

【文章编号】1002—6274(2012)01—095—08

风险社会语境下的俄罗斯生态安全立法

刘洪岩

(中国社会科学院法学研究所, 北京 100720)

【内容摘要】近年来,生态安全作为一种全新的国家安全观日益受到国际社会的广泛关注。俄罗斯是较早进行生态安全立法实践的国家,在生态安全理论研究、生态安全立法体系化以及生态安全保障制度构建等方面都有可圈可点之处。俄罗斯生态安全立法理论及实践的经验可以为我国立法发展及应对生态安全问题提供学理上的参考和可借鉴的实证路径和范式。

【关键词】风险社会 生态安全 俄罗斯 生态安全立法

【中图分类号】DF969 【文献标识码】A

人类步入21世纪后,20世纪后期肆虐的环境问题并未因此而出现丝毫的缓解迹象,人类破坏生态环境的行为仍在肆无忌惮、环境危机的后续效应仍在持续发酵。在此背景下,以反思的现实主义、重视制度面向的社会学批判理论——风险社会理论备受学界的广泛关注,并由此引发了人们对生态安全问题前所未有的重视和反思。

一、风险社会中的基本问题——生态安全

20世纪以来,伴随人类社会工业革命的推进和科学技术的迅猛发展,工业生产的负面效应——环境问题日渐凸显。大量的环境污染事件频发、生态退化和环境公害负面后果不断叠加,已严重到人们始料未及的程度。20世纪发生的震惊世界的十大环境公害事件已经向自认为是自然界主宰的人类敲响了警钟。与此同时,世界范围内的人口骤增、粮食短缺、环境污染、资源不足和能源危机不仅威胁着人类的生存,而且制约着人类社会的进一步发展。

在全球面临前所未有的环境危机的背景下,工业化进程中的无法调和的人与自然之间的矛盾问题引发了社会学者们深入思考。由于传统的社会科学将自然看成为外在于社会的事件,将环境危机和生态风险视为社会危机而不是自然危机,因此影响自然和对环境的工具性利用在工业化早期并没有遭遇法律和

政策的赋值。20世纪80年代,一向以关注生态启蒙、生态政治和全球化著称的德国社会学家乌尔里希·贝克以等级秩序的存在为理论的预设前提,以反思现实主义为认识论基础,以环境风险为切入点,将社会风险与现代性的社会规制性问题相契合提出了风险社会理论。贝克所理解的“风险”,指称的是完全逃离人类感知能力的放射性、空气、水和食物中的毒素和污染物,以及相伴随的短期的和长期的对植物、动物和人的影响。它们引致系统的、常常是不可逆的伤害,而且这些伤害一般是不可见的。^{[1] P303-304} 风险社会的风险来自于“人为制造出来的不确定性”,或者“虚拟的现实”;一种具有威胁性的未来变成了影响当前行为的参数;并直接地和间接地与文化定义和生活是否可容忍的标准相联系,它涉及“我们想怎样生活?”这一价值判断;新的风险类型可能同时是地区性的和全球性的,风险社会的概念消除了自然与文化之间的差异。^{[2] P174-190}

正如现代化消解了19世纪封建社会的结构并产生了工业社会一样,今天的现代化(即自反性现代化)正在消解工业社会,而另一种现代性(即风险社会)则正在形成之中。^{[3] P3} 工业社会和风险社会的区别可以形象的描述为“阶级社会的推动力可以用一句话来概括:我饿! 风险社会的驱动力则可以用另一句话来概括:我怕!”^① 风险社会是一种“社会转型”

作者简介:刘洪岩(1976-),男,黑龙江庆安人,法学博士,中国社会科学院法学研究所副研究员,硕士研究生导师,兼任黑龙江大学俄罗斯法律问题研究所副所长,研究方向为环境法、法理学及法哲学、俄罗斯法。

或是对工业社会的否定,它是一系列因素(如:社会、经济、政治和文化)的结合,这些因素都具有现代风险并具有普遍的、人为的、不确定性的特征。工业社会的风险可以通过科学理性在大体上确定,其不确定性可以通过风险微积分学予以计算。科学理性在面临风险社会中的大规模风险是则变得无能为力。由于这种风险是一种“虚拟的现实”,最坏的甚至是被认为是可能性最小的情况也可能成为一种事实。用贝克的话说,就是“在风险社会中,不明的和无法预料的后果成为历史和社会的主宰力量”。由于技术公害和一种已发展到极限的知识体系所造成的不确定性不断升级,风险社会具有两种不同的未来图景:一方面,人们对技术进步的长处的疑虑越来越多,公众也认识到科学的短处,因此可以促使技术知识民主化;另一方面,如果社会不能解除名誉日益扫地的科学—政治机构对技术的控制权,那么我们会面临一个暗淡得多的未来。

在风险社会理论中,“环境”问题不再被认为是外界的问题,而是从理论上被放在制度的中心。尽管人们逐步的认识到人不能独立于自然之外,实现了工业现代化的现代国家也试图通过尝试制定、修改和废止法律条款,将环境行为和生态行动(工具行为)逐渐进入了法律和政策调整的功能系统之中,但由于长期受“人定胜天”、“控制和支配自然”的传统习惯以及“科学技术成为第一生产力”的当代认识影响,环境风险和生态危机往往成为了国家法律政策调控的边缘地带。大多数国家的法律对生态风险的处理还是建立在因果关系原则和“污染者付费”原则的基础之上:一方面,环境立法体系越来越庞杂,内容越来越完善,标准越来越健全,规则越来越完美;另一方面,大规模的风险和环境事件却从规则、标准和规制组成的强大网络中脱逃,史无前例地膨胀和扩张,影响和威胁着每个人的生存和生活。

贝克的风险社会理论向人类揭示了现代社会面临的巨大挑战是环境风险的威胁,人们需要解决的不是“我饿”的问题,而是如何避免“恐惧”和“我怕”的问题。贝克从社会风险角度考察人类的现代化进程,将地球环境风险视为现代风险社会威胁人类生存的首要问题。英国社会学家吉登斯继承并发扬了贝克的风险社会理论,他指出:风险社会中的风险是人为“制造的风险”,其中一部分是被我们的专家系统所

制造设计出来的。可以认为,风险社会的环境问题是现代社会科学技术应用的负面效应和管理短视政策的双重产物。解决环境风险的根本出路就是确立生态安全的全新安全观,将人还原回生态系统之内,而不是将人同大自然隔离和对立。正是基于此,当今国际社会已将生态安全提高到与军事安全、政治安全、经济安全、社会安全同等重要的地位。并尝试进行相应的生态安全立法,避免人类过早步入风险社会泥潭。贝克的风险社会理论促使人类重新审视自身与发展目的相悖的利益诉求,有助于强化全人类的生存危机意识,为国际社会制订环境治理对策提供了理论支持和独特的分析视角。

二、俄罗斯国家生态安全观的确立

在世界各国中,一贯秉持生态保护传统的俄罗斯是比较重视生态安全的国家之一。“生态安全”这一术语在俄罗斯各种法律文件中使用频率极高,其中包括联邦宪法在内的近千个联邦法律、总统令、政府条例、规范性国内法律文件和国际法律文件。^②在立法中与生态安全概念有关的法律术语也超过四十多个,可以说,在当今各国立法中俄罗斯是使用涉及“生态”一词法律术语最多的国家。“生态安全”理念在俄罗斯的法律体系中占据着极其重要的位置。

(一) 生态安全理念的提出

在俄罗斯最早提出“生态安全”思想的是B·B·彼得罗夫教授,他在1981年出版的著作《生态法》中指出:生态法调整对象也应当包括保护和改善人周围的环境。有关这一问题的表述直接涉及了生态安全的理念。^③后来,学界在此基础上对生态法调整对象进行了进一步的泛化,于是就形成了俄罗斯目前关于“生态安全”的概念。

俄罗斯在学理意义上对“生态安全”的界定在学界还没有形成通说,学者们各持己见。如:阿·赫·沙瓦耶夫认为,“生态安全是指个人、社会的生死攸关利益以及自然环境免遭人类活动和自然活动威胁的受保护状态”;^④ B·A·彼得罗夫教授将生态安全看做是“对重要生态利益的生活保护状况,首先是对清洁、健康、良好环境权的保护”;^⑤ 俄罗斯联邦科学院国家与法研究所生态法研究中心法学博士奥·尔·杜博维克教授认为“生态安全是指环境、居民、区域、经济客体和其他客体免遭因人类活动、自然现象和对抗行为而出现的环境要素不良变化所导

致的后果的威胁及其他威胁的受保护状态”;^{[1] P455-456} O·C·科尔巴索夫教授则认为生态安全是“消除由于人为因素可能造成的地球环境恶化,从而导致人的生物性状改变,不能利用周围物质世界满足自身自然的、生理的和社会的生活诉求,从而可能造成人类大规模毁灭的措施体系”。^{[2] P48} 还有一些学者将生态安全视为为防止经济活动和其他活动、自然的和技术的意外情况及后果对自然环境和人的重要生活利益可能造成损害的保护状态。^[3] 在俄罗斯,对生态安全问题进行研究的代表性俄罗斯学者还有 M·M·布林丘克、C·A·博格柳博夫、A·K·戈里琴科、T·B·兹拉尼科娃、M·A·拉宾娜和 Г·П·谢洛夫。学者 B·B·别拉乌索娃、M·И·瓦西里耶夫、H·H·韦杰维娜等人在各自的研究领域也曾涉猎到生态安全问题。

其实学者们对“生态安全”定义的分歧主要在于对生态安全内涵与外延的界定,由此形成了不同的语言描述。有的学者将“生态安全”视为“环境保护”的组成部分,如: M·M·布林丘克、C·A·博格柳博夫和 M·H·科贝洛夫; 有的学者将“生态安全”和“环境保护”二者等同起来,如: T·B·兹拉尼科娃、B·П·维诺格拉多夫、C·A·泽伊托夫; 还有学者将“环境保护、自然资源的合理使用、再生和质量提高”纳入“生态安全”的范畴,如: M·Л·科斯坚科、H·B·拉夫列诺娃。上述争论的焦点集中在“生态安全”所调整对象范围的广狭程度上。

在法律意义上首次使用“生态安全”概念是在 1991 年 12 月颁布俄罗斯《自然环境保护法》的第 85 条之中。该法将“生态安全”与生态法律秩序、环境、人的健康等一同列入生态犯罪的客体范畴。从此,这一概念被广泛的运用在俄罗斯法学研究和立法实践之中,但是社会转型初期的所有立法都没有对生态安全的内涵做出明确的法律界定。但是 1995 年未获通过的《俄罗斯联邦生态安全法》草案把生态安全描述为“个人、社会的至关重要利益处于受到保护、周围自然环境处于不受因人类活动和自然原因而出现的威胁的受保护状态”,这为学术界探讨生态安全的内涵提供了“蓝本”。只有 2002 年通过的《俄罗斯联邦环境保护法》(第 1 条)才首次对“生态安全”做出了法律意义的定义,生态安全被表述为“使自然和人类重要切身利益免受经济活动和其他活动、自然的和生

产性的紧急状况、及其这些活动和状况的后果可能产生不良影响的防护状态”。这种定义比较全面,兼顾了生态安全的自然与社会属性。

以上理论界对生态安全的研究和国家立法实践为俄罗斯生态安全观的树立奠定了基础。

(二) 生态安全观在俄罗斯国家层面的逐步确立

1992 年联合国在巴西召开的“世界环境与发展大会”提出了环境安全与可持续发展的理念。受此国际会议推动,俄罗斯在 1992 年制定并开始实施《俄罗斯国家生态安全纲要》,第一次明确将生态安全保障作为国家基本战略在立法上加以确立。俄罗斯 1993 年宪法确立了人的权利和自由具有最高价值的原则(第 2 条);首次规定了公民的生态权的优先性(第 42 条)。这为俄罗斯将生态安全确立为国家战略找到了宪政意义上的根据。

除了宪法依据之外,俄罗斯还通过进一步细化国家战略保障生态安全。俄罗斯 1997 年 12 月通过的《俄罗斯联邦国家安全构想》中确立了生态安全的保障较之其他国家安全具有优先性的基本原则,同时将防止环境污染、提高有毒工业和民用垃圾掩埋和利用的安全性、反对辐射污染、建立生态安全的工艺、合理使用自然资源等明确为国家在生态安全保障方面应优先考虑的问题,并试图通过完善上述方面立法构建生态安全法律体系。在这里,俄罗斯国家将环境保护和自然资源利用纳入与生态安全保障有关的国家政策范畴予以优先考量。在 2000 年 1 月新修订的《俄罗斯国家安全构想》的总统令中,将“根本上提高俄罗斯生态状况”确立为保障俄罗斯生态安全的基本任务之一,保障生态安全的优先政策被纳入到国家生态领域优先考虑的调整政策之中。

除法律规定外,联邦政府颁布的生态政策也是俄罗斯实施国家生态安全战略的重要手段。根据 1997 年《联邦政府法》规定,俄罗斯联邦政府负有在环境保护和国家生态安全保障方面施行统一国家政策的职责(第 18 条)。2001 年 7 月俄联邦政府通过的《俄罗斯联邦社会经济发展中期规划(2002-2004)》中再次强调了公民有获得生态安全的权利,并提出有必要建立国家生态保险保障该项权利实现。在 2002 年 8 月俄罗斯联邦政府通过的《俄罗斯生态学说》政府决议中提出,保障生态安全是俄罗斯联邦在生态领域国家政策的终极目标。即:保护自然界系统,保障其

完整性及其为生活服务功能。并提出,为了确保俄罗斯联邦生态安全活动的有效进行,应优先考虑以下方面:在实施具有潜在危险的活动项目及特殊环境中的安全保障;卫生保健中生态优先;预防对生态环境具有危险性的恐怖活动;监督外国和生态变异有机体的使用和传播。根据该政策,创建生态安全保障的有效法律机制将是实现俄罗斯国家生态政策的基本任务之一。

俄罗斯还在 2003 年 6 月的联邦国务主席团会议上提出了实施新国家生态学说的建议,并通过了《2002-2010 年俄罗斯生态和自然资源纲要》的实施决议,并提出,在将来要对环境状况恶化的情况实施国家登记。其目的之一是保障居民和自然领土的生态安全,其中包括居民健康、生态秩序的维护和进行生态灾难的预防等。

生态安全观的确立不仅仅体现在构建生态安全法律体系和国家政策制定上,同时还体现在维护生态安全的实践中。

首先,表现在相关职能机关对生态安全实施监察和调控方面。在俄罗斯有权实施生态安全国家监督和监察的机构超过了 15 个,其中在自然资源部、原子能部、能源部和国防部都设有专门生态安全管理局。同时国家设立了生态安全保障基金和建立了相应的国家生态安全标准。第二,俄罗斯还加大了用于维护生态安全活动的财政预算支出。该财政支出作用在于,在采用统一的国家生态安全标准的基础上试图确立统一的国家生态安全保障体系,以确保在生态安全保障领域国家监督机构的优化以及推动相关国家标准的完善。第三,在生态安全领域的司法实践方面。俄罗斯定期对联邦最高法院和最高仲裁法院每年审理的有关危及生态安全领域的司法判例和实践活动进行系统的总结,以此逐步来消除有关生态安全司法实践中不足。俄罗斯联邦检察院作为俄罗斯法律监督的主要国家机关,在俄罗斯生态法实施中发挥了全面的、深入的监督作用,特别是专门的自然保护检察院在综合解决同违反生态法律作斗争问题方面起到了积极作用。

三、俄罗斯生态安全的立法实践

俄罗斯联邦历来比较注重生态安全方面的立法,至今已形成以 2002 年《俄罗斯联邦环境保护法》为核心的生态安全法律体系,其中包含一系列行之有效

的生态安全制度。“生态安全立法”在俄罗斯现行立法分类规范中被划分为两个部分:一部分被列入到涉及自然资源 and 环境保护以及调整与此相关的一些共性问题的法律部门之中(分类号为 110.000.000);另一部分被列入到涉及安全和法律秩序保障的部门法规范之中(分类号为 160.000000)。俄罗斯还制定了关于《生态安全法律信息使用的分类方法》作为推荐性的使用标准在立法实践中加以采用,以此保障生态安全立法在联邦国家权力机关、联邦主体国家权力机关以及地方自治权力机关之间的相互协调,整合在立法活动过程中各个部门、各级权力机关对“生态安全”理解上的差异。

依据立法涉及的领域,俄罗斯有关生态安全的立法可分为四部分,即:宪政领域立法、经济领域立法、社会领域立法和涉外领域立法。

1. 宪政领域的生态安全立法。依据俄罗斯宪法第 72 条第 1 款的规定,生态安全保障问题被确立为俄联邦国家权力机关及俄联邦主体国家权力机关的权力,该项权力的合宪性体现在以下三个方面:

首先,俄罗斯联邦宪法将“生态安全保障”作为一项国家独立的基本职责加以确立。其次,在生态安全保障及其实施程序方面,虽然《俄罗斯联邦宪法》没有就俄联邦与俄联邦各主体的生态安全保障权限进行明确划分,但在俄罗斯联邦相关立法中已经确定了俄罗斯联邦与各联邦主体在这方面的职责分担方式。例如,《公民健康保护法》第 5~8 条规定、《原子能利用法》第 10 条规定。第三,在俄罗斯,只有当生态安全保障受到威胁时方可以成为限制人和公民权利及自由的合法理由(根据宪法第 55 条第 3 款的规定)。例如《俄罗斯联邦侦查活动法》的第 2 条规定:侦察机关获取有可能威胁到俄罗斯联邦生态安全的事件和活动的信息后,可以据此对人和公民的宪法权利进行必要的限制。

2. 经济领域的生态安全立法。俄罗斯在对社会经济关系的调整过程中广泛采用了生态安全保障机制,主要通过以下三种方式:

首先,在经济立法的层面上将保障生态安全确立为经济活动及经济监管工作的基本原则。这些立法涉及社会经济的很多领域,如:基因工程实施领域(《关于基因工程领域活动国家调节法》<1996 年>);水文气象服务领域《水文气象服务法》第 4

条<1998年通过>);国家税率调节领域《电力、热力资源国家税率调整法》第4条<1995年>);城市建设领域《城市建设法》第10条<1998年>);对农工综合体工程技术系统的调节领域《关于农工综合体工程技术系统调节法》第5、9条<1999年>);燃气供应领域(《燃气供应法》第4、5条<1999年>)等。而在经济关系调整的特别领域,如:在对某种经济行为进行授权许可、鉴定、监督和审计等活动中,俄罗斯更是将保障生态安全置于突出重要的位置。例如《俄罗斯联邦生态鉴定法》(1995年)第3条规定,实施生态鉴定中的一切经济行为必须要符合生态安全要求;1997年《俄罗斯联邦危险生产领域工业安全法》第3条中同样规定了“工业生产安全的要求必须符合以下规范,即:保护居民和领土免受意外情况威胁、保障居民卫生防疫顺畅、保护自然环境和保障生态安全”。在1999年《俄罗斯联邦国家城市技术监督决议》中,对调整和保障工业生产安全的所有规范和条例进行了列举,在300多个包含生产安全内容的相关法律文件中,都明确规定了要保障工业生产安全的具体要求,其中有两个规范特别强调了工业生产必须要符合生态安全保障的必要性。

其次,将保障生态安全作为环境保护活动和环境利用行为的具体要求。例如:1994年生效的《俄罗斯用户电力安装运行条例》第一章第7条中规定“技术安全,火灾和生态安全必须基于对水体和大气免受污染为目的”,同时该条例还将卫生标准和对自然保护的要求列入生态安全保障的范围内,如果用户不遵守这些规定将不被允许进行电力安装;在1998年俄罗斯农业与资源部颁布的《土壤改良及水利工程使用运行条例》第五章有关“生态安全要求”中,再次重申了《俄罗斯联邦土壤改良法》第33条、《俄罗斯环境保护法》第47条第1款及《俄罗斯联邦水法》第140条所确立的自然资源利用和环境保护应符合生态安全要求的一般性原则;2000年俄罗斯联邦劳动和社会发展部共同颁布的《关于零售商业领域劳动力跨行业保护条例》的第1条第4款第2项中同样规定:“服务中生态安全必须通过遵守相关的环境保护要求来保证实现。”

第三,在经济立法中确立了生态安全防护的客体、技术参数以及独立的追诉程序。在生态安全客体的确立以及技术参数确定问题上,俄罗斯通常利用环

境保护与自然资源利用所遵循的方法。例如:2001年通过的《俄罗斯联邦内陆水路交通法》第39条的规定:对于船主而言,保障船只运行中的生态安全要求应由预防船只排放的含油污水可能造成内陆河道污染所援引的具体规范来确定,这些规范应由俄罗斯交通部批准通过。

3. 社会领域的生态安全立法。在社会领域,生态安全立法主要体现在明确了企业 and 企业员工生态责任。例如:根据俄罗斯1992年通过的《俄罗斯联邦集体合同和协议法》第13条的规定,在俄罗斯企业主和员工签订的集体劳动合同时应当明确双方就生产中可能出现的生态安全问题各自应承担的责任,在签订的协议中应当事先明确生产中生态安全保障的具体要求;1996年通过的《俄罗斯联邦关于工会及其权力和活动保障法》的第20条还规定,为了保证生产符合生态安全的要求,工会有权参与有关协调生态安全保障问题的法律和其他规范性文件的制作。

4. 国际性的涉外生态安全立法。国际性条约、协定是俄罗斯生态安全法律体系的重要组成部分。俄罗斯在《对外政策构想》中提出:俄罗斯要积极扩大对外合作,以便保障生态安全,包括引进最新的技术促进国际交流。^④而当出现的紧急情况可能威胁到俄罗斯生态安全时,基于国家主权安全的考虑,俄罗斯有权退出同美国签署的《俄罗斯与美国关于缩减常规性武器条约》(2000年5月通过的《关于核准俄美两国关于进一步缩减常规性武器条约》的联邦法律第2条)。

俄罗斯国际性的生态安全立法更多的是在独联体国家之间开展的,其调整的范围涵盖了环境保护及合理利用自然资源领域。^⑤根据1991年12月12日生效的《关于成立独立国家联合体的协定》第7条规定,独联体各个成员国将环境保护和参与建立普遍接受的国家生态安全系统方面的合作纳入到独联体共同活动的领域之中。1991年12月29日独联体跨国联席会议通过了推荐性立法文件《生态安全若干原则》,以供各国在建立统一的生态安全保障方法和对生态安全威胁认定方面作为参照,在该条约中首次将来自他国的生态安全威胁称之为“生态恐怖主义”。在1997年2月11日生效的《俄罗斯联邦、白俄罗斯联邦、哈萨克斯坦与吉尔吉斯斯坦关于加强经济与人

文领域一体化的条约》第9条中,生态安全问题虽然被纳入环境保护领域,但在预防和消除事故危害、自然灾害、核灾难与生态灾难的方法方面条约将两者进行了区别对待。2000年6月20日独联体各国首脑委员会批准通过了《2005年前独联体发展行动计划》,依据该计划各成员国和地区将加强生态监控方面的合作、保障地区生态安全、建立环境保护数据库,这成为各个成员国共同的基本任务,并决定于2003年拟定起草《独联体生态安全协定》。

以上立法及政策构成了俄罗斯生态安全法律体系的整体架构,其中的某些具体制度及政策措施可圈可点。俄罗斯“生态立法”的可贵之处在于:一是确定了生态安全法调整的对象及其在生态领域和生态法中的地位问题;二是确立了生态安全法律保障的制度和方式。其中确立生态安全法在生态领域和生态法中的重要地位主要是以生态安全政策为法律依据,体现了俄罗斯联邦对生态安全问题的高度重视。

当然,俄罗斯在确立生态安全法律保障制度和方式方面的不足也是显而易见的。俄罗斯学者曾在《俄罗斯生态立法发展构想》^⑤中指出,现有的有关生态安全的立法“不符合立法技术要求,过于抽象,多半是宣言式的,与俄罗斯联邦宪法以及其他领域的相关法律文件不一致”,“国内缺少生态安全法律实施的有效机制”。^⑥该《构想》提出生态安全关系的法律调整应优先适用以下法律手段:明确调整的客体,将调整重心从环境保护转移到自然资源利用上;建立统一规范的概念体系;进一步界定生态领域合法行为和违法行为及生态犯罪的构成;表明生态立法的基本原则;确立生态违法绝对主体和相对主体的构成范围;着重强调通过对所有生态性危险活动实施许可证认证制度和生态鉴定制度,以此来预防对环境可能发生的任何负面影响;制定并通过诉讼程序规范。学者们还认为,创建俄罗斯生态法的特别法体系以及实现俄罗斯其他法律部门的“生态化”(экологизация)将是保障生态安全的主要任务和终极目标。

在俄罗斯联邦总检察院召开的“生态安全立法”学术会议上,与会者重申了《俄罗斯生态立法发展构想》所确立的思路和精神。^⑦C·A·博格柳博夫教授建议将有关生态安全宣言式条款和理论原则减至最低限度,以保证规范能直接发挥作用。他同时指出,环境保护的首要的任务应当是优先保障人的生命

和健康,其实现不是通过多次重复这些宣言式的口号,而是通过确定具体的规则和要求。H·A·谢里万诺夫(时任俄罗斯总检察院法制与法秩序维护问题研究部主任)也认为,必须确定清晰的生态安全标准,这样才能便捷而准确地地区分破坏生态规则所应承担的责任类型。

在生态安全立法的未来发展上,俄罗斯提出了立法改革的基本方向。如:为了消除生态安全立法和司法实践中的矛盾,可以制定一部在生态安全立法领域普遍适用的术语表规范;制定一部符合宪法精神的《俄罗斯联邦生态安全法》作为生态安全保障领域纲领性法律文件,藉此消除法律适用过程中各部门法之间可能存在的竞合和矛盾。目前,俄罗斯正在对生态安全立法进行严格的结构调整,试图将现行生态安全保障立法整合为从属于上述两个法律部门的次一级的部门法。

四、俄罗斯生态安全立法对我国生态安全立法实践的启示

当今时代,俄罗斯和中国均处于社会转型期,两国在政治、经济和社会制度方面都有诸多的相似之处。在生态安全问题日益受到我国社会各界广泛关注的今天,俄罗斯生态安全立法理论与实践的成功经验可以对我国未来生态文明与法治社会的构建提供如下可资借鉴的参考:

第一,可以为我国环境立法理念的革新提供基本的改革方向。生态安全作为国家安全的重要组成部分,是世界各国生态立法的重要理念之一。而作为我国环境基本法的《环境保护法》则缺少对可持续发展、代际公平、生态安全理念的贯彻。环境立法理念不更新就无法做到制度上的创新,我国的其他环境保护法规及制度也欠缺以保障生态安全为目标的规范化和程序化设计。俄罗斯在生态立法中“人类与生态中心主义”理念的贯彻以及其他立法“生态化”的取向,体现了俄罗斯生态立法也同样在经历着深刻的社会转型:从法的“规范主义”(нормативизм)占主导地位向对“自然权利至上”传承与转换;从“利用刑事惩罚手段与生态犯罪做斗争”向“预防生态犯罪”这一国家政治的首要任务转变。借鉴俄罗斯的做法,建议我国应专门进行一系列的法律修订活动,在法律原则、具体制度的设计上彰显生态化的取向,使维护

生态安全的理念贯彻到国家的整个法律体系,从而彰显生态安全在国家治理中的突出地位,而尤为重要的是应在国家根本法——宪法中明确生态安全对国家、社会及公民的价值。

第二,对我国环境立法体系的健全完善起到积极的参考作用。我国环境立法在污染防治、自然资源合理利用和保护方面的规定较为全面,但在生态环境保护和管理领域的立法则相对薄弱。而俄罗斯已经颁布的《原子能利用法》、《居民卫生防疫安全法》、《居民辐射安全法》、《生态鉴定法》、《生态保险法》、《生态安全法》、《生态文化法》、《核损害民事责任法》、《保障汽车运输生态安全法》、《土壤法》等法律法规对完善我国生态环境保护、环境管理方面的立法无疑具有重要的参考价值和借鉴作用。具体而言,俄罗斯各共和国、区、州的生态安全法,如《巴什科尔斯坦共和国生态安全法》(1997年6月)、《乌里扬诺夫斯克州生态安全法》(1996年10月)、《涅涅茨自治区生态安全法》(2000年11月)可以为我国制定生态安全基本法提供模板和借鉴。^[12]在立法实践方面,建议我国制定单行的生态安全基本法,使其成为国家维护生态安全的纲领性文件。此外,俄罗斯国家生态立法中一些制度,譬如:生态审计、生态保险、生态认证、生态许可、生态税收、生态警察制、生态安全预警等经济的和行政的调节制度,可为我国环境保护目标实现过程中的制度整合与创新,提供实证性参考,在生态安全领域我国应以确立这些制度作为未来的立法方向。

第三,为我国环境法律法规具体内容的完善、修正及创新提供指导。例如:可借鉴俄罗斯联邦宪法第42条对公民生态权规定,在我国宪法中确立“公民环境权”;以俄罗斯2002年《环境保护法》(第11~12条)为主体的俄罗斯生态法律法规,对公民及环境保护的民间组织进行公共参与的权利及义务做了详尽的规定,其中包括参与执法监督、立法、环境诉讼、环境鉴定及评估等方面的各种权利,这是我国环境立法所欠缺的,俄罗斯有关鼓励公民参与环境保护的具体规定可以为我国环境立法中有关公民有序参与等相关问题的法律调整提供制度上的参照。此外,俄罗斯的立法经验还提示我们应在以下方面完善生态安全立法:在刑法上明确生态犯罪问题,包括罪名、犯罪构成等内容;在经济及建设领域的立法,如:授权许

可、鉴定、监督和审计等活动中,明确生态安全方面的具体要求,确立生态安全保护的客体、技术参数以及独立的追诉程序;在政治及社会性立法中明确国家机关及其公务人员、社会组织和公民在保障生态安全方面的权利、社会责任及相关追究程序;在具体条款的规定上,明确生态安全保护领域里各种术语的统一定义、生态安全的确定标准、保障生态安全的基本法律原则、保障生态安全的基本要求及保障执行机构等等。

第四,为我国提高公民生态意识、权利意识和促进公民参与方面进行的生态法律教育提供学理和制度上的借鉴。俄罗斯在实施生态教育方面进行的比较早,国家也给予了足够的重视。1960年颁布的俄罗斯共和国《自然保护法》早就提出开展生态教育的思想;在2002年《俄罗斯联邦环境保护法》中再次明确了生态教育的基本任务和形式,确立了以普及生态知识和增强生态保护意识为目的的、多层次的生态教育体系。俄罗斯从小就对孩子进行热爱自然、保护生态环境的教育,特别提倡要把生态教育作为学生素质教育的一项重要内容,努力培养具有生态保护知识和意识的一代新人。我国的环境立法中则缺少对公民进行生态教育内容的规定,这是在制度和意识形态层面的严重欠缺,不能满足社会对生态文明社会构建的法制诉求。在当前我国严峻的环境危机形势下,建构完善的公民生态教育制度及生态保护的公民参与机制已成为迫切之需。

此外,俄罗斯同美国、独联体国家之间在生态安全领域的国际合作立法经验,以及生态安全合作机制的建立和协调,为我国在生态安全领域深入参与国际合作提供了可借鉴的协作范式。而俄罗斯生态安全法律制度之间协调与契合性、民间及政府对生态维护的重视,如:对生态保护的财政支持和监督、生态保护的参与及学术研究,都是我国所欠缺之处。

另外我们也应看到,由于长期的社会主义的惰性和积淤,俄罗斯社会中的法律虚无主义的高水平和国家权威的低水平形成了鲜明的对比,应然的权利和实然的权利之间的差距某种程度上有所加大,致使俄罗斯有关保障生态安全的立法在实践中难以得到彻底的执行,而在此方面我国的情况也很严重。如何探寻新的方法,以实现个人利益、社会利益的协调以及确保国家所应承担的生态安全保障责任的切实履行,有

效的维护国家的社会秩序、完整性和生态安全,将相互独立的、且经常是相互并行的三股力量(科学、权利和社会现实)整合为一,让科学充当组织者的角色,使法律成为更好维护公民生态权的直接有效手段,则是俄罗斯与我国在相当长的时期内所共同面临的历史性难题。

注释:

- ① 此种描述可参见 Ulrich Beck, *Risk Society: Toward a New Modernity*, London: Sage Publications, 1992. p44. 以及 [德] 乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,译林出版社 2004 年版,第 57 页。
- ② 此数字详见俄罗斯总检察院法制及法秩序维护问题研究所第一副主任 B·H·拉巴金发表的《生态安全:宪法法制问题》,载《国家与法》2004 年第 2 期,第 26 页。根据 2008 年 3 月俄罗斯法学家出版的《俄罗斯法律汇编》以及俄罗斯生态法学家 M·M·布林丘克教授所统计的数字(参见其发表的论文《作为法律范畴的生态安全保障》,载《国家与法》2008 年第 9 期,第 30 页),俄罗斯有关使用“生态安全”的各类规范性文件总数已经超过 1600 多个。
- ③ 此类观点参见(俄) O·И·科拉索夫《生态法》,莫斯科,2001 年版,第 620~621 页;(俄) O·Л·杜巴维克《生态法》,莫斯科,2003 年版,第 454 页;(俄) O·Л·杜巴维克《生态法》,莫斯科,2003 年版,第 454 页;(俄) Г·Е·贝恩特洛夫、Н·Г·让瓦洛尼科娃、И·О·科拉斯诺娃《生态法》,莫斯科,2007 年版,第 258~279 页。
- ④ 内容详见《俄罗斯报》2000 年 6 月 11 日有关《对外政策构想》的介绍。
- ⑤ 1995 年,由俄罗斯著名生态法学家 M·M·布林丘克、С·А·博格柳博、O·Л·杜巴维克和 O·А·苏巴达耶娃等学者们共同倡导下,对俄罗斯生态安全立法的具体问题进行了深入的理论探讨和制度设计,提出了俄罗斯生态立法发展的构想,其中主要内容发表在“俄罗斯生态立法体系问题”,载《国家与法》,1995 年第 2 期,第 53~66 页。

参考文献:

- [1] [德] 乌尔里希·贝克,威廉姆斯. 关于风险社会的对话 [A]. 路国林编译. 薛晓源,周战超主编. 全球化与风险社会 [C]. 北京: 社会科学文献出版社,2005.
- [2] [德] 乌尔里希·贝克. 世界风险社会 [M]. 吴英姿,孙淑敏译. 南京: 南京大学出版社,2004.
- [3] [德] 乌尔里希·贝克. 风险社会 [M]. 何博闻译. 南京: 译林出版社,2004.
- [4] [俄] B·B·彼得罗夫. 生态法 [M]. 译. 莫斯科: 莫斯科大学出版社,1981.
- [5] [俄] 阿·赫·沙瓦耶夫. 国家安全新论 [M]. 魏世举等译. 北京: 军事谊文出版社,2002.
- [6] [俄] B·A·彼得罗夫. 生态法 [M]. 莫斯科: 莫斯科大学出版社,1995.
- [7] [俄] 奥·尔·杜博维克. 生态法 [M]. 莫斯科: 莫斯科大学出版社,2005.
- [8] [俄] O·C·科尔巴索夫. 生态安全的构想 [J]. 法律观(俄),2000,3.
- [9] [俄] И·А·伊戈娜奇耶娃. 独联体国家生态立法法典化经验 [J]. 生态法(俄),2007,3.
- [10] [俄] B·H·拉巴金. 生态安全: 宪法法制问题 [J]. 国家与法(俄),2004,2.
- [11] [俄] M·M·布林丘克. 关于生态安全的立法保障 [J]. 国家与法(俄),1995,2.
- [12] 王树义. 生态安全及其立法问题探讨 [J]. 法学评论(双月刊),2006,3.

Russia Ecological Legislation in Risk Society

Liu Hong-yan

(Legal Research Institute of China Social Science Academy, Beijing 100720)

【Abstract】In recent years, ecological security as a new national security concept got increasingly wide attention by the international community. Russia's ecological security as earlier legislative practice one of the countries, both in theoretical studies of ecological security, or the legislative system of ecological security and ecological security system and other aspects of the building worthy of note. Russia's ecological security legislation, theory and practical experience on the international integration of the development of ecological safety legislation provides an academic reference, and for our common response to ecological security provides a reference path and the empirical paradigm.

【Key words】risk society; ecological safety; Russia; ecological safety legislation

(责任编辑: 张保芬)