

试从宪法与行政法关系的角度谈生存权的保护

厦门大学 潘金梅

摘要：本文以“教授跪求政府搬迁污染企业”事件为视点，主要通过阐释宪法与行政法的关系在“生存权保护”当中的具体运用，并尝试提出完善生存权保护的建议，以期引起对“生存权”这一基本人权更多的关注。

关键词：宪法 行政法 生存权

一、案例引发的思考

2011年11月2日，“数十名老教授携学生跪求政府搬迁污染钢厂”的新闻在网上引起轩然大波。当地政府在明知该钢厂污染的事实后，却未严格执法而是放纵违法行为，对于宪法赋予公民的人权——生存权没有做到切实的维护和保障。对此，我们不禁思考：宪法与行政法的关系是什么样的？作为宪法子部门的行政法在生存权这一宪法保护的權利中运行如何等问题。

二、宪法与行政法关系在“生存权”保护中的运行

“环境权系人民可要求拥有一个适合居住和生长的环境，随着社会环境保护意识的提高，环境权俨然成为新兴人权的代表。”笔者认为，生存权具有一定的抽象性，而且它的内涵具有较大的延伸性，因此需要通过某些具体的权利来加以体现。在本文中，笔者主要从政府具有保护环境和为群众提供宜居生存空间的角度谈对生存权的保护。

我国宪法对“生存权”并没有做出明文规定。但是宪法未明文规定的权利就不应该受到保护吗？笔者对此问题持否定态度。原因在于：

首先，从生存权发展的历史角度看，该权利的实现必须依赖国家的保障。早期生存权的主要内容为生命权，尽管在美国和法国的法律上有着不同的对待方式——美国把它置于人权首位明言予以保障，而法国则在规范中不出现它的概念而将其融汇于其他权利中予以保障。但其共同点都包含了国家对该权利有保障责任，如美国法律中规定“为了保障这些权利，人们组成自己的政府”或“任何形式的政府，只要危害上述目的，人民就有权利改变或废除它”，法国的规范则简练地表明国家的价值：“任何政治结合的目的都在于保存人的自然的和不可动摇的权利。”

其次，在我国宪法中虽然没有关于“生存权”的明确条款，却在2004年的宪法修正案中新增了“人权”保障条款。这里的“人权”还没有相关的司法解释进行具体阐释。对此，笔者认为应该将这里的“人权”理解为“概括性之人权”。对于“概括性之人权”，作为一种“人”本身就应该具有的权利，应该得到宪法的保障。有学者对此说到，“故凡未规定之自由与权利能彰显尊严

并不妨害社会秩序、公共利益者，均应受本宪法之保障。”因此，生存权尽管没有宪法的明文规定，却可以理解为包含在“人权”之中，即具有一定的宪法依据。

退一步看，即使宪法中对于“生存权”无明确规定，但对于“环境保护”也可以找到明文依据。根据宪法第二十六的规定，“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”，从宪法的层面上看，群众要求政府搬迁污染企业、保护健康的生活环境是具有宪法依据的，这是一项宪法权利，何况我国也有其他具体的单行环境法对环境加以详细规定。

宪法是行政法的基础，指导行政法的实施；行政法是具体的、运行的宪法。从具体法律的执行上看，行政主体负有保护环境的责任。“行政权就其总体和本质而言，依然是一种执法权”，“它负责主要执行国家立法机构制定的法律。”目前我国已经形成以《中华人民共和国宪法》为基础，以《中华人民共和国环境保护法》为主体的环境法律体系。据此，政府具有保护环境和为人们营造健康的生存环境的职责。

从我国的宪法与行政法关系的角度看，宪法是行政法的基础与前提，行政法是宪法的具体实施；同时，行政法的实施对宪法的发展也具有推动作用。这要求在生存权保障这一宪法权利中，政府应该秉承宪法保护生存权和环境理念，切实地执行与此相关的具体法律，这是行政主体的职责所在，当其违法时，则可能构成侵权。

三、如何从宪法与行政法关系方面完善对“生存权”的保护

第一，完善宪法中对权利的规定。宪法作为行政法的指导和基础，其规定为权利提供了最根本的依据，也是立法机关制定法律和行政机关具体执行法律法规的根据。对于“生存权”我国宪法尚无明文规定，只能通过间接地解释理解为宪法权利（概括性人权），或者细分为环境权、健康权等具体权利来确认其权利地位，这对于权利的保护是不够明确的。

第二，行政法不仅应该作为宪法、法律的执行者，也应该做“宪法的守护者”，积极落实宪法保障的权利。这要求行政主体不仅应该严格执法，对于给

人们的生活、健康、生存等造成威胁的不利因素要及时予以排除，营造健康的生存环境。此外，除了被动地排除有害因素之外，也应该在行政权限范围内增强对权利保护的主动性，例如主动地对本地企业周围环境进行适当检查，从细小抓起，或主动对企业做好环保的宣传等。对于行政机关，也有学者提出通过建立和完善生存权保障的宪法财政制度，通过对政府财政权利的规范来实现有限政府和保护生存权。

第三，逐步增强宪法的可适用性，使得宪法行政法化。在某些具体案件中，允许法官在行政诉讼中适用宪法条文，而不再是高高在上、束之高阁、供人瞻仰。让宪法的精神全面渗透到行政法当中。只有实现政府“依宪行政”，宪法才有权威，人权才有保障。

第四，完善对权利的救济途径，尤其是通过司法审判程序实现有效的法律救济。“权利的救济重于权利的宣告”。倘若缺乏相应的权利救济制度，权利只不过是一纸空文。我国宪法所设定的权力框架显现出明显的“强行政、弱司法”的倾向，实践中真正通过行政救济，尤其是行政诉讼制度获得救济的情况并不乐观。放眼日本，其行政救济制度也体现重视司法救济途径的倾向，“这是因为考虑到对审查请求的裁决不服时，与其再次请求行政机关的裁定，倒不如请求司法法院的救济，在原则上更加合情合理。”因此，目前我国当务之急便是促进行政救济制度的落实，尤其是通过完善并突出行政诉讼制度这种司法救济途径的作用，利用独立于行政机关的第三方来进行裁决，切实地发挥行政诉讼制度的作用。

参考文献：

- [1] 陈新民：《宪法导论》，《新学林》，2008年。
 - [2] 徐显明：《生存权论》，《中国社会科学》，1992，5：第42页。
 - [3] 我国宪法第二十三条规定：“国家尊重和保障人权”。
 - [4] 陈慈阳：《宪法知多少》，元照出版社，2008年版，第79页。
 - [5] 张千帆：《宪法》，北京大学出版社，2008年。
- 作者简介：潘金梅，1991—，福建泉州人，厦门大学法学院2009级本科生。