

文章编号:1000-3037(2000)03-0275-05

论环境法与自然资源法的独立性与协同统一化

常纪文

(湖南师范大学法学院环境法研究所, 湖南长沙 410081)

摘要: 从环境与自然资源的价值对比分析入手对环境与自然资源、环境权与自然资源权两组概念进行了区分,在此基础上论证了环境法和自然资源法的调整对象、基本内容与中心问题的不同,从而证明了环境法与自然资源法体系的独立性。由于环境与自然资源、环境权与自然资源权的区分是相对的,因此,环境法与自然资源法体系的独立性也是相对的。进而对环境法与自然资源法协同统一的理论与现实基础、合并后的部门法名称、概念和体系的重整等问题进行了研究。

关键词: 环境法;自然资源法;独立性;协同统一性;环境与自然资源法

中图分类号: D922.68

文献标识码: A

环境法与自然资源法的体系关系如何?两者能否合并?如能合并,合并后的部门法名称及其概念如何界定?其体系又如何建立?这一系列基础性的理论问题事关环境法与自然资源法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。笔者从以下两个方面对这些问题加以探讨。

1 环境法与自然资源法体系的独立性

调整对象、法权与中心问题的独特性是评判法律部门能否独立的两个标准^[1]。为了论证环境法与自然资源法体系的独立性,有必要对环境法和自然资源法的调整对象与法权作一下对比分析。

1.1 环境法与自然资源法的调整对象不同

环境法的调整对象是人与人关于环境的社会关系和人与环境的关系(以下简称人环关系)^[2],自然资源法的调整对象是人与人关于自然资源的经济关系和人与自然资源的关系(以下简称人资关系)^[3]。

1.1.1 环境与自然资源的区别

自然资源是指在一定的技术经济条件下,自然界中对人类有用的一切自然要素^[3]。在一定的时空范围和缺乏生态联系条件下,自然资源表现为各种相互独立的静态物质和能量^[4]。环境是指所有支持人类生存的自然形成的物质、能量的总体^[5]。环境是自然要素静与动的统一体。从静的角度来看,环境是一定时空范围内自然界形成的一切能为人类所利用的物质和能量(即自然资源或自然要素)的总体;从动的角度来看,环境是指由一定数量、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,它具有生态功能,具有满足人类生产和发展的生态功能价值。环境法中环境的概念应反映环境的这种静态与动态特征,以示与自然资源的区别。笔者认为《中华人民共和国环境保护法》第2条规定的“本法所称环境,是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体,包括大气、水……城市和乡村等”,就不能体现这两个特征,因为环境的动态特征不是“包括”与“总体”两个静态关系表示词所能概括和

收稿日期:1999-12-25;修订日期:2000-04-03。

作者简介:常纪文(1971-),男,湖北省监利县人,湖南师范大学副教授,武汉大学环境法研究所在职博士生,主要从事环境资源政策和法律的研究与教学工作。

致谢:本文承蒙中国法学会环境资源法学研究会高级顾问、中国社会科学院法学所文伯屏研究员的悉心指导,在此表示感谢。

形容的。

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和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与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,与会者的本意是强调环境对人类的生态功能价值(如旅游与疗养价值)和建立在生态功能价值基础之上的经济价值(如旅游区良好的自然环境有助于招徕更多的游客,从而促进地方经济的发展)与社会价值(如良好的生活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。

环境与自然资源的区分在一些国际法文件和一些国家的国内立法中得到了体现:有的把两者在同一条文中并列,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自然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条就是关于破坏自然资源保护罪的定罪与处罚问题。

1.1.2 环境法与自然资源法的调整对象不同

由于环境与自然资源是两个有着实质差别的概念,所以人环关系与人资关系,即环境法与自然资源法的调整对象也应有本质的区别。人环关系与人资关系的区别在于两者强调的侧重点不同。人资关系重视自然资源权益的保护,自然资源权益的保护客观上也起到了保护生态环境的作用,但人资关系强调的侧重点在于林木、风、地热等物质实体或能量的天然性和对人的可持续的有用性,有用性强调的则是自然资源对人的财产价值,即经济价值和使用价值。人环关系重视生态环境功能的保护和改善,生态环境的保护客观上也要求保护自然资源,但人环关系强调的侧重点则在于一定时空范围内的一定类型生态系统所表现出来的对人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),这种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^[6]。人环关系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”。

1.2 环境法与自然资源法的基本内容与中心问题不同

法权理论是部门法的理论基础,法权是部门法的基本内容,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^[3]。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承担的基本义务^[6]。那么根据环境与自然资源的以上对比分析,我们可以认为:自然资源权的实质是强调自然资源物质实体与能量的财产权保护,是一种有体权;环境权的实质是一种基本生态功能权,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、排污权、排污权转让收益权等经济权利),是一种相对独立的无体权。因此,环境权与自然资源权是两个相对独立的法权^[7]。自然资源权与环境权的另外一个实质性区别是: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)。比如农民要大量采伐自己自留山上的树木,首先要申请采伐许可证。法律之所以这样要求,是因为木材的所有权人实现其所有权的行为可能会触犯国家的环境权益(如会带来水土流失,使树林防风固沙、涵养水土的功能丧失或下降),故应征得有关环境权管理机关的批准。

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,由于自然资源权和环境权不同,那么自然资源法和环境法的中心问题,即两者自然资源权和环境权的运行与保障机制也不同。

1.3 环境法与自然资源法体系的独立性

综上所述,环境法与自然资源法具有不同的调整对象、法权和中心问题,故它们是两个独立的部门法。部门法权与部门法的划分应求异不求同,故在谈环境权的同时,应把自然资源法中仅体现为财产权的自然资源权分出去。在谈环境法时,应把自然资源法中仅具有财产权保护而不具有生态功能权保护作用的法律规范分离出去;在谈自然资源法时,应把环境法中仅具有生态功能权保护而不具有财产权保护作用的法律规范分离出去。

把握了自然资源法与环境法的调整对象和环境权与自然资源权的实质,我们可以把自然资源法与环境法定义为:自然资源法是调整人们在自然资源的可持续开发、利用、运输、储存、保护和管理过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。环境法是指为了可持续地协调人与环境的生态关系,保证国家、单位和公民环境权的实现,由国家制定或认可旨在调整开发、利用、保护、治理、恢复和改善环境的生态功能所发生社会关系的法律规范的总称。

1.4 环境法与自然资源法体系的相对独立性

由于环境以自然资源为其实物载体,保护了自然资源实际上就是保护了环境因素,保护自然资源权的行为客观上也会起到保护环境权的作用。因此,自然资源权和环境权的关系紧密,要想真正把两个交叉性很强的法权完全分开也是很困难的。比如一农民盗伐了国有森林中的一棵树木,则这个农民的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,故不仅应追究该农民的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)^[8]。

自然资源权和环境权较强的交叉性决定了自然资源法与环境法是两个相对独立而不是绝对独立的部门法。自然资源法中许多调整自然资源财产权方面的法律规范客观上也起到保护或改善环境生态功能的作用。笔者认为,这类法律规范既应纳入自然资源法的范畴,也应纳入环境法的范畴。现在理论界有一种把自然资源法与环境保护法、区域开发整治法、防震减灾法合并为环境法的倾向,笔者认为,由于自然资源法与环境保护法、区域开发整治法、防震减灾法之间的交叉性较强,我们在研究环境法的体系时只能合并自然资源法中有关生态功能权及其责任方面的法律规范,而不应合并几个部门法,正如刑法中有环境刑事责任方面的法律规范我们而不能把刑法合并到环境法中来一样。

2 环境法与自然资源法体系的协同统一化

2.1 环境法与自然资源法体系协同统一的理论与现实基础

环境法与自然资源法体系协同统一的理论与现实基础主要体现在:首先,由于环境由环境因素组成,而环境因素是具有生态功能联系的自然资源,因此,环境的保护与自然资源的保护息息相关。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和能量需求,还要充分考虑当代人和后代人的生态需求;不仅要求环境保护的整体化,还要求环境保护的具体化,即要把环境保护的整体化要求整合到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,不利于环境与自然资源开发、利用、保护、治理、恢复与改善的可持续性目标的实现。如果把环境法与自然资源法合并,那么合并后的部门法会对目前的自然资源和环境法律法规的修订提出上述要求。因此,环境法与自然资源法的合并是环境与自然资源得到可持续开发、利用、保护、治理、恢复与改善的客观要求。

其次,由于环境权与自然资源权、人环关系与人资关系的关系非常紧密,要想真正把交叉性很强的环境法与自然资源法两个部门法完全分开是不可能的。如能把它们加以合并,使之统一于一个大的部门法,则可以避开这个难题。因此,环境法与自然资源法的合并是协调这两个部门法关系的最好办法,也是解决这两个部门法学研究领域争端的最好办法。

再次,国内外的法学研究证明,部门法学的划分不宜过宽,也不要过窄、过细,数目一般以十来个为宜。如果不把关联性极强的环境法与自然资源法加以合并,而把它们单独列为一个国家的两个大的部门法,会

产生两个学科藕断丝连的效果,不利于整体法学与各部门法学的研究。因此,环境法与自然资源法的合并是法学研究整体性的现实要求^[1]。

另外,环境法与自然资源法协同统一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,实施效果较好。

2.2 环境法与自然资源法体系协同统一后的部门法名称及其概念

2.2.1 名称

既然把环境法与自然资源法合并为一个大部门法的作法是科学的,那么这个部门法的名称怎么界定才科学呢?目前环境法学与自然资源法学界的观点很不一致。代表性的称谓有5种,笔者将逐一评析。

(1)大环境法或环境法。主张的理由是:我国过去一直把环境法与自然资源法合称为大环境法或环境法^[6],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 law (译成中文为:环境与自然资源法)。笔者认为,由于环境法与自然资源法是两个有着实质差别的两个子法律部门,把它们合称为大环境法或环境法而省去“自然资源”的字样,势必会使部门法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,不应纳入部门法的科学研究。

(2)大国土法或国土资源法。现在主张这种观点的人不多,其理由是:大国土法或国土资源法的客体是土地、土地下和土地上附着的自然资源及由这些自然资源所构成的具有一定生态功能的物流与能流统一体^[9],而这则恰恰又是环境法与自然资源法客体的总和。笔者认为,环境问题是无界的(如全球温室效应和跨界空气污染问题),自然资源问题有些是有界的(如植被与矿藏的破坏),有些是无界的(如滥捕公海渔业资源和显著改变跨界水流的流量)是无界的,而国土及附着在国土上的自然资源又是有界的,因此,这种称谓无法涵盖公海、南极、外层空间环境与空气、迁徙动物等自然资源的保护、开发、利用与改善问题。

(3)环境资源法。这种称谓为官方采用,它是针对以上两种称谓的不足而提出来的。比如,《中华人民共和国刑法》第六章第六节就叫“破坏环境资源保护罪”;再如经国家教育部审批,武汉大学设立了有硕士和博士学位授予权的环境资源法专业;又如1999年11月经中国法学会、国家环保总局、国土资源部批准成立了中国法学会环境资源法学会。笔者以为,这种称谓也会产生误导,会使人们想到环境资源法可能仅仅是把环境作为一种有用的东西(即资源)进行保障和规范的法,而不是保障自然资源权益的法。

(4)环境与资源法。为了避免第三种称谓的误解,有些学者提出了“环境与资源法”的称谓,比如中国人民大学设立了一个环境与资源法教研室。这种称谓也有现实的立法与机构名称方面的支持。比如全国人大的“环境保护委员会”已改称为“环境与资源委员会”。不过,笔者认为,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。

(5)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调整对象与所规范的内容,不会产生歧义与误导。因此,这种称谓完全可以克服以上4种称谓的全部缺点。笔者认为,它最为科学、合理。

2.2.2 概念

既然环境与自然资源法的称谓最为科学、合理,那么有必要给它下一个定义。笔者认为,环境与自然资源法是指为了促进自然资源的可持续利用和人与环境的可持续和谐共处与发展,由国家制定或认可,并由国家强制力保证实施旨在调整环境与自然资源的开发、利用、保护和改善的社会关系的法律规范的总和。

2.3 环境法与自然资源法体系协同统一后的体系重整问题

环境法与自然资源法协同统一成环境与自然资源法后,它不仅调整人环关系,也调整人资的关系。环境与自然资源部门法的调整对象确定了,因此,它的体系也就基本上明确了。环境与自然资源法的体系是一个由相互联系、相互补充、相互制约旨在调整自然环境的生态功能与自然资源的开发、利用、保护和改善所发生的社会关系的法律规范和其他法律渊源所组成的层次鲜明、内容丰富的系统。要建立起完善的环境与自然资源法体系,首先必须要在环境法(包括环境保护法、区域开发整治法和防震减灾法等^[10])和自然资源法之上制定一部综合性的环境与自然资源基本法,使环境法与自然资源法统一于这部基本法。其次,还要协调环境保护法、自然资源法、区域开发整治法、防震减灾法等同层次或不同层次的子法律部门的关系。要做到

这一点,有必要把环境的保护和改善要求整合到自然资源法、区域开发整治法与防震减灾法的立法目的与具体内容之中(比如《野生植物保护条例》第一条规定:“为了保护发展和合理利用野生植物资源,保护生物多样性,维护生态平衡,制定本条例”),把区域开发与整治的区域化要求和防震减灾法的防震减灾要求整合到环境保护法与自然资源法的具体内容之中,把具体的自然资源保护即环境因素的保护的要求整合到环境保护法、区域开发整治法与防震减灾法的具体内容之中。

3 小 结

综上所述,环境法与自然资源法是相对独立的两个部门法,两者可以合并。合并后的部门法虽然不影响环境法与自然资源法的相对独立存在,但对环境法、自然资源法的立法目的与具体内容的重新调整会产生一些影响。作为以环境法与自然资源法为研究对象的环境法学与自然资源法学,其合并已成为法学界的既成事实。合并后的部门法学虽然不会对环境法学与自然资源法学两个子学科的相对独立存在产生影响,但对环境法学、自然资源法学的研究方向与研究内容的重新确定却会产生一些影响。

参考文献:

- [1] 沈宗灵.法理学[M].北京:高等教育出版社,1994.
- [2] 蔡守秋.环境法教程[M].北京:法律出版社,1995.
- [3] 肖乾刚.自然资源法[M].北京:法律出版社,1992.
- [4] 刘成武.自然资源概论[M].北京:科学出版社,1999.
- [5] 方如康.实用环境科学词典[Z].上海:上海辞书出版社,1989.
- [6] 蔡守秋.环境资源法论[M].武汉:武汉大学出版社,1996.17~18,275~279.
- [7] 常纪文.浅议环境权与环境法的关系[J].荆门职业技术学院学报,1999,(5):71~77.
- [8] 蔡守秋.环境行政执法和环境行政诉讼[M].武汉:武汉大学出版社,1992.
- [9] 蔡守秋.国土法的理论与实践[M].北京:中国环境科学出版社,1991.
- [10] 吕忠梅.环境资源法论[M].北京:中国政法大学出版社,1999.

On independence and oneness of environment law and natural resources law

CHANG Ji-wen

(Institute of Environmental Law, Hunan Normal University, Changsha 410081, China)

Abstract: Based on the contrasting analysis of environment and natural resources' value, the author distinguishes two sets of concepts, i. e. environment and natural resources, and environment rights and natural resources rights. Then the author demonstrates that regulating object, basic content and central issues of environment law and natural resources law are not the same. So the system of environment law and that of natural resources law are independent. Because environment and natural resources are nearly interrelated, environment rights and natural resources rights are relatively independent, so the system of environment law and that of natural resources law are not absolutely independent. The author makes a further study on theory and realistic basis of oneness of environment law and natural resources law, the name, conception and system's readjustment of combined department law.

Key words: environment law; natural resources law; independence; oneness; environment and natural resources law