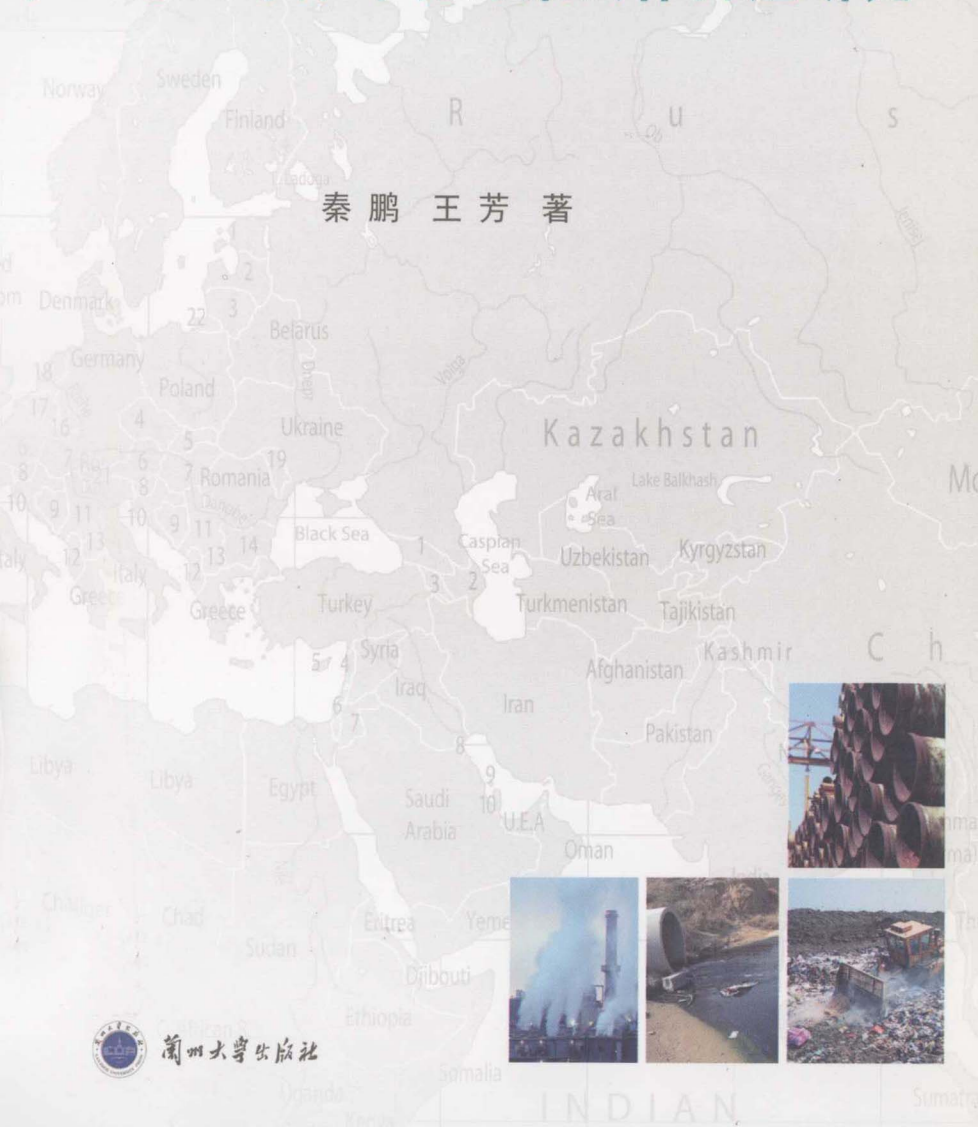




ZHONGYADIQU KUAJIE HUANJINGWURAN FALUWENTI YANJIU

中亚地区跨界环境污染法律问题研究

秦鹏 王芳 著



兰州大学出版社

HOONGYADIQU KUAJIE HUANJINGWURAN FALUWENTI YANJIU

中亚地区跨界环境污染法律问题研究

秦鹏 王芳 著



兰州大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

中亚地区跨界环境污染法律问题研究/秦鹏,王芳

著. —兰州:兰州大学出版社,2010.9

ISBN 978-7-311-03604-1

I. ①中… II. ①秦…②王… III. ①区域环境—环境保护法—研究—中亚 IV. ①D936.026

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 189774 号

策划编辑 宋 婷

责任编辑 王晓芳

封面设计 管军伟

书 名	中亚地区跨界环境污染法律问题研究
作 者	秦鹏 王芳 著
出版发行	兰州大学出版社 (地址:兰州市天水南路 222 号 730000)
电 话	0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心) 0931-8914298(读者服务部)
网 址	http://www.onbook.com.cn
电子信箱	press@onbook.com.cn
印 刷	兰州德辉印刷有限责任公司
开 本	880 × 1230 1/32
印 张	7.875
字 数	200 千
版 次	2010 年 10 月第 1 版
印 次	2010 年 10 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-311-03604-1
定 价	20.00 元

(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)

前 言

经济全球化与环境污染的跨国界蔓延之间究竟存在着何种关系或者是否根本没有关系,也许是极富争议的学术话题;但是面对日益严重的跨国环境污染,任何国家仅靠自己的力量都不可能有效地保护跨界的环境却是不争之事实。因此,加强在保护环境方面的国际合作已是各国政府的重要职责之一。

与中国新疆毗邻的中亚国家在经历了经济转轨的初级阶段之后,自 20 世纪末以来其经济已先后进入较快的发展阶段,其相关的法律和政策也已基本向着 WTO 的规则靠拢,在几经修改后亦趋稳定;但是,由于在经济转轨和发展中它们仍然在事实上重复着“先发展,后治理”的模式,其整体能源结构仍然为传统型的,所以环境问题依然十分突出。此外,由于城市改扩建、生活方式改变等因素,城市的环境污染继续加重;由于缺水,荒漠化问题日趋严重,淡水资源已经极为稀缺。除此之外,其他的问题虽然还没有影响到中国,但随着时间的推移,势必会对中国造成不利影响。在中国参与的区域性合作中,经济、政治乃至司法领域内的问题较为普遍,而有关环境保护问题的大多停留在宣言或个别条款的层面上。这种事实提示我们,并不是我们生活的地区不存在环境问题,也并非政府不重视环境问题,而是我们的区域合作仍然停留在较为传统的领域或方面。但是,随着对环境基础作用认识的不断深化和区域性多边合作的进一

步发展,这一问题必将会被纳入合作的核心领域而日益广泛地受到关注。中国周边国家为数较多,有陆地相邻的,有海洋相邻的,还有陆地与海洋皆相邻的,加之纬度跨度较大,环境差异大。现实的国际实践告诉我们:在解决具体的环境问题时,双边条约具有不可替代的作用;但在解决共同利益问题时,多边条约也具有不可替代的作用。中国不可能与所有的周边国家就环境保护问题达成一个多边条约,因此,现实的选择是在国际法原则的指导下,分别与不同区域的国家(如中亚地区的国家)缔结区域性多边条约,以解决在共同发展中所面临的环境问题。

在国际法领域,有不少学者认为国际环境保护法是一个新兴的部门法,由于对利益的渴望大于对共同价值的认同,其渊源多为“软法”,所以现在期望签署一项国际公约并使其得到完全的遵守是不现实的。但是,通过区域合作的方式在国际法基本原则的指导下签署区域性的环境保护协定,还是完全有希望并且可行的。

本项目的研究目的,是在厘清中亚地区跨界环境污染的成因和危害性的基础之上,探讨构建区域性环境法律保护合作机制的可能性与必要性,进而为本区域内各国实施可持续发展战略和建立健全和谐的区域关系提供法律和制度支持。

本项目的研究意义,是在借鉴其他区域合作机制的基础上,为正在孕育的中亚比较法学学科体系的建立作一些初步的、开创性的探索,同时也为区域性环境法律保护合作的有效开展积累一定的素材,借以带动实践的深化,在必要的区域合作理论研究的指导下,提供进行区域环境法律保护的合作思路。

目 录

第一章 跨界环境污染	1
第一节 跨界环境污染问题的提出	1
第二节 跨界环境污染的形成	4
第三节 跨界环境污染的危害	9
第四节 研究跨界环境污染的意义	18
第二章 中亚地区跨界环境污染问题	21
第一节 中亚地区环境因素分析	21
第二节 中亚地区环境污染跨境输出的原因	23
第三节 中亚地区环境污染的现状与影响	26
第三章 中亚地区国际水资源利用与合作问题	30
第一节 中亚地区水资源概况及利用现状	31
第二节 中亚国家水资源合作的意义	43
第三节 中亚国家水资源利用合作机制的建构	49
第四章 区域环境法律保护合作模式的借鉴	57
第一节 欧盟环境保护合作模式	57
第二节 北美自由贸易区的尝试	81
第三节 东南亚联盟的探索	83
第四节 区域环境法律保护合作经验之借鉴	88
第五章 上海合作组织与中亚地区环境保护合作机制的建立	94
第一节 上海合作组织与环境保护	94

第二节	上海合作组织面临的问题	97
第三节	上海合作组织环境保护合作机制的建构	101
第六章	中国与中亚国家环境污染治理的国际合作	108
第一节	环境保护的区域性国际合作	108
第二节	中国在环境保护区域合作中的成果	118
第三节	中国与中亚国家环境保护区域合作的现状	124
第四节	中国与中亚国家在控制环境犯罪领域中的合作	150
第五节	中亚地区环境污染合作治理的构想	167
参考文献		178
附录		181
后记		243

第一章 跨界环境污染

第一节 跨界环境污染问题的提出

20 世纪 60 年代,美国气象学家洛伦兹在他的《一只蝴蝶拍一下翅膀会不会在得克萨斯州引起龙卷风?》一文中提出了“蝴蝶效应”。在他看来,亚马逊流域的一只蝴蝶扇动翅膀,就会掀起密西西比河流域的一场风暴。洛伦兹把这种现象戏称做“蝴蝶效应”,即一件表面上看来毫无关系、非常微小的事情,可能带来巨大的变化。这就是著名的“蝴蝶效应”理论。

跨界环境污染中的“蝴蝶效应”现象日益清晰地展现在全球公众的视野中,由跨国界污染事件引起对相邻国家和地域乃至全球生态环境的污染和破坏的实例比比皆是。例如:20 世纪 80 年代,瑞士巴塞尔桑多兹化学公司的仓库发生火灾,大量有毒化学物质随灭火用水流入莱茵河,对整个西欧的环境造成了重大污染。无独有偶,也是在 20 世纪 80 年代,前苏联切尔诺贝利核电站的 4 号反应堆爆炸,核物质泄漏,造成 31 人死亡,核电站周围 13 万居民被迫迁徙,西欧各国及世界上大部分地区都不同程度地检测到了该事故中泄漏的放射性物质。在 20 世纪 90 年代爆发的海湾战争中,伊拉克军队在交战国近海大量倾倒原油并在科威特油井纵火,造成了严重的海洋污

染和大气污染。另外,由于世界范围内国际河流和大洋环流的存在、核能利用的增加,以及经济全球化的迅猛发展,跨境污染将会继续存在,甚至有进一步扩大的趋势。针对于此,世界各国都将跨界环境污染问题提上日程,认真研究,纷纷调整自己的环境政策,适时制定相关法律法规。

但迄今为止,国际环境法尚未对跨界污染及其损害的范围制订一个统一的标准。1979年11月13日通过、1983年3月16日生效的《长程越界空气污染公约》规定,“长程越界空气污染”是指其物质起源完全地或者部分地位于一国管辖之下的区域,在位于一般不可区别个别排放源群的促成作用的距离之外的另一国管辖之下的区域发生有害作用的空气污染。1982年国际法协会通过的《适用于跨国界污染的国际法规则》指出:“跨国界污染,指污染的全部或局部的物质来源系在一国领土内,而对另一国的领土产生有害的后果。”1996年国际法委员会拟定的《国际法未加禁止之行为引起有害后果之国际责任条款草案》第2条将“跨界损害”定义为:在除起源国之外的一国领土或一国管辖或控制下的其他地方所引起的损害,不论有关国家是否拥有共同边界。根据上述定义,我们认为:首先,跨国界污染应包括各种环境媒介中的污染,包括陆地、水域、空气、外层空间等;其次,这里的“跨国界”仅指国家间的跨界污染。对不属于任何国家主权范围内的领域,国际自然保护同盟在1980年的《世界自然保护战略》中提出,南极、海洋、大气层和气候为“国际公域”(the global commons)。这类环境与资源包括三种:一是“人类共同财产”(common property of mankind),指公海或公海上方生存或迁徙的鸟类和其他野生动物,可供所有国家平等地开发、利用和保护;二是“人类共同遗产”(common heritage of mankind),也称“人类共同继承财产”,指公海海床、洋底及其底土以及月球,对它们的利用必须是为全人类的利益而进行;三是特殊组成部分,包括全球大气层和气候

系统以及生物多样性等,其法律地位难以确定,学者们提议将地球上千千万万的动植物物种确定为“人类的基因遗产”(genetic heritage of mankind)。^①显然,上述草案所下的定义不包括国际公域在内,若一国行为对国际公域造成损害,则不能依据草案主张行为方承担损害赔偿赔偿责任。但这并不等于说对国际公域的环境污染损害,行为方就无需承担赔偿责任。例如:对于南极洲,有1991年《关于环境保护的南极条约协定》;对外层空间,有1967年《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动的原则条约》和1979年《指导各国在月球和其他天体上活动的协定》;在海洋环境保护方面,最重要的是1982年《联合国海洋法公约》,它规定了缔约国对海洋的全面保护义务,如第194条第1款要求各缔约国防止、削减和控制海洋环境污染,该条第2款要求各缔约国防止污染扩散到主权管辖范围以外的区域,第145条还要求各缔约国采取措施保证有效地保护海洋环境,防止海底作业对海洋的污染和有害影响等。

高速发展的科学技术以及高新技术的应用使人类对自然环境的利用程度及领域不断深化和拓展;同时,这也使得全球环境问题日益凸显,尤其是跨国界污染造成的环境损害问题更为突出。1972年的《人类环境宣言》指出:保护和改善人类环境是关系到全世界各国人民的幸福和经济发展的重大问题,也是全世界各国人民的迫切希望和各国政府的责任。同时指出,各国应进行合作,以进一步发展有关它们管辖或控制之内的活动对它们管辖以外的环境造成的污染和其他环境损害的受害者承担责任和赔偿问题的国际法。^②

①转引自文同爱:《论国际环境法的保护对象》,《时代法学》2004年第3期,第43页。

②引自1972年6月5日斯德哥尔摩会议通过的《人类环境宣言》第22条。

第二节 跨界环境污染的形成

随着经济全球化的加速和蔓延,全球环境呈现出日益恶化的趋势,温室效应、危险废物跨国界转移、酸雨、水质污染、森林破坏、食品污染、臭氧层破坏、热带雨林消失以及野生动植物物种大量灭绝等,使得生态平衡遭到严重破坏。由政府间气候变化特别小组(IPCC)所作的一项研究表明,二氧化碳和其他温室气体浓度的上升将对人类造成严重的影响。预计到2100年,全球气温增高幅度将在1.0度~3.5度范围之内,平均增高2度,海平面将升高15~19厘米,平均升高17厘米,这将迫使一些生活在沿海地区的居民迁移,许多岛国将被海水淹没。破坏臭氧层的元凶——CFCs(氟氯烃,又称氟利昂)等损害臭氧层物质的排放量也大幅度攀升,20世纪80年代后期,氟利昂的产量就达到了144万吨,全世界向大气中排放的氟利昂在未对其控制之前就已高达2000万吨。另外,生物多样性的减少也成为一种普遍的现象。据统计,从恐龙灭绝以来,目前地球上生物多样性损失的速度比历史上任何时候都快。鸟类和哺乳类动物现在的灭绝速度是它们在未受干扰的自然界中的100~1000倍。20世纪90年代初,联合国环境规划署首次对生物多样性进行了评估,认为在可以预见的未来,5%~20%的动植物种群可能受到灭绝的威胁。国际上其他一些研究也表明,如果目前的灭绝趋势继续下去,在下一个25年间,地球上每10年大约有5%~10%的物种将要消失。^①除此之外,海洋资源被破坏以及酸雨问题都会对全球环境产生极大的威胁。这一切都迫使人类寻求一种既满足当代人的需求,又不对后代人满

^①陈建国:《贸易与环境》,天津人民出版社2001年版,第26页。

足其需求的能力构成危害的发展模式,特别是1992年里约热内卢世界环境与发展大会召开以后,人类更清醒地认识到保护和改善自然环境是世界所面临的最紧迫的问题之一。

具体地说,我们研究的跨界环境污染问题应包括环境污染和环境保护政策两个方面。

就环境污染的成因来看,一类是天然污染,即由大自然地壳运动所产生的对生物圈自身的破坏,在当前的科技水平下,这一污染无法有效预测、防止与控制;另一类是人为污染,即在人类的生产活动和日常的生活过程中人为产生的污染,这种污染往往是个体利益需求的产物,它们能使局部环境的构成和形态发生改变,恶化环境质量,影响和破坏周围人群正常的生产和生活条件。因此,仅从环境科学的角度来说,环境污染本身并不具有跨国界或非跨国界的必然属性,即我们无法说出哪种类型的污染是跨国界的,哪种污染不具有跨越国界的特征。跨国界污染概念的提出更多地是基于经济学研究的需要,即对跨国界污染的界定基于经济学中的外部性概念。

外部性是指经济活动中市场主体(个人、企业或政府)的行为影响了其他市场主体的利益,但是没有激励机制使产生影响的市场主体在进行经济决策时考虑这种对别人的影响。如我国著名经济学者厉以宁将外部性视为某个微观经济单位的经济活动对其他微观经济单位所产生的非市场性的影响,并区分了外部经济与外部不经济的概念。

从环境外部性来看,环境污染必然造成对环境资源或人类生存条件的破坏,而环境资源的“公共产权资源”的特征,使环境污染有可能造成对不同“公共产权资源”所有者的损害,即使造成这一环境污染的主体的行为是无指向性的。另外,除了环境污染有可能对其他国家的自然资源造成损害之外,一国的生产和生活污染也有可能殃及其他国家公民的利益,并由此导致国家间的利益冲突。因此,从

污染是否对其他国家造成损害的外部性角度来看,我们把跨国界污染理解为:当一国人为所造成的环境污染影响到国外消费者的利益,或对国外企业的生产造成损害结果时,我们说这一环境污染是跨国界的,反之则称这种污染为国内污染。

其实,由一国生产和生活所产生的跨国界污染对其他国家居民或生产者造成的损害,往往是他们追求利润最大化的结果,这种损害本质上并不是源于有意识的行为,而是源于生产和生活中无意识排放的污染残余物。然而,通过选择能够减轻污染的策略,可以实现环境污染跨越国界的转移,这是跨国界污染的另一个外部特性,即通常所说的跨界转移外部性(或称跨国界污染转移)。所谓的跨界转移外部性,就是说一国只需将环境风险转移至其他国家即可使自己免受污染外部性带来的损害。这种自我保护行为不仅作用于主体自身,其影响也可能传递给其他主体。这种可转移的跨国界污染外部性与传统上关于污染外部性的看法有所不同,因为这里的损害是源于人们有意识的行为,而不是源于简单的、无意的污染残余物的排放。由于这样的跨国界污染转移可以转移环境风险,这就难免会在国与国之间引起矛盾冲突,其结果又会进一步强化各国的策略性行为动机。

大量的环境保护程序其实并没有使环境污染问题减少,因为它们并没有减少大量有害物质的存在。监管部门仍然允许废弃物流入环境,这些程序只不过是它们在时空之间进行了转移而已,其他国家或者下一代人一样会受污染的损害。

当一个国家有意地以牺牲其他国家的利益为代价来改善他们自己的环境时,这种跨国界污染转移行为就不可避免地会引起冲突。显然,这种单方面的而不是协调一致的自我保护措施会进一步强化市场的无效率,最典型的后果就是在控制污染时的过度投资。跨界污染的成因大体可以归纳为以下几方面:

第一,一般国际不法行为造成的跨界环境污染。

一般国际不法行为造成的跨界环境污染是指国际法主体违背其所承担的国际环境义务的污染行为,包括发达国家利用资金和技术优势向发展中国家转移重污染产业以及发达国家利用跨国垃圾贸易等形式向发展中国家输出电子垃圾。据美联社和路透社报道,美国正在向中国、印度、巴基斯坦等亚洲国家转移高科技垃圾,并在当地造成难以逆转的环境破坏和生态灾难。报道中详细介绍了电子垃圾重灾区广东潮阳贵屿镇遭受污染的情况。自1995年以来,当地有关企业每年处理逾百万吨来自美国、日本、韩国等地的电子垃圾。由于处理手段极为原始落后,一般通过焚烧、破碎、倾倒、浓酸提取贵金属、废液直接排放等方法处理,造成了极为严重的生态后果。对当地河流沉积物的抽样化验显示,对生物体有严重危害的重金属钡、锡、铬、铅严重超标至国际相关标准数的十倍、几百倍甚至上千倍;当地方圆30千米的地下水因遭到严重污染而无法饮用;而且,呼吸道疾病、肺炎、癌症及不明病症大面积频发。更令人担忧的是,“贵屿现象”正在扩散,每天有上千吨的废旧电脑发送到广东省清远市的龙塘镇、湖南省某些乡镇以及其他一些内陆不明地区。^①

第二,国际环境罪行造成的跨界环境污染。

国际环境罪行中包括战争行为,例如在海湾战争中,伊拉克无视国际关系和国际法准则,悍然入侵和占领科威特,其军队为了阻止多国部队的进攻,竟点燃大批油井,由此造成的污染殃及周边邻国数十年;还有1999年以美国为首的北约部队在对南联盟的轰炸中大量使用了贫铀弹,给当地的环境和生物链造成了长期的放射性污染。

第三,国际法未加禁止行为造成的跨界环境污染。

为了促进国内经济的发展,世界各国无不致力于高科技的研究

^①赵波:《反思:中国垃圾问题》,《智囊财经报道》2003年第1期。

和应用。从外空物体的发射和原子能的利用,到石油的航空运输和海上运输,再到原子武器和化学武器的试验,所有这些活动在带给人类相对的安全和利益的同时,潜在的危害性也是巨大的。1978年前苏联“宇宙—954号”核动力卫星发生事故导致加拿大环境污染,1986年切尔诺贝利核电站事故和莱茵河污染事件等,无不令人震惊。

就环境保护的政策而言,跨界环境污染的产生也源于发达国家与发展中国家环境保护政策的冲突。发展中国家环境保护能力有限,环境保护法律法规不健全,环境标准相对较低;而发达国家在完成工业化之后,环境污染的加剧和公众环保意识的提高,迫使其改善环境,完善环境保护法律法规,提高环境标准。二者之间存在多方面的差异,且这种差异在一定时期内难以协调,于是加剧了跨界环境污染的出现:一是由于发展中国家的环境保护法律法规和标准比较宽松,发达国家的企业为逃避国内比较严格的环境标准而将国内限制或淘汰的技术和企业转移到发展中国家,使发展中国家的环境受到损害,经济利益受到损失,导致污染跨界转移。二是发展中国家的初级产品出口是以对自然资源的掠夺性开发为代价的,而发达国家却以低于资源价值的市场价格购买。一方面,资源开采过程中的损失和资源价格以外的价值损失均由发展中国家承担;另一方面,由初级产品加工而成的制成品又被发达国家高价卖到发展中国家,从中获取高额利润,结果使发展中国家的资源消耗得不到补偿和维护,加剧了发展中国家的环境恶化。三是由于贸易自由化促进生产和消费增长,全球资源使用量和废弃物随之增多,而发展中国家对有害物质的管理体制不健全,处理方法简单,致使大量有害物质跨境转移,造成污染控制不当,出现污染跨界转移。

第三节 跨界环境污染的危害

很多关于污染问题的经典案例都涉及不止一个国家,也就是说,由一个国家的污染排放等原因所造成的污染,往往会涉及其他一些国家,甚至全球。无论是酸雨问题、全球变暖,还是海洋污染,由于物理和经济因素的不同,不同国家在每单位污染中所受到的损害程度是不同的。这里我们着重讨论跨界污染可能导致的几种典型的全球环境损害及其危害性问题。

全球环境损害,在 20 世纪中期以前基本上是区域性的,大多局限于一国或几国范围内,进入 20 世纪中期后,其已逐步由区域性向全球性转化。它的主要表现包括但不限于以下几个方面。

一、自然环境被损害

(一) 大气污染及其危害

首先,酸雨的污染加剧。酸雨最早出现在欧洲和北美洲,现在在亚太地区的部分地方和拉美国家的部分地区出现。在亚太地区,煤炭和高硫燃料的大量使用、交通的增长和森林火灾导致了严重的空气污染。酸性沉积可能在干性环境中出现,诸如酸雪、酸雾或是酸雨。干性沉积比较容易在放射点附近产生,但是潮性沉积,以酸雨为例,却可以产生于距离释放源几千万千米的地方。物理因素决定了酸雨沉积的程度,从而影响到损害情况。在酸性较大的土地上,酸雨沉积会引起更多的损害,而物理上的损害,比如湖中鱼的死亡情况就会相对出现得较早。加拿大东部大部分地区就由于土地酸性高而存在着缓冲能力较弱的问题。在北半球,酸雨是环境变坏的主要原因。这种变坏的倾向影响到人类的健康、农业和森林作物、纯净水系统、

鱼类的数量以及建筑原料。

在英国,那些能够破坏应当受到高度保护的自然林区的因素及影响大西洋马哈鱼和棕鲑鱼产卵海域的因素引起了关注。受影响地区以高沉积程度、酸性地理环境和浅滩、富含有机物的土地为特点。作用于水域系统的不良影响同样发生在斯堪得纳维亚、加拿大部分地区和美国东北部。

导致酸雨产生的那些污染物主要来源于农业和化石燃料的燃烧。关于酸雨方面的学术研究主要集中在两个方面:一是研究酸雨所引起的损害,比如 Navrud 以渔业为主的损害分析,也有关于物种多样性损害的研究。二是关注如何减少导致酸雨产生的那些污染物。博弈论在有关环境外部性的国际合作的研究中,是一个比较有效的方法。Maler 在 1989 年发表了第一篇将博弈论运用于跨界环境污染问题的论文。他的论文是有关欧洲酸性物质沉积的,并且给出了博弈论在跨界环境污染问题中应用的第一个经验性结果。尽管本质上的不确定性使这个结果具有很大的局限性,但它仍然十分有意义。

其次,全球变暖的危害。全球变暖是温室效应的直接结果。所谓温室效应是指二氧化碳吸收空气中的长波和红外辐射,从而使得地球温度升高。这是一种纯自然现象,如果没有这种效应,地球的平均温度会比现在低 33 度。地球的红外辐射可以被空气中的二氧化碳、一氧化二氮、氟利昂、甲烷、臭氧等温室气体所吸收,大气中温室气体集中的地区使得热量再辐射回到大气中的数量减少,从而造成全球温度不断升高。

全球平均气温的上升将导致一系列可能的变化:雨雪的数量和方式会发生变化;季节的长度会发生变化;风暴发生的频率和程度会发生变化;两极的冰层融化,将会导致海平面上升。反过来,这些自然条件的变化对农业、森林、植物、动物以及人类本身的健康都会产