

[文章编号] 1672-7320(2010)05-0756-05

论构建“低碳社会”的环境法治进路

庄 汉

[摘要] 构建低碳社会,实现绿色发展,既是民众对国家的殷殷期盼,也是现代国家义不容辞的重责大任。国家建构低碳社会的主要路径是强化有关低碳经济的立法和执法、推进政府与公民间的合作、采行多样化、弹性化的环境管制方式、制定合理的碳排放标准以及引入环境公民诉讼制度,等等。低碳举措须接受法律保留、正当法律程序、平等原则、比例原则等行政法原则的检验。

[关键词] 低碳社会;环境法;法治

[中图分类号] DF9 **[文献标识码]** A

全球气候变暖的阴霾压境,从《联合国气候变化框架公约》、《京都议定书》到2009年年底落幕的哥本哈根气候会议,无不展示了人类拯救地球的信念与行动,虽然效果并不令人十分满意,但节能减排、低碳社会理念已逐渐成为全球共识。在构建“低碳社会”的各种实践机制中,环境法制的创新是重要一环。然而,诸如征收碳税、制定碳排放标准以及排污许可证等环境法制建设,又极可能与经营自主权、财产权等公民基本权利相冲突。因此,本文拟在国家任务变迁和国家环保义务确立的时代背景下,探讨构建“低碳社会”的环境法治进路。

一、构建“低碳社会”与国家环保义务的确立

“低碳社会”不仅是经济发展的愿景,更是可持续发展所追求的目标,旨在从社会生产、建设、流通、消费等各个领域,全方位提升资源使用效率,调整产业结构,扩大新能源与再生能源投资,实现生产形态、社会消费和生活方式的典范转移,从而全面减少人类活动的碳足迹。在全球气候变暖和能源短缺的双重压力下,作为负责任的大国,中国政府已庄严承诺,到2020年我国单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%—45%,作为约束性指标纳入国民经济和社会发展中长期规划。这个承诺绘制了我国建立低碳社会的“路线图”和“硬指标”,同时也预示着国家任务的时代变迁,即发展低碳经济,维护适合人类生存的环境是现代国家所应担负的主要任务之一。

(一)国家任务和类型的变迁

不同的时代,人类生存与发展面临的困境各有不同,社会问题的重心有所推移,国家存在的正当性基础与主要任务也随之改弦易辙。在行政法学上,将近代国家目的的变迁过程分为三个阶段及三大类型,即从传统以维护国内和平秩序为主要目的的“警察国家”,历经近代以保障人民自由财产为重心的“法治国家”,至现代以实现社会正义为鹄的的“社会国家”或“给付国家”^[1](第7页)。1970年代以降,伴随着公害的频发、自然环境的破坏、物种灭绝的危机,环境保护问题逐渐成为人类关注的重心,“环境国家”的概念应运而生。所谓“环境国家”,意指环境保护是国家赖以存在的正当性基础,国家如果无法履

行环境保护任务,将丧失其存在的正当性^[2](第290页)。“环境国家”也意味着在落实环境保护目标方面,国家有举足轻重的作用。我国宪法第26条规定,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。这就在宪法层次上明确了国家的环保义务,展示了国家运用公权力维护生态是一种公共利益和国家责任。

(二)国家环保义务的确立

1. 环保义务的内涵。国家环保义务蕴含丰富。首先,国家对于环境的保护,究竟基于人类生存的考量?抑或为保护环境而保护?学说上素有“人类中心论”与“生态中心论”的争议^[3](第29-49页)。就认识论而言,环境只有在人类予以取用时,才有其价值。从这个意义上说,环境保护仍构筑在“以人为本”的理念之上。不过,人类必须合理利用环境,节约使用自然资源,如果人类对自然环境索取无度、恣意破坏,最终会遭到环境的报复,故笔者赞同“具有责任的人类中心主义论”的观点,即国家应确保“最低限度的生存环境”,不仅仅局限于人类利益的保护,而应扩及于自然生态的维护。其次,国家环保义务还应关照未来,考虑对于后代人的责任问题。如果造成难以恢复的环境破坏,或导致自然资源耗竭,可持续发展将难以为继。最后,国家环保义务的范围既包括对于现实污染或公害的处理,也包含对于潜在的、不确定的环境风险的预防义务,即要求对环境的危险或危害提前预作防范,而不是等到污染发生后才规制,或在日久积弊已经形成后才整治^[4](第720页)。

2. 环保义务的功能。在宪法层面,国家环保义务主要是针对立法者,即敦促立法者积极进行环境立法,透过环保法制将保护的内容具体化,并赋予公民一定的请求权,保障公民享有“生态上最低的生存底线”。在法律层面,国家环保义务的作用有两种:一是保证环境行政法规、部门规章等不得与法律相抵触;二是作为法律解释的基准,当公务员怠于执行环保职务时,可以据此提起行政为作这诉讼并要求国家赔偿。

3. 怠于履行环保义务的法律后果。人类有权居住在一个健康、无污染且生态平衡的环境中。如果公务员怠于履行环保义务,而致危害到公民的生存权、健康权等基本人权时,应承担相应的国家赔偿责任。在欧盟,曾发生了一件因国家怠于维护人民健康权引发的国家赔偿案件:Lopez-Ostra v. Spain案^[5](第303页)。原告Lopez-Ostra女士主张,位于住宅数公尺外的一家皮革工厂排出的废气,严重损害其身体健康,以国家未尽保护之责为由,请求西班牙政府赔偿,遭到拒绝,于是再向欧洲人权法院起诉,结果欧洲人权法院以西班牙政府违反欧洲人权公约第8条为由,判决西班牙政府应赔偿原告400万西班牙币。该案说明在公民基本权利因环境问题而受到损害时,国家环保义务是请求国家赔偿的重要法理依据。

二、构建“低碳社会”亟须环境法制保障

在全球为改善气候而努力合作的大背景下,各国都在积极探索低碳社会的实现形式,尽管手段各异,奇招迭出,但存在一个共同的特征,那就是欲走低碳发展之路,践行国家环境保护义务,制度创新是关键,环境法制上的支持和保障更是重中之重。在最早提出“低碳经济”概念的英国,于2008年颁布实施了“气候变化法案”,使英国成为世界上第一个为温室气体减排目标立法的国家,并成立了相应的能源和气候变化部,英国还是全球率先推出并开始征收气候变化税的国家^[6](第10版)。2007年7月,美国参议院提出了《低碳经济法案》,表明低碳经济的发展道路将成为美国未来的重要战略选择。日本于2008年7月颁布了《建设低碳社会行动计划》,阐明了碳足迹系统项目的任务,包括碳排放的测量化、标识、评估等程序^[7](第12版)。域外经验表明,落实国家环保义务,建构低碳社会,关键在于点滴的环境法制建设。具体而言,须从以下几个方面着手:

(一)强化有关低碳社会的立法和执法

我国在有关低碳经济的开发利用领域已先后制定了《煤炭法》、《电力法》、《节约能源法》、《可再生能源法》、《清洁生产促进法》、《循环经济促进法》等法律。这些法律规范虽然存在体系颇为紊乱,适用上难

以一致,操作性不强,在能源立法领域仍有诸多缺漏等问题,但毕竟对碳排放的调控产生了一定的约束力。因此,政府要通过拟定细密的低碳发展规划,严格执行上述相关环保法律法规,切实履行保护城乡居民环境权的义务,致力于提升人们生态意义上的生活品质。同时,应借鉴发达国家的立法经验,制定《低碳经济促进法》、碳排放标准以及环境税等领域的立法,完善有助于实现低碳社会的法律体系。

(二)推进政府与公民间的合作

在迈向“低碳社会”的进程中,国家与社会有效地互动与合作,才能收到事半功倍的效果。一方面,各级政府应加强低碳理念的宣传,提供充分的低碳生活资讯,培育公民的低碳意识,促使公众改变生产、生活和消费行为模式,使用低碳技术和低碳产品。另一方面,要贯彻环境法中的“合作原则”,大力拓展公民参与的渠道,依法保障公民参与低碳发展政策的意见形成与决策过程,推进环境信息公开,满足民众的知情权、监督权。“合作原则”的目标是使尽量广泛的社会群体参与到环境保护目标和措施的制定和实施过程中^[8](第78页)。这样既能激发社会大众的环保意识与责任感,又可以防止政府的经济发展模式偏离低碳轨道。

(三)采行多样化、弹性化的环境管制方式

传统的环境行政管制手段以强制性命令为特色。例如,污染源事前核发许可证,事后的行政检查、限期整改,勒令停产停业或行政处罚等,这些措施或收一时之效,然无助于提高污染者自行改善的意愿,排放的社会成本又无人承担。为了改变环境资源耗费的困境,并期待标本兼治,“经济诱导”的措施应运而生,并成为1970年代末以降各国污染管制手段的新趋势。首先,透过合理的污染物排放收费制度,不仅可以促使污染者有动力自行降低碳排放,更可以确立环境资源有偿使用原则,落实了“污染者付费”体制。其次,推行排污许可证管理制度,开展排污权交易工作,建立污染物排放权交易市场。再者,创设以生态因素作为征税标准的环境税、资源税等税收调节制度。比如,武汉城市圈建设“两型社会”《三年行动计划》提出,将在全国率先试点征收环境税。环境税主要是指企业如果只顾自己发展,造成周边环境污染,将要额外纳税,据介绍,环境税的税目可包括大气污染税、噪音税、生态补偿税、碳税、水污染税、垃圾污染税等^[9](第9版)。这些新型管制手段,对于协调经济发展和建构低碳社会的矛盾,实现经济效益和社会效益的双赢至关重要。

(四)制定合理的碳排放标准

制定合理的碳排放标准,建立碳排放交易制度,是促进企业节能减排的重要制度安排,而通过设置环境税或是在商品上标明制造和运输过程中的碳排放量,则可以促进全社会在消费时增强减排意识。比如,美国《清洁能源与安全法案》第274条要求,产品的介绍说明要对从最开始的生产直至销售的整个过程所排放的碳量做出计算并公示出来,其中每个程序及其测量都有法定的要求和标准。英国于2008年10月颁布了《商品和服务在生命周期内的温室气体排放评价规范》,该标准用于测算和评估产品和服务,在原材料获得、生产、包装、储存、销售、使用直至废弃后处理的各个程序阶段的碳排放总量。

在我国,应引入碳排放交易制度、进行税制改革以及实行个人消费碳排放可视化等制度。对于碳排放量,应设计一整套从测量、核实、评估到报告、公示的流程图,以便透过严密的碳排放监控程序,在碳排放过多或有激增之虞时,启动预警机制,及时化解环境风险和环境危害。程序的要义在于增强透明度,使得民众对于生活或生产中的碳排放了然于胸,以便满足其知情权和加强舆论监督。

(五)引入环境公民诉讼制度

美国环境法中的公民诉讼是指公民可以依法对违法排污者或者未履行法定义务的联邦环保局提起诉讼,要求违法排污者消除污染,赔偿遭受污染损害的公民的损失,敦促联邦环保局和各州执行其法定义务,加强环境管理^[10](第80-82页)。从实践效果看,它确实有助于降低将排入环境中的污染物,还经常迫使联邦环保局参与诉讼,从而推动了环境管理。在我国,学术界倡导环境公益诉讼可谓不遗余力,然而,在立法和司法实践中,由于民事诉讼法和行政诉讼法中关于起诉资格上的“直接利害关系说”的桎梏难以有所作为,不过运用法律解释方法寻找利益连接点,通过有影响的个案推动环境公益诉讼制

度的发展,完善相关立法,仍有创造性司法的空间。比如,2009年7月6日,中华环保联合会与江苏省江阴市居民朱正茂作为共同原告,向无锡市中级人民法院提起诉讼,状告江苏江阴港集装箱有限公司环境污染侵权,获法院受理,后以调解结案^[11](第6版)。这起由社团发起的全国首例环境公益诉讼,表明在建构低碳社会的实践中,司法救济是不可或缺的程序机制。

三、构建“低碳社会”应遵循法治进路

如上所述,建构“低碳社会”势必要求环境法制在诸多面向的创新与完善。然而,环境法规的制定、新型环保手段的采用、税收制度的革新以及碳排放标准的设定等低碳举措,必须与经营自由权、财产权、平等权等公民基本权利相协调,从而保证其在民主、法治和宪政的轨道上运行。

(一)低碳举措与法治原则

国家的低碳战略和相关举措,受到以保障公民基本权利为旨意的法律保留原则的制约。由于低碳发展事项富有浓厚的科技底蕴,且涉及大量资讯的掌握,立法者往往无法在法律中详定,从而环境法规范中充斥着不确定法律概念与裁量规定,立法者必须将细节规定授权行政机关为之,但基于授权明确性原则的要求,立法机关的授权须有明确的指示。比如,“碳排放标准”的订立与具体化,攸关企业经营自由权和环境保护的落实,立法者对于订立环境标准所应具备的基本要素及准据,应有明确界定,才符合授权明确性的旨趣。

(二)低碳举措与正当法律程序原则

1. 多数决与专家意见。“碳排放标准”等低碳举措具有专业性和政策性的双重性质,且伴有浓厚的利益冲突,宜由专业代表性强且地位超然的专家,组成独立委员会加以拟定。不过,专家的组成及运作程序,仍须由立法加以规范。在番禺垃圾发电厂事件中,专家的意见受到公众普遍质疑,最终由于环评阶段多数人反对,该项目已经停止^[12](第7版)。该事件表明环境问题的处理,以专家意见为准的观点遭遇挑战,程序正当性呼声渐高,运用制度化的听证程序解决环境纠纷,在番禺垃圾发电厂事件中确立了一个标志性的范例。

2. 代际公平与后代利益代表人难题。“自然资源稀缺的逐渐加重,使得后代的幸福取决于当代人管理环境的意志和能力。”^[13](第241页)面对严峻的环保情势,干预主义者阿瑟·庇古敦促作为所有各代人利益代表的政府,既要保卫当代人,也要保卫后代人,使他们免除因为对自然财富不顾一切的开发而造成的损害。在法学逻辑上,由于下一代公民尚未具备权利能力,他们的利益何以代表?这就是所谓的隔代利益代表难题。可行的方案是经由民主程序形成多元利益代表机制或成立地位超然的委员会。但无论怎样精心设计,后代利益代表人制度始终跳脱不了虚拟代表的命运,因此,制度运作的重心仍是在“专业性”、“客观性”与民主性、公开性之间寻求调谐。

(三)低碳举措与比例原则

低碳措施直接牵涉环境保护和经济发展两种利益的权衡。一方面,公民的生存权、健康权、财产权等不受侵害,要求国家给予必要的生存照顾,国家对于污染性设施的许可要件、碳排放标准等须作出妥当的安排。另一方面,企业的经营自由权与财产权也受到宪法的保障。故而,立法者规制手段的采用,要优先考虑污染许可证、碳排放交易等非强制性的经济激励制度;为保护环境而限制污染性设施的设置,例如对设厂条件的限制等,是对企业经营自由权的限制,应精确衡量企业的经营自由权和受高碳排放损害的私人利益或公共利益的比值,对自由权和财产权的限制必须基于重大的公益理由。

(四)低碳举措与平等原则

低碳举措还需符合我国宪法第33条确立的平等原则。平等原则的本质涵义是“同等情况相同对待,不同情况区别对待”,其中,区别对待必须存有充分、正当的理由。2009年12月29日,法国宪法委员会宣布总统萨科奇积极支持的二氧化碳排放税征收法案无效,就是基于平等权的理由。法国宪法委员会认为二氧化碳排放税包含太多例外,只有不到一半的温室气体排放将被课以碳税,而火力发电厂

1000 余处高污染的工业基地以及交通运输业等都不在纳税范围内。在这种情况下, 法案不但无法达到显著减排的目标, 还会造成税收的不平等^[14](第 9 版)。而英国 2001 年开始征收的气候变化税, 则是符合平等原则的成功先例, 它不以行业、企业为分类标准, 而是依据其煤炭、油气及电能等高碳能源的使用量来计征, 如果使用生物能源、清洁能源或可再生能源则可获得税收减免。这样, 在维护企业竞争力的同时也有助于提升公众的节能减排意识。在我国, 碳排放标准的订立、碳排放交易、环境税的征收等制度尚处于试验阶段, 更应严格遵循平等原则, 以保证公平的企业竞争环境。

[参 考 文 献]

- [1] 陈新民:《行政法学总论》, 台北: 三民书局 1997 年版。
- [2] 城仲模:《宪法体制与法治行政》, 台北: 三民书局 1998 年版。
- [3] 钱永祥、戴平:《哲学与公共规范》, 台北: 中央研究院中山人文社会科学研究所专书 1995 年版。
- [4] 苏永钦:《部门宪法》, 台北: 元照出版公司 2006 年版。
- [5] ECHR Ser. A, No. (1994).
- [6] 李 琼:《英国发展低碳经济的经验》, 载《光明日报》2009 年 6 月 16 日。
- [7] 严圣禾:《日本多管齐下建设低碳社会》, 载《光明日报》2009 年 12 月 17 日。
- [8] [德] 罗尔夫·施托贝尔:《经济宪法与经济行政法》, 谢立斌译, 北京: 商务印书馆 2008 年版。
- [9] 王荣海、雷 闯:《武汉城市圈三年行动计划出台将率先开征环境税》, 载《长江商报》2008 年 12 月 6 日。
- [10] 汪劲等:《环境正义: 丧钟为谁而鸣—美国联邦法院环境诉讼经典判例选》, 北京: 北京大学出版社 2006 年版。
- [11] 杨亮庆:《国内首例环境公益官司在江苏获法院调解》, 载《中国青年报》2009 年 11 月 28 日。
- [12] 李立志:《广州番禺垃圾焚烧项目因居民反对停建》, 载《广州日报》2009 年 12 月 21 日。
- [13] [英] E. 库拉:《环境经济学思想史》, 谢扬举译, 上海: 世纪出版集团、上海人民出版社 2007 年版。
- [14] 李 慧:《法国宪法委员会叫停碳税征收》, 载《中国能源报》2010 年 1 月 4 日。

(责任编辑 车 英)

On Environmental Law Approach to the Construction of “Low-carbon Society”

Zhuang Han

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: It has been both people's expectation from their country and the unshirkable responsibility of modern country to build a low-carbon society and realize green development. The main path to the state practice of environmental obligations is to strengthen the legislation and law enforcement about low-carbon society, promote the cooperation between the government and citizens, adopt diversified and flexible mode of environmental regulation, establish reasonable carbon emission criteria, introduce environmental citizen suit system and so on. The adoption of low carbon initiatives must also subject to such tests of constitutional norms as the rule of law, due process, proportion, equality and so on.

Key words: low-carbon society; environmental law; rule of law