

论国际环境法学的体系

李晓阳 韩 健

本文提出了国际环境法学学科体系的框架,并就该体系主要构成部分之间的关系进行了阐述。在考察法学界关于国际环境法的各种论说的基础上,分析了国际环境法的调整对象、主体、法律地位和法律规范的构成等问题,阐述了国际环境法的调整方法和特点。

如何建立国际环境法学的体系?这本身就是一个值得认真研究的问题。国际环境法学是一个新兴学科,它的研究范围应根据它的研究对象确定,其理论体系应体现对国际环境法学的研究对象进行研究的要求。国际环境法学的各个部分应该是密不可分的一个整体,其体系的安排应体现其内在的逻辑性和规律性,还应注意使其有较大的灵活性,以适应国际环境法迅速发展的需要。

笔者认为,可以考虑将国际环境法学的体系划分为以下四个部分:

(一)国际环境法的基础理论。主要研究国际环境法的概念、调整对象和调整范围、国际环境法的基本原则、国际环境法的特征、国际环境法的渊源和体系、国际环境法律关系的主客体等问题,这一部分是建立整个国际环境法学体系的基础。

(二)部门国际环境法学。主要包括国际水道污染防治法、国际海洋污染控制法、国际大气环境保护法、国际外空环境保护法、国际野生生物资源保护法等,是国际环境法学体系的主干。

(三)国际环境组织法。这一部分主要研究国际环境保护组织的机构设置、职能权限、活动范围,国际环境保护组织的形成和发展,国际环境保护组织的法律地位,国际环境保护组织与其他国际组织之间的关系等方面的问题。它是国际环境法学体系的不可缺少的组成部分。

(四)国际环境争议的解决。这一部分主要研究国际环境损害的责任形式、责任主体、归责原则、责任的免除,赔偿制度中的责任限制和基金组织,国际环境争议的解决方式,国际环境污染损害赔偿案的管辖权及法律适用,国际环境污染损害赔偿案件的判决的承认和执行等方面的问题。

以上四个部分不是彼此孤立、互不联系的,相反,它们存在着固有的、内在的逻辑联系。它们相互配合,共同构成了整个国际环境法学的理论体系。第一个部分“国际环境法的基础理论”研究的是国际环境法中一些基本的、共同的、一般性的问题,它对国际环境法其他部分的研究具有普遍的指导意义。因此,我们认为,它是整个国际环境法学理论体系的基础。对环境的保护,最终归结为对各种环境因素或者说自然客体的保护。环境因素各种各样,与其相对应,也就产生了保护各种环境因素的国际环境法,即各个部门国际环境法,诸如国际海洋污染控制法、国际大气环境保护法、国际水道污染防治法等。这些部门国际环境法大量地以国际公约、条约、协定、议定书等形式表现出来,在国际环境法中占有相当大的比重,是国际环境法的主要部分。国际环境法对环境的保护主要是凭藉这些部门国际环境法进行的。国际环境法学以国际环境法为研究对象、部门国际环境

法学则研究各个部门国际环境法,部门国际环境法是国际环境法的主要组成部分,由此也就决定了对各个部门国际环境法的研究是整个国际环境法学理论研究的重要任务。因此,第二部分“部门国际环境法学”是国际环境法学的主干。另外,随着经济的发展和技术的进步以及新的环境问题的不断出现,必然会产生一些新的部门国际环境法,诸如核污染控制法、有毒物质控制法等。这些新产生的部门国际环境法也是部门国际环境法学须加以研究的。

目前,全球性和区域性的国际环境保护组织还不多,有关国际环境保护组织的立法尚不发达。然而不能据此就认为国际环境保护组织法在国际环境法学的整个体系中没有它的一席之地。随着全球性和区域性环境问题的日益严重和国际环境保护活动的频繁开展,必然还会产生许多新的全球性或区域性国际环境保护组织,并相应出现许多新的有关国际环境保护组织的立法,使国际环境组织法得到丰富和发展,在整个国际环境法中的比重不断增大,从而更显示出对国际环境组织法的理论研究的重要性和必要性。因此,国际环境组织法在国际环境法学的理论体系中不是可有可无的,而是一个不可缺少的组成部分,离开了这一部分,国际环境法学的体系便是不完整的。

在各国从事经济发展和国际交往的活动中,因环境问题引起国际争议是不可避免的。公正合理和迅速地解决这些争议,也是国际环境法的任务之一。它直接关系到有关主权国家、公民、法人及社会团体的经济利益和环境权益,也直接关系到人类能否切实有效地保护其赖以生存的环境,保证人类社会的永续发展。因此在国际环境法学中,有必要对解决国际环境争议的理论问题作专门的研究,将其纳入整个国际环境法学的体系。加之,这一部分有它自身的一些特点。因此,把它单独作为其中的一个部分似较为适宜。

二

怎样界定国际环境法?在国内有关著述中大体上有以下各种论说:

(1)国际环境法是调整国际自然环境保护中的国家间相互关系的法律规范的总称,是当代国际法的一个新领域。国际环境法的渊源包括国际条约、国际惯例、有关环境保护的国际会议及国际组织的宣言、决议、国际环境法的原则。^①

(2)国际环境法是调整国际间环境保护关系的行为规范的总称。这些行为规范主要来源于国际公约和双边协定,以及有关的国际宣言、决议、行动纲领等。国际环境法调整国家在环境保护方面的关系,它的主体是国家和国际组织。^②

(3)国际环境法是调整国家之间在环境保护方面的分歧与合作关系,旨在保护人类共同生存环境,对各国具有约束力的行为规范。它具有一般国际法的属性。^③

(4)国际环境法是调整国家间在全球性、区域性、双边及多边性环境保护领域中的行为关系的各种法律规范的总称,包括公约、条约、协定及议定书等。它是国际法新近发展起来的一个分支学科。^④

(5)国际环境法是现代国际法的组成部分。所谓国际环境保护法,是调整国家之间在开发利用、保护改善环境中所产生的种种关系的有约束力的原则、规则和规章、制度的总称。国际环境法律关系的主体是国家(有时也包括国际组织),个人不是国际环境法律关系的主体。国际环境保护法的制定者是国家,不存在一个如一国的立法机构一样的特别的立法机构。国际环境法的渊源包括公约、习惯、文明国家所承认的一般法律原则、司法判例、学者学说等。^⑤

(6)国际环境法是国际法的一个新的分支,它是调整国家间在全球性或区域性环境保护领域中行为关系的法律规范的总称。它包括各种有关保护环境及改善环境的国际公约、协定、规章、制度、宣言及原则等。它的渊源既有传统的条约式的法案;又包括许多具有社会、政治、道义或组织意义的协定、决议、宣言、宪章以及其他规则等等。^⑥

以上各种关于国际环境法的论说,容易使人们认为:(1)国际环境法的调整对象仅限于国家、国际组织之间在国际环境保护领域中所形成的各种关系;国际环境法是国际公法的一个分支,不成为一个独立的法律部门;国际环境法的主体仅限于国家和国际组织,不包括个人、法人和社会团体。(2)国际环境法的规范仅限于国际法规范,不包括国内法规范。

上述观点是与现代国际社会中客观存在的国际环境保护关系的现实不相符合的,也是与国际经济交往和国际环境法律调整的实践不相符合的。它们使国际环境法的调整对象和国际环境法学的研究范围受到不适当的局限,不能正确反映现代国际环境保护领域所产生的各种复杂的法律关系。因此,上述观点是值得商榷的。

与上述观点不同,笔者认为:(1)国际环境法的调整对象是国家、国际组织、个人、法人和社会团体在国际环境保护领域所形成的各种社会关系;尽管国际环境法从国际公法脱胎而来,与国际公法有着密切的联系,但它不是国际公法的一个分支,而是一个新兴的、独立的法律部门;国际环境法的主体不仅包括国家和国际组织,而且包括个人、法人和社会团体。(2)国际环境法的规范不仅包括国际法规范,而且包括国内法规范。

(一)国际环境法的调整对象、法律地位、主体。

诚然,国际环境保护关系中包括国家、国际组织之间在国际环境保护领域所形成的各种社会关系。这部分社会关系应由国际环境法予以调整,对此人们已经形成共识。但是,须注意的是,在国际环境保护关系中还包括另一部分社会关系,即国家、国际组织与公民、法人、社会团体之间,公民、法人、社会团体相互之间在国际环境保护领域所形成的社会关系。这部分社会有以下几个特点:1、从这部分社会关系的参加者即主体来看,它们不仅包括国家和国际组织,而且包括公民、法人和社会团体;2、从这部分关系的内容来看,它们都是在环境保护领域中形成的;3、从这部分关系所涉及的范围看,它们都含有国际因素,具有跨国性。如果不由某一法律部门对这部分社会关系进行调整,就会使国际环境保护活动处于无秩序状态,使正常的国际交往出现障碍,形成法律对社会关系调整的空白地带。我们知道,国际公法的主体只包括国家、国际组织或类似于国家的政治实体,个人、法人一般说来不是国际公法的主体。由此决定了对这部分关系的法律调整是国际公法所无法胜任的。如果硬性将调整这部分国际环境保护关系的法律纳入国际公法,显然是与国际公法的基本理论相悖的。就国际经济法和国际私法而言,国际经济法是调整国际经济交往中关于商品生产、流通、资本和技术移动、信贷、结算、税收等法律关系与国际经济组织的法规与法制的总称。国际私法的调整对象则是涉外民事关系。由于国际经济法和国际私法所调整的社会关系与这部分国际环境保护关系的内容不同,这便决定了对这部分国际环境保护关系的法律调整也是国际经济法和国际私法所无法胜任的。至于国内环境法,它所调整的国内环境保护关系不含有国际因素,这就决定了对这部分国际环境保护关系的调整也是国内环境法所无法胜任的。为适应对这部分国际环境保护关系进行法律调整的客观需要,一个新兴的、独立的、不同于国际公法、国际经济法、国际私法和国内环境法的法律部门——国际环境法产生了。这部分国际环境保护关系的客观存在以及对其进行法律调整的客观需要正是国际环境法赖以产生和存在的社会基础,也是国际环境法不同于国际公法、国际经济法、国际私法而国内环境法而成为一个独立的法律部门的根本原因。

在现代国际交往中,个人、法人特别是跨国公司对外投资、技术转让等活动无时无刻不在进行之中,伴随这种经济活动的跨国污染现象不断发生且日益为国际社会所关注。当代一个显著的特点是,私人 and 公司愈来愈多地从事可能引起重大意外跨国环境污染损害的活动,个人、法人、特别是跨国公司越来越多地参与国际环境保护关系。

从国际环境立法的实践看,大量的国际环境立法都规定了个人、法人或社会团体参与国际环境保护关系,并赋予个人、法人和社会团体以国际环境法的主体资格。《内罗毕宣言》(1982年5月18日通过)规定:“在促进环境工作中,必须每个人负起责任并参与工作。非政府组织在这方面可发挥特别重要的作用,并往往可以起到促进作用。所有企业,包括跨国公司在内,在采用工业生产方法或技术以及在将此种方法和技术出口到别的国家时,都应考虑到其对环境的责任。在这方面,及时而充分的立法行动也很重要。”《海洋环境的保护和保全公约》(联合国海洋法公约第十二部分)第235条第2款规定:“各国对于在其管辖下的自然人或法人污染海洋环境所造成的损害,应确保按照其法律制度,可以提起申诉以获得迅速和适当的补偿或其他救济。”

总之,无论是国际环境保护关系本身的特点,还是国际经济交往和国际环境法律调整的实践,都从不同角度证明了个人、法人和社会团体参与国际环境保护关系,进而成为国际环境法律关系的主体。

(二)国际环境法的法律规范。

国际环境法包括有大量的公约、条约、协定、议定书等国际法规范,国际法规范是国际环境法的重要组成部分,这是毋庸置疑的。有些学者甚至称其为“条约法”或“协定法”。但如果据此认为,国际环境法只包括国际法规范,不包括国内法规范,则未免失之偏颇。事实上,国际环境法既包括国际法规范,又包括国内法规范。国

国际环境法的法律规范构成的复杂性是由它所调整的社会关系,即调整对象的复杂性决定的。国际环境法所调整的社会关系既有国家或国际组织之间形成的国际环境保护关系,也有国家或国际组织与个人、法人、社会团体形成的国际环境保护关系和个人、法人、社会团体之间形成的国际环境保护关系。国家或国际组织之间形成的国际环境保护关系往往通过国际公约、条约、协定、议定书等规范性文件予以调整;后一部分国际环境保护关系则常常通过国内环境法中关于涉外环境保护的规范,涉外经济法中的环境保护的规范,以及国际私法中的环境保护的规范予以调整。调整国际环境保护关系的国际法规范和国内法规范不是彼此孤立的,而是密切联系的,它们通过国际环境保护关系固有的逻辑被联系在一起,服务于保护人类共同的生存环境这一目的。一个国家以其国内法为根据的对外环境保护政策,会直接影响到国际环境保护关系,必然会对调整国际环境保护关系的国际法产生影响;另一方面,为了与调整国际环境保护关系的国际法相协调,各国调整国际环境保护关系的国内法也必然会考虑有关国际法的要求。事实上,在现代社会中,各国越来越重视国内环境立法与国际环境立法的协调。在法律适用上,由于国际环境保护关系的主体不同,其法律关系的性质不同,有时适用国际法规范,有时适用国内法规范,有时两者兼而用之。

在国际交往中,各国基于自身利益的考虑,为了维护本国的环境权益,必然会在其国内立法中,对在诸如国际货物运输、引进外资、引进外国先进技术等国际经济活动中引起的损害本国环境的跨国环境污染进行控制,以达到既促进国际交往,发展对外经济贸易关系,发展本国经济,又对该国的环境权益进行有效保护的目。《中华人民共和国海洋环境保护法》第3条第3款规定:“在中华人民共和国管辖海域以外,排放有害物质,倾倒废弃物,造成中华人民共和国管辖海域污染损害的,也适用本法。”《中华人民共和国中外合资经营企业法实施条例》第5条、《中华人民共和国技术引进合同管理条例》第2条中,分别就外国公司、企业和其他经济组织或个人申请在中国举办合营企业不得造成环境污染,我国公司、企业、团体或个人从外国的公司、企业、团体或个人获得技术应该有利于环境保护作了规定。

通过对国际环境法的调整对象、法律地位、主体和规范构成的分析之后,可以考虑这样来界定国际环境法,国际环境法是调整国家、国际组织之间,国家、国际组织与公民、法人、社会团体之间,公民、法人、社会团体之间在国际环境保护领域中所形成的各种社会关系的各种法律体制和法律规范的总称,是一个新兴的、独立的法律部门。这个概念比较清楚地概括了国际环境法在调整对象、主体、规范构成方面的特性以及它在整个法律体系中的地位。

三

法律调整的方法是由法律所调整的社会关系的性质决定的,并服务于法律所调整的社会关系。同样,国际环境法的调整方法是由它所调整的社会关系即国际环境保护关系的性质决定的。国际环境保护关系的复杂性决定了国际环境法调整方法的多样性。在国际环境保护关系中,由于存在着国家或国际组织之间所产生的环境保护关系,这类关系的参加者为国家或国际组织,除具有环境保护的内容,与环境保护活动密切相关外,还具有国家或国际组织间一般国际关系的属性。由此决定了国际环境法必然采用国际公法所采用的调整方法。这在解决国际环境争议方面表现得最为明显。不论是在国际环境保护实践中,还是在国际环境立法中,国际公法用以解决国际争端的方法,诸如谈判与协商、斡旋与调停、和解、仲裁和诉诸国际法院等,被广泛用于解决国际环境保护领域中所发生的争议。例如,1978年1月23日,苏联核动力卫星“宇宙—954号”在加拿大境内坠落,使加拿大的一大片地区受到了放射性污染,加拿大和苏联经过近三年的谈判最后达成协议。在国际环境法的发展史上具有重大意义的美国诉加拿大特雷尔冶炼厂污染案、法国诉西班牙的兰诺克斯湖污染案等案例都是通过仲裁予以解决的。《维也纳保护臭氧层公约》第11条第3款规定:缔约国如采用协商、斡旋或调停仍不能解决争议时,既可将争议提交仲裁,也可以将争议提交给国际法院。

如前所述,国际环境保护关系中包括公民、法人、社会团体之间产生的国际环境保护关系,如因一国的公民、法人给另一国的公民、法人造成污染损害而产生的跨国界污染损害赔偿关系便属此类。这种关系多是因为跨国界环境污染或破坏而形成,当事人往往为自然人或法人,而且分属不同的国家,所发生的争议多涉及到人身或财产损害的求偿。由此决定了国际环境法不可避免地要采用国际私法中的一些调整方法,如根据国际私

法规则来确定国际环境污染损害赔偿案的管辖权和法律适用等。

在国际环境保护实践和国际环境立法中采用国际私法规则来解决环境争议不乏其例。例如 1975 年的比尔诉钾矿矿井(Bier Mies de Potness)一案即为一例。该案的原告在荷兰从事园艺工作,被告在法国国内开采钾矿。因被告把大量的残留盐物质排入莱茵河,导致河水碱度增高,损害了原告的苗床,原告因此向法院提起诉讼。这一跨国污染案即是根据《关于民商事案的管辖权及执行法院判决的公约》及欧洲共同体法院对这一公约的有关条款的解释来确定其管辖权的。1969 年《国际油污民事责任公约》第 9 条第 1 款规定,当在一个或若干缔约国领土(包括领海)内发生了油污损害事件,或在上述领土(包括领海)内采取了防止或减轻油污损害的预防措施的情况下,赔偿诉讼只能向上述的一个或若干缔约国的法院提出。

总之,国际环境法的调整方法是多种多样的,既包括国际公法的调整方法,又包括国际私法的调整方法,这是由国际环境法调整的社会关系即国际环境保护关系的复杂性决定的。

四

与国际公法、国际私法、国际经济法等国际法部门相比,国际环境法具有它自身的一些特点,主要有:

(1)国际环境法具有综合性。这种综合性主要表现在以下几个方面:第一,调整对象的综合性。国际环境法所调整的国际环境保护关系,既包括国家或国家组织之间的国际环境保护关系,也包括国家、国际组织与公民、法人、社会团体之间的国际环境保护关系,还包括公民、法人、社会团体之间的国际环境保护关系。国际环境法的调整对象,是由这种种关系交织在一起而综合构成的。第二,规范构成的综合性。国际环境法所包含的法律规范,既有国际公法、国际私法等国际法规范,又有国内环境法、涉外经济法中有关国际环境保护的国内法规范,既有实体法规范,又有一部分解决环境纠纷的程序法规范。国际环境法的规范是不同法律部门的法律规范的有机结合。第三,调整方法的综合性。国际环境法所采用的调整方法,既有国际公法所采用的调整方法,又有国际私法所采用的调整方法。可见它的调整方法也是综合的。国际环境法的综合性,归根到底是由它所调整的社会关系即国际环境保护关系的复杂性决定的。

(2)国际环境法具有科技性。国际环境法以环境科学作为它的自然科学基础,是环境科学与法律科学相对结合的产物,它必须反映生态规律的要求。由于人类在防治污染、开发利用环境资源时必须采取各种技术措施,因此不得不将大量的技术规范、操作规程,各种各样的环境标准列入国际环境法之中。它的许多法律规范都是由技术规范上升而来的。由此决定了国际环境法与其他法律部门相比具有极强的科学技术性。

(3)国际环境法具有公益性。国际环境法的公益性是由它所调整的社会关系的性质以及环境问题、环境保护领域国际合作本身的特点决定的。国际环境法的目的是保护人类共同的生存环境,这符合不同国家、不同阶级的共同愿望。环境破坏的受害者是不分国籍、不分阶级的。这是不以人的意志为转移的客观规律。由此决定了以国际环境保护关系作为自己的调整对象的国际环境法具有明显的公益性。也正是由于这个原因,不同社会制度的各个国家在国际环境法领域能保持良好的合作关系,在探索解决国际环境问题的措施、手段、以及制定有关对策等问题上也较容易达成一致。

(4)国际环境法具有超前性。有关环境保护的国际立法的指导思想与国际公法有许多不同之处。国际公法注重对现存国际习惯法和国际实践的编纂,国际公法的编纂工作往往落后于国际实践的发展。而国际环境法则带有所谓“超前立法”的性质,建立在预防原则的基础上。在环境保护问题上,国际社会不能,也不可能等到资源消耗殆尽,环境受到难以挽回的破坏之后,再去制定有关法律文件,只要国际社会一认识到问题的严重性,就应根据预防为主的原则,立即着手制定有关国际法律文件。

(5)国际环境法具有区域性。国际环境法的这一特点,是由环境问题本身所具有的特点决定的。环境问题既有全球的共性,又有区域的个性。即使在同一国家内,由于自然条件的不同,所引起的环境问题也是不同的。由于世界各地的各个环境因素的特点并不完全一样,人类活动对其产生的影响又有轻重之别,则各地区环境保护的主要目标、要求和措施自然不同。分布在同一地区的各国既然面临大致相同的环境问题,则对该地区的环境保护措施,自然更容易求得共同的主张,协调彼此的意志。实践表明,区域性协定往往较全球性协定更易于有效执行。

(下转第 23 页)

统文化的反映,是维护传统文化最强大的无形力量。社会变革对传统文化的冲击,开始往往只能冲击其结构的表层,尽管看起来似乎已经给予重创。其表层原因在于,传统文化的深厚基础已经积淀于民族的文化心理结构之中,深化和浸透在整个社会生活之中。其深层原因,在于传统文化心理具有强大的渗透力和改造力,能在旷日持久的文化冲突中,日渐溶入新文化之中,使之失去本来的面目而成为一种新的传统,从而成为真正的新文化的对立物。这是传统文化心理的巨大惯力。

惰性和惯力是传统文化心理所固有的,但这只是问题的一个方面。另一方面,传统的文化心理不可能永远保持它的稳态。现代潮流是不可阻挡的,传统心理向时代心理的转化是不可避免的。社会心理本来就是一个动态的平衡系统,旧的平衡打破了,经由一种困惑、迷惘甚至失落,又会达到新的平衡。这种新的平衡,一般是在更高的层次上产生的积极向上的平衡,是在现代化过程中必然产生的主导性的心理效应。值得注意的是,在上述转化中,有少数人在原有心理平衡被打破后,总想回到原来的平衡状态中去。这种转化可能产生一些消极效应,需要积极地加以科学地控制和调适。控制和调适的办法很多,最根本的是加速现代化进程,改变传统文化心理赖以生存的现实土壤。一旦现实生活实现了对传统的改造和超越,依附于传统的文化心理也就被抛弃了。

注 释:

※ 参见刘崇顺著:《社会变革中的心理学》,香港中华科技出版社出版

(本文责任编辑 涂赞琥)

(上接第 16 页)

著名的控制海洋倾倒的国际公约除了《奥斯陆倾倒公约》外,还有 1972 年 12 月签订于伦敦的《防止倾废及倾倒其他物质污染海洋公约》(简称《伦敦倾倒公约》)。虽然《伦敦倾倒公约》的签订在《奥斯陆倾倒公约》之后,但其中的某些规定反不如先签的《奥斯陆倾倒公约》那么严格、具体和明确。原因之一就在于《伦敦倾倒公约》是全球性的,而《奥斯陆倾倒公约》是区域性的(仅适用于大西洋东北部的海洋倾倒)。正因如此,联合国环境规划署成立以后,大力倡导建立区域性环境保护国际组织,签订区域性环境保护协定,并取得了显著成就。自 1976 年以来的十几年里,地中海、波罗的海、波斯湾、几内亚湾等一些曾遭受严重污染的区域,都陆续签署了区域性环境保护的国际协定。现在,区域性环境保护的国际协定已构成国际环境法的重要内容。

注 释:

- ① 《中国大百科全书》(法学卷),第 206—207 页,中国大百科全书出版社 1984 年版。
- ② 韩德培主编:《环境保护法教程》(第二版),第 239—240 页,法律出版社 1991 年版。
- ③ 罗典荣主编:《环境法导论》,第 310、322 页,中国政法大学出版社 1988 年版。
- ④ 韩德培,肖隆安主编:《环境法知识大全》,第 220—221 页,中国环境科学出版社 1990 年版。
- ⑤ 程正康著:《环境法》,第 447—451 页,高等教育出版社 1989 年版。
- ⑥ 张崱青编著:《国际环境法概论》,第 1、19 页,武汉大学出版社 1990 年版。

(本文责任编辑 车 英)