

周江,徐若思.《联合国海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系演变及中国应对[J].中国海商法研究,2022,33(2):25-34

《联合国海洋法公约》项下海洋环境治理规则 体系演变及中国应对

周江,徐若思

(西南政法大学 海洋与自然资源法研究所,重庆 401120)

摘要:《联合国海洋法公约》项下的海洋环境治理规则体系是当今海洋环境治理的核心,该公约不仅搭建了海洋环境治理的基本框架,同时也引入“参考规则”将外部环境条约纳入治理规则体系之中。海洋环境治理规则体系的不断演进不仅影响着国际力量对比的深刻调整,并且随着21世纪人类对海洋需求的增长逐步呈现出新时代的新特点。中国应当积极应对海洋环境治理规则体系的演变,加强对“参考规则”适用性的研究,在尊重现有海洋环境治理规则体系的基础上输出人类命运共同体理念,积极开展区域及全球合作。

关键词:海洋法秩序;“参考规则”;海洋环境治理

中图分类号:D993.5 **文献标志码:**A **文章编号:**2096-028X(2022)02-0025-10

Evolution of the rules system of marine environmental governance under the *United Nations Convention on the Law of the Sea* and China's response

ZHOU Jiang, XU Ruo-si

(Southwest Institute of Ocean & Natural Resources Law, Southwest University of Political Science & Law, Chongqing 401120, China)

Abstract: Currently, the rules system of marine environmental governance under the *United Nations Convention on the Law of the Sea* is the core of marine environmental governance. The Convention not only establishes the basic framework of marine environmental governance, but also introduces “rules of reference” to incorporate external environmental treaties into the governance system. The continuous evolution of the legal system of marine environmental governance not only affects the profound adjustment of current international order and international forces, but also shows new characteristics of the new era with the growth of human demands for the sea in the 21st century. China should actively respond to the evolution of the marine environment governance system, strengthen the research on the applicability of “rules of reference”, promote the concept of a community with a shared future for mankind, and actively carry out regional and global cooperation on the basis of respecting the existing marine environment governance system.

Key words: law of the sea order; “rules of reference”; marine environmental governance

21世纪世界各主权国家纷纷将国家战略中心由陆地转向海洋,人类在海洋的活动呈指数级增长,对海洋资源的依赖与日俱增,加之全球一体化进程不断加快,海运成为连接全球贸易的重要方式,海洋

承担了前所未有的压力。极具破坏性及不可持续性的捕鱼活动、来自船舶的航运污染及船舶撞击引起的海上航运事故、陆源污染、海洋酸化、珊瑚礁灭绝、全球气候变化、海上油气资源开采、核泄漏等问题均

收稿日期:2022-03-04

基金项目:重庆市高校哲学社会科学协同创新团队项目“海洋与自然资源法研究团队”(2020cqcxtd3),重庆市教委人文社会科学研究基地(中国-东盟法律研究中心)项目“南海仲裁案后争议海域渔业资源合作开发法律制度研究”(18SKJD004)

作者简介:周江,男,法学博士,西南政法大学国际法学院教授、博士生导师,海洋与自然资源法研究所所长;徐若思,女,西南政法大学国际法学院国际法专业博士研究生,海洋与自然资源法研究所研究助理。

导致海洋生物多样性丧失严重,海洋生态环境形势严峻。海洋生物多样性的丧失、生态环境的严重破坏、日益严峻的海洋威胁及挑战影响着人类的可持续发展。《联合国海洋法公约》(简称《海洋法公约》)项下的海洋环境治理规则体系需要适应新时代的环境保护需求,与新时代出现的海洋环境保护问题同步发展并不断演进,从而实现对海洋生物多样性及海洋生态环境系统的有效保护。当前,形成国际空间海洋新秩序并对海洋资源进行可持续开发和利用的努力正在全球范围内取得进展,海洋环境治理演进内容及未来发展趋势已成为新世纪的新课题。

一、《海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系

《海洋法公约》被称为海洋领域的“宪章性法律”,致力于规定海洋的全部方面,因此难以深入或具体解决每一法律问题,同时在一个高度多样化的国际社会,执行一项范围、程度以及复杂性都无与伦比的公约存在巨大困难。尤其在海洋环境治理问题上,因涉及不同主权国家及地区的利益,特别是不同发展阶段的国家在养护和利用海洋资源问题上的分歧会更加明显,难以通过《海洋法公约》对其进行有效的规定。^[1]同时,海洋环境的养护及治理是国际环境法中发展最快的门类之一,早在20世纪20年代船舶航行及油污问题便已经开始引起国际社会的重视。1972年联合国召开人类环境会议,通过了《联合国人类环境宣言》和《人类环境行动计划》,并通过了大量保护海洋环境的多边及双边条约。国际法的社会基础与基本特征决定了海洋环境治理规则体系的碎片化。1982年《海洋法公约》通过为海洋环境治理搭建规则框架,创造性地引入“参考规则”,将其通过前以及通过后的各项海洋环境类条约纳入《海洋法公约》项下的海洋环境治理规则体系之中,共同构成《海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系。

(一)《海洋法公约》搭建海洋环境治理规则体系的框架

《海洋法公约》修改约文议定规则,以协商一致原则作为约文通过的要求。协商一致原则最大程度保障了世界各主权国家的广泛参与,为约文的起草与通过创设了便利条件。但同时为弥合分歧而修改的协商一致原则也造成《海洋法公约》措辞及表述上的界限模糊,这使其最终只成为框架性规则。《海洋法公约》序言十分清晰明确地界定了“海洋环境

保护与保全”的价值,并在正文第十二部分搭建了全面的海洋环境治理规则体系框架。《海洋法公约》项下的海洋环境治理规则体系框架主要包括以下三类内容。

第一,防止、减少和控制海洋污染的一般义务。《海洋法公约》重视平衡海洋资源的开发与保护,将海洋污染的多种形式囊括于海洋环境保护与保全的框架之内,同时尊重国家主权原则,规定各国对海洋资源享有主权,即有权开发及利用。《海洋法公约》第192条及第193条注重各国对海洋环境保护及保全的义务与利用海洋资源权利的平衡。第194条至第196条中要求各国采取一切必要措施防止、减少和控制海洋污染。

第二,肯定主权国家在海洋环境保护层面发挥的作用,要求各主权国家开展全球性及区域性的合作。《海洋法公约》将开展国际合作列为基本原则,要求各国开展国际合作并制定相关国际规则、标准、办法和程序。《海洋法公约》充分借鉴之前通过的相关环境类协定,强调区域合作原则便是以1972年《防止倾倒废弃物及其他物质污染海洋的公约》(简称《伦敦公约》)第8条关于在防止污染时尽力达成区域协定的要求为基础。^[2]《海洋法公约》虽采取“要求”一类以供诚意履行的法律义务形式的表述,但这并不影响各国在适用条款规定时的行动自由,开展合作保护海洋环境的性质根源仍为鼓励性而非强制性。《海洋法公约》要求各国与国际组织合作,照顾发展中国家海洋资源开发及保护能力的不足,提出各主权国家及国际组织应对发展中国家提供技术援助,同时给予发展中国家优惠待遇;前瞻性地提出监测和环境评价制度,要求各主权国家应尽力直接或通过各主管国际组织,监测海洋污染的危险及影响,作出报告并将报告公开发表,对可能影响海洋环境的行动计划进行环境影响评价;鼓励各主权国家采取国内立法的形式,防止、减少和控制海洋污染。

第三,设置执行及保障条款,规定国家责任以及主权豁免以保障各主权国家环境保护及保全义务的履行。《海洋法公约》第235条对海洋环境保护责任进行概括性规定,明确承担海洋环境保护责任的两类主体,即国家、自然人或法人。国家应履行海洋环境保护及保全的义务,同时进行国际合作以对其未履约行为而造成的环境损害进行适当且迅速的补偿。对于作为民事主体的自然人、法人来讲,若其违反保护及保全海洋环境的义务,对于所造成的损害,

各主权国家应制定国内法以保障补偿及救济。《海洋法公约》采取合理谨慎原则设置国家责任,国家负有采取一切必要措施减少、防止海洋污染以及约束管辖或控制下的行动不对海洋环境产生破坏的合理谨慎义务,并要求各主权国家保障损害的救济及补偿渠道。^[3]合理谨慎原则要求各主权国家采取措施履行海洋环境保护及保全的义务,注重各主权国家履行义务的形式过程,换言之,只要主权国家对海洋环境的保护及保全制定了相应的国内法规则,并对海洋污染损害提供了及时有效的救济,便可认为主权国家已积极履行该义务。

承前所述,《海洋法公约》致力于搭建一个海洋环境保护及保全的行动框架,在充分尊重各主权国家主权的基础上要求国家履行海洋环境保护及保全的义务,注重平衡主权国家利用海洋资源的权利与保护海洋环境的义务,鼓励各国开展合作,签订多边、双边环境协定,以及制定国内法以采取具体措施保护及保全海洋环境。

(二)“参考规则”细化具体内容

从国际法本体论出发,国际法的价值本质是引导各主体建构国际法体系的正当性基础,国际法基本原则以其基本价值倾向和普遍性引导具体规则的创设与适用。^[4]为保障《海洋法公约》能得到广泛接受,制定者采用协商一致原则力图最大程度地争取世界各主权国家的“普遍参加”,平衡各主权国家的利益冲突。尤其在海洋环境治理规则体系中,传统国际法规定的船旗国管辖注重保障“航行自由”,与沿海国注重保护海洋环境利益发生冲突,这导致沿海国管辖权的扩张需求遭到了奉行“航行自由”的海洋大国的激烈抵制。为弥合沿海国、船旗国、港口国之间的利益分歧,保障世界主权国家的广泛参与,应对海洋环境规则及标准不断发展的需求,《海洋法公约》第十二部分以框架形式规定海洋环境保护及保全的权利及义务问题,同时创新性地引入“参考规则”以解决具体海洋环境问题。《海洋法公约》通过“参考规则”将通过前的其他环境协定中的规则、原则和标准纳入《海洋法公约》治理体系之中,同时一并将未来新发展的环境协定的规则、原则纳入其治理体系之中,^[5]平衡了各主权国家的利益诉求,建立了国际规则及标准的体系化系统。

事实上,《海洋法公约》本身并未采用“参考规则”一类的措辞,“参考规则”主要用来指《海洋法公约》允许将其他国际法规则纳入公约治理体系的情况。尤其在《海洋法公约》第十二部分海洋环境的

保护与保全中,公约多采用“参考规则”来引入外部规则作为对公约具体内容的细化。如《海洋法公约》第207条、第208条规定,各国应考虑国际上议定的规则、标准和建议的办法及程序,同时制定国内法,但国内法的制定标准应高于国际规则、标准和建议的办法及程序;第212条规定在减少、控制来自或通过大气层的海洋污染的行动中,需考虑国际上议定的规制、标准和建议的办法及程序。由此可见,《海洋法公约》创新性地通过“参考规则”将国际上议定的规制、标准和建议的办法及程序纳入其海洋环境治理规则体系中,共同构成《海洋法公约》项下海洋环境治理的“树状”体系。

《海洋法公约》作为第二次世界大战后发达国家与发展中国家在建立海洋秩序上达成妥协的产物,难以通过直接约束国家行为以实现海洋环境保护与保全的目的,只能寄希望于各主权国家提高海洋环境保护意识,鼓励各主权国家通过制定国内法、其他具体性公约以及采取全球性、区域性海洋合作的方式进行海洋环境保护。值得肯定的是,作为海洋秩序宪章性法律,《海洋法公约》虽然不可避免地呈现出政治争斗的倾向,但其覆盖面的广泛性、条款设置的前瞻性以及创新性地设置“参考规则”使得该公约在历经40年后仍为海洋法秩序的支柱,推动着国际海洋秩序由霸权主义走向权利政治。

(三)《海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系的不足

《海洋法公约》虽然构建了一个覆盖面较广且具有一定前瞻性的海洋环境治理框架,但也有明显的局限性。

首先,《海洋法公约》项下海洋环境保护方面的条款中权利义务边界规定得很模糊,例如在第192条、第193条中虽规定各主权国家具有开发海洋资源的权利及保护海洋环境的义务,但对如何履行义务则采取合理谨慎原则,要求各主权国家应尽最大努力履行其应当承担的海洋环境管理及监督的责任,至于海洋环境管理及监督的效果则在所不论。鼓励各主权国家应当直接或通过国际组织开展国际全球性或区域性合作,但对如何开展合作以及开展怎样的合作则缺乏细化规定。相关规定的留白从根本上造成了各主权国家对《海洋法公约》项下海洋环境治理规则的多元解读,义务界限的模糊势必带来履约意向以及履约程度的模糊,也由此产生当前较多的海洋环境治理“搭便车”现象。

其次,《海洋法公约》项下海洋环境治理规则体

系中的“参考规则”虽扩大了《海洋法公约》的环境监管范围,细化了海洋环境的监管手段及内容,但由此引发一个问题,即它在多大程度上为《海洋法公约》项下的海洋环境治理规则体系提供基础?简单来说,大部分“参考规则”属于具有约束力的外部规则,有专属于自身的缔约国,与《海洋法公约》的缔约国可能产生出入。《海洋法公约》第208条、第210条、第211条第5款中要求各主权国家在适用《海洋法公约》的同时“制定效力不低于国际规则、标准和建议的办法及程序的法律、规章和措施”,“制定一般接受的国际规则和标准,并使其有效”,实质上是在要求各主权国家尊重“参考规则”,或至少让“参考规则”产生同样的效果。《海洋法公约》将相关环境协定的缔约方通过“参考规则”扩展为《海洋法公约》的缔约方,实质为各主权国家附加遵守“参考规则”的义务,一定程度上可能突破国家同意原则。同时,将“参考规则”的地位及效力抬升至与《海洋法公约》同等水平,但未明确“参考规则”的范围,使得各主权国家在遵守适用“参考规则”时容易发生分歧,进而影响海洋环境保护及保全义务的履行。此外,《海洋法公约》虽通过“参考规则”将其其他环境类条约纳入到海洋环境治理规则体系之中,但仍未解决数量上急剧增长的海洋环境治理规则的碎片化问题,同时并未使其在性质上形成统一的法律秩序。在“无组织体系”的障碍下,海洋环境治理规则体系中的不同规则和治理体系使得“碎片化”规制的冲突加剧。

二、《海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系的发展

根据《海洋法公约》的规定,“参考规则”包含规则、标准和建议的办法及程序。早在20世纪20年代,海洋环境相关的船舶污染问题就已经引起部分海洋大国的关注。20世纪50年代起,国际社会认识到船舶污染,特别是船舶的油污染对海洋环境造成极大破坏,因此出台了《国际防止海上油污公约》《国际干预油污事故公约》等一系列规制船舶造成海洋污染的条约。1972年以后随着保护海洋环境的一般性条约和地区性条约的陆续缔结,国际社会逐步扩大污染源的规制范围,从规制船舶污染特别是油污污染转向规制全面来源的污染,通过了《伦敦公约》《国际防止船舶造成污染公约》《防止陆源物质

污染海洋公约》等一般性、区域性海洋环境治理条约。同时,1972年6月召开的联合国人类环境会议通过的原则宣言和行动计划以及该会议的筹备委员会设置的政府间工作大会制定的海洋环境保护原则也影响了联合国海底和平利用国家管辖范围以外海床洋底委员会(简称联合国海底委员会)对条约草案的审议。最终,《海洋法公约》决定通过“参考规则”将通过前的相关海洋环境治理规则一并纳入《海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系之中。随着1982年《海洋法公约》的通过,“参考规则”也根据世界海洋出现的新情况、新问题以及国际力量呈现出的新对比而在内涵上不断丰富。

(一) 全球治理体系的演进

世界文化的多元性导致各主权国家对国际正义产生不同认知,加之国际法独有的平权性结构也影响了“参考规则”的发展。各主权国家矛盾难以调和的障碍使得国际社会倾向采取不具有约束力仅提供行为指导的方式实现海洋环境治理。《海洋法公约》将“参考规则”定义为国际上议定的规则、标准和建议的办法及程序,将不具有约束力的国际建议、指导纳入“参考规则”的范围之中。1982年以来,国际社会通过了一系列对海洋环境治理具有全局性指导意义的“参考规则”,如1985年的《关于保护海洋环境免受陆源污染的蒙特利尔指导方针》,1992年的《里约环境与发展宣言》及《21世纪议程》《生物多样性公约》,2015年9月联合国可持续发展峰会通过的《2030年可持续发展议程》。《里约环境与发展宣言》及《21世纪议程》^①标志着世界环境保护迈入新篇章,其不仅重视当代的发展,同时注重保护后代的可持续性发展。《2030年可持续发展议程》是《21世纪议程》的进一步发展,为新时代产生的新型海洋问题的治理设定目标,如:预防及减少海洋垃圾及富养化;结束非法、不报告、不管制的捕捞;扩大海洋保护区面积等。^[6]

此外,国家主权的相对性及国际社会的发展趋势,使国际组织在海洋环境治理规则体系中的重要性愈发凸显,例如国际海底管理局便在国际海底资源与国际海底环境规制治理体系中发挥了积极作用。《海洋法公约》第145条授予国际海底管理局制定规则、规章和程序的权利,以减少海洋污染,保护

^① 《21世纪议程》描绘了全球各领域可持续发展的蓝图,要求将环境与发展问题纳入决策过程,对全球环境合作及建立新的伙伴关系提出了原则性意见。《里约环境与发展宣言》又被称为“地球宪章”,致力于构建全新全球伙伴关系,努力开展各国与社会重要部门、人民的合作,充分认识世界环境的完整性及相互依存性。

区域海洋资源。自1994年正式成立以来,国际海底管理局遵循《海洋法公约》的指导,积极制定了多部相关规章。2000年《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》、2010年《“区域”内多金属硫化物探矿和勘探规章》、2012年《“区域”内富钴铁锰结核壳探矿和勘探规章》,均对探矿者的海洋环境保护义务作出规定。2017年国际海底管理局公布《“区域”内矿产资源开发规章草案》,将之前拟定的三个规章进行合并,进一步平衡国际海底区域矿产资源开发权利及保护海洋环境的义务,细化义务的具体履行方式,为不同主体制定不同的义务要求,如承包者的环境保护义务、担保国的责任义务以及管理局的监督义务,并提供海洋环境保护报告“标准模板”,以指引及规范各主体履行报告义务。^[7]国际海事组织及国际粮农组织也积极发挥作用,通过了一系列渔业资源养护及海洋生态环境保护的条约。国际海事组织1977年通过《托雷莫利诺斯国际渔船安全公约》,1993年通过《托雷莫利诺斯议定书》替代《托雷莫利诺斯国际渔船安全公约》,2012年通过《渔船安全开普敦协定》,旨在实施《托雷莫利诺斯议定书》的规定。《渔船安全开普敦协定》被认为是打击非法、未报告及未接受管制渔捞的支柱。国际粮农组织通过《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》创新公海渔船档案的管理保护手段,将管理公海渔业资源的责任有序分担给各船旗国。同时通过了《负责任渔业行为守则》《预防、制止及消除非法、未报告及未接受管制渔捞的国际行动计划》,要求沿海国积极采取行动以应对渔业资源养护的需求,并为渔业资源的养护提供了行动及管理标准。“参考规则”不断细化并扩展渔业资源养护及管理的要求及范围,突破了船旗国管辖的传统理念,在海洋环境保护问题上沿海国的身影越发显现。

除“参考规则”不断发展、细化外,《海洋法公约》本身也在不断演进发展。2015年6月,联合国召开了《海洋法公约》项下第三项执行协定解决国家管辖范围外生物多样性可持续利用问题的筹备委

员会,并为通过具体的执行协定进一步召开多次政府间会议讨论具体方案及措施,为保护国家管辖范围外生物多样性提供法律依据,丰富《海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系的内涵。

(二) 双边、区域治理体系的演进

1974年联合国环境规划署开展区域海洋计划,通过18个区域的海洋环境及生物资源养护公约^①。在相关区域海洋环境及生物资源养护公约的指引下,各区域积极开展区域间合作,保护区域海洋环境及区域海洋生物多样性。1995年联合国大会通过《执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定协定》(简称《跨界鱼类种群协定》),要求沿海国及捕捞国通过适当分区方法与区域渔业组织开展切实合作,明确区域内沿海国负有设立并积极参与区域组织管理及养护相关鱼类种群的义务。在《跨界鱼类种群协定》的指引下,世界各国在小范围内开展双边、多边的渔业资源养护及管理合作。2000年通过《中西部太平洋高度洄游鱼类种群养护和管理公约》,2001年《东南大西洋渔业资源养护及管理公约》开放签字,均鼓励各国积极参与区域合作。

此外,特殊海洋物种的保护也随着区域性“参考规则”的不断发展而发展。1991年俄罗斯、英国、美国、日本签订《北太平洋海豹保护公约》,致力于禁止对北太平洋海豹的猎杀行为。1992年通过《北太平洋溯河性种群养护公约》,对北太平洋范围内的溯河性鱼类捕捞行为施行限制。1993年国际粮农组织第105届会议通过《建立印度洋金枪鱼委员会的协定》,限制印度洋海域金枪鱼的捕捞活动,确保印度洋金枪鱼的养护以实现金枪鱼的可持续利用。1994年通过《中白令海峡鳕资源养护与管理公约》,建立科学技术委员会对中白令海峡的狭鳕进行科学评估,确定并分配捕捞量。2000年《中西部太平洋高度洄游鱼类种群养护和管理公约》采取限额管理、评估资源以及公示非法渔船名单、设立区域观察员等具体有效的措施进行相关区域高度洄游鱼类种群

^① 具体包括:地中海海域1976年通过《保护地中海免受污染公约》;科威特海域1978年通过《保护科威特区域海洋环境免受污染合作公约》;东南太平洋海域1981年通过《保护东南太平洋及沿海地区海洋环境公约》;西部非洲海域1984年通过《西非和中非区域大西洋沿岸海洋和沿海环境保护、管理和开发合作公约》;加勒比海域1986年通过《保护和发展大加勒比地区海洋环境公约》;东非海域1996年通过《东非区域海洋和沿海环境保护、管理和开发公约》;太平洋海域1986年通过《保护南太平洋区域自然资源和环境公约》,1995年通过《禁止向太平洋岛国输入危险和放射性废物并控制危险废物在南太平洋区域越境转移和管理公约》;西北太平洋海域1994年通过《西北太平洋地区海域和沿海环境保护、管理和开发行动计划》;东北太平洋海域2002年签署《合作保护和持续开发东北太平洋海洋和沿海环境公约》(该公约尚未生效);东北大西洋海域1992年通过《奥斯陆巴黎保护东北大西洋海洋环境公约》;东亚海域2019年通过《海洋废弃物东亚海洋区域协调中心行动计划》;南亚海域1981年通过《关于南亚海域环境合作的科伦坡宣言》;里海海域2006年通过《里海海洋环境保护框架公约》;黑海海域1992年通过《保护黑海免受污染公约》;红海和亚丁湾1985年通过《保护红海和亚丁湾区域环境公约》;波罗的海1992年通过《波罗的海地区海洋环境保护公约》;北极海域2015年通过《北极理事会2015—2025年北极海洋战略计划》;南极海域1982年通过《南极海洋生物资源养护公约》。

的管理及养护。

《海洋法公约》项下海洋环境规则治理体系还鼓励各主权国家开展双边合作。在《海洋法公约》项下海洋环境规则治理体系的鼓励下,仅中国便与日本、韩国分别签订了双边的《中华人民共和国和日本国渔业协定》(简称《中日渔业协定》)以及《中华人民共和国政府和大韩民国政府渔业协定》(简称《中韩渔业协定》),明确应对渔业资源的养护开展合作,并对入渔水域、相互入渔条件、暂定措施水域的范围及管理均作出了规定。中国还与越南签署《中华人民共和国政府和越南社会主义共和国政府关于两国北部湾领海、专属经济区和大陆架划界协定》,与菲律宾签署《联合海洋勘探谅解备忘录》《关于油气开发合作的谅解备忘录》,与马来西亚签署《中华人民共和国政府和马来西亚政府海运协定》,与文莱签署《关于海上合作的谅解备忘录》,与印度尼西亚签署《中国国家海洋局与印度尼西亚海洋渔业部关于海洋领域合作的谅解备忘录》,这些均表明中国积极与周边沿海国开展关于养护渔业资源、养护管理海洋油气资源及保护管理海洋环境的双边合作。在海洋环境保护治理上,《海洋法公约》项下的海洋环境治理体系主要采取就地治理原则,认为沿海国在保护海洋环境及海洋生物多样性方面的需要比远洋国家更为迫切,在充分尊重各主权国家的主权权利的基础上鼓励沿海国开展双边合作保护共同海域海洋生物资源及海洋生态环境。可以看出,在《海洋法公约》通过的40年间,海洋环境治理规则体系不断演进,尤其在与发展关系紧密的渔业资源养护、特殊海洋物种保护以及海底资源开发方面不断演进并发展。

三、《海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系的未来走向

在海洋环境治理规则体系不断演化的过程中,全球一体化国际进程不断推动全球治理规则包括海洋环境治理规则体系的重新调整,推动着国际秩序、国际力量对比的变化。具体而言,海洋环境治理规则体系的未来走向主要呈现出以下特征。

(一) 海洋环境治理规则体系内涵进一步丰富

随着世界经济不断发展及世界产业不断进化升级,《海洋法公约》进一步督促各主权国家开展全球合作及区域合作、与国际组织相互配合、制定国内法、签订双边及多边区域协定来不断丰富“参考规则”,以应对《海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系面临的新情况、新问题。《海洋法公约》采取分

区的形式,将海洋分为领海、专属经济区等多个区域,试图平衡沿海国享有的管辖及养护海洋资源的权利及义务与他国享有的海洋自由的权利及义务。《海洋法公约》规定各国负有管理及养护专属经济区环境及海洋资源的权利及义务,同时为保障公海自由,要求船旗国负责公海海洋资源的管理及养护。随着《海洋法公约》项下海洋环境治理规则的不断演进,海洋环境治理规则体系内涵不断丰富,逐步呈现出沿海国、船旗国、港口国共同管理的新局面。

全球环境问题的最高决策机构联合国环境大会通过梳理与海洋环境保护相关的重要议题,在各主权国家相互协商及博弈之下形成了多份决议,以“宣言”“指导”“意见”等软法形式指引各主权国家开展海洋环境治理的相关行动,同时各主权国家也不断修改完善国内法以保护海洋环境。各主权国家、非政府组织、私营部门针对海洋环境治理问题主动作出自愿性承诺,自愿性承诺也成为各主权国家树立环境保护大国形象并占据舆论制高点的有效手段之一。据统计,2017年联合国海洋大会上共作出1400项自愿性承诺,其中二分之一以上与海洋环境问题有关。^[8]随着《海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系的演变,“参考规则”形式内涵得到进一步丰富。

除不断细化“参考规则”,丰富“参考规则”的内涵以外,《海洋法公约》也在积极发展执行协定,扩展海洋环境治理规则体系的范围。2015年联合国大会69/292号决议授权联合国开展关于国家管辖范围外生物多样性保护(简称BBNJ)的国际谈判。2019年联合国大会召开BBNJ政府间会议,会议通过《〈联合国海洋法公约〉关于养护和可持续利用国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的协定草案》,设立秘书处为欲获取海洋遗传资源的主权国家发放许可证或执照,并对BBNJ海洋遗传资源的利用情况进行检测,环境影响评估则由将由专业性较强的“科学和技术机构”负责。^[9]BBNJ国际谈判将国际视角从以往的管辖范围内扩展至管辖范围外,以整体性和生态性的视角为海洋环境治理提供方案,标志着《海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系的重大转变,从控制、预防海洋污染和海洋生物资源的过度开发转向直接管理和保护生物多样性。

(二) 海洋环境治理规则“自由主义”趋势进一步加深

随着全球一体化国际进程的不断加快,自由主义的国际海洋秩序逐步替代以往强效控制、海权至

上的现实主义,逐步以自由、平等、相互对话、合作的思潮席卷海洋环境治理规则体系。自由主义的国际海洋秩序在海洋环境治理规则体系中的体现为世界各主权国家在面对海洋问题时倾向于开展《海洋法公约》项下的全球合作或区域合作。全球合作或区域合作逐步成为国际社会的优先选择,形成了多利益主体共同参与海洋环境保护治理的新局面。

一方面,海洋环境保护倾向以《海洋法公约》项下区域合作的方式进行治理。区域合作是指地理位置相近的国家因为面临相同海域的海洋环境问题而开展海洋环境治理合作,通过构建合作框架以及具体行动计划开展海洋环境保护合作的方式。自1992年联合国环境与发展大会要求进一步开展区域合作以来,区域海洋环境治理体系不断发展并完善,形成两类合作模式:第一,规范合作共识,构建区域合作计划,建立规则以及制度体系。^[10]例如地中海行动计划便是地中海沿岸国家为保护地中海的海洋生态环境而开展的成功的区域合作。作为闭海或半闭海的地中海,因其处在南欧、西亚和北非陆地的包围下,较为封闭的海域环境导致地中海的海洋污染物不断汇集,最终导致其海洋生物多样性的快速丧失以及面临严重的海洋生态环境问题。为此,1975年联合国环境规划署在《海洋法公约》的指导下召开地中海沿岸各国政府间部长会议,批准了“地中海行动计划”,为地中海海域生态环境的保护搭建了治理框架,次年又通过《保护地中海免受污染公约》,即《巴塞罗那公约》,为地中海区域合作治理海洋环境提供法律上的支撑。“地中海行动计划”的成功也增强了各主权国家开展区域合作的信心。第二,构建中长期或短期海洋环境保护合作项目,助推区域海洋挑战的解决。例如,联合国环境规划署的名为“扭转南海和泰国湾的环境退化趋势”的南海项目,便是为扭转南海和泰国湾的海洋环境而开展的短期合作项目,该项目也取得了巨大的成功。随着《海洋法公约》的不断发展,世界各区域海域均形成了各式各样的海洋环境保护治理区域合作体系,并在《海洋法公约》的指导下发展、衍生出《保护地中海免受污染公约》《保护东北大西洋海洋环境公约》《波罗的海区域海洋环境保护公约》《保护里海海洋环境框架公约》等一系列环境类条约。

另一方面,海洋环境保护倾向以《海洋法公约》项下全球合作的方式进行治理。《海洋法公约》项下的海洋环境治理规则体系中的全球合作相对区域合作而言,视野更为开阔,聚焦全球形势,以《海洋法

公约》为框架鼓励引导各主权国家开展全球合作,鼓励各主权国家开展双边或多边的海洋环境保护治理合作,对洄游鱼类等特殊海洋生物的保护以及跨界海洋污染治理开展跨国合作,并依据《海洋法公约》以及相关的海洋环境保护的国际法条约解决处理海洋环境保护方面的矛盾及分歧。同时,《海洋法公约》鼓励各主权国家与国际组织开展合作,由此,各主权国家开展与联合国海洋大会、国际海事组织、联合国环境规划署等国际组织的广泛合作,以协商合作的形式容纳多利益主体的广泛参与,推动《海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系的演变。

(三)单边主义与保护主义在海洋环境治理规则体系中进一步显现

《海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系中的规则和治理还逐步呈现有效性下降、碎片化程度加深的特征。21世纪以来“逆全球化”思潮的进一步发展,不仅影响了全球一体化进程,也深刻打击着贸易自由化。在“逆全球化”浪潮下,单边主义与贸易保护主义不断冲击贸易自由主义及多边主义,在经济层面上被动断裂与主动脱钩全球经济供应链。^[11]“逆全球化”浪潮同时也影响着《海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系的演变。

一直以来,“逆全球化”及单边主义、保护主义的思潮不断冲击现有《海洋法公约》项下的海洋环境治理规则体系。冷战结束以来,美国致力于独占国际霸主地位,领导构建国际秩序,一边通过双边及多边的形式拉拢欧洲及东亚各主权国家,一边通过联合国、世界银行、国际货币基金组织构建以美国为中心的国际秩序。同时,美国也一直主导构建以美国为中心的国际海洋秩序。但1982年第三次海洋法会议通过《海洋法公约》时因第三世界力量的崛起,导致美国并未彻底实现其通过建构国际海洋规则把控海洋秩序的目的,因此美国宣布不加入《海洋法公约》。美国的矛盾举动在推动国际法律规则进步的同时,也表明了美国并不愿意让这些规则限制自身,而是仅将其看作实现本国自身利益的工具,也是从此时起美国霸权主义下的单边主义及保护主义的苗头开始显现。2015年美国总统特朗普上台,进一步发挥且扩张单边主义及保护主义。此后在任职期间更是退出了多项国际公约及多个世界组织,其中包括《巴黎气候变化协定》、联合国教科文组织、联合国人权组织、世界卫生组织等。同时,美国的单边主义与保护主义也得到了其同盟英法日澳等国的支持及巩固。美国主导的单边主义与保护主义摧毁

了国际社会共同构建的国际秩序,也严重冲击了《海洋法公约》项下的海洋环境治理规则体系。

当前,支持单边主义、保护主义的国家致力于将单边主义和保护主义通过重构国际规则、发展国际秩序的方法纳入《海洋法公约》项下的海洋环境治理规则体系之中。当今的霸权主义者不仅通过任意退出国际公约及国际组织的形式实现其单边主义和保护主义的目的,还将以促进他们利益的方式重塑国际法律标准。霸权主义者不再满足以防御、限制适用的方式对待国际法,而是将国际法视为一种促进单边主义和保护主义的工具。一旦传统的海洋强国放弃全球主义,采取完全的单边主义及保护主义的立场之时,全球海洋治理体系也便丧失了建立及维持的基础。其项下的海洋环境治理规则体系自然便会面临各主权国家保护海洋环境的意愿下降、对海洋生态治理合作的需求降低的困境,从而从根本上影响《海洋法公约》项下的海洋环境治理规则体系的发展。典型的如日本核污水排海事件,为规避《伦敦公约》及《〈防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约〉1996年议定书》(简称《伦敦议定书》)的适用,东京电力公司决定采取安装1公里海底管道的方式在近海域排放核污水,以利用《伦敦公约》及《伦敦议定书》对陆源排放规制的空白。日本为顺利进行核污水的海洋排放,不仅充分利用《海洋法公约》项下海洋环境治理规则的规制空白,同时拉拢美国及国际原子能机构为其核污水排放行为背书,争取国际舆论的支持。在美日同盟霸权主义的影响下,世界很多国家纷纷对日本的行为视而不见,不对该行为进行规制以保护海洋环境,各主权国家海洋环境保护治理及合作的意愿降到了最低点。

支持单边主义与保护主义的美国未来还将积极介入海洋制度的塑造过程之中。当前,美国并非《海洋法公约》的缔约国,其在参与全球海洋秩序的构建中存在一定角色及地位障碍。美国非国际海洋法法庭成员,难以利用相关国际司法机制实现本国利益,不能参与与《海洋法公约》相关的国际海洋机构,难以有效参与国际决策及未来制度的构建。美国前国务卿克林顿表示:“美国加入《海洋法公约》就是要在其中占据决策者的关键位置,以确保攸关美国利益的权利的相关事项被讨论时可以有效参与”。^[12]未来,美国可能谋求加入《海洋法公约》,积极参与《海洋法公约》项下的海洋环境治理规则体系的演变,利用国际制度实现本国利益,重塑国际秩序。

四、应对《海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系演进的中国举措

随着海洋环境保护利益重要性的日趋提升,《海洋法公约》项下的海洋环境治理规则体系不断演变,不仅影响着人类当代及后代的发展,也影响着国际秩序、国际力量关系对比。对于中国而言,应对《海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系的演变,不仅面临复杂的海洋争端及西方海洋大国的打压,作为海洋治理的后来者,中国也面临提起海洋相关议题的能力不足等问题。研究《海洋法公约》项下的海洋环境治理规则体系运行及演进的发展特点及趋势,有助于中国在海洋秩序迎来重大变革之际制定有效的参与海洋环境治理的行动路线图。

(一) 中国参与海洋环境治理面临的挑战

自《海洋法公约》搭建了海洋环境治理框架以来,海洋环境治理规则体系不断发展完善,并有望成为改变当今国际秩序及构建新型国际格局的契机。中国作为一个负责任的大国,应当积极参与《海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系的演进过程,参与相关规则的制定,维护中国利益,输出中国话语。然而,当前中国参与海洋环境治理仍然面临不小的障碍。

首先,中国面临复杂的海洋争端。中国与东海及南海沿岸的各主权国家存在复杂的主权争端、专属经济区争端、划界争端以及资源开发利用争端。同时,自美国“重返亚太”政策实施以来,美国一直致力于拉拢中国海域周边国家,形成对中国的掣肘,中国海域周边国家也因背后有美国霸权主义的支持而对中频频挑衅,影响海洋局势与海域秩序。在海洋环境治理层面,由于复杂的海洋争端,中国与周边国家开展的海洋环境治理合作也远远少于世界其他海域。中国海域周边国家甚至借海洋环境保护之名实现其政治权益。如“南海仲裁案”中,菲律宾便将中菲之间的海洋主权争端通过海洋环境保护的包装,变成海洋环境保护义务履行争端,指责中国违背保护及保全海洋环境的一般义务。此外,越南、马来西亚等国还在与中国有主权争议的海域单方面划设海洋保护区,其背后的政治目的不言而喻。

其次,现今的国际海洋秩序主要是由话语权较强的西方海洋大国所塑造。西方海洋大国希望利用海洋秩序,控制海洋以实现其世界霸主及管理者的地位。其项下的海洋环境治理规则体系也不例外。自中国经济发展一路高歌猛进以来,中国的经济、军事、文化实力均在迅速发展,因此西方国家将中国看

作维持其霸主地位的挑战因素。在海洋环境治理层面,西方国家同样认识到国际海洋秩序可能将因海洋环境保护的需要而发生改变。因此,西方国家为维持其霸权地位势必对中国与涉海国际组织的对话及合作、区域合作、中国话语输出等参与海洋环境治理的行动进行打压,以免威慑其霸权主义地位。

最后,中国作为发展中国家,参与世界海洋环境治理以及治理规则的构建经验不足,能力有限。《中华人民共和国海洋环境保护法》(简称《海洋环境保护法》,同时在《中华人民共和国渔业法》中对濒危野生海洋动物作出了规定,并设置执法及处罚措施以达到对濒危野生生物种的有效保护。因此,菲律宾的相关指控于法无据。随着海洋环境治理规则体系的不断演进,“参考规则”的重要性及引用频次不断增加,对于“参考规则”的效力及适用性各主权国家均存有争议。对于“南海仲裁案”结果,虽然中国有着不接受、不承认的鲜明立场,但该案仍给中国带来不小的国际负面舆论压力。因此,为防止他国利用海洋环境保护输出别有用心地政治诉求,利用“参考规则”对中国施加附加的义务要求,中国应当进一步开展对“参考规则”效力及适用性的研究。

当前,全球海洋治理体系正处在转型变革的关键时期,世界海洋秩序也在发生剧烈变动,《海洋法公约》项下的海洋环境治理规则体系的演变可能成为调整当前海洋秩序的关键契机。中国应当积极应对《海洋法公约》项下的海洋环境治理规则体系的演变。

(二) 应对海洋环境治理规则体系演变的中国路径

首先,面对“参考规则”的演进及发展,中国应当进一步厘清“参考规则”的适用门槛。在“南海仲裁案”中,菲律宾将中国诉至仲裁庭的第3项请求中声称中国违反《海洋法公约》保护及保全海洋生态环境的义务,容忍并支持中国渔民采用不利于海洋环境可持续发展的手段捕捞海洋野生濒危物种。仲裁庭便引用了“参考规则”条款,将《濒危野生动植物物种国际贸易公约》作为《海洋法公约》的“参考规则”之一,认定《海洋法公约》第192条的“保护及保全海洋环境的一般义务”应当扩大到“防止通过破坏生境间接影响枯竭、受威胁或濒危物种”,认定中国负有《海洋法公约》规定的合作义务。事实上,《海洋法公约》第192条并未涉及“参考规则”的相

关内容,“参考规则”的规定在第207条至第209条等其他条款中,未规定“参考规则”的条款是否可以引入“参考规则”存有争议。此外,无论是《海洋法公约》亦或是《濒危野生动植物物种国际贸易公约》均设定国家保护濒危物种应遵循谨慎原则,即国家只要采取一定的措施保护海洋环境及海洋濒危物种则可认定为履行了相关义务。中国为保护海洋濒危物种不仅出台了《中华人民共和国野生动物保护法》,同时在《中华人民共和国渔业法》中对濒危野生海洋动物作出了规定,并设置执法及处罚措施以达到对濒危野生生物种的有效保护。因此,菲律宾的相关指控于法无据。随着海洋环境治理规则体系的不断演进,“参考规则”的重要性及引用频次不断增加,对于“参考规则”的效力及适用性各主权国家均存有争议。对于“南海仲裁案”结果,虽然中国有着不接受、不承认的鲜明立场,但该案仍给中国带来不小的国际负面舆论压力。因此,为防止他国利用海洋环境保护输出别有用心地政治诉求,利用“参考规则”对中国施加附加的义务要求,中国应当进一步开展对“参考规则”效力及适用性的研究。

其次,在自由主义国际秩序的影响下,《海洋法公约》鼓励各主权国家为保护海洋生态环境开展区域性合作,自由化的海洋秩序也进一步带动区域合作的发展。中国一直以来积极履行《海洋法公约》规定的以区域合作方式保护海洋生态环境的义务,与泰国、越南、柬埔寨、马来西亚、印度尼西亚、菲律宾等国积极开展区域合作保护海洋生态及环境,签订了《中日渔业协定》以及《中韩渔业协定》等制度化协定。中国接下来应当进一步开展区域合作,如与周边国家合作开展海洋环境监测、合作构建海洋保护区、合作构建区域渔业协同保护机制等。海洋环境保护领域相对于贸易、军事领域敏感度较低,因此中国可以以此为开端开展与周边国家的多元、多层次区域合作,以期与周边国家共建全方位合作体系。

最后,为应对单边主义及保护主义浪潮的冲击,中国应首先遵循且尊重现有《海洋法公约》项下海洋环境治理规则体系的相关规则。单边保护主义和霸权主义使得以美国为核心的西方海洋大国在进行海洋环境治理时更加强调本国利益,以本国利益为出发点进行海洋活动,参与海洋环境治理。完全的自我主义带动世界各主权国家在全球化程度不断加深时对其他国家充满了不信任感。尊重现有的《海洋法公约》项下的海洋环境治理规则体系,有助于帮

助世界各主权国家加深了解、互相信任。面对《海洋法公约》项下的海洋环境治理体系的不断演变及发展,中国应当在现有《海洋法公约》等国际法律的制度框架下进行制度建设、理论扩展、内涵拓宽,同时引导世界各主权国家共同积极参与《海洋法公约》项下的海洋环境治理规则体系,反对“逆全球化”浪潮。当前,世界海洋环境治理存在利益冲突、政治站位等障碍,存在“行动缺失”及一些国家“搭便车”的现实情况。因此,中国在参与海洋环境治理时,应当输出中国话语,以人类命运共同体理念凝聚集体理性,引导世界各主权国家了解认识海洋环境对全人类生存及发展的重要性,提升世界各主权国家保护海洋环境的意识;减少世界海洋环境管理与合作中的冲突和矛盾,缩减海洋国家在海洋环境管理层面的成本,寻求世界海洋环境保护的“共通性”,形成海洋环境治理的集体理性;^[14]进一步推进《海洋法公约》项下的海洋生态环境治理体系的演变,积极参与并促进各类海洋治理的集体行动。

五、结语

《海洋法公约》搭建了海洋环境治理规则体系

框架,并引入“参考规则”规定具体海洋环境治理问题。2022年是《海洋法公约》通过的四十周年,在这四十年间,“参考规则”在《海洋法公约》搭建的海洋环境治理规则体系框架的指引下不断演进发展,地理层面不断扩大,由近岸调整扩展至大洋、全球海洋,内容层面不断深化、具体,从最初的防止海洋污染调整至全面保护海洋环境及海洋生物多样性。尤其在海底区域资源开发与海洋保护、国际渔业资源开发及环境保护、特殊物种保护及治理三个方面取得了长足的发展。当前,国际海洋秩序迎来重大变革,《海洋法公约》呈现出内涵进一步丰富、自由主义国际海洋秩序影响加深以及“逆全球化”的特点,中国应当在尊重现有的《海洋法公约》项下的海洋环境治理规则体系的基础上积极参与海洋环境治理的演进进程,输出人类命运共同体理念引导海洋环境治理规则体系的演进,积极参与区域及全球合作,同时对可能影响中国权利及义务的“参考规则”效力进行研究,以防一些别有用心国家披着海洋环境治理的外衣对中国施行不利的政治性举措。

参考文献:

- [1] 李洁. BBNJ 全球治理下区域性海洋机制的功用与动向[J]. 中国海商法研究, 2021, 32(4): 81.
- [2] 迈伦·H·诺德奎斯特. 1982年《联合国海洋法公约》评注(第四卷)[M]. 吕文正, 毛彬, 译. 北京: 海洋出版社, 2018: 74.
- [3] 吕琪. 国际造法新进程下海洋环境责任制度的审视[J]. 太平洋学报, 2021, 29(11): 68.
- [4] 江河. 论军事活动规制国际法的碎片化与开放性——从“乌克兰舰船扣押案”切入[J]. 法学, 2020(9): 183.
- [5] BURKE W T. Importance of the 1982 UN Convention on the Law of the Sea and its future development[J]. Ocean Development & International Law, 1996, 27(1-2): 3.
- [6] SDGs 目標 14「海の豊さを守る」から考える海洋環境の現状と課題[EB/OL]. (2021-01-07) [2022-02-10]. https://weearth.tokyo/sdgs-life-bellow-water/#outline__3.
- [7] 王超. 国际海底区域资源开发与海洋环境保护制度的新发展——《“区域”内矿产资源开采规章草案》评析[J]. 外交评论(外交学院学报), 2018, 35(4): 85.
- [8] 崔野. 全球海洋塑料垃圾治理: 进展、困境与中国的参与[J]. 太平洋学报, 2020, 28(12): 81.
- [9] 方瑞安, 张磊. “公地悲剧”理论视角下的全球海洋环境治理[J]. 中国海商法研究, 2020, 31(4): 42.
- [10] 吴士存. 全球海洋治理的未来及中国的选择[J]. 亚太安全与海洋研究, 2020(5): 5.
- [11] 江时学. “逆全球化”概念辨析——兼论全球化的动力与阻力[J]. 国际关系研究, 2021(6): 7.
- [12] Accession to the 1982 Law of the Sea Convention and ratification of the 1994 Agreement Amending Part XI of the Law of the Sea Convention[EB/OL]. (2012-05-23) [2022-02-13]. https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/REVISED_Secretary_Clinton_Testimony.pdf.
- [13] 全永波, 石鹰婷, 郁志荣. 中国参与全球海洋生态环境治理体系的机遇与挑战[J]. 南海学刊, 2019, 5(3): 77.
- [14] 全永波, 叶芳. “区域海”机制和中国参与全球海洋环境治理[J]. 中国高校社会科学, 2019(5): 84.