

# 中国环保诉前禁止令担保必要性探究

熊 慧

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年3月2日; 录用日期: 2023年3月14日; 发布日期: 2023年5月12日

## 摘 要

2022年1月1日正式实施的《最高人民法院关于生态环境侵权案件适用禁止令保全措施的若干规定》第七条表明申请人申请诉前禁止令, 必须提供担保, 否则人民法院将裁定驳回申请。由于环境污染和生态破坏除了侵犯私益外往往还会侵害社会公共利益, 仍要求申请人尤其在其缺乏担保能力的情况下提供担保, 属于风险的不合理转嫁, 不利于生态环境的公益保护。如污染环境、破坏生态行为对社会公众的合法权益具有重大紧迫性和危害性且申请人自身担保能力较弱时, 即使其无法提供担保, 法院也可裁定适用诉前禁止令。

## 关键词

诉前禁止令, 生态文明, 环境保护, 民事侵权, 公共利益, 司法

# Study on the Necessity of Pretrial Injunction Guarantee in China's Environmental Protection

Hui Xiong

School of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Mar. 2<sup>nd</sup>, 2023; accepted: Mar. 14<sup>th</sup>, 2023; published: May 12<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

The Provisions of the Supreme People's Court on the Application of Prohibition Order Preservation Measures in Ecological Environment Infringement Cases, which was formally implemented on January 1, 2022, Article 7 of the Provisions indicates that the applicant applies for a pretrial injunction, guarantees must be provided, otherwise the people's court will decide to reject the application. The environmental pollution and ecological destruction often infringe on social and public interests in addition to private interests. The applicant is still required to provide guaran-

tee, especially in the absence of guarantee ability, which belongs to the unreasonable transfer of risks and is not conducive to the public welfare protection of the ecological environment. If the acts of polluting the environment and destroying the ecology are of great urgency and harmfulness to the legitimate rights and interests of the public and the applicant's own guarantee ability is weak, even if he is unable to provide guarantee, the court may also decide to apply the pretrial prohibition order.

## Keywords

Pretrial Injunction, Ecological Civilization, Environmental Protection, Civil Tort, Public Interest, Administration of Justice

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

自十九世纪七十年代实行改革开放以来，中国的改革、建设和发展史从某个角度来说亦是一部生态环境保护意识和制度的变迁史，即环保意识从模糊逐渐清新，环保制度从粗略趋于精细。尤其是党的十七大把建设生态文明列入全面建设小康社会的目标，生态保护上升至国家战略的高度。党的十八大把生态文明建设列入“五位一体”总体布局，提出建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国的发展目标。<sup>1</sup>环境污染，生态破坏具有突发性、瞬时性、不可逆转性、难以修复性等特征，司法是权益保护最后一道也是最严厉的防线，为切实保护生态环境国家利益和社会公共利益、保障人民群众环境权益，必须将其纳入生态环境治理体系的组成部分并制定预防性救济[1]。本文以预先性、临时性救济措施——环保诉前禁止令为切入点，重点围绕申请人是否必须提供担保进行探讨以期完善该制度。

## 2. 环保诉前禁止令的含义及我国主要规定

### 2.1. 含义

诉前禁止令又称诉前停止侵权行为，是一项欧美国广泛适用并行之有效的诉前救济制度。环保诉前禁止令指在生态环境侵权案件中，受害人或者利害关系人在起诉前先行申请法院采取措施，责令侵权人停止实施涉及生态环境破坏等侵权行为，以维护申请人的合法权益。由概念可知，其旨在预先禁止侵权行为，防止损失扩大。

### 2.2. 相关规定

《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《诉讼法》)第一百零一条规定：“利害关系人因情况紧急，不立即申请保全将会使其合法权益受到难以弥补的损害的，可以在提起诉讼或者申请仲裁前向被保全财产所在地、被申请人住所地或者对案件有管辖权的人民法院申请采取保全措施。申请人应当提供担保，不提供担保的，裁定驳回申请。”该项规定于程序法中，较为原则性，缺少生态保护领域救济的针对性，故在环保相关案件中适用较少。

最高人民法院于2021年12月27日发布，2022年1月1日正式实施的《最高人民法院关于生态环境

<sup>1</sup> 参见 <http://theory.people.com.cn/n1/2019/0114/c40531-30525604.html>，最后访问日期：2022年5月18日。

境侵权案件适用禁止令保全措施的若干规定》(以下简称《规定》),明确在环保领域适用禁止令措施,成为生态环境司法保护的有力手段。《规定》第七条:“申请人在提起诉讼时或者诉讼过程中申请禁止令的,人民法院可以责令申请人提供担保,不提供担保的,裁定驳回申请。申请人提起诉讼前申请禁止令的,人民法院应当责令申请人提供担保,不提供担保的,裁定驳回申请。”其较于《诉讼法》更加具体,开启了中国环境司法保护的新篇章,为采取预相关生态环境司法保护的措施提供了法律依据,促进预防型环境司法制度的构建[2]。

### 3. 诉前禁止令担保必要性探究

上述《规定》第七条包含禁止令申请人是否提供担保的事项。该规定表明,在环保方面的诉讼提起时或者进行中申请禁止令的情况,对于人民法院责令申请人提供担保,法律规定使用“可以”一词,说明责令担保的行为并非强制和必须的,人民法院可依情况考量是否让申请人对此进行担保。但是如申请诉前禁止令,则无论何种情况,申请人都必须要提供担保,否则人民法院将裁定驳回申请。

#### 3.1. 要求诉前禁止令申请人担保存在合理性但较为僵化,不利于生态环境侵权案件的开展

诉前禁止令申请人提供担保具有合理性,因为在未正式进入诉讼程序时先行对被申请人的行为进行限制或禁止,一旦申请人在之后的诉讼中败诉,诉前禁止令则形成了对被申请人权益的侵害,造成损害后果。诉前禁止令的担保是为了平衡此种潜在的风险,如被申请人的行为在之后被认定并不会损害申请人的合法权益或者对生态环境产生影响,且由于禁止令产生了经济上的损失,则该担保能够保障被申请人得到救济赔偿。此外,担保在一定程度上可防止申请人恶意适用诉前禁止令保全措施。但是这种诉前禁止令硬性担保较为僵化,应当具体情况具体分析,即结合行为所侵害的法益、案件申请人、被申请人个体差异等加以判断担保是否必要。

#### 3.2. 对诉前禁止申请情况分置讨论以判断是否要求申请人提供担保

《规定》第一条:“申请人以被申请人正在实施或者即将实施污染环境、破坏生态行为,不及时制止将使申请人合法权益或者生态环境受到难以弥补的损害为由,依照民事诉讼法第一百条、第一百零一条规定,向人民法院申请采取禁止令保全措施,责令被申请人立即停止一定行为的,人民法院应予受理。”可知,在生态环境侵权案件中,申请人提起禁止令的情况一般有两种:一是被申请人污染环境、破坏生态行为侵害了申请人合法权益;二是被申请人污染环境、破坏生态行为使生态环境遭受严重损害。前者侵犯的是具体对象的法益,后者往往侵犯的是不特定主体,也就是社会公众尤其是与侵权行为发生地、结果发生地联系较为密切的群众的法益。

情况一的申请人申请诉前禁止令,要求其提供担保无可厚非,因为侵权行为主要危及其个人法益。情况二的申请人请求诉前禁止,人民法院则应当考虑对公众法益侵害的紧迫性<sup>2</sup>以及申请人自身的担保能力来考虑是否责令其提供担保。如果破坏行为导致生态难以恢复进而威胁或者实际侵害了社会公众的合法权益,且申请人自身担保能力弱则法院无须要求其提供担保即裁定适用诉前禁止令;如果破坏行为严重但是申请人担保能力较强则人民法院可要求其提供担保;如果破坏行为并不严重、紧迫则无适用诉前禁止令的必要,也无需考虑申请人担保能力的问题。综上,根据情况二进行分别讨论和判断,申请人提供担保或许是非必要的。

### 4. 特殊情形中诉前禁止令担保非必要性的理由

此处的特殊情形主要指污染环境、破坏生态行为对社会公众的合法权益具有重大紧迫性和危害性且

<sup>2</sup>污染环境、破坏生态行为具有现实而紧迫的重大风险,如不及时制止会造成难以弥补的损害是作出禁止令的基本条件。

申请人自身担保能力较弱。在这一情形下，法院无需要求申请人提供担保即裁定适用诉前禁止令。基于这一情形所认为担保非必要性主要基于以下五点理由：

第一，无需诉前禁止令申请人提供担保主要出于对公益的考量。习近平总书记强调：“生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题，也是关系民生的重大社会问题”<sup>[3]</sup>。虽然申请人向法院申请禁止令主要系因破坏生态的行为侵害了个人法益，但破坏行为很可能造成部分区域生态环境的崩溃，导致群众面临人身、财产危险，还可能激起群众不满，甚至导致群体性事件<sup>3</sup>的发生，影响社会安定和谐<sup>[4]</sup>。如被申请人污染环境、破坏生态行为使生态环境遭受严重损害，适当弱化诉前禁止令申请人提供担保的硬性规定是为了更好地遏制侵害社会公共利益的生态环境侵权行为。

第二，对侵害公益的行为要求申请人提供担保实质上是风险的不合理转嫁。在侵害公益的情况下，仍要求申请人个体，尤其在其缺乏担保能力的情况下提供担保否则驳回申请，既有将整体共担风险转嫁至个体之嫌，亦不利于生态环境的公益保护，可谓因小失大。此外，强制担保的要求可能会打击申请人<sup>4</sup>报告、检举及揭发污染、破坏生态行为的积极性。

第三，诉前禁止令依然是申请制，不会打破法官的被动性和中立性。由于申请人未提起诉讼，法院先行对禁止令进行审查一定程度上似乎有悖于司法的被动性和中立性。但是，首先，诉前禁止令由申请人申请，在无申请的情况下法官无法主动适用，法官只是在之后的审查中对担保与否进行抉择；其次，在判定适用与否时，法官只是形式审查而非实质审查，禁止令保全措施只是暂时性的，最终结果仍依赖司法裁判；最后，综合在审查时需要判断侵害的危害性和紧迫性等因素的限制，使得法官提前介入具有正当性基础。

第四，取消上述担保的硬性要求倒逼法官谨慎行使是否应当适用诉前禁止令的审查义务。根据行为对公益的侵害程序、紧迫性质以及申请人担保能力分别考虑是否责令申请人提供担保，削弱担保的必要性则意味着法官在审查是否适用禁止令时必须更加谨慎、小心，提高禁止令适用的科学性、准确性和有效性。

第五，以美国环境法相关制度为例，担保的硬性规定根据具体情况或出现松动。美国环境法律中的公民诉讼条款均明确规定，法院有权对环境公民诉讼作出禁止令的裁判，其中规定的预备禁止令相当于中国的诉前禁止令。在私益诉讼中，法官是在环境保护和经济利益两种社会目标之间进行平衡，如果原告确实值得同情并且(或者)缺乏资金，法院有可能放弃担保要求，特别是在维护公共利益的案件中。在公益诉讼，特别是《国家环境政策法》诉讼中，提起公益诉讼的环保原告通常没有能力承担高额的担保，而且由非营利环保组织为了公共福利以个人财产提供担保也不合理。因此在《国家环境政策法》环境诉讼中，法院通常会放松对申请者关于禁止令的严格要素的考察，同样也会放松对禁止令担保数额的确定<sup>[5]</sup>。

综上，法院对情况的紧迫性等因素进行综合考量后，无需申请人提供担保即裁定适用诉前禁止令并无不当，也更能发挥诉前禁止令在预防生态环境遭受破坏方面的应有之效。

## 5. 结语

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)于2008年将生态文明相关理念写入序言中，成为环保方面法律法规的总纲要。当前，以《宪法》为统领，《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国长江保护法》等部门法及相关行政法规、规章及司法解释为主的全

<sup>3</sup>2005年，浙江省东阳市政府将数家化工厂、农药厂迁到当地建成“化工工业园”。据当地农民投诉，环境严重污染，稻田和山林无法产粮和种植。因不满化工厂污染环境，多数农民占据工厂，与入厂警察发生冲突，致数十人死亡，逾千人受伤，数百辆警车损坏。

<sup>4</sup>此处的申请人指除了法律规定对污染、破坏生态环境行为负有监管、检举、揭发义务的之外的自然人、法人、非法人组织等。

方位环保制度体系已形成。生态保护任重道远，环保禁止令制度作为生态保护司法领域的重要预防性救济制度，对其进行研究、分析进而使之完善、成熟，是生态文明建设行稳致远的关键。本文认为在特定情形下，环保诉前禁止令申请人无需提供担保，法院即可裁定适用禁止令，加大对环保公益的保护，希望起到抛砖引玉的作用，引起各位学者的讨论和交流。

### 参考文献

- [1] 刘竹梅, 贾清林, 刘慧慧. 关于生态环境侵权案件适用禁止令保全措施的若干规定[J]. 法律适用, 2022(3): 94-101.
- [2] 孙佑海, 张静雪. 如何理解和适用生态环境侵权司法禁止令[J]. 中华环境, 2022(4): 63-66.
- [3] 钟贞山. 生态文明纳入社会主义核心价值体系的基本问题[J]. 湖南大学学报(社会科学版), 2022, 36(2): 114-119.
- [4] 郎嬛琳. 习近平生态文明思想的民生蕴涵[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2022(2): 1-7.
- [5] 巩固, 陈瑶. 美国环保禁止令研究[C]//中国环境资源法学研究会, 武汉大学. 新形势下环境法的发展与完善——2016年全国环境资源法学研讨会(年会). 2016: 551-560.