

再论环境法与自然资源法的体系区别

The Difference of Systems between Environmental Law and Nature Resource Law

常纪文 蔡守秋 (国家环保局武汉大学环境法学研究所 武汉, 430072)

摘要 本文在阐明环境法、自然资源法基本概念的基础上,进一步地从立法的角度论述二者的区别及所属范畴,对于从事环境管理工作特别是从法者有一定的理论指导意义。

关键词: 环境法 自然资源法 体系 区别

Abstract On the basement of fundamental concepts between environmental law and nature resourcelaw, the both difference on legislation and categories are clarified in this article

Key words: Environmental law nature resource law, system

环境与自然资源是同一实物载体所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因素,如动物、植物、矿物、土地、水等,它强调的是土地、植物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价值,即经济价值和使用价值。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》第一条规定:“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。”什么叫环境?从环境科学的角度来看,环境应包容许多自然资源,如林木、微生物、昆虫、野生动物等,但这并不意味着环境是一定数量自然资源的简单迭加,而是由一定数量、结构和层次的自然资源所构成的物流与能流的统一体——生态系统,它强调的则是土地、森林、水、大气等若干自然因素构成的生态系统所表现出来的

整体生态功能,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。从法律科学的角度来看,《中华人民共和国环境保护法(试行)》第3条规定:“本法所称环境是指:大气、水、土地、矿藏森林、草原、野生动物、野生植物、水生生物...生活居住区等。”正是这种把自然资源与环境互称的见解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,进而混淆环境法与自然资源法的体系关系。而《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、海洋、土地、矿藏.....城市和乡村等。”则避免了这个立法失误,因为这个“总体”实际上就是大气、水、土地等自然因素的有机统一体——生活环境、生态环境以及人文遗迹等特殊环境,

“包括”实际上也是“包容”的意思,由此可见现代法学与环境科学对环境概念的解释是一致的。环境的这种属性在一些国家的立法中表现得很明确,比如 1980 年《秘鲁政治宪法》第 2 章第 1 2 3 条规定:“公民有保护环境的义务,有生活在一个有利于健康、生态平衡、生命繁衍的环境的权利。再如美国麻萨诸塞州第 44 条第 7 9 1 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的环境的自然的、风景的、历史的和美学的质量的权利……”。环境与自然资源的另一个区别是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基础之上的;而环境的经济价值则是以环境的一些看不见、摸不着的生态功能为基础,一般属于无形财产,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。

环境与自然资源两个概念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显;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的生态环境,防治污染和其他公害”。

环境问题主要包括环境污染和生态破坏两个方面,而环境法则是以防治环境问题为目的的法律法规体系,因此环境法应包含解决与预防环境问题和生态破坏问题两方面的法律规范。一般来说自然资源的保护意味着生态环境的保护和改善,自然资源的不合理开发、利用或破坏意味着生态环境的破坏,因此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,笔者认为,这些法律规范既应纳入自然资源法的范畴,也纳入环境法的范畴;另外,自然资源法中一些不调整自然资源财产权但具有保护或改善生态环境作用的法律规范,应纳入环境法的体系。由此可见,自然资源法与环境法这两个独立的法律部门是相互交叉的,法律体系的划分应求异不求同,故在谈环境法的体系时,应把自然资源法中有关仅具有财产权保护功能但不具有解决或预防生态问题作用的法律规范分离出去;在谈自然资源法的体系时,应把客观上仅具有保护法(习惯于称之为污染控制法)与自然资源法合并为环境法的倾向是不科学的。由于环境以自然资源为其载体,两者的关系紧密,要想真正把交叉性很强的两个部门法体系完全分开也是很困难的。不过为了研究的整体性和关联性,把环境保护法和自然资源保护法两个部门法合称为环境资源法的作法既简便,又科学,值得借鉴。

第一作者简介:常纪文,男,28岁,博士生。1995年毕业于武汉大学法学院环境法专业;环境资源法专业博士学位,兼任湖南师范大学法律系教师,先后发表论文 15 余篇,曾参加“欧盟环境法与中国环境法之比较研究”科研课题。