

环境行政监管与环境行政公益诉讼的衔接机制研究

郭轩麟

武汉工程大学法商学院(知识产权学院), 湖北 武汉

收稿日期: 2025年10月13日; 录用日期: 2025年10月23日; 发布日期: 2025年11月27日

摘要

环境行政监管与环境行政公益诉讼的衔接机制是保障环境行政公益诉讼制度效能发挥的关键环节。当前实践中, 两机制衔接不畅导致“有诉无案”、“有案无诉”及“诉前程序空转”等问题频发, 为了解决上述问题, 需要从行政机关履职认定标准不一、信息共享与调查取证衔接不畅、判决履行监督机制不规范以及公众监督衔接机制缺失等方面入手。为解决上述困境, 需从履职认定标准、在运行机制、监督执行等方面入手, 旨在形成检察机关与行政监管部门间的良性互动与完备协作, 以切实提升环境治理效能, 服务于生态文明法治建设。

关键词

环境行政公益诉讼, 环境行政监管, 衔接机制, 新结果标准, 不履行法定职责

Research on the Connection Mechanism between Environmental Administrative Supervision and Environmental Administrative Public Interest Litigation

Xuanlin Guo

School of Law and Business, Wuhan Institute of Technology (School of Intellectual Property), Wuhan Hubei

Received: October 13, 2025; accepted: October 23, 2025; published: November 27, 2025

Abstract

The connection mechanism between environmental administrative supervision and environmental

文章引用: 郭轩麟. 环境行政监管与环境行政公益诉讼的衔接机制研究[J]. 法学, 2025, 13(11): 2663-2669.

DOI: 10.12677/ojls.2025.1311363

administrative public interest litigation is a key link to ensure the effectiveness of the environmental administrative public interest litigation system. In current practice, the poor connection between the two mechanisms has led to frequent problems such as “lawsuits without cases”, “cases without lawsuits”, and “idle pre-litigation procedures”. To address these issues, The root cause lies in the inconsistent standards for administrative agencies to perform their duties (with theoretical differences and practical conflicts in terms of “behavioral standards”, “outcome standards” and “mixed standards”), the poor connection between information sharing and investigation and evidence collection, the non-standard supervision mechanism for the implementation of judgments, and the lack of a connection mechanism for public supervision. To address the above-mentioned predicament, efforts should be made in aspects such as the standards for recognizing performance of duties, operational mechanisms, and supervision and enforcement, aiming to foster a positive interaction and comprehensive collaboration between procuratorial organs and administrative regulatory departments, so as to effectively enhance the efficiency of environmental governance and serve the construction of ecological civilization under the rule of law.

Keywords

Environmental Administrative Public Interest Litigation, Environmental Administrative Supervision, Connection Mechanism, New Result Criteria, Failure to Perform Legal Duties

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

环境行政监管与环境行政公益诉讼作为推进生态文明法治建设的双轮驱动机制，其效能发挥的关键在于二者衔接的顺畅性与协同性。司法实践表明，环境行政监管与环境行政公益诉讼之间存在着显著的衔接障碍，集中表现为线索发现与移送不畅、履职认定标准不一导致起诉犹豫以及检察建议未能有效促进行政机关履职等现实困境，严重制约了制度整体效能的发挥。究其根源，首要问题在于行政机关“不履行法定职责”的认定标准存在理论分歧与实践冲突。其次，衔接机制缺乏系统性设计：行政机关与检察机关之间信息共享壁垒森严，案件线索移送机制不畅；法院与检察机关对行政机关判决履行情况的监督协同不足，监督手段有限且程序衔接模糊；更为关键的是，公众监督这一重要的外部力量与行政机关履职之间缺乏有效的对接通道和保障机制，监督信息传递与反馈严重滞后。

上述问题的存在，不仅造成司法资源浪费与环境公益持续受损的风险，更可能削弱环境法治的权威性与公信力。如何科学构建环境行政监管与环境行政公益诉讼的高效衔接机制，促进检察机关法律监督权与行政机关环境监管权形成良性互动与协同发力，已成为环境司法理论与实务亟待解决的重大课题。

2. 环境行政监管与环境行政公益诉讼相衔接的基本样态

环境行政监管与环境行政公益诉讼均是当前我国推进生态文明建设的重要方式，司法实务中对于检察机关提起环境公益诉讼一直在司法能动和行政尊重之间进行徘徊[1]。目前，我国现有的法律、法规及司法解释并未对“行政机关不履行法定职责”做出详细的规定。法院判决是否可以同时确认不作为违法和限期履行法定职责等问题，相关规范性文件也没有明确规定[2]。因此，如何构建环境行政监管与环境行政公益诉讼的协同机制，实现二者优势互补与功能整合，成为本文的核心研究课题。笔者通过梳理有关环境行政公益诉讼的大量案例，试就环境行政公益诉讼司法实践中环境行政监管与环境行政公益诉讼

衔接问题进行分析,主要呈现出以下三类典型基本样态:

第一,行政机关不履行法定职责,检察机关提出检察建议后仍不履行法定职责,检查机关提起环境行政公益诉讼。在具体司法实践中,检察机关发现行政机关不依法履行职责后,通常需要通过检察建议程序推动整改,这也是提起环境行政公益诉讼的法定前置条件。行政机关面对检察机关给出的检察建议仍然置生态环境损害于不顾,在导致公共利益持续遭到损害时,检察机关则可依据《环境保护法》第五十八条及《人民检察院公益诉讼办案规则》的相关规定,依法向人民法院提起环境行政公益诉讼。面对检察机关出于维护生态文明建设而被迫提起的诉讼,在一定程度上导致司法资源的浪费,同时,频繁启动环境行政公益诉讼也可能使得本仅具备柔性监督手段的行政机关对检察监督产生消极态度。

第二,行政机关不完全履行法定职责,检查机关提起环境行政公益诉讼。经笔者梳理相关环境行政公益诉讼案例资料过程中,发现陕西省宝鸡市环境保护局因未充分履行法定监管职责而被检察机关提起行政公益诉讼的案件¹具有标志性意义。该案不仅系陕西省环境行政公益诉讼的首例案件,亦属全国范围内针对行政机关不完全履职行为提起诉讼的首案,其在司法实践中的典型性与制度创新价值,对环境公益诉讼理论体系的完善具有重要的学术研究意义。尽管法律明确规定检察建议提出后行政机关不“依法履职”是检察机关提起行政公益诉讼的基本条件[3],在实践过程中往往出现行政机关自认为已穷尽法律规定的监管措施;检察机关认为行政机关虽有履行法定职责的行为,但受到损害的公共利益尚未受到完全恢复而提起诉讼。在环境行政监管与环境行政公益诉讼程序衔接过程中,检察机关对行政机关是否已全面履行法定监管职责的认定标准尚存差异,由此引发的法律适用争议,系当前环境公益诉讼制度运行中亟需明确的规范性问题。

第三,针对行政机关不作为,检查机关提起环境行政公益诉讼。行政机关“不作为”是检察机关启动诉前检察建议的基础之一,也是需要法院申明的主要事实之一。《行政诉讼法》第二十五条明确了行政公益诉讼呈现双阶构造,检察机关在受案范围内发现行政机关违法行使职权或者不作为,可以先向行政机关发出检察建议,行政机关仍不履行法定职责的,检察机关可以向人民法院提起诉讼[4]。在司法实践层面,环境行政公益诉讼针对行政机关“不作为”的裁判案例已形成一定规模。此类案件的生成逻辑可追溯至两大核心矛盾:一方面是部分基层行政机关技术手段落后导致监测和取证能力不足致使的“不作为”现象发生;另一方面是公众监督与行政监管衔接不畅,信息传递滞后,且行政机关对公众监督的回应缺乏程序规范,导致有效监督信息沉淀。

3. 环境行政监管与环境行政公益诉讼的衔接问题审视

(一) 环境行政机关“不履行法定职责”存在多元标准

当前学界对于如何认定环境行政机关的依法履职情况存在一定的争议,这种争论主要体现在理论上的分歧和实务上的不统一两个维度。

1) 理论上的分歧

学者有关认定“履职情况”主要形成三种观点:第一种观点主张以“行为标准”为导向。该学说认为行政机关将法定职责落实到位,穷尽法律所赋予行政机关相应的权力与措施时,无论生态损害是否停止、是否未消除,都应认定行政机关已完成依法履职行为。第二种观点主张适用以“结果标准”为评判标准。司法实践中,检察机关多基于已发生的生态环境损害事实,对环境公益未收到有效保护的,通过行政公益诉讼机制对负有监管职责的行政机关提起环境行政公益诉讼。第三种观点主张适用“复合标准”。“复合标准”学说可被阐释为对传统“行为标准”与“结果标准”的体系化整合与范式创新。该理论并非对既有评价维度的简单叠加,而是通过学术提炼形成的二元融贯标准——既注重行为样态的合规性审查,又

¹最高人民检察院网上发布厅, https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbh/201605/t20160511_117686.shtml。

强调结果状态的实质性判断,从而构建起动态平衡的双重评价机制。复合主义既审查行政机关的履职行为过程,也审查违法行为是否停止、公益是否恢复,综合考察行为过程与法益保护的效果[5]。

尽管立法条文对行政机关的环境监管职责作出了形式上的界定,但关于履职标准的学理争议仍持续存在。如何构建环境行政监管与环境公益诉讼的衔接机制,实现行为要素与结果要素的动态平衡,已成为化解理论分歧、提升公共利益保护效能的关键路径。

2) 实务上的不统一

在司法实务过程中,检察机关与行政机关在行政主体履职认定标准上存在着一定的差异。检察机关倾向以“结果标准”为导向,判断相关行政机关的履职情况,在环境行政公益诉讼制度的现行模式中,检察机关并无强力的调查取证权,仅有相对柔性的调查核实权[6];反观,行政机关则更青睐采取“行为标准”,即行政机关主要通过考察是否穷尽法定手段与程序性措施,来判断其是否依法履行法定职责。以“安徽宿州固体废物倾倒”一案为例²,由于《生态环境损害赔偿管理规定》涉及行政机关主导赔偿磋商与检察机关提起的公益诉讼存在功能重叠,而导致法院在审理中难以确定责任主体现象的发生,其根源在于现行法律体系缺乏统一的生态损坏责任追究框架,法律条款表达模糊而导致的行政机关与检察机关在行使各自职权时产生争议。

(二) 行政机关的信息共享与检察机关调查取证的衔接不畅

1) 信息共享壁垒

在环境行政监管与环境行政公益诉讼衔接过程中,结合具体司法实践可发现,部分地区虽已建立信息共享平台但在全国范围内尚未形成统一标准。行政机关与检察机关之间标准体系不统一的问题,不仅体现于两机关横向协作层面,更突出表现为行政机关内部系统分割。同时,检察机关的调查取证行为由于缺乏刚性的保障,在实践中也会引起相关行政机关配合度不足现象的发生。

2) 案件线索移送机制不畅

办理公益诉讼案件的源头与基础是发现线索,但发现线索的机制并不健全。一方面,法律对移送标准、职责划分缺乏统一量化依据,环保部门因自由裁量权过大易出现“以罚代刑”;另一方面,地方保护主义与部门协作缺失导致跨区域案件移送受阻。此外,行政执法证据与刑事证据标准差异、环保部门技术能力不足等问题,进一步加剧了移送难度。例如,在2017年四川省泸州市纳溪区人民检察院行政公益诉讼一案中³,检察机关与环境行政监管部门之间存在着沟通不畅的问题。

(三) 行政机关履行判决与法院、检察机关监督的衔接不规范

1) 法院监督手段的局限性

法院在环境行政公益诉讼中虽依法享有对行政机关判决履行情况的监督权,但其监督手段收到多重约束。虽说法院可通过划拨资金、罚款或提出司法建议等方式督促行政机关履行判决义务,但此类措施的实施往往受限。同时,司法建议作为柔性监督工具,其法律效力缺乏明确的刚性保障机制,行政机关可能以“技术性困难”或“政策协调需求”为由消极回应,形成“建议空转”现象。

2) 检察机关监督职能的发挥障碍

检察机关在环境行政公益诉讼中虽依法享有对行政机关履职情况的法律监督权,但其监督职能的发挥在制度运行层面面临多重障碍。检察机关可通过检察建议、公益诉讼起诉等方式督促行政机关依法履职,然而此类监督手段的实效性受制于法律规范的刚性程度与权力运行的限制。检察建议作为检察机关的主要监督工具,其法律效力尚未在相关法律规定中确立明确的强制约束机制,行政机关可基于“政策考量”或“执行困难”对建议作出形式化回应,形成“建议-反馈-再建议”的循环困境。

²安徽长安网, http://www.ahcaw.com/ahcaw/content/2022-06/16/content_8734664.htm。

³泸州市纳溪区人民检察院, <http://www.luzhounx.jcy.gov.cn/yasf/>。

(四) 行政机关履行职责与公众监督的衔接机制缺失

1) 公众监督信息传递机制不完善

在环境行政公益诉讼领域，公众参与渠道的受阻与信息传递机制的失效，呈现环境治理领域的现实挑战，并凸显行政权运行与公民监督权保障之间的冲突。根据《环境保护法》及《政府信息公开条例》的相关规定，公众虽享有获取环境信息、举报违法行为的法定权利，但行政机关在履行信息公开义务时，常以“技术保密”“商业敏感”等理由规避公开责任，导致公众监督权难以实质性实现。

2) 公众监督意见反馈与回应机制不畅

在环境行政监管与环境行政公益诉讼的衔接机制中，公众参与渠道不畅与行政机关回应机制缺失的问题，实质上反映了环境治理中“公众监督权”与“行政履职义务”之间的制度性断裂。行政机关对公众举报的回应往往陷入“程序性敷衍”与“结果性遮蔽”的双重陷阱：一方面，部分行政机关仅以“已处理”“在办”等模糊表述回复；另一方面，行政机关履行职责后，缺乏主动公开第三方评估报告或公众参与验收的机制。

4. 环境行政监管与环境行政公益诉讼的衔接机制构建

(一) 统一环境行政机关“不履行法定职责”的认定标准

1) “行为标准”“结果标准”“混合标准”之批判

在环境行政监管与环境行政公益诉讼衔接机制的制度演进中，关于行政机关履职认定标准的理论争议经历了显著的范式转型。传统理论框架下形成的“行为标准”与“结果标准”的二元对立格局，随着实践需求的复杂化而衍生出更具包容性的“混合标准”。然而，笔者认为现行三类标准在司法适用中均存在不同程度的制度困境。

在环境行政公益诉讼中对行政机关“不履行法定职责”的认定标准研究领域，学界形成了三种具有代表性的判断范式。首先，部分学者主张“行为标准”。该标准适用困境在于：一方面，易陷入“程序性合规”的形式主义窠臼，致使行政机关通过表面合规的行政行为规避实质治理责任；另一方面，行政机关常以“已作出行政处罚”为由推卸后续环境修复义务，形成“程序闭环”与“实质缺位”的现象。其次，主张“结果标准”学说则以环境公共利益的实现程度作为履职评判基准，其理论缺陷主要体现于生态治理的特殊性：环境损害具有不可逆性与修复周期长的双重属性，若将环境治理成效作为唯一标准，不仅可能加重行政主体的刚性治理负担，更易诱发“达标即免责”的机械司法倾向，导致生态环境保护陷入“运动式治理”的循环。最后，有学者提出“混合标准”，试图在行政法合法性审查原则与生态法效益最大化原则间建立平衡。“混合标准”旨在要求司法审查同时考量行政行为合法性与环境损害结果可控性，但在实际实践过程中，由于二元标准缺乏操作化细则导致司法裁判自由裁量空间过大，致使同类案件出现“重程序轻实效”或“重结果轻程序”的裁判分歧。

2) “新结果标准”说之倡导

“新结果标准”是一种以环境损害的客观后果为核心，结合行为合法性与科学评估的综合判断标准。其核心在于通过科学、动态、可量化的环境指标，对行政监管与公益诉讼的衔接效果进行综合评价。

首先，颠覆传统标准局限。不仅突破“行为标准”对形式合规的路径依赖和修正“结果标准”事后救济的固有迟滞，而且弥合“混合标准”中行为与结果静态叠加导致的动态调整缺失；其次，构建科技规制范式。依托于生态承载力评估、污染物迁移扩散模拟等科学模型，确立水质恶化指数、生物多样性衰减率等客观阈值，使损害认定从主观裁量升维至数据锚定；同时，创新风险预防机制，将重大科学确定性风险纳入事前阻断范畴，通过卫星热力图谱与物联网实时监测等，对临界状态启动刚性干预；最后，重塑责任本位逻辑。以生态系统功能恢复为本位，强制责任主体履行经专业认证的生态修复义务并承担

期间服务价值损失,最终形成“监测-判定-修复-追责”的闭环制度框架,从根本上弥合行政监管与公益诉讼的衔接裂隙,彰显生态利益优位的现代环境法治价值内核。

(二) 畅通行政机关的信息共享与检察机关调查取证的衔接机制

1) 确立双向通报常态化机制

除了由行政机关发现自身无法有效制止生态环境损害而向检察机关的案件移送外,还需要建立一种联合检察机关与行政机关的常态化双向沟通机制。一方面,相关行政机关要及时向检察机关沟通在依法履行环保职权时处理案件的进度以及遇到的执法难题;另一方面,检察机关也应主动向环保部门通报涉及环境行政公益诉讼的相关动态,以便充分发挥双边联动机制,最大程度实现双边效能。同时,也应定期召开由相关具有环保职责的行政、检察机关以及其他相关部门参加的联席会议,从而促进检察机关与行政机关在生态环境司法和执法领域开展协作工作,形成保护合力,符合生态文明建设法治化的要求,有助于在法治轨道上将生态文明建设不断推向新的阶段[7]。

2) 构建信息共享平台

逐步完善“两法衔接”平台功能的实现,打破行政机关与检察机关的信息壁垒构建信息共享平台,在环境行政公益诉讼与环境行政监管的衔接机制中,信息共享平台是两种机制之间相互衔接的基础,因此加快完善信息共享平台建设至关重要。对于已经建立起信息共享平台的部门,可以在其内部进行信息共享平台的建设将该平台与其他部门进行对接。此外,还可以通过立法建立起生态环境损害赔偿制度与行政执法信息共享平台,当检察机关在履行公益诉讼职责时发现有关生态环境损害赔偿的信息时,便可以及时将该信息共享给相应的部门[8]。此外,随着数据开放的重要性日益凸显,国务院也要求,在依法加强安全保障和隐私保护的前提下,稳步推动公共数据资源开放,方便全社会开发利用[9]。

(三) 规范行政机关履行判决与法院、检察机关监督的衔接机制

1) 明确职责边界与程序衔接

针对行政机关履行判决与法院、检察机关监督衔接不规范的问题,需从法律规范层面明确职责边界与程序衔接,以实现司法权、检察权与行政权的法治化协同。一方面进一步细化相关法律规定,在《行政诉讼法》中明确法院对行政机关拒不履行判决的强制措施的优先级,并细化“拒不履行”的认定标准;另一方面,在《人民检察院公益诉讼办案规则》中增设“判决执行监督专章”,明确检察机关在判决履行阶段的调查权与建议权,从而进一步强化检察机关的监督权。

2) 强化法院与检察机关的监督协同

在环境行政公益诉讼中,法院与检察机关需通过职能互补与程序衔接,保障行政机关依法履行判决。法院应强化判决执行的主动监督,建立动态跟踪机制,并引入第三方专业评估,确保整改、修复等义务落实到位;同时可依托跨区域联合执行机制,协调多地行政机关形成合力。检察机关则通过全流程监督弥补司法权的被动性:诉前阶段以检察建议督促履职,诉讼阶段提供证据支持,执行阶段对未履行判决的情形发出检察建议或启动抗诉程序。两者的协作需依托制度化平台,明确监督标准与责任边界。

(四) 引入行政机关履职与公众监督的衔接机制

1) 完善公众意见征集、反馈与回应闭环机制

完善公众意见征集、反馈与回应闭环机制,是践行环境治理公众参与原则、保障公民环境知情权与监督权的法定要求,亦是提升环境行政监管透明度与公信力的核心环节。该机制应以法定程序为基础,构建“全流程、规范化、强约束”的运行体系:首先,整合多元诉求渠道,通过统一信息平台实现环境举报、投诉、建议的便捷化、标准化受理,确保公众诉求“有门可入、有路可循”;其次,建立双向互动与评价机制,允许公众对处理结果提出异议并启动复核程序,同时将公众满意度纳入行政考核,形成“征集-处理-反馈-评价-优化”的治理闭环。

2) 深化公众参与环境决策与监督的制度化实践

深化公众参与环境决策与监督的制度化实践,是环境治理领域贯彻民主法治原则与风险预防原则的必然要求,旨在通过法定程序将公众环境权从抽象权利转化为具象的治理动能。该实践需构建多层次、全过程、赋权型参与框架:在决策前端,依据《环境保护法》确立的公众参与原则,将环境政策制定、规划编制及标准修订纳入强制性公众咨询范畴,通过听证会、专家论证与公民陪审团等协商民主机制,确保多元利益在决策源头获得平等表达与理性整合;在监管过程中,建立公众代表参与环境执法检查、企业环境信用评估及环保设施开放的常态化嵌入机制,使公众监督成为行政履职的“第三只眼”,进一步提升监督的精确性和规范性,助推环境行政公益诉讼高质量发展^[9];在项目末端,强化环评公众参与的实质效力,要求行政机关对集中民意作出针对性回应并说明采纳逻辑。

5. 结语

环境行政监管与环境行政公益诉讼的协同效能,系于二者衔接机制的系统构建与顺畅运行。本文聚焦于实践中暴露出的“有诉无案”“有案无诉”及“诉前程序空转”等困境,深入剖析其根源在于行政机关履职认定标准的分歧、信息共享与调查取证梗阻、判决履行监督机制脱节以及公众监督衔接缺失。为破解上述难题,本文主张构建以“新结果标准”为核心的履职认定体系,即以环境损害的客观后果为基准,融入行为合法性审查与科学动态评估,旨在突破传统标准的局限,实现公益保护与行政效能的价值平衡。

本文所倡导的“新结果标准”及四维衔接机制,旨在弥合环境行政监管权与检察法律监督权之间的制度裂隙,推动形成检察建议与行政履职高效互动、司法裁判与监管执行紧密协同、公众参与与专业治理深度融合的良性治理格局。其最终价值指向,在于通过法治化的机制创新,切实提升生态环境治理的系统性、协同性与实效性,为生态文明建设的法治保障提供坚实的制度支撑。未来,随着环境司法实践的深化和理论研究的拓展,该衔接机制的具体规则设计仍需结合实践反馈不断调适与完善,以持续赋能环境治理体系和治理能力现代化。

参考文献

- [1] 黄辉. 检察机关提起环境行政公益诉讼的司法裁判标准研究[J]. 法学杂志, 2018, 39(8): 107-113.
- [2] 刘卫先, 张帆. 环境行政公益诉讼中行政机关不作为违法及其裁判的实证研究[J]. 苏州大学学报(法学版), 2020, 7(2): 68-77.
- [3] 李瑰华. 行政公益诉讼中行政机关“依法履职”的认定[J]. 行政法学研究, 2021(5): 33-40.
- [4] 占善刚, 陈炽彬. 环境行政公益诉讼中职权主义的适用及其限度[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2025, 24(4): 26-43+127.
- [5] 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.
- [6] 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.
- [7] 国楷仑. 环境行政公益诉讼协作机制的价值意蕴与优化路径[J]. 中共郑州市委党校学报, 2024(6): 49-54.
- [8] 陈磊. 环境行政公益诉讼中“不依法履行职责”的认定[J]. 中国检察官, 2024(11): 73-76.
- [9] 于静, 陈萧宇. 可诉性视角下环境行政公益诉讼行政机关依法履职的标准[J]. 中国检察官, 2025(3): 11-14.