

论中国环境法与国际环境法的协调

向 弘 剑

本文着重从明确中国环境立法原则、积极开展环境法信息交流、积极签署国际环境条约、“求同存异”方法的运用、确认国际环境法的原则和规章制度、不断补充和完善国内环境立法、加强国内各相关部门的协调、积极开展环境外交等八个方面,阐述了如何协调中国环境法与国际环境法。

环境法是生态信息的传递者,它随着海洋、河流、大气等的流动而涌向世界,形成一种人类共同的需要与利益的新的集合。尽管国内环境法与国际环境法属于两个法律体系,二者在主体、制订和实施方面存在着差别,但跨国界污染、世界各国经济发展的不平衡、地理因素的差异等,使得环境合作成为当今一大发展趋势,也要求国内环境法与国际环境法相互配合、相互借鉴、相互协调,共同为调整社会关系、为改善和保护人类环境而努力。由于自然规律和生态要求的统一性,国内环境法与国际环境法的关系日益密切,也只有当这两者充分协调一致时,才有可能成功地解决摆在各国及各国人民面前的重大任务——保护、恢复、改善人类生活所必需的自然条件,发展、提高文化和物质生产。为此,本文拟着重就如何协调中国环境法与国际环境法(主要指国际环境条约),提出一些看法。

一、国内环境立法的原则是中国环境法和国际环境法协调的基础 协调不是无原则的和稀泥,协调必须坚持原则。在任何情况下,任何外部力量都不应强迫一个国家承担不适合该国国情的国际义务或改变其国内立法的内容,只有各国根据本国人民的利益和其他既定的国内外政策等条件,才能确定其国际义务。认真研究国际环境条约草案的内容,在条约的形成过程中尽早删掉不适合本国国情的条款,增加或纳入本国立法原则相一致的措施和制度;在缔约国中争取更多的朋友和支持者,说服更多的不同意见者,这就是一个协调的过程。

作为一个发展中国家,中国力求通过各种立法,包括环境立法,来促进自身的发展。为此,中国呼吁在国际环境条约中必须认真考虑发展中国家发展经济的合理需要,争取以持续的经济来改变贫困和环境退化的状况。同时,结合环境问题产生的历史和发展趋势,中国坚持自己对全球环境问题的原则立场,即:“经济发展必须与环境保护相协调;保护环境是全人类的共同任务,但是经济发达国家负有更大的责任;加强国际合作要以尊重国家主权为基础;保护和发展离不开世界的和平和稳定;处理环境问题应当兼顾各国现实的利益和世界的长远利益”^①等原则。这些原则的精神无一不体现在中国的环境法规和政策文件中,同时也表现在中国对国际环境条约的态度上。

二、积极开展环境法信息交流,及时了解和掌握有关信息,是进行中国环境法和国际环境法协调的重要条件 保护和改善环境既是世界各国面临的特殊任务,也是全人类面临的共同课题。因此,各个国家在制定国内环境法的过程中,应当借鉴他国的有关成果和经验;某一能切实保护和改善环境的国内环境法,其合理的科学内核也必定成为解决人类环境问题的共同财富。环境问题的世界性,越来越迫切地把积极开展环境法信息交流提到了各国的议事日程上;而这种交流愈是频繁,国内环境法与国际环境法的协调就愈可能收到明显的成效。

当今世界,各国的国内环境立法发展迅速。一些发达国家借助先进的科学技术,在环境科学的某些领域取得了较有说服力的科学依据,并据此制定了一些法规。可以说,这些国内环境法汇集了环境科学领域具有重大意义的最新科学成果。通过召开一些学术性、技术性的国际环境会议等途径,各国可以相互交流信息和经验。美国的《国家环境政策法》首先在世界上规定了环境影响评价制度,而今天,这一科学的制度通过交流已为许多国家认可和接受,并在各国的法律、法令、条例中有所体现。《中华人民共和国环境保护法》中的第13条就吸收了这项制度,并在实践中证明了它是实现社会效益、经济效益、环境效益“三效合一”的重要手段。这一制度的广泛使用,是各国环境立法信息交流的积极成果,必将导致国际环境影响评价条约的诞生。

三、加强国内环境立法、积极准备签署国际环境条约,是中国环境法和国际环境法协调的基本前提 签署国际环境条约是一桩十分严肃的事情。一个国家一旦签约,就必须准备承担一定的国际义务。反之,如果拒绝或推迟签署某些有益于保护和改善本国环境的条约,又会给国家带来一定的损失。这就要求我们既要立足国内,又要放眼世界。所以,在正式签约之前的一段时间里,各国可以作些相应的准备,认真地将一些估计切实可行的制度、方法付诸实践,并进而进行国内立法,在实际生活中进一步考察其可行性,获取经验。

从1987年6月联合国规划理事会通过14/26号决议,决定成立生物多样性特别专家小组,到1992年6月环发大会上通过《生物多样性公约》,前后历时5年。中国在此期间作了大量卓有成效的工作:在《中华人民共和国环境保护法》中对珍稀、濒危动植物资源保护加以原则性规定;制定了保护野生动物的单行法规——《中华人民共和国野生动物保护法》(1988);进一步完善了自然保护区的法律制度;与外国签订有关保护动植物的协定等等。这一切都使中国在通过和签署《生物多样性公约》的过程中占据主动,较好地坚持了自己的立场,并为签约后更好地开展保护生物多样性的工作打下了良好的基础。这也是中国环境法与国际环境法积极配合、相互协调的生动体现。

四、“求大同存小异”,是协调中国环境法与国际环境法的有效手段 各个国家和集团出于不同的政治、经济等利益的考虑,它们不可能在环境问题上取得完全一致的意见。事实上,在环境与发展、环境与政治、承担义务、责任等问题上,发展中国家与发达国家之间及发达国家之间始终存在着分歧。但是,人类只有一个地球,大家必须同舟共济,保护全球环境的共同责任客观上要求各国协调一致的行动。各国只有采取求大同存小异的方法,才能消除分歧、彼此照顾、相互协调、携手合作,最终对有益于人类的国际环境条约达成共识。

中国在签署国际环境条约时,一方面坚持自己的立法原则,另一方面又以平等、自愿、真诚、理解的态度对待分歧,照顾别国的利益。在不违背国内基本立法原则的情况下,可以采取一些灵活的方式,作出一定的让步。如中国在缔结《及早通报核事故公约》、《核事故或辐射紧急情况援助公约》时就对某些条款作了保留。这样将有利于国际环境条约的签署与生效,也必定促进中国环境法与国际环境法的进一步协调。

五、在国内环境法中对国际环境法的原则、规则和规章制度予以确认,是协调中国环境法与国际环境法的关键 一般来说,国内法是实现国际法准则的手段和保证。各国应在制定国内法时,从本国的实际情况出发,将国际法中的原则、规则和规章制度体现在国内法中,这样有利于在国内实施国际法,履行国际义务,同时也可以避免国内法与国际法可能产生的冲突。

现在一些国家的国内环境法中有许多涉外环保规定,在其起草过程中就应注意与有关国际条约和惯例相协调,对涉及到这方面内容的有关规定一一进行研究。《中华人民共和国海洋环境保护法》规定,它不仅对中国的一切单位和个人具有约束力,而且也适用于进入中国管辖海域从事航行、海上石油勘探和开发等活动的外国船舶、外国企业公司。因此,在该法起草过程中就注意了与有关船舶的规定、与中国现行的《中华人民共和国对外国籍船舶管理规则》和已宣布参加的《1969年国际油污损害民事责任公约》相协调,同时也照顾到了《1973年防止船舶污染公约》中的规定标准的要求^②。这种协调也将有助于这些涉外规定在经国际社会认可后,成为国际环境法的渊源。

我们认为,在一般情况下,国际法优于国内法,在环境法中也是如此,但保留条款除外。如《中华人民共和国环境保护法》第46条规定:“中国缔结或参加的与环境保护有关的国际条约,同中国的法律有不同规定的,适用国际条约的规定,但中国声明保留的条款除外。”这种优先和保留的结合,正是原则性和灵活性的统一,是协调中国环境法与国际环境法的重要表现形式。

六、补充和完善国内环境立法,是促进中国环境法与国际环境法协调的积极因素 除了在国内环境法中体现国际环境法的基本原则,以求得二者的协调外,通过补充和完善国内环境立法,主动地配合国际环境条约的制定和实施,这对促进二者的协调也是十分必要的。

一般来说,新的国内环境立法能够较好地吸取国际环境法中的精髓,同时它又能结合本国实际,将国际环境法的实施落到实处。中国在加入了《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》后,于1985年3月发布了《中国海洋倾废管理条例》,不仅对“倾倒”等概念及两类倾倒物的规定与公约相一致,而且还按该公约第6条的要求,于条例第4条明确规定了海洋倾废废弃物的主管部门是中华人民共和国国家海洋局及其派出机构。这些新的立法,不仅有利于中国的国内环境法更趋严密和完善,对有关国际环境条约也是一个丰富和发展。

七、加强国内各相关部门的协调,是实现中国环境法与国际环境法协调的重要保证 签署的国际环境条约生效后,需要从行政管理上采取措施,以保证条约的实施和国内、国际环境法的协调。

环境保护是一项社会系统工程,牵涉到各地区、各部门和各行业。所以,首先要明确由谁主管,并使其责有攸归、有职可守;其次要协调各相关部门的工作,做到各行其政、各尽其责,避免出现“争破头”或“踢皮球”的局面。为此,《中华人民共和国环境保护法》第7条明确规定:“国务院环境保护行政主管部门,对全国环境保护工作实施统一监督管理。县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门,对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理。国家海洋行政主管部门、港务监督、渔政渔港监督、军队环境保护部门和各级公安、交通、铁道、民航管理部门,依照有关法律的规定对环境污染防治实施监督管理。县级以上地方人民政府的土地、矿产、林业、农业、水利行政主管部门,依照有关法律的规定对资源的保护实施监督管理。”这些规定不仅协调了中央与地方、上级与下级间的纵向关系,也理顺了各行业、各部门间的横向关系。这种国内环境行政主管部门职责的明确和各相关部门的协调一致,从行政组织和具体措施两个方面为国内、国际环境法的协调提供了保证。

八、积极开展环境外交,是促进中国环境法与国际环境法协调的广泛渠道 随着环境问题的日益国际化,环境外交也日渐发展并越来越发挥重要的作用。当今世界,谁在环境外交中占有主动权,谁就有优势使自己有关环境的立场在国际环境法中得到认可。中国等发展中国家面临的是比发达国家要严重得多的局面,环境与发展的双重任务使得我们必须在国际环境立法中坚持自己的原则,维护自己的利益。这样做,不仅维护了发展中国家的利益,从长远的观点来看,也有利于全人类的环境与发展,这正是国内环境法和国际环境法相互协调的基础。而要使世界各国尤其是发展中国家认识并接受这个共同基础,就必须积极开展环境外交活动,努力促使既与整个生态要求相适应,又与各国环境和发展相协调的新的国际环境条约的诞生。

总之,中国环境法与国际环境法的协调是一个全方位的过程,需要国际、国内各个有关部门、组织、机构、团体长时期的积极参与和真诚合作。1984年议联环境会议的结论及其建议进一步支持了这样一种观点:“通过环境保护的立法达到一定程度的全球协调不仅是理想的而且是可行的。”^③事实正是如此,1992年6月,全世界100多个国家的代表在巴西召开了环境与发展大会,我国政府总理出席了大会并代表中国政府签署了《生物多样性公约》及《气候框架公约》。会后不久,我国又以党和政府的名义批准了我国环境与发展十大对策,确立了“参照环发大会精神,制定我国行动计划”的对策^④,这必将促使我国国内环境法与国际环境法的协调迈向一个新的阶段。

注 释:

- ① 李鹏总理在联合国环发大会首脑会议上的讲话,见《人民日报》1992年6月13日。
- ② 《关于〈中华人民共和国海洋环境保护法草案〉的说明》,《环境保护法法规与论文选编》,武汉大学出版社1989年4月版。
- ③ 《发展中国家的环境立法和环境行政的新方向》,联合国环境规划署文件,Na·89—5130。
- ④ 《党中央国务院批准环境与发展十大对策》,《人民日报》1992年9月17日。

(本文责任编辑 车 英)