

从损害填补迈向风险治理：法典化视域下预防性环境公益诉讼的体系构建

洪浪 侯瑞怡 赵黔

(兰州大学 法学院, 甘肃 兰州 730000)

摘要：《生态环境法典》确立全域风险治理逻辑，推动环境法治从事后损害填补转向事前源头防控。预防性环境公益诉讼是落实风险防范原则的核心司法载体，可对未造成实质损害的重大生态风险提前干预。现阶段该制度存在立法供给不足、重大风险认定尺度不一、双方举证能力失衡、行政预防性诉讼缺位、预防性救济适用保守等现实困境。本文立足于法典化改革背景，剖析传统末端环境司法的固有缺陷，阐释预防性环境公益诉讼的独特制度价值，并梳理该制度在立法与司法层面的运行堵点。在此基础上，本文依次从整合立法规范、设立分级分类统一重大风险认定规则、优化专项诉讼程序、健全技术人才配套保障四方面提出完善路径，构建行政、司法、社会多方协同的全链条风险司法防护体系，推动预防性环境公益诉讼规范、常态化开展，夯实生态安全司法屏障。

关键词：生态环境法典；风险治理；预防性环境公益诉讼；损害填补

DOI: <https://doi.org/10.65196/ehxfmv18>

引言

我国新时代生态环境保护治理思路发生根本性转变。治理逻辑从末端损害修复转向源头风险防控，国家着力构建全链条生态安全防护体系。《生态环境法典》秉持“保护优先、预防为主”原则，推动环境法治从事后救济转向事前风险管控^[1]。预防性环境公益诉讼是该原则的核心司法载体，能够针对尚未发生实质损害的生态潜在风险提前干预，已有多起典型案例印证其保护价值。当前该制度存在“实践先行、立法供给滞后”的现实矛盾，尚未形成高位阶、体系化法律规范。同时，风险界定标准、举证责任分配、民事与行政诉权分工、执法司法协同衔接等核心规则模糊不清，严重制约制度功能的有效发挥。本文结合生态环境法典实施背景，厘清制度内在联系，剖析运行难题，搭建契合法典治理逻辑的制度体系。

一、法典化转型：损害填补到风险治理的制度逻辑重构

(一) 传统环境法治的局限：以损害填补为核心的末端模式

我国早期环境立法长期锚定事后追责、损害填补。1979年《环境保护法（试行）》确立“预防为主、防治结合”基本原则，但后续大气、水、土壤污染防治等单行立法，规制重心长期聚焦于已实际发生的污染、生态破坏后果。这套末端治理模式适配高速工业化发展阶段，但难以应对现代新型环境风险。现代环境风险具备四大典型特征：因果具有不确定性、危害潜伏周期长、污染跨区域扩散、损害后果不可逆^[2]。新污染物、大型工程开发、生物安全隐患、气候变化等问题，一旦造成实质损害，生态修复成本极高，甚至永久无法复原。单纯依靠事后赔偿、生态修复，不足以守住生态安全底线。传统“无损害则无救济”的司法逻辑，已难以适配当前环境治理的现实需求。

(二) 生态环境法典的革新：全域风险治理的顶层设计

《生态环境法典》是推动我国环境法治完成系统性转型的标志性立法成果。法典固化“保护优先、预防为主”基本原则，新增新污染物管控、生物多样性保护、生态红线管控、跨区域风险

作者简介：洪浪（2002-），男，兰州大学法学院，硕士研究生，研究方向为环境法、诉讼法。

侯瑞怡（1999-），女，兰州大学法学院，硕士研究生，研究方向为法理学。

赵黔（1998-），男，兰州大学法学院，硕士研究生，研究方向为环境法。

协同治理等制度，建成源头严防、过程严管、风险严控、后果严惩全链条治理框架^[3]。风险预防不再是单一原则宣示，而是贯穿各分编的基础性治理准则。法典搭建实体层面的风险管控规则，预防性环境公益诉讼提供程序层面的司法保障。二者功能互补、一体协同，共同推动环境法治从事后处置既有损害到事前防范潜在风险的转型。

（三）预防性环境公益诉讼的核心功能定位

预防性环境公益诉讼，是适格法定主体针对虽未造成实际生态损害、但存在侵害生态公共利益重大风险的违法行为，向人民法院提出停止侵害、消除危险等诉求的特殊公益诉讼。该诉讼分为民事预防性、行政预防性两类。在法典风险治理体系下，其价值集中体现为三点：第一，前移司法救济关口，落实源头治理。传统诉讼只能在损害发生后补救，预防性诉讼介入风险萌芽阶段，从根源规避不可逆生态损失，完全契合法典风险预防的核心思路。第二，守护全民生态公共利益。生态环境属于公共物品，风险侵害对象不特定，普通私权诉讼存在天然救济空白^[4]。预防性公益诉讼以公共利益为核心，补齐私权维权短板，落实法典保障公众环境权益、维护生态安全的立法目的。第三，监督行政履职，完善多元共治。预防性行政公益诉讼专门监督环境监管部门，督促其落实风险排查、预警管控职责，填补监管空白、破解跨区域监管失灵问题。同时，该项制度遵循生态整体主义，打破单一环境要素分割治理局限，契合山水林田湖草沙一体化保护要求。

二、预防性环境公益诉讼立法与司法现实检视

（一）立法层面：规则碎片化，上位法支撑缺失

高位阶法律尚未构建完整预防性诉讼规则体系，立法基础薄弱。《生态环境法典》未单独设置专门规制预防性环境公益诉讼的独立条款，仅依托总则风险防范原则、分编环境禁止令规则，为该制度预留适用规范空间^[5]。2014年修订的《环境保护法》仅笼统宣示预防为主的基本理念，公益诉讼适用前提仍限定为已发生的公共利益损害，未直接将潜在重大环境风险纳入法定起诉事由。从程序法规范来看，《民事诉讼法》《行政诉讼法》公益诉讼条款的字面起诉要件为“社会公共利益受到侵害”，文义上指向已实际发生的损害，潜在重大环境风险未被法条明文纳入受案范围，致使预防性诉讼缺乏直接、高位阶的程序法依据^[6]。从司法解释来看，现有运行依据以最高法司法解释为主。2015年环境民事公益诉讼司法解释初步确立预防性规则，后续证据、禁止令司法解释补充配套内容。但司法解释效力层级有限，仅约束司法裁判，无法统筹行政执法，难以统一全国裁判尺度。

（二）司法实践层面：四大突出运行难题

结合近年裁判案例与学界调研，预防性诉讼实践乱象集中于四方面：第一，重大风险认定无统一标准，裁判尺度失衡。“重大风险”是立案核心门槛，但全国尚未出台可量化、统一适用的技术判定标准与司法认定规则。法官只能依靠环评报告、专家意见、文献材料主观判断，无固定量化指标。各地裁判标准差异巨大：部分法院以高损害概率为标准，部分认可低概率、高危害风险，还有法院直接照搬行政环评结论，将风险判断权完全移交行政机关。针对手续齐全、排污达标但长期存在潜在生态隐患的项目，多数法院机械以行为合法为由驳回起诉，忽视科学不确定性下的生态风险，背离风险防范核心要义^[7]。

第二，举证责任分配失衡，原告诉讼门槛过高。传统环境侵权举证倒置规则，适配已经发生的损害纠纷，无法应对预防性诉讼中不确定的风险因果关系。现有司法解释仅要求原告提交初步风险证据，但未清晰划定证据边界。检察机关、环保组织作为原告，需要自行承担高额风险评估、司法鉴定费用，技术门槛高。被告多为大型企业，资金、技术资源全面占优，双方举证能力严重不对等。部分法院僵化套用传统诉讼规则，要求原告证明风险必然发生，大量合理预防性诉求被直接驳回，该举证困境在新污染物、生物技术类新型风险案件中尤为突出。

第三，诉讼类型发展失衡，行政预防性诉讼长期缺位。当前司法实践以民事预防性公益诉讼为主，行政类案件几乎空白。现行《行政诉讼法》条文将行政公益诉讼启动条件限定为“国家利益、社会公共利益遭受实际损害”，从文义层面直接排除仅存在重大风险、未发生实质损害时的起诉路径^[8]。但多数重大生态风险，根源是行政机关违法审批、监管缺位、履职不作为。现阶段检察机关只能出具无强制约束力的诉前检察建议；若行政机关拒不整改，检察机关也无法提起预

防性行政公益诉讼。对公权力监管失灵引发的环境风险，缺少相应司法兜底途径，风险治理链条存在明显短板。

第四，预防性救济方式单一，执行保障不足。预防性诉讼核心目标是消除风险、制止危险行为，核心责任形式应当是停止侵害、消除危险、行为保全、环境禁止令。但司法实践中，多数法院沿用传统侵权裁判思路，裁判重心偏向生态修复与损害赔偿，偏离预防初衷^[9]。同时，法院对诉前禁止令、临时保全等强制措施适用极度保守。法院出于地方经济发展、社会稳定等综合考量，极少作出责令停工、停产的行为保全裁定或实体裁判，致使风险阻断的实际效果大打折扣。

三、法典化视域下预防性环境公益诉讼完整体系构建

立足法典从损害填补转向风险治理的整体逻辑，从立法整合、实体标准、诉讼程序、配套保障四个层面搭建一体化制度体系。

（一）立法体系整合：纳入法典框架，打通法律衔接

依托《生态环境法典》基本法的定位，立法机关可完善预防性诉讼制度顶层设计，弥补当前高位阶法律供给不足的规范缺陷。立足法典总则确立的风险预防原则，厘清风险预防与传统损害预防的适用边界，明确该原则专门适用于科学不确定、损害不可逆的重大环境风险场景，为预防性司法夯实实体法依据。同时可通过体系解释、目的解释盘活法典环境禁止令相关规则，拓展预防性诉讼适用范围，填补现有规则适用空白。

在此基础上，分层完善配套法律规范体系。立法机关可依托法典生态救济相关章节，以司法解释细化预防性诉讼适用范围，确立风险优先、比例原则、多元参与的适用准则，兼顾生态安全保障与经济社会协调发展^[10]。结合法典各分编内容，细化大气、水、土壤、新污染物、生物多样性、气候变化等领域的诉讼适用场景。同步推进诉讼相关法律修订，将重大环境风险纳入公益诉讼法定起诉要件，构建以法典为统领、单行法细化、程序法兜底的完整法治体系。

此外，需明确民事与行政预防性诉讼的适用分工。针对企业私主体排污、开发行为引发的生态风险，由检察机关、合规环保社会组织提起民事预防性诉讼；针对行政机关违法审批、监管缺位等履职问题，由检察机关提起行政预防性诉讼。严格遵循“行政前置、司法兜底”的治理逻辑，优先以诉前检察建议督促行政履职，仅在行政机关拒不整改、生态风险持续扩大时启动司法程序，兼顾环境治理效率与司法程序规范性。

（二）实体标准构建：分级分类统一重大风险认定规则

为解决环境风险认定标准模糊的核心问题，生态环境主管部门联合最高法出台统一可量化的技术认定规范，统一全国裁判尺度。认定工作将结合损害严重程度、风险发生概率、科学不确定性、影响覆盖范围四项要素综合判定。司法机关针对核心生态保护地、可能造成人体健康不可逆损害的风险，不论发生概率高低，均直接认定为重大风险，同时对现有科技无法探明的未知风险，依照风险预防原则开展管控^[11]。同步建立三级环境风险分级机制，划分极端重大、较重、一般三个风险层级并配套差异化处置方案，极端重大风险启动司法程序、适用诉前禁止令止损，较重风险通过司法裁判督促整改、动态监测，一般风险依托日常行政监管即可，无需司法介入。此外，搭建行政、司法、专家三元协同认定模式，以行政风险评估报告为基础，由法院独立开展司法审查，明确第三方专家意见、风险司法鉴定文书的法定证据效力，规范全流程认定工作，规避司法完全依附行政结论的问题。

（三）专项诉讼程序优化：适配不确定风险的审理规则

围绕环境风险潜伏性、不确定性特征，重构全流程诉讼程序，降低原告维权门槛。第一，设立分层差异化举证规则。摒弃单一举证倒置模式：普通风险案件，原告仅需证明行为与潜在风险存在合理关联，由被告举证自身无风险、防控措施完备；新污染物、生物技术等科学不确定风险，实行风险推定规则，由行为人举证证明活动安全，无法举证则必须停止相关作业；行政预防性案件中，检察机关仅需举证行政机关负有法定监管职责、未依法履职两项事实^[12]。同步设立环境公益诉讼专项基金，用以承担鉴定、调查费用，降低原告举证经济门槛。第二，适度拓宽诉讼主体范围。保留检察机关、合规环保组织原告资格，出台社会组织资质细则，防范恶意滥诉；赋予生态环境主管部门跨区域重大风险案件起诉资格，强化公权力联动；建立公众线索移送通道，畅通

社会监督渠道。第三,丰富多元化预防性救济手段。在停止侵害、消除危险基础上,完善诉前禁止令、临时行为保全、阶段性分区管控等措施。紧急突发风险,启用诉前禁止令快速阻断损害;不宜全面停工的项目,采用分区施工、实时监测、限期技改等柔性管控方式,严格恪守比例原则,避免一刀切。

(四) 全方位配套保障制度: 夯实制度运行基础

从技术、人才、风险平衡三方面完善配套支撑体系。一是统一全国环境风险评估技术标准。由生态环境部牵头制定各类环境风险评估技术规范,补齐新污染物、生物安全、气候变化等新型风险评估短板,为司法裁判提供稳定科学依据^[13]。二是培育复合型专业队伍。培养兼具环境科学与法学知识的法官、检察官;统一管理环境司法鉴定机构、专家辅助人库,规范专家意见出具流程,保障专业意见客观中立。三是建立滥诉防范约束机制。增设恶意诉讼追责条款,对借公益诉讼干扰企业正常经营、捏造虚假风险线索恶意起诉的主体,判令其依法承担法律责任。兼顾生态保护与稳定营商环境,平衡公益保护与市场主体合法权益。

结语

《生态环境法典》标志我国环境法治正式迈入全域风险治理新阶段,为预防性环境公益诉讼体系重塑提供关键契机。从损害填补迈向风险治理,是法典传递的核心改革方向。预防性环境公益诉讼作为风险防范原则的司法载体,突破传统事后救济局限,是防范不可逆生态损害、筑牢生态安全防线的核心制度。通过立法整合、统一风险认定标准、重构专项诉讼程序、完善配套保障,能够建成“行政前置、司法兜底、社会参与”的全链条风险司法防护体系,同步适配传统生态损害与新型不确定环境风险治理需求。

该一体化制度落地实施后,将有效补齐新型环境治理领域现存的司法短板:在新污染物管控领域,分级风险认定规则与差异化举证推定机制可破解有毒有害未知污染物因果关系难以举证的司法困境,并借助诉前禁止令从源头阻断持久性、累积性污染风险;在生物多样性保护领域,司法机关可提前介入破坏生态保护红线、外来物种入侵、基因生物技术开发等存在长期生态破坏隐患的项目,弥补行政执法周期长、约束力有限的短板。此外,该体系可为跨区域复合型污染、气候变化衍生生态风险提供统一司法裁判框架,破除单一环境要素分割治理的制度桎梏。整套制度设计可推动预防性环境公益诉讼从零散个案试点转向体系化、常态化运行,既为我国化解传统与新型风险叠加的复杂生态危机筑牢生态安全司法屏障,也能为全球环境风险司法治理提供适配本土国情、具备复制推广价值的中国法治方案。

参考文献:

- [1] 罗艳妮,张建伟. 法典化视角下环境风险防范原则的定位与立法完善[J]. 环境保护, 2025, 53(11): 67-70.
- [2] 于文轩. 风险防范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.
- [3] 李雪. 新污染物环境风险管控的规范构造与体系衔接——立足于《生态环境法典》的考察[J]. 苏州大学学报, 2026, 13(2): 25-38.
- [4] 崇章,陈广华. 预防性环境民事公益诉讼的制度证成及法律适用[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2026, 28(2): 119-128.
- [5] 杨小雁. 预防性环境公益诉讼:现实检视、学理重述与制度拓补[J]. 甘肃政法大学学报, 2025(3): 140-156.
- [6] 秦天宝,陆阳. 从损害预防到风险应对:预防性环境公益诉讼的适用基准和发展方向[J]. 法律适用, 2022(3): 121-126.
- [7] 金自宁. 论风险防范与可靠科学的内在关联——基于转基因作物法律规制比较研究[J]. 浙江学刊, 2025(2): 51-63.
- [8] 张丹,杜宴林. 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[J]. 河北法学, 2025, 43(2): 164-182.
- [9] 徐以祥. 生态环境损害预防性侵权责任的规范构造[J]. 中国法学, 2025(5): 284-304.
- [10] 唐塘,王普. 生态环境风险防范原则的法律构造及其功能阐释[J]. 浙江工商大学学报, 2024(1): 72-83.
- [11] 张洋,毋爱斌. 论预防性环境民事公益诉讼中“重大风险”的司法认定[J]. 中国环境管理, 2020, 12(2): 138-144.
- [12] 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[J]. 南京工业大学学报(社

会科学版), 2021, 20(2): 37-48.

[13] 董正爱, 张黎晨. 数字技术嵌入环境风险预防: 范式变迁、规范解构与法典表达[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2026, 29(2): 89-98.

From Damage Remediation to Risk Governance: Systematic Construction of Preventive Environmental Public Interest Litigation from the Codification Perspective

HONG Lang, HOU Ruiyi, ZHAO Qian

(School of Law, Lanzhou University, Lanzhou, Gansu 730000, China)

Abstract: The Eco-Environmental Code establishes the logic of comprehensive risk governance, driving the transformation of environmental rule of law from ex-post damage remediation to ex-ante source prevention and control. As the core judicial carrier for implementing the precautionary principle, preventive environmental public interest litigation enables early intervention against major ecological risks that have not caused substantive damage. At the current stage, this system faces practical dilemmas including insufficient legislative supply, inconsistent criteria for identifying major risks, imbalance in the burden of proof between two parties, absence of administrative preventive litigation, and conservative application of preventive remedies. Against the backdrop of codification reform, this paper analyzes the inherent drawbacks of traditional end-stage environmental judicature, elaborates the unique institutional value of preventive environmental public interest litigation, and sorts out operational bottlenecks of the system at the legislative and judicial levels. On this basis, the paper proposes improvement approaches from four dimensions: integrating legislative norms, establishing unified graded and classified identification rules for major risks, optimizing special litigation procedures, and improving supporting guarantees for technical professionals. It aims to build a full-chain judicial risk protection system featuring coordinated interaction among administration, judicature and society, advance the standardized and regular operation of preventive environmental public interest litigation, and consolidate the judicial defense line for ecological security.

Keywords: Eco-Environmental Code; risk governance; preventive environmental public interest litigation; damage remediation