

管制性规范视角下的环境权研究

陈 诚

(南京大学 法学院,江苏 南京 210093)

摘要:在当前的环境侵权案件中,受害人被侵犯的权利不仅仅是传统的民法权利,更应是环境法意义上的环境权,这种环境权作为一种分享自然资源的权利,可以通过限制自然资源开发权的管制性规范而确立。但是在开发资源的过程中,必然会存在风险,因此这种环境权也是平衡公共利益与开发自由而分配风险的产物,管制性规范由此成为环境权的确权规范、资源分配规范以及风险分配规范。

关键词:环境权;管制规范;资源分配

中图分类号:D923.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5092(2019)03-0034-07

一、问题的提出:民事权利还是环境权

1. 案情简介

2002 年,左先生购买了苏州市城西别墅小区 28 幢住宅的一套期房,2004 年接收房屋时,他发现,相比于其他小区的别墅,自己所购买房屋的楼间距过于狭窄。同时,购买了位于 28 幢北面 29 幢房屋的郑女士也认为她的房屋的楼间距不符合国家规定的标准。从苏州规划部门的工程建设规划许可证的附图中可以看出:28 幢房南侧是原来老新村 5 层高的旧楼房,建筑高度为 13.8 米,两楼建筑间距为 10.97 米。28 幢房与北面 29 幢房的间距为 11.98 米,28 幢房北侧屋面檐口至 29 幢房南侧室内地坪相对高度 10.2 米。在附图名称一栏中,苏州规划部门注明了“同意按放线图建造别墅,南北间距 1:1.2 以上……28 幢房、29 幢房按放线尺寸往北移 2 米以上……”等内容。也就是说,当时规划部门已注意到 28 幢房、29 幢房的楼间距偏小,在审核开发商申请时,要求 28 幢房、29 幢房按放线尺寸往北移 2 米以上。

左先生和郑女士认为,《江苏省城市规划管理技术规定》(2000 年版)规定了南北楼间日照间距系数为 1:1.2,即居住建筑日照间距不得小于南侧建筑物的 1.2 倍,而 28 幢楼南侧的五层楼高

13.8 米,如此算来,其建筑间距应达到 16.56 米,而附图上的建筑间距只有 10.97 米,即使向北移 2 米,还是达不到国家规定的采光、通风标准。

据此,二人与苏州规划部门、房屋开发商多次交涉协商,但均未得到满意答复,无奈之下将苏州规划部门和开发商诉至法院,要求法院判令撤销该工程的规划许可证。一审法院认为,被告苏州规划部门在颁发规划许可证时未尽严格审查义务,其所颁发的建设工程规划许可证中涉及 28 幢房、29 幢房的日照间距不符合国家规定,因此判决确认被告苏州规划部门于 2002 年颁发的该工程规划许可证违法。

被告不服一审判决提起上诉,二审法院认为,上诉人苏州规划部门在发放工程规划许可证时未尽审核义务,违反国家有关建筑采光标准和日照系数的规定,应依法撤销其颁发的许可,最终二审法院做出“驳回上诉,维持原判”的终审判决。

判决生效后,左先生向苏州规划部门提出行政赔偿申请,规划部门表示虽然自己违反了国家建筑日照标准,但得利的一方是房产商,应由房产商进行赔偿,房产商则认为自己按照规划部门的许可证施工,并无过错,理应由规划部门赔偿。三方僵持不下,无奈之下左先生向法院提起“规划行政许可行政赔偿诉讼”,请求法院判令被告赔

赔偿原告经济损失共计 39.3 万元。最终一审法院以原告未能举证证明其遭受的直接经济损失为由驳回原告诉讼请求,一审判决后,双方当事人均未提起上诉,最终本案以这样的方式画上了句号。

2. 争议焦点

本案看似因建筑商违规建房而引发的民事纠纷,但行政机关却介入案件中,造成民事案件与行政案件交织在一起的局面。对案情进行分析后,可以发现本案共涉及三种关系:一是苏州市规划局依职权做出授予开发商行政许可这一行政行为而与开发商形成的行政关系,二是开发商与左先生签订房屋买卖合同而形成的民事合同关系,三是苏州市规划局因做出违法行政行为侵犯左先生权益而与左先生形成的侵权关系。我们不难看出,本案中作为江苏省政府管理建筑物间距的《江苏省城市规划管理技术规定》不仅是行政机关做出具体行政行为的依据,还是用于认定民事侵权关系的依据,如此一来,作为公法的管制规范缘何成为私法维权的依据了呢?尽管这种权利是规划部门通过日照间距系数所确认的,但其本质上是居民针对阳光的私法权利。那么,这一权利是在既有民法体系中找到身份的权利,还是找不到身份因而只能归为环境权的权益?

传统民法的拥趸者认为,这种对阳光的追求权,实际上就是基于不动产相邻关系的采光权,即民法上的相邻权。相邻权是建立在一定相邻关系上的,而相邻关系又是建立在不动产的“占有”和“相邻”这两个基础关系之上的,如果不存在不动产的相邻,则相邻关系无从谈起。可见只有与一定场所相联系这种采光权才有具备民法上的意义,也就是说一旦脱离了不动产,采光权将陷入“皮之不存,毛将焉附”之境地,而阳光作为人生存不可缺少的一项自然要素,公民不会因为不动产就不享有享受阳光的权利,可见“相邻关系说”明显不能反映采光权的本质。另外,这种相邻关系的主体应是平等的民事主体,而本案不仅涉及平等主体之间纯私法的关系,还涉及代表政府公权力的规划部门,这显然已经超出了相邻关系的范畴。若公民要维护自己的采光权,首先要提起行政诉讼或者行政复议,可见这与基于相邻关系而直接提出民事诉讼存在差异。

有的学者认为这种采光权本质上是一种物权,它的实质是在传统物权对物的经济功能加以界定的基础上增加了对物的生态功能的肯定,为

了与一般物权相区别,将其称之为环境物权。环境物权的标的和表现形态不同于一般物权。它的标的不是实物形态,而是环境容量和自然景观等无体功能和价值。^[1]但这种观点实质上把许多重要的环境要素,如空气、阳光、水等非传统意义上的个人财产当作了财产权的客体,但是这些环境要素往往是公共无主资源,难以物权化,难以成为财产权客体,因此这种观点忽略或者说扭曲了人与环境的相互关系,存在很大的缺陷。^[2]

另外还有学者认为这种获得自然资源的权利是一种新财产权,学者们对新财产权的研究最早始于美国,这种新财产权与传统财产权相比,并不具有严格的私人所有的意义,而是强调政府对公民的利益给付。^[3]持该学说的学者是从公法的视角审视这种权利,不利于公民寻求私法救济,无异于架空了此项权利,因此这种观点也不可取。

归根结底,争议产生的原因在于这种采光权不仅是一种纯粹的私法性权利,这种权利还具备公法权利的性质,若只在私法的视角下谈论采光权将会忽略其公法上的效能,同样,若只考虑其公法上基本权利的属性,公民将无法寻求私法上的救济,我们不妨将这种权利放在环境权的视角下加以审视。

二、环境权主观权利化的新途径

1. 环境权的概念之争

什么是环境权?环境权相对于传统的基本权利,属于新型权利,近二三十年以来才被人们关注和研究,尚存在不少争议。一般认为,对公民环境权的经典定义是《斯德哥尔摩人类环境宣言》中原则一的宣告:“人类有权在一种能够过有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,并负责保有和改善这一代和世世代代的环境的庄严责任。”但在理论研究和实践中,对于环境权的表达和理解却有很多种^[4]。

蔡守秋教授于 1982 年在《中国社会科学》发表《环境权初探》一文,被认为是我国环境权研究之开端,他认为环境权是“环境法律关系主体就其赖以生存、发展的环境所享有的基本权利和承担的基本义务”。在该文中,他认为环境权有狭义和广义之分,狭义的环境权一般指公民的环境权,即公民有享受良好适宜的自然环境的权利,广义的环境权泛指一切法律关系的主体(包括自然

人、法人、国家)在其生存的自然环境里所享有的权利及承担的义务,即国家、机关、团体、厂矿等企事业单位及公民都有使用、享受其生存的自然环境条件的权利。这种观点在法学界的影响很大。^[5]

吕忠梅教授认为环境权是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,它包括公民对于环境的使用权、知情权、参与权和受到环境侵害时向有关部门请求保护的權利。^[6]而王树义教授却认为环境权不包括知情权、参与权、请求权,他提出环境权是指公民在良好环境中享受一定环境品质的基本权利,是一种生态型的实体权利。^[7]

此外,还有陈泉生教授认为环境权是“环境法律关系主体享有适宜健康和良好生活环境,以及合理利用环境资源的基本权利”^[8]。徐祥民教授的定义方式较为独特,他将环境权理解成产生于环境危机时代的一种自得权,“是以自负义务的履行为实现手段的保有和维护适宜人类生存繁衍的自然环境的人类权利”^[9]。

2. 环境权是一种兼具公私性质的新型权利

笔者认为,这种环境权是一种兼具公私性质的新型权利。在公法上具备基本人权的属性,环境权的人权属性植根于人之本性的深层需要。人权是普遍性和相对性的统一。但总的发展趋势是,人权相对性的范围将逐步缩小,人权普遍性的适用范围将逐步扩大。人权具有普遍性,是因为人权是人作为人所享有的权利,它是基于人类共同的利益和共同的理想与道德的。例如,保障安全、向往自由、追求幸福是世上任何人都有的愿望和追求,是人的本性,这就产生了生命权、自由权等基本人权。同时人人都有在良好环境下生存的愿望,这也出自人的本性,在 20 世纪生态危机的大背景下自然就产生了环境权的诉求。在现代社会,环境权作为一种基本人权,已经得到许多国家和国际法的确认,环境权作为一种宪法基本权利得以被确认,是当代宪法对社会生活的积极回应,是宪法性尊严和人权保障之理念在当环保时代的具体体现。^[7]在私法领域,体现在民法为保护公民环境权益而对原有与环境有关的民事权利及民法制度的改造上,由此而诞生了与环境有关的环境物权和环境人格权,以及民法上的契约自由和侵权责任,构成了一个较为丰富的权力体系。我们虽然不能说环境权就是一种私权利,但是确实在私人领域存在着,所以民法上环境权

的提出使得环境权能利用民法在私人领域基本法律的角色,得到较为有效的保护。^[10]

环境权之所以兼具公私法的性质,原因在于 20 世纪以后,随着自由竞争逐渐过渡到垄断阶段,国家与经济活动的关系发生了很大变化,国家不仅加强了对经济活动的干预,对意思自治的限制,而且大量参与经济活动,直接作为民事主体出现,因而出现了日益发展的私法公法化趋势和公法私法化趋势,环境问题是私法领域未曾规范的领域,要求有公法手段的运动;但是环境问题又大量产生于私法领域,各种保护环境的公法手段如果不能深入至私法领域并对各民事主体有害于环境的行为进行调整就不能从根本上解决环境问题,而公法深入私法领域的过程则促使了公法与私法相互渗透与融合,环境权正是这种变化的产物,因而既具备公法效力,也有私法效力。^[4]

遗憾的是,我国法律体系中暂时没有环境权的一席之地,学者们对环境权仍心存疑虑。他们认为各国宪法和环境基本法律中规定的公民享有良好环境的权利不应被视为实体性基本人权,而应当看作是揭示环境保护的政策、理念的宣誓性条款。

笔者认为很重要的一个原因在于环境权无法个人权利化,难以运用到具体案件中从而成为公民主张权利的依据。这并不表明笔者对环境权入宪持反对态度,相反笔者认为应妥善解决这个问题,给否定环境权入宪的学者们以回应。社会权入宪后再由普通立法“个人权利化”,是与权利宪法化诉求相伴而行的主张。宪法作为国家的根本大法,一般只规定国家和社会生活最根本的原则,这种原则性的规定,往往由普通法律加以具体化;而普通法律的规定有时还需要次级的法规、规章再进一步具体化;只有在具有可操作性的规范产生后,宪法的规范才可能变成现实的力量。^[11]本文所述的案例就提供了一个很好的解决方式,环境权可以作为一种主观公权利而被确立,即管制性规范可以作为确定公民个人权利的环境权的工具(这里所讲的作为个人权利的环境权这一概念是为了与法人、国家等非自然人的环境权区分开,实际是涉及环境权主体之争,也是在争论国家、法人、其他组织甚至人类是否享有环境权的问题,本文重心放在管制性规范对公民环境权的确立上,因此将探讨公民的环境权。)

主观公权利的概念由德国法学家奥特玛·比

勒提出,所谓的主观公权利就是指:如果有效的法律规定(行政法律义务即由此而来)不仅是为了公共利益,而且——至少也——是为了公民的个人利益,就应当肯定主观公权利。只有公民的个人利益成为法律的目标时,才构成主观权利。^[12]环境管制性规范作为环保部门管控环境的法律规范性文件,通过对某一地域某些污染物的总体控制来保证该领域的环境不受污染,其本身蕴含公益保护的应有之义,要想环境权成为主观公权利,关键在于其是否含有保护私权之利益?若能从其中推导出公民的私权,则我们就能将环境权确认为一种主观公权利,反之则否定。

我们能否从本案中推导出管制性规范同样保护公民的私人权利这一结论呢?《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第12条规定:“与具体行政行为有法律上利害关系的公民、法人或者其他组织对该行为不服的,可以依法提起行政诉讼。”为何此条规定中提到“利害关系”?如果没有这样的管制性规范存在,居民一旦发现自己楼房的楼间距过小,应该怎样维护自己获得充足光照的权利呢?显然不能以利害关系人为由提出行政诉讼,因为法院根本无法判断开发商的行为是否具有违法性,因此无从判定该居民是否是利害关系人。而在本案中存在行政部门的管制性规范,最终法院也支持了原告的请求撤销了规划部门的行政许可。为什么管制性规范的存在与否会产生不一样的结果?问题的关键还是在于当存在管制性规范时,住户就有了可以称之为“利害关系”的采光权,法院基于保护公民这一权利的考量而撤销了许可。这个案例实际上表明,除了宪法和部门法律明确规定的环境权外,环境权还有另外一种生成的路径与可能性:有一些行为,看似不属于污染或者损害环境的行为,但如果对这些行为加以放任而不予治理,经过短期的积累将会对特定地区的公共环境利益造成危害,由此立法者制定管制性规范予以管制,通过司法解释等方式生成了主观环境权,或者说实现了环境权的主观权利化。

三、管制性规范确定环境权的逻辑

1. 管制性规范能确定环境权

管制性规范为什么能确立作为公民主观权利的环境权?要想解决这个问题,必须先回到自然资源与环境权利的矛盾关系上。

在早先的时候,自然资源的分配是由洛克式自由主义资源开发观所主导的。洛克认为,自然资源具有无主性,私人有开发自然资源的自由,并可以通过劳动将开发过的自然产物变为其私有产权,只要个体给其他人留足了自然资源。^[13]到了20世纪,人们开始认识到自然资源的公共属性,国家开始限制私人对自然资源的开发,主张每个人都具有同等分享自然资源的权利。但立法者只是将这种权利看作一种物权,通过扩张、修改传统的民事侵权理论以应对环境危机。这种做法忽视了自然资源的生态属性,未将自然资源的开发利用与生态环境统一起来,而是将二者分割开,这也导致了当时大规模生态危机的爆发。

直到20世纪70年代,美国密歇根大学的萨克斯教授提出了“环境公共财产权论”和“环境公共信托论”。他认为,空气、水、阳光等人类生活所必需的环境要素,在受到严重污染和破坏以致威胁到人类正常生活的情况下,不应再视为“自由财产”而成为所有权的客体,环境资源就其自然属性和对人类社会的极端重要性来说,它应该是全体国民的“共享资源”,是全体国民的“公共财产”,任何人不能任意对其占有、支配和损害,公民为了管理他们的共有财产可将其委托给政府,政府应当为全体国民包括现代人及其子孙后代管理好这个财产。^[14]萨氏理论的提出表明自然资源不仅具有物的价值,还具有生态环境层面的使用功能,使自然要素从传统物理论性中脱离出来,自此,公民对自然资源的分享权,从物的资源分享层面进入到自然要素的共享层面。

在理想状态下,自然资源的物权属性和生态属性处于均势状态而得以稳定共存,但是人类对经济的过度追求往往会打破二者之间的平衡,使自然资源的天平偏向物权属性。显然,一个人对资源的多开发就意味着其他人可开发资源的减少,若超过了一定的限度还会使他人对自然资源的生态性权利遭受损害,因此我们必须平衡好二者之间的关系,环境权正是在这样的矛盾中诞生并发展起来的。从侧面可以看出,在作为个人权利的环境权的效力范围外,自然资源开发权人有对自然资源和环境进行自由破坏,公民必须接受并容忍他人与之相同或者类似的破坏行为,这表明个人权利存在一定的边界。而我们之所以难以将公民具体的环境权确立下来,归根结底在于我们无法判定个人权利的边界在哪里。因为有些

行为,单独看上去并不会给环境带来很大的影响,但成千上万人持续不断地进行,势必会给生态环境造成破坏,这种情况下难以确定承担责任的主体,也难以确定具体的权利义务关系,这也就是学者所主张的环境权难以实现的理由之一。

管制性规范正是作为一种规制个人行为的手段在环境权的困局中发挥效力,通过管制性规范界定公民权利的范围来合理使用、分配资源,最终以平衡自然资源的物权属性与生态属性的矛盾。而权利边界的界定,需要由立法者结合本国的实际国情,在可持续发展的前提下,制定各项标准实现,以此将环境权具体化、个人化。

2. 管制性规范的资源分配属性

我国法律体系中已有宪法、物权法、自然资源法等法律法规对资源的分配做了规定,为什么还需要由管制性规范加以规定,是否有浪费司法资源之嫌呢?笔者认为答案是否定的,管制性规范之所以充当资源分配规范原因有四点:一是法律法规的规定太过笼统,对自然资源的分配并未构建一个脉络清晰的体系,并且各位阶的法律都有各自不同的缺陷和漏洞,管制性规范通过将已有的规定细化以填补法律体系的漏洞;二是已有的法律法规主要规定的是作为财产权客体的资源的分配规则,而对于空气、阳光、水等非传统财产权客体的自然要素未做具体规定,即传统的分配规则强调对公民物权的保护,而无法将环境权的保护纳入分配规则中,管制性规范不仅在物权层面行使分配之功能,还能满足对公民环境权保护之所需,这也是一种保护人权的需要;三是这种环境权是在公民基于对自然资源的分享权而参与分配从国家那里获得自然资源、然后将其转化为一种私有资源的过程中形成的,这一过程是从公法到私法的跨越,而管制性规范连通公私法领域的公私混合的性质正好为这种公共资源的私权化提供了工具,这是其他法律规范所不具备的特征,笔者认为这一过程也是管制性规范分配公共资源的实质所在;四是管制性规范可以通过资源分配来确定环境权的边界,因为管制性规范可以确定自然资源开发与使用的边界,因此这种环境权的边界也可以由自然资源开发与使用权的边界所确定,^[15]因为我们无法通过立法直接规定公民每天应获得多少能量的阳光,也无法确定公民每天需要多少水资源,更加无法规定公民每天需要呼吸多少新鲜空气,但是我们可以将他人的使用和破

坏量化,通过限制他人对这些资源的开发来确保公民可以享受到足够的自然资源。

环境权也正是在管制性规范分配自然资源的过程中悄然形成的,只不过这种环境权是通过限制自然资源的开发与利用、赋予资源开发者或使用某些义务、要求他人不得从事某种作为而确定的,在形式上有别于传统的权利,或者说不是宪法意义上的基本权利的环境权,更不是一种司法机关可以直接适用并做出判决的环境权,而只是在具体情况下对某一特定环境利益的环境权,是一种私法意义上的环境权,也是一种需要我们在规范结构与体系中兼顾效率与公平、用法律解释方法来理解和认定的权利,但这并不妨碍我们认定其权利属性。也正因为环境权是在决定如何合理开发利用自然资源时确立,所以确定这种环境权的管制性规范往往是公法管制性规范,更是自然资源开发行为的规范。

我们将上述观点运用到本案中进行分析:该案中住户与开发商就光照利益发生冲突,也就是对土地の利用与采光权之间的冲突,并且这种冲突无法通过大自然的修复得以自行解决,必须由立法者采取措施来解决。在平衡开发商开发自由与住户对采光、通风的利益的基础上,立法者设定了1:1.2的日照间距系数,规定开发商必须保证建筑日照间距不得小于南侧建筑物高度的1.2倍。正是在相关距离规范确定后,住户才有了相应环境权利。此前的住户虽然也长期居住在日照间距系数低于1:1.2的楼房中,虽然无法获取足够的阳光资源,但他们一直没有主张享有足够阳光的权利;只有在立法者认识到了必须保证住户有足够采光时间后,才规定相应的距离以限制开发商的自由,从此,相邻居民才有了这样一种权利,可以要求开发商承担相关私法义务并对抗规划部门的行政决定。同时,这个日照间距系数意味着居民环境权的限度与边界,对于住房满足系数满足1:1.2要求的住户而言,就没有这样的权利,居民对光照这一自然要素的环境权得以通过管制性规范确立下来,土地资源的使用自由与公民的环境权利也由管制性规范加以合理安排。

3. 管制性规范的风险分配属性

管制性规范是对资源的开发与使用做出规定的规范,而资源的开发与使用往往伴随风险的产生,因此管制性规范还承担着分配环境风险的重任。环境法学界有学者将环境风险定义为:由自

然或人为活动引起,孕育于人——机——环境一系统中,并通过自然环境的媒介作用,对人——机——环境系统构成潜在威胁的一种危险状态。包括这种危险状态爆发的可能性与不确定性,以及危险可能导致的危害性后果两方面内容^[16]。简单来说环境风险就是不同主体可能承担的不利的环境后果。这里说的可能性是指这种风险可能会带来实际的损害,也可能因影响较小而未到造成损害的程度,这种可能性是区分环境侵权与一般侵权的重要标志,即环境侵权行为产生的是损害人身与财产的风险,而一般侵权行为产生的是对人身与财产已经造成的切实的损害,即管制性规范往往在环境污染可能对他人人身或者财产权利造成侵犯之前予以预防,而不是在遭受现实损害后才规制。

之所以要防范危险,是因为危险可能会有转化成实际损害的那一天。公民有权要求参与到资源的分配中,从而享有对于自然资源的平等分享权利,但是公民如果对平等分享的权利使用不合理,就会导致环境的破坏和资源的浪费,造成环境危机,例如过分开垦荒地、滥伐林木、过度放牧等而引起的水土流失、土地沙化、草原退化等危害,此时环境风险就已经具体化、确定化,成为环境危机了,这些由部分人所造成的环境危机最终将会侵犯其他人的环境权,致使公众成为环境风险的直接承受者,这显然不符合环境正义的要求。所以环境风险与公民的环境权密切相关,只要认为损害环境的行为具有侵犯他人环境权的危险性,且这种危险性达到了法律需要规制的程度,为了防止这种风险转化成具体的损害,就必须确立相应主体的环境义务。

环境权是在资源的自由开发与生态环境保护的矛盾中诞生的,也就是说要想获得发展,对环境进行破坏是无可厚非的,破坏环境谋求发展以及由此产生的危险也是难以避免的,要想真正做到无风险除非不发展,这显然不现实。其实这是一个利益博弈的过程,也是要解决何时应以规避风险为主,何时又以提倡发展为主的问题,因为不同群体在利益风险分配的格局中占据着不同的地位,某些人群在环境风险生产过程中是受益者,而风险损害却主要由他人承担,因此必须要对利益进行平衡、对风险进行合理分配。

管制性规范又是如何分配风险的呢?管制性规范提供了最低要求的安全,这种安全是既满足

自己对环境利益的追求又不明显损害他人环境权的一种安全,在管制性规范所规定的安全标准之下从事与环境有关的行为,此时产生的环境风险是由全体公民来承担,只是此时的风险太小了,可以大致认为是安全的,因此他人不得以自己环境权益受侵害为由主张权利,可以理解成一种容忍环境风险的义务;如果某一行为超出管制性规范的规定,那么就有理由认定这个行为是不足够安全的,此时将由行为人独自承担这种风险,以及承担这种风险现实化后给他人造成损害的责任。在这种情况下,主体处于可能受到损害的风险之中,并且此时冲突明确、场景具体,双方权利义务关系也渐渐明晰,环境权因具有现实意义而得以具体化、个人权利化,从而管制性规范得以对风险进行分配。

四、环境权的救济途径

行政机关在行使其权力时,若是在职权范围内依据相关的法律法规所做出的处分,其效果理应是兼顾双方当事人的利益而做出的合法合理的行政行为,但如果行政机关越权处分甚至无权处分,则可能会产生两种效果:一种是限制资源开发者的开发自由,而使公民享有更多的环境权利,另一种限制公民的环境权,扩大资源开发者的开发自由,因此环境纠纷往往表现为公民与资源开发者之间的利益矛盾,从表面上看是一方侵犯另一方出现一方权利多一方权利少的民事纠纷,但其实质是行政机关因越权处分甚至无权处分而产生的违法后果,应当看到行政机关在纠纷产生过程中的主导地位。如此一来,环境权纠纷也就不适于由私法途径审查,而应通过行政复议或者行政诉讼等公法途径来解决。因此,当出现类似本案这种因行政许可产生纠纷的案件时,可依照以下逻辑解决:若行政许可符合管制性规范的规定,而产生了民事纠纷,此时当事人之间的纠纷纯属私法纠纷,当通过私法途径解决,此时私法争议解决机构应当尊重行政机关的决定;若因行政许可不符合管制性规范的规定而产生的纠纷,应通过公法途径解决,可以提出行政复议或提起行政诉讼,复议机关或者法院应根据管制性规范认定行政机关所做的行政行为是否违法,或者按照《行政诉讼法》第六十一条之规定,当事人申请一并解决相关民事争议的,一并处理私法纠纷。^[17]

因此,管制性规范不仅是环境权的确权规范,

同时还能在环境权受到侵害时成为当事人维权的依据,这也同样是管制性规范的资源分配属性为环境权提供保护,更具体地说,管制性规范是资源分配规范,其通过确立资源分配的界限来确定环境权的界限,只要超过了管制性规范规定的界限,就可以认为对资源的开发是违法的,如此一来管制性规范就成为环境权的维权依据。

五、结论

本文分析了管制性规范在私法上对公民事

权利的保障,所被保护的分享自然资源的权利不应仅在民法的视角下来审视,应该置于更为复合的环境法的视角下理解,即将其视为一种环境权。管制性规范兼具公法规范与私法规范的效力,为公民环境权的保护提供了一种新的思路。环境权是在与自然资源的开发自由与公共利益博弈的过程中确立的,确认类似于本案采光权的环境权,前提是需要找到类似于本案既保护公共利益又保障公民私权的管制性规范,最终通过司法解释的方法来确定。

参考文献:

- [1] 吴亚平. 论环境权是一种物权[J]. 河北法学, 2006, 24(6): 94-97.
- [2] 杨建学. 对环境权的再审视——以“人类-自然”环境系统为视角[J]. 法律科学, 2010, 28(2): 71-78.
- [3] Reich C A. The New Property[J]. Yale Law Journal, 1964, 73(5): 733-787.
- [4] 吕忠梅. 沟通与协调之途——论公民环境权的民法保护[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 23.
- [5] 蔡守秋. 环境权初探[J]. 法学评论, 1982(2): 1-9.
- [6] 吕忠梅. 再论公民环境权[J]. 法学研究, 2000(6): 129-139.
- [7] 王树义. 环境法基本理论研究[M]. 北京: 科学出版社, 2012: 145-149.
- [8] 陈泉生. 环境时代与宪法环境权的创设[J]. 福州大学学报(哲学社会科学版), 2001, 15(4): 16-29.
- [9] 徐祥民. 环境权论——人权发展历史分期的视角[J]. 社会观察, 2004(4): 125-138.
- [10] 张震. 作为基本权利的环境权研究[M]. 北京: 法律出版社, 2010: 34.
- [11] 姜峰. 权利宪法化的隐忧——以社会权为中心的思考[J]. 清华法学, 2010(5): 51-63.
- [12] 哈特穆勒·毛雷尔. 行政法学总论[M]. 高家伟, 译. 北京: 法律出版社, 2000: 154-155.
- [13] Armitage D. John Locke, Carolina, and the "Two Treatises of Government" [J]. Political Theory, 2004, 32(5): 602-627.
- [14] Sax J L. The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention[J]. Michigan Law Review, 1970, 68(3): 471-566.
- [15] 王社坤. 对环境权与相关权利冲突之追问[J]. 法学论坛, 2011, 26(6): 123-128.
- [16] 刘长兴. 环境资源利用和保留的平衡——论环境法的风险预防原则[J]. 环境资源法论丛, 2003(00): 67-96.
- [17] 陈国栋. 自然资源公平分配与分享视角下的环境权——基于哈尔滨小岭水泥公司诉环保部案的思考[J]. 北京行政学院学报, 2018(2): 10-18.

Research on Environmental Rights from the Perspective of Regulatory Norms

CHEN Cheng

(Law School, Nanjing University, Nanjing Jiangsu 210093, China)

Abstract: In the current environmental infringement cases, the victim's right to be infringed is not only the traditional civil law rights, but also the environmental rights in the sense of environmental law. This right to the environment, as a right to share natural resources, can be established by restricting the regulatory norms of natural resource development rights. However, in the process of developing resources, there will inevitably be risks. Therefore, this environmental right is also a product of balancing public interest and development freedom and distributing risks. Regulatory norms thus become the norms of environmental rights, resource allocation norms and risk allocation norms.

Keywords: environmental rights; regulatory norms; resource allocation

(责任编辑:沈建新)