

# 外部不经济性环境行为的法律责任调整

常纪文<sup>1</sup>, 裴晓桃<sup>2</sup>

(湖南师范大学 法学院, 湖南 长沙 410081)

**摘 要:**从环境行为外部不经济性理论的产生、政府对外部不经济性环境行为进行干预的经济学基础两方面分析,环境法律责任的经济学基础是环境行为对环境产生的外部不经济性。基于此,政府必须利用法律责任对外部不经济性环境行为进行干预,甚至通过环境民事、行政和刑事法律责任对其进行调整。

**关键词:**环境行为;法律责任;经济学;外部环境不经济性

**中图分类号:** D062.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-876X(2001)04-0030-05

依法保护和改善已遭受污染和破坏的环境已成为各国的共识,法律作用的有效性来源于法律责任的规定与落实。作为上层建筑之一的环境法律责任,它的产生、发展和完善与其经济学基础息息相关。因此,探讨环境法律责任的经济学基础及与经济学基础相关的环境法律责任的调整问题,是非常必要的。

## 一、环境行为外部不经济性理论的产生与发展

传统的经济学是把生产和财富的分配作为一种精心发展的市场来设想的,用罗伯特·L·海布郎纳尔的话来讲,就是“市场无处不有”。在那里,生产要素和商品、劳务被购买和出售<sup>[1]</sup>。由购买和出售构成的供求关系组成了经济上的“私人”部分,置于这个结构之上的是包括对公众健康和环境进行保护的“公共”部分,这个部分由政府负责。也就是说,治理和改善已被生产商污染和破坏的环境是政府而不是生产商私人的事。

后来,为了应付一旦出现的违背基本经济过程的情况,“外部经济效果”理论被引入经济学理论之中。一般的交换其效果是自愿的、互利的,但有一种经济效果既不是自愿的,也不是互利的,比如镍化合物的使用使一些电镀生产者赢利,但对渔民来说,却因水环境功能的退化受到了不自愿的损害。电镀生产者对渔民的这种损害,经济学上称之为“外部不经济性”。“外部不经济性理论”是1910年由马歇尔提出的,他认为,在正常的经济

生活中,对任何稀缺资源的消耗,都取决于供求大小的对比,而环境污染和破坏问题正是这种正常经济活动中出现的一种失调现象<sup>[2]</sup>。马歇尔的学生A·G·庇古在1920年发展福利经济学理论时,对私人厂商在生产和经营过程中所造成的环境污染和破坏使社会的福利(包括环境质量)受到损失即经济的外部影响进行了研究。在他的著作《卫生经济学》中提出了生态环境的外部经济性的含义:(1)外部不经济性是由厂商在生产和经营过程中所造成的对环境的损害和资源的破坏。空气、河流、海洋和土地都是环境财富,这些环境财富并不是属于某些私人或组织的财产,而是关系到全体社会成员福利的公共财产。这些公共的财富却被少数人的生产行为所侵害,使得环境污染和破坏日益严重。(2)厂商在生产和经营过程中对环境产生的外部不经济性与企业的生产经营成本和收益没有直接的关系,该不经济性未计入企业的生产成本,而被转移给了社会,即全体受害的社会成员承担了少数企业对环境的损害结果。(3)厂商对环境造成的外部不经济性与市场交易没有直接的联系。

在庇古的福利经济学的基础上,环境行为领域的外部不经济性理论现已日趋完善和成熟,成为环境经济学理论的一个核心组成部分。目前环境污染和破坏领域的外部不经济性理论已成为各国政府进行决策和对环境行为进行行政与立法干预的理论基础。

## 二、环境法律责任的经济学基础

收稿日期:2001-03-22

作者简介:常纪文(1971-),男,湖北监利县人,副教授,博士生,主要从事环境资源政策和法律理论研究。

(一)政府对外部不经济性环境行为进行干预的经济学基础。追求利润已成为市场主体进行生产和经营的唯一或主要动因。企业在造成环境污染和破坏的行为过程中,使自己营了利,而自己的营利行为所产生的负面结果却让国家、社会和无辜的社会成员承担(比如发电厂周围的居民发现他们洗衣粉的耗量因为工厂烟囱的排烟而增加),这是违背经济学的理论的<sup>[3]</sup>。如果要扭转环境污染和破坏的过程,“首先,环境的成本必须要由引入生产过程所需求的变革来偿还”<sup>[1]</sup>。(而要作到这一点,就必须明确环境因素的产权,完善环境因素的价值核算体系,克服共有地的悲剧<sup>[4]</sup>),因此有必要使企业造成的环境外部不经济性内部化,使企业和消费者承担生产者企业造成的环境损害后果,让生产者和消费者进入生产和消费的决策之中。

当外部不经济性不涉及到公共环境利益的损害(这种外部效应称之为私人外部负效应或私人外部不经济性;在美国的环境法上,称之为私妨害或私益妨害<sup>[4]</sup>),且外部不经济性的造成者和受影响者的数量较少、不需要政府进行行政和刑事干预时,环境污染和破坏的致害者和受害者可以通过市场机制,在交易费用很少的情况下私下达成协议,让致害者给受害者适当的补偿。这样令双方都满意的交易,既可以让企业继续进行生产,又可以从总量上保持受害者的社会福利,达到双赢的效果。在外部不经济性的造成者不愿意赔偿受害者的经济损失或双方难以达成协议时,受害者求助于公共权力机构的干预是非常必要的。

当外部不经济性涉及到公共环境利益的损害(这种外部效应称之为公共外部负效应或公共外部不经济性;在美国的环境法上,称之为公妨害或公益妨害<sup>[5]</sup>),或外部不经济性的致害者/受害者的数量众多时,环境污染和破坏的致害者和受害者达成协议的成本将会大大增加,市场机制对这类问题的解决无能为力。因此按照公共权力的行使原理,可能需要政府进行干预。

综上所述,政府干预环境行为的经济学基础是环境行为的外部不经济性。

## (二)环境法律责任的经济学基础

法律责任的调整作为政府干预环境行为的手段之一,它的经济学基础和政府干预环境行为的经济学基础应当是一致的。因此,可以认为,环境法律责任的经济学基础是环境行为的外部不经济

性。

## 三、对外部不经济性环境行为进行法律责任调整的必要性

政府对外部不经济性的环境行为进行干预的手段包括经济刺激、法律确认和直接的管制三种。在经济刺激手段方面,一些人认为应以早期的经济学家A·G·庇古的理论为指导。庇古认为靠征收营业税把外部经济性内在化,并补贴那些很少享受到外部经济正效应的企业和个人,带给他们一定的外来价值<sup>[1]</sup>。后来在营业税的基础上出现了环境污染和破坏税/费制度(比如生态补偿税/费,污染税/费,资源开发税/费等)。但是靠征收税/费只能解决一些公益妨害的环境污染和破坏问题,而对于私益妨害的求偿问题和要求企业采取污染和生态防治措施的问题则很难解决。另外,只有把环境污染和破坏税/费的确定和强制履行纳入法律责任体系,才能体现环境法律责任的经济学和法学基础。因为如此,法律责任手段的作用便受到了经济学家和法学家的重视。法律责任手段的应用体现在法律确认和直接管制手段的运用两个方面。法律确认是指通过法律来确定和认可法律关系主体的权利和义务。法律确认的权利、义务必须有强制性的保障,否则会流于形式,造成法律权利和义务的虚化。而强制性地保障法律权利和义务的最好方法是用实体法和程序法的规定来追究侵权者的法律责任。直接管制手段是现代环境行政执法中最常见的法律手段,它的实质性特点是管制手段具有法律强制性(比如罚款),而管制手段的强制性表现为它们本身就是落实或追究法律责任的重要手段。由此可见,法律责任手段已成为解决公益和私益妨害,调整致害者和受害者之间关系,真正实现经济和环境利益公平的必不可少的手段。

## 四、环境法律责任对外部不经济性环境行为的调整

(一)环境民事法律责任对外部不经济性环境行为的调整。20世纪六、七十年代以前,环境长期被认为是无主物,造成环境污染和破坏的经济组织和个人,只要对其他人的身与财产没有造成直接的侵害就是合法的,不必承担民事、行政和刑事责任。随着工业经济的快速发展,环境污染和破坏变得日益严重,其结果是国家和其他受害人

对环保的投资也越来越大。于是,一些经济界和环保界的人士开始对这种现状的合理性表示怀疑:个人追求经济利益给环境造成的外部不经济性凭什么要全体纳税人或受害人来负担呢?为解决这个问题,1972 年经济合作与发展组织在“公共资源”理论或“公共委托”理论的影响下首次提出了“污染者负担”原则,在此指导下,一些学者结合我国的实际情况提出了“开发者养护”、“利用者补偿”、“破坏者恢复”、“污染者负担”等体现环境正义与责任公平精神的原则。<sup>[6]</sup>

开发者养护是指对环境资源进行开发利用的单位和人,有责任对环境资源加以维护、恢复和整治。环境资源的开发与养护是相互联系的,养护可以把环境资源的开发对环境资源的不利影响降至最低限度,可以节约和综合利用不可更新的资源,保持可更新资源的最大增殖能力。只有把开发和养护相结合,才能实现资源永续或长久地利用,才能实现生态系统的良性循环和经济系统的可持续增长。《环境保护法》第 19 条规定:“开发利用自然资源,必须采取措施保护生态环境。”1994 年的《基本农田保护条例》第 22 条规定:“利用基本农田从事农业生产的单位和个人应当保持和培肥地力,国家提倡和鼓励农业生产者对其经营的基本农田施用有机肥料,合理施用化肥和农药。”

利用者补偿是指开发、利用环境资源的单位和个人应当按照国家的有关规定承担经济补偿责任。随着资源的严重浪费、环境的不断污染与破坏,较高品质的环境功能已不再是一种取之不尽、用之不竭的公共物品,它们已成为稀缺产品,也具有一定的价值。其价值表现在其再生产能力与稀缺两个方面,价值衡量的标准是替代资源的成本大小。市场经济条件下的开发利用行为必须遵循价值规律,必须有偿地使用有价值的环境资源。凡是开发、利用国家所有的环境资源的单位和个人,必须按照有关部门确定的标准向国家缴纳资源费/税或生态补偿费/税等有关税/费。1992 年《国务院办公厅转发建设部关于加强风景名胜区工作报告的通知》指出:“为使风景名胜区具有自我保护、自我发展的能力,收取风景名胜资源保护费,实行风景名胜资源的有偿使用,所得费用专项用于资源的保护和维修...”

破坏者恢复是指造成自然生态环境和资源破坏的单位和人必须承担恢复原状的民事责任。如我国《矿产资源法》第 30 条规定:“矿山企业应当

因地制宜地采取复垦利用、植树种草或者其他利用措施”。对于无力恢复的,可以采取行政代执行的办法。如《水土保持法》第 17 条规定:“企业事业单位在建设和生产过程中必须采取水土保持措施,对造成的水土流失负责治理。本单位无力治理的,由水行政处理部门治理,治理费用由造成水土流失的企业事业单位负责。”

污染者负担是指造成了环境污染的单位和人必须按照法律的规定,采取有效措施自己进行治理或委托他人处理,并赔偿因污染而造成的损失。1979 年《我国的环境保护法》(试行)第 6 条提出了“谁污染谁治理”的原则;1989 年《环境保护法》第 24 条规定:“产生环境污染和其他公害的单位,必须把环境保护工作纳入计划,采取有效措施,防治在生产建设或者其他活动中产生的废气、废水...等对环境的污染和危害。”第 41 条规定:“造成环境污染危害的,有责任排除危害,并对直接受到损失的单位或者个人赔偿损失。”可见“污染者负担”原则已基本被我国采用。根据第 24 条的规定,可以看出,不管是污染者亲力治污,还是自己付费委托他人治理,只要措施有效,均是合法的。这为污染治理事业向产业化与市场化方向发展留下了法律依据。另外,《固体废物污染环境防治法》第 46 条规定了行政代执行的措施,这也是“污染者负担”的应有之义。

体现在环境民事责任的具体形式上,上述四个原则可以分化出赔偿损失、排除危害、停止侵害、恢复原状等民事法律责任。其实质是修复和补偿环境行为所致的外部不经济性。

## (二) 环境行政和刑事法律责任对外部不经济性环境行为的调整

### 1. 环境行政法律责任对外部不经济性环境行为的调整

如果环境行为所产生的外部不经济性侵犯了环境公权,或侵犯了其他公民和单位的环境私权,或有使环境公权或私权遭受严重不经济性的可能,以致于损害了国家对环境的管理秩序,那么该环境行为就构成了行政违法。行为人就应负相应的环境行政责任。

在环境行政责任的主观方面,一般认为,只要环境行为所产生的外部不经济性侵犯了环境公权,或侵犯环境私权达到需要国家干预的程度(如工厂排放污染物,污染了农民承包的鱼塘,使承包者遭受重大损失),那么该环境行为就破坏了国家

对环境的管理秩序,不论其主观上是否有过错,均应负环境行政法律责任。<sup>[7]</sup>

在环境行政责任的客观方面,早先的环境法规定,环境行政法律责任的产生要基于环境污染和破坏事实或事故的发生,比如1979年《环境保护法》(试行)第32条第1款规定:“对违反本法和其他环境保护的条例、规定,污染和破坏环境,危害人民健康的单位,各级环境保护机构要分别情况,报经同级人民政府批准,予以批评、警告、罚款,或者责令赔偿损失、停产治理。”后来,基于环境污染和破坏事故一旦发生,其外部不经济性有时很大甚至巨大的原因,一些国家对可能引起环境污染和破坏的外部不经济性行为加强了行政责任的规定<sup>[8]</sup>。比如《水污染防治法》第47条规定:“违反本法第十三条第三款的规定,建设项目的污染防治设施没有建成或者没有达到国家规定的要求,即投入生产或者使用的,由批准该建设项目的环境影响报告书的环境保护部门责令停止生产或者使用,可以并处罚款。”

环境行政法律责任分为补偿性和惩罚性的两种。补偿性的环境行政责任,如责令排除危害、责令重新安装使用等,则是外部不经济性内在化的一些要求。而惩罚性的环境行政责任,如罚款,则可以起到特殊预防和一般预防的效果。特殊预防是指通过惩罚性的行政法律责任措施迫使责任人采取外部不经济性内在化的措施,使外部不经济性的环境行为不可能再次发生。一般预防是指通过对其他人的制裁,使一些抱着侥幸心理的企业消除违法念头,采取措施,防止外部不经济性的产生。<sup>[9]</sup>

## 2. 环境刑事法律责任对外部不经济性环境行为的调整

如果环境行为所产生的外部不经济性严重侵犯了环境公权,或严重侵犯了其他公民和单位的环境私权,或环境行为有使环境公权或私权遭受严重不经济性的可能,那么该环境行为就严重侵犯了他人的合法权益或严重破坏了国家对环境的管理秩序,构成了犯罪,行为人就应负相应的环境刑事责任。

在环境刑事责任的主观方面,大多数国家规

定,行为人的故意或过失是构成环境污染和破坏犯罪的必要条件,但少数国家(如加拿大、英国、新加坡)规定,在无过错的情况下,环境行为人也要负刑事责任<sup>[9]</sup>。比如英国1956年《清洁空气法》规定,违反规定使烟囱冒浓烟者即应负过错责任以外的无过错刑事责任。和行政责任的效果一样,环境刑事法律责任的作用也包括特殊预防和一般预防两个方面。

在环境刑事责任的客观方面,早先的环境法和刑法规定,环境刑事法律责任的产生要基于严重的环境污染和破坏事故的发生,比如1979年《环境保护法》(试行)第32条第2款规定:“对严重污染和破坏环境,引起人员伤亡或者造成农、林、牧、副、渔业重大损失的单位的领导人、直接责任人员或者其他公民,要追究...直至依法追究刑事责任。”后来,基于环境污染和破坏事故一旦发生其外部不经济性的损失有时巨大的原因,一些国家对可能引起严重环境行为的行为犯和危险犯加强了刑事法律责任的规定。<sup>[10]</sup>比如1997年《刑法》第339条第1款规定:“违反国家规定,将境外的固体废物进境倾倒、堆放、处置的,处五年以下有期徒刑或者拘役,并处罚金。”

环境刑事法律责任只有惩罚性的一种,如环境行为造成了环境公权与私权的损害,需要补偿,可通过刑事附带民事诉讼或单独提起民事诉讼解决。和行政责任的效果一样,环境刑事法律责任的作用也包括特殊预防和一般预防两个方面。

## 参考文献:

- [1]巴里·康芒纳著,侯文蕙译.封闭的循环[M].长春:吉林人民出版社,1997.
- [2]程福祜.环境经济学[M].北京:高等教育出版社,1993.
- [3]常纪文.趋向可持续性:我国污染治理方式的改革方向[J].中国人口资源与环境,2000专刊.
- [4]汪进.环境法律的理念与价值追求[A].北京:法律出版社,2000.
- [5]王曦.美国环境法概论[A].武汉:武汉大学出版社,1992.
- [6]蔡守秋.环境资源法论[A].武汉:武汉大学出版社,1994.
- [7]蔡守秋.环境法教程[M].北京:法律出版社,1995.
- [8]陈泉生.环境法原理[M].北京:法律出版社,1998.
- [9]吕忠梅.环境法教程[M].北京:中国政法大学出版社,1996.
- [10]吕忠梅.环境资源法[M].北京:中国政法大学出版社,1999.

# Regulation of Legal Liability on Diseconomical Exterior Environment Action

CHANG Ji-wen<sup>1</sup>, PEI Xiaotao<sup>2</sup>

(Law School, Hunan Normal University, Changsha, Hunan, 410081, China)

**Abstract:** In this article, a comprehensive study is made on economic basic of legal liability caused by action that causes environment diseconomical from the aspects of coming into being of theory of diseconomy of exterior environment caused by environment action, the economic basic that government intervenes environmental action that cause environment degenerated. The result shows that the economic basic of legal liability is diseconomy of exterior environment caused by action that causes environment degenerated. Based on necessity that government intervenes action that causes diseconomy of exterior environment with legal liability is studied, legal liability and administrative and criminal responsibility that adjust action that causes diseconomy of exterior environment are expounded.

**Key words:** environmental action; legal liability; economics; diseconomy of exterior environment

(责任校对:周国清)

## 洞庭水乡长联赏析

张培源

屈灵均骚泽烟沈,范文正书台莽荡。心香一瓣,我其式之。低头思故乡,落落用悝知己。同学少年皆不贱,终输却板桥步月,石径吟松。美矣哉!宇宙无穷,俯仰任鸢飞鱼跃。旷览沅江东枕,溅水西襟,沅芷南芬,澧兰北秀。泛重湖八百里,绿波如画。龙蛇窟宅,半成鸡犬桑麻。独怜彼瓦砾飘零,榔梅凋谢,蟹舍斜阳迷古渡。厌尘世沦痛气象,愿从羽客浮游。劝慰劳人,行乐及时聊息影。

陆法和生擒侯景,岳忠武殄灭杨么。血战几经,今安在也?题糕逢令节,茫茫望断长空。万方多难此登临,只赢得把盏向天,拔剑砍地。噓兮乎!盈虚有数,悲欢随燕去鸿来。感怀春雨檐敲,夏云席卷,秋风槛拂,冬雪窗衔。距炎汉二千载,丹井犹存。将相勋名,孰若神仙慧业?最喜是墉垣革旧,亭阁鼎新,虹堤碧柳洩玄机。话道家静谧根源,唤醒英雄昨梦。脱离诸浩劫,寻幽遣兴且挥毫。

这是在洞庭湖畔的南县赤松亭的一副长联,计 292 字。作者秦俦元,守穆清,原籍浙江,流寓湖南,生平事迹不详,地方志有“南洲厅生员首案”、“清末禀生”两种说法。光绪二十一年(1895)今之南县境地始建南洲直隶厅,设立儒学处,后改称学局、邓学所等。民国四年(1915)七月,秦俦元任劝学所长,管理辖区学政。

秦俦元的这副长联内容丰富,文字华美,对仗工整,善于用典,在赤松亭尚存的对联中,可属上乘之作。

其一,构思精密。全联写景状物,咏物言志,均以赤松亭为中心基点,再向四面八方作立体放射。从空间方位来看,有东、西、南、北、上、下;从时间方位来看,有古时、今朝、过去、现在、傍晚、月夜;从季节物候来看,有春、夏、秋、冬,有候鸟迁徙、植物生长等。如描写沅江、溅水、沅芷、澧兰,就是围绕这个基点着笔的。其他或纵写,或横写,或纵横交错,都与基点相连接。这种多样统一的立体结构,严谨有序,说明作者具有把握复杂篇章结构,驾驭长篇文字的非凡

才能。

其二,善于用典。全联用典 20 多处,所用典故与联语浑然一体,密不可分。其类别有:历史人物典故,如屈灵均、范文正等;历史事件典故,如陆法和生擒侯景,岳忠武殄灭杨么等;神话传说典故,如龙蛇窟宅;民间故事典故,如英雄昨梦;道教故事典故,如羽客浮游;诗文佳句典故等。其中诗文佳句典故用得最多,有的撷取原句、有的省俭文字、有的多句浓缩、有的活用场景等。大量用典,说明作者博览群书,学富五车。

其三,巧用动词。上联中有东枕、西襟、南芬、北秀等。其动词“枕”字稳重,“襟”字轻松,“芬”与“秀”是形容词活用为动词,有灵巧俊美之感。四个动词配合四个方位,使静景产生了动感,读来击节生趣。下联中有与之相对的檐敲、席卷、槛拂、窗衔等。檐敲是敲檐的词序倒装,即雨点敲击檐下之物,这“敲”字响亮;席卷,像席子一样卷走一切,这“席”字勇猛;槛拂是拂槛的词序倒装,指风轻轻拂过栏杆,这“拂”字轻盈;窗衔,从窗户里观看景物,像口衔着一样,这“衔”字文静。

其四,重用虚词。在诗词对联中,使用虚词的不多见,用得好的更少。秦俦元在此联中多处成功地使用虚词。上联中的“美矣哉”,作者满怀激情,高声赞美。下联中有与之相对的“噓兮乎”句,作者满腔激愤无处发泄,只好长嘘短叹。这是他的伤感愤懑,无声叹息。

秦俦元作为科举出身的知识分子,自然打上了封建时代的烙印。作者在联中表露了朦胧的忧国忧民思想,但同时也表露了悲观厌世和逃避现实的消极思想。在看到“革故鼎新”、“虹堤碧柳”等点点火花时,又在两种社会交替的“古渡”迷失了方向,看不清前路,因而产生了苦恼、怨恨和愤怒的情绪。(作者系湖南省南县南洲镇中学高级教师)

(责任校对:江楠)