

环境权与自然资源权的关系及其合并问题研究

常纪文

(湖南师范大学 法学院,湖南 长沙,410081)

摘要:从环境权与自然资源权的标的——环境与自然资源——的对比分析入手,对环境权与自然资源权的联系与区别进行了探讨,证明了环境权与自然资源权是两个相对独立而不是绝对独立的部门法权。在此基础上对环境权和自然资源权合并的理论与现实基础、合并后的法权名称、概念等问题进行了研究。

关键词:环境权;自然资源权;环境与自然资源权;财产权;生态功能权

中图分类号:D912.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-5776(2000)01-0004-03

On Relation and Coalition of Environmental Rights and Natural Resources Rights

CHANG Ji-wen

(College of Law, Hunan Normal University, Changsha 410081)

Abstract: This article starts with contrasting analysis of environment and natural resources, those are objects of environmental rights and natural resources rights. After making a discussion on affiliation and difference of environmental rights and natural resources rights, the author proves that environmental rights and natural resources rights are two relatively but not absolutely unattached legal rights. Then the author makes a study on theory and realism base of oneness of environment law and natural resources law, name and conception of combined legal rights.

Key words: Environmental rights; Natural resources rights; Environment and Natural resources rights; Property rights; Rights of ecological functions

环境资源权与自然资源权的关系如何?两者能否合并?如能合并,合并后的法权名称和概念又如何界定?这一系列基础性的理论问题事关环境权与自然资源权的可持续均衡保护,事关环境法与自然资源法的立法目的与体系的重新调整问题,事关环境法学与自然资源法学的研究方向与研究内容的重新确定问题,因此非常重要,有必要加以解决。而要回答这些相互关联的问题,首先必须要对环境资源权与自然资源权的标的即环境与自然资源的关系进行全面的探讨。

1 环境与自然资源的关系

1.1 环境与自然资源的联系

环境由自然资源构成,自然资源存在于环境之中。环境由环境因素组成,而环境因素则是一定区域内具有生态联系的一切能为人类所利用的各种天然的和经过人工改造的物质和能量(即自然资源)。离开了具体的物质和能量,环境就无从形成。

两者是一损俱损,一荣俱荣的关系。侵害环境或自然资源的任何一方必然会损害另一方,比如对环境排放超标的水污染物,不仅会对水环境的生态功能产生副面的影响,还会对水资源的品质、渔业资源的产量和质量多多少少地产生副作用;再如大规模的林木砍伐活动,不仅破坏了林木资源,还会使作为环境因素之一的森林的防风固沙、涵养水土、吸收温室气体和净化空气的生态功能丧失或下降。保护环境或自然资源的任何必然会有利于另一方的保护,比如保护了每一根林木,那么,森林生态环境就能够得到保全和改善。

作者简介:常纪文,男,29岁,中国法学会环境资源法学研究会理事,湖南师范大学法学院环境与自然资源法教研室副教授,国家环保总局武汉大学环境法研究所环境资源法专业博士生。研究方向:环境资源政策和法律。发表论文20余篇。

两者均具有经济价值。众所周知,自然资源尤其是稀缺的自然资源是具有经济价值的,而环境也具有经济价值,比如排污权交易实质上就是有偿地转让环境的自然净化功能。

1.2 环境与自然资源的区别

两者所反映的动静关系不同。在一定的时空范围和缺乏生态联系条件下,资源表现为各种相互独立的静态物质和能量。而环境不仅是静的自然资源的组合,还是动的统一体:它是由处在一定时空范围内的一定数量、结构、层次并能相似相容的物质和能量所构成的物质循环与能量流动的统一体。

两者的形态不同。自然资源要么看得见,要么能为人类所直接感知。而环境则是看不见、摸不着的无形体,由各种无形的生态功能组成。

两者强调的侧重点不同。自然资源强调的是林木、风、地热等物质实体或能量的天然性和有用性,有用性强调的则是它们的财产价值,即经济价值和使用价值(如药材的经济价值和医用价值)。这在一些自然资源单行法的立法目的中有明确的反映,比如1986年的《中华人民共和国矿产资源法》第1条规定:“为了发展矿业,加强矿产资源的勘查、开发、利用和保护工作,保障社会主义现代化建设的当前和长远的需要,根据中华人民共和国宪法,特制定本法。”环境强调的侧重点则是一定区域内的一定类型生态系统所表现出来的整体生态功能价值(如环境污染与破坏容量、环境的舒适性、景观优美性、可欣赏性等),这些生态功能不是通过实物形态为人类服务,而是以脱离其实物载体的一种相对独立的功能形式存在。环境的这一属性在一些国家的立法中得到了完美的体现,比如美国麻萨诸塞州宪法第44条第791款规定:“人民享有对清洁空气和水、对免受过量和

不必要的噪声侵害以及对他们的环境的自然的、风景的、历史的和美学的质量的权利”。

两者的经济价值的性质不同。自然资源的经济价值属于有体财产,如煤的经济价值是建立在煤这一物质实体的使用价值的基础上的;而环境的经济价值则是以环境的一些看不见、摸不着的生态功能的使用或可利用价值(如可以排污)为基础,属于无形财产,如排污交易费、优美环境的欣赏费用和购买费用(如购买风景区一定时间的经营权)等,其价值核算与自然资源的经济价值的核算方式、方法也不同。

资源在不同的场合有不同的含义。在环境科学中它是指自然资源;在经济学与社会学中,它指的是有一定存量或可以持续利用且对人类经济或社会发展有用的东西,如人力、智力与经济资源等。一些政治家和从事经济和社会工作的领导人在讲话中经常提到“环境也是一种资源”,比如1985年6月,在经济合作与发展组织环境委员会部长级会议上,各成员国政府通过了《环境:未来的资源》的宣言,与会的政治家的本意是强调环境对人类的生态功能价值(如旅游价值)和建立在生态功能价值基础之上的经济价值(如良好的环境会有利于经济的发展)与社会价值(如良好的环境可以对社会的稳定起一定的促进作用),而不是把环境理解成自然资源,对此我们要作正确的理解。

1.3 环境与自然资源的区别在立法上的体现

环境与自然资源的区别在一些国际法文件和一些国家的国内立法中表现得非常明显:有的把两者在同一文件中并列,如1987年4月发表的《我们共同的未来》中就写道:“……承认人们了解和取得关于环境和自然资源现状的资料的权利……”;有的则把两者分开,在不同的条文中加以规范或阐释,如我国宪法在第9条规定了“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织和个人用任何手段侵占或破坏自然资源。”之后,又在第26条规定了“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”。有的在章节的名称上把两者并列,然后再分开加以规范,如我国刑法第六章第六节破坏环境资源保护罪实际上就是破坏环境保护罪与破坏资源保护罪两类罪名的总称,其中刑法第338条到第339条的规定列举的就是关于破坏环境保护罪的定罪与处罚问题,第340条到第346条就是关于破坏资源保护罪的犯罪构成与处罚问题。

2 环境权与自然资源权的关系

一般认为,自然资源权是自然资源法律关系的主体就其赖以生存和发展的各种天然的与经过人工改造过的资源享有的基本经济权利和义务。环境权是环境法律关系的主体依照环境法对其赖以生存和发展的环境所享有的基本权利和应承担的基本义务。

2.1 环境权与自然资源权的联系

两者是一损俱损,一荣俱荣的关系。侵害环境权或自然资源权的任何一方必然会损害另一方,比如一农民盗伐了国有森

林中的一棵树木,则这个农民的一个行为侵犯了两种权益,即他不仅侵犯了国家的财产所有权,还给生态环境多多少少地带来了一些负面影响,侵犯了国家及其他法律主体的环境权;再如污染农民承包经营的水库水环境是侵犯农民环境权的行为,这种行为肯定也会降低水资源的品质,因此也是侵犯农民水资源权和渔业资源权的行为。保护环境权或自然资源权的任何必然会有利于另一方的保护,比如要保护农民承包经营的水库中的水资源和渔业资源,必然会要求向水体排放水污染物的行为符合法律规定,这种要求客观上起到了保护水环境即保护农民水环境权的作用。

两者均由法律和政策来确认和保障实施。法权是指由法律来确认和保障的权益,如果离开了法律的强制力和政策的约束力的支持,法权就会虚化,流于形式。环境权与自然资源权的确认和保障实施也是如此。

以确认和保障自然资源权的行使为核心的自然资源部门法在一定情况下也确认和保障环境权的行使。比如,按《中华人民共和国森林法》(属于自然资源部门法)的规定,对上述盗伐国有森林中树木的农民,有关部门不仅应追究其故意侵犯财产权的责任(如赔偿树木的经济价值),还应追究其侵犯环境权的责任(如责令补种一定数目的树木)。

两者均有经济价值的内容。侵犯了环境权,环境权便出现了缺陷,要得到救济才能恢复。救济的手段除了恢复原状外,往往还有赔偿损失(数额为恢复原状的所有费用)、精神损失的经济补偿(如噪声扰民的经济补偿)等救济方法。侵犯了自然资源权的救济手段,除了恢复原状外,往往还有赔偿损失(如供电部门责令偷电用户如数补足其应缴的电费)。

从以上分析我们可以看出,环境权与自然资源权是两个并非绝对独立的部门法权。

2.2 环境权与自然资源权的区别

自然资源权与环境权的实质不同。自然资源权按其内容可以分为自然资源所有权、自然资源使用权、自然资源相邻权等,其实质是强调自然资源物质和能量实体的财产保护权;环境权按其内容可以分为环境所有权、环境使用权、环境占有权、环境收益权、环境人格权、环境精神美感权等,其实质是以基本生态功能权为中心而展开的各种权益,包括生态功能权及与生态功能权相关的其它权利,如有偿开放景点权、风景资源的有偿占用权、排污权、排污权转让收益权等经济权利。

自然资源权与环境权的形态不同。生态功能是看不见、摸不着的,而环境权是生态功能权的集合,因此环境权是一种相对独立的无体权。自然资源权是基于具体的物质和能量而产生的物权和债权,是一种有体权,如国家对国有煤矿的所有权。

自然资源的所有权人并非拥有该自然资源产生的全部生态功能(即全部环境权)。比如农民要采伐自己自留山上的大量树木,首先要征得林业主管部门的同意。这个法律要求说明木材的所有权人实现其所有权的行为一般会触犯国家和其他公民的环境权益(如使树林防风固沙、涵养水土、吸收温室气体和

净化空气的功能丧失或下降),故应征得有关环境权管理机关的批准。

两者主要由不同的部门法来规范和保障。环境权主要由于环境部门法来规范(少数情况由自然资源部门法来规范和保障),自然资源权主要由自然资源部门法来规范(少数情况由环境部门法来规范和保障)。

从以上分析我们可以看出,环境权与自然资源权是两个相对独立的部门法权。

3 环境权与自然资源权合并的问题

3.1 环境权与自然资源权合并的理论与现实基础

既然环境权与自然资源权是两个相对独立但不是绝对独立的部门法权,那么这两个法权能否合并呢?笔者认为,能合并,其合并的理论与现实基础为:

首先,由于环境以自然资源为其载体,因此环境的保护权与自然资源权的保护息息相关。这种息息相关性不仅要求自然资源的开发、利用、存储、运输和保护满足当代人和后代人的物质需求,还要充分考虑当代人和后代人的生态功能权益需求;不仅要求环境权保护的整体化,还要求环境权保护的具体化,即要把环境权保护的共性要求纳入各自然资源的保护中去。而目前的环保与自然资源立法由于协调性不强,因此很难全面地体现这两方面的要求,不利于环境权与自然资源权的可持续均衡保护。

其次,法权是部门法的基本内容,部门法的中心问题是法权的运行与保障问题,因此自然资源权和环境权分别是自然资源法和环境法的基本内容,自然资源权和环境权的运行与保障分别是自然资源法和环境法的中心问题。而环境法与自然资源法已合并为环境资源法或环境与自然资源法,因此也可以合并这两个部门法的法权,即把环境权与自然资源权合并为一个大的法权。

再次,如前所述,环境权与自然资源权的关系非常紧密,而要想真正把交叉性很强的两个法权完全分开基本上是不可能的。如能把它们加以合并,使之统一于一个大的法权,则可以避开这个难题。

另外,环境权与自然资源权合并的趋势已被大多数国家环境与自然资源的立法实践所证明。如越来越多的国家正在起草或已颁布了环境与自然资源的开发、利用、保护、治理、恢复、改善方面的综合性法律(有的称为基本法律),以综合地、均衡地保护各环境法律关系主体的环境权与自然资源法律关系主体的自然资源权。

3.2 环境权与自然资源权合并后的名称

既然把环境权与自然资源权合并为一个大的法权是科学的,那么这个法权的名称怎么界定才科学呢?环境法学界与自然资源法学界提出了以下几种代表性的称谓,笔者下面来逐一评析。

(1)大环境权或环境权。主张的理由是:其一,由于环境法与自然资源法是分别以环境权和自然资源权为中心而开展的法律规范的总和,而我国过去一直把环境法与自然资源法合称为大环境法或简称为环境法,因此可以仿效这种作法,把环境法与自然资源法的法权——环境权和自然资源权——合称为大环境权或环境权。其二,大环境权或环境权这个习惯性的称谓人们比较容易记住和接受。另外国外也一直未使用 ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES RIGHTS(译成中文为:环境与自然资源权)。笔者认为,由于环境权与自然资源权是两个有着实质差别的两个法权,把它们合称为大环境权或环境权而省去“自然资源”的字样,势必会使法权的名称与其内容不完全相符。另外习惯性的称谓未必科学,不科学的习惯性称谓应该纠正,不应纳入部门法权的科学研究。

(2)环境资源权。这种称谓是针对第一种称谓的不足而提出来的。笔者以为这种称谓不科学,因为在“环境”与“资源”两个词之间不加“与”字会产生误导,会使人们想到环境资源权可能仅仅是把环境作为一种有用的东西(即资源)进行确认、规范和保障的法权,而不是确认、规范和保障自然资源权益的法权。

(3)环境与资源权。为了避免第二种称谓的误解,有些学者提出了“环境与资源权法”的称谓。笔者认为这种称谓也不科学,因为在“资源”含义不断拓展的今天(如把人才叫“人才资源”或“智力资源”,把劳动力叫“劳动力资源”),人们难以把“资源”与“自然资源”等同起来。

(4)环境与自然资源法。这种称谓把“环境”与“自然资源”两个相关联的词用“与”字并列起来,不仅念起来顺口,易记,而且直观,能使人准确地推测到它的内容,不会产生歧义与误导。因此这种称谓完全可以克服以上三种称谓的全部缺点。笔者认为,它最为科学、合理。

3.3 环境与自然资源权的概念

既然环境与自然资源权的称谓最为科学、合理,那么有必要给它下一个定义。笔者认为,环境与自然资源权是指为了促进自然资源的可持续利用和人与生态环境的和谐共处与发展,由国家制定或认可,并由国家强制力保证实施的,由环境法律关系和自然资源法律关系的主体就其赖以生存和发展的环境及其中的各种天然的和经过人工改造过的自然资源所享有的各项基本权利和应承担的各项基本义务。

4 结束

综合以上分析,我们可以认为,环境资源权与自然资源权是相对独立的两个法权,两者可以合并,合并后的法权名称宜为环境与自然资源权。环境权与自然资源权的合并已成为法学界的既成事实。合并后的法权虽然不影响环境权与自然资源权的相对独立存在,但对环境权与自然资源权的具体内容的重新调整和环境法学与自然资源法学的研究方向与研究内容的重新确定会产生一些影响。

(收稿日期:2000-01-07)