

环

环境资源法专题研究书系

GONGZHONG HUANJING BAOHU DE
QUANLI GOUZAO

公众环境保护的 权利构造

朱谦 著

知识产权出版社

—环

环境资源法专题研究书系

要點客內

GONGZHONG HUANJING BAOHU DE
QUANLI GOUZAO

公众环境保护的 权利构造

朱谦 著

知识产权出版社

内容提要

基于环境问题的公共性特质,一个国家的民主进程最有可能发达于环境保护领域。要真正实现环境民主原则,环境民主的权利化构造恰是一种良好的制度选择,它使得公众参与环境保护具有法律上的正当性。公众环境保护权包括公众环境知情权、公众环境立法参与权、公众环境行政参与权以及公众环境公益诉权。作为一种公权力,它与环境保护领域中的环境立法权力、环境行政权力和环境私法权力的行使融为一体,共同实现国家的环境保护目标。

责任编辑:彭小华

责任校对:董志英

特约编辑:王丽莉

责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

公众环境保护的权利构造/朱谦著. —北京:知识产权出版社, 2008. 12

ISBN 978 - 7 - 80247 - 395 - 9

I. 公… II. 朱… III. 环境保护法 - 研究 - 中国

IV. D922. 684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 207334 号

公众环境保护的权利构造

朱 谦 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

邮 编: 100088

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 箱: bjb@cnipr.com

发行电话: 010 - 82000893 82000860 转 8101

传 真: 010 - 82000893

责编电话: 010 - 82000860 转 8115

责编邮箱: pengxiaohua@cnipr.com

印 刷: 知识产权出版社电子印制中心

经 销: 新华书店及相关销售网点

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 11.375

版 次: 2008 年 12 月第 1 版

印 次: 2009 年 4 月第 2 次印刷

字 数: 293 千字

定 价: 26.00 元

ISBN 978 - 7 - 80247 - 395 - 9/D · 753 (2424)

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

本书受到以下项目的资助

教育部人文社会科学规划项目“公众环境保护权研究”（项目编号：06JA820031）

江苏省社科规划项目“科学发展观下的环境民主问题研究”（项目编号：06JSBFX006）

华东政法大学国际法律与比较法中心项目“环境民主视野下的公众环境保护权比较研究”（项目编号：07GBY27）

目 录

第一章 导言	(1)
一、公众环境保护权利的研究现状	(1)
二、公众环境保护权利的研究意义	(2)
三、公众环境保护权利的研究内容	(2)
四、研究成果欲突破的难题	(3)
五、研究方法和研究思路	(4)
第二章 公众环境保护权利构造之理论基础	(6)
第一节 问题的提起	(6)
第二节 认识宪法及环境基本法中“公民 环境权”条款	(7)
一、宪法关于环境权的规定与环境保护的 宣誓性	(7)
二、环境保护的权利基础：一种学界流行 的观点	(14)
三、国家环境保护的权利基础：宪法中的 公民基本权利	(16)
第三节 环境保护的权利基础：以公民财产 权与生命健康权维护为例	(21)
一、财产权、生命健康权的维护：环境法 的使命与民法的发展	(22)
二、财产权、生命健康权实现的前提 条件：良好的环境界定	(32)

三、环境人格权：权利的属性与保护 的标准	(36)
第四节 环境保护的权利与权力配置	(45)
一、环境保护公权力的地位及其不足	(46)
二、公众环境保护权的界定及其价值 分析	(50)
三、公众环境保护权构成之路径选择	(60)
第五节 结论	(69)
 第三章 公众环境知情权研究	(71)
第一节 公众环境知情权的价值基础	(71)
一、环境知情权与公众的自身利益之 维护	(72)
二、环境知情权与环境公共利益之维护	(75)
第二节 公众环境知情权的制度构建	(79)
一、公众环境知情权主体范围	(79)
二、公众环境知情权的知情范围及例外	(92)
三、公众环境知情权的实现方式与法律 救济	(106)
第三节 公众环境知情权实现的政府义务： 以突发性重大环境污染事件中环境 信息公开为中心	(115)
一、问题的提出	(115)
二、突发性环境污染事件中的环境信息 公开的必要性	(117)
三、突发性环境污染事件信息公开的 规范性	(124)
四、结论	(139)

第四节 公众环境知情权实现的企业义务： 以企业环境信息强制性公开为 中心分析	(139)
一、引言	(139)
二、企业环境信息强制性公开的主体 范围	(140)
三、企业环境信息强制性公开的内容	(146)
四、企业环境信息强制性公开的方式与 途径	(152)
五、结语	(156)

第四章 公众环境行政参与权研究

——以近年来中国环境影响评价 争端个案为中心	(157)
第一节 公众环境行政参与权的基本范畴	(157)
一、公众环境行政参与权的概念	(157)
二、公众环境行政参与权的价值分析	(159)
第二节 公众环境行政参与权利之主体	(163)
一、对公众环境行政参与权利主体的 初步界定	(164)
二、自然人（个人）	(166)
三、组织化的主体	(179)
第三节 权利行使中的环境信息公开	(194)
一、环境信息公开对公众参与权利行使 之影响	(195)
二、环境信息公开之内容	(200)
三、环境信息公开之方式	(209)
四、环境信息公开之要求	(214)

第四节 权利行使之方式	(219)
一、概述	(219)
二、公众参与之公众识别	(225)
三、公众意见调查	(228)
四、座谈会征求意见	(237)
五、听证会征求意见	(249)
第五节 权利行使之效力与保障	(259)
一、对公众意见的回应	(259)
二、公众参与的实效	(266)
三、公众参与权利行使的法律保障	(272)
 第五章 公众环境公益诉权研究	(273)
第一节 公众环境公益诉权的界定及其法律 属性	(274)
一、公众环境公益诉权的界定	(274)
二、公众环境公益诉权之性质	(278)
三、结语	(292)
第二节 公众环境公益诉权之原告资格 确认	(293)
一、美国公众环境公益诉权原告资格 确立之成文法基础	(293)
二、环境公民诉讼原告资格在司法实践 中的演化	(297)
第三节 公众环境公益诉权行使之限制	(313)
一、为何要限制公众环境公益诉权的 行使	(313)
二、环境公益诉权行使前的通知义务	(314)
三、行政机构勤勉执法对公民诉讼的	

阻止	(319)
四、对非行政裁量行为的公民诉讼	(324)
第四节 公众环境公益诉权行使之激励	(327)
一、环境公益诉讼中的诉讼费用负担	(327)
二、环境公益诉讼中的和解	(331)
第五节 美国环境法律对我国之启示	(332)
一、我国需要建立公众环境公益诉讼	(332)
二、必须通过法律明确规定公众环境 公益诉权	(333)
三、放宽原告起诉资格	(336)
四、适当限制公众环境公益诉权	(337)
五、对公益诉权行使的激励	(339)
参考文献	(340)

第一章 导 言

一、公众环境保护权利的研究现状

环境保护中的公众参与对于环境法学界是个热点问题，但是，目前国内从公众环境保护权利构造的角度来系统地对该问题涉及的法律问题进行研究的并不是很多。现有的研究表现为以下特点：

(1) 环境法学界对环境法中的环境民主原则给予相当程度的关注，在各类环境法学教材以及著作里都将其作为一节内容加以说明。作为一项法律原则，它并没有形成研究气候，因而缺乏对其进行专门、深入的研究。

(2) 环境法学者多从公众参与角度去探讨，并以论文为主，有从宏观上研究公众参与问题的，特别是关注中国的公众参与，如蔡守秋先生。但在研究过程中，更多的是学者是从微观领域侧重于环境影响评价制度中的公众参与以及公众环境公益诉讼制度研究，如汪劲先生、李艳芳先生等，他们的研究对于公众参与保护环境在实体法和程序法上都达到了非常细致的地步。这些研究成果无论对于中国的公众参与环境保护立法实践，还是对于理论研究，都有极大的促进作用，但是，缺乏从总体上对公众参与的权利基础作系统的研究。

(3) 现有的关于公众参与环境保护的研究，并没有从公众环境保护权利的角度来构筑体现环境民主原则的法律制度。尽管如吕忠梅、陈泉生、王明远等学者在设计环境权的体系结构时，也将公众环境保护权利纳入环境权的体系中，并将公众的环境保

护权利视做程序性的环境权，但没有继续深入下去。

国外的环境基本法中大多确立了公众的环境保护权利，但是，基于实用目的，学者们更多的是关注这种权利在法律上的具体体现和实施，并没有抽象地将这项权利的理论基础和法律制度两方面结合起来进行系统研究。

二、公众环境保护权利的研究意义

(1) 有利于构建环境法学中的权利体系。作为体现国家干预并展示社会性和公益性的环境法，其权利和权力的基础不外乎环境公共权力和公众环境保护权利的动态配置。本书以公众环境保护权利研究为逻辑起点，在公众环境保护权利基础理论探究过程中，构建中国特色的公众环境保护权利体系，并促进环境法学权利理论研究观念的更新，为环境法拓展新的研究领域和路径。

(2) 有利于促进公众参与环境保护的权利意识。以往的研究多是从公众参与的角度出发的，常常是以环境民主原则为基础，缺乏将这种公众参与与公众权利的行使联系起来，使公众参与与没有相应权利意识的支撑，也使得环境公共权力主体或污染、破坏环境的私人主体常漠视公众对环境保护的参与。

(3) 有利于推进中国公众环境保护权的法制建设。相对于发达国家的公众环境保护权的立法，我国相关立法还很落后。应整合以往的研究成果，借鉴国外的经验，为立法机关提供环境法专业的技术支撑。

三、公众环境保护权利的研究内容

公众环境保护权利的研究，总体上分为基础理论研究和基本制度构建两大部分。在研究的过程中主要回答以下问题：

(1) 公众环境保护权基础理论研究。以维护环境公共利益为目的，介于传统私法的私权与公法的公权力之间的公众环境保

护权利是一种什么样性质的权利？其产生的法律基础是什么？在环境保护过程中将扮演怎样的角色？公众环境保护权与环境保护公权力之间的关系如何？怎样通过制度设计促进公众行使这项权利并克服各种影响公众权利行使的障碍？当公众该项权利遭受侵害时法律又如何提供救济？

（2）公众环境知情权研究。在公众环境保护权利的体系中，为什么说环境知情权是一项基础性权利？它与一般性的公民知情权有何差异？它所确立的价值基础和现实意义是什么？结合国外的法律实践，如何构筑我国公众环境知情权法律制度？

（3）公众环境行政参与权研究。环境行政权的行使为什么需要配置公众的环境行政参与权？公众的这种权利如何在各种环境行政行为的实施过程中通过实体法和程序法得以落实？它在多大程度上能够影响环境行政行为的实施？在它遭受侵害时法律如何提供救济？

（4）公众环境公益诉权研究。作为体现公共利益的环境保护，为什么需要配置公众环境公益诉权？这种公益性诉权与一般私益性诉权的边界如何确定？借鉴国外的先进立法经验，我国在环境实体法和诉讼程序法上怎样通过特殊的制度安排对其加以确立并提供保障？

四、研究成果欲突破的难题

本书提出的公众环境保护权目前在学界还没有被正式提出来，很多的法律问题的探究是带有探索性的，因此，在研究过程中遇到的难题也必然很多。

（1）初步构建公众环境保护权的基础理论。通过各国环境法律对公众环境保护权规制的法律现象的透视，结合环境法本身的特质，吸收其他学科的权利理论，揭示该项权利的价值基础，追寻其法律属性。

(2) 公众环境保护权利与环境公共权力之间关系的合理定位。各国环境法律中关于公众环境保护权的设置并不完全相同,这种法律选择背后的差异反映是公众环境保护权利与环境公共权力配置的结果。寻求存在的共性,合理定位我国这两种权利(力),尤其是公众环境保护权与环境行政权的相互关系,是课题一大难点。

(3) 公众环境知情权在专门信息公开法律支撑的背景下,环境法能否在知情权和政府信息公开领域形成立法先导,公众环境知情权制度设计中的特殊性如何体现以及该项权利与其他子权利的行使怎样形成互动和照应,需要一一解答。

五、研究方法和研究思路

在研究方法上,将主要运用比较法、历史分析、价值分析和系统论等方法,特别突出各国公众环境保护权立法和实践的价值基础和规范建构的分析,从中抽象出公众环境保护权的共有特性,为我国该项权利的确立奠定基础;同时,考虑到公众环境保护权演变情况,也强调历史分析方法的运用,力图运用历史与现实、理论与实践相结合的方法统领全书。在知识的运用上,鉴于公众环境保护权利问题的研究涉及多学科交叉性,必须吸收环境科学、环境经济学、环境政治学和环境社会学的专业知识。在法学学科方面围绕环境保护中公众权利的理论基础和制度构建来展开,以环境法学为基石,但特别注意引入立法学、行政法学和诉讼法学的知识。

研究思路:首先,在揭示现代环境问题特质的基础上,论证解决环境问题公权力介入的正当性,并在阐述市场运行和公权力干预都可能存在失灵的过程中,进一步探究环境保护中公众环境保护权利配置的社会、政治和法律基础。其次,在权利理论的支撑下,吸收公法、私法和社会法中的权利分类,对公众环境保护

权的概念、法律属性以及权利体系进行剖析。最后，结合世界各国公众环境保护权立法，从其与环境行政权和环境司法权公权力的相互关系的互动过程中，全面构筑中国的公众环境保护权法律制度。

第二章 公众环境保护权利构造之理论基础

第一节 问题的提起

接触环境法这门学科已经 10 个年头了，一如每一个接触环境法学的人一样，一开始笔者也被环境法中关于环境权问题的研究所吸引，以为环境权问题确实是环境法学基础理论中的核心问题，环境法中的基本制度都是以环境权的维护为中心而展开的。国内研究环境法的最著名的学者几乎都在关注这个问题，并且发表了上百篇论文^①以及著作。在研读这些关于环境权研究的成果后，笔者内心却没有了开始时的那种兴奋。一个很奇怪的现象是，无论是环境权最早被提起的日本，还是我国的台湾地区，学界对于环境权的讨论都是既有肯定说，也有否定说。但是，从我国大陆地区研究环境权的学者来看，尽管他们的观点多少存在些差异，但是，几乎从来就没有人对于环境权作过否定性的思

① 国内关于环境权方面的研究成果具体数目笔者没有专门统计，仅 2004 年 10 月出版的徐祥民教授等著的《环境权——环境法学的基础研究》一书的参考文献中就罗列了 86 篇关于环境权方面的论文。但这个数据，第一，它也并不囊括 2004 年以前所有公开发表的论文；第二，2004 年以后的公开发表的期刊论文或者论文集关于环境权的论文也没有包括在其中。

考。^①虽然国内学者在谈到环境权争论时，也提到过否定说，但也只是简单地一笔带过，未作深入阐述。从目前的国内研究环境权的状况看，叫人很困惑的有以下几点：第一，对于一些国家宪法中规定的所谓环境权，其究竟是一种什么样的法律现象？它在国家环境保护中的作用是什么？第二，现有宪法中公民基本权利能否成为环境保护的权利基础？它们如何在环境保护中发挥作用？第三，作为体现公共利益的环境法究竟需要什么样的权利理论和权利体系？

第二节 认识宪法及环境基本法中 “公民环境权”条款

一、宪法关于环境权的规定与环境保护的宣誓性

环境权概念的提出是在20世纪60~70年代，后来在一些国际性宣言，如《东京宣言》《人类环境宣言》及《里约宣言》中都有体现。根据统计，到1995年世界上约有60多个国家的宪法或组织法包括了保护环境的特定条款。^②对于这些规定，学者们理所当然地将其视为对环境权的确立，并在此基础上将环境权视为一种新型的人权。而经过几十年的发展，今天回过头来看这些条款，从形式上看似乎是在创设一类新的权利，其实，它只不过是环境问题日益严重，人的生命、健康、财产等权利面临严

^① 这样说可能过于武断。事实上，近年来国内学界也还是有人提出过质疑，但是人微言轻，观点如过往云烟，并没有被环境权研究主流所顾及。这方面的论文如：陆战平：“走出困境——对传统环境权学说的反思”，载《河南社会科学》2005年第4期，第73~75页；宫为所：“论环境权之非法律权利属性”，载《黑龙江政法管理干部学院学报》2005年第2期，第112~114页。

^② 蔡守秋：《环境政策法律问题研究》，武汉大学出版社1999年版，第105页。

重威胁的情况下，公众发出的呐喊。这种呐喊告诫人们是该保护环境了，它不是对一种权利的确定，而是对环境保护的政策宣扬、理念的揭示。如果说，20世纪60年代在法律上规定此类宣示性条款有利于唤起人们的环境意识，有利于国家承担环境保护的职责，兴起环境立法高潮，那么，在环境保护已经成为各国基本国策的今天，此种宣示性条款的规定就变得不是那么重要了。

法国学者亚历山大·基斯在考察国际社会国际环境文件对环境权的规定时发现，20世纪90年代通过的国际环境文件一般都没有提到环境权。如，1992年联合国环境与发展大会通过的文件几乎都没有提到环境权。联合国环境与发展大会筹备委员会第二工作组曾考虑过将环境权包括在《里约宣言》中的建议。在大会之前，宣言草案中有几个条款涉及对健康环境的权利。然而，最后会议却未能就是否在宣言中采纳这几个条款达成一致。1972年的《人类环境宣言》承认“人类有权在一种能够过尊严和福利的生活环境中，享有自由、平等和充足的生活条件的基本权利”。而1992年的《里约宣言》则称之“人类有权享有与自然和谐的健康富足的生活”。宣言中使用“权利”一词是在国家开发其资源的主权权利（第2条原则）和发展权（第3条）中。^①当然，这种变化并非说明国际社会不再关心环境保护问题，依笔者揣测，这类宣示性的条款不可能作为一种实质性的权利去推动环境保护事业。事实上，国际社会在国际环境文件中开始将重点由形式上的环境权转向实质性的对环境保护有极大推动

① [法] 亚历山大·基斯著，张若思编译：《国际环境法》，法律出版社2000年版，第23~24页。