

环境人权的理论基础与规范价值解释论

李 伟

(武汉大学 环境法研究所, 湖北 武汉 430072)

摘 要:环境人权论者赞成环境权是一项基本人权,将对良好环境状态的享有权上升为基本权利,表明其是维护人的尊严的根本性权利。环境人权概念的出现并非偶然,有其深厚的实践基础和理论根基。环境人权的理论基础包括人权理论、环境权理论和经济效率优先理论。鉴于环境权发展遇阻且未能在入法方面取得实质性进展,需要假借环境人权帮助环境权摆脱困境,表现为:确立并提高环境权的法律地位,加强环境权的可诉性,提高环境权的司法审查标准。但环境人权拥有独立的理论基础和规范价值,应当与环境权有所区分。

关键词:环境人权;环境权;人权;理论基础;规范价值

中图分类号:D912.6 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-4824(2021)02-0103-06

环境权自产生之初就饱受争议,批评者认为其无法成为一项法定权利,亦不属于人权范畴;而支持者认为环境权是一项独立的人权,应当从立法论或解释论层面采取措施促进其入法。对环境权的认识受制于很多现实因素,包括各国法制背景、经济优先的发展思想、效率优先的发展模式、政治论坛对环境保护的轻视以及环境保护财政资源缺乏等等。尤其是环境权入法与经济发展之间的矛盾无法得到根本性解决,追求经济效益过程中产生的环境污染和生态破坏后果必然与保障公民环境权的目标相悖。基于此,尽管目前“已经有 87 个国家在其宪法中有专门的环境权条款”^{[1]72},但不少国家的环境权条款只具有政策宣示或价值导向作用,缺乏具体权利义务分配和责任承担条款,甚至在环境权的概念界定上仍然模糊不清。因而,在环境权法律化难以取得进展的情境下,通过其他途径保障公民环境利益值得探讨。

目前,通过人权保护环境利益已有实践。欧洲人权法院通过对《欧洲人权公约》第八条^①进行

扩大解释,将原告的环境利益纳入人权保障范畴。1994 年洛佩兹(LópezOstra v. Spain)案“在欧洲人权保护机制环境权申诉中具有重大转折意义……法院第一次在公共利益和经济利益与个人环境利益之间,向绿色环境利益倾斜”^[2]。《联合国工商业与人权指导原则》以及多国出台的关于工商业与人权保护的国家行动计划,都在一定程度上承认环境利益包含在人权保护的范畴。而“环境人权”的概念也在环境权产生后不久出现。虽然在正式的法律文本中还鲜有明确规定,但环境人权已经被许多国际文件和国内政策采纳,前者如《环境人权宣言》。在环境权入法、入宪进程不断受阻以及公民环境权日益受到重视的情况下,亟需检讨环境人权的理论基础和规范价值,以保障公民环境权益和提升国家法治建设水平。

一、概念与特点:环境人权 基本含义辨析

关于环境人权的定义,尚无统一说法。有观

收稿日期:2021-01-18

作者简介:李 伟(1996-),男,江西吉安人,武汉大学环境法研究所硕士研究生。

① 原条文为“人人有权享有使自己的私人和家庭生活、家庭和通信得到尊重的权利。公共机构不得干预上述权利的行使,但是,依照法律规定的干预以及基于在民主社会中为了国家安全、公共安全或者国家的经济福利的利益考虑,为了防止混乱或者犯罪,为了保护健康或者道德,为了保护他人的权利与自由而有必要进行干预的,不在此限”。

点认为,“环境人权是为每个人平等享有的一项基本人权,即每个人生活在有一定品质保证的环境中,这样的环境能够维护人的尊严”^[3]。环境人权是“有权使环境不受有毒污染的自由以及有权拥有自然资源”。^[4] 本文认为,环境人权是自然人所享有的确保在健康、舒适和优美的环境中获得有尊严的生活和满足根本性生存需要的权利。环境人权亦是对良好环境状态的享用权利,在本质上就是环境权,但不能完全换用。不同之处在于,环境人权确认人权与良好环境间存在密不可分的关系,明确要求环境质量水平符合人类基本生存和发展,“否认环境恶化就是对人权的侵犯”^[5]。所以,与环境权相比,环境人权对人权保障内在要求的表达更具直接性和迫切性。

除了在概念上存在共通性,环境人权的主要特点也在一定程度上与环境权相契合。第一,环境人权首先是一项道德权利。区域性或全球性的环境污染和生态破坏已经给人类带来巨大的威胁,生态环境危机所造成的损害其实是在挑战人类作为高级生命体的尊严,“对环境人权的追求实际上是对主体满足自身需要和确证自身价值的追求”。^[3] 第二,环境人权的主体、客体和内容范围受制于不同社会的法制发展情况及其他条件,具有明显的社会历史性。第三,环境人权具有基础性和根本性。环境人权与宪法所列举的其他基本权利具有同等重要性,人类需要在良好环境的基础上才能保障基本生存并实现更好的发展,因而也是不可让渡和放弃的权利。第四,在指导思想,环境人权是建立在生态理性主义而非经济理性主义上的产物,环境人权反对绝对的人类中心主义和在该思想指导下的制度体系,认为应该在合理利用自然资源和保护环境过程中追求人类的利益。第五,跨学科性。环境人权是法学、政治学和社会学相互交织的产物,反映了不同学科的价值取向,如公平正义、平等与和谐。在此基础上,环境人权具有政治性。环境人权的政治色彩体现在其与经济制度竞争时的反制度性,这意味着它是一种改变现有价值体系和制度体系的实用工具。而环境权与政治的距离相对较远,在其看来,政治既是阻碍环境正义实现的因素,又可作为矫正环境非正义的一种手段。

二、理论基础:环境人权的双向学理依据

环境人权并非由“环境权”与“人权”简单相加

所得,在研究环境人权的规范价值之前,必须透过其形式特点而深入实质内涵,了解其所建基的理论基础。环境人权的理论基础可划分为正向理论基础和反向理论基础,前者指环境人权所欲继承和发展的理论,如人权理论和环境权理论;后者指环境人权所欲批判和矫正的理论,如经济效率优先理论。

1. 人权理论。人权是指人与生俱来的、为满足其基本生存需要而拥有的权利,这种权利应该平等地为每一个人所享有而不能被人为地分配。人权理论的核心是“人的尊严”,尽管“人的尊严概念既可以服务于良法善治,也可以服务于暴政恶行”^[6],但我们所追求的应当是,在保障和实现人的尊严的过程中促成良法善治的社会。人权理论的诞生离不开社会经济的发展。第一次工业革命以来,人们开始关注工人的生命、健康权利以及良好的、免受各种毒害物质侵扰的工作环境,贫富差距的不断加大和社会阶层的不断分化也促使穷人、妇女、残疾人和其他弱势群体的权利诉求更为迫切。于是,人们不断反思人类自我的本性,对“人是目的而不是工具”的认识逐渐加深,意识到人的一些根本性需求可以转化为基本权利加以保障,如获取充足的食物对应食物权,保持完整健康的身体对应生命权和健康权。1948年,联合国大会通过了《世界人权宣言》,该宣言第2条规定人人平等地享有一切人权,不因其他因素产生差别。由此,尊重和保障人权成为世界普遍遵守的道德和法律原则。

早期人权理论注重对生命权、健康权、自由权等传统人权的保障,认为对人权权能的限制和剥夺可以是直接,也可以是间接的,通过破坏或者减损具体权能的维系要素亦构成对人权的侵犯。有观点就认为,“环境退化妨碍了广泛人权的享有,包括与住房、水、卫生、粮食、健康、发展和适当生活水准有关的人权”。^[7] 此时的环境退化问题尚不等同于人权限制或剥夺的问题。自20世纪70年代欧洲出现绿色政治以来,“Green Parties(绿色政党)”也十分关心环境问题,但是他们的焦点并不在环境利益是否属于人权所保障的范围,而在于通过解决环境问题来达致政治目标。

人权体系应当是开放的而不是封闭的,经济发展所暴露出的问题也在拓宽人权的可能边界,“三代人权”的理论划分便是例证。上世纪中后期以来,严重的环境污染和生态破坏不仅造成生态

系统破坏,还给生活在该系统内的人带来精神愉悦感的丧失和疾病的增加,人有尊严的生存这一根本性需要被侵犯,所以,部分学者主张新兴的环境权属于第三代人权,人权理论的射程及于人类对环境的利益,环境权益的保护不能仅通过保障传统人权所产生的反射利益来实现。

2. 环境权理论。环境权理论肇始于上世纪六七十年代的公害事件,但关于环境权的定义仍未统一。法国在2004年的《环境宪章》第一条中确认:“人人都享有在一个平衡的和不妨害健康的环境里生活的权利”。^{[1]70} IGEP(《全球环境公约》的国际专家组)将环境权定义为:“每个人都有权生活在一个适合其健康、福祉、尊严、文化和成就的生态良好的环境中。”^[8] 这些定义偏重于对良好环境的精神性享受权利,无法得出对基本生存发展所需自然资源的获取和利用权,也未对环境权是实体性权利还是程序性权利加以区分。环境权必须具备能够清楚而完整地表达全部实质内容的概念语句,才能避免因准确性不足而受苛责。本文认为,环境权是指“自然人为保障人格尊严和根本生存而对良好环境状态的享有权,包括对优良环境精神性的享受和对自然资源的本能性利用,排除环境信息知情权、环境决策参与权和环境损害救济权等程序性权利”。

虽然环境权理论本身也一直是被质疑的对象,但是,在世界多地的环境运动和政治群体的倡导下,环境权理论依然得到快速发展。事实上,近百个国家在其宪法中设有或曾经设有专门的环境权条款,并制定了一些配套规则。但仍有许多国家,包括美国、加拿大等一些法制发达的国家,拒绝在国家宪法中规定环境权。我国狭义上的法律和行政法规对“环境权”没有明确的界定,取而代之的是“环境权益”或“环境权利”,如我国发布的《国家人权行动计划(2016-2020)》中就将“环境权利”列为一项经济、社会和文化权利。不过,有学者从宪法解释论角度出发,认为“国家义务源于公民基本权利,国家义务是应公民基本权利的要求而产生”^[9],主张我国宪法法理已经蕴含了环境权。

发展至今,环境权理论仍有不少待解决的理论难题,关系着其能否成为一项独立的人权。英国学者埃伦认为:“不确定性、人类中心说和多余性是环境权作为独立人权的主要障碍。”^[10] 此外,在自由权和社会权两分的结构下承认社会权不可

诉性的学者,大多认为环境权具有不可诉性。而要解决环境权不可诉的难题,首当其冲需要明确环境权的内涵和权利义务分配规定。结合已有的理论研究和司法实践,虽然直接以环境权受侵害而起诉存在困难,但通过对其他权利扩大解释以及以环境程序性权利受侵害而起诉的例子较多。整体来讲,近期环境权的发展并未取得实质性进展。

3. 经济效率优先理论。在社会物质基础薄弱的阶段,将发展作为首要问题确有必要,经济效率优先理论则为各国大力发展经济提供了坚实的理论基础。在资本原始积累思想的主导下,大力发展经济和着重发展高利润行业成了一种选择,目的在于提高社会物质供给水平以及满足对利润的更大需求。利益集团主导下不平衡的利润分配格局加剧了对利润的需求,继而对经济发展方向和行业发展重点提出了新的要求。于是,经济效率成为决定性指标,效率越高的企业越能得到资本家和政府的青睐,“唯GDP论”即是在经济发展和效率优先思潮下的反映。然而,经济高速增长的同时伴随着环境污染与生态快速退化,风险社会中民众的生命健康权益和环境权益遭到侵害。

在经济效率优先理论指导下,社会主流确认对快速经济发展状况的维持和促进,并反对任何不利于经济发展的行动和制度建构。帕累托效率是经济学的核心概念,该概念蕴含“没有浪费资源”的意思,即“企业和消费者之间没有浪费资源使得商品在两者之间得到了分配”^[11]。经济效率优先理论认为,若对环境损害承担责任将大大降低经济效率,导致人类社会缓慢甚至停滞。因此,为了把更多的资源投入到社会化大生产,将资源分配至环境保护事业被资本家认为是不理性的浪费行为。尽管在公害事件不断发生后,环境保护思想得到传播,但地方政府和企业认识到经济发展与环境损害救济之间的因果联系后,仍拒绝采取妥当措施来救济受损害的环境和民众。除担心陷入更多的环境保护事务和需要承担更严格的赔偿责任外,无法摒弃经济发展优先和效率优先的观念才是最根本的原因。

通过以上讨论,可以发现环境人权与人权、环境权之间存在紧密关联,环境人权本质上即为环境权。人权理论赋予环境人权论者独特的视角以发展环境权,同时提供了一套保护公民环境权益的规范体系和制度构造。环境权理论将已有的成

果作为环境人权的根基,清洁空气权、采光权等具体机能反映出人对良好环境的本能性需求。此外,环境权论者采取的一系列政治、法律和社会运动,尽管存在和经济势力妥协的可能性,但也是与现有经济制度进行博弈的筹码,如“强大的全球环境 NGO 是推动和引导各国政府以及跨国公司积极参与全球环境保护的重要博弈力量”^[12],能够给环境人权的规范建设提供支持。

三、规范价值:环境人权的法律意义

进入新时代,在法治层面,我国“社会主要矛盾表现为社会问题的治理需求与法治建设尚不完善之间的差距,社会各界对法治建设的期待与法治建设发展的现状尚不平衡不充分之间的矛盾”^[13],而这一矛盾在环境利益保护上尤为明显。难以证成环境权使得环境利益保护的制度供给不足,无法满足社会对环境法治建设的需求。鉴于环境人权与环境权、人权三者间的联系,环境人权的规范价值在于利用人权的制度效应补强环境权理论,另辟蹊径解决环境权的自治和入法难题,表现在以下三个方面。

1. 确立并提高环境权的法律地位。环境权难以得到法律承认以及法律地位低的问题源于环境权概念模糊,但人权已经普遍被各国的最高位阶法律所承认并被有效保护。因而,环境人权的第二项规范价值在于,帮助环境权进入国内法律体系并提高其法律地位。

首先,由于在概念、主客体和内容上存在诸多不确定性和模糊地带,环境权入法、入宪历程缓慢而艰难。从应然权利向法定权利的跨越,是环境权发挥环境权益保护目的的前提和基础。我国在制定《民法典》过程中,关于是否将环境权纳入人格权章节也产生了争议,最终出台的法案将环境权排除在外。不过,“基于民法典具有滋生权利的开放式构造,仍需在解释论层面进一步释明环境权在民法典中的生成路径和存在样态”^[14]。而环境人权借助人权可以将环境权的概念规范化,选择以赋权而非义务承担的方式界定环境权,同时明晰主客体范围,将环境权的内容限定为要求生活环境免遭有毒污染与破坏和自由获取基本生存所需的自然资源。基于此,环境权可弥补自身理论缺陷,以环境人权的名义被国内法律体系所接受。从而,尚未确立环境权的国家可以在宪法或基本法中明确规定环境人权,肯定环境权益保护

的实体法基础。

其次,部分已经在法律文本中确认环境权的国家,或者把环境权规定在宪法的序言和国家政策、原则当中,使得环境权的规范效力不及“公民基本权利与义务”章节下的基本权利;或者在宪法中未明确规定环境权,而是寄居在其他宪法条款,并对该条款进行法目的解释方得出环境权;或者未在宪法中对环境权作任何规定,而在其他国内法上有所体现,例如美国联邦宪法未规定环境权,但是《宾夕法尼亚州宪法》等部分州的宪法文本中则对其有具体规定。以上情形说明,部分在法律上承认环境权的国家只承担鼓励、促进之责,环境权的法律地位和规范效力不高。环境人权把人权的地位、重要性与环境权紧密相连,否认环境权就是否认人权,而人权是国际公认的人的最不可侵犯的权利。所以,提出环境人权并将其规定在宪法中的“权利法案”或“公民基本权利与义务”章节,而非通过宪法寄居条款来反射环境权或只在低位阶法律中承认环境权,可以提高环境权的法律地位,避免对其仅作原则性宣示。

2. 加强环境权的可诉性。环境权是否可诉一直以来存有争议。朱谦教授持反对观点,他认为:“除了立法上将宪法和基本法中的环境权作政策性、宣示性条款外,司法实践中,法院对环境权适用的拒绝也进一步证明环境权条款并非对一实体性权利内容的设置。”^[15]在朱谦教授看来,环境权没有实体性内容而只作政策宣示是缺乏可诉性的原因。吕忠梅教授认为环境权具有实体性内容,将其定义为:“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。”^[16]如果确认环境权具有实体性内容,其是否就具备了可诉性基础而能被司法机关适用?本文认为,具备实体性内容是环境权可诉的一个必要条件。环境人权结合人权的具体要求,将环境权类型化为两大实体性内容——防止生活环境遭受有毒污染与破坏的权利和获取基本生存所需自然资源的权利。在这两类实体性内容下,可用立法确认具体的子权利,如清洁水权、采光权、通风权和基本自然资源获取权等,继而消除对环境权可诉性的批判。

需要注意,虽然《奥胡斯公约》将环境信息公开、公众参与决策和方便诉诸司法确立为环境程序性权利的三大支柱,且指导成员国制定了关于环境权诉讼程序的专门法律,如德国于 2006 年为履行《奥胡斯公约》制定了《环境法律救济法》,使

环境程序性权利对于公众环境权益的保护大有裨益。但环境程序性权利与环境权在主体、客体和内容上区别较大,前者只是环境权的辅助性权利。所以,环境权不包括环境程序性权利,环境程序性权利可诉性与环境权可诉性是两个独立的问题,不能因为环境程序性权利遭受侵害可以提起诉讼而直接认定环境权具备可诉性。

除了缺乏实体性内容,将环境权归于社会权利也是其不具备可诉性的原因。在传统的自由权和社会权二分背景下,经济、社会和文化权利远不及公民权利和政治权利那样具有最高的普遍性和重要性。英国政治学家克莱斯顿指出:“主张经济和社会权利并不仅仅是乌托邦的期望,在逻辑上也是自相矛盾的”。^[17]因此,把环境权认定为一项积极权利而划归社会权利,环境权将无法和生命权、财产权等自由权分属相同的逻辑,不能因为国家和政府未承担积极给付义务而提起诉讼。相反,人权的可诉性已经滥觞于各国,国际间和区域间行之有效的人权委员会、人权法院,与《经济、社会和文化权利国际公约》下缺乏强制执行的国家报告制度形成鲜明对比。承认环境权的人权属性,藉由环境人权行使消极权利的可诉性功能,可以避免环境权被划入社会权利体系而不可诉。因此,环境人权的第三项规范价值在于,通过人权的司法救济途径和方法来保障环境权益受损的公众有效诉诸司法,提高环境纠纷的立案率,通过司法适用程序来平衡各方之间的利益。

3. 提高环境权的司法审查标准。在环境人权提高环境权的可诉性后,环境纠纷的司法适用问题需要被考虑,重要方面在于如何界定环境权的司法审查标准。所谓环境权的司法审查标准,是指当国家立法机关、行政机关的行为有侵犯公民环境权之虞时,法院用以判定该行为是否存在侵犯之实的特定的审查规范基准。或宽或松的环境权司法审查标准,是立法、行政和司法权力间的配置重组问题,体现了国家机关之间互相制衡的特点。

在三权分立体制下,司法机关可以对制定环境法律的立法机关进行司法审查,也可以对实施环境行政行为的行政机关进行司法审查,审查标准“根据审查密度的不同可以分为合理关联性审查标准、中度审查标准和严格审查标准”,^[18]严格程度依次增加,被审查行为的目的利益重要性逐步提高,适用结果从推定合法到不作推定,再到推

定违法。在我国,由于司法机关只能对具体行政行为进行司法审查,故审查标准也只适用于审查具体行政行为是否构成对公民环境权益的侵犯。在环境权法定化遇阻后,推动环境人权入法、入宪,虽然无法扩大环境权司法审查的适用范围,但可避免偏向适用最宽松的司法审查标准,从而无法有效限制环境行政自由裁量权。

经济利益与环境利益处于持续的矛盾之中,政治决策也并非一直合理兼顾环境利益,宽松的环境权司法审查标准难以对政治决策和经济行为形成有效震慑。人权的司法保障水平较高,司法审查标准亦较为严格,立法机关和行政机关难以直接挑战国际和国内的人权机制。而环境人权不仅是环境权,在本质上也是人权,所以,对于环境权的司法审查标准必然要符合对人权的司法审查标准。利用人权的保障标准来提高环境权的司法审查标准,可推动国家和政府在法治框架内实施环境立法行为与环境行政行为。据此,若采用一元的司法审查标准,在附属的人权效应下,环境权的司法审查标准将从低层次向严格层次靠拢,综合考量受害人以往一般的生活环境、对特殊环境利益的需要强度、实质环境利益是否受到损害、是否有便宜的可供选择的替代解决方案以及特定具体行政行为是否必要且对环境的损害最小。另外,有学者主张采用多元化的司法审查标准,认为“与人们生命健康相关的健康环境权受害时,可以适用相对严格的审查标准;而涉及景观环境权或者生活于生态平衡中的环境权的案件,则可以适用相对宽松的审查标准”。^{[1]137}对此,需要将环境权的子权利准确类型化,且仍需思考涉及精神健康时如何妥当选择。

四、结 语

环境人权是自然人所享有的确保在健康、舒适和优美的环境中获得有尊严的生活和满足根本性生存需要的权利。从实质上来讲,环境人权就是环境权。“环境人权的提出为环境权作为基本权利提供了一个理论基础,但环境人权并不当然具有基本权利地位”^[19],仍需对相关法律条款进行教义学解释,或者在法律修改中确认环境人权的基本权利属性。环境人权并非由人权与环境权简单相加所得,其在水权保障的高度强调环境利益维护,反对盲目的经济优先发展思想,试图在弥补环境权缺陷的过程中体现自身的规范价值。有

助于环境权发展的三项规范价值既表明环境人权与环境权存在密切联系,同时也说明环境人权与环境权并不能完全等同,环境人权的作用能发挥几何尚待探索。

[参 考 文 献]

- [1] 吴卫星.环境权理论的新展开[M].北京:北京大学出版社,2018.
- [2] 刘晓.欧洲人权保护机制下的环境权保护问题探究——以《欧洲人权公约》第8条相关判例为视角[J].甘肃政法学院学报,2018(2):149-156.
- [3] 冯庆旭.环境人权概念的伦理解读[J].理论月刊,2012(2):42-46.
- [4] 汉考克.环境人权:权利、伦理与法律[M].李隼,译.重庆:重庆出版社,2007:173.
- [5] HANCOCK J. Environmental Human Rights: Power, Ethics and Law[M]. London: Ashgate Publishing Limited, 2003: 59.
- [6] 齐延平.“人的尊严”是《世界人权宣言》的基础规范[J].现代法学,2018(5):22-38.
- [7] Secretary-General of the United Nations. Gaps in International Environmental Law and Environment-Related Instruments: Towards A Global Pact for the Environment[EB/OL]. (2018-11-30)[2021-03-5]. <https://globalpactenvironment.org/en/document/un-documents/>.
- [8] IGEP. Draft Global Pact For The Environment [EB/OL]. (2017-06-24)[2021-02-24]. <https://globalpactenvironment.org/en/document/draft-global-pact-for-the-environment-by-the-igep/>.
- [9] 刘志强,王慧慧.论环境权作为人权的基础理论[J].人权研究,2019(2):133-157.
- [10] 波尼,波义尔.国际法与环境[M].2版.那力,王彦志,王小钢,译.北京:高等教育出版社,2007:248.
- [11] 毕泗铨.经济效率理论研究述评[J].经济评论,2008(6):133-138.
- [12] 杨通进.生态公民论纲[J].南京林业大学学报(人文社会科学版),2008(3):13-19.
- [13] 曹靖.当代中国法治共识达成的可能与方向[J].湖北工程学院学报,2019(1):105-108.
- [14] 黄锡生.民法典时代环境权的解释路径——兼论绿色原则的民法功能[J].现代法学,2020(4):99-112.
- [15] 朱谦.环境权问题:一种新的探讨路径[J].法律科学,2004(5):96-103.
- [16] 吕忠梅.再论公民环境权[J].法学研究,2000(6):129-139.
- [17] 唐纳利.普遍人权的理论与实践[M].北京:中国社会科学出版社,2001:31-32.
- [18] 法治斌,董保城.宪法新论[M].台湾:元照出版有限公司,2004:189-190.
- [19] 田时雨.基本权利视域下的环境人权——从环境权的法定化困境谈起[J].人权,2018(3):117-126.

(责任编辑:胡先砚)