

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2022.10.001

欢迎按以下格式引用:周娴,陈德敏.生态环境安全的实践困境与法治进路[J].重庆大学学报(社会科学版),2023(6):258-271. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2022.10.001.



Citation Format: ZHOU Xian, CHEN Demin. Practical dilemma and the rule of law approach for ecological environment security[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2023(6): 258-271. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2022.10.001.

# 生态环境安全的实践 困境与法治进路

周娴<sup>1,2</sup>, 陈德敏<sup>1</sup>

(1. 重庆大学法学院, 重庆 400044; 2. 南京信息工程大学法政学院, 江苏 南京 210044)

**摘要:**建构整体性生态环境安全法治体系是构建“人类命运共同体”和树立“总体国家安全观”的重要内容和关键支撑,其中,以非传统安全为核心的“总体国家安全观”强调国家安全治理应当同等、同步建构生态环境安全等微视、可及领域的基本安全。在国家治理语境中的宏观生态安全与法治语境下的中观生态环境安全应当界定为同义概念,后者与同处法体系内的环境安全、资源安全与生态安全在内涵上相区隔,但在外延上相关联,共同构造出生态环境安全概念在动态和静态双重维度的一般法律解释。反观我国生态环境安全的法治实践,在立法上,包括对于法律概念确立的准确性和解释、法律原则设置的确定性与安排均存在不统一和不一致的情况;在执法上,包括监管制度的建立、监管体系的构建以及监管机制的运行方面都存在一定的瑕疵或漏洞,在面临生态环境治理的本土性、国家性与生态整体性间的冲突之时陷入治理困境。有鉴于此,建构整体性生态环境安全法治体系成为应对治理困境的进路:将生态安全从宏观的战略政策转变为中观的法律规范,明晰法学视域下生态环境安全概念的内涵与外延,确立环境法生态环境安全的基本法律原则,形成“目的—原则—规则”密合的环境法律规范体系,并将生态环境安全原则的法律秩序追求辐射并渗透到相邻部门法中去,成为建构整体性生态环境安全法治体系的奠基石;将关涉生态环境安全中观的法律规范解构成微观的监管制度体系,逐步确立以生态环境标准为核心的预防、管控和治理制度体系,以生态环境数据为承载的监测和预警制度体系,以平台化为形式的沟通和协作制度体系;此外,健全以“生态环境风险”为中轴的预防性民事公益诉讼体系,探索以“生态环境主观(公)权利”为基础的行政诉讼体系,建构以“生态环境法益”为核心的刑事司法体系,成为整体性法治建构的屏障;对于域外、外生性生态环境风险的控制,需要依赖广泛、善意的国际合作和成文、严格的国际规则。这一过程,还应当贯穿法治牵制或抑制科技累卵性,最终满足生态环境乃至经济社会

**基金项目:**国家社会科学基金西部项目“数智时代环境健康风险预警制度研究”(23XFX012);江苏省社会科学基金课题“影子银行风险防范的刑法规制研究”(23FXC007);南京市法学会项目“《江苏省湿地保护研究》修订研究”(NJFX(2022)D04)

**作者简介:**周娴,重庆大学法学院博士,南京信息工程大学法政学院讲师,气候变化与公共政策研究院特约研究员,Email:510539251@qq.com;陈德敏,重庆大学法学院教授,博士研究生导师。

发展的可持续性。

**关键词:**生态环境安全;人类命运共同体;大数据;国际合作;可持续发展

**中图分类号:**D922.68 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2023)06-0258-14

习近平总书记创造性地提出“总体国家安全观”,强调包含非传统国家安全在内的新时代国家安全观念应当有所革新。作为非传统国家安全内涵的生态安全与环境安全被纳入其中,甚至从序位上优先于作为传统国家安全内涵的核安全。对此,更为深刻的表达莫过于“人类命运共同体”<sup>[1]</sup>,二者共同构成国家安全的“皮”和“里”。从世界范围看,生态环境安全被“感知”肇因于18世纪工业革命时期对于自然资源掠夺式开采引致环境污染、生态破坏等不可恢复性后果的累积爆发,以及伴随着世界性环境气候变化会议对于温室气体排放引致几不可逆的全球气候变暖等灾难性后果的普遍阐释。以实质正义为视阈,生态环境安全实则成为关乎所有个人和国家社会、整个自然界以及全人类的议题,风险应对与制度建构本质上仍需回归、聚焦对于个体的无差别权利保护。然而,遵循客观形式正义,不管是生态保护还是环境治理亦或资源利用的政策、制度等,其始终具有国家和地域属性,都已形成了“人为”的“治理壁垒”。因此,需要思考和回答的是,如何以国家治理为线,勾连起全球性治理之面?又如何通过制度设计之点,构建出包含横向的前端预防、中端反馈和末端治理的全过程生态环境安全治理以及纵向的“政策—法律”全规范生态环境安全治理之体?

## 一、生态环境安全的理论阐释

1991年冷战结束,东西方对抗的瓦解恰巧促成安全研究从传统安全向非传统安全的转化<sup>[2]</sup>。非传统安全追求积极的“优态共存”,而不是消极的“危机应对”,是意图通过共同治理获得人、社会乃至全世界良好生存和持续发展的环境与基础<sup>[3]</sup>。非传统安全理论突破了传统以国家安全为中心的安全范式,“社会”与“人”成为非传统安全的主要指涉,也成为国家安全的重要关照。由此,新的国家安全观形成于20世纪80年代,除一贯强调传统的政治、军事和经济安全外,还警醒权威政府和公众——国家治理更当着重科技安全、生态安全与文化安全等所内含的微视、可触及领域的稳定。换言之,自然环境恶化、水资源匮乏、生态破坏等自然秩序的破坏,多数来源于社会秩序的混乱。为了搭建自然秩序与社会秩序的桥梁,生态(环境)秩序应运而生<sup>[4]</sup>。生态环境安全作为生态环境秩序的价值追求,应当首先厘清其概念内涵、相关阐释以及核心要旨。

### (一)生态环境安全的概念解析

美国学者莱斯特·布朗在《建设一个可持续发展的社会》一书中论及这一概念,认为生态环境安全既已居于一国安全的首位,其内核在于“可持续发展”向度。从功能主义的视角,生态环境安全大体可以理解为“一个国家或者地区的生态环境资源现况能持续满足社会经济发展需要,社会经济发展不受或少受来自于生态环境的制约与威胁的现态”。通常,生态环境安全<sup>①</sup>存在两个维度的理

<sup>①</sup>《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国自然环境保护法》(1991年12月19日)首次正式使用“生态安全”,具体指:(1)生态系统的平衡得到维护,自然界的自然过程保持一种和谐状态;(2)可再生自然资源的再生条件得到保护;(3)不可再生的资源备受珍惜和得到节约利用;(4)自然界的环境容量受到尊重;(5)环境的自然净化能力得到维护;(6)整体自然环境处于良好的状态;(7)维持人的生命活动和健康所需要的正常条件得到保障;(8)人的环境权利受到尊重和保护。这里的生态安全也就是文中所建构的法治语境的生态环境安全。

解:一是安全的生态环境,二是生态环境的安全,一静一动。可以看出,生态环境安全同时关注自然界内部与社会外部的稳定状态。动态安全要求生态系统自身各项因素尤其是承载能力和自净能力的维持,静态安全着眼于生态系统各项构成要素对于人类生存和社会发展的供给能力的保持<sup>[5]</sup>。生态环境安全的认识和实践并非一成不变,在国家间也不具有同一性,全球范围内、国家间、区域间对于生态环境安全的理解随着时间、经验或是政治等因素的区别而有所差异。

法治视域下,由于生态环境治理总归是一国的“内政”,生态环境安全关涉污染防治、生态环境保护与自然资源利用等环境与资源国内法或政策<sup>[6]</sup>的总体。以中国“一带一路”倡议为代表的国际合作的崛起、石油污染激发的国家间流域污染防治等,使生态环境安全延伸至外交、军事领域,成为传统领域的新关注和新概念,生态环境安全自然也在国际法规范中逐步扎根。回归到基本法——《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)关于“环境污染和生态破坏责任”的逻辑,环境与生态在规范法学的概念体系中应当予以区分。因此,生态环境安全的法律概念塑造应当包含两个基本面向:狭义的生态安全<sup>②</sup>与环境安全。基于法理,这也是法秩序统一性原理对环境法概念续造与解释的应然要求。

## (二)生态环境安全与环境安全、资源安全以及生态安全的关系辨析

### 1. 生态环境安全与环境安全的承继性与更迭

环境安全并未脱离其“环境”的本属,不管是在技术解释还是法学解释上,一般都回归到对于周围、周遭的理解之上,即使是《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)对于“环境”的要素式界定,仍然没有超越这一定式。外延可随情就势,但脱离本质内涵的概念解释,最为忌讳且易受诟病。

环境保护与经济矛盾的矛盾呈现出对立又统一的特点,二者的对冲趋于峰值,同时在可持续发展理念的指导之下,其在环境法基本原则实现迈进——协调发展向环境优先原则的转变。在这一语境下,环境安全的外延向外扩张,以“环境”为核心的环境安全不仅仅局限于(广义的)环境法规范文本所勾画出的内容框架,而且是关联政治、经济等国家治理与社会治理的宏观概念。彼时的环境安全和生态环境安全同义。

可见,生态环境安全是环境安全在法学领域的自我续造,它承继了环境安全的本质内涵,使环境安全回归其本属意义;它吸收了环境安全的外延解释,使生态环境安全成为环境安全的进阶构造。

### 2. 生态环境安全与资源安全的差异性与交互

《易经》将“三才”定为人类所面对的环境,包括宇宙星球、大地生态与人群三者,此三者内在结构为一体、相汇通,即天、地、人、万物同境且互通互感互涵射,自然之意下的环境与资源二者应然统一为整体<sup>[7]</sup>。所以,生态破坏、环境污染与资源浪费存在相伴而生的现象。生态环境问题,归根到底是由不当开发、粗放利用等不合理、不恰当使用自然资源的行为所引致。不科学、失范的资源开发利用行为,造成资源的浪费与破坏,往往还导致严重的环境污染。

简单来看,环境安全与狭义的生态安全对应环境质量的保证和生态功能区的划定与保护,与资

<sup>②</sup>为了上下文概念使用和理解的统一,这里将法学概念体系之下所要建构的生态安全称之为狭义的生态安全,与总体国家安全观中的生态安全相区别。狭义一词本身不在于对生态安全加以限定,不在于塑造具有广狭义之分的概念对立与体系,而是考虑法学之狭义的生态安全与国家治理之生态安全间的区别与联系,此处仅做区分之用。

源安全所关注的资源消耗阈值的限制存在对象上的差异。此外,在法治体系设计上,资源的财产属性占据主导,强调“动态保护”,这与生态环境治理所倾向的“静态保护”也存在本质上的差异。然而,如前文所言,生态、环境与资源的统一性,以及生态保育、环境保护与资源利用的相关性同时也决定了生态环境安全与资源安全密不可分的关系。可以说,广泛意义上的生态安全(以环境法为视阈)与狭义层面的生态环境安全(环境法规范的指涉),均与资源利用有着不可割裂的内生连接<sup>[8]</sup>。质言之,从发生学意义上来看,资源的不合理利用方才造成环境的污染。因而,生态环境安全的问题实质上也是某种意义上的资源安全问题<sup>[9]</sup>。需要指出的是,资源安全的时代意涵特别强调资源的综合利用和循环利用。实践中,人类生产、生活过程所面临资源供给难以满足需求的资源不安全,通常显露为环境不安全的现象,例如水体污染、土壤污染等。

### 3. 生态环境安全与生态安全的重叠性与同构

生态安全在生态学层面的解构多回溯至“生态系统—自然环境—人类福祉”<sup>[10]</sup>的相互关系之上,既有生态,又有环境。在“总体国家安全”语境中,对于生态安全的阐释关联到2000年发布的《全国生态环境保护纲要》首次提出的“维护国家生态环境安全”目标<sup>[11]</sup>,由此可见,二者本属于同义概念。区分生态安全和生态环境安全,无非在于其所处的话语体系、专业领域有所区别。具体而言,生态安全存在于宏观战略的语境之中,而生态环境安全处于较微观的法治语境之中。为了保证话语体系的完整性与区分度,也为了防止生态安全概念的体系外瓦解<sup>③</sup>,需要在法治体系内构建出独立、专属的概念,即异名却同构的生态环境安全。

然而,构造出同义的两个概念而分属于相互关联的领域,看似人为建造研究壁垒,这似乎也有悖于一般研究规律以及融合交叉的研究趋势,实则不然。在彼此分立的基础上,就所处的解释环境作出合理、尽全的理解,才能够为之后可能发生的概念吸收、合并等奠定基础,以此避免“先混同后分离再统一”的混沌。此外,对于生态环境安全的制度建构仍然需要回归“化整为零”“以人为本”的框架逻辑,对于较微观视角下的法治应当存在一个与其适配的较微观的总体概念,这个总体概念与上位概念可以同源、同义。

### (三) 生态环境安全的治理要性与法学稟性

提升生态环境安全的定位,使其成为新的国家安全观的重要构成之一,这一选择的现实逻辑在于:生态(即自然界)是由多个环境要素构成的有机系统,是人类赖以生存和发展的物质基础;以这些基础和要素为基本单元的生态环境安全成为国家得以存续和发展的基本前提。正如诺曼·迈尔在《最终的安全:政治稳定的环境基础》(ULTIMATE SECURITY: The Environmental Basis of Political Stability)一书中所言:“安全的保障不再局限于军队、坦克、炸弹和导弹等传统军事力量,而是愈来愈多地包括作为我们物质生活基础的环境资源。”<sup>[12]</sup>生态环境安全的战略性意义不言自明,而关于其对于环境法治乃至法治整体的基础性作用则需要从剖解具体制度内容中得知并彰显。

环境法的场域,建构具有解释力的概念尤为必要<sup>[13]</sup>。解释力的具体表现在于原则、规则或制度等法规范意义上的指向性和包容性方面。那么,一个被置于法学视角下的较为完备的生态环境安全概念,应当最起码涵括生态环境安全“目的—原则—规则”规范体系、生态环境安全监管制度体

<sup>③</sup>作为总体国家安全观的生态安全,其基本特征包含战略性。这样的特征或属性实际上很难被生态环境法治吸收,法治一般被认为是实现国家战略的手段之一。

系、生态环境安全涉外法治体系等。法规范意义上的具体建构需要向上呼应新的国家安全观对于生态安全的解释与侧重,也需要照应环境法乃至法律整体内部的理论与制度间的衔接与协调,更需要向下回应“形而下”的涉及生态环境安全或存在生态环境风险的具体实践。

## 二、生态环境安全的本土困境与涉外隐忧

我国生态环境安全形势依然严峻,除显见的水资源持续紧缺,城乡人居环境恶化等问题<sup>[14]</sup>,隐蔽的环境风险也不容忽视——全球化下国际经济合作频繁展开,在资本引入提升国家经济实力、纵深话语权体系的同时对一国生态环境安全能力与格局必然构成挑战。在一定程度上,经济(社会)发展与环境(生态)保护之间固有的矛盾得到激化,同时,国家发展与国际治理之间的冲突也愈发明显。

### (一) 法律概念不明确

唯有辨别或理解不同类型陈述间(同一概念的多种表达或不同概念的相似表达)的关键差别,才能掌握法律,深谙相关的社会结构<sup>[15]</sup>。与生态环境安全相关的词语众多,生态安全、环境安全以及二者的自由组合所构成的数量颇多的同义或近义词或词组都曾在类法律的政策命令和法律文本中出现(详见表1)。

表1 “生态安全”“环境安全”“生态环境安全”法律概念的条文统计

实施时间	文件名称	条文规定
2002年	《中华人民共和国防沙治沙法》(2018年修订)	【立法目的】第1条 为预防土地沙化,治理沙化土地,维护生态安全,促进经济和社会的可持续发展,制定本法。
2007年	《中华人民共和国突发事件应对法》	【立法目的】第1条 为了预防和减少突发事件的发生,控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害,规范突发事件应对活动,保护人民生命财产安全,维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序,制定本法。
2015年	《中华人民共和国环境保护法》	【规则条款】第30条 开发利用自然资源,应当合理开发,保护生物多样性,保障生态安全,依法制定有关生态保护和恢复治理方案并予以实施。
		【规则条款】第47条第2款 县级以上人民政府应当建立环境污染公共监测预警机制,组织制定预警方案;环境受到污染,可能影响公众健康和环境安全时,依法及时公布预警信息,启动应急措施。
2018年	《中华人民共和国标准化法》	【立法目的】第1条 为了加强标准化工作,提升产品和服务质量,促进科学技术进步,保障人身健康和生命财产安全,维护国家安全、生态环境安全,提高经济社会发展水平,制定本法。
		【规则条款】第10条 对保障人身健康和生命财产安全、国家安全、生态环境安全以及满足经济社会管理基本需要的技术要求,应当制定强制性国家标准。
2020年	《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》	【立法目的】第1条 为了保护和改善生态环境,防治固体废物污染环境,保障公众健康,维护生态安全,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展,制定本法。
2020年	《中华人民共和国森林法》	【立法目的】第1条 为了践行绿水青山就是金山银山理念,保护、培育和合理利用森林资源,加快国土绿化,保障森林生态安全,建设生态文明,实现人与自然和谐共生,制定本法。
2021年	《中华人民共和国长江保护法》	【立法目的】第1条 为了加强长江流域生态环境保护和修复,促进资源合理高效利用,保障生态安全,实现人与自然和谐共生、中华民族永续发展,制定本法。
2022年	《中华人民共和国湿地保护法》	【立法目的】第1条 为了加强湿地保护,维护湿地生态功能及生物多样性,保障生态安全,促进生态文明建设,实现人与自然和谐共生,制定本法。

尽管对于生态安全立法的讨论较多,但不管是实务界还是学术界对于生态安全等种属概念在法律视域下的具体含义还未形成通说,也并未给以确切阐释。遵循《民法典》“环境污染和生态破坏责任”的语义逻辑,以及科学立法原则对于“合规性”意涵的揭露与强调<sup>[16]</sup>,生态与环境二者之间相互涵盖或指代已经不具有法律范畴的科学性。此外,考察近年来有关生态环境治理的政策文件与行政性法规等规范性文件可以发现,生态环境安全逐渐被视为一个固定概念、规范概念,与资源安全、公众健康等并列使用。

法律概念的明确性与法律的确定性应然对应概念本体性的描述或对定义作出要求。定义,不是模糊意识,而是准确描述,是对相关现象的“印象”(涵摄或类型概念,均共同要求概念的准确描述,只是涵摄概念的要求更高)。对于生态环境安全的解释或是从政策文件解构而来,或是依据科学因素分析而来,没有回归生态环境安全法律保护的本体论,没有理清生态环境安全法所应当保护和规制的法律关系和特殊利益。我国目前有关“生态环境安全”的法律条文因而也都停留在原则性、笼统化的层面,并未对生态环境安全这一概念做出准确、严格的法律解释。

## (二) 法律原则未确立

我国环境保护法体系已经基本形成,从表1中污染防治单行法和环境保护基本法最近一次修改可以看出,生态环境安全原则已经在环境立法中有所体现。需要注意的是,目的条款与原则条款不能同一而论,一般遵循“目的—原则—规则”的衍生逻辑,即一部法律的立法目的衍生出基本原则,而法律原则与法律规则的相对关系决定了法律原则应当具有对于法律规则而言的周延性,即“原则性规则”;法律规则应当具有对于法律原则的回应性,即“规则性原则”,三者最终构成自洽、自生的完备法律体系。

尽管目前法规范体系已从不同角度、不同层面强调维护生态环境安全的目标指向,但在整体上缺乏对生态环境安全原则的确切设立和全面体现。通常,以法哲学的角度剖析任何一部部门法的立法目的,可以得出两个层次的内容:一是主导法形成、实现与之相关者拟依靠制定法律而达成的实际目的,即具象的“动机上的法的目的”;二是法律的基本价值和基本使命,即抽象的“法的理念”<sup>[17]</sup>。相较之下,法律原则是对于具体适用中法律规则缺失的及时补充,是对于一般法律规则证立的基本论据,规则来源于原则,原则照拂着规则。生态环境风险的不确定性、生态环境事务的多样性自然无法苛求法律或规范的一一对应与即刻回应,而生态环境安全原则的建立在一定程度上可以补齐这一短板。

## (三) 监管体系不完善

### 1. 缺位

以土壤污染防治为例,土壤污染治理与资源保护的制度设计普遍缺乏预防性、修复性和关联性思维。大气污染物沉落、水污染渗透大多数都将累积于土壤之中,成为土壤污染的外源性致因,与直接内生的土壤污染形成集聚效应,加重土壤污染的特征与危害。而土壤污染常被称作“看不见的污染”,在于其后果的后显性、隐蔽性与复杂性,难以辨识和及时掌握土壤污染的现实。“常州毒地案”<sup>④</sup>至今仍未审结,涉案的有关土壤污染所造成的生态环境风险难以估量,这也是该案件最大的症结所在。实践中,土壤污染防治制度多以损害治理为主,存在明显的末端监管性、被动防御性与突

<sup>④</sup>据查,2020年5月6日,最高人民法院裁定提审该案,于2022年8月18日开庭审理,尚未宣判。

发应急性,直接表现为着眼于明显的物理性损毁,而不去探究土壤污染的致灾性、致损性。具言之,仅仅侧重于显见的土地退化与土壤污染的规制,缺乏对过度使用农药化肥所造成的潜伏期较长的土壤退化或毒化、过度使用耕地导致的土地退化等有效规制;仅仅被动监管或末端管控,前端的环境质量标准、技术标准制定滞后于现实需求,面源污染以及渐进式的土壤污染难以通过常态化监测制度及时发现并采取有效补救措施或管理手段避免态势恶化;仅仅注重土壤环境责任制度的确定,忽视土壤的功能性、生态性恢复。整体上而言,现行《中华人民共和国土壤污染防治法》难以规制外源性土壤污染行为或活动。

此外,水资源安全法律制度以水质保护为主要内容,而水量保护、水生态系统保护与修复等制度规范,以及相关监测、计量等科学范畴的制度规范较为薄弱;以国家公园体制为核心自然保护地体系的法律规范,不论是《国家公园法》还是《自然保护地法》均尚未落地;甚至,全球气候变暖的趋势和影响已经不容忽视,遏制气候变化需要全人类的共同努力,但对于社会与个人的权利义务并未言明,个体对于生态环境安全的义务或责任难以获得妥当处置。

## 2. 虚位

2018年,第十三届全国人民代表大会第一次会议表决通过的关于国务院机构改革方案的决定,中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》,成立“生态环境部”和“自然资源部”。“大部制”的改革,厘清了机构职能的内容与边界,大体上解决了资源、环境监管分立实践碎片化、多头化引致的实质上无人问津的难题<sup>[18]</sup>。然而,精细化的社会分工,对常态化的协调合作提出了更高要求。非差异性广泛赋权以及缺乏规范的、有效的横向沟通协调机制,往往使共治的愿景落空,而社会的可持续发展往往依赖于权威关照下的共治<sup>[19]</sup>。从社会整体性和人类延续性的角度,以发展为核心的资源利用与环境保护应是环境、资源监管应有之义、本质之义。也就是说,为了保护环境而保护环境的取向极为片面,不仅不利于环境保护本身,而且不利于资源综合利用,还不利于经济社会发展。自然资源所有权行使,即自然资源利用,与以特定资源为目标的环境要素的保护之间存在潜在的紧张关系;环境保护,与以消耗特定资源为基础的市场经济之间也存在明显的紧张关系。

以长三角区域为例,设立长三角区域合作办公室作为区域性常设协调机构,却由于缺乏必要的制度支撑,权威性与效能性颇受诟病。一方面,权威性不足,难以对抗地方同级别部门的行政权力,协调难度、协调成本巨大,甚至协调结果不佳;另一方面,效能性不够,仅仅形式上应对了条块管辖下人为割裂长江生态系统整体性的弊病,实践中资源利用、环境保护等生态环境内生性矛盾以及相关的金融开放、港口管理等外源性障碍无法得到顺利解决。此外,区域规划体系的顶层设计不健全,牵头和协调主体不明确,协调机制存在缺口。

## (四) 治理的国家性与生态整体性间的冲突

美国生态国家利益理论直接指出,一国涉生态、环境的行为不仅可以影响到、作用于本国的生态环境系统,而且还会引起域外的生态环境损害,对他国的生态环境安全状态形成冲击。然而,美国国家社会对此形成的认知并未转化为积极的行动。对于生态环境安全这一议题,美国对内、对外区别对待,设定了双重、截然不同的标准。对内,美国秉持放任的消极态度:美国国内的环境污染或生态破坏事件对他国或全球范围内造成威胁或直接损害的,置若罔闻亦不采取应对措施,漠视他国和全球的生态环境安全;对外,美国拥有干预的绝对权限:针对发生在美国国土以外的任何生态环

境事件,只要对美国本土的生态环境安全造成威胁、有潜在威胁或是直接损害的,美国即可单方制裁,以解除、减少威胁或损害,维护国家的生态环境安全。

国家间的冲突多数诉求于跨国家的国际社会予以解决。《罗马规约》第8(2)(b)(iv)是国际刑事法庭准据法群中现行、直接且唯一的一条明确阐述对于特定情形下的破坏环境行为应当定罪处罚的条款。其特定情形却局限于“故意发动攻击,且明知此一攻击行为将致使自然环境遭受广泛的、长期的和严重的破坏等附带后果”。这一置于特殊时期的条件假设具有严苛的适用背景,加之对于损害结果具有严苛的追求和限定,难以将目前非战争状态下日常的环境污染或生态破坏行为置于“生态中心主义的”刑事罪责的框架之中。另,转着眼于危害人类罪的兜底条款,即《罗马规约》第7(1)(k)“灭绝”罪目,利用扩张解释的思路,表面上破坏生态环境的行为实质却危害人类、人种的机理,倒推出破坏生态环境这一威胁人类安全的行为本身应当被纳入危害人类社会安全的规制范畴。然而,此一做法又不得不面临罪刑法定的刑法基本原理考验。再者,国际社会、国家间对这一做法亦未形成必要的共识,其可操作性几乎为零。因此,对于枉顾他国生态环境利益、威胁他国生态环境安全的一国不当行为缺乏必要的制裁,其已经成为国家生态环境安全的又一隐患,甚至是又一危机。

### 三、构建整体性生态环境安全法治体系

将生态安全从宏观的战略政策转变为中观的法律规范,明晰法学视域下生态环境安全概念的内涵与外延,确立环境法生态环境安全的基本法律原则,形成“目的—原则—规则”密合的环境法律规范体系,并将生态环境安全原则的法律秩序追求辐射并渗透到相邻部门法中去,成为建构整体性生态环境安全法治体系的奠基石;将关涉生态环境安全中观的法律规范解构成微观的监管制度体系,逐步确立以生态环境标准为核心的预防、管控和治理制度体系,以生态环境数据为承载的监测和预警制度体系,以平台化为形式的沟通和协作制度体系;此外,健全以“生态环境风险”为中轴的预防性民事公益诉讼体系,探索以“生态环境主观(公)权利”为基础的行政诉讼体系,建构以“生态环境法益”为核心的刑事司法体系,成为整体性法治建构的屏障;对于域外、外生性生态环境风险的控制,需要依赖广泛、善意的国际合作和成文、严格的国际规则。

#### (一) 以生态环境安全为基本原则的法律体系

##### 1. 统一生态环境安全法律概念,奠定整体性保护基础

首先,生态环境安全需要被固定为一个法律概念,这里存在一个路径依赖:法律制定或修改。通过法律制定尤其是环境法规制定时,对于生态环境安全这一概念规范性、一致性地使用,使生态环境安全逐渐化解多重概念同时存在的混沌,进而在明确的法律概念之上寻求具有确定性的法律解释。

其次,生态环境安全需要被确定为一个中观法律概念。如前所述,“政策—法律”之间的耦合关系决定二者范畴内概念间使用的意涵重叠。为了保证抽象层面政策性概念的宏观性和战略性不被相较而言具体层面法的概念的不当瓦解,需要建构一个较具象的法律概念。此外,法律概念的外延越窄,其所拥有的法律解释空间则越狭隘。由此,生态环境安全不管处于目的条款、原则条款,抑或规则条款,都不应当被过分具体限制。

最后,生态环境安全需要被建构成一个环境法概念。这里的环境法是指广义环境法,即以环境

法为中轴的环境资源法体系。除《中华人民共和国标准化法》外,环境法已经意识到生态环境安全(原则)的重要性的必要性,已经将其作为环境法规范的内容加以规定。除上述立法外,相关环境法部门法应当通过最近一次修改将其纳入规范体系中,形成环境法规范整体上对于生态环境安全的一致性保护。

## 2. 确立生态环境安全基本原则,保护人类与自然共同利益

“法所追求的价值意义上的秩序显然不是一般的秩序,更不是非社会秩序,而有益于人类的社会秩序”<sup>[20]</sup>。传统法律理论认为,作为法的基本价值的秩序仅仅是人类社会秩序,是人与人之间的秩序。然而随着人类活动与自然生态之间的交互行为愈发频繁,二者之间的矛盾日益激化,仍旧以传统法律秩序的眼光和方法看待和调和新兴矛盾,结果显而易见。更甚之,社会秩序和自然秩序终陷入无法协调的境地,人与自然之间关系愈发趋紧。因此,从“有益于人类的社会秩序”出发,扩展法律秩序价值,将与人类社会秩序相关的自然生态秩序也纳入法律的基本价值追求范畴。环境立法应当通过确立生态安全环境原则对此作出回应。

实际上,在环境法律确立之初,对于环境法所关注的秩序既已存在人与自然间生态秩序的探讨。环境立法应当拥有更广阔的视野,认识到人类社会与自然界之间的相互关联和相互作用,可以从对于环境法主体的讨论窥探出蛛丝马迹。环境法的秩序价值不仅仅是一种单纯的社会秩序,不仅仅局限于人与人之间的法律关系,生态(自然界)也成为一种主体,进而环境法所要维持的秩序还当然包括了人与自然之间的和谐相处、人与自然之间的利益共生。因此,吸纳狭义的生态安全原则,整体性地确立生态环境安全原则,是环境法秩序价值的必然要求,也应当成为我国社会主义法律体系的重点关注对象。

## 3. 协调相邻立法,构建生态环境安全法律体系

生态环境安全作为一个法律概念需要确定其本属,但不可否认的是,生态环境安全是一个涉及范围很大的领域,即便是在法治语境之下,也需要法律规范整体的共同努力,绝不是局限于(广义的)环境法内部的理论建构与制度设计。

用可持续发展的理念重新审视我国现有法律,将环境与生态安全理念贯穿到我国整体的法律体系构建之中,形成部门法之间的协调与合力。环境与生态安全法律规范的确立不仅仅涉及以环境保护与污染防治等为内容的环境法领域,还应当关注以资源开发与利用为内容的资源法领域,更重要的是传统法律部门,如民法、刑法乃至经济法对于环境与生态安全理念的接纳与制度的确立,促进立法的生态化,弥补回应型立法的缺陷,最终构建以生态环境安全法治为核心的新型法律体系。

### (二) 以生态环境大数据为核心的行政监管体系

#### 1. 转变监管模式,向“标准”授权

构建以环境质量标准、污染物排放标准等多元环境标准为治理工具的监管模式,转变政府单一、前端许可的监管思路,强调政府对于生态环境安全的过程性管控。据统计,现行有效的环境保护标准多达千余项,已经形成“两级五类”的环境保护标准格局:两级,是指国家级和地方级;五类,是指环境质量标准、污染物排放(控制)标准、环境监测类标准、环境管理规范类标准和环境基础类标准<sup>[21]</sup>。由上述标准构成的规范体系成为全过程生态环境监管的重要制度依据。因而,制定合法且合理的“标准”成为生态环境监管的源头。

不同的环境标准及其包含的规范要素相互区别又相互关联。就环境质量标准而言,其以客观环境基准为依据,一方面,必须契合一般的合法性要求,即满足环境法的立法目的对于“保障公众健康”的价值追求;另一方面,必须满足科学性和道德性的要件,即在技术可行性和经济承受力限度内。相较而言,污染物排放标准的制定则是以环境质量标准为基础,更多考虑社会发展的可持续性与科学技术的局限性。标准的制定应当具有相当的客观性,其内涵了对于客观环境基准的尊重,然而,环境标准制定的过程和结果不可排除主观因素的介入——利益衡平。这是缘于经济发展与环境保护间存在的矛盾对立又相互统一的关系。由此,环境标准作为风险规制的手段,是由环境行政主体作出的一项公共决策,是关涉价值取向与价值选择的主观判断<sup>[22]</sup>,而不完全是科学的、定量的客观判断。这种价值判断和选择不应当由某些专家群体或某个行政机构等少数主体“擅断”,而应当广泛纳入公众的利益诉求,以满足可接受性、合法性和合理性要件。简言之,环境标准的规范效力得到了补强。

值得注意的是,环境标准对于生态环境安全的确认,是一种整体的、相对的安全,而不应当苛求“零风险”状态。盲目追求杜绝任一微小生态环境风险,需要付出难以估量的成本,可能造成其他损害或风险,更背离风险规制本质之“优化”风险,甚至这一标准本身已经不安全或有风险。

环境标准是一个环境质量过程的控制,也是一个环境治理末端的限制。“常州毒地案”所造成的公众健康风险与损害表面上看来是由于修复失范,加上未严格执行环境影响评价方案,从本质上而言,相关土壤修复技术标准与效果标准的缺失才是“致病因”。因此,扩充环境标准的范畴,制定恢复性环境标准,一方面可以一定程度地填补治理滞后的缺陷,另一方面也是对于恢复性司法效能的呼应。恢复性环境标准应当规范两个基本内容:一是通过设立“退出门槛”,要求恢复生态环境系统的无威胁、安全状态;二是通过设立“过程规则”,规制修复行为,以免造成其他生态环境风险,同时也借此确认具体行为的可诉性。

## 2. 创新监管制度,为“数据”赋能

生态环境监管可以拆解为“一静一动”:静态观测,一种安全状态的描述、一种风险趋势的预测;动态监控,一种风险状态的告知。不管是静态监测还是动态监控都离不开数据。其中,围绕“大数据”所需要建构的制度体系包含但不限于:生态环境监测与预警制度、生态环境“排污者+行政主体+公众”多元主体监测制度、生态环境监测监管制度等。

一是预警与监测当下环境问题。2015年中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议确定,实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度,应然要求建立独立、权威、高效的生态环境监测体系,囊括水、土壤、大气等资源环境要素,从而实现国家、区域、地区生态环境质量预报预警和质控。在数据收集的前端,应当贯彻生态环境安全关涉所有个体的理念,允许除政府、企业之外的公众主体成为数据的源头供给者。数据的多量、多样才能保证数据分析的准确性,进而催生及时、有效的预警。

二是预测与前瞻未来环境问题。在海量生态环境大数据中,政府可以筛选出一些极具科学性的、规律性的以及可视性的、有价值的信息<sup>[23]</sup>,借助相应的模型构建数据链,进而以量化的方式揭露生态环境问题的未来走向与生态环境风险的转化可能。这也是为“数据”赋能的最为重要的价值追求——通过数据获取、筛选、分析等,为决策提供有力依据和基本导向。客观的环境数据还可以帮助研判生态环境风险的产生机理,明晰生态环境风险的源头,进而通过源头控制提升生态环境行政

治理水平和效果。

还需要注意的是,监测数据与公众感知之间的差异。生态环境安全既是一个客观的相对安全,也是一个主观的绝对安全。处于不安全状态的人类行为会引致邻避效应等后果,实际上也滋生了一定意义的风险或不安全因素,即社会面向的风险。消除或拉近这种距离感,不仅需要严格把控数据的真实性,杜绝篡改、编造数据的行为,而且需要重申国家环境保护义务职能与职权的善意履行。之于后者,不论环境监测、预警还是制定环境标准等科技化的环境治理手段的运用都不当然排除政府的“兜底”性职责,即监测职能的履行不完全等同于生态环境安全监管职能的履行,前者只是后者的一个工具、手段。

### 3. 发挥监管合力,重“平台”共享

在生态环境共治体系的现实构建中,生态环境信息在区域间、行政组织及机构间、权威政府与公众间的共建与共享成为应然性的基础制度建设内容。这样的共建共享,不仅丰富共治实践,而且侧面化解环境资源权力分立可能导致的割裂式、碎片化监管的困境,更甚之,通畅、及时且全面的信息公开给予公众参与生态环境治理制度和实践的长远发展动力。

一是构建环境行政系统内、机构间的日常信息共享平台。在纵向行政权力结构上,上级机构的监督职能囿于缺乏充分的信息,处于信息不对称的境况,难以对下级机构产生有效、及时的制约。而对于具备信息优势的非权威主体,由于缺乏可选择的途径和措施,难以形成社会性抗衡与监督。目前,环保督察制度的落地更要依赖于可追溯的、可对照的数据与痕迹,才能杜绝运动式、突击性的生态环境治理。此外,在横向治理结构上,出现“九龙治水”的混沌局面,原因在于行政权能划定不清,信息获取不对称。解构此一难题,在于各自信息系统封闭而独立,交流、互通的良性信息传递机制未予建立。构建共享平台,应当以统一的程序规范确保信息上传与下载的合法性,着重构建行政机构间网络化的信息汇集与更新格局,为环境行政提供现实基础。

二是构建以政府、企业供给为主,公众供给为辅的信息共建平台。诚然,环境共治依然坚持政府主导、单中心的范式,非权威主体的治理能力和效果也应当给予重视,主要在于当今社会信息产生或称知识生产的多元性这一客观现实。信息孤岛导致的信息闭塞,往往成为环境行政难以有效、及时回应实践需求的根因。基于受限的信息而做出的环境政策、措施或手段,往往与治理实践和需求相脱节,自然与公众的期待相悖。从决策内部来看,基于不完全的信息所做出的决策自然决定了治理行为对于生态环境安全的无意义乃至破坏。破除“行政优位”的传统观念,承认公众对于信息获取、筛选和分析的不可或缺性,构建信息共建平台除需对企业、政府环境信息公开苛以义务,还应当强调公众的主体性,尤其是个体化公民或公民群体的主体性<sup>[24]</sup>。实际上,公众参与制度作为由程序性向实体性过渡的一种尝试,公众作为科学知识的生产者参与环境行政,不可谓不是另辟蹊径。回归生态环境安全的缘起,其之所以堪称国家安全中重要的一环,因其与人类、自然界生物个体的生活、生存息息相关,与公民个人直接关联。表面上,公众参与共建信息平台补足了生态环境信息生产的主体缺漏;本质上,公众的主人翁意识与主体性行为也增加了生态环境风险沟通的可能。

### (三) 以生态环境利益为保护标的的司法体系

健全以“生态环境风险”为中轴的预防性民事公益诉讼体系。《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》奠定了预防性(生态)环境民事公益诉讼的规范基础。

生态环境风险的判断有赖于上述以生态环境大数据为主要构成的标准体系、监测监控体系以及信息共享体系,并借此串联起“行政—司法”的治理链条。以“生态环境风险”为中轴的预防性民事公益诉讼体系,更为强调起诉主体的多元化,对于适格主体的范畴可以逐渐向公民个人扩充,建构起“公民+社会组织+政府”的多元起诉主体结构。

探索以“生态环境主观(公)权利”为基础的行政诉讼体系。随着“四大检察”的建立,公益诉讼检察必定会在生态环境(行政)公益诉讼领域有所作为。呼应生态环境安全的诉求,建构预防性检察公益诉讼成为首选。此外,在个人诉讼方面,随着“主观权利”理论的渗透,可以逐步探索建立起环境法领域的主观诉讼。这样的尝试不仅拓宽了生态环境诉讼的外延,而且突破了行政诉讼权利限于行政诉讼法规范的传统。这是一种有益的尝试,更是一种对于“司法无漏洞保护”的践行<sup>[25]</sup>。

建构以“生态环境法益”为核心的刑事司法体系。“生态环境法益”作为一种时代权利形态,是对风险社会中生态环境的现实风险回应,也是刑法秉持的基本品性构造。生态环境法益的有效保障,在刑事立法中要求法益的类型化、具体化和可测量化,在刑事司法中要求有效的法益识别、法益度量和精细化司法<sup>[26]</sup>。

#### (四) 以国际规则为制约的合作体系

回归环境正义,在强调生态环境安全的价值取向上,国内环境法与国际环境法保持一致,申言之,安全被确定为国际环境法价值体系的第一位次目标。从2017年美国宣布将退出《巴黎协定》,到2020年正式退出,再到2021年重返,世界气候变化治理格局已然发生改变,“大国”行为的反复实际上打击了国家间碳减排、碳中和责任的合作信心,进一步将对气候安全构成外源性风险。没有多边国际协议的桎梏,一国行为所引致的整体生态环境风险缺乏直接的法律规制。世界卫生组织目前已经制订的大气、水等重点领域环境质量准则,应当成为各国制定环境质量标准、污染物排放标准的渊源之一。虽然无法形成统一的国际环境标准,但是共同体、跨国组织等在制定相关准则时应当嵌入整体生态环境安全的考量。

生态环境治理存在国家性,而生态环境风险具有世界性,并不以国家疆域为边界,因此,全球性生态环境风险需要主权国家之间积极构建广泛而具体的国际合作框架及内容,丰富生态环境治理国家性的外延。

## 四、结语

建构整体性生态环境安全法治体系亦是人与自然和谐共生的中国式现代化法治的应有之义<sup>[27]</sup>。原始社会与传统农耕社会几乎处于无生态环境风险(除灾害等生态系统自身风险)的和谐状态。自人类进入工业文明以来,受人类中心主义的环境伦理观念影响,人类对自然界肆意索取,在这一观念指导下的科技发展,同样暴露出人与自然生态关系错位的现实。巴堆·康芒纳曾说:“新技术是一个经济上的胜利——但它也是一个生态学上的失败。”<sup>[28]</sup>科技手段的固化并不排除“国家环境保护义务”的履行,因而不能单纯、完全依赖于科技构建生态环境的安全格局。更甚至,科学本身的不确定性应当由适度的风险沟通予以填补。

#### 参考文献:

[1] 孙勇,甘娜.人类命运共同体思想构成与新安全观总体性内联初探:基于马克思主义哲学思考为中心的分析[J].理论

- 与改革,2020(1):43-54.
- [2]朱锋.“非传统安全”解析[J].中国社会科学,2004(4):139-146.
- [3]余潇枫,李佳.非传统安全:中国的认知与应对(1978—2008年)[J].世界经济与政治,2008(11):89-96,6.
- [4]陈海嵩.环境法生态安全原则研究[J].西部法学评论,2009(2):13-19.
- [5]宋向杰.生态立法的价值诉求[J].生态经济,2012(8):188-190,195.
- [6]周珂,王权典.论国家生态环境安全法律问题[J].江海学刊,2003(1):113-120,207.
- [7]王啟東.《易經》環境倫理觀探究摘要[J].南台人文社會學報,2014(11):143-168.
- [8]陈德敏.资源法原理专论[M].北京:法律出版社,2011:77.
- [9]秦鹏.论资源安全及我国相关制度的重构[J].中国软科学,2005(7):39-45.
- [10]于贵瑞,杨萌.自然生态价值、生态资产管理及价值实现的生态经济学基础研究:科学概念、基础理论及实现途径[J].应用生态学报,2022(5):1153-1165.
- [11]吴柏海,余琦殷,林浩然.生态安全的基本概念和理论体系[J].林业经济,2016(7):19-26.
- [12]方世南.建设生态文明关系人民福祉关乎民族未来的价值意蕴[J].福建师范大学学报(哲学社会科学版),2019(3):18-24.
- [13]董正爱,袁明.环境健康风险视域下环境标准的理性反思与规范[J].北京理工大学学报(社会科学版),2021(1):137-149.
- [14]陆军.强化国家生态安全是我国实现可持续发展的需要[J].环境保护,2019(8):9-12.
- [15]哈特.法律的概念[M].第2版.许家馨,李冠宜,译.北京:法律出版社,2011:315.
- [16]裴洪辉.合规律性与合目的性:科学立法原则的法理基础[J].政治与法律,2018(10):57-70.
- [17]汪劲.环境法律的理念与价值追求:环境立法目的论[M].北京:法律出版社,2000:11.
- [18]CHEN DEMIN,ZHOU XIAN. The authority structure of environmental regulation under the codification of environmental law [J]. 学术界,2020(11):193-202.
- [19]杜辉.环境公共治理与环境法的更新[M].北京:中国社会科学出版社,2018:9.
- [20]彼得·斯坦,约翰·香德.西方社会的法律价值[M].王献平,译.北京:中国法制出版社,2004:45.
- [21]鄢德奎.市域邻避治理中空间利益再分配的规范进路[J].行政法学研究,2021(5):41-54.
- [22]刘卫先.科学与民主在环境标准制定中的功能定位[J].中州学刊,2019(1):87-92.
- [23]钊晓东,汪强.大数据生态法治新常态下的环境监管义务推进[J].人民法治,2015(12):27-29.
- [24]周嫻,陈德敏.公众参与气候变化应对的反思与重塑[J].中国人口·资源与环境,2019(10):115-123.
- [25]赵宏.保护规范理论的误解澄清与本土适用[J].中国法学,2020(4):167-185.
- [26]焦艳鹏.生态文明保障的刑法机制[J].中国社会科学,2017(11):75-98,205-206.
- [27]张震,袁周斌.人与自然和谐共生的中国式现代化之法治体系与方略[J].重庆大学学报(社会科学版),2023(2):196-208.
- [28]徐磊,曹孟勤.试论生态资本何以可能:基于习近平“两山论”的视阈[J].广西社会科学,2018(10):1-5.

## Practical dilemma and the rule of law approach for ecological environment security

ZHOU Xian<sup>1,2</sup>, CHEN Demin<sup>1</sup>

(1. Law School, Chongqing University, Chongqing 400045, P. R. China;

2. School of Law and Public Affairs, Nanjing University of Information Science & Technology, Nanjing 210044, P. R. China)

**Abstract:** The construction of a comprehensive legal system for ecological environment security is an important content and key support for the construction of a human community with a shared future and the establishment of an overall national security concept, in which the overall national security concept, with non-traditional security as the core, emphasizes that national security governance should be equal and synchronous

in the construction of basic security in areas such as ecological environment security. The macro ecological security in the context of national governance and the intermediate perspective ecological environment security in the context of the rule of law should be defined as synonymous concepts. The latter is separated from environmental security, resource security and ecological security in the same legal system in connotation, but related in extension, and jointly constructs a general legal interpretation of the concept of ecological environment security in both dynamic and static dimensions. Looking back at the legal practice of ecological environment security in China, there are inconsistencies in legislation, including the accuracy and interpretation of the establishment of legal concepts, the certainty and arrangement of legal principles. In terms of law enforcement, including the establishment of the regulatory system, the construction of the regulatory system, and the operation of the regulatory mechanism, there are certain flaws and loopholes. When faced with the conflict between the localization, nationalization and ecological integrity of ecological environment governance, they are in a governance dilemma. In view of this, building a comprehensive legal system for ecological environmental security has become the approach to address the governance dilemma: transforming ecological security from a macro strategic policy to a medium level legal norm, clarifying the connotation and extension of the concept of ecological environmental security in the legal perspective, establishing the basic legal principles of ecological environmental security in environmental law, and forming an environmental legal norm system that closely combines purpose - principle - rule. And the legal order pursuit of the ecological environment security principle is radiated and infiltrated into the adjacent department law, becoming the cornerstone of construction of the overall ecological environment security rule of law system. Decomposing the legal norms related to ecological environment security into a micro regulatory system, a prevention, control and governance system with ecological environment standards as the core, a monitoring and early warning system with ecological environment data as the carrier, and a communication and collaboration system in the form of a platform should be gradually established. In addition, the preventive civil public interest litigation system with ecological environment risk as the central axis, the administrative litigation system based on ecological environment subjective (public) rights, and a criminal justice system with the ecological environment legal interests as the core should be built which will become barriers to the construction of the overall rule of law. The control of extraterritorial and exogenous ecological environmental risks needs to rely on extensive and goodwill international cooperation and written and strict international rules. This process should also run through the rule of law to contain or inhibit the accumulation of science and technology, and ultimately meet the sustainability of the ecological environment and even economic and social development.

**Key words:** ecological environment security; a human community with a shared future; big data; international cooperation; sustainable development

(责任编辑 胡志平)