

环境人权在中国的法制化及其政治障碍*

郇庆治

(北京大学 马克思主义学院,北京 100871)

摘要:近年来,以厦门PX事件为代表的环境集体抗争事件频繁发生,“公民环境权”或“环境人权”日益成为我国环境法和环境政治理论与实践值得关注的议题。通过《中华人民共和国环境保护法》及其相关性法律《中华人民共和国民事诉讼法》以及专门性法律《中华人民共和国水污染防治法》等法律的不断修改,我国的公民环境权利或“环境人权”正在得到更好的制度化保护与保障。但也无可置疑的是,中国的环境法制(治)建设还未达到一个历史性“拐点”,即明确确立与宣示生态环境保护的公民环境权利或“环境人权”的宪政基础。中国环境法制(治)建设的更大进展,除了法律渠道下的渐进改良,更为关键的也许是来自政治与社会的动力,尤其是来自民间基层的推动。

关键词:环境抗争;环境人权;公民环境权;法制化;政治障碍

【中图分类号】D922.7 【文献标识码】A 【文章编号】1671-7287(2014)01-0014-08

近年来,以厦门PX事件为代表的环境集体抗争事件频繁发生,“公民环境权”或“环境人权”日益成为我国环境法和环境政治理论与实践值得关注的议题。人们究竟应当享有哪方面的环境权利或人权?而这些权益又应得到何种程度上的法制化保护与保障?更为重要的是,政治层面上的动力或阻力在环境人权的法制化过程中究竟扮演着一个什么样的角色?本文将基于环境人权在中国的法制化进程及其面临的现实挑战,对上述问题做一种初步分析。

一、作为一种基本人权的环境权

国外学者对于环境人权研究的著述已经非常丰富。1998年,阿兰·波伊尔和迈克尔·安德森主编的《环境保护的人权方法》,全面阐述了人权考量或方法如何有助于实现对生态环境的保护。它着重分析了环境人权的概念性与实践性难题,其中包括对人与环境之间关系的理解以及国际和国内人权法中关涉环境保护的形式、内容和局限

等方面的议题^[1]。该书的第一部分主要讨论了国际人权法和欧共体法中的环境保护,第二部分则集中于发展中国家的经历和难题,尤其是许多国家已经引入环境权和国际法条款并形成的环境司法体制。

国外学者对于环境人权研究的著述中最具代表性的译著是英国曼彻斯特大学简·汉考克的《环境人权:权力、伦理与法律》一书。该书系统阐述了环境与人权之间的政治、伦理和法律关系^[2]。一方面,他在生态理性视角下强调了地球上非人类存在的福利与繁荣有着自身的价值。这些价值不依赖于人类为了达到自身目的而对非人类存在的利用,而这些非人类存在的生存与发展的平等权利是天然清晰和明白呈现的价值公理,人类对其的过度限制或侵害就是人类中心主义。就此而言,我们甚至可以说,自然环境及其构成性存在是像人一样的权利或“人权”主体。

另一方面,他大致区分了人类之人权视野下的“环境权利”,其中包括环境自然资源接近或享

* 【收稿日期】2013-11-24

【作者简介】郇庆治(1965-),男,山东青州人,北京大学马克思主义学院教授,博士生导师,研究方向:环境政治、欧洲政治和国外马克思主义。

用的权利、环境生态生产与生活质量的权利、环境社会与政治民主参与的权利等。相应地,他认为,宪政民主制下的公民或民众享有“拥有(接近)自然资源的人权(包括土地权)”和“拥有免遭有毒污染环境的人权”、“参与组织社会与环境运动的人权”,并把宪法承认、国际法承认、专门法修改作为环境人权法制化的主要路径。在他看来,“拥有自然资源的人权”是一项群体的权利而不只是个人或国家的权利,而“免于环境受到有毒污染的人权”是私生活、自主性、个人安全和生命权得以实现的前提。

从方法论上说,这些著述可以分为三类:一是将现行国际法和国内法(尤其是宪法)的人权或基本权利概念直接应用于环境领域,二是对现行国际法和国内法(尤其是宪法)的人权或基本权利概念做重新阐释后扩展到环境领域,三是创设独立的环境人权概念并涵盖环境领域,从而达到保护生态环境、改善人们生态环境质量的目的^[3]。

而在现实层面上,国际社会对人权、环境人权、环境人权法制的认识经历了一个不断拓展与深化的过程。人权就其本义而言是指人之所以为人所拥有的不可剥夺的权利。它不以公民资格、种族、肤色、宗教信仰、文化程度、财产状况等为前提,因而是必须得到所有社会和政府尊重的普遍性权利。1948年,联合国发布的《世界人权宣言》首次承认了普遍性人权的存在,即所有人在生存的社会中都能声称其拥有生命、自由和人身安全等方面的基本权利。1993年,联合国发布的《维也纳人权大会宣言》进一步将其明确表述为“所有人权都是普遍的,不可分离且相互依存、相互关联”^①。

就环境人权而言,作为对20世纪50年代起不断出现的环境公害事件的回应,1969年公布的美国《国家环境政策法》和日本《东京都防止公害条例》最先接受了这一概念——后者序言规定,“所有市民都有过健康、安全以及舒适的生活的权利,这种权利不能因公害而受到侵害”,而美国密歇根州立大学教授约瑟夫·萨克斯随后以“公共信托理论”为依据做了公民环境权的法理论证^[4]。1970年,在日本东京举行的由13个国家代表参加

的国际会议发表的《东京宣言》中提出,“我们请求,把每个人享有其健康和福利等要素不受侵害的环境权利和当代人传给后代的遗产应是一种富有自然美的自然资源的权利,作为一种基本人权,在法律体系中确定下来”^②。从中可以看出,这里的“环境权”既包括所有公众应该享有的生态健康与福利方面的环境权利,也包括后代人从当代人手中接受一个生态健全而优美的自然环境的权利。

1972年,在联合国人类环境会议上通过的《斯德哥尔摩宣言》中,人权与环境首次被正式连结起来。该宣言原则一指出,“人类拥有在一种能够过尊严和富裕生活的环境中,享受自由、平等和充足生活条件的权利,并且负有保护和改善这一代和子孙后代的环境的庄严责任”^[5]。可以看出,该宣言明确承认了人类享有生态健康和物质惠益上的环境权利,同时也具有保护生态环境的现实与未来责任。需要强调的是,这里界定和理解的“健康环境人权”更多是作为生存权的一种拓展和延伸,而且后来在美国许多州环境权也的确被解读为一种派生性人权。

1992年,联合国里约环境与发展大会上通过的《里约宣言》在“可持续发展”的背景与语境下阐发了环境人权议题。该宣言原则一指出,“人类是可持续发展关切的中心,人们有权过一种与自然和谐共生的、健康而有益的生活”^[6]。依此,环境人权的基本意涵和维度是追求与享受人与自然和谐共生的可持续发展。这一表述的优点是承认了环境、发展和人类健康生活之间的密切关联,但却回避了使用“权利”(rights)或“人权”术语来表达世界各国民众的可持续发展权益与要求。不仅如此,发展关切或考量或多或少地冲淡了环境人权概念中的生态环境质量及其保护意蕴,至少在广大发展中国家是如此^[7]。

1994年,在联合国的一次人权与环境专家会议上首次提出了基于权利的环境人权表述,专家

^①参见:世界人权大会维也纳宣言和行动纲领,UN doc. A/CONF.157/23(1993),[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridocda.nsf/\(Symbol\)/politics/A.CONF.157.23.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridocda.nsf/(Symbol)/politics/A.CONF.157.23.En?OpenDocument).

^②参见:百度百科.公民环境权[EB/OL].[2013-06-26].<http://baike.baidu.com/view/380213.htm>.

组提交的《人权与环境原则宣言(草案)》的原则二规定,“所有人都有权生活在一个安全、健康和生态良好的环境中。这项权利和其他人权,诸如民事、文化、经济、政治和社会等,都是普遍的、相互依存和不可分离的”^①。但显然,联合国许多成员国并不愿意使之成为有约束力的法律文件。结果是2002年的世界可持续发展南非峰会也未能使环境人权朝向制度化可操作的进程走得更远,只是建议各国“承认环境与人权(包括发展权)之间可能存在联系”。需要强调的是,无论是《斯德哥尔摩宣言》还是《里约宣言》都不是具有国际法强制力的法律文件,而更多是具有宣示性、重要性的政治文件,尽管许多国际律师都会援引来自这些文件的权威性表述。

除了联合国体制外,其他区域性组织和部分国家也做出了环境人权法律化方面的积极努力。例如,《非洲人权与民族权宪章》宣称,“所有民族都有权享有有利于其发展的、总体上满意的环境”,而《美洲人权公约》则规定,“人人有权生活在健康的环境中,获取基本的公共服务”;泛美人权委员会(IACHR)在一份关于厄瓜多尔人权状况的报告中指出,严重的环境污染可能引发当地居民的身体疾病、损伤和折磨,因而违背作为人所应受到尊重的权利,并强调在抵制环境问题危害人类健康的过程中,个人需要有知情权、参与相关决策权和获得司法救助等权利;联合国欧洲经济委员会主持制定的《奥胡斯公约》明确承认了公众参与对于推进环境健康的重要作用,要求各国保障信息获取、公众参与及司法救济的渠道,以保障人民享有清洁、健康的环境权。此外,世界上包括印度、菲律宾、哥伦比亚、智利、葡萄牙、美国在内的90多个国家的宪法规定了政府对其国民负有阻止环境破坏的义务,其中50多个国家以公民权利的方式承认了健康环境的重要性^[8]。

经过半个世纪左右的不断演进,一方面,环境人权已经被国际法和联合国许多成员国确定为一项基本的、独立性人权。这其中最为根本的是“拥有(接近)自然资源的人权”和“拥有免遭有毒污染环境的人权”,而后者尤指公民享有在生态健康而富有美感的环境中生存生活的权利以及承担相应

的环境保护的义务,并进一步派生构成一个内容丰富的公民“环境权利系统”^[9],如环境生态平衡权、环境资源共有权(其具体的用益权形式包括清洁空气权、清洁水权、宁静权、日照/采光权、通风权、眺望权、风景观赏权和污染物排放权)、环境生态人格权、环境生态代际公平权、环境精神美感权(包括宁静居住生活权、眺望风景赏析权、自然和文化遗产赏析权)等。

另一方面,就像其他许多联合国人权条款一样,享受清洁、健康生态环境意义上的环境人权,从一开始就遭遇到“硬法”和“软法”的二元差序化划分甚或对立。也就是说,正如巴里·希尔、史蒂夫·沃尔夫森和尼古拉斯·塔格基于美洲大陆国家现实的考察所指出的,尽管这项演进中的权利已经为一些国家的宪法和正式国际文件以及许多国家的法院所接受,但各国仍未找到足够明确的法律途径和框架来保证该项权利持续有效地实施,也就是尚未达到可以执行的“硬法”的程度^[8]。例如,尽管美国环保署对体现与落实环境人权的“环境正义”原则做了明确阐释,即在环境法律、法规和政策的制定、适用和执行等方面,全体国民,不论种族、肤色、国籍和财产状况差异,都应得到公平对待和能有效参与环境决策,但事实上,许多少数族裔和低收入者聚集的社区,往往环境负荷过重,人们暴露在不适宜的环境危害与风险之中。

二、环境人权在中国法制化的进展

总的来说,与改革开放以来我国法制(治)建设的总体进路相一致,关于环境人权或公民环境权利的法制化及其实践,也经历了一个不断学习、借鉴而逐渐改进的过程。一方面,世界各国的环境权立法与司法实践,为我们在公众人权保障和借助人权来推进生态环境保护的意义上提供了一个现成的模式/路径参照;另一方面,我国社会主义现代化建设过程中日渐突出的生态环境恶化难题,也要求政府渐趋自觉地重视与强化对公众生产、生活环境质量的保护与保障。

1979年,《中华人民共和国环境保护法(试

^①See UN Hum. Rts. Comm (16 May 1994), <http://www.worldpolicy.org/globalrights/environment/envright.html>.

行)》颁布实施。这是我国环境保护立法的开端,也是我国公众环境权利或环境人权立法与保护的开端。这部10年后正式付诸实施的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)第一条规定:立法是为了“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事业的发展”;第六条规定“一切单位和个人都有保护环境的义务,并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告”。从中可以看出,这些规定事实上承认了公众享有有益于身心健康的生态环境和免于遭受环境污染与其他公害的环境权利,而国家和政府负有相应的保护与保障责任。但同样明显的是,这些规定的表述有着一种强烈的经济主义意蕴(服务于现代化建设和轻权利重义务的色彩(强调的是公众应该与环境破坏现象作斗争而不是自身权益))。

1978年3月颁布的《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)明确规定,“国家保护环境和自然资源,防治污染和其他公害”。这是我国首次以宪法条款的形式,公开宣示或承诺自然生态环境保护方面的国家职责。1982年,经过较大幅度修改后的《宪法》第九条第二款规定“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或个人用任何手段侵占或破坏自然资源”;第二十六条第一款规定“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害”。应该说,这些规定中已隐含了国家(政府)保护与保障公众合理地“拥有(接近)自然资源的权利”(第九条)和“拥有免于有毒有害生态环境的权利”(第二十六条)的责任。但是,由于缺乏对公民环境权利或环境人权的明确承认(上述两条都出现在《宪法》总纲中而不是公民基本权利部分),这种责任就更多的是一种政府(国家)主动担当的公共管治责任,而不是基于人民主权原则的社会与国家间契约下的一种国家(政府)必须履行的执政政治责任。更进一步说,前者意义上的失职至多是一种政府绩效优劣的问题,而后者意义上的失职则是一种政府违约或合法性失落的问题。

可以说,一方面,1982年颁布的《宪法》和1989年颁布的《环境保护法》中的相关条款共同构

成了我国公民环境权利或环境人权保障与保护体制的核心或“灵魂”^[20]。20多年来,它所发挥的积极作用是不容置疑的;另一方面,其缺陷也随着我国社会主义现代化进程的不断深入而日趋明显。结果是进入新世纪以来,越来越多的环境法学者和环境活动分子主张将环境权或环境人权写入“宪法”,认为这是我国环境法制建设和生态环境治理制度化的根本所在。而这方面的现实推动主要来自两个方向:一是经过多年努力后成功实现的人权入宪,二是对改革开放以来我国环境法制(治)建设成效的深度检思。

2004年,十届全国人大二次会议通过了《宪法》修正案。其第二十四条规定,“宪法第三十三条增加一款,作为第三款,‘国家尊重和保障人权’,第三款相应地改为第四款”。这种修正标志着人权在中国已从一个政治概念提升为法律概念,将尊重和保障人权的主体由党和政府提升为国家。相应地,更多的学者从人权的视角来思考环境权问题,并主张环境权应该成为受到宪法保护的公民基本权利的组成部分^[10]。例如,有学者认为,我国的《宪法》应该明确规定公民的实体性与程序性环境权利,前者如日照权、眺望权、景观权、清洁空气权、清洁水权、通风权、安宁权,后者如环境知情权、环境事务参与权、环境监督权、环境侵害请求救济权;不仅如此,《宪法》“公民的基本权利和义务”一章应明确规定,“中华人民共和国公民有在健康的环境中生活的权利和保护环境的义务,有获得行政机关所持有的关于环境的资料并有机会参与各项环境决策的权利,有对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告的权利”^[11]。还有学者更明确地主张,《宪法》的环境权条款应该置于第二章的第四十六条至四十七条(文化权利)之后和第四十八条至第五十条(特殊人的权利)之前,单条加以规定,“中华人民共和国公民有生活在健康、良好的环境中的权利。国家和社会创造条件保障公民拥有健康、良好的环境。国家、社会及每位公民都有义务实现人与自然的和谐相处”^[12]。

此外,部分由于环境与可持续发展之间的内在联系,部分由于1992年联合国环境与发展大会

的深远影响。20世纪90年代中期以来,我国关于环境权利或环境人权的讨论还与可持续发展有着密切关联。一方面,正如前文已提及的,有学者认为,可持续发展权是广大发展中国家及其人民环境人权的重要内容和维度^[7];另一方面,可持续发展权也可以理解为一种具有强烈环境意涵的独立性基本权利或人权。基于此,也有学者明确提出,应将可持续发展写入“宪法”或制定可持续发展基本法^[13]。尽管大多数学者只将可持续发展理解为公民环境权利或环境人权的实现战略或路径。

而2012年党的“十八大”召开之后,越来越多的专家学者建议,将“生态文明建设”和“环境权”一起写入《宪法》。例如,中科院生态研究中心的王如松研究员在2013年“两会”发言中明确表示,希望将生态文明建设和环境权写入《宪法》。他认为,从长远来看,要让享有美好环境成为每个公民的权利,让保护环境成为每个公民的义务,还是有必要将相关内容写入《宪法》。环境权是公民在安全、健康的环境里生活的权利,是免于环境污染和破坏的权利,是基本人权的重要组成部分。因而在他看来,将环境权写入《宪法》是建设生态文明的必然要求。他领衔提出的提案建议,《宪法》“序言”第七自然段“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展”改为“推动物质文明、政治文明、精神文明和生态文明建设”;第三十三条第三款“国家尊重和保障人权”后增加“人人都有在安全、健康的环境里生活的权利,同时也有为当今和后代保护和改善环境的义务”^[14]。

同样值得注意的是,2013年5月14日,国务院新闻办公室发布的《2012年中国人权事业的进展》白皮书,单列章节阐述了“生态文明建设中的”人权保障^[15]。与以往不同,该年度白皮书体例参照“十八大”提出的“五位一体”格局展开论述,并强调“面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,中国坚持树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,将生态文明建设放在突出地位,作为全面建成小康社会总体布局的五大目标之一,努力建设美丽中国,切实保障公民的环境权益”。这种阐述不仅是对“十八大”提出的社会主义现代化建设事业总体战略部署的贯

彻,也是对近年来日趋突显的公众环境健康权益关切的回应,其中明确提及公民享有“环境权益法律与政策保障”、“清洁生活环境权益”和“良好生态环境权利”。

另一方向上的推动力来自我们对于改革开放以来环境法制(治)建设成效的深度检视。撇开环境法制(治)体制中如环境立法上的不够精细和缺乏可操作性,环境执法上的执法不严和以罚代法,环境司法上的过分谨小慎微等具体层面上的诸多问题不论,一个结构性的问题是环境法体制作作为整体的“软法”特征。无论是系统外还是系统内,都有意无意、自觉不自觉地不把环境法当成一种可以严格执行的“硬法”,而且,这两者都有着共同的环境法哲学或政治哲学观念基础,即服务于经济现代化(甚或说GDP增长)是包括环境法在内的所有法律立法、执法及其司法的首要目标。换句话说,环境法律体制从“内心深处”就被置于了一种为经济增长“保驾护航”的附属地位。

很显然,我们的公民环境权利立法与保护也遭遇了世界各国普遍经历的“软法”和“硬法”间的二元差序化区分或对立,而且这种现象在我国似乎尤为严重。更为清楚的是,这绝非仅仅是一种法律问题,而是更为复杂的经济、社会与文化问题,但首先是一种哲学与政治问题。就像我们在发展社会主义市场经济的过程中,时常不由自主地偏离“满足人民群众的物质文化需要”的基本目的一样,我们在发展社会主义法制的过程中,也会时常不由自主地偏离“保障人民群众的基本权利(益)”的根本目的。承认这一点绝非是说我们的根本制度存在着不可克服的内源性缺陷,而是必须要承认,市场经济体制及其资本逻辑会把我们带向一个远远超出我们最初想象的异处^[16],除非我们能够保持充分的理性与政治警觉,并设计出行之有效的制度屏障。生态环境保护就是这方面的一个典型实例,本来,清洁空气、绿水青山、日出日落、云开雾散,是人类生存与生活中最基本的享受或权益,因而是一种理所当然意义上的自然法性质权利,或者说是一种不是权利的权利(在其无可置疑的意义上)。然而,在经过复杂的资本主义私产、财权和法权关系包装之后,环境权就成为一

个理论上异常高深、实践上很难兑现的法律权利(尤其对于那些贫弱社会阶层和那些共享性权益而言)。“解铃还须系铃人”,消弭和破解环境法体制上面临着的“软法”与“硬法”对立,归根结底还有赖于我们时代的政治和哲学,而不是法律本身。就此而言,我们所有关于科学发展、可持续发展和生态文明建设的宣传讨论,都具有法哲学启蒙与法文化解放的意义,不容低估。毫不夸张地说,这种理解是我们对改革开放以来环境法制(治)建设成效反思的最重要成果,并构成我们实践层面上取得更大进步的认识论基础。

理论认识水平的提高,有助于我们更清楚地认识到我国环境法制(治)建设中的深层次问题及其解决思路。例如,近年来,通过环境公益诉讼来推动我国的环境执法与立法整体水平,成为了环境法学界和民间环保社团的一个重要共识,并在相当程度上得到了社会文化精英、新闻媒体和国家环保部等多方力量的支持,而环境公益诉讼的理论基石就是“公民环境权利”或“环境人权”。

一方面,公民环境权利或环境人权同时包括两个层面,即公民“拥有(接近)自然资源的人权”和“拥有免遭有毒有害污染环境的人权”,而相比之下,我们当前的环境法体制对于后者的保障与保护不够充分。现行《宪法》和《环境保护法》总体上更重视公民(尤其是工商企业)开发利用自然资源的权利,而相对忽视公民(个体)享受/维护基本生态环境质量的权利^[17]。对此,有的学者解释为,世界各国“环境基本法的发展经历了两次高峰期(人类环境会议时期和环境与发展会议时期),中国的环境基本法赶上了第一轮高峰,却错过了第二轮高峰,1989年实施以来没有进行任何修改的《环境保护法》已落后于社会发展及世界各国环境基本法的发展水平”^[18]。结果是,我国的环境法体制无论从制度架构还是从贯彻落实的层面来说都存在着巨大的“赤字”或“鸿沟”。2012年春节前后发生的“PM2.5”事件和2013年1月发生的华东地区城市严重雾霾天气,令这方面的缺憾暴露无遗。

另一方面,公民环境权利或环境人权,同时是实体性权利和程序性权利、个体性权利和集体性权利。概言之,只要承认了公民的环境权利或环

境人权,就必须承认公民同时拥有对私人性(地方性)环境和公共性(整体性)环境的有关权利,而只要承认了公民的个体性环境权利,就必须同时承认联合起来的公民的集体性权利,其中包括环境NGO的权利。正是在这个意义上,“环境公益诉讼”不仅是环境NGO参与环境保护和环境公民社会建设的重要手段(甚至是主要手段,否则它们最终会选择更激进的抗议手段或走上街头),而且是公民实现与确保其(公共/个体)环境权利的合法性必需工具。这方面的司法实践当然需要一个不断尝试、总结与拓展的过程,但在理论上其正确性应该是没有疑义的。而且,从国内已经开展的“环境公益诉讼”实践——包括地方性环境公益法庭的创建及其审理案例——尝试来看,效果是积极的^[19]。

正是基于上述认知与现实背景的变化,作为一种环境法改革性回应,2011年10月提请全国人大常委会审议的《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民事诉讼法》)修订稿经过广泛讨论后,于2012年8月31日经全国人大常委会表决后通过;稍后于2011年11月递交给全国人大常委会审议的《环境保护法》修订稿,在2012年8月底进入了议决性阶段。结果是,修订后的《民事诉讼法》增加了第五十五条规定,“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼”;然而,被寄予很高期待的“环境公益诉讼”条款,最初却未能列入全国人大常委会所接受的《环境保护法》修正案初稿^[20],理由是“在现行环境保护法和相关单项法律中尚未涉及,有关部门也没有形成一致意见”。经过各方努力,后来审议中终于接纳了该条款,却将有权提起“环境公益诉讼”的民间组织主体仅限定为具有强烈官方色彩的“中华环保联合会”^[21],招致了更大程度上的社会关注与争议。

此外,2013年6月,最高人民法院、最高人民检察院公布了《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》。该解释总共十二条,包括了八个方面的内容:界定了严重污染环境的十四项认定标准;依法严惩非法处置进口的固体废弃

物罪、擅自进口固体废物罪、环境监管失职罪;对于环境污染犯罪的四种情形应当酌情从重处罚;从严惩处单位犯罪;加大对环境污染共同犯罪的打击力度;对于触犯多个罪名的从一重罪处断;明确界定了“有毒物质”的范围和认定标准;规范环境污染专门性问题的鉴定机构及程序。尤其是,与2006年的司法解释相比,该解释明显提高了“污染环境罪”的量刑标准(“污染环境罪”指致使30人以上中毒、3人以上轻伤或者1人以上重伤的“后果特别严重”指致使1人以上死亡的)和细化了“监管失职罪”的具体标准。显然,这不仅是为了回应广遭诟病的我国环境法制与监管中明显地存在的“重行政管理(审批处罚)、轻司法监督(介入)”现象^[22],也是试图在新的社会政治背景/语境下强化对公民环境权利的司法保护与保障。

三、环境人权法制化的政治障碍

通过《环境保护法》及其相关性法律《民事诉讼法》以及专门性法律《水污染防治法》等法律的不断修改,我国的公民环境权利或“环境人权”正在得到更好的制度化保护与保障。但也无可置疑的是,中国的环境法制(治)建设还未达到一个历史性“拐点”,即明确确立与宣示生态环境保护的公民环境权利或“环境人权”宪政基础。换句话说,这次引致广泛社会关注的《环境保护法》修改,在表层上是对政府、企业和第三方(媒体、NGO和公众)之间的环境权利与职责做出更加明确、均衡和严格的规定,而更核心的则是国家对公民基本环境权利的更充分认可、尊重,并赋予其捍卫这方面权益的更多权利^①。而显而易见的是,我们离成功翻越这道“门槛”还有一段不小的距离。换句话说,我们还面临着诸多来自不同方面的障碍,尤其是政治性的障碍。

对此,我们只需进一步分析全国人大常委会对于《环境保护法修正案(草案)》条文所做的说明和解释。“关于《中华人民共和国环境保护法修正案(草案)》的说明”指出,“本次条文修改遵循的原则是,修改主要针对条件比较成熟、各方面意见比较一致、现实中迫切需要修改、在环境保护工作中具有共性的条文,不涉及要求对其他现行法律

规定进行修改的内容,注意相关法律之间和相关法律制度之间的关联,实现保护和改善环境质量”^[20]。一般地说,这一原则是没有问题的,但就《环境保护法》的修改而言却存在着明显的缺憾——既没有充分考虑到20世纪80年代前后《环境保护法》制订实施时所处的国内外整体环境,也没有充分认识到我们在未来数十年将会面临的生态环境保护的严峻挑战。因而,全国人大常委会官员将“环境公益诉讼”未曾在现行环保法和单项法律中涉及作为理由将其排斥在修正案条文之外,是缺乏政治考量的,或者说是不够严肃的。真正包含着某些实质性内容的,也许是这位官员的另一句话,“有关部门也没有形成一致意见”^[23]。换句话说就是,许多政府部门——从中央政府部委到地方政府——仍不同意由环境NGO等社会组织提起环境公益诉讼,因为在它们看来,环境公益、公民环境权利或“环境人权”显然并不是什么紧迫的问题,甚至根本就不是什么问题。因此,即使做一种最朴素善良的动机推定,我国环境法制(治)建设中的立法意识与观念滞后,也是一种客观事实。

那么,我们最终冲破上述体制性藩篱而实现一种更加制度化的环境人权法制(治)的前景如何呢?对此,笔者的看法是,一方面,我们比以往任何时候都更接近于取得一种实质性突破;但另一方面,必须承认,30多年来的改革开放实践和市场经济建设,已经在我们社会中构筑了一种根深蒂固的经济主义甚或GDP至上的发展主义政治意识形态。它尽管有助于在经济权益视野/话语下重新厘定公民主体、社会、政府与国家之间的法权关系,使我们当中的每一个人都成为一种经济权利(活动)主体,但似乎也在把这种经济权利关系以单向度放大的形式膨胀为一种霸权性力量,并扭曲着我们的社会以及社会与自然、个人与自然之间的关系。而随着这种法哲学或法政治思维与日渐被资本主义及其市场逻辑侵蚀渗透的政治、社会与文化相融合甚至合流,公民的其他方面权益

^①参见:汪劲.《环保法》修改应解决各项制度间的衔接性与关联性问题[EB/OL]. [2013-06-26]. http://news.xinhua.net.com/video/2011-09/22/c_122075125.htm;夏光.修改《环保法》首先是个哲学和理论问题[J].环境与可持续发展,2012(2):1.

或权利包括环境权利就很容易成为一种附属品。因而,笔者想强调的是,中国环境法制(治)建设的更大进展,除了法律渠道下的渐进改良,更为关键的也许是来自政治与社会的动力,尤其是来自民间基层的推动。

参考文献:

- [1] Boyle A E, Anderson M R. Human rights approaches to environmental protection [M]. Oxford: Clarendon Press, 1998.
- [2] 简·汉考克. 环境人权: 权力、伦理与法律 [M]. 李隼, 译. 重庆: 重庆出版社, 2007.
- [3] 吴卫星. 环境人权的跨学科审视 《环境人权: 权力、伦理与法律》介述 [J]. 绿叶, 2011(3): 108-113.
- [4] Sax J L. The public trust doctrine in natural resource law: effective judicial intervention [J]. Michigan Law Review, 1970, 68(3): 471-566.
- [5] UNEP. Declaration of the United Nations conference on the human environment [EB/OL]. [2013-06-26]. [http://www.unep.org/documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503](http://www.unep.org/documents/Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503).
- [6] United Nations. Rio declaration on environment and development [EB/OL]. [2013-06-26]. <http://www.un.org/documents/ga/conf51/aconf1526-1annexl.htm>.
- [7] 钱箭星. 环境权就是可持续发展权 [J]. 中共中央党校学报, 2009(3): 65-67.
- [8] Hill B E, Wolfson S, Targ N. Human rights and the environment: a synopsis and some predictions [J]. Georgetown International Environmental Law Review, 2004, 16(3): 359-375.
- [9] 彭光华. 论环境权利 [J]. 江西社会科学, 2009(6): 170-173.
- [10] 崔丽, 吕忠梅. 环境权条款应写入宪法 [N]. 中国青年报, 2004-08-13.
- [11] 周莹. 环境权入宪的法律构想 [J]. 理论前沿, 2008(12): 21-22.
- [12] 张震. 环境权: 现行宪法应规定的一项公民权利 [M] // 张庆福, 韩大元. 中国宪法年刊, 2005. 北京: 法律出版社, 2006.
- [13] 季安照, 袁靖华. 可持续发展立法研究 [J]. 浙江大学学报: 人文社会科学版, 2008(1): 67-73.
- [14] 郑赫南. 王如松代表建议将生态文明建设和环境权写入宪法 [EB/OL]. [2013-06-26]. http://news.jcrb.com/jxsw/201303/t20130305_1058554.html.
- [15] 新华网. 2012年中国人权事业的进展 [EB/OL]. [2013-06-26]. http://news.xinhuanet.com/politics/2013-05/14/c_115758619.htm.
- [16] 郇庆治. 重建现代文明的根基: 生态社会主义研究 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 257-282.
- [17] 周训芳. 环境概念的选择与公民环境权体系的构建 [C] // 适应市场机制的环境法制建设问题研究: 2002年中国环境资源法学研讨会论文集. 西安: 西北政法学院, 2002.
- [18] 李挚萍. 环境基本法的发展脉络: 从“人类环境会议”到“环境与发展会议” [J]. 中国地质大学学报: 社会科学版, 2012(2): 10-17.
- [19] 柏立诚. 关注民诉法修正案: 昆明环保法庭“五突破” [EB/OL]. [2013-06-26]. <http://news.kunming.cn/km-news/content/2012-09/03>.
- [20] 中国人大网. 环境保护法修正案(草案)条文 [EB/OL]. [2013-06-26]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2012-08/31/content_1735713.htm.
- [21] 宋识径, 金煜. 环保法修正案草案仅授权环保联合会提起公益诉讼 [EB/OL]. [2013-06-26]. <http://gongyi.sina.com.cn/greenlife/2013-06-27/103543751.html>.
- [22] 张晏. 中国环境司法的现状与未来 [J]. 中国地质大学学报: 社会科学版, 2009(5): 22-27.
- [23] 南方都市报. 关注《环保法》修改, 关心公民环境权 [N]. 南方都市报, 2012-08-29(A02).

(下转第30页)

Construction and Development Trends of Modern Environmental Ethics

YANG Tongjin

(Institute of Philosophy, Chinese Academy of Social Science, Beijing 100732, China)

Abstract: Ethics is a traditional discipline exploring ethics and morals. In ancient societies and some non-western cultural traditions, pondering over the relationship between men and nature was once an important mission of ethics. However, due to the mechanistic view of nature and the dualism of modern western ethics, the mainstream of modern ethics has been ignoring the ethical dimension of human-nature relationship, and even denying human's ethical obligations towards nature. In many philosophers' opinion, this may be one of the major roots of modern environmental crisis. Thus, to reflect human's ethical obligations towards nature from an ethical perspective has become an important mission of the emerging environmental ethics. A summary to the modern construction process and developing trend of environmental ethics will not only expand our horizon and thinking, but also help to construct a theoretical framework for reflecting human's ethical obligations towards nature.

Keywords: environmental ethics; ecological theology; anthropocentrism; non-anthropocentric; construct

【责任编辑:章诚】

(上接第 21 页)

On Legalization of Environmental Human Rights in China and its Political Obstacles

HUAN Qingzhi

(School of Marxism, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: In recent years, mass environmental protests occur frequently, with Xiamen PX incident as a case. "Environmental rights of citizens" or "environmental human rights" has increasingly attracted attention in theory and practice in the field of environmental law and environmental administration. With the issue of China's "Environmental Protection Law" and continuous modification to the related laws such as "Civil Procedure Law" and specialized law like "Water Pollution Prevention Law", the environmental rights of citizens or "environmental human rights" has been improved and institutionalized. Admittedly, however, China's environmental legislation has not yet reached a historic "turning point" that definitely constitutes the constitutional basis for protecting ecological and environmental rights of citizens. To achieve greater progress in China's environmental legislation, we may need to resort to more political and social forces, especially from the grassroots.

Keywords: environmental protest; environmental rights; citizen environmental rights; legislation; political obstacles

【责任编辑:章诚】