



PKU International and Comparative  
Law Review

北大

# 国际法与比较法评论

第14卷 · 总第17辑

北京大学法学院 编

- ◆ 何志鹏 姜晨曦 污染者负担原则及其在国家管辖范围外海洋保护区的适用
- ◆ 秦天宝 张庆川 《斯瓦尔巴德条约》适用范围之争——条约解释的视角
- ◆ [日]大沼保昭 著 周杰 译 战前日本国际法——以教学科研为视角
- ◆ [日]大沼保昭 著 周杰 译 战后日本国际法——以教学科研为视角



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA



PKU International and Comparative  
Law Review

北大

# 国际法与比较法评论

第14卷 · 总第17辑

北京大学法学院 编



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

北大国际法与比较法评论. 第14卷: 总第17辑 / 北京大学法学院编. —北京: 法律出版社, 2017  
ISBN 978 - 7 - 5197 - 1035 - 4

I. ①北… II. ①北… III. ①国际法—文集②比较法学—文集 IV. ①D99 - 53②D908 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 151528 号

北大国际法与比较法评论. 第14卷:  
总第17辑  
BEIDA GUOJIFA YU BIJIAOFA PINGLUN.  
DI 14 JUAN: ZONG DI 17 JI

北京大学法学院 编

策划编辑 韩满春  
责任编辑 韩满春  
装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社  
总发行 中国法律图书有限公司  
经销 新华书店  
印刷 固安华明印业有限公司  
责任校对 郭艳萍  
责任印制 陶 松

编辑统筹 学术·对外出版分社  
开本 720 毫米×960 毫米 1/16  
印张 15.25  
字数 237 千  
版本 2017 年 8 月第 1 版  
印次 2017 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ [www.lawpress.com.cn](http://www.lawpress.com.cn)

投稿邮箱/ [info@lawpress.com.cn](mailto:info@lawpress.com.cn)

举报维权邮箱/ [jbwq@lawpress.com.cn](mailto:jbwq@lawpress.com.cn)

销售热线/010 - 63939792

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400 - 660 - 6393

第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85330678 重庆分公司/023 - 67453036

上海分公司/021 - 62071639/1636 深圳分公司/0755 - 83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 1035 - 4

定价: 52.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

## 《北大国际法与比较法评论》编委会名单

主 编：易 平

执行主编：刘 泽

编 委（按姓名字母排列）：

何 驰 季 华 刘思艺 沈 寒 谭 艳

武 宁 王少棠 杨 肯 赵理智

# 目 录

---

## 主题研讨

### 国际法与环境

污染者负担原则及其在国家管辖范围外海洋保护区的适用

..... ◇何志鹏 姜晨曦( 3 )

《巴黎协定》与应对气候变化国际法律管制机制 ..... ◇武 宁( 35 )

欧盟环境影响评价制度及其最新发展——兼论我国环境影响

评价制度..... ◇陈思宇( 66 )

## 论 文

《斯瓦尔巴德条约》适用范围之争——条约解释的视角

..... ◇秦天宝 张庆川( 93 )

诉讼费用在 CISG 项下的求偿——以 *Zapata* 案为切入点

..... ◇许文奇( 115 )

## 译 文

译者说明 ..... ◇周 杰( 147 )

战前日本国际法——以教学科研为视角

..... ◇[日]大沼保昭 著 周杰 译(149)

战后日本国际法——以教学科研为视角

..... ◇[日]大沼保昭 著 周杰 译(171)

### 学术活动

北京大学“王铁崖国际法系列讲座”综述

(2015年9月~2015年12月) ..... ◇北京大学法学院2014级、2015级  
国际公法专业硕士研究生整理(197)

# Contents

---

## Symposium: International Law and Environment

|                                                                                                    |                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Polluter Pays Principle and Its Application in MPAs in ABNJ<br>.....                               | HE Zhipeng    JIANG Chenxi( 3 ) |
| <i>Paris Agreement</i> and the International Legal Mechanism Combating<br>the Climate Change ..... | WU Ning( 35 )                   |
| EU Environmental Impact Assessment System and Its Latest<br>Development .....                      | CHEN Siyu( 66 )                 |

## Articles

|                                                                                                                       |                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Disputes over the Applicable Scope of Svalbard Treaty: from the<br>Perspective of Treaty Interpretation<br>.....      | QIN Tianbao    ZHANG Qingchuan( 93 ) |
| The Recovery of Arbitration Costs under the CISG<br>—An Interpretation Premised on the <i>Zapata</i> Rulings<br>..... | XU Wenqi( 115 )                      |

## Translations

### Translator Preface

..... ZHOU Jie (147)

### Japanese International Law in the Prewar Period—Perspectives

on the Teaching and Research of International Law in Prewar Japan

..... ONUMA Yasuaki (149)

### Japanese International Law in the Postwar Period—Perspectives

on the Teaching and Research of International Law in Postwar Japan

..... ONUMA Yasuaki (171)

## Academic Activities

### PKU Wang Tieya Lecture Series of International Law

(2015.9 – 2015.12) ..... (197)

## 主题研讨

# 国际法与环境



# 污染者负担原则及其在国家管辖范围外海洋保护区的适用

◇ 何志鹏\* 姜晨曦\*\*

【内容摘要】作为国际环境法的核心原则之一,污染者负担原则从汉语的称呼上就存在需要研讨的细节,因为它包含了对该原则的不同理解。进而,通过国际文件和国内规则了解其产生和发展的历程、透过立法和规则认识其在适用过程中的策略,特别是关于适用领域和具体负担形式的做法,有助于明确认识其内涵。这一原则在理论上非常正当,然而在实践中存在主体难于确定、因果关系证成困难、负担范围不清晰、价值定位不妥善等一系列问题,有待于进一步完善。在国家管辖外海域这一原则如何妥善适用仍在讨论之中,为此,中国应当根据自身的目标定位和实践经验提出自己鲜明的立场。本文特别针对该原则的内涵、与其他原则的关系、适用方式、国内法与国际法之间的关系、负担的方式、国际合作、监督机制等方面,提供有益、有效的建议。

【关键词】污染者负担原则、海洋保护区、国家管辖范围外海域

污染者负担原则(Polluter Pays Principle, PPP),是与环境保护有关的基本原则之一,在估值环境损害追责方面发挥着日益重要的作用。然而,其具体内涵和演进仍有待深化认识。当前,鉴于国家管辖范围外的区域(Areas Beyond National Jurisdiction, ABNJ)所蕴含的巨大资源潜力,为了在保护环境与资源合理开发和利用之间实现合理的平衡和人类的可持续发展,国际

\* 法学博士,吉林大学法学院、公共外交学院教授。

\*\* 吉林大学法学院博士研究生。

社会已经开始并正在继续在 ABNJ 内建立海洋保护区。为此,有必要对污染者负担原则进行规则层面与实践层面的分析,探讨在国家管辖范围外的海洋保护区内适用此规则的可行性以及确立相关制度的必要性。

本文首先对 PPP 的概念进行辨析,对污染者负担原则的适用进行了实证分析,以此总结出该原则在实践中的适用难题,最终用于辅助 ABNJ 内建立海洋保护区应当或可能采取、借鉴的措施。着重从中国的立场和角度,对于中国应当对在 ABNJ 内建立海洋保护区采取何种态度和措施提出相关建议,旨在推动污染者负担原则在这一领域得以适用并发挥其应有之义。

## 一、污染者负担原则的内涵

PPP 基本存在污染者付费原则、污染者支付原则、污染者自负原则、污染者负责原则和污染者负担原则五种译法。研究 PPP 这一制度首先需要明确其概念的内涵和外延,即需要逐一分析以上几种译法的准确性。

污染者付费原则体现的是将环境退化的代价课加于引起环境问题的一方,将其作为一种经济刺激,以起到治理环境损害的作用。而随着实践的发展,可以看出即使历史上存在将 PPP 与付费等同的观点,现今也绝不应将 PPP 局限于付费,因为 PPP 要求污染者承担的绝不仅仅是损害赔偿 responsibility,而是一种包含了预防、控制、减少污染在内的综合责任。<sup>〔1〕</sup> 污染者需将被污染的环境恢复原状,有时甚至需要承担刑事和行政责任。

而污染者支付原则与付费原则是相关的,两者并无并实质性的区别。基于上述原因可知,将 PPP 局限于付费或是支付是不合理的。

污染者自负原则,则是侧重于污染者必须自行承担已经或者可能造成的环境污染或损害全部的治理和赔偿的责任。而在实践中这种观点在具体应用时,要求污染者自行承担全部责任,在很多情况下是不可行的。<sup>〔2〕</sup> 基于环境损害的特征,首先要提及的是,环境损害具有复杂性、多样性。也就是说,环境损害往往是由多种因素综合作用的结果,特别是在跨界环境损害

---

〔1〕 徐祥民、孟庆奎等:《国际环境法基本原则研究》,中国环境科学出版社 2008 年版,第 234~236 页。

〔2〕 同上注,第 234~236 页。

中这种特征更加明显,这就使得环境污染行为与损害结果之间的因果关系难以确定,进而导致污染者确定和损害程度量化的困难。具体界定和划分责任范围现今往往是难以实现的,而环境责任的承担应当是适当比例的责任。其次,环境损害具有时间长、范围广、影响大的特点。单一的环境事故所造成的损害可能在很大的范围内延续相当长的时间,甚至波及整个生态系统。在这种情况下,客观上单个污染者是无法承担这种责任的。因此,为了使受害者得到救济,在国内环境保护领域,存在环境税、环境保险等制度,在国际环境保护领域,也有专门用于特定领域的环境损害基金和发达国家提供给发展中国家用于环境治理的国际援助基金。由此可见,将 PPP 译为污染者自负原则也是不准确的。

而污染者负担原则涵盖了包括承担污染治理费用在内的诸多法定义务,更符合 PPP 这一原则的宗旨和本意。污染者不仅有治理污染的责任,而且还应承担防治区域环境污染的责任以及参与区域污染控制并承担相应费用的责任。污染者负担原则涵盖了包括承担费用在内的诸多法定义务,其具体责任内容包括了污染防治责任、损害赔偿责任、损害补偿责任,<sup>[3]</sup>更符合环境保护法的宗旨和本意,因而将 PPP 译为污染者负担或是污染者偿付原则似乎更为贴切。因此,尽管世界银行认为对 PPP 可以采取两种不同的方法来解释:一是“标准的污染者付费的原则”,即要求排污者只负担控制污染和消除污染的费用;二是“扩展的污染者负担原则”,要求除前述费用以外,应给予遭受环境污染的居民一定的补偿,<sup>[4]</sup>而本文仍然选择“负担”这种解释。这种狭义和广义的解释似乎更能对 PPP 的不同理解之间的冲突起到缓和作用。可以明确的是,污染者并不应仅仅负担治理费用这一项法律义务而忽略其他应尽之责。

综上所述,本文支持将 PPP 译为污染者负担原则。虽然有观点认为对于此原则含义的解释以及在实际中的具体适用情形有待进一步明确,<sup>[5]</sup>但

[3] 李挚萍、叶媛博:《我国环境基本法中基本原则的立法探析》,载《政法论丛》2013 年第 5 期,第 57~63 页。

[4] 世界银行编著:《1992 年世界发展报告——发展与环境》,中南财政经济出版社 1992 年版,第 77 页。

[5] Philippe Sands, Jacqueline Peel, Adriana Fabra, Ruth MacKenzie, *Principles of International Environmental Law* (Third Edition), London: Cambridge University Press, 2012, p. 228.

综合上述观点,可以概括确定的是 PPP 主要是指污染者对于造成的环境污染或公害,无论其有无过错,都应承担责任和相应的费用,治理污染、恢复生态。PPP 使造成环境损害的污染者有责任支付赔偿并承担弥补损害的费用。

PPP 这一原则的核心是造成污染的主体应对污染的移除负责。这一原则能够与其他环境法基本原则:预防措施的原则(Principle of Preventive Action)、合作原则(Cooperation)、可持续发展(Sustainable Development)、预防原则(Precautionary Principle)等起到互补的作用。简而言之,该原则包含了污染者预防、治理、补偿、赔偿几个方面的要求。

## 二、污染者负担原则的具体适用

### (一) 污染者负担原则的具体适用领域和制度安排

OECD 于 1972 年提出的 PPP 是适用于欧洲经济环境发展方面的政策,起初 PPP 是作为经济政策方面的一项原则,是为了要求污染者对其经济行为所造成的污染进行防治或采取控制措施而产生的。根据 1975 年 OECD 理事会颁布的《关于环境事项成本分摊和公共机构的建议》,落实污染者负担原则的最适当手段就是建立环境税(费)制度,使污染者为环境预防、控制和治理等方面公共政策的实施提供资金保障。<sup>〔6〕</sup> 1997 年 OECD 颁布的《关于单一市场税收、费用和环境收费方面的通信》提出,有关课税应当通过在货物和服务的价格中包括环境成本的方法,确保污染者负担原则充分实施。<sup>〔7〕</sup> 欧盟在 2002 年发布的《环境责任白皮书》中指出,建立环境成本的市场机制,既能够鼓励企业采取更多、更有效的环境预防措施,促进环保技术的发展,又能通过市场鼓励消费者减少对环境污染较大的产品的消费,从

〔6〕 OECD, Recommendation Regarding Cost Allocation and Action by Public Authorities on Environmental Matters, C(97)9(final), 1997.

〔7〕 柯坚:《污染者负担原则的嬗变》,载《法学评论》2010 年第 6 期,第 86 页。

而减少污染,<sup>[8]</sup>采取 PPP 的目标即是将环境成本内部化。随着环境问题的不断演变,此原则已经转变为规定污染者义务的基本原则,不仅适用于污染预防和控制,也适用于其他与环境费用或管理相关的问题,如支付能力、绿色能源税收和关于不遵守许可证制度等方面。一些西方国家和区域性国际组织,已经在制定一些新的环境税、延伸的生产者责任、消费者的环境责任等方面的环境法律和政策,用以应对气候变化等方面的问题。<sup>[9]</sup>

随着实践的发展,PPP 这一原则适用的主体、责任范围和适用领域都在不断扩大。<sup>[10]</sup>对于承担责任的主体范围的扩大,原因即在于污染者并不能涵盖所有的环境影响者,而是可能包括生产者、消费者等原因者或受益者,实际应负担费用的主体贯穿于从原材料的加工、生产到流通、消费、废弃以及再生等各个环节。<sup>[11]</sup>在 OECD 的一些建议和决定中,则使用了“使用者负担原则”(User-Pays Principle),如 1989 年《关于保护水产资源管理的建议:整合、需求管理和地下水的保护》<sup>[12]</sup>、1991 年《关于环境政策的经济手段的建议》<sup>[13]</sup>、1992 年《海岸带综合管理的建议》<sup>[14]</sup>,尽管该原则更多的是侧重于资源领域与资源使用者。

PPP 在产生之初作为经济原则,污染者所要承担的责任范围为恢复环境所需的费用,后续的发展将民事等法律责任涵盖在内,即对环境私益的赔偿。OECD 理事会 1991 年《关于环境政策中经济手段的使用的建议》中提

[8] Eric Thomas Larson, "Why Environmental Liability Regimes in the United States, the European Community, and Japan Have Grown Synonymous With the Polluter Pays Principle", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 38, 2005, p. 541.

[9] 柯坚:《污染者负担原则的嬗变》,载《法学评论》2010 年第 6 期,第 86 页。

[10] Muhammad Munir, "History and Evolution of The Polluter Pays Principle: How an Economic Idea Became a Legal Principle?", available at <http://ssrn.com/abstract=2322485>, last accessed at March 1, 2016, pp. 12-25.

[11] Eric Thomas Larson, "Why Environmental Liability Regimes in the United States, the European Community, and Japan Have Grown Synonymous With the Polluter Pays Principle", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 38, 2005, p. 541.

[12] OECD, Recommendation of 31 March 1989 Concerning the management of Aquatic Resources Integration Demand Management and Protection of Ground waters, C(89)12(final), 1989.

[13] OECD, Recommendation Concerning the Use of Economic Instruments in Environmental Policy, C(90)177(final), 1990.

[14] OECD, Recommendation on the Integrated Management of Coastal Zones, C(92)114(final), 1992.

出,可持续发展和经济有效的环境资源管理,不仅需要对治理和控制污染措施的成本予以内部化,而且要求将因污染造成的损害内部化。<sup>[15]</sup>也就是说,污染者所要承担的成本除污染的预防 and 治理之外,还包括民事赔偿责任。2002年OECD发布的《污染者负担原则与国际贸易关系的报告》则指出,污染者的责任要延伸到其他成本上,不仅包括污染防治和控制费用,还包括环境税收、清除和恢复成本以及损害赔偿费用。<sup>[16]</sup>

时至今日,PPP已经发展为明确包括两方面的主要内容:一是污染者向作为公共环境资源看护人和管理人的国家缴纳一定税费,作为对利用公共环境资源的所致损害的补偿,即对环境公益的补偿,以及作为国家治理和控制环境污染的费用,即对环境公益的恢复;二是对因环境污染遭受人身、财产损失 的公民、法人和其他组织,污染者承担赔偿的民事法律责任,即对环境私益的赔偿。该原则作为对环境损害赔偿的重要指导原则而存在,<sup>[17]</sup>PPP包含民事赔偿责任已经成为国际和国内社会普遍承认的做法。

而在适用的领域上,PPP由与贸易有关的工业生产而造成的环境损害发展为涉及农业<sup>[18]</sup>、水污染<sup>[19]</sup>、土壤<sup>[20]</sup>、大气污染、海洋资源保护,意外污染、残余污染、跨界污染等环境污染<sup>[21]</sup>等环境保护管理的各个方面。PPP适用于成本回收和负担分配问题的解决:此原则作为基础性原则,污染者承担治理污染的费用是一国国内治理污染以及国际社会各国间协调合作的基础。尤其是PPP和环境成本回收同样对水资源治理、海洋环境保护起到越来越大的作用,这一原则作为责任分担的工具,用于确定污染来源和进行分

[15] OECD, Recommendation Concerning the Use of Economic Instruments in Environmental Policy, C(90)177(final), 1990.

[16] Joint Working Party on Trade and Environment, OECD, The Polluter-Pays Principle as It Relates to International Trade, COM/ENV/TD(2001)44(final), 2002.

[17] 柯坚:《污染者负担原则的嬗变》,载《法学评论》2010年第6期,第85页。

[18] OECD, Agricultural and Environmental Policies Opportunities for Integration, 1989. 该文件中指出将污染者负担原则的适用扩大到农业污染中。

[19] 罗汉高、李明华:《欧盟“污染者付费原则”的新进路——基于欧盟成本回收和负担分配的判例法》,载《成都行政学院学报》2015年第1期,第85页。

[20] Rik Mellenbergh, “Soil Protection Law and Reclaiming Soil Decontamination Costs in the Netherlands”, 3 J. Eur. Envtl. & Plan. L. 240, 2006, p. 245.

[21] Muhammad Munir, *History and Evolution of The Polluter Pays Principle: How an Economic Idea Became a Legal Principle?*, available at <http://ssrn.com/abstract=2322485>, last accessed at March 1, 2016, pp. 16-23.

配的责任。该原则也对跨界污染案件的解决和巩固各级政府之间的合作产生了积极作用。国际社会的实践中存在费用在相关国家之间按比例分别承担的情形。在具体的实践过程中存在环境损害赔偿多方赔付的问题。两个或两个以上的环境危害行为人共同就所造成的损害承担连带或按份责任,可能涉及环境共同侵权行为、共同危险环境行为或无过错联系的多数人环境致害行为的责任承担问题。〔22〕

PPP 在国内实施的过程中产生了多种创造性的方式:用于支付建立和营运废物处理服务的用户费、对用完即弃的商品收税、对企业和机构收取关于许可超过国家和地方排放标准排放污染物的费用和对污染物予以消除和控制污染责任、排放污染物的数量而对企业征税或对某些有害环境的行为收取许可证费或者对污染者收取因预防或减轻污染而支付的费用,以及使用生态标志项目。〔23〕

## (二) 污染者负担原则于重要适用领域的解读

前文已述,PPP 在国际油污损害赔偿中得到了很好的诠释。1973 年《防治船舶污染的国际公约》制定,在国际海事组织的资助下,一套有关确认责任和赔付的体制得以建立,专门用于环境破坏或船只事故而造成的海洋污染。1969 年《油污损害民事责任国际公约》(The Civil Liability Convention)只适用于油轮漏油的情形,规定油轮主必须对可能需要负担的责任担保,这就意味着一旦邮轮失事,油轮主承担的责任最多就是保险公司所能赔付的上限,也就是说该公约不能解决所有情况下的赔偿事宜。因此 1971 年《建立石油污染损害赔偿国际基金的国际公约》(The International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, the Fund Convention)增加了赔偿石油泄漏损失的有效资金,通过设立事后征收制度让石油行业承担责任的第二层责任关系来增加资金来源。此后两公约于 1992 年被修改,修改后的两公约均增加了赔偿力度并完全替代了最初的 1969 年民事责任/1971 年基金公约体制。1996

〔22〕 罗汉高、李明华:《欧盟“污染者付费原则”的新进路——基于欧盟成本回收和负担分配的判例法》,载《成都行政学院学报》2015 年第 1 期,第 85 页。

〔23〕 王曦:《联合国环境规划署环境法教程》,法律出版社 2002 年版,第 58 页。