

# 环境行政公益诉讼执行协同机制研究

王奕霏

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12月5日; 录用日期: 2025年12月18日; 发布日期: 2026年1月6日

## 摘要

环境行政公益诉讼的执行程序是环境行政公益诉讼审判程序的重要保障。通过检视环境行政公益诉讼案件执行现状,发现这类案件面临着执行难的问题,具体表现为环境行政公益诉讼裁判内容不明晰、协同执行模式和长效执行监督机制尚未建立。采用理论研究方法,在协同理论基础指导下构建环境行政公益诉讼的执行协同机制,通过明确履行判决内容,建立多元执行协同模式和构建长效执行监督机制以期实现环境行政公益诉讼案件执行效果最优化,更好地达到环境修复和保护的预期目标。

## 关键词

环境行政公益诉讼执行, 协同理论, 协同执行, 长效执行监督机制

# The Coordination Mechanism of Environmental Administrative Public Welfare Litigation Execution

Yifei Wang

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

Received: December 5, 2025; accepted: December 18, 2025; published: January 6, 2026

## Abstract

The enforcement procedure of environmental administrative public welfare litigation is an important guarantee for the trial procedure of environmental administrative public welfare litigation. By looking at the current situation of the implementation of environmental administrative public welfare litigation cases, it is found that such cases are facing problems that are difficult to implement. Specifically, the content of environmental administrative public welfare litigation judgments is unclear, and the coordinated execution mode and long-term enforcement supervision mechanism

have not been established. Using theoretical research methods and guided by the principles of collaborative theory, this study constructs a collaborative enforcement mechanism for environmental administrative public welfare litigation. By clarifying the content of judgments, establishing a multi-party collaborative enforcement model, and building a long-term enforcement supervision mechanism, the aim is to optimize the effectiveness of environmental administrative public interest litigation cases and better achieve the expected goals of environmental restoration and protection.

## Keywords

Environmental Administrative Public Welfare Litigation Execution, Collaborative Theory, Collaborative Execution, Long-Term Enforcement Supervision Mechanism

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

2023年7月在全国生态环境保护大会上，习近平总书记强调生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键期，指出“必须以更高站位、更宽视野、更大力度来谋划和推进新征程生态环境保护工作”[1]。当前生态环境治理形势依然严峻，环境行政公益诉讼作为维护公共环境利益的重要司法手段，愈发凸显其价值。2017年7月，随着新《行政诉讼法》将行政公益诉讼制度正式确立，环境行政公益诉讼案件得以重视，这一法律规范为生态环境保护提供了有力的司法保障。然而，司法实践中环境行政公益诉讼“执行难”的问题接踵而至，严重削弱诉讼的实际效果，使得环境公共利益的救济和保护目标难以有效实现。环境问题本身具有复杂性、跨区域性和长期性等特点，若仅依靠行政机关积极履职或者单纯依赖法院的强制执行往往难以达到理性效果，尤其是针对需要进行生态修复的案件。这就凸显了执行协同机制的必要性，通过执行协同机制，整合司法机关、行政机关、社会公众等多方力量，实现信息共享，优势互补，形成环境治理的强大合力，确保环境行政公益诉讼裁判得到切实有效执行，真正实现对生态环境的救济与保护。因此，本文将检视环境行政公益诉讼案件执行现状，探究执行困境原因，接着详细阐述执行协同的理论基础，提出构建环境行政公益诉讼协同机制的具体路径，以期为解决环境行政公益诉讼“执行难”问题提供理论支持和实践参考。

## 2. 环境行政公益诉讼执行概况检视

### (一) 环境行政公益诉讼案件概况

据最高人民法院中国司法大数据研究院创新研究部统计，全国法院2023年环境资源公益诉讼裁判文书共计602份，其中环境行政公益诉讼的裁判文书为96份，占比15.95%，其余都为环境民事公益诉讼和环境刑事附带民事公益诉讼的裁判文书，共占比84.05% [2]。这一数据相差较大的原因在于环境行政公益诉讼案件诉前检察建议的提起，被给予检察建议的行政机关若能够主动纠正行政违法行为，积极依法履职，环境行政公益诉讼案件大多数能够在诉前得以解决；若相关行政机关未能在规定期限内主动纠正违法行为，环境公共利益处于受侵害的状态下，则由检察机关提起环境行政公益诉讼。相关数据显示，环境行政公益诉讼案件的一审比重最大，表现为2021年一审占比93.22%、2022年一审占比100.00%和2023年一审占比96.92%，这表明着环境行政公益诉讼中，行政机关履职争议明确，完全不履行职责和不充分履行职责是环境行政公益诉讼被提起的主要成因[2]。关于涉案履职争议领域数据统计，环境行

政公益诉讼案件多集中于垃圾处理、医疗卫生、地质环境保护和土地复垦、水污染等领域,分别占比12.98%、8.40%、7.63%和6.92%,彰显行政机关需进一步加强以上监管领域的环境监管职责[2]。对于被诉行政机关的数据统计,生态环境管理部门与自然资源管理部门并不是主要被诉行政机关,从2021年至2023年,专门环境保护部门被诉占比呈现下降趋势,而其他行政机关被诉占比呈上升趋势,分别为75.76%、85.71%和81.94% [2]。这一数据表明其他行政机关环境履职的规范化有待加强,环境行政工作执法能力有待提升。

## (二) 环境行政公益诉讼案件类型概况

在环境行政公益诉讼案件中,案件类型涉及垃圾处理、地质环境保护、土壤污染管理、危险废物管理等多领域,针对这些不同类型的行政公益诉讼案件,执行机关采取不同的执行措施,结合最高人民法院、最高人民检察院发布的一些环境行政公益诉讼典型案例,考察各类案件执行内容。其一,关于垃圾处理类的案件执行内容。以某检察院督促整治垃圾处理一案为例,检察院在诉前检察建议阶段协同多单位召开座谈会议,共同研究处置意见,联合开展整治活动,同时被监管的行政机关加大对污染环境案件的办案力度,并建立智慧渣土管理系统,最后,该检察院再次联合多部门单位协商,共同推进设立多处垃圾消纳场以期从源头解决垃圾处理难题[3]。其二,关于地质环境保护类的案件执行内容。以某检察院督促整治非法采砂一案为例,该案也止步于诉前程序阶段,在检察院向负有履职义务的行政机关制发检察建议后,有关部门联合对非法采砂点进行查处,责令非法采砂点全部停止开采,并督促违法行为人采取推平围堰等方式对沿岸河滩、草地进行生态修复[3]。其三,关于土壤污染类的案件执行内容,行政机关除了进行源头控制,还有义务监督后续的土壤污染治理,其治理不像森林植被一样可以种植复绿,治理土壤污染可能需要换土或者淋洗或者化学氧化还原或种植植物等方法,因此实践中修复土壤大多由第三方代履行,之后向相对人追偿。其四,关于危险废物管理类案件的执行,行政机关需及时对危险废物采取应急处置措施,例如对危险废物及沾染泥土进行无害化处置,对被污染土壤进行修复治理,同时,加强跟踪监督,完善修复监督制度,有效督促尽快履行生态环境修复责任。通过考察各类环境行政公益诉讼案件的执行情况,发现案件在诉前检察建议阶段多得以有效执行,这是因为检察机关所制发的检察建议具有针对性,检察机关掌握案件事实,找准问题症结,联合多方主体共同商讨环境治理和跟踪监督方案,提出清晰、针对性且可操作性强的整改意见,为相关执行主体提供指引。然而,检察建议不具有强制性效力,若行政机关不听取检察建议,放任环境损害扩大,检察机关对此只能提起环境行政公益诉讼,在经过审判后的执行阶段,环境行政公益诉讼正面临着执行难的困境。

## 3. 环境行政公益诉讼执行困境审思

### (一) 环境行政公益诉讼裁判内容不明晰

目前,环境行政公益诉讼案件裁判存在裁判形式矛盾和裁判内容不明确的问题。在司法实务中,环境行政公益诉讼裁判有8种裁判形式,其中5种裁判形式是关于“确认违法+履职”,且现有环境行政公益诉讼案件裁判内容大多采用“确认违法+履职”的形式,这种裁判形式存在内容上的矛盾。确认违法判决是指人民法院针对被告的行政行为进行合法性审查,确认该行政行为违法且不宜适用其他判决形式的情况下,作出的确认该行政行为违法的判决形式[4]。《行政诉讼法》第74条将确认违法定位是一种补充判决形式。因此确认违法判决适用前提是不适宜判决履行,其不具有执行可能,在环境行政公益诉讼执行阶段,关于履职判决的内容应得到重点关注。事实上,审判机关更多地侧重审查被告是否依法履行监管职责,然后作出确认违法判决,对于被告如何进行整改,人民法院习惯性作出原则性判决,少部分的案件作了具体性判决。原则性判决具有高度概况性,笼统地规定了行政机关应当依法履职,并未明确写明行政机关履职内容、方式和期限,具体履职内容由行政机关自由裁量,后续的履职情况一方面依靠行政机关积极

作为,另一方面还需要法院和检察院做好执行监督工作。因此原则性判决缺乏明确、可操作性的意见指引,且缺乏一套完善的执行保障机制。对于具体性判决是由人民法院在判决书中明确行政机关应该如何履行职责,采取哪些措施修复环境以及明确履行期限,这种判决形式虽然能够保证执行效果,但是涉及环境问题,修复措施复杂多样,法院并非执行者,其不能准确认定采取哪种措施更为有效。

## (二) 协同执行模式尚未建立

环境治理是一个系统性工程,环境行政公益诉讼的功能和制度构建应当超越狭隘的司法视角,注重与其他相关机制的协作互助[5]。环境问题是一个综合性问题,执行主体对受损环境进行修复是一个漫长且复杂的综合性过程,单依靠被告行政主体自身是难以兼顾所有方面,制止损害环境公共利益的行为和修复治理受损生态环境行为需要多方主体协同执行,但协同执行模式尚未建立,单一主体执行面临诸多困境:第一,执行机关与相关部门协调配合不佳。部分案件可能涉案区域较大或者涉及历史遗留问题,其执行过程若仅依靠执行部门是难以进行生态环境修复工作[6]。例如上文所提到的垃圾管理类案件,需联合自然资源与开发建设局、新城开发建设中心等多部门单位协同履职[3]。第二,执行机关可能缺乏环境科学专业知识。在上述环境行政公益诉讼案件数据概况中发现,环保部门并不是主要被诉部门,其他部门被诉占比呈现上升趋势,因此存在执行机关可能缺乏环境科学专业知识。环境行政公益诉讼案件的执行不同于其他类型的诉讼案件的执行,其中涉及大量的环境科学知识,例如,掌握各类污染源识别方法、清楚环境质量标准、了解环境监测技术并能够判断监测数据准确性与可靠性、评估生态破坏程度和制度相应修复方案等专业知识。反之,若执行主体无法识别专业性较强的环境违法行为,不能准确评估其环境污染程度,甚至导致处罚力度不够精准;在制定生态修复方案时,不了解环境系统复杂性,就无法采取准确针对的治理措施,修复效果差,环境污染问题得不到有效解决甚至可能造成二次污染。

## (三) 长效执行监督机制尚未建立

生态环境修复周期漫长,期间存在监督执行不到位、环境问题反弹以及运动式执行监督的现象,这反映了长效执行监督机制尚未建立。环境行政公益诉讼案件执行阶段中,最困难,耗时最长的执行内容是关于生态环境治理修复,相应的执行监督周期也随之变化,短则数月,长则数年。对于草原植被恢复案件中,对被毁损的草原进行生态修复时长可能超过5年,这就需要执行主体在生态修复期间进行持续性监管。<sup>1</sup>然而,目前缺乏一种长效执行监督机制保障执行工作的质量和效率。由于缺乏长效监督,在漫长的环境修复期间,行政主体可能对裁判内容敷衍了事,不严格按照要求落实整改措施,以某林业局不作为案为例,被告行政机关林业局在对行政相对人作出行政处罚,收缴罚款后视为执行完毕,而对于受损林地的生态修复情况置之不顾。<sup>2</sup>这就使得受损的环境公共利益得不到有效救济。同时,由于行政机关监督执行不到位,环境问题不仅得不到有效整治,甚至出现污染反弹的问题。2018年,第一批中央环保督察整改落实情况显示,个别地区部分污染严重的企业会在督察过程中采取简单地关停措施,待督察结束后恢复到原来的污染排放状态,使得环境问题反复出现,难以得到根本解决[7]。目前,对于执行主体的监督多采用运动式执行监督,诸如,集中整治、环保专项行动。这种监督模式具有突击性、阶段性强的特点,能够在短期内对环境违法行为形成强大威慑,一旦监督行动结束,监管空白容易导致环境问题再次滋生,并且这种运动式执行监督模式不能适应漫长的生态修复周期,无法形成稳定的监督秩序,因此,建立长效执行监督机制已成环境行政公益诉讼执行阶段的迫切需要。

# 4. 环境行政公益诉讼执行协同的理论基础

## (一) 执行协同的思想基础

<sup>1</sup>【一审案号】正蓝旗人民法院(2016)内2530行初2号行政判决书。

<sup>2</sup>【一审案号】黄石市黄石港区人民法院(2017)鄂0202行初3号行政判决书。



1971年联邦德国斯图加特大学著名物理学家哈肯首次提出了协同概念[8]。协同论源于系统论,是复杂系统中各子系统相互作用,产生的协调、同步与合作的现象,从而在各子系统之间实现从空间上、时间上或功能上的有序化发展的过程[9]。系统的整体功能能否得到有效发挥取决于其内部子系统协同程度,各子系统相互作用共同推进整个系统的运作,相反,若任何系统处于封闭状态,不与外界交流沟通,整个系统将偏离设计的初衷,其运行机制和功能都得不到有效的实现。甚至若出现各子系统相互冲突、互不配合等现象,将会使整个系统处于混乱无序的状态。因此,强调协同的作用力,有助于推动整个系统实现从无序到有序再到更高层次的演化,实现 $1+1>2$ 的协同效应。在文明系统的演化中,社会治理趋势将顺应生态文明建设,两个子系统之间的协同关系更注重主体的多元化、理念的和谐性、方式的合作化和多样化[8]。在法律意义上的协同,强调不同行为模式中不同主体的主观能动性 with 相互互动,以形成彼此充分发挥作用的合力,在当前的司法实践中,协同理论发挥着重要作用,用以协调司法活动中各类主体的互动性[9]。也就是说统筹兼顾法院内外,创新执行方法,需要有关部门和社会力量积极协同,整合资源,多管齐下,才能达到目的,取得成效[10]。布莱克法律辞典将其解释为:为了共同的目的或者结果而进行的一种联动的行为[11]。

由此可见,执行协同具有着主体多元化、目标一致性和动态平衡性的特征,该核心特征构成了协同效能的基石。一是执行协同具有主体多元化的特征。协同治理是以治理主体多元化为前提,这些治理主体不仅包括政府部门组织,而且涵盖民间组织、社会公众等多元主体,他们具有着不同的价值判断和利益需求,同时也拥有着不同的社会资源,其打破了传统单一主体的治理模式,聚合了来自不同层级、部门、领域的多元主体,拓宽了协同的广度和深度,为复杂问题提供全面又新颖的解决方案;二是执行协同具有目标一致性的特征。协同治理强调以公民需求为基本出发点,以提高资源利用率,优化治理实施效果,促进主体通力合作为目标导向[12]。目标一致性是协同执行的核心锚点,是执行协同的根本前提,它确保多主体的行动方向统一,避免各自为政导致的资源内耗。而促成协同目标一致性的原因在于治理目标具有公共属性,协同执行是一种公共管理活动,其根本目标是促进公共利益的最大化。在治理过程中,运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度的增进公共利益[13]。这一属性促使执行协同目标一致成为必然。三是执行协同具有动态平衡性的特征。协同论所强调的平衡是保持动态且连续的平衡状态,协同内部各子系统将自行按照某种规则体现一定的结构与功能,保持必要的张力保证系统在平衡的状态下稳定又有序的运行[14]。因此,保证各子系统有序的运行成为维系整个系统动态平衡的关键,具体可推动方式合作化或采取民主协商的方式。在执行协同过程中,不同主体之间不可避免地会存在观点、利益等方面的冲突,通过合作化的方式加强沟通交流,各方能够在尊重彼此意见的基础上,寻找一个相对平衡的执行方案。这种合作能够使得执行协同在动态变化中不断调整,保持一种平衡状态。同时,民主协商是维系执行协同动态平衡的重要机制,具有灵活性和动态性,每个主体都有平等的话语权,能够充分的表达自己的观点与建议,避免了单一主体主导执行而导致的失衡。

## (二) 环境行政公益诉讼执行协同的基本特征

在执行协同理论基础的指导下,环境行政公益诉讼执行协同同样具有执行主体多元化、执行目标一致性,且执行权力与权力(利)动态平衡的基本特征。第一,协同理论的主体多元化特征可以弥补环境行政公益诉讼执行中的单一主体执行力量的不足。环境资源案件的复杂性、专业性、修复周期长的特性决定了多元主体执行协同的必然性。这种多元共治环境是让各个单一的治理主体联合起来,共同参与治理,在治理中各自发挥优势,最终实现治理效果的最大化与最优化[15]。协同治理理论强调多中心共同治理,在环境行政公益诉讼执行阶段中既包含法院、被告行政机关和其他部门单位的共同执行,也包括检察机关、法院、社会公众等多主体共同监督执行,他们以解决环境问题,保护生态环境公益为共同目标,分别发挥着各自的优势,实现整体大于部分之和的功效。第二,协同理论的目标一致性特征可以推动实现

环境行政公益诉讼执行效果最优化。尽管各协同主体职责功能不同，但都以公共利益为导向，将修复生态环境、消除环境风险作为核心目标，注重环境治理效果的可持续性，以期实现治理效果的最优化。执行目标的一致性能够解决各主体间的行动冲突问题，避免因执行标准不统一导致的执行混乱，使各方主体明确共同目标是保护环境公共利益，推动各主体在执行过程中确立统一的执行标准和评估体系，就污染治理方案、环境修复程度等达成共识，同时，一致的目标能够赢得公众的广泛支持，更积极地投身于环境治理与保护中，推动执行工作切实有效开展。第三，协同理论的动态平衡性特征可以缓解环境行政公益诉讼执行中出现的权力与权力、权力与权利之间的冲突。环境行政公益诉讼执行协同在缓解权力与权力、权力与权利的冲突方面发挥着重要作用。实现司法权与行政权动态平衡、不同部门行政权协调配合以及促成行政权与公民权利的良性互动。环境行政公益诉讼执行协同能够平衡行政权与司法权边界，避免权力博弈，司法权根据案件进展动态调整介入程度，在发挥监督职能的同时，又尊重行政机关的专业性；除此之外，环境行政公益诉讼执行协同还能够通过部门合作或民主协商的方式协调多部门行政权力的运行，减少职能交叉导致的推诿或越权，以及在执行过程中，积极吸纳权利主体参与协同网络，听取社会公众的权利诉求，兼顾企业生存权与公众环境权，实现各方利益动态平衡。

### （三）环境行政公益诉讼执行协同的实现框架

环境行政公益诉讼执行协同的实现，旨在打破司法与行政壁垒，凝聚多元主体合力，推动环境污染治理与生态环境修复工作落实到位。具体实现框架需要具备以下要素：

首先，明确执行依据。诉讼的执行依据主要包括了法院作出的裁判文书和相关法律法规、司法解释等，其中明确了行政机关应履行的义务，为执行工作提供具体的行为指引。明确的执行依据能够确保执行的合法性，使得执行活动在法律框架内进行，避免执行过程中的随意性和违法现象；以及其能够提高执行效率，使得协同执行的各主体明确职责与任务，减少争议与推诿，提高执行效率，从而使环境问题得到及时解决。因此，环境行政公益诉讼的执行过程中，尽可能地规范法律文书，明确行政机关需要采取的行政行为，避免使用模糊不清的表述。有关法院还可积极学习环境行政公益诉讼指导案例，为类似案件的执行依据提供参考借鉴。

其次，拓宽执行主体。环境行政公益诉讼案件执行任务复杂艰巨，涉及多领域、多部门，依靠单一执行主体难以全面、有效执行环境行政公益诉讼判决。因此，拓宽执行主体具有现实必要性，多元执行主体在资源、专业和执行能力上具有各自优势，拓宽执行主体可整合各方力量，形成执行合力，提高执行效力和增强执行公正性。执行主体应是共同协商、共同规划、共同实施以取得符合各方意愿的治理效果<sup>[16]</sup>。在环境行政公益诉讼执行阶段中，明确环境保护部门、水利部门、市场监管部门等相关政府部门的职能和协助机制，引入社会组织、专家辅助和公众参与，最终形成以法院为执行主导、检察机关监督执行、行政机关具体实施、多主体参与执行监督的执行协同机制。

最后，建立执行保障制度。环境行政公益诉讼执行过程中，建立完善的执行保障制度对提升环境治理效能、维护社会公共利益具有重大意义，尤其在当前缺乏有关环境公益诉讼执行法律规定的前提下，执行保障制度一定程度上能够填补法律空白，为执行工作保驾护航。具体可通过构建跨部门联动执行制度，以打破环境治理中司法与行政部门的职能壁垒；完善信息公开与共享制度，实现执行过程透明化，同时为各部门协同提供数据支撑，避免因信息不对称导致的执行决策出现偏差；建立执行跟踪制度，通过动态监督确保执行措施长期有效，以此保障生态修复的长期性；最后，建立严格问责制度，遏制诉讼执行过程中的不作为和乱作为现象，确保环境行政公益诉讼的裁判结果得以落实。

## 5. 环境行政公益诉讼执行协同机制实现路径

### （一）裁判文书符合明确性要求

在环境行政公益诉讼案件中,裁判文书的明确性是确保判决有效执行,实现环境公共利益保护目标的关键。审判人员在编制裁判文书时,应严格遵循法律规范,结合环境案件的特殊性,使文书内容清晰、具体且具有可操作性。具体性判决能够提供执行方向,有助于判定履职标准,相较于原则性判决,减少了行政机关自由裁量的权力,增加行政机关执行压力,督促其尽快履职避免损失的扩大。一是裁判主文的明确性。审判人员明确行政机关的具体履职内容,避免模糊处理。例如,确定一个合理的履职期限,判决被告在六十日内对某企业违法排污行为作出行政处罚,如果涉及后续生态环境修复执行内容的,法院可适当延长履行期限,将修复执行内容也涵盖进去,同时需规定修复标准和验收方式;二是事实与理由的明确性。法院需对违法事实进行精准表述,列明被告行政机关违法或不作为的具体行政行为、法律依据以及所造成的危害后果,若有监测数据或者技术报告等证据材料,需将其引用进文书;三是执行条款具有可操作性。不同类型环境案件具体执行内容差异很大,相对应采取的救济措施也是千差万别,要使得法院作出的判决执行条款具有可操作性且符合案件特色,就需要综合考虑检察建议、行政机关协商意见、专家建议以及相关案例司法实践完善履行判决内容。

若行政机关逾期未履职,法院还可以预设替代执行方案,同时法院也应履行好监督职责,保证裁判文书得以切实有效的落实,在执行条款中还可以明确阶段性执行报告节点,实时掌握行政机关执行状况。

## (二) 建立多元协同执行模式

环境行政公益诉讼案件的执行应加强多主体与行政机关的配合,形成以行政机关为执行主力,其他主体辅助执行的多元协同执行模式,为生态环境可持续发展保驾护航。

第一,行政机关与法院、检察机关协商合作,建立常态化协作制度。在行政机关执行的过程中,通常处于受监督的地位,法院对于行政机关存在的逾期执行和执行不力的行为,有权予以强制执行,这就导致行政机关在执行过程中容易产生抵抗心理,难以实现有效沟通,共同推进执行工作的顺利进行。这一现象是由各部门本身职责所导致的,因此为实现行政机关与法院、检察院协商共治,应建立起一套常态化协作制度,例如,定期开展联席会议,打造信息共享平台,增强相互之间的沟通交流,减少工作中的冲突对抗。生态环境问题是整体性与跨域性问题,不同的主体基于共识进行协调合作需要以充分有效的沟通交流作为前提<sup>[17]</sup>。一是定期开展联席会议。由检察机关牵头,会议可以在案件执行前召开,用于商讨执行方案,行政机关对于执行过程中可能遇到的问题,及时和法院、检察院沟通交流,法院和检察院可根据过往办案经验、检察建议与行政机关共商解决措施。另外,会议也可以在执行生态修复工作的过程中召开,行政机关汇报案件执行情况,包括行政行为整改情况、生态修复状况等方面进展,法院与检察机关实现执行监督工作的同时,还能够和行政机关共同部署下一阶段环境修复工作计划与安排。二是打造信息共享平台。信息公开与共享能够推进执行工作的顺利进行,为执行工作提供准确的数字依据。执行主体可以通过信息平台查阅类似案件执行情况,同时其可以将执行进展和环境监测相关数据上传平台,打通司法与行政数据,实现实时互通。

第二,跨部门行政机关开展联合督办专项治理行动。当存在垃圾污染治理类、水源污染类等重大、复杂的环境行政公益诉讼执行案件时,可联合相关行政部门组成督办小组,共同督促相关责任主体履行义务,确保执行效果。例如,生态环境部门主导污染治理标准制定和验收,自然资源部门负责土壤修复、矿山修复、植被复绿等,市场监管部门对相关责任主体进行行政处罚等联合执法。同时,为保证联合督办工作得以切实进行,联合督办小组应定期召开会议,加强各部门沟通协调,共同研究解决执行过程中遇到的难题。

第三,行政机关与其他主体协同修复生态环境。生态环境修复工作极具复杂性和专业性,单依靠行政机关或行政相对人是难以治理修复受损的生态环境,此时,需要引入专家团队、第三方专业机构、社会环保组织等社会力量参与治理。专家团队可为执行工作提供专业技术支持和咨询意见,协助评估环境



修复效果,确保治理措施符合科学和法律要求;倘若存在行政相对人拒不履行环境修复责任义务,行政机关可以委托第三方专业机构进行替代履行,选择有资质、经验丰富的第三方环境修复机构进行污染治理,生态修复的工作,期间产生的修复费用由相关责任主体承担;最后,执行主体可鼓励社会环保组织参与执行,发挥其在环境监测、环境治理、公众参与方面的优势,将其长期积累的环保实践经验分享给行政机关,为其执行工作提供参考,推动执行工作更加科学、高效的开展。

### (三) 构建长效执行监督机制

环境行政公益诉讼的执行具有长期性,要根据不同阶段下环境修复状况灵活地变动修复方案,在漫长的修复周期中需要监督主体进行长期的跟进监督,因此,建立长效执行监督机制具有现实紧迫性。

首先,丰富执行监督主体类别,利用多主体协同监督实现对案件执行的全方位、全过程监督。不同的主体具有不同的观察视角与专业优势,检察机关与法院可监督执行人员的行为规范和履职情况;外部的人大代表、政协委员能够从宏观层面监督执行工作是否符合法律和政策要求,是否有益于社会公众;社会组织和公众的监督能够更多地反映执行过程中的民生问题,多主体监督能够增强监督的全面性,提供监督的公正性,促进监督的专业化。一是强化检察机关的监督职能。设立专门的环境执行监督部门,对行政机关整改情况和修复过程采取动态跟踪;二是发动人大代表、政协委员参与监督执行。他们已经参与了检察建议的送达,对案件的具体情况有了一定的了解,为了能够更好地履行监督职能,对后续的执行工作跟进监督是必不可少的。发动人大代表参与执行监督有助于推动环境行政公益诉讼执行程序相关法律法规的制定,为案件执行提供法律依据。同时能够视察执法工作,深入了解行政机关执法工作进展,监督其是否依法履职,对于执行过程中出现的群众反映的问题,向行政机关询问并督促其及时解决。而发动政协委员参与执行监督,能够通过召开协商座谈会、民主协商会的方式广泛听取意见,为执行工作提供智力支持。对于执行过程中发现的问题,政协委员可以提案的形式向政协组织提起,经过审查立案的提案,由多部门办理,共同研究出执行问题的解决方案,推动执行工作的规范化与科学化。三是吸收社会公众参与监督执行。社会公众是最能直接感知周边生态环境变化,若发现执行主体不当行为时,可通过拨打举报电话或向相关部门反映情况的方式监督执行行为,以及随着互联网行业的发展,新闻媒体发展成新兴的监督手段,社会公众可以通过社交媒体、官网、微博等渠道,对环境执行内容和工作进展进行讨论传播,形成舆论压力,促使行政机关和相关责任主体重视执行工作;除此之外,民间环保组织、环境领域内的专家学者、第三方专业机构都可以纳入监督主体范围,其拥有的独特专业优势,能够更好的监督执行达到最优效果。

其次,完善执行监督保障制度,建立信息公开制度、执行跟踪评估制度以及严格问责制度,形成信息公开、执行评估与问责的制度联动,有效破解环境行政公益诉讼的执行难与环境问题反弹的顽疾,实现环境治理的可持续性。一是建立信息公开制度。建立统一的环境行政公益诉讼执行数据信息库,执行机关和相关协同执行主体整合执行方案、执行数据、评估报告、阶段性成果以及资金使用情况等重要数据,定期上传至信息公开平台,不仅能够实现多元执行主体环境治理信息的交流与共享,还能够主动接受各方主体对执行过程的监督,实现执行全过程公开,为多主体协同执行监督奠定信息基础。二是建立执行跟踪评估制度。通过对执行工作的跟踪评估能够准确了解环境执行所达到的效果,即污染问题有无得到有效控制、生态环境修复效果是否达到预期目标等。同时该制度能够监督执行工作,及时发现执行不当、治理效果不明显的问题,有助于协助执行主体及时调整执行方案,提高执行效率与质量。一方面,可以由检察机关联合法院执行部门、生态环境部门进行执行跟踪核查,对执行机关的整改结果和生态修复情况进行定期评估,可以采取现场走访、无人机技术等手段进行查验执行效果;另一方面,可以委托第三方专业机构进行专业化评估,分别对整改结束后、治理修复过程中、治理修复完成以及治理修复后的四个时间节点进行跟踪评估,并形成评估报告,上传至信息公开平台。三是建立严格的问责制度。2019



年中共中央办公厅印发的《党政领导干部考核工作条例》第7条考核内容中包含了生态文明建设,那么对于环境行政公益诉讼执行过程中行政主体的执行工作应当纳入绩效考核,以此提高其执行工作的积极性。但对于消极执行、虚假整改等存在渎职行为的行政机关应当给予政务处罚,并具体到相关责任主体给予一定的问责;对于存在评估数据造假、跟踪评估走过场行为的第三方机构给予行政处罚、吊销资质等处罚。这一制度的实施能够督促相关行政主体严格依法履职,减少行政不作为或乱作为的现象,确保执行效果,同时鼓励公众积极参与环境执行工作监督,提升全社会监督意识。

## 6. 结语

生态环境系统是由各环境要素相互作用、有机结合形成的复杂自然体系,其各要素协同运转,共同构成不可分割的有机整体。环境行政公益诉讼执行阶段引入协同理论是顺应生态环境整体保护的必然趋势,其能够有效解决专业且复杂的环境类案件出现的执行难问题,统筹协调多元主体协同执行。本文通过检视环境行政公益诉讼执行概况,发现环境行政公益诉讼执行阶段缺乏系统性、协同性,导致执行工作难以有效实施。因此,亟需立足协同理论来构建环境行政公益诉讼执行协同机制,通过建立协同执行模式和协同监督机制推动执行工作顺利完成,保障执行效果。未来,随着生态文明建设的持续深入和法治体系的不断完善,环境行政公益诉讼执行方面法律空白将得以填补。届时,多元主体间的执行协同将具有更规范的执行依据,各项制度将在法律支撑下实现常态化运作,为守护生态安全形成刚性屏障。

## 参考文献

- [1] 中华人民共和国生态环境部. 习近平在全国生态环境保护大会上强调: 全面推进美丽中国建设加快推进人与自然和谐共生的现代化[EB/OL]. 2023-07-18, [https://www.me.gov.cn/ywdt/szyw/202307/t20230718\\_1036581.shtml](https://www.me.gov.cn/ywdt/szyw/202307/t20230718_1036581.shtml), 2025-05-09.
- [2] 中国法学会环境资源法学研究会. 最高人民法院发布《中国环境司法发展报告(2023年)》[EB/OL]. 2024-06-11. <http://cserl.chinalaw.org.cn/portal/article/index/id/1535.htm>, 2025-05-09.
- [3] 最高人民检察院. 最高检发布10个典型案例 深入推进中央生态环境保护督察公益诉讼案件办理[EB/OL]. 2023-06-06. [http://www.xz.jcy.gov.cn/qwfb/202306/t20230606\\_4169942.shtml](http://www.xz.jcy.gov.cn/qwfb/202306/t20230606_4169942.shtml), 2025-05-09.
- [4] 蔡小雪. 行政确认判决的适用[J]. 人民司法, 2001(11): 14-17.
- [5] 刘艺. 环境正义的司法治理路径探索——六枝特区人民检察院环境行政公益诉讼案评析[J]. 中国法律评论, 2019(2): 72-79.
- [6] 江茹玉. 我国环境行政公益诉讼协调机制研究[D]: [硕士学位论文]. 南昌: 江西财经大学, 2020.
- [7] 生态环境保护部. 内蒙古等8省区公开中央环保督察整改落实情况[EB/OL]. 2018-02-08. [http://news.cnr.cn/native/gd/20180208/t20180208\\_524129939.shtml](http://news.cnr.cn/native/gd/20180208/t20180208_524129939.shtml), 2025-05-09.
- [8] 鲁敏, 连红军. 生态文明建设中的治理转型研究——基于协同论的视角[J]. 湖北社会科学, 2014(4): 28-32.
- [9] 李景豹. 论黄河流域生态环境的司法协同治理[J]. 青海社会科学, 2020(6): 94-103.
- [10] 孙汉忠. 对协同执行机制的分析——以“执行难”的综合治理为视角[J]. 人民司法, 2010(1): 70-74.
- [11] 陈慰星. 多元化纠纷解决机制之复合——以司法协同技术为方法[J]. 仲裁研究, 2007(4): 80-87.
- [12] 董晓丽, 张翠梅. 在线政务服务“跨省通办”的理论抽象、范例回应与三维进路——以协同治理理论展开的分析考察[J]. 湖南社会科学, 2024(6): 119-128.
- [13] 俞可平. 全球治理引论[J]. 马克思主义与现实, 2002(1): 20-32.
- [14] 李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊, 2014(1): 138-142.
- [15] 张建伟, 谈珊. 我国城市环境治理中的多元共治模式研究[J]. 学习论坛, 2018(6): 83-90.
- [16] 刘卫平. 论社会治理协同机制的基本要素、实现形态与构建原则[J]. 邵阳学院学报(社会科学版), 2015, 14(3): 78-86.
- [17] 孟春阳, 陈沫霖. 环境资源司法协同机制的多维分析及其实现[J]. 甘肃理论学刊, 2023(4): 88-97.