

# 環境



# 論環境在法律上的地位及環境的保護\*

*Cândida da Silva Antunes Pires* \*\*

## 一、人類與環境有甚麼關係？

自數百萬年前起人類在其置身的自然環境中逐漸地改變其姿態，成為摧毀地球生態平衡的強大力量。

使用大自然資源的不當方式，不斷及高速的科技發展以及其效應，使地球整體環境惡化得使人憂慮。

因此，在這過程中負部分責任的社會和居民對建立一個涉及所有層面和有效的保護和管理自然環境機制，對實施改善人類環境及環保政策，對提高整體化的發展及計劃的積極性日增。

好些國家就逐步採取各種各樣的措施，如設立受保護地區及景點、自然保護區、分類地點以及其他保護區；舉行資訊宣傳的活動以及增加研究大自然災害的科學合作；結合政府及非政府機關的力量以提高居民對環境問題的意識。總而言之，就是鼓勵地區性的環境教育計劃以及傳遞一個信息——我們各人都可以及都應積極參與保護自然環境，盡力避免環境的破壞。

在國際方面，自數年前起，國與國間已攜手合作，特別是舉辦世界性的會議和高峰會，如在一九九二年六月於里約熱內盧舉行的聯合國環境與發展大會，九七年於紐約舉行的會議以及較近期於去年十二月在京都舉行的會議。這些會議都是為保護地球尋求解決的方法。

這樣，我們可本着普通的良知在公開的場合談論我們必須往前看以及減少大自然生態系統各種破壞，如：砍伐樹木——很久前人類便以自圓其說的原因大量

---

\* 儘管在去過去數十年，我們看見許多有關各層面環保問題的深入研究和努力，但事實證明環保問題仍具有爭議性，這正好表示在有關的問題上仍存有疑問，界定不清，難以理論化以及漏洞等情況。由於上述原因，不爭的現實以及人們對該問題與日俱增的和普遍的關心，本文刊載當中的一些意見和想法，當然由於篇幅所限，內容不能盡述。

\*\* 法學碩士、澳門大學法學院導師

地砍伐樹木，然而該論調卻旋即不攻自破；大氣污染或源自人類活動產物的大氣污染；臭氧層的破壞或變得稀薄——臭氧層是維持土地平衡的基本同溫層水平；水源、河流及海洋污染——儘管這些系統擁有自我淨化能力，內陸水域及海洋仍被各種累積的殘渣污染；土地污染——由於各種與新科技有關的原因導致土地結構的徹底改變；所謂的噪音污染或噪音<sup>1</sup>——噪音就是一些破壞人們安寧且雜亂無章的聲音，是現代社會常見的現象；生物的滅絕——大多數是由於人類跟某些野生生物的關係起了重大的變化；最後的就是人口膨脹——自本世紀初，該情況多集中在地球的某些地帶。人口膨脹同時帶來破壞生物間及地球平衡的嚴重問題，導致生產提高以及廢物累積——消費社會最棘手的問題之一——以及不是無盡的大自然資源的逐步耗損。

我們身處的這個時代，所有這些異常現象已達到人類重新思考其本身與地球的關係，被視為與生死攸關的地步。關注環境是人類自身及其後代賴以生存的手段。

## 二、被視為法益的環境

1. 希望用以上的序言概述今天的環境問題，正因有關問題的主角是人類，於是環境在法律上的概念，在法律範疇上不容置疑的重要性以及為保護環境<sup>2</sup>而制定的綜合性規範便應運而生。

然而序言亦同樣帶出作為一門獨立學科的環境保護是頗為新鮮的論題。而環保跟近數十年的社會巨大變遷有着緊密的關係。

世界在瞬息間有着極大的改變。儘管實體法高速地產生以應付在它權限範圍裏不斷出現的新事物，但作為法律基礎的有關理論卻不能以所需的節奏趕上。此外，最近各國的法例制定工作以及自數十年前起就有關環境而制定的國際法律文件——雖然也許仍然非常不足——一方面由於在該方面理論上的缺點，一方面由於它們純為適應現實的法律修辭——但至少表示承認環境在法律中的地位。

甚至可以說我們面對的是一個世界性的且無人會否定其高度重要性的課題，而把對環境的權利說成是人類其中一項不可抹殺的權利亦是恰當的，當中雖然各法規以不盡相同的模式來處理，然而其內涵始終是一致的。

這樣，事物在法律世界裏的多種和根本面貌便按照人類為中心的基本原則被區分。我們面對的另一問題就是對環境概念的界定。正如任何其他具有法律義意的問題，處理的方法是把由法規賦予保護權益的對象跟權益本身的目的，即是人類的全部行為聯繫起來。<sup>3</sup>

---

1. 在《*Tratado de Derecho Ambiental*》，第二冊第605頁，按Raman Martin Mateo所定的詞義，噪音可以是連續的，波動的，短暫的或是震蕩的。

2. 注意環境一詞今天被含糊地解釋為『自然界的事實和社會結構』。在Ersiliagrazia Spatafora的第四十五冊《*Enciclopedia del Diritto*》百科全書，第441頁，該詞有更詳盡的解釋。

3. 在國際上被稱為共同權利的環境權利，作為由已知範疇產生的新權利，——該擁有權可賦予人民、國家、各地區的法團或國際團體本身——在由Conselheiro Lopes Rocha法官所著，並刊登於一九九五年，七月至十二月，第十一 / 十三號，第三年，《*市民*》雜誌的文章中有概括的探討。

若尋求目的論的詞義，環境以嚴格的法律觀點來看，應綜合地被理解為從外部必然地影響構成人類文化、精神物質及社會經濟的自然及 / 或非自然要素。這樣，環境便趨向與人類置身或結合為一體的自然要素的綜合客觀概念相符。環境受到保護不是為了達到抽象的美學或自然主義的目的，而是為了滿足人類在自身居住環境中的生存及活動的無盡需求。

然而，不論個人的信念為何，正因環境是對人類健康及平衡發展所必需的利益，環境成為整體的大多數市民所要求的一個對象。這樣，環境被提升到首要的基本公共利益的層面——我們傾向於說成絕對的層面。

於是，同一個法益就有相同的主觀立場，並由政府制定擁有普遍及主導的保護及管理功能的法規。而有組織團體的各種利益則成為該功能的指引。

然而，有必要強調在這公眾的使命裏，一些個人應得的和直接的權利，亦同樣地被肯定。這些與人類福祉有關的個人應得的權利，指的是擁有健康的權利。擁有健康權利除了相當於擁有生命及身體完整的權利，亦意味着擁有一個健康環境的權利。

2. 環境以單一的意義來理解，原則上就是一個與個人各種利益相符的主要公眾目的；這使環境提升至非物質性以及不能被私佔的公共財範疇。公共財具備以上的性質，是由於它蘊含共同享有的文化價值、和諧的生態以及建全的公共財要素。人們企圖保障可普遍及共同地享用這些要素。

環境是法益因為它應受到法律規範的確認和監護；然而卻不可像其他不同性質的資產，在佔用類型的主觀情況下的對象。環境屬於自由財的範疇，由民眾及所有遵守有關法規的人所享有。

概括來說，環境由於作為所有公民享用和利用之對象的不可抹殺性質，法律觀點上是重要的，應定義為一種享用的公共財；其保護和增值應由國家確保，由負責某社區群體總體利益的地區性實體確保；或補充性地，由章程賦與維護相關廣泛利益<sup>4</sup>使命的社會團體確保，只要具相當程度的代表性即可。

但這環境的法律意義遠遠超越國內法的領域。主要是它最終成為國際法規範對象。作為“人類共同的財產”<sup>5</sup>，作為不可分割的整體而有關問題應以單一的標準<sup>6</sup>來衡量和面對，環境所擔當的重要性與日俱增。儘管如此，各國並不能擺脫在為環境尋求統一和有效的監管規條的路上所遇到的種種困難。

### 三、環境法的多重性

無可否認，就研究對象進行法律分析可以由實體法的穩固基礎展開。然而，我們為了使反思能產生最大的效用，為了擁有一個各方面都盡善盡美的環境，情願去面對種種困難。

---

4. 指那些以基本財貨，如環境及生活質素為對象的利益。

5. 各國的國家管轄權的界限，不容置疑受到關注。例子可參考聯合國海洋法公約的序言。共有三百二十條條文的海洋法，係於一九八二年十二月十日於蒙特哥貝訂定。

6. 美國於一九七二年六月十五日，在有關環境的聯合國大會結束時簽署了斯德歌爾摩聲明，並提出了環境的單一標準問題。

在此，我們已將環境的特性定為非實質性法益。環境即屬單一性，同時亦屬多重性。因為，其內在的本質是從其多種不同的外觀展示出來的，而它的享用方法亦不盡相同。因此，它成為有別於各種公眾基本利益的獨立客體，邏輯上則要求有不同的保護制度。

因此，在所考慮的整個環境方面，有需要將其劃分為三個次等級，就是：

**文化及美學環境：**這方面牽涉到在文化推廣及科學探討的前提下，如何監管或保護大自然景色及民族的歷史和藝術財產。除此之外，亦包括所有影響文化形成及人類美學元素所表現出的價值。

**健康及衛生環境：**包括自然或人造的生活場所的衛生、健康和 safety 等條件。這些條件應該受到宣傳和保護，以使人類在從事職業、家庭和娛樂活動時能夠自由發展個人性格，避免精神及肉體上受到任何利益損害。

**最後是生態環境：**可以理解為生產活動及 / 或人類社會的存在與發展生產活動所利用的整個自然資源之間的平衡關係；為了適當保障人類健康和社會經濟發展，必須達至和維持這種平衡。

很明顯，在一個經濟發展的社會裏，不應為了保護環境而訂定一個污染的絕對數值，簡而言之，即是持續以非法行為改變環境的絕對數值：因為同樣亦必須衡量經濟發展的有關利益，而這些利益亦是社會的根本，所以應該同時與環境本身互相兼容。

怎樣才能如願以償呢？問題很顯然。

或者可透過一項在行政和立法層面互相調和的巧妙工作來完成，這是一項非常複雜的任務，而且效果往往並不十分理想。這一點不單是由於環境的複雜性致使有關工作變得十分瑣碎，而且很多時導致所有現行法規的條文模糊不清。另一方面，由於這些法規通常都具有多重性，例如公眾參與、難以理解、關係複雜以及收效輕微等。

## 四、環境保護：某些方面

1. 在國際方面，對環境保護的關注可追溯至很久以前——本世紀初——當時因為需要保護某些種類的動物，於是很多國家便訂定一些行為規則，以及為這些動物設立保護區（1902及1911年的《巴黎公約》及《華盛頓公約》）。

四十年代，環境保護開始延伸至海洋去，保護海洋成為1954年《倫敦公約》以及1958及1960年在日內瓦舉行聯合國會議上就海洋法所討論的主題。

後來，逐漸擴展到保護內陸水域——河流及湖泊——以及尤其是保護大氣層，嚴格來說，這兩方面為國際環境保護奠下了堅實的基石。

很早已注意到環境污染的問題並無政治疆界，尤其是污染源自於邊界地區時；因此，為了杜絕或解決現存問題，必須促進國家與國家之間的互相合作；隨後不久，亦確立了一項棄權的總則，該總則獲某些國家確認為“不作為”的真正的法律義務，這一點，可從規範國際睦鄰關係的法規內找到依據，此外，在這些“不作為”義務中亦附加了各國應履行的“作為”義務，以實現真正和有效的環境保護。

因此，便出現了國際環境法淵源的其中一個類別：一般國際法規範，並由此引伸出一些正面和負面的責任。

自此之後，另一個類別的淵源亦逐漸在國際環境法的背後出現：隨之而來的世界或地區性的雙邊或多邊協議，這些協議現時綜合成為一項非常廣泛的範規。

事實上，多年來為了保護整個環境簽立了多項協約，制定了另一些有關環境保護的各個方面——海洋環境、大氣層、氣候、空間、動物以及原始森林、跨域河流及湖泊——的國際性法規。

但經過冗長的國際淵源的分析後，又能否確保人類對環境的權利能完全受到保護呢？<sup>7</sup>

對此產生疑問不足為奇，亦不會損害在今天的學說中已被一致認同的，對環境的權利很可能是二十一世紀初人類最重要的權利，因為人類已逐漸認識到他們最基本的權利——本身生存的權利——正受到威脅，而這種權利在各個國家應該受到國內法和國際法的保護。

在此引述《斯德哥爾摩聲明》（1972）的序言，明確指出在保護這種權利時人類所扮演的角色：“人類是環境的創造物同時亦是環境的創造者，它確保了人類形體的生存，提供了人類智力、道德、社會和精神上發展的可能。在長久及艱辛的地球人類進化歷程中，由於日益快速進步的科技，這樣的時刻已來臨——人類獲得以數之不盡的方式，前所未有的規模改變環境的力量。環境有兩個組成部分，天然的和人類自己創造的，兩者對人類的幸福、基本權利的充分享受、人類生命權的貫徹都是必不可少的。”

顯而易見，這種想法第一次將對環境的權利視作人類的基本權利，以往從沒有在關於保護人權的國際文書內被認可過，之前在1961年10月18日《歐洲社會規章》內亦只是曾經引述過“衛生權利”，但僅限於工作環境，並沒有涉及生態環境的問題。

換言之，雖然已意識到環境問題或行為將繼續備受關注，但間接地說（又或者以間接的方式）僅限於該等行為引致國際規章所保障的一項具體的權利遭到侵犯時。在人權的問題方面出現了一些情況，間接而有限制地確認了並未明確受到保障的權利，當此等情況引致這些權利受到侵犯時，正如當此等情況使享有一個健康和有素質的環境的權利受到侵犯時，這種權利可能在國內法法例內受到保護。

然而，國際社會對防止、打擊或消除對土地、海洋及大氣環境造成損害的關注，建基於把保存不可循環的自然資源作為全人類的基本利益的決心上。

---

7. 法官羅拔士·羅沙的答案是否定的。他指出在1950年簽訂《歐洲人權公約》時作出努力，概括了在該公約內受保護的所有權利和遺漏這項權利的歷史原因。並且強調：“主要原因在於有關撰寫者在制定公約當時，影響環境的威脅實際上不存在或被忽視。例如，1948年12月10日世界人權聲明的撰寫者：就像其他人仕一樣，認為沒有需要載明保護該權利的規定。但隨着時間的變遷，修改公約的問題正在議程之中，為的是使它更符合現代社會發展之所需。”……“值得指出的是，於1970年在斯特拉斯堡由歐洲委員會籌辦的保護大自然的歐洲會議中，建議對《歐洲人權公約》制定一項附加協議，確保每一個人都有權利享受一個健康和不受破壞的環境”。——上引研究及地點。

為此，國家之間的合作主要是為了保障人們享有一個衛生的環境這一不可侵犯的權利；然而奇怪的是，在國際法規中卻難以為這種特殊的保護找到有效和直接的表述，這是由於沒有切實司法制裁去阻嚇失職者，同時亦由於缺乏比現時規定更妥善的審判保障。參閱國內法，雖然現時的審判保障確認了由於破壞環境國家應負有關責任的原則，但仍未載明特殊的職責或彌補的方法。<sup>8</sup>

時至今天，假如國際上已實施某些法律罰則，此舉只是為了履行個別仲裁判決，而這些判決卻並非常見。

為了有效保護人類對環境的權利，有些方面贊成在聯合國設立一個國際法庭，其職責不僅限於本身的審判權，而且亦有諮詢和調解的作用。

這項構思在由聯合國贊助舉行的會議上，特別是於1992年在里約熱內盧所舉行的關於環境和發展的會議上已經過討論。會議聲明，除了訂定所有公民的參與或合作的原則外，更明確地強調“要確保有效訴諸司法和行政行動，包括罰則和彌補等問題”的義務。

但在實際行動時往往遇到許多困難，因為沒有一份法律文件明確指出人類應享有一個健康、自然和舒適的環境以及人類生存的基本權利；在國際法方面，按照《歐洲人權公約》第二十五條的規定，聲請人為了能夠向歐洲的有關法庭提出申訴，應該將自己視作該公約所確認的其中一項權利受到侵犯的受害者，但亦只限於這些權利。

儘管如此，我們相信當某一國家的公民盡循國內的所有司法途徑，仍未能解決和環境有關的問題，而這些問題在某種程度上間接地損害了他的公民權利時（這一點在上述公約第六條中經已提及，隨後再詳述），他便可以向國際審判機關例如歐洲人權法庭提出上訴，以確保其權利確實得到保護；亦即是援引第六條第一節的規定受到侵犯，因為按照該條規定，任何人士均有權獲得法庭審理其案件。<sup>9</sup>

無論如何，實際上已清楚了在里約熱內盧會議上所訂立的原則無效，而有關的失敗在隨後舉行的關於環境和其基本的高峯會上已得到解決。

2. 在國內層面，很多時並沒有圍繞環境的課題去討論應該透過有效的機制，從法律上確保那些有着客觀聯繫的各種公眾利益。

各種不同的法律秩序一次比一次更清楚和更妥善地反映出，有必要對有關環境的各個方面就其多重性制定法規。然而，可能仍會感到奇怪，也許在很多個案中，對各個方面的不同程度的法律保障仍顯不足。

此外，毫無疑問的是所有環繞這個課題的關注點所應針對的目標是在某種平衡中，確保人類能自我實現和改善公民生活質素之餘又能不影響科技和工業的進步。

---

8. 為了舉例，可參閱所引述的《聯合國關於海洋法公約》第223、229及235條的規定。

9. 我們找到一個由羅比士·羅沙（前引研究和地點）所舉的例子，裏面講到歐洲人權法庭——一幅土地的幾位業權人向該法院提出申訴，指出在其土地上有一個可飲用的水井，而水井毗鄰處有一幅土地，被用來儲存及處理家庭廢物和工業污水，於是他們便向他們國家所有的國內司法機關尋求途徑解決他們的案件但未果，上述法庭——我們提及的——承認，經過最後分析，由於損害那些市民的擁有權的行為缺乏法律監管，因而令所有利害關係人均同樣受到損害。



在這包含多個目標和各種形式利益所形成的極之複雜的環境中，要把複雜的環境現象分門別類和這種現象整體而統一的概念二者調和起來是困難重重的，這個願望在過度星離雨散的紛雜環境中變得遙不可及。

在要整合各種權利和利益及把支離破碎的資料重新組合起來的前提下，有些學說雖殊途但對這前提確有同歸之效，於是，令環境保護的部門得抱一憲法性的靠碇。

對此，我們當然深以為然。因為我們所面對的環境，在充滿現代化色彩的各種體系中，應能對由監督一切法律的大法，作為第一戰線的保護把各種基本權利的微妙圓環加以扣合，從而，一個特殊且複雜的規範便為一切開啟新路，另闢門徑。

3. 關於葡萄牙法律體系方面，共和國憲法除明文規定“各種社會權利和義務外”，也規定“保護健康的權利”和“享有一個有益的和生態平衡的人類生活環境的權利”，這兩種權利在以“基本權利與義務”為題的第一部分中已有規定，雖然這個標題有別於“權利、自由及保障”這個標題。

然而，這情況並不是指——如第一印象般——這些社會權利全然獨立於“權利、自由和保障”本身制度領域以外。正如Gomes Canotilho和Vital Moreira<sup>10</sup>所說“‘權利、自由和保障’的特別制度的不適用只可理解為這些權利受一套不同的制度所約束，而非理解為這些權利不屬於由帶有‘權利、自由和保障’所衍生的憲法 / 法律效果的基本權利……那怕就本身而言的社會權利，它們也享有若干憲法性的保障，也正是這些保障賦予它們基本權利的性質。”

他們曾說過：“經濟、社會和文化權利（簡稱為社會權利）的規範既非純是務實的規範，也非只是組織性的或把某些權限賦予國家的規範；既非減少體制性的保障，也絲毫不是把這些社會權利與在一般情況下與聯繫在一起的憲法規定相混淆”，那些憲法專家便作出結論：“總言之，社會權利是真正的權利，是公民的基本權利……它們與國家的真正義務相符，而且應像傳統的權利和自由一般，以公民的公共主體權利去看待<sup>11</sup>。”

因此，葡萄牙的憲法在本世紀三十代開始至五十年代一直在發展着，其間所堅持的“人權的第三代”<sup>12</sup>便在其中面世以至鞏固，這是各民族的真正權利，保護各種價值的舊規因這種權利的完備而被摧毀。這權利植根於一種嶄新的概念，就是保存一種經理性轉變的遺產。<sup>13</sup>

也正是此賦予業已因環境法而自主化的一系列規範的一種非常特殊性質，這種性質清楚見證了一種具有公民素質新概念的獨特公民文化的出現。

---

10. 《憲法的依據》第120頁及續後各頁，一九九一年，科英布拉出版社。

11. 同一著作第127-129頁。

12. 所以稱為第三代是因為於一七八九年取得的政治權利一代和經濟、社會權利一代之後，從廣義來看，這代包含了現代討論的課題。

13. 這個意念在前述的研究中，憲法專家Lopes Rocha說：對環境的權利由於其範圍，必然破壞傳統法律的藍圖，並要求出現一些新的概念。倘若這些概念不能容於現有的模式中，就必然要構想其他的模式，人類對環境的權利經確定和識別後，便應在第三代所指的各種權利中脫穎而出，且應在整個人權目錄中佔一席位。

期待已久的環境法所關注的是其保護對象的廣泛性和複雜性，也因如此，便要細分為多個部門。

事實上，環境法律是一切規範有關內容的普通規定的指揮。除了環境憲法法律外，也可談談環境行政法，這法在有關環境<sup>14</sup>的範圍內確定公共行政機關的行為指標及該公共行政的權利和義務與公民本身的權利和義務間的相互關係。不能不提將稱為環境懲戒法的一系列規範，透過這些規範訂定了一些等同於傳統罪行的生態罪行也就保護自然、水、泥土和空氣等污染的課題確定了一些刑事不法行為，其中所描述的法定罪狀或許過份大膽<sup>15</sup>；此外，在民法領域內如有關環境的民事責任的相關領域內，必須重新考慮法律體系和訂定適合的立法方案，隨着國際的反應和里約熱內盧宣言第十三條的原則的落實所生效應，各個國家應就這個課題制定國家法例<sup>16</sup>。

再者，對有效保護人類對環境的權利而言，面對該法律部門的特殊性，已有人在提出要引入新的法律工具的同時，也贊成需要採用能保證起保護作用的新方法，這些方法與固有傳統的訴訟模式不同，是真而新的環境訴訟法。

雖然這個理論存在着爭論，以至因為知道環境是一種價值，其保護在內部層面方面一直極少受到司法訴訟的關注，因此我們必須指出這一系列將面世的規範應預見切合公共享有的環境的臨時保護的保護工具。現時對環境所作的分析工作因結構的關係，常常因工業社會的經濟發展的方式而引起一些風險和需要作出修訂。

無論如何，我們對審判機關不會存疑，在其中執行職務的司法官，對提升環境價值的工作所擔當的責任愈來愈重要，因此，他們必須接受培訓並警醒他們注意這些新的法益的維護，期待他們在促進環境保護方面能有穩步而嚴格的發展，並在教育和勸導期內擔當一重要的角色。

## 五、結論

讓我們重溫文首所提及的概念，本人希望藉此說明為什麼我要選這個在世紀末的今天的熱門話題作思考。

當代的法律歷程湧現翻天巨浪，在這海洋中，非常強烈地有需要判定有關環境的措施，環境每況愈益需要法律的保護，這法律也就是在社會中生活的規範、是過去在利益衝突的調和劑、是生活和世界的秩序、是大眾利益受嚴重威脅時的保護。

澳門在地理上所處的區域是非常特別的，——在這裏，除人口稠密外，極端講求技術和科技進步已是公認的特徵，而稠密的人口正加劇業正極嚴峻的環境問題，——在這裏要特別嚴肅地思考作為保障和保護人類高尚的尊嚴的法律及其規範的重要角色。

---

14. 要強調的是，在個人參與一般行政程序的權利的課題中，最近頒布的法例以一種嶄新的方式考慮有關重要財產諸如環境的擴散利益。

15. 倘以保護的意念為起點，可以同意社會秩序法規範環境的保護。

16. 至於歐洲方面，在歐洲委員會內，已確定污染者付款原則多年，即從事有害環境活動的人的無過錯責任制度。

在此刻，在一個使人不勝憂慮和詫異的階段，最近中國的城市蘭州發生一件令人印象深刻的事，成為電視廣播的新聞。蘭州，群山環抱，其空氣污染的程度是令人咋舌的，整個蘭州都埋在濃濃的污染雲底下，以致人造衛星也難以偵測到這個城市，在那裏的人甚至小孩都已慣用面罩生活，由於無法扭轉這惡劣情況，使採取移山倒海的激烈臨時措施，降低群山高度以期稀釋和舒緩污染雲，倘這情況不能扭轉，這城市肯定走上自毀之途。

