

论南海海域环境合作保护机制

张丽娜¹, 王晓艳²

(1. 海南大学 法学院, 海南 海口 570228; 2. 英国贝尔法斯特女王大学 法学院, 北爱尔兰 贝尔法斯特 BT71NN)

[摘要] 南海海域环境污染比较严重, 现有的环境合作保护机制存在很多问题。由于南海海域的特殊性, 其环境合作保护机制的建立应遵循一定的原则, 这些原则包括搁置争议、共同保护原则; 尊重各国环境主权的原则; 合作原则; 预防原则; 污染者负担原则等。另外, 南海海域环境合作保护机制还应借鉴其他海域的环境保护模式, 特别是巴塞罗那公约体系, 采用框架公约与议定书的保护制度。

[关键词] 南海海域; 海洋环境污染; 区域合作

[中图分类号] D 993.5 [文献标志码] A [文章编号] 1004-1710(2014)06-0042-08

本文探讨的海洋环境问题限定为海洋环境污染问题。《联合国海洋法公约》(以下简称《海洋法公约》)第1条第4款对“海洋环境的污染”作出了明确的定义, 指的是“人类直接或间接把物质或能量引入海洋环境, 其中包括河口湾, 以致造成或可能造成损害生物资源和海洋生物、危害人类健康、妨碍包括捕鱼和海洋的其他正当用途在内的各种海洋活动、损坏海水使用质量和减损环境优美等有害影响”。《海洋法公约》在第194条第3款从污染源的角度对海洋环境污染作出了分类, 包括陆源污染、大气源污染、船舶污染、倾倒源污染、海底开发源污染和“区域”活动对海洋环境造成的污染。

一、南海海域的海洋环境污染现状严峻

南海海域的海洋环境污染源主要有四种: 陆源污染、船舶污染、倾倒源污染和海底开发源污染。从我国监测的南海海域范围来看, 南海海域的海洋环境日渐衰退, 劣于第四类海水水质标准的海域呈逐年增加趋势, 发生赤潮的次数增多、面积变大^[1]。

(一) 南海海域的陆源污染

陆源污染是指陆地来源, 包括河流、河口湾、管道和排水口结构对海洋环境的污染, 是陆地产生的各种污染物通过不同渠道, 最终进入海洋, 对海洋造成污染的过程和结果。陆源污染是海洋环境污染最大的污染源, 一般认为约有80%的海洋污染是陆源污染物造成的^[2]。在我国近海区域, 由于沿海经济高速发展, 工业企业和人口流动性增加, 需要向海洋排放的垃圾和废弃物成倍上升, 加之净化或防污染处理不够, 有的甚至不经处理就直接进入海洋, 使沿岸河口、海湾和近海遭受不同程度的污染, 仅2013年10月, 我国向南海排放的生产污水1280万方、泥浆3858立方米、食品废弃物36吨、生活污水22116立方米^[3]。除此之外, 还有大量有毒有害物质从陆地源流入海洋, 比如有机污染物、重金属和放射性物质等, 对海洋生物资源和生态环境造成了十分严重的破坏。

(二) 南海海域的船舶污染

船舶故意或意外地向海洋排放油类和其他有害物质, 是海洋环境遭受污染损害的一个重要因素。船舶污染是海上油污染的主要来源, 石油入海后形成油膜, 并发生一系列复杂的变化, 致使海洋生物大量死亡或质量下降, 最终通过食物链危害人体健康。南海海域是亚洲与欧洲、非洲、大洋洲连接的核心地带,

[收稿日期] 2014-06-18

[基金项目] 教育部人文社会科学研究基金项目(11YJA820111); 海南大学服务地方社会经济发展项目(qnjj1301)

[作者简介] 张丽娜(1969-), 女, 辽宁新民人, 海南大学法学院教授, 主要从事国际经济法和海洋法研究。

是全球最繁忙的国际航道之一,“南海地区的海上运输占世界海运总量的 33% 之多……每年经过南海地区运输的货物、石油、液化石油气等分别占世界货物贸易总量、石油运输总量和液化石油气总贸易额的大约 1/3、1/2 和 2/3,其中仅大型油轮平均每天运输的原油就有 1 030 万桶左右”^[4],“每天约有来自世界各国的 400 艘装运各种战略物资的船舶穿梭其间”^[5]。南海海域的“机动污染源”多,船舶泄油、溢油事故层出不穷,例如 2004 年珠江口发生了当时国内最大的溢油事故,两艘外籍集装箱船在珠江口水域相撞,450 吨重油泄漏^[6];2009 年一艘巴拿马籍集装箱船在珠海高栏岛水域搁浅,泄漏燃油 50 吨^[7];2012 年载有 7 000 吨浓硫酸和 140 吨剩余燃油的韩国籍化学品船舶因船舶压载舱进水导致船体倾斜,在广东汕尾碣石湾海域沉没^[1]。

(三) 南海海域的倾倒入海污染

1972 年通过的《防止倾倒入海和其他物质污染海洋的公约》(以下简称《1972 年伦敦倾废公约》)第 3 条对“倾倒入海”作出了确切的定义:从船舶、航空器、平台和其他海上人工构造物上有意地在海上弃置废物或其他物质的任何行为;有意地在海上弃置船舶、航空器、平台或其他海上人工构造物的任何行为。也就是说,任何利用承载工具有意地将废弃物倾倒入海或在海上弃置的行为就是“倾倒入海”。在南海海域,倾倒入海现状不容乐观,在《1972 年伦敦倾废公约》允许倾倒入海的范围内,每年倾倒入海的大量废弃物使得海域内航道堵塞、船只搁浅,仅我国港口每年倾倒入海的疏浚泥和部分生产废渣、粉煤灰等就达 5 000 万方;而在实践中,还存在许多违反公约规定而私自倾倒入海的行为,致使海洋生物中毒、死亡,甚至影响了人类的健康。更有一些发达国家将第三世界国家作为自己的垃圾处理站,海上运输废弃物进行污染转移则是一种主要的转移方式。

(四) 南海海域的海底开发源污染

海洋石油、天然气的开发是 20 世纪 60 年代以后迅速发展起来的新兴海洋产业^[8],海底开发源污染是海洋油污染的重要来源,勘探、开发过程中会排放大量的含油物质,且一旦发生井喷或其他溢油事故,将会给海洋环境造成无法估量的后果。2011 年 6 月渤海湾的海底油井溢油事故使得 5 500 平方公里海水受到污染,面积相当于渤海面积的 7%^[9]。根据国土资源部相关信息,“十一五”期间,全国海洋石油勘探开发溢油污染事故共 41 起,其中南海 22 起^[10]。虽然南海海域尚未发生重大的石油开发溢油事故,但是截至 2009 年末,南海海域的钻井超过 1 700 口,平均日产石油 17.9 万吨,2009 年总计采油量约 6 500 万吨,天然气开采量约 750 亿立方米^[11],加之南海海域无序的开采环境,使得发生溢油事故的概率大大增加。

南海海域海洋环境污染严重,究其主要原因:首先,南海周边 9 个国家的人口总数量约 19 亿,占世界总人口的 27%^[12],是世界上人口密度最高的地区之一,且基本都是正在快速发展经济、努力实现工业化的发展中国家,产生的大量的工业污染物、生活废弃物最终由各种渠道流向海洋,对海洋环境造成了极其恶劣的影响。其次,南海位于太平洋和印度洋的要冲之地,船舶数量多、吨位大,排放入海的污染物多,船舶溢油事故的发生频率高。第三,南海海域有丰富的生物资源和石油、天然气储备,加上岛屿争端、主权未明,使得周边各国竞相开采。油气资源的勘探、开发等环节都会对海洋环境造成污染,而井喷事故、输油管线溢油事故更会对海洋环境造成无法预计的后果。

二、现有合作组织保护南海海域海洋环境存在的问题

生态环境是人类生存发展的基本前提,保护环境既关乎国家经济社会发展大局,也关乎着人类的可持续发展^[13]。随着南海海域海洋环境灾害的频繁发生,人类越来越清楚地认识到保护海洋环境的必要性、迫切性,许多国际性、区域性和民间组织也关注到南海这片海域的海洋环境问题,为治理、恢复、保护南海海域海洋环境做出了很多努力,获得了一定的成绩,但也存在一些问题。

(一) 联合国环境规划署保护南海海域海洋环境存在的问题

联合国环境规划署(United Nations Environment Programme,简称 UNEP)是“作为体现联合国环境意识而成立的机构,环境规划署评估世界的环境现状,确认需要国际合作的重要项目,帮助形成环境方面的国际性法规,帮助联合国系统在制定社会和经济政策时考虑到环境因素”^[14]。UNEP 为保护和保全全球环

境,促成了一系列环境保护条约和软法的通过,唤起了各国政府和人民对环境保护问题的重视,有力地促进了全球环境保护的国际合作。在海洋环境保护方面,UNEP 建立了一系列区域海洋项目,目前由 14 个海区构成,按照地理区域分为:地中海、西非和中非、东部非洲、东亚海、南亚海、西北太平洋、波斯湾和阿拉伯湾、红海和亚丁湾、南太平洋、东南太平洋、泛加勒比海、黑海、东北大西洋、波罗的海。已有 140 多个沿海国家和地区参加了该项目^[15]。为保护南海海域海洋环境,UNEP 建立了涵盖南海海域在内的东亚海区域海洋项目,制定了《保护和开发东亚区域海洋与海岸行动计划》,但是也存在一些缺陷和不足。

1. UNEP 无法成为保护南海海域海洋环境的主体 UNEP 是联合国下致力于全球环境保护工作的组织,虽然为保护整个东亚海区域的海洋环境采取了一些措施,比如制定区域行动计划、安排协调机构和秘书处等,但是它无法代替周边国家来预防、减少和控制各种污染源,对影响海洋环境的陆上、海上活动进行监督,应对海上溢油事故,等等。因此,UNEP 在南海海域海洋环境保护工作方面的定位只能是促进周边国家合作的引导和推动力量,要保护该海域的海洋环境,必须依靠沿岸各国的联合力量。

2. 东亚海区域的海洋环境保护合作没有区域公约的支持 海洋环境保护区域公约明确规定各国保护海洋环境的宗旨、目标、权利和义务、环境标准、治理措施,以及违反公约规定的法律责任,督促各缔约国履行海洋环境保护义务,对各缔约国产生法律上的约束力,是各国合作保护区域海洋环境的法律保障。而 UNEP 建立的东亚海区域海洋项目并没有区域公约作为保障,行动计划经过 30 多年的发展,其实施仍然是以政策导向为主,许多国家并没有积极加入到治理活动中来,协调实施项目活动的国家机构普遍存在迟延的情况,开展的项目活动并没有对区域环境的管理产生实质影响,合作进程极为缓慢^[16]。

(二) 亚太经合组织保护南海海域海洋环境存在的问题

亚太经合组织(APEC)是“当今世界上惟一的建立在非约束性承诺、公开平等、尊重各方观点基础上的国际组织”^[17],它从成立开始就关注亚太地区的海洋环境保护问题。APEC 经济与技术合作委员会高级官员会议下设立海洋和渔业工作小组(Oceans and Fisheries Working Group,以下简称 OFWG),作为保护亚太地区海洋环境与资源的官方常规活动机构^[18]。但是,APEC 在保护南海海域海洋环境方面存在以下缺陷和不足:

1. APEC 的组织定位问题 APEC 的最初定位是多边性经济与贸易合作组织,虽然它关注亚太地区的环境问题,但是它的目标、决策和组织框架仍然是以促进各成员国的经济与贸易合作、推进这一区域的经济增长为中心。与保护海洋生态有关的 OFWG 的工作目标就是确保海洋资源和生态系统的可持续发展以支持渔业、水产业的发展需求^[19]。作为 OFWG 及其前身海洋资源保护与渔业工作小组的工作成果主要体现在几个宣言和行动计划的完成(2002 年《首尔海洋宣言》、2005 年《巴厘岛行动计划》、2010 年《帕拉卡斯宣言》和《2010 年行动日程》),APEC 对亚太地区的海洋环境污染问题没有给予足够的重视,只是在宏观上对海洋资源的可持续发展予以把握,组织内部还没有形成应对和处理各种海洋污染问题的专门机制,对海洋环境的保护是不全面的。

2. APEC 在海洋环境及资源保护方面的组织设置问题 (1) 决策程序复杂、效率低下。OFWG 负责评估亚太海洋生态系统状况,并报告给高级官员会议;高级官员会议对报告评审并向部长级会议报告;部长级会议听取报告,决定下一步行动计划,并就重大的海洋环境与资源问题向领导人会议报告。如此,决策的运行需要在层层会议展开,逐级商议,使得机制运行效率低下。(2) 缺乏对海洋环境与资源保护的监督机制。APEC 的三级会议程序也是对海洋环境与资源保护工作的审议程序,这种单纯的会议审议对海洋环境保护措施实施情况的监督是十分有限的。缺乏有效的监督机制影响了亚太区域海洋环境的治理效果。(3) 缺乏应对海洋环境保护问题的争端解决机制。APEC 在贸易与投资委员会下设立了争端调解专家组,调解成员国在投资与贸易领域发生的争端^[20],并不适用在海洋环境保护领域发生的争端,这导致成员国之间出现海洋环境保护方面的冲突时,无法在机制内部得到有效解决。

(三) “东盟 10 + 3”保护南海海域海洋环境存在的问题

东盟从成立开始,就关注区域内的环境问题。为了更好地保护南海以及整个东亚的环境,东盟积极寻求与中、日、韩三国进行合作,形成了“东盟 10 + 3”框架下的环境合作机制,在自然资源、土地利用、水资

源保护等方面开展区域合作^[21]。在保护南海海域海洋环境方面,“东盟 10+3”环境保护合作机制存在以下问题:

1. “东盟 10+3”环境保护合作仍停留在功能性合作阶段,而非制度性合作。“东盟 10+3”环境保护框架下国家间的合作形式是类似于 APEC 的合作论坛模式,通过对话和协商在环境保护领域进行合作,签订的一系列行动计划、宣言、决议等都是软法,不具有强制执行力,缺乏可操作性;组织松散,没有形成一个具有决策机构、执行机构、监督机构、争端解决机构等职能机构的合作组织;合作框架下没有明确的海洋环境保护的具体制度。这一切使得区域海洋环境保护和治理难以取得实质性的进展,正如《中国-东盟环境保护合作战略》中指出的“现阶段,缺乏有效的合作机制支持已逐步限制了双方环保合作的深入开展。”^[21]

2. “东盟 10+3”内部没有对资金分摊的明确规定。该框架下的环境合作工作开展所需资金主要来源于 UNEP、全球环境基金、亚洲可持续发展基金会等国际机构,此途径的资金来源具有不确定性。缺乏相应的资金制度使得资金不充裕,一些环境合作项目因缺乏资金而无法开展,影响了海洋环境的治理效果。

三、制定保护南海海洋环境的法律应遵循的基本原则

国际环境法领域包括不同类别的原则:一般国际法原则和一般环境法原则。关于国际环境法的基本原则,学界有不同的观点。亚历山大·基斯认为国际环境法有 9 条基本原则:国家主权原则、国际合作原则、保全和保护环境原则、防止损害原则、预防原则、污染者负担原则、环境紧急情况时进行通知和援助的原则、跨界关系中的通报与协商原则、个人的权利:在环境领域环境诉诸救济和非歧视原则^[22]。还有学者认为资源共享原则也包含在国际环境法基本原则之中^[23]。笔者认为,国际环境法律基本原则是整个环境法律体系构建的基础和导向,通知和援助、通报和协商、资源共享等都是合作原则的表现形式,并不是国际环境法的基本原则,只能作为具体制度的表现。结合南海海域的特殊情况,构建南海海洋环境保护法律体系应遵循以下基本原则:

(一) 搁置争议,共同保护原则

南海地区是周边各国政治利益存在摩擦的敏感地带,但是在该海域的海洋环境利益是各国的生存利益,尤其在海洋环境污染与生物资源枯竭更为严重的今天,需要沿岸各国共同行动。南海岛屿争端现状的持续性、复杂性,以及该海域环境问题的恶化,都要求沿岸各国不能等待岛屿争端解决之后再行南海的海洋环境保护工作,而是应当先搁置主权争议,绕过高敏感的政治领域,共同参与到保护海洋环境的行动中来。“管辖权争端不应成为南海区域合作的障碍,国际上其他海洋区域内有领土争议的当事各方绝大多数已经接受了为避免环境持续恶化优先考虑在环境保护方面进行合作,协议各方可以在‘非不利条款’的基础上保留领土主权。”^[24]因此,该原则应该作为各国保护南海海洋环境而共同遵守的原则。

(二) 尊重各国环境主权的原則

尊重主权原则是处理国家间关系和问题的一个基本原则,国际环境法领域也不例外。《海洋法公约》在海洋环境的保护和保全部分也是首先认可了各国有开发自然资源的主权权利和依据各自环境政策保护海洋环境的权利。在构建南海海洋环境保护法律体系时,一切规则、标准和程序的制定都应当在尊重各国既定法律、政策的基础上进行协商和协调,各国有权根据自身的情况,决定批准公约和议定书的时间,从各自面临的最严重的环境问题入手,逐步提高环境合作水平。

(三) 合作原则

合作原则是一般国际法原则,《联合国宪章》第 1 条就明文规定,联合国的宗旨之一是“促成国际合作,以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题,且不分种族、性别、语言或宗教,增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重”。国际条约的构建就是基于各国对在不同层次上(双边、区域或全球)需要与其他国家进行合作的承认,环境领域更是如此。构建南海海洋环境保护合作机制的目的就是在面对环境问题的复杂性、跨界性、不确定性时,让各国能够通过有效的合作,共同治理南海海洋环境问题。因此,合作原则应贯彻在框架公约和各项议定书的始终。

(四) 预防原则

强调预防原则,是由于环境污染的复杂性决定的。一方面,海洋生态损害具有不可逆性,一旦产生很难恢复;另一方面,海洋生态损害的后果是难以估量的^[25]。海洋环境及资源一旦遭到破坏,需要投入大量的人力、物力和财力才能予以恢复,且经历时间长,而有的甚至无法恢复。即使缺乏科学上的确定性,只要存在影响环境的可能,就必须采取一些措施预防损害危险的发生,包括不作为。在保护南海海洋环境的过程中,应着眼于“预防”,防患于未然,采取适当措施将污染消除在活动之前或之中,减少事后治理付出的代价。

(五) 污染者负担原则

污染者负担原则认为,对环境造成污染的组织或个人,有责任对被污染的环境进行治理并支付赔偿费用,承担弥补损害的责任。这个原则首先作为经济原则提出。1990年《国际油污防备、反应与合作公约》在前言中指出,污染者负担是国际环境法的一般原则。按照环境责任原则的一般解读,就是“谁污染,谁治理”、“谁破坏(环境)、谁恢复”^[26]。在南海海洋环境保护合作机制中引入污染者负担原则,规定污染者要对其造成的污染承担责任,有利于约束污染环境的行为,促进绿色产业的发展,并为保护和治理区域海洋环境筹措资金。

四、南海海洋环境保护法律体系的模式选择

(一) 关于条约类型

这一问题涉及到周边国家是选择双边合作、两两之间签订双边协议、还是进行多边合作,共同完成南海海洋环境保护法律体系的制定。笔者认为,多边合作优于双边合作。双边合作的优势在于合作效率高,因为缔约方数量少,需要协调的事项也相对较少,双方更容易达成一致;缺点则在于合作成本高,为了解决相同的环境问题,国家需要进行重复的谈判,缔结多个内容相似的条约,在组织设置方面,更会造成机构的重叠、资源的浪费,另外,由于海洋的流动性,一些海洋污染问题很可能会超出两国的管辖范围,尤其在应对大型污染事故方面,双边合作也很难有效解决污染问题。因此,最为理想的状态是南海周边9个国家共同参与南海海洋环境保护法律体系的制定,共同治理该海域的海洋环境问题。但是,要协调众多国家的意愿和要求而制定出统一的区域海洋环境保护合作公约是有一定难度的,当无法满足各方的利益诉求时,应在争取尽可能多的缔约国的基础上,考虑进行开放的、多边性条约的制定,方便其他国家根据自身情况决定加入公约的时间。

(二) 关于公约体系安排。

区域海洋环境保护实践经历半个世纪的发展,已形成三种有关区域海洋环境保护法律体系的类型,即东北大西洋海洋环境保护公约体系、赫尔辛基公约体系和巴塞罗那公约体系。笔者认为,南海海洋环境保护法律的体系安排可以借鉴巴塞罗那公约体系。

首先,东北大西洋海洋环境法律体系安排体现了由分立到综合的发展方式,在分立模式下,对具体的污染问题予以详细规定可以明确合作重点,提高周边国家处理该污染的能力和效率。但是这种模式对国家之间的协调性要求很高,需要具备像东北大西洋沿岸国家那样相似的政治和文化价值、均衡的经济发展水平和科学技术水平,才能在合作初始就对规制某一具体污染问题的规则、标准和程序达成一致意见。另外,以多个分立的条约构成保护海洋环境的公约体系使得缔约成本过高,对于适用于各种海洋污染源的环境制度(如环境监督制度、信息共享制度等),以及相关规则、标准和程序需要重复制定,且会造成机构重叠,如依据《奥斯陆倾倒公约》设立的奥斯陆委员会和依据《1974年巴黎公约》设立的巴黎委员会在环境监测、促进信息交流和科学技术合作等方面的职能是相似的。因此,东北大西洋海洋环境保护公约体系具有合作起点高、缔约成本高的特点而不适用于南海海洋环境保护法律体系的构建。

其次,赫尔辛基公约体系将该海域海洋环境问题作为一个整体在公约中作原则性规定,有关具体污染问题的规则、标准和程序在附件中加以规定,签订公约时,国家同时承担公约和附件中规定的义务。对于原则性条款,达成一致意见较为容易;而对于具体规则,各国可能有不同的标准和制度,协调起来有一

定的难度。若南海海洋环境保护法律的体系安排借鉴赫尔辛基公约体系,谈判初期就要对具体的标准、程序等细则进行协商,那么可能会因某一具体标准的难以协调而拖慢合作机制的构建进程,甚至导致整个合作机制构建失败。另外,该体系下海洋环境保护的合作重点不明,所有海洋污染问题在附件中予以同等对待,在各方面资源有限的条件下,会影响合作治理区域海洋环境的效果。

最后,地中海沿岸国家的经济发展水平存在巨大差异,履约能力各有不同,但是能够成功构建巴塞罗那公约体系,共同参与该海域的海洋环境保护工作,这与框架公约加议定书的体系安排有着莫大的关系。“环境保护条约既要确保缔约国的普遍性,又要为适应科学的认识 and 解决问题的能力发展,或为适用接受有关环境保护的基准和措施更具体的国家的意思变化,需要一个适时增加或更改约定内容的比较灵活的构造。”^[27] 框架公约规定有关海洋环境保护的基本原则和一般义务,为各国合作治理海洋环境提供持续谈判的平台和机会,使各方先进入到区域合作机制中来,确保成员国的普遍性;议定书针对具体的海洋环境污染问题,制定具体的解决方案、标准和程序,但是并不要求各国在签订框架公约时一揽子接受,而是可以根据自身面临的环境问题,签订至少一项议定书,先承担起解决某一突出的海洋污染的责任,再根据自身履约能力决定其他议定书的签署时间^[28]。海洋环境公约体系的构建需要循序渐进的发展,框架公约加议定书的模式能够在争取最多成员国的基础上协调各方履约能力的差异,为缔约国的后续合作提供了可能,尤其适用于南海周边经济发展水平存在巨大差异的国家进行海洋环境保护合作^①。因此,巴塞罗那公约体系适用的框架公约加议定书模式可以应用于南海海洋环境保护法律体系的构建。

五、南海海洋环境保护法律体系的内容构建

南海海洋环境保护法律体系的制定要与相关国际公约相协调,不能违反国际公约的规定,同时要结合南海的特殊情况,将条款具体化。南海海洋环境保护法律体系应该由框架公约和若干议定书共同构成,框架公约对为保护该海域海洋环境有必要采取的行动做出原则性规定,而涉及解决具体海洋环境污染问题的标准、程序则留待各项议定书中加以规定。

(一) 框架公约

南海海洋环境保护框架公约要确立缔约国保护区域海洋环境的一般义务,建议更多地使用原则性条款,以争取更多的缔约国。这些原则性条款可以在《海洋法公约》的框架下融入南海区域的特殊情况,比如增加“搁置争议,共同保护”的条款,作为周边国家应共同遵守的国家义务。框架公约的制定需要包含以下几方面内容:制定公约的宗旨、目标和原则,确定各国保护南海海洋环境的义务;界定区域范围,确定区域内的主要污染源,以及相关概念的解释;具体的制度安排,包括通知制度、污染事故应急制度、信息共享制度、海洋环境标准制度、科学技术合作制度、海洋环境监测制度、海洋环境影响评估制度、资金制度等;确定公约的执行机构及其职责;争端解决程序;公约的签订、生效、修订等内容。

(二) 议定书

1. 南海海域陆源污染议定书 该议定书的制定没有全球性公约作为参考,但是可以借鉴其他区域制定的规制陆源污染的条约,比如《1974年巴黎公约》、《防止陆源和陆地活动污染地中海的议定书》等。议定书要确定缔约国承担减少陆源污染的义务,并为此制定行动计划、项目和实施时间表;对陆上活动进行监测,公开监测结果;对国内违反议定书内容的行为制定处罚措施。在合作方面,各缔约国应在考虑各自生态、地形、经济承受能力等基础上,联合制定共同的行为准则、环境标准,比如对明显破坏海洋环境的污染物的控制和代替方式、污染物的分类标准、入海排污管道的铺设标准等;开展科学技术方面的合作。

2. 南海海域船舶污染议定书 因船舶的全球适航性,在防止、减少和控制船舶污染源方面,已存在不少适用于全球海洋的公约,船舶油污排放标准、安全作业制度、装运危险货物的安全制度、船舶污染的赔偿责任制度等都有较完备的具体规则和程序安排。在南海海洋环境保护法律体系下,有关船舶污染议定

① 2012年南海周边国家的GDP总额为:中国82 271亿美元,印度尼西亚8 780.4亿美元,马来西亚3 050.3亿美元,菲律宾2 501.8亿美元,新加坡2 747亿美元,泰国3 659.7亿美元,越南1 558.2亿美元,文莱169.5亿美元,柬埔寨140.4亿美元。参见世界银行网:<http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries> 访问日期:2014年3月17日。

书的制定应将重点放在应对突发性污染事故上,即在发生船舶引起海洋环境污染或有污染威胁的情况下,各国应如何进行合作以减少和控制污染损害。为此目的,南海周边各国应制定联合应对海上污染事故协定,并要求各国管辖的船舶具备应急计划;发现污染事故的缔约国应立即向区域组织报告,通过组织或直接通知可能受到污染影响的国家;对污染事故的性质、范围、污染种类、数量以及扩散的速度进行测定,向组织和受影响的国家通报测定结果,并持续监测污染情况;可向其他国家请求援助,收到援助请求的国家应当尽全力给予帮助。

3. 南海海域倾倒入源污染议定书 该议定书的制定应当符合《1972 年伦敦倾废公约》的相关规定,规制在南海倾倒入源的行为,规定缔约国的预防义务、发生污染事故时相互援助的义务、处理污染方法的情报交换义务。同时要结合南海海域情况,调查在该海域的倾倒入源的种类,对其作出分类,制定出南海海域禁止倾倒入源的污染物名单和获得特殊许可允许倾倒入源的污染物名单;而对于特殊许可证的颁发,各国应制定协调的标准和程序。除此之外,各缔约国应对倾倒入源行为进行监督和管理,划分倾倒入源区,记录一切倾倒入源信息,包括地点、日期、倾倒入源方式等,并将倾倒入源情况上报给区域组织;当发现违反公约规定倾倒入源的船舶或飞行器时,应当向船旗国或所属国家通报,接到通报的国家有义务立即采取措施以制止该倾倒入源行为。

4. 南海海域海底开发源污染议定书 关于规制海底开发源污染方面,目前也没有全球性国际公约。南海海域海底开发源污染议定书的制定可以借鉴其他海域的规定,比如《防止勘探、开发大陆架、海床和底土污染地中海的议定书》、《赫尔辛基公约》附件六等。议定书应要求各缔约国对各自的海底开发活动进行管理,授权有相应能力的主体进行开发活动;装置的设立地点,尤其是管道和电缆的铺设不能破坏海洋环境;采取措施控制有毒有害物质、油类物质、油类混合物、污水和垃圾的排放;废弃装置的移除要考虑国际上相应的行为准则和标准,开发活动的管理者应采取一些适当措施防止移除装置发生污染泄漏;缔约国应在装置移除、防止泄漏等事项上建立国际规则、科学标准和相应程序,并为此协调各自的法律、规则。

[参考文献]

- [1] 国家海洋局. 2012 年中国海洋环境状况公报 [EB/OL]. [2014-09-12]. http://www.soa.gov.cn/zwgk/hygb/zghyhjzlgb/201303/t20130329_24713.html.
- [2] 朱庆林,郭佩芳,张越美. 海洋环境保护 [M]. 北京: 中国海洋大学出版社, 2011: 89.
- [3] 国家海洋局. 2013 年 10 月份全国海洋工程(油气开发)和海洋倾倒入源环境保护管理情况 [EB/OL]. [2014-09-12]. http://www.soa.gov.cn/zwgk/hygb/hygchjbbhhhyqfglyb/201311/t20131129_28588.html.
- [4] 朱华友,鞠海龙. 南海航行安全对世界经济的影响 [J]. 南洋问题研究, 2006(3): 16.
- [5] 杨仁飞. 马六甲海峡问题的最新发展及对南海问题的启示 [J]. 东南亚纵横, 2004(9): 42.
- [6] 珠江口发生国内最大溢油污染事故 [EB/OL]. [2014-09-12]. <http://www.riell.whu.edu.cn/article.asp?id=28874>.
- [7] 巴拿马籍货轮燃料油外泄污染珠海飞沙滩 [EB/OL]. [2014-09-12]. <http://news.sina.com.cn/c/2009-09-15/203118656712.shtml>.
- [8] 倪轩,李鸣峰. 海洋环境保护法知识 [M]. 北京: 中国经济出版社, 1987: 59.
- [9] 渤海无人负责 [EB/OL]. [2014-09-12]. <http://business.sohu.com/20110905/n318397891.shtml>.
- [10] 渤海湾溢油事故仅康菲中国子公司成被告 [EB/OL]. [2014-09-12]. http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-10/12/c_122145078.htm.
- [11] 媒体称中国周边国家南海钻井超千口 产量超大庆 [EB/OL]. [2014-09-12]. <http://business.sohu.com/20120503/n342286148.shtml>.
- [12] 中国欲与东盟合作提升家庭发展能力 [EB/OL]. [2014-09-12]. http://news.xinhuanet.com/society/2011-10/11/c_122143869.htm.
- [13] 谭九生,汤建武. 生态环境治理价值理性的解构 [J]. 求索, 2013(4): 196.
- [14] 环境保护 [EB/OL]. [2014-09-15]. <http://www.un.org/chinese/esa/action.htm>.
- [15] UNEP 区域海洋项目介绍 [EB/OL]. [2009-09-16]. http://www.zhb.gov.cn/inte/hzxm/200211/t20021118_83402.htm.
- [16] UNEP. The East Asian Seas Action Plan: Evaluation of its Development and Achievements [J]. Regional Seas Reports and Studies, 1987(86): 3.
- [17] 廖柏明. 中国-东盟自贸区环境法律问题与对策研究 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2011: 31.
- [18] 刘惠荣,刘晓靖. APEC 海洋环境与资源保护机制研究——兼论中国的战略选择 [J]. 中州学刊, 2009(6): 96.
- [19] 亚太经济合作组织 [EB/OL]. [2009-09-16]. <http://www.apec.org/Groups/SOM-Steering-Committee-on-Economic-and-Technical-Cooperation/Working-Groups/Ocean-and-Fisheries.aspx>.

- [20] 李慧君. 亚太经合组织(APEC) 争端解决方法研究[D]. 上海: 华东政法大学法学院 2011: 14.
- [21] 中国 - 东盟环境保护合作战略 2009—2015 年[EB/OL]. [2014 - 09 - 16]. <http://www.chinaaseanenv.org/dmhjhz/hzwj/271592.shtml>.
- [22] 亚历山大·基斯. 国际环境法[M]. 张若思, 译. 北京: 法律出版社 2000: 83 - 108.
- [23] 韩健, 陈立虎. 国际环境法[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1992: 34.
- [24] 隋军. 南海环境保护区域合作的法律机制构建[J]. 海南大学学报: 人文社会科学版 2013(6): 20.
- [25] 凌欣. 论海上溢油生态损害之企业预防责任[J]. 河南师范大学学报: 人文社会科学版 2013(3): 36.
- [26] 曹和平. 浅析环境保护行政代履行制度的若干问题[J]. 江淮论坛 2013(5): 117.
- [27] 松井芳郎. 国际法[M]. 辛崇阳, 译. 北京: 中国政法大学出版社 2004: 194 - 195
- [28] 姚莹. 东北亚区域海洋环境合作路径选择——“地中海模式”之证成[J]. 当代法学 2010(5): 137.

[责任编辑: 王 怡]

The Cooperative Protection Mechanism on the Marine Environment of the South China Sea

ZHANG Li-na¹, WANG Xiao-yan²

(1. Law School, Hainan University, Haikou 570228, China;

2. School of Law, Queen's University Belfast, Northern Ireland BT71NN, UK)

Abstract: The marine environmental pollution of the South China Sea is very serious, and there are lots of problems in the existing cooperative mechanism for environmental protection. In terms of the special features of South China Sea, the cooperative mechanism for environmental protection should be built on the basis of some principles that involve the joint protection while laying aside the disputes, respecting the environmental sovereignty of all the countries, the cooperative principle, the precaution principle and the polluter pays principle and so on. In addition, the cooperative mechanism on the marine environmental protection of the South China Sea, while drawing on the modes of environmental protection in the other marine areas, particularly the Barcelona Convention system, should adopt the protection systems of framework convention and protocol.

Key words: marine area of the South China Sea; marine environmental pollution; regional cooperation