

公法视角下生态环境法典中环境权规范表达

饶 波

上海海洋大学海洋生物资源与管理学院，上海

收稿日期：2025年12月22日；录用日期：2026年1月22日；发布日期：2026年2月2日

摘 要

随着现代社会公法私法区分的日益模糊，环境权既有公法权利的性质，也具有私法属性的面向。从利益视角看，环境权本质上是一种为法律所承认和保护的利益，需要公法与私法层面的共同保护。但不同于西方人类中心主义与生态中心主义之争，我国基于国情提出“人与自然是生命共同体”，为环境权成为法律权利提供了理论支撑。当前我国正在编撰的生态环境法典，可考虑在总则编设立环境权条款，与《民法典》等其他法律法规进行功能上衔接，探索符合我国国情的环境权表达。

关键词

环境权，生态环境法典，公法与私法

The Normative Expression of Environmental Rights in the Ecological and Environmental Code from the Perspective of Public Law

Bo Rao

College of Marine Living Resource Sciences and Management, Shanghai Ocean University, Shanghai

Received: December 22, 2025; accepted: January 22, 2026; published: February 2, 2026

Abstract

With the increasingly blurred distinction between public law and private law in modern society, environmental rights possess both the nature of public law rights and the attributes of private law. From the perspective of interests, environmental rights are essentially a type of interest recognized and protected by law, requiring joint protection at both public and private law levels. However, unlike the Western debate between anthropocentrism and ecocentrism, China, based on its national conditions, has proposed the concept of “man and nature form a community of life”, providing

theoretical support for environmental rights to become legal rights. In the ongoing compilation of China's ecological and environmental code, consideration could be given to including provisions on environmental rights in the general principles section. This would functionally link it with other laws and regulations such as the Civil Code, exploring an expression of environmental rights that aligns with China's national conditions.

Keywords

Environmental Rights, Ecological and Environmental Code, Public and Private Law

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

党的十八大以来,我国不断推进推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展。我国高质量经济发展要求将经济与环境协调发展,为此环境法学者展开了对环境权和环境法典的研究。但环境法学所具有的领域法学的特征,要求对环境权的研究融入多学科视角与方法。从行政法角度来看,反射利益与公法权利是行政法领域讨论的重要对象,作为一种方法论对环境权的入典设置具有一些启发。

耶林认为:“某一法律的或者是经济上的事实超出由法律或者行为人或者权利人原本的意愿规定的作用范围,而对第三人所产生的回溯力,即被称为反射作用”[1]。某种以公共利益为目的的法律,在达成公共利益的过程中,间接成就了个人的利益,即反射利益。当环境影响评价认定对公众有极大损害时该项目将难以开启,公众由此享受到的良好生态环境也由此受到了保护。但需注意的是,我国并未赋予公众环境权,在政府对环境的保护下,公众的环境利益受到了反射性的保护。换言之,在我国目前立法体系下,公众的环境利益属于反射利益,并未上升到权利层面。我国正在编撰的生态环境法典可考虑将设定环境权,以期填补对公众环境利益保护的缺口。

反射利益的对应概念是公法权利。行政法上的公法权利,是公民面对行政机关时享有作为或不作为的自由,或者对行政机关拥有相应的请求权[2]。阿列克西认为,利益上升为权利需要遵循三阶层:第一阶层是支持个人权利的理由,在环境法视角下可以看作生态环境法典中规定环境权保护环境利益的必要性;第二阶层是作为法律地位与法律关系的个人权利,也即环境法视角下环境权主体拥有何种权利。第三阶层是个人权利之可实施性,也即环境法视角下环境权作为一般法律权利的可行性。下文将围绕环境利益的三阶层进行分析,以期提出生态环境法典中环境权表达的建议[3]。

2. 环境权写入环境法典必要性

2.1. 保护环境利益必要性

马克思主义认为法是统治阶级意志的体现,是经济社会条件下的产物。当某种利益受到法律的认可和保护时,该利益便上升为法律利益。换言之,法不是万能的,并非所有利益都要受到法律的保护。环境利益属于法律应该保护的利益,可从现实角度与法的价值角度出发得到理论证成。

从现实角度来看,随着环境问题及环境风险的愈加显现,现代民主国家逐渐发展成“环境国家”。国家不再像以前一样充当守夜人的角色,其国家任务由“生存照顾”变迁到“危险防御”。现代国家不仅

需要对环境损害做出法律与政策上的应对, 还需对风险采取规避和预防措施。在风险的认定和处理上, 专家成为权威性的代表。但公众与专家的风险认知模式截然相反, 专家以理性建构的数据模型受到情绪化公众的质疑, 并且被认为不符合民主国家的运行逻辑[4]。专家被质疑存在私人利益而做出对公众不利的判断。民主国家的运行应当由选举出来的立法机关代表人民的意志, 而不是专家的冰冷数据。

这进一步引发了公众参与环境保护的呼吁。公众要求参与政府环境决策和事后处理, 政府的决策公开变得额外重要。公民不仅希望在企业非法排污时享有请求救济权, 还希望进一步加入到环境保护体系之中。从法益保护来看, 环境利益对于公民来说停留在反射利益的保护, 远远不能满足公民对良好生态环境的需求, 也难以回应环境法典编纂的内在要求。

从法保护的价值目的出发, 现代民主国家将自由、安全等与人有重大影响关系的价值作为法律价值给予保护, 例如民法领域的人格权和财产权、刑法领域的人身权等[5]。环境法学作为近现代伴随环境问题出现的法学以问题为导向, 具有领域法的特征, 相比传统法学也缺乏浓厚的底蕴和发展历史。即使在法律思想繁荣的西方国家, 环境利益也曾一度让位于财产权的发展。但即便如此, 现代国家诸如法国、德国等国也注重到环境之于人、后代人、社会发展的重要性, 将其加以保护[6]。

我国一直以来非常重视生态环境利益的保护, 强调人与自然和谐发展。党的十九大报告指出人与自然是生命共同体, 二十届四中全会指出中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化。由此可见, 环境权应当以良好生态环境利益为保护对象, 既是对法的目的理论的回归, 也符合我国对环境保护的政策要求。

2.2. 保障环境人权与环境正义

通过将环境权写进环境法典的方式对环境利益进行保护, 是实现环境正义的基本诉求。环境正义一词起源于上世纪美国, 美国有色人种与白色人种拒绝在自己社区堆放有毒废物。之后美国政府认为有色人种比白人, 穷人比富人要承受更大的环境风险, 在环境问题方面存在不平等性。也正是这一事件, 环境正义受到公众和政府的重视。现如今, 学界普遍认为环境正义是指人类不分种族、年龄、性别、世代、文化以及经济、社会地位均同等地享有安全健康以及永续的环境权利, 任何人无权破坏和妨碍这种权利的实现。换言之, 环境权与环境正义之间存在密不可分的联系, 将环境利益置于环境权保护之下, 恰恰是实现环境正义的过程。

此外, 环境权入典也符合当下国际国内的人权法治理念。从国际层面来看, 2022年, 联合国大会第76/300号决议《关于享有清洁、健康和可持续的环境是一项普遍人权》承认享有健康环境的权利是一项基本人权。即便纵观世界环境保护运动, 其起源与发展无不围绕着人如何免于受到恶劣环境的影响这一主题进行。

从国内层面来看, 党的二十届四中全会指出: “中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化”。近年来, 我国对环境权的研究也浩如烟海, 吕忠梅、汪劲等教授认为环境权是中国人权法治保障中独立的新一代人权[7]。

2.3. 贯彻生态环境法典系统观理念

我国生态环境法典在立法理念上由还原论转向系统观的整体考量。改革开放以来, 我国经济进入高速发展时期, 相应的环境法律体系建设不足。环境立法初期, 我国普遍通过法律移植方式建立起环境法律体系, 导致我国环境法律在实施上呈现水体不服的现状。由于当时环境立法采用“头疼治头, 脚疼治脚”的还原论理念, 环境立法局限于局部问题, 将环境整体切割为单独的元素与部分, 采取碎片化治理。实际上, 山水林田湖草沙等诸多环境要素彼此相互联系, 在空间上不存在明显界限。我国现行环境法将环境进行地域划分, 由各个省地方政府承担主要责任, 针对流域性、综合性的环境问题如水污染、气候

问题难以发挥预想的作用。

环境权作为环境法律体系的基石性权利,以法律规定的方式写进生态环境法典,有利于实现环境法系统观的立法理念。现行环境法律体系主要采取国家义务方式,以国家作为的方式保护环境,缺乏公众社会力量的加入,难以实现公众与政府互动的环境治理多元格局。在生态环境法典总则编规定环境权,再针对各分编的特色,具体规定环境权相关规定,实现多元治理的格局。

2.4. 弥补环境私法保护不足

生态环境法律关系具有以公法关系为主、私法关系为辅的多重关系,客体为生态环境利益,但影响主体包含公众与个人。一方面,环境本身的公共属性使得环境整体本身不能单独作为私主体的权利客体,但环境受损却会导致私主体的相关权益受到损害。当私主体财产或者人身权利受到损害时,可依据民法典对相关侵权主体提起损害赔偿诉讼。但一些生态破坏案件并未导致私主体的人身、财产权利受到损害,这类案件实际上又破坏了私主体对良好生态环境功能的享受,而权利人难以通过法律途径寻求救济。另一方面,地方政府在协商不能的情况下,可以依据司法解释对破坏生态环境的行为提起生态环境损害赔偿诉讼,这种诉讼本质上仍然是执法机关执法的延伸^[8];此外,相关组织和检察机关也可以提起公益诉讼,其本质上也是一种公法救济。从以上梳理可以看出,私主体对生态环境破坏行为只能在民法典的范围内寻求救济,对于噪音污染、气候变化等单纯生态破坏行为的私法救济保护不足。

3. 环境权内容

3.1. 环境权主体

权利从应然走向实然,必须满足主体明确的要求。至今学界对环境权主体的讨论仍在进行,其主要认为的主体从狭义到广义可以分为“自然人”、“国家和社会”、“后代人”。

关于环境权主体包含后代人的认识。持有此种看法的学者认为环境作为公共利益区别于民法上的“物”,其并非归某私人所有,对他人利益可以产生影响。这种影响具有持久性和累积性,不仅对当下享受环境的人产生影响,甚至会危害未来人类对环境的使用。以长江为例,由于人类早期开发导致长江水资源、生物多样性破坏殆尽,国家采取十年禁渔,这势必会对沿岸以捕鱼为生的渔民生活造成影响。此外,环境影响评价制度不仅在项目实施前开展,同时也对项目实施中和实施后的环境展开监测,亦是考虑到对环境破坏带来的影响具有持续性和长远性。因此,既然污染环境、破坏生态的行为会对未来人类的生产生活造成影响,有学者认为环境权的主体应当扩充至未来人类。但此种观点违背了权利主体明确的要求。后代人概念与外延都难以确定,会导致环境权实际上难以实现。倘若赋予后代人环境权,有关环境权的诉讼也难以确定原告,相关诉讼证据与流程也难以设计,反而会使得环境权成为空中楼阁。

关于环境权包含国家和社会的认识。持有这种观点的学者从国际经济政治与我国国情出发认为,国家应当是环境权的主体。从国际层面来看,以气候变化为例,环境问题越来越呈现全球化趋势。一些国家与地区为了保护本地区的发展,拒绝承担环境责任以谋求本地企业的经济利益。另外,碳排放、渔业资源等问题也逐渐成为国家外交谈判的重要内容。从国内来看,我国环境保护体系采取国家机关保护模式。具体来说,有学者认为我国宪法规定了自然资源等环境要素归国家所有,是一种宪法上的所有权的表现。且环境保护法规定了地方政府对辖区内的环境负有保护义务。换言之,环境保护的主要责任在国家,将环境权限定为国家政府,更能充分调动资源保护环境。但观点也存在局限性。我国环境立法之初,借鉴外国环境保护经验采取自上而下的立法体系,公众与社会缺乏环境保护热情。换言之,我国环境法律体系缺失公众参与,未能形成环境治理多方互动格局。而国家机关作为公权力机关,拥有公众与社会难以拥有的资源。将环境权限定为国家主体,并不能加强国家机关的环境保护的作用,反而会更加固化

现有的环境保护公众缺失的局面。

关于环境权为自然人的观点认识。王树义、吴卫星、汪劲等狭义环境权说学者认为环境权主体应当限于自然人，不包括国家、后代人。环境权主体仅限于自然人可以满足权利要素明确的要求，便于环境权从理论争议进入到实体法中。在国家机关履行行政职责时，自然人对良好环境的享用受到破坏时，可以构建相关环境权诉讼，以补齐环境法律体系公众缺失的短板。

总而言之，环境权人为后代人、国家和社会的观点都存在局限性，有待商榷。将环境权主体规定为自然人更加符合法理和我国国情。从我国生态环境保护的法律体系角度考虑，生态环境法典适宜在总则编规定自然人有关环境权。

3.2. 环境权属性

首先，环境权在公法层面，意指请求行政机关保护公民享受良好生态环境的权利。公法权利的经典定义是指公民基于法律行为或者为保护个人利益之法规范，得请求国家为或不为某种行为之法律地位。这也是权利的公法属性与私法属性最大区别所在[9]。我国宪法层面上将国家机关视作保护环境的义务机关，但是对央地关系规定模糊。在中央层面设置了环境督查制度和行政公益诉讼；在地方上由地方自身负责地区的环境质量[10]。在中央层面，生态环境部与自然资源部分别管理环境与资源两部分；在地方上，将环境治理人为地拆分为地区单元进行管制，不符合环境自身发展规律。为解决环境管理碎片化、部门利益交叉严重的问题，我国生态体制改革展开大部制改革，但却面临权利集中垄断、削弱地方维护环境质量能力的短板，其效果反不如以前。究其根本原因，环境治理体系从来都不能只有国家权利主导，而应该形成国家、企业、个人的三方共治格局。公民缺乏对环境的请求救济权，将导致环境治理的民意反应不到位，公众参与不足，难以形成上下互动的格局，环境保护依然将维持在行政-命令的单向互动[11]。将环境治理格局中的政府、企业放置公众监督之下，既能充分发挥公众参与环境治理的积极性，也可一定程度上督促地方国家机关积极履行环境保护职责。

由于环境法利益交汇、领域法明显的特征，环境权也具有部分“私法”的性质。环境利益相比传统的财产利益、人格利益具有“新型利益”的特征。具体表现在利益内容上，环境利益交杂个人利益与公共利益，虽然环境并非某个个体单独享有，但当个体周边环境质量下降有威胁生命健康、财产之虞时，个体往往希望通过某种救济手段维护环境利益以达到自身利益不受侵害的期待，但在实现过程中往往可以达到正外部性的效果，提升整个环境质量[12]。此外，由于环境作为一项公有财产，难以融入私法性质浓厚的民法之中。有学者认为将民法典中的绿色原则延伸至环境领域，可以实现对公民环境利益的保护。但环境利益不能等同于民法典所保护的私主体的利益，民法典绿色原则建立在权利主体对自身利益占据所有的前提下。但环境利益本身的公共性特征难以为民法典覆盖。换言之，自然人拥有的环境权并非一种独占使用的状态，私法意义上的民事权利支配地位与保护利益上与环境权截然不同，难以涵盖环境利益。自然人环境权是公民对良好环境的享用，例如自然美景等的享受，只在其对环境的享用受到了污染或者生态破坏时，可据此要求侵权人承担相应责任。总而言之，环境权在本质上依然是维护公共利益的公法权利，但是在运行过程中具有“私法”的特征。

环境权的“私法”属性体现在环境法的纠纷既发生在个体社会中，也产生在现代国家治理之中。此外，从环境法调整手段看，环境纠纷可通过协商、诉讼、行政处分等手段得以解决，体现出公法与私法交融的领域性特征。例如我国生态环境损害赔偿诉讼前的政府与企业的磋商环节。若政府与企业通过磋商的途径实现环境的保护，则可以不提起生态损害赔偿诉讼。这种通过平等关系的磋商解决的方式体现了环境利益保护的协商属性。环境权人良好生态环境品质受损，权利人可以通过司法救济的途径寻求救济。

采取公法私法化的路径设立生态环境法典中的环境权，从公法属性与私法属性界定环境权，实际上

肯定了公私法二元划分的意义,一定程度上也为生态环境法典的编纂提供了思路。生态环境法典的编纂具有领域法的特色,若要突破公私法二元格局的传统法学理论困难较大,也难以为人们接受。

4. 环境权写入生态环境法典中的可行性

4.1. 应然层面

环境权是生态环境法典必不可少的内容。现代社会发展下环境问题日益严峻,通过编纂法典整合各规范环境的规范性文件、整合环境资源的路径贯彻可持续发展观和整体治理观,可有效解决我国环境法体系混乱的问题。权利与义务是法学的基石范畴,环境法学也需要对环境权有清晰的定位。正在征求意见的生态环境法典三审稿分为总则篇、污染控制篇、自然生态保护篇、绿色低碳发展篇、生态环境责任篇[13]。可考虑将环境权放入总则作为环境治理体系的一条脉络,构建法典内部的体系。

污染控制篇的编纂涉及诸多环境单行法,包含大气、水、土壤、海洋、固体废弃物等诸多要素。这些要素分别对应不同的环境单行法,形成了不同部门分管不同要素的局面。这种治理方法是还原论视角下“头疼医头,脚疼医脚”的应对方法,人为将环境利益区不合理地划分,导致环境治理缺乏整体性。这种多部门分别处理不同环境要素的方案也反应出行政机关履行环境保护义务的分散性。在环境权视角下,公民对水、土壤等要素享有的环境权恰好与行政机关履行义务形成了权利人与义务人的关系。

自然生态保护编需要将国家公园法、自然保护地法、黄河法等法律进行整合提炼共同规则,重心在保护生态区域。诸如自然保护区、国家公园等生态区域,其实可以看作由各种生态环境资源组成的“小环境”。环境权的本质在于维护公民对良好生态化环境的品质,并不区分区域的大小。因此自然生态保护编的编纂,也是在探讨公民在特定环境下的环境品质如何保护的问题。

绿色低碳编主要是探讨如何将绿色低碳理念贯彻到生产、消费的过程中,诸如生产者延伸责任、循环利用等重要制度。我国大多数环境破坏案件都是由于企业的生产等经济活动造成。为此,生态环境法典设立了该专章对企业的绿色环保义务进行体系化建构[14]。公民作为环境权主体,对应的义务人是一切单位和个人。法之不行等同无法,该章在具体化企业的环境保护义务同时,也具象化了环境权的动态运行过程。

生态环境责任编重在行政、刑法、民法各领域环境责任的梳理与衔接,以及纠纷解决机制程序上的设置。生态环境责任编可以视作对环境权的损害救济。现行的环境救济制度诸如民事公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼等本质上是在对侵犯环境权进行事后救济,在各领域下发挥特色[15]。民事公益诉讼更加侧重对环境本身的修复与赔偿;行政公益诉讼更多是在督促行政机关履行环境责任;刑事责任在对环境损害行为做出否定评价后更加注重对受损社会秩序的恢复。当前诉讼呈现的“公私并行,六诉混合”救济的模式在实际运行中出现彼此挤压的问题,但对环境利益保护的诉权基础不明晰,可考虑以环境权作为权利基础来源[16]。

将环境权放入生态环境法典中,可以起到统摄各编的作用。从环境权的公法角度看,在污染防治编,环境权主体可要求行政机关积极履行自身环境责任。从私法属性看,绿色低碳篇构建了企业应当遵循绿色低碳发展的原则。自然生态保护编可视为在特殊环境下,对所有环境义务主体的规制;而生态环境责任编是对环境权公法属性与私法属性两个面向的救济。

4.2. 实然层面

在生态环境法典总则中,可对环境权单独写一节做以下立法表达:环境权是指公民在水、土壤、海洋、空气等良好生态环境上享有的满足健康和福利需求的权利。在第一款中应该具体化环境概念。对生态环境的理解应当广义理解,可参照现行环境保护法对环境的规定:影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体,包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、

自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区和城市乡村等。

在第二款中应当具体化环境权利人的空间位置。可规定为：如果某人经常停留在某一受影响的环境，或者经常使用受影响的自然资源，或者与该受影响的环境有特殊关联，则该环境与其直接相关。该款的规定是将环境与享受环境的人在空间上建立起利害关系的联系，避免滥诉。

在第三款中应该规定如果环境低于某一质量数值，则推定该环境没有满足人们的健康和福利需求。这一款规定是由于个人对环境的优良判断标准不一，正如人们心中的正义观各有不同。通过客观的科学数据与模型对环境设立数值式的阈值，低于该阈值视为环境质量不达标。该标准可规定在总则部分的其他部分，对分则也产生效力。

第四款应该规定以上满足条件的公民可以请求行政机关保护环境不受损害，并且积极采取合理措施维护环境质量。该款是对环境权的公法属性进行确认，也是将环境利益上升为环境公法权利的标志，符合我国国家机关保护环境的责任设定。

第五款应该规定以上满足条件的公民提起相关民事诉讼，遵循《民法典》与《民事诉讼法》相关条款。该条款是将《生态环境法典》与其他相关法律法规进行了功能上的衔接。设立该引致性条款是为避免《民法典》对生态环境损害赔偿诉讼的规定与《生态环境法典》相冲突¹，有利于《生态环境法典》与其他法律法规对环境权形成权利保护网。

通过明确环境权的主体范围，以及界定良好环境质量标准与空间范围，可实现环境权在法学理论层面的要素明确。在环境纠纷解决方式上规定与其他法律之间的引致性条款，可实现《生态环境法典》与其他法律部门之间对环境利益的保护，构建公法与私法意义上对环境权的保护，实现多元共治的环境法律保护体系。

参考文献

- [1] 奥托迈耶. 德国行政法[M]. 刘飞, 译. 北京: 法律出版社, 2002: 109-118.
- [2] 鲁鹏宇. 德国公权理论评介[J]. 法制与社会发展, 2010, 16(5): 38-47.
- [3] 罗伯特阿列克西. 法理性商谈——法哲学研究[M]. 朱光, 雷磊, 译. 北京: 中国法制出版社, 2011: 227.
- [4] 李长健, 欧阳柳萌. 税收视角下的农民环境权保护[J]. 江西社会科学, 2011, 31(6): 208-213.
- [5] 张晓君. 个体生态环境权论[J]. 法学家, 2007(5): 102-107.
- [6] 吴卫星. 环境权内容之辨析[J]. 法学评论, 2005(2): 140-144.
- [7] 吕忠梅. 环境权入宪的理路与设想[J]. 法学杂志, 2018, 39(1): 23-40.
- [8] 朱谦. 环境公共利益的法律属性[J]. 学习与探索, 2016(2): 59-65.
- [9] 王树义. 环境法学基础理论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2023: 135.
- [10] 杨朝霞. 论环境权的性质[J]. 中国法学, 2020(2): 280-303.
- [11] 王雨荣. 略论作为人权的环境权[J]. 法制与社会发展, 2023, 29(4): 100-116.
- [12] 赵明霞. 我国环境权实现问题探讨[J]. 理论探索, 2019(3): 124-128.
- [13] 刘长兴. 环境保护的人格权法进路——兼论绿色原则在民法典人格权编的体现[J]. 法学评论, 2019, 37(3): 162-173.
- [14] 吕忠梅. 环境法概要[M]. 北京: 法律出版社, 2025: 217.
- [15] 徐祥民. 对“公民环境权”的几点疑问[J]. 中国法学, 2004(2): 109-116.
- [16] 周训芳. 环境权论[M]. 北京: 法律出版社, 2003.

¹ 《民法典》第1234条与第1235条。