

美国环境保护地役权制度探析

吴卫星¹,于乐平²

(1. 南京大学法学院,江苏南京 210093;2. 苏州市高新区镇湖街道办事处,江苏苏州 215161)

摘要:环境保护地役权是权利持有人对于不动产施加限制或积极性义务的一种非占有性利益。自19世纪晚期以来,美国的环境保护地役权制度获得了长足的发展,使用保护地役权和土地信托来保护未开发的土地在美国已经成为一种非常流行的机制。美国环境保护地役权在性质上属于私人地役权、公共地役权和约定地役权,作为混合财产权形式的代表,它较好地平衡了土地的经济价值与生态价值,从而成为一种有别于“命令与控制”模式的柔性环境规制手段。

关键词:环境保护地役权;环境规制;生态价值;经济价值

中图分类号:D922.68

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2015)03-0084-05

长期以来,我国环境法学研究与环境法制实践比较重视“命令与控制”型的直接规制,而对地役权制度的环境保护功能多有忽视。本文主旨在于揭示为我国学界所忽视的地役权制度所具有的环境保护潜力及其与直接规制相比较的优势。实际上,古罗马时期的城市地役权就发挥了一定的环境与景观保护功能。在古罗马,随着早期住宅的独立性消失,城市地役权逐渐变得较为常见,它分为通水权、立墙权和采光权三类。其中第三类役权包括一切旨在保障获得空气、光线和视野的役权,例如“限制加高役权”、“禁止妨碍采光役权”和“禁止妨碍观望役权”等^{[1]193}。这些城市地役权和乡村地役权的功能有所不同,前者旨在维护需役地所有主或其建筑物所有主的一般生活需求、保障或者改善其生活环境,后者主要以提高需役地所有主的农业生产和活动的效益为特点^[2]。

当然,罗马法中的城市地役权主要运用于相邻关系中,私益性较强。而在现代社会,地役权制度被许多国家用来保护自然、历史建筑和景观,具有较强的公共性、公益性特点。环境保护地役权制度作为一种新型环境规制手段逐渐受到了世界各国的重视,并成为环境法的重要组成部分。例如,乌干达1995年《国家环境法》第四部分规定了环境修复命

令与环境地役权,其中第72—76条分别规定了环境地役权及其申请、执行、登记和补偿。肯尼亚1999年《环境管理与协调法》第四部分规定了环境修复命令、环境保护命令与环境地役权,其中第112—116条分别规定了环境地役权与环境保护命令、环境地役权的申请、执行、登记和补偿。相对而言,美国的环境保护地役权制度历史悠久、法律体系较为完备,所发挥的作用也较为突出。因此,本文将比较系统地阐述和评析美国的环境保护地役权制度,以期为我国的环境法研究和环境法律制度建设提供借鉴^①。

一、美国环境保护地役权发展概况

美国的环境保护地役权分为两类:一是历史文化遗产保护地役权;二是自然保护地役权。根据美国《统一环境保护地役权法》第1条第1款对于环境保护地役权之定义,环境保护地役权“是指权利持有人对于不动产施加限制或积极性义务的一种非占有性利益,其目的包括保留或保护不动产的自然、风景或者开放空间价值,确保该不动产可以被用于在农业、林业、娱乐或开放空间等用途,保护自然资源,维护或提高空气和水的质量,或者保护不动产的历史、建筑、考古或文化价值。”

收稿日期:2015-02-02

基金项目:国家社会科学基金项目(09CFX051);教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(12JJD820010);江苏省法学会一般课题(SFH2013B01)

作者简介:吴卫星(1974—),男,江苏启东人,副教授,博士,从事环境法与行政法研究。

①本文环境保护地役权、保护地役权和环境地役权根据行文需要表述不一,但实指同一概念,具有同样的含义,特此说明。

对于历史文化遗产保护地役权来说,其主要适用于历史建筑与文化遗产保护领域。1967年,华盛顿特区建于1816年的Tudor Place庄园实现了针对历史建筑的首宗地役权捐献,之后阿拉巴马州、伊利诺伊州、马里兰州、密西西比州等16个州都开展了针对城市文化遗产的地役权制度,这种做法在1976年被美国政府确认并开始推广。遗产保护地役权是指土地或历史建筑的拥有者和特定的保护组织或政府机构为实现遗产保护达成协议,供役者永久性出让部分权益并由此而受到物业使用的限制^[3]。而地役权合同的内容主要包括了禁止改变建筑物的内外部装饰,做好维护物业义务,保障公民的观赏权,以及出售建筑物时受役者的优先购买权等。遗产保护地役权的持有者通常为民间机构,其每年至少视察该物业一次,并通过建立监察报告来监督合同的实施,同时还需对供役者的失职行为提出整改要求。

自然保护地役权这一名词第一次进入公众视野是在19世纪50年代后期由知名记者威廉·怀特提出。最早是体现在联邦政府和州政府为了保护公共的景观权与高速公路和景区持有人签订的保护地役权合同中^[4]。在19世纪晚期,美国各州就开始建立代表公众接受私人土地捐赠的机构。例如,1891年马萨诸塞州建立了一个“自然保护受托人”以“在全州范围内为公众保护具有自然美学和历史意义的土地”。现在,马萨诸塞州的土地信托拥有6 879.7 hm²的土地,并且在其他2 832.8 hm²土地上拥有阻止开发的地役权。1950~1994年,美国土地信托的数量从大约50个增加到将近1 100个,到20世纪90年代中期,它们一共保护了超过161.9万hm²未开发的土地^{[5]65-70}。美国的环境保护地役权制度取得了良好的实施效果,使用保护地役权和土地信托来保护未开发的土地在美国已经成为一种非常流行的机制。

二、美国环境保护地役权制度的基本法律框架

1. 美国保护地役权的基本立法

健全与良好的法律规制是环境保护地役权制度建立以及推广的基础。1961年,美国国会研究发现由于对环境保护地役权没有系统的法律规范而产生了许多问题,如权利滥用、管理缺失、实施困难等。在此之后,联邦以及各州都相继建立了关于环境保护地役权的法律规范。1981年,美国统一法律全国委员会集体讨论并通过了《统一环境保护地役权法》。它是联邦第一部对于环境保护地役权的各方面作了基本规范的法律,对于保护地役权的发展起

到了里程碑式的作用。该法把环境保护地役权定义为一种非占有性财产性利益,并对保护地役权的概念、持有主体、设立、转让和强制执行等各方面都做了原则性的规定,对各州的立法都起到了指导性的作用。

除了联邦层面的《统一环境保护地役权法》之外,各州也有专门的环境保护地役权立法。1956年加州通过了第一部关于保护地役权的州法律《景观地役权使用法》,在之后的50年内,纽约州、马萨诸塞州、缅因州、马里兰州等几乎美国所有的州都出台了关于保护地役权的法律规范。而在近年来,最受关注的是缅因州2007年出台的《环境保护地役权改革法》,其主要在以下方面做了创新与改革^[6]:

第一,在登记记录方面,其建立了全美最丰富的地役权登记系统。该法明确了登记的内容,包括了地役权记录信息、持有者信息、土地公顷数以及其他政府工作组认为需要登记的信息等。如果有地役权未进行登记,政府工作组会第一时间向检察总长进行汇报。与此同时,他们还创立了网络登记系统,大大减少了行政成本,提高了效率。

第二,在地役权的监察和管理方面,缅因州的改革法第一次明确了保护地役权持有者的管理义务。其规定,地役权持有者必须至少每3年监督土地利用的状况并相应地予以报告,这样就更好地监督了土地信托机构的管理职责。

第三,在补充执行方面,缅因州法律明确规定了检察总长在原地役权持有者破产,或者出现经济问题无力继续履行合同时的替代履行权利。这样就使得受保护的公共利益得到了持续性的维护。

第四,在保护地役权的修改和终止方面,法律也做出了程序性的规定。如果对于合同的修改有实质性的损害,则必须通过当地的法院进行批准。与此同时,检察总长也必须出席,进行监督和提议。此外,如果土地的价值因为合同修改而得到了价值增加,那么增加的利益必须归于地役权持有者或者其他机构用于该地的环境保护。

第五,对于普通法兼并原则的冲突,法律也进行了明确的规定。即当土地所有者和地役权持有者变为同一人时,法律要求持有者把地役权合同变为一种信托声明或者新的地役权合同并由另一方持有。

2. 美国税收配套立法

美国的税收法制体系也为环境保护地役权的发展提供了支撑,主要表现在以下3个方面。

首先,对于财产税的减免。如果所有者通过捐献开发权而不再开发土地,那么联邦和州的税法就不会再以土地的开发潜力来衡量其价值。因此大大

减少了所有者的财产税缴纳数额。如科罗拉多州的财产税法就规定:“在估价自然保护地役权时应当……正当地考虑到捐献财产时受限制的用途。”在新泽西州,最高法院支持了这样一个原则:将自然保护地役权授予土地信托使得纳税人有权减少其财产税的估价^{[5]69}。以缅因州的开放空间计划为例,符合该计划的土地需要被保护起来或者限制其用途,以提供公共利益。参与资格中认可的4种公共利益包括公共娱乐、风景名胜资源、狩猎动物管理或野生生物栖息地。符合开放空间计划条件的土地的估价(对税收的调整)通常首先要确定该土地符合四种公共利益中的几种。然后累计每个可申请类别对应的减少比例,用合理的市场价值减去累计的比例。公共利益分类及其对应的减量比例如下:普通开放空间减少20%,永久保护减少30%,永久荒野减少20%,对公众开放减少25%。因此,满足全部四项利益条件的出售或捐赠保护地役权的土地所有者,其一块有资格申请优惠的土地最多能够累计得到95%的不动产税减免^[7]。

其次,对于所得税收缴的优惠。美国《联邦所得税法典》为捐赠“重要的自然栖息地”以及“开放空间、风景区……和林地”的土地所有者提供了一种从事慈善事业的应税所得减免。即所有者可以在缴纳的所得税中扣除所捐献财产的市场价值。条件是其必须是永久性的捐赠,且必须为了保护目的捐献给有资质的专门机构。由于这个规定,很多土地所有者将他们的开发权以低于市场价格出售给土地信托,而这种差价就可以形成了减免税收的慈善捐赠。为了防止私人利用这项规定一次性偷逃税款,税收法典还规定,所有者第一年所抵消的金额是总收入的30%,而所捐献的财产价值必须在6年之内进行抵消^{[5]68}。

再次,有关遗产税的减免。美国1997年的《农地与农场保护法》以及2001年修订的《经济发展与税收减免协调法》就允许受环境保护地役权制约的土地继承者获得额外的税收减免,具体减免的数额最高可以达到现有土地价值的40%,且不受土地位置的影响。比如一块土地在签订环境保护地役权之前市场价值为1亿美元,在环境保护地役权签订后价值减少至6000万美元,那么土地所有者的继承人就可以获得最多现有土地价值的40%,即2400万美元的税收减免^[8]。

三、美国环境保护地役权制度的特征

与一般的地役权有所不同,美国环境保护地役权制度具有以下特点:

1. 环境保护地役权是不需要需役地存在的属人地役权

按照获益所指向的对象的不同,可以将地役权分为属地地役权与属人地役权。前者也称为“附属地役权”或“从属地役权”,是为了需役地的便利而设立的,并且从属于需役地的所有权。后者是指为某人而非特定土地之便利而存在的地役权,它不以需役地的存在为前提,其地役权人实际上也通常并不拥有与供役地相毗邻的土地^[9]。属人地役权在古罗马优士丁尼法中称为人役权,包括用益权、使用权、居住权、对奴隶和他人牲畜的劳作权。它是为特定人的利益而设立,脱离需役地而存在,故有学者也称其为独立地役权^[10]。

传统地役权是属地地役权,以相邻的供役地与需役地的存在为前提。而环境保护地役权不需要需役地的存在,其通过在供役地上设立义务、负担来保护土地的生态环境价值,在理论上可以将其归类为属人地役权。与罗马法中的人役权所不同的是,环境保护地役权是为不特定的公众的利益而设立,该权利的持有人一般是政府或者公益组织,而权利的行使人是社会公众。

2. 环境保护地役权是具有公益性的公共地役权

环境保护地役权是限制供役地开发的地役权,其目的通常是为了保护不动产的自然、风景、历史或者开阔空间的价值,因此其具有单纯的公益性。主要体现在3个方面:首先,对于保护地役权的持有者的规定,虽然联邦法律规定政府机构和公益组织能够持有保护地役权,但持有保护地役权的慈善机构不会从中获益,而只是作为一个持有公共利益的信托机构存在罢了。换言之,政府或者公益组织仅仅是保护地役权名义上的持有者,公众则是保护地役权的实际受益人。其次,在第三方的执行力方面,美国《统一环境保护地役权法》规定,如果保护地役权持有者出现破产或其他情况失去了执行能力时,其他有资格的机构能够向法院寻求对于地役权的强制执行,来保证其所维护的公共利益。最后,在联邦税收减免方面,公共利益也是考虑的一个重要方面。在前文已经提到,联邦税法对公共目的土地在资产评估上是有大幅优惠的,由此导致的税收减免大大激励了私人土地所有者参与保护地役权的建立。

3. 环境保护地役权是由土地所有者与政府或者公益信托组织通过契约设定的约定地役权

以地役权的发生根据为标准,可以将其分为约定地役权与法定地役权。例如,《意大利民法典》地役权章第三节所规定的《任意地役权》就是约定地役权,而该章其他章节规定的强制地役权、依时效和

依家父指定取得的地役权属法定地役权。

环境保护地役权一般是由土地所有者与政府或者公益信托组织通过契约设定,属于约定地役权,这区别于美国法上依据环境保护判例法而设立的法定地役权^①。例如根据美国公共信托的法律规则,州政府作为主权者拥有河流、海洋、湖泊等可通航水域的所有权,但这是受人民的信托、为保护人民的通商、捕鱼、航行、游泳等公共利益而持有的所有权。公众依据公共信托拥有航行地役权、出入海滩地役权等,这些地役权主要是依据判例法而取得的,区别于本文所探讨的依据契约而设立的环境保护地役权。

4. 大部分环境保护地役权的期限具有永久性

对于环境保护地役权的期限而言,美国《统一环境保护地役权法》第2条第3款规定,保护地役权的期限是永久性的,除非合同中有其他规定。可以看出,保护地役权在原则上是永久性的。这就意味着,如果保护地役权一旦设立,该土地的私人所有者和任何继受者都不能开发这片供役地。然而,该法第3条保留了“法院根据法律原则和衡平理念终止一项自然保护地役权的权力”^{[5]66}。具体在各州的适用中,某些州明确规定了有期限的保护地役权。当然,如果一项保护地役权的捐赠想得到税收减免的话,根据《美国联邦税法》规定,这种捐献除了要以公共目的之外,还必须是永久性的。对于保护地役权永久性期限的规定,虽然保证了其所维护的公共生态利益能够得到长久的保障,然而很多学者都质疑到,这种刚性的规定是否会影响到未来世代行使他们生活决策的权利。笔者认为,不能简单地认为现在土地的保护对于未来而言就是件好事。如果未来土地的价值由于保护地役权的规定而大打折扣的话,那么会产生更多令人困扰的问题。

四、环境保护地役权制度与环境规制的转型

环境法是一个处于不断创新和发展中的新兴部门法,环境保护的手段也在不断更新和发展。美国的环境保护地役权制度既是一种经济激励手段,又是一种基于合意的契约手段,体现了当代环境法的发展方向。

美国学者丹尼·H.科尔曾经提出,所有环境保护的方法都建立在财产权的基础上,环境保护中的选择并非是否要适用基于财产权的方法,而是在各种不同的情形下适用哪种基于财产权的方法,这些方法包括基于公共(国家)财产权、共有财产权、私人财产权和混合财产权的方法^[5]。以公共财产权为代表的是传统的命令与控制型的直接规制手段。然而,直接规制由于过于僵硬、成本高昂而饱受诟

病。20世纪80年代以来“规制革新”遂成为时代潮流,柔性的手段、合意的手段、经济的手段在规制中得到越来越多的运用。从财产权的角度而言,混合财产权体制成为公共财产权和私人财产权体制之外的环境保护的“第三条道路”。混合财产权是指对于环境保护工具的部分私有化和部分公有化。通过环境保护地役权的设定使得该不动产包含了公共地役权和私人财产权并存的二元产权结构,前者由政府或者公益组织代表公众行使,后者则由私人(不动产所有人)行使^[11]。

与“命令与控制”手段相比较,基于环境保护地役权的新型规制手段具有一些显著的优点。首先,环境保护地役权是双方自愿设立的,没有对现有的财产权人强加任何非自愿性的管制负担。它体现了公权力对于私人财产权的尊重,提高了个人参与环境保护的积极性,有效地促进了政府与私人的合作。质言之,环境保护地役权制度体现了环境保护从单方行政向契约行政、从政府规制向合作治理的转型。其次,环境保护地役权以较低的成本实现了环境保护的目的。政府为了保护私人土地所具有的重要环境生态价值,除了设立环境保护地役权外,主要有以下两种方法:一是通过征收,将私人所有权转变为公共所有权/国家所有权,但根据美国宪法第5条规定必须给予公正补偿;二是通过土地分区等制度对私人开发利用土地的行为进行规制,但是如果过度限制私人财产权就可能构成“管制性征收”,同样需要进行公正补偿。而环境保护地役权的设立不需要取得私人财产所有权,土地所有权人仅仅丧失了土地开发权,他仍然享有土地所有权的其他权能。政府取得地役权的对价往往是税收优惠,而不必支付该土地的全部市场价值。这就大大减轻了政府保护环境的成本,提高了环境保护的效益。

长期以来,我国环境保护主要采取的即是“命令与控制”式的直接规制手段,忽视了环境保护中的各种利益冲突和利益平衡,“目前在资源环境、生态等方面,中央政府难以有力管理地方政府,地方与中央利益发生矛盾的现象比比皆是。”^[12]以自然保护区为例,我国《自然保护区条例》第26条规定:

①需要特别指出的是,这里的“法定地役权”是借用了大陆法系的概念。因为英美法理论中的“法定地役权”仅限于为数极少的、直接基于成文法的规定而产生的地役权,而大量的地役权的产生规则是在长期的司法实践中通过判例的形式形成和发展起来的,根据这些规则所产生的地役权在英美法的理论中并不认为是法定地役权,因为他们所说的法定地役权仅指根据成文法——而不是判例法——产生的地役权。但是,既然判例法在英美法系国家具有主要的法律渊源的地位,那么在大陆法系意义上,法定地役权应当包括制定法意义上的“法定地役权”和判例法意义上的法定地役权^[10]。

“禁止在自然保护区内进行砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、挖沙等活动;但是,法律、行政法规另有规定的除外。”此条禁令实质上体现了我国现行自然保护区制度存在的利益失衡、剥夺现象,对于当地居民来说是不公平的,不符合“环境正义”理念^[13]。一般来说,自然保护区设立点都是那些社会经济发展水平较低、自然环境状况破坏较小,或可以提供舒适性环境资源服务的发展中地区。在未划定为保护区之前,环境区是公共资源,当地居民可以自由进出,获取环境资源与产品。但是该区域一旦被设定为自然保护区,当地居民利用环境资源的传统权利则受到了极大的限制。因此,自然保护区建设过程实质上是一种剥夺环境区居民传统权利的过程^[14]。

我国环境保护要实现环保优先的历史转型,迫切需要一系列的制度创新^[15]。基于前文所述环境保护地役权制度的显著优点,实有必要将该制度引入中国。我国《物权法》第十四章规定了地役权制度,但该法所述地役权是以“供役地”和“需役地”的同时存在为条件的,而环境保护地役权则不以“需役地”的存在为条件。故现行《物权法》无法容纳环境保护地役权制度,而我国现行环境资源立法亦无环境保护地役权制度的规定。有学者认为我国现行立法确认了实质性的环境保护地役权,例如周训芳教授认为,我国实质意义上的林地地役权在国家林业政策中以各种方式存在着,例如森林与野生动物类型自然保护区管理机构和周边社区签订的社区共管协议,集体林划为生态公益林以后林业主管部门与集体经济组织签订的森林管护协议,以及林业主管部门与农村集体经济组织签订的退耕还林协议,都属于实质性的林地地役权合同^[16]。我们认为,这是对于林地地役权的误读,林地地役权本质上是一种物权,地役权人的义务原则上仅仅是容忍或者不作为义务,“役权的本质不是要求供役地所有权人做某事,比如耕除花草或者让景观更宜人,或者为此目的而在建筑物上【在建筑物上】绘画,而是要求他容忍他人的某一行为或者自己不作为。”^[17]“役权不得表现为要求作为……如果要求所有主为他人利益积极地采取行动,我们所谈的就不再是对物的权利,而是对人的权利和对所有主活动的权利,简言之,就是一种债权。”^[1]¹⁹⁰而退耕还林协议、森林管护协议等的内容主要是积极作为的义务,故其本质上是债权协议。笔者建议,为了环境保护地役权制度能够名正言顺地获得承认和发展,有必要在立法中予以明确的规定。立法步骤有二:一是在修改《物权法》或《环境

保护法》(鉴于该法刚刚修订,近期再次修改的可能性很少)时,对于环境保护地役权制度作一个原则性的规定;二是在修改《森林法》《草原法》等单行法时,可以详细规定森林保护地役权、草原保护地役权等具体的环境保护地役权。

参考文献:

- [1] 彼德罗·彭梵得. 罗马法教科书[M]. 黄风,译. 北京:中国政法大学出版社, 2005.
- [2] 黄风. 罗马私法导论[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2003:225-227.
- [3] 沈海虹. 美国文化遗产保护领域中的地役权制度[J]. 中外建筑, 2006(2):52-54.
- [4] BLACK J A. Conservation easement and the doctrine of (changed) conditions[J]. Hastings L J, 1989, 40(6): 1187-1222.
- [5] 丹尼尔·H.科尔. 污染与财产权:环境保护的所有权制度比较研究[M]. 严厚福,王社坤,译. 北京:北京大学出版社, 2009.
- [6] PIDOT J. Conservation easement reform: as maine goes (should) the nation follow[J]. Law & Contemp, 2011(4): 8-21.
- [7] 汤姆·蒂坦伯格,琳恩·刘易斯. 环境与自然资源经济学[M]. 王晓霞,译. 北京:中国人民大学出版社, 2011: 232-233.
- [8] TIMMONS J D, DANIEL L. Conservation easements: windfall or straitjacket[J]. Law & Land, Fall, 2007:14.
- [9] 约翰·G. 斯普兰斯克. 美国财产法精解[M]. 钟书峰,译. 北京:北京大学出版社, 2009: 508.
- [10] 高富平,吴一鸣. 英美不动产法:兼与大陆法比较[M]. 北京:清华大学出版社, 2007:666-667.
- [11] 肖泽晟. 公物法研究[M]. 北京:法律出版社, 2009: 125-128.
- [12] 林光华,朱雪飞. “三农”发展形势、问题与制度创新[J]. 南京农业大学学报:社会科学版, 2008(3): 24-31.
- [13] 晋海. 美国环境正义运动及其对我国环境法学基础理论研究的启示[J]. 河海大学学报:哲学社会科学版, 2008, 10(3): 24-28.
- [14] 杨润高. 环境剥夺与环境补偿论[M]. 北京:经济科学出版社, 2011: 133-139.
- [15] 吴卫星. 从协调发展到环境优先:当代中国环境法制的历史转型[J]. 河海大学学报:哲学社会科学版, 2008, 10(3): 29-31.
- [16] 周训芳. 论林地地役权[J]. 江苏行政学院学报, 2008(2): 107-111.
- [17] 学说汇纂:第8卷[M]. 陈汉,译. 北京:中国政法大学出版社, 2009: 15.