

试论专门环境法律责任的理论基础与具体构建

刘超¹, 林亚真²

(1. 中南财经政法大学法学院, 湖北武汉 430074; 2. 厦门大学法学院, 福建厦门 361005)

摘要: 传统的环境法律责任包括环境民事责任、环境行政责任和环境刑事责任三种责任形式, 但环境权的复合性和环境法防治污染和保护生态的预期, 需要在此基础上产生专门的环境法律责任形式。专门环境法律责任的产生具有社会合理性基础, 兼具价值合理性和工具合理性, 并且法律的内在机理和法律技术为其产生提供了可能性和可行性。我们可以构建污染者负担制度、生产者责任延伸制度和环境保护问责制等专门环境法律责任制度。

关键词: 环境法律责任; 专门环境法律责任; 理论基础; 合理性

中图分类号: DF468 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-1254(2008)03-0005-05

Study On the Theoretical Basis and Concrete Construction Of Specialized Environmental Liability

LIU Chao¹, LIN Ya-zhen²

(1. Law School of Zhongnan University of Economic and Law, Hubei Wuhan 430064, China;

2. Law School of Xiamen University, Fujian Xiamen 361005, China)

Abstract Traditional environmental liability environment basically can be divided into civil environmental responsibility, environment administrative responsibility and environmental criminal responsibility. But environmental right is combined and environmental law is to prevent and control pollution and protect the ecological, on this basis, it needs a specialized form of environmental liability. Specialized environmental liability has social reasonable basis, both with value reasonable and tools reasonable, and from internal mechanism and legal technology, it has possibility and feasibility. We can build these specialized environmental liability system, it includes polluters burden system, extended producer responsibility system and the environmental protection accountability system.

Key words environmental liability; specialized environmental liability; theoretical basis; reasonableness

环境法律责任制度是环境法不可或缺的重要组成部分, 是实现环境法一切具体法律制度预期作用的必需。环境违法行为是环境法律责任的原因行为, 它是指违反环境法规, 侵犯环境社会关系, 污染和破坏环境的活动。^[1]环境法律责任体系具有综合性特征, 这不仅仅表现在现有环境法律责任制度中对于传统法律责任形式的综合运用, 更需要我们创建新的专门的环境法律责任形式。

一、环境法律责任的综合性——传统的法律责任形式在环境法律责任中的体现

环境法律系统的开放性、协同性和环境权的复合性决定了环境法律责任体系必然具有综合性的特点。一般观点认为, 综合性的环境法律责任包括传统的民事责任、行政责任和刑事责任这三种基本责任形式。

(一) 环境民事责任

环境法上的民事责任主要是一种侵权责任, 是因

收稿日期: 2007-12-01

基金项目: 国家社科基金重大项目“环境友好型社会中的环境侵权救济机制研究”(06&ZD034)

作者简介: 刘超(1980-), 男, 湖北武穴人, 中南财经政法大学法学院博士生, 主要研究方向: 环境法学、民法学; 林亚真(1979-), 女, 福建厦门人, 厦门大学法学院硕士生, 主要研究方向: 民商法学。

环境污染或生态破坏而引起环境权益的损害而应承担的法律后果。其以行为人污染或破坏环境,且造成环境损害或他人人身、财产方面的损害为前提条件。

确立环境侵权行为,是追究行为人的法律责任或为受害人提供救济的前提。由于环境权关系是一种以环境为媒介而产生的社会关系,所以环境侵权行为直接的表现形式是对环境的侵害,而后由于环境的综合作用而导致的人的权利侵害,所以一般将环境侵权行为称之为“环境侵害”。^[2]我国法律规定环境民事责任以排除危害和赔偿损失为主要承担方式。

(二) 环境行政责任

环境法上的行政责任是指环境行政法律关系的主体在违反环境行政法律规范或者不履行环境行政法律义务时应依法承担的法律后果。该责任与环境行政违法行为之间有一定的因果关系,环境行政责任是环境行政违法行为所引起的法律后果。

环境资源法上的行政违法行为必然引起法律上的后果,即产生行政责任。从环境资源行政违法行为后果来看,法律上主要反映为两个方面:一是对环境资源行政违法行为人进行惩罚;二是对环境资源违法行为进行补救。与此相适应,行政责任的形式可分为惩罚性行政责任与补救性行政责任。

(三) 环境刑事责任

环境资源法上的刑事责任是指故意或过失实施了严重危害环境的行为,并造成了人身伤亡或公私财产的严重损失,已经构成了犯罪所要受到的刑事制裁。环境刑事责任应对的是危害环境资源的犯罪行为。这类行为有如下特点:第一,危害环境的犯罪行为直接针对环境进行,一般是污染或者破坏环境,从而造成生命财产的严重的损害;第二,危害环境的犯罪行为后果严重,危险性更大;第三,危害环境犯罪的主体大多为法人;第四,危害环境的犯罪大多为过失犯罪;第五,危害环境的犯罪大多附带有民事责任。

根据《刑法》及其修正案,以及最高人民法院、最高人民检察院《关于执行〈中华人民共和国刑法〉确定罪名的补充规定(二)》我国有关环境资源的犯罪及相应的环境刑事责任主要有与环境资源有关的走私罪、与环境资源有关的有妨害文物管理罪、破坏环境资源保护罪和渎职罪等罪名及相对应的法律条文的规定。

二、专门环境法律责任产生的理论基础——传统法律责任的弊端克服和理论发展

传统法律责任体系的构建是在现代环境法产生之前就已成形,把环境法律等新兴法律部门摒弃在

理论阐述和制度构建的视野之外,虽然法律责任具有一定程度的共通性,但部门法特殊性也极为明显,这需要新型的独立的专门环境法律责任制度的构建并发挥现实规制作用。

(一) 专门环境法律责任的定义和内涵

这里所定义的专门环境法律责任特指违法者对其环境违法行为所应承担的,由特定的环境法律规范所规定的不利的法律后果。这种专门环境法律责任来源于特定的环境法律义务,代表了环境法律对环境违法行为的否定性评价,并且不同于根源传统法律责任类型的环境民事责任、环境行政责任和环境刑事责任,其本身具有不可替代性。这种新型的法律形式可能会吸收传统法律责任形式的理论基础为学术养分,但在内在机理上延循环境法律“革命性”的理论创新,在外在表现形式上带有鲜明的学科特色,在产生动力上直接催生于现实的环境问题。

(二) 专门环境法律责任产生的法理逻辑

1. 传统责任体系理论的固定化

在对于法律责任的法学理论研究中,传统的主流的观点都秉持“法律责任三类说”,即一般认为,法律责任分为民事法律责任、行政法律责任和刑事法律责任。而少数学者也试着对于既有的法律责任体系进行创新,认为法律责任有民事法律责任行政法律责任、刑事法律责任、和经济法律责任之分,^[3]或者主张法律责任由民事法律责任、行政法律责任、刑事法律责任和违宪法律责任组成。^[4]这表明,学界已经开始对于法律责任的体系构成进行了反思。但就已有论著来看,尚没有学者认为法律责任体系还应该包括环境法律责任。既有的理论研究没有对环境法律领域给予足够关涉,不能提供丰厚的学术富矿,这只代表了环境法律以及环境法学研究的“边缘性”,并不能否认现实有对于专门环境法律责任产生和适用的诉求以及理论和制度上创新的可能性。传统的法理学研究对于环境法律责任理论创新缺乏应有的关注,也难以提供充足的营养,这需要环境法学自身的理论自足和学术创建。

2. 专门环境法律责任形成产生的社会合理性基础

“责任概念之所以日渐演化成一个法律概念,或者说主要是一个法律概念,其原因在于就一个人的行动是否造成了一项义务或是否应使他接受惩罚而言,法律要求有明确无误的标准以资判定。”^[5]现代社会的公民,作为主体性价值的实现和权利的享有都与人的责任紧密联系在一起。根据自由主义经典作家的理论,社会和国家政府具有契约性,个人

把天赋权利让渡给国家, 也愈来愈欲求从国家的非人格权力获得保护和保障。同时, 个人权利享有的正当合法性基础也在于以尊重和不侵犯他人的合法权利为前提, 这是现代文明社会正常运作的需要。法律责任作为法律义务履行的保障机制和法律义务违反的校正机制, 其合理与否及合理性程度的高低, 决定了法治的有无及法治实现的程度。人的责任感的增强, 社会舆论对责任观念的赞赏并弘扬, 需要在两个向度构建实现责任理念的法律机制: 即“用责任制约权力”和“以责任保障权利”, 从而实现法律通过对违法行为的责任惩罚来进行合法权益的责任保护的途径, 这是责任产生的合理性基础。

就责任的具体形式而言, 责任的产生和具体形式的设计并不完全是学理的建构和立法的技术, 其背后有着上述所言的深刻的社会基础, 即通过法律责任制度的具体法律技术设计贯彻责任信念, 以制约权力和保障义务履行的方式来实现权利, 所以从根本上说, 责任形成的产生并不在于法律怎么规定, 而在于社会需要保障何种权利。传统的法律责任形式的成型, 是在社会没有认识到环境权利的存在背景下的产物, 而当下社会环境权利已经成为了“第三代人权”, 需要有专门的环境法律责任形式来保障具有特殊性的环境权利的实现。

3. 专门环境法律责任设定的价值合理性和工具合理性

专门环境法律责任的形成同时兼有价值合理性和工具合理性。法律责任的价值合理性是指其蕴涵并实现价值目标的合理性。法律责任应蕴涵并实现的法律价值是正义与利益、惩罚与补偿。正义与利益是法律责任的主观性价值, 惩罚与补偿则是其客观性价值, 二者的统一使法律责任具有价值合理性。^[6]专门环境法律责任既是实现正义与利益的必需也是实现惩罚与补偿的必需。其之所以要独立于传统法律责任形式的关键点在于, 环境法作为一个新兴法律部门其所秉持与依赖的法理基础与伦理基础与传统法律部门存在着不尽相同之处。比如, 环境正义是对于传统法律所追求的分配正义、矫正正义等正义观的丰富与扩展, 而环境利益也是在环境理念盛行、现代环境法诞生之后才被我们认识到并开始予以法律保护的利益类型, 因此环境正义和环境利益其本身与传统正义和利益类型并不完全兼容, 甚至还有不少矛盾之处¹, 因此, 需要有专门的环境法律责任来保障这种特定的环境正义

和环境利益的实现。同时, 作为环境法律领域的客观价值的惩罚和补偿也具有其特殊性。环境侵害行为与传统违法行为不同之处在于它具有严重的负外部性, 而对于环境的保护和环境权利的救济具有正外部性, 对于环境权利的补偿不仅仅能救济个体权利, 同时还能实现保护环境的目的, 所有这些都是需要通过专门环境法律责任追究, 实现与传统责任形式所起到的不同价值追求。

法律责任的工具合理性是指其在选择具体调整方式上的合理性。工具合理性和价值合理性紧密相连, 是以具体路径和手段实现价值合理性设定的法律责任的最终目的和方向的, 具体而言就是以理性的归责原则作为工具实现法律责任的价值合理性。环境法律责任要求的工具理性的特殊性也决定了必须有专门的环境法律责任区分于传统法律责任形式。环境法律责任必须以无过错责任的归责原则作为环境法律责任的归责原则。因为传统的法律责任形式基本上主要适用过错责任形式, 这种责任形式是基于道义上对过错行为的惩罚, 而环境侵权责任追究不需进行道德上的价值判断, 是对于原有的价值和利益体系加入新的考量因素。很多构成环境侵权的原因行为本身并不会得到道义上的负面评价, 甚至也是社会追求的正当价值(如工厂生产导致的环境污染和生态破坏行为), 环境法之所以给予负面评价, 是因为社会开始以可持续发展为指导思想、注重环境利益的保护, 所以需要有无过错责任原则的产生。传统的法律责任追究中也会适用严格责任、过错推定甚至是无过错责任等责任形式, 但这是例外的情况, 如传统民事责任追究中仅有《民法通则》规定的八种“特殊侵害”行为适用无过错责任归责原则。与普遍适用无过错责任归责原则相对应, 环境法律责任追究中还有举证责任转移的法律技术设计, 采取优势证据说、比例规则说、事实本身说明问题、盖然性说、疫病学理论、间接反证理论等多种与传统因果关系认定不同的理论来认定环境侵权因果关系的存在。

(三) 专门环境法律责任设定的可能性——法律内在机理和法技术角度考察

专门环境法律责任的存在具有必要性, 那么, 这种责任形式的设定是否具有可行性, 是否符合法律自身的内在理路? 是否存在这法技术上的障碍? 我们可以从以下两个角度探讨专门环境法律责任的

¹ 现代社会很多的环境侵权原因行为都是在经济发展中造成的环境污染和生态破坏, 这时出现的很多矛盾都是经济利益与环境利益之间的冲突, 更深层次涉及的是国家和社会对于整体社会资源在经济领域与环境保护领域的资源配置的问题, 法律对其解决的前提要涉及到科斯所揭示的“权利界定”的问题。

存在的可行性。

1. 从法律责任产生的机理上看

在法学理论中,法律责任以违法行为和法律规定的事实为条件,法律是其根据,^[7]因此现有的法律责任的分类是根源于法律部门的划分,主要是以当事人违反传统的民法、行政法和刑法等几个主要法律部门为基础的。由于部门法并不局限于上述几个,并且部门法的划分本身就存在着诸多问题,故从理论上讲,传统对法律责任的划分只是提供了一个主要框架,并不能说是一个封闭的完善的静止的体系,对于法律责任的划分远未穷尽,因为部门法的划分在整体上是一种“异面”划分,不仅会有许多遗漏,而且在局部上还可能存在一些交叉,因此,我们不能束缚于传统理论,而必须有所突破,有所超越。^[8]就法学理论上说,法律责任除了具有制度设计之初的基本的惩罚作用之外,还有恢复权利和教育的作用,而就现代法律权利本位来说,法律责任的恢复权利的功能更为凸现,因此对于法律责任划分的标准和来源要相应适时地考虑权利因素,作为以保护环境权利为核心的环境法来说,专门的环境法律责任出现也是法律发展的必需。

2. 从法律理论和制度自身的发展路径来看

法律作为一种调整社会关系的手段,实质上不过是以人的有限理性把握无限世界的方法。同样,法律责任是法律所创制的概念,在不同的历史时期、不同的国家和地区以及在同一国家的不同法律部门中,其涵义、分类往往发生许多微妙的变化,因此,就需要有不同的理论和观点来进行解释。当法制环境发展时,现有的概念体系必然随之变动,既有的责任理论不应当也不可能绝对化。^[9]法律是自生自发秩序规则和人类理性设计同时并存在的产物,就两个方面来看,法律的发展和完善的过程既与现实世界的发展又与人类认识能力提高紧密相关,所有制度设计都应该是一个不断发展完善、趋近现实世界的动态过程。环境问题一直存在、晚近特别突显其严重性,现代环境法产生才数十年的时间,因此,在我们的法律体系中要以开放的心态接纳包括专门环境法律责任在内的环境法律理论和制度。

三、专门环境法律责任制度的具体构建

环境法学者既要在理论上论证专门环境法律责任的可能性和必要性,也要在法律实践中提炼出专门环境法律责任的具体形态。

(一) 污染者负担责任

“污染者负担”既是环境法律原则也是环境法律责任制度,它是指在生产和其他活动中造成环境

资源污染和破坏的单位和个人,应当承担治理污染、恢复生态环境的法律责任。“污染者负担”原则以法律的强制性和规范性,明确规定污染者和破坏环境者的责任,要求环境保护与人们的经济利益和其他利益相结合,以保证环境保护的顺利进行。强调污染环境造成的损失及防止污染的费用应当由排污者承担,而不应转嫁给国家和社会,明确表明了和规定了污染者不仅承担治理污染的责任,而且具有防治区域污染的责任,有参与区域污染控制并承担相应费用的责任。责任范围的扩展、阶段的延长必然意味着主体范围的扩大,环境责任主体不限于污染排放者,还包括污染物产生者,污染治理的责任范围不局限于主体自身,还扩展至区域的环境保护。这体现了环境的系统性和环境资源的公益性特点和环境保护的公益性质特点。

在具体的环境立法中贯彻这一环境法律责任有一个过程。对污染者的环境责任问题,经济合作与发展组织于1972年就提出了“污染者负担”原则,并很快得到了国际社会的认同,被一些国家确定为环境保护的一项基本原则。“污染者负担”责任原则的接受和确认,我国的环境立法有一个逐渐演进深化的过程:1974年的《中华人民共和国环境保护法》(试行)中的规定是“谁生产,谁治理”的原则,1989年《中华人民共和国环境保护法》修改为“污染者治理”原则,1996年《国务院关于环境保护若干问题的决定》中发展为“污染者付费”原则(也称为“污染者负担”原则)。这一原则不断在法律条文中明确规定并且在现实生活具体落实的过程,也就是其本身制度化的过程。

污染者负担责任制度作为一种具体的专门环境法律责任形式对于传统法律责任形式的创新之处在于,首先这是一种全新的责任形式,体现了环境法律部门的特色;其次,在主体上的创新,主体既包括传统法律责任的广泛性主体,更是重点“锁定”了特定的对象——污染排放者和污染生产者;再次,在客观方面具体化了——污染者造成环境污染和生态破坏的行为,相对应地,也就确定了归责原则适用的是无过错责任原则。这种创新很好地简化了环境侵权责任追究中很多环节,最为有效地保护了环境。

(二) 生产者责任延伸制度

生产者责任延伸制度,是指将产品生产者的责任延伸到其产品的整个生命周期,特别是产品消费后的回收处理和再生利用阶段,使生产者承担废弃产品的回收、处置等有关法律义务,促进改善产品全部生命周期内的环境影响状况的一种环境保护制度。

生产者承担的延伸责任的内容主要有: 第一, 经济责任, 指生产者承担产品生命周期内全部或部分环境成本, 包括产品的回收、循环利用或最终处置的成本; 第二, 废物管理责任, 指生产者直接参与废弃产品管理, 负责产品回收及限期淘汰有毒有害危险材料的使用等, 要求生产者对产品在使用寿命终结之后对环境产生的负面影响应当承担具体的责任; 第三, 信息责任, 生产者要向产品生产过程中其他相关主体提供必要的信息。

生产者责任延伸制度是一种责任制度, 其制度设计的初衷是为了保护环境和节约资源。在现有的环境法律中这一制度也有具体法律规范上的体现。日本在 1998 年通过律法要求所有的电子电气产品在报废后必须交回给生产者处理, 处理费用由生产者和消费者共同承担。韩国于 2003 年 2 月开始修订《资源节约及再利用促进法》, 将生产者责任延伸计划列入全国实施规范。

我国虽然没有制定明确的生产者责任延伸制度, 但在相关的法律法规或规章中已有所体现。2005 年 1 月 1 日起施行的《电子信息产品污染防治管理办法》第 16 条规定: “生产者应该承担其产品废弃后的回收、处理、再利用的相关责任。” 2005 年 4 月 1 日施行的修改后的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第 5 条规定: “国家对固体废物污染环境防治实行污染者依法负责的原则。产品的生产者、销售者、进口者、使用者对其产生的固体废物依法承担污染防治责任。” 该法第 18 条还规定: “生产、销售、进口依法被列入强制回收目录的产品和包装物的企业, 必须按照国家有关规定对该产品和包装物进行回收。” 根据这些规定, 生产经营组织对其设计、制造、进口和销售的产品, 在经消费者使用后有义务进行收集、处置和再利用等。

(三) 环境保护问责制

环境保护问责制是行政问责制的一个方面。行政问责制是政治问责制的重要组成部分, 是指特定的问责主体针对各级政府及其公务员承担的职责和义务的履行情况而实施的, 并要求其承担否定性结果的一种规范。环境保护问责制就是在环境保护领域, 对环境保护享有职权承担职责的各级政府、各级政府所属机构及其公务员的一切行为及其后果都必须和能够追究责任的制度。其实质是通过各种形式的责任约束, 限制和规范政府权力和官员行为, 使其公共权力的行使最终达到保障公民环境权、保护环境的目的。其所追究的“责任”主要涉及政治

责任、行政责任、法律责任和道德责任四个方面。

我国的行政问责制是随着一系列突发公共性危机和重大恶性事故的发生而不断完善的。近年来环境突发事件非常引人注目, 是突发公共性危机中非常重要的内容, 如 2005 年底爆发的松花江污染事件, 因此国家特别突出了环境保护领域的问责制。我国在 2006 年 2 月 20 日起公布施行的《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》详细规定了环境保护问责制的具体内容。把环境保护问责制设定成一种正式的具体的专门环境法律责任制度, 上述内容仅仅提出了一些法律原则和归责范围, 还需要在具体的责任构成设计上进一步研究, 比如明确规定责任主体、确定行为的可责罚性的种类、责任的具体承担方式等方面的细致规定。

四、结语

最近数年来, 我国环境立法进入了高峰期, 但现实环境问题层出不穷, 每年都有引起社会轰动、甚至是造成国际恶劣影响的环境事件的出现。环境法律责任通过惩罚环境违法行为、使环境违法行为人承担不利后果来实现制度设计的目的、保障环境权, 实现环境法的预期, 没有完善的有效的环境法律责任体系, 环境法律将形同虚设。而以传统的三种责任形式构成的现有的环境法律责任体系在应对环境侵权中明显存在着很多力有未逮之处, 这是现实对创建专门的环境法律责任提出的需求, 而理论的剖析则提供了可能性和可行性。

参考文献:

- [1] 吕忠梅. 环境法学 [M]. 北京: 法律出版社, 2004. 156
- [2] 吕忠梅. 沟通与协调之途——论公民环境权的民法保护 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005. 261—264
- [3] 建设部体改法规司. 法学基础理论 [M]. 北京: 法律出版社, 1994. 39
- [4] 沈宗灵. 法理学 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2000. 513—522
- [5] [英] 哈耶克. 自由秩序原理 [M]. 邓正来译. 北京: 三联书店, 1997. 89
- [6] 龚向和. 论法律责任的合理性 [J]. 法律科学, 1998 (6): 13
- [7] 公丕祥. 法理学 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2002. 465
- [8] 张守文. 经济法理论的重构 [M]. 北京: 人民出版社, 2004. 443—444
- [9] 吕忠梅, 陈虹. 经济法原论 [M]. 北京: 法律出版社, 2007. 226

¹ 该法于 2004 年 1 月开始生效。