

你的位置: [首页](#) >> [理论前沿](#) >> [专题: 百家争鸣](#) >> [公民环境权宪法化的法理分析](#)

公民环境权宪法化的法理分析

作者: 陈书全 徐海 点击量: 1460 发布日期: 2004-3-6

(中国海洋大学 法学院, 山东 青岛 266071)

摘要: 环境问题已成为“环境时代”人类所关注和不可避免的全球性课题。随着社会经济的发展, 环境恶化日趋严重, 公民环境权作为一项新生的基本权利, 在宪法中予以规定是宪法发展的必然趋势。这既是公民基本权利丰富和发展的需要, 也是构筑和完善以保护公民环境权为中心的环境保护法律体系, 实施经济与社会可持续发展战略的必然要求。近些年来, 宪法修改的呼声越来越高, 特别是公民基本权利的修宪问题已成为法学界讨论的一个热点问题。本文以此为契机, 分析并论证了环境权宪法地位确立的必然性和必要性, 并结合我国现行宪法的有关规定, 对我国公民环境权宪法化提出了具体建构设想。

关键词: 人权; 环境权; 持续发展; 宪法

一、环境权的缘起

环境是人类赖以生存和发展的物质基础, 也是人类得以世代代生息延续的家园, 为人类所共有。人类在通过自己的劳动创造出丰富的物质财富和精神财富、推动人类文明不断发展进步的同时, 也带来了使人类和地球难以长期忍受的趋势——环境问题。环境问题是因自然变化或人类活动而引起的环境破坏和环境质量变化, 以及由此给人类的生存和发展所带来的不利影响。环境问题产生的原因不尽相同, 表现形式多种多样, 其危害也各不相同。[[1]] (p15-16) 严格的说, 它们都是人类不合理开发和利用环境资源的结果。如若不加以有效地控制, 将会严重威胁到人类自身和环境的生存与发展。[①] 正因如此, 早在20世纪60年代, 国际上已将环境问题列为世界第三大问题。

环境权问题就是在环境危机日益严峻的情况下被提出来的。1960年, 原西德的一位医生向欧洲人权委员会提出控告, 认为向北海倾倒放射性废物的行为违反了《欧洲人权条约》中关于保障清洁卫生的环境的规定, 是侵犯基本人权的行。虽然由于《欧洲人权条约》中未明确规定环境权的内容, 控告被驳回。但却由此引发了是否要把环境权追加进欧洲人权清单的大讨论。之后, 环境权问题引起了国际社会及各国的广泛关注。

60年代初, 在美国展开了一场举世瞩目的大讨论, 即公民要求保护环境, 要求在良好的环境中生活的法律依据是什么? 在这场争论中, 美国密执安大学教授约瑟夫·萨克斯提出了“环境公共财产论”、“环境公共委托论”的观点, 他认为, 空气、阳光、水等人类生活所必需的环境要素在当今受到严重污染和破坏, 以至于威胁到人类的正常生活的情况下, 不应再视为“自由财产”而成为所有权的客体, 环境资源就其自然属性和对人类社会的重要性来说, 它应该是全体国民的“共享资源”, 是全体国民的“公共财产”, 任何人不能对其任意占有、支配和损害。为了合理支配和保护这一“共有财产”, 共有人将其委托给国家来管理。国家作为共有人的受托人行使对环境的管理权, 必须对共有人负责, 不得滥用委托权。

萨克斯的环境“公共财产论”和“公共委托论”一经提出, 便在法学界引起了极大关注, 有关环境权的观点纷纷出现。该观点认为, 每一个公民都有在良好的环境下生活的权利, 公民的环境权是公民的最基本权

利之一，应该在法律上得到确认并受法律的保护。[[2]](p43)在国际社会范围内，围绕环境权问题举行了一系列重大国际会议。1970年3月，国际社会科学评议会在东京召开了“公害问题国际座谈会”，会后发表的《东京宣言》明确提出：“我们请求，把每个人享有的健康和福利等不受侵害的环境权和当代人传给后代的遗产应是一种富有自然美的自然资源的权利，作为一种基本人权，在法律体系中确立下来。”[[3]](p112)从而更为明确的提出了环境权的要求。1972年斯德哥尔摩联合国人类环境会议通过了《人类环境宣言》，郑重宣布：“人类有权在一种能够过着尊严的和福利的生活环境中，享有自由、平等和充足的生活条件的权利，并且负有保证和改善这一代和世世代代的环境的庄严责任。”[[4]](p1404)1973年维也纳欧洲环境部长会议上制定的《欧洲自然资源人权草案》肯定地将环境权作为新的人权，并认为应将其作为《世界人权宣言》的补充。

国际社会的努力引起和推动了各国关于环境权的国内立法，一些西方国家相继在法律上确认了公民的环境权，如1969年美国的《国家环境政策法》、1969年日本的《东京都公害防止条例》。许多国家还甚至在宪法中确认环境权或涉及环境权的内容，如南斯拉夫、波兰、葡萄牙、智利、巴西、匈牙利等国在其宪法中体现了保护公民环境权的内容，美国也有5个州明确的将环境权规定在州宪法中。从而使环境权成为当代宪法的新生基本权利。

二、环境权宪法化的必要性和必然性

环境权作为一种新生的、正在发展的“第三代权利”，[1](p104)尽管从其产生之日起，人们对其性质、内容的争论和探讨一直未停止过，[[5]](p66-71)[1](p109-131)但环境权的确立是大势所趋，亦是环境问题的本质所决定的，应当肯定公民环境权在宪法上的基本人权地位。[[6]](p42)据统计，到1995年世界上约有60多个国家的宪法或组织法规定了保护环境的条款，[[7]](p105)有越来越多的国家，特别是发展中国家、处于经济转型时期的国家，正在将环境权或环境保护方面的基本权利与义务纳入宪法。目前，虽然各个国家的宪法对环境权或修饰环境的形容词很多，如安全的、满意的、健康的、无污染的、生态平衡的、令人向往的、干净的、纯洁的、有生活价值的等等，但多数国家的宪法已将环境权规定为国家及其国家机关的职责，或者个人、团体和组织的义务和权利，有的宪法已明确承认国民享有满意的环境的权利。[[8]](p234)由此可见，环境权宪法地位的确立，是环境时代宪法理论发展和宪政建设的必然趋势。

第一，环境权是一项基本人权。公民环境权从一开始就是作为基本人权提出来的。尽管环境权作为基本人权的主张在理论上所招致的批评从未平息过，但在立法实践中，环境权大多数被作为一项新的基本人权得到初步承认。日本学者松本昌悦甚至认为，《人类环境宣言》把环境权作为基本人权规定下来，环境权是一项新的人权，是继法国《人权宣言》、苏联宪法、《世界人权宣言》之后人权历史发展的第四个里程碑。根据人权法上关于人权的基本意义，人权的基本属性是：人权是人人都享有的权利，即人权的主体不只是这个或那个社会成员，而是人类社会的成员；在与其它权利发生冲突时，人权优于其它权利；人权的正当性表现为国内法和国际法；人权来自于通过理性分析认为应该坚持的原则即“天赋人权”。[[9]](p13)人权的这些基本属性在环境权中皆有体现：环境权是每个人与生俱来自然权利，是每个人不可以因年龄、性别、职业、地位以及犯罪状况等因素而被剥夺的权利，其正当性“既可以在许多国家的包括宪法在内的国内立法和其他法令中找到，也可以在宣言性及有约束力的国际文件中找到。”[[10]](p230)在关于人权的两个国际公约和《世界人权宣言》中亦可找到此项权利的要素。环境权的人权属性决定着其理应为宪法所确认。因为宪法总是以人权保障作为终极关怀，以人权确认和保障为其最基本的法律形态，“宪法就是一张写着人民权利的纸（列宁语）”，“是公民权利之保障书（孙中山语）”。一则人民的权利必须写入宪法这张“纸”，二则宪法这张“纸”一定要满载人民的权利，两者相辅相成，缺一不可。[[11]](p29)

第二，环境权是一项独立的人权，不能为其他人权所涵盖。环境权作为当代人权体系的一项新生权利，与人权体系中的生存权、发展权有着密不可分的联系，以至于学术界一度将环境权作为生存权、发展权的内

容或一种形式的观点颇为流行，认为环境权可以包含在其他人权之中，没有必要成为一项专门的人权。[7] (p116-117)生存权、发展权固然与环境权有着许多相同之处，但二者的侧重点不同，生存权、发展权侧重于当前的生存和发展，而环境权则侧重于长远的生存于发展，从而具有诸多不同之处。[[12]] (p25)事实上，环境权是一项与生存权、发展权相互交叉但不能相互包容的人权。环境权是生存权、发展权的基础，同时又是对生存权、发展权的控制，它以限制经济发展的绝对自由为出发点，试图实现人与自然的和谐，从而弥补了生存权、发展权在持续发展方面的缺陷，发挥着生存权、发展权难以替代的作用。也正是基于此，使得环境权作为一项独立的权利成为可能。因此，宪法对生存权、发展权第人权的规定并不能成为无必要确立环境权的理由。因为已有的某些人权不能成为阻碍新的人权产生的理由。

第三，环境权是一项由多项子权利组成的内容丰富的权利系统。环境权的主体——公民应包括自然人、法人、其他组织，在一定情况下，还应包括国家。特别应该指出的是，环境权主体的时间跨度是整个人类历史，因而环境权的主体还应包括尚未出生的后代。由此可见，环境权既是一项个体权利，也是一项集体权利，同时还是一项代际权利。[[13]] (p149)它既适用于对有生命的个人环境权益的保护，也适用于对全人类的集体的环境权益的保护，同时还适用于对后代人环境权益的保护。环境权的客体则包括具有生态功能和经济功能的各种环境因素（自然环境要素、人工环境要素以及整个地球生物圈）、防治对象和行为。为此，环境权的内容也分为生态性权利和经济性权利，前者体现为环境法律关系主体对一定质量水平环境的享有并于其中生活、生存、繁衍，其具体化为生命权、健康权、日照权、通风权、安宁权、清洁空气权、清洁水权、观赏权等，后者则表现为环境法律关系主体对环境资源的开发与利用，其具体化为环境资源权、环境使用权、环境处理权等。此外，基于环境权的权利与义务的不可分割性，环境权的内容还包括保护环境义务方面的要求，如环境管理权、环境监督权、环境改善权等等。环境权的主体、客体及其内容的极其丰富和广泛性，决定了它既需要由各具体部门法作具体化的列举性规定，又需要国家宪法以宣言式规范作概括性规定，从而使其得到更加周密和完整地保护。

第四，环境权的宪法化也是“持续发展”战略实施和完善环境保护法律体系的必然要求。1987年，联合国世界环境与发展委员会在《我们的共同未来》一文中提出了“持续发展论”，指出“为了确保人类的持续发展与生存，必须把环境保护与社会经济活动全面、有机的结合起来。”“把人类对环境资源的开发利用限制在其承载力以内，从而达到人与自然的共存共荣。”该理论强调持续发展是20世纪末、更是21世纪，不论是发达国家还是发展中国家的共同发展战略，是整个人类求得生存与发展的唯一可供选择的途径。1992年，在联合国环发会上，持续发展成为时代的最强音，并体现在这次会议发表的5个重要文件中。持续发展模式是人类对以功利主义为中心的以牺牲环境为代价的传统发展模式的重新审视与否定。认为后代人应该拥有与当代人所享有的质量相同的环境，这就要求当代人将对环境的污染和破坏减少到不至于使地球质量发生不可逆转的变化的程度。

我国作为一个发展中国家，当前正面临着发展经济与保护环境的双重任务。依法协调环

境保护、促进经济可持续发展是中国21世纪面临的新任务和新方向。“能否真正实施可持续发展战略，是中国入世所面临的最为重要问题之一。”[[14]] (第二版)为积极实施可持续发展战略，我国在环境保护立法方面进行了富有成效的工作，环境保护法制体系正在逐步形成，[②]但全国环境总体状况仍在不断恶化。这与我国环境保护法律体系仍存在缺憾，公民环境保护意识不强有一定关系。根据我国目前环境立法的现状，环境权作为一项权利在理论上虽然已被肯定，但尚未能明确法律化，特别是作为国家根本法的宪法未能明确规定公民环境权，致使国家的环境管理缺乏公民的参与和支持，也使环境方面的具体立法因缺少宪法依据而影响其效力的充分发挥。

综上所述，我们认为，在宪法中确立环境权的宪法地位，具有极为重要的意义。它不仅使公民的基本权利得以丰富和发展，符合国际人权发展的趋势和时代的要求，而且对于环境保护、环境法律体系的完善和可持续发展战略的实施都具有十分重要的促进和保障作用。环境权的保障已成为我国宪法所面临的一个不可

回避的问题。

三、我国公民环境权宪法化及其具体构建

新中国成立至今，我国已先后制定了四部宪法。前两部宪法基于当时环境问题并未像现在这样突出，因此没有涉及环境保护问题。随着世界环境保护呼声的日益高涨及我国环境问题日益恶化，1978年宪法首次规定了环境保护的内容：“国家保护环境和自然资源，防治污染和其他公害，”（第11条第3款），现行1982年宪法进行了修改，第26条第1款规定：“国家保护和改善生活环境和生态环境，防止污染和其他公害。”第9条第2款规定：“国家保护自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织和个人利用任何手段侵占或者破坏自然资源。”有的学者以此认为我国现行宪法虽然没有像其他国家宪法那样明确提出环境权，但宪法关于环境保护的规定中已包含了环境权的意义。[[15]](p315)我们认为，上述《宪法》规定只是在一定程度上涉及环境权的某些内容，主要是侧重于国家保护环境职责的规定，而且规定过于原则，对作为环境权核心和基础的公民环境权未有明确规定。因此现行宪法关于环境权的宣示是不完整的环境权，具有明显的缺陷和滞后性，影响了其他法律对公民环境权的规定，这对于切实保障公民环境权益，有效防止环境污染和环境破坏非常不利。

我国作为发展中国家，随着经济的快速发展，环境恶化日益严重，面临着严峻的生态危机。为此，作为国家根本法的宪法应顺应时代的要求作出积极的反应，明确确立公民环境权的宪法地位，进一步完善国家环境权，更新“成熟一个，制定一个”、“先污染，后治理”的环境立法观念，确立预防为主、持续发展的理念，通过防止即将发生的环境侵害和消除正在发生的环境侵害实现“防患于未然”。在此基础上，逐步建立和完善我国的环保诉讼制度，以最终切实保障和实现公民的环境权，促进人与自然是和谐相处以及经济与社会的持续发展。借鉴其他国家的一些成功经验与作法，并结合我国的实际状况，当前我国应从以下几个方面进一步加强与完善有关环境权的宪法规定：

第一，将持续发展理论写入宪法。持续发展理论否定以破坏和污染环境、牺牲后代环境资源为代价的传统发展模式，强调人类对环境资源的开发利用必须限制在其承载力以内，必须把环境保护与社会经济活动全面、有机的结合起来，从而达到人与自然的共存荣。因而，持续发展理论是环境权保障体系的理论基础和前提，是宪法关于环境权保障规范的重要组成部分。1992年世界环发大会以后，我国政府制定了《21世纪议程》，提出了可持续发展的基本对策和措施。党的十四届五中全会、十五大和十五届三中全会，都提出了实施可持续发展战略。国家制定并修改了《水污染防治法》、《大气污染防治法》等一系列法律，为可持续发展战略的实施奠定了基础。可持续发展已成为指导国家经济社会发展的总体战略。作为国家根本法的宪法，应对这一重大战略决策加以确立，使其成为我国环境保护立法的基本指导原则。建议在宪法的序言中增加对这一理论的规定。

第二，增加关于公民环境权的条款。公民环境权是环境权的核心和基础，宪法关于环境权保障的基础就是确立公民环境权。而我国宪法对环境保护的规定却没有涉及公民环境权，

这对保障公民的环境权益、提高公民环境意识以及有效防止环境污染、进一步完善其他法律对公民环境权益的保护不利。因此，有必要在宪法中增加关于公民环境权的规定。建议在宪法第二章“公民的基本权利与义务”中增加“中华人民共和国公民有享受良好生活环境、合理利用自然资源的权利和保护环境的义务。”从而使公民的环境权利获得宪法的根本性保障，也使环境权的法律保护获得更为具体、明确、直接的宪法依据。

第三，进一步完善国家环境权。虽然我国宪法关于国家环境权的规定相对比较明确，但并不十分完整。主要表现在过于注重公民对国家的服从关系，而忽视了公民对国家的监督制约关系。反应在立法上表现为对国家享有的环境管理权、环境处理权规定的明确、具体，而忽视公民、组织对国家履行环境保护职责的监督制约。因此，对于国家环境权的完善，关键在于应规定公民、组织对国家管理环境的监督权，以实现权

利制约权力。建议在宪法第26条关于国家环境权的规定中增加“任何组织或个人对环境资源的开发和利用有监督的义务”的规定。

作者简介：陈书全（1970—），男，山东胶南人，中国海洋大学法学院讲师，硕士，主要从事宪法学、行政法理论与实务研究；徐海，男，山东青岛人，中国海洋大学法学院讲师。

〔①〕 20世纪30—60年代发生的马斯河谷事件、多诺拉事件、伦敦烟雾事件、水俣病事件、四日市哮喘事件、米糠油事件、痛痛病事件、洛杉矶光化学烟雾事件等严重的公害事件就是典型例证。从70年代末到80年代初开始，全球性的环境危机开始出现，更为严重的环境污染和更大范围的环境破坏事件频繁发生。据英国核能安全局统计，20世纪80年代以来，全世界平均每年发生200多起严重的污染事故。）特别是80年代以来发生的震惊世界的“新八大公害事件”，对人类生存与发展构成了极大威胁。

〔②〕 《全国环境保护工作（1998—2002）纲要》指出：20年来，环境法制逐步形成体系，国家颁布了《环境保护法》等6部环境法律，9部相关资源法律，国务院发布了29件环境法规，环保部门发布了70余件环境规章，地方性环境法规达900余件，国家制定了375项环境标准，制定了环境影响评价等10多项环境管理制度。新《刑法》增加了破坏环境资源保护罪的规定。

〔[1]〕 吕忠梅. 环境法新视野[M]. 北京：中国政法大学出版社, 2000.

〔[2]〕 程正康. 环境法概要[M]. 北京：光明日报出版社, 1986.

〔[3]〕 金瑞林. 环境法学[M]. 北京：北京大学出版社, 1990.

〔[4]〕 《世界人权公约法总览》.

〔[5]〕 谷德近. 论环境权的属性[J]. 法学研究, 2003, (3) :66—71; 吕忠梅. 环境法新视野[M]. 北京：中国政法大学出版社, 2000.

〔[6]〕 黄瑞筠. 宪法保障的基本人权—环境权[J]. 科技与法律, 1996, (2) .

〔[7]〕 蔡守秋. 环境政策法律问题研究[M]. 武汉：武汉大学出版社, 1997.

〔[8]〕 蔡守秋. 环境资源法教程[M]. 武汉：武汉大学出版社, 2000.

〔[9]〕 [英]R. J. 文森特. 人权与国际关系[M]. 凌迪, 译. 北京：知识出版社, 1998.

〔[10]〕 [斯里兰卡]G. G. 威拉曼特里人权与科学技术发展[M]. . 张新宝等, 译. 北京：知识出版社, 1997.

〔[11]〕 王宗廷. 环境权的宪法思考[J]. 中国人口、资源与环境. 2002, (4) .

〔[12]〕 陈泉生. 环境时代与宪法环境权的创设[J]. 福州大学学报. 2001, (4) .

〔[13]〕 宋豫, 吴宇. 尚未出生的后代的环境权探析[J]. 商业研究. 2002, (5) .

〔[14]〕 吕忠梅. 环保：〈入世〉不能回避的话题[N]. 法制日报, 1999-11-23. (2).

[[15]] 唐大为. 试论公民的环境权利[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 1993.

文章评论:

· 评论人: 邓彦芬 主题: Fw: 公民环境权宪法化的法理分析
内容: 很好! 但愿能实现!

你可以在下面发表你此文章的评论:

标题:

姓名:

内容: