

试论美国联邦和州宪法 在环境权问题上的发展

王 曦

美国有关环境权的立法和司法解释表明,现阶段美国法律在环境权问题上的发展有以下特点:一、联邦法院对联邦宪法和法律的司法解释不承认作为私权的环境权,但承认作为公权的环境权;二、州宪法对作为公权的环境权给予有限承认,但对作为私权的环境权只给予政策性的宣告。美国法的这一发展表明联邦和州以宪法对作为公权的政府环境管理权予以承认和保障,但对作为私权的环境权尚未予以确认和保障。

宪法意义上的环境权问题是一个无论在国内还是国外的环境法理论界都在探讨的问题。本文试对美国联邦和州的宪法自本世纪70年代以来在环境权问题上的发展作一简要论述。

一、联邦法院对联邦宪法和法律的司法解释不承认作为私权的环境权

美国联邦宪法不仅未提及环境权,甚至连“环境”二字也未提及。

鉴于联邦宪法没有规定作为私权的环境权,在本世纪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联邦宪法中引申出作为私权的环境权。但他们的努力并未成功。例如,在1971年的环境保护基金会诉美国陆军工程兵团案中,原告试图以宪法第五修正案(联邦的正当法律程序和剥夺条款)、第九修正案(权利保留条款)和第十四修正案(州的正当法律程序和剥夺条款)为依据来阻止陆军工程兵团在阿肯色河上的筑坝工程。联邦阿肯色州东区地方法院的判决书认为,尽管原告主张的环境权可能在将来得到宪法的承认,但依据当前法律原告未能举出其宪法权利遭受侵犯的事实。在1972年的谭勒诉阿姆科钢铁公司案中,原告以宪法为依据指控被告公司的炼油厂排放的空气污染物损害了他的健康并造成巨大的财产损失。原告提出,不论是作为一个整体的宪法还是宪法的第五、九、十四修正案,都包含并确认公民个人对于健康的环境的实体法权利。联邦德克萨斯州南区地方法院逐个驳回了原告的指控。法院的判决书最后说:“本法院认为不论是联邦宪法的第十四修正案还是宪法的其他任何条款都不保障可在法律上强制执行的、能够作为损害赔偿之诉的诉因的对于健康环境的权利。法院还援引联邦最高法院对另一个类似案件的判决书中的观点来支持自己的观点。最高法院的那个判决书说:“宪法并不对所有的社会和经济的弊端提供司法救助。”在1973年的海基登诉联合碳化物公司案中,原告明确指控被告工厂的污染行为剥夺了他们所享有的由宪法所保障的下述权利:1、第九修正案所赋予并保护的包括基本人权……生存权在内

的呼吸清洁空气和在适宜的环境中生活的权利；2:第五修正案所赋予并保护的生命权、健康权、财产权和充分利用和享受这些权利的权利。但联邦西弗吉尼亚州北区地方法院在判决书中指出，上述权利要求虽得到广泛提倡但通常都被联邦法院所拒绝。该判决书还特别指出该法院所属的第四巡回区上诉法院曾明确拒绝把所谓“不受不必要的和不合理的环境退化和毁坏的权利”提到宪法的高度。

1969年年底，美国国会通过著名的《国家环境政策法》。该法的第1节c条规定：“国会认为，每个人都应当享受健康的环境，同时每个人也有责任对维护和改善环境作出贡献。”在不少环境诉讼中，主张保护环境的一方都试图以这个条款来证明作为私权的环境权的存在。例如在前述谭勒诉阿姆科钢铁公司案中，原告除了以宪法有关修正案支持其环境权主张外，还以《国家环境政策法》的这项条款作为依据。但对这个问题，国会有关《国家环境政策法》的立法史提供的却是完全相反的证据。在参议院提出的《国家环境政策法》草案中，原写有“每个人都享有基本的和不可剥夺的对于健康环境的权利”一段文字。但这段文字在参议院听证会之后被改为“国会认为，每个人都应当享受健康的环境，同时每个人也有责任对维护和改善环境作出贡献。”这段立法史表明，国会有意避免通过《国家环境政策法》创立一项可由司法部门强制执行的私人环境权。鉴于国会有如此意图，法院当然拒绝环境诉讼中关于私人环境权的主张。

为什么国会和联邦法院都对作为私权的环境权持否定态度呢？美国的立法者、法官和法学教授有如下看法。

其一，由于当前无法给“健康的环境”的概念下准确的定义，因此法律不能保障“对于健康环境的权利”。法律只有在合法权利遭受侵犯的情况下才能为权利被侵犯者提供诸如损害赔偿、强制令和权利宣告之类的法律救济。“环境”一词，其含义可以包罗万象。“健康的环境”一词的含义可以因时、因地、因人而异。由于人类对有害健康的环境条件的耐受力有相当大的伸缩余地，更由于人们的社会、经济背景条件的巨大差异，很难确定环境条件在什么水平上是对人类无害的。既然现在无法确定“健康环境”的水平，那么如何确定人类对于健康环境的权利就是一个无法解决的问题。法律当然不能为这种尚未得到确定的“权利”受到侵害而提供损害赔偿、强制令、权利宣告之类的法律救济。因此，这种“健康环境权”就成了在法律上不可强制执行的、没有法律救济的“权利”。

其二，美国的政治过程中不存在导致要求从宪法高度确认环境权的基本结构缺陷。哈佛大学行政法教授史迪沃持这种观点。他认为，仅仅出于以下两点理由才需由宪法对某种特定利益予以保护：保护“具体的和孤立的”少数人的利益和保护由于政治过程的基本结构缺陷而逐渐损失其价值的利益。主张环境权的人认为环境利益属于后者，因此需要由法院对宪法作出相应的解释并予以宪法的承认和保护，但史迪沃教授认为自70年代以来的环境立法的大发展表明美国的政治过程中不存在这种对于环境价值或子孙后代的环境利益麻木不仁的基本结构缺陷。环境立法的大发展表明美国的政治过程对于环境价值是敏感的和能够作出有效反应的。在这种情况下没有必要以宪法承认和保障作为私权的环境权。

其三，法院无力保障对于健康环境的宪法权利。对这项权利的承认要求以控制经济增长等措施扭转当前的资源利用方式。这导致对法院课以决定在环境质量和其他目标之间分配社会资源的最终责任。这个负担对法院来说是难以承担的。

由于联邦宪法和《国家环境政策法》都未确认作为私权的环境权，且联邦法院在判例中拒绝承认这一权利，因此公民基于作为私权的环境权的宪法权利要求在联邦法院通常不能实现。

二、联邦法院的司法解释承认作为公权的环境权

由于美国宪法特有的“柔性”，它未提及环境权这一事实并未妨碍联邦法院从它引申联邦政府享有的作为公权的环境权——政府的环境管理权。以美国最高法院为首的联邦法院系统通过对联邦宪法有关条款的司法解释确立了联邦政府的作为公权的环境权。

在这方面，联邦法院对联邦宪法第1条第8款即“商务条款”（“国会有权……管理同外国、各州之间和同印第安部落的通商”）的司法解释具有关键性的重大意义。从字面上看，商务条款并无保护环境含义。但法院通过司法解释把商务条款的范围扩大到环境保护领域。法院认为，环境问题的跨州性决定了对其必须由跨州的权威——联邦政府加以管理。商务条款授权联邦政府管理州际商业，而州际商业由于环境问题而受到严重影响，联邦政府因而依据商务条款有权管理州际环境问题。法院通过司法审判活动对“州际商业”这一法律概念作了扩大解释，把环境保护纳入它的外延，使州际环境问题处于联邦政府的管理之下。宪法商务条款遂成为联邦政府的环境立法和环境管理权的基本宪法依据。

三、州宪法对作为公权的环境权的有限确认

与联邦宪法在环境权问题的情况不同，在70年代初期若干州的立法机关修订州宪法，增补了有关环境权的条款。这些环境权条款大都把环境权作为一项公权加以确认，既规定环境权是州政府拥有的一项公共权力。

这些州宪法中著名的有宾夕法尼亚州、伊利诺州、纽约州和弗吉尼亚州的宪法。宾夕法尼亚州宪法第1条第27款规定：“人民拥有对于清洁的空气和水和保存环境的自然的、风景的、历史的和美学的价值的权利。宾夕法尼亚州的公共自然资源是全体人民包括其后代的共同财产。作为这些财产的受托管理人，州政府必须为全体人民的利益而保护和保持它们。”伊利诺州宪法第11条规定：“1、公共政策——立法责任，州的公共政策和每个人的义务是为当代人及其后代的利益而提供并保持有利健康的环境。立法院必须以法律规定这些公共政策的贯彻和执行。”纽约州宪法第14条第4款规定：“本州的政策是保存和保护她的自然资源 and 风景美，并鼓励为生产粮食和其他农产品而开发和改善她的农业土地。为贯彻这项政策，立法机关必须作出充分的规定以减轻空气和水污染，减轻过量和不必要的噪声，保护农业土地、湿地和海岸线，开发和管理水资源。”弗吉尼亚州宪法第11条第1款规定：“为人民享有清洁的空气和水和为娱乐而利用和享受充分的公共土地、水体和其他自然资源之目的而保护、开发和利用自然资源、公共土地、历史遗迹和建筑物是州的政策。此外，为本州人民的利益而保护大气、水体和土地免遭污染、损坏或毁灭亦为本州之政策。”

但是，有关的判例法表明，州宪法对作为公权的环境权的确认是有限的。它表现在宪法关于环境权和环境政策的条款不是自身可得执行的条款，它们只是对一项新的权力的初步承认，需要由进一步的立法来规定其行使。在这个问题上的指导性或“领头”判例是1973年由宾夕法尼亚州最高法院审理的宾夕法尼亚州诉国家盖茨堡战场瞭望塔公司案。在该案中，宾夕法尼亚州政府对国家盖茨堡战场瞭望塔公司起诉，要求法院禁止该公司在国家盖茨堡战场附近修建用于观赏目的的瞭望塔。宾州政府认为该塔的修建将破坏历史遗迹盖茨堡战场的本来面目。因此，依据宾州宪法第1条第27款，作为宾州自然资源的受托管理人，它有权以州政

府的名义对被告起诉。但最高法院认为宾州宪法第1条第27款不是一项自身可执行的条款,在缺乏有关专门立法的情况下不能被直接用作起诉的法律依据。最高法院指出,该条款在宾州宪法史上第一次把州政府的权力扩大到“纯属美学的或历史的利益的领域”。但是宪法并未明确规定由谁和怎样行使州政府的受托管理人的权力。因此,宾州宪法的这一条款只是初步确认了州政府的这项新权力。该权力如何由州政府的3大部门分享并行使,尚待进一步立法作出规定。宾州最高法院还指出,宾州宪法所称的“清洁的空气和水”和“环境的自然的、风景的、历史的和美学的价值”等概念的定义尚不明确,有待以立法加以界定。法院指出,如果按照州政府的观点即宪法第1条第27款是自身可得执行的条款而且州长有权依据该条款采取行动,那么宾州的土地业主的财产权将处于州政府的行政干涉的威胁之下。针对原告所称其他州的宪法同类条款(指麻萨诸塞州、依利诺州、纽约州和弗吉尼亚州的宪法条款)皆为自身可得执行的条款,法院指出那些宪法条款都同宾州宪法一样“承认在此项宪法新权力能够得到行使之前有必要以立法贯彻之。”

在州宪法承认环境权之后,已经出现了一些确认州政府行使州宪法确认的作为公权的环境权的判例。例如,宾州法院在1974年的州政府诉巴尼斯和塔克公司案中裁定被告公司排放酸性采矿废水的行为损害了“发展中的娱乐利益”,构成公妨害,应予取缔。这些判例是一些积极的发展。

四、州宪法对作为私权的环境权的政策宣告

自70年代以来,有少数州的宪法抽象地宣告作为私权的公民环境权。例如,麻萨诸塞州宪法第44条第179款规定:“人民拥有对于清洁空气和水、对于免受过量和不必要的噪声侵害和对于他们的环境的自然的、风景的、历史的和美学的的质量的权利……”依利诺州宪法第11条规定:“每个人都享有对于有利健康的环境的权利。每个人都可按照立法院以法律规定了合理限制和管理的适当的法律程序对任何一方,不论其是政府还是个人,执行这项权利。”但这些州宪法的此类宣告的效力大体上同联邦《国家环境政策法》的同类政策宣告(“国会认为,每个人都应当享受健康的环境,同时每个人也有责任对维护和改善环境作出贡献”)的效力相同。在环境诉讼中,此类政策宣告的地位和作用同联邦《国家环境政策法》中的同类条款的地位和作用一样微弱。

五、小 结

在环境权问题上,美国联邦和州的宪法自本世纪70年代以来的发展是不平衡的。联邦宪法的文字没有对此问题作出反映。有关联邦宪法的判例法一方面否认公民享有作为私权的环境权,另一方面肯定联邦政府享有作为公权的环境权。但在州宪法方面情况稍有不同。有些州不仅其立法机关对其宪法增补了明确规定作为公权的环境权的条款,而且其法院也在判例中确认州政府行使这项公权的法律行为。还有少数州仿效联邦《国家环境政策法》,对作为私权的环境权予以笼统的政策宣告。

当前美国联邦和州宪法在环境权问题上的发展状况表明:联邦和州宪法已成为联邦和州政府的环境管理权的宪法依据,但联邦和州宪法对作为私权的环境权的确认将是相当遥远的事。