

Doi: 10.11840/j.issn.1001-6392.2016.05.002

西北太平洋区域海洋溢油合作 法律框架构建初探

林全玲, 贾欣

(上海海洋大学 海洋科学学院, 上海 201306)

摘 要: 西北太平洋区域海洋溢油风险大, 海洋环境的整体性要求建立有效的溢油合作机制。然而《西北太平洋行动计划》框架下的溢油合作机制缺乏约束力, 合作进展缓慢。国际油污防治法律体系也不能有效促进该区域溢油合作。为此, 西北太平洋区域溢油合作法律框架构建可以借鉴地中海区域的公约-议定书模式, 制定框架公约和具体议定书, 完善定期会议制度、资金制度以及争端解决制度等。

关键词: 西北太平洋; 溢油合作; 法律框架

中图分类号: DF969; X55

文献标识码: A

文章编号: 1001-6392(2016)05-0488-06

Construction of legal framework on oil spill cooperation in the Northwest Pacific region

LIN Quan-ling, JIA Xin

(College of Marine Sciences, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

Abstract: With the increased risk of oil spill in the Northwest Pacific Region, it's urgent to establish an effective cooperative regime. However, the cooperative mechanism established in Northwest Pacific Plan can't work well for lacking of binding measures. The international oil spill legal system can't properly improve the cooperation either. Convention-Protocol Model in the Mediterranean region sets a good example for us to construct the legal framework in the Northwest Pacific Region. A series of legal systems should be established to support the oil spill emergency response cooperative mechanism, such as the regular conference system, stable financial system, the dispute settlement system, etc.

Keywords: Northwest Pacific; oil spill cooperation; legal system

在海洋环境保护区域合作方面, 最具代表性的是联合国环境规划署 (UNEP) 区域海洋项目 (Regional Seas Program)。该项目始于 1974 年, 将全球封闭及半封闭的海域分为若干区域, 鼓励每一区域的沿岸国家共同参与海洋环境保护。作为区域海洋项目的一部分, 西北太平洋区域制定了《西北太平洋地区海上和沿岸环境的保护管理和发展的行动计划》(NOWPAP, 简称《西北太平洋行动计划》)。《西北太平洋行动计划》制定后, 为应对区域内突发溢油事故, 成员国还建立了区域溢油应急合作机制。

1 构建西北太平洋海洋溢油合作机制的必要性

1.1 海洋环境的整体性与各国经济发展的不平衡性要求进行区域合作

区域合作保护海洋环境的首要原因是海洋环境的整体性。《联合国海洋法公约》在序言中强调“意识到各海洋区域的种种问题都是彼此密切相关的, 有必要作为一个整体来加以考虑”。海洋环境作为一个整体, 是相互连通的。海水的流动性决定

收稿日期: 2016-03-29 修订日期: 2016-04-28

基金项目: 国家海洋局海洋溢油鉴别与损害评估技术重点实验室开放基金。

作者简介: 林全玲 (1977-), 女, 博士, 硕士生导师。主要研究方向为海洋政策与法律。电子邮箱: qllin@shou.edu.cn。

了海洋污染物不会因国别、行政区域的改变而停止，封闭或半封闭的海洋环境更是与周围国家的利益密不可分（王飒，2014）。西北太平洋区域作为一个半封闭海域，自身净化能力较弱，一旦发生污染事件，周边国家的海域都将受到影响。海洋环境的整体性决定了在面对海洋环境问题时，区域内国家应采取合作治理的方式。

区域合作保护海洋环境的另一个原因是各国经济发展的不平衡性。西北太平洋溢油合作涉及了中国、日本、朝鲜、韩国和俄罗斯 5 个国家。目前日本经济实力和综合国力强大，一直在区域内占据领先地位；韩国作为新兴资本主义国家，紧追日本，是后起之秀；朝鲜作为半岛安全问题的核心，形势复杂，经济水平落后；而中国和俄罗斯目前都处于经济转型期，各国经济实力存在很大差距（姚莹，2015）。经济发展的不平衡导致各国海洋环境保护工作参差不齐。首先，海洋环境保护理念上，经济发达的国家更注重海洋开发与环境保护的协调发展，海洋环境保护意识更强烈；而欠发达国家则更注重经济发展，忽视了海洋环境保护。其次，环境科技水平上，经济发达国家掌握更先进的环保技术，发展中国家的环境技术则要落后一些。由于溢油事故比较复杂，需要投入大量的人力、物力、财

力，非一国之力所能承受。因此，区域内国家应采取有效措施加强海洋环境保护领域的合作。

1.2 西北太平洋区域的溢油风险大，需要进行区域合作

西北太平洋区域位于亚欧大陆最东面，是一个半封闭海域。需要指出的是，本文“西北太平洋区域”西北太平洋行动计划所规定的海域范畴。作为区域海洋项目的一部分，西北太平洋行动计划所涉及的海洋和海岸带的地理区域大致为 121°E–143°E，33°N–52°N，包括中国、日本、韩国、朝鲜和俄罗斯 5 个成员国，所涉及海域主要为黄海和日本海。西北太平洋区域地理范围图见 1。

西北太平洋区域作为连接远东、北美、东北亚地区的重要交通枢纽，海上航运繁忙。区域内中国、日本、韩国都是石油进口大国，油轮密集，易造成碰撞及搁浅。国际邮轮船东防污染联盟（ITOPF）曾对区域海地区溢油风险和防备状况进行评估调查，结果显示西北太平洋区域溢油风险处于高位，而防备水平却相对较低（Moller，2003）。西北太平洋行动计划数据和信息网络区域活动中心的报告显示：西北太平洋区域 1990–2011 年间发生了 19 起重大溢油事故（大于 1 000 t），155 起中等溢油事故（50~1 000 t），103 起小型溢油事故

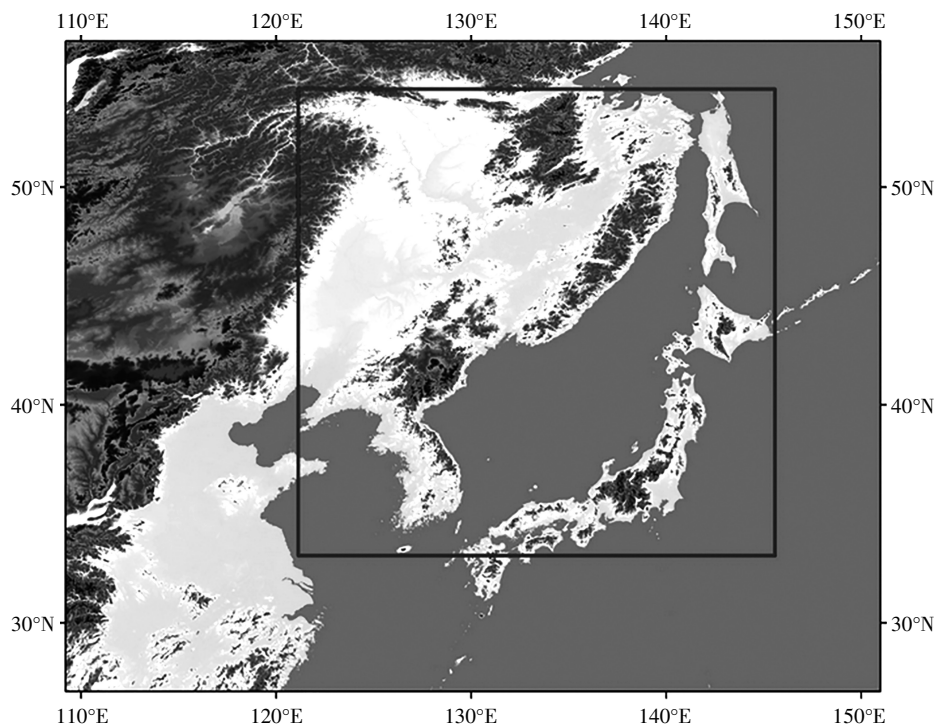


图 1 西北太平洋行动计划地理范围

(小于 50 t) (NOWPAP DINRAC, 2011)。其中比较重要的有: 1997 年俄罗斯“纳霍德卡”号油轮在日本海域沉没, 大约 3 700 t 的重燃料油溢出, 大面积地污染了日本海岸 (李严, 1999)。2007 年, 中国香港籍油轮“*Hebei Spirit*”号在韩国西海岸泰安海域停泊期间与接驳船相撞, 导致油船左侧 3 个储油舱破裂, 1 万多 t 原油入海, 给当地海洋生态环境造成巨大损害 (邢建芬等, 2013)。

由于海上溢油具有突发性、向周边海域的扩散性、潜在的损害性以及处置上的复杂性等特点, 区域内国家依靠自身能力往往无法快速有效地解决溢油问题。因此, 国家和地区间必须建立起海上溢油应急合作机制, 依靠国家间共同的力量来应对和处置此类突发问题。

此外, 中国作为西北太平洋区域成员国之一, 在该区域有着重要的海洋战略利益。2013 年, 习近平总书记提出了建设 21 世纪海上丝绸之路的战略构想。随着海上丝绸之路的拓展, 将会增强中国与周边国家的经贸往来, 海上航运将更为繁忙。为此必须加强互联互通, 积极推进海洋合作, 共同探讨海洋环保、航道安全、海上搜救、防灾减灾等领域的合作路径。积极参与西北太平洋区域溢油合作制度化建设既有利于维护中国“走出去”的战略利益, 又可以为国内溢油应急处理提供有益经验。

2 西北太平洋海洋溢油合作现状及法律缺陷

2.1 西北太平洋区域海洋环境合作框架的制定

在联合国环境规划署的推动下, 日本、中国、韩国和俄罗斯在 1994 年第一届政府间会议上通过了该区域海洋环境保护的合作框架——《西北太平洋行动计划》(NOWPAP)。《西北太平洋行动计划》制定后, 为了加强海洋污染防备与反应领域的区域合作, 成员国经过一系列会议讨论, 最终在 2003 正式通过了《西北太平洋行动计划区域溢油应急计划》(简称《溢油应急计划》)和《西北太平洋地区海洋污染防备反应区域合作谅解备忘录》(简称《谅解备忘录》)。根据《西北太平洋行动计划》的要求, 成员国还于 1999 年成立了海洋环境应急响应区域活动中心 (MERRAC), 负责区域内海洋污染—包括溢油的应急与反应活动。

《西北太平洋行动计划》实施以来, 成员国之间进行过几次溢油应急演习, 提高了应对海上突发事件的协调、指挥和应急反应水平。2007 年“*Hebei Spirit*”油轮发生泄漏, NOWPAP 海洋环境应急响应区域活动中心应韩国政府请求, 启动应急计划, 中国立即组织援助行动, 发挥了较好的示范作用。

西北太平洋区域溢油合作虽然取得了一定成就, 但除组织了几次溢油应急演习之外, 基本停留在会议讨论与情报交流阶段, 各国政府没有提出溢油应急合作方面的进一步措施, 溢油合作进展缓慢。

2.2 西北太平洋区域海洋溢油合作的法律缺陷

2.2.1 国际油污防治法律体系在西北太平洋区域的适用性

随着石油需求的急剧增长, 海上油污问题不断涌现, 沿海国家、相关国际组织和整个国际社会都意识到需要通过法律手段来治理海上油污问题。基于此, 国际社会相继通过了多项关于石油污染防治的法律, 以应对污染预防、应急合作、损害赔偿问题。污染预防方面, 1954 年《国际防止海上油污公约》(简称《油污公约》)、1973 年《国际防止船舶造成污染公约》及 1978 年议定书 (简称 MARPOL73/78) 构成了国际防止船舶污染的法律框架, 对适用对象船舶、禁止油类排放的区域、排放设施要求、排放标准、油污排放总量等都做出了规定, 有效防止了船舶排油污染海洋 (翟雅宁, 2012)。应急合作方面, 为抵御大型突发性溢油事故, 国际海事组织于 1990 年制定通过了《国际油污防备、反应和合作公约》(简称《OPRC90》), 要求缔约国采取一切适当有效措施应对石油污染事故。损害赔偿方面的国际法律主要包括《1969 年国际油污损害民事责任公约》及其议定书 (简称《民事责任公约》)、《1971 年设立国际油污损害赔偿基金国际公约》及其议定书 (简称《基金公约》)、《1996 年国际海上运输有毒有害物质损害责任和赔偿公约》(简称《有毒有害责任公约》)、《2001 年燃油污染损害民事责任公约》(简称《燃油公约》), 确立了责任归属原则、赔偿范围与限额、强制保险制度等, 形成了一套较为完善的油污损害与赔偿国际法律制度体系 (王亚, 2012)。

上述法律确定了油污防治的基本原则, 在石油污染防治方面影响力深远, 但并不能完全适用于西

北太平洋区域溢油合作。首先, 行动计划 4 个成员国都是有选择性地加入公约, 每个成员国加入的公约体系并不完全相同, 没有统一的法律规则可遵守。其次, 与应急合作相比, 国际油污防治法律体系更多关注油污损害赔偿问题, 而目前专门针对应急合作的公约只有 1 部——《国际油污防备、反应和合作公约》, 其他关于应急合作的问题大多零散分布于各项法律中。而应对西北太平洋突发性溢油事故, 首要的原则就是应急合作。再次, 就《国际油污防备、反应和合作公约》而言, 虽然区域内 4 个成员国均加入了该公约, 但公约在对油污应急计划、油污报告程序、国家防备和反应系统、油污反应国际合作、机构安排等进行规定时, 没有说明缔约国不履行义务的法律后果, 对成员国缺乏强制约束力。

2.2.2 西北太平洋区域合作模式自身的法律缺陷

作为 UNEP 区域海洋项目之一, 西北太平洋区域海洋环境合作的框架为《西北太平洋行动计划》。但《西北太平洋行动计划》本身并不具备任何法律效力。在《西北太平洋行动计划》草案的讨论上, 日本政府代表团表示, 尽管他们理解具有法律约束力的公约在将来具有十分重要的意义, 但是目前不接受任何带有法律约束性的表示, 反对在草案中使用任何带有“法律”及相关意思的词汇, 也不会加入任何带有法律约束力的公约体系当中。中国代表团也表示, 行动计划不应该影响参与国现有和将来的国内立法。日本和中国的观点得到了其他国家代表团的赞同, 经过妥协, 草案中所有包含“法律”及相关意思的词汇都被删除, 所有关于“公约”及“议定书”的表示在日本和中国的坚持下全部用“有效手段 (effective measures) 来代替 (温璐, 2012)。最终该区域没有签署任何公约和议定书, 《西北太平洋行动计划》也因此不具有法律效力。

行动计划制定后, 区域各国又制定了《应急计划》和《谅解备忘录》作为溢油合作的指导文件。但《应急计划》只是对联合反应行动的基本工作进行了安排, 并没有明确规定各成员国不履行义务应承担的法律后果。《备忘录》也只是强调各国应意识到海洋环境的重要性并进行合作, 其最后一条明确规定“《应急计划》和《备忘录》不对成员国造成任何具有法律约束力的义务” (UNEP, 2003)。这种情况下, 区域内成员国在参与海洋溢油应急合

作时, 没有统一的法律规范作为依据, 也没有必须要履行的义务, 这无疑会影响到应急合作效率。

3 其他区域海洋环境保护法律机制的可借鉴性

联合国环境规划署下属的 14 个区域海洋项目中, 大部分区域都建立了制度化的区域合作法律体系, 其中可为西北太平洋区域借鉴的主要是波罗的海区域法律模式和地中海区域法律模式。

3.1 波罗的海模式

3.1.1 波罗的海模式的形成

波罗的海区域污染应急合作始于 20 世纪 60 年代末。当时该区域内存在资本主义、社会主义两种不同的阵营, “东西方”之间冷战和对峙, 导致区域政治格局复杂。早在 1969 年, 沿岸各国就曾试图缔结专门的油污公约。但是, 当时东西方阵营之间针对民主德国问题有不同观点, 治理油污的公约草案最终未能生效 (张相君, 2007)。影响波罗的海区域合作的最大问题是民主德国的身份问题, 代表资本主义阵营的北约一方不承认民主德国的身份, 而苏联则坚持民主德国的参与是其签订任何国际环保公约必不可少的一个条件 (翟伟康, 2007)。民主德国问题引起的政治博弈一直持续到两德关系正常化。1972 年, 两德领导人签署条约, 正式承认了民主德国的独立身份, 从而解决了影响区域合作的重大政治矛盾。1974 年, 面对波罗的海海洋环境的恶化, 7 个沿岸国——丹麦、芬兰、联邦德国、民主德国、波兰、瑞典和前苏联在 1974 年签署了《保护波罗的海海洋环境的赫尔辛基公约》 (简称《赫尔辛基公约》), 并根据公约成立了赫尔辛基委员会, 作为公约框架下区域合作的管理机构。

3.1.2 波罗的海模式的法律制度特点

波罗的海海洋环境合作机制最大的特点是将区域海洋环境问题作为一个整体综合保护。公约正文立足于保护海洋环境的整体, 而具体问题则以附录的形式予以规定。目前《公约》包含 7 个附录, 分别针对有害物质、环境利用及科技利用的最优标准、防止陆源污染、防止船舶污染、防止海洋倾废及其他物质的污染、防止离岸活动造成的污染以及对污染事故的反应等方面做出了具体规定 (王晓

艳, 2014)。以上 7 个附录是《公约》针对波罗的海区域最严重的污染领域做出的具体规范, 缔约国在签署《公约》时, 必须同时签署附录, 承担附录部分规定的具体义务。

这种法律模式避免了重新签署议定书对合作的不利影响, 但公约制定、签署、生效的难度较大。另一方面, 为使公约及附录作为一个整体被缔约国接受, 公约所制定的规范较为笼统, 影响其执行效果。

3.2 地中海模式

3.2.1 地中海模式的形成

作为 UNEP 区域海洋项目下第一个行动区域, 20 世纪 70 年代中期, 联合国环境规划署的介入大力推动了该区域海洋环境保护。1975 年, 联合国环境规划署邀请地中海区域 16 个国家和欧共体, 一起通过了地中海区域行动计划, 并于次年巴塞罗那会议上通过了《保护地中海防止污染的巴塞罗那公约》(简称《巴塞罗那公约》)。为鼓励更多的沿岸国家加入, 公约只是规定了各国的基本义务, 而具体污染领域的义务和规范还需通过签署议定书来界定。从 1976 年制定的第一项关于海洋倾废的议定书开始, 30 多年间地中海区域关于海洋环境各个方面的议定书不断地制定和通过。正在生效中的议定书有如下几个:《保护地中海免受来自船舶与飞行器倾废污染的公约》、《关于保护地中海免受来自大陆架、海床和海底勘探与开发污染的议定书》、《地中海特别保护区和生物多样性议定书》、《保护地中海免受陆源物质污染的议定书》、《关于在阻止来自船舶的污染以及在紧急情况时防治地中海污染的合作议定书》和《地中海海岸区域综合管理议定书》(张晨, 2009)。每个议定书都对其目标、方法和缔约国义务做了明确的规定。

3.2.2 地中海模式的法律制度特点

地中海区域独具特色的法律模式, 即公约—议定书模式对于西北太平洋区域海洋环境保护法律制度的构建具有重要参考意义。该模式下框架公约只对缔约国基本义务做一般规定, 而缔约国在具体问题领域的义务需要通过签署各项议定书来界定, 缔约国可根据自身经济发展水平和环境状况自行决定各项议定书具体签署时间, 保证了各方可基于自身不同履约能力不同程度地参与到合作中去。这种模式具有很大的灵活性, 在规定环境环境保护基本义

务的基础上, 使得海洋环境保护合作可以先从某个具体问题出发, 再逐步扩大到其他领域。

4 西北太平洋区域溢油合作法律框架构建设想

4.1 西北太平洋溢油合作法律框架构建应遵循的原则

完善的法律体系是西北太平洋区域溢油合作的制度保障, 现阶段该区域溢油合作因缺乏具有约束力的法律体系而进展缓慢, 因此区域内各国应致力于构建区域合作海洋环境保护法律框架。

任何法律的制定、发展和适用都有其基本原则, 西北太平洋海洋环境保护法律体系的构建也不应例外。以《联合国海洋法公约》为主体的国际海洋环境保护法律体系确立了海洋环境保护的基本原则, 具有普遍适用性。构建西北太平洋区域海洋环境保护法律体系, 应在考虑区域具体情况的基础上, 遵循国际环境法基本原则, 主要包括以下几项原则: 尊重国家主权原则; 合作原则; 预防为主原则; 污染者负担原则等。

4.2 西北太平洋区域溢油合作法律框架构建形式

区域海洋环境保护法律体系的构建, 要符合区域内的政治经济状况和海洋环境现状。目前该区域政治利益不一致, 经济水平差异较大, 海洋环境污染严重。在此情况下, 可以效仿地中海区域, 建立公约—议定书体系。

要在西北太平洋区域建立公约—议定书模式的海洋环境保护法律体系, 首先面临的是框架公约的制订。参照《赫尔辛基公约》和《巴塞罗那公约》的内容, 新的框架性公约至少需要包括以下几个方面: (1) 划定行动计划的地理范围, 明确行动计划的宗旨、目标和各缔约国基本义务; (2) 确定区域内海洋环境保护面临的主要问题以及合作解决方式; (3) 明确缔约国必须在海洋环境监控、污染治理、科学技术领域进行合作; (4) 对行动计划的机构设置及资金安排做详细说明; (5) 公约的签署、通过和生效、修订及与其他公约之间的关系。

框架公约制定后, 需尽快达成具体议定书来界定各国在具体污染领域的义务。在溢油合作方面, 需尽快达成防止溢油污染的议定书, 明确规定

各成员国的具体义务和法律责任,以保障议定书的顺利执行。国际社会溢油应急合作最重要的公约为《1990 年国际油污防备、反应与合作公约》,西北太平洋区域四个成员国均已加入该公约,因此在制定防止溢油污染的议定书时,应参考 OPRC 1990 的相关规定。

4.3 相关法律制度的完善

海上溢油应急合作涉及多个国家人力、物力、财力的投入,是一项复杂的系统工程。为快速有效地应对突发性溢油事故,西北太平洋区域应在建立公约—议定书体系的基础上完善相关法律制度。

4.3.1 定期会议制度

海上溢油事故的复杂性决定了不能依靠单一国家的力量来解决这类问题,国家和地区间必须建立有效的合作机制共同应对。为了加强合作力度,首先应在西北太平洋区域内成立一个溢油防备与反应合作论坛,作为溢油事务的交流平台。在此基础上定期举行会议,进行溢油经验的研讨和交流,分享本国溢油研究开发成果。目前西北太平洋区域与溢油相关的会议主要有国家主管部门会议、海洋环境应急响应区域活动中心焦点会议,这些会议旨在促进各国就区域溢油应急合作进行对话,应继续维持。同时,还应召开专门的论坛会议,鼓励区域内的专家学者分享研究成果,以实现溢油资料和技术共享。

4.3.2 资金保障制度

为提高区域溢油应急合作的效力,必须提供充足的财政保障。目前西北太平洋区域溢油活动资金来源于西北太平洋行动计划信托基金,存在资金来源渠道不畅、分配方式不科学的问题。基于此,应在西北太平洋区域设立溢油反应专项基金,由区域内各缔约国按一定比例进行缴纳;其次,设立专门的基金管理委员会,由成员国人员共同组成,管理溢油反应基金;再次,明确基金用途,将基金分为应急基金和科研基金,前者用于溢油事故发生时的应急反应(清污、救援等),后者用于科研,为区域内的海洋环境专家提供长期的项目支持;最后,要定期公布基金征收额度,溢油事故应急处理费用,以增强基金透明度和公众的信任度。

4.3.3 争端解决制度

用和平方式解决争端是《联合国宪章》以及其

他国际法律规范所确认和遵循的基本原则(梅宏等,2014)。西北太平洋区域复杂的政治利益格局决定了各国在海洋环境合作中难免产生争端,因此需要在西北太平洋区域建立合适的争端解决制度,设立专门的争端解决机构—争端协调委员会。争端协调委员会由各成员国派出代表组成,委员长由每一成员国轮流担任。争端产生时,首先通过协商的方式解决,即双方通过谈判达成一致意见。若无法通过协商解决,则将争端提交给争端协调委员会处理,委员会需对受理的争端进行审查,作为中间机构就争端事项进行调解。

参 考 文 献

- Moller T, 2003. Oil spill risks and the state of preparedness in the regional seas areas. London, 2013 International Oil Spill Conference.
- NOWPAP DINRAC, 2011. Database on Oil Spill Accidents in the Northwest Pacific Region. <http://dinrac.nowpap.org/NowpapOilSpill.php>.
- UNEP, 2003. Memorandum of Understanding (MOU) on Regional Cooperation Regarding Preparedness and Response to Oil Spills in the Marine Environment of the Northwest Pacific Region. Sanya, Eighth Intergovernmental Meeting on the Northwest Pacific Action Plan.
- 李严, 1999. 日本关于海洋危机管理的动议. 海洋开发与管理, (3): 54-56.
- 梅宏, 高晓露, 2014. 论马六甲海峡溢油应急反应合作机制的构建. 中国海商法研究, 25 (2): 43-47.
- 王飒, 2014. 中国—东盟海洋环境保护法律制度研究. 硕士学位论文, 桂林: 广西师范大学.
- 王晓艳, 2014. 南海海洋环境保护合作机制研究. 硕士学位论文, 海南: 海南大学.
- 王亚, 2012. 中国近海石油平台油污损害法律适用研究. 硕士学位论文, 上海: 华东政法大学.
- 温璐, 2012. 西北太平洋行动计划与区域海洋环境制度的建立. 硕士学位论文, 南京: 南京大学.
- 邢建芬, 陈尚, 吕海良, 2013. 韩国对“河北精神”号溢油事故的应急处理及启示. 中国海事, (6): 35-37.
- 姚莹, 2010. 东北亚区域海洋环境合作路径选择. 当代法学, 143 (5): 132-139.
- 翟伟康, 2007. 冷战和环境: 芬兰在波罗的海地区国际环境政治方面的角色. 人类环境杂志, 36 (1): 219-223.
- 翟雅宁, 2012. 我国海上油污防治法律问题研究. 硕士学位论文, 烟台: 烟台大学.
- 张晨, 2009. 海洋污染防治中的国际合作研究. 硕士学位论文, 青岛: 中国海洋大学.
- 张相君, 2007. 区域海洋污染应急合作制度的利益层次化分析. 博士学位论文, 厦门: 厦门大学.

(本文编辑:袁泽轶)