

# 中国社会组织共同参与 推进全球生态环境治理

CHINESE SOCIAL ORGANIZATIONS' CONTRIBUTION TO  
GLOBAL ECOLOGICAL AND ENVIRONMENTAL GOVERNANCE



## 如何理解 国际环境治理进程

在斯德哥尔摩+50回望可持续发展基础

## A GLANCE AT THE GLOBAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

Revisit Sustainable Development at Stockholm+50

主办单位



资助单位



指导单位



支持单位



## 前言

2022年的世界仿佛有些迷茫,“这个世界还会好吗?”的问题萦绕在很多人的心头。这个时间回望斯德哥尔摩人类环境会议以来50年全球环境发展合作的进程,多少有点“向历史要答案”的意味。我们拥有一个共同的答案:在人类社会发展壁垒最为森严的时刻,也没有放弃对于可持续发展的探求。在东西分裂的冷战高峰,人类作为地球上的一个物种聚集在斯德哥尔摩,反思自身的发展、为后代的生存环境展开讨论,开启了一个新的时代。五十年来,为了促进国际环境合作,基于国际环境法的国际环境制度迅速发展,已经成为一棵枝繁叶茂的大树。从历史的视角来看,真是了不起的成就。尽管当前国际环境变化很快,但是多边主义、国际环境合作的基本需求和行动意愿没有改变。近二十年,在全球环境治理中,社会组织的作用日益凸显。社会组织代表着自然和子孙后代共同的利益,秉承包容、公平公正、生态向好的价值观,在国际环境谈判中发挥着议程设置、谈判斡旋、民间外交等重要作用。

为支持中国社会组织参与全球环境相关的国际进程,在万科公益基金会的支持下,创绿研究院开展了“支持中国社会组织参与全球环境治理的能力建设项目”。作为项目的知识支撑,这份速读文件从社会组织参与可持续发展与环境相关国际进程的基础开始,旨在抛砖引玉,为参与项目的伙伴快速了解国际环境治理提供一定知识性支持。2022年,也是全球环境治理进程的“超级年”,多项环境公约进入判进的关键时刻。借此契机,期待中国社会组织在全球环境治理舞台贡献更多民间的智慧。

## Foreword

The world in 2022 seems to be in a bit of a daze, and the question "Will the world be okay?" is a question that is on the minds of many. This is a time to look back on 50 years of global cooperation for environment and development since the Stockholm Conference on the Human Environment, somewhat of a time to "ask history for answers". Humanity did not given up the quest for sustainable development at a time when the barriers to human social development were at their most rigid. At the height of the Cold War, when the East was divided from the West, humanity gathered in Stockholm as a species on earth to reflect on its own development and to discuss the environment for future generations, ushering in a new era. In the past fifty years, the international environmental regime based on international environmental law has grown rapidly to become a large, leafy tree in order to promote international environmental cooperation. From a historical perspective, this is a remarkable achievement. Despite the rapid changes in the current international environment, the basic need for multilateralism, international environmental cooperation and the will to act have not changed. The role of social organizations is also becoming increasingly prominent in global environmental governance. Representing the interests of nature and communities and holding high the values of equity and ecology, social organizations play an important role in international environmental negotiations as agenda-setters, negotiators and civil diplomats.

To support the participation of Chinese social organizations in international processes related to the global environment, with the support of the Vanke Foundation, Greenovation Hub has launched a project to support the capacity of Chinese social organizations to participate in global environmental governance. The briefing you are holding is the first in a series of outputs from this project, starting with the foundations of social organization participation in international processes related to sustainable development and the environment. We hope that this briefing, together with the training and other knowledge products we have organized, will provide participating partner organizations with a "fast track" into relevant international processes based on their own expertise, and serve as a "signpost" for strengthening corresponding business and development linkages to "go global". The year 2022 is the third year of the "Super Year of Biodiversity", extended by COVID-19, and a number of environmental processes are at a critical stage of negotiation. Greenovation Hub is ready to work with more partners to seize the opportunity to contribute the wisdom of the Chinese people in the global environmental governance arena.



# 从环境保护、可持续发展到生态文明

## 引言

全球环境治理从表面看是一系列国际环境谈判的进程，要深刻理解这些进程中的讨论，需要了解全球环境和发展合作在思想上的脉络。环境保护刚提出的时候，人与环境是割裂的，是“人”作为主体来保护作为客体的“环境”；环境保护和经济发展也是一对矛盾，发展中国家会认为这不是其现阶段要考虑的问题。可持续发展的概念把环境保护和社会发展、经济发展统一在“发展”的旗帜下，给予发展中国家探索更平衡的发展道路的框架。而生态文明则是一个发展中国家在可持续发展的探索中找到的面向未来的发展愿景。这一篇将梳理从环境保护到生态文明的全球讨论中的关键时刻从而厘清其中的思想脉络。

## 环境运动全球化的大事件

**全球环境意识的启蒙** “地出”照片：“地出”（Earth Rise）是宇航员威廉-安德斯于1968年12月24日在阿波罗8号任务期间从月球轨道上拍摄的一张地球和部分月球表面的照片。自然摄影师盖伦-罗威尔将其描述为“有史以来最具影响力的环境照片”。这张照片被认为在第一个地球日（1970年4月22日）的推动中发挥了重要的作用。那一天，数百万人参加了游行和废物清理的活动，呼吁采取新的方法来保护环境。当时环保主义的主流是“邻避”（NIMBY），即关注和保护自己

图1 | “地出”照片

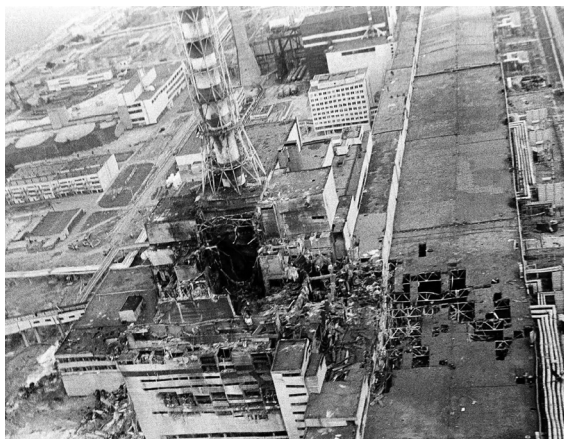


来源：联合国环境署

身边的环境，而这张照片（以及1972年的“蓝色弹珠”照片）把全球的视角带进了环境运动。

**跨境环境问题的爆发** 切尔诺贝利核事故：1986年4月26日凌晨，位于今乌克兰的前苏联切尔诺贝利核电厂4号机组发生爆炸，1000多吨重的反应堆顶盖被喷入空中，反应堆容器破损。在这期间，数以吨计的放射性物质释放到环境中，反应堆爆炸形成的放射性尘埃飘到

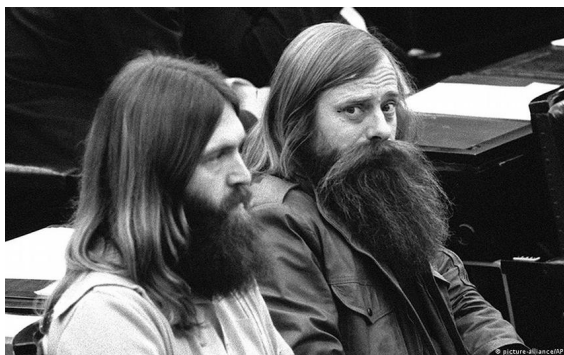
#### 图2 | 切尔诺贝利核事故现场



来源：世界核电组织

欧洲其他国家和地区，造成了灾难性后果。切尔诺贝利核事故并不是最早的跨境污染事件，但是其影响规模之大使得环境问题的国际合作迫在眉睫。

#### 图3 | 德国议会中形象异类的绿党议员



来源：DW

**环境问题在国内政治的主流化** 绿色政党的出现：1970年代，在发达国家，环境保护运动与当时的反战运动、性别平等运动相结合，进一步组织化，让环境成为国内政治主流议题。以德国为例，六十年代后期，学

生运动、妇女运动和议会运动要求高校改革、提高妇女地位，反对媒体垄断、越战以及德国社会的保守和等级化。由于环境污染事件频发，公众参与环保的积极性也越来越高，到1979年，德国已有约5万个公民团体，这些公民行动有一部分后来形成了组织，并将环境问题与经济议题结合，从自保转向公益。1980年1月，德国绿党正式成立。1983年绿党通过选举进入议会。1998年绿党通过选举与社民党联合执政。在不少发达国家，环境也已成为了左翼党派的核心议题。

**多边环境国际合作的出现** 联合国人类环境会议：于1972年6月5日至16日在瑞典斯德哥尔摩举行。会议通过了《联合国人类环境会议宣言》，简称《人类环境宣言》，呼吁各国政府和人民为维护和改善人类环境，造福全体人民，造福后代而共同努力。斯德哥尔摩会议首次评估了人类对全球环境的影响，试图就如何应对保持和改善人类环境的挑战达成一个基本共识。作为探讨全球环境保护战略的第一次国际会议，联合国人类环境大会唤起了各国政府对环境问题，特别是对环境污染的觉醒和关注。人类环境会议之后联合国设立了环境规划署，开启了多边环境合作的历史，同时多边国际环境条约持续订立，这些条约已经成为国际法的重要组成部分。

**环境与发展议程的融合** 从千年发展目标（MDGs）到可持续发展目标（SDGs）：由于二战以后的去殖民化，联合国内发展中国家的数量迅速增长，成为了一支不可忽视的力量。1990年冷战结束，和平与发展成为国际社会的主流，发展经济摆脱贫困成为发展中国家核心需求。而发达国家出于对环境问题的认识，认为发展中国家可以避免走“先污染后治理”的老路。于是，把环境保护融入经济发展的“可持续发展”理念开始出现，之后在1992年的联合国环境与发展会议上被确立为国际环境与发展合作的核心话语。环境与发展议题的关系也一直在演化，其中最明显的变化就是千年发展目标（2000年）和可持续发展目标（2015年）的比较。



图4 | 千年发展目标和可持续发展目标

联合国千年发展目标



联合国 2030 年可持续发展议程 17 项目标



来源：联合国千年发展目标和可持续发展目标网站

2000年通过的8个千年发展目标内只有一个与环境相关。而2015年通过的17个可持续发展目标内有3个直接环境目标（13、14、15），3个间接环境目标（7、11、12），显示出国际发展合作分类的细化和环境议题在其中重要性的提升。在环境议题中，气候变化涉及所有国家各行各业，正塑造着全球经济未来的发展路径。《巴黎气候协定》允许各国按照国情提出和更新本国的自主贡献，其就是鼓励各国探索有自己特色的可持续发展之路。

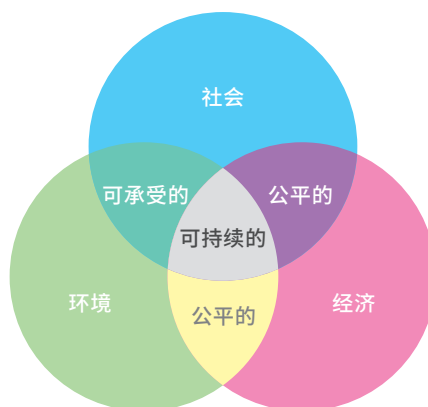
## 关于可持续发展的不同观点

可持续发展理念的产生和发展都伴随着激烈的社会辩论，有一些重要的观点塑造了人们对可持续发展的理解，也是国际环境谈判文案里的内在逻辑，因此这里作简要梳理。

**代内公平与代际公平：**1987年，世界环境与发展委员会出版《我们共同的未来》报告，将可持续发展定义为“既能满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展。”“公平”的理念，即“部分人的发展不能危及另一部分人的发展”的观念，贯穿在可持续发展的概念中，也被《里约宣言》原则三所确认。

**三大支柱：**可持续发展包括环境保护、社会发展和经济发展，被称为“可持续发展的三大支柱”。

图5 | 可持续发展的三大支柱



来源：Conservation & Développement Durable

三大支柱强调社会、环境、经济三个方面的协调统一。由于这一概念存在多个起源，三大支柱的含义存在多种解释，上图展示的只是解释的一种。基本的共识是应实现以人的发展为中心的经济-环境-社会复合生态系统持续、稳定、健康的发展。

# 中国社会组织共同参与推进全球生态环境治理

## CHINESE SOCIAL ORGANIZATIONS' CONTRIBUTION TO GLOBAL ECOLOGICAL AND ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

**增长的极限：**1972年，罗马俱乐部针对普通读者出版了题为《增长的极限》的报告。该报告试图通过计算机模型阐明，无论人口增加与否，经济增长都可能具有潜在的危害——甚至是灾难性的。尽管自然资源可再生能力有限是人类发展的经验之一，但是在全球尺度提出这样的结论，在当时被认为过于悲观。1970年代呼吁减少政府管制的经济学在西方发达国家抬头，这种经济学认为技术发展可以解决环境问题。而《增长的极限》的观点则强调在物理上，经济系统是生态系统的子系统，经济活动中包括排放空间在内的自然资源的利用规模，存在一个生态系统安全的“阈值”。现在，主流科学已经得出结论，全球升温1.5-2摄氏度是气候安全的阈值，而气候变化国际合作的本质就是用这个阈值来限制全球引起温室气体排放的活动，包括化石能源的燃烧。

**绿色经济：**2012年举行的联合国可持续发展大会（里约+20）的主题是“绿色经济”。尽管“绿色经济”也没有统一的定义，但绿色经济为传统的经济概念增加了两个方面的重要内容：第一，绿色经济试图将空气、水、土壤、矿产和其他自然资源的利用计入国家预算；第二，它试图将“公平”变成和传统经济学中的“效率”同等重要的基本理念。

**生态文明：**生态文明是中国特色的可持续发展之路，是一个发展中大国对可持续发展和绿色经济做出的探索。生态文明试图摒弃和超越传统的发展模式，引导整个社会生产方式和生活方式的转变。在实践层面，生态文明鼓励通过新工具在经济体系内认可生态系统服务（生态产品）的价值以实现经济发展与环境保护的统一。

### 参考文献

- 王超：《切尔诺贝利核事故30周年回首》，《国外核新闻》2016年第4期，第6-8页。
- 联合国《主要会议和报告-联合国文件：环境》，获得地址：<https://research.un.org/zh/docs/environment/conferences>
- 杜兰大学法学院《联合国人类环境会议的宣言》（《斯德哥尔摩宣言》）（1972）和《关于环境与发展里约宣言》（1992），获得地址：[https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche\\_c.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_c.pdf)
- 联合国约翰内斯堡可持续发展会议网页（2002），获得地址：<https://research.un.org/zh/docs/environment/conferences>
- 联合国《United Nations Conference on Sustainable Development, Rio+20》，获得地址：<https://www.un.org/chinese/events/wssd/>
- 德内拉·梅多斯：《增长的极限》，李宝恒译，四川人民出版社，1983年版。
- 李晓仙：《可持续发展理论概述与其主要流派》，《环境与发展》2018年第6期，第221-222页。
- 求是网《我国生态文明建设取得历史性成就》（2021），获得地址：[http://www.qstheory.cn/laigao/ycjx/2021-07/08/c\\_1127634139.htm](http://www.qstheory.cn/laigao/ycjx/2021-07/08/c_1127634139.htm)
- 格普塔·乔伊迪普：《“里约+20”宣言中的绿色经济》（2012），中外对话，获得地址：<https://chinadialogue.net/zh/1/41395/>
- 《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》，学习出版社，2018年版。

### 主办单位



### 赞助单位



### 指导单位



### 支持单位



北京市东城区珠市口东大街2号丰泰中心 515室  
Room 515, Fengtai Centre, No.2 Zhu Shi Kou East Street,  
Dongcheng District, Beijing, China

+86 10 8447 7697    policy@ghub.org



欢迎关注“星球公社”  
Follow us on WeChat



# 国际环境法和国际环境制度

## 引言

国际合作是全球环境治理的重要手段，1972年人类环境会议以后，为了促进针对环境议题的国际合作，尤其是全球变暖、海洋污染、生物多样性丧失等全球性的环境问题，国家和国际组织作为国际社会的主要成员，通过谈判与磋商形成了一系列的环境保护规范，并基于这些规范成立了一系列的国际组织（制度）。其中通过条约、习惯和原则等形式确立下来的环境保护规范，共同构成了当代国际环境法。作为国际法的一个分支，国际环境法与国际法具有相同的渊源、效力基础和局限。国际环境法是国际环境制度的基础，而国际环境制度则是国际环境法发生作用的渠道。

## 了解国际法

### 国际法的渊源

根据《国际法院规约》第38条第一款的规定，“条约”“习惯”和“一般法律原则”为国际法的主要渊源（源头），“司法判例”和“各国权威最高之公法学家学说”为国际法的辅助渊源。因此在理解国际环境法的时候，需要将其作为国际法的一部分来理解。

### 成文国际法和习惯国际法

按照是否具有确定的法律文本分类，国际法可以被分为成文国际法和习惯国际法。成文国际法指国家通过

明示协议所确立的法律规范，典型代表如国际条约、公约。习惯国际法指国家间默示同意所确立的规则，通常没有明示的文本。不论成文国际法还是习惯国际法都建立在国家同意的基础上，成文国际法离不开国家的明示同意，习惯国际法则依赖国家的默示同意。国际环境法以成文法为主。

### 国际法的效力基础

国际法的效力基础指国际法的拘束力从何而来，历史以来的说法主要包括两类：一类认为国际法的效力来源于自然法，如国家遵守国际法是因为一种社会连带关系；另一类认为国际法的效力来源于实证法，如国家遵守国际法是因为“条约必须遵守”。综合来看，国际法的效力基础在法律上是各国意志的协调一致，在事实上是国家往来关系的需要。而对于每一个国家而言，国际法对其有效的基础是这个国家的同意。因此国际条约往往在签订之后还需要参与国家的立法机构进行批准。

### 国际硬法和国际软法

当今国际社会规范发挥作用的方式主要有两种：国际硬法和国际软法。

国际硬法指传统的国际法渊源所代表的国际法，表现形式包括条约、习惯、一般法律原则、“司法判例”和“各国权威最高之公法学家学说”。

国际硬法的优点是直接具有法律拘束力，对国际硬法的违反能够引起国家的法律责任。国际硬法的缺点是国际硬法的形成需要巨大的成本，规范的形成一般需要耗费很长的时间或者大量谈判精力。

由于国际硬法存在上述缺点，伴随着国际社会中国际组织的充分发展，国际软法作为一种新兴国际规范形式开始大规模出现。国际软法的表现形式包括宣言、号召、纲要、建议、指南、倡议、规程、章程、公约、标准、规范、规定、决定等。

国际软法的显著优点是能够更迅速应对新出现的情况，为国际社会提供较为清晰的行为指南。在规范的订立过程中，国际组织下的工作组对某一问题进行研讨，撰写报告，审议修改，并最终在国际会议上争取通过。这种方式可以绕开缔约所需的形式要求和漫长的谈判过程，省去习惯法形成所需的长期一致的实践过程，直接树立起具有一般性的规范。

国际软法的主要缺点是对软法的违反本身不会产生实质性的法律责任。但实践中来看，国际组织确立这些规范之后，参与国政府会在很大程度上负有道德上的义务。这种具有道义和政治影响力的国际道德逐渐会成为国际条约或国际习惯的渊源，同时使相关规范转化成国内行动以及被国际司法机构认可和采纳。

国际环境法包含大量的软法规范，至少包括以下几类：（1）国际组织有关环境保护的方针建议和决议；

（2）有关全球环境保护的原则宣言；（3）有关环境保护的行动计划。例如《人类环境宣言》、《人类环境行动计划》、《世界自然资源保护大纲》、《世界自然大宪章》、《内罗毕宣言》、《里约宣言》、《21世纪议程》、《关于森林问题的原则声明》等。

### 国际法的局限性

国际法的局限性主要表现在没有外在强制力确保国家

的遵守。国际上不存在超越国家的强制机关。除非极个别公约所做的特殊规定，包括国际法院在内的国际司法机构在管辖权行使时都会受国家同意原则的限制。因此即使是在国际法上具有法律约束力的国家责任，对于国家而言不会有与国内法强制执行一样的强制力。

### 国际环境协定：从签署到批准

一份多边国际条约的诞生，可能需要多年的开放讨论才会确定是否需要订立相关的条约。决定后需要举行政府间谈判会开展针对条约文本的谈判，这些谈判会议上通过协商一致通过的文本则成为正式签署的条约。而条约整体的生效则需要按照条约内对于生效的要求，例如《京都议定书》需要在占全球温室气体排放量55%的至少55个国家批准之后才具有国际法效力。而对于每一个国家而言，只有自己的立法机构批准的条约才会本国产生效力。图1（间下页）体现的是不同国际环境条约签署之后批准的国家数量增长的时间跨度，可以看到越新的环境条约获得绝大多数国家同意的速度越快。

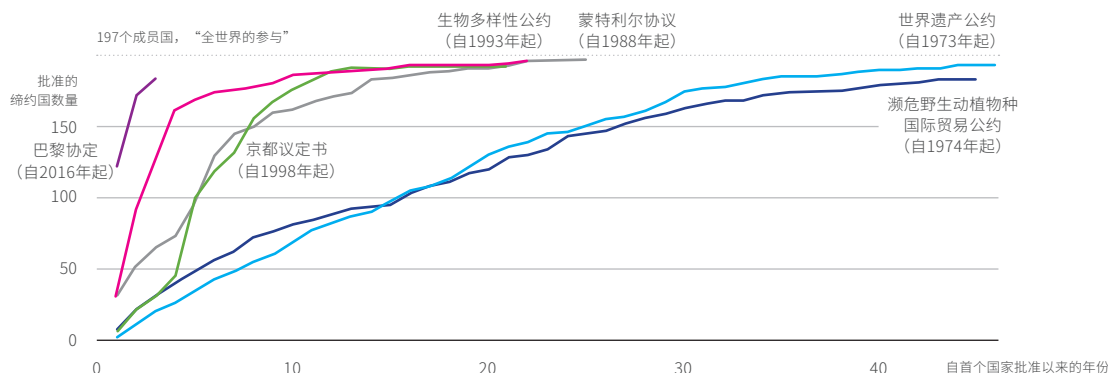
### 国际环境制度的常见结构

#### 科学+决策+履约的程序结构

由于对环境问题的科学认知在不断深入，国际合作的目标需要随着科学的发展而调整。因此不少环境制度下均设立了专门的科学进程来对国际组织的决策提供支持，例如政府间气候变化专门委员会（IPCC），生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台（IPBES），区域渔业组织一般也设有科学委员会。这些科学进程为决策提供现有最佳科学证据的综述并提出相关建议。在相关的国际制度内，一般也会包括对科学、技术和行动落实回顾的进程，以确保行动是基于现有最佳科学而且是有效的。国际环境条约的决策过程一般采用协商一致，或者说一票否决的程序，这一程序确保了相关决定对所有成员国的法律效力，同时会拉长决策的过程。国际环境条约



**图1 | 部分国际环境条约成员国数量的增长**



来源：由美国大学的在线国际关系硕士课程依据联合国统计司环境指标、联合国经济和社会事务部统计司、条约状况、联合国条约汇编等资料创建。

一般也会设立履约的机制，即检查成员国是否按照协商一致的決定履行了自己的国家义务。但是由于国际法没有外在强制力确保国家的遵守，履约机制的效力有赖于国家的善意。

### 框架公约+执行协定的法律结构

从法律结构上看，不少环境相关的国际协定采取了“框架公约+执行协定”的模式。即先通过框架性的条约确定相关国际合作的基本目标、原则以及工作机制，再根据工作的实际需要，针对部分议题制定详细的规则。例如《联合国气候变化框架公约》下的《京都议定书》、《巴黎气候协定》，《生物多样性公约》下的《卡塔赫纳议定书》、《名古屋议定书》，《保护臭氧层维也纳公约》下的《蒙特利尔议定书》等。当前在谈判的国家管辖外海洋生物多样性养护和可持续利用的协定有望成为一个《海洋法公约》下的新的执行协定。

### 规则制定+目标制定的工作策略

国际环境制度行动的策略主要分为目标制定和规则制定。前者指的是通过协商一致制定出共同的行动目标，如2-1.5度温控目标、爱知生物多样性目标、可持续

发展目标等；后者指的是国际环境制度的成员国通过协商一致制定出需要全体遵守的规则，如《巴黎气候协定》的实施细则、国际碳交易的规则等。这两种策略是相辅相成的。一方面，共同的目标可以为行动动员更多的资源；另一方面，行动的效果需要实施的规则来保证。

## 国际环境制度的挑战

全球的生态系统是一个复杂系统，复杂系统的一个显著特点是，它们的变化是非线性的，往往是突然的。而全球环境治理的体系建立在基于联合国体系的多边外交进程上，这些进程由于需要协调不同国家的利益和价值观，在决策和行动上体现出的是逐步的推进。渐进的人类治理体系如何与突变的全球环境变化相匹配，是国际环境制度面临的主要挑战。

## 国际环境制度的新发展：全球环境公约

尽管在人类环境会议之后，国际环境制度得到了空前的发展，但是这些环境制度往往是针对具体的环境议

# 中国社会组织共同参与推进全球生态环境治理

## CHINESE SOCIAL ORGANIZATIONS' CONTRIBUTION TO GLOBAL ECOLOGICAL AND ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

题而建立的，彼此之间缺乏协同。联合国大会秘书处发布的报告《国际环境法与其他环境相关法律文件的缺口：迈向全球环境公约》总结了五点缺口：国际环境法原则的缺口；现有管理制度的缺口；与环境相关的其他法律文件的缺口；国际环境法治理框架的缺口；国际环境法执行和有效性的缺口。2018年5月10日，联合国大会通过第72/277号决议“迈向全球环境公约”，该决议表示将设立不限成员名额的特设工作组，进一步审议和讨论《全球环境公约》的相关备选方案。《全球环境公约》的目标是作为具有法律约束力的公约，通

过确立环境保护的基本原则来巩固全球环境治理的框架，弥补上述缺口。

该特设工作组已分别于2019年1月14日、3月18日和5月20日召开了三次实质性会议。如果公约草案在联合国大会上获得通过，将成为继1966年《经济、社会和文化权利国际公约》与《公民权利和政治权利国际公约》后第三份综合性的世界人权公约，为环境权作为第三种基本权的确立奠定基础。

### 参考文献

- 李浩培：《国际法的概念与渊源》，贵州人民出版社，1991年版。
- 王铁崖主编：《国际法》，法律出版社，1995年版。
- 王铁崖：《国际法引论》，北京大学出版社，1998年版。
- 劳特派特修订：《奥本海国际法》上册第一分卷，王铁崖、陈体强译，商务印书馆，1989年版。
- 亚历山大·基斯：《国际环境法》，张若思编译，法律出版社，2000年版。
- 何志鹏、孙璐：《国际软法何以可能：一个以环境为视角的展开》，《当代法学》2012年第1期，第36-46页。
- 联合国环境开发署《城市与气候变化》，获得地址：<https://www.unep.org/explore-topics/resource-efficiency/what-we-do/cities/cities-and-climate-change>
- 联合国环境开发署《气候变化与安全风险》，获得地址：<https://www.unep.org/explore-topics/disasters-conflicts/what-we-do/disaster-risk-reduction/climate-change-and-security>
- 联合国《〈联合国气候变化框架公约〉第26次缔约方大会第十三天：一项新的作为基础的协定》，获得地址：<https://www.un.org/en/climatechange/cop26-day-13-agreement-build>
- 联合国生物多样性大会《昆明宣言（生态文明：共建地球生命共同体）》，获得地址：<https://www.cbd.int/doc/c/c2db/972a/fb32e0a277bf1ccff742be5/cop-15-05-add1-en.pdf>
- 世界自然保护联盟《全球环境公约》，获得地址：<https://www.iucn.org/commissions/world-commission-environmental-law/resources/important-documentation/global-pact-environment>
- 联合国环境开发署《迈向全球环境公约》，获得地址：<https://globalpact.informea.org/>
- Oran R. Young, "Governing Complex Systems: Social Capital for the Anthropocene", The MIT Press, Cambridge, 2017.

### 主办单位



### 赞助单位



### 指导单位



### 支持单位



北京市东城区珠市口东大街2号丰泰中心515室  
Room 515, Fengtai Centre, No.2 Zhu Shi Kou East Street,  
Dongcheng District, Beijing, China

+86 10 8447 7697 policy@ghub.org



欢迎关注“星球公社”  
Follow us on WeChat



# 全球公域、人类共同继承财产 和人类共同关切事项

## 引言

全人类共同面对的资源环境问题需要通过全球治理来应对。尽管这些问题都牵涉到人类的共同利益，但是不同议题因其特点各有不同的治理需求，在国际法中需要通过不同的概念来处理。这里通过梳理三个涉及人类共同利益的重要概念来加深对这些问题的理解。

## 概念辨析

### 全球公域 (Global Commons)

全球公域是一个法律上的空间概念，是指不属于单一或多个国家管辖的、任何国家均可合法进入的含有公共资源的区域，例如国家管辖范围以外的海洋和海底、大气以及外太空。这个概念最早起源于海洋。由于大洋上无法像陆地上一样设立围墙驻扎军队，不可能设立排他性的占领或者管辖，因而被视为向所有人开放的空间。全球公域又可以细分为“无主物”（如大气层这种所有人需要但是无法货币化的资源）、“共有物”（如航道这种可以用来产生利润但是无法排他性使用的资源，也可称为“人类共同财产”）以及“人类共同继承财产”。

### 人类共同继承财产

#### (Common Heritage of Humankind)

人类共同继承财产是全球公域的子集，指分布于全球公域内且尚未开发的自然资源，例如公海洋底的矿产资源。根据国际法，任何国家不得依据主权要求或通过利用、占领或其他任何方式将其据为己有，它们的利用应该惠及全人类。当一项资源被国际法认定为人类共同继承财产，开发该资源所得的收益需要与全人类共享。人类共同继承财产原则已被两个国际公约正式采纳，一个是1982年《联合国海洋法公约》，其中规定国家管辖范围以外的深海洋底区域（海床和洋底及其底土）及其资源是人类共同继承财产。另一个是1979年《关于各国在月球和其他天体上活动的协定》，其中明确规定月球及其自然资源为全体人类的共同继承财产，而且此项规定也适用于太阳系内地球以外的其他天体。

### 人类共同关切事项

#### (Common Concern of Humankind)

人类共同关切事项是指超出单一或少数国家领土主权区域的全球性问题与挑战。国际法为了应对人类共同面对的环境（而不是资源）问题专门发展出了这

个概念。气候和生物多样性保护之所以被列为人类共同关切事项，是因为稳定的气候以及丰富的生物多样性是人类社会发展的基础条件。一方面，这些事项的损害会危及全人类，另一方面，回应这方面的努力也需要全人类的合作。由于人类在造成相关损害中的责任不同，采取回应措施的能力不同，因此需要应用“共同但是有区别的责任”原则。

#### 南极是不是全球公域？

南极大陆在物理上具有全球公域的一些性质，但是由于《南极条约》仅仅“冻结”了一些国家对于南极大陆的领土主张，所以在法律意义上，这些主张仍然存在，因此南极只能被视为“准公域”。

## 治理机制及实例

要通过国际制度来回应相关挑战，首先需要明确政策制定的科学基础，建立对于问题本身的认知共识。政府间气候变化专门委员会（IPCC）、生物多样性和生态系统服务政府间科学-政策平台（IPBES）这样的科学平台对相关的进程提供了支撑甚至推动的作用。在理解相关国际制度的时候，尤其需要理解现有最佳科学依据的作用、发达国家和发展中国家在责任和能力上的区别及其背后的历史背景。

### 实例1：人类共同关切事项 - 气候变化

政府间气候变化专门委员会（IPCC）在气候变化国际制度的演进中扮演着推动者的作用。截至2022年，IPCC一共发布了六次综合评估报告，这些评估报告成为了《联合国气候变化框架公约》、《京都议定书》

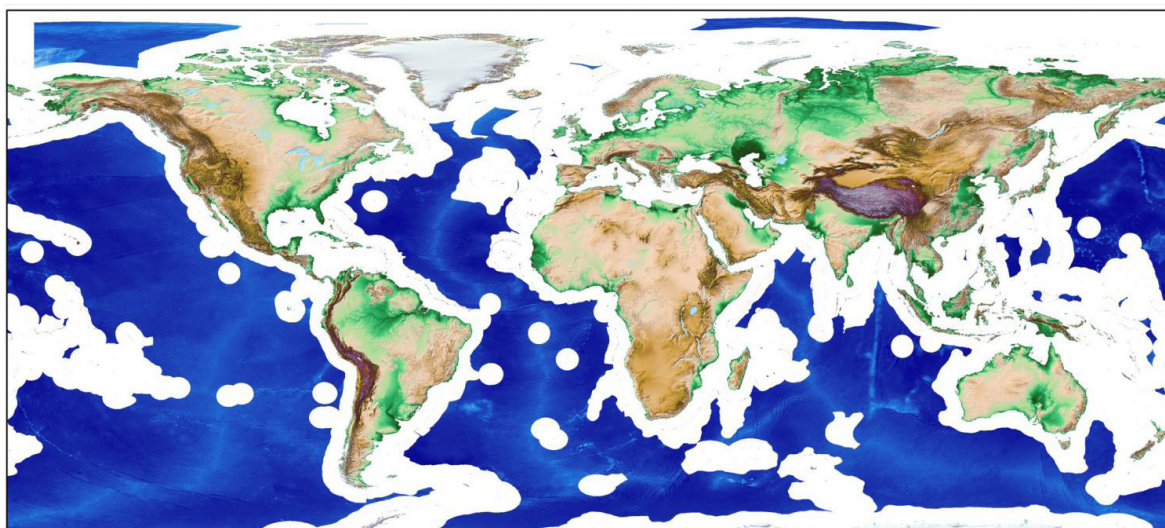
和《巴黎气候协定》等国际气候制度关键发展的核心科学依据。

《联合国气候变化框架公约》及其相关协定是世界上最重要的气候变化治理机制，该条约于1992年在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展大会上签署（以下简称UNFCCC）。UNFCCC承认“地球气候变化及其不利影响是人类共同关切事项”，并且将“风险预防”和“共同但是有区别的责任”确立为其原则。“风险预防”原则指出各国不能以科学上没有完全的确定性为由不采取回应问题的行动。“共同但是有区别的责任”原则指出各国要承担保护地球气候系统的责任，但是历史责任更大、现有能力更强的发达国家应当率先应对气候变化，承担更多的减排责任，并且通过技术和资金支持发展中国家减缓和适应气候变化。

作为国际社会在应对全球气候变化问题上进行国际合作的基本框架，迄今为止已有197个国家加入了UNFCCC。为了支持该公约的实施，《京都议定书》于1997年通过并于2005年2月生效，明确了发达国家到2012年要率先达到的减排目标和受管控的温室气体类型，并且建立了旨在减排温室气体的三个灵活合作机制，即国际排放交易机制、联合履行机制和清洁发展机制。2015年，同样旨在加强UNFCCC执行的《巴黎气候协定》重申“气候变化是人类共同关切事项”。为进一步加强国际社会合作应对气候变化，《巴黎气候协定》提出了将全球平均气温升幅控制在低于工业革命前水平以上2摄氏度以内，并且努力实现控制在1.5摄氏度以内的长期目标。《京都议定书》通过不同的附件对发达国家和发展中国家的责任作出了区分，而《巴黎气候协定》则通过“国家自主贡献”的形式来落实“共同但是有区别的责任”原则。



**图1 | 深蓝色区域为国际海底管理局受托管辖的公海洋底区域**



来源：引用自国际海底管理局官网

## 实例2: 人类共同继承财产 – 深海洋底及其资源

国家管辖范围外的国际海底区域（简称“区域”）是一个全球公域（图1），该区域约占全球海洋总面积的54%。深海洋底区域有丰富的矿物资源，其中最受关注的三类为多金属结核、多金属硫化物以及富钴结壳。

1970年10月24日，联合国大会第一九三三次全体会议通过了《关于国家管辖范围以外海床洋底及下层土壤之原则宣言》。宣言声明，各国管辖范围以外海洋床底与下层土壤以及其中资源为全人类的共同继承财产，任何国家或个人均不得以任何方式据为己有。1982年12月10日通过的《联合国海洋法公约》中第136条再次重申（其第11部分所定义的）“区域”以

及其资源是人类共同继承财产。1994年《关于执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》通过，正式确立了国际海底区域的制度。

《联合国海洋法公约》设立了国际海底管理局（ISA）以管理勘探和开发“区域”的资源的活动。ISA代表全人类行使对该区域内资源的一切权利，《联合国海洋法公约》的所有缔约国都成为ISA的成员国，其中包括了168个国家以及欧盟。这些成员国通过ISA下的谈判来确定国际海底区域内的所有活动的相关规则，包括开发权、惠益分享和环境保护等问题。

为了确保开发国际海底区域的矿产资源的惠益能与全人类共享，《联合国海洋法公约》采取“平行开发

# 中国社会组织共同参与推进全球生态环境治理

## CHINESE SOCIAL ORGANIZATIONS' CONTRIBUTION TO GLOBAL ECOLOGICAL AND ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

制”，国际海底的勘探和开发一方面由代表全人类的ISA通过其“企业部”直接进行，另一方面，公有或私有的采矿企业如果获得了《联合国海洋法公约》缔约国的担保，并且达到了技术和财力要求，也可以与ISA签订合同进行勘探和开发。每项提交管理局的勘探和开发申请，应包括一个可供两起采矿作业之用的区域，由申请者将其划分为两个商业价值相等的部分。管理局应指定一部分保留给管理局通过企业部或与发展中国家协作进行勘探和开发。迄今为止，ISA已经与22个政府、公有或私有采矿企业共签署了31份勘探合同。ISA从深海洋底采矿所得的经济收益，例如开采企业向ISA缴纳的费用，最终会成为全人类的共

享福利，亦会向缺少技术和能力进行深海采矿的发展中国家倾斜。

保护深海洋底的环境与生态是ISA的核心职责，因此ISA制定了有关环境保护在内的许多规章制度，例如ISA于2012年为位于太平洋东部的克拉里昂-克利帕顿区制定的区域环境管理计划（Regional Environmental Management Plan），以及ISA从2014年开始着手制定的旨在平衡经济需求以及环境保护的“采矿准则”（Mining Code）。由于目前还没有商业化的深海采矿活动，这是人类历史上规则制定首次走在商业开发之前，体现出了风险预防原则的应用。

### 参考文献

- 联合国《关于各国在月球和其他天体上活动的规定》（1979），获得地址：<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-34-68.shtml>
- 联合国《联合国海洋法公约》（1982），获得地址：[https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_c.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_c.pdf)
- 秦天宝：《国际法的新概念“人类共同关切事项”初探——以〈生物多样性公约〉为例的考察》，《法学评论》2006年第5期，第96-102页。
- 联合国《关于国家管辖范围以外海床洋底及下层土壤之原则宣言》（1970），获得地址：[https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-2749\(XXV\).shtml](https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-2749(XXV).shtml)
- 国际海底管理局官方网站，<https://www.isa.org.jm/>
- 迈克尔·洛奇：《国际海底管理局和深海海底采矿》，联合国纪事，获得地址：<https://www.un.org/zh/chronicle/article/20657>
- 政府间气候变化专门委员会《气候变化2021：自然科学基础》（2021），获得地址：<https://www.ipcc.ch/reports/>
- 政府间气候变化专门委员会《气候变化2022：影响、适应和脆弱性》（2022），获得地址：<https://www.ipcc.ch/reports/>
- 联合国《联合国气候变化框架公约》（1992），获得地址：<https://unfccc.int/sites/default/files/convchinese.pdf>
- 联合国《京都议定书》（1998），获得地址：<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpchinese.pdf>
- 联合国《巴黎协定》（2015），获得地址：[https://unfccc.int/sites/default/files/chinese\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/chinese_paris_agreement.pdf)
- 联合国《巴黎协定》（2015），获得地址：[https://unfccc.int/sites/default/files/chinese\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/chinese_paris_agreement.pdf)

### 主办单位



### 赞助单位



万科公益基金会  
VANKE FOUNDATION

### 指导单位



### 支持单位



中华环保联合会  
All-China Environment Federation



深圳市国际交流与合作基金会  
SHENZHEN FOUNDATION  
FOR INTERNATIONAL  
EXCHANGE AND COOPERATION



北京市东城区珠市口东大街2号丰泰中心515室  
Room 515, Fengtai Centre, No.2 Zhu Shi Kou East Street,  
Dongcheng District, Beijing, China



+86 10 8447 7697



policy@ghub.org



欢迎关注“星球公社”  
Follow us on WeChat



# 共同但有区别的责任原则

## 引言

公平是国际环境合作的基础。以联合国体系为基础、包括协商一致的决策程序在内的全球治理结构能基本保证相关国际协商在程序上的公正，而国际环境合作的实质上的公正主要体现在行动责任的分担上。《里约宣言》的第七条原则中所描述的“共同但是有区别的责任”也是《气候变化框架公约》的原则之一。深入理解这一原则有助于理解全球环境治理进程中的深层逻辑。

## 共同的责任

全球性环境问题（例如生物多样性损失、气候变化）需要全球合作，至少是全球的大部分人口共同行动才有可能解决。一方面，没有任何一个国家可以独立解决这些问题；另一方面，如果一些国家不行动，其他国家行动的效果有可能被抵消。因此积极行动回应全球环境危机是全人类共同的责任。

## 污染者付费原则

从公正的角度来看，在经济上，环境问题体现为一部分人享受了商品或服务，却没有承担所消耗的环境成本。为了矫正这种不公正，污染者付费的原则被提了出来。1972年，在《环境政策的国际经济方面的指导性原则建议》中，OECD委员会给出了污染者付费原则（Polluter-Pays Principle, 简称PPP）的定义：“PPP的目的是分配污染防治措施的成本，来鼓励稀缺环境资源的合理利用并避免国际贸易和投资的扭曲。污染者应当承担由政府当局决定的污染防治的费用，来确保环境处在一个可接受的状态。换句话说，这些措施的费用应当反映在生产或消费环节会产生污染的产品和服务的成本中。这样的措施不应当有相应补贴而导致国际贸易和投资的严重扭曲”。这一原则看似是让产生污染的企业和服务提供商支付污染防治的成本，但在市场经济中，这些成本会通过价格转移到产品或者服务的消费者身上。这样，原来被社会承担的环境成本就被“内部化”到价格之中，价格能够更准确地反映产品和服务的真实成本，对市场发出正确的信号。因此，《里约宣言》的第十六条原则特别强调“考虑到污染者原则上应承担污染费用的观点，国家当局应该

努力促使内部负担环境费用，并且适当地照顾到公众利益，而不歪曲国际贸易和投资。”对污染者付费原则的再次声明扩大了其影响力，重申了发达国家据其制定相关环境政策的意愿。

### 发展中国家的特殊地位

《里约宣言》的第六条原则提出：“发展中国家、特别是最不发达国家和在环境方面最易受伤害的发展中国家的特殊情况和需要应受到优先考虑。环境与发展领域的国际行动也应当着眼于所有国家的利益和需要。”这条原则体现了发展中国家在国际环境和发展合作中的特殊地位。这种特殊地位来自于两个源头，第一是上文提到的污染者付费原则。气候变化是具有积累效应的全球环境问题，而历史中积累的排放主要来自于发达国家。发达国家在其进行历史消费行为中没有支付产品和服务中所包含的碳排放的环境成本，在国际气候制度中矫正这种不公平就需要发达国家在国际合作中承担更多的责任。《联合国气候变化框架公约》“注意到历史上和目前全球温室气体排放的最大部分源自发达国家，发展中国家的人均排放仍相对较低”，所以“各缔约方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。”另一个源头是去殖民化。大多数发展中国家是在二战后才独立的前殖民地或者半殖民地，发达国家的超前发展至少部分建立在对殖民地的掠夺上，因此前殖民地国家的发展在道义上有获得发达国家支持的权利。发展中国家的特殊地位同时还体现在《里约宣言》的第三条、第七条和第十一条原则内，保障发展中国家发展权的精神贯穿在整份《里约宣言》之中。

### 发达国家的特殊责任

对于累积的全球环境问题，发达国家需要承担的责任不仅源自于自身的历史排放，也源自于发达国家在包括资金和技术的能力上的优越地位。这种优越地位一方面与上文联系到的殖民历史有关，另一方面，优越的能力本身在道义上也有承担更多责任的义务。《里约宣言》的第七条原则这样写道：“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。”

《联合国气候变化框架公约》提到的分担责任的依据除了“共同但是有区别的责任”还包括“各自的能力”。发达国家所要承担的特殊责任包括：1) 率先开展减缓污染的行动；2) 为发展中国家的行动提供技术、资金和能力建设。这两点工作发达国家确实都开展了，只是行动力度和效果都还不能满足科学和公平的要求。



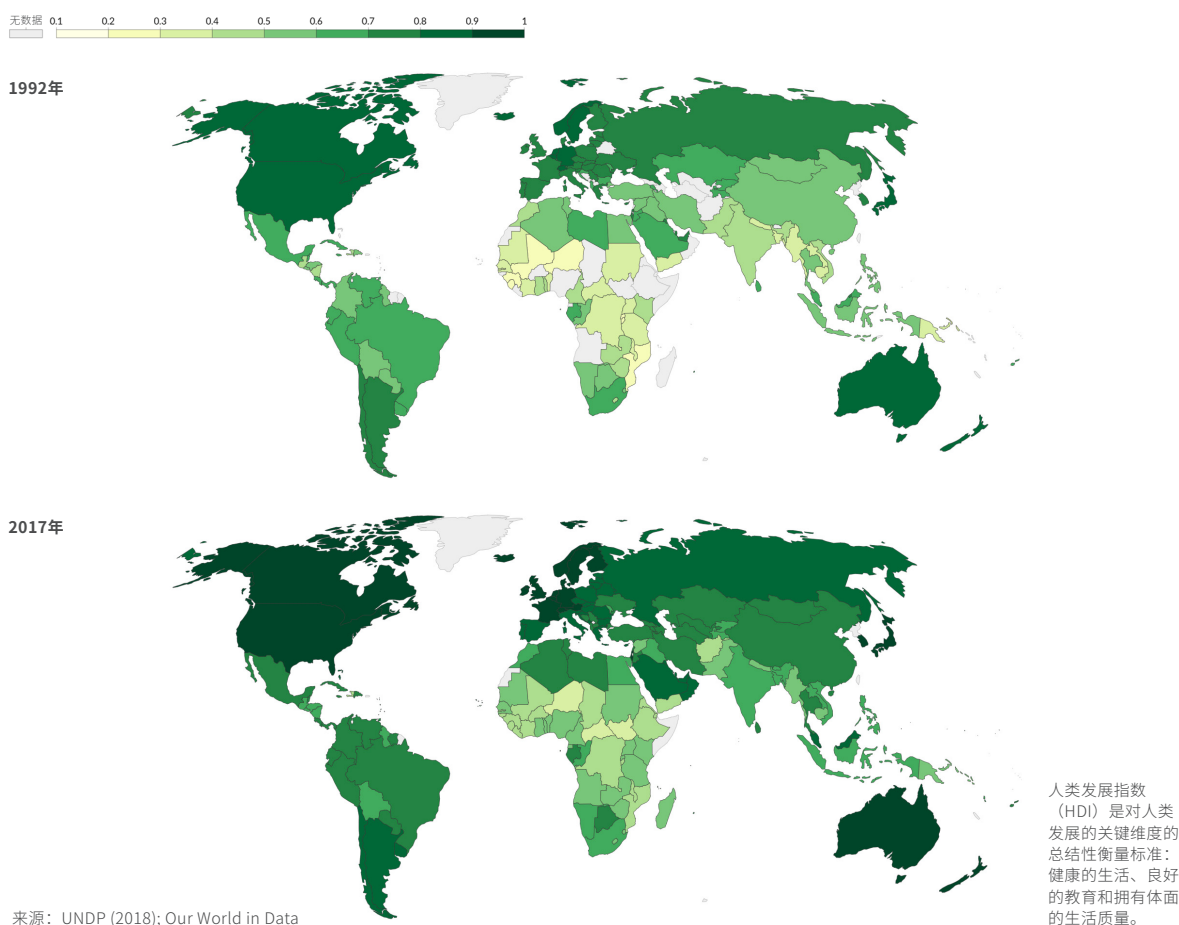


## 南北责任分担的演化

《里约宣言》的历史背景是去殖民化基本完成，冷战结束，和平与发展成为世界的主流。从当时全球发展水平的格局来看，发达国家和发展中国家的二分法是符合当时的现实的。这种二分法突出体现在《京都议定书》对发达国家和发展中国家完全不同的

的责任分配上。在1992年以后的二十多年时间中，不少发展中国家取得了令人瞩目的发展成就，改变了全球发展水平分布的格局。比较1990年和2017年人类发展指数的分布，可以看到发达国家和发展中国家的界限明显模糊了，因此“共同但是有区别的责任”原则在国际环境制度中的应用也在发生变

**图1 | 人类发展指数1992年与2017年的比较**



# 中国社会组织共同参与推进全球生态环境治理

## CHINESE SOCIAL ORGANIZATIONS' CONTRIBUTION TO GLOBAL ECOLOGICAL AND ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

化。在《巴黎气候协定》中，所有国家都要提交并不断提升“国家自主贡献”，这些自主贡献应“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。”

### 国际贸易中的“共同但是有区别的责任”

OECD委员会给出的污染者付费原则的定义中强调了该原则是为了避免贸易和投资中价格信号的扭曲，但同时还包含这样一句话，“污染者付费原则应当作为

(OECD) 成员国的目标，但是在转型时期可以有一些例外或特殊安排，以避免对国际贸易和投资产生非常大的扭曲”，即给予一些发展程度不足的成员国一些特殊待遇。《里约宣言》要求避免发达国家的高环境标准成为阻碍发展中国家发展的贸易壁垒（第12原则和第16原则）。在实践中，污染者付费的原则和发展中国家的特殊待遇问题经常发生冲突，其中包括欧盟单方面收取航空碳税的尝试，世界贸易组织（WTO）下关于有害渔业补贴的谈判也涉及这个问题。这个问题可能只有通过善意的磋商来循序渐进地解决。

#### 参考文献

- OECD Council, "Recommendation of the Council on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies", Annex I.
- OECD Council, "Note on the Implementation of the Polluter Pays Principle".
- United Nations Conference on Environment and Development, "Rio Declaration on Environment and Development", Principle 16.
- 杨喆、石磊、马中：《污染者付费原则的再审视及对我国环境税费政策的启示》，《中央财经大学学报》2015年第11期，第14-20页。
- 李强：《国际气候谈判中的南北矛盾》，《贵州气象》2014年第1期，第58-62页。
- 联合国《联合国气候变化框架公约》京都议定书，获得地址：<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpchinese.pdf>
- 联合国《United Nations Conference on Sustainable Development, Rio+20》，获得地址：<https://www.un.org/chinese/events/wssd/>
- Our World in Data, 获得地址：<https://ourworldindata.org/>

#### 主办单位



#### 赞助单位



#### 指导单位



#### 支持单位



北京市东城区珠市口东大街2号丰泰中心515室  
Room 515, Fengtai Centre, No.2 Zhu Shi Kou East Street,  
Dongcheng District, Beijing, China

+86 10 8447 7697 policy@ghub.org



欢迎关注“星球公社”  
Follow us on WeChat



# 国际环境法中的风险预防原则

## 引言

人类生活在一个充满风险与不确定性的世界。个人、组织和国家都时常需要面对潜在的风险以及对其可能带来的后果进行评估，利用有限的信息做出是否采取预防措施的决策。“防范于未然”的智慧体现在人类个人生活的日常决策中。但是，如何在公共事务，乃至全球事务中应对风险，依然是决策者面临的重要挑战。

现有的国际环境制度强调基于科学的决策，往往设立有专门的科学支撑进程。然而，对于生物多样性退化和气候变化这样全球性环境问题，科学界对于其发生机制、风险严重程度尚无法给出精确的判断。生态系统的变化是非线性的，一旦生态和气候系统到达并且越过了临界点（Tipping Points），人类社会将面临不可逆转的灾难。而在人类的决策习惯中，又容易放大眼前的成本而低估未来的风险。在这种情况下，科学证据的缺乏和巨大的当前成本往往会导致风险应对措施的拖延。在历史教训的基础上，“风险预防”（Precaution）逐渐成为国际环境制度中连接科学和决策的一个重要观念。

## 风险预防原则的诞生

在历史中，很多环境问题出现的初期，人类并没有意识到可能造成的巨大损害。而当科学证明危害与活动之间的因果关系时，已经产生的损失以及治理措施的成本远远高于对风险提前采取预防措施的成本。这些经验证明，以科学上的不确定性和预防措施的成本为借口，对于风险不采取任何措施，静观其变，绝非明智选择。

自20世纪90年代，风险预防的思想逐渐发展成一项常用的环境法原则。越来越多国家法律和国际公约将其列为基本原则。风险预防原则的核心是诚实地面对不确定性，对乐观假设采取审慎的态度。在证据不足或者经济成本很高的情况下，支持尽早实施有力行动，以应对可能造成重大或者不可逆转损害的风险。

### 风险预防原则在国际环境法中的形态

风险预防原则源自于环境法领域。最早出现在1970年代德国一项关于空气污染控制的法案草案中。其最初的表述是“在没有科学证据证明人类的行为确实会发生环境损害的情况下，要求国家和社会采取预防措施，防止可能损害的发生”。

1992年的《里约环境与发展宣言》第15条原则是国际环境法对风险预防原则的权威表述。该原则称：“为了保护环境，风险预防原则应该被国家根据其能力广泛地应用。当具有严重或不可逆转损害的威胁发生时，缺少充分的科学确定性不能作为推迟采取成本有效的措施防止环境退化的理由。”相近的表述也出现在同时通过的《联合国气候变化框架公约》、《生物多样性公约》的文本中。

值得注意的是，在国际环境法中，风险预防的观念开始出现的时候并不必然包含“风险预防”的字眼。例如1980年通过的《南极海洋生物资源养护公约》的第二条第三款中的第三项原则“考虑到目前捕捞对海洋生态系统的直接和间接影响、引进外来物种的影响、有关活动的影响、以及环境变化的影响方面的现有知识，要防止在近二三十年内南极海洋生态系统发生不可逆转的变化或减少这种变化的风险，以可持续养护南极海洋生物资源。”尽管里面没有提到“风险预防”（precaution）这个词，仍然是公认的风险预防方法/原则的表达。

### 应用风险预防原则的要素

尽管已经成为许多国家法律和国际公约的重要原则，风险预防原则的应用并不是没有条件的。科学界和决策者之间已形成关于风险预防原则应用场景的广泛共识：

- **存在重大、不可逆转的影响：**这样的影响包括但不限于：威胁到人类的生命或健康，严重和实际上无法挽回的损害，对当代或后代不公平的损害，或未充分考虑那些受影响者的人权而实施的损害。
- **存在科学上相当大的不确定性而不是有明确的因果关系的损害：**对于有明确因果关系的损害，我们应采取防止原则（prevention principle），因为此时损害已经被确定。
- **对于风险的担忧需要有科学证据的支持，不是基于纯粹的忧虑和情绪：**虽然对于风险的认识存在科学上的不确定性，但是科学上的似然性（即在科学上站得住脚）是必须的。对于风险的纯粹幻想或凭空猜测不足以触发预防原则。
- **采取的措施需考虑成本：**干预应该与所选定的保护措施以及风险可能造成的损害大小相对应。不过我们应该认识到成本只是一个考虑因素。因为在某些特定情况下，不一定有多个应对措施可供政策决策者选择，因此在这种情况下成本无法被比较。
- **风险造成的损害尚未发生：**风险预防原则要求被应用在损害发生之前或者在确定这类损害会发生之前就进行干预。



## 风险预防原则的强弱

在对风险预防原则的多种定义和理解中，有“强”与“弱”的区别。

“弱”风险预防原则认为“不确定性可以触发规制”，即“针对严重或不可逆转的损害威胁，政府可以在缺乏科学的确定性的情况下采取成本有效的预防措施”。在“弱”风险预防原则的思想下，规制者（如政府）可以决定对于风险“是否”采取预防措施，且需要“考虑成本”。“弱”风险预防原则较为温和，主张“管理”风险，并且为风险评估保留了一定的容错边际。例如渔业管理中所采取的捕捞配额措施就是针对渔业资源枯竭风险的一种管理方式，捕捞量的动态监测与捕捞限额的划分便是对于此风险的容错边际。

“强”风险预防原则认为“不确定性必须触发规制，

直到威胁被证明不会发生，且举证的责任在于活动承担者”。基于“强”风险预防原则，规制者（如政府）可以对风险活动径行禁止，除非风险活动的承担者能证明该活动不会导致危害。“强”风险预防原则较为严格，主张“规避”风险。它要求规制者对于风险采取“最糟糕情景”的预期假设。许多国家针对入侵物种的管理采用了“强”风险预防原则。比如在中国农业农村部于2022年发布的《外来入侵物种（征求意见稿）》中明确提出“属于首次引进的，引进单位应当就引进物种对生态环境的潜在影响进行风险分析，并向审批部门提交风险评估报告”。在本例中，外来物种“引进单位”便承担了举证责任。

随着风险预防原则的发展，从“强”与“弱”的基础上，又发展出了更丰富的细分原则，比如：非排除性预防原则、安全边界预防原则、最佳可用技术原则和禁止性预防原则（见下表）。

**表1 | 风险预防原则的强弱比较**

|          | “弱”风险预防原则                                                                         | “强”风险预防原则                                                                 |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| 内涵       | “科学不确定性可以触发规制”                                                                    | “不确定性必须触发规制，且举证责任倒置”                                                      |
| 发展出的细分原则 | 非排除性原则：科学不确定性不能自动排除对于可能引起重大危害的风险的规制<br>安全边界预防原则：规制者需要决定一个最安全水平，风险行为要在这个安全水平内才能被允许 | 最佳可用技术预防原则：对于风险行为应当使用最佳可用技术作为预防措施<br>禁止性预防原则：除非活动承担者能够证明一项行动没有任何危害，否则不能进行 |
| 预防措施的特征  | 管理风险，比较温和                                                                         | 规避风险，径行禁止                                                                 |

来源：由作者整理

# 中国社会组织共同参与推进全球生态环境治理

## CHINESE SOCIAL ORGANIZATIONS' CONTRIBUTION TO GLOBAL ECOLOGICAL AND ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

### 在环境谈判中应用风险预防原则的挑战

由于全球环境治理是通过一个个国际公约下或者国际组织内的谈判来实现的，全球环境危机对不同国家造成的风险不同，不同的国家对于成本和效益的判断也不同。因此尽管“风险预防”在一些公约内已经成为原则，但是在具体措施的谈判中应用风险预防原则依然需要经过长时间的磋商与协调。一般而言，在对当前经济利益影响较小的领域，例如极地和深海，风险预防原则的应用相对较强，而对于人类活动密集，

尤其是人类活动与生计连接紧密的地方，风险预防原则应用就比较困难。在国际海底区域矿产资源和南极磷虾资源的开发中，“适应性管理”（adaptive management）和“反馈式管理”（feedback management）的框架开始得到讨论。简而言之就是用决策的灵活性来对应风险的不确定性，依据现有科学证据和措施执行的情况及时调整管理使之与更新后的科学认知相适应。《巴黎气候协定》所采用的“自主贡献+评议+提升贡献”的模式也反映了类似的思维。这种方式的效果到底如何，还有待历史的检验。

#### 参考文献

- 联合国教科文组织，“预防原则”（2005），获得地址：[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139578\\_chi](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139578_chi)
- 苏宇：《风险预防原则的结构化阐释》，《法学研究》2021年第1期，第35-53页。
- European Environment Agency, “Prevention Principle”，获得地址：<https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/prevention-principle#:~:text=in%20your%20browser.,Term,those%20damages%20occurring%20at%20all>。
- 秦天宝：《论风险预防原则在环境法中的展开——结合〈生物安全法〉的考察》，《中国法律评论》2021年第2期，第65-79页。
- 中国农业农村部《外来入侵物种管理办法（征求意见稿）》（2022），获得地址：[http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zlk/202202/t20220211\\_447908.html](http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zlk/202202/t20220211_447908.html)
- 南极渔业资源养护委员会《磷虾渔业与可持续性》，获得地址：<https://www.ccamlr.org/en/fisheries/krill-fisheries-and-sustainability>
- 美国环保署《环保署是如何评估现有化学品的风险》，获得地址：<https://www.epa.gov/assessing-and-managing-chemicals-under-tsca/how-epa-evaluates-safety-existing-chemicals>

#### 主办单位



#### 赞助单位



#### 指导单位



#### 支持单位



北京市东城区珠市口东大街2号丰泰中心515室  
Room 515, Fengtai Centre, No.2 Zhu Shi Kou East Street,  
Dongcheng District, Beijing, China

+86 10 8447 7697 policy@ghub.org



欢迎关注“星球公社”  
Follow us on WeChat



## 从千年发展目标到可持续发展目标

### 历史回顾

1972年人类环境会议标志着人类环境意识的觉醒，环境与发展的密切关系也得到了认可，各国的环境保护工作相继起步。但是对于大多数发展中国家而言，发展经济、摆脱贫困是最优先的任务，而环境和发展往往被视为对立的两面，因此在发展中国家得到的重视并不足够。1987年出版的《我们共同的未来》报告提出了可持续发展的概念，把环境和发展统一在了一个框架里。1992年里约环境与发展大会正式开启了全球环境与合作进程。这一进程由联合国社会经济事务部牵头，组织了2000年联合国的千年首脑会议。该会议制定了从2000年-2015年的“千年发展目标”，共八个，其中包括了一个环境目标，实现了环境议题和发展议题的正式结合。2015年，作为“千年发展目标”的延续和发展，2030可持续发展议程包括了17项“可持续发展目标”，其中包括三个直接环境目标和三个间接与环境相关的目标。这段历史的发展体现出环境问题在发展议程中不断深入的主流化。右图梳理了这一历程中的相关会议、文件和目标。

图1 | 全球环境与发展进程的里程碑

| 会议                                   | 文件      | 目标                          |
|--------------------------------------|---------|-----------------------------|
| 人类环境会议<br>1972                       | 人类环境宣言  |                             |
| 环境与发展大会<br>1992                      | 里约宣言    | 21世纪议程                      |
| 千年首脑会议<br>2000                       | 千年宣言    | 千年发展目标                      |
| 可持续发展世界<br>首脑会议2002                  | 约堡行动计划  |                             |
| 可持续发展大会<br>2012                      | 我们憧憬的未来 |                             |
| 联合国特别峰<br>会：从千年目标<br>走向可持续发展<br>2015 |         | 2030可持续发<br>展议程和可持续<br>发展目标 |
| 可持续发展目标<br>峰会2019                    |         | 开启或是可持<br>续发展目标的<br>十年      |

来源：由作者整理

## 关于千年发展目标 (MDGs)

MDGs关注的是“发展”中的“减贫”，除了一个“手段”目标 (目标8)，其余七个目标，包括环境的目标，全部是

关注人类基本的生存和发展条件的改善。在MDGs实施的十五年间，这八个目标的实施都取得了令人瞩目的成果。2015年，联合国发布《千年发展目标2015年报告》，根据该报告，已落实或达成的具体目标包括：

|                  |                                                                                     |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| 赤贫人口比例减半         | 提前5年完成。生活在极端贫困中的人数从1990年的19亿降至2015年的8.36亿。                                          |
| 小学教育性别均等         | 2015年发展中地区的小学净入学率达到91%，整体而言已经实现消除小学、中学和高等教育中两性差距的具体目标。                              |
| 无法获取安全饮用水的人口比例减半 | 提前5年实现。2015年全球91%的人口能够获取改善的饮用水源，这一数据在1990年为76%。                                     |
| 遏制并扭转艾滋病蔓延趋势     | 据联合国艾滋病规划署今年7月发布的报告，自2000年以来，全球共避免新增3000万艾滋病病毒感染者，与艾滋病相关的死亡人数减少近800万。               |
| 疟疾防控目标           | 世界卫生组织与联合国儿童基金会9月联合发布报告称，全球新增疟疾病例在过去15年中下降37%，已实现联合国千年发展目标中到2015年遏制并开始扭转发病率的疟疾防控目标。 |
| 使至少1亿贫民窟居民生活明显改善 | 在2000年-2014年间，超过3.2亿居住在贫民窟的人口获得改善过的饮用水源和卫生设施，或耐久的住房，超额完成了千年发展目标。                    |

没有完成的目标包括：

|                 |                                           |
|-----------------|-------------------------------------------|
| 普及小学教育          | 2015年，仍有5700万小学教育适龄儿童失学。                  |
| 5岁以下儿童死亡率下降三分之二 | 据联合国统计，2015年全球儿童死亡率比1990年减少53%，死亡人数为590万。 |
| 全球孕产妇死亡率降低四分之三  | 自1990年以来，全球孕产妇死亡率降幅近一半。                   |
| 实现普遍享有生殖保健      | 仅一半的孕妇接受了推荐量的产前护理。                        |



## 关于可持续发展目标 (SDGs)

实施MDGs的十五年发展中经济体快速发展的十五年，也是环境问题越发尖锐的十五年。作为MDGs的延续，基于“里约+20”峰会的共识，SDGs的设计反映出了时代的变化：一方面，在那些延续性的目标，例如目标1、2、3、4与MDGs里的对应目标相比在范围和质量上大有提升；另一方面，环境和环境相关目标占的比重大大增加。这体现出2030年可持续发展议程在强调消除贫困概念的同时，更突出了可持续发展的理念。SDGs强调要平衡推进经济、社会和环境三大领域的发展和一种“不落下任何一个人”的包容性发展，以及“让地球治愈创伤和得到呵护”的绿色发展新理念。下图是斯德哥尔摩韧性研究所对SDGs做的一个分类：三个环境目标加上洁净水的目标构成了生存和发展的物质基础，八个针对发展需要的目标构成了实现公平的经济繁荣和美好生活等经济目标的基本社会条件。在环

境目标中，因为生物多样性和气候变化已经存在专门的国际进程，而海洋生物多样性保护长期缺乏有效的全球治理机制，联合国还专门针对目标14“水生生物”召开了海洋大会，呼吁各国主动提出保护海洋的承诺。

## 目标实施途径

可持续发展的实现需要国内行动和国际合作，而MDGs和SDGs作为全球目标的提出，特别强调了国际合作的重要性。国际发展合作可以分为双边合作和多边合作，多边合作又包括区域合作和全球合作，全球合作主要是通过联合国框架下的机制和机构来实现。按照资源提供方来区分，又可以分为南北合作（发达国家向发展中国家提供的发展援助）和南南合作（发展中国家之间的合作）。国际发展合作的形式包括技术援助、优惠金融支持等，一方面为发展中国家提供政策和技术上的能力建设，一

图2 | 可持续发展目标的“婚礼蛋糕”



来源：斯德哥尔摩韧性研究所，2016

Graphics by Jørn Lønning

# 中国社会组织共同参与推进全球生态环境治理

## CHINESE SOCIAL ORGANIZATIONS' CONTRIBUTION TO GLOBAL ECOLOGICAL AND ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

方面为符合条件的产业发展提供优惠的融资支持。由于这些合作对专业化的要求越来越高，不少国家都建立了自己的发展援助机构和政策性金融机构。

### 可持续发展目标： 更可持续、更可操作的MDGs

在形成方式方面，2030年可持续发展议程采取的是一种开放性、包容性的协商方式，而不再是千年发展目标形成中采用的自上而下的封闭方式。众多的利益攸关方——包括成员国、市民社会、商界和学术界人士等都参与了可持续发展目标在国际和国家层面的磋商。例如，联合国开发计划署启动了共计100场专题和国别咨询会议；联合国地区经济委员会启动了重点关注非洲、拉丁美洲和加勒比海等地区的地区性咨询，193个联合国成员国参与了政府间谈判。因此，当时的联合国秘书长潘基文指出，2030年可持续发展议程是一个真正的“人民的议程”。

在适用对象方面，2030年可持续发展议程强调的是普遍性，即适用于所有国家，包括发展中国家和发达国家，从而超越了千年发展目标主要面向发展中国家的缺陷。

在目标落实方面，2030年可持续发展议程的执行手段更加有力。首先，可持续发展目标从筹资、技术、能力建设、贸易和系统方面的问题等方面提出了落实各项总目标和具体子目标所需要的手段。例如，它将技术促进机制进一步具体化，提出该机制由科学、技术、创新促进可持续发展目标机构间任务小组、多利益攸关方

协作论坛和网上平台组成。其次，不同于千年发展目标，2030年可持续发展议程提出了监测和审查执行情况的框架。该议程明确提出将系统地跟进和审查该议程今后15年的执行情况，并确立一套全球指标，定期对国家、区域和全球各级进行包容性进展审查，还将通过国家报告来评估进展。最后，与千年发展目标落实过程中采取“一刀切”的方式不同，2030年可持续发展议程在落实进程中强调重视各国具体情况的重要性；强调要特别关注最弱势国家的需求，特别是非洲国家、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家；强调将宏伟的全球发展目标与针对不同国家具体情况的发展指标结合起来，从而使可持续发展目标更具可操作性。

#### 参考文献

- 联合国《千年发展目标2015年报告》，2015年。
- 黄超：《从千年目标走向可持续发展》，《文汇报》，2015年9月。
- Johan Rockström and Pavan Sukhdev, "The SDGs wedding cake: A new way of viewing the Sustainable Development Goals and how they are all linked to food", Stockholm Resilience Centre, 2016.

#### 主办单位



#### 赞助单位



#### 指导单位



#### 支持单位



北京市东城区珠市口东大街2号丰泰中心515室  
Room 515, Fengtai Centre, No.2 Zhu Shi Kou East Street,  
Dongcheng District, Beijing, China



+86 10 8447 7697



policy@ghub.org



欢迎关注“星球公社”  
Follow us on WeChat

## 致谢

本速读文件由创绿研究院撰写并发布，感谢万科公益基金会对本文件在资金方面的支持。手册由创绿研究院高级研究员陈冀隴、中国人民大学原佳倩、麦格理大学尹苗苗、昆士兰科技大学赵翔主要撰写，创绿研究院徐嘉忆提供研究指导与支持，创绿研究院薛一提供出版支持。

## Acknowledgements

This briefing was produced by G:HUB. We would particularly like to acknowledge Vanke Foundation (VKF) for their funding support for this briefing. The lead authors of this briefing were CHEN Jiliang from G:HUB, YUAN Jiaqian from Renmin University of China, YIN Miaomiao from Macquarie University, ZHAO Xiang from Queensland University of Technology. We would like to thank our colleagues who were kindly involved in the drafting or review of this briefing (in no particular order): XU Jiayi, XUE Yi.

 北京市东城区珠市口东大街2号丰泰中心 515室  
Room 515, Fengtai Centre, No.2 Zhu Shi Kou East Street,  
Dongcheng District, Beijing, China

 +86 10 8447 7697  [policy@ghub.org](mailto:policy@ghub.org)



欢迎关注“星球公社”  
Follow us on WeChat