

环境立法不能忽略风险预防原则

常纪文

编者的话

本期周末评论的出版恰逢六一儿童节，此前一天——5月31日，是世界卫生组织发起的第20个世界无烟日，这两个有特殊意义的日子连在一起，似乎只是巧合，没人会把吸烟与儿童联系在一起。大家都知道，儿童是祖国的花朵、家庭的希望、民族的未来，大家都知道，吸烟有害健康，恐怕也没人会希望让吸烟伤害到儿童。然而，美好的愿望改变不了残酷的现实，此前卫生部发布《2007年中国控制吸烟报告》指出，我国有5.4亿人遭受被动吸烟之害，其中15岁以下儿童有1.8亿，每年死于被动吸烟的人数超过10万，每年死于吸烟相关疾病的人数近100万。死于被动吸烟和吸烟相关疾病的青少年有多少，似乎并没有具体数据。但我国参与的“全球青少年烟草调查”结果显示：青少年在家中和公共场所受“二手烟”危害的比例分别为43.9%和55.8%。多么令人触目惊心的数据！

今年世界无烟日的主题是“创建无烟环境”，然而，创建这样的环境又谈何容易。有报道指出，近年来，中国烟草行业产量和销售量均保持稳步发展，利税年年创新高，烟草行业已成为纳税最多的行业，占政府收入的近10%。在这组辉煌的数据背后，同时也有另一组数据呈现上升趋势——据世界卫生组织统计，中国是世界上吸烟人口最多的国家，2002年，我国吸烟者约为3.5亿，达到世界烟民的1/3。同时，我国还没有全国性“公共场所禁止吸烟”的法律法规。

抛开社会效益不谈，算算吸烟损失折合成的金钱，与烟草税收相比，孰多孰少？据北京大学中国经济中心2006年11月发布的《中国吸烟成本估算》研究报告统计，2005年，我国吸烟导致的疾病和直接成本估算为1665.60亿元，占到2005年GDP的0.91%，吸烟导致的间接成本是861.11亿元至1205.01亿元，占GDP的0.47%至0.66%。简而言之，我国烟民2005年烧掉了财富2500亿元左右。而2005年的烟草税税利不过2400亿元……

2004年，6027人在3639起煤矿死亡事故中失去了生命。2005年，面对层出不穷的矿难，一位官员掷地有声地说：“国家不是不要煤，但是不能要带血的煤！”可是面对每年戕害100万生命的烟草呢……

吸烟有害健康，环境污染更不可小视。1989年实施的《环境保护法》已经沿用18年，现在越来越难以适应时代和环保工作的需求，从主管部门到专家学者，修订该法的呼声日渐高涨，各种意见和建议也不断提出。本期，我们刊出中国社会科学院法学研究所研究员、中国环境资源法研究会副秘书长常纪文对《环境保护法》修订的思考。

环境损害包括两类，一类是可以被科学证实的环境损害，如水体的有机物环境污染。第二类是没有被科学确实证明将要发生的环境损害，这类损害目前难以被科学确实地证明，但不排除将来发生的重大可能。如温室气体的大量排放和纳米技术的广泛应用所带来的环境损害目前还没有被科学证实，但如不及早采取预防措施，一旦损害真正发生，再去考虑应对措施，一是代价会相当高昂，二是为时可能已晚，基于此，这类环境损害目前已得到国际社会的广泛关注。对于第一类损害的法律预防，各国确立了“损害预防”原则。对于第二类损害的法律预防，1992年联合国《里约环境与发展宣言》提出了为世界各国广泛认可的“环境风险预防原则”，即“为了保护环境，各国应按照本国的能力，广泛适用预防措施，遇有严重或不可逆转损害的威胁时，不得以缺乏科学的充分确实证据为理由，延迟采取符合成本效益的措施防止环境退化”。其后，《气候变化框架公约》等国际环境条约多次重申或者援引了这一原则。与环境损害预防原则相比，环境风险

预防原则所针对的是科学不确定性行为可能造成的环境风险。

由于这些普遍性的国际法律文件属于一种共同的政治承诺，反映了国际社会在环境保护问题上的共识，因此，它们所规定或者认可的环境风险预防原则对于指导各国环境法的制定和修订，起着重要的指引作用。在宪法层次上，2005年2月法国议会通过的宪法修正案认可了环境风险预防原则。在环境基本法层次上，加拿大1999年修订的《环境保护法》在前言中明确地把风险预防和污染者付费、污染预防、保护环境与人类健康并列地规定为环境法的4个基本原则；法国1998年制定的《环境法典》在第110条第1款规定了预防为主、预防和纠正并举的原则。在环境单行法律、法规的层次上，德国《化学物质与化学品法》、丹麦《化学物质与化学品法》、瑞典《化学品法令》与《化学物质排放法令》多处规定了预防的准则，并把预防环境风险和人体健康风险的要求融入到所有条文之中。

环境风险预防目前在我国的大气污染控制领域得到一定的法律规范，如《大气污染防治法》第45条对消耗臭氧层物质的控制作出了规定。除此之外，该原则在其他环境领域缺乏我国环境立法的规制。借鉴国外的立法，可以看出，我国的环境立法还应关注以下几个方面环境风险预防问题。

一是转基因农产品的环境风险控制问题。在美国和欧盟，市场上很少能够看到转基因食品，即使能够看到，商品包装上也有明显的提示。我国市场上目前充斥着大豆、大豆油、花生、花生油、豆腐、玉米等各种转基因食品，虽然一些商品包装上有提示，但是这些商品太多了，消费者不想购买都没有选择的余地。在国外，转基因农产品的科研和生产者一般都要求遵守许可证制度。如巴西总统于2005年3月下令中止转基因组织研究许可证制度的实施。在该项制度的登记、许可和操作规范被进一步严格之后，2005年11月23日，巴西科技部重新启动该制度的实施。这项有利于控制环境风险的法令得到了环保组织的认可。

二是温室效应的法律控制问题。大多数的观点认为，二氧化碳、甲烷等气体是使全球气候变暖的罪魁祸首，如2007年联合国发布的《政府间气候变化专门委员会报告》指出，人类排放温室气体造成全球气候变暖的可能性至少有90%。“90%”说明这种推断还是有一定的不确定性。尽管如此，《气候变化框架公约》及其《京都议定书》也都规定了成员国温室气体的排放管制责任，为发达国家成员方设立了削减的义务。其后，欧盟等国家和地区还制定了能源政策和工业排放管制政策，如欧盟制定了《指导和限制温室气体排放的决定》，提出了碳税或者二氧化碳排放税的措施，可谓非常严格。2007年4月，美国联邦最高法院作出终审裁决，认为大量排放的二氧化碳和其他温室气体已经对人体健康和环境造成危害，联邦环境保护局应当进行管制。

三是纳米技术的环境风险控制问题。纳米技术目前主要应用于化工、生物等领域，当前很多国家对该技术的环境风险表示了很大的担忧。2005年，德国的一家全球保险公司Allianz Group提出一项报告——《纳米技术的机会与风险》，指出纳米技术的环境风险不应当被排除在保险之外。再如，加拿大于2006年通过一项关于纳米技术的战略计划，该计划就考虑了经济、科技、环境、健康、伦理等因素。英国于2005年12月提出，该国将为发展中国家建设纳米技术风险信息信息系统提供资助。

因为时代的局限，我国的环境综合性法律——1989年的《环境保护法》仅规定了适用于环境损害的“预防为主、防治结合”的原则，没有规定和体现环境风险预防的原则，不能不说是一种缺憾。现在，我国有关部门正在紧锣密鼓地开展修订《环境保护法》并把其上升为环境基本法的工作。考虑国际环境条约的义务性规定，借鉴国外和我国个别立法成功经验，规定环境风险预防原则，对于预防今后可能发生的重大环境损害，促进中国社会、经济的可持续发展，是必要的。只有把环境风险预防原则上升为环境基本法所确认的基本准则，才能使其发挥协调其他环境立法、指导环境司法和环境执法的作用，才能使我国的环境法律体系全面构筑起一道道预防重大环境风险的制度防线。