

区域合作保护海洋环境法律制度研究^{*}

张相君

(福州大学 法学院, 福建 福州 350000)

摘要: 海洋环境保护一直都是国际环境法中的重要领域, 区域合作保护海洋环境的做法, 因其独特的优势得到了各沿海国家的广泛认同和接受, 并得到国际立法的确认和支持。中国所在的两个区域海洋, 亟需沿海各国的合作保护。区域合作途径在这两个区域内的可适用性, 取决于区域内海洋环境保护的实际需求。在实现区域内合作时, 已有的区域合作防治海洋污染法律制度具有启发和裨益效用, 不容忽视。

关键词: 区域海洋; 海洋污染; 区域合作

中图分类号: D996.9

文献标识码: A

文章编号: 1672-335X(2011)04-0001-05

海洋对于国际和国家社会发展的重要性, 体现在航行、捕鱼、飞越、通信以及科研等各个方面。在全球化日益强化的背景下, 海洋的重要性越来越明显; 相应地, 海洋环境保护的重要性也越来越明显。无论从全球层面还是区域层面来看, 这种重要性都得到了承认, 诸如相关国际项目的启动、国际条约的缔结以及区域合作保护海洋环境法律制度的构建。在解决海洋环境保护问题上, 区域合作具有其他途径所不可与之相媲美的优势。故而自1969年滥觞于北海, 保护海洋环境的区域合作途径很快就得到了世界各国的认同和接受, 受之启发所确立的联合国环境规划署区域海洋项目, 也成为了“30多年来UNEP的最大成就之一”。^[1]

中国周边的海域, 分属于联合国环境规划署下的两个区域海洋项目, 即东海区域海洋项目和西北太平洋海洋项目。由于种种原因, 这两个区域内的海洋环境保护远远滞后于其他区域海洋, 这并不是一个值得庆幸的状况, 尤其是对于中国这个既是海洋大国又是海洋地理不利的国家而言。如何实现区域合作, 既需要深入细致地了解本区域的海洋环境现状, 也需要对其他区域的已有经验给予详尽的分析。

一、保护海洋环境的区域合作途径确立

(一) 区域合作途径的开端

在国际立法中, 海洋环境的区域合作保护途径是托雷·坎永号事故^{[1][2]}发生之后才始予确立的。作为近代第一例撼动国际海事法律制度的油轮泄漏, 此次事故引发了一系列问题, 包括: 事故本身引发的法律问题, 沿海国处理事故的应急措施所引发的法律问题, 以及海洋环境保护途径的法律问题。此次油污事故之后, 国际社会意识到保护海洋环境的重要性。20世纪60年代末, 联合国大会通过了一系列决议, 就如何通过国际法律制度安排有效防止和控制海洋污染问题予以规定。^②

受托雷·坎永号事故直接影响并损失严重的北海沿岸诸国积极行动, 于1969年6月9日, 在波恩签署了《应对北海油污合作协议》(Agreement for Co-operation in Dealing With Pollution of the North Sea by Oil, 下称1969《波恩协议》)。1969《波恩协议》缔结两个月之后即开始生效, 这种实效性昭示了区域内各国意识到国际合作对于保护海洋环境的重要性; 同时, 该协议也成为通过区域合作途径保护和维持海洋环境的开端。

* 收稿日期: 2011-03-15

基金项目: 国家社科基金重大课题“南海地区国家核心利益的维护策略研究”(10ZD&013); 福建省教育厅项目“福建省海洋环境保护法律体制的综合构建”(JA08027S); 福州大学科研项目“区域合作保护海洋环境法律制度研究”(022317)

作者简介: 张相君(1978-), 女, 河南兰考人, 福州大学法学院讲师, 主要从事国际法、国际海洋法研究。

①此次事故是截至当时规模最大的一次事故, 造成10万吨原油泄露, 另外2万吨原油经英国轰炸也未完全燃烧, 大量沉入海底, 造成英法海岸线重大污染。

②在此方面, 联合国大会1968年通过了“海洋问题国际合作”的2414号决议(X X III), “防止开发海床所引起的海洋环境污染”的第2467B号决议(X X III), 1969年通过了“改善防止和控制海洋污染的有些措施”的第2566号决议(X X IV)。

海洋环境不仅仅受到油污的威胁, 还有其他各种类型的污染。在 1969《波恩协议》通过之后, 包括北海区域在内的东北大西洋区域又就海洋倾倒以及陆源污染分别缔结了公约: 前者即 1972 年 2 月 15 日缔结的《防止船舶和飞行器向海洋倾倒废物的奥斯陆公约》(the Oslo Convention for the Prevention of Pollution by Dumping from Ships and Aircraft), 后被称之为“第一个保护海洋环境的区域性条约”;^[3] 后者是 1974 年 6 月 4 日缔结的旨在防止陆基污染源污染海洋的《巴黎公约》。考察北海/ 东北大西洋区域合作保护海洋环境的实践可知, 此区域选择了一条针对不同污染缔结专项公约的分立模式。

在保护海洋环境上, 北海以及此后拓展至东北大西洋的区域合作途径很快被证明是一条可行而且有效的途径, 或者可以进一步讲, “区域方式是一种非常有效的——在很多情况下是最有效的——保护和保持海洋环境的方式。”^[4] 东北大西洋区域首开合作先例之后, 其后继者便纷至沓来, 诸如波罗地海区域、地中海区域以及紧随地中海区域合作模式的其他区域都纷纷缔结了区域公约。其中, 地中海区域于 1976 年缔结的《保护地中海防止污染的巴塞罗那公约》(后简称为 1976《巴塞罗那公约》) 最为成功和具有影响力。

(二) 区域合作途径的发展

国际社会对海洋环境以及环境的重视, 最终促成了联合国环境规划署(后称为 UNEP) 的成立。UNEP 成立之后, 针对全球邻接陆地的闭海和半闭海规划了区域海洋项目。地中海区域的海洋环境保护与联合国环境规划署同时起步, 直接受联合国环境规划署管理, 其经验影响至其他十三个区域海洋, 由此成为 UNEP 下区域海洋项目的摇篮。

在合作保护海洋环境问题上, 地中海区域确立了具有广泛适应性的公约——议定书模式: 即以框架公约对区域海洋环境的一体化保护予以规定, 以议定书的形式规定各类具体问题的解决方式。这种模式下, 各缔约国在签署公约时, 须同时签署至少两项议定书; 对于其他的议定书, 则可以根据本国的具体履约能力在合适的时候签署批准。这种合作模式既保证了基本的合作基础, 又具有适应于各国具体履约能力的灵活性。正是基于此, 这种合作模式使得地中海成为了“区域合作协议的原型, 以及区域合作协议的最好工作样本。”^[5] 以致于其后的区域海洋项目和应急制度, 均深受其影响。

除了以地中海体系为代表的区域项目, 其他的独立区域项目也成就斐然。从发展来看, 最具典型意义的就是波罗的海区域。波罗地海区域各国的政治现实, 让本区域天然地具有强烈“东西方”政治对立色彩; 再加上各方的经济发展阶段的多样性, 波罗

地海从最初就面临着如何选择合作途径的考验: 既能促使各方合作, 又能跨越政治上的对立和经济发展上的不一致。最终, 波罗地海选择了一条综合海洋环境保护的途径, 以对海洋环境保护重要性的强调, 弱化沿海各国之间的政治对立。

(三) 区域合作途径的经验

各个区域的海洋环境保护模式, 取决于本区域内的政治、经济和海洋环境实际: 北海/ 东北大西洋区域选择了极具效率的分立模式, 针对海洋环境保护的具体问题缔结了相应的公约; 波罗地海区域则采用了综合模式: 将海洋环境保护作为整体予以规范, 将具体的问题以附录形式予以规定; 地中海选择的则是框架公约——议定书模式: 以框架公约确认本区域保护海洋环境的需求, 以具体的议定书解决海洋环境保护的具体问题。

在北海/ 东北大西洋区域, 各方就海洋环境保护的具体问题分别缔结相应的协议, 这就使得协议的针对性更强。周边各国经济发展水平相当, 政治和文化背景相似,^[6] 这为区域内确立分立模式奠定了基础; 英法两国基于历史原因积极主导区域合作的实现, 则为分立模式提供了外部保障; 合作范围逐步推进使得分立模式并未妨碍区域内总体海洋环境保护的实现。但与此同时也应看到这种模式带来的问题, 主要是缔约、执行和协调的高成本。

在波罗地海区域, 为克服沿海国之间的政治对立所带来的合作困难, 最终各方选择将海洋环境保护问题作为整体进行考虑。这一实践揭示了海洋环境保护利益的重要性可以超越政治对立; 但合作的实现则有赖于当时欧洲安全与合作组织和联合国经济与安全理事会欧洲经济委员会所给予的压力和动力; 以及各方及时将合作信息向公众披露的做法, 使得各国国内意识到海洋环境保护的重要性。这种模式带来的主要问题则是区域内合作重点不明, 以及一套庞杂体系带来的官僚化弊病。

地中海区域的框架公约——议定书模式, 能保证合作的基础和对各国履约能力不同的适应。在协调机构的协调下, 通过总结经验, 及时修正公约和相应议定书更能适应海洋环境保护的实际需求, 通过信息交流, 也能确保框架公约——议定书的落实。但这种模式面临的最大问题就是难以保障整个公约体系的执行, 因为各方根据自己的履约能力所批准的具体议定书有很大差异, 各方所确认的公约义务也有很大差异。

二、中国所在的区域海洋环境保护现状

对现有区域合作保护海洋环境法律制度所做的分析, 当然是为了服务于中国所邻接的两个区域海洋法律制度的构建。国际上现有的区域海洋项目中, 除了南北极海域外的另外 16 个区域中, 有 14 个

区域确立了合作保护海洋环境法律制。唯一没有从法律上确立相关制度的,正是中国所在的两个区域,即东亚海区域和西北太平洋区域。

寻求最适合这两个区域的海洋环境保护合作途径,建基于这两个区域的海洋环境保护现状:包括区域内的海洋环境现状以及区域合作现状。

(一) 东亚海区域的海洋环境保护现状

东亚海区域的环境极其复杂,包括了担负着繁重航运任务的几大海峡、多个岛屿群、宽阔的海湾、低浅的河口以及沿海几个世界上人口最多的国家。这其中,马六甲海峡的航运情况尤为值得关注。马六甲海峡是中国、日本和韩国石油进口的主要通道。中国等所进口的石油,大半上都经由该海域,这就带来了石油泄漏污染事故的潜在威胁。而历史上,发生在马六甲海峡的油污事故也警示了该海域所面临的污染风险。1975年“祥和号”油轮发生事故以来,反复发生过几次重大事故;^③不仅如此,其他运输危险和有害物质的船舶,也会航经该海域;这些都给马六甲海峡及其周边沿岸国带来了巨大的污染风险。

与潜在的巨大海洋污染事故形成对照的,是东亚海区域的海洋环境保护状况。东亚海区域可谓UNEP区域海洋项目中很独特的一个:该区域的行动计划并无区域公约的支持,而仅仅是依靠各成员国的“良好意愿”加以支撑。该区域海洋行动计划中最引人注目的用词,就是对“灵活性”的强调。从另一个角度讲,也可以看出该区域对海洋环境保护并未给予应有的重视。这种态度对区域内合作的影响很直接,即合作进程极为缓慢。截至目前,各方的合作基础,也只是一份不具有任何拘束力的区域行动计划,即1981年通过的保护和开发东亚区域海洋与海岸带行动计划(Action Plan for the Protection and Development of the Marine and Coastal Areas of the East Asian Region)。经过近30年的发展,目前,该计划的实施仍然是以政策导向为主。

(二) 西北太平洋区域的海洋环境保护现状

西北太平洋区域是人口聚居最多的一个区域海洋,周边涉及5个国家,人口总数达16亿多。其下有7个亚区域,^④总岸线达到86,812公里(此数据包括北朝鲜,如不包括则为84,317公里)。区域内有韩国和北朝鲜的全部港口、中国大多数的主要港口以及三个港口群、^⑤日本的几个重要港口和俄罗斯的海参崴港等。^⑥该区域包括世界几大主

要航线,加之中国、日本和韩国都是石油进口大国,区域内船舶尤其是油轮运输航线极为密集。这种交通状况使得该区域内发生重大石油污染事故的风险大大增加,相应地,对该区域的海洋环境进行保护和规范,也有着十足的必要性。

西北太平洋区域隶属于UNEP下的区域海洋项目,在海洋环境保护的规范体系构建上,遵从于UNEP自地中海区域项目后所确立的一些做法,包括:区域行动计划的通过,优先行动项目的确立,区域行动网络的构建以及区域协调机构(Regional Coordinating Unit, 简称为RCU)的设立。基于各成员方对本区域石油污染事故数量以及潜在威胁的认识,^[7]2003年,《西北太平洋行动计划区域溢油应急计划》通过。其后,制定了《西北太平洋地区海洋环境防备反应区域合作谅解备忘录》,并由各成员国分别签署。而在区域公约问题上,西北太平洋区域也处于后进状态。目前,各方尚未通过具有法律拘束力的多边公约。当然,“前景是很有希望的。”^[7]

三、中国所在的区域海洋环境保护法律制度构建设想

(一) 其他区域合作保护海洋环境的经验启示

对对现有区域合作保护海洋环境的实践分析来看,一个区域选择何种途径合作保护海洋环境,取决于该区域内的海洋环境实际、经济利益实际以及政治利益实际状况。其中,前者决定来了是否需要合作,后两者决定了应采取何种形式合作为宜。

对东亚海区域和西北太平洋区域而言,海洋环境现状决定了区域合作是不可回避的;而采取何种合作形式则需要并值得认真地思考和论证。根据本文第一部分的论述,要确定适合这两个区域的合作形式,则需要先对于区域内的经济利益实际和政治利益实际状况做出分析;并在和现有其他区域比较的基础上,做出选择。

在东亚海区域,经济利益的一致性在进入21世纪之后越发趋于明显。2002年11月,中国与东盟签署了《中国—东盟全面经济合作框架协议》。该框架协议的签订,标志着建设中国—东盟自由贸易区项目的正式启动。2003年10月,中国加入《东南亚友好合作条约》。在多项国际条约的基础上,中国与东盟在金融、服务、投资、农业、信息产业等领域全面合作,并在次区域范围内在交通、能源、电讯等领域展开重点合作,^[10]双方的经济融合度逐年加深;从

^③1992年9月,利比亚籍“长崎灵魂”号油轮事故,引起上万吨原油泄漏;1993年1月,丹麦油轮“马斯克航海家”号油轮事故,泄漏原油超过2.7万吨。

^④分别是鄂霍次克海、亲潮海流(Oyashio Current)、黑潮海流(Kuroshio Current)、日本海、黄海、渤海以及东海。

^⑤根据交通部2004年10月26日颁布的中国主要港口名录(共25个),位于西北太平洋区域的中国主要港口有18个。

^⑥包括新泻、博多港、下关、镜港、舞鹤西、鸟取、福井和金泽。

双方各自占对方贸易份额的比重也可管窥一斑。^⑦可以预见的是,随着中国—东盟自贸区最后在区域投资上达成协议,自由贸易区的全面建成必将使区域内的经济一致性更为明显。然而不可忽视的是,区域内政治利益分歧的持续存在对区域合作的影响。尤其是领土纷争所带来的政治利益分歧,致使区域内各方在合作保护海洋环境上意愿的缺失。国内政治意愿的缺失造成整个东亚海区域内的环境保护至今无所适从,进而又导致各方共同陷入了一种尴尬的境地:即寻求合作则面临明显的政治分歧;规范合作阙如却面临巨大的环境风险。虽然在其他区域内也存在领土争端的先例,但南(中国)海区域内领土争端的历史渊源加之区域内经济发展现状,使得其并不能像其他区域那样先行解决争端,而后再谈环境保护合作的相关事宜。此外,由于日本和美国对作为交通要塞的马六甲海峡的干预,区域内的政治利益格局又显得更为复杂。概言之,本区域内经济利益趋于一致,政治利益在短期之内难以趋同。这种情况,与20世纪70年代的地中海区域较为接近。

在西北太平洋区域,各沿海国之间在经济上的相互依赖非常明显。日本、韩国和俄罗斯一直都是中国最重要的贸易伙伴国家;相应地,中国在这些国家的对外贸易中也占有重要的位置。其中,韩国和日本在中国有着巨大的投资利益,中国和日本对俄罗斯能源的需求也加深彼此的联系,区域内各方经济利益上的盘根错节使得彼此经济利益的融合日渐加深,但与此同时政治利益格局却相当复杂。区域内不存在一个大国主导下的霸权稳定,其现实情况更接近于一种动态的、脆弱的平衡。换言之,在本区域内,没有一个国家可以如1976年之前法国在地中海区域那般,能够凭藉一己之力来主导规范机制的形成。区域内的这种情况和波罗地海区域在20世纪70年代时更具一致性。

(二) 东亚海区域合作的法律制度构想

基于东亚海区域和地中海区域的相似性,本区域的海洋环境保护法律制度构建可以更多地借鉴地中海区域的做法和经验,包括模式选择以及路径选择。

在模式上,东亚海区域内周边各国的发展现状更适合选择地中海区域所确立的综合一分立模式,或者说框架公约—议定书模式。之所以这么说,是因为在公约—议定书模式下,各方可以通过缔结框架公约奠定和确认合作的基础;而在具体领域达成的议定书,则可以适应各方经济发展水平的不同以及由经济发展水平决定的履约能力差异。这种模式容许各方在政治利益上存在一定差异,也不要求各方的履约能力一致,其适用空间与北海—东北大西

洋区域的分立模式相比更具有弹性,对于东亚海区域这种政治利益存在差异,经济发展水平不一致但经济利益融合度越来越高的区域来说,无疑最具有借鉴价值。

在东亚海区域,当前各方所应重视的是区域框架公约的缔结;在达成公约的同时依据区域内的海洋环境实际,确认需要各方采取具体措施以保护海洋环境的领域,以确定将来议定书的内容。根据前文对地中海区域综合一分立模式的分析,可以看出,东亚海区域意欲实现海洋环境保护上的制度性合作,必须有一个推动性的力量。就外部推动力而言,UNEP是不二之选;就内部推动力而言,中国则更为适合。但是,中国若要发挥内部推动力的作用,则必然要从国内制度的构建上入手,一是要强化区域经济发展所带来的利益趋同效果,以此夯实和扩大各方的合作基础;二是要加强中国与东盟之间的海洋环境保护合作,对区域内的海洋环境实际有切实的理解和体会,以此真正推动符合区域实际的合作法律制度构建。

(三) 西北太平洋区域合作构想

从西北太平洋区域的实际情况来看,该区域和波罗的海区域最初的情形有颇多类似之处:如政治利益的对立、经济利益融合的开始、内部主导力量的缺乏和外部推动力量的存在等等。而这些林林总总的类似因素,也表明了该区域的合作,可以从波罗的海区域已有的经验中获得某些有益的启示。

从波罗地海区域合作保护海洋环境法律制度的发展经验看,本区域不应求急求某一具体领域内制度的单独构建,而是更宜于在达成综合性海洋环境保护公约的过程中,自然而然地解决具体制度的构建问题。之所以这么说,是因为在采用综合模式的一揽子解决办法下,西北太平洋区域的各方才有可能进行富有余地的政治谈判,以有效地平衡各方的政治利益诉求差异。

法律制度的形成,是各方利益对话的最终后果;也只有积极参与到具体法律制度的构建过程,相关的利益才能得到最有效的保护。中国在该区域的经济利益以及政治利益都十分明显,而对自身利益的维护与落实不可能借助他人之手实现。因此,如何实现该区域海洋环境保护法律制度的构建,并最终实现对自身经济和政治利益的维护,是中国必然要考虑的问题。具体来说,一是要借助已有的推动力量即韩国的努力;二是中国应在今后的相关谈判和国际会议上更积极地促成各方对海洋环境法律保护途径的认可,促成相关条约的缔结和法律制度的构建。

区域合作保护海洋环境法律制度的发展表明,

^⑦截至2009年,东盟是中国第4大贸易伙伴;中国是东盟第3大贸易伙伴。

在属于闭海和半闭海的区域海洋内,海洋环境对沿海各国的发展具有重要的基础性作用。海洋环境一旦被破坏,受到直接和最严重影响的必然是也只会是沿海各国,这决定了区域合作途径是最好的甚至是唯一的选择。区域内的政治和经济利益会法律制度构建产生影响,但这种影响只是对合作形式的影响,而不能错误地理解为是对合作本身的决定性影响。区域海洋法律制度自20世纪70年底确立以来即在短短数十年之间得到国际社会的认同,也能证实这一观点。然而就是在这种国际社会广泛认同海洋环境保护和区域合作保护区域海洋的背景下,中国所在的两个区域去迟迟未能达成相关的合作协议,这实在不是一个值得有半点庆幸的状况。

目前在东亚海区域和西北太平洋区域,各方的合作所凭借的都是不具法律约束力的政策。这种做法的优势在于,各国对采用法律制度所带来的未知的法律义务的担忧被打消。但是,其劣势也很明显。一旦事故发生,各方的合作并无既定的规范可以遵循,这意味着即便是不履行义务的一方也可以不承担责任。易言之,对那些怠于履行合作义务的责任者的追究也将会无章可循。而一旦出现这种后果,各方的合作也就必然会陷入僵局。虽然从历史上第一个区域合作保护海洋环境的实践上看,法律制度不过是亡羊补牢的产物;但是,这并不意味着在东亚海区域和西北太平洋区域的法律制度构建上也应当步履缓慢、姗姗来迟,甚至等到重大海洋环境事故发生之后再仓皇应对。相反,海洋环境的重要性已经决定了这两个区域的合作是不可回避的,而中国在这两个区域内所具有的重大利益,决定了中国更应该积极推动区域合作法律制度的构建,以保证本国利益在区域法律制度形成之后获得适当的体现和保护。

On the Legal System for Regional Cooperation in Marine Environmental Protection

Zhang Xiangjun

(School of Law, Fuzhou University, Fuzhou 350000, China)

Abstract: Marine environmental protection has become one of the key areas in International Environmental Law since the 1970s. Regional cooperation in such protection has been generally accepted and recognized by each coastal country for its unique merits. As for the two regional seas in which China is a member, regional cooperation is inadequate for the marine environmental protection. The indispensability of regional cooperation in these two regions is determined by practical marine environmental conditions. To promote regional cooperation, we find that the existing anti-pollution laws may be helpful and enlightening.

Key words: regional sea; marine pollution; regional cooperation

责任编辑:周延云

参考文献:

- [1] UNEP About Regional Seas Programme [EB/OL] <http://www.unep.org/regionalseas/About/default.asp>, 2006-06-20/2011-03-14.
- [2] Davod Axford & Colin Davies The Breaking-up of the oil tanker Torrey Canyon [EB/OL] <http://www.axfordsabode.org.uk/torreycn.htm>, 2007-02-24/2011-03-14.
- [3] Rainer Lagoni, Protection of the Marine Environment in the Northeast Atlantic Under the OSPAR Convention of 1992, *THE STOCKHOLM DECLARATION AND LAW OF THE MARINE ENVIRONMENT*, edited by Myron H. Nordquist John Norton Moore & Said Mahmoudi, Martinus Nijhoff Publishers, 2003. pp183.
- [4] United Nations Oper ended Informal Consultative Process established by the General Assembly in its resolution 54/33 in order to facilitate the annual review by the Assembly of developments in ocean affairs (Third Meeting, 8-15 April 2002), p. 64, B. Regional cooperation, no. 1.
- [5] GAVOUNELI, MARIA. New Forms of Cooperation in the Mediterranean System of Environmental Protection [A]. NORDQUIST, MYRON H. & MOORE, JOHN NORTON. *The Stockholm Declaration and Law of the Marine Environment* [C]. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2003. 223.
- [6] ANDRESEN, STEINAR. The North Sea and Beyond: Lessons Learned [A]. VALENCIA, MARK J.. *Maritime Regime Building* [C]. The Hague: Kluwer Law International, 2001. 68.
- [7] Regional Profile, Northwest Pacific Region [EB/OL]. p. 6. [2011-3-10]. http://www.unep.org/regionalseas/programmes/unpro/nw_pacific/instruments/r_profile_nowpap.pdf
- [8] 交通部. 交通部关于发布中国主要港口名录的公告[EB/OL]. [2011-3-10]. http://www.lawon.cn/flfg/search.do?method=find_by_id&id=115044.
- [9] 谷歌地图: 日本[EB/OL]. [2011-3-10]. <http://ditu.google.cn/maps?hl=zhr&tab=w1>.
- [10] 中国-东盟关系 [EB/OL]. http://www.asean.china-center.org/2010/04/22/c_13262771.htm, 2010-04-22/2011-03-14.