Advances in Social Sciences 社会科学前沿, 2024, 13(6), 436-442
Published Online June 2024 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/ass
https://doi.org/10.12677/ass.2024.136517

Hans汉斯

环境行政协议的适用问题研究

刘柏麟

华南农业大学人文与法学学院，广东 广州

收稿日期：2024年5月7日；录用日期：2024年6月20日；发布日期：2024年6月30日

摘　要

环境行政协议作为一种行政行为，可以促进环境治理和保护，但同时存在一系列问题和难点。其中，行政优益权的限制、适用范围、履约机制、救济机制和参与方式等问题是主要矛盾所在。本文通过对行政协议的定义引出环境行政协议的基本要素、特点，在此基础上分析其适用方面存在的窒碍从而提出对策建议，包括完善法律法规、加强监管、实行政策和物质利益调控激励、补强救济方式等。最后，对中国环境行政协议的发展与完善进行了展望，为促进环境保护和治理提供了参考。

关键词

环境行政协议，行政行为，适用争议，解决路径

Study on the Application of Environmental Administrative Agreements

Bailin Liu

College of Humanities and Law, South China Agricultural University, Guangzhou Guangdong

Received: May 7th, 2024; accepted: Jun. 20th, 2024; published: Jun. 30th, 2024

Abstract

As an administrative act, environmental administrative agreements can promote environmental governance and protection, but at the same time, there are a series of problems and difficulties. Among them, the main conflicts are the limitation of administrative preferences, the scope of application, the mechanism of compliance, the mechanism of remedy, and the way of participation. This paper defines administrative agreements in general to introduce the basic elements and specificities of environmental administrative agreements, and based on this, analyses the obstacles in their application thereby proposing countermeasures, including improving laws and regulations, strengthening regulations, implementing policies and material interests to regulate incentives,

文章引用: 刘柏麟. 环境行政协议的适用问题研究[J]. 社会科学前沿, 2024, 13(6): 436-442.
DOI: 10.12677/ass.2024.136517

and enhancing remedies. Finally, the paper provides an outlook on the development and improvement of environmental administrative agreements, and provides a reference for the promotion of environmental protection and governance.

Keywords

Environmental Administrative Agreements, Administrative Acts, Application Disputes, Path to Resolution

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Open Access

1. 问题的提出

近代协议契约制度在其沿革中，已经超出了民商法范畴，拓展到法律的各部门和法学各领域。由于协议涵盖的关系日益复杂，其外延扩大而导致内涵减少，协议已成为一种形式化的法律制度。行政协议是在经济社会快速发展后，公民享有参与社会公共治理权和共享公共资源权的必然产物，与现代服务社会的理念相契合。在许多场合，协议成为现代政府进行个别性调整的法律手段。尤其在土地房屋等征收征用补偿、矿业权等国有自然资源使用权出让、政府投资的保障性住房的租赁等方面发挥着重大作用。

随着近代环境问题的增多，人们对于环境问题愈发重视。党的十九大报告特别提出要着力解决环境问题，加大环境保护力度，凸显了环境保护的重要性[1]；二十大报告再次强调要“推动绿色发展，促进人与自然和谐共生”[2]。但是，环境行政执法效果不尽人意，其虽对环境违法行为起到了惩罚和威慑作用，但无法彻底改善环境恶化的形势，以行政处罚为主要手段的传统治污和防止自然资源损害模式，已不能满足当前生态文明建设的需要：① 环境主管部门出于执法人数的不足、环境损害时间的频繁，不可能及时对各个分散的中小企业进行实时监督，一般只能根据举报投诉和日常巡逻来进行间歇性执法；② 地方环境行政执法文件未能根据实情差异化处理，立法技术上抄袭重复，像地方与中央的重复抄袭立法、地方与地方互相模仿立法[3]；③ 行政相对人往往处于被制裁和被处罚的不利地位，只能在行政程序中对既有的污染事实进行申辩，在污染实际发生之前很难有表达自己难处或者意见的机会。他们守法成本高，违法成本低，对于环境治理没有参与的积极性。

因此，环境行政执法中需要行政协议参与进来。相较于行政命令与处罚，政府通过行政协议，向行政相对人设定某些环境保护义务是一种更具灵活性的管理手段。自 2014 年 11 月 1 日全国人大常委会修订《行政诉讼法》及最高人民法院出台配套司法解释后，将行政协议引入我国行政法律体系中，环境行政协议的订立、履行和解除均可纳入司法审查程序中，确保当事人合法权益和行政优益权能够在司法监督下行使，从而使得行政相对人的参与度提高，有利于避免后续行政争议，同时减少行政执法成本，提高行政管理的效率。

但是，涉及到环境问题的行政立法和具体行政行为，仍有许多不足，因为行政协议和环境行政协议虽在本质上相同，但涉及到具体方面仍需有特色化调整，再加之行政协议本身具有问题，使得直接嫁接到环境方面出现了一些问题，像环境行政协议的效力认定标准不清晰、适用法律混乱等，这也就是本文撰写的由来所在。

2. 环境行政协议的定义与特征

在正式谈及环境行政协议的适用难点前，我们需要先对其有一个基本的认识才能深入去发掘其的不足。因为环境行政协议具有环境法、行政法、民法的三重特色，所以其概念解析也可以从这三个方面分别入手去分析。

2.1. 环境法视角

为了更好协调环境资源保护所具有的公共性与作为受环境影响同时也影响环境的独立个体的私人性，借助民法中“协议”的制度形式来解决环境问题，从而出现了“环境协议”的概念，这其中就包括行政主体参与签订的协议。亦有学者根据公法和私法的区分，将其划分为环境行政协议、环境民事协议[4]，但是否环境行政协议必然没有民事性呢？这一点值得商榷。

2.2. 行政法视角

将环境行政协议作为行政协议的一种具体类型进行讨论，即带有保护环境资源和污染治理目的的行政协议。既然这样，我们就得先了解什么是行政协议？其实司法解释已经给出了具体的解释，对行政协议的抽象解释、肯定性和否定性的具体情形做出了规定[5]，行政机关为实现公共利益或者行政管理目标，在法定职责范围内与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议，属于行政诉讼法第 12 条第 1 款第 11 项规定的行政协议。

那么由此看来，环境行政协议是指环境保护行政主管部门与企业、事业单位或其他环境污染防治设施投资实施主体之间，依照行政法规和环境保护法律法规，因解决环境污染及资源合理利用等问题，通过平等协商的方式达成的具有约束力的书面协议[6]，但其性质、主体、范畴仍有商榷空间。

2.2.1. 性质上是独立于行政法或其他法律的还是被包含的？

实际上，行政协议的出现便是“公法私法化”的表现，为了公共利益的实现，在行政管理职权的行使中渗透进协议的协商性，这也是社会化的表现。因此，环境行政协议在性质上是兼具行政性、协商性、环境性的行政协议，法律适用上理应适用行政法上的相关规定，同时最高人民法院作出的判决中也明确表明了行政协议属于行政行为的观点[7]，《行政协议规定》第十二条明确了无效行政行为的认定标准也适用于行政协议。由此看来，行政协议是一种行政行为，而环境行政协议属于行政协议的环境方面表现，所以环境行政协议也是一种环境方面的行政行为，也理应包含在行政法范畴中。

2.2.2. 它的主体怎么确定？

行政协议的主体为不平等主体，而环境行政协议主体有的学者将其限定为环境行政主体，有的学者认为行政主体即可，还有学者认为政府或行使环境监督管理职权的行政机关均可，更有学者认为因环境要素的特殊性而政府机关间签订的环境行政契约也可以视为环境行政协议[8]。

在现实中，我国环境行政协议的行政方主体具体来说，就是县级以上各级人民政府的环境保护行政主管部门、国家海洋行政主管部门、港务监督、渔政渔港监督、军队环境保护部门和各级公安、交通、铁道、民航管理部门工商行政管理部门、卫生行政部门、核安全管理部门等代表国家行使环境管理的职权的机关。相对方则较为宽泛，既可以是上述已陈述过的职权机关，也可以是企业公司甚至个人等私主体。

2.2.3. 它应不应该限制在某个或者某些环境具体方面？

有学者提出“环境保护行政协议”概念，自然资源相关的协议排除在外[9]。但是，环境行政协议作为处理环境事务的新型方式，不应对其应用领域做过多限定，而是应用于环境生态保护、污染防治、自

然资源合理利用、保护等环境资源管理的各个领域。

环境行政协议区别于其他行政协议的特征在于其环境性，表现在两个方面：一是环境行政协议在于直接实现环境管理目标，二是环境行政协议的内容为与环境管理直接有关的行政权利义务。而环境行政协议区别于其他的行政行为，在于他的“协议性”，其削弱了在环境治理与资源开发过程中规制机构所具有的强势权威的命令主导地位，提高了行政相对人的参与积极性和配合度。

2.3. 民法视角

一般合同我们都强调的是“平等主体”之间签订的合同，但是环境行政协议的内容关乎环境保护这一公共利益，公共利益不是民事私主体能够作为契约标的用来规范的事项[10]。但是，同样的，我们也不能忽视契约本身的基本属性，国家行政不单单表现为执行立法指令的羁束行政，灵活、能动的行政自由裁量权也能够保证个案实现公平正义。行政自由裁量为契约自由提供了可能性[11]。行政协议是这种“私法遁入公法”的典型表现。虽然行政协议中行政性优先于契约性，公权力因素在行政协议中起着统领作用，但是这并不意味着契约性的消失，它仍体现出一定的自由度。

因此根据时代的发展，我们应该认为，它既不同于民事契约也不同于行政契约，而是一种特殊的存在，应该单独立法甚至在生态环境法典中对其加以规制。

3. 环境行政协议的适用难点

从以上的概述中，我们就可以看到学术界内有对于环境行政协议的诸多具体问题各执己见，其背后支撑的还有实务上的分歧。也就是说，环境行政协议的适用仍有阻滞，其具体表现在以下方面。

3.1. 环境行政协议相关立法没有确立统一标准

在现行立法框架下，虽然环境行政协议现已在实践中广泛应用，但是我国却没有专门针对环境行政协议的立法，没有统一的法律体系，我国关于环境行政协议的相关法律规定本就较少，且分散在多部行政及环境法律之中。不同部门法的调整对象、具体调整方式、立法角度与原则的差异使得环境行政协议在性质上常发生混淆甚至否认其特殊地位，并且法律规定的内容五花八门。而在这些法律条文中，对环境行政协议行政相对人救济的规定也较为单一。不过，这也可能与环境法的独立部门法地位仍有争议有关，统一的生态文明法典仍未出台。由此看来，立法的顶层设计的缺失也必然会使得执法、司法以及监督上出现漏洞。

3.2. 救济程度和救济方式仍需改善

救济程度方面主要指的是行政相对人对行政主体提起赔偿请求时，其赔偿程度十分有限。自愿参与到环境行政协议来的行政相对人，其目的不单单是甚至极少程度是为了协议中的经济目的，更多的是为保护环境和树立形象。但是，如果直接从民法理论中把协议移植过来，协议当事人承担违约责任的方式以物质利益层面的金钱赔偿为主，并不能很好解决其中的矛盾。但环境行政协议以污染治理、保护环境、实现环境公共利益为追求，一旦环境行政主体违约使其环境性权利受到损害，很难有除经济赔偿外其他合适的赔偿方式。虽然当环境行政主体的行为产生违约时，环境行政相对人可要求环境行政主体继续履行协议内容，但由于环境行政主体在环境行政协议运行中可以依职权单方面对协议变更、解除，环境行政协议中双方当事人实质上的不平等性为环境行政相对人要求环境行政主体承担违约责任增添了难度。

救济方式上主要是非诉渠道仍需完善。协议争议的非诉救济途径包含协商、仲裁、复议等途径。其中目前可应用的有复议和协商。环境行政行为涉及内容专业技术性较强，对复议审理人的环境标准认定

和法学基础知识要求极高，行政相对人的合法权益很难被成功认定。并且，行政复议的审理依据有法律、行政法规、地方性法规、行政规章、自治条例和单行条例等，但是行政协议中往往会有对于环境治理有着更高的标准，或者是根据双方意愿协商参照行业性标准或国际化标准，审理依据的有限性使得其极大可能无法在行政复议中获得救济而又转为诉讼，其随之而来的问题是因协议违约产生的新的或加重的环境问题可能没办法第一时间尽力解决。

而协商中，虽然因签订协议时双方的自愿性配合度更高，协商成功的概率更大，但是协商满足了双方当事人的利益的同时，还要注意环境的利益。就比如说，环境行政主体与环境行政相对人出于各自目的恶意勾结的现象是有可能出现的，如果一份关于土壤污染治理的行政协议，行政相对人不愿继续治理而想任其污染使得其上无法进行庄稼种植而进行房地产业开发，行政机关负责人收受贿赂，行政机关也因财政赤字而想减少财政支出，二者的不作为式的恶意污染环境，不利于生态环境的改善。

至于仲裁，虽然按契约性来说，环境行政协议可以提交民间仲裁处理，但是我国甚至世界仍未广泛采用，难以落实[12]。其原因在于环境行政主体在签订环境行政协议中体现的国家意志，作为私人化的仲裁机构，似乎不允许做出公然的挑衅，并且在有政府参与的行政仲裁中，仲裁结果很难做到公平公正。但是，这其实有点说不通。这种方式由第三人作出裁决能为双方当事人接受，仲裁不像复议那样行政色彩很浓，也不像诉讼那样严肃。仲裁机构的性质为民间机构，这个民间性质使得双方在友好、互利的气氛中达成协议，在不伤害双方合作关系的基础上取得问题的解决。这样不仅有利于环境行政协议双方当事人的合作共处，还有利于我国经济体制改革的发展，有利于维护社会的稳定。

3.3. 监督效能未能很好体现

环境行政协议的根本目的是保护社会公众的环境利益，社会公众是环境利益的直接拥有者和受益人，也应当参与到环境行政协议中。环境行政协议的公众参与直接影响到环境行政协议的公正性与合理性。广泛关注公众对环境问题的态度，听取公众的环保建议是保证环境行政协议合理性的重要因素之一，也能保证环境行政协议运行过程中不受其他利益的影响。但实际情况是，环境行政协议订立后或者公示后，社会公众了解环境行政主体的意愿不高，使环境行政相对人接受公众的监督作用不大，环境行政协议的运行不流畅，环境行政协议效益的落实不能归于人民或为人民所知晓。

3.4. 担责主体的“不能与不分”使得签订环境行政协议意愿不大

环境牵涉的不仅仅是单一一方的利益，其生态环境状况影响着区域内所有主体的生存，环境问题带来的影响也往往具有广泛性，并且个人救济能力有限，使得环境问题解决耗时久、程序多、证明难，似乎有关政府出面签订行政协议更有效——特别是，在关于水污染流域问题，流域往往流经行政区域较多，流域生态补偿大多需要上下游政府的配合开展，在跨行政区域的流域生态补偿中，仅以某地一方的政府来牵头达成流域生态补偿也是不太可能的。

而地方政府本身又担负着区域内的环境责任，因此在以行政协议作为流域生态补偿的手段之时，以流域内的地方政府作为缔约主体更为合适[13]。但是，流域内的行政主体时常出现“踢皮球”或者“完全强制性签订”的情况——如果是领导关系的行政机关之间签订的环境行政协议，那这种自愿性难以保障，并且这是属于对内的行政行为，后续发生纠纷也不具备可诉性和处置性；如果是非领导关系的行政机关之间签订环境行政协议，它们之间权利义务的分配也是依据法律法规规定的相应的职权来确定的，它们无权对职权随意处分，这种自愿性也是一个谬论，其本身对于职权分配没有这种自愿处置权利[14]；在私主体与公主体之间，又存在着为了完成地方政绩而强制性签订，或者追责时多个行政主体的参与使得追责困难。

4. 环境行政协议的完善出路

4.1. 完善行政协议和环境行政协议的相关立法

考虑到环境问题的迫切性和中国法系的成文性，进行现实的立法是最根本的法治方案。相关法律、法规和部门规章中，一方面要仔细衡量具体环境行政协议行政优益权的标准，当环境行政主体行使单方变更或者解除行政协议的特权时，必须对相对人所造成的损失做补偿；另外一方面也要对基本环境行政协议或者是行政协议做出行政主体、使用范畴等基本概念，做出符合中国特色社会主义的决定。私以为，需要专门立法对环境行政协议的签订主体资格、协议的范围、协议的效力、救济方式、制度机制运作方式做出一定的规定，统一出一个有利于生态文明保护的环境行政协议大框架，以生态环境保护为导向，做好顶层设计。

4.2. 缮校救济制度

环境行政协议属于《行政诉讼法》中可诉的行政协议的范围，适用行政诉讼救济模式，但行政救济模式的部分标准和环境协议中的高标准有时会发生冲突，而使用民事救济模式又会使得救济限度降低。究其原因，还是环境行政协议的公法性、私法性和环境问题的潜伏性、涉众性，这四大特性带来的隐患，使得环境行政协议在诉讼和非诉中受限严重。在环境行政协议行政相对人的权利救济之中，虽然行政诉讼的方式可以更为彻底的解决此类纠纷，维护行政相对人的权益，但非诉讼的救济方式也有着简单、高效、缓和的独特优势[15]。

所以在环境行政协议当事人权利救济的方面，应当将诉讼模式与非诉讼模式结合运用，针对不同案件情况，多途径实现权利救济。当环境行政协议纠纷进入诉讼程序时，法院可通过审查缔约行为的合法性来确认协议的效力。行政机关单方变更、解除协议的，必须对其动因、目的和条件进行严格审查。如果确有情势变更使得继续履约就显失公平时，也应当允许相对人变更或者解除协议。如行政机关确实存在违法变更、解除行政协议等违约行为，相对人要求行政机关承担违约责任的，人民法院依法应当予以支持。非诉途径中，可以尝试突破目前的法律立法现状，引入仲裁解纷机制，虽然这一点还需要很多的配套措施相互制约来施行。另外也可以考虑诉讼模式的转变，在我国现行的“民告官”单向型行政诉讼模式上进行技术调整，引入“官告民”的行政诉讼模式，但也不可触动我国根本的权力结构，即目前暂不可引入“官告官”的行政诉讼模式[16]。

4.3. 优化监督体系

在协议生效之后，行政主体需要及时积极地进行公示，坚持信息公开，让社会公众了解环境行政主体的意图，提高社会公众的环保意识，建立信息反馈机制，形成互动，形成有效信息供应，并对监督人和行政协议的主体设置相应的奖励和惩戒机制[17]。

环境行政主体发挥对环境行政相对人的管理监督职权，应定期检查环境行政相对人信息公开情况，保证企业诚实原本的披露环境信息，使社会公众了解该环境行政协议的履行对周边群众生产生活的影响，满足公众的知情权。涉及到重大环境行政协议的相关诉讼时，还应主动向相关热爱环境的人民发出听审邀请。

4.4. 健全合作与激励机制

行政优益性、举证周期长且困难、救济回报难等事项都会困扰着行政相对人，使其不愿意缔结环境行政协议[18]。企业或者个人订立环境行政协议时，更多考虑的是如何从具体项目中获得利益，达到与政府和社会大众共赢的目的。如果企业合法的营利目的在订立环境行政协议后可能无法实现，或者政府无法兑现在环境行政协议中的承诺，那么行政相对人不可能愿意与政府缔约。这也是过去政府很难说服企

业订立环境行政协议的原因。

环境行政协议制度只有提高了吸引力，才能引导更多的行政相对人自发自愿地参与到其中来，所以需要健全合作与激励机制来注入动力。合作机制上，如果涉及到多个地区的行政主体共同参与，私以为应成立一个一体化的新型临时小组来进行协议的签署，并且这个小组也需要有一定的资金注入而非空壳；如果是完全行政主体的相互参与，那也应该分立临时小组来进行具体的合作，并且这些小组在地位上应该是平等的，不因上级机关的职权大小而得到特权。激励机制应充分利用企业单位或者是其他组织追求利润的目的，对那些积极参与环境治理、坚持人与自然和谐共生理念的行政相对人，将给予物质性或政策性的激励。通过财政补贴、补助贷款、税收优惠、荣誉称号等方式，以物质利益和企业形象利益引导参与到环境治理中来，促进环境行政主体与环境行政相对人双方互利共赢，贯彻好“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念。

5. 结语

环境行政协议制度在我国还不完善，其还存在着缔约主体、适用范畴、行政优益权的限制、司法审查规则等方面的诸多问题。但无法否认的是，行政协议是一种重要的环境治理手段，能够弥补行政命令和行政处罚的不足，回应了多元的社会需求，甚至在今后的碳排放交易市场中可能会发挥更大的作用。未来行政协议如何更好地与环境执法相结合，如何在更大程度上确保双方履行协议环境责任，法院在审判时一方违约的情况下到底是适用民法还是行政法，这些都值得考究。相信在不断的探索中，环境行政协议制度将越来越成熟，与环境行政处罚、行政许可等制度相互配合，共同服务于生态文明建设的大局。

参考文献

[1] 李干杰. 牢固树立社会主义生态文明观[J]. 中国环境监察, 2017(12): 12-15.

[2] 丁怡婷. 促进人与自然和谐共生[N]. 人民日报, 2022-10-22(002).

[3] 李爱年, 何双凤. 掣肘与破解: 生态环境保护综合行政执法的立法不足与完善[J]. 中国政法大学学报, 2022(2): 56-64.

[4] 吕忠梅, 刘长兴. 构建环境合同制度[C]//国家环境保护总局, 中国法学会环境资源法学研究会, 西北政法学院. 适应市场机制的环境法制建设问题研究——2002 年中国环境资源法学研讨会论文集(上册). 武汉: 中南财经政法大学法学院, 2002: 11.

[5] 最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定(法释〔2019〕17 号) [Z].

[6] 柯坚, 吴隽雅. 环境公私协作: 契约行政理路与司法救济进路[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2017, 23(2): 113-121.

[7] 刘飞. 行政协议与单方行为的界分[J]. 中国法学, 2023(2): 71-89.

[8] 佟鹭. 我国环境行政合同制度构建研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 电子科技大学, 2020.

[9] 常纪文, 黎菊云. 环境保护行政合同基本问题研究(上) [J]. 河南公安高等专科学校学报, 2004(1): 5-12.

[10] 操玥. 我国环境保护协议制度研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 华中科技大学, 2019.

[11] 颜冬铌. 行政协议显失公平规则的解释论重构[J]. 环球法律评论, 2024, 46(1): 109-123.

[12] 易晨欣. 我国土壤污染修复 PPP 模式的困境与出路研究[D]: [硕士学位论文]. 南宁: 广西大学, 2023.

[13] 温笑含. 流域生态补偿中行政契约的适用研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南政法大学, 2017.

[14] 张振. 环境行政合同效力研究[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东大学, 2023.

[15] 孙笑侠. 法律对行政的控制[M]. 济南: 山东人民出版社, 1999: 23-24.

[16] 王锦杰. 行政协议纠纷解决视域下有限的“官告民”行政诉讼模式之证成——基于国有建设用地使用权出让协议纠纷的分析[J]. 法治论坛, 2021(1): 299-312.

[17] 孙洪坤, 周弈慧. “双碳”目标下的气候变化信息公开立法研究[J]. 法治论坛, 2022(4): 220-232.

[18] 史佳宁. 环境行政合同行政优益权规制研究[D]: [硕士学位论文]. 贵阳: 贵州大学, 2023.