

借鉴国外经验，在我国宪法中明确规定公民的环境权

蔡守秋¹，莫神星²

(1. 武汉大学环境法研究所，湖北 武汉 430072; 2. 华东理工大学 法律系，上海 200237)

摘要：借鉴国际重要法律文件和外国宪法中与有关环境权的规定，在我国宪法中明确规定公民的环境权，在宪法中明确规定环境权，对于保护公民的环境权，推行环境法治，很有必要。

关键词：公民的环境权；环境权；外国宪法

中图分类号：D921.4

文献标识码：A

环境权是环境法的一个核心问题，是环境立法和执法、环境管理和诉讼的基础，也是环境法学的基本理论。

环境权指环境法律主体就其赖以生存、发展的环境所享有的基本权利。关于环境权的种类，从享有环境权的主体来看，可分为个人环境权、单位环境权、国家环境权、人类环境权。还有些学者认为自然体也有环境权。公民的环境权，指公民享有良好、舒适的环境中生活的权利，也有保护环境的义务。

公民的环境权一般包括两方面的主要内容：程序性权利和实体性权利。实体性权利包括生态性权利和经济性权利。生态性权利即良好环境享有权，人们享有清洁、健康的环境的权利，体现为公民对一定质量水平环境的享有并予其中生活、生存、繁衍，公民有在良好、适宜、健康环境中生活的权利。这是保障公民身体健康的首要条件，也是公民环境权内容的基本组成部分。具体包括：(1) 宁静权，指公民有不受噪声、振动污染的权利；(2) 日照权，指公民有享受阳光照射不被阻挡的权利；(3) 通风权，指公民享受周围环境有良好的通风条件的权利；(4) 眺望权，指公民享有视线不被阻挡的权利；(5) 清洁水权，指公民享有饮用清洁、卫生的水的权利；(6) 清洁空气权，指公民有呼吸新鲜、清洁空气的权利。(7) 优美环境享受权，指公民享有对风景名胜区等具有特殊文化价值的环境观赏游玩的权利等等。经济性权利表现为环境法律关系主体对环境资源的开发和利用，其具体可分为环境资源拥有权、开发、利用环境资源权（环境使用权）、环境处理权等。程序性权利是指公民有参与国家环境管理的权利，参与政府有关环境的行动的决策过程，要求政府听取公民的意见和建议的权利。具体包括环境知情权（又称为环境信息权，是国民对自身的环境状况以及国家的环境管理状况等有关信息获得的权利）、环境立法参与权、环境行政执法参与权、环境诉讼参与权、环境监督权（即公民有对污染破坏环境的政策和行为进行监督、检举和控告的权利。）等。

在宪法和法律中确立和完善公民的环境权，有利于保护公民的环境权。人们享有清洁、健康的环境的权利，而法律和政府对这个权利的保障太不充分。要求制定和修改法律，加强对污染的控制，要求政府在环境保护方面发挥更大的作用。人们要求了解政府掌握的有关环境的资料，认为政府有义务对公众公开有关环境的资料。人们要求参与政府有关环境的行动的决策过程，要求政府听取公民的意见和建议。人们要求制度法律来保障公民的参与决策的权利。由此就引出了现在环境权理论中属于环境内容的知情权利参与权。如知情权 被这样定义：其又称为信息权，是国民对本国乃至世界的环境状况、国家的环境管理状况以及自身的环境状况等有关信息获得的权利。

1 在宪法和法律中确立和完善公民的环境权的必要性

1.1 公民环境权入宪才能提供保护环境权的坚实基础

它由宪法的特征决定的。宪法是国家的根本大法，宪法所规定的内容是国家和公民活动的法律基础。它是一切组织或者个人活动的根本准则。它是它是公民权利的保障书，是民主制度的法律化。它是“母法”，是部门法的立法基础。

环境权作为公民基本权利应在宪法中加以明确规定，才能充分保证公民的环境权，才能使环境权成为环境基本法的立法依据，并加以具体化、深化，才能为民法、行政法、刑法、诉讼法等部门基本法的立法提供坚实的基础。

环境权作为一项基本人权，是对生存权、发展权、生命权、健康权的发展和深化，并有独特的内涵，在宪法中明确规定环境权意义重大。

从狭义的环境权上看，我国宪法中没有明确规定公民的环境权。公民环境权受到侵害，得到的保护或救济显得十分苍白乏力。其他部门法甚至环境基本法不能对环境权规定更明确、具体、深化，也就有碍于公民环境权的保护。我国宪法第 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。”第 9 条规定：“国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织和个人利用任何手段侵占或破坏自然资源。”还有第 10 条、22 条、26 条规定，可以推断出，宪法是保护公民的环境权的。这是以国家义务的形式，确认了公民的环境权。但这种宣言式的规范，没有明确规定对公民的“环境权”，对公民环境权的保护，且不具备诉讼上的价值，这种保护显得乏力。

由此看来，作为公民基本权利的环境权，用宪法加以明确规定和切实保护，对于保护公民的环境权，保护公民生成和发展之基础的良好环境有根本性的作用，它又有利于保护公民参政、议政等民主权利的实施，有利于推动政治民主化、政府活动的法制化。公民环境权入宪会更好推动部门法如民法、行政法、刑法、诉讼法特别是环境保护法的对环境权立法的具体化、深刻化。公民的环境权一旦受到侵害时，可以很好地得到处理，并得到赔偿、补偿，否则可以提出诉讼，得到有力的司法救济，公民的环境权得到切实的保护。

因此，很有必要在宪法中具体规定环境权为一项人权或基本权利，具体规定公众享有环境使用权，了解环境信息的权利，参与环境管理和决策的权利。

1.2 它是解决现代日益严重的环境问题，保护公民健康环境的需要

我国环境问题已经到了十分严重的程度，大气污染、水污染、噪声污染、固体废物污染、酸雨等已达到威胁人的生命、健康的程度，对人们的工作环境和生活环境造成很大的损害。在宪法和法律中规定和完善环境权，有利于环境保护，有利于保护公民的健康和幸福。

1.3 它是保障公民基本人权的需要

人权，即人类社会最高形式和最具普遍性的权利。它是人区别于动物的观念上的、道德上的、政治上的、法律上的基本标准。人权中之权，可以解释为“自然的权利”、“国民的权利”、“公民的权利”、“基本的权利”、“普遍权”等。人权划分为“应有的人权”、“法定的人权”、“实有的人权”。环境权是人的一种最基本的权利，我们国家加入和签署了一个非常重要的公约——《经济社会和文化权利国际公约》，这个国际公约里第十一条规定：各个公约的缔约国应该确保人人有权享受及家属所需要之适当的生活程度，包括适当的衣、食、住及不断的改善之生活环境。斯德哥尔摩联合国召开的人类环境会议上通过的《人类环境宣言》宣告：“人类有权能够过尊严和福利的生活环境中享有自由、平等和充足的生活条件的基本权利，并且负有保护和改善这一代和将来的世代代的责任。”可以说环境权是具有人权属性的，同样是不可代替、不可剥夺、不可转让的基本权利。环境权产生于 19 世纪 60 年代，当时面临着十分严峻的环境问题，严重影响了人的生命、健康、生存等权利，于是有的学者在“公共财产论”、“公共委托论”的基础上提出的，保护环境、保护自然的呼声开始出现，要求人类对自然，不仅要利用，而且要保护，以保障人体健康。环境权是公民最基本的权利之一。

人人享有生命、健康的权利，有追求舒适、幸福生活的权利，人人有生存权、发展权。公民的环境权是公民生存、发展的基础和先决条件。联合国《经济、社会及文化权利国际公约》第七条宣告：“缔约国承认人人有权享有公正和良好的工作条件”，缔约国特别要保证：“安全卫生的工作条件”。第十二条要求缔约国“改善各个方面的环境卫生和工业卫生。”有的国家进入环境权立法实践，并在 70 年代被欧洲人权会议在《欧洲自然资源人权草案》中接受为一项新的人权。从此，环境权的人权学说开始流传，并在事实上使环境权借助于富有革命性的人权而获得了发展。从人权条约来看，享有良好健康的环境是一个公民不可剥夺的与生俱来的基本人权。

1.4 它是环境法治的需要

依法治国，是我国治国纲领。入世后对政府提出严峻的挑战政府必须转变，由依靠政策、文件办事，转为依法办事。我国环境问题已经十分严峻，必须加强环境法治以法律保护公民的环境权，依法治理环境。这对加强环境管理，保护好环境有十分重要的意义。它是遏制环境恶化的重要手段之一。

2 借鉴国际重要法律文件中与有关环境权的规定

1954 年 12 月第 21 届联大通过的《经济、社会及文化权利国际公约》第七条规定：“本公约缔约国承认人人有权享受公正和良好的工作条件，特别要保证：……（乙）安全和卫星的工作条件；……”第十二条：“二、本公约缔约各国为充分实现这一权利而采取的步骤应包括为达到下列目标所需的步骤：……（乙）改善环境卫生和工业卫生的各个方面；……”

联合国《人类环境宣言》“申明了共同的信念：1 人类有权在一种能够过尊严和福利的生活的环境中，享有自由、平等和充足的生活条件的基本权利，并且负有保护和改善这一代和将来的世世代代的环境的庄严责任。”

1992 年 6 月，联合国《里约环境与发展宣言》“原则 1 人类处于环境关心的中心，环境质量取决于人类基本需要的满足，人类应该过着一种健康的生活，免于饥饿，疾病和贫困之苦。”

《非洲宪章》宣示：“各民族有权享有有利于其发展的普遍良好的环境。”

从 70 年代初，欧洲人权会议组 80 人的专家委员会，致力于将“人类免受环境危害的这个星球上继续生存下去的权利”作为新的人权原则进行国际法编纂。

在 1973 年维也纳欧洲环境部长会议上制定了《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。欧洲人权会议还为环境权的确立进行了广泛的工作，旨在引起全世界对环境权的重视，使其成为世界性的而不是为欧洲所特有的概念。^[1]

3 外国宪法中对公民的环境权的规定

3.1 一些国家宪法关于环境权的规定

许多外国国家宪法有关于环境权的规定，为公民环境权的保障提供了法律基础。

1993 年《俄罗斯联邦宪法》第 42 条明确规定：“每个人都有享受良好的环境和获得关于环境状况的信息的权利，都有要求因生态破坏导致其健康或财产受到损失而要求赔偿的权利。”宪法 58 条规定：“每个公民都有义务保护自然及周围的环境，珍惜自然财富。”这里宪法确立公民的生态权利（环境权）有三项内容：①环境享受权即享受良好环境的权利；②知情权即获得环境状况信息的权利；③赔偿权即要求赔偿因生态破坏导致公民健康或财产损害的权利。

《日本宪法》第 25 条的内容为：“一切国民均享有维持最低限度的健康的文化性的生活之权利。国家必须在生活的一切方面努力提高和增进社会福利、社会保障以及公共卫生事业。”即

生存权条款之主张。日本宪法学者大须贺明从《日本宪法》第 25 条的生存权条款中推导出公民享有的环境权。立法者认为,人类的生存和生活,是直接建立在衣食住等物质与文化之基础上的,而只有有了良好的健全的环境,这样的基础才能得到保证。为此之故,对健全而舒适的生活环境的保护,就成为生存权重要的基础性内容。

《阿根廷宪法》(1994 年修改)已赋予该国公民以健康环境的权利,并通过保证公民参与可持续发展的国家进程来保护这种权利。《智利共和国宪法》(1980 年)第 3 章第 19 条规定:“所有的人都有权生活在一个无污染的环境中”,“国家有义务监督、保护这一权利,保护自然。”《秘鲁政治宪法》(1980 年)第 2 章第 123 条规定:“公民有保护环境的义务,有生活在一个有利于健康、生态平衡、生命繁衍的环境的权利。”“国家有防治环境污染的义务。”

《葡萄牙共和国宪法》(1976 年 4 月)第 66 条规定:“全体公民都有享受不损害其健康的生活的条件,同时也有义务保护环境的洁净。”

《菲律宾宪法》(1987 年)规定:“国家保障和促进人民根据自然规律及和谐的要求,享有平衡的健康的环境的权利。”

《马里宪法》(1992 年)第 15 条规定:“每个人都有拥有一个健康的环境的权利。国家和人民有保护、保卫环境及提高生活质量的义务。”

《德国宪法》第 15 条、《波兰宪法》第 71 条等也有有关环境权的规定。瑞士于 1974 年、瑞典于 1974 年,希腊于 1975 年,加拿大于 1982 年都修改了宪法,增加了保护环境是国家和地方政府的负责的内容。

《哈萨克斯坦共和国宪法》(1993 年)第 12 条规定了公民的基本环境权:“共和国公民有享受有益于生活和健康的环境的权利。”^[2]

3.2 美联邦宪法未规定环境权的原因及困惑

美联宪制定于 1787 年,立宪者关注的是创建一个“完善的联邦”。宪法中甚至没有规定公民的基本权利,更谈不上公民的环境权。

自 1787 年以来,联邦宪法经历了 26 次修正,也没有环境问题的规定。面对日益严重的环境问题,暴出一些问题和缺陷。

鉴于联邦宪法没有规定作为私权的环境权,在 70 年代,不少人试图通过环境诉讼使法院以司法解释的方式从现行宪法及宪法修正案第五、九、十四条中引伸出作为私权的环境权,但被法院判决否定。

由于联权宪法未提“环境”,因此,从宪法字面上看联邦政府的权力中不包括保护和管理环境的公共权力。在环境问题日益突出的现今,宪法必须赋予联邦政府的集中,统一的环境管理权。

1791 年生效的宪法修正案第四条规定:“人民有保护其身体、住所、文件与财产之权,不受无理搜查与扣押,此为不可侵犯之权。”私人业主也利用这一“私人财产权保障权”条款来阻碍政府对其污染设施行使检查权。

第九条和第十条修正案规定,宪法未授予联邦政府的权力由各州或人民保留之。据此,有的州在制定州宪法时赋予公民的环境权。有的情况下,州政府可以利用这一条款来反对联邦政府的集中的环境管理权。因此,联邦宪法的条款有待发展,应该确立政府的环境管理权和公民的环境保障权,否则它有碍于联政府的环境管理,也不利公民环境权的保障。

由美联邦宪法,受到的挑战,也说明宪法中规定环境权之必需。可借鉴外国宪法有关对环境权的规定。

1787 年美国联邦宪法没有当时也不可能明确规定环境权,但“在美国的一些州宪法中将环

境权作了具体的规定，包括清洁空气权、清洁水权、免受过度噪声干扰权，风景权、环境美学等。”日本宪法第 25 条规定：任何国民均享有“最低限度”健康与文化生活的权利。^[6]

4 在我国宪法中明确规定公民的环境权

公民的环境权有哪些

借鉴国际重要法律文件和外国宪法中与有关环境权的规定，在我国宪法中明确规定公民的环境权，在宪法中明确规定环境权很有必要。

至于是在宪法中增加一条关于环境权的规定，还是在宪法原有关环境的规定增加环境权的规定呢。笔者认为还是后者为妥，因为前后两者联系紧密，又不增加宪法条款。可以在宪法第 26 条“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。”后增加一款：

“公民享有在良好（或适宜或健康）的环境中工作和生活的权利，有权获得环境状况的信息，有权参与环境保护活动，有权在与其生活有关的环境遭到破坏受到财产上的损失或健康上的损害有权获得赔或提起诉讼。”“公民有权对政府部门、单位、个人有关破坏环境的活动进行检举控告，并提起诉讼。”

“公民有保护和改善环境，珍惜自然资源，爱护大自然的义务。凡实施破坏资源和环境的行为造成损害的个人或单位有赔偿的义务。”

参考文献:

- [1] 参见吕忠梅. 环境法新视野[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2000. 109.
- [2] 参见蔡守秋. 环境政策法律问题研究[M]. 武汉:武汉大学出版社, 1999.
- [3] 吕忠梅. 环境新视野[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2000. 122.
- [4] 参见吕忠梅. 环境法新视野[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2000. 109.
- [5] 参见蔡守秋. 环境政策法律问题研究[M]. 武汉:武汉大学出版社, 1999.
- [6] 吕忠梅. 环境新视野[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2000. 122.

Through Profiting from the Foreign Experience, the Chinese Constitution Stipulates in Explicit Terms Civil Environmental Right

CAI Shouqiu¹, MO Shenxing²

(1. Research Institute of Environmental Law of Wuhan University & SEPA,, Wuhan 430072, China;

2. East China University of Science and Technology, Shanghai 200237, China)

Abstract: It is very necessary to explicitly stipulate civil environment right in our country constitution, drawing lessons from the international important legal document and the foreign constitution with the related environmental rights stipulation, for protecting the civil environmental rights and carrying out the rule of law on environment .

Key words: civil environment rights; environment rights; foreign constitution;

收稿日期: 2004-2-18

基金项目:

作者简介: 蔡守秋 (1944-) 男, 湖南东安县人。武汉大学、湖南大学法学院教授、博士生导师, 国家环境保

护总局武汉大学环境法研究所学术带头人，福州大学法学院名誉院长。中国法学会环境资源法学研究会副会长兼秘书长。中国西部开发法律研究会副会长。中国国土资源法研究会副理事长。主要从事环境资源法律和政策、国际环境资源法律和政策、可持续发展法和政策的研究和教学工作，主要著作有：《环境政策法律问题研究》、《环境资源法学教程》等。

莫神星（1970-），男，湖南永州人。华东理工大学法律系教师，法学硕士，主要研究环境与资源保护法，发表著作 2 部，论文 20 余篇。通讯地址：200237 上海市华东理工大学法律系，E-mail: moshenxing@sohu.com。