

INTERNATIONAL
LAW
REVIEW

国际法评论

(第七卷)

主 编 孔庆江
执行主编 覃华平



清华大学出版社



海外借

INTERNATIONAL
LAW
REVIEW

国际法评论

(第七卷)

主 编 孔庆江
执行主编 覃华平



清华大学出版社
北 京

CONTENTS

Public international law

The Development Trend of International Environmental Law—from the Perspective of the Amendment of Chinese Environmental Protection Law/12 Lin Canling

Good Faith and Abuse of Procedural Rights in International Law from the Perspective of Legal Realism: The Example of the South China Sea Arbitration Case/26 Luo Gang

The American Military Trials in Shanghai, 1946—1947: Case Concerning German War Criminals Worked for Japanese Authority at the End of WW/37

Zhang Yingjun Pan Ping

Lessons Learned from Post-Second World War Trials for the United Nations Crime Prevention Education for Succeeding Generations/38

Sławomir REDO

Possibility of Establishing a New Space Agency for Lunar Exploitation and Legal Problems on the Moon Agreement/57 Doo Hwan Kim (金斗焕)

Private International Law

Review and Prospect of Service on Maritime Procedure of China/100 Liu Li

The Hague Abduction Convention: the practice in Japan and the practicability for China/114 Huang Renting

Analysis on the Legal Issues Concerning the Requisition of General Aviation in China/123 Qin Huaping

The Liability Limits of Aviation Security Service Provider/132 Ma Qingyu

International Economic Law

Enquiries: the Key to Tackle Export Credit Insurance Fraud—A Study on the Application Forms of Export Credit Agencies over the World/148

Zhang Liying Lin Cheng

On the legal issues of PPP mode for AIIB/159 Zhang Xifeng Gong Wei

Risks and Countermeasures of Foreign Direct Investment of China Enterprises/171

Wang Lan Wang Ruochen

The Legal Framework of EU Trade Law and Its Inspiration for Regionalization
in the Greater China Region/173

Guo Bochuan

Call For Papers For “International Law Review” And Style Guide

STYLE GUIDE OF “INTERNATIONAL LAW REVIEW”/205

CALL FOR PAPERS FOR “INTERNATIONAL LAW REVIEW”/209

CALL FOR PAPERS FOR “THE SERIES OF INTERNATIONAL LAW”/210

国际公法

国际环境法发展趋势探析

——以中国环保法的修订为视角

林灿铃*

内容摘要：当前，环境问题并非因为少数人的呼吁而真正得到抑制，现实是愈演愈烈，更为隐秘与复杂。诸如环境信息的公开、获取以及公域环境的保护和公众参与等，皆是环境立法的关键所在，更是理论研究的前沿。2014年4月修订的《中华人民共和国环境保护法》首次将“信息公开与公众参与”单独成章，明确公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。充分体现了环境保护意识的提高，同时也彰显了对环境权的重视与环境立法理念的创新。本文即以此为视角，结合环境立法研究现状就环境立法的前沿问题尤其是国际环境法的发展趋势提出拙见，以聊表匹夫之忧。

关键词：国际环境法 中国环保法 公众参与 两级法治

法的产生与发展是建立在一定的社会发展客观现实基础上的，制定符合客观规律的法，使人类的活动受到法的规范，使违反客观规律的活动受到法的惩罚，同时通过法的指引使人们的活动符合自然和社会发展的客观规律，对于环境保护领域显得尤为重要。要有效地解决环境问题，有效地保护环境，就必须建立并贯彻执行以自然规律为基础的法律制度，把人与自然的关系问题纳入法律规范的范畴，对相关行为实现法律规制，以促进环境问题的解决和对环境的保护。

一、个人的国际环境法地位

国际环境法是保护全人类(今世和后世)利益的公益性法律。国际环境法基于其公益性的特点，为所有人创设权利和义务。因此，每个人有权使其环境受到保护，同时也有义务为此付出努力。所以个人不再是消极的权利享受者，而要分担管理整个集体

* 林灿铃，男，法学博士，中国政法大学教授、博士生导师、国际环境法研究中心主任、中国国际法学会理事、中国环境科学学会环境法学会副会长、教育部学位与研究生教育评估组专家、国家社科基金项目评审专家、教育部社科基金项目评审专家、国家海外高层次人才引进计划(千人计划)评审专家。

利益的责任。可见,在国际环境法上,个人不仅是权利的享有者,也是义务的承担者,亦即主体。要解决全球人类环境问题就必须提高人们对环境问题的认识,采取保护环境的行动,而且该行动必须是自由的、有意义的主体行动。

国际环境法发展的历史证明,正是由于公众舆论和公众参与,国际环境法才得以诞生并迅速发展。1992年联合国环境与发展大会通过的《里约宣言》的原则10规定:“环境问题最好是在全体有关市民的参与下,在有关级别上加以处理。在国家一级,每一个人都应能适当地获得公共当局所持有的关于环境的资料,包括关于在其社区内的危险物质和活动的资料,并应有机会参与各项决策进程。各国应通过广泛提供资料来便利及鼓励公众的认识和参与。应让人人都能有效地使用司法和行政程序,包括补偿和补救程序。”公众参与原则的确立与发展是环境保护事业的大势所趋。正如《21世纪议程》强调:公众广泛参与决策对于持续发展是必不可少的(第25章“持续发展的社会伙伴”)。

公众的范围相当广泛,在国际环境法中我们将其归纳为非政府组织和个人,他们的国际环境法主体资格是确定无疑的,他们在国际环境法的实施中的作用也是不容忽视的。如《世界自然宪章》第21条原则明确规定:各国和有此能力的其他公共机构、国际组织、个人、团体和公司都应:(a)通过共同活动和其他有关活动,包括交换情报和协商,合作进行养护大自然的工作;(b)制定可能对大自然有不利影响的产品和制作程序的标准,以及议定评估这种影响的方法;(c)实施有关养护大自然和保护环境的国际法律规定;(d)确保在其管辖或控制下的活动不损害别国境内或国家管辖范围之外地区的自然系统;(e)保护和养护位于国家管辖范围以外地区的大自然。

公众参与就是指公众通过一定的程序或途径参与与环境利益相关的决策活动,使得该项决策符合公众的切身利益,是公众享有的平等参与环境管理、环境决策的权利。公众参与体现为两个层面,一是公众可以对环境法的实施过程进行监督;二是环境法实施过程中确保公众的知情权和参与权。环境法实施有关信息的知情权是其他权利的基础,只有明确公众的知情权、参与权和监督权,规定公民、法人和其他组织依法享有获取环境法及其实施的有关信息和实施效果、参与和监督环境保护的权利,公众才能够有效参与环境法的实施。

公众参与以法律的形式明确公众参与环境保护事业的地位、过程和方式。在目前的形势下,公众参与对国际环境法的实施作用是明显的。1998年,欧洲经济部长会议在丹麦奥胡斯签订的《公众在环境事务中的知情权、参与决策权和获得司法救济的国际公约》赋予公众在有关地方性、国家性和跨界环境事务的政府决策过程中获取信息、公众参与和诉诸法律的权利。《公约》指出,在民主社会里,人民的声音对于社会公共的决策过程是很重要的。民众可以通过非暴力合法的途径表达自己的目标和理想以影响公共决策。《公约》同时指出,每个公民实际上都对环境(公共)决策的形成过程和执行过程拥有发言权。为此,《公约》增加了公民获取环境信息的机会与信息透明度,同时保证了监管程序的有效执行。这是一种增强环境网络治理,并在公民社会与政府之间引入互动和信赖关系的途径,《公约》创造了一种新机制,在决策程序中赋予公众

参与的权利并保证其可诉诸法律：这种处于“披露下的施政”将引领我们走向对环境负责任的社会。

新修订的《中华人民共和国环境保护法》首次将“信息公开与公众参与”单独成章，明确公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。^①充分体现了公众参与环境保护意识的提高和对公众环境权的重视，将有利于进一步推动环境保护公众参与的逐渐完善。

于环境保护领域而言，信息公开和公众参与的独特作用体现于：第一，避免政府决策的失误。政府作为“资源的权威性分配者”在环境保护中发挥主导作用，然而政府的宏观决策往往涉及的范围广、影响大，如果缺少公众的参与和监督，决策失误的比例将会提高。因此，加强公众参与，提高决策的透明度和完善环境信息，将会有效降低政府决策的失误比率。第二，减少社会冲突，有利于和谐社会建设。随着生活水平、环境意识的提高，人们将不只满足于物质生活的富足，更要求健康安全的生活环境。公众对环境质量的要求越来越高，公众能够充分、有效地参与环境建设项目决策，有直接或间接渠道提出建议和意见，使有价值的意见能够发挥实效，这必然有利于相互沟通、理解、支持和认可。如此，人们就会拥有真正的和谐相处的幸福生活。第三，增强公众保护环境的责任感。在环境决策中让公众参与进来，规定对依法应当编制环境影响报告书的建设项目，建设单位应当在编制时向公众说明情况，充分征求公众意见，完善建设项目环境影响评价的公众参与，可以使其主人翁的作用得以发挥。人们对通过自己努力所取得的成果会更加珍惜，因而在环境法实施中也就具有更多的责任感和使命感。

公众参与环境保护的实践业已证明，个人不仅是权利的享受者，而且是义务的承担者。有权利必有义务，对于环境保护，我们在明确公众享有保护环境的权利之外，更重要的是强调公众从自身做起，履行保护环境的义务。

作为实现公众环境权的重要路径和保障，设置合理且多样化的公众参与形式对有效发挥公众参与功能而言显得尤为重要。公众参与的方式主要表现为正式参与和非正式参与。其中正式参与是指公众依据法律法规所规定的权利和程序参与环境决策和环境监督，如参与对环境执法部门的监督、参与环境保护法律法规的实施、参与环境影响评价、参与对环境损害的诉讼等。非正式参与则是指公众积极参加环境保护的各项活动、发表意见、召开座谈会、研讨会等方式。在公众参与方式的选择上，并没有一成不变的定律，而是应当结合多种要素进行综合衡量，进而选择一种最为合理和有效的方式和途径，以实现公众参与的最佳功能。但毋庸置疑，在环境法中明确确立公众参与，保障公民、法人和其他组织依法享有的获取环境信息、参与和监督环境保护的权利，于中国环保法的发展而言意义重大且深远。

此外，新修订的环保法所强调的“公众参与”，也需要环境法的普及和公众具有高度的环保意识。这就意味着业已制定的环境法律要得到普遍的遵守和有效实施，从而真正实现环境法治，在开展环境教育的同时还必须加强环境法的宣传普及，营造环境

^① 《中华人民共和国环境保护法》第53条。

法治文化。因此,应通过多种渠道,面向社会、面向公众广泛进行环境法宣传教育,并组织开展培训,使每一个社会成员都熟悉环保法的新规定、新制度、新要求、新措施,提高公众环境意识,提高公众保护环境和知法、守法的自觉性。当每一个社会成员都知法、懂法,普遍遵守环境法律义务,并能够自觉地运用法律捍卫自己的环境权益时,全社会的环境法制意识才能真正地增强与提高,才能够真正有力地推动新修订的环保法的贯彻,有效保障其实施,使之真正落到实处,以规范人们的环境行为,从而实现环保法的终极目标和重要价值。

二、公域环境

国际环境法的根本目的是保护和改善人类赖以生存的基本物质条件。保护环境,使人类社会得以在与自然的和谐中持续发展,是一项造福人类,惠及千秋万代的最大的、根本性的公益事业。人类社会的所有利益和价值,都不得不服从这个根本的公益。很明显,环境保护绝不是一个人、一个地区或一个国家就能够做到的,它是整个人类共同的事业。人类必须采取共同的行动,通过国际合作,制定改善环境、保护环境的法律,而“全球公域”和“公域环境”的保护必将是国际环境法研究的重点领域,是国际环境法公益性特点的集中体现。

“公域环境”指国家管辖范围以外的区域,包括公海、公空、国家管辖范围以外的海床和洋底及其底土、地球南北两极、外层空间等。公域环境是人类共同继承之财产,不属于任何个人,也不属于任何国家或团体,它们的开发、利用和保护关系到全人类的共同利益。各国在行使其主权权利对环境进行开发利用时,不得对关乎全人类共同利益的公域环境造成影响或损害。

自然的特殊性和环境保护的公益性,要求对现有诉讼制度进行改革,在现有的纠纷解决制度之外建立一种新的救济形式,使权利的保障真正落在实处,只有得到保障的环境权利,才能成为环境保护的利器。

对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼。^①可见,这一规定将环境公益诉讼主体资格有限开放,成为构建我国环境公益诉讼制度的基本依据和基础,将对我国今后环境公益诉讼的发展产生重大影响。

环境是人类生存和发展的基础,保护环境公益不仅是国家的义务,也是每一个人的义务。对于损害环境公益的行为,每个人都有责任予以制止。但是,如果按照传统的诉讼规则,让权利受侵害人各自起诉侵害人,各自取得赔偿,其可行性基本不存在。即使存在这种可能,也势必会造成诉讼资源的极大浪费,同时也不利于对环境进行有效的保护,不能对环境公益进行有效的救济。所以,环境公益诉讼与普通诉讼最大的区别在于引发诉讼的动力不同。民事诉讼的驱动力来自于当事人的私权,刑事诉讼的

^① 《中华人民共和国环境保护法》第58条。

驱动力来自于国家与政府对于统治秩序维护的公权力。而环境公益诉讼是环境保护领域的一种特有救济方式,是指任何主体,包括国家、行政机关、社会团体、企业、个人在公共环境遭到违法行为或不行为而受到侵害或有遭受侵害危险时,为保护环境公益向法院提起诉讼的制度。环境公益诉讼是公众参与的一种重要形式,是促进环境法实施的主要手段和必备条件,其目的是保护环境公益。因此,环境公益诉讼制度应明确确定包括国家、行政机关、社会团体、企业、个人等在公共环境遭受侵害或有遭受侵害危险时为保护环境公益而提起诉讼的主体资格,而非圈定特殊主体。因为圈定的有资格提起诉讼的主体在有些情况下可能考虑各方面的因素而不行使保护环境公益的权责。

公众参与的主体是公众,一般意义上的“公众”是众多分散个人的集合,是一个群体概念,而一旦涉及具体的社会经济活动,公众主体就是作为个体的人。因而环境保护领域的“公众”也不应该是抽象概念下的公众,其应当强调个体。因此,以公众参与为本位的环境公益诉讼之主体也应当是任何组织和个人。环境公益诉讼是公众参与环境保护、实现真正参与的途径,它不仅有效监督了执法和司法,也促进了公众环保意识的提高。概言之,公众参与之公众并非狭义的利益相对人,承认和确立每一个人的环境公益诉讼主体资格才是公益诉讼之要义。

此外,在环境公益诉讼制度中还应规定普遍贯彻举证责任倒置原则以及对损害或阻碍环境公益诉讼的行为应加以处罚。唯有如此,才能促进环境公益诉讼制度的良性发展。

法律规定是通过具体的制度措施来实现的。没有明确具体的制度措施安排,法律是难以有效实施的。制度越健全,措施越完善,法律的实施效果无疑会越好。建立具体有效的制度措施是贯彻落实环境保护基本国策的根本保障,是实施环境法的关键。新修订的环保法设立了“信息公开和公众参与”专章并在其中原则规定了“环境公益诉讼”。这些规定,毫无疑义建立健全了环境保护的力量架构,使政府、企业、社会达成新的角色平衡,从而形成了新的法律秩序。但另一方面,其关于“信息公开和公众参与”和“环境公益诉讼”的要求、条件以及渠道、方式和程序等的规定还是限于原则性,而缺乏具体的、可操作的制度措施。因此,为使新修订的环保法落到实处,真正发挥其效力,还应通过进一步制订其实施细则,构建诸如“信息公开和公众参与”“环境公益诉讼”等具体制度,以切实保障其实施。

三、实施机制的完善

环境污染与生态破坏是来自各个方面的,当前已经严重超出了环境自身的净化和承载能力范围,严重影响了人们的幸福指数。如果仅做一般原则性、宣示性规定而缺少具体的法律责任,则难免使环境法抽象化而难以实施。法律监督与法律责任的重大意义在于保证法律规则的落实。因此,如何构建国内/国际环境法特殊有效的实施机制并使之在实施中具体化,乃是环境法亟待解决的一个问题。作为因应时代的国际环

境法在明确预防为主、综合治理、信息公开、公众参与、公益诉讼等原则规则的同时,国际环境条约的协同履约、不履约情事程序等将成为国际环境法的研究重点。

随着国际社会对环境问题的日益关注,多边环境协定的数量与日俱增。尽管目前还没有准确的统计数据,但在 20 世纪末,与环境有关的国际法律文书就超过 1000 多个。^① 仅在 1970 年至 2004 年间,所达成的多边环境协定和议定书就分别有 348 个和 149 个,^② 平均每 7 年就超过 100 个。在化学品和废物领域,至 2012 年 1 月,国际社会已经达成的全球性和区域性条约也有 24 个,^③ 此外,还有为数众多的涉及化学品和废物的不具有法律约束力的文件,如《国际化学品管理战略方针》等。对于这种现象,有人担心会引起所谓的“条约拥堵”^④。其结果可能是,一方面需要避免规范冲突,另一方面对履约能力提出挑战,最终使得多边环境协定的实施面临困境。^⑤ 在这种现实背景下,联合国环境规划署(UNEP)多年来致力于推动多边环境协定的协同进程,并首先在化学品和废物领域开始实施。这被称为相关多边环境协定层面的协同进程,即三公约协同进程,主要是指,在 UNEP 的推动下开展的旨在通过实施化学品和废物领域的《斯德哥尔摩公约》《巴塞尔公约》《鹿特丹公约》和相关的国际环境计划(如“国际化学品管理战略方针”)之间的协调与合作,来提高国际环境治理效能的进程。

在 1992 年召开的联合国环境与发展大会上,各国元首在讨论中对化学品的生产、使用和排放可能给人类健康和环境造成的影响表示高度关切。这次会议通过的《21 世纪议程》^⑥ 期望在 21 世纪实现可持续发展,包括对化学品和废物实行无害环境管理(第 19~21 章)。为落实《21 世纪议程》所确定的化学品和废物管理目标,国际上启动或加强了有关危险化学品的全球性或区域性项目,到 2012 年 1 月为止已制定了 24 项化学品和废物领域的全球性和区域性条约。^⑦ 但令人遗憾的是,这些多边环境协定的实施效果并不令人满意。绝大多数多边环境协定的实施虽然取得了一些进展,但与目标要求相差甚远。为了摆脱现实困境,UNEP 一直在努力寻求解决现实问题的办法。实施三公约协调进程,可以看作是这些努力的一部分。

与此同时,为保证国际环境条约得以履行,近年来,国际环境法领域发展出一种新型的履约保障制度——履约机制。《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》于 1998

① Weiss E B, "Understanding Compliance with International Environmental Agreements: the Baker's Dozen Myths" J. University of Richmond Law Review, 1999, 32(5): pp. 1555-1590.

② Anton D. Treaty, "Congestion in Contemporary International Environmental Law" R. Australia National University College of Law Research Paper No. 12-05, January 19, 2012.

③ 联合国环境规划署理事会. 加强化学品和废物集群内部的协调与合作: 关于理事会第 26/12 号决定实施情况的进展报告(UNEP/GCSS. XII/11, 5 January 2012)。

④ Weiss E B. "International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order" J. The Georgetown Law Journal, 1993, 81(3): pp. 675-710.

⑤ Weiss E B. "Understanding Compliance with International Environmental Agreements: the Baker's Dozen Myths", J. University of Richmond Law Review, 1999, 32(5): pp. 1555-1590.

⑥ 《联合国环境与发展会议报告》, 1992 年 6 月 3-14 日, 里约热内卢(联合国出版物, 销售编号: E. 93. I. 8 及更正), 第一卷: 大会通过的决议, 决议 1, 附件二。

⑦ 联合国环境规划署理事会. 加强化学品和废物集群内部的协调与合作: 关于理事会第 26/12 号决定实施情况的进展报告(UNEP/GCSS. XII/11, 5 January, 2012)。

年建立了第一个履约机制,现已处理了一些不履约案例。其后,《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》于2002年、《卡塔赫纳生物安全议定书》及《气候变化框架公约京都议定书》于2005年建立了履约机制。《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》《防止倾倒废物及其他物质污染海洋公约》1996年议定书以及《粮食和农业植物遗传资源国际条约》正在根据有关条约的授权谈判制定履约机制。自从《蒙特利尔议定书》率先通过了“不遵守程序”^①,随后其他国际环境条约纷纷效仿。不遵守情事程序(non-compliance procedures)是指通过建立一整套程序并做出相应的机构安排,及早发现多边环境协定缔约方面面临的履约困难或出现的不履约情形,并采取以援助为主的各项措施,帮助或促使所涉缔约方尽快回到履约状态。以“不遵守情事”为主要特征的履约机制在国际环境条约领域内引起了广泛关注,在具体实践上值得我们进行深入研究。

鉴于UNEP在促进全球环境保护方面的现有功能和作用,立足于进一步完善国际环境法实施机制的新要求,应尽快建立世界环境组织(World Environment Organization, WEO),旨在通过促进国际合作、协调分歧、法律裁决等方式建立一个保护人类生存环境并有效解决环境争端的机制。WEO的职能除了提供一个信息和数据交换的平台外,还可以对各国在环境领域以及公域环境所面临的共同问题进行政策分析,通过谈判和协商等方式,协调各国在这些区域的利益和活动,保护人类的共同利益。

WEO设立的目的是为了保护全球环境,促进国际环境争端的公正与和平解决,以期最大限度地保护全人类的环境利益。所以,不能仅仅将国家作为WEO的诉讼主体。尽管国家是国际法最主要的主体,但是在保护环境方面,尤其是公域环境的保护方面,国家未必是最好的环境保护者。基于政治、经济等利益的考虑,国家也许会为了眼前的利益而放弃其保护和维护公域环境的权利。这就使得非政府组织和个人的诉讼权成为必要。因此,尤为重要的一点,同时也是WEO区别于UNEP的一点是,WEO能够在法律上解决全球环境污染和破坏问题的重大意义。为此,在WEO内设立一个争端解决机构,对各方执行和遵守环境法律进行监督。WEO框架下的任何国家、国际组织、团体、个人都应享有平等地就其他方在所造成的环境损害或者在存在损害危险时向该争端解决机构提起环境诉讼的权利,以保证国际环境法得以科学、切实的执行提供良好、可行的途径,形成一套完整可靠的国际环境争端解决机制,从而更加有效地保护环境,为我们及我们的后代保全一个美好的可持续的生存环境。

法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。“天下之事,不难于立法,而难于法之必行。”如果有了法律而不实施、束之高阁,或者实施不力、做表面文章,那制定再多法律也无济于事。我们面临的环境问题之所以如此严重,没有因应客观现实的完

^① 《蒙特利尔议定书》的不遵守情事程序是对缔约国履行条约的行为进行监督和控制,对不履行国采取援助甚至惩罚等措施使其回到履行状态的一种制度。它有效地克服了传统国际法侧重于事后救济的弊病。缔约方经过三年的努力,在第四次缔约国会议上正式通过了该程序。

善立法是原因之一,而有法不依、执法不严、法律责任不到位以及环境保护行政部门的监管不力则是主要原因。此次修订的环保法以专章就“法律责任”做了阐述,规定了相关法律责任,一改以往法律责任缺失、强制措施少、执法力度弱的局面。针对长期存在的问题“违法成本低、守法成本高”的问题,该法规定了对企业环境违法行为的全方位监督,提出了“按日计罚”等原则,宣告了环境保护低成本化时代的结束。同时,该法将政府的环境保护责任严格纳入法制范畴,即,如果政府没有履行环境保护相关责任,也要承担法律责任。例如,针对发生重大环境违法事件的地方政府分管领导及环境监管机关的主要负责人,设立了引咎辞职制度,即对于那些因监管缺位、越位、不到位,以及其他一些环境行政违法行为而造成重大影响,或者发生重大环境污染事故的地方政府或环境监管机关的相关领导,责令其引咎辞职,从而通过与其政治前途挂钩的做法促使其忠实地履行法律规定的职责等。此外,为及时解决环境污染和生态破坏违法问题,授予了环境保护和其他负有环境保护监督管理职责的部门对违法排污设备的查封、扣押权。为了保证监管的实效性,提出了一些协同监管的具体措施。为了监督各级人民政府依法行政、保护环境,规定了各级政府应向同级人大常委会报告环境保护工作和及时通报重大环境事件的制度,使政府的环境保护工作接受人大的监督。对于只重经济增长而忽视环境保护的地方政府,规定了区域限批制度,即对环境污染严重的地区,可以暂停审批其环境影响报告书,限制其进一步发展,用限制发展的措施来倒逼地方政府解决区域性的环境问题,倒逼相关企业解决其企业内部的环境问题。

这些规定皆旨在通过监督、落实新法规定的法律责任,以保证新法的有效实施,解决环境问题。但显然此次修订的环保法对环境保护的监管体制并未做出实质调整,这说明部门间的利益依然未能得到有效的协调。政府部门的相关责任人的法律责任也仅限于“引咎辞职”,虽然“法律责任”最后条款(第69条)规定“违反本法规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任”,但明显过于原则。

当前,鉴于我们面临的环境问题的严峻局面,应区分与协调统一监督管理和分工监督管理的关系,理清环境保护监管体制不顺的局面,彻底摒弃末端治理思想,确立环境保护人人同责观念,以切实保障法律责任在环境司法、执法实践中落实到位。只有这样,法的公平正义才能深入人心,才能充分发挥人们守法的自觉性,使强制守法变为自觉守法,才真正有利于促进经济、能源结构的调整,促进清洁生产和建设生态文明,真正有利于环境法的实施。

四、国内国际两级法治的协调

当前,以气候危机为首的全球环境危机给人类的生存与发展带来巨大的挑战。直面刻不容缓的气候危机,为了人类共同利益,为了当代人和子孙后代都得以在安全、健康的环境中可持续地发展,我们必须以超越国家、种族和地域的人类一体理念为前提,建立友善和谐的全球伙伴关系,谋求建立一套旨在保护人类共同利益并为全人类所普遍接受的全新的行为规范以调整和规范我们的行为。历次世界气候大会不同国家集

团的利益博弈,致使当前国际应对气候变化进程陷入泥淖裹足不前。鉴此,要打破僵局,取得突破,导引国际环境立法的发展趋势,就应基于《京都议定书》的立法漏洞以补充和明确各国在应对气候变化上的法律责任。

针对民航、海运两类移动排放源的特殊性,应要求附件一缔约方透过国际民航组织和国际海事组织做出努力以谋求限制或减少温室气体排放这一规定加以研究,取得突破。

2013年2月26日,欧洲议会环境委员会投票通过了有关暂停向外国航空公司征收碳排放税的提案,同时声明,欧盟希望在国际层面就解决航空碳税问题拿出办法。至此,国际民用航空减排议题不可回避地摆在了各国面前,这为国际民航组织发挥其职能和世界各国针对航空减排达成有效协议提供了契机。

与国际民航同属移动排放源的国际海运减排之特殊性更加显著,海运承担了90%以上的世界贸易运输,是国际贸易和全球经济可持续发展的保障。首先,海运排放行为的发生地难以界定。其次,船用燃油交易在地点和方式上比较灵活,给海运燃油交易量的统计和在燃油销售环节采取包括征收燃油税在内的经济措施带来了难度。最后,船舶可以通过选择船籍、船舶经营人等方式规避温室气体减排责任,而且不同的温室气体减排方法以及不同的防治污染措施之间会相互影响。如压载水置换或压载水处理操作,都需要消耗额外的能源,即这些措施在降低外来物种入侵风险的同时却增加了对气候变化的影响。可见,温室气体排放是国际海运业面临的严峻的环境挑战,实现国际海运温室气体减排对于减缓全球气候变化具有深远的意义。作为联合国负责海上航行安全和防止船舶造成海洋污染的一个专门机构,国际海事组织(IMO)在实现船舶温室气体减排方面的立场是坚定而鲜明的,而且这个技术性的国际组织已不再满足于解决单纯的技术性问题,而是在船舶温室气体减排的责任、义务、政治、经济等方面也表现得野心勃勃。在IMO海上环境保护委员会第59届会议上,IMO秘书长就明确表示,IMO有义务尽一切努力为阻止气候变化和全球变暖做出贡献。秘书长希望能够在适当的时候出台一套船舶温室气体减排的控制方案。秘书长还要求委员会尽可能深入地讨论基于市场的减排措施,以向世界表明IMO也能够胜任通过采取经济手段实现减排目标。在2014年10月24日召开的委员会第67届会议上审议并批准了IMO第三期温室气体减排研究报告。

地球上的全部水域是相通的,大气环流作用又使地球上任何地方的空气污染都不会滞留在一隅之地。各地航空及海运排放的损害后果具有同质性,在全球任何地方进行的管理具有同等有效性。国际民航减排和海运减排必将增进全人类的共同福利,符合国际强行法规则以及国际环境法的“地球一体原则”和“公平原则”的要求。

与此同时,基于国际航空和国际海运温室气体排放的行业特点,要解决其碳排放问题就必须强调国际国内两级法治的协调,即国家应善意履行国际环境法,不以国内法抵触国际法。当前在应对气候变化领域,国际法对国内立法的影响体现在立法模式、立法体系、立法方针和目的以至立法中具体的政策安排和制度措施等方面。《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》凝聚了国际社会的共识,奠定了应对气候变

化国际合作的法律基础。上述历次世界气候大会和相关国际组织为达成应对气候变化的有效协议以促进减排不懈努力。国家立法必须符合其所承担的国际法义务,任何国内法的规定皆不得与国际公约相抵触。因此,各国温室气体减排目标的设置以及应对气候变化法都必须与国家履约相联系。这是国际社会发展的客观趋势。

为履行《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》下的国际义务,中国开展了一系列气候变化领域的立法和政策实施,并将制定专门的应对气候变化法提上日程。适逢其时,新修订的《中华人民共和国环境保护法》先期出台,其中“信息公开和公众参与”“环境公益诉讼”等诸项制度及理念都与国际立法接轨,符合国际环境法发展趋势,这也再次证明,中国在统筹推进国内国际法治建设、促进实现国内国际两级法治目标的道路上迈出重要一步。

五、结 语

法的产生与发展是建立在一定的社会发展客观现实基础上的,制定符合发展规律的法律,通过法律的指引作用使人们的活动符合自然和社会发展的客观规律,使违反规律的行为受到法律的惩罚,这于环境法领域显得尤为重要。2014年4月修订的《中华人民共和国环境保护法》,不仅确立了城乡一体、行业统筹的法的公平正义,进一步强化了环境保护的战略地位,且明确了环境保护优先、预防为主、综合治理、信息公开、公众参与、公益诉讼等原则规则,于环境保护事业闪现诸多亮点,不啻为创新立法理念、符合新形势、取得巨大进步的一部新法。中国环保法的修订,反映了人类环境保护立法的趋势!亦即,无论是国内环境法还是国际环境法,其目的与宗旨都是为了解决环境问题,而解决环境问题,就必须综合各方力量,不仅立足于当今,更主要的是面向未来。

环境污染和生态破坏危及人类的生存与发展,保护环境是惠及千秋万代的最大的、根本性的公益事业,是为了所有人的共同福利,绝不是一个人或一个地区就能够做到的,必须采取共同行动。诚然,解决国际环境法的实施问题至关重要又困难重重。我们不必总以追求利润为目标,我们需要新的价值观念,需要新的环境理念。只有通过人与人、人与社会、人与自然之间的关系进行正确理解与定位,才能获得真知。

The Development Trend of International Environmental Law —from the Perspective of the Amendment of Chinese Environmental Protection Law

Lin Canling

Abstract: Currently, environmental problems are not really controlled because of appeals of the minority. The truth is that it has becoming increasingly fierce and more

imitate and complex. There are some very important things which are not only the keys to environmental legislation but also the forefront of theoretical research, such as environmental information publicity and access, public domain environmental protection and public participation. *The Environmental Protection Law of the People's Republic of China amended in April 2014* put “environmental information publicity and public participation” as a chapter for the first time, which clarified that citizens, legal persons and other organizations shall have the rights of access to environmental information, participate in and supervise environmental protection. Such a move fully reflected the improvement of environmental protection consciousness and highlighted the attention of the environmental rights and the innovation of the environmental legislation idea. This article is based on this perspective and combined with environmental legislation research status to put forward some humble opinions on the forefront of environmental legislation, especially the development trend of international environmental law in token of civilian worries.

Key Words: International Environmental law; Chinese Environmental Protection Law; Public Participation; Domestic Rule of Law and International Rule of Law.