

从协调发展到环境优先

——中国环境法制的历史转型

吴卫星

(南京大学 法学院 江苏 南京 210093)

摘 要 协调发展是我国环境法的首要原则,但该原则的实施现状揭示了我国环境保护的困境:环境利益与环境法律的边缘化。环境优先是我国环境法律与政策中正在浮现的原则,应当在修改《环境保护法》时以环境优先取代协调发展原则,并完善相应的保障制度,以实现我国环境法制的历史转型。

关键词 协调发展 环境优先 环境利益与环境法律 边缘化

中图分类号 D912.6

文献标识码 A

文章编号 1671-4970(2008)03-0029-03

一、协调发展:中国现行环境法的首要原则

协调发展原则,其全称是“环境保护与经济建设和社会发展相协调的原则”,是指环境保护与经济建设和社会发展统筹兼顾、同步实施、协调发展,实现经济效益、社会效益和环境效益的统一。该原则一直被学者视为我国环境法的首要原则^[1-4]。

协调发展原则作为我国环境法的首要原则,与其形成的时间较早、“资历较老”有关。1973年,国务院在批转国家计划委员会《关于全国环境保护会议情况的报告》的批文中强调:“经济发展和环境保护,同时并进,协调发展。”1983年召开的全国环境保护会议提出了“三同步、三效益”的原则,即“经济建设、城乡建设和环境建设要同步规划、同步实施、同步发展,实现经济效益、社会效益和环境效益的统一”。1989年颁布的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)再次确认了这项原则,该法第四条规定:“国家制定的环境保护规划必须纳入国民经济和社会发展规划。国家采取有利于环境保护的经济技术政策和措施,使环境保护工作同经济建设和社会发展相协调。”

对于协调发展原则,我国学者不乏溢美之词。例如有学者认为,这一原则正确地反映了环境保护与经济、社会发展之间的关系,同时也指出了如何正确对待和处理它们之间的关系^[1]。也有学者认为,该原则反映了当代世界文明进步成果的不断积累和

深化,是中国环境、经济、社会工作的基本出发点和战略方针,包括十分深邃的思想和丰富的内容^[5]。

然而,协调发展原则能够担当得起如此之高的评价吗?其实施现状如何?中国环境法制关于环境与发展关系的未来走向如何?笔者对此作一初步的探讨。

二、协调发展原则下中国环境保护的困境: 环境利益与环境法律的边缘化

应当说协调发展原则本意是好的:环境保护与经济发展不能偏废,而应当两手都要抓、两手都要硬。日本学者岩佐茂指出,环境与经济和开发之间协调发展方式有两种:①在不构成经济增长和开发障碍的前提下协调环境与经济和开发之间关系,即以经济开发为主兼顾环境;②以环境保全为中心去协调经济增长和开发,即在优先考虑环境的前提下与经济开发相协调。抽象地看,协调环境与经济和开发并不是问题,但事实上如何协调二者一直就是问题。比如上述①和②虽都可说是环境与经济和开发相协调,但其旨趣则完全相反^[6]。那么在中国的实践中,环境保护与经济发展能协调好吗?我国的协调发展是属于上述第①种还是第②种方式呢?我们先来看两个典型事例。

事例一、山西省忻州市所辖区县出台违反环境保护法律法规的“土政策、土规定”案^①

忻州市所辖14个区县,除忻府区外,其他13个

收稿日期 2008-08-10

基金项目 2008年江苏省政府法制研究课题“绿色江苏的法制保障”(2008jsbz007)

作者简介 吴卫星(1974—),男,江苏启东人,副教授,博士,从事环境法与行政法研究。

① 参见环保总局与监察部公布2006年首批挂牌督办案件,http://www.zhb.gov.cn/xcyj/zwhb/200602/t20060227_74282.htm[2007-03-16]。

县、市、区政府在近年来均出台过“土政策、土规定”,繁峙、代县、河曲、保德、偏关等县成立了收费管理局进行集中收费,不准环保部门依法征收企业排污费,致使排污费征收数与环保部门核定数不符,有的重点保护企业排污费分文未缴。五寨县等部分县政府出台文件对重点企业实行“封闭保护管理”,现场执法检查必须经过县政府负责人和收费局的批准。山西省环保局和相关部门多次对忻州市所辖区县出台违反环境保护法律法规的“土政策、土规定”现象进行纠正,但效果甚微。

事例二、河南新安县政府违法出台“土政策”案^①

新安县政府为加快招商引资步伐,多次出台违反国家环保法律法规的土政策,1998年7月《关于印发洛新工业园区优惠政策的通知》、2002年5月《新安县洛新工业园区优惠政策》、2002年9月《关于印发新安县招商引资优惠政策的通知》、2005年《关于大力发展非公有制经济的意见》等文件多次明确规定对工业园区实行封闭管理,进区企业实行挂牌保护,设置“安静生产日”;“对未经批准到企业检查和收费的行为要严肃查处”。2006年3月某排污单位曾唆使不法分子殴打环境执法人员,迄今有关责任人员没有受到查处。该县所辖洛新经济工业开发区1996年批准建立后,现有企业100多家绝大多数企业没有污染防治设施,园区生产生活废水直接排入黄河支流涧河。2005年全年征收排污费40万元,不到应征收的20%。

上述两个事例分别是原国家环保总局与监察部联合公布的首批和第二批挂牌督办的环境违法案件。这两个事例表明《环境保护法》虽然规定了协调发展原则,但实际上面对经济利益与环境利益的冲突时,许多地方的决策者往往毫不犹豫地选择了牺牲环境利益,即使这种经济发展是不可持续的。在许多地方,环境利益并没有取得与经济利益协调、平衡的平等资格,协调发展演变为完全不顾环境成本的经济优先政策。

这个结论也可以从全国环境信访统计得到验证。因为,环境信访数量越大,表明环境冲突与纠纷越多,环境利益与经济利益是互相竞争的利益,环境信访数量越大,也表明环境利益作为“弱者”被牺牲的情形越是普遍和严重。

从表1可以看出,我国环境信访数量的增长率要远远高于GDP的增长率。以人民来信为例,1997年突破10万封,1999年突破20万封,2001年突破

表1 全国环境信访统计一览表

年份	来信/封	来访/批次	年份	来信/封	来访/批次
1996	67 268	47 714	2002	435 020	90 746
1997	106 210	29 677	2003	525 988	85 028
1998	147 630	40 151	2004	595 852	86 414
1999	230 346	38 246	2005	608 245	88 237
2000	247 741	162 059	2006	616 122	71 287
2001	367 402	80 329			

资料来源:国家环境保护总局:《全国环境统计公报》(1996~2006)。

30万封,2002年突破40万封,2003年突破50万封,2005年则突破60万封,数量大约是10年前的10倍。剧增的环境信访和环境纠纷,在某些地方已演变为暴力冲突,这是我国在建设和谐社会进程中必须要面对和重视的重大社会问题。

以上事例与数据表明我国环境法的协调发展原则在实践中没有得到贯彻和落实,经济利益作为强势利益在与环境利益协调的过程中压倒性地胜出,协调的结果是环境利益总是被忽略、被牺牲。这实际上揭示了一个严峻的现实:中国环境政策与法律的边缘化。

张世秋教授较早指出了中国环境政策边缘化的现实,比较深刻地揭示出环境利益在与经济利益的竞争过程中所处的尴尬境地。所谓环境政策的边缘化,系指环境政策的设计、执行和实施不能有效纳入到社会经济发展和决策过程的主流,导致环境政策实际上发挥着消防队的作用,具有典型的末端治理特征,无法从根源上解决环境与发展的矛盾。张世秋教授指出,中国环境政策边缘化具有5个特征:①环境政策具有明显的末端管理特征,未纳入社会经济决策过程的源头管理;②一体化的环境政策体系尚没有建立,环境政策无法通过干预社会经济过程发挥效力;③环境政策的制定过程缺乏公平和效率的考虑,导致政策效应下降;④缺乏综合绩效评估体系,环境保护目标与政绩/业绩考核脱离;⑤环境保护投资总量不足、效率不高,难以满足环境和生态破坏的存量、增量问题与社会需求^[7]。

其实,被边缘化的不仅是环境政策,也包括环境法律。而环境政策与法律边缘化的背后实际上是环境利益的边缘化。解决这个问题,需要进一步提升环境利益的地位,对作为“弱者”的环境利益进行特殊的倾斜保护,也需要对协调发展原则进行重估和改造。

三、环境优先:一项正在浮现的环境法原则

面对我国环境法“协调发展原则”实施现状的不

① 参见环保总局与监察部公布2006年首批挂牌督办案件. http://www.zhb.gov.cn/xcyj/zwhb/200609/t20060901_92122.htm [2007-03-16].

协调性和我国环境保护的困境,一项取代协调发展的新原则——环境优先原则,在我国环境法律与政策中虽然“小荷才露尖尖角”,但雏形已现。

2005年《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》(国发〔2005〕39号)在全国性法律文件中第一次提出了“经济社会发展必须与环境保护相协调”,从1989年《环境保护法》规定的“环境保护工作同经济建设和社会发展相协调”到“经济社会发展必须与环境保护相协调”,实际上表示了环境利益与经济利益主次地位的倒置和互换。《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》指出,在环境容量有限、自然资源供给不足而经济相对发达的地区实行优化开发,坚持环境优先,大力发展高新技术,优化产业结构,加快产业和产品的升级换代,同时率先完成排污总量削减任务,做到增产减污。在环境仍有一定容量、资源较为丰富、发展潜力较大的地区实行重点开发,加快基础设施建设,科学合理利用环境承载能力,推进工业化和城镇化,同时严格控制污染物排放总量,做到增产不增污。在生态环境脆弱的地区和重要生态功能保护区实行限制开发,在坚持保护优先的前提下,合理选择发展方向,发展特色优势产业,确保生态功能的恢复与保育,逐步恢复生态平衡。在自然保护区和具有特殊保护价值的地区实行禁止开发,依法实施保护,严禁不符合规定的任何开发活动。2006年3月14日第十届全国人民代表大会第四次会议批准的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区,实际上与国务院决定是一脉相承的。

在地方立法中,江苏省第一个明确提出了环境优先原则。2004年12月17日江苏省第十届人民代表大会常务委员会第十三次会议通过的《江苏省长江水污染防治条例》第三条规定:“省人民政府和沿江地区各级人民政府应当树立科学发展观,确立生态环境保护优先原则,贯彻预防为主、防治结合、综合整治、促进发展的方针,坚持先规划、后开发,先环评、后立项,在保护中开发、在开发中保护。”2006年中共江苏省委和江苏省人民政府出台了《关于坚持环保优先促进科学发展的意见》。2007年修订的《江苏省太湖水污染防治条例》第三条第一款规定:“太湖流域各级地方人民政府应当贯彻科学发展观,落实环保优先方针,坚持先规划、后开发,先环评、后立项,在保护中开发、在开发中保护。”

环境优先,作为一项正在浮现中的基本原则,其主要内涵体现在以下几个方面^①:

①立法优先。将环保法规和规章作为立法规划的重点,依据环境保护需要优先立法,增强地方环保立法的前瞻性和可操作性。

②规划优先。将环保规划作为经济社会发展的基础性、约束性、指导性规划,其他专项规划在编制过程中要主动与环保规划、生态功能区划相衔接。

③环评优先。将规划环评、建设项目环评作为第一审批环节,建立各类专项规划立项的备案制度,规划和建设项目未通过环评不得实施。

④投入优先。将环保投入作为公共财政的支出重点,确保财政对环保支出的增幅高于经济增长速度。注重运用市场机制,引导社会资金优先投入环保产业和环境基础设施建设。^②

⑤考核优先。将主要环保指标作为区域发展绩效和干部考核任用的重要内容和刚性指标。

笔者认为,我国环境法确立环境优先原则符合环境法发展的一般规律和趋势。从国外来看,有的国家立法已经明确规定环境优先原则。例如《俄罗斯联邦环境保护法》第三条规定:

“俄罗斯联邦国家权力机关、俄罗斯联邦各主体国家权力机关、地方自治机关、法人和自然人的对环境产生影响的经济活动和其他活动,应当根据下列原则进行:……自然生态系统、自然景观和自然综合体的保全优先。”

俄罗斯联邦环境保护优先原则包括三个方面的具体内容:①优先保护人的生命和健康,保障居民生活、劳动和休息的良好的生态环境;②在经济利益与生态利益发生冲突时,优先考虑生态利益的需要;③利用一种或几种自然客体,不应对其他自然客体和总体环境造成损害。^[8]

再以日本为例,日本1967年的《公害对策基本法》第一条关于“立法目的”作了如下规定:

“这一法律……致力于综合地推进公害对策,其目的是在保护国民健康的同时,保全生活环境。关于前一款所规定的保全生活环境,要努力与经济的健康发展相协调。”

该条第二款被称为环境与经济的“协调条款”或“平衡条款”。但是,要求环境保护与经济发展相协调,这将会在结果上给经济发展不可避免要带来环境破坏这一理论以口实,对环境破坏只在超过忍受限度时再加以限制,协调条款在实际上(下转第48页)

① 参见《中共江苏省委江苏省人民政府关于坚持环保优先促进科学发展的意见》。

② 2007年新修订的《重庆市环境保护条例》第六条规定:“市人民政府应当采取措施,建立政府、企业、个人多元化的环境保护投融资机制,推行有利于环境保护的经济政策。各级人民政府应当将环境保护的投入纳入本级财政预算,并保证其增长幅度高于同期经济增长速度。”

书等。其中只有较为严厉的行为罚责令停止生产或使用,以及资格罚吊销证照才可能在特定情形下损害公共利益,因此公益衡酌所针对的罚种应局限于特定情形下的行为罚及资格罚。

再次,明确适用的强度。公益衡酌方法的运用是为了纠正环境处罚手段与目的不成比例,但要防止矫枉过正,必须对其强度作出限制。例如本案中的“缓期执行”作为公益衡酌的方法,其强度就是通过时限来控制,缓期时间的长短与其调整强度成正比,如果缓期时间过长则可能完全消解环境行政处罚的作用,对环境利益造成极大的损害。

参考文献：

[1]姜昕.也论比例原则的法律适用性[J].云南大学学报：法学版,2007,20(2):17.
[2]王明远.环境侵权救济法律制度[M].北京：中国法制出

版社,2001:16.

[3]黄学贤.行政法中的比例原则研究[J].法律科学,2001(1):77.
[4]范剑虹.欧盟与德国的比例原则：内涵、渊源、适用与在中国的借鉴[J].浙江大学学报：人文社会科学版,2000,30(5):100.
[5]冯嘉林.比例原则在用人单位单方面解约过程中的适用[N].人民法院报,2006-06-21(B02).
[6]周艳丽.民事强制执行中之比例原则探析[J].法制与社会,2007(12):496-497.
[7]王治奎.隐私权和知情权冲突中的比例原则[J].新闻与法制,2007(9):20-21.
[8]王书成.论比例原则中的利益衡量[J].甘肃政法学院学报,2008(3):27.
[9]霍尔巴赫.自然的体系[M].管士滨,译.北京：商务印书馆,1964:27.
[10]卡尔·拉伦茨.法学方法论[M].陈爱娥,译.北京：商务印书馆,2003:311.

(上接第31页)

变成了“经济优先”原则并成为企业主抵制公害防治的借口。因此《公害对策基本法》的“协调条款”受到了许多学者和社会大众的强烈反对和批判,以致1970年日本第六十四届国会在修订该法时删除了“环境与发展”的“协调条款”,确立了“环境优先”原则^[9]。

四、结 语

“肉食者鄙,未能远谋”^①。这是因为,一般的官僚决策体制是短视的,热衷于追求短期可见的政绩。而环境保护“功在当代,利在千秋”。环境利益作为一项长远的利益,往往付出成本大,见效慢。如果没有有效的强制性的制度保障,政府官员的决策常常会亲经济利益,而疏环境利益,牺牲长远的环境利益以换取一时的经济发展。环境法作为一门新兴的部门法,涉及高度的利益冲突,而其核心乃是处理环境利益与经济利益之间的关系。我国的协调发展原则背后存在一个认识论的误区:过于强调环境利益与经济利益的统一性,而忽视了两者的利益所存在的矛盾性。可以说,在现实中,两者的矛盾性、对立性更为突出,这时必须要有所取舍,协调发展只是回避这种矛盾,环境优先才是直面矛盾、代表未来环境法发展取向的一个新原则。在生态危机日益严峻的背景下,从协调发展到环境优先代表了

我国环境法制的历史转型,这个转型正在进行、尚未完成。笔者建议,在修改《环境保护法》时,应当用环境优先取代协调发展的规定,并通过相应的制度保障和增强环境法的实施效果,促进这一历史转型的实现。

参考文献：

[1]韩德培.环境保护法教程:第三版[M].北京：法律出版社,1998:64-69.
[2]金瑞林.环境法学[M].北京：北京大学出版社,2002:81-85.
[3]吕忠梅.环境法[M].北京：法律出版社,1997:59-61.
[4]张梓太,吴卫星.环境与自然资源法学[M].北京：科学出版社,2002:62-64.
[5]蔡守秋.环境资源法学教程[M].武汉：武汉大学出版社,2000:365.
[6]岩佐茂.环境的思想[M].韩立新,译.北京：中央编译出版社,2006:42.
[7]中国社会科学院环境与发展研究中心.中国环境与发展评论:第二卷[M].北京：社会科学文献出版社,2004:499-504.
[8]王树义.俄罗斯生态法[M].武汉：武汉大学出版社,2001:213-217.
[9]金瑞林.环境法学[M].北京：北京大学出版社,2002:26.

①《战国策·曹刖论战》。