

环境法学研究文库
Series of Environmental Law Studies

汪劲 总主编

地方立法的可持续发展评估：原则、制度与方法

以北京市地方立法评估制度的构建为中心

汪劲 著



Evaluating the Local Draft Legislation with
Sustainable Development Index: Principles,
Institutions and Methods



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

地方立法的可持续发展评估：原则、制度与方法

以北京市地方立法评估制度的构建为中心

D927.100

1

2006

汪劲 著



Evaluating the Local Draft Legislation with
Sustainable Development Index: Principles,
ions and Methods



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

地方立法的可持续发展评估:原则、制度与方法/汪劲著. —北京大学出版社, 2006. 12

(环境法学研究文库)

ISBN 7-301-11323-4

I. 地… II. 汪… III. 立法-制度-研究-北京 IV. D927.100

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 142559 号

书 名: 地方立法的可持续发展评估:原则、制度与方法
——以北京市地方立法评估制度的构建为中心

著作责任者: 汪 劲 著

责任编辑: 明 辉 郭瑞洁

标准书号: ISBN 7-301-11323-4/D·1634

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 三河市新世纪印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 15.25 印张 258 千字

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 25.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

总 序

若以中国法学界公开发表的首项环境法研究成果“环境保护法浅论”^①的发表时间为基准计算,到2005年初环境法学研究在中国已经历了25个年头。25年来,中国的环境法学从无到有,从当初隶属于法学的经济法学科到1997年跃居为法学二级学科(学科名为“环境与资源保护法学”^②),老一辈和新生代环境法学者们继往开来,为中国环境法学的茁壮成长作出了杰出的贡献。

目前,国内大多数法学院系开设了环境法学课程,而在有法学教育研究传统的高校院所,还经教育部批准设立了环境法专业的硕士学位和博士学位授予点,真可谓“星火燎原”。1999年,教育部批准设立了普通高等学校人文社会科学重点研究环境法学基地,到2000年,中国法学会还批准设立了环境资源法研究会。

在学科队伍发展壮大的同时,环境法研究的学术成果和著述也如雨后天春笋。仅以我和研究生们于2001年底对20世纪中国环境法学研究成果所作的统计,1979—2000年我国已发表环境法学类论文近三千篇,各类教材、论(译、编)著二百余部,内容涉及环境法的各分支领域。尽管与其他传统部门法学的研究成果无论在数量还是质量上都不能相比,但它们依旧促进了环境法学这一新兴法学学科在中国的繁荣和进步。

20世纪末,中国环境法学研究较为关注环境法律制度的建立。进入21世纪以后,中国环境法学研究一个显著的改变,就是随着研究队伍的年轻化和专业化,环境法研究者的学历背景已从过去主要由非法学专业者占主导地位回归为以法学专业者占主导地位的“正统法学研究”上来。结果,就是环境法学研究逐步从对教科书的诠释或模仿走向对环境法专题的理性思考和理论深化,环境法律解释逐步从过去注重对官方政策的引用转向现在对环境法制度的公平性与正当性的研究,环境法学研究资料的运用逐步从依靠他人翻译转到直接参考原著上来。我们欣喜地看到,近几年书架上摆放的环境法学著作中,低水平重复的著述越来越少,而以环境法学某个专题为

① 作者马骧聪,载《法学研究》,1979年第2期。

② 因我对“环境与资源保护法学”的学科称谓颇有微词,所以在总序中我依旧使用国际社会通用的“环境法学”(Environmental Law)来表述已被命名为“环境与资源保护法学”的这一中国法学的二级学科,下同。

研究对象的学术专著越来越多。

我先后从师于武汉大学肖隆安教授和北京大学金瑞林教授,在两所被学界誉为国内环境法学研究领域鼎立南北的高校攻读环境法的法学硕士和博士学位并分别留校任职。作为中国环境法教学与研究者,我同时还见证了中国环境法学发展的整个历程。我还清楚地记得,其他环境法学界名师如韩德培教授、陈汉光教授、彭守约教授、蔡守秋教授、程正康教授,还有马骥聪教授、萧乾刚教授等对我从事环境法学教学与研究事业从启蒙直到成长期间的谆谆教诲。他们对学术研究锲而不舍的努力奋斗和一丝不苟的钻研精神,一直勉励和支撑着我和我们在他们的肩膀上为繁荣中国环境法学继续攀登。

为给国内环境法学者建立一个环境资源法学的平台,在中国法学会环境资源法学会 2000 年成立之初,研究会与法律出版社共同商定编辑出版《环境资源法论丛》,拟每年编辑出版一卷,刊载环境与资源法学界有关基础理论或专题研究的论文,最终形成庞大的环境与资源法学的论文集和资料集。

然而,论文集和资料集对环境法研究成果的固化力和影响力远非学术专著可比。我通过教育部在南京大学设立的“中文社会科学引文索引检索系统”检索统计发现,在 1998—2002 年 5 年间中国环境法学著述的引证中,环境法学研究型专著以及教科书的学术影响力都远高于环境法的学术论文。^①而在环境法学研究成果的汇集上,至今中国未出现以文库或相关形式编辑出版的系列研究文集。许多优秀环境法研究著作因受出版社地位、选题计划以及作者个人学术影响力等因素的影响或限制而不能及时面对读者。这种状况若不能迅速改变,不能不说是中国环境法学研究的一种悲哀。

“北京大学是常为新的。”背负着前辈们的重任和依托北京大学的开创性学术地位,我感到有责任首开编辑出版《环境法学研究文库》之先河,建立起富有特色的环境法学研究系列知识库,让才华出众或崭露头角的环境法学者们的富有学术性、新颖性和实用性的环境法学术研究成果通过文库展现在读者面前。北大出版社副总编杨立范先生以多年主持编辑法学书籍的经验和睿智爽快地把我这一设想付诸实现。《环境法学研究文库》终以它顽强的活力呈现在大家面前。

至此新书出版之际,是以序贺之。

汪 劲

2006 年 5 月 31 日

^① 有关调查结果,详见汪劲著:《环境法律的解释》,人民法院出版社 2005 年版。

序

本书的原稿为北京市哲学社会科学规划办公室批准我承担的北京市哲学社会科学“十五”规划课题——地方立法可持续发展影响评估审查制度研究项目的研究报告。这项研究成果主要论述了地方立法如何应对可持续发展战略的需求。

从立法的角度出发,我认为对整个法律体制作出变革的实质不是制定一部可持续发展法律或者法规,而是对所有现行的或者将要制定的法律从法条的实体内容到法律的制定程序等方面按照可持续发展的需求进行改革。而具有可行性的改革措施应当是建立一套可持续发展影响评估机制,对所有现行法律、法规以及将要制定的法律、法规进行可持续发展影响评估,最终促使各类法律、法规符合可持续发展的需要,保障可持续发展战略的实施。

在联合国开发计划署(UNDP)的资助下,北京市贯彻实施《中国 21 世纪议程》法制项目办公室曾于 1996 年 7 月启动了“北京市可持续发展重点领域行动方案”项目。在北京市政府法制办、北京市计划委员会的帮助下,我曾主持承担了“北京市地方立法可持续发展影响评估规范研究”的子课题,对北京市地方立法实施可持续发展影响评估所应当遵循的原则、可持续发展影响评估的主要内容、可持续发展影响评估的方法以及北京市实施可持续发展的重点优先领域等方面的问题进行了初步的研究。

这项研究的初步成果,是确立了对北京市地方立法进行可持续发展影响评估的原则、标准及其方法。我认为,作为中国实施可持续发展战略的试点城市,北京市实施地方可持续发展战略的前提就是要满足地方经济与社会实现可持续发展的条件,即建立实现可持续发展的科学基础与政策法规体系。如果说“科学基础”只是一种基于自然科学对北京市的社会、经济发展所作的“定量”的调查、分析与评价的话,那么“政策法规体系”则是将这种“定量”的指标化作一种“定性”的指南,确切地说就是作为规范今后北京市实现可持续发展行动的依据,这是将可持续发展从概念发展成为行动的一个重要步骤。

受当时子课题研究目的的影响,并且因为时间和经费有限,我并没有对

该课题进行更深入的研究。但是,我一直认为这项工作肯定是一项具有划时代意义的工程,当时的北京市政府法制办的张引副主任、北京市人大常委会办公厅的李小娟副主任以及北京市计划委员会法制处的有关领导等对这一研究工作也予以了高度的评价。

2001年6月,北京市哲学社会科学规划办公室批准我承担北京市哲学社会科学“十五”规划项目——地方立法可持续发展影响评估审查制度研究。于是我又有机会重新对这项课题进行全面、系统的研究。

通过对各国(地区)有关可持续发展的法律实践的比较,我发现目前世界各国(地区)除了从自然科学的角度对社会、经济的可持续发展状况进行评估外,并没有一套对立法以及现行法律、法规进行评估的规范。国外与之相关的法律实践主要有“战略环境评价”(Strategic Environmental Assessment, SEA)制度。因此,对立法进行可持续发展影响评估,是将“可持续发展战略”化为具体法律实践的一项具有开拓性和创造性的工作。

对这项“前无古人”的课题进行研究,难度非常之大。在这里,我不禁想起在1999年由北京市计划委员会和北京市贯彻实施《中国21世纪议程》领导小组办公室与联合国开发计划署联合举行的“北京城市可持续发展国际研讨会”上,北京市地方21世纪议程项目顾问Nizar Mohamed先生以“边干边学”(Learning by Doing)为题所作的演讲,他认为北京市地方21世纪议程项目实施的过程本身就是一个边干边学的过程。实际上,本课题的最终成果也是一个边干边学的产物。

在中共中央十六届三中全会上,胡锦涛总书记代表党中央提出了“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”的新时期重要发展战略。2004年3月5日,国务院总理温家宝在向全国人大所作的《政府工作报告》中特别提出了应当树立科学发展观和正确政绩观的新的政府工作理念。

据悉,1985年至2000年是中国经济高速增长期,GDP年均增长率为8.7%。但如果扣除损失成本和生态赤字,即自然部分的虚数和人文部分的虚数后,这期间中国的“真实国民财富”仅为名义财富的78.2%。这意味着,过去15年中国GDP的实际年均增长率只有6.5%。为此,在2004年3月全国人大会议期间,人大代表纷纷以目前我国广泛存在的东、西部经济发展不平衡,城乡收入差距加大,资源过度消耗等问题为例,对我国发展中存在的问题提出了尖锐的批评。

实际上,如何将“科学发展观”和“科学的政绩观”转为一种实际的立法

行动,更应成为今天国家实现社会、经济可持续发展的首要选择。为此,我设计该课题的研究思路是:在科学研究的基础上,确立一整套对北京市地方立法可持续发展影响评估的指标体系和评估方法,对在过去地方立法征求意见和讨论过程中出现的许多不确定的主观评判予以客观量化,促使北京市在地方立法程序中增加一项科学评判机制,以使拟提交审议通过的北京市地方立法草案在制定过程中就符合可持续发展的要求。

我的两位研究生高薇娜、孔兴满同学曾先后参与了我的研究工作。在与他们共同探讨如何构建对立法进行可持续发展影响评估的指标体系以及具体操作方法的过程中,他们活跃的思维和大胆的创想使我深受启发,并且他们还从不同学科的角度收集、整理了国内外大量有关可持续发展法律问题的资料,使我节省了大量跑图书馆和逛书店的时间。在研究报告初稿完成之后,另两位研究生吴元元和张鑫同学又分别结合数学、经济学的研究方法对研究报告存在的有关问题提出了新的意见和建议。此外,环境学院的博士生李萱同学也对本研究报告提出了非常中肯的意见。所有这些,我在定稿时均予以了采纳。

本研究报告完成后,我国著名的可持续发展研究学者北京大学环境学院叶文虎教授、著名的立法研究学者北京大学法学院周旺生教授以及启发我从事该课题研究的原北京市政府法制办副主任、现任北京市人大常委会法制办公室副主任张引先生还专门对该课题研究工作的成果进行了鉴定,并对研究报告提出了建设性的修改意见,使我对该项研究工作信心倍增。在此,特向他们表达我的感激之情!

地方立法实行可持续发展影响评估制度是一项内容庞大的系统工程,本书的完成只是给北京市有关立法和行政机关提出了一个初步的设想和立法评估框架。未来若有需要,我将不遗余力地配合北京市立法机关和行政机关等,努力推动和促成这项具有伟大意义的地方立法工程在北京率先圆满实施。

是为序。

汪 劲

2005年12月28日写于

北京怡美家园寓所

作者简介

汪 劲 男，1960年10月生于湖北省武汉市。法学博士，北京大学法学院教授、环境与资源保护法专业博士生导师。兼任中华全国律师协会环境与资源法专业委员会主任委员，北京市人大常委会立法咨询专家。1986年以来多次参加国家和地方重要环境与资源保护法律、法规草案的起草和修改工作。个人代表性学术专著有《环境法律的理念与价值追求——环境立法目的论》（法律出版社，2000年）、《环境法律的解释：问题与方法》（人民法院出版社，2006年）。另著有教育部普通高等院校“十五”国家级规划法学教材《环境法学》（北京大学出版社，2006年）。在国内外法学学术期刊发表论文八十余篇。

CONTENTS 目 录

第一章 可持续发展战略与法律	
变革需求概述	1
一、可持续发展概念溯源	1
(一) 对发展观念的历史考察	1
1. 对人类发展史的简短回顾	1
2. 传统发展观念的动摇	3
专栏 1.1: 有关发展观的批判	5
(二) 可持续发展概念的基本含义	8
1. 可持续发展概念的提出背景	8
2. 可持续发展的定义	9
专栏 1.2: 可持续发展的定义与经典解释	10
3. “可持续发展”概念与传统“持续发展”	
概念的比较	13
专栏 1.3: 国际社会可持续发展思想	
的形成和相关行动	15
二、关于中国法律变革的理论与实践	17
(一) 关于法律变革的理论探讨	17
1. 宏观立法重构论	18
2. 强化环境立法论	19
3. 构建可持续发展法论	20
4. 立法的可持续发展影响评估论	21
专栏 1.4: 《我们共同的未来》有关提供	
法律手段的建议	22
(二) 建立地方立法的可持续发展	
影响评估制度	24

CONTENTS 目 录

1. 对地方立法实行可持续发展 影响评估的意义	26
2. 北京市地方立法进行可持续发展影响评估 的必要性和可行性	30
3. 战略环境评估制度的借鉴	33
专栏 1.5: 战略环境评价在国际社会 的应用和发展	34
专栏 1.6: 我国战略环境评价的适用 对象和范围	39
(三) 地方立法可持续发展影响评估制度 的设计思路与研究方法	41
三、小结	43
第二章 思想原则:制度构建的理论基磐	45
一、可持续发展战略及其在中国 的理论与实践	45
专栏 2.1: 中国有关实施可持续发展的一系列 重大研究和对策、方案、计划	47
(一) 关于可持续发展的属性	48
1. 着重于从自然属性定义	49
2. 着重于从社会属性定义	50
3. 着重于从经济属性定义	50
4. 着重于从科技属性定义	50
5. 着重于从代际公平性定义	51
专栏 2.2: “可持续发展”与“可持续性” 的代表性学说总览	51

CONTENTS 目 录

(二) 可持续发展从理论到行动	54
1. 可持续发展战略的国际行动	54
2. 可持续发展行动的法律意义	56
专栏 2.3: 人类中心论的三种含义	56
(三) 可持续发展在中国	59
1. 可持续发展理论与实践在中国的展开	59
2. 《中国 21 世纪议程》及其主要特点	63
3. 可持续发展在地方——以北京市为中心	64
二、可持续发展与中国国家和	
地方立法的变革	67
(一) 可持续发展对立法变革的需求	67
(二) 中国国家有关法律变革的设想	70
1. 行动依据	70
2. 目标	71
3. 行动	71
专栏 2.4: 法律变革理论探讨	73
(三) 地方立法变革实证: 北京市的思路	75
1. 《中国 21 世纪议程——北京行动计划》的总目标 与能力建设的主要领域	75
2. 《中国 21 世纪议程——北京行动计划》关于加强 法制建设的行动依据、目标与行动	77
三、关于构建地方立法可持续发展影响评估	
制度的指导思想和基本原则	78
(一) 构建地方立法可持续发展影响评估	
制度的指导思想	80
1. 构建制度的经济理念: 保障立法促进经济 的适度增长	81

CONTENTS 目 录

2. 构建制度的社会理念:保障立法促进社会利益的衡平	82
3. 构建制度的环境理念:保障立法促进自然资源的持续利用和环境条件的不断改善	85
(二) 构建地方立法可持续发展影响评估制度的基本原则	87
专栏 2.5:立法的指导思想和基本原则含义、本质和功能	88
专栏 2.6:立法的基本原则	90
1. 纳入地方立法程序	92
2. 反映可持续发展需求	93
3. 基于现有地方可持续发展评估结论	94
专栏 2.7:立法预测	95
4. 便于立法评估操作	98
5. 融合公众参与	99
五、小结	101

第三章 背景分析:以北京市可持续

发展现状评估为例	102
----------------	-----

一、影响北京市社会、经济可持续发展的背景因素	102
(一) 北京市社会与经济发展状况	103
1. 经济总量实现新突破,增长质量进一步提高	103
2. 新增长格局初步形成,结构调整向纵深推进	103

CONTENTS 目 录

3. 固定资产投资增势强劲,消费结构
 加速升级 104

4. 重大工程建设顺利实施,城乡面貌
 焕然一新 104

5. 开放型经济加速发展,外资外贸
 大幅度增长 104

6. 行政审批制度改革步伐加快,经济调控手段
 和方式创新取得初步成效 105

7. 坚持经济与社会协调发展,各项社会
 事业全面进步 105

8. 就业形势保持稳定,人民生活水平
 显著提高 105

(二) 北京市自然资源与环境状况 106

 1. 土地资源 106

 2. 水资源 106

 3. 矿产资源 107

 4. 环境保护 107

(三) 北京市城市建设状况 110

(四) 北京市人口状况 111

二、《中国可持续发展战略报告》(1999—2005 年)
 对北京市的评估 112

 (一) 《1999 中国可持续发展战略报告》
 对北京市可持续发展能力建设
 的评估 112

CONTENTS 目 录

(二)《2001 中国可持续发展战略报告》	
对北京市可持续发展能力建设	
的分析	114
(三)《2002 中国可持续发展战略报告》	
对北京市可持续发展能力建设	
的分析	116
1. 目标从战略设计到能力建设的转移	116
2. 对可持续发展能力总水平的分析	119
3. 对北京市可持续发展能力	
资产负债的分析	121
(四)《2004 中国可持续发展战略报告》	
对北京市可持续发展能力建设	
的分析	123
(五)《2005 中国可持续发展战略报告》	
对北京市可持续发展能力建设	
的分析	125
三、《北京市可持续发展评估报告》	
的观点	128
(一)关于北京市可持续发展	
评估指标体系	128
(二)北京市发展态势分析	129
1. 经济领域呈现快速、稳定的发展态势	129
2. 社会领域发展相对缓慢	130
3. 资源环境领域发展态势良好	130
4. 科教领域可持续发展势头较猛	130

CONTENTS 目 录

(三) 北京市可持续发展现状
 与问题分析 131

 1. 经济领域 131

 2. 社会领域 133

 3. 资源环境领域 134

 4. 科教领域 135

(四) 北京市可持续发展的协调性分析 136

四、小结 137

第四章 指标体系:制度构建的核心义项 139

 一、借鉴国内外现有可持续发展评估
 指标体系的思路和方法 140

 (一) 构建衡量可持续发展的指标体系
 的基本思路 140

 (二) 可持续发展评估指标体系与地方立法
 可持续发展影响评估指标体系
 的比较 144

 1. 可持续发展评估指标体系与地方立法可持续
 发展影响评估指标体系的区别 144

 2. 可持续发展评估指标体系与地方立法可持续
 发展影响评估指标体系的联系 145

 二、对国内外现有可持续发展评估
 指标体系的评析 147

 专栏 4.1:可持续发展指标设计思路
 与研究方法 148

 (一) 非系统性指标 150

CONTENTS 目 录

1. 社会学可持续发展指标	150
2. 经济学可持续发展指标	151
3. 生态学可持续发展指标	153
(二) 系统性指标	155
1. 国外系统性可持续发展指标	155
专栏 4.2: 可持续发展评估的理论与方法	156
专栏 4.3: 联合国可持续发展委员会(CSD) 的可持续发展指标工作计划所提出 的指标功能	159
2. 国内系统性可持续发展指标	161
(三) 比较分析	164
三、构建北京市地方立法可持续发展影响评估 的指标体系	165
(一) 北京市地方立法可持续发展影响评估 指标体系的方法性原则	165
(二) 北京市地方立法可持续发展影响评估 指标体系构建方法举要	167
1. 频度统计法	167
2. 理论分析法	167
3. 相关性分析	168
4. 专家咨询法	168
四、北京市地方立法可持续发展评估指标 的具体构建	168
(一) 经济领域	169
1. 经济总量	170
2. 经济增长速度	170