

环境行政公益诉讼不依法履职认定标准研究

王亦婷

浙江师范大学法学院, 浙江 金华

收稿日期: 2026年5月8日; 录用日期: 2026年6月3日; 发布日期: 2026年6月16日

摘要

环境行政公益诉讼是维护公共利益、监督行政机关履职行为的重要制度。目前我国环境行政公益诉讼中关于行政机关不依法履职的认定标准尚未统一, 司法实践存在诸多困境。本文以行为标准、结果标准与复合标准为理论基础, 结合司法案例, 梳理当前案件存在监管职责界定模糊、客观履职条件考量不足、全面履职认定标准过于严苛等问题, 并提出厘清行政机关监管权责范围、综合考量客观履职阻碍、采用行为与结果相结合的复合审查标准的完善路径, 旨在规范行政环境执法, 推动生态环境治理法治化发展。

关键词

环境行政公益诉讼, 不履行职责, 认定标准, 公共利益

Research on the Determination Criteria of Administrative Organs' Non-Performance of Duties in Environmental Administrative Public Interest Litigation

Yiting Wang

Law School, Zhejiang Normal University, Jinhua Zhejiang

Received: May 8, 2026; accepted: June 3, 2026; published: June 16, 2026

Abstract

Environmental administrative public interest litigation is a crucial institutional arrangement to safeguard ecological and environmental public interests and supervise the performance of duties by administrative organs. At present, the determination criteria for administrative organs' non-

performance of statutory duties in environmental administrative public interest litigation have not formed a unified norm, leading to prominent difficulties in judicial practice. On the basis of the behavioral standard, result standard and composite standard theory, this paper combines typical judicial cases, and sorts out existing prominent problems: the ambiguous definition of administrative regulatory responsibilities, inadequate consideration of objective constraints on duty performance, and excessively strict criteria for the determination of full performance of duties. Accordingly, it puts forward improvement suggestions: clarifying the scope of administrative supervision power and responsibility, comprehensively weighing objective obstacles to duty performance, and adopting a composite review standard combining behavior and result. The research intends to standardize environmental administrative law enforcement and promote the legalization and institutionalization of ecological environmental governance.

Keywords

Environmental Administrative Public Interest Litigation, Non-Performance of Statutory Duties, Determination Criteria, Public Interest

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年修订的《中华人民共和国行政诉讼法》(后文简称《行政诉讼法》)正式确立了行政公益诉讼制度,其第二十五条中增设第四款,赋予了检察机关对行政机关违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责,行政机关不依法履行职责的,检察机关依法向法院提起诉讼的权力^[1]。但究其条款,“负有监督管理职责”与“不依法履行职责”的文义表述较为粗疏,内涵界定与适用范围均未予以明确规范,在司法实践中存在着因认定标准不一致而产生难以判断的适用困境。

从环境行政公益诉讼的视角出发,对行政机关不依法履职的认定,既要遵循传统行政法理论所形成的裁判规则,亦要兼顾环境领域本身的特殊性。本文立足于司法裁判典型案例,梳理并检视当前行政机关是否依法履职的认定标准,结合司法实践中所涉及的认定争议,并就完善“不依法履职”的认定标准提出相应完善路径与优化建议。

2. 环境行政机关不依法履职判断标准的理论依据

(一) 环境行政机关不依法履职判断标准的学理依据

当前对行政机关“不依法履行职责”的认定,主要采用行为标准、结果标准与复合标准三种判断路径,尚未形成统一的适用标准。

行为标准遵循了权责法定原则,该标准强调履行职责的行为过程,并不强调最终结果。行政机关只要严格依照法定程序、法定方式履行监管义务,即可认定为依法履职,不以环境损害结果是否消除作为判断依据,行政机关仅需在自身职权范围内穷尽法定的执法手段,无需对尚未恢复的环境受侵害状态承担责任。

结果标准则侧重于追求环境保护的实质正义。环境行政公益诉讼之所以区别于普通行政诉讼,并非

在于其只是单纯审查行政行为是否合规，而在于生态环境与公共利益是否仍处于受侵害状态、损害结果是否恢复。因此，结果标准以生态环境侵害状态是否消除、公共利益是否恢复为判断依据，强调行政机关的履职结果[2]。

而复合标准则注重比例原则，讲求适当性，是行为标准与结果标准的结合，法院在审查过程中既审查环境行政机关的履职行为过程，要求行政机关履职符合法定程序、法定职权，也审查违法行为是否停止、生态环境是否恢复等结果，要求履职行为能够有效遏制环境侵害、修复生态环境。

我国现行法律法规并未对行政机关不依法履职的判断标准进行明确界定，司法机关、检察机关与行政机关基于各自立场适用不同的审查标准，进而引发司法实践中三方关于行政机关是否依法履职这一争议，故而应对此进行明确。

(二) 环境行政机关不依法履职判断标准的正当性依据

当前，环境行政公益诉讼中关于行政机关是否依法履职的判断标准不一，极易造成同案不同判的司法乱象。《中华人民共和国环境保护法》第十条、第六十八条明确规定了生态环境主管部门的监管职权与失职追责条款，为厘清职责边界提供了直接依据。环境行政公益诉讼作为环境公益诉讼制度下的重要一环，其核心概念是公共利益[3]。基于环境公共利益保护的特殊性，行政机关所承担的环境监督管理职责范围更为宽泛，对其职责范围的界定也需结合行政机关实际履职手段进行综合考量。

对环境行政机关不依法履职的判断标准进行认定，有利于明确行政主体自身权力义务，划定权力行使边界，更好维护社会公共利益，增强政府公信力。生态环境修复具有复杂性、治理成本高昂以及周期性长的特点，短时间内难以看到修复成果，这也使得环境行政机关对于生态环境的修复救济愈加困难。加之部分环境治理事项本就需要多部门协同处置，职能交叉与权责模糊区域极易形成监管缺位、无人担责的治理真空。有时因行政机关怠于履行职责或未发现环境受损事实，在此过程中可能历经多轮行政机构改革与职能划转，相关档案资料留存不全、工作交接不彻底，留下了生态环境的历史遗留问题，这也导致环境行政机关之间的职能范围难以厘清，如此不仅对生态环境本身造成深远破坏，还会大幅削弱生态环境公益救济的实际成效。因此，划定行政机关不依法履职判断标准，对于环境行政公益诉讼的影响深远。

统一且规范的履职认定标准，能够为司法裁判提供清晰法律指引，维护司法公正。同时可规范行政机关环境执法流程，强化主动监管意识，避免推诿扯皮、消极怠工等履职乱象。从社会层面而言，清晰的认定标准能够提升公众对环境监管工作的认可度，完善生态环境公益保护体系，推动环境治理法治化、规范化发展，实现生态保护与行政监管的双赢。

3. 环境行政公益诉讼中不履行职责案件的认定困境

(一) 环境行政机关监管职责范围不明

基于2017年《行政诉讼法》第25条第4款的表述，环境行政公益诉讼中的“不依法履行”之职责应是行政机关的监督管理职责。

我国行政机关的职权与层级通过法律条文的形式进行规定，不同类型的行政机关在拥有不同职权的同时，也存在着职权交叉的现象。司法实践中，被诉环境行政主体的监督管理职责呈现多样化的特征，履职范围广泛，既包含了法律法规中为地方政府所设定的一系列监督管理义务，也涵盖各生态环境主管部门承担的专项具体监管权责。在不同案件中，法院对于行政机关履行监督管理职责的论证程度并不一致。

在重庆市合川区人民检察院诉重庆市合川区生态环境局不履行法定职责案中，被告合川生态环境局辩称根据部门法律规定，生活污水系住房和城乡建设主管部门管理，非其职责，法院则认为被告作为县

级以上地方人民政府环境保护主管部门,对嘉陵江环境污染问题负有统一监督管理职责¹。这源于监督管理职责归属的不确定性,行政机关在环境保护领域主要有生态环境管理与执行两方面职责,如政府对辖区内环境享有监督管理职责,但具体的生态环境部分则可对辖区内的环境污染行为进行执法监督,这两者存在较模糊的边界。在进行行政公益诉讼时,检察机关往往很难区分地方政府内部各部门之间的职责或监督关系,判断行政机关是否具有监督管理职责,既涉及到公共利益恢复的时效性,又涉及到行政机关的履职范围区分,而当下司法实践对于行政机关职责审查多流于表面,并没有深究其是广泛意义上的监督职责抑或是细分后的执法活动监督者,这种裁判思路无疑值得深思。

(二) 环境行政机关履职可能考量不周

在审查行政机关是否依法履职过程中,行政机关客观上是否具备履职条件,即是否具有作为可能性也是不可或缺的重要考量要件。在行政机关不依法履职的环境公益诉讼案件中,行政机关往往主张其并非主观上怠于履职,而是受各类客观条件限制,现实中存在履职现实障碍。事实上鉴于环境行政公益诉讼所涉事项兼具专业性与复杂性,行政机关时常陷入履职不能的困境。实践中,行政机关履职能力受限多源于客观阻却因素,而此类客观事由直接关系到行政机关责任承担,亦会对案件裁判结果产生实质影响。在海南省人民检察院第二分院诉临高县综合行政执法局不依法履职案中,被告答辩称其已积极履行行政监管职责,并不存在怠于履行职责的行为,但因涉案海域的定置网并不是长期放置,对定置网的查处、清理工作是一项长期工作,并非被告怠于行使行政监管职责。由此可见,行政机关履职可能性受到了履职期限的制约²。

民法与刑法均对行为人免责情形作出了较为明确的规定,行政法领域尚未对行政机关责任减免事由作出清晰界定,这也导致行政公益诉讼中免责事由的司法认定标准模糊不清。法院在审查时,一般不将外部因素、行政机关自身因素作为认定行政机关不依法履职的免责事由,忽视了历史遗留、跨区域权限等客观阻却事由[4]。从司法裁判现状来看,法院通常对环境行政机关主张的履职阻却事由不予采信,同时也未对行政机关已实施的相关履职行为作出评判,多数判决以生态环境未能得到有效恢复、社会公共利益仍然处于受侵害状态为由而支持检察机关的诉请,由此看来行政机关在行政公益诉讼中所作的答辩对于法院审查的影响似乎微乎其微,法院更注重行政机关是否对环境恢复作出了实质性改变,而非其为环境恢复已作出的履职行为。这一做法忽视了履职判断需兼顾客观可能性与权责边界,将客观不能简单等同于怠于履职[5]。如贵州省纳雍县人民检察院诉纳雍县水务局不履行职务一案,法院在被告答辩其并无权限对桥梁予以拆除的情况下,仍然在裁判中判明纳雍县水务局履行职责不到位,仍然使社会公共利益处于受侵害状态,但未实际考虑到法院对于行政机关的要求已超过其能履行职责的范围³。

(三) 环境行政机关全面履职标准过严

司法实践中,环境行政公益诉讼中的核心争议在于行政机关是否已全面监管职责,而对于这一问题。诉讼中三方,即行政机关、检察院与法院三者对行政机关全面履职的认定标准存在一定的分歧。梳理相关司法裁判文书可见,在行政机关不履职案件的司法审查中,行政机关多以行为标准进行抗辩,主张自身已作出履职行为、已全力尽到监管义务,检察院则明显以生态环境是否恢复这一结果作为行政机关履职的判断标准,而这中间的法院偏向于严格审查的原则,常常以“未彻底消除生态侵害状态”“未恢复生态环境原状”作为裁判理由判决行政机关履行监管义务,呈现出鲜明的结果主义审查倾向。尽管部分法院在裁判文书中强调采用行为兼结果双重标准,但从现有的司法裁判思路来看,法院的审查标准似乎注重于审查环境是否恢复这一结果,并未充分考虑到行政机关在环境执法上的权限问题,此种审查方式

¹重庆市渝北区人民法院(2022)渝0112行初716号行政判决书。

²海口海事法院(2023)琼72行初105号行政判决书。

³贵州省织金县人民法院(2022)黔0524行初39号行政判决书。

难言合理。如在来凤县人民检察院诉来凤县某局案中，被告辩称已经为违法的行为人下达了《责令拆除通知书》等各类文件，全面严格且主动履行了被告的行政职责，但法院对于行政机关已经积极履职的行为并不给予肯定，认为被告虽然履行了一定的职责，但未采取进一步的措施，仍然属于怠于履行职责，遂判决行政机关败诉⁴。

4. 环境行政公益诉讼中不履行职责认定标准的完善路径

(一) 明确环境行政机关监管职责范围

由于环境行政公益诉讼的目的是为维护社会公共利益，所以环境行政机关所享有的监督管理职责较之普通公益诉讼显得更为广泛。但需明确的是，环境行政机关在此时享有的监管职责并不能简单等同于行政机关所享有的作出具体行政行为的法定职权，还需结合其为环境保护所做的具体履职行为。

对于环境行政机关监管职责范围的划分应当遵循职权法定原则。依据法律规定，行政机关可通过行政许可、行政处罚、行政强制等方式履行法定职责，而职责的行使必须以相应法定职权作为保障，这就要求环境监管的职责划定一个清晰的边界，进一步厘清环境行政机关监管职责的行使范围，如此才能够避免行政机关在行使过程中具有任意性和随机性。因此，应当全面梳理法律法规授予行政机关的监管职责范围，对实践中不符合法律规定的职责内容应及时予以剔除或作出合理解释；对于下放至下级行政机关的职责权限，也需结合实际情形作出相应调整。

但除法律明文规定的作为义务之外，行政机关的职责范畴还应涵盖由其先行行为、行政决定以及行政协议等衍生出的附随义务。在司法实践中，行政机关的监管职责范围应当具备一定延展性，可以涵盖到部分外延事项，如结合社会现实需求与自身专业能力，由行政机关履职更有利于维护受损公共利益的相关事务。这在一定程度上能够弥补法律法规固有的滞后性，从而更有效地保护生态环境、维护社会公共利益。

(二) 综合考量环境行政机关履职可能

在诉讼过程中，行政机关往往以不具备客观履职条件为由进行抗辩，但法院大多不予采纳该抗辩理由，且未对行政机关履职不能的情形作出解释说明，只是以生态环境仍然处于受侵害状态而判决行政机关败诉。司法权与行政权的分工不同，行政机关行使权力享有不被司法权侵入的空间，环境行政机关依据其所享有的法定行政权而在执法手段选用上具备灵活处置空间，具有一定的行政裁量权。但事实上，行政机关普遍面临各类执法困境，客观履职不能的情形时有发生，法院并未对此考量，只是以自身的裁量判断来判断行政机关履职与否，违背了司法谦抑性的原则[6]。因此有必要对该类问题展开进一步研究与反思。

环境损害的长期性、多因性决定了对于行政机关的履职判断必须引入“客观不能”抗辩，避免以结果倒推责任[7]。法院在审查案件时，需综合考虑行政机关履职的客观基础条件来区分主观怠于履职与客观履职不能，结合执法人员配置、技术设备、管辖权限等现实条件，判断行政机关是否具备履职可行性。此外，生态环境修复需要一个较长的周期，故而需要拟定一个科学合理的履职期限，对行政机关依法履职行为进行综合判断。先拟定一个确定的期限作为一般履职期限，在环境行政机关存在客观履职不能的情形时，则可以邀请第三方专家和专业鉴定机构来评估，在确定的履职期限上予以适当延长，必要时也可以多部门配合协作治理环境，而非只把环境修复的重任只压在一个环境行政机关之上。

(三) 合理裁量环境行政机关履职标准

最高法对于检察机关是否提起公益诉讼提供了两个层面的判断标准，“行政行为不足以保护社会公共利益”或者“行政机关虽已做出足以保护社会公共利益的行政行为，但社会公共利益仍处于受侵害状

⁴湖北省来凤县人民法院(2023)鄂 2827 行初 60 号行政判决书。

态”，这表明了行为标准与结果标准不可偏废，二者在司法审查中均具备适用价值[8]。司法机关应当以复合型标准合理裁量环境行政机关履职与否，这并不以生态环境是否恢复、是否取得履职成果作为判断依据，而应当出于监督行政机关依法行政、规避其懒政怠政的目的。对此，法院应先行核查行政机关是否穷尽法定执法手段，评估自然因素等不可归责于行政机关的客观事由，最后再考虑当前环境治理成效，判断行政机关的履职行为能否有效遏制环境污染、防止生态损害持续蔓延。

同时，司法机关应当对短期可整改污染与长期性疑难污染进行分类认定，不强制要求行政机关在短期内完成环境原貌修复。针对行政机关已穷尽执法手段、但受客观条件限制未能完全修复的情形，应当认定行政机关已依法履职。

5. 结语

环境行政公益诉讼的出发点是为了保护生态环境、维护社会公共利益，防止行政机关懒政怠政。而当前，因环境行政机关不依法履职引发的争议是环境行政公益诉讼中的主要案由，面临职责划分模糊、履职判定片面、审查标准严苛等现实问题。故本文结合相关案例，分析明确环境行政机关不依法履职认定标准的必要性，梳理出实践中影响其履职认定标准的三大困境，为化解上述困境，需要从职责范围、履职条件、审查标准三个方面进行优化完善，明确行政机关环境监管权责边界，厘清职责交叉地带，同时秉持司法谦抑原则，综合考量行政机关客观履职条件，区分主观怠政与客观履职不能。从长远来看，完善环境行政机关不依法履职认定标准，有利于推动生态环境治理法治化，实现生态保护、行政执法与司法监督的良性互动，为我国生态保护提供更加完善的制度保障。

参考文献

- [1] 潘剑锋, 郑含博. 行政公益诉讼制度目的检视[J]. 国家检察官学院学报, 2020, 28(2): 21-37.
- [2] 谢玲, 车恒科. 环境行政公益诉讼中“不依法履行职责”认定的三重维度[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2022, 22(4): 27-37.
- [3] 关保英. 行政公益诉讼中的公益拓展研究[J]. 政治与法律, 2019(8): 125-137.
- [4] 周杰普, 姜彩云. 环境行政公益诉讼中“不依法履行职责”之认定[J]. 学习与探索, 2023(3): 86-92.
- [5] 李义松, 张珂萌. 论环境行政公益诉讼诉前程序中“未依法履职”标准之认定[J]. 行政与法, 2023(10): 55-65.
- [6] 邓可祝. 论环境行政公益诉讼的谦抑性——以检察机关提起环境行政公益诉讼为限[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2021(5): 217-229.
- [7] 赵俊. 环境行政公益诉讼中行政机关履职的判断标准[J]. 法学, 2023(10): 33-45.
- [8] 边肖静. 环境行政公益诉讼中行政违法行为的认定[J]. 人民司法, 2021(16): 77-81.