

基于公法相邻关系理论的相邻方权益保护研究

杨 阳

(华东政法大学 法律学院, 上海 200042)

摘 要:文章阐述了公法相邻关系理论与传统相邻关系的区别,从事前参与和事后参与等两个方面探讨了公法相邻关系下的参与权情况,分析了相邻关系权益的救济方式,为保障相邻方的参与权提供了参考。

关键词:公法相邻关系;参与权;救济方式

中图分类号:D91

文献标识码:A

文章编号:1671-9891(2017)02-0017-04

0 引言

伴随城市发展的日新月异,行政权力不断扩张,传统民法上的相邻关系理论已经无法应对实践中层出不穷的新型相邻关系纠纷。相邻关系,指“相互毗邻的不动产所有人或使用人之间在行使不动产物权时,因相互给予便利或者接受限制所发生的权利义务关系”。^[1]在《物权法草案》的第五次审议稿中这样定义:相互毗邻的两个以上不动产权利人,在通风、通行、采光等方面根据法律规定产生的权利义务关系。举个小案例,甲乙二人是邻居,乙喜深夜练琴,甲为此失眠,多次投诉报警无果后,甲一纸诉状告至法院,此时发生在甲乙之间的就属于相邻关系纠纷。对于这个案件,依照《物权法》第八十四条及《治安管理处罚法》第五十八条,通过赔礼道歉、警告罚款等方式可以简单解决。但是假如上例稍作改变,甲不堪其扰的噪音来自家旁边新修的高速公路,甚至甲还为此患上了精神衰弱,此时甲仍是相邻权益受到损害,但是造成损害方不再是一般民事主体,而有了公主体的性质,同是相邻噪音纠纷,却无法再按照传统的相邻关系法律规定来处理,因为甲的相邻方已不是民法上的普通不动产权利人。公法相邻关系理论的出现适时地弥补了不足,使相邻关系理论更加丰富完整,也为行政管理中的相邻方保护铺垫了理论基础,而其中最重要的就是对相邻方参与权的保障。当前行政管理中的相邻方权益纠纷有行政裁决、行政诉讼以及民事诉讼等不同的救济途径,不同的案件需要结合具体案情做不同的选择。本文所探讨的即为涉及公主体情况下相邻权益的保护。

1 公法相邻关系理论

传统相邻关系带有鲜明的私法性特征,只能调整两块特定并且狭小的空间利用冲突关系。但随着城市不断发展,在土地利用及环境保护等与市民生活较贴近的问题上,国家政府开始参与其中,各国陆续出台了各自的具有公法性质的环境保护和土地利用等方面的法律。正如上例中主体改变后所展现的一样,伴随着公主体对私领域管控的不断深入,公主体往往直接或间接管理甚至侵犯到相邻方及第三人的不动产利益。因此,立法者在环境保护、土地利用等领域立法时,必须考虑邻人利益保护的问题。

公法相邻关系与传统相邻关系的区别主要在调整对象上。具体而言,公法相邻关系调整着两种法律关系:“其一,国家机关与不动产权利人的关系;其二,国家机关与不动产权利人的邻人(即第三人)的关系。”^[2]除此之外,在立法目的上,公法相邻关系有保护邻人利益的特殊目的,而非传统公法的限制公权力,实现公共利益等简单目的。公法相邻关系理论产生于德国,德国学者劳夫这样分析它的构成要件:“一种公法规范是否构成公法相邻关系规范应当具备三个构成要件:第一,行政许可前,要确保邻人参与到许可程序中;第

二,行政许可中,存在关于听证程序义务的规范,如赋予邻人提出异议的权利等;第三,行政许可后,邻人有权请求行政机关对违反公法规范造成邻人损害的土地所有权人进行干预。”^[3]相邻关系最早仅在私主体之间存在,伴随行政权的扩张,公主体才开始参与其中,私主体应当保留其参与其中和获得救济的权利,并且“在现代公法理论看来,公民不应当仅仅作为国家行为的客体,更应作为国家权力的参与者及民事权利的享有者。当国家的公共管理行为可能影响公民切身利益时,公民有权参与其中,了解相关信息,并对公共行动方案发表意见。”^[4]

2 公民参与权的解读

通常所提及的参与权是公民的政治参与权,是指公民参与到制定、通过或贯彻公共政策行动中的权利。参与权是公民的一项基本权利,政治参与更是现代民主政治的核心。“公众参与是影响政治发展的重要渠道,公众参与的程度和规模是衡量一个社会政治现代化的一个重要尺度。”^[5]这些都体现出参与权在民主社会的重要地位。本文所讨论的相邻方参与权是针对相邻不动产权利人之间的通风、排水、采光等问题,权利人地位平等,可以共同参与,了解信息,平等协商,解决纠纷。它与政治参与权相似却又不同。

民法强调私法自治,故而《物权法》第七章只有关于相邻关系处理的原则性规定。既然是私法领域,相邻方绝对有权也应当积极参与,通过和解、调解、仲裁甚至诉讼的方式促进纠纷的解决,实现有利生产、方便生活、团结互助、公平合理的目标。但当相邻方中出现了公主体,或者说是公主体的决策影响了相邻方甚至第三方的切身利益时,参与权也不能改变。相邻方的绝对参与权应一以贯之地保持,这不仅仅是因为民法领域私人自治,更因为民主法治社会公民政治参与的必然性,这是公民的一项基本人权。公法领域强调控权,只有让相邻方参与其中,了解信息,提供意见,参与决策,才能使整个过程公开、公正。以环境保护和土地规划为例,这些领域带有行政管理和私人生活交叉的色彩,关系公民的生产生活,此时无论站在私法还是公法角度,公民的参与权必须得到确认和保障。在传统相邻关系纠纷中,相邻方之间可以通过和解、调解、仲裁、诉讼等方式实现参与,解决纠纷,但公法相邻关系下的参与权情况却不同,可以从公民的事前参与与事后参与来分别分析。

2.1 事前参与

事前参与,主要是让公民参与到立法、决策、许可等程序中。当前的《行政许可法》第四十六条要求行政机关主动进行听证,扩大和鼓舞了公众参与的积极性。另外,《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》中也规定,在行政法规和规章的制定过程中,可以采用书面征求意见、座谈会、论证会、听证会等多种形式听取公众的意见。具体到部门法,以环境方面为例,《环境影响评价法》第五条及第二十一条指出了对于环境有重大影响的建设项目必须进行环评和听证的必要,这些确认了公民在环境影响评价上的参与权。同时,为进一步保障公众在这一问题上的参与权,国家环保总局还发布了《环境影响评价公众参与暂行办法》,对公开环境信息、征求公众意见、公众参与的组织形式等问题进行了细化规定,完善我国环境决策的公众参与。事实证明,在厦门PX项目、怒江水电开发等重大环境事件中,公众参与确实得到了保障,并切实维护了自身的相邻权益。

尽管规定详尽,但公众参与在很多时候依旧流于形式。以2015年天津滨海新区物流公司爆炸案为例,根据事后调查到的物流公司的环境评价报告,进行环评时曾经发出过130份调查问卷,其中128份问卷有效回收,均基本支持被调查项目的建设。但是在爆炸后记者调查中,居民却说根本不知道在家附近这么短的距离有危化品储存仓库,那么这128份环评问卷的来源就显得可疑了。两份来源不明的环评报告,折射出的是我国环保审批不严、监管缺位的现状。虽然在环保法等一系列文件中有环评规定,但是权力的巨大,使本应是监管阀门的环保部门蜕变为权力寻租的重灾区,为了追求经济增长和个人利益,依法所做的环评也往往流于形式。未来在这一领域如何落实法律、如何预防腐败,还值得进一步探讨。

2.2 事后参与

事后参与,主要指保障公民的司法救济权。当公民的参与权得不到保障,相关的合法权益受到侵害时,寻求司法救济是必须和必然的选择。我国的司法救济种类繁多,而其中诉讼是一种最有效也是最终极的选择。我国的诉讼法赋予了当事人广泛的诉讼权利,当事人通过行使诉讼权利,参与诉讼,维护自身合法权益。

以行政诉讼为例,我国新《行政诉讼法》第十二条规定了行政诉讼的受案范围,以及提起行政诉讼的案件分类,据此相邻方对于行政决策损害其相邻权益的,可以通过行政诉讼寻求救济。

3 相邻关系权益的救济

行政管理中的相邻方纠纷,往往涉及多个不同性质主体的利益争夺。为了保护相对弱勢的相邻方利益,当事人应当根据案情选择不同的救济方式,以达到维护自身权益与节约司法资源的目的。行政法作为调整行政管理中各类庞杂的社会关系的法律,为相关的行政行为的当事人提供了行政复议及行政诉讼等行政救济方式。当然由于本文所讨论问题的行民交叉,民事法也有诉讼解决之可能性,结合相关案情的发展,救济方式的选择各有不同。

3.1 行政救济

行政救济一般是指公民、法人或者其他组织认为行政机关的行政行为侵犯其合法权益,向法定有权机关提出,请求改正、补救的行政法律制度,包括诉讼、复议等制度。^[6]例如,杭州某区“学府”和“梅岭”两个小区的居民,因为对该区发改局审批的“改造及南伸工程”的可行性研究报告不服,向杭州市发改委提出要求行政复议。复议期间,该区发改委将区环保局的《审查意见函》作为其审批通过的依据。居民则认为该项目会对小区生产生活产生严重影响,环保局的行政许可侵害了居民的合法权益,遂将该局作为被告,提起行政诉讼,请求法院撤销《审查意见函》。法院审理时认为,依据当时浙江省《建设项目环境保护管理办法》第二十二條的规定,该环保行政机关受理项目申请书后,没有通知并且征求公众的意见,判决撤销了被告的《审查意见函》。这是一起运用行政诉讼来维护公民相邻权益参与权的案件,判决最终撤销了被告的行政行为,对于维护相邻方的环境权益、保障参与、彰显程序公正和促进行政机关依法行政,具有很好的示范效应。

行政复议与行政诉讼都是行政管理中相邻方权益保护的常见救济途径,其救济的阶段性决定了在不同的案件中公民会选择不同的救济方式,又基于诉的最终解决,行政诉讼往往是此类案件的最后一道防护门。

3.2 民事诉讼与行政诉讼交叉

上面案例由于涉及主体的单一性,通过行政复议、行政诉讼可以得到解决,然而日常生活中还有一些案件,由于案情本身扑朔迷离,所涉主体多元化,往往让当事人在选择救济方式时陷入困惑。例如,2010年,扬州市某小区的业主突然获知新买房子前将修建国道,未来新家可能会遭遇灰尘、噪音、安全等一系列问题,于是找到开发商要求退房或者补偿。开发商则以认为小区内规划没有差异,不应承担责任。业主们又找到了市规划局,了解到国道是市规划部门就规划的,但相关消息没有向社会公布。业主们认为,一方面规划局应当通过合理渠道及时公布信息,另一方面开发商很大程度上存在隐瞒欺骗的做法。责任固然清楚,但是维权时业主们陷入了窘境,究竟是民事诉讼向开发商追讨民事赔偿,还是行政诉讼以追究规划局信息不公开的责任?

这就是一起典型的民事与行政交叉的案件,假如当事人同时提起了民事诉讼和行政诉讼,法院应该如何处理是存在争议的。“有学者认为,行政判决效力优于民事判决,民事判决内容不应当违背行政判决;也有学者主张应当先中止民事诉讼,待裁决完行政案件后再继续进行民事诉讼;还有学者认为不需要考虑行政诉讼,直接做出民事判决。”^[7]

争议虽多,不过如果本案真的按照上述第三种观点来处理,极可能引起司法权与行政权的冲突,影响行政决定的执行力,带来民众对政府决策的不信任。笔者认为本案依照“先行后民”原则处理更为妥当。首先追究规划局在进行决策和信息公开中是否存在失职,应当对公众承担怎样的责任;其次再分析开发商是否存在隐瞒欺骗的做法,并根据相应做法进行补充赔偿,这样既不会遗漏任何一方,又可以保证了相邻方的损失可以得到更好的补偿。

4 结束语

在当前的社会中,仅靠民法上的相邻关系无法应对实践中各类的公主体侵害相邻方或第三人权益的问题,特别在土地规划和环境保护这种既涉及行政又关系私生活的领域,不同形式的侵权屡见不鲜,公法相邻关系理论的出现适时地弥补这方面的不足。而适用公法相邻关系,则要根据其公私法交叉的特点,将私法领域的“私人自治”和公法领域的“控权原则”结合,切实保障相邻方参与权。当前在我国的法律中对于相邻方

的参与权已经有了较为详细的规定,但由于监管体制的欠缺、责任归责的不明确、涉及利益的庞大等原因,实践中也出现了不少参与权流于表面的事件,特别是上文所提到的天津爆炸案,此时如何把参与权真正落实、如何杜绝这一领域的腐败低效等问题,是实践中最大的难题。行政复议、诉讼等事后救济方式,固然可以一定程度地补偿损失,但绝对不是应对这一问题的最佳办法。对于行政管理中的相邻方权益受害,如果在事前能充分保障当事人的参与权,使得当事人能全面充分地了解信息,发表意见,相信需要进行事后救济的情况将会少之又少,毕竟司法救济只能是最后的手段。所以,未来如何保障行政相对人的参与权,值得人们在立法、司法实践中进行更多的思考和探索。

参考文献:

- [1]郭明瑞,唐广良,房绍坤.民商法原理(二)[M].北京:中国人民大学出版社,1999.
- [2]金启洲.德国公法相邻关系制度初论[J].环球法律评论,2006(1):70-79.
- [3]张冬梅.环境保护领域公法相邻关系制度探究[J].法制与社会,2013(22):55-56.
- [4]蔡养军.对我国相邻关系法的历史解读[J].北方法学,2013(1):21-30.
- [5]塞缪尔·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].北京:华夏出版社,1988.
- [6]应松年.行政救济制度之完善[J].行政法学研究,2012(2):3-9.
- [7]王光辉.一个案件 八份判决—从一个案例看行政诉讼与民事诉讼的交叉与协调[J].中外法学,1998(2):113-119.

Study on Adjoining Rights Protection Based on Adjoining Relationship Theory in Public Law

YANG Yang

(Law School, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China)

Abstract: This article expounds the differences between the adjoining relationship in public law and the traditional adjoining relationship, explores the participation rights related to the adjoining relationship in public law from the angles of prior participation and post participation as well as analyzes the relief modes for the adjoining rights, which provides reference for safeguarding the adjoining participation rights.

Key words: Adjoining relationship in public law; Participation right; Relief mode