

试析《关于环境与发展里约宣言》

杜 群 刘晓翔

本文认为:1992年7月的《里约宣言》是国际环境法走向成熟的转折点。作者运用国际法的一般原理论证了《里约宣言》在国际环境上独特的法律地位,即其在法律渊源上属于习惯国际法范畴,从而突破了仅以政治性文件对其加以研究的框框;结合国际法现代化的新发展对《里约宣言》的原则结构作了归纳的剖析,提出了较完整的国际环境法原则的法律构架;最后通过比较研究强调了《里约宣言》日益增强的法律功能。

1972年,联合国人类环境会议通过了著名的《人类环境宣言》,该宣言为此后的国际环境法发展的纲领;20年后,联合国人类环境与发展大会通过了《关于环境与发展里约宣言》(下称《里约宣言》),该宣言的诞生昭示着国际环境法的发展走向新时代。

一、《里约宣言》在国际环境法上的法律地位

所谓法律地位,所要解决的是《里约宣言》及其原则规则是否为国际环境法之渊源以及属于何种形式的渊源的问题。国际环境法渊源,系指国际环境法原则、规则和制度的具体表现形式,与国际法的渊源相同,主要是指国际条约和国际习惯。

国际条约是国际环境法的重要渊源,一般指那些由大多数国家参加的造法性条约。联合国环发大会通过的《里约宣言》虽为各国所宣接受,但就其本身性质而言,不是国际公约,而只是一份表明各国对全球环境保护的战略、策略及措施等方面的态度和立场的非法律性的政治文件。《里约宣言》较比国际公约,区别在:①在内容上,国际公约的内容及条文规范具有较强的针对性和专项性,如全球气候变化框架公约、保护物种多样性公约等,均就某一环境因子而展开;而《里约宣言》的内容是纲领性的原则,条文的规范性较弱,故因之而加强了它对全球环境保护的普遍的指导作用。②在实施上,国际公约是造法性公约,实践性强,易被缔约国掌握和操作;《里约宣言》的实施需要由各国配合本国国内法或一些国家的多边协作才能实现。③在程序上,国际公约的通过、生效必须经过缔约国签署、批准等严格的法律程序;《里约宣言》则可以以各国普遍认同的松散方式由联大通过生效。④在效力上,国际公约一经缔约国批准加入便对缔约国产生法律约束力;《里约宣言》本身不能直接对联大的与会国产生类似于国际公约的约束力,但作为政治宣言,具有强烈的政治和道义的约束力,与会国在严重违反宣言所宣布的原则规则时,将受到国际社会舆论上的谴责和政治上的孤立。

国际习惯,其“作为通例之证明而经接受为法律者”^①,必须具备两个要素:各国重复的类似的行为;被各国认为具有约束力。《里约宣言》的各项原则、规则无论是在国际法现有基础上发展的原则,还是通过各国环境法制的国际化而形成的原则,均是现代国际环境领域发展形成的国际习惯,是国际法习惯规则的新兴的组成部分。《里约宣言》本身是国际环境法习惯规则、原则形成的有力证据,是国际环境法习惯规则、原则成文发展的标志。因此,《里约宣言》的原则、规则具有习惯国际法的普遍的约束力,且主要通过以下途径对国际社会发生

直接或间接的效力:①《里约宣言》中的原则是各国际公约制定活动的行动准则和协议基础,其中的众多规则事实上被直接缔结为公约的原则或规则而具有严格的法律拘束力,这一方面促进了习惯国际法原则的条约化和成文化,增强了这些规则作为习惯国际法规则时对特定事项的特定主体范围的约束力,另一方面这也说明了国际公约某种程度上是对《里约宣言》原则的发展。②在特定环境国际纠纷和争端中,在没有协定或缺乏国际公约的情况下,宣言中的原则作为习惯国际法规则越来越广泛地被当事国所直接援引采纳而赋予其法律效力。③《里约宣言》的原则的抽象性弥补了具体国际法规范之间的疏漏。国际环境问题的细致性、复杂性决定了国际公约不可能罗列或预见所有的现象的问题,因此,宣言的原则成为不可少的法律规则的辅助性文件,对确认、固定、解释现有国际环境法规范具有现实的意义。④《里约宣言》确立了一些国际环境法的新的法律准则,如公平但有区别承担国际环境问题责任原则,这类新原则缘于其创新废旧的精神而成为各国环境保护的新准则,具有普遍的指引作用。

由此可知,《里约宣言》在形式上不是一部国际公约,但其所宣示的原则的规则是习惯国际法规则的重要组成部分,《里约宣言》在这个意义上当然地是国际环境法的重要渊源,而且在国际环境法领域,它是继《人类环境宣言》之后的准则性纲领文件,具有极高的权威性和公认的指导性。

二、《里约宣言》原则、规则的法律构架

《里约宣言》在总结国际环境保护的经验的基础上吸收了近20年来国际法现代化的成果,并对之加以深化和提炼,形成了《里约宣言》所蕴涵的较完整的国际环境法原则体系。从法律结构分析,《里约宣言》的原则体系由四类国际法原则所组成,即:国际(环境)法基本原则、国际经济法原则、国际发展法原则和国际环境管理法原则。

1. 国际(环境)法基本原则

国际法基本原则指的是“各国公认具有普遍意义且构成国际法基础的法律原则。”^②国际环境法基本原则,渊源于国际法基本原则,可以分为两种:一种是可直接适用在国际环境保护领域的国际环境法原则,如平等互利原则、和平解决国际争端原则等;另一种是结合国际环境保护特点而有所发展变化、被赋予新内涵的国际环境法原则,如国际环境损害严格责任原则等。《里约宣言》所强调的国际环境法基本原则,主要有以下三个。

(1) 国家环境主权原则

国家环境主权原则是国际环境法基本原则的核心。它从环境的角度对传统国际法的主权原则作了引申,使其超越了政治主权、经济主权的框框。1972年《人类环境宣言》第21条原则明确宣告了这一原则,规定各国享有按自己的环境政策开发本国的自然资源的主权,同时有义务保证在它们管辖或控制下的活动,不致损害他国环境或属于国家管辖范围以外地区的环境。1974年《各国经济权利和义务宪章》第2条强调了国家对自然资源的永久主权(包括拥有权、使用权和处置权在内);《联合国海洋法公约》第193条的规定也体现了国家环境主权的原则,即要求各国依据环境政策和按照保全海洋环境的职责开发自然资源。

《里约宣言》原则2在环境与发展的思想指导下重申了《人类环境宣言》的国家环境主权原则。国家环境主权原则包括权利和义务二方面的内容:一方面国家享有对自然资源的永久主权,另一方面国家在行使环境主权时必须确保在其活动不致损害他国和国际公有地区的环境。后者既是对绝对主权的约束,实质也是对国家主权的保障,换言之,国家有不受任何形式(人为的)的环境污染和环境损害的权利。从这一含义出发,《里约宣言》原则13、原则14可以被视为是国家环境主权的两个“保障”原则:原则13从法律责任和司法救济的角度对国家环境主权提供了有效的限制和保护制度;原则14则要求各国通过国际合作阻止越境环境危害。

(2) 国际环境合作谋求发展原则

国际环境法领域的合作原则与其他国际法部门(海洋法、经济法)的合作原则在意义上不能同日而语。环境问题是系统性、全球性的问题,任何国家都无法随心所欲地象左右经济、政治一样能够独立、有效地控制,海洋污染、臭氧层耗竭、大气污染物长距离飘移等全球规模的环境问题,必须仰赖于国际合作。因此,国际环境合作原则继《人类环境宣言》、《各国经济权利和义务宪章》及其他国际公约被确定为国际环境法基本原则后,《里约宣言》重申了这条原则且成为贯穿整个宣言的基本原则,在序言及原则7、原则9、原则12、原则19、原则27

中得到了集中的体现。

国际合作谋求发展原则包涵下列方面内容:一是建立全球伙伴关系,国际社会与国内社会不同,是个高度分权的社会,但国家主权对日益越出国界的管辖事项鞭长莫及,因此必须进行国际合作。建立全球伙伴关系必须以平等、公平、合理为原则,“在各国,在社会各个关键性阶层和在人民之间开辟新的合作层面”^⑧,必须正确处理国家主权与全球伙伴之间的关系,以全球和各国发展为战略方针,既要克服主权绝对主义也要兼顾发展中国家的利益,尊重不发达地区的主权。二是环境合作的主要措施,依照原则 9,主要是指“通过开展科学和技术知识的交流来提高科学认识,并增强各种技术——包括新技术和革新性技术的开发、适应、修改、传播和转让”。

(3)和平解决环境国际争端原则

《联合国宪章》(第三条):“各会员国应以和平方法解决国际争端,俾免危及国际和平、安全及正义。”《国际法原则宣言》等国际法文件所确认的和平解决国际争端是一项公认的国际法基本原则。《里约宣言》原则 26 规定:“各国应和平地按照《联合国宪章》采取适当方法解决其一切的环境争端”,这就使和平解决国际争端原则引申于环境领域,成为国际环境法基本原则之一。

国际环境法的基本原则以一般国际法基本原则为基础演变而来,从效力上说,已经逐渐发展成熟为一般国际法强制规范,即属于国际强行法范畴,在国际环境法原则体系中较比一般国际环境法规范在等级上要处于上位,在效力上较比一般习惯规则、国际公约法律规范更具有绝对遵行的普遍约束力。

2. 国际经济法原则

国际环境法与国际经济法有着天然的联姻关系,国际经济关系、各国经济战略和策略直接影响着环境保护的进程和深度。在国际经济新秩序的国际文件中环境保护是其中重要组成部分,而在国际环境法文件中往往也强调经济与环境的关系。这反映在国际法规则形式上出现了国际环境法规则与国际经济法规则存在竞合的现象,如 1973 年《濒危野生动植物种国际贸易公约》、1979 年《关于各国的月球和其他天体上活动的协定》、《联合国海洋法公约》等,都是既有助于国际经济发展又有助于国际环境保护的国际条约。

《里约宣言》下述原则既是对国际环境法原则的确认,同时也是对国际经济法原则的新发展。

(1)环境与经济可持续发展原则

1972 年《人类环境宣言》指出,各国应该对它们的发展计划采取统一和协调的做法,以保证为了人类的利益,使发展与保护和改善环境的需要相一致。1980 年《世界自然资源保护大纲》开篇就宣示“人类寻求经济发展及享用自然界丰富的资源,必须符合于资源有限的事实及生态系统的支持能力,还必须考虑到子孙后代的需要,这就是资源保护意义之所在”。《里约宣言》确认并发展了“持续发展”原则,并使之成为统率着全篇的主导思想,具体体现于:

原则 3:明确提出了环境与经济可持续发展原则,该原则的内涵换言之即“在不危及后代人需要的前提下,寻求满足我们当代人需要的发展途径”^⑨;

原则 4:否定了无视环境效益的传统经济发展战略,要求把环境和自然保护工作纳入国家国民经济与社会发展的进程之中;

原则 8、原则 9:提出了贯彻“持续发展”原则的具体步骤和措施,如减少和消除不能持续的生产和消费方式,推广人口政策,进行科技交流等。

《里约宣言》的环境与经济持续发展原则既反对传统经济发展战略,也不赞成忽视经济发展的零数增长论,探索出了一条协调环境与发展关系的道路,揭示了环境保护必须在经济社会发展中寻求根本解决途径的规律。

(2)支持性和开放的国际经济制度原则

这一原则可以说是持续发展原则的发挥,支持性和开放的国际经济制度原则旨在建立有利于持续发展的公正的国际经济新秩序,消除外部经济条件恶化所带来的危害环境的消极影响,加强发展中国家的经济实力,从而提高其环境保护的支持能力,使发展中国家能够在保持经济发展的前提下解决环境问题。故其是前述原则的实质保证。《里约宣言》原则 12 阐述了该项原则,且强调在国际贸易中环境保护措施不应该成为国际贸易壁垒,在国际贸易中双方应协调对付环境挑战的行动。

3. 国际发展法原则

国际发展法是调整经济上不平等的主权国家的普遍国际法。“传统国际法是以主权平等原则为基础的,国际发展法的出发点是,在经济不平等的条件下的平等,等于把不平等合法化”^⑧,故国际发展法通过对当代国际关系形成一套新的调整规则,来克服国家形式平等原则下的实质不平等,使所有国家在真正平等、公平的基础上参与国际活动。国际发展法的目的是既要保证发展中国家的经济与发展的独立、又要求发达国家公平地给予援助,既要求发达国家给予优惠待遇不以对等为条件,又要求在优惠待遇中保持平等和共同利益。国际发展法并不是关于发展中国家的法律,但是更多的是在公平原则下维护发展中国家的利益。在国际环境保护领域,同样涉及发展与经济的不平等的事实,《里约宣言》在克服这种不平等、维护发展中国家利益方面取得了长足的进步,同时也发展了国际发展法。

(1) 共同而有差别责任原则

当前环境问题,发展中国家认为主要是工业发达国家在过去一、两个世纪盲目工业化的结果,发达国家在飞速积累资本和财富的同时也积累了严重的工业污染。直至今日,发达国家仍是世界资源的主要消耗者和污染物的主要排放者。因此在环境问题的历史责任和现实责任的归属上,各国在共同责任的基础上应当明确发达国家与发展中国家的差别责任。《里约宣言》原则7明确了这一责任,这对以后国际环境立法涉及国家责任和技术转让、资金提供等国家义务方面提供了重要的立法依据和准则。

(2) 优先考虑发展中国家的特殊情况和需要原则

这是在重申《人类环境宣言》第12条原则的基础上,《里约宣言》原则6所阐明的原则。目前发展中国家的特殊情况是一方面它们面临国内由于贫困、发展不足而造成的国内环境问题,另一方面又面临全球环境问题的严重威胁。因此,发达国家要求发展中国家积极参与国际环境问题的解决,就应该优先考虑到它们在环境问题上的特殊需要——资金、物资、技术及人力的需要,在经贸、科技交流中给予优先的援助,目的是使发展中国家在缓解国内环境问题的基础上有能力参与全球环境保护。

4. 国际环境管理法制原则

这一类原则是通过对各国内所通行的环境管理法律制度的国际化而形成的国际环境法原则,是国际环境法最富特色的原则和规则。《里约宣言》提出的国际环境管理法制原则有环境管理标准化原则(原则11)、环境行政司法救济原则(原则10、原则13)、环境影响评价原则(原则17)、污染者付费原则(原则16)等。

应该指出,这类原则之所以概括为国际环境管理法制原则,并不意味着全球范围内要建立一套共同的环境管理法律制度,而是因为这些原则是为大多数致力于环境保护的国家所共同采取的相关的管理制度和法律制度。《里约宣言》概括和总结这些具有共性的制度,目的是敦促和指导各国在其国内法制建设中重视和完善这类最为基础的环境管理制度,使国内环境保护法与国际环境保护法联为一体,共同组成环境保护国内国际网络。因此,国际环境管理法制原则的实施主要由各国根据本国情况制订国内法来完成和贯彻。必须仰仗国内法的“接力”才能实现其法律功能和具有法律约束力,是这类国际环境管理法制原则的一大特点。其另一个特点表现为此类原则皆具有较强的科学技术性和综合性,它们以环境科学、生态学、管理学、决策学、经济学或为基础或为手段相辅相成地发展起来,是上述各学科与法律学科相结合的产物。因此,表现在法律规范上,这类原则除了由通常的行为规范组成外,还包含大量的技术规范 and 操作规范,如污染物排放标准、污染源鉴别、环境容量测算、污染监测方法等。国际环境管理法制原则保证了国际环境法的科学性可行性,在国内和国际环境保护中发挥了重大作用。

综合上述,可以看到《里约宣言》的法律构架:其由国际(环境)法基本原则、国际经济法发展原则、国际发展法原则和国际环境管理法制原则四类性质的国际法原则所组成;所有每一类又包含有几种特定内涵的具体原则;这些原则在形式上体现于大量相关的国际公约、国际文件和各国法律之中,而在内容上则既蕴育着历史渊源更反映了现实内涵。

三、《里约宣言》的法律功能

《里约宣言》所规定的原则、规则是解决环境法律问题的基本准则,是国际环境法重要的组成部分。对《里

约宣言》从国际公约角度进行法律功能剖析,将有助于对国际环境法原则的理解。而且,事实上,《里约宣言》的作用并没有停留在政治意义上,其法律功能日益扩展。为便于在比较研究中得出结论,我们在分析《里约宣言》的法律功能时,拟定《人类环境宣言》为参照物。

《里约宣言》的法律功能主要体现在以下方面:

(1)规范作用增强。从条文规范上看,《人类环境宣言》的原则是通过污染及其环保因素进行逐条规定确立的,没有突破“就事论事”、“列举论事”的框框,减弱了宣言的指导性和统筹性。《里约宣言》则体现了具体与抽象、列举与概括的统一。它避开了环境因素这一问题的“万象”,而源其“根本”,即从环境保护的方式这一角度展开立法。《里约宣言》既包括对环境保护的国际法原则、国家义务的概括式规定,也不乏对具体的环境管理制度、环境行政措施及法律控制手段的列举式规定。这样的立法比较符合国际环境法的综合性、科学性、公益性等特性的要求,较之《人类环境宣言》体现了较强的规范性,这也为今后开展国际环境立法提供借鉴之经验。

(2)指引作用加强。《人类环境宣言》的原则规定较模糊,条文没能体现出法的形式特点,权利义务主体不够明确,这在很大程度上妨碍了宣言指引各国行为的作用和功能。《里约宣言》则注意克服了这一缺憾,具有条文规范、主体清晰、权利义务明确的特色。如《里约宣言》原则6,即优先考虑发展中国家的特殊情况和需要原则,对“优先考虑”的权利主体作了有层次、有差别的规定,即有三类:a. 最不发达国家;b. 在环境方面最易受伤害的发展中国家;c. 除上述两类国家以外的发展中国家。其中第a类和第b类国家享有比第c类国家更为“优先”的“优先考虑”的权利。在这里,对主体的差别规定决定了权利的差异。

(3)公认性提高。《里约宣言》是联合国环发大会通过的一项文件。在巴西里约热内卢举行的环发大会,有183个国家的代表团和联合国及其下属机构等70个国际组织代表出席,102位国家元首或政府首脑与会。这是继1972年联合国人类环境会议之后举行的规模最大的一次国际会议。《里约宣言》正是在这样的一次盛会中各国普遍接受的方式通过的。这也明示着《里约宣言》的原则、规则已具备成为国际习惯所必备的前提条件——公认性,且较之《人类环境宣言》有过之而无不及。国际习惯的公认性直接影响着该项国际习惯在国际社会遵行的执行力度及其对各国行为的约束强度。《里约宣言》公认程度的提高将有助于加强其所宣布的国际环境法原则的效力“硬度”。总之,可以这样说,《人类环境宣言》很大程度只停留在政治宣言的阶段,没有迈向法规的高度,而《里约宣言》不仅在形式上更接近国际公约,而且在国际环境法的具体实践中,也显示出富有实质意义的规范和指引作用。《里约宣言》的上述功能特点奠定了其作为国际环境法之“宪章”的法律基石。

四、结 语

《里约宣言》是国际环境法发展史上的重要里程碑。它所展示的原则是国际环境法的基本准则,是国际环境法的组成部分。《里约宣言》是国际环境法的重要渊源和新“宪章”,它对于指导各国在环境与发展领域采取共同行为以及推进国际环境法的纵深发展具有宏远意义。

注 释:

- ① 《国际法院规约》第三十八条第一项(丑)款。
- ② 黄惠康:《国际法教程》,武汉大学出版社1989年第1版,第15页。
- ③ 《关于环境与发展里约宣言》序言。
- ④ 曲格平:《中国的环境管理》,中国环境科学出版社1989年第1版,第217页。
- ⑤ 米兰·布拉伊奇(南斯拉夫):《国际发展法原则》中译本(陶德海等译)中国对外翻译出版公司1989年第1版,第45页。

(本文责任编辑 车 英)