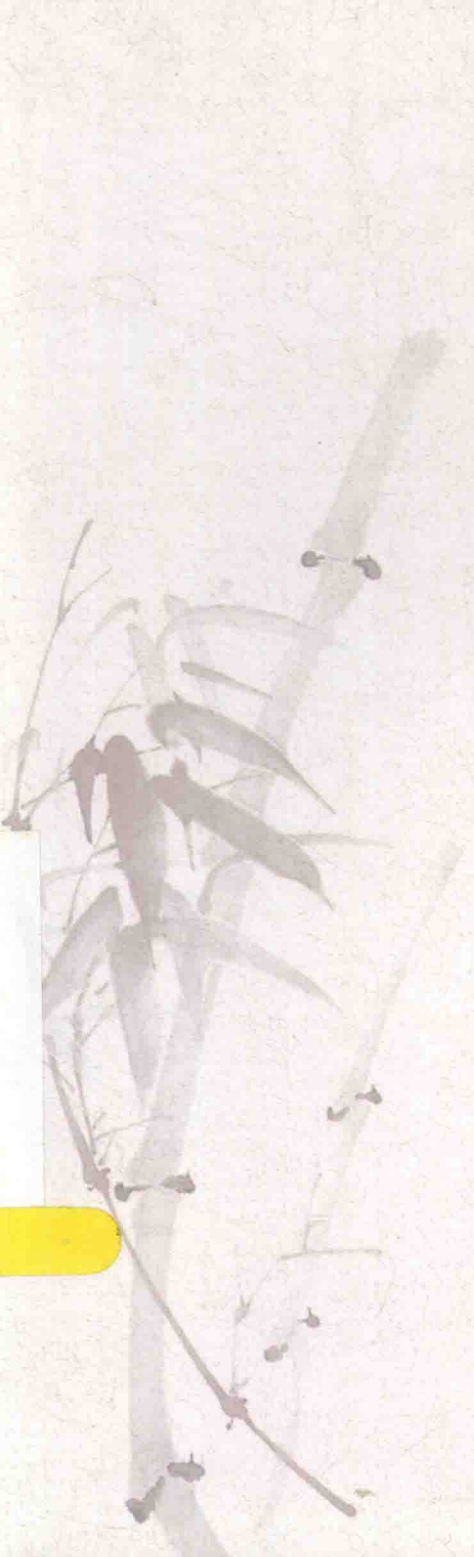




浙江农林大学环境法学文丛

环境保护的 国家义务研究

—— 陈真亮◎著 ——



法律出版社 LAW PRESS · CHINA

2014年浙江省哲学社会科学

浙江农林大学环境法学文丛

环境保护的 国家义务研究

—— 陈真亮◎著 ——



法律出版社 LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

环境保护的国家义务研究 / 陈真亮著. —北京:
法律出版社, 2015. 7

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8067 - 3

I. ①环… II. ①陈… III. ①环境保护法—权利与义
务—研究 IV. ①D912. 604



中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第131429号

陈真亮 著

责任编辑 韩满春
装帧设计 马 帅

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2015年5月第1版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 固安华明印业有限公司

印张 11 字数 254千

印次 2015年5月第1次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63937976

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 8067 - 3

定价:35.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序 言

在某种意义上可以认为,政府是环境污染、资源紧缺、生态破坏等问题的主要制造者,只有规范和控制好政府环境利用行为,才能有效遏制我国生态环境恶化和退化的趋势,才能保护和改善好生态环境。对此,不少国家的综合性环境保护法律大都采取了“公众环境义务和环境权利并重”、“国家环境义务和环境权力并重”的立法思路,这有助于公众环境权利和义务的衡平、协调和统一,有利于调动和发挥公民非排他性地享用环境利益、生态服务和保护环境的主动性、自觉性和积极性。如果说,不讲公众环境权会损害环境法效力,那么不讲国家环境义务也同样会损害环境法效力。

环境权是环境法学研究的一个核心问题,也是环境立法、执法和司法的重要基础。在旧《环境保护法》时代,学界以往在研究环境权的时候大多采取的是“公民环境权利”和“企业和社会环境义

务”进路和视角,鲜有从“国家环境义务”的视角来研究公众环境权益的尊重、保护、实现和促进问题。并且,在讲环境义务的时候,只关注到“公众”的环境义务而没有关注到“国家”的环境义务,这是一种典型的“公众权利——公众义务”单一化的单向线性思维。目前有关法治国家的理论一般认为,国家义务源于公民的基本权利,公民的基本权利要求并衍生国家义务,国家义务是公民基本权利的保障。也就是说,国家环境保护义务源于公民的基本环境权利,公民的基本环境权利要求并衍生国家环境保护义务,国家环境保护义务是公民基本环境权利的保障。在公众环境权利尚未“入法”的旧《环境保护法》时代,学界鲜有人从“反向”来进行论证、来探讨公众环境权益实现和保障的多维进路和研究视角,即“义务——公众权利”的反向思维模式。其中特别是“国家”维度的缺失或缺场,造成我国公众环境权利的保障几乎处于失守的状态。这可以称之为“国家环境义务的失灵”,实际上也是公权力机关的一种“集体的不负责任”。

在上述背景下,陈真亮博士这本《环境保护的国家义务研究》采取环境法学和公法学综合交叉的研究视角和方法,不仅开拓了对国家环境义务问题进行研究的广阔空间,而且可以很好地弥补环境权研究视角和方法的不足。国家环境义务是宪法环境权利和环境人权在环境法领域的体现和具体化,真亮博士有关国家环境义务问题的研究,并非仅仅是理论上的探讨,也是生态文明时代深刻变化和变迁之客观需求与回应。纵观全书,我们可以发现作者在研究视角、研究方法、研究内容和研究观点等方面都不乏创新之处。我相信任何认真阅读这本书的人,都会有不菲的收获。

第一,本书在环境权研究思路和视角方面有重大转换。根据《国家人权行动计划(2012—2015年)》和《环境影响评价法》,我国在政

策和法律层面已承认“公民环境权利”是一项实在法权利,也表明“保障公众环境权益”已经成为政府的基本行动纲领。本书在研究思路方面,首先以中国环境问题为出发点和导向,系统回顾和反思以往环境权研究成果,进行方法论与研究视角之转换,推导出国家环境义务这一命题和范畴;其次从公法学和环境法学的基础理论和方法出发,立足于公民环境权与国家环境义务的二元关系,来论证通过国家义务以保障和实现公民环境权的合理性与正当性;最后对国家环境义务规范理论进行体系构建和解构,探讨其规范功能、效力及履行等问题。本书对公民环境权研究的传统视角进行回顾和检讨,并尝试采用国家义务这种全新的研究视角对公民环境权益保障问题进行了系统研究。作者认为,“国家环境义务”是公民环境权益保障和实现的一种法律保障机制,也是公民环境权益的反向证明方式;研究国家环境保护义务是公民环境权益之研究视角和方法的一次重大转换,也是对公民环境权研究的有益补充。正如作者所言,公民环境权益的保障至少可以从国家义务和公民基本权利这两个维度来进行。根据人权与宪政理论,国家是保障人权的首要义务承担者。国家承担着复杂而多样化的环境保护义务,并在环境及生态系统上负有基础性的“元治理”责任。“国家环境义务”是公民环境权益的一种反射与镜像投映,强化国家环境义务实际上是强化公民环境权益。因此,通过国家环境义务来保障公民环境权益,可以有效保障公民“有尊严地活着”。这有助于对公权力进行一种内在化的自我控制和制约,也是公民环境权益的一种证明方式,更是公民环境权保障手段和研究视角的一次重大转换。

作者在本书中还认为,采取国家环境义务的视角和进路,有助于强化国家公权力的义务本质,有助于让权力谦卑,通过义务和责任来制约权力,让权力回归义务本质,从而让权力真正为人民服务,实现环

境保护制度之互补与良性发展。走向国家义务时代,意味着走向正当性国家时代;走向国家义务时代,意味着真正走向国家理性时代;走向理性时代,意味着真正走向有序生活时代;走向理性时代,意味着真正走向民主、法治生活时代;走向理性时代,意味着真正走向人的幸福、自由生活时代。不过,作者也时刻保持理性和冷静,认为国家公权力在环境保护义务方面会产生冲突,加之社会整体性转型以及权利需要的不断扩张,“环境保护国家义务”也随之得到扩张。因此,有必要加以协调、合作与控制,以防止“环境利维坦”(environmental leviathan)或“环境政治正确”或“环保的暴力”的出现。

作为环境权研究的“第三条道路”,本书提出的“环境保护的国家义务”,在很大程度上发展与完善了公民环境权理论。作为一种反思结果和较为新颖的认识论,“环境保护的国家义务”理论对环境法治的发展与完善、对公民环境权益的保障不乏建设性意义。正如作者所言,随着新《环境保护法》的实施,我国环境法也将走向“国家义务”时代,因此有必要以国家环境义务为指引,继续研究其对环境法治理念、环境法基本原则、宪法/法律解释等方面的推进作用。总之,本书一改以往环境权的研究思路、视角和进路,令人耳目一新。

第二,本书在研究内容和观点方面不乏创新之处。“环保靠政府”、“政府是环境公共物品的主要提供者”、“‘以政府为主导’是我国环境治理的基本原则”,这是我国最大的现实。作者认为,强化公众环境权利和国家环境保护义务,有利于公众参与环境保护和生态治理,提高政府环境管理的效率;有利于将我国现行的“环保靠政府、轻公众”的管理模式转变为“政府主导和公众参与相结合”的合作模式;有利于“加强政府责任和责任监督”,从根本上建立健全政府环境责任制和政府环境责任问责制。公众环境权内在地需要国家环境义务

和环境公益诉讼等来予以保障,“公众环境义务和环境权利并重”、“国家环境义务和环境权力”并重的理念,有助于形成以公众环境权制约政府公权力和公众参与的法律基础,将有效地促进国家公权力主体依法履行环境保护义务,强化政府环境责任、环境责任监督和环境责任问责制度。对于公民而言,环境法主要是权利义务融合之法,是公民环境权益保障优位法;对国家而言,环境法则主要是权力和义务融合之法。公民环境权益与国家义务应并重,环境法应起到“控权法”、“维权法”的效果。

我曾经在1982年发表了《环境权初探》一文(载《中国社会科学》1982年第3期),此后,国内对环境权问题的研究逐渐成为一大热点问题,迄今为止学者们对环境权问题进行了大量的卓有成效的研究。随着环境法学研究和环境法治建设的不断深入和发展,有关环境权的理论观点以及有关环境权维护和保障方面的实践努力逐渐明确。任何一种理论或观念要想达到完全一致是不可能的,有关环境权的理论或观念也是这样,虽然不同的人在环境权的理论和实践的某些方面还存在一些不同看法、主张或疑惑,但在如下几个方面理论界和实务界已经基本达成一致,这就是:公众(包括一切人和一切单位)都有享用健康环境的权利,也有保护环境的义务;公众环境权不是具有排他性的私权、不适用私权诉讼,也不是只能由国家代表公众行使的公权,而是公众直接行使的、非排他性享用环境的权利,可以适用环境公益诉讼;为了保障公众的环境权,国家有保护环境的义务,政府有保护环境的职责;为了维护其环境权,对污染和破坏作为公众共用物的环境的行为,公众有权提起环境民事公益诉讼,对不履行环境保护义务和职责的国家组织和政府部门,公众有权提起环境行政公益诉讼;除了公众的基本环境权利之外,公民还有环境知情权、参与环境监督权、其人身和财产免受环境污染损害权等权利,对污染环境而侵犯其人身权和

财产权的侵权行为可以提起私权诉讼。本书在某些方面已经体现上述研究成果,例如,作者主张以国家义务为保障的环境人权观重构环境权理论,国家义务在环境法治的理念、基本原则、宪法环境条款和宪法解释等层面,可以起到对环境法发展的促进作用。本书建议将“人性尊严”、“人权的可诉性”入宪;将我国宪法“国家尊重和保障人权”条款修改为“尊重和保障人权是国家的义务,国家权力受人权和法律的直接约束”;从宪法“人权条款”和“环境条款”推导出作为主观权利面向的公民环境权,建议明确宣示《宪法》第26条环境保护基本国策对国家权力的约束功能。作者通过深入的研究阐明,国家环境义务具有可诉性,其中尊重义务是典型的可诉义务,保护义务的排除和救济部分具有可诉性,给付义务中具体层面的给付义务具有有限的可诉性。针对国家义务的不作为,系统论述了立法不作为诉讼、行政不作为诉讼和司法不作为诉讼,认为国家需要承担相应的国家责任;而公民具有相应的请求权。最后,本书展望了环境法和其他部门法的沟通与协调,国家与社会的环境保护义务应当加以平衡。

第三,本书在研究方法上有特色。作者主要采取基础理论思辨论证和学科交叉研究的方法,吸纳宪法学、行政法学、环境法学和法社会学等学科的最新理论和方法,从元理论上提出并证成“国家环境义务”,论证其理论范畴体系与实际应用;同时采取比较研究、规范分析、法解释学等方法,借鉴国外“国家环境义务”的立法建构、基本运行、具体法律制度演绎等,为环境法治的建设与完善提出了不少对策和建议。

以往不少学者仅从私法权利,公民、企业或单位环境义务等视角来研究环境权问题,而对保障公民环境权益实现相对应的国家义务却很少得到探讨。实际上,在当今宪法理论与实践,基本权利的分类之间出现了相互叠加的“双重二分”现象,基本权利的性质呈现出一

种综合化趋势,每一项基本权利所对应的国家义务也呈现出复合化与复杂化特征。即每个基本权利都可能具有多层次性,并对应多个层次的国家义务;而多个层次的国家义务也可以推导出并有助于保障应然的基本权利和实然的基本权利。但是以往环境权研究不但没有对此加以很好的回应和研究,反而在很大程度上忽视甚至遮蔽了国家环境义务的研究。纵观国内现有的“限量版”环境义务研究,系统地从国家义务的视角来研究公民环境权益如何保障和实现等问题,似乎少之又少。此外,环境法学界与法理学、公法学的国家/法律义务研究确实存在一定的“脱钩”或“滞后”现象。因此,我非常赞同作者的观点,即公民环境权益的保障至少可以从私法权利、国家义务、政府职责、个体义务和单位义务等多维度来进行,使其成为一种相互独立又相互补充的公民环境权益保护体系。

在掌握了较为充分的研究资料基础上,本书的各个章节环环相扣,层层递进,内容充实,论证比较充分,较好地实现了其当初的研究目标,也显示出了作者较为扎实的法学功底。

本书是真亮博士的第一本个人学术专著,也是国内第一本系统研究国家环境义务的学术著作。在读博期间,我发现他比同学们有着更为纯正的学术追求,其博士论文盲审和答辩的时候,获得外审专家和答辩委员会专家的一致好评。但是,本书也有一些欠缺、不足和不够深入、需要完善的地方,例如:对以往的环境权研究成果缺乏深入系统的比较鉴定;没有将公众基本环境权利与国家环境义务的关系贯穿始终,有时用环境权益(环境权益包括环境权利和环境利益等内容)等模糊的概念与国家义务联系在一起;在论述国家义务的可诉性时缺乏充分的、有说服力的实证和案例。我希望真亮进一步改进和深化国家环境义务的理论研究,结合环境法治建设的实践,继续关注如何通过制度化、规范化的立法、行政、司法等层面的国家义务和政府责任来充

分有效地保障公民环境权益的实现。我相信,真亮能够在今后的科研工作中取得新的成绩,为中国环境资源法学的繁荣与发展做出自己的贡献!

谨此为序。



2014 年 12 月 25 日于上海财经大学

目 录

引言 / 001

第一章 国家保障公民环境权益的合理性与 正当性 / 021

第一节 问题的缘起:现有公民环境权研究和 实践的困境及出路 / 022

一、公民环境权理论研究与法律实践的困境 / 022

二、公民环境权益保障的反向应对出路:国家环境 义务论 / 031

第二节 为何国家义务是公民环境权益保障的 有效进路 / 037

一、我国立法对公众环境权益的确认与保护 / 039

二、“基本权利——国家义务”分析框架的理论 贡献 / 047

三、环境保护的国家义务与公民环境权益之间的 辩证关系 / 055

第三节 国家环境义务与公民环境权益的理论

同质性解释 / 066

一、国家环境义务源于国家与公民之间的“社会契约” / 066

二、国家负有保障公民环境权益的公共信托义务 / 071

三、“福利国家”旨在促进和保障公民环境权益 / 074

四、国家保障公民环境权益源于环境问题的公共性 / 079

五、国家环境义务具有深厚的中国法文化传统 / 085

本章小结 / 087

第二章 “环境保护的国家义务”基本理论及其构成 / 089

第一节 “国家义务”的基本内涵及其构造 / 090

一、国家和义务的基本内涵 / 091

二、国家义务的基本构造 / 106

第二节 “环境保护的国家义务”之内涵分析 / 124

一、“环境保护的国家义务”的一般含义 / 124

二、“环境保护的国家义务”的类型化展开:功能的视角 / 131

第三节 公民环境权益的国家义务之保障模式及识别 / 135

一、公民环境权益的国家义务之保障模式 / 135

二、“环境保护的国家义务”规范之识别 / 141

本章小结 / 145

第三章 “环境保护的国家义务”之规范功能

/ 148

第一节 “环境保护的国家义务”对环境立法的 规范功能 / 150

一、“环境保护的国家义务”规范环境立法的理论
基础 / 151

二、“环境保护的国家义务”规范环境立法的主要
内容 / 158

三、“环境保护的国家义务”规范环境立法的作用
/ 167

第二节 “环境保护的国家义务”对环境行政的 规范功能 / 173

一、“环境保护的国家义务”规范环境行政的理论
基础 / 174

二、“环境保护的国家义务”规范环境行政的主要
内容 / 183

三、“环境保护的国家义务”规范环境行政的作用
/ 189

第三节 “环境保护的国家义务”对环境司法的 规范功能 / 197

一、“环境保护的国家义务”规范环境司法的理论
基础 / 198

二、“环境保护的国家义务”规范环境司法的内容
/ 201

三、“环境保护的国家义务”规范环境司法的作用
/ 203

本章小结 / 208

第四章 “环境保护的国家义务”之履行与保障 / 211

第一节 “环境保护的国家义务”之扩张、冲突及化解 / 212

一、冲突的实质原因 / 212

二、克服之道:公权力的相互协调、合作与控制 / 217

第二节 “环境保护的国家义务”的可诉性及其限度 / 220

一、“环境保护的国家义务”的可诉性及其内在法理 / 220

二、“环境保护的国家义务”之可诉性的程度与限度 / 224

第三节 国家不履行环境保护义务的责任及救济 / 230

一、国家不履行环境保护义务的责任 / 231

二、国家不履行环境保护义务的司法救济:不作为诉讼 / 237

本章小结 / 257

第五章 走向“国家义务”时代的环境法 / 259

第一节 “国家环境义务”对环境法治的推进 / 260

一、“国家环境义务”对环境法治发展及完善的意义 / 260

二、“激活”宪法:通过宪法解释来保障公民环境权益 / 282

第二节 环境保护的国家义务与社会义务之衡平 / 306

一、国家并非环境保护的唯一义务主体 / 306

二、环境保护的国家义务与社会义务之互补与

衡平 / 309

本章小结 / 321

结语 / 323

后记 / 333

引言

“地者，万物之本原也，诸生之根菀也。地者，政之本也。”

——《管子》

“人类只有一个地球。建设生态文明，是人类未来的大事。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，中国坚持树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，将生态文明建设放在突出地位，作为全面建成小康社会总体布局的五大目标之一，努力建设美丽中国，切实保障公民的环境权益。”

——《2012年中国人权事业的进展》白皮书

一、选题背景与意义

英国学者简·汉考克认为：“20世纪后半叶以来，一个幽灵在地球上四处漫游，这个幽灵就是生态危机。的确，环境问题给人类文明带来了严峻挑战，特别是环境问题的区域化、全球化更是日益引