

## 论生态文明入宪后环境条款的整体性诠释<sup>\*</sup>

王建学

(厦门大学法学院,福建厦门 361005)

**摘要:**生态文明入宪具有重大时代意义。这种意义的准确阐释不能割裂宪法环境条款的整体变迁,只有借助历史解释方法才能真正理解环境、发展与人权的关系。从内容上看,生态国策、环境人权的国家环保义务构成三位一体的环境规范整体,宜采用体系解释方法实现三者的价值贯通与功能互补,由此,生态文明条款自身的效力与实施也得以强化。有必要探索宪法环境条款的释义学并构建环境宪法,填补环境立法的价值真空并实现环境法的内容统合。目前宪法环境条款主要通过立法得到实施,环境法的立法和解释应充分体现宪法价值,尤其是对环境人权的尊重和保障。

**关键词:**生态文明;环境人权;国家环保义务;部门宪法

中图分类号:DF2 文献标识码:A 文章编号:1005-9512-(2018)09-0068-12

DOI:10.15984/j.cnki.1005-9512.2018.09.006

2018年3月11日修正后的我国宪法序言第七自然段规定:“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展,把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,实现中华民族伟大复兴。”这可以说是我国宪法新的生态文明条款。必须注意到,我国宪法早在1982年的文本中就已经包含两个环境条款。其第9条第2款规定:“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”其第26条规定:“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。国家组织和鼓励植树造林,保护林木。”这可以说是我国宪法旧的环境条款。无论在历史脉络还是规范内涵上,新的生态文明条款都必须与旧的环境条款进行整体性理解。然而令人遗憾的是,我国宪法中的环境条款自1982年至今尚未得到充分理解,以致于其基本属性和规范宗旨仍存在诸多学术盲点和误区。

近几年来,随着绿色发展、生态文明等新理念的不断提出,新的环保举措不断涌现,如2016年省以下环保机构监测监察执法垂直管理改革,2017年环境公益诉讼试点得到推广,等等。每一项举措都与宪法中的权力配置或权利保障直接相关。然而,与不断推陈出新的环境法律制度和环境法理论相比,我国宪法学界对作为其研究对象的宪法环境条款疏于研究,以致于对环境法制中的诸多问题本应有所回应但却未能回应。有鉴于此,笔者于本文中旨在对宪法环境条款进行整体性诠释,尤其在文

---

作者简介:王建学,厦门大学法学院副教授,法学博士。

<sup>\*</sup> 本文系2017年度国家社科基金重大项目“中国宪法学文献整理与研究”(项目编号:17ZDA125)的阶段性成果,同时受到中央高校基本科研业务费专项资金(项目编号:20720171011)资助。

义与逻辑解释的基础上引入历史解释与体系解释方法,从而揭示环境宪法作为部门宪法的历史演变与规范构成,并在此基础上为我国的环保事业提供规范意义上的借鉴、启示和指引。

## 一、生态文明入宪:环境条款成长的不惑之年

生态文明的本质是环境、发展与人之间的和谐关系,在我国,生态文明入宪的进程正是三者由不和谐到和谐的关系变迁史。这种和谐关系在宪法中的确立远非一蹴而就,而是经过了不断的历史积累。只有从历史角度出发,将生态文明条款纳入我国宪法环境条款的整体,并追溯环境条款自1978年至2018年的不断演变,才能在时间性反思中真正揭示生态文明的宪法要义。

### (一)1978年我国宪法环境条款的诞生

我国宪法的环境条款萌芽于20世纪70年代。我国的污染和公害问题积累到20世纪70年代已经相当严峻。<sup>①</sup>周恩来总理首先注意到了环保的重要性,提倡客观认识我国的公害问题,并力促我国政府派代表团赴斯德哥尔摩参加联合国于1972年召开的第一次人类环境会议。此次会议后,周恩来强调国家有关部门和各级领导都要重视公害问题,1973年8月还专门以国务院名义在北京召开第一次全国环境保护工作会议。新中国环保事业的奠基人曲格平评价道:“1970年至1972年……环境保护这株幼苗竟奇迹般地在这样一种恶劣的气候中破土出芽了。培育这株幼苗的就是当时的国务院总理周恩来。”<sup>②</sup>

在周恩来的坚持下,我国环保事业在20世纪70年代不仅建立了较为扎实的基础,并且得到了当时国家领导层的承认,比如,1973年8月19日华国锋曾出席全国环保大会并作重要讲话。<sup>③</sup>1978年2月26日国务院向全国人大所作的政府工作报告强调:“消除污染,保护环境,是一件关系到广大人民健康的大事,必须引起高度重视,并制定环境保护的法令和条例,保证这方面存在的问题得到切实的解决。”<sup>④</sup>在此背景下,1978年3月5日环境条款顺理成章地正式写入1978年我国宪法,其第11条第3款规定:“国家保护环境和自然资源,防治污染和其他公害。”这是中国宪法首次出现环境条款。

### (二)环境条款入宪与国家发展模式转变

在清末以来的中国立宪进程中,国家富强始终是首要议题,个人及其权利都是为此服务的,对国家富强的强烈渴望要求自然资源和环境处于随意受到利用和消耗的状态,环境保护的重要性在1978年以前也从未纳入制宪考量的范围。<sup>⑤</sup>众所周知,宪法自从出现在近代中国的政治舞台上就具有明显的工具主义意味,立宪被普遍视为中国实现国家富强、摆脱落后地位的有效途径。如张晋藩先生所说,如果说西方近代的宪法是“人权宪法”,那么近代中国的宪法则是“富强宪法”。<sup>⑥</sup>起源于欧美的近代立宪运动和宪法发展是以个人权利作为观念基础和最终归宿的,国家富强与经济发展则是近代市民宪法保障市场竞争所带来的结果。环境问题是在发展之后出现的,也就是说,资本主义生产方式与工业化导致了环境问题的严重性,使经济发展和人权本身都难以为继,因此需要在宪法层面上

<sup>①</sup>20世纪70年代曾发生多起重大污染事件,涉及水体污染、城市大气污染、废渣、农药残毒等各个方面,具体情况可参见国家计划委员会:《关于全国环境保护会议准备情况的报告》,1973年3月31日,(73)计生字第304号。有学者评价说:“‘文革’时期……中国的环境污染和破坏达到了触目惊心的程度。”参见吕忠梅:《〈环境保护法〉的前世今生》,《政法论丛》2014年第5期。

<sup>②</sup>曲格平:《梦想与期待——中国环境保护的过去与未来》,中国环境科学出版社2000年版,第10页。

<sup>③</sup>参见《华国锋同志在全国环境保护大会上的讲话》,《环境保护科学》1977年第1期。

<sup>④</sup>华国锋:《团结起来,为建设社会主义的现代化强国而奋斗——1978年2月26日在第五届全国人民代表大会第一次会议上》,http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content\_200704.htm,2017年9月2日访问。

<sup>⑤</sup>清末和民国时期仅存在零星的环保立法,且基本没有得到有效实施。相比之下,反倒是中国古代的环境保护更引人注目。参见袁清林编著:《环境保护史话》,中国社会科学出版社1989年版,第7-8页。

<sup>⑥</sup>参见张晋藩:《中国宪法史》,吉林人民出版社2004年版,第11页。

反思环境、发展与人权的关系,相应地,环境权上升为基本人权并成为引导国家行为的基本指针,同时,环境保护被认为是福利国家根据宪法所必须承担的干预职能之一。最有代表性的是法国 2004 年环境宪章,其中确立了生态人道主义(écologie humaniste)理念,系统性地宣告环境人权,并赋予国家环保职责,其本质仍然是对人的关怀,如希拉克所说,生态人道主义正是“进一步将人放在一切计划的中心,并使人能够承担对其尊严的责任”。<sup>⑦</sup>

我国 1954 年宪法尽管专章规定基本权利,但并不旨在使公民能够对抗国家,而是为了培养其“国家主人翁责任”,从而更好地投入国家建设。刘少奇在对 1954 年宪法草案作说明时指出,基本权利的规定“将进一步地提高人民群众对于我们伟大祖国的庄严的责任感”。<sup>⑧</sup> 对于我国 1982 年宪法修改草案,彭真强调基本权利的规定“是《总纲》关于人民民主专政的国家制度和社会主义的社会制度的原则规定的延伸”,“我们的宪法规定了公民享有的权利,同时要求公民提高自己作为国家和社会主人翁的自觉性,正确地维护和行使自己的各项权利”。<sup>⑨</sup> 如学者所言,基本权利的规定有利于“调动广大人民的社会主义积极性和创造性……保证把我国建设成为现代化的、高度文明、高度民主的社会主义国家”。<sup>⑩</sup> 因此,“任何公民在行使权利和承担义务的时候,都必须从这个根本目标出发,在劳动生产、科学研究、文学艺术创作等不同岗位上,为促进四个现代化事业作出自己的贡献”。<sup>⑪</sup> 可见,基本权利条款旨在使人民群众从集体主义的观点出发,推动祖国的强盛和社会主义事业的发展。

在此意义上,我国 1978 年宪法第 11 条第 3 款的内容虽然极为简单,但极具象征意义,这不仅是因为在形式上,它是中国宪法史上首次出现的环境条款,更重要的是在实质上,它的出现标志着国家发展模式的变化,即转向理性务实的发展模式。易言之,尽管国家富强受到一如既往的强烈追求,却必须务实地考虑到环境承受能力,国家有义务在实现发展的同时承担环保职责。这种转向在历年的国务院政府工作报告中表现得极为明显。在 1978 年以前,国务院政府工作报告从未涉及环境问题,从 1978 年开始,历年的国务院政府工作报告都或多或少地强调环境保护问题。

### (三) 人权入宪与环境条款的价值重构

随着 1982 年我国宪法环境条款的拓展,前述国家发展模式转向得以最终完成。我国 1982 年宪法在很大程度上扩大了国家的环保职责:对“自然资源”的保护和对“环境”的保护分别成为两个条文,环境进一步细化为“生活环境”和“生态环境”,其手段不仅包括消极地保护,“还要更加积极的改善生活环境”。<sup>⑫</sup> 国家环保职责的强化动摇了国家发展作为宪法目标的绝对性,尽管国家发展仍然极为重要,但之所以极力追求国家发展的原因从不容讨论变得可以讨论。那么,国家为何必须通过发展实现富强,又为何必须在发展中保护环境呢?这就涉及环境与人的关系。

我国 1982 年宪法将基本权利章提到国家机构章之前,这种安排区别于之前三部我国宪法,是为了突显“国家机构是为人民的利益而设”这一基本观念。<sup>⑬</sup> 基于这种观念,国家机构是为了人民的利益而追求发展并保护环境的。由此,人民的利益开始成为一个超越于国家发展和环境保护之上的目标。2004 年修宪则以人权条款正式完成了这一转变。王兆国副委员长在宪法修正案草案说明中将

<sup>⑦</sup>Discours de Jacques Chirac, le 3 mai 2001 à Orléans, in Revue Juridique de l'Environnement, numéro spécial, 2003, p.78.

<sup>⑧</sup>刘少奇:《关于中华人民共和国宪法草案的报告——一九五四年九月十五日在中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议上的报告》,http://www.gov.cn/test/2008-03/06/content\_910667.htm,2017年8月22日访问。

<sup>⑨</sup>彭真:《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告——1982年11月26日在第五届全国人民代表大会第五次会议上》,http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1982-11/26/content\_1478478.htm,2017年8月22日访问。

<sup>⑩</sup>中央人民广播电台理论部编:《中华人民共和国宪法讲话》,法律出版社1983年版,第63-64页。

<sup>⑪</sup>张庆福、王德祥:《我国公民的基本权利和义务》,群众出版社1987年版,第19页。

<sup>⑫</sup>肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,北京大学出版社1986年版,第128页。

<sup>⑬</sup>许崇德:《中华人民共和国宪法史》,福建人民出版社2005年版,第389页。

人权提到“社会主义制度的本质要求”的高度,<sup>⑭</sup>人们普遍认为人权入宪“突出了人权在国家生活中的坐标与功能,使人权从一般的政治原则转变为统一的法律概念和具有独立规范价值的宪法原则,预示着国家价值观的深刻变化”。<sup>⑮</sup>

随着人权条款入宪,人权也成为国家发展的目标。易言之,国家发展模式及其转变必须与人权相关联并据此获得正当性,环境保护与经济增长并行的发展模式无疑更符合人权的价值导向。环保职责正当性的答案只能是,在我国宪法序言第6段规定的“广大人民的生活有了较大的改善”的基础上,继续不断改善人民的生活。人民生活的改善不仅要求更多需求得到满足,而且要求避免破坏环境。生活资料数量的增加若与质量的降低相伴随,则难谓生活有所改善。从根本上讲,生态危机就是“对作为宪法基本人权核心的人性尊严(human dignity)的严重挑战”。<sup>⑯</sup>因此,国家并非为了发展而发展,国家发展和环境保护要从人的角度获得正当性基础。

2004年修正后的我国宪法将环境、发展与人权的宪法关系实现了常态化,即为人权而促进发展和保护环境,并且正是在人权目标之下发展与环保应当保持平衡。这种新关系在近三十年的国务院政府工作报告中得到了很好的阐释。1982年国务院政府工作报告不仅开始专章关注“人民生活的改善”问题,而且在其中强调“坚决制止环境污染的加剧,并使重点地区的环境有所改善”。<sup>⑰</sup>自此以后,改善人民生活作为经济发展和环境保护之目标的地位开始突显,在21世纪以来更是不断强化,与此同时,环境保护在社会经济发展中的重要性得到不断提高,在2016年以来的国务院政府工作报告中,“增进民生福祉”和“改善生态环境”总是与经济发展相提并论。<sup>⑱</sup>

#### (四) 生态文明入宪的历史意义

从规范意义上讲,生态文明的正式引入具有两个作用,一是在内容上对宪法中已有的和谐关系进行微调,防止人权绝对化导致强人类中心主义,而这正是近代西方发生环境灾难的原因;二是通过将生态提到文明的高度,从而使这种和谐关系得到明确化、长期化和定型化。因此,就环境规范完整性而言,生态文明入宪只是万米长跑的最后冲刺,尽管它很重要,但并不能忽视之前的积累,这才是对生态文明入宪之意义的准确阐释,既不低估更不夸大。相比之下,生态文明入宪的政治意义更值得注意。

从修宪者的角度而言,生态文明入宪是为了调整、充实中国特色社会主义事业总体布局和第二个百年奋斗目标的内容,如王晨副委员长在宪法修正草案说明中指出,作此修改“有利于引领全党全国人民把握规律、科学布局,在新时代不断开创党和国家事业发展新局面,齐心协力为实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗”。<sup>⑲</sup>由于生态文明入宪,“和谐美丽”得以和“富强”并列,共同成为社会主义国家的定语。这种措辞的变化具有两个向度的时间意义。对于过去而言,它表明当代中国已经摆脱了近代以来的富强焦虑症,形成了一种理性、自信、务实的发展思路,甚至接续了天人合一的中华文明传统。对于未来而言,生态文明入宪为未来中国的国家发展和政治实践提供了一种基本框架,同时也将作为一种基本纲领在相当长的历史时期内指导国家活动。从

<sup>⑭</sup>王兆国:《关于〈中华人民共和国宪法修正案(草案)〉的说明——2004年3月8日在第十届全国人民代表大会第二次会议上》,http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2004-04/19/content\_5334619.htm,2017年12月16日访问。

<sup>⑮</sup>韩大元:《宪法文本中的“人权条款”的规范分析》,《法学家》2004年第4期。

<sup>⑯</sup>吴卫星:《环境权入宪之实证研究》,《法学评论》2008年第1期。

<sup>⑰</sup>赵紫阳:《1982年国务院政府工作报告 关于第六个五年计划的报告——1982年11月30日在第五届全国人民代表大会第五次会议上》,http://www.gov.cn/test/2006-02/23/content\_208652.htm,2017年9月2日访问。

<sup>⑱</sup>参见李克强:《政府工作报告——2016年3月5日在第十二届全国人民代表大会第四次会议上》,http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-03/05/content\_5049372.htm,2017年9月2日访问。

<sup>⑲</sup>王晨:《关于〈中华人民共和国宪法修正案(草案)〉的说明——2018年3月5日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》,http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-03/20/content\_2052202.htm,2018年4月5日访问。

积极的方面来说,生态问题是未来实现两个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的必要内容。从消极的方面来说,未来的国家发展不致于重蹈忽视环境与人的要素而谋求发展的覆辙。在此意义上,生态文明入宪具有重大时代意义。

## 二、宪法环境条款的释义、定性与构成

宪法环境条款的含义和性质必须以其自身文义和逻辑结构为限并结合相关条款进行妥当理解,基于环境、发展与人权在宪法中的关系变迁,应将其规范构成区分为三个阶段并在此基础上进行释义。我国 1982 年宪法中的环境条款仅为单纯的国家职责条款,在 2004 年人权入宪后演变为环境人权及其国家义务条款,自 2018 年生态文明入宪以来则形成了生态国策、环境人权与国家环保义务三位一体的完整规范体系。

### (一) 单纯的国家职责条款(1982 年至 2004 年)

我国 1982 年宪法中的环境条款仅包括第 9 条第 2 款和第 26 条,它们位于总纲,其行文与总纲多数条文一样涉及国家任务和职责。在解释第 26 条的含义时,早期的释义著述多认为该条为关于环保的“基本方针”或“基本政策”,<sup>②①</sup>少数学者认为是“环境保护原则”。<sup>②②</sup>近年在德国学理的启示下,学者进一步认为其属于“国策条款”,<sup>②③</sup>也有学者在国策条款的定性基础上从中推衍环境权,但认为其中所包含的环境权“只具有客观法的性质,因此不具有请求性”。<sup>②④</sup>笔者认为此类理解明显不妥。

首先,环境保护是在我国 1982 年宪法颁布以后才被上升为基本国策的,<sup>②⑤</sup>而且即使环保确实是我国的基本国策,也不意味着前述宪法条文是国策条款。其实我国宪法的国策条款主要在序言中,比如,“第十一自然段阐述了我国的民族政策。第十二自然段阐述了我国的外交政策”。<sup>②⑥</sup>我国宪法总纲则以原则和制度条款为主,但也不乏财产权等其他类型的条款,需要具体情况具体分析。“根据通说,第 9 条自然资源条款属于‘基本经济制度’的规范整体范畴中”,<sup>②⑦</sup>具体而言,学界普遍将该条第 1 款视为制度性保障条款,“即国家应该建立并健全合理分配自然资源的法律制度,以保障国民能正当合法地享有自然资源物”。<sup>②⑧</sup>该条第 2 款对资源合理利用的保障从属于国家所有权框架,在性质上也应为制度性保障。它意味着国家在行使该条第 1 款所有权即确立自然资源的使用权取得、收益分配和补偿保障等制度时,必须保证自然资源的合理利用,防止其受到侵占或破坏。我国 1982 年宪法第 26 条作为环境条款比第 9 条第 2 款更纯粹,并不受到国家所有权那样的框架性束缚,这意味着国家有义务在普遍意义上保护环境,使生活环境和生态环境尽可能不被破坏,或在其受到破坏时予以恢复,环境质量在我国 1982 年宪法生效时的水平基础上得到不断改善(至少不被恶化)。

其次,国策条款通常缺乏明确的规范要素。典型例子是《德国基本法》1994 年修订时新增的第

<sup>②①</sup>参见吴杰、廉希圣、魏定仁编著:《中华人民共和国宪法释义》,法律出版社 1984 年版,第 52 页;朱峰主编:《〈中华人民共和国宪法〉释义》,人民出版社 1993 年版,第 53 页;许安标、刘松山:《中华人民共和国宪法通释》,中国法制出版社 2003 年版,第 96 页;蔡定剑:《宪法精解》,法律出版社 2006 年版,第 224 页。

<sup>②②</sup>参见王德祥、徐炳:《〈中华人民共和国宪法〉注释》,群众出版社 1984 年版,第 69 页。另该书作者在该书第 26 页将第 9 条第 2 款视为“国家保护自然资源的基本政策的规定”。

<sup>②③</sup>参见张震:《宪法环境条款的规范构造与实施路径》,《当代法学》2017 年第 3 期。

<sup>②④</sup>参见王锴、李泽东:《作为主观权利与客观法的宪法环境权》,《云南行政学院学报》2011 年第 4 期。

<sup>②⑤</sup>1983 年 12 月 31 日国务院召开第二次全国环保会议,正式将环境保护作为基本国策。2014 年修订后的我国《环境保护法》第 4 条规定:“保护环境是国家的基本国策。”

<sup>②⑥</sup>陈玉山:《中国宪法序言研究》,清华大学出版社 2016 年版,第 25 页。

<sup>②⑦</sup>王旭:《论自然资源国家所有权的宪法规制功能》,《中国法学》2013 年第 6 期。

<sup>②⑧</sup>刘练军:《自然资源国家所有的制度性保障功能》,《中国法学》2016 年第 6 期。

20a条(位于第20条立国精神之后),其规定:“国家为将来之世代,负有责任以立法,及根据法律与法之规定经由行政与司法,于合宪秩序范围内保障自然的生命基础。”相比之下,我国宪法第9条第2款和第26条具有非常明确的规范要素,可以分为主体、对象和手段三个方面。第一,环保的主体是国家,我国宪法第9条和第26条明显是对国家提出的要求,即“明确了国家对环境保护的义务主体地位。强调国家在环境保护中处于无可替代的首要地位,对国家权力行使的内容和方式等均有明确的指向性要求”。<sup>②</sup>第二,受到保护的主体包括自然资源、生活环境和生态环境,第9条规定的“珍贵的动物和植物”和第26条规定的“林木”分别属于对自然资源和生态环境的正面列举,第26条规定的“污染和其他公害”是对生活环境和生态环境的反面列举。客观而论,前述对象列举较为单薄,没有涵盖诸如核能辐射、基因科技等现代环境问题,更未涉及生物多样性、可持续发展等现代环境理念。然而,其范围和理念可以通过解释加以拓展,比如对林木的保护经由抵御沙尘暴和水土流失的目的可以衍生出对空气和水土的保护(目的性扩张),对珍贵动植物的保护可以反映出维护生物多样性的目的。第三,国家保护环境的手段较为多元,正面的手段包括保障、保护、改善、组织和鼓励等,反面的手段包括禁止(对自然资源的侵占和破坏)和防治(污染和其他公害),其中既有积极也有消极,既有主动也有被动,意味着不同国家机构根据其职权特点采取不同环保行动的可能性。

最后,我国1982年宪法第9条第2款和第26条虽与1978年宪法第11条第3款一样位于总纲中,但其周边条款却存在明显不同。在我国1978年宪法第11条中,其第1款为社会主义总路线,第2款为国民经济发展方针,因此第3款的环保可以视为国家路线方针的延续,政策属性较为明显。并且,这些条款周边的第5条至第14条在描绘所有制、劳动、经济和社会等各项国家制度时,相关表述的政策性较强。在我国1982年宪法中,第9条第2款延续了第1款的制度性保障,第8条至第26条在描绘所有制、经济和社会等各项制度时,采用了规范性较强的表述风格。在此意义上,第9条第2款和第26条应属于具有明确规范内涵的国家职责条款。

## (二) 环境权及其国家义务条款(2004年至2018年)

国家职责需要对其意义作追问,就2004年修正后的我国宪法第9条第2款和第26条而言,环境保护到底最终服务于何种目标和价值呢?如前所述,2004年修正后的我国宪法通过不断变迁已经成为兼顾发展与环保的人权宪法,这就要求在与人权的关系中理解国家环保职责。学界普遍将环境上升到人权的高度,主张“从我国《宪法》第9条、第26条、第33条和第38条引申出环境权”,<sup>③</sup>这也得到了域外法的佐证,因为各国宪法的生命权、健康权、人性尊严等条款都可能成为环境权的“寄居条款”。此外,欧洲人权法院从《欧洲人权公约》第8条“隐私和家庭生活”中导出环境权。<sup>④</sup>笔者赞同这种主张,但它必须通过精致的教义学分析得到规范支撑。尽管人权条款“为宪法未列举权利提供了‘安身之所’”,<sup>⑤</sup>但未列举权利的推导却不能随意,人权条款只有在环保职责的意义追问中才能拓展出“国家尊重和保障环境人权”。结合2004年修正后的我国宪法序言第6段,环境权是人人有权获得为不断改善生活所必需的环境。在此基础上,可以附带地从我国《宪法》第2条第3款、第41条等参与权与监督权条款中推衍程序性环境权,比如,“公民环境参与权也是公民管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务的一种体现”。<sup>⑥</sup>

<sup>②</sup>同前注<sup>②</sup>,张震文。

<sup>③</sup>吴卫星:《派生性环境权宪法渊源的比较研究——兼论中国环境权宪法化的路径选择》,载张仁善主编:《南京大学法律评论》(2016年春季卷),法律出版社2016年版,第305页。

<sup>④</sup>参见胡婧:《环境权与〈欧洲人权公约〉第八条的司法适用——以欧洲人权法院对格拉案的判决为视角》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2014年第11期。

<sup>⑤</sup>张薇薇:《“人权条款”:宪法未列举权利的“安身之所”》,《法学评论》2011年第1期。

<sup>⑥</sup>陈开琦:《公民环境参与权论》,《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》2010年第5期。

既然人权条款在环保职责的意义追问中导出环境权,在人权的意义反哺中,环保职责条款也需要更明确地定位为环境权的国家义务条款。

首先,人权条款为环保职责的解释提供了新的评价关联。张翔教授认为人权入宪作为一种新的价值注入“为整个基本权利章的解释提供了新的评价关联”,<sup>⑩</sup>但考虑到人权条款带来了价值观更新,也有必要超出基本权利章的局限来讨论解释论上的变化,将人权价值观的更新与宪法全局(尤其是总纲中大量的国家职责条款)联系在一起。比如,应当将第 45 条获得物质帮助权与第 14 条国家建立健全社会保障制度的职责关联起来,将第 46 条受教育权与第 19 条国家发展教育事业、举办学校和发展教育设施的职责关联起来。就环境保护而言,应当将人权条款与第 9 条第 2 款尤其是第 26 条关联起来。这些职责均应视为国家对相应基本权利所承担的义务。

其次,环保职责的手段描述即“保护”“保障”和“改善”,与人权条款具有相通性。保护环境与保护环境权既有联系又有区别。一方面,环境是环境权的客体,保护环境就是保护环境权,国家通过宪法第 26 条的保护和改善环境来实现其依宪法第 33 条第 2 款对环境权的义务,正如在宪法第 36 条中,国家通过保护宗教活动(第 2 款)来实现对宗教信仰自由(第 1 款)的义务,在第 42 条中国家通过改善劳动条件来实现对劳动权的义务。另一方面,环境还会超越环境权的客体成为广义的公共利益,而公共利益通常会限制个人权利。<sup>⑪</sup>不过,应强调的是,诸如环境公共利益等“新现代公共利益(l'intérêt général néo-moderne)不再直接否定个人利益”,<sup>⑫</sup>而是经常与其结合在一起。正如学者所言,“以环境公共利益为保护目标的环境权利理论,可以为环境权利的独立存在提供正当理由”,<sup>⑬</sup>从而使环境权在公法私法上互补展开。

最后,由于基本权利具有主观权利与客观法等多种功能,因此国家对环境权的义务也展现为不同形态。在此意义上,我国宪法环保职责条款尤其是第 26 条不是简单的制度性保障条款,更不只是可以被视为对相关基本权利的制度性保障,<sup>⑭</sup>而是还蕴含着防御权和受益权等其他功能,因此,并不能简单地以制度性保障来界定环保职责条款的性质。比如在引人注目的祁连山生态破坏案中,甘肃省人民政府制定的《甘肃省矿产资源勘查开采审批管理办法》违法允许在国家级自然保护区进行矿产开采,<sup>⑮</sup>相关国家公权行为涉嫌违反我国宪法 26 条的国家义务,直接侵害我国宪法第 33 条第 2 款所保障的环境人权,而公民也应当具有排除国家侵害的防御性请求权。

### (三) 三位一体的完整规范体系(2018 年以来)

生态文明入宪后规定于序言第七自然段的“国家根本任务”中,它是以充分的政治讨论和深刻的政治远见为基础的政策性目标,与我国宪法正文中的第 9 条第 2 款、第 26 条和第 33 条第 2 款具有明确的规范要素不同。这种特性在中共中央修宪建议、宪法修正草案说明和相关报告中得到了充分展现。因此,生态文明条款应当定性为基本国策条款。同时,两相对比也可以佐证,前文所述的将第 9 条第 2 款和第 26 条视为国策条款的学术观点,其谬之大矣。

生态文明入宪所直接提出的解释学问题是,生态国策、环境人权与国家环保义务这三者之间的相互关系是怎样的。对于宪法中的国家任务及其与国家权力和基本权利的关系,有学者认为,国家任务

<sup>⑩</sup>张翔:《基本权利的体系思维》,《清华法学》2012 年第 4 期。

<sup>⑪</sup>“‘公共利益’是一种否定性的主张,是抑制某些个人权利的正当性理由。”参见刘连泰:《“公共利益”的解释困境及其突围》,《文史哲》2006 年第 2 期。

<sup>⑫</sup>Jean-François Calmette, “Le droit de l'environnement: un exemple de conciliation de l'intérêt général et des intérêts économiques particuliers”, in *Revue Juridique de l'Environnement*, n.3, 2008, p.268.

<sup>⑬</sup>王小钢:《以环境公共利益为保护目标的环境权利理论——从“环境损害”到“对环境本身的损害”》,《法制与社会发展》2011 年第 2 期。

<sup>⑭</sup>制度性保障功能要求立法者履行立法义务,型塑“基本权的核心存在”。参见谭倩、袁立:《基本权利的“制度性保障”及其问题——以公民劳动权为例的论证》,《法制与社会发展》2013 年第 4 期。

<sup>⑮</sup>参见《甘肃 3 副省级官员因祁连山生态问题被问责》,http://news.ifeng.com/a/20170720/51467670\_0.shtml,2017 年 9 月 3 日访问。

“表达了制宪者对国家未来状况的期待,它是国家发展的方向性指针,由宪法所规范的国家权力负有义务去实践这些重要的宪法决定”,由此,“国家根本任务构成了国家公权力在客观法上的宪法义务,但在立宪主义时代,其并非宪法的核心价值诉求,在价值序列上从属于以保障公民基本权利为内容的国家目的”。<sup>⑳</sup> 这种一般定位可以适用于环境条款,但应当注意到环境问题的特殊性。

首先,生态是否文明最终必然落实到人的环境感受上,<sup>㉑</sup>而主观的环境感受在规范上客观化为环境人权,因此环境人权受保障的程度体现着生态文明的高度。在我国宪法环境条款的整体中,环境人权充当着价值基础也必然处于核心地位。就此必须强调的是,环境人权受到我国宪法的完整保障,现有学说囿于国策论而采取过于保守的立场,要么矮化环境权在内容或功能上的完整性,<sup>㉒</sup>要么限制其受国家保护的强度,<sup>㉓</sup>不仅未能充分发掘宪法文本的规范内涵,而且忽视当今各国宪法环境权保障的基本趋势。<sup>㉔</sup>

其次,生态文明作为宪法确定的长期政策目标为国家权力设定了客观的宪法义务,因此受生态文明入宪直接影响的是国家权力。随着生态文明上升为基本国策,国家应当承担更高强度的环保义务。其实在生态文明入宪的同时,修宪者也选择性地增强了国家环保义务,2018年修正后的我国宪法第89条之国务院领导和管理的事项增加了“生态文明建设”,但这并不能解释为只有国务院才承担相关职责和受生态国策的指引,而应理解为对最高行政机关相关职责的特别强调。

最后,环境人权与国家环保义务不可分割,环境权只有在国家中才能实现,而国家的环保义务从根本上说是为了使人的尊严得到实现。前者若缺少了后者便成为空中楼阁,后者若缺少了前者则沦为无本之木。国家在尊重和保障环境权的过程中,必须深刻认识到它不同于传统人权的特点。环境公害在结果上具有潜伏性和长期性,影响广泛且难以修复,对个人的健康、尊严、家庭生活和生命等的侵害,要远甚于由于公权力滥用而使人身自由、尊严和生命等受到的侵害。在现代法治中,公权力滥用所导致的人权侵害已经得到控制,至少对其防范和救济已经具有较为成熟的途径,反而是环境污染越来越频繁地由于私人肇因和国家懈怠而变得日趋严重。由此,环境权的国家义务应当能够应对大量肇因于私人行为的环境损害,采取更为积极主动的预防形式,相关的保障制度也应当体现环境问题的特殊性。

综上所述,在生态文明入宪之后,宪法环境条款形成了生态国策、环境人权与国家环保义务三位一体的完整规范体系。其中,环境人权提供着价值基础,生态国策充当着国家的方向性指针,国家环保义务则是实现生态国策和环境人权的手段。通过体系解释方法,宪法环境条款的三个组成部分实现了价值贯通与功能互补,同时,纲领性较强的生态文明条款自身在效力和实施上也得到了强化。

### 三、环境宪法的内在意义与外在功能

#### (一) 走向以人权为中心的环境宪法

从总体上看,现代宪法逐渐接纳生态人道主义理念,将环境保护写入宪法,形成环保国策、环保制度性保障、国家环保职责、环境人权等不同类型的条款,环境人权则是此类规则体系的价值核心。如

<sup>⑳</sup>陈玉山:《论国家根本任务的宪法地位》,《清华法学》2012年第5期。

<sup>㉑</sup>习近平总书记在党的十九大报告中多次强调生态文明建设与人民生活的本质性关联,如“建设美丽中国,为人民创造良好生产生活环境”“满足人民日益增长的优美生态环境需要”。

<sup>㉒</sup>有学者将由人权条款推衍而来的作为主观权利的环境权限定为“社会权”,即其功能限于“要求国家为积极的给付”。参见前注<sup>⑳</sup>,王锴、李泽东文。这种观点忽视了尊重和保障在人权条款中是并列的,尊重对应着防御权功能。

<sup>㉓</sup>有学者认为:“结合宪法第9条、第26条以及第33条等条款,可以为环境权主体提供间接保护。”参见张震:《环境权的请求权功能:从理论到实践》,《当代法学》2015年第4期。这种观点之所以错误,原因在于未列举权利并不因其未被明确列举而只受间接保护。

<sup>㉔</sup>环境权应当是基本权利体系中不可或缺的组成部分,并且正在得到越来越广泛的宪法确认,“不存在任何原则性的理由拒绝承认充分环境的权利具有宪法的基本地位”。参见[英]蒂姆·海沃德:《宪法环境权》,周尚君、杨天江译,法律出版社2014年版,第67页。



学者所言：“每个人对充分实现其健康和福祉的环境所享有的权利都是一种基本人权……因此，每一个宪法民主政体都应当在其宪法中将这种权利作为基本权利加以保障。”<sup>④④</sup>在这方面，法国 2004 年环境宪章的实践极具代表性，其本身基于生态人道主义理念确立了关于环境权和环境保护的各种原则和规则，而且通过宪法审查发挥直接效力。据笔者统计，自其于 2005 年 3 月实施至今，共形成 29 项宪法审查案例，其中 17 项认定法国《环境法典》等相关法律规定违宪或部分违宪，其中该宪章第 7 条的程序性权利受到宪法委员会高度重视（出现在 17 项判决中），运用居其次的是该宪章第 1 条的实体性权利（出现在 6 项判决中）。<sup>④⑤</sup>实践中，法国以环境人权为核心的宪法环境条款经由释宪机制正逐渐形成部门宪法意义上的环境宪法，国家的立法、行政、司法以及其他活动均受其拘束和指引，由此整个环境法或者与环境有关的法律统合在环境宪法之下，并发展为以环境人权为中心的较为系统的规则体系。然而，我国学界对此仍存在诸多误解，比如认为法国环境宪章“对宪法环境权‘主观权利化’的努力，目前尚无明确的理论依据和实践案例，并未具备直接适用的司法效力”，<sup>④⑥</sup>进而完全否定宪法环境权条款的直接效力和独立性。

从形成过程上看，环境宪法与宪法解释具有天然的关联，解释是构造环境宪法的必然途径。环境问题不可能事无巨细地规定在宪法中，即使如法国环境宪章那样的专门文本也只能划定环保的基本准则，其相关条款以原则性条款为主，因此解释就成为宪法环境条款得以丰富和发展的渠道。并且从功能上讲，宪法环境条款与作为部门法的环境法虽然形成了分化，但二者也可能在运行中出现区隔与乖张。因此，宪法环境条款的解释变得极为重要，通过宪法解释不仅可以补充和拓展宪法中的环境准则，而且可以促进宪法精神与环境法制度的融合，消除其相互之间的藩篱和扞格。如学者所言：“环境保护作为部门宪法之一环，学界的任务，在于对该部门加以界定，找出相关的条文，并诠释其在宪法各环节中的议题。”<sup>④⑦</sup>然而，直至目前为止，对宪法环境条款的规范释义并没有得到学界的充分重视，这种情况不仅出现在宪法学界，也出现在环境法学界，其中后者尤为严重。我国学者普遍承认应当在宪法层面保障环境权，但相关主张多采取修宪论。比如，有学者建议：“在我国现行宪法‘公民的基本权利与义务’一章中增加一条：‘中华人民共和国公民有在良好、适宜的环境中生活的权利，合理利用自然资源和保护环境义务。’”<sup>④⑧</sup>也有学者进一步建议：“在宪法中明确规定公民享有环境权，并在相关法律中对环境权的保护方式、救济途径等具体内容加以规定。”<sup>④⑨</sup>

其实，专门为环境权而修宪只能产生政治效果，即通过宪法的明确宣告来促进环境权保障的政治共识，<sup>④⑩</sup>但它在技术上是完全不必要的。在我国最近一次修宪过程中，环境权从未进入相关讨论的议程。事实上，通过本文所进行的宪法解释完全可以发展出以人权为中心的环境宪法体系，即从“国家尊重和保障人权”条款中推导出实体环境权，同时将我国宪法第 9 条第 2 款和第 26 条理解为国家对环境人权的义务条款，并通过第 2 条第 3 款等相关条款推导出环境知情权、环境参与权、环境救济权等程序性环境权，<sup>④⑪</sup>由此形成包含消极权利、积极权利和程序权利在内的一束（a bundle of）宪法环境

<sup>④④</sup>同前注<sup>④③</sup>，蒂姆·海沃德书，第 3 页。

<sup>④⑤</sup>统计自法国宪法委员会官网判例全文数据库 <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/les-decisions-95486.html>，2018 年 3 月 31 日访问。具体分析可参见王建学：《法国的环境保护宪法化及其启示》，《暨南学报（哲学社会科学版）》2018 年第 5 期。

<sup>④⑥</sup>陈海嵩：《环境权实证效力之考察：以宪法环境权为中心》，《中国地质大学学报（社会科学版）》2016 年第 7 期。

<sup>④⑦</sup>黄锦堂：《环境宪法》，载苏永钦主编：《部门宪法》，元照出版有限公司（台北）2006 年版，第 710 页。

<sup>④⑧</sup>顾爱平：《公民环境权的宪法属性与实证化》，《法学论坛》2003 年第 4 期。

<sup>④⑨</sup>宋宗宇、王雪娜：《环境权的确立及法定化》，《环境科学与技术》2006 年第 1 期。

<sup>④⑩</sup>有学者提出“我国应当通过宪法修正案，将环境权明确为一项独立的人权”，由此发挥宣示、警示、教育和促进立法等功能。参见前注<sup>④⑨</sup>，吴卫星文，第 313 页。

<sup>④⑪</sup>一般认为程序性环境权包括三种形态：环境知情权（亦称获得环境信息权）、参与环境决策权、就环境侵权问题向行政机关或司法机关提起行政诉讼的权利。参见胡婧：《作为程序性基本权利的环境权》，《四川师范大学学报（社会科学版）》2014 年第 5 期。

权。尽管与法国环境宪章相比,我国宪法环境条款即使经过如此解释仍然无法涵盖特定的重要环保准则,比如法国环境宪章第5条的风险预防原则,但其中的基本价值、逻辑结构和主体构造是完整的,足以形成环境宪法的体系。

环境宪法的实践对部门宪法理论本身也具有反思意义。我国当前的部门宪法理论源于德国式宪法法理,后者往往将部门宪法的基础建立在宪法“国策条款”或“国家目标条款”上,部门宪法由此成为宪法原则和精神对各个社会功能领域进行引导和渗透的“宪法分则”。<sup>⑤2</sup>这种部门宪法归属于社会宪法范畴之下并与国家宪法相对。如此理解部门宪法不仅忽视了国家与社会在现代宪法中的不可分性,而且会导致部门宪法只能充当不完整的宪法分则,也就是只能存在于特定的社会功能领域,而使其他的部门宪法受到忽视。<sup>⑤3</sup>以环境宪法为例,国策条款或国家目标条款并非部门宪法的唯一基础,环境人权、国家环保职责同样可以经过释义发展出环境保护的部门宪法,在我国三位一体的环境宪法规范体系中,只有环境人权才能为环境规范整体提供扎实的价值基础,并充当其不断变迁的不竭的动力源泉。

## (二) 环境宪法与环境法的统合

通过宪法解释发展环境宪法可以对环境法和环境保护发挥三个方面的重要功能。

首先,为环境法提供统一的价值基础。我国的环境法由于缺乏价值指引而较多表现为法律化的各种技术规则,如学者所言:“对于经济系统的反思和整个人类价值观念的检讨使得环境法学逐渐认识到,要想解决环境问题……必须对立法价值目标的选择作出全面的检视。”<sup>⑤4</sup>然而,环境法价值真空的填补无疑不应脱离实定法而造成信马由缰的状况,否则环境法上的规则将可能游离于法律体系之外,出现学者所批判的泛道德化的脱法现象,即“只是机械地把环境伦理学的道德话语照搬到法学之中,从所谓生态视角进行抽象的哲理思辨,导致与传统法理的格格不入”。<sup>⑤5</sup>相反,应当使环境法的规范基础回归宪法的“国家尊重和保障人权”条款,并通过系统解释相关宪法环境条款,尤其是揭示受到人们普遍忽视的国家环保职责与环境人权的对应关系,从而扭转我国环境立法一直以来的内容偏颇和价值失衡。如学者所言:“环境权是解决环境法合法性的‘权利基石’。”<sup>⑤6</sup>从既有的环境立法来看,人权条款没有得到立法者的足够重视。尽管学者早就提出我国的环境立法“过于强调国家的环境保护权力忽视公民的环境权,使得公民的环境权保护要求缺乏法律依据”,<sup>⑤7</sup>但这种状况直到今天也没有得到根本改观。

最新修订的我国《环境保护法》虽然在环境权保障方面取得了一定突破,如其第五章专门规定了“信息公开和公众参与”,但仍然存在“环境权的宣告和认可不充分”等问题,<sup>⑤8</sup>既没有在总则中明确宣告环境权,也未建立其全面保障机制。立法者只看到宪法的环保职责条款,而忽视了国家尊重和保障环境人权的要求,多少造成了环境权保障机制的缺陷。比如,在德国,早已建立预防性不作为诉讼制度,基于《德国基本法》第19条第4项的无漏洞救济要求,“联邦行政法院历来稳定的判决都许可预防性的权利保护”,<sup>⑤9</sup>作为一般权利救济的补充类型。然而,这种诉讼类型并未出现在我国诉讼

<sup>⑤2</sup>赵宏:《部门宪法的构建方法与功能意义:德国经验与中国问题》,《交大法学》2017年第1期。

<sup>⑤3</sup>比如围绕宪法的地方制度条款释义可以形成作为部门宪法的“地方宪法”。Cf. André Roux, *Droit Constitutionnel Local*, Paris: Economica, Collection Droit public fondamental, 1995.

<sup>⑤4</sup>高利红:《环境法学的核心理论——可持续发展》,《法商研究》2005年第1期。

<sup>⑤5</sup>巩固:《环境法律观检讨》,《法学研究》2011年第6期。

<sup>⑤6</sup>吕忠梅:《环境权入宪的理路与设想》,《法学杂志》2018年第1期。

<sup>⑤7</sup>吕忠梅:《论公民环境权》,《法学研究》1995年第6期。

<sup>⑤8</sup>常纪文、焦一多:《新〈环境保护法〉的立法突破、缺陷与实效问题》,《中国经贸导刊》2014年第18期。

<sup>⑤9</sup>Vgl. BVerwGE 26, 23 (25 f.).

法中,<sup>⑥</sup>而且在学术界也缺乏充分的研究。<sup>⑦</sup>事实上,由于前述的环境权侵害的特殊性,环境方面的预防性不作为诉讼对于纠正国家懈怠、预防环境损害极其重要,也符合我国宪法第 26 条“防”的要求。

其次,充当解释和评价环境法的基准。环境法是我国社会主义法律体系的组成部分,宪法是中国特色社会主义法律体系的核心和基础,因此不仅环境立法必须符合宪法精神,环境法的解释和评价也不能脱离宪法环境条款的价值基准。

从现有的环境法解释著述来看,宪法的价值并没有得到解释者的注意。在最新修订的我国《环境保护法》颁布以来,环境法学界对环境保护的地位存在较大分歧。学者批评修订的我国《环境保护法》对环境保护的重要性仍然认识不足,如有学者认为:“新《环境保护法》之立法目的仍然存在着价值缺失与不足,虽然它倡导以实现社会经济可持续发展为目标,但其最终要旨仍然强调的是经济社会的发展,环境保护仅仅作为其发展过程中需要注意、协调的附属。”<sup>⑧</sup>笔者认为,在宪法的规范体系中,环境保护仍然是以实现人的尊严为中心的,也就是说,通过在环境保护和经济发展之间建立协调关系,从而更好实现对人的关怀。在此意义上,宪法中的环保理念既不是纯粹以人类为中心的传统人道主义,也不是以生态为中心的生态主义,而是人道主义与生态主义的混合,或者说是弱的人类中心主义。由此,基于宪法来解释和评价最新修订的我国《环境保护法》就不能过分拔高其中的生态主义,否则将与宪法发生价值不一致。过分拔高的生态主义不仅会限制国家的发展,也会给个人造成过度的环保负担,极大地限制其他基本权利的实现。考虑到这一点,笔者赞同对最新修订的我国《环境保护法》的下述解读与评价:“以环境保护与经济社会发展关系的调整模式,是现阶段处理环境与经济关系问题的最优选择,既不能为经济利益而牺牲环境,也不能因保护环境而停止发展,二者必须协调。”<sup>⑨</sup>

最后,促进环境法的内容整合以及环境法子部门的协调与融合。从我国环境法的实体内容来看,各种技术性环境规则基于其法律关系的不同主要分化为环境民法、环境刑法和环境行政法三个部门,分别处理环境民事责任、环境刑事责任和环境行政执法等问题,<sup>⑩</sup>但这三个部门其实只存在一个共同点即均涉及环境问题,在规范上并没有实质性的统一标准作为连接,这不仅弱化了环境法作为部门法的独立性,而且损害其内部统一性,造成不同部门之间的规则失据。再加上我国仍缺乏实效性的宪法审查机制,在宪法上并没有办法判断国家对其各种环保义务的履行是否充分、适当和协调,这种规则失据的情况就不可能在体制上得到系统纠正。在此背景下,通过宪法解释发展出完善的环境宪法体系,尤其是在肯认环境权特殊性(相比其他基本权利)的基础上,通过融贯地界定环境权的防御权功能、受益权功能、制度性保障功能、组织与程序保障功能、第三人效力、保护义务功能等各项功能,相应地融贯评价国家对环境权的各类义务的履行情况,就可以在实质上促进环境民法、环境刑法、环境行政法等各个领域的关联与协调,从而最终实现环境法的内容整合。

<sup>⑥</sup>目前虽无针对行政不作为的预防性诉讼,但预防性民事诉讼已得到司法解释的确认。根据《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(2014 年 12 月 8 日最高人民法院审判委员会第 1631 次会议通过,自 2015 年 1 月 7 日起施行)第 1 条,法律规定的机关和有关组织依据我国《民事诉讼法》第 55 条、我国《环境保护法》第 58 条等法律的规定,对“具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼”,法院应予受理。当前的司法实践中已经出现预防性环境公益诉讼,比如中国生物多样性保护与绿色发展基金会提起的五小叶槭环境公益诉讼案和自然之友提起的野生绿孔雀环境公益诉讼案。参见《社会组织发起预防性公益诉讼获立案》,http://www.cenews.com.cn/fzxw/201708/t20170825\_848385.html,2017 年 8 月 30 日访问。

<sup>⑦</sup>关于预防性不作为诉讼的基础性研究,参见章志远、朱秋蓉:《预防性不作为诉讼研究》,《学习论坛》2009 年第 8 期。

<sup>⑧</sup>高利红、周勇飞:《环境法的精神之维——兼评中国新〈环境保护法〉之立法目的》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2015 年第 1 期。

<sup>⑨</sup>竺效、丁霖:《绿色发展理念与环境立法创新》,《法制与社会发展》2016 年第 2 期。

<sup>⑩</sup>我国的环境法教材通常在强调环境法作为法律部门的独立性之后,在形式上将其规范分为“民法规范”“刑法规范”“行政法规范”“诉讼与非诉讼程序法规范”等。参见吕忠梅主编:《环境法原理》,复旦大学出版社 2017 年版,第 124-125 页。

#### 四、余论：宪法环境条款的实施及挑战

宪法环境条款的解释不仅要构建环境宪法的理论体系,而且应当有效回应其实施过程中所面临的各种挑战。目前,我国宪法环境条款的实施途径较为单一,立法充当着宪法环境条款迈向实践的唯一通道,也就是说,宪法环境条款先转化为相关环境立法,然后再通过法律的行政执行和司法裁判作用于环保实践。因此,有必要进一步提出以下三项命题。第一,考虑到立法对宪法环境条款的实施意义重大,就有必要特别强调环境立法与宪法的关联。环境法的立法以及解释,必须充分且完整地体现宪法环境条款的基本原则和价值,必要时对环境法进行合宪性解释。第二,立法机关至今为止只片面地看到了宪法中的显性环境条款,而忽视了隐藏在国家环保职责背后并为其提供正当性的人权条款,若继续片面看待生态国策,会加剧重国家而轻社会的状况,因此,环境法的立法和解释极有必要强调国家尊重和保障环境人权。第三,由于生态文明受到过度关注,而原有的环境条款尤其是人权条款一直受到忽视,宪法环境条款的实施可能会进一步表现出政策性强而法律性弱的特点,这对生态文明建设的稳定性极为不利,因此有必要对宪法环境条款进行整体性诠释,尤其是关注其价值基础。

总而言之,准确且全面地认识我国宪法中的环境条款,促进宪法环境条款释义及其与环境法的融合,有助于更好地进行环境法的立法和解释活动,推动我国环保事业的不断进步,最终实现国家对环境人权的尊重和保障。

(责任编辑:姚 魏)

#### On the Holistic Interpretation of Environmental Clauses after Incorporating Ecological Civilization into the Constitution

Wang Jianxue

**Abstract:** The incorporation of ecological civilization into the constitution has great era significance. In order to make accurate interpretation of this significance, the holistic evolution of constitutional environmental clauses cannot be cut apart. The relationship among environment, development and human right could only be really understood through historical interpretation. From the perspective of the content, the ecological polity, environmental human right and the state's duty to protect environment consist a three-in-one bloc of environmental norms, so it is suitable to adopt the systematic interpretation to realize their value sharing and functional complementation, thus strengthening the effectiveness and enforcement of clauses on ecological civilization themselves. It's necessary to explore the hermeneutics of constitutional environmental clauses and establish environmental constitutional law, make up the value gap of environmental legislation and realize the content unification of environmental laws. At present, constitutional environmental clauses are mainly implemented through legislation, therefore, the legislation and interpretation of environmental law should fully show constitutional values, especially the respect and guarantee of environmental human rights.

**Keywords:** Ecological Civilization; Environmental Human Rights; State's Duty to Protect Environment; Constitution of An Area of Law