



国家环境保护义务论

The State Obligation of
Environmental Protection

陈海嵩 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



国家环境保护义务论

The State Obligation of
Environmental Protection

陈海嵩 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

国家环境保护义务论/陈海嵩著. —北京:北京大学出版社, 2015. 11

ISBN 978 - 7 - 301 - 26465 - 2

I. ①国… II. ①陈… III. ①环境保护—义务—研究—中国 IV. ①D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 259709 号

- 书 名** 国家环境保护义务论
Guojia Huanjing Baohu Yiwu Lun
- 著作责任者** 陈海嵩 著
- 责任编辑** 郭瑞洁
- 标准书号** ISBN 978 - 7 - 301 - 26465 - 2
- 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>
- 电子信箱** law@pup.pku.edu.cn
- 新浪微博** @北京大学出版社 @北大出版社法律图书
- 电 话** 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027
- 印刷者** 北京大学印刷厂
- 经 销 者** 新华书店
- 730 毫米×1020 毫米 16 开本 13.75 印张 239 千字
- 2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷
- 定 价** 38.00 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 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

国家社科基金后期资助项目 出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目,旨在鼓励广大社科研究者潜心治学,支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审,从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响,更好地推动学术发展,促进成果转化,全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求,组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

目 录 | Contents

第一部分 国家环境保护义务的发展源流

第一章 国家环境保护义务的缘起 / 3

- 3 | 第一节 国家类型及其任务的历史变迁
- 8 | 第二节 环境保护国家任务的兴起
- 15 | 第三节 国家环境治理的典型措施

第二章 国家环境保护义务的目标与定位 / 26

- 26 | 第一节 现代环境治理中的国家形象
- 30 | 第二节 环境国家:国家环境保护义务的目标
- 36 | 第三节 “环境国家”中国家权力的定位

第二部分 国家环境保护义务的理论释义

第三章 国家环境保护义务理论渊源之辨析 / 57

- 57 | 第一节 基于演绎法的“基本权利—国家义务”研究进路
- 75 | 第二节 基于归纳法的“国家目标条款”研究进路
- 85 | 第三节 两种研究进路解释力之比较

第四章 国家环境保护义务的构成 / 88

- 88 第一节 环境保护国家任务类型划分的标准
- 94 第二节 国家的现状保持义务
- 99 第三节 国家的危险防御义务
- 110 第四节 国家的风险预防义务

第三部分 国家环境保护义务的实践展开

第五章 我国实现国家环境保护义务的路径分析 / 131

- 131 第一节 实现国家环境保护义务的规范路径
- 136 第二节 实现国家环境保护义务的实践路径

第六章 我国实现国家环境保护义务的制度结构 / 144

- 144 第一节 实现现状保持义务的制度设计
- 164 第二节 实现危险防御义务的制度设计
- 181 第三节 实现风险预防义务的制度设计

参考文献 / 198

第一部分

国家环境保护义务的发展源流

第一章 国家环境保护义务的缘起

第一节 国家类型及其任务的历史变迁

随着生产力的发展与社会组织化程度的加深,出于公共事务及管理的需要,“国家”得以出现并逐步发展为人类社会的基本组织形式。从词源上看,英文、法文、德文、意大利文和西班牙文中的“国家”一词都来自拉丁词根 Status。Status 的本义是立场、状况、条件或身份。中世纪的学者把 status 当成政治术语,既指统治者的优越地位和条件,也指王国的地位。现代英语中的 State 一词即从中而来,是特指国家的一个具政治色彩的概念,指“在国家疆域内建立政权并通过一系列制度实施权威的政治社会”。^① 马克斯·韦伯则对近代意义上的国家给出了经典定义:在一既定领土内成功地要求对物质力量的合法使用实行垄断的人类社会。^②

纵观历史上,尤其是西方社会国家的发展,国家类型的变化并不是以一种平和的方式发展的,每次都经历了巨大的变革。在经历的每个国家类型阶段,它都具有自己不同于其他阶段的明显特征。可以说,随着社会与时代的变迁,国家的基本职能也在不断发生着变化。根据德国学者沃尔夫的划分,历史上的国家类型主要包括:古代国家、中世纪国家、等级制国家、警察国、公民法治国、绝对领袖国等。就国家与法的关系而言,古代国家和中世纪国家并非现代意义上的主权国家,行政活动主要依靠个人关系而非权限与机构,不存在普遍适用的法律。在 14 世纪至 17 世纪的等级制国家中,统治的基础不再基于个人关系而是版图(领土),“国家”已经按照领主等级制而建立起来。此时,尽管存在司法的监督,但并没有超越国家权力之上的统一的、普遍认可的法律,不存在真正意义上的行政法。^③ 应该说,前述国家类型都并非近代意义上的国家,缺乏明确的理论以明确国家职能。只有在等级制逐步正式化、法律化后,近代意义上的“国家”才得以出现,并转变为法学上的国家

① 燕继荣:《政治学十五讲》,北京大学出版社 2004 年版,第 45 页。

② 吴志华:《政治学原理新编》,华东师范大学出版社 1998 年版,第 40 页。

③ 参见〔德〕汉斯·J. 沃尔夫等:《行政法》(第一卷),高家伟译,商务印书馆 2002 年版,第 58—68 页。

理念。具体而言,近代意义上的国家包括警察国家、自由法治国、社会法治国等不同阶段,并产生相应的国家任务。

一、警察国家中的国家任务

在17世纪末期,欧洲大陆各国君主为了争取民心、强化国力,纷纷对传统的封建等级制进行改革,出现“警察国家”的理念及实践。在理论上,警察国家立基于英国著名学者霍布斯的国家学说。霍布斯的国家学说是在反对封建制度及其精神支柱——基督教神学的激烈斗争中提出来的。作为性恶论的代表人物,霍布斯认为,在缺乏公共权力的情况下,人们便在天性的驱使下互相侵犯,导致“一切人反对一切人的战争”。为此,就必须把大家的权力和力量托付给某一个人,或一个能通过多数的意见把大家的意志化为一个意志的多人组成的集体,通过相互签订契约的过程,使全体真正统一于唯一人格之中,便形成了国家。根据霍布斯的定义,国家是“一个人格,一大群人相互订立契约,使他们每个人都成为这个人格的一切行为的主人,以便在他认为适当时,为了大家的和平与共同防卫运用全体的力量和手段”。^①如此,国家是一个无比强大的“利维坦”(Leviathan),国家要存在并履行其保卫和平与安全的职能,就必须拥有与这一职能相关的全部的、至上的权力,而臣民应服从主权者的权力。

正是在将国家视为全能、神圣的“利维坦”式霍布斯学说的基础上,各国君主出于竞争的需要,采取了“开明专制”的方式并赋予公安部门极大的行政权力,对社会活动采取强制干预,造成了一种国家与市民社会相互重叠的状况。在“警察国家”中,“警察行为”不仅仅是一种维持社会治安秩序的“治安警察”,还是一种提供人民外在幸福的“福利警察”。国家控制了大部分的经济生活及私人领域,除了担负纯粹保护的任务之外,还要提供诸如交通道路、用水供应、医疗设施等社会服务。^②此时,国家行使权力的行为已逐步摆脱无规则的状态,而是制定并公布各种法规来约束人民,法律和司法的重要性日益提升,并产生了影响极大的“国库理论”(Fiskustheorie)。该理论将国家分为两种法人形态:私法人和国家法人。私法人是解决国家与人民之间财产关系而产生的法人,此时,国家被视为一种“财产集合体”,由国库作为权利义务的主体,具体由专门的公务员进行管理。在出现相关争议时,由该公务员作为代表与人民在普通法院进行诉讼。相对的,国家法人则代表传统意

① [英]霍布斯:《利维坦》,黎思复、黎延弼译,商务印书馆1997年版,第131—132页。

② [德]哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2000年版,第14—15页。

义上的国家角色,在国内行使统治权,不接受法院的审判。国库理论的出现,使国家和人民在财产案件上具有了平等的地位,打破了专制国家中国家与君主财产不分的情况,代表了警察国家在法治上的进步性。^① 总体而言,警察国家中尽管已出现了法治的雏形,但社会仍然处于国家(君主)权力的绝对控制下,国家是一个巨大的“利维坦”。君主拥有干预人民生活的权力,个人则必须加以忍受。

二、自由法治国中的国家任务

18 世纪末和 19 世纪初,由于受到法国大革命的影响,以启蒙思想和理性主义为基础的自由主义思想逐渐兴起,并极大地冲击到君主制度。开明专制也不再是理所当然的政府形式而受到批评。在国家学说上,自由主义者要求取缔全能的警察国家,削弱绝对统治的色彩,实行某种程度的宪法统治。威廉·洪堡的著作《论国家的作用》即代表了这一时期的主流自由主义思想。洪堡认为,国家本身不是目的,而是一种附属手段,作为目的本身的人不能为了国家而被牺牲。国家的目的是保护所有人的最充分的自由的发展,它的主要任务是关心公民的“负面福利”,即保护个人权力免遭内部的破坏和外部的威胁。^②

在自由主义思想的影响下,19 世纪欧洲各国自由市民阶层纷纷起来反对以君主及其行政机器为表现形式的国家管制和监督,要求将国家行政的活动范围限制到为保护公共安全和秩序、消除危险所必要的限度之内。^③ 在法学上,这一国家类型的变迁是立足于法哲学家康德所提出的理性主义法律观。康德提出,法是以自由为依据的普遍法则,国家必须通过法律来规范个人的自由。国家是人类理性的产物,是“许多人依据法律组织起来的联合体”^④。在此基础上,康德提出了“法治国”(Rechtsstaat)的概念,并由其后的法学家加以完善。具体而言,法治国是理性的法治国家,即:国家在人的共同生活秩序中实现了理性原则,它包括三个方面的内容:(1) 正式脱离了超越于人的国家形象和国家目的设定,即国家并非为神所赐或者是神化的秩序,而是为了所有个体福利的政治共同体。国家秩序立足于单个的、拥有同等自由的、自决的个体与其在俗世的生活目的。(2) 国家的目的与任务是保障人身与财产的自由与安全,确保个人自由并使个人的发展成为可能。(3) 根据

① 陈新民:《行政法学总论》(修订七版),三民书局 2000 年版,第 12—14 页。

② 徐健:《19 世纪初德国的自由主义国家理论及其实践》,载《北京大学学报》2007 年第 2 期。

③ [德]哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社 2000 年版,第 16 页。

④ [德]康德:《法的形而上学原理》,沈叔平译,商务印书馆 2005 年版,第 138 页。

理性原则来组织和规制国家行为。首先应承认公民基本权利、法律面前人人平等、财产权保障,其次是法官独立、司法保障、法律至上、代议制及其对立法权的分享。^①

由于强调个人自由、排除国家干预,原初意义上的法治国被称为“自由法治国”(Liberaler Rechtsstaat)。自由法治国时代最主要的两个特征在于:第一,在个人、社会和经济领域,实行以自由竞争原则为基础的全面放任原则;第二,市民社会领域的法律保留。国家对经济社会和公民自由的干预,必须得到法律的授权。^②在某种意义上,自由法治国的实质是“为了保障人民‘合法获得之权利’(Wohlerworbene Rechte),并利用最严密的法律制度以及立法技术,将国家权力局限在法律所预定的范围之内,以保障人民的自由权利。”^③在国家任务上,根据康德的观点,法治国中国家的任务是通过法律给予公民一个自由的空间并对此加以协商与保障,这是公民个人所不能的。至于公民个人所能做的,即追求幸福与福利,则不必由国家包办,而应放手让他们自己自由地寻找。假如国家像父亲关照子女那样对待臣民,亲躬他们的福利,这是最大的专制。^④简言之,国家应扮演消极的“守夜人”角色,其任务仅仅在于维护社会正常运行所必需的安全秩序,以确保人民拥有最大程度的自由。

三、社会法治国中的国家任务

在自由法治国中,国家奉行“管得最少的政府是最好的政府”的信条,对社会生活实行消极不干预的政策。这方面最形象的表述是:“直到1914年8月,除了邮局和警察以外,一名具有守法意识的英国人可以度过他的一生却几乎没有意识到政府的存在。”^⑤随着资本主义日益从自由竞争走向寡头垄断,由于自由放任政策而引发的一系列社会问题日益显现,如社会呈畸形发展,贫富差距日益拉大,阶级对立日趋严重。第一次世界大战结束后,由于战争引发的民生凋敝,使得社会更加动荡不安。此时,人们已不再满足于国家仅仅扮演“守夜人”的角色,而是要求其应积极地解决社会问题,实现社会正义。正如当时的学者所指出的,根据法治国的要求,政府必须履行三项职责:

① Bleckmann, Staatsrecht I-Staatsorganisationsrecht, Muenchen: Carl Heymanns Verlag KG, 1993, S. 188—189ff.

② 于安编著:《德国行政法》,清华大学出版社1999年版,第3页。

③ 陈新民:《德国公法学基础理论(上)》,山东人民出版社2001年版,第115页。

④ 郑永流:《法治四章》,中国政法大学出版社2002年版,第89页。

⑤ [英]韦德:《行政法》,徐炳等译,中国大百科全书出版社1997年版,第1页。

国家防御、维持国内安全与秩序、司法。而在今天,仅是这三项服务已远远不够。在整个世界范围内发生的经济与工业的深刻变迁逐渐创设出各种新的、政府所担负的义务。^① 有学者深刻地指出,自由法治国理论极力强调保障个人自由,但在社会不平等和阶级分化的情形下,政府为保障人民自由之不予干预,反而成为有利于社会经济地位较强者的干预。^② 20 世纪 30 年代的大萧条彻底粉碎了人们关于私法神圣、市场万能的神话,希望政府有所作为,对社会进行全方位干预和积极影响成为公众普遍的要求。在此社会情形中,法治国的重心从个人自由逐步转向社会公平,形成了“社会法治国”(Soziale Rechtsstaat)理念。

“社会法治国”以促进社会正义为出发点,认为贫富差距是不良的社会制度所导致;国家应大力振兴经济,增加工作机会,扶助占社会大多数的中下阶层人民。这一理念集中反映在 1919 年德国《魏玛宪法》中。《魏玛宪法》第 151 条以下特别提到国家在经济生活方面的基本原则,乃在于达到保障所有国民都有能过符合人类尊严的生活。^③ 就国家任务而言,根据社会法治国的要求,国家应提供个人需要的社会安全,要为公民提供作为经济、社会和文化等条件的各种给付和设施。1938 年,德国著名公法教授福斯多夫(Ernst Forsthoff)发表了《当作服务主体的行政》一文,提出了“服务行政”的理论,集中反映了社会法治国中国家任务的变化。福斯多夫指出,法治国家之原则,是依法律来治理国家以及保障人权。但是,在 20 世纪这种情形已有改变。人民总是先求能够生存,才能要求享有自由。国家因此负有广泛照料人民生存照顾的义务,并受这种义务的约束。国家唯有提供生存照顾,确保国民的生存基础,方可免于倾覆之命运。自由主义法治国家的价值理念应进行讨论。“每个人都应该自求多福”是过去社会的信条,今日的社会,人民不再依赖传统的基本人权,而是依赖“分享权”,这一新兴的“分享权”唯有依赖公权力的介入,方可实现其功能。^④ 第二次世界大战后,随着国家作用的变迁和行政领域的扩大,政府在为人民提供物质帮助和各项服务方面的职责越来越突出,“生存照顾”成为国家的重要任务,表现为各种各样的行政给付行为,即国家所采取的积极提高、增进国民福利的公共行政活动。具体包括:通过

① [法]莱昂·狄骥:《公法的变迁·法律与国家》,郑戈、冷静译,辽海出版社 1999 年版,第 51 页。

② 葛克昌:《国家与社会二元论及其宪法意义》,载《国家学与国家法》,月旦出版有限公司 1996 年版,第 45 页。

③ 陈新民:《行政法学总论》(修订七版),三民书局 2000 年版,第 21—22 页。

④ 陈新民:《“服务行政”及“生存照顾”概念的原始面貌》,载陈新民:《公法学札记》,中国政法大学出版社 2001 年版,第 53 页。

公共设施、公共企业,进行社会、经济、文化性服务的提供(供给行政);通过社会保障、公共扶助等进行的生活保护、保障(社会保障行政);资金的交付、助成(资助行政)。^① 总体而言,社会法治国突破了传统自由主义对国家“消极无为”的束缚,强调国家应基于“生存照顾”,通过积极行为,在社会、经济、文化等领域提供人民生活所必要的条件,积极地介入社会秩序的形成。在学说上,这方面的典型即为第二次世界大战后兴起的新自由主义法学派,其主张国家应当全面承担各种社会责任,广泛干预社会生活,积极解决各种社会问题,从而在建设一个既有公平又有效率,既有自由又有秩序的社会中发挥积极作用。^②

综合上述对于国家类型及其特征的描述,可以对近代化以来国家形态的变迁进行概括:在第一阶段——警察国家中,警察和公务员对领主承担绝对的责任,行政活动范围广泛深入市民社会的各个方面,行政权力表现为不受法律约束或是法律赋予行政机关和领主的特权。在第二阶段——自由法治国中,行政权力对市民社会的干涉被最小化,仅在明确授权的情况下可以对公民的权利加以干预,行政权力被最大限度地缩小和限制。在第三阶段——社会法治国中,因应生存照顾的需要,国家权力提供公民所需要的经济、社会、文化等条件。一言以蔽之,国家公权力在受到法律约束的前提下,逐步深入社会的各个方面。

第二节 环境保护国家任务的兴起

一、环境问题的出现及演变

人类作为自然界的一员,在开始学会利用工具“改造”自身所居住的自然环境之前,同其他动物并无本质区别。在原始人类时期,人口的数量、生产力水平、社会发展都极为有限,人类对环境的影响尚未超出自然环境的调节能力,未对环境造成危害后果。环境问题的出现,开始于人类能够制造工具和驯化动物、培育植物,出现农业和畜牧业之后。从这一时期开始,人类活动对于自然界的影响才慢慢显示出来。在这个意义上讲,自人类文明进入农业时代开始,环境问题就一直存在。此时,为从自然界中获得更多的生活资料,人类开始开垦荒地、放牧牲畜,并向环境排放人类的代谢产物及农业、牧业废

^① [日]南博方:《行政法》(第六版),杨建顺译,中国人民大学出版社2009年版,第32—33页。

^② 张文显:《二十世纪西方法哲学思潮研究》,法律出版社2006年版,第206页。

物,出现了过度开垦、过度放牧、植被破坏等问题。另外,城市的出现也造成了小范围的集中污染问题。但从整体上讲,此时的环境问题还仅限于局部范围,人与自然的矛盾并不突出。

环境问题的集中出现与爆发,是在近代工业革命之后形成的。以蒸汽机的发明为标志,机器劳动日益代替人工劳动,生产力水平迅速提高,人类改造、利用自然界的规模和强度得到了惊人的发展。在工业革命的巨大成就影响下,当时主流的观念认为,自然资源是无限的。一方面,自然资源是人们取之不尽用之不竭的生产、生活来源;另一方面,自然界具有无限的纳污、自净和更新能力。工业文明的成就,正是建立在人类利用自然界提供物质生活资料的“恩惠”和吸收废弃物的“宽容”基础上。^①而工业革命后兴起的资本主义体制为此提供了社会机制。在资本主义体制下,大自然作为无限的资源成为企业和个人自由利用的对象,资源只能在维持其价值的水平上得到保护。因此,随着资本主义的发展,环境依照私营企业的意志而任意改变,从而破坏了人类生存和生活环境的一体性和自然的内在秩序。^②

如此,经济的增长随着工业文明的发展,使得生态环境所能承受的生态压力日益接近极限,资源环境的有限性与经济增长的无限性的矛盾逐渐尖锐起来,并以环境污染事件的形式显现在社会当中。从20世纪30年代开始,一系列公害事件在世界各国发生,被统称为“八大公害事件”^③。进入20世纪下半叶后,环境污染与生态破坏问题不断恶化,打破了区域和国家的疆界演变成为全球性和长远性问题,对人类的生存与发展构成了严重的威胁。全球性生态环境问题主要有:荒漠化日益严重、森林资源的消失、野生动植物大量灭绝、人口急剧增长、饮用水资源日益短缺、能源的枯竭、渔业资源逐渐减少、普遍的环境污染、臭氧层空洞、温室效应。^④

正如马克思所言,“文明如果是自然地发展,而不是自觉地发展,则留给自己的是荒漠”。^⑤如果任由环境状况继续恶化,人类文明将不复存在。唯有重新看待人与自然的关系,对工业文明“自然无限”和经济增长的理念予以反思,才能保证人类社会的存续。环境保护的提出及发展,正是在人与自然关系问题上,人类从自发走向自觉的写照。尽管在历史上,不乏洞察到工

① 高中华:《环境问题抉择论》,社会科学文献出版社2004年版,第36页。

② [日]宫本宪一:《环境经济学》,朴玉译,三联书店2004年版,第76页。

③ 包括:马斯河谷烟雾事件(1930年)、洛杉矶光化学烟雾事件(1943年)、多诺拉烟雾事件(1948年)、伦敦烟雾事件(1952年)、水俣病事件(1953年)、四日市哮喘事件(1955年)、米糠油事件(1968年)、痛痛病事件(1931—1972)。

④ 陈耀成:《全球生态环境问题的哲学反思》,中华书局2005年版,第30—33页。

⑤ 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1972年版,第256页。

业文明造成对人与自然之间矛盾的智者和身体力行保护自然的先行者,如梭罗在 1854 年出版著名的《瓦尔登湖》一书,提出“人要瞻仰大自然”,应“在荒野中保护世界”的观点,并在 1858 年首先提出设立国家自然保护区的设想,被誉为“美国环境保护主义的先驱”。^①但直到 20 世纪 60 年代,环境保护并未引起公众的关注和重视,缺乏必要的社会基础,只能通过个别先行者的努力艰难地加以推进。1962 年,美国生物学家蕾切尔·卡逊出版了《寂静的春天》(The Silent Spring)一书,揭露了因过度使用杀虫剂等化学药品而导致的环境污染和生态破坏问题,引起社会各界对环境问题的广泛关注。随着一系列问题的揭露,人们的环境意识得以被“启蒙”。1970 年 4 月 22 日,世界上第一个“地球日”(Earth Day)活动在美国举行,共 2000 万人参加集会,要求政府采取措施保护环境,代表着环境保护运动的兴起。1972 年 6 月 5 日,联合国召开第一次人类环境会议,通过《人类环境宣言》,呼吁各国政府和人民为维持和改善人类环境,造福各国人民和后代而共同努力,代表着环境保护在世界范围内获得普遍认可。

概括而言,从思想观念的角度看,尽管环境问题古已有之,但人类的环境保护观念并不是由于出现了环境问题才产生的。环境保护的思想,是 20 世纪 70 年代之后人们形成的共识,是在人类感受到自身面临困境之后进行反思的结果。^②而从行为角度看,环境保护则经历了一个从个别人自发举措和呼吁,到全社会自觉行为的过程。

二、环境保护国家任务的必要性

(一) 环境质量的公共物品属性

人类社会对于环境问题的认识,是随着环境保护的兴起而逐步深化的,而环境保护运动的最大诉求,即要求一个清洁、良好的生活环境。从经济学的观点看,“良好的环境”正是一典型的公共物品(public goods)。所谓公共物品,是指既没有排他性(可以阻止一个人使用某物品的特征)也没有竞争性(一个人使用某物品减少其他人使用该物品的特征)的物品。^③对于环境质量的使用,即具有非排他性和非竞争性的特点:(1)作为人类生存和发展的基础,环境资源具有共享性,个体对环境资源的依赖和享用,并不妨碍他人同时得到相应的消费。环境公共物品不能为任意单独的私人排他地享有,这

① 陈虹:《寻求荒野》,三联书店 2001 年版,第 109 页。

② 林娜:《环境哲学概论》,中国政法大学出版社 2000 年版,第 40 页。

③ [美]曼昆:《经济学基础》,梁小民译,三联书店 2003 年版,第 232 页。

就意味着环境资源在供某个人或某一部分人利用的同时不能排除其他人的利用,从而产生了“搭便车”的现象。(2) 环境资源在消费上具有非竞争性,即环境公共物品每增加一个单位的消费,其边际成本为零。良好的环境质量是大自然的赋予,只要人类不破坏,它的生产已经完成。环境污染使环境质量遭到破坏,此时环境公共物品就需要采取相应治理措施才能达到。由于环境自净能力的存在,每增加一个单位的环境公共物品的供给,并不需要相应增加一个单位的成本。

另外,环境质量还涉及整体不可分割的公共物品问题。有的环境质量商品的范围较小,如花园、公园主要属于社区;有的环境质量商品范围较大,如清洁的水、森林等环境效益属于整个地区或国家;有的环境质量商品范围更大,超出了国界而具有国际意义,如跨国界河流的保护、海洋资源与环境的保护、大气环境与臭氧层保护等等。^① 可见,环境质量作为一种公共物品具有不可分割性,环境质量的供给与消费也涉及大范围内的公共利益,具有强烈的跨地域性和广泛性,环境问题从区域性向全球性扩展,从局部性向整体性的发展历程正是说明了这一点。不可分割和广泛性更加强化了环境质量作为公共物品的属性。

(二) 环境保护中的市场失灵及其克服

在现代社会中,市场在资源配置中起到基础性作用,私人物品的市场与消费,都由市场完成。但经济学家普遍认为,由于市场自身的缺陷(市场失灵),市场无法自动形成公共物品的良好供给机制。“仅仅依靠市场力量,不能在公共物品和私人物品之间使资源配置达到最优,非排他性直接导致资源配置的价格价值失去作用。受到影响的公共物品,也包括‘一个清洁的环境’。”^② 具体而言,在环境保护领域造成市场失灵的原因主要有:

1. 环境资源的产权难以明晰。市场机制能充分发挥作用的前提是存在明确的、安全的、可转移的产权,但这一点在环境与资源保护领域中往往难以实现,存在三种情况:(1) 环境资源产权不存在或不安全,如空气、阳光、地下水、环境容量等重要环境要素,由于不是传统意义上的财产和特殊的物质形态,使其权属难以明确划定,造成事实的零价格,也就无法形成市场;即便法律规定归国家所有,由于缺乏有效的监督机制,所有者与使用者之间的产权关系也相当模糊。(2) 部分环境资源在市场中没有充分反映其价值。如森

^① 杨云彦主编:《人口、资源与环境经济学》,中国经济出版社1999年版,第317页。

^② [瑞典]托马斯·思德纳:《环境与自然资源管理的政策工具》,张蔚文、黄祖辉译,上海人民出版社2005年版,第39页。