

# 我国环境权及相关立法思考

赵亚男 (北京林业大学, 北京 100083)

**摘要** 我国作为发展中的大国,在经济快速增长的同时,也应看到由于经济的增长给环境带来的破坏。随着环境问题的日趋严重,越来越多的人提出了“环境权”的概念。通过对环境权概念、性质、分类等方面具体介绍环境权,再通过梳理环境权的理论和相关的外国立法实践,进而提出我国应将环境权入宪的必要性和相关的立法思考。

**关键词** 环境权;入宪;必要性

**中图分类号** S181.3 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)02-00757-03

2005年11月13日,吉林石化公司双苯厂一车间发生爆炸,约100 t苯类物质(苯、硝基苯等)流入松花江,造成了江水严重污染,沿岸数百万居民的生活受到影响。“松花江水污染事件”的爆发也给人们敲响了警钟,环境问题已是一个不可忽视的、迫在眉睫的问题。同时也预示着我国的生态危机将从预言走向现实。2006年,国家环保总局副局长潘岳在接受《南方周末》记者采访时提出:“松花江事件将在中国环保史上留下永远的印记。他证明了环境危机不再是危言耸听的预言,也宣告了中国的发展由此进入一个环境风险的阶段,应对这一风险,成为执政者最严峻的挑战之一”<sup>[1]</sup>。随着环境问题的越来越突出,有关环境权的讨论也越来越激烈,很多学者主张将环境权写入宪法,但很多学者对环境权的一些基本理论又存在着不同的见解。笔者通过对环境权概念、性质、分类等方面具体介绍环境权,再通过梳理环境权的理论和相关的外国立法实践,进而提出我国应将环境权入宪的必要性和相关的立法思考。

## 1 环境权简介

**1.1 概念** 关于环境权的概念,不同的学者有不同见解。蔡守秋教授在《环境政策法律问题研究》一书中对环境权是这样表述的:“环境权是指环境法律关系主体有合理享用适宜环境的权利,也有合理保护适宜环境的义务”<sup>[2]</sup>。他认为,环境权既是一项权利又是一项义务。吕忠梅教授在《论公民环境权》一文的注释中是这样阐述环境权的:“本文所称的公民环境权与环境权系同一概念,即环境权仅指公民环境权,不包括所谓的‘法人环境权’与‘国家环境权’。”在此基础上,他给环境权下的定义是:“公民享有的在不被污染和破坏的环境中生存及利用环境资源的权利”<sup>[3]</sup>。吕忠梅教授认为,环境权是公民的一项民事权利。陈泉生教授在《环境法原理》一书中提出环境权的概念为:“环境法律关系主体享有适宜健康和良好生活环境,以及合理利用自然资源的基本权利”<sup>[4]</sup>。吴卫星教授在《环境权研究》一书中认为:“环境权,是指公民在良好环境中享受一定环境品质的基本权利”<sup>[5]</sup>。根据各位学者对环境权概念的认定不同,所反映出的环境权的内容也不同。例如,陈泉生教授认为环境权的内容包括经

济性权利和生态性权利;吕忠梅教授认为公民环境权包括环境使用权、知情权、参与权和请求权;吴卫星教授认为环境权只包括生态性权利。

**1.2 性质** 关于环境权的性质,主要有4种学说:①人权说,认为公民的环境权是一项基本人权。②人格权说,日本环境权理论的学者仁腾一、池尾隆良持此观点,环境权应由居民共同拥有,谁都可以不受限制和平等地利用。日本《宪法》第25条对生存权的规定为基本人权之一,应把它作为人格权的一种而加以把握。③财产权说,该学说认为环境权是一种财产权,萨克斯教授对“环境公共信托论”阐述就将环境权视为一种财产权。④人类权说,该学说认为环境权是指人类整体或地球上的所有居民共同享有的权利<sup>[6-7]</sup>。吕忠梅教授在《论公民环境权》一文中认为:“环境权应是公民的一项基本权利,是现代法治国家公民的人权”<sup>[8]</sup>。关于环境权的性质,陈泉生教授认为环境权是一项新型的人权,是任何人不可剥夺的自然和法律权利,是一项拥有广泛主体的权利,是一项价值取向多元的权利,是一项与义务紧密联系的权利,是一项内容丰富的权利同时也是一项受到一定限制的权利<sup>[9]</sup>。关于环境权的性质,大多数学者认为环境权是一项人权,是一项不可剥夺的权利,现代法治国家应对该权利提供积极的保护。

**1.3 分类** 有关环境权的分类,学者们主要根据环境权的主体不同,对环境权进行分类。蔡守秋教授将环境权分为5类,分别是:个人环境权、单位环境权、国家环境权、人类环境权和自然体的环境权。陈泉生教授将环境权分为4类,分别是:公民环境权、法人及其他组织环境权、国家环境权和人类环境权。周训芳教授的分类标准不同于其他学者们的分类,他将环境权分为公民的良好环境权和出于生存目的需要而对环境资源的开发利用权。

## 2 有关美、日两国环境权的理论梳理

**2.1 美国环境权理论:环境公共信托论** “环境公共信托论”的提出者是密歇根大学的萨克斯教授。他认为,当严重的环境污染和破坏威胁到人类的正常生活时,空气、水、阳光、野生动植物等环境要素,不应再被视为公民个人的财产,根据环境资源整体性的自然属性以及环境资源对人类的重要性来说,应将环境权视为全体国民的“共有财产”。任何人不得对环境进行独立的占有、使用、处分和收益,而是共有人将环境委托给国家来管理,国家也应在共有人授权的管理范

围内进行管理,不得滥用权力。

美国在20世纪七八十年代对公共信托原则就出现了成文法的规定。但对环境全成文法的规定主要体现在一些州的宪法规定。例如宾夕法尼亚《宪法》第1条第27节规定:“宾夕法尼亚的公共天然资源是包括未来时代在内的人类共通财产。作为这些资源的受托者,为了上述人的利益,州政府应当将其以保护和维持。”在马里兰州,则更出现了对公共信托原则的制度化规定,马里兰州的州机关设立了“马里兰环境信托”,加强了对土地、水、大气、野生生物的保护<sup>[7,10]</sup>。

**2.2 日本的环境权理论** 日本环境权理论的产生与一个宣言和一次会议有密切关系。一个宣言指的是《东京宣言》,该宣言第5项提出:“我们请求,把每个人享有的健康和福利的不受侵害的环境权和当代人传给后代的遗产应是一种富有自然美的自然资源的权利,作为一种基本人权,在法律体系中确定下来”。该宣言对日本今后有关环境权的保护起到了不可忽视的作用,环境权作为一种基本人权的观念在日本得到了广泛的传播。一次会议是指1970年9月召开的“日本律师联合会第13届人权拥护大会”,日本环境权理论学者仁腾一、池尾隆良两位律师在该会议中指出:“为了保护环境不受破坏,我们有支配环境和享受良好环境的权利;基于此项权利,对于那些污染环境、妨害和将要妨害我们的舒适生活的行为,我们享有请求排除妨害以及请求预防此种妨害的权利”<sup>[11]</sup>。仁腾一、池尾隆良认为,环境权不仅是一项基本人权,还是一项私权,环境作为居民的共有财产,居民有权在环境受到破坏的时候请求救济,国家应根据环境权制定公害规则<sup>[7,12-13]</sup>。

### 3 国外环境权立法的模式

各国将环境权法律化的模式不尽相同,有的国家在宪法层面上直接确认了环境权,有的国家则是通过国内的环境基本法确认的环境权。但也存在有的国家虽然确认了环境权但仅仅是形式方面的确认,或称为“纲领性政策”。到目前为止,世界上已有53个国家在宪法中确认了环境权。

**3.1 将环境权入宪的立法** 1974年南斯拉夫社会主义共和国《宪法》最早将环境权写入宪法,该《宪法》第192条规定:“人有得到健康的生活环境的权利。社会共同体为行使这一权利保证条件”。20世纪90年代以来,各国在修改本国宪法时,大部分国家将环境权写入宪法。1996年南非共和国《宪法》对环境权做了比较具体的规定,为其他国家将环境权写入宪法提供了很好的借鉴。该法第24条规定:“每个人有权a. 获得对其健康和幸福无害的环境;b. 为了现在和未来世代的利益,采取适当的立法和其他措施保护环境,这些立法和其他措施能够:(1)防止污染和生态恶化;(2)促进环境的保护和管理;(3)在促进合理的经济与社会发展同时,保护自然资源生态上的可持续发展与使用”。美国作为环境权理论比较发达的国家,其联邦宪法并未对环境权作出规定,但在美国的一些州宪法中又对环境权的相关规定。例如夏威夷州《宪法》第11条第9款规定:“每个人均有清洁、健康的环境权,这一点已被与环境质量相关的污染控制、自然资源保全、

保护和改善的法律所规定。任何人都可以通过适当的法律程序,针对任何一方,无论是政府还是私人,行使这项权利,此权利仅受法律的合理限制和规制”。

**3.2 通过环境基本法确认环境权** 有些国家没有在宪法中确认环境权,而是在本国的环境基本法中确认了环境权,也有些国家不仅在宪法中确认了环境权,在环境基本法中将环境权具体化。美国作为环境权理论发达的国家在其1969年《国家环境政策法》中规定:“每个人都应当享受健康的环境,同时每个人也有责任对维护和改善环境做出贡献”。此外,1993年的韩国《环境政策基本法》、1988年墨西哥颁布的《生态平衡和环境基本法》、1991年俄罗斯联邦《自然环境保护法》、2002年俄罗斯联邦《环境保护法》都将环境权写入其中。

### 4 环境权的司法救济

在环境权的救济方面,参考国内外立法和国际上的立法,主要有两种途径:一个是间接救济途径,主要是通过通过对生命权、维护隐私和家庭生活的权利、财产权、公平审判的权利的援引来保护环境权。通过援引生命权来对环境权进行救济的国家主要有印度、巴基斯坦和孟加拉国。例如,印度《1949年宪法》第21条规定了生命权:“保护生命和人身自由——除依照法律规定的程序外,不得剥夺人和人的生命和个人自由”。在“博帕尔毒气泄漏灾难(求偿处理)效力”案中,法院认为:“根据我国人权的范围,自由权、对于不受污染的空气和水的权利受到宪法第21条、第48—A条、第51—A(g)条的保障”<sup>[7,14]</sup>。第二个是直接救济途径,环境权的直接救济途径主要体现在菲律宾的司法实践和拉丁美洲的司法实践上。菲律宾的“Juan Antonio Oposa and others v. The Honourable Fulgencio S. Factoran and another”案是国际上非常著名的一个案例,它是菲律宾采取直接救济途径的一个典型。该案在一审中虽然被以起诉人没有原告资格、该案涉及政治问题等为理由驳回,然而在二审中,最高法院推翻了原审法院的裁决<sup>[5]</sup>。

### 5 我国环境权入宪的必要性分析

**5.1 紧迫性** 我国是发展中的大国,在经济迅速增长的同时,也不得不承认由于经济的增长给环境带来了巨大的伤害。沙漠化、水土流失、森林资源锐减、水污染严重、大气污染严重,一件件触目惊心的悲剧无一不在警示着我国保护环境的紧迫性<sup>[15-16]</sup>。然而,将环境权入宪是首要做的第一步。2005年国务院发布的《积极推进经济结构调整和经济增长方式的根本性转变》中提出:“建设资源节约型环境友好型社会,努力让人民群众喝上干净的水、呼吸清洁的空气、吃上放心的食物,在良好的环境中生产生活”。这也表明了国家对环境的保护越来越重视。

**5.2 现实基础** 我国宪法和全国性的立法尚未规定环境权,但某些地方环境立法已有环境权的原则规定。例如《宁夏回族自治区环境保护条例》(1990年)第8条规定:“一切单位和个人,都有享受良好环境的权利和保护环境的义务。对污染和破坏环境行为有权进行检举和控告”。《上海市环

环境保护条例》(1994年制定、2005年修订)第8条第1款规定:“一切单位和个人都有享受良好环境的权利,有权对污染破坏环境的行为进行检举和控告,在直接受到污染危害时有权要求排除危害和赔偿损失”。此外,《福建省环境保护条例》也对环境权做了相关规定。这些地方立法对环境权的规定对环境权入宪有很高的借鉴意义,除了立法意义更重要的是实践意义,它表明了环境权在我国是有可操作性的。除了地方环境立法为环境权入宪提供了现实基础外,一些学者在近年来也在建议将环境权在下次修改宪法时入宪。吕忠梅教授、徐显明教授均提倡将环境权入宪,并为环境权入宪提供了一些理论基础。

**5.3 环境权的诉求** 2004年,百旺家苑维权案中,百旺家园小区的居民向北京市海淀区人民法院提交了行政起诉状,请求海淀区人民法院撤销市规委违法发放的《建设工程规划许可证》,一审中该请求被驳回。法院认为,原告主张被诉行政行为侵犯了相邻环境权的问题,亦缺乏实体法律规范的依托,所以该请求被驳回。我国虽然也有了环境立法和环境保护的实践,但并未以立法的形式明确承认公民环境权,它仅仅停留在应有权利的阶段,并未成为一个实有权利,因此,业主们的请求没有事实和法律依据。然而,近年来不断有公民就与环境权有关的侵权行为向法院起诉,但由于我国并未规定与环境权有关的条款,导致公民的一些合法权利得不到保障。这也暗示,环境权的保护在我国已经形成一种诉求。

**5.4 世界趋势** 目前,将环境权入宪的国家已达53个,这些国家分布在各大洲,这里既有世界上最发达的国家,也有最贫穷的国家。在这里,发展中国家占大多数,他们没有因为要发展经济而阻碍环境权入宪,我国作为发展中国家的的大国,更应起好带头作用。20世纪90年代以来制定或修改的宪法绝大部分都确认了环境权,一次环境权入宪已成为世界环境保护的趋势。环境权的保障有赖于世界各国的合作,而将其写入宪法更有利于加强国际交流。

## 6 有关环境权立法保障的几点思考

**6.1 扩大知情权的义务人范围** 我国《环境保护法》第11条第2款规定:“国务院和省、自治区、直辖市人民政府的环境保护行政主管部门,应当定期发布环境状况公报”。从该条可知,环境保护行政主管部门负有向公众公开信息的义务。2006年2月14日颁布的《环境影响评价公众参与暂行办法》将建设单位也列为环境知情权的义务人。《奥胡斯公约》中环境知情权的义务人是指拥有环境资讯的行政机关、法人和其他社会组织,还包括自然人。在我国,环境知情权义务人不应仅限于环境保护行政主管部门和相关建设单位,还应当包括持有有关环境信息的其他行政机关和相关的社会组织、企业。这样有利于保证环境信息的全面性,也便于

公众从不同渠道获得环境信息。

**6.2 提前公众参与环境影响评价的时间** 美国发布的《1978年国家环境政策法实施条例》将公众参与环境影响评价分为3个阶段,分别是确定范围的公众参与;对环境影响评价报告书草案的参与;做出决策之前的公众对最终的环境影响评价报告的参与。我国2006年2月14日国家环保总局颁布的《环境影响评价公众参与暂行办法》将公众参与分为两个阶段,分别为:建设单位或其委托的环境影响评价机构在发布信息公告、公开环境影响报告书简本后的公众参与;环境保护行政主管部门在受理建设项目环境影响报告书后的公众参与。从这两部法律的对比可知,我国公众参与环境影响评价的时间要晚于美国公众参与环境影响评价的时间。笔者认为,我国也应将公众参与环境影响评价的时间提前,在确定范围阶段就允许公众参与进来,因为只有公众知道什么问题对他们影响重大,他们最关心的问题是什么。公众参与的越早,越有利于制定出高质量的环境影响评价,公众采信度也就越高,也可以减少以后不必要的诉讼。

## 7 结语

综上所述,环境保护已成为公众和政府共同努力的方向,我国在发展经济的同时所造成的环境污染和破坏已经催生了有关环境权方面的诉求。笔者认为,应将环境权在下次修改宪法时入宪。同时,在相关立法上扩大环境知情权的义务人和提前公众参与环境影响评价的时间。

## 参考文献

- [1] 刘鉴强. 环保总局再掀环保风暴 潘岳誓言决不虎头蛇尾[N]. 南方周末, 2006-02-09(01).
- [2] 蔡守秋. 环境政策法律问题研究[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1999: 82.
- [3] 吕忠梅. 环境法[M]. 北京: 法律出版社, 1997: 110.
- [4] 陈泉生. 环境法原理[M]. 北京: 法律出版社, 1997: 105-106.
- [5] 吴卫星. 环境权研究[M]. 北京: 法律出版社, 2007: 108, 136, 180.
- [6] 吕忠梅. 沟通与协调之途——论公民环境权的民法保护[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 26-28.
- [7] 吴卫星. 环境权研究[M]. 北京: 法律出版社, 2007: 108, 51, 54, 169.
- [8] 吕忠梅. 论公民环境权[J]. 法学研究, 1995(6): 63.
- [9] 周训芳. 环境权论[M]. 北京: 法律出版社, 2003: 60-61.
- [10] 汪劲. 环境法律的理念与价值追求——环境立法目的论[M]. 北京: 法律出版社, 2000: 242-243.
- [11] 杜钢建. 日本的环境权理论和制度[J]. 中国法学, 1994(6): 103.
- [12] 大阪律师会环境权研究会. 环境权[M]. 日本评论社, 1973: 22-24.
- [13] 罗丽. 日本环境权理论和实践的新开展[C]//武汉大学环境法研究所. 第一届中法环境法学术研讨会会议论文集. 武汉, 2006: 56.
- [14] 诺曼尼. 印度环境人权——审视法律规则和司法理念[M]//王曦. 国际环境法与比较法评论(第1卷). 北京: 法律出版社, 2002: 484-485.
- [15] LI L, JU Z C, LUO L, et al. Research on the low-carbon-high-value agriculture technology in the comprehensive improvement of intra-county environment pollution[J]. Meteorological and Environmental Research, 2010, 1(7): 64-67, 71.
- [16] WANG F Y, YAN F X. Analysis of the low visibility and air pollution process in Shanghai during December 14-15, 2006[J]. Meteorological and Environmental Research, 2010, 1(2): 61-65.