

环境友好型生活方式的法制培育问题及其对策

常
纪
文

环境问题和人们的生活习惯密切相关,为了实现持续发展和提高所有人的生活质量,必须减少和消除不能持续的生产生活模式,对人们的生活方式进行科学的引导,使之适应环境友好型的要求。引导的方式除了进行科普、环境、国情的宣传教育外,在法治的社会,还应该适度发挥环境资源法制的培育作用。

一、我国环境友好型生活方式培育立法的规定

我国很早就提倡有利于环境保护的生活方式。在科学技术相对发达的现代法治中国,培育环境友好型生活方式的法律文化已经得到了很多环境资源立法的确认和体现。

在综合性的立法和政策层面上,1989年的《环境保护法》第6条规定:“一切单位和个人都有保护环境的义务……”;该条规定的“环境”显然包括“生活环境”。2002年的《清洁

生产促进法》第16条规定:“各级人民政府应当通过宣传、教育等措施,鼓励公众购买和使用节能、节水、废物再生利用等有利于环境与资源保护的产品。”2005年的《国务院关于加快发展循环经济的若干意见》要求:“消

费环节要大力倡导有利于节约资源和保护环境的消费方式,鼓励使用能效标识产品、节能节水认证产品和环境标志产品、绿色标志食品和有机标志食品,减少过度包装和一次性用品的使用”;“提高全社会对发展循环经济重大意义的认识,把节约资源、保护环境变成全体公民的自觉行为……编写消费行为导则和资源节约公约,引导合理消费,规范消费行为,开展多种形式的实践活动,逐步形成节约资源、保护环境的消费方式”。“十一五”规划提出要“按照减量化、再利用、资源化的原则,……加强资源综合利用,完善再生资源回收利用体系”;“强化节约意识,鼓励生产和使用节能节水产品、节能环保型汽车,发展节能省地型建筑,形成健康文明、节约资源的消费模式”。

在污染防治的立法和政策层面上,1996年的《环境噪声污染防治法》第45条至第47条规定了城市市区生活环境的保护和家庭娱乐生活环境的保护问题;2000年修订的《大气污染防治法》第29条规定了民用炉灶的清洁能源使用问题,第31条和第41条规定了人口集中地区和其他依法需要特殊保护区域的防尘、防烟问题,如第29条规定:“对未划定为禁止使用高污染燃料区域的大、中城市市区内的其他民用炉灶,限期改用固硫型煤或者使用其他清洁能源。”2005年修订的《固体废物污染环境防治法》第3章第3节规定了生活垃圾污染的防治问题,如“对城市生活垃圾应当按照环境卫生行政主管部门的规定,在指定的地点放置,不得随意倾倒、抛撒或者堆放”等。

在资源节约和合理利用的立法和政策层面上,1998年的《节约能源法》第7条规定:“任何单位和个人都应当履行节能义务……”。2002年修订的《水法》第8条规定:“国家厉行节约用水,大力推行节约用水措施,推广节约用水新技术、新工艺,……建立节水型社会。各级人民政府应当采取措施,加强对节约用水的管理,建立节约用水技术开发推广体系,……单位和个人有节约用水的义务。”2004年的《国务院办公厅关于开展资源节约活动的通知》要求:“要在确保基本生活用水的同时,适当拉大各级水量间的差价,促进节约用水。”2005年的《可再生能源法》第17条规定:“国家鼓励单位和个人安装和使用太阳能热水系统、太阳能供热采暖和制冷系统、太阳能光伏发电系统等太阳能利用系统。”此外,我国还颁布了建筑材料节能标准、汽车等特种家用机器的报废标准等规范性文件。

此外,上述立法都规定有环境教育和培训的内容,

如 2005 年的《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》和 2006 年全国人大通过的“十一五”规划都明确规定了建设资源节约和环境友好型社会的宣传教育和培训要求,规定了公众的日常参与要求。

二、我国环境友好型生活方式培育立法的不足

在立法与政策体系方面,从综合性立法和政策的层面来看,作为对环境保护具有指导作用的《环境保护法》,既没有明确提出对公众进行环境友好型社会文化的培育,也没有提出对公众进行与环境保护相适应的生活方式的培养,不能不说是一个遗憾。虽然《清洁生产促进法》提出了鼓励公众进行绿色采购的自愿性规定,《国务院关于加快发展循环经济的若干意见》和“十一五”规划的建议提出了消费环节资源节约和综合利用的观念和原则,不过它们仅属于政策性法律或者政策性文件,太抽象,需要专门立法的进一步细化。在污染防治的立法和政策层面上,尽管噪声污染、大气污染、固体废物污染等方面的防治立法在居民生活方式方面有较为具体的约束性规定,但现行立法缺乏公众在振动污染、有毒化学品污染、放射性污染、光污染控制方面的义务性规定。从资源立法和政策的层面来看,现行立法体系缺乏资源的节约和有效利用、清洁资源的使用、不可再生能源的节约使用、食品资源的循环利用、家用特种机器的循环利用等方面的立法;虽然个别的立法提出了合理的目标和可行的措施,如《水法》既提出了建设节水社会的目标,又拿出了生活节水的主要举措,但是总的来看,现行的资源立法和政策对公众的义务性规定是不足的,缺乏可实施性。

在基本理念方面,从小的方面看,培育环境友好型的生活方式不应只是个人美德培养的问题;从大的方面和长远的角度看,由于生活需求决定生产和经营,因此培育环境友好型的生活方式还有利于国家与民族的环境资源安全和可持续发展。因而我国的环境宣传教育应围绕这两点。但是,现有立法有的仅是简单地要求政府加强宣传教育,至于加强什么宣传教育,则没有提及;有的宣传教育立法规定虽然和具体事项结合起来了,但是没有讲究说理性,如《清洁生产促进法》要求“各级人民政府应当通过宣传、教育等措施,鼓励公众购买和使用节能、节水、废物再生利用等有利于环境与资源保护的产品”;但说理性不够,既难以使公众的认识上升到环境资源保护理念和民族责任感的层次上,也难以使国家政策得到公众的真心理解和支持。值得

注意的是,一些政策性文件,如 2005 年的《国务院关于加快发展循环经济的若干意见》,虽然在对公众环境资源保护理念和责任感的培养方面,做了全面、系统的规定,但由于这些政策性的文件需要立法来落实,缺乏自动可实施性,因此其影响是有限的。

在义务主体和义务结构方面,偏重于对公众和行政管理相对人的行为规制,忽视政府和公众之间作用的衔接和平衡。培育公众的环境友好型生活方式,既要发挥法律的强制作用、市场的资源配置作用和政府的导向作用,还要发挥公众自己的主动参与和监督作用。但我国现有的环境资源立法管制色彩特别浓厚,公众往往只是法律规定的服从者和法律命令的遵守者,鼓励他们主动参与、主动监督的具体规定也不足。虽然所有的立法都强调了国家或政府在宣传、教育、科研促进、技术推广等方面的职责,但是这些职责性规定太笼统,没有延伸到政府如何促进公众培养环境友好型生活方式方面。也就是说,责任公平观还没有为我国现有的环境资源立法所全面体现。由于存在这些缺陷,政府责任、市场机制和公众行为难以真正得到衔接和协调。在公众生活方式的规制和引导方面,现有的立法在以下几个方面还存在欠缺:一是公众在包装和容器的回收方面的义务规定不足,在食品资源的充分利用、循环利用方面的义务缺乏相关的规定。二是公众在家庭垃圾的分类收集方面的义务缺乏相关的规定。三是缺乏鼓励公众采购资源节约和环境友好型产品的规定。四是缺乏鼓励公众长时间地使用耐用品的激励性规定。目前,我国制定了建筑材料节能标准,汽车的报废标准,但没有建立废旧家电回收与再利用的标准体系。也就是说,在环境友好型社会生活方式的培养方面,我国公众的参与范围狭窄,参与层次较浅。

在法律与政策机制方面,我国采取了一些机制来促进公众保护生活环境,防止资源浪费,如卖啤酒收瓶子押金、在确保基本生活用水的同时适当拉大各级水量间的差价等鼓励节约、合理利用与循环利用资源的措施,取得了很好的效果。但是这些机制具有单一性的特点。由于很多环境资源问题具有复合性、相关性的特点,因此又必须采取综合性的调整机制来加以解决。如家用电器的回收标准的确定应考虑家用电器的尽量使用、不造成安全隐患、不过度消耗电能、经济与技术可行等方面的因素。综合性机制的形成需要把宣传教育措施、经济刺激措施、自愿措施和强制措施有机地结合起来加以研究。

此外,一些非环境友好型的行为,如食用法律禁止捕猎的野生动物、随意丢弃电子垃圾等行为,需要加强法律责任立法来加以克服。

三、加强立法,培育有利于环境友好型社会建设的生活方式

目前,许多国家和地区如美国、加拿大、俄罗斯、日本、欧盟等都非常重视环境问题的全面和全过程地预防和治理。通过立法来培育公众的环境友好型生活方式,最大限度地减少因生活带来的资源浪费、环境污染和生态破坏问题,是这些国家环保工作的重点。如日本1993年颁布了《环境基本法》,1998年修订了《水污染防治法》,2000年实施了《建立循环型社会基本法》和《可循环性食品资源循环法》,2000年修订了《资源有效利用促进法》和《容器包装物的分类收集与循环法》,2001年修订了《废弃物处理法》。这些立法相互配合,系统地对如何培育国民环境友好型生活方式作出了规定。这些国家关于培育环境友好型生活方式的立法具有如下几个特点:其一,立法体系完备,效力层次分明,环境友好型的法律要求涉及国民生活的主要方面。其二,注重责任公平的理念,强调政府责任、市场机制和国民行为的衔接和协调。其三,重视对国民进行教育,培养国民的环境资源保护民族责任感,注意发挥国民的理解和配合作用。其四,由于生活消费既是产生环境和资源问题的生产和经营行为的最终动因,也是产生消费环境资源问题的原因,因此立法注意合理引导消费者也就是公众的日常行为,以发挥他们在环境友好型社会建设中的作用。

这些经验可以供我国参考借鉴。在法律和政策体系的构架方面,应进行以下几个方面的工作:第一,修改现行宪法关于环境保护的规定,确立可持续发展的理念,树立建设资源节约和环境友好型社会的目标,培养符合节约发展、清洁发展和循环发展要求的生活和生产方式。第二,在修订《环境保护法》时,既要在导言或者第一条的立法目的中对公众进行详尽的环境资源国情教育,还要设立专条,从国民生活的几个主要方面对公众提出培育环境友好型生活方式的主要要求,又要在环境宣传教育和环境日、地球日的纪念等条款中设置公众环境友好型生活方式的培育参与和接受等内容。第三,修改现行的《水污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《大气污染防治法》、《野生动物保护法》、《森林法》、《水法》等法律法规,在其中设置促进公众培

育环境友好型生活方式的目标和具体措施规定,或者完善已有的目标和具体措施规定。在制定目前缺乏的振动污染、有毒化学品污染、放射性污染、光污染控制等立法时,设置类似的目标和符合我国经济、技术发展状况的举措。第四,制定《循环经济促进法》和《资源有效利用促进法》,在其中对公众进行相应的国情教育,对公众的生活提出基本的资源节约和环境友好型要求,设置有针对性的环境宣传教育规定。在此基础上,针对容器包装物的分类收集与循环、清洁资源的使用、不可再生能源的节约使用、食品资源的循环利用、家用特种机器的安全使用年限和再利用、电子垃圾的回收与处理等方面制定专门的法律或者条例。

在法律与政策机制的构建方面,应进行以下机制的建立和完善工作:一是观念的培育机制。环境资源立法在制定或者修订时,应从可持续发展的高度和国家建设资源节约和环境友好型社会的战略角度,培育公众的民族环境资源文化,使大家形成科学的环境资源国情观、环境资源消费水平观、环境资源消费方式观。这就要求立法要建立和完善环境资源国情教育机制、具体事项的国家说服机制、信息保障机制和寻求公众理解、配合和参与的机制。二是促进和激励机制。主要包括公民环境信用的记录和奖励机制,环境友好型行为的税费、信贷、价格、国家补贴等优惠机制。三是引导和自愿机制。公众的生活方式多样,对环境的影响也不同,而法律能够强制的范围则有限,因此必须对公众的环境行为进行科学的引导,如鼓励公众采购绿色食品,采购资源节约和循环型产品。四是限制和禁止机制,如通过梯级差额收费来限制环境的污染和资源的滥用,通过设定禁止性的行为规范和对违反者的适度行政处罚手段来促进危险生活废弃物和高污染的生活废弃物得到合理的处置。五是市场机制。包括废品价格机制、市政污水的处理价格机制、企业的废旧物资和产品的特约回收机制、包装物和容器的押金和产品回收金的预缴机制等。六是责任的公平与平衡机制。立法既要规定公众环境友好型生活的义务,又要保护他们环境友好型生活的权利和主动参与热情;既要对政府的环境保护行政权力作出全面的规定,又要对其在维护和促进公众形成环境友好型生活方式的义务和法律责任作出详尽的规定。七是综合性机制,即按照环境保护的综合性需要,整合和协调各部门的政策,以避免单一机制的适用缺陷和机制间的冲突。

(作者:中国社会科学院法学研究所教授)