



环境民事公益诉讼中停止侵害责任适用研究

前沿聚焦

胡静

环境民事公益诉讼和停止侵害的特点

(一)环境民事公益诉讼是执行法律义务的公法诉讼

根据民法典第一千二百三十四条的规定,环境民事公益诉讼旨在追究“违反国家规定”的行为,系运用民事诉讼程序令被告承担行政法律规范规定的责任,因而是公法诉讼。环境民事公益诉讼无关执行内容,仅涉及执行机制的创新。停止侵害判决与行政决定之间必然呈现“剪不断”的关系。民法典第一千二百三十四条属于请求权规范(主要规范),但在适用中需要对“国家规定”加以明确。“国家规定”是辅助规范,属于行政法律规范。法院并非就原告提出的特定请求权基础进行审查,而是审查与请求内容有关的所有可能的请求权基础。运用环境民事公益诉讼追究责任时,法院应当主动寻找合适的行政法律规范依据,在行政法义务与责任认定的基础上,结合司法的特点,判断和认定被告责任的构成与内容。

(二)停止侵害适用的行为是可重复的行为
预防性民事责任一般适用于针对绝对权的持续性侵害行为。持续性意味着重复发生是常态。生态环境损害一般是行为人从事经营性活动如生产活动、自然资源开发活动(均伴随排污行为)的结果。经营活动的特点及其与周边生态环境的地理毗邻性导致行为具备重复发生的可能。

(三)停止侵害的判决可以适用于未来发生的行为
停止侵害请求权可以针对未来行为提出要求,请求权的成立并不需要有实际损害的发生,只要有发生损害的可能,应赋予停止侵害判决以规范未来行为的效力。

行为已实施情形下停止侵害责任的构成和内容

停止侵害责任的构成要件是具有损害社会公共利益的重大风险。其可以分解为两个要件:

行为具有发生的可能;行为一旦发生则会损害社会公共利益。因果关系并不是停止侵害责任的构成要件,是恢复性责任的构成要件。停止侵害责任分为停止行为和改善行为。停止行为适用的情形有两类:第一类是行为本身被法律所禁止;第二类是行为虽未被法律禁止但依法需要经过许可而行为人未获得许可。改善行为适用于经过许可有权实施但实施过程中违法的行为,其利益平衡发生在个案中。

(一)行为发生的可能性评估
从现有司法实践来看,在支持停止侵害请求权的判决中,有的法院的理由是被告已经实施了整改或改造,高频次检查中未发现违法排污;有的法院依据被告已经停产或处于破产清算阶段的情况,认为没有再次发生侵害的可能。在支持停止侵害请求权的判决中,法院往往因被告未提供证明设备停止运营的相应证据或监测数据,而认为仍然存在再次发生侵害的可能。法院一般从是否已经整改、是否经检查未发现违法、是否履行守法义务等方面判断再次发生侵害的可能。

(二)损害社会公共利益的判断
相关判例中,法院并未单独考虑行为是否损害了社会公共利益,背后隐含的逻辑是:污染者行为只要违反行政法律规范即具备行政违法性(本文语境下行政违法仅指相对人违法,不指行政主体违法),则当然损害社会公共利益。在民事公益诉讼中的实质因素被遮蔽的情况下,对私益诉讼的观察分析有利于洞察损害社会公共利益判断的实质因素。法院对于是否支持停止侵害请求权需要考虑三个方面的因素:一是行为的样态,即行为是否遵守行政管制、利用方法的地域性(当地通常采用该利用方法)、行为带来的利益以及公共性;二是行为侵害的利益,即发生侵害的种类、性质以及程度;三是改善行为的可行性。法院在决定支持什么样态的行为模式时,需要考虑采取防止损害措施的难易程度或技术上、经济上的可行性,比较多种方案,评估替代方案。

(三)停止侵害的内容
司法实践中停止侵害内容的确定一般发生在改善行为的情形下。私益诉讼中因社会公共利益的考量而遭到拒绝的停止侵害请求权可能转化为赔偿请求权。如果行为造成公益损害,在仅涉及民事公益诉讼的情况下,因为公益无法专属于个人,补偿的适用没有余地,只能是通过

对行为的调适或改善惠及公众。改善行为内容因个案而异,根据事实的变化进行调整,很难自始至终是一致且具体明确的。停止侵害判决面向未来的特点决定了停止侵害呈现动态性。因而,停止侵害的内容具有一定的抽象性,原告在起诉状中和法院在判决书中一般很难确定停止侵害的方式,有必要突破审执分离原则,在执行阶段,法官根据案件情况确定被执行人的具体给付义务。当然,停止侵害的具体措施的确定必须遵循比例原则。

行为已实施情形下停止侵害判决和行政决定的关系

(一)停止侵害判决与行政命令的关系
行政命令具有终止违法行为和恢复合法状态的效果,不适用于已经结束的违法行为。对于已经停止的行为,可以适用停止侵害判决。停止侵害的判决与行政命令所具有的恢复合法状态的补救性功能相契合,具体到环境民事公益诉讼中的停止侵害,其所对应的是以改正行为为内容的预防性行政命令,不包括修复生态环境等恢复性行政命令。

(二)停止侵害判决与行政许可的关系
违反禁止性规定的行为或者依法需要许可但未获得许可的行为,法院判决停止行为即可。对于获得许可但违反许可的行为如何适用停止侵害责任,需要考虑停止侵害判决和行政许可的关系。

对于一般性违反许可的行为,停止侵害判决就是去侵害化或改善行为,使其符合许可。改善行为采取的方式可能是配备减排设施或者治理设施,减少排放量,缩减减排时间等。对严重违反许可的行为而应予以吊销许可、停产、关闭等法律责任的,法院可以判决停止行为,而不宜直接判决吊销或撤销许可。

行政许可是第一次分配权利义务,是基于预测的事前分配。法院通过停止侵害判决,以设定许可的法律规范为基础,结合许可之后发生的事实对许可中的权利义务加以调整,这在实质意义上属于变更原行政许可。

行为尚未实施情形下的停止侵害责任

对于尚未准备的行为,因为缺乏行为发展

方向的信息,并不存在预防的问题。在获得准备行为许可且行为人无违反许可的情形下,停止侵害的内容是改善准备行为,如在开工建设的情形下改善建设方案。

(一)行为发生的可能性评估
对于尚未实施的行为,只要计划正常进行行为就会发生的,法院通常认为行为有发生可能。处在不同环节的准备工作导致目的行为发生的可能性存在差异。已经通过环评进入开工建设阶段的行为推进到生产开发或排污的可能性非常高。仅处在项目科研阶段、尚未实施环评的行为进展到生产开发或排污环节的可能性相对更低,待准备工作发展到经过环评审批之后再起诉更为妥当。

(二)损害社会公共利益的判断
由于行为尚未实施,对是否损害社会公共利益的判断只能基于对行为方案的评估,这涉及法院对行政机关颁发的准备阶段的许可如环评审批的审查。法院对尚未实施的行为作出的停止侵害判决事实上指向目的行为(如蓄水发电)的准备行为,判决应建立在对于环境影响评价文件和环评审批的审查之上,而上述审查应遵循或参照现有的环境立法和技术导则。

(三)停止侵害判决和行政许可的关系
在被告并未发生违法行为(如违反环评审批)的情形下,停止侵害判决的实质是叫停准备行为的许可,系对行政决定进行“间接审查”。法院对处在准备阶段的行为将来实施后是否会损害社会公共利益损害的判断,应该以准备阶段获得的行政许可如环评审批,在对行政许可进行司法审查的基础上找到替代行政许可的行为方案,这个行为方案构成停止侵害判决的内容。

对于停止侵害请求权的审理,法院应广泛收集与当事人行为和行为后果有关的信息,而不宜限于双方当事人提供的证据,才能科学评估当事人的行为对社会公共利益的影响。责任内容及力度主要参照法律规定而非原告请求,以“法定性”制约“能动性”。面对行为已经实施的情形,因为当事人行为违法,法院可以拟制一个行政命令,然后结合司法的特点作出相应调适。面对行为尚未实施的情形,在被告已获得许可开展准备行为时,法院应当对该许可的作出依照行政法律规范进行审查,对于不合法之处进行实质调整,也即变更原行政许可,获得行为方案。

(原文刊载于《中国法学》2024年第1期)

法界动态

上海政法学院成立 涉外法治研究院和国际仲裁学院



本报讯 记者余东明 5月9日,上海政法学院“涉外法治研究院、国际仲裁学院成立暨涉外商事司法论坛”在中国-上海合作组织国际司法交流合作培训基地(以下简称中国-上合司法培训基地)举行。上海政法学院党委书记葛卫华、校长刘晓红为涉外法治研究院、国际仲裁学院揭牌。

葛卫华强调,上海政法学院积极提升服务国家涉外法治建设能力,整合校内外涉外法治研究力量,提升涉外法治研究能力和人才培养水平。学校将以涉外法治研究院、国际仲裁学院为依托,以法学传统优势学科为基础,充分发挥中国-上合司法培训基地的资源优势,创新教育教学的体制机制,持续做好涉外法治研究、涉外法治人才培养工作,服务国家涉外法治战略和社会发展需要。

刘晓红表示,近年来,上海政法学院坚持立德树人根本任务,充分发挥涉外法治的优势资源,持续创新涉外法治人才协同培养体制机制,陆续获批“上海高校涉外法治人才培养基地”“教育部涉外法治人才协同培养创新基地(培育)”。学校将以两个“基地”的建设和涉外法治研究院、国际仲裁学院的成立为契机,着力构建新时代涉外法治人才自主培养体系,不断提升涉外法治人才培养质量。

西北政法大学召开涉外法治建设工作会议



本报讯 记者孙立昊 日前,西北政法大学召开涉外法治建设工作会议,部署学校涉外法治建设工作重点任务。

西北政法大学校长范九利强调,涉外法治事关全面依法治国,事关我国对外开放和外交工作大局,要深刻认识做好涉外法治工作的重要性,立足职能,勇于担当,抓好学校涉外法治各项任务落实。要抓住机遇,内外协同,做好校内任务分工与协作,强化与主管单位和实务部门联络对接,主动融入国家对外开放重大战略。要广泛发动,进一步整合资源,发挥学校规模优势,聚焦重点方向、重大任务,统筹推进涉外法治学科体系、人才培养、科学研究、智库建设、师资队伍、国际交流、社会服务等领域全面提升,更好服务国家经济社会发展大局。

山东政法学院召开 特色“大思政课”部署推进会



本报讯 记者姜东良 近日,山东政法学院召开特色“大思政课”部署推进会,系统总结2023年“大思政课”开展情况,安排部署2024年“大思政课”建设工作。

山东政法学院党委书记张祥云对学校2023年“大思政课”建设工作取得的初步成效给予了充分肯定,并对进一步推进“大思政课”建设走深走实提出四点要求:一是“大思政课”建设要打造学校特色。法学是山政的优势,“融法”是山政的特色。要充分认识到加强“融法”教育是新时代学校人才培养的必然选择;二是“大思政课”建设要坚持目标导向。加强目标导向和项目化过程管理,做到“指南性指导、清单式管理、项目化推进”,不断完善建设体系。要加强教师队伍建设工作,善用“大师资”;三是“大思政课”建设要突出实践导向。坚持理论性和实践性相统一,深化实践育人。凝练好山政特色“大思政课”育人模式,充分做好校内思政课堂与社会大课堂的联动,建构大资源平台,丰富思政课程内容;四是“大思政课”建设要构建开放格局。善用社会资源,在开放中铸魂育人。加强数字化转型,用技术赋能“大思政课”,使互联网这个最大变量成为思政改革的最大增量。

山东政法学院副校长胡晓强强调,要认真落实“大思政课”建设工作方案,切实推动学校人才培养、“三育人”工作形成特色化、标志性品牌,奋力推进学校“大思政课”建设高质量发展。

第六届中国自然资源法治论坛举行



本报讯 记者吴亚东 近日,第六届中国自然资源法治论坛在福建师范大学举行。本届论坛以“中国式现代化视域下的自然资源法治保障”为主题,旨在深入学习贯彻党的二十大精神,为中国式现代化的自然资源治理以及自然资源法治理论贡献智慧。

福建师范大学副校长杨玉盛表示,尊重自然、顺应自然、保护自然是全面建设社会主义现代化国家的内在要求,全面推进自然资源法治建设是实现自然资源治理体系和治理能力现代化、推动生态文明建设的重要保障。围绕本届论坛主题开展思想交流和智慧碰撞,共享学术创新和研究成果,必将为推动自然资源法治建设带来新的思路和启示,必将有力助推我国生态文明建设。他强调,本届论坛将进一步凝聚共识、集思广益、汇聚合力,共同为谱写新时代生态文明建设和法治中国建设新篇章贡献更多智慧和力量。



法学和文学、史学、经济学怎样看待“一枝红杏出墙来”

法学洞见

郝铁川(河南大学法学院教授)

南宋诗人叶绍翁的《游园不值》,留下了不朽名句:“春色满园关不住,一枝红杏出墙来。”不同学科的人读到“一枝红杏出墙来”这句诗,按照自己学科的思维方式,可以作出不同的解释。

第一,文学的思维方式是以情为本。在唐代以前,无论是文人雅士赋诗还是民间传说,大多只是着眼于赞美春风中怒放的杏花的艳丽、馨香或者杏的神奇。无论是杏花还是杏花,在人们看来都只是植物。但当叶绍翁写了一枝红杏出墙来这句诗之后,很快就被人们拿来形容“婚外情”的古代妇女,这恐怕是叶绍翁始料未及的。

第二,史学的思维方式是历史主义。它要求我们把一切问题放到一定的历史条件下去分析,即五个“W”:when(时间),where(地点),who(人物),what(内容),why(原因)。据此,史学家读到这句诗,主要想搞清楚的是:这家的主人是有钱人还是穷人?从能够有“满园春色”的庭院花园来看,应该是前者。

第三,经济学的思维方式是效益为本。即如何以最短的时间用最低的成本获取最大的利益。按照这种思维方式,经济学家读到这句诗关心的是:出墙的红杏与不出墙的红杏,哪一个卖的价钱更高?

第四,法学的思维方式是权利为本。即首先要保障人的权利,其次再要求人履行义务。按照这种思维方式,读到这句诗法学家考虑的是:出墙的红杏是归墙内树的主人所有,还是归墙外的邻地所有人所有。这一问题用我国台湾地区民法学者郑玉波的话来说,就是:红杏出墙的事情经常会有,而树上的果子熟了落地,也是平常之事。但如何处理落地的果子,法制史上却历经变迁。

古罗马《十二铜表法》规定,果实落于邻地者,3日以内,树的所有人可以自由拾取,3日之后则属于邻地所有人。

与古罗马《十二铜表法》不同的是,《德国民法典》没有规定果实落于邻地的3日之内,树的主人可以取走,但它区分了果实是自然落下,还是邻地主人人为摇落,若是后者,则须赔偿。《法国民法典》第673条第1项规定:逾越邻地自落的果实,归何方所有。如果果实的掉落是由于自然原因(如风、雨等)造成的,则仍应归属于

原来的所有者。所谓“邻地”,包括相邻的田园、水路,但无需直接毗连;所谓“自落”,指果实因风吹或成熟而自然坠落;另外,因他人致果实落地(如树被车撞倒),解释上也属自落;当然,邻地所有人自己或指使他人摇动果树而致果实落地,则不得视为系“自落”,摇树人应负损害赔偿赔偿责任。

《德国民法典》则增加了果实如果落在公用地的规定。《德国民法典》第911条规定,从树木或者灌木上自落于邻地的果实,视为该邻地的果实。邻地为公用地的,坠地果实则归树的主人所有。

与《法国民法典》《德国民法典》等不同的是,我国民法典规定果实属于所有人,因此树的主人有权要回落到邻地的果实。民法典第三百二十一条规定,天然孳息,由所有权人取得;既有所有权人又有用益物权人的,由用益物权人取得。当事人另有约定的,按照其约定。法定孳息,当事人有约定的,按照约定取得;没有约定或者约定不明确的,按照交易习惯取得。例如,甲乙为邻居,甲的果树伸展到乙家,果实掉落到乙家,其果实的所有权为甲。如果刮风刮到丙家,其所有权也是为甲。这属于天然孳息,天然孳息由所有权人取得。

我国法律没有明确规定果实自落于邻地的归属问题。鉴于这一点,法官在审理此类案件,只能以当地习惯作为判断的标准。民法典第二百八十九条也允许按当地习惯处理:法律、法规对处理相邻关系有规定的,依照其规定;法律、法规没有规定的,可以按照当地习惯。如果当地习惯允许果树的所有权人取回果实,则法院应当支持果树所有权人的主张。不同地方可能有不同的习惯,大部分地方主张果实归原所有人所有。但有些地方要区分果实掉落的原因,如果是摘落则仍归原所有人,若是自己掉落则归掉落之地的土地所有人;还会因果实掉落之地的不同而不同,落在所有权人属于别人的旷野,则归果树所有人所有,如果落在比屋而居的另一方土地上,就自然归土地所有人。

由上可知,不同学科最根本的差异是看待问题的思维方式不同。只要识字并具备一定的阅读水平,都能掌握文科的基本知识,但了解了这些知识,并不见得你就真的了解这门学科,因为文科之间的根本差异是思维方式的不同。而要掌握一门文科的思维方式,则必须集中一段时间浸泡到这门学科里,慢慢地熟悉这门学科的思维方式,最后学会运用这门学科的思维方式分析、处理问题。