

从环境法的角度看国家的作用及对后代人的责任

The Role of the State and the Responsibility for Future Generations from the Perspective of Environmental Law

[日] 黑川哲志 著

KUROKAWA Satoshi

王树良 张震 译

WANG Shu-liang ZHANG Zhen

【摘要】 可持续发展概念的核心内容之一是代际公平。然而，由于环境利益享受和环境保护责任承担的背离，实现代际公平遇到了各种阻力。对此，国家应当发挥其必要作用。在法制方面，各个部门法应对涉及本领域的环境问题予以关注，实现法律的环境法化；在决策过程中，要引入生态系统服务的思考方式，对环境的价值进行充分考虑的同时，对未来环境利益的社会折现率进行合理设定，保障后代人的环境利益不受损害。然而，在当前的民主制度下，由于缺乏后代人利益的代表人，子孙后代的利益往往被忽视。为此，要重视环境组织作为后代人利益代言人的作用，保障环境保护组织能够参与到相应的政治过程和行政程序之中。为防止把当前环境破坏的代价转移给后代人，环境开发中应该充分贯彻污染者负担的原则。在涉及可能造成重大环境破坏的高风险项目时，应当对环境风险进行充分评估，防止环境风险过度转移给子孙后代。

【关键词】 可持续发展 代际公平 国家的作用 环保组织 污染者负担原则

【中图分类号】 DF468 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-9206 (2016) 04-0065-08

Abstract: One of the core concept of sustainable development is intergenerational equity. However, since the departing between environmental benefits enjoyment and environmental responsibility, achieving intergenerational equity encounters various obstacles. So the state should play its necessary role. In the legal system, the various departments of law should deal with environmental issues in its field. In the decision-making process, it is necessary to consider ecosystem services and the value of the environment. Meanwhile, the future social discount rate of environmental interests should be set reasonable to protect environmental interests of future generations. However, in the current democratic system, due to lack of representative of future generations, the interests of future generations is often overlooked. Therefore, we must pay attention to the role of environmental organizations, ensuring its participation in the political process and administrative procedures. In order to prevent the current cost of environmental damage from being transferred to future generations, it is necessary to fully implement the polluter-pays principle. Regarding high-risk environmental projects, a full assessment should be taken about environmental risk to prevent excessive environmental risk from being transferred to future generations.

Key words: Sustainable development Intergenerational equity The role of the state Environmental protection organization Polluter-pays principle

【收稿日期】 2016-04-29

【作者简介】 黑川哲志，男，1965年生，法学博士，日本早稻田大学社会科学综合学院教授，武汉大学、北京理工大学客座教授，研究方向为环境法、行政法。

王树良，男，1987年11月生，日本早稻田大学法学研究科博士研究生，研究方向为环境行政法；张震，男，1977年9月生，法学博士，西南政法大学行政法学院副教授，宪法教研室主任，日本早稻田大学访问学者，研究方向为宪法、行政法。

序言

在环境法领域,代际公平已然成了关键词,而将该内容具体化的“可持续发展”概念占据了基本原则的位置^①,并写入了法律条文。例如,日本《环境基本法》规定,“作为人类存续基础的环境在将来也要继续维持”(《日本环境基本法》第3条),日本《自然再生推进法》规定,“健全而富饶的自然环境需要世代来维护”(日本《自然再生推进法》第3条第1项),日本《自然环境保护法》规定,“将来的国民也应该能继承享受来自大自然的惠泽”(日本《自然环境保护法》第1条)。

为了充分挖掘“国家的作用”这一主题的内涵,非常有必要选择环境法领域中的素材,契入子孙后代的视角来探讨国家的作用和责任。具体而言,为实现当代人和子孙后代之间在环境利益方面的公平,首先要找出涉及环境利益的世代间不公平因素,进而探讨为克服该问题所需要的法治方面的努力。在展开议论的方向上,首先把子孙后代的环境利益定位为“公益”的重要构成要素,为实现该目标,在要求国家对其进行关注和保护的同时,也期待环境保护组织的活动能发挥作用。其次,当代人以牺牲子孙后代的环境利益为代价获得当前利益时,国家需要进行干预和引导,阻止以牺牲后代利益换取当前利益的行为方式,保障子孙后代环境利益。

一、环境利益享受与环境保护责任承担的背离

由于环境利益享受与环境保护责任承担在时间轴上存在相互背离的趋势,因而环境保护需要发挥国家作用。

日本的自然生态环境中有许多称之为“里山”的二次性山林。这些二次性自然生态环境是在自然环境的变迁和人类经营的相互作用下形成并持续变化着的^②。例如,前林业从业者对森林进行管理,采伐森林之后在原地植树,从而再次培育森林,其合理管理的成果让当代人享受充满生机的美丽森林景色。相反,如果当代人为了获得木材资源而过度砍伐森林,后代人所面对的有可能就是林木衰败的自然环境了。如果当代人连砍伐森林后进行恢复性植树的责任都回避,那只能把光秃秃的荒山留给子孙后代了。另外,如果大多数农户为了高收入的工作而放弃耕种,那么蜻蜓天上飞、青鳉水中游的山水田园风景只能成为美好的传说,再也无法呈现在子孙后代面前。良好的自然环境在前代人积极保护和自我约束的基础上形成,最终由子孙后代来享受,从这里便可以看到环境保护责任的承担和环境利益的享受在时间轴上出现了背离的现象。为应对该问题,需要国家从代际公平的角度进行持续不断的长期性调整。

在聚积型环境污染问题上,污染者和被害人之间同样存在时间轴上的背离。例如,在湖泊、海湾等封闭性水域,由于工厂、家庭、农田排放

① 可持续性或者可持续发展这一概念的原型,是1972年联合国人类环境会议斯德哥尔摩宣言中“为了现代和将来的世代”这一语句。1980年国际自然保护联合会(IUCN)在世界自然资源保护大纲中使用了“可持续发展”这一语句,而在1987年的世界环境与发展委员会报告书“我们共同的未来”(OUR COMMON FUTURE)中提出了“既满足当代人的需求,又不对后代人满足其自身需求的能力构成危害的发展”这一可持续发展的定义,获得各界的广泛认同。“可持续发展”在1992年的里约地球峰会上作为调整南北利害关系的原理,发挥了重要作用。

② 通过农业、畜牧业、林业经营活动的介入而形成的二次性自然生态山林称之为里山。过去的田园风景和杂木林是里山的典型。与原生自然不同,由于里山是伴随着人的产业利用而形成的二次性自然生态,当产业利用衰退时,该自然生态环境也会随之改变,从而丧失里山的生态特征。在国立公园中,像阿苏九重国立公园(位于日本九州岛地区)那样的二次性自然风景地(这里每年都会通过人工点火烧掉枯草来恢复牧草地的活力)受到了很高的评价。

出来的废水废弃物中含有大量氮、磷、有机物等,这些物质长时间在湖泊等水域聚积,最终会导致该水域的水体富营养化,发生水质污染问题。另外,全球气候变暖问题也是由于工业革命以来大量燃烧化石燃料导致大气中二氧化碳过度聚积造成的。这些都是前代人留下的负遗产。另外,像核电站那样一旦发生事故就会引起重大环境污染的经营活动,也会给子孙后代造成沉重的负担。虽然核电站的放射性物质泄漏事故发生概率很低,但通过核电站获得电力供应的当代人和由于各种因素重合发生核电站事故而受害的后代人之间,便出现了代际的某种利害关系的对立。

综上所述,围绕着环境利益享受和环境保护责任承担的分配,可以看到代际的某种紧张关系,相反,如果当代人把对环境利益享受与对自然环境、大气、水域等的保护融为一体,则能够将良好的环境传承给子孙后代。这也正是探寻国家实现对子孙后代责任的线索。另外,如何为无法参与当代政治运行过程的后代人构建环境利益的表达体制也是本文重点讨论的课题。其中,也会涉及将来环境的价值与当代环境价值的社会折现率的问题以及污染者负担原则、预防原则等环境法基本原理。

二、作为“公益”的后代人的环境利益

在追求环境方面的代际公平以及可持续发展的过程中,国家的作用备受期待。然而,在当代政治制度中很难找到子孙后代利益代言人的容身之处,因而,要在当代的环境开发中维护子孙后代的环境利益就变得非常困难。

到目前为止,日本在建设道路、宅基地、飞机场等公共设施时,已经发生过不少因开拓森

林、填埋海滩而使自然环境遭受严重破坏的事件。在这些事件中,良好的自然环境遭到毁灭性破坏,子孙后代再也无法享受这些珍贵的环境资源了。在这些破坏环境的开发中,政府或是担当直接开发者的角色,或是给民间企业财政补贴,积极推动了民间企业进行破坏自然的开发活动。另外,虽然纯粹的民间开发活动基本都需要获得政府许可,但即使是会明显造成环境破坏的开发项目,政府一般也都不会拒绝开发者的许可申请。在下文的探讨中也可以看到,虽然从宪法解释中可以得出保护子孙后代环境利益的结论,然而,由于当前政治制度构造上的原因,政府无法对其进行充分保护。

另外,即便人们已经认识到了当前自然环境的价值,并且在心理上也希望能够将其传承给子孙后代,但在现实的政治过程中,由于通过开发活动获得眼前利益的人的声音要高得多,国家最终还是会做出导致环境破坏的开发决定。而发生这一切的一个重要原因就是民主主义这一政治体制。因此,为了保护子孙后代的环境利益,在政治过程中应当对未来的环境利益进行适当关注。然而,由于后代人尚未出生,也并没有投票权,因此主张对后代人的环境利益予以保护并非容易之事。在议会制民主制度中,由于议会是在通过投票选举反映有权者利害关系的基础上构成的,因而以上问题就变得难以避免。最终,议会在调整各方面利益时,在这一政治体制的压力下,不得不极力追求当前利益的最大化,从而忽视了对子孙后代利益的考虑。

但是,详细研读法规可以得知,国家同样对未来的国民负有保护其环境利益的义务^①。日本宪法在序言中已经提出了“为了我们以及子孙后代”而行动的宣言,而如果把《宪法》第25

① 畑尻剛「憲法問題としての『次世代に対する責任』—『世代間契約としての憲法』」(2001年)第21页说道,从作为包括全部过去、现在、将来之时间轴的长期性社会契约(代际契约)的宪法的思维方式中引出“对后代人的责任”这一观点,并且也可以得出“环境法理所当然要服从这一宪法要求”的结论。

条^①解释为国民的环境权^②或国家环境保护义务之依据的话,政府就不应当偏向保护当前国民的利益,也要关注子孙后代的利益。然而,问题在于如何确定子孙后代环境利益的性质。由于子孙后代的环境利益是尚未具体存在的国民利益,其享有主体也尚未具体存在,因而后代人自己无法对其利益进行主张,最终只能强行将子孙后代的环境利益定位为非个别国民利益的抽象性公共利益或者公益。由于通过选举制度产生的议会更加倾向于重视眼前利益,因而只有把子孙后代的环境利益与眼前利益看作某种意义上相互对立的存在,才能使政府在决策过程中看到当代人利益的同时,立刻注意到其对立面的子孙后代的利益,从而对子孙后代的利益予以足够关注。

把子孙后代的环境利益定位为公益,就需要政府的公权力来予以保护,但在现实中,政府本身是代表和反映民意的机构,因而无法对其过度期待。因此,我们更加期待环境保护组织等环境保护主体能够成为子孙后代环境利益的代言人,发挥保护后代人环境利益的作用。特别是涉及生态系统等自然环境时,作为对当代人和子孙后代双方环境利益的持久守护者,环境保护组织要参与到相应的政治过程和行政程序之中。

三、生态系统服务思考方式的引入

如果当代人能够把从过去继承而来的自然环境完好地传承给下一代或者之后的子孙后代,可以说是充分地尽到了对子孙后代的责任。然

而,随着降水量、气候以及生态系统本身的不断变化,要实现该目标并不容易。另外,对于里山等二次性自然环境,受产业结构变化等因素的影响,对其保持与以往相同的产业干涉也并不容易。在这一前提下,有必要探索让后代人继承当前环境资源的方法,于是,“生态系统服务”(ecosystem services)的概念在此显得尤为必要了。

所谓生态系统服务,是指食品的供给、水和空气的净化、废弃物的分解、休闲娱乐以及文化基础等由生态系统提供的资源总称^③。生态系统服务来自于良好的生态环境,本身具有可再生性,如果当代人对其进行适当利用并加以保护,那么子孙后代就可以继承到与当前相当甚至更好的生态系统服务,相反,如果当代人对生态系统服务过度利用而不加以保护,那么生态环境会遭到破坏,子孙后代所继承到的生态系统服务的价值就会降低,从而违背了代际公平原则。环境法中对子孙后代的责任本来是作为代际公平的问题来讨论的,并非指后代的特定个人享受的具体环境,而是未来的国民们集体享受环境利益的抽象化。换言之,当代人对子孙后代的责任便是“把与现在同等的生态系统传递给后代人的责任”。也就是说,如果平衡了代际所接受的生态系统服务的质和量的综合性比例,就可以说是当代人尽到了对子孙后代的责任。另外,如果使用生态系统服务这一概念,可以将环境利益数值化,既便于对涉及环境利益的开发项目进行成本效益分析,也能够把环境污染损害和环境开发的利益放在同一个层面上展开讨论。

① 日本《宪法》第25条规定,“全体国民都享有健康和文化的最低限度的生活的权利。国家必须在生活的一切方面为提高和增进社会福利、社会保障以及公共卫生而努力。”该条规定虽然没有直接提到环境权,但日本宪法和环境法学者认为,该条可以解释为日本环境权的基本依据。——译者注

② 关于环境权的考察,有必要区分涉及民事停止侵权诉讼中停止公害侵权诉讼的这一民法上的环境权和涉及国民和国家关系的宪法上的环境权。宪法上的环境权是指要求国家在进行意思决定时对涉及环境利益的问题予以关注的权利,期待它在利益衡量过程中发挥与财产权相制衡的作用。

③ 生态系统服务(ecosystem services)这一概念在联合国千年目标生态系统评价(Millennium Ecosystem Assessment)工程2005年报告书中作为主要分析工具来使用,从而获得广泛认可。

四、诸法的环境法化

把子孙后代的环境利益作为公益来保护,只有各个法律都做出保护后代人环境利益的规定时,才容易在法律解释和适用过程中得出有利于保护子孙后代环境利益的结论。本文序言中已经介绍过了,当前日本的《环境基本法》以及《生物多样性基本法》等环境法律中,已经有了关于对子孙后代环境利益保护的相关内容。

即使法律条文中并没有直接存在关于子孙后代环境利益保护的表述,在环境资源或利益的时间连续性前提下,河川法、海岸法、森林法等部门法所涉及的环境保护内容本来就具有通向未来的持续性,因此,这些法律对河川、海岸、森林管理的环境保护的规定也可以看作是对子孙后代环境保护的一种表达方式。

对于涉及经济开发过程中的自然环境保护问题,《环境影响评价法》引入了横断条款^①,增设了行政机关对开发项目进行许可时关注环境保护的权限,从而加强了在大规模的开发项目中对环境保护的关注。《食品·农业·农村基本法》也要求农业在自然环境保护等多方面能够充分发挥面向将来的作用^②。《森林·林业基本法》对森林的环境保护等多功能也做出了同样的规定^③。以上这些现象称之为“诸法的环境法化”^④。在“诸法的环境法化”过程中,非纯粹的环境法中引入了环境保护的任务,从而使各个

领域都能关注环境保护,拓宽了环境保护的范围。尤其是在基本法层面引入关注子孙后代环境利益的事项,使可持续发展的理念能够以立法的形式得以确认和落实。

五、环境保护组织的作用

前文已经提到,为了把子孙后代的环境利益作为公益在政治运行过程中适当表现出来,我们期待作为长期性环境利益代言人的环境保护组织能够有所作为。即便是在当前的法律制度下,环境保护组织也能在环境影响评价程序中提出意见(日本《环境影响评价法》第18条等),在《自然再生推进法》的制度下参加再生协议会,参与自然再生纲要的制定(日本《自然再生推进法》第8条),在影响行政机构的意思决定过程的同时,还可以成为《自然公园法》下国立公园的公园管理组织(日本《自然公园法》第49条),或者成为《都市绿地法》规定的绿地管理机构(日本《都市绿地法》第68条),代替土地所有人和行政机关参与现场的环境保护实践。

但不得不说的是,在当前的法律政治体制下,无视环境利益的立法以及行政决定仍不在少数,环境保护组织的环境利益主张仍旧无法对政策决定过程造成强有力的影响。另外,虽然可以向法院提起诉讼要求政府关注环境利益,但在当今日本的《行政诉讼法》制度下,在仅仅是因为

① 一般称日本《环境影响评价法》第33条为横断条款,该条规定,对开发行为进行许可的行政机关“须审查该项目是否充分适当考虑了环境保护问题”。该规定授予了行政机关对涉及环境影响评价时的许可否决权,行政许可机关可以根据开发者的环境影响评价状况拒绝做出开发许可。另外,《环境影响评价法》并没有直接提及对子孙后代环境利益的关注,而只是在第1条的立法目的中提到,“确保在进行开发时对自然环境予以适当充分的保护,从而保障现在以及将来国民的健康和文化生活”。

② 日本《食品·农业·农村基本法》第3条规定,“农村的农业生产活动,除了具有提供粮食和其他农作物的功能外,还要发挥国土的保全、水资源的蓄养、自然环境的保全、良好景观的形成、文化的传承等作用。”

③ 《森林·林业基本法》第2条规定,“考虑到森林所具有的国土保全、水源蓄养、自然环境保全、公众保健、抑制全球变暖、提供林产物等多方面功能(以下简称“森林的多方面功能”)的持续发挥是国民生活和国民经济安定不可或缺的因素,对森林的管理要着眼未来,对其进行适当的管理和保护”。

④ 及川敬贵『生物多样性というロジック・環境法の静かな革命』(2010年)第63页中写道,“诸法的环境法化”的定义是指“在以开发促进和产业保护为目的的诸法中添加关联环境保护和生态系统保全的规定,甚至某些情况下会令这些法律变身为新法的现象”。

关心环境保护而试图阻止开发许可的诉讼中,原告提起诉讼的资格不被认可,在不是为了自己的利益,而是为子孙后代的环境利益代言而提起的诉讼中,法院很难认定请求取消行政许可的原告具有《行政诉讼法》规定的法律所保护的具体利益^①。

例如,在新石垣机场诉讼(东京地方法院2011年6月9日判决)中,原告“请求把陆地海洋一体的白保珊瑚礁生态系统留给下一代”,从而要求取消机场建设许可,但法院却认为原告不具备起诉资格,从而驳回起诉。另外,在男鹿国定公园芦之仓泽诉讼(仙台高级法院秋田支部2007年7月4日判决)中,环境保护组织的代表和生态学者依据“现在以及将来的国民之信托利益”,提起了要求停止男鹿国定公园内治山工程的诉讼,然而其“代理诉讼”的资格也未被认可,法院以“无法认定侵权诉讼的依据”为理由驳回了起诉。因此,为了发挥环境保护组织作为子孙后代环境利益代言人的作用,有必要进行立法,承认相关团体诉讼以及市民诉讼^②。

六、未来环境利益的社会折现率

涉及自然开发的行政决定通常都要进行环境影响评价和成本效益分析。如果环境影响评价和成本效益分析能够正确实施,那么子孙后代所要继承的生态系统服务等环境利益会得到充分计算,从而在不少的事例中均可得出开发

所造成的生态系统服务损失大于因开发所得到的利益之结论,由此会导致该开发行为不被许可或者要求在充分考虑环境保护的前提下进行开发。

在成本效益分析时会面临未来的环境利益换算到当前环境利益时的社会折现率^③(即社会费用效益价值的时间偏好)设定问题。假如把社会折现率设定为3%,100年后的100亿日元在当前的价值就是5亿日元,而如果设定为6%,就变成了3000万日元,而如果设定为1%,则是37亿日元。因此,社会折现率的设定影响到失去的利益,也就是计算费用时的金额。例如,假设某个自然开发项目在当前所获得的利益是30亿日元,而对100年后造成的生态损失是100亿日元。如果社会折现率设定为1%,那么30亿日元的收益在100年后的价值是81亿日元,而如果社会折现率为6%,那么30亿日元的收益在100年后就是10179亿日元。因此,在1%折现率的情况下,100年后的收益小于损失,那么该开发项目在成本效益分析时就会得出不宜开发的结论,而在6%折现率的情况下,100年后的收益远大于损失,所以在成本效益分析时很容易得出适于开发的结论。

七、环境保护费用的负担

环境法的基本原则之一就是污染者负担原则(Polluter-Pays Principle)。在污染者负担原则中,因污染行为而发生的费用必须由污染者承

① 日本《行政诉讼法》第9条规定,“请求取消行政处分以及行政裁决的诉讼中,只有请求取消该处分或裁决的人具有法律所保护的利益时,才有资格提起该诉讼。”而这里所谓法律所保护的利益,是指涉及个人权利义务的利益,不包括公共利益。因此,在涉及公共利益的诉讼中,法院都会否定起诉人的原告资格。——译者注

② 日本《地方自治法》第242条第2部分规定,当地居民可以对该地方政府的违法财政事项提起居民诉讼(日语为“住民诉讼”)。该诉讼又称之为纳税人诉讼,是对当地居民以纳税人身份对地方政府的财政状况进行监督的诉讼。该诉讼虽然没有直接涉及环境保护,但与环境相关的重大工程项目通常都是由政府全部或部分出资进行建设。因此,环境保护组织会以监督政府财政状况的名义提起居民诉讼,主张该类型的投资违反了财政支出规定,滥用了纳税人的钱财,迫使政府放弃该工程项目的建设,从而间接达到了保护环境的目的。——译者注

③ 折现率是将来的价值与现在的价值进行转换时使用的比率。以货币为例,在考虑到利息时,现在货币的价值与未来货币的价值是不同的,现在货币的价值加上达到未来的利息,就是未来货币的价值。假设利息是5%,那么现在的10000元在一年后就是 $10000 \times (1+0.05) = 10500$ 元。而进行逆向计算时,1年后的10000元在当前的价值就是 $10000 \div (1+0.05) = 9524$ 元。社会折现率是社会对资金时间价值的估量,是当前社会投资的价值与将来投资价值的比率。——译者注

担。据此,无论是开发或污染行为,当可能损害到环境利益时,该行为者应当承担相关治理费用。而沿着时间轴看该问题,便会得出不能把污染产生的费用推给子孙后代的结论。如果合理的费用负担使得开发所获得的利益消失,那么阻止该开发行为也变得理所当然,而无论如何都要实施该开发,则有必要在工程预算中降低环境负荷从而减少环境损害费用。

从对环境破坏的费用负担的角度看,环境影响评价中缓和措施的实施可以看作是对环境费用的实质性承担。例如,在伴随着湿地填埋的开发事业中,为了弥补因破坏湿地造成的环境损害,开发者须在其他地方开辟代替性湿地。这便是通过缓和措施对环境损失进行充分补偿的思考方式。以此为衡量标准,通过缓和措施对因开发造成的生态系统服务的损失进行补偿,从而可以去除对生态系统造成的负面效益。负面效益一旦产生,其不良后果就会转嫁到子孙后代身上,为弥补该环境损害的费用也会由后代人负担,这是在污染者负担原则下所不希望看到的情况。

与此相对应,对子孙后代的环境利益进行保护和增进的活动,则应该根据对生态系统起到的保护和增进效果支付相应的费用,理应承认相关金钱给付制度的合理性。农业政策和林业政策作为对二次性自然保护政策的机能已经得到认识和肯定,农林业从业者作为生态系统管理者获得相应报酬的环境直接支付制度也已经引入。例如,为了防止因放弃农耕而导致农业多面性机能损害而建立的“山地耕种直接支付制度”^①,以及对考虑了生物多样性的农业经营予以补偿的“环境保护型农业直接支付制度”就属于该类型。这些制度对因延续农业以及发展有机农业而维持里山

丰富的生态环境所需要的费用予以补偿,确认了对因保护生态系统服务所支出的费用予以补偿的正当性。另外,为防止发展中国家森林减少导致温室气体增加而正在探讨引入的 REDD(通过防止森林的减少和劣质化而对温室气体排放的削减^②)制度,作为对生态系统服务进行补偿支付的制度也广为人知。

另外,在废弃物处理厂关闭后,为解决处理场地的管理费用问题而引入的维持管理公积金强制征收制度(《废弃物清扫法》第8条第5部分的第1项),虽然涉及将来的期间比较短,但也可以说是为了后代人而进行的支付。

八、环境污染的风险费用支付

作为污染者负担的必然结果,潜在的污染者的环境风险会转换为期待损失,该期待损失需要行为者在做该行为时予以负担。当前已经存在把该负担方式制度化的构造。在对排放污染物或者建立加油站等存在环境污染风险的行为进行许可时,其许可要件之一便是在一旦发生污染时,经营者具有恢复原状和赔偿污染损失的财务能力^③。而该种财务能力证明的手段之一便是购买环境损害赔偿保险。由于环境损害赔偿保险的保险费与该行为的污染风险相对应,污染费的支付可以看作是对污染风险的费用支付。在进行污染风险行为之前,作为其伴随费用来支付保险费的制度,正是与污染者负担原则相符合的。

在日本,作为赔偿措施,《核能损害赔偿法》要求核能企业缔结核能损害赔偿保险合同(《核能损害赔偿法》第7条),为了防止油污染,运输油类的油轮在超过一定装载量时,运输方须证

① “山地耕种直接支付制度”(日语为「中山間地域等直接支払制度」),是国家为了防止山地等不利于耕种地区农业荒废,而对在该地区进行耕种的从业者进行直接经济补偿的制度。该制度开始于2000年,其补偿金来自于国家财政和地方政府财政,国家政府和地方政府各承担补偿金的50%,连续5年在指定区域进行耕种者可以获得该补偿。——译者注

② Reduced Emissions from Deforestation and forest Degradation.

③ 美国已经有了相关事例,具体参考黑川哲志『環境行政の法理と手法』(2004年)第167页。

明其具备一定财力^①。因为一旦发生事故，如果因其资金不足而不能充分恢复原状，会把事故的风险延续到子孙后代。允许在资金方面缺乏恢复原状能力者从事风险行为，就如同允许赌博一样，会把高昂的代价强行转移给因运气不好而发生事故的一代人身上。

在福岛第一核电站放射性物质泄露的事故中，为了确保电力公司有能力承担损害赔偿赔偿责任而制定了《核能损害赔偿支援机构法》。该法律规定，所有核电经营者须向核能损害赔偿机构支付公积金，从而在发生核能事故时作为赔偿金使用。在该制度下，像核电站这样可能会发生重大事故风险的项目，需要每年为风险支付一定的费用，由此可以建立起一旦发生事故即可进行赔偿的公积金制度。虽然该制度是福岛核电站事故发生后为了凑齐赔偿金而制定的，背离了上文所提到的公积金理论，但从污染者负担原则和对子孙后代负责的角度看，该制度仍然可以获得积极评价。

九、不确定性风险的预防

作为环境法基本原则的预防原则，是指即使在尚不确定环境损害是否一定会发生时，在一旦发生损害就会产生重大且不可逆转后果的情况下，不确定性不能成为阻碍规制的理由。化学物质以及转基因生物等在长期状态下可能会出现环境损害这一类型的环境风险中通常存在不确定性，如果在科学知识水平足够具备前延缓规制，有可能会因为这种不作为给未来世代增加费用负担。因此，讨论是否采用预防原则的问题，实际上是把不确定性的代价归结给谁的问题，换言之，就是通过规制该种行为从

而让当代人负担，还是以发生损害的形式让后代人负担的问题。

关于核电站爆炸导致放射性物质泄露的事故，虽然发生概率非常低，但一旦发生事故，就会引起大惨剧。即便是千年才发生一次的地震或者海啸，从长期的角度看，发生的概率也是相当高。另外，即便是环境风险项目的赔偿公积金制度非常完善，发生事故时可以充分及时地进行赔偿，但像核电站这样存在高风险，或者其他存在不确定性风险的项目，一旦发生事故或损害，其后果将会极其严重甚至不可逆转，因此，从正义的角度看，仅仅进行金钱赔偿根本无法解决问题。对于涉及该方面的判断，则要放在超越经济合理性的预防原则领域进行讨论。

结语

“既满足当代人的需求，又不对后代人满足其自身需求的能力构成危害”的这一可持续发展理念，已经成为环境法的基本原则而被广泛接受。然而，由于未来环境利益的抽象性以及当前议会制民主政治体制的缺陷，关注子孙后代利益的可持续发展目标在实践中尚难以实现。因此，需要国家公权力在政治经济决策、立法、司法等多方面的努力。然而，在当前的只追求经济效益的发展模式下，当代人眼前的利益与子孙后代利益相互对立，现实中，很难期待在这种对立状态中占主动权的当代人牺牲自己的利益去成全后代人。因此，要在现实中落实顾及子孙后代利益的可持续发展目标，国家在完善法治的同时，也应该尝试转变当前的经济模式，实现经济发展与环境保护的和谐统一。

(责任编辑：于文豪 赵建蕊)

^① 例如，日本《船舶油污损害赔偿保障法》第13条规定，“拥有日本国籍的油轮，如果不根据本法规定签订油轮油污损害赔偿保障合同（以下简称为“保障合同”）的，不得运送超过2千吨的散装油运输”。