

我国环境权“入典”的合宪性思考

朱 谦

[摘 要] 环境权进入宪法,在世界范围内有不同的模式,但现有研究难以证实宪法环境权与环境法律制定及实施的正相关性。认为缺乏环境权“入典”导致我国环境立法中大量义务性规范缺乏正当性基础的观点,不仅与我国宪法及大量环境法律的客观存在不相符,而且也是固守传统权利与义务相对应的惯性思维,忽视环境公共利益正是环境法律中各类型环境义务规范设定的正当性基础。在依宪治国的理念之下,基于我国宪法对环境权拒绝的现实,环境权“入典”因缺乏相应的宪法根据需谨慎对待。

[关键词] 环境权;环境公共利益;环境法典;合宪性

[中图分类号] D922.68 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1001-8182(2023)03-0110-08

DOI:10.13624/j.cnki.jgupss.2023.03.005

一、问题的提出

从全国人大常委会有关立法工作计划来看,近年来将开展有关行政立法领域的法典编纂工作,而《生态环境法典》(以下简称环境法典)则属于其中之一。与过去一般性的学术讨论环境权问题不同,此次环境法学界是将环境权直接引入环境法典的专家建议稿,而且也陆续有专门的论文进行了必要性和可行性的论证。如有学者专门著文论述了环境权之于环境法典编纂的独特功能以及环境权在环境法典中的制度表达与落实。^①也有学者从环境权“入典”满足人民优美生态环境以及我国人权外交需要方面,提出“一体两翼”的环境权类型化,并通过环境权本体性规定、环境权保障性规定以及环境权救济性规定的三元格局,实现环境权在环境法典中的体系性表达。^②环境权能否“入典”,是我国环境法典编纂中的一个重大问题。因为,环境权一旦进入了环境法典,就不是仅仅增加法律条款问题,而是涉及一系列重大问题。论者并不是一味地反对环境权进入我国环境法典,而是主张本着审慎态度对待此问题。在依宪治国理念下,环境权“入典”的主张需要直面以下问题:第一,从世界范围来看,宪法环境权规范模式究竟能够给我们带来什么样的启示?第二,我国现行宪法规范是否能够为环境权“入典”提供宪法规范依据?第三,在未确立宪法环境权的前提下,在环境法典编纂中引入环境权,并通过环境法典对其进行体系性保护是否与宪法规范相冲突?

作者简介: 朱谦,苏州大学王健法学院教授,博士生导师,法学博士;中国特色城镇化研究中心、新型城镇化与社会治理协同创新中心研究员。

① 吕忠梅、张宝:《环境人权“入典”的设想》,《人权》2022年第2期。

② 吴卫星:《环境权在我国环境法典中的证成与展开》,《现代法学》2022年第4期。

二、我国宪法新近修改对环境权的消极态度

(一) 宪法环境权的解释与环境权入宪的努力

当然,对于我国宪法规范没有环境权规范的事实,主张环境权的学者虽然也承认,但还是试图通过对宪法规范的解释来证明我国宪法中也能够解释出环境权。在宪法学界,有学者认为:“宪法中的环境条款已包含环境权意涵,通过释宪而非修宪的方式可对环境权予以有效保障。”^①在环境法学界,也有学者持类似的观点。^②另外,还有观点认为,我国宪法中有关国家尊重和保障人权以及人格尊严不受侵犯的相关条款也可能成为环境权的“寄居条款”。^③

实际上,即便主张通过宪法规范的解释形成宪法环境权的学者也存在一种担心,即基于这种解释方法形成的环境权将呈现出保护的“碎片化”以及解释的不稳定性,在实践中如何通过行政与司法进行保护都将面临极大的不确定性。^④主张对宪法进行环境权解释的学者也坦率地承认,通过宪法条文的解释在很大程度上主要依靠法院对宪法条文的扩张解释,这种对宪法条文的扩张解释需要法院有很强的司法能动性及权威性,而我国的现行司法体制决定了法院根本承担不解释宪法条文的“使命”。^⑤因此,通过修改宪法确认环境权,则为一些学者所主张之路径。例如,在2004年我国第四次修宪之前,有学者建议在修宪时增列环境权等10项人权。^⑥还有学者认为,应当在《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)中增加“中华人民共和国公民有享有良好环境的权利和保护环境的义务”之规定。^⑦

在我国《宪法》第五次修改之前,环境法学界支持环境权入宪的学者也在极力主张以宪法形式规定公民环境权为生态文明建设提供“新法理”,以解决环境法合法性的“权利基石”问题,并论证了环境权如何进入宪法规范之中的方案。^⑧2018年通过的《中华人民共和国宪法修正案》,只增加了有关环境保护与生态文明建设的内容,并未明确规定环境权。我国现行《宪法》以客观法规范对国家立法、行政和司法机关设定环境保护义务,以实现国家环境保护的国家目标,“这与我国环境法学界众多学者希望在宪法中规定‘环境权’,将环境保护做公民基本权利方向上的规范建构的主张,存在一定落差”。^⑨

(二) 宪法环境规范中的权利与利益

众所周知,法律总是针对某种权利或者利益进行保护的,宪法实际上也不例外。特别是,在各国的宪法与环境法律规范中,通常都是有关主体的义务、职责、责任等规范,且这些规范充分地体现了国家的公法强行干预,那么,这种强行干预的法律规范,其背后必然有相应的需要保护的利益或者权利为其提供正当性基础。这也是很多环境权学者为什么要主张环境权“入宪”“入法”的理由。正如一些学者所言的那样,宪法环境权的缺失,会导致一个国家环境法律规范缺乏权利基础而不具有正当性。这种观点从表面上看起来无可厚非,但值得商榷:因为宪法环境权规范是否就是国家环境法律制定的权利基础,这一命题需要结合环境法律规范的内容进行考察,但即便是有些国家宪法中确立环境权并明确要制定法律加以实

① 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。

② 该学者认为,虽然我国的现行宪法并无环境权的明文规定,但宪法中与环境保护直接相关的是第1章“总纲”中的第9条第2款和第26条,这两条应归类为“环境政策”条款。如果采取非原旨主义的宪法解释方法,亦可从“环境政策”条款推导出公民环境权。吴卫星:《环境权入宪的比较研究》,《法商研究》2017年第4期。

③ 吴卫星:《我国环境权理论研究三十年之回顾、反思与前瞻》,《法学评论》2014年第5期。

④ 吴卫星:《环境权理论的新展开》,北京:北京大学出版社,2018年,第232页。

⑤ 吴卫星:《环境权入宪的比较研究》。

⑥ 徐显明:《人权建设三愿(代序)》,徐显明主编:《人权研究》(第2卷),济南:山东人民出版社,2002年,第5页。

⑦ 周叶中:《关于适时修改我国现行宪法的七点建议》,《法学》2014年第6期。

⑧ 吕忠梅:《环境权入宪的理路与设想》,《法学杂志》2018年第1期。

⑨ 张翔:《环境宪法的新发展及其规范阐释》,《法学家》2018年第3期。

施,但环境法律究竟是否依对环境权的体系性保护而展开,似乎也未有研究结论。同时,该观点也难以证明,那些宪法未确立环境权的国家会导致其大量的环境法律制定都不具有正当性,更何况,该观点也无法回答宪法上的环境公共利益是否能够成为各国环境法律制定的利益基础,遮蔽了宪法上通过国家环境义务的客观法规范对环境公共利益的保护。

其实,通过对我国宪法规范进行解释,希望得出我国宪法也可以为环境权提供正当性支撑的观点,对我国宪法关于环境公共利益保护所选择的模式认知不足。正如有学者认为,我国宪法中通过设定国家保护与改善生活环境和生态环境的义务,实质上是保护和改善具有公共性的生态环境利益,将生态环境利益上升为宪法上的公共利益,并通过宪法规范对其进行保护。^①需要指出的是,尽管我国环境权研究的主流学者也都认可环境权指向的利益,就是具有公共性的生态环境利益,^②但却有意无意地遮蔽了另外一个重要概念——环境公共利益。或者说,他们在谈及环境权的性质、对象以及救济等方面时,也会涉及环境公共利益,但是,其着眼点并不在环境公共利益的性质定位、功能价值、法律保护与救济体系等核心问题,而是在环境权理论与法律实践无法衔接时,不得不提及环境公共利益。比如,有学者一直主张:“环境法从一开始就是为保护环境这一公共利益的目标而设立的新型制度构架。”^③实际上,如果对环境权学者在论述环境权“入宪”或者“入典”时,将其“环境权”概念换成“环境公共利益”概念似乎也能够成立,而环境权在很多情形下实际上成为环境公共利益的一个“外包装”。因此,无论是运用哪种宪法解释方法,都需要将宪法规范的整体性纳入视野。如果我国宪法中没有关于生态文明建设与环境保护规范,环境公共利益还没有纳入宪法保护,那么通过人权条款的解释,将环境权间接引入宪法之保护范围中,还是有现实意义的,但现实情况是,我国宪法对于环境公共利益的保护是放弃环境权立法模式,选择国家政策与国家目标义务的方式来实现的。此种情形下宪法解释出所谓环境权,还有现实意义吗?

虽然在世界范围内确实有不少国家环境权已经入宪,但通过上文的阐述,不难发现,入宪的环境权究竟在环境保护方面起到什么作用,以及相应的环境法律是如何落实的,都不是很清楚。因此,环境权入宪需要理性对待,不是感性地为了入宪而入宪,环境权作为宪法上的权利,最终是需要通过环境法律加以实施的。然而,现实的情况是,“宪法环境权一旦进入实施领域,就必然遭遇概念解释的困境以及司法救济与责任追究等方面的困境”。^④将宪法环境权赋予“基本权利”的努力可能不大会成功,“因为它与基本权利具有不可通约性”。^⑤因为,“仅仅凭借环境问题重要性和紧迫性的事实判断,就主张应在宪法中写入环境权无疑是过于简单的论证”。^⑥

那么,又如何看待有的国家宪法规范中存在的环境权条款呢?有学者指出,因环境运动而产生的宪法上的环境权规范,形式上似乎确立为一种新型的基本权利,但那不过是在公众环境保护意识唤醒的初期,一种对环境保护政策的宣扬、理念的揭示。在当今环境保护已经成为国际社会和各国普遍认可的情形下,这类带有宣示功能的环境权条款其实变得可有可无。^⑦特别是,我国现行宪法中已经明确规定了环境保护成为国家义务,并且环境法律也全面构建了对环境公共利益的体系性保护,“如果在公民基本权利

① 朱谦:《环境公共利益的宪法确认及其保护路径选择》,《中州学刊》2019年第8期。

② 这方面的文献资料,参见蔡守秋:《环境权实践与理论的新发展》,《学术月刊》2018年第11期;吕忠梅:《环境权入宪的理路与设想》;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。

③ 吕忠梅:《再论公民环境权》,《法学研究》2000年第6期。

④ 范进学:《宪法上的环境权:基于各国宪法文本的考察与分析》,《人权》2017年第5期。

⑤ 范进学:《宪法上的环境权:基于各国宪法文本的考察与分析》。

⑥ 陈海嵩:《环境法学方法论的问题划分与实践运用——以“环境权入宪”为例》,《中国地质大学学报(社会科学版)》2010年第5期。

⑦ 朱谦:《环境权问题:一种新的探讨路径》,《法律科学》2004年第5期。

部分再并列规定公民环境权,与我国宪法体例不合,实践中也容易产生混乱”。^①

虽然,2018年对《宪法》进行修正时,确实并没有正式确立环境权,但通过包括生态文明建设等在内的宪法规范的供给得到了丰富和提升,这在一定程度上“满足环境法学界对环境权入宪的功能期望”。^②其实,道理很简单,正如前面所阐述的,在各国宪法中,对于环境保护事项入宪并不都是采用公民环境权规范模式,还有采用其他如国家政策、国家目标等规范模式,其目的都是为环境公共利益保护提供宪法基础,而我国宪法恰是采用后一种模式。

三、宪法环境权对环境保护的贡献并不明显

(一) 宪法环境规范的多重面向

随着全球性环境问题日益严重,西方国家的政府及公众开始意识到环境保护的重要性,其环境保护意识逐渐觉醒,要求国家通过制定环境法律来解决环境问题的呼声日益高涨,这也使得从20世纪70年代以来,各国立法机关开始通过修改宪法引入环境规范,并为国家环境法律的制定提供宪法根据,也使得“环境保护这一客观需要和事实终究要在宪法领域中得到反映”。^③宪法环境规范的引入可为各国通过制定相应的环境法律干预以往的经济社会发展模式提供宪法上的正当性基础。

近年来,学界尤其是主张在宪法中确立环境权的学者,开始较为注重宪法环境规范的实证研究。比如,有学者通过研究,对世界范围内的各国宪法环境权规定的数量及其地区分布进行了量化;^④还有学者对各国宪法中的包括环境权在内的环境规范进行分类考察。^⑤虽然很多国家的宪法中都存在环境保护方面的规范,但不同的学者,基于其研究目的或者其着眼点不同,关注的宪法中的环境类规范侧重点有差异。比如,主张环境权的学者更多关注各国宪法环境权规范数量变化,以论证环境权作为基本权利被越来越多国家宪法确立之观点,而持相反观点的学者,则可能更多地关注在宪法中把环境保护作为国家政策、目标的国家的数量及其变化趋势。

不过,环境权规范在很多国家宪法中存在,是个不争的客观事实;但同时,也有很多国家宪法中并没有环境权规范,而是通过把环境保护作为国家政策、目标在宪法规范中体现出来,且规定环境权规范的国家宪法中,也往往存在将环境权与环境保护同时规定为国家政策、目标规范的现象。比如,有学者根据研究发现,宪法中有环境权规范的80多个国家里,环境权规范与基本国策规范以及实体性与程序性规范等存在不同的模式。^⑥也就是说,各国宪法中的环境保护规范存在多重面向,并非主要是环境权规范的单一模式。

① 周珂、罗晨煜:《论环境权“入法”:从人权中来,到人权中去》,《人权》2017年第4期。

② 张翔:《环境宪法的新发展及其规范阐释》。

③ 吕忠梅:《环境法新视野》,北京:中国政法大学出版社,2000年,第83页。

④ 该研究成果发现,有86个国家的宪法有环境权的明文规定,其中,亚洲16个国家、欧洲21个国家、非洲32个国家、美洲16个国家、大洋洲1个国家。吴卫星:《宪法环境权条款的实证考察》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2017年第4期。

⑤ 考察结果是,世界上193个国家中,在宪法文本里把环境权作为基本权利的国家有69个,把环境保护作为基本义务的国家有8个,把环境保护作为国家或社会政策、目标的国家有44个,其中将其作为公民权利与公民义务的国家有17个;未将环境权或环境保护入宪的国家有72个。参见范进学:《宪法上的环境权:基于各国宪法文本的考察与分析》。

⑥ 其中,有25个国家的宪法在规规定实体性环境权时,还规定了环境基本国策;有34个国家的宪法在规规定实体性环境权时,还规定了环境基本国策和公民环保义务;有5个国家的宪法在规规定实体性环境权时,还规定了环境基本国策和环境程序性权利;有21个国家的宪法在规规定实体性环境权时,还规定了环境基本国策、公民环保义务和环境程序性权利。参见蔡守秋:《环境权实践与理论的新发展》。

(二) 宪法环境权规范效力与功能难以彰显

然而,对于不同时期出现的宪法中比较杂乱的环境权、基本国策、基本义务等规范内容,一个国家的环 境法律及其环境保护的实践与结果,宪法环境权规范究竟起到什么样的作用呢?对于这个问题的回答,在某种程度上揭示出是否真的需要宪法环境权规范的命题。然而,对此问题的回答很困难,其中一个主要原因在于一些国家宪法中是混合存在环境权、基本国策、基本义务等规范内容,因此,很难通过环境法律的实施效果来界定究竟是宪法中的什么规范起到决定性作用。如此,比较简单的办法可能是直接将宪法环境权规范模式的国家与环境基本国策类规范模式的国家进行直观比较,或许能够得出初步的结论。

宪法环境权规范模式与环境基本国策规范模式对于一个国家的环境保护工作发挥的作用,究竟哪种模式更好,学界未有专门研究成果和结论。但是,从现有的研究成果来看,还是有值得人们注意的地方。有学者指出,有宪法环境权的国家,大多分布在发展中国家,其中还有不少是最不发达的国家。^①尽管,人们不能直接将经济社会发展欠发达与低水平的环境保护进行直接的关联,但是,从西方工业化国家以及我国环境保护的实践来看,经济社会发展与环境保护之间的利益协调是一个共性的问题,经济社会发展的水平确实极大地影响到一个国家环境保护法律及其实践活动。也很难设想,在一个温饱问题还没有解决的国家,指望宪法环境权规范及其相应的环境法律规范的实施来实现高水平的环境保护。有学者通过初步直观地考察有关国家现有的环境保护水平与其宪法环境规范,^②发现:其一,从各国宪法环境权宪法规范的分布情况看,虽然总体数量不少,但是有个很明显的特征,就是真正的发达国家在其宪法中并没有规定环境权;其二,在环境保护方面往往做得比较好的国家,恰恰是那些在宪法规范中没有确立环境权甚至明确反对环境权入宪的发达国家,而那些在宪法中明确环境权的国家,实际上在环境保护方面并没有积极、富有成效地实施。^③因此,有学者直言,如果我国宪法确立了环境权这种直接保护环境模式,可能并不比采用间接环境保护模式带来的实施效果好。^④

(三) 环境权“入宪”需理性对待

对于世界范围内宪法规范中的环境权立法现象,需要理性地看待并反思。有学者认为:“国内外对环境权研究的深入和理论的发展造成一种错觉,环境权写入宪法是法治进步的体现。”^⑤且不论该学者的观点是否偏激,但其警钟之鸣值得引起重视,即为什么宪法中的环境权规范多是存在于经济社会发展较为落后的国家,而经济社会发展最好的国家以及发展速度最快的发展中国家,却在宪法中一直对环境权持拒绝的态度?如果环境权宪法规范真的如环境权学者主张的那样极端重要,那么是什么原因导致这些国家的宪法对环境权说“不”呢?^⑥对此问题的回答,需要专门的研究,但至少给人们的初步印象是,宪法环境权规范相比较宪法的国家任务、目标规范来说,对一个国家环境保护的贡献难有优势,其“原因可能许多,其中一个重要原因在于作为宪法上的权利,其权利主体、义务主体与责任主体无法确认”。^⑦

① 该研究表明,在宪法中载入环境权的国家主要集中在非洲、欧洲和拉丁美洲,绝大部分是发展中国家,尤其是在非洲国家中,除了南非、喀麦隆和塞舌尔以外,其余13个国家都是被联合国确认的最不发达国家。王世进、刘恣宏:《环境权理论的发展与环境权入宪的反思》,《江西理工大学学报》2012年第4期。

② 该学者通过考察193个国家的宪法文本,认为:“虽然愈来愈多的国家在宪法中将环境权纳入基本权利体系之中,但尤其值得注意的是,恰恰是世界七个最发达的工业化国家——美国、英国、德国、法国、意大利、日本、加拿大——未在其本国宪法中确立环境权,以及像中国这样的有代表性的发展中国家也未明确确立宪法上的环境权。”参见范进学:《宪法上的环境权:基于各国宪法文本的考察与分析》。

③ [英]蒂姆·海沃德:《宪法环境权》,周尚军、杨天江译,北京:法律出版社,2014年,第3页。

④ 彭峰:《论我国宪法中环境权的表达及其实施》,《政治与法律》2019年第10期。

⑤ 周珂、罗晨煜:《论环境权“入法”:从人权中来,到人权中去》。

⑥ 范进学:《作为“权利”的环境权及其反思》,《人权》2022年第2期。

⑦ 范进学:《宪法上的环境权:基于各国宪法文本的考察与分析》。

四、无宪法根据的环境权“入典”合宪性存疑

(一)生态环境法典应依宪编纂

法律是一门科学,有自身的体系,左右、上下,特别是与宪法不能抵触。^①我国目前正在准备编纂的生态环境法典应该定位为环境保护领域的基本法。作为环境基本法,在制定依据上,应该明确“根据宪法,制定本法典”。一个值得注意的现象是,在目前我国制定的多部环境保护法律中,几乎都没有明确规定“根据宪法,制定本法”。为什么会出现这种现象,需要人们进一步反思。从宪法学理论上来看,我国宪法有关环境保护的制度,均属于总纲中应由“基本法律”予以规范的事项。^②由于《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)没有根据宪法制定,导致其实际上无法承担环境保护基本法的重担,并由此对整个国家的环境法律体系的发展产生消极影响。^③2014年我国对《环境保护法》进行比较大的修订,在某种程度上它已经基本实现了环境保护基本法的功能,但是,该法在修订时并没有明确指出“根据宪法,制定本法”。由于该法未能主动对接宪法中有关环境保护规范,导致该部法律虽然基于现实需要达到修订的预期目的,但却使得这部法律实质上无法统摄其他的环境保护特别法律,因此,有学者提议,在未来进一步修订《环境保护法》时,明确应根据宪法制定,“从而提升其作为环境保护基本法的地位”。^④

之所以要特别强调编纂生态环境法典要以宪法为根据,是因为,“在法律中写入‘根据宪法,制定本法’,并非仅是立法者依宪立法的事实性陈述,亦内含立法者‘应根据宪法立法’的规范判断,是权力法定原则的另一种表达”。^⑤因此,未来的中国生态环境法典,需要“能够明确规定根据宪法制定,其基本要求就是内容在宪法上确实能找到依据,而且是直接依据”。^⑥基于本文主要聚焦于环境权“入典”问题,因此,涉及合宪性问题的讨论也局限于环境权规范。

在目前的环境法典编纂过程中,不仅涌现出一系列针对环境法典编纂的理论研究论著,而且还大量翻译了域外的环境法典文本,有关学术机构也在积极准备环境法典的专家建议稿。不过,对环境法典编纂问题的探讨,主要是编纂模式和编纂框架及其内部构成问题,而环境法典与宪法的关系,尤其是现行宪法是否作为环境法典编纂依据的问题并没有引起学术界的广泛关注。有学者深入思考了环境法体系以及生态环境法典编纂与宪法根据问题,认为,在我国环境法典编纂过程中,需要从一开始就要强调环境法典的编纂要坚持以宪法为根据,进行有效的合宪性控制,才能从根本上保证环境法典的编纂质量,实现环境法典预期的法律功能。^⑦因为,“宪法是环境法典直接的上位法依据,因此环境法典从拟定到起草要进行充分的合宪性考量,制定过程中需要进行事先的合宪性审查,通过后的实施须进行事后的合宪性控制”。^⑧环境法典编纂在合宪性的基础上或者不与宪法相抵触的前提下,需要关注环境法典的结构与具体制度的安排;“特别是,在一些重要的、关键性的问题上如公民环境权等能否产生基本达成共识的研究成果并体现在环境法典的编纂当中”。^⑨

(二)环境权“入典”缺乏宪法根据

主张环境权“入典”的学者实际上也注意到了环境权“入典”的宪法根据,只是认为,生态文明建设

① 彭真:《论新中国的政法工作》,北京:中央文献出版社,1992年,第396页。

② 韩大元、刘松山:《宪法文本中“基本法律”的实证分析》,《法学》2003年第4期。

③ 张震:《环境法体系合宪性审查的原理与机制》,《法学杂志》2021年第5期。

④ 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。

⑤ 参见叶海波:《“根据宪法,制定本法”的规范内涵》,《法学家》2013年第5期。

⑥ 张震:《“根据宪法,制定本法”的规范蕴涵与立法表达》,《政治与法律》2022年第3期。

⑦ 张震:《环境法典编纂的宪法根据及合宪性控制》,《东方法学》2022年第3期。

⑧ 张震:《环境法体系合宪性审查的原理与机制》。

⑨ 张震:《环境法典编纂的宪法根据及合宪性控制》。

的国家任务已经在我国宪法中明确,而编纂环境法典就是为了进一步落实宪法中的国家任务,这也为环境权“入典”提供了宪法基础。^①然而,尽管在每一次我国修正宪法之前,既有国外诸多国家宪法中加入环境权规范的现实状况,也有国内学者对环境权“入宪”的理论铺垫,但最终的宪法修正都没有增加环境权规范。实际上,在《环境保护法》修订之前也有同样的一幕。例如,在《环境保护法》修订草案的起草过程中,虽然一直有诸多学者主张,增加公民享有的在优美、舒适的环境中生活的权利条款,以法律形式确立公民环境权,^②但是学者们的主张并没有得到立法机关的认可,而立法机关解释的逻辑是:通过有关行政机关履行职责以及企事业单位履行环境保护义务,就能够实现公众的环境权利,^③并不需要通过法律确立公民环境权。^④这种回应内容的实质也不无道理。因为,我国宪法规范是将环境保护设定为国家的客观法义务,并没有采取作为主观权利的所谓环境权模式。^⑤更何况,新近的宪法修改,之所以并未在总纲部分中增加有关环境保护方面的规范,这也从一个方面反映出我国宪法“原有环境保护条款体系的自足和自洽,也表明相应规范较为妥当地涵盖了国家在环保方面的义务内容”。^⑥

既然我国宪法修正过程始终坚守环境保护的国家政策与国家目标立法模式,其本身就表明我国宪法对环境权规范“入宪”的拒绝,如此情形下,如果在环境法典编纂时,试图绕开宪法环境规范而直接将环境权规范“入典”,是否经受住合宪性审查值得关注。根据我国《宪法》第87条的规定,宪法具有最高的法律效力,法律、行政法规等都不得同宪法相抵触。既然我国宪法采取环境保护的国家政策与国家目标模式对环境公共利益实施保护,环境法典就只能依据宪法之规定以环境保护基本法律之形式落实宪法环境保护规范。比如,《环境保护法》等多项环境保护法律就是对《宪法》第26条的展开与落实。这是因为宪法规范具有措辞简洁和规定抽象的特征,需要立法者通过制定环境法律进一步落实,不仅形成更加切合实践的具体法律规范,从而也使得宪法环境规范所体现的理念贯彻于整个环境法体系之中。当然,在此过程中,立法者的立法活动,仍然要受到宪法规范的约束。它使得立法者时刻铭记,法律的合宪性要求就是明确环境法律规范的具体规定内容要符合宪法的整体秩序。从这个意义上讲,“入典”后的环境权规范体系,不仅缺乏明确的宪法规范作为根据,而且实际上也改变了环境法典在体系和制度配置上呈现的国家环境保护目标与环境权双重实施路径,改变了宪法中环境保护单一的运行模式。^⑦

五、结语

环境法学界对于是否需要编纂环境法典还有不同的意见,但采取适度法典化方式编撰环境法典已基本形成共识。然而,对于环境权“入典”需要理性对待。主张环境权“入典”的主观愿望无可厚非,但环境权“入典”的倡导者也应该注意到一个基本立法事实,环境权是否“入宪”“入法”,在世界范围内有不同的选择模式,而我国的宪法修正以及《环境保护法》的修订一直拒绝将环境权“入宪”“入法”。环境权“入典”理论研究还远没有达到足以支持其主张的地步,认为缺乏环境权“入典”导致我国环境立法中大量义务性规范缺乏正当性基础的观点,不仅与我国宪法以及大量环境法律的客观存在不相符,而且也

① 吕忠梅、张宝:《环境人权“入典”的设想》。

② 比如,在《环境保护法》的修订过程中,蔡守秋教授对基本环境权利是否入法、如何入法就撰文提出建议。参见蔡守秋:《确认环境权,夯实环境法治基础》,《环境保护》2014年第16期。

③ 汪劲:《〈环境保护法〉修改:矫枉必须过正——对〈环境保护法修正案草案〉有关“八加一”条文修改的评析》,《甘肃政法学院学报》2013年第1期。

④ 汪劲:《论环境享有权作为环境法上权利的核心构造》,《政法论丛》2016年第5期。

⑤ 张翔:《环境宪法的新发展及其规范阐释》。

⑥ 张震:《宪法环境条款的规范构造与实施路径》。

⑦ 张翔:《环境宪法的新发展及其规范阐释》。

是固守传统权利与义务相对应的惯性思维,有意或者无意地忽视了一个事实,那就是,我国环境法律中确立了以环境公共利益为核心利益,环境公共利益正是我国环境法中各类型环境义务规范设定的正当性基础。实际上,“用权利义务研究范式来认识环境权,由于权利和权力的界限不清晰,无法准确回答作为公共环境利益的权利到底应该放在哪里,这正是目前环境权入宪入法主张者的困境所在”。^①环境权论者无论是将环境权的利益所指向环境公共利益还是环境公共利益的个体享受,不仅在理论层面上难以形成逻辑闭合,而且在立法实践中也必将左右为难。因为,如果环境权指向的就是环境公共利益,那么环境法律就是围绕环境公共利益来展开,还需要在环境公共利益身上再披上环境权的外衣吗?而如果是对环境公共利益的个体独立享受形成公民环境权,那么不仅与环境公共利益的本质特性相背离,而且一旦这种主张与具体的环境立法实践相结合,则几乎没有其立锥之地。因为,环境公共利益具有不可分割性,而每一个独立的个体自然人不可能明确分割环境公共利益而单独地拥有。^②

(责任编辑:邓文斌)

^① 郭延军:《环境权在我国实在法中的展开方式》,《清华法学》2021年第1期。

^② 刘卫先:《环境法学中的环境利益:识别、本质及其意义》,《法学评论》2016年第3期。