

“十一五”国家重点图书出版规划项目

21世纪
科技与社会发展丛书
(第二辑)

丛书主编 徐冠华

中国西部生态环境安全
风险防范法律制度研究

韩利琳 / 著

陕西省社会科学基金项目 (05F008S)

陕西省科学技术厅资助出版

D922.684
H083

21世纪

科技与社会发展丛书

(第二辑)

丛书主编 徐冠华

30

中国西部生态环境安全 风险防范法律制度研究

韩利琳 / 著

D922.68
H083

科学出版社

北京

内 容 简 介

生态环境安全法制建设是当前研究的重要学术问题。本书立足于西部的生态环境安全风险防范法律制度建设,意义在于为保障西部开发与生态环境保护协调有序进行、防止生态环境破坏提供理论依据。本书首先在分析生态环境安全及其问题的基础上,探讨生态环境安全风险及其防范的主要途径;其次,进一步探讨西部生态环境安全及其对国家安全和区域安全产生的重大影响,并分析我国现行生态环境安全风险防范法律制度存在的问题;再次,探讨构建西部生态环境安全风险防范法律制度的理论依据及具体建议。最后,论证中国与 WTO 环境保护规则之间的内在关系。

本书可作为高校法学专业本科生、环境法学硕士研究生和其他环境法学研究者的参考书,也可供管理部门、环保部门相关从业人员在实践中参考。

图书在版编目(CIP)数据

中国西部生态环境安全风险防范法律制度研究 / 韩利琳著. —北京: 科学出版社, 2009

(21 世纪科技与社会发展丛书)

ISBN 978-7-03-025786-4

I. 中… II. 韩… III. ①生态环境 - 环境保护法 - 研究 - 西北地区
②生态环境 - 环境保护法 - 研究 - 西南地区
IV. D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 184275 号

丛书策划: 胡升华 侯俊琳

责任编辑: 牛 玲 宋 旭 卜 新 / 责任校对: 桂伟利

责任印制: 赵德静 / 封面设计: 黄华斌

编辑部电话: 010-64035853

E-mail: houjunlin@mail.sciencep.com

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2009 年 11 月第 一 版 开本: B5 (720 × 1000)

2009 年 11 月第一次印刷 印张: 17 1/2

印数: 1—2 000 字数: 322 000

定价: 56.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换〈科印〉)

“21 世纪科技与社会发展丛书” 第二辑

编委会

主 编 徐冠华
副主编 张景安 张 炜
委 员 安西印 胥和平 胡 珏
杨起全

编辑工作组组长 安西印
副组长 赵 刚 郭 杰 胡升华
成 员 侯俊琳 余小方 梁晓军
马 云 李湄青

总 序

进入 21 世纪，经济全球化的浪潮风起云涌，世界科技进步突飞猛进，国际政治、军事形势变幻莫测，文化间的冲突与交融日渐凸显，生态、环境危机更加严峻，所有这些构成了新世纪最鲜明的时代特征。在这种形势下，一个国家和地区的经济社会发展问题也随之超越了地域、时间、领域的局限，国际的、国内的、当前的、未来的、经济的、科技的、环境的等各类相关因素之间的冲突与吸纳、融合与排斥、重叠与挤压，构成了一幅错综复杂的图景。软科学为从根本上解决经济社会发展问题提供了良方。

软科学一词最早源于英国出版的《科学的科学》一书。日本则是最早使用“软科学”名称的国家。尽管目前国内外专家学者对软科学有着不同的称谓，但其基本指向都是通过综合性的知识体系、思维工具和分析方法，研究人类面临的复杂经济社会系统，为各种类型及各个层次的决策提供科学依据。它注重从政治、经济、科技、文化、环境等各个社会环节的内在联系中发现客观规律，寻求解决问题的途径和方案。世界各国，特别是西方发达国家，都高度重视软科学研究和决策咨询。软科学的广泛应用，在相当程度上改善和提升了发达国家的战略决策水平、公共管理水平，促进了其经济社会的发展。

在我国，自十一届三中全会以来，面对改革开放的新形势和新科技革命的机遇与挑战，党中央大力号召全党和全国人民解放思想、实事求是，提倡尊重知识、尊重人才，积极推进决策民主化、科学化。1986 年，国家科委在北京召开全国软科学研究工作座谈会，时任国务院副总理的万里代表党中央、国务院到会讲话，第一次把软科学研究提到为我国政治体制改革服务的高度。1988 年、1990 年，党中央、国务院进一步发出“大力发展软科学”、“加强软科学研究”的号召。此后，我国软科学研究工作体系逐步完善，理论和方法不断创新，软科学事业有了蓬勃发展。2003 ~ 2005 年的国家中长期科学和技术发展规划战略研

究，是新世纪我国规模最大的一次软科学研究，也是最为成功的软科学研究之一，集中体现了党中央、国务院坚持决策科学化、民主化的执政理念。规划领导小组组长温家宝总理反复强调，必须坚持科学化、民主化的原则，最广泛地听取和吸收科学家的意见和建议。在国务院领导下，科技部会同有关部门实现跨部门、跨行业、跨学科联合研究，广泛吸纳各方意见和建议，提出我国中长期科技发展总体思路、目标、任务和重点领域，为规划未来 15 年科技发展蓝图做出了突出贡献。

在党的正确方针政策指引下，我国地方软科学管理和研究机构如雨后春笋般大量涌现。大多数省、自治区、直辖市政府，已将机关职能部门的政策研究室等机构扩展成独立的软科学研究机构，使地方政府所属的软科学研究机构达到一定程度的专业化和规模化，并从组织上确立了软科学研究在地方政府管理、决策程序和体制中的地位。与此同时，大批咨询机构相继成立，由自然科学和社会科学工作者及管理工作者等组成的省市科技顾问团，成为地方政府的最高咨询机构。以科技专业学会为基础组成的咨询机构也非常活跃，它们不仅承担国家、部门和地区重大决策问题研究，还面向企业提供工程咨询、技术咨询、管理咨询、市场预测及各种培训等。这些研究机构的迅速壮大，为我国地方软科学事业的发展铺设了道路。

软科学研究成果是具有潜在经济社会效益的宝贵财富。希望“21 世纪科技与社会发展丛书”的出版发行，能够带动软科学的深入研究，为新世纪我国经济社会的发展做出积极贡献。

徐冠华

2009 年 2 月 11 日

第二辑序

近年来，软科学作为一门立足实践、面向决策的新兴学科，在科学技术飞速发展和经济全球化的今天，越来越受到社会各界的广泛关注，已经成为中国公共管理学科乃至整个社会科学研究领域一个极为重要且富有活力的部分。当前，面对国际政治经济形势的急剧变化和复杂局面，我国各级政府将面临诸多改革与发展的种种问题，需要分析研究、需要正确决策，这就需要软科学研究的有力支撑。

陕西科教实力位居全国前列，拥有丰富的知识和科技资源。利用好这一知识资源优势发展陕西经济，构建和谐社会，并将一个经济欠发达的省份建设成西部强省，一直是历届陕西省委、省政府关注的重要工作。在全省上下深入学习科学发展观之际，面对当前国际金融危机，如何更好地集成科技资源，提升创新能力，通过建立产、学、研、用合作互动机制，促进结构调整和产业升级，推动经济社会发展，是全省科技工作者需要为之努力奋斗的目标。软科学研究者更是要发挥科学决策的参谋助手作用，为实现科技强省献计献策。

陕西省的软科学研究工作始于 1990 年，在国内第一批建立了软科学研究计划管理体系，成立了陕西省软科学研究机构。多年来，通过理论与实践的结合，政府决策和专家学者咨询的融合，陕西省软科学研究以加快陕西改革与发展为导向，从全省经济社会发展的重大问题出发，组织、引导专家学者综合运用自然科学、社会科学和工程技术等多门类、多学科知识，开展战略研究、规划研究、政策研究、科学决策研究、重大项目可行性论证等，取得了一批高水平的研究成果，为各级政府和管理部门提供了决策支撑和参考。

为了更好地展示这些研究成果，近年来，陕西省科技厅先后编辑出版了《陕西软科学研究 2006》、《陕西软科学研究 2008》，受到了省内广大软科学研究工作者的广泛关注和一致好评。为了进一步扩大我省软科学研究成果的交流，促进应

用，自 2009 年起连续三年，陕西省科技厅将资助出版“21 世纪科技与社会发展丛书”。该丛书第二辑汇集了我省近一年来优秀软科学成果专著 10 部，对于该丛书的出版，我感到非常高兴，相信丛书的出版发行，对于扩大软科学研究成果的影响，凝聚软科学研究人才，多出有价值、高质量的软科学研究成果，有效发挥软科学研究在区域科技、经济、社会发展中的咨询和参谋作用，不断提升我省软科学研究水平具有重要意义。

感谢各位专家学者对丛书的贡献，感谢科学出版社的大力支持。衷心希望陕西涌现出更多的在全国有影响的软科学研究专家和研究成果。祝愿丛书得到更为广泛的关注，越办越好。

朱静芝

2009 年 5 月 25 日

前 言

近年来,在社会经济快速发展的同时,威胁环境安全的事件屡屡发生。例如,松花江水污染事件、沱江水污染事件、渝湘黔“锰三角”区域污染事件等,使经济发展、人民生命安全受到威胁,严重影响社会的稳定和进步,制约着经济和社会的可持续发展。历史经验证明,社会制度的变迁和社会经济的快速发展往往会伴随着生态环境安全问题的产生。环境安全风险作为一类新型的环境问题,使人类社会面临一种新的“安全困境”。这一问题已引起国际社会的关注。1992年,在里约热内卢召开的联合国环境与发展会议通过《里约宣言》等文件,对风险防范原则做出规定,这激发了国内外学者对生态安全风险防范问题的研究热情,环境安全风险的法律规制成为环境法学面临的新课题,也是亟待解决的重要问题。

基于全球生态安全保护的考虑,国际社会制定或正式形成具有普遍法律意义的国际公约和国际法律规则。不少国家通过立法调整和处理有关生态环境安全风险的社会关系及其引发的社会矛盾和社会冲突。我国在改革开放进程中取得的社会进步和经济发展成就令世人瞩目。在不破坏自然资源和生态环境的前提下推进社会的可持续发展是中国社会发展的战略性问题,其重要的方法就是通过制定和实施有关生态环境安全风险防范的法律,实现社会经济稳步的可持续发展。

本书的创新之处表现在:①立足西部开发和生态环境安全风险防范的法律制度构建,密切联系陕西社会经济发展和西部生态环境安全和生态保护的实际情况,充分体现地方特色;②运用丰富的研究文献和调研资料,深入阐述西部生态安全风险防范的重要基础性法律问题,如“生态安全”、“生态环境”、“生态安全与国家、区域安全”、“生态安全与可持续发展”等,为丰富和发展环境法理论体系提供有参考价值的观点;③运用比较方法从国内立法和国际立法两个层面,具体评述生态安全和生态环境保护的方法、法律制度和有关法律措施,并在

此基础上有针对性地探讨我国西部生态环境安全风险防范法律制度的法理依据，逐一研究相关法律制度，如“控制外来物种入侵风险的法律制度”、“西部土地资源和水资源安全风险防范法律制度”、“转基因生物安全风险防范法律制度”、“公共健康安全法律制度”、“地质灾害安全防治法律制度”；④构建风险防范的理论框架和西部生态环境风险防范的制度体系，促进西部开发，完善环境法制建设，推进该问题深入研究。

本书的出版得到陕西省科学技术厅、陕西省哲学社会科学规划办公室和西北政法大学的资助，在此深表谢意。

韩利琳

2009年3月15日

目 录

总序 / i

第二辑序 / iii

前言 / v

第一章 生态环境安全及其问题 / 1

第一节 生态环境安全基本问题研究 / 1

第二节 生态环境问题及其威胁 / 11

第三节 生态环境安全与国家、区域安全的关系 / 19

第四节 生态环境安全是可持续发展的核心内容 / 21

第二章 生态环境安全风险及其防范 / 26

第一节 生态环境安全风险 / 26

第二节 生态环境安全风险防范的意义 / 40

第三节 生态环境安全风险防范的途径 / 43

第三章 西部生态环境安全及其风险 / 46

第一节 西部生态环境状况及其特点 / 46

第二节 西部生态环境安全风险 / 50

第四章 中国现行生态环境安全风险防范法律制度 / 55

第一节 环境影响评价制度 / 55

第二节 “三同时”制度 / 59

第三节 环境资源许可证制度 / 61

第四节 清洁生产法律制度 / 66

第五节 环境污染与破坏事故应急制度 / 74

第六节 突发环境事件应急制度 / 76

第五章 构建西部生态环境安全风险防范法律制度的理论依据 / 85

第一节 经济学分析 / 85

第二节 法学分析 / 96

第三节 生态学分析 / 102

第六章 中国西部生态环境安全风险防范基本法律制度建设 / 109

第一节 控制外来物种入侵风险的法律制度 / 109

第二节 转基因生物安全性法律制度 / 118

第三节 西部土地资源安全风险防范法律制度 / 129

第四节 西部水资源安全风险防范法律制度 / 141

第五节 战略环境影响评价法律制度 / 150

第六节 环境信息披露法律制度 / 154

第七章 中国西部生态环境安全风险防范其他领域法律制度建设 / 166

第一节 农产品质量安全法律制度 / 166

第二节 食品安全法律制度 / 174

第三节 食品安全召回法律制度 / 180

第四节 公共健康安全法律制度 / 187

第五节 环境责任保险制度 / 204

第六节 生态税收法律制度 / 208

第七节 地质灾害安全防治法律制度 / 213

第八章 中国与WTO环境保护规则 / 220

第一节 WTO简介 / 220

第二节 WTO关于环境保护的规定 / 224

第三节 环境与贸易的法律关系 / 228

- 第四节 污染转嫁及其法律控制 / 234
- 第五节 绿色壁垒及其法律对策 / 236
- 第六节 WTO 与中国环境标志法律制度的完善 / 243
- 第七节 环保产业及其发展前景 / 250

参考文献 / 260

后记 / 263

第一章 生态环境安全及其问题

第一节 生态环境安全基本问题研究

一、生态环境安全的提出

生态环境安全问题是指生态环境系统处于一种不平衡的状态。生态环境安全问题自古就出现了,一些环境主义的先驱就此曾提出并呼吁将环境与安全联系起来,但在当时国际形势下,人们并未重视。随着人口的增长、经济科技的发展,生态环境问题表现得越来越突出,越来越复杂,而且造成的危害有时还难以预测。原有的生态环境问题还未解决,新的生态环境安全问题又突显出来。面对这严峻的生态环境问题,人们逐渐开始关注“生态环境安全”的理论研究。

现代西方国家关于国家环境安全的概念最早见于1977年美国著名的生态学专家莱斯特·R. 布朗(Lester R. Brown)所著《建设一个持续发展的社会》一书,他在对全球环境问题系统研究后,提出“国家安全的关键是可持续发展性”、“生态环境成为世界各国关注的国家安全的首要问题”等重要论点^①。1987年第42届世界环境与发展委员会发表题为“我们共同的未来”的报告,明确指出安全的定义必须扩展,并正式使用了“环境安全”一词。报告指出:“和平和安全问题的某些方面与可持续发展的概念是直接有关的。实际上,它们是可持续发展的核心。”“环境压力既是政治紧张局势和武装冲突的原因,也是它们的结果,对‘环境不安全’因素没有武力的解决方法……对环境安全的威胁只能由共同的管理及多边的方式和机制来对付。”^②报告第11章“和平、安全、发展和环境”明确指出,安全问题不仅包括对国家主权的政治和军事威胁,而且包括环境恶化及其发展条件受到破坏。1999年,世界观察研究所发表一份报告,预言“环境生态问题”将成为21世纪战争的根源。

^① 参见美国国务卿克里斯托弗1996年2月14日《将环境问题纳入国务院的核心外交政策目标之中》一文及美国白宫1996年发表的报告《国家安全科学和技术战略》。转引自:周珂,王典权.论国家生态环境安全法律问题.江海学刊,2003,(1):113~120

^② 世界环境与发展委员会.我们共同的未来.国家环境保护局外事办公室译.北京:世界知识出版社,1989

1991年美国公布的《国家安全战略报告》首次将环境视为其国家利益组成部分，认为全球生态环境问题已在政治冲突中起作用了。为消除来自环境的压力和保护美国国家利益，美国有义务督促世界各国来共同承担保护生态环境的责任。美国国防部自1995年起，每年向总统和国会提交关于环境安全的年度报告。美国白宫与国务院官员称“世界范围内的环境退化已威胁到美国的繁荣”，进而认为：在某些对美国利益至关重要的地区，环境资源问题可能导致冲突，将促使美国介入其中并实施干预。中国的生态环境问题特别是与自然灾害相关的第一环境问题特别严峻，因而国家生态环境安全历来为统治者所高度重视。^①

随着生态环境的进一步恶化，生态环境安全与国家安全的联系越来越紧密。越来越多的国家和国际组织开始参与讨论。例如，美国、英国、德国、加拿大等西方国家积极参与讨论，同时参与的还有研究机构和国际组织，如欧盟、北约、欧洲安全与合作组织、联合国环境规划署以及斯德哥尔摩国际和平研究所等。与此同时，还产生了一批代表性研究报告和论述，如《国际背景下的环境与安全》（北约），《环境、短缺和暴力》（加拿大），《环境与安全：通过合作预防危机》（德国）。

我国的生态环境安全问题主要体现在：从生态环境破坏程度看，天然林面积减少，森林质量明显降低，天然草地面积减少，土地退化严重。此外，自然的降解功能也在逐年衰退。长期以来，由于人们对生态环境的破坏，旱灾、沙尘暴频繁发生，地质灾害不断加重，森林病虫害加剧。从生态环境污染状况来看，我国面临着十分严重的环境污染问题，不仅空气污染、水污染、海洋污染、危险废物污染等存在，而且出现了酸雨污染、气候变异等问题。随着高新技术的应用，饲料添加剂、农药、化肥对食品的污染，以及转基因食品对人类健康的影响尚属未知，它们都有可能影响食品安全乃至生态安全；从自然资源的可持续利用来看，虽然我国的资源和能源在总量上居世界前列，但人均占有量很少，并随中国人口基数的扩大而进一步减少。另外，在粗放式的发展模式下，资源与能源不能合理使用，导致巨大的浪费。供不应求的状态在一定程度上制约了中国经济的发展；从生态系统的稳定性看，生物多样性维持功能正呈现出衰退的趋势，生物物种尤其是濒危野生动植物的数目不断减少。而且，外来物种的大规模入侵严重影响了生态系统的平衡，对我国生物多样性造成了巨大威胁。

中国在国家规范性文件中正式提出国家生态环境安全的概念始见于2000年底国务院发布的《全国生态环境保护纲要》：“（如果）生态环境继续恶化，将严重影响我国经济社会的可持续发展和国家生态环境安全。”这是我国首次将生态

^① 参见美国国务卿克里斯托弗1996年2月14日《将环境问题纳入国务院的核心外交政策目标之中》一文及美国白宫1996年发表的报告《国家安全科学和技术战略》。转引自：周珂，王典权．论国家生态环境安全法律问题．江海学刊，2003，（1）：113～120

安全作为环境保护的目标,纳入国家安全的范畴。2006年2月,《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》规定:“环境污染和生态破坏造成了巨大经济损失,危害群众健康,影响社会稳定和环境安全。”该决定提到饮水安全问题、加强核安全与辐射环境管理等,并规定:“抓紧拟订有关土壤污染、化学物质污染、生态保护、遗传资源、生物安全、臭氧层保护、核安全、循环经济、环境损害赔偿和环境监测等方面的法律法规草案。”由此看出,国家已经认识到生态环境安全的重要性,并将生态环境安全问题作为环境工作的重点。

由此可见,生态安全问题既是一个全球性问题,也是一个与国家利益、主权及其安全密切关联的国家安全问题。

二、生态环境安全的概念、特点和类型

(一) 生态环境安全的概念

“生态环境安全”的名称没有得到统一,有的称“生态安全”,有的称“环境安全”,在本书中暂且称做“生态环境安全”。笔者认为,名称只是一个代名词,无关紧要,关键是概念的内涵、外延要有明确统一的界定。关于国家生态环境安全概念,目前国内外也无统一的定义。有的学者称:“生态安全是指一定区域内人类赖以生存和持续发展的以环境资源为物质基础、以环保产业为救济手段的生态系统的综合平衡。”^①有的学者称:“生态安全是指国家生态和发展所需的生存环境处于不受破坏和威胁的状态,自然生态系统状况能够维系经济社会可持续发展。”^②有的学者称:“生态安全是国家安全的一项内容,是指一国生态环境在确保国民身体健康、为国家经济提供良好支撑和保障能力的状态。”^③另外,还有学者认为:“水、土、森林、动植物、空气等组成的综合体,就是生态环境,人类每一次进步和发展,都离不开生态环境各要素的综合支持,它是维系社会经济发展的基础。维系一地区或国家社会经济持续协调发展的稳定环境,就是生态环境安全,一旦该稳定环境受损,生态环境安全就遭到威胁。”《全国生态环境保护纲要》指出,生态环境安全是指国家生存和发展所需的生态环境处于不受或少受破坏与威胁的状态。

纵观各学者的观点,生态环境安全的含义首先要以“安全”为根基,而“安全”是指一种状态。其次要揭示怎样的生态环境才是安全的状态。这需要从两方面来考虑:一是对生态环境自身而言,生态系统的物质能量处于良性的循环

① 蒋信福. 入世对我国的生态安全的挑战与战略对策. 科技进步与对策, 2000, 17 (9)

② 赵永新. 关注国家生态安全. 人民日报, 2001-2-9

③ 李艳芳. 我国生态安全的现状与法律保障. 法商研究, 2004, (2)

中,达到动态平衡。二是要满足人类对生态环境享受的权利。这种权利具体指生态环境对人类物质能量的供给是充足的、不可间断的,人类享受环境的标准是不可降低的。所以,生态环境安全的定义应当为:生态环境处于动态平衡并且能持续满足人类生存与发展所需的状态。

分析生态环境安全的内涵,从性质上看,生态环境安全是国家安全的一种。生态环境的质量不仅关系到当代人的权益,而且影响着后代人的权益。它是经济发展战略中的核心问题,是各项事业发展的基础。从目的看,生态环境安全的目的是实现人类社会可持续的发展。倡导人类活动遵循生态规律,避免短期目标行为,促使经济与环境协调发展。从状态看,生态环境安全是动态的。生态环境就是由各种环境因素构成的相互依存、相互影响的有机整体。在这个大系统中,物质和能量处在循环过程中,以达到动态平衡。因此,生态环境的安全状况不是静止的、不变的,而是不断变化的。

衡量国家生态环境是否安全,一般有三个标准:一是生态系统是否健康。生态系统健康是指生态系统的物质循环和能量流动处于正常状态,系统对于外界干扰具有抵抗力和恢复力,系统能够维持自身正常运转和组织结构的长期稳定。生态系统健康是人类经济社会活动以及人类自身可持续发展的基石,从而构成国家生态安全的基础。二是生态系统是否遭受不可逆转的破坏。生态系统对外界的污染破坏有其承载能力。承载能力的大小可用生态系统自净力衡量,溢出生态系统自净力即超出承载能力,则可能导致生态系统遭受不可逆转的破坏。防止生态系统遭受不可逆转的破坏,是国家生态安全中最低安全问题。三是生物圈与食物链是否缺失。在无外力破坏的情况下,生物圈与食物链的常态是环环紧扣、前后连接的。一旦生物圈与食物链出现节点断裂,犹如“多米诺骨牌”效应,会对生态安全造成灾难性的后果。^①

(二) 生态环境安全的特征

事物的特征是一事物区别于其他事物的本质体现。生态环境安全的重要性与解决问题的特殊性都取决于其不同于其他安全问题的特性。

1. 生态环境安全的自然特征

从生态环境的自然属性方面看,生态环境安全的自然特征有:

(1) 生态环境安全破坏的不可逆性。生态系统的承受能力有一定的限度,生态破坏如果超过其环境自身修复的限度,那么恢复治理是相当困难的。“不安全”的生态环境一旦形成,就会造成不可逆的后果,不可能恢复到以前的状况。

^① 杜强.论国家生态安全.中国环保产业.2003,(4)