

以权利路径增进 生态环境法典的体系性

□ 孙思嘉

2025年4月30日,《中华人民共和国生态环境法典(草案)》(以下简称《草案》)正式面向社会公开征求意见。相较于现行《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》),《草案》在第一条增加了公众的“生态环境权益”,被视为一大亮点。汪劲教授指出:“法典草案把保障公众健康和生态环境权益作为立法目的之一,写在第一条,是非常难得的。”这与《草案》第八十六条中与规划环评相关的“公众生态环境权益”、第一百三十三和一百三十九条中与公众参与相关的“生态环境保护的权利”等条款形成相互关联的规范群。但从整个《草案》来看,对生态环境权益或权利的使用似乎基本沿用了现行《中华人民共和国环境影响评价法》(以下简称《环境影响评价法》)第十一条和《环境保护法》第五十三条的内容,不但符合理论界对环境权期待的部分观点,更重要的

是使生态环境法典化在体系上基本等同于行政法的法典化,进而被认为是部门行政法的汇编型法典。要想让生态环境法典获得较为独特的体系性,进而真正实现编纂式法典化,生态环境法典的体系建构就必须在单纯的行政法之外另辟蹊径,而环境的法律权利路径便是一个可能的选择。因此,必须考察有关环境权的不同观点,在理论上为环境权入典提供可行性,并对未来的立法实践提出完善建议。

一、环境权入典:赞成与反对

我国有关环境权的争议由来已久。十余年前《环境保护法》修订时对环境权的论争导致最终“考虑到各方意见不一致,此次修改未采用环境权概念”的结果,因而只纳入了公众参与相关的行政程序上的权利。这一争议延续至今,是否在拟议生态环境法典中纳入环境权,同样存在对立的观点。当前支持环境权入典的观

点主要基于两个方面的考量:一方面主张环境权作为人权,也是宪法基本权利,有必要在生态环境法典中体现,尤其是2021年9月9日发布的《国家人权行动计划(2021—2025年)》对环境权利作出了独立规定;另一方面主张环境权能够为环境义务提供证成基础,在法典中形成权利—义务—责任的规范体系,吕忠梅教授和张宝教授指出,这“为广泛的公众参与提供实体权利基础”,也是明确生态环境保护民事公益诉讼和行政公益诉讼的实体权利基础。

而反对环境权入典的理由也分为两个方面。一方面,认为环境权不论是被明确规定,还是通过国家环境保护义务再主观化而确立为宪法基本权利,由于其保护范围抽象模糊,需要与其他权利和公共利益权衡,作为宪法社会权或者集体人权只能发挥目的性宣示作用,或者早已被其他基本权所涵盖。例如,胡静教授等

学者认为，“基本环境权具备法律权利的品质，是生命权和健康权在环境法中的投射而已，并非新增的作为请求权基础的法律权利类型。”因此，环境权主要作为国家环境保护义务条款约束公权力机关。另一方面，认为环境权无法作为请求权，因此生态环境保护民事公益诉讼和行政公益诉讼依靠公共利益证成义务即可。张翔教授认为，“既有的一些主观化的、法律层面的制度设计和尝试……本质上仍然以维护公共利益，维护环境公共政策及制度的完整为目标”，而不需要所谓的权利基础。

上述内容简单勾勒了对立双方的观点，而如果注意到中国环境法学研究中有关“环境权利本位”和“环境义务本位”的争议，那么很大程度上环境权入典之争也是这一环境法学核心范畴之争的延续和变形。由于编纂式法典区别于汇编式法典化具有体系化特征，且生态环境法典被定位为适度编纂式法典化，因此必须以能否增进生态环境法典的体系性为标准来评判既有环境权入典的理论争议，进而分别吸收其合理内容。

二、权利路径与生态环境法典的体系性

生态环境法典的体系性，一方面表现为外部与其他法律部门

相区别的独特体系性，另一方面表现为内部规范之间的融贯体系性。在生态环境法典中纳入特定的环境权利，能够分别增进这两种体系性。

（一）权利路径与生态环境法典的外部体系性

生态环境法典如果不规定实体性环境权，或者所要规定的法律位阶环境权利完全从宪法位阶的环境基本权利寻求基础（环境行政法上的主观公权利），则内容上都只能体现宪法的具体化，从而更倾向于支持整部法典的行政法性质。这样一来不仅难以脱离环境法作为“行政特别法”的从属身份，还要同时面临“行政法不能法典化”的法理质疑和导致“所有其他领域行政法都能法典化”的类推结论归谬质疑，从而削弱生态环境法典编纂的重要性。当然有论者可能会大方承认生态环境法典就是纯粹的生态环境行政法典，不可否认这确实是一种可行的体系建构方式，然而如果有更好的体系建构选择，则理论上应朝着这一方向努力。

生态环境法典可以设定相对独立的环境权，这一环境权在内容上并非宪法环境权的具体化。因为宪法环境权的具体化结果除了程序性权利，主要是指向行政机关的主观公权利（提起环境行政诉讼和环境行政公益诉讼），在生态环境法典内部起支撑作用

的是环境公共利益—义务—行政责任的行政法体系。而相对独立的环境权是平等主体之间的环境权利，在生态环境法典内部起支撑作用的是环境权利—义务—专门环境法责任的体系。一旦这种并行的二元体系建立起来，就能将生态环境法典区别于纯粹的生态环境行政法典。此外，这种相对独立的环境权又不同于《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）已经涵盖的与环境有关的个人私权利，而主要通过类似蔡守秋教授主张的“环境代理制度”交由国家规定的机关和法律规定的组织允许其“作为被侵权人代表”行使，从而以便其提起生态环境保护民事公益诉讼，使其在体系上也区别于《民法典》。尽管整部生态环境法典可能在数量上主要是环境行政法条款，然而只要存在相对独立的环境权规范，就不能否认生态环境法典的独特体系性。按照这种权利路径进行完善，正如法理学者陈景辉教授所言：“环境法的价值完备性仍有争议余地，其法典化尚存理论可能。”生态环境法典就不再仅停留在理论可能上，而是能够现实地被塑造成具有独特体系性的法典。

（二）权利路径与生态环境法典的内部体系性

环境权一直经受着实体保护范围抽象模糊的指责，被认为无

法与其他规范形成实质上的体系关联。2012年的《中华人民共和国民事诉讼法》和2014年修改的《环境保护法》也只明确承认提起环境民事公益诉讼的程序性权利。然而程序法上承认诉的利益可以起到实体权利逐渐形成的作用，正如日本学者谷口安平所言：“诉的利益概念就是掌握着启动权利主张进入诉讼审判过程的关键，也就是通过诉讼审判而创制实体法规范这一过程的重要开端。”十余年间积累的公益诉讼裁判规则，对于保护不可或缺的生态环境本身的权利而言，其保护范围和标准是相对明确的。

此外，生态环境保护民事公益诉讼中对“权利现象”生成的解读，并不只是单纯的理论推演，而是已经得到现行实在法上的支持。2023年《最高人民法院关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》第十二条在涉及生态环境损害民事公益诉讼时，使用了法定主体“作为被侵权人代表”的表述，该条文的释义中指出，“‘被侵权人’所涉及的权利或者权益亦是实现救济更为重要的前提或基础性问题。”无论如何解读，即如李挚萍教授认为的这就是环境权，还是如王慧教授主张的以“生态环境情感损害等生态环境非使用价值”为核心的法定民事权益，或者是刘叶深教授认为的是与“个人权利”

不同的“集体权利”，或是最高法释义的“社会公共利益和环境权的交集”，这一定不是行政执法现象而是与之从根本上不同的“权利现象”。这并不是说在生态环境保护领域以意思自治为主导，而是肯认以“权利”的强度而不仅是“公共利益”的强度去保护生态环境。此外，生态环境保护民事公益诉讼的突出独特性，也能从其与其他民事公益诉讼制度的体系差异中得出。例如，消费者民事公益诉讼中不能请求损害赔偿，因此其仅是一种反射性利益集合的“众益”，但如果也对生态环境保护民事公益诉讼做相同的理解，那么至少丢失了对这种体系差异的必要关注，进而忽视了对“权利现象”解释的可能性与合理性。

在这种界定方式下，环境权能与环境法中的义务、责任规范形成内部体系性。吕忠梅教授主张“环境法专门责任”，是指环境法主体违反由环境法律规范规定的特定环境法义务所应承担的责任，主要是归于救济生态环境要素、生态系统服务功能等损害的“对环境的责任”。因此，这种环境权对应“不损害生态环境本身的义务”，在侵犯权利即违反义务时由生态环境保护民事公益诉讼追究“环境法专门责任”。在已经明确环境程序性权利之后进一步承认特定环境实体性权利，

将环境义务和责任规范融贯地关联起来，是增进生态环境法典内部体系性的一个可行选择。

三、以权利路径增进生态环境法典体系性的完善建议

通过展现纳入环境权对生态环境法典内外部体系性的增进作用并回应部分理论质疑之后，还必须给出环境权利、义务、责任条款在生态环境法典总分则结构中的完善建议，以供立法者参考，完善《草案》。

（一）环境权相关条款在法典总则部分的设置

应按照环境权利、义务、责任的规范体系，进一步完善《草案》总则编。首先，在生态环境法典总则编，除了在“基本规定”章的立法目的条款规定“公众生态环境权益”，还应当在本原则条款之后设置环境权条款，除了个人环境权条款（主要关联起与《民法典》的衔接条文），还应当设置国家规定的机关、法律规定的组织、人民检察院代表个人行使环境权的条款。接着是设置一般环境法律义务与责任条款，规定保护环境一般法律义务的内核是“不损害生态环境权益的义务”，可以同时包含与环境民事权利对应的“不损害人身、财产义务”和与环境权对应的“不损害生态环境本身的特定环境法义务”，以及包含保护环境秩序法

益的环境行政义务，并且将这些一般法律义务分类规定并整合在“生态环境义务”条文中。最后是设置一般环境责任条款，规定违反一般环境法律义务的应当承担最一般意义上的生态环境法律责任，并区分民事、行政、环境专门责任。此外可借鉴《民法典》，设置适用于一般环境法律责任的责任分担条款、责任方式条款、责任减免事由条款、责任竞合条款（特别法衔接条款）、责任聚合条款，并将这些条款都规定在总则编环境责任章中。

建议在总则编基本规定章规定以下条文。

【生态环境权益受法律保护】公民的生态环境权益受法律保护，任何组织或者个人不得侵犯。

【优先适用特别法】对生态环境法律关系有特别规定的，依照其规定。

【生态环境权益的个人和集体享有】公民个人依法享有与人身、财产相关的生态环境权益。

公民依法就下列客体享有集体生态环境权益：大气、地表水、地下水、土壤、森林等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素，也就上述要素构成的生态系统功能的正常维系享有集体生态环境权益。

国家规定的机关或法律规定的组织作为被侵权人代表，维护生态环境权益。

【生态环境义务与责任】公

民依照法律规定或环境约定（磋商），履行环境义务，承担生态环境责任。

【生态环境责任的承担】个人享有的生态环境权益受到侵害的，被侵权人有权要求行为人承担民事侵权责任。

违反本法规定使生态环境权益受到侵害的，负有环境资源保护监督管理职责的部门应当依法作出行政命令要求行为人承担行政责任。

集体享有的生态环境权益受到侵害的，国家规定的机关或者法律规定的组织作为被侵权人代表，有权要求行为人承担环境法专门责任。

（二）环境法专门责任在生态环境法典法律责任和附则编的设置

应按照凸显环境权利、义务对应环境法专门责任的原则，进一步完善《草案》法律责任和附则编。生态环境法典分则部分的条款设置，着眼于将拟议生态环境法典总则部分的条款具体化。由于作为环境法专门责任的生态环境损害责任，属于侵犯环境权利，也是违反环境义务的规范后果，相对于传统环境民事、环境行政责任存在独特性，将其设置为分则中的“生态环境损害责任”章是最佳选择，这也与现有主流观点一致。同时，还应设置有关责任的具体请求权规则，也即责任认定和归结的裁判规则。至于

在法律责任和附则编是否设置通则章来统领所有类型的环境责任的调整范围条款、归责原则条款、共同环境危害行为条款，责任分担及减免规则等，在借鉴《民法典》条款结构的情况下，只要规定比总则编环境责任章内容更具体就是可行的。并且笔者认为传统环境民事责任、环境行政责任并不需要在拟议生态环境法典时进行过多规定，这不仅是为了避免与民法、行政法和司法解释重复，还因为在损害赔偿、责任主体特殊规定方面也缺乏共性可以提取。

在法律责任和附则编的生态环境损害责任章中，除了统合设置现有专门性的归责原则、举证责任、责任分担条款，以及预防性、填补性、惩罚性责任方式条款，还应设置诸如生态环境损害（数额、范围）的计算方式、支付方式，责任主体的特殊规定条款，环境无因管理条款，与特别法的法律适用衔接条款等。如果设置程序法（纠纷解决）专章，那么对于相关程序的一般规定、冲突协调的规定条款，也可以选择一般且重要的部分纳入进来。由此，在环境行政法体系之外，从环境权利到环境义务再到环境法专门责任的实体规定与程序规定的条文体系便构建了起来，可共同增进生态环境法典的体系性。^[4]

[作者单位：中共浙江省委党校（浙江行政学院）]