

环境法律责任的拓展——兼论循环经济立法

杨志敏

(四川大学 法学院 四川 成都 610064)

摘要 环境法律责任取决于环境法制建设,环境法律责任经历了从缺失到构建的过程。随着环境保护理念的改变,环境法律责任得以拓展。有别于传统经济发展模式的循环经济,其立法是基于环境法律责任的拓展。

关键词 环境法 法律责任 循环经济立法

中图分类号:D922.684

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2006)04-0050-04

一、环境法律责任——从缺失到构建

1. 环境法律责任的缺失

法律是社会关系的调节器,法律责任是法律调整的重要手段。作为法律调整手段的法律责任产生的前提是调节社会关系法律的存在。环境法律责任的缺失源于环境法律的长期缺位,而环境法律的缺位则有着十分复杂的因素。

作为调整有关环境资源开发、利用、保护和改善社会关系的环境法律,其缺位与环境自身的特殊性质及人们对环境的错误认识有着密切的关系。所谓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过的自然因素的总体。环境是人类生存、生活的基本条件,作为人类生存与发展的基本要素对人类具有至关重要的意义。环境自身的特殊性质在于其是“公共物品”,而“公共物品”具有“供给的普遍性”和“消费的非排他性”,这种状况决定了人们只对环境进行开发、利用,结果往往产生“外部不经济性”,而对环境的保护则无人问津,从而造成“公地的悲剧”。另外,环境具有生态效能和经济效能的双重属性,其生产承载能力和纳污净化能力是有一定限度的,所以,其本质上是一种稀缺资源。但长期以来,环境被认为是“取之不尽、用之不竭”的,人们对环境只是关注于其经济效能而盲目的开发和利用,缺乏有效的保护,从而导致环境问题丛生。当今的环境问题主要是由于人类活动所引起的,主要分为环境破坏和环境污染两大类。环境问题是人类面临的一个长期性问题,在人类社会发展的不同时期有不同的表现的形式。“从总体上看,人类环境问题可以大

致分为3个时期:第一个时期,即18世纪工业革命以前,这是环境问题的萌芽阶段,又称古代环境问题;第二个时期,即工业革命开始至第二次世界大战结束,这是环境问题急剧发展、局部恶化的阶段,又称近代环境问题;第三个时期,即从第二次世界大战结束至今,这是环境问题全面发展和局部被抑制的阶段,又称现代环境问题。^[1]不同时期的环境问题虽然特点不同,但从历史纬度来看,其态势是日趋严重的。不过,由于环境的“公共物品”特点和人们对环境的错误认识,环境问题的危害性长期被忽视,保护环境缺乏现实的社会要求,而法律产生的土壤是社会的需求,基于此,环境法律的缺位是必然的,从而造成环境法律责任的缺失。环境法律责任的缺失直接导致破坏和污染环境的行为不断发生,因为没有责任的约束,“理性人”的行为取向将失去理性而只以个人的利益最大化为取舍。

2. 环境法律责任的构建

随着人们对环境问题认识的深入,环境保护逐渐受到重视。这其中法律具有基础性的作用,因为法律的强制性,国家可以通过制定环境法律把环境保护的方针、政策、原则、制度、措施等,都加以规范使之取得社会一体遵守的效力。20世纪50年代,现代意义的环境法律开始出现。环境法律责任作为环境法律的基本组成部分伴随着环境法律的出现而得以构建。

(1) 环境法律责任的概念

所谓责任,“乃为义务人违反其义务时,所应受法律之处罚也^[2]”。故法律责任的存在以法定义务为前提,只要违反法定义务,就应当承担否定性的法

律后果,即法律责任。所以,法律责任有所谓“第二性的义务”^[3]之说。国际著名的《布莱克法律词典》把法律责任解释为某种义务,依其解释,法律责任是指“因某种行为而产生的受惩罚的义务及对引起的损害予以赔偿或用别的方法予以补偿的义务”。一般认为:“法律责任是指行为主体因违反法律义务、造成对他人的损害,从而承担某种不利后果的应当性”^[4]。据此,环境责任可以界定为:根据环境法律的要求环境行为主体应做的事(或行为),当环境行为主体因违反环境法律义务或造成对他人的损害从而承担某种不利后果的应当性。

(2) 环境法律责任的理论基础

环境法律责任的早期理论基础是污染者负责原则,又简称为污染者付费原则。“污染者付费原则之起源有法学上的回复原状责任,以及经济学上之使用者付费原则,亦有行政法学中警察法及秩序法之理念存于其中,即何人违反秩序,造成损害,便必须对其负责。”^[5]这一原则最先是由联合国经济合作与发展组织环境委员会在1972年初提出的,后来得到国际上广泛的承认,成为环境法律责任的早期理论基础。在此原则规范下,任何人针对其对环境资源的开发、利用而造成的费用及负担都须负责,即由使用环境者自行负担成本,从而实现外部成本的内部化。在法律责任的根据方面,学者还提出了“道义责任论”、“社会责任论”、“规范责任论”,其中“道义责任论”基于人的意志的自由而强调人要对自己的过错承担责任;“社会责任论”基于法律对社会上的各种权利和利益的保护,认为违法者作为社会的一员,必须对自己的危害社会的行为负责;“规范责任论”则从对行为的规范评价出发来论述承担法律责任的必要性,认为法律责任是法律规范对行为进行评价的结果。上述理论在解释环境法律责任根据时虽有一定的解释力,但相对于环境违法行为在造成经济私益损害的同时更具有环境公益损害的特点,其理论解释尚缺乏足够的说服力。有学者把经济分析方法运用于责任理论的研究,以成本补偿为视角,对于环境法律责任根据更有解释力。其认为:“违法主体在其从事违法行为时,则会在客观上给他人或社会带来成本……因此,违法者之所以应当承担责任,就是要对其造成的损害或成本做出补偿。”^[6]据此,环境法律责任既可能基于弥补私人成本而产生,也可能基于弥补社会成本而产生。

(3) 环境法律责任的形态

法律责任的形态传统上分为民事、刑事、行政这三种责任形态,有时还可能再加上违宪责任。据此,环境法律责任也有对应的责任形态,其中:①环境民

事法律责任是指环境民事法律关系主体由于破坏或污染环境而侵害了公共财产或者他人的人身、财产所应承担的民事方面的法律后果。②环境行政法律责任是指环境行政法律关系主体由于违反环境行政法律规范或不履行环境行政法律义务而依法应承担的环境行政法律后果。③环境刑事法律责任是指个人或者单位因违反环境法律,严重破坏或污染环境,造成或可能造成公私财产重大损失或者人身伤亡的严重后果,构成犯罪所应负的刑事方面的法律后果。

但是,如果承认责任是违反法定义务所应承担的法律后果,那么依据该后果的具体情况就可以有不同的分类。首先,按照承责主体的不同,环境法律责任可分为“调制主体的责任”和“调制受体的责任”,或者细分为国家责任、企业责任、社团责任、个人责任等。其次,按照追究责任的目的,可以把环境法律责任分为环境赔偿性责任和环境惩罚性责任。再次,依据责任的性质可以把环境法律责任分为财产性责任和非财产性责任。

(4) 环境法律责任的聚合

法律责任的聚合主要表现为3种形态:一是民事法律责任与行政法律责任的聚合。从理论上讲,民事法律责任与行政法律责任的聚合是不冲突的,因为某种不法行为给他人造成了人身财产损害,应当承担民事损害赔偿责任,但同时因为侵害了行政法所保护的公共利益,因此还应承担行政法律责任。二是民事法律责任与刑事法律责任聚合。严重侵害公民人身财产权益的行为,大都既构成民事侵权,也同时构成了刑事犯罪,从而产生民事法律责任与刑事法律责任的聚合。三是民事法律责任、行政法律责任、刑事法律责任的聚合。一种违法行为同时触犯了3个法律部门的规定,并应当分别承担3种不同的法律责任。环境违法行为人实施侵害他人的财产和人身行为时,不仅仅因为违反了民法的规定而应当承担环境民事责任,同时也因为行为违反了行政法和刑法的规定,而应当承担环境行政和刑事法律责任。行为人承担了环境行政和刑事法律责任之后,不应当免除其应当承担的环境民事法律责任。反过来说,即使其承担了环境民事法律责任,也更不能免除其环境行政和刑事法律责任。

二、环境法律责任的拓展

基于污染者负责原则构建的环境法律责任是在传统的环境保护理念指引下形成的,其特点是:责任主体的单一化、责任环节的末端化、责任方式的简单化。以“末端控制”为指导思想的传统环境保护虽然对保护和改善环境起到了重要作用,但在实践中也暴

露出相当大的局限性。随着经济发展模式从“外延式扩大增长”向“内涵式扩大增长”的转变,环境保护在理念上发生了重大改变,即从“末端控制”向“源头预防”发展,从“单环节治理”向“全过程管理”过渡。伴随着环境保护理念的变化,环境法律从20世纪90年代开始进行了调整,环境法律责任随之拓展。

1. 环境责任主体的拓展

早期环境责任的主体过于单一,主要限于污染者,不利于环境保护的深入开展。随着共同负责原则的确立,环境责任的主体得以扩大。共同负担原则是环境保护范畴内社会责任分担的表现,除污染者外,国家和社会公众也应承担相应的责任。

(1) 国家的环境法律责任

国家的环境法律责任源自于国家的环境保护义务,而国家环境保护义务首先出现于宪法的要求,如《中华人民共和国宪法》第26条规定:“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”。由于环境的“公共物品”属性,市场在环境保护领域是失灵的,因此,政府的干预是必要的。同时,环境权作为一项新兴的基本人权也有赖于国家的保护。国家的环境法律责任是一种赔偿责任,源于国家所实施的行为不当,如地区开发行为中造成的环境破坏或污染。此外,国家还可能承担一种“实际履行”的责任,如兴建环境基础设施等。

(2) 公众的环境法律责任

公众既有在良好环境下生活的权利,也有保护环境的义务,如《中华人民共和国环境保护法》第6条明确规定:“一切单位和个人都有保护环境的义务”,这是公众环境法律责任的基础。合理利用环境,不为环境破坏或污染,进而要保护和改善环境,此乃公众环境保护的原始义务。进一步由此原始义务衍生出在国家监督下的容忍义务,即公众有容忍第三人为环境保护的作为义务和容忍第三人为法律所允许的环境污染义务,如污染者的达标排放。违反上述义务,公众应承担相应法律责任。公众的环境法律责任基于私人成本的弥补而承担的责任是一种赔偿性责任,而基于社会成本的弥补承担的责任则是一种惩罚性责任,尽管社会成本可能无法弥补,但必须通过惩罚来使违法者付出代价,以使其慑于法律的惩罚,而惮于因自己的行为引发社会成本,这更多地出于防患于未然的考虑。

2. 环境法律责任内容的拓展

以生产环节的排放控制为基本要求和内容的早期环境责任,功能单调,适用范围窄,局限于对现有环境问题的被动应对,不能全面有效控制污染和生态破坏,难以全面维持和增进环境质量,无法实现可

持续发展的要求。基于预防原则的确立,环境法律责任的内容迅速拓展。

(1) 事前的环境法律责任

环境遭受破坏或污染后,要消除其受到的危害,往往需要很长的时间,且花费巨大,特别是有些环境损失无法弥补,如某些珍贵野生动植物的灭绝。所以,环境法律责任不仅是消除对于环境具有威胁性的危害和排除已产生的损害,而是更进一步在一定危险产生之前就预先防止其对环境及人类危害性的产生。由此,环境计划和环境影响评价成为事前环境法律责任。环境计划并非针对个别的环境问题进行规划,而是以科技发展为基础对整体环境做出反应。环境计划必须通过国家的行为来达成,因此是一种国家环境法律责任。环境影响评价是对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估,提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施并进行跟踪监测,2002年通过的《中华人民共和国环境影响评价法》对此做了专门规定。

(2) 事中的环境法律责任

环境作为人类生存与发展的物质基础,对其开发、利用是不可避免的,但这种开发、利用应是合理的、有序的和正当的。在开发、利用环境的过程中,要承担的是一种全方位的环境法律责任,如土地开发、利用中避免水土流失和土地沙化的责任,水资源开发、利用中要注意节约和避免水污染的责任,矿产资源开发、利用中避免环境破坏和污染的责任,森林、草原和野生动植物资源开发、利用中避免其耗竭的责任。另外,限于目前的科技水平,污染的“零排放”是不现实的,但排污要承担付费的责任,且并不免除由此可能造成的民事损害赔偿赔偿责任,如果超标排污,则要承担相应的行政法律责任,造成严重后果构成犯罪的,还要承担刑事责任。与排污相关的附随责任则是“三同时”责任、落后生产工艺、设备的淘汰责任和排污申报登记责任。

(3) 事后的环境法律责任

环境虽经事前的预防和事中的处置,环境破坏和污染得以大大减轻,但由于环境问题的复杂性和人类认识的相对局限性,环境退化和环境事故的发生仍然难以避免,所以事后的环境法律责任是不可或缺,如土地复垦责任、水土流失和土地沙化的恢复责任以及环境事故的报告责任和环境事故的治理责任。此外,环境保护的历史不长,环境旧账积累甚多,对于已经发生的环境破坏和污染,必须承担限期治理的责任。限期治理包括污染严重的排放源的限期治理、行业性的限期治理和污染严重的某一区域及流域的限期治理。

三、基于环境法律责任拓展的循环经济立法

1. 循环经济的缘起和发展

“所谓循环经济,就是按照自然生态物质循环方式运行的经济模式,它要求用生态学规律来指导人类社会的经济活动。^[7]循环经济是一种以资源的高效利用和循环利用为核心,以“减量化、再利用、资源化”为原则,以低消耗、低排放、高效率为基本特征,符合可持续发展理念的经济增长模式,是对“大量生产、大量消费、大量废弃”的传统经济增长模式的根本变革。

20 世纪 90 年代以来,循环经济在工业发达国家迅速发展。随着经济快速增长和人口不断增加,当前中国进入了“矛盾凸现时期”。水、土地、能源、矿产等资源不足的矛盾越来越突出,生态建设和环境保护的形势日益严峻。面对这种情况,按照科学发展观的要求,大力发展循环经济,加快建立资源节约型社会,就显得尤为重要和迫切。

2. 循环经济立法——基于环境法律责任的拓展

从法律层面来看,以“减量化、再利用、资源化”为原则的循环经济必然要求环境法律责任的扩充,所以,循环经济立法的基点在于环境法律责任的拓展。目前,我国虽已经颁布了《节约能源法》和《清洁生产促进法》及相关法规,但总体上看,循环经济方面的法制建设仍然薄弱,不能适应发展循环经济的要求。为此,要结合我国国情,借鉴发达国家经验,研究建立完善的循环经济立法。

(1) 循环经济立法中的政府法律责任

发展循环经济包括企业、产业园区、城市与区域及全社会 4 个层次,这些层次由小到大依次递进,内容和要求各不相同。所以,政府在循环经济发展中处于十分重要的地位,它既是循环经济的规划、管理者,又是循环经济实施的监督者。基于国家的环境保护义务,循环经济立法中的政府法律责任包括:循

环经济的规划责任,即制定循环经济的发展计划并将其纳入国民经济和社会发展规划的责任,鼓励开展有关循环经济的科学研究、技术开发和国际合作的责任,制定有利于实施循环经济的财政税收政策的责任,加强对循环经济实施监督的责任。

(2) 循环经济立法中的企业法律责任

作为“资源—产品—废弃物—再生资源”的反馈式循环过程,循环经济要求企业——实施循环经济的主体——承担更多的责任。因此,基于污染者负责原则建立的企业环境责任应进一步扩充,实行扩大企业环境法律责任的原则,包括:企业产品的事前评价责任,企业废弃物的处理责任,企业回收产品循环利用的责任。重点企业强制实施循环经济的责任。

(3) 循环经济立法中的公众法律责任

公众在循环经济中发挥着重要的作用,循环型社会的建立离不开公众的参与和支持,公众只有树立起与环境保护相协调的价值观和消费观,才能关注资源的综合利用,进而逐步建立起公众参与、公众受益、公众监督下的生态文明。循环经济立法中的公众法律责任包括:公众对其消费过程中产生的废旧物质承担一定的回收利用责任和部分费用责任,公众参与循环经济的管理和监督责任。

参考文献:

[1] 蔡守秋. 环境法学教程[M]. 北京: 科学出版社, 2003.
[2] 李肇伟. 法理学[M]. 台北: 台湾中兴大学出版社, 1979.
[3] 张文显. 法学基本范畴研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1993.
[4] 张恒山. 法理要论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2002.
[5] 陈慈阳. 环境法总论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2003.
[6] 张守文. 经济法责任理论之拓展[J]. 中国法学, 2003(4): 13-24.
[7] 冯之浚. 论循环经济[J]. 中国软科学, 2004(10): 1-9.

· 简讯 ·

河海大学新增 9 个省级重点学科

经江苏省教育厅审核、省政府批准,河海大学以下 9 个学科成为江苏省重点学科:物理海洋学,工程力学,结构工程,水力学及河流动力学,港口海岸及近海工程,地质工程,环境工程,工程管理与项目管理,技术经济及管理。其中港口海岸及近海工程和技术经济及管理还被列为国家重点学科培育建设点。

目前,除以上 9 个江苏省重点学科外,河海大学还拥有岩土工程、水文学及水资源、水工结构工程 3 个国家重点学科,机械电子工程、计算机应用技术、水利水电工程等 7 个水利部重点学科。

(本刊编辑部供稿)