

俄罗斯生态安全立法及对我国的启示*

刘洪岩

内容提要:生态安全作为全球化时代一种全新的安全观同军事安全、政治安全、经济安全、社会安全等一样已经成为国家和社会稳定的重要组成部分。俄罗斯作为较早进行生态安全立法实践的国家之一,无论在生态安全理论研究、生态安全立法体系化,抑或生态安全保障制度构建等方面都有其可圈可点之处。俄罗斯的生态安全立法理论及实践对国际生态安全立法一体化的发展提供了学理上的参考,同时,为世界各国共同应对全球性环境问题提供了可供参照的实证路径和范式。

关键词:俄罗斯 生态安全 生态安全立法

刘洪岩,黑龙江大学法学院副教授,中国社会科学院法学研究所博士后研究人员。

一 俄罗斯“生态安全”概念及内涵

在当今俄罗斯的规范性法律文件中,能与“生态”一词结合的法律概念超过四十多个,譬如:生态状态、生态形势、生态状况、生态危险、生态条件、生态事实、生态恐吓、生态问题、生态后果、生态灾难、生态危害、生态活动、生态技术、生态鉴定、生态许可、生态体系、生态基金、生态保险、生态法、生态立法、生态违法、生态影响、生态损害、生态争议、生态诉讼等等。在众多的有关“生态”的概念中,“生态安全”占据着极其重要的位置。“生态安全”这一术语在俄罗斯数千个法律文件之中是使用率极高的词汇,其中包括:《俄罗斯联邦宪法》108个俄联邦签署的国际法律文件、43个联邦法律、315个总统令和俄罗斯政府条例、500多个规范性法律文件。^[1]

有关“生态安全思想”在俄罗斯的最早提出源自 . .彼得罗夫教授于 1981年出版的著作《生态法》中有关对生态法调整对象的表述。他认为,生态法的调整对象应当包括保护环境、

* 本文为黑龙江省社会科学基金(06B018)和黑龙江省教育厅人文社会科学基金(11522075)及海外学人项目(1152H03)的阶段性成果。

[1] 该数字引自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 . .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 . .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”的各类规范性法律文件总数已经超过一千六百多个。

组织和合理利用自然资源、保护和改善人周围的环境三个方面。^[2] 后来,学术界在此基础上对生态法调整对象的第三个方面进行了进一步的泛化,于是就形成了俄罗斯今天的关于“生态安全”的概念,尽管现在看来,它们在内容上与生态安全所保护的法益并不是完全吻合的。

“生态安全”概念可以从法律意义上和学理意义上对其进行界定。法律意义上“生态安全”的概念在俄罗斯的首次确立是在1991年12月19日颁布《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国自然环境保护法》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。1992年3月5日颁布的《俄罗斯联邦安全法》第1条将“安全”界定为个人、社会和国家的重要切身利益免受国内外威胁的防护状态,而重要切身利益就是指“保障个人、社会和国家生存与发展的利益得到满足的需求总和”。2002年1月10日通过的《俄罗斯联邦环境保护法》第1条则将“生态安全”的概念完整的表述为“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”。

学理意义上“生态安全”的概念在俄罗斯学术界还没有形成通说。 . . . 科尔巴索夫教授将生态安全看做是“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需求,从而可能造成人类大规模毁灭的措施体系”。^[3] . . . 彼得罗夫教授则认为“生态安全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”。^[4] . . . 季莫申科教授将生态安全理解为“保护、合理利用、再生和提高环境质量的国际关系状况”。^[5] 还有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。^[6]

通过对俄罗斯现有科学著作和规范性法律文件的分析,俄罗斯学者们对“生态安全”内涵的理解更多的是从生态安全与环境保护、自然资源利用之间相互关系的角度来认识,主要存在着四种观点。

(一) 将“生态安全”视为“环境保护”的组成部分

. . . 布林丘克教授非常关注生态安全与环境保护、自然资源利用之间相互关系的确定问题,将生态安全视为环境保护的基本原则和为恢复、保持良好环境状况最重要的远景目标和任务。有鉴于此,他得出如下结论:“生态安全的保障不是与进行环境保护的实践活动并行的方向之一,联邦条约和俄罗斯联邦宪法中的相应表述是不正确的。”^[7]同时, . . . 布林丘克教授又进一步强调,“如果将生态安全理解为实施环境保护和合理利用自然资源的活动方法之一,其内容应当符合维护良好环境状况、甚至应当满足自然人及法人生态权利

[2] [俄] . . . 彼得罗夫:《生态法》,莫斯科,1981年版,第9页。

[3] [俄] . . . 科尔巴索夫:“生态安全的构想”,载《法律观》2000年第3期,第48页。

[4] [俄] . . . 彼得罗夫:《生态法》,莫斯科,1995年版,第545页。

[5] [俄] . . . 季莫申科:“世界生态安全”,载《国际法述评》2006年第2期,第87页。

[6] [俄] . . . 科拉索夫:《生态法》,莫斯科,2001年版,第620-621页; [俄] . . . 杜巴维克《生态法》莫斯科,2003年版,第454页; [俄] . . . 杜巴维克《生态法》莫斯科,2003年版,第454页; [俄] . . . 贝思特洛夫、 . . . 让瓦洛尼科娃、 . . . 科拉斯诺娃:《生态法》,莫斯科,2007年版,第258-279页。

[7] [俄] . . . 布林丘克:“作为法律范畴的生态安全保障”,载《国家与法》2008年第9期,第31-32页;“保护环境抑或保障生态安全”,载《国家与法》1994年第8期,第118-127页;“关于生态安全的立法保障”,载《国家与法》1995年第2期,第118-119页。

的维护以及相关法益的保障”，〔8〕。博格柳博夫教授也持类似的观点。

维尔比茨基对“生态安全”和“生态安全保障”这两个概念做了准确的区分，他同意布林丘克教授和博格柳博夫教授对此所做的分析。同时，他将“生态安全”同“环境保护与自然资源利用”的相互关系视为“部分与整体”的关系。将后者理解为是第一性的关系，这些关系是在进行经济活动或对生态安全具有威胁的其他活动中产生的。〔9〕同时，他还将生态安全威胁仅局限于规范性法律文件中列举的人为原因导致的威胁，在今天看来，这些观点值得商榷。M. H. 科贝洛夫则直接将生态安全保障理解为众多的环境保护措施之一，〔10〕持此种观点的还有伊戈娜奇耶娃。〔11〕

里布则将生态领域分为“环境保护、自然资源利用和生态安全”三个方面客体，他认为，对环境保护和自然资源客体的利用可以分为国家的、地方的和私人所有的。不同的是，生态安全客体是不可以扩展，也不可以被支配的，是不具有任何所有形式的。〔12〕什尔科夫则将生态安全法律保障形式视为提高自然资源利用率和自然保护活动效率的手段，〔13〕也就是将生态安全看成是保证生态领域其他两个方面利益的手段和条件。

（二）将“生态安全”和“环境保护”二者等同

别尔琴科、谢里万诺夫及其他学者将环境保护法律规范与生态安全法律规范混为一谈。兹拉尼科娃从国际法层面对生态安全保障问题进行了分析，本质上将“环境保护”与“生态安全保障”等同对待。〔14〕维诺格拉多夫教授也有类似的观点，他将环境保护领域的立法看做为生态安全保障的方向。〔15〕

泽伊托夫则将“生态安全享有权利”与“良好环境享有权利”等同对待。他指出，前者应该奠定环境保护领域法律创制活动的基础。〔16〕

1998年，俄罗斯国际生态法律大学法律系在起草“俄罗斯生态安全法律观”的文件中，为了消除生态安全学理定义上可能存在的某些矛盾，别洛乌索夫教授建议将“生态安全”纳入更为宏观的“生态领域国家安全”〔17〕概念之中。同时，他还认为：现行有关生态安全的立法是环境保护或者保护自然客体免受技术性突发事件影响的初级任务，这符合俄罗斯联邦自然资源部关于保障生态安全的理念。〔18〕

（三）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

科斯坚科和拉夫列诺娃在其《欧洲共同体对各成员国经济、工业安全的法律保障》一文中指出，欧洲共同体实质上将环境保护方面通过的所有法律文件都归入生态

〔8〕 [俄] 布林丘克：“作为法律范畴的生态安全保障”，载《国家与法》2008年第9期，第32-40页；“在生态安全保障中国家的作用”，载《生态安全：问题、出路和决定》莫斯科，2001年版，第106-119页。

〔9〕 [俄] 维尔比茨基：《俄罗斯生态安全法律调整》，莫斯科，1999年版，第7-8页，第12-14页。

〔10〕 [俄] 科贝洛夫：《生态法导论》，莫斯科，2007年版，第25页。

〔11〕 [俄] 伊戈娜奇耶娃：《俄罗斯生态立法》，莫斯科，2007年版，第14页。

〔12〕 [俄] 里布：“生态安全法律观”，载《莫斯科大学学报》（法学卷），1996年版，第38-39页。

〔13〕 “俄罗斯生态安全法律保障”圆桌会议综述，载《国家与法》1998年第6期，第111页。

〔14〕 [俄] 兹拉尼科娃：《当代俄罗斯生态立法发展问题》，莫斯科，2000年版，第342-388页。

〔15〕 [俄] 维诺格拉多夫：“对领土生态安全检察监督的方法”，载《生态安全：问题、出路和决定》，莫斯科，2001年版，第20-45页。

〔16〕 [俄] 泽伊托夫：《国家与生态安全》彼得堡，1994年版，第3页，第5-6页，第17-18页。

〔17〕 [俄] 别洛乌索夫：“生态领域的俄罗斯联邦生态安全立法保障”，载《生态法》2000年1期，第2-3页。

〔18〕 “俄罗斯生态安全法律保障”圆桌会议综述，载《国家与法》1998年第6期，第106-107页。

安全保障制度之中,虽然在该文中有“生态安全”只字未提。^[19]

. . 雷苏霍虽然将生态安全威胁的范围拓宽到自然现象、自然灾害和其他负面现象的影响等方面,但同样也将环境保护和自然资源再生利用作为生态安全保障的目标和基础。^[20] . . 科罗列娃、III. . 扎尔科娃和 . . 苏斯洛娃在承认自然资源利用领域犯罪率的增长是对国家生态安全的严重威胁的同时,一方面,她们将自然资源利用制度体系看做是保障社会生态安全的手段;另一方面,她们试图通过法律的、组织的、财政的措施实现对生态安全的保障,并以此作为解决区域性和全球性环境问题的手段。^[21]

(四) 将“生态安全”视为与“环境保护”并行的一种活动

除了上述几种确定生态安全客体的方法外,还存在着一种被认为最具有前途的确定方法。 . . 戈里琴科夫教授提出,应将“人的生态安全”提到整个生态关系体系中首要位置上,他将“生态安全”理解为对良好环境的维护和成果的保障,只有在这样的环境条件作用下,才保障了人本身的健康和富有成效的生活。为此,应当对“人的生态安全”和“社会及国家的生态安全”所保障客体做进一步明确,以保证三者之间在立法上的统一。^[22]

此外, . . 热夫拉科夫提出将人的发展、健康和生命视为生态安全的组成部分。与此相类似的观点还有 . . 沃罗比耶夫、. . 兹维亚金采夫^[23]、III. . 米加切夫、. . 萨福诺夫、. . 捷尔-阿科波夫。^[24] . . 托尔卡琴科及其他学者则明确提出了人的生态安全具有优先性,立法和司法机关应当对此予以保障。 . . 拉宾娜则在自己的著述中得出“生态安全保障问题必须在国家安全保障框架内进行”^[25]的结论。 . . 梅尔库洛夫则将国家功能区分为“生态功能”和“安全功能”,前者包括四个要素:保护环境、合理使用自然资源、再生以及维护良好环境,^[26]完全将生态安全及其保障排除在外。

尽管俄罗斯学术界对“生态安全”概念和内涵理解有所不同,但对“生态安全”调整对象的认识在近15年内本质上基本是统一的。^[27] 这种争论的焦点更多的是集中在“生态安全”所调整对象范围的广狭程度上,而非生态安全调整对象是否具有特定性上。

二 俄罗斯关于“生态安全”理论研究的现状

俄罗斯对生态安全理论研究的贡献主要体现在三个方面:(1)确立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;(2)确立了生态安全法律保障的制度和方

[19] [俄] . . 科尔巴索夫、. . 布林丘克主编:《法与紧急情况》,莫斯科,1992年版,第133-142页。

[20] [俄] . . 雷苏霍:《俄罗斯联邦的生态安全法律保障》,莫斯科,2002年版,第10-11页,第16-17页。

[21] . . 科罗列娃:“生态安全保障的现实问题”,载《生态领域检察监督和自然保护问题》,彼得堡,2002年版,第60-64页。

[22] [俄] . . 戈里琴科夫:《生态监督:理论、实践和法律调整》,莫斯科,1992年版,第86-87页; . . 戈里琴科夫:“环境保护、安全保障和合理利用自然资源:共性和特性”,载《生态安全:问题、出路和决定》,莫斯科,2001年版,第141-146页。

[23] [俄] . . 兹维亚金采夫:“生态安全和生态立法发展问题”,载《生态安全:问题、出路和决定》,莫斯科,2001年版,第76-86页。

[24] [俄] . . 捷尔-阿科波夫:《人的安全:社会法律观的理论基础》,莫斯科,1998年版,第98页。

[25] [俄] . . 拉宾娜:《护法机关生态安全保障的域外经验借鉴》,莫斯科,2001年版,第18-19页。

[26] [俄] . . 梅尔库洛夫:《当代俄罗斯国家的生态职能问题:理论法观点》,斯塔夫罗波尔,2002年版,第18-19页。

[27] [俄] . . 拉巴金:“生态安全:宪法法制问题”,载《国家与法》2004年第2期,第23页。

法; (3) 确立了对生态安全保障进行法律调整的立法方法。

有关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在本文的第一部分已做阐释, 此处不再赘述。

有关生态安全法律保障的制度和方面, 在俄罗斯有关学者起草的《俄罗斯生态立法发展构想》^[28]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”,^[29]并提出生态安全法律关系应做为法律关系调整的优先方面加以考量。

为了获得思想上的统一认识, 1994年6月, 俄罗斯联邦总检察院召开了生态安全立法会议,^[30]《俄罗斯生态立法发展构想》的设计者们提出了关于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”(生态化)将是保障生态安全的主要任务和终极目标。会上, . . . 博格柳博夫教授提议, 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。 . . . 谢里万诺夫(时任俄罗斯总检察院法制与法秩维护问题研究部主任)同样认为必须厘清生态安全标准, 以便保障在不大费力的情况下就能准确区分破坏生态规则所应承担的责任类型。

有关“生态安全”法律调整的立法方法方面, . . . 热夫拉科夫提出应当制定并通过新的俄罗斯联邦国家生态安全学说。 . . . 奥西波夫则认为将保持和恢复人的周围环境、消除国家经济运行过程对自然界、个人、社会和国家可能造成毁灭性威胁的生产方式作为生态安全立法的着眼点。同时强调, 俄联邦生态安全立法的基础以及各个联邦主体制定生态安全法的条件和时机已经成熟。

. . . 苏哈列夫认为, 以先前已经通过的有关生态安全的法律规范为基础, 然后再由各联邦主体制定各自的生态安全的法律规范作为补充的做法将会对生态环境造成损害。他提出, 科学界应该制定适用于全国的、直接生效的联邦生态安全法, 可在一些领域中给各联邦主体留有一定的余地。

. . . 维诺库罗夫则认为生态安全保障的举措与现实情况是不协调的, 而解决这一问题的最佳方案就是制定经过科学论证的、整套的、为期 10-15 年的用于生态安全保障的联邦计划。《俄罗斯生态立法发展构想》的作者(如 . . . 布林丘克、. . . 博格柳博夫)等一致赞同将有关生态安全的现有规范列入已经通过的法律之中。 . . . 布林丘克认为, 不需要《俄罗斯联邦生态安全法》这样专门的法律, 但保护自然人的生态权利和法律利益的措施应当体现在《俄罗斯环境保护法》以及其他生态立法的规范性法律文件之中。^[31]

三 俄罗斯生态安全立法体系的构建

“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: 一部分被列入涉及自

[28] 1995年, 俄罗斯著名生态法学家 . . . 布林丘克、. . . 博格柳博夫、. . . 杜巴维克和 . . . 苏巴达耶娃等学者共同倡导, 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。

[29] [俄] . . . 拉巴金: “生态安全: 宪法法制问题”, 载《国家与法》2004年第2期, 第24页。

[30] [俄] . . . 布林丘克: “关于生态安全的立法保障”, 载《国家与法》1995年第2期, 第115-130页。

[31] [俄] . . . 布林丘克: “生态安全保障中国作用问题”, 载《生态安全: 问题、出路和决定》, 莫斯科, 2001年版, 第110页。

然资源和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;另一部分被列入涉及安全和法律秩序保障的部门法规范之中。为了保障生态安全立法能够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,俄罗斯制定了关于《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,目的是为了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”理解上存在的不同认识。

俄罗斯的生态安全立法概括起来由四部分构成,即:宪政意义上的立法、经济意义上的立法、社会意义上的立法和国际意义上的立法。

(一) 宪政意义上的生态安全立法

宪政意义上的生态安全立法首先体现为生态安全保障被俄罗斯联邦宪法确立为联邦国家权力机关及联邦主体国家权力机关的宪法权利(《俄罗斯联邦宪法》第72条第1款第“д”项)。对该权利的宪法合法性评介至少应包括以下三个方面:

首先,俄罗斯联邦宪法将对“自然资源的利用”、“环境保护”和“生态安全保障”作为国家的一项基本职责加以确立。1996年6月19日通过的《俄罗斯联邦关于北部地区经济社会发展国家调节法》的第12条明确了在环境保护和自然资源利用方面,俄罗斯国家对北部地区的调整更加侧重于对生态安全的关注。而在2002年1月10日颁布的《俄罗斯联邦环境保护法》第3条中将生态安全保障确立为环境保护的基本原则,同时,把对自然资源的保护、再生和合理利用视为环境保护和生态安全保障的必要条件。由此被俄罗斯学者解读为,对生态环境和生态安全的保护优先于对自然资源利用的保护,而后者是实现前两者的条件和前提。^[32]在俄罗斯议会发表的《俄罗斯联邦环境现状及其保护》的年度报告中,进一步扩大了生态安全保障的范围:除了包括对自然资源的利用及评价手段,预防、监督和消除对周围环境及居民安全的负面影响外,还包括对经济活动的监督(譬如进行生态鉴定、许可证制度、生态监察、生态监控及实施生态保险制度等)。^[33]

其次,在生态安全保障的实施程序方面,俄联邦通过宪法以外的其他相关立法对联邦及联邦各主体的生态安全保障权限及职责进行了明确划分。譬如在1993年7月22日颁布的《俄罗斯联邦公民健康保护法》中,俄联邦及各联邦主体对公民健康的保护范围包括对自然资源利用、环境保护和生态安全保障三个方面(该法的第5、6、7条);地方自治机关对公民健康的保护包括环境保护、生态安全保障及灾难和自然灾害后果的消除(该法的第8条)。根据1995年11月21日颁布的《俄罗斯联邦原子能利用法》第10条规定,俄罗斯联邦国家权力机关和联邦主体国家权力机关负责制定和实施拥有核设施领土上原子能的安全使用、保障该领土生态安全的总体规划。目前,根据俄罗斯联邦自然资源部生态安全局的评估,只有四个联邦主体获得了该资格。

最后,在俄罗斯,公民宪法性权利和自由受到限制的前提是国家生态安全保障受到威胁。根据《俄罗斯联邦侦查活动法》的第2条规定,侦查活动的任务之一就是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,这些信息是侦察机关批准合法进行侦查活动的基础和必要条件。一旦这些信息被侦察机关()获悉,侦察机关可以据此对人和公

[32] [俄] . . 切尔托娃:《俄罗斯联邦生态保障的宪法基础》,莫斯科,2007年版,第33页。

[33] 《俄罗斯联邦2000年环境保护状况的国家报告》,莫斯科,2001年版,第231-232页;《俄罗斯联邦2001年环境保护状况的国家报告》,莫斯科,2002年版,第299-303页。

民的宪法权利进行必要的限制,譬如:对人和公民的通信自由和秘密及其他电子网络联系进行监控,甚至对权利人住宅的不可侵犯权进行限制。同时,对人和公民实施宪法性权利限制的必要条件做了严格的限定:必须是可能对生态安全构成威胁的事件和行为处于刻不容缓的紧急情况下,侦察机关可以不经司法机关的批准,直接根据侦察机关领导的决定,实施对人和公民宪法性权利的限制,这也是俄罗斯立法中唯一的可以不经司法机关的批准,直接基于单个人的授权就可以对人和公民的宪法性权利实行限制的情况。

由此看来,俄罗斯联邦宪政意义上的生态安全立法具有如下特点:

首先,将生态安全保障作为独立于自然资源利用和环境保护之外的法律保护客体对待(《俄罗斯联邦宪法》第72条),因此对生态安全的法律特征、生态安全制度同其他法律制度之间的相互关系进行了准确的定位。其次,将生态安全保障列入俄联邦及各联邦主体的公共权力范围内(《俄罗斯联邦宪法》第72条)。在俄联邦规范性法律文件和现行法律(或专门性的联邦法律)中,对联邦及各联邦主体的权限做了进一步细化,建立起与俄联邦宪法相适应的,同时兼顾联邦及联邦主体权力有效协调的运行机制。再次,与环境保护、自然资源利用不同的是,生态安全保障并非是俄罗斯每个个人和公民的宪法义务(《俄罗斯联邦宪法》第58条),但却是联邦及各联邦主体的义务。最后,只有当可能对生态安全构成威胁的事件处于紧迫的情况下,生态安全保障才可以成为实施限制人和公民宪法性权利和自由的侦查活动的基础和必要条件(《俄罗斯联邦宪法》第55条第3款)。

(二) 经济意义上的生态安全立法

经济意义上的俄罗斯生态安全立法主要表现在社会经济关系的调整过程中,对生态安全机制的广泛采用,通常通过以下三种方式进行:

首先,在立法的层面上将生态安全保障确立为经济立法的基本原则。

在俄罗斯社会经济的诸多领域,都将生态安全保障作为立法的基本原则加以确立。其中涉及的领域有:国家税率调节领域(1995年4月14日通过的《俄罗斯联邦电力、热力资源国家税率调整法》第4条);燃气供应领域(1999年3月31日通过的《俄罗斯联邦燃气供应法》第4.5条);水文气象服务领域(1998年7月19日通过的《俄罗斯联邦水文气象服务法》第4条);基因工程实施领域(1996年7月5日通过的《关于基因工程领域活动国家调节法》);城市建设领域(1998年5月7日通过的《俄罗斯联邦城市建设法》第10条);农工综合体工程技术系统的调节领域(1999年5月24日的《俄罗斯联邦关于农工综合体工程技术系统调节法》第5条和第9条)等等。

对能够引起人们特别关注的经济关系调整领域进行授权许可、鉴定、监督和审计等活动时,生态安全保障是一切行政行为和经营活动的前提。在1995年11月23日通过的《俄罗斯联邦生态鉴定法》的第3条中规定,生态鉴定中的一切经济行为必须要符合生态安全的要求;1997年7月21日通过的《俄罗斯联邦危险生产领域工业安全法》第3条同样规定了“工业生产安全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12月21日通过的《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统计,并列举了相关的规范清单。在这些规范中虽然没有规定有关工业生产生态安全要求的特别规范,但在三百多个包含生产安全内容的相关法律文件中,都明确规定了工业生产安全保障的具体要求,其中有两个规范还着重强调了工业生产必须要符合生态安全要求。

其次,将生态安全保障视为环境保护活动和环境利用行为的具体要求。1993年9月30日颁布的、1994年11月14日生效的《俄罗斯联邦用户电力安装运行条例》的第一章第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5月26日俄罗斯农业与资源部颁布的《土壤改良及水利工程使用运营条例》第五章关于“生态安全要求”的规定中,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9月19日俄罗斯联邦劳动和社会发展部颁布的《关于零售商业领域劳动力跨行业保护条例》第1条第4款第2项中同样规定了“服务中的生态安全保障必须通过遵守相关的环境保护规范来实现”。

最后,俄罗斯在经济立法中确立了生态安全保护的客体、技术参数以及独立的追诉程序。在生态安全客体及技术参数确定方面,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,根据2001年3月3日通过的《俄罗斯联邦内陆水路交通法》第39条规定:“船主保障运行中船只的生态安全要求应由俄罗斯交通部批准通过的预防船只排放含油污水可能造成内陆河道污染的具体规范来确定。”

(三) 社会意义上的生态安全立法

社会意义上的俄罗斯生态安全立法体现在企业和员工社会生态责任的明确。根据1992年3月11日通过的《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集体劳动合同时应当明确双方在生产中对可能出现的生态安全问题各自所应承担的责任,同时,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1月12日通过的《俄罗斯联邦工会权利和活动保障法》的第20条还规定,为了保证生产符合生态安全的要求,工会有权参与涉及生态安全保障的法律及其他规范性文件制定。

应当承认,尽管俄罗斯在社会经济关系中广泛采用了生态安全保障的法律机制,但不难看到,由于在生产行为的授权许可、鉴定、监督和审查程序中生态安全保障机制使用范围的扩大,越发可能导致由于缺少明确的生态安全威胁的法律界定标准以及生态安全保障规范过于宏观,使得该机制成为官员们权力滥用和进行腐败活动的手段和工具。同时,必须承认的是,俄罗斯生态安全保障的经济立法还面临着如何同宪法规范协调以及自身如何完善等问题。

(四) 国际意义上的生态安全立法

国际意义上的生态安全立法可以理解为在全球化的背景下,全球性生态灾难和技术灾难对各国生态安全威胁的不断增加,促使各国必须面对全人类面临的共性问题。在《俄罗斯联邦的对外政策构想》中提出了俄罗斯应积极扩大对外合作,以便保障生态安全,包括引进最新的技术促进国际交流。^[34]2000年5月4日通过的《俄罗斯联邦关于核准〈俄美两国关于缩减常规性武器条约〉的联邦法》的第2条规定,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》。在过去的50年中,俄罗斯在环境保护、合理利用自然资源和生态安全保障方面通过了七十多个多边条约。

俄罗斯生态安全的国际立法在更广泛意义上的开展是在独联体国家之间进行的,其调

[34] 参见《俄罗斯报》2000年6月11日。

整的范围不仅仅限于环境保护领域,同时还包括合理利用自然资源领域。^[35] 根据《关于成立独立国家联合体协定》的第7条(俄罗斯于1991年12月8日签署的,1991年12月12日议会批准,并从即日起生效),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独联体共同活动的领域之中。在《独立体关于生态和环境保护领域合作协议》(1992年2月8日签署并生效)中确立了每个公民有权获得良好的自然环境和生态安全权,生态问题和环境保护是被分开对待的。根据该协定,独联体各成员国有义务解决好各自领土内的自然资源利用问题,但必须对共同的生态安全和生态的良好状态给予足够的重视。为了保证相关政策的协调一致,各方有义务在自然资源利用、环境保护和生态安全保障领域共同制订和实施跨国计划和方案。同时,安全销毁和削减化学武器、核武器、高毒性和高辐射废料等被列入生态安全计划之中。1991年12月29日在独联体跨国联席会议上通过了《生态安全若干原则》这一推荐性立法文件,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。在该条约中第一次将来自他国的生态安全威胁称之为“生态恐怖主义”。

在对俄罗斯“生态立法”的可圈可点之处进行评价的同时,必须承认的是,俄罗斯(不仅仅是俄罗斯)在生态安全法立法方面至少存在着两方面的不足:一是在其签署和承认的已有的国际条约规范中,暂且没有对作为法律客体的生态安全概念及特征进行更为明确的界定,生态安全保障的法律制度也没能得到更进一步得到阐释;二是在独联体、“四国集团(俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦)”和俄罗斯—白俄罗斯国家联盟的国际法律规范中虽然多次使用“生态安全机制”一词,但对其理解却缺少统一的认识。

为此,俄罗斯提出了国家未来生态安全立法改革的基本方向。譬如:试图制定一部旨在统一生态安全立法领域普遍适用的术语表规范,以便消除生态安全立法和司法实践中的矛盾;同时试图制定一部符合宪法精神的《俄罗斯联邦生态安全法》以此消除法律适用过程中各个部门法之间可能存在的竞合和矛盾。

目前,俄罗斯正着手对生态领域和安全保障领域的立法进行更为严格的结构调整,试图将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。同时对2000年3月15日颁布的关于《俄罗斯法律文件分类法》的总统令进行修订,使之能够更加有效地促进俄罗斯法律信息数据库的统一和实现俄罗斯法律信息之间的相互协调。

四 俄罗斯生态安全立法对我国的启示

当前,生态安全的全球性特征已经毫无隐藏的展现于世界各国面前,作为均处于社会转型期的俄罗斯和中国,无论在政治制度、经济制度抑或社会制度上都有很多相似之处。俄罗斯生态安全立法的理论及实践对我国以“科学发展观”作为指导的生态文明社会的构建具有许多参考价值。

首先,可以为我国环境立法提供理念的革新方向。生态安全作为国家安全的重要组成部分,是世界各国环境立法的重要理念之一。俄罗斯生态立法所秉持的“人类—生态中心主义”理念以及“生态化”的立法方法,无不证明了俄罗斯生态立法正经历着从法的“规范主义”

[35] [俄] . . 伊戈娜奇耶娃:“独联体国家生态立法法典化经验”,载《生态法》2007年第3期,第29页。

占主导地位向“自然权利至上”的传承与转换;从“利用刑事处罚手段与生态犯罪作斗争”向“预防生态犯罪”这一首要的国家政治任务的法制转型。^[36]而作为我国环境基本法的《环境保护法》则恰恰缺少对可持续发展、代际公平、生态安全问题的关注。

其次,为我国环境立法体系的完善提供了参考的范式。我国环境立法体系大体上分为:环境污染防治、自然资源合理利用和保护、生态环境保护、环境管理四个方面的立法。相对而言,前两者的立法在我国的法律规制较为全面,但后两者的立法则相对较为薄弱。而俄罗斯已经颁布或正在起草的《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》《生态安全法》《生态保险法》《生态文化法》《核损害民事责任法》《保障汽车运输生态安全法》和《土壤法》等法对完善我国生态环境保护、环境管理方面的环境立法无疑具有重要的参考价值。

再次,为我国环境法律制度的创新提供指导。我国宪法中没有关于“公民环境权”的规定,而《俄罗斯联邦宪法》的第42条明确提出了“公民生态权”的问题;我国环境立法中没有对公民及环境保护的民间组织(NGO)的权利及义务做出具体规定,在俄罗斯2002年颁布的《俄罗斯联邦环境保护法》第11、12条,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,无疑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,俄罗斯国家生态立法中在生态安全保障方面进行了大胆的制度创新,譬如:规定了生态审计、生态保险、生态认证、生态许可、生态税征收、生态警察制等经济的和行政的调节制度,一定程度上可为我国“资源节约型、环境友好型社会”的构建和十一五“节能减排”目标的实现,清洁生产制度的整合与创新,提供制度上的实证参考。

最后,为我国进行生态教育、提高公民环保意识及促进生态文明社会的构建提供学理上的借鉴。俄罗斯早在1960年颁布的《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国自然保护法》中就提出了开展生态教育的思想。在2002年颁布的《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。尤其要“从娃娃抓起”,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。而我国的环境立法中缺少对公民进行生态教育的内容规定,这样在法律层面上根本无法回应人们对生态安全日益强烈的法治诉求。

此外,俄罗斯同前苏联国家之间在生态安全领域的国际合作经验、生态安全合作机制的建立和协调,不仅为中国,甚至是为国际社会在生态安全领域的深入合作提供了可借鉴的协作范式。

[Abstract] Ecological security as a brand new concept in the age of globalization has become an important component of national security and social stability—just like military, economic and social securities. The Russian Federation, as one of the first countries to adopt legislation on ecological security, has made remarkable achievements in theoretical research on eco-security, in systematization of eco-security legislation, and in the establishment of a mechanism for safeguarding eco-security. The Russian experience provides a theoretical reference for the integrated development of international eco-security as well as an empirical approach and a paradigm for the international community to jointly cope with global environmental problems.

(责任编辑:谢清艺)

[36] [俄] . . . 拉巴金:“生态安全:宪法法制问题”,载《国家与法》2004年第2期,第23页。