

浅析我国环境地役权制度的构建

王乐乐

摘要 自《物权法》颁布以来,地役权制度主要运用在眺望、采光、通风、日照等方面。随着环境保护问题的突出,环境地役权制度逐渐运用到环境保护当中,这也是新时代地役权制度发展的一个新契机。如何构建起我国环境地役权制度,应从地役权制度这一本质出发,借鉴国外环境地役权制度的发展经验和总结环境地役权制度在我国近年来的实际运用经验,以此构建我国的环境地役权制度。

关键词 地役权 环境地役权 不动产

作者简介 王乐乐,兰州理工大学法学院2017级法学专业本科生。

中图分类号 D920.4

文献标识码 A

DOI :10.19387/j.cnki.1009-0592.2019.05.010

一、地役权概述

(一)地役权的概念

在《物权法》颁布以前,地役权制度在实践中就已经有所应用,直到《物权法》的颁布,“地役权”这一名词终于被确定下来。根据《物权法》第156条的规定,地役权是地役权人按照合同约定,利用他人的不动产,以提高自己的不动产效益的权利。地役权的设立,在调整不同土地所有权人或者使用权人之间因合理利用各自不动产而产生的权利义务关系发挥着重要的作用。

(二)地役权的特征

第一,地役权上的权利主体是不动产所有权人或者使用权人。不动产上的所有权包括土地所有权和土地上附着物(如房屋、林木等)的所有权;而不动产上的使用权包括建设用地使用权、土地承包经营权等。第二,地役权中的客体是不动产。不动产包括土地以及土地上的附着物。第三,地役权是对他人所有或者使用的不动产设立的用益物权。第四,地役权的设立是为了更有效地利用自己的不动产。第五,地役权具有从属性。主要表现在以下几个方面:1. 转让上的从属性。2. 与转让的从属性相似的是,土地上的所有权人在设立土地承包经营权或者建设用地使用权时,其原先所负担的地役权或者享有的地役权,由土地承包经营权人或者建设用地使用权人负担或者享有。3. 抵押上的从属性。根据《物权法》第165条的规定,地役权必须附随使用权一同抵押,而不能将地役权单独抵押。4. 地役权的不可分割性。即不论是供役地还是需役地发生分割,其地役权是不发生变化的。

二、环境地役权概述

(一)环境地役权的概念

首先,要明晰环境地役权,应先理解“环境”这一概念。本文所指的环境不是广义上的自然、人工和社会环境,是指空气、水、植物、动物、土壤、阳光等自然资源组成的自然环境。其次,应当注意的是环境地役权不同于采光地役权、通风地役权等传统的地役权,前者是为了社会公共利益而限定他人对自己不动产的部分权利以实现对环境自然的保护,而后者是地役权人是为了实现自己不动产效益的最大化而与供役地人设立的用益物权。

环境地役权虽然是地役权的一种特殊类型,但是万变不离其宗,环境地役权的概念及其性质仍是围绕着地役权来展开的。环境地役权是环境地役权人(政府、企业、公益组织)基于保护环境等的公益目的,与供役地人签订协议,使得供役地人在供役地上作为或不作为的地役权。其中供役地人包括土地的所有权人或

者使用权人;而这里的“需役地”应区别于普通地役权中的需役地,环境地役权中的需役地并不一定要现实存在,它既可以有也可以无。

(二)环境地役权的起源

探寻环境地役权的起源,可以追溯到美国的保护地役权。美国于1981年通过了《统一保护地役权法案》,其主要应用于保护自然、保护环境和历史文化遗迹,提高水质以及空气质量等方面。从中可以看出,美国的保护地役权涉及的范围是比较广泛的,不仅涉及自然环境还有对历史文化遗迹的保护,但其本质都是对于环境的保护。

(三)环境地役权的特点

第一,环境地役权上的权利主体包括供役地上的所有权人或者使用权人,需役地上的政府、公益组织和企业。第二,环境地役权上的客体是自然环境。第三,环境地役权同样是在他人不动产上设立用益物权。第四,环境地役权的设立是为了保护环境,从而更好地保障社会公共利益。第五,环境地役权同样具有地役权上的从属性。

三、国外发展概况

保护地役权制度在美国应用最为突出的方面就是森林生态系统的管理。美国林务局将很久以来被分割为数以百万计的分散经营的小块私有林进行了统一集中管理,形成了155个国有林场,20个国有草原,20个科研和实验林场,覆盖了约7680万平方千米的公共土地。美国称其为森林遗产项目。该项目不仅鼓励和支持各州通过合法的形式从私有林主手中收取林权,而且鼓励和支持一并收取小块私有林原先设立的生态保护地役权,将公共利益最大化。美国将分散经营的小块私有林统一起来进行管理,对其原先设立于各个小块森林中的保护地役权也进行了移转,也就是说对小块森林中设立的第三人不得破坏森林环境的义务进行了统一集中,排他性范围扩大。这对于美国的森林遗产项目的实现和公共利益的保护有着极大的促进作用。

将保护地役权制度运用于森林保护的还有英国、芬兰等国家。其中,英国和芬兰的土地大部分为私人所有,当政府认为在私人所有的土地上应该建立保护区的时候,政府首先基于土地所有人或者使用者自愿的原则,以合同的形式,与土地所有人或者使用者签订协议,要求土地所有人或者土地使用者按照符合环境保护的方式对森林进行管理和经营,政府对此支付一定的经济补偿,从而达到在私人土地上建立保护区并保护公共生态利益的目的。

四、我国环境地役权制度的构建

(一)环境地役权制度的改革

在我国,环境地役权制度的应用也是有例可循的,例如钱江源国家公园地役权的改革。钱江源国家公园位于浙、皖、赣三省交界处,对钱塘江生态系统发挥着重要的作用。钱江源国家公园内包含了集体林地和国有林地,在此基础上又存有生态公益林、非生态公益林和一些商品经济林,因其林地权属的复杂性,曾在一段时期内国家对钱江源国家公园的保护陷入了僵局。直至2016年国家发改委做出批复,要建立可持续发展的共赢互促模式,开始在钱江源国家公园施行地役权改革,即在不改变森林、林木、林地权属的基础上,通过签订相关协议和做出一定经济补偿的方式,从而实现了自然资源统一高效管理。

再如四川老河沟保护区,它连通着四川唐家河国家级自然保护区和甘肃白水江国家级自然保护区,在老河沟没有纳入保护区时,时常出现滥砍滥伐、偷猎等情况,对生态环境以及稀缺物种造成了极大的破坏。直到2012年,四川某一生态保护基金会与当地的县政府签订了自然保护地协议,在协议的框架下,基金会以无偿的和有偿的方式分别从县林业局和当地乡镇获得了森林资源托管的权利和集体林的管护权。基金会在不改变林地和林木所有权、不改变林地用途和的前提下,获得了老河沟区域内的管护权,并支付管护费用。通过这一系列环境地役权的设立,不仅对老河沟区域内的环境起到了保护作用,而且对当地的发展也起到了一定的促进作用。

(二)环境地役权制度存在的问题以及制度构建

从环境地役权的现实改革发展中,我们可以看出环境地役权制度对于环境保护是有一定的积极作用的,那么解决好环境地役权在实践运用中存在的问题以及尽快建立起环境地役权制度就有着极大的意义。

目前,环境地役权只是处于一种理论阶段,还未列入到法律制度中去,如果没有法律的保障,该制度的运行还是存有很大的阻力的,所以应该尽快将其列入到法律制度层面。将环境地役权制度上升到法律制度层面,主要有两种可行的方式,一是将环境地役权制度置于《物权法》中,二是将其作为环境法的又一新的基本制度。要构建环境地役权制度,首先确立它在法律中的地位是肯定的,那么将它确立在哪一部法律中去,应在不违背基本立法原则的前提下最大程度地发挥环境地役权制度的优越性等方面来考虑。其次,在立法中确立环境地役权制度之后,对其构成要件以及运作机制等也要做出相应的明确规定,主要包括以下几个方面:

1. 环境地役权的主体范畴。环境地役权的主体即包括环境地役权人和供役地人。从上述的案例中可以看出,环境地役权的主体与地役权的主体是有区别的,在环境地役权中只有政府部门、公益组织和企业享有环境地役权人的主体资格。结合我国实际来看,环境地役权人由政府担当暂无异议,但是将公益组织和企业设立为环境地役权人还是存有很多问题的,主要有两个方面原因:一是没有雄厚的资金支撑。二是社会公众对环境保护组织或者企业很难有较高的认可度,也就是说很难取得供役地人的信任。当然,不能因为公益组织和企业在此过程中存有一定的问题就否定他们担任环境地役权人的正当性,只是在当前阶段由政府担任环境地役权人更加符合实际。另外,我国的土地属

于国家和集体所有,对此,在供役地人的选择上也有略微的差异。

2. 环境地役权的客体范畴。首先环境地役权的客体范畴也应该从需役客体和供役客体两方面展开阐释。其次,要把握好地役权中需役客体与环境地役权需役客体之间的区别,前者注重的是提高个人的利益,而后者更注重不特定多数人的利益,即公共利益的保护。同时,环境地役权的供役客体已不同于普通地役权中单纯的土地,此时的环境地役权供役客体追求的是一种“立体的空间”,它包含了植被和生存在其中的物种,甚至是供役地所构成的整个的小的生态圈。

3. 环境地役权的基本内容。在传统的地役权制度中,地役权的内容主要是双方当事人不违背法律、行政法规的禁止性规定下通过签订合同对各自的权利义务进行约定,最终达成合意,合同成立生效对双方产生拘束力。在环境地役权制度中,可以同样以合同的形式来确立双方的权利义务关系。但是在传统的地役权制度中,更多的是需役地人设立供役地人不作为的义务,而在环境地役权制度中,设立更多的是关于环境地役权人作为的权利。另外,环境地役权人在行使约定的权利时应该着重运用在环境保护领域而不是经济增益。从上述的实例中,可以了解到环境地役权的设立是建立在有效的补偿机制下的,如果没有合理的补偿金,那么公共利益与私人利益之间的矛盾就很难解决。我国可以尝试建立多元化的补偿机制,例如一些公益组织为了保护环境与相对人签订地役权协议,国家应该对此予以财物、人力、技术等各个方面的支持,如果国家作为需役地人的主体,就应该建立起专门用于环境地役权的专门款项,从而提供有效的财物保障。但是对属于公民基本的社会义务范畴内的,作为地役权人的国家可以依法进行规制,而不必给予经济补偿。

4. 环境地役权的运作机制。对于环境地役权的存续期间可以参考传统地役权的存续期间,即环境地役权的存续期间也应该保持在土地承包经营权或者建设用地使用权剩余的用益物权期限内。其次对于环境地役权的变动,也要建立好相应的规则。一般情况下,权利的变动包括设立、变更、终止三个方面,在设立上,以双方达成合意为主要原则,必要时,可以在合法的前提下强制设立。在设立过程中双方当事人除了签订合同,也应采取登记生效主义,这样可以避免潜在的纠纷。在变更时,相关的登记机关要尽到相应的审查义务,双方当事人在环境地役权发生变更时也应积极行使相关的权利义务。环境地役权除了在期限届满时消灭外,还应该注意到的可能使环境地役权消灭的特殊情形,例如,不可抗力的干预或者政府部门对供役地的征收、征用等。最后,环境地役权制度要发挥它的作用必定要落在执行上,那么当供役地人违约或者不履行约定的义务,或者第三人对环境地役权造成损害的,则环境地役权人就应有权制止供役地人或者第三人损害环境地役权的行为,包括环境地役权人以个体的方式对供役地人或者第三人提出的停止侵害、赔偿损失等的请求,或者向人民法院寻求司法救济。

参考文献:

- [1] 韦贵红. 中国自然保护区地役权实践. 小康. 2018(25): 28-30.
- [2] 高静芳. 森林生态系统综合管理: 美国经验及其对中国的启示. 林业经济. 2017, 39(5): 40-45.
- [3] 焦璇. 我国保护地权的构建研究: 基于环境保护与财产权限制方式的探讨. 北方法学. 2018, 12(3): 147-160.
- [4] 汪勃. 环境法学(第四版). 北京: 北京大学出版社. 2018.