

【学术争鸣】

环境法学核心范畴之重构： 环境法的法权结构论

史玉成

【作者简介】史玉成，甘肃政法学院飞天学者特聘教授。

【原文出处】摘自《中国法学》(京)，2016.5.281~302

【基金项目】2014年度国家社科基金重大项目“生态文明法律制度建设研究”(项目批准号:14ZDC029)阶段性成果。

环境法学的核心范畴的证成，关涉到环境法学叙事的逻辑起点，关涉到环境法学的价值目标和精神内核的提炼，是环境法学完成作为现代法学的“建构”任务的关键。本文试图借鉴“法权”概念并将其引入环境法学领域，提出“环境法的法权”即“环境权利—环境权力统一体”的命题。在对学界关于环境法学核心范畴的现有学说进行分析批判的基础上，论证“环境法法权”作为环境法学核心范畴的正当性、科学性，进而就环境法的法权结构进行分析，提出环境法法权的规范建构路径。

一、环境法学核心范畴主要观点之分析批判

20世纪90年代以来，我国法学界基本确立了以权利义务为法学的核心范畴，部门法学科大多基于这一主流理论，从各自的进路出发对本学科的核心范畴进行探讨。围绕环境法学核心范畴的建立，展开了不同观点的论争。

(一)环境权利说：一种理想图景的言说

环境权何以能够成为环境法学的核心范畴？论者的论证思路如下：第一，环境权来源于人的自然权利，是一项应受保护的基本人权，环境权的提出为环境法的正当性提供了基础。第二，在环境污染和破坏日益严重，而仅靠政府治理不能完全奏效的时代，

权利进路是一个理想的进路。第三，通过环境权利的配置，可以有效监督、制衡甚至对抗环境公权力机关不当行使权力的行为。第四，环境权是环境法从传统的命令管制向现代民主治理转型的必由之路，为环境法的民主化转型奠定了基础。

从学术发展史和环境法发展史的双重视角考量，不难发现，以环境权作为环境法的核心范畴在理论上尚不能实现逻辑自洽，在实践中面临重重障碍。首先，环境权自身的理论分歧导致其难以在规范意义上为环境法治建设提供理论支撑。其次，环境权有其固有的语境和功能边界，以其作为环境法学的核心范畴，客观上忽略了环境法上另一个重要的核心概念“环境权力”。最后，在环境法治的实证层面，环境权理论并不能解释环境法领域的所有问题，在倡导具体法律制度的构建中显得软弱无力。

(二)环境义务说：现实难以关照未来

“环境义务论”认为，在环境权利与环境义务的关系重构中，环境义务才是重心，是环境法的基石范畴。第一，依靠权利本位的进路无法解决环境问题，只有通过义务的分配，这从根本上是由环境资源的稀缺性所决定的。第二，环境权利和环境义务的不对称，决定了环境权不能通过救济和诉讼的方式实

现,对影响环境的所有主体设定义务并要求他们履行义务是实现环境保护的唯一出路。第三,基于义务路径的分析,环境权是以自负义务的履行为实现手段的。也有学者从实证的角度,认为环境法的本质是环境危机应对法,其逻辑起点是环境损害,彰显环境义务是消解环境损害、应对环境危机的唯一出路。

以环境义务作为环境法学的核心范畴,仍然有其自身的逻辑缺陷。首先,“环境义务论”虽然是对环境权理论的某种纠偏,但其立论基础仍然不脱“权利—义务”的传统分析范式,对“权力—职责”这一重要进路则在很大程度上被遮蔽其中了。其次,义务论者往往把环境义务的重心先验性地设定在私主体,主张通过限制私主体的环境行为、履行环境责任等途径达到环境保护的目的,客观上不利于多元合作共治目标的达成。最后,义务论者以整体性权利与个体性义务的不对称,对面临发展困境的环境权采取回避态度,有任其束之高阁的意味。

(三)环境利益说:制度建构的不足

“环境公共利益论”认为,只有环境公共利益才能担当起环境法学核心范畴的大任。第一,环境法所保护的环境利益只能以公众环境利益的形式加以保护。第二,只有以环境公益作为起点,才能对环境法不同于其他部门法的特征做出合理解释。第三,公众环境利益的保护,一般只能被“授权”给作为公共利益代表的政府来行使。第四,以环境公益作为环境法的核心范畴,并不否认个人对环境事务的参与权。“环境区分利益论”认为,环境利益在不同区域之间存在着不平衡性,因而不应该是公共利益的大词哲学,从中国社会结构的现实图景出发,其本质是一种呈区分形态的利益。

上述两种学说的不足在于:第一,没有对环境利益做进一步精细化的类型界分,导致概念的内涵和外延不一。第二,对环境利益保护手段,前者主张通过政府公权力主导、公众履行环境义务等路径得以实现;后者则不大关注权利义务或权力职责配置,缺乏法律制度构建的具体步骤。第三,忽视甚至否定实体性环境权利。“环境公共利益论”仅将环境权界定为程序性权利,并以环境公益作为上述程序性权

利的权利正当性来源,显然存在不足。“环境区分利益”论对实体性环境权基本上持否定态度,其所主张的环境协商等手段同样存在权利依据不足的问题。

通过以上分析,笔者认为,当下学界关于环境法学核心范畴的主流观点,无论是“环境权利说”、“环境义务说”还是“环境利益说”,因其视角各异、路径不同而得出不同的结论,都有各自的知识贡献。但是,上述诸说均存在自身的逻辑缺陷,很难独自地把环境法的诸多概念、原则、制度以统一逻辑贯穿起来,也不能对环境法诸现象给予普遍的、充分的解释。对环境法学核心范畴的探究应当另辟蹊径。

二、环境法学的核心范畴:环境法法权

(一)法权中心主义学说及其对环境法的启示

20世纪90年代后期以来,童之伟教授在对权利义务法学和权利本位范式进行分析批判的基础上,认为权利和权力才是法律世界中最重要、最常见、最基本的法现象,权利和权力的统一应当成为法理学的核心范畴。

法权中心学说以其自成一家之言,在学界引起了不同反响。笔者认为,作为新兴部门法的环境法,既不能从实证规范上简单地判定为“权力之法”,也不能从价值预设上理想化地认定为“权利之法”。对于这样一个公私属性兼备的部门法领域,法权中心理论确实可以提供一种分析解决问题的思路和方法。

(二)“环境法法权”及其作为环境法学核心范畴的理论证成

本文借用童之伟教授具有自主知识产权的“法权”概念,把环境法上的环境权利和环境权力统一以“环境法法权”概念来指代。笔者认为,基于环境利益之上的环境权利、环境权力应当是环境法学领域最基本、最重要的元概念,二者虽然不具同质性,但彼此分工协作、共同构成环境法制度大厦的基石。将“环境权利—环境权力”这一对立统一体作为环境法学核心范畴,是符合环境法学科本质的判断。

1. 环境权利和环境权力是环境法的“元概念”。环境权力固然来源于环境权利,但一经制度化确认,二者既相互联系和依存,又相互区别甚至对立冲突,形成了一种对立统一的关系,沿用“权力产生于权

利”的惯常思维只能对权力来源做出合理解释,却不能对两者各自独立的运行逻辑和事实上的对立统一关系进行恰当描述。承认环境权力与环境权利在环境法中的“元概念”地位,有助于实现两者的相互制约、平衡和竞争成长。

2. 环境法律关系的两重性决定了权利机制和权力机制不可偏废。环境法律关系具有两重性的特点:从横向上划分,体现为以环境权利和环境义务为内容的平权型环境法律关系;从纵向上划分,体现为以环境权力和职责、权利和义务为内容的隶属型法律关系,环境法律关系是两者的有机统一体。

3. “环境法法权”范畴对环境法诸现象具有普遍解释力和统合力。环境法法权,即“环境权利—环境权力统一体”并不是单纯的概念叠加,或者箩筐式的集成概念,而是一个具有高度统合性、内在逻辑性的学科范畴。以“环境法法权”作为环境法学的核心范畴,能够整合环境法学领域有关环境权利、环境义务、环境利益、环境责任等基本范畴的各自表述,对环境法诸现象,特别是“环境权利—环境义务”、“环境职权—环境职责”等不同的环境治理机制具有普遍的解释力。

三、环境法的法权结构分析

环境法的法权结构,是基于整体主义视角,对环境法所要规范的各种权利和权力按照属性、主客体要素、权利实现路径等不同的标准进行分类整合,使各类杂乱无章、互不隶属的甚至是相互冲突的,同质与不同质的环境权利、环境权力相互联结而成为一个有机统一体。

(一)法益理论的源流与辨识

法益,是指法所承认、保障和调整的利益。法益理论不仅可以作为刑法学、民法学的分析工具,在环境法领域同样有其理论价值。为便于形成法理学层面具有普遍指导意义的法益理论,对法益概念应当从广义上理解,即法益即包含权利,也包含权利之外其他应当受法律保护的正当利益。

(二)法益分析方法的引入

法益分析,是运用法益理论对法学诸现象进行

分析的方法。法益理论关于法外利益、法律利益、权利、权利外法律所保护的利益等多层次概念的区分,法益的理论蕴涵,功能和保护路径等方面已形成了共识,为包括环境法在内的部门法提供一种具有导向意义的分析框架。环境法的法益分析及其实践指向,就是围绕本部门法所关注的核心利益——环境利益,通过制度设计而达到利益保护和利益平衡的过程。

(三)法益分析视角下环境法的法权结构

1. 环境法法权的基础:环境利益

环境利益是以环境资源与生态系统的生态价值、经济价值满足人的生存发展及审美等需要而形成的利益类型,可以界分为“生态利益”和“资源利益”两大类型,前者是环境资源生态价值的体现,后者则是其经济价值的体现。两类利益具有共同的载体,但属性不同,利益的实现方式也不同。

2. 环境利益的法律实现路径:环境权利机制和环境权力机制

从权利路径分析,生态性环境权利(环境权)、资源性环境权利(资源权)、排放性环境权利(排污权)构成环境权利体系中的基本权利类型。从权力路径分析,环境利益中的生态利益具有显著的公共利益属性,对公共利益的维护有赖于环境公共权力的行使。环境权力源自宪法和法律的授权,包括环境规范制定权、环境管理权、环境处理权、环境监督权等。

3. 环境权利和环境权力体系的内外部分关系

在环境权利体系的内部架构中,资源权、排污权的行使以环境权为边界,环境权的行使要保障“合理”开发利用自然资源的资源权以及“合法”排放污染物的排污权;排污权的行使以环境权和资源权为边界。在环境权力的体系的内部架构中,各类具体权力的行使要严格依法进行,法无规定不得行使,法有规定不得放弃。在“环境权利—环境权力”环境法法权架构中,政府、公众、企业等多方主体在环境事务中共同参与,理想的状态是,多元主体既相互监督制约,又合作协商、竞争成长,共同达成“环境善治”目标的实现。