

【法学研究】

试论中国公民环境权的法律保护及立法建议

杨航征, 牛广召

(西安建筑科技大学人文学院, 陕西 西安 710055)

摘要: 公民环境权理论自产生以来便在世界上产生了深远的影响。作为一项新型的基本人权, 公民环境权已为世界许多国家所接受和认可。但目前在中国, 宪法、环境法、民法等部门法均没有明确确认公民环境权, 造成对公民环境权的保护不力。在立法中明确确认公民环境权具有重要的理论和现实意义。应当以可持续发展理论为指导, 在宪法中规定公民环境权, 并在民法中具体规定公民环境权的基本内容; 修改环境法, 完善公民环境权的实现方式和救济途径, 从而加强对公民环境权的保护力度。

关键词: 环境法与资源保护法学; 公民环境权; 保护现状; 立法建议; 立法确认

中图分类号: D922 6 文献标识码: A 文章编号: 1671-6248(2005)04-0075-04

Legal protection for citizens' environmental right in China and the legislative proposals

YANG Hang-zheng, NIU Guang-zhao

(School of Humanities, Xi'an University of Architecture and Technology, Xi'an 710055, China)

Abstract: As a new kind of basic human right, the citizen's environmental right has gained wider acceptance and recognition in many countries in the world. But in China, the citizen's environmental right has not been confirmed in constitution, environmental law, civil law and other laws. As a result, the protection for the citizen's environmental right is very weak. It's very important and necessary to confirm the citizen's environmental right in legislation. In order to reinforce and protect the citizen's environmental right, it is necessary to add the right to the constitution, confirm the content of the citizen's environmental right in civil law and mend the environmental law to ensure its realization and remedy of the citizen's environmental right.

Key words: law science of environmental protection and natural resource science; citizen's environmental right; current protection; legislative proposal; legislative confirmation

公民环境权是一项新型的基本人权, 是公民享有的、在不被污染和破坏的环境中生存以及合法利用环境资源的权利^[1]。这一理论自20世纪60年代产生以来便在世界上产生了深远的影响, 被越来越多的国际文件所确认, 许多国家的宪法或环境保护基本法中都已明确规定了公民环境权。在中国, 虽然环境立法已初步形成体系, 但对公民环境权的规定却没能与环境保护法与资源保护(以下简称环境

法)法一样取得应有发展。无论是宪法还是环境保护基本法或其他各环境保护单行法都没有对公民环境权作出明确规定。

一、确立公民环境权的必要性

中国法律对公民环境权的规定存在着许多缺陷, 尽快在宪法及相关法律中明确规定公民环境权十分必要, 具有深远的理论和现实意义。

收稿日期: 2005-06-27

作者简介: 杨航征(1968-), 男, 陕西礼泉人, 西安建筑科技大学人文学院副教授, 主要从事环境法和刑法研究。

现行宪法(以下简称宪法)和法律保障公民环境权的局限。现行法律没有明确确认公民环境权,公民环境权在中国法律中缺乏有效的保护和救济。为了更好地保护环境,维护公民环境权益,在立法中明确确认公民环境权是非常必要和有效的。

确认公民环境权有助于弥补国家公共权力在环境管理中的不足。生态环境的保护主要是通过政府行为实施的^[2],但政府管制在处理大量分散的环境权益冲突时处于强势,而这些冲突正是当今环境问题的重要方面。随着环境保护运动的深入和人类环境保护认识的不断提高,政府管理也暴露出诸多不足。确立公民环境权制度能使环境管理与公民环境权利相结合,以公民权利制约、监督政府权力,形成一套完善的环境保护制度。

确立公民环境权有利于唤起公民的环境保护意识,促进可持续发展战略的实施。中国环境立法起步较晚,相关规定欠缺;人们对环境法的认识不够深入,环境保护意识还很淡薄。确立公民环境权能够促使可持续发展深入人心,不断增强和提高公民的环境意识,促进环境法律得以较好地实施。确立公民环境权也有利于中国公民权利意识的增强和经济、民主政治的发展。

确立公民环境权符合现代人权发展的潮流。公民环境权是人权观念在环境领域的延伸,环境权、生存权、发展权同为第三代人权的重要内容。公民在追求生存和发展权利的同时,有权主张在一个健康美好的环境中生活。国家有义务促进并维护这一基本人权的实现。公民环境权是公民的应有权利,理应在国家法律中得到确认,转化为法定权利。

二、对公民环境权的确认和保护现状

在世界范围内,公民环境权已被许多国家的宪法或环境法明确规定为一项基本人权,但在中国,虽然环境保护立法已初步形成体系,但现行法律在公民环境权的保护方面还是一片空白。在现阶段,公民环境权并没有在中国立法中得到明确的确认和有效的保护。

1. 宪法对公民环境权未作明确规定

目前宪法对公民环境权未作明确规定,只是通过间接方式体现对公民环境权的保护。宪法第9条和第26条规定了国家在保护、改善环境和保护自然资源方面的义务。这些条款虽然在一定程度上涉及公民环境权的某些内容,但过于原则,不具有实体权利性质,有明显的法律缺陷。

宪法中没有体现出可持续发展的思想。可持续发展思想要求法律以生态主义思想为指导,围绕生态本位精心设计,进而改变传统法律重心,转向对公民环境权的保障。可持续发展的法律要求反映在宪法上便是树立可持续发展在宪法中的地位。

宪法的这两条规定主要是阐明国家义务,没有明确将公民提升到权利主体的地位。宪法是现代法治国家的“母法”,是其他法律的立法依据。宪法在公民环境权问题上的模糊态度势必影响其他部门法对公民环境权的规定,从而使整个法律体系在公民环境权的保护上呈现出一种低调的姿态,削弱了公民环境权的法律地位,公民一旦因环境利益受到侵害就很难援引相关规定请求权利救济。此外,公民环境权是为国际立法实践所确认的一项基本人权。中国宪法的这种态度有违社会主义民主宪政的精神实质之嫌,也有悖于现代社会所大力倡导的保护人权的主流思想。

目前中国正处于社会转型时期,区域发展不平衡的加剧以及一些急功近利的行为使得环境污染和破坏现象日趋严重,对社会经济的可持续发展构成巨大威胁。宪法未对公民环境权作明确规定,对于切实保障公民环境权益,有效防止环境污染和破坏十分不利^[3]。

2. 环境法对公民环境权在立法上强化不够

从整体看,目前中国的环境立法已初成体系,但这一体系呈现出较强的政府管制型立法特点。环境法对行政部门行使行政权力保护环境和进行环境管理作了详细规定,但对公民环境权强化不够。虽然在《环境保护法》第6条、第11条第2款,《环境影响评价法》第21条中体现出了公民环境权内容,但总的来说,环境法对公民环境权的保护仍存在很大的缺陷。

可持续发展是现代环境法的理论基础,但中国环境保护基本法和单行法之间在立法目的上对可持续发展的表述不一致。1999年以前颁布的环境法律法规,包括《环境保护法》,在立法目的中均没有体现可持续发展思想。虽然在其后颁布和修订的单行法中增加了对可持续发展内容的表述,但作为环境保护基本法的《环境保护法》中没有关于可持续发展的内容,这种做法影响了其在环境法律体系中的主导地位,也必然影响到环境保护单行法对公民环境权的详细规定和具体化。

环境保护基本法和单行法都没有明确规定公民的环境权。虽然中国环境法中有个别条款体现出公

民环境权的某些内容,但所有的环境立法基本上都属于管制型立法:预防和救济少,管制多,呈现出鲜明的政府管制型立法特点,也颇带有计划经济的特色^[4]。这些立法都过多地强调公民保护环境的义务,忽视了公民的环境权利;过多地强调环境监管机关的权力,忽视了其相应的义务。这种情况有两个重大缺陷:其一,不能有效地防患于未然,防止环境污染发生;其二,公民的权利得不到有效的保护和救济^[4]。

现行环境立法对程序性公民环境权的规定不够完善。对公民环境知情权的规定缺乏强制性和具体性,对公民环境决策参与权的规定也不完善。仅在《环境保护法》第11条第2款、《水污染防治法》第13条、《环境噪声污染防治法》第13条等个别条款中有关于公民环境知情权的规定,而且非常笼统,无法确保公众能够了解到环境情况,也缺乏实现知情权的具体法律途径。同时现行环境立法给公众参与环境决策和管理的领域很小,其规定也不够系统和完善,无法确保公众有效地行使参与权。

环境立法对公民环境权的救济存在缺陷。《环境保护法》仅在第40条和第45条对限制政府权力有所规定。但这两条忽略了对受害公民权利的保护,公民即使是环境污染的直接受害者,也不能对环境监管机关作出的处罚决定提出行政诉讼,而只能根据第41条对造成污染的单位或个人请求排除危害、赔偿损失。对于环境监管人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的行为,公民只能希望其所在单位或上级机关给予其行政处分或被追究刑事责任,而无法参与有效的法律监督。其他环境立法中关于公民环境权救济的规定与《环境保护法》的规定大同小异。

3. 现行民事法律对公民环境权缺乏明确规定

现行民事法律中缺乏对公民环境权具体内容的明确规定,对公民环境权的保护力度不足。《民法通则》第83条关于调整通风、采光等环境使用权的规定属“财产所有权和与财产所有权有关的财产权”一节。通风、采光等环境使用权在民法上被划作相邻权的范围,而相邻权是物权的一种,是以物权保护方法来保护环境权。这种保护方法存在缺陷,亟待完善。

所有权具有排他性,而空气、水、阳光等是人类生活所必须的环境要素,是全人类的公共财产,任何人不能独自对其占有、支配和损害。享有适宜的环境是每个人与生俱来的自然权利。将环境权划入财产权或所有权而由民法调整是不合适的。

公民环境权受到侵害时行使请求权的依据是《民

法通则》第83条和第124条的规定,即依据物权请求权和债权请求权来保护公民环境权。这对公民环境权而言是很不利的。按照传统民法理念,任何人无权对自己无关的财产提出权利要求。环境是全体公民的公共财产,并不是某个公民的具体财产,当公民环境权受到侵害时,无法行使请求权。

除宪法、环境法和民法外,中国的行政法几乎没有涉及公民环境权的内容。刑法也仅仅在“破坏环境资源保护罪”一节中有少许与公民环境权益有关的内容,但这些条款并不是针对保护公民环境权而设的,只不过是客观上对公民环境权起到了一定的保护作用。

三、对公民环境权的立法建议

公民环境权的立法确认和保护是一个全方位系统的法律工程,需要在宪法、环境法、民法等诸多法律中予以明确规定,需要有完善的实现方式和救济途径。本文认为可以从以下几个方面入手,创设完整的公民环境权利体系。

1. 在宪法中规定公民环境权

宪法是国家的根本大法,是普通法律的立法基础和依据。中国应在宪法中规定公民环境权,为环境法、为公民环境权进一步具体化提供立法基础。可持续发展是环境保护法律体系的理论基础,首先应将可持续发展理论规定在宪法序言中,明确其宪法地位。其次,在“公民的权利和义务”一章中增加环境权为公民的基本权利,规定:“中华人民共和国公民有在良好、适宜、健康的环境中生活和发展的权利和保护环境的义务。”

宪法作为国家的根本大法,既要保持其稳定性和权威性,又要根据社会的发展及时作出调整和修改。把环境权规定为中国公民的一项基本权利,既符合中国社会发展的要求,又符合国际立法趋势。中国宪法在2004年作了一次修改,但没有涉及到可持续发展,没有将公民环境权纳入宪法,是此次修宪的一大遗憾。

2. 在民事法律中规定公民环境权基本内容

宪法关于公民环境权的规定只能是一种原则性和抽象性的规定,要将基本权利落到实处,必须通过部门法予以具体化。在民事法律方面,应作出以下规定。

首先,应在未来的民法典中明确环境要素的公共财产属性。中国法律虽然规定了水资源、野生动植物资源、矿产资源等的国家所有权,但对于其他环

境要素的权属未做规定或规定不明确,导致国家和公民的利益容易遭受侵害。

其次,还要在民法体系中建立公民环境权概念,同时赋予其与人身权、财产权等相同的地位,为公民环境权的行使和救济提供法律依据。要在民法中明确规定公民环境权的具体内容,将公民环境权做列举性规定。

3. 以可持续发展理论为指导,修订环境法

首先,修订《环境保护法》和 1999 年以前颁布的单行法,将可持续发展思想引入环境法。在立法目的中增加对“可持续发展”的规定,将“促进经济、社会和生态的可持续发展”作为立法目的的一个方面。

其次,要改变中国现行环境法政府管制型立法性质,明确赋予公民以环境权。用概括性条款把公民环境权规定在环境保护基本法中,在环境保护单行法和程序法中具体规定公民环境权的具体内容。同时制定环境监督管理法,以充分体现和保障公民的程序性环境权利。

4. 健全和完善公民环境权实现方式和救济途径

完善公民环境权的实现方式,要从立法上和制度上两个层次来保障。制度上要构建公民环境权的“双轨”保护机制。确立和保障公众在环境保护中独立的法律主体地位和全面参与环境保护的权利,把公众参与变成环境保护的全面参与;建立公众环境公益诉讼制度,扩大诉讼主体资格范围,当环境受到损害时,允许公众、社会团体等作为公共利益的代表对行为人提起民事、行政诉讼;扩大环境公益行政诉讼的司法审查范围,将抽象行政行为纳入环境公益行政诉讼的范围。

公民环境权的救济途径分为私法救济和公法救济。私法救济主要是指民事救济,公法救济包括行政救济和刑法救济。民事救济主要是通过侵权法救济。环境侵权具有间接性、持续性、渐进性和积累性的特点。传统侵权法无法对环境侵权实施有效的救济,必须对传统侵权法进行创新,扩展诉讼主体、举证责任倒置、因果关系推定、修正诉讼时效等^[3]。实践中应以民事诉讼为主,也可以通过协商处理有关纠纷,其方式以损害赔偿和侵害排除为主。

公民环境权行政救济的方式主要有两种:一是环境侵权纠纷的行政处理,二是环境侵权的行政补偿。中国现行的环境侵权纠纷的行政处理方式只有调解一种^[6],应该完善中国的环境纠纷行政处理制

度。建立环境纠纷行政处理的专门机构,增加环境纠纷仲裁处理方式,并通过立法形式规定环境纠纷行政处理的程序性问题。实行环境侵权受害行政补偿制度,成立专门机构,设立补偿基金,确保受害者在一定范围内的损害可以迅速获得合理的补偿。

刑法救济中,一方面建议增设环境保护自卫行为,赋予公民环境保护自卫权,另一方面建立公民环境权刑事诉讼制度,当公民环境权受到侵害达到一定程度时,公民有权直接提起刑事诉讼,实行无过错责任原则。

除了要在立法中明确规定公民环境权并对其做充分有效的保障和救济外,公民环境权要成为公民真正享有的实有权利,还要做好普法工作,努力提高中国公民的环境保护意识和权利意识^[7,8],让公众真正认识到环境权是其一项基本权利并享有这一权利。

四、结 语

作为一项基本人权,公民环境权只有为立法所确认后才能从应有权利上升为法定权利,而只有通过充分有效的实现方式和救济途径来保障,公民环境权才能成为公民的实有权利,为公民所真正享有。随着社会经济的发展,公民环境保护意识和权利意识的不断增强,公民环境权在中国立法中得到确认、保护和救济将成为一种必然。

参考文献:

- [1] 吕忠梅. 环境法新视野[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000.
- [2] 刘 莉. 禁令在西部环境法制建设中的特殊意义[J]. 长安大学学报(社会科学版), 2004, (2): 47—50.
- [3] 陈泉生. 环境法原理[M]. 北京: 法律出版社, 1997.
- [4] 陈开琦. 论环境权及其立法问题[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2000, (4): 42—46.
- [5] 吕忠梅. 超越与保守——可持续发展视野下的环境法创新[M]. 北京: 法律出版社, 2003.
- [6] 陈泉生. 论环境权的救济[J]. 法学评论, 1999, (2): 115—116.
- [7] 马随法, 李佩成, 郑书彦. 黄河流域小资源保护法制建设研究[J]. 长安大学学报(社会科学版), 2004, (4): 50—52.
- [8] 张小燕, 杨改河, 南红梅. 可持续发展理论在中国的战略实施[J]. 西北农林科技大学(社会科学版), 2002, (5): 60—64.