

# 总体国家安全观下的边疆生态安全治理： 态势感知、战略转型与共生治理\*

马元喜，张欣

**摘要：**近年来边疆在“发展主义”话语体系的形塑下，过份偏重于经济增长。其在带来物质财富积累的同时，也因忽视有效的生态保护举措而预埋了土壤侵蚀严重、生物多样性遭威胁、林草生态系统退化、自然资源浪费严重、海洋生态污染严峻与环境毒化扩散等多重风险，引致边疆生态安全风险感知进入了新的境况。对此，边疆生态安全治理应当被投射更多的注意力。事实上，在应对日渐凸显的生态安全不确定性风险时，推动边疆地区实现“生态支边”向“生态护边”方略的转型，是除了筑牢生态安全底线外，追求更高层次财富创造内质动力转换的内生选择，能够实现生态安全治理“三大效益”的融合。实现边疆生态安全治理需要创新治理思维，重新审视周边关系、央地关系、主体间的关系等结构性因素，将力争周边间合作共治，推动政府间同向协作治理、促进主体间和衷共济作为重要抓手，形塑一种生态安全共生治理新类型，使其成为推进新时代边疆生态安全治理的最佳选择。

**关键词：**边疆生态安全；生态支边；生态护边；共生治理；周边生态安全共同体

**中图分类号：**D262 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0681(2024)04-068-011

**作者简介：**马元喜，同济大学政治与国际关系学院博士后，中国特色社会主义理论研究中心研究员，主要研究方向为边疆治理与生态政治；张欣，贵州财经大学公共管理学院副教授，主要研究方向为边疆治理。

自生态安全被提升为国家战略，并成为总体国家安全的重要组成部分之后，边疆生态安全治理就成为边疆安全学研究中不可或缺的基础问题<sup>①</sup>。而边疆地区的生态赋存特质更是决定其成为国家生态安全战略的重要构件。生态安全是指生态系统与环境服务能支撑边疆社会可持续发展，使得人民美好生活、社会发展与长治久安不受生态安全风险与灾害事件影响的能力与状态<sup>②</sup>。同时，安全绝不是一个孤立问题，而是与发展问题密切相关、相互渗透、同向增能的问题。比如，绿色发展理念，以生态生产力挖掘边疆高质量发展潜能，成为创新边疆发展形式的内质动力。不过，“发展主义”<sup>③</sup>倾向所带来的贴现未来效应，却削弱了边疆社会的可持续发展能力。总之，如果

收稿日期：2024-01-23

\* 基金项目：国家社会科学基金重点项目“党的十八大以来党领导生态文明建设‘制度—效能’转化的经验与启示”（22AZD091）；国家社会科学基金重大项目“我国边疆治理体系和治理能力现代化的系统理论及指数化研究”（16ZDA058）。

① 周琼. 环境史视域中的生态边疆研究[J]. 思想战线, 2015(2): 85-96.

② 欧阳志云, 郑华. 生态安全战略[M]. 北京: 学习出版社, 2014: 7.

③ 郇庆治. “发展主义”的伦理维度及其批判[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2012(4): 52-57.

生态安全与社会发展失衡的话,生态难民、环保运动等现象就有可能大量生成,从而扰动发展领域,直接或间接地威胁与破坏边疆乃至国家安全局面。当前,学界对生态安全治理研究已取得了诸多有益成果,为我们剖析边疆生态安全治理提供理论基础,但多数研究成果仅聚焦于自然或工程科学领域,从中微观尺度进行模型化综合定量评价研究,以此推断某生态系统安全现状<sup>①</sup>,就总体国家安全观下边疆生态安全治理研究的分布力量而言,社科领域的理论化成果较少,且表现为边疆生态安全与发展领域、边疆与周边生态安全、陆疆与海疆生态安全研究相分离的特征。这将极大制约理论界、实务界对边疆生态情势的深耕密植,并影响边疆统筹安全与发展进程。因此,从学理上剖析边疆生态安全风险态势感知状态、边疆生态安全治理为何需要实现从“生态支边”向“生态护边”的战略转型、为何需要通过共生治理形态来有效提升边疆生态安全治理质量等问题,对于打开边疆生态安全治理的“认知黑箱”,实现生态安全共生治理有效运转,进而有效维护边疆乃至整个国家的安全与发展,都具有十分重要的理论与现实意义。

## 一、从“潜在”到“凸显”:生态安全风险的态势感知

生态安全是一种状态,但不是静止状态,会在多种因素的影响与扰动<sup>②</sup>下不停地发生变化。尤其是近年来边疆地区在“发展主义”的话语形塑下,生态承载长期处于高位运行的状态,给边疆生态系统带来巨大的压力<sup>③</sup>。同时,由于边疆地区普遍处于生态脆弱区,极有可能因开发超出生态阈值而造成生态退化不可逆转,进而将生态安全形势拖入失控的状态,且不可避免地削弱边疆社会发展基础,这就表明了生态安全风险已成为威胁边疆地区安全的显著因子。当然,消除生态安全风险并不能仅凭主观臆断,而是要根据边疆生态风险态势感知情况。由于生态安全问题常以生态破坏、环境污染与资源短缺等主要形式威胁经济发展与社会安定<sup>④</sup>,并呈现出新的发展情态与“交叠纽带”<sup>⑤</sup>特征,故可以从统计数字中获得以下关于我国当下边疆生态风险的态势感知。

### (一) 边土安全问题严峻

边土是边疆经济社会发展的基本条件,是民众存续的栖居空间与衣食的资料来源。边土资源的多寡与优劣,是衡量边疆生态安全风险的先决条件。从边土安全内容来看,耕地沙化是边土安全形势恶化最为严峻的后果。尽管近年来边疆地区耕地沙化呈现出“整体转好,改善加速”局面,但由于不合理的利用方式、高强度的使用频次等人为因素,导致边疆地区耕地沙化情势依旧严峻。耕地沙化是土地生产力流失的关键标识。2016年各边疆省区沙化耕地统计数据显示,陆地边疆沙化耕地总面积达121.61万公顷,约占沙化土地比率为0.08%,低于同期全国2.58%的水平。但是,云南、广西占比水平超过50%,吉林接近50%的比率(见表1),意味着部分省区沙化耕地仍然是沙化土地的主要部分,威胁着粮食供应安全,很容易造成边疆农耕区民众生计条件丧失,进而

① 陈娅玲, 秦国华, 余正军. 总体国家安全观下的西藏生态安全建设: 逻辑、体系与优化路径 [J]. 西藏民族大学学报(哲学社会科学版), 2021(5): 56-62.

② 方盛举, 张增勇. 总体国家安全观视角下的边境安全及其治理 [J]. 云南社会科学, 2021(2): 100-108.

③ 马元喜. 人与自然和谐共生的现代化: 逻辑、特质与进路 [J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2023(3): 5-12.

④ 余谋昌. 生态安全 [M]. 西安: 陕西人民教育出版社, 2006: 3.

⑤ 于宏源. 浅析非洲的安全纽带威胁与中非合作 [J]. 西亚非洲, 2013(6): 114-128.

变为生态难民, 威胁边疆社会安定的后果。

表 1 2016 年边疆省区沙化耕地面积及其占比情况

| 地区   | 沙化耕地面积 / 沙化土地面积 (万公顷) | 沙化耕地占沙化土地面积比率 (%) | 地区  | 沙化耕地面积 / 沙化土地面积 (万公顷) | 沙化耕地占沙化土地面积比率 (%) |
|------|-----------------------|-------------------|-----|-----------------------|-------------------|
| 边疆地区 | 121.61/15167.13       | 0.80              | 内蒙古 | 19.61/4146.83         | 0.47              |
| 云南   | 2.41/4.42             | 54.52             | 黑龙江 | 7.37/49.57            | 14.87             |
| 广西   | 14.98/19.49           | 76.86             | 吉林  | 34.80/70.80           | 49.15             |
| 西藏   | 2.07/2161.86          | 0.10              | 辽宁  | 15.66/54.95           | 28.50             |
| 新疆   | 18.53/7466.97         | 0.25              | 甘肃  | 6.18/1192.24          | 0.52              |

数据来源: 根据 2016 年国家统计局各地区沙化土地情况相关统计数据整理所得。

### (二) 生物多样性锐减

边疆是生物多样性比较充分的区域, 由于不适当开发、生态破坏与环境污染等原因, 造成边疆地区野生动植物生存条件恶化, 使部分物种处于濒危灭绝边缘。2021 年修订的《国家重点保护野生动物名录》显示, 边疆各省区重点保护野生动物名录占比普遍较高, 被誉为“动植物王国”的云南省更是高达 39.29% (见表 2)。边疆生态环境恶化会使更多珍贵物种陷入濒危状态, 直接威胁生物多样性存在, 破坏边疆生态安全基础。同时, 由于生态边疆线的存在<sup>①</sup>, 使得非本土物种的引入会对边疆地区生物多样性形成灾难<sup>②</sup>, 导致局部物种群落衰亡, 从而造成生物资源严重损失。目前, 已经确认的有 34 种害虫入侵西藏地区, 且已经造成严重危害。如春尺蠖于 2000 年在拉萨、山南被发现, 对雅江防护林危害极大, 如果不能及时采取防治措施, 将对防护林造成毁灭性后果, 进而破坏雅江两岸森林系统保土锁水、风沙防护等功能的发挥<sup>③</sup>。

表 2 2021 年边疆省区重点保护野生动物名录及其占比情况

| 地区 | 重点保护野生动物数目 | 重点保护野生动物种数比率 (%) | 地区  | 重点保护野生动物数目 | 重点保护野生动物种数比率 (%) |
|----|------------|------------------|-----|------------|------------------|
| 全国 | 980        | 100              | 内蒙古 | 169        | 17.24            |
| 云南 | 385        | 39.29            | 黑龙江 | 115        | 11.73            |
| 广西 | 172        | 17.55            | 吉林  | 136        | 13.88            |
| 西藏 | 152        | 15.51            | 辽宁  | 141        | 14.39            |
| 新疆 | 56         | 5.71             | 甘肃  | 210        | 21.43            |

数据来源: 根据 2021 年国家及边疆各省区新版重点保护野生动物名录相关统计数据整理所得。

### (三) 自然资源利用率较低

目前边疆地区自然资源利用方式较为粗放, 自然资源利用效率较低。以能源为例, 边疆各省区万元 GDP 能耗普遍均高于全国平均水平。虽然自 2012 年伊始, 边疆各省区万元 GDP 能耗总体呈现下降趋势, 但相较于全国平均水平, 这些省区单位能耗数值仍然较高, 且 2019—2020 年单位能

① 周琼. 环境史视域中的生态边疆研究 [J]. 思想战线, 2015 (2): 85-96.

② [美] 戴斯·贾丁斯. 环境伦理学: 环境哲学导论 [M]. 林官明, 杨爱民, 译. 北京: 北京大学出版社, 2002: 211.

③ 王翠玲, 张明兰, 谢丹. 西藏春尺蠖控灾技术研究 [J]. 西藏农业科技, 2014 (3): 18-20.

耗降不降反升(见表3)。能源低效利用进一步加剧了能源供给压力,成为制约经济社会发展与人民生活改善的“瓶颈”,故能源低效利用很大程度上阻碍边疆乃至国家经济结构优化和能源供给安全。

表3 边疆省区万元地区生产总值能耗情况(吨标准煤/万元)

| 地区   | 全国   | 云南   | 广西   | 西藏 | 新疆   | 内蒙古  | 黑龙江  | 吉林   | 辽宁   | 甘肃   |
|------|------|------|------|----|------|------|------|------|------|------|
| 2012 | 0.75 | 1.01 | 0.75 | —  | 1.52 | 1.62 | 0.73 | 1.04 | 1.25 | 1.28 |
| 2013 | 0.70 | 0.86 | 0.73 | —  | 1.62 | 1.54 | 0.67 | 0.92 | 1.07 | 1.21 |
| 2014 | 0.67 | 0.74 | 0.70 | —  | 1.61 | 1.49 | 0.62 | 0.86 | 1.03 | 1.15 |
| 2015 | 0.63 | 0.70 | 0.66 | —  | 1.68 | 1.45 | 0.80 | 0.70 | 1.06 | 1.14 |
| 2016 | 0.59 | 0.66 | 0.63 | —  | 1.69 | 1.40 | 0.80 | 0.66 | 1.02 | 1.06 |
| 2017 | 0.55 | 0.60 | 0.59 | —  | 1.56 | 1.33 | 0.79 | 0.63 | 0.98 | 1.02 |
| 2018 | 0.51 | 0.56 | 0.55 | —  | 1.38 | 1.43 | 0.89 | 0.62 | 0.95 | 0.97 |
| 2019 | 0.49 | 0.52 | 0.53 | —  | 1.36 | 1.47 | 0.86 | 0.61 | 0.96 | 0.90 |
| 2020 | 0.49 | 0.53 | 0.53 | —  | 1.38 | 1.57 | 0.85 | 0.59 | 0.99 | 0.90 |

数据来源:根据《中国统计年鉴2023》及边疆各省区历年统计年鉴整理(西藏能源消费总量数据缺失)。

#### (四) 林草生态系统功能退化

林草系统作为生态系统的重要组成部分,在边疆生态安全格局中占据着重要地位。但多年来,边疆地区林草生态系统作为地表覆盖物,其水土保持功能退化较为严峻,容易滋生林草和材牧“双危”局面<sup>①</sup>。其中,森林系统呈现出数量增长与质量下降的局面。与2012年相比,2017年边疆各省区森林覆盖率与蓄积量都有所增长。但是,由于边疆各省区人工林种植面积占比均大幅度提升(见表4),使其森林系统趋于简单化、林龄偏向中幼化,容易引致林草系统失去抵御系统脆弱性的涌现性能<sup>②</sup>,带来系统服务功能下降的问题,不仅给固碳保土、涵养水源、生物维系等功能带来压力,使其生态安全保障能力下降,而且还造成可采成熟林木源占比急剧下降,使其材木资源供应能力不足。

表4 边疆省区森林资源及人工林占比情况

| 地区  | 2017年    |            |                 | 2012年    |            |                 |
|-----|----------|------------|-----------------|----------|------------|-----------------|
|     | 森林覆盖率(%) | 森林蓄积(万立方米) | 人工林占辖区林地面积比例(%) | 森林覆盖率(%) | 森林蓄积(万立方米) | 人工林占辖区林地面积比例(%) |
| 全国  | 21.63    | 1513729.72 | 22.18           | 20.36    | 1372080.36 | 20.17           |
| 云南  | 50.03    | 169309.19  | 16.56           | 47.50    | 155380.09  | 13.20           |
| 广西  | 56.51    | 50936.80   | 41.55           | 52.71    | 46875.18   | 34.45           |
| 西藏  | 11.98    | 226207.05  | 0.27            | 11.91    | 224550.91  | 0.19            |
| 新疆  | 4.24     | 33654.09   | 8.55            | 4.02     | 30100.54   | 5.79            |
| 内蒙古 | 21.03    | 134530.48  | 7.54            | 20.00    | 117720.51  | 6.92            |

①[美]加勒特·哈丁.生活在极限之内:生态学、经济学和人口禁忌[M].戴星翼,张真,译.上海:上海译文出版社,2017:163.

②[法]埃德加·莫兰.方法:天然之本性[M].吴泓渺,冯学俊,译.北京:北京大学出版社,2002:135.

续表

| 地区  | 2017年     |             |                  | 2012年     |             |                  |
|-----|-----------|-------------|------------------|-----------|-------------|------------------|
|     | 森林覆盖率 (%) | 森林蓄积 (万立方米) | 人工林占辖区林地面积比例 (%) | 森林覆盖率 (%) | 森林蓄积 (万立方米) | 人工林占辖区林地面积比例 (%) |
| 黑龙江 | 43.16     | 164487.01   | 11.17            | 42.39     | 152104.96   | 10.79            |
| 吉林  | 40.38     | 92257.37    | 18.75            | 38.93     | 84412.29    | 17.55            |
| 辽宁  | 38.24     | 25046.29    | 43.88            | 35.13     | 20226.85    | 42.48            |
| 甘肃  | 11.28     | 21453.97    | 9.88             | 10.42     | 19363.83    | 8.45             |

数据来源: 根据《中国林业统计年鉴 2017》《中国林业统计年鉴 2012》相关数据整理所得。

### (五) 海疆生态污染严重

海洋生态安全是边疆生态安全的重要组成部分, 加快推进陆海统筹对于边疆生态安全、经济发展与社会稳定耦合共振具有重要意义。但海洋生态安全治理机制供给无法跟上海洋开发与利用强度, 引致海洋生态系统不断恶化、生态容量不断缩减。根据生态环境部发布的《2022年中国海洋环境状况公报》可知, 2021年我国近岸海域劣四类水质面积比例平均为8.9%, 辽宁、河北、山东近岸优良水质面积比例有所下降, 辽宁、山东近岸海水劣四类水质面积比例有所上升。在春、夏、秋三期监测结果中, 面积大于100平方千米的44个海湾中有24个出现过劣四类水质。此外, 如果海疆环境污染扩散开来, 可能会上升为区域性海洋公害, 加剧国家外交摩擦, 影响国家形象及其安全形势<sup>①</sup>。

## 二、从“支边”到“护边”：边疆生态安全治理的战略转型

在追求经济发展的过程中, 如何推进生态安全治理, 有两种可供选择的策略或方略, 即生态安全治理仅仅被当作保障边疆经济快速发展的支撑与兜底条件, 或者被视为创新边疆高质量发展的内生动力。对这个问题的回答实质上涉及如何统筹安全与发展的两条差别很大的路径: 一是以发展主义为导向, 把生态安全视为对资源承载力的重视, 来为经济快速发展提供资源供给安全条件, 这是一种侧重于发挥生态支撑功能的“生态支边”策略; 二是以统筹原则为导向, 通过对经济发展内生动力的创造性挖掘, 寓经济发展于生态安全之中, 并达成生态与其他领域安全协同共进, 凸显其生态、经济与社会效益的融合, 这是一种以生态财富促进边疆高质量发展的“生态护边”方略。两种生态安全治理方略虽一字之差, 但其在理解生态价值、发展理念及风险消除方式等方面存在明显差异。

### (一) “生态支边”策略: 作为确保资源持续供给的生态安全治理

作为确保资源持续供给的生态安全治理策略, “生态支边”所持的是一种兼顾生态极限的增长型发展理念, 偏向于构建生态支撑功能持续运作的治理格局, 其安全风险主要表现为可能阻断经济持续增长的资源枯竭与系统崩溃问题。因此, 在追寻经济持续快速增长的过程中, 消除生态安全风险的主要方式是通过修补性举措来筑牢生态安全底线, 进而满足经济持续快速增长、资源

<sup>①</sup> 林丽梅, 郑逸芳. 我国国家安全视阈中的边疆生态治理研究 [J]. 探索, 2016 (4): 70-77.

持续供给的安全需要。

虽然边疆地区具有资源优势,但由于发展粗放、技术锁定及位置边缘的原因,使其较为依赖资源型经济增长样式<sup>①</sup>。同时,规模报酬是资源型经济增长样式的目标,意味着要凭借资源投入递增而实现平均成本下降,使得产品变得更具竞争力,从而拉动经济快速增长。这种增长样式没有充分考虑资源损耗的不可逆性,而持续快速增长也很容易滑向社会发展总体负收益的窘境。因此,政府在推动经济快速增长过程中扮演着护航者角色,通过强调生态资源边界的不可逾越性保障经济可持续增长,有效规避因生态严重破坏与资源过度耗损所造成的经济衰退或失败。不过,政府只是对一些可能危及经济持续快速增长的生态风险因子保持高度警惕,对促进资源型经济增长样式终结的生态安全治理则缺少主动创新的动力。因此,践行“生态支边”策略的地方政府通常会将生态保护视为手段,旨在为经济持续增长创造保障性条件。对于生态和经济的关系,主张用现代经济学原理评估资源可持续供给的合理区间所在,且强调通过技术创新来提高可资利用的资源类型及效率,从而保障经济快速发展<sup>②</sup>。不过,应当承认,对资源的规模投入并不意味着忽视资源的储量上限。现实中,在促进经济快速增长过程中并不缺乏生态保护与修复的实践。但是,政府所采取的强力干预举措,本质上是以底线思维营造经济持续增长的生态条件,并消解资源使用的过量化危机,力争做到在不超过资源容量基础上实现经济快速增长。事实上,坦率地讲,生态价值如何认知以及何种价值优先取决于评估主体,或者至少存在于他们的经验中<sup>③</sup>。由于竞赛锦标惯导、利益结构固化和生态理念匮乏的复合作用,很容易形塑政府的策略性应对行为特质,使生态安全治理窄化为支撑经济快速增长的副产品。

总之,“生态支边”的安全治理策略,意味着对经济持续快速增长所需的资源供给设定极值标准,从而将经济持续快速增长的中断危机可能降低到最低点,最大限度地减少生态安全风险对经济持续快速增长的扰动影响。然而,此种生态安全治理的策略蕴含着生态安全治理的工具化导向,使得发展与保护并没有得到实质性统筹,导致生态安全治理“局部有效整体失效”“当前有效未来失效”的困境,不能有效地规避生态系统持续退化的安全风险。

## (二) “生态护边”方略: 作为创新财富增殖方式的生态安全治理

如果说“生态支边”策略下的安全治理,践行的是一种经济发展优于生态保护的行为逻辑的话,那么,作为“生态护边”方略的安全治理,则选择了“生态优先、未来导向”<sup>④</sup>的行为逻辑,不再执拗于“哈伯特丘疹”<sup>⑤</sup>拐点所在,而是强调高质量发展促进生态财富增殖的卓越性,使其获得的收益远超出付出的成本,不仅加快边疆地区传统“以生态换经济”发展方式的转型,而且极大地降低了事后生态恢复的困难程度。因而,“生态护边”方略不再秉承生态物化的误置观念,而是坚持生态即财富的理念。这不仅能充分发挥生态环境的多重功能,满足边疆民众最普惠的生

① [美] 保罗·罗宾斯. 政治生态学: 批判性导论 [M]. 裴文, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2019: 236.

② [挪] 阿恩·纳斯. 生态, 社区与生活方式 [M]. 曹荣湘, 译. 北京: 商务印书馆, 2021: 48.

③ [澳] 安德鲁·布伦南. 思考自然: 自然、价值及生态学之探索 [M]. 王惠云, 夏志, 译. 天津: 天津人民出版社, 2021: 146.

④ [美] 加勒特·哈丁. 生活在极限之内: 生态学、经济学和人口禁忌 [M]. 戴星翼, 张真, 译. 上海: 上海译文出版社, 2017: 155.

⑤ [美] 加勒特·哈丁. 生活在极限之内: 生态学、经济学和人口禁忌 [M]. 戴星翼, 张真, 译. 上海: 上海译文出版社, 2017: 189.

态福祉诉求, 而且能通过发展生态生产力来有效消除贫困且避免不必要的生态萎缩<sup>①</sup>, 从而寓经济发展于生态安全之中, 将生态安全转变为与消灭贫困相统筹的重要议题。

“生态护边”方略下的安全治理, 能够发挥生态价值的体验功能, 以此彰显生态安全治理的生活主义品格<sup>②</sup>。一方面, 生态安全的生活主义品格体现在对民众生活质量提高的关注上。生活质量内涵极为丰富, 不能简单地用物质获取密度来测量, 物质获取的更快更多不能推导出更好。因而, “生态护边”的安全治理方略, 没有将丰富饱满的人的需要简约为单一干瘪的物质需要, 从而刨去美好生活的其他维度, 而是以保障民众生态权益作为根基, 主动提供驱动边疆民众提高生活质量的优质生态产品与服务, 进而满足边疆民众美好生活的精神性诉求, 这种趣味的满足会带来某种绝无仅有的高质量生活体验。诚如罗尔斯顿所言: “质量有时比数量更重要。”<sup>③</sup>此外, “生态护边”方略的安全治理关乎周边生态共同体的构建, 体现的是一种区域化的生态安全格调, 有助于推动与周边国家生态安全合作治理, 从而筑牢自身生态安全基底。另一方面, 生态安全的生活主义品格体现在对民众生态财富获取的重视上。财富通常被认为是以可交易的资产市场价值来独立衡量<sup>④</sup>的。但是, 这种衡量方法存在着致命缺陷, 其测度行为折射的只是边际价值, 并不能反映个体所获取的财富总价值。如果将边际方法推广到民众财富获取测量上, 很容易遗漏生态财富这一重要成分<sup>⑤</sup>。其实, 随着社会财富维度的极大拓展, 使得先前如森林观光、山间风光、海洋风景等美景资源变成了有审美或舒适价值的财富样式, 不仅意味着生态资本是民众财富增长的重要基底, 而且有助于充分发挥边疆生态优势, 构建驱动边疆财富提质扩容的生态动能, 避免边疆深陷“富饶的贫困”陷阱<sup>⑥</sup>。

不过, 边疆地区生态安全风险日渐凸显, 会引致各种生态安全风险演变为不可逆的现实生态危机。这样不仅会给社会发展带来严重挑战, 而且可能酿成生态地缘冲突, 进而威胁边疆乃至国家总体安全。对此, 边疆生态安全治理不能过分强调量化机制的功效。诚如习近平总书记指出的, “我们不能把加强生态文明建设、加强生态环境保护、提倡绿色低碳生活方式等仅仅作为经济问题, 这里面有很大的政治”<sup>⑦</sup>。因此, 边疆生态安全是事关社会永续发展、人民美好生活与生态地缘安全的重大政治问题, 是实现边疆乃至国家最终安全的坚固基石<sup>⑧</sup>。

### 三、从“碎片”到“整合”: 边疆生态安全治理的共生形态

随着情势的变迁, 安全与发展成为当前我国边疆地区所面临的时代议题, 而这一议题的核心

① 迟学芳. 走向生态文明: 人类命运共同体和生命共同体的历史和逻辑建构 [J]. 自然辩证法研究, 2020 (9): 107-122.

② [日] 鸟越皓之. 日本的环境社会学与生活环境主义 [J]. 学海, 2011 (3): 42-54.

③ [美] 霍尔姆斯·罗尔斯顿. 环境伦理学: 大自然的价值以及人对大自然的义务 [M]. 杨通进, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2000: 373.

④ [美] 罗伯特·艾尔斯. 转折点: 增长范式的终结 [M]. 戴星翼, 黄文芳, 译. 上海: 上海译文出版社, 2001: 357.

⑤ [美] 罗伯特·艾尔斯. 转折点: 增长范式的终结 [M]. 戴星翼, 黄文芳, 译. 上海: 上海译文出版社, 2001: 360.

⑥ 王小强, 白南风. 富饶的贫困 [M]. 成都: 四川人民出版社, 1986: 27.

⑦ 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2017: 5.

⑧ [美] 诺曼·迈尔斯. 最终的安全: 政治稳定的环境基础 [M]. 王正平, 金辉, 译. 上海: 上海译文出版社, 2001: 19.

目标在于谋求边疆地区可持续安全与发展<sup>①</sup>。由于边疆生态安全是一个多层面、多面孔的事业,且关系到边疆“附近”这一巢状结构的所有相关主体的切身利益,存在着人与自然、人与人广泛的共生联结<sup>②</sup>,故应当从共生视角出发,形塑一种共生治理新形态,使单打独斗转化为协同联动,进而为提高边疆生态安全治理质量提供制度保障。在共生治理形态中,边疆推动生态安全治理需要着重考量三对主体关系:周边关系、央地(间)关系、主体关系。同时,共生治理形态具有包容性、开放性、规范性、协调性等特征,其实质是共享理念、制度规约与权责统一下的边疆“附近”多元主体合作共治、安全共享。故而,面对联动性、多元性、流变性的生态安全风险,共生治理无疑提供了一种从共同、合作、可持续视角达成生态安全的可行路径。因此,边疆生态安全治理欲达成“生态护边”的方略目标,必须审视周边关系、央地关系、主体关系等结构因素,并由此出发来进行推动。

### (一) 周边关系层面: 从安全孤岛到合作共治

边疆生态安全是边疆民众生存与发展的基础。如果边疆生态安全风险持续恶化,必将引起资源健康状况的下降,进而以不同形式危及与周边邻国的地缘关系。故生态安全共生治理是应对生态安全问题国际化特点的客观需要,也是地缘间外交合作与民间交流的新内容<sup>③</sup>。事实上,传统生态安全治理将属地化作为首要原则,使得生态安全治理无法对跨界生态环境问题投以更多关注<sup>④</sup>。此外,在国际学术界,至今仍有许多学者还只认可或接受霍布斯关于国际生态安全治理的“自然状态”形式,漠视生态安全治理的“共生状态”形式。因为当跨界生态保护需要和民族国家利益间发生冲突时,民族国家几乎都会毫不犹豫地把后者置于优先位置<sup>⑤</sup>。但是,人类生活共同体中的任何一个生态亚系统,都难以封闭地维持其属地化,这就意味着不可能指望将边疆地区生态亚系统建成一个“安全孤岛”<sup>⑥</sup>。因此,边疆生态安全共生治理成为打破传统生态安全治理困境及构建全新生态安全治理样式的最佳路径。

从国家间关系角度来看,边疆生态安全共生治理被赋予了责任共担、合作共治意蕴,能够共同促进集体生态安全目标的实现,从而彰显出未来生态安全治理的区域化走势。由于传统国家间关系的“斗争”理念很容易滋长生态安全邻避现象,故有必要依靠共生治理来推动周边生态安全共同体认同的形成,进而培育生态安全共生治理的认知基础<sup>⑦</sup>。那么,何谓“共生治理”呢?“共生治理”就是秉承与邻为善、以邻为伴的生态地缘理念,坚持生态责任共同但有区别的承担原则上,共同谋划并构建有关生态安全治理的组织、制度、机制等架构,并监督参约各方在地区范围内采取一致行动,从而营造一个共同的可持续生态安全格局<sup>⑧</sup>。

概括地说,生态安全共生治理可以从结构和功能两个向度加以制度化实践。从其结构层面来

① 刘江永. 从国际战略视角解读可持续安全真谛 [J]. 国际观察, 2014 (6): 1-17.

② 张新平, 庄宏韬. 共建人类生态命运共同体: 基本内涵、现实必要与逻辑必然 [J]. 安徽师范大学学报(人文社会科学版), 2021 (2): 41-48.

③ 余潇枫, 徐黎丽, 李正元. 边疆安全学引论 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2013: 80.

④ [英] 约翰·迈克斯威特, 爱得瑞恩·伍德里奇. 现在与未来——全球化机遇与挑战 [M]. 盛健, 孙海玉, 译. 北京: 经济日报出版社, 2001: 23.

⑤ 郇庆治. 环境政治国际比较 [M]. 济南: 山东大学出版社, 2007: 149.

⑥ 郇庆治. 环境政治国际比较 [M]. 济南: 山东大学出版社, 2007: 27.

⑦ 崔盈. 核变与共融: 全球环境治理范式转换的动因及其实践特征研究 [J]. 太平洋学报, 2020 (5): 40-52.

⑧ 方盛举, 杨睿哲. 边疆安全治理现代化与周边安全共同体建设 [J]. 云南社会科学, 2023 (6): 2-11.

说, 可以通过尝试构建制度化与功能化并存的治理组织, 通过对生态安全议题的吸纳, 共同构建制度化的决策机制, 使其在信息交流和政策协商方面发挥积极作用, 从而制定并出台一个相对完整及明晰的政策目标, 为区域生态安全体系建设提供组织框架基础。而从功能层面来讲, 通过构建与完善生态安全信息交流、生态安全政策谈判、安全政策落实监督、民间社会参与治理等机制, 来促进沟通、增强互信, 更好地研判态势、框定标准、加强落实与事后反馈, 从而推动组织结构的深层次变革, 为应对未来生态安全风险提供一套有效方案。

### (二) 政府关系层面: 从貌合神离到同向协作

生态安全治理是一项意涵丰富、结构复杂、波及面广的复合性系统工程。生态安全本身具有公共性、外部性、延展性的组合特性, 决定了在缺乏制度化集体行动安排时, 会出现部分地方政府主体基于“搭便车”心理而最终消解整个区域生态安全构建目标实现的情况。因此, 需要央地政府和地方间政府相向而行、共建共享。然而, 传统生态安全治理的属地化原则使得辖区内各地方政府专注于谋求本辖区的利益最大化, 进而致使区域内生态安全共享权益受到损害, 出现地方政府间生态安全治理“貌合神离”现象。由此, 可以得出的基本结论是: 唯有推促政府间关系由貌合神离转变为同向协同, 生态安全共生治理才能落地<sup>①</sup>。

对此, 作为生态环保领域极为重要安排的中央环保督察制度, 是一项旨在治官治权的民主控权机制。它将环保督察权中央化, 能在规制各政府主体间生态安全建设资源投入共谋方面发挥重要作用, 从而在政治势能传导过程中, 迫使地方政府积极履行地方生态安全职责, 推动上级环保部门与地方政府间关系从“有限服从”转向“同向协作”, 使得区域生态安全建设从“属地原则”的“博弈型”转向“分区管控”的“共生型”<sup>②</sup>。当然, 作为压力型体制的产物, 尽管现阶段这一政策是有效的, 但并不能保障生态安全治理效果的可持续性。为此, 应通过将环境问责与绩效评价纳入法治化、程序化建设轨道, 将环保督察机制吸纳到常态化执行框架之中, 并通过为社会力量参与环保督察提供契机与渠道, 为其实现本地化运转提供社会资本, 进而彻底破解环保督查效力弥散的困境<sup>③</sup>。而地方政府间结对合作机制能够克服地方政府间生态安全共生治理中的“碎片化权威困境”, 通过明确地方政府间的共同目标, 为政府主体间的一致行动奠定价值基础, 再加强地方政府间的沟通交流, 确保政府主体间的平等和尊重, 避免相对弱势的一方得不到应有的生态补偿现象的发生。这样, 才能弥补弱势一方的资源与技术匮乏, 从而密切政府主体间的合作程度, 增强地方政府间生态安全共生治理的效能<sup>④</sup>。

### (三) 主体关系层面: 从作壁上观到和衷共济

当前边疆民众对本地生态安全治理参与度较低, 故推进生态安全治理主体构成由单向的科层制组织结构向多元参与的网络间组织结构转变, 既是生态安全治理复杂性工程的内在要求, 也是实现边疆生态安全与经济社会发展耦合共振的现实选择。现实中, 民众本是生态安全建设的直接参与者和生态安全风险的直接承受者, 但在科层制体制下, 无论是生态安全治理, 还是各生态环

① 锁利铭, 阚艳秋, 涂易梅. 从“府际合作”走向“制度性集体行动”: 协作性区域治理的研究述评 [J]. 公共管理与政策评论, 2018 (3): 83-96.

② 葛察忠, 王金南, 翁智雄, 等. 环保督政约谈制度探讨 [J]. 环境保护, 2015 (12): 23-26.

③ 崔盈. 核变与共融: 全球环境治理范式转换的动因及其实践特征研究 [J]. 太平洋学报, 2020 (5): 40-52.

④ 李肆. 协同治理中的“合力困境”及其破解——以京津冀大气污染协同治理实践为例 [J]. 行政论坛, 2020 (5): 146-152.

境保护, 民众常常处于边缘化的失语地位, 在很多场合只能作壁上观, 结果导致许多生态安全治理规划纲要几近失效<sup>①</sup>。因此, 传统政府规制理论无法为边疆统筹安全与发展提供有效指引, 而进行新的安全治理类型构建是理论与实践发展的共同要求。事实上, 在市场和政府科层之间还存在着第三种力量——组织间网络。组织间网络建立在平等尊重、互惠共赢的基础上, 能够使市场制或科层制所面临的合作交易费用最小化, 故组织间网络所形塑的共生治理形态比市场机制更持久、比科层制更灵活。因此, 组织间网络框架下的共生治理在运用到边疆生态安全治理领域时, 能够实现市场制与科层制的协调耦合, 即达成“看不见的手”与“看得见的手”的“牵手”。

组织间网络下的共生治理能实现生态安全构建目标、主体与方法等各个层面的拓展和深化。这种治理形态的运作逻辑是以平等和尊重为原则, 强调各行为主体之间的沟通与交流, 通过彰显共生治理形态的民主特性, 强化行动主体间的互相磨合, 来积累深厚的社会资本, 以减少机会主义的危害。它有助于消解各行为主体关系松懈、相互猜忌的组织间隔膜, 加强彼此互信、信息与知识交换, 从而为“生态护边”方略的执行奠定有利条件, 并在满足各行为主体利益的同时, 最终实现边疆地区“生态、经济、民生”三大效益的最大化, 为保障边疆安全奠定坚实基础。当然, 如果片面地强调共生治理形态的“民主”特性, 赋予各自然主体完全的权利、自由, 则可能引发像生物中心论者那样迷失在“生态乌托邦”而停下社会发展的脚步, 从而出现退回到前现代社会状态的隐忧<sup>②</sup>。

故而, 组织化网络框架下的共生治理, 可望催生出新的交往方式、协同机制和结构关系, 通过主体间的“和衷共济”, 实现生态安全信息与地方性知识的自由流动与高效整合, 避免因数据封锁所造成的数据浪费与重复采集问题。它还可以释放各主体参与生态安全构建行动的内生活力, 通过引入市场机制, 以及引导公众参与, 在文化上、组织上、动力上推动主体间形成合力, 集中投入到生态安全保护之中<sup>③</sup>, 从而在“生态护边”战略的特定历史阶段推进边疆生态安全构建的行稳致远。

#### 四、结语

安全是发展的前提, 是每个国家现代化进程中的永恒主题。因此, 随着生态安全风险的日渐凸显, 生态安全被逐渐提升到国家战略的高度, 变成总体国家安全观的重要组成部分, 生态安全治理成了事关国家稳定与繁荣的重大政治问题。

根据《全国主体功能区规划》及“十四五”规划的统计数据, 关于生态功能区、脆弱区及各类生态保护红线大抵都集中在边疆地区。以此切入, 考察边疆生态安全风险的动态变迁、战略转型及其治理创新, 对边疆地区统筹安全与发展具有重要的理论与实践意义。当然, 面对当前边疆地区较为严峻的生态安全风险, 推动边疆生态安全治理由“生态支边”策略转为“生态护边”方略至关重要。这不仅决定了边疆生态各要素所被赋予价值的深层进阶, 而且能够推促边疆经济社会发展方式的转变, 从而最终实现边疆社会繁荣与长治久安的耦合共振。但是, 由于边疆生态安

① 闫春华. 环境治理中“地方主体”互动逻辑及其实践理路[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2018(3): 43-48.

② 崔盈. 核变与共融: 全球环境治理范式转换的动因及其实践特征研究[J]. 太平洋学报, 2020(5): 40-52.

③ 司林波, 张锦超. 跨行政区生态环境协同治理的动力机制、治理模式与实践情境——基于国家生态治理重点区域典型案例的比较分析[J]. 青海社会科学, 2021(4): 46-59.

全治理关系到从区域到地区这一巢状结构中各行为主体的切身利益, 所以边疆生态安全治理是一项复杂性工程。这就要求在边疆生态安全建设中处理好周边、当地政府与社会主体三对基本关系, 从而形塑出一种生态安全治理的新形态以适应现实需求。而生态安全共生治理恰好能够把单打独斗转化为协同联动行为, 为边疆生态安全治理提供机制保障, 从而成为推动新时代边疆生态安全治理的最佳路径选择。

**主要参考文献:**

- [1] 欧阳志云, 郑华. 生态安全战略 [M]. 北京: 学习出版社, 2014.
- [2] 余潇枫, 徐黎丽, 李正元. 边疆安全学引论 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2013.
- [3] [英] 安东尼·吉登斯. 现代性的后果 [M]. 田禾, 译. 南京: 译林出版社, 2011.
- [4] [美] 保罗·罗宾斯. 政治生态学: 批判性导论 [M]. 裴文, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2019.
- [5] [法] 埃德加·莫兰. 方法: 天然之本性 [M]. 吴泓渺, 冯学俊, 译. 北京: 北京大学出版社, 2002.
- [6] [美] 保罗·罗宾斯. 政治生态学: 批判性导论 [M]. 裴文, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2019.
- [7] 周琼. 环境史视域中的生态边疆研究 [J]. 思想战线, 2015 (2).
- [8] 迟学芳. 走向生态文明: 人类命运共同体和生命共同体的历史和逻辑建构 [J]. 自然辩证法研究, 2020 (9).

## **Frontier Ecological Security Governance under the Overall National Security Concept: Dynamic Perception, Strategic Transformation and Symbiotic Governance**

Ma Yuanxi, Zhang Xin

**Abstract:** In recent years, the frontier has been fixated on economic growth under the influence of “developmentalism” discourse. While it has led to material wealth accumulation, it has also planted the seeds for various risks due to inadequate ecological protection measures. These risks include serious soil erosion, threats to biodiversity, degradation of forest and grassland ecosystems, severe waste of natural resources, serious marine ecological pollution and the spread of environmental toxins. Consequently, the perception of frontier ecological security risks has entered a new phase. In response, more attention should be paid to the governance of frontier ecological security. In fact, addressing the increasingly prominent ecological security uncertainties by transitioning from “eco-support” to “eco-protection” strategies is not only about firmly establishing the ecological security baseline but also about converting intrinsic motivations to achieve higher levels of wealth creation. This process could integrate the “three major benefits” of ecological security governance. However, achieving frontier ecological security governance requires innovative thinking. It demands a reassessment of structural factors such as neighbor relations, central-local relations and inter-subject relations. The approach should focus on cooperative governance, promoting government collaboration and enhancing mutual support among stakeholders to shape a new type of symbiotic ecological security governance. This approach could become the optimal choice for advancing ecological security governance in the frontier in the new era.

**Keywords:** Frontier Ecological Security; Ecological Support for the Frontier; Ecological Protection for the Frontier; Symbiotic Governance; Neighboring Ecological Security Community

(责任编辑: 陈文兴)