

# 环境行政公益诉讼中“不依法履职”的标准认定

辛 玉

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2025年2月17日; 录用日期: 2025年2月27日; 发布日期: 2025年3月21日

## 摘 要

环境行政机关与环境破坏问题有着直接的联系。而环境利益受到损害时,可能引起检察机关对环境行政机关提起诉讼,至于行政机关应不应该负责,关键判断其是否履行了职责。在司法实践中,因法律规定与现实情况之间的差异,导致“不依法履行职责”的认定标准不统一,法律职责的认识存在分歧。因此,笔者建议应当树立权责统一,科学合理地履行期限,同时确立好复合模式,即“行为标准”和“结果标准”相结合的模式来明确行政机关职责的履行,从而更好地发挥环境行政公益诉讼对保护环境的重要作用。

## 关键词

环境行政公益诉讼, 不依法履行职责, 行政机关

# Standard Determination of “Failure to Perform Duties in Accordance with the Law” in Environmental Administrative Public Interest Litigation

Yu Xin

Law School of Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Feb. 17<sup>th</sup>, 2025; accepted: Feb. 27<sup>th</sup>, 2025; published: Mar. 21<sup>st</sup>, 2025

## Abstract

There is a direct connection between environmental administrative agencies and environmental

destruction issues. When environmental interests are harmed, it may lead to the procuratorial organs filing lawsuits against the environmental administrative organs. As for whether the administrative organs should be responsible, the key is to judge whether they have fulfilled their duties. In judicial practice, due to the difference between legal provisions and actual situations, the criteria for determining “failure to perform duties in accordance with the law” are not unified, and there are differences in the understanding of legal responsibilities. Therefore, the author suggests that a unified system of rights and responsibilities should be established, with a scientifically reasonable deadline for performance. At the same time, a composite model should be established, which combines “behavioral standards” and “outcome standards” to clarify the responsibilities of administrative agencies, in order to better play the important role of environmental administrative public interest litigation in protecting the environment.

## Keywords

Environmental Administrative Public Interest Litigation, Failure to Perform Duties in Accordance with the Law, Administrative Agency

Copyright © 2025 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

近些年来，环境行政公益诉讼案件发生的数量逐年上升。随着经济的快速发展，严重的生态问题逐渐开始进入大众的视线。面对恶劣的环境，法作为社会运行中的上层建筑应当为经济发展做出贡献。因此，对于环境公益的经济制度必须针对不同的情况做出不同的举措。在我国，行政机关在维护环境方面具有重要的作用，对于“不依法履行职责”的确定存在“不作为履行”，“违法履行”以及“未履行前置程序”等情况，基于此，面对情况各异的多个案件，如何准确判断环境行政机关“不依法履行职责”的要求成为了关注的焦点。当下学界存在“依行为履行”和“依结果履行”两种判断标准，并没有统一的标准。因此，对其进行研究存在一定的必要性。

## 2. 不依法履行职责认定标准的法理分析

如何确定行政机关是否依法履行法定职责是诉前程序和环境公益诉讼衔接的关键，关系到环境行政公益诉讼的执行情况。每一项制度都有其特殊性，最终解决社会问题。环境行政公益诉讼的重要部分“不依法履行职责”认定标准应以提升效率作为其确定标准，仅以“激励”一词作为确定标准，难免显得模糊不清，这就需要详细地梳理环境行政公益诉讼激励功能的发生机理，背后折射出的法学理论。

自1970年，“环境公共信托理论”被提出以来，它广泛适用于解释国家环境保护义务的来源问题。该理论认为：环境要素是全体人民的“共用财产”，为更好的利用和保存公共财产，人民将其委托给国家管理，两者之间属于委托代理关系。而大部分的国家权力具体是分给各个部门行使，具体到环境问题上，我们可以认为是官员人民委托履职环境监管职责，并且是向人民负责。显然，二者之间存在一种隐形的代理关系。在激励理论研究中，“代理人”是指掌握信息优势的一方，“委托人”是指信息相对劣势一方。从信息不完全出发，基于人类有限的认知以及复杂的社会生活，人们很难获取“成本”和“收益”的完整信息，由此这就导致一部分人能够获得更多信息的假象。在环境保护领域，环境监管涉及到物理，化学，科学等众多学科的知识，这些内容对于普通公众来说是很难完全了解，这就导致信息的不对称。

尽管处于优势的“代理人”一方(政府),拥有众多行政资源,对环保领域内的管理和治理有其特有的优势,但现实中,作为经济人的行政机关及政府官员对于涉及到自身利益的情况往往会做出和委托人不一样的行为。

信息经济学中“委托-代理理论”通过激励机制设计,使得代理人与委托人之间利益趋同,促使代理人按照委托人的利益行动[1]。环境行政公益诉讼便是为解决行政机关环境监管行为偏离问题的激励机制之一。在环境保护领域,问题的解决明显是偏向代理一方的。首先,“铁打的职位,流水的官员”,重大的环境污染事故往往有其历史根源,往往不能简单归责于现任官员,我们更应该关注的是现任官员的行为,而不是已有的结果。其次,环境保护更加应该注重预防原则,因为生态环境一旦遭受破坏,往往需要花费巨大的治理成本,在许多情况下,这些环境损害是很难挽回的。因此,在环保领域,我们不但要看重结果,更要注重行为过程,将预防优先作为制度激励的重要导向。可以说,环境行政公益诉讼的主要功能就是在于激励行政机关,具体是激励政府官员,在生态环境和资源保护领域,积极依法履行职责。

### 3. “不依法履行职责”在环境行政公益诉讼中认定的正当性

#### 3.1. 对生态环境损害行为的监督

从工业革命时期开始,社会经济得到快速发展的同时,环境在高污染,高消耗的状态下也遭受到了许多的破坏。受到破坏的环境修复难度大,花费大。而且环境问题的隐藏性比较长,充满许多的不确定性。因此,对环境风险的预防与监管非常重要。人民群众因为自身认知能力的不足,对社会出现的一些社会问题存在不清楚或者误解的情况,这就需要环境行政机关承担更多的生态环境损害的责任。在这个基础上,检察机关就代表多数人的利益监督行政机关的行政公益诉讼制度应运而生。

#### 3.2. 规范约束检察机关权力的必要性——更加地规范司法权

实务中,司法裁判对行政机关“不履行法定职责”的要素分析比较笼统,更多是通过确认行政机关违法的判决方式重申检察机关认定标准的正确性。实践中,理清司法权与行政权之间的关系是极其重要的。二者容易产生冲突的一个重要原因就是行政机关“不依法履职”的判断标准存在分歧。明确行政机关履职的认定标准,就是在规范检察机关的权力边界,使其在督促政府履职时有据可依,既发挥了检察职能,又尊重了行政机关的判断权[1]。在标准的规范下,检察机关应当提出合法合理的检察建议,不影响正常的行政执法程序,在判断行政机关违法或不作为时应充分考虑环境客观情况,给予行政机关合理的履职期限。当检察机关的权力明确了边界,那么监督的体系也就形成了。

### 4. 行政公益诉讼中不依法履职的认定困境

#### 4.1. “法定职责”的认定标准不一样

在对行政机关是否有依法履行职责时,需要明确行政机关的法定职责。那么,这个所说的法到底指的什么?是宪法,是行政诉讼法还是司法解释规定的内容呢?显然,这里的法专指法律,法规和规范性文件,比如行政机关制定的规范性文件,行政法规,行政合同等规章制度。虽然有相关法律做出了较为明确的规定,但行政机关具体要承担什么样的法定职责存在不一样的说法。现行的环境法对行政机关关于“生态环境的监管职责”并不清晰。比如在一项典型司法实践当中,环保行政机关发现河道被企业污染,明确禁止企业的污染行为,但由于污染的河流恢复期需要很长的时间,因此两个月的时间里河流还是没有恢复。这种情况下就产生了一定的分歧,行政机关只制止了企业的违法污染行为是属于法定职责,还是既制止了企业的污染行为又使污染的水得到净化属于法定职责呢?司法实践中,对于“监管职责”

和“管理职责”也有一定的分歧。有的法院认为监管不包括治理部分，这也就是说只要行政机关阻止了相关企业的违法行为，行政机关就履行了法定职责。还有部分法院认为监管包括治理部分，行政机关阻止了违法行为后还要确保违法行为造成的损害能够得到及时的恢复，确保国家或者环境公共利益能够得到修复。比如在浙江省温州市某区人民政府不履行环保监管职责案件中，一审法院和二审法院对于行政机关承担的法定职责是否区分“监管职责”和“管理职责”发生了分歧。二审法院认为行政机关承担的职责包括管理，监管职责，不包括前者管理或者治理。但是再审法院却有不同的观点，认为依据相关行政法规的规定，行政机关法定职责的范围包括管理职责。从案例中，我们可以看出司法实践中对于行政机关不依法履行职责的定位不清晰，这也就导致实务中对于该问题存在很大的争议性。因此，针对此类问题，应该确定一个相对来说比较明确的标准。

## 4.2. 对行政机关“依法履职”存在判断标准不一

行政公益诉讼是指行政机关收到检察建议后在规定期限内仍然不履行法定职责或不依法履行后，检察机关以收集到的证据提起诉讼追究行政机关的职责从而进入诉讼程序的一项制度。但是在实践中，对于判断行政机关是否依法履行职责适用的判断标准存在不同学说，这也导致众多学者观点不一。目前实践中主要有三种判断标准，第一种“结果标准说”，该标准认为只有行政机关确保环境损害得到完全的恢复才算是履行了法定职责，如果行政机关只是阻止了违法行为的发生但是没有确保环境损害得到恢复，就属于未履行法定职责。理由是行政公益诉讼的目的就是为了保护国家利益和社会公共利益，判断行政机关是否履行法定职责既需要关注结果，还需要考虑行政机关纠正违法行为或者履行职责的期限，尽职程度。第二个是“行为标准说”，该标准认为行政机关只需要依据法律法规尽力履行法定职责就行，不需要考虑履行后因损害的环境是否得到恢复的问题。比如，在信阳市固始县环保局怠于履行法定职责案中，在案件进行过程中法院审查的重点是被诉环保局的环境执法行为，是否有依据法律进行，是否依法责令违法相对人停止违法行为，有依法进行处罚吗？而对污染的环境是否得到完全恢复并没有过多的要求<sup>[2]</sup>。第三种是“复合标准”，该标准的要求是既考虑行政机关的履行情况也考虑环境损害的恢复情况。比如在岩崖县江垭镇人民政府未依法履行。

法定职责案件中，法院采用符合标准审理案件，认为被告虽然依据相关法律规定采取了一定的履职行为，阻止了污染进一步扩大这是结果标准，但还是造成了大片环境受污染，没有按照规定标准处理油污，这是结果标准。对于这三种标准，实务中更多考虑的是结果标准和行为标准。笔者认为结果标准对于行政机关的要求未免过高，一些植被，河流被污染后很难在短时间内恢复，环保行政机关接到检察建议后要求其在两个月内完成河流的污染清理，未免要求过高。因此，笔者认为采用行为标准更为适宜。

## 4.3. 是否有能力履行存在判断瑕疵

在环境行政公益诉讼中，检察机关对行政机关是否提起诉讼有一个必经诉前程序的过程。

所谓“必经诉前程序”是指检察机关发现存在损害国家利益或社会公共利益的情况时，可以向行政机关提出检察建议督促其履行法定职责阻止违法行为发生，倘若行政机关未在两个月内解决好出现的环境问题，就会被认定为“不依法履行法定职责”的情况。实践中，因自然因素，资源条件受限，依法行政理念的执行，环境问题的潜伏性和隐蔽性等条件，常常出现行政机关未在两个月期限内处理好环境问题，就直接了当地判决行政机关“不依法履行职责的”的案件屡见不鲜。

### 4.3.1. 外力因素阻碍行政机关依法履职

一些环境问题因为恶劣的天气，风沙，缺水即使在人为的努力下也是难以解决或是植被修复所需要的适宜气候因季节的原因在短期内难以看到成效。按理说这种情况，法院应该考虑综合因素来判断行政

机关是否以依法履职。可总是有一些过于死板的法官认为超过了履行期限就应当认为是“不依法履行法定职责”。例如，安阳县检察院诉安阳县环保局不依法履行职责案。2017~2019年，王永斌未经批准，非法毁坏大量林地。2019年，姚安县检察院发出检察建议，建议被告对王永斌非法占用林地行为进行查处，责令其恢复植被。姚安县林业和草原局收到检察建议后，积极协调其他行政机关，向王永斌发出《责令纠正违法行为告知书》《非法占用林地恢复植被告知书》，要求王永斌积极补种植被。但因自然条件原因，植被尚未成活。该案中，尽管原告与法院均肯定了被告的履职行为，但因为在规定的履职期限内植被尚未成活，国家利益以及公共利益依然存在，最终，法院判决确认环保局存在不依法履职行为且要求其继续履职<sup>[1]</sup>。该案中被告凡法律、法规、规范性文件等规定其可以采取的措施，均已用尽，已依法履行职责<sup>[3]</sup>。对于在自然条件下的限制，政府也是无能为力的，两个月的期限显然是强人所难。

#### 4.3.2. 内在因素阻碍行政机关依法履行

司法实践中，一些法院往往只关注行政机关是否“依法履行法定职责”并没有关注行政机关有没有履行的能力问题。从理论方面来讲，行政机关的法定职责应当包括有履行义务，能够履行，具有履行可能性等方面。如果缺少其中一项内容，对于行政机关履行法定职责的标准有待重新评估。比如，行政机关在履行法定职责的过程中有可能出现经费紧张，相关人员不配合，部门之间的权责不明确，相关部门总是推来推去，互相扯皮等情况。对于这种情况的出现，行政机关想要完全履行好法定职责是存在一定难度的，很难保证其能够履行好相应的法定职责。比如，仁怀县环保局不作为公益诉讼案件中，检察机关提起检察建议后发现公共利益仍然处于损害的状态认为行政机关不依法履行法定职责提起行政诉讼，后法院审查后发现行政机关接到检察建议后有采取行动，但由于缺少专业人员导致对于此次案件中的油污污染并没有作出合理的指导，缺少生态环境执法工作经验，最终法院并没有判断确定行政机关“未依法履行法定职责”而是判断确定行政机关“履行法定职责不适当”并且给予其机会继续履行。

### 5. 针对不依法履行法定职责存在的问题提出一些建议

#### 5.1. 明确“法定职责”的统一标准

从上文中我们已经了解到“法定职责”存在标准不一致的情况，因此应当确定统一的标准来规范行政机关履行的情况。笔者认为可以从权力和责任两方面来判断行政机关是否具有法定的环境监管职责。从实际案例来看，行政机关的权力来源虽有相关法律的规定，但是行政机关行使的权力实际上是有限的，通常是采用协调的手段来处理各部门之间的职责，很少采用强制性的手段。有权利就有义务，行政机关既然行使的权利是有限的，因此承担的责任也是有限的。因此，我们可以制定相关的法律法规，比如行政法规，条例，惯例等以及地方性法规，部门规章等的内容。从这些法规的清单中寻找具有生态环境监督职责的行政机关，从而认定其明确的权力与义务，明确其统一性，确定行政机关明确的“法定职责”。

最高人民检察院通过典型案例也提出，可以将行政机关的执法权力清单和责任清单作为其不履职的依据来源。在竹溪县人民检察院诉本县水利和湖泊案中法院就依据，《水法》《水利部》关于全面加强农村水电安全监管工作的通知以及水利和湖泊局职能配置内设机构和人员编制规定等系列规范性文件和权责清单确定了被告应对案涉的水污染治理工作负责<sup>[4]</sup>。因此，在确定环境行政公益诉讼的被告时，应依据相关权责清单，先考察在生态环境保护领域负有具体监管职责的相关职能部门是否为“第一负责人”，当其违法行使职权或怠于行使职责时，则判定其承担相应的违法责任。

#### 5.2. 针对“是否依法履职”提出一些建议

对于“不依法履职”的认定仍然有很多不同的争议观点，具体适用那一种学说并没有一个统一的标

准。从实践中来看,具体适用复合标准更为恰当。第一,适用该标准需要审查的内容主要是行政行为本身,涉及行政机关是否改正违法行使职权的行为,对违法现象是否履职,是否履行了全部的法定职责。第二,该标准也审查行政行为的结果,即是否有效地阻止行政机关受到损害,公共利益是否得到了修复。在结果上的判断主要包括充分履职行为和未能够确保履行职责。前者是因为没有尽全责而使得公共利益受到损害。比如,在剑桥县人民检察院诉剑桥县深林公安局未全面履行法定职责中指出,如果责令违法行为人补种,违法行为人拒绝补种,则是需要行为人代为履行得。后者对于法定职责的履行重点在于行政决定的实际效果,主要考虑到涉及案件的长期性,周期性的评估。比如,在湖北省十堰市人民检察院诉林业局行政公益诉讼案中,该区检察院认为环保局应持续跟进环境受损的情况,进行监督,反馈,以便能够恢复环境,保护好公共利益[5]。

### 5.3. 对“是否具有法定职责可能”认定的建议

上述提到在环境行政公益诉讼中,在不少的案例中,检察机关严格按照两个月的履职期限审查行政机关的履职情况,这样显然是极其不合理的。笔者认为可以从两个方面来进行判断。一方面,环境行政公益诉讼所保护的环境公共利益较为特殊,恢复时间具有长期性,难度大等特点,因此可以从环境行政公益诉讼的“不依法履行职责”的认定三要件出发,预见可能性,结果避免可能性,期待可能性出发。从实际情况中评价客观阻碍事由与行政机关自身阻碍事由进行判断。第二,明确履行期限,结合具体案件的实际情况,比如环境恢复能力,当地的自然环境,相关人员的执行能力等情况,在以两个月为履行周期的基础之上做适当的延长。

## 6. 总结

在环境行政公益诉讼中对行政机关法律职责的判断标准,应当结合实际情况从多方面进行把握。要明确法定职责,适用“复合模式”同时给行政机关设置一定的合理期限促使案件的审理更加符合各方的利益。此外,环境行政公益诉讼始终都是我国环境制度的重要组成部分,是保护环境,维护多数人享受舒适环境的重要手段。其在发展过程中,有可喜的地方,也有需要进步的空间。期待司法机关和专家能够不断地总结经验,为理论研究和裁判规则提供指引,也为更好的生态环境提供强力的制度保护和法治保障。

## 参考文献

- [1] 肖康康. 论环境行政公益诉讼中“不依法履行职责”的认定标准[D]: [硕士学位论文]. 西安: 西北政法大学, 2021.
- [2] 徐全兵. 检察机关提起行政公益诉讼的职能定位与制度构[J]. 行政法学研究, 2017(5): 77-86.
- [3] 胡卫列, 迟晓燕. 从试点情况看行政公益诉讼诉前程序[J]. 国家检察官学院学报, 2017, 25(2): 30-48.
- [4] 陈籽伶. 环境行政公益诉讼中行政机关履行法定职责的标准研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 西南财经大学, 2022.
- [5] 魏新兴, 王园园. 环境行政公益诉讼中“不依法履行法定职责”的判断标准[J]. 周口师范学院学报, 2021(3): 121-126.