

# 区域海洋环境合作对南海低敏感领域合作的借鉴与启示\*

王秀卫

(海南大学 法学院, 海南 海口)

**摘要:**区域海洋环境保护合作是目前全球海洋环境保护领域最成功的范例,“一带一路”沿线国家共涉及96个区域海,目前达成45部区域海洋环境保护条约。形成了一系列成功的模式、机制和原则,足以为南海等区域海洋的环境保护合作提供借鉴。我国应积极发挥区域影响力,致力于推进南海区域环境保护公约的谈判,成立相应的合作平台,以及促进区域各国海洋环境保护立法与执法的协同。

**关键词:**区域海洋;环境保护合作;南海低敏感领域合作

**中图分类号:** E88 + **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-1572(2019)01-0000-00

《联合国海洋法公约》高度重视海洋环境保护合作,特别规定了各国在全球性或区域性的基础上为保护和保全海洋环境进行合作的义务,<sup>①</sup>明确规定了区域海洋环境保护合作的内容。经过几十年的建设,区域海洋环境保护公约、议定书已经成为国际海洋合作的最丰富、最成功的部分。2017年9月8日,国家发改委和国家海洋局公布了《“一带一路”海上合作设想》,<sup>②</sup>此设想致力于进一步推进与沿线国家战略对接和共同行动,推动建立全方位、多层次、宽领域的蓝色伙伴关系,保护和可持续利用海洋和海洋资源,实现人海和谐、共同发展,共同增进海洋福祉,共筑和繁荣21世纪海上丝绸之路。<sup>③</sup>设想中的三条蓝色经济通道沿线既有太平洋、印度洋、北冰洋,也有地中海、红海、波罗的海等区域海(KAM/523, 406),其中两条通道经过南海通达非洲、南太平洋,体现了南海这一区域海无可替代的战略价值。笔者

认为,要打造蓝色伙伴关系,研究沿线国家区域海洋环境保护机制,对“一带一路”海洋环境保护工作意义重大,南海作为区域海,在“一带一路”不断推进的实践中,应该也必将不断加强与沿线国家及区域的交流与合作,其先进成功经验也必将为南海区域海洋环境保护合作提供借鉴,促进南海海洋环境保护区域合作日渐完善。

## 一、区域海洋环境保护合作发展概况

作为人类历史上第一次严重海洋污染事件,1967年的“托雷-坎永”号<sup>④</sup>事故不仅促成了1969年《国际油污民事责任公约》等一系列预防和治理海洋油污污染的国际公约的诞生,也促使联合国大会通过了一系列海洋环境保护问题的决议,<sup>⑤</sup>将海洋环境保护问题作为国际社会共同面临的重要议题,同时,在受污染严重的北海周边国家积极促成下,《应对北海油污合作协议》(也称《波恩协议》)于

\* 收稿日期:2018-12-10

作者简介:王秀卫(1983-),女,河北沧州人,海南大学法学院教授,博士,主要从事环境资源保护法学研究。

①《联合国海洋法公约》第208条规定:各国在为保护和保全海洋环境而拟订和制订符合本公约的国际规则、标准和建议的办法及程序时,应在全球性的基础上或在区域性的基础上。

②

③

④

⑤





议等制度；第一方面，各成员国在具体污染物目录、环境质量标准、污染物排放限制、最佳可得技术标准等环境管理基准能够保持一致，否则会造成有些排污行在另一国则超标而成为非法行为，不利于环境的协同保护。如《保护黑海的战略公约》要求缔约方到2000年制定共同的环境质量标准，在可能的情况下制定统一的排放标准，防治污染公约或者议定书都含有的义务内容。<sup>[\*]</sup>对于一些可能会危及共同利益的立法、决策和建设项目，应合作进行环境影响评价，确保各区域内各缔约国以统一的评价准则，开展区域环境影响评价合作形式向区域海洋环境保护合作组织提交环境影响评价报告。<sup>[\*](G+S)</sup>关于环境影响评价非常普遍，在各条约及议定书中出现达100次以上，在各国专属经济区之外海域建立海洋保护区、资源的配额制以及渔业资源共同养护对于区域海洋环境共同保护也非常重要。

#### （四）在科学

海洋环境保护公约及其议定书等形式的国际条约，各国环境立法的协同和统一为区域海洋环境执法协同提供了可能。各区域组织通过制定海洋环境保护公约及议定书，共同拟定海洋污染控制行动计划和方案，商定具体实施措施及实施路线及时间，并定期审查修订。区域海洋环境保护执法协同至少应体现在以下几个方面：渔业配额的制定和监督、休渔期管理、海洋资源保护和保护执法、环境事故如石油钻井平台爆炸、原油污泄漏、核污染等重大海洋环境损害应急响应<sup>[\*](G+S)</sup>、海洋生态修复等长期活动等，都极其依赖区域各成员国的通力合作，特别是政府各执法部门之间的高效信息通报和行动协调。

#### （四）在科学

《保护黑海的战略公约》第10条《来源及陆上活动污染议定书》第4条。

《保护黑海的战略公约》第10条《来源及陆上活动污染议定书》第4条。

《布加勒斯特公约》第10条《仲裁庭的组成》、第11条《仲裁庭的程序规则》。

《巴塞罗那公约》第10条规定：闭海或半闭海沿岸国在行使和履行本公约所规定的权利和义务时，应

适当区域外进行合作，(a)协调海洋生物资源的管理、养护、勘探和开发；(b)协调行使和履行本公约所规定的权利和义务；(c)在适当情形下在该地区进行联合的科学研究方案；(d)在适当情形下，邀请其他国家或国际组织与其合

海洋科研是开展海洋环境保护国际合作的重要基础。海洋科研对象的全球性、多学科性决定了海洋科研国际合作的必要性。在科学和技术合作的基础上，成员国之间开展海洋环境保护、生态保护和科学研究合作也是非常有益的经验，也会极大的促进各国积极、正面的海洋环境保护合作。关于科学技术合作的条款在区域海洋环境保护条约中比比皆是，如《巴塞罗那公约》第9条规定：各国“同意尽可能直接合作”，“酌情通过在科学技术领域有资格的区域性或国际性组织进行合作”。《赫尔辛基公约》第10条“科学和技术合作”规定：缔约国可以直接或者通过适当的国际组织为实现公约目的，在科学、技术和其他研究领域开展合作，并且交换数据和其他科学信息，为便利研究，各国应协调各自政策以利于此种科学研究获得行政许可和顺利开展。

#### （五）有固定合作平台和纠纷解决机制

区域海洋环境保护合作条约的有效执行必需有稳定、高效的平台支撑，无论其名称为委员会、理事会还是海洋环境保护组织，都具有明确的决策机制、行政机制和监督机制，这样才能保证区域海洋环境保护目标的稳定和实现。目前区域海洋环境保护公约的执行机构主要包括“单一区域性组织”（如东南大西洋渔业组织）、“缔约国会议+秘书处”（如《巴塞罗那公约》《里海海洋环境保护公约》等）、“缔约国会议+委员会”（《布加勒斯特公约》等）三种模式。区域海洋环境保护公约缔约国往往会约定纠纷解决机制，首先，友好磋商、协商解决，如果无法达成一致，则依公约可以寻求中立第三方（机构或个人）的介入解决，包括国际法院、国际常设仲裁法庭等机制。大部分公约都会有一条纠纷解决条款（64924/459/10 86496），有的甚至约定仲裁庭的组成和规则。<sup>①</sup>

#### 三、区域海洋环境保护合作对南海低敏感海域合作的借鉴

南海是区域海，也是半闭海，《联合国海洋法公约》规定是区域海洋环境合作同时，也着重规定了闭海、半闭海沿海国家的合作义务。<sup>②</sup>基于区域海洋

共性的考察,可以发现区域合作的共同指导思想、固定的合作平台和争端解决机制以及全理的信息共享、立法协同、制度的建立对于区域海洋保护合作至为重要。区域海洋环境保护合作对于“一带一路”及南海低敏感领域合作甚至《南海行为准则》都应具有重要的借鉴意义。联合国环境规划署首倡了“南海大海洋项目”,其于2007年(UNEP)获得资助。联合国环境规划署秘书处提交了项目开发援助建设“联合国环境规划署/全球环境基金《扭转环境退化趋势》项目”进行援助,该项目参与国家包括中国、泰国、越南等七国。2002年,东盟各国外长及外长代表于“2002年”在金边签署了《南海各方行为宣言》。可以说,《南海各方行为宣言》为南海低敏感领域奠定了坚实的基础,之后,中国与东盟政府间会议、制定行动计划等方式开展合作。在亚洲,中国与印尼、泰国、马来西亚、斯里兰卡、马尔代夫、柬埔寨、印度、韩国等国的海洋领域合作文件,建立了东亚海洋—东盟海洋合作中心、中国—东盟海洋论坛等合作平台。<sup>[1]</sup>在合作经费方面,2013年10月,中国总理温家宝在印尼雅加达第十四次中国与东盟领导人会议时宣布,中国将提供10亿美元人民币的中国—东盟海上合作基金,用于开展中国—东盟多层次、全方位的海上合作。此后每年中国都与东盟国家就低敏感领域合作开展专家论证会等形式的磋商。<sup>[2]</sup>中国作为南海区域的唯一大国、金砖国家成员、亚洲基础设施投资银行发起国、上海合作组织成员国、亚太经合组织经济体以及南海争端当事国,应主动依托《联合国海洋法公约》充分借鉴区域海洋环境保护合作机制先进成熟经验,在人类命运共同体、区域命运共同体的思想指引下,培育南海“社区”观念,通过“一带一路”和泛南海地区经济圈建设,不断紧密与南海周边国家合作,共同维护南海和平稳定,加强经济体在

度,共同处理区域共同关心的问题,共同保护海洋生物资源。具体建议如下:

(一)逐步推进南海区域海洋环境保护合作机制的达成。目前,中国和东盟国家已就“南海各方行为准则”(NZN)的案文进行了首次磋商,但结果如何尚未可知。笔者建议,在NZN磋商的同时,不妨碍中国与南海周边国家开展双边、多边或者特殊领域如渔业、海洋保护区等的具体合作,并以达成协议的方式不断推进南海区域各国的互信,因此,南海低敏感领域完全可以“双轨”或者“多轨”,这也有利于发挥低敏感领域合作的正面影响,提升NZN的磋商节奏,最终达成合理的框架协议,也促成南海区域海洋环境保护公约的生成。

(二)依托现有合作平台,在《南海各方行为宣言》《联合国海洋法公约》基础上,成立双边直至多边的南海区域合作平台(如南海合作理事会<sup>[3]</sup>),内设南海海洋环境保护合作理事会,负责海洋环境监测以及环境事故预警、应急、处置合作;南海渔业资源养护合作理事会,负责天然渔业资源调查、休渔期、渔业执法合作包括争议海域的合作执法;南海环境损害纠纷解决委员会,负责组织环境损害评估、索赔并管理赔偿基金。

(三)逐步推进海水水质标准、污染物排放标准统一。比较南海周边国家对于近海、远海的海水水质标准,就会发现其中差别较大。<sup>[4]</sup>以海水水质标准分类为例,中国海水水质标准将海水分为四类,<sup>③</sup>泰国分为七类,<sup>④</sup>印度尼西亚分为三类,<sup>⑤</sup>马来西亚分为四类。<sup>⑥</sup>越南在最新颁发的2015年《国家海水水质标准》(VN: QCVN 2: 2015/QCVN)中,依照“沿海”、“近海”和“远海”三个海域设置了三个不同的水质标准区域。并在“沿海”下按照海洋区域使用功能的不同,又划定了“水产养殖及海洋生物保护区”、“海滩及海上运动区”以及“其他区域”的水质分类标准。<sup>⑦</sup>另外,各国对于海洋污染物的控制限值也各不相同。

借鉴国际区域海洋环境保护合作的成功经验,不同

① 用于海洋生物保护区。第二类:适用于水产养殖区,海水浴场,人体直接接触海水的水域。第三类:适用于一般工业用水区,滨海风景旅游区。第四类:适用于港口海洋。第二类:海洋游憩用水。第三类:海洋生态系统。第四类:海洋保护区。第五类:海洋公园。第二类:海洋生物、渔业、珊瑚、珊瑚礁、娱乐和海水养殖。第三类:红树林、海草床、海床、海底沉积物、水下运动。第三类:其他的地方。

准和污染物排放标准,不利于保护区