

# 环境法与主流法的规范衔接和协调问题

常纪文

(中国社会科学院法学研究所,北京 100720)

**摘要:**环境法规范分为基础性规范和派生性规范,其效力要么来源于主流法规范,要么能被主流法的价值目标所阐释。为了适应不断发展的客观形势,解决现实的环境问题,基于调整和保护对象的共同性或相关性以及在调整机制方面的同一性或衔接性,环境法规范需要在技术层面甚至原理层面与主流法规范通过派生或阐释的方式衔接和协调。这两个层面的派生或阐释工作不仅促进了主流法规范的丰富和发展,还夯实了环境部门法的独立基础。

**关键词:**环境法;主流法;规范;衔接;协调

**中图分类号:**D912.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-6951(2004)05-0095-03

\*

由于环境法是环境法规范和用环境法的规范语言表述的可以解决环境法律问题的主流法规范,按照一定的标准、原则、功能、层次所组成的相互衔接、补充、协调和制约的规范系统。因此,在环境法不断发展的进程中,研究环境法规范与主流法规范衔接和协调性是非常必要的。

## 一、环境法规范与主流法规范衔接和协调的必要性

环境法规范是为解决可以预计的环境问题而被创设的,随着客观形势的变化,出现了一些新的社会现实问题或环境现象,对实施之中的环境法规范提出了如下挑战:其一,公民的环境权利需求在横向和纵向、实体和程序等方面都得到扩展,而已有的环境权利保障规范不完善,难以保障新型环境权利的实现。如目前的环境信息公开规范一般限于环境质量的通报、环境资质的披露、落后设备与工艺的公布、环境违法案件的曝光、行政机构职责与办事程序的告知等方面,在环境信息公开尤其是环境决策、环境行政执法、环境外交等信息的公开时间、程序<sup>[1]</sup>、广度和深度有待进一步的发展。其二,一些规范已经不能适应严格保护环境的需要,亟待调整或扬弃。如限期治理在国家经济有一定的发展但环境问题严重、地方保护主义泛滥的今天,其边生产边治理的内涵已成为保护落后和庇护污染者的借口,其适用的环境效率明显降低,政治、社会、环境成本显著增加<sup>[2]</sup>,迫切需要用停产治理和责令关闭的机制来取

代。其三,一些派生性甚至基础性规范的适用存在缺口,难以涵盖一些新型的环境法律问题或现象,如环境改善产业的利益保障和利益分配问题目前还缺乏相应的法律规范来解决。这三类挑战,使环境法规范难以保持原有的适用均衡状态。要维持均衡状态,必须对症下药,结合环境问题,环境法调整对象和调整机制的特殊性进行规范创新和完善。而这种创新和完善,要么最终能为主流法规范所派生或引申,要么能被主流法规范所反映的法律价值所阐释。否则,就不利于环境法律机制的持续发展和顺利实施。因此,发展环境法规范,强调其与主流法规范的衔接和协调是非常必要的。

## 二、环境法规范与主流法规范衔接和协调的基础和方式

众所周知,作为调整人对人的行为和人对环境的行为的规范本身,环境法规范根据效力基础的不同,可归结为两个层次,一是基础规范,也称最终的、自明的有效力规范,是其他规范的来源和效力源泉<sup>[3]</sup>。如民法的公平原则和诚实信用原则。二是派生或引申规范两类,即由基础规范经过一次或多次派生或引申出来的规范,如1982年加拿大宪法第一部分以基础规范的形式规定了公民的生活权、自由权和人身安全权等基本人权,而判例法则从中导出了具有派生性质的公民环境权<sup>[4]</sup>。再如我国宪法第三款规定:“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理

\* 收稿日期:2004-06-08

作者简介:常纪文(1971-),男,湖北省监利县人,出站博士后,中国社会科学院法学研究所副研究员。

社会事务。”这条规定实际上就是公民参与权利的基础性规范,它可以导出环境法中的公众环境参与规范;公众的环境参与权利规范依参与渠道的不同,又可进一步导出公众的环境决策参与和环境执法参与规范<sup>[5]</sup>。由于环境法由宪法、行政法、民法、刑法等规范构成,而这些规范,根据法律规范效力的层次论,基于调整和保护对象的共同性或相关性,及在调整机制方面的同一性或衔接性,大多可由具有法律效力的传统主流法基础规范一次或多次派生或引申出来,并在实践中被分类纳入主流法规范的范畴,成为环境法和主流法的共同规范。这种派生或引申,是环境法和主流法最主要的衔接和协调方式。

不过,环境法作为一个独立的部门法,其调整对象和调整机制必定具有独特的地方。从调整对象的角度来考察,一些独特地调整与人和人关系无关的人对自然的单向行为环境法规范,如采用人道的方法宰杀动物,以人道的方式进行动物实验,给宠物以人道的照料等,都是难以从传统的调整人对人关系的行政法、民法和刑法等主流法规范推导出来的。从调整机制的角度考察,如环境民事责任领域的环境侵权损害赔偿无过错责任规范,环境民事侵权责任的因果关系推定或反证规范<sup>[6]</sup>,举证责任倒置或被告对因果关系和免责事由承担举证责任的规范等,其规范和效力来源就不是过错责任、直接因果关系,谁主张谁举证的传统主流法规范。环境法规范调整对象和调整机制的独特性,只能用情理和传统主流法的价值目标来阐释。这种阐释,也是环境法向主流法靠拢即衔接和协调的过程。

从理论上讲,环境法与主流法衔接和协调是双向的。从我国的实践来看,不仅环境法规范的发展一向注重与传统的主流法规范尤其是民法、刑法和行政法规范的衔接和协调,而且传统的主流法规范也一直非常注意环境法规范发展的新动向。对于有利于实现各主流法立法目的的环境法规范,它们在自己的基础规范和派生或引申规范的调整范围内,总是力所能及地加以衔接、接纳甚至发扬,实现传统法规范的“绿化”和与环境法规范的动态对接。如为了既保护环境,又维护森林的财产所有权,我国行政法创造了伐木许可证制度即规范体系;鉴于环境污染会损害人民群众的生命和健康,恢复环境要花费数目巨大的费用甚至给生态环境带来连锁性的灾难冲击,刑法把故意或过失情况下发生的环境损害纳入环境刑事责任客体要件。此外,环境法的一些特殊制度即规范群,如被告的因果关系推定或反证制度,被民法接受之后移植到了医疗事故的民事纠纷处理等领域。从理论上讲,这些双向的衔接和协调

是全面的和多层次的,一旦被立法、立法解释、判例造法、司法解释等程序系统性地转化为现实,就既为环境法规范与主流法规范的全面衔接和协调提供了非异数而属通则的证据,又在一般和特殊两种救济渠道上,为救济或修复与环境有关的法权上提供了完备的法律依据。

### 三、环境法规范与主流法规范衔接和协调的层次和机制

面对一些环境权益侵害问题,如只需对现有的派生性环境法或主流法规范进行连续性的派生或引申就可以达到目的,那么就产生了环境法和主流法规范在技术层面上的创新和完善问题。以美国环境起诉权规范的创新为例,任何居民对优美的公共山脉享有环境视觉和精神美感享受方面的利益,并希望这种利益能够永久存在。但从传统的主流法规范上讲,这种环境视觉和精神美感享受利益是法律所反射的,并非传统法律基于财产权而规定或认可的独占权或专有权<sup>[7]</sup>。因而即使政府或政府许可的机构进行破坏式的开发,只要该开发不损害当地居民的独占性和排他性的财产和人格私权,当地居民是不享有民事和行政诉讼的诉权的。20世纪中期以后,美国的法院发现该规范既不足以保护环境,对抗私权和行政权,也不足以实现衡平法的价值目标,于是以判例的形式将对环境视觉和精神美感的损害确认为实质性损害,从而为公民和社会团体在普通法院获得环境行政和民事起诉权创造了条件<sup>[8]</sup>。在我国,如环境行政处罚的听证规范就是在行政法的行政处罚听证规范的基础上派生的;环境代执行规范就是在行政法的代执行规范的基础上派生的;排污交易规范就是在环境法的排污许可证规范的基础上派生的,而排污许可证规范是在行政法的许可规范的基础上派生的<sup>[9]</sup>。这些派生或引申一般仅涉及逻辑推理问题,难度不大。就其作用来看,既丰富了主流法规则的内涵,又促进了环境法机制的完善。

如对现有的派生性环境法或主流法规范进行连续性的派生或引申还是无法解决现实的环境问题,那就必须追根溯源,从主流法的基础规范推导新的环境法规范或用主流法的价值目标来阐释拟用规范的合理性,这就产生了环境法规范原理层面上的创新和完善问题。以美国空气污染侵权损害起诉权的发展为例,由于空气污染是以大气为媒介的,侵害人的侵害行为直接作用的是空气而不是受害者的土地和财产,因而按照美国传统的侵权法规范,原告很难获得起诉权,法院为了显现公平与正义的法律价值,绕开已经过多级派生或引申的主流法规范,从衡平法最基本的规范“不以损害他人财产的方式使用自己的

财产”和“衡平法不允许没有补偿的损害行为”中推导出了授予原告起诉权的依据<sup>[10]</sup>。在我国,环境法的许多规范得到了民法、刑法和经济法的价值目标、基本原则甚至宪法的基本性规定的直接推理,阐释或论证。如在环境污染损害的归责方面,我国最早实行的是过错责任原则,这是民法的正义和公平价值目标所不能接受的,因为:其一,一方把自己的营利活动建立在对他人的环境损害的基础之上,只有对无辜的受害者予以经济补偿才合理,才有利于风险的合理分担。其二,环境污染往往是高科技产业的附属物,企业外部的原告难以知晓企业污染行为的主观心态,即使知晓,也难以用专门的知识在法庭上加以证明;如要求原告举证,无异于驳回他们合理的诉讼请求。其三,环境损害受害者的范围非常广泛,处理得不好,往往会严重危及社会的安全。基于这三个民法价值目标所具体体现的理由,无过错责任原则的合理性才被确立,并得到了广泛的认可。

#### 四、结语

当前,虽然环境立法和环境法学的研究都发展很快,但其边缘化的趋势并没有得到根本的改变。主要的理由除了一些环境法的专业性和技术性强,主流法学者难以进行深入的研究,更主要的是,环境法规范与主流法规范的衔接和协调尤其是原理层面的规范派生或阐释工作,无论是从理论还是立法、执法和司法实践来看,由于要平衡政府、企业和公众复杂而微妙的利益<sup>[11]</sup>,难度就非常大。如美国为了确认国家进行环境保护的职权,不惜动用宪法解释,基于环境问题是商务活动的副产物等理由,才把联邦的州际商务管理权扩大到环境保护领域。这需要环境法学者加强主流法理论的研究和环境法实践的考察。只有这样,才能消除环境法内部的相互矛盾和

冲突之处,扫除环境法与主流法之间的衔接和协调障碍,实现两者的共同繁荣和发展。

#### 参考文献:

- [1] Ludwig Kramer, Casebook on EU Environmental Law, Portland, Hart Publishing, 2002. 135.
- [2] 夏光. 环境政策创新[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2001. 86 - 89.
- [3] [奥]凯尔森. 沈宗灵译. 法与国家的一般理论[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1996. 125 - 126.
- [4] Jamie Benidickson, Environmental Law, Second Edition, Toronto, Irwin Law Inc., 2002. 50.
- [5] 叶俊荣. 环境政策与法律[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2003. 222.
- [6] Dar Williams, Environmental & Resource Management Law in New Zealand, Wellington, Butterworths, 1997. 606 - 607.
- [7] Roger E. Meiners and Andrew P. Morriss, The Common Law and the Environment, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2000. 120.
- [8] [10] 王曦. 美国环境法概论[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1992. 124, 65.
- [9] Kurt Deketelaere and Michael Faure, Environmental Law in the United Kingdom and Belgium from a Comparative Perspective, Tilburg, Intersentia Uitgeverij Antwerpen, 1999. 120.
- [11] 陈慈阳. 环境法总论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2003. 192 - 193.

责任编辑: 闻 刚

## On the Link and Harmony between Environmental Legal Regulations and Traditional Legal Regulations

Chang Jiwen

(Institution of Law, Chinese Academic of Social Sciences, Beijing, China 100720)

**Abstract:** Environmental regulations can be divided into basic regulations and derived regulations. Their force comes from regulations of main departmental laws or can be interpreted by legislative goal of main departmental laws. In order to fit social developing demand and solve actual environmental problems, based on common or relative regulating objects and protecting objects, and based on the same or jointed regulating mechanics, environmental legal regulations need to be linked or harmonized with regulations of main departmental laws by the methods of derivation and interpretation. Derivation or interpretation in these two levels not only promote the development of special regulations of traditional law, but also tamp self-governed base of environmental departmental law.

**Key words:** environmental law; traditional law; regulation; link; harmony