

生态环境法典中行政检查制度的亮点与实施建议

□ 赵亚朦

《中华人民共和国生态环境法典》（以下简称法典）的公布标志着我国环境法治进入体系化新阶段。行政检查是执法主体履行生态环境监管职责的重要方式，具有预防、发现违法行为的功能。法典在整合既有行政检查规范的基础上，呈现出若干制度亮点。由于法典的规定多为原则性指引，有必要通过配套制度，为地方立法调整行政检查制度作出基本安排，指导地方立法在一般性规定上与法典宗旨保持一致，实现上下位法的有序衔接。

法典中行政检查制度的亮点

法典提取了《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国土壤污染防治法》等单行法中行政检查制度的“共性规则”，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有权依法对污染环境、破坏生态等的企业事业单位和其他生产经营者以及生态环境技术服务机构等进行现场检查。被检查者应当如实反映情况，提供必要的资料。实施现场检查的部门及

其工作人员应当为被检查者保守商业秘密、个人隐私和个人信息。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，可以以自己的名义依法实施现场检查、查封、扣押、代履行和行政处罚。法典第一千二百二十九条则规定相应罚则。相较于各单行法，法典中行政检查制度的亮点体现在如下方面。

（一）明确了派出机构的执法权限

法典第五十三条明确了生态环境主管部门派出机构的执法权限，为派出机构作为独立的执法主体提供了合法性依据，回应了垂直管理改革以来，县区级派出机构权责错位、身份不明与定责无据的执法痛点。

（二）扩大了检查对象的范围

法典第五十一条将单行法中有关检查对象的表述，统一为“污染环境、破坏生态等的企事业单位和其他生产经营者以及生态环境技术服务机构等”。将“污染环境”与“破坏生态”并列，作为独立的检查事由，使得现场检

查制度的适用场景从排放污染扩展到开发资源。虽然《中华人民共和国海洋环境保护法》等个别法律已隐含此意，但是法典在通用制度层面予以明确，具有重要意义。此外，该条款明确生态环境技术服务机构也是现场检查的对象，为对此类机构进行行政检查提供了法律依据。

（三）加强了被检查者的权利保障

法典第五十一条在继承实施现场检查的部门及其工作人员保守被检查者商业秘密这一义务的基础上，增加了对个人隐私和个人信息的保护。这一变化与《中华人民共和国个人信息保护法》强化个人信息权益保护的旨趣相契合，体现了法典在规范执法权行使的同时，也更加注重对公民基本权利的尊重和保护。

（四）统一并强化了违反配合检查义务的法律后果

法典第一千二百二十九条为拒绝、阻挠、弄虚作假、拒不提供必要资料等违反配合检查义务的行为设立了统一的罚则。一是实行双罚制。《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共

和水污染防治法》《中华人民共和国噪声污染防治法》《中华人民共和国放射性污染防治法》等单行法只处罚单位；《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国土壤污染防治法》等则采用双罚制。法典以后述单行法为蓝本，将双罚制确立为一般规则，增强了对检查对象及其相关责任人的威慑力。二是统一罚款幅度。对单位的罚款区间明确为五万元以上二十万元以下，对个人的罚款范围规定为五千元以上五万元以下，改变了各单行法中多种罚款标准并存的局面。

综上，法典对散见于各单行法的行政检查制度进行了提取“共性规则”的体系化处理，提升了该制度的统一性与协调性。从整合的侧重点来看，法典主要解决了检查主体的权力配置和权力保障问题，对检查权行使的规范性着墨不多。在法典通过之前，地方立法在此方面也有一些探索，但仍存在一些问题：一是检查方式有分歧，对日益普及的非现场检查方式态度不一；二是检查程序不明晰，如检查程序与调查程序混用、具体规则冲突等问题凸显。在这些方面，地方立法难以有效回应检查人员检查随意、重复扰企等现实关切，亟须通过法典的配套制度指明方向。

行政检查方式的分歧与统一

以行为的空间特征为依据，行政检查可分为现场检查与非现

场检查两种方式。非现场检查是指，行政执法主体通过电子技术监控设备、书面核查、信息共享、“互联网+监管”和大数据采集分析处理等方式进行监管，不与企业等直接接触的检查方式。法典沿用了《中华人民共和国环境保护法》及其他单行法中“现场检查”的表述。对在监管实践中已呈现制度化发展趋势的非现场检查方式尚需通过配套制度进行明确。

（一）地方立法中非现场检查方式的适用分歧

“十五五”时期完善生态环境法治体系的重点方向之一是实现非现场检查，提升执法的统一性与专业性。相较于现场检查对企业正常经营造成的干扰以及可能引发的“软拖延”等问题，非现场检查通过远程技术实现持续监管，既能有效收集违法证据，又可大幅降低对企业生产经营活动的直接干预。

现有法规政策有意推行非现场检查方式。国家层面的立法和政策已对非现场检查方式作出规定，例如2025年生态环境部办公厅发布的《关于严格规范生态环境行政检查 大力提升执法质效的通知》中对非现场检查提出要求，不过使用的是“非现场监管执法”。但这些文件比较原则，不能为地方立法提供统一的适用规则。关于现场检查和非现场检查的搭配，地方立法大致规定了四种模式：一是优先适用非现场检

查方式，即能够通过非现场检查达到目的，应当优先采用或者不再进行现场检查。例如《宁波市规范涉企行政检查若干规定》。二是并列适用现场检查与非现场检查方式。此种情形可分为弱并列与强并列两种模式。弱并列模式是指对检查方式的顺序没有强制性要求，但通过某种方式表达了对非现场检查的倾向性。例如《重庆市规范涉企行政检查办法》第二十条规定，鼓励行政检查实施主体开展非现场检查，非现场检查可以达到行政检查目的的，原则上不再进行现场检查。这意味着执法机关在非现场检查达到目的后，仍然可以实施现场检查，甚至也可以直接进行现场检查，尽管这与立法者希望减少现场检查的倡导精神不完全一致。强并列模式是指行政检查可以通过现场检查、非现场检查方式进行，不区分任何适用顺序。《河北省固体废物污染环境防治条例》即如此。三是附条件适用非现场检查方式，这些条件包括但不限于信用良好、纳入正面清单等。例如《海南省涉企行政检查条例（试行）》第九条规定，对信用状况良好的企业，在日常监管中更多适用非现场检查方式。四是谨慎适用非现场检查方式。《浙江省生态环境保护条例》《江苏省生态环境保护条例》等地方性法规中仅规定了现场检查这一种方式。

作为一种新型监管方式，非现场检查在节约监管成本、减少

对企业干扰等方面具有显著优势，正日益成为优化营商环境、深化“放管服”改革的重要制度工具。法典第五十一条与第五十三条规定了现场检查，对非现场检查方式未作规定，延续了单行法上的留白。这一留白表明法典对非现场检查方式既未推行，亦未禁止，客观上为下位法在不违反法典明确禁止性规定的前提下留下了补充空间。由于缺乏统一的上位法指引，地方立法在如何填补这一空白上态度不一。因此，亟待通过法典的配套制度统一非现场检查方式的适用规则，以终结当前“一地一策”的规范乱象。

（二）确立非现场检查方式并明确其适用规则

在制定法典的配套措施时，应明确行政检查包含现场检查与非现场检查两种方式，提升非现场检查的法治化程度。在构建非现场检查方式的适用规则时，应妥善处理好其与现场检查方式的关系。笔者以为，非现场检查方式的特点决定了其引入并不是要全面替代现场检查，而是要弥补现场检查的不足，行政检查应以现场检查为主、非现场检查为辅。理由是：非现场检查方式的技术依赖性使其在提升行政效能的同时，伴随着正当性风险。非现场检查中的算法决策具有不可控风险。一方面，算法决策具有“黑箱性”，行政机关难以履行说明理由的法定义务，消解行政决定

的合法性要求。另一方面，算法决策具有专业性和复杂性，行政相对人无法了解其内在逻辑。这使得相对人无法有效参与和监督决策过程，更难以提出有实质影响的异议，容易导致其知情权、参与权和异议权等权利被架空。尽管这些问题可以通过法律规范稍加缓解，但至少在当前算法技术尚不完全成熟的情况下，应对非现场检查方式的适用予以必要限制。

对非现场检查方式的适用限制可以从以下方面进行：一是明确行政检查事项清单中的非现场检查事项，约束行政机关不得在清单之外自行创设非现场检查事项，保障行政相对人的知情权，使其对可能面临的检查方式有所预期，为依法履行义务或者拒绝非法检查做准备。二是限定非现场检查的数据采集范围。生产经营数据是检查对象的重要资产，不能基于监管需要无限度调取，应在生态环境公共利益与私主体权益之间寻求平衡。三是要求非现场检查的手段符合比例原则。非现场检查所采用的技术手段，应当与监管目标相适应，不得超出实现监管目标所需的必要限度。例如，能够通过企业定期报送汇总数据实现的监管目标，就不应采用视频监控等对经营自由、商业秘密等干预更深的手段。应当明确的是，对非现场检查最直接的制约方式是程序约束，鉴于地

方立法中行政检查程序尚不明晰，后文将专门论述非现场检查与现场检查的程序问题，此处暂不展开。

行政检查程序的模糊与厘清

（一）行政检查应符合法定程序

行政检查属于行政事实行为。行政事实行为与行政法律行为的区别在于行为是否对行政相对人产生法律效果。行政检查的本质是一种信息收集和事实认知活动，而非对相对人权利义务进行直接处分。在行政检查过程中，行政机关并未通过检查行为本身为相对人设定新的义务或剥夺其既有权利。如果在检查行为结束后作出的决定为相对人设定权利或义务，该决定是行政法律行为，但检查行为仍然是事实行为，并不因此改变其行为的法律性质。当然，行政机关实施事实行为违法并造成相对人合法权利损害的，属于行政诉讼受案范围，相对人可以提起行政诉讼，请求确认违法并要求国家赔偿。

程序合法是行政事实行为合法性的必备要件之一。行政检查即便被认定为事实行为，也不能游离于程序约束之外。行政检查是国家寻找、发现事实真相的强制性手段，在其实施过程中，行政机关与行政相对人之间可能会发生利益冲突。立法需要在行政机关最大限度获取资料与最大限

度保护相对人利益之间寻求平衡,而程序机制正是调和这一冲突的关键。因而,行政检查必须遵循现行法律规范中的程序要求,并符合程序正当原则。缺乏程序合法性基础的行政检查,无论事实认定如何准确,均构成违法。

（二）地方立法中行政检查程序的模糊

当前,我国关于行政检查程序的立法规范属于松散性立法模式,不利于形成一套完整的程序标准,使得部分检查行为“逃离”程序监督。现有立法的问题在于:一是适用前提方面,行政检查与行政调查的边界模糊,二者程序混同。例如《双鸭山市涉企行政执法检查管理规定》第十二条将调查与检查的程序一并作出规定,忽略了二者之间的适用差异。二是实施方式方面,无法匹配非现场检查。现有程序多以规制现场检查为主,鲜有涉及非现场检查,更遑论对其特殊性的考量。既然要推行非现场检查方式,相应的程序规定就应当及时跟进。三是操作规则方面,具体要求存在差异。例如在出示证件方面,《抚顺市涉企行政检查规定》要求出示检查码,《广东省行政检查办法》要求出示执法证件,《海南省涉企行政检查条例(试行)》则要求出示执法证件加检查通知书或者检查码。

实践中,因检查程序不规范,行政机关制作的笔录等不能作为

认定行政相对人存在环境违法行为事实的证据,这既影响执法公信力,又浪费执法资源。笔者认为针对行政检查的一般性程序要求,可通过配套制度予以明确。如此安排,既符合法典的基本法定位,又能为地方立法的调整理清方向。

（三）行政检查一般性程序的厘清

针对地方立法中行政检查程序的模糊现象,在制定法典的配套制度时,首先应当界分行政检查与行政调查。行政检查是一种不针对个别案件或者特定事实的了解、收集情况的行政行为,主要表现为日常检查、专项检查。行政调查则是以查明特定案件事实为目的,所进行的走访、取证等行政行为,表现为个案调查。在行政检查中如发现违法行为需要追究法律责任的,则由有管辖权的行政机关立案后进入调查程序。因行政调查的结论直接关联处罚决定,对相对人权益的影响程度较大,其程序设置需更为严密、严格。

其次,区分现场检查与非现场检查的程序要求。非现场检查不与检查对象直接接触,限制了相对人与行政机关的实时交流,在程序设计上应与接触式的现场检查有所不同,但可以借鉴现场检查程序的逻辑。以出示证件为例,可以借鉴《抚顺市涉企行政检查规定》第十六条“扫码入企”的规定。该模式要求执法人员在

进行现场检查时,出示或扫描电子码,供企业核实检查主体、人员、事项及依据等信息。若因技术问题无法实施的,执法人员必须当场告知,并事后报告。对于非现场检查,可参照该逻辑建立电子检查码预先告知、远程查询验证等程序,以保障相对人的知情权和监督权。同时,该模式中的信息留痕、可追溯设计,也有助于规范检查行为、防范权力滥用。

最后,对一般性程序要求作出统一安排,确保行政检查在检查对象、证件出示、告知内容、笔录制作等基础事项上具有一致的最低标准,避免程序不规范、执法不公正。应注意的是,为正确理解检查对象,应从行为层面界定“污染环境、破坏生态”,而非以违法性判断为前提。换言之,只要企业等主体从事可能对环境产生负面影响的生产、经营或服务活动,无论其行为最终是否构成法律意义上的“违法”,均属于行政检查的对象范围。如此,才能契合行政检查的预防属性。况且,如果在检查前需要认定检查对象的行为构成环境污染、生态破坏,则会出现“要检查才能认定、要认定才能检查”的逻辑悖论。^①

[作者单位:中国政法大学民商经济法学院。本文为国家社科基金项目“第三方环境服务的法律规制研究”(项目编号:22BFX204)的阶段性成果]