

论风险预防原则下环境行政公益诉讼的制度完善

薛娅楠^{1,2}, 陈强^{1,2}

¹广州应用科技学院法政学院, 广东 肇庆

²广州应用科技学院城乡文化发展研究中心, 广东 肇庆

收稿日期: 2025年7月21日; 录用日期: 2025年8月7日; 发布日期: 2025年9月8日

摘要

风险时代的悄然到来对环境法治建设提出了新要求。生态环境资源一旦受到损害, 其治理难度大、周期冗长、成本花费高, 然而环境行政公益诉讼起诉仍以“损害”为前提, 《环境保护法》中的预防原则也并未涵摄风险预防理念, 导致诉前程序适用困难、受案标准模糊、举证责任分配不合理等问题顺势而生。因此, 要先厘清预防原则与风险预防原则的界限, 积极将立法中的预防原则逐步向风险预防原则转变, 并协调比例原则, 再从完善诉前程序、明确受案标准、合理分配举证责任等方面进行改善。推进环境行政公益诉讼制度从事后救济的单一性结构向事后救济与事前预防并行的结构升级, 才能高效保护国家与社会公共利益。

关键词

风险预防原则, 预防性环境行政公益诉讼, 预防原则, 比例原则

The System Improvement of Environmental Administrative Public Interest Litigation under the Precautionary Principle

Yanan Xue^{1,2}, Qiang Chen^{1,2}

¹School of Law and Political Science, Guangzhou College of Applied Science and Technology, Zhaoqing Guangdong

²Urban and Rural Culture Development Research Center, Guangzhou College of Applied Science and Technology, Zhaoqing Guangdong

Received: Jul. 21st, 2025; accepted: Aug. 7th, 2025; published: Sep. 8th, 2025

Abstract

The advent of the risk society has put forward new requirements for the construction of the rule of environmental law. Once ecological and environmental resources are damaged, their governance becomes difficult, lengthy in duration, and high in cost. While the initiation of environmental administrative public interest litigation still premised on “damage”, and the prevention principle in the “Environmental Protection Law” does not encompass the concept of precaution. This has led to difficulties in pre-litigation procedures, ambiguous standards for case acceptance, unreasonable distribution of the burden of proof. Therefore, it is necessary to clarify the boundaries between the prevention principle and the precautionary principle, actively change the prevention principle that has been included in the legislation to the precautionary principle, and coordinate the principle of proportionality. Improvements should be made in areas such as refining pre-litigation procedures, clarifying case acceptance standards, rationally distributing the burden of proof. In order to effectively protect the national and social public interests, it is necessary to promote the environmental administrative public interest litigation system to upgrade the single structure of post-relief to the structure of post-relief and pre-prevention.

Keywords

Precautionary Principle, Preventive Environmental Administrative Public Interest Litigation, The Prevention Principle, The Principle of Proportionality

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

不确定的人造风险正逐步占据全球化风险的主导地位。科学技术的飞速跃进和新公共管理运动的繁荣,早已使行政法处于风险社会的大背景下,行政的重点也要从维护秩序型转移到风险预防型。根据《行政诉讼法》的规定,可看出我国环境行政公益诉讼呈现典型的事后救济特征,即遵循“无损害则无救济”的传统理念。

最高检于 2019 年联合欧洲环保协会对我国部分地区调研后得出:环境行政公益诉讼制度在未来的重要发展方向是预防性环境公益诉讼。目前,浙江、陕西、广东、云南等地方已经先行通过地方立法,明确检察机关为防止风险隐患,可以向法院提起预防性环境行政公益诉讼。《国家人权计划》也提出要主动探索预防性环境公益诉讼开展。最高人民法院 2022 年实施的《关于生态环境侵权案件适用禁止令保全的规定》中提出,对于一些正在实施或即将实施的破坏生态、污染环境行为,不及时阻止会使生态环境受到难以弥补的损害的,检察机关等国家规定的机关和法律规定的组织,可以在提起诉讼前向拥有管辖权的法院申请发出禁止令。检察机关也积极响应十九届四中全会与二十大号召,把预防性公益诉讼作为公益诉讼案件范围拓展的重要方向,欲实现从“治已病”到“治未病”的前端治理。

环境行政公益诉讼制度从确立到发展,有关其制度研究是学界的热点,但将该制度与风险预防原则进行结合主张扩张受案范围的研究不多。本文首先对预防原则与风险预防原则进行辨析,明确预防原则已囊括在环境行政公益诉讼制度之中,却缺少风险预防原则的指引,其次分析风险预防原则之下环境行政公益诉讼的立法与实践现状,再次检视其中存在的问题,最后根据预防性环境行政公益诉讼特点提出

优化路径, 推动构建“有效且无漏洞”的权利救济体系, 以耗费最小的治理成本实现最切确的风险防御。

2. 风险预防原则下环境行政公益诉讼理论基础

法治实践的进步驱动法律原则的演变。风险社会背景下, 传统预防原则在面临现代环境公益诉讼案件时暴露出弊端, 风险预防原则正逐步转为环境公益诉讼法治中一项重要的原则。这两种蕴含“预防”理念的法律原则之间尽管有密切的相似性, 但并不影响两者间的区别, 前者规制的标准确定, 旨在控制损害, 后者的安全边界更为模糊。欲将风险预防原则应用在环境行政公益诉讼中, 就要厘清预防原则与风险预防原则, 准确定位公益之诉、督促之诉、协同之诉的职能, 进一步推进法治建设。

2.1. 预防原则的局限

预防原则是指, 在行为人的行为造成环境损害后果之前, 提前采取预防措施, 以避免或减轻环境损害, 其侧重对确定性损害和可预知的危险进行防范。这一原则源起于 20 世纪 40 年代跨国环境污染方面的实践。通过特雷尔冶炼厂仲裁案和哥甫海峡案等一系列案例的阐释, 确立了国家在跨国环境污染防治和预防的责任[1]。我国法律规范体系在不断地完善中, 已直接或间接地反映了预防原则或理念。但相关规定中提及的“预防”“风险”等词汇, 并不是基于不确定性的风险预防原则, 而更多是科学确定性下进行的危害预防[2]。

在理念上: 首先, 《全国生态环境保护纲要》强调了“优先保护、预防为主、防治结合”的原则。其次, 十八届四中全会提出“探索检察机关提起公益诉讼制度”。再次, 党的二十大报告中强调: “对行政机关违法行使权力或消极不作为造成国家和社会公共利益有侵害危险的案件, 由检察机关作为利益代表提起公益诉讼, 有助于优化司法职权分配、完善行政诉讼体系。”“健全国家安全法治体系、风险监测预警体系……”法律虽然没有明确检察机关有权对“有损害环境危险”的案件发起公益诉讼, 但根据以上内容, 可看出设计环境行政公益诉讼制度的初衷, 其实是包含着预防原则的。

在立法上: 首先, 我国《环境保护法》规定“保护优先、预防为主”的原则。以该原则为基础, 设置了相配套的清洁生产机制、环境影响评价机制、环境标准制度以及许可制度[3], 还规定了“三同时”制度。大气污染防治、水污染防治、固体废物污染环境防治、环境噪声污染防治等法律法规, 在各自的领域重申、补充或发展了防止污染的预防原则。

其次, 《行政诉讼法》第 56、57 条明确了预防性的保护措施, 与修改前的条款相比, 其增添了利害关系人的申请权、法院的自主决定权以及当事人的复议申请权, 但并没有规定具体的审查标准。第 57 条“先予执行”移植于民事诉讼法, 并未充分考虑行政诉讼的特殊性, 该举措仅适用于与财产有关的案件, 无法及时保护环境这种不涉及财产内容的权益。

再次, 《民法典》总则编中规定了具有预防性质的民事责任承担方式, 停止侵害、排除妨碍、消除危险均属于防御请求权。“停止侵害”适用于已出现的危害, 主要是预防侵权行为的损害扩大; “排除妨碍”预防的是不正当的妨碍行为, 而有些重大风险行为是具有正当性的, 例如“绿孔雀案”“五小叶槭案”, 虽有导致损害的风险, 但难以对其正当的行为请求排除妨碍; “消除危险”适用于消除真实存在的危险。《环境保护法》也援引了民事侵权责任的规定, 在具体适用条件和适用领域方面也存在争议。

最后, 一些环境保护单行法中还存有“排除危害”这种独特的预防性民事责任。“排除危害”可以停止、减少已经出现的危害, 也能避免尚未发生但可能发生的污染风险。表面上看该预防性民事责任也能够预防即将或可能发生的风险, 但实际上“无损害则无救济”的民事侵权责任制度设计, 还是使得预防效果大打折扣。

相较于末端治理, 预防原则固然有突出优势和创新价值。但预防原则内涵界定不明, 没有厘清确定

性的危险防御与不确定性的风险预防, 导致大部分的预防措施名曰“风险”, 实系“危险”。大多是根据已有知识和经验可以判断出的确定性损害预防, 却未规制不确定的风险预防[4], 由此催生了另一种承载“预防”理念的法律原则——风险预防原则。

2.2. 风险预防原则的回应

德国社会学家乌尔里希·贝克在其著作中引用了“风险社会”的概念[5], 风险的概念日益受到关注。他指出风险有客观性和不确定性, 客观性指的是在人类生产生活中不可避免地会遭遇各类风险, 这些风险并不以人的主观意志所转移; 不确定性指的是基于人类目前的科技能力和掌握的信息, 很难对风险的起源、进展和造成的危害做出准确判定。

风险预防原则从预防原则衍变而来, 该理念最早出现在 1958 年《公海公约》, 通说认为德国的“Vorsorgeprinzip”是风险预防原则的起源。20 世纪 70 年代, 德国在《空气清洁法》中规定了风险预防原则, 1976 年又以其为标题发布了一项行政法规, 可以看出, 风险预防孕育之初的目的仅是为了防止环境污染。80 年代后, 该原则才逐渐完善起来, 具有可操作性。德国在北海公约制定会议中, 极力倡导风险预防原则, 最终被会议采纳。自此, 该原则从国内法转变为欧洲海洋保护的一项政策性原则, 目前主要在气候变化、生物安全、海洋污染、臭氧层物质消耗等领域适用。

风险预防原则更能满足风险社会背景下, 现代环境行政公益诉讼的实际需求。人们对不确定的风险产生机制、造成后果、预防手段都充满无知[6], 该原则恰恰能为相关主体授予法律上的权利和义务, 确保“不确定性不应成为不行动或延迟行动的借口”, 从而为风险的规制提供了依据和途径。

幸运的是, 我国理念上、立法上包含的预防原则为风险预防原则的具体构建提供了契机。风险预防的意蕴进入新颁布或修订的立法领域, 其中《大气污染防治法》里“源头治理”的理念与风险预防原则不谋而合。《土壤污染防治法》直接规定了“预防为主、风险管控”的原则, 并设专章规定风险管控的制度框架和实施步骤。《生物安全法》确立了“风险预防”的基本原则, 还构建了一套生物防控的综合风险管理机制。《青藏高原生态保护法》第四章中也设专章规定生态风险防控。生态环境禁止令也是为了解决“具有现实而紧迫的重大风险”预防问题。

2.3. 预防性环境行政公益诉讼

明者防祸于未萌, 智者图患于将来。倘若盲目地用预防原则来代替风险预防原则, 免不了产生排异反应, 但现阶段环境行政公益诉讼又不得不在风险社会之下作出反应, 因此最理想的做法是在形式上明确区分预防原则和风险预防两大原则, 在风险预防原则的指引下, 推进“过程性规制”的预防性环境行政公益诉讼。

预防性环境行政公益诉讼是风险预防原则与环境行政公益诉讼相互交织的产物。对于环境公共利益的保护, 应当着重于风险预防, 即防止本不应该发生的损害发生, 而不是损害救济, 因此预防性是环境行政公益诉讼应有之义。可以说, 预防性环境行政公益诉讼是环境公共利益预先保护的有力抓手, 但为了追求利益效果的最大化, 检察机关也要在合理的限度内提起诉讼。

可从以下几个方面阐明预防性环境行政公益诉讼制度: 首先, 是环境行政公益诉讼的延伸, 二者的诉讼主体和诉讼目的是一致的; 其次, 预防性环境行政公益诉讼传达出“防微杜渐”的核心思想, 允许检察机关在行政机关导致公共利益严重受损之前提起诉讼; 最后, 预防性环境行政公益诉讼中需要恪守限度与时机审慎提出。

综上, 可合理地将预防性环境行政公益诉讼定义为: 为避免国家和社会公共利益遭受到难以挽回的重大损害, 当行政机关的违法作为或不作为具有发生风险的高度盖然性时, 检察机关以检察建议等方式

督促其依法履职, 若未落实或风险紧急且难以遏制, 则以提起诉讼的方式维护环境公共利益。

2.4. 预防性环境行政公益诉讼的价值

制今日之法, 实为预防未来之险。现代行政具有科学性、专业性、动态性特点, 检察机关只静态地规制位于流程末端的行政行为, 未免为时已晚且意义屑微。因此, 要控制监督行政过程的节点由“下游”位移到“中上游”。“诉”作为达成司法目标的关键途径, 当面对具有发生高度盖然性的危险和风险时, 采用“诉”的手段保护公共利益具有现实意义。

安全价值的体现。安全是法最古老的价值, 也是法的基本价值之一, 法通过调节社会机制来让人们生活安定、不受威胁, 维护社会生活稳定、安宁[7]。同时, 法的安全价值具有社会历史性, 不同历史阶段都有其独特的含义和地位, 现代社会, 风险和危险都会威胁到安全, 因此遵循风险预防的原则, 排除危险、防范风险就成为维护安全的关键途径。传统环境行政公益诉讼制度缺乏风险预防理念, 行政诉讼法明确的预防保护措施, 在实践中均未能充分发挥预防性保护作用。然而, 司法应当是服务型司法、主动型司法。人民法院要全面履行职责, 积极地进行研究调查, 主动回应经济和社会需求, 有备无患、提早谋划、从容应对。

效率价值的彰显。现代行政的总体发展趋势呈现精细的专业化和决策的科学化, 对行政权的监督不应仅局限于在事后控制环节, 而要在整个行政过程中分阶段、更高效的避免无法挽回的损害发生。从宏观上, 可以把行政过程依次划分为“标准阶段-行为阶段-执行阶段-救济阶段”[8]。预防性环境行政公益诉讼的介入对以上四个阶段都具有实然意义: 在标准阶段, 即环境行政规范文件的颁布阶段, 检察机关可在违法抽象行政转换为多个具体违法行为之前启动预防性环境行政公益诉讼以遏止违法; 在行为阶段和执行阶段, 检察机关针对行政违法或督促履职发起预防性环境行政公益诉讼, 防止风险损害; 在救济阶段, 它具有指向未来的“风险预防”意义[9], 如图1所示。

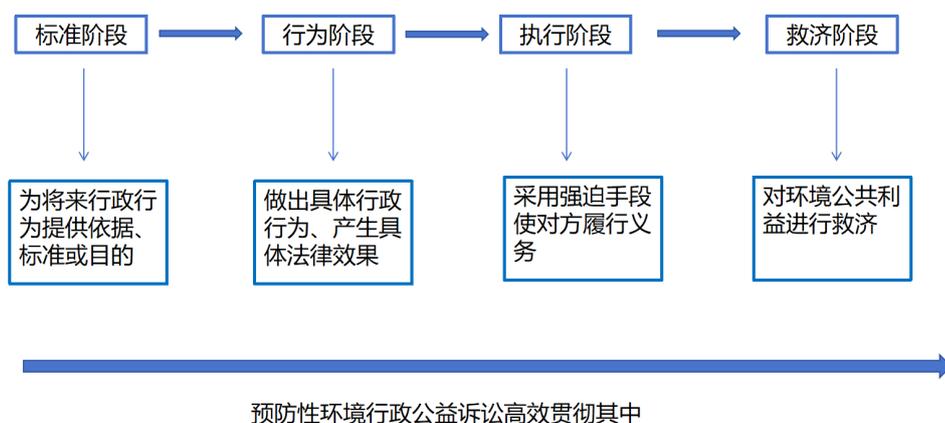


Figure 1. The regulation of preventive environmental administrative public interest litigation on administrative process
图 1. 预防性环境行政公益诉讼对行政过程的规制

丰富法治原则体系。基本原则是法的基本精神的凝练, 它鼓励并指导具体规则的构建, 要求行政机关与司法机关在面对多元利益冲突时充分发挥原则的价值和效用。为了不在各种不确定风险面前坐以待毙, 风险预防原则成为多个国家、地区广泛认可的法律原则。在我国环境行政公益诉讼治理中, 人们充分关注和利用“确定性”, 而对“不确定性”却视而不见、无动于衷, 风险预防方面出现了规制的空白。法治原则体系是一个有机结合的整体, 某一原则的变动会对其他原则的内涵产生影响。故在环境行政公

益诉讼领域引入风险预防原则, 不仅丰裕法治原则体系, 也联动了体系内其他基本原则之间的功能互补、相互协调。

3. 风险预防原则下环境行政公益诉讼现状

预防性环境行政公益诉讼属于事前救济措施, 若想全面分析风险预防原则下环境行政公益诉讼发展的困境, 必须要了解其立法现状与实践现状。

3.1. 环境行政公益诉讼立法现状

从行政公益诉讼建立至今, 我国还未在全国层面上真正明晰预防性环境行政公益诉讼制度, 但是在防治自然灾害、事故灾难、环境污染等多部法律中已经渗透了风险预防的理念, 具有一定的风险预防作用。地方的立法率先“摸着石头过河”, 逐渐将支持检察机关提出预防性行政公益诉讼明确规定到立法文件中, 这使得现阶段预防性环境行政公益诉讼的发展呈现“地方先行”的特点。

3.1.1. 法律和司法解释的规定

笔者在北大法宝平台的法律法规数据库中, 输入“风险”“重大风险”“源头治理”等字样进行搜索, 剔除国务院的规章与部门规章, 发现近些年颁布或修改的以下几部法律、司法解释里融入了“风险预防”理念, 如表 1 所示, 但规定是原则性的、较为笼统的, 在实践中容易发生争议。

Table 1. Provisions on the precautionary principle in laws and judicial interpretations
表 1. 风险预防原则在法律和司法解释中的规定

序号	制定机关	发布时间	文件名称	具体内容
1	最高人民法院	2014.06.23	全面加强环境资源审判工作的意见	通过事前预防措施降低环境风险发生的可能性及损害程度
2	全国人大常委会	2018.08.31	中华人民共和国土壤污染防治法	土壤污染防治应当坚持……风险管控的原则。
3	全国人大常委会	2018.10.26	中华人民共和国大气污染防治法	防治大气污染应当……坚持源头治理……
4	全国人大常委会	2020.10.1	中华人民共和国生物安全法	维护生物安全应当坚持……风险预防……的原则。
5	最高人民法院	2020.12.29	关于审理环境民事公益诉讼的解释	对……具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼……
6	全国人大常委会	2021.06.10	中华人民共和国安全生产法	造成重大事故隐患……规定提起公益诉讼。
7	全国人大常委会	2021.06.10	海南自由贸易港法	建立风险预警和防控体系, 防范和化解重大风险。
8	最高人民法院	2021.12.27	关于生态环境侵权案件适用禁止令保全的若干规定	具有现实而紧迫的重大风险……作出禁止令
9	全国人大常委会	2023.04.26	青藏高原生态保护法	第四章生态风险防控专章规定
10	最高人民法院	2023.08.14	关于生态环境侵权民事诉讼请求证据的若干规定	生态环境受到损害或者有遭受损害的重大风险。
11	全国人大常委会	2023.10.24	中华人民共和国海洋环境保护法	……开展全国海洋生态灾害预防、风险评估……

3.1.2. 地方性法规以及自治条例和单行条例的规定

笔者又在北大法宝平台的法律法规数据库中, 输入“风险”“重大风险”“源头治理”等字样进行搜索。发现近些年, 各地方并未拘泥于事后救济模式, 部分地区甚至已经在积极探索建立预防性行政公益诉讼。以下几部地方性法规、自治条例和单行条例, 如表 2 所示, 或是融入了“风险预防理念”, 或是规定检察机关可以就不确定的重大风险向法院起诉, 都有重要意义。

Table 2. Provisions on the precautionary principle in local regulations, autonomous regulations and separate regulations
表 2. 风险预防原则在地方性法规、自治条例和单行条例中的规定

序号	制定机关	发布时间	文件名称	具体内容
1	陕西省人大 (含常委会)	2020.03.25	关于加强检察公益诉讼工作的决定	国家利益或者社会公共利益…… 有重大危险的
2	浙江省人大 (含常委会)	2020.05.15	关于加强检察公益诉讼工作的决定	检察机关……发现国家利益和社会公共利益存在被严重侵害风险隐患……
3	广东省人大 (含常委会)	2020.07.29	关于加强检察公益诉讼工作的决定	检察机关……发现国家利益和社会公共利益可能遭受严重损害的风险……
4	深圳市人大 (含常委会)	2020.08.31	深圳经济特区生态环境公益诉讼规定	……或者存在重大损害风险的行为, 提起的民事诉讼。
5	互助土族自治县人大 (含常委会)	2021.07.14	互助土族自治县自治条例	……防范化解重大安全生产风险……
6	民和回族土族自治县人大 (含常委会)	2021.10.29	民和回族土族自治县自治条例	……防范化解重大安全生产风险……
7	门源回族自治县人大 (含常委会)	2021.12.15	门源回族自治县自治条例	……防范化解重大安全风险……
8	循化撒拉族自治县人大 (含常委会)	2022.08.31	循化撒拉族自治县自治条例	……防范化解重大安全风险……
9	陕西省人大(含常委会)	2022.12.01	关于依法防范化解重大风险的决定	……有效防范化解重大风险……
10	延边朝鲜族自治州人大 (含常委会)	2023.04.20	延边朝鲜族自治州安全生产条例	……化解重大安全风险……
11	浙江省人大(含常委会)	2023.11.24	浙江省土壤污染防治条例	土壤污染防治应当坚持预防为主…… 风险管控……
12	沧州市人大(含常委会)	2023.12.05	沧州市地下水管理条例	推进地下水污染风险管控…… 确保水源环境安全。

3.2. 环境行政公益诉讼实践现状

今年是我国行政公益诉讼制度全面推行第 7 年, 公益诉讼制度取得了巨大成效。2017 年 7 月到 2023 年 6 月期间, 全国的检察部门共处理了公益诉讼案件超过 87.5 万件, 其中民事公益诉讼为 8.8 万件, 行政公益诉讼为 78.7 万件, 这些公益诉讼案件占据了公益诉讼总数的近 90%。在办理这些案件中, 各地检察院坚持以维护公共利益为根本出发点和落脚点, 通过开展专项行动等多种方式积极推进检察监督工作, 取得了明显成效。推动恢复受损的耕地、林地、湿地和草原大约有 804 万亩, 已经回收并处理了超过 4998.5 万吨的各种垃圾和固体垃圾, 为了生态治理环境的修复, 已经追讨了 113.6 亿元的费用, 推动对国家财产和权益的保护和回收, 其价值大约为 184.2 亿元。检察机关提起行政诉讼已成为维护社会公平正义, 促进

依法行政的重要举措¹。本文通过筛选最高法、最高检发布的指导案例,进行了统计,可以看出:

首先,环境行政公益诉讼案件的特点是:1)涉及诉讼的案件数量差异大。其中以浙江法院和黑龙江法院最多,江苏次之。相较于检察机关频繁提出的诉前检察建议,各个地区的法院在最终确定的诉讼案件数量上相对较少,且存在明显的地域差异。2)案件的种类相对较为密集。在国有财产保护和国有土地使用权出让这两个领域,案件数量相对较多,其次是环境公益诉讼。3)行政部门的败诉率相当高。已经审结的初审案件里,41.91%的案件被允许撤销诉讼,而行政部门的败诉比例高达52.73%。上面提到的两种结案方法所占的比例高达94.65%,这一比例明显超过了其他行政诉讼案件的结案方法²。

其次,我国单架构了预防性环境民事公益诉讼,环境行政公益诉讼虽未规定“风险预防原则”或“预防性环境行政公益诉讼”,但大部分学验俱丰的法官还是在指导案例的影响下,充分发挥能动性,通过解释的方式予以确认,有效防范了风险。指导案例的发布直接或间接影响了地方法院、检察机关的实践,“风险预防”“预防性”“重大风险”已出现在裁判文书的说理部分。但也有部分法院认为原告提交的证据材料不能证明重大风险存在,而不予受理。

再次,检察机关6年来总共发布了超过65万的检察建议,并依法向人民法院发起了4000多起行政公益诉讼³。通过检察建议、诉前磋商、圆桌会议等诉前程序生成了一定的外部激励作用,形成分步递进式办案模式,敦促行政机关通过运动式治理模式来破解公益保护难题。所以,绝大部分案件在诉前即可了结。这十分有利于节约司法成本,提高行政效能。但是,根据“宁强县检察院督促履行尾矿库安全监管职责案”⁴可看出实践中某一具体问题由谁来管辖存在交叉和空白,关于行政机关的职责规定也有不明晰的地方。

4. 风险预防原则下环境行政公益诉讼存在的问题

若想要探索合理建立预防性环境行政公益诉讼制度的路径,必先剖析风险预防原则下环境行政公益诉讼存在的不足,以发现问题-聚焦问题-解决问题。现行的环境行政公益诉讼缺乏风险预防观念,呈现事后救济模式,难以为社会的公共利益提供全方位的保障。

4.1. 风险预防原则缺失

行政公益诉讼制度在我国刚刚兴起,实践和理论上直接将大量民事和传统行政诉讼侵权的救济模式引入其中,而未关注三者利害关系、诉讼结果承担、目标利益以及原告诉讼权利等方面的不同。风险之下,环境行政公益诉讼不可忽视的重要价值之一是风险预防性司法救济。但是我国当前理论和立法上对环境行政公益诉讼的定位多在于事后损害救济,对于风险的预防考虑无几。追根究底是我国的行政公益诉讼立法深受“成熟原则”“首次判断权”的影响,杜绝司法权取代行政权作出判断或司法自主判断。检察院虽有权对生态环境资源保护领域的违法行为发起环境行政公益诉讼,但这种诉讼要以“国家或社会公共利益受到侵害”为前提,对行政行为不能进行提前干预,因此不易发挥风险预防功能。

2015年实施的《审理环境民事公益诉讼若干问题的解释》中明确指出,法律授权的机关和组织可对有损害环境造成风险的重大风险提起诉讼,但与民事公益诉讼相比,检察机关在环境等方面发起行政公益诉讼更能满足风险预防的需求。检察机关有权在行政机关违法作为或不作为导致国家和社会利益受损害的情况下,代替自然人、法人与其他社会组织向人民法院提出诉讼,但是预防性环境公益诉讼却出现检察机关缺位的情况,难免让人产生隔靴搔痒之叹。

¹《“两高”首次联合发布行政公益诉讼典型案例》,载最高人民法院网:<https://www.chinacourt.org>。

²同1。

³同1。

⁴参见北大法宝:<https://www.pkulaw.com>。

4.2. 诉前程序适用困难

根据 2019 年 2 月公布的《人民检察院检察建议工作规定》，环境行政公益诉讼检察建议以“致使国家利益或者社会公共利益受到侵害”为前提，有滞后、迟延、被动的特征。2022 年 5 月检察机关对于开展检察建议工作有关问题进行了回复，提出根据《检察建议工作规定》第三条第一款和第十一条规定，人民检察院发现本院所办理案件的涉案单位存在制度不健全不落实、监督管理不到位、风险隐患突出等社会治理问题的，可以直接向其提出检察建议。

以检察建议来实现社会治理是我国一项重大的制度创新，通过检察建议可析出倾向性问题和潜在病灶[10]。从 2018 年到 2023 年 12 月，全国检察机关共处理了超过 78 万件的行政公益诉讼案件，占到了所有公益诉讼案件的 90%，制发 65 万多项检察建议，并依法提起了 4000 多件行政公益诉讼。大宗数量的检察建议与行政公益诉讼案件映射了我国公共利益遭受广泛且多种类损害的客观现实[11]。虽然大多数行政机关会根据检察建议认真整改、履行职权，在源头上解决行政争议。但是环境风险预防需要生态学、工程学等专业知识，实践中部分基层行政机关要么是缺乏技术能力或数据支持，要么是对于某一具体问题由谁来管辖存在交叉和空白，导致对检察建议的回应流于形式。

4.3. 受案标准模糊

最高院指导案例中的“绿孔雀案”与“五小叶槭案”中，“是否有损害发生”成为案件焦点，被告皆辩称其行为具有合法性，环境影响评价报告真实可靠、合法有效，未造成损害，更不存在重大环境风险。尽管法院最终都认可被诉案件可能造成重大风险，但我们应注意到原、被告为了达到诉讼目的，均就“重大风险”内涵做出利于己方的说明。究其原因是预防性环境行政公益诉讼的缺位，同时预防性环境民事公益诉讼制度中在同类问题上只采用“重大风险”这一抽象的概念，又并未对“重大风险”的标准认定作出解释说明。从而导致不同地方法院对“重大风险”存在着不同理解，如表 3 所示，适用规则的缺失再加之理解的偏差，必然造成法院认定“重大风险”的差异化。

Table 3. District court's understanding of "significant risk"

表 3. 地方法院对于“重大风险”的理解

	具体含义	案例
将“重大风险”理解为事后控制	已经发生实际损害之后防止损害的进一步扩大	中华环保联合会诉德州晶华集团大气污染责任 ⁵ 等
	直接视为一种损害后果	张永明等生态破坏民事公益诉讼案 ⁶
	未作专门认定	绿色发展基金会与马鞍山国翔环保科技有限公司环境污染责任纠纷案 ⁷ 等
将“重大风险”理解为事前预防	为防止不可挽回的重大损害发生	五小叶槭案、绿孔雀案、网络餐饮服务案、尾矿库案 ⁸ 等

包含风险预防原则的少部分立法以及预防性环境民事公益诉讼中，对于风险预防案件的受案标准规

⁵《指导案例 131 号：中华环保联合会诉德州晶华集团振华有限公司大气污染责任民事公益诉讼案》，载最高人民法院网：<https://www.court.gov.cn>。

⁶《指导案例 208 号：江西省上饶市人民检察院诉张永明、张鹭、毛伟明生态破坏民事公益诉讼案》，载最高人民法院网：<https://www.court.gov.cn>。

⁷安徽省高级人民法院(2018)皖民终第 826 号民事判决书。

⁸云南省高级人民法院(2020)云民终第 824 号民事判决书，四川省甘孜藏族自治州中级人民法院(2015)甘民初字第 45 号民事判决书，湖北省恩施土家族苗族自治州中级人民法院(2021)鄂 28 行终 8 号行政判决书。

定非常笼统。对于启动预防性环境公益诉讼的标准, 尚未对其固有性质、具体司法认定方式、具体的证明标准等做出相对全面具体的解释。例如: “应当坚持风险预防原则” “对于重大风险可以起诉”。何为风险? 如何正确识别和确认“损害公共利益的重大风险”? 抽象笼统的规定, 不仅影响着实务中预防性环境公益诉讼的受案率, 还使诉讼双方为了实现诉讼目的, 对“重大风险”做出不同说明, 从而在庭审中争执不下。这些立法上的规范空缺使得司法实践“自主探索”, 徒增法院在认定“重大风险”时面临的困难, 出现类案不同判的负效应。一方面冲击着司法的权威性, 另一方面也不能实现风险规制的应然作用[12]。

4.4. 举证责任分配不合理

依照《人民检察院提起公益诉讼实施办法》及《中华人民共和国行政诉讼法》之相关规定, 行政公益诉讼制度系在行政诉讼基本法律框架内构建, 其诉讼程序遵循“举证责任倒置”之基本原则。具体而言, 作为被告的行政机关应当就其被诉行政行为的合法性承担举证责任; 而作为提起诉讼的检察机关, 则需对起诉行为的合法性以及社会公共利益遭受或可能遭受损害的事实承担相应的举证责任。

然而, 在预防性环境行政公益诉讼这一特殊诉讼类型中, 现行举证责任分配机制存在显著的不合理性。从法理层面分析, 传统举证责任制度的核心要义在于要求司法机关提供确凿证据证明公共利益已遭受实际侵害。但预防性环境行政公益诉讼的制度价值恰恰在于防范环境风险于未然, 其诉讼标的并非已经发生的损害事实, 而是具有高度盖然性的重大风险。在此种情形下, 公共利益与具体损害事实之间的因果关系链条已然断裂, 检察机关客观上既无法提供、亦无必要提供传统意义上的“损害证据”来支持其诉讼主张。

更为复杂的是, 重大环境风险行为往往具有隐蔽性、动态性和不可预测性等特征。隐蔽性体现在风险源可能潜伏于正常生产经营活动之中, 难以通过常规监管手段及时发现; 动态性表现为风险状态随环境因素变化而持续演变; 不可预测性则源于科学技术认知的局限性, 任何主体均无法对未来可能发生的环境事件作出完全准确的预判。基于上述特性, 在预防性环境行政公益诉讼中, 无论是作为原告的检察机关, 还是作为被告的行政机关, 客观上均难以提供详尽、确凿的证据材料来充分支持己方主张。

有鉴于此, 现行以“损害结果举证”为核心的举证责任分配模式, 与预防性环境行政公益诉讼的风险预防功能定位存在根本性冲突。这种制度设计上的不匹配, 不仅可能阻碍诉讼功能的正常发挥[13], 更可能导致重大环境风险防范时机的贻误, 最终损害社会公共利益保护的实际效果。因此, 有必要在充分考量预防性诉讼特殊性的基础上, 对现有举证规则进行系统性重构。

5. 风险预防原则下环境行政公益诉讼完善路径

在风险预防理念下完善环境行政公益诉讼制度, 建立预防性环境行政公益诉讼体系有助于经济增长、社会稳定、风险防御、分配正义等多元价值目标的实现。反过来看, 在多元价值目标引导下, 稳妥推进预防性环境行政公益诉讼制度, 有益于在风险社会中进一步发挥司法监督效能, 提升司法能动效益。

5.1. 明确风险预防原则

法的原则是法治体系构建要严格遵守的根本准则, 其回应时代之问、淬取时代精义、弘扬时代之魂[14]。风险预防原则能够发挥出规范、预防、引导等多方面的显著功能。其规制对象是不确定状态的风险, 这些未知风险常常与机会或收益同时出现, 更能满足风险社会背景下现代环境行政公益诉讼的实际需求, 可以把风险预防原则看作是法律规定的基础或本原准则。

将风险预防原则作为一项法律原则进行规定是许多国家和地区的普遍选择。我国《生物安全法》也

明确规定了风险预防的核心理念, 还据此建立了相对系统的风险防控体系, 风险预防的价值理念还以法律原则的方式整体融入生态环境的法治体系中。没有风险预防原则的指引, 一些法律规定的风险预防举措仍欠缺系统性和完整性。因此, 有必要在预防性环境行政公益诉讼领域内, 将风险预防原则明文规定下来。用法律理性回应“保护公共利益、保障人民安全、推动绿色发展”的现实需求。

需要强调的是, 在公法学领域, 一切公权力的行使都不得违背比例原则, 环境行政公益领域也不能“一刀切”地应用风险预防原则, 需要警惕过度防范和无效预防。欧盟法院适用预防风险原则的判决中, 已经强调了比例原则应成为评价风险预防原则正当性的关键要素之一^[15]。预防性环境行政公益诉讼给行政机关的责任承担若失之过重, 则会直接导致行政机关瞻前顾后, 无法正常履职, 还会影响经济效益, 抹杀内生的创新性。给行政机关承担的责任过轻, 会使得风险预防流于形式, 干预行政权的自主性, 形成滥诉并耗费司法资源。应当严格以比例原则之下的目的正当性原则、适当性原则、必要性原则和均衡性原则的四项子原则评价预防性环境行政公益诉讼是否正当, 并积极指引预防性环境行政公益诉讼的开展。

5.2. 发挥诉前程序的缓冲作用

检察建议是提起环境行政公益诉讼的必经前置程序, 其作为一种非诉监督手段, 能够在诉讼程序启动前有效制止多数公益损害行为。检察建议所蕴含的“诉源治理”理念, 与预防性环境行政公益诉讼所秉持的“风险预防”原则高度契合。因此, 在预防性环境行政公益诉讼的制度构建中, 应当充分发挥检察建议的柔性监督功能, 而非将其排除在适用范围之外。若行政机关在收到检察建议后仍怠于履职或消极应对, 则检察机关应当依法提起行政公益诉讼, 以司法刚性监督促进行政机关依法履职。

预防性环境行政公益诉讼的核心价值在于精准聚焦环境风险的源头防控, 因此, 与之相配套的检察建议亦需依据行政过程的不同阶段进行精细化设计, 以确保监督的针对性和有效性。具体而言:

在行政规范制定阶段, 若行政机关制定的规范性文件存在违法情形, 可能导致后续具体行政行为普遍违法。为防止单一的抽象违法转化为多个具体的违法行为, 检察机关可向规范性文件的制定机关或其上级机关发出“提起异议”的检察建议, 要求其违法规范性文件予以修改或废止。

在行政行为实施阶段, 若行政机关依法负有监管职责却怠于履职或迟延履行, 致使公共利益面临重大风险, 检察机关可向该行政机关发出“督促履职”的检察建议, 要求其依法采取必要措施; 若行政机关滥用职权, 导致公共利益存在遭受重大风险的高度可能性, 检察机关则可发出“预先警告”的检察建议, 要求其立即停止违法行为并采取补救措施。

在行政执行阶段, 若违法行为已进入执行程序, 且该执行行为可能造成不可逆转的环境损害, 检察机关可向行政机关发出“中止执行”的检察建议, 以避免损害扩大化。

此外, 依据《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》及最高人民检察院的相关指导意见, 检察建议应当增强释法说理性。在环境行政公益诉讼实践中, 部分检察机关仅笼统提出“要求行政机关整改”的建议, 而未充分阐明法律依据及风险逻辑, 导致行政机关在落实整改时因缺乏明确指引而效率低下。尤其是一些基层行政机关受限于技术能力不足、监管权限交叉或监管空白等问题, 难以独立完成整改任务。因此, 在预防性环境行政公益诉讼中, 检察机关在制发检察建议时, 应当结合事实与法律, 详细阐明检察建议的合法性依据、风险形成机制及履职必要性, 增强说理的逻辑性和说服力。唯有如此, 才能使行政机关充分认识到环境风险的紧迫性, 促使其积极履职或停止违法行为, 避免因部门推诿或拖延救济而贻误风险防控的最佳时机。

除检察建议外, 司法实践中部分预防性环境行政公益诉讼案件还通过诉前磋商、圆桌会议等非对抗性方式, 促进检察机关与行政机关在恪守各自职责的基础上加强协作, 形成公益保护合力。此类机制既能从源头上化解环境公益损害风险, 又能减少司法资源的消耗, 真正发挥诉前程序的缓冲作用, 实现法

律监督与行政执法的良性互动。

5.3. 明确受案标准

在预防性环境行政公益诉讼制度构建中,对“重大风险”的受案标准设定至关重要。若标准设定过于严苛,可能导致环境风险无法得到及时司法干预,使公共利益面临不可逆转的损害;反之,若标准过于宽泛,则可能不当干预行政权的自主裁量空间,诱发滥诉风险,造成司法资源的无谓消耗。因此,立法及司法机关应当在行政权与司法权的平衡中寻求合理界限,优先对危险程度较高或更具紧迫性的风险采取司法干预措施。

只有发生具有高度盖然性的重大风险才有规制的必要性。在科学不确定性的背景下,不论证据多么充分都无法对尚未实际发生的风险进行估量。因此,可将《适用〈民事诉讼法〉解释》中“使人相信待证明的事实发生具有高度可能性的,应当认定为该事实存在”的规定应用在预防性环境行政公益诉讼之中,将此作为“高度盖然”的内涵。另外,“重大风险”的内涵可被定义为一种在时间上具有紧迫性、发生后的损害结果严重到不可挽回的状态。只有通过“高度盖然性”来把握和衡量“重大风险”,才能有效的规避案件事实认定错误的风险,同时避免浪费司法资源,大张旗鼓去管控属于公众容忍范围内的“剩余风险”与其他危险,从而抹杀经济发展的积极性。

在起诉主体方面。检察院是唯一能提起预防环境行政公益诉讼的主体。首先,检察机关作为法律监督机关,具备专业的法律素养和调查取证能力,能够以客观中立的立场对可能损害公共利益的环境风险进行评估和监督。其诉讼行为不以自身利益为导向,而是基于国家和社会公共利益的维护,具有天然的正当性。其次,公民、法人或其他组织虽可能对环境风险具有敏感性,但由于其立场易受私人利益或特定群体利益的影响,若允许其直接提起预防性环境行政公益诉讼,可能导致诉讼秩序的混乱。环境风险的认定往往涉及复杂的科学技术判断和公共政策权衡,属于需要专业机构裁量的专业技术事项,不宜由未获法律特别授权的普通主体随意启动司法程序。最后,从权力制衡的角度看,由检察机关垄断起诉权有助于维持行政权与司法权的合理边界。检察机关在提起诉讼前需经过严格的诉前程序(如检察建议、磋商等),只有在行政机关拒不履职的情况下才启动司法程序,这种制度设计既能保障行政权的优先性,又能确保对重大环境风险的司法监督不缺位。

5.4. 合理分配举证责任

5.4.1. 举证规则的择取

虽然作为被告的行政机关与检察机关同属国家机关,但二者在专业技术和资源方面有所差异。在开展预防性环境行政公益诉讼时,应以客观标准充分考量原、被告的诉讼能力,综合适用“谁主张、谁举证”和“举证责任倒置”的证据规则。

原告要发起预防性环境行政公益诉讼的前提条件是发生具有高度盖然的“重大风险”,故原告应当遵循“谁主张,谁举证”的规则。除了要对有重大风险发生的基础事实进行证明,原告还需证明被告的违法作为与不作为行为和造成的风险之间具有关联关系。值得注意的是,证明关联性要与证明因果关系相区别,关联性属于弱性联系,而因果关系是一种强性联系。

被告要在预防性环境行政公益诉讼中证明其行政行为与产生的重大风险间不具有因果关系,应适用“举证责任倒置”的规则。现代化风险日趋复杂、并伴有持续性和隐蔽性的特点,证明因果关系的证据不易收集且链接非常复杂,由被告来证明其行政行为与重大风险之间不存有因果关系即可。

5.4.2. 举证标准的设定

检察院作为原告的举证标准应根据不同的风险程度进行区别。危险程度高的风险,可能造成的损害

也更大, 故举证的标准要降低; 危害程度低的风险, 可能造成的损害就会越小, 为防止滥诉的行为耗费司法资源, 举证的标准就要抬高。由于风险具有未知性和复杂性, 并不苛求行政机关证明其行政行为毫无风险, 被告只需要合理质疑检察机关所列举出的证据即可[16]。

6. 结语

目前我国环境行政公益诉讼仍遵从“无损害则无救”的原则, 关注焦点往往是行政过程的末尾, 仅有预防性环境民事公益诉讼制度“跛脚而行”, 导致相关主体维权无门。法律规范体系实际上已直接或间接地反映了预防原则或理念, 但大多数规定中的“风险”“预防”等词汇, 都是科学确定性下进行的危害预防。幸运的是, 风险预防的意蕴已经开始出现在新颁布或修订的立法中, 有助于在形式上明确区分风险预防和预防两大原则, 并在风险预防原则的指引下, 推进“过程性规制”的预防性环境行政公益诉讼。

预防性环境行政公益诉讼是风险预防原则与环境行政公益诉讼相互交织的产物。其主张风险预防, 即防止本不应该发生的损害发生, 而不是损害救济。预防性环境行政公益诉讼的出现, 有益于彰显安全价值、提高效率、完善法治原则体系。但检察机关也要在合理的限度内提起诉讼, 警惕过度防范和无效预防, 严格通过比例原则之下的四项子原则衡量预防性环境行政公益诉讼的正当性。

参考文献

- [1] 于文轩. 生态文明语境下风险预防原则的变迁与适用[J]. 吉林大学社会科学学报, 2019, 59(5): 104-111+221.
- [2] 刘明全. 中国环境法预防原则的实质阐释[J]. 清华法学, 2022, 16(5): 163-176.
- [3] 张梓太, 王岚. 论风险社会语境下的环境法预防原则[J]. 社会科学, 2012(6): 103-107.
- [4] 韩康宁. 风险回应型生态环境法典: 科学不确定下的预防原则表达[J]. 理论月刊, 2022(12): 94-108.
- [5] [德]乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 张文杰, 何博闻, 译. 南京: 译林出版社, 2018: 50.
- [6] 郑作或, 吴晓光. 卢曼的风险理论及其风险[J]. 吉林大学社会科学学报, 2021, 61(6): 83-94+232.
- [7] 于文轩. 风险预防原则的生态环境法治意蕴及其展开[J]. 吉林大学社会科学学报, 2023, 63(3): 34-44+236.
- [8] 江利红. 行政过程的阶段性法律构造分析——从行政过程论的视角出发[J]. 政治与法律, 2013(1): 140-154.
- [9] 梁鸿飞. 预防型行政公益诉讼: 迈向“过程性规制”的行政法律监督[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2020, 34(4): 85-94.
- [10] 罗智敏. 我国行政诉讼中的预防性保护[J]. 法学研究, 2020, 42(5): 122-138.
- [11] 武玉桂, 陈欣, 周江洋. 美国成熟性原则对我国预防性行政公益诉讼的启示[J]. 中国检察官, 2023(18): 76-80.
- [12] 韩康宁, 冷罗生. 论预防性环境民事公益诉讼中“重大风险”的司法认定[J]. 中国人口·资源与环境, 2023, 33(7): 202-212.
- [13] 张敏, 汪倩. 风险社会背景下我国预防性行政公益诉讼制度的建构[J]. 金陵科技学院学报(社会科学版), 2021, 35(2): 70-75.
- [14] 张文显. 深入推进和拓展习近平法治思想研究[J]. 法治现代化研究, 2022, 6(4): 1-7.
- [15] 范继增, 王瑜鸿. 趋向风险预防性的比例原则——基于欧洲疫情克减措施的裁判逻辑[J]. 人权, 2021(4): 61-79.
- [16] 马煜, 曾彩琳. 风险视域下预防性环境公益诉讼制度理路[J]. 合肥工业大学学报(社会科学版), 2023, 37(2): 126-134.