

风险预防原则在我国 环境法领域的有限适用研究

李艳芳¹ 金 铭²

(1. 中国人民大学法学院, 北京 100872; 2. 北京市第二中级人民法院, 北京 100078)

摘要: 根据风险预防原则的含义与判断标准, 我国应在气候变化、生物多样性保护、转基因食品安全等三个环境法领域适用风险预防原则。这既是我国在上述领域环境问题特殊性的要求, 又是我国应尽的国际义务。

关键词: 风险社会; 风险预防原则; 有限适用; 判断标准; 环境法

中图分类号: DF46 文献标识码: A 文章编号: 1002-3933(2015)01-0043-10

Research on Limited Application of Precautionary Principle in China's Environmental Law

LI Yan-fang¹, JIN Ming²

(1. Law School, Renmin University of China, Beijing 100872;

2. Beijing Second Intermediate People's Court, Beijing 100078, China)

Abstract: According to the meaning and the judgment standard of the precautionary principle, our country should apply the precautionary principle in the fields of climate change, biodiversity protection and the safety of genetically modified food. This is not only the requirement in the special environmental problems of the field in our country, but also international obligations our country should fulfill.

Key words: risk society; the precautionary principle; limited application; the judgment standard; Environmental Law

随着现代社会日益成为一个“风险社会(Risk Society)”, 人们对环境问题及其伴生物——环境风险越来越关注。但与此同时, 科学在面对不断出现的新的环境问题时, 常常无

收稿日期: 2014-10-20 该文已由“中国知网”(www.cnki.net) 2014年11月24日数字出版, 全球发行

作者简介: 李艳芳(1964-), 女, 中国人民大学法学院教授, 博士生导师, 法学博士;

金 铭(1989-), 女, 北京市第二中级人民法院书记员, 中国人民大学法学院硕士生。

法给出确定的结论,这突出表现在臭氧层空洞、全球变暖、生物多样性减少、转基因作物等领域^[1]。正是在这种背景下,风险预防原则(Precautionary Principle)应运而生,它主张即使在科学不确定性的情况下,也应采取措施预防可能的风险。

一、风险预防原则及风险预防原则的有限适用

《里约环境与发展宣言》原则15被公认为对风险预防原则最准确的表述“为保护环境,各国应根据他们的能力广泛采取预防性措施。凡有可能造成严重或不可挽回损害之处,不能将缺乏充分的科学肯定性作为推迟采取防止环境退化的费用低廉的措施的理由。”依照此宣言的表述,风险预防原则的基本构成要素有以下几点:第一,存在一定风险。风险指遭受损失、伤害或毁灭的可能性。在环境法上指发生科学不确定性损害。风险要素要求环境受到的威胁已达严重或不可逆转程度,包括威胁人体健康或生存或导致气候变化、生物多样性减损等难以逆转的严重损害。但严重的损害后果可能在短期内不表现出来,要求在判断威胁严重性时综合考虑各方面因素做决定。第二,风险具有不确定性。指缺乏确实、充分的科学证据证明存在造成环境损害的威胁,及此环境损害威胁后果与导致其发生的原因行为间是否有因果关系等。环境风险的不确定性主要是由于人类认识能力的相对有限造成的。第三,不应迟延采取措施缓解环境恶化。风险的不确定性不能成为迟延甚至拒绝采取行动的理由。环境保护一直依赖科学证据,将其作为采取行动的前提,这就导致具有科学不确定性的环境风险被放任,使人类健康及生态环境处于环境风险中。风险预防原则要求在一定科学证据证明损害发生可能性时,即便证据不充分,也应采取措施。这就使环保不过分依赖科学,有效控制环境风险。第四,采取符合成本效益的预防措施。《里约宣言》原则15要求各国在适用风险预防原则时尽其所能地预防环境风险,但也应考虑各国具体情况。此时,我们往往采用成本效益分析评估风险预防措施。另外,在分析时不能依赖成本效益分析方法,还应适当参照普遍价值观念,重视环境伦理的作用。

风险预防原则频繁出现于国际环境法条约,世界各国也逐渐在国内环境法中贯彻。但由于将风险预防原则作为环境法基本原则加以规定,需要一定经济条件和成本,因而对其能否在我国适用及如何适用存在争议。“环境法基本原则是能够适用于环境法各个领域和各个阶段的环境法原则。”赞成将风险预防原则作为我国环境法基本原则的学者认为,目前我国环境法适用预防为主、防治结合、综合治理的基本原则,是对环境污染和破坏的预防,对于没能有效预防的环境污染和破坏要治理。这实际是允许一定环境污染和破坏存在,在人们心理上留有退路,即如果没能得到预防,还可治理。现在我国经济发展到一定程度,须更重视风险防范原则,否则经济发展必然带来严重环境问题。因此,在保护环境的方法和途径上所坚持的原则,要由预防为主、防治结合、综合治理向风险预防转变。反对者的主要观点是:第一,其界定有主观性,可能被环境保护决策者、立法者超越科学基础滥用。第二,其适用可能加重贸易保护主义。由于该原则适用于未得到科学证实的环境风险,进口国可以这种不确定性风险为由,在采纳这些有科学可能性的信息时,仅选择对自己有利但潜在不公正的数据,单方采取不必要的禁止进口措施。第三,其实施成本可能过高。立法者基于风险预防原则制定的环境标准可能过严,使绝大多数企业产品无法达标,这些标准就成为一纸空文。第四,其运用可能阻碍科学技术进步。但是,将风险预防原则作为环境法的普遍原则与基本原则并不合适,它的适用应受到一定限制。是否需要消除或接受一定风险,应进行个案分析,通过风险评估等制度,在实现该原则追求的避免风险时,将其消极影响降至最低。

二、风险预防原则在我国有限适用的领域

从国内外立法看,风险预防原则一般适用于对人体健康和环境可能造成严重或不可逆转的损害威胁领域。为防止模糊的字面意义导致该原则滥用,明确列举其适用范围非常必要。虽风险预防原则在国际环境法上的完善有利于环境保护,但将其作为我国环境法的一项基本原则,将不利于我国对外贸易的良性发展,对发展中国家的我国有消极影响。

(一) 我国环境保护领域适用风险预防原则的步骤

通过上述对风险预防原则的利弊分析,笔者认为该原则固然有优势,但也有局限性,虽有学者建议我国将风险预防原则作为环境法基本原则,但我国环境法中尚未明确规定,缺乏法律依据。将其直接定位为环境法基本原则过于草率,会造成不良影响。因此,目前尚不能将其作为环境法基本原则解决环境法领域所有问题,也不能在今后出现的环境问题上普遍适用。在我国环境保护领域确立该原则时,须经历四个步骤:首先,有限适用该原则,即在我国环境保护的若干特殊领域适用该原则,这些有限适用风险预防原则领域的环境问题应有科学不确定性和较高阈值,带来较严重威胁,并且在这些领域有限适用风险预防原则符合成本效益分析;接着将它上升为这些特殊领域的基本原则;然后将该原则作为环境法的基本原则;最后在环境法所有领域的环境问题及今后新出现的环境问题上普遍适用。而非直接将其界定为环境法基本原则。这就使我们在某些领域的有限适用中对该原则相关制度逐步完善,总结出适用的成功经验,从而有计划地将之推广,发挥该原则的最大效益,有效减少该原则带来的负面影响。

(二) 风险预防原则在我国有限适用的具体领域

判断风险预防原则的适用领域应考虑以下因素:

第一,是否具有科学不确定性。若某行为的环境损害有科学确定性时,则可直接适用损害预防原则,在该行为产生前采取预防措施。若某行为对环境的损害欠缺科学确定性,则应有限适用风险预防原则。环境风险的危害有不确定性,在危害尚未实际发生时,各种利益平衡的结果会导致对环境利益的保护不敏感。风险预防原则要求将未来考虑在内,不能将危害遥远作为不行动的借口,只要特定行为具有可能毁灭人类的可能性,就应禁止或至少限制该行为。即使欠缺充足的科学确定性证据,风险预防措施也要求以科学分析得出的合理根据为基础。虽然大部分国内外法律都不要求完全的科学性,但应有合理根据,在科学分析后做出决定。

第二,阈值较高。阈值即临界值,一个领域或系统的界限为阈,其数值为阈值。在采取风险预防措施前,应了解某行为的潜在危害程度。确定适用风险预防原则的阈值十分必要,“因为它关系到是否采取及采取何种风险预防措施、在该措施中如何平衡收益和成本。国际条约主要包括较高和较低两种风险预防原则阈值。”^[2] 阈值较低的环境保护领域应适用损害预防原则;阈值较高的环境保护领域应适用风险预防原则。

第三,成本效益。不同领域进行环境保护的代价不同,若不分领域普遍贯彻风险预防原则,代价可能极高,这就要合理利用成本效益分析方法。成本效益指风险预防原则的适用应在总体的社会、经济影响上符合成本效益。风险预防措施代价过高或无技术可行性的就不采取该措施,防止对工农业活动产生巨大不利影响。有效成本效益分析依赖于对环境风险的准确界定,以及足够的分析时间。

结合风险预防原则有限适用的含义及判断标准,在我国环境法中有限适用风险预防原

则的领域应主要包括:生物多样性保护领域、转基因食品安全领域、气候变化领域。首先,这三个领域的环境问题都有科学不确定性。对于生物多样性保护,生物多样性减少对人类及环境造成什么影响、造成多大影响,尚未知晓;对于转基因食品安全,由于转基因食品能有效解决温饱问题、改良作物品种,而对人体健康和环境影响却不明朗,同属发达国家的美国和欧盟却采取截然不同的态度,在我国也有不同意见,具有不确定性;学界目前对气候变化成因尚不一致,有的认为气候变化会严重影响今后全球的生产生活,有的认为气候变化是发达国家为进一步拉开与发展中国家距离而策划的阴谋。其次,这三个领域环境问题都有较高阈值,只有这些环境风险导致的潜在危害重大时,才应采取风险预防措施,否则不符合成本效益分析原则,对经济社会发展不利。最后,一旦这些领域确实造成损害,将严重、不可逆转地威胁我国公民生命健康和国家安全,所以在这些领域适用风险预防原则符合成本效益。因此,应在我国环境法中的生物多样性保护、转基因食品安全、气候变化领域有限适用风险预防原则。笔者将在下文对这三个方面进行具体分析。

三、生物多样性保护领域风险预防原则的适用

生物多样性指“所有来源的活生物体中的变异性,包括陆地、海洋和其他水生生态系统及其所构成的生态综合体,囊括物种内外及生态系统多样性”^[3]。脱离生态系统而仅保护个别物种的方法,一旦栖息地减少或物种内部及其与生态系统之间的多样性丧失,就会失败。但引进外来物种时、利用生物遗传资源时,很难准确地知道它是否为侵袭物种,是否会对我国生物多样性造成损害及危害多大;生物多样性损害带给地球和我们人类的灾难什么时候发生,生物多样性系统被破坏到多大程度就会带来灾难,破坏程度与灾难大小的具体关系是什么,可能导致的灾难具体有哪些种类,这些灾难是否能够加以补救,用什么方式补救等,不确定性较大。若等到有足够证据证明损害确实已经发生,再采取措施就为时过晚,因为此时危害已经发生,错过了最佳治理时机。生物污染的清理远比大气污染、化学污染困难,因为即使停止引进外来物种,已经引进的物种也不会自动消失,还会继续繁衍;而且生物遗传资源流失、生物多样性受损,导致自然生态环境自我恢复能力降低,从而彻底改变乃至毁灭原有的生态系统,这种结果的损害巨大且不可逆转。所以,事前预防是最经济有效的措施,风险预防原则是防止外来物种入侵的“黄金规则”^[4]。

《生物多样性公约》于1992年6月在巴西里约热内卢联合国环境与发展大会上签署,1993年底生效,其宗旨是联合各个国家、发动各国保护全球生物资源。该公约序言参照了风险预防原则,规定在具体处理问题时采纳证据的顺序:首选的须是尽最大努力建立在科学性事实基础上的证据;只有这些证据缺失,并且存在对环境巨大潜在威胁、并可采取风险预防措施避免该潜在威胁时,才可依据风险预防原则行事,待发展的科学数据可作为措施的指引。此表述与《里约宣言》不同,并未提到“依照本国能力”和“采取符合成本效益的措施”。这种缺失促进了生物多样性保护中采取风险预防措施。但是,该公约中也包括许多旨在增加生物多样性的科学知识的条款,包括对相关具体项目的考量。因此,第14条第1款规定了对可能严重影响生物多样性的项目进行环境影响评估的义务。使用“可能产生”这种字眼,体现出风险预防原则在这里的中心作用:即使仅存在对生物多样性的潜在不利影响而没有百分之百科学确定的证据,也应进行环境影响评价。由此,风险预防原则使我们转离以“同化容量”衡量环境污染的方法,并注意到在生态系统保护方面科学知识的局限性。

当前我国生物多样性保护领域主要存在“引进来”和“走出去”两方面问题。“引进来”

反映了我国严重的外来物种入侵问题,指生物从外地自然传入或人为引种后成为野生状态,对本地生态系统造成一定危害的现象。我国是外来物种入侵最为严重的国家之一。“虽然中国关于遗传资源保护的法律法规数量不少,但是法律体系不健全,保护范围过窄、保护水平太低。由于实行分级分部门管理方式,使我国遗传资源相关立法欠缺整体性;遗传资源管理体制仍有漏洞;有关生物遗传资源的科学研究欠缺,有关生物多样性和生物遗传资源环境宣传和教育的实践也存在不足之处。”^[5]

“走出去”反映了我国严重的生物遗传资源流失问题,指源于一切生物或其他来源的一切对人类具有实际或潜在价值的遗传信息及承载该信息的材料,包括人类遗传资源和其他动植物遗传资源。我国是生物遗传资源损失最为严重的国家之一。在生物遗传资源引出过程中,由于我国缺少完善的法律、管理措施及保护意识,致使我国遗传资源严重流失。随着与国外交流合作日益增多,而遗传资源引进或引出的登记管理存在漏洞,使得我国遗传资源保护基本处于失控状态。新西兰猕猴桃案和美国大豆案都说明了我国遗传资源流失问题的严重性。我国虽有一些关于生物遗传资源保护、管理和利用的法律法规,但其规定过于原则、缺乏协调,使我国遗传资源进出口活动处于失法状态。建立统一、完整的遗传资源获取和惠益分享制度十分必要。知识产权法对遗传资源的保护虽较为全面,但比较被动,“因为只有当遗传资源的获取者已经享有商业化的产品和方法且在我国申请专利或植物新品种权时,才能由我国知识产权法予以管理”^[6]。所以还应依据风险预防原则,通过保护生物多样性的法律法规来主动保障我国生物遗传资源。

为更好地保护我国生物多样性,1992年6月11日,我国政府签订《生物多样性公约》并于1992年11月7日批准,1993年1月5日交存加入书。《生物多样性公约》为国际合作保护生物多样性确立了基本原则,提供了有效规则,应当得到普遍遵守。同样,既然我国已签署并批准了公约及议定书,作为缔约国就应兑现自己的承诺,履行相应的国际义务,将国际公约具体化为国内法,制定保护生物多样性的具体可行措施。风险预防原则作为公约的基本原则之一,是防止外来物种入侵、保护生物遗传资源措施都应遵循的原则。因此有必要将风险预防原则也作为我国保护生物多样性的基本原则,这既是严格依照国际公约履行国际义务的表现,又能有效地指导我国生物多样性保护立法实践。通过国内法将公约的风险预防原则等原则性规定法律化、具体化,方可有效防止外来物种入侵我国,有力保障我国生物遗传资源。

四、转基因食品安全领域风险预防原则的适用

人类在21世纪最重要的科技进步之一就是生物技术和基因工程。但转基因技术的不确定性十分明显。目前科学界仍无对转基因技术安全性的一致结论。有人认为它是自然繁殖技术的延伸,有人则认为它给物种带来了灾难性改变。转基因技术的支持者认为它带给人类的利益巨大,转基因生物抗病能力强,可为人类提供充足的食物,从而彻底消灭饥饿。转基因作物能够节约生产成本、增加作物产量、减少农业污染及改善生态环境。但由于转基因技术发展时间较短,人们对其不了解,经常担心可能出现生态安全、食品安全、经济效益低等问题。媒体、公众、科研工作者等不同群体对转基因作物的认知与观点存在很大不同。转基因技术的反对者认为,转基因作物的影响主要表现在以下两点:“其一,对农业生态系统的损害。由于自然状态下不同品种间通过授粉的方式实现杂交,而转基因作物导入了新基因,有较强的环境适应能力,从而具备竞争优势,可能破坏局部生态系统稳定性。其二,转基因食品的安全性值得怀疑。‘转基因食品是以转基因生物为原料加工生产的食品’^[7],理论上

存在毒性、营养及过敏。国外曾报道用转基因食品饲养的动物出现各种病征,且目前还没有充分科学证据表明转基因作物对生态环境无害、转基因食品对人类健康无害。“当下关于转基因食品安全性主要为理论研究,国家政策对消费者的转基因食品态度有很大影响。”^[8]

《卡塔赫纳生物安全议定书》的主要目的在于“依据风险预防原则限制转基因生物的进展”^①。风险预防原则要求,若一项行为所产生的影响缺乏具有科学确定性的证据,则这种行为应被推迟。该议定书试图通过赋予一些机构在转基因生物不确定性清晰前对它们进行限制的权利,来阻止转基因生物工程过快发展。议定书范围包括两种转性活生物体,一种是在环境中释放的转性活生物体,如鱼类、植物、种子等;另一种是可能用作食物、饲料或加工的转性活生物体,如豆浆、玉米片等。但不包括由另外一些国际公约规制的作用于人体的药品改性活生物体越境转移。具体而言,风险预防原则在议定书中由以下几部分组成:

其一,可采取风险预防措施的风险程度。本议定书所规定的风险程度是“潜在的不利影响”^②,这就远远低于《里约宣言》“严重的或不可逆转威胁”的要求,成为在该议定书中风险预防措施容易适用的标志。

其二,符合要求的风险出现时,所采取的风险预防措施。本议定书允许有关机构“做出决定避免或最大限度减少潜在不利影响”^③。显而易见,该规定并未要求做出风险预防措施时考虑任何该活动的利益或是否符合成本效益。这样,本议定书所规定的是否采取风险预防措施就仅考虑该活动对生物多样性及其可持续使用的潜在影响。

其三,科学不确定性的程度。本议定书仅具有“确定性”要求,即该议定书的成员国不需要具有一致的科学证据就能适用风险预防原则。

其四,该议定书还对风险评估及风险管理予以明确,对风险评估的目标、用途、一般原则和方法进行了详细的规定^[4]。在改性活生物体初次释放前采取风险评估措施;在改性活生物体按照预期方式使用前,观察其生命周期或生殖期等风险管理措施。

我国转基因作物研究始于20世纪80年代,经过30余年发展,已基本形成从基础研究到产品研发的较为完整的技术体系。目前,我国转基因作物研究在发展中国家居领先地位,在水稻、棉花等领域达到国际先进水平。但我国转基因食品迅猛发展的同时,却得不到有效的管理和规制,导致一些问题产生,主要表现在以下几方面:

从贸易角度来看:即便在美国这样的转基因技术发达的国家,普通民众也是非常抵制转基因食品的。由于我国近年来转基因食品发展过快,而标识却不清晰,美国进口商无法保障来自我国的产品是源自天然的非转基因食品,并且委托检验成本过高,索性就不再进口我国产品。若继续放任转基因技术泛滥甚至失控,我国将永远失去原本首屈一指的国际市场份额,并受到欧盟等主要农产品进口国的严格转基因检测,使我国的农产品出口贸易遭受重创。加上转基因食品专利大多集中于发达国家的极少数跨国公司,我国无法有效控制转基因技术,若继续对其不加管制,我国越来越多的非转基因农作物将被转基因农作物传染,使

① 《卡塔赫纳生物安全议定书》第1条“本议定书的目标是依循《关于环境与发展的里约宣言》原则15所订立的预先防范办法,协助确保在安全转移、处理和使用凭借现代生物技术获得的、可能对生物多样性的保护和可持续使用产生不利影响的改性活生物体领域内采取充分的保护措施,同时顾及对人类健康所构成的风险并特别侧重越境转移问题。”

② 《卡塔赫纳生物安全议定书》第10条第6款。

③ 同注释②。

我国越来越多的农产品由外国转基因公司享有专利,导致我国对粮食安全失去控制,甚至带来社会不稳定等问题。

从人体健康角度来看:中国的转基因技术并不是全球最先进的,和欧美等国尚存一定距离;即便是欧美等国,迄今为止也还在逐步试验,谨慎探索。转基因食品对人体的影响是潜移默化的,可能要经历几代人才能发现。这种科学技术导致的负面效应一旦被我们现实地知道,具有确定性时,就意味着严重损害后果已经发生,不可逆转。更何况凭借我国现有的技术和管理水平,一旦出现物种污染甚至人身伤害,将造成难以估量的损失。

从司法实践来看:目前我国民众权利意识薄弱,作为消费者无法主动维护自己的合法权益。如果对批准转基因作物特别是主粮食品不加限制,那不仅对民众不负责,还会阻碍我国食品出口,非常不利于物种保持和有机农业发展。

中国于2000年8月8日签署《卡塔赫纳生物安全议定书》。《卡塔赫纳生物安全议定书》是国际法上最主要的规定转基因技术的法律文件^[9],我国亟需将该议定书具体化为国内法,制定保障转基因食品安全的具体操作措施。风险预防原则作为《卡塔赫纳生物安全议定书》的基本原则之一,是规制转基因食品安全领域应遵循的原则,通过提前知情同意程序、同意进口的决定程序、风险评估、标识制度等一系列风险预防措施,力争将转基因食品安全的风险降到最低。因此,有必要将风险预防原则也作为我国转基因食品安全立法的基本原则,并通过制定相应的风险预防制度将该原则予以落实。

五、气候变化领域风险预防原则的适用

(一) 国际气候变化领域对风险预防原则的适用及我国的情况

气候变化研究的不确定性体现在以下几方面:其一,气温资料具有不确定性。早在1750年,工业化就使二氧化碳排放量迅速增加,但直到18世纪中期才用温度计测量,且当时全球仅存在有四个测量站,用它们来计算全球温度并不准确。19世纪中期后,全球温度计测量才逐渐增加。因此,现在的一些研究经常依赖于代用资料。总体来看,20世纪前的全球温度由于观测既少又不准确,导致许多争议。其二,气候变化原因具有不确定性。全球气候变暖到底是由于自然原因还是人为原因,抑或是由于自然原因中的什么具体影响因子,争议很大。其中,联合国政府间气候变化专业委员会认为,近50年来的全球气候变暖是人为原因而导致的。其三,气候预测具有不确定性。在环境保护力度和措施、人口多少、技术高低等发展情况尚不明确的情况下,联合国政府间气候变化专业委员会对于未来全球气候变化的预测并不一定正确。

虽然气候变化领域还有一定的不确定性,全球气候变暖已基本成为定论,不确定性比较小;全球气候变暖可能会带来严重、不可逆转的损害,但是这种损害到底有多大,这些损害最终会体现在哪些方面、每种损害的程度等,具有一定的不确定性。若仅因为气候变化的科学不确定性就拒绝施行防止措施,或将无所作为看成针对科学不确定性的解决方式,俨然成为对气候变化问题明目张胆的视而不见,是推卸防治责任和义务。所以,我们必须时刻浏览科学评估结果,不过分也不可以依赖于具有高度确定性的科学结论产生后才执行防治措施。

《联合国气候变化框架公约》第3条原则部分的第3款规定表明,各缔约方履行气候变化义务而采取行动时应遵循风险预防原则,风险预防原则在该公约中主要体现为:制定和实施气候变化应对和减缓措施时采用风险预防措施。即使目前造成气候变化特定活动的程度和范围尚未明确,风险预防原则仍为应对和减缓气候变化影响而采取的保护措施提供了基

基础性依据。《京都议定书》对《气候变化公约》的气候变化目标予以具体化,规定了发达国家的减排义务,并再次强调温室气体减排的分配和履行应以风险预防原则为指导。所以,《京都议定书》体现了风险预防的精神与理念,并成为相关减量措施正当化的依据。

中国是最早签署《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》的国家之一。1992年6月11日,李鹏总理在联合国环境与发展大会期间代表中国政府签署《气候变化框架公约》,并于1993年1月5日交存加入书。1998年5月29日,中国签署《京都议定书》,并于2002年8月30日交存了中国政府核准书。既然我国已签署并批准了公约及议定书,作为缔约国就应兑现自己的承诺,履行相应的国际义务,将国际公约具体化为国内法,制定综合应对气候变化的具体操作措施。风险预防原则作为公约及议定书的基本原则之一,是适应和减缓气候变化措施都应遵循的原则。我国政府一直非常重视气候变化问题,将气候变化的积极应对作为关系到我国全面发展的重要问题,纳入国民经济和社会发展的中长期规划,在可持续发展框架下应对气候变化。因此,有必要将风险预防原则也作为我国应对气候变化立法的基本原则,这既是严格依照国际公约履行国际义务的表现,又能有效地指导我国气候变化立法实践。

虽然“从气候资源保护角度看,人为原因引起的二氧化碳等温室气体的排放改变了大气组成成分,破坏了地球气候系统,造成气候资源和其他国家的损害,理应承担相应的责任”^[10]。但应当注意温室气体排放中存在两个问题,一是以国家为单位计算排放量而非人均排放量的错误,二是对中国排放总量中存在30%左右的转移排放的忽略。在应对气候变化领域适用风险预防原则,无形中加重了我国减排负担,很可能阻碍我国经济发展和社会进步。因此,我国应理性应对气候变化,履行气候变化公约义务的情况,应以发达国家资金和技术转让义务的履行为限,“中国应对气候变化的专门性立法必须围绕着发展权展开”^[11],并将风险预防原则与比例原则、共同但有区别责任原则等相结合,依照我国实际能力采取与我国保护水平相当的风险预防措施,从而在缓解国际压力的同时,将我国的节能减排、产业结构调整做好。

(二) 我国的雾霾治理使用风险预防原则的可行性

近几年,随着雾霾现象的频繁来袭和日益严重,其影响范围越来越大,区域性雾霾频繁发生,区域整体环境质量不断恶化,雾霾污染已经给气候、环境、经济发展、公众健康和生活方式等带来了越来越多的负面影响,学者们不断呼吁要关注和治理大气污染,它已经成为一个社会公共问题^[12]。

如果说气候变化是否会对人类或地球带来不可逆的损害还有不确定性,那么雾霾对人的伤害是确定无疑的。就目前来看,我国尚未出现起因于雾霾的呼吸道疾病的死亡率,但国外很多国家都有类似的统计。例如,19世纪初,英国率先进行工业革命,在其极速发展期间,整个伦敦烟囱林立,工厂排放出的大量粉尘和有毒气体密布全区。直接导致伦敦上空每年有1/4的时间笼罩在雾霾之中。由于空气中长期蓄积大量一氧化碳、二氧化硫和各种有害粉尘,导致1952年10月至12月短短两个月时间内,伦敦市区有超过12,000人死于呼吸系统疾病,其中仅12月5日至8日4天时间内,伦敦市死亡人数就高达4,000人,还有更多市民患上支气管炎、冠心病、肺结核甚至癌症。

而我国的情况较之伦敦更为复杂,我国改革的30年浓缩了发达国家100多年的发展速度,因此,发达国家在100多年间陆续出现的问题,在我国这段时间集中爆发了,治理问题需要找到源头,因为问题的复杂性,对源头的寻找都很困难。还是以雾霾为例,有学者认为:雾

霾形成的原因主要有四个方面:一是污染物的大量排放:包括燃烧煤炭、机动车尾气排放,工业废气污染和扬尘。这些污染源是空气中浓度过高的主要元凶。二是气候和环境因素影响,例如河北省主要的雾霾天出现在秋冬季节,此季节易使地面形成逆温层,这种逆温层就如同一层笼罩全城的锅盖使得大气层中低空的空气垂直运动受到了限制,高空气温比低空气温更高的逆差极不利于空气中悬浮微粒垂直向高空飘散。三是社会发展的客观规律伴随着我国城镇化的快速发展、城市人口的不断增长、鳞次栉比的高楼大厦越来越多,这对流经城市的季风产生了明显的阻碍,不利于悬浮微粒在大气中的扩散与稀释最终导致颗粒在城区和近郊区周围的长期沉积。四是周边区域污染和本地污染贡献叠加,尤以京津冀地区表现突出^[13]。那么实施情况确实如此吗?京津冀地区发展经济不是一年两年了,它的气候和地理情况的形成更是上千年了,为什么雾霾在这几年才出现?而且出现在石家庄市政府重视环境治理之后,启动三年大变样工程,加大市内的绿色植被,修建环城水系,反倒导致了雾霾的严重?

在这种情况下,就涉及到前文提到的在雾霾出现的原因并不是很明确时,为了治理雾霾就应当适用风险预防原则。这里用风险预防原则有些不够准确,因为问题已经发生而且出现,但对问题出现的原因认识不一。如果为了治理雾霾势必要关停一些有较高经济收益的可能导致雾霾出现的生产企业,但很可能出现的结果是企业被关停后,GDP减少是一定的,而雾霾依旧存在。这种风险由谁来买单?从风险有限适用原则来看,要进行成本——收益的计算。也就是说,人的身体健康和经济发展哪个更重要,在改革开放初,我们毫不犹豫选后者,但我国经济发展已达到一定程度的现在认为前者更重要的公民可能更多。因此,借鉴发达国家经验,治理雾霾刻不容缓。笔者认为可通过以下手段。

1. 监控信息实时公开,政府和机构接受民众监督

1997年,美国环保署率先提出将纳入全国空气质量监测标准,并在政府官网上实时公布当天的监测结果及次日预测数据。民众可以随时通过手机上网查询自己所在区域的空气质量总体状况数值和臭氧监测数据等^[13]。我国网站和其他一些信息传播渠道也有类似举措,但更多是媒体自发进行的,政府是否应该更多地参与进来。

2. 改善交通条件

国外整治空气污染的另一重要手段就是发展城市交通和绿化。到了上世纪80、90年代,由于汽车尾气所造成的空气污染成为英国生态环境的首要威胁。英国政府先后采取包括大力发展公共交通,抑制私家车发展、安装尾气净化设施,鼓励步行、骑自行车等多种方式以减少汽车尾气的排放。如1993年英国政府要求所有新车必须加装催化器以减少氮氧化物的污染。而我国到目前为止仅是北京一个城市的汽油实现了牌号更换,石家庄作为雾霾的重灾区还在使用污染物超标的汽油。因此,政府要制定对废气、尾气排放标准相关的政策法规及惩罚措施;其次有明确的监督机制保证各项标准落到实处,各类石油企业、汽车生产企业能够进行务实的整改;最后还需要广大群众积极参与,从小事做起,从自己做起,将低碳环保的生活理念执行起来,尽量减少私家车出行。

3. 各地政府间形成合作机制

当前已经形成了京津冀地区的联防联控机制,但为什么成效依旧不够显著?因为为了经济效益的不减少只是把重工业从此地迁移到了彼地,治标不治本,甚至连标都治不了。如果确实可以牺牲经济效益来治理雾霾,我们相信一定会有成效的。因为前有先例。为保障

2008年北京奥运会空气质量,北京在持续10年大气污染防治工作的基础上,与周边的天津市、河北省、山东省、山西省和内蒙古自治区在2008年7月20日—9月20日共同实施了六大类的临时减排措施,以减少大气污染物的排放,包括:加强机动车管理,倡导绿色出行,停止施工工地部分作业,强化道路清扫保洁,重点污染企业停产和限产,燃煤设施污染物减排,减少有机废物排放,实施极端不利气象条件下的污染控制应急措施,这些综合措施的实施实现了大气颗粒污染物及其前体物排放的大幅度削减,使奥运会期间北京的空气质量不仅实现API三项指标全部达到国际奥委会的要求,PM_{2.5}和O₃也明显降低。成为我国控制区域复合污染的第一个成功案例。随后举办的上海世博会和广州亚运会借鉴并发扬了北京奥运会区域联防联控,多污染物协同控制的有效经验,上海世博会实现了空气质量优良率为历年同期最高,广州亚运会实现空气质量全部优良,分别成为长江三角洲和珠江三角洲控制区域复合污染的成功案例。需要指出的是,现有少数几个标志性治理大气污染的案例均属于为某项重大活动空气质量保障而进行的运动式治理。它的特点是短期治理效果明显,由于它只是阶段性措施,时间比较具体明确,地方政府和企业接受起来并不太难,政府依靠自身权威和强力机关为后盾,通过具有权威性强制性的行政命令和政策法规,对重点污染企业采取关停并转等措施,在短期内有效遏制了污染,改善了空气质量^[14]。但它可能导致过分依赖于临时措施,而忽略区域联动长效机制的建立。我国政府是否应当反思这些行为,找到能够使临时措施变为长效机制的方法。

结语

俗语说:天下没有免费的午餐。我国30年来以资源消耗型、生态破坏型、环境污染型为特征的传统经济发展模式已经带来了可怕的环境风险,如果仅仅依靠事后处理,恐怕会越来越恶化,因此我们要适时引进风险预防原则,采取源头治理,未雨绸缪,有针对性地完善环境风险机制。

参考文献:

- [1] 陈海嵩. 风险预防原则理论与反思——兼论风险预防原则的核心问题[J]. 北方法学, 2010 (3): 11.
- [2] 唐双娥. 环境法风险防范原则研究——法律与科学的对话[M]. 高等教育出版社, 2004. 159-161.
- [3] 张志梅. 园林绿化中的生物多样性保护[J]. 科技情报开发与经济, 2007 (2).
- [4] 史学瀛. 生物多样性法律问题研究[M]. 人民出版社, 2007. 374-436.
- [5] 史学瀛, 郭融. 生物多样性保护与生态风险防范法制建设, 生态安全与环境风险防范法治建设——2011年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集·第二册[C]. 2011-08-06.
- [6] 倪雄飞, 李成梅. 我国遗传资源的知识产权保护[J]. 科技管理研究, 2009 (8).
- [7] 程言清. 食品质量和食品安全辨析[J]. 中国食物与营养, 2004 (6).
- [8] 王志刚, 彭纯玉. 中国转基因作物的发展现状与展望[J]. 农业展望, 2010 (11).
- [9] 乔雄兵, 连俊雅. 论转基因食品标识的国际法规制[J]. 河北法学, 2014 (1): 136.
- [10] 曹明德. 中国如何应对气候变化的法律思考[A]. Walter Meyer, 常纪文. 中瑞气候变化法律论坛论文集选编[C]. 中国环境科学出版社, 2010. 167.
- [11] 李艳芳. 各国应对气候变化立法比较及其对中国的启示[J]. 中国人民大学学报, 2010 (04).
- [12] 陶品竹. 从属地主义到合作治理: 京津冀大气污染治理模式的转型[J]. 河北法学, 2014 (10): 121.
- [13] 张秋兰, 马回, 郑颖. 国外雾霾治理的经验及其对我国的启示[J]. 鄱阳湖学刊, 2014 (2): 42.
- [14] 姜炳毅, 庞雨晴. 雾霾治理的政府间合作机制研究[J]. 学术探索, 2014 (7): 18.

(全文共12 972字)