

● 国际政治

环境安全与绝对主权观的当代困境*

王茂涛, 吴 云

(阜阳师范学院 政法系, 安徽 阜阳 236032)

[作者简介] 王茂涛(1973-), 男, 安徽无为, 阜阳师范学院政法系讲师, 主要从事邓小平理论与国际政治研究; 吴 云(1969-), 男, 安徽巢湖, 阜阳师范学院政法系副教授, 主要从事国际政治研究。

[摘 要] 环境问题日益严重的威胁和危机促使人们把环境与安全联系起来, 产生环境安全概念, 并作为国际安全的重要组成部分。由全球环境安全危机造成的国际关系日渐强烈的合作与协调趋势, 使传统绝对主权观陷入困境, 表现在对内主权绝对性与最高性的限制, 对外主权独立与排他性的否定。就当代国际关系实践而言, 确保环境安全的全球行动正逐步使国家主权趋于弱化, 具体表现为四种弱化力: 国际环境规约的软约束、非国家行为主体的侵蚀、国际社会的干涉和诱使、主权的让渡要求。对此, 中国应采取积极的应对策略。

[关键词] 环境问题; 环境安全; 绝对主权观; 困境

[中图分类号] D 815 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2002)06-0743-05

伴随着大规模的经济发展, 当今世界的环境污染、生态破坏和资源耗竭问题日渐突出, 并已成为国际社会共同关注的焦点问题。环境问题使人类面临前所未有的生存与发展的巨大挑战, 也深刻影响着当代国际关系中国家主权观念的发展和演变, 最为典型的是对绝对国家主权观的责难与弱化要求。

一、环境安全及其产生

人们对环境安全的认识和理论研究有一个发展过程。如果从传统的角度看, 环境问题与安全问题原本相去甚远, 前者多与技术相关, 而后者常和军事相联。促使人们把环境与安全联系起来并作为国际安全重要组成部分加以研究的根本原因是工业革命带来的环境问题对人类安全构成日益严重的威胁和危机。这种威胁和危机不仅指环境问题对人类生存安全和持续发展构成现实的危机和潜在、深远的威胁, 而且严重的环境问题已成为引起国际紧张局势甚至军事冲突的直接或间接因素, 已危及有关国家、地区乃至世界的和平与安全^[1](第 7-12 页)。在这种背景下, 20 世纪 60 年代末, 罗马俱乐部发表著名的报告《增长的极限》, 把作为人类困境的“世界问题复合体”横陈于世人面前, 开启了环境安全问题研究的肇端。最早在理论上将环境引入安全概念和国际政治范畴的学者是美国著名的环境问题专家奈斯特·R. 布朗(Lester R. Brower), 他早在 1977 年就提出要对国家安全概念加以重新界定^[2](P. 24-28)。在 1981 年出版的一本著作中, 布朗指出:“目前对安全的威胁, 来自国与国之间的较少, 而来之人与人与人之间关系的可能较多……土壤侵蚀, 地球基本生物系统的退化和石油储量的枯竭, 目前正威胁着每个国家的安全”^[3](第 289 页)。20 世纪 80 年代中后期, 随着东西方关系的缓和和冷战的终结, 环境安全问题研究逐步升温, 其中以 1987 年世界环发委员会研究报告《我们共同的未来》影响最大。该报告的第 11 章“和平、安全、发展和环境”专门阐述了环境与安全的关系, 并提出“环境压力既是政治紧张和武装冲突

* 收稿日期: 2002-04-05

基金项目: 安徽省高校青年教师科研资助计划项目(2002jqw43)

的起因,也是它们的结果”这一重要论点^[4](第 276 页)。第 42 届联大一致通过这个观点并首次提出“环境安全”概念,表明“环境安全”已被国际社会认同。1991 年美国公布的国家安全战略中,将环境安全视为国家安全利益。欧盟、俄罗斯等国也把它列入国家安全战略主要目标。广大发展中国家处于贫穷与环境恶化的双重困境,也日益认识到环境安全的重要地位。1992 年联合国环发大会可持续发展观的提出更是推进了对环境安全的认识和理解。

环境安全是生长于环境与安全交叉领域的新概念。到目前为止,尚没有一个准确、公认的界定。笔者认为,弄清环境与安全的准确涵义是理解环境安全的前提。环境有广、狭义之分。广义的环境是指以人为中心的所有外在物和能量的总和,它包括自然环境和社会环境。若据此研究则无所不包。实际上,我们所研究的环境安全特指狭义层面的环境,即自然环境。具体地说,自然环境是指以地理条件为基础的一切自然形成的物质、能量的总体,它包括以矿产和生物形态存在的自然资源。安全应含纳客观现实状态和主观意识两个方面,即人类个体或人类组织在客观上不存在危险或威胁状态,主观上亦不存在对危险或威胁的担心、不安与恐惧。因此,所谓环境安全是指自然环境问题及由此产生的人类群体之间的关系变化对人类的生存和可持续发展不构成危险和威胁,也不使人类对此怀有恐惧和不安。就具体内涵而言,环境安全包括两个方面:第一是免于因环境恶化而造成的对人类生存和发展的威胁和担心;第二是免于因环境争端或冲突而形成的人类群际关系上的威胁和担心^[1](第 7-12 页)。就地域范围层次而言,环境安全大体上可区分为一国内的环境问题、国与国之间的环境问题、多国构成的区域性环境安全和全球环境安全。

环境安全作为一个世界性重大问题,其本身具有一些鲜明特征,主要包括:第一,广泛性。环境安全是一种集体性安全,一般而言,环境问题造成的安全影响不会仅局限于某一国家和地区,而是跨地区甚至全球性的。第二,长期性。环境问题产生的是一个相对较长的逐步累计过程,其造成的影响是长期的,这一问题也决非短期可以解决。第三,危机性。环境问题产生于环境危机和因环境危机而引发的国际关系危机,环境安全问题本身解决得如何反过来也或缓解或进一步加剧这些危机。第四,不确定性。很多环境问题的后果及其对安全的影响都具有不确定性,在不同国家和地区,同样的环境问题引起的社会后果可能是不一样的,全球性环境问题对各国的影响也是不一致的。

二、绝对主权观的当代困境

面对环境安全全球化,对主权的固守与弱化要求构成矛盾和分歧,使主权问题在当代国际关系中炙手可热。由环境危机造成的国际政治和国际关系的新趋势,显示出传统绝对主权观的衰变。“地球村”意识的发展越来越要求弱化国家环境主权。这是一个前所未有的环境主权弱化时代。

国家主权是国际关系中最核心的概念之一,也是国家区别于其他社会集团最重要的属性。概言之,它是指一个国家在不破坏其他国家权利及国际法原则及规定的情况下处理本国对内对外事务的最高权力。近代国家主权学说的缔造者是 16 世纪法国政治思想家让·波丹(Jean Bodin),他认为国家“必须有一个拥有最高权力的合法政府,保护着家家户户及私有财产”^[5](第 402-405 页)。而主权是“对所有公民和国家行使的不受法律限制的最高权利”^[5](第 402-405 页)。他强调的是国家的对内主权,并在其代表作《国家论六卷》中分析了国家主权的内在性,即它是最高的、绝对的、永久的、不可分割的、不可让与的。此后论述国家主权理论的是被誉为国际法之父的荷兰法学家胡果·格老秀斯(Hugo Grotius),他在《战争与和平法》中把主权界定为“权力的行使不受另外一种权利的限制”^[6](第 22 页),将一国对其内部事务的管理不受他国的控制视做主权的表现和国家存在的原则。他是从国际关系角度出发,侧重阐述国家的对外主权。这种观点使主权成为现代国际体系的基石。近代最早承认民族国家主权原则的是 1648 年西欧主要国家为结束“三十年战争”而签订的《威斯特伐利亚和约》,它的签署使主权理论的实践空间大大拓展,开创了显现各国独立自主、各自为政的新型欧洲国际关系体系,它意味着国家无论大小和成立先后,在国际关系中一律平等。

国家绝对主权论渊源久远,自近代国家主权理论形成以后,不论是让·波丹,还是格老秀斯,都坚持国家绝对主权学说。上述《威》条约所开拓的近代欧洲国际关系体系,实际上也是以绝对主权为基础。这一国际关系体系因资本主义进入帝国主义而告终。

20 世纪,在一战、二战和冷战后全球化过程中,国家绝对主权学说由于构成资本主义世界扩张的障碍而受到三次规模较大的责难和挑战。与资本主义强国不同,广大新兴发展中国家,由于经历被奴役、受剥削、受压迫的殖民历史而表现出对国家主权的敏感性,和由于自身内部制度的缺陷、体制的弊端、经济的落后、对外部的依附性而体现出其国家主权的脆弱性,因而迫切需要国家主权这个坚硬的外壳来保护自己,他们是绝对主权学说的坚定捍卫者。

绝对主权学说认为,国家是国际关系的行为主体,各主权国家之间进行国际交往必须遵循“独立平等”、“互相尊重”、“互不侵犯”、“互不干涉”的基本准则,信奉对内事务管理上的排他性和对外事务决定权上的绝对独立自主性。

无疑,绝对主权理论有其巨大的历史进步性和合理性。它对民族国家的形成、巩固和发展起到了屏障和保护作用,是反对霸权主义、捍卫国家主权、调节国际秩序的合理性工具。但是,正如民族国家只是存在于一定阶段一样,主权也有其时代性。近一二十年来,由于全球环境安全危机造成的国际关系日渐强烈的合作与协调趋势,使传统绝对主权观陷入困境。这种困境来自于下列三个方面:

1. 主权绝对性与最高性的限制。主权虽然是一国处理对内事务的最高权力,但它在环境问题上是非绝对的,对国内资源利用、环境保护权的行使日益受到公众、自治团体、民间环境组织(如绿色和平组织)和国际环境组织的限制,政府决策须以公众意志为转移。随着公众环境意识的强化和公民环境权的深入人心,公众对环境问题的决策投以前所未有的关注乃至参与,使政府不能不考虑民意,这样主权行使主体及行使度都有泛化及弱化之趋势。譬如,近年来,日本政府拟在该国列岛兴建核电站,但该项事业一再受挫,不是因为当地市民团体的反对而冻结,就是在与当地交涉中出现困难;环境压力集团并不是政府政策反对的接受者或批评者,它们还是政府创建性政策的倡导者与促进者,可以推动政府发展与环境方面的政策。此外,由于环境压力集团可以越过政府直接影响民众的观念和行为,所以它们在动员普通公民参与有关环境决策和实施过程中具有独到的能力。

2. 对外主权独立与排他性的否定。资源利用、环境保护责任国际化的要求日甚,包括:全球有权干预、监督一国内部的环境保护行为,而一国的环境保护行为也应在维护本国利益的同时对全球负责;一国在开发利用本国资源的同时,也要对全球负责,不能由于本国的资源利用而影响他国的资源利用和生态平衡。这些意味着对某部分环境和资源的控制管理不仅仅是主权所绝对拥有。此外,一国对外主权行使亦须以国际公意为前提,并由国际环境约规而体现。国际环境公约是多数主权国家的旨意,即世界环境安全协作的产物。国际环境约规就设有若干限制,而且随着国际环境立法日益增多,这种限制正在扩大。因此,国家对外主权行使的独立性和排他性因受到承担条约义务的特殊限制而相对化。

3. 对国家主权的弱化要求。一些生态主义者、绿色组织和政治家对弱化主权的要求日甚。他们认为,要切实避免威胁到全球人类生存和共同福利的生态灾难的发生,必须对某些过去认为是天经地义的权利进行约束。冈瑟·汉德尔指出:“为了保护处于危机状态中的更大共同体的利益,可以对各国进行限制”;罗马俱乐部则提出建立“联合国生态安全理事会”,并以此弱化各国在环境问题上的主权。1992年,时任联合国秘书长的加利在安理会提交的报告中重申,“尊重国家的根本主权和完整是取得国际关系任何进步的关键。但是,绝对的和专属主义的时代已经过去了,这种主权的理论从来不符合事实。当今国家领导人的任务是了解这一点,设法平衡兼顾国内良好政治的需要与日益依存的世界的需要”^[7](第5页)。近年来,围绕环境安全问题提出来的新思维和新命题更是层出不穷,典型的有:(1)前文所述的资源利用环境保护国际化;(2)《地球环境基本法》构想方案,将国家和个人、法人、社会团体纳入该法的平等主体,使对上述主体的监督行动有据可依且有约束力;(3)创设“持续发展委员会”高级监督机构的构想,赋予其广泛的使命,有权检查各国政府的环保工作,并以国际标准对一国的政策进行衡量、评判,迫使其接受这一标准。

显然,上述所谓破旧立新的思维有其理想化、大同化甚至有损于主权国家根本利益的一面,但是它们带给绝对主权观的震荡和冲击无疑符合全球环保潮流而有其合理性的另一面。

就当代国际关系实践而言,确保环境安全的全球行动正逐步使国家主权趋于弱化,这种弱化力来自于四个方面:

第一,国际环境规约的软约束。国际环境规约的覆盖面正在不断扩展,这些国际制度的不同层次,把实践的和规范的不同约束施在国家主权的概念上面,使国家主权的范围和功能受到限制,其主权行使权力必须以不违背国际公约为前提。各国面临前所未有的高密度的国际准则、规定、规范和制度的“软约束”,也不得不适应这些约束,即使是那些强大国家。譬如分别于1985、1987、1992年签订的保护大气环境的三个国际条约《保护臭氧层维也纳公约》、《蒙特利尔协定书》和《联合国气候变化框架公约》就限制了各国矿物能源消费,控制可能造成对臭氧层破坏的物质(如氟利昂)的使用,制止对雨林及森林地区的砍伐等。

第二,非国家为主体的侵蚀。就环境组织而言,非国家行为主体有联合国及其下属环发委员会、环境署和可持续发展委员会、区域性和政府间的环境组织、各国绿党、民间环境组织等,一方面,它们对国际环境事务的广泛参与和深刻影响,使国家不再是国际关系的惟一主体。另一方面,它们通过向政府施加压力或以经济援助附带环境保护条件、发放环境基金等手段,影响或改变国家政策的制定。

第三,国际社会的干涉和诱使。在环境安全问题上,国际社会对一国决策过程直接加以干涉的事例屡见不鲜,使该国原本属于自己内政的主权绝对性原则受到弱化。里约环发会议上,北方国家向南方国家施加压力,让其承担保护森林的义务,要求限制其对森林特别是对木材和其他林产品贸易的国家主权。美国国会最近建议利用贸易刺激和制裁迫使墨西哥实行环境改革。又如,由于酸雨导致的美加纷争中,由于加拿大的长期干涉,使美国被迫于1990年通过新的《空气清洁法》,大幅度收紧本国CO₂的排放量。

第四,主权让渡问题对主权绝对性的冲击。主权让渡被认为是国家向更高政治实体促进的途径与标志,它是指主权派生的具体行使权力让渡给另一国或国际组织行使。主权让渡的一个典型事例便是《尼印水坝条约》事件。尼泊尔政府与印度在 1991 年 12 月签订了《塔纳克普尔条约》。塔水利工程位于尼印马哈卡利界河上,具有灌溉和发电等综合效益。水坝在印度一侧,但东边防洪堤需建在尼泊尔领土上。条约内容就是尼泊尔同意印度在其境内建坝,而该坝完全归属于印度,作为交换,印度每年向尼泊尔提供每秒 150 立方英尺的水和 7000 万千瓦电^[8](第 26 页)。

三、中国的对策

绝对主权的当代困境实质上是发展中国家的主权困境。中国作为最大的发展中国家,应深入研究环境安全问题给国家主权带来的新变化,采取积极的应对策略。

1. 主动参与国际环境事务,积极开展国际环境合作。由于目前多数环境公约都是由发达国家率先发起并草拟的,因而较多地反映了发达国家的意愿和利益,发展中国家明显处于不利地位。一些发达国家打着保护环境、保护人类共有财产的旗号干涉别国内政,不正当地介入发展中国家的社会、经济规划,侵犯发展中国家开发利用其自然资源的主权。对此,中国必须主动积极参与国际环境事务,提高我国在国际环境事务中的地位,扩大国际影响。同时,重视国际环境公约的谈判和各种游戏规则的制定,加强对有关国际公约的研究,避免对国家主权造成不利影响。

鉴于某些国际势力制造和鼓吹“中国环境威胁论”,对中国国家主权进行直接或间接干预,我们在搞好国内环境保护的同时,应根据国际利益的需要,在主权行使方面采取积极协作的态度,承担相应的国际义务,加强与国际社会的广泛合作。近年来,我国在国际环境领域的高层次对话和交流日趋活跃,加入了《关于保护臭氧层的维也纳公约》、《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》、《防止沙漠化公约》等一系列国际环境公约和议定书。中国在国际环境合作中的诚意与决心,不仅使“中国环境威胁论”谣言不攻自破,也使中国在国际环境事务中的影响愈显深远。在开展国际环境合作的同时,我们必须采取谨慎的态度和正确的对策,趋利避害,最大限度地维护国家主权。

2. 更新主权观念,采取灵活方式维护国家主权利益。面对绝对主权观的当代困境,更新主权观念已是时代潮流。首先,我们应该认识到发展中国家在国家主权上受到的挑战与冲击并不意味着“国家主权过时了”,更并不意味着发达国家可以肆意干涉发展中国家的主权;其次,必须理性地分析在主权问题上,哪些是环境问题全球化带来的客观的必然的限制和侵蚀,哪些是发达国家利用环境问题人为地对他国主权的干涉和侵害,以便于我国有针对性地开展维护主权的斗争^[8](第 52 页);再次,树立新主权观念。与传统主权观相比,新主权观不是铁板一块,不应在任何场合下都僵硬不变,而应有自我调节性。在不同领域的具体问题上,新主权观应当是多层次的。国家主权的必要淡化并不意味着国家主权的削弱,恰恰相反,是加强各国政府的责任,即要在充分理解本国政策的国际影响的基础上,采取适当的手段,有效地行使国家主权^[9](第 27 页)。

在参与国际环境合作中,我们应采取灵活方式,既坚持国家主权,又要让渡部分主权。我们所说的主权的部分让渡不是主权的拱手相让,并不否认国家主权的自由行使。它首先遵循主权国家同意的原则、权利与义务平等的原则、相互制衡的原则;其次,主权的让渡仅限于环境管理权的部分让渡,具体地说,是在坚持本国环境资源所有权的前提下,将属于技术工艺层面的本国环境管理权让渡给国际社会,以适应全球环境安全合作的需要;再次,让渡以对等为原则,属于相互让渡,且让渡以共享为前提,让渡的同时也应获得其他国家出让权利的回报,没有共享就不能有让予,因此,它与被迫单方面让渡有着本质区别。

3. 旗帜鲜明地坚持国家主权,反对利用环境问题来推进霸权主义和强权政治的环境殖民主义行径。主权以国家为主体,在历史没有发展到国家消亡的时刻,“主权依然是民族国家安身立命的基石和国际系统赖以运转的中轴”^[10](第 6 页),这是一个客观事实,企图以环境安全问题为借口鼓吹“主权过时论”,并用双重标准干涉发展中国家资源,干涉其内部事务,是殖民主义的回潮。对包括中国在内的发展中国家来说,维护主权是继续维护政治独立、求得经济发展、反对霸权主义和强权政治的需要。因此,应旗帜鲜明地反对一些大国为了自己的利益而图谋刻意地强制别人让渡主权,更应反对一些国家以此来任意干涉别国内政的行为。

[参 考 文 献]

- [1] 陈祥泰. 论环境安全及其对当代国际政治的影响[J]. 上海教育学院学报, 1997, (4).
- [2] BROWN, Lester R. Redefining National Security[J]. Worldwatch Paper, 1977, 14.
- [3] [美] 奈斯特·R. 布朗. 建设一个持续发展的社会[M]. 北京: 科学技术文献出版社, 1984.

- [4] 世界环境与发展委员会. 我们共同的未来[R]. 北京: 世界知识出版社, 1989.
- [5] [美] 乔治·H. 萨拜因. 政治学说史[M]. 北京: 商务印书馆, 1986.
- [6] [美] 威廉·奥尔森, 戴维·麦克莱伦, 弗雷德·桑德曼. 国际关系理论与实践[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1987.
- [7] 加利. 和平纲领[R]. 北京: 科学技术文献出版社, 1992.
- [8] 刘青建. 国家主权: 21 世纪发展中国家面临的挑战[J]. 教学与研究, 1999, (10).
- [9] 屠启宇. 从环境外交看国家主权观的发展[J]. 社会科学, 1993, (8).
- [10] 王逸舟. 当代国际政治背景下的国家主权问题[J]. 欧洲, 1993, (6).

(责任编辑 叶娟丽)

Environmental Security and Absolute-sovereign Views: Contemporary Straits

WANG Mao-tao, WU Yun

(Department of Politics & Law, Fuyang Teachers' College, Fuyang 236032, Anhui, China)

Biographies: WANG Mao-tao (1973-), male, Lecturer, Department of Politics & Law, Fuyang Teachers' College, majoring in environment security and international politics; WU Yun (1969-), male, Associate professor, Department of Politics & Law, Fuyang Teachers' College, majoring in international politics.

Abstract: The severe threats and crisis of environmental issues make people connect the environment to the security increasingly, forming the conception of environmental security, and it plays a key role in the international security. The international relationship which is caused by the crisis of global environmental security goes to the tendency of cooperation and coordination gradually, and it makes the traditional absolute-sovereign viewpoints fallen into dire straits, then displays in the restriction of the sovereign absolute and supreme inwards and the negation of sovereign independence and repelling outwards. As far as in contemporary International-relationship practice concerned, make sure that the global actions of environmental security are gradually being taken to make the national sovereign trend to weaken, which contain four weak forces: the weak bind of international-environmental regulations; the erosion of not having country behavioral entity; the interference and temptation of the nation society; the demands of sovereign devolution. As far as that mentioned above, china should take positive and corresponding strategy.

Key words: environmental issues; environmental security; absolute \ sovereign views; straits