

我国光污染法律规制现状及立法构想

马婵娟

(浙江林学院环境法治与社会发展中心, 浙江临安 311300)

摘要: 光污染是一种新的环境污染, 对环境的危害日益严重, 对这种新的侵权形式, 现有法律规定无法为受害人提供理想的救济。制定一部光污染防治法, 加强对光污染的法律规制, 具有十分重要的现实意义。该法内容应包括环境标准制度、光污染防治管理制度和光污染的法律责任制度等。

关键词: 光污染; 光环境标准; 法律规制

中图分类号: D922.68 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-3555(2009)05-0079-06

DOI: 10.3875/j.issn.1674-3555.2009.05.012 本文的 PDF 文件可以从 xuebao.wzu.edu.cn 获得

因开发建设给生态环境带来的负面效应, 已受到社会各界的广泛关注。在防治城市污染方面, 受到人们重视的, 主要是大气、水、噪声和固体废弃物。对城市的光污染, 在我国还没引起足够的重视。近年来, 光污染的危害范围不断扩大, 危害程度有加剧之势, 如何从法律上规制光污染, 成为一个重要课题。有学者认为, 我国的现行立法, 对光污染虽无明文规定, 但根据立法精神、目的及学理解释, 光污染侵权损害这一侵权类型, 实际上已经包括在有关立法之中。对于光污染侵权, 可以根据民法通则的相邻关系规定, 予以禁止并请求赔偿, 也可作为一种环境污染, 根据有关环境保护法规, 予以禁止并请求赔偿^[1]。有学者认为, 现行法律规定无法有效规制光污染, 针对我国的实际状况, 可以修改民法, 将民法相邻关系中的采光作扩大解释, 即这种采光是人们为维持正常生产、生活所需的符合视觉标准的采光, 同时在《环境保护法》中补充对光污染问题的规定^[2]。还有学者建议, 要加强光污染的治理, 必须及时制定相应的专门法律、法规^[3]。欲从源头上防止、减少光污染, 以及在光污染侵权损害发生后对受害人予以有效的救济, 应当尽快制定一部光污染防治单行法, 为光环境的保护提供专门、直接和具体的法律依据。

一、光污染的内涵

国内对于光污染的研究才刚刚起步, 一般认为, 光污染泛指由于人类的活动对各种光线处置不当, 从而导致危害人体健康, 以及破坏自然生态系统, 造成环境质量恶化的现象^[4]。上海市质量技术监督局于 2004 年发布并实施的上海市地方标准《城市环境(装饰)照明规范》, 将光污染定义为, 由外溢光或杂散光的不良影响造成的不良照明环境, 狭义地讲, 即为障害光的消极影响。外溢光或杂散光定义为, 照明装置发出的光中落在目标区域或边界以外的部分。外溢光或杂散光的数量或方向足以引起人们烦躁、不舒适、注意力不集中或降低对一些重要信息(如交通信号)

收稿日期: 2009-04-10

基金项目: 浙江林学院研究生科研创新基金(2112008037)

作者简介: 马婵娟(1978-), 女, 江苏南京人, 硕士研究生, 研究方向: 环境法

的感知能力,甚至对动、植物亦会产生不良的影响时,即称之为障害光。

国际上一般将光污染分成3类,即白亮污染、人工白昼和彩光污染。白亮污染是指在阳光照射强烈时,城市里建筑物的玻璃幕墙、釉面砖墙、磨光大理石和各种涂料等装饰反射光线,明晃白亮、眩眼夺目。人工白昼是指夜幕降临后,商场、酒店上的广告灯、霓虹灯闪烁夺目,令人眼花缭乱。彩光污染是指舞厅、夜总会安装的黑光灯、旋转灯、荧光灯以及闪烁的彩色光源^[5]。

二、我国光污染防治立法的必要性

我国光污染问题比较严重,其原因是多方面的,如片面追求城市形象,企业只顾自身利益,大众审美观的偏离,认为越亮越好等。特别是相关法律的欠缺,使得光污染有愈演愈烈之势。因此,制定一部光污染防治法,加强对光污染的法律规制,具有十分重要的现实意义。

(一) 光污染的严重现状突显立法的紧迫性

1. 光污染危害人体健康

近年来,高层建筑物越来越多地使用玻璃幕墙、釉面砖墙、磨光大理石和各种涂料等装饰。据统计,去年全国玻璃幕墙已经超过150万平方米,近几年隐框玻璃幕墙总面积超过300万平方米,玻璃幕墙的采用由大城市发展到小城市^[6]。这些装饰反射光线,明晃白亮、眩眼夺目。专家研究发现,长时间在白色光亮污染环境下工作和生活的人,视网膜和虹膜都会受到不同程度的损害,视力急剧下降,白内障的发病率高达45%。这种反射光还使人头昏心烦,甚至发生失眠、食欲下降、情绪低落、身体乏力等类似神经衰弱的症状。我国高中生近视率在60%以上,其主要原因并非用眼习惯所致,而是视觉环境受到污染。光污染对人眼的角膜和虹膜造成伤害,引起视疲劳和视力下降^[7]。

2. 破坏生态环境

夜间室外照明产生天空光、溢散光、干扰光和反射光,往往把动物生活及休息环境照得通亮,破坏了动物夜间生活的环境,使之不能入睡和休息,对动物生活和生长也有影响;同样夜间室外灯光照射植物也破坏了植物体内生物钟的节律,妨碍其正常生长。

3. 影响交通安全

室外夜间照明产生的干扰光,特别是眩光对汽车或火车司机的视觉作业造成不良的影响,降低了司机和售票员的工作效率,极易引发交通事故。此外,光污染还可能恶化城市环境和气候^[8]。

(二) 光污染法律规制现状及缺陷凸显立法的迫切性

1. 我国认定光污染侵害的现行法律依据

《环境保护法》第16条规定:“地方各级人民政府,应当对本辖区的环境质量负责,采取措施改善环境质量。”第22条规定:“制定城市规划,应当确定保护和改善环境的目标和任务。”《环境保护法》第24条规定:“采取有效措施,防治在生产建设或者其他活动中产生的废气、废水、废渣、粉尘、恶臭气体、放射性物质以及噪声、振动、电磁波辐射等对环境的污染和危害。”以上3条规定,被认为是处理我国环境污染的最基本的条款。

《民法通则》第83条规定:“不动产的相邻各方,应当按照有利生产、方便生活、团结互助、公平合理的精神,正确处理截水、排水、通行、通风、采光等方面的相邻关系。给相邻方造成妨碍或者损失的,应当停止侵害,排除妨碍,赔偿损失。”第124条规定:“违反国家保护环境防止污染的规定,污染环境造成他人损害的,应当依法承担民事责任。”《物权法》第90条规定:“不

动产权利人不得违反国家规定弃置固体废物,排放大气污染物、水污染物、噪声、光、电磁波辐射等有害物质。”

一些地方性法规、规章中,明确提及光污染的防治。如《珠海市环境保护条例》第32条规定:“产生废气、废水、废渣、噪声、粉尘、恶臭气体、放射性物质以及振动、电磁波辐射、光污染等对环境有污染和危害的企业、事业单位和个体工商户,必须建立环境保护责任制,采取有效措施,防治环境污染。”《厦门市建筑外墙装饰管理暂行规定》第14条规定:“对周围环境会产生光照污染的玻璃幕墙或金属幕墙,应采用低辐射率镀膜玻璃或非抛光金属,不得采用镜面玻璃或抛光金属板等材料。”

2. 现行法律规定规制光污染的不足

第一,《宪法》规定的不足。《宪法》第26条第1款规定:“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。”宪法是国家的根本大法,是一部公民权利的宣言书。它在国家的整个法律体系中居于主导地位,是其他法律的立法依据。宪法所确立的原则是其他法律的立法基础和立法依据^[9]。然而,《宪法》第26条第1款规定,与总纲中的其它规定,如“国家推行计划生育”、“国家发展医疗卫生事业”、“国家发展为人们服务、为社会主义服务的文学艺术事业”一样,是从国家职责的角度进行规定的。形成鲜明对比的是,在第二章公民的基本权利与义务中,第34条、35条、36条和37条等条款,这些规定以公民为权利主体,明确规定公民享有选举权,享有言论、出版、集会、结社、游行、示威和宗教信仰方面的自由,享有人身自由。《宪法》作为其他法律的立法基础和立法依据,没有把公民在环境方面享有的权利,包括享有适宜的光的权利,作为公民的基本权利,使得公民的环境权利缺少了最为基础的理论支持和法律依据,导致民法、环境保护法具体规定的缺失,不得不说是一种遗憾。

第二,《环境保护法》规制光污染的不足。《环境保护法》第16条、第22条、第24条的规定,被认为是处理我国环境污染的最基本的条款,但都没有明确提出光污染。《环境保护法》是1989年制定的,当时对光污染并没有足够的认识,所以第24条虽列举了9种不可量物,但并未明确提出“光”。不过,立法者显然也考虑到社会生活的多变性及法律的可能滞后,运用了“等”字,使其适用范围扩大。“等”可将光污染纳入其中。另一方面,根据《环境保护法》的立法目的及立法价值,也可以认为第16条和第22条规定中的“环境质量”和“环境”,也包括光的环境质量与光环境。但是,根据立法目的及价值认定光污染,确有不足之处。首先,由于缺乏对光污染具体明确的规定及相应的防治手段,监测技术十分缺乏,导致我国环境保护法律体系中缺乏相关的环境标准,也就缺乏确定光污染侵害违法性及损害的准确量化依据。认定是否构成光污染侵害存在困难。造成光污染的光的范围如何界定?何为不适宜的光?对他人的何种影响,及影响到什么程度才能构成光污染侵害?是否以违反排放标准为前提?法官在审理光污染案件时,只能更多地运用自由裁量权,判定是否构成光污染侵害,而这往往受到法官个人素质、法官对法的理解、法官的偏好等多种不确定因素的影响,增加了法官判案的随意性,这也是我国目前光污染侵害救济结果不如人意的一个重要原因。

第三,《民法通则》及《物权法》规制光污染的不足。《民法通则》第83条规定是相邻关系的规定。相邻关系以不同权利主体的不动产必须相互毗邻为前提,相邻关系既适用于土地相邻,也适用于房屋等建筑物相邻。这使得相邻关系在解决光污染纠纷存在着天生的不足。对于城市里建筑物的玻璃幕墙、釉面砖墙、磨光大理石和各种涂料等装饰反射光线及夜间的室外照明,商场、

酒店楼上的霓虹灯,灯箱广告和灯饰标志等产生的光污染,可以相邻关系理论予以处理,但对于歌舞厅中的黑光灯、旋转灯、荧光灯、车灯等产生的光污染,传统的相邻关系无能为力。根据《民法通则》第124条的规定,对光污染侵害进行救济,存在以下局限性。首先,承担民事责任以违反国家保护环境防止污染的规定为前提。由前述知,我国目前在全国性位阶的法律中对光污染没有明确的规定,即便依据立法目的及价值对光污染予以确认,我国法律对何种情形构成光污染并没有明确规定。这使得认定是否违反国家保护环境防止污染的规定,存在很大的模糊性。进一步讲,即使加害人没有违反国家规定但导致了受害人的损害,就不能认定为光污染侵害进而要求赔偿了吗?这显然有违法律的公平与公正。其次,“污染环境造成他人损害的,应当依法承担民事责任”。这是一条关于事后救济的法律规定。这就是说,潜在的受害人即便知道,某种行为将来会使自己遭受侵害,也不能有所作为,只有在损害事实发生时才能进行救济,这对维护权利极为不利,也不符合效益原则。因此,对于光污染,没有防而仅有治,显然是不充分的。

在依据《民法通则》不能有效解决不可量物侵害的困境下,我们对《物权法》寄予厚望。与前述法律规定相比,《物权法》有所进步,第90条明确提出了光侵害。但是,仍然没有突破“不动产权利人不得违反国家规定”的牢笼。

第四,地方性法规规制光污染的不足。在全国性的法律规定缺失的情况下,一些省市的条例、规定中规定了光污染,但都只是简单的原则性规定,只强调应当防治,至于具体如何防治,光污染侵害发生后如何处理,则并未提及,也无相应的惩罚,不成体系,根本谈不上可操作性。且这些地方性法规只能作为法律的补充,在其辖区范围内有效,即其适用范围及效力极为有限。

由此可见,光污染侵害的法律依据,从《宪法》到《环境保护法》和《民法通则》、《物权法》,到地方性的规定,都存在不足。近年来,光污染的危害范围不断扩大,危害程度有加剧之势,光污染防治的立法就显得尤为迫切与紧要。

三、我国光污染防治立法的构想

(一) 在《环境保护法》中明确把光污染列为环境污染的一种

虽然《物权法》第90条对光侵害已有列举,但在《环境保护法》中明确提出光污染,并将其规定为环境污染的一种,才更符合其本位。《物权法》目的在于明确物的归属,发挥物的效用,保护权利人的物权。《物权法》从物的利用角度出发,对碍于物的利用的光污染予以规制。但是,享有适宜的光应当是人的一项权利,是人对环境品质的一项要求。以物的利用为前提,对光污染进行法律规制,无法对享有适宜的光的权利,提供全面的保护。因此,《环境保护法》作为一部保护环境的基本法,明确提出光污染并规定光污染,对防治环境污染具有举足轻重的意义。

(二) 制定光污染的环境标准

在明确了光污染的法律地位后,应当进一步明确光污染的构成条件,光环境标准的制定至关重要,它是光污染防治法所要解决的核心问题。光环境标准不仅是判断光污染行为是否构成侵权的依据,也是解决环境纠纷的重要手段。

光污染防治立法应当充分贯彻源头防治原则,加快建立适合我国国情的光污染环境标准体系。可以参照噪声污染的做法,针对不同环境、不同行业 and 不同设施等,制定不同的环境光标准,从而为认定光污染设置一定的客观依据。关于噪声标准,我国有《建筑施工场界噪声限值》、《工业企业厂界噪声标准》、《城市区域环境噪声标准》等。对于光标准,从种类上讲,可以分别认定

交通照明光标准、工业照明光标准、夜景照明光标准、建筑装饰光标准等。从内容讲,该制度应当包括禁止使用的光污染建筑材料名录、照明灯具的限制幅度、危害程度的测试方法和试验方法等基础标准。为控制城市建设中玻璃幕墙产生的光污染,我国有关部门曾制定发布了一些技术规范,如建设部1996年发布的《玻璃幕墙工程技术规范》(JGJ102-96),1997年发布的《加强建筑幕墙工程管理的暂行规定》(建[1997]167号)等。这些规定对控制玻璃幕墙的光污染产生了一定的效果,但大量的其他光污染仍缺乏有效的法律控制,因此,建立“光环境标准”制度,有利于加强环境监测手段和预防措施的研究,减少光污染的产生。

(三) 制定有关光污染的防治措施和建立监督管理体制

1. 适用环境影响评价制度

光污染应当以防为主,防治结合。应当将光污染防治纳入环境保护规划,实行环境影响评价制度。环境影响评价制度是我国以预防为主的环境政策的体现。具体而言,在光设施安装前,应当对其运行后可能造成的光影响进行分析、预测和评估,提出预防或者减轻不良光影响的对策和措施,并进行跟踪监测。对不符合环境光标准的设施不予批准安装。但是,这种方式有很大的局限性,因为只有当设施的安 装需经批准才有适用的余地,为救济这种局限性,需制订相关规定,明确并扩大需进行光影响评价的范围,如广告灯、路灯、建筑物、公共场所、娱乐场所灯的安装。

2. 健全监督管理体制

首先是环保部门的监督。环保部门具有其他主体所不具有的专业性,这在一定程度上缓解了光污染认定上的困难。环保部门所拥有的职权与职责,决定了其在解决光污染事宜时的高效率及低成本。

其次是社会公众的监督。光侵害事实上是一种感觉性的侵害,个体对光的感觉及要求的不同、不同环境对光要求的差异,都导致对光质量的要求的不同。社会公众作为最直接的感受主体,是非常重要的监督主体。当公民认为受到光污染侵害时,可向环保部门投诉,也可向法院起诉。

(四) 明确光污染侵害的民事责任

因光污染侵害可能承担行政、民事和刑事责任,但民事责任是适用最广的责任。根据《民法通则》第134条的规定,民事责任的承担方式一共有10种。基于光污染的特性,对于光侵害主要适用停止侵害、排除妨碍及赔偿损失。

从效果上讲,停止侵害和排除妨碍,对于受害人而言是最好的解决方式,因为具有预防性与彻底性。但是,由于光本身具有一定的价值正当性,如路灯能给人以照明,夜景灯有一定的美化作用等,是否光污染一旦发生就强制拆除,不可一概而论。这需要综合评定受害人的受害程度、拆除的经济损失与社会损失、受害人的救济要求等。

光侵害的表现形式之一是,受害人可能并没有什么直接的损失,但对其精神上的影响是不容忽视的,如影响其睡眠。应当认定光侵害的赔偿范围包括财产损失、人身伤害及精神损害。财产损失赔偿应包括现有财产损失、可得利益的损失等。人身伤害赔偿以侵权行为造成他人人身伤害引起的财产损失为标准。精神赔偿标准则应综合考虑侵害强度、时间和地点等因素。

四、结 语

环境污染防治的法治化是人类社会文明进步的表现,也是依法治国对污染防治的必然要求。当前,我国环境保护的法治化还面临着不少障碍,尚有许多亟待解决的问题,而光污染的严重现

状及现行法律规制的不足,就是其中突出的一个。因此,制定一部符合法治精神和原则,并能有效规范光污染防治活动的光污染防治法,已势在必行。

参考文献

- [1] 段德臣. 光污染侵权损害探析[J]. 宿州教育学院学报, 2006, (3): 42-45.
- [2] 王秋峰. 试论光污染的有关法律问题[J]. 中国环境管理干部学院学报, 2007, (4): 61-63.
- [3] 张梓太, 程雨燕. 论光污染纠纷的法律适用[J]. 法商研究, 2001, (2): 44-49.
- [4] 罗世荣, 林维实. 光污染防治的立法探析[J]. 行政与法, 2006, (10): 55-57.
- [5] 廖秀健, 阳素. 我国光污染立法现状及其防治措施[J]. 生态经济, 2006, (1): 35-41.
- [6] 胡向明. 两会两提案: 光污染应立法[EB/OL]. [2009-03-10]. http://labs.chinamobile.com/community/my_blog/58950/14112.
- [7] 贺晓亮. 光污染成近视祸首[N]. 光明日报, 2006-03-07(06).
- [8] 肖辉乾, 郝允祥. 光污染的危害、动向与防治方略[EB/OL]. [2009-03-27]. <http://www.5izm.net/article.php/2165>.
- [9] 董和平, 常安. 中国宪法[M]. 北京: 法律出版社, 2006: 10.

Current Situation of and Propositions for Legislation on Light Pollution in China

MA Chanjuan

(Centre of Environmental Law and Social Development, Zhejiang Forestry University,
Lin'an, China 311300)

Abstract: The light pollution is a new kind of environmental pollution and is causing increasingly serious damage to environment. But, unfortunately, the existing laws could not provide an effect remedy to victims who suffered from the new pollution. Therefore, it is of great practical significance to formulate a Law of the Prevention and Control of Light Pollution, to strengthen legal regulation of light pollution. And the Law of the Prevention and Control of Light Pollution should include system of light-environmental standards, controlling management system of light pollution, system of responsibility and other relevant systems.

Key words: Light Pollution; Environmental Standard of Light; Law Regulation

(编辑: 李颖)