



国际法视野下的 西部地区生态环境保护

赵琪 主编

西南财经大学出版社





国际法视野下的 西部地区生态环境保护

赵琪 主编

西南财经大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

国际法视野下的西部地区生态环境保护/赵琪主编. 成都:西南财经大学出版社,2009.11

ISBN 978-7-81138-568-7

I. 国… II. 赵… III. ①生态环境—环境保护—国际法—研究
②生态环境—环境保护—研究—西北地区 ③生态环境—环境保护—研究—西南地区 IV. D996.9 X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 197192 号

国际法视野下的西部地区生态环境保护

赵琪 主编

责任编辑:杨爱东

封面设计:莫非为

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookej.com
电子邮件	bookej@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028-87353785 87352368
印 刷	四川森林印务有限责任公司
成品尺寸	148mm×210mm
印 张	8.625
字 数	225 千字
版 次	2009 年 11 月第 1 版
印 次	2009 年 11 月第 1 次印刷
印 数	1—1000 册
书 号	ISBN 978-7-81138-568-7
定 价	23.00 元

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。
2. 版权所有,翻印必究。

前 言

随着人口的增长和社会经济的发展,人类活动对环境的压力急剧增加。20 世纪以来,随着科学技术的进步和现代工农业生产的迅猛发展,人类大规模开发自然资源、能源,并大量排放生产和生活废弃物,极大地改变了大自然的生态系统,深刻地影响了全球的社会、经济、政治、科技、文化等人类生活的各个方面,也使得人类赖以生存的自然环境遭受了极大的破坏。1952 年 12 月的伦敦烟雾事件、1979 年 3 月的美国三里岛核电站泄漏事故等表明,环境污染已经由点源污染和局部破坏恶化为区域性乃至全球性的公害。环境的全球连锁反应,已经不同程度地影响到处于不同发展水平和不同地域国家的切身利益,使得生态环境问题超越了自身领域而成为重大的国际政治问题。围绕着环境问题,有关环境的国际公约不断出台,国际环境合作与协调不断加强,环境外交日渐活跃,环境问题成为当代国际政治与经济的新焦点。

我国西部地区涉及陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古、重庆、四川、贵州、云南、西藏和广西十二省(自治区、直辖市),其面积约为 685 万平方公里,约占全国国土总面积的 71.05%,总人口约 3.55 亿。这里地域辽阔,资源丰富,旅游胜地较多,经过多年的发展,相对完善的工农业体系已基本形成。从地缘生态学的角度看,西部地区处于中国地势的第一阶梯和第二阶梯,是中国生态天然屏障之所在:占中国陆地总面积 1/4 的青藏高原是中国生态环境的祖庭,水能资源占全国总量的 52.5%,是长江、黄河、澜沧江等大江大河的发源地,长江总水量的 25%、黄河总水量的 49%、澜沧江总水量的 25% 均来源于此,对三大水系及其流域的生态环境影响极大;另外,我国的五大草原、三大林区中的大兴安岭林区和横断山脉林区也都分布在西部。仅以内蒙古、宁夏、新

疆、西藏、广西、云南、贵州、青海 8 省区计算,可利用草场面积 18 586.72 万公顷,占全国可利用草场面积的 86.98%;森林面积 5648 万公顷,占全国森林面积的 43.3%;耕地 2208.21 万公顷,占全国耕地总面积的 20.5%。其次,从自然资源的分布量来分析,西部地区拥有丰富的自然资源:新疆、内蒙古、宁夏三个自治区煤炭储藏量约占全国储量的 40%,云南、贵州也有相当储量;石油天然气主要分布于新疆、青海、内蒙古和广西;青藏高原、新疆、内蒙古风能异常丰富,年均风速 3 米/秒以上的时间多达 200 天;此外,西部地区也蕴藏了大量的金属和非金属矿产,西藏有亚洲最大的铜矿,铀、硼砂、锂矿居世界前茅,广西有全国最大的锰矿,云南个旧的锡矿年产锡占全国产量的 70%,内蒙古白云鄂博稀土矿占全国藏量的 90% 以上,占世界总藏量的 85% 左右,青海的钾盐藏量居全国之首,云南铝、锌、磷矿产名列全国第一。

不过从实际情况看,西部地区的生态系统脆弱而敏感,主要表现为:荒漠广布,土地退化;气候干旱,降水稀少;自然植被少,森林覆盖率低;水资源时空分布不均;自然灾害频率高、范围大。同时与发达的东部相比较,西部地区还在技术、人才以及观念和管理水平等方面存在着明显的差异,从而导致西部在发展水平上与东部拉开了较大的差距,成为生态的重灾区。根据西部的现状,要使西部地区实现经济社会的可持续发展,就必须重构西部地区的生态环境立法。只有这样才能营造西部地区良好的发展环境,使西部的社会经济发展走上规范化、法制化道路。

本书的写作,目的在于通过对生态环境的一系列国际条约、法律文件的解读,为构建与国际法律制度相协调之西部生态环境法律体系提供理论上的支撑。因此,本书从环境问题全球化与生态环境的国际立法入手,阐述了环境权、生态安全、环境影响评价、环境侵权责任及救济相关的国际或不同国家或地区的理论和立法实践,最后详细分析了淡水资源、土地资源、大气保护、生物多样性、森林资源、危险废物的国际管理立法,试图从中寻找西部生态环境立法制度上的缺陷与不足,从国际法的视角为西部生态

环境立法提供理论和实践上的参考。

本书是西南民族大学法学院国际公法四位老师历时一年半的研究成果,由赵琪负责主持、策划并统稿。具体写作分工如下:张敏撰写第一部分、第九部分;赵琪撰写第二部分、第三部分和第十部分;朱斌撰写第四部分、第五部分和第八部分;唐海燕撰写第六部分、第七部分。

尽管所有参著者在写作过程中尽了最大努力,但因生态环境法律制度体系庞大、内容广泛,加之所有参著者才学有限,因而感觉对一些具体问题的分析和研究还不够深入,不完善之处在所难免,在此恳请读者给予批评指正,以助我们日后的继续思考。

本书的写作得到了西南民族大学青年重点课题基金的资助,得到了法学院的支持和帮助,在此一并表示衷心的感谢。

编者

2009年8月

目录

1 环境问题全球化与生态环境的国际法保护·····1	
1.1 环境问题全球化·····1	
1.1.1 臭氧层破坏·····2	
1.1.2 生物多样性锐减·····3	
1.1.3 外来生物入侵·····4	
1.1.4 全球气候变暖·····5	
1.1.5 酸性降水危害·····6	
1.1.6 水资源、土地资源、森林资源状况恶化·····7	
1.2 生态环境的国际法保护·····9	
1.2.1 1972 年联合国人类环境会议·····9	
1.2.2 1992 年联合国环境与发展大会·····11	
1.2.3 2002 年约翰内斯堡可持续发展世界首脑会议·····13	
1.3 国际生态环境法的基本原则·····14	
1.3.1 风险预防原则·····16	
1.3.2 共同但有差别责任原则·····17	
1.3.3 环境保护国际合作原则·····18	
1.3.4 国家环境主权与不损害国外环境原则·····19	
1.3.5 可持续发展原则·····21	
2 环境权·····24	
2.1 国际法对环境权的表述·····24	
2.2 作为人权的环境权·····28	
2.2.1 环境权是人权发展的产物·····28	
2.2.2 人权与环境权·····29	

2.2.3	环境权的内容	32
2.3	国外环境权立法模式评述	33
2.3.1	宪法规定环境权	34
2.3.2	环境基本法规定环境权	36
2.3.3	单行性专门环境立法规定环境权	37
2.3.4	国家或地区的专门环境权法案	38
2.4	西部地区环境权的法律化	39
2.4.1	我国有关环境权的立法	39
2.4.2	西部地区环境权的法律化	42

3 西部地区生态安全的法制保障

3.1	生态安全内涵	47
3.1.1	生态安全的提出	47
3.1.2	生态安全的涵义	50
3.1.3	生态环境与国家安全	54
3.2	西部地区生态安全堪忧	57
3.2.1	水土流失严重	58
3.2.2	荒漠化加剧	58
3.2.3	水资源紧缺	59
3.2.4	森林资源和草原生态破坏严重	60
3.2.5	污染问题严重	61
3.3	西部生态安全的法制保障	62
3.3.1	生态环境立法的基本原则	62
3.3.2	西部地区生态环境立法成就与不足	66
3.3.3	西部地区生态环境立法的思路	69

4 西部环境影响评价法律制度

4.1	环境影响评价的意义	73
4.1.1	环境影响评价概念的提出	73
4.1.2	环境影响评价的概念内涵	73

4.1.3	确立环境影响评价制度的意义·····	74
4.2	我国环境影响评价制度的立法·····	75
4.2.1	扩大了环境评价的适用范围·····	75
4.2.2	规定了环境评价的法律责任·····	75
4.2.3	加强了公众参与制度·····	76
4.3	西部地区环境影响评价的法律措施·····	76
4.3.1	专门针对环评保护的立法数量太少·····	76
4.3.2	规定的内容不具有可操作性·····	76
4.4	厦门PX项目案·····	78
4.4.1	厦门PX项目事件回顾·····	79
4.4.2	厦门PX项目凸现出来的我国环境影响评价制度存在的 问题·····	80
4.5	完善我国西部环境影响评价制度的建议·····	82
4.5.1	扩大环评报告的公开程度·····	82
4.5.2	扩大环评的对象·····	83
4.5.3	进一步加强公众参与机制的完善·····	84
4.5.4	完善违法审批环评的法律后果·····	86
4.5.5	完善建设单位违法建设的法律后果·····	86
4.5.6	在环境影响评价中引入可供选择方案·····	88
4.5.7	加强规划环评,促进灾后重建·····	89
5	西部生态环境侵权责任及救济·····	91
5.1	环境侵权的概念和特征·····	91
5.1.1	环境侵权的概念·····	91
5.1.2	环境侵权的特征·····	93
5.2	环境侵权责任理论·····	96
5.2.1	环境侵权民事责任归责原则·····	97
5.2.2	因果关系推定与举证责任转移·····	100
5.2.3	环境侵权的民事救济·····	102
5.2.4	环境侵权的行政救济·····	109

- 5.3 西部地区环境侵权救济·····111
 - 5.3.1 渔场水域污染案·····111
 - 5.3.2 如何完善西部的环境侵权救济制度·····118

6 西部淡水资源保护与国际立法·····122

- 6.1 西部地区淡水资源现状概述·····123
 - 6.1.1 人均淡水资源占有量低·····123
 - 6.1.2 淡水资源在时间、空间上分布不均·····123
 - 6.1.3 水污染严重,水质下降·····124
- 6.2 西部地区淡水资源危机·····127
 - 6.2.1 淡水资源短缺·····127
 - 6.2.2 水资源污染严重,水质恶化·····128
 - 6.2.3 淡水资源浪费严重,用水效益低下·····130
 - 6.2.4 水资源生态环境恶化·····131
 - 6.2.5 水资源开发利用程度极不均衡·····132
 - 6.2.6 水资源缺乏统一管理·····132
- 6.3 淡资源的国际保护·····133
 - 6.3.1 《国际河流利用规则》·····134
 - 6.3.2 《国际水道非航行利用法律公约》·····135
- 6.4 西部淡水资源保护·····140
 - 6.4.1 我国对淡水资源保护立法·····140
 - 6.4.2 西部地区对淡水资源保护的立法·····142
 - 6.4.3 存在的问题·····144
 - 6.4.4 解决途径·····146

7 西部土地资源保护与国际立法·····150

- 7.1 西部地区土地荒漠化·····151
 - 7.1.1 西部地区荒漠化的基本情况·····151
 - 7.1.2 西部地区土地荒漠化的原因·····154
- 7.2 土地资源的国际保护·····156

7.2.1	《21 世纪议程》·····	157
7.2.2	《防治荒漠化公约》·····	158
7.3	我国土地资源保护相关立法·····	161
7.4	西部土地资源保护相关法规·····	166
7.4.1	地方法规·····	166
7.4.2	政府规章及地方规范性文件·····	167
7.5	评价及对策·····	168
7.5.1	对现有法律体系的评价·····	168
7.5.2	对地方法规、规章及规范性文件的评价·····	171
7.5.3	对策与建议·····	173
8	西部大气保护与国际立法·····	177
8.1	西部地区大气环境和大气污染·····	177
8.1.1	西部地区大气状况概述·····	177
8.1.2	西部大气环境污染现象·····	179
8.2	特雷尔冶炼厂仲裁案及其影响·····	182
8.2.1	案情简介·····	182
8.2.2	仲裁裁决及其影响·····	183
8.3	大气环境保护的国际立法·····	185
8.3.1	防止酸雨的国际立法·····	185
8.3.2	臭氧层保护的国际立法·····	188
8.3.3	防止气候变化的国际立法——《联合国气候变化框架公 约》·····	191
8.4	西部大气环境保护·····	193
8.4.1	我国大气环境保护的立法概况·····	193
8.4.2	西部大气环境保护的立法·····	195
8.4.3	西部大气环境保护的执法·····	197
8.4.4	西部大气环境保护的评价·····	198

9 西部地区生物多样性及森林资源保护与国际立法·····200

- 9.1 西部地区生物多样性和森林资源概述·····200
 - 9.1.1 丰富多样的西部地区生物和森林资源·····200
 - 9.1.2 西部地区生物多样性和森林资源危机·····203
- 9.2 生物多样性及森林资源的国际法保护·····206
 - 9.2.1 《濒危野生动植物种国际贸易公约》·····207
 - 9.2.2 《生物多样性公约》·····209
 - 9.2.3 2000年《卡塔赫纳生物安全议定书》·····214
- 9.3 西部生物多样性及森林资源的法律保护与完善·····218
 - 9.3.1 西部地方环境立法需要《环境保护法》的更好指导·····218
 - 9.3.2 西部地区的生物多样性及森林资源保护需要国家完备和修改相关法律·····219
 - 9.3.3 西部地区的生物多样性及森林资源保护,需要积极将我国已经加入的国际法转化为国内法·····221
 - 9.3.4 西部地区生物多样性及森林资源保护方面的地方性法规立法水平低下,存在照抄照搬国家法律体例及内容,对国家法律未起到细化和补充的作用,缺乏地方特色,不能体现本地区的特点和具体情况等问题·····222
 - 9.3.5 西部地区环境执法不力·····224
 - 9.3.6 西部地区环保法律意识淡薄,极度缺乏生态安全观念·····225
 - 9.3.7 充分利用西部地区少数民族习惯法中关于生态保护的良好传统,积极引导少数民族参与生物多样性及森林资源保护·····225

10 西部地区危险废物管理与国际立法·····227

- 10.1 西部地区危险废物现状概述·····227
 - 10.1.1 西部地区危险废物产生数量大·····228
 - 10.1.2 工业危险废物是最大的产生源·····230

10.1.3	处置贮存及综合利用情况不理想·····	231
10.2	危险废物流管理的国际法规制·····	233
10.2.1	危险废物的概念·····	233
10.2.2	《防止倾倒废物和其他物质污染海洋的公约》·····	234
10.2.3	《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》·····	238
10.2.4	其他国际公约·····	242
10.3	我国危险废物管理概述·····	248
10.3.1	危险废物的定义·····	248
10.3.2	危险废物处置管理的措施安排·····	249
10.4	西部地区危险废物管理的法律规制·····	250
10.4.1	西部地区危险废物管理立法不足·····	250
10.4.2	完善西部地区危险废物立法建议·····	254
参考文献·····		259

1 环境问题全球化与生态环境的国际法保护

1.1 环境问题全球化

地球是人类的唯一生存之地,我们无时无刻不依赖着地球提供的新鲜空气、纯净的水、多种的食物以及一个处于平衡状态的生物圈。在这个美好的环境中,人类繁衍生息,人类文明萌发并不断发展。而就在人类社会不断发展的过程中,特别是近一个世纪以来,科学技术日新月异,人类物质需求不断得以满足,地球上与人类生存直接相关的水、大气、土地、森林等却由于人类的不当活动发生了重大变化。我们所赖以生存的环境急剧恶化,这些恶化使人类社会面临着前所未有的生存与发展危机,环境问题成为人类社会必须积极去面对并加以解决的重要课题,也成为全球化的问题。2007年10月25日,联合国环境规划署(UNEP)发布了《全球环境展望—4》(GEO—4)综合报告。报告指出,环境变化的威胁是目前最迫在眉睫的问题之一,人类社会必须在本世纪中叶之前大幅减少温室气体的排放。由于全球人口的膨胀,地球的生态承载力已经超支1/3,人类农田灌溉已经消耗了70%的可用水。预计到2025年前,发展中国家的淡水使用量还将增长50%,发达国家将增长18%。同时水质的下降趋势仍在继续,而就全球范围而言,受污染的水源是人类致病、致死的最大单一原因。当前生物多样性锐减的速度也是人类历史上最快的。在已经被全面评估的脊椎动物物种中,30%的两栖动物、23%的哺乳动物和12%的鸟类生存受到威胁,“第6次生物大灭绝已经开始,



而这一次的原因是人类活动。”^①

目前国际社会所面临的主要环境问题有：

1.1.1 臭氧层破坏

臭氧层是地球大气的组成成分之一，主要分布在距离地面大约 20 ~ 50 公里的大气平流层中，臭氧在大气中的含量较少，只占大气总量的约 0.4%。不过，它却可以吸收 99% 的太阳紫外线，通过吸收太阳辐射维护地球的能量平衡和生态平衡，使地球上的生物免受过度照射，是地球生命存在和不断演化的保护伞。可以说，没有臭氧层保护就没有地球上生命的存在。然而，近半个世纪以来，大气中臭氧层的破坏和损耗越来越严重。自 1975 年以来，南极上空每年早春（南极 10 月份）总臭氧浓度的减少超过 30%。1985 年，南极上空臭氧层中心地带的臭氧浓度极为稀薄，近 95% 被破坏，出现所谓的臭氧层“空洞”。到 1994 年，南极上空的臭氧层破坏面积已经达 2400 万平方公里。臭氧空洞发生的持续期间和面积不断延长和扩大，1998 年的持续期间为 100 天，比 1995 年增加 23 天，而且臭氧洞的面积比 1997 年增加大约 15%，几乎可以相当于 3 个澳大利亚。南极上空的臭氧层是在 20 亿年里形成的，可是在一个世纪里就被破坏了 60%。北半球上空的臭氧层比以往任何时候都薄。欧洲和北美上空的臭氧层平均减少了 10% ~ 15%，西伯利亚上空甚至减少了 35%。20 世纪 80 年代，中国昆明上空臭氧平均含量减少 1.5%，北京减少 5%。^② 经过科学论证，科学家认为，正是人类的生产和生活中使用的大量消耗臭氧层的物质（如氟氯烃、哈龙、氮氧化物、四氯化碳以及甲

① 《全球环境展望—4》综合报告发布 [EB/OL]. (2007 - 10 - 30) [2008 - 10 - 15]. <http://www.bmnh.org.cn/web/cn/bwgdt/gdxw/gdxwnr/2018/20071030/37188.html>.

② 佚名. 全球性环境问题 [EB/OL]. (2008 - 03 - 13) [2008 - 11 - 05]. <http://www.eedu.org.cn/Article/es/esbase/estheory/200803/22792.html>.

烷等)损耗了臭氧层。如果平流层的臭氧总量减少1%,预计到达地面的有害紫外线将增加2%。臭氧层的耗损,使大气吸收紫外线的的能力减弱,从而将造成地球上的生物过量接受紫外线辐射而导致人类相关疾病增多及粮食减产。比如损害人的免疫系统及皮肤,使皮肤癌患者增加;改变植物的光合作用,使植物生长受损,而农作物直接面临的的就是减产;加速人类建筑及生活材料的老化、腐蚀等。

1.1.2 生物多样性锐减

1992年《生物多样性公约》对“生物多样性”作出了明确的定义,“生物多样性”是指所有来源的形形色色生物体,这些来源包括陆地、海洋和其他水生生态系统及其所构成的生态综合体,包括物种内部、物种之间和生态系统的多样性。生物多样性是世界的基本特征。地球上人和所有生灵以生物多样性为持续生存的条件。每种生物都通过食物链、食物网与其他生物相互联系,共同维持着系统的能量流动和循环,在不同物种之间形成了相依相存的生态系统。生物多样性越丰富,生态系统就越稳定。任何一个生态系统都具有一种内部自动调节能力,以保持自己的稳定性。如果生态系统中的某一物种遭到破坏,生态系统内在调节能力失调,生态系统就会失衡,严重的话将导致系统崩溃,生物多样性受到损害。我们人类正是从生物多样性中获得了生产和生活的重要原料:如水稻、玉米、小麦、土豆等粮食以及猪、牛、鱼等肉类,这是人类生存的基础食物;如石油、木材、橡胶等工业和生产原料,这是人类发展的重要物质。正是因为存在一个生物多样性的世界,地球才能显现出美丽的景观:气候适宜、水文平稳、土壤肥沃、能量平衡、生态循环良好。

但是,现在这样的美好景象却受到严重的威胁,人类的过分索求和掠夺性开发,导致大面积森林被砍伐,草地过度放牧,土壤、水及空气污染严重,甚至造成了全球气候变暖。每年地球物种灭绝事件不断上升,生物多样性在不断减少。2007年,在调查



了全世界 4 万种动植物后,世界自然保护联盟发布《2007 年受威胁物种红色名录》,指出全球目前有 16 306 种动植物面临灭绝危机,比起 2006 又增加了 188 种,占所评估的全部物种的近 40%。根据统计,1/3 的两栖动物、1/4 的哺乳动物、1/8 的鸟类和 70% 的植物被列入“极危”(CR)、“濒危”(EN)、“易危”(VU)三个级别,都属于生存“受威胁”的物种。除了这些面临灭绝危机的物种,还有 785 种动植物被正式归入“灭绝”(EX)类别。此外,还有 65 种物种处于“野外绝灭”(EW)状态,即仅存在于人工环境下。^①物种灭绝是不可逆转的,一旦它们消失,我们将永远失去它们。物种的减少和灭绝,使我们失去可持续生存和发展的生态系统,最终将直接影响人类的生存和发展,带给人类深刻的生存危机。

1.1.3 外来生物入侵

与生物多样性密切相关的另一个全球性环境问题是外来生物入侵。根据国际自然保护联盟(IUCN)的定义:“在自然、半自然生态系统或生境中,建立种群并影响和威胁到本地生物多样性的一种外来物种称之为外来入侵物种,即当本地物种没有具备抵御外来物种的能力,使得外来物种构成入侵行为——与本地物种竞争生态位、破坏原有生态系统时,将外来物种称之为外来入侵物种,并将该过程称之为‘生物入侵’。”^②目前世界上很多国家都面临外来生物入侵的问题。例如美国,在 20 世纪 70 年代,红火蚁从南美进入美国后,见什么咬什么,危害性极大,相关部门与之展开了长达 30 多年的斗争,最后还是被红火蚁攻占了全国 12 个州超过 1 亿亩的土地;在澳大利亚,19 世纪中叶进入的 13 只兔子被放置野外后,疯狂繁殖,后患无穷;在中国,原产中美洲薇甘菊,现

① 世界自然保护联盟发布《2007 受威胁物种红色名录》[EB/OL]. (2008 - 03 - 13) [2008 - 11 - 05]. <http://www.bmnh.org.cn/web/cn/bwgd/gdxw/gdxwnr/2018/20070914/36477.html>.

② 董世魁,张媛,温璐,朱磊. 生物入侵——无声的灾难[J]. 环境保护,2008 (15).