

环境保护地役权研究

曹馨洋¹, 杨桂红^{2*}

¹北京林业大学人文社会科学学院, 北京

²北京林业大学经济管理学院, 北京

收稿日期: 2025年5月18日; 录用日期: 2025年6月16日; 发布日期: 2025年6月25日

摘要

环境保护地役权作为一种新型的公益用地方式, 旨在解决和弥补传统地役权针对于生态环境保护中传统公法管制的不足, 目前面临着《中华人民共和国民法典》(下称《民法典》)物权编法律体系融入、设立方式确定等实践问题。本文从环境保护地役权的必要性和可行性出发, 结合比较法的实践经验, 进而提出对我国环境保护地役权规范完善的建议, 具体制度应当兼顾公法和私法两种方式, 系统规定役权双方主体的特殊权利义务, 完善救济机制, 以此探索域内环境保护地役权的建构。

关键词

地役权, 环境保护地役权, 社会公益, 生态环境

Research on Environmental Conservation Easements

Xinyang Cao¹, Guihong Yang^{2*}

¹School of Humanities and Social Sciences, Beijing Forestry University, Beijing

²School of Economics and Management, Beijing Forestry University, Beijing

Received: May 18th, 2025; accepted: Jun. 16th, 2025; published: Jun. 25th, 2025

Abstract

Environmental conservation easements, as a new type of public welfare land use method, aim to address and compensate for the deficiencies of traditional easements in environmental protection through traditional public law regulation. Currently, they face practical issues such as integration into the property law system of the *Civil Code* and the determination of establishment methods. This paper starts with the necessity and feasibility of environmental conservation easements, combines

*通讯作者。

文章引用: 曹馨洋, 杨桂红. 环境保护地役权研究[J]. 争议解决, 2025, 11(6): 114-120.

DOI: 10.12677/ds.2025.116204

the practical experience of comparative law, and then puts forward suggestions for the improvement of environmental conservation easements in China. The specific system should take into account both public and private law methods, systematically stipulate the special rights and obligations of both parties to the easement, and improve the relief mechanism, in order to explore the construction of domestic environmental conservation easements.

Keywords

Easement, Environmental Protection Easement, Social Welfare, Ecological Environment

Copyright © 2025 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. 引言

随着全球生态环境问题的日益突出,如何在保障土地资源合理利用的同时实现生态保护,已然成为各国亟待解决的关键课题。环境保护地役权作为一种崭新的公益型用地模式,凭借其独特的法律机制和实践价值,为破解这一难题开辟了全新思路。它不仅有效填补了传统地役权在生态环境保护方面的空白,更借助私法手段巧妙地平衡了公共利益与私人利益。然而,我国目前在环境保护地役权的法律体系构建和实践中仍面临诸多挑战诸如如何将其融入《民法典》物权编、确定合理的设立方式以及完善救济机制等。鉴于此,深入剖析环境保护地役权的理论基础、域外实践经验以及我国的制度构建路径,对于推动我国环境保护法律体系的完善和生态环境的可持续发展具有重要的现实意义。本文将从环境保护地役权的基本内涵、域外实践考察、我国制度构建的必要性和可行性等方面展开探讨,旨在为我国环境保护地役权的法律制度完善提供有益的建议。

2. 环境保护地役权的基本内涵及比较法分析

2.1. 环境保护地役权概念界定

环境保护地役权源于罗马法传统地役权,传统地役权是指利用他人的不动产从而提高自己不动产效益的权利,其核心是通过协议限制土地用途以实现生态保护。环境保护地役权又称生态保护地役权、自然保护地役权等,学界对其定义存在差异:部分学者认为环境保护地役权是指政府或者环保组织作为公众的受托人,以环境保护为目的,与土地权利人约定利用其土地以实现环保目的的权利^[1]。也有学者强调其作为人类受托人实现环境公益的私权属性,也即经合同约定利用他人合法所有土地的一种限定物权^[2]。从概念层面上看,尽管学者之间对环境保护地役权的概念界定有一定差异,但从根本上讲,都是从保护土地生态价值这一理念出发,协调环境资源的经济价值与生态价值。

2.2. 环境保护地役权的性质探析

1) 环境保护地役权是私权

从环境保护地役权的性质界定角度看,大多数学者将其认定为私权,本文也采取此种观点,认为环境保护地役权同传统地役权一样,在性质上属于私权。首先,从民法角度看,在民法中,传统的地役权属于私权,环境保护地役权作为一种特殊的地役权,理应归属于私权的范畴。《民法典》第九条首次规定了绿色原则¹,为环境保护地役权提供法理支持,即通过私法手段实现环境公益目标。尽管环境保护地

¹ 《民法典》第9条:民事主体从事民事活动,应当有利于节约资源和保护生态环境。

役权有保护公共利益的目的,但是也不能将其视为公权,政府等公权力主体参与时,若未行使行政强制力,法律关系仍受私法调整,其本质仍是利用私法手段实现环境公益。其次,环境保护地役权主体平等。环境保护地役权一方主体为供役地权利人,即所有人或者使用权人,另一方主体为政府或社会组织等,与传统公权力手段不同的是,二者并非必然处于不平等地位,双方享有依据地役权合同内容约定的利用供役地的权利。从法律关系角度看,如果政府等主体实施某种行为,如果自身并未行使行政权力,即应当由私法调整。因此,二者主体并非纵向管理关系,而是平等的私主体关系[3]。

2) 环境保护地役权是物权

传统地役权是用益物权的一种,环境保护地役权人与供役地人二者签订环境保护地役权合同设立。环境保护地役权在设立目的、主体以及权利义务等方面与传统地役权有所差异,比如环境保护地役权特殊性在于无需地理相邻性,且以公益为导向,而传统地役权是为了实现私人利益而构建。但是,环境保护地役权与传统地役权在性质上同属于物权范畴,权利义务设定仍需依托物权法定原则,确保权利随土地流转的稳定性。

3. 环境保护地役权域外理论考察

3.1. 美国法上的环境保护地役权制度

环境保护地役权起源于美国,美国法上的环境保护地役权的实施依赖于环境保护地役权法律规定以及配套税收系统。从立法层面看,其具有专门的单行法,即《统一保护地役权法》等,为各州提供了示范和指引作用。美国《统一保护地役权法》允许供役地所有人将供役土地的发展权转移给政府或者公益组织,供役地所有人承担一定期限内不得开发供役地的义务,以换取税收优惠,并辅以严格监督机制,具体来看,其加强了登记系统,规定了完善的监督方式,例如法院可以就双方主体地役权合同的实质性侵害的内容进行审核并做出是否批准修改的决定,规定地役权人至少每三年一次对土地的基本情况监督并作出报告等。从配套税收制度层面看,主要包括遗产税减免、财产税减免以及所得税减免等等。美国政府通过颁布《税收条例》等单行法,以法律与税收两者合力,以期达到对环境保护地役权制度的保障和支撑[4]。

3.2. 俄罗斯法上的公共地役权制度

俄罗斯法上的公共地役权以立法程序设立,且必须进行公众听证,其具有如下特点:第一,法定性。公共地役权的设立只能通过明确的立法程序进行,私法方式并不可行。第二,利益的公共性。公共地役权的对象包括土地、基础设施、道路、港口等等,在规定的时间范围内利用地块狩猎、捕鱼及放牧等。第三,主体不特定性。公共地役权的权利主体一般是公众,其权利主体为不特定公众,义务主体为特定土地权利人。第四,司法救济更完善。在合法利益受到侵害时,供役地权利人享有司法保护请求权。第五,期限的不特定性。公共地役权可以有期限,也可以没有期限[5]。

4. 我国环境保护地役权制度构建的必要性和可行性

4.1. 我国环境保护地役权制度构建的必要性

首先,从公共利益层面看,构建环境保护地役权制度有利于实现公共利益与私人利益平衡。环境保护地役权的构建基于公共利益这一前提,并且受到公法与私法的调整,兼受公法管制与私法自治两大方式,涉及到私人主体与公共主体在内的多方主体的利益。不同于传统地役权仅针对特定主体间的利益调整,环境保护地役权是为了不特定主体的公共利益的需求限制特定主体供役地的开发行为,既避免公权力的过度干预,又防止私权滥用对公共利益的损害,从而在法律框架内实现多方利益的动态均衡。

其次,从生态效益角度看,构建环境保护地役权制度有利于合理优化环境资源配置,提高生态效益。传统地役权以提升特定不动产的利用效益为导向,通常通过私法方式(签订合同)约定限制供役地使用权。而环境保护地役权则以生态系统整体价值为基础,强调资源开发与生态保护的平衡及环境生态资源与经济资源两者间的协调配置,以此发挥环境资源要素作用最大化。

4.2. 我国环境保护地役权制度构建的可行性

首先,顺应环境生态法律规范中对权利限制的要求。私法领域在保障法定范围内权利自由行使的同时,亦需构建例外性限制机制,其核心功能在于规范权利行使的正当边界。权利限制的目的在于保证权利人能够正当且合法地行使限制之外的权利。在一般情况下,公民可依法享受我国宪法及法律规定的各项基本权利,但是,在特殊情况下,公民所享有的基本权利也会受到一定约束,典型的如相邻关系中禁止权利滥用原则。经济学中的“公地悲剧”则可以体现这一点,“公地悲剧”以牧场为例,阐述了权利限制的作用。具体来说,“公地悲剧”中假设的前提是,每个牧民以最大化获得自身利益为目的,都试图放更多的牛,以便最大限度地提高自己的产量,但由于所有的牧民都持此种想法,最终,因为收益的内部化以及成本的外部化,这种完全以自身利益出发而无视整体效率的做法将导致资源枯竭,从而每个牧民也无法达到提高产量的目的。避免这一悲剧发生的办法是,对公共财产的使用以及个人的权利施加限制,因为人类的本性就是收益的最大化,因此,不受管制的公共财产实际上并不会给个人带来预期收益。

在目前的法律体系中,对于环境生态规制的主要方式集中在行政手段,包括征收、征用等。但是,在行政主导模式下,为了设立国家基础设施建设、建立自然保护区等为了公众利益而对土地进行大面积地征收,也会造成资源配置失衡、土地利用效率低下等制度瓶颈。因此,在实践中,我国已经出现了通过权利限制的方法进行生态保护的先例,创新性的解决方案已转向多元共治模式,通过构建“监督机构-社会组织-土地权利人”三方协议机制,行政机构作为监督主体,由民间机构作为权利主体与土地所有人签订协议进行管理,既维护产权基础又实现生态效益。这种制度演进本质上是对传统征收手段的生态化改良,有效缓解了公益目标与私人权益的冲突。

其次,可持续发展理念推动土地权益制度改革。相较于传统地役权聚焦经济价值流转的特性,环境保护地役权创新性地构建了双重价值平衡机制:在维系土地经济功能的同时,通过法定契约形式固化生态维护义务,更加专注于发挥土地的生态效益,使环境资源的市场价值与生态效能形成制度性共生关系,这更加符合可持续发展的理念。

5. 我国环境保护地役权的制度构建

通过上述对环境保护地役权必要性和可行性的分析,足以看出环境保护地役权的完善能够解决我国法律实践中的许多问题。环境保护地役权的构建必须以法律为支撑,以美国为例,美国的环境保护地役权制度发展至今已经形成了一套完善的体系,其作为一种土地保护和历史保护的工具有在美国得到了广泛的适用。借鉴以美国为首的域外国家环境保护地役权模式,并结合我国的实践情况,以下从立法角度和具体制度构建出发进行论证。

经系统论证可知,环境保护地役权制度的建构具有显著实践价值与制度可行性。该权利机制通过法定化改造既能填补既有法律体系的生态规制空白,亦可有效协调多元利益冲突。以美国为代表的成熟经验表明,历经数十年演进的环境保护地役权已发展为国土空间治理的重要工具,其制度框架涵盖权利设定、登记备案、动态监管等全流程规范体系。我国在制度设计过程中,应注重域外经验的本土化调适,借鉴以美国为首的域外国家环境保护地役权模式,移植与创新相结合,以下从立法角度和具体制度构建出发进行论证。

5.1. 构建一般法和特别法的综合性环境保护地役权法律制度体系

对于环境保护地役权的未来立法,可以借鉴大陆法系的立法模式,构建以一般法为基础,以特别法为具体支撑的规范体系。具体来说,一般法应当通过《民法典》来实现;特别法通过相关环境单行法和行政法规来实现,主要规范具体的问题。

1) 在《民法典》物权编中增设环境保护地役权的原则性规定

环境保护地役权是一种特殊的地役权,现《民法典》中对于地役权的规定主要针对于提高自身不动产的效益,此处的“效益”并不能完全涵盖环境保护地役权的内涵,如果要将环境保护地役权纳入《民法典》,则需要对“效益”进行扩大解释,将生态价值纳入“效益”的扩张解释范围。以及拓展主体适格性、客体包容性与权能生态化,立法理念也应当由强调经济价值转为强调环境生态资源的保护和利用。具体立法技术上,在《民法典》物权编地役权小节中增加环境保护地役权的概括式规定,区别于传统的地役权,其他内容仍然适用于地役权的普通规则。从反面讲,由于实践价值的区别,如果《民法典》物权编不认可环境保护地役权这一制度,而在《中华人民共和国环境保护法》(下称《环境保护法》)等单行法中对环境保护地役权进行具体规定,则会导致上位法和下位法法律体系之间的矛盾和冲突,因此,在《民法典》物权编中增加环境保护地役权原则性规定具有必要性[6]。

2) 在《环境保护法》中增加环境保护地役权制度的详细规定

在环境法律体系中具体规范环境保护地役权的内容,符合上位法与下位法的逻辑自治,同时也为法律实践提供实操依据。具体包括如下角度,首先,在《环境保护法》第三章“保护与改善环境”增加相应条款,增加双方主体签订地役权合同的规定,以及完善对于“公共利益”的判定[7]。其次,各个环境保护单行法对环境保护地役权进行具体规定,主要对主体、客体、权利义务、权利变动、监督及救济等内容进行详细规定。再次,国务院也可制定相应的行政条例,监督政府签订环境保护地役权合同,进一步完善监督和补偿措施等[8]。

5.2. 环境保护地役权的具体规定设计

1) 环境保护地役权的法律关系

环境保护地役权法律关系构成要素包括主体、客体和内容三个方面。具体来说,首先,在主体层面,该法律关系涉及环境需役地权利主体与供役地权利主体两个核心角色。其中供役地权利主体主要涉及集体土地所有权人、土地承包经营权人及建设用地使用权人等用益物权人,其权利基础源自集体所有土地或私人不动产所有权。需役地权利主体则具有特殊性,既包含行政机关,也涵盖经法定程序授权的社会组织。引入社会力量作为需役权主体,能够构建政府与社会协同治理的环保机制,但需通过资质审查程序确保其公益属性,防范权利滥用风险。其次,就环境保护地役权的客体来说,客体范围呈现二元结构特征,涵盖需役客体与供役客体双重维度。与传统地役权制度要求需役地与供役地必须具体明确且具备地理邻近性不同,环保地役权基于环境公共利益的特殊属性,其受益主体具有不特定性,其区域范围也不要求必须在地理位置上相邻或者相近。再次,就环境保护地役权的内容来说,环境地役权的内容建立在保护公共利益的基础上,遵守意思自治的规则,但相比于传统地役权,环境保护地役权更加强调供役地的生态价值,将权利人的义务范畴由传统地役权的消极容忍义务,升级为环境保护地役权人主动实施环境保护行为的积极义务体系[9]。

2) 环境保护地役权的运行机制

环境保护地役权的存续期间以及设立方式构成其制度运行的核心架构,需从双轨模式及其适用逻辑展开系统性考察。

首先, 关于存续期限的制度设计采用弹性化框架, 包含永久性与附期限两种形态。永久性存续模式具有固化区域环境规划、预防土地开发失序的治理优势, 但其制度张力亦不容忽视: 长期固化的权利负担可能削弱环境政策的动态适应性, 甚至形成与国土空间规划调整需求的结构性冲突, 进而影响国家环境政策的实施, 鉴于此, 需要对有期限的存续的例外情况进行完善如通过例外条款与定期评估机制补强附期限模式的规范体系, 在保障生态保护连续性的同时预留政策调适空间[10]。

其次, 设立机制层面呈现公权主导与私法自治的双重路径。就环境保护地役权的设立方式来说, 有学者提出设立方式双轨制[11], 也即通过参考比较法上的实践经验, 有强制规定式和合同协商式两种。强制规定式模式依托立法授权或行政指令直接设立, 强调运用公权力手段, 彰显环境治理的行政效率优势, 例如前文所述俄罗斯公共地役权; 合同协商式模式则强调平等协商与意思自治, 通过民事契约配置权利义务关系, 例如美国保护地役权。

总的来说, 这两种方式各有利弊, 强制规定式可突破个体利益桎梏快速达成环保目标, 但存在忽视供役地人合理诉求的潜在风险。合同协商式虽能最大限度实现利益平衡, 却面临磋商成本高、效率低下、公益目标异化等实施困境, 典型表现为供役地人利用信息不对称实施策略性议价行为。

3) 环境保护地役权的救济机制

我国环境保护地役权除了适用停止侵害、排除妨害、消除危险等传统的救济方式外, 还可以引入行政补偿机制以及监管制度[12]。首先, 提供不同途径的行政补贴有利于减轻供役地人的负担。但需要有关部门综合评估供役地的生态价值作为补偿基础, 除了行政补偿外, 也可以采取减免税收的方式减轻供役地人的负担, 例如美国的配套税收减免措施等。其次, 确定定期监管制度, 环境保护地役权实施任重道远, 稳定运行的前提便是拥有完善的监管机制, 可借鉴比较法的经验, 相关部门定期进行监督管理并记录在案。

6. 结论

本文系统研究了环境保护地役权的理论基础、域外实践及我国制度构建路径, 明确了其在生态保护和法律实践中的重要价值。环境保护地役权作为新型公益用地方式, 具有私权和物权属性, 弥补了传统地役权在生态保护领域的不足, 借助私法手段巧妙平衡公共与私人利益。美国和俄罗斯的成功经验, 为我国相关制度的构建提供了宝贵的借鉴经验。在我国, 构建环境保护地役权制度不仅必要, 而且可行。它有助于优化环境资源配置, 提升生态效益, 契合可持续发展理念。建议我国构建一般法与特别法相结合的法律制度体系: 在《民法典》物权编中增设原则性规定, 明确其定义、主体、客体及权利义务; 在《环境保护法》及相关单行法中细化具体规范, 完善法律关系、运行机制和救济机制, 确保其在实践中有效运行。

环境保护地役权是我国实现生态环境可持续发展的重要法律工具。完善该制度, 能够填补生态规制空白, 协调多元利益, 推动生态保护与经济社会协调发展。总之, 环境保护地役权的制度构建是我国实现生态环境可持续发展的重要法律工具, 需要在理论研究和实践探索中不断推进和完善。

参考文献

- [1] 诸江, 蒋兰香. 环境保护地役权探究[J]. 求索, 2008(5): 53-55.
- [2] 曹树青. 生态地役权探究[J]. 环境科学与管理, 2006(9): 44-47+52.
- [3] 肖泽晟. 公物的二元产权结构——公共地役权及其设立的视角[J]. 浙江学刊, 2008(4): 136-144.
- [4] 王宇飞. 美国保护地役权的经验和借鉴[J]. 中国国土资源经济, 2022, 35(10): 52-59.
- [5] 张建文. 现代俄罗斯法上的公共地役权制度[J]. 武汉科技大学学报(社会科学版), 2011, 13(1): 63-67, 97.

- [6] 黄胜开, 解悦乔. 民法典视域下保护地役权的构建探讨[J/OL]. 前沿: 1-8.
<https://doi.org/10.14129/j.cnki.forwardposition.20240003.002>, 2024-02-20.
- [7] 阙占文. 保护地役权的功能审视与法律构造[J]. 政法论坛, 2022, 40(5): 130-141.
- [8] 李国强. “权能分离论”的解构与他物权体系的再构成——一种解释论的视角[J]. 法商研究, 2010, 27(1): 37-45.
- [9] 罗姮, 李林林, 叶艳妹. 国内保护地役权研究评述: 内涵阐释、作用机理与实践初探[J]. 中国土地科学, 2023, 37(1): 124-132.
- [10] 辛巧巧. 自然保护地保护的役权路径及其法律规范[J]. 广西社会科学, 2020(7): 117-122.
- [11] 张力, 董新新. 民法典时代我国环境保护地役权的制度构建[J]. 河南社会科学, 2022, 30(2): 55-64.
- [12] 朱金东. 民法典编纂背景下公共地役权的立法选择[J]. 理论导刊, 2019(2): 100-104.