

【法律文化】

北极环境软法治理模式的发展趋势研究

张栩凡

摘要 北极环境治理问题是全球环境治理合作的重要一环,对全球环境发展和人类生存空间的存续具有极为深远的意义。软法由于其具有灵活性、专业性和便捷性的优势,在北极环境治理中发挥着重要的作用。因此,软法作为在北极环境治理过程中必不可少的一部分,需要被重视和研究。北极环境的软法治理模式未来的发展趋势主要有三种:第一,其可能硬化为国际公约或转化为一国国内法,实现软法“硬化”的转变;第二,继续长期保持软法治理的模式,维护北极区域环境的和平与稳定;第三,失去软法本应具有的效率,导致软法治理模式彻底失灵,不再发挥治理作用。

关键词 软法; 北极; 环境治理

中图分类号 D996.9 文献标识码 A 文章编号 1673-7725(2019)09-0183-03

作者简介 张栩凡(1994-),男,辽宁沈阳人,辽宁大学,主要从事国际法学研究。

在北极环境的法律治理过程中,存在着国际公约、环北极国家的国内法以及各种形式的软法^①。近年来,世界大国对北极区域不断进行探索且充满利益纷争,导致传统的国际公约等国际硬法在治理北极地区的相关问题方面达不到应有的国际法实效,而使得软法在治理北极环境的问题上发挥着重要的作用^[1]。软法在治理环境方面具有一定的优势,比如便捷高效、具有灵活运用特点^[2];同时,软法的制定成本较低,操作性会强一些,所以软法成为当今时代北极环境治理规则体系中的重要组成部分^②。

从国际法的基本理论上来说,软法的发展趋势主要包括硬化为国际硬法,也就是被国际公约或区域性公约所吸收、纳入、借鉴。也可能发展成为国际习惯法,这也是国际法的渊源之一,同样具有国际法律效力,软法在其发展过程中得到了一致的国家行为和法律确信,就可以演变为国际习惯法,国际习惯

法也需要国际社会普遍遵守和履行。或者是转化为各国的国内法,在软法不断被实践的过程中,可能会有一些国家需要这种法律来治理内国的此类情况,因此会借鉴采纳软法的具体规定,将其制定到内国的国内法之中,这就完成了国内法的转化。软法也有可能是在监管实践中实现硬化,这在经济领域尤为常见。例如:一项会计、银行等金融领域的行业准则,在长期的监管实践中会得到行业人员或行业组织的自觉遵守和推广,这种情况下已经不需要考虑其软法本身的法律属性了,其已经硬化为该行业的行业准则,得到普遍遵守并具有约束力,这样就实现了事实上的硬化。当然,软法的发展不一定非要实现硬化或是转化为各国的国内法,它也可以继续保持软法自身的法律属性,以软法治理的模式长期存在,这在理论上也是可以的。最后,我们也要清楚地认识到,软法治理模式不是万能的,当软法治理不再具有实际作用的情况下,其可能会失去效力,不再被遵

① 软法是指与国际公约等“硬法”相对的一类法律规范。可以将软法理解为在严格意义上说不具有法律拘束力但其本身又有一定法律效果的国际文件。软法的形式主要包括国际组织和国际会议的决议、宣言、决定、建议和标准等。

② 北极区域环境保护的软法治理体系主要包括北极环境保护战略(AEPS)以及北极理事会和国际海事组织制定的一些协定、宣言和指南。

守,或者被废止,这也是理论上其发展趋势的一种。

一、软法实现“硬化”

(一) 硬化为国际公约

软法在其不断得到遵守并在实践过程中得到法律确信的情况下,就有可能实现硬化。如果软法存在这些优点,就说明其是良性软法,那么在得到普遍认可和遵守的情况下,就会被有关的国际公约所吸收,从而硬化为国际硬法。当然,硬化为国际公约的规定不是一朝一夕可以实现的,而是需要经过长时间的实践积累和检验,证明其确实有资格被硬化为国际硬法。在软法硬化的过程中,有可能是软法先转化为国际习惯法,之后国际习惯法在长期实践过程中被国际公约所采纳,实现软法逐步硬化;也有可能是软法直接被国际公约所吸收借鉴,实现软法的直接硬化。这要具体情况具体分析,以此来判断软法硬化的过程和路径。

在北极环境治理的众多软法中,就有软法硬化的先例可循;并且,其完全符合良性软法的要求,是在实践中被普遍遵守而得到硬化的一项规则。它是由国际海事组织(IMO)制定的《极地水域船舶航行国际准则》(以下简称《极地规则》)。《极地规则》中包括北极环境治理的一些硬法规定,主要有油污水、生活污水、垃圾排放等内容,并且提出了船舶在航行过程中要做到的环境保护要求,以及兼顾环保和航运的平衡,同时要增加环境保护的额外措施,还要特别关注敏感物种、水下噪声、船舶与鲸以及其他哺乳动物可能发生的碰撞危险。

《极地规则》的前身是2002年国际海事组织颁布的《北极冰覆盖水域船舶航行指南》。那时,该指南仅是国际海事组织对在北极航行的船舶给予的航行建议,也就是我们所认为的属于软法性质的指南,不具备法律强制力^[3]。而后,在2009年,国际海事组织大会通过《极地水域船舶航行指南》,这是由2002年的指南发展而来的,但是,2009年的指南是由国际海事组织大会颁布出台的,从国际法的基本理论上来看,其属于国际组织的大会决议,因此具有比之前指南更强大的影响力,有发展为国际习惯法而具有法律强制力的可能^[4]。再之后,国际海事组织认为有必要发展一项具有法律强制力的国际公约来对极地的船舶航行以及环境保护进行规制。在此背景下,结合之前多年累积的软法实践和经验,国际海事组织开始了制定国际公约的进程,并于2014年

通过了《极地规则》,该国际公约于2017年1月1日正式生效。可以看出,从《北极冰覆盖水域船舶航行指南》到《极地水域船舶航行指南》再到《极地规则》的颁布实施生效,软法实现了硬化,国际海事组织颁布的指南一步步硬化为国际海事组织制定的国际公约。这就是北极环境治理过程中软法硬化的典范。

(二) 转化为国内法

北极环境治理的软法众多,它们在实践过程中会被环北极国家借鉴成为该国国内环境保护法的一部分,这并不奇怪。以《北极环境保护战略》来说,它就是由芬兰政府牵头颁布的一项北极环境治理的软法规范,其在北极环境治理的过程中发挥着极其重要的作用,并得到环北极国家一定程度的遵守和履行^[5]。在此基础上发展起来的北极理事会,这个环北极国家组成的政府论坛也颁布和提出了许多北极环境保护的指南和建议,这些软法在实践过程中会被一些国家的内国法所吸收和借鉴,其中的精髓会被制定为一国的内国法。环北极国家会将这些软法纳入、转化或者并入内国法,这由该国法律所规定的国际法与国内法关系的理论而决定。同时,这些北极环境治理的软法规范也会被非环北极国家所借鉴吸收,成为其国家的国内法规定。这是由于北极环境治理问题实在是迫在眉睫,其提出的一些最低环境保护标准当然极有可能被一些国家所采纳,成为一国环境保护的法律法规。

二、继续保持软法治理模式

当今世界,北极地区的局势很不稳定,充斥着太多政治、军事、经济和资源利益,因此在治理过程中很难实现硬法治理,这是国际社会普遍的共识。一些大国在利益问题上有着巨大的分歧,这些世界大国间的博弈都会影响到北极环境保护国际公约的制定。在这种情况下,硬法的效力反而不如软法的效果好。因此,在北极环境保护的过程中,软法治理模式有可能长期继续存在,在一定的情况下发挥其实效,在一些情况下不被遵守,也就是在有些北极环境治理的领域达不成合作和共识,导致软法治理成为一道摆设。这些情况都有可能存在。但在制定国际公约或区域性公约不太可行的情况下,继续保持软法治理也是一种妥协的办法^[6]。而在接下来的北极环境软法治理的过程中,要注意兼顾各方的利益和诉求,尽可能使软法治理得到普遍遵守^[7]。不妨

尝试强化北极理事会的环境治理作用,让更多观察员国的声音可以发出,并借鉴其中行之有效的环境保护策略,同时拓宽环境治理的资金渠道,更加优先考虑生态基金的方式,发达国家拥有比发展中国家更强大、更先进的环境保护技术,而发展中国家也愿意参与北极的环境治理,学习新技术并更好地了解北极这个区域。因此,可以利用生态基金这个基金渠道,让更多国家参与北极的环境保护。

三、软法治理模式失灵

以上讨论了很多北极环境治理软法的发展趋势,总体来讲都是良性发展,会使得北极环境得到有效治理。但是,软法治理模式自身存在着缺陷和漏洞,如软法的强制力不足、权威不够^[8],因此不一定能够顺利实现良性发展。如果能够硬化为国际公约或转化为一国的国内法,确实是软法发展的最佳归宿,这说明该软法是良性软法,值得被运用到更广泛的领域。或者说,能够继续保持软法的治理模式也算是保持住了稳定的局面,毕竟稳定压倒一切,在稳定的软法治理过程中,总能够看到北极区域环境保护的生机和希望,会对北极环境保护的进展贡献一份力量。但根据软法发展的理论,软法是有可能发展为恶法而被彻底抛弃的,或是其不被大部分国家所遵守,从而失去其软法实效。在这样的情况下,软法就不会发挥任何的作用。北极环境治理的路途充满波折和挑战,世界上大国之间的博弈和利益的冲突,使北极环境的保护变得不确定,如果争斗到一定程度,不要说环境保护这种问题,连北极的安全问题也需要我们认真来思考。所以,我们必须保持清醒。一方面要利用现有的软法治理模式,努力保护北极的环境;另一方面,在可能的情况下,要促进软法硬化,使之得到更为广泛的认同和遵守,成为真正意义上的国际硬法。当软法治理彻底失灵的时候,我们也要及时找出其他替代办法,继续维持北极环境的和平与稳定,保护人类的家园尽可能少受到环境的污染和损害。

四、结语

北极区域环境的软法治理对保护北极环境的重要性不言而喻,在北极地区日益被世界大国所觊觎的今天,要积极推动北极环境的软法之治实现硬化,

以国际硬法的方式保护北极环境更有理论性和国际法依据。

同时,中国应当参与北极环境的软法治理,这是我国人类命运共同体理念的外在表现。要知道,在当今世界,人类命运互相依存,只有共同发展才能保证人类文明不断进步与提升^[9]。并且,习近平总书记于2019年4月在中国人民解放军海军成立70周年多国海军活动的讲话中首提构建海洋命运共同体。可以看出,中国目前高度重视海洋生态文明建设,持续加强海洋污染防治,保护海洋生物多样性,实现海洋资源有序开发和利用。在此背景下,我国作为世界上的大国,有义务也有责任积极保护北极的生态环境,使之不受到污染和侵害。目前,我国已经成为北极理事会的正式观察员国。正式观察员国虽没有像理事会一样的表决权,但自动享有参与理事会的权利,同时拥有发言权和项目提议权。因此,我国可以积极在北极理事会框架下,提出符合中国利益的北极环境软法治理模式以及现行北极环境软法治理的改进方式。以国际法治的方式保护北极区域的环境和谐美丽,是我国在构建人类命运共同体和海洋命运共同体过程中应该负有的大国责任意识。

参考文献

- [1]董跃,陈奕彤,李升成. 北极环境治理中的软法因素:以北极环境保护战略为例[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2010(1): 17.
- [2]何志鹏,尚杰. 国际软法作用探析[J]. 河北法学, 2015, (8): 23.
- [3][4]白佳玉,李俊瑶. 北极航行治理新规则:形成、发展与未来实践[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2015(6): 14-23.
- [5]Tore Henriksen. The Arctic Ocean, Environmental Stewardship, and the Law of the Sea[J]. UC Irvine L. Rev, 2016, 61(6): 66.
- [6]刘惠荣,董跃. 海洋法视角下的北极法律问题研究[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2012. 170.
- [7]袁雪,张义松. 北极环境保护治理体系的软法局限及其克服——以《北极环境保护战略》和北极理事会为例[J]. 边界与海洋研究, 2019(1): 79.
- [8]何志鹏,尚杰. 国际软法的效力、局限及完善[J]. 甘肃社会科学, 2015(2): 129.
- [9]张栩凡. 人类命运共同体理念的国际法价值研究[J]. 法制与社会, 2018(33): 6.

【责任编辑:周丹】