

环境法上的公正

龚瑜

(中共中央党校,北京 100091)

摘要:环境法的公正具有自己的特征,环境法上存在着区域公正,国际公正,社会公正和代际公正。区域公正是指在相关区域环境权利与义务的分配是否恰当平衡。国际公正涉及国与国之间享有环境的权利和国际环境义务的分担。社会公正要求将环境行为置于社会背景下认识和解决。代际公正要求现实环境问题的解决方案要考虑到下代人的利益。

关键词:环境法;区域公正;国际公正;社会公正;代际公正

中图分类号:DF46 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-0208(2006)05-092-06

自然环境愈来愈为人类所重视,环境保护问题早已成为世界难题。如何在环境问题上体现和实现公正,对于建立良好的环境法律体系,调整环境法律关系,有效而良好地实施环境法都具有重大意义。但是环境法的公正问题一直没有引起我国学术理论界与相关部门和社会的足够重视,对有关问题的认识也有待进一步深化。从立法的角度而言,所有的立法都有公正的问题,任何时代,任何国家的立法莫不皆然。由于法律的独特性质,使得立法的公正成为社会制度公正、分配公正的重要表现,也成为现实公正的制度根据。法律体现出来的公正,在法律社会中占有举足轻重的地位,成为最具有明确性、最具有影响力的公正。法律实施的公正与否,对社会公正具有最直接的影响。

法律的公正问题十分复杂,环境法上的公正问题比一般法律的公正问题更为复杂而独特。若将环境法的公正与一般法律的公正加以比较,便可以发现其独特性。

一、环境法的区域公正

环境本身和环境影响都具有跨区域性的特征。由于环境的整体性和相关性,使得任何环境都不是孤立的。任何较大范围的环境污染都可能对相关区域产生影响,甚至直接危及相邻地区。环境污染的影响不是按照行政区划进行的,而有其自己的路径,并在相当范围内和相关区域之中产生危害后果。环境的跨区域性和区域相关性都是环境问题的重要属性,河流上游的污染会成为下游的灾害。所以,上游的污染与破坏并不仅仅是上游的事情,而是涉及整个水域的问题。因为上游的污染与破坏必将影响中游和下游。同理,中游的污染与破坏也必将影响下游。更值得注意的是,由于某些鱼类有逆水迁徙的习性以及船舶的往来等,下游的环境污染和破坏也完全可能在一定程度上危害中游和上游,中游的污染和破坏还可能危害上游。环境的地域相关性和地域整体性也由此而产生和凸显。再如风沙,风沙对于邻近地区的影响是不言而喻。只要有一定的风力,沙漠化区域的环境恶化很快就可能引发相关区域的环境恶化;只要风向或者风力发生一定的变化,影响的区域范围就可能发生变化。就风沙来说,并不仅仅

收稿日期:2006-05-20

作者简介:龚瑜(1965—),女,重庆长寿人,中共中央党校副教授。

是沙漠区域范围内的问题,它甚至是风沙所及或可能所及区域内所有居民的共同问题。因此,对于河流污染、风沙危害的防治,就不仅仅是某个狭小地域的事情。它可能成为相关区域的共同问题,而受到相关区域的共同重视。

由于环境影响具有跨区域性的特征,因而环境权利和义务也具有区域相关性。任何区域都有不被污染或破坏的权利,也有防止污染或预防破坏事故发生的义务。每个社会成员和每个区域的社会成员都有防止污染或预防破坏对本区域危害的义务,也有防止污染或预防破坏别的区域的义务,环境保护首先便是防止环境污染和预防破坏事件的发生。一旦环境事故或者灾难发生,相关的当事人就有尽可能将污染和破坏的危害限制到最低限度的义务。对于有过错者受到的环境伤害,假如还可以说是咎由自取的话,那非过错人所承受的伤害就是被侵权。环境违法犯罪者应该承担怎样的法律责任,环境受害人应该享有怎样的权利,是一个重大的问题。环境问题上的权利义务是难以由当事人来协商分配的,于是国家或国际的法律就担负着极为重要的责任——公正地分配权利与义务。

在相关区域环境权利与义务的分配上就有公正与否的问题。有些权利义务可以通过法律的直接规定来加以分配,而有些权利义务则需要根据法律规定的原则,甚至法律的精神来加以具体分配。“在某些制度中,当对基本权利和义务的分配没有对个人之间作出任何任意的区分时,当规范使各种对社会生活利益的冲突要求之间有一恰当的平衡时,这些制度就是正义的。”^{[1](P.3)}法律对这种义务进行的公正分配,就可以使环境保护责任因法律的规范而具体化,使环境获得有效的法律保障。要保障整体的环境,就必须依法调控区际环境协作关系。通过法律对区际环境协作关系的调整,实现区际环境公正。在区际环境协作中,法律必须调整区域资源的调配问题,区域间人口流动问题,区际污染物的迁移和转移问题,以及以减少环境污染与破坏作为目的的区域间技术和信息交流问题。

就特定区域的环境污染或破坏而言,并不都能找到环境污染或者其他破坏的侵权人。因为有些环境危害因素本身就是原生的环境问题。也有一些环境危害因素是由于自然原因和历史原因而逐步形成的,因而对这些环境污染和环境灾害的防止就是相关区域内所有居民的共同义务。这些共同义务也有一个何以分配的问题。如果说这种分配并不直接因主体而有所差异,但是它还会因区域方位而有所差异。因为不同环境区域在同一环境污染或破坏中受到损害的程度是不同的。有的严重,有的轻微,有的区域的社会成员能够担负起保护和维护的责任,有的区域的社会成员则因种种原因而难以担负应有的责任。对于环境责任的区域分配是环境法的重要任务,也是有关法律尚未予以足够重视的重要方面。在未来的环境立法中,环境责任的区域性分配应该给予更大更多的关注。

二、环境法的国际公正

随着人类经济的发展,活动空间的扩大,对环境污染和破坏加剧,国际环境问题日益突出。随着国际交流的加速,国际环境问题日益全球化。国际环境问题的全球化,使国际环境问题成为名副其实的地球环境问题。

人类目前面临的最大的难题是环境问题。工业革命以来,人类借助于不断创新的科学技术手段与大自然打交道,取得了一次又一次的胜利;经济发展了,社会进步了,生活水平提高了。但是,留给我们的却是疮痍满目的地球:资源短缺、环境被污染、生态遭到严重破坏。日趋严重的环境问题不仅阻碍了经济、社会的发展,对人类自身的生存都构成了极大的威胁^[2]。

对于地球环境问题,日本学者将其分为五类,第一类环境问题是跨国境的大范围环境污染。它是由一个国家的社会经济活动所产生的污染物超越了国境,污染和破坏了他国的环境,并由此带来的各种环境危害。典型的例子就有酸雨问题,国际河流污染问题,核电站事故等。第二类环境问题是地球共有资产的污染与破坏问题。它是指对大气、平流层、海洋等全球性公共资产的污染、破坏,其中包括平流圈、臭氧层的破坏与地球温暖化问题等。第三类环境问题是由公害输出带来的环境破坏。它是发达国家将其在公害控制下难以继续生产的企业,将其工厂转移到控制较松的发展中国家,由此引发的环境问题。

第四类环境问题是国际分工引发的对资源与环境的掠夺。第五类则是不断升级的贫困与环境破坏之间的恶性循环^[3]。这些问题与国际环境法密切相关。

国际环境公正是一种特殊的区域公正。这种特殊性体现在它是跨国界的,涉及的是国与国之间的关系。在国家与国家之间,如何分担环境保护的义务,如何享有环境的权利,是十分重大的问题。发达国家对发展中国家环境的忽略乃至牺牲,应不应该承担相应的责任,都是值得从国际法上予以关注的。将发达国家与发展中国家相比较,应当认为发达国家应当承担更多的法律义务,因为他们享有了更多的权利,或者给环境造成了更多更大的问题。有学者从四个方面论述了发达国家应当承担更多责任才公正的理由:第一,发达国家由于工业化进程较早,因此对全球的环境污染与自然资源的破坏严重。其所欠的自然债远比发展中国家为多,如今,污染与环境破坏的恶果由发达国家与发展中国家一并承担,这是极不公平的问题。第二,发达国家由于生产力水平高,经济发达,因而享受过多的占用资源之产品,例如汽车与住房,对环境的破坏,按人均水平衡量,远高于发展中国家。第三,发达国家通过自由贸易的机制,实现了污染向发展中国家转嫁——提高本国环境标准,使那些消耗能源与资源的厂商转移到发展中国家,产品返销本国——供本国公众享用,而在本国发展那些技术性强,占有资源与能源少的所谓环保型产品,高价出售给发展中国家。第四,由于发达国家各国政党性质的不同以及环境意识的差异,存在着对环境责任分担的不同。环境意识浓厚的政党执政的国家承担着更多的环境责任,环境意识淡漠的政党执政的国家就可能拒不承担应有的国际责任,而地球村的环境却是共享的^{[4](P. 158)}。

由于国际环境问题涉及国与国之间的关系,就必然要依赖国际法的调整。从 20 世纪初以来,国际环境法逐步发展,得到了国际社会的普遍认同,国际环境法成为调整国际环境关系,解决国际环境纠纷与争端的重要工具。尽管国际环境法的定义尚有分歧,但是,国际环境法对国际环境及其公正都具有重要的意义。我们应该更多地关注国际环境法的发展,运用国际环境法的规则、条约和惯例等来公正地分配国家之间的权利和义务,推动国际环境保护事业的发展,依法维护人类共同的利益和共同的家园。但是由于国际法本身在权威性和强制性上的局限,环境的国际法律保护的有效性是一个极重要的问题。国际法的权威性,相对于各国来说,都远不如国内法那么大。有的国家甚至无视国际法的规定与国际社会的呼声,我行我素,一意孤行。再由于国际法的强制性不如国内法,一些国家更是置环境保护的国际法于不顾。权威性的缺乏与强制性的不足,相互交织,共同作用,加大了国际环境法实施上的困难,也加剧了国际社会在环境保护和生态维护上的不公正。自觉遵守国际环境法的国家承担着更多的责任,违反国际环境法的国家较少承担国际责任,这种畸形的国际环境责任现状当然是不公正的。由于国际法的特殊性质,这一问题的解决绝对不是在一个很短的时期就能完成的任务,它需要国际社会法律意识和环境意识的普遍增强,也需要各国的自律、自觉,还需要必要的国际强制措施的运用。这些问题的解决方案都有待我们进一步地总结和创新,国际环境的公正问题是一个重大而难以解决的问题。

三、环境法的社会公正

环境是任何人都不可离开的,根据我国《环境保护法》(1989)第 2 条的规定,它是指,“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、森林、草原、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜、城市和乡村等。”任何人都是在一定的自然环境中出生、生存乃至终结生命的。环境是生命存续的条件与空间,没有环境就没有生命。但是,环境不仅仅决定生命的有无,而且还直接影响着生命的质量。任何人的生命都是在自然环境中存在的同时,也是在社会环境中存在的。对于自然环境的行为,也必然会产生社会影响,成为一种特殊的社会行为。对于影响自然环境的行为,必须将其置于社会的大背景下加以认识和认真对待。环境影响着每个人乃至所有人的生存与生活状况。即使是区域性的环境问题依然会产生一定的社会影响,成为社会问题。

随着社会的发展,环境问题就愈来愈突出。环境是一定时段、一定区域的居民所共同享有的,这种环境的好坏直接影响着每一个成员的生存状态,严重时甚至会影响着生命的存亡。环境的状态具有整体

性,环境是为特定区域或社会的人所分享,所共有的。环境的改善和恶化都对一定的居民产生着重要的影响。为了维护环境,保护环境的责任有一个公正分配的问题。在特定的环境之中,任何人都没有理由污染和破坏环境。恰恰相反的是,任何人都有维护环境的责任,这种责任的分担就有何以公正的问题。从表面来看,可以说每个人都具有同等的责任。但是由于每个人在特定区域的活动不同,对环境的影响不同,也就必然地会因其活动的不同而产生不同的环境责任。比如污水、废气排放者,就当然地负有特别的环境义务,只有他们尽了特别的义务,其他人的权利才有保障。立法在分配权利义务时,就必须赋予或加重污染物排放者的义务,促使其履行必要的环境保护责任。只有这样,环境法才是公正的,才使环境法体现了它应有的社会意义。

说一个社会秩序是合乎正义的,这意味着这种秩序把人们的行为调整得使所有人都感到满意,也就是说,所有人都可能在这个秩序中找到他们的幸福,对于正义的期望是人们永恒的对于幸福的期望。这是人作为孤立的个人不能找到的幸福,因而他就在社会中寻找,正义是社会幸福^{[5](P.6)}。

环境改善,当然不会直接引发争端,也没有什么责任可言。但是对于环境的污染或者破坏,情形就不同了。因为环境的污染或者破坏未必是一定时间一定区域内所有成员共同的过错所致。即使是共同造成的,也还有过错的大小与处罚的轻重问题。对于污染环境责任的追究就有一个何谓公正的问题。危害甚至污染环境的违法者应当受到怎样的法律制裁,是立法中必须予以考虑的,这也同样是立法上的公正问题。将其加以实施,又成为法律适用和法律遵守上的公正问题。就环境法来说,“环境法为了实现其立法目的,不仅规定了防止环境污染及环境与自然资源破坏的法律禁止事项,还规定了对违反法律规定者所应承担的法律责任。”^{[6](P.201)}对于环境违法犯罪来说,“由有关国家机关依法对违反环境法者,根据其违法行为的性质、危害后果和主观因素的不同,分别给予不同的法律制裁,包括追究行政责任、民事责任或刑事责任。”^{[6](P.201)}

对环境违法行为的处罚措施的设定和实施,必须坚持“罚当其过”的原则。罚当其过的第一含义,就是对环境违法犯罪的处罚必须与其危害行为相当,即实现对违法犯罪者的公正。按照社会的普遍说法即是,“违多大法就受多大罚,犯多大罪就受多大刑”。这是对于违法犯罪者的公正,因为“罚不当罪”与“罚过其罪”都是不公正的。只有公正的处罚才可能使违法犯罪者受到应有的制裁,也才具有应有的特殊预防和一般预防的意义,也才会有效地阻止污染和破坏环境的违法犯罪的发生。罚当其过的第二含义,就是对环境受害人的维护问题,及实现对社会公众的公正问题。如果环境违法犯罪的当事人得不到应有的处罚,就可能导致严重的社会问题,使环境受害者得不到应有的法律保护。它既会使环境受害人得不到应有的保护,同时也不足以制裁相关的违法犯罪,其他社会成员也可能纷而效仿,那就会形成对于社会公众更大的伤害。罚当其过,要解决被罚者与社会大众包括受害人之间的公正问题,以平衡他们之间的公正关系。

对于环境污染和破坏的惩罚应该是包括对环境污染和破坏的民事处罚、行政处罚和刑事处罚在内。这里的罚当其过也是指的这三重意义上的处罚。我国台湾地区有学者认为,现代社会人类对环境问题的应变措施,可大致分为民刑法沿用阶段、行政管制立法主导以及多元治理等三大阶段。^①大陆也有学者认为,世界各国,尤其是环境保护先进国家,其环境立法的发展轨迹基本都经历过这三个阶段^{[7](P.16-17)}。到现在的多元治理阶段,民事、刑事、行政的手段都被用于了环境保护,不同的保护措施,同时也包含着不同的惩罚措施,对于环境保护提供了全方位的法律手段。对于与环境相关的各种违法犯罪的惩罚,都普遍地存在着何谓公正、何以公正的问题。这些公正也都是环境的社会公正必须包含的

① 苏俊雄:《环境问题的制度因应——刑罚与其他因应措施的比较与选择》,载(台湾)1992年《环境刑法国际学术研讨会论文集》,第120页,转引自赵秉志等:《环境犯罪比较研究》,法律出版社,2004年版,第16页。

基本内容和重点所在。

四、环境法的代际公正

环境存在代内公正,即在同时代的人之间何以公正的问题。也有学者将同时代人之间的公正称为“代内公平”。“代内公平,是指同一时代内所有人,不论其国籍、种族、性别、经济发展水平和文化等方面的差异,对于利用自然资源和享受清洁、良好的环境均有平等的权利。”^{[4](P.156)}从严格的意义来说,我们前面所论述的环境公正问题都是环境的代内公正。所谓代内公正简单地说,也就是同代人之间的公正。环境并不只是当代人的环境,它是前代人留下的,也将在现代人的作用下留给后代人。环境是持续的,它是一定区域内生活的人们世代共同的生活环境。在漫长的历史发展中,一代一代的人们几乎都是在同一环境或在同一环境的变化中生存和发展的。但是如果某一代人过度使用环境,污染环境,甚至破坏环境,就必然会形成对于环境的损害。这种污染和破坏及其恶性发展,就必然会形成代际之间的环境不公正。上一代人污染环境和破坏环境也许从中得到了本不应获得的利益,但却把苦果留给下一代人来饱尝。这是极不合理,当然也是极不公正的。因此,环境法必须要考虑人类的代际传递和代际公正问题。“环境法的价值取向不仅在于当代人之间平等地享用地球上的环境资源利益,而且也在于当代人与后代人之间平等地享有地球上的环境资源利益。”^{[8](P.260)}我们完全有必要通过环境法律制度防止或减少某一代人,或某一代的某些人对于环境的污染和破坏。

在历史上,这一问题并没有引起学术理论界的足够重视,更没有引起立法者的重视。一个时期以来,国际社会和中外学者逐步地认识到了这个问题,他们或者就此制作文件,或者相继发表学术见解。联合国世界环境与发展委员会就在自己的文件中指出,要“既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害。”^①联合国在《关于环境与发展的里约宣言》中宣布,“为了公平地满足今世后代在发展与环境方面的需要,求取发展的权利必须实现。”^②中国的环境法学家也非常严肃地指出,“应对自然资源的公平分配列入可持续发展法律价值取向的清单,并将自然资源利益的代内公平向代际公平分配延伸,使之能够永续为人类所利用。”^{[8](P.212-213)}但是,这种很好的法律观念,并没有很好地上升为影响政策制定的法律观念,更没有很好地成为指导立法的法律观念。许多地方还在“不能端着金饭碗到处讨饭吃”的口号下,对资源大肆开采,对环境大肆污染和破坏,根本就没有为子孙考虑的意识。甚至明明意识到了这一问题,也麻木不仁。即使有某些政策性的限制,他们也置若罔闻,甚至还力图将其突破,以满足自己对于现实物质利益和经济效益的追求。有许多学者都从可持续发展的角度对此问题作出了论述,“必须坚持可持续发展的发展观,既要满足人的需要,……又要考虑环境限度,如果环境限度被突破,必将影响自然界支持当代和子孙后代生存的能力。”^{[2](P.66)}“既关注当代人与子孙后代之间自然资源利益分配的代内公平,又强调当代人与子孙后代之间自然资源利益的代际公平,这种空间和时间的二维公平观是可持续发展法律公平价值取向相辅相成的两个方面。”^{[8](P.213)}对此问题,必须予以应有的关注。在未来的政策制定时必须予以特别的重视,我们的立法必须加以调整。绝对不应出台那些为了眼前利益,为了当代利益而不顾后代环境的急功近利的政策和措施。更要反对那些不顾后代环境的违法犯罪,要采取有效的立法措施加以反对和制止,以保障环境的代际公正。

在现实中,前代人、后代人并不都能出现在与现代人之间的环境公正关系之中,在当代人与后代人之间的环境公正关系中,后代人实际上是缺位的。因而,要实现环境的代际公正就只能依靠当代人的主体自觉。当代人并不是单一的个人,它往往是由众多的个人组成的非组织的整体。这种整体自觉的产生本身就是困难的。要把这种自觉转化为自我约束、自我限制的行动就更为艰难。这时作为强制性规则的法律就必不可少。法律是环境代际公正关系中最重要维护者。这种维护代际环境公正的法律应

① 联合国世界环境与发展委员会:《我们共同的未来》(1987年)。

② 联合国:《关于环境与发展的里约宣言》(1992年)。

该是人类集体自觉的法律反映,也是环境法的新发展和新突破。既有的环境立法对此并没有予以应有的重视,因此,我们有必要重新认识甚至废止以前的对后代不公正的立法。“某些法律和制度,不管它们如何有效率和有条理,只要它们不正义,就必须加以改造或废除。每个人都拥有一种基于正义的不可侵犯性,这种不可侵犯性即使以社会整体利益之名也不能逾越。因为,正义否认了一些人分享更大利益而剥夺另一些人的自由是正当的,不承认许多人享受的较大利益能绰绰有余地补偿强加于少数人的牺牲。”^[1](P.1)]我们没有任何理由牺牲后代人的利益。他们的权利应当如同我们的权利一样,受到尊重。

人们通过集体自觉将代际环境公正的认识上升为法律规范,表现为法律规则,对每个成员和每个组织的行为加以约束,是必要的也是重要的,未来的环境法必将对此予以更大关注和特别重视。环境代际公正这种以法律方式实现的公正,这种公正是来自环境本身的要求,当然也是人类代际延续的要求,我们不能不予以应有的清醒认识。

参考文献:

- [1] [美]罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏,何包钢,廖申白,译. 北京:中国社会科学出版社,1988.
- [2] 张晓虹. 论循环经济的全球化[A]. 庞元正,主编. 全球背景下的环境与发展[C]. 北京:当代世界出版社,2005.
- [3] [日]平字友长. 当今环境问题的本质及环境哲学的课题[A]. 庞元正,主编. 全球背景下的环境与发展[C]. 北京:当代世界出版社,2005.
- [4] 郑少华. 生态主义法哲学[M]. 北京:法律出版社,2002.
- [5] [奥]凯尔森. 法与国家的一般理论[M]. 沈宗灵,译. 北京:中国大百科全书出版社,1996.
- [6] 金瑞林,主编. 环境法学[M]. 北京:北京大学出版社,1999.
- [7] 赵秉志等. 环境犯罪比较研究[M]. 北京:法律出版社,2004.
- [8] 陈泉生. 环境法学基本理论[M]. 北京:中国环境科学出版社,2004.
- [9] 陈泉生. 可持续发展与法律变革[M]. 北京:法律出版社,2000.

On the Justice of Environmental Law

GONG Yu

(The Central Party School of China Communist Party, Beijing 100091)

Abstract: The justice of environmental law has its own characteristics. The environment law has the following issues such as the region justice, the international justice, the social justice and the justice between generations. Region justice refers to the balance between the allocation of rights and obligations with respect to environment in relevant regions. International justice means the rights to enjoy the environment by the countries and the international environment obligations that need to be assumed. The social justice requires that the environmental acts shall be understood and settled in the background of a society. The international justice requires that the solution of the real environmental problems should take account of the interests of the next generation.

Key Words: Environmental Law; Region Justice; International Justice; Social Justice; Justice between Generations

(责任编辑 郝梦莹)