

生态行政预防性法律救济的完善路径

吴新航

浙江农林大学 文法学院, 浙江杭州, 311300;

摘要: 在我国生态环境治理不断深化的过程中, 传统行政责任再面对生态环境风险面前显露出不够灵活的缺陷。通过分析传统行政救济的局限, 具体包括末端治理的落后, 预防功能的限缩与对生态修复需求的难以回应等问题。结合以强调风险预防的当下, 应当构建出一套以风险预防为主题的行政救济体系, 针对这一需求应从以下四个方面进行完善: 首先应当发挥行政救济再生态环境损害救济中的预防与应急补救环节中的主要功能, 强调行政责任的前置。其次, 再明确理念基础后进一步加强环境行政救济的规范表达并细化行政救济的执行内容, 通过预防性行政救济的建立有效填补环境损害治理的空白, 提供法律支撑。

关键词: 风险预防; 行政救济; 生态修复; 生态环境损害

DOI: 10.69979/3029-2700.25.08.051

引言

人类对于自然环境的改造能力在日渐增强, 其中对于环境的污染与生态破坏的风险也在随之增加。而污染环境生态破坏的风险的潜在性与高危性要求我们在生态环境的保护中提高对于风险的预防并提升治理模式的系统性。传统的“污染后再治理”的模式已无法适应环境现状向我们提出的要求, 要求向全方位的“事前预防——事中有效应对——事后妥善修复与治理”治理体系转变。在这一模式中, 事前的预防与救济的防止损失的进一步扩大的救济模式是这一体系的核心, 它通过“预测+治理”两个环节实现, 即在损害发生或扩大前进行科学的环境风险评估, 并采取有效措施阻止潜在损害的实现。

1 生态环境损害行政救济的风险防治漏洞

在生态环境损害的行政救济实践中, 现行行政救济体系在应对复杂多变的环境问题时仍存在诸多不足, 尤其是在风险防治和预防措施上的漏洞。

1.1 环境行政行为思路落后——末端治理被动

从环境污染治理的历史分析, 行政机关往往采取一种事后处理污染的管理路径, 主要侧重于污染排放的合指标与无害化处理。此中治理方式被行政机关沿用至今, 体现出了行政机关行使环境行政权的基本思路, 并且也在一定程度上增加了环境污染与生态破坏的成本, 达到了一定的惩戒与特殊预防的功效。但是, 从客观角度来看, 这样的模式会导致环境行政治理陷入“先污染后治

理”的被动治理模式, 使得环境行政管理体现出一种事后补救的特征, 削弱了环境治理的可持续性。再从“成本——效益”分析模型来看, 事后处理污染的管理路径在这一方面存在显著缺陷, 不仅有着高额的治理成本的投入, 并且也难以从根本上激发资源节约、预防污染、治理污染的内生动力。实际上, 这种治理模式割裂了生活生产与污染防治环节之间的环环相扣。让污染治理局限在事后的补救^[1], 使得污染治理缺乏了预防污染的系统性与可持续性, 实质上是变相增加了环境管理的难度与不确定性这种低效利用模式不仅加剧了资源的过度消耗与浪费, 还进一步加剧了生态环境所在承载的压力。长期来看, 这样的救济模式所造成的这样的恶性循环无助于生态文明建设, 也无利于社会经济的可持续发展。

在“事后治理”的管理路径的主导下, 行政救济在环境治理中呈现出十分明显的被动响应特点^[2], 这样的治理思路十分依仗环境问题出现后的干预与控制, 等候问题出现等待事态恶化的治理方式与环境法领域所确定的“预防为主”的原则存在根本性的冲突与矛盾。环境问题自身就具有风险随时扩大, 修复困难的固有属性, 部分生态损害一旦发生, 就有可能随时间发展导致不可逆的生态破坏, 即便行政机关发现事态后第一时间采取补救错失, 也难以使得生态系统恢复至被破坏前的功能与状态。

1.2 环境行政救济的现有缺陷——预防限缩

行政命令由于法律本身的制度性供给的不足与行政命令自身的局限导致行政机关在现实适用行政命令

时有所掣肘。一方面,《环境保护法》作为环境保护领域中的主要行政法规范,对责令修复和其适用条件做出系统性规定,导致了制度性供给不足,行政机关对行政相对人做出了“责令修复”的行政命令,但是却缺乏了责令修复的法律依据,虽然维护了生态公共利益,但是却有无法可依的嫌疑。另一方面,在现有的环境行政法规框架下,责令型行政措施表现为责令恢复原状、责令采取治理措施以及责令改正三类,但是可惜的是,其中并没有哪一项指出让行政相对人采取措施防止生态环境风险扩大的预防性措施。如果行政机关需要要求当事人采取措施预防环境风险时,就可能存在违反“法无授权不可为”原则的可能性^[3],暴露出环境行政执法在生态环境风险预防领域的法律依据尚有空白之处。

2 生态环境风险行政救济的积极因应

生态环境损害有着复杂性与长期性两种特性,单一的事后补救显然不足以满足实践现状所提出的现实需求,必须在事前预防、应急补救和生态修复中做出取舍与平衡。同时,为了充分实现行政责任在生态损害救济中的作用,需要正确看待行政责任的功能属性,构建更加丰富的预防与救济法律体系。

2.1 发挥行政责任的预防功能

破坏生态和污染环境背后所侵害的法益都是公益性质的。生态的破坏与环境的污染都时长期受损的,其中造成的后果在一定时间内无法抵消,故而,我们越来越需要注意预防生态环境损害以及注意防止生态环境损害发生后的损失再扩大。对于潜藏着的环境风险向现实的生态环境损害所转化的风险,是风险防范原则的要求,更是环境行政部门的义务之一。在有关部门监管过程中发现了行政相对人的行为存在环境污染或者生态破坏的风险并在评估后认为存在较大的潜在环境威胁的情形下,需要行政机关发布相应的应急性行政措施及时制止当事人对于生态环境的破坏,防止生态环境损害的发生。^[4]其中的相应的要求行政相对人停止侵害的行政命令行为就是预防性行政责任的最好体现。此外,生态环境被破坏后的重新恢复所需要的就是大量的人力与财力,修复的效果也可能因为种种原因而不尽如人意。^[5]故而,生态环境损害的事前预防,是对时间成本与经济成本的节省;而发挥行政责任的预防性功能更是对行政与司法资源的节约。

2.2 发挥行政责任的应急补救功能

生态环境是一个整体,各部分之间密不可分,环环相扣,对于生态环境损害的救济不及时极有可能造成整个生态环境系统的不可逆的严重破坏,更会造成损害之后的修复难度指数化上升。而行政责任在解决这样的问题前有着响应速度快,救济方式专业的优势。

要发挥行政责任的应急补救功能就需要生态环境部门对于行政命令的有效运用。行政命令是单方行政行为,是行政机关对于行政相对人的单方意思表示,这意味着在做出行政命令之前不要求行政机关与行政相对人的事前达成的一致意见,仅要求行政机关的单方意志就可直接生效,恰好满足了生态环境损害案件对于及时性的要求。^[6]具体来说,只要生态环境行政部门发现了当事人存在生态破坏或者污染环境且触犯了环境行政法规的行为,就可以依职权直接做出环境行政命令,责令当事人停止行为或者责令当事人改正。值得注意的是,环境行政命令凭借着特有的事急从简的性质缩减了从发现紧急事态到采取措施的时间。环境行政命令可以针对行政相对人直接作出,极大地节省时间。生态环境行政部门的职能涵盖了生态环境的保护和监测预警,作为在生态环境治理的一线部门,拥有着其他组织与个人接触不到的第一手数据资料,可以帮助其在案发第一时间对于相关损害与风险作出预警与处理并快速反应,防止生态环境损害的再扩大或者二次损害。^[7]

3 完善生态损害行政救济

为保障生态环境损害救济的系统性和有效性,完善相关行政制度尤为关键。我们需弥补现行的行政制度在救济生态环境损害事的空白与局限,从规范环境行政命令,补足行政代履行制度等角度完善生态损害行政救济。

3.1 加强环境行政救济的规范表达

可以明确的是行政救济在环境法领域中的主要表现为行政处罚与责令停产停业、责令关闭,但是需要注意的是,其他领域的法律规范中涉及“责令”的表述也有许多,比如责令限期改正、责令限期采取措施等,但是在需要完全明晰这些“责令”的性质并予以规范适用。^[8]规范这些行政责任的相关表达是十分重要的,笔者认为应当将这些责任归纳在行政命令范围内,并明确行政命令在司法实践中的表述。不仅是为了适当予以行为人一定惩戒,更是也必然是为了让行政相对人更及时地防

止生态损害的再扩大与防范生态损害风险。只有行政命令这种不具有行政处罚的前置程序才能更好地适应生态环境突发性损害所要求的及时性,故而,应当出台具体相关法律规范对于责令型表述予以统一规范,^[9]使得在实践中行政机关在作出“责令”时于法有据,同时也细化相关的具体操作,使得适用更具有可行性,对生态环境损害作出的救济更具针对性。

3.2 明确环境行政救济的执行内容

明确生态环境损害案件中行政命令的适用范围与救济内容,在确保以行政相对人的合法利益是否被剥夺的角度准确区分了生态损害案件中的行政处罚与行政命令后重新审视环境行政命令。^[10]并且与传统的司法救济对“异地修复”、“金钱赔偿替代修复”的多样化实现救济相比,行政救济具有前瞻性地将重点落在了生态环境损害自身的风险预防与修复救济。^[11]行政救济自身主动而又专业的特点使其在生态环境应急救济上有着无法替代的作用。故而应当重视生态环境行政救济的执行。在法律适用上,生态环境领域应当认可单独适用行政命令的行政行为以适应生态环境损害救济的特殊需求。由于生态环境损害的风险的不可预知性与随时扩大性,应认可行政机关在认为可以单独实施行政命令以救济生态环境损害的权力。还应当适度扩充生态环境领域行政命令的具体范围。生态环境损害的行政救济应当以生态环境为重,在及时防范环境风险与生态环境修复领域体现出行政优先并借鉴私法领域重多样化的修复手段以及预防性责任的具体措施,^[12]以达到适度扩展生态损害行政救济的具体内容与救济形式来进一步丰富行政命令的手段,提高行政命令的灵活性。

4 结语

生态环境损害的预防性行政责任体系的构建是实现生态环境治理由末端治理向主动预防转变的必由之路,更是生态环境风险防范原则的重要落实。应该正确看待生态环境行政责任现有的局限并对盲点进行克服对制度进行完善以达到优化生态环境行政救济的规范表达与执行内容。

参考文献

- [1] 刘静. 论生态损害救济的模式选择[J]. 中国法学, 2019, (05): 267-284.
- [2] 周泽中. 行政处罚决定相对公开原则引入成本收益分析的价值及其限度[J]. 华侨大学学报(哲学社会科学版), 2023, (01): 111-121.
- [3] 徐以祥. 论生态环境损害的行政命令救济[J]. 政治与法律, 2019, (09): 82-92.
- [4] 胡静. 比较法视野下生态环境损害救济的行政主导实质及其启示[J]. 比较法研究, 2023, (03): 102-117.
- [5] 竺效. 论生态损害综合预防与救济的立法路径——以法国民法典侵权责任条款修改法案为借鉴[J]. 比较法研究, 2016, (03): 15-29.
- [6] 李兴宇. 生态环境损害赔偿诉讼的类型重塑——以所有权与监管权的区分为视角[J]. 行政法学研究, 2021, (02): 134-152.
- [7] 程玉. 生态环境修复行政命令制度的规范建构[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2021, 23(06): 130-139+150.
- [8] 何香柏, 贾昕宇. 环境行政公益附带民事公益诉讼的运行困境与出路[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2025, 24(01): 40-54+125.
- [9] 王树义, 张雪峰. 环境保护非诉行政执行禁止令的法律性质与规范适用[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2022, 22(02): 20-32.
- [10] 张宝. 生态环境损害赔偿磋商的制度逻辑与法典构造[J]. 当代法学, 2025, 39(02): 19-31.
- [11] 李挚萍. 环境修复的司法裁量[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2014, 14(04): 20-27+139.
- [12] 何香柏. 法典编纂背景下政府环境职责的理论思辨与制度塑造[J]. 法学评论, 2025, 43(02): 167-180.

作者简介: 吴新航(2000年6月), 男, 汉族, 浙江省丽水市, 硕士研究生在读, 研究方向为环境法学基础理论