

试论我国环境保护权责体系的重构

刘 婷 唐银亮

【摘 要】环境保护随着资源与环境的两大瓶颈日益突显而被社会各界重视,近年来我国环境污染治理工作也取得了不俗成绩。但与此同时,雷声大雨点小、污染与治理相伴随的局面并未彻底改观,原有的单一依靠政府铁腕治污的环境保护模式缺乏效率和持续性,计划经济条件下构建的以政府环境管理权力为核心的环境保护权责体系在市场经济的冲击下日显其蹙足性。因此,研究和探讨适合我国当前社会经济发展所需的环境保护权责体系,对发挥环境保护法律法规在资源和环境保护方面的作用至关重要。

【关键词】权利主体;义务主体;环境保护;权责体系

【作者简介】刘婷,中南林业科技大学政法学院;唐银亮,中南林业科技大学政法学院(湖南 长沙 410004)。

【原文出处】《文史博览》(长沙),2010.2.82~85

长期以来,环境和生态利益被公共化、边缘化,因而得不到私权的保护和捍卫。“有恒产者有恒心”,“无恒产而有恒心者,惟士为能”这是亘古不变的道理。当前随着社会经济的发展,环境恶化和资源枯竭成为人类发展所面临的两大难题,人类以前所未有的姿态对待环境和资源问题。“绿色经济”、“循环经济”、“低碳经济”等与环保密切相关的新词层出不穷,并逐渐实践到社会经济发展的过程中,气候大会从未像2009年的哥本哈根大会一样受热捧和关注。尽管如此,环境破坏和资源浪费的严峻程度依然不减,特别是在国内,污染事件层出不穷,资源浪费现象依然严重。归根结底,环境保护和资源节约仍旧停留在宏观政策层面,很少通过法定化将权利和义务具体到单位和个人。因此,笔者认为要改变以往的单一依靠政府权力保护和治理环境的蹙脚局面,构建由公民个人环境权利为核心,政府公权力为保障的环境保护权责体系,以期实现对环境和资源的有效保护。

一、现有环境保护权责体系评述

由于建国初期受苏联的影响较大,加之以行政权集中为特色的计划经济大背景的影响,政府环境管理权力理所当然地成为环境与资源管理的首选手段,并通过《宪法》的明文规定加以合法化。由于《宪法》是国家的根本大法,具有最高权威性和最高纲领性,因此,以《宪法》为统领的我国环境保护法

律体系都加上了政府主管与行政权力主宰的烙印。如下图1所示,建国初至九十年代,我国正由农业文明向工业文明过渡,政府在大量开采利用大自然环境与资源的同时对环境与资源加以适度控制和管理,但仍以满足经济社会发展所需为前提;法律赋予单位和公民个人通过原始取得和继受取得等合法途径拥有对环境与资源的使用权;单位通过利用资源与环境获得自身的发展,同时为政府提供税收、资源使用和环境税费,为公民个人提供产品、服务及就业机会。

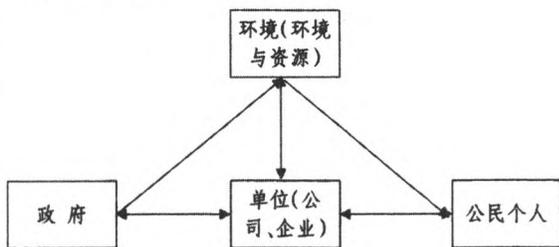


图1 我国传统的环境保护权责体系

因此,我国的环境保护法律法规总体上是以政府环境管理权力为核心的单一环境保护权责体系。这一单一的环境保护权责体系也就不可避免呈现出其弊端和矛盾。主要体现在以下方面:

(一)对环境与资源采取多取少予的政策,导致环境与资源承载能力失衡

建国初期,我国还是一个分地种田的农业大

国。由于急需摘掉“贫穷”的帽子以稳住社会主义阵营,在新中国成立后的创业阶段,以经济建设和经济发展为中心的口号长鸣不息,我国更是将重点转移到投身建设工业强国的道路上来。因此,政府鼓励对大自然环境和资源进行开采以发展工业经济,开矿、开油以发展重工业成了国有企业和集体企业的首选之路。然而,这种非理性和狂热使经济政策扭曲,生态遭到极大破坏。早期的工业文明促进了经济与科技的发展,但经济利益追求和环境利益保护处于严重失衡状态。建国初期的环境保护立法以自然保护立法为主,主要保护大自然环境与资源不被私人非法侵吞和占有而保证其归国家所有,鼓励资源开发和利用的同时,污染防治立法较少甚至呈现空白状态。环境与资源保护立法效力级别较低,主要是行政法规与规章,法规较零散且操作性不够。随后,国家开始向半计划半市场的混合经济形态转型,环境与资源由原来的国家经营转向出售或租赁承包经营转变。与原来的国家经营相比,这种出售经营或租赁承包经营更使环境与资源受到了极大的破坏。以企业和公司为代表的单位在保证单位利益最大化的同时无视资源与环境的承载能力,对资源和环境加以破坏性的开采和利用。作为代表全体公民管理环境与资源的政府却无视手中权力的来源,一味地以经济发展为导向。单位在自身获利的同时与政府分享税收或资源税费,同时为公民个人提供服务和产品,却很少给环境与资源以补偿。而政府在获取收益后用于社会公共基础设施建设和社会事业管理,却很少将收益补偿给自然环境与资源。此外,公民个人也从环境获取自身发展所需的资源,对环境的补偿义务更是无从谈起。长期以来,这种多取少予的政策导致了江河干涸、鱼虾灭绝等一系列环境与资源破坏的后果,环境与资源系统整体呈现严重失衡。

(二)政府失灵,环境资源管理权力成了环境与资源破坏程度加剧的助推器

受传统的行政集权体制的影响,计划经济体制下的政府更拥有了直接对环境与资源管理和利用的权力。因此,对于资源与矿产,政府想什么时候用,想用多少,都是听取政府自身的发展计划,政府在行使权力的时候却忽视了这一权力的由来。我国宪法明确规定:国家的一切权力属于人民。因此从

逻辑上讲,国家的这种行政权力应该是一种委托性质的集合权力,是公民为了维护自己的权利(当然包括环境权利),而共同委托形成的国家行政管理权,这种国家行政管理权的追求目标只能是最大限度地保护公民的权利。然而,以政府环境管理权力为核心的环境与资源保护体系却经常处在失灵状态。一方面,政府也是由个人,或由多人组成的利益集团构成,因此,政府在做出与资源和环境相关的决策时,往往考虑到所谓的“公共利益”或“长远利益”,即使是体现公共利益的决策,往往也因为“集团利益”的参与和干涉而被异化和扭曲,如垃圾焚烧站、核电站和水电站等重大环境影响项目的建设,往往因为利益集团的推动而跨越环境影响评价这一环境与资源的“安全阀”,政府在很多重大环境影响相关项目决策的时候有意或无意成了利益集团的代言人。另一方面,政府需要保持社会经济的快速发展,必然离不开公司和企业等单位经济体的支撑和支持。政府的税收等财政收入及就业机会等大都由单位提供,因此,政府不宜过多地干预企业的生产活动。单位作为主要的市场经济主体,受利益最大化的驱使,在环境保护和资源节约方面往往漠视不理,代之以高价购买、税费缴纳或税收贡献。单位在政府的支持下面对政府组成部门之一的环保部门经常阳奉阴违。环保部门在执法难的尴尬境遇下选择与单位合作,因此,权力寻租、监管失职导致的环境重大污染事件层出不穷,环境管理权力一定程度上成了环境与资源破坏程度加剧的助推器。

(三)公民个人缺乏权利保障,环境保护与救济举步为艰

马克思指出:“没有无权利的义务,也没有无义务的权利。”然而,我国宪法并未明文规定公民的环境权,但我国1989年通过的《中华人民共和国环境保护法》第六条却明文规定“一切单位和个人都有保护环境的义务”。有义务却无权利相对应,这有违法律权利与义务的对等原则。如果说单位可以通过原始取得或继受取得合法对环境与资源加以利用,从而通过法定财产权加以保障的话,那么公民个人则只能通过公共利益等“搭便车”的形式对环境与资源加以分享和利用。但由于缺乏环境与资源所有者的主人翁意识,在面对单位破坏环境与浪费资源

的时候无法制止,无理由制约,更缺乏通过诉讼等法律途径救济的可能。在缺乏权利的保障下,单位可以因为肆意生产而破坏公民的生活和工作环境,可以粗放性地开采和利用资源,公民个人作为弱势群体在公共利益受损时往往有心无力,在个人自身因环境与资源破坏而遭受的人身和财产损害的情况下也经常处于救济无门的尴尬处境,环境损害赔偿之诉与环境公益诉讼也大都成为空想。此外,公民个人在缺乏权利保障的前提下,原本代为公民管理环境与资源的政府环境资源管理权力像脱缰之马,在环境与资源的行政管理领域任意驰骋,原本受公民个人权利委托和让渡的政府环境管理权力不断扩张,成为环境监管渎职侵权的罪恶之源。没有环境权的保障,公民行使保护环境的义务时就像赤手空拳,面对单位利益驱使下的锋矛和政府环境管理权力的厚盾,无疑是头破血流,四处碰壁。

二、环境保护权责体系的重构

综上所述,原有的环境保护权责体系因单一的权力集中而弊端重重,因此,根据权利与权利、权利和权力制衡理论,笔者认为要构建如图2所示的新型环境保护权责体系才能适应当前环境保护、资源节约和污染防治工作的迫切形势所需。即政府通过公民的授权委托代为行使环境管理权力,同时对环境与资源行使宏观调控和管理的权力,保证环境与资源既能满足单位发展经济所需,同时又不超过有限的环境与资源承载能力,在向单位和个人收取环境与资源的各项税费或罚没时对资源和环境加以补偿,保证资源与环境自身系统的平衡。公民个人拥有环境权,这种权利在环境与资源自身系统平衡时让渡给政府集中行使,当政府权力过分扩张,并出现权力滥用或权力寻租时,公民可以通过个人或集体权利制衡国家权力,当单位出现破坏公共环境与资源时,可以通过公益诉讼的途径行使环境保护和救济的权利,同时当自身人身和财产利益因单位的生产活动导致的环境污染或资源破坏行为而受损时,可以通过公民个人环境权行使损害赔偿的救济权利。单位在利用环境与资源的同时需要接受来自政府的监管和公民个人的监督,以保证自身的资源和环境利用行为既符合市场经济之道,同时又符合资源节约和环境友好的可持续发展原则。总之,要构建以公民环境权为核心,以国家环境管理权力

为保障的新型环境保护权责体系。

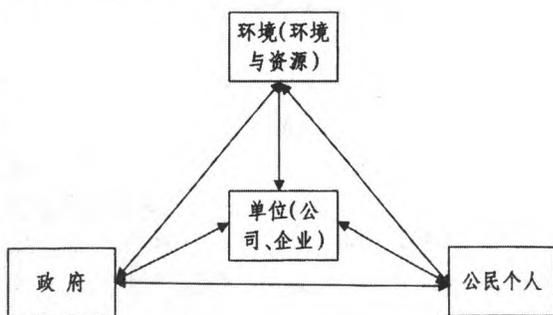


图2 相互制衡的环境保护权责体系

(一)由义务本位向权利本位转变,改变环境法体系的义务本位观

一部法律以保护权利为基石构建,这是符合法律的精神和作用的。从社会发展的层面看,自由和民主是整个社会发展的大趋势,反射到法律的层面上,其基石就应该是保护公民的权利,以权利为基石构建起来的法律体系即权利本位的法律体系。1989年环境基本法的整个立法理念明显带有计划经济的色彩,强调的是国家对环境行为的管制,显然是以义务为本位构建起来的环境基本法。^[1]从社会发展和环境法学发展趋势看,国家对环境行为的管理权力,体现的应该是国家对公民环境权保护的一种义务,同时更是国家对公民环境权利的代为履行,这种国家行政管理权的追求目标只能是最大限度地保护公民的权利。以新《环境保护法》为核心的环境保护法律体系应该是以赋予公民环境权利为基石,明确国家保障这些权利得以实现和获得相应救济的义务为构架的环境保护基本法。环境法不能因为环境问题的长期性、受害者的广泛性和侵害者的复合性等特点而改变传统的法律进路,即当前的“法律设定环境义务——政府执行法律——义务主体履行环境义务”的进路。正是因为环境与资源的公共性更强,范围更广泛,更不便于由国家集中行使管理权力,因此,环境法立法体系仍应保持传统的法律进路“在法律上设定权利——权利主体行使和主张权利——国家机关或其他组织保证权利的行使并救济权利”。因此,要以公民环境权利为本位,通过监督政府行使其委托和让渡的国家环境管理权力,通过监督单位的资源与环境相关经济活动,通过对个人自身环境权利的珍视,发挥权利主

体即公民对环境与资源的主人翁意识和作用。

(二)由以政府环境管理权力为核心的权力保护体系向以公民环境权为核心的权利保护体系转变,构建环境与资源的私权保护体系

当前我国环境权利义务体系中的主体主要包括三层:公民个人、单位(以公司、企业为主)和政府。与此相对,环境法的基本权利,从理论上讲应该包括公民环境权、单位的排污权和合理开发利用环境权、政府的环境管理权。公民环境权指公民对其生存环境享有适宜的生态性环境条件的权利。公民环境权是一个权利群,包括一系列子权利:清洁空气权、清洁水权、合适的日照权、环境审美权、安宁权、通风权、户外休闲权等,还包括环境知情权、参与权、监督权、请求权等派生权。^[2]单位的排污权和合理开发利用环境权是对环境资源(包括环境容量)的占有、开发和利用等权利,是单位从事生产经营活动的基础性权利。排污本是一种天赋的权利,但是,当环境容量资源变为稀缺资源后,国家为了公共利益,将部分这些权利垄断起来进行再分配,或者附加了一系列的限制,使生产经营者必须合法获得了这一权利后才能进行排污。开发利用环境权是对环境资源的经济价值进行开发和利用的权利,它产生于开发利用者对环境资源的占有和支配的权利,即物权。政府的环境管理权是政府行政权在环境保护领域的体现,它包括环境审批权、命令权、许可权、禁止权、撤销权、处罚权等。我国目前的环境资源立法的权利(力)体系是以政府环境管理权为核心,表现在政府环境管理权的内容泛化和政府环境管理权的地位绝对中心化,这从我国宪法第26条第1款的规定“国家保护和改善生活环境和生态环境”可以看出一斑。从整体上看,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。环境立法对行政部门行使行政权利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,《环境评价法》第21条中体现了公民环境权的内容,但总的来说,环境立法对公民环境权的保护仍存在很大的缺陷,环境保护基本法和单行法都没有明确规定公民的环境权。^[3]此外,宪法规定“国家保障国有经济的巩固和发展。”;国家“鼓励、指导和帮助集体经济的发展。”;同时“国家保护

个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的权利和利益。”,单位的排污权和合理利用环境权也通过这些权威性纲领得以体现。但是,公民环境权在宪法这一法律的最高纲领中出现空白,原本稳定的权利三角形变成了单位环境开发利用权利与政府环境管理权力之间的博弈或寻租与合作,公民环境权和公共环境利益被边缘化和忽略。现代民主政治理论认为政府的权利来源于公民权利的让渡,是为了公共利益而存在。因此,要以公民环境权为导向重塑政府的环境管理权,让政府担当公民环境权益受托人的角色;要以公民环境权为限制合理确定单位的排污权和开发利用环境权,从而以公民环境权对抗单位不合理开发利用环境的经济价值和功能的行为,从而平衡环境的经济价值和生态价值在社会上的分配;要以公民环境权为基础构建环境保护的社会机制,使公民有维护权利的依据和热情,通过法律途径去保护自己的权益并参加环境保护活动。美国学者斯蒂格里兹认为:“运用法律系统解决外部性有一个很大的优点。在这个系统下,受害者有直接的利益,承担着执行法律的责任,而不是依靠政府来确保不发生外部性。很明显,这个系统更有效,因为受害者比政府更愿意弄清有害事件是否发生。”因此,构建以公民环境权为核心的环境与资源私权保护体系显得尤为必要和可行。笔者认为宏观立法层面可以通过两个途径实现,一是在宪法中确立公民环境权为公民的基本权利,使其从应有权利转化为法定权利,这样使得环境的法律保护获得更为具体、明确、直接的宪法依据;其次在民法及环境保护单行法中对公民享有的日照权、通风权、宁静权、眺望权、清洁水权、清洁空气权、优美环境享受权等作列举性规定,以完善公民环境权权利体系;当前对于公民环境权的性质及内容等方面都颇有争议,但我们的立法不能因此而因噎废食,停滞不前,而只能在理论和实践的交融中日臻完善。

(三)明确和细化单位在环境与资源保护方面的义务和责任

单位重视经济利益,重视财产的保值增值,从法律层面来讲就是注重财产权的保护,与之对应的有各项专门的法律法规的保护,如《公司法》、《外资企业法》等;组成单位的个人重视自身在单位的薪资和福利待遇等,从法律层面来讲就是注重个人人

身权和财产权在单位的保护,同样也通过法律法规加以体现,如《劳动法》和《劳动合同法》等;人身和财产两大传统法益都有健全完善的法律法规保护,但单位赖以生存和发展的资源与环境以及个人的生活环境却得不到相应的法律保护,事关子孙后代幸福和人类可持续发展的环境法益被隐性化、外部化、公共化,以至于形成“谁都可以管,谁都不管”的局面,几乎每个公民都会对肮脏的公共环境兴叹,但同时又对自身随地丢弃垃圾和破坏环境的行为视而不见。因此,应在构建环境与资源的私权保护体系下显化环境法益,让公民个人可以通过公民环境权重视和保护环境,并以此来捍卫环境所承载的历史、文化、科学、审美等多元价值,以抗衡单位只支付环境与资源的经济价值而过度开发和破坏环境与资源的短视逐利行为;同时也让单位在享受排污权和合理开发利用环境权后忠实全面地履行保护环境法益的法律义务。美国经济伦理学家乔治·恩德勒提出企业社会责任包含三个方面:即,经济责任、社会责任和环境责任。其中环境责任主要是指“致力于可持续发展——消耗较少的自然资源,让环境承受较少的废弃物”。随着经济和社会的进步,企业不仅要赢利负责,而且要对环境负责,并承担相应的社会责任,要维护和增进环境利益,促使经济、社会和环境的协调发展。目前,公民环境权的内容体系还是一个颇有争议而远未完善的课题,环境权的设置既要考虑到实现公民环境权利、保护环境法益的可行性,同时又要兼顾单位等市场经济体的良性发展环境,以免造成单位的讼累而影响经济发展质量和速度。当前我国的法律体系中,缺乏单位在环境法益保护方面的义务规定。虽然大多数学者认为我国《公司法》第5条、《合伙企业法》第7条、《个人独资企业法》第4条都对企业承担社会责任作了原则性的规定,而事实上,这些并没有规定针对企业公司等单位对违背社会责任的法律义务,更没有直接规定以公司为代表的单位的环境保护责任,公司承担社会责任实际上依然停留在道德宣言层面,尽管《环境保护法》第24条规定:“产生环境污染和其他公害的单位,必须把环境保护工作纳入计划,建立环境保护责任制度;采取有效措施,防治在生产建设或者其他活动中产生的废气、废水、废渣、粉尘、恶臭气体、放射性物质以及噪声、振动、

电磁波辐射等对环境的污染和危害。”同时该法第41条规定:“造成环境污染危害的,有责任排除危害,并对直接受到损害的单位或者个人赔偿损失。”但实际中能追究单位或单位负责人环境责任的案例往往屈指可数。从法律责任的体系来看,单位环境法律责任包括单位的环境民事责任、环境行政责任和刑事责任,在当前环境法益外部化、纯经济化(单纯的经济补偿或赔偿)、单位保护环境法益义务缺失、环境民事责任和行政责任难以实现的情形下,过多厚望于环境刑法的功效无疑是望梅止渴,并将产生环境保护重刑化的倾向。因此,要在宪法确定公民环境权、显化环境法益的条件下;将单位的环境法益保护义务在整体上从更多的制度约束向法律责任转化,同时在《宪法》或《环境保护法》中原则化,通过环境保护单行法以及以《公司法》为代表的部门法将单位环境法益保护责任明确化和具体化,力争将单位环境法益的保护更多地通过民法和行政法得以实现,减少单位环境违法行为因过多依赖环境刑法而形成环境法益保护的低效或“肠梗阻”。

三、结语

原有的环境保护法律体系由于带有浓厚的计划经济色彩而在当下日显滞后,法律的修改并不是朝夕之事,但原有的环境保护权责体系存在多重不足与缺陷,环境与资源的保护任重而道远,环境法益的保护有待“显化”并提升到与人身、财产两大法益同等重要的法律地位,通过公民环境权的法定化,在渐进式的总结、学习和借鉴中不断修改和完善,整个环境法律保护体系才能保持与时俱进。笔者坚信,在环境与资源日益成为人类发展瓶颈,民众环保意识不断提高,可持续发展与循环发展方式成为社会发展常态的低碳社会,环境保护的立法调整,环境保护权责体系的重构必将在期待中成为现实。

参考文献:

- [1]雷一庭,石雪梅.以环境权为核心构建新的环境保护基本法[M].武汉大学环境法研究所基地会议论文集,2003.
- [2]李攀萍.论我国环境法中基本权利义务的重构[M].武汉大学环境法研究所基地会议论文集,2003.
- [3]李志强.试论我国公民环境权的立法完善[J].环境法,2005(2).