

略论国际环境立法的若干发展

张 翥 青

国际环境立法是控制和缓人类环境危机的重要手段之一。本文从河流法、海洋法、大气保护法三个方面入手,对国际环境法的形成及发展作了初步探讨。在阐述过程中介绍了一些有关河流、海洋及大气保护方面的重要国际习惯规则、国际公约及国际协定等。目前出现的某些环境问题已超越国界,具有全球性质,要解决好这些问题,必须加强国际合作并以国际环境立法为保证。我国广泛开展的对国际环境法的研究具有现实意义。

一、引 言

人类在其历史进程中,生存环境至关重要。在过去的几千年里,在人类进入现代科技时代以前,人类对其生存环境的影响作用是不易觉察的,那时候,人类与自然比较协调,整个生态系统也较为平衡,所以没有出现环境问题。但是,在产业革命之后,特别从第二次世界大战以来,随着生产活动与科学技术的迅猛发展,以及对自然资源的不合理开发与利用,生态平衡遭到破坏,环境污染也日趋严重,已成为威胁人类生存的重大问题之一。

首先对环境有直接而重大影响的是人口的爆炸性增长。现在全世界人口已超过50亿,预计到下个世纪,生活在本星球上的人口至少将达到62亿。人口增长势必带来资源消耗的加剧、生存空间的紧张。其次,能源的生产和消耗对大气的污染日趋严重,甚至影响到气候的改变,臭氧层出现空洞、“温室效应”等都与之有关。还有另一个值得注意的问题是,各种新品种的化学物质和材料的不断问世,虽然一方面给现代化物质生活带来方便,但同时又给环境造成了难以消除的污染,对人类的身体健康也产生有害影响。此外,人们已惊奇地发现,就在这短短的几十年内,对海洋的污染、对海洋生物资源的消耗和破坏已达到了无以复加的地步。由于对野生动植物的滥肆开发,使许多珍稀物种濒临灭绝。大量砍伐森林造成水土流失、土地沙化的严重后果。现代航天技术的发展为人类开辟了一个全新的活动领域——太空,但是开发和利用太空的活动给太空也造成了污染。

总之,污染已无所不在,污染不但超出了国界、蔓延全球,而且超越了“球界”,漫及太空。人们已逐渐认识到,保护自己赖以生存的自然环境已到了刻不容缓的地步。一些科学家、法律工作者以及各国的政治领导人也都对环境问题产生了一种紧迫感,并认为,为了保护和改善人类环境,除了及时采取相应的经济及技术方面的措施外,还须制订出一些新的国际性的法律制度以进行有效的治理,这样就大大促进了国际环境立法的发展。

本文拟就以下三个方面来探讨国际环境立法的形成与发展问题：（1）河流法；（2）海洋法；（3）防止大气污染法（大气保护法）。

二、河流法

环境问题最初多局限于邻国之间与生态系统紧密相连的地区，如越境的河流、湖泊等。而对河流、湖泊的开发利用，又是人类最早的直接影响环境的行为之一。

为了调整国与国之间在交界河流、湖泊方面的关系，也为了促使有关国家合理利用这些河流湖泊，传统国际法中逐步形成了一些常用的习惯规则。

（a）睦邻友好原则。它的中心意思是：各国在使用共同享有的物体（河流或湖泊）时，应当相互承认并尊重各自的权利。这是公平原则的体现。“睦邻友好”原则的应用，促使许多有关国家缔结条约或签署协定，以限制各国在边境任意利用边界水域的权利。有些条约或协定还规定了各缔约国保护水域的义务，任何一个缔约国未经其他国家的同意，不得随意改变水流、河床或河岸，这就形成了初期的河流法。

（b）蒙特维多宣言。随着人类开发利用河流、湖泊的行为日益增多，各国之间在这方面的矛盾和纠纷也多了起来。加之，河流环境对人类开发利用行为的反应特别敏锐，而河流法又比其他领域的法律更早地受到新技术的影响，这样就促使人们对国际法的基本原则——国家绝对主权原则——的适用进行一些必要的调整。1895年英国检查长哈蒙（Harmon）就美国处理与墨西哥之间的利阿·格兰大（Rio Grande）界河关系时，引用美国首席法官马歇尔（Marshall）的话说：“国际法的基本原则是每个国家在其领土内具有排他的主权”，因而美国在使用流经其领土内的河水时，可以单方处置，而不受任何国际法规则、原则及先例的约束，这就是河流法历史上的哈蒙主义。显然这种以国家绝对主权原则为基础的哈蒙主义对河流的保护是不合适的。国家主权原则是建立和发展国际关系的基础，但是，从全球环境保护和处理两国或几国共有的河流使用的角度来看，各国主权的行使就需要协调，也就是说，一国在行使自己的主权时，也应考虑到其他国家的主权问题。河流上游国在开发利用与别国共有的河流时，必须考虑下游国的利益，更要考虑对整个河流流域的影响。于是，取代哈蒙主义的单方处置就产生了蒙特维多宣言。

蒙特维多宣言的一般原则是：“……任何国家，未经其他沿岸国同意，不得为其工业、农业开发水利而在国际性的河道上引入可能证明对有关国家产生损害的任何改变。”

可惜蒙特维多宣言只停留在建议上，并未真正实施。而且不久，在《兰诺克斯湖案》中遭到了仲裁法庭的反对。仲裁法庭在对此案所作的裁决书中说：“法庭认为，根据善意原则，上游国有义务对所涉及各方的利益都给以考虑，它有义务对自己利益的谋求与满足上述各方的每一项利益相容，在这个问题上，它也有义务表明，它真诚地关心使其他沿岸国的利益得到协调。”

上述裁决虽然确定了在什么样的条件下一国可以对国际河川采取单方面的工程措施，但没有明确指出，在沿岸国之间尚未签订协定的情况下，一国对国际河川的开发利用究竟可以达到何等程度。为了解决这个问题，1966年，国际法学会在第52届年会上通过了一项叫做“赫尔辛基规则”的决定。

（c）赫尔辛基规则。该规则的宗旨是加强各沿岸国对水的管理及控制，以防止国际河川的进一步污染。它的主要贡献是，确立了河流的沿岸国对河流的使用必须遵守的“对等享用”原则。赫尔辛基规则的第2章第4条规定：“每一个沿岸国在其领土内对国际流域的水的合理及有益的使用，有对等享用之权。”

可以看出，赫尔辛基规则比起前面所介绍的“睦邻友好原则”或“蒙特维多宣言”来说有了明显的进步。这表现在，它以河流流域来代替单个的河流，这才是处理、开发和利用水生资源的恰当单位。赫尔辛基规则中的对等享用原则在一定程度上使河流流域的水体的利用更加合理，只是对因开发水资源而造成的其他环境因素的损坏如何处置的问题尚未涉及。事实证明，一些有益的水利工程可能带来非常有害的副作用，如阿斯旺和加里巴两个水坝就是国际上常常引用的例子。人们还发现，在发展中国家，几乎每项灌溉工程都带来了由水传染的疾病，有些灌溉工程甚至引发了大规模的地理突变，这是赫尔辛基规则的不足之处。另一个缺陷则是剥夺了那些尚未利用水域的国家和那些因国力不足而不能在短期内利用水域的国家的对等享用的权利。

此外,该规则虽然在污染的大标题下做了一些关于保护水体的文章,但并未给各国强加防止和减少水域污染的绝对义务,相反,在“合法利用”的幌子下仍有不同程度的污染发生。

为了弥补赫尔辛基规则的不足,后来在一些关于水的条约中明确规定,一国的行为若对别国管辖下的部分河流流域造成污染,则应承担制止污染的责任。例如在欧洲理事会主持下签订的《关于防止污染、保护洁水的初步协定草案》,不仅规定了责任,而且制订了污染标准。关于制订污染标准的必要性在斯德哥尔摩人类环境会议的一些建议书中得到了充分的肯定。制订污染标准要求各国互通信息情报,并以科学方法进行监测。环境会议上通过的《行动计划》就强烈呼吁各国支持国际监测制度。

斯德哥尔摩人类环境问题大会是于1972年召开的,它为国际环境法的发展揭开了新的一页,是国际环境法历史上的里程碑。大会的筹备文件及第51号建议书对保护国际河流及水生资源有这样一段话:“各国同意,为开发水生资源的活动预计对另一国的环境造成影响时,要事先告知该国……”

河流湖泊是为人类提供淡水的主要来源,但是,由于近几十年来各国工农业的迅猛发展和不断增长的人口的生活需要,使洁水的消耗量剧增,而与此同时,大量排放的污水对河流湖泊的污染日趋严重,这种现象引起了全世界的关注。于是,许多国家和国际组织都致力于河流法(亦可称水法)的理论方面及实践方面的研究,从而在完善国内水法的同时也使国际水法得到了长足的发展。

为了保护国际河川,各沿岸国不仅纷纷设立控制、防止水污染的国际合作委员会,而且彼此间签订了许多旨在保护国际河川的多边或双边协定、条约,例如,欧共体国家之间于1976年签订的《保护莱茵河免受化学物质污染公约》、亚马孙河流域沿岸国之间于1978年签订的《关于亚马孙河(流域)的合作公约》、美国与加拿大之间于1972年签订的《关于五大湖水水质协定》、前苏联与蒙古之间于1974年签订的《苏蒙合理利用及保护色楞格河水协定》等。这些条约和协定既是保护国际河川的法律手段,又是国际环境法的渊源之一。

但是,就环境立法而言,在水法(河流法)方面还没有象海洋法那样具有普遍意义和综合性质的国际法规。

三、海洋法

海洋法也比较早地注意到了环境所受到的破坏与威胁。

传统的海洋法是关于海洋的控制、管理及使用的规章制度,这些规则制度是从远古以来由习惯逐步形成的。第二次世界大战以后,在联合国主持下于1958、1960、1973—1982年先后召开了三次海洋法会议,进行了对海洋法的编纂,特别是第三次海洋法会议所制订的《联合国海洋法公约》是一部较为完整的海洋法法典,它包括了一些有关保护海洋及海洋生物资源的内容。

千百年来,人们一直认为,海洋里的资源是取之不尽、用之不竭的,海洋又是那样的广阔无垠,人类的活动不会对其产生多大的不利影响。于是,开发利用海洋生物资源的自由变成了公海自由之一,长年累月地把无数的垃圾废物往海洋里倾倒,使海洋“饱食”了各种各样的有毒物质;尤其是不断增加的油轮在海洋里航行时排泄出来的石油,慢慢地让人们看到了海洋正在遭受污染和破坏。人们不得不对海洋的污染问题表示了极大的关注,各国和各种国际组织不得不采取法律措施来制止污染、保护海洋及海洋里的生物资源。

从1954年至1983年的30年期间,国际社会陆续签订了一系列防止海洋污染、保护海洋生物资源及海洋环境的协定及公约。它们的签订使海洋环境的国际保护进入了一个新时期,也表明国际海洋环境的立法和保护体制已初步建立起来。

(a)《防止海上油污国际公约》。这是国际上第一个以防止海洋污染为直接目的和内容的公约,于1954年签订,当时正处于海洋环境保护的萌芽阶段。该公约禁止载重量超过五百吨的一切船只(战船及捕鲸船除外)载重量为一百五十吨或多于一百五十吨的油轮在海上排泄石油。公约还要求所有缔约国改进船只装备以防止石油或石油与污水的混合物逸入海洋,船旗国应保证悬挂其国旗的船只接受国际监督,并采取措施承担责任。

该公约在保护海洋免受石油污染方面起了积极作用,它的重要意义是明显的。但是,它仍然未能做到全

面保护海洋免受一切船舶的污染,只不过降低了石油排放的可允许量而已。由于该公约只是一般性的提出了对石油污染的控制,所以未能保证近海区的无油排放,而且把惩罚权交给船旗国,这就不一定能严格地执行惩罚制度。该公约经过三次修订,仍有缺陷。于是,为了完全消除船只排放的石油和其他有毒物质对海洋的污染,国际社会要求制订一个更全面、更完备的法规。这样就导致了1973年的国际防止海洋污染会议的召开。

(b)《防止船舶造成污染国际公约》。这个公约是在1973年的国际防止海洋污染会议上签订的。该公约重申了《防止海上油污国际公约》中的基本原则,特别强调,要禁止和限制排放的不仅是石油,而且包括其他有毒液体和一切有害物质。显然,《防止船舶造成污染国际公约》比《防止油污公约》前进了一大步,为国际海洋保护法的发展作出了更大的贡献。但是该公约的局限性也是很明显的,因为它所指的排放只包括从船舶上排放出来的石油及其他有害物质,而对倾倒、海洋采矿、海洋开发及勘探所造成的污染没有涉及到。

实际上,长期以来,海洋已成为人们倾倒废弃物的“大垃圾箱”,尤其是工业革命以后,海洋倾倒现象日益严重,这就构成了油污以外的另一种严重污染。为了控制倾倒,国际社会开始酝酿签订一个防止倾倒废物及其他有害物质的公约。

(c)《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的国际公约》。倾倒是一种故意的行为,它与通过江河或人工管道流入海洋的污染或船舶在航行中排放污物造成的污染均不同,后两者在一般情况下是非蓄意的行为。

在1972年签订《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的国际公约》以前,6个欧洲国家已签订了一个区域性的控制海洋倾倒的公约——《防止船舶和飞行器倾倒废物造成海洋污染公约》。这也是一个重要公约。它的宗旨是完全禁止从船舶和飞行器上倾倒剧毒物质,对其他物质,视其毒性程度而作了各种限制。1972年,在全国际社会的努力下,终于产生了全球性的防止倾倒的公约,这就是《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的国际公约》。该公约的适用范围不仅是公海,而且包括领海。它对故意从船只、飞行器、平台甲板以及其他人造建筑物上向海洋倾倒废物作了各种规定,并对严重污染海洋的物质加以严格禁止。该公约有三个附则,对物质进行分类:第一类、第二类和第三类。对第一类物质是“严格禁止倾倒”,对第二类则实行“特别许可证制度”,对第三类要得到“一般批准”。

以上三个公约对海洋环境的保护均起了积极而重要的作用,而且一个比一个完善。但问题仍然存在。例如,当外国船只在公海发生事故泄油而使沿岸地区受到污染威胁时,沿岸国家是否应该采取干预措施?船旗国或船舶所有人对其事故所造成的损害是否应该承担赔偿责任?1967年3月8日,一艘悬挂利比亚国旗的巨型油轮航行在英吉利海峡时触礁失事,致使英、法两国海岸遭到严重的石油污染,这就是国际上著名的“托里·峡谷号”油轮事件。这个事件引起了国际政府间海事协商组织和有关国家的极大关注,认为必须采取及时行动以消除事故及其严重后果。当时英国政府断然采取了“炸”的措施以减轻污染,这就直接导致了《对公海发生油污事故进行干涉的国际公约》的签订。

(d)《对公海发生油污事故进行干涉的国际公约》。该公约于1969年签订,其直接背景就是上面提到的“托里·峡谷号”事件。该公约明确规定,沿岸国采取必要措施,以防止、减轻或消除由于海上事故所造成的严重油污危险或威胁。

(e)《油污损害民事责任国际公约》。该公约与上面的《干涉公约》同年签订。它也是由于“托里·峡谷号”事件直接影响而签订的国际海洋环境保护公约。该公约规定了油污事故的赔偿责任及赔偿数额。公约共21条,对在什么情况下承担责任,什么情况下可免除责任均作了详细规定。对海洋环境遭受污染而承担责任,特别是对环境损害进行赔偿,显然是一项新的发展。

《人类环境会议》宣言第21条说:“按照联合国宪章和国际法原则,各国应按自己的环境政策开发自己资源的主权,并且有责任保证在它们管辖或控制之内的活动不致损害其他国家和管辖范围以外地区的环境。”第22条又说:“各国应进行合作以进一步发展有关它们管辖或控制之内的活动对它们管辖之外的环境造成的污染和其他环境损害承担责任和赔偿问题的国际法。”

这两项宣言充分表明,《民事责任公约》中的赔偿原则是合理而必要的。这个原则不仅被纳入了人类环境宣言,而且已成为国际习惯规则之一。为了对1969年的民事责任公约进行补充,1971年在布鲁塞尔又签订了《关于建立国际油污损害赔偿基金的国际公约》,前者只规定了船舶所有人的责任,而后者确立了国家责任。

在防止海洋污染、保护海洋环境方面,还有许多区域性协定及公约,如《保护波罗的海地区海洋环境公约》、《保护地中海免受污染公约》以及《防止陆源污染海洋公约》等。

综上所述不难看出,国际社会近几十年来对保护海洋环境(包括保护海洋生物资源)、防止海洋污染、尤其是防止石油污染,是十分重视的。在实践中所订立的这方面的公约和协定(全球性的及区域性的)也是相当多的,它们充实了国际环境法,成为国际环境立法的重要组成部分。

四、防止大气污染法

除了河流法和海洋法之外,对国际环境法的形成和发展有过重要影响的还有防止大气污染方面的一些习惯规则。

大气也是一种自然因素,它和水一样,没有边界,倒是有极大的传播能力。工业原料的燃烧不仅使本国领土上空大气污染,而且燃烧时硫磺发射物造成的酸雨可以降落到别国领土上去,如:南斯拉夫的纳维亚的酸雨是由于西欧工业原料中的硫磺发射物造成的。更为严重的是,核试验中放射出来的有害物质会扩散到全世界上空的大气层中。

30年代,在美国与加拿大之间发生了一起环境问题方面的纠纷案,叫做“崔尔冶炼厂案件”(Trail Case)。案情是:当时加拿大的一家冶炼厂位于美加边境,排放过多的二氧化硫,使美国境内的农牧业受到直接危害。仲裁法庭对此案作了下述裁决:“任何国家无权使用或允许使用其领土,以在他国领土内或对着他国领土或其中的财产及国民施放烟雾的方式造成损害……”

这一裁决不仅确定了国家对造成别国领土范围内污染所应承担的赔偿责任,而且把国际法的“一国不能允许个人利用其领土来损害他国”的一般原则应用到了大气保护领域,为大气保护奠定了法律基础。

1974年由丹麦、挪威、瑞典和芬兰四国所签订的《环境保护协定》就包含了上述原则。该协定提出,当一国允许在自己领土上进行某项活动时,应当考虑到这种活动可能对他国领土所产生的生态影响;协定还规定,为了防止越境污染,各缔约国应对危及生态的活动进行相互协商、互通情报。

早在1963年,美、苏、英三国在莫斯科签订了《禁止在大气层、外层空间及水下进行核武器试验条约》。这个条约,从政治意义上来说,其目的是为了束缚缔约三国以外的其他国家发展核武器的手脚,但在客观上,对缓解核污染还是起了一定作用。

1979年,在欧洲经济委员会的支持和筹划下,由欧洲各国与美国、加拿大等国一起签订了《远距离越境空气污染公约》,这是第一个专门以防止越境空气污染为目的的公约,它要求各缔约国制订出防止排放物污染空气的法规及措施。公约规定,缔约各国在开展某项有可能造成越境污染的活动之前要进行协商,采取预防措施。

由于大气污染是全球性的,具有跨越国界的特点,要解决好大气污染问题非一国或几国之能力所及,它需要广泛的国际合作。

有关大气保护方面的国际公约及多边或双边协定既是体现这个领域的国际合作精神的最好形式,也是国际环境立法的重要渊源之一。

五、结束语

已有300余年历史的国际法,虽然在调整国家关系、促进国际合作、维护国际和平以及保护人权诸方面做出了很大的贡献,并在实践中得到快速发展,但传统的国际生活并不包括环境保护领域的规则或标准,可以说,直到20世纪50年代,环境领域的国际立法还是一纸空白。但是20世纪中叶以后,人类已开始意识到自己的活动对自然界产生了巨大影响,意识到环境问题的严重性,因而深感传统国际法在解决环境保护任务方面显示出局限性,迫切需要一些能为全球环境因素提供法律保护的新制度、新规则以及新条约、新协定,这就为国际环境立法的形成和发展创造了历史条件。

国际环境立法（或称国际环境法）是以国际习惯规则为基础的，它是国际法的一个新的分支，它的任务就是调整国家间在全球性或区域性环境保护领域中的行为关系，它的宗旨就是保护好人类赖以生存的自然环境。它的发展标志着人类环境意识的大提高，标志着人类社会向着更高层次、更文明的阶段进军。可以说，未来的世纪就是环境与发展的世纪，不解决好环境问题，人类是无法持续发展的。

国际环境法作为国际法的一个分支，近几十年来已有很大的发展，但是随着环境问题的日益尖锐，而且愈来愈国际化，它就需要有更进一步的发展，并需进一步加以完善。

我们高兴地看到，国际社会对现在出现的全球性环境问题，如臭氧层破坏问题、温室效应问题等也极为重视，同时认为，只有世界各国共同努力、加强国际合作才能解决好环境问题。1985年签订了《保护臭氧层维也纳公约》，1988年联合国大会通过了保护气候的决议，这些都是明显的例证。

1992年6月3日至14日在巴西的里约热内卢举行了迈向21世纪的联合国环境与发展会议，并向全世界宣告了关于环境和发展的27条原则。会议重申了1972年6月16日在斯德哥尔摩通过的联合国《人类环境宣言》，并表示要在此宣言的基础上再推进一步。此次会议所宣告的第7条原则中说：“各国应本着全球伙伴精神，为保存、保护和恢复地球生态系统的健康和完整进行合作。鉴于导致全球环境退化的各种不同因素，各国负有共同的但是又有差别责任。”

这次环境与发展会议议程的第二部分是专门关于保护环境、保护资源的。这部分所涉及的问题有：关于大气的保护、土地资源的合理使用、制止沙漠蔓延、保护多山生态系统、维持生物多样性、生物技术的环境无害处理、保护海洋资源、有毒化学物质的安全使用以及放射性废物的管理等。为了21世纪的持续发展，为了人类更长远的发展，保护环境、保护资源是至关重要的。

在目前高科技发展的条件下，利用现代化技术来达到保护和改善环境的目的已成为现实，然而法律是保证，因此，加强国际环境立法的研究是十分必要和重要的。我们深信，国际环境法发展的前景是广阔的，当然，也任重道远。

（责任编辑 车 英）

海峡两岸孙中山伦理思想研讨会在武汉大学举行

由中国社会科学院、武汉大学、台湾孙文学术思想研究交流基金会及台湾师范大学联合主办的“海峡两岸孙逸仙思想与伦理社会之重构第七届学术研讨会”于1995年2月25日至27日在武汉大学人文科学馆举行。武汉大学校长陶德麟教授出席开幕式并致了欢迎辞，中国社会科学院常务副院长汝信研究员和台湾孙文学术思想研究交流基金会董事长、台湾师范大学赵玲玲教授分别在开幕式上致辞。海峡两岸来自北京、台湾和武汉地区各高等学校及科研单位的70余位专家学者参加了这次研讨会，就孙中山先生伦理思想的时代意义、孙中山先生伦理道德学说与中国传统文化关系等专题进行了深入、热烈的探讨与交流。武汉大学哲学系、历史系、政治与行政学院的部分教师向大会提交了论文并作了发言。

这次研讨会展示了海峡两岸专家学者对孙中山先生的伦理思想进行系统研究的新成果，对于加强两岸学术研究、弘扬中华民族传统文化、促进祖国和平统一有着积极作用。与会者一致赞成要将孙中山先生的思想研究与交流继续深入地进行下去。

会议期间，与会的海峡两岸专家学者参观了武昌辛亥革命首义纪念馆和湖北省历史博物馆。

（平 和）