

环境法是一个独立的法律部门

——论环境法的特点

蔡 守 秋

目前,环境法及环境法学的应有地位还没有得到公认和确立。有的人把环境法当作经济法或行政法中的一个部分;有的人视环境法为旁门小溪,把它摆到可缓可急、可大可小的轻微地位。这样不仅妨碍环境法及环境法学体系的建立和进一步发展,而且也妨碍整个环境保护工作的顺利开展。我认为环境法是一个独立的法律部门。提出以下意见进行商榷。

从环境法发展的过程看,它已走上与其它法律部门平行的独立发展道路

如同任何其它法律部门一样,环境法也有它自己产生和发展的历史。

在十八世纪第一次工业革命以前的漫长历史时期,人类的生产力水平低下,人类活动对环境的影响即对环境自净能力的冲击不大,这时的环境问题主要表现在自然资源利用或某些对人们生活有显著影响的方面,在法律上则出现了一些零散的具有保护局部环境作用的条文。例如我国古书《韩非子·内储说上》记载:“殷之法,弃灰于公道者断其手。”这大概是最早的不准乱抛垃圾的法令。另外,我国秦律中也有春天不准到山林里砍伐木材,不准堵塞水道,不到夏季不准烧草作肥料,不准采集发芽的植物,不准捕捉幼兽、鸟卵和幼鸟,不准毒杀鱼鳖等规定。这些规定,有些与现在的自然保护条文相似。世界上有些手工业发达的国家,为了防止废气、废水、废渣污染环境,也先后制定过一些法令。如古代巴比伦王国制定了汉穆拉比法典,命令鞋匠住在城外,以免污染水源和空气。一三〇六年英国国会发布文告,禁止伦敦工匠和制造商在国会开会期间用煤。这些古代的具有保护环境作用的条文一般都夹杂在其它法规里,如同奴隶社会、封建社会中,刑法、民法和诉讼法等,往往规定在同一法律文件中一样。而且这些条文只包含着保护局部环境、特别是统治者所在或所属环境的意思,谈不上我们现代这样的环境保护概念及环境科学思想。这是环境问题及环境法发展的第一个阶段。

第一次工业革命以后,随着资本主义大工业的出现,生产力水平、科学技术不断发展,人类活动对环境的影响越来越大,这时的环境问题主要是工业三废的点源污染、区域污染,反映在法律上,则出现了一些单项的环境保护法规或地方性的环境保护法规。如十九世纪后半叶,英国路布制碱法排出的盐酸及硫化氢所产生的非常讨厌的废气,迫使英国当局于一八六三年颁布了第一个防止污染的《碱业法》。日本大阪府一八七七年颁布的《工厂管理条例》,有些内容现在还可以说是很先进的,如工厂的选址可以减少环境的污染程度,这个选址问题当时就受到重视。美国一八九九年的河流和港口的法令,规定非经许可,禁止将除城市街道和污水管的液体之外的废物排进美国通航的水域。这个法律虽然当初制定时是为了推动航运管理,但却被解释为用于防止污染物质,而且直到目前仍被政府广为应用。这期间,许多国家还制定了森林保护、城市卫生、名胜古迹及文物保护等法令。特别值得提出的是,苏联十月革命胜利后不久,就在一九一八年、一九一九年颁布过环境保护的法令。以上所述这类单项法规,被分散在

行政法、民商法、劳动法、刑法等各个部门法里面,既没有从理论上、也没有从实践上加以统一,上升为环境法这样一个部门。这是环境问题及环境法发展的第二个阶段。比第一个阶段进步的是,环境法不再仅仅是夹杂在其它法规里面的零星条文,而是形成了许多单项法规。

第二次世界大战以后,特别是在本世纪五十、六十、七十年代,现代工农业生产突飞猛进,生产力、科学技术事业急速发展,人口膨胀,大城市增多,人类大量的生产、生活废弃物排向天空、水域和大地,人类大规模开发、消耗资源、能源,形成了大区域的甚至全球性的污染,严重地威胁到人类生态系统的平衡及人类自身的健康与安全。环境问题成了二十世纪一个最严重的社会问题,环境科学及环境保护事业应运而生。反映到法律上,不但各种保护环境单项法规的出现如雨后春笋,而且出现了能够代表或综合这些法规的所谓“环境保护基本法”(或母法)。如在国际环境法领域,产生了一九七二年的《人类环境宣言》和一九八〇年的《世界自然资源保护大纲》。在国内环境法领域,美国一九六九年制定了《国家环境政策基本法》,日本一九六七年制定了《公害对策基本法》,我国一九七九年颁布了《中华人民共和国环境保护法(试行)》。这就是环境问题和环境法发展的第三个阶段。在这个阶段,环境法不仅内容日趋丰富,形式日趋完备,而且从国内环境法扩大到国际环境法。据粗略统计,目前西德有关环境保护的立法已有一百六十三种,美国有一百二十一种,日本有七十余种,其它如瑞士、英国、苏联等也制定了数量繁多的环境法规,并且每年都有新的环境法规出现。这许许多多的法规的总和,构成了一个具有共同目标、互相补充、互相联系的环境法网系,并在古老的法学领域内形成了一个生机勃勃、长势旺盛的新枝——环境法学。

从这个发展过程我们可以看出,环境法有其独特的内在的发展动因,这就是人类自然环境质量的变化或人类的环境问题。与人类环境问题的三个历史时期相适应,形成了环境法的三个发展阶段。随着人类环境问题的日趋严重,环境法也逐渐完善而进入成熟期,从而走上了与其它法律部门平行的独立发展道路。

从环境法与其它法律部门的比较看,它具有特定的调整关系及保护对象

目前,国内外一些法学者在讨论中指出,环境法这个综合体,包含公法、私法、刑法和民法各种成分,但又有别于这些法律部门。

首先从公法与私法看,环境法与作为私法的民商法不同,它是基于公共福利或社会公益等公法原理的法律。环境法首先象公法,例如国家把环境保护纳入国民经济计划,进行合理的工业布局,征收专门的公法款项如排污费等。

另一方面,环境法与作为公法的行政法等不同,它是既保护全国的公共的利益、也保护私人利益的法律。许多环境法经常涉及典型的三角利益:国家保护的社会利益,企业通过采取对环境产生不良影响的措施而取得的利益,企业活动可能对公民造成不便或危险的公民利益。在违反环境法时,如牵涉到国家各管理机构或国家机构与企事业单位时,一般通过行政办法解决,如损害公民权益时,大多通过民法程序解决。

由于环境法最初产生于民商法和关于劳动保护的文件里,所以有人主张把环境法纳入民商法。传统的民法是指调整一定范围财产关系和人身非财产关系的法律规范的总称。社会主义民法是调整社会主义组织间、组织与公民间、公民相互间的财产关系,以及与其有密切联系的人身非财产关系的法律规范的总称。而环境法调整的并不完全是财产关系,即使引入环境价值的新概念,把自然环境、自然资源当作财产,这种财产关系也大不同于传统民法上的财产关系。

在国外,还有的学者把环境法归入经济法这个部门,因为环境法与一些经济法特别是经济

统制法搅到一起,如日本一九四九年的《土地改良法》、一九五六年的《首都圈整理法》、一九六一年的《水利资源开发促进法》、一九六四年的《林业基本法》等。我国新编的《法学词典》及一些通俗的法学读物甚至某些高等院校的法律教材中,也大都把环境法列入经济法的范畴。如果作为一种暂时的处置办法,这样作是可以理解的,但是作为一种科学的分类,却值得商榷。经济法是调整经济关系的法规总称,是从民商法里分出来的。在我国,经济法主要是调整国民经济管理和社会主义组织之间在经济活动中所发生的经济关系。把这种经济关系移到环境法里面,显然是很勉强的。况且,对于经济法是否为一个独立的法律部门,目前争论仍很激烈。把一个具有鲜明的特定调整关系及保护对象的环境法塞到一个目前尚未定论的经济法这个新部门之中,一方面使得经济法这个部门背上一个大包袱而显得更加杂乱无章,另一方面也妨碍了环境法这个部门的进一步发展。

恩格斯在《自然辩证法》里有关科学分类的论述中指出,“每一门科学都是分析某一个别的运动形式或一系列相互关联和互相转化的运动形式的……”。显然,对于某一现象领域所特有的矛盾的研究,就构成某门科学的研究对象。我们通常说的法律部门,是指调整同一种类的社会关系的法律规范的总和,如国家法、劳动法、民法、刑法、行政法等。一些法律规范是否能独立门户,主要取决于它是否具有特定的调整对象。当前,一般认为,环境法是调整因保护环境而产生的社会关系的各种法律规范的总和。这一定义清楚地指出了环境法所调整的特定的社会关系。正如上面比较时所指出的一样,这种关系既不等于民法中的财产关系(如所有权关系、债权关系等),也不等于行政法那里的社会关系(如上下级间的隶属关系),当然也就不等于由“来自行政法中的竖的关系和来自民法中的横的关系”所组成的经济法中的经济关系。环境法所调整的社会关系,只有在涉及自然环境的保护或破坏时,才发生互相作用和影响,离开了自然环境这个对立面或媒介便没有环境法所调整的社会关系。

另外,有的法学者干脆从法律保护的对象来给环境法下定义。如西德有的学者认为,环境法是旨在为了保证公民的重要生活需要而保护人的自然环境的法律规范的总和。目前,许多环境法都是根据保护客体(如土地、水、大气、森林、草原、野生动植物、风景名胜等)和防治对象(如噪声、振动、恶臭、放射性物质、废油、垃圾、地面沉降、农药化肥等)制定的。这些环境法所保护的对象是独特的,是其它法律部门所没有包括的。

环境法所调整的特定的社会关系及其独特的保护、防治对象,决定了它作为一个独立的法律部门的无可争议的资格。这就是我们从比较中得出的结论。

从环境法的许多特点看,应该给予它以独立的法律部门的地位

目前,国内外许多法学者根据人类环境问题的特性及发展趋势指出,环境法具有许多新特点,对这些特点的研究,不仅能丰富原有的法学理论,而且也给法的基本理论的研究开辟了一些新的领域。这些特点主要表现在以下几个方面。

第一,环境法主要是由国家环境保护机构监督执行、为环境保护事业服务的一个新兴的部门法。目前世界上不少国家成立了专门的环境保护机构(如环境保护委员会、环境部、环境厅、环境纠纷仲裁委员会等),把保护环境作为国家的一项职能活动。如西德联邦政府在一九七一年的环境保护规划中强调,“立法把保护自然和自然本身的发展,看作是国家首先要关心的切身重大问题”。在环境法的监督执行方面,环境保护机构较之专门的国家司法机构及其它部门,担负着更为重要而经常的职责。这种形势的出现,不仅加强了环境法的独立地位,而且也带来了一系列影响。

第二,环境法是一个科学技术性很强的法律部门。从环境法的发展历史我们知道,没有现代化的环境科学,就没有现代的环境法。环境科学是环境法的理论基础和科学依据,环境科学的成果往往用环境法条文的形式反应出来。马克思曾经说过:“立法者应该把自己看作一个自然科学家,他不是在制造法律,不是在发明法律,而仅仅是在表述法律。”马克思所强调的立法者的这种唯物主义态度在许多法律部门曾被忽视,但在环境法方面却体现得很鲜明、突出。目前,各国环境法的发展趋势是,除了一个具有政策性、理论性的全面的基本法之外,其它单行环境法规特别是有关环境标准的法规,越来越具体,越来越接近技术性、工艺性的规范或准则。大多数国家还都声明,环境立法要随着科学技术的发展而不断完善。与此相适应,在环境法部门集中了越来越多的受过环境科学技术教育和训练的法律专家和学者。

第三,环境法主要是以保护人类自然环境及人类健康为目标的社会公益性的部门法。

关于环境法的目的任务,在各国环境法条文中曾有不同的反映,在一些法学家中也有过争论。七十年代以来,各国环境立法,都倾向于以保护环境、保障人民身体健康为立法的最高宗旨。如美国修正后的《国家环境政策法》,对其立法目的,即就保护环境、保障人民健康、维护历史文化遗产、合理使用资源等方面,作了详尽规定。又如日本一九七〇年修改的《公害对策基本法》,专项详细规定了国家、地方政府、企业、公民个人的职责,并把一九六七年制定的《公害对策基本法》中的这一见解“生活环境的保全,要设法使它和发展经济相协调”,修改为“达到保护国民健康和维持其生活环境的目的”。加拿大政府则直截了当地宣布:“政府的意图是宁愿重视环境保护而不是经济发展。”

从环境法的目的任务可以看出,环境法与其他部门法比较,它在性质上,还具有如下三个不同之点:

其一,时间上的持久性。人类社会和自然环境相互作用理论的一个重要原理是,自然环境保护活动具有永久长存的性质。环境保护不是临时性的运动,而是社会现在和将来幸福的条件。这种客观性质反映到环境法方面,则表现为环境法具有时间上的持久性和明显的继承性。

其二,范围上的广泛性。由于造成人类环境问题的条件及因素的复杂性、多样性,便决定了环境法适用范围的广泛性。虽然如上所述,环境法主要是由国家环境保护机构监督执行、为环境保护事业服务的一个新兴的部门法,但是它所调整的范围、对象,却涉及十分广泛的领域和几乎所有的社会部门,它的某些法律规范仍不可避免地分布在刑法、民法、经济法等其它法律部门。从保护客体及防治对象看,环境法的适用范围包括大气、水域、土地、矿藏、森林、草原、动植物、太平洋、南极洲直至星星和月亮等等。对一国而言,可以说包括了全部领土、领水及领空;对整个人类而言,已遍及地球及其临近的宇宙空间。从环境法所限制、调节的社会关系看,它包括工农业生产、交通运输、旅游服务业等众多的生产管理部门,涉及到经济计划、体制、科学技术等很多问题。

其三,性质上的公益性。由于环境污染的流动性(如大气污染、水域污染都没有国界),所有人类的行动都具有全球性的相互关系及全球为之承担责任的结果,这使得保护环境和消除生态危机威胁的问题,成了世界性问题。这一问题使得不同社会制度的各国产生了一个新的合作领域。这一点突出地表现在国际环境法领域。在许多国际性的决议及文件中反映了这样一种观点:为了当代人和子孙后代的利益、幸福,保护和改善环境,保护和合理开发自然资源,是一个对于各国人民的幸福和一切国家的经济发展具有重大意义的任务。这一特点也使得不同国家的环境法学者之间有了一个广阔的具有远大前途的合作领域。