

跨国公司国际环境责任承担机制研究

路 广

(南京审计学院 法学院, 江苏 南京 210029)

摘要:近年来,如美国墨西哥湾原油泄漏事件等因跨国公司全球化经营活动导致的国际环境破坏事件日益频发,国际社会急需建立统一和高效的国际环境责任承担机制。因此,对跨国公司国际环境责任有效承担机制问题的研究具有紧迫性和现实性。文章首先总结了目前跨国公司国际环境责任承担机制存在的现实困境和适用障碍,进而分析指出了当前跨国公司国际环境责任承担的发展趋势以及存在的制度性问题,最后提出了重新构建以多元责任主体、利益平衡兼顾和制度设计完善为特征的跨国公司新型国际环境责任承担机制的建议。

关键词:跨国公司; 国际环境保护; 责任承担机制

中图分类号:DF969 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2012)04-0094-06

跨国公司的兴起是世界全球化进程中的重要政治经济现象之一。跨国公司的跨国经营模式正深刻地改变着国际政治经济关系,并使其已经成为世界政治经济体系中的新兴行为实体。在促进世界经济一体化进程的同时,跨国公司的经营活动也对全球生态环境产生了巨大的负面影响,出现了如美国墨西哥湾原油泄漏事件、康菲公司渤海漏油事件等国际环境破坏事件。大量的跨国公司通过利用产业政策调整向低环保要求国家转移污染密集产业、制订贸易和投资政策迫使发展中国家大量开采出口本国初级自然资源、凭借强大的政治经济实力影响其他国家乃至国际环保政策和法规制订等方式来规避自身环境法律责任,进而引发了严重的国际环境危机。跨国公司的国际环境责任指:跨国公司因违反东道国环境法律法规或国际环境保护公约,侵犯东道国环境权益和国际公共环境权益而产生的法律责任。跨国公司给当前的国际环境保护带来了新的挑战,向环境责任承担机制研究提出了新的课题。因此,需要从责任主体和行为的角度,认真梳理并且重新构建跨国公司环境责任承担机制。

一、跨国公司国家主义环境责任承担机制的现实困境

国家主义环境责任承担机制的理论前提是跨国公司与其母国关系的国家主义,其主要观点有:跨国公司的全球经营活动必然是为其母国的国家利益服务的。跨国公司是其母国在海外开展政治、经济、外交活动的工具^[1]。母国政府对跨国公司的对外投资、技术转移等行为进行操纵或控制,以便吸引或迫使其他国家政府对它唯命是从。而没有国家的制约,跨国公司无法运作^[2]。国家主义

收稿日期:2011-09-14

基金项目:教育部规划基金项目“我国重大工程项目建设社会稳定风险预警机制研究”(11YJA630032)

作者简介:路广(1977-),男,江苏丹阳人,南京审计学院法学院国际法教研究主任,讲师,荷兰鹿特丹伊拉斯大学法学院国际商法 LL. 硕士,主要从事国际法学研究。

环境责任承担机制的主要结论是:跨国公司的国内环境责任由母国国内法调整,而因跨国公司不是独立的国际法律关系的参加者,其只是母国参加国际政治经济关系,享有权利和承担义务的工具,所以跨国公司的国际环境责任应该由其母国承担。

跨国公司国家主义环境责任承担机制是早期跨国公司国际环境责任承担的主要制度,其主要理论贡献在于:首先,揭示了跨国公司和国家之间政治和经济关联。跨国公司是兼具经济性和政治性的经营实体。跨国公司在追逐其全球经济利益最大化的过程中,为了获得母国的战略政策支持或为了进入东道国的国家垄断行业等目的都会积极参与院外游说、资助参选等政治活动。跨国公司作为一种利益驱动的集合体,在母国、东道国之间扮演着复杂的角色,既是母国施展对外政策的工具,也是东道国影响母国对外政策的某种通道和媒介,同时自身还拥有影响双方国内政策的机制和工具^[3]。

其次,区分了跨国公司的国内环境责任和国际环境责任,拓展了两条环境责任归责路径。

跨国公司在母国的经营活动受到母国国内立法的调整,其环境责任的承担也由母国的环境法律制度规制。然而,其跨国经营活动又必然会对东道国利益和国际社会公共利益形成较大的影响,产生国际环境责任问题。国家主义环境责任承担机制针对跨国公司经营过程产生的国内环境责任和国际环境责任问题给出了不同的归责路径,扩大了其环境责任承担机制的范围,有利于国内国际综合环境利益的维护。

最后,该机制使国家成为国际环境责任承担的根本主体,促进了国际环境保护公约的有效实施。在国际法层面,国家是最重要的国际法律关系主体,是现有主要国际环保公约的缔约方。国家主义环境责任承担机制使跨国公司的环境责任转化为其母国的国际环境责任,并使之处于相关国际环保公约的调整和制约之下,扩大了国际环境保护公约的有效适用范围。

然而,跨国公司的实际经营行为和环境责任承担情况却与国家主义环境责任承担机制的表述大不相同。跨国公司的自身经济利益与母国的国家利益并非始终保持一致,跨国公司与母国之间也存在着利益冲突的情况。例如英荷皇家壳牌公司突破英美

针对伊朗的制裁,于2010年上半年开始向伊朗出口石化产品,并且参股伊朗油田项目开发。

显然,国家主义环境责任承担机制在现实适用中遇到了困境。

第一,跨国公司“去国籍化”趋势给跨国公司环境责任按国籍归责带来了莫大的困难。越来越多的跨国公司开始不为单一国家所控制,呈现出“去国籍化”的趋势。跨国公司在全球化经营过程中,依据相关公司法律制度,利用国家边界分割公司资产,转嫁经营风险,规避行为责任,使跨国公司成了国籍模糊的“世界公司”。比如,在30多个国家的50多个炼油厂中拥有权益的,由英国和荷兰股权联营的皇家壳牌公司的公司国籍就很难被准确界定。

第二,现有国际法上国家责任归责原则的限制使得跨国公司国际环境责任的国家承担难以实现。国际法上的国家责任的构成要件是:该行为违背了该国所承担的国际义务同时该行为可归因于国家。国家对跨国公司的环境危害行为承担国际责任的一般前提就是^[4]:(1)跨国公司造成跨界污染;(2)国家对其所属的或控制的跨国公司的环境危害行为负有责任。大量跨国公司本身并非为国家所拥有或者控制,而且其跨界污染事件多数发生于生产经营活动之中,其经营性行为无法归因于国家。根据现有国际法上国家责任归责原则的限制,国家无法为全部的跨国公司承担国际环境责任。

第三,跨国公司滥用国家保护和国家豁免的行为大幅降低了国家主义环境责任承担机制的实际效用。部分跨国公司在发生环境污染事故和产生国际环境责任时,会通过国内政治游说寻求母国的国家保护。发达国家往往会利用自身的国际影响力向事故受害国施加压力,以期最低程度解决环境污染责任问题。部分由国家控制的跨国公司还会利用国际法上的国家豁免制度逃避国际环境责任的承担。例如造成了印度4000人死亡,20万人受害的1984年印度博帕尔毒气泄漏案的最终解决也只是由美国联合碳化物公司在1989年向印度政府支付了4.7亿美元的赔偿金了结此事。

二、跨国公司功能主义环境责任承担机制的适用障碍

功能主义环境责任承担机制以跨国公司的经济自由主义为立论前提。跨国公司经济自由主义认

为:跨国公司的全球经营模式已经深刻地改变了原有的国际政治经济关系。跨国公司通过积极参与母国的政治活动,影响甚至控制其母国的政治、经济和外交策略,从而获得更大的权力空间。跨国企业凭借其掌握的技术、资本和市场,进入东道国的社会和经济,分享原本由国家独占的控制社会和经济的权威^[5]。很多经济自由主义者认为,跨国公司已经取代国家成为主要行为体^[6]。

与一般公司的区域化经营模式不同,跨国公司的全球化经营模式对生态环境产生了负面的规模效应,其对人类健康和国际环境造成严重损害的可能性更大。跨国公司通过直接投资向东道国输出了高效的生产技术,但是它们也是环境有害技术、有毒物质与产品向发展中国家传输的主要执行者^[7]。在自然资源开采领域,跨国公司也是主要垄断者控制着绝大部分的生产和销售,其经营和销售模式对推动不符合可持续发展的消费模式起到了导向作用^[8]。

功能主义环境责任承担机制的核心内容是:跨国公司已经成为了国际政治经济体系内最重要的非国家行为实体。跨国公司既是国内经济法律关系的主体,又是能够独立参加国际经济法律关系,享有权利和承担义务的准国际法律人格者。因而,跨国公司的国内环境责任和国际环境责任都应当直接由其自身独立承担。

功能主义环境责任承担机制的研究价值主要在于:其肯定了跨国公司在国际经济法律关系层面独立的法律人格,揭示了跨国公司的全球化经营活动是国际生态环境恶化的主要原因,明确了跨国公司在国际环境责任承担机制中的首要责任主体地位。

然而,功能主义环境责任承担机制在解决跨国公司具体的环境责任归责问题时却存在着以下两类主要的适用障碍。

首先,公司法上有限责任制度的责任分离模式阻碍了跨国公司国际环境法律责任的有效承担。有限责任制度的核心内容是:公司具有独立于其股东的法律人格,股东仅以其出资额为限对公司债务承担责任。跨国公司在其全球化经营活动中通过在不同国家,依据不同的公司立法直接设立或间接参股的方式组建了庞大而复杂的有限责任公司组织网络,将有限责任制度责任分离的特点充分体现。跨国公司的环境责任债权人往往面临着更加复杂和困难的情形使其环境责任债权难以实现。例如:造成印度博帕尔毒气泄漏案的“联合炭化物印度有限责

任公司”就是美国联合炭化物公司于1934年依据印度法律设立的子公司。联合炭化物印度有限责任公司在事故发生时的净资产只有9530万美元,完全无法清偿大量受害人的人身损失,更不用说印度国家生态环境的损失了。

其次,母国环境立法域外效力的缺失和国际环境立法的“软法”性质成为跨国公司承担国际环境责任的法律障碍。自20世纪80年代以来,发达国家空前重视环境保护的国内立法。例如,美国的《联邦资源保存与再生利用法案》(Resource Conversation Recovery Act)和《综合环境补偿责任法》(Comprehensive Environment Response Compensation and Liability Act)都规定了位于美国境内公司和个人的危险废物处理环境严格责任。上述法律对于美国公司在美国国境以外的类似行为却不适用^[9]。母国环境立法域外效力的缺失使跨国公司国际环境责任承担的法律依据只能是东道国的国内环境立法和国际环境公约。然而,作为东道国的发展中国家往往会为了本国现实经济利益而放宽本国的环境立法标准以吸引跨国公司的直接投资,为跨国公司逃避其母国严厉的环境责任,转移高环境风险经营活动提供便利。就国际法层面看,因为跨国公司的国际法主体地位问题悬而未决,国际环境保护公约大都不具有直接约束跨国公司经营行为的法律效力。

三、当前跨国公司国际环境责任承担的发展趋势与存在的问题

(一)当前跨国公司国际环境责任承担的发展趋势

1. 多元国际环境责任主体体系有望形成

如前文所述,跨国公司的全球化经营模式给现有的以主权国家为主要法律关系主体的国际政治经济体系带来了新的改变。跨国公司深入参与国际经济关系,在追求自身经济利益最大化的同时也不断积累了国际政治影响力。部分跨国公司已经开始发挥国家之间交流媒介的作用,并且能够影响国家的经济行为,协调国家间的经济关系。跨国公司已经从经济实体向非国家实体转变。在国际经济关系体系中,跨国公司已经成为除主权国家以外另一重要的独立行为实体。在其发展过程中,跨国公司逐渐分化为:股东权益型跨国公司和国家工具型跨国公司。当股东权益型跨国公司的经营行为对国际环境产生负面影响时,其应当独立地承担其国际环境责任。受国家控制,作为国家对外经济利益实现工具

的国家工具型跨国公司的国际环境责任理应由其母国承担。一个由各主权国家和跨国公司共同组成的多元国际环境责任主体体系有望形成。

2. 由个体环境责任承担向系统环境责任承担转变

全球化进程的负面影响和环境问题的无国界性导致了环境问题迅速从地区性问题发展成为波及世界各国的全球性问题。人类开始面临着诸如全球气候变化、生物多样性减少、国际海洋环境污染、有毒化学污染物越境转移等国际社会共同的环境问题。围绕这些问题,国际社会在经济、政治、技术、贸易等方面形成了既冲突又合作的关系,并建立起了一个庞大的国际环境条约体系来共同应对国际环境问题。环境问题的全球化推动了跨国公司国际环境责任承担机制从规制个体环境责任承担向规制系统环境责任承担转变。

3. 特殊侵权责任制度被积极引入跨国公司国际环境责任归责体系

过错责任原则是多数国家国内责任法律规范的基础性原则。过错责任原则确立行为人有责任的前提要件之一是:“行为人主观上具有过错”。但是,如果将过错责任原则适用于环境侵权责任的归责,特别是涉及到跨国公司国际环境责任时,就会出现较大的现实困境:(1)跨国公司在东道国经营过程中的环境违法性难以确定。跨国公司往往选择更低环境标准的或者环境法律法规宽松的东道国进行直接投资来规避母国的严格环境责任。在得到东道国法律许可的前提下,跨国公司经营行为的环境违法性可以被有效排除。(2)跨国公司在跨国经营过程中也会区别使用不同的技术标准,并且以保护企业核心技术秘密为理由阻止环境侵害行为与环境损害后果之间因果关系的调查。环境侵权案件具有长期性、潜伏性、复杂性、广泛性和科技性等特征,环境侵权因果关系的判断困难重重,传统的因果关系理论难以满足环境侵权损害赔偿的需要^[10]。为了保护国际公共环境利益,目前国际环境责任承担机制正在把国内法上的“无过错责任原则”引入到国际环境责任追究中来,加强对跨国公司环境侵权责任的追究。

(二)当前跨国公司国际环境责任承担机制存在的问题

1. 跨国公司国际环境责任承担机制主要由发达国家主导

目前跨国公司国际环境责任承担机制是发达国

家最先研究并且逐步建立起来的,其责任承担机制的内容和程序也受发达国家主导。由发达国家主导跨国公司国际环境责任承担机制带来了两个问题。

第一,该机制的建立和发展没有平衡考虑广大发展中国家的经济利益和环境利益的实际情况,限制了发展中国家充分的话语权。发达国家出于优先保护自身利益的需要,掌握了跨国公司国际环境责任承担机制的主导权,使该机制出现了过于严格和过于宽松两个极端。过于严格和过于宽松的环境责任承担机制损害了发展中国家经济利益和环境利益的协调保护。

第二,发达国家利用科技优势垄断了环境责任承担机制中的信息披露,剥夺了发展中国家应有的知情权。由于科技发展的限制,国际环境侵权行为的危害性往往无法得到及时和全面的获悉。发达国家掌握环境信息披露权的局面往往造成发展中国家陷入环境损害责任事后救济的窘境。

2. 跨国公司国际环境责任承担机制的实施基础脆弱

现有的跨国公司国际环境责任承担机制还处于初步形成和逐步发展阶段,还不具有广泛的法律约束力。跨国公司国际环境责任承担机制涉及到的利害关系非常复杂。发达国家和发展中国家之间在发展权和环境权关系、跨国公司国际环境责任承担的程序和形式等方面还有较大的分歧。国家工具型跨国公司的环境责任承担还会牵涉到国家利益问题,母国可能会以国家主权受损为由拒绝承担其国际环境责任。这些利益博弈因素弱化了跨国公司国际环境责任承担机制的实施基础。

四、跨国公司国际环境责任承担机制的重构

作为世界上最大的发展中国家,中国正面临着更为复杂的经济发展和环境保护的形势。一方面,中国是重要的跨国企业投资东道国之一,必需积极规范跨国公司在华经营行为,保护中国的生态环境,实现可持续发展目标;另一方面,中国又是对外资本输出的重要国家,大量中国的跨国企业集团已经开启了全球化经营发展模式,需要努力维护中国跨国企业和国家的合法经济利益。

跨国公司国际环境责任承担机制的建立和完善对于跨国公司的经营发展和国际生态环境的维护都具有重大的影响。保护国际生态环境和实现人类可持续发展是大势所趋,必须转变思路,由原来的被动应对改为积极主动地参与跨国公司国际环境责任承

担机制的建设,提出构建的思路和相关的对策。

(一)扩大责任主体范围,形成差别化的国际环境责任承担机制

作为具有跨国的制度性权力和追逐全球经济利益的综合体,跨国公司的产生和发展给国际政治经济体系带来了新的改变。在处于无政府状态的世界体系中,行为主体正日渐呈现多元化特征,国家已不是唯一的主角,跨国公司也是体系中关键的非国家行为主体^①。跨国公司在全球追逐权利和财富的游戏中,同国家分享权威和利益。而且,行为体之间普遍存在着相互依赖,即不仅在国家之间,而且在国家和跨国公司之间也存在相互依赖关系^[11]。这种在国际政治经济体系中多元行为主体的格局必定要求与之相匹配的责任体系也应当是多种类型的责任承担主体并存。

在构建新型跨国公司国际环境责任承担机制时,我们必须重视责任主体体系的完善。

首先,必须正视上述国际政治经济体系中多元行为主体的格局,重视跨国公司与国家之间的各自独立却又相互依赖的特征,分析跨国公司行为和与国家行为之间的内在关联。考虑扩大责任主体范围,把国家纳入跨国公司国际环境责任主体体系之中,增强跨国公司承担国际环境责任的能力。

其次,需要进一步分析跨国公司的内在特征,按照跨国公司的功能性差异把跨国公司分为:股东权益型跨国公司和国家工具型跨国公司。对不同类型的跨国公司区别设置环境责任承担机制:针对股东权益型跨国公司设置跨国公司国际环境责任独立承担机制;针对国家工具型跨国公司设置国家和跨国公司连带国际环境责任承担机制。

(二)兼顾不同发展阶段国家在国际环境责任承担机制中的权益

发达国家和发展中国家在经济发展和环境保护协调方面、跨国公司国际环境责任承担的程序和形式等方面还客观存在着较大的分歧。现有发达国家主导的跨国公司国际环境责任承担机制没有平衡考虑发展中国家的实际情况,限制了发展中国家的话语权和知情权,既不客观,也有失公允。为了扭转此种失衡局面,必须做到以下两点:第一,重新规范和增加责任承担机制的相关内容。跨国公司国际环境

责任承担机制还应当包括能反映发展中国家经济发展和环境保护需求的内容,例如:跨国公司投资政策与环境责任的关联、跨国公司对发展中国家环境责任补偿等内容。第二,建立全球跨国公司环境信息公开程序与核查制度。为了更好地监督跨国公司及时全面地承担国际环境责任和保护发展中国家的知情权,应当考虑在跨国公司国际环境责任承担机制中引入全球跨国公司环境信息公开程序与核查制度。可行的具体建议是:通过各个国家的谈判和协商建立政府间的国际组织或者在联合国经社理事会内部建立相关机构,专门负责全球范围内的跨国公司环境信息公开和核查。

(三)完善制度设计,消除国际环境责任承担机制适用障碍

现有的跨国公司国际环境责任承担机制在其适用过程中遭遇了一些制度上的障碍,削弱了其实际的法律效果。在新型跨国公司国际环境责任承担机制构建过程中,应当在分析制度障碍成因的基础上,推进跨国公司国际环境责任承担机制中的制度创新,有针对性地引入制度障碍消除设计,解决好责任承担机制的适用问题。

第一,为了解决跨国公司国际法律地位争议问题,监督跨国公司履行国际环境义务和及时承担国际环境责任,也可以在跨国公司国际环境责任承担机制中引入国际法层面的“特别国际管辖权制度”。具体建议是:积极推动在国际组织司法机构内部设立“国际环境特别法庭”,扩大其管辖权,将跨国公司作为国际环境责任特别主体纳入其诉讼管辖范围之内。

第二,针对跨国公司在国际环境责任承担中出现的有限责任制度与环境责任承担相互冲突的问题,尝试在跨国公司国际环境责任承担机制中引入“环境责任资金支持设计”。该项设计在国际环境法领域已有先例,例如:1971年《设立国际油污损害赔偿基金公约》为国际油污损害赔偿基金制度设定了一个较为全面的框架,并规定了基金设立目的、赔偿范围和责任限制以及其他方面的重要内容。该项“责任资金支持设计”的主要目的是确保因跨国公司经营行为而遭受环境污染和破坏的受害国或者国际社会能够及时充分地获得赔偿,防止跨国公司借有

^①将跨国公司看作是国际政治或者全球政治行为体,参见:ANDERS U. Transnational corporations as global political actors: A literature review[J]. Cooperation and Conf.

限责任制度和过错责任制度逃避国际环境责任。具体的设计是:设立全球跨国公司环境责任保险制度或者设立东道国环境责任赔偿基金作为跨国公司投资准入条件。

参考文献:

[1] 吉尔平. 国际关系政治经济学[M]. 杨宇光, 译. 上海: 上海人民出版社, 2006: 272 - 276.
[2] 斯蒂芬·克雷斯勒. 结构冲突: 第三世界对抗全球自由主义[M]. 李小华, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2001: 175 - 176.
[3] 孙溯源. 跨国公司的国际政治经济学研究: 反思与重构[J]. 国际政治研究, 2007(3): 60 - 75.
[4] 张辉. 论跨国公司环境法律责任的归责原则及承担形式

[J]. 环境资源法论丛, 2005, 5: 172 - 197.
[5] 苏珊·斯特兰奇. 全球化与国家的销蚀[M]. 王列, 杨雪冬, 译. 北京: 中央编译出版社, 1998: 116 - 117.
[6] 詹姆斯·多尔蒂·普法尔茨格拉夫. 争论中的国际关系理论[M]. 北京: 世界知识出版社, 2003: 508.
[7] 张晓君. 跨国公司的环境法律责任缘起[J]. 甘肃社会科学, 2004(6): 171 - 177.
[8] 王葆青. 跨国公司对全球生态环境与发展的影响[J]. 理论前沿, 2002(17): 14 - 16.
[9] 马黎. 可持续发展与跨国公司的环境责任[J]. 湖北社会科学, 2005(12): 76 - 78.
[10] 宋宗宇. 环境侵权因果关系判断标准的理论歧向与体系重建[J]. 重庆大学学报: 社会科学版, 2009(1): 97 - 101.

Research on the International Environment Responsibility Mechanism of Transnational Corporation

LU Guang

(School of Law, Nanjing Audit University, Nanjing 210029, P. R. China)

Abstract: In the past few years, international environmental destruction events caused by globalization management of transnational corporation occurred frequently, such as the Gulf of Mexico oil leakage event. A unified and efficient international environment responsibility system is urgently needed to international society. Therefore, the study on transnational corporation's liability undertaking of international environment responsibility has urgency and reality. To begin with, this paper summarizes the realistic predicament and application obstacles of existing international environment responsibility mechanism, and then analyzes and points out the development trend and existing problems of transnational corporation's liability undertaking of international environment responsibility, and finally puts forward some constructive suggestions about reconstruction of new international environment responsibility mechanism of transnational corporation with multiple responsibility subjects, interests balanced and system perfection.

Key words: transnational corporation; international environmental protection; environment responsibility mechanism

(责任编辑 胡志平)