

环境行政公益诉讼履行判决的再审视与完善

陈海嵩,张新

(武汉大学环境法研究所)

摘要:环境行政公益诉讼制度的完善对进一步促进人与自然和谐共生,加快美丽中国建设有着重要作用;履行判决作为环境行政公益诉讼中的主流判决,占据着最为主要的地位。目前环境行政公益诉讼履行判决的实践中存在“不履行法定职责”的判断标准不统一,判决方式运用不适当以及判决内容限度不明确等问题。“不履行法定职责”的判断标准关涉到检察机关与行政机关何方败诉的问题,判决方式和判决内容则会影响后续执行和司法权威,因此这些问题亟待解析。法院对行政机关是否履行法定职责的判断,主要存在行为标准和结果标准的分界。在环境行政公益诉讼中,应排除绝对的结果标准,部分案件法院可以直接根据行为标准判断行政机关是否履行法定职责,较为复杂的案件则需综合考量结果标准和因果关系。法院应充分认识到行政机关不履行法定职责才是法院作出履行判决的前提,履行判决不能与确认违法判决组合作出,但可以根据案情伴随驳回部分诉讼判决和撤销判决。环境行政公益诉讼履行判决中有必要区分责令履行和责令继续履行法定职责。法院在恪守被动性的前提下仍要发挥一定的能动性作出具体性履行判决,不再适用概括性履行判决。

关键词:环境行政公益诉讼;履行判决;判决标准;判决方式;判决内容

党的二十届三中全会提出,要“聚焦建设美丽中国,加快经济社会发展全面绿色转型,健全生态环境治理体系,推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展,促进人与自然和谐共生。”^[1]公益诉讼制度是促进生态文明建设的重要制度,党的二十大报告明确要求要“完善公益诉讼制度”。《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)第25条第4款规定,检察机关对于受案范围内的事项,经过检察建议阶段行政机关仍不履职的,检察机关则向人民法院提起行政公益诉讼。环境案件在行政公益诉讼案件中占据相当大的比重。根据《公益诉讼检察工作白皮书(2023)》统计,检察

机关的行政公益诉讼立案数为167776件、民事公益诉讼案件数为22109件,行政公益诉讼案件占比88.4%;在行政公益诉讼案件中,生态环境和资源保护领域案件占比44.2%^[2]。由此可见,环境行政公益诉讼案件可谓检察行政公益诉讼的重中之重。

目前相关法律法规中涉及环境行政公益诉讼履行判决的作出、方式、内容等较为粗略,从《行政诉讼法》第72条和《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(下文简称《两高公益诉讼解释》)第25条无法得出人民法院在审理行政公益诉讼案件中的具体规则,这极易在实践中造成诸多问题。如,人民法院可能

引用本文:陈海嵩,张新.环境行政公益诉讼履行判决的再审视与完善[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2025,27(1):27-39.

基金项目:国家社会科学基金重大项目(22&ZD138)

作者简介:陈海嵩(1982—),男,教授,博士,主要从事环境资源法、生态文明制度研究。E-mail:chsongai@126.com

会受到审判一致原则的影响^[3]。有学者认为, 人民法院会根据检察机关提出的组合式诉讼请求继续作出组合式判决, 这种判决甚至成了主流^[4], 但其并未就此问题具体探讨解决路径; 有学者指出, 行政公益诉讼履行判决的适用情形和内容存在一定争议^[5], 但其提出的解决策略较为粗略, 既没有结合大量的裁判案例进行分析, 也未就行政公益诉讼履行判决方式存在的问题予以评价; 还有学者提出, 环境行政公益诉讼履行判决在判决方式层面易与其他判决方式混淆, 法院在作出原则性判决和具体性判决的标准方面亦有不明确之处^[6], 但其研究的参考样本过少, 对问题的分析不够深入且提出的解决路径限于“点到为止”的程度。综上, 本研究以生态环境和资源保护作为切入点, 通过穷尽式的裁判文本分析总结、提炼环境行政公益诉讼履行判决存在的三大问题: 履行判决的作出标准模糊、履行判决的方式混乱、履行判决的内容抽象, 并细致探寻相应的解决路径, 以消解环境行政公益诉讼履行判决因规范不够明确而带来的实践问题。

一、环境行政公益诉讼履行判决的现状与困境

环境行政公益诉讼自试点以来, 至今已有近 10 年的实践积累。虽然环境行政公益诉讼有政策驱动和实践在前理论在后的特点, 且经过近年发展, 无论在理论层面还是在实践过程都有较大进步与完善, 但在全面审视裁判实践后仍会发现, 环境行政公益诉讼履行判决在适用标准、方式运用和内容限度等方面存在问题。

1. 环境行政公益诉讼履行判决的裁判现状

履行判决是行政公益诉讼中适用比率最高的判决方式。有学者统计, 在行政公益诉讼的所有裁判中, 履行判决单独作出的占比为 26%、“确认+履行”判决占判决总数的 49%^[7]。这表明在行政公益诉讼中, 有 75% 的案件都与履行判决有关。根据本研究统计^①, 在所有环境行政公益诉讼案件中, 有 718 个案件作出的判决是责令行政机关履行或者继续履行法定职责, 占总数的 77%, 该 718 个案件既包含了 253

个单独作出的履行判决, 也包括 465 个“确认+履行”组合判决中的责令履职判决(表 1)。由此可见, 根据规范内容, 法院可在环境行政公益诉讼中根据案件情况作出多种判决, 但履行判决居环境行政公益诉讼案件“主流”判决地位, 因此对环境行政公益诉讼履行判决进行审视和完善十分必要。对环境行政公益诉讼履行判决完善路径的探寻过程, 也是解决环境行政公益诉讼判决“主要矛盾”的过程。

表 1 环境行政公益诉讼各种判决方式的具体情况

判决方式	案件数量/件	所占比例/%
确认判决	193	20
履行判决	253	27
“确认+履行”判决	465	50
驳回判决	15	不到 2
撤销判决	5	不到 1

根据表 1 可知, 目前环境行政公益诉讼基本以确认判决和履行判决为主, 究其原因, 这与行政公益诉讼自身特点紧密相关。在整个环境行政公益诉讼过程中, 行政机关一旦存在“违法行使职权”“不作为”“不履行法定职责”等情况, 则可能会被人民检察院诉至法院。针对行政机关违法行使职权问题, 通常可采用确认违法或无效判决; 而对于不作为或不履行法定职责问题, 则通常可采用履行判决, 因此在实践中, 环境行政公益诉讼的判决多体现为确认判决和履行判决。值得注意, “确认+履行”的组合判决在整个环境行政公益诉讼中所占比重最大, 达到了 50%, 而这种组合判决也为很多学者批判, 同时也有一些法官在判决书中对这样的做法提出了质疑。法院在适用驳回判决和撤销判决的过程中会伴随着确认判决或履行判决, 那么这些判决方式之间有什么关系? 是否存在同时适用的空间? 这些问题值得进一步探讨。

① 案例数据主要来源于中国裁判文书网和北大法宝, 可以梳理出 931 个环境行政公益诉讼案件, 包含生态环境、资源保护案件及耕地保护案件, 统计时间为 2010 年 6 月至 2024 年 6 月。具体方法: 在中国裁判文书网和北大法宝数据库的搜索栏中, 用全文检索的方式, 搜索“行政公益诉讼”, 可得到超过 2 000 个案例。进一步地, 根据案例主题和内容逐个筛选, 共得到 931 个环境行政公益诉讼案件, 并将其作为本研究的对象。

从环境行政公益诉讼的实践情况来看,案件的争议焦点通常是该案件中检察机关声称行政机关不履行法定职责的事项是否属于该行政机关的“法定职责”,以及行政机关是否履行了该法定职责。相比之下,后者往往在案件中争议更大,也直接影响判决的走向,因此,确立一个统一的标准来判定行政机关是否履行法定职责就显得至关重要,否则极易造成同案不同判的情况,影响司法机关的公信力,且一旦判断标准不合理,也会影响行政机关履职的积极性。从司法实践的情况来看,目前法院对行政公益诉讼案件中行政机关是否履行法定职责的判断标准可类型化为三种:行为标准、结果标准及“行为+结果”标准(表2)。行为标准侧重对行政机关履职行为的判断和评价,如果行政机关从行为方面履行了法定职责,不具有可责性,即使公共利益仍处于受损状态,也应认定行政机关履行了法定职责。同理,结果标准仅从公共利益是否处于受损害状态判断行政机关是否履行了法定职责,而“行为+结果”标准则会综合考量行为标准和结果标准加以判断。

表2 环境行政公益诉讼履行判决中不同判断标准的分布

判断标准	案件数量/件	所占比例/%
行为标准	306	36
结果标准	114	14
“行为+结果”标准	418	50

环境行政公益诉讼履行判决的内容是否详略也是一个不容忽视的问题。若将人民法院就环境行政公益诉讼案件作出的履行判决为对象,以履行判决内容的具体化程度为类型化标准,可将环境行政公益诉讼履行判决类型化为概括性履行判决、原则性履行判决和具体性履行判决(表3)。其中,概括性履行判决为96件,原则性履行判决为375件,具体性履行判决为246件。三种不同种类履行判决的主要区别在于内容具体化程度有不同,即在概括性履行判决中,法院仅判决被告行政机关应履行法定职责;在原则性履行判决中,法院会指明行政机关应就具体的某个事项履行职责;在具体性判决中,法院会在原则性判决的基础上对行政机关的履职时间、方式等方面加以限制。

表3 环境行政公益诉讼履行判决内容具体程度的分布

判决内容	案件数量/件	所占比例/%
概括性履行判决	96	14
原则性履行判决	375	52
具体性履行判决	246	34

2. 环境行政公益诉讼履行判决的现实困境

(1) 环境行政公益诉讼履行判决的适用标准不统一

从实践运行情况来看,法院在环境行政公益诉讼中对行政机关是否履行法定职责的判断标准并没有做到统一(表2)。法院在审理环境行政公益诉讼案件中,采取的判断标准与学界的划分基本一致,即采用行为标准、结果标准和“行为+结果”标准,上述3个标准在司法实践中均有适用。总体来看,“行为+结果”标准运用最多,所占比例接近一半。

采用行为标准的案件,通常是人民法院在审理环境行政公益诉讼案件中对行政机关的履职行为进行审查,若发现行政机关有违法行使职权或没有按照法定程序行使职权,或完全的不作为,则可直接认定行政机关没有履行法定职责,从而根据案件情况判决行政机关的行为违法或者继续履行法定职责。这可能表现为行政机关没有履行行政强制的催告职责^①。或是行政机关在对违法相对人作出处罚后,相对人没有履行行政处罚的内容,而行政机关没有采取强制措施^②。同时,也存在行政机关完全的不作为,如在发现存在违法行为后置之不理,直到人民检察院提出检察建议才开始调查核实程序^③,或是在接到检察建议后的法定期间内完全没有采取措施,主观上怠于履职^④。

人民法院以结果标准判定行政机关不履行法定职责的案件并不都意味着人民法院不再审查行政机关的履职行为,即人民法院在审理案件的过程中依然会对行政机关的履职行为作出评

① 参见北京市平谷区(县)人民法院(2017)京0117行初19号行政判决书。

② 参见北京市密云区(县)人民法院(2017)京0118行初60号行政判决书。

③ 参见河北省邱县人民法院(2018)冀0430行初12号行政判决书。

④ 参见吉林省扶余市人民法院(2018)吉0781行初19号行政判决书。

价,也会在裁判中予以体现,但最终对行政机关是否履行法定职责的判断则是以国家利益或者社会公共利益是否仍处于受损害的状态来判断。倘若公益受损状态没有消除、危害结果依然存在,那么行政机关的履职行为如何将不被纳入考虑范围,直接认定行政机关没有履行法定职责或者怠于履职。结果标准如何适用法院的做法也不尽相同,有的法院会根据公益受损状态没有恢复之结果直接认定行政机关不履行法定职责^①;也有的法院会视行政机关的抗辩事由是否成立而决定。如果人民法院不认可其抗辩理由,则会根据结果标准认定其没有履行法定职责^②。

“行为+结果”标准的运行逻辑与行为标准具有相似之处,但二者的区别主要在于“行为+结果”标准更加注重判断行政机关的行为与公共利益受损结果之间是否有因果关系。“行为+结果”标准是综合分析后得出行政机关不履行法定职责,而行为标准是通过分析行政机关的行为分析直接得出其不履行法定职责的结论,无需再将行为与结果之因果关系进行讨论。由于行政机关不履行法定职责,国家利益和社会公共利益处于受损害之状态几乎是一个必然结果,因此该标准将行为和结果标准联系起来的核心在于认定二者构成了因果关系。

(2) 环境行政公益诉讼履行判决的方式运用不适当

从法律和司法解释的层面来看,行政诉讼中的履行判决适用有明确的情形。行政机关不履行法定职责的判决其在一定时间内履行,或是原告请求行政机关依法履职理由成立的,被告违法拒绝履行或者不予答复的,亦是如此。从这个角度来看,行政履行判决似乎没有类型化的空间,在传统的民告官行政诉讼中的确如此,但是环境行政公益诉讼中这一情况发生了一定变化。在环境行政公益诉讼中,法院会将履行判决和其他判决组合作出,对于履行判决自身而言,在判决书中也有判令行政机关履行法定职责和判令行政机关继续履行法定职责之区分,因此有必要对其类型化,以掌握实务中对履行判决的运用。

第一种类型化的标准为法院作出的履行判决是单独作出还是与其他判决组合作出。单独

的履行判决是指在人民法院作出的裁判中,仅有责令行政机关履行法定职责这一项内容;非单独的履行判决则是带有履行判决的组合判决,这种组合可能是两种判决方式的组合,也可能是三种判决方式的组合。第二种类型化的标准是法院作出的履行判决是责令行政机关履行法定职责还是继续履行法定职责。通常情况下,如果行政机关在法院作出裁判时仍没有履行相应的法定职责,法院会判令其履行相应的法定职责;若行政机关已经履行一定职责但履行职责不全面,或者已经在全面履行职责但公益受损状态尚未恢复,则会判令行政机关继续履行法定职责。

在行政公益诉讼试点期间,法院偏向于在审理环境行政公益诉讼案件中作出“确认+履行”的组合判决,但这一现象在2017年之后发生了变化,出现法院纠正人民检察院的组合式诉讼请求情况^③。但该问题并未杜绝,尚有法院采取“确认+履行”的组合判决^④,甚至在检察机关已经提出责令履职的诉讼请求下,法院仍采用组合判决^⑤,虽然组合判决不仅会以“确认+履行”的方式出现,但仍以其他方式存在。在内蒙古自治区科尔沁右翼中旗人民检察院诉科尔沁右翼中旗自然资源局不履行法定职责一案中,法院作出了“确认+履行+驳回部分诉讼请求”的判决^⑥;湖北省监利县人民检察院诉监利县国土资源局不依法履行土地监管法定职责案,法院作出“确认+履行+撤销”的组合判决^⑦;湖北省随县人民检察院诉随县自然资源和规划局不

① 参见内蒙古自治区锡林浩特市人民法院(2020)内2502行初65号行政判决书。

② 参见陕西省泾阳县人民法院(2020)陕0423行初13号行政判决书。

③ 参见云南省麻栗坡县人民法院(2020)云2624行初4号、甘肃省天水市秦州区人民法院(2020)甘0502行初8号等行政判决书。

④ 参见贵州省安顺市西秀区人民法院(2021)黔0402行初72号、贵州省六盘水市水城特区人民法院(2021)黔0221行初40号行政判决书。

⑤ 参见吉林省四平市铁西区人民法院(2020)吉0302行初26号行政判决书。

⑥ 参见内蒙古自治区科尔沁右翼中旗人民法院(2019)内2222行初9号行政判决书。

⑦ 参见湖北省监利县人民法院(2017)鄂1023行初16号行政判决书。

完全履行法定职责案,法院在作出撤销重做判决的同时还做出了责令履职判决^①。面对环境行政公益诉讼中大量存在的组合判决,须对这些组合判决存在的合理性进行分析,对于不适宜存在的组合判决应予以剔除。

(3)环境行政公益诉讼履行判决的内容限度不明确

法院作出的履行判决以内容作为类型化标准一般可分为两种:一种是偏向原则性和抽象性的判决,一种是具体性的履行判决。从原理上说,当不适宜过度干涉行政机关的裁量权时,法院通常作出抽象判决;而当裁判时机成熟时,法院可作出具体判决。对于这两种判决,学界的研究用词却没有统一,如有学者将履行判决分为实体性裁判和程序性裁判^[8],受《行政诉讼法》履行判决条款的影响,该学者认为程序性裁判是法院判决被告在一定期限内履行法定职责,而实体性裁判会使得行政机关不再享有裁量权;也有学者将行政履行判决类型化为原则性判决和具体性判决^[9]。但就本质而言,原则性判决无异于程序性裁判,具体性判决亦等同于实体性裁判。为了用词统一,笔者采用原则性判决和具体性判决的分类。

以内容作为类型化标准,环境行政公益诉讼履行判决可分为原则性判决和具体性判决,但在司法实践中并不完全按照这个逻辑进行。从内容角度出发,法院审理环境行政公益诉讼案件作出的履行判决可再加一种类型,即概括性判决。概括性履行判决是指人民法院在作出判决时没有对行政机关提出任何具体要求或限制,仅判令其履行法定职责或继续履行法定职责。概括性判决从学理来说属于原则性判决,只不过其在内容上属于最为简略的原则性判决,但在此处为了便于对环境行政公益诉讼实践中法院判决作出类型化,将其与原则性判决区别开来。原则性判决与概括性判决的最大不同在于,前者指出了行政机关应当履职的具体事项,至于如何履行则法院不加干涉。具体性判决在原则性判决的基础上对行政机关应履行的时间、方式、后果等内容进行了规定。就法院作出的各类履行判决数量来看,概括性履行判决 96 件、原则性履行判决 375 件、具体性履行

判决 246 件(表 3),这便是环境行政公益诉讼履行判决内容限度不明确的体现之一。除此之外,环境行政公益诉讼履行判决内容限度不明确还体现在具体性履行判决的内容有所不同,有的具体性履行判决会限制被告行政机关的履职时间,还有一些判决中会限制行政机关履行职责的方式,总体而言较为混乱。

二、环境行政公益诉讼履行判决标准的再构建

对于环境行政公益诉讼中行政机关是否履行法定职责的判定标准,从行政公益诉讼进入《行政诉讼法》之时便开始有争论,有关该问题的讨论至今仍在继续,很大程度上影响了环境行政公益诉讼判决在实践中的“落地”情况。从某种意义上说,明晰环境行政公益诉讼中履行判决的标准并构建相应的适用框架,是环境行政公益履行判决得到有效实现的关键因素,更是环境行政公益能否发挥预期效果、督促行政机关有效履行职责的核心环节。需要说明,此处行政机关是否履行法定职责是案件进入法院审判阶段,法官对于行政机关行为作出的判断,而不是检察建议阶段中人民检察院是否立案的判定。

1. 是否履行法定职责的标准争论不止

有不少学者支持行为标准说,如刘超认为判断行政机关是否履职应秉持行为标准,因为行为标准与结果标准互为表里,采用结果标准对行政机关而言过于严苛^[10];张旭勇认为学界存在对行为标准和结果标准的误读,二者是递进关系,采用行为标准的判断更为合理^[11];李瑰华认为行为标准实质上符合“依法履职”的基本语义,行为标准相比于结果标准更具有正当性^[12]。与此同时,也有学者对结果标准大力推崇,如刘加良认为相比行为标准,结果标准更能够保障行政公益诉讼制度效能的实现,该学者对结果标准的描述是公共利益受损害的状态有效消除^[13];张袁支持采用“行为+结果”标准对行政机关的行为进行审查,同时认为在行为

^① 参见湖北省随县人民法院(2020)鄂1321行初15号行政判决书。

标准上应注重对行政机关主观因素的判断,在结果标准层面应重视因果关系^[14]。还有部分学者超脱行为标准、结果标准和综合标准,提出了阶层式的判定方式,如代杰等认为对行政机关的行为应在程序、行为、主观等方面进行审查,同时应充分考虑行政机关的抗辩事由^[15];对审查标准还采取三层式结构,首先要明确审查行政机关不履行法定职责的范围,之后结合行为标准和结果标准进行审查,最后考虑行政机关的抗辩事由判断行政机关是否可以免责^[16],这种判断方式有点类似刑法中的阶层理论。

2. 排斥绝对的结果标准定案

运用好行为标准和结果标准可以助力法院对行政机关是否履行法定职责进行判断,在确立具体的规则之前,有一点可以明确,即绝对的结果标准不适宜被用作判断标准。绝对的结果标准有一个很大的弊端,即在行政机关勤勉履职的案件中,会因为法院只关注结果而依然无法逃脱被扣上不认真履职的“帽子”。事实上,这种情况在环境行政公益诉讼实践中并罕见^①,在这些案件中,法院通常认可行政机关的积极履职行为,但危害结果却没有消除。在内蒙古自治区锡林浩特市人民检察院诉市自然资源局未履行监管职责案中^②,法院对于被告是否属于不履行法定职责作出说理大概如下:“虽然被告在收到检察建议书后积极采取行动,但危害事实结果依然存在,不能否定其怠于履行法定职责的事实,故应认定被告没有履行法定职责。”河南省新县人民检察院诉县沙窝镇人民政府不履行法定职责案^③中也出现了类似的裁判理由:“被告沙窝镇政府在收到检察建议书后虽采取了停止继续倾倒、新建临时防渗透垃圾处理点、向上级政府请示汇报等措施举动,积极进行整改,并取得了一定效果。但截至当前该垃圾填埋场仍未得到全面、有效的无害化治理,社会公共利益仍处于受侵害状态,应视为被告未依法全面及时履行职责。”其他采取绝对结果标准的案件也大体采用此种说理逻辑。

此外,绝对的结果标准至少有三方面不足:第一,环境行政公益诉讼案件大多数在诉前阶

段可以解决,即通过人民检察院履行职责,制发检察建议,督促行政机关履行法定职责,多数行政机关会在收到检察建议后积极履行职责,恢复受损的公共利益,从而使案件顺利结案。但也有小部分案件因为行政机关违法行使职权或者不作为而进入诉讼阶段,这些案件几乎无一例外面临的环境公共利益仍然处于受损害的状态,同时行政机关需要认真履职来解决相应的问题。如果法院直接根据环境公益尚未恢复的结果认定行政机关没有履行法定职责并判令其继续履职,那么诉讼程序就会失去意义。第二,法院对于行政机关是否履行法定职责的判定标准如果采用绝对的结果标准,无疑会对行政机关的履职积极性造成打击。因为当法院只将环境公益作为判定标准时,无论行政机关是否作出努力、作出多大的努力,其必然面临败诉结果,这会使得行政机关在面临环境行政公益诉讼案件容易带有消极态度,不利于环境公共利益的保护和恢复。第三,采用绝对的结果标准还存在违背客观规律的可能。不少环境行政公益诉讼案件中,即使行政机关竭尽全力也无法在短时间内恢复环境受损害的状态,因为环境的恢复需要时间。如,在森林资源遭受破坏的案件中,行政机关会通过作出行政处罚的方式责令行为人对破坏的树木进行补种,甚至会采用代履行的方式解决,但树木的种植是有时间限制的,倘若在此案件中法院不接受行政机关的自然规律抗辩,仍根据结果判定行政机关不履行法定职责,则容易使裁判的权威性下降。

3. 综合考量两种标准及因果关系

从学界对环境行政公益诉讼中行政机关是否履行法定职责的判断标准的争论可以看出,学者大多围绕行为标准和结果标准进行取

^① 参见内蒙古自治区扎兰屯市人民法院(2017)内0783行初8号、内蒙古自治区呼伦贝尔市海拉尔区(市)人民法院(2017)内0702行初13号、内蒙古自治区乌拉特前旗人民法院(2020)内0823行初24号、内蒙古自治区锡林浩特市人民法院(2020)内2502行初65号、吉林省永吉县人民法院(2017)吉0221行初7号等行政判决书。

^② 参见内蒙古自治区锡林浩特市人民法院(2020)内2502行初65号行政判决书。

^③ 参见河南省新县人民法院(2018)豫1523行初72号行政判决书。

舍^[17]。总体而言,履行判决判断标准的基本框架在于:或单独适用行为标准、结果标准,或综合考虑行为标准与结果标准,但是绝对的结果标准应被排除。有学者提出了阶层式的判断标准,这种阶层式的判断标准的内核是将行政机关的抗辩事由作为单独的一个层面进行考虑,本质仍没有脱离行为标准和结果标准的范畴,对行政机关抗辩事由的考量最终仍会落到行为标准或者结果标准。如,若行政机关主张其无法履行职责是因为机构改革、人员配备等问题,这实质上仍属于行为标准的范畴;若行政机关将环境恢复尚需时日或树木补种需要在时令季节作为抗辩事由,则属于结果标准的衡量范围。因此,在环境行政公益诉讼中,对行政机关是否履职的判断不存在阶层式的标准,更多的是对行为标准和结果标准的运用。

前文已述,绝对的结果标准不宜作为法院判定行政机关是否履行法定职责的依据,那么单纯的行为标准是否合适?有学者将行政公益诉讼中行政机关不履行法定职责的行为标准进行了类型化:未履职、未有效履职、未及时履职和履职但有瑕疵^[18]。若法院通过审查行政机关的行为发现其在行为要件上存在重大的不作为,没有履行法律、法规或是三定方案等规定的职责,或是在履职的时间、方式和程序上存在重大问题,则可从行为要件上直接得出行政机关没有履行法定职责的结论。这也符合了《行政诉讼法》《两高公益诉讼解释》规定的作出履行判决的前提,法院此时便可作出履行判决。然而,也有一些案件中的行政机关一定程度上履行了法定职责,但可能存在微小瑕疵,或者在履职效果上不尽如人意,没有恢复受损害环境公共利益,则法院对行政机关是否履行法定职责的认定则应结合结果标准^[19]。法院此时应全面审查行政机关的行为是否合法,原则上应采用合法性审查,但也不排除合理性审查的空间范围。行政机关若没有完全履行法定职责或存在一定的不作为,则应充分考虑这种行为与环境受损状态没有恢复的结果之间是否存在密切关联,或者行政机关的抗辩理由是否成立,以此综合判断行政机关是否履行了法定职责。

三、环境行政公益诉讼履行判决方式的纠偏和厘清

纠正当前司法实践存在的偏差、进一步厘清环境行政公益诉讼履行判决方式包含两个主要方面:一方面是如何解决履行判决自身存在的问题,另一方面是如何消解履行判决和其他判决方式之间的矛盾冲突。履行判决自身存在的问题是,法院并没有完全把握清楚履行判决究竟应在何时作出,而且其也没有很好地对责令行政机关履行法定职责和责令行政机关继续履行法定职责进行明确区分,在实践中大量使用“继续”一词,由此造成一定混淆。在与其他判决方式的关系上,令人眼花缭乱的组合式判决也容易让履行判决迷失其应有定位。

1. 行政机关不履行法定职责是前提条件

行政公益诉讼履行判决在判决方式存在一个前提性问题,法院在认可行政机关履职行为的前提下仍作出履行判决。根据《行政诉讼法》《两高公益诉讼解释》的相关规定,法院判决被告行政机关在一定期限内履行的案件,是需要以行政机关不履行法定职责为前提的,若法院在认为行政机关已经认真履职的情况下仍作出履行判决,这实质上已与法律相违背。如,在湖北省荆州市荆州区李埠镇人民政府不履行法定职责案中^①,镇人民政府在收到检察建议后立即联系拆除违法建筑,恢复被破坏地的农用功能。镇人民政府的积极履职行为获得了法院肯定,但法院最终仍作出履行判决:“责令被告荆州市荆州区李埠镇人民政府在本判决发生法律效力后三十日内依法继续履行监督管理职责”。无独有偶,在河南省固始县泉河铺镇人民政府不履行法定职责案中^②,河铺镇人民政府在收到检察建议后积极采取行动,“取得一定的效果,公共利益受损的情况得到了补救,环境污染已得到了部分治理”。法院虽然对河铺镇人民政府积极履职行为进行了认可,但最终仍作出了履行判决。

^① 参见湖北省荆州市荆州区人民法院(2019)鄂1003行初41号行政判决书。

^② 参见河南省固始县人民法院(2018)豫1525行初28号行政判决书。

出现这种现象的原因与法院在某些案件中采用绝对的结果标准密不可分。结果标准的逻辑是:虽然行政机关已经积极认真履职,法院予以认可,但公共利益受损害的状态仍没有得到复原,因此仍可认定行政机关没有履行法定职责,判令其履行。法院之所以会采取此种做法,与检察机关在行政公益诉讼中的地位也有一定关系。似乎存在着一种固有观念或者说隐含预设,即在行政公益诉讼中检察机关就应该是一种“大获全胜”的状态,甚至有学者专门分析了检察机关在行政公益诉讼中败诉的反思^[20]。因此,在这些采用绝对结果标准的案件中,法院已经难免有为了作出履行判决而认定行政机关不履行法定职责之嫌。对于此问题,有两种解决思路:一是检察机关不能急于起诉。即检察机关在发出检察建议后,行政机关已经开始积极履行法定职责的,不能因为公共利益尚未完全恢复便在两个月后径行向法院提出环境行政公益诉讼。若案件复杂或根据自然规律生态环境的恢复尚需时日的,检察机关应持续关注并耐心等待。将案件诉至法院并不能直接解决问题,反而会使其处于两难状态。二是法院对于行政机关在收到检察建议后积极履行职责的案件,着重对行政机关的主观状态和履职行为进行审查,即使行政机关出现了履职有瑕疵或者不完全履行等情形,只要与公共利益受损状态没有因果关系,则不宜认定行政机关是“不履行法定职责”,那么作出履行判决自然也无从谈起,此时应作出驳回判决,驳回检察机关要求责令行政机关履行法定职责的诉讼请求,或是要求确认行政机关行为违法的诉讼请求。

2. 理顺履行判决和其他判决之间的关系

根据前文对环境行政公益诉讼裁判案例的梳理可以发现,环境行政公益诉讼中有很多组合式判决,这种组合式判决以“确认+履行”判决为主流,同时履行判决还可能与驳回判决或撤销判决结合。从《行政诉讼法》《两高公益诉讼解释》的内容来看,并不能直接得出法院在审理环境行政公益诉讼中可直接作出组合判决的结论,那么实践中法院这种做法是否妥当需要进一步分析。

无论从规范上还是逻辑上分析,“确认+违

法”这种组合判决都存在缺陷,法院应取缔这种组合判决方式,有学者已明确表达了这样的观点^[21]。根据《行政诉讼法》第72条、74条以及《两高公益诉讼解释》第25条,确认违法判决和履行判决都有各自的适用规则和场景:履行判决的适用场景是法院查明被告行政机关不履行法定职责,而确认违法的也有明确的适用场景。从规范来看,确认违法判决和履行判决并没有可以同时适用的空间。从逻辑来看,这种“债权人+履行”的组合判决很有抵牾确认违法判决的补充性之嫌^[22],履行判决的前提是法院查明被告不履行法定职责,这本身就包含了对行政机关的否定性评价,法院在作出履行判决之时再单独确认行政机关违法,实际是一种重复性评价。一言蔽之,法院不应作出“确认违法+责令履职”的组合判决。

驳回判决在环境行政公益诉讼的实践运行中分为驳回诉讼请求判决和驳回部分诉讼请求判决。法院驳回检察机关的全部诉讼请求十分难能可贵^①,之所以说该案的判决难能可贵在于,通常情况下,法院即使认可行政机关的积极履职行为,也会根据结果标准要求行政机关继续履行法定职责,若在案件审理过程中公共利益得到恢复,法院会作出确认判决。还有一种情形是驳回公益诉讼起诉人部分诉讼请求的案件,相关的典型案例有内蒙古自治区科尔沁右翼中旗自然资源局不履行法定职责案^②、湖南省衡东县水利局不履行法定职责案^③。这类案件的特征是被告行政机关通常确实存在不履行法定职责之情形,但是检察机关提出的诉讼请求可能存在事实不清尚需行政机关进一步查明,或者是履职请求过于具体,如果按照其请求作出履行判决有过度干涉行政权之嫌。针对此种情况,法院往往会作出一个抽象履行判决或者限定行政机关在某个时间范围内作出处理但不会强求履职效果。如,在湖南省衡东县水利

① 参见吉林省敦化市人民法院(2017)吉2403行初12号行政判决书。

② 参见内蒙古自治区科尔沁右翼中旗人民法院(2019)内2222行初9号行政判决书。

③ 参见衡阳铁路运输法院(2020)湘8602行初31号行政判决书。

局不履行法定职责案中,法院认为“因毛金勇未经审批在涉案蓄滞洪区填土建房的行为,是否可以通过采取补救措施消除对防洪的影响,尚需衡水水利局依法审查后作出认定”,因此“在相关评价作出前,衡水检察院认为毛金勇及其控制的旭日公司填充水域所建项目属于禁止在河道管理范围内建设的妨碍行洪的建筑物,并据此提出衡水水利局应当依法予以拆除的诉讼请求,不能成立,依法不予支持”。因此,衡阳铁路运输法院最终判决被告在两个月内对涉案违法行为查处,同时驳回了起诉人的其他诉讼请求,这表明履行判决和驳回部分诉讼请求判决不冲突。

环境行政公益诉讼中的撤销判决也分为单独作出撤销判决和与履行判决共同作出等。单独适用撤销判决或撤销重作判决的案件通常是因为案件的事实不清、证据不足,需要行政机关进一步调查。另外一种情形是人民法院经过审理后同时作出履行判决和撤销判决,这种情况通常事实比较清楚,被告行政机关先前的某些行为存在错误,因此对其错误行为进行撤销。此时的案件往往尚未恢复圆满状态,需要行政机关继续履行法定职责,因此,法院往往会同时作出抽象履行判决或是仅限定履行期限的具体履行判决。在湖北省随县自然资源和规划局不履行法定职责案中^①,被告自然资源局就存在法律适用错误的问题,因为适用法律错误所以作出的行政处罚亦存在问题,因此法院认为该行政机关“仅要求齐心石材限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施并处以罚款7万元,未依法责令齐心石材退还土地、恢复原状,处罚决定适用法律、法规错误。”并最终判决撤销该行政处罚决定并在两个月内重新作出处罚同时履行监督管理的法定职责。从这个角度来看,在环境行政公益诉讼中,履行判决和部分撤销判决不冲突。

3. 区分责令履职和责令继续履职

仔细研究环境行政公益诉讼中法院作出的履行判决会发现一个现象:有的案件法院直接责令行政机关履行法定职责^②、有的案件法院责令行政机关继续履行法定职责^③,二者的核心区别在于判决中是否包含了“继续”一词。

责令履职和责令继续履职在环境行政公益诉讼中可作如下理解:责令行政机关履行法定职责是因为行政机关在接到检察建议后一直没有履职法定职责,因此行政机关需要被责令履行法定职责;而责令行政机关继续履行法定职责是行政机关在接到检察建议后已经履行一定职责,但是该履职并没有达到预期效果,从而使得行政机关有继续履职以恢复公益受损之状态,因此判令行政机关继续履行法定职责。

但在实际运行中,并不是每个案件都遵循该规律。如,在湖北省枣阳市杨垱镇人民政府不履行法定职责案中^④,杨垱镇政府在收到检察建议后进行了一定程度的履职,不属于完全未履职的情形,但法院判决为“责令枣阳市杨垱镇人民政府在本判决生效后三个月内履行对何湾垃圾场的综合治理职责,消除对环境的污染”,并没有强调杨垱镇政府应继续履行法定职责。类似的案件还有湖北省团风县文化和旅游局不履行法定职责案等^⑤。还有一种情况是被告行政机关在收到检察建议后没有履行法定职责,而是进入法院诉讼阶段才开始履职,法院在判决说理中也指明了这一情况,但是最终没有在判决主文中加入“继续”一词^⑥。在裁判案

^① 参见湖北省随县人民法院(2020)鄂1321行初15号行政判决书。

^② 参见湖北省来凤县人民法院(2020)鄂2827行初24号、广东省江门市江海区人民法院(2019)粤0704行初329号、四川省美姑县人民法院(2020)川3436行初5号、贵州省清镇市人民法院(2019)黔0181行初12号、贵州省镇宁布依族苗族自治县人民法院(2020)黔0423行初144号、云南省楚雄市人民法院(2020)云2301行初7号等行政判决书。

^③ 参见湖北省京山市人民法院(2020)鄂0821行初9号、四川省广安市前锋区人民法院(2018)川1603行初148号、四川省苍溪县人民法院(2021)川0824行初5号、贵州省德江县人民法院(2020)黔0626行初1号、贵州省湄潭县人民法院(2020)黔0328行初1号、云南省元谋县人民法院(2020)云2328行初86号、陕西省洛南县人民法院(2018)陕1021行初13号、陕西省汉中市南郑区人民法院(2020)陕0703行初29号、甘肃省天水市秦州区人民法院(2019)甘0502行初20号等行政判决书。

^④ 参见湖北省枣阳市人民法院(2019)鄂0683行初33号行政判决书。

^⑤ 参见湖北省麻城市人民法院(2020)鄂1181行初54号行政判决书。

^⑥ 参见湖北省浠水县人民法院(2020)鄂1125行初99号行政判决书。

例中出现应当判令行政机关继续履行法定职责但是没有的案例较多,且可分为两种情形:一种是行政机关在收到检察建议后开始履行法定职责,另一种是行政机关进入起诉阶段才开始履行法定职责。一般不存在应当判令行政机关履行法定职责但却判令其继续履行法定职责之情形。

因此,有必要在行政公益诉讼履行判决中区别履行法定职责与继续履行法定职责。因为如果判令行政机关继续履行法定职责,那么就意味着行政机关至少在诉讼开始后着手履行职责,也有相当多的案件是行政机关在接到检察建议后即开始履行。“继续”二字反映出行政机关的履职态度与履职情况。法院在判决中规范区别行政机关履职还是继续履职可以快速通过判决主文了解到案件情况:“继续履行”的,行政机关至少有较为积极的履职态度并采取了履职行动;责令行政机关履职的说明行政机关在法院作出判决仍处于不履行的状态,这将会督促行政机关积极履行法定职责。

四、环境行政公益诉讼履行判决内容的完善

环境行政公益诉讼履行判决的内容完善也是环境行政公益诉讼履行判决真正“落地”、走向具体化的过程。

1. 环境行政公益诉讼履行判决具体化确有必要

根据对本研究中环境行政公益诉讼案件履行判决方式的统计,法院作出的概括性履行判决 96 件、原则性履行判决 375 件、具体性履行判决 246 件,这个数据包含了法院单独作出的履行判决及组合判决中的履行判决。从《行政诉讼法》《两高公益诉讼解释》要求人民法院作出环境行政公益诉讼的履行判决需伴随一定期限,该一定期限内是否是履行判决必须包含的内容可能存在一定的解释空间,但概括性的履行判决的存在的确不符合行政公益诉讼目的。我国行政诉讼究竟属于主观诉讼构造还是客观诉讼构造在学界仍存有一定争议,但行政公益诉讼属于客观诉讼构造的观点则鲜有学者质疑^[18],进一步地,环境行政公益诉讼作为行政

公益诉讼的一种重要分支自然也属于客观诉讼^[23]。客观诉讼以保护公共利益和客观法秩序为其固有目的^[24],环境行政公益诉讼作为客观诉讼自然是保护公共利益为其目的,检察机关通过提起环境行政公益诉讼使无法通过检察建议阶段得到恢复的环境公益归至圆满状态,这也意味着法院作出的判决也应以此作为最终目的。倘若法院作出内容较为抽象的履行判决,虽然在一定程度上尊重了行政机关的裁量权,但空洞式的履行判决无法给予行政机关有效的督促和约束,对于行政机关本就怠于履职的案件而言,不利于环境公共利益的实现,最终可能使整个环境行政公益诉讼沦为程序空转。因此,法院十分有必要作出内容较为细致的履行判决,从而实现环境行政公益诉讼的目的。

2. 具体化判决的作出涉及司法权与行政权的关系

法官在司法权的运行中是温文尔雅、不露声色的权威,这要求司法要不惜恪守不同于立法和行政的消极性,对情感采取理性克制的方法,奉法律为圭臬,确保法官特有的中立性^[25]。随着社会的发展和实质性化解行政纠纷的提出,有学者主张在履行判决中从审查标准、审查强度和履行内容中纳入实质合法性以及合目的性标准^[26],而在履行判决内容的详略问题上,本质则是司法权能够多大程度干涉行政权的问题^[27]。在行政诉讼中,司法权和行政权是此消彼长的关系,司法权发挥能动性,必然会对行政权造成一定影响,若行政权占据强势地位,则司法权则难有发挥能动性的可能。

就行政诉讼中司法权与行政权的关系及运行边界而言,理论渊源在于行政首次判断权理论。行政首次判断权的概念源于日本法,盛行于 20 世纪中叶^[28],行政首次判断权理论的核心是对行政法律关系的形成、变更、终结等全由行政机关决定,法院无权干涉。在这一语境中,行政权占据优势,法院只能恪守其被动裁判者的姿态。随着社会的发展,政府的角色定位从管理者逐步向服务者变化,行政首次判断权也在一定程度上有所松动,有规定提出法院也可以不尊重行政机关的首次判断权,并将课以义务诉讼和预防不作为诉讼作为司法权发挥作用

的重要体现。我国学者对司法权和行政权关系问题的理解大体上与行政首次判断权在日本的发展异曲同工,学界由最开始的对司法权完全持保守态度,到后来提倡行政纠纷实质性化解和法院审理行政案件应注重实质合法性审查甚至合理性审查,都体现了对司法权积极发挥作用的期待和要求。对于环境行政公益诉讼内容的具体程度这个问题而言同样如此,法院若恪守消极被动的立场,则大概率会作出概括性或原则性的履行判决,而积极发挥主观能动性则会偏向作出具体性履行判决。

3. 环境行政公益诉讼履行判决内容的完善规则

完善环境行政公益诉讼履行判决内容的核心是尽可能地具体化履行判决,这是因为在实践中仍有相当一部分法院在审理环境行政公益诉讼案件更偏向作出概括性和原则性履行判决。然而,环境行政公益诉讼履行判决走向具体并不意味着走向极端的具体,法院仍要坚守其在国家机关中审判者的角色和定位,不能代替行政机关在仍有行政裁量空间的案件中做决定,尤其是在事实认定的问题上,法院应充分给予行政机关尊重。具体而言,环境行政公益诉讼履行判决内容的完善规则如下:

第一,法院在裁判过程中不应再作出概括性的环境行政公益诉讼履行判决。概括性履行判决在本质上不过是对案件中被告行政机关违法行使职权或不作为的一种宣誓或确认,虽然从法律效果上来看,概括性履行判决可对行政机关有一定的约束力和督促效果,但是这种类似“责令某行政机关继续履行法定职责”的判决因不带有任何实质内容而仍可能给行政机关继续不履行法定职责埋下“祸根”,需尽量加以避免。一言蔽之,法院在审理环境行政公益诉讼案件不能再适用概括性的履行判决。

第二,法院在裁判过程中应尽可能地具体化履行判决。从实践中总结情况来看,法院审理环境行政公益诉讼案件作出的履行判决可分为概括性、原则性和具体性履行判决,其中概括性履行判决应予排除,法院可根据案件情况就原则性履行判决和具体性履行判决作出选择,但在案件条件允许的前提下,法院应优先作出

具体性履行判决。这种做法至少有三方面优势:一是可为行政机关的履行法定职责指明方向,同时给予行政机关一定履职压力,这便充分体现了环境行政公益诉讼的价值,避免诉讼沦为程序空转;二是便于检察院在后续阶段对行政机关的履职情况进行跟进,对履职效果进行监督;三是有利于环境行政公益诉讼保护环境公益目的的实现。

第三,法院在裁判过程中作出具体性履行判决,以裁判时机成熟作为前提要件。一般而言,裁判时机成熟是德国法上的理论,所针对的情形是课以义务判决。尽管我国行政诉讼上没有课以义务诉讼,但责令履职诉讼与课以义务诉讼在根源上别无二致。学者认为,通常课以义务判决对行政机关会有较大限制,因此要求法院在作出课以义务判决时须具备事实和法律条件,尊重行政机关的裁量权^[29]。因此,法院在作出具体性履行判决时需要把行政机关的裁量权限缩为零,即行政机关在事实判断和法律选择等问题上已不再享有裁量空间,此时法院才能作出原则性判决,否则就有司法权过度干涉行政权之嫌。

五、结 语

履行判决作为环境行政公益诉讼中占据主流地位的判决方式,对其进行审视和完善具有相当重要的意义;解决了环境行政公益诉讼中履行判决存在的问题,某种程度上也就解决了环境行政公益诉讼判决方面的主要矛盾。对于环境行政公益诉讼履行判决的审视和完善,一定要关注环境行政公益诉讼的核心目的是国家利益和社会公益的恢复。为达到该目的,环境行政公益诉讼与传统民事诉讼及“民告官”行政诉讼存在较大差异,原告和被告之间并不存在激烈的法律对抗关系。作为公益诉讼起诉人的检察机关和作为被告的行政机关及居中审判的法院都是国家机关,三者的共同目的是恢复受损害的环境公益,有着共同的目标,即实现国家治理的合力,这事实上也给各国家机关提出了隐性要求:对于检察机关而言,应对环境行政公益诉讼案件足够重视,尽可能地把案件终结在诉前程序,检察院在制发检察建议时就应尽

可能实现检察建议的可操作化,不能笼统地要求行政机关履行环境保护职责,而是要指出具体的违法行政行为,并给予整改建议,真正将履行判决具体化。这也是法典编纂背景下环境法律责任体系化的内在需要^[30]。对于行政机关而言,应尽可能地提高履职积极性,尽快恢复受损害的公共利益,同时也可在案件审理的过程中及时向检察机关或法院提出整改方案。法院在审理案件的过程中,也应尽可能发挥主观能动性,多给予检察机关和行政机关沟通磋商的机会,不再作出概括性的履行判决,而是要尽可能作出具体化履行判决,从而为美丽中国贡献司法力量。

参考文献:

[1] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报, 2024-07-22(01).

[2] 中华人民共和国最高人民检察院. 公益诉讼检察工作白皮书〔2023〕[EB/OL](2023-03-09). https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbh/202403/t20240309_648329.shtml.

[3] 王杏飞. 对我国民事审判关系的再思考[J]. 中国法学, 2019(2):279-302.

[4] 梁君瑜. 行政诉讼履行判决的构造与边界[J]. 北方法学, 2021, 15(4):103-116.

[5] 崔瑜. 行政公益诉讼履行判决研究[J]. 行政法学研究, 2019(2):136-144.

[6] 夏云娇, 朱张丹. 环境行政公益诉讼履行判决的检视及其完善[J]. 湖北社会科学, 2021(10):131-138.

[7] 占善刚, 荣锦坤. 行政公益诉讼履行判决具体化研究[J]. 北方法学, 2024, 18(2):109-126.

[8] 章剑生. 行政诉讼履行法定职责判决论——基于《行政诉讼法》第54条第3项规定之展开[J]. 中国法学, 2011(1):141-152.

[9] 朱新力. 论行政不作为违法[J]. 法学研究, 1998(2):119-127.

[10] 刘超. 环境行政公益诉讼诉前程序省思[J]. 法学, 2018(1):114-123.

[11] 张旭勇. 行政公益诉讼中“不依法履行职责”的认定[J]. 浙江社会科学, 2020(1):67-76.

[12] 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.

[13] 刘加良. 行政公益诉讼中被告依法履行职责的判断标准及其程序应对[J]. 国家检察官学院学报, 2022, 30(2):148-160.

[14] 张袁. 行政公益诉讼中违法行政行为判断标准的实践检视与理论反思——以1021起裁判样本为考察对象[J]. 行政法学研究, 2022(2):93-103.

[15] 代杰, 徐建宇. 行政公益诉讼中行政机关不依法履行职责抗辩事由研究——基于159份判决书的实证分析[J]. 江西理工大学学报, 2020, 41(4):26-36.

[16] 李明超. 论行政公益诉讼中“不履行法定职责”的认定规则[J]. 社会科学战线, 2020(3):275-280.

[17] 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.

[18] 伍华军, 荣锦坤. 论行政公益诉讼中“不履行法定职责”判定标准的构建[J]. 重庆社会科学, 2023(3):87-100.

[19] 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.

[20] 夏云娇. 行政公益诉讼检察机关败诉案件检视及省思[J]. 河南财经政法大学学报, 2021, 36(5):1-9.

[21] 唐绍均. 环境行政公益诉讼判决中确认违法与履行职责的并用及其矫正[J]. 行政法学研究, 2023(5):97-108.

[22] 梁君瑜. 行政诉讼履行判决的构造与边界[J]. 北方法学, 2021, 15(4):103-116.

[23] 王作化, 喻怀峰, 刘霞. 作为客观诉讼的环境行政公益诉讼[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2023, 22(5):104-116.

[24] 刘艺. 构建行政公益诉讼的客观诉讼机制[J]. 法学研究, 2018, 40(3):39-50.

[25] 李龙. 法理学[M]. 武汉:武汉大学出版社, 2011:232.

[26] 刘群. 实质解决行政争议视角下的行政履行判决适用研究[J]. 行政法学研究, 2019(2):126-135.

[27] 熊箬华. 论课以义务诉讼[J]. 行政法学研究, 2001(3):42-48.

[28] 黄先雄. 行政首次判断权理论及其适用[J]. 行政法学研究, 2017(5):113-123.

[29] 陈海嵩, 曾妍. 生态环境分区管控制度实施的规范路径——以行政裁量基准为中心[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2023, 22(3):1-15.

[30] 陈海嵩, 孙萧宇. 法典化视野下环境法律责任的优化路径研究——基于162个法律责任条款的实证分析[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2024, 27(6):102-110.

Re-examining and Improving the Enforcement Judgments in Environmental Administrative Public Interest Litigation /CHEN Haisong, ZHANG Xin (Institute of Environmental Law, Wuhan University)

Abstract: The refinement of the environmental administrative public interest litigation system plays a crucial role in advancing the harmonious coexistence between humans and nature, as well as accelerating the construction of a Beautiful China. As the predominant judgment type in environmental administrative public interest litigation, the performance judgment essentially constitutes the “principal contradiction” within such judicial decisions. Current judicial practice reveals several issues regarding performance judgments in environmental administrative public interest litigation, including inconsistent criteria for determining “failure to perform statutory duties”, inappropriate application of judgment modalities, and ambiguity in the scope of judgment content. The determination criteria for “failure to perform statutory duties” directly impact the litigation outcomes between procuratorial organs and administrative agencies’ while the judgment modalities and content affect subsequent enforcement and judicial authority, thus requiring urgent resolution. Courts primarily employ two standards when assessing administrative agencies’ performance of statutory duties: behavioral standards and outcome standards. In environmental administrative public interest litigation, absolute outcome standards should be rejected. For certain cases, courts may directly apply behavioral standards to evaluate administrative compliance, while more complex cases necessitate comprehensive consideration of outcome standards and causal relationships. Judicial authorities must fully recognize that administrative non-performance constitutes the prerequisite for issuing performance judgments. Such judgments should not be combined with judgments confirming illegality, though they may be accompanied by partial claim dismissals or revocation judgments depending on case specifics. It is essential to distinguish between orders to perform and orders to continue performing statutory duties within environmental administrative public interest litigation judgments.

Key words: environmental administrative public interest litigation; enforcement judgment; judgment criteria; judgment method; judgment content