

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.04.006

欢迎按以下格式引用:唐绍均,康慧强.论环境行政代履行费用追偿的淆乱与矫正[J].重庆大学学报(社会科学版),2023(2):209-219. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.04.006.



Citation Format: TANG Shaojun, KANG Huiqiang. On the confusion and correction of the recovery of environmental administrative agency performance cost[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2023(2):209-219. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.04.006.

# 论环境行政代履行费用追偿的淆乱与矫正

唐绍均,康慧强

(重庆大学法学院,重庆 400044)

**摘要:**环境行政主体基于突发环境事故造成生态危害的紧迫性,自行实施环境污染治理行为或者委托第三人对环境污染进行治理,由此垫付的污染治理费用本质上应属于环境行政代履行费用,关于环境行政代履行费用的法律性质,目前主要有“公法债权说”“私法债权说”“混合债权说”及“转化说”四种观点。由于“转化说”立足于环境行政主体与当事人之间的代履行费用征收法律关系,既认为代履行费用具有公法性质,也认为代履行费用属于金钱给付义务的“标的物”,不属于债权,相较于“公法债权说”“私法债权说”“混合债权说”更具合理性。司法实践中,对环境行政代履行费用追偿主要存在环境行政主体提起民事公益诉讼,社会组织或者检察机关提起民事公益诉讼,检察机关提起刑事附带民事公益诉讼,“省级、市地级人民政府及其指定的相关部门、机构或者受国务院委托行使全民所有自然资源资产所有权的部门”提起生态环境损害赔偿诉讼以及环境行政主体向人民法院申请强制执行等五种探索路径。由于前述四种追偿路径要么与代履行费用的公法性质不符,要么有违现行法律规定,要么存在多种实施障碍,因此删繁就简,环境行政代履行费用的追偿通过“环境行政主体向人民法院申请强制执行”这一方式更符合我国行政强制执行的行政代履行的应有之意,也当为该费用追偿的最优方案,建议通过从将代履行费用缴纳决定纳入申请法院强制执行的范围、补正向法院申请强制执行代履行费用的程序、增加行政强制执行代履行费用的特别方式三方面入手确保代履行费用的有效追偿。

**关键词:**环境行政代履行;费用;追偿;路径

中图分类号:D922.68;D925.1;D925.2 文献标志码:A 文章编号:1008-5831(2023)02-0209-11

## 一、环境行政代履行费用性质的观点梳理

所谓环境行政代履行费用是指当事人未履行环境义务,此种环境义务既可能为法定环境义务,

基金项目:国家社会科学基金一般项目(22BFX044);重庆市哲学社会科学一般项目(2020YBFX41);重庆市教育委员会基地项目(2022CDJJSKPT18)

作者简介:唐绍均,重庆大学法学院(西部环境资源法制建设研究中心)教授,博士研究生导师,Email:tangshaojun@sina.com。

也可能为环境行政主体通过行政决定所确定的环境义务,而该义务亦可由行政代履行人代为履行达到相同目的,经环境行政主体责令当事人限期履行,在逾期不履行环境义务,不按要求履行环境义务,或者自身不具备履行环境义务的能力的情况下,行政主体可以确定有治理能力的单位代为履行该义务,之后由当事人向行政主体支付必要的费用。梳理相关文献,我们不难发现关于环境行政代履行费用性质的观点主要有“公法债权说”“私法债权说”“混合债权说”及“转化说”四种。

### (一) 公法债权说

“公法债权说”认为,环境行政代履行费用属于“公法债权”。所谓“公法债权”是指债权人以国家公权力为依托,向特定债务人请求为或不为一定行为,且用相应的国家权力保障债权实现的一种权利。有学者认为,行政代履行包含两层法律关系:一是代履行法律关系;二是代履行费用征收法律关系,二者密切相关<sup>[1]</sup>。行政主体与第三人以“私法”合同确定代履行权利义务,形成代履行法律关系,根据代履行合同的相对性,第三人仅能要求行政主体支付代履行费用。同时,基于代履行费用征收法律关系,行政主体与当事人之间是公法关系,行政主体享有要求当事人支付代履行费用的权利,“该权利与税收、罚款等一样,同属于公法上的金钱债权,需要通过行政行为予以确认,并通过强制执行予以实现”<sup>[1]</sup>。申言之,立足于代履行费用征收法律关系,有学者将该费用界定为行政主体对当事人享有的“公法债权”,主要有两个方面的理由<sup>[1]</sup>:第一,代履行费用体现的行政主体与当事人之间的关系属于行政法律关系的范畴。行政主体与当事人之间的行政法律关系是整个行政代履行制度的核心,只有基于行政法律关系“启动”行政代履行程序,才有行政代履行费用追偿这一难题的存在。第二,代履行费用在设立基础<sup>①</sup>、实施目的<sup>②</sup>、权利主体<sup>③</sup>以及保障债权的实现手段<sup>④</sup>等四个方面能够满足“公法债权”独有的特性。基于此,该权利与税收、罚款等一样均属于“公法债权”,行政主体对环境行政代履行费用享有公法上的请求权。

### (二) 私法债权说

“私法债权说”认为,环境行政代履行费用属于“私法债权”。所谓“私法债权”是指在民事活动中,债权人请求他人为一定行为(作为或不作为)的民法上的权利。立足于无因管理法律关系,有学者认为,行政代履行费用“应属于民事责任性质”<sup>[2]</sup>,应将该费用界定为行政主体对当事人享有的“私法债权”,主要有两方面的理由:第一,环境行政主体既无法定也无约定的清污义务,为了避免环境污染,减轻侵权行为造成的后果,行政主体委托第三人进行清污后而垫付费用应由当事人予以清偿。第二,依据国内法规定以及我国参加的国际公约,“因采取恢复措施或排除危害措施而发生的清污费属于污染事故所造成的损害”,如当事人不向作为第三人的清污单位支付清污费用,环境行政主体在向第三人垫付该笔费用后,有权基于无因管理之债向当事人追偿<sup>[2]</sup>。立足于民事代理法律关系,也有学者认为,行政代履行费用“在性质上应认定为民事责任,将其视为民事责任性质的债权,更有利于其有效偿付的实现”<sup>[2]</sup>,该费用应界定为行政主体对当事人享有的“私法债权”,主要有两个方面的理由:第一,代履行费用实际上是环境行政主体作为当事人的代理人与第三人签订委托

①公法债权的设立基础是公法,此处是指行政法。

②公法债权的实施目的不是为了实现作为债权人的公主体自身的利益,而是为了实现公共利益。

③在公法债权体系中,由于其实现目的是为了保障公共利益,故权利主体(即债权人)必然是代表公共利益的行政主体。

④公法债权自产生之初,就与行政权相伴相生,如债权不能得以实现,则债权人可以将国家公权力作为保障债权的实现手段。如果国家机关有强制执行权,则可以直接强制执行;如没有强制执行权,则可申请人民法院强制执行。

作业合同,委托第三人开展清污活动,环境行政主体基于代理关系而垫付的费用应属于民事债权。第二,我国在立法上倾向于将代履行费用“视为民事债权”<sup>[2]</sup>,如《中华人民共和国海洋环境保护法》第90条规定“造成海洋环境污染损害的责任者,应当排除危害,并赔偿损失”,实际上已将其中的代履行费用视为民事责任。因此,无论是立足于无因管理法律关系,还是立足于民事代理法律关系,都将环境行政代履行费用的性质视为“私法债权”。

### (三) 混合债权说

“混合债权说”认为,环境行政代履行费用在性质上应视为一种具有公私双重属性的“混合债权”。所谓“混合债权”是指在行政管理活动中,公法行为和私法行为在行为目的、效果等方面出现竞合的一种债权<sup>[3]</sup>。立足于代履行法律关系,有学者认为“履行费用从性质来分析,既是行政主体的权力,又是代履行人的权利,兼具公、私权的性质”,原因在于行政代履行具有双重功能,环境行政主体可以委托无利害关系的第三人代替责任人履行清污义务,这是私权参与公权的过程。因此,从性质上分析,行政代履行费用“既是行政主体的权力,又是代履行人的权利,兼具公、私权的性质”<sup>[4]</sup>。基于足额偿付的角度,也有学者认为,“强制清污费用既可以行政方式,也可以民事方式要求责任人承担责任,赋予海事行政主管部门以选择权”<sup>[3]</sup>,该费用应界定为“混合债权”,主要有两个方面的理由:第一,“清污费用从立法角度看应属于民事责任”,但如将行政代履行费用定性为民事责任,则难以得到足额偿付。而在实践中,强制清污行为通常由行政主体发起,由此产生的费用亦可视为公法性质的费用。第二,国际公约将代履行费用列入民事责任范畴。在我国生态损害赔偿基金建立之前,可以参照《中华人民共和国海商法》和《中华人民共和国企业破产法》等有关规定,将代履行费用作为优先受偿债权从油污责任基金中支付<sup>[3]</sup>。因此,从代履行法律关系及足额偿付两个角度看,环境行政代履行费用都具有公、私双重属性。

### (四) 转化说

“转化说”认为,环境行政代履行费用属于行为义务转化为金钱给付义务的“标的物”。所谓“转化说”,是基于行政管理法律关系,环境行政主体要求当事人为或不为一定行为,如当事人拒不履行,则代履行程序启动,由此产生的代履行费用属于行政性质的费用,行政主体有权要求当事人足额缴纳;如当事人不缴纳,行政主体有权强制执行或申请人民法院强制执行。立足于代履行法律关系,有学者认为,“代履行费用本质上属于费用,即行为义务转化为金钱义务后的标的物,而不是债权”<sup>[5]</sup>,该费用应界定为具有行政性质的费用,有以下两方面的理由:第一,代履行费用是在行政代履行行为的基础上产生的,无此基础法律关系则无所谓的代履行费用<sup>[6]</sup>。第二,代履行费用是当事人将行为义务转化为金钱义务后产生的费用,以偿付第三人的代履行服务费用,足见其本质是基于义务转化而来的费用,而非债权请求权。因此,环境行政代履行费用其本质应为金钱义务的“标的物”,而非债权<sup>[7]</sup>。

## 二、环境行政代履行费用追偿的路径探索

### (一) 环境行政主体提起民事私益诉讼

环境行政主体提起民事私益诉讼是指环境行政主体作为原告,以当事人为被告,要求被告承担原告基于行政代履行而垫付的代履行费用而向人民法院提起的民事私益性质的诉讼,包括环境违法行为人构成犯罪以及未构成犯罪两种情形下的民事私益诉讼。

在环境违法行为人构成犯罪情形下,实践中存在环境行政主体作为附带民事公益诉讼原告人提起民事公益诉讼的案例,譬如“马亦明污染环境罪附带民事公益诉讼案”<sup>⑤</sup>,马亦明倾倒废油导致环境污染涉嫌犯罪,污染事故发生地的广州市黄埔区环境保护局委托广州市环境保护技术设备有限公司进行处置并垫付了应急处置费用。此后,广州市从化区人民检察院以污染环境罪将马亦明起诉至法院,同时广州市黄埔区环境保护局作为附带民事公益诉讼原告单位,以马亦明为附带民事公益诉讼被告人向法院提起民事公益诉讼。广州市黄埔区环保局认为其委托第三人进行应急处置属于即时行政代履行,由此垫付的费用应由当事人支付,但当事人并未支付而给其造成损失,在检察机关提起公诉之时其有权提起附带民事公益诉讼。法院认为被告人的犯罪行为致使附带民事公益诉讼原告单位遭受经济损失应承担赔偿责任,判决被告人马亦明限期赔偿代履行费用。

在环境违法行为人未构成犯罪情形下,实践中存在环境行政主体作为民事诉讼原告提起民事公益诉讼的案例,譬如“原平市环境保护局与忻州市晨峰运业有限公司、中煤财产保险股份有限公司忻州中心支公司等侵权责任纠纷一案”<sup>⑥</sup>,忻州市晨峰运业有限公司的油罐车发生泄露导致环境污染,污染事故发生地的原平市环保局委托山西晋投夏工水泥有限公司进行处置并垫付了应急处置费用。此后,原平市环保局作为原告,以忻州市晨峰运业有限公司及其投保的保险公司为被告向法院提起民事公益诉讼。原平市环保局认为,其对开展清污工作既无法定也无约定义务,但为了避免污染扩大,减轻当事人侵权行为造成的后果,委托第三人进行清污并垫付处置费用的行为构成无因管理,故原平市环保局有权基于无因管理提起债权之诉要求当事人清偿其垫付的应急处置费用。但法院认为原平市环保局委托第三人处置属于行政代履行行为,应由行政法律而非民事法律调整,裁定驳回原平市环保局的起诉。

## (二) 社会组织或者检察机关提起民事公益诉讼

社会组织提起民事公益诉讼是指社会组织作为原告,以当事人为被告,要求被告承担环境行政主体垫付的污染治理费用而向人民法院提起民事公益诉讼。以“铜仁市铜鑫汞业有限公司、内蒙古伊东集团东兴化工有限责任公司环境污染责任纠纷案”<sup>⑦</sup>为例,铜仁市铜鑫汞业有限公司、内蒙古伊东集团东兴化工有限责任公司倾倒废汞触媒导致环境污染,污染事故发生地的洛宁县环境保护局对此进行了处置并垫付了应急处置费用。此后,社会组织“河南省企业社会责任促进中心”作为原告,以两公司为被告向法院提起民事公益诉讼。原告认为,两被告将废汞触媒倾倒至碧水源公司院内造成环境污染,严重损害了社会公共利益,其中洛宁县环境保护局处置并垫付的应急处置费用也属于社会公共利益的组成部分,其有权以铜仁市铜鑫汞业有限公司、内蒙古伊东集团东兴化工有限责任公司为被告向人民法院提起民事公益诉讼进行追偿。法院认为“河南省企业社会责任促进中心”提起民事公益诉讼追偿该费用于法有据,判决支持其诉讼请求。

检察机关提起民事公益诉讼是指检察机关在履行职责中发现环境行政主体垫付污染治理费用,但当事人拒不支付,检察机关认为当事人的行为损害了社会公共利益,在没有适格主体或适格主体不提起诉讼的情形下,以当事人为被告向人民法院提起民事公益诉讼。以“海南省人民检察院

<sup>⑤</sup>案号:(2019)粤0117刑初28号。

<sup>⑥</sup>案号:(2019)晋09民终472号。

<sup>⑦</sup>案号:(2017)豫民终232号。

第一分院与澄迈中兴橡胶加工厂有限公司环境污染民事公益诉讼案”<sup>⑧</sup>为例,澄迈中兴橡胶加工厂有限公司排放污水导致环境污染,污染事故发生地的澄迈县环保局处置并垫付了应急处置费用。此后,海南省人民检察院第一分院作为原告,以澄迈中兴橡胶加工厂有限公司为被告向法院提起民事公益诉讼。海南省人民检察院第一分院认为,澄迈中兴橡胶加工厂有限公司作为橡胶加工企业,明知配套环保设施尚未验收前不得投入生产,仍擅自生产并将污水直接排入未采取防渗措施的坑塘内造成环境污染,严重损害了社会公共利益,其中澄迈县环保局进行处置并垫付的应急处置费用属于社会公共利益的组成部分,其有权以澄迈中兴橡胶加工厂有限公司为被告向人民法院提起民事公益诉讼进行追偿。法院认为海南省人民检察院第一分院提起民事公益诉讼追偿该费用于法有据,判决支持其诉讼请求。

### (三) 检察机关提起刑事附带民事公益诉讼

检察机关提起刑事附带民事公益诉讼是指检察机关在办理环境污染刑事案件中发现环境行政主体垫付污染治理费用,但被告人拒不支付,检察机关认为被告人的行为损害了社会公共利益,在其提起刑事公诉时,附带向审理刑事案件的法院提起民事公益诉讼。以“西安铁路运输检察院诉被告范锋、王磊刚污染环境刑事附带民事公益诉讼案”<sup>⑨</sup>为例,范锋、王磊刚排放污水导致环境污染涉嫌犯罪,污染事故发生地的西安市环保局莲湖分局委托陕西新天地固体废物综合处置有限公司对污染物进行转移处置并垫付了应急处置费用。此后,西安铁路运输检察院作为附带民事公益诉讼起诉人,以范锋、王磊刚作为被告人提起刑事附带民事公益诉讼。西安铁路运输检察院认为,范锋、王磊刚共同非法经营电镀作坊,将废水直接排入市政管网造成环境污染,不仅构成污染环境罪,还严重损害了社会公共利益,其中西安市环保局莲湖分局垫付的应急处置费用属于社会公共利益的组成部分,其有权以范锋、王磊刚为被告人向人民法院提起刑事附带民事公益诉讼进行追偿。法院认为西安铁路运输检察院在刑事案件中附带提起民事公益诉讼追偿该费用于法有据,判决支持其诉讼请求。

### (四) 有权主体提起生态环境损害赔偿诉讼

生态环境损害赔偿诉讼是指省级、市地级人民政府及其指定的相关部门、机构,或者受国务院委托行使全民所有自然资源资产所有权的部门对发生较大、重大、特别重大突发环境事件的,在国家和省级主体功能区规划中划定的重点生态功能区、禁止开发区发生环境污染、生态破坏事件的,以及发生其他严重影响生态环境后果的事件后,与造成生态环境损害的自然人、法人或者其他组织经磋商未达成一致或无法进行磋商而提起生态环境损害赔偿诉讼。以“山东省生态环境厅诉山东金诚重油化工有限公司、山东弘聚新能源有限公司生态环境损害赔偿诉讼案”<sup>⑩</sup>为例,山东金诚重油化工有限公司、山东弘聚新能源有限公司倾倒工业废液导致环境污染,污染事故发生地的原章丘市人民政府对环境污染进行了应急处置并垫付了应急处置费用。此后,经山东省人民政府授权的山东省生态环境厅为原告,以山东金诚重油化工有限公司、山东弘聚新能源有限公司为被告向人民法院提起生态环境损害赔偿诉讼。山东省生态环境厅认为,依据《生态环境损害赔偿制度改革方案》及《中华人民共和国侵权责任法》的相关规定,其有权要求两被告支付应急处置费用、生态损害赔偿

<sup>⑧</sup>案号:(2018)琼01民初737号。

<sup>⑨</sup>案号:(2018)陕7102刑初19号。

<sup>⑩</sup>案号:(2017)鲁01民初1467号。

费用等,法院认为山东省生态环境厅诉讼提起生态环境损害赔偿诉讼追偿该费用于法有据,判决支持其诉讼请求。

### (五) 环境行政主体向人民法院申请强制执行

环境行政主体向人民法院申请强制执行是指当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼,又不履行行政决定的,环境行政主体可以自期限届满之日起三个月内,依法向人民法院申请强制执行。以“广州市番禺区环境保护局申请强制执行吴明林、陈作华承担代履行费用案”为例,吴明林、陈作华排放污水导致环境污染,污染事故发生地的番禺区环境保护局对当事人造成的水污染进行了应急处置并垫付了应急处置费用。之后,番禺区环保局作为申请执行人,以吴明林、陈作华作为被执行人向人民法院申请强制执行,要求其共同承担代履行费用,法院裁定准予强制执行,责令被执行人陈作华、吴明林共同承担代履行费用。

## 三、对环境行政代履行费用性质与追偿路径的评析

### (一) 对环境行政代履行费用性质的评析

根据《中华人民共和国行政强制法》(以下简称《行政强制法》)第50条规定,在行政主体委托无利害关系的第三人实施行政代履行情形下,环境行政代履行包含两层法律关系,即行政主体与第三人之间的代履行法律关系以及行政主体与当事人之间的代履行费用征收法律关系。对于环境行政代履行费用性质所存在的“公法债权说”“私法债权说”“混合债权说”及“转化说”四种观点,笔者认为,必须立足于前述行政主体与当事人之间的代履行费用征收法律关系,对其分别评析。

(1)对“公法债权说”的评析。对于“公法债权说”,笔者赞同代履行费用体现了公法性质,但并不赞同其属于债权。之所以赞同代履行费用具有公法性质,原因有三:第一,代履行费用立足于行政主体与当事人之间的代履行费用征收法律关系,应纳入行政法律的调整范围,体现了公法性质;第二,环境行政主体基于行政管理职责启动行政代履行程序,其目的是为了维护社会公共利益,由此产生的代履行费用应视为维护社会公共利益而支出的费用,体现了公法性质;第三,代履行费用的实现由国家公权力保障,具体体现为通过金钱给付义务的行政间接强制执行或申请人民法院强制执行的方式予以实现,体现了公法性质。之所以不赞同代履行费用属于债权,原因在于:债权是指请求他人为一定行为(作为或不作为)的民法上的权利,在行政代履行过程中则应体现为环境行政主体请求当事人支付行政代履行费用的权利,这种权利可以被视为“公法债权”,但代履行费用本身不能被称为“公法债权”。由于本文仅探讨代履行费用的法律性质而非“环境行政主体请求当事人支付行政代履行费用的权利”的法律性质,将二者的法律性质混为一谈是“公法债权说”较为明显的错误,原因在于未能将“权利”与“权利的客体”加以准确区分。

(2)对“私法债权说”的评析。如果立足于行政主体与第三人之间的代履行法律关系,笔者赞同“私法债权说”,但如果立足于行政主体与当事人之间的代履行费用征收法律关系,代履行费用则具有公法性质而非具有私法属性,因此笔者不赞同该观点。“私法债权说”的不当之处还在于未能将“权利”与“权利的客体”加以准确区分,错误地认为代履行费用属于债权,即环境行政主体请求当事人支付行政代履行费用的权利可以被视为“债权”,但代履行费用本身不能被称为“债权”,原因在前述对“公法债权说”的评析部分已有论证,此处不再赘述。此外,对于支撑“私法债权说”的两方面的理由笔者认为也难以成立。第一,环境行政主体负有法定的环境行政管理职责,其委托第三人实施

清污行为不构成无因管理<sup>[8]</sup>。所谓无因管理,是指没有法定或者约定义务,为避免造成损失主动管理他人事务或为他人提供服务的法律事实。按照《中华人民共和国环境保护法》及其他单行法<sup>①</sup>的规定,环境行政主体委托第三人进行环境污染治理属于其履行环境保护监督管理法定职责的体现,并不属于无因管理。申言之,环境行政主体委托第三人进行环境污染治理而垫付的费用当然不应属于基于无因管理的私法债权。第二,环境行政主体与当事人之间并未形成民事代理关系。所谓“民事代理”是指代理人以被代理人名义,在授权范围从事代理行为,其法律后果直接由被代理人承受的法律行为<sup>[9]</sup>。如将行政代履行视为民事代理行为,则环境行政主体必须在当事人授权后方可委托第三人实施环境污染治理。然而,环境行政主体是基于其环境保护监督管理的法定职责而启动行政代履行程序,并非基于当事人的授权,双方并未建立民事代理关系。

(3)对“混合债权说”的评析。对于“混合债权说”,如果立足于行政主体与当事人之间的代履行费用征收法律关系,笔者赞同代履行费用具有公法性质;如果立足于行政主体与第三人之间的代履行法律关系,笔者赞同代履行费用具有私法属性。但“混合债权说”的不当之处在于未能将“权利”与“权利的客体”加以准确区分,错误地认为代履行费用属于债权,原因在前述对“公法债权说”的评析部分已有论证,此处不再赘述。

(4)对“转化说”的评析。笔者赞同“转化说”。“转化说”立足于行政主体与当事人之间的代履行费用征收法律关系认为代履行费用具有公法性质,同时还认为代履行费用属于金钱给付义务的“标的物”,而不属于债权。有台湾学者认为,权利的客体是物,它包括有体物、无体物、权利等<sup>[10]</sup>,作为金钱的代履行费用属于有体物,其与“权利的客体”应是上下位概念。

## (二)对环境行政代履行费用追偿路径的评析

基于实践中前述环境行政主体、检察机关以及有权主体提起的各类诉讼中有关追偿环境治理费用的诉讼请求有可能包含但不限于追偿代履行费用,即前述各类诉讼中追偿代履行费用既可能仅是一项单独的诉讼请求(即单独追偿),更可能是追偿环境治理费用诉讼请求项下的一部分(即集合追偿),所以此处对前述追偿路径的评析既包括对单独追偿的评析,也包括对集合追偿的评析。

(1)对环境行政主体提起民事私益诉讼的评析。笔者认为,环境行政主体提起民事私益诉讼的方式不能作为代履行费用的追偿路径,主要有两方面的理由:第一,如果立足于行政主体与当事人之间的代履行费用征收法律关系,代履行费用具有公法性质,此类案件不属于民事法律的调整范围。第二,环境行政主体与当事人之间的代履行行为不符合无因管理的构成要件,代履行费用也不具有私法性质,故不能通过环境行政主体提起民事私益诉讼方式进行追偿。

此外,环境行政主体在刑事诉讼中附带提起民事私益诉讼的方式也不能作为代履行费用的追偿路径,主要有两方面的理由:第一,环境行政主体并非刑事案件的“被害人”。所谓“被害人”是指在刑事案件中合法权益遭受犯罪行为侵害的主体,由于环境行政主体合法权益并未遭受犯罪行为侵害,其仅是代履行费用的垫付主体,因此其并非刑事案件的“被害人”。根据《中华人民共和国

<sup>①</sup>《中华人民共和国环境保护法》第25条:“企业事业单位和其他生产经营者违反法律、法规规定排放污染物,造成或者可能造成严重污染的,县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门,可以查封、扣押造成污染物排放的设施、设备。”  
《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第55条:“……不处置的,由所在地县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门责令限期改正;逾期不处置或者处置不符合国家有关规定的,由所在地县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门指定单位按照国家有关规定代为处置,处置费用由产生危险废物的单位承担。”

刑事诉讼法》第101条第1款规定,仅被害人以及被害人死亡或者丧失行为能力时,被害人的法定代理人、近亲属才有权提起附带民事诉讼,环境行政主体显然不在此列。第二,代履行费用不属于因犯罪行为而造成的“物质损失”。根据刑事诉讼法司法解释等相关规定,能够在公诉案件中附带提起民事诉讼的“物质损失”仅限于两类:一是因人身权利受到犯罪侵犯而遭受的“物质损失”;二是因财物被犯罪分子毁坏而遭受“物质损失”<sup>[11]</sup>。而环境行政代履行费用并不属于因环境犯罪而造成的“物质损失”。

(2)对检察机关提起民事公益诉讼的评析。笔者认为,检察机关提起民事公益诉讼的方式不能作为代履行费用的追偿路径,主要有两方面的理由:第一,环境行政代履行费用并非检察机关“采取预防、处置措施而产生的费用”。《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第19条第2款规定,“原告为停止侵害、排除妨碍、消除危险采取合理预防、处置措施而发生的费用,请求被告承担的,人民法院可以依法予以支持”,作为“原告”的检察机关并未为停止侵害、排除妨碍、消除危险采取合理预防、处置措施而发生费用,也未垫付相应费用。第二,环境行政代履行费用是否属于“社会公共利益”尚存争议。所谓“社会公共利益”,是指“社会公众都享有的非独占的、为一个社会生存所必需的利益”<sup>[12]</sup>,一般具有利益主体的广泛性和不特定性、内容的广泛性和抽象性等特征。环境行政主体垫付的代履行费用属于国有资产,其亦属于国家利益的范畴,但司法实践中能否将国家利益等同于社会公共利益,在学界还存在较大争议。需要强调的是,“社会公共利益”的界定标准应当从严掌握,司法切不可一味追求实践中的利益考量,将国家利益等同于社会公共利益,从而导致利益保护上的不公平。

(3)对检察机关提起刑事附带民事公益诉讼的评析。笔者认为,检察机关提起刑事附带民事公益诉讼的方式不能作为代履行费用的追偿路径。由于检察机关单独提起的诉讼为民事公益诉讼,检察机关附带提起的诉讼也应为民事公益诉讼,所以即便是检察机关提起的刑事附带民事公益诉讼仍然改变不了其民事公益诉讼的性质。基于此,检察机关提起民事公益诉讼的方式不能作为代履行费用的追偿路径的理由也完全可用于分析这一方式,所以此处不再赘述。

(4)对有权主体提起生态环境损害赔偿诉讼的评析。笔者认为,有权主体提起生态环境损害赔偿诉讼的方式不能作为代履行费用的追偿路径,主要有两个方面的理由:第一,有权主体提起生态环境损害赔偿诉讼可能因磋商期限未予明确导致代履行费用追偿被拖延。根据《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》(下文简称《若干规定》)第1条规定,有权主体与“造成生态环境损害的自然人、法人或者其他组织”磋商未达成一致或者无法进行磋商的,可以作为原告提起生态环境损害赔偿诉讼,换言之,有权主体提起诉讼前必须进行磋商,即“磋商前置”。然而《若干规定》并没有对磋商期限予以明确,如磋商被长期拖延,势必导致代履行费用追偿问题久拖不决。第二,有权主体提起生态环境损害赔偿诉讼的适用情形有限导致代履行费用追偿方式适用受限。根据《若干规定》,有权主体只可针对“发生较大、重大、特别重大突发环境事件”,“在国家省级主体功能区中划定的重点生态功能区、禁止开发区发生环境污染、生态破坏事件”以及“发生其他严重影响生态环境后果”三类情形提起此类诉讼,换言之,如不属于前述三类情形,有权主体则无权提起生态环境损害赔偿诉讼,这无疑极大地限制了采用此种方式追偿代履行费用的适用范围。

(5)对环境行政主体向人民法院申请强制执行的评析。笔者认为,环境行政主体向人民法院申请强制执行的方式应为代履行费用追偿的合适路径,主要有两个方面的理由:第一,当事人缴纳代

履行费用是行政决定确定的具体义务。环境行政主体基于突发环境事故造成生态危害的紧迫性,委托第三方对环境污染进行治理的行为属于行政代履行,“代履行结束之后,行政主体可以作出行政决定,要求当事人支付相应的费用”,如当事人拒不履行行政决定确定的金钱给付义务,有强制执行权的环境行政主体才可以依法实施行政强制执行。第二,没有强制执行权的环境行政主体有权就行政决定的内容向人民法院申请强制执行。《中华人民共和国行政诉讼法》第97条<sup>⑫</sup>确立了我国“申请法院强制执行为主,自行强制执行为辅”的行政强制执行基本制度格局,对于法律未明确授予强制执行权的环境行政主体需强制执行具体行政行为确定的行政法上的义务的,可以申请人民法院强制执行。

综上所述,如当事人在法定期限内既不申请行政复议或者行政诉讼,又不履行代履行费用行政决定的,通过“环境行政主体向人民法院申请强制执行”这一路径追偿代履行费用显然更符合我国行政强制执行之行政代履行的应有之义,也当为该费用追偿的合适路径。

#### 四、环境行政代履行费用追偿的完善建议

##### (一) 将代履行费用缴纳决定纳入申请法院强制执行的范围

法律既未明确授权环境行政主体可以做出代履行费用征缴决定书,也未明确规定征缴决定书可以申请人民法院强制执行,导致各地人民法院对环境行政主体申请人民法院强制执行案件所作出的裁定结果大相径庭<sup>⑬</sup>,影响了环境行政主体向人民法院申请强制执行方式的广泛适用。笔者认为,环境行政主体作出代履行费用征缴决定书属于法律普遍授权,即行政主体有权经法定程序对当事人的权利义务作出单方面处分的决定,无须再通过立法明确授权。基于此,建议通过司法解释明确规定环境行政主体对其作出的代履行费用征缴决定有权申请人民法院强制执行<sup>[13]</sup>,即在《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第155条中将行政主体作出的行政代履行费用缴纳决定纳入行政主体申请人民法院强制执行的范围,即“行政机关作出的代履行费用缴纳决定根据行政诉讼法第96条的规定申请执行的,应当提交行政强制法第55条规定的相关材料,裁定准予强制执行”。

##### (二) 补正向人民法院申请强制执行代履行费用的程序

在代履行费用执行过程中,环境行政主体往往因省略行政决定程序、书面催告程序以及在代履行结束后未及时作出代履行费用征缴决定而出现材料提供不全、代履行程序有瑕疵等问题,导致其向人民法院申请强制执行被裁定不予受理。基于此,笔者认为,亟需实现行政代履行程序与代履行费用征缴程序的合并,将合并后的程序完整标示如下:“作出具有作为义务的行政决定—当事人拒不履行—催告程序—作出代履行行政决定—催告程序—当事人拒不履行—现场监督第三人实施—制作现场笔录—作出代履行费用征缴决定书—催告程序—向人民法院申请强制执行”。

如果确因环境行政主体省略行政决定程序、书面催告程序以及在代履行结束后未及时作出代履行费用征缴决定而出现材料提供不全、代履行程序有瑕疵等问题,笔者认为,应通过补充申请材料的方式以实现行政代履行必要程序的补正。根据《行政强制法》第55条的规定,“行政机关向人

<sup>⑫</sup>原因在对“公法债权说”的评析部分已有论证,此处不再赘述。

<sup>⑬</sup>《中华人民共和国行政诉讼法》第97条:“公民、法人或者其他组织对行政行为在法定期限内不提起诉讼又不履行的,行政机关可以申请人民法院强制执行,或者依法强制执行。”

民法院申请强制执行,应当提供下列材料:(一)强制执行申请书;(二)行政决定书及作出决定的事实、理由和依据;(三)当事人的意见及行政机关催告情况;(四)申请强制执行标的情况;(五)法律、行政法规规定的其他材料”,通过补充申请材料以实现行政代履行必要程序的补正,亟需重点补正该条关于申请强制执行的第二、三项的材料。具言之,第二项材料主要包括行政决定书、行政决定书的送达回证等送达资料、行政执法卷宗中有关行政决定认定的基本事实的证据(含现场笔录<sup>⑭</sup>)、行政决定作出的有关行政程序的材料以及行政决定所依据的法律规范;第三项材料主要包括提供当事人在行政决定有效送达后对该行政决定合法性、合理性等方面的书面或者口头意见,以及催告书的送达情况、当事人对催告书送达后是否提出异议、主动履行情况及原因说明等方面的材料。

### (三)增加行政强制执行代履行费用的特别方式

此外,笔者认为,以下两种途径可以通过立法加以完善,将其作为环境行政主体向人民法院申请强制执行的特别方式。第一,通过拍卖事先查封、扣押的物品用以抵缴行政代履行费用。虽然《行政强制法》第46条第3款普遍赋予了依法享有查封、扣押职权的行政主体通过拍卖事先查封、扣押物品抵缴罚款的强制执行职权,但遗憾的是,该条文仅规定将“查封、扣押的财物依法拍卖”用于抵缴罚款,而未规定可抵缴代履行费用。为此笔者建议,在修改《行政强制法》时在“金钱给付义务的履行”一章将代履行费用纳入前述抵缴的范围,即“经催告仍不履行的,在实施行政管理过程中已经采取查封、扣押措施的行政机关,可以将查封、扣押的财物依法拍卖抵缴罚款、滞纳金及行政代履行费用”。第二,通过加处罚款或者滞纳金催促当事人缴纳行政代履行费用。《行政强制法》第45条第1款普遍赋予有权做出金钱给付义务的行政主体依法享有加处罚款和滞纳金的强制执行权。在环境行政代履行结束后,环境行政主体应于法定期限内做出代履行费用征缴决定书<sup>⑮</sup>,并及时送达当事人。在行政决定指定的期限届满后,当事人没有履行给付义务的,环境行政主体可以依法加处罚款或者滞纳金,以催促当事人缴纳<sup>⑯</sup>。

### 参考文献:

- [1] 吴恩玉. 行政法上代履行费用的若干问题研究:兼及《行政强制法(草案)》的完善建议[J]. 政治与法律, 2010(1): 52-59.
- [2] 刘长霞. 强制清污费用法律问题研究[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2015(2): 34-39.
- [3] 包继来. 强制清污费用法律问题探析[J]. 中国水运, 2006(6): 44-45.
- [4] 竺效, 丁霖. 论环境行政代履行制度入《环境保护法》:以环境私权对环境公权的制衡为视角[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2014(3): 94-102.
- [5] 蒋云飞, 唐绍均. 论环境行政代履行费用的性质与征缴[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2018(3): 141-145.
- [6] 许少彬. 强制清污费用赔偿的有关法律问题研究[J]. 贵阳学院学报(社会科学版), 2017(5): 97-99.
- [7] 王威. 中国强制清污费用的法律性质探析[J]. 广西民族大学学报(哲学社会科学版), 2013(6): 153-156.
- [8] 王泽鉴. 民法总则[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2001: 271.
- [9] 黄立行. 民法总则[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2002: 36.

<sup>⑭</sup>通过查找相关案例,笔者发现“山东省青岛市环境保护局申请向人民法院申请执行韩克江行政处罚案”[案号:(2019)鲁0781行审273号]与“广州市番禺区环境保护局向申请强制执行吴明林、陈作华承担代履行费用案”[案号:(2018)粤71行申31号]中,人民法院的裁定结果大相径庭。

<sup>⑮</sup>现场笔录应根据现场实际情况,就代履行的时间、地点、方式、过程、结果等情况进行文字记录。除此之外,还可以通过现场拍照、录音、录像等方式提交人民法院审查。

<sup>⑯</sup>代履行费用征缴决定书的主要内容:(1)当事人的基本信息;(2)代履行的理由及依据(主要是确定当事人的行为义务以及即时代履行的情况);(3)代履行的标的及其履行情况;(4)代履行的方式及时间;(5)代履行费用明细及清单;(6)代履行人基本情况;(7)申请行政复议或提起行政诉讼的途径与期限;(8)行政机关的名称和日期等。

- [10] 刘为波. 刑事附带民事诉讼制度修改内容的理解与适用[J]. 法律适用, 2013(7):63-69.
- [11] 龙锋. 论社会公共利益的界定标准[EB/OL]. (2018-03-20). <http://cqfy.chinacourt.gov.cn/article/detail/2018/03/id/3233633.shtml>.
- [12] 江必新, 最高人民法院行政强制法研究小组. 《中华人民共和国行政强制法》条文理解与适用[M]. 北京: 人民法院出版社, 2011: 289.
- [13] 徐以祥, 马识途. 生态环境损害预防与救济中的行政代履行: 功能定位与规范调适[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2022(2): 93-105.

## On the confusion and correction of the recovery of environmental administrative agency performance cost

TANG Shaojun, KANG Huiqiang

(School of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

**Abstract:** Based on the urgency of ecological harm caused by sudden environmental accidents, the environmental administrative subject carries out environmental pollution control itself or entrusts a third party to control the environmental pollution, and the pollution control expenses thus advanced essentially belong to environmental administrative agency performance cost. Regarding the legal nature of the environmental administrative agency performance cost, at present, there are mainly four views: “public law creditor’s rights theory”, “private law creditor’s rights theory”, “mixed creditor’s rights theory” and “transformation theory”. Since the “transformation theory” is based on the legal relationship between the environmental administrative subject and the parties involved in the collection of agency performance fees, it not only believes that the agency performance fees have the nature of public law, but also believes that the agency performance fees belong to the “subject matter” of the obligation to pay money, not the creditor’s rights, which is more reasonable than the “public law creditor’s rights theory”, “private law creditor’s rights theory” and “mixed creditor’s rights theory”. In judicial practice, the recovery of environmental administrative agency performance costs mainly involves civil private interest litigation by environmental administrative subjects, civil public interest litigation by social organizations or procuratorial organs, criminal incidental civil public interest litigation by procuratorial organs, ecological environmental damage compensation litigation by “provincial and municipal people’s governments and their designated departments, institutions or departments entrusted by the State Council to exercise the ownership of natural resources assets owned by the whole people”, and enforcement applied to the people’s court by the environmental administrative subject. Because the above-mentioned four ways of recovery are either inconsistent with the public law nature of the agency performance costs, or violate the existing legal provisions, or there are many obstacles to implementation, so it is simple to delete the complexity. The way of recovery of the environmental administrative agency performance costs through “enforcement applied to the people’s court by the environmental administrative subject” is more in line with the due meaning of the administrative agency performance of administrative enforcement in China, and should also be the best plan for recovery of the costs. It is suggested to ensure the effective recovery of agency performance costs by including the payment decision of agency performance costs into the scope of applying for court enforcement, correcting the procedure of applying for court enforcement of agency performance costs, and increasing the special way of administrative enforcement of agency performance costs.

**Key words:** environmental administrative agency performance; cost; recovery; path

(责任编辑 胡志平)