

生态环境行政责任的预防功能完善路径

吴新航

浙江农林大学文法学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2025年3月17日; 录用日期: 2025年5月7日; 发布日期: 2025年5月21日

摘要

在我国生态环境治理不断深化的过程中,传统行政责任在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在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,在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

Improvement Path of the Preventive Function of Administrative Responsibility in Ecological Environment

Xinhang Wu

College of Humanities and Law, Zhejiang Agriculture & Forest University, Hangzhou Zhejiang

Received: Mar. 17th, 2025; accepted: May 7th, 2025; published: May 21st, 2025

Abstract

In the process of deepening ecological and environmental governance in China, the traditional administrative responsibility is not flexible enough in the face of ecological and environmental risks. This paper analyzes the limitations of traditional administrative remedies, including the backwardness of end-of-line governance, the limitation of prevention functions, and the difficulty in responding to the demand for ecological restoration. Combined with the emphasis on risk prevention, a set

文章引用: 吴新航. 生态环境行政责任的预防功能完善路径[J]. 社会科学前沿, 2025, 14(5): 306-311.

DOI: 10.12677/ass.2025.145397

of administrative relief system with risk prevention as the theme should be constructed, and the following four aspects should be improved in response to this demand: first, the main functions of administrative relief and prevention and emergency remediation in the ecological and environmental damage relief should be played, and the pre-emptive administrative responsibility should be emphasized. Secondly, after clarifying the conceptual basis, we should further strengthen the normative expression of environmental administrative remedies and refine the implementation content of administrative remedies, so as to effectively fill the gaps in environmental damage governance and provide legal support through the establishment of preventive administrative remedies.

Keywords

Risk Prevention, Administrative Remedies, Ecological Restoration, Ecological and Environmental Damage

Copyright © 2025 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. 引言

环境法中的风险预防理念的目标是尽最大可能降低生态环境损害的发生概率及最大限度减少危害后果。行政机关基于其环境部门的日常监测职能和专业的技术能力，对于生态环境损害的事前救济有其得天独厚的优势。行政责任所具有的救济专业性与应急性与生态环境损害的预防性救济天然契合，故而在生态环境责任体系中，行政责任的预防性功能的强化有利于生态环境的治理。

2. 生态环境损害行政救济的风险预防局限

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。具体而言，行政救济在治理思路、法律依据及执行机制等方面表现出明显的局限性，导致其在实际操作中难以完全满足生态保护的需求。

2.1. 环境行政末端治理的被动

从环境问题的监督和管理传统来看，行政机构通常采用“末端控制”的管理方法，主要关注污染物的达标排放和无害化处理。这种方法是行政机构行使环境管理权的集中体现，实际上也确实在遏制环境污染与生态破坏方面取得了一定成效。然而，从客观角度分析，这种治理方式容易导致行政机构形成“先污染后治理”的不健康模式。

从环境管理成本的角度来看，“末端控制”具有高度的不经济性，需要投入较高的管理成本，而且无法有效解决节约资源、防治污染和保护生态的内生动力问题。这种治理方式基本上断开了生产程序和污染控制的内部关联，使生产过程中的环境管理活动形同虚设，管理难度加剧[1]。生产过程中的资源和能源无法得到有效利用，一些本可以有效利用的原材料成为废物，被简化处理或直接排放到自然环境中。长此以往，资源的掠夺和浪费情况更加严重，人类可持续发展与资源有限性之间的矛盾愈发激烈，这显然不利于人类社会的长远协调发展。

在“末端控制”治理模式的思维惯性下，行政机构的管理表现出一定的“反应性”和“问题驱动型”特点[2]。这种“问题驱动型”的“末端控制”模式与环境管理中一向注重事前预防的基本理念背道而驰。此外，环境问题自身的特点是“破坏容易、治理复杂”，有些已成事实的环境损害甚至难以弥补、不可修

复, 行政机构也无能为力。行政机构的管理措施在环境治理领域出现失灵现象也就不足为奇。环境行政被动的末端治理就造成了行政救济在风险预防方面的不足。

2.2. 环境行政救济的预防限缩

行政命令与行政代履行作为行政机关十分重要的防止生态损害扩大的行政救济措施, 为生态责任在风险预防的运用提供了一定治理手段, 但是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运用行政命令时有所掣肘。

其一, 行政命令的法律依据不足。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, 另一方面, 环境保护的单行法中则是通过责令恢复原状、责令采取治理措施以及责令改正这三类行政命令来表达责令修复的法律效果, 但值得注意的是, 此三者均未有能完全指代责令修复, 若行政需适用责令修复, 就可能存在违反“法无授权不可为”的可能[3]。例如, 2022 年 1 月叶某非法捕捞一案做出的行政处罚中的责令修复不符合《渔业法》的相关规定, 根据《渔业法》第三十八条第一款规定渔业行政主管部门可没收渔获物、没收违法所得及罚款, 却未规定行政机关可“责令生态修复增殖放流鱼苗 15000 尾”。这些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。

其二, 行政代履行在司法实践中也有相应的困境[4]。一方面, 根据《行政强制法》第 52 条及相关规定, 环境行政代履行所适用的即时性的“立即代履行”的适用场所限制包括道路、河道、航道或公共场所所在地的特定场所, 内容也仅限于场所内的障碍物或污染物清除。然而, 突发环境事件的治理却绝不仅仅限于这些内容。例如, 非法倾倒危险废物、工业排放污染大气、海洋污染等情形通常发生在工厂或偏远地区, 对于上述情况, 现行的规定就难以给出合理对策。造成的后果是行政机关在治理环境污染与生态破坏时难以通过行政代履行的措施及时预防损害扩大。另一方面, 行政机关在治理事后的追索也有所受限。现行法律对处置费用的追索规则明晰度不够。虽然《民法典》第 1235 条规定行政机关可以通过司法途径追索应急处置费用, 但传统上行政代履行费用应通过非诉执行程序追索。这样的规则的不对应导致司法实践中对费用追索路径和性质的认定存在矛盾冲突的现象。造成的后果是行政机关在面对突发环境事件时, 可能因担忧费用追索难题而犹豫不决, 从而进一步延误环境损害的预防和控制。

2.3. 环境行政救济的固有局限——修复不能

生态环境的重要性不言而喻, 而作为救济手段存在的生态环境损害救济, 自然需要重点实现在生态环境损害发生后的生态环境功能的恢复与生态的修复, 这一救济关系到生态环境救济是否能回应环境法的全面性救济要求[5]。生态环境的修复是生态破坏与环境污染的行为人的法定义务已然成为学界与司法实务界的共识了。而对于生态环境的修复需求, 传统的行政救济往往采取的是“行政命令 + 行政代履行”的模式进行救济[6]。可是, 作为生态环境救济体系的重要组成部分的行政救济虽有响应快的优点, 但也正是由于这一点导致其在修复功能实现上存在固有局限, 难以实现全面修复生态环境的功能。

现行的以事后救济为目的的行政命令按更进一步的目的大致可分为矫正违法行为的和消除行为造成的危险的两种行政命令。但是在面向生态环境损害的多样的复杂的特征时, 这两种类型的行政命令的救济显然不足以全面地救济所有类型的生态环境损害。一方面, 现行的环境行政措施主要采用的是“末端控制”的思路, 核心目标在于及时制止环境违法行为的进行和遏制已然造成的生态环境的影响[7]。但是对于行政相对人实施环境侵权行为的持续期间对生态系统造成的期间性与永久性功能损失的补偿则是行政责任所无法救济的, 更不能凭借行政机关的行政措施对于生态环境的相应损失加以恢复。例如, 当

森林的植被被行为人砍伐后，行政命令只能用以制止行为人继续砍伐行为，防止损害行为的持续进行，而无力承担长期性的生态修复任务。作为常用于末端治理的紧急干预的行政措施无法充分回应生态环境修复的整体需求。

作为传统行政救济手段中的保障环节，环境代履行也无法有效保证生态环境得到原状的全面恢复。根据现行的相关规定，行政代履行制度主要面向的是当事人违法排放污染物后责令行为人清除而不清除或者无力清除的情形。但是污染物的清除侧重的是消除已存在的环境污染物质对生态系统的直接侵害，不同于涉及生态系统结构与功能恢复的高要求的生态系统修复[8]，仅仅局限于污染物清除的行政代履行制度无法回应生态环境损害救济的完整需求。

在相关的法律规定与环境损害鉴定评估指南中，清除污染物被定义为生态修复的前置程序，目的在于通过阻断、控制、移除或处置污染物以防生态环境的二次破坏以及生态环境损害的进一步扩大，而生态修复却是一个涵盖环境修复与生态服务功能恢复在内的复杂概念，旨在将受损生态环境及其服务功能恢复至原有状态。所以，污染物的清除只是生态修复的前置性程序，其所包含的内容与措施的复杂性，综合性完全不能比肩生态修复，更不可能替代生态修复。

3. 生态环境风险行政救济前置性理念的确立与救济措施的完善

行政机关不仅有公共财政作为支撑，人员、技术能力也更为专业，反应更为迅速，完全有能力对预防损害发生和扩大，能够在第一时间对于生态环境损害作出专业应对。因此，生态环境损害发生的救济需要行政责任的有效介入发挥预防功能与应急功能，其中作为风险预防的主要措施资格罚与应急性措施的强化适用就愈发突显出其重要性。

3.1. 行政预防性责任前置理念的确立

生态环境损害的预防应以行政责任为核心，确保环境治理的主动性与及时性[9]。行政责任以其强制性、即时性和整体性特点，在生态环境风险预防、损害控制以及应急响应中发挥着不可替代的作用。由于生态环境的复杂性和生态损害的不可逆性，预防优于补救已成为环境治理的一大理念，而行政责任正是这一原则的制度保障。行政机关通过环境影响评估、污染物排放许可、日常监督检查、行政命令等方式，对可能产生环境危害的行为进行事前管控，从而在损害发生前即加以干预，防止生态风险的累积和扩散。此外，在生态损害即将发生或已经初步发生时，行政机关可以通过责令整改、责令限期改正、责令停止排污等措施及时介入，阻止损害进一步扩大，并在必要时采取行政处罚措施，以确保生态保护的即时性和有效性。

在生态环境损害的预防与应急响应阶段，行政责任体系已足以提供完整的治理方案。行政机关不仅掌握环境监管的专业能力与技术手段，还具备广泛的执法权限，可以根据不同情况迅速作出决策，采取最具针对性的预防和控制措施。只有充分发挥行政责任的制度优势，才能有效降低生态损害的发生概率，保障生态系统的长期稳定和可持续发展。

3.2. 强化生态损害行政资格罚的适用

在生态环境公益损害的责任体系中，行政资格罚作为一种重要的行政责任形式能直接限制甚至禁止污染企业的后续经营活动，对于生态环境损害有着极强的预防作用。资格罚主要包括降级资质、暂扣许可证或吊销许可、责令停产停业、责令关闭、责令限期改正、责令限期生产等。与行政处罚不同资格罚通过直接影响企业经营活动，从源头上强化对环境违法行为的约束促使责任主体停止对环境的进一步侵害。对于生态环境损害预防性责任的建构有着重要作用，故而亟需从立法与实践两个层面强化资格罚的

适用,以提高生态环境公益损害责任的执行效果,确保生态环境治理目标的实现。应当扩大对资格罚的适用范围并细化标准^[10],明确在何种情形下可以适用降级资质、暂扣许可证或吊销许可。例如,对于轻微生态损害行为,可以采取警告、通报批评等教育性措施;对于因违法行为造成较大生态破坏但可修复的责任主体,可采取暂扣许可证、限制从业等方式,促使其优先履行修复义务;对于严重损害生态环境且拒不整改的行为,应采取吊销经营许可、永久性禁止相关从业的措施,防止其继续对生态环境造成危害。在行政机关的执法活动中应该强化对于资格罚的适用,避免行政执法机关选择执法成本较低的罚款或赔偿责任,而绕过执法职责,将对生态损害的预防措施推给司法机关或社会资本实施。对于会持续对生态环境造成危害的责任主体,行政机关可通过限制经营、降低资质等措施,迫使其停止对环境的侵害,达到对生态环境公益损害的预防性保护。由于资格罚确实是一项较严厉的行政措施,对于企业可能造成较大甚至是毁灭性打击,所以应结合资格罚与柔性执法措施,建立分层次、多元化的责任承担方式。例如,在环境损害责任认定初期,通过“责令改正”“警告”等方式引导企业主动修复;对于存在侥幸心理、不履行修复责任的企业,采取逐步加重的资格罚措施,使其在经营活动中面临更大合规压力,以达到限期主动整改的目的。此外,还可借鉴国际经验,结合信用监管体系,将资格罚与信用评级、行业准入等机制挂钩,提高责任主体的生态合规成本,增强其生态责任意识。

3.3. 生态损害行政应急措施的差异化适用

在生态损害行政责任差异化适用的前提是明确行政命令与行政处罚的界限,以避免二者在实践中的混淆与滥用。行政命令的本质是预防性责任,其功能在于防止生态环境损害的发生或扩大,因此,它对于具有生态损害风险的行为通过责令改正、责令停产整治、责令限期恢复等措施,实现对潜在环境风险的控制。行政命令的适用不以违法性为必然前提,甚至可以适用于合法行为导致的生态损害风险,其重点在于确保环境安全、减少潜在损害。而行政处罚则是一种惩戒性责任,其适用前提是行为人的违法性,目的是对已经违反环境法律法规的行为进行制裁,并在一定程度上形成对生态损害行为的威慑。因此,行政处罚通常包括罚款、没收违法所得、资格罚(如吊销许可证、限制从业)等措施,旨在对违法行为人施加经济或行为上的不利影响。

在生态损害行政责任体系中,行政预防性措施的核心目标应当是预防生态环境损害的发生与再扩大。因此,在适用行政命令、行政处罚时,应当遵循预防优先、惩戒适度、补救兜底的基本原则,形成层级递进、相互衔接的责任体系,以确保生态环境治理的科学性和有效性。

行政命令是生态损害风险防控的主要工具^[11]。其作用在于通过责令改正、停产整治、限期治理等措施,及时切断生态损害的因果联系,防止损害的进一步扩大。例如,在污染物排放超标的情况下,行政机关应首先责令企业立即停产整治,以减少环境污染的持续加重;在生态破坏风险尚未完全显现时,可以适用行政命令要求责任主体采取必要的防范措施,如增设排污治理设备等。值得注意的是,行政命令的本质是预防性责任,其目的在于控制生态风险,而非直接代替生态修复措施,因此,在实践适用中,应避免将行政命令误用为生态损害救济的终极责任工具,应当作为预防手段优先适用。行政处罚是行政命令的后续保障措施。确保行政命令的有效执行,并对违法行为人形成足够的威慑力。考虑到生态环境损害行为的多样性和危害程度不同,行政处罚应当实行差异化适用,根据违法行为的严重程度、生态损害的范围和后果,采取警告、罚款、限制经营、降低资质等级乃至吊销许可证等措施。例如,对于初次违反环境法规、情节较轻的企业,可以采用警告、通报批评等轻微处罚,以促使其及时整改;而对于屡次违规、严重破坏生态环境的企业,则应采取罚款、限制经营范围、降低资质等级等更严格的惩戒措施,以提高其守法成本,防止其继续危害生态环境。

4. 结语

在生态环境治理愈发重要的当下，生态损害预防性责任的构建愈发突显出它的重要性。应当注重生态行政法律责任的预防功能的完善。而在完善生态损害行政责任的过程中，需要关注到行政责任前置性理念的引入，使得行政责任可以在生态损害发生的第一时间介入或是在生态环境损害发生前提前介入。需要强化生态损害行政资格罚的适用以避免一些可能危害到生态环境的经营行为的发生。并应明确行政命令与行政处罚的差异并分层次运用以完善行政责任的预防性功能。

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(5): 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(1): 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(9): 82-92.
- [4] 范伟. 生态环境损害治理中行政代履行的体系展开——基于公法治理模式的分析[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2024, 26(6): 101-111.
- [5] 陈海嵩. 生态环境损害救济体系的法典化构造[J]. 比较法研究, 2025(1): 191-203.
- [6] 彭中遥. 生态环境损害赔偿磋商性质定位省思[J]. 宁夏社会科学, 2019(5): 73-80.
- [7] 区树添. 生态环境损害救济路径的类型化重构[J]. 湖湘法学评论, 2022, 2(3): 131-146.
- [8] 杜健勋. “修复生态环境”的法律适用研究——基于对《民法典》第 1234 条的理解[J]. 学术界, 2021(11): 133-144.
- [9] 刘长兴. 超越惩罚: 环境法律责任的体系重整[J]. 现代法学, 2021, 43(1): 186-198.
- [10] 刘长兴. 现代环境治理体系的法律责任基础及构造[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2022, 44(11): 34-45.
- [11] 何雪梅. 风险预防原则在美国的适用及对我国的启示[J]. 经济体制改革, 2014(1): 169-173.