

论环境法与自然资源法体系的相对独立性与协同统一性*

常纪文¹,文伯屏²

(1. 湖南师范大学 法学院,湖南 长沙 410081;2. 中国社会科学院 法学研究所,北京 100006)

摘要:从环境与自然资源的价值的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区分,可在此基础上证明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,从而证明环境法与自然资源法体系的相对独立性。环境法与自然资源法体系不是绝对独立的,两者具有协同统一性。

关键词:环境权;自然资源权;财产权;生态功能权;独立性;协同统一性

中图分类号:D922.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-876X(2000)02-0056-03

On the Relative Independence and Coordinative Unity of the Environmental Law and the Natural Resources Law

CHANG Ji-wen¹, WEN Bo-ping²

(1. College of Law Science, Hunan Normal University, Changsha, Hunan 410081; 2. Law Science Research Center, the Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100006)

Abstract: Through a contrastive analysis of their value, this article distinguishes the two sets of conceptions: environment and natural resources; the right of environment and the right of natural resources, and then proves that the environmental law and the law of natural resources are different in regulative targets, basic contents and central issues. Since the two law systems are not absolutely independent, the article also proves the coordinative unity of the two.

Key words: the right of environment; the right of natural resources; the right of property; independence; coordinative unity.

一、环境法与自然资源法体系的相对独立性

调整对象与法的独特性是评判法律部门是否真独立的两个标准。为了论证环境法与自然资源法体系的独立性,笔者从以下几个方面来作分析:

(一) 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关系和人与环境的关系(以下简称人环关系);自然资

源法的调整对象是人与人关于自然资源的关系和人与自然资源的关系(以下简称人资关系)。由于环境与自然资源是两个不同的概念,所以人环关系与人资关系也应有本质的区别:

1. 环境与自然资源的区别

在一定的时空范围和缺乏生态联系的条件,资源表现为各种相互独立的静态物质和能量。

* 收稿日期:1999-12-13

作者简介:常纪文(1971-),男,中国法学会环境资源法学会理事,武汉大学环境法研究所环境资源法专业博士生,湖南师范大学法学院教师,主要研究方向:环境资源政策和法律。文伯屏,中国法学会环境资源法学会高级顾问,中国社会科学院法学所研究员。

而环境则是静与动的统一体。从静的角度来看,环境是一定区域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)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 and 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,如人力资源、智力资源、经济资源等。一些领导人在讲话中经常提到“环境也是一种资源”,领导者的本意往往是强调环境对人的生态功能价值(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(如良好环境可以对社会的稳定起一定促进作用),对此我们要作正确的理解,切不可把环境理解成自然资源。

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表现得很明白:有的把两者在同一条文中并列,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”。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,再在具体条文中分别定罪与处罚。

2. 人环关系与人资关系的区别

人资关系强调的是林木、风、地热等物质实体或能量天然性和对人的有用性。有用性强调的是它们对人的财产价值,即经济价值和使用价值。人环关系强调的则是一定区域内的一定类型生态

系统所表现出来的对人的整体生态功能价值,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。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”。

(二) 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,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。自然资源权是自然资源法律关系的主体就其赖以生存发展的各种天然的与经过人工改造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承担的基本义务。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、排污权等经济权利),是一种相对独立的无体权。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),故应得有关环境权管理机关的批准。

由于环境以自然资源为其实物载体,因此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,两者的关系紧密,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。比如农民盗伐了国有森林中的一颗树木,则这一行为不仅侵犯了国家的财产所有权,还给生态环境带来了一定的负面影响,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的责任,还应追究其侵犯环境权的责任。

(三) 环境法与自然资源法体系的相对独立性

1. 自然资源法与环境法的概念。把握了自然资源法与环境法的调整对象及其实质,我们可以定义为:自然资源法是调整人们在自然资源的开发、利用、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、改善环境的生态功能所发生的社会关系的规范的总称。

2. 环境法与自然资源法体系的相对独立性。环境权与自然资源权是两个独立的法权,环境法与自然资源法是两个独立的部门法。部门法与法权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,以易于区分。环境权理论与自然资源权理论分别是环境法与自然资源法的基本内容,故在谈环境法时,应把自然资源部门法中仅具有财产权保护而不具有生态功能权保护方面的法律规范分离出去。自然资源法中一些调整自然资源财产权方面的法律规范客观上也有保护或改善环境生态功能的作用,这些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。因此较强的交叉性决定了自然资源法与环境法是相对独立而不是绝对独立的关系。现在理论界有一种把自然资源法与环境保护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,而不应合并两个部门法。

二、环境法与自然资源法体系的协同统一性

(一) 环境法与自然资源法体系协同统一的理由

首先,环境与自然资源、环境权与自然资源权的关系非常紧密,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很困难的。如果把它们加以合并,则可以避开这个难题。

其次,环境法与自然资源法的实施目标一致,均是为了获取环境与自然资源开发、利用、保护、治理、恢复、改善的可持续性。

再次,国内外的法学研究证明,部门法学的划分不宜过窄,也不要过宽、过细,数目一般以十来

个为宜。如果把关联性极强的环境法与自然资源法不加以合并,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。

(二) 环境法与自然资源法体系协同统一后的名称

1999年11月举行的中国法学会环境资源法学会第一次大会上,与会代表就这个问题进行了激烈的争论。代表性的称谓有五种。

1. 大环境法或环境法。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,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 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“资源”的字样,势必会使部门法的名称与其内容不完全相符。

2. 大国土法或国土资源法。大国土法或国土资源法的客体是土地、地下和土地上附着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,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,环境是无界的,而国土又是有界的,因此这种称谓无法涵盖空气、公海、两极与外层空间环境与资源的保护、开发、利用与改善问题。

3. 环境资源法。这种称谓是官方的观点,它是针对以上两种称谓的不足而提出来的。笔者以为,这种称谓也会产生误导,会使人们以环境资源法仅仅不把环境作为一种有用的东西(即资源)进行研究法,而不是研究自然资源法。

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。他们的观点也有现实的立法与机构名称方面的支持。比如全国人大有一个“环境与资源委员会”。不过,笔者认为,在“资源”二字广为应用的今天(如把人才叫“人才资源”、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。这种称谓完全可以克服以上四种称谓的全部缺点,笔者认为,它最为科学、合理。

(责任校对:江楠)