

生态环境领域行刑衔接的协同治理机制研究

张晓雪

山东师范大学法学院, 山东 济南

收稿日期: 2026年7月1日; 录用日期: 2026年8月3日; 发布日期: 2026年8月11日

摘 要

生态环境领域行刑衔接作为连接行政执法与刑事司法的重要制度, 已经逐渐扩展为涵盖责任认定、证据转化、信息共享和部门协作的协同治理机制。当前实践中仍存在行政违法与刑事犯罪边界不清、案件移送与证据转化不畅、多部门协作机制运行效能不足等问题。对此, 应当确立罪质与罪量分层审查的案件定性规则, 优化案件移送与证据衔接机制, 构建常态化多部门协同治理机制, 推动行政执法与刑事司法在生态环境治理中形成稳定、高效的衔接关系。

关键词

生态环境治理, 行刑衔接, 协同治理

Research on the Collaborative Governance Mechanism of the Interface between Administrative Enforcement and Criminal Justice in the Eco-Environmental Field

Xiaoxue Zhang

School of Law, Shandong Normal University, Jinan Shandong

Received: July 1, 2026; accepted: August 3, 2026; published: August 11, 2026

Abstract

As a vital institutional bridge connecting administrative enforcement and criminal justice, the administrative-criminal interface in the eco-environmental field has gradually evolved into a collaborative governance mechanism that encompasses liability determination, evidence conversion, information sharing, and inter-departmental cooperation. In current practice, however, several

structural bottlenecks persist, such as the blurred boundaries between administrative violations and criminal offenses, friction in case transfers and evidence conversions, and the suboptimal operational efficiency of multi-departmental collaboration. To address these challenges, this study proposes establishing case characterization rules based on a hierarchical review of offense nature and gravity metrics, optimizing the mechanisms for case transfer and evidence integration, and constructing a normalized multi-departmental collaborative governance framework. Ultimately, these measures aim to foster a stable, smooth, and highly efficient interaction between administrative enforcement and criminal justice within the realm of eco-environmental governance.

Keywords

Eco-Environmental Governance, Interface between Administrative Enforcement and Criminal Justice, Collaborative Governance

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

生态环境保护涉及行政监管、刑事追诉、生态修复等多个环节，随着生态文明建设的不断深入，环境违法行为的治理逐渐呈现出责任类型和治理主体多元化的特征。对于一般环境违法行为，行政处罚能够及时发挥纠正和规范作用，而对于严重破坏生态环境、危害公共利益的行为，则需要刑事司法介入以实现惩戒功能。行政责任与刑事责任在生态环境治理中并非彼此孤立，而是可以通过有机衔接实现生态环境的协同治理。

近年来，生态环境领域行刑衔接制度不断完善，案件移送、联合执法、信息共享等机制逐步建立，在打击环境违法犯罪方面发挥了积极作用。然而，从实践运行情况看，行政执法与刑事司法之间仍然存在衔接不畅的现象，一部分案件因违法与犯罪间的界限认定不清而长期停滞在行政处理阶段，或因证据转换规则不完善而难以进入刑事程序，还有部分案件在部门协作过程中出现信息传递不及时、反馈机制运行不充分等问题。这些问题不仅影响环境违法犯罪的治理效果，也制约着生态环境治理体系整体效能的提升。

生态环境领域的行刑衔接并非单纯的案件移送问题，而是行政执法与刑事司法围绕共同的治理目标形成协同运行的关系。基于协同治理视角审视生态环境领域的行刑衔接机制，有助于从治理体系的整体运行层面认识不同主体之间的权责配置与功能衔接，为提升生态环境治理的现代化水平提供制度支撑。

2. 生态环境领域行刑衔接的制度基础

生态环境领域行刑衔接制度是生态环境治理体系内部责任运行和权力配置不断发展的结果，环境违法行为从行政违法向刑事犯罪转化过程中，行政执法与刑事司法共同参与生态环境治理活动，两者虽承担不同职能，却服务于共同的治理目标，协同治理机制的提出本质上是对生态环境治理体系运行规律的回应。

2.1. 生态环境治理中的责任衔接需求

生态环境领域的责任体系依据行为危害程度的不同呈现出明显的递进结构，行政责任主要针对一般

违法行为发挥预防和纠正的作用,对于严重危害生态环境的行为,则需要借助刑事制裁实现惩戒和威慑功能。这种责任的递进关系与环境犯罪的行政从属性密切相关,环境刑事犯罪的成立往往以违反生态环境行政管理规范为前提。环境刑事犯罪与行政违法在行为类型上具有一致性,但相关规定较为抽象,需要根据行政法的具体规定判断行为的违法性[1]。环境行政责任与刑事责任之间天然存在衔接需求,如果行政处罚与刑事追诉之间缺乏有效衔接,容易导致应当追究刑事责任的案件长期停留在行政程序中,也可能出现行政责任与刑事责任重复适用的问题。生态环境领域的行刑衔接制度正是在这种责任关联的基础上逐渐形成和发展起来的,通过建立稳定的衔接机制,实现不同责任形式之间的有序转换,已经成为生态环境治理体系运行的重要基础。

2.2. 行政执法与刑事司法的功能互补

生态环境领域的行刑衔接不仅表现为责任形式之间的衔接,也表现为治理主体之间的衔接,生态环境主管部门承担环境监管职责,公安机关负责环境犯罪侦查,检察机关和审判机关分别承担法律监督和司法裁判职能。不同主体在治理链条中的位置不同,但共同参与生态环境违法行为发现、调查、处理和责任追究全过程。环境违法行为往往具有专业性、持续性和隐蔽性的特点,仅依靠单一主体难以完成从违法发现到责任追究的全部工作,行政机关掌握监管信息和专业技术资源,司法机关拥有调查取证和刑事追诉的权力,两类主体之间既存在职能分工,也存在治理关联。行政执法为刑事司法提供案件来源和事实基础,刑事司法则通过责任追究强化行政监管效果,二者之间能否形成稳定、高效的协作关系,直接影响环境违法犯罪治理的实际效果。

2.3. 协同治理视角下行刑衔接的功能定位

生态环境领域的行刑衔接长期以来都被理解为案件移送机制,其主要任务在于防止有案不移、以罚代刑等问题,这种理解侧重程序衔接功能,在一定时期内对环境违法犯罪的治理发挥了积极作用。但随着生态环境治理体系的不断完善,仅依靠案件移送已经难以回应复杂的环境治理需求,行刑衔接制度的功能边界也在不断扩展。既有研究往往以一种“管理”的理念来观察环境领域的行刑衔接机制,而未能以权力间的协同合作作为主线探索行刑衔接机制[2]。在生态环境治理现代化的背景下,行刑衔接已经逐渐从单纯的程序连接机制转向协同治理机制,其不仅涉及案件移送和责任追究,还涉及信息共享、联合执法、监督协调以及生态修复等多个环节,只有把这些环节纳入同一治理链条,行刑衔接才能真正发挥连接行政监管与刑事司法的制度功能。

3. 生态环境领域行刑衔接的障碍及成因

生态环境领域行刑衔接制度经过长期发展,已经形成案件移送、信息共享、联合执法、检察监督等基本制度框架。从制度设计层面看,行政执法与刑事司法之间的衔接渠道已经初步建立,但在具体运行过程中,不同主体之间仍然存在标准理解不一致、程序衔接不顺畅以及协作机制运行不充分等问题,影响生态环境治理效能的实现。

3.1. 行政违法与刑事犯罪的衔接边界尚不明确

生态环境领域行刑衔接的一个重要问题就是案件性质的认定,环境行政违法与刑事犯罪之间长期存在界分标准不够明确的问题,行政认定与刑事评价之间存在衔接张力[3]。这是由于行政违法与刑事犯罪在行为表现上具有重合性,且环境犯罪具有一定的行政从属性,环境犯罪的许多构成要件需要借助前置性行政规范加以具体化,因而二者之间不可避免地存在交叉地带。

近年来,《最高人民法院 最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》¹等司法解释细化了部分环境犯罪的认定标准,但实践中,环境行政违法与刑事犯罪之间仍然不存在绝对清晰的界限,当案件处在模糊地带时,行政机关往往倾向于优先适用行政处罚程序,而司法机关则更加关注证据是否达到刑事立案的要求,两种判断逻辑之间的差异容易导致案件在衔接环节出现迟滞,影响案件移送的及时性。部分案件在行政调查阶段发现犯罪线索,但由于对案件性质把握不一致,移送时间被迫延后,而环境违法行为本身具有证据易灭失、污染后果持续扩散等特点,如果案件迟迟不能进入刑事程序,不仅会增加后续取证的难度,也可能影响生态环境修复的时效性。

3.2. 案件移送与证据转化机制衔接不畅

案件移送是行刑衔接机制运行的关键环节,生态环境主管部门在行政监管过程中掌握大量违法线索和基础证据,刑事司法程序能否顺利启动,很大程度上取决于案件移送的及时性和证据材料的完整性。从实践情况来看,环境案件办理过程中行政证据向刑事证据转化存在障碍,案件移送和证据衔接机制有待完善[4]。

一方面,相较于行政执法阶段,刑事追诉阶段需要达到更高程度的证明要求,这就导致部分在行政执法阶段取得的证据材料难以直接满足刑事诉讼对证据合法性和证明力的要求,在进入司法程序后往往需要重新调查和补充取证,增加了案件办理的成本,也延长了责任追究的周期,且一旦错过最佳取证时机,部分关键证据可能灭失或者证明价值下降,后续证据补强难度将明显增加。另一方面,案件移送后,行政机关与司法机关之间的信息反馈和证据协作仍然不够充分,司法机关在后续补充证据过程中难以充分利用行政监管资源,导致衔接机制更多表现为单向流转,而未能形成双向持续互动。案件移送与证据转换之间如果缺乏稳定的衔接机制,前期的监管成果就无法及时、充分地转化为刑事追诉资源,后续证据补强的难度也会明显增加,这不仅影响案件办理的效率,也直接关系到环境违法犯罪的打击效果。

3.3. 多部门协作机制运行效能不足

生态环境领域行刑衔接涉及生态环境主管部门、公安机关、检察机关以及审判机关等多个主体,不同主体在治理链条中承担不同职责,只有形成稳定的协作关系,才能实现从违法发现、案件移送到责任追究的有效衔接。目前,《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》²已经从制度层面确立了联席会议、案件移送、信息共享以及公安机关提前介入等衔接机制,为生态环境领域行刑衔接提供了基本制度框架。在此基础上,江苏、浙江等地区围绕生态环境执法与刑事司法协作也进行了积极探索,通过建立常态化会商机制、推进联合执法以及加强案件线索共享等方式提升衔接效率。但从实践运行情况看,多部门协作机制尚未完全转化为稳定的治理合力,一些协作机制仍然依赖专项行动或者个案协调,尚未形成常态化、制度化的运行格局。

同时,生态环境主管部门、公安机关、检察机关分别掌握环境监测、案件侦查和法律监督等不同类型的信息资源,各类信息分散于不同业务系统之中,信息交换和数据共享机制尚未完全贯通,影响案件的办理效率,尤其是在跨区域、跨流域环境违法案件中,案件调查、证据调取和责任追究需要多个地区、多个部门共同参与,协作链条明显延长。如果缺乏统一的协调机制和稳定的信息共享渠道,便容易出现案件线索流转迟缓、重复调查取证以及责任追究衔接不充分等问题,从而影响生态环境领域行刑衔接机制的整体运行效果。

¹<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/408592.html>

²https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5220919.htm

4. 生态环境领域行刑衔接机制的优化路径

当前生态环境领域行刑衔接实践中存在的标准认定分歧、证据衔接不畅以及协作效能不足等问题，本质上反映出生态环境治理体系内部资源配置和协同运行机制仍有进一步完善空间，推动生态环境领域行刑衔接由程序衔接向协同治理转变，需要从案件定性、程序运行以及协同体系建设三个层面进行系统优化。

4.1. 确立罪质与罪量分层审查的案件定性规则

生态环境领域行政违法与刑事犯罪边界不清，关键在于行政机关和司法机关在适用标准时缺乏相对统一的审查结构。现行司法解释已经对部分入罪情形作出规定，但实践中仍容易将是否涉嫌犯罪笼统地理解为危害后果是否严重，忽视行为本身是否已经具备刑事可罚性。对此，可以在案件筛查和移送环节建立罪质与罪量分层审查机制[5]。罪质审查主要解决行为是否具备进入刑事评价的性质基础，重点围绕行为对象、行为方式和行为区域三要素展开。行为对象要素主要考察涉案对象是否具有特殊环境风险，行为方式要素主要考察行为是否具有逃避监管、隐蔽实施、持续实施或者组织化实施等特征，行为区域要素主要考察行为是否发生在生态功能敏感区域或法律特别保护区域等特定区域。上述要素能够从行为性质层面筛选出明显超出一般行政违法范围的案件，为是否启动刑事审查提供初步判断依据。罪量审查则主要解决行为是否达到刑事追诉的程度要求，重点围绕污染物数量、违法次数、持续时间、损害后果、违法所得、修复成本以及既往行政处罚情况等因素展开。

对于罪质要素明确、司法解释已经规定为入罪情形的案件，行政机关不宜继续以危害后果尚未充分显现为由将其留滞在行政处罚程序中，而应当及时移送公安机关审查；对于罪质要素尚不典型但违法后果持续累积、风险不断扩大的案件，则应当通过罪量审查判断是否已经达到刑事追诉的程度。通过将罪质和罪量审查嵌入案件筛查和移送的过程，相关机关能够围绕具体要素进行判断，而不是停留在“是否严重”等抽象评价上。这样既能避免一般行政违法被过度刑事化，也能防止具有刑事可罚性的环境违法行为长期滞留在行政程序中，从而提高案件定性的准确性和移送的及时性。

4.2. 优化案件移送与证据衔接机制

生态环境主管部门在行政执法过程中形成的材料，往往是刑事追诉最基础的证据来源，如果这些材料在形成之初缺乏刑事证据意识，后续进入刑事程序时就容易出现重复取证、重新鉴定或者证明力不足等问题。现有立法对环境行政执法和刑事司法在移送承接规定和证据转化规则等衔接方面的供给不够，应通过健全案件证据转化规则等内容，完善环境行刑衔接的程序性规范[6]。首先，应当把证据协同前移到行政调查阶段，建立环境案件证据清单制度，将相关证据材料进行类型化管理，对不同证据的形成主体、制作程序、保存方式和移送要求作出具体规定。对于可能涉嫌犯罪的案件，生态环境主管部门应当在初查阶段即按照证据清单固定材料，公安机关可以围绕刑事证明要求提出取证建议，检察机关可以对证据合法性和完整性进行审查提示，使行政调查成果在形成阶段就具备进入刑事程序的基础。

案件移送之后，还应当建立持续性的证据反馈和补强机制，后续的污染物属性判断、环境损害范围评估、生态修复费用核算等问题仍然需要生态环境主管部门提供技术支持。公安机关在侦查过程中发现证据存在缺漏的，应当及时向生态环境主管部门反馈补充方向，检察机关可以围绕移送证据是否达到起诉要求进行同步审查，推动行政机关和公安机关围绕争议证据及时补强。证据协同机制的核心在于形成从行政调查、案件移送、刑事侦查到审查起诉的连续运行链条，使证据材料能够随着案件程序推进而持续更新、补充和转化，避免前期监管成果在刑事程序中被闲置或者重复消耗。

4.3. 构建常态化多部门协同治理机制

生态环境领域行刑衔接协同机制应当形成稳定的职责分工和运行程序,实践中已经建立的联席会议、信息共享和提前介入等制度,需要进一步转化为可持续运行的工作规则。具体而言,可以由生态环境主管部门牵头建立案件线索台账,对发现时间、违法类型、初步证据、处理进展和反馈结果进行统一登记;公安机关负责对涉嫌犯罪的线索进行刑事审查,并在规定期限内反馈是否受理、立案或要求补充材料;检察机关则围绕案件移送、证据补强和立案监督进行过程性审查,避免案件在线索发现、移送审查和刑事追诉之间反复流转。对于重大、疑难或者跨区域案件,可以启动专题会商程序,由相关部门围绕案件性质、管辖分工、证据补强和后续修复责任等形成书面意见,使协作机制由临时协调转向规则化运行。

常态化协同还需要依托信息平台 and 跨区域协作机制加以保障。环境违法行为往往会突破单一行政区域,仅依靠属地监管难以及时发现和完整追责。环境犯罪执法效果容易受到数据缺乏、执法资源有限及跨区域合作不足等因素影响[7],因此,信息平台建设应当重点解决数据分散问题,根据不同信息的性质和办案需要,明确生态环境监测数据、行政处罚信息、公安侦查信息和检察监督信息的共享范围、开放权限和反馈节点。跨区域协作机制则应重点解决资源分散和管辖分割问题,对于跨流域、跨区域案件,可以由上级生态环境主管部门或者检察机关牵头协调,统一调配监测、鉴定和侦查等资源,建立案件协查和线索通报机制。通过台账管理、限期反馈、专题会商和信息共享相结合,才能使多部门协作从制度文本转化为案件办理中的实际治理能力。

5. 结语

生态环境领域行刑衔接机制的完善,关系到环境违法犯罪的治理效果,也关系到生态环境治理体系的整体运行能力。行政执法与刑事司法共同服务于生态环境保护的目标,具有形成协同治理关系的制度基础。当前实践中存在的案件定性分歧、证据转化不畅和部门协作效能不足等问题,说明生态环境领域行刑衔接仍需从单一程序连接进一步转向全过程协同运行。优化生态环境领域行刑衔接机制应当立足案件办理实际,建立罪质与罪量分层审查机制,提升行政违法与刑事犯罪界分的准确性;完善案件移送与证据衔接机制,促进行政调查成果向刑事追诉资源有效转化;健全常态化多部门协同治理机制,推动信息共享、限期反馈、专题会商和跨区域协作落实到案件办理过程中。只有将案件定性、证据流转和主体协作纳入同一治理链条,才能有效提升生态环境违法犯罪治理的效能,实现行政监管、刑事追诉与生态修复之间的有机衔接。

参考文献

- [1] 侯艳芳, 陈望舒. 生态环境领域行政执法权的配置对行刑衔接的影响及其应对[J]. 山东社会科学, 2021(9): 110-117.
- [2] 周全. 环境治理中行刑衔接机制的现实困境与完善路径[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版), 2023, 50(2): 130-139.
- [3] 周兆进. 环境行政执法与刑事司法衔接的法律省思[J]. 法学论坛, 2020, 35(1): 135-142.
- [4] 徐平, 王洋奕. 环境案件行刑衔接的困境与对策[J]. 延边大学学报(社会科学版), 2019, 52(3): 105-111+144.
- [5] 侯艳芳. 环境保护行刑衔接的实体规范优化[J]. 国家检察官学院学报, 2023, 31(5): 123-137.
- [6] 吕稣. 环境法典中环境污染行刑衔接路径的规范化构建[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2022, 21(5): 31-46+115.
- [7] Dhariwal, A., Bashir, U. and Javed, M.T. (2026) Environmental Crime, Regulatory Evolution and Enforcement Challenges. *Annals of Human and Social Sciences*, 7, 155-163.