

中国环境保护宪法制度的价值取向与建构

2005-7-27 何真 赵勇 高硕 阅读987次

环境保护宪法制度的价值取向就是环境保护宪法制度所要实现的价值目标。那么环境保护宪法制度的价值有哪些呢?我们可以从宪法的价值角度探讨这一问题。宪法价值就是潜含着主体价值需要(或价值预期)的宪法在与主体相互作用过程中对主体发生的效应。根据宪法主体和客体所处的社会结构划分的,宪法价值形态有四:政治性宪法价值、经济性宪法价值、文化性宪法价值、伦理性宪法价值。环境保护宪法制度的价值取向就是要实现宪法的这四大价值。

一、环境保护宪法制度的价值取向

1. 经济价值:可持续发展

“经济性宪法价值是从经济这个特定角度看宪法对主体的效应,即宪法在经济方面给主体带来的效应。”20世纪特别是20世纪50年代以来,宪法史上的重大变化,就是宪法价值的重心和基点从传统人权和政治领域转变到经济领域,开始由政治立宪向经济立宪转化。经济生活被纳入宪法规范之内,这是立宪重心的根本转移。其核心思想为:法包括宪法及其他所有法律部门的根本宗旨就是“效益”,即以价值得以最大化的方式配置和利用资源,实现财富的极大化。既然宪法的经济功能在于注重促进经济效益,那么怎样才能从制度层面实现这一目标呢?作者认为经济增长与环境问题存在密切的联系,在生态危机制约了经济的发展情形下,为了促使经济发展,我们必须注重环境保护,把环境保护与经济增长全面有机的结合起来,按照生态秩序性、经济秩序性、社会秩序性的基本原则来组织和规范人类活动。即环境保护宪法制度在经济上的价值取向就是要促使经济可持续发展。只有从宪法层面加重环境保护的力度才可实现经济的可持续发展,从而实现宪法的经济价值。

2. 政治价值:民主宪政化功能的加强

政治性宪法价值是从政治这个特定视角审视宪法对主体的效应,即宪法在政治方面给主体带来的效应。在当代宪法在政治方面给主体带来的效应就是民主宪政化。什么是宪政?宪政就是宪政政治,以宪法治理国家。宪政就是以宪法为起点,民主为内容,法治为原则,人权为目的的政治形态和政治过程。宪政包含这样的一些理念:民主、法治、人权。科技革命虽带给人类前所未有的便利与文明,但对社会所造成的冲击也百十倍于过去,特别是公害的频生、自然环境的破坏、物种灭绝的危机,不仅伴随而生,而且日趋严重。环境破坏带来的直接后果就是公众成为受害者,公众应当有权力对可能招致自身损害的政府决策作出评价和选择,并通过恰当的方式对其施加影响或者改变不利于环境保护的政策;同时生态危机影响到公众的生活环境,是对人类人权的一种侵害。由此,环境保护宪法制度的政治价值取向就是保障人权及其实现环境治理的公众参与。

3. 文化价值:宪法文化功能的加强

文化性宪法价值是从文化这个特定视角看宪法对主体的效应,即宪法在文化方面给主体带来的效应。宪政作为文明社会的象征,作为一种社会合理的政治制度,深深的根源于宪法文化的土壤之中。宪政本身包含的自由、民主、人权等观念是宪法文化的反映。在宪政体制下,一切人都必须是同等自由的,同等的利益得到同等的追求,同等的权利得以同样的保护。通过宪法的有效实施建立限权政府,树立宪法最

高权威,保障公民权利和利益分配的公正。做到对人们的终极关怀,这即宪政所要追求的目标。这一目标的实现与一国宪法文化息息相关。换言之,一国环境保护宪法制度能否得以实施,这与一国宪法文化息息相关。同时,环境保护宪法制度也有利于宪法文化的加强。首先,宪法环境保护本身包含宪法文化的平等观念,这样制度的实施本身也是对宪法文化的一种确认。环境保护从某种程度上讲是排斥部分主体不合理的开发自然资源,因为滥用自然资源对其他非滥用人员是一种不平等。其次,环境保护是对人权保护的一种方式,这正是宪法文化内涵之所在。

4. 伦理价值:人与自然的和谐

伦理性宪法价值,就是从伦理这个特定视角看宪法对主体的效应,即宪法在伦理方面给主体带来的效应。在当代,宪法在伦理方面给主体带来的效应是人与自然的和谐,即将实现和发展整个人类内部的和睦相处、协调发展和人类与自然的共同生存、互相促进作为设定和配置权利义务所要达到的重要目标。和谐要求在人们之间达到机会与利益的合理配置,在人与人、人与社会、社会与社会之间营造既竞争又合作的良好氛围。和谐具有环境保护宪法制度的价值所要求的因素,同时也超越了原有的制度的价值要求,具备环境保护宪法制度的其他价值所不具有的内涵。它与环境保护制度的其他价值相联系、相平衡,共同组成环境保护制度的价值系统。

第一,和谐与经济价值

环境保护宪法制度的经济价值取向是实现资源的合理配置,促进经济效益的增长。效益的观念长期以来都是以人类的行为满足本身的需要为衡量尺度的。在边沁的“最大多数人的最大利益”观念引导下,出现了一些单纯以短期的、人类自身的利益为中心,而不顾及其他物种的、长期的利益的行为;这既可能忽视少数者的利益,也可能忽视人域以外的利益。和谐的观念要求放开效率的维度,从更长远的、更广阔的时空视角看待人类行为,审视这些行为是否局限于一个小圈子中,而没有考虑整个地球系统的前途与命运。

第二,和谐与政治价值环境保护

宪法制度的政治价值取向是宪政功能的加强,实现环境保护的自由、民主、正义和公平等观念。传统自由观念仅指向个体或群体的行为,而不涉及社会的、人类的行为,现代社会的进步已经超越了单纯的个体中心主义,全球系统与和谐发展的观念推演出“人类的自由”。追求和谐更充分的体现了自由的相对性含义:自由永远是有限的、有前提和条件的。和谐为自由提供了一个限度,那就是不能损害整个人类的发展潜力;和谐为自由提供了一个前提条件,那就是必须周密考虑“很多环境影响是不可逆的”、“只有一个地球”这一情况。同时宪政的民主、正义和公平等观念的基础是个体之间相互独立、相互比较,只是在个体的权利义务之间达成一种形式的、表面的平等;而很难在深层和实质上达成共识。和谐强调一种内在的、深层的一致性。和谐不仅要求个体之间分配的合理性,更要求主体之间互相配合和合作,这无疑比正义更进一步。

第三,和谐与文化价值环境保护

宪法制度的文化价值取向是指引人们确立一种环境保护的秩序,寻求一种宏观的顺畅和有序性,要求环境保护宪法制度调整的对象规整划一,但这仍然只是表面现象而不是内在的实质。这种秩序可以是一种善法指引下的自发秩序,也可能是恶法高压下的被动秩序。和谐讲究在承认差异和优势互补的基础上分工,并朝着同样的目标努力,是一种团结的、积极的状态,所以无疑有文化价值未及之处。

因此,和谐作为环境保护宪法制度的价值,不能够被其他的价值所包容,而必须与这些价值相并列,其间相互补充、相互印证,共同成为法律规则和法治社会的目标。

二、中国环境保护宪法制度的缺陷

1. 产权不清是环境保护宪法制度的经济缺陷宪法的经济作用在于对资源作出有效的配置,以实现资源利用的最大化。而资源有效配置的前提就是产权要清晰,资源有效利用的前提也是产权要清晰。我国环境保护宪法制度在经济上的缺陷就是产权不清,其典型表现是资源所有权的非排他性与资源的无序转让。

第一、资源所有权的非排他性

根据我国宪法的规定,所有自然资源归国家或者集体所有。理论上讲这种所有权也具有排他性,但由于缺乏具体资源的所有权主体代表,在制度上没有明确中央政府、地方政府、部门及其所在地居民的权利义务,因此,实际上国家和集体的所有权已被部门所有、地方所有和个人所有这样一种非正规的资源所有权体系所代替。结果形成众多资源利用分配上的矛盾,导致了公众开发者,包括部门、地方、团体个人,为争夺资源开发权而不顾自然资源的持续利用的掠夺式的开发局面,导致严重的资源浪费和生态破坏。第二、资源的无序转让在资源的让渡方面,宪法规定了资源的所有权与使用权可以分离。但是资源的初次分配权掌握在政府行政管理部门手中,成为行政权的附庸,丧失产权应有的激励作用,沦为资源行政管理部门的寻租工具,严重扭曲了资源的配置。我国的资源使用权大多数被限制或者被禁止流通,从而封锁了资源有效利用的途径。少数可以让渡的资源使用权(如土地使用权、探矿权、采矿权等)又由于缺乏相应的保障措施及不合理的价格体系,导致资源的滥用与过度开发,引发众多的生态问题。

2. 政府失灵是环境保护宪法制度的政治缺陷

宪法的政治功能在于平衡国家机关与公民的权利。因此,环境保护宪法制度应当明确界定政府在环境保护的义务与公民对环境保护的权利。但是由于在环境保护宪法制度设计的缺陷导致政府在环境管理问题上失灵。

第一、主体制度不健全。决策的行为总是受其利益的引导,没有利益的激励就不会有行为的积极性。我国现行主体制度的缺陷恰恰在于经济利益的软约束。即许多国有企业尚未成为真正的利益主体。尽管我国国有企业改革取得了很大进展,但众多的企业难以真正自负盈亏,资源开发领域内的国有企业表现为有突出。为了使企业的行为符合环境保护的目标,政府通常采取一些措施(如给予优惠和补贴)和限制性的措施(如征收较高的税费,处以罚款。)要使这些措施生效的前提条件便是使企业成为真正的利益主体,即企业能够根据自己的利益来适应政府经济调节措施实行后所发生的供求状况变化和利润率的变化,相应地进行资源配置和使用方式的调整。而当企业不能自负盈亏时,对这些措施的反应必然是迟钝乃至麻木的。

第二、社会保障制度的不健全。一国众多的社会发展目标之间难免发生冲突,有时乃至引起社会的振荡,而社会保障制度则是缓解这些社会冲突的社会安全阀。环境保护的目标与其他社会目标之间难免发生矛盾,在没有良好的社会保障制度下,环境保护目标往往被牺牲,一些污染严重的企业之所以无法关闭或破产,往往是因为我国的社会保障制度不健全,待业人员的增加将会影响社会的稳定。

3. 宪法文化的缺位是环境保护宪法制度的文化缺陷

我国现行宪法是1982年12月4日公布施行的,至现在已有20多年了。但我国公民对宪法的了解程度如何、对宪法的认识水平怎样、对我国宪法的实施状况是怎么评价的?有关人员举行了调查,内容涉及26个方面。调查问卷中提到您认为宪法主要是用来干什么的?超过17%的人认为“宪法是用来规定党的路线方针政策的”,近8%的人认为“宪法是国家用来管理老百姓的”,还有超过7%的人不知道宪法是作什么用的。在调查中,甚至有人认为宪法是用来“抓人”的。其实,正是出于对宪法功能的无知和误解,所以许多人不关注宪法。看来,我们要加强对宪法控制国家权力的“控权”功能和保障公民权利的“保权”功能的宣传力度。调查问卷中提到您知道什么是人权[5]?仍有6.89%的被调查者尚未听说过“人权”,多达40%的被调查者不知道人权是什么,有30%的人把人权与宪法规定的公民基本权利等混为一谈,还有12%左右的人将人权误解为其他。此外,仍有少数人将人权视为西方的专利品。上述调查说明,我国宪法文化存

在一定不足,这对于宪法的实施有很大的负面影响,给环境保护带来阻碍。

三、我国环境保护宪法制度的建构

(一)基本标准

1. 应当以经济建设为中心

社会主义的根本任务是不断打破社会生产力发展的各种障碍,促进社会生产力的解放和发展,给广大人民群众带来实实在在的利益的。现阶段国家的根本任务就是以经济建设为中心,大力发展生产力,环境保护宪法制度也不能偏离这一中心。正因为环境恶化制约了生产力的发展,影响到我们的经济建设,所以要加强环境保护宪法制度的完善与创新。

2. 应当以“三个有利于”为基石

“三个有利于”是指环境保护宪法制度应当有利于先进的生产力的发展、有利于先进文化的发展、有利于广大劳动人们的根本利益。随着经济的发展,人民群众对环境需求也日益增长,全面改善生态环境的质量就是贯彻“三个有利于”的要求,环境保护是从人们的根本利益出发的,又是为人民的根本利益服务的。因此,环境保护宪法制度必须体现这种呼声。

3. 应当以实现人类、自然的和谐发展为目标

人类的生存和发展离不开对自然界的改造,但又要求将这种改造活动保持在一定的合理范围和限度之内。人与自然的协调发展,要求将社会生产力与自然生产力相和谐,将经济再生产与自然再生产相和谐,将经济系统与生态系统相和谐,从而实现在保持生态环境质量和持续供应能力的前提下生产力的持续发展。面对这种状况,我们在注重深化各项改革,使生产关系、上层建筑不断适应生产力发展的同时,绝不能忽视生态环境恶化给生产力发展带来的严重影响。也就是说,我们要承认人类对策和自然界对策都是客观存在的;注意这两种对策是常常发生矛盾的;自然界实施其对策,使其复杂的生物量结构得到最大的支持。这是人类的幸运。因为人类的经济以一定的生态潜力为基础。人类现在的问题是,只顾实施自己的程度,不顾自然的对策,人类“取走的比送回的多”,已经达到威胁生命必需的平衡的程变;为了保护生态潜力,这是人类利用自然资源发展自己的基础,不能在实施自己的对策时损害自然对策,而需要调整自己的对策,在某些方面人类要作出让步,使自己对自然的进攻有所限制,限制在维护生态潜力的限度内。这需要转变人类生存方式。

(二)环境保护宪法制度的构建

1. 总纲中明确规定该制度的目的及其价值取向

宪法总纲是一国宪法中专门规定国家性质、政治制度、经济制度、以及有关文化、国防、民族关系等国家活动的总政策和总原则,位于宪法的首要位置。要完善环境保护宪法制度,必须确立该制度在国家生活中地位。因此,宪法总纲有必要对环境保护的重要性加以明确化。人与自然的和谐是环境保护宪法制度最重要的价值,对其他三方面的价值具有统领作用,因此,应当在宪法总纲中得以体现。

2. 基本经济制度中界定国家、社会、个人的环保义务为主

环境保护与经济建设息息相关。在前面我们已经分析了,环境恶化对经济建设的遏制影响。生态环境恶化给国民经济带来严重影响,据初步测算,每年造成的损失高达几百亿元,约占全省每年GDP的4~5%。既然环境极大的影响着经济的建设,因此国家、社会、个人都负有环境保护的义务,在设计环境保护宪法制度时,应当规范这些主体的环保义务。

3. 基本权利以“利导”为主

宪法制度的重要功能就是平衡国家权力与公民权利,因此,作为宪政标志的宪法制度都规定了公民的基本权利。在关于环境权能否成立的争论中,始终存在着“肯定说”和“否定说”两种观点。作者认为设立与否实质上应当从一国宪法的基本权利能否平衡国家权力机关与公民个人在环境保护上的权利配置。如果一国宪法关于基本权利的规定不能使公民实现对环境保护的“公众参与”,则有必要加以规定,反之则没有必要。我国宪法对公民参与环境保护的权利有一定的配置,但还不能充分的发挥公民参与环境保护的积极性,因此有必要加以界定。但是在对公民的基本权利的界定时,要注意引导公民对环境保护终极目标的认识,即基本权利的规定注意到保护公民人权的同时,使经济保持可持续发展。

4. 国家机构体系中建立有效的监督机制

为了保证宪法环境制度的相应规定能够切实的遵守,环境保护宪法制度必须确立相应的宪法监督机制。所谓宪法监督是指特定的国家机关依照一定的程序,审查和裁决法律、行政法规和行政命令等规范性文件符合宪法,以维护宪法权威、保证宪法实施和保障公民权利的制度。现代国家的宪法监督主要有最高国家权力机关监督或者立法机关监督、司法机关监督、宪法法院监督。我国采取的是立法机关监督制。因此为了保证环境保护宪法制度的真正落实,应当赋予人大的环境保护监督权。

[作者简介]:何真西南民族大学法学院教师;赵勇,西南财经大学法学院硕士研究生,;高硕,西南财经大学法学院硕士研究生。

来源:《西南民族大学学报》2005/5

网站编辑:王楠

[关于我们](#) | [服务范围](#) | [网站合作](#) | [版权声明](#) | [网站地图](#)

Copyright ©2007 All rights reserved Sichuan Social Science Online

四川省社会科学院信息网络中心设计制作

mail: sss@sss.net.cn

蜀ICP备05003527号