

环境健康风险治理研究：

法理基础、类型分析与制度建设

任颖 / 著

HUANJING JIANKANG FENGXIAN
ZHILI YANJIU
FALI JICHU
LEIXING FENXI
YU
ZHIDU JIANSHE

非
外
借



人 民 出 版 社

环境健康风险治理研究：

法理基础、类型分析与制度建设

任颖/著

 人民出版社

责任编辑:李椒元

装帧设计:徐 晖

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

环境健康风险治理研究:法理基础、类型分析与制度建设/任颖 著. —北京:
人民出版社,2019.9

ISBN 978-7-01-021021-6

I. ①环… II. ①任… III. ①环境影响-健康-风险管理-研究
IV. ①X503.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 135585 号

环境健康风险治理研究:法理基础、类型分析与制度建设

HUANJING JIANKANG FENGXIAN ZHILI YANJIU FALI JICHU LEIXING FENXI YU ZHIDU JIANSHE

任 颖 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

河北文盛印刷有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 9 月第 1 版 2019 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.5

字数:242 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-021021-6 定价:36.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

本书由广东省社科规划青年项目
广东省教育厅青年创新项目资助出版

序 言

环境健康问题是人民群众关注的热点问题,也是治理难度非常大的一个领域。书稿从环境健康风险治理的法理基础、类型分析出发,探索立足中国实际的环境健康风险治理路径,具有很强的理论意义与现实意义。作者在论述环境正义、环境公益、环境效益、环境权利视角下的环境健康风险防范基础上,通过对于罗马法预防性权利与中国古代法哲学理念的分析,论证环境健康权益的预防性构造,指出传统健康权以个体人权为核心,其与资产阶级革命时期确立的“第一代人权”(政治权利)不同,属于“第二代人权”的基本内容。正因为如此,有主张将环境健康权乃至作为“第三代人权”的环境权视为一种社会权利,认为通过“福利国家”模式即可以实现生态文明大发展大繁荣,而无须倡导环境社会科学的独立属性。这一观点事实上仍局限于人类中心主义的范围,通过设定健康权的最低标准,强调公民平等获得保障的权利。作者指出在日益突出的环境问题背景下,预防性环境健康权益成为自然权利理论、福利权利理论向生态权利理论发展的重要标志;进而从权利的内涵、外延、形式、层次方面出发,梳理了不同法学流派的环境健康风险观,对救济性、现实性权利向预防性权利的演进展开论证。这一研究对于形成环境法论域的权利类型论创新十分有益。

在以习近平同志为核心的党中央的正确领导下,中国人与自然是生命共同体及人类命运共同体主张得到了国际社会的广泛认可。生命共同体理论吸取了古代“天人合一”思想的积极因素,实现了马克思主义共同体理论的中国化,并确立了“以人民为中心”“以健康为根本”的治理理念。在这一主张的指导下,中国环境健康风险治理沿着保障人类共同环境健康权益的方向前进,具

备了重要的思想指引,也体现了大国的责任和担当。

从更为广阔的层面看,环境健康问题的出现及这一问题的解决需要抓住环境权、发展权、健康权保障之间的关系这一脉络,在源头治理层面破解环境健康风险防范的困境。关于这一问题,书稿分析了新兴权利体系内部、新兴权利与传统权利之间的冲突,并对新兴权利本身的转型升级进行了论述,有利于推动民族国家发展权与环境公益保障的法律平衡。

具体到环境健康风险评估领域,目前世界范围内的环境评估技术性规范层次十分丰富,但各个制度之间的衔接却差强人意,书稿的制度衔接与比较分析具有现实意义。在环境健康风险评估“四步骤”模式下,中国环境健康风险治理的推进不能盲目根据是否需要达到“合理怀疑”标准而采用弱风险规制或强风险规制模式,而须立足本国实际,分步骤、分层次稳步推进这一进程。2018年,《国家环境保护环境与健康工作办法(试行)》颁布,中国环境健康风险治理的整体框架得到确立,同时明确了以“可接受水平”为内容的风险评估与风险调查标准。书稿抓住中国环境健康风险治理的特殊性,分析了中国路径的可行性步骤,具有实践意义。事实上共同体视域下的环境健康权保障具有其独立的社会生态属性,体现了“环境国家”理念的新发展。书稿通过生态法范式独立价值的探讨很好地说明了这一问题。殷切期望作者能够沿着这一研究图谱,稳步纵深推进,不断拿出好的作品。

汪习根

2019年4月20日

目 录

导 言	1
第一章 环境健康风险治理的理论基础与关键问题	23
第一节 环境健康与风险治理基本概念	23
一、环境健康:成文法与判例法的视角	24
二、环境健康风险:环境风险与环境危险辨析	27
三、环境健康风险治理:属性、范围、内容	31
四、环境健康风险治理的关键问题:健康效应滞后与“后果 控制”模式转型	35
第二节 环境健康效应滞后的管控方式	39
一、环境伦理学视角:环境正义	40
二、环境社会学视角:环境公益	44
三、环境经济学视角:环境效益	49
四、本书的研究视角:共同体视域的环境健康权益法律保障	52
第三节 不同法学流派的环境健康风险观	55
一、自然法学视角的环境健康风险观	56
二、历史法学视角的环境健康风险观	57
三、分析法学视角的环境健康风险观	63
四、法社会学视角的环境健康风险观	66
五、生态后现代主义下的环境健康风险观	68

第二章 环境健康风险治理的范畴论与阶段论	70
第一节 环境健康风险治理的基础范畴	71
一、新兴权利体系内的矛盾:环境权与发展权	72
二、新兴权利与传统权利的交叉衍生:环境权与健康权	79
三、生态权利的确立和发展:集体权益与三维度论	89
第二节 环境健康风险治理的关联范畴	99
一、环境健康损害—生态损害评估—救济性环境责任	101
二、环境健康危险—环境影响评价—现实性环境责任	104
三、环境健康风险—环境健康风险评估—预防性环境责任	107
第三节 环境健康风险治理的制度衔接:环境健康风险评估 (EHRA)、环境影响评价(EIA)、排污许可制度(DPS)	110
一、制度定位:事前审批、事中管控、事后监管	110
二、适用范围:立法与政策、规划与项目、排污行为	113
三、制度依据:环境基准、环境标准、环境累积	115
四、制度目的:风险概率预测、环境影响参数评定、固定点源 排污控制	117
第三章 环境健康风险治理的法律逻辑与内在结构	120
第一节 四法域说的逻辑证成	120
一、生态法范式确立的法理基础	121
二、生态法范式的相对独立性	122
三、生态法律关系的特殊属性	124
第二节 环境健康风险治理的法律逻辑:外部性风险的法益内化	126
一、私法范式:“经济人”假设与市民法治国家中的环境健康 风险治理	128
二、公法范式:“政治人”假设与政治国家中的环境健康风险 治理	130
三、社会法范式:“社会人”假设与福利国家中的环境健康 风险治理	132

四、生态法范式：“生态人”假设与环境国家中的环境健康 风险治理	134
第三节 环境健康风险治理层次：嵌入式风险与外源式风险	137
一、环境健康领域的外源式风险防范	138
二、环境健康领域的嵌入式风险防范	141
第四节 环境健康风险治理结构	146
一、环境健康风险监测：风险预警	147
二、环境健康风险调查：信息收集	148
三、环境健康风险评估：风险概率	149
四、环境健康风险管理：最佳策略	151
五、环境健康风险沟通：信息交换	152
第四章 环境健康风险治理的域外经验与类型分析	154
第一节 美国：公民诉讼与环境健康风险评估 NAS 模式	155
一、20 世纪 50 年代污染防治视角的健康风险管理	156
二、20 世纪 60 年代环境判例与环境审查原则的确立	157
三、20 世纪 70 年代环境基准、定量风险评估与公民诉讼	159
四、20 世纪 80 年代环境风险管理程式与预先报告义务	161
五、20 世纪 90 年代至 21 世纪的环境健康风险防治	163
第二节 英国：普遍性的环境风险防范与弱风险规制	165
一、脱欧进程下的环境健康风险治理	166
二、“公地”保护：环境风险防范的延伸适用	167
三、弱风险规制：《共同的遗产：大不列颠环境战略》	168
四、风险沟通：社会许可机制的建立	169
第三节 德国：国家风险规制责任与风险防控适用边界	171
一、风险识别的可能性与盖然性标准	171
二、环境国家风险防范责任与生态现代化发展	172
三、联邦公害防治与风险防控边界	173
第四节 澳大利亚：生态可持续发展与环境政府原则	175

4 环境健康风险治理研究:法理基础、类型分析与制度建设

一、环境政策:环境健康风险防范的“商谈—建构范式”	175
二、环境规范:统一立法与分散规约	176
三、环境原则:生态保护与风险预防	177
第五节 日本:环境健康公害防治协议与纠纷解决行政化	178
一、20世纪60年代公害纠纷解决机制与污染物排放规制	178
二、20世纪七八十年代环境公害防治协议与健康损害救济	179
三、20世纪90年代《环境基本法》与环境风险规制	181
四、21世纪的环境管理体制与预防性政策方针	182

第五章 环境健康风险治理的中国路径与制度保障

第一节 中国环境健康风险治理的指导思想	184
一、环境健康保护的思想渊源:“天人合一”	184
二、“以人民为中心”“以健康为根本”	186
三、环境公共风险防范责任理论	188
第二节 环境健康风险治理的制度转型与基本进路	190
一、参与式环境健康风险防范:从命令控制型规制到协商型 环境健康风险治理	190
二、复合式环境健康风险防范:从环境污染事故调查到环境 健康风险调查	193
三、递进式环境健康风险防范:从环境污染防治责任到环境 健康风险防范责任	194
第三节 共同体:环境健康风险治理的中国贡献	196
一、马克思主义共同体理论	197
二、中国“生命共同体”理论的新发展	199
三、生命共同体理论下的环境健康风险防范	204
第四节 环境健康风险治理的法治保障	208
一、环境健康风险治理立法支持:风险预防义务条款与环境 健康立法体系	208
二、环境健康风险治理运行机制:风险行政与平衡规制	215

三、环境健康风险治理司法保障:预防性请求权与生态侵权 之诉	222
四、环境健康风险治理社会协同:社会申报制度与协商行动 规约	227
参考文献	234
后 记	248

导 言

环境健康是人民群众普遍关心的热点问题,环境健康风险治理是国家环境与健康法律制度的重要组成部分。从历史演进过程看,环境治理蕴含了人类对于美好生活的期许,而环境治理的突破性进展蕴含于风险治理当中。从产生原因角度看,环境风险在一定程度上是制度风险,与环境影响评价制度针对具有确定性的“危险”不同,环境健康风险治理制度将环境规制的阶段提前到了科学不可确定性下的“风险”预防,成为环境健康损害效应滞后的重要管控方式;环境健康风险治理体系与治理能力建设成为环境健康、生态安全、生物安全的重要保障。在从环境损害赔偿、环境危险管控向环境风险治理转变的过程中,伦理学、经济学、社会学、法学采取了不同的研究进路,分别从环境正义、环境效益、环境公益、环境权利视角对环境健康效应进行管控。在此基础上,深入把握环境健康风险治理的法律逻辑、演进过程中的类型转换,分析美国、英国、德国、澳大利亚、日本等发达国家的环境健康风险治理模式,找准环境健康风险治理的法理定位,探寻环境健康风险治理的中国路径,形成区别于强风险规制、弱风险规制的环境健康风险分类治理体系,推动共同体视域“以人民为中心”的环境健康风险治理能力的提升,健全和完善环境健康风险治理法律制度设计,在一般性义务条款与特别义务条款、社会国家与环境国家、可诉性与非诉性设定之间做出正确的选择,通过环境立法与环境协议的有机结合,以预防性的整体合力,从根本上防范“邻避”冲突等问题的出现。

一、研究背景

联合国发布《全球环境展望(六)》(2019年)评估显示,如果不采取更大

力度的环境保护措施,到2050年将会有数百万人因水、大气、土壤中的污染物而患病或寿命减短。国际组织统计显示,40%的死亡人数及多达70%的患病人数与环境破坏有关,环境健康问题成为国家健康制度建设的重中之重。随着经济的发展,中国环境健康危害亦呈增长趋势,因生态破坏导致的疾病明显呈现上升趋势。并且,由地域广阔、人口众多的国情所决定,中国环境健康风险呈现出与欧美等发达国家(环境与健康战略研究计划)不同的表征,环境污染特征、污染物迁移转化规律、健康危害机理及“表观遗传效应”具有特殊性。例如,环境科学研究证明,仅在暴露评估(包括皮肤表面积、饮食摄入量、呼吸速率等)一项参数当中,我国居民的暴露参数就与美国相差2.5%~33.3%;^①正因为如此,不同国家(如欧盟、美国、韩国等)均发布了其暴露参数手册。^②而由中国地域广阔、环境要素复杂的特性所决定,不同地域、不同环境要素领域的环境健康风险状况的识别、分析、监测不能一刀切,而需要具体问题具体分析;在污染物暴露风险等治理当中,需要从前瞻性、预防性角度入手,探索符合具体实际的环境健康风险治理路径。^③

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段,目前我国正处在全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化的关键时期,也是环境风险多发的时期;与此同时,与环境问题密切相关的群体性事件呈现出了上升的态势。环境风险及其损害已经成为制约生态环境质量总体改善目标及经济社会发展的关键因素。有效应对“频繁发生和大量潜伏的、具有极大破坏力的环境风险”,切实推进环境健康风险治理,成为新时代环境治理的主要课题。2017年10月,习近平总书记在十九大报告中指出,要推进“健康中国战略”^④,明确人民健康优先发展的战略位置,防范健康风险,促进人口红利向健康红利的转

① 王宗爽等:《环境健康风险评价中我国居民暴露参数探讨》,《环境科学研究》2009年第10期,第1164页。

② 段小丽等:《国内外环境健康风险评价中的暴露参数比较》,《环境与健康杂志》2012年第2期,第99页。

③ 江桂斌:《加强环境健康基础研究》,《中国科学报》2019年3月5日,第1版。

④ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第48页。

化。^① 2018年3月,“生态文明”写入宪法修正案,在原有富强民主文明国家建设目标中增加了建设“和谐美丽的社会主义现代化强国”内容;5月,习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调,“生态环境安全是国家安全的重要组成部分”,“系统构建全过程、多层次生态环境风险防范体系”;^②11月,生态环境部启动环境健康风险管理试点,为环境与健康危机的解决奠定了重要基础。从总体上看,环境健康风险治理是中国特色社会主义法治体系建设的重要组成部分。通过环境健康风险治理保障生态安全成为当下的重要课题。这就要求以总体国家安全观与法治理论为指导,以国内外环境健康风险治理战略及其实践经验为参考,以国家治理、区域治理、产业治理相统一为路径,立足环境特殊性,探索环境健康风险治理战略理论与实践创新路径。

在法理基础层面,世界范围内的环境健康研究以健康权保障为框架,经历环境与健康研究(主要是健康、安全和环境管理服务社会学分析、环境污染与健康特征识别技术及意愿支付经济学分析)、公共健康学研究(群体健康与社会公正)、环境健康学研究(健康风险与生态风险综合评价)三个阶段,逐步聚焦环境健康危机应对的特殊性。随着生态法范式的确立和发展,以“风险预防原则”为指引,生态权利类型化呈现出不同于其他领域的独特属性;以这一基础法理论证为基础,分层次、分阶段、分步骤推进环境健康权益保障的要求日益凸显;其亦构成了环境治理提前到科学尚未确定的健康风险阶段的正当性基础。对于国家、社会而言,环境保护既是一种义务,更是一项基础性权利;环境健康权益构成了争取独立与发展的基本前提。从内容上讲,环境风险与健康风险的专门化治理,需要以生态独立价值为基础,实现传统环境行政与生态侵权制度转型。环境治理多以主体行为限制或环保义务设定推动技术性生态恢复,从而间接地调整人与自然之间的关系。其中,最为关键的即是环境健康风险治理的理论基础、范畴论(基本范畴与关联范畴)与阶段论、法律逻辑与内在结构的理论分析。从形式上讲,以国家责任与政府责任为基础的环境

^① 李斌:《实施健康中国战略》,《人民日报》2018年1月12日,第7版。

^② 顾仲阳:《坚决打好污染防治攻坚战 推动生态文明建设迈上新台阶》,《人民日报》2018年5月20日,第1版。

规制观的产生,晚于环境治理观念的形成。与此同时,与其他领域不同,环境保护领域的国家责任与政府责任处于相对弱化的境地,有待加强。因此,环境治理具有其特殊性,以这一范畴作为通过引入社会参与以克服管制的单一性的用法并不十分准确。环境规制及监管体制的建立与环境责任创新紧密相连,除了国家、政府、社会义务的类型划分之外,还应当有预防性环境责任、现实性环境责任、救济性环境责任形式论证,从而实现权利和义务总量上的等值性。为实现这一目的,现有的环境规制观需要实现转型。

二、研究意义

环境健康权益保障不是孤立的问题,其受到多个方面因素的影响,需要从不同学科(环境伦理学、环境经济学、环境社会学、环境法学)、理论进路(自然法学理论、分析法学理论、法社会学理论、后现代生态主义理论)、实践维度(法律规范、法治运行、法治保障)出发,找到最适宜中国环境健康实际的科学路径。在国家治理层面,环境健康风险治理对国家生态文明制度体系建设重要意义;在区域治理层面,环境健康风险治理研究探讨维护区域生态安全的理论和现实问题,是贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神,为经济社会发展提供环境战略支持的重要举措。全球化的发展在缩短世界距离的同时,也加速了生态安全的蔓延;生态安全即生态环境、绿色资源、生活环境“免受不可恢复的破坏”的状态;其构成了国家安全的重要基础,已经成为影响政治、军事、经贸、文化等领域的全局性问题。而从这个意义上讲,环境健康风险治理战略的理论意义与现实意义愈加凸显。

(一)学术价值

生态文明是21世纪人类文明的伟大进步。在渔猎文明、农耕文化、工业文明的演进过程中,人类与自然的关系由从属性、独立性向相对主导性转变,相应的衍生出生态中心主义、人类中心主义等不同环境伦理观念,包括信息网络在内的科学技术的发展,更不断为人类改造自然提供新的方式和手段。但需注意的是,上述环境观、技术观皆隐含了一个前提,即是将人与自然置于相互对立、此消彼长的关系当中,承认非此即彼的简单逻辑。事实上,生态文明建设的真谛,并非消解人或自然任何一方,而是在努力寻求二者之间的平衡与

和谐共生；“谨其时禁”以使“斩伐养长不失其时”，“不夭其生，不绝其长”，善利万物，如此方为人与自然生命共同体的根本规律。^① 党的十九大报告指出，“坚持人与自然和谐共生”^②是新时代中国特色社会主义基本方略的重要构成；以之为突破口，解决人民日益增长的美好生态环境的需要与不平衡不充分发展之间的矛盾，对环境治理认识的深化提出了新的更高的要求。

治理范畴对于具有高度不确定性的环境健康风险规制而言尤为重要。环境健康风险治理是指为了避免给公民环境健康权益造成不可弥补的损害，在法律规定的范围内，允许在科学能够确定一项风险可能引发的环境健康危害之前，采取相应干预措施的过程。与环境影响评价相比，环境健康风险治理并不具有明确的环境危害依据，所以环境健康风险治理首先面临的是在尚无科学证据证明存在确定性的环境健康危害及因果关系的情况下，完成“后果控制”向“风险预防”转型的问题；这一治理路径突破了传统的健康侵权损害赔偿的事后救济模式，将公权力的介入时间提前到科学不可确定的潜在风险阶段，相应的正当性基础就与环境损害评估、环境影响评价制度存在差异。因此，需要深度剖析上述转变背后的权利与义务界定问题，在传统权利与新兴权利、环境风险与健康风险、现实性环境责任与预防性环境责任层面展开系统分析。

在针对科学尚不可不确定做出决策的过程中，政府、企业、社会组织、公民的参与构成了风险行政的正当性基础。正是通过专家、社会在内的充分风险沟通，关于是否达到了严重或不可逆转的风险，如何进行风险与收益权衡等不确定性问题的预判方能够最大限度地接近科学性要求。但在历史沿革的梳理过程中发现，在这一背景下，实践当中环境治理范畴的应用主要在两个方面展开：一是方略层面（规范实证与社会实证）的垃圾治理、水污染治理等；二是与其他领域的治理理论引入相同，将环境治理作为以多主体参与破解“管理”局限性的的重要立论基础。需要注意的是，环境治理与其他领域的治理并不完全相同，将环境治理与其他领域的治理等同起来导致了环境治理基础概念使用

① 《荀子》，万卷出版公司2009年版，第127页。

② 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版，第23页。

中的误区的出现。与其他领域基于公权力“管制”的单一性甚至是过度干预而引入“治理”概念不同,环境治理本身即来源于社会的倡导(如环保运动),而国家与政府责任的确立及以环境责任的确立为基础的环境管理与规制模式的形成相对较晚,且一直颇受干预不足及相对弱化的诟病。可见,环境治理范畴具有其“内生性演进”规律,不能盲目将一般治理理论的演进路径机械地套用在环境领域。与此同时,作为环境治理基础范畴的权利与义务、权力与责任的界定亦存在一些偏差,环境责任的概念使用在三个层面展开,并且与义务一词的使用主体存在差异。从环境基础理论的角度展开本体、关联范畴的分析,并从“人类命运共同体”与“环境法治建设”视角探索环境治理中国道路的特征,寄予了对于新时代生态文明建设的坚定信念和美好期许,亦是时代赋予我们的重要使命。

进一步分析,“生态危机”的有效应对是 21 世纪的核心议题。而“风险社会”下的环境治理需要解决的核心问题即是面对不确定性时如何做出选择。面对这一要求,规制不足会导致对于公民环境健康权益侵害的防范不力,甚至因行政不作为而引发剧烈的社会矛盾和冲突;过度规制又会造成行政资源的过度消耗,甚至对经济发展权益与就业机会保障产生消极影响。因此,在深入推进环境健康风险治理的过程中,需要在维护个体的经济发展权益与采取有力措施保障环境公益及防范可能出现的环境破坏之间做出权衡;这一权衡当中所涉及的既有新兴权利体系内在的矛盾,亦有新兴权利与传统权利之间的冲突。

人类的健康和未来与环境保护唇齿相依,环境健康效益与环境风险防范密切相连。风险社会理论给立法、执法、司法、守法领域带来了前所未有的变革。如何有效应对全球化发展背景下由于人类实践所导致的占据主导地位的全球性风险,成为推动治理理论创新的重中之重。在国家治理、区域治理、产业治理层面,环境健康风险治理(“良法之治”)以反映人民意志、立足中国实际、坚持依法治理与以德治理相结合为特征;其要求充分发挥民间规范、社会力量在环境健康风险治理中的积极作用,把握环境健康风险治理发展的内在规律,提升环境健康风险治理的合理性。因此,我们所倡导的环境治理,既反对以牺牲环境效益为代价追求人类中心主义经济发展权利的保障,亦非以消