



世界资源研究所

全球环境 治理的 经验教训

彼得 H.桑德 著

中国环境科学出版社

世界环境科学丛书

全球环境 治理的 经验教训

陈卫 邱爱慈 著

中国环境科学出版社

全球环境治理的经验教训

彼得 H. 桑德 著
刘兴成 李卓进 译
茅于軾 校

中国环境科学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

全球环境治理的经验教训/(德)桑德著;刘兴成,李卓进译. —北京:
中国环境科学出版社,1997.3

书名原文:Lessons Learned in Global Environmental Governance

ISBN 7-80135-218-1

I. 全… II. ①桑… ②刘… ③李… III. 全球环境-环境保护-
经验 IV. X21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 25742 号

原出版者:世界资源研究所·美国·华盛顿·

著作权合同登记 图字:01-97-0306 号

Peter H. Sand

LESSONS LEARNED IN GLOBAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

1990 World Resources Institute

全球环境治理的经验教训

彼得 H. 桑德 著

刘兴成 李卓进 译

茅于軾 校

中国环境科学出版社出版发行

(100062 北京崇文区北岗子街 8 号)

北京先锋印刷厂印刷

各地新华书店经售

1997 年 3 月 第 一 版 开本 787×1092 1/32

1997 年 3 月 第一次印刷 印张 3 3/8 插页 1

印数 1—1500 字数 76 千字

ISBN 7-80135-218-1/X · 1149

定价:4.80 元

特 别 鸣 谢 戴 晴 女 士

——本书的出版得到 1993 年度戈德曼环球环境保护奖亚洲获奖者戴晴的资助。

中文版序

环境和生态问题有的是局部地域性的,有的是全球性的或跨地域的。属于后者的有全球气温变暖、臭氧层的保护、生物多样性、海洋捕捞的限制,以及酸雨问题。随着科学技术的发展,人们对全球环境深层次内部联系的了解的增加,一些原来认为是局部性的问题也可能成为全球性的。为了对付这种全球性的环境和生态问题,国际合作是不可少的,于是环境问题便在一定程度上成为外交和政治问题。

当今世界政治舞台上虽然有一个联合国,但它并不是一个世界政府,它只能提供国际磋商和评论的讲坛。而环境问题往往直接牵涉到国家或地域人民的经济损益,所以在环境问题上达成普遍有效的协议常常是困难的。尤其因为在环境监测上不但费用高昂,争端丛生,而且即使取得了违反协议的真凭实据也难有有效的制裁。如果各国政府都抱着“搭便车”的不负责任的心理,全球环境的前途将是十分可虑的。幸而人类的良知没有让这样的事情发生。在过去 20 多年内在外交政治领域中创造了一系列经验,使有关环境问题的国际协议能更公平,更有效,也更易于达成一致意见。

本书的作者,彼得 H. 桑德(Peter H. Sand)是一位在环境外交中非常有经验的学者。他的这本书总结了过去环境外交的经验教训。例证丰富,分析深刻。这是一本从事环境外交人员的必读书。二年前我将这本书介绍给当时在人民大学修研国际政治硕士学位的刘兴成同志。

刘兴成即决定将它译成中文。为此,我以北京天则经济研

究所的名义与此书的原出版者和版权拥有者，世界资源研究所，商定了版权转让合同。世界资源研究所慷慨地无偿转让版权给天则经济研究所或它所选定的出版商。现中国环境科学出版社承担此书的出版。同时 1993 年戈德曼环球环境保护奖获得者戴晴女士出资补贴此书的出版。如果没有这一系列条件，本书将不可能问世。我对以上提到的单位和个人致以深切的谢意。

茅于軾

一九九六年十二月三十一日

北京天则经济研究所

前 言

在几个趋势共同作用下环境事务被推向国际舞台的前沿和中心。环境污染越来越成为跨国界乃至全球范围的事,破坏着臭氧层,改变着全世界的气候和海平面。对诸如河流、沿海渔场等共享资源的压力在增加。一个区域内大规模的森林破坏,会改变另一个区域的水循环和全球的碳循环,甚至还会减少全球生物资源的储存。在许多国家,资源严重恶化,以致在邻国表现出来,例如,生态难民的越境避难。在不断增长的全球市场里,对商业、工业和农业产生影响的国内环境政策,需要在国际水平上协调。经济一体化也在促使环境一体化。

不仅有更多的环境大问题,只有在国际水平上才能被明智地处理,而且国内的和国际的环境问题的界线,正在很快地消失。例如,氮氧化合物的排放必须分别在局部、地区和全球范围内加以管制,因为在局部它形成臭氧;在地区它形成酸雨;在全球它是一种致热的“温室气体”。

在这个事例中,国内的和全球的环境事务在同一方向上推动。但在其他情况下,它们以相反的目的运作。比如,对燃料的不同选择。以煤制甲烷为燃料的汽车,每英里排放的二氧化碳,可能是以汽油为燃料的汽车排放的两倍。因此,把汽油换成甲烷,虽可以提高地方上和区域内的空气质量,但要以增加全球变暖的危险性为代价。

环境外交是要求保护本国环境,要求降低与别国的环境冲突,要求认识包括经济进步和保护人类共同拥有的自然遗产在内的共同利益的符合逻辑的自然产物。确切地说,环境外

交完全不是新生事物。国际环境协定和议定书的清单,在本世纪稳定地增加。当前,主要的多边条约已经超过 100 个,其中的许多条约旨在保护野生生物和海洋环境。环境外交的新前景是,环境问题将从次要的国际事务变为主要的国际事务,环境问题越来越多地提上国家的外交议事日程。这种外交将逐渐地影响国内环境政策。

没有人确切地知道,国际化的挑战最终有什么要求。明显需要的是政策和制度的创新。但是,最低限度越来越要求一国的环境政策要与别国相协调,而且,在政府之外,国际商务行为规范和其他跨国标准,将变得越来越普通。

怎样才能跨上制定和执行国际环境标准的新台阶?我们过去的经验比想象的还要丰富,从这些经验中应能学到什么?最小公分母(the lowest—common—denominator)行为和最慢船只(slowest—boat)行为干扰着条约的制定,我们怎样才能战胜这些拖后腿的行为?除了诉讼之外,还有什么办法能解决国家间的环境争端?有经验的国际法专家、这个新领域的先驱彼得 H. 桑德,在本报告中回答了这些重要的问题。

为了阐明他的观点,桑德博士引用了过去的环境外交资料,对调整现存的制度机能,以便处理未来难以执行的决定的方式进行了审查。例如,他用 1973 年的《关于濒危野生动植物种国际贸易的华盛顿公约》作例子,说明用有选择的激励(selective incentive),即通过给那些勉强同意的参加方提供经济利益的方式,来增加加入保护协议的吸引力。他显示了 1978 年被采用的原西德“蓝色天使”(blue angel)环境标志的发展方向,以此举例说明,模式是怎样在这种情况下传播到加拿大、日本、斯堪的那维亚以及所有 1989 年出现了这样标志的地方。他还讨论 1987 年的《关于耗减臭氧层物质的蒙特利

尔议定书》如何获得需要不断增加的弹性,以此保持国际制度与最新科学证据相一致、与变化中的环境和经济条件相适应。

彼得 H. 桑德是设在日内瓦的联合国欧洲经济委员会的环境事务高级官员。他是德国人,国际律师,在过去的 20 多年里,涉足于环境管理、外交谈判和条约起草。在联合国欧洲经济委员会(UN/ECE)任职之前,桑德博士曾任联合国环境署环境法部部长、国际自然和自然资源保护联合会(IUCN)副主席、联合国粮农组织高级法官。

这个研究补充了世界资源研究所(WRI)正在进行的研究,诸如全球和区域机构在处理今天的环境事物中能扮演什么角色,以及这些机构怎样推进和支持运用法律框架来处理环境问题。

世界资源研究所(WRI)乐于向以下组织表达它由衷的感激:约翰 D. 和加德林 T. 麦克阿瑟基金会、约翰·麦克基金、康普顿基金会,这些组织为世界资源研究所在该领域里的努力,提供了财力支持。

世界资源研究所所长

詹姆斯 G. 斯佩斯

目 录

前言	(III)
引言:解冻的记忆	(1)
第一章 制定标准的改革	(6)
一、非对称标准:如何战胜最低限度规则	(7)
1. 有选择的激励	(8)
2. 有差别的义务	(10)
3. 区域化	(12)
4. 提倡超额完成	(14)
二、快车道:如何战胜最慢船只规则	(18)
1. 临时条约的运用	(19)
2. 软法律的选择	(20)
3. 受委托的法律制定	(22)
第二章 履行标准的改革	(27)
一、变通超国家规定的办法	(29)
1. 相互认可	(29)
2. 模型扩散	(33)
3. 灵活扩散	(38)
4. 共识咨询网络系统	(40)
二、变通政府间诉讼的办法	(41)
1. 当地治疗法	(42)
2. 指控和监护行为	(43)
3. 环境稽核	(46)

展望：由蚁丘所想到的·····	(49)
附录一 注释·····	(52)
附录二 世界资源研究所简介·····	(95)

引言:解冻的记忆

由于两个原因,我们这代人比以往任何时代的人,对地球的未来承担更重大的责任。第一,我们知道得更多。我们已经获得了通向史无前例的新科学信息财富的途径,获得了极大地提高了的分析和预测能力。第二,我们能够做得更好。为采取必要的国际行动,我们已经积累了足够的经验、技术和制度。

第一点毋需详述。法国和俄罗斯的古冰川学家小组正在进行的研究,已经证明了全球变暖与大气温室气体之间的联系。这个研究仅仅是正在发展的基础知识的许多例子之一⁽¹⁾。这个突破性的研究,是根据前苏联南极探险队在南极洲东部的沃斯托克(Vostok)钻探的 2000 米深处的冰核来完成的。在沃斯托克冰核中,每个连续的冰层包含着无数的气泡,被密封在最底层的气泡已达 16 万年。科学家在格勒诺勃和萨克莱(Saclay)(在法国)的实验室里把气泡压碎,通过气体分色仪(Chromatography),准确地鉴定出它们的化学成分,通过计算冰的沉淀率,确定出它们的年龄。

这种分析涉及到高技术和比前几年运用的更为复杂的电子计算机运算。分析的实际结果,是一个连续的历史记录,不仅记录了地球的大气条件,而且也记录了南极表面相应的温度变化(参见图 1)。显然,下一步是把这极为珍贵的新资料,与可得到的其他信息进行比较,包括与从南极西部西普拉(Siple)站和格陵兰岛取得的类似的冰核,从印度洋地区得来的海洋资料,以及最近的全球大气化学监测资料(例如,从

1958年开始的在夏威夷冒纳罗亚站进行的二氧化碳连续监测)进行比较。专家发现,关于南极大气中二氧化碳含量的最新冰核资料,与同时代的冒纳罗亚大气中二氧化碳含量的测量相一致,都清楚地表明二氧化碳含量有陡然的上升趋势。它们也表明了大气中二氧化碳和甲烷含量(第二主要的温室气体)与全球温度一致的升降关系,尽管我们还不知道这些因果关系的细节。

这些重要的信息,不只给我们提供了凭以理解温室效应的观察实验证据,更重要的是产生这些证据的国际科学合作的程度。体会一下这个序列:作为《南极条约》授权的科学计划的组成部分,沃斯托冰核由前苏联南极探险队钻取;根据一项法俄协议,全部样本在法国的实验室里分析研究;沃斯托冰核资料与瑞士冰川学家在一个澳大利亚南极站获得的其他冰核资料相比较,还与来自设在夏威夷的一个美国监测站的大气化学资料相比较;研究结果最终在一家英国的科学杂志上发表和评论。

这个序列仍然没有结束。新的南极证据摆在关于气候变化的政府间谈判小组(IPCC)的面前,该小组是由世界气象组织(WMO)和联合国环境规划署(UNEP)于1988年设立的。1990年11月在日内瓦召开第二届世界气候研讨会,该小组在会上使用它的报告中的资料,以这些资料为基础,为政府行为提供明确的建议。

显然,环境评估国际机构被充分建立起来,且能发挥其作用。在世界范围内,环境问题上的科学合作,包括正式的双边和多边途径,也包括非正式的信息共享的和“同行评议”的跨国机构。在全球对环境知识的需求不断增大之时,成功的评估计划的例子唾手可得——从国际科学联合会理事会(ICSU)

正在进行的“国际地圈—生物圈计划”^[2],到世界环境与发展委员会(布伦特兰委员会)的1987年报告^[3]。遗留的问题是,在把评估的结果转换成集体行动中这些制度和机构建立得是否完善,作用发挥到怎样的程度。

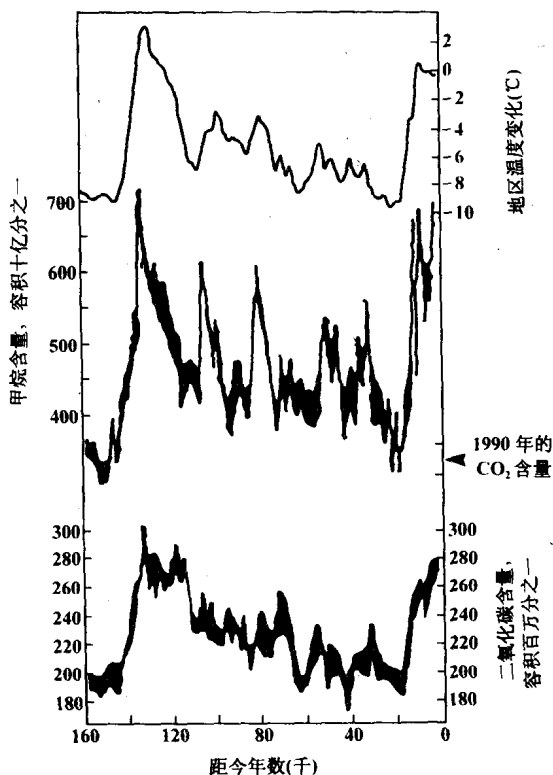


图1 大气中二氧化碳及甲烷含量及气温的长期变化

资料来源:沃斯托冰核资料(注1:Barnol等;自然(杂志)1987;Raynaud等;自然(杂志)1988);加上了1990年CO₂含量值。

绝大多数现行的国际环境管理或治理^[4]的执行评价,集

中于 1972 年斯德哥尔摩人类环境会议⁽⁵⁾期间以及会后建立的机构,主要集中于联合国环境规划署(UNEP)和后来形成的全球性和区域性机构。不过,国际环境合作并不是从斯德哥尔摩才开始的。国际海事组织(当时叫政府间海事协商组织 IMCO)早在 20 年前就起草了海洋污染控制协定。联合国粮农组织(FAO)关于“保护自然资源”的立宪条款形成于 1945 年。早在本世纪 20 年代,国际劳工组织(ILO)就采用了保护工人免遭职业环境危险的规范。保护候鸟和管理公共水资源的跨国界协议,从第一次世界大战前一直延续至今,而世界气象组织(WMO)的前身关于共享大气资料的国际计划,则从 19 世纪即已开始。在全球环境管理方面,第一次严肃的尝试

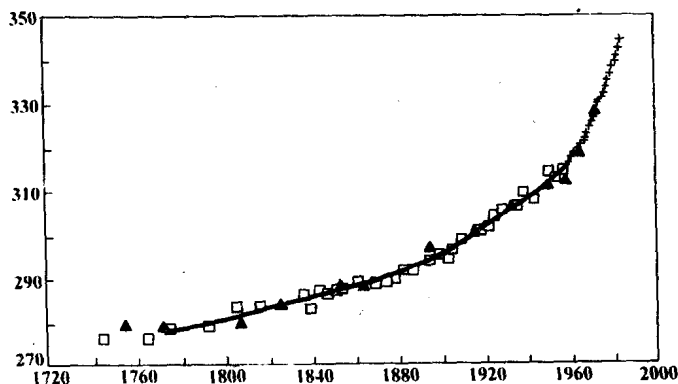


图 2 冰核中二氧化碳浓度与冒纳罗亚站观测资料的相关性。

过去 200 年里大气中二氧化碳含量的增加可由南极西普拉观测站收集的冰中气泡用红外线激光光谱仪(黑三角形, Neftel 等, 1985), 及用分色仪(方框, Friedli 等, 1986), 以及冒纳罗亚观测站(×号, C. D. Keeling, 个人通信)来证实, 实线为曲线版对数据的拟合。

资料来源: Siegenthalec 与 Oeschger, 注 1, p. 141.

(就算是不成功的),可能是西奥多·罗斯福于1909年在海牙召开的世界自然资源保护研讨会。

为了证明制定和履行环境标准的机构改革,与解决前文所提的一些问题之间直接相关,现在是把有关累积经验和机构功能的材料整理起来的时候了。政治学家把这种机构叫做国际制度,也就是说,为了系统地管理一个地区问题⁽⁶⁾,要达成一致的标准、规则和程序。考虑到环境制度并没有被限定于民族国家间的政府关系,考虑到许多环境制度是混合物,即既涉及国际的和国内的法律秩序,又涉及公共的和私人的法律部门,在这种情况下,把环境制度定义为跨国的比定义为国际⁽⁷⁾的可能更好些。事实上,这些制度的最重要的一个特征,似乎是在需要的时候,按照经验去转变途径、改变技巧,简而言之,是改革。

本概论并不打算去评估反映在每个跨国制度中的实际政策的主要生态效应。实际上,这样的评估,需要得益于更长时间的事后领悟。(充其量,20年相当于10英寸(25.4公分)的沃斯托冰核。)然而,本概论可得到积累的机构管理方法留下的记忆,这些管理方法可被用来对付国际环境治理中的典型障碍。