

# 生态安全与我国环境法制建设

李广兵

(武汉大学环境法研究所, 湖北 武汉 430072)

**摘要:** 生态安全的提出既是传统安全观嬗变的结果, 也是环境问题日益严重的结果。随着国际生态安全法制的发展, 中国也开始将生态安全纳入环境法制的轨道。生态安全之于中国环境法制建设的一个当前的意义是, 可以用生态安全的概念为环境基本法命名。但是, 真正让生态安全由观念变为现实, 还需要按照法制的基本要求做很多基础性的工作, 比如明确生态安全的利益主体, 创新适合生态安全特点的具有可操作性的环境法律制度等等。

**关键词:** 传统安全; 生态安全; 环境法制; 安全主体

**中图分类号:** D922.684

**文献标识码:** A

所谓生态安全是指主体生存与发展所处的环境, 不受或少受因生态失衡而致的破坏与威胁的状态。生态安全作为重大的国家、社会和个人利益, 不能仅仅停留在口号式的理想主义层面, 更重要的, 是要赋予其具有针对性和可操作性的内容。生态安全的法制化正是将生态安全由理念变为行动一个必要途径。

## 1 生态安全进入法律语境的背景

应该说, 生态安全一开始并不是一个法律用语, 而且对中国来说还是一个舶来品。生态环境问题和安全挂上钩, 主要是传统安全观念演变的结果, 同时也是人们对日益严峻的生态环境问题的认识深化的结果。而将生态安全纳入法制的轨道既是法治的要求, 也是生态安全自身特点的要求。

### 1.1 生态安全的提出是传统安全观念更新与嬗变的结果

在 1960、1970 年代, “安全”概念直接就是“国家安全”, 安全研究就是研究“来自外部的威胁”。“威胁观念中的政治性要素以及对主权国家关系的管理”成为安全研究的关键领域, 其他领域, 例如经济如何影响安全, 国家制度及价值观等的安全结果, 则是边缘性课题。几乎没有人认为环境是国家安全的重要威胁。但是, 20 世纪 70 年代安全研究术语的有一个重大变化, 就是“国际安全”开始取代原来常用的“国家安全”概念。这一变化反映了当时学术界和政界这样的共识: 安全问题在范围上是国际性的。换句话说, 对安全构成的威胁不仅来自于国外, 而且, 各种国际威胁相互影响, 安全研究常常需要考虑威胁产生的多种国际背景。

1980 年代后, 传统以军事安全为主、完全“国家中心主义”的安全理论开始受到新的挑战。1980 年的“布伦特报告”(Brandt Report)首次提出了应该用“非传统的方法”看待安全问题, 并提议解决国际安全的重要途径之一是各国能够更多地重视“非传统安全”。巴瑞·布赞教授开始将经济、社会与环境问题同政治和军事问题并列, 认为对安全的威胁并非只来自军事, 受安全问题影响的不仅有国家, 还有社会和个人。理查德·乌尔曼是第一个提出要对安全概念进行扩大解释的学者, 他认为, 构成对安全威胁的范围应该包括自然灾变等环境与生态恶化所带来的恶果, “非军事安全”应该是安全关注和安全研究的重要内容。然而, 由于冷战的因素, 乌尔曼教授的文章并没有引起足够的共鸣。随后, 有一些环境问题学者开始将环境问题与安全挂钩, “环境安全”的概念开始出现。美国世界观察研究所所长和环境专家莱斯特·R·布朗 (Lester R.

Brown) 1977 年在其《建设一个持续发展的社会》一书中, 明确提出“重新定义国家安全 (Redefining National Security)”, 力图将环境问题纳入国家安全的范畴。世界环境与发展委员会 1987 年发表《我们共同的未来》, 正式使用了“环境安全”这一用语, 阐明安全的定义除了对国家主权的政治和军事威胁外, 环境问题已成为具有战略意义的问题之一, 这引起了对环境安全问题的世界性关注。1989 年, 杰西卡·马修斯 (Jessica Mathews) 在她著名的《重新定义安全》一文中明确主张“扩展国家安全的定义, 使其包括资源、环境和人口问题。”

进入 20 世纪 90 年代, 冷战的结束加速了国际社会安全观念、安全研究以及安全政策的变化和发展。生态安全正式从理念走向实践。1991 年, 美国公布了《国家安全战略报告》, 首次将环境视为国家利益的组成部分。该报告认为, 全球生态环境问题已在政治冲突中发挥了作用, 为了保护美国的利益, 美国有义务督促世界各国共同承担责任。至此, 生态安全作为一种非传统安全开始在世界范围内得到许多国家的认同与采纳。<sup>[1]</sup>

## 1.2 环境危机不断向深度和广度蔓延是生态安全理念形成的现实基础

18 世纪 50 年以来的近现代工业文明, 为人类社会的发展创造了前所未有的物质财富和舒适的生活环境, 与此同时, 也破坏了人与自然环境间的和谐关系, 生态环境问题的严峻性也逐步暴露出来。特别是 20 世纪 50 年代以来, 随着经济的发展和工业化进程的加快, 环境污染与生态破坏日益严重。温室效应、臭氧层破坏、酸雨区扩展、自然资源短缺、水土流失、土壤沙化、森林减少、草场退化、生物物种的加速灭绝、洪涝灾害、水污染、大气污染等生态环境问题, 使人类生存和发展的条件受到了严重威胁。人们曾试图解决这些生态环境问题, 但是面对日益恶化的生态环境, 各种努力显得苍白无力。生态环境问题如同瘟疫一样正在跨越部门、行业、地区和国家, 成为一个全球性的问题。

严酷的现实使人们终于认识到, 生态环境问题不只是经济增长中的负面效应, 而是关系到人类生死存亡的重大问题。1972 年, 在瑞典斯德哥尔摩召开了联合国人类环境会议, 会议通过的《人类环境宣言》向全球呼吁: 在我们人类决定世界各地的行动时, 必须更加审慎地考虑环境后果。它唤醒了使人对环境问题的觉醒, 我们只拥有一个地球, 环境问题的全球化, 已成为制约人类发展的重大因素, 各国政府必须采取共同行动, 保护环境, 造福全人类和子孙后代。20 世纪 80 年代联合国世界环境与发展委员会提交的《我们共同的未来》报告中指出: 在过去的经济发展模式中, 人们关心的是经济发展对生态环境带来的影响, 而现在, 人类还迫切感受到生态压力对经济发展所带来的重大影响与存在的安全性问题。这引起了人们对环境安全问题的世界性关注, 并正式使用环境安全这一概念。尽管人们对生态环境安全的概念、体系还存在许多争议, 但环境安全理论作为一种思想、意识、新的价值观和安全观, 已经为发达国家和发展中国家所普遍接受。<sup>[2]</sup>

## 1.3 生态安全进入中国的环境法制视野

2005 年 1 月 27 日, 评估世界各国 (地区) 环境质量的“环境可持续指数” (ESI), 在瑞士达沃斯世界经济论坛正式对外发布。在全球 144 个国家和地区中, 中国位居第 133 位。ESI 虽然只是国际环保机构制定的一个标准, 不见得完全符合中国环境实际情况, 但中国在 ESI 每年的排名中屡屡落后说明中国的生态赤字正在加剧, 中国的环保到了最紧要的关头。中国政府认识到了生态安全问题的严重性, 已经开始了生态安全法制化的实践。国务院 2000 年 12 月公布的《全国生态环境保护纲要》指出, 生态保护的指导思想是以实施可持续发展战略和促进经济增长方式转变为中心, 以改善生态环境质量和维护国家生态环境安全为目标。这是生态环境安全概念首次在国家的正式规范性文件中被提及。2004 年 12 月 29 日第十届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议修订的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》在第一条中规定: “为了防治固体废物污染环境, 保障人体健康, 维护生态安全, 促进经济社会可持续发展, 制定本法。”第一次将维护生态安全作为立法宗旨写进了国家的法律。可以说, 生态安全作为一个法律概念在中国已经被确立下来了。

## 2 生态安全是环境立法的价值目标

### 2.1 生态安全是自然秩序与社会秩序的统一

从生态主义的立场上来说,生态安全就是生态系统处于生态平衡的状态,也就是生态系统的组成及其结构处于相对稳定,物质的循环、能量的流动与信息的传输也按照自然规律顺利进行。人是生态系统的一部分,生态系统的安全是人类赖以生存与繁衍的物质基础。要维护生态的安全,需要人类尊重自然秩序。因为自然秩序是自然规律的体现,它是最终起决定作用的力量,人类的活动必须在尊重自然规律的前提下,在自然规律允许的范围内进行。自然秩序虽然有一定的自我恢复能力,但是当人类活动对它的影响和破坏超过一定限度时,它便失去了自我恢复的能力。所以,当人类活动对自然秩序造成破坏时,人们有义务对自然秩序进行恢复,因为维持生态系统的自然秩序,就是维护人类自己的利益。

事实证明,维护生态系统的自然秩序仅靠人们的自发行为是不够,还需要相应的社会秩序。生态安全之所以上升为社会的法律秩序,也是人们认识到环境问题严重性的结果。20 世纪 70 年代以来,全球性的环境危机对人类社会的冲击日益加剧,人们开始重视环境问题,“生态安全”于是应运而生。针对日益严重的生态问题,如人口爆炸、温室效应、臭氧层破坏、酸雨沉降、土地沙化、水资源危机、生物多样性锐减等问题,迫切需要人类通过立法去协调人与自然的关系,建立维护生态安全的社会秩序。

安全历来就是法律价值的应有之意。但在以往的法世界里,法律规范人的行为主要追求的目的是财产安全、交易安全与社会安全,这种安全秩序的认识尚难以抵御环境问题对人类社会的冲击。生态环境问题的严重性,促使人们在思考法的安全秩序的同时,考虑到环境问题,并采取相应的制度安排去解决之。不仅如此,而且还应该将生态安全作为法的其他安全秩序的“基座”。由于人类社会的经济与社会任何发展,都必须以生态为基础,因此离开生态安全,人类社会的其他安全秩序只能是乌托邦。生态安全理论的提出,使人们从一个新的视角来审视财产安全、交易安全和社会安全,促使人们重新考虑财产安全、交易安全与社会安全理论的“妥协性”,重新考虑其制度安排,由此形成财产安全、交易安全、社会安全与生态安全的交融状态,使法的安全理论与安全秩序更好地回应现实社会的挑战。<sup>[3]</sup>

总之,从环境法制的角度来看生态安全,就是要把生态安全的理念作为环境立法的价值目标,用法律手段来保障生态自然秩序与社会秩序的和谐。

### 2.2 生态安全对于中国环境立法的现实意义

如果生态安全作为法律概念只是停留的立法宗旨的层面,只能起到理念宣传和价值倡导的作用,其意义就大打折扣了。深入挖掘生态安全的内涵,找出其中具有政策性、可操作性的内容,应该是下一步应该做的工作。仅作粗浅的分析,生态安全至少在如下两个方面对中国的环境法制建设具有现实的意义。

首先,生态安全是一个具有战略性、综合性和全局性的概念,它涵盖了废弃物排放问题(sink issues)、自然资源问题(resource issues)和生态过程问题(ecological process issues)等几乎所有主要的环境问题。<sup>[4]</sup>因此,用生态安全的概念来统筹污染防治、资源保护与合理利用、自然保护、国土整治等议题不会存在多大争议,这可以为讨论多年的环境基本法的制定提供一条切实可行路径。这就是,制定一部综合性的《生态安全法》,作为环境基本法,统领过去按照问题领域或者环境要素分别进行立法的众多环境、资源法律。

其次,生态安全作为“非传统安全”一个领域,它在安全目标追求和安全实现机制上都与传统安全有着重大区别,这可以为环境法的制度设计与构建提供一些新的思路。一方面,生态安全本质上是一种只能由人类生活共同体间共享的综合性安全。因此,生态安全的实现或促进必须借助于人类生活共同体相互间和多层面的合作与创新。生态安全的解决要求从传统安全关系中的“囚徒困境”、“零和博弈”式的“对抗性存在”走向一种“你中有我,我中有你”的合作性共存。

<sup>[5]</sup> 因此,环境法制的作用不要固守传统的“定纷止争”法律教条,要更多地着眼对合作与创新的鼓励。另一方面,传统的安全观将“威胁的不存在”作为安全的最基本概括,法律也是着眼于对可能有的危态进行设防与对抗,显得过于消极。生态安全作为非传统安全之一,不仅仅追求威胁的不存在,更重要的是引发人们去共建安全。这样,对安全本质的理解就从保障生命存在拓展到了保障生命存在的优化状态的含义,因而是广义的和积极的。<sup>[6]</sup> 生态安全的这些观念是符合环境法的发展潮流的。如果我们要将生态安全作为环境法制的目标之一,就应该将环境法从过去的消极防治,转变到主动的设计环境目标、积极建设优美的生态环境上来。

此外,安全目标的实现,更多强调的是风险的防范与威胁的避免,而不是等危险降临了再去救济。因此,生态安全的概念本身就蕴涵了预防为主的原则。从维护生态安全出发,环境法就应该更多地采用源头控制和预防措施,更多地着眼于基于风险的环境管理策略的运用。

### 3 生态安全的利益主体

在传统安全中,安全的主体(谁安全的问题)一般想当然地被认为是国家,谈及安全基本上就是说“国家安全”,而且限于国家的领土、主权的安全。在“非传统安全”中,安全的主体一般是人,以及由人组成的群体。也就是说,传统安全致力于主权、领土的安全,而“非传统安全”则将重点转向超越国家差异基础之上的人和社会的安全。以生态安全为例,除了环境恶化引发政治不稳定与冲突或引起对主权的侵犯归属传统安全外,环境恶化(特别是污染和疾病)直接影响人的健康与福利,并因占用不可再生资源而导致生存关系紧张等,则更多地涉及国家安全以外的其他主体的安全。广义安全观认为安全所涉及的主体范围有五个层次,即个体、团体、国家、国际、全球。<sup>[6]</sup> 从法律上来说,生态安全的利益主体也可以分为个人、团体、国家、人类等不同层次。

#### 3.1 个人生态安全

个人的生态威胁主要来自环境污染和生态破坏导致的疾病、饥荒及生存环境的破坏。因此,对个人来说,生态安全利益主要体现为个人的生存安全,具体来说就是通过维护清洁的环境权来达到维护生命权、健康权。

对一个国家的环境法来说,维护其国民个人的生态安全应该是责无旁贷的任务。中国的环境法历来都将维护人体健康作为立法目的,但是却一直未能在法律上确立公民的环境权,真正意义上个人尺度的环境权救济在中国很少见。因此,中国环境法制今后发展,必须特别注重对个人环境安全的关注,不能再满足于散漫的定义和空洞的政治口号,应该发展出具有可操作性的法律制度,赋予公民个人实实在在的环境权利。

#### 3.2 国家生态安全

最初将生态安全作为国家安全利益来考虑,还是传统的安全观,即主要关注的是因为环境问题导致的国家之间的政治摩擦和军事冲突。但现在,国家生态安全不仅仅关注来自国外的国际性环境威胁,也关注一个国家内部的生态环境威胁,并且关注的重点不再是军事政治斗争,而是经济、社会可持续发展问题。

国家作为生态安全的主体,其作用主要表现为:一是国内环境规约的主要制定和实施者,二是公民环境社会参与的组织协调者,三是国内外环境冲突与危机的应对调解者,四是国际环境合作的主体参与者。<sup>[8]</sup> 因此,国家作为生态安全法的主体,具有国际法和国内法两重含义。

在中国,生态安全的国家利益主要是在维护经济安全与社会稳定的意义上被重视的。前全国人大环境与资源保护委员会主任曲格平认为,所谓生态安全,其一是防止由于生态环境的退化对经济基础构成威胁,主要指环境质量状况和自然资源的减少和退化削弱了经济可持续发展的支撑能力;其二是防止环境问题引发人民群众的不满特别是导致环境难民的大量产生,从而影响社会稳定。<sup>[9]</sup> 可以说,国家生态安全对于中国来说,目前主要还是一个国内法的问题,不是国际法的问题,尽管也有国际层面的生态安全问题。环境法制重点关注的问题领域为国内

的环境质量恶化、资源短缺、重大环境突发事件引起的暴力冲突。

### 3.3 人类生态安全

安全总是随着社会的不断发展而改变自身的形式以及与伦理的关系。在历史进程中,如果说个体伦理法则所关联的安全是寻求个体自我保存与社会保存之间的道德张力的话,那么国家伦理法则所关联的安全则是主权保存与国际社会保存之间的道德张力。但人的存在说到底是一种类的存在,类性总是使人呈现出对“此在”存在的某种超越性,去建构更大范围的生存共同体。因而类伦理作为人类共同体的整体价值尺度,是对个体伦理与国家伦理的超越与整合。<sup>[6]</sup>生态安全的人类尺度,是类伦理的一种价值体现,其具体的标志是生态安全研究的全球视野的确立。

首先,生态安全威胁是人类面临的一种源于现代文明内核的、深层次的生存环境危机。从表面上看,环境问题大多呈现为一些外在于经济社会领域的环境污染和生态破坏等自然环境失调现象,比如大气污染、淡水短缺、水土流失、土地沙漠化、海洋污染、生物多样性减少、臭氧层减少与温室效应等等。但实际上,生态环境质量严重恶化所真正体现的是现代文明社会中人与自然界关系的对立性质,而不能将其仅仅理解成以工业化与城市化为代表的现代化进程的一种环境副产品。虽然我们不能将人类社会当前面临的所有环境问题都归因于现代化过程及其全球性扩展,但至少是由于它才暴露了当代环境问题的尖锐与深刻特征。从根本上说,生态环境危机内在于以大量自然资源消耗和大规模商品消费为特征的生产方式和生活方式,二者是一种共生依存的关系。人类社会所面临的不是各个国家或地区发展程度和水平的危机,而是一种发展模式与思维的危机。这是整个人类面临的共同问题,不分种族和国界。

其次,生态安全是一种只能通过人类生活共同体间的相互合作与不断创新才能达致的共同性、综合性和全球性安全。一方面,生态安全本质上是一种只能由人类生活共同体间共享的综合性安全。因为,现代文明的深入与扩展不仅已使得历史上曾经分割为不同大洲或区域的人类生活共同体连为一体,而且已在使自然环境显示了其相对于人类文明力量的严重脆弱性的同时展示了其不可违逆的生态整体性。另一方面,生态安全的实现必须借助于人类生活共同体相互间和多层面的合作与创新。如果大多数人类生活共同体能够认识到我们都是同一个“地球村”中的成员和同一个“诺亚方舟”上的乘客,生态安全责任与受益分配问题就可以转化成为相互间广泛合作以实现人类环境安全责任的分担与各自生态化成果的分享问题。生态安全的实现或促进必须借助于人类生活共同体相互间和多层面的合作与创新。<sup>[8]</sup>

无论是人的安全、国家的安全,还是人类的安全,都必须以客观生态系统的安全为基础,因此,它们并不是对立的,但也不是相互可以代替的。在过去的研究中谈及安全就必定认为是国家安全,人们认为只要国家安全了,个人的安全也就保障了。但是,人们发现国家安全并不必然等于个人的安全。事实上,即使在最为发达、最为“安全”的国家,也存在个人安全与否的问题。以2004年2月发生在四川沱江特大污染事故为例,污染造成四个县市近百万群众饮水中断26天,鱼类大量死亡,沿江地区大量工业企业和服务行业停产,直接经济损失约为3亿元。按照传统国家安全的标准,国家安全并没有受到“敌人”的威胁,但是沱江沿岸的个人(包括团体)的安全却受到了普遍性的威胁。因此,认为国家安全就等于个人安全的观点并不能成立。但是,任何安全概念如果忽视了“国家”层次上的安全认同,排斥在安全建设中的国家利益主导,客观上只能导致“虚无主义”。生态安全的公共物品性更是要求国家在生态安全促进中的主导地位。至于人类安全,这一概念不管在动机上如何崇高和合理,它的提出本身主要是为了解决具体问题。人类安全最大的问题恰恰是,作为口号有号召力,但作为解决问题的方式,却有难以克服的内在局限性。人类安全目前最大的困境是定义散漫、注重政治效果、缺乏政策层面的可操作性。虽然有一系列的努力希望能够降低人类的安全概念泛化的缺陷,迄今为止并不成功。

人的安全、国家的安全、人类的安全都是应该维护的,只是在现实的以民族国家为主的地

球上,各国在其环境立法中可能选择不同的优先顺序或者优先领域。中国环境法制的现实选择是首先维护国家的生态安全,同时兼顾个人(团体)的生态安全,积极参与国际合作,促进人类的环境安全。

#### 参考文献:

- [1] 朱锋. “非传统安全”解析[EB/OL]. 原载中国社会科学.  
<http://www.sinoir.com/Article/theory/200506/857.html>.
- [2] 吴开亚. 生态安全理论形成的背景探析[J]. 合肥工业大学学报(社会科学版), 2003,(10).
- [3] 参见郑少华. 生态主义法哲学[M]. 北京:法律出版社, 2002. 转引自赵惊涛. 生态安全与法律秩序[J]. 当代法学, 2004,(3).
- [4] Richard Haeuber. Environmental Degradation and National Security[EB/OL].  
<http://www.iwa.org/Publications/Lectures/haeuber.htm>.
- [5] 何忠义. 非传统安全面面观[N]. 中国社会科学院院报, 2005-4-18.
- [6] 余潇枫. 从危态对抗到优态共存——广义安全观与非传统安全战略的价值定位[J]. 世界经济与政治, 2004,(2).
- [7] 邰庆治, 李萍. 国际环境安全: 现实困境与理论思考[J]. 现代国际关系, 2004,(2).
- [8] 曲格平. 谈《关注中国生态安全》[EB/OL]. <http://cssd.acca21.org.cn/2002/news0302.html>.
- [9] 薄燕. 环境安全研究的美国学派: 对文献的述评[J]. 国际观察, 2003,(4).
- [10] 蔡守秋. 论环境安全[EB/OL]. <http://www.clj.whu.edu.cn/sqcai/talks/t11.htm>.
- [11] 程漱兰, 陈焱. 高度重视国家生态安全战略[EB/OL]. <http://www.ccrs.org.cn>, 2003-9-19.
- [12] 何平, 詹存卫. 环境安全的理论分析[J]. 环境保护, 2004,(11).
- [13] 黄莺. 全球环境安全问题综述[J]. 国际资料信息, 2004,(7).
- [14] 刘中民, 桑红. 西方国际关系视野中的非传统安全研究[J]. 世界经济与政治, 2004,(4).
- [15] 秦亚青. 国家身份、战略文化和安全利益——关于中国与国际社会关系的三个假设[J]. 世界经济与政治, 2003,(1).
- [16] 曲格平. 关注中国生态安全[M]. 北京:中国环境科学出版社, 2004.
- [17] 王韩民, 郭玮, 程漱兰, 王前进, 徐德徽. 国家生态安全: 概念、评价及对策[J]. 管理世界, 2001,(2).
- [18] 张明明, 周敏骏. 非传统安全的理论和现实[N]. 解放军报, 2005-1-24.
- [19] 赵惊涛. 生态安全与法律秩序[J]. 当代法学, 2004,(3).
- [20] 周珂, 王权典. 国家环境安全及其法律保护比较研究[J]. 环境保护, 2003,(2).
- [21] 国家生态安全意味着什么?[N]. 北京晚报, 2001-1-3.

## Eco-Security and China's Legal System

LI Guangbing

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

**Abstract:** The proposition of eco-security isn't only a result of traditional security view transmutation, but also is a increasingly serious result of the environmental problem . With the development of international legal system of eco-security , China begins to include eco-security into the track of environmental legal system too. A present meaning of eco-security for environmental legal system in China is that basic law of the environment can named after the concept of eco-security. However, if we really let the eco-security turn from idea into reality a lot of basic work need be done according to the basic demand of legal system , for example define interests subject of eco-security, create effective environment legal system with the characteristic of eco-securit,etc.

**Key words:** traditional security; eco-security; legal system; main body of security

**收稿日期:** 2005-8-15

**基金项目:** 教育部人文社会科学研究规划基金资助项目

**作者简介:** 李广兵 ( 1967- ), 男, 湖北人, 武汉大学副教授。