

生态环境法典中现场检查权的多元主体结构之解释论建构

王逸

(苏州大学 王健法学院, 江苏 苏州 215000)

摘要:《中华人民共和国生态环境法典》通过第五十一条与第五十三条分别就现场检查权主体作出了突破性规定。本文以这两条规定为规范基础,将第五十一条中“负有生态环境保护监督管理职责的部门”这一不确定法律概念,解构为一个由“核心主体”(生态环境主管部门)与“协同主体”(其他负有相关职责的部门)构成的开放性集合。其次,深入辨析了第五十三条对设区的市级生态环境部门派出机构的授权性质,明确其为法律特别授权而非行政委托,并将其定位为衔接执法的“延伸主体”。最终,本文构建并系统论证了现场检查权主体“核心-协同-延伸”三位一体的解释框架体系。本研究旨在为法典施行后现场检查权主体的统一、规范认定提供清晰的解释路径。

关键词:环境现场检查制度;生态环境法典;检查权主体;垂直管理改革;法律解释

DOI: doi.org/10.70693/rwsk.v2i6.529

2026年3月12日,《中华人民共和国生态环境法典》由第十四届全国人民代表大会第四次会议通过,并将于同年8月15日起施行。在生态环境现场检查制度领域,法典第五十一条与第五十三条的规定,相较于《环境保护法》第二十四条等分散立法,呈现出体系化特征。第五十一条将检查权主体明确为“负有生态环境保护监督管理职责的部门”;第五十三条则赋予了设区的市级人民政府生态环境主管部门设立的派出机构以独立的执法主体资格,可“以自己的名义”实施包括现场检查在内的一系列执法行为。这两条规定在主体认定与权限配置层面作出了重大突破,既回应了生态环境监督管理体制改革的现实需求,也为现场检查权的规范行使提供了明确的法律依据。

现场检查权作为行政机关获取第一手资料、发现违法线索、固定违法证据的核心手段,其有效行使的首要前提是权力主体的明确与合法。然而,长期以来,现场检查权的主体规定散见于《环境保护法》及各单行法中,表述不一、范围模糊,加之2016年启动的省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革深刻改变了地方生态环境部门的组织形态与法律地位,使得“谁有权实施现场检查”这一基础性问题在实践中产生了诸多争议。

《生态环境法典》第五十一条与第五十三条正是对这一现实需求的重要回应。其共同构建了生态环境现场检查制度的多元主体结构,形成了以负有生态环境保护监督管理职责的部门为核心,派出机构为重要延伸的协同治理体系。这一制度设计回应了生态环境垂改后执法主体资格缺失的实践困境,既体现了生态环境问题的综合性与复杂性,也反映了监管体制专业化与效率化的需求,但其内部关系的厘清至关重要,需结合生态环境垂改政策背景、现行法律体系及法典的立法意图,对“负有生态环境保护监督管理职责的部门”的法定范围、派出机构独立执法权的法律性质等关键问题进行系统阐释,这一概括性表述,如何与我国现行行政管理体制相衔接,其具体范围应如何界定,不同部门之间的职责边界如何划分,均是亟需厘清的问题。这直接关系到其权力边界、责任归属与诉讼主体资格。

上述问题,均非简单的文义解释所能涵盖,而必须置于我国生态环境监管体制改革的宏观背景进行体系化、目的论的解释论展开。本文旨在构建一个融贯的解释框架,将法典第五十一条与第五十三条置于一个统一的逻辑体系中加以审视,以期为法典施行后的规范适用提供理论支持。

1 现场检查权主体制度的历史嬗变与法典的体系化重构

1.1 现场检查权主体从“单一主体”到“多元结构”的立法演进

现场检查权主体结构经过了数次立法变迁,1989年《环境保护法》第十四条规定,“各级人民政府的环境保护行政主管部门,对管辖范围内的环境保护工作实施统一监督管理”,并有权“对管辖范围内的排污单位进行现场检查”。在这一时期,现场检查权主体被普遍理解为各级“环境保护行政主管部门”,呈现出单一主体的特征。

作者简介:王逸(2002—),男,法学硕士,研究员,研究方向为:环境与资源保护法学。

2014年修订的《环境保护法》第二十四条对现场检查权作出了重要修改,明确规定“县级以上人民政府环境保护主管部门及其委托的环境监察机构”,有权进行现场检查,实质上扩大了执法主体的范围,体现了环境治理从部门主管向协同治理的理念转型。这一规定首次在法律层面明确了环境监察机构的执法地位,这在一定程度上解决了监察机构的执法名义问题,将其定性为“受委托”,形成了“环保主管部门(委托方)-环境监察机构(受托方)”的二元结构,但其行为的法律责任仍需由委托的环保部门承担,并未赋予其独立的主体资格。而2016年的垂直管理改革在行政体制层面快速推进导致法律规范与改革实践出现脱节。直到2026年通过的《生态环境法典》,最终以第五十一条、五十三条等条款,确立了现场检查权的多元主体结构。[1]

《生态环境法典》第五十一条规定:“负有生态环境保护监督管理职责的部门,可以依法对管辖范围内的排污单位进行现场检查。”从规范文本来看,该条款采用了概括性表述,将草案中“生态环境主管部门和其他负有生态环境保护监督管理职责的部门”的表述,精简为“负有生态环境保护监督管理职责的部门”。这一高度概括性的表述,对现场检查权主体进行了体系化重构。立法者在深思熟虑后,选择运用“不确定法律概念”这一立法技术,以实现制度的包容性与前瞻性。

回顾前述立法演进,从“环保部门”到“环保部门及其委托的监察机构”,再到《法典》的“负有生态环境保护监督管理职责的部门”,立法趋势清晰地表现为从单一走向多元,从封闭走向开放,旨在打破部门壁垒,形成监管合力。

1.2 “负有生态环境保护监督管理职责的部门”作为不确定法律概念仍需解释

这一立法技术的变迁,既是法典体系化追求的体现,也带来了法律解释上的任务。正如前文所言,“负有生态环境保护监督管理职责的部门”在规范性质上属于典型的不确定法律概念。所谓不确定法律概念,是指法律条文中所使用的概念在外延上具有开放性,无法通过单纯的文义解释获得唯一确定的答案,而需要借助体系解释、目的解释等方法予以具体化。这一概念的不确定性主要体现在以下三个维度:[2]

第一,主体的范围不确定性。哪些行政机关或组织属于“负有生态环境保护监督管理职责的部门”?是仅指生态环境主管部门,还是涵盖所有在单行法中被授予生态环境监管职能的部门?是否包括发展改革、工业和信息化等综合管理部门?是否包括地方人民政府设立的议事协调机构?这些问题均无法从“负有……职责”这一表述本身获得直接答案。

第二,职责的内容不确定性。“生态环境保护监督管理职责”本身是一个复合性概念。何为“监督管理”?是仅指事后的监督检查与行政处罚,还是包括事前的许可审批、事中的日常监管?何为“生态环境保护”?是仅指污染防治,还是包括自然资源保护、生态修复、生物多样性维护等更广泛的领域?不同部门对其“职责”的理解可能存在差异,这直接影响到现场检查权主体的认定。

第三,层级的边界不确定性。同一部门系统内部,中央与地方、省与市、市与县之间,如何划分“负有职责”的层级边界?特别是垂改之后,县级生态环境部门不再是县级人民政府的组成部门,而成为市级部门的派出机构,其是否仍然属于本条所指的“部门”?如果属于,其现场检查权是来源于本条的一般性规定,还是需要依赖第五十三条的特别授权?

然而,这一修改导致的不确定性,并非立法的疏漏,而是在立法技术上实现了更高层次的概括。它蕴含的立法意图是:在承认生态环境主管部门核心地位的同时,强调所有依法承担生态环保职责的部门均是这个“集合”中的平等一员,旨在破除部门壁垒,强化协同治理的理念。[3]立法者试图破除传统上以“环境保护主管部门”为单一中心的执法格局,构建一个所有依法承担生态环保职责的部门均为平等成员的“主体集合”。这一理念转型,与2018年党和国家机构改革中生态环境部的组建、“三统一”职能的确立,以及“山水林田湖草沙一体化保护”的系统治理思路高度契合。[4]

然而,立法者的概括性表述,也意味着法律适用的具体化任务必须交由解释论来完成。对其进行体系化、标准化的解释至关重要。

1.3 “负有生态环境保护监督管理职责的部门”的多元主体结构以及解释框架

基于上述解释,为使《法典》构建的多元主体结构在适用中更加清晰、有序,本文提出一个“核心-协同-延伸”的三位一体解释框架。“负有生态环境保护监督管理职责的部门”内部可以在这一解释框架下进一步区分,这一区分有助于在保持主体开放性的同时,明确不同主体的法律地位与认定逻辑。

在这一框架之下,生态环境主管部门因其统一监督管理的法定职责,是现场检查权的核心主体,其“核心”地位源于其法定的“统一监督管理”职责,是现场检查权体系的中枢和主导力量;其他负有生态环境保护监督管理职责的部门,基于单行法授权或综合管理职责,构成协同主体,它们与核心主体共同构成第五十一条所指的“部门”集合,形成互补与协作关系;而获得法律特别授权的市级生态环境部门派出机构,则作为执法力量下沉的体现,成为延伸主体,是核心主体执法力量向基层的有效延伸。

这一框架既维持了《法典》第五十一条的开放性,又通过内部的层次划分,明确了不同主体的法律地位、权力来源和功能定位,避免了“多元”可能导致的混乱与泛化。下文将分别围绕核心主体、协同主体、延伸主体以

及特殊情形下的主体认定展开系统阐释。

2 核心-协同-延伸：多元主体结构的解释论展开

2.1 核心主体：生态环境主管部门的地位与层级认定

《生态环境法典》第五十一条的规定承认了生态环境治理的复杂性和跨部门属性，是构建协同共治体系的法律基础。[5]其中，“生态环境主管部门”是现场检查权当之无愧的核心主体。其核心地位由以下三方面因素决定：第一，法律定位上的统领性。法典及地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法均明确，生态环境主管部门对本行政区域的生态环境保护工作实施统一监督管理，这一职能使其在所有相关部门中居于组织、协调、指导、督促的中心位置。第二，职能范围上的全面性。生态环境主管部门的监管对象覆盖水、气、声、渣、土、化、辐等几乎所有环境要素和污染源，其现场检查权具有基础性和普适性。第三，执法实践中的主导性。绝大多数环境执法案件的发起、调查和处理均由生态环境部门完成，其是环境执法的主力军。因此，无论从实定法还是从政策层面，生态环境主管部门作为核心主体的地位均无疑问。

在垂改的背景下，理解作为核心主体的生态环境主管部门，还必须注意其内部的层级分工与权力配置变化。其范围在中央层面是明确的，即生态环境部；但在地方层面，尤其是在环保垂改全面实施后，省、市、县三级生态环境部门的职责划分发生了深刻变化，直接影响到现场检查权的具体配置与行使。因此，从属于“负有生态环境保护监督管理职责的部门”，并作为关键部分的“生态环境主管部门”应当作体系性解释。[6]

因此，“生态环境主管部门”在解释上应当区分层级职能：省级生态环境部门主要承担生态环境质量监测、评价与考核以及对市县环境履责情况的监察，不直接对企业实施大规模现场检查；市级生态环境部门则统一管理、统一指挥本行政区域内县级环境执法力量，承担人员和工作经费；县级生态环境部门上交环境保护许可等职能，转化为市局派出机构，主要承担现场环境执法。[7]

综上所述，在垂改背景下，现场检查权应当解释为在市级生态环境部门的统一领导下，由其派出机构，即县级环保分局，在辖区内具体实施，而省级生态环境部门主要通过业务指导、监督评价等方式间接行使。[8]这种解释符合“收监察督政而留执法查企，收质量监测而留污染源监测”的垂改基本方向，既能避免省级部门执法半径过大，又能实现检查权的集中统一，解决基层执法力量不足和地方干预问题。在适用上，对于跨区域、流域的重大环境违法案件，省级生态环境部门可直接组织实施现场检查，或指令相关市级部门协同开展。[9]

在核心主体内部，形成了一个“省级宏观督察、市级统一指挥、县级一线执行”的权责清晰、运转高效的垂直执法体系。

尽管不同层级的职能重心有所不同，但各级生态环境主管部门均属于现场检查权的核心主体，只是在具体管辖范围与内部职责分工上有所差异。这一差异不影响主体资格的认定。

2.2 协同主体：其他负有生态环境保护监督管理职责的部门

生态环境问题具有显著的外部性和交叉性，其治理远非生态环境单一部门所能包揽。法典第五十一条所规定的在“负有生态环境保护监督管理职责的部门”中，除去最关键性的“生态环境主管部门”之外，其他负有生态环境保护监督管理职责的部门也同样享有现场检查权。这源于生态环境问题的跨界性、复合性，单一部门无法包揽所有监管职责。这就产生了职权交叉与协调问题。[10]

在前文所述的解释框架之下，其他负有生态环境保护监督管理职责的部门属于现场检查权的协同主体，协同主体是多元结构的重要组成部分。而对于此主体的相关认定问题，应采取职责关联说进行扩张性解释，即只要法律、法规明确规定了某个部门在特定领域负有生态环境保护的监督管理职责，该部门即可被认定为本条所指的主体，并有权在其法定职责范围内实施现场检查。

根据此标准，协同主体主要包括以下两类：

第一类，基于单行环境法律授权的各领域主管部门，或称法定职责型协同主体。这类部门拥有明确的法律、行政法规授权，在其特定领域内行使包含现场检查在内的监督管理权。其范围相对清晰，主要包括：

自然资源部门：依据《矿产资源法》、《森林法》、《土地管理法》等，对矿产资源开发过程中的生态破坏、土地复垦、林地保护等情况进行现场检查。

水行政主管部门：依据《水法》、《水土保持法》等，对水资源开发利用、水土保持、河道管理范围内的建设项目等进行现场监督检查。

农业农村部门：依据《畜牧法》、《农产品质量安全法》、《农业法》等，对畜禽养殖场（户）的污染防治设施建设与运行情况进行监督检查。实践中，大量针对个体养殖户的现场检查即由农业农村部门或与其与生态环境部门联合开展。

交通运输及海事管理部门：依据《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《船舶与海上设施污染海洋环境管理条例》等，对机动车船的尾气排放、船舶污染物的排放与接收处理等进行登船或现场检查。

住房和城乡建设部门：依据《城镇排水与污水处理条例》，对城镇污水处理厂的运行情况、建筑施工工地的

扬尘控制措施等进行现场检查。

这些部门的现场检查权,是其履行本领域生态环境保护职责的必要手段,与生态环境主管部门的检查权构成互补关系。

第二类,履行综合管理职责的部门,或称附随义务型协同主体。这类部门本身并非传统的环保专业部门,但其综合管理职责中内嵌了生态环境保护的要求,最典型的是发展改革、工业和信息化、应急管理等部门,同时也包括地方政府设立的综合协调机构,如环保委员会、生态文明建设委员会等。

例如,发展改革部门在审批、核准投资项目时,需现场核查其是否符合环保政策;工业和信息化部门在推动行业转型升级、淘汰落后产能时,需现场检查企业工艺装备的环保水平;应急管理部门在检查企业安全生产时,需同时关注环境风险防控设施。他们的检查权更多是一种履行“管行业必须管环保”、“管生产必须管环保”职责的综合性监督检查权。其检查重点可能不在于具体的污染物排放浓度,而在于产业政策符合性、工艺设备先进性、环境风险预案有效性等宏观层面。这类检查与生态环境主管部门的专业检查相辅相成,共同构成覆盖规划、建设、生产、应急全过程的监管链条。同时,由于垂改后县级党委政府失去了环保履责的直接抓手,中央党校课题组指出,应当“在县级建立环境保护议事协调机制,解决县级环保局上收后的综合协调问题”。[11]因此地方政府设立的综合协调机构,如环保委员会、生态文明建设委员会等议事协调机构虽然不直接实施现场检查,但有权对各部门履行环保职责情况进行监督检查。

综上所述,对于“其他部门”的认定,应采取职责关联说,采取扩大解释,即只要该部门的法定职责中明确包含或必然衍生出对特定生态环境保护事项的监督管理责任,其就应当被认定为法典第五十一条中的“负有生态环境保护监督管理职责的部门”,并可在其职责范围内依法实施现场检查。这避免了列举的挂一漏万,保持了法典的开放性与适应性。

2.3 延伸主体:派出机构的法律授权与主体认定

《生态环境法典》第五十三条规定:“设区的市级人民政府生态环境主管部门设立的派出机构,可以以自己的名义实施现场检查、查封、扣押、代履行和行政处罚。”[12]这一规定在生态环境现场检查权的主体制度中具有里程碑意义。要理解其规范意涵,必须回到省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革的背景之中。

垂改之前,县级环境保护局是县级人民政府的组成部门,具有独立的行政主体资格,可以以自己的名义实施现场检查、行政处罚等执法行为。然而,2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》(中办发〔2016〕63号)明确提出,县级环保局调整为市级环保局的派出机构。这一改革从根本上改变了县级生态环境部门的组织法地位。

在传统的行政组织法理论中,派出机构通常不具有独立的行政主体资格。派出机构是行政机关为了便于行政管理而设立的、承担特定职能的组织单元,其行为后果一般由设立它的行政机关承担。垂改后,县级生态环境分局作为市级生态环境局的派出机构,其法律地位变得模糊:一方面,它在事实上承担着辖区内大量日常现场检查任务,是环境执法的“第一线”;另一方面,若严格适用传统理论,其不具备独立主体资格,所作出的检查记录、行政处罚决定的法律效力存疑。实践中曾出现“现场检查权有了,但不能做出行政处罚决定”的尴尬局面,严重影响了执法权威和效率。[13]

法典第五十三条正是将《指导意见》这一改革成果予以法定化,从根本上解决了派出机构执法主体资格的问题。

当法律、法规明确授权派出机构可以独立行使某项行政职权时,该派出机构即获得授权行政主体的地位。法典第五十三条的表述,正是典型的法律特别授权,而非一般行政委托。[14]《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》明确规定“依法赋予环境执法机构实施现场检查、行政处罚、行政强制的条件和手段”,这表明立法者有意赋予派出机构独立的执法主体地位。[15]这与“行政委托”有本质区别。行政委托中,受托组织以委托机关名义执法,责任由委托机关承担。而法律授权下,派出机构以自己名义执法,独立承担法律责任,在行政复议和行政诉讼中作为独立的被申请人和被告。这极大地简化了执法程序,提升了执法效能,也符合“权责一致”的法治原则。[16]

派出机构虽然获得独立授权,但其在业务上仍受市级生态环境部门的领导和监督。市级部门负责制定执法规范、培训执法人员、协调跨区域案件,并对派出机构的重大执法决定进行备案或审核。这是一种“授权独立执法”与“业务垂直领导”相结合的模式,既保证了执法效率,又维护了监管的统一性。这种“执法上独立、行政上隶属”的双重属性,决定了其在整个主体结构中的特殊定位。

在责任承担上,根据《行政许可法》第二十三条和《行政处罚法》第二十条的规定,法律、法规授权的组织在法定授权范围内实施的行政行为,应当以该组织为行政复议被申请人和行政诉讼被告。因此,法典第五十三条中规定的派出机构以自己名义实施的行政行为,应当由该派出机构作为行政复议被申请人和行政诉讼被告。派出机构独立对外承担由此产生的法律责任。如果其实施的现场检查程序违法,行政相对人应当以该派出机构为对象寻求法律救济。可见其依据生态环境法典第五十三条的法律授权,的确拥有作为现场检查权主体的资格。

但由于派出机构不具备独立财政预算,最终实际赔偿责任承担仍由设立该派出机构的市级生态环境部门负责。

因此,在责任的最终承担上,形成了一种双层结构:派出机构作为直接的“行为者”对外独立承担诉讼责任;而设立它的市级生态环境部门,则基于其设立者和领导者的地位,承担最终的监督管理责任和可能的国家赔偿责任。市级部门有责任对派出机构的执法行为进行监督、指导和纠错。可见,派出机构作为主体的运行无法与现场检查权的核心主体相分割开来,其虽然拥有主体资格,但在实际上属于核心主体的一种延伸。

将其定位为“延伸主体”,其逻辑在于:其执法权是源于市级核心主体的职能下沉和《法典》的特别授权,是核心主体执法手臂向基层的延伸。其主要任务是执行市级部门的统一部署,落实一线执法,是整个垂直执法链条的末端和实践基础。虽然派出机构作为被告独立应诉,但在国家赔偿等最终责任承担上,设立它的市级部门因负有监督管理之责,仍需承担相应的领导责任和保障责任。故在主体结构中处于从核心向下延伸、贴近执法一线的位置,谓之“延伸”。因此,“延伸主体”的定位准确地刻画了派出机构既独立又从属、既分权又统一的复杂法律地位,使其融入了“核心-协同-延伸”的整体框架。

因此,将派出机构纳入现场检查权多元化主体的体系当中后,其与生态环境主管部门、其他负有生态环境保护监督管理职责的部门,一同构建出以“核心-协同-延伸”为脉络的清晰框架。

2.4 多元主体的协调原则和体系关系

多元主体的设立旨在形成合力,而非相互掣肘。因此,必须建立清晰的协调机制,以解决职权交叉、多头执法、监管真空等问题。在“核心-协同-延伸”框架内,各主体间的关系应遵循以下原则:

第一,主管优先为主,专业优先为辅原则。生态环境主管部门作为核心主体,其现场检查权应当具有统筹性和优先性:一是对于涉及多个部门职责的综合性环境问题,生态环境主管部门有权牵头组织联合检查;二是当不同部门对同一企业同一事项进行检查时,应当优先由生态环境主管部门实施检查,其他部门通过协同配合方式参与,避免多头执法、重复检查。这一解释符合生态环境部《关于推动职能部门做好生态环境保护工作的意见》中“生态环境部门应当发挥统筹协调作用”的要求。但结合实际情况,对于明显属于某一部门专业监管领域的事项,则应由该部门行使现场检查权。例如,对船舶燃油含硫量的现场抽检,应由海事或交通运输部门主导。

第二,垂直领导与授权独立的统一。法典第五十一条本身并未直接划分层级分工,但其与第五十三条构成了紧密的逻辑关系。第五十一条规定的是一个原则性的主体框架,而第五十三条则专门解决了垂改后县级分局作为“派出机构”的执法主体资格问题。因此,结合垂改政策背景和生态环境部职能配置,可作如下解释:县级生态环境部门作为市级派出机构,其现场检查权来源于法典第五十三条的特别授权,而非第五十一条的一般性规定。第五十一条主要确立负有生态环境保护监督管理职责的部门的共治框架,而第五十三条则解决垂改后县级分局执法主体资格问题。这种解释既尊重了法典的文本结构,又契合垂改政策的改革意图,避免了法律适用中的冲突。[17]由此可见,核心主体与延伸主体之间是领导与被领导、授权与被授权的关系。市级部门负责制定执法规范、培训人员、协调案件,并对派出机构的重大执法决定进行监督。派出机构在授权范围内独立执法,但业务上必须服从市级部门的统一指挥。

第三,信息共享与联合检查原则。生态环境主管部门应当建立信息共享机制,与其他部门实现监测数据、执法信息的互联互通。任何一个部门在现场检查中发现不属于本部门职责的违法线索,都应当及时移送有管辖权的部门处理。生态环境主管部门作为统一监管部门,往往在信息汇总和统筹协调上承担更多责任。[18]在适用上,生态环境部门可基于以下三种情形行使优先权:1、环境违法行为涉及多领域、多部门监管的综合性问题;2、环境问题可能引发重大生态风险或社会影响;3、其他部门未依法履行监管职责或履职不充分。例如,对于涉及多个部门职责的综合性问题,如一个工业园区内既有工业污染源又有建筑施工扬尘的情况,或者同时存在水、气、固废等多种污染,且涉及安全生产、规划布局等问题,生态环境主管部门应主动牵头组织,或参与由地方政府组织的联合检查,统筹协调住建、交通等部门共同参与,共享检查结果,提高执法效率,避免对企业进行重复、多头检查。[19]

3 “核心-协同-延伸”解释框架的规范意义与制度功能

前文所构建的“核心-协同-延伸”三位一体解释框架,并非对《生态环境法典》第五十一条与第五十三条的简单归类与现象描述,而是基于特定解释目标与法学方法所进行的理论建构。这一框架的提出,旨在为法典施行后现场检查权制度的统一适用提供一套内在融贯、逻辑自洽的解释方案。其规范意义与制度功能,至少体现在以下三个维度。

3.1 回应体制改革:为垂直管理后的执法权配置提供规范依据

省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,是理解《生态环境法典》现场检查权主体制度的关键政策背景。该改革深刻改变了省、市、县三级生态环境部门的组织形态与职能配置,带来了“县级分局执法主体资格悬空”等现实困境。本文提出的解释框架,正是对此困境的体系化回应。

第一,框架明确了垂直管理体系下各级生态环境主管部门的功能定位。在“核心主体”内部,本文阐释了“省级统筹督察、市级统一指挥、县级具体执行”的层级分工格局。这一解释方案,将垂改政策中“收监察督政、留

执法查企”的改革精神，转化为具有法律解释效力的规范命题，为各级生态环境部门行使现场检查权提供了清晰的权责图谱。

第二，框架为县级分局的独立执法资格提供了坚实的规范基础。通过将县级分局定位为“延伸主体”，并明确其权力来源于第五十三条的特别授权，框架成功地在行政组织法的一般原理与生态环境执法的特殊需求之间找到了平衡点。这一解释既维护了法制统一，又回应了改革实践，避免了因法律解释滞后而导致的执法僵局。

3.2 融贯法典体系：实现与法典总则“统筹协调”原则的规范衔接

《生态环境法典》的体系化特征，不仅体现于各分编之间的逻辑关联，更体现于总则编确立的基本原则对分则具体制度的辐射与统摄作用。法典总则编明确规定了生态环境保护工作应遵循“统筹协调、分工负责”的原则。本文提出的解释框架，正是这一总则原则在现场检查权制度中的具体投射与规范展开。

第一，“核心主体”的设定，是“统筹协调”原则的制度载体。生态环境主管部门的统一监督管理职责，使其在现场检查权的多元主体结构中居于核心与枢纽地位。本文关于“主管优先原则”的论证，为核心主体行使统筹协调职能提供了具体的操作规则。

第二，“协同主体”的纳入，是“分工负责”原则的规范体现。通过将其他依法负有相关职责的部门认定为协同主体，并对其进行分类化区分（法定职责型与附随义务型），框架承认并尊重了各部门在其专业领域内的独立监管权限。这避免了将“统一监管”异化为“一家包揽”，确保了“管行业必须管环保、管生产必须管环保”的部门责任得以落实。

第三，“延伸主体”的定位，是总则精神向基层延伸的末端落实。派出机构的执法实践，既是统筹协调指挥下的具体行动，也是分工负责在基层一线的直接体现。

通过上述三个层次的构建，本文的解释框架使得现场检查权制度与法典总则确立的治理原则保持了高度的规范融贯性，彰显了法典编纂的体系化价值。

3.3 优化执法效能：为多元主体有序参与提供清晰的身份认定

长期以来，现场检查实践面临着“多头执法、重复检查”与“监管真空、相互推诿”并存的困境。其重要原因之一，即在于缺乏一套清晰、公认的主体身份识别标准与协调规则。本文提出的解释框架，为解决上述实践顽疾提供了方案。

第一，框架清晰列明了各个主体在多元化情况下的身份定位。在复杂的执法情境中，无论是日常监管、专项行动还是联合检查，各参与机关均可依据此框架迅速确定自身的角色定位：是牵头负责的“核心主体”，是专业配合的“协同主体”，还是一线执行的“延伸主体”。身份的清晰化，是职责明晰化的前提。

第二，框架确立了解决主体间权限冲突的优先性规则。本文提出的“主管优先为主、专业优先为辅”原则，垂直领导与授权独立的统一，以及信息共享、联合检查的程序性要求，为处理多元主体之间的职权交叉问题提供了具有可操作性的规范指引。例如，在查处一个涉及水、气、固废多种污染且存在安全生产隐患的工业园区综合环境问题时，依据本框架，生态环境部门应作为核心主体牵头组织联合检查，而水利、应急管理等部门作为协同主体参与，园区所在地的县级分局（延伸主体）负责具体的入企调查取证工作。各主体各司其职、共享信息，可有效避免对企业正常生产经营活动的重复干扰，显著提升执法效率与政府公信力。

4 结语

《生态环境法典》第五十一条与第五十三条关于现场检查权的规定，是我国生态环境监管法治化、精细化、体系化进程中的关键立法成果。它不再将现场检查权视为一项孤立的、机械的执法工具，而是将其置于一个由多元主体、多样对象构成的动态监管系统中进行重新定位与规范。本文提出的“核心-协同-延伸”三位一体的解释框架，尝试为理解和适用这一主体制度提供一个融贯的分析视角。

该框架清晰地展示了：生态环境主管部门作为核心主体，确保了统一监督管理的权威性与主导性；其他依法履职的部门作为协同主体，编织起一张覆盖全领域、全过程的严密监管网络；获得法律特别授权的派出机构作为延伸主体，则打通了执法力量下沉基层的“最后一公里”。这一立体化、网络化的主体结构，既是对我国垂改等重大体制改革成果的法律确认，也是对《生态环境法典》总则编“统筹协调、分工负责”原则的具体践行，为提升生态环境执法效能奠定了坚实的组织法基础。

随着2026年8月15日《生态环境法典》的正式施行，理论界的解释论研究与实务部门的配套制度建设将是确保法律正确实施的关键。未来的解释论任务在于，进一步细化各级主管部门在垂改背景下的职责清单，并明确派出机构在独立授权下的权力行使规则与责任承担机制，确保多元主体之间有序协同、权责一致。

参考文献：

- [1] 徐祥民, 郑振瑶. 我国环境保护法的创造与生态环境法典的编纂[J]. 法治现代化研究, 2026 (1):13-27.
- [2] 许春晖. 正当程序：解释不确定法律概念的判断标准[J]. 东方法学, 2020 (3):56-65.

- [3] 陈海嵩.论生态环境法典的实质编纂方法及其解释适用[J].法学评论, 2026 (2) ; 172-183.
- [4] 周妍,林盟皓,仲崇峻,郑华,白中科,肖武,陈妍,王金满.山水林田湖草沙一体化保护修复的理论基础与实施路径[J].应用生态学报.2025 ,36 (12):3603-3611.
- [5] 杨解君,庆丽.《生态环境法典(草案)》“总则编”规范构造评析与完善建议[J].国土资源科技管理,2025(5):23-36.
- [6] 张敏纯,邓顺萍.环保垂改与综合执法改革的衔接困局及其消解[J].江西社会科学,2022(8):141-149.
- [7] 娄齐.基层生态环境行政执法权主体认定的司法困境与疏解[J].公民与法 (审判版) ,2025(8):22-29.
- [8] 张云芳.关于环境监测垂直管理制度改革的思考[J].山西科技,2018(4):114-115.
- [9] 刘长军.环境监测机构垂直管理实施过程中的问题探析[J].环境监控与预警,2017(4):55-58.
- [10] 吴舜泽,秦昌波.关于地方环保机构监测监察执法垂直管理制度改革重点任务的基本考虑[J].中国环境管理,2016(6):9-12.
- [11] 彭中遥.环境治理体系中的多元规范及其协同机制——基于环境行政处罚制度的分析[J].重庆大学学报(社会科学版).2024(5):193-206
- [12] 陈海嵩.生态环境法典的复合结构及其体系化适用[J].法学研究,2025(6):五十三-69.
- [13] 张敏纯,娄齐.环境执法权下沉乡镇的制度困境与法治化纾解[J].南宁师范大学学报 (哲学社会科学版) ,2025(6):64-77.
- [14] 任沫蓉.行政委托外部责任主体认定的完善: 问题检视与规范建构[J].湖南师范大学社会科学学报,2025(6):109-118.
- [15] 任洋.反思与重构: 行政机关在环境民事公益诉讼中的定位[J].安徽大学学报 (哲学社会科学版) ,2021(1):107-114.
- [16] 贾圣真.行政委托的内外区分与司法审查[J].河南财经政法大学学报,2025(6):30-41.
- [17] 陈海嵩.《生态环境法典》中行政执法规则的体系化构造[J].上海政法学院学报(法治论丛), 2026 (3) ; 1-16.
- [18] 王萌,何伟波.我国环境垂直管理制度改革之美国特色借鉴[J].常州大学学报,2019(1):36-43.
- [19] 冯锦彩.论中国环境执法制度的完善——以中美环境执法制度比较为视角[J].环境保护,2009(6):11-13.

Interpretative Construction of the Multi-Subject Structure of On-site Inspection

Authority in the Ecological and Environmental Code

WANG Yi

(Soochow University, Suzhou, China)

Abstract:The *Ecosystem Protection and Ecological Environment Code of the People's Republic of China* introduces groundbreaking provisions on the subject of on-site inspection authority through Articles 51 and 53. This article, based on these two provisions, deconstructs the ambiguous legal concept of "departments responsible for ecological and environmental protection supervision and management" in Article 51 into an open set composed of a "core subject" (the primary ecological and environmental authority) and "cooperative subjects" (other departments with relevant responsibilities). Secondly, it thoroughly analyzes the nature of the authorization granted by Article 53 to dispatched agencies of municipal-level ecological and environmental departments, clarifying that it constitutes a special legal authorization rather than administrative entrustment, and positions these agencies as "extension subjects" for law enforcement coordination. Finally, the article constructs and systematically argues a three-in-one interpretive framework for the subject of on-site inspection authority — "core-cooperative-extension." This study aims to provide a clear interpretive pathway for the unified and standardized identification of on-site inspection authority subjects following the implementation of the code.

Keywords:environmental on-site inspection system; ecological environment code; subject of inspection power; vertical management reform