

Interpretation and Evaluation of Citizens' Environmental Rights from the Perspective of the *Black Soil Protection Law*

Lijuan Du Jiaqi Fang

Liaoning Normal University, Dalian, Liaoning, 116029, China

Abstract

Citizen environmental rights are a fundamental aspect of human rights in modern society. At present, although China has formed an environmental legal rule system with the *Environmental Protection Law* as the core and the *Water Pollution Prevention and Control Law*, the *Air Pollution Prevention and Control Law*, and the *Solid Waste Pollution Prevention and Control Law* as the main body, most of it places emphasis on citizens' environmental obligations and neglects citizens' environmental rights. The manifestation of citizens' environmental rights presents fragmented characteristics, which restricts the realization of citizens' environmental rights. Following the above environmental regulations, the *Black Soil Protection Law*, as a part of the environmental legal rule system, undoubtedly has significant significance for the consolidation and protection of citizens' environmental rights. From the perspective of the *Black Soil Protection Law*, this paper explores the manifestation of citizens' environmental rights in three aspects: rights subject, rights characteristics, and rights protection methods. It points out that the subject of citizens' environmental rights reflected in the *Black Soil Protection Law* is Chinese citizens; The characteristic is the unity of intra generational fairness and intergenerational justice, as well as the combination of substantive rights and procedural rights; The protection methods include a dual cycle of legal and political co governance, market-oriented operation, technological empowerment, and governance.

Keywords

citizen's environmental rights; black land protection law; rights subject; rights protection

以《黑土地保护法》为视域的公民环境权解读与评析

杜丽娟 方嘉琪

辽宁师范大学, 中国·辽宁 大连 116029

摘要

公民环境权是现代人权的一项基本内容。当前, 中国虽然已经形成了以《环境保护法》为核心, 以《水污染防治法》《大气污染防治法》《固体废物污染防治法》等为主体的环境法律规则体系, 却大多重公民环境义务、轻公民环境权利, 对公民环境权的体现呈现碎片化特点, 制约了公民环境权的实现。继以上环境法规之后出台的《黑土地保护法》作为环境法律规则体系的一部分, 无疑对公民环境权的巩固和保障意义重大。论文在《黑土地保护法》视域下, 探析其对公民环境权在权利主体、权利特点、权利保障方式三方面的体现, 指出《黑土地保护法》中体现的公民环境权的主体是中国公民; 特点是代内公平与代际正义的统一、实体权利与程序权利的复合; 保障方式有法政共治、市场化运作、科技赋能和治理双循环。

关键词

公民环境权; 黑土地保护法; 权利主体; 权利保障

1 公民环境权概念及《黑土地保护法》的颁布

公民环境权最早由原德意志联邦共和国的一位医生在1960年提出, 他认为往北海倾倒放射性废物的行为违反了《欧洲人权条约》中关于“保障清洁卫生环境”的规定, 因而向欧洲人权委员会提出控告, 引发了公民环境权入欧洲人权清单的争论^[1]。1972年6月5日, 联合国环境与发展大会在斯德哥尔摩召开, 这是世界上第一个关于环境保护的国

际会议。会议发表的《斯德哥尔摩宣言》成为公民环境权发展的里程碑。《斯德哥尔摩宣言》强调, 每个人都有权享有健康和安全的的环境, 并呼吁国际社会采取措施保护环境, 由此公民环境权作为一项基本人权被正式规定下来。

论文论述的公民环境权的概念即源自《斯德哥尔摩宣言》中所定义的, 公民所享有的在健康、舒适和优美的环境中生存和发展的权利。这是一项新型的人权, 是公民与生俱来的权利。

权利依赖于法律的保障^[2], 公民环境权的法律基础是环境法律法规体系的建构。自《中华人民共和国环境保护法》颁布后, 为保护黑土地资源, 稳步恢复提升黑土地基础地力,

【作者简介】杜丽娟(2000-), 女, 中国辽宁朝阳人, 在读本科生, 从事环境法律研究。

促进资源可持续利用,维护生态平衡,保障国家粮食安全,第十三届全国人民代表大会常务委员第三十五次会议通过了《中华人民共和国黑土地保护法》(以下简称《黑土地保护法》),对黑龙江、吉林、辽宁及内蒙古四省区相关区域内的黑土地保护作出了具体规定。黑土地是土壤中的“大熊猫”,作为重要的土地资源,属于公民环境权所定义的“健康,舒适和优美的环境”中不可或缺的组成部分。《黑土地保护法》无疑给公民环境权的法律建构添砖加瓦,对巩固和保障公民环境权意义重大。论文将从公民环境权主体、公民环境权特点与公民环境权保障手段三个方面,系统地就《黑土地保护法》所体现的公民环境权利做出探究与分析。

2 《黑土地保护法》中公民环境权的主体

环境权的基础理论建构必然包括环境权主体理论,对于环境权的主体,中国学者们看法不一。例如,吕忠梅教授认为环境权的主体是公民,即论文所谓的公民环境权;张梓太教授认为环境权主体是国家;蔡守秋教授将环境权的主体概括为“公众”,“这里的‘公众’包括自然人、法人,以及由自然人或法人组成的各种组织和团体”。^[1]

《黑土地保护法》则对公民环境权的主体做了更为细致的界定。《黑土地保护法》第四条指出要建立健全政府主导、农业生产经营者实施、社会参与的保护机制。这体现了立法者对于黑土地保护主体的界定是政府、农业生产经营者和社会三方主体,致力于形成一种能够调动全社会的,以政府为主导、个人与组织在自己专业能力范围内充分积极践行、社会大众监督的多元一体化法律关系主体结构,用以保护黑土地资源乃至捍卫公民的环境权利。但是《黑土地保护法》并非围绕主体权利展开,没有直接规定公民环境权的确认和救济,而是以黑土地环境保护为出发点,给予各方主体“应为模式、勿为模式、可为模式”三个方向以供抉择,以此来对主体的行为进行指导和约束。这种情况的出现还要从《黑土地保护法》立法目的探源:由于立法者的初衷是加强对黑土地的保护,这就要求法规尽可能采取“义务本位”的立法思想观念,对主体更多地设立禁止性和义务性规定,因此《黑土地保护法》对主体权利体现较少,而对主体义务多加强调。

马克思曾说:“没有无义务的权利,也没有无权利的义务。”^[4]这充分说明了公民权利与义务具有一致性,二者相互关联、对立统一。《黑土地保护法》既然规定了义务主体,其背后必然隐藏着一定的权利主体。由此,权利与义务的一致性便为我们提供了一条可行之路,让我们得以从《黑土地保护法》的义务性规定中略窥公民环境权利主体。下文将从具体的法条入手,来探析《黑土地保护法》隐含的公民环境权利主体。

《黑土地保护法》第五条明确了黑土地的用途是“粮食和油料作物、糖料作物、蔬菜等农产品生产”,从应然层

面排除了黑土地的非农建设,保障了农业生产经营者对黑土地占有、使用、收益的权利。农业生产经营者站在黑土地保护第一线,也是公民环境权最直接的权利主体。

第十八条要求农业投入品生产者、经营者和使用者对农业投入品包装物和废弃物进行资源化利用或无害化处理,从而防止黑土地污染,保障了黑土地周边地区公民的土壤清洁权,因此本法条所隐含的公民环境权利主体是那些黑土地遭受污染所能波及的周边公民,包括但不限于农业生产经营者、黑土地周边居民、作物食品消费者。在这里,《黑土地保护法》所体现的权利主体的范围进一步扩大。

第三十一条规定,违反法律法规造成黑土地损害的,应当依法赔偿损失。本条虽没有明确义务主体,但从法条表述来看,应当是指违法损害黑土地的任何组织和个人,其义务是“治理修复、赔偿损失”,体现了公民环境权中的环境求偿权。以此为基础,可以推断出权利主体即接受“治理修复、赔偿损失”补偿的主体,包括但不限于农业生产经营者、黑土地周边公民乃至拥有黑土地所有权的国家和集体,至此,《黑土地保护法》所体现的权利主体又增添了新的内容。同样的,第三十二条、第三十三条、第三十四条对各类破坏行为的罚金作出具体规定,同样体现了环境求偿权的权利主体。

《黑土地保护法》第一条提到,制定本法的目的是维护生态平衡和保障国家粮食安全。黑土地对生态保护的重要作用和对中国粮食生产的巨大贡献,使得《黑土地保护法》所体现的公民环境权利主体空前庞大,囊括了全国公民,覆盖了前文的各类主体。在中国范围内,没有一个人不从“山灵水秀,沃野千里”的良好生态中得到环境人格权的实现,也没有一个人不从“桑无附枝,麦穗两歧”的丰收中获得生存的保障和内心的安宁。

综上所述,我们可以得出结论:《黑土地保护法》所体现的公民环境权的权利主体是中国全体公民,这与吕忠梅教授的观点相一致,只是出于《黑土地保护法》地区适用的有限性,其权利主体仅限于中国公民。多亏了权利与义务的一致性在义务本位的《黑土地保护法》中架起了一座探究权利主体的桥梁,才能够得出上述结论。

3 《黑土地保护法》中公民环境权的特点

3.1 代内公平与代际正义的统一

公民环境权是代内公平和代际正义的统一。所谓代内公平与代际正义,一方面要求同时代人与人之间横向的公平,另一方面又强调时间轴上代与代之间纵向的正义。《黑土地保护法》很均衡地体现了这两点。

3.1.1 代内公平

《黑土地保护法》第一条确定了本法颁布的目的是保障国家粮食安全和实现资源的可持续利用。保障国家粮食安全是体现公民环境权利公平的立法目的:根据中国科学院发布的《东北黑土地白皮书(2020)》,中国东北黑土地总面

积达 109 万 km², 是中国极为重要的粮食生产基地^[5]。“粮仓”供给全国各地, 实现了代内的公平分配。

黑土地具有重要的维持生态平衡、保护物种多样性等作用。黑土地所在地区是中国重要的生态保护区域, 其高度的植被覆盖率、辽阔的森林面积和丰富的水资源对全国生态环境具有重要影响。如果黑土地逐渐退化, 其所在地区的生态环境将会遭到破坏, 并最终对全国的生态环境造成不良影响。《黑土地保护法》可以使“健康、舒适和优美”的环境以黑土地所在的四省区为中心, 无差别无地界地辐射全国各地, 使得全国生态治理事半功倍, 从而提高代内公民的生活质量和身体素质。

黑土地保护问题对全国环保政策的制定和执行具有重要影响。如果黑土地保护问题得不到有效解决, 可能导致全国环境保护工作的滞后。黑土地保护工作可以作为全国环境保护的试点工作, 若产生良好的环境效益, 黑土地保护的成功案例便可在全国推行, 用于保护其他类型的耕地, 从而积累环境保护的成功经验, 提升国家整体环境质量, 如此便能增强公民的环境体验感, 谋求代内公民的生活福祉。

3.1.2 代际正义

与保障国家粮食安全并列的资源的可持续利用作为可持续发展战略的主要内容, 通过资源的时间分配来实现代际公平。这在《黑土地保护法》中具体体现为第三条: “确保黑土地总量不减少、功能不退化、质量有提升、产能可持续”和第五条: “确保数量和质量长期稳定”部分。诸如此类要求黑土地数量和质量在长时间内基本保持稳定的条款, 保证了黑土地产能的长久持续, 有力地保护了后代公民对黑土地的完整使用权利免受当代公民因过度使用和疏于保护所造成的限制乃至剥夺, 体现了立法者对公民环境权代际正义的充分考虑。

《黑土地保护法》中的公民环境权呈现出代内公平与代际正义统一的特点: 黑土地保护不仅关系到代内黑土地所在地区乃至全国的农业生产、生态维护和环保工作的进展, 而且对代际生存环境的保留和可持续发展具有重要的影响。代内公平与代际正义就像平面坐标系上的横轴与纵轴, 横轴彰显黑土地保护工作惠及的群众之广, 而纵轴则寓意维持黑土地产能的时间之长, 两轴无限延伸, 只为把现存的与潜在的公民都纳入平面坐标系保护范围, 通过尽可能发挥黑土地作用, 全面保障代内与代际公民的环境权益。两轴相交的公共原点, 便是公民环境权于《黑土地保护法》中的表达。在此模型下, 黑土地保护工作应尽可能类似斜率为 1 的正比例函数, 以公民环境权为出发点, 在第一象限兼顾代内公平与代际正义, 均衡推进。

3.2 实体权利与程序权利的复合

公民环境权是一项复合型权利, 其既是实体权利, 又是程序权利。实体权利主要体现为公民对于环境的利用, 包括土地使用权、清洁土壤权、环境人格权等; 程序权利则体

现为公民对环境治理的参与, 包括公民环境知情权、参与权和司法救济权等^[6]。公民环境实体性权利与程序性权利如车之两轮, 鸟之两翼, 相辅相成, 不可偏废。

3.2.1 实体权利

对于实体权利, 《黑土地保护法》中并没有直接体现——法条中没有诸如“公民对黑土地拥有不可侵犯的使用权”“公民可以平等地使用黑土地”等字眼。对于上述现象, 笔者认为原因有三: 第一, 《黑土地保护法》从黑土地资源保护的立场出发, 主要实现方式是规定相关责任主体的义务, 对权利不作直接规定, 有理可循; 第二, 黑土地虽然与日照、空气和水共同构成环境的重要组成部分, 但本质上又与其不同, 不同之处就在于, 黑土地是为某些地区所特有的, 固体特性的限制使其不具有日照的辐射性和空气与水的流动性, 以及日照、空气和水的普世性, 这使得公民无法实现对黑土地的平等占有; 第三, 黑土地作为民法中物权的客体, 是能够满足人们需要的财产。虽然宪法规定中国土地所有权属于国家和集体, 但只有特定的公民对其拥有使用权^[7], 作为用益物权的一种, 使用权具有的排他性使得黑土地不能为不特定的公民所共同享有。

综上所述, 《黑土地保护法》中没有明确规定公民的使用权行之有理, 可这并不代表其不保障公民的黑土地使用权: 第一条中的“保障国家粮食安全”就间接体现了公民在民生这一宏观角度上享有黑土地的孳息——粮食的使用权。另外, 《黑土地保护法》第二十一条规定“建设项目确需占用黑土地的, 应当依法严格审批”也体现了公民对于黑土地在一定条件下的非常规使用。之所以设立一定条件, 是因为“黑土地应当用于粮食和油料作物、糖料作物、蔬菜等农产品的生产”, 归根到底还是回到了保障国家粮食安全的目的上, 没有脱离公民对黑土地享有使用权这一实体权利的范畴。

除了黑土地使用权, 《黑土地保护法》对清洁土壤权、环境人格权等实体权利也有所体现, 其中清洁土壤权体现在第十八条关于防止黑土地污染有关措施, 而环境人格权的体现则更为隐晦, 需从《黑土地保护法》的立法目的之维护生态平衡进行合理推断。

3.2.2 程序权利

公民环境权的程序性权利包括环境知情权、环境公众参与权和环境司法救济权^[8]。环境知情权, 又称为环境信息权, 是指社会公众依法享有的获取和知悉环境信息的权利^[9]。《黑土地保护法》对环境知情权的保障体现在黑土地自身状况和政府对于黑土地的管理状况两个方面。在黑土地自身状况方面, 第九条提到: “国务院农业农村、水行政等主管部门会同四省区人民政府建立健全黑土地质量监测网络, 加强对黑土地土壤性状、黑土层厚度、水蚀、风蚀等情况的常态化监测, 建立黑土地质量动态变化数据库, 并做好信息共享工作。”在政府对黑土地的管理状况方面, 第十条规定: “县

级黑土地保护规划应当与国土空间规划相衔接,落实到黑土地具体地块,并向社会公布。”黑土地自身状况与政府对黑土地的管理状况共同作为重要的环境信息,亟需为公民所知以保障公民的环境知情权,这一点恰恰在《黑土地保护法》中得以体现:政府通过建立数据库和公布保护规划,将黑土地的相关信息披露,保证公民能够实时了解黑土地的现状和变化趋势,进而保障了公民环境知情权。

环境公众参与权是指公众通过一定的程序或途径参与一切与公众环境权益相关的开发决策等活动的权利^[10]。《黑土地保护法》第十七条:“农村集体经济组织、村民委员会和村民小组应当依法发包农村土地,监督承包方依照合同约定的用途合理利用和保护黑土地,制止承包方损害黑土地等行为。”通过赋予相关主体监督权利和制止权利的方式,使其参与到黑土地管理的活动中去,体现了立法对环境公众参与权的保障;第二十五条中也提到国家按照社会参与的原则,鼓励社会资本投入黑土地保护活动,并保护投资者的合法权益;第二十八条“县级以上人民政府应当向本级人民代表大会或者其常务委员会报告黑土地保护情况,依法接受监督”则体现了“人民”这一相较于“农村集体经济组织、村民委员会和村民小组”更加广义的主体对黑土地环境管理活动的参与。

环境司法救济权是公民的环境权益受到侵害以后向有关部门请求保护的权力。环境司法救济权的确立,使公民在其环境权益受到侵害时,可以通过司法程序或准司法程序来实施救济。《黑土地保护法》中未见对环境司法救济权的规定,更没有对公民环境权利的救济设置相应途径。须知法谚有云:法律之上若无救济,法律之上则无权利。没有救济途径的权利势必无法落到实处,从而不具有法律意义,成为一纸空谈,实在可惜。对公民环境权中的重要一环——环境司法救济权缺少规定,这不仅仅是《黑土地保护法》的疏漏,更是其所在的中国环境保护法律体系的薄弱之处。从立法角度来说,中国理论界对公民环境权入法的研究已非常多,但是相关法律中仍未见其踪影^[11]。没有相应的法律基础,中国环境权利救济将举步维艰,在司法实践中可能出现公民环境维权意识薄弱、途径匮乏,法官缺少断案依据等诸多问题,因此将提升环境司法救济地位、拓宽环境司法救济途径体现在法典之上迫在眉睫。从司法角度来说,若想使公民环境权得到充分落实,相关部门应大力推进环境审判专门化工作,提升环保组织的诉讼能力,提高环境公益诉讼效率,以保障公民环境权的司法救济,全面加强环境的保护。

《黑土地保护法》中的公民环境权呈现出实体权利与程序权利复合的特点:一方面,公民环境实体权利是程序权利的前提和基础,如果公民不享有黑土地使用权、清洁土壤权等实体权利,就谈不上对黑土地情况的知情权、黑土地损害的司法救济权等程序权利;另一方面,公民环境程序权利是实体权利的实现保障,为实体权利“走出象牙塔”、真正

为公民所拥有并运行于社会实际保驾护航。实体权利与程序权利从逻辑上构成公民环境权的完整体系,缺一不可,二者体现在《黑土地保护法》中,共同作用于黑土地保护工作中公民环境权的实现。

4 《黑土地保护法》中公民环境权保障手段

随着尊重和保障人权越来越成为中国社会发展的内在要求,作为人权的重要组成部分,公民环境权理应通过一系列手段予以保障。《黑土地保护法》一经出台,就通过立法的方式有力地保障了公民环境权。立法是一种有效保障权利的手段,但却不是唯一的手段。下文将详细论述《黑土地保护法》中所采用的法政共治^[12]、市场化运作、科技赋能和治理双循环四种公民环境权保障手段。

4.1 法政共治

目前中国对公民环境权主要以法律集合的形式加以保障,如《环境保护法》《水污染防治法》《大气污染防治法》等,这些法律为公民环境权搭建了一个由国家公权强制保障实施的权利边界明确、内容长久稳定的刚性基础,有力地保障了公民环境权利。然而,立法保障也存在着一定的不足:一方面,法律一经出台便具有不可避免的滞后性,这使得其对公民环境权的保障不能够随着社会的发展变化作出灵活应对;另一方面,法律规定的是基础性原则性的要求,面对各种各样的地域和群体,这些宏观普适的规定不免缺乏针对性,进而给落实带来一定的困难。

这些不足亟须一种更加灵活和具有针对性的手段来弥补协调。《黑土地保护法》便满足了这个要求,其部分条文对制定与公民环境权相关的一系列政策作出了要求,例如,其第三条“国家实行科学、有效的黑土地保护政策”“综合施策的原则”就体现了政策保障手段对立法保障的协助作用。除此以外,第六条“国务院和四省区人民政府加强对黑土地保护工作的领导、组织、协调、监督管理,统筹制定黑土地保护政策”,第二十三条“国家实行动用结合、保护效果导向的激励政策”,第二十五条“国家按照政策支持、社会参与、市场化运作的原则”都体现了这种法政共治的权利保障手段。

如果说立法保障是一种刚性保障,那么政策保障则是一种柔性保障,“刚柔并济”的有机结合能够给予公民环境权严密、充分的保障。法律与政策的良性互动、优势互补使得其中任何一方对侵权行为鞭长莫及的时候,另外一方都能及时兜底,弥补缺陷。法政共治是一种双元并重的顶层设计,是对公民环境权利的直接保障手段。

公民环境权的实现基础是黑土地的长久稳定和良好地力,因此一切能保护黑土地的手段都可以视为公民环境权利的保障手段。法政结合的权利保障手段,得益于其背后公权力的统筹规划,的确作用显著,可公共事业不是光靠政府唱“独角戏”就能够完成的。唯有调动社会各界的力量,使各

个学科领域群策群力、共商共建，涓涓细流汇成江河，才能保证黑土地面积不缩减，地力不衰退。因此《黑土地保护法》另外运用了市场化运作、科技赋能、治理双循环三种手段，通过助推黑土地保护工作来保障公民环境权利。

4.2 市场化运作

《黑土地保护法》从“用”与“养”两个方面来凸显其市场化运作模式。

“用”体现在第二十五条“国家支持农民专业合作社、企业等以多种方式与农户建立利益联结机制和社会化服务机制，发展适度规模经营，推动农产品品质提升、品牌打造和标准化生产，提高黑土地产出效益。”以黑土地为核心的利益联结机制，可以将企业等社会资本与农户进行双向捆绑，使二者形成紧密的利益共同体，通过把千家万户的小农户与千变万化的大市场对接好，实现土地增产、农民创收、企业发展的多方共赢局面。

“养”体现在第二十五条“国家鼓励保险机构开展黑土地保护相关保险业务。”保险作为重要的风险管理工具，可以通过风险分散、风险转移、融资增信、社会治理等功能全面助力黑土地保护。通过这些功能的发挥，保险可以与银行、基金、担保等机构进行联合，撬动其他社会资本积极参与到黑土地保护中来，促进多方主体联动，为黑土地保护乃至公民环境权提供坚实的屏障。同时，社会化服务机制的加持，能与利益联结机制共同提高黑土地产出效益，形成黑土地保护的自我良性循环机制^[13]。

在用养结合的基础上带动社会资本的广泛参与，势必能让黑土地焕发生机，从而切实保障公民环境权利。

4.3 科技赋能

随着科学技术的发展，新兴信息技术达到实现环境数据自动监测的水平。早在2018年2月，在IGCP国际合作计划评审会议上，中国地质调查局沈阳地质调查中心申请的《全球黑土地关键带土地资源演化与可持续利用》项目就已成功获批。此项目的研究内容包括利用中国已形成的地球化学、遥感技术、关键带观测基地等方法技术，构建黑土地监测系统，并集成黑土地监测成果，构建数据信息共享平台，实现信息互通、资源共享，建设面向公众可供教育与科研目的的开放平台。

《黑土地保护法》第九条“国家建立健全黑土地调查和监测制度……建立黑土地质量动态变化数据库，并做好信息共享工作”明确指出，《黑土地保护法》通过建立黑土地监测共享数据库的方式，以信息技术赋能黑土地保护。

传统的环境治理一般采用科层式治理模型^[14]，这种模型在一定程度上会导致环境治理权力的天平向公权力倾斜，公民很难获知环境治理的动态并参与其中。信息技术赋能给予环境治理一条去中心化的可行之路，内容是加速政府环境治理透明化、唤起公民监督意识以约束公权力；尊重公民环境知情权与参与国家环境管理的权利、提升黑土地治理公众

参与度以发展公民权利。公权力与公民权利的“此消彼长”打破了此前的环境治理主体失衡现象，从而达到保障公民环境权利的目的。

从约束公权力的角度出发，黑土地质量的动态公开就是政府黑土地保护成果的公开，这给公民提供了一条关注黑土地治理的透明通道，能够唤醒公民对政府工作的监督意识。持续广泛的公众监督能约束拥有公权力的科层组织，使其遵循比例原则开展黑土地保护工作，在提高黑土地治理效能的同时保障公民环境权利不受侵犯。

从发展公民权利的角度出发，黑土地质量的监测结果传输到日渐普及的移动智能终端，使社会公众能够及时获悉黑土地情况，切实保障了公民环境知情权。对环境监测结果的关注作为参与国家环境管理的一部分，是科技赋能广泛提升黑土地保护公众参与度，进而保障公民环境权利的重要一环。

4.4 治理双循环

全球共有四块大片的黑土地，其中三块是黑土区，分别位于乌克兰平原、美国密西西比平原和中国的东北平原，另外一块是位于南美洲潘帕斯草原的红化黑土。这些黑土地在全球谷物、块茎作物等农业生产中发挥了关键作用。但近年来，由于不可持续的管理做法和农用化学品的过度使用等原因，大多数黑土遭到严重的侵蚀，出现营养失衡、酸化、压实等一系列问题。

事关粮食安全，黑土地退化引起了各国的重视，与之相关的保护工作也被提上日程。中国农业大学的研究资料显示，美国建立了遍及全国的土壤保持示范点和土壤保持管理区，并于1933年成立了应急机构——土壤侵蚀管理局，建立了许多永久性小流域示范区。乌克兰采取轮作保留根茬、套行耕作、无犁壁耕地、在地缘种植高秆作物当围篱等措施应对黑土退化。1999年，乌克兰政府提出该国近期农业亟待解决的25个研究项目，其中有4项与土壤利用保护有关。国际上的黑土地保护工作开始较早，为中国提供了值得借鉴的宝贵经验。对此，《黑土地保护法》第十一条“国家支持开展黑土地保护国际交流与合作”就有所体现，这表示黑土地保护工作虽以国内为主，却不能闭门造车，要将国内的保护工作与国际举措充分对接，构建黑土地保护“国内国际双循环”发展格局，保证环境治理的可行性、先进性和高效性，如此一来，公民环境权便可得到更平稳的保障。

“双循环”概念是由中央于2020年5月14日首次提出。习近平总书记曾说，要“逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”，本意是经济发展领域的重大部署。但《黑土地保护法》贴切地把这种“国内国际双循环”发展格局运用到黑土地保护工作上。所谓“黑土地保护国际交流与合作”就是土地治理双循环格局的另一种表达，即构建以国内黑土地保护大循环为主体、国内国际双循环相互促进的发展格局。国内的黑土地保护自是不必多

说,《黑土地保护法》的出台带动各级单位的广泛参与就是最好的证明;国际黑土地保护工作商讨与对接也在日益推进。农业农村部、中国科学院和吉林省人民政府在长春共同举办黑土地保护利用国际论坛。美国、俄罗斯、乌克兰、巴西、阿根廷等国农业部长、欧盟农业委员、联合国粮农组织总干事等分别通过现场连线或视频方式致辞,表示愿进一步深化与中国在黑土地的科学研 究、保护实践、可持续利用等方面合作,共同保障全球粮食安全。

双循环治理格局把黑土地保护重心放在“国内大循环”上,这一点是显而易见的,单独的立法、全社会范围内的义务规制都可以证明,毕竟中国公民环境权主要靠国内环境治理加以保障,与此同时,国内国际治理双循环相互促进,对于中国实现更高质量、更有效率、更可持续、更为安全的黑土地保护意义重大,间接地保障中国公民环境权利。

5 结语

以公民环境权为视角看待《黑土地保护法》,黑土地便淡化了其作为珍稀土壤资源的特殊属性,更多地被看做“环境”的组成部分。黑土地显然具有除了作为土壤资源以外更特殊的身份,本文把黑土地降级视为土壤,并不是对黑土地本身性质的曲解抑或是对环境法律“为赋新词强说愁”式的僵硬套用,而是尊重《黑土地保护法》作为环境法律体系的一部分,从而解读其对于公民环境权的体现,分析其在巩固和保障公民环境权方面的重要意义,为中国公民环境权法律地位的提升奠定路基。

反之,以《黑土地保护法》为视角解读公民环境权,对公民环境权的体现也不能善尽善,例如,公民环境权特点众多,除了文中提到的代内公平与代际正义的统一、实体权利与程序权利的复合,它还具有很强的社会调整性,即调整人与人之间在环境活动中产生的各种社会关系。而其之所以没有体现在文中,正是由于《黑土地保护法》没有体现这一点,简言之,《黑土地保护法》对公民环境权的体现具有局限性,其能体现公民环境权,却不能完整地体现公民环境权。

论文肯定《黑土地保护法》对公民环境权的巩固和保障,但不可否认的是,《黑土地保护法》只是中国众多义务本位的环境法律中的一员,纵使其已经在深层次努力地彰显其对公民权利的确认和保障,但这种确认和保障却需要读者调动主观能动性积极地挖掘与探索,才能参透其中的深意,这种权利规定具有非形式性和内容上的间接性,显然不是真正意义上的权利本位法。

与环境保护法律体系的这种义务本位形成对比的是,中国其余绝大多数的法律都是以权利为本位的,侧重于确认和保障公民权利,例如中国《民法典》以保护私权为核心要旨,首要目的便是保护民事主体的合法权益,就连以严厉著称的《中华人民共和国刑法》都在原则中强调:“法无明文

规定不为罪,法无明文规定不处罚”,给予公民有限的“应为”和“勿为”之外无限的“可为”。可以说,权利本位才能真正体现现代法治国家特色和符合现代法律的价值准则。在中国把权利本位确定为实现社会主义法治重要原则的今天,环境法律体系构建下的以《中华人民共和国环境保护法》为首的一系列法律法规仍然“重公民义务而轻公民权利”这一局面,未免显得突兀,背离现代法治的基本原则。因此,出台一部从权利本位出发的、更加系统地规定与保障公民环境权的法典就显得尤为重要,这将会把公民环境权提升到空前的高度,从而健全中国人权体系,全面助力中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家建设。

正如吕忠梅教授所说:“环境法不能再‘寄生’于行政法、经济法等部门法之中。”^[15]呼吁环境法能够作为一本独立的法典对公民环境权利与义务进行专门详尽的规定,他说,“环境权‘入典’是满足人民新期待的内在要求,更是中国积极参与全球人权治理,为环境人权发展和保障贡献中国智慧、提供中国方案的大势所趋。”^[16]

参考文献

- [1] 黑土地保护利用国际论坛在长春举办[J].中国农业综合开发,2021,218(8):11.
- [2] 黄德林,唐承敏.公民的“知情权”及其实现[J].法学评论,2001(5):33-39.
- [3] 田圣文,苑银和.环境权主体辨析及其在中国宪法中的表达[J].成都行政学院学报,2021,133(1):28-34.
- [4] 马克思.马克思恩格斯全集[M].3卷.北京:人民出版社,2002.
- [5] 沈春蕾.中科院发布国内首部东北黑土地白皮书[N].中国科学报,2021-07-12(001).
- [6] 田然.蔡守秋.公民环境权入法符合现实需要[J].中华环境,2014,2(2):25-27.
- [7] 张海明,谢春菊.宪法土地制度的意涵探析[J].中国国土资源经济,2023,36(5):56-64.
- [8] 陈海嵩.论程序性环境权[J].华东政法大学学报,2015,18(1):103-112.
- [9] 刘畅.刍议公众环境知情权的实现——兼评新《环境保护法》之相应规定[J].河北法学,2015,33(10):186-193.
- [10] 汪劲.环境法学[M].2版.北京:北京大学出版社,2011.
- [11] 张瑞.公民环境权司法救济研究[D].太原:山西财经大学,2016.
- [12] 王珩安,肖凤翔.法政一体:校企合作中的企业权利保障机制[J].中国职业技术教育,2021,No.787(27):18-23.
- [13] 任金政,郭凤茹.关于农业保险全面助力《黑土地保护法》实施的思考[N].农民日报,2022-08-03(001).
- [14] 黎梦兵.新兴信息技术赋能下环境法律规制的革新[J].理论月刊,2022,491(11):130-140.
- [15] 吕忠梅.环境法典编纂论纲[J].中国法学,2023,232(2):25-47.
- [16] 吕忠梅.全国政协社会和法制委员会副主任、中国法学会副会长吕忠梅:启动环境法典编纂 提升环境权法治化保障水平[N].学习时报,2023-03-09(001).