页。

^⑥ 参见刘加良、李畅：《行政公益诉讼诉前检察建议的规则调适》，载《河北法学》2023年第11期，第59-77页。

^⑦ 参见管忠军、唐佳俊、赵辉：《安全生产领域行政公益诉讼诉前程序办理难点问题》，载《中国检察官》2020年第6期，第74页。

4. 行政机关“不依法履行法定职责”的判断标准

学界对该问题究竟采用“行为标准”还是“结果标准”的争论旷日持久。“行为标准”的核心要义是，行政机关需将法定责任切实执行到位，在已采取法律允许的所有监管手段后，即便国家利益或社会公共利益受损的状态尚未消除，也应视为已按法律要求履行职责。金涛等学者提出，因法律对各行政机关在不同领域的监管职责以及发现违法行为所应采取的行政处罚措施一般已作出明确规定，故采取“行为标准”具有合法性与可靠性^①。赞成“结果标准”的学者认为，对行政机关是否履职的判断总体标准为：其是否通过行政手段对损害的发生及时制止，公共利益是否仍处于受侵害的状态，这种标准与诉讼目的实现相契合^②。李瑰华学者从因果关系的角度对“行为标准”与“结果标准”的关系进行了阐述，他提出，在《行政诉讼法》第25条的语境下，“致使”表明的是必然的因果关系，此时公共利益受损的事实得以消除与行政机关不依法履职行为的纠正是一体两面的关系，二者并不矛盾。唯有其他因素的介入并打破这种必然性的因果关系时，“行为标准”与“结果标准”的区分才有意义^③。

针对行政公益诉讼中安全生产这一新兴领域，曹辰等学者在参照以上两个标准的基础上，提出“采取以结果标准说为主、以行为标准说为辅”的新论断。详言之，面对行政机关“是否依法履职”这一问题，应结合行政机关的主观心态与客观实际进行判断。王勇学者认为，对行政机关“是否依法履职”这一问题的判断关系着诉前程序和诉讼程序的有效衔接。在引用裁判文书的基础上，他提出，当前我国司法实践中对该问题的判断存在着审查失准的困境^④。张晓华等学者提出“应全面评判行政机关履职行为”的观点，如果行政机关存在表面应付式履职、程序空转式履职、阶段性履职、选择性履职以及有限手段履职等情形则应作出行政机关未能全面、充分履职的认定^⑤。

（二）国外研究现状

国外学者对行政公益诉讼中原告资格的突破性发展给予了普遍关注，该问题的核心在于如何平衡公益保护与诉讼滥用的风险。美国学者围绕“私人检察总长理论”展开深入探讨。伯纳德·施瓦茨等行政法学者指出，该理论允许公民基于“事实损害”提起诉

^① 参见金涛、吴如巧：《检察行政公益诉讼制度的公正性检视》，载《重庆大学学报（社会科学版）》2020年第4期，第193页。

^② 参见沈开举、邢昕：《检察机关提起行政公益诉讼诉前程序实证研究》，载《行政法学研究》2017年第5期，第49页。

^③ 参见李瑰华：《行政公益诉讼中行政机关“依法履职”的认定》，载《行政法学研究》2021年第5期，第36-37页。

^④ 参见王勇：《安全生产行政公益诉讼诉前程序的优化路径研究》，载《天津师范大学学报（社会科学版）》2023年第6期，第102页。

^⑤ 参见张晓华、丁建萍：《安全生产公益诉讼中行政机关“依法履职”的判断》，载《人民检察》2024年第S2期，第61页。

讼，突破了传统“直接利害关系”原则的限制，标志着公益诉讼从“权利救济”向“利益代表”的功能转向^①。法国行政法学界对越权之诉的研究强调其“客观诉讼”属性。让·皮埃尔·达里厄托等学者分析认为，法国行政法院通过宽泛解释“利益关联”标准，将原告资格扩展至“道义性利益”主体，形成了独特的公益保护模式^②。日本学界则聚焦民众诉讼的法定限制问题，如盐野宏等学者批判日本《行政案件诉讼法》对可诉事项的严格列举，主张通过“法律特别规定”的弹性解释扩大新兴领域的适用^③。

针对安全生产风险的前端治理，国外研究呈现“司法预防主义”转向。美国学者大多认为法院通过“迫在眉睫的危险”标准允许对潜在安全隐患提起禁止令诉讼，但这一机制因过度依赖行政机关的专业判断而饱受“司法谦抑”质疑。法国学者则关注越权之诉在安全生产监管中的预防功能，如对工厂安全许可的“动机审查”可追溯至行政决策的合理性，但其审查强度受限于“明显错误原则”。日本学界近年提出“风险规制诉讼”概念，主张借鉴美国环境公益诉讼中的“风险预防原则”，但在安全生产领域尚未形成系统判例。

（三）研究述评

《安全生产法》修订前后，学界研究视角实现了从“制度必要性证成”向“规则精细化构建”的转型。当前研究在两大核心议题上形成持续论争：其一，在受案范围界定中，“法秩序统一性”与“公益保护周延性”的价值冲突仍未消解，“大安全说”可能引发的法律适用泛化风险与“小安全说”存在的制度供给不足困境形成理论张力；其二，在履职判断标准领域，“行为标准”的规范主义立场与“结果标准”的功能主义导向形成方法论对峙。李瑰华学者从因果关系角度进行解释虽具启发性，但未能彻底解决“多因一果”情形下的责任划分难题。

现有研究的局限如下：第一，既有研究对监管职责与适格被告之间的联系、检察建议对象与适格被告具有一致性予以重点关注，但并未认识到厘清监管职责角度提高检察建议对象选择精准性的重要性。此外，如果检察建议对象认定无误但其缺乏相应执法权及行政资源而无法有效执行检察建议，这一困局又应如何破解值得深入研究。第二，现有研究多集中于检察建议制发或磋商机制等诉前程序事项，对检察建议高采纳率的实践做出回应。但如果对诉讼程序缺乏探讨研究，纸面整改致使司法终局性权威受损、风险评估机制缺失导致风险预防功能虚置等问题将难以得到解决。

^① [美]伯纳德·施瓦茨：《行政法》，徐炳译，群众出版社1986年版，第420页。

^② [法]让·皮埃尔·达里厄托：《行政诉讼的类型化-在中法行政政法学术研讨会上的发言》（2006-05-22）
/blog/maliquun100/index.aspx?blogid=194134（2007-07-01）

^③ [日]盐野宏：《行政法》，杨建顺译，法律出版社1999年版，第432页。