Open Journal of Legal Science 法学, 2024, 12(6), 3808-3813
Published Online June 2024 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/ojls
https://doi.org/10.12677/ojls.2024.126540

Hans汉斯

论环境行政执法和解及其制度建构

朱晓铭

上海海洋大学海洋生物资源与管理学院，上海

收稿日期：2024年4月29日；录用日期：2024年5月14日；发布日期：2024年6月24日

摘　要

环境行政执法和解是生态环境主管部门与相对人就环境违法行为的处理，通过平等协商达成合意并签订和解协议的执法手段。当前环境治理转型的需求、传统环境执法手段的局限为环境行政执法和解制度的确立提供了必要性支撑。但该制度在环境法领域尚未体系化，为了防止其被滥用，造成环境公共利益的损害，应规范和解制度的适用条件、启动程序、协商程序以及和解协议的履行，促使该制度落到实处，真正发挥环境保护实效。

关键词

执法和解，适用条件，和解协议

On Environmental Administrative Law Enforcement Settlement and Its Institutional Construction

Xiaoming Zhu

School of Marine Living Resources and Management, Shanghai Ocean University, Shanghai

Received: Apr. 29th, 2024; accepted: May 14th, 2024; published: Jun. 24th, 2024

Abstract

Environmental administrative law enforcement settlement is a means of law enforcement in which the competent ecological and environmental authorities and the relative reach a consensus and sign a settlement agreement on the handling of environmental offences through equal consultation. The needs of the current transformation of environmental governance and the limitations of traditional environmental law enforcement means provide the necessary support for the establishment of a reconciliation system for environmental administrative law enforcement.

文章引用: 朱晓铭. 论环境行政执法和解及其制度建构[J]. 法学, 2024, 12(6): 3808-3813.
DOI: 10.12677/ojls.2024.126540

However, this system has not yet been systematized in the field of environmental law, and in order to prevent it from being abused to the detriment of environmental public interests, the conditions for the application of the settlement system, the initiation procedure, the negotiation procedure, and the implementation of the settlement agreement should be regulated, so as to promote the implementation of the system in practice, and to give real play to the effectiveness of environmental protection.

Keywords

Administrative Law Enforcement Settlement, Conditions Applicable, Settlement Agreements

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

行政执法和解契合了当下行政法治的核心价值诉求，尤其在应对新形态、复杂化的环境违法现象、节约执法资源、提高执法效能以及实质性化解行政争端等方面具有显著优势，对预防和解决行政纠纷起到重要作用。因此，应该积极探索行政执法和解制度，强化行政执法和解在复杂环境纠纷解决机制中的地位，平衡好有限执法资源与繁重执法任务之间的供求差异，高效化解环境行政争议。依据《税务行政复议规则》《证券法》等相关法律条款，我国已经在税务、证券等商事领域推行了行政执法和解制度，虽然环境领域尚无明确的法律规定，但在实际执法活动中已有实践，如公开道歉承诺从轻、自愿性环境协议以及环保约谈等。然而，鉴于当前尚缺框架性的制度设计和体系化的操作规范，行政执法和解在适用条件、程序设计等方面存在不足，不利于该制度发挥真正效用。为了真正实现行政执法和解在化解环境行政争议中的功能，有必要对环境行政执法和解的适用条件、启动程序、协商过程以及协议执行等问题予以明确，并逐渐推动环境行政执法和解制度的发展与完善。

2. 环境行政执法和解及其必要性分析

(一) 环境行政执法和解制度的界定

和解作为一种民事纠纷解决机制，指的是双方当事人通过相互妥协达成一致，从而终止或预防争议的契约行为[1]，在私法领域广泛应用。随着社会进步，纠纷日益复杂化，利益主体日渐多元化，加之服务行政、给付国家等概念的出现，和解制度也被引入公法领域，成为协商行政的重要举措。

在此背景下，环境行政执法和解作为一种创新模式应运而生，尽管法律尚未对其精准界定，但可从和解的功能价值以及上位概念进行推导。参照《行政和解试点实施办法》，行政执法和解是指“在对涉嫌违反行政规定的行政相对人进行调查的过程中，由于案情复杂、事实或法律关系不明晰，或者预期行政成本高昂等因素，行政主体在综合考量各方面因素后，可与行政相对人进行沟通协商，双方各自做出一定妥协，进而达成和解协议。”

由此聚焦于具体的环境执法领域，环境行政执法和解是指生态环境主管部门(行政机关)在调查执法的过程中，对于环境违法事实、证据或者法律适用问题，经过行政调查仍旧不能明确，或者虽能明确，但需要负担重大的行政成本，为了实现环境保护目的，提高环境执法效率，与相对人在平等自愿的基础上进行沟通协商，最终形成合意，签订和解协议，以解决环境纠纷的一种新型执法手段。

(二) 环境行政执法和解制度的必要性

1) 环境治理转型的现实需求

生态环境是一种典型的公共产品，在以往的环境治理中，政府一直扮演着主要角色，践行着环境保护职责，企业作为环境行政案件中的相对人，一直处于行政机关的对立面，属于被监管的对象，环境法律规范的设计也以规范企业、惩处其环境违法行为为出发点。这种“对立关系”无疑会加剧行政双方的矛盾，也不利于激发企业内在的守法动力，实现长效性环境治理。近年来，我国的环境治理模式逐步引入了企业、公民等多元主体的共同参与，既往处于被监管地位的环境违法企业，也逐渐变成环境监管过程中的参与者、利益相关方。因而行政机关不再是保护公共环境、修复环境损害的唯一治理主体，政府、企业、公民是互动合作的共同治理主体。环境行政执法和解便是向合作治理转型的典型代表，一方面环境违法企业不再是被迫接受行政处罚决定，而是获得主动参与协商的机会，拥有就环境损害事实表达意见的法律权利，这样的转变使行政决策过程变为双方互动的合作模式，实现了环境治理中各参与主体的理性对话，增强了相对人对和解协议的接受度和认可度。另一方面，自 2012 年起，我国致力于构建“人民满意的服务型政府”，将其作为深化行政体制改革的核心方向。现代行政管理理念要求政府不仅要扮演好传统的监管与执行角色，还必须兼顾服务公众、满足公众需求的职能，实现从管理到服务的职能拓展。采取多种行政管理模式，为公民提供美好的生态环境，使全体公民过上体面、有尊严的生活，便是政府服务职能的一种体现[2]。

2) 传统环境规制模式的局限

当前我国的环境行政执法模式仍以强制性、威慑性为核心，这种模式强调政府的单方命令，以政府权威为主导。但是基于生态环境的复杂性，环境污染事件的频发和环境案件调查的技术性等原因，这种以“命令－控制”为主要特征的高权行政方式已被证明陷入“管制疲劳”和“政府失灵”的漩涡[3]。其一，传统的环境规制模式灵活性相对有限，其以标准化的法律规范为行动指南，这虽然能提高环境执法的操作性、确定性以及权威性，但灵活性不足，缺少对具体情境的细致考量，特别是相对人的主观动机。通常而言，企业的发展情况不同，经济实力存在差异，这也导致其环境守法能力不一，所需负担成本迥异，而命令型执法模式容易造成“一刀切”的问题，难以实现精准化、差异化治理，缺乏对企业守法意愿的考量[4]。其二，环境问题通常涉及多元主体、多重利益关系以及长期累积效应，需要综合应用多种策略治理，然而传统模式倾向于单一的行政处罚，忽视了引导、协商、教育等软性执法手段的运用，难以调动各方主体积极性，形成合力共治。而且，对于罚款等处罚形式的依赖，也导致对环境损害的实际修复措施重视不足。其三，命令型环境治理模式的执法结构相对封闭，缺少各方利益主体参与，容易使得违法企业对处罚决定存在异议，引发后续的行政诉讼或行政复议，增加了环境执法的时间成本、实施成本以及监督成本等，不利于快速解决环境争议。与此不同，环境行政执法和解机制注重双方通过平等协商，就环境违法行为的认定和处理方式形成和解协议。通过协商合作，环境主管部门能够充分听取相对人的诉求和意思表示，细致考量相对人的守法能力和守法意愿，在综合各方因素后提出更适宜的和解条款，相对人也能更了解行政机关作出决定的考量过程和考虑因素，更认可协议内容，从源头上降低了行政诉讼或复议的可能性，节省了执法成本，提高了纠纷解决效率。此外，和解协议中往往包含着生态修复条款，鼓励相对人主动修复受损环境、补偿生态损失等，有利于直接改善环境状况，实现环境恢复目标。

3. 环境行政执法和解的制度设计

(一) 环境行政执法和解的适用条件

1) 肯定性条件

第一，行为应具有违法性。启动环境行政执法和解程序的首要前提便是相对人实施的活动涉嫌违反相关法律法规，这是各国行政和解实践的共识。然而，对于行政机关是否察觉违法行为并采取行政调查措施，各国规定有所不同。以美国、德国为例，美国行政机关的和解权限相对广泛，违法行为被调查并不是和解适用的前置程序，与此相反，德国程序法规定“事实或法律状态不确实时，可与相对人和解”，这使得启动调查成为适用和解的先决条件。为了充分实现环境行政执法和解的制度功能，不应设定行政机关发现环境违法行为并启动调查的限制条件。即使环境违法行为未被发现或已过追溯时效，无论相对人是出于维护商业信誉、市场信用还是其他考虑，只要其主动申请和解，行政机关都应允许其适用。第二，行政调查面临困境。在行政机关就环境违法行为进行行政调查时，若存在行为复杂、技术程度高或者成本负担过重等难题，导致调查工作陷入困境，应考虑适用和解制度。这里的调查困难不同于调查结果不确定，若需要长时间或高成本确认事实或法律关系(结果)，即“非经重大支出不能查明”时[5]，出于对成本效益比的考虑，应扩大和解的适用范畴，不局限于调查结果不确定。第三，适用和解应符合行政目的。环境违法行为的处理涉及到公共利益保护和生态环境修复等环境行政目标，因此符合行政目的是环境行政执法和解适用的内在要求，无论是我国台湾地区还是德国的“行政程序法”都要求和解必须能有效实现行政目的，不得单纯追求行政效率而偏离环境处罚的基本宗旨。如果环境违法主体能积极改正违法行为，有效降低环境危害，保护环境公共利益或者主动采取措施解决环境行政争议时，应视为符合行政目的，准予适用和解。

2) 否定性条件。

除了上述需要满足的前提条件，相对人的环境违法行为还应排除下列情形，否则不适用和解制度。第一，相对人无处分权。环境行政执法和解的有效性建立在相对人对于和解事项具备处分权的基础上。对于环境行政机关而言，和解事项必须在其行政职权范围内，且不违背法律禁止性规定，若相对人涉嫌环境犯罪需移交司法处理，则行政机关无处分权。对于相对人而言，其必须有权处理涉嫌违法的环境行为，且和解协议不侵害环境公共利益或他人的合法权益。第二，相对人的环境违法事实和法律关系明确。为了防止和解权力滥用、侵害环境公共利益等风险，当环境违法行为的事实和法律关系清晰，通过基本行政调查便可确证事实，法律适用无争议且证据充分，则无需适用和解程序[6]。第三，相对人不符合申请条件。如果相对人已经申请适用过和解程序，但不满足上述的肯定性条件或在后续的协商程序中未能达成和解协议，在环境违法事实或法律关系未出现变化的情况下，为了防止反复申请导致程序滥用，相对人再次申请和解的，不应适用和解。此外，如果相对人过往已有多次(三次以上)环境违法记录或造成过严重环境危害事件，也不应适用和解程序。

(二) 环境行政执法和解的启动程序

1) 启动时间

根据《行政处罚法》《行政和解试点实施办法》等相关法律规定，行政机关应当在发现环境违法行为后进行调查，查明违法事实、收集充分证据，并基于调查结果和法律规范作出处理决定。因而在行政机关启动调查后、作出处理决定前，环境违法事实和法律关系尚未明确，可申请和解。此外，倘若相对人实施的环境违法行为已经超过追溯时效或未被发现，但违法主体仍申请和解，那么为了环境公共利益，只要其符合前述的适用条件，也应该启动和解程序。

2) 启动主体

对于和解程序的启动主体，行政相对人享有和解申请权已成为实践中的普遍做法，但负有监管职责的行政机关是否可以申请和解则存在争议[7]。如我国的证券领域，为了避免行政机关侵犯相对人的合法权益，滥用职权迫使相对人和解，只赋予了相对人申请和解的权利，但在我国台湾地区，也出现了行政机关主动介入和解程序的做法，若金融监督管理委员会认为有必要签订和解协议，可向相对人发出要约

[8]。借鉴于此，加之我国环境行政执法和解制度尚处于发展阶段以及相对人不了解和解规则、担心行政机关态度、忧虑和解影响等因素，行政机关虽不享有和解申请权，但可以赋予其和解建议权，允许行政机关根据案件事实、调查情况，向相对人提出建议。假使相对人采纳建议，申请和解，则可启动和解程序。

3) 申请审查

行政机关在收到相对人的和解申请书后，应当对申请书内容进行审查，并根据申请材料、适用条件、已有调查情况决定是否适用和解。通常而言，相对人的申请书应包含环境违法事实、过往环境违法情况证明、企业整改计划、污染治理手段、环境损害修复等内容，如涉及到第三人利益损害，还应包含赔偿方案。针对相对人的申请书，行政机关应该进行必要性审查，确认相对人提供的材料以及申请书中所作的陈述是否真实，并结合之前调查到的情况，特别是环境违法行为的危害程度作出是否同意和解申请的决定。此外，需要注意，在和解协议正式签订实施之前，行政机关不应终止行政调查，以防出现相对人借和解之由湮灭违法证据等情况，致使环境执法目的无法实现。

(三) 环境行政执法和解的协商程序

1) 协商方式

行政机关应在自愿平等的前提下与相对人展开协商。为了保证和解协议的正当性与合法性，防止环境公共利益受到侵害，行政机关需以听证程序为载体，邀请社会公众、环境领域专家以及可能牵涉到的第三方利益主体参与协商过程，充分收集并考虑多方利益主体的诉求，并听取专家的专业建议，形成更精准的环境修复方案。同时，为防止因协商程序过长造成进一步环境污染，行政机关可与相对人先行商定，相对人停止环境违法行为，并采取初步的环境修复措施，由此产生的费用等问题，可抵扣后续的和解金。

2) 协商内容

经审查批准，相对人可就环境违法行为的认定以及后续的处理决定与行政主体进行协商，形成合意，而协商时应重点考虑：第一，行为性质的确认。相对人的行为违反环境法等法律规范不仅是进行协商，签订协议的正当基础，也是相对人承担责任的重要判定标准。然而，各国实践中对于相对人是否必须承认行为违法或者承担责任要求不同[9]。一般来说，相对人承认存在环境违法行为会对企业形象、商业信誉造成不良影响，若过度要求可能会削弱相对人寻求和解的积极性。因而在沟通协商过程中，应将谈判重点转向企业整改措施和环境修复计划，而非过分强调对违法性质的承认。第二，整改与修复方案。相对人将针对环境违法行为采取何种整改措施，对于造成的环境损害将实行何种修复方案是环境执法和解的核心话题。在协商环节，相对人应就违法行为造成的环境公共利益损害以及他人的合法权益损害制定详细的处理计划，治理污染，赔偿损失。经过沟通，倘若行政两造能就整改与修复方案达成共识，则应当按照协商结果签署和解协议。反之，若未能形成合意，抑或是相对人中途撤回申请，应及时终止和解。值得注意的是，在和解协商过程中，相对人提供的企业内部数据，对环境违法事实的承认以及其他为了达成和解提交的材料，不能作为后续行政处理决定的证据。

3) 程序终止

环境行政执法和解程序的终止分为两种，即自行终止和替代终止。前者是指，行政两造经协商形成合意，成功签订和解协议，和解程序自然终止，而后续关于和解协议的履行问题则不属于和解程序范围。后者指的是，行政两造未能签订和解协议，行政机关继续调查，并根据调查结果作出行政处罚，即行政处罚替代和解程序。替代终止主要包括两种情况：第一，协商陷入僵局，双方无法就协议内容形成合意，抑或是相对人中途撤回申请；第二，相对人违反诚实信用原则，行政机关发现相对人在申请阶段存在提供虚假信息、隐瞒涉案情况、变造相关资料等行为，或者发生新的环境损害后果、出现其他违法事实或

者证据，已不满足和解程序的适用条件。

(四) 环境行政执法和解协议的履行

1) 协议性质

以法律形式呈现的契约最早出现在罗马法，一直是私法发展的核心。但随着福利国家的转型，契约进入公法领域，行政契约逐步形成，我国通常认为行政契约指的是以实现行政管理为目的，与行政相对人就有关事项协商一致而达成的协议[10]。和解协议是环境行政机关与相对人以整改环境违法行为，修复受损生态环境为核心进行协商而形成的合意。双方签订协议的目的在于维护环境公共利益，修补受损害的生态环境，实现环境行政管理要求。而协议也就环境治理为行政双方创设了管理监督型行政法律关系。从主体、内容、目的以及效果这四个构成要件分析，和解协议无疑属于行政契约。因而和解协议所带来的争议属于行政争议，可通过行政诉讼或行政复议途径进行救济。

2) 协议履行

双方达成和解协议后，应该遵循诚实信用原则全面履行协议约定。针对相对人不或不完全履行约定的行为，主要可通过两种途径追究责任。一种是行政机关进行催告，经催告仍不履行的作出书面决定或者申请法院强制执行，另一种则是重新启动行政调查，并依据调查结果作出行政处罚。前者认为和解协议替代了行政处罚，行政机关所享有的权利发生改变，对协议履行的请求权取代了处罚权，应尊重双方合意；后者则仍注重行政主体的主导地位，视协议的不履行或不完全履行为和解权的放弃，应重新进行行政调查，保护环境公共利益[11]。如前文所述，适用和解程序的条件之一便是调查存在困难，即便行政机关重新启动行政调查，仍会面临事实不清或法律关系不明确的困境，难以获得充分的处罚依据、作出行政处罚，进而使得环境执法目标无法有效实现。此外，重新启动行政调查还会加重纠纷解决成本。有效化解环境行政争议是和解的主要功能之一，若行政机关在完成和解程序后仍重启行政调查并进行行政处罚，相对人仍有权申请行政复议或提请行政诉讼，环境行政法律关系将长时间处于不稳定状态，不利于及时整改企业，修复环境损害。行政机关在和解程序中所花费的时间成本，邀请多方主体参与协商的人力成本等无疑造成另一种资源浪费。因此，当相对人不履行或不完全履行协议内容时，无需重启调查程序进行处罚，而应作出履行协议的行政决定或申请强制执行。

参考文献

[1] 丘汉平. 罗马法[M]. 北京: 中国方正出版社, 2004.

[2] 徐海静. 国家环境治理任务的证成与变迁[J]. 社会科学研究, 2017(2): 74-79.

[3] 王勇. 自愿性环境协议: 一种新型的环境治理方式——基于协商行政的初步展开[J]. 甘肃政法学院学报, 2017(3): 62-70.

[4] 张峰. 协商型环境风险规制机制的建构[J]. 上海行政学院学报, 2020, 21(6): 90-100.

[5] [德]穆雷哈特·毛雷尔. 行政法学总论[M]. 北京: 法律出版社, 2000.

[6] 张永忠, 张春梅. 行政裁量权限缩论——以税收和解适用为例[J]. 政治与法律, 2011(10): 31-40.

[7] 肖钢. 积极探索监管执法的行政和解新模式[J]. 行政管理改革, 2014(1): 4-9.

[8] 陈共炎. 证券投资者保护系列课题研究报告 4 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2008.

[9] 李东方. 论证券行政执法和解制度——兼评中国证监会《行政和解试点实施办法》[J]. 中国政法大学学报, 2015(3): 35-51+158.

[10] 康京涛. 生态环境损害赔偿磋商的法律性质及规范构造[J]. 兰州学刊, 2019(4): 50-59.

[11] 刘飞. 行政协议诉讼的制度构建[J]. 法学研究, 2019, 41(3): 32-47.