

# 环境行政公益诉讼诉前程序中 “不履行法定职责”的司法认定

张为喆

北京航空航天大学法学院, 北京

收稿日期: 2026年4月28日; 录用日期: 2026年7月2日; 发布日期: 2026年7月10日

## 摘要

在环境行政公益诉讼的司法实践过程中, 诉前程序发挥着重要作用, 但同时也暴露出诸多问题, 特别是在行政机关“不依法履行职责”的职责范围界定、认定标准以及履职期限等方面尤为突出。“不依法履行职责”的范围包涵“违法行使职权”和“行政不作为”。及时回复检察建议仅为程序性义务, 不应作为认定行政机关“不依法履行职责”的标准。在行政机关已做出处罚决定但未申请法院强制时, 亦不能因此认定行政机关“不依法履行职责”。对于行政机关“不依法履行职责”的认定标准, 应采用因果关系理论: 若行政机关履行了检察机关认为其应当履行的职责, 而环境公共利益所遭受的损害亦不会因此减轻时, 则不能认定行政机关不履行法定职责。

## 关键词

环境行政公益诉讼, 诉前程序, “不依法履行职责”, 认定标准

## Judicial Determination of “Failure to Perform Statutory Duties” in the Pre-Litigation Procedure of Environmental Administrative Public Interest Litigation

Weizhe Zhang

Law School, Beihang University, Beijing

Received: April 28, 2026; accepted: July 2, 2026; published: July 10, 2026

## Abstract

In the judicial practice of environmental administrative public interest litigation, the pretrial procedure plays a crucial role, but it has also revealed numerous issues, particularly in defining the scope and identification standards of administrative agencies' "failure to perform duties in accordance with the law" and the time limit for such performance. The scope of "failure to perform duties in accordance with the law" encompasses both "illegal exercise of authority" and "administrative omission". Responding to prosecutorial suggestions in a timely manner is merely a procedural obligation and should not serve as a criterion for determining whether an administrative agency has "failed to perform duties in accordance with the law". When an administrative agency has made a punishment decision but has not applied to the court for compulsory enforcement, it cannot be deemed as "failing to perform duties in accordance with the law". Regarding the criteria for determining whether an administrative agency has "failed to perform duties in accordance with the law", the causality theory should be applied. If the administrative agency has fulfilled the duties that the procuratorial organ believes it should perform, and the damage to environmental public interests has not been mitigated as a result, then it cannot be determined that the administrative agency has failed to perform its statutory duties.

## Keywords

Environmental Administrative Public Interest Litigation, Pretrial Procedure, "Failure to Perform Duties in Accordance with the Law", Identification Criteria

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

2017年,《中华人民共和国行政诉讼法》(后文简称《行政诉讼法》)正式确立了环境行政公益诉讼诉前程序,绝大多数公益损害案件在诉前阶段得以解决<sup>1</sup>。在环境行政公益诉讼中,诉前程序要解决的核心问题,是如何认定行政机关“不依法履行职责”。但在司法实践中,对于“不履行法定职责”的职责范围界定、行政机关履职期限的判断、行政机关“不依法履行职责”的具体认定标准等方面仍存在较大争议,尚未形成统一的标准。

我国的相关法律法规、司法解释中对行政机关行为审查标准的规定也较为笼统,没有进行详细的阐释,导致检察机关对行政机关依法履职的认定没有统一的认识,造成同案不同判的现象。

国内学者对“不履行法定职责”的认定标准上存在较大争议。目前,学者们从不同角度出發,提出了诸如行为标准、结果标准、双重审查标准以及三要件标准等多种方案,其中最主要的是行为标准和结果标准。行为标准要求检察院、法院以负有法定监管职责的行政机关的职权范围、权限和法律依据为参照,对行政机关是否构成不依法履行职责进行判断。结果标准将审查的重点置于行政行为是否使公共利益的危害状态得以制止、损害后果是否消除之上。支持行为标准的代表学者主要有张旭勇[1]、刘超[2]等;支持结果标准的代表学者主要有刘加良[3]等。此外,还存在两阶层标准[4]、复合标准[5]-[7]等其他认定标准。然而,无论是行为标准还是结果标准,均存在一定的局限性。

<sup>1</sup>参见《最高人民法院工作报告(2023)》。

基于此,本文首先从申请强制执行、书面回复检察建议、与违法行使职权和行政不作为的关系三方面对“不履行法定职责”的职责范围进行了界定;其次区分了行政机关履职回复期限与履职完成期限,并对履职期限的弹性适用进行了阐释;最后本文对各个认定标准所存在的问题进行了论述,并提出了因果关系认定标准。

## 2. “不履行法定职责”的职责范围界定

### 2.1. “不履行法定职责”包涵“违法行使职权”和“行政不作为”

本文主张,“不履行法定职责”在概念上涵盖了“违法行使职权”与“行政不作为”。换言之,后两者均可被视为前者的具体表现形式。作为起诉条件的“不履行法定职责”是对诉前程序中“违法行使职权和不作为”的概括与总结。

#### 2.1.1. 立法变迁的视角

试点前相关法律法规的表述中既有“违法行使职权或者不作为”,又有“违法行使职权或不履行法定职责”<sup>2</sup>。但试点后的相关法律法规表述中只有“违法行使职权或者不作为”<sup>3</sup>。从法律条文的变化中可以看出,“不履行法定职责”不等于“行政不作为”,也不能与“违法行使职权”并列,只有认为“不履行法定职责”包涵“违法行使职权和行政不作为”,才更符合立法者的意图和现有的法律体系。

#### 2.1.2. 现有的法律规定

《检察机关行政公益诉讼案件办案指南(试行)》(以下简称《办案指南》)中对于三者的关系有着明确的规定<sup>4</sup>。分析该条文可知,“不依法履职”与“违法行使职权或不作为”表述虽异,实质则同。因此,将两者统一纳入“不履行法定职责”的范畴,是合乎逻辑的结论。

#### 2.1.3. 不对“不履行法定职责”作限缩解释

对于“不履行法定职责”包含“违法行使职权”,学界已经基本达成共识,但对于“不履行法定职责”是否包含“行政不作为”,学界依旧有着较大的争议。

一些学者对行政不作为的概念、义务来源、合法性、作为态度等进行了详细的论述;也有一些学者通过对两者的概念、义务来源、具体形态等进行分析,指出两者具有较大的差异<sup>[8]</sup>。

同时,有学者明确指出“行政不作为”并不包含在“不履行法定职责”中。根据章剑生教授的见解,“不履行法定职责”与“行政不作为”的依据范围存在本质差异:前者基于严格的法定职责,后者则囊括了由行政合同、先行行为等产生的其他义务。这一根本区别,直接导致了行政不作为在性质上的双重性及其概念范围的更大包容度<sup>[9]</sup>。魏琼教授和梁春程博士对此持类似的观点<sup>[10]</sup>,认为行政不作为与不履行法定职责并非包含关系,行政不作为包含“形式的不作为”和“形式上作为但实质不作为”,而“形式的不作为”是不违法的不作为,不包含在“不履行法定职责”中。

认为“不履行法定职责”不包含“行政不作为”的观点实质上是对不履行法定职责进行了限缩解释。无论是法律法规的规定还是在实际案例中,都不会认为不履行法定职责仅仅包括法律、法规、规章的规定,而不包含行政合同、先行行为等其他义务。

<sup>2</sup>如《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》(以下简称《检察院实施办法》)(已失效)和《关于深入开展公益诉讼试点工作有关问题的意见》中使用的表述是“违法行使职权或者不作为”,而《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》中使用的表述则为“违法行使职权或不履行法定职责”。

<sup>3</sup>如《行政诉讼法》第24条第4款、《人民检察院公益诉讼办案规则》(以下简称《办案规则》)第74条、《人民检察院检察建议工作规定》(以下简称《工作规定》)第10条、第21条等。

<sup>4</sup>其在诉前程序的调查内容部分中规定“行政机关不依法履职的事实,即违法行使职权或者不作为的过程、方式和状态。”

对于行政机关的职责来源,在《办案指南》中有较为详细的规定<sup>5</sup>。但除此之外,行政机关的法定职责还包括先行行为、切实保护公益的需要等一系列的义务。在法律规定职责不清但行政机关有能力通过积极作为来避免公益受损的情况下,其不作为即可被视为失职。例如芜湖市镜湖区检察院诉国土资源局案<sup>6</sup>中,法院便基于切实保护公益的需要,依据法律原则和精神而判决行政机关败诉。即使对行政不作为采取广义的定义,认为它包括违法的行政不作为和不违法的行政不作为,其依旧可以包涵在“不履行法定职责”中。

## 2.2. 未申请强制执行不构成“不履行法定职责”

### 2.2.1. 司法实践现状

司法实践中,对于检察机关通过公益诉讼,以监督行政机关确保各类生效行政决定落地的诉求,法院通常予以支持。如最高检指导案例第30号和第32号中,行政机关虽然已经作出了处罚决定,但还没有申请强制执行,检察机关依旧提起了行政公益诉讼,最终行政机关败诉。

实践中未申请强制执行构成“不履行法定职责”的问题,主要是源于检察院对非诉监督方式的忽视和对行政机关的严苛要求。一方面,检察机关在履行法律监督职责时,对非诉监督方式存在认识偏差与重视不足。司法诉讼具有保障性和兜底性,通常应该是在穷尽行政手段之后的最后手段,且非诉监督方式与诉讼相比程序更为简单,效率更高,在行政机关未申请法院强制执行时,检察机关应当优先采用非诉监督的方式解决。

另一方面,对行政机关的履职要求存在僵化理解与过度严苛的倾向。法律虽然规定了行政机关在当事人不履行行政决定时可申请强制执行,但实践中,行政机关是否申请、何时申请,往往需要综合考虑行政决定的可行性、当事人履行能力的变化、社会效果以及成本效益等多种因素,有时选择暂缓或不予申请亦属基于合理裁量的履职表现。然而,部分司法实践却脱离具体案情,对行政机关施加了近乎绝对化的义务要求。

对于未申请强制执行是否构成“不履行法定职责”,很多学者持肯定态度<sup>[11][12]</sup>。有学者认为,行政公益诉讼是检察院和行政机关之间就公共利益保护发生的争议。而行政处理决定的强制执行与公益保护有着直接关系,行政处理决定的强制执行应当纳入行政公益诉讼的案件范围之内,不将申请强制执行的监督纳入行政公益诉讼构成对相关法律规定<sup>7</sup>中“职责”一词的限缩解释,是畏难情绪和回避态度的体现<sup>[3]</sup>。

### 2.2.2. 申请强制执行的监督不应纳入行政公益诉讼

申请法院强制执行确为行政机关的法定职责,行政处理决定的强制执行也与公益保护有着直接关系,同时,行政决定的执行也需要检察机关监督。然而,申请法院强制执行纯属程序范畴,与实体权利义务无关,其核心在于解决生效行政决定的实现路径问题。将非诉执行程序纳入到行政公益诉讼中,不仅会造成司法资源的浪费,还会与现有的法律体系相矛盾。

依据相关法律规定<sup>8</sup>,检察院可以通过快捷有效的非诉监督方式来解决行政机关未申请法院强制执行的问题,没有必要提起行政公益诉讼。

<sup>5</sup>其主要来源于行政机关的主要职权范围、内容、对象、程序;行政机关在履行职责过程中经常适用的法律、法规、规章、内部规则、操作指南、流程指引及技术标准;行政机关对某一违法行为进行查处的法律依据、程序流程、处罚条件、适用情形及处罚措施以及不同行政机关存在职能或者权限交叉时各自的分工及职责。

<sup>6</sup>参见(2016)皖0202行初66号行政判决书。

<sup>7</sup>《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)第25条第4款。

<sup>8</sup>根据《中华人民共和国人民检察院组织法》(以下简称《人民检察院组织法》)第20条第6项和《行政诉讼法》第97条,对于经前置建议后,仍不依法执行或拒绝申请强制执行的行政机关,检察机关可移交有关部门,启动对相关人员失职渎职责任的追究程序。

《办案规则》第 82 条第 2 款中规定，已经制定整改措施，但没有实质性执行的，人民检察院可以认定行政机关未依法履行职责。对于此处的“没有实质性执行”，应当理解为行政机关自身能够采取强制执行措施而没有实质性执行，不应包括向人民法院申请执行的情况，否则是对于行政机关的苛责，不利于行政机关的正常履职。

### 2.3. 未及时回复检察建议不构成“不履行法定职责”

#### 2.3.1. 司法实践现状

在司法实践中，这一问题存有颇多争议。在有些案例中行政机关未回复检察建议被认为构成不履行法定职责，但有的案例中法院则认为未回复检察建议不构成实质性的违法。

如贵阳市观山湖区生态文明建设局环境行政公益诉讼案<sup>9</sup>中，贵阳市观山湖区生态文明建设局依法履行了相应管理职责，但没有及时回复检察建议，检察机关因此认定其未履行法定职责并提起诉讼，最终行政机关败诉。而在珲春市检察院公益诉讼案<sup>10</sup>中，法院则认为，珲春市国土局虽未及时作出书面回复，但其已通过实际行动对检察建议作出了回应，履行了核心义务。因此，该程序瑕疵不构成实质性违法，亦不属于本案审理的标的。

#### 2.3.2. 行政机关及时回复检察建议是程序性义务

行政机关维护公共利益的职责是实质性的，而行政机关对于检察建议的回复义务则是一种程序性义务。公益诉讼的重心在于实效，若行政机关已实质履职并保护了公益，即便未及时回复，其行为本身也已重在落实了检察建议的核心诉求，可认定为事实上的接受。对检察机关的检察建议只作了形式上的书面回复，实际未履行其职责的，则应认定为不履行法定职责。

《中华人民共和国人民检察院组织法》《公益诉讼司法解释》等法律法规和司法解释中对于“应当书面回复”的设计，目的是监督行政机关及时纠正违法行为。在行政机关全面充分履行法定职责并有效保护了公益的情形下，该目的已经实现，检察机关再提起行政公益诉讼便没有了实际意义，且会浪费司法资源。从法理上辨析，检察机关与行政机关在此形成的是监督关系，而非行政法律关系。检察建议的监督属性决定了其非强制性<sup>[13]</sup>。因此，回复行为本身并非《行政诉讼法》所调整的法定职责。未及时回复，自然不构成该法意义上的违法。

同时，根据《办案规则》第 82 条第 1 款的规定，仅程序上的逾期不回复并不等同于未依法履职；必须是在此基础上，实体上也未采取任何有效整改措施的“双重不作为”，才构成违法。

## 3. 对行政机关履职期限的判断

### 3.1. 行政机关在履职期限内难以完成履职

目前我国主要在<sup>11</sup>《公益诉讼司法解释》和《办案指南》对行政机关履职期限进行了规定。

对比之前相关法律<sup>12</sup>中对于行政机关一个月履职期限的规定，现行法两个月履职期限加紧急情况下十五天内的规定更符合司法实践的需求。行政机关完全履职受到自然条件限制，同时还需要经过一定的法定程序，与多个相关部门进行配合。受限于自然规律和资源条件，再加之《中华人民共和国行政强制法》对行政强制措施和行政强制执行规定了很多细致的实施程序，使得行政机关心有余而力不足，很难

<sup>9</sup>参见(2017)黔 0181 行初 8 号行政判决书。

<sup>10</sup>参见(2018)吉 24 行终 104 号行政判决书。

<sup>11</sup>《公益诉讼司法解释》第 21 条第 2 款中规定，行政机关应当在收到检察建议书之日起两个月内依法履行职责，并书面回复人民检察院。出现国家利益或者社会公共利益损害继续扩大等紧急情形的，行政机关应当在十五日内书面回复。《办案指南》中也有类似的规定。

<sup>12</sup>《检察机关提起公益诉讼试点方案》《检察院实施办法》(已失效)。

在一个月的履职期限内满足检察建议的要求。

但在司法实践中，行政机关仍存在在履职期限内难以完成履职的问题。例如集安市检察院公益诉讼案<sup>13</sup>中，恢复方案作出时已是无法植树种林的深冬，此时已不具备进行履职的客观条件，但在履职回复期限到达后，检察机关依旧提起了诉讼。在安康铁路运输检察院公益诉讼案<sup>14</sup>中，行政机关已经向法院提出了强制执行申请，在履行行政执法程序的过程中超过了履职回复期限，检察院依旧对其提起了诉讼。

### 3.2. 区分履职回复期限和履职完成期限

对于行政机关履职期限的认定，多数学者认为行政机关的履职期限过于僵化，应当考虑具体案件中的客观因素，给予行政机关履职期限一定的弹性。刘超<sup>[2]</sup>认为，行政机关完全履职受到自然条件、法定程序、多个相关部门的配合的限制，僵化的履职期限不利于制止和减少环境公益损害。张旭勇指出，行政机关所采取的履职方式不同，直接关联到其后续调查与审查环节的复杂性与不确定性，而这将直接影响到完成整个履职过程所需期限的长短<sup>[1]</sup>。

本文认为，对于《公益诉讼司法解释》中“两个月内依法履行职责，并书面回复人民检察院”的规定，应当看作履职回复期限而非履职完成期限。

履职回复期限可以看作是行政机关对于自己依法履职的成果和所遇到的困难的呈现期间，而非要在此期间完成履职，达到消除公共利益受损的效果。履职完成期限则是具体的行政公益诉讼中，行政机关全面履行法定职责，消除公共利益受损状况的时间期限。

《公益诉讼司法解释》中两个月的履职回复期限只是诉讼程序中的起诉条件期限。而行政机关具体的履职完成期限，则需要检察机关结合实体法的规定以及个案中的具体情况进行判断。例如《气象行政处罚办法》第32条六个月加特殊情况可延长的规定。检察机关和法院如果没能注意到履职回复期限与履职完成期限的区别，便极有可能将诉讼程序中的起诉条件期限错用到实际的具体完成期限中。

### 3.3. 履职期限的弹性设定

#### 3.3.1. 立法和司法实践现状

我国在《办案规则》和《办案指南》中对履职期限的弹性设定进行了规定<sup>15</sup>。由此可见，我国的现行法律中已经规定了行政机关履职期限的弹性设定，在受季节气候条件、施工条件、工期等客观原因限制时，可以根据司法案件的具体情况适当延长行政机关的履职期限。

在司法实践中，已经出现了一些弹性适用履职期限的案例。例如有的案件<sup>16</sup>中，鉴于文物保护修缮工程的特殊性，安宁市文化和旅游局提出，其客观上难以在短期内完全履行法定职责。该答辩意见请求法院充分考虑这一实际困难并作出合理裁判，最终获得了法院的采纳。在珲春市人民检察院公益诉讼案<sup>17</sup>中，法院的审查重点并非履职期限，而是国土资源局的客观状态与客观行为，并据此认定其不存在怠于履职的情形，由此判决驳回了检察机关的诉讼请求。

<sup>13</sup>参见(2017)吉0582行初2号行政判决书。

<sup>14</sup>参见(2016)陕7101行初103号行政判决书。

<sup>15</sup>《办案规则》第七十八条规定，行政机关在法律、司法解释规定的整改期限内已依法作出行政决定或者制定整改方案，但因突发事件等客观原因不能全部整改到位，且没有怠于履行监督管理职责情形的，人民检察院可以中止审查。中止审查的原因消除后，则应当恢复审查。同样的，《办案指南》中规定，对于行政机关已经依法启动行政处罚的立案、调查等程序，尚处于作出行政处罚的法定期限内，则应看其是否在法定期间内作出行政处罚决定，是否存在客观障碍，不能一概认定为未依法履行职责。如对于一些特殊情形，如恢复植被、修复土壤、治理污染等，行政机关主观上有整改意愿，但由于受季节气候条件、施工条件、工期等客观原因限制，行政机关无法在检察建议回复期内整改完毕的，应当继续跟进调查。

<sup>16</sup>参见(2020)云7101行初18号行政判决书。

<sup>17</sup>参见(2017)吉2401行初53号行政判决书、(2018)吉24行终104号行政判决书。

但检察机关和法院依旧存在不顾具体案例中的客观条件，僵硬地适用两个月的履职期限的情形。如集安市林业局不依法履职案<sup>18</sup>、英德市林业局资源行政管理案<sup>19</sup>、山东省沂南县水利局水利行政管理案<sup>20</sup>等案件中，行政机关均积极地履行法定职责以保护公共利益继续受到损害，但由于自然条件、执行程序、需要多部门协作等客观因素没能及时消除对公共利益的妨害，检察机关依旧因此提起了行政公益诉讼。

### 3.3.2. 履职期限弹性适用的考量方面

行政公益诉讼的履职完成期限应当根据个案的具体情形弹性适用。主要可以从以下几个方面进行考量。

1) 自然条件。例如恢复地块原状和土地原有用途、补种林木以恢复林地原状、恢复草原植被等手段受到自然环境的严格制约<sup>[2]</sup>，消除对公益诉讼妨害的期限难以有统一的标准，因此必须具体案件具体考量。

2) 履职方式。履职方式的不同将直接决定调查与审查环节的变数大小，并进一步对履职期限的安排产生影响。在公益诉讼中，行政机关通常依据法定职权主动启动履职程序。在依申请履职的情形下，行政机关的审查任务较为清晰，多数情况下仅需对申请人所提交材料是否满足法定要求进行形式层面的审核或有限度的核实，因此整体履职周期通常较为紧凑。而在依职权的履职案件中，行政机关需主动启动调查程序，其所涉及的主体多元、事项复杂、证据收集范围广泛，整个过程具有较强的开放性与裁量空间。这种调查取证的内在复杂性，客观上要求更充分的履职期限保障<sup>[1]</sup>。

3) 案件事实的复杂程度。鉴于部分案件存在涉案主体众多、事实不清或行为人难以查明等复杂特性，行政机关为彻底查清事实、完成法定程序，其所需时间常常超出常规的两个月期限。为确保证据收集充分、事实认定准确，在此类情形下，对履职期限予以合理延长是必要且正当的。

## 4. “不履行法定职责”的认定标准

### 4.1. 司法实践中没有统一的认定标准

司法实践中对于“不履行法定职责”的认定并没有统一的标准。有的案例秉持结果标准，即将消除危害后果作为行政机关履行职责的必备条件，例如贵阳市观山湖区检察院公益诉讼案<sup>21</sup>、兴仁县环保局行政不作为案<sup>22</sup>等。有的案例则秉持行为标准，即只要行政机关客观上积极履行了职责，不存在不依法履行职责的行为，便不构成不履行法定职责，例如珲春市国土资源局案<sup>23</sup>、十堰市郧阳区林业局案<sup>24</sup>等。

还有的案例采用行为标准和结果标准双重标准，即从行为和结果两个方面判断行政机关是否依法履职，例如宝鸡市环境保护局凤翔分局案<sup>25</sup>、湖南省长沙县城乡规划建设局案<sup>26</sup>等。

### 4.2. 从现行法律法规中难以判断认定标准

依据现行的法律法规，很难判断对于“不履行法定职责”的认定采用何种标准。有的法条采取的是

<sup>18</sup>参见(2017)吉 0582 行初 2 号行政判决书。

<sup>19</sup>参见(2016)粤 1803 行初 179 号行政判决书。

<sup>20</sup>参见(2017)鲁 1321 行初 16 号行政判决书。

<sup>21</sup>参见(2017)黔 0181 行初 8 号行政判决书。

<sup>22</sup>参见(2017)黔 2323 行初 3 号行政判决书。

<sup>23</sup>参见(2017)吉 2401 行初 53 号行政判决书、(2018)吉 24 行终 104 号行政判决书。

<sup>24</sup>参见(2016)鄂 0321 行初 6 号行政判决书。

<sup>25</sup>参见(2017)陕 03 行他 4 号行政判决书。

<sup>26</sup>参见最高人民法院发布第十三批指导性案例之二。

行为标准<sup>27</sup>。还有的法条从行为和结果两个方面判断行政机关是否依法履职<sup>28</sup>。

从法条规定中可以看出，并没有仅仅从结果标准来判断行政机关是否依法履职的法条，检察院和法院单纯以结果标准来认定行政机关不履行法定职责没有合法的依据。

### 4.3. “不依法履行职责”常见认定标准及缺陷

#### 4.3.1. 行为标准

行为标准要求检察院、法院以负有法定监管职责的行政机关的职权范围、权限和法律依据为参照，对行政机关是否构成不依法履行职责进行判断，更多关注行政机关的履职行为，而不过分关注该行为所造成的结果。

行为标准的缺陷主要包括以下方面：1) 行为标准对法律规范的完备性和明确性要求很高，而我国环境行政公益诉讼的法律体系刚刚建立不久，还不够完善；2) 行为标准容易使对公共利益的损害迟迟得不到消除；3) 行为标准内含一种结构性风险，即可能潜移默化地影响法院的中立裁判立场，使其在判断中不自觉地倾向于行政机关，最终演化成为一种基于“同情式理解”的司法审查[3]。

#### 4.3.2. 结果标准

结果标准的审查核心，聚焦于行政行为是否有效制止了对公共利益的危害，并最终消除了损害后果。其最终落脚点在于判断行政机关是否已真正纠正违法行为，并采取实质措施使公益恢复至受侵害前的状态。

结果标准的缺陷主要包括以下方面：1) 结果标准易导致严重分歧，进而拉长法院审判的周期；2) 适用结果标准难以顾及司法实践中个案的具体情况，没有考虑个案中公共利益受到损害的状态是属于短期可消除还是需要较长时间才能消除；3) 结果标准一味强调最终状态，可能忽视了生态保护与修复工作中的客观规律。这种标准不仅过度延伸了检察监督的触角，更可能在实践中强加给行政机关不切实际的履职预期[14]。

### 4.4. 对“不履行法定职责”的认定应采取因果关系理论

认定“不依法履行职责”涉及主体、客体与责任三个要件，其中客体要件的选择直接决定判断标准的走向。关于环境行政公益诉讼的客体，存在两种观点：一是“环境公共利益”，二是“行政监管秩序”。前者多对应结果标准，后者倾向于行为标准。但实际上，环境公共利益是直接客体，行政监管秩序是间接客体；客观法秩序是否受侵害，以环境公益是否受损为前提。二者并非择一关系，诉讼同时承载恢复公益与维护法秩序的双重目标。法条文义上的侧重，容易使人忽略两者关联，陷入行为标准与结果标准之争。

《检察公益诉讼法》第三十五条规定，行政公益诉讼案件中，人民检察院对行政机关违法行使职权或者不行使职权，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的事实负有举证责任。“致使国家利益或社会公共利益受到侵害”的表述，明确体现了行为与结果的因果关联，“致使”一词直接指向“行政机关不履行行为”与“公益损害结果”的引起与被引起关系。因此，采用因果关系标准具有充分的规范依据与理论正当性。该标准的优势在于，一是将行为与结果统一考量，规避单一标准的缺陷；二是契合制度目

<sup>27</sup>例如《办案规则》第74条规定，只要行政机关已经全面采取整改措施依法履行职责，检察院便应当做出终结案件的决定；第82条也是基于行政机关的行为来认定行政机关是否未依法履行职责。类似的还有《公益诉讼司法解释》第25条第5款的规定。

<sup>28</sup>例如《办案规则》第81条，行政机关经检察建议督促仍然没有依法履行职责，国家利益或者社会公共利益处于受侵害状态的，人民检察院应当依法提起行政公益诉讼。类似的法条还有《工作规定》第10条；《公益诉讼司法解释》第21条；《办案指南》中对审查内容和起诉条件的规定；《行政诉讼法》第25条第4款的规定以及《关于在检察公益诉讼中加强协作配合依法打好污染防治攻坚战的意见》(以下简称《公益诉讼意见》)中关于诉前程序的问题的规定。

标, 聚焦行政行为是否导致公益损害; 三是兼顾预防性诉讼, 可用“生态风险”替代“损害结果”加以适用。

此外, 因果关系标准无需将行政机关过错作为独立判断要素。过错属于主观判断, 而因果关系侧重客观分析。通过审查“是否依职责履职”、“有无履职可能却不履职”等客观事实, 即可间接验证过错, 无需单独设置主观要件。

#### 4.5. 因果关系理论的应用模型

前文已述, 行为标准与结果标准各有局限, 而《检察公益诉讼法》第三十五条中“致使”一词为因果关系理论提供了规范入口。为使该理论具备可操作性, 可从构成要件、判断标准与举证责任三个层面加以构建。

##### 4.5.1. 构成要件的三层结构

认定“不履行法定职责”中的因果关系, 需同时满足三项要件。

第一, 行政行为的违法性。包括违法行使职权与行政不作为, 且该行为须违反法律法规明确赋予的环境保护职责, 或基于先行行为、保护公益的现实必要性而构成履职失当(参见前文 1.1.3)。

第二, 公益损害结果的现实存在。既包括生态环境的物理性退化、资源减少或功能丧失, 也包括具有高度盖然性的生态风险; 纯粹预期性、缺乏科学依据的潜在威胁则不应纳入。

第三, 行为与损害之间的引起关系。这是核心要件。若行政机关即使完全履职, 受自然条件、技术局限或污染历史遗留性等因素影响, 公益损害仍无法避免或短期内难以消除, 则引起关系不成立。

##### 4.5.2. “相当性”作为判断标准

引入“相当因果关系理论”作为具体判断工具, 其内涵为: 行政机关的违法履职或不作为, 依一般社会经验与专业知识判断, 在通常情况下即足以导致环境公益损害, 则具有相当因果关系。

该标准包含两层审查: 一是条件关系验证(“若无则不”检验), 二是相当性评价——行为是否显著增加了损害发生概率或严重程度。相当性标准为法官预留合理裁量空间, 可过滤因偶发、异常或不可抗力介入而中断因果链条的案件。

##### 4.5.3. 举证责任分配与专家意见的定位

采用分层递进的举证结构。检察机关承担初步举证责任, 需提出证据使法院相信存在行为、损害及表面引起关系(达到“合理关联”程度)。完成初步举证后, 行政机关如主张无因果关系或因果关系中断, 应承担反证责任, 例如证明损害由不可抗力或第三方独立行为造成, 或其已采取当时条件下所有合理可行的措施。

在这一过程中, 专家意见发挥辅助作用。检察机关或行政机关可委托具备资质的鉴定机构或专家出具书面意见, 分析不履职行为是否显著增加损害风险。专家意见不约束法院, 但可作为判断初步证明是否达标的参考; 法院必要时可组织专家辅助人出庭。最终的法律因果关系判断仍由法官依职权作出[15]。

## 5. 结语

当前, 检察公益诉讼正处于从“高数量”向“高质量”转型的关键期, 最高检明确提出聚焦“可诉性”、提升精准性与规范性, 《检察公益诉讼法》的立法突破更对履职边界的清晰界定提出了迫切要求。然而, 由于我国环境行政公益诉讼法律体系刚刚建立不久, 尚处于起步阶段, 在司法实践中暴露出了很多问题。其中最关键的便是对行政机关在诉前程序中不履行法定职责的认定没有统一标准, 从而造成起诉和判决的随意性较大, 导致同案不同判的问题。作为环境行政公益诉讼诉前程序的核心内容, 对不履

行法定职责的认定标准应当采用因果关系理论, 行政行为与公益保护结果构成了手段与目的的统一。前者是履行法定职责所采取的手段与过程, 后者则是履职所要达成的根本目的与实际成效, 二者相互关联, 共同定义了履职的完整性。

本文以《生态环境法典》和相关案例为依据, 紧密结合最高人民检察院近期发布的指导性案例、公益诉讼白皮书及专项监督工作部署, 在新旧制度对比中发现问题, 通过理论分析和案例研究, 提出可行的制度构建方案。本研究首先从申请强制执行、书面回复检察建议、与违法行使职权和行政不作为的关系三方面对行政公益诉讼的履职边界进行界定; 其次区分行政机关履职回复期限与履职完成期限, 并对履职期限的弹性适用进行阐释; 最后本研究通过对案例进行分析, 指出司法实践中没有“不履行法定职责”的统一认定标准, 并对“不履行法定职责”各个认定标准所存在的问题进行论述, 最终提出因果关系认定标准, 将行为与结果统一考量, 规避了单一标准的缺陷。

## 参考文献

- [1] 张旭勇. 行政公益诉讼中“不依法履行职责”的认定[J]. 浙江社会科学, 2020(1): 67-76+157-158.
- [2] 刘超. 环境行政公益诉讼诉前程序省思[J]. 法学, 2018(1): 114-123.
- [3] 刘加良. 行政公益诉讼中被告依法履行职责的判断标准及其程序应对[J]. 国家检察官学院学报, 2022, 30(2): 148-160.
- [4] 卢彦汝. 行政公益诉讼中“依法履行职责”的认定标准[J]. 人民检察, 2020(16): 57-60.
- [5] 王燕, 谭乐鹏. 行政机关不依法履行职责的认定标准[J]. 中国检察官, 2021(21): 63-66.
- [6] 梅艳. 行政公益诉讼的裁判规则——以行政机关“不依法履行职责”为视角[J]. 三峡大学学报(人文社会科学版), 2020, 42(1): 93-98.
- [7] 王清军. 环境行政公益诉讼中行政不作为的审查基准[J]. 清华法学, 2020, 14(2): 129-142.
- [8] 李梦琳. 行政不作为与不履行法定职责的关系界定[D]: [硕士学位论文]. 郑州: 郑州大学, 2016.
- [9] 章剑生. 行政诉讼履行法定职责判决论——基于《行政诉讼法》第54条第3项规定之展开[J]. 中国法学, 2011(1): 141-152.
- [10] 魏琼, 梁春程. 行政公益诉讼中“行政机关不依法履行职责”的认定[J]. 人民检察, 2019(18): 61-65.
- [11] 刘艺. 构建行政公益诉讼的客观诉讼机制[J]. 法学研究, 2018, 40(3): 39-50.
- [12] 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, 35(5): 25-35.
- [13] 张晋邦. 论检察建议的监督属性——以行政公益诉讼中行政机关执行检察建议为视角[J]. 四川师范大学学报, 2018, 45(6): 71-78.
- [14] 许翠霞, 罗晓梅, 黄长太. 环境行政公益诉讼诉前程序实证研究[J]. 集美大学学报(哲学社会科学版), 2019, 22(1): 72-78.
- [15] 张雪樵. 检察公益诉讼比较研究[J]. 国家检察官学院学报, 2019, 27(1): 149-160.