

日本环境友好型生活方式的立法培育经验及对我国的启示

常纪文 [日]奥田进一

内容提要:促进公众形成环境友好型的生活方式,是建设环境友好型社会的必然要求。环境资源问题在中国和日本均已成为制约经济和社会进一步发展的瓶颈。日本在培育国民形成环境友好型生活方式方面取得了很好的成效。从法律上来看,该国的经验在于制定了完备的立法体系,并在责任分配、教育说服、公众行为的引导和综合性法律调整四个方面规定了切实有效的法律制度。我国的相关立法不完善,制度的建设也存在欠缺。因此,在技术层面上定向地借鉴日本的成熟经验,按照我国的经济基础、环境状况、环境文化和国民生活方式等基本国情,逐步完善相关的立法和制度是必要的。实践证明也是可行和有效的。

关键词:环境友好 生活方式 法制 培育 日本

常纪文,中国社会科学院法学研究所副研究员;奥田进一,日本拓殖大学副教授。

一 立法培育环境友好型生活方式的必要性

1992年的联合国环境与发展大会文件《21世纪议程》正式提出了“环境友好”的概念。^[1]之后,“环境友好”的提法逐渐拓展到了技术、产品、服务、企业、土地、产业和城市等方面,并形成了“环境友好型文化”、“环境友好型生活方式”、“环境友好型技术”、“环境友好型产品与服务”、“环境友好型企业”等概念。日本政府在其2004年发表的《环境保护白皮书》中提出要建立环境友好型社会,将“环境友好”上升到了新的高度,对世界各国特别是环境问题突出的发展中国家产生了巨大的影响。目前,各国普遍认为,环境友好型社会是一种人与自然和谐共处的社会形态,是指人对自然环境持友好态度、友好行为的文明社会。它要求社会的各种活动要以环境承载力为基础,以遵循自然规律为准则,以绿色科技为动力;倡导环境文化和生态文明,采取各种措施保护或者维护生态环境。^[2]

建设和谐社会是我国经济和社会发展的一个总要求,人与环境的和谐共处是建设和谐社会的一个重要方面。^[3]为了开创人与环境和谐共处的新局面,党的十六届五中全会公报借鉴国外的先进发展理念,提出要运用马克思主义自然观和发展观,使人与自然和谐的原则渗透到所有社会管理工作之中,加快建设环境友好型社会。该要求已得到“十一五”规划的响应,并成为我国今后一段时间国民经济和社会发展的一个战略目标。

我国的环境问题主要来自产业活动和生活活动。其中,生活活动造成的环境污染和生态破坏目前所占的比重越来越大。以2005年为例,全国废水排放总量为524.5亿吨,其中生活污水排放量为281.4

[1] 《21世纪议程》有关“环境无害”和“环境友好”的提法有200多处。

[2] 参见蔡守秋:“建立科学的法律体系,依法建设环境友好型社会”,《学习时报》2006年6月5日。

[3] 参见林英:“环境友好是建设和谐社会的战略保障——访国家环保总局局长解振华”,《光明日报》2005年11月10日。

亿吨;化学需氧量排放量为 1414.2 万吨,其中生活排放量为 859.4 万吨;氨氮排放量为 149.8 万吨,其中生活排放量为 97.3 万吨。^[4] 因此,要建立环境友好型社会,必须要妥善解决生活环境的污染和破坏问题。要做到这一点,必须从源头上抓起,按照十六届五中全会的精神和“十一五”规划的要求,以“环境友好”为行为准则,引导公民个人乃至全社会形成资源消耗低、环境污染少、生态破坏低的健康文明的生活方式,即环境友好型的生活活动形式和行为特征。^[5] 引导的方式,按照《21 世纪议程》的规定,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。^[6]

目前,美国、加拿大、俄罗斯、日本、欧盟等国家和地区的经济比较发达,技术比较先进,环境立法有条件注重环境问题预防和治理的全面性和过程性。^[7] 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,是这些国家预防和治理环境的一个重要手段。在这些国家之中,日本由于国土小、资源短缺而且以前曾遭受过令世人瞩目的严重的环境污染,^[8]立法特别重视国民环境友好型生活方式的培养,列出了有关的资源节约和污染控制目标和计划,目前已经取得了明显的成就。^[9] 作为邻国,中国的污染区域化、流域化程度日益加剧,生态恶化的趋势没有得到有效的遏制,资源浪费的现象还没有得到很好的纠正。根据官方的说法,中国的环境污染、生态破坏和资源紧缺已经成为制约中国经济和社会进一步发展的瓶颈。^[10] 国民生活导致的环境资源问题是产生这个瓶颈的一个重要原因。而我国居民的生活,正如“十一五”规划所指出的,“居民消费结构逐步升级,……城镇化进程加快”,因此,必须加强国民环境友好型生活方式的培育。作为长期借鉴日本环境立法的中国,应该借鉴日本立法的哪些成功经验,培育和发展我国公民的环境友好型生活方式,则是需要法学者和国家有关部门认真考虑的。

二 日本培育环境友好型生活方式的立法规定及其经验

(一) 立法规定

日本 1993 年《环境基本法》第 4 条(构筑对环境负荷影响少的可持续发展社会)在确定环境保护的宗旨时就指出:“在可能的限度内,减少因社会经济活动及其他活动而对环境的负荷及其他与环境因素有关的影响,在一切人公平分担的基础上,自主而积极地去实施保护环境的措施。”该条所做出的环境友好性要求针对所有的责任主体。为了明确公民的环境友好型生活职责,该法第 9 条规定:“国民应当根据基本理念,努力降低伴随其日常生活对环境的负荷,以便防止环境污染。”第 26 条规定:“国家应当采取必要的措施,促进……国民自发开展绿化活动、再生资源的回收活动及其他有关环境保护的活动。”为了培育公民的环境友好型生活意识,该法于第 10 条设立了环境日制度,在第 25 条设立了环境保护的教育和学习制度,在第 27 条规定了环境情报制度。^[11] 在《环境基本法》的协调下,各专门环境资源立法针对国民生活可能产生环境资源问题的几个主要方面,按照环境友好型生活的要求作了具体规定:

1998 年修订的《水污染防治法》第 14·5 条规定:“为了保护公共卫生水域的水体,任何人都要提高对烹饪废渣、废食用油的处理和洗涤剂污染环境的意识,同时应协助国家或地方公共团体实施生活污水对策。”第 14·6 条规定:“排放生活污水的人除了应按照《下水道法》及其他法律规定采取有关生活污水

[4] 参见《2005 年中国环境状况公报》。

[5] 参见裴广川主编:《环境伦理学》,高等教育出版社 2002 年版,第 296 页。

[6] 参见常纪文:“建设环境友好型社会的法学思考”,《中国环境报》2005 年 11 月 16 日。

[7] 参见常纪文著:《环境法原论》,人民出版社 2003 年版,第 151 - 152 页。

[8] 参见汪劲编著:《日本环境法概论》,武汉大学出版社 1994 年版,第 2、5 页;日本环境协会编:《日本的环境保护》,中国环境科学出版社 1989 年版,第 2 页。

[9] 参见[日]环境法政策学会编:《总括 环境基本法之 10 年》,商事法务株式会社 2004 年版,第 3、85 页。

[10] 参见人民日报社论:“关键是加快实现‘三个转变’”,《人民日报》2006 年 4 月 19 日。

[11] 参见赵国清主编:《外国环境法选编》,中国政法大学出版社 2000 年版,第 978 - 989 页。

的处理措施外,还应努力完善有助于降低因生活污水引起对公共水域水体污染负荷的设施。”^[12]

2000 年实施的《建立循环型社会基本法》第 4 条(合理分担责任)规定:“为了建立循环型社会,必须使国家、地方政府、企业和公众在合理承担各自责任的前提下采取必要的措施,并使其公平合理地负担采取措施所需的费用。”为此,该法在第 12 条具体规定了公民环境友好型生活的要求,即:“1. 根据建立循环型社会的基本原则,公众有责任抑制产品变成废弃物,当产品成为可循环资源时,有责任促进产品适当地循环利用;并有责任通过尽可能长期使用产品,使用循环物品,协助分类收集可循环资源,从而配合国家和地方政府实施有关适当处置废弃产品的政策和措施。2. 除前款规定外,关于前条第三款规定的产品、容器,根据基本原则,公众有责任通过向该款所指企业递交已经成为可循环资源的产品和容器,或者通过其他适当的方式,对企业采取的分类收集措施予以配合。3. 除前二款规定外,根据基本原则,公众有责任主动地为建立循环型社会做出自己的努力,并有责任协助国家或者地方政府实施有关建立循环型社会的政策和措施。”为了使公众自觉地遵守这些要求,该法第 27 条规定了国家采取措施,促进公众循环型社会相关知识的教育和学习。^[13]

2000 年修订的《资源有效利用促进法》第 1 条概括了日本的资源状况和消耗情况,第 5 条明确了国民在生活中的环境义务,即“消费者应努力促进产品尽可能长期使用,并促进可循环资源和可再用部件的再生利用,同时还应协助国家、地方政府和企业为实现本法目的所采取的措施”。为了使国民配合国家的资源有效利用政策,该法于第 8 条规定了通过宣传教育和学习的手段加深国民的理解和合作。^[14]

2000 年修订的《容器包装物的分类收集与循环法》的目的之一是鼓励国民通过容器包装废弃物的分类收集和回收利用来减少废弃物的数量以及充分利用再生资源。为了实现这个目的,该法第 4 条规定了消费者的谨慎注意责任,即:“消费者应通过使用可反复使用的容器包装以及控制过剩使用容器包装的合理化使用等,努力控制容器包装废弃物的产生,同时必须通过使用分类基准符合物在商品化的物品以及使用该物品制造的物品,努力促进容器包装废弃物的分类收集、分类基准符合物的再商品化等。”在此基础上,日本各自治团体不断更新自己的容器包装废弃物分类基准。^[15]

2000 年修订的《特种家用机器循环法》在第 6 条明确了国民的消费时限责任,即:“消费者应尽量长时间地使用特种家用机器,以努力控制特种家用机器废弃物的排放。同时,在排放特种家用机器废弃物时,为了使该特种家用机器废弃物的再商品化等能够得到切实实施,必须妥善地将特种家用机器废弃物交付特种家用机器废弃物收集者及搬运者或者再商品化等业者,根据其要求支付费用,协助业者采取措施实现本法律的目的。”在此基础上,该法第三章规定了特种家用机器废弃物的收集地址、收费标准等事项。^[16]

2000 年实施的《可循环性食品资源循环法》的一个目的是减少食品废弃物的产生。为此,该法第 4 条中规定:“消费者要通过改善食品采购或者烹调方法,努力控制食品废弃物的发生。同时,必须通过利用食品循环资源再生利用所得到的产品促进食品循环资源的再生利用。”^[17]

2001 年修订的《废弃物处理法》在第 2 条第 3 款规定了国民的废弃物处理义务,即“国民应通过控制废弃物的排放、使用再生品等谋求废弃物的再生利用,同时必须通过将废弃物分类排放,尽量自己处理产生的废弃物等,协调国家以及地方公共团体有关废弃物减量及其他废弃物妥善处理政策措施的实施”。除此之外,第 16 条、第 17 条还规定了禁止投弃、禁止焚烧和粪便使用方法的限制等事项。为了惩罚违法者,该法第 25 条和第 26 条还规定了自由刑和财产罚的措施。^[18]

此外,为了进一步细化职权,明确法律实施的领域和情况,规定执法和守法的条件和程序,使以上法

[12] 参见赵国清主编:《外国环境法选编》,中国政法大学出版社 2000 年版,第 1048 - 1049 页。

[13] 参见国家环境保护总局政策法规司编:《循环经济立法选择》,中国科学技术出版社 2003 年版,第 1 - 5 页。

[14] 参见国家环境保护总局政策法规司编:《循环经济立法选择》,中国科学技术出版社 2003 年版,第 6 - 15 页。

[15] 参见国家环境保护总局政策法规司编:《循环经济立法选择》,中国科学技术出版社 2003 年版,第 25 - 34 页。

[16] 参见国家环境保护总局政策法规司编:《循环经济立法选择》,中国科学技术出版社 2003 年版,第 36 - 45 页。

[17] 参见国家环境保护总局政策法规司编:《循环经济立法选择》,中国科学技术出版社 2003 年版,第 55 - 61 页。

[18] 参见国家环境保护总局政策法规司编:《循环经济立法选择》,中国科学技术出版社 2003 年版,第 81 - 108 页。

律规定具有可操作性,日本政府还颁布了很多政府令和行为导则,如日本政府2001年3月针对2000年修订的《资源有效利用促进法》,以政令的形式颁布了《资源有效利用促进法实施法令》。^[19]

(二) 立法经验

以上规定虽然涉及的法律众多,条文也比较繁杂,但仍然可以把其经验归纳为以下五个方面:

其一,立法体系完备,环境友好性的法律要求涉及国民生活的主要方面。^[20] 公民环境友好型生活方式的规定,除了在《环境基本法》中有基本的规定外,还在各专门立法中有具体的规定。^[21] 专门立法不仅涉及污染控制领域法,还涉及资源节约和循环利用的领域。资源节约和循环利用的立法不仅包括综合性的《建立循环型社会基本法》,还包括单项的资源循环和有效利用立法。这些法律规定不仅涉及法律层面,还涉及政府令和行为导则的层面,涵盖了水污染处理、废弃物处理、食品资源的循环、特种家用机器的循环、容器包装物的分类收集与循环、资源的有效利用等国民生活的主要方面。^[22] 可以说,该法律体系应对了国民生活所带来的主要法律问题,针对性强。

其二,在责任公平理念的指导下强调政府的责任。^[23] 由于环境保护是公益事业,且政府具有管理公共事务的职责,因此,日本非常重视政府对环境保护的管制、引导和合作作用。^[24] 由于日本是法治国家,因此,日本的环境友好型生活方式培育立法不仅对公众和其他行政管理相对人提出了行为要求,还强调政府的责任,针对政府的行为提出了要求。^[25] 如《环境基本法》第4条强调的“一切人公平分担”就包含了政府的责任,第26条强调的“国家应当采取必要的措施,促进……国民……自发开展绿化活动、再生资源的回收活动及其他有关环境保护的活动”包含了政府的促进责任。为了使责任公平的立法理念达到最佳效果,立法还注重政府责任、市场机制和国民行为的衔接和协调,^[26] 如《建立循环型社会基本法》第4条规定:“必须使国家、地方政府、企业和公众在合理承担各自责任的前提下采取必要的措施,并使其公平合理地负担采取措施所需的费用。”第12条规定:“公众有责任抑制产品变成废弃物……协助分类收集可循环资源,从而配合国家和地方政府实施有关适当处置废弃产品的政策和措施。”《废弃物处理法》第2条规定:“国民应……协调国家以及地方公共团体有关废弃物减量及其他废弃物妥善处理政策措施的实施。”

其三,重视对国民的沟通和疏导,培养国民的环境资源保护民族责任感,发挥国民的理解和自愿配合作用。^[27] 环境保护虽然是国家的职责,但是不能离开国民的理解、配合、参与和支持,^[28] 要做到这一点,必须加强对国民的教育和说服。^[29] 日本除了在《环境教育法》中对国民进行一般和系统性的环境教育和说服外,还在专门立法中对国民进行具体的启发教育。^[30] 如《环境基本法》第25条、《建立循环型社会基本法》第27条、《资源有效利用促进法》第8条均规定了以提高国民环境资源意识和取得国民理解和配合为目的的环境资源教育和学习制度。《资源有效利用促进法》的说服教育立法模式尤其令人瞩目,该法把日本的资源状况常识,即“由于我国大部分资源依靠进口,而伴随着国民经济的发展,资源被大量使用,产生了大量的废弃物品以及副产品,其中有相当部分被废弃,并有相当部分的可循环资源以及可再生部件没有被利用就废弃掉”纳入第1条之中,开门见山地对国民进行资源国情教育。由于该条

[19] 参见国家环境保护总局政策法规司编:《循环经济立法选择》,中国科学技术出版社2003年版,第15-19页。

[20] 参见[日]Entropy学会编:《创造循环型社会》,藤原书店2003年版,第28页。

[21] 参见[日]大家直著:《环境法》(第2版),有斐阁2006年版,第40-43页。

[22] 参见[日]大家直著:《环境法》(第2版),有斐阁2006年版,第372页。

[23] 参见[日]酒井伸一、森千里等著:《循环型社会学与政策》,有斐阁2000年版,第186-187页。

[24] 参见夏光、周新等编著:《中日环境政策比较研究》,中国环境科学出版社2000年版,第41页,第158-159页。

[25] 参见夏光、周新等编著:《中日环境政策比较研究》,中国环境科学出版社2000年版,第128-130页。

[26] 参见[日]大家直著:《环境法》(第2版),有斐阁2006年版,第199-200页。

[27] 参见[日]大家直著:《环境法》(第2版),有斐阁2006年版,第41页。

[28] 参见蔡守秋著:《环境政策法律问题研究》,武汉大学出版社1999年版,第315页。

[29] 参见[日]交告尚史、臼杵知史等著:《环境法入门》,有斐阁2005年版,第166-168页。

[30] 参见[日]阿部泰隆、淡路刚久编:《环境法》(第3版),有斐阁2004年版,第162-164页。

触动了日本国民的神经,对培养国民的环境资源保护民族责任感,使他们形成和保持环境友好型的生活方式产生了重要的作用。^[31]

其四,由于生活消费既是产生消费环境资源问题的直接原因,也是产生生产和经营环境资源问题的最终原因,^[32]所以立法注意合理引导消费者也就是公众的日常行为,以发挥其在环境保护中的作用。^[33]如《环境基本法》第 26 条规定“促进……国民自发开展绿化活动、再生资源的回收活动及其他有关环境保护的活动”,在该规定的协调下,日本所有的环境资源立法均规定了公众的参与要求,如《建立循环型社会基本法》第 12 条规定“公众有责任抑制产品变成废弃物”;《资源有效利用促进法》第 1 条规定“消费者应努力促进产品尽可能长期使用,并促进可循环资源和可再用部件的再生利用”;《容器包装物的分类收集与循环法》第 4 条规定“消费者应通过使用可反复使用的容器包装以及控制过剩使用容器包装的合理化使用等”;《可循环性食品资源循环法》第 4 条要求“消费者要通过改善食品采购或者烹调方法”;《废弃物处理法》第 2 条规定“国民应通过控制废弃物的排放、使用再生品等谋求废弃物的再生利用”等。

其五,采取综合性的调整机制来促进国民环境友好型生活方式的培育。环境社会关系具有广泛性、综合性和复杂性,^[34]因此日本环境法特别注重政策机制的综合性,如《建立循环型社会基本法》第 8 条规定:“在制定建立循环型社会的相关政策时,必须对其与其他环境保护政策相互间的有机结合予以必要的考虑。”基于此,有关的资源节约和循环立法都针对公众的日常生活规定了经济刺激措施、自愿措施和强制措施相结合的机制。^[35]经济刺激主要是通过税收、收费、信贷等机制来调节公众和企业的行为,^[36]如《特种家用机器循环法》第 6 条规定的消费者根据企业的要求支付费用可以达到该法所设定的促进消费者尽可能长时间地使用特种家用机器的目标。自愿措施主要是立法提倡的而不是强行要求必须做出或者不做出的措施,如《建立循环型社会基本法》第 3 条提出“根据技术和经济可行性,鼓励采取主动而积极的行动,减少环境负荷”。强制措施就是公众必须做出的,如日本的《环境基本法》和所有的环境资源专门立法,以“应”、“要”、“必须”、“有责任”等措辞都规定了政府、企业和公众应当做出的行为和不应做出的行为。至于哪些行为需要经济刺激措施来激励,哪些行为是自愿的,哪些行为又是必须做出的,需要综合平衡环境资源保护的现实需要、国家和社会的整体经济和技术条件以及国民的环境素质等方面的因素。^[37]

值得指出的是,本文总结日本的经验,既不意味日本的相关立法是完美无缺的,也不意味日本所有的做法都是环境友好型的。如该国长期从公海大量捕捞鲸鱼供国民食用,大量从中国进口一次性筷子供国民使用等现象,就遭到了国际社会的强烈谴责。^[38]本文仅总结该国那些具有生态合理性并能为我国所借鉴的立法经验。

三 我国培育环境友好型生活方式的立法规定及其不足

(一) 我国立法的规定

我国很早就有提倡环境友好型生活理念的朴素宗教教义、诸家学说和立法规定。^[39]如《左传·庄公二十四年》认为:“俭,德之共也;侈,恶之大也。”经过几千年的调整、丰富和发展,这些教义、学说和立

[31] 参见[日]Entropy 学会编:《创造循环型社会》,藤原书店 2003 年版,第 210 - 211 页。

[32] 参见芭芭拉·沃德、勒内·杜博斯著:《只有一个地球》,吉林人民出版社 1997 年版,第 30 - 32 页。

[33] 参见夏光、周新等编著:《中日环境政策比较研究》,中国环境科学出版社 2000 年版,第 124 页。

[34] 参见吕忠梅著:《环境法新视野》,中国政法大学出版社 2000 年版,第 93 - 94 页。

[35] 参见夏光、周新等编著:《中日环境政策比较研究》,中国环境科学出版社 2000 年版,第 143 页。

[36] 参见[日]阿部泰隆、淡路刚久编:《环境法》(第 3 版),有斐阁 2004 年版,第 55 页。

[37] 参见[日]大冢直著:《环境法》(第 2 版),有斐阁 2006 年版,第 86 - 87 页。

[38] 参见“日本借科学之名大肆捕鲸 面对国际压力不屑一顾”,《信息时报》2005 年 6 月 19 日;“日本方便筷子 99% 从中国进口 年耗 200 万棵树”,《世界新闻报》2006 年 6 月 14 日。

[39] 参见蔡守秋主编:《环境资源法学教程》,武汉大学出版社 2000 年版,第 117 - 120 页。

法对我国的法律文化产生了重大影响。^[40] 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。

在综合性环境保护的层面上,1989年《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《清洁生产促进法》第14条规定:“县级以上人民政府科学技术行政主管部门和其他有关行政主管部门,应当指导和支持……清洁生产技术的示范和推广工作。”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《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”。2005年《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》指出:“推进农村改水、改厕工作,搞好作物秸秆等资源利用,积极发展农村沼气,妥善处理生活垃圾和污水,解决农村环境‘脏、乱、差’问题,创建环境优美乡镇、文明生态村。”2006年通过的“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”。

在污染防治的层面上,1996年《水污染防治法》第5条规定,一切单位和个人都有责任保护水环境。1996年《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,如第45条规定:“禁止任何……个人在城市市区噪声敏感建设物集中区域内使用高音广播喇叭。在城市市区街道、广场、公园等公共场所组织娱乐、集会等活动,使用音响器材可能产生干扰周围生活环境的过大音量的,必须遵守当地公安机关的规定。”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”,“城市人民政府应当有计划地改进燃料结构,发展城市煤气、天然气、液化气和清洁能源”,“城市人民政府有关部门应当组织净菜进城,减少城市生活垃圾”等。

在资源节约和合理利用的层面上,1998年《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《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《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2002年《清洁生产促进法》第15条规定,县级以上人民政府有关行政主管部门组织开展清洁生产的宣传和培训,提高……公众的清洁生产意识。尤其令人注意的是,2005年《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”规划都明确规定有建设资源节约和环境友好型社会的宣传教育和培训要求及公众的日常参与要求,这对促进国民形成环境友好型的生活方式会起到积极的作用。

[40] 参见张文显著:《法哲学范畴研究》,中国政法大学出版社2001年版,第236-238页。

(二) 我国立法的不足

《里约环境与发展宣言》原则 1 规定：“人类处在关注持续发展的中心。他们有权同大自然协调一致地从事健康的、创造财富的生活。”为此，原则 8 进一步规定：“为了实现持续发展和提高所有人的生活质量，各国应减少和消除不能持续的生产和消费模式。”^[41]原则 8 的要求不仅得到环境条约的广泛认可，还被世界上大多数国家（包括我国）的环境立法所采纳。有的国家把“减少和消除不能持续的生产和消费模式”的要求分解到了动物保护法、污染控制法、资源利用法等门类立法之中，^[42]有的国家甚至还把该要求纳入环境基本法之中。^[43]根据目前的情况来看，日本对原则 8 要求的立法转化是相当完善的。下面我们结合原则 8 的要求，以日本立法的经验为参照体来分析我国环境友好型生活方式立法方面的不足。

在立法体系方面，在综合性环境保护的层面，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，《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》提出了解决农村生活环境问题的思路，不过它们仅属于政策性法律或者政策性文件，太抽象，需要进一步细化。在污染防治的层面，尽管《环境噪声污染防治法》、《大气污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》等在居民生活方式方面有较为具体的约束性规定，但仍然存在以下问题：一是《水污染防治法》的规定与《环境保护法》的规定类似，太抽象。二是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。在资源保护的层面，虽然有零散的自然资源使用许可、有偿使用的立法规定甚至节约能源的立法，^[44]但从立法体系看，缺乏促进所有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；从可实施性上看，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。

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精神超越问题；从大的方面和长远的角度看，由于生活需求决定开发、生产和经营，因此培育环境友好型的生活方式还有利于保护国家和民族的环境资源安全，有利于国家和民族的可持续发展。^[45]可见，环境资源保护的宣传教育，正如《墨子·辞过》所言的“俭节则昌，淫佚则亡”，不仅应围绕个人道德展开，还应围绕国家和民族的前途和命运展开。^[46]但是，我国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》虽然要求“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”，但教育性不够，加上很多环境资源立法的部门利益色彩浓厚，^[47]没有真正体现环境公正和公平的精神，因此既难以使公众培养科学的环境资源保护理念和民族责任感，也难以使政府的政策得到公众的真心理解和支持。公众环境守法的高级状态也就很难实现。^[48]一些政策性文件，如 2005 年《国务院关于加快发展循环经济的若干意见》和《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》等，虽然在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可自动实施性不足，需要立法来进一步落实，因此影响是有限的。

[41] 参见王曦主编：《国际环境法资料选编》，民主与建设出版社 1999 年版，第 677 - 678 页。

[42] 参见王曦编著：《国际环境法》，法律出版社 2005 年版，第 38 页；蔡守秋著：《环境政策法律问题研究》，武汉大学出版社 1999 年版，第 384 页。

[43] 如日本 1993 年《环境基本法》和俄罗斯 2002 年《俄罗斯联邦环境保护法》。

[44] 参见金瑞林主编：《环境与资源保护法学》，北京大学出版社 1999 年版，第 164 - 165 页。

[45] 参见裴广川主编：《环境伦理学》，高等教育出版社 2002 年版，第 148、160 页。

[46] 参见裴广川主编：《环境伦理学》，高等教育出版社 2002 年版，第 320 - 321 页。

[47] 参见刘进：“为市场经济立法”，《经济观察报》2006 年 3 月 23 日。

[48] 参见张文显主编《法理学》，高等教育出版社、北京大学出版社 1999 年版，第 285 页。

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,忽视政府的责任,^[49]政府的作为义务和公众参与的宪法性权利之间没有得到很好的衔接和平衡。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。^[50]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。^[51]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。另外,实践证明,公众一些已经形成的环境友好型生活方式或者生活成果往往会遭到基于企业利益考虑的政府决策的破坏,因此必须加强公众的司法监督。^[52]但是现有环境资源立法中公众所享有的环境利益大多是反射性的、非可诉性的利益,^[53]即使政府不能做到甚至主动违反,公众也不能通过司法的渠道以权利受损为由提起诉讼来进行司法监督。^[54]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。^[55]由于存在这些缺陷,政府责任、市场机制和公众行为还没有得到很好的衔接和协调。

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。^[56]“公民对环境保护的具体参与是环境权的真正体现”,^[57]如果说公众在与自己生活密切相关的保护环境、节约资源等重要领域,都不知道如何行使权利、履行义务,国家的环境保护将流于形式,失去发展的动力,^[58]很难想象环境友好型社会还能真正建立起来。

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^[59]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。由于大多数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。^[60]如家用电器回收标准的确定应综合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;包装物和容器的回收政策应综合考虑包装物和容器的完整性、清洁性和回收的充分性等因素;鼓励公众使用或者购买能效标识产品、节能节水认证产品、节能省地型建筑和环境标志产品、绿色标志食品和有机标志食品,应综合考虑公众的健康、资源的保护、税收与价格支持、产品竞争力的提高等因素。这些综合性机制的形成需要把宣传教育、经济刺激、自愿和强制等措施有机地结合起来加以研究。^[61]

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

[49] 参见刘进:“为市场经济立法”,《经济观察报》2006年3月23日。

[50] See James Salzman and Barton H. Thomapson, Jr. *Environmental Law and Policy*, New York: Foundation Press, 2003, pp. 45, 69.

[51] 参见吕忠梅:“完善纠纷解决机制,依法建设环境友好型社会”,《学习时报》2006年6月5日。

[52] 参见王曦主编/译:《联合国环境规划署环境法教程》,法律出版社2002年版,第396-397页。

[53] 参见吕忠梅著:《环境法学》,法律出版社2004年版,第98页。

[54] 参见李光禄、孙法柏:“依法建设环境友好型社会公众参与是关键”,《学习时报》2006年6月5日。

[55] 参见James Salzman and Barton H. Thomapson, Jr. *Environmental Law and Policy*, New York: Foundation Press, 2003, pp. 36 - 37.

[56] 参见James Salzman and Barton H. Thomapson, Jr. *Environmental Law and Policy*, New York: Foundation Press, 2003, pp. 36 - 37.

[57] 引自[法]亚历山大·基斯著:《国际环境法》,张若思编译,法律出版社2000年版,第21页。

[58] 参见周珂著:《环境法》,中国人民大学出版社2000年版,第37页。

[59] 如北京2005年5月1日实施的《北京市节约用水办法》规定,各行业用水将制定定额,用水超出规定数量的将加倍收取水费。

[60] 参见Nancy K. Kubasek Gary S. Silverman, *Environmental Law*, 清华大学出版社2003年版,第234-235页。

[61] 参见James Salzman and Barton H. Thomapson, Jr. *Environmental Law and Policy*, New York: Foundation Press, 2003, pp. 45 - 48.

加强法律责任立法来加以克服。

四 我国借鉴日本相关立法经验的基础

和日本一样,我国环境友好型社会建设的成功与否,与公众日常生活参与的范围和程度密切相关。^[62] 由于公众的日常生活参与和生活方式紧密地联系在一起,“社会生活方式是动态、开放的体系,它的发展必然涉及纵向的时间和横向的空间两个向度的问题。……从空间方面看,一个国家、一个民族的生活方式不是孤立发展的,必然同其他国家和民族发生相互联系和交流”,^[63]因此,就产生了一个正确对待外来生活方式影响的问题。

众所周知,日本和我国是邻邦,交往历史悠久,两国在传统文化和国民生活方式等很多方面都具有很强的类似性。^[64] 加上两国目前均面临制约经济和社会发展的环境资源瓶颈问题,因此从必要性上看,日本建设环境友好型社会的经验,只要不涉及意识形态及独特的民族观念与文化,都值得我们去甄别借鉴。另外,日本和我国的立法均受大陆法系的强烈熏陶,我国的环境资源立法在过去的一段时间长期滞后于日本,无论是立法体系的建设,还是法律制度的构建模式,都向日本学了不少东西。特别是近年国家提出的循环经济发展战略,学习的对象除了德国外,还包括日本。^[65] 所以,我们向日本学习环境友好型生活方式的培育立法是有历史基础的。但我们要学习日本环境友好型生活方式培育的前述五个立法经验,还应逐一分析可行性。

在立法体系方面,日本《环境基本法》和其他专门环境法律的关系,就像我国的立法效力结构一样属于简单的母法和子法的关系,但该法和其他环境污染防治和促进资源节约的法律、法规之间共同相互协调,形成了一道严密的规则体系。^[66] 我国目前正在提升综合性环境法律——《环境保护法》的地位,使之成为环境母法。那么,修改后的《环境保护法》和其他环境法律法规之间的关系,就不同于日本环境立法之间的关系。基于此,我们在修订《环境保护法》时,应立足于我国环境立法之间的效力关系,把该法未规定而日本《环境基本法》和日本其他专门环境法律已规定的培育环境友好型生活方式的要求纳入进去。此外,还应借鉴日本在环境资源保护的重要领域实行“一事一法”的经验,^[67]针对我国环境法律还没有专门规范的事项,制定专门的法律。

在责任的分配方面,我国目前正在朝着“依法治国”的方向努力。依法治国首先是依法治权。^[68] 依法治权的实质是要建设责任政府。^[69] 体现在公众环境友好型生活方式的培育方面,政府的保障、管制、引导等责任应当提升到首要地位。在当前的市场经济条件下,国家利益、社会利益和个人利益的分化已经明显,因而环境立法还要强调政府在国家监管职责、市场机制的运行和公众的参与等方面履行协调的责任。这是与日本环境立法的责任公平理念基本一致的。由于日本的政治制度和权力结构与我国有着重要的差别,因此借鉴日本环境立法的政府责任分配经验,只能结合我国的社会主义政治制度和单一制国体等基本国情,在技术层面上进行。

在宣传教育方面,我国的一些环境政策文件也进行了环境资源国情分析,起到了教育公众的作用,但是以设置强制、引导和激励机制为特征的法律、法规和行政规章,却没有做到这一点。从我国现有的环境立法结构来看,在序言部分或者立法目的之中借鉴日本的经验,简明扼要地附加综合性的或者专门

[62] 参见李光禄、孙法柏:“依法建设环境友好型社会公众参与是关键”,《学习时报》2006年6月5日。

[63] 裴广川主编:《环境伦理学》,高等教育出版社2002年版,第321页。

[64] 参见夏光、周新等编著:《中日环境政策比较研究》,中国环境科学出版社2000年版,第143页。

[65] 参见孙佑海:“国外循环经济立法的现状和借鉴”,《中国环境报》2005年11月10日。

[66] 参见[日]大冢直著:《环境法》(第2版),有裴阁2006年版,第86-87页。

[67] 参见[日]昌山武道著:《自然保护法讲义》(第2版),北海道大学图书刊行会2004年版,第23-24页。

[68] 参见沈峰:“‘依法治国’和‘依法治官’”,《中国青年报》2003年11月19日。

[69] 参见赵义:“窗下人语——和谐社会呼唤责任政府”,《南风窗》2006年3月2日。

性的环境资源国情教育内容,不仅不破坏现有的权利、义务的分配结构,相反地,却能起到丰富立法内容、有效实施法律的作用。

另外,行政指导机制正在被我国中央和地方的环境保护部门所探索和实践;^[70]为了克服现有环境问题解决机制的“头痛治头、脚痛治脚”现象,2005年《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》还提出了综合性的调整机制。^[71]这两个机制的内涵和适用对象很广泛,其制定和实施都参考和借鉴了日本的相关经验。因此,在培育国民环境友好型生活方式方面,在技术层面上,也可以全面地引入这两个机制。

综上所述,在技术层面上,以引进、参考、模仿、移植等方式^[72]有条件地定向地借鉴日本环境立法的上述经验,对于培育我国国民环境友好型的生活方式,既是必要的,也是可行的。

五 进一步培育我国环境友好型生活方式的立法对策

如果对日本的五项立法经验做进一步归纳,可以归结为先进理念指导下的立法体系构建和制度的创新与完善两个方面。“法律是根据人类欲实现某些预期结果的意志有意识地制定的,也即法律在很大程度上是国家为了达到一定的目的而有意识地制定的。”^[73]本文下面结合国家培育环境友好型生活方式的目标,从这两个方面来探讨如何发展立法的问题。

在立法体系的构架方面,应该逐步形成以“环境友好”为判断标准的由环境基本法或者政策框架法、单项实体法和程序法等构成的完整法律和政策框架。^[74]为此,要着手进行以下几个方面的工作:第一,在宪法的层次上,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,同时又要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《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性要求,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。此外,国务院和有关机关颁布政策性文件时,也要结合我国的环境资源状况提出符合实际需要的举措。

在制度的构建方面,既要讲究制度体系的全面性和相关性,突出重点,又要讲究可操作性,能够解决问题。为此,目前和今后一段时间,应做好以下机制的建立和完善工作:一是观念的培育机制。国家制定和颁布环境资源立法,其目的不应只是加强部门的职权和管制,还应从可持续发展的高度和国家建设

[70] 如2005年《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》提出了“分类指导,突出重点”的原则,要求“国家加强对地方环保工作的指导”,要求“对市场调节的价格也要进行有利于环保的指导和监管”等。

[71] 如该决定在“基本原则”部分指出:“强化法治,综合治理。……坚持环境保护与发展综合决策……综合运用法律、经济、技术和必要的行政手段解决环境问题。”

[72] 参见沈宗灵主编:《法理学》,北京大学出版社2001年版,第101页。

[73] 参见[德]耶林著:《法律,作为实现目的的一种手段》,转引自[美]博登海默著:《法理学——法哲学及其方法》,邓正来等译,华夏出版社1987年版,第109页。

[74] 参见毛如柏:“积极推进环保制度和机制创新”,《人民日报》2005年7月14日。

资源节约和环境友好型社会的战略角度,来培育公众的民族环境资源文化,使他们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和国家环境政策支持观。^[75]这就要求通过立法建立和完善环境资源国情教育机制、具体事项的说服机制、信息保障机制和寻求公众理解、配合和参与机制。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。^[76]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,采购具有环境标准、节水标志的产品。这些引导机制的设立往往和经济刺激机制的设立是联系在一起的。^[77]四是限制和禁止机制,即根据资源环境承载能力和发展潜力,对一些区域实行限制开发和禁止开发,对一些行为实行限制和禁止。^[78]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。五是适度的市场机制。就私人生活而言,每个人又处在市场之中,受市场规律的支配。因此,必须发挥市场机制在公众环境友好型生活方式培育中的作用。这些机制主要包括废品价格机制、市政污水的处理价格机制、企业的废旧物质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,这些机制通过费用—效益分析方法确定。^[79]六是利益平衡与责任公平机制。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;既要改善贫困人群的生活水平,又要通过税收、价格等机制限制富裕人群人均资源消耗量大、人均排放污染物多的行为,使高收入阶层拿出更多的钱改善环境,让低收入者享受到更多的环境权益;^[80]既要对政府的环境保护行政权力做出全面的规定,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做出详尽的规定,^[81]还要对公众的司法救济权做出妥善的安排。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。^[82]

[Abstract] Promoting environment-friendly life model among the public is the necessary demand of the construction of environment-friendly society. Environmental and natural resources problems have become the bottleneck that restricts further development of economy and society, both in China and Japan. Japan has made great achievements in cultivating environment-friendly life model among its citizens by establishing a complete legal system and effective implementation mechanisms in distribution of liabilities, education and persuasion, guidance of public behavior and comprehensive regulation, whereas the relevant legislation and mechanisms are still imperfect in China. Therefore, it is necessary for China to improve the legislation and mechanisms by learning from the Japanese experience at the technical level and taking into consideration the economical and environmental conditions, environmental culture and life models of its citizens.

(责任编辑:冉井富)

[75] 参见冯霞、李正兴:“论全民生态道德意识的培育”,《光明日报》2004年1月15日。

[76] 参见罗绮萍:“财政部副部长香港细解资源有偿使用”,《21世纪经济报道》2006年3月31日。

[77] 参见毛如柏:“积极推进环保制度和机制创新”,《人民日报》2005年7月14日。

[78] 参见周生贤:“实现历史性转变 开创环保工作新局面”,《求是》2006年第12期。

[79] 参见 Phillip Weinberg and Kevin A. Reilly, *Understanding Environmental Law*, Matthew Bender & Co., Inc., 1998, pp. 26 - 27.

[80] 参见潘岳:《环境保护与社会公平》, <http://env.people.com.cn/GB/8220/50110/3502630.html>

[81] 参见刘进:“为市场经济立法”,《经济观察报》2006年3月23日。

[82] 参见王曦主编/译:《联合国环境规划署环境法教程》,法律出版社2002年版,第393页。