

环境地役权制度化的现实需求及实现路径

◆马 玥

(北京林业大学人文社会科学学院, 北京 100083)

【摘要】 环境地役权作为公私协同下的土地权属管制模式,能够细化保护利用需求、构建多方参与机制、减轻有关部门的管理负担,有效契合自然资源保护与利用的需要。面对环境地役权制度化存在的现实障碍,本文从扩张理论边界、确定立法模式、调整内部构造、明确功能界分、加强实施保障五个方面设想环境地役权制度化的实现路径,以期提高自然保护地建设水平,维护环境资源保护与利用中的利益平衡。

【关键词】 自然保护地;环境地役权;土地权属管理;环境治理

自2017年以来,我国开始全面推进自然保护地体系建设,加快形成“以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充”的自然保护地体系。但目前我国自然保护地普遍存在“人、地约束”,一方面,土地权属复杂;另一方面,土地上基本都有原住民,难以构建统一的管理机制。近年来,地役权合同作为一种私法手段被加以续造,以满足环境公共利益需求。然而环境地役权作为地役权的一种特殊形式,虽在相关政策文件中有所提及,实践中也并不鲜见,但在我国尚无明确法律规定,亦缺乏体系化的制度构建。本文从介绍环境地役权的理论内涵入手,梳理环境地役权制度化的现实障碍,为环境地役权的制度化构建提出实现路径。

一、环境地役权的理论内涵

地役权起源于罗马法,起初用于调整私人之间土地利用的关系,是一种按照合同约定,利用他人不动产,以提高自己不动产效益的用益物权。古罗马时期,因灌溉、通行等农业耕作之需利用他人土地,古罗马人创设了“乡村地役权”。随着公元前390年罗马城的毁灭和重建,房屋毗邻而建产生了利用邻居墙壁、光线和允许邻居房檐滴水等形式的“城市地役权”,地役权的范围逐渐扩展至其他不动产,成为孵化其他用益物权种类的“母权”。当时的地役权主要是为私人的利益而设立,可称之为“私人地役权”。随着现代社会的变迁,地役权不断扩展,更多适用于土地权属管理和环境公益保护,由“私人地役权”转向“公共地役权”,对私人不动产权利进行限制,以满足环境公共利益的需求不断生发,由此产生了在公共地役权基础上的环境地役权制度。

环境地役权,指基于公共利益,国家、地方有关部门、公益性组织或私人作为地役权人,与作为供役地人的自然资源权利人签订地役权合同,以支付对价或采用其他激励措施的方式取得环境地役权,对自然资源权利人施加限制或积极义务,永久性 or 一定时期内限制其部分权利,从而达到自然

资源保护与利用的目的。这是一种以相对较低成本实现自然资源统一管理、多方共同有效参与生态保护并实现环境利益共享的土地管理制度。在国外,环境地役权制度的发展已较为完善,虽然不同国家和地区在立法模式和具体适用上存在区别,但在内涵上基本一致。基本发展方向均是从扩大传统地役权适用范围出发,为环境保护、生态价值等公共领域提供新的规制模式。

二、环境地役权制度化的现实障碍

虽然社会现实存在迫切的客观需求,但地役权在我国立法中所规定的适用范围仍较为狭窄,难以适应自然保护地体系建设背景下土地权属管理的需求,环境地役权的制度化面临一些现实障碍。

(一)理论困境

环境地役权是将地役权制度适用于环境保护领域的产物,对传统地役权理论有所突破。一是概念内涵界定不明。目前,学界对于环境地役权的概念名称及权利架构不统一,存在较多类似概念,如“生态地役权”“自然资源保护地役权”等,权利界定不明晰。我国法律并未明确规定公共地役权这一类型,环境地役权作为公共地役权基础上的制度,其实现过程往往会融入公权力因素,能否纳入私法规范仍有争议。二是权利属性存在争议。对于环境地役权的权利属性,学术界有三种观点。公权力说认为,环境地役权以实现公共利益为目的限制权利,形成了一种行政机构与相对人之间的行政管理关系,应当受到行政法的调整和规范,属于公权力。私权利说认为,环境地役权合同是双方平等协商设立的,合同当事人均是由私法调整的具有平等法律地位的主体,本质上是私法主体之间的利益交换,目的是以私法上的手段来解决公共利益之需,属于私权利。混合权利说认为,环境地役权是私法上权利和公法上权力并存的“混合财产权”,行政机构是代表公众行使公法权力的,目的是实现自然生态保护的公共利益,同时,环境地役权依附

于私人的不动产权利，也具有私法性质，应当受到公法和私法的共同调整。三是现行立法难以适用。首先，法定地役权空置，现有法律只认可意定地役权，没有为创设法定地役权留下空间。其次，需役地难以确定，限制集体土地利用是为了契合生态环境保护的总体规划，不是为了满足某一块特定土地的利益，不存在或难以确定具体的需役地。此外，在我国公有制经济体制下，国家作为土地等自然资源的所有者，当其作为环境地役权合同的一方当事人时，既是供役地所有人，又是地役权人，这种自己地役权与传统地役权理论相矛盾。

（二）现实困境

环境地役权制度虽然已在国内地方实践中有所成效，但在具体执行中也发现了一些问题。一是管制手段运行不畅。我国自然保护区范围土地产权复杂，原住民生活情况各异，不同区域环境保护与开发利用的需求不同，现行自然保护区管制模式大多较为单一，无法解决现存问题。二是补偿机制存在缺陷。首先是土地价值评估困难，我国目前的补偿模式依然以事后救济为主，地方有关部门主要采取项目制方式进行补偿，具体标准由职能部门制定，无法契合自然资源市场价值。其次是补偿资金不足，资金来源主要依靠地方财政与上级职能部门的补助，地方财政不足时补偿责任难以有效落实。此外，补偿方式较为单一，一次性的经济补偿无法为供役地人提供长期稳定的生活支持，原住民面临丧失生活来源的现实困境。三是执行监督面临难题。环境地役权合同的义务是在较长一段时间内持续作为或不为，其设立目的能否实现的关键在于合同约定的义务能否得到切实履行，需要切实可行的实施程序和救济手段，否则各方权利的实现和合同义务的履行难以得到切实保障。

三、环境地役权制度化的实现路径

地役权具有私法和公法的双面构造，要重新审视公共领域中地役权结构变革的需要，对既有的理论加以诠释与续造，以实现地役权功能的拓展。

（一）扩张理论边界

针对环境地役权制度化面临的理论困境，应适当扩张现有地役权理论的边界。

一是明确基本概念。从概念内涵上，狭义的环境地役权仅指以维护地区环境质量为目的的役权类型，广义的环境地役权则将自然资源开发利用及生态享用目的同样纳入涵盖范围。立足于当下自然保护区体系建设新阶段，我国环境地役权应采用广义概念，有关部门或者其他组织依照法律或约定要求不动产所有权人或用益物权人容忍某种负担，并提出相应补偿的特殊地役权。从制度架构上，地役权属于一级权利，公共地役权属于地役权下属的二级权利，环境地役权属于公共地役权运用在环境领域的产物，应为“地役权—

公共地役权—环境地役权”三级权利架构模式。

二是明晰权利属性。地役权的本质是私权，虽然具有保护公共利益的目的，但设立目的并不能直接证明其本质属性，作为地役权特殊形式的环境地役权也应当属于私权。且有关部门的行政权能和财产权能应分开运行，当地役权人为国家或地方有关部门时，并不是在行使国家的行政权力，双方根据自然资源利用目的和实地情况灵活确定环境地役权的内容，实质上是平等主体的意思自治。所以，环境地役权是用私法方法解决环境公共利益问题的制度，从性质上讲应为私法属性，但无论将其定位为公权力还是私权利，并不影响其发挥公私协同作用。

三是调整理论范围。第一，增设公共地役权。对于特定重大生态建设项目，为突破沿途土地权利人拒绝签订地役权合同的障碍，保障特定情况下环境地役权的设立。第二，需役地不特定化。土地具有经济功能和生态功能两种属性，理论上可以以两种功能分别界定供役地和需役地。环境地役权并非不存在需役地，只是供需役地处于重合状态，以公众的生态环境利益界定需役地，实现同一土地上的双重功能。第三，承认自己地役权。自己地役权的设立并不会导致地役权主体的逻辑混乱，只有在设立时供役地人和地役权人才有可能是同一主体。当不动产流转后，供役地人就变为不动产使用权人，实际上仍然符合“利用他人不动产供自己便宜之用”的地役权逻辑，亦符合地役权现代化的发展趋势。

（二）确定立法模式

提供环境地役权的成立依据是发挥环境地役权制度作用的首要任务，根据环境地役权的权利架构，建议采取“民法典—环境法—具体法规”的综合立法模式。首先，在《中华人民共和国民法典》物权编中对地役权的定义进行扩展，一方面对《民法典》第三百七十二条款中的“效益”进行扩张解释，解释为兼具经济效益和生态效益；另一方面增设公共地役权概念，奠定环境地役权的权利架构基础。其次，将《中华人民共和国环境保护法》作为环境地役权的法律载体，对环境地役权的基本运作机制予以明确，保证其与总括性、具体性规范保持有效衔接。最后，由于环境地役权客体的多样性及差异性，可在单行法中对具体环境地役权条款进行规定，各地也可结合实际情况出台相应办法，对制度具体实施进行补充落实。

（三）调整内部构造

一是扩张主体范围，需役主体不再是特定物的权利人，而可能是不依附于特定物存在的、代表环境资源公共利益的有关部门、社会团体或公益组织；供役主体也不再局限于个人，更可能扩展至群体。二是拓展客体范围，供役客体可以是土地、土地上附着物以及与之对应的立体空间；需役客

体不一定是特定的需役地，不仅是以土地为中心，而是围绕着提高土地的生态效益而展开，是同一块土地上负担的生态系统所占据多维空间的总和。三是权利内容，因生态价值之需而对权利行使进行限制，还会涉及一些积极作为义务，根据设立环境地役权的区域生态系统和居民生活状况的不同存在差异，一般应包括环境地役权的设立目的、保护需求、持续期限、监测方法等基础性信息，还有供役地人的权利义务、地役权人的权利义务、法律责任的约定等。四是变动模式，宜采取登记生效主义，将环境地役权相关事宜在登记簿上予以明确记载。

（四）明确功能界分

权利限制的不同程度本质上取决于不同区域生态保护、资源开发利用要求的不同，故可基于分区分管理念，精细化、差异化规范不同管理手段的适用场域。首先是核心保护区，对于生态问题严峻、生态环境亟待最严格保护的区域，严禁人类活动，使区域内生产生活的居民全面脱离自然资源的适用征收制度。核心保护区以外的区域划为一般控制区，根据人类活动的方式可划分为生态保育区、传统利用区、科技游憩区等。生态保育区的功能是对退化的自然生态系统进行恢复，维持国家重点保护野生动物的生境，隔离和减缓外界对严格保护区的干扰。该区域以自然恢复为主，适当以人工措施辅助恢复，需要采用较强的保护措施，可适用管制性征收制度。传统利用区和科教游憩区采取的保护强度较弱，强调人与自然和谐发展下的适度人类活动，适用环境地役权制度，强调经济效益与生态效益的共赢。

（五）加强实施保障

法律的生命在于实施。除构建基本理论框架外，还应考虑如何为环境地役权制度的正常运转提供实施保障。一

是创新补偿方式渠道。除有关部门直接补贴外，可采取市场化补偿方式，对于履行合同义务的供役地人所获得的收益产品给予绿色产品标识，发挥品牌效应以获得更高的销售收入。二是构建日常监督机制。行政监督方面，社会组织作为设立主体的，由环保部门进行监督，也可委托第三方机构进行监督；有关部门作为设立主体的，着重完善自上而下的行政监督机制；司法监督方面，检察机关可通过公益诉讼的方式履行监督职责；社会监督方面，除既有的检举、控告等监督手段，还可支持第三方机构对实施效果进行评估，并向社会公布评估结果。

参考文献：

- [1]李宗录,谷盈颖.保护地役权之民法调整的解釋路径[J].中国土地,2021(05):19-22.
- [2]向乐.我国生态保护地役权制度研究[D].重庆:重庆大学,2021.
- [3]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(02):55-64.
- [4]苏红巧,赵鑫蕊,苏杨.基于保护地役权制度的自然保护地“人、地约束”破解方案研究[J].自然保护地,2021,1(01):22-31.
- [5]朱广新.地役权概念的体系性解读[J].法学研究,2007(04):24-41.
- [6]郭品言.我国生态保护地役权制度研究[D].桂林:广西师范大学,2021.
- [7]唐孝辉.我国自然资源保护地役权制度构建[D].长春:吉林大学,2014.

作者简介：

马玥(1996—),女,汉族,天津人,硕士研究生,研究方向:物权法、林权制度和农村土地制度。