

浅析非政府组织国际环境法视域下的主体资格

龚哲楠

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年8月28日; 录用日期: 2023年9月4日; 发布日期: 2023年11月14日

摘要

国际公法中一个日渐引起公众关注且也应当引起公众关注的一个领域, 即国际环境法领域, 其涉及环境保护、气候变化等与人类命运息息相关多个方面。非政府组织作为国际环境问题的积极活跃者、重要参与者, 其在国际环境法中的定义、主体资格应当被予以明确。对于非政府组织国际环境法主体资格的赋予, 是保证其在国际环境问题的视野下实现其权利和履行其义务的前提, 是符合人类命运共同体理念且迎合国际环境法发展之趋势。非政府组织在参与国际环境问题中所行使的权利和履行的义务, 必然不能对国际环境法乃至国际法的秩序造成影响, 特别是不能对国家主权造成威胁。

关键词

国际环境法, 非政府组织, 主体资格

A Brief Analysis of the Subject Qualification of Non-Governmental Organizations from the Perspective of International Environmental Law

Zhenan Gong

Law School of Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Aug. 28th, 2023; accepted: Sep. 4th, 2023; published: Nov. 14th, 2023

Abstract

An area of public international law that is becoming and should be concerned by the public is the field of international environmental law. It involves environmental protection, climate change and

other aspects closely related to the fate of mankind. As active and important participants in international environmental issues, the definition and subject qualification of non-governmental organizations in international environmental law should be clarified. The qualification of non-governmental organizations as subjects of international environmental law is the premise to ensure that non-governmental organizations realize their rights and fulfill their obligations from the perspective of international environmental issues, which is in line with the concept of a community with a shared future for mankind and caters to the development trend of international environmental law. The rights and obligations of non-governmental organizations in participating in international environmental issues must not affect international environmental law and the order of international law, in particular, it must not pose a threat to national sovereignty.

Keywords

International Environmental Law, Non-Governmental Organization, Subject Qualification

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

国际公法中调整环境问题的相关法律规则主要指 1972 年在瑞典斯德哥尔摩举行的联合国人类环境会议以后真正形成的国际环境法，斯德哥尔摩人类环境会议也被普遍认为是国际环境法诞生的标志。在人类应对全球环境问题的进程中，逐渐发展了国际环境法并且随着其在国际法领域的地位不断提高，而形成了国际法领域新的具有相对独立性的分支学科。国际环境法的出现，传统的国际法主体的范围得以拓展，非政府组织在国际环境问题中的活跃表现使得传统的以国家为中心的国际法主体结构受到挑战。

2. 非政府组织的定义问题

非政府组织一词首见于正式文本可以追溯到 1945 年签署的《联合国宪章》，但该文件并未对非政府组织予以定义。那么最早以国际法意义上的文件对非政府组织进行阐释的，即 1952 年联合国经社理事会第 288(X)号决议，根据该决议，非政府组织的一个明显特性，即非政府性。此后，虽然大量国际法文件以及国内外学者都尝试从国际法、国际环境法的角度对非政府组织予以定义，但目前仍没有一个明确、获得大众广泛认同的定义。诸如：王铁崖教授对于非政府组织的观点：“与政府间国际组织不同，非政府组织是各国的民间团体、联盟或个人，为了促进在政治、经济、科学技术、文化、宗教、人道主义及其他人类活动领域的国际合作而建立的一种非官方的国际联合体。”^[1]从目前来看，对于非政府组织的定义从不同角度、出发点、范围上有比较大的差别。但思考非政府组织在国际环境问题中体现出的特性，可以简要总结为三点：非盈利性、非政府性、跨国合作性。因此，本文将非政府组织暂定义为以国际合作为目标，由各国民间团体、联盟或个人建立的不具有政府权力的非盈利组织。

讨论国际环境法主体资格问题，必然离不开讨论国际法主体的范畴。对于国际法主体的定义，传统国际法理论将国际法主体定义为国家与国际组织，特别注意的是，此处的国际组织，应当是政府间的组织，而不是非政府间国际组织。但是该定义在国际环境法领域则显现出不足，随着非政府组织在国际环境法领域的活跃表现及其已然成为国际环境法领域的重要参与者的事实，特别是《21 世纪议程》中第 38.5 条规定，该规定认为包括非政府组织等在内的团体参与国际环境法领域的事项将对该议程的实施起到重

要作用。据此可以反映出国际环境法的发展进程中非政府组织起到的突出作用。传统国际法理论上对国际法主体的定义则无法将非政府组织纳入国际环境法主体的范畴。林灿铃教授认为：“国际法主体所具有的本质特性是直接从事国际活动和直接行使国际法规范所确定的权利与义务的法律能力。”^[2]进而在此基础上，可以认为本文所讨论的，所谓国际环境法主体资格必然离不开两个要素：也即权利和义务。并且，指向的是国际环境法领域的相关法律规范所确定的权利和义务。

3. 非政府组织的必然发展趋势

3.1. 国家主体在国际环境法中的突出问题

“环境问题是关系世界各国人民或者可以说是全人类的幸福和经济发展，环境利益的受益人是全人类。”^[3]当前国际法关系中最主要的主体是国家，国际环境法关系中亦是如此，在国际环境法关系中，国家作为该领域中主要的参与者，是行使权利、承担义务的重要甚至主要主体，可以说如果没有国家，就不存在所谓的国际法、国际环境法等法律法规。但作为国际环境法主体的国家，在国际环境法领域下，已显现出诸多不足。根据遵守理论，国家对于国际法的遵守是基于对利弊、国际声誉、国际制裁、国家实力及政治构成甚至资金、技术发展程度、人才组成等多种因素进行充分理性分析后的结果^[4]。国家对于包括国际环境法在内的国际法的遵守，通常是以维护国家利益为第一原则，当国家对于环境条约的履约成本过高，国家通常作为缔约方，就会认为环境条约的履行是有损于国家利益，或对于国家来说形成过重负担，从而拒绝执行多边环境条约^[5]。此种案例举不胜举：美国在签署《京都议定书》后违背议定书关于碳排放的条约规则，对自身碳排放监管选择性忽视，但同时，却又通过指责其他国家，尤其是发展中国家碳排放监管不力，将全球碳排放责任转移到发展中国家，并将碳排放指标作为加入《京都议定书》的前提，此种双重标准并非美国任意为之，其背后是国际法主体在权衡国家利益和履行环境多边条约的利益后作出的选择。同样的案例，日本从国家利益出发，违背国际法院裁定，以及《全球禁止捕鲸公约》，长期开展捕鲸活动，即是该行为涉及日本本国重大贸易利益，选择退出国际捕鲸委员会并重启捕鲸活动，是国家作为国际法主体时在遵守国际法与维护国家利益之间权衡后的选择。同时，国际环境条约对于国家主体的约束力、国际责任的承担的主动性以及国家主体在国家利益面前对国际环保问题的无视和对多边环境领域的拒绝合作态度等问题，也充分暴露国家作为国际法主体对于国际法的维护、遵守、执行等方面的缺陷。

此外，当前国际法各领域的立法呈现多分支、多部门的碎片化现象，忽视全球环境问题之间的联系，碎片化的国际环境法立法之间冲突、重叠的现象成为亟待解决的难题^[5]。

3.2. 赋予非政府组织主体资格的必然趋势

尽管传统国际法的参与主体主要由主权国家、政府间组织等国际法主体构成，但不可否认的是，非政府组织在国际环境法领域的作用是不可忽视的，加之环境问题系全人类命运相关之问题，不管是主权国家、政府间组织抑或是非政府组织，皆无法逃避责任的承担和逃避环境问题所带来的后果承受。据此，非政府组织享有国际环境法领域的权利和从事相关法律活动的资格便具有了天然的属性，可以认为与人权之与生俱来的属性相似。从此层面上，非政府组织的出现，确实从现实的意义上使得传统国际环境法的主体范围得到了一定的拓展。

回顾国际环境问题领域中非政府组织诞生、发展的历史沿革，可以发现，首先，非政府组织的出现，在一定程度上弥补国家主权在跨国环境问题中的局限性，基于非政府组织在跨国性，在国际层面的介入能够突破国家利益为首要原则的桎梏，突出的跨国活动能力可以较好的发挥协调作用。其次，通常非政府组织在国际环境问题上更加具备专业性、灵活性的属性，能够同复杂的国际环境问题的立法、多边条

约的实施等所需的特性保持较高的一致[6]。非政府组织通常能够敏感地发现国际环境问题的关键所在,并基于此科学、专业的评估国际环境问题的严重程度。当然这种敏感并非基于感觉,而是凭借其雄厚的资金和人才、信息资源等,诸如塞拉斯俱乐部、绿色和平国际、地球之友以及国际发展协会等。非政府组织通常对于国际环境法的决策、立法、实施等方面充分起着发起者、推动者以及监督者的作用。比如:在1987年,对于制定《蒙特利尔协议》,非政府组织在其中起到重要的推动作用,诸如通过非政府组织游说各方团体、组织、国家,还通过开展各类启蒙公众行动,将公众的关注重点集中到臭氧层的破坏以及对人类生活的影响等问题上来,结果是好的,全球多个国家的环保政策在关于臭氧层保护方面,对可能会对臭氧层产生破坏的物质排放采取严格管控。再比如:1948年,世界自然保护联盟,其组成是由非政府组织联合政府组织构成,该联盟也被视为非政府组织参与、推动国际环境立法的重要里程碑,对后续一系列国际法律文件的制定和通过起到了重要作用。

3.3. 国际环境法的相对独立性和主体特殊性

在传统国际法的视野中,非政府组织的地位是明确的,之所以说是明确,系因为在传统的国际法视域下,不管是国家主体还是国际组织,并不承认其具有国际法意义上的主体资格,尽管如今,在国际法领域也不断出现国际法文件,去尝试认可非政府组织的国际法主体资格,但仍难以撼动以国家为中心的国际法基本性质。但是国际环境法作为国际法的新分支,其较之国际法又具有相对独立性和主体特殊性[7],国际环境法主体在理论上与国际法主体范畴是可以作出区别的,二者并不一定是相同的主体范畴。国家作为传统的国际环境法的主体参与国际环境法律关系,其出发点和宗旨通常以人类为中心,寻求维护人类的生存利益,同时,如前述国家在国际法律关系中以追求国家利益尽可能的最大化为目标,从而忽视了对地球自然本身所应当有的发展的关注。非政府组织根据其不具有政府权力且非营利性的特点,在国际环境法律关系中针对全球环境问题进行跨国合作时,可以尽可能减少国家主体利己主义对处理全球环境问题的影响和制约,促进人类对环境问题达成共识并形成解决全球环境问题不同于国家主体的强大力量。

4. 国际环境法中非政府组织的局限性及限制

尽管前文已经论述非政府组织在国际环境法中被赋予主体资格的必要性及必然发展趋势,但非政府组织在国际环境法中究竟可以被赋予其主体资格到什么样的程度、以及被赋予国际环境法的主体资格后其局限性以及作为非传统国际法主体的非政府组织是否应当对其主体资格进行限制等问题都需要进一步解决[7]。

首先,国际环境法的主体资格其含义突出表现为权利义务,即如何通过行使权利、承担义务使得非政府组织融入到国际环境关系中去。作为法律上的某个法律关系的资格主体,理所当然的,非政府组织在国际环境问题中,应当独立的参与国际环境关系,对于非政府组织履行环境保护职责而不可避免的与不同国家、地区、国际组织产生密切联系的国际交流与合作至关重要。那么具体到非政府组织在国际环境关系中的权利义务,表现为对国际环境立法参与权、申请获取环境信息的知情权、国际环境问题的参与权、申诉权以及应当在履行环境保护职责过程中对国际条约规则的遵守、严格按照法定程序行使权利的义务等方面。

其次,非政府组织根据前文论述,拥有作为国际环境法主体资格的现实基础和理论基础是可以为公众、学界及权威机构所接受,但其性质上有别于主权国家和国际组织,必然决定其主体资格存在局限性和限制。

局限性具体表现在与主权国家、国际组织的建立联系合作的范围有限,除符合联合国规定的相应条

件的非政府组织才具备咨商地位外，非政府组织的主体资格地位被普遍国家接受和承认的范围也较小，受多方面因素影响。

限制则是指对非政府组织主体资格行使的限制。具体表现在对国际环境治理领域的法律文件制定、公布、生效方面，是否能够有权单独通过相关的法律文件。该问题也至关重要，所涉及的并不仅仅只是其本身的权利问题，同时也涉及到国家、政府间国际组织等的权利问题，对国际法领域下的主体格局划分可能会产生重大的影响。答案是否定的，非政府组织本身是无权单独通过国际环境法律文件的，往往仅通过参与、建议、监督等方式推动国际法律文件的通过。再者，在国际环境问题争端中，非政府组织可以作为诉讼主体的诉讼权利目前也并无国际法律文件及先例予以确定。

最后，非政府组织在国际环境法中主体资格的行使，是否会造成国家主权在国际环境问题中不可避免受到限制和损害的潜在风险，都需通过进一步的国际法律文件制定相关规则予以规避。

5. 结语

非政府组织基于前文所述国际环境法的重要特性，即相对独立性和主体特殊性，加之非政府组织在全球环境治理事务中的地位上升和所发挥的作用逐渐引起人们的重视，其主体资格问题也引起更多的公众、组织去思考必要性以及未来在全球环境治理中的发展趋势，确认其主体资格的具备，对于国际环境法规范全球环境治理具有不可估量的作用。更为重要的是在解决非政府组织国际环境法主体资格的现实基础和理论基础后，具体到非政府组织的权利义务方面，如何通过国际法律文件制定详细、具体、操作性强的规则予以规范，保证非政府组织在国际环境问题中充分履行环境保护职责的同时，对于现有的国际秩序、国家主权不会造成负面影响，或者将其负面影响降至到最低的范围之内，还需国际环境法领域乃至整个国际法领域在处理非政府组织主体资格问题时进一步构建相关制度体系予以解决。

参考文献

- [1] 王铁崖, 主编. 国际法[M]. 北京: 法律出版社, 1995: 464.
- [2] 林灿铃. 国际环境法(修订版)[M]. 北京: 人民出版社, 2011: 88.
- [3] 徐祥民. 环境权论-人权发展历史分期的视角[J]. 中国社会科学, 2004(4): 125-208.
- [4] 韩永红. 国际法何以得到遵守——国外研究述评与中国视角反思[J]. 环球法律评论, 2014(4): 167-185.
- [5] 吴昂. 人类命运共同体视域下国际环境法治实现研究[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2021(2): 13-26.
- [6] 宋效峰. 非政府组织在国际环境法治中的角色分析[J]. 内蒙古农业大学学报(社会科学版), 2018(3): 1-5.
- [7] 马忠法, 许子均. 论非政府组织的国际环境法主体资格[J]. 武陵学刊, 2022(6): 45-55.