

环境风险治理中行政监管与 预防性司法的衔接困境及出路

——以预防性环境公益诉讼为重点

张 丹 杜宴林

【摘 要】风险社会催生了风险预防的基本任务。当前,我国环境立法虽然已对风险预防有所回应,但是,多呈抽象化、碎片化,由此带来了行政和司法权能的扩张,突出体现为环境监管泛化与预防性司法的提升。特别是预防性环境公益诉讼的推进,动摇了环境行政与司法的传统关系:风险规避目标下,职权边界不清、职能交叉重叠等问题顺势而生。解决两者衔接困境的关键在于两者地位的理性架构,一方面,尊重行政监管在环境风险治理中的专业经验及优势地位;另一方面,以预防性环境行政公益诉讼监督行政监管之实,以预防性环境民事公益诉讼补充环境风险治理之效。由此,形成对外“行主司辅”的二元协作模式,对内“行政监管—预防性环境行政公益诉讼—预防性环境民事公益诉讼”的顺位格局。继而,自规范层面,进行风险预防原则的实体化表达,修改完善环境风险管控制度,通过包容性立法,为公私主体合作、公法与私法协作提供制度支撑;实践层面,结合区域协同治理理论,创设区域性环境监管自治组织,推动环境风险监管与司法规制的衔接配合,利用检察机关的监督权和公益诉权补强风险预防效能,实现环境风险的系统化治理。

【关 键 词】环境风险治理;行政监管;预防性司法;预防性环境公益诉讼;行主司辅

【作者简介】张丹,女,山东烟台人,吉林大学理论法学研究中心/司法文明协同创新中心博士研究生,研究方向:环境法学、法学理论;杜宴林,男,四川广安人,吉林大学理论法学研究中心/司法文明协同创新中心主任,教授,博士生导师,法学博士,研究方向:法学理论。

【原文出处】《河北法学》(石家庄),2025.2.164~182

【基金项目】教育部人文社科重点研究基地重大项目“推进新时期中国特色社会主义法学学术体系构建研究”(22JJD820001)。

引言

随着一系列突发性环境安全重大污染事件^①、气候变化、生物多样性丧失等现象的发生,“风险预防”日益成为环境安全研究的高频语词。如今,《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)第5条预防原则的内涵已经由“损害预防”向“风险预防”转变,^②推进环境风险治理体系与治理能力现代化正逐渐成为环境治理的重要内容。环境风险治理一般

强调以“可接受风险水平”或“基线状态”为标准,通过治理措施保障生态系统维持平衡、稳定的状态,这一目标必然波及环境行政监管和司法规制的扩容乃至改造。^③具体来说,卢曼和贝克关于“风险世界观”的阐释^④使得环境治理开启了从“刚性规制”迈向“韧性治理”^⑤的新阶段,并且引发了学界对环境风险行政监管的探讨。有学者认为环境风险规制是环境行政的逻辑起点,环境行政应当从整体性和系统性视

角出发,统合环境风险行政规制工具,发挥合力作用;^⑥有学者认为风险社会下,由传统法律“传送带”模式下形成的僵化执法模式已无法应对环境风险,需要将环境法规范模式由立法中心主义向规制中心主义转变,从而赋予环境监管机构更多的灵活执法空间;^⑦有学者以风险防范原则为指导,重新解释环境规制程序进路,提出构建以“规制立法+规制决策+规制商谈”为主轴的规制新范式;^⑧有学者认为环境风险规制中应注意到信息工具的功能,构建信息规制体系,使其效用最大化,^⑨利用新兴信息技术赋能环境治理^⑩;还有学者注意到当前环境影响评价制度仍聚焦于相对可预见性的环境影响,提出应当将不确定性的外生性风险一并纳入其中。^⑪与此同时,环境监管的模式正逐步由命令—控制型向激励型再向公私协商、公私合作型发展,其更加注重多元主体的开放性,主张通过监管主体与被监管主体及利益相关者的沟通、合作达成环境协议,以解决环境风险监管中内容不确定性问题。

毋庸置疑,面对复杂的社会变迁情势,管理的应变性与高效性成为首要条件。为实现社会高效管理,行政机关需要在一定范围内拥有自由裁量和强制执行的权力。这一过程中,行政权对社会的直接干预越来越多,突出体现为以严格标准为社会主体附加义务,以运动式执法直接干涉私主体行为等。然而,行政决策的作出往往受制于经济、社会、政治等多方因素,如若忽视环境风险管控则无法实现经济的可持续发展,而强推各种极端的环境优先措施,结果也可能适得其反,正如贝克在《风险社会:新的现代性之路》一书中提到的,现代化进程正变得具有“自反性”,科学技术在实现利益增进的同时也构筑了新型风险的藩篱,^⑫因此,环境风险行政监管的同时需要司法机关履行监督职能,发挥对行政权的制约效用。

除此之外,环境风险带来的挑战已然超越补救性司法的能力范畴,公众对环境安全的需求推动着环境司法由补救性向预防性递进,在风险社会理论等的支撑下,预防性司法顺势而生。理论上,周延的

预防性司法体系至少包括民事司法、行政司法、刑事司法三个维度。^⑬实践中,目前行政司法和刑事司法维度普遍采取分散式方法,在损害救济的同时附带就风险问题予以回应,但效果不佳。预防性环境私益诉讼以物权请求权、人格权请求权或预防性侵权责任请求权作为预防性民事责任的请求权基础,以“权益侵害、行为具有违法性以及损害发生具有现实危险性(因果关系)”作为构成要件,强调恢复权利的圆满支配状态。^⑭上述诉讼形式均以环境损害可认知、环境影响结果可预测为前提,其实质是对环境危险而非环境风险的应对,而预防性环境公益诉讼则是更具专门性的预防性司法措施。伴随“北京市朝阳区自然之友环境研究所诉中国水电顾问集团新平开发有限公司、中国电建集团昆明勘测设计研究院有限公司生态环境保护民事公益诉讼案”(以下简称“云南绿孔雀案”)和“中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉雅砻江流域水电开发有限公司生态环境民事公益诉讼案”(以下简称“五小叶槭案”)等案件的审理,预防性环境公益诉讼正逐步由理论探讨进入司法实践阶段,成为最具代表性的预防性司法。当然,我国预防性环境公益诉讼尚不成熟,结构上,法律仅就预防性环境民事公益诉讼进行规定,并未涉及预防性环境行政公益诉讼;内容上,预防性环境公益诉讼的风险确认路径、因果关系认定^⑮、“重大风险”的界定标准^⑯等问题都有待明确。因此,本文将预防性司法的视角定位于更具有代表性和争议性的预防性环境公益诉讼中,探索环境风险治理中其与行政监管的衔接与配合。

循此,本文以行政和司法领域中环境风险的应对之策作为逻辑起点,揭示两者在环境风险治理中的衔接困境。在此基础上,廓清环境风险治理中行政监管与司法规制的内在联系及功能定位,进而探讨环境风险监管与预防性司法的衔接配合之法,以期推动实现环境风险治理实效。

一、环境风险治理中行政监管与预防性司法的衔接困境

随着我国环境立法从“事后救济”向“事先预防”

的转变,行政、司法领域也开始了由事后向事前的治理转型。与生态环境救济性体系相比,我国环境风险规制的法律体系尚未形成,行政机关作为公共利益的代表,为落实风险预防理念,因应扩张环境监管范围,增大风险监管强度,与此同时,为应对风险社会中的各项新兴挑战,司法权在环境治理中的地位和比重不断提升。《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《环境民事公益诉讼解释》)第26条^⑦剖明环境争议既可以通过行政方式处理也可以通过司法程序解决,这表明,司法与行政均为环境风险治理的可行之策。伴随两者权能同质性的增强,外显分工日渐模糊,两者在衔接配合上显现出新的难题。

(一)风险规制必要性认定标准不明晰

在传统行政监管中,行政机关对环境风险具备当然的监管权力。《环境保护法》第39条、第47条,《中华人民共和国大气污染防治法》(以下简称《大气污染防治法》)第78条,《中华人民共和国水污染防治法》第3条,《中华人民共和国土壤污染防治法》(以下简称《土壤污染防治法》)第4章等均对生态环境风险评估作出了原则性规定。各部门规章以风险源为分类标准对环境风险的具体认定进行了列举式规定,同时,就重点行业企业环境风险管控、行政区域突发环境事件风险评估办法、生态环境健康风险评估技术指南、“高污染、高环境风险”产品名录清单等予以列明。伴随《中华人民共和国环境影响评价法》(以下简称《环境影响评价法》)的实施,环境影响评价制度已然成为环境风险监管的主力,依托“六位一体”的全链条管理模式^⑧,行政机关从环境风险源、扩散途径、保护目标三个方面识别环境风险,进行风险预测。总体来说,我国环境法规范呈现“行政主导”的立法属性,“概括+列举”式规定使得行政监管有法可依,行政监管始终为环境治理的主要手段。但是,不可忽视的是,环境风险来源多样、不确定性强等特征,使得现有法律制度无法将其全部涵盖,并且其针对行政监管权限的扩张也并未形成稳定的制度理性。例如,《土壤污染防治法》第4章赋予行政机关根

据实际情况进行土壤污染风险管控与修复的决策权,第38条规定中“因地制宜”的要求为行政机关风险评估、管控、修复设定了弹性空间,但其并未就行政裁量设定控制机制。《环境保护法》第13条、第15条、第17-19条,对环境规划、标准、监管与预警以及环境影响评价制度进行的规定,也均依赖于危险行为的确定性以及损害结果的可预测性,^⑨这使得行政监管的风险化改造缺乏周延的规范支撑。

与此相类似,在预防性环境公益诉讼中,《环境民事公益诉讼解释》第1条规定,“对具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为可以提起预防性环境民事公益诉讼”,为预防性环境公益诉讼的提起设立了依据,但何为“重大”,何为“风险”,其内涵和外延并不明晰。首先,与可预测危险相比,风险是一种时间的重构,^⑩就字面意义而言,其可以理解为危险的可能性。^⑪严格来说,风险的实质是一种潜在的、不确定的危险状态,其内涵很广,包括一切对人及人所关心的事物带来损害的事件与行为的可能性,^⑫既可以包括既成损害可能存在的次生风险,也可以包括尚未造成损害后果的原生风险。^⑬而“重大风险”的认定应该以何者为主,抑或兼而有之,目前尚无定论。其次,风险=损害×概率^⑭,损害和概率作为风险的两个变量,对于高风险的认定存在以下三种情况,即损害小但概率大,损害大但概率小,损害大概率也大,具体采用何种情形学界仍存在争议。^⑮再者,上述公式中损害是否包括人身损害在内,学界莫衷一是。实践中,以“重大风险”为由启动环境公益诉讼的情形数量有限,就其认定而言,一般坚持以人身和财产损害的具体情况为依据。^⑯易言之,针对环境风险,行政机关具备当然的监管权力,司法机关同样拥有司法规制的权力,但风险认定标准不明晰极易造成两者的矛盾处理。最后,在预防性环境公益诉讼中,规制必要性的确定源自因果关系的认定,实践中,损害后果的存在往往非常容易证明,但是某行为是否必然导致具有损害社会公益的重大风险难以证明,因此,预防性环境公益诉讼在因果关系的认定上存在较大的浮动空间。

这表明,认定路径上的差异性可能造成一种矛盾情形,即某一规划或行为,依据环境影响评价制度或环境行政专业性判断,其在生态环境容忍限度内,行政机关认定不存在环境风险,而公民却出于私益或区域利益,向检察机关提出诉求,或向环保公益组织申请司法规制。以“云南绿孔雀案”为例,该案中被告水电站项目已通过环境影响评价,获得行政主管部门批准开工建设,而自然之友研究所通过举证,证明该水电站如果继续建设将对生物生境产生重大风险。本案一审判决“新平公司立即停止项目建设,在按生态环境部要求完成环境影响后评价基础上,由相关行政主管部门视具体情况依法作出是否永久停建等决定”^②,而自然之友研究所在上诉中也提到“该水电站所涉事实并不是在项目建设、运行过程中产生的‘不符合经审批的环境影响评价文件的情形’,不符合《环境影响评价法》第27条规定启动环境影响后评价的法定情形”。虽然二审法院最终驳回上诉,维持原判,但是本案也引发了新的思考:当规制必要性认定标准不明晰时,在行政机关、环境公益诉讼原告以及司法机关之间可能会出现环境风险认知与评估偏差,由此就环境风险是否应当规制,以及应当规制到何种程度等方面产生龃龉,^③特别是在进行“重大风险”认定时,司法机关的裁判往往涉及行政风险决策内容,容易造成两者风险评判的差异。除此以外,风险规制必要性认定的差异可能会被不当利用,成为策略性的威胁手段,例如某些私主体或环保公益组织故意通过预防性诉讼的方式来拖延项目建设或消耗一方经济实力,抑或者向行政机关施压,以达成某种目的等。

(二)风险规制权力范围交叠

预防性环境公益诉讼前移了司法权介入环境治理的时间,传统属于行政机关处理的环境问题开始向司法职权转移,这不免产生风险治理视域下行政权与司法权范围的交叠。以“五小叶槭案”为例,该案水电站项目正处于预可研阶段,中国生物多样性保护与绿色发展基金会以电站水库对五小叶槭的生存构成严重威胁为由提起公益诉讼,法院判决“雅砻

江流域水电开发有限公司将五小叶槭的生存作为项目可研阶段环境评价工作的主要内容,环境影响报告书经环境保护行政主管部门审批通过后,才能继续开展下一步的工作”^④。其中,涉及环境影响评价工作的审批内容,与行政职权存在一定程度重叠,本案中,对于法院是否应当直接决定环境评价工作的内容,法官持保守态度,其所作的暂停决定可以视为消除危险责任的“程度化”结果。而未来风险规制权力范围交叠情况下,预防性司法如何审查环境行政专业性判断,如何正确处理风险预防与风险消除的区别,预防性环境公益诉讼与行政监管的作用畛域及顺位等问题均有待进一步理清。此外,《环境民事公益诉讼解释》第18条规定“对具有损害社会公共利益重大风险的行为,原告可以请求被告承担停止侵害、排除妨碍、消除危险等民事责任”,其中排除妨碍与消除危险具备明显的预防功能。同样,《环境保护法》第60条赋予了环境保护主管部门采取责令限制生产、停产整治、停业、关闭等措施的权力,其与排除妨碍、消除危险的司法责任存在一定程度的重合,就责任主体来说,可能陷入责任过度承担的风险,造成经济发展与生态保护的失衡。例如,行政机关认为被告所承诺的或者已经采取的行动足以实现环境风险规制的目标要求,而司法机关在预防性环境民事公益诉讼中认为该方式并不能够实现环境风险管控,理应采取更为严格的措施。由于我国关于环境民事公益诉讼的规定中并未明确前置程序,因此,该情况下被告的责任认定难免存在争议。

(三)预防性环境行政公益诉讼缺位

《环境民事公益诉讼解释》第1条的规定为风险防范原则的司法适用提供了规范理据,然而《人民检察院公益诉讼办案规则》第67条却明确将“国家利益或者社会公共利益受到侵害”作为环境行政公益诉讼的提起条件,由此限制了环境行政公益诉讼预防功能的发挥。不可否认,在我国环境治理进程中,行政机关发挥着主要作用,基于风险的潜伏性、动态性等特征,行政监管因其灵活高效等特质成为控制环境风险的最佳途径。然而,在承认行政监管主导地

位的同时还应当注意,行政机关作为解决环境问题的直接责任者,受制于主观或客观因素影响,其职权在风险领域的运用并不总是完美的。正如贝克在《风险社会:新的现代性之路》一书中所提到的,如今,风险的新历史特性源自内部决策,其既是科学的建构,也是社会的建构。^⑩科学带来的次生问题严重影响着行政决策的形成,风险领域中,行政监管当然需要具备相应的监督机制。此时,预防性环境行政公益诉讼缺位,使得本该针对行政机关的诉讼请求只能转向预防性环境民事公益诉讼,进而造成两者功能错位。实践中在“北京市朝阳区自然之友环境研究所诉中石油云南石化有限公司案”^⑪等案件中,法院往往会以案件不属于民事公益诉讼的范围为由,裁定不予受理。这使得行政监管手段封闭、决策失误、执法不力等现象难以避免,严重影响环境风险治理实效。

概言之,行政和司法权能的扩张使得环境治理衍生出了两套机制,如若两者配合默契可以实现环境风险的全方位预防,一旦两者衔接不佳甚至产生冲突,不仅无法带来环境公益的充分保障,甚至可能带来背离环境法治基本要求的后果。因此,风险预防视域下,行政监管与司法规制的权限范围与配合衔接值得我们深入思考。

二、环境风险治理中行政监管与预防性司法关系的新思考

环境风险治理中行政监管与预防性司法的衔接困境究其根本是行政权与司法权的关系问题,对该问题的讨论旷日持久。结合不同时代特征,两者关系经历了多个发展阶段,形成了独具特色的处理模式。从演进过程以及更高的理论视角和制度设置价值来观察环境风险监管与预防性环境司法,可以发现,二者是顺应风险社会的产物,其衔接困境不过是贯彻风险防范原则所附龃龉,是我国风险规制由一元模式向二元模式转变的罅隙。从这个角度看,促进两者的衔接、配合不应仅从自身角度总结反思,更应从宏观视角理性看待,回归初始地位,找准定位,合理划定职权范围,如此,方能正确理解风险防范的

制度价值,从而弥补制度空白,纠偏实践错误,形成合力,共同促进我国环境治理的良性发展。

(一)“行主司辅”的二元协作模式:环境风险治理的当然选择

社会的现代性总是与风险相伴而生,在传统社会中,人们依托科技和行政手段应对洪灾、瘟疫等外部风险,但随着社会现代性程度的增强,环境风险不再仅限于外部风险,还包含了源自我们自身的影响。^⑫毫无疑问,我们不能消极对待风险,但“回归自然”显然不现实,限制创新也是不可行的,故而,把握社会进化作用与反作用之间的平衡至关重要。从功能主义视角来看,预防性环境公益诉讼是环境风险行政监管弊端的弥合之策,与环境行政监管一起满足风险社会下环境利益的扩张性保护需求。^⑬从生态救济的逻辑顺位来看,风险行为在先,损害后果在后,从源头开始规避损害更能体现环境治理的本源价值。事实上,行政监管和环境公益诉讼本身就具备损害救济和风险防范双重功能,在国家治理现代化的要求下,预防性措施的前端治理效能有助于实现环境公益的全面保护,合作预防的体系化治理更是增强了风险规制的时代适应性。在二元模式中,比较理想的安排是,环境风险的行政监管广泛适用于前期的风险认定及管理,偏重效率价值,而预防性环境公益诉讼适用于行政不能以及行政疲软等情形,偏重公正价值。对此,可以从根源出发,梳理行政权与司法权关系的演进史,进行功能定位的精准分析,总结提炼风险视域下环境治理“行主司辅”的二元协作模式。

回顾西方国家行政权与司法权关系的演进历程,其经历了“司强行弱”——“双向扩张”——“平衡制约”的过程。起初在古典自由主义经济学思想引导下,司法权的社会规制职能占主导地位,行政权力受限,个人消极自由权利得到充分保护。该阶段中,司法机关直接参与社会和市场秩序的维护,并且以“控权”作为主要职责,而行政权可以干预的范围十分狭小且被动,其主要负责法律规范的落实,并不具有准立法或准司法的权力。随着“有限行政”弊端的显

现,行政权逐渐突破被动行政的限制,开始向社会经济市场扩展,行使准立法权和准司法权。与之相适应,司法权也加强对行政权的监控,一方面,从行政机关专业性的角度考虑,法院就市场经济和社会公共事务采取妥协立场,尊重行政监管范围的扩展;另一方面,通过加强对行政程序的审查来间接控制行政权,保障权力平衡。^③进入20世纪60年代后,环境污染、人类健康威胁等社会问题使得西方社会进入“风险社会”,这对行政权的行使提出了新的要求,即自社会福利视角加强对社会公共福利以及弱势群体的保护。此时,行政主体的公益代表性更为突出,其职能由服务市场经济向服务公共社会转变,监管范围进一步扩大。与此同时,为应对风险问题带来的利益冲突,行政监管灵活性增强,利益平衡需求也为行政权的主动行使提供了外在动力,以环境保护署为代表的独立规制机构开始产生。这些独立规制机构既拥有规则制定权力,即“准立法权力”,同时也可以就争端解决作出裁决,即“准司法权”^④。与之适应,法院就公共问题的主动性也随之提升,一方面通过放松诉讼资格保证公益主体权利的充分行使,另一方面通过严格的司法审查来保障行政决策公正。^⑤概言之,行政权经历了由被动管理向主动干预的转变,监管范围逐步扩充,司法权则从实体监督向程序审查调整,审查强度、范围日渐扩大。而且,司法监督和司法尊让的有机结合使得行政权与司法权的衔接配合更加突出,两者呈现新的动态变化模式。

与之相应,我国对于行政权和司法权关系的理解也发生了更迭。长期以来,我国理论界认为行政权与司法权是存在明显区别的两种权力。从性质出发,行政权为管理权而司法权为判断权,两者存在根本区别;从功能出发,环境治理、灾害预防、综合国力的提升等方面都离不开政府权力的主动行使,相反,基于司法公正的需要,司法权的行使必须是被动的,其以行政监督与权利救济作为主要目标。^⑥然而,随着社会公共事务日益繁杂,社会需求日渐多样,司法权被赋予了更多功能性的期望。具体到环境领域,虽然逻辑上预防性环境公益诉讼的主动性逻辑与司

法本应秉持的被动中立性品格间存在龃龉,但环境风险已迫使司法对预防性理念作出回应。^⑦伴随法院的角色与职能转变,行政权与司法权日渐冲破传统分立框架,进入了权力制衡与功能互补的新阶段。实际上,无论从法治发展历史还是当代社会实践过程来看,行政权与司法权都存在互动合作的关系,卢曼曾提出,法律系统是一种自我生成的、运作自成一体的社会系统,行政和司法作为法律系统运作的内在结构,由法律系统产生,又作为其运作的前提,自然需要通过相互衔接、配合来满足法律系统“规范上的封闭性与认知上的开放性”。^⑧

所以,在环境风险治理中,行政监管与司法规制的协调联动一方面已成为一种时势选择,是对环境治理嬗变的有力回应;另一方面,其本质上仍为两个独立的子系统,在进行衔接时还应当遵循其价值本源进行分工配合。质言之,行政监管是宪法框架下环境保护义务之履行,司法规制更多为法定主体职能之体现,结合《环境民事公益诉讼解释》第12条的规定,遵循司法谦抑性要求,坚持行政监管为主、司法规制监督补充的二元协作模式,较为适合现阶段我国环境治理现状与目标要求。

从规范层面看,尽管风险防范并未形成系统的规范体系,但是行政领域的风险监管内容较司法领域更加详细,体系更为成熟,具备优先性。从效率价值的角度分析,行政机关直接干预行动者的内容比例较环境司法更多,其对环境公益的保护更为积极且时间上更有效率。从成本视角来看,不论是公共资源还是私人花费方面,行政权力行使的成本都要明显低于司法权的行使。从权力性质分析,司法权只对相似案件具备影响力,作用范围有限,而行政权在行使过程中往往会形成普遍的、可重复使用的一般规则,可以“批量化”处理环境公共利益面临的普遍损害,^⑨更易于利益主体诉求的充分表达与协商,实现多元利益的共时解决。此外,从法治的基本逻辑来说,行政监管是宪法秩序下行政机关履行职责的必然要求,面对环境要素和自然资源遭受风险威胁时,行政监管是最直接及时的措施,具备普遍意

义。因此,在环境风险治理中,行政权体现出更为高效、广泛的公益管理职能,“行主司辅”的二元协作模式是尊重行政机关公益代表性和司法谦抑性的因应选择,也是实现行政监管与司法规制功能嵌合的妥帖之选。

(二)“职能回归”下的协同运行机制:环境风险治理的调适方向

明确环境风险治理中行政监管与司法规制的合作模式后,需要进一步探索两者的协同运行方式才能有效解决当下两者衔接中面临的困境。在西方国家分权体制下,由于每个权力都拥有确定的管辖范围,权力抗衡是两者平衡的关键,因此,其认为权力冲突最好的解决方法是权力间自觉的冲突避免,即权力尊重。^⑩如今,随着大规模行政机构的涌现,公共政策以及行政管理全面扩张,国家干预成为历史进程的主流。此时,司法权如若以扩张性姿态直接介入环境风险治理的实质内容,极易与行政权产生职能重叠甚至冲突,掣肘环境风险治理效果。因此,理想选择是对行政决策保持相当高度的尊让,从监督和补充的角色定位出发,与行政权进行协同联动。从法律解释视角观察,许多国家已在公共行政领域内实现了“以司法为中心的行政法”向“以行政为中心的行政法”的转变,形成了机构主义理论图谱,司法机关通过司法监督和司法尊让的有机结合,成为以公共利益为目标的公共治理合作者。^⑪从现实主义视角出发,令行政机关和司法机关回归原始地位,以两者协作配合为基础的关系处理方式新时代环境治理提供了新的路径。与此同时,我国结合政策生态形成的中国特色处理模式也为环境风险治理中行政监管与预防性司法的协同运行提供了本土支持。在我国,党内法规、党的政策和党的规范性文件,以及一系列表现多样的“政策群”为我国生态环境治理提供了规范依据,^⑫也在意识形态层面为行政权与司法权的协同运行提供了思想指引。“一岗双责”“党政同责”等制度要求使得行政督察为行政权和司法权的行使兜底,多元协同的治理方式为行政监管和司法规制减压,一定程度上缓解了两者的关系

的僵化。加之,《最高人民法院关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》中明确提出环境行政与司法的协调机制^⑬,《关于构建现代环境治理体系的指导意见》中充分肯定了环境保护中行政监管与司法规制的不同定位,并且提出探索建立“恢复性司法实践+社会化综合治理”审判结果执行机制,^⑭环境行政与司法的协调联动已然形成。

由此可见,司法监督和司法尊让的有机结合成为预防性司法的发展方向,一方面,“适度能动”的环境司法标准限制着预防性司法的启动条件,另一方面,司法的本职定位要求其充分发挥监督职能。然而,在同行政监管协作运行时可以发现,目前我国预防性环境公益诉讼将风险预防的重心置于民事主体的重大环境风险行为,对于行政机关可能造成环境风险的行为缺乏司法规制。在环境风险治理中,行政机关作为环境公共利益的首要维护者,其管理活动的专业性、高效性、主动性理应得到尊重。^⑮但是,当出现行政不作为或不当作为等情形时,司法机关应当督促行政机关及时采取措施、纠正错误。从理论上讲,我国环境公益诉讼分为民事和行政两种类型,风险预防原则也应该体现在民事和行政两个层面。如前所述,环境风险治理中行政监管与预防性司法面临着风险规制权力范围交叠的问题,在我国,环境行政公益诉讼的提出者只能是检察机关,其只是对行政行为进行监督,并不直接决定环境风险的治理决策。而环境民事公益诉讼直接指向案件内容,法院不仅仅是居中裁判,还被赋予了更加能动的职责,^⑯为实现风险规制这一实体目标,呈现出一定的主动管理性,更易与行政机关形成职能重叠甚至冲突。在环境风险治理中,行政机关具备的专业经验及优势地位决定了司法裁判对其裁量的尊重,应当自觉规避司法权入侵行政权之嫌。

因此,在面对环境风险时,应当回归行政与司法的原始定位,尊重行政监管在环境风险治理中的优先顺位,当行政不能或执法不力时,首先选择预防性环境行政公益诉讼,解决行政监管痼疾,在所有措施

均成效不显时以预防性环境民事公益诉讼作为补充。由此形成的“行政监管—预防性环境行政公益诉讼—预防性环境民事公益诉讼”顺位格局,一方面充分尊重、发挥了行政机关的执法专业性;另一方面也保障了司法机关履行司法监督之责,避免司法越位之忧,发挥司法补强之用,有助于真正实现环境正义。

三、环境风险治理中行政监管与预防性司法衔接的优化路径

顺应时代要求,环境风险管控需要行政和司法协同发力,环境风险监管扩容与预防性环境公益诉讼是风险防范原则实践化的当然产物。如今,环境法典的编纂工作正在进行,作为“领域型”法典,其应当对环境风险作出必要回应,为环境风险监管与预防性环境公益诉讼的完善提供制度支撑。在此基础上,结合区域协同治理理论,对内,通过创设区域性环境监管自治组织以及明确预防性环境行政公益诉讼来推进两者的实体优化;对外,自功能主义立场利用检察机关的监督权和公益诉权促进两者良性配合,实现环境风险的系统化规制。

(一)规范层面:完善风险防范原则的实体化表达

从法哲学层面来看,现代法律制度的基本架构是忽视自然环境,以个人为中心搭建起来的。^⑧但随着人类中心论、动物解放/权利论、生物中心论、生态中心论等环境伦理学的演进,^⑨自然环境内在价值的客观性得到确认。尤其是晚近以来,风险社会动荡变化,使得法律制度在设计和运行中逐渐体现出生态理性精神,^⑩这种精神内涵的转变对风险防范原则的落实产生了新的需求。

其一,风险防范原则实体化。

学界对“预防原则”的理论反思以及环境风险行政监管与司法规制的现实化探索,催生了风险防范原则的实体化需求。风险防范原则的法律化表达也是环境风险治理的客观要求。如今,风险防范原则明确纳入环境法典已是部分环境法典化国家的普遍选择,例如《法国环境法典》《德国环境法典(草案)》。^⑪我国环境法典编纂阶段性成果中也提到应

确立“风险防范、综合治理,即治理价值选择原则”。^⑫不论是行政机关还是司法机关,在进行环境风险监管时,必须具有明确的授权规定,使得事先预防获得法律允许,继而才能廓清其职能范围。因此,风险防范原则不仅需要实体化,更需要详述其适用条件。

首先,就学界普遍探讨的“强预防”与“弱预防”问题,建议采取“弱风险防范”原则。毋庸置疑,环境保护与经济发展紧密相关,环境风险与政治风险、经济风险等也是表里相依。强风险防范原则将环境保护置于首要位置,片面强调环境风险规制的紧迫性,而弱风险防范原则则以科学技术、社会条件等要素为依凭,强调内外介质的耦合。我国正处于经济高质量发展的关键时期,“发展”标志着物质基础对风险防范的奠基作用,“高质量”则凸显绿色原则对发展内涵的扩充,两者互为表里,不可顾此失彼。显然,弱预防原则更加适合我国现阶段社会发展需要。

其次,就风险防范的具体内容,其主要包括风险的内涵界定、启动标准、因果关系认定、控制要求以及责任类型等,应当予以明确。目前我国环境法律体系中,风险防范的工作程序、评估方法以及技术要求等细节规定主要集中于部门规章中,并且,囿于各风险源差异性大,部门规章间缺乏可通约标准。环境法典应当就风险防范原则的实体要素进行明确,提炼基本准则,注意内在体系的融贯性,具体化基本原则,^⑬于总则设置一般性制度内容,分编明确可操作性内容,保证环境风险规制体系的周延性。

最后,在风险防范原则的实体建构中,环境法典可以从实体条件和程序条件两方面着手,在实体条件中为风险防范保留弹性区间,为公私融合的环境监管模式提供运行空间,在程序方面设定严格标准,为行为主体提供准则,约束行政机关、司法机关的风险治理行为。同时,应当将预防性环境公益诉讼规则予以明确,并且确立风险治理视域下法院、检察院、行政机关等机构协作配合的基本要求。^⑭

其二,修改完善环境风险管控制度。

从规范层面看,法律制度上对风险评估的重视

程度尚不足够,尽管当前不少法律规范中涉及风险问题,但是大多并非专门针对环境风险,仅是在保护环境要素的同时同风险预防目标相结合,这使得环境风险法律体系呈现出松散化外观。对比来看,《环境保护法》第1章第8-10条,第2-3章就行政机关的环境监管与保护职责进行了规定,第39条、第47条明确了环境风险监管职责,《中华人民共和国长江保护法》第9条、第50条,《大气污染防治法》第78条等对风险问题进行了规定,但是主要集中于行政机关的环境保护职责,而预防性环境公益诉讼仅在《环境民事公益诉讼解释》第1条、第18条,《最高人民法院关于生态环境侵权案件适用禁止令保全措施的若干规定》中进行了规定,许多关键问题仍未得到解决。如今,《生态环境法典(草案)专家建议稿》已经形成,其在基本原则中纳入了风险预防的基本要求,并且将风险预防原则集中贯彻于污染控制编。该编注意到,现有的制度体系尚可应对环境污染带来的损害与危险,但面对新污染物以及传统污染物扩散可能带来的环境风险呈现救济无能的特征。鉴于此,可以进一步确立管理型规范,加强对新污染物质的管控,赋予环境行政机关直接规制权,就污染违法特征设置专门的行政制裁方式。^⑤结合环境法典在体例结构上加入的“环境风险管控”相关内容,以环境要素为分类标准,打破区域规划,类型化确立风险管控准则,进而在制度设计上,直面环境行政与司法的重叠、冲突之处,评估完善现行制度,删除修改重叠规范,总结补充立法空白,通过扩充风险责任承担方式、建立综合性风险认定机制等方式为环境风险预防提供充分依据。

(二)内部路径:实现行政监管与司法规制的机制优化

如今,环境法典编纂为风险预防原则的法律化、实体化表达提供了机遇,环境风险治理具备了制度化依据。循此,不妨在传统治理模式基础上,纳入新的组织因素,拓宽机构职能以提升环境治理效果。详细来说,在秉持司法谦抑性的基础上保持行政监管的主体地位不变,司法规制辅之,创建区域性环境

监管自治组织充当二者衔接之枢纽,以公私协作确保风险监管之实,以预防性环境行政公益诉讼监督风险监管之效。

首先,创建区域性环境监管自治组织促进二者衔接。在环境风险规制行政前置原则下,行政监管的公正合理至关重要。近年来,在跨区域协同治理理论^⑥的引导下,合作共赢成为公权力与私权利沟通的桥梁,在不否定政府主导作用的前提下,区域内多元主体间通过协商合作,建立伙伴关系,逐渐就区域事务形成共同行动网络。^⑦从环境整体性特征来看,区域利益关联性不可忽视,公民作为环境的直接利用者与受益者,对于区域环境的了解更加精准,对风险隐患也最为敏感,更容易获取环境信息。而以大规模企业为代表的环境风险被监管主体,对于其生产经营活动中存在环境风险介质以及严重程度最为了解,若能通过协商合作从源头解决环境风险争议,不仅可以节约成本,还能有效预防环境风险。因此,基于行政权的可转授性,可以创设区域性环境监管自治组织,^⑧贯穿环境风险监管全过程,自风险规制前期以私主体自治增强风险监管灵活性、可接受性,在进入司法程序后,作为风险规制全程参与者协助法官全面了解案件事实,妥善解决风险问题。在具体运行方面,环境监管自治组织可以运用反馈回路^⑨,通过监测、沟通、评估、反馈与学习五个步骤对环境风险规制产生实质影响。详言之,监测环节以行政强力保证被监管主体全面认识行为后果,提取风险信息为环境风险监管与司法规制强基;沟通环节尊重利益关联主体的信息知情权、公众参与权以及被监管主体的发展权,以沟通促公平;评估环节侧重于对环境风险的界定与评析,以科学促公正;反馈与学习两个环节督促被监管者对风险因素、关联利益、科学评估进行吸收、分析与反思。从社会管理质量的角度考虑,区域性环境监管自治组织可以督促企业公开自然资源的运用情况,就行为风险与可能后果及时与利益相关者沟通协商,结合经济利益与环境伦理,真正践行绿色发展。与此同时,区域性环境监管自治组织基于行政授权,就风险问题居中指

导,于生产运行前进行方案风险的公开协商,运行中进行合理监测、评估及风险反馈,运行后进行一定时间的持续追踪。这样,在行政行为违法或监管不力时,司法规制的补强作用才具有针对性。此外,由于区域性环境监管自治组织参与了环境监管的全过程,当需要司法力量介入时,其可以以证人、第三人等身份参与到诉讼程序中,为事实查明、法庭质证以及社会效果考察等环节助力,增强环境监管与司法规制的配合,对症下药。

其次,以预防性环境行政公益诉讼监督行政监管行为。行政监管行为可能存在两种弊端,一种是行政权泛化、监督机制匮乏,另一种是行政无力、无法全面监管。与之相对,环境司法存在两方面机制予以应对,即预防性环境行政公益诉讼和预防性环境民事公益诉讼。就预防性环境民事公益诉讼而言,法律已经进行了明确规定,对此不再赘述。然而,预防性环境行政公益诉讼却仅停留在理论层面,实践中虽已初见端倪,但是仍缺乏足以支撑的规范依据,因此应当通过提起要件、适用范围的明确将预防性环境行政公益诉讼予以确立。具体来说,在环境风险治理中,行政机关理应受到约束的情形包括两类,分别是行政不作为和行政不当作为。实践中,“吉林省白山市人民检察院诉白山市江源区卫生和计划生育局、白山市江源区中医院环境公益诉讼案”^⑥对应前述行政不作为情形,“湖北省天门市人民检察院诉拖市镇政府不依法履行职责行政公益诉讼案”^⑦对应行政不当作为情形。上述两个案例中,虽然被诉行政行为类型不同,但均针对既存环境污染行为可能带来的次生风险,而在建设项目预可研阶段就环境影响评价内容等的争议针对的是尚未造成损害后果的原生风险。对此,可以将预防性环境行政公益诉讼的适用范围细化为面对原生风险的行政监管和面对损害后果造成次生风险的行政监管两部分,通过为不同的风险源设置合理阈值,依据比例原则分类监督。此外,预防性环境行政公益诉讼应当以诉前检察建议作为诉前程序,以“督促整改”为宗旨,尽可能将该风险负有行政监管职责的主体纳

入其中,及时对其履职情况进行跟踪监督,若仍无法实现风险规制再启动诉讼程序。^⑧这一方面敦促行政机关穷尽风险监管手段,满足风险治理及时性需求;另一方面也防止了风险治理视域下司法权对行政权的侵噬甚至超越。

(三)外部路径:以检察机关为纽带促进两者衔接配合

我国检察公益诉讼是兼具民主性与科学性、具备国家治理功效的机制。其中,检察民事公益诉讼以公益诉讼代理机制为依托,而检察行政公益诉讼则依托于客观诉讼机制。^⑨循此,其保护的法益既包括实体法所代表的公共秩序与公共利益,还包括不特定多数人的分散性公共利益。利益需求的差异促使环境治理更加注重机构的分工协作,一方面,针对实体法明确规定的公益,检察机关需要发挥法律监督职能,实现间接治理效能;另一方面,对涉及不特定多数人的公共利益进行专门保护。

受此启发,在环境风险治理过程中,基于行政权力的主导地位,应当首先发挥行政监管优势,检察监督辅之,在行政执法不力时启动预防性环境行政公益诉讼。在预防性环境行政公益诉讼中,检察机关需要基于成本一效益等方法进行分析,仅在具有损害环境公益的重大风险时启动诉讼机制。申言之,法院应当按照高度盖然性标准确定启动条件,在进行重大风险认定时,将相关行为的风险性质、程度等予以最大程度细化。继而,在举证责任方面,检察机关应当承担环境风险存在以及与行政不作为或不当作为存在关联性的初步证明责任。而行政机关作为环境公益保护的直接主体,在环境风险预测方面较其他主体具备优势,因而,在诉讼中,应当遵从“举证责任倒置”原则,将风险要素、考量标准、预测结果等数据公开,说明采取行政行为或不作为的理由。在面对行政不能的情况时,检察机关还可以通过支持起诉或提起预防性环境民事公益诉讼的形式进行环境风险的防控。此外,检察机关作为提起预防性环境公益诉讼的主体,其对案件审查的宽严度与遏制滥诉密切相关,对“重大风险”的理解直接关系到环

境风险监管与司法规制的衔接。目前环境风险的标准依据虽缺乏法律层级的规定,但是《污染地块地下水修复和风险管控技术导则》《土壤环境质量农用地土壤污染风险管控标准》《化学物质环境健康风险评估技术指南》等部门规章中均对风险管控标准进行了规定,检察机关在审查时应当首先严格适用形式审查,避免径直实质性审查带来的原告举证责任前置,增加原告举证负担:在进行环境风险认定时,检察机关可以同生态环境技术调查官^④相配合,填补风险识别漏洞。

简言之,检察机关在环境风险预防中同行政机关、审判机关以及社会组织等主体互动频繁,从公益诉讼提起前的检察建议、支持起诉到诉讼中的举证质证都涵盖了开放性特征,环境风险预防需要利用检察机关的特殊职能,从职能履行和功能实现两个层面推动行政监管与司法规制的衔接,构成“行政监管—预防性环境行政公益诉讼—预防性环境民事公益诉讼”的环境风险治理顺位,进而形成两者相互依存的网格化格局。

结语

风险社会中,环境风险治理进路正在悄然变革,这场变革内生于预防原则的进化,外显为环境风险监管与司法规制权能的扩张。在此背景下,环境风险治理中行政监管与司法规制出现了衔接困境。处理好两者关系的关键在于,正确认识其指向对象,回归各自功能定位,理清新形势下两者的作用范围。通过环境法典编纂中风险预防原则的法定化、实体化表达为两者确定清晰的规范理据,在此基础上,创设区域性环境监管自治组织提升环境风险监管效能,确立预防性环境行政公益诉讼制度完善预防性司法结构。进而,结合多元协同治理方式以及检察机关的监督权和公益诉权,形成以行政监管为主导,预防性司法监督补强的治理模式。并且,在预防性司法内部进一步细化为以预防性环境行政公益诉讼为主,以预防性环境民事公益诉讼为辅的网格化格局,协调两者关系,实现环境治理效能。

注释:

①例如2012年广西龙江镉污染事件、2011年云南曲靖铬渣污染事件、2022年贵州盘州宏盛煤焦化有限公司洗油泄漏次生重大突发环境事件等重大环境污染事件。

②参见唐瑯、王普:《生态环境风险预防原则的法律构造及其功能阐释》,载《浙江工商大学学报》2024年第1期,第73页。

③参见吴勇、郭兰潇:《专门生态环境诉讼制度的法典构造》,载《中国地质大学学报(社会科学版)》2024年第1期,第36页。

④卢曼将风险视为一种面向未来的、系统主观判断与自我认识评价的结果,贝克将风险定义为以系统的方式应对由现代化自身引发的危险和不安,并且提出“风险社会”的来临将财富分配与风险分配的问题紧密结合在了一起。参见王旭:《论国家在宪法上的风险预防义务》,载《法商研究》2019年第5期,第113页;[德]乌尔里希·贝克:《风险社会:新的现代性之路》,张文杰、何博闻译,译林出版社2022年版,第16页;[德]尼克拉斯·卢曼:《风险社会学》,孙一洲译,广西人民出版社2020年版,第32-50页。

⑤钟晓东:《从“刚性规制”迈向“韧性治理”:环境风险治理体系与治理能力现代化变革》,载《中国高校社会科学》2022年第5期,第96页。

⑥参见刘超:《环境风险行政规制的断裂与统合》,载《法学评论》2013年第3期,第75页。

⑦参见胡苑:《环境法律“传送带”模式的阻滞效应及其化解》,载《政治与法律》2019年第5期,第141-143页。

⑧参见杜辉:《挫折与修正:风险预防之下环境规制改革的进路选择》,载《现代法学》2015年第1期,第90页。

⑨参见李修棋:《论环境法中的信息规制》,载《中国政法大学学报》2015年第1期,第53-58页。

⑩参见黎梦兵:《新兴信息技术赋能下环境法律规制的革新》,载《理论月刊》2022年第11期,第130页。

⑪参见何香柏:《风险社会背景下环境影响评价制度的反思与变革——以常州外国语学校“毒地”事件为切入点》,载《法学评论》2017年第1期,第135-137页。

⑫同前注④,乌尔里希·贝克书,第13-19页。

⑬参见马腾、陈海嵩:《论生态环境司法的功能递进——由补救性司法向补救性与预防性司法转变》,载《学海》2023年第3期,第212页。

⑭参见李雯静:《〈民法典〉视阈下预防性环境民事责任的

适用规则》，载《法学杂志》2023年第3期，第123页。

⑮参见刘梦瑶：《预防性环境公益诉讼的理路与进路——以环境风险的规范阐释为中心》，载《南京工业大学学报(社会科学版)》2021年第2期，第37-48页。

⑯参见韩康宁、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》，载《中国人口·资源与环境》2023年第7期，第202-212页。

⑰参见《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第26条规定，“负有环境保护监督管理职责的部门依法履行监管职责而使原告诉讼请求全部实现，原告申请撤诉的，人民法院应予准许”。

⑱“六位一体”，即“区域环评—规划环评—项目环评—排污许可—监察执法—督察问责”。参见叶斌、刘小丽：《新时代环境影响评价发展方向探析》，载《环境保护》2022年第20期，第38页。

⑲参见王灿发、张祖增、王政：《风险防范原则在环境司法适用中的审思与突破》，载《长白学刊》2023年第3期，第92-93页。

⑳参见张宝：《从危害防止到风险防范：环境治理的风险转身与制度调适》，载《法学论坛》2020年第1期，第24页。

㉑参见吕忠梅主编：《环境法原理》，复旦大学出版社2018年版，第75页。

㉒同前注⑥，刘超文。

㉓参见张嘉军：《环境民事公益诉讼阶段性、多元化证明标准建构研究——基于私益诉讼与公益诉讼比较的视角》，载《河北法学》2023年第11期，第34页。

㉔环境风险可以定义为“突发性事故对环境造成的危害程度及可能性”。参见生态环境部发布的《建设项目环境风险评价技术导则》(HJ 169-2018)“术语和定义”部分。

㉕参见李丹：《国家治理体系中预防性环境公益诉讼的规范构造》，载《法学评论》2023年第2期，第179页。

㉖参见吴凯杰：《论预防性环境公益诉讼》，载《理论与改革》2017年第3期，第150页。

㉗参见“北京市朝阳区自然之友环境研究所诉中国水电顾问集团新平开发有限公司、中国电建集团昆明勘测设计研究院有限公司生态环境保护民事公益诉讼案”，云南省高级人民法院(2020)云民终824号民事判决书。

㉘参见王明远：《论我国环境公益诉讼的发展方向：基于行政权与司法权关系理论的分析》，载《中国法学》2016年第1期，第52页。

㉙“中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉雅砻江流域水电开发有限公司生态环境民事公益诉讼案”，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。

㉚同前注④，乌尔里希·贝克斯书，第180页。

㉛云南省高级人民法院(2017)云民终字第417号民事裁定书。

㉜参见[英]安东尼·吉登斯：《失控的世界——全球化如何重塑我们的生活》，周红译，江西人民出版社2001年版，第31页。

㉝参见陈海嵩：《环境风险的司法治理：内在机理与规范进路》，载《南京师大学报(社会科学版)》2022年第2期，第15页。

㉞同前注㉚，王明远文，第58-60页。

㉟宋华琳：《美国行政法上的独立规制机构》，载《清华法学》2010年第6期，第60-61页。

㊱同前注㉚，王明远文，第62-63页。

㊲参见林莉红：《行政权与司法权关系定位之我见——以行政诉讼为视角》，载《现代法学》2000年第2期，第55页。

㊳参见郭武：《论环境行政与环境司法联动的中国模式》，载《法学评论》2017年第2期，第184页。

㊴参见[德]卢曼：《社会的法律》，郑伊倩译，人民出版社2009年版，第19-24页。

㊵同前注㉚，王明远文，第65页。

㊶参见彭涛：《司法权与行政权的冲突处理规则》，载《法律科学(西北政法大學學報)》2016年第6期，第37页。

㊷参见张佳俊：《通往机构主义：司法尊让与美国司法—行政关系的重构》，载《美国研究》2021年第1期，第133页。

㊸参见区树添：《生态环境损害救济路径的类型化重构》，载《湖湘法学评论》2022年第3期，第135页。

㊹“加强环境资源保护职能部门之间的协调联动。加强环境资源审判机构与立案、执行和审判监督机构之间的工作衔接，加强上下级法院之间的信息通报和业务交流。充分运用司法建议促进环境执法。积极推动建立审判机关、检察机关、公安机关和环境资源保护行政执法机关之间的环境资源执法协调机制。”参见《最高人民法院关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》，法发[2014]11号，2014年6月23日公布。

㊺参见中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于构建

现代环境治理体系的指导意见》，国务院公报2020年第8号，2020年3月3日发布。

④⑥参见李华琪：《论中国预防性环境公益诉讼的逻辑进阶与制度展开》，载《中国人口·资源与环境》2022年第2期，第101页。

④⑦参见段厚省：《环境民事公益诉讼关系四论》，载《河北法学》2024年第7期，第28页。

④⑧参见肖建国、黄忠顺：《环境公益诉讼基本问题研究》，载《法律适用》2014年第4期，第8页。

④⑨参见[美]霍尔姆斯·罗斯顿：《环境伦理学——大自然的价值以及人对大自然的义务》，杨通进译，中国社会科学出版社2000年版，第17页。

⑤⑩生态理性由高兹首先提出，其认为资本主义虽然推动了生产力的提升，为社会带来了巨大的经济利益，但经济理性对利益的绝对追求带来了不可逆转的生态损害，故其提出以生态理性规制经济理性的限度。参见赵若玺、赵建军：《生态理性的核心内涵、建构逻辑及实践指向》，载《自然辩证法研究》2022年第12期，第60-65页。

⑤⑪参见韩康宁：《风险回应型生态环境法典：科学不确定下的预防原则表达》，载《理论月刊》2022年第12期，第104页。

⑤⑫参见吕忠梅：《环境法典编纂论纲》，载《中国法学》2023年第2期，第31页。

⑤⑬参见吴胜利：《论我国生态环境法典内在体系的立法融贯》，载《法学评论》2024年第4期，第171页。

⑤⑭同前注③，吴勇、郭兰潇文，第47页。

⑤⑮同前注⑤⑫，吕忠梅文，第35页。

⑤⑯跨区域协同治理理论要求区域内多元主体通过合作协商，在区域发展各环节建立伙伴关系，形成区域事务的共同行动网络。

⑤⑰参见唐学军、陈晓霞：《从协调到协同：跨区域环境治理中的监管体制改革与路径——基于万达开川渝统筹发展示范区视角》，载《中国环境管理》2021年第2期，第72-73页。

⑤⑱参见张丹：《中国环境风险监管制度的架构新探》，载

《天津法学》2023年第1期，第83-91页。

⑤⑲反馈回路是“一个由……有关现象结果的信息组成的循环，这些现象会对循环内的其他现象产生因果影响，并将这些现象永久化为……反馈到自身的循环”。自然科学和社会科学的一系列复杂系统中都存在反馈回路，其中也包括生态环境领域，如今，法律学者已经确定并提议在各个法律领域使用反馈回路。See Stephen Kim Park & Gerlinde Berger-Walliser, A Firm-Driven Approach to Global Governance and Sustainability, American Business Law Journal, Vol.52:2, p.255-315(2015).

⑥⑩参见最高人民检察院指导案例第29号：“吉林省白山市人民检察院诉白山市江源区卫生和计划生育局及江源区中医院行政附带民事公益诉讼案”；“吉林省白山市人民检察院诉白山市江源区卫生和计划生育局及白山市江源区中医院卫生行政许可案”，吉林省白山市中级人民法院(2016)吉06行初4号行政判决书；“吉林省白山市人民检察院与白山市江源区中医院环境污染责任纠纷案”，吉林省白山市中级人民法院(2016)吉06民初19号民事判决书。

⑥⑪参见“湖北省天门市人民检察院诉拖市镇镇政府不依法履行职责行政公益诉讼案”，湖北省天门市人民法院(2017)鄂9006行初字第7号行政判决书。

⑥⑫参见杨雅妮：《行政公益诉讼诉前检察建议与诉讼请求关系研究》，载《河北法学》2024年第7期，第37-38页。

⑥⑬参见刘艺：《论国家治理体系下的检察公益诉讼》，载《中国法学》2020年第2期，第149页。

⑥⑭生态环境技术调查官制度是指法院在审理涉生态案件中，聘请生态领域专家担任技术调查官，全程参与案件审理，助力生态文明建设更高质量落地见效。其在我国已有实践先例，如福建省高级人民法院已于2020年率先在漳州法院试点。生态环境技术调查官的制度定位是审判辅助人，帮助审判人员查明案件事实。参见《全国首创生态环境技术调查官制度 打造生态司法治理新样本》，载微信公众号“福建高院”，2020年12月30日上传。