

我国环境法应明确规定相称原则

常纪文

所谓相称原则，在环境法之中，是指环境监管的体制和环境保护的需要及环境监管的效率最大化一致，环境监管的措施应当和实际的环境保护需要及现实国情相一致，处罚结果应当与违法行为的性质和程度相一致。为了促进市场调节、宏观调控和行政管理措施的协调，平衡和衔接各种环境公权，平衡和衔接各种环境私权，平衡和协调环境私权和其他私权，用环境公权合理地限制或制约环境私权和其他公权，用环境私权合理地制约环境公权，使环境保护的措施最终达到环境有效、实施可行和成本可接受的目的，近 10 年来，西方发达国家的环境立法都规定或认可了相称原则。更有甚者，在宪法中对这一原则作出了规定，如 2005 年 2 月，法国议会通过一项宪法修正案，要求环境监管机关的监管行为符合相称原则。由于欧盟环境法律对相称原则的规定最为完善，本文以之为例作一阐述。

关于环境管理体制与环保任务的相称性问题，欧洲法院 2005 年 9 月作出裁决，授予欧盟委员会和欧洲议会以惩处环境犯罪的建议权和立法权。按照惯例，除非欧盟机关在欧洲法院赢得了对成员国提起的诉讼才能享有罚款权外，其余的处罚立法权均属各成员国行使。而欧洲法院的解释是，该项授权性判决有利于欧盟实体机构更好地行使环保职权，以符合欧盟环保的实际需要。

关于环境保护措施与环保现状的相称性问题，以《化学物评估、登记、许可和限制条例》为例，该条例第 61 条规定：“对现行授权作出评价决定时，如果环境发生变化……使授权不再合适，欧盟委员会在考虑相称原则的基础上可以修正或者撤回授权。如果有可以利用的替代技术，而授权的对象人在评价报告中没有准备替代计划，欧盟委员会应当要求授权的对象人提交该计划。在产生严重和立即的人体健康和环境风险的情况下，欧盟委员会应当根据相称原则，在评价结论出来之前中止授权。”

关于惩罚措施与违法行为的相称性问题，2003 年的《关于出口和进口危险化学品和化学品的欧洲议会和理事会条例》、2004 年的《关于清洁剂的欧洲议会和理事会条例》等都要求成员国按照“有效、与违法行为相称和劝戒性的”要求确定违反条例的惩罚措施。

我国的环境立法明确地规定或者认可了经济、社会发展和环境保护相协调的原则，环境保护的公众参与原则，预防为主与防治结合的原则，谨慎与节制原则，环境责任原则，但是需要指出的是，环境保护的相称原则至今还没有得到明确的规定或认可。不过，环境立法和一些与环境保护有关的立法不同程度地体现了这一原则。如在环境管理体制方面，1989 年的《环境保护法》规定了统一监督管理和有关部门分工管理相结合的机制，规定了中央和地方分级管理的机制，这显然考虑了我国单一制的体制，考虑了我国环保的需要、管理措施的优化和管理职权之间的衔接问题。在环境管理的措施方面，我国新近设置的“区域限批”措施，显然是考虑了我国地方保护主义势力庞大的实际；最近几年全面实行的环境行政许可制度，显然考虑了审批管理和审批后环境管理的一体化需要，考虑了环境保护管理措施的法治化需要。在环境责任方面，我国 1997 年刑法规定的刑事制裁措施和犯罪行为相适应的原则也考虑了打击环境犯罪的现实需要。

但是，我国环境问题继续呈总体恶化的态势说明，我国的环境管理体制目前还不顺畅、环境保护措施还不完全符合实际的需要；国家环境保护总局最近几年连续启动的“环境风暴”说明，我国地方各级政府的环境管理行为，特别是环境影响评价书的审批和污染排放许可证的管理还存在执法不严和监管不力的问题；松花江污染等重大环境污染事件一再发生的事实说明，我国的环境法缺乏威慑力，“违法成本低、守法成本高”的现象有待纠正，环境民事责任机制还不健全，

罚款的幅度有待大幅度提高。所有的这些问题，均说明环境保护的相称原则在我国还没有被环境立法系统地体现，需要立法加以解决。

我国现在正修订环境保护的基本法——《环境保护法》，可取的办法是在该法中明确规定相称原则，用该原则来指导环境机构的设置与分工、环境职责的赋予与协调、环境权利的授予与制约、环境义务的履行与协调、环境法律责任的构成与实现等方面的制度建设工作。只有这样，才能系统地解决环境法实施中存在的一些久拖未决的问题。