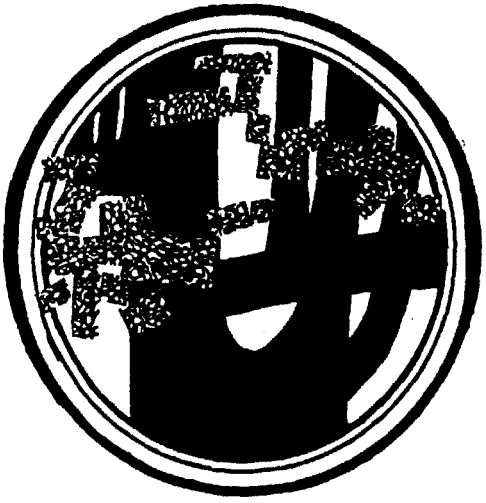
汕头大学人文科学丛书之(一)

GUOJI HUANJING FA GAILUN

国际环境法概论

叶明照 编著



厦门大学出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

目 录

引 言…… 1
第一章 国际环境关系…… 1
第一节 环境问题的国际化和全球化…… 1
第二节 国际环境关系的形成与展望…… 2
第三节 环境与发展：从对立到合作 …… 8
第四节 中国的环境外交 …… 12
第二章 国际环境法的概念 …… 19
第一节 传统国际法面临挑战 …… 19
第二节 国际环境法的定义 …… 21
第三节 国际环境法的形成和发展过程 …… 25
第四节 国际环境法的渊源 …… 31
第五节 环境权：代际关系…… 34
第三章 主权国家在全球环境保护中的地位 …… 40
第一节 否定国家主权原则的学说 …… 40
第二节 对国家主权原则加以发展 …… 42
第三节 人类共同继承财产概念与全球环境保护 …… 47
第四节 变革现行的国际经济秩序 …… 54
第四章 大气污染控制的国际制度 …… 59

第一节 《远程越境空气污染公约》的体制 …… 59
第二节 “统一减少率”方法与“临界负荷”方法 …… 64
第三节 臭氧层保护的国际制度 …… 66
第五章 国际流域污染控制的制度 …… 75
第一节 国际流域的概念 …… 75
第二节 国际流域使用的几种学说 …… 77
第三节 国际流域保护的国际制度 …… 80
第六章 海洋污染控制的国际制度 …… 83
第一节 船舶污染 …… 83
第二节 防止陆源污染和倾倒污染 …… 88
第三节 海洋污染的管辖权 …… 92
第七章 野生生物的国际保护 …… 98
第一节 概述 …… 98
第二节 陆地野生生物 …… 101
第三节 海洋生物 …… 105
第四节 国际贸易与物种保护 …… 111
第八章 国际环境责任 …… 118
第一节 概述 …… 118
第二节 国家保护环境的基本义务 …… 119
第三节 越境环境损害的国际责任 …… 126
第四节 严格责任制度 …… 131
第五节 国家对私人活动越境环境损害的责任 …… 133
第九章 国际环境争端的解决(之一) …… 138
第一节 谈判 …… 138
第二节 国际司法途径 …… 141
第十章 国际环境争端的解决(之二) …… 147
第一节 跨国环境行政诉讼 …… 147
第二节 越境环境损害的国内民事诉讼 …… 152

参考文献…… 164
附录：
Ⅰ.国际环境公约一览表 …… 170
Ⅱ.联合国环境会议通过的《人类环境宣言》全文 …… 199
Ⅲ.《世界自然宪章》 …… 205

引 言

国际环境法是国际法一个新兴的分支，国际上从70年代就对本学科进行研究，并有了一些成果。中国对本学科的研究起步较晚。本书力图探索国际环境法的基本理论问题，构筑一个较为完整的框架体系。

本书从国际环境关系入手，探索全球环境保护在国际关系中的地位，及其与国际政治、经济和法律的相互作用，为阐述国际环境法的产生奠定基础。环境问题是一个经济社会问题，环境保护直接涉及发展、贸易、交通、农业、经济计划等领域的问题。国际环境关系是环境危机和环境运动的产物，它的形成和发展同国际政治关系、经济关系和法律关系相互交织相互影响，并成为缓和国际政治关系，改善国际经济关系（特别是南北关系）的一个因素。

第二章探索国际环境法的概念和体系。由于国际环境法是国际法一个新兴的分支，因此，国际环境法面临着原有的国际法制度与环境保护之间的矛盾，诸如，自然资源永久主权原则与滥用资源的矛盾、现行工业产权制度与无污染技术广泛利用的矛盾、外交途径在解决环境问题中的不可逾越性和缓慢性与环境问题的迫切性之间的矛盾、贸易补贴与"污染者负担"原则的矛盾。国际环境法必须对这些不能适应时代的制度加以发展。而这些矛盾的解决取决于国际政治关系和经济关系的发展。因此，国际环境法面临艰巨的变革和发展任务。国际环境法的体系正处于初创阶段，但是，其内容已十分广泛。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第三章论述主权国家在全球环境保护中的局限性及克服其局限性的几种途径。几十年来国际社会的发展动态表明，由主权国家组成的世界体系与全球环境保护之间确实产生了一些冲突。这些冲突根源于环境保护对现行世界体系的冲击。因此，解决冲突的方法包括内部方法和外部方法，前者就是对主权原则加以发展；后者包括把“人类共同财产”概念引入国际环境法，变革现行的国际经济秩序以及加强国际组织的职能。

第四章至第七章阐述在污染控制和自然资源保护方面比较成熟的国际制度及其存在的问题，涉及大气、臭氧层、国际流域、海洋、野生动植物等环境要素。

第八章探索国际环境责任的一些基础课题。国际环境责任是一个极为复杂的课题，本书概括地阐述国际环境责任与义务的相互关系、国家保护环境的基本义务、国家对私人活动越境环境损害的责任以及严格责任等问题。

第九、第十两章阐述解决国际环境纠纷的几种途径，包括谈判与协商、仲裁、国际和国内判决。必须指出，任何途径都不是十全十美的，其效果取决于纠纷的性质、当事者之间的关系以及各自的愿望等因素。

可以预测的是，随着环境问题的加剧、科学技术的发展、国际环境关系和环境运动的发展，国际环境法会迅速发展，其调整范围和保护对象将不断扩大。

作　者

1992.3.15 于汕头大学

第一章　国际环境关系

第一节　环境问题的国际化和全球化

环境问题并不是新问题，作为国际环境问题的一种形式，越境环境问题在本世纪30年代就已经出现，尤其是美国与加拿大、美国与墨西哥、法国与意大利、瑞士与意大利之间的越境水污染和空气污染。从范围上看，环境问题可以划分为三种，即国内环境问题、国际环境问题和全球环境问题，但是，环境问题本身没有人为的国界，这三种问题相互作用、相互交织。国内环境问题会发展成为国际或全球环境问题。

随着国内环境问题和越境环境问题的加剧，从本世纪60年代起，环境问题日益国际化，越境空气污染、酸雨和水污染日益加剧，环境事故层出不穷。1986年4月27日，苏联发生的切尔诺贝利核电站事故，造成大量放射性物质溢出，不仅在本国造成了严重损害，而且对东欧、中欧和西欧的国家造成了损害或影响，遭到这些国家的强烈抗议。西欧和北欧各国在一段时期内禁止从苏联进口食品；埃及、芬兰和印度放弃了从苏联进口核电设施的方案。西方发达国家一致认为，这次事故是一个超越苏联一国的严重问题。1986年5月，美、英、法、意、联邦德国、日本、加拿大在东京举行的

七国首脑会议上，切尔诺贝利核电站事故被列为紧急议题，认为这起事故的发生以及苏联对事故的处理方式，影响到东西方达成武器控制和核检查协议。1986 年 11 月 1 日，瑞士巴塞尔桑多兹化学公司的仓库突然失火，大量剧毒物质流入莱茵河。据估计，约有 40 吨剧毒硫化物、磷化物和含水银化工产品流入莱茵河。一条长达 70 公里的剧毒物质漂带以每小时 4 公里的速度向下游移动，所过之处，大量水禽死亡，至少有 50 万条鱼被毒死。联邦德国、法国、瑞士、荷兰等国群情激愤，举行抗议集会，政府不得不关闭了靠近莱茵河的自来水厂和水井。11 月 11 日，欧洲共同体十二个成员国的运输部长在布鲁塞尔举行的会议上一致对莱茵河污染事件表示极大关注，一些成员国纷纷要求建立早期的报警系统，对付突发性污染事故。11 月和 12 月，莱茵河沿岸各国环境部长两次召开会议商讨对策，同意各受害国提出索赔，决定联合采取行动治理污染。[1]

从七十年代起，环境问题进一步发展成为全球性问题，不仅影响到国与国之间的正常关系，而且直接威胁到人类的生存和发展。[2]目前，最严峻的全球性环境问题主要有臭氧层破坏、全球增温、生物资源的灭绝或减少。所有这些问题已发展成为影响各国利益和关系的国际性问题。

第二节　国际环境关系的形成与展望

环境污染和事故造成的后果波及范围广泛，危害严重，经济损失巨大，资源浪费严重。面对这些破坏和威胁，任何国家都无力单独对付，必须依靠各国的通力合作。因此，环境保护不可避免地成为国际社会所关注的头等大事。

近 20 年来，国与国之间在环境保护方面形成的关系已成为国

际关系的重要组成部分，具体表现在以下几方面。

首先，自 1972 年在斯德哥尔摩召开的人类环境会议以来，由多数国家参加的以环境问题为议题的国际会议空前增多；其他方面的国际会议（包括高级首脑的政治会晤）也越来越多地涉及环境问题。

其次，环境保护成为各国对外关系的一项重要内容，一些国家的外交部门成立了专门的机构处理环境保护方面的外交关系；由于环境事务的复杂性，其他政府职能机构也更多地参与环境外交政策的制定和实施。一些国家正以对待国家安全及经济问题的那种态度来处理环境问题。

第三，除双边条约外，各国先后缔结了一百多项专门的环境公约；其他方面的条约或公约也增加了环境保护的内容。

第四，新的专门性国际环境组织大量涌现，许多原有的国际组织亦成立了专门的环境保护机构。一些国家还不断呼吁成立国际性环境保护机构。这些国际组织活跃于国际舞台上，在制定国际环境标准、起草公约和推动公约的履行以及协调国内环境政策等方面起着积极的作用。有些国际组织已成为公约的当事者。

国际关系的形成和发展与原有的国际政治、经济和法律等关系相互交织。一方面，国际环境关系渗杂着复杂的国际政治和经济斗争，同时也影响着国际政治经济关系，成为超越东西关系和南北关系的一个重要因素；另一方面，国际政治经济关系对国际环境关系也产生推动或抑制作用。

一、环境保护与国际政治关系

有些学者认为，环境保护在政治上处于中立地位。实际并非如此，尽管环境问题是各国面临的普遍问题，解决环境问题是各国的共同愿望，环境保护的受益者也比较普遍，但是，国际环境关系无处不带有政治方面的斗争。1985 年 7 月，绿色和平组织的“彩虹勇

士”号船舶在新西兰奥克兰港被法国对外安全总局派遣的特工人员炸毁这一事件，即反映环境保护与国际政治之间的相互关系。

绿色和平组织是一个成立于70年代的国际性非暴力的民间环境保护组织，其总部设于加拿大。在海上，该组织的目的主要是反对核试验、捕鲸、倾倒核废料等危害海洋环境的行为。在70年代，该组织曾多次把船舶驶往法国在南太平洋的穆瓦罗岛的核试验基地，干扰核试验的进行。1973年8月，该组织的“织女一号”驶往法国的核试验禁区，成功地阻止了百万吨级核试验的发射。法国为了使核试验能顺利地进行，吸取前车之鉴，于1985年7月采取卑鄙手段，炸毁即将行动的“彩虹勇士”号。在核试验案（澳大利亚和新西兰诉法国，1963）中，澳新两国出于环境保护的需要，对法国在南太平洋地区进行核试验提出抗议，本是顺理成章的事，但是，也不能不看到这背后的政治因素。由于法国未加入《部分禁止核试验条约》，澳新两国试图通过在国际法院起诉，阻止法国发展核力量。

1965年1月15日，原苏联在中亚塞米巴拉金斯克地区进行地下核爆炸，放射性尘埃越出了苏联的边境。这一事件被美国的侦察机观察到。苏联的这一行为显然违反了《部分禁止核试验条约》。但是，美国并没有采取严厉的态度，直接指控苏联违反条约，而是认为，这仅仅是一次“疏忽的”和“偶然的”事件。美国担心，如果它在这一事件上采取严厉的态度，那么，它以后进行的核试验也可能面临同样的处境。1966年，美国在内华达进行核爆炸，排放出放射性微粒。苏联也采取了同样的态度。很明显，这是一宗地地道道的政治交易在环境保护中的体现。

环境保护与军事活动是直接对立的。军事活动（尤其是军备竞赛）是环境恶化的一个重要根源。无论是战时的军事活动，还是平时的军事活动，都直接对环境造成严重的损害。海湾战争虽然已经结束，但是，战争所带来的生态灾难却在长时期内继续危害人类和

环境。国际环境关系力量的发展必然对军事活动产生冲击，并推动着裁军活动的进程。在80年代，促使美苏两国进行核裁军的因素固然多种多样，但国际环境关系的发展却是一个不可忽视的因素。

二、环境保护与国际经济关系

国际环境关系与国际经济关系密切相关，直接涉及环境与发展的问题。高度工业化和贫困都是环境问题的根源。环境保护对国际经济所产生的影响极为广泛。环境标准的提高直接影响到汽车和技术的进出口贸易，某些环境保护措施影响到传统工业的发展，比如，保护大象的行动，必然冲击着传统象牙工艺。

尽管环境保护对所有的国家都有利，但是，各国投入的代价和收到的效益并不平衡。在采取行动方面，受害严重的国家更为积极，受害少的国家则消极些。比如，位于上风向、二氧化硫和氧化氮物质越境排放量大的美国和英国拒绝批准欧美其他国家发起和缔结的《关于减少二氧化硫排放量或其越境流动量至少百分之三十的议定书》和《关于控制氧化氮排放或其越境流动的议定书》。在温室效应控制方面，海平面低的国家和一些岛国更为积极。

在环境保护中，即使是一个国家的行动也会对其他国家或工业界产生影响。1978年，美国通过了《港口油轮安全法》，授权美国有关机构对所有进入美国港口的船舶制定严格的建造标准、设备标准及其他标准。由于美国是主要的石油输入国之一，严格的油污控制标准必然使油轮的生产者和经营者在经济上承受巨大的压力。尽管一个国家的露天采矿不会直接损害其他国家的环境，但是，露天采矿给产煤者提供了一个无形的“污染避难所”。这样可能影响国际投资的转移，并使煤价在国际市场上更有竞争力，最终影响到其他国家煤炭生产者的利益。

转嫁污染也体现了国与国之间的利益冲突。因此，在国际环境关系中维护自身的利益，也是各国对外政策的一个重要目标。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

在国际环境关系中，经济利益冲突集中体现于南北关系。发达国家主张，所有的国家应放慢发展速度，发展中国家应放弃工业化的目标，才能保护环境。而发展中国家则主张，发达国家在过去一两个世纪追求工业化的过程中排放了大量的污染物质，造成了当今日益严重的全球环境问题，而且它们仍是世界资源的主要消费者和污染物的排放者，它们在全球环境保护中负有主要的责任。发展中国家认为，发达国家的上述放慢发展速度的主张是为了阻止发展中国家发展经济。《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》(1987)的通过和批准过程就说明了这一问题。

几十年来，一些发达国家把在本国受到禁止的或严格限制的危害人体健康及环境的工业化学品(包括农药)及其生产技术输往发展中国家，以牟取利润。这一问题严重地影响到国际关系。随着环境意识的提高，一些发展中国家认识到，必须采取措施严格限制工业化学品的进口。而多数发达国家和主要的农药生产商则认为，限制工业化学品的进出口会扰乱正常的国际贸易。

经过发展中国家和发达国家多年的斗争，这一问题的解决终于有了突破性的进展。1989 年 2 月，联合国环境规划署主持召开由 25 个国家参加的国际会议，通过了事先通知制度(PIC)。根据这项制度，如果出口某一种为生产国禁止或严格限制的工业化学物质，必须事先经进口国书面明示的同意。总部设在日内瓦的联合国环境规划署"潜在有毒化学品信息登记中心"将负责发送关于生产国禁止或严格限制的工业化学品的通知，并在一定时期内将进口国作出的决定通知工业国的政府。可见，只要发展中国家不断努力，最终还是可以在国际社会中维护自己的利益。

综观所述，国际环境关系的成因和发展主要在于环境保护和环境问题本身的性质。首先，人类面临的国际性和全球性环境问题十分严重，不仅影响到国家之间的正常关系，而且直接威胁到人类的生存和发展。

其次，国际社会的主要主体仍然是主权国家，有国界划分，而环境问题却没有国界，无论是大国，亦或小国，都受到环境问题的影响。因此，产生了各国在政治上相互独立，而在生态上相互依赖之间的矛盾，这一矛盾只有通过国际合作才能解决。

第三，造成全球性环境问题的根源广泛，而且复杂，任何国家都无力单独解决，必须依靠各国的合作。

第四，近几十年来，大量涌现出的国际环境组织推动着国际关系的迅速发展。

尽管国际环境关系渗杂着复杂的政治经济冲突，但它的发展又可以缓和激烈的政治冲突，成为影响国际政治经济关系的一个重要因素，并为国际合作奠定良好的基础，包括缩小南北差距。

中国是一个发展中国家，面临着紧迫的发展任务；同时，中国也是一个环境大国，为温室效应气体的第四大排放国；境内的生物种类繁多；11 亿人口不仅是中国的巨大压力，而且也是世界的一个环境压力。正如中国领导人所认识到的，中国环境保护的成败，直接关系到世界的环境状况，搞好中国的环境保护，也是对全球环境保护的贡献。因此，中国在国际环境关系中起着举足轻重的作用，必须更积极地参与国际环境事务，在促进经济发展与环境保护相协调的同时，维护发展中国家正当的发展权益，不仅应对国际性环境保护倡议作出积极的反应，提出原则性的主张，而且应提出具体的对策。

第三节　环境与发展：从对立到合作

一、对立

环境与发展是国际社会所面临的严峻问题。在70年代，发达国家和发展中国家对这一问题一直存在严重的分歧。发达国家主张，环境保护应主要依靠各国采取的经济手段，并放慢发展速度。而发展中国家普遍认为，首先，发展是最紧迫的任务，没有发展就不可能保护环境。巴西代表在人类环境会议上指出，是经济增长才使得发达国家有能力在消除贫困、无知、疾病以及优先考虑环境保护等方面取得进展，满足人类物质的、美学的和精神的合理要求。一国在没有满足最低水平的供应之前是无法把大量的资金投入环境保护的。[3]

其次，发展中国家的环境问题不同于发达国家的环境问题，即所谓贫困的环境问题和过度富裕引起的环境问题之间的区别。乌干达代表在人类环境会议上指出，我们的根本问题是如何把人民的物质生活提高到一个体面的水平。我们面临的不是由于发展造成污染的环境，而是一个在诸多方面限制发展及损害人民舒适的环境。乌干达代表要求把环境保护同建立国际经济新秩序联系起来。[4]科威特代表团指出，发展与污染是一个难题。富国主要依靠污染型技术达到了现有的水平。目前，这些技术正被广泛用于发展。富国和工业国帮助发展中国家最重要的途径是研究无污染发展的方法。发展中国家希望以合理的价格得到无污染的技术。任何国家都不希望污染环境，但是，如果得不到清洁技术，发展势必继续导致环境污染。任何发展中国家都不会采用停止发展的战略。

如果不能向发展中国家提供无污染技术，所取得的任何建议就会化为乌有。

总之，在70年代，发达国家与发展中国家在环境与发展问题上的不同主张一直困扰着国际关系的发展。

二、突破

进入80年代后，尽管各国在环境保护方面仍然存在冲突，但是，由于发展中国家的不断努力，国际环境关系的发展终于有了突破。首先，联合国大会多次重申，发展权是一项不可剥夺的人权。1986年，国际法协会在汉城通过的《关于逐渐发展有关国际经济新秩序的国际公法原则宣言》指出，发展权是一项一般的国际公法原则，其基础是人民的自决权，同时，发展中国家也认识到不保护环境，就不可能有持续的发展。

其次，初步建立了对发展中国家的财政技术援助机制。一些发达国家认识到，必须改善国际经济关系，提高发展中国家的经济能力，才能使发展中国家参与全球环境保护。

1989年3月，17个工业国和发展中国家的政府首脑和代表通过的《海牙宣言》呼吁发达国家应帮助发展中国家消除污染。同年7月，加拿大、法国、德国、意大利、日本、英国和美国七大国的政府首脑在巴黎召开第15次经济高级首脑会议。会议通过的《经济宣言》把环境问题列为世界形势面临的三大挑战之一；认识到必须采取紧急措施保护地球的生态平衡，必须在技术和技术转让方面进行合作，或提供替代技术以减少污染；强调必须考虑发展中国家的持续经济增长和财政技术的需求，以对付环境挑战；为了帮助发展中国家对付过去造成的损害，并鼓励它们采取理想的环境行动，可以采用包括援助和技术转让在内的经济刺激手段。

三、财政和技术援助

前文指出，发展中国家面临的紧迫任务是发展。如果不提供财政和技术方面的援助，发展中国家则无法履行环境公约规定的义务。近几年缔结的国际环境公约在财政和技术方面取得了一定的进展，特别是1990年通过的《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》的修正案和《有害物质越境转移控制及其处置的巴塞尔公约》、《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》第10条关于向发展中国家提供技术援助的条款被修正案的财政机制所取代。修正案规定，向发展中国家提供财政和技术合作（包括技术转让），使它们有能力履行议定书规定的控制措施。财政机制包括一项多边基金，由发达国家自愿捐款（计划到1993年筹集2.4亿美元。多边基金由执行委员会管理，用于替代技术方面的开支，包括抵消CFC替代技术的专利费用，转换现行CFC的生产设施，以及建立新的替代品生产厂家。在技术转让方面，各国应采取一切可行的步骤，保证迅速向发展中国家转让最可行的环境安全的替代物质和有关技术；并保证以公平和最优惠的条件进行这种转让。《有害物质越境转移控制及其处置的巴塞尔公约》也规定，各国应进行合作，援助发展中国家发展和适用新的环境健全的低废技术以及改进现有的技术。财政援助机制也是联合国“环境与发展”大会于1992年6月通过的《保护生物多样化公约》的一个组成部分。

在技术转让方面，联合国大会在70年代的主张是，发展中国家有权转让发达国家给予的技术。联合国环境规划署在国际文件中采取了更现实的方法。环保技术转让必然会触及环境保护与工业产权制度之间的矛盾，产权所有者是不会毫无代价地转让技术。因此，联合国环境规划署倡导寻求建立技术转让机制，以援助发展中国家购买技术，取代对全球环境造成危害的技术。

在环境公约体制外，世界银行在1990年11月创立了全球环

境基金(GEF),用于援助发展中国家实施保护全球环境的规划,诸如臭氧层保护(援助发展中国家生产和使用 CFC 的替代物)、生物多样化和国际水域的保护。这项基金由世界银行、联合国环境规划署和联合国发展署执行。

近年来,一些工业国已认识到,把债务同环境保护联系起来有助于保护发展中国家的环境。一些国际组织或国家已经开始采取实际行动,削减发展中国家(特别是不发达国家)的外债,以促进这些国家的自然保护,即所谓的"债务与自然的交换"。债务的购买者可以是政府、国际组织(包括非政府间国际组织)和国际银行。其做法是,首先收购或兑换不发达国家的债务,然后把收购或兑换的外债卖给或赠与该国的政府或环境保护组织,用于特定自然保护项目。1989 年,世界野生生物基金会(WWF)与马达加斯加签订协议,购买马达加斯加 210 万美元的外债,用于几个自然保护项目,包括增加 400 名公园管理员;与赞比亚签订协议,购买赞比亚欠商业银行 227 万美元的债务,赞比亚以相同数额的资金用于保护项目(包括大象和犀牛)。国际保护协会已与波利维亚达成协议,减少该国 65 万美元的外债,该国以保护 3700000 英亩亚马逊河流域的剩余森林作为交换条件;哥斯达黎加也接受了消减债务以保护土地作为条件。到 1990 年底,类似的"债务与自然交换"计划已有 15 项,总额为 1 亿美元。但是,债务购买者大多数是非政府间的国际组织。只有少数发达国家(如瑞典、荷兰和美国)与一些发展中国家达成类似的某些交易。

值得注意的是,针对热带雨林和生物多样化破坏严重的现象,美国于 1986 年通过的《对外特别援助法》修正了《对外援助法》(1986)的第一章。根据《对外特别援助法》,在制定和执行关于发展中国家的规划和政策、协调涉及发展中国家森林的公私开发投资活动方面,总统应给予优先考虑。在对发展中国家提供援助时,总统应优先考虑热带雨林的保护和管理,强调为接受国的长远经济

需要全本请访问 www.ertongbook.com