

试论公民环境权的性质

詹雪霞¹, 朱艳钦²

(福州大学法学院, 福建 福州 350002)

摘要: 公民环境权是在环境危机产生后才愈加受人关注。本文通过对公民环境权的定义的探讨, 对公民环境权的性质进行剖析, 并且认为公民环境权是一项法定权利, 它是由生存权发展而来的一项基本人权。但期待高位阶的法律做出更为明确的规定。

关键词: 公民环境权; 法定权利; 人权

On the Nature of Citizen's Environmental Rights

ZHAN Xue-xia¹, ZHU Yan-qin

(Law School of Fuzhou University, Fuzhou Fujian 350002)

Abstract: Citizen's environmental rights are further concerned about after the environmental crises have been produced. This article discusses the definition of citizen's environmental rights, and analyzes the nature. The author defines citizen's environmental rights as one legal right. It is one of the fundamental human rights followed by the existence rights. But the article is expected to make more clear regulations in the laws of the high-order steps.

Key words: citizen's environmental right; legal right; human rights

1 公民环境权的提出

公民环境权作为一种新的、正在发展的环境法理论和环境权利, 其产生绝非偶然。

在生产水平低、人口少的条件下, 阳光、空气和水等环境构成要素都被认为是无限的, 人们在享受纯净的美好的环境时也丝毫不会产生一种疑虑, 一切都是理所当然的。然而, 随着生产力的发展、人口的膨胀, 清洁的水、空气、阳光等环境要素受到破坏, 一系列的环境危机产生后, 特别在西方发达国家公害事件不断, 污染严重和发展中, 人们对环境有了新的认识, 并开始强调人们对环境的权利。在西方发达国家公害事件不断、污染严重和发展中国家贫困与人口压力大、资源破坏严重的形势下, 世界各国一方面致力于运用技术手段治理污染, 另一方面也在努力寻求解决环境问题、保护和管理环境的理论依据和法律依据。

1960年, 原西德一位医生向欧洲人权委员会提出控告, 认为向北海倾倒放射性废物的行为违反了《欧洲人权条约》中关于清洁卫生的环境的规定, 从而引发了是否要把环境权追加到欧洲人权清单的大讨论。在联合国大会组织下, 西方国家展开了关于公民要求保护环境, 要求在良好的环境中生活的法律依据的大讨论, 引起世界瞩目。1966年, 联大第一次辩论人类环境问题, 在各成员国充分发表意见的基础上, 大会取得共识, 认为有必要召开一次专门会议共商环境保护大计, 这便是1972年斯德哥尔摩人类环境会议的由来。

七十年代初, 诺贝尔奖获得者、著名的国际法学者雷诺·卡辛向海牙研究院提交了一份报告, 提出要将现有的人权原则加以扩展, 以包括健康和优雅的环境权在内, 人类有免受污染和在清洁的空气和水中生存的相应权利。卡辛认为, 环境

权具体应包括保证有足够的软水、纯净的空气等,最终保证人类得以在这个地球上继续生存。

1970年3月,国际社会科学评议会在东京召开了“公害问题国际座谈会”,会后发表的《东京宣言》指出:“我们请求,把每个人享有其健康和福利等要素不受侵害的环境的权利和当代传给后代的遗产应是一种富有自然美的自然资源的权利,作为一种基本人权,在法律体系中确定下来。”从而更为明确地提出了环境权的要求。

1971年,欧洲人权会议将个人在洁净的空气中生存的权利作为一项主题进行了讨论,继而在1973年维也纳欧洲环境部长会议上制定了《欧洲自然资源人权草案》,肯定地将环境权作为新的人权并认为应将其作为《世界人权宣言》的补充。欧洲人权会议还为环境权的确立进行了广泛的工作,旨在引起全世界对环境权的重视,使其成为世界性的而不是为欧洲所特有的概念。

环境权为世界所接受充分地体现在1972年《人类环境宣言》中,该《宣言》第一条庄严宣告:“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权利,并且负有保证和改善这一代和世世代代的环境的庄严责任。”甚至,日本著名学者松昌悦曾指出,1972年《人类环境宣言》把环境权作为基本人权规定下来;环境权作为一项新的人权,是继法国《人权宣言》、《苏联宪法》、《世界人权宣言》之后人权历史发展的第四里程碑。

2 公民环境权的概念

公民环境权的概念,众说纷纭,经常引用也被人们广为接受的一种概念即为,1972年《人类环境宣言》中指出的:“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权利,并且负有保证和改善这一代和世世代代的环境的庄严责任。”有的学者认为,“公民环境权是人人有在适宜于健康的环境中生活以及合理开发利用环境资源的权利,包括公民良好环境权(对应于自然环境)和公民开发利用自然资源权(对应于工程环境)两个方面。”有的学者认为,“公民环境权指公民享有在良好、舒适的环境中生活的权利,也有保护环境的义务。”有的学者认为“公民环境权是指公民享有的在不被污染和破坏的环境中生存及利用环境资源的权利。”还有的学者称为个人环境权,认为“个人环境权即自然人的环境权,是指自然人有享用适宜环境的权

利,也有保护环境的义务。”

对于公民环境权的界定虽有许多种,但是它们都大同小异,它们大都强调公民环境权是一种复合型权利,即它不仅是公民的一项权利,同时是公民的一项义务,二者相互依存,合二为一。居多学者也认为公民环境权的主体包括了当代人和后代人。笔者认为公民环境权的主体只应为当代人,亦即出生于现世的人,对于尚未出生的“后代人”,我们不应认为他们拥有权利,而只是利益的承接者。一旦“后代人”出生而为“当代人”时他们才真正成为公民,才开始享有环境权。

笔者认为公民环境权是公民享有的在适宜的常态的环境中生活和生产的权利。权利和义务是相对应的,作为一个公民在享有环境权的同时,也必然承担不妨碍他人享有环境权的义务。而此处所言“常态”的界定则是随时代的变化而变化,是以社会一般人的判断标准为依据的。“权利和义务都有明确的界限。权利和义务所体现的利益以及为追求这种利益而采取的行动,是被限制在统治阶级的根本利益和社会普遍利益之中的,是受社会的经济结构以及社会的文化发展水平所制约的,即以社会承受能力为限度的。”因此即使是局部或者一定程度上被污染或破坏的环境,只要不超过身处当时的社会一般人的容忍限度,并被认为是适宜的环境,它仍然是可以接受的。

3 公民环境权的性质

学者们对于公民环境权的性质也存在不同的认识,主要可以归入三种学说:人权说、人格权说、财产权说。

3.1 人权说

众所周知,环境权概念是以“人权”的名义提出的。由于环境问题来得如此突然,并且呈现出令人生畏的严峻态势,让人感到有些措手不及,为了尽快遏制环境问题进一步的恶化,人们自然而然想到了擎起人权这一神圣的大旗。环境权作为一项人权,已经被一系列的国际会议和国际法文件加以肯定和确认。如前文所述,在《东京宣言》、欧洲人权会议、《欧洲自然资源人权草案》、《人类环境宣言》、联合国《人类环境宣言》中,都明确地把环境权列为人权的基本内容之一。毫无疑问,人权学说极大地促进了环境权理论的发展,而环境权理论也进一步丰富了人权的内容。

反对环境权作为人权的学说认为,尽管环境问题与所有人权存在着不可否认的依赖关系,但

环境权只是人权的基础,它不是一项独立的人权。这一反对意见强调了环境因素在生物学意义上对人类生存的决定性作用,但对良好环境权益的诉求不可能在国际和国内的法律框架之外获得,环境权作为第三代权利只有依托原有的政治和公民权利才能获得确认与有效保障。

3.2 人格权说

日本的环境法学者倾向于把环境权界定为“人格权”,认为环境污染的后果往往表现为对公民身体健康的损害,环境权的内容是人身权益。日本宪法学者大须贺明从《日本国宪法》第25条的生存权条款中推导出公民享有的环境权,这就使环境权具有的人格权特性更加浓厚了。其实对日本公害发展历史略作考察,就不难发现形成这种认识的社会原因。明治维新后,日本工矿业迅速发展,矿毒和其它公害事件不断发生,使受害者的身体健康受到极大威胁,从而形成环境权是人格权的认识也就不足为奇了。

3.3 财产权说

该说认为环境权是一种财产权,主要是以美国密执安大学萨克斯教授的“环境公共财产论”为基础。其实这一学说来源于美国环境法对普通法中公共信托原则(the Public Trust Doctrine)的移植。1892年美国联邦最高法院对依利诺中央铁路公司诉依利诺州案的判决首先确立了这一原则,该原则最初保障的只是公民利用自然环境的经济利益,并且由于它是普通法因州而异,保护的客体范围也很狭窄,尽管后来在有的州发展到对大气和水体的保护。

综观以上学说,笔者比较赞同人权说。对于那些反对人权说的观点,笔者认为探讨环境权与人权的关系绝对不能绕开人权这一概念。仅就人权的内容而言,它是作为人应当享有并被社会承认的权利。从价值序列来讲,人权处于所有权利形态的最高端,即失去人权,人也就不再成为人。而这种最重要的权利又不是抽象的,它依赖社会的判断和承认,个人的权利诉求要通过整个社会道德观念的制约。在国际社会层面,与环境或人权有关的条约和其它国际法文件对环境权的性质也对此予以肯定。1972年联合国人类环境会议通过的《人类环境宣言》原则一宣称:人类有在一种能够过尊严和福利的生活的环境中,享有自由、平等和充足的生活条件的基本权利,……该原则采用了“man has the fundamental right to”的措

辞,这显示出人类对解决突如其来的环境问题的信心,隐含了把保障环境权益置于人权保护的重要位置。在这之后的一些国际环境法立法建议和软法文件也使用了“the fundamental right”或“fundamental human right”的词汇,以示环境权的重要性。1987年经济合作组织环境法专家组拟订的《环境保护与可持续发展的法律原则》第1条:全人类有能够为了其健康和福利而享有充足的环境的基本权利。1989年《哥斯达黎加促进和平与可持续发展的人类责任宣言》序言:认识到国际社会确认人类有在保障尊严和福利的环境中生活的基本权利……1991年《关于国际环境法的海牙建议》原则1.3b:国家应该承认对于确保健康、安全和可持续生存与精神福利的个体与集体的基本环境人权。

除了上述关于环境权性质的三种学说之外,还有“人类权说”、“非独立人权说”、“反射性利益说”等,这些学说只是从肯定角度或从否定角度说明了环境权性质的某些方面,由于对环境权内容的认识或广或狭,造成了对环境权性质的定义在逻辑上的不周延,因此并没有科学、客观地阐明环境权的性质。笔者认为公民的环境权是一项法定权利,是公民的一项基本人权。

(一) 公民环境权是公民的法定权利

权利是一个难以以简洁的语言表述的概念。不同历史时期有着不同的界定。而夏勇认为“权利的本质是由多方面的属性构成的。”归纳起来,主要有以下几个要素:第一种要素是利益。一项权利之所以成立,是为了保护某种利益。一项权利之得以成立,也是由于利在其中。第二种要素是主张。一种利益若无人提出对它的主张和诉求,就不可能成为权利。第三种要素是资格。提出利益主张要有所凭借。通俗言之,就是要有资格提出要求。第四种要素是权能。它包括权威和能力。第五种要素是自由。作为权利本质属性或构成要素的自由,指的是权利主体可以按个人意志去行使或放弃该项权利,不受外来干预或胁迫。

笔者认为,很难找到一个可以囊括以上五个要素的概念将权利纳入其中。但可以将其作为一定的判断标准界定。因此,笔者赞同郑成良教授所做的描述性定义,即“权利就是正当理由,持有这个理由,相应的行为、利益、主张和期待在法律上就会被认为是正当的并得到支持。对于权利人自身而言,权利意味着他在法律上有一项正当的

理由去做某事或不去做某事,在这项理由没有被推翻或取消之前,有某种权利就是有某种自由,权利人可以在一定范围内按自己的自由意志行事,并可以借助于法律的力量来防止和排除他人的干涉。对于权利人之外的他人而言,权利意味着权利人在法律上有一项正当的理由去要求和拒绝他们做某事或不做某事,当这种要求和理由得不到回应时,他还可以根据此种正当的理由请求国家以强制力来迫使对方服从。”

根据权利的存在形态,可以将权利划分为应有权利、法定权利和实有权利。应有权利是权利的初始形态,它是特定社会的人们基于一定的物质生活条件和文化传统而产生出来的权利需要和权利要求,是主体认为或被承认应当享有的权利。法定权利是通过实在法律明确规定或通过立法纲领、法律原则加以宣布的,以规范与观念形态存在的权利。同时法定权利不限于法律明文规定的权利,也包括“推定权利”。实有权利则为主体实际享有与行使的权利。而公民的环境权已为世界上许多国家以不同的方式进行了表述。例如,1976年4月颁布的《葡萄牙共和国宪法》第66条规定:“全体公民都有权享受不损害其健康的生活条件,同时也有义务保护环境的洁净。”《秘鲁政治宪法》(1980年)第2章第123条规定:“公民有保护环境的义务,有生活在一个有利于健康、生态平衡、生命繁衍的环境的权利。”美国《国家环境政策法》第3条规定:“国会认为,每个人都应当享受健康的环境,同时每个人也有责任对维护和改善环境作出贡献。”我国宪法第26条也规定了:“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。”第9条规定:“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织和个人利用任何手段侵占或破坏自然资源。”这些宣言式的规定,虽未明确指出公民享有环境权,但我们可以从国家有保护环境的责任中“推定”出公民享有的环境权利,同时每个人也承担不妨碍他人享有环境权的义务。因此笔者认为我们完全可以将环境权视为一项“推定权利”,换句话说环境权是法定权利的一种。所以我们认为环境权是公民应当享有的一项法定权利。

(二) 公民环境权是一项基本人权

人权是人之所以为人所享有的或应该享有的权利。之所以公民的环境权是一项人权,是因为公民的环境权具备人权的本质属性,这些本质属

性可以归纳为:

①人权是一种从道德性权利发展而来的法定权利。所谓道德性权利,也就是基于一定道德理由而产生的权利。人权原本是一种道德性权利,它是基于人类社会一定的道德理由而产生的。在得到法律的承认和保护时,人权也可以成为法定权利,而且,只有取得了法定的形式,人权才会有更可靠的保障。因此,一个社会的法律如果不承认、不保护人权,就会影响人权的实际命运。公民环境权在未被法律明文规定前已经为人所享有,只是缺少法律的保障而显得苍白无力。“人权在获得法律认可之前是道德权利,由于仅具道德权威,侵害它,并不招致法律处罚。在获得法律确认后,人权就既是道德权利,又是法律权利。因而,侵犯人权会导致法律后果。”从环境权的发展来看,环境权也是从道德性权利发展而来的法定权利。如上文所述,环境权已经发展成为一项法定权利。笔者认为环境权具有人权所具有的属性:如环境权具有时代性,它是随着人类社会的发展而逐渐形成的;环境权具有应然性、社会性、平等性等,这些属性都是人权所具有的,所以说,环境权是一项新型人权。

②人权是一种普遍性权利。人权的普遍性可以体现为首先人权是和人同时存在的,是一个客观事实,有人就有人权,不可剥夺,不可让渡。其次人权所实现的是人这个类的独特性及其类的共同性;人,作为人,不论其种族、肤色、性别、语言、宗教、政见、财产、教育等状况如何,都应当享有他应当享有的权利;不同的人实际享有的权利在量和质上是有差别的,这是人权的特殊性的表现。最后,人权所表达的是人相对于人自身的需要所产生的各种社会因素的优先性。人是基础,表达了人权是一切社会公权力的合法性来源和正当行使的限度。公民环境权也即人人所享有的,是有人的世界就应享有的与身俱来的权利。只是由于环境危机的产生而使人们将它提升到法律的高度,试图通过法律这一坚强的后盾使其更为稳固,不可侵犯。而绝非有的学者认为的“环境资源的稀缺性是环境权产生的最根本的原因。”而只能说资源的稀缺推动了环境权立法的产生。

(三) 公民环境权是由生存权发展而来的一项基本人权

环境是公民赖以生存和发展的基本物质条件和空间场所。公民环境权的确立不仅是为了满足

“当代人”生存的现实需要,还是为了要世代代能够永续发展的需要。环境权不仅是公民个人对其择住环境的占有、使用、处分权,因而不是财产权;环境权也不是要求他人不直接侵害公民生命健康权,因而他也不是人格权。环境权始终以环境作为权利媒体,要求实现人类价值观的彻底转换,是建立在人与自然和谐共处,互相尊重的基础上的新型权利。环境问题涉及到人类生存和发展的基本条件,作为生物的人离不开自然的环境,没有一个适宜的常态的环境就不可能正常生存,更不用说是发展了。所以,公民环境权是一项基本人权,是对生存权的深化,并具有独特的内涵。

虽然公民的环境权是一项法定权利,但是它尚属隐含性的规定,我们期待法律对其进行正面的明文规定,以便于人们的直接援引,更有利于公民环境权的切实实现。令人可喜的是福建省第十届人大常委会第四次会议1日审议通过了《关于加强公共卫生工作的决定(草案)》,在全国首次将公民的环境权写进法律。《决定》的第四条规定:“任何单位和个人都有享受良好公共卫生环境的权利。对破坏公共卫生的行为有权予以制止、举报;对因破坏公共卫生的行为造成损失的,受害人有权要求加害人予以赔偿。”据福建省人大法制委员会负责人介绍,这条规定首先将环境权引进立法中,今后维护环境卫生不仅是政府的权利和责任,每个人都有维护环境卫生的权利与义务。但

是这个规定毕竟只是属于一个地方法规而且只是关于公民对环境卫生权利的片面规定,因此我们依然希望我国更高位阶的法律最好是宪法能够对公民的环境权这一基本的人权做出明确的规定。

参考文献

- [1] 陈泉生. 环境法原理. 法律出版社, 1997
- [2] 周训芳. 环境概念的选择与公民环境权体系的构建 [A]. 2002年中国环境资源法学研讨会论文集[C]
- [3] 莫神星. 借鉴外国环境权立法,在我国法律中确立和完善公民的环境权[A]. 2002年中国环境资源法学研讨会论文集[C]
- [4] 吕忠梅. 论公民环境权. <http://www.riel.whu.edu.cn>
- [5] 张文显. 法理学[M]. 高等教育出版社, 1999
- [6] 威拉曼特里. 人权与科学技术发展. 知识出版社, 1997
- [7] 米海依尔·戴尔玛斯-马蒂. 世界法的三个挑战 [M]. 法律出版社, 2001
- [8] 野村好弘. 日本公害法概论[M]
- [9] 大须贺明. 生存权论[M]. 法律出版社, 2001
- [10] 王曦. 美国环境法概论[M]. 武汉大学出版社
- [11] 夏勇. 人权概念起源[M]. 中国政法大学出版社
- [12] 郑成良. 现代法理学[M]. 吉林大学出版社, 1999
- [13] 蔡守秋. 环境资源法学教程[M]. 武汉大学出版社
- [14] 吴卫星. 环境权研究[A]. 2002年中国环境资源法学研讨会论文集[C]
- [15] 吕忠梅. 环境法新视野. 中国政法大学出版社, 2000