

论我国生态宪政建设存在的问题与对策

徐 继 超

[摘 要] 所谓生态宪政,就是以“人类和生态共同利益”为中心一种宪政制度。它摒弃了传统宪政思想中的“人类利益中心”和“人类利益至上”的观念。保护生态环境,是世界宪法发展的文明趋势。我国宪法对生态宪政建设也做出了回应,但只是迈出了一小步,而且,我国生态环境有恶化的趋势。因此,在我国加强生态宪政建设,保护生态环境,是非常紧迫的任务。

[关键词] 生态宪政;环境权利主体;环境权利客体

[中图分类号] G611 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)04-0527-04

所谓生态宪政,就是以“人类和生态共同利益”为中心的一种宪政制度。保护生态环境,是世界发展的文明趋势。1972 年联合国通过的《人类环境宣言》提出:“保护和改善人类环境是关系到全世界各国人民的幸福和经济发展的重大问题,也是世界各国人民的迫切希望和各国政府的责任。”对生态环境进行保护,世界各国的宪法也进行了回应。据不完全统计,已有 60 多个国家在各自的宪法中作出了关于环境保护的规定^[1](第 234 页)。生态环境的宪法保护,不仅是人类文明的发展趋势,也是世界各国宪法发展的趋势。这种宪政思想强调人类与自然的共生性、共存性。生态自然既是人类生存价值的最终体现,也是对人类价值目标与追求的根本性限制。换言之,只有在人类与自然生物物种存在平等价值权利的情况下,人类自身的生存与发展需求才能获得最大的满足,才能使人类可持续发展。我国宪法对生态宪政建设也做出了回应,但只是迈出了一小步。因此,我国加强生态宪政建设,保护生态环境,非常紧迫。

一、我国宪法的有关规定及我国生态环境所面临的问题

生态环境的宪法保护,不仅是经济发展的必然要求,也是和谐社会发展的必然要求。改革开放 30 年来,我国经济建设取得了巨大发展,随着经济的飞速发展,资源、生态、环境等问题也日益严重。我国“八二宪法”是在“五四宪法”的基础上修改而来,而“五四宪法”没有资源、生态、环境保护的规定。而我国“七八宪法”仅第六条第二款规定:“矿藏,水流,国有的森林、荒地和其他海陆资源,都属于全民所有。”第十一条第三款规定:“国家保护环境和自然资源,防治污染和其他公害。”我国现行宪法有三条是关于资源、生态、环境的规定,且这些规定比“七八宪法”更加完备、科学、合理,其第九条规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草地、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。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。”第十条规定:“城市的土地属于国家所有,农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。”第二十六条规定:“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。”我们认为,我国现行宪法对资源、生态、环境保护虽有规定,但对相关的效力规定

还不到位,对生态环境丰富的内涵性、复杂的主体性、纵向的时间性及横向的空间性都没有具体规定。因此,现行宪法关于资源、生态、环境保护的上述规定,可以说是生态宪政建设可贵的第一步。

我国在改革开放 30 年的经济发展进程中,由于无限制的掠夺自然资源,造成森林的破坏与减少;土地的退化、荒漠化、沙漠化;耕地面积的急剧减少;水资源的减少和污染;空气污染严重;各类资源的浪费严重;最终导致我们的生态环境恶化。2005 年 1 月,瑞士达沃斯向全球公布了“环境可持续发展指数”(ESI),对世界上 144 个国家和地区的环境可持续发展情况进行了评估和排名,中国位列第 133 位,全球倒数第 12 位。中国的生态环境具有先天的脆弱性:国土面积的 65%是山地或丘陵、70%面积每年受季风影响、33%是干旱或荒漠地区,55%的国土面积不适宜人类生活与生产。我国人均资源相当于世界平均水平的比例:天然气 4.3%、石油 11.1%、铝 7.3%、水 27%、铜 18%、耕地 43%、铁 42%、煤炭 55.4%。“据国土资源部统计,我国耕地面积 1996 年为 19.51 亿亩,到 2003 年减少到 18.51 亿亩,7 年间减少 1 亿亩;粮食播种面积 1988 年为 17.1 亿亩,到 2003 年减到 15 亿亩以下,降到建国以来的最低水平。”我国生态环境资源的严重恶化态势,不仅威胁我国社会的可持续发展,而且威胁子孙后代的发展与利益。因此,我们必须上升到宪政层面来保护我们日益严重的生态环境,以实现人与自然的和谐。

二、世界各国生态宪政建设的经验

为了保护生态环境,世界各国通过法治、行政、经济激励等多种方式保护生态环境;加强生态宪政教育,调动全民参与生态环境保护;加强生态环境保护的国际合作来保护生态环境。

(一)通过法治、行政、经济激励等多种方式保护生态环境

世界各国通过宪法、环境保护法、环境政策法、动物保护法、珍稀植物保护法等一系列的法制建设,严格执法来保护生态环境。通过立法,把生态环境保护的权利主体多元化——即人类并非是唯一享有环境权利的主体,其他物种、种群,任何生命体都是环境权利主体;使环境权利客体生态化,即天然的环境要素、人为的环境要素、整个地球的生物圈都是环境权利客体;确立有效的环境权利配置和救济机制。通过严格执法,如,破坏生态环境的经济补偿与处罚来保护生态环境。

为了保护生态环境,1991 年,OECD 环境委员会部长级会议建议 OECD 国家应该采取一项战略,并强调把经济与环境决策结合起来是该战略三个要素中最优先考量的方面,OECD 理事会随后签署了一项关于经济手段的《建议书》。目前,世界各国采用的经济手段和政策工具的类型有:明晰产权、建立市场、税收、收费、财政和金融手段、责任或赔偿、抵押等^[2](第 58 页)。

(二)加强生态宪政教育,调动全民参与生态环境保护

生态环境保护有赖全民参与,只有通过生态宪政教育,才能让民众知道生态环境保护的意义,公民自觉地参与到生态环境的保护之中来。1982 年发表的《内罗毕宣言》第九条指出:“应该通过宣传、教育和训练,通过公众和政界人士对环境重要性的认识。在促进环境保护工作中,每个人必须负起责任并参与工作。”1992 年的《里约环境与发展宣言》第十条规定:“环境问题最好是在全体有关市民的参与下,在有关级别上加以处理。在国家一级,每一个人都应该能适当地获得公共当局所持有的关于环境的资料,包括关于在其社区内的危险物质和活动资料,并应有机会参与各项决策进程。”1992 年联合国通过的《生物多样性公约》第十四条第一款规定:“缔约国应采取适当程序,要求就其可能对生物多样性产生严重不利影响的拟议项目进行环境影响评价,以期避免或尽量减轻这种影响,并酌情允许公众参与此种程序。”

(三)加强生态环境保护的国际合作

当代环境恶化已经成为全球性的问题,只有加强全球国际合作,才能改善与保护地球的环境。目前,全球环境保护的国际合作呈现不断加强的趋势。如 1992 年,各国政府通过了《联合国气候变化框架公约》(又称 UNFCCC),UNFCCC 自缔约之日起,已有 185 个国家参与其中。之后,该《公约》历经八届会议,在 1997 年,终于形成了关于限制二氧化碳排放量的成文法案。并以当届大会的举办地京都命名,始称《京都议定书》,并于 2005 年 2 月 16 日生效。该《议定书》规定工业化国家在 2008 年到 2012 年间,

使他们全部的温室气体排放量比1990年减少5%。为达到排放目的,各参与公约的工业化国家都被分配一定的减少排放温室气体的配额。全球环境保护的国家合作,还体现在20世纪90年代以后的一些国家的立法中。如,1993年通过的日本《环境基本法》在总则的第五条就规定“日本有能力按照本国在国际社会中所处的地位,在国际的协调下,积极推进全球的环境保护。”2002年公布实施的《俄罗斯联邦环境保护法》专门在第15章规定了“环境保护的国际合作”。

三、我国生态宪政建设的对策

(一)构建我国宪法生态化模式

第一,将科学发展观中的生态意识、环境保护意识在我国宪法中体现出来,应该把环境权作为宪法基本权利入宪;其次,将国家所享有的环境权和国家主要承担保护生态环境的宪法义务体现出来,使之具有拘束政府行政行为的宪法效力;其三,应将公民的环境权体现在宪法中,以便公民的环境权受到侵害时可以得到宪法的救济和保护;第四,应将代际环境权体现在宪法中,以维护子孙后代生态环境安全和利益。第五,宪法应体现生态环境保护的国际合作。笔者认为,频繁修宪会使宪法失去严肃性与稳定性。但是,生态环境的宪法保护事关我国社会、经济的长远发展、事关我国公民的生命健康与生活幸福、事关子孙后代的长远利益。为了确立政府与公民的生态环境保护意识及生态权利与生态权力观念,我们必须构建我国宪法生态化模式。宪法生态化应该成为规范国家整体发展的基本方向和原则的基本国策。

(二)使环境权进入诉讼领域,各级人民法院成立环境权审判庭

第一,通过立法规定和完善公民环境知情权和环境事务的参与权,当公民的环境权受到不法侵害时,可以起诉到人民法院。人民法院通过对公民的环境知情权和环境参与权两种主观权利进行严格保护,对环境行政行为进行监督,间接保护公民环境权;第二,逐步放宽环境行政诉讼的原告资格,建立公民环境诉讼与环境公益诉讼制度,间接的对公民环境权进行保护;第三,对环境行政诉讼中的诉的利益进行扩张,使其包括审美和美学上的利益,从而实际达到对公民环境权保护的目的。除了环境行政诉讼外,笔者认为,为了使公民环境权真正进入诉讼领域,应该在各级人民法院设立环境权审判庭,专门审理公民环境权受到侵害的民事案件,以使公民的环境权可以得到切实的保护。

(三)加强环境行政立法和环境行政管理

我国已经建立了环境行政合同、环境行政指导和环境民事侵害补偿制度。笔者认为,在环境行政合同方面应该进一步完善违法环境行政合同的诉讼制度,因为违法环境行政合同势必侵害环境行政相对人的合法权益,在这种情况下,行政相对人可以向上级环境行政机关提出申诉,或向人民法院提起诉讼,请求人民法院判决撤销违法环境行政合同。关于环境行政指导应该系统化与标准化。我国应该制定环境行政指导制度,明确界定环境行政指导的性质和作用,严格规定环境行政指导作出的程序和适应范围以及错误的环境行政指导的责任承担等。关于环境民事侵害的行政补偿问题,我国应制定环境行政补偿的统一标准。

(四)加强生态宪政教育,使政府与全体公民一起共同保护生态环境

生态宪政教育的责任主体在政府,政府应该通过各种途径,如生态环境专题教育;报纸、广播、电视、网络等对公民进行生态宪政教育。孟德斯鸠曾指出:“在共和国教育的目的就是品德”^[3](第29页)“这种品德就是热爱法律与祖国……这种爱是民主国家所特有的。只有民主国家,政府才由每个公民负责。政府和世界的万物一样,要保存它;就要爱它。因此,一切的关键就在于共和国里建立对法律与国家的爱。教育应该注意的就是激发这种爱。”^[3](第34页)优良的政治品德是优良的共和政体得以建立和保存在前提条件,而生态宪政教育则是培养公民良好的政治品德的途径。同时,除了对全体公民进行生态宪政教育之外,生态宪政重点要教育的对象应该是各级政府及政府机关工作人员。只有政府及政府机关工作人员真正认识到生态宪政的深远意义,才能使政府正当、合理、有效地利用生态环境资源,才能真正使各级政府树立绿色GDP观念。只有政府对生态环境资源产生了敬畏,公民才有可能认识生态宪政的

意义,才会真正珍惜生态环境资源,爱护生态环境资源,进而保护生态环境。

(五)运用经济激励的市场机制保护生态环境

在市场经济条件下,必须更多地利用市场机制开展环境保护工作,培育必要的保护环境交易市场,建立相应的经济激励制度,调动市场主体保护生态环境的积极性。如,污染权交易制度作为一种经济激励制度已在世界发达国家普遍采用,我国也可普遍采用这种制度,从而使污染物排放总量减少。对于环境投资项目,让它们在贷款、税收、证券上市等方面得到便利,也会激励企业与公民保护生态环境的激情。推进环境保护市场化,培育社会化环境保护的投资环境。如,我国的公用事业中城市垃圾和污水处理,原来都由政府直接经营,使政府背上了沉重的财政负担,如果民营企业通过市场竞标方式取得经营权,由政府负责定价与服务质量监管,既可以吸引民间资本投资环境保护事业,又可以减轻政府的财政压力,也不失为保护环境的好办法。另外,政府还可以出台鼓励全社会投资环境产业的激励政策,扶持环境保护产业的发展,与此来保护生态环境。

(六)加强生态环境保护的国际合作

生态环境危机并不只在我国发生,全球规模的生态危机可以说从 20 世纪随着工业化进程的加快就开始了。因此,保护生态环境,诸如森林、耕地、保护水资源、减少温室气体排放、防止土壤沙漠化、保护珍稀野生动植物、减少污染源等,是一个全球性的系统工程。一个国家或一个政府不能完全担当保护生态环境的责任,必须加强全球合作才能解决全球生态环境危机。国际环境保护合作已经成为国际环境法的基本原则,它是指在解决生态环境危机方面,国际社会的所有成员应当采取合作而非对抗的方式协调一致的行动,以保护和改善地球环境。中国作为一个发展中的大国,作为一个负责任的发展中大国,有责任和义务加强与世界各国保护生态环境合作,以造福于全人类。

[参 考 文 献]

- [1] 蔡守秋:《环境资源法学教程》,武汉:武汉大学出版社 2000 年版。
- [2] 刘燕华、周宏春:《中国环境资源形势与可持续发展》,北京:经济科学出版社 2001 年版。
- [3] [法] 孟德斯鸠:《论法的精神》上册,申林编译,北京:商务印书馆 1961 年版。

(责任编辑 车 英)

Problems & Solutions about Construction of China's Eco-Constitution

Xu Jichao

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: The so-called eco-constitution means a constitution system whose center is “common interest of human and ecology”, which abandoned the traditional constitutional thinking of “human interest centers” and “human interests above everything else”. Protecting the environment is the world's development trend of constitutional civilization. The construction of China's constitution have made some respond to eco-constitution, but only a small step, and China's ecological environment shows the trend of deterioration. As a result, that is a very urgent task to strengthen the construction of eco-constitution and to protect ecological environment in China.

Key words: eco-constitution; subject of environment right; object of environmental right