

第九章 国际环境法概述

【内容摘要】20 世纪 60 年代以来,人类活动对自然环境的影响不断加深,环境问题由一国国内的局部污染、破坏逐渐发展到区域性的、甚至全球性的问题,严重影响全人类的生存和可持续发展。在此背景下,国际环境保护运动蓬勃发展,国际环境法作为国际法应对人类环境问题而产生和发展起来的新的分支,对国际环境治理具有重要意义。国际环境法学是研究国际环境法主体在国际交往中形成的体现它们之间协调意志的调整、开发、利用、保护和改善环境而发生的各种国际环境关系的法律、原则、规则和制度的学科。本章将重点阐述国际环境法的内涵、国际环境法主体、国际环境法的渊源、国际环境法的基本原则及重点内容、国际环境争端解决机制及国家责任、全球环境问题的中国立场与贡献等方面内容。

【关键词】国际环境法;基本原则;实施机制;国际环境争端;国家责任;中国贡献

第一节 国际环境法的概述

当前,环境问题与生态危机已渗透到国际政治、经济、文化等各个领域,成为关系到人类生存与发展的重大国际问题。积极应对气候变化、生物多样性、人类健康、人道主义、和平主义等是国际社会能否健康持续发展的共性基础,否则国际环境保护事业将处于“囚徒困境”和“公地悲剧”之中。虽然自 20 世纪 60 年代以来,国际社会建立了以环境条约为主的国际环境法体系,但生态危机并未因这些环境条约的生效、执行而有明显缓解。这一现象凸显了环境问题的弥散性、超国界性与孤立主权国家的狭隘、能力不足之间的矛盾,也促使国际社会将环境问题作为一个整体加以治理。^①国际环境法作为现代国际法律体系中晚近兴起的一个新的分支,在整个国际法律秩序中具有区别于其他国际法部门的特殊性,其规范体系构造更是各国政府和人民以及当代文明面临的重大考验和挑战。^②

一、国际环境法的内涵

国际环境法是指国际法主体(主要是国家)调整国际社会在开发、利用、保护和改善环境的国际交往中形成的国际环境社会关系的法律规范的总称,包括有关的条约、协定、宣言和国际习惯等。广义上也包括有关的法律原则、判例、国际法学说、国际组织的决议等。^③

国际环境法是国际法的一个新分支,是一国国内环境法的组成部分。1972 年在瑞典斯德哥尔摩举行的联合国人类环境会议是国际环境法诞生的重要标志。除了具有国际法的一般属性之外,国际环境法有其特殊性:

^① 许健:《全球治理语境下国际环境法的拓展》,知识产权出版社 2005 年版,第 1 页。

^② 王曦:《国际环境法》(第 2 版),法律出版社 2005 版,第 19 页。

^③ 周珂等主编:《环境法》(第 6 版),中国人民大学出版社 2021 年版,第 362-363 页。

一是客体公益性。国际环境法的客体是指国际环境法主体的权利和义务所指向的对象，包括自然因素如大气、土地、水、生物等，以及社会因素，如与各国的社会、经济条件有关的各国有关利用、保护和改善环境的影响国外环境权益的行为。其目的是为了防止生物圈严重恶化、失去平衡以致不能发挥正常作用。^①生态环境问题往往会跨越时空产生影响，构建公益性、合作性的国际环境法规则是推进国际环境治理的重要使命。

二是法源框架性。条约是最重要的国际环境法渊源之一，针对特定环境事项为缔约方创设权利义务，促进全球化环境问题的解决。国际环境问题一般会牵涉国际政治、国际经济、国内法和政策的调整以及科学不确定性等复杂问题，对相关主体权利义务及有关环境保护措施的规定无法一次性达到全面和具体。国际环境条约往往采用“框架公约+议定书+附件”的形式，后续具体事项通过议定书和附件的形式进行规定。这不仅便于各缔约国在较短的周期内对重大原则问题达成一致意见，也避免了因非重大原则的修订而使条约失效，^②如《联合国气候变化框架公约》《生物多样性公约》《维也纳保护臭氧层公约》等并没有因为情况变更而频繁修订，大多情况下只是修订了议定书和附件。

三是主体特殊性。国家作为国际法的制定和实施主体，是国际环境法中最基本的主体。国际环境保护组织自国际环境法诞生伊始也发挥着重大的作用，是其重要主体。尽管《国际法院规约》并没有将国际组织的决议等“软法”性质的法律文件列为国际法的渊源，但国际宣言和决议却是确立国际法规范的辅助手段，通过对国际环境法理论与实践经验进行总结，提出一系列国际环境法原则，为硬法的形成创造有利条件。这些“软法”是促进国际环境法进一步发展的潜在性规范渊源，是国际环境法的渊源。^③

四是内容复杂性。国际环境法调整国际环境主体之间开发、利用、保护、改善环境而发生的国际法上的权利义务关系。这种复杂性的国际环境法律关系既包括国际法主体之间的环境法律关系，又包括国际法主体与环境之间的单向法律关系。^④国际环境问题已经成为与国际安全、世界经济问题并列的第三大国际问题。国际环境问题包括全球环境问题、宇宙环境问题和一部分区域环境问题。联合国环境规划署《1972~1992年的世界环境状况报告》指出，人类正遭遇前所未有的环境问题。国际环境法如何在不违背公平正义、不侵害国家全权等原则的前提下平衡各方利益，促进可持续发展，是当今国际社会的重要难题。国际环境法的内容体现了学科交叉与融合的特性。国际环境法与国际法、国内法，以及环境科学、政治学、国际关系学等深度融合，相互渗透、相互交叉。

五是国际共同性。人类共同生活的地球表面构成了一个完整的生态系统。环境问题的解决是超越国家界线的。有些资源的开发利用也不是一国所能完成的，对生态环境与自然资源的保护，人类负有共同的国际保护义务。比如积极应对气候变化的国家责任逐渐发展成为一

① [法]亚历山大·基斯：《国际环境法》，张若思译，法律出版社2000年版，第9页。

② 王曦：《国际环境法》（第2版），法律出版社2005版，第69页。

③ 林灿铃：《国际环境法》，人民出版社2011年版，第136页。

④ 常纪文：《环境法原理》，人民出版社2003年版，第359-360页。

种获得普遍承认的对世义务。国际环境法与国内环境法是密切相关、互相渗透、互相补充的关系，两者之间可以通过“移植”、“吸纳”和“接受”而相互转化。由于各国环境法的趋同性，随之出现了全球环境法的发展趋势。20 世纪 90 年代以来，国际环境法的重点主要转换到建立健全完善的国际监督、检查组织机制，以指导、协助缔约国履行国际环境条约。

二、国际环境法的主体

国际环境法的主体是指制定和参与实施国际环境法规则的组织机构。传统国际环境法的主体主要有国家、区域组织、政府间国际组织等。但随着国际环境问题日益严峻，非政府间组织、跨国公司乃至个人在国际环境法的制定和实施过程中发挥着越来越重要的作用。国际环境法的主体不仅是国家和政府，还包括非政府组织、跨国联盟、议题网络、非国家行为体、跨国游说团体、无主权行为体、社会运动、政策协调网、知识共同体和全球公民社会。^①因此，国际环境法主体不仅包括国际机构、政府间组织，还囊括了多国公司、跨国社会运动，他们都对跨国规则和权威体系产生影响。如将后者排除在外，全球治理的形式和动力将得不到恰当的理解。^②

（一）国家

在国际环境法律关系中，只有国家是完全的权利和义务主体，国家的主权属性决定它对内代表最高权力，对外具有国际法上的独立人格，能够独立地、平等地参加国际关系并享有国际法的权利和承担国际法的义务，拥有独立求偿和承担责任的能力。^③1933 年《国家权利和义务蒙特维迪亚公约》规定了国家的四个构成要素：定居的居民、确定的领土、一定的政权组织和主权。^④国家作为国际环境法的决定性主体，条约的缔结以及国际习惯的形成等都有赖于国家之间的国际活动。国家是国家环境治理的主要义务主体，这既是国家价值的存在体现，又是国家行使主权的责任规范，也是近代国家对一切义务发展扩张的必然。

气候变化和海平面上升给国际社会特别是低洼沿海国家带来严重威胁，也对国际法带来重大挑战。一个领土“物理”丧失或不适宜居住的国家应能继续保持其“国家”地位，但其生存与海域管辖权行使将面临难题。海平面上升可能从根本上改变海岸线，给岛屿、基线和全球海洋边界带来不确定性，增加国家间海洋权益争端。但《联合国海洋法公约》尚未澄清导致领海基线后退的海平面上升是否会影响沿海国管辖海域的外部边界。海洋法、国际环境法、国际人权法等尚未能为国家应对该危机提供规则支持。《维也纳条约法公约》第 62 条不支持将海平面上升作为国家可单方面终止边界条约的情势变更。低洼、偏远的（发展中）小岛屿国家可能将逐步被淹没，引发包括海洋边界、国家主体地位、新的无国籍状态、跨境气

① [美]詹姆斯 N·罗西瑙：《迈向本体论的全球治理》，纽约大学出版社 1999 年版，第 70 页。

② [英]安东尼·麦克格鲁：《全球人变革：全球化时代的政治、经济和文化》，社会科学文献出版社 2001 年版。

③ 王曦：《国际环境法》（第 2 版），法律出版社 2005 版，第 75 页。

④ 王铁崖主编：《国际法》，法律出版社 1981 年版，第 86-87 页。

候难民人权保护等诸多复杂法律问题。^①故，国际法应对此予以回应和研究解决。

（二）政府间国际组织

政府间国际组织（Inter-government Organization，简称 IGO）是指若干国家或政府通过缔结国际协议而设立的常设机构^②。即根据多边国际条约建立的组织，可分为一般政治性组织与专门性组织两大类。国际环境法上的政府间国际组织主要有联合国、区域性组织等。

1. 联合国

联合国共有六个主要机关：大会、安全理事会、经济及社会理事会、托管理事会、国际法院和秘书处。尽管《联合国宪章》没有明确联合国在环境保护方面的职权，但其六个主要机构都在不同程度上参与国际环境治理。根据《21 世纪议程》，联合国大会作为最高的政府间机制，是有关环境与发展会议后续工作的主要决策和评价机关。联合国大会还通过召开国际环境会议和设立有关环境与发展问题的辅助机构，其中主要的辅助机构包括联合国环境规划署、联合国开发计划署、国际法委员会、可持续发展高级别论坛等。其中，联合国环境规划署是依据联合国大会 1972 年第 2997(XXVII)号决议设立的机构，总部位于肯尼亚内罗毕，在国际环境法的发展中发挥着重要的作用。

与环境保护紧密相关的其他联合国一般性政府间组织还有世界环境与发展委员会(WCED)、联合国经济与社会理事会(ECOSOC)、联合国粮食和农业组织(FAO)、联合国可持续发展委员会(CSD)、联合国开发计划署(UNDP)和联合国教育、科学及文化组织(UNESCO)等。

此外，环境保护的其他重要政府间组织有政府间海事协商组织(IMO)、世界贸易组织下属贸易与环境委员会(CTE)、全球环境基金(GEF)、国际原子能机构(IAEA)等。

2. 区域性组织

1972 年《斯德哥尔摩人类环境会议宣言》序言明确指出，全球性或区域性的环境问题，要求国与国之间广泛合作和国际组织采取行动以谋求共同的利益。原则 25 强调，各国应保证国际组织在保护和改善环境方面起协调的、有效的和能动的作用。联合国系统外的区域组织在国际环境治理过程中也发挥重要的作用，比如欧洲联盟(EU)、亚太经济合作组织(APEC)、东南亚国家联合(ASEAN)、非洲统一组织(OAU)等。由于各区域的自然条件、经济发展水平等要素不同，区域性环境组织可以考虑本区域面临的特殊环境问题，创建和适用更为多样和灵活的环境治理规范和标准。

在国际社会中，有许多著名政府间国际组织，例如：联合国、世界贸易组织、亚洲开发银行、国际结算银行、欧盟、国际原子能机构、上海合作组织、世界气象组织、最高审计机关国际组织等。成员国之间的争端，不论是政治性的还是经济性的，不论是寻求外交解决还是法律解决，国际组织都可以随时进入解决程序，促进争端的和平解决。国际组织的法律人格来源于组成国际组织的基本法律文件，享有国际权利和承担国际义务，并可以在权利遭到

^① 冯寿波：《消失的国家：海平面上升对国际法的挑战及应对》，载《现代法学》2019 年第 2 期，第 177 页。

^② 曾令良：《国际法》，武汉大学出版社 2011 年版，第 288 页。

侵害时进行求偿。如在 1949 年**联合国诉以色列求偿案**中, 国际法院认为:

法律体系中的主体不一定在性质和权利范围上相同, 而是取决于社会的需要。根据《联合国宪章》, 联合国承担维护国际和平与安全、推动国际合作等重要职责, 并为此设立相关机构。因此, 国际法院得出如下结论: 联合国是一个国际人格者(international person)。不过, 这并不等于说联合国是一个国家, 或者它的法律人格及其权利和义务与国家相同, 更不等于说它是一个“超国家”。这只意味着它是一个国际法主体, 享有国际权利和承担国际义务, 有能力提起国际求偿以维护其权利。^①

(三) 非国家行为体

1. 非政府间国际组织

非政府间国际组织是指各国民间的团体、联盟或个人, 为了促进在环境保护领域的国际合作而建立的一种非官方的非营利性国际机构, 主要有国际自然保护同盟(IUCN)、绿色和平组织(Green peace)、世界野生生物基金会(WWF)、塞拉俱乐部(Sierra Club)等。联合国经社理事会 1996 年决议承认了在各国和各地区活动的非政府组织, 允许非政府组织以自己的名义独立地在经社理事会发表意见。该决议要求非政府组织支持联合国工作, 加强了经社理事会非政府组织委员会的作用, 并为非政府组织参加联合国组织的正式国际会议及会议准备阶段制定了规则。截至 2010 年, 有 2000 多个非政府组织在联合国经社理事会享有正式的咨询地位, 有 1500 多个非政府组织同联合国公共信息部建立了正式的工作联系。

2. 跨国公司

跨国公司既是国际环境法律关系的参与者, 也是国际环境法调整的对象。随着国际社会和国际环境法律关系的发展, 跨国公司在国际上日趋活跃, 在国际环境法规制定等方面发挥着越来越重要的作用。^②现有的国内法对跨国公司的监管总是力不从心, 认可跨国公司的国际法主体地位, 并对跨国公司进行国际法管制已经成为必要。国际环境法通过对跨国公司应当承担的国际义务以及相关的纠纷处理规则进行了规定, 限制性地承认了其在国际环境法上的主体地位, 通过对跨国公司相关行为的规范, 一定意义上实现了对全球生态环境的高效保护。

3. 个人

传统上, 个人一般通过国家机关或非政府组织表达关于国际法的意见, 没有直接享有国际法上的权利, 也不直接承担国际法上的义务。但随着国际关系的发展, 现代国际法已经承认个人可以在一定程度上成为国际法的主体。在 1972 年《人类环境宣言》中, 环境权被承认为基本人权。由于对环境的损害可能导致对人身权、财产权、隐私权等基本人权的侵害, 环境权的表述越来越多的出现在国际人权保护机构, 如欧洲人权法院或联合国人权委员会的实践中。在国际环境法律关系中, 人权和环境保护关联日益密切, 如《联合国海洋法公约》第 187 条规定, 作为国际海底区域开发合同当事方的企业或自然人在国际海洋法庭海底争端分庭

^① INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, REPARATION FOR INJURIES SUFFERED IN THE SERVICE OF THE UNITED NATIONS, April 11th, 1949, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/4/004-19490411-ADV-01-00-EN.pdf>, 2021 年 11 月 19 日访问。

^② 迟德强: 《论跨国公司的国际法主体资格》, 载《山东社会科学》2013 年第 1 期, 第 122 页。

具有诉权。

三、国际环境法的渊源

国际环境法的渊源是指具有国际环境法律效力的原则、规则和制度的表现形式。《国际法院规约》第38条第1款规定：“法院对于陈诉各项争端，应依国际法裁判之，裁判时应适用：（1）不论普通或特别国际协议，确立诉讼当事国明白承认之规范者；（2）国际习惯，作为通例之证明而经接受为法律者；（3）一般法律原则为文明各国所承认者；（4）在第59条规定之下，司法判例及各国权威最高之公法学家学说，作为确定法律原则之补助资料者。”这是国际法渊源的权威性列举^①。构成国际环境法体系的法源主要有条约（公约、协定、议定书等）、反映国际习惯法的文件、反映有关国际环境保护的一般法律原则的文件、司法判例和国际组织的决议等法律文件。下文将主要介绍国际环境条约、国际环境习惯、一般法律原则以及“软法”文件等渊源。

（一）国际环境条约

“称条约者，谓国家间所缔结而以国际法为准之国际书面协定，不论其载于一项单独文书或两项以上相互有关之文书内，亦不论其特定名称如何。”^②条约就是两个或两个以上国际法主体依据国际法确定其相互间权利和义务的一致意思表示，条约是国际环境法的主要渊源之一。它包括有关环境问题的双边条约、多边条约、区域性条约和全球性条约，主要类型有条约、公约、协定、协议、议定书等。国际环境条约发展迅速，内容丰富，覆盖面广阔，层次多元。条约的结构也逐渐发展成为“框架公约+议定书+附件”的形式，框架条约仅作原则性规定，具有较大的灵活性，由议定书规定具体的权利义务，附件记录详细的清单。^③

按照调整对象的不同，可将国际环境条约分为如下几类：一是气候变化应对公约，如1979年《长程越界空气污染公约》及其议定书、1985年《保护臭氧层公约》及其议定书、1992年《气候变化框架公约》等；二是生物多样性保护公约，如1946年《国际捕鲸公约》、1971年《拉姆萨尔湿地公约》、1973年《濒危野生动植物种国际贸易公约》、1992年《生物多样性公约》及其议定书等；三是危险废物管理公约，如1989年《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》及其议定书等。

（二）国际环境习惯

国际环境习惯是“作为通例之证明而被接受为法律者”^④，是各国在其实践中形成的一种有法律约束力的行为规则。^⑤习惯是国际法以及一般法律的最古老和原始的渊源，在发生疑问时，条约要以国际习惯法为背景加以解释，而且国际习惯法在它包含有一项强制法规则而条约却与之相抵触的范围内就将优于条约。国际习惯由两个因素构成：各国重复类似行为以及

① 王曦：《国际环境法》（第2版），法律出版社2005版，第67页。

② 《维也纳条约法公约》第2条第1款规定。

③ 曹明德主编：《环境与资源保护法》（第4版），中国人民大学出版社2020年版，第296页。

④ 《国际法院规约》第38条第1款规定。

⑤ 梁西主编：《国际法》（第2版），武汉大学出版社2000年修订版，第45页。

被各国认为有法律拘束力。国际仲裁法庭在 1938 年和 1941 年“美国诉加拿大特雷尔冶炼厂案”的仲裁裁决中确立了一条重要的国际习惯法规则，即：“各国有权按照自己的环境与发展政策开发资源，并负有责任保证它们管辖或控制之内的活动不致损害其他国家或国家管辖范围以外地区的环境。”这项习惯法规则后来得到了《联合国人类环境宣言》和《里约环境与发展宣言》的反复确认。总之，国际环境惯例在国际法上发挥关键的作用。如在**科孚海峡案**中，国际法院认为：

根据公认的且符合国际惯例的原则，一国有权在平时，在不经沿岸国事先许可的情况下，派军舰通过位于公海两部分之间的用于国际航行的海峡，只要这种通行是无害的；除非条约另有规定，沿岸国不得禁止这种通行。法院认为，虽然英舰的通过是要实试探阿纳尔巴尼亚政府的态度，即旨在肯定一项被不合理否定的权利，但只要它符合国际习惯，以无害通过原则的方式进行，其合法性就是无可非议的。^①

（三）一般法律原则

在国际争端中，当条约和习惯都没有适当的法律规则来指导解决某一具体问题时，可以适用一般法律原则。“一般法律原则为文明各国所承认者”^②，指的是国家所承认的国际法一般原则，比如诚实信用、“公允及善良”原则等。其作用有二：一是弥补习惯和条约的运行所可能留下的法律缺陷或弱点，二是可能产生具有独立法律效力的规则。^③

（四）“软法”文件

“软法”文件一般是指由不具有立法权的国际会议和国际组织通过的、规范内容多原则性表述的，具有实际效力的国际宣言和决议等。实践中，“软法”文件”具有一定的国际法渊源的效力，很可能转化为国际习惯、一般法律原则甚至国际条约，而成为国际环境法的间接渊源。国际环境宣言和决议等“软法”也是明确国际法规则的辅助性手段，可作为国际环境法的潜在性规范渊源。

在国际组织通过的决议等法律文件中，有约束力的文件的法律效力来自条约，如国际组织依据条约做出的决定，或者相关国际组织和国际会议作为条约组成部分的决议与宣言，被称为“硬法”。“硬法”属于“进一步发展的潜在性规范渊源”，^④政府间国际组织的决议等法律文件是一种新的国际法的辅助渊源，且他们的法律价值在司法判例和国际法学说之上。^⑤那些没有法律约束力的文件，包括国际组织的宣言、建议、决议、行动计划等被称为“软法”，如《世界自然资源保护大纲》《21 世纪议程》《2030 年可持续发展议程》等。“软法”虽然不具有法律约束力，但这类“软法”文件往往有助于国际习惯的形成或条约的产生，对各国行为具有一定的影响力。^⑥20 世纪 70 年代初以来，保护人类环境的思想、原则越来越多地载

① INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, AFFAIRE DU DETROIT DE CORFOU, April 9th, 1949, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/1/001-19490409-JUD-01-00-EN.pdf>, 2021 年 11 月 27 日访问。

② 《国际法院规约》第 38 条第一款规定。

③ [英]詹宁斯·瓦茨修订：《奥本海国际法》（第 9 版），王铁崖等译，中国大百科全书出版社 1995 年版，第 24 页。

④ 林灿铃：《国际环境法的产生和发展》，人民法院出版社 2006 年版，第 342 页。

⑤ 梁西主编：《国际法》，武汉大学出版社 1993 年版，第 33-34 页。

⑥ 曹明德主编：《环境与资源保护法》（第 4 版），中国人民大学出版社 2020 年版，第 300 页。

入联合国大会的决议和宣言。

此外，国际法院司法判例、国际法学说等也是国际环境法的辅助性渊源。

第二节 国际环境法的基本原则

国际法基本原则主要有国家主权原则、禁止使用武力或武力威胁原则、不干涉原则、自卫、人民自决原则等。目前，已被各国广泛接受并在实践中被普遍适用的国际环境法基本原则包括国家资源开发主权权利和不损害国外环境责任原则、可持续发展原则、国际合作原则、共同但有区别的责任原则、预防原则等。

一、国际环境法基本原则概述

国际环境法基本原则是各国所公认或接受的、具有普遍约束力、广泛适用于国际环境保护各个具体领域的基本准则。作为国际环境法体系的基础，国际环境法基本原则对国际环境条约的适用具有重要的指导价值。近年来，联合国大会关于世界环境公约的特设工作组积极推进世界环境公约（草案），旨在将指导环境保护的国际环境法的主要原则汇编起来，成为一个单一的国际条约。《世界环境公约（草案）》标志着国际环境法从碎片化走向“整体体系化”的国际努力，意在化繁就简、“硬化”软法、回应与合作治理国际环境新问题。

对于国际环境法的基本原则的内容，学界没有统一的观点，部分观点如下表所示。

图/表 9- 1：国际环境法基本原则的学者观点

学者	基本原则（观点）	出处
王曦	国家资源开发主权权利和不损害国外环境责任原则、可持续发展原则、共同但有区别的责任原则、损害预防原则、风险预防原则、国际合作原则	《国际环境法（第二版）》，法律出版社 2005 版
林灿铃	只有一个地球原则、尊重国家主权和不损害国外环境原则、可持续发展原则、共同责任原则、预防原则、国际合作原则	《国际环境法》，人民出版社 2011 年版
金瑞林	可持续发展原则、人类共同利益原则、国际环境合作原则、共同但有差别责任原则、充分考虑发展中国家特殊情况和需要的原则、各国环境主权和不损害管辖范围以外环境的责任原则	《环境法学（第三版）》，北京大学出版社 2013 年版
邵津	资源开发主权权利和不损害国家管辖范围外的环境原则、国际合作原则、可持续发展原则、预防原则、共同但有区别的责任原则。	《国际法（第五版）》，北京大学出版社 2014 年版
[法]亚历山大·基斯	国家主权与尊重国家管辖范围以外的环境原则、国际合作原则、保全和保护环境原则、防止环境损害原则、预防原则、污染者负担原则、环境紧急情况时进行通知和援助的原则、跨界关系中的通报与协商原则、在环境领域平等诉诸救济和非歧视原则	《国际环境法》，法律出版 2000 年版

根据国际环境法基本原则的独特内涵和对国际环境法的历史和各种渊源的考察，以被国际法律文件和国际环境法的主体所援引、应用和确认的频度和援引、应用和确认机构和法律文件的权威性 or 效力等级为判断的主要依据^①，下列原则应确立为国际环境法的基本原则：国家资源开发主权权利和不损害国外环境责任原则、可持续发展原则、国际环境合作原则、共

① 王曦：《国际环境法》（第 2 版），法律出版社 2005 版，第 93 页。

同但有区别责任的原则以及预防原则等。其中，国家资源开发主权权利和不损害国外环境责任原则体现了国际法中最基本的主权原则，可持续发展原则阐明了全球环境的治理目标，国际合作原则是运行国际环境治理良好秩序的前提，共同但有区别责任原则为世界上不同发展水平的国家在国际环境保护上的权利义务与责任进行了厘定，损害预防原则和风险预防原则则从潜在损害的威胁程度上分别给出了环境危害或威胁的处理原则。

二、国家资源开发主权权利和不损害国外环境责任原则

（一）国家资源开发主权权利和不损害国外环境责任原则的内涵

国家资源开发主权权利和不损害国外环境责任原则是指各国有按照本国的环境与发展政策开发本国自然资源的主权权利，并负有确保在其管辖范围内或在其控制下的活动不致损害其他国家或在各国管辖范围以外地区的环境的责任。^①在传统国际法中，国家主权是一项完全的排他性权利。在国际环境保护领域，尊重国家资源开发主权权利的同时，也不能忽视对国外环境的尊重。在强调各国的环境主权和尊重国际主权的同时，要强调主权国家承担环境保护义务。1992年《里约环境与发展宣言》要求“各国还应迅速并且更坚决地进行合作，进一步制定关于在其管辖或控制范围内的活动对其管辖外的地区造成的环境损害的不利影响的责任和赔偿的国际法律”。^②

（二）国家资源开发主权权利和不损害国外环境责任原则的产生、发展及适用

一个国家的环境和自然资源是该国赖以生存和发展的物质基础，各国对其自由处置是该国的主权权利，行使权利的同时也负有不损害他国环境的义务。该原则体现在众多国际条约中，如1951年的《国际植物保护公约》、1968年的《非洲自然保护公约》、1972年的《世界自然与文化遗产公约》、1978年的《亚马孙合作条约》、1981年的《保护东南太平洋海洋环境和沿海地区公约》、1982年《联合国海洋法公约》、1985年的《东南亚国家联盟国家关于保护自然和自然资源的协定》以及1992年的《里约环境与发展宣言》《气候变化框架公约》和《生物多样性公约》等。此外，一些国际“软法”文件也承认该原则或习惯法规则，比如1972年的《联合国大会第2996号决议》、1974年的《各国经济权利和义务宪章》、1975年的《欧洲安全与合作会议最后文件》、1978年的联合国环境规划署《指导各国养护及和谐利用两个或两个以上国家共有自然资源的环境方面行为守则》和1982年《世界自然宪章》等。

《联合国人类环境宣言》原则21规定：“按照联合国宪章和国际法原则，各国有权按照自己的环境与发展政策开发资源，并负有责任保证它们管辖或控制之内的活动不致损害其他国家或国家管辖范围以外地区的环境。”《保护国际重要湿地拉姆萨尔公约》（1971年）第4条规定：“在公约湿地名录中登记的国家湿地不损害其所在缔约国的排他的主权权利。”尊重国家资源开发主权权利已成为国际法的一部分。如在**挪威渔业案**（Norwegian Fisheries Case）中，国际法院认为：

^① 联合国《里约环境与发展宣言》原则2规定。

^② 联合国《里约环境与发展宣言》原则13规定。

沿海国正是根据陆地才有权取得沿岸水域的权利,国家划定领海界线时必需考虑实际的需要和当地的要求,并考虑领海基线的划定可能偏离其海岸一般趋势的合理的范围,某些海域与把它分隔或包围的陆地组成部分之间的靠近程度,划定基线时应考虑其靠近程度是否足以使该海域成为内水,沿岸国在有关海湾规则的基础上根据自己的地理情况来决定。此外,延伸的范围除了地理因素之外,不要忽略了特殊的经济利益,这个因素的现实性和重要性是由长期的惯例所证实了的。^①

不损害国外环境责任原则是国家资源开发主权权利和不损害国外环境责任原则的另一方内容,不损害国外环境责任是相对于国家对自然资源永久主权的一种义务,国际法院在 1996 年《关于威胁或使用核武器的合法性的法律咨询意见》中指出,“各国确保在其管辖和控制下的活动尊重其他国家的或者国家控制范围以外区域的环境的普遍义务的存在现在已是有关环境的国际法整体的一个部分。”不损害国外环境责任原则在诸多判例中得到体现,如在**澳大利亚、新西兰诉法国核试验一案**中,国际法院指出:

鉴于澳大利亚和新西兰两国指控法国的核试验构成侵犯国家自主权、侵犯公海及其上空的自由通航,造成精神负担和环境污染,一起放射性微粒回降等侵害行为。法院认为,空中和试验所引起的放射性微粒回降,可能会对澳大利亚和新西兰领土造成不可弥补的损害。故命令法国避免在进行对澳大利亚和新西兰领土引起放射性微粒回降的核试验。^②

又如在**加布奇科沃——大毛罗斯水坝案**中,国际法院确认:

生态关切作为抗辩有关责任的合法性,但否认匈牙利关于该项目具有严重而紧迫的生态危险的主张,认为匈牙利无权中止并废弃 1977 年《布达佩斯条约》;《布达佩斯条约》仍然有效;捷克斯洛伐克单方面控制共享资源,剥夺了匈牙利公平合理分享多瑙河自然资源的权利,违反了国际法关于反制措施必须和所遭受的损害相称的要求,它无权从 1992 年 10 月起将“临时解决方案”投入运行;两国必须进行诚意的谈判,采取措施保证经双方同意修改的《布达佩斯条约》的目标的实现;两国必须根据《布达佩斯条约》制定一个联合运营方案;两国必须互相赔偿因各自违约造成的损失。^③

三、可持续发展原则

(一) 可持续发展原则的内涵

可持续发展的含义是“既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”。可持续发展是生态文明的核心要素和本质特征,包括两个重要的概念:(1)需要的概念,尤其是世界贫穷人民的基本需要,应将此放在特别优先的地位来考虑;(2)限制的概念,技术状况和社会组织对环境满足眼前和将来的需要的能力施加的限制。在国际法层面,可持续发展理念则在里约《21 世纪议程》中才获得普遍认可。

英国学者菲利普·桑兹提出应以“四要素说”阐释可持续发展原则的内容,即代内公平、代际公平、可持续利用和环境与发展一体化。^④代内公平,即改变贫富分化严重的不公平现象,

^① INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, FISHERIES CASE (UNITED KINGDOM v. NORWAY), DECEMBER 18th, 1951, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/5/005-19511218-JUD-01-00-EN.pdf>, 2021 年 11 月 19 日访问。

^② INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, NUCLEAR TESTS CASE, Dec. 20th, 1974, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/58/058-19741220-JUD-01-00-EN.pdf>, 2021 年 11 月 27 日访问。

^③ 卢铨:《国际法院对国际环境法原则的司法适用》,载《人民法治》2018 年第 4 期,第 32 页。

^④ Philippe Sands, Principles of International Environmental Law, Manchester University Press, 1995,

确保发展中国家的持续发展，同时制约发达国家以环境污染和破坏作为发展代价的不可持续的发展模式，改变现今少数人占有并挥霍浪费大量地球资源、而多数人的基本生活都没有得到保障的状况。代际公平，即人类当代的发展，不得以损害后代的发展为代价，必须要确保后代享有发展所需的环境资源。对资源的可持续利用，即最大的发挥资源的效用，并保证自然资源的再生和永续的能力。环境与发展的一体化，即环境保护和经济、社会等协调发展，环境保护和人类的发展是统一的，两个方面都不可偏废。环境与发展一体化是 1992 年联合国环境与发展大会的主题。^①

可持续发展是经济、社会、环境协调统一的支柱。可持续发展原则要求以可持续的方式利用自然资源，其核心是利用的“度”，即自然资源的再生和永续的能力。无度或过度地利用自然资源，将毁坏它的再生和永续的能力，使它的状况发生不可逆转的恶变。有节度地利用自然资源，既使它发挥最大的效益，又不损它的再生和永续能力。为了实现可持续发展，各国必须尽快改变现行的生产和消费方式，并推行适当的人口政策；必须基于循环的观点来对当今的社会体系进行综合调整，摒弃那种生产者追求最大利润、消费者寻求最大功效的分割型社会模式。这样，就会促进有关社会的各项政策、法律的统一。^②

（二）可持续发展原则的产生、发展及适用

环境与发展问题是关系到建立新的国际经济秩序和新的全球伙伴关系的重要问题，可持续发展原则自被提出以来即广受关注。在国际环境法领域，可持续发展原则是一项新的、处于形成与发展完善中的原则，由于其在国际环境法领域里具有普遍指导意义，体现了国际环境法的特点，并构成国际环境法的基础的一部分，得到了越来越多的国际法律文件承认和重申。

在国际层面上，奠定可持续发展国际法地位的 1992 年《里约宣言》原则 4 指出：“为了实现可持续发展，环境保护工作应是发展进程的一个整体组成部分，不能脱离这一进程来考虑”；原则 5 指出，国际合作“是实现可持续发展的一项不可缺少的条件”；原则 7 指出发达国家承认在“追求可持续发展的国际努力中负有责任”。可见，可持续发展是依靠一体化发展原则、国际合作原则和共同但有区别责任原则等共同来实现的国际目标。

图/表 9- 2：可持续发展原则的产生和发展

国际法律文件	相关规定
《人类环境宣言》（1972 年）	序言规定，“为了这一代和将来的世世代代的利益，地球上的自然资源必须通过周密计划或适当管理加以保护”。
《世界自然宪章》（1982 年）	“人类的行为或行为的后果，能够改变自然，耗尽自然资源”，人类有必要“保存各种物种和生态系统以造福今世和后代”，而且提出应“设法”使“人类所利用的生态系统和有机体以及陆地、海洋和大气资源”，“达到并维持最适宜的。”
《我们共同的未来》（1987 年）	提出可持续发展的概念，这份报告及其所提出的可持续发展原则被联合国大会所接受。此后，“可持续发展”作为国际环境法的一项原则逐渐被联合国和其他国际组织所接受。

P.198-200.

① 曹明德主编：《环境与资源保护法》（第 4 版），中国人民大学出版社 2020 年版，第 300 页。
② 潘抱存：《国际环境法基本原则的宏观思考》，载《法学杂志》2000 年第 6 期，第 6 页。

《生物多样性公约》（1992年）	序言规定，“各国有责任保护它自己的生物多样性并以可持续的方式使用它自己的生物资源。”
《关于环境与发展里约宣言》（1992年）	原则第3条规定，“为了公平地满足今世、后代在发展与环境方面的需要，求取发展的权利必须实现”；原则第4条规定，“为了可持续的发展，环境保护工作应是发展进程的一个整体组成部分，不能脱离”这一进程来考虑；原则第5条指出各国在“根除贫穷”这基本任务上进行合作是实现可持续发展的一项必不可少的条件；原则第8条指出“为了实现可持续的发展，使所有人都享有较高的生活素质，各国应当减少和消除不能持续的生产和消费方式，并且推行适当的人口政策。”

在可持续发展原则的适用中，其核心问题是如何平衡“发展”与“环境保护”两项权利。《发展权宣言》序言确认“发展权是一项不可剥夺的人权”。但在拥有发展权利的同时，人类也拥有享受环境和环境保护的权利，发展的项目必须包含一项原则：确保其不会对环境造成损害。^①总之，可持续发展原则意味着要摒弃“只顾眼前利益，不顾身后祸福”的发展方式，如今已经为诸多国际法、公法规范和案例所肯定，成为国际法与国内法的一项重要原则。国际环境法应根据可持续发展原则进行更新，相关研究的逻辑起点要从人的个体性、国家的个体性转向人的公共性、国家的公共性，研究思维从主体性思维转向主体间性思维。如在**盖巴斯科夫—拉基玛洛水坝案**中，国际法院认为：

一是《1977 协定》仍然有效：匈牙利无权在 1989 年推迟并最终终止《1977 协定》工程和相关文件中应履行的国际义务；二是斯洛伐克无权实施改变多瑙河自然水流状态而造成环境灾难的 C 方案；三是最终的解决方案必须是彻底解决将一定水量放回多瑙河原河道，恢复多瑙河天然河道，重新设计具有抗地震、浮冰条件下可航行的大坝，保护“千岛地区”生态和区域供水；四是两国的错误行为都对对方造成一定的危害，因此，各国都有赔偿义务和获得赔偿的权利。由于双方的错误交织在一起，赔偿问题必须根据《1977 协定》和相关文件进行解决。^②

2015 年通过的《联合国 2030 年可持续发展议程》涵盖 17 个可持续发展目标（SDGs）以及 169 个具体目标，提出了我们面临的包括贫困、不平等、气候、环境退化、经济繁荣以及和平与正义有关的全球挑战，涉及经济发展、社会进步和环境保护三个核心方面。2021 年，中国外交部发布《中国落实 2030 年可持续发展议程进展报告（2021）》，全面回顾 2016 年至 2020 年间中国落实 2030 年议程 17 个可持续发展目标的主要进展，总结中国经验，并就下一步工作作出规划。

四、国际环境合作原则

（一）国际环境合作原则的内涵

国际环境合作原则又称全球合作伙伴精神原则，是指在解决环境问题、环境纠纷等环境领域，国际社会的所有成员应当采取合作而非对抗的方式协调一致行动，以保护和改善地球环境。故，《联合国宪章》要求各成员国为促成社会进步和改善民生，要“力行容恕，彼此以善邻之道，和睦相处”。地球是人类共同和唯一的家园，没有任何一个国家能够在环境污

^① 万霞编：《国际环境法案例评析》，中国政法大学出版社 2011 年版，第 63-64 页。

^② INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, AFFAIRE RELATIVE AU PROJET GA.BCIKOVO-NAGYMAROS (HONGRIE/SLOVAQUIE), Sep.25th, 1997, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-EN.pdf>, 2021 年 11 月 19 日访问。

染和生态破坏中独善其身。在当今全球环境治理的背景下，国际环境问题跨越国界，影响着人类的生存和发展。比如，碳达峰和碳中和目标的实现、气候变化应对等，都需要国际社会的共同合作。随着科学技术的飞速发展和人类文明的进步，全球已进入“地球村”和“大数据”的风险社会时代。尽管各国在政治、经济及社会制度上有所差异，但都有义务在国际环境关系的各方面彼此合作，共商共建共享“人类命运共同体”。

（二）国际环境合作原则的产生和发展

针对环境问题的全球性、复杂性和治理困难性，国际环境合作原则要求各国家共同合作以解决环境问题。该原则不仅可以从《联合国宪章》和《国际法原则宣言》中找到法理根据，也可以从下列国际法律文件中找到相关规定。

图/表 9- 3：国际环境合作原则的产生和发展

国际法律文件	相关规定
《人类环境宣言》（1972 年）	第 24 条规定：“有关保护和改善环境的国际问题应当由所有的国家，不论其大小，在平等的基础上本着合作精神来加以处理，必须通过多边或双边的安排或其他合适途径的合作，在正当地考虑所有国家的主权和利益的情况下，防止、消灭或减少和有效地控制各方面的行动所造成的对环境的有害影响。”
《里约环境与发展宣言》（1992 年）	原则 27 规定：“各国和人民应诚意地一本伙伴精神、合作实现本宣言所体现的各项原则，并促进持久发展方面国际法的进一步发展。”
《控制危险废物越境转移及处置巴塞 尔公约》（1989 年）	第 9-10 条规定，要求缔约国为控制危险废物的越境转移而在情报和资料交换、监测、无害技术等方面进行合作。
《保护臭氧层维也纳公约》（1985 年）	序言、第 2 条、第 3 条、第 4 条、第 6 条均作了规定。
《蒙特利尔议定书》（1987 年）	第 9 条、第 10 条。
《气候变化框架公约》（1992 年）	序言部分规定，“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，并参与有效和适当的国际应对行动。”
《生物多样性公约》（1992 年）	第 5 条规定，“每一缔约国应尽可能并酌情直接与其他缔约国或酌情通过有关国际组织为保护和持久使用生物多样性在国家管辖范围以外地区并就共同关心的其他事项进行合作。”

地球生态系统内部各个组成部分之间相互作用、相互影响、相互制约、相互关联、不断演变，某一处的活动直接或间接地影响到另一处的状况，为国际环境合作原则的确立提供自然基础，国际政治、经济与全球化则为国际环境合作原则的履行提供了社会基础。^①各国有限的经济实力、科技实力以及国际环境问题尖锐冲突的存在，要求各国为谋求共同的利益而加强国际环境合作。随着国际合作原则在理论和实践中的深化和发展，国际合作的领域不断扩大，能源利用、污染防治、国家管辖以外的环境保护以及国际环境争端的和平解决等多个领域均广泛应用了国际合作原则。^②

五、共同但有区别的责任原则

（一）共同但有区别的责任原则的内涵

共同但有区别的责任原则指的是由于地球生态系统的整体性和导致全球环境退化的各种

① 赵柯：《国际环境合作的存在基础与发展障碍》，载《世界经济与政治》1998 年第 2 期，第 8 页。
② 刘惠荣主编：《国际环境法》，中国法制出版社 2006 年版，第 24 页。

不同因素，各国对保护全球环境负有共同的但又有区别的责任。它包括共同的责任和有区别的责任：

（1）共同的责任是指由于地球生态系统的整体性，各国对保护全球环境负有共同的责任，即各国不论大小、贫富等方面的差别，都对保护全球环境负有一份责任，都应当参加全球环境保护事业。

（2）有区别的责任是对共同责任的一个限制，是指各国虽然负有保护全球环境的共同责任，但在各国之间的责任分担应当是与它们的社会在历史上和当前对地球环境造成的破坏和压力成正比的，即有差别的。发展中国家的环境问题“在很大程度上是发展不足造成的”，这后来被视为共同但有区别的责任原则的雏形。历史上，发达国家工业化的实现是以长期过度消耗地球资源和严重污染地球环境为代价的；而眼下，地球环境所承受的来自人类社会的压力的大部分仍然来自发达国家，发达国家应承担比发展中国家更大的保护全球环境的责任，应率先采取行动削减其污染物的排放量，在生产和消费方式上做出实质性的改革，并对发展中国家提供不附加商业性条件的资金和技术以帮助它们提高保护环境的能力。^①发展中国家则需要通过发达国家的帮助，结合自己的国情走出具有自身特色的可持续发展的道路^②，进行绿色发展与低碳转型。

（二）共同但有区别的责任原则的产生、发展及适用

亚里士多德认为，分配的公正在于成比例，不公正在于违反比例，即要把相等的东西给予相等的人，把不相等的东西给予不相等的人，如果将相同的东西分给不同的人或者是将不同的东西分配给相同的人，都是非正义的表现。建立在尊重国家领土完整与政治独立基础上的传统国际法并不能够自动地解决气候变化的正义问题。在 20 世纪 90 年代之后，许多国际法律文件都体现了共同但有区别的责任原则。因此，鉴于气候资源的稀缺性，为了更大程度的实现公平原则，引入共同但有区别原则具有历史必然性和合理性。共同但有区别的责任原则是全球气候变化应对与环境合作治理的基石。

图/表 9- 4：共同但有区别的责任的产生和发展

国际法律文件	相关规定
《联合国气候变化框架公约》（1992 年）	首次在原则 1 规定：“各缔约方应当在公平的基础上，并根据它们共同但有区别的责任和各自的能力，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。”
《里约宣言》（1992 年）	原则 7 宣布：“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。发达国家承认，鉴于他们的社会给全球环境带来的压力，以及他们所掌握的技术和财力资源，他们在追求可持续发展的国际努力中负有责任。”
《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》（1991 年修正）	序言规定，“认识到必须作出特别安排，满足发展中国家的需要，包括提供额外的资金和取得有关技术”；“特别铭记着发展中国家的需要”。

① 王曦：《国际环境法》（第 2 版），法律出版社 2005 年版，第 109 页。
② 曹明德主编：《环境与资源保护法》（第 4 版），中国人民大学出版社 2020 年版，第 301 页。

《气候变化框架公约》（1992 年）	序言要求，“所有国家根据其共同但有区别的责任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，并参与有效和适当的国际应付行动”；该公约第 3 条明确规定了如下原则，“各缔约国应当在公平的基础上，并根据他们共同但有区别的责任和各自的能力，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”。
《生物多样性公约》（1992 年）	序言要求，“进一步承认有必要订立特别规定，以满足发展中国家的需要，包括提供新的和额外的资金和适当取得有关的技术”。
《里约环境与发展宣言》（1992 年）	原则 7 中指出，“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。发达国家承认，鉴于他们的社会给全球环境带来的压力，以及他们所掌握的技术和财力资源，他们在追求可持续发展的国际努力中负有责任。”

《气候变化框架公约》确立的“共同但有区别的责任”原则来自矫正正义（Corrective Justice）的主张^①，并体现了分配正义（Distributive Justice）。该原则全面明确了发达国家和发展中国家在全球气候变暖中的责任不同，发达国家负有历史责任，同时要考虑发展中国家在可持续发展转型中对温室气体排放空间的需求。因此《气候变化框架公约》规定发达国家要率先减排，并为发展中国家适应和减缓气候变化提供资金、技术和能力建设支持。1998 年达成的《京都议定书》明确列出了附件一国家，包括发达国家和经济转型国家，进一步明确规定了量化减排责任，发展中国家不承担量化减排义务。自此，“共同但有区别的责任”原则正式固化为“二分法”，两类国家“区别对待”：发达国家承担减排义务，免除发展中国家的减排义务^②。“全有全无”的方案遭到了以美国为首的部分发达国家的反对，这导致 2005 年开始的就《京都议定书》之后的责任分配问题的谈判一度陷入僵局。^③

2007 年的《巴厘行动计划》设置了《公约》之下的长期合作行动问题特设工作组，负责就所有国家旨在履行公约的具体义务进行谈判。这表明气候变化谈判已脱离《京都议定书》模式的方向发展，即发达国家逐渐推动原有的不对等的“全有全无”模式向对等的减排义务分配模式发展。2009 年《哥本哈根协定》推动了发展中国家独立减排，在全球控制温升不超过工业革命前 2℃的气候变化目标方面，各缔约国达成共识。2010 年缔约方大会通过的《坎昆协定》要求发达国家承担相对减排义务，发展中国家的排放量应尽快封顶，即尽快开始绝对减排。2015 年 3 月，欧盟委员会提出了“巴黎议定书”，提出除了欠发达国家，所有《公约》缔约方都应该提交“国家自主贡献”（Intended Nationally Determined Contributions，简称 INDCS），尤其是二十国集团成员和中高收入国家。2020 年因疫情原因延期后，第二十六届缔约方大会（COP 26）于 2021 年 10 月 31 日至 11 月 12 日在英国格拉斯哥举行，旨在将全球变暖控制在较工业革命前水平高出 1.5 摄氏度的目标。

2015 年，第 21 届联合国气候变化大会通过《巴黎协定》，其中共有 4 处提出“共同但有区别的责任”原则，具体如下图表所示：

① 何建坤：《全球绿色低碳发展与公平的国际制度建设》，载《中国人口·资源与环境》2012 年第 5 期，第 18 页。
② 李慧明、李彦文：《“共同但有区别的责任”原则在<巴黎协定>中的演变及其影响》，载《阅江学刊》2017 年第 5 期，第 26 页。
③ 李艳芳、曹炜：《打破僵局：对“共同但有区别的责任原则”的重释》，载《中国人民大学学报》2013 年第 2 期，第 93 页。

图/表 9- 5：《巴黎协定》中体现共同但有区别责任原则的具体条款

前言部分	“为实现《公约》目标，并遵循其原则，包括公平、共同但有区别的责任和各自能力的原则，考虑不同国情。”
第 2 条第 2 款	“本协定的履行将体现公平以及共同但有区别的责任和各自能力的原则，考虑不同国情。”
第 4 条第 3 款	“各缔约方的连续自主贡献将比当前的国家自主贡献有所进步，并反映其尽可能大的力度，同时体现其共同但有区别的责任和各自能力，考虑不同国情。”
第 19 条	“所有缔约方应当努力拟定并通报长期温室气体排放发展战略，同时注意第二条，顾及其共同但有区别的责任和各自能力，考虑不同国情。”

由于各缔约国利益严重分化，《巴黎协定》是一项未能详尽所有气候治理规则的国际协议，特别是共同但有区别责任原则指导下可操作的规则体系还很不完备，在此现状下，我国作为新兴发展中国家，在全球气候治理中担当起大国责任，并将继续积极参与全球气候治理，加强对《巴黎协定》下剩余权利分配的掌控。^①

六、预防原则

（一）预防原则的内涵

预防原则也称为损害预防原则，是指在国际性、区域性或国内的环境管理中，对于那些有可有害于环境的物质或行为，即使缺乏其有害的结论性证据，亦应当采取各种预防性手段和措施，对这些物质或行为进行控制和管理，以防止口径危害的发生。^②预防原则是世界各国在处理国内环境保护事务和在多与国际环境合作中共同遵守的原则。^③

预防原则主要包括损害预防原则和风险预防原则两个方面：

（1）损害预防主要是指国家在行使其资源开发主权权利时，不得对境外环境进行损害，其有责任在损害发生前采取措施，对其管辖或控制范围内可能引起环境损害的活动或行为进行制止、限制或控制，主要适用于科学上确定的情况。在国际环境法领域，损害预防原则是国家资源开发主权权利和不损害国外环境责任原则的延伸。风险预防则强调遇有严重或不可逆转损害的威胁时，各国不得以缺乏科学充分确实的证据为理由，延迟采取措施防止环境恶化，适用于科学上不确定的情况。^④为有效发挥风险预防原则作为应对具有科学不确定性环境风险的依据功能，避免适用时引发争议，除贯彻“谨慎第一，科学次之”这一上位概念外，在实际适用过程中，适用风险预防原则的前提条件还包括风险阈值^⑤和科学不确定性的确定。^⑥欧洲议会报告提出必须对每种科学不确定级别进行评估和确认，虽然科学不确定性不可避免，但就评估意见达成共识却是可行的。在确认科学不确定性级别的过程中，应听取各个渠道的不同声音。报告提出“即使某科学建议只受到少数科学家的支持，对这些建议还是应引

① 刘晶：《全球气候治理新秩序下共同但有区别责任原则的实现路径》，载《新疆社会科学》2021 年第 2 期，第 96 页。
② 林灿铃：《国际环境法》，人民出版社 2004 年版，第 177 页。
③ 曹明德主编：《环境与资源保护法》（第 4 版），中国人民大学出版社 2020 年版，第 301 页。
④ 《里约宣言》原则 15 规定。
⑤ 阈值是适用风险预防原则的临界线，临界线以上则适用于采取风险预防措施，临界线以下则适用于不作为。该阈值针对不同的环境问题会相应地发生变化。
⑥ 高晓露、孙界丽：《论风险预防原则的适用要件——以国际环境法为背景》，载《当代法学》2007 年第二期，第 116 页。

起足够的重视，前提是这些少数科学家的学术能力和威望得到确认。”这种对观点、立场及共识的重视是风险预防原则的一个重要内容，这比所谓的“最终的科学论证”更具可操作性。^①

（2）风险预防原则与损害预防原则既有相同之处，又有区别。相同之处在于它们都以预防环境损害的发生为目的，区别具体如下：其一，风险预防原则重在采取预防措施以避免环境恶化之可能性，而损害预防原则重在采取措施以制止或阻碍环境损害的发生；其二，风险预防原则所针对的，是严重或不可逆转的环境损害之威胁或风险，而损害预防原则所针对的环境损害的范围更为广泛一些，它既包括环境损害之风险，又包括实际发生的或即将发生的环境损害；其三，风险预防原则所针对的，是在科学上尚未得到最终明确的证实，但如等到科学证实时才采取防范措施则为时已晚的环境损害之威胁或风险。损害预防原则并非专门针对此种情况，而是针对环境恶化结果发生的滞后性和不可逆转性的特点而提出来的。一般地，只有在科学证据证实严重的环境问题已经出现或即将出现时，国际社会才能采取相应的行动进行损害预防。^②

（二）预防原则的产生、发展及适用

根据国际法善邻原则（Principle of Good Neighborhood），“任何一国不得以其境内任何形式的活动造成其他国家人民或财产上的损失”，任何国家都需要对其境内的活动所造成的跨国界环境危害以及可预见的环境风险承担防治或预防的责任。^③预防理念的确立旨在突破传统证据法则针对欠缺明确科学证据的环境风险或灾害，无法有效因应与处理的困境。^④

图/表 9- 6：预防原则的产生和发展

损害 预防 原则	《联合国法海洋公约》	要求各国如有合理依据认为在其关系或控制下的计划和活动可能对海洋环境造成重大污染或重大和有害的变化,应在实际可行的范围内就这种活动对海洋环境的可能影响作出评价。
	《保护臭氧层维也纳公约》（1985 年）	第 2 条规定,“应采取适当的立法和行政措施,从事合作,协调适当的政策以便在发现其管辖或控制范围内的某些人类活动已经或可能由于改变或可能改变臭氧层而造成不利影响时,对这些活动加以控制、限制、削减及禁止。”
风险 预防 原则	《里约宣言》（1992 年）	原则 15 规定,“国家应依据其能力广泛地采用预防办法（Precautionary Approach）以保护环境,遇有严重或不可逆转的损害威胁时,不得以缺乏完全的科学确定性为理由推迟采取符合成本效益、且能防止环境恶化的措施。”
	《斯德哥尔摩人类环境宣言》（1972 年）	原则 7 规定,“各国应该采取一切可能的步骤来防止海洋受到那些会对人类健康造成危害的、损害生物资源和破坏海洋生物舒适环境的或妨碍对海洋进行其他合法利用的物质的污染。”
	《联合国海洋法公约》（1982 年）	第 194 条第 1 款规定:“各国应在适当情况下个别或联合地采取切符合本公约的必要措施,防止:减少和控制任何来源的海洋环境污染。”
	《生物多样性公约》（1992 年）	“预防和从根源上消除导致生物多样性严重减少或丧失的原因,最为重要”,它规定的“查明与监测”中等措施都具有预防生物多样性受损的作用。

损害预防原则适用于科学上确定的情况，即一个活动对环境有或者可能有不利影响，可

① 胡斌：《试论国际环境法中的风险预防原则》，载《环境保护》2002 年第 6 期，第 20 页。
② 王曦：《国际环境法》（第 2 版），法律出版社 2005 年版，第 111 页。
③ P.Taylor, *An Ecological Approach to International Law-Prosponding to Challenge of Climate Change*, Routledge Press, 1998, P.65-67.
④ 高晓露、孙界丽：《论风险预防原则的适用要件——以国际环境法为背景》，载《当代法学》2017 年第 2 期，第 114-115 页。

以通过对损害根源采取行动来阻止或减少对环境的破坏。^①关于损害预防原则的适用，早在1989年5月19日，瑙鲁就向国际法院提出了一项关于澳大利亚管理瑙鲁时致其土地退化的环境损害政府责任的诉讼赔偿请求，尽管当时国际环境法尚未成熟，“环境损害”的界定还处于发展阶段，瑙鲁只能援引一般的国际法律原则和规则来支持其主张，该案中国际法院认为：

澳大利亚在托管期间对瑙鲁磷酸盐矿的过度开发和利用，改变了瑙鲁当地的土地结构和土壤成分，使其土地资源遭到严重破坏，对于这种破坏的事实，澳大利是无法回避的。对瑙鲁来说，对自己享有的自然资源的永久主权，瑙鲁土地状况的破坏是在托管期间形成的，理应有相应的托管当局承担赔偿责任。虽然当时参与管理的还有新西兰和英国，但是根据相关协议的规定，澳大利亚行使了主要职能，总体负责土地和矿藏的开发实物，因此应当对瑙鲁土地承担主要责任。^②

科学的不确定需要预防原则的适用具有风险性，风险预防的本质是给决策（关于是否开展某项有风险的活动）提供一个标尺。^③目前，风险预防原则或风险规制理念已经得到国际社会的普遍认可。“采取风险预防性措施”等语句被广泛应用于一些区域性环境保护的协定，甚至很多全球性环境保护的法律文件、国际环境法判例中都有体现。如在新西兰、澳大利亚诉日本南方蓝鳍金枪鱼案中，国际海洋法法庭认为：

在欠缺科学证据时，缔约国仍然需要非常明确谨慎地确保其所要采取的措施，这能有效地防止南方蓝鳍金枪鱼数量不适当地减少，故国际海洋法庭作出了有利于澳大利亚和新西兰的初步意见，此后，法庭建议双方就此进行协商。在国际海洋法法庭的积极主张下，澳大利亚、新西兰及日本已就相关问题达成协议。^④

蓝鳍金枪鱼案中的海洋法法庭的法官武卡斯曾说：“国际司法机构应当极力避免对风险预防原则的法律效力、以及是否已经成为国际习惯法等问题做出评判。”关于风险预防原则在国际环境法上的法律地位及适用目前还有比较大的争议，国际实践中很少有案例会真正适用风险预防原则，任何国家或者国际组织在实践中的做法都有可能影响风险预防原则的法律地位。

第三节 国际环境法的重点内容

当前，人类面临全球气候变暖、臭氧层的耗损与破坏、酸雨蔓延、生物多样性减少、森林锐减、土地荒漠化、大气污染、水污染、海洋污染和危险性废物越境转移等着十大全球环境问题。《全球环境展望6》指出，地球已受到极其严重的破坏，如果不采取紧急且更大力度的行动来保护环境，地球的生态系统和人类的可持续发展事业将日益受到更严重的威胁。与国内环境法相比，国际环境法的范围更广，内容包括防止污染（海洋、大气、有害废弃物、化学物品、放射物质和核以及宇宙活动等方面）、维持气候体系（臭氧层、气候变化方面）、生物多样性保护和资源合理利用（生物多样性、野生动植物的贸易、热带雨林、迁徙性动物

① 王曦：《国际环境法》（第2版），法律出版社2005年版，第111-112页。

② 史学瀛主编：《环境法案例教材》，南开大学出版社2014年版，第238-240页。

③ 胡斌：《论国际环境法中的风险预防原则》，载《环境保护》2006年第6期，第20页。

④ 万霞编：《国际环境法案例评析》，中国政法大学出版社2011年版，第120-121页。

物种等方面)、保全自然地域(湿地、自然遗产、南极、防止沙漠化等方面)。本节重点介绍气候变化、生物多样性、危险废物、能源开发利用与核安全等方面内容。

一、气候变化应对

气候变化是人类面临的共同挑战。工业革命以来的人类活动,特别是发达国家大量消费化石能源所产生的二氧化碳累积排放,导致大气中温室气体浓度显著增加,加剧了以变暖为主要特征的全球气候变化。气候变化问题首次引起国际关注是在1979年。在1979年由世界气象组织召开的第一届世界气候大会上,各国的科学家和政府代表队以地球大气层迅速变暖为特征的气候变化予以高度重视,会议号召各国政府预见和防止可能对人类福利不利的,潜在的人为气候变化。全球变暖正在影响地球上每一个地区,其中许多变化不可逆转,温度升高、海平面上升、极端气候事件频发给人类生存和发展带来严峻挑战,对全球粮食、水、生态、能源、基础设施以及民众生命财产安全构成长期重大威胁,应对气候变化刻不容缓。

(一) 越境大气污染与臭氧层耗损控制

第二次世界大战以后,随着工业化和科技水平的提升,越境大气污染所造成的酸雨和湖泊酸化问题也越来越严重,这突出表现在北美洲和欧洲地区。1979年11月,在日内瓦举行的联合国欧洲经济委员会的环境部长会议通过《控制长距离越境空气污染公约》,并于1983年生效。该公约规定,到1993年底缔约国必须把二氧化硫排放量削减为1980年排放量的70%,其目的在于保护人类及其环境不受来自大气的污染,限制并尽可能逐渐减少和防止大气污染以及长程越境大气污染。该公约是世界上第一个关于空气污染,特别是远程跨国界空气污染的专门区域性公约。

臭氧层耗损问题在20世纪70年代开始引起世界各国的关注。早在1977年,联合国环境规划署成立了一个臭氧层问题协调委员会,1985年在维也纳通过了《保护臭氧层维也纳公约》。我国于1989年加入该公约。《保护臭氧层维也纳公约》是第一个全球性的大气保护公约,是现代国际环境法的一个典范。该公约系统地规定了保护臭氧层的目的和缔约国的一般义务,要求缔约国采取措施保护人类健康和环境不受那些改变或可以改变臭氧层的人类活动的不利影响;详细地规定了缔约国为实现一般义务而承担的合作义务;对缔约国间涉及公约的解释或适用的争端问题在程序和诉诸方式上作出了具体规定。公约的重点是关于程序性问题的规定,它涉及到对臭氧层耗损问题的观测与研究、情报交换、信息传递、机构设立、公约的修正、议定书的制定和修正以及公约附件的制定与修正等。继该公约之后,1987年联合国通过《蒙特利尔破坏臭氧层物质管制议定书》(Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer)。如在**欧盟诉成员国一案**中,欧盟委员会认为:

德国、法国、英国、意大利、匈牙利和罗马尼亚等6个成员国未能达到欧盟所规定的空气质量标准,并且无法拿出短期内行之有效的改进措施,因此决定启动司法程序。此外,德国、意大利、英国和卢森堡4国还收到关于违反欧盟车辆制造标准规定的警告,要求相关国家政府加大对各自企业的调查监督力度,敦促生产商安装有效的减排装置。据欧盟调查显示,此次德国、法国、英国存

在的主要问题是因汽车尾气排放以及工业生产所导致的氮氧化物超标，而意大利、匈牙利、罗马尼亚则是因为采暖、农牧业所带来的高浓度颗粒物污染。

（二）气候变化框架公约

国际社会对于全球气候变化问题的关注是从 20 世纪 80 年代才开始的。在此之前，科学家们经过长期的观测分析，就已经发现大气中的水蒸气、二氧化碳、甲烷、一氧化碳和臭氧等气体对地球的气候具有吸收热量并使之再反射回地球的作用。气候变暖问题是由于工业革命以来温室气体的大量排放造成的，应对当今气候变化问题的挑战，国际环境法提出要采取“减缓”与“适应”的策略。政府间气候变化专门委员会（IPCC）认为：“减缓”（Mitigation）是指“一种人为的干预，以减少能源消耗或者温室气体的汇集”；“适应”（Adaptation）是指“在自然或人类系统中，为应对实际或预期的气候变化或它们的影响所做的一种调整”，目前已订立许多多边以及双边条约以实现“减缓”与“适应”的目标。

1992 年 6 月在巴西举行的联合国环境与发展大会上，包括中国在内的 153 个国家签署了《气候变化框架公约》。该公约由序言及 26 条正文组成，终极目标是将大气温室气体浓度维持在一个稳定的水平，在该水平上人类活动对气候系统的危险干扰不会发生。该公约奠定了应对气候变化国际合作的法律基础，是具有权威性、普遍性、全面性的国际框架，主要规定了缔约国有义务限制工业排放二氧化碳甲烷等温室气体，并且建立国际资金机制对发展中国家予以资金和技术转让。截至 2016 年 6 月底，共有 197 个缔约方。1998 年《京都议定书》划分了附件一和非附件一国家，并规定了联合履约机制（joint implementation）、清洁发展机制及排放贸易机制（emissions trading）等灵活机制，缔约方可以灵活运用以较低廉的成本完成减排指标。2007 年 12 月，第 13 次缔约方大会在印度尼西亚巴厘岛举行。会议围绕“后京都”问题进行讨论，即《京都议定书》第一承诺期在 2012 年到期后如何进一步降低温室气体的排放。为完成“巴厘岛路线图”的谈判目标，尽快形成关于“后京都”时期温室气体减排的共识和方案，公约缔约方分别于 2009 年在丹麦哥本哈根、2010 年在墨西哥坎昆、2011 年在南非德班召开缔约方大会对温室气体减排的目标、指标、资金和技术等问题进行商讨和艰难地谈判，取得了一定的进展。《巴黎协定》是 2015 年 12 月 12 日在巴黎气候变化大会上通过、2016 年 4 月 22 日在纽约签署的气候变化协定，该协定为 2020 年后全球应对气候变化行动作出安排。REDD+^①是指减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量加上森林可持续管理以及保护和加强森林碳储量，是减缓气候变化全球努力的重要组成部分，粮农组织支持发展中国家的 REDD+ 进程，并将其“国家自主贡献”的政治承诺变为具体行动。REDD+ 旨在通过向发展中国家给予资金补偿的方式，减少他们因毁林造成的温室气体排放。

2017 年美国前总统特朗普以《巴黎协定》对美国是不公平的以及退出是重新确立美国主权的方式等理由提出将退出《巴黎协定》，并于 2019 年正式退出。美国总统拜登于 2021 年

^① REDD+, Reducing greenhouse gas Emissions from Deforestation and forest Degradation in developing countries, 是指减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量加上森林可持续管理以及保护和加强森林碳储量，“+”的含义是增加碳汇。

上任后宣布重返《巴黎协定》，并肯定全球共同应对气候变化的必要性。2021年11月1日至13日，联合国气候变化大会（COP26）在英国格拉斯哥举行，中国和美国共同发布《中美关于在21世纪20年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》，这在气候变化应对史上具有里程碑的意义。此次会议还通过了重要的成果文件——《格拉斯哥公约》，达成《巴黎协定》实施细则一揽子决议。会议在谈判的最后一刻，中国和印度代表提出把削减煤炭能源的措辞由“逐步淘汰”（phase out）改为“逐步减少”（phase down），这对当前新兴发展中国家的经济发展具有里程碑式的意义。

面对全球气候风险，国家应向生态法治国和未来风险预防国家迈进，国家不仅应承担保护人民免受未来气候风险的任务，还应通过法治实践确保该任务的有效实现^①，如在瓦尔根达基金会（Urgenda Foundation）诉荷兰一案中，海牙上诉法院认为：

荷兰政府不仅负有防御性消极义务，也负有采取相应措施的积极义务，包括采取切实措施避免在未来对这些利益造成侵害的义务（简称“注意义务”）。由于气候威胁将使荷兰的当代公民面临遭受生命损失与（或）家庭生活受到影响的严重风险，因此按《欧洲人权公约》该第2条和第8条^②规定，荷兰政府有义务采取措施保护公众避免该种真实威胁。为履行其在基本权利的保护义务，国家在保护措施方面应有最低标准。海牙上诉法院认为，要求荷兰政府到2020年至少实现25%的减排目标，与其应负的注意义务相一致，即维持一审判决。^③

二、生物多样性保护

生物多样性是生物及其与环境形成的生态复合体以及与此相关的各种生态过程的总和，由遗传（基因）多样性，物种多样性和生态系统多样性等层次组成。随人类社会的高速发展，物种破坏速度亦随之加快。究其原因，一是经济的发展，随着工业、农业的发展，生态破坏和环境污染不断加深，如工业的发展和人口的增加使臭氧层遭到破坏，气候开始变化等；二是生物技术对生物多样性造成了严重的破坏，生物技术滥用却可能对生物多样性构成严重的威胁；三是滥捕滥杀和过度开发人类受到巨大经济利益的诱惑，对野生动物进行大肆捕杀，并不断开发滥用森林、湿地等自然资源，使许多生物失去了安身之所；四是自然因素的影响，如火山爆发、海啸、地震、洪水、干旱等自然灾害和外来生物入侵等，^④面对此类“天灾”，人类要尽可能减轻其中“人祸”诱因的占比，尽力减少人类活动对环境的破坏，从而间接地减少对生物多样性造成的威胁。故，国际社会很早就有关于保护生物资源的条约。早期的这类条约可以追溯到1886年的《莱茵河流域捕捞大马哈鱼的管理条约》。^⑤近年来，地球生物资源的丰富性和地球生物资源所面临的严重危机，国际社会持续探寻保护生物多样性的各种

① 陈慈阳：《宪法学》（第3版），元照出版有限公司2016年版，第391-398页。

② 《欧洲人权公约》第2条关于生命权的规定：“1.任何人的生命权应当受到法律的保护。不得故意剥夺任何人的生命，但是，法院依法对他所犯的罪行定罪并付诸执行的除外。2.……。”第8条私人生活和家庭生活受到尊重的权利：“1.人人享有使自己的私人和家庭生活、住所和通讯得到尊重的权利。2.……。”陆海娜、[奥]伊丽莎白·史泰纳主编：《欧洲人权法院经典判例节选与分析（第二卷）：家庭与隐私权》，知识产权出版社2016年版，第203-206页。

③ ECL:NL:RBDHA:2018:2610, para 41-45.

④ 曹明德主编：《环境与资源保护法》（第4版），中国人民大学出版社2020年版，第312页。

⑤ [英]西蒙·李斯特著：《国际野生生物法》，杨延华等译，中国环境科学出版社1992版，第7页。

办法，也签订了很多关于生物物种保护方面的条约。^①

1992年6月5日，152个国家和欧盟在巴西里约热内卢签署了《生物多样性公约》。2000年1月29日在加拿大蒙特利尔通过《卡塔赫纳生物安全议定书》。2010年10月29日通过《关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》，至此生物多样性的国际法保护体系基本形成。^②

受新冠疫情影响，联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会于2021年10月11日在我国昆明召开，第一阶段会议通过了《昆明宣言》（以下简称《宣言》），《宣言》承诺加快并加强制定、更新本国生物多样性保护战略与行动计划；优化和建立有效的保护地体系；积极完善全球环境法律框架；增加为发展中国家提供实施“2020年后全球生物多样性框架”所需的资金、技术和能力建设支持；进一步加强与《联合国气候变化框架公约》等现有多边环境协定的合作与协调行动，以推动陆地、淡水和海洋生物多样性的保护和恢复。《宣言》是本次大会的主要成果，具有里程碑式的意义。《宣言》承诺，确保制定、通过和实施一个有效的“2020年后全球生物多样性框架”，以扭转当前生物多样性丧失，并确保最迟在2030年使生物多样性走上恢复之路，进而全面实现“人与自然和谐共生”的2050年愿景。

三、危险废物管理

危险废物的管理是许多国家面临的一大难题，自20世纪80年代初，保护环境、防止污染的跨界损害已成为国际社会的共同利益和共同责任。现有的国际法文件对废物的定义正日益趋于统一，^③1972年《伦敦倾倒公约》将“废物及其他物质”一并界定为“任何种类、任何形状或任何形样的材料和实体”。^④这一定义非常广泛，其目的是为禁止对海洋倾倒特殊物质提供法律依据。1975年欧共体理事会关于废物的一项指令将废物界定为“持有者处置或国家法律规则要求处置的任何物质或物体”。^⑤防止废物造成污染的根本办法是尽量减少或消除废物的排放，即实行污染物的源削减。

国际社会对废物的法律规制主要体现在废物无害环境管理以及对废物跨境流动的管理两个方面。联合国1989年制定的《控制危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》（简称《巴塞尔公约》）是处理有关危险废物的合理管理、处置和跨境废物转移的唯一全球性法律文件，是国际废物管理法的基础。《巴塞尔公约》的主要目标包括：（1）将危险废物和其他废物的越境转移减少到最低限度进行无害环境管理；（2）将无害环境的方式在尽可能接近产地进行处理和处置；（3）在数量和潜在危害方面尽量减少危险废物和其他废物的生产。《巴塞尔公

① 王曦：《国际环境法》（第2版），法律出版社2005年版，第219页。

② 曹明德主编：《环境与资源保护法》（第4版），中国人民大学出版社2020年版，第314页。

③ 经济合作与发展组织理事会分别在200114日和200228日召开的第1007会议和第1024次会议上通过了第C(2001)107号最终决议《关于修订第C(92)39号控制回收作业目的废物越境转移的最终决议的理事会决议》。该决议按照《巴塞尔公约》附件一、附件三、附件八、附件九的方式修订了原来的附件，并将原来的三层级的废物列表修订为绿色和琥珀色的两级列表。

④ 1972年《伦敦倾倒公约》，第3条第4款规定。

⑤ 欧共体理事会指令第751422号，第1条a款。

约》自签署以来，已有二十多年发展历程，从不具法律约束力的政治宣言到具有相对完善的责任赔偿保障的法律体系，法律强制力不断增强，终于摆脱“软法”的处境，该公约在相对较短的时间内为国际社会减少危险废物转移构建了一套可行的法律框架。^①

《关于拟订〈巴塞尔公约〉所管制废物的无害环境管理技术导则的纲要文件》为废物的预防确立了一系列的原则：一是源头削减原则，即应在数量及其造成污染的潜能方面尽量减少废物的产生，并采用适当的计划和生产工艺做到；二是综合生命周期管理原则，物质和产品的设计和管理应按照其产生、使用、回收和处置过程中对环境产生最小的影响；三是风险预防原则，即在有科学依据即便是有限的科学依据认为将物质、废物或能源释入环境可能会危害人类健康或环境时，考虑采取或不采取行动将导致的成本效益的情况下，应予采取预防性措施。^②

废物处置的途径主要有海洋处置、河流湖泊处置、空气处置（即对空中排放）、焚烧、土地处置和回收利用。现有的有关废物处置的条约和其他国际法文件在不同的处置途径方面的发展是不同的，如《在环境问题上获得信息公众参与决策和诉诸法律的公约》（以下简称《奥胡斯公约》）附件一对废弃物管理的方式做出了规定，“有害废弃物焚烧、回收、化学处理或填埋装置；处理能力超过每天 3 吨的城市垃圾焚烧装置；处置能力超过每天 50 吨的非有害废弃物处置装置；每天填埋量超过 10 吨或总填埋容量超过 25,000 吨的填埋场，但不包括惰性废弃物填埋场。”

关于焚烧废物，海上焚烧废物的做法已为 1972 年《奥斯陆公约》、1992 年《保护东北大西洋环境公约》、1991 年《巴马科公约》等很多条约和其他文件所禁止。1985 年欧共体理事会《关于环境影响评价的指令》、1991 年欧洲经济委员会《跨界环境影响公约》规定了陆上焚烧废物应进行环境影响评价的内容。关于土地处置方法处置废物的条约和其他文件也比较少，如 1985 年欧共体理事会《关于环境影响评价的指令》规定用土地填埋方法处置有毒和危险废物必须进行环境影响评价；1999 年欧共体理事会通过了第 99/31 号《废物土地填埋指令》专门规定废物的土地填埋。目前关于废物回收的国际环境法律规范或其他法律文件非常有限。1987 年《蒙特利尔议定书》要求缔约方在研究、发展和资料交流方面进行合作，以改善控制物质和过渡性物质的密封、回收、再循环或销毁或以其他方式减少它们的排放的最佳技术。但截至目前尚无一项对各种废物的处置做出全面规定的全球性条约。

我国也是危险废物越境受害国之一，自上世纪末，部分发达国家的“洋垃圾”通过非法出口等形式大量涌入发展中国家，造成受害国的生态环境乃至人民健康遭到了严重破坏，水质、大气、耕地被严重污染。我国要进一步建立完善危险废物处置管理的法律制度，严厉打击非法进口的废物，通过立法等形式积极保障国家生态安全。固体废物管理与技术国际会议

① 史学瀛主编：《环境法案例教材》，南开大学出版社 2014 年版，第 243 页。

② 王曦：《国际环境法》（第 2 版），法律出版社 2005 年版，第 324 页。

(ICWMT)是由巴塞尔公约亚太地区协调中心组织举办的阐述科学理念、展示先进经验、讨论环境问题、寻找解决方案的重要平台。2021年6月26日至28日,第十六届固体废物管理与技术国际会议(暨2021全球废物论坛)在北京以线上、线下相结合的方式举办。此次国际会议以“‘无废城市’建设次第推进”为主题,围绕生活垃圾、危险废物、废盐与电子废物等主题进行展开,会议的顺利召开对我国危险废物的处置具有积极的促进作用。

四、能源开发利用与核安全

(一) 能源的合作开发

能源的合作开发需要遵循能源主权原则、能源可持续发展原则、能源安全原则与国际合作原则。国际社会围绕能源合作形成了诸多的制度安排,对国际能源格局发挥着重要的作用。

首先是成立国际能源署(IEA)——作为经济合作与发展组织于1974年针对阿拉伯国家的石油武器而设立的多边能源组织。其宗旨是:保障公平合理的石油供应;保障紧急状态下的能源供应与分享;增进石油生产国与其他石油消费国的合作关系;推动石油生产国与消费国之间达成谅解;建立国际能源情报系统与国际协商机制;促进加强新能源的研发。^①

其次是订立《能源宪章条约(ECT)》,ECT产生于20世纪90年代,作为第一个具有法律约束力的、覆盖投资保护和贸易的多边协定,该条约首次将过境运输条例应用于能源网络。该宪章条约提出,各成员国应以积极开展政治和经济领域的合作为宗旨,以非歧视和市场导向的价格体系为原则,以提高能源生产和供应价格为己任,最大限度地保证能源生产、运输和利用等各个环节的效益。

再次是建立石油输出国组织(OPEC),旨在通过消除有害的、不必要的价格波动,确保国际石油市场上石油价格的稳定,保证各成员国在任何情况下都能获得稳定的石油收入,并为石油消费国提供足够、经济、长期的石油供应。

(二) 核活动及其损害的控制

新时期人类对核能的开发与利用效率逐年增加,这在缓解资源短缺问题方面发挥巨大应用价值。但如今,核能开发利用过程中衍生出的核风险问题日益严重化,国际环境法在加强世界各国核能风险治理职责与协调性方面发挥的功效是显著的。

首先是国际原子能机构的构建,其宗旨在于激励与引导核资源的深层次开发与全面应用,编制核安全与卫生规范绝非是国际原子能机构组织成立的主要目标。但是自从切尔诺核反应堆事故的酿成之后,国际原子能机构的成员国在强化成员国之间信息沟通环节这一问题上达到共识,广泛的吸收促使核能开发利用安全与核事故爆发经验信息,编制具有详实性的安全指南,并强化国际原子能机构在满足成员国发展需求基础上核能开发利用安全评价与监管能力。

^① 杨泽伟:《国际能源机构法律制度初探——兼论国际能源机构对维护我国能源安全的作用》,载《法学评论》2006年第6期,第78页。

其次是核损害责任、核事故方面的相关国际立法主要有 1960 年《核能领域中第三方责任巴黎公约》、1963 年《补充巴黎公约的布鲁塞尔公约》、1963 年《关于核损害民事责任的维也纳公约》、1986 年《关于及早通报核事故公约》和《核事故或辐射紧急情况相互援助公约》、1997 年《核损害补充赔偿公约》等。核安全与核安保方面,国际原子能机构制定了《核材料实物保护公约》、《核安全公约》、《乏燃料管理安全和放射性废物管理安全联合公约》、

最后是完善国际视野下国际社会应该建设与核能风险治理相关的国际协作与利益调和体制。全球核保护存在着一定不安全性,核材料与核技术有被滥用的危险,核安全峰会核安全峰会是旨在倡导核安全和打击防范核恐怖主义的全球性峰会,是国际社会通过多边合作寻求共同安全的重要尝试。这是对零散化、孤立式风险治理上的流程与实质规则的有机整合,进一步建立健全稳定型、世界各国肯定的核能风险治理框架结构。

第四节 国际环境法的实施

国家是国际环境法的基本主体,因此行使国际环境法权利和履行国际环境法义务的主要是国家。国际环境法在我国的适用主要体现在国家机关或者法定授权组织为履行国际环境规则而采取的相关措施,主要包括对国际环境条约的实施、对人类环境权的积极保障以及实施制度的确立等方面。

一、国际环境法的国内实施

国际环境法的履行或实施指的是国际环境法主体行使国际环境法规范所赋予的权利并承担义务,主要包括国内立法转化、行政执法、司法和守法等途径。

(一) 国际环境条约的适用

1. 制定有关履行条约的法律、法规和其他法律文件

国际环境条约作为最重要的国际环境法渊源,在我国的适用主要体现在国际环境条约的效力以及与国内法的交叉适用上。针对我国参与缔结或加入同意的国际环境条约中的相关条款,其效力可通过采取直接并优先于国内法适用、与国内法并行适用或者转化为国内法再行适用等途径来实现,具体包括国家立法机关的有关立法活动(其中包括制定新法律和修订现行法律)和国家行政机关的有关行政立法、制定规章和标准等法律文件等,其目的在于将环境条约的规定转化为国内法律规范,以便在国内实施。^①

目前,我国已加入数十个国际环境保护公约,这些公约对我国政府有着直接的约束力。为了使国际环境条约得以实际履行,我国在新修改和制定的法律中都将相关国际义务写入国内法律法规中,并规定将采取与之对应的具体的措施。^②国际环境条约与中国的一般法律在国内具有同等的效力。《宪法》虽然并没有对国际法在国内法律体系中的效力做出明文规定,

^① 王曦:《国际环境法》(第2版),法律出版社2005版,第115页。

^② 汪劲:《环境法学》(第4版),北京大学出版社2018年版,第341页。

但根据《宪法》及《缔结条约程序法》，条约缔结与一般法律制定的基本程序相同，是由全国人大常委会过半数通过，因此多数学者认为条约与中国的一般法律在国内具有同等的效力，所以条约的效力应该低于由全国人大 2/3 以上通过的宪法和全国人大过半数通过的基本法律^①。

2. 执行有关履行条约的法律、法规和其他有关法律文件

国际环境条约或公约大多框架性文件，需要缔约国将其转化为国内立法才能具体实施，通过与国际接轨，减少法律适用时的冲突。

环境行政执法实施主要是政府及行政机关行使职权，贯彻执行环境法律规范的活动。环境保护行政主管部门依法对环境保护工作行使统一的监督管理权，是环境行政执法的主要主体。行政执法的形式主要有行政审批、登记、许可、命令、检查、征收、监测、通知、取样、听证、处罚、裁决、强制措施和强制执行等。^②

环境司法是指国家司法机关依照法定职权和程序，应用法律处理具体案件的专门活动^③。通过对违法者进行民事或刑事制裁的方式来保障实现国内有关履行国际环境条约的法律法规和其他法律文件的目的，以保障国内有关履行环境条约的法律、法规和其他法律文件的实现。其实施方式主要有环境民事、行政、刑事司法等。

环境守法是指国家机关及其工作人员、政党、社会团体、企业事业实体和公民按照有关履行条约的法律、法规和其他法律文件的要求规范自己的行为。^④

（二）环境人权的保障

从内容上看，人类环境权作为国际环境法的核心内容被突出保护，其作为第三代人权被提出。^⑤环境人权是人类尊严的表达，是以环境污染和环境破坏的加剧，全球性的生态危机和自然资源的稀缺为背景而提出的一种新型人权形式。国际法层面环境人权的法理沿循“扩权型”“程序型”“创权型”三种路径演进。环境人权法理的不同演进路径之间有着紧密联系的规范基础。在《公民权利与政治权利国际公约》(ICCPR)框架下，环境人权主要表现为实体及程序人权在环境领域的扩展适用。在环境人权偏重“创权型”的发展过程中，ICCPR 发挥的作用相对有限，这主要源于基本人权规范的时代局限及执行机构的保守性。联合国人权事务委员会在 2019 年 *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*（波蒂略案）来文意见中一改以往对环境人权诉求的回避姿态，确认了环境保护与人权之间不可否认的规范联系，并第一次明确阐述了 ICCPR 框架下环境人权的法理。该案相对系统地揭示了环境保护与生命权、个人和家庭生活权之间的规范联系，这为 ICCPR 在环境人权法理演进过程中继续发挥作用奠定了初步基础。^⑥

① 白桂梅：《国际法》，北京大学出版社 2010 年版，第 74 页。

② 刘惠荣主编：《国际环境法》，中国法制出版社 2006 年版，第 299 页。

③ 李龙主编：《法理学》，武汉大学出版社 1996 年版，第 344 页。

④ 王曦：《国际环境法》（第 2 版），法律出版社 2005 版，第 116 页。

⑤ 李红勃：《环境权的兴起及其对传统人权观念的挑战》，载《人权研究》2020 年第 1 期，第 95 页。

⑥ 李将：《ICCPR 框架下环境人权法理新发展——基于波蒂略案来文意见的分析》，载《武大国际法评论》2021 年第 1 期，第 52 页。

2021年10月,联合国人权理事会通过了第48/13号决议,首次承认拥有清洁、健康和可持续的环境是一项人权,并呼吁联合国会员国合作落实这一权利。人权是最基本的权利,环境权来自人权。气候变化对人类享有和实现人权形成了严重且紧迫的威胁,已经成为当代人类社会面临的最大的和最为紧迫的人权危机之一。由于气候变化对于不同群体和发展程度不同的国家影响不同。所以公平问题或者是“气候正义”是人权语境下国际社会在应对气候变化问题时所不能回避的关键问题。^①

国际环境法的产生和发展,推动着我国环境保护的法治进程,公民环境权利或“环境人权”正在得到更好的制度化保护与保障。但是,面对环境权的法定化困境,可以在基本权利的理论体系下重新审视环境人权的性质与功能。随着我国对环境权利的人权保障水平不断提升,应将“美好生活需要”中包含的以对“更优美的环境”为主要内容的利益诉求,作为环境权形成的基础。在碳达峰、碳中和背景下,可参照联合国《工商企业与人权:实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》中所蕴含的人权视角和路径供给,从政府、企业与社会三个层面构建环境人权责任的保障机制,促进企业绿色低碳发展。

(三) 全球环境问题的中国立场与贡献

作为世界上最大的发展中国家,我国高度重视国际环境保护和气候变化问题。1992年初,国务院环境保护委员会通过的《我国关于全球环境问题的原则立场》指出,全球环境问题是全人类面临的共同挑战,中国作为一个社会主义大国十分重视生态环境保护,将保护环境作为一项基本国策,努力坚持社会经济和生态环境保护协调发展的方针。

面对全球环境治理问题,我国坚持共同但有区别的责任原则,积极实施一系列应对气候变化战略、措施和行动,全面参与推动国际气候法治,通过有效运用《巴黎协定》各项机制,掌控构建共同但有区别责任原则的规则体系化的“剩余权利”,如强化自主贡献目标、加快构建碳达峰碳中和“1+N”政策体系、实施减污降碳协同治理、建立温室气体自愿减排交易机制等。此外,我国能源国际合作成功实现从相对封闭的状态到全方位融入世界的伟大转折,成为全球能源合作的重要参与者、贡献者、引领者,推动全球能源治理体系变革,为构建人类能源命运共同体而贡献中国方案。中国在履行《生物多样性公约》等全球环境治理过程中,已经发生了从“追随者—被动参与—重要参与者—积极贡献者—积极引领者”的角色演变。

习近平在2015年9月28日第70届联合国大会一般性辩论时的讲话^②和2017年1月18日在联合国日内瓦总部的演讲^③,系统阐述了人类命运共同体理论。新时期,在国际环境治理方面,中国要继续推动构建人类命运共同体,开展国际环境外交活动,坚持国家资源开发主权原则及国际合作原则,促进经济社会和谐发展。

^① 何晶晶:《气候变化的人权法维度》,载《人权》2015年第5期,第84页。

^② 习近平:《携手构建合作共赢新伙伴,同心打造人类命运共同体——在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》,《人民日报》2015年9月29日第2版。

^③ 习近平:《共同构建人类命运共同体——在联合国日内瓦总部的演讲》,《人民日报》2017年1月20日第2版。

二、国际环境争端解决机制

国际环境法的国际执行是指国家根据条约的规定积极地参与和完成一些国际间的活动和任务。国际环境法的国际执行也即是通过国际环境条约本身的实施机制对国家进行有效的引导和监督,其中还包括国际组织的监督和执行、非政府组织的促进以及国际环境争端的解决。国际执行最终是为了促进国际环境法的国内实施,也即是它的习惯法和条约如何转化为国内法,在国内得到实施的问题。这就涉及到国家在制定国内法的自主选择权与国家不得以国内法改变国际环境法和破坏国际环境法律秩序的问题。一般说来,国际环境法的习惯法规则只要不与现行国内法相抵触,在各国直接予以适用。^①随着全球性环境问题不断蔓延恶化,跨国环境纠纷愈加频繁,因此需要健全和完善跨国环境纠纷解决机制,通过谈判、调解、调停、仲裁、国际法院等和平方法解决国际环境争端。

(一) 国际环境争端的内涵及解决机制

国际环境争端是指在国际环境领域由于各种人为原因造成污染和破坏而产生的冲突和纠纷。^②这种争端可能发生在两国之间,也可能涉及若干国家或整个地区乃至全世界。究其原因,国际环境争端可能是由于环境污染、生态破坏、自然资源短缺和特殊环境破坏以及过度开发、价值观差异等因素引起的,如越境环境污染的争端、污染转嫁争端、自然资源主权争端等。

国际环境争端是国际争端的一种,可以分为法律争端、政治争端、混合型争端和事实争端。争端解决机制分为外交方法和法律方法,外交方法包括谈判与协商、斡旋与调停、调查与和解;法律方法则主要是指仲裁和诉讼。^③法律解决方法是由第三方直接适用法律准则,这种方法一般在外交解决方法适用失败后才采用。^④在国际环境争端解决机制中,法律解决方法被视为更重要地解决争端方式。总之,各国应坚守二战后建立起来的以联合国为核心的国际法体系,坚守以《联合国宪章》宗旨及原则为核心的国际法原则、规则和制度,坚持良法善治下的多边主义和全球环境合作治理。

国际仲裁又称“国际公断”,是国际环境争端解决最重要的法律解决方式之一。国际环境仲裁是指在发生国际环境争端时,争端当事方根据协议,约定把这种争端交给它们自己选任的仲裁者处理,并且承认裁决的结果对他们具有法律拘束力的一种争端解决方式。国际仲裁起源很早,古代希腊和中国春秋战国时期,都有过类似仲裁的历史记载。国际环境仲裁具有灵活性、可选性、仲裁裁决对争端当事国有拘束力等特点。

与一般的国际仲裁一样,国际环境仲裁也是由仲裁法庭按照仲裁程序依据有关法律原则或者国际环境条约来审理。当事方自愿将环境争端交予仲裁时,就达成了环境仲裁的协议,仲裁裁决对双方具有拘束力。^⑤比如“多瑙河国际水争端仲裁案”是国际法庭首例仲裁解决的

① 黄锡生、曾文革:《国际环境法新论》,重庆大学出版社2005年版,80页。

② 林灿铃、吴汶燕主编:《国际环境法》,科学出版社2018年版,第88页。

③ 秦天宝、侯芳:《国际环境争端解决机制的新进展》,载《人民法治》2018年第4期,第36页。

④ 许健:《国际环境法学》,中国环境科学出版社2004年版,第189页。

⑤ 张炳淳、王继恒主编:《国际环境资源法》,对外经济贸易大学出版社2013年版,第119页。

生态环境案例，启示各国要加强对境内国际河流水资源的“国际”法制化管理，协调国家与地方、国家间的水资源利用目标，促进国际河流水资源的公平合理利用与保护。

根据《联合国宪章》规定，国际法院（International Court of Justice, ICJ）是受理国际环境争端的主要诉讼机构之一，是联合国主要司法机关，具有普遍管辖权。国际法院的管辖权分为诉讼管辖权和咨询管辖权：关于诉讼管辖权，目前国际环境争端适格的诉讼主体只能是国家，国家的自愿同意是国际法院行使管辖权的根据和前提；咨询管辖权是国际法院应联合国大会、安理会和经大会授权的联合国其他机关和联合国专门机构的请求，就他们提出的法律问题发表咨询意见，但任何个人、国家包括会员国都无权请求国际法院发表咨询意见。这两类管辖权均适用于国际环境争端，诉讼管辖权在国际环境争端解决机制中发挥着至关重要的作用，如在**乌拉圭河纸浆厂案**中，国际法院认为：

乌拉圭在没有告知阿根廷的情况下批准建厂，这种做法违反了其按照两国 1975 年规约所应履行的程序义务，但没有违反条约规定的保护界河环境的实质性义务，因此，法院决定驳回阿根廷提出的乌拉圭必须拆除已建纸浆厂、对阿根廷承受的经济损失予以赔偿等诉讼请求。^①

国际海洋法法庭（International Tribunal for the Law of the Sea, ITLOS）是依据 1982 年 12 月 10 日《联合国海洋法公约》设立的常设性国际司法机构，负责裁断有关《联合国海洋法公约》的解释或适用的争端、及授予法庭管辖权的任何其他协定具体规定的一切事项，国际海洋法法庭的成立建立了一个统一的海洋争端解决机制，弥补了国际环境争端解决机构的不足。如在**马来西亚诉新加坡在柔佛海峡内及其周围围海造地案**中，国际海洋法法庭认为：

根据《联合国海洋法公约》第 290 条规定，法院或法庭可以根据情况规定其认为适当的任何临时措施，以保全争端各方的各自权利或防止对海洋环境的严重损害，即法院或法庭可以不仅仅局限于当事方申请的临时措施的内容，还享有规定临时措施的自由裁量权，对当事方没有申请的临时措施的内容进行规定。经过一系列谈判，2005 年 4 月 26 日，双方签订了一项关于填海的双边协议，协议载明，新加坡将对马来西亚渔民因填海工程所遭受的损失给予一定金额的赔偿，马方将从国际海洋法法庭撤回案件，新加坡则同意针对填海工程做出一些调整。^②

（二）国际环境争端解决机制的创新

争端解决机制相对争端避免机制更加成熟，国际规则和国际司法实践也较为丰富，在国家主权平等的国际法秩序下，运用国际司法及国际仲裁等传统争端解决机制仍然是目前解决环境争端的主要途径。^③但传统的国际环境争端解决机制除了强制性加大、争端之间联系加强以及开始出现强制程序外，出现了碎片化和软弱性等问题。^④

利用 WTO 机制进行环境争端解决是国际环境争端解决机制未来可能的选项之一，“环境优先的司法造法”是 WTO 机制解决贸易有关的国际环境争端的主要表现形式，但随着国际环境法的停滞和宏观经贸利益冲突的加剧，司法能动主义影响下确立的“环境优先”原则也遭受到

① INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, PULPMILLSON THE RIVER URUGUAY, April 20th, 2010, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/135/135-20100420-JUD-01-00-EN.pdf>, 2021 年 11 月 19 日访问。

② 吴士存主编：《国际海洋法最新案例精选》，中国民主法制出版社 2016 版，第 252-253 页。

③ 秦天宝、侯芳：《国际环境争端解决机制的新进展》，载《人民法治》2018 年第 4 期，第 39 页。

④ 参见朱鹏飞：《国际环境争端解决机制研究》，法律出版社 2011 年版。

学界的质疑：“WTO 争端解决机制的改进方向只能是司法化，成为像欧洲法院一样完全的司法机构。”^①关于多边环境公约能否在 WTO 机制下适用的问题，目前其适用规则仍严格受限于 WTO 协定，不能受理多边环境公约等其他国际法项下的申诉。但就包括多边环境公约在内的实体国际法的限定性适用，可以有效克服国际法“碎片化”的缺陷，故而应支持创新国际环境争端解决纠纷机制，限定性地适用 WTO 机制等等。

中国一贯主张以和平共处五项原则作为处理国际关系的基础，一直奉行独立自主的外交政策。在国际环境的争端解决机制中，我国始终秉持和平原则，出于对国家主权的珍视和保护，我国偏重于运用谈判、协商、斡旋调停、调查调解等外交方法解决国际环境争端，而受历史原因及我国传统“息讼”文化的影响，我国对法律方法的重视程度不够，某种程度上并不利于我国环境权益的保护。但随着我国融入国际社会的程度逐渐加深，我国必将逐步树立起外交方法与法律方法并重的理念，逐渐重视国际仲裁、国际司法等国际机制，以积极维护国家利益。^②

三、国际环境法上的国家义务和责任

（一）国际环境法上国家义务和责任概述

环境权是维护公众环境利益的法律基础和依据，国家环境保护义务源于公民的基本环境权利，公民的基本环境权利要求并衍生国家环境保护义务，国家环境保护义务是公民基本环境权利的保障。^③根据现代国际法的一般理论，国家对国际不法行为承担的法律责任为国家责任。国际环境法上的国家责任是根据国际环境法的规定，国家在环境保护领域对其行为所应承担的法律后果，即主权国家对其国际不法行为造成的环境公害所应承担的国际法律责任。所以这个概念也可以表述为“国际环境保护领域的国家法律责任”、“国家违背环境保护法律义务所应承担的责任”。

国际法委员会从国际行为是否为国际法禁止而导致不同性质责任方面，将国家责任分为“国家对国际不法行为的责任（responsibility）”和“国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的国际责任（liability）”。其中“国际法不加禁止的行为”的责任实际上包括了因违背国际义务的行为引起的法律责任之外的任何责任。这种分类方法饱受争议，应明确的是，国家责任的依据主要是基于国家对国际义务的违反，国家对其未违反义务的行为承担责任是极特殊的例外。^④如在**特雷尔冶炼厂仲裁案**中，仲裁庭认为：

自 1932 年 1 月 1 日至 1937 年 10 月 1 日，根据美加两国的现场记录及科学核算，特雷尔冶炼厂对美国华盛顿州在该期间造成的损害赔偿为 78000 美元。要求加拿大政府支付该损害赔偿，并采取安装污染物测量仪等合理措施进行治理。仲裁庭仅支持了美国提出的赔偿请求的第一项和第二

① 何易：《欧盟和 WTO 处理贸易与环境案件法律之比较——以欧洲法院和 WTO 争端解决机构的实践为例》，《中国法学》2004 年第 3 期，第 192 页。

② 参见朱鹏飞：《国际环境争端解决机制研究》，法律出版社 2011 年版，第 194-204 页。

③ 蔡守秋：《从环境权到国家环境保护义务和环境公益诉讼》，载《现代法学》2013 年第 6 期，第 13 页。

④ 伍亚荣：《国际环境保护领域内的国家责任及其实现》，法律出版社 2011 年版，第 34-35 页。

项,即对开垦地和未开垦地的损害进行赔偿。仲裁庭为特雷尔冶炼厂设置了临时的监督管理制度以减少其污染,并且明确本裁决不能作为加拿大的免责事由。1941年3月11日,仲裁庭发布了终局裁决:仲裁庭不予支持美国要求的费用赔偿;不认可美国所主张的本案存在法律适用错误,并且所谓的法律适用错误也不能推翻原裁决;因未能证明1937年至1940年特雷尔冶炼厂对其造成的损害,仲裁庭不予支持美国提出的1937年后的损害赔偿请求。

(二) 国际环境法上国家责任的归责原则

传统国家责任是指一个国际法主体从事了违反国际法规则的行为,或者说,当一个国家违反了自己所承担的国际义务时,在国际法上应承担的责任。根据传统国家责任理论,产生国家责任必须具备两个条件:(1)该行为违反了该国所承担的国际义务;(2)该行为可归因于国家,即可视为“国家的行为”。^①《中华法学大辞典——国际法学卷》中写道,“使国家才能担责任的国际不法行为包含故意和疏忽的主观因素。在原则上,一国加害于另一国的行为如果无故意又无疏忽,就不是国际不法行为,国家责任就不成立。”^②传统国家责任理论在国际环境法的发展中逐渐显现出局限性,主要表现为国家行为一般主观并无过错,适用传统过错责任的归责原则将导致对领土主权的滥用和对受害国的不公正。^③

1996年国际法委员会提出损害责任的对象和范围为:“国际法不加禁止的、在一国领土内或在该国管辖和控制的领土内进行的、其有形后果可造成重大跨国损害危险的活动。”即只看行为与后果的关系,将无过失责任作为“国际法上不佳禁止行为产生的损害后果的国际责任”这个主题的基础。^④无过失责任或严格责任在“特雷尔冶炼厂案”、“科孚海峡案”等案例实践中得到体现。联合国安理会关于伊拉克侵略科威特的第687号决议即是一项确认国家对于环境损害赔偿责任的无过失责任的国际法文件,该决议规定,“伊拉克按照国际法,应负赔偿因其非法入侵和占领科威特而对外国政府、国民和公司造成的任何直接损失、损害(包括环境的损害和自然资源的损耗)和伤害。”^⑤

在条约方面,要求国际法主体对国际环境责任承担无过错赔偿责任的主要有:一是1972年《空间实体造成损失的国际责任公约》第2条规定:“发射国对其空间实体在地球表面,或给飞行中的飞机造成损害,应负有赔偿的绝对责任。”这主要是因为受害者一般缺乏专业知识和技术条件来证明致害方的过失或疏忽,要求受害者提供这种证明是不公平的,而该公约第6条第1款规定:“发射国若证明,全部或部分是因为要求赔偿国,或其代表的自然人或法人的重大疏忽,或因为它(他)采取行动或不采取行动蓄意造成损害时,该发射国对损害的绝对责任,应依证明的程度予以免除。”二是1982年《联合国海洋法公约》第139条第2款规定:“缔约国有责任确保区域内的活动符合该公约的规定,并规定缔约国或国际组织对其由于没有履行公约规定的关于区域的义务而造成的损害负有国家赔偿责任。”

(三) 跨界私人行为的国家责任

① 王铁崖主编:《国际法》,法律出版社1995年版,第136-139页。

② 王铁崖:《中华法学大辞典——国际法学卷》,中国检察出版社1996年版。

③ 林灿铃:《国际环境法的产生和发展》,人民法院出版社2006年版,第237页。

④ 伍亚荣:《国际环境保护领域内的国家责任及其实现》,法律出版社2011年版,第62-67页。

⑤ 联合国安理会,1991年4月3日,第687(1991)号决议,第12段。

国家不对私人行为直接承担国家责任，但这并不等于说私人行为与国家责任毫无关系。对于私人行为，国家负有以“相当注意”防止外国和外国人的权利因私人行为而受到损害的义务。^①国家应于事前采取“在其领域内之外国或外国人的权益不受私人行为损害”的预防措施，一旦其领域内之外国或外国人的权益受到私人行为之损害的话，事后则应采取“相当注意”之义务。国家如果疏于这一义务而使外国或外国人之权益遭受损害的话，国家就需为之承担国家责任。换言之，国家为私人行为承担责任的根据就是该国家的基于其领土主权的上述义务。^②

跨界私人行为的国家责任主要体现在《核能领域第三方责任公约》《关于核动力船舶操作者责任的布鲁塞尔公约》（简称《布鲁塞尔公约》）《核能损害民事责任维也纳公约》等公约中。比如《布鲁塞尔公约》规定，核装置和核动力船舶的管理操作者承担因核事故产生的损害赔偿责任。管理和操作者即使是私人，对于因核动力设施或核动力船舶之事故所产生的损害，核动力营运许可当事国虽不负因此而造成损害的直接责任，但该当事国仍需承担支付公约所规定之上限补偿额的保证义务。

【研究选题】

1. 结合新时代中国特色社会主义法治理论，谈谈国际环境治理上的中国立场及中国贡献。
2. 联系“软法”文件等的效力，阐述非政府间国际组织在国际环境法上的影响。
3. 请结合新冠疫情防控等情况，阐述国际环境法的发展趋势。
4. 可持续发展原则在平衡发展和环境保护之间的竞争需求中的作用。
5. 请从环境正义的角度，阐述共同但有区别责任原则在“双碳”背景下的法律适用问题。
6. 结合生态环境问题的滞后性，阐述风险预防原则在国际环境法中的特殊性。
7. 《巴黎协定》背景下全球气候变化应对的新趋势是什么？对新兴发展中国家有哪些挑战与机遇？
8. 有学者提出全球变暖问题可能是由于近两百年地球处于近日点附近，而未来地球将向远日点的方向移动，即全球变暖问题与人类活动的关系并不显著。请结合上述观点简要谈谈你对国际环境法上的气候变化“减缓”与“适应”策略的看法。
9. 结合国际环境保护的合作原则，论述能源开发利用中进行国际合作的必要性与重要性。
10. 与外层空间有关的国际环境保护条约有哪些？我国加入了哪些条约？具体内容是？
11. 针对国家之间的战争对生态环境造成的影响或核安全危险，如何规制？
12. 如果某一个国家向海洋排放核废水，如何规制与损害赔偿救济？

① 伍亚荣：《国际环境保护领域内的国家责任及其实现》，法律出版社2011年版，第29-30页。

② 潘抱存：《国际环境法新论》，苏州大学出版社2008年版，第46页。