

# 行政法绿色原则适用的法律探究

邹佳华

湖北大学法学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2025年2月15日; 录用日期: 2025年3月7日; 发布日期: 2025年3月18日

## 摘要

世界发展的同时, 环境问题也逐渐上升为重点问题, 如何推动生态保护与环境风险防范, 也成为法律领域的关注的重点。近些年来, 生态文明建设在我国的重要性不断上升, 绿色、低碳的可持续发展理念成为主要议题。国家生态文明建设需要法治化进行规制与防范, 法治化建设也因此要求绿色化体现。在生态环境领域法治的建设离不开公私法的共同作用, 行政法的角色定位在于规范公权力的运行, 其与环境法紧密联系, 两者共筑起生态文明法治建设, 以此为基础引绿色原则进入行政法是必然选择。本文旨在探究行政法视野下绿色原则的适用, 分析绿色原则在行政法中适用的现实基础与可操作性。

## 关键词

绿色原则, 行政法, 生态法治建设

# Legal Exploration on the Application of the Green Principle in Administrative Law

Jiahua Zou

School of Law, Hubei University, Wuhan Hubei

Received: Feb. 15<sup>th</sup>, 2025; accepted: Mar. 7<sup>th</sup>, 2025; published: Mar. 18<sup>th</sup>, 2025

## Abstract

With the development of the world, environmental issues have gradually become a key issue, and how to promote ecological protection and environmental risk prevention has also become the focus of attention in the legal field. For the past few years, the importance of ecological civilization construction in our country is rising, and the concept of sustainable development of green, low carbon became a major issue. Construction of ecological civilization need to state under the rule of law reg-

ulation and guard against, law construction and therefore requires the embodiment of green. The rule of law in the field of ecological environment is inseparable from the joint function of public and private law, the role of administrative law is to standardize the operation of public power and it is closely connected with environmental law. The two jointly build the rule of law of ecological civilization, and it is an inevitable choice to introduce green principle into administrative law on this basis. This paper aims to probe the application of green principles in the perspective of administrative law, and analyze the practical basis and maneuverability of the application of green principle in administrative law.

## Keywords

Green Principle, Administrative Law, Ecological Rule of Law Construction

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

近年来,构建生态文明建设促进可持续发展是我国新常态下发展的主要方向之一,绿色环保意识逐渐进入大众视野。在《关于加快推进生态文明建设的意见》文件中第一次提出了“绿色化”这一概念,并将绿色意识提升到评价新的综合国力以及未来国际竞争新优势的高度。2018年,在第十三届全国人民代表大会上通过了《中华人民共和国宪法修正案》,修正案的宪法序言第7自然段中增设“生态文明”一词。将生态文明的建设写进宪法是宪法对生态环境保护的长期性目标所做出的调整,在世界环境问题泛滥的现实局面下,我国在对环境保护与人类可持续发展的保护达成共识。在此背景下,绿色原则的确立是顺应宪法要求,代表着法律价值维度的人与自然关怀的融合,是自然生态保护和环境风险防范的价值体现。随着《民法典》第九条绿色原则的确立,“节约资源、保护环境”的绿色化法律变得有法可依,为生态文明建设的法治化提供了基本原则的指导,为其他部门法的绿色化立法提供了理论基础与现实基础。

以行政法角度出发,行政法在国家治理方面发挥着重要作用。人与自然的主要问题在于协调环境损害与人类发展之间的矛盾,《民法典》中对于绿色原则的规定体现在民事主体在作出民事行为时应当考量到节约资源与环境保护,是为私法规制;然而,更多的环境问题不局限于民事主体,生态文明的建设离不开行政主体的积极作为,如环境影响评价的审批主体为国务院生态环境主管部门。在发生污染环境的案件中,多数为行政诉讼附带民事诉讼,这表明行政法在生态环境保护中的地位与职能至关重要,在行政法中引入绿色原则有助于协调环境法与行政法之间的关联性,共同筑建生态文明建设的法治化。对此,本文将绿色原则作为研究对象,探究其在行政法中适用的理论基础与路径选择。

## 2. 行政法适用绿色原则的现实基础

宪法作为国家的根本法秩序,是规定国家制度和社会关系应遵循的基本规范,“它的主要目的是为了实现组成国家的人类的自身利益”[1]。在环境问题在成为当今世界面临的主要问题大背景下,我国宪法增设生态文明建设要求,“绿色化”法律成为生态文明法治建设的主基调。伴随着国民绿色环保意识的提高,绿色原则被正式写入《民法典》,而行政法作为宪法的主要实施媒介,同时与环境法紧密相连,引绿色原则入行政法实为因其所遇而应之举。

## 2.1. 追踪绿色原则进入行政法的必要性

### 2.1.1. 顺应宪法“绿色化”法律的时代要求

宪法的核心内容与价值目标在于人权保障,生态环境是人类生存发展的根基,风险社会下环境污染、生态破坏不断损害着我们的生存发展空间。而构建生态文明,让绿色意识走进人民群众需要国家公权力的介入,基于此“生态文明建设”进入宪法条文,在宪政层面为生态保护予以原则性支撑并指明部门法的发展方向。行政法作为与宪法相联系的部门法,“从与宪法的关系上看,行政法是与宪法关系最为密切的法律部门,是宪法最重要的实施法”[2]。“宪法是静态的法律,行政法是动态的法律,二者互相配合,互相需要”。静态的宪法所要求的原则与内容需要动态的行政法配合实施。让“绿色化法律”成为生态文明建设的坚实壁垒,需要行政法在自身法律规范中对宪法“绿色化”法律的要求予以回应,引绿色原则入行政法既体现了宪法对生态环境法治建设的积极追求,又展现出宪法对人类未来发展与自然相协调的主动关怀,于法律层面为满足人民群众日益增长的美好环境生活需要创造条件。

### 2.1.2. 契合行政法自身的转型与发展方向

在转型社会的背景之下,依法治国需要法治现代化加以实现。为回应现代化的现实需求,单一制的传统行政法显然不足以满足现代法治化的发展,这要求着公私分立的传统行政法向融合治理的现代行政法转型,刚性的规制转变为柔性的调和,消极控权转变为积极监督。融和诸多现代化进程中的发展与法治理念,促使行政法契合现代化社会转型所带来的新境况。绿色发展作为新发展理念应运而生,绿色原则也在法律领域被正式确立。在绿色发展的社会发展方向下,行政法的转型与发展应呈现出绿色化趋势与之相适应。

同时,行政法自身与环境保护密不可分。在我国环境的保护与治理领域,行政法与环境法组成的交集集合中相同元素是最多的,“从满足环境保护与治理的需要角度看,行政机关无疑是环境保护最主要的责任主体”[3]。鉴于此,行政法的转型与发展应当考量到环境法的相关因素,“环境法学的最新研究成果在一定程度上也可‘倒逼’行政法学基本理论、基本制度的更新与改革”[4],而在环境法中绿色原则的重要性不言而喻。将绿色原则引入行政法,一方面切合环境法对于环境保护的未来期待,强化了环境法与行政法之间的联系;另一方面平衡了行政法在环境保护领域风险预防与损害治理之间的原则适用,避免原则性适用的缺位与冲突,保障行政法自身治理功能实现的同时也为生态建设贡献法治力量。

### 2.1.3. 适配生态文明法治建设的现实需要

“生态文明建设是我国‘五位一体’总体布局的重要内容,贯穿其他建设的整个过程,涵盖它们的各个方面和领域。”[5]在全面依法治国成为中国式现代化的必然路径选择后,生态文明法治建设也紧随其后。在法治轨道上构建生态环境保护与法治相融合共生的法律体系,“蕴含了人与自然共生共荣的和谐发展价值追求,体现中国特色社会主义生态文明和法治文明相结合的人类生态法治文明”[6]。在行政法领域引进绿色原则,能够进一步扩大绿色原则的法律适用范围,让其在行政领域尤其是涉及到环境治理与保护方面发挥积极作用,成为对接行政法与环境法的新窗口。同时,绿色原则进入行政法也有利于帮助构建现代化的生态文明法治体系,满足国家对于生态文明建设的现实需要,促进形成人类与自然和谐共处的良好局面。

## 2.2. 追踪绿色原则进入行政法的可行性

### 2.2.1. 绿色原则具备进入行政法的法律基础

在近近年来,国家开始把重点放在生态文明建设之上,于宪法中增设生态文明一栏,为绿色环保爱护环境的意识氛围确定绿色宪法基础,而另一方面民法典中在2021年正式确立绿色原则,这也为行政法

中绿色原则的确立提供了路径借鉴与参考。综合考量各国的有关于环境保护的理论、法律制度与现实实践,并结合现阶段我国实际情况,宪法中关于环境条款的内容指向了环境保护、环境教育、政府环境责任等几方面,这也体现出行政权在环境保护与治理中的重要作用。从民法角度出发,绿色原则在民法中更多体现为民事主体在遇到与环境破坏带来的民事责任方面,背后真正的处理主体实质上还是政府。在行政法中引入绿色原则在法律体系构建方面也同样重要,“绿色化法律”的出现并不是一时之势,在未来绿色法律必将成为法律体系中重要的一部分,绿色原则进入行政法就是既《民法典》之后的又一制度上的尝试,行政法对标宪法“绿色化”法律的时代要求,行政法中环境治理的立法改变,实质上已经是绿色化法律。

### 2.2.2. 绿色原则具备进入行政法的现实基础

在人们意识领域,已经将政府与环境治理、保护与风险处理紧密联系在一起。据我国环保部发布的第一份《全国生态文明意识调查研究报告》表明,生态文明意识在普通大众的意识表现中更多地展现出对于政府的依赖性,调查研究表明被调查者普遍将政府机关与生态文明建设挂钩,认为其是生态文明建设的主体。群众观念上,行政法与环境保护的对接性是可接受的,这表明绿色原则进入行政法有一定的现实群众基础,并不会受到公众抵制,反而更容易接受。而对于政府本身来讲,作为行政权的执行机关,处于不断向服务型政府转型的过程中。其以服务型为主,在面对环境问题越来越多与复杂的现状,环境压力法律对位的不均衡等问题,需要在自身责任范围内予以积极回应,对自身的执法理念与方式进行调适并为之适配。以此为基础,要求着行政主体在自身对于环境问题的治理上加入绿色因素,开启绿色行政的道路,如:在实践操作中积极主动,探索和践行绿色环保的新方式新方法、发展绿色经济、以及倡导绿色消费等。[7]此外,“还应该积极倡导建设政府绿色工作,构建生态化行政的制度”[8]。无论是群体的绿色意识亦或是政府的绿色行政都为绿色原则走进行政法搭建了现实基础。

## 3. 行政法适用绿色原则的问题解析

### 3.1. 定位绿色原则在行政法中的位阶

事实上,在相对稳定的法律体系之中引入新的原则难免会造成法律体系稳定性的降低,引绿色原则进入行政法原则体系,可能会给原有的原则体系带来一定的冲击,但同时也可能成为其他原则的补充,使得法律体系更加完整。在探讨行政法中引入绿色原则的过程中,不可避免地会面临一个实际性问题,即绿色原则在行政法中的位阶问题。考量行政法在实践中的具体操作与使用,若将绿色原则放置于行政法基本原则之中,必将与合法、效率等原则产生一定程度的冲突,进而影响到行政法的实际应用。绿色原则实际上与合理、效率等原则具有部分相似性,引入绿色原则更多地是发挥行政法在环境保护领域内部的综合性应用,实质上存在适用范围较为单一性与针对性。在此角度上来看,绿色原则的作用对其他原则的特定领域补充性,因此“综合考虑到宪政理念、法治观念以及行政法的价值等多重因素”[9],绿色原则并不适合单独成为行政法中的基本原则,而是应该作为下位原则发挥在生态文明法治建设领域的补充性功能。

从行政法定位的角度来看,为避免原则性冲突,行政法之中的绿色原则应该作为合理原则的辅助性原则存在,“行政机关的裁量是一种用于区分真假、正误、虚实的科学,不能凭借行政机关的自由意志与主观判断来决定”[10]引入合理性原则更多是将行政机关作为服务型主体,让其在进行行政措施时考量到具体现实可能性,绿色原则进入合理性原则之中,进一步将绿色带入行政法对于环境保护与生态建设的功能性之内,发挥其在立法、执法以及司法等方面的多样性辅助功能。以合理性原则作为参考坐标系进行分析绿色原则不难发现,绿色原则的必要性与适用的可行性范围较小,而合理性原则无论是在深度

还是广度上都具有较为丰富的内涵以及更多广泛的适用范围，如果将绿色原则作为合理性原则的下位原则，则更有助于让其工具性属性得到发挥。与合理性不同的是，绿色原则的发展历程较为短暂，理论深度与合理性原则相比远远不足，行政机关对于合理性的运用更为熟稔，绿色原则的进一步发展需要以合理性原则为参考依据，在此现实基础之下，绿色原则显然不适合成为基本原则，而作为合理性原则的附属原则更为合理。

### 3.2. 解构绿色原则在行政法中的功能

在确定绿色原则在行政法之中的位阶后，既可以进一步探究行政法中绿色原则进入之后如何发挥其功能，对行政法本身来讲，其职责在于保护行政权益，保护法益的内涵是为宽泛，环境保护作为其中一部分被保护的法益存在。正因如此，只有当某一项具体的行政行为在适用中涉及到环境保护及治理方面，绿色原则才能大显身手，发挥其独特的绿色规范功能。在应用绿色原则的过程中，应当将行政法与环境法相互融合，彼此作用共同致力于对环境的保护，从而实现生态文明的法治建设。具体而言，绿色原则的功能主要在以下几方面。

#### 3.2.1. 发挥绿色原则在立法层面的功能

绿色原则进入行政法后，更多的是发挥着辅助性功能，而且需要在特定领域发挥作用即环境保护与治理方面。在成为行政法原则的组成部分后，绿色原则可以在一定程度上指导行政法的制定。如：在具体的法规方面，建立绿色的执法要求，为绿色行政提供制度支撑。从法律体系的视角上来说，行政法将绿色原则纳入原则体系内，也同样会对行政法现存的法律理念产生一定冲击，当然在生态环境领域内，也会对行政法造成一定限制，在其执法时需要更多地注意到绿色原则的束缚。在此作用下，行政法内部被反推革新观念与优化相对应的制度并在规则方面进行完善，为与绿色环保、环境治理的功能性要求打造适配制度。

#### 3.2.2. 发挥绿色原则在执法层面的功能

在绿色原则融入进合理性原则之后，既考虑到法律原则的使用又能满足现实基础中人们对“绿色”的环保要求。引入绿色原则之后，在执法领域能够对行政法的具体实施进行指导。作为原则性理念，行政机关在进行具体的行政活动的过程中，应纳绿色原则的内涵进入执法适用。在面临与生态建设或环境治理等方面的问题时，在绿色原则的指导下根据其内涵，“准确把握行政法条文的含义，并将法律的规定正确地运用于具体的事件和具体的相对人”<sup>[11]</sup>；而在另一方面，行政主体在具体实施行政权的过程中应依据绿色原则的立法精神与原理行使自由裁量权，不超过其约束范围<sup>[12]</sup>。除此之外，在行政救济领域，也应该积极发挥绿色原则的作用，遵循其指导纠正违法行为。

#### 3.2.3. 发挥绿色原则在司法层面的功能

绿色原则有利于指导行政法在司法实践中的原则适用形式。司法实践中的法官审判往往会优先选择现有的具体的法律规则，只有在少数规则含义并不明确或存在较大冲突相互矛盾时，才会考虑更上一层法律规范即法律原则的使用。行政法中的绿色原则在特定环境下具有司法上的可适用性，可作为“法律解释和推理的依据、纠正法条失误的依据、弥补法律漏洞的依据”<sup>[13]</sup>等。不难发现，司法实践中必然存在原则性适用情况，绿色原则的适用是行政法在司法实践中原则性的体现。

## 4. 行政法适用绿色原则的路径探究

在上述对绿色原则走进行政法后的定位与功能进行解析的过程中，我们得以窥见在行政法中绿色原则如何适用的具体路径，为进一步落实行政法中的绿色原则，其具体应在行政法的立法、执法与司法领

域三方面体现，在立法上完善与绿色原则相适配的法律制度，在执法中贯彻绿色行政，在司法中坚持绿色原则理念，以此为基础构建绿色原则在行政法之中的适用路径。

#### 4.1. 构建行政法绿色原则的立法基础

如何将绿色观念进一步融入进法律，构建我国“绿色化”的法律体系，最基本也是最关键的一步在于将绿色原则写进行政法领域内的立法之中，在立法基础上实现其法律化的一步。“人类要摆脱环境危机，建设生态文明，就必须按照大自然的规定，尊重环境的整体性和价值多元性”[14]。在价值观念上，行政法作为国家公权力的约束性法律规范，是国家对国家生活与社会的调整工具，将绿色原则引入行政法当中，需要行政法为基石，要求其在发挥调整国家与社会职能过程中，在保障公民权利与行使职权的范围内，强调绿色意识、生态文明以及环境保护与治理，为绿色原则的适用提供更加合理的价值理念。

从具体制度构建层面出发，绿色原则在行政法领域早有体现。我国近年来不断完善在环境领域的行政制度，如行政许可制度、行政处罚制度等。这些行政规章是具体行政领域与国家生态文明建设相适配的表现，在行政处罚等具体制度的发展完善过程中，渗透进与环境保护、生态文明建设的配套制度与措施。绿色原则进入行政法领域后，在具体制度构建层面，要求着行政法的进一步革新，其具体行政行为等都要遵循绿色原则的精神与理念，并以此为基点之一进一步完善。

在行政主体的角度来看，政府作为行政主体在行使行政权力时，如何将环境保护与公民等主体利益相协调，是一个现实问题。在诸多环境行政侵权案例中，环境法的适用与行政法之间存在不匹配情况，这导致在保护法益上两者存在优先性不同的局面，绿色原则作为行政法的原则，也就在立法层面上要求着行政法在进行行政活动时注重平等保护环境法益，为生态文明法治提供良好氛围。

#### 4.2. 落实行政法绿色原则的执法要义

“行政法规范约束行政执法行为的要素主要在于规则，而非原则”[15]。以行政法为视角，在行政法进行法律规制的过程中，规则的适用显然更为重要，但依法行政是行政主体在进行相关执法工作的基本遵循，规则的背后所体现的是原则的理念与精神。“行政机关依据具体的行政法规则执法，其实就是行政法基本原则在背后发挥行政准则功能的体现”。就行政法中绿色原则的引进而言，行政机关在具体执法之中应将绿色原则作为指导准则，规范其具体行政执法行为。在规范的过程中，应更多地强化行政主体的积极责任，主动与环境保护方面的环境问题建立联系，将责任的设定更加合理化并履行好环境治理的主体义务。积极在绿色领域内推进各级行政机关承担环境保护与治理的责任，如：贯彻落实环境规制制度、取用总量控制制度、排放总量控制制度、生态红线等充分体现行政法中绿色原则的“总行为控制制度”[16]。在行政机关的执法过程里，与环境治理相关的领域内，都与环境法中的制度规范息息相关。以环境许可制度为例，行政活动的展开都应考虑到环境承载力的极限范围，以保护环境为最终目标，采用绿色原则并在其指导下规范公民行为以及行政执法行为。

#### 4.3. 施展行政法绿色原则的司法作用

在绿色原则适用的司法层面，行政法中绿色原则的补充性功能得以施展，甚至成为“具有规范功能和补漏功能，甚至可以成为克服成文法局限的有效工具”[9]。从行政法现阶段的实际应用角度出发，作为依法行使国家权力的主体，行政机关在办理环境保护及治理的案件过程中，存在着行政规制缺位与环境法不适配的现实情况，对此正确适用绿色原则，可以弥补在法律层面的适用漏洞，将绿色原则作为判决作出的法律依据[17]。除此之外，绿色原则能够在环境行政领域出现矛盾冲突时提供规则指引，作为原则解释规则的具体适用，协调统一两者完成环境保护与风险防范的共同目标。在司法的另一个视角下，绿色原则的引入也为人民法院在审判过程中提供了依据与标准。法院作为我国的司法审判机关，与环境

行政有关的案件最终都会回到人民法院的大门，由法院决断，绿色原则的适用也要求着法院公平公正审理与环境保护相关的行政案件，将绿色原则贯穿始终并在作出判决时考量是否符合其精神要求。除保护司法中公民、法人等当事人的合法权益之外，也应将生态文明规范、环境安全纳入到保护范围，积极回应人民群众对美好生态环境、绿色生活品质的追求和向往，进一步能够强化公众的环保意识，促使相关主体积极遵守环境法治的相关要求。

## 5. 结语

现有环境格局之下，环境法的设立显然不足以支撑起全球性环境保护的要求，对此绿色立法必然成为法律发展的一大主要方向。在此背景之下，我国于宪法中引入生态文明建设，同时将绿色原则在《民法典》中进行确立，引领绿色原则进入私法领域，调整民事领域与环境保护及治理的现实矛盾。虽然这是我国对于法律“绿色化”的有益探索，但仍然存在着适用法律不合理，环境防范规制过于粗放等问题。在环境保护领域，行政法更多的发挥着规制作用，而绿色原则融合公法与私法在环境治理与保护领域，绿色原则在行政法领域实质为下位附属原则，在不与基本原则冲突的前提下，让其在行政法之中发挥补充性功能与指导作用，进而构建我国绿色化法律体系并进一步推动生态法治建设的发展，最终实现生态文明建设的长远规划目标，让发展更加绿色合理。

## 参考文献

- [1] 殷啸虎, 王月明, 朱应平. 宪法学专论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2009: 6.
- [2] 张正钊, 胡锦涛. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2021: 14.
- [3] 张震. 宪法环境条款的规范构造与实施路径[J]. 当代法学, 2017, 31(3): 31-41.
- [4] 宋福敏. 论行政法中绿色原则的确立与展开[J]. 安徽师范大学学报(人文社会科学版), 2023, 51(2): 93-101.
- [5] 魏胜强. 习近平关于生态文明法治建设重要论述的时代价值[J]. 学术交流, 2023(5): 22-36.
- [6] 米良. 法理学视阈下的生态文明法治[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2024, 41(3): 110-118.
- [7] 贺剑. 绿色原则与法经济学[J]. 中国法学, 2019(2): 110-127.
- [8] 杨治坤. 生态法治建设中的政府职责[J]. 法治社会, 2019(4): 64-71.
- [9] 马怀德. 行政法学[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2015: 44.
- [10] 史琳. 浅谈行政法的合理原则与比例原则[J]. 决策探索, 2020(24): 51-52.
- [11] 薛刚凌. 行政法基本原则研究[J]. 行政法学研究, 1999(1): 1-11.
- [12] 竺效. 论绿色原则的规范解释司法适用[J]. 中国法学, 2021(4): 83-102.
- [13] 庞凌. 法律原则的识别和适用[J]. 法学, 2004(10): 34-44.
- [14] 张红杰, 徐祥民, 凌欣. 政府环境责任论纲[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2017, 50(3): 20-25.
- [15] 周佑勇. 行政法总则中基本原则体系的立法构建[J]. 行政法学研究, 2021(1): 13-25.
- [16] 徐祥民. 论我国环境法中的总行为控制制度[J]. 法学, 2015(12): 29-38.
- [17] 陈洪磊. 民法典视野下绿色原则的司法适用[J]. 法律适用, 2020(23): 58-70.