

许明月 宋宗宇 等著

公民
环境权
的
民事法律保护

西南师范大学出版社
XINAN SHIFAN DAXUE CHUBANSHE

公民环境权的 民事法律保护

许明月 宋宗宇
邵 海 郭金虎 著
钱 静

西南师范大学出版社

公民环境权的民事法律保护

许明月 宋宗宇 等著

责任编辑:张六莲

封面设计:梅 子

出版发行:西南师范大学出版社

(重庆·北碚 邮编 400715)

印刷者:重庆师范大学印刷厂

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:10.25

字 数:257千字

版 次:2005年2月 第1版

印 次:2005年2月 第1次印刷

书 号:ISBN 7-5621-3371-9/D·148

定 价:24.00元

绪 论

自环境权的概念提出以来,对于其性质、主体、内容、客体等基本问题就一直存在着激烈的争论。一些学者从环境与人类生存、发展的关系的角度,将环境权理解为一种基本的人权;一些学者则从环境利益与人格完整性的联系出发,认为环境权是一种人格权;另一些学者则从环境权的经济内涵和公共福利性质出发,认为环境权是一种财产权(私人财产权和公共财产权);还有些学者则从环境生态利益的人类共享性或环境权主体的普遍性出发,认为环境权是一种人类权。对于环境权概念和性质等基本问题的探索还在如火如荼地进行,还会有新的学说或理论产生。对于环境权基本问题的不同观点,实际上反映了人们对人与环境的关系或者说人与人之间就环境问题而形成的关系所抱的基本态度和立场的差异,也反映了人们对法律应当从什么角度、采用什么方式介入环境关系,对人类或人类个体的环境利益进行保护等问题的基本认识的不同。

不同主体对客体的不同利益在法律上表现为不同的权利,这些权利反映了法律确认、认可和保护的主体与客体的关系或围绕特定客体而应当形成的主体相互之间的关系。对不同的权利,法律将采用不同的方式进行保护。如果将环境权认定为财产权,那

么,大体上我们就可以说,法律将会主要采用财产权的保护方式对其进行保护;如果将环境权认定为人格权,同样也就意味着法律将主要采用人格权的保护方式对其进行保护。由于财产权和人格权都为私法上的权利,因此,如果将环境权定性为财产权或人格权,则在法律上将主要通过私法的手段进行保护;若将环境权定性为人类权,则意味着对有关环境问题将主要采用公法的或者国际法的手段对其进行保护。权利的性质不同,法律的保护方式也不同。人类法律体系经过几千年的演变,形成今天的基本格局,因此,不大可能为满足一种局部的需要而将这个既存的体系完全摧毁而建立一种全新的体系。

尽管对于环境权的概念,无论从内涵还是外延来看,都存在诸多不同的认识,但是对于自然人的环境权是环境权的基本构成这一说法,人们则普遍地认同。以自然人为主体的公民环境权重在强调对自然人个体的环境利益的保护,相对于其他类型的环境权而言(姑且承认法人、社会团体或人类的环境权),更具有基础性和重要性,即使承认法人的环境权、社会团体的环境权或人类的环境权,环境权构成由各种不同的环境权组成的体系,那么,在这个体系中,公民环境权也可以说处于核心地位。无论是法人也好,其他社会团体或组织也好,其之所以存在环境利益,乃是由于他是由自然人组成的,没有人的存在,也就无所谓环境权。人类之整体同样是人类个体组成的,没有一个个活生生的自然人,也就不会有人类,人类整体环境的改善,也是为了使更多的人类个体能够持续地生活在更好的环境当中。

公民环境权应当定性为基本的人权。将公民环境权仅仅理解为财产权或人格权都带有一定的片面性。如前所述,对环境权的定性不同,保护的手段也不一样,对于公民环境权而言,单纯地采用人格权或财产权的保护手段显然是不足的。从另一方面来说,将公民环境权定性为基本人权,并不否认某些公民环境权的财产

权性质或人格权性质,也不否认在民法体系中确立作为财产权或(和)人格权的公民环境权的必要性。

从某种意义上说,人权并不是严格意义上的法律上的权利,而是法律所追求的价值,为了实现和保障基本人权,法律将涉及人权内容的利益法定化,并通过法律给予保护,从而形成法律上的权利。因此,自然人的环境人权,是法律所追求的价值,为了实现这一价值,需要通过各种法律对有关的社会关系从不同的角度进行调整。就私法调整而言,自然人的环境利益,某些具有财产性质,某些则与人格密不可分。作为民法上的财产权,通常都有特定的独立于主体之外的客体,没有这种独立的客体就不会有财产权,当然,作为财产权的客体,可以是有形的物质资源,也可以是无形的智力成果,但财产权的客体必须是特定的、外在的、独立于主体之外的。在公民环境权体系中,某些权利,如:宁静环境权(安宁权),如果作为一种财产权,其客体是什么?从侵犯财产权的角度来看,侵犯财产权,首先表现为对财产权客体的侵害(如侵占、毁坏等),而宁静权在受到侵害时,往往直接表现为对主体精神安宁的侵害,因而,宁静权更符合人格权的特点;而对于清洁水权等类似的环境权而言,水体或水源是一个明确的可以与主体分离的外部环境因素,而且,对清洁水权的侵害,首先表现为对水源的污染等行为,然后,才有对主体利益的损害,就这点而言,对于清洁水权之类的环境权,就更接近于财产权,而非人格权。因此,我们认为,财产权与人格权是两种不同的私法上的权利,公民环境权往往涉及各种不同的利益,以私权形式表现出的公民环境权也只是其中一个方面,同时,私权性质表现的公民环境权根据其内容不同,在性质上也应当是有所不同的。

公民环境权不仅可以表现为实体上的权利,也可能表现为程序上的权利(如知情权、参与权、求偿权),不仅可以表现为私法上的权利,也可能表现为公法上的权利。我们注意到,一些学者将参

与国家环境管理的权利,也列入公民环境权的范围,如果这样来理解公民环境权,那么,公民环境权就更加不能仅仅从私权类型的角度来对其进行定性了。显然,将参与管理权作为一种财产权或人格权,甚至私法上的权利都是不适当的。我们之所以认为公民环境权是基本的人权,乃是基于环境对于人的生存和发展以及每一个人类个体的生活质量有着重大的影响,适合人类生存的环境是每一个人的基本需要。将环境权定性为基本人权,也意味着,对于公民环境权的保护并不是依赖某一种法律手段或某一个法律规范就可以实现。实现或保护公民的基本人权应当是各种法律规范共同追求的目标,各种法律规范都要体现这一基本的价值。

因此,公民环境权实际上有两种理解,一种是作为法律价值的人权的重要组成部分的公民环境权;另一种是作为具体的法律上的权利的公民环境权(或公民环境方面的权利)。公民环境方面的权利的性质如何,应根据相关的法律的性质来判断。主要通过民法进行界定和保护的权利,便具有民事权利的性质;在宪法中规定的权利,则具有宪法权利的性质,而在行政管理性法律中规定的权利,则具有参与管理权利的性质。

法律确定的各种具体的公民环境方面的权利,乃是为了使社会个体合理的环境利益能够得到社会的普遍尊重和维护。当社会个体的环境利益得到普遍的尊重和维护时,人类生存的整体环境也将会得到符合多数人利益和需求的维护。体现于不同法律中的公民环境权是社会个体的具体权利,这种权利是典型意义的法律上的权利,它不仅有权利的内涵和外延,而且有符合权利性质和特点的救济。如前所述,保障公民环境权是各种法律的共同追求,但是,不同的法律对于公民环境权保护的基本方式是不同的。民法主要界定具有私权性质的公民环境权,在保护方式上,主要采用民事的手段进行保护。民事手段的一个基本特点是当事人的主动性,即通过权利主体的行为对自己的环境权进行维护。当民事主

体的环境权受到侵害时,他可以以自己的行为制止他人的侵害,也可以按照自己的意愿将权利受侵害的状况诉诸国家,发动公共权力维护自己的利益。

环境侵权通常带有普遍性,同一侵权行为往往会导致众多的权利主体的利益受到侵害,环境侵权的普遍性特点决定,即便是为了维护特定个体的利益,也往往带有群体的性质。因此,除了通常的一对一的典型的民事诉讼形式外,在环境侵权诉讼救济方式上,更多的是采用集团的,或团体的,或代表人代表的诉讼形式。诉讼是一种社会消耗,它是非生产性的,仅仅产生资源或财富分配的结果。集团诉讼、代表人诉讼、选定当事人诉讼和团体诉讼等诉讼形式的出现,也是诉讼成本规则制约的结果。由于大量的公民环境权侵害事件都带有普遍性的特点,因而诸如此类的解决群体性纠纷所采用的诉讼形式在环境法中得到更多的运用。鉴于此,在环境权的民事保护方面,我们没有过多地阐述传统的诉讼形式和诉讼程序,而集中介绍了各国解决群体性纠纷的常用诉讼形式。但这并不意味着公民环境权侵害案件不能通过传统的一对一的或个别当事人诉讼来解决。

集团诉讼也好,选定当事人诉讼或代表人诉讼也好,从法律性质上看,仍然是私益的诉讼,仍然是在私法救济的框架内解决社会冲突与争议。但是,在环境侵权事件导致众多的利益受到侵害时,通过诉讼所解决的问题,也可以说,不再是单纯的私人问题,同时也是社会问题。

对环境的破坏既是对特定环境中个体利益的损害,通常也是对特定环境中公共利益的损害。集团诉讼和代表人诉讼等群体性纠纷诉讼解决机制,往往需要相对固定的受害者群体的存在,并且,相关当事人具有共同的诉讼意愿,通过诉讼群体中的每一个当事人都获得直接的利益。因此,这些诉讼并不能解决所有的环境问题,特别是公共环境利益受侵害的问题。在公共环境利益受到

侵害的情况下,作为公共利益代表的国家应当积极地对侵害行为予以制止,必要时,也可以通过诉讼保护公共环境利益。从某种意义上说,公共环境利益的保护问题,在通常情况下主要通过政府部门的作用而解决。但在我国,检察机关作为法律监督机构,主要对于具有严重社会危害性,构成犯罪的行为,通过提起公诉的方式追究相关行为人的刑事责任而维护公共利益,这种对检察机关的职能定位,使得公共利益在受到侵害,但又未构成犯罪的情况下,检察机关难以通过提起公诉而追究相关行为人的责任。为了行使检察机关能够发挥更好的作用,似乎有必要强化检察机关作为国家公诉人的职能,这样,在侵害公共环境利益而没有构成犯罪的情况下,国家公诉机关也可以代表国家对这类侵害行为提起公诉,以维护公共的环境利益。

环境侵权的普遍性决定,在很多场合,众多的人受到侵害,但是,受害主体是不确定的,而且,受害程度的差异很大。例如,工厂排放的烟尘,可能影响一个城市所有市民的健康,但是,每一个人受到的影响可能并不是致命的,而且,每个城市居民所受到的影响又是差异极大的,在这种情况下,集团诉讼似乎不能发挥作用。再如,倾倒行为,在很多情况下是得到有关部门许可的,但是,倾倒地的众多的人则受到不良影响,而离倾倒地最近的人受到的影响最大。此时,受害人的范围难以确定,每个受害者所受的损害更难以确定,对于某些相距较远的人来说,对提起诉讼并没有兴趣,而倾倒行为并不只影响某一个人的利益。从私权受侵害的角度来看,对某些人而言,所受的侵害尚未达到需要采取提起民事诉讼的方式来救济,在众多人的利益受到侵害而又不能形成共同的诉讼愿望时,集团诉讼或代表人诉讼等诉讼也不能形成,此时,就有必要赋予特定的个体代表包括其本人在内的公众,为实现真正的公共利益,而不是众多的个体的私人利益,提起诉讼。因此,在不少国家有所谓公民诉讼,即由公民个人为公共利益目的而提起诉讼,以

纠正侵害公共利益的行为。公民诉讼是公益诉讼的典型形式。对环境侵权救济来说,公民诉讼往往能够发挥很好的作用。在我国似乎也有建立这种诉讼机制的必要。

对于公民环境权的保护,政府负有不可推卸的责任,因此,在公民环境权受到侵害时,受害人除了可以向司法机关提起诉讼以外,还可以向政府有关部门投诉,由政府机关采取措施及时制止侵害公民环境权的行为。我国各级政府都拥有法律赋予的广泛职权。在公民环境权保护方面,也应当充分发挥政府的积极作用。在不同的利益当事人就环境权利侵害发生纠纷而向政府申诉,请求政府解决的案件中,政府通常扮演着纠纷解决者的角色,采用的方式是行政仲裁或调解。这与政府以社会管理者身份处理污染、破坏环境的行为时是不同的。对此,我们仍然可以视其为环境纠纷的民事解决机制。

对公民环境权的侵害,还可以从宏观上来进行考察。在一个国家,如果侵害公民环境权的现象非常普遍,那么,这个国家中人民生活环境状况不可能持续、稳定的良好。环境侵权的普遍性、侵害结果发生在时间上的渐进性以及在外表现上的隐蔽性决定,在很多情形下,因为救济成本的限制,往往使大量的侵权行为不能得到及时、有效的制止。要使公民环境权得到根本的维护,“环境侵权现象”要得到有效的控制,单靠救济是不够的,单靠民事救济更是不够的。因为,任何一种救济都只是一种事后的补救,公民环境权的民事救济同样如此。环境侵权各种民事救济渠道都只是一种事后的补救机制。这种机制是重要的,也是有效的,但是,其能够发挥的作用又是有限的。特别是对于环境权来说,民事救济作用的局限性可能更大。优美而适宜的环境需要事先精心的设计和谋划,需要长期的维护和照料,而当某一种环境遭到破坏时,往往却需要很长的时间才能恢复,且往往恢复的成本极高,例如,如果一幢高楼因设计不合理导致邻近居民的采光权受到侵害。救

济的结果很可能是要求高楼的建设单位给予受到侵害的居民一定的补偿,通常情况下,一般不会采取撤除大楼来满足居民采光权,因为这样做成本过巨。但是,如果不采取撤除大楼的措施的话,邻近居民的采光需求就会永久性地得不到满足。可见,很多公民环境权受侵害的情形,事后救济往往不能达到十分理想的效果。要使公民环境权在整体上得到维护,必须在全社会形成尊重公民环境权、珍视和爱护环境的普遍意识。在此基础上,要使侵犯公民环境权的现象得到有效的控制,还必须建立有效的宏观控制和管理制度。只有综合运用各种法律手段,公民环境权才能切实得到维护,人们才能普遍、长期、持续地获得并维持优美而适宜的良好环境。

公民环境权及公民环境权的保护问题是一个非常重要的问题,但对这一问题的研究在我国才刚刚开始,很多的研究工作都是带有起步性和尝试性的,并没有十分成熟的理论和制度框架、范型的支撑。对于本书的作者来说,在写作本书时同样是抱着一种尝试的心态,我们希望通过自己的研究和探索,能够增进人们对于公民环境权的认识,提高公民环境权利意识,并引起更多的人关注公民环境权的法律保护问题,并对这一问题进行更深入的研究。尽管我们在努力少留一些遗憾,但由于能力、相关知识积累有限,可得的信息资料也相当匮乏,书中的缺点和错误一定不少,诚恳地希望广大读者不吝赐教,批评指正。

许明月

2004年12月于重庆大学法学院

目 录

绪 论	(1)
第一章 公民环境权的概念解读	(1)
一、公民环境权的产生	(1)
(一)公民环境权产生的基础	(1)
(二)公民环境权概念的提出	(12)
二、公民环境权的含义和内容	(15)
(一)环境权的传统观点与评析	(15)
(二)公民环境权的重新认识	(20)
第二章 公民环境权的基本人权性质	(31)
一、基本人权及其特点	(31)
二、公民环境权的基本人权性质分析	(34)
(一)公民环境权基本人权性质的法理分析	(35)
(二)公民环境权基本人权性质的实证法分析	(44)

第三章 公民环境权的法律保障	(51)
一、我国公民环境权法律保障的立法现状	(51)
二、公民环境权法律保障的现实意义	(52)
(一)符合人权发展的历史要求,也是对进步人权的 积极回应	(53)
(二)法制进步的表现和要求	(54)
(三)充分调动人们保护环境的积极性	(56)
(四)提高人们的环境保护意识	(57)
三、公民环境权法律保护的路径	(58)
(一)强化公民环境权保护的国家义务和国家责任	(59)
(二)通过宪法将公民环境权规定为公民的基本权利	(61)
(三)通过民事基本法律对公民环境权进行具体界定	(65)
(四)通过专门性行政管理规范对公民环境权 予以保障	(69)
(五)通过民事救济性立法对公民环境权进行 及时救济	(72)
(六)完善公民环境侵权纠纷解决机制	(74)
第四章 公民环境权的民事救济法律制度保护	(78)
一、公民环境权民事救济的法理分析	(78)
(一)环境侵权的含义与特征	(78)
(二)公民环境权民事救济的含义	(82)
(三)公民环境权民事救济的法理基础	(83)

(四)公民环境权侵权行为的构成要件	(87)
二、公民环境权侵权行为的归责原则	(89)
(一)过错责任原则	(91)
(二)过错客观化、违法视为过错和过错推定论	(94)
(三)公民环境权侵权行为中的无过错责任原则	(97)
(四)公民环境权侵权行为归责原则重构	(100)
三、环境侵权行为	(104)
(一)侵权行为的含义	(104)
(二)环境侵权行为的含义	(107)
(三)环境侵权行为的性质与特征	(109)
(四)环境侵权行为的表现形式	(112)
(五)关于行为的违法性问题	(113)
四、环境侵权危害事实	(118)
五、环境侵权行为与危害事实之间的因果关系	(124)
(一)责任成立的因果关系与责任范围的因果关系	(125)
(二)环境侵权因果关系的理论发展及实践	(126)
(三)因果关系理论在我国公民环境权法律救济 中的运用	(131)
六、环境侵权行为的抗辩事由	(135)
(一)不可抗力	(136)
(二)第三人和受害人过错	(140)
(三)正当防卫、紧急避险和受害人同意	(142)

第五章 公民环境权民事救济的国际实践与借鉴·····	(146)
一、公民环境权民事救济的国际(地区)实践·····	(146)
(一)美国的公民环境权民事救济制度·····	(146)
(二)日本的公民环境权民事救济制度·····	(151)
(三)德国的公民环境权民事救济制度·····	(154)
(四)法国的公民环境权民事救济制度·····	(156)
(五)瑞典的公民环境权民事救济制度·····	(158)
(六)我国台湾地区的公民环境权民事救济制度·····	(159)
二、我国公民环境权民事救济法律制度分析·····	(163)
(一)在实体法律规范上符合世界潮流·····	(163)
(二)举证责任倒置·····	(165)
(三)我国公民环境权民事救济的主要途径·····	(166)
三、完善我国公民环境权民事救济法律制度·····	(169)
(一)确立我国公民环境权民事救济的基本原则·····	(169)
(二)完善我国公民环境权的民事救济方式·····	(175)
(三)公民环境权民事救济中的损害赔偿·····	(183)
(四)建立公民环境权民事救济责任社会化制度·····	(206)
第六章 公民环境权纠纷的非诉讼保护机制·····	(211)
一、公民环境权纠纷非诉讼解决机制的类型·····	(211)
(一)协商·····	(212)
(二)调解·····	(213)
(三)仲裁·····	(215)

二、公民环境权纠纷的行政处理	(216)
(一)日本和韩国的环境纠纷行政处理制度	(217)
(二)我国环境纠纷行政处理的现状分析	(220)
(三)完善我国环境纠纷行政处理制度	(225)
三、公民环境权纠纷的仲裁	(230)
第七章 公民环境权群体性侵害的民事诉讼保护机制	(235)
一、环境公益诉讼基础理论	(236)
(一)公益诉讼理论	(236)
(二)环境公益诉讼是公益诉讼的典型适用	(240)
(三)环境公益诉讼的界定	(246)
二、环境群体性诉讼制度的国际考察及评价	(249)
(一)美国的集团诉讼制度	(250)
(二)日本的选定当事人诉讼制度	(254)
(三)德国的团体诉讼制度	(259)
(四)美国、日本、德国群体诉讼制度评析	(262)
第八章 公民环境权群体性侵害与我国的代表人	
诉讼制度	(264)
一、我国公民环境权群体性侵害中的诉讼制度	(264)
(一)我国的代表人诉讼制度	(264)
(二)环境公益诉讼在我国现实遭遇	(274)
(三)环境公益诉讼在我国法律缺位	(276)
二、完善我国公民环境权公益诉讼制度	(282)

(一)放宽原告诉讼资格·····	(283)
(二)扩大诉讼代表人的诉讼权利·····	(291)
(三)扩展受案范围·····	(293)
(四)规范环境行政公益诉讼的审查范围和程序·····	(294)
(五)合理分配举证责任·····	(298)
(六)延长诉讼时效·····	(300)
(七)合理负担诉讼费用和分配诉讼所得利益·····	(302)
参考文献·····	(308)