

文章编号: 1000-5692(2005)05-0577-05

《环境保护法》的目的及修改意见

夏少敏¹, 张云杰², 赵 赤¹

(1. 浙江林学院 环境法研究所, 浙江 临安 311300; 2. 浙江林学院 人文学院, 浙江 临安 311300)

摘要:《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)是1989年颁布的,反映的是人类中心主义伦理观,立法的指导思想和基本理念已经过时。可持续发展伦理观是对人类中心主义和生态中心主义的超越,《环境保护法》的立法目的应该体现可持续发展伦理观。应坚持科学发展观,把《环境保护法》创制成促进资源和环境保护,经济和社会协调发展的环境基本法,并对《环境保护法》的立法目的提出了具体修改意见。参22

关键词: 环境保护法; 目的; 可持续发展; 修改

中图分类号: DF468 **文献标识码:** A

1989年12月颁布的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)是否是我国环境基本法(或叫“环境保护基本法”“环境资源基本法”),环境法学界的观点大致可以归纳为肯定说、否定说和折中说3类。肯定说认为《环境保护法》是我国的环境保护基本法,“它对环境保护的重要问题作了全面的规定”^[1]。否定说认为“现行的《环境保护法》在立法上只注重对防止环境污染和其他公害的法律规定。很明显,将其作为环境保护的基本法还有着明显的名不副实的缺陷。”^[2]折中说认为,环境资源法(也叫作“环境与资源保护法”“环境法”)体系由环境资源综合调整法、自然资源法和环境保护法三部分组成;现行《环境保护法》的具体内容主要涉及环境污染防治,有关生态环境和自然资源保护的规定很少;“建议国家研究和制定综合性的‘环境资源基本法’或‘环境资源保护综合管理法’”;“在制定该综合性法律时,可以将现行‘环境保护法’中普遍适用于环境资源保护的行之有效的规定和制度吸收进来。而‘环境资源基本法’一经通过,《环境保护法》即应废除”^[3]。《环境保护法》已施行十几年,实施过程中暴露出许多不足。与20世纪80年代末相比,我国目前的政治、经济和社会等情况发生了很大变化,大部分已颁布的环境资源单行法已经作了修改。《环境保护法》的修改成了我国近两年来的热门话题之一。笔者主张保留《环境保护法》并把它修改成我国真正的环境基本法。从这个认识出发,结合环境法学界已有的研究成果,本文对《环境保护法》目的的修改作一探讨。

1 我国《环境保护法》目的的考察

“目的是全部法律的创造者。每条法律规则的产生都源于一种目的。”^[4]“如果法律强调原则和目的,那么就有了一种丰富的资源可用于批判具体规则的权威。”^[5]“环境资源法的目的”(或者称为“环境资源法的立法目的”)是指国家在制定、认可或修改环境资源法律时希望达到的目标或预期要实

收稿日期: 2004-12-14; 修回日期: 2005-04-25

基金项目: 浙江省哲学社会科学规划课题(NX04ZF04)

作者简介: 夏少敏, 副教授, 硕士, 从事环境法和民商法研究。E-mail: xiasm@zjfc.edu.cn

现的结果。汪劲⁶认为,环境法的立法目的是“立法者在制定环境法律之前所要明确确立的、基本的立法意图,是确立环境法基本原则的思想和理论的结晶。”关于环境资源法目的的理论,有立法目的的一元论(一个目的)和多元论(多个目的)、主次论(以某一项目的为主)和并列论(多个目的并列)、直接目的论和间接目的(又称隐藏目的)论、根本目的论和阶段性目的论、表面目的(法律条文规定的目的)论和实质目的(又称隐藏目的)论⁷等。

我们可以把环境资源法的目的划分为环境基本法的目的和环境资源单行法的目的。环境资源法的目的指环境资源法作为一个部门法的目的,它是由环境基本法的目的决定的;环境资源单行法的目的从属和服从于环境基本法的目的,“具体法律规范的法律目的不能超越部门法律目的所能涵盖之范围”⁸。

1.1 我国《环境保护法》的立法目的

我国《环境保护法》第一条规定:“为保护和改善生活环境与生态环境,防治污染和其他公害,保障人体健康,促进社会主义现代化建设的发展,制定本法。”此条包含了以下3方面的内容:第一,保护和改善生态环境,防治污染和其他公害,这是基础和直接的目的。第二,保障人体健康,这是环境法根本的目的,是最终目标之一,它强调人的利益。第三,促进社会主义现代化建设的发展,即保障经济社会的发展,这也是环境法的最终目标之一。《环境法学》一书认为我国《环境保护法》体现了环境立法“目的二元论”。《环境法学》对环境立法“目的二元论”和“目的一元论”作了如下解释:“多数国家主张环境法的最终目的首先是保护人的健康,其次是促进经济社会可持续发展,即‘目的二元论’。也有的国家,如日本、匈牙利等国的法律规定,环境法的惟一目的是保护人群健康,即‘目的一元论’。”¹¹

1.2 对我国《环境保护法》立法目的的评析

《环境保护法》对于保护和改善环境质量,促进经济、社会和环境协调发展起到了积极的作用。在立法技术上,《环境保护法》对立法目的的表达也是值得称道的。《环境保护法》第一条按照由具体到抽象,由直接到间接,由近到远这样一个逻辑顺序来表达,层次鲜明,层层递进。

但是,《环境保护法》立法目的也存在如下2方面问题:

首先,立法的指导思想已经过时。“所谓立法的指导思想,就是指一个国家立法者在创制法律的过程中遵循什么样的主导思想制定法律。并修改、补充、完善及至废止法律”,“一个具体国家的立法的指导思想又总是同这个国家在一定时期和阶段的根本任务和中心工作相适应。”⁹“我国现阶段的立法必须以建设有中国特色社会主义的理论和党在社会主义初级阶段的基本路线为根本指导思想”¹⁰。修改《环境保护法(试行)》并制定《环境保护法》是在有计划的商品经济体制下进行的,此时资源的利用和环境保护主要依靠计划调节和行政手段。尽管20世纪80年代末国家的根本任务与现在相比,没有根本性的变化,但中国特色的社会主义理论却在不断深化和完善。自从党的十四大确定了社会主义市场经济体制改革目标后,市场对资源的配置开始发挥基础性作用,经济增长方式从粗放型向集约型转变,在环境资源工作中越来越多地运用经济杠杆和间接调控。2003年10月党的十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,提出“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济、社会和人的全面发展。”有着计划经济烙印的《环境保护法》已严重不适应新时代的需要。

其次,没有体现现代环境保护的基本理念——可持续发展思想。修订《环境保护法(试行)》时,可持续发展思想尚未得到广泛传播。1992年联合国环境与发展会议召开以后,可持续发展思想日益深入人心。1994年5月《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》公开出版,走可持续发展道路成为中国的必然选择。《环境保护法》的立法目的没有体现可持续发展这个基本理念。从内容上看,它仅仅体现了环境与经济的关系,而没有体现环境与资源、环境与人口以及与环境与社会的关系,法律调整的范围狭窄,不全面。从时间跨度看,它仅仅以当代人的利益为目标,没有考虑后代人的利益。立法目的的狭隘导致《环境保护法》的立法目的对该法的基本原则和其他条文的指导意义有限,使《环境保护法》对单行环境资源法律的指导也陷入盲区。

2 环境基本法目的所反映的伦理观

环境基本法的目的必然有它产生的伦理思想基础^[8, 11~13]。一方面, 伦理观为环境立法提供伦理基础; 另一方面, 环境基本法的立法目的也应当体现某种伦理观。“人类中心主义”和“生态中心主义”是 2 种对立的伦理观。分别在这 2 种“伦理观”支配下的环境基本法立法目的都具有局限性。如今可持续发展伦理观为我们提供了一种新的观察视角和理论指导。

2.1 以人类中心主义为基础的环境立法目的

人类中心主义是指认为人是生物圈的中心, 具有内在价值, 是惟一的伦理主体和道德代理人, 其道德地位优越于其他物种的伦理观。这种伦理观认为只有人作为理性的存在物而具有内在的价值, 其他存在物仅具有工具价值, 它们存在于人类伦理关怀和道德共同体的范围之外^[4]。在这种伦理价值的支配下, 环境法的立法目的也仅仅考虑或者侧重于人的权利。

“‘目的一元论’的环境法立法是一种狭隘的人类中心主义思想的产物。”^[9]“目的二元论”的致命缺陷是, 它使环境与经济协调发展的原则实际上变成了“经济优先”原则, 并成为某些企业和地方保护主义抵制环保的借口。我国在制定《环境保护法》时, 尽管把保障人体健康放在第一位, 把促进经济发展放在第二位, 但在实际上, 这种规定为“经济优先论”撑了腰。企业环境保护意识不强, 环境执法不力, 我国环境污染形势严峻的状况, 与我国《环境保护法》立法目的的缺陷不无关系。所以从本质上看, “目的二元论”的环境立法体现的也仍然是人类中心主义。金瑞林和汪劲^[14]认为: “1989 年的中国《环境保护法》有关目的规定在本质上还停留在本世纪(指 20 世纪——作者注)70 年代的水平。”“我们可以发现现行《环境保护法》的立法在指导思想仍为传统伦理观所左右。”

人类中心主义的错误在于割裂了人与自然的关系, 在环境立法上表现为对环境权与健康权保障不充分。在现代社会, 人们越来越追求生活质量和美好环境。以人类中心主义为基础的环境立法目的已经不符合现代社会的需要。

2.2 以生态中心主义为基础的环境立法目的

生态中心主义是指主张自然客体具有自身价值, 应和人类具有同等的存在和发展权利, 把“价值的焦点定向于自然客体和过程”的一种环境伦理学^[15]。生态中心主义把人类道德关怀和权利主体的范围扩展至整个生态系统, 是基于对人类所面临的现实环境危机的忧思, 是对人类中心主义以及近代以来“征服自然”理性意识的合理性的一种质疑。“生态中心主义强调每一系统都对整体的健康存在着重要作用, 并要求在此意义上评价物种的价值。”^[16]弥补了“人类中心主义”只关心人与人之间关系的缺陷, 把人类关心的领域扩展至人与自然的关系, 是一个重大的进步, 但在“处理现实世界中两大重要关系(即人与人之间的关系以及人与自然之间的关系时), 强调的是人与自然之间的关系问题, 而忽视人与人之间的关系问题。”^[13]

生态中心主义反映到立法上则表现为环境立法的终极目标。汪劲^[6]认为, 环境立法的终极目标, 是人类对自然事物关系认识的一种抽象的价值观念与价值判断, 是人类通过立法所拟达到的一种崇高的思想境界或理想的目标。终极目标主要考虑的是人与自然的关系, 突出的是生态利益。这种理想目标与社会现实相去甚远, 因而在环境立法目的上表现出一种超前性。对于环境基本法的目的而言, 这种超前性是必要的, 但不能脱离现实性。以生态中心主义为基础的环境立法对人与人之间的现实关系重视不够, 这种法律的可操作性和对实践的指导意义不强。

2.3 以可持续发展伦理观为基础的环境立法目的

环境基本法的立法目的应该以何种伦理观为基础呢? 我们认为应该以可持续发展伦理观为指导。

可持续发展是一种动态的发展。蔡守秋^[17]认为: “可持续发展是人类经过科学研究和发展实践而认识、发起和希望实现的一种先进的、完美的发展活动和发展状态。”《我们共同的未来》^[18]对可持续发展的定义是: “可持续发展是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威胁的发展。”2004 年 3 月 10 日, 胡锦涛总书记在中央人口资源环境工作座谈会上指出: “可持续发展, 就是要促进人与自然的和谐, 实现经济发展和人口、资源、环境相协调, 坚持走生产发展、生活富裕、生

态良好的文明发展道路,保证一代接一代地永续发展。”这是我国新一代领导集体对“可持续发展”所作的正确诠释。可持续发展作为科学发展观的内涵之一,将在我国得到全面贯彻和落实。^[19]

可持续发展这一发展观所追求的是人类之间的融洽以及人与自然关系的和谐^[20 21]。“可持续发展包括生态可持续性、经济可持续性、社会可持续性,它具有多元的指标体系。它不仅包括经济的、社会的,也包括生态环境的;不仅包括物质的、技术层面的,也包括制度和价值文化层面的。”^[13]

可持续发展伦理观与人类中心主义有着本质的区别,因为可持续发展伦理观承认其他生物、物种、自然和生态系统具有内在价值。与生态中心主义相比的进步意义在于强调了人的主体地位,“在对待人与人之间关系的问题上,可持续发展伦理观指出了隐藏在人与自然之间对立的背后是人与人之间的不平等,是导致当今生态危机的深层次原因,这更是对生态中心主义伦理观的扬弃。”^[13]

可持续发展(伦理观)对环境资源法学有着广泛、深远的影响。蔡守秋^[7]认为,环境资源法的目的和作用应该包括:“保护和改善社会各个阶级、阶层和整个人类赖以生存发展的自然环境资源;保障对环境资源的合理开发、利用、保护和治理;防治各种环境问题、资源危机和自然灾害;保护和改善当代人和后代人的环境权益,促进代内之间和代际之间的环境公平;保护人类环境权和自然权利,促进人类和生物多样性的可持续发展生存;促进经济、社会和环境的可持续发展;维护符合环境规律(指人与自然相处的规律)和绿色正义的社会秩序和生态秩序,协调人与自然环境的关系,建设人与自然和谐共处的环境法治秩序。”

本论文精简前第3部分为“环境基本法立法目的比较分析”,对美国、法国、日本、加拿大、俄罗斯的环境法律的立法目的进行了比较,指出这些国家环境法律的立法目的都体现了可持续发展思想。受篇幅限制,此处省略

3 对我国《环境保护法》目的的修改意见

关于现代环境资源法的目的,除了本文第2部分所述蔡守秋教授的观点外,汪劲^[20]认为,环境法的终极目标应当“确立‘衡平世代间利益,实现社会的可持续发展’和保护人类的环境权和生态世界的自然的权利这两大目标。”竺效^[8]认为,环境资源法部门的法律目的是“以‘代内公平,代际公平,权利公平’三要素为限制条件的‘发展’‘生态正义’和‘生态安全’。”王曦和陈维春^[23]建议把《环境保护法》的立法目的修改为“为了保护和改善生活环境和生态环境,保障人类享有与自然和谐的方式,过健康而富有成果的生活的权利,实现环境、经济、社会的可持续发展”。以此为基础,笔者提出了自己的拙见。

结合我国目前的实际情况,我们主张把《环境保护法》的目的修改为:“为保护和改善生活环境与生态环境,保障人类享有以与自然和谐的方式过健康而富有成果的生活的权利,促进代内之间和代际之间的环境公平,实现资源、环境、经济、社会的可持续发展,制定本法。”

首先,这种表述体现了国际环境立法和外国环境立法的新理念。《里约环境与发展宣言》原则1中宣示:人类应享有以与自然相和谐的方式过健康而富有成果的生活的权利。在《环境保护法》中加入这样的规定是必要的。同时,确立可持续发展的法律地位是环境法发展的共同趋势。

其次,直接目的、中介目的和最终目的相互联系,层层推进,构成了一个有机的和谐的整体。保护和改善生活环境与生态环境是环境立法的直接目的,是基础。资源、环境、经济和社会的可持续发展是环境立法的最终目的,是我们的理想。保障人类享有以与自然和谐的方式过健康而富有成果的生活的权利,是环境立法的中介目的。中介目的是连接直接目的和最终目的的桥梁^[24]。

再次,这种表述将《环境保护法》的调整范围扩大,不仅涉及资源、环境和经济领域,而且扩大到社会领域;不仅考虑代内公平,而且涉及代际公平。

此外,这种表述和我国当前的现实状况是相吻合的。一方面,环境污染和其他公害的治理依然是环境法的基本任务之一,因此关于直接的基础性目标,还是保留原有的条款不变,以维护法律的稳定性;另一方面,在我国经济保持高速、持续、健康发展的势头下,在社会主义市场经济体制已经初步建立的情况下,有必要对资源和环境的保护及经济和社会的协调发展加大立法力度。

在可持续发展思想指导下,将“代内公平”、“代际公平”等要素纳入环境基本法的目的后,需要重新确立环境基本法的基本原则,重新设计具体的环境保护法律制度,需要对《环境保护法》做系统修改。总之,我们要深刻领会可持续发展原则作为人类发展最基本原则所具有的理性价值和含义,以科学发展观为指导,将《环境保护法》创制成统筹人与自然和谐发展的环境基本法。

参考文献:

- [1] 金瑞林. 环境法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2002. 26-45.
- [2] 曲格平. 环境与资源法律读本[M]. 北京: 解放军出版社, 2002. 113.
- [3] 马骥聪, 王明远. 中国环境资源法的发展: 回顾与展望[A]. 王曦. 国际环境法与比较环境法评论[C]. 北京: 法律出版社, 2002. 347-350.
- [4] 蔡守秋. 环境资源法学[M]. 北京: 人民法院出版社, 中国人民公安大学出版社, 2003. 27.
- [5] P 诺内特, P 塞尔兹尼克. 转变中的法律与社会: 迈向回应型法[M]. 张志铭, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1994. 91.
- [6] 汪劲. 中国环境法原理[M]. 北京: 北京大学出版社, 2000. 37-40.
- [7] 蔡守秋. 论环境资源法学理论体系的框架 [DB/OL]. Available from <http://sqai.yeah.net>. 2004-12-09.
- [8] 竺效. 环境资源法之法律目的研究[A]. 吕忠梅, 徐祥民. 环境资源法论丛: 第4卷[C]. 北京: 法律出版社, 2004. 40-70.
- [9] 张文显. 法理学[M]. 北京: 法律出版社, 1997. 343.
- [10] 李龙. 法理学[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1996. 296.
- [11] 王曦. 美国环境法概论[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1992. 213-216.
- [12] 中新环境管理咨询有限公司. 外国环境法选编: 第1辑[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000. 5-978.
- [13] 曹明德. 生态法原理[M]. 北京: 人民出版社, 2002.
- [14] 金瑞林, 汪劲. 中国环境与自然资源立法若干问题研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 1999. 29.
- [15] 裴广川. 环境伦理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2002. 43.
- [16] 姬志闯. 生态中心主义的理论表征与困境[J]. 河南大学学报, 2003, 43(3): 88-91.
- [17] 蔡守秋. 可持续发展与环境资源法制建设[M]. 北京: 中国法制出版社, 2003. 21-103.
- [18] 世界环境与发展委员会. 我们共同的未来[M]. 王之佳, 柯金良, 译. 吉林: 吉林人民出版社, 1997. 52.
- [19] 夏少敏. 环境资源法总论[M]. 吉林: 吉林人民出版社, 2004. 77.
- [20] 汪劲. 环境法律的理论与价值追求[M]. 北京: 法律出版社, 2000. 212.
- [21] 李明华, 金玲, 张小芳. 丽水竹业: 社区参与的山区可持续发展模式[J]. 浙江林学院学报, 2004, 21(2): 189-193.
- [22] 王曦, 陈维春. 浅论环境基本法的立法目的[J]. 华东政法学院学报, 2004, 36(5): 33-34.

Objective of *Environment Protection Law* and it's amendments

XIA Shao-min¹, ZHANG Yun-jie², ZHAO Chi¹

(1. Research Institute of Environmental Law, Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, Zhejiang, China; 2. School of Humanities, Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, Zhejiang, China)

Abstract: The guideline and basic idea of *Environmental Protection Law* of PRC (*EPL*) which showed egocentrism was out of date. *EPL* should embody the ethic of sustainable development achieving a better balance between egocentrism and anthropocentrism. Based on the thought of scientific development, *EPL* should be a fundamental environment protection law to conserve natural resources and environment, and to improve the coordinated development of economy and society. A proposal to amend the legislative objective of *EPL* was put forward. [Ch, 22 ref.]

Key words: *Environmental Protection Law*; objective; sustainable development; amendment.