

可持续发展

刘学华 著

法

KECHIXUF AZHANFAYANJIU

研究

武汉出版社

(鄂)新登字 08 号

图书在版编目(CIP)数据

可持续发展法研究/刘学华著. —武汉:武汉出版社, 2001. 12

ISBN 7-5430-2535-3

I. 可… II. 刘… III. 法律-研究-中国

IV. D920.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 085749 号

书 名:可持续发展法研究

著作责任:刘学华

责任编辑:晓 茫

封面设计:魏 玲

出 版:武汉出版社

社 址:武汉市江汉区新华下路 103 号 邮 编:430015

电 话:(027)85606403 85600625

印 刷:十堰日报社印刷厂 经 销:新华书店

开 本:850×1168mm 1/32

印 张:8.25 字 数:200 千字 插 页:5

版 次:2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

印 数:0001—3000 册

ISBN 7-5430-2535-3/D·236

定 价:17.00 元

版权所有·翻印必究

如有质量问题,由承印厂负责调换。

序 言^①

研究可持续发展法是要担风险的。需不需要制定一部基本法,保障可持续发展战略的实现,一直还是一个比较模糊的问题。应该有第一个吃“螃蟹”的人去碰碰她。无论这个研究是否成立,迈出第一步是可喜的,即是不成功,同样对社会有益,以免后人走弯路。因此,就选择了《可持续发展法研究》这个课题。实事求是地说,研究可持续发展法,对于我而言,是比较难的一件事,一是我并非做学问的人,二是至今我国尚未有可持续发展法的系统研究成果作参照。因此,在本研究中参阅了大量有关资料,引用了不少观点,在此一并向各位专家学者致谢。也正因为此,本研究还非常肤浅,存在诸多问题,留下不少遗憾,敬请读者批评指正。如果真正有一天可持续发展法能够公布于众,本研究也仅仅是抛砖引玉。

(一)

1992年6月,中国政府在巴西里约热内卢联合国召开的世界首脑会议上,庄严签署了环境与发展宣言;其后,在世界各国率先制定了21世纪议程,提出了适合本国发展的行动纲领;并在1996年正式把可持续发展作为国家的基本发展战略,引起了国际社会的巨大反响。然而,迄今为止,我国的可持续发展基本法——《可持续发展法》的立法工作尚未摆上重要议事日程。可持续发展做为一门集自然生态、社会经济为一身的综合性、边缘性、交叉性学科,具

^① 《人大研究》2001年第8期发表了《可持续发展基本法探讨》一文,在此,作者将原文作为代序言。

有较强的独立性、系统性、完整性,可持续发展科学和理论是统揽现代资源、生态、人口、经济等学科的纲领。那么,制定一部可以指导资源法、环保法、人口法、经济法等部门法的可持续发展基本法十分必要。

客观地说,尽管我国的立法尚缺乏可持续发展思想的灵魂指导,但与可持续发展有关的立法取得了很大成就。目前,我国可持续发展立法存在的问题主要表现在以下几个方面:

一是,与可持续发展有关的立法目标基本确立,可持续发展基本法尚未引起重视。法律是政策的定型化,是国家意志的最高体现。可持续发展的立法是可持续发展战略和政策定型化、法制化的途径,是把可持续发展战略付诸实现的重要保障。在《中国 21 世纪议程》中,确立了与可持续发展有关的立法目标,即:在 2000 年前后逐步建立起与可持续发展有关的立法体系。然而,可持续发展基本法的立法显然没有引起足够的重视。所谓“纲举目张”,如果把可持续发展法做为“纲”,那么,相关的法律就只能视为“目”。现在对“目”有了立法依据,而“纲”的立法依据呢?既然作为国家的一大发展战略,就应该有与之相匹配的基本法予以保障,“目”毕竟代替不了“纲”。

二是,可持续发展部门法相对独立,缺乏基本法统一。我国可持续发展法制建设的一大明显特点是,可持续发展概念落后于可持续发展有关的法律,在 1996 年确立可持续发展战略之前,一些与可持续发展有关的法律已经实施了,加之,迄今尚未颁布《可持续发展法》,所以,在各个部门法中缺乏可持续发展的“灵魂”统一。据初步统计,截至目前,在全国人大及其常委会颁布的 390 多件法律中,与可持续发展有关的法律大约有 30 余件,它们分别归并在行政法、经济法、社会法中。由于在制定这些法律中,主要出于维护一定时期的社会秩序或经济秩序之目的,因此,这些法律与可持

续发展战略就缺乏有机的、必然的联系,致使各个部门法相对独立。

三是,可持续发展法律体系的“躯干”已经形成,而根本法尚未明确体现。可持续发展法律体系的立法涉及面很广,重点涉及人口、经济、环境、资源、社会保障等领域。近年来,我国逐步加强了与可持续发展的有关立法,追求经济效益、社会效益与环境效益的统一,保障经济和社会的可持续发展。这些法律构成了可持续发展法的“躯干”。

宪法是国家的根本大法,是其他法律的立法依据和立法基础,没有宪法依据和宪法授权,则不能制定法律。作为国家的一大战略,又关系着民族的兴旺和国家的长治久安,“可持续发展”理应写进我国宪法中。现行宪法中虽然也规定了一些与可持续发展有关的条款,包涵着可持续发展的思想,但在宪法中没有明确规定“国家实行可持续发展战略”,更未明确表明“国家在推动经济和社会发展中,既要考虑当前发展的需要,又要考虑未来发展的需要,不以牺牲后代人的利益为代价来满足当代人的需要”。由于在宪法中未直接表明“可持续发展”的态度,因此,《可持续发展法》的立法也就不能提出来,更不能摆上议事日程。

四是,可持续发展法律制度初步确立,一些重要的法律制度尚存缺陷。如前所述,国家已经颁布了一批与可持续发展有关的法律,制定了一些促进可持续发展的法律制度。由于这些法律的局限性,不可能把所有可持续发展的内容都包括,所以,可持续发展法律制度还有很多缺陷。如,可持续发展评价问题,可持续发展考核问题。特别是可持续发展监管主体制度不明,可持续发展作为一大战略,是全社会、全人类、当代人、后代人共同的责任,但这并不意味着全社会都来承担责任,如果以此追究,事实上都不承担可持续发展的责任。那么,究竟谁是可持续发展的监管主体呢?现有法律

都未明确规定。

(二)

制定我国可持续发展法十分必要,首先,从可持续发展基本法的地位分析。

可持续发展法是我国法律体系的重要组成部分。国家宪法确立了建立社会主义市场经济体制制度。市场经济的突出特点是竞争性、利益性和无序性,为了消除这些弊端,必须加快法制建设,用法律来规范市场行为。市场主体的自私性与可持续发展的公益性的矛盾,完全依靠市场或人为地去协调这对矛盾,其力度显然不够;加之,可持续发展的时空性特点,必须用法治手段来解决市场经济与可持续发展的矛盾。党和国家确立了实施依法治国的方略,依法治国同样包含依法保证可持续发展战略的实施。其前提是有法可依。那么,在社会主义市场经济法律体系中,理应有可持续发展法的一席之地。

可持续发展法是一个相对独立的法律部门。首先肯定,可持续发展是部门法,是在母法孕育下的子法。说它是一个相对独立的法律部门,这又区别于其他法。我国目前把有中国特色的社会主义法律体系划分为7个法律部门,包括:宪法及宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼法等,可持续发展法似乎都不能简单地归并到7个法律部门中的某一个。可持续发展法显然不属于宪法及宪法相关法、民法商法、刑法、诉讼与非诉讼法,故不在此赘述。可持续发展法似乎又与行政法、经济法、社会法有密切联系;但它们都又包括不了可持续发展法的全部内容。

从调整对象分析。行政法主要调整属于隶属性质的社会关系,它体现的是一种权力从属关系,其主体只限于行政机关;经济法主要是调整生产领域中的经济调控关系,主体包括国家权力机关、行

政机关和司法机关;社会法主要调整人与人之间的社会关系,包括文化、教育、卫生、人口、精神文明方面的关系,其主体既包括国家也包括家庭。而可持续发展法调整的对象既包括经济关系,又包括社会关系,其主体,既包括国家权力机关,又包括行政机关、司法机关,还包括公民、法人、家庭。

从法律专业化分工分析。分工越来越细是社会发展的必然要求和一般规律。同样,法律专业化分工也日趋精细。人类科学发展史表明,无论是自然科学还是社会科学,它们的最初门类都是极其有限的。可持续发展理论是一门集自然科学和社会科学为一身的边缘、交叉学科,那么它的法律表现形式同样包括自然和社会两个方面的交叉或综合。

从法律的优化调整分析。法律最优化调整的基本含义,是指某类社会关系通过某一个法律部门调整之后,能够达到另一个法律部门进行的调整时所不能达到的最佳状态。对于可持续发展法调整的范围,经济法不能调整可持续发展的人口关系、社会保障关系;社会法不能调整可持续发展中的资源利用关系、环境保护关系以及产业结构关系;而行政法又不能把可持续发展中的法人、公民、家庭关系进行调整。基于此,只有可持续发展法能够达到其他法律部门所不能调整的最佳状态。

其次,可持续发展法是可持续发展法律体系的基本法。可持续发展法律体系内容非常丰富,范围十分广泛,从它的理论体系来讲,包括生存、发展、环境、社会、智力五大支持系统。那么,它的法律体系也相应庞杂,如此庞杂的法律体系必须有一部基本法来统一,用基本的法律制度指导与之相关的其他法律的制定与实施。可持续发展的实施以适宜的政策和法律体系为条件,强调“综合决策”和“公众参与”,需要改变过去各个部门封闭地、分隔地、“单打一”地分别制定和实施经济社会环境政策的做法,把可持续发展原

则纳入经济、人口、环境、资源、社会保障等各项立法及决策中,必须用可持续发展法加以保障。

由此可见,制定可持续发展法具有十分重要的现实意义:

其一,把可持续发展政策上升为法律,体现国家意志。法的本质是以国家意志的形式表现出来的统治阶级的意志。政策是由政党制定的。政策与法律的关系,一般说,政策是法律的指导原则,是制定法律依据;法律是政策的具体化、条文化、定型化,是实现政策的重要工具。1996年3月5日,八届全国人大四次会议上,正式确立了可持续发展的战略地位,这无疑为各级政府和人们在经济活动中、社会活动中实施可持续发展提供了政策依据。但是,这一战略毕竟不等于法律。只有通过制定可持续发展法,把可持续发展战略条文化、具体化,才能使可持续发展政策得到更普遍、更明确的贯彻执行。同时,依靠国家机器作为后盾强制实施,违反法律要承担法律责任,受到法的制裁。由于可持续发展停留在政策阶段,未上升到法律,缺乏强制力,目前人们的可持续发展意识淡漠,只顾眼前利益,忽视未来发展,甚至不惜以牺牲后代人的利益为代价来换取一时的政绩,短期行为非常严重。只有通过制定可持续发展法,用法律规范人们的行为,才能强制人们特别是领导在可持续发展中的所作所为,一旦违背了可持续发展法律规范,依靠法律的强制功能,即可追究责任。

其二,规范公民、法人和组织在经济、社会发展中的行为,保证可持续发展目标的实现。一个地区、一个国家、一个民族能否实现可持续发展,最终取决于人们的行为。人们的行为是否有利于可持续发展,除了通过人们的认识而自觉行为外,还要有法律进行肯定,即制定必要的规范,让人们去遵守,这种遵守不取决于人的认识与否,都必须按法律规范去作为,这就是法的规范的引导作用。可持续发展法规范人们的行为,还可以通过评价人的行为而达到

规范作用。如一个人对他人行为的合法性进行评价,律师对当事人行为的有效性进行评价,警官对相对人行为的评价等等,都是通过法律规范来衡量的。如某一个地区的行政责任人,因为决策失误,使本地的某一资源枯竭,不仅当代人的发展受阻,而且后代人的发展也受影响。在现行法律中似乎找不到评判这一行为的规范,而这种行为显然是违反了可持续发展原则,因为没有可持续发展的规范就不能作出评判,相应也就不能追究其责任。如此看来,可持续发展法律规范,不仅可以弥补现行法律的缺陷,还可为追究可持续发展法律责任提供评判标准。

其三,依法行政,避免人治,保证可持续发展的实施。建设社会主义法制国家是我国政治体制改革的目标之一,依法治国是党和政府治理国家的基本方略。可持续发展法主体一方必然是国家及其政府机关,使可持续发展法显示出公法的性质。实践证明,在推行可持续发展中,必须由政府去组织、指导、监督、纠正。所有这些环节的实施工,都必须依法律为根据,法律没有授权不得滥施管理职能。法治与人治的根本区别在于不因人的更替而改变治国方略。可持续发展追求的是远期效益,时间往往是几十年、几百年,甚至上千年,在这么长的时空里,人的衰亡和当权者更替是很正常的,如果,随着当权者的更替而放弃可持续发展思想,可以设想,根本就不可能实现可持续发展;可以说,人治是可持续发展的“大敌”,法治才是根本保障。

(三)

可持续发展法是指国家为了协调当代人与后代人的共同发展,既满足现代人的需要,又不对后代人的发展构成危害而制定的;调整人们在经济活动、资源利用、能源使用、环境保护、人口再生产、社会保障等产生的各种社会关系的法律规范的总称。可持续

发展法的指导思想必须坚持以邓小平理论和党的基本路线为指导,有利于社会主义现代化建设,有利于中华民族的长期繁荣,有利于当代和子孙后代的生存与长远发展。坚持这一指导思想,就坚持了可持续发展法的方向。

可持续发展法的基本原则,是指贯穿于整个可持续发展法中,所有可持续发展法律规范都必须遵循和贯彻的,调整并决定一切可持续发展法律关系主体行为的指导思想和基本准则,是可持续发展法本质的集中体现。因此,它是可持续发展法中的根本性理论问题,可持续发展法的基本原则重点在以下几个方面。

1. 持续发展原则。

邓小平关于发展是硬道理的理论,是可持续发展法首先必须坚持的基本原则。中国是一个发展中国家,解决中国的一切问题要靠发展。可持续发展的前提是发展,关键环节也是发展。只有当经济增长率达到和保持一定的水平,才有可能不断消除贫困,人民的生活水平才能逐步提高,并且提供必要的能力和条件,支持可持续发展。但是,发展不是不择手段,不讲科学,不讲效益的发展,更不是一年、两年、一代、两代的发展,而是长期的发展,无论发展的数量还是质量,都应以持续发展为目标,那么我们为了发展所采取的一切措施都应该是可以持续发展的。

2. 结构优化原则。

结构优化原则,指在国民经济和社会发展中,充分注意并及时调整产业结构、所有制结构、地区结构、城乡结构,使之不断趋于合理和有机构成,达到发展的最佳状态。优化结构的原则,重在要求产业结构中的工业、农业、第三产业的比例适当,重点发展第三产业,巩固农业基础,加快工业改组改造和优化升级;地区结构中东部、中部、西部地区,内陆与沿海地区共同发展,缩小差距;城乡结构中重在缩小差别,农村城镇化,城乡一体化。

3. 社会公正原则。

社会公正是可持续发展的社会保障。社会公正原则的内涵有两个层面即当代与后代。当代公正指每个公民能够被公平合理地对待,都有机会享受社会发展、经济发展、环境利益所带来的好处。一个国家、一个地区经济发展,如果以牺牲另一个国家、一个地区大多数人的利益为代价,来换取本地区的利益,显示公正。这一原则还要求,地球上无论国家制度、种族、居住地有何不同,在发展的机遇上人人是平等的。社会公正的第二个层面,是指当代与后代的公正。当代人不能以牺牲后代人的利益为代价来谋求发展,在当代发展中充分考虑后代的发展需求。

4. 协调发展原则。

协调发展原则是可持续发展的灵魂。协调发展原则,指经济社会发展与人口、资源、环境相协调,统筹兼顾,有机结合,以实现人类与自然的和谐共存,使经济社会持续、健康进行。可以说协调发展原则是我们通向可持续发展的唯一途径。

可持续发展法的基本法律制度,在可持续发展法中进一步重申和明确以下制度:

——可持续发展的行为主体制度。特别要规定可持续发展的统一监管主体。

——可持续发展考核制度。建立考核指标体系和考核机制,定期公布考核结果与排序,并将本地可持续发展能力作为干部晋升的重要依据。

——可持续发展影响评价制度。对重大战略决策及工程项目建设进行可持续发展影响评价。

——可持续发展规划制度。

——控制人口增长与提高人口素质制度。

——产业结构调整制度。

- 清洁生产制度。
- 节约与合理利用能源制度。
- 自然资源保护与永续利用制度。
- 保护环境制度。
- 科技进步制度。
- 可持续发展社会保障制度。

(四)

通过对可持续发展法的基本问题的探讨,本文提出:

1. 把“可持续发展”明确写进根本法。

按照现代法治原则,国家和公民的一切权利和自由都必须有宪法依据。国家承担实施可持续发展行动,当代人与后代人同样享有生存与发展的权利,都必须要有宪法依据。否则可持续发展法无从产生。因此,首先,在宪法中应将“可持续发展”加以确认。

2. 尽快制定可持续发展法。

可持续发展法是可持续发展法制建设的必备条件,也是社会主义市场经济的根本要求。应加快立法的步伐,争取早日出台。建议由国务院或国家发展委员会提出可持续发展法的法律议案。为使议案现实性、指导性、针对性更强,必须组织集法学家、经济学家、社会学家、生态学家、环境学家等专家、学者组成的专门起草委员会,从我国的国情出发,起草可持续发展法的法律议案。力争在3—5年内,公布并实施可持续发展法。

作 者

目 录

序言	(1)
----	-----

第一章 可持续发展法的基本问题

一、可持续发展的基本理论	(1)
(一)可持续发展的基本涵义	(1)
(二)可持续发展的支撑要素	(7)
二、可持续发展法的基本问题	(11)
(一)可持续发展法的概念、本质及特征	(11)
(二)可持续发展法的指导思想	(15)
(三)可持续发展法的基本原则	(15)

第二章 可持续发展法的体系及缺陷

一、可持续发展法的体系	(18)
(一)宪法中关于可持续发展的规定	(19)
(二)综合性的可持续发展基本法	(19)
(三)可持续发展单行法	(20)
(四)可持续发展法规	(20)
(五)可持续发展部门规章	(20)
(六)地方性可持续发展法规	(20)
(七)可持续发展有关的标准	(20)
(八)可持续发展国际条约	(21)

(九)其他有关法律、法规	(21)
二、目前存在的问题	(21)
(一)与可持续发展有关的立法目标基本确立,可 持续发展基本法尚未引起重视	(22)
(二)可持续发展部门法相对独立,缺乏基本法统一	(23)
(三)可持续发展法律体系的“躯干”已经形成,而根本 法尚未明确体现	(24)
(四)可持续发展法律制度初步确立,一些重要的法律 制度尚待完善	(26)

第三章 可持续发展法的地位及立法的必要性与可行性

一、争议与分歧	(28)
(一)《21 世纪议程》的分歧	(28)
(二)学术界的争议	(29)
二、可持续发展法的地位	(30)
(一)可持续发展法是我国法律体系的重要组成部分	(30)
(二)可持续发展法是一个相对独立的法律部门	(30)
(三)可持续发展法是可持续发展法律体系的基本法	(32)
三、可持续发展法立法的必要性	(32)
(一)可持续发展的特性需要法制保障	(32)
(二)把可持续发展政策上升为法律,体现国家意志	(33)

(三)规范公民、法人和组织在经济、社会发展中的行为, 保证可持续发展目标的实现·····	(34)
(四)依法行政,避免人治,保证可持续发展的实施 ·····	(36)
四、可持续发展法立法的可行性·····	(37)
(一)依法治国的方略为制定可持续发展法提供了 根本依据·····	(37)
(二)我国法制建设的成就为可持续发展法的立法提供了 实践依据·····	(37)
(三)从可持续发展的实际出发,急需制定可持续发展法 ·····	(38)
(四)现行的可持续发展相关法律和政策为可持续发展法 立法奠定了基础·····	(39)

第四章 可持续发展法律关系

一、可持续发展法律关系概述·····	(40)
(一)法律关系的一般理论·····	(40)
(二)可持续发展法律关系·····	(46)
二、可持续发展法律关系主体·····	(48)
(一)可持续发展法律关系主体的概念·····	(48)
(二)可持续发展法律关系主体的分类·····	(50)
三、可持续发展法律关系的内容·····	(52)
(一)可持续发展法律关系内容的概念·····	(52)
(二)可持续发展主体的权利·····	(53)
(三)可持续发展主体的义务·····	(55)
四、可持续发展法律关系的客体·····	(57)

(一)可持续发展法律关系客体的定义·····	(57)
(二)可持续发展法律关系客体的范围·····	(57)

第五章 可持续发展综合管理制度

一、可持续发展法律制度概要·····	(59)
(一)定义·····	(59)
(二)可持续发展法律制度制定的依据·····	(59)
二、行为主体制度·····	(61)
(一)现状及特点·····	(61)
(二)政府是第一责任主体·····	(62)
(三)行政主管部门是具体监管主体·····	(63)
(四)公民、法人和组织的行为·····	(64)
三、规划制度·····	(64)
(一)可持续发展规划的含义·····	(64)
(二)可持续发展规划制度的内容·····	(65)
(三)可持续发展规划指标体系·····	(66)
四、考核制度·····	(78)
(一)考核方式·····	(78)
(二)考核指标·····	(79)
(三)可持续发展核算体系·····	(81)
五、评价制度·····	(83)
(一)评价制度的提出·····	(83)
(二)评价的主要范围·····	(84)
(三)评价资格·····	(85)
六、宣传教育制度·····	(86)
(一)宣传教育的必要性·····	(86)

(二)宣传教育制度的内容·····	(86)
第六章 可持续发展生产制度	
一、产业结构调整制度·····	(88)
(一)概述·····	(88)
(二)产业结构调整制度的内容·····	(88)
二、清洁生产制度·····	(90)
(一)清洁生产的含义·····	(90)
(二)清洁生产立法现状·····	(91)
(三)清洁生产目标·····	(92)
(四)清洁生产制度的内容·····	(92)
三、节约与合理利用能源制度·····	(96)
(一)目前存在的问题·····	(96)
(二)节能制度的内容·····	(98)
第七章 资源环境保护制度	
一、自然资源的综合管理制度·····	(99)
(一)存在的问题·····	(99)
(二)自然资源立法状况·····	(100)
(三)自然资源综合管理制度的内容·····	(100)
二、水资源保护与永续利用制度·····	(102)
(一)立法概况·····	(102)
(二)水资源保护制度的内容·····	(103)
三、土地资源保护与永续利用制度·····	(104)
(一)立法概况·····	(104)
(二)土地资源保护制度的内容·····	(106)