

以人权的名义：小议南非臭氧污染治理

In the name of human rights: Discussion on ozone pollution treatment in South Africa

■赵若汀 中国政法大学民商经济法学院2019级博士研究生



少量集中于对流层中的臭氧在浓度较高时会对人体产生损害,对农业生产施以不利,并且阳光下对流层的高浓度臭氧混合其他气体、颗粒物等将会生成光化学烟雾、造成污染。洛杉矶空气污染事件促成了美国《清洁空气法》(Clean Air Act)的出台,建立了“未达标”(nonattainment)区域识别、分类许可、排放管制等制度。发展中国家中,南非的臭氧污染治理法律措施引人注目。

南非共和国(以下简称“南非”)不仅是非洲大陆第二发达的国家,而且还是全球环境保护的佼佼者。1994年新南非成立后便在其《宪法》第24条规定了环境权条款,并建立了一整套环境保护法律体系。环境权被作为南非公民的基本人权,一方面受到宪法的高位阶保护,另一方面成为法律解释、适用需要回溯的根源。其中臭氧污染治理集中在空气质量立法方面,空气质量改善主要由《国家环境管理法:空气质量法》(NEMA: Air Quality Act,以下简称“AQA”)予以规制。

臭氧污染治理与环境权的沟通并非纯粹理念上的,其具体化体现为以下三点。第一,立法

目的直面现实问题。AQA的序言中指出:“鉴于共和国众多区域周边的空气质量并不有助于为人类生存提供一个健康的环境……并且鉴于与受污染的周边空气给贫困居民造成了最严重的健康负担……”将具体的侵害公民环境权的空气污染问题作为立法理由,南非的臭氧污染问题尤其对贫困阶层产生不利后果,据《南非环境展望》显示,大部分区域的臭氧是超出健康标准的;南非的空气质量问题在资本家和长期暴露在工作场所、野外的贫困阶层产生的问题有天壤之别。因此,2009年南非环境保护部部长签署了臭氧等8个方面的空气质量标准,平均工作时长8小时的地区周围臭氧浓度是 $120\mu\text{g}/\text{m}^3$ (61ppb)。第二,法律措施“动静结合”:(1)南非建立了国家空气质量管理体系,并被AQA规定至少每5年审查一次;2012年针对2007年的管理体制进行了一次较大修订,由原本的国家 and 地方分权而治的

模式转变为“团结所有政府组织部门”的模式。(2)南非推行了周围空气质量标准。臭氧污染在南非目前并不严峻,2009年的臭氧标准相较于国际标准是极为宽松的,即便后续出台了新的标准,但因尚未采纳旧标准仍在发生效力。在具体措施的落实方面,南非通过这种动态平衡的方式兼顾环境风险预防和经济效率保障。第三,南非其他防治臭氧污染的措施实现了与环境权条款的对话。例如挥发性有机物(VOCs)作为高浓度臭氧污染形成的重要来源,已经被纳入南非“污染前体物”(Priority Air Pollutant)管理模式,形成了普通公民、产业界、学术界和管理者的对话模式;禁限排放作为世界通行的改善大气质量的方法,在南非出于公民环境权的考量要求环境部门主要负责人建立“全范围”“小刻度”的清单,尽可能保证禁限活动对公民的明确性与可预测性。

环境权并非完全空洞,在南非臭氧污染防治的法律实践中,我们至少可以发现平等、关注现实、利益衡量、法安定性与明确性等多重具体内涵,对中国具有一定的借鉴意义。□