

# 德国环境法治的经验和对我国的启示

## ——以空气污染治理为重点比较领域\*

沈百鑫

**摘 要：**现代环境问题是工业化和城市化发展到一定程度的副产品，经由消费社会和全球化进一步激化，并将伴随着人类科技、经济与社会进步和发展。本文从社会、经济、政治与法律发展的整个大环境和历史大背景出发，以空气污染治理为重点领域来考察德国环境治理，认为其坚持系统整体思维，以可持续发展为其核心理念是成功经验。具体理念体现在：以科技进步和法治完善为双轨互动机制，以最大的社会共识为合法性前提，以政府多层治理和国际合作为组织落实，以信息公开和标准体系为科技知识支撑。进一步到环境法治上，从传承、修正、协调及重构传统法及其制度出发，实现环境权益的私法救济向公法治理的拓展和转型。德国环境法治可概括出四个特点：同时尊重技术理性和制度理性，以严格细分的环境许可审批来实现风险预防，以最佳实用技术作为许可的前提条件来引领绿色发展，从单独对点源排放进行监管向结合区域环境质量限期达标转型，重视多层次治理和区域环境质量达标框架下的规划制度的作用。我国环境治理正在从外生型向内生型转型，环境法治正处在动力转换和制度重构的转折点上，需要法治理念的借鉴、传承和创新，从体系框架和具体制度两个层面来完善环境治理，并且需要重视系统性理论和我国环境法治的艰巨性。

**关键词：**环境法治； 科技进步； 多层次治理； 环境标准体系； 环境许可制度； 最佳实用技术

**作者简介：**江苏省环境科学研究院 副研究员 南京 210036

**中图分类号：**D951.626

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2021)01-0097-22

\* 本文得到刘伟京博士和李志林博士的指导交流。感谢江苏省环境工程重点实验室“江苏省生态环境地方法制体系建设十四五规划研究”(编号:ZX2019002)的资助。

近些年来,伴随各国生态环境保护政治意愿走弱,国内经济与社会发展面临瓶颈,尤其是强调改善营商环境和简政放权稳经济面的大背景下,传统经济领域对我国日趋严格的生态环境政策也有不同声音。由此,有必要深入思考:我国生态环境治理是否已达成坚实的全社会共识?治理框架和具体制度有否充分体现出依法治国的制度理性?德国环境法治在其发展中有哪些经验可为我国借鉴?本文从社会整体和较长历史视角,和环境系统性理念出发,考察德国环境治理的经验,并进行中德比较。以下探讨德国环境治理的问题意识、理念框架和机制构建,结合中国政策发展趋势,分析我国环境治理政策转型期面临的新挑战,并提出经验借鉴。

## 一、现代环境问题的产生与前期应对

人类生存一直依赖于自然资源,现今富裕的生活不仅依赖于矿产、化石能源和生物质等自然资源,还有赖于生物多样性和生态系统服务功能,如采蜜授粉这样的生物习性、气候气象条件、水气土、空间等,构成了人类生存基础。因此人类历史就是人与自然的历史,保护地球家园免受污染和过度利用的破坏,可追溯到人类起源。但现代环境问题是一个较新的政治和社会现象,只有经历城市化与工业化和对其后果的科学认知大发展后才正式出现,并日益尖锐和普遍化,从而逐渐锚定于各国政策与法律领域。它经全球化的进一步推动,甚至威胁到民族和人类的集体生存。随着人类认知的扩展,现代环保政策不只是对自然环境的经济生产功能在资源长期利用上的调整,更是对于自然界作为生态系统的自身调节功能、环境效益功能和娱乐美学功能的重新发现,及由此与狭义经济生产功能之间的价值重构。环境保护甚至被认为是“针对人类的物种保护”,在一定意义上是从人类自身视角调整出发对地球的主导价值观和历史秩序的纠偏。

### (一)发达国家应对现代环境污染问题的不同进程

英法德美日各国基于其自身工业化与城市化的不同历史进程,分别在不同历史节点出现了环境污染现象并相继采取环保政策及法律应对。相比英国长达三个世纪的空气污染与抗争历史<sup>①</sup>,德国因为工业经济和社会发展相对较晚,空气污染问题还不是很严重。即使到19世纪末,相比燃煤,更多是采矿和冶炼作坊导致的空气污染。为应对环境污染,独立的现代环境政策于20世纪60年代初才开始从北欧国家萌芽和发展。在全球意义上,现代环境政策的成长主要是由美国推动完成的,因为美国相比其它西方工业国家更毫无顾忌地使用环境毒化物品,国内环境问题十分尖锐,传统国内法应对乏力,迫切需要建立一个新兴的政策与法律领域;

<sup>①</sup> [澳]彼得·布林布尔科姆著,《大雾霾》,启蒙编译所译,上海:上海社会科学院出版社,2016年版,第25-60页。

而在国际上,美国也需要一个新的领域来聚合和引领全球力量,因此环境问题作为全人类的问题,在20世纪70年代通过美国尼克松政府的宣传与输出,最后在世界范围内得以确立。尽管如此,各国因为不同的发展进程,其环境政策的真正确立仍有时间先后。

总体来看,现代环境保护确立为一个国家的独立政策领域,主要基于三方面系统考虑:环境问题上升到与经济、社会问题同等重要的国家政策领域,单个或局部环境问题向系统性整体环境治理的转型,以及国内环境问题与全球化和国际政治的紧密联系。

## (二)德国环境保护政治的前期发展

对环境问题的理解决定着环境治理的范围。20世纪60年代末70年代初,环保政策成为当时联邦德国政府核心任务之一。联邦德国1971年第一个环境计划把环境政策定义为所有与以下三方面相关的必要措施(又称为“环境保护三角”):1、保护人类健康和尊严所需之环境;2、防止土地、空气、水和动植物免受人类活动之不利影响;3、克服、消除人类对环境造成的损害或不利。<sup>①</sup>相互补充和制约的三者关系说明:环境问题不只是健康问题,还涉及尊严与福祉;不只是保护人类,同时也保护自然生态免受人类不利影响;不只事后治理,更需要事前预防。由此,环保的内涵和外延进一步明确,形成独立的现代环境政策领域。“需要从生态角度对所有公共机构的决策进行衡量”,这一政治共识也促成了1980年世界范围内影响最大的环境党——德国绿党的诞生。

## (三)德国环境保护早期政策中与经济发展的平衡

在德国环境治理进程中,20世纪70/80年代的经济结构转型起着很重要的作用。有研究<sup>②</sup>表明,经济界自发的经济结构调整和相关行业的技术升级,是环境污染压力减小的重要原因。除了经济结构的转变,污染环境的重工业,如石油工业、水泥工业、钢铁行业和化肥生产等行业的产量下降明显,行业内的转型升级意义尤为重要。同样,在1990年东西德统一后,去工业化在原东德地区(即原民主德国)的环境治理中扮演十分重要的角色。经近三十年治理,以莱比锡和德莱斯顿为中心的原东德地区正在成为最有发展前途的地区。

同时需指出,去工业化和维持经济的良性运行并不矛盾。德国政府自始就确定,环境保护不能过度影响国民经济运行,环境保护更应该通过财政和税收政策措

<sup>①</sup> BT Drs. 6/2710, „Umweltprogramm der Bundesregierung“, 1971, S. 6, <https://www.bundestag.de/>, 访问日期:2018-06-07.

<sup>②</sup> Martin Jänicke, „Wirtschaftswachstum und Umweltschutz“, 1994, <http://www.spektrum.de/magazin/wirtschaftswachstum-und-umweltschutz/821497>, 访问日期:2018-06-07.