分类号：
密级： 公开
学校代码：10140
学号： 4031241789

遼寧大學
LIAONING UNIVERSITY

专业学位论文
THESIS FOR PROFESSIONAL MASTER DEGREE

论文题目：我国环境行政指导法律问题研究

英文题目：Legal Study on Environmental Administrative Guidance in China

论文作者：何勇锋
指导教师：曾祥瑞 教授
专　　业：法律硕士（法学）
完成时间：二〇一四年五月

中国知网 https://www.cnki.net

我国环境行政指导法律问题研究

作者签字：

导师签字：

二〇一四年五月·中国沈阳

中国知网 https://www.cnki.net

独创性声明

本人声明所呈交的学位论文是本人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。据我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包含为获得辽宁大学或其他教育机构的学位或证书而使用过的材料。

作者签名：

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解辽宁大学有关保留、使用学位论文的规定，有权保留并向国家有关部门或机构交送论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅。本人授权辽宁大学可以将学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印，缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文。

作者签名：　　导师签名：

签字日期：2024年7月1日

中国知网 https://www.cnki.net

遼寧大學

法律硕士（JM）学位论文

题　　目：我国环境行政指导法律问题研究

英文题目：**Legal Study on Environmental Administrative Guidance in China**

作　　者：何勇锋

年　　级：**2012** 级

专业方向：宪法与行政法

指导教师：曾祥瑞　教授

时　　间：二〇一四年五月

中国知网　https://www.cnki.net

中文摘要

环境问题是当今世界大多数国家所共同面临的问题和挑战，这关系到国家安全、国际地位、可持续发展以及各国人民群众生命财产安全，甚至已经严重制约某些国家经济发展。环境问题主要是由于人类长期的滥砍滥伐，无限制地排放污水和废气，以牺牲环境和生态平衡为代价换取一时的经济增长而产生的。而以强制性的命令—服从为特征的传统的环境行政管理手段已难以应对当今复杂化、科技化、国际化的环境问题。此时一些西方国家将行政指导手段引入环境行政管理领域，产生一种新的环境行政管理手段—环境行政指导。环境行政指导具有灵活性、非强制性、不平衡性等特点，注重公众参与机制和与相对人的协商、合意，采取利益诱导机制,通过鼓励、支持、奖励等方式使相对人接受指导,很好地弥补传统环境行政管理的缺陷，增强了政府的公信力，成为环境治理的重要手段。虽然我国的环境行政指导制度在环境保护领域运用较为广泛，效果显著，但是仍然存在法律依据薄弱、规范程序不健全、主体责任不明确、缺乏必要的救济措施等一系列问题。

党的十八大要求我们抓好生态环境保护领域改革，积极探索环境保护新路，大力推进生态文明建设，为建设美丽中国做出更大贡献。为了使我国建立更加成熟的环境行政指导制度，本文首先从环境行政指导的基础理论分析入手，着重分析其性质和功能，得出环境行政指导是一种新型的行政行为，具有可诉性；其次通过对我国环境行政指导现状分析，得出上述的我国存在的四个问题；再次详细地介绍和分析了日、加、美、法四个国家的环境行政指导体制，得出三点值得我们借鉴的地方：健全法律依据，注重指导手段的多样性，建立完善的救济途径；最后通过对四国环境行政指导法律制度的借鉴，并结合我们的具体国情，提出具体解决措施：针对法律依据薄弱的问题，提出加强对我国环境行政指导的权限、范围、程序以及相关法律制度的完善；针对规范程序不健全的问题，提出从决策程序和实施程序上予以规范；针对主体责任不明确的问题，提出分被异化的、未兑现承诺的、错误的、违法的四种情况分别解决主体责任问题；针对缺乏必要的救济措施的问题，提出将环境行政指导纳入行政复议、行政诉讼的范围内，并允许相对人有权获取行政赔偿和补偿。

关键词：环境行政指导　　非强制性　　公众参与

中国知网　https://www.cnki.net

ABSTRACT

As the common problems and challenges that most countries in the world are faced with nowadays, environmental problems are linked with national security, international status, sustainable development of a country and the safety of its people's lives and property. Some environmental problems have even seriously restricted the economic development of certain countries .Environmental problems are mainly caused by human activities in the long history such as excessive deforestation, unlimited discharge of sewage and exhaust gas, thus environment and the ecological balance are sacrificed for temporary economic growth. And it is hard for the traditional means of environmental administration, which is characterized by mandatory command and obedience, to cope with the complicated, technicalized and internationalized environmental problems.Some western countries introduce the administrative guidance means into the field of environmental administration under such conditions, producing a new kind of environmental administrative means --- environmental administrative guidance. Having the features such as being flexible rather than mandatory, imbalanced, environmental administrative guidance focuses on public participation mechanism and the consultation and consensus to relative person; it adopts the interest induced mechanism, making the relative people accept guidance through encouragement, support,and incentives,etc. It well made up the defects of traditional environmental administrative management and enhanced the credibility of government, thus developed into an important way for environmental governance.Although the achievements of China’s environmental administrative guidance system in environmental protection is significant, there are still lots of problems: the weak legal basis, the inadequate regulation procedure, the ill-defined main responsibility, the lack of necessary relief measures, etc.

The Eighteenth Session of the National People's Congress demands us to do a good job in the ecological environmental protection reform, actively explore new ways for environmental protection, vigorously promote the development of ecological civilization, and make greater contributions to the construction of a beautiful China.In order to make the establishment of environmental administrative guidance system more mature in our country, this paper starts from the analysis of the basic theory of environmental administrative guidance, mainly focusing on the analysis of its nature

中国知网 https://www.cnki.net

and function. It gets the ideas that the environmental administrative guidance is a new administrative behavior and it's actionable; secondly, we get the above four problems existing in China by analyzing the current situation of environmental administrative guidance; thirdly, this paper introduces and analyzes in detail the environmental administrative guidance systems in Japan, Canada, America and France, from which we find three points to learn from them: the establishment of a sound legal basis, the diversity of guided means and the adequacy of relief ways; in the end, this paper puts forward specific measures to solve the problems by combining what we learned from the four countries' environmental administrative guidance law with the specific conditions of China. For the weak legal basis, it puts forward to perfect the authority, scope, procedure and related legal system of environmental administrative guidance.as to the imperfect standard procedures, it suggests to regulate from the decision-making process and the implementation of procedures; as regard the ill-defined main responsibilities, it proposes four cases as the alienated, the unfulfilled commitments, the wrong and the illegal; for the lack of necessary relief measures, it brings forward that the environmental administrative guidance be included in the administrative reconsideration and administrative litigation, and allows the relative person to have the right to obtain administrative compensation.

Key words: Environmental administrative guidance Non-mandatory Public participation

中国知网 https://www.cnki.net

目　录

序言.....1
一、环境行政指导的基础理论.....2
（一）环境行政指导的内涵解析.....2
1.环境行政指导的概念.....2
2.环境行政指导的性质.....2
3.环境行政指导的特征.....3
4.环境行政指导的表现形式.....4
（二）环境行政指导的必要性.....5
1.补充环境立法产生的滞后性.....6
2.有利于克服强制性环境行政管理手段的弊端.....6
3.社会公众对环境保护的参与的需要.....6
4.环境保护可持续发展的必然要求.....6
（三）环境行政指导功能分析.....7
1.环境行政指导的补充及替代功能.....7
2.环境行政指导的协调功能.....7
3.环境行政指导的促进功能.....8
4.环境行政指导的预防功能.....8
二、国外环境行政指导的考察与借鉴.....8
（一）国外环境行政指导的考察.....8
1.“行政指导可诉”和“激励机制”的美国环境行政指导.....9
2.“代替性事前指导”和“强化限制性指导”的日本环境行政指导.....10
3.“公众协商机制”和“污染预防”的加拿大环境行政指导.....11
4.“整体把握”和“公众参与机制”的法国环境行政指导.....12
（二）国外环境行政指导的借鉴意义.....13
1.健全环境行政指导的法律依据.....13
2.注重环境行政指导的多样性.....13
3.完善的环境行政指导的救济制度.....14
三、我国环境行政指导的现状和存在的问题.....14
（一）环境行政指导法律依据薄弱.....15
（二）环境行政指导主体责任不明确.....15

中国知网　https://www.cnki.net

（三）环境行政指导程序规范不健全 16
1.环境行政指导的决策程序困境 16
2.环境行政指导的实施程序困境 17
（四）环境行政指导缺乏必要救济措施 17
四、我国环境行政指导的完善对策 18
（一）健全环境行政指导的法律依据 18
（二）规范环境行政指导的程序 18
1.确立环境行政指导决策程序 18
2.确立环境行政指导实施程序 19
（三）明晰环境行政指导的主体责任承担 20
1.被异化的环境行政指导 21
2.未兑现承诺的环境行政指导 21
3.错误的环境行政指导 21
4.违法的环境行政指导 21
（四）丰富环境行政指导救济途径 21
1.将环境行政指导纳入行政复议的范围 21
2.扩大行政诉讼受案范围 22
3.完善行政赔偿制度 22
4.完善行政补偿制度 23
结语 24
参考文献 25
致谢 27

中国知网 https://www.cnki.net

序 言

人类早已由农业文明跨入了工业文明时期，现在正在进来信息化时代，然而伴随着人类文明快速发展的却是愈演愈烈的生态破坏和环境污染，酸雨、“温室效应”和臭氧层的破坏早已成为三大全球性环境问题。继而在20世纪中期出现了震惊世界的八大公害事件，这些公害事件实际上都是由环境污染造成的人体损害，这时环境问题才开始被人们广泛关注，开始寻求解决环境问题的有效方法。

传统的环境管理模式中是一种强制的命令—服从的环境行政管理方式，这种管理方式在一定程度上能有效的实现环境管理的目标，但是它形式僵化，忽视环境行政相对人沟通机制，使相对人长期处在一种被动、消极的状态，易产生摩擦，造成环境行政主体与行政相对方之间的不必要的矛盾和对抗，这些问题又给环境执法带来一定的副作用。随着民权运动高涨，各国开始注重公民的权利平等和公众的参与机制，环境行政指导便应运而生，并在欧美国家逐步推广，取得显著效果。

我国的环境行政指导是在上世纪70年代末80年代初，开始出现在我国环境行政管理领域，以其特有的灵活、柔性的管理方式，在我国环境治理过程中起到很重要的作用。我们国家的环境问题愈演愈烈，尤其是近几年我国的雾霾天气频繁出现。我国以往的环境保护一直只强调政府单方行政权作用，强调通过行政命令的方式来达到环境管理的目的，这样就导致公众参与原则的忽视，同时使环境行政相对人的意思自治得不到有效保护，然后环境行政指导正好弥补传统环境行政管理模式的不足之处，通过引导、协商、沟通，运用激励机制促使环境行政相对人主动和自愿地配合环境行政机关的管理，最大程度上实现环境行政目的，促进我国环境保护事业的发展。因此为了更好的了解什么是环境行政指导，它的优劣势在什么地方，如何结合我们国家现有的环境治理模式，合理利用国外环境行政指导有效经验，创造出适合我们国家特色的环境行政指导，使其发挥最大的效用，达到我们保护环境的初衷。因此有必要对环境行政指导的基础理论进来详细的研究和学习，希望能对丰富我国环境行政指导理论研究有所帮助。

中国知网 https://www.cnki.net

我国环境行政指导法律问题研究

一、环境行政指导的基础理论

（一）环境行政指导的内涵解析

1.环境行政指导的概念

行政指导应用到环境治理领域就产生了环境行政指导，这样看来环境行政指导就是一种特殊的行政指导，因此要想了解环境行政指导的概念，有必要先对行政指导的具体内涵进行详细了解。

行政指导最早出现在日本，最初主要是日本应用于刺激经济的快速增长的，效果显著，后来被多数国家学习和效仿。对于行政指导的具体概念，国内外学界持不同的看法。对于行政指导的概念，本人认为行政指导是行政主体为了解决在经济发展和社会管理中产生的问题，实现一定的行政管理目的，在法律授权的范围内，根据法律原则、精神、规则和政策，主动采用一些建议、劝告、引导、指示、鼓励的非强制性手段，促使与相对人达成合意与合作的一种新型行政行为。

环境行政指导是行政指导作用于环境保护领域的产物，具有自身的特点。环境行政指导的主体主要是环境行政管理部门，而行政指导的主体则显得广泛，另外环境行政指导目的是治理和保护环境，改善现有的生态环境，具有公益性质，而行政指导的目的是谋求经济发展。 由此我们就能得出环境行政指导的概念：环境行政指导是环境行政管理部门为实现对环境和自然资源管理和保护的目标，在法律授权的范围内，遵守国家法律、法规和政策，结合公众参与原则，并采用利益诱导等非强制性管理方式，取得与环境相对人的同意与协助的一种行政行为。[1]

2.环境行政指导的性质

针对环境行政指导的性质，学界存在普遍的观点就是认为环境行政指导一种行政事实行为，而非行政行为。持这种观点的人认为环境行政指导不具有强制力，相对人有接受和拒绝的权利，因此不直接与相对人产生权利义务关系。但是一旦承认环境行政指导是事实行为，便导致环境行政指导不可诉，那相对人若因为接受环境行政指导而遭受损失，那便难以实现公平正义。

对于环境行政指导的性质，本人认为应该用发展、全面的眼光看待问题。环境行政指导是一种特殊的行政法律行为，是具有延续性的。从环境行政指导的成

[1] 王树义著：《环境法基本理论研究》，社科学出版社 2012 年版，第 136-143 页。

中国知网 https://www.cnki.net

立到生效，双方的权利义务关系是一个变化发展的过程。环境行政指导一经宣告便成立，不需要相对人的同意，此时双方的权利义务关系未发生变化，但是一旦相对人认为环境行政指导有利于自己利益而接受行政机关的指导时，双方的权利义务关系便发生转变，形成了新的特殊的行政法律关系：相对人有配合行政机关指导，认真完成指标；而环境行政机关不得任意变更的义务，兑现对相对人的承诺。双方的权利义务是相辅相成的，都需要对方的认真履行和配合。所以，环境行政指导是一种新的特殊的行政法律行为，同样具有可诉性，为以后相对人的权利救济提供了契机。

3.环境行政指导的特征

环境行政指导实质上就是行政指导在环境管理领域的尝试与运用，是一种新的不同于传统单一强制性的环境管理模式，适应了现在环境治理复杂性的要求。环境行政指导既保留了一般行政指导的内在属性，但是又具有环境行政指导自身显著特征。具体来说，环境行政指导有以下几个特征：

(1)非强制性

非强制性作为环境行政指导与传统环境行政执法的本质区别，是现代民主政治发展的成果，是行政法发展的新趋势。环境行政指导与以往的传统的强制性的行政命令不同，主要是以指导、劝告、建议、鼓励等柔性的非强制性环境行政管理手段进行，并辅以利益诱导机制，谋求与环境行政相对人的合意和协助，从而实现一定行政目的。但是环境行政指导生效与否还是取决于相对人的接受与配合，这就需要环境机关要尊重相对人的意愿和选择的自由，多与相对人沟通，多从相对人的角度考虑问题，并结合环境行政的目的和要求，做出适时的行政指导，以达到双方的合意。环境行政指导在一定程度上弥补了环境强制措施不足之处，适应了现代民主管理的要求。

(2)主体不平衡性

环境行政指导的主体不平衡性是环境行政指导成立的先决条件之一， 是指环境行政机关在资源、知识、讯息等方面有着不可比拟的优势。环境行政机关利用这些优势资源和自身的公信力，通过定时或不定时向公众公开相关信息、给相对人提供信息咨询、提供建议等方式，实现对行政相对人的引导活动。正是有这种优势资源的不平衡性所在，才使环境行政机关的利益诱导机制发挥到极致。相对人为了自身利益，往往会听从环境行政机关的建议，主动采取措施节能减排，实现环保和收益共赢的目标。

（3）单方面性

环境行政指导的单方性是指环境行政指导的成立不需要经过环境行政相对人

中国知网 https://www.cnki.net

的同意，一经环境行政机关作出，便宣告成立，而取得环境行政相对人的同意和协助则是环境行政指导生效的必要条件。但是环境行政指导是环境行政机关依据相关的环境法律和政策并结合本地区实际的环境问题现状制定的，目的上是全民参与环境保护。但是单方面性又有不足之处，就是容易在制定和实施的过程中忽视公民参与机制，使得环境行政指导缺乏实际效果，难以得到公众的广泛参与，从而不能有效实现环境行政指导的目的，因此在环境行政指导的一系列过程中始终要坚持公民参与机制，实现决策的民主化、科学化。

（4）引导性

环境行政指导的真正意义在于通过政府的参与和引导，是社会各方力量参与到环境保护这项伟大工程中来。这种引导力得益于政府的公信力和对信息的整体把握。环境行政机关要想实现一定的环境行政目的，就需要因地制宜的采取一些激励措施和经济诱导机制。总的来说，这些引导性的政策主要分为经济上的利益诱导和精神的荣誉奖励两种，这两种都具有一定的诱导性和示范性力量，同时还可以把二者集合起来，发挥最大功效。[2]

（5）灵活多样性

复杂的环境问题需要环境行政指导具有一定灵活多样性，这是区别于传统单一的环境行政管理模式的一个重要特征。灵活多样性主要体现在灵活性和多样性两个方面：一方面，环境行政机关在实行环境行政指导时，不能一味的强调一成不变的指导程序，不能很好的进行变通，进而满足不了复杂多变的环境问题。这就要求环境管理机关在治理环境时不仅要坚持法律原则的最后底线，同时也要灵活地掌握环境行政指导程序，根据环境具体问题需要做出适时的调整；多样性主要体现在环境行政指导的行为方式应该多种多样。环境行政机关根据自身的特点，因地制宜的调整指导方式，合理有效的运用指导、劝告、建议、告诫、奖励等指导措施，更好得起到对环境行政行为的补充作用。[3]

4.环境行政指导的表现形式

环境行政指导的表现形式是指环境行政主体在实施行政指导时所采取的方式和形式,具有灵活性、非强制性、多样性等特点，但是考虑到不同的表现形式之间的差异性，这就需要环境行政机关根据本地区的特殊情况合理科学地运用和分配各种环境行政指导措施。环境行政指导表现形式主要有以下四类：

---

[2] 如我国《环境保护法》第 4 条规定:“国家制定的环境保护规划必须纳入国民经济和社会发展计划,国家采取有利于环境保护的经济、技术政策和措施。是环境保护工作同经济建设和社会发展相协调。”第 5 条又规定:“国家鼓励环境保护科学教育事业的发展,加强环境保护科学技术的研究和开发,提高保护科学技术水平,普及环境保护的科学知识。”

[3] 蔡守秋著:《环境资源法教程》，高等教育出版社 2010 年版，第 236-251 页。

中国知网 https://www.cnki.net

（1）警告、限制

警告和限制相比较环境行政指导的其他表现方式而言，是强度最高、限制性最强的一种，主要是针对不听取环境行政机关警告和限制意见的相对人采取的弱行政强制措施。但是在实际的操作的过程中不经常使用的。[4]

(2)建议、劝告

建议、劝告是针对不同情况采取的不同应对方式。建议是环境行政机关充分利用自身的优势资源，科学合理的分析各方信息，针对出现环境问题的相对人，提出解决的方法，供相对人参考，实现环境指导的目标。劝告则是对那些本身已经存在环境污染的相对人采用劝说的方式，使他们自觉采取应对措施，减少环境污染，但是一旦相对人不听从劝告的话，环境行政机关会进一步采用强制措施来予以解决。

(3)指示、引导

指示和引导这两种方式充分考虑到环境行政机关的优势资源，全面获取权威资料，通过科学合理的分析数据、信息，并结合相对人自身特点，提出富有针对性的指示和引导，而环境相对人往往会听从行政机关的建议，合理安排环境治理措施，从而实现环境行政指导目标。但是如果环境相对方不听取行政机关的指示和引导，环境行政机关不得以不听从为由，对其采用进一步的行政措施。

(4)鼓励、奖励

鼓励、奖励是环境行政机关采取的利益诱导机制的成果。环境行政机关利用相对人的经济理性，通过物质奖励和精神嘉奖的方式，充分调动了相对方的自觉接受指导的积极性，，使他们参加到环保事业中来，而且也使全民的环保意识得到提高。在我国相关环境保护法律法规中都有类似的规定。[5]

（二）环境行政指导的必要性

环境法律体系虽然具有前瞻性和稳定性，可以预见未来可能发生的环境法律关系，但是环境问题复杂多变，层出不穷，而现有的环境法律体系很难跟上环境问题发展的步伐，导致环境法律体系严重滞后，而借助传统的强制性的环境行政管理，即使在短期内有所成就，但是不能从根本上予以解决环境治理问题。环境行政指导是环境行政由传统行政向现代行政转变的成果，符合了现代行政合意、民主意识，对我们今后的环境治理是十分必要的。

---

[4] 我国国务院 2003 年 3 月公布的《指导外商投资方向规定》中第 6 条规定了不利于节约资源和改善生态环境列为限制类外商投资项目。

[5] 如《环境保护法》第 5 条规定:国家鼓励环境保护。第 8 条规定:对保护和改善环境有显著成绩的单位和个人,由人民政府给予奖励。清洁生产促进法第 32 条规定,国家建立清洁生产表彰和奖励制度。对在清洁生产工作中作出显著成绩的单位和个人,由人民政府给予表彰和奖励。

中国知网 https://www.cnki.net

1.补充环境立法产生的滞后性

由于我们国家地理特征复杂，各地差异性大，因此所涉及到的环境问题呈现出多样性、整体性、区域性的特点，原有的环境法律体系已经很难适应现在环境治理的需求做出全面而有效的与预测，于是就出现立法不足的现象，导致一些地方政府实施环境管理时很难做到有法可依，严重制约环境治理的步伐。这些问题就需要环境行政指导进行调整和解决。作为一种新的环境管理模式，灵活多样，要求环境行政机关只要在环境法律原则、精神、规则和政策的范围内，根据具体情况，做出符合实际的指导工作，适应了环境污染的多样性，这样就有效地弥补了环境立法产生的滞后性。[6]

2.有利于克服强制性环境行政管理手段的弊端

环境问题的特殊性在于一旦环境污染后才进行治理的话，其治理成本是相当高的，而且收到成效并不高，甚至有些无法补救，因此环境管理的关键在于预防。以往的强制性的环境行政管理手段往往是等到污染之后，才对相关责任者处理，相对人往往通过交罚款逃避整治，而且容易与相对人造成摩擦，收效甚微。相比而言，环境行政指导方式灵活多样，尊重相对人的个人意思，充分利用利益诱导机制引导相对人朝着环保目标迈进，提前针对可能出现的环境问题采取措施进行治理，起到了很好的预防效果，而且发挥公众广泛参与进来，是环保思想融入到生活中，促使社会上形成环保的合力。

3.社会公众对环境保护的参与的需要

一方面，环境问题一向是个大问题，涉及面广、情况复杂等众多问题使环境行政机关无所适从；另一方面，环境问题一直是政府机关在一人治理，从未使更多的民众参与进来。而环境问题并不是政府一方的事情，是我们社会成员的共同责任。环境行政指导则体现了民主行政的新发展，通过与相对人协商的方式，运用利益诱导机制使更多的相对人接受环境行政指导，主动采取措施节能减排，实现环保的目的。这样不仅能保护公众参与环境治理的积极性，同时还尊重了相对人的自主选择意愿，增强了对政府的信任感，拉近了双方的距离，提高了行政效率。再者，公众参与环保需要环境行政机关予以积极的引导和支持，提供力所能及的帮助，让更多的人参与进来。

4.环境保护可持续发展的必然要求

可持续发展是我们国家在今后经济发展和环境治理问题上的方向和要求，当然在环境行政工作的过程中始终要坚持的。环境行政指导正是推行和坚持可持续发展的重要举措。一方面，环境行政指导通过利益诱导机制是相对人自觉的接受

[6] 柯坚:《环境行政指导若干问题探析》，载《环境导报》2001 年第 2 期。

中国知网 https://www.cnki.net

行政机关的建议和监督，主动地完成节能减排的工作，取得利益和环保双赢的好局面；另一方面，环境行政机关通过公众参与机制使更多的民众参与到环境保护的工作中来，使我们的环境治理工作得到进一步的推进，同时取得更大的成果。对每个国家来说，资源都是有限的，而环境行政指导恰恰符合可持续发展得思想要求。

（三）环境行政指导功能分析

环境行政指导一经出现，就有着强大的生命力。其虽然没有像环境行政执法行为那样的直接的强制力，但是作为一种新的环境行政管理模式，有着重要的功能和意义：

1.环境行政指导的补充及替代功能

环境行政指导的这一补充和替代功能主要是弥补环境法律的不足之处的。众所周知，法律的一个显著的特征就是它的稳定性及权威性。但是问题就出现了，拥有稳定性的同时自身灵活性就被减弱了。需要注意的是现在社会不断的发展，新的问题需要新的法律制度调整，现有的法律制度不能很好的满足发展带来的新要求，另外法律也不能囊括所有的可能预见的社会现象。这时候就会出现法律与社会脱节的，出现“立法滞后”、“法律空白”的法律现象。

这样的难题尤其在环境保护的领域更为显得棘手，这主要是因为环境问题自身复杂性、易变性的特点决定的。传统的单方的强制性的环境管理模式已经不再适应现代服务性政府的发展要求，新出现的环境行政指导方式灵活多样，注重对环境行政相对人的协调和引导，在一定的程度上弥补了法律的的缺陷。环境指导机关在征求相对人意见的前提下，通过引导、奖励等非强制的环境行政管理方式，帮助相对人采取适合自身的措施来达到节能减排的环保目的，这不仅能有效的填补环境法律的滞后性的缺陷，还一定程度上体现我们的民主政府，树立了服务政府的新的形象和权威。

2.环境行政指导的协调功能

由于环境问题自身的复杂性的特点，因此环境行政机关在治理环境的时候会涉及到不同群体的切身利益，这就需要环境机关的居中协调能力。另外在治理环境方面，环境行政机关在信息、知识、资源等方面有着得天独厚的的优势，如果环境行政机关能很好的利用这些自身优势资源，正确的引导公众和企业参与到环境问题的治理的过程中来，会很大的程度上促使我们的环境问题得到进一步的解决。同时现代社会提倡的是平等协商、公众参与的社会氛围，在一定程度上为环境行政机关提供了很好的契机。

环境行政指导改变了以往单一强制的环境管理模式，采用民主协商、公众参

中国知网 https://www.cnki.net

与的柔性管理模式，在尊重相对人的前提下，合理的引导相对人参与环境治理的过程中来，缓和了之前对相对人随意指挥带来了双方紧张甚至敌对的关系，起到了很好的协调作用。另外环境行政指导协调了环境相对人之间的矛盾，尤其是企业和附近居民之间的紧张关系，通过补偿、奖励等手段，平衡了社会各方的利益，使社会多元的环境保护的主体参与到环境治理中去，有利于社会更好更健康的发展。

3.环境行政指导的促进功能

环境行政指导的促进功能主要体现在两个方面：一方面环境行政机关合理的运用环境行政指导引导相对人采用环保、高效、低能耗的生产方式，促进了环境保护技术的发展和更新，同时协调各方的利益，促使各方相互合作，共同促使我们国家环境保护事业的发展；另一方面环境法律或是政策在制定或是实施前，需要对环境技术、环境标准进行试行，这时候就需要环境行政机关利用环境行政指导在小范围内进行试行，然后再在大规模内推行，这样看来，环境行政指导在环保技术的发展上起到了很好的促进作用。

4.环境行政指导的预防功能

每个环境行政相对人都是经济理性人，在环境治理和经济利益面前往往是牺牲环境来换取一时经济的增长。在利益的驱动下，他会尽可能的减少在环境保护方面的资金投入，这样一来，环境破坏就无法避免了，而且环境的预防比治理显得更重要。这样看来只要对相对人合理的引导，使其放弃短期的经济利益，加大对环境治理的投入，我们的环境保护工作会更有效果。因此环境行政机关需要在利益相对人选择损害环境为代价牟取经济利益的酝酿状态时，需要运用环境行政指导的协商、补偿、鼓励的手段，引导相对人向着积极的方向改革和发展下去，主动采取有效的措施维护生态平衡和稳定，避免出现损害和污染环境的行为发生。从这个方面讲，,环境行政指导很好地起到了预防相对人过于追求经济价值的作用，也符合环境法的预防为主原则的要求。

二、国外环境行政指导的考察与借鉴

（一）国外环境行政指导的考察

环境行政指导相比其他环境管理方式，在环境行政管理的过程中有着无法比拟的优越性，因此在世界发达国家和发展中国家被广泛适用。这些国家已经制定相对完备的环境行政指导法律规范，以期环境行政指导得以更好的实行和贯彻。我国环境行政指导起步较晚，国内理论研究水平还有待提高，因此有必要对国外

中国知网 https://www.cnki.net

环境行政指导运用较为发达的国家的经验教训进行对比分析，重点研究和借鉴先进的环境行政指导法律经验，同时对于不符合我国国情的，予以摒弃。美国、日本、加拿大、法国在世界环境行政指导方面有着各自独特的经验。通过对这四个国家的对比研究，对提升我国环境行政指导理论研究水平，完善我国环境执法体系，对我国环境法制建设有着十分重要的意义。

1.“行政指导可诉”和“激励机制”的美国环境行政指导

行政命令一直是美国行政执法手段的主要方式之一，在一定程度上收到了不错的效果，但是随着环境问题的多样性发展，环境治理复杂程度也大大提高，同时“新公共管理运动”给世界国家的政府管理提供了新思路，因此单一的传统环境行政执法模式已不再满足美国环境保护的需求，环境行政指导便应运而生。环境行政指导在美国一出现，便呈现出强大的生命力，成为美国政府环境管理和治理的重要手段。美国的环境行政指导能得到很好的贯彻执行，主要得益于美国近乎完美的民主制度和法律体制。行政指导可诉与激励机制是美国环境行政指导的两大特色。

（1）激励机制。美国环境行政指导的主要表现方式：鼓励、支持、奖励等方式。因为美国是一个自由市场经济主导的国家，因此美国政府充分利用这个优势，将市场注入到环境行政指导机制中，通过法律和政策确立环境指导中的激励机制。激励机制是美国环境行政指导一大特色之一，它充分抓住市场这一导向，通过经济刺激的等方式，通过给与行政相对人一定经济利益，使行政相对人基于理性经济人的思考而主动接受政府指导，在生产中自觉减少污染物的排放量，这样不仅大大减少了指导本身实际运行成本，增强了指导的实际执行力，而且很好的控制生产者对环境的损害，达到保护环境的目的。美国政府在具体实施环境行政指导时，对自觉接受环境行政指导的企业给与低息贷款和政府补贴等财政上的优惠政策，并予以正面宣传、嘉奖。这就极大地提高了企业和公众执行环境法律政策、保护环境的热情，是环境保护工作得到更好的执行，减少了阻力。[7]除此之外，美国当局还提出其他有创造性的激励措施主要有①贷款制度。美国政府要求贷款机构在新的贷款者在贷款时需将所贷款额的一定比例要投资到环境保护中，用于恢复环境或提高环境质量，这样是环境保护有了经济支持；②抵消制度。该制度类似与排污权交易制度，许环境行政相对人有多个污染源的情况下，如果想增加某一个污染源的排放量，就必须降低其余污染源的排放量，两排放量相等，这样有效的控制了污染源的污染排放量。

(2)行政指导可诉。美国是市场经济主导的国家，崇尚自由竞争，政府一直是

[7] 莫于川：《行政指导比较研究》，载《比较法研究》2011 年第 5 期。.

中国知网 https://www.cnki.net

充当市场守夜人的角色。一直到20 世纪 70 年代美国出现“滞胀”现象，此时新公共政策活动在全球兴起，行政指导开始进入到美国政府行政管理当中。行政指导可诉是一直持续到70年代才被逐步承认的，这要得益于美国行政司法审查时机成熟原则的完善和发展。[8]行政机关的活动不仅包括传统意义的行政行为，也包括“信息回复、公告发布、指导劝告”的行政指导行为。把行政指导纳入到可诉讼的范围内，有利于保障行政相对人的合法权益，同时也是行政机关的自由裁量权得到很好的规制。环境行政指导本质上是行政指导的一种，其当然可诉。

2.“代替性事前指导”和“强化限制性指导”的日本环境行政指导

经过二战后的日本，本土遭受沉重打击，经济面临崩溃。为了尽快从战后中恢复过来，日本政府就沿着英美国家“先发展，后治理”的老路，以牺牲环境为代价以促使经济迅速恢复过来。经过几十年的发展，日本经济虽然得到巨大的成就，但是伴随日本的还有严重的环境问题，随后发生震惊世界的“公害列岛”的公害事件。日本政府随后紧急出台了几部关键性的环境保护方面的法律法规如1967年《公害对策基本法》、1971年《自然环境保护法》。这几部法律重新确立了日本政府环境行政管理的发展方向，采用了一些新的环境管理措施，环境行政指导便是在这时候开展的。事实证明，环境行政指导确实在日本环境治理过程中发挥出显著的效果。

日本的环境行政指导的发展模式与美国的环境行政指导基本上一致，因为二战后日本就成为美国在亚洲的战略伙伴，不仅在经济上努力学习美国的先进发展模式，而且在环境治理上也是以美国的市场主导的发展模式，政府尽量减少用直接的强制的行政执法的方式对环境进行治理，而是充分利用环境行政指导的优势对环境进行有限指导，即日本所谓的“市场经济行政指导”发展模式。而在方式手段上与各国大同小异，诱导、激励、指示、告诫等等。另外日本在强化环境责任方面，对我国有借鉴意义，日本出台环境刑法把环境破坏写入刑法，不论是环境行政相对人还是环境主管机关，可直接追究刑事责任，直接加大环保的强度和力度。

但是日本在环境行政指导方面引以为豪的还是日本独有特色的代替性事前行政指导和强化限制性的行政指导。

（1）代替性事前行政指导。日本政府利用代替性事前行政指导解决了大量的违反国家环境规章、法律的案件，是日本的环保工作日臻完善。代替性事前行政指导简而言之就是在法律上的权限行使之前代替法律限制的行使实施的行政指

[8] 美国《行政联邦程序法》第 702 节、704 节对行政指导司法审查的范围和行为作了详细的规定。美国《行政联邦程序法》规定行政相对人及利益相关者只要认为自己的合法权益是由于行政机关的活动而受到不利的影响，当事人就有权向法院针对行政机关的活动提起行政诉讼。

中国知网 https://www.cnki.net

导，指环境行政机关首先针对存在环境问题的环境行政相对人而采取的，其次在正式向其发出执法命令之前，对情节比较轻的相对人会采用技术上的帮助来促使其改善自身问题，对较重的相对人则直接用警告的方式要求其立即采取措施来促使污染设施的改善，最后对没有任何举措的相对人直接用行政强制的方式解决，消除违法行为。

代替性事前行政指导在日本环境法律中得到广泛应用。代替性事前行政指导对行政机关来说减少了执法成本，提高执法效率；对环境行政相对人而言避免了行政处罚的危险，借助政府援助改善了技术条件，提高环保效益。

（2）强化限制性的行政指导。强化限制性的行政指导是指为了避免法律规定有限额缺点，使法律更加有效的发挥治理环境的功能而实施的法律上未纳入的、需要严格对策的行政指导，具体而言，就是环境行政机关对污染发生地逐个地进行技术支持或劝告相对人加强自身技术改进，以达到环保的目标。在日本，采用强化限制性环境行政指导的地方一般都是由于政治上的特殊原因产生法律上的空白区或是稀薄区，但是对其的环境治理又不能置弃不理，因此地方政府可以充分发挥能动性，做到具体问题，具体分析，确保区域内的每个发生源都得到有效的治理与防护。日本政府为了是环境行政指导得到更有效地应用，将权力以机关委任的方式下放给地方都、道、府、县知事地方行政机关。地方行政机关在针对环境问题事件采取行动前，一般会劝告、建议、指导的方式要求行政性对人采取措施自行消除污染源，或是避免污染事故的发生或进一步扩大，同时还会给与行政相对人一定的期限，若调整期限一过，仍未做出合理的举措，行政长官会采取行政命令对其强制指导。

这两种手段是日本政府在环境保护工作中最信赖的手段，在保护和改善日本的环境方面发挥了和发挥着重要的作用。但是两者各有利弊：从实施环境上说，代替性事前环境行政指导能缓解行政机关与行政相对人之间产生的历史敌对感，更容易改善双方的管理与被管理的尴尬关系，并取得相对人的理解和支持，从而最终实现环保的目的。从执法成本效益分析，代替性事前环境行政指导更有利于环境主管机关减少执法的阻力，降低执法成本，提高执法效率。但是强化限制性环境行政指导一般是在代替性事前环境行政指导失去发挥空间后，政府才强制执行的。它能弥补法律法规在环境保护中的缺陷，以及在新的环境治理技术方法、环境标准法制化之前，充当临时性法律守护着的作用。日本这方面的经验值得我国借鉴学习。

3.“公众协商机制”和“污染预防”的加拿大环境行政指导

加拿大政府在环境管理和治理方面紧随美国、日本之后，其政府尤其是重视

中国知网 https://www.cnki.net

环境行政指导过程中公众协商机制的构建与运转。另外加拿大政府还有一项独创性的制度就是污染预防制度。公众协商机制和预防污染制度对正在发展中的我们国家的环境保护机制有很好的借鉴意义。

（1）公众协商机制。加拿大政府历来重视公众参与协商机制的构建，并且鼓励公民参与政府环境政策的商议。1999 年修订的《环境保护法》在原有的基础上更加扩展了公众参与协商的范围、具体路径、救济以及违反法律所承担的法律后果等内容，使公众参与协商机制得到了更全面的法律制度的保障。政府这样做的目的是给公众提供一个参与协商环境行政的平台与途径，双方当然包括利益相关者有条件对政府作出的环境行政指导的实际可行性、成本—效益等相关要素进行详尽的讨论，这样既能照顾到各方利益因素，又能保证和提高环境行政指导的公信度，达到了双赢的指导效果，同时还对本国的民主参与机制、环境保护机制很好的促进作用。[9]

（2）污染预防制度。加拿大《环境保护法》第四章专门规定了污染预防制度，主要指加拿大政府环境行政长官如果发现加拿大范围内有存在可能对本土环境或是国际环境造成污染的环境相对人，可以要求相对人在规定的期限内制定并实施所制定的污染预防计划，当然对法律规定之外的有害物质，如果符合规定，同样适用。污染预防计划能有效的预防环境问题的出现，很好的做到防患于未然。

4.“整体把握”和“公众参与机制”的法国环境行政指导

由于欧洲采用的是“先发展，后治理”的发展模式，工业革命之后欧洲的环境遭到的很大程度上的的破坏，由此像英国、德国、法国等欧洲国家历来重视对本国的环境保护工作，并且已经取得了很好的效果，因此在环境行政指导方面有着丰富的经验，尤其是法国的环境行政指导独有特色。[10]

在法国，环境行政指导是环境机构乐于采用的环境管理方式之一，在《法国环境法》中都有比较细致的规定。《法国环境法》在规定环境行政指导时有两个比

[9] 加拿大的公众协商参与机制具体体现在：①在环境相关立法方面，通过互联网等多媒体方式公布相关信息，方便公众随时获取相关信息，并且对环境立法进行全面整监督。同时设立网上环境登记处，使公众的意见能及时发聩给立法机关，借此使公众的环境知情权和参与权得到充分的保证和实现；②在具体的环境行为上，法律规定的更加详尽，尽可能的保护公众参与进来。在政府作出环境行政指导前，行政长官有义务使社会利益相关者参与到指导的制定当中，这样不仅能彰显出环境政策制定的民主性还有权威性，而且更有利于政策的执行。同时法律还规定了一个 60 天的异议期限，在异议期限过后无人提出异议，行政长官便可直接采取行动；③权利救济方面，任何公众、个人都可以对环境行政指导过程中出现的违法行为向主管机关提出调查请求，如果调查后未采取适当行动，申请人可向法院主张环境公益诉讼，要求法院保护自己的合法权益。同时还明确规定环境行政指导的刑事责任，对提供虚假的或者误导性信息的行政主体，不仅要追究行政责任，而且情节严重的还要对其追究刑事责任。

[10] 吕忠梅著：《侵害与救济:环境友好型社会中法治基础》，法制出版社 2012 年版，第 140-146 页。

中国知网 https://www.cnki.net

较显著的地方：

（1）《法国环境法》规定:“每个流域群内制定一个或数个关于水体治理的指导纲要,纲要中要制定保持本流域或流域群内水体平衡管理的基本方针”。法国政府在进行环境行政指导的时候侧重于从整体上进行把握指导的效果，充分考虑到环境治理是外延性很强的工程，需要从整体上考虑环境问题，而不是把它们割裂开来，做到具体问题具体分析。

（2）法国政府比较注重环境行政指导过程中的公众参与的，因为《法国环境法》早已确立了公众参与原则。该法详细的规定了关于公众参与的目的、范围、权利、程序、救济的，另外还规定公民有权对认为存在的影响自身相关利益的环境问题进行调查，以获取相关信息。公众参与原则一方面可以使政府的环境行政指导更显民意，更具合理性，另一方面公众更广泛的参与到政府环境决策中，使政府的公信力得到大大提升。

（二）国外环境行政指导的借鉴意义

由于环境问题日显复杂，传统的环境行政命令的方式已不能有效的发挥作用，相比而言，环境非强制手段特别是环境行政指导，更容易使相对人接受，满足环境保护的需求。对每个国家而言，本国的基本国情决定了该适用什么样的环境行政指导。上文介绍日、美、加、法四个国家的环境行政指导在世界上有一定的地位，这些国家拥有丰富的管理经验，对于我国的不成熟的环境行政指导而言有着重要的借鉴意义。

1.健全环境行政指导的法律依据

以上四个国家的环境行政指导得以高效的执行得益于本国完善的环境法律制度，这是环境行政指导行使的依据和保障。因此我们国家要坚持法律创新，与时俱进，不断对现有法律进行修补完善，重点是对环境行政指导的程序、范围、法律责任、救济等进行完善，使环境行政指导有着坚实的法律基础，才能更好的应用于我国的环保事业。

2.注重环境行政指导的多样性

日本、美国、加拿大、法国四个国在在环境行政指导的具体运用过程中根据本国的具体国情发明创造了很多种类的环境行政指导，增加了指导的多样性。如在日本环境行政指导制度中，代替性事前行政指导和强化限制的行政指导就是地方政府根据行对人对环保意识的不同反应而采取的；美国环境行政指导制度的表现方式特色在于充分抓住市场主导的性质，利用激励机制加强对相对人指导；而加拿大《环境保护法》首次明确对环境行政指导的刑事责任进行了规定；法国则是环境行政指导从整体进行把握，注重公众参与机制。我国属于发展完善期，更

中国知网 https://www.cnki.net

多是学习外国的先进管理经验，根据自身国情，对本国环境指导制度进行改革。

3.完善的环境行政指导的救济制度

环境行政机关利益环境行政指导对环境事故进行指导，难免会出现侵犯环境相对人的事件，因此如果环境行政指导没有完善的救济制度，相对人的合法权益得不到保障，指导制度很难进行下去，而且行政主体的公信力便不再存在。环境行政指导在美国、日本、加拿大等国家已经纳入可诉的范围内，同时的规定了明确的法律责任，这样不仅对行政主管机关的自由裁量权有所监督，而且充分保障了相对人的合法权益。

三、我国环境行政指导的现状和存在的问题

环境问题自古有之，只是到了近现代才发展起来。一方面是由于建国后，“大跃进”以牺牲生态平衡来换取一时的粮食产量，另一方面改革开放以来，经济增长是第一要务，往往经济发展的背后就是严重的环境破坏，综合这两方面原因，我国的环境问题复杂多变，例如大气污染、水污染、噪声污染等等，环境形势日益严峻。这时政府单一的环境行政强制执法手段便无法进行有效的环境管理活动，无法解决日益复杂的环境问题。环境行政指导作为一种新的、先进的环境管理模式，一出现，就显现出很大的活力。但是由于我们国家长期处于计划经济体制下，长期的单一的注重强制法律手段，环境行政指导并未受到应有的重视，不能有效的发挥作用。但是随着改革开放的深入发展，我国社会主义市场经济和行政及环境法律体系不断完善，我国政府开始倡导服务型政府的管理理念，环境行政指导的作用便体现出来。环境行政指导能以其灵活的手段、多种多样的方式应对我们国家在改革开放的过程中所面临的日益复杂化、专业化的环境问题。

环境行政指导是一种新的环境行政，改变了传统的环境行政主体对相对人的“命令一控制”型管理手段，提倡政府、企业、公众三大法律主体通过平等协商的手段治理环境，注重公众参与和经济激励措施的使用，使更多的环境利益相关者参与到环境建设中。我国针对环境相对人的环境行政指导主要有三种模式：物质予奖励、精神鼓励、税收减免、补贴。我国现行环境行政指导主要有抽象环境行政指导和具体环境行政指导两种。[11]多年以来,环境行政指导在我国的环境管理

[11] 前者主要是国家通过发布一些与环境相关的市场政策、技术、信息等抽象环境行政指导，主要集中在环境保护新技术推广、环境标志产品、环保产业政策、流域污染控制、环境保护规划等领域；同时根据不同地区的环境问题的具体情况，因地制宜的采取有专门针对性的具体环境行政指导，主要有示范、建议、劝告、提倡、鼓励、限制、调节等等手段。

中国知网 https://www.cnki.net

实践中得到大量的运用。另外，我国政府提倡全民开展全国性的环保运动，如植树节、地球日等，并取得了显著的成效。

通过上文对我国环境行政指导现状的了解，环境行政指导作为我国政府环境行政管理的一种新的管理手段，适应了我国复杂多变的环境问题，在我国环保事业发展方面有着不可替代的作用。但是，由于我国长期处于单一的环境强制管理体制一下，而新生的环境行政指导还不够成熟和完善，存在很多缺陷和问题，诸如环境行政指导被异化、错滥用，环境行政指导不可诉，缺乏相应的救济措施等等，这些问题和缺陷难免会对今后的环境管理产生负面影响。因此我们有必要对我国环境行政指导存在的问题进行一一分析，以便对其加以完善。

（一）环境行政指导法律依据薄弱

在行政法领域，有两句名言：“无法律就无行政”和“法无明文规定则禁止”。其含义是要求行政机关在行使行政职权时，必须有法可依，做到权责统一、依法行使。环境行政指导虽然在一定程度上能弥补环境法律体系的不足，而且环境行政指导的做出只要符合法律精神原则和国家政策即可，但是由于现在的环境法律体系缺乏对环境行政指导的规定，尤其是在程序上的规定，致使有些环境行政机关任意行政指导，使环境行政指导异化。目前,我国的环境行政指导由于法律依据薄弱，大体上是在法外运行,离法治轨道相差甚远。

在我们现有的环境法律体系中，环境行政指导的概念还没有被正式提出，而国外在环境立法之处便早已确立。[12]另外我们国家的行政法一直存在“重实体法、轻程序法”、“重权力行使和效益、轻权利保护和救济”的观念，导致环境行政指导在制定、实施、责任承担、权利救济方面未纳入法律范围之内，同时现有法律关于环境行政指导的规定缺乏体系，相关法律、法规多而杂乱，缺乏条理，而且大多为原则性、抽象性的规定，没有具体的配套措施，缺少可操作性。

（二）环境行政指导主体责任不明确

环境行政主体运用国家环境行政权，实现一定环境行政目的，并能独立承担相应法律责任的组织，在我国包括环境行政机关和法律、法规授权的组织，两种主体相互配合，相得益彰。但是在实践中，环境行政指导的主体责任情况并不乐观。

在司法界和政府部门眼中，环境行政指导是一种不具有强制力的行政事实行为，环境相对人和行政主体之间不发生权利义务关系，而相对人做出的决策是基于自己的意思，与指导机关无关，遭受损失理应有自己承担。环境行政指导的这

[12] 例如,日本早在1967年颁布的《公害对策基本法》,1971年颁布的《自然环境保护法》中,针对环境问题的特点明确规定了环境行政指导制度。

中国知网 https://www.cnki.net

种非处分性和不可诉性将我们的环境行政相对人排除在行政复议和诉讼范围之外，无法运用法律手段维护自身的合法权益，显失社会公正。这样一来环境行政指导就成了环境机关规避责任的避风港，恣意指导、异化指导、强制指导等违法和不合理的环境行政指导便会接踵而来，这样会严重损害政府的公信力和权威，降低公众对政府的信任感，是环境行政指导流于形式，法律救济和监督将消失殆尽。因此有必要追究环境行政主体的行政和法律责任，是环境行政指导的责任承担处于明确状态，实现环境行政管理法制化。

（三）环境行政指导程序规范不健全

我国法律普遍存在着“重实体,轻程序”的现象，尤其是在行政法领域，很多行政制度和行为缺乏程序法上的约束，这就给行政主体的自由裁量权的恣意扩大提供了条件。环境行政指导本身具有灵活性的特点，加之我国环境法律体系几乎没有对其进行程序约束的法律规定，致使出现任意指导的现象，严重影响到环境行政指导的功能的发挥。[13]

1.环境行政指导的决策程序困境

在环境行政指导决策的过程中，务必要做到公开性和透明性。

（1）环境行政指导决策透明性差

环境行政指导有一定的灵活性，这就给环境行政机关提供了自由裁量权，另外我国行政机关缺乏政府信息公开的意识，再加上我环境行政指导在程序上缺少法律规制，导致环境机关容易在行使职权时忽视社会公众利益，谋求个人利益，出现暗箱操作、权力寻租的现象，滋生腐败，同时影响到环境相对人的权利公平性，进而影响积极性。然而在现实中，环境行政主体往往事先不公开或者不完整公开环境行政指导的相关信息，极少听取相对人的意见和建议，而且也不主动征询环境领域专家意见或召开指导决策的听证会，这样极容易导致权力滥用和决策缺乏科学性，甚至是滋生腐败。[14]

（2）环境行政指导决策不科学

环境行政指导除了要公开透明外，还应提高指导决策制定的科学性。虽然环境行政机关在环境治理领域内拥有优势的决策资源，但是个人的力量毕竟是有限的，而且专业基础知识和技能也受到自身局限性的影响。我们环境行政指导决策的制定基本上是政府部门的“一言堂”，由政府收集资料、讨论、论证、做出决策，忽视社会的公众参与机制，尤其是专家学者等专业人士的建议，这样的指导决策难免会缺乏科学性和客观性。

---

[13] 尹霞，朱贵平：《我国行政指导程序存在的问题与应对策略》，载《行政与法》2008 年第 9 期。

[14] 日本政界、官界、财界三者互相勾结、互相利用，大搞“金钱政治”、“权钱交易”，政府“寻租”现象严重，贪污、渎职、索贿受贿层出不穷。

中国知网 https://www.cnki.net

2.环境行政指导的实施程序困境

环境行政指导在实施的程序中，务必要坚持利益诱导机制和公众参与机制。

（1）环境行政指导利益诱导机制不健全

利益诱导机制是环境行政指导中的一项重要手段，在国外的环境行政指导中被广泛应用，效果显著，尤其是在美国，被称为激励机制。然而在我们国家环境法律体系中体现的就比较少，主要是由于我们国家长期的计划经济体制的缘故，不擅长用市场实现环境行政目标。另外我国环境法律中仅存的利益诱导机制也显现出不如意的一面：环境行政机关片面注重利益诱导机制使用率和达到的指导成果，忽视实际的实施效果和相关机制的构建与完善；同时我国环境行政指导中的利益诱导机制缺乏法律救济与保障机制，环境行政机关习惯口头上承诺，但在后期实际执行中便很难兑现承诺，往往造成相对人对环境行政主体的不信任，影响指导效果。

（2）环境行政指导缺乏公众参与

公众参与原则是我国环境法确立的一项基本原则，主要是环境问题是一个整体性、复杂性的问题，单靠政府一方的力量是无法完成的，这就需要公众的广泛参与。另外，公众参与可以有效的监督政府的行政行为，同时还可以加强政府和公众之间的合作和信任。因此在环境行政指导过程中必须坚持公众参与的原则，创造和提供公众参与的途径和机制。但是我国长期处在计划经济体制之内，一向推行管制型的环境管理模式，政府缺乏公众参与意识，而公众的参与意识也被压制。现有的公众参与的法律制度大多以抽象为主，缺乏可操作性，使得我国环境治理一直处在一人治理的状态。

（四）环境行政指导缺乏必要救济措施

“有权利必有救济”是现代法治国家的法治原则。环境行政指导的有效实施在建立在环境行政相对人与环境行政机关合作和信赖基础之上的，如果由于环境行政机关的原因，使得相对人的合法权益受到不必要的损害，行政机关就应该承担相应的行政和法律责任，相对人也理应得到国家的法律救济，实现法治正义，这就是法治行政的基本要求。但是环境行政指导在我国的法律救济状况并不乐观。

由于我国司法界普遍认为环境行政指导是一种行政事实行为，不具有强制力，相对人的损害与环境行政机关之间不存在因果关系，另外我国也缺乏对环境行政指导具体法律责任的追究与规制，使得环境行政相对人很难就有争议的环境行政指导行为申请行政复议、提起行政诉讼和要求行政赔偿或补偿，使环境责任处于悬空的状态。[15]环境行政指导缺乏权利救济，显失公正，大大损害了政府的权威和

[15] 《国家赔偿法》第 5 条规定：“因公民、法人和其他组织自己的行为致使损害发生的，国家不承担赔偿责

中国知网 https://www.cnki.net

降低了相对人对环境行政指导的信任度，使得环境行政指导的效果和功能大大削弱。

四、我国环境行政指导的完善对策

环境行政指导对我国环境治理有着十分重大的意义，因此我们在对环境行政指导完善的过程中，始终坚持合法原则、平等原则、信赖保护原则的原则，注重对环境行政指导的法律依据的完善和程序的健全，同时还应侧重对权利救济途径的补充，这样才能使我国的环境行政指导更好地应用于环境治理与改善的过程中。

（一）健全环境行政指导的法律依据

健全我国环境行政指导的法律依据是解决我国环境行政指导在实践中存在问题最直接有效的方法，因此我们必须重视对环境行政指导的立法规范，使其在法律的范围内实施。[16]首先，必须明确环境行政指导在环境法律体系中的概念；其次，在环境法律体系中明确规定环境行政指导的行使主体、指导范围、责任的追究机制，同时还要完善环境行政指导的程序，防止环境行政主体滥用职权，恣意指导，同时还可以防止多个环境行政主体权责明确，避免出现多头管理、相互推诿的现象；再次，环境行政指导具有一定的灵活性，在出现环境法律规定空白的情况下，可以依据一般法律原则和政策作出指导；最后，修改和完善其他相关法律制度。扩大行政复议法的复议范围和行政诉讼法的受案范围，将环境行政指导纳入其中，并且规定由于环境行政指导而遭受损失的环境行政相对人可以申请行政赔偿或补偿，以实现社会公平正义。

（二）规范环境行政指导的程序

只有程序正义才能达到实质正义，同时只有程序才能制约权力的滥用，达到公开、公平、公正的理想状态，才能鼓励民众积极参与和执行环境政策中来。环境行政指导在制定和实施的过程中，必须注重程序建设，严格按照法律规定的程序执行。以下从两方面加强对环境行政指导程序的规范：

1.确立环境行政指导决策程序

环境行政指导的程序包括决策和实施两个层次，而在我国的环境程序立法中，对这两种程序的规定都存在着不公开、不透明的现象，使得环境行政指导备受争议。相对而言，环境行政指导在决策阶段是非常重要的，因为这个阶段容易影响

任”，《行政诉讼法》第 2 条规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵害其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。”，《最高人民法院关于执行<中华人民共和国行政诉讼法>若干问题的解释》第 1 条明确将“不具有强制力的行政指导行为”排除在行政诉讼受案范围之外。

[16] 罗南凌：《论行政指导的法律责任》，载《前沿》2013 年第 4 期。

中国知网 https://www.cnki.net

到环境行政指导决策的科学性以及与环境相对人的沟通程度。[17]因此为了使环境行政指导更具公正性和合理性,应该建立一套科学、合理、公正的环境行政指导决策程序。

（1）决策信息公开制度

环境问题的治理活动不仅仅是环境行政机关单方的行为，由于它关系到整个社会公众的群体利益，因此环境行政机关针对某个环境问题准备作出环境行政指导的决策时，应当考虑在政府公开网站、公报、新闻媒体以及其他公开方式，向社会公众告知，主动征求社会各界的意见，便于形成科学的指导决策。

（2）专家论证与咨询制度

虽然环境行政主管机关在环境指导过程中享有很大的优势资源，并且享有环境行政指导的决策权，但是环境问题具有较强的专业性和复杂性，致使环境行政机关的资源优势与环境问题的信息不对称，这样作出的环境行政指导就缺乏科学性。这时就需要邀请一些具有专业知识背景的专家学者参加论证，提出建设性的合理意见。这样不仅能体现出环境行政指导决策科学性、合理性、民主性，更能通过社会对专家的认可度，增强相对人对环境行政指导的支持力度，促使环境行政目的更好更快的实现。

（3）听证制度

环境行政指导由于在决策的过程中会涉及相对人的切身利益，而环境行政相对人如果不能方便的、全面的、真实的了解和参与到决策过程中去，容易使环境行政机关忽视相对人的利益，造成他们的利益受损，还有可能影响到决策的公平性，甚至有可能导致腐败发生，从而使环境行政指导失去合法性、公正性和科学性，因此环境行政主体在作出指导决策时，需要相对人参与进来，这样才能了解到他们的真实想法，更好地加强在指导过程中协作。

（4）说明理由制度

说明理由制度主要意义在于：一方面参与环境行政指导决策制定的相关人员以及特定利益群体利益诉求未在决策中得到体现，环境行政主体应主动告知情况，说明理由；另一方面，也是环境行政主体在今后可能出现的行政复议或诉讼中提供的证据和材料，这就防止环境行政指导事前决策机制流于形式，有利于增强政府公信力，也有利于相对方在其合法权益遭受侵害时寻求相应的法律救济。

2.确立环境行政指导实施程序

决策程序是否民主、科学和合理，关键还是要在实施程序中检验出来的。而

[17] 宫珍珍：《现代行政法的发展趋向——非强制行政行为为主导》，载《哈尔滨师范大学社会科学学报》2012年第6期。

中国知网 https://www.cnki.net

一个好的行政指导决策能否有效的实施，取得良好的效果关键取决于一个好的行政指导实施过程，否则再好的决策也是无济于事的。具体来说，行政指导实施程序应包括以下几方面的制度：

（1）环境行政指导的告知或公布制度

环境行政指导的告知或公布制度是行政程序必经的一项环节，主要是环境行政机关将环境行政指导决策信息通过政府网站或是书面通知的方式向社会不特定的相对人或特定相对人告知或公布的一项程序性制度。这项制度，一方面，使相对人很清晰的知悉指导决策的相关事项和内容，另一方面，方便环境行政机关接受社会的监督，保证指导过程中的民主和科学性，同时，为了使行政指导告知或公布制度得到有效监督和实施，有必要对该制度的方式、范围与期限作出明确规定。

（2）明确规定环境行政指导只能以非强制性方式实施制度

环境行政指导的最大特色就是它注重运用非强制性方式来实现行政管理的目的。另外环境行政指导以相对人的自愿接受为生效要件的，这就要求环境行政主体在实施指导时，不能用强制性手段来实现指导行为。由于环境行政主体在实行指导行为时，很容易使环境指导丧失自愿性，这样就侵犯了相对人的合法权益，因此有必要在相关环境行政法律中明确规定行政指导只能以非强制性自愿的方式行使,并且不能因受相对人不接受而对其加以制裁，另外还需规定处分后指导方需承担相应的法律责任。

（3）诱导利益的兑现制度

我国环境行政指导主体在利益诱导机制的施行中，重口头，轻承诺，导致诱导措施缺乏必要的法律保障，使行政相对人得不到承诺兑现，不利于行政指导的发展完善。因此我们应在环境行政法律中确立诱导利益的兑现制度具体包含：环境行政主体承诺诱导利益的类型、方式、范围以及相对方环境行政主体未兑现诱导利益承诺的法律救济，同时还有接受利益诱导方未按环境行政主体要求后的处理等基本问题，实现实现诱导利益兑现程序的法定化。

（三）明晰环境行政指导的主体责任承担

环境行政指导因其非强制性和不可诉性被排除在我国行政复议和诉讼的范围之外,一时成为环境行政主体假借指导之名恣意行政而逃避法律责任的避风港，造成行政权力的滥用，损害利益相关者的合法权益，同时也损害到社会公共利益，因此必须要严格环境行政指导的法律责任，建立起针对环境行政指导行为的法律责任追究制度。[18]为此,对于因环境行政指导而产生不同情况的进行分析：

[18] 陆天静：《浅议环境行政法律责任》，载《行政与法制》2002 年第 12 期。

中国知网 https://www.cnki.net

1.被异化的环境行政指导

这类环境行政指导实际上就是环境行政主体假借指导之名恣意行政，损害相对人合法权益的行政行为。[19]由于这类环境行政指导性质已经发生改变，并且严重侵犯相对人的合法权益，相对人可以直接按《行政诉讼法》的规定提出行政诉讼。

2.未兑现承诺的环境行政指导

这类环境行政指导主要是因为环境行政相对人在听从环境行政主体的出环境行政指导之后,得不到原先约定的承诺，而且环境行政指导存在非基于客观原因，任意的改变指导行为，致使相对人受到损失。由于这种指导行为已经损害了相对人的信赖利益,可相对人可以针对行政主体行政行为由提出行政诉讼。

3.错误的环境行政指导

这类环境行政指导又称为行政误导，主要是因为环境行政主体由于自身的原因，做出明显失误的指导决策，但是指导本身并不违法，因此相对人只能请求环境行政机关进行一定的补偿。

4.违法的环境行政指导

这类环境行政指导包含内容违法、滥用职权、超越职权等情况。对于违法的环境行政指导,受损方可根据《行政诉讼法》提起行政诉讼，请求法律救济，同时还应追究行政机关责任人及其工作人员行政法律责任。

（四）丰富环境行政指导救济途径

为了控制环境行政主体滥用权力,同时为了使环境行政相对人的合法权益受到损害后能得到有效的司法救济，实现“有损害必有救济”的法律责任目标，我们一方面通过设置严格的行政程序和严厉的行政责任对环境行政指导的运作进行控制,来促使环境行政主体合法、合理地实施环境行政指导；另一方面通过丰富环境行政指导的救济方式实现对受到损害当事人的法律救济，严格行政主体的法律责任，可以有效的减少违法、不当的环境行政指导的发生,从而达到促使环境行政主体依法行政的目的。[20]具体来说，建立我国的环境行政指导救济途径应从以下几个方面努力：

1.将环境行政指导纳入行政复议的范围

环境行政复议是环境行政相对人行使行政申诉权，保护自身合法权益的重要手段之一，同时也对环境行政机关进行了有效的监督和督促。但是我国现有的行政法律制度并未将环境行政指导纳入行政复议的范围，原因是认为环境行政指导是不具强制力的行政事实行为。为了实现对行政主体有效监督和对相对人权利救

[19] 例如，对不接受指导的相对人处分,公布不服从者的姓名使其产生心理压力促使当事人接受指导;或对相对人科以行政处罚、行政强制措施或以权力为手段对相对人加以报复等。

[20] 姜明安著：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社 2012 年版，第 340-343 页。

中国知网 https://www.cnki.net

济的双重目的，有必要将环境行政指导纳入行政复议的范围：首先，环境行政指导是由行政机关作出的行政行为，本质上是一种新型行政行为，理应可以申请行政复议；其次，行政复议主要是行政机关解决行政争议的一种制度，同时行政复议既审查行政指导的合法性又审查其合理性，使行政争议得到更有效地解决；再次，行政复议相对于行政诉讼程序来说，不仅可以节省诉讼资源，同时还可以缩短争议的解决时间,有利于矛盾的及时化解。[21]

综上所述,将环境行政指导纳入行政复议的范围，使行政复议成为环境行政指导的救济途径，是符合现实需要的。

2.扩大行政诉讼受案范围

行政诉讼是环境行政争议解决的最正式、最有力、最稳定的渠道。环境行政相对人可以通过行政诉讼获得司法公正和救济。但是由于环境行政指导的特殊性质使其司法救济被排除在行政诉讼受案范围之外。[22]但是本人认为,尽快把环境行政指导纳入行政诉讼的范畴之内是紧急而必要的。把环境行政指导纳入行政诉讼的范畴之内既有利于防止环境行政主体权力滥用，损害相对人合法权益，又可以对已经受到损害的相对人实行及时救济。另外环境问题涉及范围比较大，涉及利益群体复杂，更有必要将行政诉讼作为其救济途径，实现有权利必有救济。本人建议针对《最高人民法院关于执行<中华人民共和国行政诉讼法>若干问题的解释》第一条第4款作扩大解释,把不具有实际强制执行力的行政指导行为纳入行政诉讼受案范围，同时还有将抽象行政指导和具体行政指导纳入诉讼救济范围,使《行政诉讼法》更多地保护不特定多数人的合法权益。

3.完善行政赔偿制度

行政赔偿对受到损害的环境行政相对人来说是最有成的救济方式，在由于环境行政机关滥用行政指导权力给环境行政相对人的人身或是财产利益造成损害时，理应通过行政诉讼和复议的方式寻求环境行政机关给予赔偿。但是我国的国家赔偿法对违法环境行政指导行为的赔偿少之又少,而且规定简单粗了，不能很好的给相对人以及时的救济。[23]

---

[21] 从1990年12月通过的《行政复议条例》到1999年4月通过的《行政复议法》的比较来看,《行政复议法》已将部分抽象行政行为纳入复议范围,这是中国对行政行为的行政审查从具体行政行为走向抽象行政行为迈出的关键一步,但仍是建立在传统的、狭隘的行政行为概念的理解上。

[22] 我国《行政诉讼法》没有对环境行政指导的诉讼救济问题做出明确和具体的规定,也没有做出排除性规定,应该说是为环境行政指导纳入司法审查预留了通道,只是2000年起施行的《最高人民法院关于执行<中华人民共和国行政诉讼法>若干问题的解释》明确地将“不具有强制力的行政指导行为”排除在行政诉讼受案范围之外。但同时我们也看到,《若干问题的解释》第1条并没有对“行政行为”作明确的定义,而是笼统地使用“行政行为”的概念,因此对“行政行为”概念的不同理解将直接影响到行政诉讼受案范围的大小。

[23] 1994年5月12日正式通过并发布,自1995年1月起实施的《中华人民共和国国家赔偿法》第二章第一节

中国知网 https://www.cnki.net

因此我们需要健全我国的行政赔偿机制，就是根据现有行政赔偿实践需求，将环境行政指导纳入《国家赔偿法》中，规定出现下列情形,行政机关应当予以赔偿:第一,环境行政机关针对环境行政指导相对人进行强制指导;第二,环境行政机关非基于合理原因而任意改变或否认环境行政指导行为;第三,环境行政机关作出违法或者严重不合理的环境行政指导,而相对人却在不知情的情况下自愿接受的。上述行为，并使环境行政相对人或利害关系人的合法权益因此而受到损害的，其有权向行政机关申请行政赔偿。

4.完善行政补偿制度

环境行政相对人自愿听从环境行政机关的建议，自觉接受合法适当的环境行政指导，但是因此却产生了比较严重的损害后果,根据公平正义原则，环境行政主体理应对其作出补偿，是对环境行政指导相对人进行有效救济的重要手段。但是在具体实践过程中，环境行政补偿的范围要环境行政赔偿小得多,而且只限于直接物质损害,不含精神损害和间接损失。另外,我国的环境行政补偿还没有制定专门的《国家补偿法》，其他规定散见于各单行法律之中,混乱无序，且多表现为原则性的规定,没有具体的程序和补偿标准的规定,缺乏操作性，最重要的是并未有关环境行政指导的补偿规定，因此从程序和实体法上完善我国的行政补偿制度,有利于维护环境行政当事人或利害关系人的合法权益，还有利于实现我国环境行政指导法治化进程。具体而言，环境行政指导的行政补偿主要包括以下几种情况:一是本身是合法的,却因不可抗力使相对方遭受物质损失;二是环境行政机关存在信息处理误差，导致决策制定错误，致使行政相对人的利益遭受损失;三是由于重大公共利益的需要,环境行政机关由于情势变更而需要改变行政指导或者不能兑现承诺,造成相对人的合法权益损害的。

对行政赔偿范围作了专门而详细的规定。从国家赔偿法第四条规定看,国家行政机关行使行政职权对相对人“财产权”造成侵犯的应予以行政赔偿,并在第(一)、(二)和(三)款对违法行为进行具体详细的列举,第(四)款以“造成财产损害的其它违法行为”的规定作为兜底条款。另外,最高人民法院《关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》第1条的解释“与行政机关及其工作人员行使行政职务有关的,给公民、法人或者其他组织造成损害的,违反行政职责的行为”也应当成为对环境行政指导的违法行使而寻求行政赔偿的法律依据。

中国知网 https://www.cnki.net

结　语

随着人类文明的发展，环境问题也愈演愈烈，并呈现出整体性、复杂性、多样性的特点，而且还处在不断的发展之中。国家的环境法律由于自身的局限性，无法将所有的环境法律问题囊括在内。传统的环境管理体制已不再适应环境治理的新趋势，而新兴的环境行政指导以其灵活多样性广受世界各国的青睐。它改变了以往命令式的管理模式，注重与相对人之间的协商、沟通，积极利用利益诱导机制和公众参与机制，鼓励社会成员参与到环境治理中，在世界各国取得良好的效果，当然包括我们国家。我国在中央和地方的环境治理过程中，注重充分利用环境行政指导，已经取得显著成果。但是由于我们国家起步晚，环境法律体系还不十分成熟，环境行政指导相关的法律体系还未完全建立，导致具体实施的过程中只重视成果，而忽视效果；在决策和实施环节忽视公众参与机制，使决策缺乏科学性和透明性；同时还缺乏相应的各种法律依据和救济制度。但是我们国家的政府已经开始向服务型政府转变，开始注重公众参与和协商机制，另外国家提倡科学发展观的战略思想，不断修改环境相关法律，使环境行政指导有法可依。我相信，在今后的时间了，通过我们政府和公众的协商、努力，一定会大大改善我们的环境问题。

中国知网　https://www.cnki.net

参考文献

著作部分：

1. 莫于川.法治视野中的行政指导[M].北京：中国人民大学出版社，2005.
2. 张梓太.环境与资源法学[M].北京:科学出版社，2007.
3. 吕忠梅.环境法新视野[M].北京：中国政法大学出版社，2007.
4. [日]盐野宏.行政救济法[M].杨建顺译.北京:北京大学出版社，2008.
5. [日]盐野宏.行政法总论[M].杨建顺译.北京:北京大学出版社，2008.
6. 赵丽静.海洋环境行政指导制度[M].大连：大连海事大学出版社，2008 .
7. 杨解君.可持续发展与行政法关系研究[M].北京：法律出版社，2008 .
8. 蔡守秋.环境资源法教程[M].北京：高等教育出版社，2010.
9. 王彦听，周云.生态文明下的环境资源法制建设[M].北京:中国人民公安大学出版社，2010.
10. 汪劲.环保法治三十年:我们成功了吗:中国环保法治蓝皮书(1979-2010)[M].北京:北京大学出版社，2011.
11. 吕忠梅.侵害与救济:环境友好型社会中法治基础[M].北京:法制出版社，2012.
12. 吕忠梅，吴汉东.环境法导论[M].北京：北京大学出版社，2012.
13. 罗豪才，湛中乐.行政法学[M].北京:北京大学出版社，2012.
14. 王树义.环境法基本理论研究[M].北京：社科学出版社，2012.
15. 姜明安.行政法与行政诉讼法[M].北京:北京大学出版社,2012.
16. 秦天宝.环境法:制度、学说、案例[M].武汉:武汉大学出版社，2013.
17. 陈泉生.环境法[M].厦门：厦门大学出版社，2013.
18. 张正钊，胡锦光.行政法与行政诉讼法[M].北京：中国人民大学出版社，2013.
19. 赵云芬.环境法[M].北京：中国政法大学出版社，2014.
20. 章剑生.现代行政法总论[M].北京：法律出版社，2014.

论文部分：

1. 钭晓东.环境行政指导的特征与功能问题探究[J].中州学刊，2002 (1).
2. 柯坚.环境行政指导若干问题探析[J].环境导报，2001（2）.

中国知网 https://www.cnki.net

3. 杜群.日本环境基本法的发展及我国对其的借鉴[J].比较法研究，2002(2).
4. 陆天静.浅议环境行政法律责任[J].行政与法制，2002 (12).
5. 刘宇琦.论行政指导在环境行政中的运用[J].长春理工大学学报(社会科学版)，2005(2).
6. 章志远.环境行政指导新论[J].法学论坛，2005（5）.
7. 刘志坚.环境保护基本法中环境行政法律责任实现机制的构建[J]. 兰州大学学报(社会科学版)，2007(06).
8. 高振华.在行政指导程序中适用听证制度的几点思考[J].行政与法,2007(11).
9. 刘磊.论环境行政指导在我国的运用[D].济南：山东科技大学，2007.
10. 李秀雅.论环境行政中的行政指导[D].昆明：昆明理工大学，2007.
11. 黄贤宏,杨海坤.行政指导比较研究新探[J].中国法学,2008(3).
12. 尹霞，朱贵平.我国行政指导程序存在的问题与应对策略[J]. 行政与法，2008(9).
13. 梁蓉.当前我国行政指导存在的问题及原因分析[J].科学时代,2009(1).
14. 包红光.我国行政指导司法救济制度的构建[J].湖南科技学院学报,2010(3).
15. 莫于川.行政指导比较研究[J].比较法研究,2011(5).
16. 肖萍、杨旋.关于我国行政听证制度的立法构想[J].法学杂志,2011(7).
17. 刘卫东.行政指导制度的比较和借鉴[J].日本研究,2012(3).
18. 宫珍珍. 现代行政法的发展趋向——非强制行政行为为主导[J].哈尔滨师范大学社会科学学报，2012(6).
19. 吴铭东.我国行政指导制度的现实困境及探索[J].辽宁行政学院学报 ,2012(10).
20. 罗南凌.论行政指导的法律责任[J].前沿,2013(4).
21. 潘爱国.行政指导的功能与救济[J].法制与经济,2014(1).

中国知网 https://www.cnki.net

致　谢

毕业论文的写作已临近尾声，预示着我两年的研究生学习生涯即将结束。当时一个人背着很多行李，刚进辽大校区的的景象还历历在目，转眼之间就到了该离别的时候，回顾一下在辽大这段时间，专业知识的学习让我深刻体会到行政法的魅力，离校后的我一定会在这条路上坚持走下去。原本以为，论文完成之后，我会产生满心的喜悦和成就感，可事实却并非如此。短暂的轻松愉悦过后，更多出了一份不安和遗憾。虽然这是我求学生涯中迄今为止查阅资料最多、写作时间最长的一篇文章，但在论文定稿的那一刻，我依旧觉得，自己做的还不够完美。

蒙各位恩师不弃，在论文的写作中给我很多重要的指点。他们对我的帮助和教诲，我谨记于心。感谢我的导师曾祥瑞教授。曾老师治学严谨，为人友善，待我就像对待家人那样亲切，让我感受到家人般的温暖。张弘老师在学习和生活上都给予我无私的帮助，对此我感激不尽。感谢这两年中以及在论文答辩的过程中在各方面给予我帮助的张锐智老师、于宪老师、康健老师、刘杨老师、祖伟老师、刘大伟老师，正是因为有了你们的无私奉献，才使我能够顺利地完成学业，带着一份满满的收获走出校园。

在这三年里，我有幸结识了一群志同道合的朋友，向刚、周宇波、张翔宇、娄俊涛等等。我们不仅在专业的问题上互相交流，更重要的是在日常的生活中，他们对我非常关心，每当我遇到困难和困惑的时候，他们总是在第一时间给我帮助。他们给予我的支持，是我很难用寥寥几句感谢的话就可以表达的。但我仍想在这里说，谢谢你们，这份友情我会倍加珍惜。感谢所有关心支持我的同学、朋友们!

最后，向我的父母表示最深的谢意，不仅仅是感谢、感激，这里面包含了更深的含义，没有他们的养育和培养，就没有我的今天，他们不但教给我知识，更教会我做人的道理，我为他们感到骄傲。

虽然学习生活就此划上句号，我即将踏上新的征程，回顾过去，展望未来，最后祝愿我的父母和老师们工作顺利、身体健康，祝愿我亲爱的同学前程似锦!

何勇锋

2014 年 5 月

中国知网　https://www.cnki.net

遼寧大學
LIAONING UNIVERSITY
专业学位论文
THESIS FOR PROFESSIONAL MASTER DEGREE

辽宁大学研究生院 地址：辽宁省沈阳市皇姑区崇山中路66号 邮编 110036（崇山校区） 电话：024-62202350 网址：grs.lnu.edu.cn

中国知网 https://www.cnki.net