

论共同但有区别责任原则

李 扬 勇

(清华大学 法学院, 北京 100084)

[作者简介] 李扬勇(1969-), 男, 湖北江陵人, 清华大学法学院环境资源能源法研究中心博士后, 主要从事国际法学和环境法学研究。

[摘 要] 共同但有区别责任原则源于国际环境法, 该原则构成国际合作、构建和提升发展中国家履行国际环境法的能力, 以共同应对全球环境问题的法律基础。中国国内环境法应吸收共同但有区别责任原则, 创新机制, 以解决中国日益严峻的环境问题。

[关键词] 共同但有区别责任原则; 国际环境法; 国内环境法; 构建能力

[中图分类号] DF468 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)04-0549-05

一、共同但有区别责任原则的法律渊源

共同但有区别责任原则其端倪可见于 20 世纪 60—70 年代的一些国际法文件之中, 但在此期间文件中并没有明确使用“共同但有区别责任”这一术语。相关文件只是强调“共同责任”(即国际社会整体的保护和改善全球环境的责任), 如 1959 年《南极条约》的序言指出:“……承认为了全人类的利益, 南极应永远专为和平目的而使用, 不应成为国际纷争的场所和对象; ……”又如 1967 年《外层空间条约》的序言指出:“……确认为了和平目的发展, 探索利用外层空间, 是全人类的共同利益 ……”。李耀芳博士指出:“共同但有区别责任不也是基于人类的共同利益吗?”^[1](第 76 页)法国国际环境法学者亚历山大·基斯指出:“环境保护问题是全球性的, 关系到全人类的共同利益, 全人类都有责任保护环境。”^[2](第 111 页)1970 年联合国大会《关于各国管辖范围以外海洋底土与下层土壤之原则宣言》宣布各国管辖范围以外海洋底土与下层土壤为人类共同继承财产; 1971 年《拉姆萨尔湿地公约》的序言承认, “人类同其环境的相互依存关系”, “季节性迁徙中的水禽可能越过国界, 因此应视为国际性资源。”这两份文件也没有明确规定共同但有区别责任原则, 但宣示了人类社会的共同利益和与环境相互依存的关系。

1972 年《人类环境宣言》对“共同责任”的认识开始体现“区别责任”。首先, 是共同责任。《人类环境宣言》第一部分共同认识第 2 项指出:“……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共同责任。”第二部分原则第 1 项指出:“人类负有保护和改善这一代和将来的世世代代的环境的庄严责任。”第 18 项指出:“为了人类的共同利益, 必须应用科学和技术以鉴定、避免和控制环境恶化并解决环境问题, 从而促进经济和社会发展。”第二, 区别责任。《人类环境宣言》指出:“在发展国家中, 环境问题大半是由于发展不足造成的。……因此, 发展中国家必须致力于发展工作, 牢记它们优先任务和保护及改善环境的必要,”“应筹集资金维护和改善环境, 其中要照顾到发展中国家的情况和特殊性, 照顾到它们的请求而额外的国际技术和财政援助的需要。”文件虽然没有明确使用“区别责任”, 但既然要照顾发展中国家的情况和特殊性, 那

么,在确定发达国家和发展中国家承担保护和改善全球环境的具体责任方面,就不能采取简单、刻板的标准。其意义在于发达国家应负有更大的、更多的责任,发展中国家应享有一定程度的特殊待遇,具体可以表现为发展中国家在解决国际环境问题中应享有资金支持、技术援助和较长的履约过渡期等特殊待遇。

1982 年《内罗毕宣言》指出:“发达国家及有能力这样做的国家,应协助受到环境失调影响的发展中国家,帮助他们处理最严重的环境问题。”^[3](第 388 页) 1982 年《联合国海洋法公约》也通过一系列规定体现了共同但有区别责任原则:公约的第 192 条规定,各国具有保护和保全海洋环境的义务;第 202 条规定,各国应直接或通过主管国际组织:(1)促进对发展中国家的科学、教育、技术和其他方面的援助的方案;(2)提供适当的援助,特别是对发展中国家,以尽量减少可能对海洋造成严重污染的重大事故的影响;第 203 条规定,为了防止、减少和控制海洋环境或尽量减少其影响的目的,发展中国家应在下列事项上获得各国际组织的优惠待遇:(1)有关款项和技术援助的分配……^[4](第 186-189 页)。

1985 年《保护臭氧层维也纳公约》的相关规定也体现了共同但有区别责任原则:其序言声明:“……考虑到发展中国家的情况和特殊需要”,“承认必须为发展中国家对这些物质的需要做出特别规定。”第 2 条规定:“1.各缔约国应依照本公约以及它们所加入的并且已经生效的议定书的各项规定采取措施,以保护人类健康和环境,使免受足以改变或可能改变臭氧层的人类活动所造成的或可能造成的不利影响。2.为此目的,各缔约国应在其能力范围内:(1)通过有系统的观察、研究和资料交换从事合作,以期达到更好地了解 and 评价人类活动对臭氧层的影响,以及臭氧层的变化对人类健康和环境的影响;……(3)从事合作,制定执行本公约的商定措施、程序和标准,以期通过议定书和附件;(4)同有关的国际组织合作,有效地执行它们加入的本公约和议定书。”1987 年《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》规定了特定的保护臭氧层的法律义务,包括限制和减少消耗臭氧层物质的水平以及削减和停止消耗臭氧层物质的生产和销售的时间。这些规定为发达国家和发展中国家规定了不同的义务,即有区别的责任:第一,附件 A 所列第二类哈龙物质,以 1986 年消费计算数量为基准,到 1994 年削减 100%,此规定不适用于满足宽限条件的发展中国家缔约方;第二,控制和削减消耗臭氧层物质的关键在于开发替代产品和技术,发达国家拥有大量经济财富和技术力量,而发展中国家工业却刚刚起步,所以发达国家负有特殊的义务从资金和技术上援助发展中国家,以帮助发展中国家履约。最重要的是议定书对财政和技术援助不再限于空泛的承诺,而是通过设立多边环境基金制度和技术转让制度。“至此,共同但有区别责任的观念已完全被《蒙特利尔议定书》采纳。”^[5](第 154 页)

《中国关于全球环境问题的原则立场》指出:目前存在的全球性环境问题,主要是发达国家在过去一两个世纪中盲目追求工业化造成的后果。直到现在,发达国家依然是世界资源的主要消耗者和污染的主要排放者,因此,它们对全球性环境问题负有不可推卸的责任;同时,发达国家在长期无偿地使用人类资源的基础上得到了发展,拥有较强的保护全球环境所需要的资金和技术力量,理应承担更多的实际义务^[3](第 403 页)。在《北京宣言》中规定:“环境保护和持续发展是全人类共同关心的问题”、“保护环境是人类的共同利益”、“发达国家对全球环境的退化负有主要责任”、“鉴于发达国家对环境退化负有主要责任,并考虑到他们拥有较雄厚的资金和技术能力,他们必须率先采取行动保护全球环境,并帮助发展中国家解决其面临的问题”、“应从历史的、积累和现实的角度确定温室气体的责任”、“解决办法应以公平原则为基础,造成污染多的发达国家应多作贡献。发达国家应承担义务,采取措施制止人为引发的气候变化,建立保障发展中国家环境安全发展的机制,包括为此以优惠或非商业性条件向发展中国家转让技术”、“近期内不能要求发展中国家承担任何义务”^[3](第 408-409 页)。

1992 年通过的《气候变化框架公约》明确规定“共同但有区别责任原则”。首先,《气候变化框架公约》在序言中明确提出了“共同但有区别责任原则”概念。如“地球气候的变化及其不利影响是人类共同关心的问题”、“注意到历史上和目前全球温室气体排放的最大部分源自发达国家……”,而且“承认气候变化的全球性,要求所有国家根据其共同但有区别的责任原则和各自的能力及其社会和经济条件,尽可

能开展最广泛的合作,并参加有效和适当的应对行动”。这是国际环境法发展的历史中第一次明确地使用“共同但有区别责任原则”^[6](第133页)。

其次,在《气候变化框架公约》第3条中也明确提到了“共同但有区别责任”。“各缔约国应当在公平的基础上,并根据它们共同但又有区别的责任和能力,为人类当代和后代的利益保护气候系统。因此,发达国家缔约方应当率先对付气候变化及其不利影响。”这段话为“共同但有区别责任”指出了法理基础。

再次,在《气候变化框架公约》第4条中规定了“共同但有区别责任”的实质内容:即发达国家应在承担共同责任方面起表率作用。如该条的第7款规定,发展中国家有效履行公约承诺的程度,取决于发达国家对其资金和技术转让承诺的有效履行,即发达国家应当率先提供发展中国家履约的资金和技术。

1997年的《京都议定书》附件二就温室气体的排放量对缔约国(主要是发达国家)做出了数量上的限定,这是国际环境法历史上首次对特定的污染物排放量做出数量上的限定。议定书从以下几方面提出了明确的“共同但有区别责任”的概念和具体措施及手段。(1)如第10条规定,所有缔约方考虑到它们的共同但有区别责任以及它们特殊的国家和区域发展优先顺序、目标和情况,在不要求非附件一缔约方作出任何承诺的情形,重申框架公约第4条1款中的承诺,并促进履行这些承诺以实现可持续发展……。 (2)议定书明确规定了发达国家温室气体排放削减义务,发展中国家没有削减的义务。(3)议定书规定了联合履行机制、清洁发展机制、排放权交易机制。

二、共同但有区别责任原则构成了国际环境法构建能力机制的法律基础

国际环境法构建能力机制包括减免债务、建立环境基金和清洁发展机制等形式,这些机制构建和提升了发展中国家参加全球环境保护行动和履行国际环境法义务的能力,是目前国际社会应对全球环境问题新的机制。共同但有区别责任原则构成了它们的法律基础。

(一)减免债务

共同但有区别责任原则要求从根本上、从经济上构建发展中国家执行国际环境法的能力,因为一些贫困国家已经无力偿还债务,更不要说有履行国际环境法的义务了。2002年世界可持续发展首脑会议一致明确可持续发展有三根支柱,包括社会公正、经济发展和保护环境。应该充分考虑发展中国家的特殊情况和需要。每个国家都应能够根据自己经济、社会和文化的适应能力,决定改善环境的进程。发展中国家的问题根源在于他们的贫困。如同奴隶制和种族隔离,贫困的产生绝非偶然,也只有全人类的联合行动才能根除这种人为现象。……不要避而不谈贫困,不要在贫困前踌躇不决,必须清醒明白消除贫困刻不容缓,需要立即行动,而非空喊口号。全球联合消除贫困活动已得到100多个国际组织的支持。联合国在20世纪90年代就开始倡导20/20的行动,该行动要求发展中国家20%的财政收入和20%发达国家的捐款用于发展中国家的社会基本服务。联合国官方援助(ODA)的10-12%直接用于了向发展中国家提供基本社会服务。

(二)建立环境基金

1. 全球环境基金(GEF)。在1972年斯德哥尔摩人类环境大会上,第三世界国家代表团提出,发达国家要求其采取的任何环境措施都必须由发达国家在发展援助之外以“额外”的资金来支付。20世纪80年代末,在世界一些知名的机构内部包括布伦特兰委员会、世界资源研究所、联合国开发计划署和世界银行,开始酝酿一种特殊的国际资金机制来支持全球环境行动,以应对全球气候变化和生物多样性等环境问题。

1990年11月,全球环境基金在巴黎正式宣布成立,捐款国共同承诺出资13亿美元,其中8.13亿美元的“核心”资金为全球环境信托基金,其余是以配套资金形式提供的3亿美元和依照《蒙特利尔议定书》设立的臭氧项目信托基金2亿美元。迄今为止,GEF已核准800多个投资和能力建设项目,并已拨款35亿美元以上。

2. 臭氧基金。1990 年 6 月蒙特利尔议定书创立了一个为期三年的臭氧临时基金, 数额为 2.4 亿美元, 以后资金量逐渐增加。至 1992 年, 该基金转变为永久基金, 资金量增为 5.1 亿美元。该基金项目包括提供资金、技术援助(转让相关技术使发展中国家有能力采取控制措施执行蒙特利尔议定书), 委托全球环境基金管理, 且构成其一部分, 即臭氧项目信托基金。全球环境基金与臭氧项目基金都由同一机构, 即世界银行管理, 但根据事先协议, 世界银行必须保证这两项基金的进款和拨款完全分开并相互独立。

臭氧基金赠款国的赠款额以联合国的评估为基础, 但其可以将赠款额的 20% 直接用于双边协助项目。臭氧基金同时也独立于世界银行其他用于保护臭氧层的资金。协助臭氧基金项目的资金一般采赠款形式, 但经执行委员会的同意特许性归还期短的借款也可以采用。所有技术援助和投资前期的活动必须是无偿的赠与形式。在某些具体项目中, 经过允许和接受国要求, 赠款可以采取提供专家人力支持、技术、技术档案和技术培训的形式。需要得到臭氧基金支持的国家必须提供该国生产和消费消耗臭氧层物质(ozone-depleting substance ODS)的量, 以及该国根据《议定书》制定的消除消耗臭氧层物质的国家规划、战略、行动指南、时间表、预算等, 该国在进行这些准备活动中可以要求基金的执行机构提供帮助。

3. 《气候变化框架公约》基金。《气候变化框架公约》在制定之初, 并没有自己直接控制的基金。在 1996 年 7 月召开的公约缔约方会议第二届会议上, 发展中国家对从全球环境基金获得资金支持所遇到的困难和问题表示了强烈的关注。这些困难和问题包括: 全球环境基金在项目资格标准、拨款、项目周期、项目审批方面的运行政策, 对“增加费用”概念的理解和适用。发展中国家缔约国还指出, 从全球环境基金获得资金支持准备国家报告也很困难。77 国集团和中国为此提交一份会议决定草案, 经过讨论和修改后获得通过, 即《对全球环境基金的指导》, 同时获得通过的决定还有《缔约方会议与全球环境基金理事会之间的谅解备忘录》。

《气候变化框架公约》的资金机制注意到了构建各缔约国特别是发展中国家执行公约能力的重要性, 并在实践中不断发展该机制, 如设立最不发达国家基金, 为解决全球气候变化问题迈出了值得肯定的一步。

(三) 建立清洁发展机制

清洁发展机制(CDM)是通过发达国家向项目所在目标国家发展中国家提供资金、技术转移和相应的人力资源培训, 进行清洁生产的综合性机制。根据《京都议定书》第 12 条的规定, 承担温室气体减排任务附件一缔约国通过在非附件一缔约国投资温室气体减排项目, 获得“经核证的减排”(CER), 并以此抵消其根据《京都议定书》所应承担的部分温室气体减排任务。

清洁发展机制的理论意义在于: 其一, 就发达国家而言, 发达国家通过这种项目合作, 将获得协助其在第一承诺期(2008-2012 年)内履约的“经核证的减排”(CER), 从而可以以远低于国内所需成本的方式实现其在《京都议定书》中承诺的减排指标, 节约大量的资金, 并且可以通过这种方式将技术、产品甚至观念输入发展中国家。当然, CDM 对于发达国家的魅力也许关键在于: “即便发达国家负担 CDM 项目的全部成本, 也比在本土完成同样数量减排义务的总成本要低得多。”其二, 对发展中国家来说, 发展中国家通过项目合作, 可以获得额外的资金和先进的技术, 为其经济发展和环境保护乃至实现可持续发展的目标提供了更多的机遇。这方面的机遇包括: (1) 减少气候变化带来的不利影响; (2) 拓宽融资渠道, 获取先进技术; (3) 促进能力建设; (4) 减少区域污染物的产生。

三、国内环境法应吸收国际环境法共同但有区别责任原则

共同但有区别责任原则渊源于国际环境法。中国国内情况肯定不能简单地照搬国际环境法律制度, 但吸收共同但有区别责任原则, 赋予其国内法意义, 结合中国的现实, 创新机制, 对于解决中国日益严峻的环境问题显然很重要。

中国国内环境法应该吸收共同但有区别责任原则,其理由有以下三点:第一,对于环境问题,我们应当承担共同责任。由于环境问题的整体性、综合性、复杂性,尽管中国国土广袤,形成了不同的经济区域,但由于社会、经济、文化和生态等诸因素,各地区已经紧密地联系在一起,任何一个地区的环境问题对其他地区也会造成影响,因此环境问题是我们的共同问题,需要我们共同应对,承担共同的责任;第二,环境问题的解决需要我们承担有区别的责任。环境问题的解决,经济力量和技术力量等是基础。中国经济的发展,在一些地区之间是不平衡的,特别是一些不发达的地区往往位于生态脆弱的地区,如黄河、长江流域的上游地区,他们经济力量不强,科技水平不高,可是除维持自身经济生产生活外,还要承担防止水土流失、保护环境资源的责任,显然不公平和不利于真正解决环境问题;一些发达地区已经具有相当的经济实力和技术水平解决环境问题;此外,中国已经有一部分先富裕起来的人群,正占有和消费着更多的环境资源。第三,应以共同但有区别责任原则为法律基础,创新环境法执行机制。发达地区除应积极解决本地区的环境问题外,还应该援助和支持不发达的地区,向它们提供资金、技术和进行人力资源培训,以构建不发达地区执行环境法、保护环境的能力,这些机制的建立,需要新的法律原则指导和法律新的规定。

[参 考 文 献]

- [1] 李耀芳. 国际环境法的源起[M]. 广州: 中山大学出版社, 2002.
- [2] [法] 亚历山大·基斯. 国际环境法[M]. 张若思, 译. 北京: 法律出版社, 2000.
- [3] 国家环境保护总局政策法规司. 中国缔结和签署的国际环境条约集[G]. 北京: 学苑出版社 1999.
- [4] 周洪钧, 等. 国际公约与惯例[M]. 北京: 法律出版社, 1998.
- [5] 王 曦. 联合国环境规划署环境法教程[M]. 北京: 法律出版社, 2002.

(责任编辑 车 英)

Principle of Common but Differentiated Responsibility

LI Yangyong

(Tsinghua University, Law School, Beijing 100084, China)

Biography: LI Yangyong (1969-), male, Post-doctoral research fellow, Tsinghua University Law School, majoring in international law, environmental law.

Abstract: The origin of the principle of common but differentiated responsibility is from international environmental law. The principle is a legal basis of global cooperation for governing environmental problems and capacity building and the growth of the capacity of developing countries to take part in environmental protection and implementation international environmental law. The China domestic environmental law should absorb the principle to guild the creation of new mechanism to solve environmental problems facing increasingly in China.

Key words: principle of common but differentiated responsibility; international environmental Law; domestic environmental law; capacity building