

美国环境正义运动及其对我国环境法学基础理论研究的启示

晋 海

(河海大学 环境与资源法研究所,江苏 南京 210098)

摘 要 20 世纪八九十年代美国环境正义运动的兴起,使人们意识到环境问题不只是人与自然的关系失调问题,更是人与人之间关系失调的直接结果。环境问题的产生有着深刻的政治经济根源。目前我国许多环境法学基础理论研究仍然处于‘浅绿色’阶段。美国环境正义运动以及随之而发生的环境观念变化揭示,我国环境法学基础理论研究应当尽快地从‘浅绿’走向‘深绿’,才能更好地指导我国环境保护实践。

关键词 环境正义运动 环境正义 环境观 环境法学研究

中图分类号 D912.6

文献标识码 A

文章编号 1671-4970(2008)03-0024-05

20 世纪五六十年代‘激情燃烧’的环境保护运动,使世人充分认识到环境保护的重要性和紧迫性。人与自然的关系问题成为世人关注的重大问题之一。20 世纪八九十年代美国环境正义运动的兴起,使人们意识到环境问题不只是人与自然的关系失调问题,更是人与人之间关系失调的直接结果。环境问题的产生有着深刻的政治经济根源。环境正义概念的出现标志着人类对环境问题成因有了更为深入的认识,标志着人类环境保护观上的一次重大转折。环境保护观念上的转变必将对我国环境法学研究产生深远影响。

一、美国环境正义运动的产生与发展

1982 年,美国北卡罗来纳州沃伦县居民,在联合基督教会的支持下举行游行示威,抗议在阿夫顿社区附近建造多氯联苯废物填埋场。包括哥伦比亚特区议员沃特·E·方特罗伊(Walter E. Fauntroy)等在内的 500 多名示威者,由于试图阻止填埋场的施工而遭到逮捕。这次沃伦抗议不仅第一次将种族、贫困与工业废物的环境后果联系到一起,而且在社会上引起强烈反响,并促发了美国国内一系列有色人种以及穷人的类似行动。“沃伦抗议”正式拉开了美国环境正义运动的序幕。

“沃伦抗议”之后,许多关注少数民族社区问题

的专业或非专业机构人士进行了广泛深入的调查,并披露了许多鲜为人知的资料与事实。1983 年,美国审计总署的一项研究表明,美国南方一些州的黑人虽然人口比例仅占到 20%,但全州却有四分之三的工业有毒废料填埋场设在黑人社区附近^[1]。1987 年,美国联合基督教会种族正义委员会在一份题为《有毒废弃物与种族》的研究报告中指出:美国境内的少数民族社区长期以来不成比例地被选为有毒废弃物的最终处理地点^[2]。这份报告立刻震惊了少数民族社区及许多环境学者与环保运动者,随之而起的是更多有关有色人种与环境污染相关关系的研究结果的出现,以及更多的地方性抗议事件。这些研究成果所揭示的种族因素很难不使人把它与环境政策制定者的种族偏见联系起来,因此,有人把它称作“环境种族主义”。

1991 年 10 月 27 日,在联合基督教会种族正义委员会的资助下,第一次全国有色人种环境峰会在华盛顿召开。有 300 多个代表团参加了会议。经过激烈的辩论,代表们达成了协议,一致同意用 17 条‘环境正义原则’作为他们行动的宗旨,并正式宣告了‘环境正义’者与主流环境保护主义者不同的立场。

作为对美国环境正义运动的一种响应,环境保护署开始与环境正义的倡导者进行对话。1990 年 7 月,美国联邦环境保护署设立了环境公平工作组。

收稿日期 2008-08-19

基金项目 河海大学人文社会科学基金项目(2008420711)

作者简介 晋海(1968—),男,安徽天长人,副教授,博士,从事环境法学研究。

1992年7月,工作组颁布了题为《环境公平:为所有社区减少风险》的报告。1992年12月,环保署设立环境公平办公室(这个办公室后被改名为环境正义办公室)^{[3]4}。由草根环境保护团体发起的环境正义运动,终于使实现环境正义成为美国联邦政府一项重要的工作内容。

二、美国环境正义运动的基本思想 以及环境保护观念的转变

美国环境正义运动的兴起,标志着一种新环境观的出现。虽然学者们对‘环境正义’的理解不尽相同,但是关于环境正义核心内涵的诠释却基本一致。1991年第一次全美有色人种环境峰会所提出的17条‘环境正义原则’是有一定代表性的观点。这17条环境正义原则^[2]是:①环境正义确认地球之母的神圣性,生态调和,物种间的互赖性以及他们免于遭到生态摧残的自由。②环境正义要求公共政策是基于所有人种的相互尊重与正义而制订,去除任何形式的歧视与偏见。③环境正义要求我们基于人类与其他生物赖以维生的地球永续性之考量,以伦理的、平衡的以及负责的态度使用土地及可再生资源。④环境正义呼吁普遍保障人们免于受核子试爆及采取、制造、和弃置有毒废弃物与毒品之威胁,这些威胁侵犯了人们对于享有干净的空气、土地、水及食物之基本权利。⑤环境正义确认所有族群有基本的政治、经济、文化与环境之自决权。⑥环境正义要求停止生产所有的毒素、有害废弃物及辐射物质,而过去及目前的生产者必须负起全责来清理毒物以及防止其扩散。⑦环境正义要求在所有决策过程的平等参与权利,包括需求评估、计划、付诸实行与评估。⑧环境正义强调所有工人享有一个安全与健康的工作环境,而不必被迫在不安全的生活环境与失业之间做一个选择的权利。它同时也强调那些在自家工作者免于环境危害的权利。⑨环境正义保障环境不正义的受害者收到完全的赔偿,伤害的修缮以及良好的医疗服务。⑩环境正义认定政府的环境不正义行为是违反联合国人权宣言及联合国种族屠杀会议的行径。⑪环境正义必须认可原住民透过条约、协议、合同、盟约等与美国政府建立的法律及自然关系来保障他们的自主权及自决权。⑫环境正义主张我们需要都市与乡村的生态政策来清理与重建都市与乡村地区,使其与大自然保持平衡。尊重所有社区的文化完整性,并提供公平享用所有资源的管道。⑬环境正义要求严格执行告知(被实验/研究者)而取得其同意的原则,并停

止对有色人种施行生育、医疗及疫苗的实验。⑭环境正义反对跨国企业的破坏性行为。⑮环境正义反对对于土地、人民、文化及其他生命形式实施军事占领、压迫及剥削。⑯环境正义呼吁基于我们的经验及多样文化观,对目前及未来世代进行社会与环境议题的教育。⑰环境正义要求我们个人做出各自的消费选择,以消耗最少地球资源及制造最少废物为原则,并立志挑战与改变我们的生活形态以确保大自然的健康,供我们这一代及后代子孙享用。

美国联邦环保署在1992年发布的《环境公平:为所有社区减少风险》中关于环境正义的理解是另一个具有代表性的观点。在这个报告中,环保署使用了“环境公平”这一术语,并且指出,环境公平是指‘不同人群之间有关环境风险的分配以及对这些分配的政策反应。’^{[3]3}后来,环保署在将环境公平办公室改名为环境正义办公室的同时,也改用‘环境正义’这一术语,并把‘环境正义’界定为‘对于环境法令、法规及政策的制订、实施及执行,不同种族、肤色、来源国及收入之人们均能获得公平之待遇和有效之参与。公正之待遇意味着不同种族、肤色、来源国及收入之人们均衡地承担由于工业、市政、商业运作或是执行联邦、州、地方或土著的项目和政策所造成环境负担。’^{[3]11}

笔者认为,美国联邦环保署更多地关注了环境正义中的代内正义内涵。环境公平主要关注环境利益和风险在不同个人或人群之间的分配。而关于环境正义的界定则包括了程序和实体正义两个方面,它不仅强调环境保护成果与环境风险的公平分配,还强调环境决策中的公众参与。但是,无论是环境公平还是环境正义,都表明有关环境利益与风险分配的代内正义问题是关注的核心问题。与美国联邦环保署重点关注环境正义的代内正义内涵不同,全美有色人种环境峰会所提出的17条环境正义原则包含了更为丰富的环境保护思想。一方面,它将人类视为一个整体,强调人类与自然关系的和谐,强调对生态系统的尊重与维护,强调环境保护中的代际正义;另一方面,它也突出强调了在环境问题及其解决过程中的利益分化现象。尽管从长远来看,从理论上说,环境负担和环境风险必然会对每一个人都造成影响,但从短期来看,每一个群体所承受的负担和风险并不必然相等,而且,还常常出现这样一种情况:有一些制造环境风险的群体,不仅不承担风险,还从风险的制造过程中获利,而社会损失却由社会的弱势群体来承担^①。环境不正义广泛存在于发达国家与发展中国家之间、城乡之间以及不同种族、收

① 日本学者宫本宪一总结了3条环境受害上的普遍规律:①“生物学上的弱者”首先受害;②“社会上的弱者”首先受害;③造成“绝对的不可逆损失”。转引自:韩立新.环境价值论[M].昆明:云南人民出版社,2004:173.

入、民族等群体之间。政治经济上的不平等是产生环境不正义的社会根源,要实现环境正义,不仅应关注实质正义问题,也应关注程序正义问题。

环境正义运动表达了对环境问题的一种新的、更加全面的理解。传统的环境保护主义观始终采取的是一种整体主义视角:人类破坏自然的行为是导致各类环境问题的根本原因,人类应该树立一种新的环境意识,即人类必须在自然和限制中生活。在整体主义视角下,生物多样性保护、气候变暖等全球性环境问题成为主要的环境议题。但是,环境正义者主张,环境保护不仅应有一个整体的视野,而且对于局部的与人民生活息息相关的生活环境也应当给予关注,不仅要关注人类的长远利益,也不能忽视对现实生活的关照。不只是远离社区的荒野和森林的环境需要保护,低收入人群、有色人种等生活与工作的社区环境更应成为环境保护首先需要保护的对象。毋庸置疑,环境正义运动的产生,为环境保护增添了新的内涵,它让我们从一个新的角度来观察与分析环境问题,并为环境问题的最终解决奠定了必要的现实基础,从这一点来说,它也为各门环境社会科学的研究提供了一个新的更加契合于实践的研究路径。同时,环境正义者对环境问题政治经济根源的揭示,喻示着人类对环境问题成因认识的深化以及环境观点的重大转变。诸大建教授区分了浅绿色和深绿色两种环境观念^[4]。浅绿色的环境观念,较多地关注对各种环境问题的描述和渲染它们的严重影响,而深绿色的环境观念则重在探究环境问题产生的经济社会原因及在此基础上的解决途径;浅绿色的环境观念,常常散发对人类未来的悲观情绪甚至反发展的消极意识,而深绿色的环境观念则要弘扬环境与发展双赢的积极态度;浅绿色的环境观念偏重于技术层面问题,而深绿色的环境观念强调从技术到体制和文化的全方位透视和多学科的研究。笔者认为,诸大建教授科学区分了深、浅两种绿色观念,这种区分具有重大的理论意义,而且,从浅绿色环境观念走向深绿色环境观念的标志性事件就是美国环境正义运动的爆发。美国环境正义运动的兴起及其所导致的环境观念转变将不可避免地对我国环境法学基础理论研究带来深刻影响。

三、从“浅绿”走向“深绿”——美国环境正义运动对我国环境法学基础理论研究的启示

以环境正义的观点来看我国环境法学的基础理论研究,笔者不无遗憾地发现,目前我国大多数环境法学基础理论研究仍然处于“浅绿”阶段,严重脱离我国环境立法实践。美国环境正义运动以及随之发

生的环境观念变化向我们揭示,我国环境法学基础理论研究应当尽快地从“浅绿”走向“深绿”,才能更好地指导我国环境保护实践,并解决环境保护进程中的一些深层次问题。

1. 环境法学基础理论研究应当向实践回归

“理论源于实践,又运用于实践”,科学地解释了理论与实践的相互关系。然而,中国的环境法学基础理论研究似乎并未遵循这一客观规律。作为一个年轻的法学学科,环境法学的基础理论研究极为薄弱是一个无法回避的客观问题。为了使年轻的环境法学获得足够的发展空间,论证环境法的独立法律部门地位,构建区别于其他法学分科的环境法学理论体系,成为许多环境法学者的研究起点与重要目标。

20世纪环境伦理的出现被誉为伦理学史上的一场革命,相对于传统伦理学来说,环境伦理学具有强烈的颠覆性色彩,它要求把非人存在物纳入道德共同体中,要求把权利主体从人扩展到动物、植物、大地,甚至整个生态系统。革命的、激进的环境伦理极大地激发了环境法学者的想象,并成为环境法学者构建环境法学特色理论以及论证环境法独立法律部门地位的重要理论资源。环境法是新的,稚嫩的,她太需要其他学科的滋养^[5]。即使缺乏充分而严密的论证,一些激进的甚至是被其他法学科称之为荒谬的主张还是轻易地走进了环境法学的理论体系之中。但是,当浪漫的、宗教式的环境伦理成为环境法学研究重要理论资源的同时,整体主义思维模式以及缺乏对现实生活的细致关注、严重脱离实践的致命弊端也被带入其中。

美国环境正义运动的爆发,使人们充分认识到,环境问题不只是人与自然的关系失调,而且更是人与人之间关系失调的直接结果。环境社会科学的重要任务,重点关注的不是通过技术途径来协调人与自然的关系,而是应从社会关系入手,重点分析环境问题的经济社会根源,并在此基础上试图寻求环境问题的解决之道。环境正义运动的兴起以及环境观念的转变促使环境伦理学的“正义”转向。李培超教授认为,环境正义主题的凸现,“表明人与自然关系的问题并不是抽象的孤立的,它与各种社会问题都是密切相关的,如果说排斥人与自然关系的人际伦理学是狭隘的,那么无视人的社会关系、生存境遇和文化传统来探讨人与自然的和谐的环境伦理学则更失之于虚妄。”^[6]环境正义的凸显预示着环境伦理学真正向生活世界的回归,向实践的回归^[7]。环境正义运动的爆发,也促使环境社会学的理论转向。尽管受“激情燃烧”的美国20世纪60年代环境保护运动的影响,美国社会学家卡顿和邓拉普对传统社会学的

“人类中心主义范式”提出严厉批评,但是,在环境正义运动爆发以后,环境社会学研究强调从社会结构与社会过程的视角研究环境问题及其社会影响的重要性^[8]。日本著名的社会学家饭岛伸子也认为,没有细节研究所建构的宏观理论,不但很难解释日常的现象,而且有可能成为远离真理的空洞理论。环境社会学,必须把社会事实作为考察的基本着眼点^{[9]120}。环境社会学应围绕环境问题的不平等现象、土著民族与开发文明的‘对立’等课题来研究^{[9]118}。

环境伦理学、环境社会学等环境社会科学的理论转向对环境法学理论研究有重要的启示意义。这不仅是由于这些环境社会科学与环境法学存在理论与思维上的‘共通性’;更是由于我国现行的环境法制存在着强烈的功利主义色彩,在环境公益的大旗下,长期缺乏对个人权利以及环境利益与风险分配的细致考量,环境法律的正当性和合理性面临严峻挑战,许多环境法律在实践中遭遇重重困难而无法落实于实践。事实上,环境立法上的功利主义以及环境法律的‘正当性’危机,与我国‘激进而浪漫’的环境法学基础理论研究严重脱离社会实践、缺乏对现实生活的细致关注不无关系。环境立法需要理论指导,环境法学基础理论研究应当向实践回归。

2. 环境法学基础理论研究应当以‘利益分析’为中心

由于受传统环境伦理的影响,环境法学基础研究通常也采取了一种整体主义视角。采用这种视角研究环境问题时,有一个基本的理论预设:“目前的环境危机后果是普遍化的。”但是,面对当今的环境危机时,环境伦理所强调的环境危机后果的普遍性在现实生活中并不总是正确的。现实的问题是破坏环境的人往往并不承担环境恶化的后果,同时,掠夺自然资源,对自然环境造成毁灭性破坏的强势人群也往往并不需要担负生态危机与自然反扑的后果(至少不需要立即担负)。^[10]由于理论预设上的瑕疵,使得环境法学研究很少能深入剖析环境保护中不同群体间的利益平衡问题,并围绕着利益的确认、保障及救济展开细致而深入的研究。但是,环境法学,作为一门法学学科,“对环境问题的理解,应从利益关系的角度出发。法律分析应是利益分析。利益是法学研究的基本范畴。环境法律制度的研究应以权利、权力与利益为核心展开。”^[11]对法学核心内容——利益分析的缺失,不仅使环境法学研究难以指导实践,更使得环境法学缺少了清晰的理论主线。汪劲教授指出,许多环境法学研究者往往‘不甚注意思想理路、内在逻辑的前后相续、环环相扣,没有一条清晰的理论主线把诸多思想的原子细致绵密地串起来,没有一个坚实的

理论内核把不同的阐释涵摄到统一的分析框架之下。^[12]环境法学研究中对利益分析的缺失,不仅使得环境法学未能真正地形成能够体现法学学科性质和本质特征的基础理论,而且在客观上已经严重制约了我国环境法制的建设和发展。

环境保护中的功利主义,已使得现实中的城乡之间、东西部地区之间以及不同阶层之间等的环境不正义问题不断暴露出来。现实生活中出现的种种环境不正义,对我国环境法学基础理论研究提出了关注现实生活、关注利益分析的客观要求。环境法学基础理论研究应当从抽象而浪漫地讨论人与自然关系的情怀中走出,密切关注利益分配以及分配正义问题,才能使环境法律的运行有一个坚实的基础。

3. 环境法学基础理论研究需要一个更为开阔的研究视野

在我国环境保护运动伊始,环境保护首先面临的是无法可依的问题,因此,建立一个相对完整的立法体系就成为我国环境法制建设的一个首要任务。在过去的30年里,我国环境立法取得了长足的进步,我们甚至可以说,我国环境立法体系已基本完善。但是,在我国取得辉煌环境立法成就之际,国家环境部副部长潘岳却指出,“我国环境立法虽多,但管用的少。”在各部门中环保的法律是最多的,但是管用的极少^[13]。潘副部长的话道出了当前我国环境法制建设的最大困境:环境法律无法落实于实践。事实上,从环境法运行的3个环节来看,与环境立法相比,促进环境执法、环境守法的任务更为艰巨。也许我们可以建立起十分完整的环境立法体系,但是,我们却解决不了‘有法不依’的问题。因此,加强对环境法运行基础的研究,促进环境执法和环境守法,乃是当务之急。

我国传统的以行政强制为特色的环境立法思维模式是,当我们发现了一类新环境问题时,就根据该类环境问题的特点,首先规定一些强制性标准和行为模式,然后规定管理机构,明确管理职责,最后再规定违反相关标准时的处罚措施。当依此思维模式制定出的环境法律、法规成效有限之时,就沿着‘如何完善标准,如何进一步加强执法能力,如何进一步加大执法力量’的思路对上述立法进行修改。但是,许多环境法律虽经多次修改,成效却仍然不彰。行政强制在环境立法中的局限性已引起学者们的关注,学者们呼吁将市场机制充分运用于环境立法中,但是,在环境立法中市场机制的运用却举步维艰,因为,它不仅面临着许多技术障碍,还面临着‘权力寻租’之难题。

深绿色环境观认为,环境问题不仅是一个技术问题,同时也是一个政治、经济与社会问题。因此,环境问题的解决必须从政治、经济以及社会等多维

视角寻求环境问题的解决之道。我国环境立法在实践中所遭遇的困境,已充分证明了这一点。笔者认为,我国环境立法无法落实于实践,主要存在两方面原因:一是中国的环境保护运动缺乏雄厚的群众基础。我国的环境保护运动,是在世界环境保护运动的强烈影响下,首先起源于中央政府的环境意识觉醒,由中央政府组织与发动,具有明显的“自上而下”的特征。与美国、日本等多数国家“自下而上”的环境保护相比,缺乏雄厚的环境保护群众基础,是我国环境保护运动不容回避的一个客观现实问题。因此,提高公众的环境意识,提升社会环境保护能力,形成自下而上的环境保护动力机制,对于促进环境守法,大幅度降低环境执法成本,增强环境法律的实效,具有决定性意义。有关研究表明,环境意识的形成与环境保护能力的提高须具备一定的社会基础,它不仅与经济增长、居民收入提高存在着密切的关系,它与公民所享有的政治权利、教育机会、社会保障条件等均有着十分重要的关联^[14]。因此,研究政治文明建设、社会发展、经济增长等对环境法律运行的影响,研究环境保护自上而下的动力机制以及环境法律运行的社会基础的研究,具有十分重要的意义。二是我国环境立法存在价值迷失的现象。我国环境立法,长期以来忽视人权保障以及环境利益与风险分配等问题,功利主义色彩异常浓厚,环境法律的正当性与合理性面临挑战,环境正义价值目标的迷失成为一个客观现实问题。然而,环境正义之于环境守法、环境执法却有重要的作用。正义之于法,主要有两方面作用:其一,建构性作用,即正义是法律的价值追求,法律的制定、修改等方面就离不开对正义的考量。其二,工具性作用,即正义在提高法律实效等方面的作用。同样,环境正义不仅是我国环境法制建设的首要价值追求,在我国环境法制建设中也具有重要的工具性作用。但是,当环境法学界将种际正义取代了代内正义成为环境正义研究与言语的重点之时,许多环境立法不仅在事实上失去了价值指引,而且环境法律也陷入成效不足的泥潭。美国著名政治哲学家罗尔斯指出,“当制度公正时,那些参与着这些社会安排的人们就获得一种相应的正义感和努力维护这种制度的欲望。”^[15]根据这一观点,我们不难理解环境正义的工具性作用。环境正义不仅可以促进公民的自觉守法,而且可以大幅度降低环境行政执法成本,从而有助于提高环境法律法规的实效性。但是,当虚无缥缈的种际正义取代现实生活中的实实在在的代内正义之时,环境正义的工具性作用也成了“纸上谈兵”,环境法律成效不足的困境无法避免。因此,加强研究环境正义的内

涵、哲学基础、功能和地位以及环境正义的实现机制与路径具有重要意义,而关于环境正义的研究离不开对社会正义的研究。

显然,无论是研究环境保护自上而下的动力机制,还是要研究社会正义对环境保护的影响,都已超过了传统环境法学理论体系的研究范围。温铁军教授曾写过一篇文章叫《粮食有问题,但不是粮食问题》。其实,我们同样可以说,“环境有问题,但不是环境问题”。如果仅仅在传统的环境法体系内转圈圈,而不加强与其他相关法律部门的交流与沟通,环境法学研究成果的稚嫩性就难以有根本改变,也很难对环境保护实践提出有实际价值的指导意见,更难以解决环境保护进程中的一些深层次难题。因此,打破学科分类所造成的人为樊篱,加强与宪法、行政法、民法等相关法律部门的交流与沟通,才是环境法学研究繁荣兴旺的根本途径。

参考文献:

- [1] 约翰·贝拉米·福斯特.生态危机与资本主义[M].耿建新,宋兴无,译.上海:上海译文出版社,2006:56.
- [2] 纪骏杰.环境正义:环境社会学的规范性关怀[DB/OL]. [2007-05-06]. <http://www.china-review.com/cao.asp?id=15965>.
- [3] Feng Liu. Environmental justice analysis: theories, methods, and practice[M]. Lewis Publishers, 2001.
- [4] 诸大建.绿色前沿译丛(第二辑)总序[c]//埃里克·诺伊迈耶·强与弱:两种对立的可持续性范式.王寅通,译.上海:上海译文出版社,2002.
- [5] 高利红.环境法的生态伦理外套[J].郑州大学学报:哲学社会科学版,2002(2):21-22.
- [6] 李培超.环境伦理学的正义向度[J].道德与文明,2005(5):19-22.
- [7] 李培超.论生态正义[N].光明日报,2005-03-15.
- [8] 洪大用.环境公平:环境问题的社会学视点[J].浙江学刊,2001(4):67-73.
- [9] 饭岛伸子.环境社会学[M].包智明,译.北京:社会科学文献出版社,1999.
- [10] 王韬洋.环境正义:当代环境伦理发展的现实趋势[J].浙江学刊,2002(5):173-176.
- [11] 李启家.环境资源法律制度体系的完善与创新[DB/OL]. [2007-04-07]. <http://www.riell.whu.edu.cn/show.asp?ID=1190>.
- [12] 汪劲.中国环境法学研究的现状与问题:1998—2003年中国环境法学研究状况调查报告[J].法律科学,2005(4):49-57.
- [13] 郝建荣.八大立法问题亮出环保软肋[N].法制日报,2006-12-28.
- [14] 晋海.城乡环境正义的追求与实现[D].武汉:武汉大学,2008:109.
- [15] 约翰·罗尔斯.正义论[M].何怀宏,译.北京:中国社会科学出版社,1988:456.