

# 论环境纠纷复杂化下的环境行政调解机制诉求及路径优化

刁晓东, 奚潇锋\*

(宁波大学法学院, 宁波 315211)

**【摘要】**环境纠纷具有复杂性、多元性、不对称性和两面性等特点,对其解决方式与路径提出更高诉求。环境行政调解与其他纠纷解决机制相比,更具灵活性和专业性,但也面临效力不够明确,政府在调解时兼具居间性和权威性所致的定位不清、所涉主体泛化、相关制度机制不够完善等方面挑战。可借助服务导向、制度设计和功能协调等路径优化,促进环境行政调解的功能发挥,助力我国生态治理体系和治理能力现代化。

**【关键词】**环境纠纷;环境行政调解;生态治理体系和治理能力现代化

中图分类号:D922.68;X2 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2021)03-0090-09 DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202103016

近年来不容忽视的是环境侵权和环境纠纷数量正呈增速趋势。据最高人民法院《中国环境资源审判(2019)》统计,2019年全国各级法院共受理各类环境资源行政一审案件47588件,较2018年同比上升12.7%;同时全国法院共受理各类环境资源民事一审案件202671件,同比上升5.6%。在解决环境纠纷的法律实践中,环境行政调解由于其专业性和灵活性而具有很大的制度弹性并能无缝隙地回应公众的需求。

## 1 生态文明演进进程中的复杂环境纠纷特点呈现

### 1.1 环境纠纷本身的复杂性

#### 1.1.1 环境纠纷因果关系成因和侵害认定呈复杂化转向

其一,造成环境纠纷的侵害因子可能直接发挥作用,也可能间接地影响个人的生活。如人为的森林火灾可能直接对他人生活环境产生破坏,也可能通过它造成的局部小生态的改变而对他人产生间接的影响。其次,环境侵害行为可能由于叠加、交叉或时序上的持续而产生补充因果关系、累积因果关系和替代因果关系等多种形态。如一

些情况下河水污染是由超出河水自净能力的多家企业污染共同造成的,仅一家企业难以产生环境破坏。其三,环境纠纷的证据收集和侵害认定涉及卫生、生态、法学等多个专业技术领域的综合运用,有关部门在收集信息时可能侧重于某一方面而导致最终的裁判结果不同。

#### 1.1.2 环境纠纷涉及主体呈多元性和不对称性面向

环境作为人类生存的外界要素总和涉及人数多,影响范围广。横向地看,它往往涉及自然人、法人、其他社会组织、政府等多种主体;纵向地看,造成环境纠纷的环境问题很可能影响不同代际之间的主体。而这些主体之间的经济政治实力极不对称,同时涉及多方利益主体的利益。尤其对于社会弱势群体(如农民群体),在其受侵害后很难充分实现生态正义,进而易酿成群体性环境事件。

#### 1.1.3 环境纠纷牵涉部门多并呈两面性倾向

环境本身是一个完整系统,各地方作为整体环境系统的一部分,难以禁绝其他地区负外部性影响,也无法排除其他地区作为搭便车者对本地正外部性的享用,因而区域与部门之间存在交叉。同时,环境监管在管辖对象上分农业、渔业、海洋、

基金项目:国家社科重大招标项目“加快推进生态治理体系与治理能力现代化研究”(编号20&ZD091)的阶段性成果

作者简介:刁晓东,宁波大学法学院教授,浙江省重点专业智库宁波大学东海研究院研究员,研究方向为环境法基本理论

通讯作者:奚潇锋,宁波大学法学院,研究方向为环境法基本理论

土地、生态环境等多个种类,多个部门可能对相应环境纠纷都具有管辖权,从而易造成机构之间职能重复和推诿等境况。环境纠纷的两面性表现为一方主体往往为贡献税收和促进经济发展的企业,有关部门面临环境与经济间的权衡取舍,从而为短期利益考量而选择经济优先于环境,致使受侵害者权益难以得到充分保障。

### 1.2 新时代环境纠纷的复杂化趋势

除环境纠纷本身具有的复杂性外,我国在改革开放初期曾经存在的“唯 GDP 论”所造成的毁山开矿、填塘建厂、追求“短平快”经济效益等问题使人民高质量生活难以实现。在新时代,环境问题使公民之间、公民与政府之间的环境纠纷日益复杂化。究其原因,一方面是由于我国相关制度供给不到位,难以突破传统政府权威导向下环境治理体系碎片化、环境治理失灵问题;另一方面,我国企业正处于结构转型阶段,因此仍有一些企业难以达到清洁生产的要求,违法偷排废水废气,对环境造成极大的影响。相关年份的环境统计年报显示,尽管我国环境治理卓有成效,但环境污染仍保持在一个较高的水平,环境纠纷的复杂化仍是常态。参见表 1、表 2 和表 3。

表 1 2013—2015 年环境信访工作情况<sup>①</sup>

年份	来信总数/封	来访批次/批	来访数量/人次
2013	103776	46162	107165
2014	113086	50934	109426
2015	121462	48010	104323

表 2 2013—2015 年环境行政处理情况<sup>②</sup>

年份	环境行政处罚/万件	环境行政复议/件
2013	13.9	550
2014	9.7	544
2015	10.2	705

从表 1、表 2 和表 3 可见,我国环境污染治理仍需要一个历史过程,在这一过程中,环境纠纷仍会处于一个较为复杂的情形之中。尤其随着我国步入新时代,生态安全的重要性和公民环境意识

表 3 2017—2019 年环境审判情况<sup>③</sup>

年份	环境资源刑事 一审案件/件	环境资源民事 一审案件/件	环境资源行政 一审案件/件
2017	22729	177501	39342
2018	26481	192008	42235
2019	39957	202671	47588

的提高必然使环境纠纷保持在一个较高的水平。环境作为公共物品一直以来面临着“公地悲剧”,公民的环境权益在长期发展中也存在被忽视的情况,因而寻求相关制度以维护公民基本权益、实现生态安全是公民和国家基本的要求。此外,就国家治理现代化和社会制度供给层面而言,调节环境纠纷的机制无疑是我国治理创新的重要诉求。在这之中,环境行政调解作为一种灵活经济的矛盾解决方式具有很强的比较优势,能够满足人们的利益诉求,为国家治理创新做出一定贡献。

## 2 环境行政调解的比较优势分析

伴随着生态文明演进、环境危机和公众环保意识的提高,环境纠纷在当前正日益增多。我国的环境纠纷救济途径也正呈多样化的态势。其中包括诉讼救济机制和非诉讼救济机制,后者又包括环境纠纷调解、环境纠纷仲裁等。就环境行政调解而言,《资源环境法词典》将其定义为“由环境行政主体主持的促使环境民事纠纷双方当事人依据环境法律规定,在自愿原则下达成协议、解决纠纷的行政司法活动”<sup>④</sup>。而环境行政调解适用的范围一般包括行政相对人和生态环境部门之间关于行政赔偿、补偿和生态环境部门自由裁量权之间产生的纠纷,法律、法规规定的应当由生态环境部门调解的民事纠纷以及其他与生态环保相关的应当由生态环境部门调解的事项。相较于其他纠纷解决机制,行政调解由于其具有行政权威和专业性、灵活性而表现出很强的适用性。

### 2.1 环境行政调解的发展历程及其性质

环境行政调解的渊源可以追至 1989 年《环境

①数据来源于《2015 年环境统计年报》。

②数据来源于《2015 年环境统计年报》。

③数据来源于 2017—2019 年《中国环境资源审判》。

④江伟钰,陈方林.资源环境法词典[M].北京:中国法制出版社,2005.

保护法》第41条的规定“造成环境污染危害的,有责任排除危害,并对直接受到损害的单位或者个人赔偿损失。赔偿责任和赔偿金额的纠纷,可以根据当事人的请求,由环境保护行政主管部门或者其他依照法律规定行使环境监督管理权的部门处理”。随后全国人大常委会将“部门处理”解释为“调解处理”。这里的“调解处理”容易被理解为调处,事实上行政调处是一个未定型的广泛概念,其与社会调处、司法调处相并列,包含行政裁决、行政调解、行政仲裁等机制,是行政主体依申请或依职权以非诉讼形式解决社会矛盾的一种机制。而环境纠纷作为一种介于公法和私法之间的范畴,比较适合采用行政调处中的行政调解机制加以解决,原因在于一方面行政裁决是行政机关对其行政权力的运用,并仅对部分民事行为进行关注因而不能涵盖环境行政纠纷,因此在全国人大常委会法制工作委员会关于正确理解和执行《环境保护法》第四十一条第二款的答复中也明确指出了该“调解处理”与裁决和强制性补偿决定在性质上的区别;另一方面行政仲裁的性质较淡,同时也是专门针对部分民事行为而展开,不能适应环境纠纷的复杂化。

就环境行政调解的性质而言,环境行政调解是行政调解的特殊形态。莫于川将目前学界对行政调解性质的看法总结为四类:具体行政行为;行政司法行为;行政机关处理纠纷的一种方式、方法,依附于其他行政行为而存在;行政机关以非权力性方式解决民事纠纷的一种行政事实行为<sup>⑤</sup>。就全国人大常委会法制工作委员会对《环境保护法》第四十一条第二款的答复而言,尽管文本中并未明确指出环境行政调解,但却表明环境纠纷的调处“不同于环保部门依职权主动作出,并体现环保部门单方意志的具体行政行为”,而是“行政机关居间对当事人之间的民事权益争议作调解处理”。居间性表明行政机关在调解过程中并不一定依靠法律职权进行工作,而是依靠法律赋予行政机关合法性的地位及其本身的技术而开展纠纷化解,因而也并非完全意义上的行政行为,因此环境行政调解的性质大抵接近于第四种含义但并

非完全意义上的行政行为。

## 2.2 环境行政调解与环境仲裁和环境人民调解的比较

综合而言,环境行政调解没有严格的程序限制,在进行协调时调解的主体具有很大自由度,且这些救济方式的主要目的在于促使当事人达成合意而非强调国家权威,因而能够依据当事人诉求情理结合解决纠纷,对当事人而言经济简便。但与生态环境主管部门的环境行政调解不同,环境仲裁和人民调解的主体为第三方仲裁机构和人民调解委员会。二者无论是在权威等级还是在专业度上都较行政机关有所不足。人民调解委员会一般由村民委员会或居民委员会设立,而仲裁作为第三方中介其等级并无明确规定,但二者权威等级上的不足使其在面对跨区域或重大环境纠纷事件时往往力不从心。同时,技术上的证据认定、双方赔偿标准的确定都难以依靠人民调解委员会和第三方机构自身完成。一些采用人民调解和仲裁方式解决环境纠纷的地区如浙江省、内蒙古自治区等,都将人民调解委员会或仲裁机构与行政机关挂钩也证明了这点。就人民调解而言,《环境保护法》将对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理的权责交予地方原环境主管部门。而在地方管理上,浙江省出台《浙江省司法厅、浙江省环境保护厅关于加强环境污染纠纷人民调解工作的指导意见》规定,调解机构与原环境保护机构之间应当建立纠纷移送、工作联动的协作机制,而在调解人员任用与队伍建设上也直接与原环境保护主管部门相关。《福州市环保局关于印发福州市环境保护人民调解委员会建设实施方案的通知》则规定人民调解组织调解环境纠纷要及时向原环境保护部门报告;人员任用上,与环境相关的人民调解委员会成员往往由司法部门或原环境保护部门筛选决定,从而表现出很大的政府依赖。而2019年废止的《全国环境监测管理条例》则规定省级和市级环境监测站负责“承担本区域内综合性环境调查及环境污染纠纷的技术仲裁”。事实上,环境行政调解在处理环境纠纷时有很大优势。首先在历史上,我国无诉文化和行政调解历

<sup>⑤</sup>莫于川.我国行政调解程序法律制度发展路径选择[J].南都学坛,2014,34(02):70-77.



史由来已久,百姓对此有很强路径依赖。其次就行政机关而言,一方面其作为制定环境标准、收集环境信息的监管部门天然具有技术和信息上的优势,拥有专业技术团队和相应环境检测能力,可依法进行现场检查、调查、采样监测、拍照录像;另一方面相比独立的调解委员会和第三方机构,分工分层的行政机关能实现各区各部门间的协调,以解决地区性或突发性环境危机。

### 2.3 环境行政调解与环境诉讼的比较

综合而言,环境行政调解的首要目的在于实现定分止争、解决矛盾纠纷。而环境诉讼除救济法益受损者这一目的外,还承担以国家强制力保障实施、实现实质正义、维护国家公信力等使命。因而在程序及使命责任上,环境诉讼都会面临因所承压多重而难以充分实现所需功能的难题。参见表4、表5和表6。

表4 环境行政调解与诸救济制度的比较

纠纷的解决机制	依靠力量	特征
环境行政调解	半权威	灵活性、专业性、半权威、居间性、无约束力
人民调解	社会力量与国家力量结合	灵活性、居间性、有约束力
诉讼机制	国家权威	严谨性、有效性、干预性、有约束力
环境仲裁	社会力量	灵活性、居间性、有约束力

表5 环境纠纷的特点

专业度高	涉及多地多部门
专业度低	涉及单一或少量部门

表6 环境纠纷救济机制的特点

环境行政调解(-) <sup>⑥</sup>	环境诉讼(+)
环境人民调解、环境仲裁(+)	—

综上所述,环境纠纷比较复杂且涉及多个领域,因此单靠司法、人民调解或仲裁程序都面临欠

缺。而行政调解具有很强的专业性,行政机关在处理环境问题时借助于行政权的有效行使,利于契合环境纠纷特点及早发现并处理纠纷,其灵活经济性也迎合了公众意愿,同时也利于缓解环境司法压力。环境行政调解的诸多比较优势,对于推进生态治理体系与治理能力现代化有着积极意义。

### 3 环境行政调解所存不足及挑战

虽然环境行政调解有着诸多自有的特点与优势,但面对当下环境纠纷多元化、复杂化的演变,以及当前环境行政调解运行条件匹配不足等境况,环境行政调解及其运行无疑也面临着诸多不足及挑战。

#### 3.1 法律依据尚需填补,制度效力尚需明确

1989年《环境保护法》并未对环境行政调解做出明确界定,甚至在2014年修订后删除了相关条款。其他污染防治法对环境行政调解也仅是一些零散的原则性规定和可行性论述,缺乏一个完整的框架对环境行政调解性质、法律地位、程序及主体等要素进行界定,并且未充分明确调解书效力和救济、监督程序,这使环境行政调解在具体操作上无法充分展开。

事实上对于环境行政调解的可行性与优势,中央社会治安综合治理委员会在《关于深入推进矛盾纠纷大调解工作的指导意见》中就将行政调解作为大调解机制的一部分,以求发挥作用。2010年印发的《关于加强法治政府建设的意见》指出要“健全社会矛盾纠纷调解机制。要把行政调解作为地方各级人民政府和有关部门的重要职责,建立由地方各级人民政府负总责、政府法制机构牵头、各职能部门为主体的行政调解工作体制,充分发挥行政机关在化解行政争议和民事纠纷中的作用。……对资源开发、环境污染、公共安全事故等方面的民事纠纷,以及涉及人数较多、影响较大、可能影响社会稳定的纠纷,要主动进行调解”<sup>⑦</sup>,肯定了环境行政调解在涉及资源开发、环境污染方面的重要作用。然而在实践中却面临下

⑥(-)代表结果缺乏效力,(+)代表结果富有效力。

⑦国务院.国务院关于加强法治政府建设的意见[EB/OL].http://www.gov.cn/zwqk/2010-11/08/content\_1740765.htm.2010-11-08/2021-01-15.

述问题需填补:在行政调解性质上和调解的适用上,无论是学界还是地方政府对“部门处理”四字和行政调解法律性质都有争议。1989年《环境保护法》仅论述“部门处理”四字,而之后全国人大常委会法律工作委员会将“部门处理”解释为“调解处理”,随后的《水污染防治法》《大气污染防治法》等相关法律都仿照这一规定。然而在有关“调解处理”的定性上并没有一个准确的说法,所谓的调解处理究竟是指调解还是指调处以下的多种纠纷解决机制,各地政府都有自己的理解。全国人大常委会法律工作委员会可能是为了发挥地方的自主性而使用一个较为笼统的说法。由于环境行政调解缺乏准确的性质上的定义,因此在程序适用、法理上的构成要件及相关的法律效力都有所不明,也在一定程度上造成了机构设置上的不充分。

从当前地方出台的法律层级看,整体而言涉及环境行政调解事项的都为层级较低的地方立法,且与政策相杂糅。关于环境行政调解的相关规范及文件多表现为地方政府或地方政府生态环境部门发布的通知,地方性法规和政府规章文件较少,更谈不上中央级别的立法。例如,市级部门发出的文件,《淄博市生态环境局行政调解工作制度(试行)》(淄环发[2019]151号)、《南宁市环境保护局行政调解工作制度(试行)》(南市环[2017]139号)、《惠州市环境保护局行政复议调解工作规定的通知》(惠市环[2010]14号)等;省级部门发出的文件,《河南省环境保护厅办公室关于进一步加强全省环保系统行政调解工作的通知》(河南省环境保护厅2017)等。这些文件目标明确、结构完整,为环境行政调解提供了操作依据,但囿于文件效力等级普遍偏低,且在监管适用管理范围上,缺乏环境系统和政社互动,难以成以点带面的系统化大调解机制,易致各部门分而治之,进而造成边保护边破坏的问题。事实上环境行政调解多限于少数经济发达省份及地区推进,且地区间所出台的文件的时间间距也较大,如惠州市在2010年就出台了相关文件,而淄博市在2019年才出台相应文件。而且上述类型的文件多为试行的意见,在具体执行过程中还存在着诸多需要提升完善之处。长远而言,伴随着公众环境意识的

提高和环境纠纷的复杂化演变,层级偏低的规范在严谨性与工作机制上,都会进一步暴露出更多的问题。长远上须积极探索法律规章的提级与完善。

此外,该机制的程序与效力也有待商榷。各地出台的文件在程序细节上有相互交错。(1)在受理事项范围上,各地文件将环境行政调解范围分为两类:一类涉及行政权力的纠纷、民事纠纷和其他纠纷三分法;另一类涉及行政权力(包括行政复议、行政赔偿等)和其他纠纷二分法。前者以河南省、淄博市、阆中市和泉州市为代表,后者以江西省为代表。这样分法其背后代表的是对该机制性质的两种认识,在前者中行政部门作为中立的居间方调解人民内部矛盾,而后者作为调解涉及一方解决官民之间行政争议。(2)在相关时间规定上,行政调解时间规定应当包括申请时间限制、审查时间限制、受理时间限制和其他救济方式选择时间限制,而河南省(仅规定审查后7日内受理)、阆中市(仅规定调解需在10日内结案)、江西省(仅规定审查时间在5日内)等都未完整地规定这些时间,很可能造成只审查不受理情况的出现。(3)在调解效力上,虽然我国确定了人民调解的民事合同效力,但行政调解效力并未被确定或要经过较复杂的程序方能得以保证。在实践中,易使调解协议书在法律逻辑上成为一纸空文,进而伤及政府的合法性和权威。

### 3.2 政府角色定位尚需厘清,有效监督尚需夯实

环境行政调解所具有的权威性和居间性特点,使政府面临两大层面诉求:一方面要求其从制定标准、监管、处罚等多方面推进环境监管,另一方面又需从法理上呈现环境纠纷解决的中立者角色。故而其面临着权威监管者与平等服务者间的角色难题。2011年康菲石油泄漏案对渤海海域生态环境造成严重的经济和环境破坏,河北省乐亭、昌黎两地水产养殖户委托的律师事务所估计其遭受经济损失高达13亿元人民币,原农业部、中国海洋石油集团有限公司与康菲公司以及有关省人民政府就生态损失赔偿达成一致意见,康菲公司出资10亿元用于解决河北、辽宁两省部分区县养殖生物和渤海天然渔业资源损害赔偿补偿问题,康菲公司和中海油分别从海洋环境与生态保

护基金中列支 1 亿元和 2.5 亿元人民币,用于天然渔业资源修复和养护等方面工作。然而该调解方案一出台就受到社会舆论强烈反对,该行政调解欠缺养殖户同意前提,10 亿元赔偿也难以弥补溢油事故所造成的损失。实践中,行政部门往往会因环境与经济增长矛盾,生态环境行政部门调解过程中的不同角色定位问题,易影响其环境行政调解中的角色中立性。与此同时,政府的角色定位不清,也进一步反映到机制运作中的相关监督机制不完善问题。在已建立环境行政调解的地区文件中,对该机制运作的相关监督规定目前仍呈模糊或根本未予规定的境况。如河南省规定“法制机构做好环境行政调解的监督工作,努力提高环境行政调解成效”<sup>⑧</sup>;淄博市、阆中市规定将调解工作文件及时归档并在固定时间内做好工作总结。然而在具体实践中,由于政府囿于对监督结果与统计的侧重(即表现为调解纠纷件数多少和调解成功率高低等),而须填补对具体调解过程的监督,以免伤及实质正义的真正落实。为解决这一问题,有必要坚持政府的服务导向,并以此将政府环境监管者的角色与纠纷调解的中立者角色联系起来,从而在以人民为中心的价值基础上构建环境行政调解的制度逻辑。

### 3.3 调解主体尚需避免泛化,政社关系仍需协调

目前相关环境法律规范及文件一般将生态环境主管部门、生态环境管理部门或生态环境相关部门作为生态环境行政调解的主管部门。然而在具体实践中,各部门无论在事权还是在辖区上都易产生交叉,甚至行政调解主体因其自身所具有的其他生态环境保护功能(发布许可、签订合同、制定标准、行政处罚等)也常与调解相混淆。如此环境行政调解主体定义的泛化易致各机关间相互推诿,从而在适用中面临困难。同时调解主体的泛化也不利于专业调解人员的培养。目前囿于环境行政调解机构尚未形成一个常态化机制,专业人员也未受过相应的完整且专业的调解能力培训,因而也影响生态环境行政主管部门调解专业优势的发挥,进而影响环境行政调解时中立性、公正性目标的达成。

调解作为一种解决社会纠纷的机制,其根本目标在于维护社会稳定。一方面,这意味着公民可以采取除行政调解外的其他调解方式;另一方面,调解并非政府运用权力的执法方式,而是将人情法理相结合、有效解决百姓之间矛盾的机制。这之中政社关系从多方面制约政府:首先,社会舆论是环境调解应当遵循的价值导向;其次,矛盾发生的社会背景则是环境调解得以成功的一把钥匙;最后,社会利益是环境调解的最终归宿。然而,上述康菲石油事件表明,在进行环境行政调解的过程中,没有协调好政社关系并发挥公共服务取向的良好作用,导致在部分情况下忽视了公众的声音,因此政社关系仍需有效协调。

## 4 我国环境行政调解的路径优化

### 4.1 加快相关立法和制度完善

目前我国关于环境行政调解的法律规范尚较零散,相关程序、监督机制仍不够完备,尚需借助相应路径加以进一步完善。

#### 4.1.1 推进《行政调解法》等法律法规实施,规范行政调解的程序与效力

力求破解散布在地方和各法律中程序不一、缺乏效力的情况。如:(1)对案件较为简单,涉及当事人之间权责清晰的案件,可适用简易程序直接由行政人员就地调解,对调解程序无须严格规定。(2)对案件过程复杂不适合适用简易程序的,则启动包括申请与受理、确定调解成员与回避、调查、进行调解与期限、调解结束或终结等程序。启动程序由当事人自愿申请,申请成功后行政机关应在较短时间内审查并给出是否调解决定,但面临重大公共事件时行政机关也可以基于当事人同意进行调解。随后在限定时间内基于回避原则,确定两名以上执法人员进行调查和证据收集,并在完成后通知当事人调解时间与地点。具体调解时行政机关应引导当事人陈述事实并表达自身意见,在此基础上通过说服劝导方式引导当事人达成合意。若当事人反对调解进行则视为调解终结。事后当事人若对调解不服也可采取其

<sup>⑧</sup>河南省环境保护厅.河南省环境保护厅办公室关于进一步加强全省环保系统行政调解工作的通知[EB/OL].<http://sthjt.henan.gov.cn/2017/08-01/1000444.html>.2017-08-01/2021-01-15.



他方式救济。(3)在调解协议事项上,调解协议书应包括当事人基本状况、争议事件、达成协议内容(履行方式和期限)、违约责任和其他相关事项。调解书成立基于当事人自愿达成合意,应参照人民调解协议效力对当事人有民事契约约束力。若一方当事人不履行,另一方则向法院申请强制执行。

#### 4.1.2 在《行政调解法》基础上明确环境行政调解的机构和范围

(1)关于组织机构:现行地方文件中施行环境行政调解的主体包括人民政府及生态环境部门、基层政府及派出组织两类。环境纠纷涉及范围广、专业度高,而政府在面临环境纠纷时一般只是临时组成纠纷调解小组,职责权限上不够明确。同时,因缺乏一个常设独立机构,从而导致调解监督和调解人员专业性培训提升都难以进行。对此,美国设立环境保护署以调解行政机关外部环境纠纷,日本则制定《公害纠纷处理法》并设置公害调整委员会以调解纠纷。而我国则可以充分依靠将人民调解、司法调解和行政调解整合起来的“大调解”机制,在各地原有的调解中心设置下属环境纠纷调解办公室,或是在县级及以上政府内部设置专门的环境行政调解委员会负责调解纠纷。综合性环境管理在2021年修改后的《行政处罚法》中已有体现,即第十九条“国家在城市管理……生态环境……等领域推行建立综合行政执法制度,相对集中行使行政处罚权”。在人员任用和配备上,则由相关生态环境主管部门和监管部门的管理人员兼任单位领导,制定严格的选用标准并聘用善于调解实务或精于生态环境保护技术的人担任常驻人员,并对其进行知识技能培训以提升调解专业性。(2)关于调解范围:目前地方对公民之间的环境纠纷、公民同行政部门之间的环境纠纷是否都适用行政调解并不一致。本文认为因调解目的在于化解社会矛盾维护社会稳定,二者都应适用调解。但与行政机关之间的纠纷调解,应由上级主管部门或本级人民政府进行,同时应充分遵循公正回避的原则。

#### 4.1.3 监督机制的配置

环境行政调解过程中政府的寻租行为和部门利益至上,会对政府权威和合法性带来很大损害。

故有必要对行政部门予以监督。(1)明确环境行政调解的内部督察机构。可在原有生态环境督察组织或监管部门基础上设立专门的环境行政调解管理事项,并将该事项量化标准纳入官员考评,从而在绩效考评加强管理。(2)确定阶段性重点监察问题清单和督察领域。尤其要树立风险意识,重点关注涉及人数多、影响大的环境纠纷调解,定期、不定期地对调解进行督察和巡视,相关监察机构可参与环境行政调解过程,监察调解部门履职状况。(3)主管部门应将调解结果及时归档,并在每季度或每年定期整理工作结果,上报上级主管部门以便年末对全年司法调解进行评估。

#### 4.2 明确政府纠纷处理的服务角色定位

环境纠纷的解决很大程度上关系着环境民生福祉。因此政府须首先树立服务导向,以求达成生态惠民、生态利民、生态为民,满足公众日益提升的高质量环境民生诉求。环境行政调解作为环境纠纷处理的创新机制,是我国生态治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。具体而言,环境行政调解应在回避原则、自愿原则等基本原则上,安排相应制度性保障。首先在环境行政调解过程中应遵循自愿原则,充分尊重各方当事人意愿,保障当事人真实表达意愿和诉求的权利,不得强迫接受调解结果,即使是在面临重大事件进行主动调解的情况下也要确保当事人参与并及时向相关部门备案。同时坚持合法公正,在法律法规、公序良俗的基础上根据事实协调各方利益,避免不讲原则只重纠纷解决和稀泥。纠纷处理中注重效率原则,掌握调解技巧,情理结合、使双方自愿达成并遵守协议。若达不成协议,应允许当事人通过其他途径寻求救济。同时也可以采用新兴数字技术,使百姓在电子平台或APP中就可以办理调解业务、公布相关信息,让数字跑而非群众跑,从而有效方便群众。

#### 4.3 促进多元主体之间的功能技术协调

生态治理的系统性使各地方政府在面临环境资源时,既是竞争者又是合作者。生态治理工程涉及部门多、流程长、范围广,且环境问题又涉及社会中的多元主体,若不对相关主体和流程进行界定,则必然导致调解主体过于泛化、调解角色定位不清问题。而完全排除各部门和社会间的协

作,又会造成社会对政府的不信任。对此,有必要在功能协调基础之上,将环境行政调解和其他环境执法及环境治理的多元主体相统筹,实现多元联动。其中的功能协调表现为部门职能和政社之间两个维度。

#### 4.3.1 部门职能的功能协调

环境行政调解的系统性决定了其必须依靠各部门间的通力合作才能完成。就环境行政调解本身而言,涉及跨流域、多地区平级部门间管辖交叉的环境纠纷首先应交上级主管部门或上级人民政府调解,避免部门因自身利益而忽视整体利益;其次在调解中,受理申请和实际调解应由特定常设调解机关开展,证据收集等技术性强的则可依托其他行政监测、化验等专业机关进行。对此,云南省曲靖市沾益区曾对环境行政调解部门间的通力合作做了有益尝试。该区成立了环境污染纠纷调解委员会,并聘请区环保、农业、林业、渔业、卫生、司法等方面有关专家担任委员,共同负责环境破坏证据收集认定及赔偿损失核算。同时,行政机关须树立整体意识,将环境行政调解纳入环境行政许可、环境行政检测、环境行政处罚、环境宣传教育、环境公益诉讼等生态治理体系各环节,在当事人达成协议后应及时对环境侵权者作出行政处罚,对情节严重者则移交至司法机关。而新修订的《行政处罚法》则规定“为了控制、减轻和消除突发事件引起的社会危害,行政机关对违反突发事件应对措施的行为,依法快速、从重处罚”,强调突发环境事件的行政应对,以多措并举、统筹兼顾,共同落实生态治理。

#### 4.3.2 政社之间的功能协调

环境行政调解进行环境权受侵害者利益调解,应遵循公众参与原则,实现政府与社会功能间的协调。(1)在调解信息公开上,行政机关应及时公开环境破坏和生态评估信息,涉及当事人隐私的,则须在当事人同意基础之上加以公开。同时有关部门可尝试从多个渠道发布信息,避免信息孤岛和数据鸿沟问题产生。(2)行政机构可整合社会力量,协助推进生态治理体系和能力现代化。行政机关可与相关高校或机构建立专家资讯库,吸纳具有专业知识技能的专家为调解人员,同时也可以协同相关环保组织参与生态治理。(3)

创设允许第三方参与调解的路径。第三方范围包括与相应环境纠纷调解有相关利益的公民、法人或组织。美国《行政争议解决法》也规定了类似条款,以解决非诉讼争议解决机制(也有译作“替代诉讼的争议解决机制”或“选择性争议解决机制”)(Alternative Dispute Resolution, ADR)中所涉及纠纷的第三方的调解参与。

## 5 结语

当前环境行政调解的特性及其能及时、专业地发现与化解环境纠纷矛盾等功能,使其不容置疑地已成为复杂环境纠纷解决的不可或缺的路径选择。在生态文明与生态治理体系与治理能力现代化推进进程中,其必将承担更为重要的时势之责。

#### 参考文献:

- [1] 蔡守秋.环境法案例教程[M].上海:复旦大学出版社,2009.
- [2] 陈殿栋.环境行政执法方式的生态化创新[J].怀化学院学报,2017,36(03):87-90.
- [3] 钊晓东,叶舟.国家环境义务溯源及其规范证成[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2020,41(01):79-86.
- [4] 国务院,国务院关于加强法治政府建设的意见[EB/OL].(2010-11-08).[http://www.gov.cn/zwqk/2010-11/08/content\\_1740765.htm](http://www.gov.cn/zwqk/2010-11/08/content_1740765.htm).
- [5] 河南省环境保护厅.河南省环境保护厅办公室关于进一步加强全省环保系统行政调解工作的通知[EB/OL].(2017-08-01).<http://sthjt.henan.gov.cn/2017/08-01/1000444.html>.
- [6] 计洪波.环境行政调解的法律依据、制度框架和法律效力[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2018,51(02):35-38.
- [7] 江伟钰,陈方林.资源环境法词典[M].北京:中国法制出版社,2005.
- [8] 刘超.疏漏与补足:环境侵权解纷中进退失据的环境行政调解制度[J].河南省政法管理干部学院学报,2011,26(03):105-112.
- [9] 刘善春,刘雪梅.行政司法主体制度之比较研究[J].行政法学研究,2001(04):81-87.
- [10] 刘薇,梁方锋.司法改革理论分析的新面向:帕森斯结构功能主义的视角[J].吉首大学学报(社会科学版),2019,40(S1):70-77.
- [11] 阆中市环境保护局.阆中市环保局环境保护行政调解制度[EB/OL].(2017-09-08).<http://www.langzhong.gov.cn/govopen/openInfo.jsp?id=20170908095815-069701-00-000>.
- [12] 罗智敏.改革开放以来的行政调解:适用瓶颈与解决路径



- [J].中国行政管理,2018(10):35-39,89.
- [13] 吕忠梅.环境法导论[M].北京:北京大学出版社,2015.
- [14] 莫于川.我国行政调解程序法律制度发展路径选择[J].南都学坛,2014,34(02):70-77.
- [15] 王钢.我国环境纠纷调解现状及存在问题探析[J].生态经济,2013(01):151-154,177.
- [16] 王金兰,吴炳文.环境侵权行为法律救济路径之研究[J].河北法学,2016,34(11):86-94.
- [17] 王社坤.环境法学[M].北京:北京大学出版社,2015.
- [18] 夏云娇,张吉军.环境行政调解的现实意蕴及其制度完善[J].武汉理工大学学报(社会科学版),2010,23(06):864-868,874.
- [19] 邢鸿飞,顾毓芸.论环境纠纷行政调解的制度缺失及其完善[J].环境科技,2013,26(03):70-73.
- [20] 徐伟伟,张燕.我国环境纠纷行政调解制度完善探析[J].辽宁行政学院学报,2014,16(06):36-38.
- [21] 颜妍.中日环境行政调解制度比较研究[J].河北企业,2018(08):102-103.
- [22] 中共中央.中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[EB/OL].(2020-11-03).[http://www.xinhuanet.com/politics/zyw/2020-11/03/c\\_1126693293.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/zyw/2020-11/03/c_1126693293.htm).
- [23] 中共中央.中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报[EB/OL].(2020-10-29).[http://www.qstheory.cn/yaowen/2020-10/29/c\\_1126674174.htm](http://www.qstheory.cn/yaowen/2020-10/29/c_1126674174.htm).
- [24] 周健宇.环境纠纷行政调解存在问题及其对策研究:基于政治传统、文化传统的视角[J].生态经济,2016,32(01):201-206.
- [25] 张培.环境行政解纷机制的公众偏好与功能分析[J].行政与法,2018(07):93-102.
- [26] 张显伟,杜承秀.行政调解范围立法存在的问题及完善建议[J].行政管理改革,2019(08):81-89.

## On the appeal and path optimization of environmental administrative mediation mechanism under the complexity of environmental disputes

DOU Xiaodong, XI Xiaofeng\*

(School of Law, Ningbo University, Ningbo 315211, China)

**Abstract:** Environmental disputes are characterized by complexity, diversity, asymmetry and duality. Compared with other dispute resolution mechanisms, environmental administrative mediation is more flexible and professional, but its effectiveness is still not clear enough. In practice, due to the government's intermediary and authority in mediation, the government's positioning is unclear, too many departments are involved, and the main body is generalized. At the same time, the mechanism is still in its infancy and related systems are still not perfect. In this regard, this article proposes suggestions from three perspectives: service orientation, institution design and functional coordination, in order to enhance the effectiveness of environmental administrative mediation, enrich our country's modernization of ecological governance system and governance capabilities.

**Keywords:** environment dispute; environmental administrative mediation; modernization of ecological governance system and governance capabilities