

中国环境宪法的规范构造

沈寿文^{*}

内容提要：从部门宪法的解释论立场看，中国环境宪法的解释文本，限于本国而非他国的宪法；解释的对象，以宪法明文规定或者释宪机关权威解释作为对象，而不是以学理上的假设内容为对象；解释的规范体系，以本国现行宪法的既有规定事实为基础。在此前提下，准确诠释中国环境宪法的规范构造，是《生态环境法典》实施的根本法前提：即基本国策包含了生态环境保护的国家目标和国家任务；国家机构侧重的是内部生态环境保护的任务分配，而国家机关生态环境保护动力和压力，则主要源于内部自上而下的监督行为；基本权利指涉的是个案中生态环境领域涉及的基本权利，既可能是受益一方的基本权利，也可能是被监管一方的基本权利。

关键词：环境宪法 基本国策 国家机构 基本权利 生态环境法典

一、引言

2026年3月，十四届全国人大四次会议审议通过了《生态环境法典》。一段时间以来，环境法学界关于《生态环境法典》的立法争议，也将伴随着这部法典的出台画上句号；与此同时，这部法典的执行和个案适用的学术争鸣也即将开启。众所周知，《生态环境法典》是在系列生态环境保护法律基础上加以编纂的、由全国人大通过的、贯彻实施《宪法》生态环境保护内容和条款的基本法律；这部法典的编纂和实施，在某种意义上，也就是《宪法》生态环境保护内容和条款的实现。从部门宪法的视角看，中国环境宪法指称的就是《宪法》涉及环境保护条款和内容的集合体，因而，它也是《生态环境法典》的基础规范；准确理解这一基础规范，对于这部法典实施的意义不言而喻。然而，在如下两个维度上，中国环境宪法这一基础规范仍

^{*} 沈寿文，吉林大学法学院教授。

本文为云南省哲学社会科学创新团队“云南领导干部法治能力提升研究”（2024CX07）的阶段性成果。

然存在较大争议：一是在实证宪法上，《宪法》文本包含了哪些生态环境保护的内容，特别是能否从《宪法》条文内容中推导出作为未列举的基本权利的环境基本权利，存在较大争议；二是在理论建构上，关于中国环境宪法的划分要素、组成部分、各部分的基本内涵及其相互关系等基础性问题，迄今仍然没有达成共识。前者譬如，在环境权是（应）否为《宪法》上的环境基本权利上，有的认为环境权入宪“会对既有的基本权利的规范构造产生冲击”〔1〕，有的甚至主张法律上的环境权本身都不能成立；〔2〕有的认为环境权应当是一项宪法上的权利，〔3〕甚至是一项宪法集体社会权。〔4〕后者例如，在划分部门宪法的要素上，有的认为应当以“基本权利”为基础，〔5〕有的主张应当以“基本国策”或者“国家目标条款”为依据。〔6〕在中国环境宪法的组成部分上，有的认为它包括“基本国策”“国家机构”和“基本权利”，〔7〕有的认为它由“生态国策”“环境人权”与“国家环保义务”组成，〔8〕有的认为它由“国家根本任务”“国家目标条款”和“国家机构”构成。〔9〕产生如此大的分歧，除了涉及生态环境保护宪法议题的复杂性和新颖性外，学者们对中国环境宪法理解的观察视角和研究立场的不同，也是其中重要的因素。厘清观察视角和研究立场，揭示各自背后的理论逻辑和实践逻辑，对增进中国环境宪法基础性问题的共识、澄清环境宪法之规范构造、助力《生态环境法典》的实施大有裨益。

本文首先尝试厘清中国环境宪法研究的理论与实证两种视角、立法论与解释论两种立场，进而以实证视角、从解释论立场出发，按照部门宪法的一般规范构造，呼应作为部门宪法具体化的《生态环境法典》，分别阐释中国环境宪法语境下的“基本国策”“国家机构”和“基本权利”的基本内容。

〔1〕 张翔、段沁：《环境保护作为“国家目标”——〈联邦德国基本法〉第20a条的学理及其启示》，载《政治与法律》2019年第10期，第14页。

〔2〕 参见巩固：《环境权热的冷思考——对环境权重要性的疑问》，载《华东政法大学学报》2009年第4期，第126-128页；雷磊：《新兴（新型）权利的证成标准》，载《法学论坛》2019年第3期，第23页；郭延军：《环境权在我国实在法中的展开方式》，载《清华法学》2021年第1期，第173-180页；朱谦：《环境公共利益对环境权“入典”的阻却》，载《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2023年第6期，第92-96页；胡静：《环境权入环境法典之必要性商讨》，载《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2023年第6期，第78-84页。

〔3〕 参见吕忠梅：《环境权入宪的理路与设想》，载《法学杂志》2018年第1期，第28-40页；吴卫星：《环境权入宪的比较研究》，载《法商研究》2017年第4期，第180-181页；张震：《作为基本权利的环境权研究》，法律出版社2010年版，第32-42页。

〔4〕 参见王锴：《环境权在基本权利体系中的展开》，载《政治与法律》2019年第10期，第26-30页；王锴：《环境法典编纂的宪法基础》，载《法学评论》2022年第5期，第181-184页。

〔5〕 参见上官丕亮：《部门宪法的实质》，载《法学论坛》2022年第5期，第52页。

〔6〕 参见张翔、段沁：《环境保护作为“国家目标”——〈联邦德国基本法〉第20a条的学理及其启示》，载《政治与法律》2019年第10期，第14-16页；邓翔宇：《部门宪法划分的双重基础——以结构功能主义和社会系统论为视角》，载《交大法学》2023年第4期，第157-161页。

〔7〕 参见谭万霞、李越开：《生态文明入宪背景下的环境宪法研究》，载《中南林业科技大学学报（社会科学版）》2022年第1期，第14-20页。

〔8〕 参见王建学：《论生态文明入宪后环境条款的整体性诠释》，载《政治与法律》2018年第9期，第72页。

〔9〕 参见张翔：《环境宪法的新发展及其规范阐释》，载《法学家》2018年第3期，第97页。

二、中国环境宪法研究的视角和立场

正如“环境法学体系和环境法体系分属于理论体系和实证法律体系”^{〔10〕}，环境宪法学体系和环境宪法体系同样分属于宪法理论体系和实证法（宪法）体系两个不同的体系。这两个不同的体系，研究的主要目标是不同的：前者运用宪法学理论，结合生态环境保护的宪法实践，探讨环境宪法学的划分标准、基本范畴、各范畴之间的内在逻辑关系等基本内容，为建构起中国自主的环境宪法学知识体系服务；后者则聚焦于涉及生态环境保护的宪法实践，尤其是生态环境保护的宪法文本规定、宪法解释和宪法实施等内容。正是基于这两个不同的体系，当前，中国环境宪法的讨论事实上存在两个相应的观察视角，即环境宪法学的理论视角和环境宪法的实证视角；在环境宪法实证视角内部，还存在两种不同的研究立场，即立法论的立场和解释论的立场。

（一）中国环境宪法的两个观察视角

所谓环境宪法学的理论视角，是一种部门宪法学的视角，即以宪法的理论体系为基础，探讨和建构作为宪法特定领域的环境宪法的知识体系，它在本质上属于宪法的学科知识体系内容。所谓环境宪法的实证法视角，是一种部门宪法的视角，即以现行宪法为基础，围绕生态环境保护目标的完善和实施，提出修宪建议，或者围绕生态环境保护立宪目标的实现，对《宪法》涉及生态环境保护的内容和条文进行体系性解释，以服务于《宪法》生态环境保护条文内容的实施。但不管是提出修宪建议还是作出宪法解释，均以《宪法》文本的实际规定为讨论基础。

当然，上述两个不同的体系和对应的两个不同观察视角，相互之间也存在密切关系：部门宪法的理论视角，关注环境宪法学理论体系的构建，需要以本国环境宪法体系这一实证法体系为基础，借鉴其他国家的环境宪法体系和环境宪法学体系，并最终聚焦到本国环境宪法体系，以指导本国环境宪法的实践；而部门宪法的实证法视角，则需要以本国环境宪法文本为讨论前提，自觉置身于本国环境宪法体系（实证法体系）之中，借鉴其他国家环境宪法立宪（修宪）技术，寻求本国宪法学理论资源，以解释和解决本国环境宪法实践面临的难题。尽管它们的关系十分紧密，但区分上述环境宪法学体系和环境宪法体系这两个体系，以及环境宪法学理论视角和环境宪法实证视角这两个视角，仍然是有益的：它可以检视两种视角混用的弊病，避免讨论环境宪法（学）具体问题时的逻辑错位，防止因果倒置的论证谬误。

（二）中国环境宪法的两种研究立场

所谓立法论研究立场，指的是研究者以修改完善《宪法》关于生态环境保护条文内容为目标，以部门宪法学理论为依据，结合本国环境法治实践，检视本国宪法条文内容，借鉴他国环境宪法的文本和实施经验，提出补充、修改、废止《宪法》涉及生态环境保护相关内容。由于修宪和立法行为在本质上属于政治行为，因而立法论立场的研究，主要目的是说服修宪者在今后的修宪中，完善涉及生态环境保护的宪法文本。在立法论这一立场之下，无论是实务上涉及生态环境

〔10〕 胡静：《环境权入环境法典之必要性商讨》，载《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2023年第6期，第74页。

保护的国内文件、区域性文件和国际（区域性）人权法院的案例，还是国外宪法文本和宪法案例，或者是国内生态环境保护法律法规、环境政策文件和司法案件裁判，乃至理论上涉及国外生态环境保护的宪法理论等，只要有助于说服修宪者进行修宪，均是研究者可以援用的资源。譬如，有学者研究了世界各国宪法生态环境保护条款，将其归纳为“环境保护的基本权利”“环境保护的基本国策”和“环境保护的公民宪法义务”等三个方面的法律规范；^{〔11〕}有学者梳理了世界各国宪法文本关于环境权的规定状况，^{〔12〕}有学者整理了中国涉及环境权表述的人权文件，^{〔13〕}其目的均是为我国完善《宪法》文本提供经验借鉴。在逻辑上，立法论立场的研究，侧重于归纳的方法，即从国内外理论和实务中，提炼出有说服力的论据，以协助提供环境宪法修改方案，服务修宪目标。

与之不同，解释论研究立场，指的是研究者以本国现行宪法关于生态环境保护条文内容的适用和实施为目的，在尊重且不谋求改变本国现行宪法文本的基础上，采用宪法解释方法，对上述生态环境保护内容和条文进行解释，以服务于环境宪法的个案适用或者执行。这一研究立场上的环境宪法，“其法律渊源限定在形式意义上成文宪法的环境保护相关条款”^{〔14〕}，而且仅仅是形式意义上的本国宪法的生态环境保护相关条款。比如有学者认为，“2018年我国《宪法》修改后的‘环境宪法’的基本规范，包括我国《宪法》序言第7自然段、第9条第2款、第10条第5款、第26条、第89条第6项”^{〔15〕}，这正是站在解释论立场上的研究。在逻辑上，与立法论立场的环境宪法注重归纳方法不同，解释论立场的环境宪法，主要是一种演绎的方法，即以现行宪法文本为基础，对生态环境保护规定的条文内容进行体系解释。

值得注意的是，域外实务视角下的部门宪法，本就是作为宪法释义学的一种方法，服务于宪法的司法适用实践，^{〔16〕}因而，从原旨上看，它本是在解释论立场上运用的。然而，部门宪法传入我国后，不仅被运用在解释论立场上，也被拓展至立法论立场上，作为部门宪法之一的环境宪法也是如此。因而，在环境宪法实证视角下，有必要进一步区分立法论立场和解释论立场，它同样可以避免交叉混用两种立场的逻辑谬误。

（三）中国环境宪法研究视角和立场之省思

当前，关于中国环境宪法研究还存在环境宪法的理论视角和环境宪法的实证法视角混搭、立法论的立场和解释论的立场互换的状况。

〔11〕 参见陈海嵩：《环境治理视阈下的“环境国家”——比较法视角的分析》，载《经济社会体制比较》2015年第1期，第109-110页。

〔12〕 参见吴卫星：《宪法环境权条款的实证考察》，载《南京工业大学学报（社会科学版）》2017年第4期，第80-88页；范进学：《宪法上的环境权：基于各国宪法文本的考察与分析》，载《人权》2017年第5期，第106-119页；张震：《宪法上环境权的证成与价值——以各国宪法文本中的环境权条款为分析视角》，载《法学论坛》2008年第6期，第49-51页。

〔13〕 参见陈海嵩：《中国环境法典编纂中的环境权问题——研究方法论视角的分析》，载《北京航空航天大学学报（社会科学版）》2022年第3期，第54-55页。

〔14〕 张忠民：《环境法典的体系定位与规范结构——基于宪法与环境法立法交互逻辑的证成》，载《法商研究》2022年第6期，第7页。

〔15〕 张翔、段沁：《环境保护作为“国家目标”——〈联邦德国基本法〉第20a条的学理及其启示》，载《政治与法律》2019年第10期，第14页。

〔16〕 参见苏永钦：《再访部门宪法》，载《治理研究》2020年第3期，第108-120页。

一方面,构建中国自主的环境宪法知识体系,显然属于环境宪法的理论视角;主张《宪法》应该规定什么生态环境保护条文内容,就《宪法》规定的生态环境保护条文内容进行解释,则属于环境宪法的实证法视角。尽管从理论视角上,构建中国环境宪法知识体系,可以主张通过修改宪法,增添《宪法》所没有规定的内容,比如“环境基本权利”,以契合宪法一般的体例结构(基本国策+国家机构+基本权利),然而,却不能倒过来,先预设《宪法》上存在“环境基本权利”或者其他实证宪法所没有的内容,然后论证中国环境宪法知识体系由“环境基本国策”“环境国家机构(义务主体)”和“环境基本权利”等构成。

因此,在划分部门宪法时,有学者主张“部门宪法的研究以特定领域为对象,内容涉及宪法中的公民基本权利、国家机构、基本国策等各大方面,但是其研究重点应当是公民基本权利的保护即人权的保护”,并主张“应从该部门的相关基本权出发,型塑该部门的基本权保护法益,再由此保护法益着手,建构该部门的法制基础”,“应该以具有拘束力的基本权利以及宪法原则为主来做部门事例”^[17]。从部门宪法学理论视角来看,部门宪法的划分服务于宪法的司法适用,而宪法的司法适用主要是为了保障或者救济基本权利,因而,从某类或某项基本权利出发,划分部门宪法,有其合理性。然而,这种立论的前提是实证宪法已经确认了该类或该项基本权利,或者可以从实证宪法中以“宪法未列举的权利”的形式推导出该基本权利。但是,当实证宪法并没有该类或该项基本权利时,“部门宪法”关于某类或某项基本权利保障和救济的解释便无的放矢,这种部门宪法学的划分思路便遭遇了危机。由于《宪法》并没有明文规定公民的环境基本权利,释宪机关也没有从文本中解释出存在一类或者一项公民的基本环境权利,因而,此种状况也正是环境宪法面临的问题。当有人主张中国环境宪法的理论建构以环境基本权利作为划分的基点,事实上就在实证法上预设了《宪法》上存在一类或一项公民的环境基本权利。

从实证法视角看,如果恪守“部门宪法是特定领域的规范体系”这一实证法(宪法)的前提,那么,就环境宪法而言,不同国家显然可能存在不同的环境宪法规范体系,它们可能存在于宪法的“序言”(如果有的话)、“总纲”(如果有的话)、“国家机构”和“基本权利”的全部或者某一部分之中,因而,它们就构成了该国的环境宪法完整规范体系。而从理论视角上观察,实证法(宪法)的规范内容,当然可以放置到宪法学的一般结构体系中进行讨论和检视,但二者显然不是一回事,不能把理论上可能存在的内容,视为实证法上已经存在的事实。

另一方面,作为宪法释义学的一种方法,环境宪法的解释论立场需要遵从法释义学的前提要求,即“认真面对法律文本而不质疑,把重点置于如何通过体系化把法律正确适用于该法秩序,妥善解决实务所生问题”^[18]。这一前提至少有如下要求:首先,宪法解释的文本限于本国形式意义上的宪法,换言之,环境宪法的解释,是对本国宪法文本的解释,而不是对他国宪法的解释。因而,解释论立场的环境宪法,其条文内容自然仅限于本国宪法条文内容,而不是泛指各国的宪法文本上的环境保护条款。其次,宪法解释的对象,以宪法明文规定或者释宪机关权威解释作为

[17] 上官丕亮:《部门宪法的实质》,载《法学论坛》2022年第5期,第52页。

[18] 苏永钦:《再访部门宪法》,载《治理研究》2020年第3期,第109页。

对象，而不是以学理上的假设内容为对象。有学者主张：“现行民法总则（《民法典》制定之前——引者注）第9条规定，‘民事主体从事民事活动，应当有利于节约资源、保护生态环境’。这不仅是对宪法环境权的有力回应，也从民事私法的角度主张了环境保护、资源节约以及生态文明建设的重要性。”^{〔19〕}这一观点混淆了中国环境宪法的立法论立场和解释论立场，因为《民法总则》（已失效）第9条显然是实证法内容（解释论立场），但迄今为止，环境宪法权仍然没有规定在《宪法》之中，也没有经过官方权威机关确认，依然是一个学理概念（立法论立场）。最后，宪法解释的规范体系，以现行宪法的既有规定事实为基础。解释论立场上的环境宪法，是就《宪法》的规范事实而言的：只要《宪法》存在生态环境保护条文内容，不管该内容是否涵盖了宪法学一般的体例结构，它们本身就足以构成一国的环境宪法。环境宪法的结构，是因国而异的，不同国家的宪法怎么规定，只能就其规范事实进行判断：如果规范内容涵盖了基本国策、国家机构、基本权利三个结构，则该国的环境宪法就由三个部分构成；如果只有两个结构，则该国的环境宪法就只由两个部分构成；如果只有一个部分，则该国的环境宪法就只由一个部分构成。

在法治实践中，如果说立法论立场的环境宪法是服务于未来宪法修改的应然追求的话，那么，在《生态环境法典》实施的当下，却只能以解释论立场的环境宪法作为规范基础。换言之，《生态环境法典》以现行宪法作为依据，因而，需要聚焦的是《宪法》涉及生态文明保护的条文内容。事实上，十四届全国人大四次会议通过的《生态环境法典》，不仅没有超越《宪法》生态环境保护条文内容的框架，而且其条文内容正是《宪法》生态环境保护精神和条文内容指引下的产物。《生态环境法典》颁布之后，自然是以法典的实际条文为直接实施内容，但法典的编纂本身就是对《宪法》的实施，因而，法典实际条文的实施在本质上也就是对《宪法》涉及生态文明保护条文内容的间接实施。

三、中国环境宪法语境下的基本国策

作为与国家机构和基本权利并列的第三种结构，^{〔20〕}基本国策是现代宪法规范的重要内容之一，也是中国环境宪法不可分割的组成部分。

（一）基本国策的两种宪法规定方式

所谓基本国策，是“宪法所规定的，为实现国家目的，而拘束国家的整体方向、基本或重大目标和任务”^{〔21〕}。基本国策反映的是一国宪法对于某些立宪者认为十分重要内容的国家宣示，反映的是一国的某些奋斗目标和立宪者对于国家的指示态度，这些“国家目标”和“指示态度”也成为国家需要落实宪法所宣示的这些十分重要内容的指导思想和行动指南。^{〔22〕}尽管从

〔19〕 张震、张义云：《〈民法总则〉中“绿色原则”的宪法依据及其展开》，载《法治现代化研究》2019年第4期，第99页。

〔20〕 参见宁凯惠：《我国宪定基本国策之价值构造》，载《法学杂志》2020年第8期，第132页。

〔21〕 余湘青：《宪法基本国策研究》，中国政法大学出版社2015年版，第84页。

〔22〕 参见沈寿文：《文化宪法的逻辑》，载《法学论坛》2016年第4期，第46页。

公民的基本权利角度看,与可以直接诉诸合宪性审查机关获得救济的公民自由权,以及与混杂公民主观权利和客观法效力的社会权不同,基本国策不能直接作为公民的权利主张。但是,宪法文本明文规定基本国策,一般认为是20世纪以来现代宪法在社会法治国的福利国家理念的指引下,一改18、19世纪近代宪法之自由放任政策的产物。它认为,人民的幸福与国家和社会的发展目标和方向息息相关,国家负有引导社会发展的积极义务,国家和社会的这种发展目标 and 方向,以及国家的积极义务需要通过国家根本法加以确认和规范。^{〔23〕}因而,基本国策的出现,自始就是针对国家(政府)而言的,“它是国家施政的基础和根本”,是“所有行使国家权力的机构都必须遵循的义务”^{〔24〕}。因而,它可以拘束释宪行为、立法行为、行政行为和司法行为。

按照宪法文本是否明文规定,基本国策可以分为显性规定的基本国策和隐性规定的基本国策。这是因为,从基本国策作为宪法相关内容指导思想、行动目标和基本态度的角度上看,任何一个国家在实质上都存在基本国策,也就是存在立宪者对某些十分重要内容的指导思想、行动目标和基本态度。^{〔25〕}换言之,宪法文本没有规定基本国策本身也是立宪者的一种态度,在本质上,是将公共事务政策交由国家(尤其是立法机关)根据民意和实际需要予以决定;如果国家没有决定,则意味着国家保持着不干预的中立立场。与之相对,当宪法文本明文规定了基本国策条文内容,则表明立宪者确立了国家目标,并往往相应地对国家提出了任务要求。

(二) 中国语境下的基本国策和环境基本国策

按照通常的理解,一般把基本国策理解为国家目标条款,^{〔26〕}而后者指的是“对国家课以持续地重视或实现特定任务及目标的义务性的、具有法律约束力的宪法规范”^{〔27〕}。因此,基本国策,是立宪者对国家行为(尤其是立法行为)的指示,属于宪法保留事项,不存在由立法机关通过立法自己确立基本国策之情形。然而,这一前提并不符合中国实际。事实上,迄今为止,中国语境下的基本国策主要包括对外开放、“一国两制”、男女平等、人口与计划生育、节约资源和环境保护等基本国策。这些基本国策在国家领导人的讲话中均有体现。^{〔28〕}与立宪主义国家单纯作

〔23〕 参见刘东亮、郑春燕:《宪法基本国策研究》,载《西南政法大学学报》2000年第1期,第99-100页。

〔24〕 莫纪宏主编:《宪法学》,社科文献出版社2004年版,第215页。

〔25〕 参见沈寿文:《文化宪法的逻辑》,载《法学论坛》2016年第4期,第46页。

〔26〕 参见张翔、段沁:《环境保护作为“国家目标”——〈联邦德国基本法〉第20a条的学理及其启示》,载《政治与法律》2019年第10期,第6-7页、第14-16页。

〔27〕 同上注,第7页。

〔28〕 比如针对“对外开放基本国策”,习近平说:“要坚定不移实施对外开放的基本国策、实行更加积极主动的开放战略。”中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第296页。针对“‘一国两制’基本国策”,习近平说:“‘一国两制’是国家的一项基本国策。”《习近平谈治国理政》(第二卷),外文出版社2017年版,第427页。针对“男女平等基本国策”,习近平说:“坚持男女平等基本国策,保障妇女儿童合法权益。”《习近平著作选读》(第一卷),人民出版社2023年版,第40页。针对“人口与计划生育基本国策”,2016年5月18日中国计划生育协会第八次全国会员代表大会暨先进表彰会在北京召开,“习近平作出指示:……计划生育基本国策必须长期坚持”。新华月报编:《新中国70年大事记(1949.10.1—2019.10.1)》(下),人民出版社2020年版,第1715页。针对“节约资源基本国策”和“环境保护基本国策”,习近平说:“我们必须坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,加快建设资源节约型、环境友好型社会,推进美丽中国建设,为全球生态安全作出新贡献。”习近平:《论坚持全面深化改革》,中央文献出版社2018年版,第106页。

为宪法规范的基本国策有所不同，这些基本国策大致上可以分为两类，即法律上的基本国策和宪法上的基本国策。这两类基本国策呈现出如下三种规范模式：一是纯为法律所确立的基本国策，如节约资源、耕地保护、男女平等、人口与计划生育和“一国两制”基本国策，分别规定在《节约能源法》（2018年修正）第4条、^{〔29〕}《土地管理法》（2019年修正）第3条、^{〔30〕}《妇女权益保障法》（2022年修订）第2条第1款、^{〔31〕}《人口与计划生育法》（2021年修正）第2条第1款^{〔32〕}和《香港特别行政区基本法》（1990年）“序言”、^{〔33〕}《澳门特别行政区基本法》（1993年）“序言”^{〔34〕}之中；二是纯为《宪法》所规定的基本国策，对外开放基本国策属于这一类型，体现在《宪法》“序言”第7自然段“坚持改革开放”的表述中；三是既为《宪法》所规定，也为法律所规定的基本国策，环境保护基本国策属于这一类。

我国将环境保护作为一项基本国策，有一个逐步认识 and 发展的过程，它并非始于宪法和法律文本的明文规定。1983年，时任国务院副总理的万里在第二次全国环境保护会议开幕式上的讲话便指出：“环境保护是我们国家的一项基本国策，是一件关系到子孙后代的大事。”^{〔35〕}此后，1990年12月30日中共十三届中央委员会第七次全体会议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》在党的文件中明确提出了“环境保护是一项基本国策”^{〔36〕}。1982年《宪法》“序言”没有涉及生态环境保护内容，只是在“总纲”部分规定了作为国家系列任务之一的生态环境保护任务。^{〔37〕}此后的1988年《宪法修正案》、1999年《宪法修正案》和2004年《宪法修正案》，均没有涉及生态环境保护条文内容的修改。2014年修改的《环境保护法》（被《生态环境法典》废止，下同）第4条分两款明确规定“保护环境是国家的基本国策”“国家采取有利于节约和循环利用资源、保护和改善环境、促进人与自然和谐的经济、技术政策和措施，使经济社会发展与环境保护相协调”。2017年10月18日，习近平指出：“建设生态

〔29〕《节约能源法》（2018年修正）第4条规定：“节约资源是我国的基本国策。国家实施节约与开发并举、把节约放在首位的能源发展战略。”

〔30〕《土地管理法》（2019年修正）第3条规定：“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。各级人民政府应当采取措施，全面规划，严格管理，保护、开发土地资源，制止非法占用土地的行为。”

〔31〕《妇女权益保障法》（2022年修订）第2条第1款规定：“男女平等是国家的基本国策。妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等各方面享有同男子平等的权利。”第2款规定：“国家采取必要措施，促进男女平等，消除对妇女一切形式的歧视，禁止排斥、限制妇女依法享有和行使各项权益。”第3款规定：“国家保护妇女依法享有的特殊权益。”

〔32〕《人口与计划生育法》（2021年修正）第2条第1款规定：“我国是人口众多的国家，实行计划生育是国家的基本国策。”第2款规定：“国家采取综合措施，调控人口数量，提高人口素质，推动实现适度生育水平，优化人口结构，促进人口长期均衡发展。”第3款规定：“国家依靠宣传教育、科学技术进步、综合服务、建立健全奖励和社会保障制度，开展人口与计划生育工作。”

〔33〕参见《香港特别行政区基本法》“序言”关于“国家对香港的基本方针政策”的表述。

〔34〕参见《澳门特别行政区基本法》“序言”关于“国家对澳门的基本方针政策”的表述。

〔35〕《万里文选》，人民出版社1995年版，第315页。

〔36〕中共中央文献研究室编：《十一届三中全会以来党的历次全国代表大会中央全会重要文件选编》（下），中央文献出版社1997年版，第92页。

〔37〕1982年《宪法》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。”第26条第1款规定：“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2款规定：“国家组织和鼓励植树造林，保护林木。”值得注意的是，规定在“总纲”中的国家任务，不能理所当然地认为就是“基本国策”，它们需要结合宪法其他内容（尤其是“序言”的规定）加以判断，比如1982年《宪法》第20条、第21条规定的国家任务，便不能被直接认定为“基本国策”。

文明是中华民族永续发展的千年大计。必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,坚持节约资源和保护环境的基本国策。”^{〔38〕} 2018年《宪法修正案》第32条,于“序言”第7自然段中,在“自力更生,艰苦奋斗”前增写“贯彻新发展理念”,将“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展,把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家”修改为“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”,同时,该《宪法修正案》第46条将《宪法》第89条“国务院行使下列职权”中的第6项“领导和管理经济工作和城乡建设”修改为“领导和管理经济工作和城乡建设、生态文明建设”,突出了生态环境保护的国家战略地位。因而,2018年《宪法修正案》在“序言”中实质上规定了宪法上的环境基本国策内容。可见,中国环境基本国策的文本规定,遵循的是“党的决策—国家立法—宪法确认”的发展步骤。从作为宪法规范的基本国策角度,因为2018年修正后的《宪法》事实上规定了环境基本国策,所以当前我国环境基本国策在宪法文本表达上,属于宪法的显性规定模式。

从确立环境基本国策的目的看,中国环境基本国策体现的是执政党和国家本身对于环境保护重要性的认识和态度,进而通过党的文件、国家法律,乃至宪法将其确认下来。一方面拘束当前和未来的领导人员的决策行为和执行行为,即要求他们沿着环境基本国策所确立的生态环境保护目标和确立的阶段性任务开展工作;^{〔39〕} 另一方面也通过环境基本国策的宣示、提醒和告知功能,在全社会凝聚生态环境保护共识,倡导全社会共同参与生态环境保护活动,督促公民、法人和其他组织严格守法、履行法律上规定的环境保护义务并支持国家机关环保执法。因此,与中国语境下的其他明文规定的基本国策类似,环境基本国策事实上包含了生态环境保护的国家目标和国家任务,^{〔40〕} 这是因为,国家目标主要是通过国家任务加以实现的,而国家任务是对内(国家机关),而非对外(公民、法人和其他组织)而言的。因而国家任务当然并非主观权利,与对外的国家义务不同,公民、法人和其他组织不能以国家任务没有完成为由寻求司法救济。然而,国家任务不是主观权利,并不意味着“国家的环境保护任务缺乏强制力”^{〔41〕},更并不意味着国家的环境保护任务一定要转化为对公民、法人和其他组织的国家的环境保护义务,才能实现国家目标。这是因为,国家任务的实现路径遵循的逻辑是,通过自上而下的国家安排对国家任务加以分解落实。特别是通过行政上的科层制,自上而下层层推进、步步为营,并辅之以自上而下的环保督察、执法检查 and 纪检监察等监督机制,来保障阶段性的国家任务的落实,进而朝着国家目标的实现方向迈进。这种国家任务的实施机制,在《生态环境法典》第一章“基本规定”(第8条)、第二章“监督管理”(第16—55条)有着明确的印证。

〔38〕《习近平谈治国理政》(第三卷),外文出版社2020年版,第19页。

〔39〕参见中共中央宣传部、中华人民共和国生态环境部:《习近平生态文明思想学习纲要》,学习出版社、人民出版社2022年版,第14—15页。

〔40〕法律明文规定的基本国策条文包含国家任务内容,在前引涉及的《节约能源法》(2018年修正)第4条、《土地管理法》(2019年修正)第3条、《妇女权益保障法》(2022年修订)第2条、《人口与计划生育法》(2021年修正)第2条均得到体现。

〔41〕王锴:《环境法典编纂的宪法基础》,载《法学评论》2022年第5期,第180页。

四、中国环境宪法语境下的国家机构

宪法是“规定国家的组织及作用之国家基本法”，^{〔42〕}因而，国家机构与基本权利、基本国策构成宪法学的三大结构体例。在中国环境宪法讨论中，环境国家机构自然也是着重讨论的内容之一。然而，与生态环境领域涉及的基本国策和基本权利的较大争议不同，生态环境领域涉及的国家机构通常以笼统的“国家”加以替代，所谓国家任务和国家义务也主要作为该领域涉及的基本权利的对应物存在。

（一）“国家（机构）—公民”外部视角下的环境国家机构

由于“宪法作为调整国家与公民之间关系的根本大法”，^{〔43〕}而宪法释义学的主要功能，本在于经由对宪法内容的体系性解释，以服务于宪法的司法适用，部门宪法作为“为了克服宪法实务内有体系裂解，外与本土脉络脱钩的困境”^{〔44〕}的宪法释义学的“新路径”，自然不例外。因而，作为一种宪法释义学方法的部门宪法的提出，本就是“国家（机构）—公民”宪法关系的视角出发，以服务于宪法的司法实践、保障公民基本权利为主要目的。因而，在国家（国家机构）的角色讨论上，在常规情况下，部门宪法学研究采用的是一种站在公民立场上审视国家（机构）的外部视角，即以宪法规范国家行为进而保障公民基本权利为出发点和落脚点。按照这一视角，公民的基本权利对应国家义务。国家因应公民基本权利的性质和类型，有不得非法侵入的义务（如针对基本自由权），或者有平等保护和不得保护不足的义务（如针对宪法社会权）。

在环境宪法的国家机构讨论上，这种外部视角极为明显，比如：有学者将国家环境保护义务的理由归纳为三个可能的方面，即（1）国家针对公民环境权所承担的义务；（2）国家针对环境公共利益所承担的义务，也就是环境公益诉讼中所要求国家承担的义务；（3）从基本权利国家保护义务中延伸出的国家环境保护义务。^{〔45〕}其中，国家履行环境保护义务，按照不同国家机构职权分工，分别对外行使相应职权。^{〔46〕}具体来说，立法机关按照宪法规定，应履行积极推动生态环境保护法律的制定的义务，行政机关应当忠实执行生态环保法律，并应在各类行政裁量和法律执行的过程中注意宪法国家目标规定课予的环保义务，而司法机关应当在适用法律与解释法律时重视保护生态环境的宪法要求，遇有不确定法律概念或需自由裁量时，应综合权衡判断，遇有法律漏洞时可以按照宪法规范进行法律续造。^{〔47〕}显然，这种站在公民立场上审视环

〔42〕〔日〕阿部照哉、池田政章、初宿正典编著：《宪法——总论篇、统治机构篇（上册）》，周宗宪译，中国政法大学出版社2006年版，第52页。

〔43〕王锴：《环境法典编纂的宪法基础》，载《法学评论》2022年第5期，第174页。

〔44〕苏永钦：《再访部门宪法》，载《治理研究》2020年第3期，第114页。

〔45〕参见王锴：《环境法典编纂的宪法基础》，载《法学评论》2022年第5期，第180页。

〔46〕参见谭万霞、李越开：《生态文明入宪背景下的环境宪法研究》，载《中南林业科技大学学报（社会科学版）》2022年第1期，第19页。

〔47〕参见张翔：《环境宪法的新发展及其规范阐释》，载《法学家》2018年第3期，第94页。

境国家机构的外部视角,是以公民、法人和其他组织主观上认为,各级各类国家机关对外的法律行为侵害了自己的法定权利,借助于一套有效的程序法机制(如立法的合宪性审查程序、行政诉讼程序等),要求有权机关予以救济为前提预设的。这种前提预设意味着,公民、法人和其他组织的外在监督机制和主观愿望,是促使国家履行环境保护义务、实现环境国家目标内容的关键。

因此,在宪法依据上,这一视角下的环境国家机构,没有也不能局限于《宪法》第三章“国家机构”中明文规定生态环境保护职责的国家机关,如2018年《宪法修正案》新增的国务院“领导和管理……生态文明建设”的职权(第89条第6项)。环境国家机构涵盖了包括全国人大及其常委会在内的所有可能涉及生态环境保护的中央和地方的立法、行政、监察、司法等国家机关。因而,环境国家机构的主要宪法依据,事实上还是主要回归到《宪法》第26条规定的“国家”^[48]上,即“作为国家机关的国家,即法律叙事中的政府(广义的政府/government—引者注)及其组成部门”^[49]。然而,结合《宪法》“序言”第7自然段“新发展理念”“生态文明”“美丽”等国家目标内容的表述,诚如学者所言,《宪法》第26条在性质上属于国家任务,而非国家义务。^[50]国家义务是国家(国家机关)对外(对公民、法人和其他组织)履行职责的行为,国家任务则是国家机构内部的职责安排和任务分配,因而,从主观权利的角度,公民、法人和其他组织无法以国家任务条款为由,主张国家机关承担环境保护义务,以实现自己的权利。或许正因如此,有学者主张有必要将国家的环境保护任务转变为国家环境保护义务。^[51]

(二)“国家(机关)—国家(机关)”内部视角下的环境国家机构

“国家(机构)—公民”外部视角,是公民(基本)权利最终可以司法救济为前提的论证,^[52]如有学者所说:“经典基本权利是可向国家提出‘请求’的主观权利,‘可司法性’是其基本特征。”^[53]因存在立法的合宪性审查制度和以司法审查为法律实施方式的法治背景,许多国外学者关于环境国家机构的讨论理所当然地持这种外部视角。比如,有国外学者认为,中国的国家环境保护部(MEP)参与环境政策的制定,但具体负责执行国家和地方环境法律法规的是省、市、县三级的地方环境保护厅局(EPBs),他们的人员和地方法院法官一样,由地方任命,经费由地方

[48] 《宪法》第26条两款分别规定“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”。有学者认为,《宪法》第9条(两款内容分别是“矿藏、水流、森林、山岭、草原、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”)也属于“核心环境条款”。参见张震:《宪法环境条款的规范构造与实施路径》,载《当代法学》2017年第3期,第33页。

[49] 陈明辉:《何谓“国家”?——我国现行法上的三种国家概念》,载《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2025年第1期,第77-79页。

[50] 参见王锴:《环境法典编纂的宪法基础》,载《法学评论》2022年第5期,第179-181页。

[51] 同上注,第180-181页。

[52] See Cass R. Sunstein, *Against Positive Rights*, 2 East European Constitutional Review 37 (1993); Elaine L. Hughes & David Iyalomhe, *Substantive Environmental Rights in Canada*, 30 Ottawa Law Review 229, 231-232 (1999); Erin Daly & James R. May, *Bridging Constitutional Dignity and Environmental Rights Jurisprudence*, 7 Journal of Human Rights and the Environment 218, 233 (2016).

[53] 张翔、段沁:《环境保护作为“国家目标”——〈联邦德国基本法〉第20a条的学理及其启示》,载《政治与法律》2019年第10期,第14页。

提供，法治化程度相对薄弱，影响了公民环境权利的实现。^{〔54〕} 这种观察似是而非。事实上，除了从“国家（机构）—公民”外部视角解释环境国家机构外，还有另一个观察环境国家机构的视角，即“国家（机关）—国家（机关）”的内部视角。这一视角的探讨，并非不关心宪法上的基本权利和法律上公民权利的实现，并非不关心公民正当利益的保障，它只是强调，在不能针对国家立法进行合宪性审查且通过司法保障公民权利（利益）的机制不够健全的背景下，公民的某些基本权利或者法律权利、正当利益的维护、保障和实现，往往更依赖于国家机构的内部分工和由此形成的相关内部监督制度的保障。因而，它侧重的是宪法设置的生态环境的国家目标，并围绕这一国家目标的实现，配置生态环境保护国家权力，分配国家机关责任，分解并落实生态环境保护国家任务等环节中的国家机关的角色和功能。

在这一视角之下，中国环境国家机构指的同样是所有负有生态环境保护职责的国家机关。在性质上，它当然包括“国家（机构）—公民”视角下中央和地方的立法、行政、监察、司法等国家机关。但是，对生态环境保护起关键作用的不是司法机关（尤其不是作为审判机关的法院），而是立法机关和行政机关。比如在《生态环境法典》审议通过之前，全国人大及其常委会已经制定了《环境保护法》等数十部贯彻实施宪法生态环境保护目标的法律，并在法律中确立了自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、生态文明建设目标评价考核制度和责任追究制度、生态补偿制度、河湖长制、林长制等内部实施制度，并通过党政系统确立了环境保护的“党政同责”和“一岗双责”、中央生态环境保护督察等内部实施制度。^{〔55〕} 这种针对国家机关依宪依法实施生态环境保护法律的内部制度建设，是“推进生态文明建设的重中之重”^{〔56〕}。因此，当前中国环境国家机构的生态环境保护动力和压力，主要并非直接源于公民、法人和其他组织外部的法律行为（诉讼行为、申诉行为），更直接的是源于有权机关自上而下的监督、检查、督查等内部督促行为，其中，全国人大常委会的执法检查 and 备案审查，均是重要的监督机制。在这个意义上，2022年祁连山环保事件中地方“立法放水”，与其说是“公民环境权利”的保护不足，^{〔57〕} 毋宁说是地方立法机关没有不折不扣贯彻实施中央立法。纠正“立法放水”行为，与其说是履行对公民的国家环境保护义务，不如说是纠正“对党中央（生态环境保护——引者注）决策部署没有真正抓好落实”^{〔58〕}，纠正下位法违反上位法，以维护党中央权威和国家法治统一。

实际上，“国家（机关）—国家（机关）”内部视角下的中国环境国家机构，各国家机关的生态环境保护责任分配，任务分解和阶段性目标的实现，均与环境宪法法律实施的路径、环境

〔54〕 See Jessica Scott, *From Environmental Rights to Environmental Rule of Law: A Proposal for Better Environmental Outcomes*, 6 Michigan Journal of Environmental & Administrative Law 203, 226–228 (2016).

〔55〕 参见中共中央宣传部、中华人民共和国生态环境部：《习近平生态文明思想学习纲要》，学习出版社、人民出版社2022年版，第15–23页。

〔56〕 同上注，第84页。

〔57〕 参见王锴：《环境法典编纂的宪法基础》，载《法学评论》2022年第5期，第20页。

〔58〕 《中共中央办公厅、国务院办公厅就甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境问题发出通报》，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-07/20/c_1121354050.htm，2025年3月1日访问。

国家机构任务落实的方式，以及环境国家机构工作人员责任的分配逻辑等三个相互关联的要素相契合。

首先，宪法和环境保护法律确定了生态环境保护的目标。而实现该目标的手段、方式、路径，则主要依靠被授权的国家机关（及其官员）通过制定低位阶的法律规范和政策文件加以具体化，并可能再依靠这一低位阶的法律规范和政策文件再授权更低层级国家机关（及其官员）制定更低位阶的法律规范和政策文件，加以进一步具体化。与之一致，在法律法规规章和规范性文件的关系上，呈现出“宪法→生态环境保护法律→生态环境保护法规→生态环境保护规章→生态环境保护规范性文件”的具体化路径。同时，在自上而下的不同位阶的法律规范和政策文件的具体化过程中：位阶越高的法律规范和政策文件，实现该生态环境保护目标可替代的手段、方式、路径越多；反之，位阶越低的法律规范和政策文件“可以获得结果的替代路径的范围就更小。抽象的目标允许在追求目标的过程中选择相当多的备选方案，而在较低层次发布的更具体的目标和具体指标则减少了这种回旋的空间”〔59〕。

其次，为完成宪法和法律确立的生态环境保护目标所设定的生态环境保护任务，经某个或数个负有贯彻实施职责的国家机关的任务分解，传递到多个负有进一步完成任务的下级国家机关及其官员。这些下级国家机关及其官员再将任务进一步分解给更低层级的国家机关及其官员。这种为实现立法目标的任务分解，源于上下级国家机关之间对于实现立法目标存在基本共识，但对于实现立法目标的手段、方式、途径的“知识（信息）不对称”〔60〕——层级越高的国家机关及其官员，这种信息越模糊；层级越低，接触具体领域、具体事项、具体个案的国家机关（及其官员），这种信息越明确。

最后，上级国家机关及其官员在分解生态环境保护目标任务的同时，也履行着考核和监督下级国家机关的职责。此外，还通过专门的考核和监督机构，负责专门考核和监督负有职责的国家机关及其官员生态环境保护任务的履行状况。这种国家机关自上而下和专门的内部考核和监督，往往也要求被考核和监督的国家机关（及其官员）定期或者不定期汇报任务落实情况。

“国家（机关）—国家（机关）”的这种内部视角，有助于澄清环境国家机构在中国环境宪法中扮演的实际角色，发挥的实际作用，其背后的逻辑，正是习近平总书记所指出的：“严格用制度管权治吏、护蓝增绿，有权必有责、有责必担当、失责必追究，保证党中央关于生态文明建设决策部署落地生根见效。”〔61〕

五、中国环境宪法语境下的基本权利

按照宪法学一般体例结构理解中国环境宪法，除生态环境领域涉及的基本国策和国家机构之

〔59〕 Pauline Westerman, *Governing by Goals: Governance as a Legal Style*, 1 *Legisprudence* 51, 56 (2007).

〔60〕 See Pauline Westerman, *Who is Regulating the Self? Self-Regulation as Outsourced Rule-Making*, 4 *Legisprudence* 225, 228–229 (2010).

〔61〕 《习近平谈治国理政》（第三卷），外文出版社2020年版，第363–364页。

外，同样涉及生态环境领域的基本权利这一重要内容。当前，这一问题的讨论涉及两个不同的基本权利观念，即作为一项独立的实体宪法权利的环境基本权利，以及生态环境领域涉及的基本权利。国外有学者将其分为“一项独立的环境基本权利”（an independent fundamental environmental right），以及“从属的环境基本权利”（derivative fundamental environmental rights）、“衍生的环境基本权利”（derivative fundamental environmental rights）、“休眠的环境基本权利”（dormant fundamental environmental rights）。〔62〕我国学者将之区分为“以环境为客体的基本权利”和“与环境有关的基本权利”，〔63〕或者宪法上“独立的环境权”和“派生性环境权”。〔64〕

（一）作为一项独立的环境基本权利推论之检视

由于《宪法》没有明文规定公民的环境基本权利，因而中国环境宪法语境下的基本权利秉持上述哪一个观念，首先取决于论者是立法论立场还是解释论立场。如果是前者，因为不存在基本权利设立的客观标准，〔65〕是否设立一项新的基本权利，属于立宪者和修宪者的政治决策行为，所以，人们当然可以主张增设任何认为重要的基本权利。因此，从必要性和可行性两个方面，论证增设一项独立的环境基本权利〔66〕无可厚非。然而，从解释论立场看，能否从《宪法》文本推导出存在作为宪法未列举权利或者宪法概括性人权之一的环境基本权利，是判断其是否为实定法上一项独立的基本权利的关键。

目前，主张我国《宪法》存在一项独立的、实体性的环境基本权利，主要以《宪法》直接涉及生态环境保护的条文内容（“序言”第7自然段、第9条、第26条、第33条第3款和第89条第6项等），尤其是以第26条〔67〕和第33条第3款〔68〕为依据，进行推导和阐释。就《宪法》第26条推导出一项独立的环境基本权利看，又存在两种不同的思路：一是将该条直接理解为国家保护环境义务条款，进而按照宪法学上的“国家基本义务—公民基本权利”的对应思路，推导出公民拥有一项独立的环境基本权利；〔69〕二是将该条间接理解为国家（环境）保护义务条款，即认为“本条规定在我国宪法文本的总纲中，其性质为基本国策条款，是客观法性质的基本权利”，且属于国家保护义务内容，进而参照德国宪法“国家保护义务要求国家采取积极的措施对基本权

〔62〕 See James R. May & Erin Daly, *Vindicating Fundamental Environmental Rights Worldwide*, 11 Oregon Review of International Law 365, 391 (2009).

〔63〕 参见王锴：《环境权在基本权利体系中的展开》，载《政治与法律》2019年第10期，第20页。

〔64〕 参见吴卫星：《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2017年版，第305-315页。

〔65〕 参见张翔、段沁：《环境保护作为“国家目标”——〈联邦德国基本法〉第20a条的学理及其启示》，载《政治与法律》2019年第10期，第14页。

〔66〕 参见吴卫星：《宪法环境权的可诉性研究——基于宪法文本与司法裁判的实证分析》，载《华东政法大学学报》2019年第6期，第175页；吕忠梅：《环境权入宪的理路与设想》，载《法学杂志》2018年第1期；吴卫星：《环境权入宪的比较研究》，载《法商研究》2017年第4期，第179-181页；张震：《作为基本权利的环境权研究》，法律出版社2010年版，第32-42页。

〔67〕 《宪法》第26条两款分别规定“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”。

〔68〕 《宪法》第33条第3款规定：“国家尊重和保障人权。”

〔69〕 参见周宇：《作为主观公法权利的环境权的实证化路径——以环境法典编纂为契机》，载《福州大学学报（哲学社会科学版）》2023年第3期，第115页。

利加以保障”且“不得保护不足”的对应思路，推导出公民拥有一项独立的环境基本权利。^{〔70〕}就《宪法》第33条第3款推导出一项独立的环境基本权利看，其论证逻辑可以归纳为如下四个环节：（1）基本权利的核心概念是人性尊严；（2）《宪法》人权条款属于概括性人权保障条款，可以为未列举的宪法权利提供依据；（3）所主张的环境基本权利符合人性尊严这一概括性基本权利的核心概念；因而（4）所主张的环境基本权利，属于一项涵括在《宪法》人权条款中的未列举的宪法权利。^{〔71〕}

一方面，关于《宪法》第26条能否推导出一项公民独立的、实体性的环境基本权利，需要进一步讨论。其一，《宪法》第26条能否直接等同于或转化为国家环境保护义务，不无疑问。该条规定于《宪法》“总纲”部分，正如学者指出的，结合《宪法》“序言”第7自然段“环境保护基本国策”，该条在性质上属于国家任务。^{〔72〕}如前文所述，《宪法》和法律所确立的、包括环境基本国策在内的七个基本国策，均附带规定了相应的国家任务。而国家任务则是对内的，即是国家机构内部的职责安排和任务分配，并通过内部的监督机制加以落实，因而，与国家（国家机关）对公民、法人和其他组织履行职责行为的国家义务有本质区别。因此，《宪法》第26条规定的国家（环境保护）任务与公民（权利）没有直接关系，自然谈不上能够直接推导出公民的环境基本权利。其二，即便结合《宪法》第89条第6项国务院“领导和管理……生态文明建设”职权条款，^{〔73〕}能够将《宪法》第26条解释为国家（环境保护）义务，也并不必然能够推导出存在一项公民独立的环境基本权利。诚如学者所言的，“义务并不必然蕴含权利”^{〔74〕}；“存在义务，只能证明存在着相应的正当利益，但正当利益未必都需要上升为权利才能得到保护”^{〔75〕}。在这个问题上，有学者正确指出：“国家既针对公民的主观公权利承担义务，也针对公共利益承担义务，而该义务并不对应个人的主观权利，即使个人可以从该义务中获益，那也是经由公共利益‘反射’到个人身上的反射性利益。”^{〔76〕}因此，《宪法》第26条、“序言”第7自然段和第89条第6项，并不能直接推论出存在一项公民独立的环境基本权利。实际上，倘若《宪法》第26条能够直接推论出一项公民独立的环境基本权利，则《宪法》“总纲”中的许多其他国家任务条款也将能够推论出相应的公民的实体性的基本权利，那将是不可想象的。

另一方面，《宪法》第33条第3款能否推导出一项公民独立的、实体性的环境基本权利，同样存在疑问。本款是2004年《宪法修正案》新增的内容。从修宪背景和修宪目的看，这一修改主要是为了破除长期以来人权概念和人权话语的禁区。同时，在对内和对外上，“有利于推进我

〔70〕 参见王锴、李泽东：《作为主观权利与客观法的宪法环境权》，载《云南行政学院学报》2011年第4期，第157页。

〔71〕 参见王锴：《环境权在基本权利体系中的展开》，载《政治与法律》2019年第10期，第23-28页；王锴、李泽东：《作为主观权利与客观法的宪法环境权》，载《云南行政学院学报》2011年第4期，第158-161页。

〔72〕 王锴修正了之前将《宪法》第26条直接理解为“基本国策”条款的观点，将其理解为为落实“基本国策”（国家目标条款）的“国家任务”条款。参见王锴：《环境法典编纂的宪法基础》，载《法学评论》2022年第5期，第179页。

〔73〕 《宪法》第89条第6项国务院生态文明建设职权条款，本质上仍然是作为组织法的《宪法》的国家（机构）内部职权配置条款，同样与公民（权利）没有直接关系。

〔74〕 陈景辉：《权利和义务是对应的吗？》，载《法制与社会发展》2014年第3期，第37页。

〔75〕 雷磊：《新兴（新型）权利的证成标准》，载《法学论坛》2019年第3期，第25页注释⑤。

〔76〕 王锴：《环境权在基本权利体系中的展开》，载《政治与法律》2019年第10期，第19页。王锴此时修正了之前关于从“国家保护义务”直接推论出“公民基本权利”的观点。

国社会主义人权事业的发展，有利于我们在国际人权事业中进行交流和合作”^{〔77〕}。换言之，本款并不属于宪法未列举的权利条款。修宪之时，也没有证据证明它属于学者所谓的作为宪法未列举权利的安身之所^{〔78〕}的概括性人权条款。它的确是人权条款，但不能据此得出它是概括性人权条款或者宪法未列举权利条款。当然，即便从客观主义立场解释，人权条款与宪法未列举权利的保护价值是相同的，但与“具有独立的规范价值”“可从权利源泉中提炼所需要的新权利”的宪法未列举权利条款不同，人权本身是不确定的概念，人权条款“提供的是一种解释规则或者原则”^{〔79〕}、一套“旨在将相应的人权价值引入基本权利体系之中”^{〔80〕}的解释规范，在规范属性上是“宪法原则而非基本权利条款”^{〔81〕}。因此，不能将人权条款等同于概括性人权条款或者宪法未列举权利条款。

事实上，不仅《宪法》没有规定且不能推导出一项公民独立的、实体性的环境基本权利，而且在立法上，无论是《环境保护法》（1989年制定、2014年修正），还是2026年审议通过的《生态环境法典》，并没有规定一项公民独立的、实体性的环境权利。不仅如此，《生态环境法典》第7条延续了《环境保护法》第6条的规定，明确公民“有保护生态环境的义务”。

（二）解释论立场下中国环境宪法的基本权利

从解释论立场上看，部门宪法语境下的基本权利，不应拘泥于一项独立的实体性基本权利。这是因为，尽管在“文化宪法”“经济宪法”“宗教宪法”等部门宪法之中，可能存在与国家义务对应的实体的公民基本权利，但也有诸如“传播宪法”“科技宪法”“家庭宪法”等一些具体部门宪法，并不存在对应的实体的公民基本权利。因此，在《宪法》没有明文规定且释宪机关没有解释出存在一项独立的实体的基本权利的前提下，中国环境宪法语境下的基本权利，恰恰是生态环境领域涉及的基本权利。它指的是国家在生态环境保护中，可能侵害的公民、法人和其他组织的基本权利。这个意义上的基本权利具有四方面的要素。首先，在权利的主体上，它指的是由于国家机关在生态环境保护工作中的作为或者不作为，侵害了其在宪法上的生命权、财产权、自由权、监督权等权利的公民、法人和其他组织。它既包括作为生态环境保护受益一方的公民、法人和其他组织，也包括作为生态环境保护被监管一方（环境保护义务主体之一）的公民、法人和其他组织。其次，在权利的对象上，与其他领域的基本权利的义务主体一样，主要是国家机关，即行使涉及生态环境保护权力的国家机关，尤其是立法机关。只有在特殊情况下，才涉及基本权利第三人效力中的“第三人”（其他公民、法人或者组织）。再次，在权利的内容上，既包括实体性的基本权利，如涉嫌环境污染的公司的营业自由、财产权等，也包括程序性的基本权利，如公民的环境知情权、参与权和监督权。^{〔82〕} 这些基本权利内容，在实践中，可能跟法律上的权利内容

〔77〕 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》，载《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2004年特刊，第73页。

〔78〕 参见张薇薇：《“人权条款”：宪法未列举权利的“安身之所”》，载《法学评论》2011年第1期，第10-17页。

〔79〕 韩大元、肖峻峰：《我国宪法上“人权条款”的规范效力》，载《北方法学》2024年第3期，第9页。

〔80〕 韩大元：《“人权条款”实施20年：成效、意义与课题》，载《人权》2024年第3期，第19页。

〔81〕 韩大元：《宪法文本中“人权条款”的规范分析》，载《人权》2006年第1期，第25页。

〔82〕 有学者认为“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”可以推衍出的“程序性环境权”。参见王建学：《论生态文明宪后环境条款的整体性诠释》，载《政治与法律》2018年第9期，第73页。

相竞合。最后,在权利的性质上,既包括生态环境保护领域中对国家机关侵害的自由权,也包括为免除第三方非法侵害而要求国家机关给予保护的權利,同时还包括依法参与涉及生态环境议题的相关程序的權利等。

因此,在解释论立场上,判断中国环境宪法的基本权利,应当放置到具体个案中进行,即到底是作为生态环境保护受益一方的公民、法人和其他组织,还是作为生态环境保护受监管一方的公民、法人和其他组织,主张其什么样的实体性基本权利或者程序性的权利,自由权还是社会权,遭到哪个国家机关的什么性质行为的侵害,只有在具体个案(事例)中,这些要素才能清楚地呈现出来。可见,在解释论立场上,中国环境宪法语境下的基本权利,即生态环境领域涉及的基本权利,本身就是《宪法》明确规定的某一项具体基本权利,因而,它们兼容于现行宪法的基本权利体系及其实施机制。同时,由于权利主体是特定个案(事例)中的公民、法人和其他组织,赋予被监管一方防御国家以生态环境保护为由实施非法侵害之权利,是平衡环境保护公共利益与公民基本权利之所需;避免国家为了生态环境保护不计后果、不择手段,本就是现代宪制国家的内在要求。

六、结 语

站在部门宪法的解释论立场上,中国环境宪法是以《宪法》生态环境保护条文内容的规范事实为立论前提的。然而,中国环境宪法包括《宪法》的哪些条文内容,本身有不同的理解。^[83]比如:环境基本国策是专指保护环境基本国策(《环境保护法》第4条第1款),还是包括节约资源基本国策(《节约能源法》第4条)和耕地保护基本国策(《土地管理法》第3条);生态环境保护的国家任务是专指《宪法》第26条,还是包括《宪法》第9条,等等。这种状况,根源于“环境”本身的模糊性。^[84]也正因如此,即便是就解释论立场的观点看,由于不同观点对《宪法》规范前提的意见不一致,也难以完全就中国环境宪法的内涵达成共识。

尽管如此,从《宪法》的规范事实出发,中国环境宪法仍然可以在宪法基本国策、国家机构和基本权利等内容上取得一定程度的共识。2018年修宪之后,中国环境宪法的基本国策属于显性规定,彰显了执政党和国家对于环境保护重要性的认识和态度,并以基本国策的确认形式在全社会凝聚生态环境保护共识。它包含了生态环境保护的国家目标和实现该目标的内部任务配置。中国环境宪法的国家机构,也由此可以从“国家(机关)—国家(机关)”的内部视角获得有效解释,即中国环境国家机构的生态环境保护动力和压力,主要源于有权机关自上而下的监督、检查、督查等内部督促行为。《宪法》第26条(连同第89条第6项)均属于国家任务,而非国家

[83] 参见张翔:《环境宪法的新发展及其规范阐释》,载《法学家》2018年第3期,第91页;王建学:《论生态文明入宪后环境条款的整体性诠释》,载《政治与法律》2018年第9期,第72-75页。

[84] 参见〔日〕大须贺明:《环境权的法理》,林浩译,载《西北大学学报(哲学社会科学版)》1999年第1期,第59页;James R. May & Erin Daly, *Vindicating Fundamental Environmental Rights Worldwide*, 11 *Oregon Review of International Law* 365, 370-371 (2009); Loretta Feris, *Constitutional Environmental Rights: An under-Utilised Resource*, 24 *South African Journal on Human Rights* 29, 35 (2008); Thomas Ng, *Environmental Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law?*, 7 *Original Law Review* 72, 83 (2011).

义务条款，第 33 条第 3 款“人权条款”属于宪法原则，而非未列举权利条款或者概括性人权条款，因而，它们均无法直接推导出《宪法》上存在一项独立的实体的环境基本权利，且迄今为止，全国人大常委会并没有解释出存在一项独立的实体的环境基本权利。因而，当前理解中国环境宪法语境下的基本权利，应当在可能的具体个案（事例）中进行，指涉的是生态环境领域涉及的基本权利，包括被监管一方的基本权利。

Abstract: From the perspective of the interpretation theory of Departmental-Constitution, the interpretation text of China's environmental constitution is limited to its own constitution rather than that of other countries; the object of interpretation is based on the explicit provisions of the constitution or authoritative interpretations by the constitutional interpretation authority, rather than hypothetical content in academic theories; the normative system of interpretation is based on the existing provisions of the current Constitution of the country. The following three dimensions of the environmental constitution in China, which accurately interpret the interpretative theory position, are the fundamental legal basis for the codification and implementation of the Ecological and Environmental Code: the basic state-policy encompasses both the national goals and national tasks of ecological and environmental protection; the state institutions focus on the internal allocation of tasks, and the driving force (pressure) for ecological and environmental protection mainly stems from top-down supervisory actions within the system; the fundamental rights refer to the fundamental rights involved in the field of ecological environment in individual cases, which may pertain to either the rights of the beneficiaries or those of the regulated parties.

Key Words: environmental constitution, basic national-policies, state organs, fundamental rights, ecological and environmental code

(责任编辑：刘馨宇)