

外国环境思想与法律文库

公平地对待未来人类：
国际法、共同遗产
与世代间衡平
In Fairness to Future Generations :
International Law, Common Patrimony,
and Intergenerational Equity

〔美〕爱蒂丝·布朗·魏伊丝 著

汪劲 于方 王鑫海 译

林峰 胡国辉 审校

法 津 出 版 社

外国环境思想与法律文库

公平地对待未来人类： 国际法、共同遗产 与世代间衡平

In Fairness to Future Generations :
International Law, Common Patrimony,
and Intergenerational Equity

〔美〕爱蒂丝·布朗·魏伊丝 著

汪劲 于方 王鑫海 译

林峰 胡国辉 审校

天津出版社



United Nations
University Press

TOKYO • NEW YORK • PARIS

图书在版编目(CIP)数据

公平地对待未来人类:国际法、共同遗产与世代间的公平/(美)
魏伊丝著;汪劲、于方、王鑫海译. —北京:法律出版社,2000.8
(外国环境思想与法律文库)
ISBN 7-5036-3165-1

I. 公… II. ①魏…②汪…③于…④王… III. 国际法:环境
保护法-研究 IV. D996.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 68566 号

"This volume is a translation of
In Fairness to Future Generations:
International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity,
by Edith Brown Weiss,
published by the United Nations University Press,
Tokyo, New York, Paris, 1989
© The United Nations University, 1989
Chinese translation rights arranged with the United Nations University Press"

出版·发行/法律出版社	经销/新华书店
责任印制/陶松	责任校对/杨昆玲
印刷/北京市宏伟胶印厂	
开本/850×1168毫米 1/32	印张/10.875 字数/233千

版本/2000年12月第1版 2000年12月第1次印刷

社址/北京市西三环北路甲105号科原大厦A座4层(100037)
网址/www.lawpresschina.com
电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn
电话/88414899 88414900(发行部) 88414121(总编室)
88414933 88414934(读者服务部)
出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-3165-1/D·2885
定价:25.00元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

外国环境思想与法律文库编辑委员会

顾问 金瑞林

主编 汪劲 林峰

编委 (以姓氏汉语拼音为序)

高薇娜 胡国辉 胡 雪 刘 波 田忙社
王 雷 王鑫海 周同年 张玉珠 于 方

中文版序言：为了世代间的公平

自从本书发表后，世代间问题引起了越来越多的关注。1992年的联合国环境与发展大会所关注的可持续发展的主题，就是一个世代间问题。国际法院也已经通过它的一个法官几次论及到这个问题。有些国家的法院已经赋予未来世代的代表以诉讼主体资格。新的国际文件与报告也提到世代间公平。为达成新的国家与地区水平上的组织协议也在努力之中。由于一些国家内部的环境公平与环境正义的呼声，世代间公平与世代内平衡之间的联系也加强了。进入21世纪不久，世代间的公平将成为国际法律用语中一个极其普遍的概念。

这里所谓的世代间公平的发展与实现——既有国际的、也有国家内部的。本序言将论及新的、急迫的有关环境的世代间公平问题，这种问题是源于现在的经济发展方式，并且与实现世代间公平有着内在的联系。

1. 1992 年里约环境与发展大会

1992 年 7 月,来自 170 多个国家的代表汇集巴西里约热内卢参加联合国环境与发展大会,这时正好是斯德哥尔摩人类环境大会第 20 周年。这次大会为各国规定了国际义务,即应当采取一种环境可持续的发展方式,以实现其对未来世代的义务。这是各国首次在一起系统地考虑他们行为的长远影响。

里约大会对于促进世代间公平来说是一个重要的事件,因为它将世界范围的地方社区参与环境决策予以法律化,迫使各国讨论寻求可持续发展中的自然、社会、经济系统之间的复杂联系,并宣示了利用信息技术协助实现全球或地区一级可持续发展新时代的到来。

作为里约大会的一部分,各国通过了一个实现长期可持续发展的《21 世纪议程》,一个《环境与发展里约宣言》,两个国际协议(一个是关于气候变化的,另一个是关于生物多样性保护的)和管理世界森林的一系列原则。建立了联合国可持续发展委员会(UNCSD)以监督 21 世纪议程的实施。

虽然需要做的事情还有很多,但是里约大会的成果及其后来的发展,表明了为实现世代间公平方面人类已经向前迈进了重要的一步。

国际法律文件

里约大会共通过了 4 个法律文件,其中有两个是不具有约束力的。这些文件虽然各自的程度不同,但它们都促进了世代间的公平。《里约环境与发展宣言》在其原则 3 中明确提到了未来世代的利益,但仅仅将其限制在发展的权利方面:“发展的权利应当实现,以同等地满足当今世代和未来世代的环境和发展的需要。”当今世代与未来世代的关系问题可以上溯到 1972 年《斯德哥尔摩人类环境宣言》原则 1 和原则 2 的

规定。在里约大会上开放签字的《气候变化框架公约》在序言中规定该公约的缔约国“决定为当今世代与未来世代保护气候系统。”《生物多样性公约》同样在序言中规定缔约国“决定为当今世代和未来世代的利益而对生物多样性进行保护和可持续利用。”虽然这类对未来世代的明确规定本身并没有形成有约束力的义务,但不管怎样它们提出了协议的框架,而且反映了各国对未来世代福祉的关注。

《21 世纪议程》

《21 世纪议程》是一个重要的成就。在不到两年的时间里,各国成功地谈判达成了一个大 约 850 页的文件,提出了一个各国在寻求可持续发展中应该遵循的全球战略。《21 世纪议程》包括了自然资源、全球共有财产保护、人类栖居地管理、化学品与废弃物、国际经济与贸易政策、法律与组织问题、资金问题、技术转让、生活因素的质量,如污染加重、资源消耗和人类健康。

《21 世纪议程》带来了在寻求可持续发展道路上的五个值得关注的新问题:国家和地方一级对环境的分散管理、公众参与、关于环境与发展信息的收集,以及更为重要的获取、以可持续的方式对待地球的经济刺激、建立地方权力尤其是经济权力来实现环境可持续发展。

为了对实施《21 世纪议程》的过程进行监管,各国建立了联合国可持续发展委员会。一个大的非政府专家团体为政府间会议提供咨询。同时,地球大会——一个非政府团体也在哥斯达黎加成立,以组织非政府的专家参与监控过程,推进可持续发展。

1997 年 6 月,各国代表又参与了联合国大会的一个特别会议,检讨 1992 年以来实施《21 世纪议程》的过程,并向可持续发展的方向前进。他们得出的结论是:“虽然我们已经取得

了一些积极的成果,但我们也深深地认识到,就可持续发展的整体趋势来说,现在的状况变得比1992年更糟了。”^①

资金来源

成功地实现可持续发展的一个关键因素是资金与技术资源。在里约,各发达国家力图将国民生产总值的0.7%提供给官方发展援助或联合国。然而它们不愿意再为可持续发展提供更多的资金,这就使在全球范围成功实施可持续发展成为一个问题。各国在《21世纪议程》后的五年回顾中发现,“平均来说,发达国家官方发展援助占国民生产总值的比例在大会以后的时期大大降低,从1992年的0.34%下降到1995年的0.27%。”^②但报告也注意到,官方发展援助更加注重采取联合措施推进可持续发展。

2. 世代间理论的出现

世代间公平已经成为国际与国内法学的一个重要组成部分。它不仅反映在国际与国内法庭法官的用语中,而且还反映在不同的国际法律文件和几个要求赋予未来世代利益以效力的组织的提议上。

从1993年起这个问题开始在国际法院进行上理论的讨论。在1993年的丹麦诉挪威(Denmark V. Norway)的一个海洋划界案件中,^③在讨论“全球范围的公平”问题时,威伦莫特(Weeramantry)法官以他个人的观点认为,“考虑到未来世代遗产中的自然力的因素,应当表明基于公平分配观念上的原则和态度,这种公平分配对当今世代来说是水平意义上的,而

① 《进一步实施21世纪议程计划》1997年6月28日UNGA通过,Doc. A/RES/S-19/2, Sept. 19, 1997, 第4段。

② Id, para. , 18.

③ 关于格棱兰与间美因之间地区海洋划界的案件(Denmark v. Norway), 1993 I. C. J. 38。

对未来世代来说是垂直意义上的。”^①在一个脚注中他还指出，现在的公平观念可以作为在国际法中发展世代间公平理论的基础，他曾引用了本书的一些观点。

未来世代的利益问题在1995年的核试验案中也被提了出来。^②在这个案子中，新西兰基于1974年核试验案的判决，认为法国将要在太平洋中进行的地下核试验不合法。虽然法院因为该核试验是地下的而不是1974年案中的大气核试验而拒绝行使管辖权，但是威伦莫特(Weeramantry)法官在他的反对意见中明确地争辩说，国际法院有义务保护未来世代的权利。“既然内国法院可以作为一个无法为自己主张权利的婴儿的信托人，那么本法院也应当把自己看成是未来世代利益的信托人，新西兰主张其权利受到影响，这不仅仅与现在生存的人有关。新西兰人民的权利还包括了未出生的后裔的权利。这些权利是一个国家既有权利、也有义务加以保护的。”^③而且他指出，世代间公平是“一个重要的、发展迅速的理论，当代环境法原理应当不可避免地成为本法院考虑的一部分。”

1996年国际法院关于使用或威胁使用核武器的合法性的咨询意见^④中提出了我们今天的行为对未来世代的影响问题。除了核试验案件，这个问题从来没在其他案件中提出过。在咨询意见中国际法院第一次明确承认未来世代的相关性。该法院指出：“核武器的毁灭性力量没有时间和空间的限制。他们有可能毁灭全部文明和地球的整个生态系统，而且使用

① 关于格陵兰与间美因之间地区海洋划界的案件(Denmark V. Norway), 1993 I. C. J. 38。

② 1995年核试验案(New Zealand v. France), 1995 I. C. J. 228。

③ 同上(Weeramantry法官的反对意见，见341页)。

④ 关于使用或威胁使用核武器的咨询意见，1996 I. C. J.，重印于《国际法资料》35卷，809页(1996)。

核武器是对未来世代的严重威胁”(第 35 段)。斯克威伯 (Schwebel) 法官在他的个人意见中论及到以“在时间和空间上具有根本破坏作用”的规模使用核武器时,也重复了这个观点。在法院观点的下一段,该法院明确指出,在适用国际法时,对未来世代的影响也是一个相关的因素。“为了正确地在本案中适用宪章中使用武力的法律、关于武装冲突的法律,尤其是人道主义的法律,对于法院来说考虑核武器的独特特征,尤其是他们对未来世代造成损害的能力,是非常必要的。”(第 36 段)。虽然这些论述只限于在涉及核武器的情况下,然而可以认为,这些已经暗示了承认未来世代的利益和我们在适用国际法时考虑这些利益的义务。

在一个重要的步骤中,国际法院指出环境“代表了生活空间、生活质量、还有人类健康,这也包括未出生的世代”。而且宣称,“国家保证他们主权与控制范围内的行为考虑其他国家和其管辖范围外地区环境的总的义务,已经成了与环境有关的国际法文本的一部分”(第 29 段)。国际法院在 1997 年的匈牙利与斯洛文尼亚之间的 Danube 一案中又明确确认了这种观点。^①

但是,国际法院在核武器咨询意见中并没有提到世代间公平理论,也没有明确承认未来世代的权利。对此,威伦莫特 (Weeramantry) 法官在他的反对意见中担负起了这项任务。他有力地争辩道,国际法院“作为联合国的主要司法机构,必须在其管辖范围内合理考虑未来世代的权利。如果有哪个法院能够用法律承认和保护他们的利益,那么就是这个法院。”^②

① 关于 Gabčíkovo - Nagymaros 项目的案件,1997 I. C. J., Sept. 25, 1997, 第 53 段。

② 咨询意见, Weeramantry 法官, 第 17 页。

他是正确的,因为没有其他法院像国际法院那样在保护未来世代利益上具有全球性的影响。

最重要的是,威伦莫特(Weeramantry)法官指出,“未来世代权利已经超越了拼命寻求承认的萌芽权利阶段。它们已经通过主要的条约、司法判决和文明国家承认的一般法律原则,将自己编织进了国际法中。”^① 在他提出意见的稍后一段时间,威伦莫特(Weeramantry)指出“世代间公平原则”是核武器所违反的国际法原则之一。

在1997年国际法院审理的Danube案中,法院确认了“赋予尊重环境的重要意义”,引用了核武器咨询意见的用语,即环境问题涉及未出生的世代,还重申了各国考虑其他国家和国家管辖以外的地区环境的一般义务是现代国际法的一部分。

威伦莫特(Weeramantry)法官在一个个人意见中论述了关于环境和世代间问题的国际法。他主张,现代环境法的最重要的原则是“地球资源的信托原则”,同时还应当承认“世代间权利原则”。正如他从历史研究的角度所指明的那样,不同文明数百年来的生态实践表明,各个文明根深蒂固的价值观都支持这些原则,他们是世代间公平的基础。所以在最近六年中,国际法院已经承认了就我们的行为造成的对未来世代的影响进行考虑的重要性。特别是,世代间公平因素已经通过威伦莫特(Weeramantry)法官而成为国际法司法用语的一部分。

90年代,内国法院诉讼、国际“软法”的宣言、专家组为联合国环境署或联合国可持续发展委员会所做的报告,都肯定了世代间公平理论。1993年菲律宾最高法院在一个判例中承

^① 咨询意见,Weeramantry法官,第17页。

认了42名儿童代表他们自己和未来世代保护他们对健康环境的权利的资格。^① 该法院认为,“就对健康与平衡的生态权利而言,他们为未来世代利益而起诉的资格只能基于世代间责任的概念。”^② 这些儿童起诉要求停止对热带雨林区的大规模的出租。自从判决承认了主体资格后,一个行政命令取消了65个原有的租约,包括多年雨林的租约。^③ 从此以后,类似的案例也在其他国家法院提起,如印度就以此来保护未来世代的环境利益。

联合国负责提供关于国际环境法原则基本报告的专家组,也将世代间公平列为原则之一,并将其同公平的一般原则联系起来。联合国可持续发展委员会法律专家报告指出,世代间公平理论反映了这样一种观点,即当今世代作为受托人为未来世代保管地球,同时也作为受益人享有为自己的利益而使用它的权利。这个报告提出了该原则的三个组成部分——质量、选择权、利用环境的途径——而且指出这些必须在世代间进行比较。^④ 在联合国环境署的法律专家报告里,也将保护未来世代作为国际环境法公平原则的组成部分。^⑤

更近些时候,1997年 Institut de Droit International 关于国际法中环境损害的责任与义务的决定,明确认可世代间公

① 1993年6月30日判决(Juan Antonio Oposa et. cl. V. The Honourable Fulgencio Factoran, Jr., Secretary of the Department of the Environment and Natural Resource, et. Al), 菲律宾最高法院, G.R. no. 10183。

② 同上。

③ 见 Ted Allen,《菲律宾儿童案:承认未来世代主体资格》,乔治城国际环境法研究,第6卷,713页。

④ 确立可持续发展国际法基本原则的专家组会议报告,瑞士,日内瓦,1995年9月26—28日,可持续发展委员会第4次会议背景材料,1996年,12页。

⑤ 联合国环境署,专家组工作室关于以可持续发展为目的的国际环境法的最后报告,1996年9月到10月,UNEP/TEL/WS/3/2,1996年10月4日,13—14页。

平作为一个法律用语。这个决定在序言明文规定,“国际环境与世代间合理公平的概念之间正在发展新的显著的联系”,它正在对“有关责任与义务的问题产生影响。”^① 随附于决定的 travaux preparatoire 提到了已被确认与这些问题有关的重要国际法原则,并指出“这些新出现的原则中最高的是世代间公平的概念。”^②

1997年9月,UNESCO大会通过了关于《当今世代对未来世代责任的宣言》。该宣言提出了当今世代对“力争可持续发展”和保持“环境的质量和统一性”,其中包括了地球资源多样性的义务,着重点在于当今世代的义务,然而该宣言并没有延伸到未来世代的权利。这个宣言来源于 LaLaguna declaration universelle des droits de l'homme des generations, 其由 UNESCO 和 Cousteau 组织共同主办的专家会议起草。80年代,法国 oceanographer Jacques-Yves Cousteau 也起草了一个关于未来世代权利的请愿书,在全世界征集到了上百万人的签名。

从1970年开始,许多国际环境条约在它们的序言中包含了对未来世代的保护,并且规定了实现条约目标的手段。前面引述的《气候变化框架公约》和《生物多样性公约》是最近的两个例子。在有关的组织方面,几个国家或国内一级的团体也在专注于世代间问题的进展,最明显的例子是以 Jacques-Yves Cousteau 为主席的法国未来世代会议的成立,该组织致力于将世代间问题同政府政策联系起来。密特朗总统在离任以前也曾关注过核问题。在美国,1993年夏天 Walter Orr Roberts 协会的论文集,在科罗拉多州的博尔德城引发了建立

^① Institut de Droit International,《国际法中环境损害的责任与义务》1997年9月4日通过,Francisco Orrego Vicuna, rapporteur.

^② Institut de Droit International,《环境》,Travaux preparatoires,1997年,67ANNUAIRE 311(1997)。

一个团体以代表几代人对重要决策行为进行环境影响评价的建议。这种评价可以进一步发展为其他社区中的世代间评价。

3. 关于世代间公平的案例研究

本书一共研究了四个案例,这些案例引发了重要的世代间问题:核废料、生物资源、可更新资源(森林、水和土壤)和关于自然系统知识的文化资源。虽然各国在里约大会的《21世纪议程》中讨论了这些问题,但提到的许多问题和策略还需要进一步的予以关注。

第一个案例研究是关于核废料的。在里约,各国同意了《21世纪议程》中的一个简要文本,它提出了关于解决世代间问题的方法的几种建议。本书论述了这个问题,包括“关于安全地、于环境有利地管理和处置放射性废料”的标准和指南、放射性废料管理的环境影响评价和“紧急程序和储存、运输和处置的标准”。各国还通过了在海洋环境附近处置废料的谨慎方式,即禁止这类处置,除非其“不会对人民的海洋环境造成不可接受的危险、或不会影响其他对海洋环境的合法利用。”

但是,许多涉及核废料问题的世代间问题还没有被充分讨论。这包括对正在报废的反应堆的进一步计划,处置场的监管,场所与设施的维持,和对处置场数据的保存。

各国已经在着手进行保护生物多样性的措施方面取得了很大进展。1992年《生物多样性公约》规定了对生物资源的监控和开列出清单,还规定发展保护生物资源的国家策略和计划。公约承认了为健康的生物资源而控制污染的重要性,并呼吁建立有效的突发灾难程序来保护这些资源。《21世纪议程》以同这个新公约相似的方式讨论了生物多样性问题,并发出了一个重要呼吁,要求对可能对生物多样性的长期保持产

生影响的行为进行环境影响评价。

即使这样,还是需要采取进一步行动来为未来世代保护生物多样性。这包括为基因资源和生物入侵而建立国际数据网和基因银行的澄清的文件证明。各国还在文件中在寻求可持续的森林管理方面取得了很大进展,但在将这些建议付诸执行方面还有很多事要做的。本书提出了促进在利用森林方面的世代间公平的策略。在某些方面《21世纪议程》也提出了类似的建议,如避免污染破坏森林和可持续利用森林。其他领域还需要进一步注意,如传统居民对森林的公平利用和在发生森林火灾和其他意外时的紧急援助的规定。

各国在里约还签定了一项指导森林管理的非约束性法律文件,名为《关于森林问题的原则声明》。随后,联合国可持续发展委员会建立了一个森林国际工作组。在这个工作组于1997年2月结束工作之前,已经提出了100多个立法建议。这个工作组的许多讨论集中于是否应制定一个森林方面的约束性文件。联合国大会在1997年6月(Earth Summit + 5)开会时决定建立一个由联合国经济合作与发展组织(UNOECD)赞助的关于森林问题的 ad hoc 开放式政府间论坛,以实施保护森林和可持续利用森林的行动建议,研究诸如资金来源的需要和贸易与环境问题,并提出一个关于所有种类森林的公约的要素。

而且,各国至少在讨论热带木材和森林产品的世代间公平问题上以及在有限的程度上,在对其他种类森林的管理方面取得了一些进展。1994年各国谈判了《国际热带木材协定》的后续协定,规定从2000年开始,所有热带木材的出产国都只能从可持续管理的林区出口木材。相应地,消费国同意建立一个巴厘合伙基金,帮助生产国可持续地管理他们的森林。消费国发表了一个单独的正式陈述,保证了一个在2000年之

前实现可持续管理森林的国家目标。

水资源也涉及世代间问题。同样,在推动可持续利用水资源上也有了一些进展。《21世纪议程》综合讨论了淡水和海水,包括了引起世代内和世代间思考的问题,如所有人对于饮用水的权利。但是,需要关注的问题还有:地下水管理问题、地下水在生态盆地与地表水的混合、河流改道的环境影响评价和进行评价的尺度以及淡水流量减缩后的海水倒灌等问题。

1997年5月,联合国大会通过了一个新的国际水道国际协定《国际水道的非航行使用法则公约》。^①国际法委员会在该公约中阐发了一个重要的概念,就是将公约前身《水道原则草案》所指的有关水道定义为包括地表水和地下水的系统组成的一个“统一的整体”。

1997年的新公约在序言中呼吁为未来世代利益而可持续地利用水资源。公约规定了合理和公平的利用,包括利用,开发和保护水道(第5条),规定了维持的结构和设施(第26条),并且还规定了防止和减缓咸水入侵(第27条)。第20条规定,水道所在国家有义务保护和保持国际水道的生态系统。从跨世代的角度来看,有必要通过规定水流量等措施保护内河水流。同时必须重视保护蓄水层的补给区域,它们也是国际水道的组成部分,在这些补给区域筑路会削弱蓄水层,如果再加上过度抽水,将导致地表水流入蓄水层。

虽然该公约第21条规定了保护措施以防止可能对其他水道造成“显著危害”的污染,从世代间的视角来看则应当对此进行比较自由的解释。从未来世代利益的角度看,如果能

^① 《联合国非航行使用国际水道法则公约》,1997年5月21日通过,重印于《国际法律资料》36卷,700页(1997)。

够预见一个国家内的损害将最终危害其他国家的水域，那么将其也包括在内是很重要的，例如在有毒污染物污染地下水时，污染物可能会在几个月或几年后污染地表水流。如果地下水被污染得非常严重，以至于一国不得不另外从地表水道分流，这样就会对现有的分配构成威胁。因此，各国在履行公约时应当对以上各点加以考虑。

有活力的土壤对世代间公平也很关键。《21世纪议程》主要是就沙漠化问题讨论土壤问题。但土壤可能受到的威胁至少还包括有毒物污染、过度利用、森林砍伐和洪水。所以，重要的是将土壤像水和森林一样当作一种资源并制定相应的考虑到未来世代利益的策略对其进行维持。这还需要再加以注意。

最后一个案例研究的是保护有关对自然界的传统知识，包括传统居民对行星的知识和对气候的传统知识。这些不同的知识提出了相同的问题：收集和剔除信息的尺度、数据库的维持、建立为未来世代收集和保存数据的共同格式、数据的获得以及保证传统居民从他们与其他民族分享的对自然界的知识中公平受益。《21世纪议程》讨论了对山脉系统进一步的科学认识的需要，但对其他方面的自然系统的知识则关注甚少。即使在《21世纪议程》之后依然有许多工作要做。

4. 可持续发展与世代间公平：当今世代之间的公平

虽然各国正在向通过实行可持续发展来保证世代间公平的方向靠近，但世代内考虑仍是今天的主要动力。贫穷的地区需要饮用水、卫生设备、足够的食物和住房。在许多情况下，世代内与世代间公平之间并无冲突。例如土壤保护，保证当今世代和未来世代的基本需要所要求的行为是一致的。但在有些情况下，使这类要求尽可能快地得到满足的动力是与经济可持续发展的长远目标相冲突的。应当考虑设立一种大