

浅议环境权和环境法的关系

●常纪文

摘要 环境权的实质以及与之相关的环境与环境法的概念、环境法的结构体系以及近现代环境法的兴起标志等是我国环境法学界争论的热点问题。该文从自然资源与环境的价值对比分析入手,在对环境权的实质进行剖析的基础上对上述问题作了比较深入的探讨,提出了自己的见解,并对环境法的核心内容、古代有关客观上具有环境保护作用的法律法令的实质以及环境权理论与实践的大发展和环境法的完善两者之间的关系等问题进行了比较详尽的论证和阐述。

关键词 环境权 环境法 自然资源法 生态规律 生态功能

在全球环境问题日益突出的今天,强调与完善环境权(Environmental Rights)的法律保护,把环境权的保护纳入法制的轨道也变得日益迫切,这种新兴权利的保护目前主要由各国国内环境法与国际环境法法律体系来加以规范和调整,因此,在现有研究成果的基础上进一步研究和探讨环境权与环境法的关系显得尤其必要,笔者拟从以下几个方面来加以阐述。

一、正确地把握环境权的实质有助于把握环境法的内涵与结构体系

环境权自从被提出以来,法学界对它的理解可谓是仁者见仁,智者见智。但总的说来,各派观点除对环境权主体的认识基本上保持一致之外,对于环境权的客体、内容与表现形式却分歧严重。

什么叫环境?《中华人民共和国环境保护法》第2条认为:“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……。”基于这个法律规定,目前不论是在环境法学还是在环境科学领域中,一般认为,环境主要包括自然资源、环境容量、舒适性以及美学价值等因素,其中自然资源包括土地、森林、水、矿产、草原、海洋、生物等。正是这种把自然资源列为环境的当然要素的见解和认识极易引导人们将自然资源与环境混同,以自然资源来统称环境,用自然资源的特点来说明环境的特点,也极易导致人们将自然资源权与环境权混同,将自然资源权的理论应用于环境权。由于自然资源与环境的性质都是通过同一实物载体来显示的,加上环境法学的新兴性,因此人们在论及环境权时往往仍受着传统的自然资源的财产权理论观点的约束,未能完全冲破财产权学说的传统樊篱,未能比较清楚地区别和界定传统的自然资源权与新兴的环境权,往往把环境权理解成为兼有物权、财产权、经济性法权、生态性法权的某些性质且与劳动权、休息权、诉讼权、行政管理权等相关的一项新型的综合性法权,从而未把环境权认定为一种新型的相对独立的法权。正是由于这种理论的模糊性与不成熟性,我国和其它许多国家的环境立法也迟迟未使用“环境权”一词并对之作明确的宣告与内涵界定。

环境与自然资源是同一实物载体反映的两种不完全相同的资源,一般认为自然资源就是自然界中一切能为人类所利用的自然要素,如植物、动物、矿物、土壤、水等,它强调的是土地、森林等物质实体的天然性和有用性。有用性强调的则是各物质实体的财产性质,即经济价值和使用价值,这在自然资源部门法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。”又如,1986年的《中华人民共和国渔业法》第1条规定:“为了加强渔业资源的保护、增殖、开发和合理的利用,发展人工养殖,保障渔业生产者的合法权益,促进渔业生产的发展,适应社会主义现代化建设和人民生活的需要,特制定本法。”而环境则在强调环境的经济价值的同时还突出了环境的整体生态功能价值(值得注意的是环境的某些经济价值,比如排污权交易中体现出来的环境的经济价值就是自然资源所不具有的),这种生态功能价值就是通过土地、森林、水、大气等组成的有机统一体——生态系统所表现出来的环境污染、破坏与冲击容量、环境的舒适性、景观优美性、可观赏性等生态价值。这些生态功能价值不是通过实体价值与形态为人类服务,而是以脱离其实物载体的一种相对独立的功能形式存在,属于无形财产,其价值核算与自然资源的经济价值核算也不同。两者的区分在一些国际环境法文件与一些国家的宪法中表现得很明显:有的把两者并列,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,在不同的条款中加以规范,如1987年的《菲律宾宪法》在规定“国家保障人民根据自然规律及和谐的要求,享有平衡的健康的环境的权利”之后又对自然资源的保护作了规定。

环境权是环境法律关系的主体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。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和经人工改造过的资源享有的基本权利和义务。那么基于以上分析,我们可以认为环境权实质上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(如排污权、排污权转让收益权),是一种相对独立的无形权利,而自然资源权的实质则是强调自然资源物质实体的财产权保护,是一种有体权。环境权理论与自然资源权理论分别是环境法与自然资源法的理论基础和基本内容。环境法是一个独立的法律部门,自然资源法也是一个独立的法律部门,法律部门与法权的划分应求异不求同,故在谈环境权的同时,应把自然资源法中已作为财产权的自然资源权分出去,以易于区分;在谈环境法时,应把自然资源部门法中有关财产权保护方面的法律规范分离出去,以利于部门法的独立性与完整性。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。对于这种理论倾向,笔者认为自然资源法已形成一独立的部门法,不应简单地加以合并。由于部门法之间的交叉性较强,我们在研究环境法体系时只能合并相关的法律与法律规范,而不应合并两个部门法,正如刑法中有环境保护方面的法律规范,我们不能把刑法合并到环境法中来一样。因此要合并也只能合并自然资源法和其它相关法(如刑法、民法、区域开发整治法等)中有关生态功能的开发、利用、保护、恢复、治理、改善方面的法律规范。由于环境以自然资源为其实物载体,两者关系紧密,因此要想真正把交叉性很强的两个部门法完全分开是很困难的。

鉴于以上分析,笔者认为有必要重新界定环境与环境法的概念,有必要重构我国环境法

的结构体系。笔者认为:环境是指影响人类生存和发展的基于各种天然的和经过人工改造的自然因素(包括大气、水、海洋、土地、矿产、森林、草原、野生生物、自然遗迹、人物遗迹、自然保护区、风景名胜、城市和乡村等)所表现出来的各种生态功能的有机统一体。进而,我们可以把环境法定义为:环境法是指国家为了协调人与环境的关系、防治环境问题而制定的调整开发、利用、保护、治理、恢复、改善环境所发生的社会关系的法律规范或法律规定的总称。关于环境部门法的理论与学术结构体系,笔者认为应在原有的体系基础上排除自然资源法体系中已归入到经济法和民法范畴而不能归入到环境法范畴的有关自然资源财产权方面的法律规范。

二、环境权是现代环境法的核心内容

基于以上分析我们可以把环境权界定为环境法律关系的主体就其赖以生存和发展的环境所享有的基本生态功能权利和承担的基本生态功能义务。法律关系的主体不同,其享有的基本生态功能权利和承担的基本生态功能义务也不同:

国家环境权是指国家有享用适宜生态环境功能的权利,也有保护生态环境功能的职责和义务。比如1972年10月通过的《巴拿马共和国宪法》第110条规定“根据国家的经济和社会发展情况,积极保护生态条件,防止环境污染和生态平衡的破坏,是国家的一项基本职责。”具体地说,国家的环境权主要表现为:环境功能的开发、利用、保护、恢复、治理及改善权,环境功能收益与索赔权,制定环境政策、法律、法规、规章和命令权,组织监督管理机关,监督管理权,环境教育与宣传权,环境行政制裁与审判权,制定计划规划权,国家干预权,采取行动致力于全球及区域生态功能的改善等权利。这些权利的行使实际上也是国家职责的履行。

单位环境是指法人及其它组织有享用适宜生态功能的权利,也有保护生态功能的义务,主要表现为:环境容量等生态功能的无害开发、利用和收益权,排污权,排污交易权,排除妨害及求偿权,享受清洁适宜的生产劳动环境权,享有申辩、申诉、控告、检举、参加听证会及提起诉讼的权利;生态环境功能的保护、恢复、治理、改善的义务,遵守各项环境标准、管理标准和技术性规范的义务,依法缴纳各种环境税费的义务,接受国家监督、行政制裁及司法审判的义务。

个人环境权,即自然人的环境权,包括公民、无国籍人和多重国籍人的环境权,是指自然人有享用适宜环境功能的权利,也有保护适宜环境功能的义务。在国家管辖权所及范围之外强调自然人的环境权比强调公民环境权则更为有效。具体地说,个人环境权包括:清洁空气权,清洁水权,风景权,环境美学权,宁静权,眺望权,通风权,日照权,排污权,享受清洁适宜的生产劳动权,生态功能的开发、利用和收益权,排除妨害权及求偿权,享有申辩、申诉、控告、检举、建议、参加听证会甚至提起诉讼的权利;依法缴纳各种环境税费的义务,保护、治理、恢复、改善环境生态功能的义务,依法接受监督、环境教育、行政制裁及司法审判的义务。

人类环境权,是指全人类有共同开发、利用、享受地球及外空环境生态功能的权利,也有保护该类环境生态功能的义务。人类环境权的标的为整个地球的生物圈及外层空间的生态功能,其标的载体不仅包括各国管辖范围之内环境要素,如迁徙物种、濒危野生动植物、世界著名文化与自然遗产,还包括公海、南极、气候、臭氧层等各国管辖之外的环境要素。人类

环境权的标的的载体超越国界,那么,人类环境权的标的也是跨国的,需要通过国际合作来加以保护、治理、恢复和改善。具体地说,人类环境权包括以下几种权利和义务:平等、公平分享共同财产和共有遗产所带来的环境生态功能惠益的权利和义务,保持可持续发展的权利和义务,建立国际政治经济新秩序以保护各国环境权益的权利和义务,充分尊重后代人生存和发展的环境的义务,国际合作的义务,风险预防的义务等。

后代人的环境权。后代人不是现实的法律主体,而是潜在的必然的法律主体,现实主体为了种的延续与发展,必须要考虑潜在主体的生存环境与条件,由此提倡后代人的环境权是必要的,也是现实的。后代人的环境权主要表现为对当代人的义务要求,主要包括:后代人与当代人对其赖以生存和发展的环境有相同的选择机会和相同的获取利益的机会;不要求当代人对后代人作出巨大的牺牲,也不允许当代人的消费给后代人造成高昂的环境代价;当代人有权使用环境并从中受益,也有责任为后代保护环境;每一代人都有把其从上辈那儿继承来的环境以一样良好的质量和功能传给下一代。由于无法预测后代人的喜好或能力,当代人应尽量保持和改善环境的平衡、健康、多样性与生产能力。

目前有些学者跳出了人类中心主义的圈子基于人与自然和谐共处的理论还提出了“自然界也有环境权”的观点,由于争论颇多,笔者在此不作评述。

综上所述,环境权的内涵非常广泛,不仅涉及了各国国内有关环境权利与义务法律规范的适用范围、对象、管理体制、原则、制度、各法律关系主体的权利与义务以及法律责任等内容,还涉及到了国际合作防治环境问题的原则、制度与措施。从目前的立法实践来看,环境法,不论是国内环境法,还是国际环境法,他们均是围绕上述问题而展开的,其核心是权利和义务的保障运行机制,最终目的是保护各法律关系主体的公平和合法的环境权益。从这个意义上说,没有环境权,环境法也就失去了其存在和发展的内核,也就失去了其应有的作用。因此可以说环境权是环境法的核心内容。

三、环境权思想的萌芽是近代环境法产生的前提

人类对生态规律尤其是生态功能的全面认识有一个漫长的历史过程,它不仅由于大范围的公害等环境问题的出现,还在于自然科学发展到能使人类对环境问题的机理有一定认识的程度。人类对生态规律特别是环境容量等生态功能的科学认识则是在第一次工业革命以后。随着大规模的机器生产和世界市场的形成,人类开发、利用环境的规模越来越大,各资本主义国家相继出现了严重的自然资源破坏和区域环境污染问题,虽然当时还没有全球性的环境问题,也没有形成整体环境观点和环境科学观,但是那时的自然科学水平已经达到使人类对局部公害的机理和区域环境的生态功能(如纳污功能和局部环境容量的有限性等)以及环境污染和破坏的外部不经济性有一定的认识的程度(这种认识虽然零散、不系统、但也较为丰富,本质上是科学的),而且人类的经济与技术发展水平已能使各国对环境问题的防治有所作为。在这个基础上,许多国家的政府在对自然资源加强保护的同时开始行使环境生态功能的立法权、监督权;企业及个体业主在允许合法排污或进行合理的生态干扰的同时被政府科以保护、治理、恢复甚至改善环境生态功能的义务;那些国家的人民也开始意识到了自己的合法生态权利正在受到侵害,并开始以保护生存权或人权等方式与政府和企业进行各种形式的交涉。以上这些可以说是各环境法律关系的主体环境权思想萌芽的表现,

而环境权理论是环境法的理论基础,环境权是环境法的核心内容,因此环境权思想的萌芽也标志着近代环境法的产生与兴起。在这一阶段,环境权理论较为分散、孤立、不系统,尚未形成统一体系,反映在环境法上则表现为:立法分散、缺乏有机联系;国家的环境管理权比较分散且地方性较强;强调和突出污染防治的技术性措施而忽略或不重视其它措施的运用等。这些特点决定了这一阶段的环境法也只能算是近代意义上的环境法。

第一次产业革命以前,各国已经制定了许多客观上具有环境保护功能的法律法令,如公元1306年英国国会发布的禁止工匠和制造商在国会开会期间燃煤以防煤烟污染的文告,德国1448年的《森林条例》(巴登州),公元前18世纪巴比伦王国的《汉谟拉比法典》关于土地、森林、牧场的耕种、垦荒、保护以及防止污染水源和空气的某些规定等,按照上面的分析,它们不应属于近代意义上的环境法,那么它们应算什么范畴的法律呢?笔者认为,第一次产业革命以前,一方面由于公害没有大规模出现,另一方面人们的科学文化素质还没有达到能初步认识生态规律和环境污染与破坏的外部不经济性的程度,因此那时的有关法律法令的立法目的并不是以保护生态功能为第一目的,统治者注重的是森林、土地、矿产等自然资源的持续开发与利用,而不是反对开发利用,只是反对浪费性的开发与利用。因此那时的自然资源保护法及其它相关法律法令是功利主义的,如果说这些法律法令客观上起了保护生态功能的作用,那么也只能算是功利主义立法行为的附带效果。所以严格地说,它们不能称之为环境法,充其量也只能算是有关公共卫生、自然资源的财产权保护或防灾减灾等方面的法律法令。

四、环境权理论的初步形成是现代环境法开始兴起的标志

第二次世界大战以后,特别是本世纪五六十年代以后,在世界经济迅猛发展的同时全球与区域环境已变得十分严重,环境问题已成为制约经济发展、影响人类生命健康甚至社会稳定的重要因素。在遭受自然界一连串无情的打击和报复之后,人们开始反思自己的行为,开始利用最新的物理、化学、生物、生态学等相关学科的知识进一步探讨生态规律以及公害的产生与防治机理,终于有了比较清楚的认识,认识到了不可更新资源的可耗竭性、环境污染与生态破坏的外部不经济性、环境自净能力与负载能力的有限性、环境的整体性、环境要素的关联性和防治措施的综合性等。各环境主体在经济与科学技术大发展的时代浪潮中对这个认识有不同的反应:

反映在国内水平上,各国政府开始采取措施逐步完善环境保护法,依照“公共资源”理论或“公共委托”理论在法律中明确其监管的职权;逐步完善其管理体制,充实监管队伍,提高管理水平;进一步明确各环境法律关系主体的权利和义务;加强环境执法和司法,完善环境行政、民事和刑事诉讼制度。这一阶段的环境法律法规呈现以下几个特点:数量多,内容丰富,多层次,综合性与专门性立法相结合且协调性强。法人及其它组织在被科以安装污染或生态破坏防治设施、采用最佳可行或者经济上可实现的最佳可得控制技术、遵守排放标准或有关技术性法律规范、推行清洁生产、遵守最佳管理惯例、依法缴纳各种环境税费等有关义务的同时开始注重他们的合法开发权、利用权、排污权及收益权。对于自然人,法律在设定保护和改善环境责任(义务)的同时更侧重于保护他们的合法权益。国家制定或者确认了一系列的原则和制度,如环境民主原则,污染者与生态破坏者负担原则,环境污染无过错责任

原则,举证责任倒置原则以及公众参与和知情原则等。而一些环境保护组织的兴起和一系列环境保护群众运动的爆发或多或少地反映了各国人民环境权意识的提高,在这个时代背景下,60年代环境权正式被西方资本主义发达国家的民众和群众组织提出来了。

反映在国际水平上,表现为各国注重本国环境权益的保护,对包括环境与发展在内的许多问题的理解已取得或者是逐步接近一致,国际环境保护行动的全球化、区域化与协调化日益增强。

这一系列反应意味着现代环境权理论的初步形成,也标志着以之为基础的现代环境法从此开始兴起。

五、环境理论与实践的大发展和现代环境法的完善之间相辅相成、互为表里

1970年4月22日美国首次地球日纪念活动以出乎意料的规模和持续时间席卷全国,这次活动标志着美国人民在严重的环境危机中的觉醒,它除了使人们加深对生态学的认识外,还推动了公众民主意识的发展。在地球日活动中,人们无不大声疾呼保障人的环境权利,人们普遍认为人人应生而具有享受清洁健康的环境权利,而法律和政府对这个权利的保障太不充分。这次活动的影响深远,波及全世界,可以说这次活动标志着现代环境权理论与实践大发展的开始。与此相随的是世界上许多国家如雨后春笋般地涌现了环境保护政党和群众运动组织,环境保护运动此起彼伏。20多年来,环境自然科学的迅速发展以及世界人权运动的日益高涨促进了环境权理论的日益完善与创新。在各国环境保护浪潮与公众舆论的压力下,基于政党利益和统治者自身的经济与环境利益,各国统治者开始不断反思和调整自己的经济发展模式与目标,并以通过立法来确定环境权的方式以缓解经济发展与环保之间的矛盾,缓和政府与公众、企业与公众以及政府之间的矛盾。而公众的环境权益则在这些斗争中得到了不同程度的保护和改善。目前有越来越多的国家将环境保护纳入了宪法,对环境权作了不同程度的政策性宣告,例如1980年《智利共和国宪法》第19条规定:“所有的人都有权生活在一个无污染的环境中,国家有义务监督、保护这些权利,保护自然。”1992年《刚果宪法》第46条规定:“每个公民都有拥有一个满意和持续健康的环境的权利,并有保护环境的义务。国家应监督人们保护和保持环境。”此外1992年的《马里宪法》、1994年的《阿根廷宪法》等均对公众的基本环境权利和义务作了类似的宣告,与此同时这些国家还制定了多层次、内容丰富的环境法律法规,确立了一些司法判例来具体保障落实这些基本权利和义务。在国际上,环境权已被写进了许多国际环境法律政策性文件中,比如1972年《斯德哥尔摩宣言》原则一规定:“人类具有在一个有尊严和幸福生活的环境里,对自由平等和充足的生活条件的基本权利。”宣言进一步宣称:“各国政府以保护和改善现代人和后代人的环境具有庄严的责任。”1986年9月在世界环境与发展委员会会议上讨论的《环境保护和可持续发展的法律原则》在基础人权或世代人的平等权利方面已包括“全人类对能满足其健康和福利的环境拥有基本的权利”和“各国为了当代和后代人的利益应保护和利用环境及其自然资源”等内容。1992年世界环境与发展会议的成功召开标志着环境权理论的一次历史性大飞跃,因为《里约宣言》在肯定了以往环境权理论的同时也有一些重大的突破,如原则十规定了公众参与与知情权的原则,明确提出了“环境问题最好是在全体有关市民的参与下,在有关级别上加以处理,在国家一级,每一个人都应适当地获得公共当局所有的关于环境的资料,及

包括关于在其社区内的危险物质和活动的资料,并有机会参与各项决策进程。各国应通过广泛提供资料来便利及鼓励公众的认识与参与;应让人人都能有效地使用司法和行政程序,包括补偿和救济的程序。”根据以上阐述我们可以知道,环境权理论与实践的大发展促进了各国国内环境法与国际环境法的完善,同时用立法来不断巩固环境权理论的最新成果也会促进环境权理论与实践的不断创新与健康发展。在环境权与环境法的“探索——巩固——创新——再巩固——再创新……”的关系模式不断延续的今天,环境权理论与实践的大发展和环境法的完善之间的相互促进的动态关系主要表现在以下几个方面:

环境权主体有逐步扩大的趋势,表现在环境立法中,则要求国内与国际环境法不仅要完善现实主体环境权益的保护,还要对潜在主体的权利保护与义务规定有所涉及和预测。

环境权的内容日益丰富,权利与义务的规定结合日益紧密,以落实义务的履行来保障权利实现的环境立法目的和价值取向愈来愈明显。环境权既体现人的权利,又体现了自然的价值和作用。表现在环境法上,既调整人与人之间的关系,也调整人与自然之间的关系;环境权利与义务的一致性既是对人类的尊重,也是对其它生命物种的尊重,其目的是实现人、其它生命物种与自然的共存共荣。

环境权在国内法方面的发展和在国际法方面的发展相互影响、相互渗透的趋势日益增强。环境问题的跨国性决定了环境权的保护问题不仅是一个主权国家的国内事务,而且还是一个国际性的问题,环境权保护的两极分化不利于全球与地区范围内经济的发展和环境问题的解决,各国只有在加强国内环境法制建设的同时加强国际合作才能真正实现各国的环境权益。为了实现这一点,就要求国内环境法与国际环境法相互借鉴、认可或转化,以图共同繁荣与发展。

环境权的理论性逐步增强,目前环境权理论已经发展成为一种颇具特色的新兴法律学说,已经成为指导环境法发展的基本理论。不同的国家、民族、个人和环境法学派对环境权有不同的理解,加上担心环境权的过分强调会影响经济发展,各国仅对统治者能够接受的各种环境权理论或学说的一些共同点作了分散性的规定,这说明了环境权还没有完全由理论转化为实践,其理论性的属性表现得相当明显,但是这并不妨碍环境权理论的相对独立发展与创新,也并不能否定环境权理论对立法的指导作用。立法必须要有理论基础,环境法这一颇具特色的部门法也不例外,作为环境法理论基础之一的环境权理论,它对环境法的指导作用已不用置疑。

参 考 文 献

- [1]蔡守秋:《环境法教程》,法律出版社 1995 年版。
- [2]蔡守秋:《环境资源法论》,武汉大学出版社 1996 年版。
- [3]王 曦:《国际环境法》,法律出版社 1998 年版。
- [4]陈泉生:《环境法原理》,法律出版社 1997 年版。
- [5]肖乾刚:《自然资源法教程》,法律出版社 1986 年版。

(作者:常纪文,湖南师范大学法律系讲师,长沙 410000)

【责任编辑:政文】