

环境健康风险的法典化应对

吴凯杰

内容提要:环境健康风险应对的政策探索正在引发环境法体系的变革,亟需厘清环境健康制度的价值定位并实现体系化完善。在2014年《环境保护法》修改之后,环境法体系对优先预防健康风险的价值追求日益清晰,包括公众健康利益较经济发展利益以及其他环境公益应具有相对优先地位,以及应对环境健康风险应树立预防理念等等。由于现行环境法在规制理念、规制模式、规制结构等方面不适应优先预防环境健康风险等需求,因此环境法在实施过程中面临难以克服的局限,需要借助环境法典编纂契机实现价值与制度的全面融合。为充分表达优先预防健康风险的价值,环境法典环境健康条款应当重点建立分类确定保护级别制度以及全过程风险评估与管理制度,并采用“总则共通性规定+分则特殊性规定”结构,综合协调现行环境法制度的“目标—手段—执行”规制结构。

关键词:环境法典 公众健康利益 健康优先 风险预防

吴凯杰,北京大学法学院助理教授。

一 问题的提出

在当下的风险社会中,公众环境健康风险无处不在。环境健康风险是指人类活动或自然活动作用于环境媒介,并通过环境迁移、转化,最终损害公众人体健康的一种风险。它的因果关联表现为“人类/自然活动—环境介质—人体健康”。^[1]能够引发环境健康风险的环境致病因素包括化学性因素(有毒气体、重金属、农药、花费和其他化学品)、物理性因素(噪声、振动、放射性物质和电磁波辐射等)和生物性因素(细菌、病菌和虫卵等),其中化学性污染因素至少占90%以上。^[2]为应对环境健康风险,国家已采取一系列政策加强环境健康风险规制工作。早在2007年,卫生部与国家环境保护总局就联合十六个部委局共同颁布了《国家环境与健康行动计划(2007—2015)》,要求成立国家环境

[1] 吕忠梅:《从后果控制到风险预防——中国环境法的重要转型》,《中国生态文明》2019年第1期,第13页。

[2] 参见王五一、张世秋著:《环境与健康:跨学科的视角》,社会科学文献出版社2010年版,第38页。

与健康工作领导小组。^[3]此后,2016年中共中央、国务院颁布的《“健康中国2030”规划纲要》设专章明确要求“加强影响健康的环境问题治理”,生态环境部(原环境保护部)持续发布“十二五”“十三五”“十四五”环境与健康工作规划。

环境健康风险应对的政策探索正在引发环境法体系的变革。长期以来,我国环境法体系的“健康缺位”问题饱受诟病。^[4]作为我国的环境基本法,《环境保护法》在2014年修改前仅在第1条立法目的条款提及“保障人体健康”,并未规定具体制度,其余环境单行法更是鲜有对“健康”的直接表述。2014年《环境保护法》将立法目的条款的“保障人体健康”改为“保障公众健康”,开始凸显环境健康风险应对的必要性,并在修订草案中增加了第39条的环境健康风险评估制度。此后,2015年《大气污染防治法》、2017年《水污染防治法》和2018年《土壤污染防治法》陆续将“保障公众健康”或“维护公众健康”确立为立法目的。虽然目前环境法体系的“健康缺位”问题已在立法目的层面上得到改善,但公众健康保护在多元环境法价值中的定位并不明晰、在现行环境法制度中的体现依然比较有限,尚未实现目的价值与法律制度相互融合的“健康到位”状态。

与政策不同,法律的创制需要考虑与既有法律的分工与协调,在法律体系的整体背景下考虑价值理念的规范表达。^[5]在价值层面上,环境健康法律制度不仅要妥当应对环境公共利益与经济发展利益之间的潜在冲突,也要处理好保护公众健康利益与保护生态环境本身等其他环境公益的相互关系,^[6]实现人与自然万物的共生,因此识别与衡量不同利益是法律制度设计的前提与基础。^[7]在规范层面上,公众健康利益保护是环境法的基本价值,而非仅适用于特定环境法领域或特定环境法制度的特殊价值,故而需要考虑如何在既有的环境法体系中融入公众健康利益保护。现行《环境保护法》虽然规定了环境健康风险评估制度,但未能明确该制度与环境规划、环境标准、环境影响评价、环境许可等现行环境法制度之间的关系,难以调动各项制度形成维护公众健康利益的合力。

现有的环境法研究已经开始关注环境健康风险的法律应对及其比较法考察,^[8]但主要局限于单一制度或单行立法视角,缺乏在体系整体视角下对环境健康风险的审视。^[9]环境法典编纂为环境健康风险应对的体系化表达提供了立法契机,其中总则编将提供环境保护领域的基础性与综合性规范,^[10]污染控制编则明确以“保障公众健康”为

[3] 参见吕忠梅:《控制环境与健康风险 推进“健康中国”建设》,《环境保护》2016年第24期,第23页。

[4] 参见环保公益性行业科研专项后续研究课题组编著:《〈环境与健康法(学者建议稿)〉条文、理由及立法例》,法律出版社2018年版,第43页。

[5] 参见吴凯杰:《环境法体系中的自然保护地立法》,《法学研究》2020年第3期,第125页。

[6] 也有学者把生态利益诉求区分为人物质层面的基本生存需求与精神层面对环境生态价值的审美需求。参见张璐:《环境司法专门化中的利益识别与利益衡量》,《环球法律评论》2018年第5期,第64页。

[7] 参见穆治霖著:《环境立法利益论》,武汉大学出版社2017年版,第45页。

[8] 参见吕忠梅、杨诗鸣:《控制环境与健康风险:美国环境标准制度功能借鉴》,《中国环境管理》2017年第1期;孙佑海、朱炳成:《美国环境健康风险评估法律制度研究》,《吉首大学学报(社会科学版)》2018年第1期;熊晓青:《环境与健康法律制度的确立与展开》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2017年第5期;朱炳成:《环境健康风险的公法规制路径》,《学习与实践》2020年第4期。

[9] 仅有少数研究在环境法体系整体转型的背景下考察环境健康风险规制。参见吕忠梅:《从后果控制到风险预防 中国环境法的重要转型》,《中国生态文明》2019年第1期。

[10] 参见吴凯杰:《论环境法典总则的体系功能与规范配置》,《法制与社会发展》2021年第3期,第180页。

价值取向。^[11] 在此背景下,本文拟讨论环境法体系对优先预防环境健康风险的价值追求,并探讨现行环境法制度应对环境健康风险的局限性与突破方向,以及如何通过环境法典编纂实现价值与制度的有机融合。

二 环境法对优先预防环境健康风险的价值追求

虽然维护公众健康利益是现行《环境保护法》确认的基本价值,但并非环境法体系唯一的基本价值。2014 年《环境保护法》在立法目的条款中增加了“推进生态文明建设、促进经济社会可持续发展”,2018 年《宪法》则在序言中增加了有关生态文明、美丽中国的内容,这意味着环境法体系不仅要保障公众健康,还要保护生态环境本身,同时协调经济社会发展。但是,环境保护与经济社会发展的潜在冲突自不待言,公众健康保护与生态环境本身的保护也并非总是同向而行,在规范表达时必然面临不同利益的价值权衡问题。据此,必须结合环境法的其他基本价值明确公众健康利益的价值定位,方可为规范表达提供符合体系整体发展需求的价值指引。

(一) 环境法体系中的公众健康利益

在环境法体系中,公众健康利益具有区别于其他环境公共利益的独立内涵,这首先来源于“环境健康损害”的独立事实特性。污染物进入环境的损害后果并不止于大气、水体、土壤等生态环境要素本身,还可能通过多种途径迁移转化导致对人体健康的损害,但生态环境损害与人体健康损害并不必然同时发生。环境污染即便造成生态环境损害,也不一定会造成健康损害,只有人群暴露于受污染的环境中达到一定的时间或剂量,才可能造成对人体健康的危害。反之亦然,环境污染即使未造成生态环境损害,依然可能导致健康损害。以土壤污染为例,土壤受到重金属污染等危险因素和化学因素影响,其上所生产的农产品可能含过量重金属,这些农产品可能对人体健康构成严重威胁,但重金属污染对土壤生态环境本身的损害并不显著。因此,能够有效预防土壤生态环境本身损害的规制措施并不必然能够同时预防因土壤污染导致的公众健康损害。

随着对环境健康损害独立性认识的逐渐加深,现行环境法体系正在确立公众健康利益保护的独立价值追求。长期以来,作为与污染防治目标紧密相连的核心制度,环境质量标准与污染物排放标准制度均未明确将公众健康利益作为标准制定的独立考量因素,^[12] 导致环境标准制度陷入“只见环境不见人”的尴尬境地。2015 年修改的《大气污染防治法》第 8 条首次明确大气环境质量的制定应当以保障公众健康为宗旨,并在第 32 条规定了有毒有害大气污染物的公众健康风险评估与管理制度。此后,2017 年修改的《水污染防治法》同样在第 32 条规定了有毒有害水污染物的公众健康风险评估与管理制度。可见立法者逐渐认识到:“法律监管需以公众健康为起点向污染源‘反推’,即根本目标是

[11] 参见吕忠梅:《环境法典编纂论纲》,《中国法学》2023 年第 2 期,第 34 页;刘超:《环境法典污染控制编的立法重点与规范构造》,《法律科学(西北政法大学学报)》2022 年第 3 期,第 85-93 页。

[12] 参见秦天宝、吴小艳:《浅谈环境法对健康权的保障》,《绿叶》2010 年第 10 期,第 45 页。

保障公众健康;为实现健康保障的目标,需要改善环境质量;为改善环境质量,需要控制污染物排放总量和削减污染源排放水平。”^[13]

作为独立的价值追求,公众健康利益保护相较于其他环境法价值的权重对环境法体系的规范设计具有显著影响。美国环境法的实践经验表明,“如果我们更重视人类接触有毒物质的风险而不是保护其他物种,我们将对有毒物质采取不同的规制措施;如果我们的目标是确保水体满足垂钓与游泳功能,而非为所有水生生物营造健康的生态系统,我们将制定不同的水体质量标准。”^[14]换言之,若环境法制度未能明确公众健康利益的保护目标,即便严格依法实施,也只能是在一定程度上降低公众健康风险,却无法真正确保其力度与程度能够达到“保障公众健康”的要求。低于“保障公众健康”要求的法律即使被贯彻实施了,也可能会导致出现“达标排放”造成人体健康危害以及“环境保护对抗环境保护”的监管怪象。^[15]

(二) 公众健康利益的相对优先地位

我国环境立法长期采用“不法行为惩罚”“总行为控制”思路,^[16]以环境是否受到污染为基础与目标,主要对常规污染物进行防治,缺乏对公众健康的直接关注。^[17] 2015年修改的《大气污染防治法》率先转向“环境质量目标主义”,^[18]首次在第2条明确规定“防治大气污染,应当以改善大气环境质量为目标”,但公众健康利益与其他利益之间的关系依然有待明确。

从环境法体系整体的角度来看,公众健康利益具有相较于经济发展利益以及其他环境公共利益的优先地位。首先,健康权是基本人权的重要组成部分。健康权是二战后兴起的一项重要人权,正在从国际法向国内法扩展。^[19] 根据联合国《经济、社会及文化权利国际公约》(*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*)第12条,健康权已经被国际社会确认为一项新的社会性人权。根据联合国专门委员会对该条款的解释,健康权不仅仅涉及身体健康水准的保养,而且也包含保障健康水准的各种基础性条件,^[20]例如获得符合安全标准的饮用水、有良好的职业环境与居住环境等。^[21] 不仅如此,“健康环境权”是作为基本人权的健康权的一部分,已为目前国际人权法的司法实践所认可。^[22] 其次,2014年《环境保护法》第1条将“保障公众健康”列为第一项根本目的,

[13] 吕忠梅:《环境与健康保护:以〈环境保护法〉为起点》,《中国法律》2014年第4期,第5页。

[14] David M. Uhlmann, *Environmental Law, Public Health, and the Values Conundrum*, 3 *Michigan Journal of Environmental and Administrative Law* 231, 237 (2014).

[15] 吕忠梅:《消除“环境保护对抗环境保护”:重金属污染人体健康危害的法律监管目标》,《世界环境》2012年第6期,第36页。

[16] 参见徐祥民:《论我国环境法中的总行为控制制度》,《法学》2015年第12期,第30页。

[17] 参见环保公益性行业科研专项后续研究课题组编著:《〈环境与健康法(学者建议稿)〉条文、理由及立法例》,法律出版社2018年版,第43页。

[18] 参见徐祥民:《环境质量目标主义:关于环境法直接规制目标的思考》,《中国法学》2015年第6期,第126页。

[19] 参见王晨光、饶浩:《国际法中健康权的产生、内涵及实施机制》,《比较法研究》2019年第3期,第21页。

[20] 参见陈云良:《健康权的规范构造》,《中国法学》2019年第5期,第72页。

[21] United Nations, *The Right to the Highest Attainable Standard of Health*, General Comment No. 14, E/C.12/2000/4.

[22] 参见陈海嵩:《健康环境权之溯源与辨正——司法适用的视角》,《法学论坛》2017年第6期,第94页。

“保护和改善环境”“防治污染和其他公害”等直接目的应当为“保障公众健康”服务,当环境利用行为影响公众健康时,环境保护的方式与力度应当以公众健康保护为依归。最后,《环境保护法》第 5 条将“环境保护坚持保护优先”确立为环境法的基本原则,但未直接指明“保护”的具体内涵。结合该法第 1 条的“保障公众健康”目的进行体系解释,“保护优先”应当被解释为包含“健康保护优先”的规范内涵,因而公众健康利益保护具有优先地位。

从域外经验来看,美国等发达国家普遍注重通过污染防治来保护公众健康。^[23] 美国联邦《清洁空气法》(*Clean Air Act*)要求联邦环境保护署在规制大气污染物之前,必须要论证大气污染物可能“危害公众健康或福利”。^[24] 美国联邦司法部依据《清洁空气法》提起刑事诉讼的最大类别是违反石棉规制要求的行为,因为暴露在具有致癌性石棉纤维的空气环境中将严重威胁雇员与公众的健康,但此类案件大多不涉及严重的环境损害。^[25] 《清洁水法》(*Clean Water Act*)要求各州制定的水体质量标准致力于保障水体可供人类垂钓或游泳的功能,而非保护水生生物的健康,对水生生物的保护仅限于确保水生生物满足人类的安全食用等需求。^[26] 《资源回收和保护法》(*Resource Conservation and Recovery Act*)则要求当危险废物具有损害“人体健康与环境”的实质可能性时予以规制,法律条文将“人体健康”置于“环境”之前表明了健康保障优先的价值立场。^[27]

优先保护公众健康利益也是当下环境健康危机高发背景下紧缺利益优先原则的必然要求,即对特定时空下的紧缺利益予以优先保护。^[28] 据环境保护部统计,“十一五”期间发生的 232 起较大(Ⅲ级以上)环境事件中,56 起为环境污染导致健康损害事件;37 起环境事件发展为群体性事件,涉及环境与健康问题的就有 19 起。^[29] 以重金属污染为例,早在 2006 年就有统计发现全国每年因重金属污染的粮食达 1200 万吨,造成的直接经济损失超过 200 亿元。^[30] 遭到重金属污染的粮食被人体摄入后,导致大量人体健康受损的群体性事件。2009 年的一项统计发现,在此前近十年的时间里,我国共发生过重金属污染损害人体健康案例百余起,分布在除西藏以外的所有省市,以东南沿海和西部地区为主。^[31] 其中,陕西省凤翔县、河南省济源市和湖南省武冈市等地发生的 12 起重金属污染事件,致使 4035 人血铅超标、182 人镉超标,引发 32 起群体性事件,全社会高度关注。在当下环境健康危机如此显著的形势下,在环境保护工作中优先保障公众健康具有重要的现实意义。

[23] See David M. Uhlmann, *The Quest for a Sustainable Future and the Dawn of a New Journal at Michigan Law*, 1 *Michigan Journal of Environmental and Administrative Law* 1, 6-7 (2012).

[24] 42 U. S. C. § 7408 (a) (1) (A) (2006).

[25] See David M. Uhlmann, *Prosecutorial Discretion and Environmental Crime*, 38 *Harvard Environmental Law Review* 159, 197 (2014).

[26] *Clean Water Act*, 33 U. S. C. § 1251 (a) (2) (2006).

[27] *Resource Conservation and Recovery Act*, 2 U. S. C. § 6903 (5) (B) (2006); David M. Uhlmann, *Environmental Law, Public Health, and the Values Conundrum*, 3 *Michigan Journal of Environmental and Administrative Law* 231, 237 (2014).

[28] 参见李启家:《环境法领域利益冲突的识别与衡平》,《法学评论》2015 年第 6 期,第 137 页。

[29] 参见《国家环境保护“十二五”环境与健康工作规划》(环发〔2011〕105 号)。

[30] 参见陈虹等:《中国环境健康法律分析报告——以 Y 省 H 县 C 公司铅锌矿污染为中心的展开》,载吕忠梅主编《环境资源法论丛》(第 9 卷),法律出版社 2011 年版,第 29 页。

[31] 参见柯岫:《该怎样对重金属污染损害说“不”?》,《环境保护》2009 年第 17 期,第 25 页。

值得注意的是,公众健康利益的优先地位是相对优先而非绝对优先,尚存在具体制度设计中进行利益衡量的空间。一方面,在宪法秩序下,环境法的制度设计应受比例原则的约束。比例原则是指“行为者应当选择有助于正当目的实现的必要手段,并且该手段所造成的损害同其所促进的利益应当成立比例”。^[32] 环境法赋予公众健康利益较其他利益更大的价值权重,但并不改变不同正当利益之间的成比例关系与可权衡本质。另一方面,环境法体系本身也未确立绝对优先原则。虽然《环境保护法》第5条规定了保护优先原则,但同时将保护优先原则的适用范围限定于“环境保护”范畴,环境保护范畴包括污染防治与自然保护,但不包括环境资源的开发利用,由此可见立法者在处理利益关系上的理性与克制。^[33] 也正因如此,有学者认为该原则的规范内涵可能是“保护优先于污染治理”“保护优先于恢复和改善”,^[34] 甚至是面对不确定环境风险的“风险防范”。^[35]

(三) 环境健康风险应对的预防理念

环境法对公众健康利益的优先保护目标需要相应的保护理念与手段。环境健康风险的损害后果严重(如癌症与出生缺陷高发)、影响范围大(跨地区、跨流域),但健康损害效应的显现滞后,使得环境健康问题隐蔽性非常强,但等到健康损害爆发后再来控制为时过晚。为此,必须通过源头控制实施风险管理,才能从根本上实现公众健康利益保护目标。

现行环境法体系虽未明确将风险预防作为基本原则,但已要求在环境健康风险应对上秉持风险预防理念。首先,《环境保护法》第39条规定“国家建立、健全环境与健康监测、调查和风险评估制度”,首次在法律层面使用了“风险”概念,明确表达了环境与健康法律制度将以风险应对为核心而展开。其次,在体系解释方面,结合《环境保护法》第5条规定的预防为主原则,可见环境法体系运用预防理念应对环境健康风险的价值追求。再次,在目的解释方面,《环境保护法》立法目的从“保障人体健康”到“保障公众健康”的转变包含“风险预防”的内涵。因为相较于强调应对已发生个体损害的“保障人体健康”,而“保障公众健康”更强调保护尚未发生的群体损害。^[36] 最后,原环境保护部制定的《国家环境保护环境与健康工作办法(试行)》(以下简称“《试行办法》”)第2条规定“本办法适用于预防和控制”,第3条强调“建立和健全以防范健康风险为核心的环境与健康监测、调查和风险评估制度”,贯彻风险预防理念的逻辑主线非常清楚。

现行环境法体系所确认的健康风险预防理念具有程序性而非实体性的本质。程序性风险预防原则与实体性风险预防原则均认可在有确凿证据证明损害存在之前采取规制措施,两者的区别在于前者仅要求规制机关先行采取积极措施增进对风险的认识,而后者则进一步要求规制机关直接采取措施削弱或消除风险。《环境保护法》第39条要求国家承担风险识别、风险评估的程序性义务,但未规定国家采取实体性措施应对风险的义务。环

[32] 刘权著:《比例原则》,清华大学出版社2022年版,第20页。

[33] 参见汪劲著:《环境法学》,北京大学出版社2018年版,第53页;邓海峰著:《生态整体主义视域中的法治问题》,法律出版社2015年版,第9页。

[34] 王灿发:《论生态文明建设法律保障体系的构建》,《中国法学》2014年第3期,第44页。

[35] 竺效:《论中国环境法基本原则的立法发展与再发展》,《华东政法大学学报》2014年第3期,第12页。

[36] 参见李军:《对话全国人大代表、湖北经济学院教授吕忠梅:环境与健康,仅是一个条款么?》,《环境经济》2014年第9期,第14页。

境法体系在公众健康利益保护上采取程序性的风险预防原则具有坚实的法理基础。环境健康风险具有交互性、广泛存在性、不可逆转性等特征,难以通过目前主要针对常规污染物的减排措施实现有效控制,必须采取适应环境健康风险特征的应对措施。^[37] 相较于实体性的风险预防原则,程序性的风险预防原则在要求规制机关及时采取行动的同时赋予其发挥专业性、灵活性优势的充分行动空间。

程序性的风险预防原则也具有丰富的域外实践经验。美国法院通过对联邦环境法的解释与适用,在一系列司法判例中逐步确立了程序性的风险预防原则。1975 年 *Reserve Mining Company v. EPA* 案与 1976 年 *Ethyl Corp. v. EPA* 案被认为是较早确立风险预防原则的判例。^[38] 在这两起案件中,联邦巡回法院分别面对向水体倾倒铁燧岩尾矿的健康风险,以及使用含铅汽油的健康风险等具有不确定性的问题,并且最终肯定了禁止继续倾倒尾矿、限制汽油含铅量等风险规制措施的合法性。^[39] 虽然采取风险预防的价值立场,但 *Ethyl Corp. v. EPA* 案的法院并未直接采用实体性的风险预防原则,而是指出风险规制措施的正当性不能仅仅来源于“预感或者胡乱猜想”,规制机关应当先行开展风险评估。^[40] 几年之后,美国联邦最高法院在著名的苯案中进一步确认了程序性的风险预防原则,要求联邦规制机关在作出规制决策之前开展定量的风险评估。^[41] 在此之后,定量的风险评估逐渐成为有毒物质风险规制决策程序的重要组成部分。

综上,环境法体系中的公众健康利益具有区别于其他环境公共利益的独立价值内涵,公众健康利益具有相较于其他环境公共利益的相对优先地位,并且应当秉持风险预防理念开展风险评估以应对环境健康风险。

三 环境健康风险优先预防价值的制度融合分析

环境法体系对优先预防健康风险价值的追求并不必然导向新制度的建立。环境法体系的融贯性要求价值目标与制度规则之间的相互支持与证立,为此需优先考虑通过适用既有法律制度来融合新的价值追求,而非不断地制定或修改法律制度。^[42] 据此,现行环境法制度在落实优先预防健康风险价值上的贡献与潜力应当首先得到充分考量,在此基础上分析现行环境法制度的不足与局限,进而得出借助环境法典编纂实现体系化融合的需求所在。

(一) 现行环境法制度实施的健康转向

经过四十余年的发展,我国已建立内容丰富的环境法制度体系。在环境风险的预防、

[37] 参见苏杨:《环境与健康风险管理:总量管理风险管理转变的抓手》,《环境经济》2010 年第 10 期,第 25 页。

[38] See John Applegate, *The Story of Reserve Mining: Managing Scientific Uncertainty in Environmental Regulation*, in Houck & Lazarus eds., *Environmental Law Stories*, Foundation Press, 2005, p. 44.

[39] See *Reserve Mining Company v. EPA*, 514 F.2d 492 (8th Cir. 1975); *Ethyl Corp. v. EPA*, 541 F.2d 1 (D. C. Cir. 1976).

[40] See Robert V. Percival, *Who Is Afraid of the Precautionary Principle?*, 23 *Pace Environmental Law Review* 801, 808 (2006).

[41] See *Industrial Union Dept., AFL-CIO v. American Petroleum Institute*, 448 U.S. 607 (1980).

[42] 参见陈甦:《体系前研究到体系后研究的范式转型》,《法学研究》2011 年第 5 期,第 13 页。

控制与应对方面,环境规划、环境标准、环境影响评价、环境监测、环境保护税、排污许可、突发环境事件应对等制度已得到《环境保护法》《环境影响评价法》《环境保护税法》以及其他环境单行法律的普遍规定。国务院及其环境行政监管部门、地方政府也已颁布大量的配套法规规章细化实施,如《建设项目环境保护管理条例》《规划环境影响评价条例》《排污许可管理条例》《生态环境标准管理办法》《环境监测管理办法》《突发环境事件管理办法》等。这些环境法制度相互联系、功能互补,共同构成行政机关监管污染排放行为等环境利用行为的法律依据。

随着环境健康问题日益凸显,现行环境法制度体系正在通过行政监管部门的实施逐渐实现“健康转向”。在环境规划制度方面,环境保护部于2011年8月公布了《国家环境保护“十二五”环境与健康工作规划》,全面部署环境与健康工作的指导思想、基本原则、规划目标、重点领域、主要任务以及保障措施;随后在2012年针对重金属污染这一环境与健康工作的重点领域,印发了《重金属污染综合防治“十二五”规划实施考核办法》及《重点重金属污染物排放量指标考核细则》。在环境标准制度方面,环境保护部于2012年修改了《环境空气质量标准》(GB 3095—1996),对空气含铅量规定了更加严格的标准,并提出了重金属镉、汞、砷、六价铬的参考浓度限值;随后在2013年发布了《电池工业污染物排放标准》(GB 30484—2013),防控因随意处置废弃电池而引发的环境健康风险。在执行机制方面,环境保护部加强重金属污染监测,并通过对发生重大重金属污染及相关群体性事件的地区实行区域限批等措施来落实。

在行政机关先行探索的基础上,立法机关也对环境健康问题作出了回应。虽然环境健康问题是2014年《环境保护法》修改时的热点问题,但最终通过时增加的第39条仅对环境健康风险评估制度作了原则性规定,未能具体规定政府、企业、公众等相关主体的权利义务。由此可见,立法者并未针对环境健康风险规制构建独立的制度体系,而是继续采用已有的制度工具与实施机制,通过融合健康优先与风险预防理念,拓展既有制度的环境健康风险预防功能。2018年环境保护部依据该条发布《试行办法》,继续采用这一制度融合模式。在“环境健康风险防控”一章中,《试行办法》首先要求“将环境健康风险评估与日常环境管理业务相结合”以“落实各项风险防控措施”,进而具体规定如何在排污许可、环境标准等制度中结合环境健康风险评估结果,实现相关行政监管决策的健康转向与风险转型。

(二) 现行环境法制度与健康保护价值的割裂

在现行环境法制度的实施中融合健康优先与风险预防价值固然可欲,但其前提是两者存在融合的基础。虽然现行环境法制度在实施过程中重视公众健康利益保护,但其内在的规制理念、模式与结构与优先预防环境健康风险价值相互割裂,致使法律实施过程中的健康转向面临难以克服的局限性。

在规制理念方面,现行环境法制度未能给予公众健康利益价值应有的优先考量。一方面,环境公共利益相较于经济发展利益的优先地位有待落实。^[43] 长期以来,“环境标准应与国家的技术水平、社会经济承受能力相适应”原则对标准制定的刚性约束十分

[43] 参见吕忠梅:《中国环境污染对健康损害的成因与对策》,《前进论坛》2011年第9期,第54页。

明显。^[44] 虽然《大气污染防治法》与《土壤污染防治法》已将“公众健康”作为大气环境质量标准与土壤风险管控标准制定的考量因素,但依然未明确其相较于经济技术可行性具有优先性;《环境保护法》与其他环境单行法则尚未要求在制定环境标准时将公众健康纳入考量,导致环境质量的制定缺乏应有的价值指引。另一方面,在环境公共利益内部,公众健康利益价值的优先地位尚需凸显,尚需“从对于自然环境的关注转变成对人的环境权利——首先表现为生命健康权的关注”。^[45] 《大气污染防治法》与《土壤污染防治法》不仅要求制定大气环境质量标准与土壤风险管控标准时考虑健康风险,而且要求以保护生态环境为宗旨或以生态风险为考量因素,未指明公众健康利益保护与生态环境本身保护之间的相互关系,难以有效避免“见环境不见人”的情形。

在规制模式方面,现行环境法制度缺乏预防环境健康风险所需的“整合性管理”模式。建构于还原论之上的法律制度未能有效因应环境健康问题的特质,导致“污染控制”的规制模式主要围绕“达标排放”与“总量控制”开展工作,对环境健康风险的整体性考虑不足。^[46] 有效预防环境健康风险需要充分考虑污染物在不同环境要素之间的转移,针对对不同环境要素的污染排放行为实施整合性控制。如土壤污染具有典型的被动承受性,主要来自于大气、水、固体废弃物污染的转移,大气中的污染物浓度因向地表沉降而得到稀释的同时,地表土壤的污染物浓度则会因之而上升,因此土壤环境质量的维护需要协同各环境要素的相关排放标准加以综合控制。但现行大气与水污染物排放标准只关注大气环境和水环境本身的环境质量标准,很少考虑是否影响土壤环境质量的实现。在实践中,金属冶炼厂排放的大气污染物是导致土壤铅污染的主要原因,然而可适用的《大气污染物排放标准》《工业炉窑大气污染物排放标准》等标准的制定依据都是《环境空气质量标准》,而非《土壤环境质量标准》,基本没有考虑大气污染物排放行为对土壤环境质量的影响,导致“排放达标、血铅超标”的悖论。

在规制结构方面,现行环境法制度体系的“目标—手段—执行机制”结构不够清晰,各项制度未能协调配合实现公众健康利益保护的目标。一方面,作为规制手段的环境法制度与规制目标的衔接不足。作为直接约束污染排放行为的环境标准,污染物排放标准存在落后环境健康风险预防的实践需求、对污染的跨要素转移关注不足等方面的问题,导致污染物排放逐步达标与环境质量日益恶化这一强烈反差在现实中普遍存在。^[47] 虽然《环境保护法》要求国家污染物排放标准“根据国家环境质量标准”制定,但环境质量标准对污染物排放标准的约束方式与效力有待明确,实践中环境质量标准已被修改但污染物排放标准迟迟未动的现象并不鲜见。环境影响评价制度同样存在缺乏公众健康影响评价

[44] 参见陈虹等:《中国环境健康法律分析报告——以 Y 省 H 县 C 公司铅锌矿污染为中心的展开》,载吕忠梅主编《环境资源法论丛》(第 9 卷),法律出版社 2011 年版,第 49 页。

[45] 吕忠梅、刘超:《环境标准的规制能力再造——以对健康的保障为中心》,《时代法学》2008 年第 4 期,第 14 页。

[46] 参见李攀萍:《论以环境质量改善为核心的环境法制转型》,《重庆大学学报(社会科学版)》2017 年第 2 期,第 122 页。

[47] 参见董正爱、袁明:《环境健康风险视域下环境标准的理性反思与规范》,《北京理工大学学报(社会科学版)》2021 年第 1 期,第 137-146 页。

的问题。^[48]另一方面,作为执行机制的环境法制度难以有效保障规制手段的落实。尽管部分污染物排放标准要求限制影响公众健康的特定污染物,但排污许可、环境监测等制度未能在执行环节贯彻落实。如《工业炉窑大气污染物排放标准》对有色金属冶炼企业有组织排放的重金属污染物设置了限值,但部分企业的大气污染物排放许可中没有包括铅、锌等重金属控制目标,只有烟尘排放的浓度控制,多年来环境执法部门对企业的监测也仅限于烟尘浓度,没有监测其大气污染物排放中的重金属含量。^[49]

(三) 环境法典融合制度与价值的体系化需求

现行环境法制度与环境健康风险优先预防价值的割裂需要通过立法走向融合。由于环境健康风险的普遍性,现行环境法制度面临的局限难以通过局部的单行立法实现突破,需要借助环境法典编纂契机设计专门的环境健康条款,在规制理念、模式、结构等方面实现制度与价值的体系化融合。

在规制理念方面,环境健康条款应当秉持健康保护优先与风险预防理念。由于环境健康问题的风险发生交互性、因果关联不确定性、风险的泛在性、危害后果不可逆性等特征,环境健康风险规制具有不同于一般意义上环境规制的特殊性,难以通过现行环境法制度实施过程中的健康转向来实现。环境健康条款必须以保障公众健康为最高目标,对所有可能损害公众健康的环境利用行为采取更为谨慎的态度。因此,环境健康条款属于“风险管理型”法律规范,不拘泥于传统环境法“事后救济”“危机应对”的立法理念,而应遵循健康优先与风险预防原则来构建环境健康风险应对的法律制度体系。

在规制模式方面,环境健康条款应当按照预防环境健康风险的需求来整合针对不同污染排放行为的规制工具,并及时调整规制工具以适应不断变化的形势。针对特定环境要素制定污染防治法律规范是各国环境法的普遍做法,如我国的《大气污染防治法》《水污染防治法》《土壤污染防治法》等。除按照环境要素划分之外,现行污染防治法还有按照不同污染物来源划分的《固体废物污染环境防治法》《放射性污染防治法》《核安全法》等,以及按照不同行业类型划分的《农业法》《畜牧法》《渔业法》等。这种“分类规制+一般标准”的调整方式难以充分考量公众健康利益的整体性需要,^[50]也不利于节约行政成本。^[51]为此,需要建立整合性的环境健康管理制度,要求环境利用行为人以最小化公众健康风险的方式履行环境法律义务,并授权行政机关按照公众健康利益的整体需要调整对各类环境利用行为的规范手段与规范强度。同时,改革与创新现行的环境监测制度等监管执法制度,赋予行政机关对各类环境利用行为进行综合监测、动态监测的职权与职责,使得行政机关能够时刻掌握公众健康风险的整体状况,从而决定是否以及如何调整行为主体的具体义务。

[48] 参见韩利琳、王斌:《环境健康影响评价制度研究》,《南宁师范大学学报(哲学社会科学版)》2022年第4期。

[49] 参见陈虹等:《中国环境健康法律分析报告——以Y省H县C公司铅锌矿污染为中心的展开》,载吕忠梅主编《环境资源法论丛》(第9卷),法律出版社2011年版,第60页。

[50] See Robert L. Fischman, *The Divides of Environmental Law and the Problem of Harm in the Endangered Species Act*, 83 *Indiana Law Journal* 661, 667 (2008).

[51] See Michael Faure & J. Lefevre, *Integrated Pollution Prevention and Control: An Economic Appraisal*, in C. Backes & G. Betlem eds., *Integrated Pollution Prevention and Control*, Kluwer Law International, 1999, pp. 101-102.

在规制结构方面,环境健康条款应当将风险评估与管理程序融入以“目标—手段—执行机制”为逻辑主线的规制结构之中。在环境污染与公众健康的关系存在不确定性的情况下,环境健康条款应当要求行政机关评估特征污染物导致人群健康危害的风险变化,基于环境健康风险评估结果作出规制目标设置、规制手段选择、执行机制设计等方面的风险管理决策,从而实现面上的污染防治与点上的健康风险管理的有机结合。换言之,环境健康条款应建立包含风险识别、风险评估、风险防控和风险交流在内的全过程环境健康风险管理体系,要求从重点区域流域、重点行业 and 重点污染物入手进行风险识别与风险评估,进而将风险评估结果应用于环境质量标准等规制目标,污染物排放标准、环境影响评价等规制手段,以及排污许可等执行机制的相关监管决策之中。

由前文分析可见,环境健康风险的优先预防需要现行环境法制度的系统更新。虽然环境健康专门立法可以集中表达规制理念与模式的“健康转向”,但规制结构的整体变革尚需环境单行法的逐步修改,立法成本高、难度大、周期长。作为环境基本法的《环境保护法》则因规范内容、体系效力、模式定位等方面的固有局限,难以实际发挥统领各环境单行法的体系化功能。^[52] 相较而言,当下的环境法典编纂为环境健康风险优先预防价值的体系化表达提供了宝贵契机,实现公众健康利益保护价值与环境法制度的全面融合。

四 环境健康风险优先预防价值的法典化表达

为充分表达优先预防健康风险的价值,环境法典的环境健康条款应当重点建立两项制度:一是分类确定保护级别制度,主要确定需要优先保护的特定区域与特定人群,以及需要相应地优先防范的特定污染物,从而实现对公众健康利益的优先保护;二是全过程风险评估与管理,将风险预防理念融入既有的“目标—手段—执行”规制结构之中。环境法典环境健康条款应当采用“总则共通性规定+分则特殊性规定”的结构,实现优先预防健康风险价值的体系化表达。

(一) 健康优先原则下的分类定保护级别制度

环境健康风险无处不在,但不同区域、不同人群面临的风险大小不同,不应同等对待。不加区分地同等对待不同风险不仅不利于有限监管资源的高效配置,也不利于公众健康利益的最大化。依据公众健康利益的相对优先地位,环境健康条款应当要求对不同风险进行分级管理,优先对较高保护级别的领域进行风险评估,并针对不同级别风险采取相应的预防措施,从而有效地预防环境健康风险。现行《环境保护法》第 39 条以及配套的《试办法》未能规定优先保护领域风险分级制度,亟需通过环境健康条款来加以规定,主要包括以下两方面:

其一,特定区域或特定人群面临的环境健康风险大小决定优先保护级别。环境健康风险的大小并不由特定污染物本身直接决定,至少还取决于特定人群对特定污染物的敏

[52] 关于环境基本法体系化功能的固有局限,参见吴凯杰:《历史视角下中国环境法典编纂的再体系化功能》,《荆楚法学》2022 年第 1 期,第 47 页。

感程度,以及特定人群接触特定污染物的暴露途径等。若特定人群对特定污染物不敏感甚至完全“免疫”,即使特定污染物本身的毒性很强,也无需对该污染物严加防范。同样地,若特定人群没有机会或只有非常微小的机会接触特定污染物,即使特定人群对特定污染物高度敏感,也无需提高对该污染物的有限防范级别。为此,韩国《环境健康法》(*Environmental Health Law*)第4条要求环境健康风险规制优先保护暴露在环境风险因子中的儿童等易感人群,以及在环境严重恶化地区的居民;^[53]美国环境保护署也把儿童环境健康风险作为风险管控重点,制定了一系列政策和技术规范。^[54]环境健康条款应当借鉴国际经验,优先保护高风险人群与区域,而非不加区分地对所有风险一视同仁。

其二,依据优先保护级别确定相应的风险应对措施。在确定优先保护领域后,需要在风险评估与管理的过程中将其纳入考量,并最终影响环境质量标准、污染物排放标准、环境影响评价、排污许可等方面的规制决策。为此,韩国《环境健康法》专设第四章对儿童活动区域的风险管理、儿童产品中风险物质的控制进行了严格规定,并要求环境部建立与公布对儿童健康影响的环境风险因子毒性的数据系统。长期以来,我国的环境质量标准等环境标准大多直接借鉴欧美等发达国家或世卫组织等国际组织的已有规定,未能根据我国人群对特定污染物的敏感程度、暴露途径等方面的不同,对环境标准作出必要的本土化与差别化调整。^[55]2018年制定的《土壤污染防治法》率先做出了突破,该法第12条规定,“国务院生态环境主管部门根据土壤污染状况、公众健康风险、生态风险和科学技术水平,并按照土地用途,制定国家土壤污染风险管控标准。”其中,“根据公众健康风险”与“并按照土地用途”的表述表明立法者已经考虑到与不同土地用途相关联的公众健康风险差异,但需要更加明确地纳入对特定人群的风险考量,从特定人群的风险预防需要来反推风险管控标准,以免遗漏前述的“儿童在操场、教室等生活区域通过手、口接触摄入重金属”等情形。

(二) 风险预防理念下的风险评估与管理制度

在构建优先保护领域风险分级制度的基础上,环境健康风险评估与管理制度应成为落实风险预防理念的核心内容,贯穿既有的“目标—手段—执行”规制结构,全面嵌入环境标准制定、环境影响评价审批、排污许可审批、环境监测调查等行政监管过程之中。在逻辑上,环境健康风险评估与风险管理制度共同构成环境健康风险规制的完整链条。^[56]

1. 风险评估:风险大小的事实判断

风险评估关注人类行为造成公众健康损害的风险大小,其本质是回答“安全面临什么威胁”“哪些行为需要规制”的事实判断问题。环境健康风险评估的主要内容是把环境

[53] 参见朱炳成:《韩国环境健康法律规制及其借鉴意义》,载汪劲、王社坤主编《生态环境监管改革与环境法治》,中国环境出版集团2019年版,第247页。

[54] 参见吕忠梅、黄凯:《论环境与健康风险评估制度——兼论〈中华人民共和国环境保护法〉第39条》,载孙佑海主编《北洋法学评论》(第一卷),天津大学出版社2017年版,第24页。

[55] 参见吕忠梅:《控制环境与健康风险 推进“健康中国”建设》,《环境保护》2016年第24期,第24页。

[56] 虽然美国的环境与健康风险评估框架将风险沟通作为一个独立环节,但风险沟通本质上是风险管理的一部分。See Robert V. Percival et al., *Environmental Regulation: Law, Science, and Policy*, 6th edition, Aspen Publishers, 2009, p. 182.

污染与人体健康联系起来,定量描述环境污染物对人体健康产生的危害风险,估计特定环境条件下的化学或物理因子对人体健康造成损害的可能性及其程度的大小。^[57]

在环境健康风险规制的整体框架中,风险评估的功能定位是证明特定污染源带来的健康风险已达到临界值,需要予以规制。美国环境法根据规制领域的不同,对触发规制的风险临界值及其证明标准作出了不同规定。例如,《清洁空气法》最初要求联邦环境保护署在对燃油添加剂设定控制标准之前,证明“将会危及”公众健康,后考虑到风险因不确定性而难以确证,改为“有合理的预期认为可能危及”公众健康。^[58]《清洁水法》要求规制机关在针对排入地表水体的有毒污染物设置排放标准之前,证明特定水污染物对公众健康与福利构成“可识别的影响”。^[59]《有毒物质控制法》(*Toxic Substance Control Act*)要求规制机关在采取禁止生产流通、强制检测、事前备案等规制措施之前,证明“有合理依据认为”特定有毒物质“构成或将会构成”对人体健康或环境的“不合理损害风险”。^[60]

为证明风险大小是否达到临界值,风险评估需对风险发生的可能性与损害后果的严重性进行综合判断。在 *Ethyl Corp. v. EPA* 案中,美国联邦巡回法院认为风险的大小取决于风险发生的可能性与损害后果的严重性。^[61]即使某种环境污染行为引发健康风险的可能性很小,但只要损害后果的严重性足够大,依然可能满足出发规制措施所需的风险临界值。^[62]风险评估过程主要包括四个步骤:风险源识别、剂量效应评估、暴露评估、风险描述。^[63]其中前两个步骤主要回答当人体暴露特定污染物到特定水平时,特定污染物是否有害及其有害程度。第三个步骤则回答人体暴露特定污染物的实际水平。两者共同构成第四步对特定污染物带来的健康风险的完整描述。环境中污染物质的类型、数量和浓度变化,或者受影响人群的构成与分布变化,均会导致环境健康风险发生的可能性与损害后果的严重性发生变化,满足风险临界值,从而触发后续的环境健康风险规制。

对于风险评估,我国《环境保护法》第 39 条虽然要求建立健全环境健康风险评估制度,但未明确生态环境部门实施环境健康风险评估的职责,更未明确触发预防和控制措施的风险临界值,以及生态环境部门在风险临界值达成后采取规制措施的职责。《试行办法》虽然明确了生态环境部门的风险评估职责,但将《环境保护法》第 39 条的后半句解释为生态环境部门的组织研究义务而非风险规制义务,仅要求“设区的市级以上环境保护主管部门应组织专家研究,加强对环境与健康监测、调查及风险评估结果的应用”。不仅如此,虽然《试行办法》规定“环境健康风险超过可接受水平的,应提出针对性的风险防控对策措施”,但“可接受水平”的表述过于模糊,缺乏实质的价值指引与约束,难以像前述美国环境法所规定的风险临界值及其证明标准那样有效地约束与指引生态环境部门的裁

[57] 参见吕忠梅:《中国环境污染对健康损害的成因与对策》,《前进论坛》2011 年第 9 期,第 53 页。

[58] Clean Air Act, 42 U. S. C. § 7545 (c) (1).

[59] Federal Water Pollution Control Act, 33 U. S. C. § 1314 (a) (1).

[60] Toxic Substances Control Act, 15 U. S. C. § 2605 (a).

[61] *Ethyl Corp. v. EPA*, 541 F. 2d 1 (D. C. Cir. 1976).

[62] See Talbot Page, A Generic View of Toxic Chemicals and Similar Risks, 7 *Ecology Law Quarterly* 207, 211 (1978).

[63] See National Research Council, *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*, National Academy Press, 1983, p. 19.

量。为此,环境法典环境健康条款可借鉴美国经验,以公众健康影响为核心规定触发规制的风险临界值及其证明标准。

2. 风险管理:风险应对的价值权衡

通过风险评估证明特定行为带来的健康风险需要规制之后,风险管理旨在进一步确定风险规制应当实现的目标与所需达到的程度。风险管理关注风险的可接受性以及需要在多大程度上消除风险,其本质是回答“多安全才够安全”以及“规制行为到什么程度”的价值判断问题,权衡风险规制所追求的公众健康利益价值与被规制行为本身所服务的价值。根据价值权衡的不同倾向,美国环境法主要采用了三种方式:基于健康风险的方式、基于可行性的方式以及基于成本效益权衡的方式。^[64]

首先,基于健康风险的方式仅考虑防范健康风险的需要,而不考虑技术可行性或者成本。如《清洁空气法》要求全国空气质量标准为“公众健康保护留下足够的安全余地”。^[65] 但仅考虑防范健康风险的需要并不意味着必须把健康风险降为零。美国环境法仅在极少数情形下要求通过规制将风险降为零,如《联邦食品、药品和化妆品法》(*Federal Food, Drug and Cosmetic Act*)的德莱尼条款(Delaney Clause)被美国联邦巡回法院解释为完全禁止使用任何会导致癌症的食品添加剂,包括被认为仅有微小风险(数亿分之一或数百万分之一)的发生概率)的添加剂。^[66] 在多数情形下,美国环境法允许剩余风险或微小风险,规制机关可以运用比较风险评估法,类比日常生活中人们广泛接受且自愿从事的风险活动(如坐飞机)来确定风险的大小。^[67] 如1990年修改前的《清洁空气法》要求对危险大气污染物的规制应当为“公众健康保护留下充分的安全余地”,美国联邦巡回法院认为“充分的安全余地”依然没有要求零风险,而是允许可接受风险;联邦环境保护署必须先决定公众健康利益所需的安全排放水平,然后再结合成本与可行性确定何谓“充分的安全余地”。^[68] 按照法院的要求,联邦环境保护署提出了个案判定、每年一例癌症(不论总人口多少)、万分之一、百万分之一等四种方式来确定符合可接受风险的具体内涵。^[69]

第二,基于可行性的方式将规制措施的技术、经济可行性也纳入考虑。规制机关不仅要考虑防范健康风险的需要,而且要考虑当前的污染防治技术发展水平已经达到或能够达到规制要求。如《清洁水法》要求“先制定基于健康的水质量标准,再采用最佳可得技术(best available technology)来控制排放”。《清洁空气法》则按照污染源所在地是否满足空气质量标准、污染源是否新建规定了由严到松的污染物排放标准,包括对未达标地区新建污染源的最低可实现排放标准(lowest achievable emission rate, LAER)、对未达标地区既

[64] 参见[美]王立德:《环境健康与法律:美国经验借鉴》,杨晨曦译,《中国地质大学学报(社会科学版)》2010年第4期,第41页。

[65] Clean Air Act, 42 U. S. C. § § 7409 (b) (1).

[66] Public Citizen v. FDA, 831 F.2d 1108 (D. C. Cir. 1987).

[67] See Robert V. Percival et al., *Environmental Regulation: Law, Science, and Policy*, 6th edition, Aspen Publishers, 2009, p. 281.

[68] Natural Resources Defense Council v. EPA, 824 F.2d 1146 (D. C. Cir. 1987).

[69] EPA, National Emission Standards for Hazardous Air Pollutants; Benzene Emissions from Maleic Anhydride Plants, Ethylbenzene/Styrene Plants, Benzene Storage Vessels, Benzene Equipment Leaks, and Coke By-Product Recovery Plants, 54 Fed. Reg. 38, 044 (1989).

存污染源的合理可行控制技术(reasonable achievable control tech, RACT)、对达标地区新建污染源的最佳可得控制技术(best available control tech, BACT)等。即使技术允许, 规制机关还要考虑经济可行性。如美国联邦最高法院认为《职业安全与健康法》(*Occupational Safety and Health Act*) 在规制工作场所有毒物质时所用的“有能力做到、执行或实现”表述不仅要求考虑技术可行性, 也要求规制机关考虑技术的采用不会危及整个产业的生存或竞争力, 但可以导致产业中部分落后企业的淘汰。^[70]

第三, 基于成本收益权衡的方式则进一步要求规制机关考虑环境健康等方面的规制收益与规制成本之间的平衡。^[71] 规制成本一般包括受规制者采取符合规制要求的污染防治措施所需投入的资本与运营费用, 规制收益则主要包括防止的生命健康损害、生态环境损害等。《有毒物质控制法》是美国环境法采用成本收益权衡方式的典型立法, 该法要求美国环境保护署在规制有毒物质时, 不仅要调查有毒物质对公众健康与环境的影响, 还要考虑有毒物质各种用途带来的收益、替代物质的可得性, 以及规制导致的“可合理确定的经济后果”。^[72] 在具体实施成本收益权衡时, 美国环境法普遍采用定量风险分析方法, 识别各种成本与收益要素并进行量化, 进而比较成本与收益的大小。

相较于美国环境法对价值权衡模式的明确表述, 我国环境法缺乏对行政机关实施风险管理活动的价值指引。如《环境保护法》第 15 条授权国务院环境保护主管部门制定国家环境质量标准, 未对行政机关如何权衡公众健康利益价值与被规制行为本身所服务的价值作出任何约束与指引。2015 年《大气污染防治法》首次明确规定在制定大气环境质量标准时纳入对公众健康利益的考量, 要求“以保障公众健康和保护生态环境为宗旨, 与经济社会发展相适应”。其中“与经济社会发展相适应”的表述排除了基于健康风险的方式, 但未明确应采基于可行性的方式还是基于成本收益权衡的方式。相较而言, 《环境保护法》与《大气污染防治法》在污染排放标准的制定上都明确采用基于技术可行性的规制模式, 要求规制机关考虑“国家环境质量标准和国家经济、技术条件”, 但依然未明确“国家环境质量标准”与“国家经济、技术条件”之间的优先关系以及后者的具体内涵, 应当依据由高到低的健康优先级别分别采用“最低可实现排放标准”“合理可行控制技术”“最佳可得控制技术”等不同模式。为此, 环境法典环境健康条款需明确规制机关在管理环境健康风险时应当采取的价值权衡模式, 限制规制机关在重大价值判断上的自由裁量空间。

(三) 环境法典环境健康条款的总分结构

为实现环境健康风险优先预防价值的体系化表达, 环境法典环境健康条款应当采用“总则共通性规定+分则特殊性规定”的规范结构。在五编制结构下,^[73] 公众健康利益保护不只是污染防治编的任务, 也是自然生态保护编的野生动物保护、生物技术安全部分以

[70] American Textile Manufacturers Institute, Inc. v. Donovan, 452 U. S. 490 (1981).

[71] See Robert V. Percival et al., *Environmental Regulation: Law, Science, and Policy*, 6th edition, Aspen Publishers, 2009, p. 246.

[72] Toxic Substances Control Act, 15 U. S. C. § 2605 (c) (1).

[73] 中国法学会环境资源法学研究会组织起草的《生态环境法典专家建议稿(草案)》分为总则、污染控制、自然生态保护、绿色低碳发展等五编。参见吕忠梅:《环境法典编纂论纲》,《中国法学》2023 年第 2 期, 第 25 页。

及绿色低碳发展编的绿色生产消费、应对气候变化部分的使命,因而具有提取共通性规定至总则的正当性基础。环境健康风险规制理念融合既有环境法制度的任务也要求环境健康条款具有总则位阶,否则难以有效地综合协调总则中的各项环境法基本制度,也无法统辖分则中的各项环境法特别制度。总则环境健康条款应当提供环境健康风险规制的共通性规定,包括公众健康利益相对优先、环境健康风险预防等基本原则,以及前述的分类确定保护级别、风险评估与管理等基本制度。总则环境健康条款需综合协调现行环境法的“目标—手段—执行”规制结构,借助环境质量标准、污染物排放标准、环境影响评价、排污许可、环境监测等相关环境法制度体现环境健康风险优先预防价值。

在此基础上,环境法典分则的环境健康条款构成环境健康立法的特别法部分。在特定的环境保护领域,环境健康风险优先预防价值尤其凸显,或者存在一般法规制不足的特殊性问题,需要制定特别法予以调整。现行《土壤污染防治法》即为典例。该法在第3条规定了“风险管控”原则,在第12条规定环境风险包括公众健康风险和生态风险,并建立了风险管控标准制度,并第四章专门对土壤污染的“风险管控与修复”做了规定。环境法典污染控制编的土壤污染防治法部分应当删去总则环境健康条款已经规定的基本原则与基本制度,只需规定土壤污染防治领域的特殊性问题。例如,考虑到土壤污染损害后果的不可逆性较强、土壤承受其他环境要素的污染转移较多等,土壤污染的健康风险预防尤其需要加强源头控制与跨要素综合管理。其余污染防治法同样如此。现行《大气污染防治法》第78条与《水污染防治法》第32条分别规定了有毒有害大气、水污染物名录制度及其公众健康风险、预警、监测、评估与管理制度。在总则环境健康条款对有毒有害污染物的公众健康风险作出一般性规定之后,分则的大气污染防治、水污染防治等部分应当删去重复性规定,仅需保留体现该领域特殊性的规定。

五 结 论

随着对环境健康损害的认识逐渐加深,现行环境法体系正在确立公众健康利益保护的独立价值追求。根据健康权的基本人权地位以及环境基本法的有关规定,公众健康利益较经济发展利益以及其他环境公共利益处于相对优先地位,并且需要秉持风险预防理念开展风险评估以应对环境健康风险。环境法体系对优先预防健康风险价值的追求并不必然导向新制度的建立,现行环境法制度正在通过行政监管逐渐实现“健康转向”,但因固有局限而未能给予公众健康利益应有的优先考量、不具备预防风险所需的“整合性管理”模式以及缺乏协调统一的“目标—手段—执行机制”结构。由于环境健康风险的普遍性,现行环境法制度面临的局限难以通过单行立法实现突破,需要借助环境法典编纂契机设计专门的环境健康条款,在规制理念、模式、结构等方面实现制度与价值的体系化融合。环境法典的环境健康条款应当重点建立两项制度:一是分类定保护级别制度,确定需要优先保护的特定区域与特定人群,以及需要相应地优先防范的特定污染物;二是全过程风险评估与管理,将风险预防理念融入既有的“目标—手段—执行”规制结构之中。环境法典环境健康条款应当采用“总则共通性规定+分则特殊性规定”的结构,实现优先预防健康风险价值的体系化表达。

Codifying Environmental Health Risk

[**Abstract**] Environmental health risk refers to the kind of risk that human activities or natural activities act on environmental media, cause pollutants or other hazardous substances to transform and migrate through the environment into human bodies, and ultimately harm public health. Currently, policy responses to environmental health risks are triggering changes in the environmental law system and there is an urgent need to clarify the value orientation and achieve systematic improvement of the environmental health system. Not only the potential conflict between environmental protection and economic development is universal, but also the protection of public health is not always going in the same direction as the protection of the environment itself. Therefore, the formulation of environmental health norms will inevitably be faced with the weighing of different interests. After the revision of the Environmental Protection Law in 2014, the environmental law system has become increasingly clear in its pursuit of the value of prioritizing the prevention of health risks, including the relative priority of public health interests over economic development interests and other environmental public interests, as well as the precautionary principle in addressing environmental health risks. The value pursuit of prioritizing health risk prevention does not necessarily lead to the creation of a new regulatory system. Priority should be given to the integration of the new value pursuit into the existing regulatory system. The current environmental law system, however, does not give clear priority to the value of public health interests, lacks an “integrated management” model for the prevention of environmental health risks, and fails to establish a coordinated and harmonized “goal-instrument-enforcement” regulatory structure. As a result, it faces insurmountable limitations in meeting the needs of priority prevention of environmental health risks. The codification of environmental law provides the opportunity to realize the comprehensive integration of the value and the legal system. In order to fully express the value of prioritizing health risk prevention, the environmental code should first establish a risk classification system for priority areas, identifying special areas and populations to be prioritized for protection and special pollutants to be prioritized for risk prevention; and then establish a whole-process system for risk assessment and management, integrating the concept of risk prevention into the existing “ends - means - enforcement” regulatory structure. Environmental health provisions should adopt a structure of “general provisions + special provisions” to realize the systematic expression of the value of prioritizing the prevention of health risks in the environmental fields of pollution prevention and control, nature and ecology protection, and green and low-carbon development.

(责任编辑:姚 佳)