

环境行政法调整机制解析

房香荣^{1,2},樊珊珊¹

(西南大学 1. 法学院; 2. 三峡库区经济社会发展研究中心, 重庆市 400715)

摘要:法律调整机制是法学方法论的重要内容。研究法律调整机制,对于充实、完善法学理论范畴体系及其方法,提高法律调整效率,实现法律价值,推进我国法治建设,实现法治国家,都具有非常重要的积极意义。环境行政法调整机制是环境行政法的目的和手段之间的“桥梁”。因此对环境行政法调整机制本身进行解析,了解其“内部构造”“外部运行”等,有助于科学而合理地架构环境行政法调整机制,从而提高环境行政管理效率,实现善治,最终促使其完成确认和衡平利益、构建和谐秩序的调整目标。

关键词:环境行政法;调整机制;利益衡平;和谐秩序

中图分类号:D912.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2017)05-0038-08

人类在开发环境满足自身需求时还对环境造成破坏,而这些破坏又反作用于人类,导致现阶段环境破坏已成为危害人类生存和发展的重大难题。为缓解严峻环境形势,就要从法律角度入手对环境领域涉及面最广、最复杂的环境行政关系进行调整,完成环境治理与保护工作。法律调整机制是法学理论的重要研究范畴,它是从整体上对法律手段调整社会关系进行的理解和把握。环境行政法调整机制则是法律调整机制在环境行政领域的具体体现,其运行效果直接关系到我国环境治理、保护工作的成果。为尽快改善环境质量,提高环境行政法调整机制运行效率,首先要对该机制本身进行解析,了解其“内部构造”“外部运行”等,之后再对其动态运行过程进行分析研究,以此来促进环境行政法调整机制的完善。

一、环境行政法调整机制的基本理论

2013年底,全国100多座大中城市出现不同程度雾霾天气,覆盖近一半国土,引发全民对空气质量的讨论。然而环境问题并非仅是近年来工业化进程加快带来的后果,它伴随着人类发展进化的整个历程。自人类诞生之初环境问题就开始出现,此后随着科技的发展,工业化程度的提高,多种新型环境问题开始出现在人们视野中,对人们生活造成恶劣影响。因此,我国政府对环境问题的重视程度不断加深,十八届三中全会明确提出要建立系统完整的生态文明制度体系,并出台了一系列配套政策。而从涉及范围最广且最复杂的环境行政领域入手是解决环境问题的重要途径之一。

(一)环境行政法调整机制的概念

“机制”一词源于古希腊,原意为“人们为达到一定的目的设计的装置”^[1],最初应用于工程机械学中,后被引申到其他领域,其内涵也随之延伸。但总体来看,机制所表达的涵义主要有三方面:一是指事物各组成要素的相互关系,即结构;二是指事物在有规律的运动中发挥的作用,即功能;三是指发挥功能的作用过程和作用原理。更概括地说,机制就是“带规律性的模式”^[2]。它体现了一个

收稿日期:2016-09-30

作者简介:房香荣,哲学博士,西南大学法学院、三峡库区经济社会发展研究中心,副教授。

基金项目:西南大学中央高校基本科研业务费专项资金项目“生态文明研究团队(智库)”(SWU1509396),项目负责人:房香荣。

由有机联系的要素组成的整体及动态运作过程。

我国法学基础理论研究在 20 世纪 90 年代以后才开始广泛使用“法律机制”一词,张文显的《法学基本范畴研究》曾提到过法的调整机制,此后他还在《马克思主义法理学——理论与方法论》中提到法律运行机制;孙笑侠等人也对法的机制进行过探讨。法律调整机制是掌握国家政权的阶级,按照一定社会目的,通过一系列相互联系、制约的实体、职能性的法律手段作用于社会关系,从而使法律功能得以发挥的有机过程^[1]。首先,法律调整机制源于统治阶级根据一定的社会物质生活条件进行的意识性的调整活动,是摆脱了任意性的调整方式。其次,法律调整机制通过特定法律手段来实现其目的,这些手段之间也是互相联系、制约的,法律手段是法律调整机制实现的核心。最后,法律调整机制反映的是一个整体性、运动性的有机过程,“是一个从法律规范建立一直到具体的权利义务实现的一个动态过程”^{[3]20}。更进一步说,“法律调整机制是指由法律调整主体、调整对象、调整行为结合起来的整个系统的内部结构、内在联系和运作方式的统一,主要指法律对其调整对象实施影响、实现其调整功能的运作原理和运作方式”^[4]。

法律调整机制在部门法领域的运用能促进部门法调整机制的产生和发展。环境行政法调整机制就是法律调整机制在环境行政法领域的运用,是环境行政主体运用各种相互联系、制约的法律手段调整环境行政关系的全过程。环境行政法调整机制从整体和动态的角度去把握环境行政法调整环境社会关系的全过程,涉及环境行政法规的设立到具体法律手段实施的全过程。

(二)环境行政法调整机制的构造

环境行政法调整机制反映了环境行政法律制度整体、动态的运作过程,它将一个个具体而又孤立的法律制度串联起来,使之有条不紊地从静态条文转换到动态运作,进而实现其调整环境行政关系的目标。对环境行政法调整机制的内部构造及具体运作进行剖析,有助于完善环境行政法调整机制并促进其调整目标实现。由于“机制”一词涵义较为复杂,环境行政法调整机制也涉及多方面,因此可以以机制的不同内涵为视域剖析其构造,从不同角度分析环境行政法调整机制。

从结构上看,法律调整机制由法律调整主体、调整对象、调整行为组成。因此,环境行政法调整机制可以分为环境行政法调整主体、环境行政法调整对象和环境行政法调整行为。这三者囊括了环境行政法调整机制发挥作用过程中的所有参加因素。调整主体是机制运行的指导者,通过其实施环境行政法律规范来实现调整目标。调整对象则为机制发挥作用指明方向。调整行为是调整主体在调整过程中采用的各种法律手段的总称。环境行政法主要调整环境行政法律关系,其调整主体主要是环境行政法主体,即作为环境行政法调整机制重要参加者与完善者的环境行政主体和环境行政相对人。调整行为则由调整主体根据调整对象的不同而作出相应调整。

从作用过程来看,环境行政法调整机制发挥作用主要依靠各组成要素的动态运行,否则只能是字面意义上的机制。环境行政法调整机制发挥作用的过程是一个整体、动态且有层次的过程,包含了从法律规范制定到具体权利义务实现的全过程。其动态运作过程可以分为环境行政法成立机制、环境行政法实现机制以及环境行政法监督制约机制。成立机制主要是各种环境行政法律法规的制定过程,它为机制运行的合法性奠定基础、提供依据。实现机制紧跟成立机制之后,是环境行政法主体通过具体实施环境行政法律规范实现调整目标的过程。同时由于行政权相对于公民权处于强势地位,还需要监督机制对行政权的行使进行监督。

从功能来看,法律调整机制的运行是为了实现其调整目标,因而必然承载着调整机制的各项功能。环境行政法作为行政法的分支,其调整机制发挥作用自然就是行政法功能在环境行政领域的具体体现。“行政法机制与行政法功能有着密切的联系,行政法机制类型和完善程度决定着行政法功能的类型的实现程度,行政法功能则是行政法机制运作所产生的作用。”^[5]在传统行政法理论中,行政法功能主要有三种:管理论、控权论和平衡论。管理论强调行政机关对相对人的单向管理,环境行政法调整机制在此主要体现为环境行政法管理机制。控权论强调制约行政权,环境行政法调整机制在此主要体现为环境行政法制约机制。而平衡论则以“制约-激励”为核心,强调行政主体与

相对人的互相制约,环境行政法调整机制在此可分为环境行政法制约机制和环境行政法激励机制。此外,还有学者提出和谐行政法^①,现代行政越来越体现为民主行政、服务行政,环境行政法调整机制在此理念下又可以分为环境行政法合作机制、环境行政法协调机制等。

二、环境行政法调整机制的内部联系

以结构为标准对环境行政法调整机制进行剖析可得出,调整主体、调整对象和调整行为三要素为其重要组成部分。表面看来三要素各有侧重,但事实上它们并非彼此孤立,而是紧密结合的有机联系整体,缺乏任何一个要素都无法实现调整目标。

(一)环境行政法主体是环境行政法律秩序的载体

1. 法律主体是法律秩序的载体

法律是围绕主体建构起来的规则体系,没有主体,就没有法律。主体理论是整个法律理论体系的基础和核心。法律主体制度经历了由自然人到法人再到非法人组织的发展,如在奴隶制社会,只有自由民才是法律关系的主体,奴隶仅是奴隶主的物。主体应该包括哪些种类并非仅由法律确认,还由一定物质生活条件所决定。法律主体源于社会生活又作用于社会生活。“法律主体是法律的创造物、规范的人格化、能动的行为者,也是联结法律与现实生活的桥梁。”^[6]

主体是法律关系的重要构成要素,此外,法律关系还包括内容和客体。三要素中,主体是主导性要素,它既是法律关系的发起者、参与者,又是权利义务的承载者,在很多情形中,主体直接决定法律关系的形成、变更和消灭。因此,通过调整主体之间的法律关系就可实现维持法律秩序的效果。法律对主体间社会关系的调整最终是为了平衡主体所承载的利益,从而实现秩序的稳定。和谐法律秩序是法律调整主体间关系的结果,因此法律主体是法律秩序的载体,缺少法律主体的参与,就难以对法律关系进行调整,和谐的法律秩序也就难以实现。

2. 环境行政法主体包括环境行政主体和相对人

众所周知,法律关系的主体并非是固定的,它会随着社会需求的发展作出相应调整。随着人们对自然认识的深入,一些学者主张,环境法不仅应调整人与人的关系,还应调整人与自然的关系。如以蔡守秋教授为代表的调整论^{[7]526}通过拓展社会关系的内涵使其涵盖人与自然的关系。甚至有学者直接指出,环境法律主体除传统间接调整论和直接调整论中都涵盖的人和组织外,还包括非人物种种群。但在环境行政领域,由于行政法律关系的特殊性,对人与自然关系的调整还是要依靠对人与人之间关系的调整来实现。因而,我国环境行政法中的法律主体主要是传统法律主体。

环境行政法主体即环境行政法调整的环境行政关系的参加者,既有组织又有个人。环境行政法主体必须是环境行政关系的参加者,但参加环境行政关系却不一定能成为主体,该关系必须经环境行政法调整才能使参与者成为环境行政法主体。因此,成为环境行政法主体必须符合两个条件,一是参与环境行政关系,二是该环境行政关系为法律所调整。

(二)环境行政主体的行为是环境行政法律秩序的核心

1. 行为是法律秩序的核心

如马克思所说:“对于法律来说,除了我的行为以外,我根本不是法律的对象。我的行为就是法律处置我时所应依据的唯一东西,因为我的行为就是我为之要求生存权利、要求现实权利的唯一东西,而且因此我才受到现行法的支配。”^{[8]121}法律行为是主体做出并经法律规范调整的行为,它将法律规范现实化,同时形成法律秩序。马克思曾说:“人的本质不是单个人所固有的抽象物,在其现实性上,它是一切社会关系的总和。”^{[8]60}法正是通过对“人”的行为进行规范、引导来调整社会关系。当然,法律并非调整所有行为,只有影响社会秩序稳定的行为才有可能被纳入调整范围。主体通过行为在彼此间形成法律关系,引起权利、义务变动的法律效果,当其引起好的法律效果时,就有助于

^① 在2008年行政法学年会上,王学辉教授第一次提出了“和谐行政法”并就这一观点作了初步阐释。

良好法律秩序的形成。反之,则会造成法律秩序的混乱。法律关系是主体间能够引起法律关系变动的互动行为,主体间规范化的互动行为所体现的社会关系构成了法律秩序。法律规范调整一个法律行为时造成个别法律关系的变动,导致一个具体的结果。当无数个法律行为同时被法律规范调整时,无数个微观结果组合形成法律秩序这一整体性、宏观性的结果。因此,法律行为是法律秩序实现的途径和核心因素。

2. 影响环境行政主体行为选择的因素

为履行维护和谐秩序、法治权威的职责,行政主体的对外行为主要包括行政行为及其他行为,如强制性行政行为和非强制性行政行为。这两种行为都会引起行政法律关系变动,影响行政法律秩序。行政法律秩序是人类社会最基础的法律秩序,以行政权与公民权互动为核心内容,以体现行政法律制度与其他社会环境因素互动为客观内容,以产生行政法律关系与社会关系的现实状况为外部表征。因此,在环境问题日益严重的当下,环境行政机关必须要采取一定行为来保护环境。然而,环境行政主体在行使职权时并非按部就班地进行机械工作,他们难免会遇到一些利益冲突^①,这就要求主体根据具体情况对其行为进行调整,从而平衡利益冲突。

(三)环境行政法调整对象是连接主体与行为的纽带

关于调整对象,马克思曾说过,并非其自身而是其行为受法律调整。同时他还强调:“凡是不以行为本身而以当事人的思想方式作为主要标准的法律,无非是对非法行为的公开认可。”^[8]¹²⁰法律调整的不是行为的作出者,而是行为以及由这些行为所引发的社会关系。但是,法律并非唯一的社会调控手段,它难以调整所有社会关系和行为。法律有特定的调整对象,即社会关系参加者之间有目的的行为引发的社会关系。如果行为不能引发任何社会关系,则不能为法律所调整。社会关系要想被法律所调整,首先,它得带有参加者的意识;其次,它必须是客观上要求由法律来调整的;最后,它必须是统治阶级认为重要的社会关系。作为法律调整对象的社会关系是主体通过实施一定行为形成的,因此,调整对象是连接主体与行为的桥梁。

调整对象是法律调整的目标,缺乏调整对象,法律规范也就失去了存在理由。行政法主流学派认为行政法调整的是行政主体与相对人之间的关系。其对调整对象的研究并无不妥,但部门行政法因自身的特殊性,直接套用传统理论就略显牵强。从唯物辩证法的发展观来看,发展是具有普遍性的,自然界在不断地发展,人类社会也在不断发展。因此,法学理论也应随社会经济发展变化而变化。周玉华教授曾提出环境行政法是调整环境行政关系的法律规范的总称,“所谓环境行政关系,包括环境行政主体与相对人之间的外部行政关系以及与行政监督机关之间的内部行政关系”^[9]。但环境行政法调整的对象不应仅仅是环境行政主体与相对人之间的关系,还应包括环境行政法律行为间接给第三人带来的损害^[10]。例如,政府颁发采矿许可证的行为不仅会引起政府与煤炭开采经营企业之间关系的变动,还会引起政府与开采区域周边居民间关系的变动。因此,应将环境行政机关与受其行为影响的非行政相对人之间的关系也纳入环境行政法的调整对象范围。

三、环境行政法调整机制的外部实现

以作用过程为视角分析环境行政法调整机制,可以分为环境行政法律规范的成立机制、实现机制及监督制约机制,各机制紧密相连,共同促进环境行政法调整机制的高效运行。

(一)环境行政法调整机制实现的前提——立法

1. 立法的价值

当下社会物质文化生活条件不断改善,人们的需求也随外界变化产生相应变化。法的制定和实施均以利益为出发点和落脚点,但法并不能创造利益,只能对已有社会关系参加者的利益进行平

^① 社会中个体数量繁多,资源数量有限,每一个个体因其自身差异所占有的资源并不是均衡的,这就导致社会中无时无刻不充满着利益的冲突。

衡。而利益又来源于一定需求,满足其需求就是有利的,阻碍其满足需求就是有害的。

正如社会法学派的代表人物罗斯科·庞德所说,利益是人们想要满足的一种愿望。每个主体都基于其自身条件有不同于他人的愿望、追求,难免会发生冲突。例如煤炭开采企业希望开采煤炭以获取经济利益,而居民则希望生活在山清水秀的环境中,很显然这两种愿望会发生冲突。“法律价值是一个由多种要素构成、以多元形态存在的体系。该体系内部各种价值要素的位阶是上下浮动的。”^[11]因此,立法者的任务就在于确认、保障及平衡不同价值、利益,从而保障社会的有序运行。

2. 环境行政相关立法的完善

随着环境问题的日益凸显,政府作为环保事业的主要责任主体,必须在环境治理工作中发挥主导作用。2014年我国再次修订《环境保护法》,为环保行政工作的开展提供了新的法律依据。尽管当前我国环境法律法规数量很多,但大多存在问题,操作中难以达到预想效果。

第一,生态安全、可持续发展的立法理念未得到妥善落实。长久以来,我国一直以经济建设为中心,忽视环境发展已久,短期内难形成较强的环境保护意识。因此,在立法中应树立可持续发展的理念并严格依照理念行事。第二,内容过于原则化,缺乏可操作性,政府环保职责不明确,环境责任法制化^[12]进程缓慢^①。因此,立法要贴近实际,鼓励各地区根据其经济、环境发展情况制定适合当地的具体规范,提高规范可操作性。同时还应细化各部门履行环境保护的职权范围及其不作为应承担的法律后果,促进政府环境责任法制化。第三,环境公益诉讼领域偏重构建程序规则,“对相关实体规则的改良尚不充分”^[13]。因此,应尽快完善环境公益诉讼实体规则,为环境公益诉讼提供明确的法律依据。

(二)环境行政法调整机制实现的方式——调整手段

法律调整机制实质上就是从整体及动态的角度,探寻最适当的法律手段来平衡错综复杂的利益,并在规范化的交往与互动中实现资源优化配置。不同法律手段所能达到的法律效果不同,多种手段结合才能构成法律调整机制的实现机制。根据是否采用强制性措施,法律手段可分为强制性与非强制性法律手段。

1. 强制性法律手段

在环境行政机关调整环境行政管理关系时,大多采用行政命令等强制性法律手段,其在实施过程中能够高效解决问题,但也容易引起冲突。强制性法律手段通常要求相对人的绝对服从,具有较强严厉性,且大多表现为行政机关直接为双方设定权利、义务,易导致公权力的滥用。而环境问题的特殊性又要求执法人员同时具备法律知识和环境技术知识,但很多基层环境行政机关的执法人员很难满足这一条件。因此,强制性法律手段容易导致公权力的滥用、对相对人利益的侵害,不利于环保工作的开展,不应将其作为环境行政工作开展的首要手段。

为此,应加大对环境行政机关的人员、资金等投入,尤其是基层环境行政机关。对环境行政机关的人员等进行相关培训,提高整体业务水平,为其工作开展提供更多灵活方式。同时增加人员、资金等投入,防止因缺乏人手或为“创收”而优先选择强制性手段。例如在我国北方小麦收割的季节,多地政府为防止秸秆焚烧污染环境,纷纷打出禁烧的口号,如“焚烧秸秆时,就是坐牢日”“上午烧秸秆,下午就拘留”等雷人标语。其实政府完全可以采取指导农民对秸秆再利用等非强制性方式来解决,并非必须采用强制性手段。

2. 指导性法律手段

非强制性是指导性法律手段的标志,在环境行政管理工作中,了解相对人的意愿,注重沟通,对于环境行政管理工作的开展有重要作用。它不仅能减少环境行政机关与相对人之间的冲突,还能

^① 如新环保法规定:各级人民政府及其农业等有关部门和机构应当指导农业生产经营者科学种植和养殖。该条文提到由各级人民政府及其农业等有关部门和机构指导农业生产经营,但并未具体提出哪些部门和哪些机构,也未具体说明政府、部门以及机构之间该如何指导,如何划分职能。被指导的群众也因不了解政府、机构和部门的具体工作职责而无法对其进行监督,最终导致行政资源浪费,行政效率低下,环境质量得不到提高,相关群众的利益也难以得到保障。

弥补法律法规空白,及时、有效地防止环境问题的发生,真正做到从源头上解决问题。但其在操作上也存在一些问题,指导性法律手段因其非强制性特点,难免会造成被指导人对指导阳奉阴违的情况,使环境行政指导流于形式。同时,公权力主体的指导还存在异化为行政强制的可能。因此,采取指导性法律手段时,环境行政机关应因人制宜,对被指导者进行说服教育,通过帮助其解决困难或经济激励的方式鼓励被指导人积极主动地遵守指导。

(三)环境行政法调整机制实现的保障——程序

1. 法律程序的价值

维护权利,需要实体性和程序性两种规范同时作用。“法律上实体性的目标追求只有被装置于程序性的逻辑框架中时,才能真正体现出其实践意义。”^[14]首先,程序能够有效抑制公权力的滥用,保护相对人权利不受侵害。程序为权力的行使提供了外在标准,违规行使权力会对权利造成侵害,权力的权威性也会受到质疑。因此,为抑制权力滥用,权力的行使必须得遵守程序。程序赋予了权力行使及其结果正当性,它不仅能制约权力,还有助于缓解冲突,为群众监督权力行使提供途径。

2. 程序对环境行政法调整机制运行的保障

在环境行政法调整机制运行过程中,调整目标的实现主要依赖于环境行政机关的环境行政行为。然而,“在传统法治观念和环境保护现实等因素影响下,我国环境保护体现出较为明显的‘重实体、轻程序’特征”^[15]。一旦缺乏程序制约,处于弱势地位的相对人权益就难以得到保障。“行政强制权滥用是对人权威胁最严重……的行政权滥用,而导致行政强制权滥用的最重要的原因是行政强制缺乏正当法律程序。”^[16]¹³在云南省高院公布的十大典型行政案例中就有因未按程序实施行政强制而被确认违法的案例^[17],可见程序对于行政机关履行职能的重要意义。此外,环境行政程序还有助于扩大参与权,增加相对人对行政权的认同感。行政程序不仅环境行政机关要遵守,还是相对人参与行政的途径。同时,行政程序在时间上的规定还能督促行政机关及时决策,提高行政效率。

四、环境行政法调整机制内部联系与外部实现的统一

环境行政法内部联系机制体现了内部各组成因素之间的有机联系,外部实现机制存在逻辑上的递进关系,体现了机制具体运作的全过程。尽管二者是以不同标准进行的分类,但彼此间却是相互渗透的,内部联系机制的各要素为外部实现机制的具体运作提供动力及方式,外部实现机制使内部联系机制各要素充分发挥作用,共同组成完整、系统的环境行政法调整机制。

作为调整机制的一种,环境行政法调整机制的目标是解决环境行政领域的利益冲突,构建和谐环境行政秩序,实现环境行政法治化,内部联系和外部实现机制的目标自然也是如此。因此,环境行政法调整机制内部联系与外部实现机制在目标是统一的。

(一)统一于平衡利益

利益作为社会存在和发展的基础及动力,无时无刻不存在于生活中,任何社会冲突都可以用利益理论解释。因此,利用利益分析法分析各种社会关系,厘清其背后的利益冲突,有助于促进环境行政法调整机制的高效运行。

物质生活条件的不同必然导致需求和利益的差别,有差别就有冲突。考察利益关系,首先要考察利益差别关系。“基于一定利益差别才形成不同的利益主体,基于一定差别的主体之间构成了一定的利益关系。”^[18]利益关系是导致利益冲突的根源,且普遍存在。当几种正当利益冲突时,国家不可能为某一种或几种利益去否定其他利益,也难以完全满足所有利益需求。而法律正是“为了解决纠纷与冲突而出现的一种制度化系统”^[19],其存在价值就是解决冲突。目前我国环境治理效果不明显,社会矛盾频现,环保工作推进缓慢,根本原因还是利益冲突未妥善解决、利益诉求表达渠道不畅、利益实现路径受阻等。因此,解决环境行政领域的利益冲突,是包括内部联系和外部实现机制在内的环境行政法调整机制的共同目标。在环境行政法领域,需要衡平的利益冲突繁多,但主要是环境利益与经济利益的冲突,尤其是环境公益与经济公益、环境公益与经济私益的冲突。

1. 环境公益与经济公益

一直以来，“以经济建设为中心”都是我国的发展口号，再加上经济增长水平是政绩考核的重要指标，因此，人们心中就形成了经济建设最重要的思维惯式。近年来，国家对环保工作提出严格要求，但对依靠环境发展的地区而言，就意味着要放弃部分甚至全部经济利益去维护环境利益。然而，无论环境公益还是经济公益，都是正当、合法的利益，两者发生冲突仅仅是因为主体对社会生活所持有的期待、需求不同。两种利益都对提升物质文化生活水平有所助益，因而不能简单地去评判对错，要平衡发挥各自优势，协调两者共同为地方发展提供助力。环境行政法调整机制的重要性在此就充分体现出来，要解决两者冲突，就要求环境行政机关采取适当调整手段进行平衡，如通过发展清洁能源等措施来实现共赢。

2. 环境公益与经济私益

现实中还存在环境公益与经济私益冲突的现象，例如造纸厂等排污企业污染周边居住环境。面对环境公益与经济私益的冲突时，应注意到，两者并非是完全对立的关系，在某种程度上，个人利益的增进还有助于公共利益的扩大。相反，只顾公共利益的发展，限制个人利益，也会造成社会秩序的混乱不堪。例如，为保护环境利益，无论企业排污行为是否超标，均对其予以处罚，就会引起国家与个体间的矛盾，不仅不利于经济私益的增长，还会对社会整体利益造成不良影响。

因此，无论是内部联系机制，还是外部实现机制，均离不开确认和衡平利益这一目标。在环境行政法调整机制中，调整主体的职责是衡平利益冲突，实现环境行政职能。调整行为是调整主体处理利益冲突采取的手段，而利益冲突又是调整对象的核心体现。动态运作的环境行政法调整机制中，无论是哪一阶段，均以衡平利益为出发点和落脚点。因此，在利益平衡这一目标上，静态的内部联系机制和动态的外部实现机制统一于利益平衡这一目标。

(二)统一于实现和谐秩序

秩序对社会稳定、行为的可预测性及可控性具有重要意义。人们在同他人交往时必然会产生社会关系，若引发的社会关系是有序的，就会促进社会发展，反之则会阻碍社会发展。因此，人类需要安全、稳定的社会秩序来保障其正常生活。法律秩序的本质是有序的社会关系，其存在得益于法律调整，其目的是规范人类生活方式。然而，和谐的秩序并不是绝对稳定的秩序，而是不断向前发展的稳定秩序。一味强调绝对稳定会促使行政机关采取压制方式追求稳定，以强制代替沟通，反而会引起群众反感，更加不利于稳定发展。在环境行政法调整机制中，环境行政机关通过缓解利益冲突实现和谐的环境行政法律秩序。良好的秩序也会反过来促进环境行政法调整机制的完善。内部联系和外部实现所致力于实现的和谐秩序包括以下几种：

1. 经济安全秩序

作为环境行政法试图平衡的最主要的两种利益之一，经济利益并不是与环境利益对立的，经济发展并非一定要以环境破坏为代价，适当的环境行政手段是可以促进环境保护工作与经济同时发展的。此前，我国经济发展一直是环境资源消耗型模式，虽然暂时对于经济发展增速有促进作用，但长远来看，这种模式不仅会带来资源枯竭、环境污染等问题，还会使国家陷入经济转型困难的境地，最终严重阻碍国民经济发展。因此，以环境、资源为代价的经济发展模式对经济的可持续发展来说是存在风险的，这种发展模式既不利于经济秩序整体安全，又会对经济秩序持续发展造成不良影响。因此，要加快转变经济发展模式，鼓励发展清洁生产等技术，促进经济、环境友好型社会建设。

2. 环境可持续发展秩序

追求经济的安全、稳定发展并不意味着要放弃环境保护，作为人类赖以生存的基础，良好的生态环境对人类有着重要的作用，因此，环境的可持续发展秩序是环境行政法调整机制维护的重要秩序。人与自然的关系一直处在不断的发展变化中，从一开始对自然的崇拜到开发、利用自然为其生存发展提供物质资料，再到要求自然为其提供安全物质原料、干净舒适环境等以满足其对身体健康和精神愉悦的更高需求。因此，不仅要维护经济的安全发展秩序，还要保障环境的可持续发展。缺

乏安全、可持续发展的生态环境基础,人类就会失去其赖以生存的家园。无论是内部联系机制还是外部实现机制,致力于实现环境可持续发展都是其推进人类可持续发展的重要途径。

3. 和谐的环境行政法律秩序

行政法律秩序既要求行政主体依法行政,又要求相对人自觉履行义务,注重双方的沟通。随着全球化、网络化的发展,服务行政、福利国家的理念深入人心,政府与公民间已不是简单的管理与被管理关系。公民作为社会治理主体的意识开始觉醒,并愈发成熟。“成熟的主体意识意味着行政相对人把自己真正作为公共行政领域的主体,以主人翁姿态承担对公共事务的责任和使命并以认识和改造公共行政领域的活动践行其主体性。”^[20] 尽管很多公民的主体意识较为成熟,但仍有非理性因素和不理性公民的存在。因此,要处理好公共行政领域内的主体间性关系,就需要行政机关与相对人就公共行政事务进行及时交流和协商,只有这样才能从源头上高效完成社会治理工作。

环境行政法律秩序是行政法律秩序的一种,其和谐自然需要环境行政机关与相对人及其他相关人的交流与合作。即使是在环境行政机关采取强制性法律手段推进工作时,也要与相对人交流,从思想上使其意识到环境问题的严峻性及自身作为社会主体应尽的义务。只有这样,才能促使环境行政机关高效地完成环境行政管理工作,构建和谐的环境行政法律秩序。在环境行政法成立机制中,立法机关广泛征求、听取群众的意见,开通多种渠道供群众对相关立法草案进行讨论,以求能在立法中满足群众需求,减轻施行成本。在环境行政法实现机制中,调整主体也采用了强制性与非强制性两种法律手段,注重与相对人及其他相关人的沟通。在监督保障机制中,发动群众,充分发挥其主体功能,对环境行政机关的行为进行监督。因此,无论是环境行政法调整机制的构成要素,还是动态的环境行政法调整机制的具体运作过程,都强调与公民的沟通与合作,为和谐环境行政法律秩序的构建奠定坚实基础。

参考文献:

- [1] 宋瑞兰. 论法律调整机制[J]. 法律科学,1998(5):12-17.
- [2] 郑杭生. 社会学概论新修(修订版)[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002:33.
- [3] 魏清沂. 试论法律调整机制[J]. 甘肃政法学院学报,1997(1):20-23.
- [4] 郑泰安. 人与自然和谐要求法学方法论革新[J]. 毛泽东思想研究,2007(6):121-123.
- [5] 罗豪才. 现代行政法制的发展趋势[M]. 北京:法律出版社,2004:332.
- [6] 胡玉鸿. 法律主体概念及其特性[J]. 法学研究,2008(3):3-18.
- [7] 蔡守秋. 调整论:对主流法理学的反思与补充[M]. 北京:高等教育出版社,2003.
- [8] 马克思恩格斯全集:第1卷[M]. 北京:人民出版社,1995.
- [9] 周玉华. 环境行政法学[M]. 哈尔滨:东北林业大学出版社,2002:13.
- [10] 陈征. 论行政法律行为对基本权利的事实损害——基于德国法的考察[J]. 环球法律评论,2014(3):174-181.
- [11] 张文显. 法哲学范畴研究(修订版)[M]. 北京:中国政法大学出版社,2001:189.
- [12] 马波. 论政府环境责任法制化的实现路径[J]. 法学评论,2016(2):154-160.
- [13] 周珂,林潇潇. 论环境民事公益诉讼案件程序与实体法律的衔接[J]. 黑龙江社会科学,2016(2):116-122.
- [14] 谢晖. 论法律程序的实践价值(上)[J]. 北京行政学院学报,2005(1):55-58.
- [15] 秦天宝,段帷帷. 秉持程序正义构建环境行政公益诉讼制度[N]. 检察日报,2017-05-02.
- [16] 姜明安. 法律规范行政强制行为的意义和途径[J]. 法学家,2006(3):11-15.
- [17] 新华网云南频道. 云南省高院公布十大典型行政案例[EB/OL]. (2015-07-09)[2017-05-19]. http://www.yn.xinhuanet.com/newscenter/2015-07/09/c_134397643_2.htm.
- [18] 王伟光. 利益论[M]. 北京:人民出版社,2001:141.
- [19] 雷磊. 法律程序为什么重要? 反思现代社会中程序与法治的关系[J]. 中外法学,2014(2):319-338.
- [20] 王学辉. 和谐行政法律秩序的建构——基于“5.12地震”展现的行政法治化路径[J]. 行政法学研究,2008(4):84-91.

责任编辑 毛兴贵

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>