

可持续发展的法律属性问题

法学所 常纪文

自《我们共同的未来》发布尤其是1992年联合国环境与发展大会召开以来,可持续发展在经济、社会、技术和环境保护领域得到了广泛应用,并成为各国经济、科技和社会发展的一个基本方略和指导思想。可持续发展的实现需要完备的法制来保障,于是可持续发展的法律属性随之成了国际和国内法学者关注的热点问题之一。许多环境法学者认为可持续发展是国际和国内环境法的基本原则,但大多数主流法学者却否认这一点。从法理的角度看,可持续发展只是环境法的目的价值,而不是环境法的基本原则。

环境法的目的价值在于环境法在实施中能够保护和增加秩序、正义、效率(包括人身安全、人身自由、财产安全、可持续发展等诸多方面),能够反映环境法创制和实施的宗旨,勾画环境法理想秩序状态的蓝图,因而是一种主观愿望,表现立法者所要追求的法律精神。一般来说,凡是能够借助环境法上的确认、保护、鼓励、限制、禁止和责任机制来加以保护和促进的美好事物,都可以视为环境法的目的价值。如台湾地区的《动物保护法》第1条规定:“为尊重动物生命及保护动物,特制定本法”。《中华人民共和国环境影响评价法》第1条规定:“为了实施可持续发展战略,预防因规划和建设项目实施后对环境造成不良影响,促进经济、社会和环境的协调发展,制定本法”。1998年修正的《森林法》第1条规定:“为了保护、培育和合理利用森林资源,加快国土绿化,发挥森林蓄水保土、调节气候、改善环境和提供林产品的作用,适应社会主义建设和人民生活的需要,特制定本法”。可以看出,作为美好事物本身,环境法的目的价

值并没有规定法律上权利、义务、责任的准则、标准,或是赋予某种事实状态以法律意义的指示、规定,缺乏一定的操作性、确定性和可适用性,因而不属于法律规则的范畴,不能成为起诉和判案的依据。事实上,至今为止,国内外还没有出现把环境法的根本目的价值,尤其是可持续发展作为受理和判决依据的诉讼案例。

环境法的基本原则指贯穿于整个环境法之中,被环境法确认和体现的,反映环境法性质、基本特征并能对环境的开发、利用、保护、改善等活动具有普遍性指导作用的准则或规则。可见,环境法的基本原则是体现环境法根本目的价值的超级法律规则或最高级的法律规则,具有特殊性、抽象性、规范性、指导性和统帅性的特点,是环境法具体规则即具体领域法律原则产生和发展应遵循的准则。作为法律准则,环境法基本原则虽然具有一定的原则性,但也是一个比较明确、清晰和可操作的概念,具有一定的可适用性和可诉性。如2002年的《俄罗斯联邦环境保护法》第3条(环境保护基本原则)第1项至第23项规定的“环境保护监督独立自主”、“利用自然付费,损害环境赔偿”、“违反环境保护立法必须承担责任”等23项基本原则,就具有一定的明确性、可操作性和可适用性。在无具体的规则作为环境法律救济的依据或具体的法律规则不足以救济时,环境法的实施主体可以把环境法的基本原则纳入环境法律救济的规则依据体系。

从以上的分析可以看出,环境法的基本原则是法律规则,它体现环境法的目的价值;环境法的目的价值虽然不是法律规则,但它指导环境法基本原则的创制。

关于可持续发展的环境法属性定位,即它属于环境法基本原则还是属于环境法目的价值的问题,还必须从国际法律文件和国内立法的相关法律条文中去寻找判断的证据。在国际层面上,奠定可持续发展国际法地位的1992年《里约宣言》原则4指出:“为了实现可持续发展,环境保护工作应是发展进程的一个整体组成部分,不能脱离这一进程来考虑”;原则5指出,国际合作“是实现可持续发展的一项不可缺少的条件”;原则7指出发达国家承认在“追求可持续发展的国际努力中负有责任”。可见,可持续发展是依靠一体化发展原则、国际合作原则和共同但有区别责任原则来实现的国际目标。此外,《里约宣言》中载有“可持续发展”用语的原则、原则9和原则12也都只把可持续发展作为实施有关国内和国际法律机制所追求的一个国际目标。其他国际法律文件对可持续发展法律属性的界定也与《里约宣言》的表述一致。可持续发展的国际法实现机制和各国的法律实现机制是相互衔接的,因而可持续发展的国内环境法属性与国际环境法属性应该是一致的,如2002年的《俄罗斯联邦环境保护法》第3条(环境法的基本原则)第3项规定:“为保证可持续发展和良好的环境,将人、社会和国家生态利益、经济利益和社会利益科学合理地结合起来”。可见,利益结合原则是俄罗斯实现可持续发展目的价值的环境法基本准则。1997年加拿大《环境保护法》序言部分规定:“本法是关于预防污染、保护环境和人类健康的一部法律,

其目的在于有助于实现可持续发展”。该法宣言部分指出:“在此谨宣布,保护环境是加拿大人民福利的基础,本法的首要目的在于通过污染预防以有助于实现可持续发展”。该法前言部分(基本原则)第1段指出:“鉴于加拿大政府寻求达到可持续发展,而这有赖于生态性地有效利用自然的、社会的和经济的资源,以及政府和私人实体在作出所有决定时,认可将环境的、经济的和社会的因素综合予以考虑的必要性”。可见,污染预防原则和综合决策原则是实现可持续发展目标的两个基本法律准则。此外,该法前言部分第2段至第15段还规定了实现可持续发展目的价值应创制的其他14项基本法律原则。我国2000年的《海洋环境保护法》第1条规定:“为了保护和改善海洋环境,保护海洋资源,防治污染损害,维护生态平衡,保障人体健康,促进经济和社会的可持续发展,制定本法”。可见,促进经济和社会的可持续发展属于我国海洋环境保护法目的价值的范畴。基于以上分析,可以推知,可持续发展属于凭借国际和国内环境法基本原则来实现的国际和国内环境法目的价值的范畴,它本身不是基本原则。

综上所述,可持续发展不能用来表述属于法律规则范畴的环境法基本原则,更不能成为环境法的基本原则。否则就会出现环境法规则的非法律化,非法律化就会使环境法失去法的特性。以环境法为研究对象的环境法学,其研究必须符合法理,讲究研究的逻辑性和用词的规范性,讲究与主流法学的沟通和协调。