

【法学研究】

“海洋命运共同体”视域下黄海污染治理国际合作研究

陈 计, 李儒琳

(安徽财经大学法学院, 安徽 蚌埠 233030)

摘 要:21 世纪是海洋的世纪,但是频繁的海上人类活动、废弃物的排放以及海洋资源的过度开采等多种因素打破了黄海海洋生态系统的平衡,黄海海洋环境面临严峻的挑战。当前黄海沿岸各国对黄海治理的重视程度不高,治理方案陈旧。在黄海海域污染治理进程中,信息共享机制模糊,污染源控制与治理机制欠缺,履约和监督机制不健全。基于此,通过丰富黄海污染治理国际合作法律制度、明确信息公开和共享机制、健全资金保障机制、制定污染源控制与治理合作机制、完善履约监督和争端解决机制来克服黄海现有治理体系的缺陷,形成紧密的黄海区域合作治理机制,实现黄海海洋生态可持续发展的目标。

关键词:黄海;海洋污染;治理;国际合作;海洋命运共同体

中图分类号: D 993.5 **文献标识码:** A **DOI:**10.13486/j.cnki.1673-2618.2022.05.010

21 世纪以来,人类在海洋世界中的活动日益频繁,大规模地开发、消耗和利用海洋资源,海洋环境形势严峻,逐渐呈现出区域化和全球化的新态势。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视海洋事业,指导海洋资源的开发与保护,推进海洋强国建设,提出了“海洋命运共同体”,为中国海洋治理提出了新的理念,是今后中国处理黄海污染问题的精神内核和指导思想。黄海是太平洋西部最大的边缘海,位于中国大陆和朝鲜半岛之间,给中国沿海地区的经济繁荣注入了强有力的动力。然而近年来黄海海域水质污染加重,生态灾害频发,严重影响到黄海海域生态系统的健康。根据中华人民共和国生态环境部公布,黄海的污染排放量仍在逐年增长,黄海海域水质每况愈下,海域污染程度加深,污染现象越来越严重,但针对黄海海域污染治理

措施仍停留在特定污染源的防治中,没有完善的整体治理方案。通过深入分析黄海海域污染及防治现状,提出新的治理建议和治理模式,促进海洋生态环境可持续发展,使中国由海洋大国迈向海洋强国。

一、黄海污染治理国际合作的法律依据

近年来随着黄海海洋资源开发和沿岸国生活污水及日本福岛核废水的排放,黄海的海洋环境面临着巨大威胁。黄海污染的防治既需要国内方面的立法,也需要区域间的条约和协定,二者应相辅相成、统筹推进。

国内法层面:2017 年第三次修订的《中华人民共和国海洋环境保护法》符合海洋环境防治和管理的新发展趋势,为实现高质量保护海洋环境的目标,规定了重点海域和跨区域的海洋环境保

收稿日期:2022-03-31

基金资助:安徽财经大学研究生科研基金创新项目“黄海污染防治国际合作机制研究”(ACYC2021102)

第一作者简介:陈 计(1999—),男,安徽怀远人,在读硕士研究生,主要从事国际法研究。

E-mail:2812312293@qq.com

护工作。第8条、第9条规定“毗邻重点海域的省及管理海洋环境污染的部门,可以建立相关的海洋环境保护区域合作组织,来共同推进海洋环境保护规划和海洋环境污染防治工作的进行。对于跨区域的重大海洋环境保护行动,由国务院相关部门做出决定”^[1],表明我国对海洋污染防治的高度重视和立法技术的成熟,切实有效地在海洋污染防治的实践中发挥重要的作用。1990年通过的《中华人民共和国防治陆源污染物污染损害海洋环境管理条例》第13条、14条、15条规定“禁止在滩涂用不正当的方式稀释、渗透排放有毒、有害废水;禁止向海域排放含高、中放射性物质废水;禁止向海域排放油类、酸类、碱类和毒液。”体现了我国对陆地污染源的严格管控以及维护海洋生态环境、建设海洋强国的决心。2018年新修订的《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》中,为了保护海洋资源、维护海洋生态平衡,重点规定了“海洋工程环境影响评价制度”,该制度主要以海洋工程环境影响报告书审批的形式实施,报告书包括工程的性质、规模、地点、生产工艺和拟采取的环境保护措施等内容,报告书经海洋主管部门核准通过后项目方可开工建设。这种严格的准入制度,在造成海洋污染前从根源处阻断污染工程的进行,对海洋污染防治的发展,发挥了显著的作用。改革开放以来,我国法治建设成果斐然,形成了以宪法中环境保护原则为宗旨,以环境保护法为指引,以海洋环境保护法为依托,以海洋环境保护行政法规、海洋环境保护部门规章为抓手,有机组成了严密的国内法海洋环境保护法律体系^[2]。

国际法层面:《联合国海洋法公约》(以下简称《海洋法公约》)于1982年在第三次联合国海洋法会议上通过,《海洋法公约》第十二部分重点规定了海洋环境的保护和保全,突出全球性和区域性合作的重要性,公约第197条规定“各国在保护海洋环境过程中,制定符合本公约的国际规则和约定;应在全球性和区域性的视角下,直接或者间接地与国际组织进行合作,兼顾区域的特点”。总而言之,公约倡议各国应通过外交会议采取行动,加快全球性和区域性规则、公约和程序的制定,兼顾区域的特点和发展国家的经济能力,以防治、减少和控制海洋污染。1992年里

约热内卢达成的《21世纪议程》在鼓励经济发展的同时注重保护环境,实现全球的可持续发展。其17章涉及保护各种海洋及沿海区,合理利用开发海洋生物资源,强调包括各种大洋和海洋及联结的沿海区域是一个整体部分,需要从国家及区域间进行合作,从而实现对海洋和沿海区域的清洁开发和管理。2005年全球环境基金和联合国开发计划署发起了黄海大海洋生态系统项目,力图修复黄海海域生态系统,形成可持续生态环境,目前形成了《跨界诊断分析》《战略行动计划》两份文件。《跨界诊断分析》主要由中韩两国科学家全面收集、分析和整理黄海的科学数据,来对黄海的环境问题进行跨界诊断分析。《战略行动计划》已经正式获批,是制定黄海海域污染防治区域性条约的基础,通过制定具体的行动方案来切实处理黄海海域存在的污染问题,构建黄海海域可持续的海洋生态系统。

二、黄海污染治理国际合作存在的问题

(一)法律制度不完备

中国虽然是《海洋法公约》的缔约国,但尚未真正参与过跨区域海洋污染治理的实践,中国与朝鲜、韩国及日本等达成的区域性公约或协定均为渔业经济领域等方面的共识,在黄海海洋环境治理方面缺乏丰富的经验和清晰的黄海海洋环境保护公约。同时我国国内沿海各行政地区之间制定的跨区域的海洋环境保护行政协议如《泛珠三角区域环境保护合作专项规范(2005—2010)》不仅滞后且在实际执行的过程中不具备严格的约束力,缺乏相关机构提供支持和予以监督^[3]。根据《中华人民共和国海洋环境保护法》第9条“跨区域的重大海洋环境工作由相关环境机关协商解决”,这种规定在实践中难以落实,缺少“强制度”支撑,仅凭“软法”难以实现有效治理,需要将相关的规定、政策给予制度化,从而提高区域海洋环境保护行政协议的利用效率。在黄海污染治理的过程中,中国与朝鲜、韩国等碎片化、无序化的监管现象十分突出,各国海洋环境管理部门存在权能交错,责任不清,重复建设等问题,治理效率较低^[4]。如黄海海洋污染管理分别归属于中国海洋局、韩国渔业部门、朝鲜海事等部门共同管理,这些部门在职权等范围内必

然会存在权力的重叠和责任的推诿,导致黄海海洋环境的跨区域治理无法取得预期的效果。

(二)信息共享机制模糊

1992年达成的《里约环境与发展宣言》提倡,“各国应制定有效的环境标准和环境立法,加强科技、知识、信息交流合作,来谋求一种新的公平的、可持续的全球伙伴关系”。该文件注意到了信息交流与共享的重要性,因为环境要素具有流动性,而跨区域的海洋环境是一个整体,一国的环境要素可能会对毗邻的周边国家的环境造成破坏和影响。当前黄海海域尚未建立起统一的数据信息公开和共享机制,缺乏对数据的收集和进一步的加工整合,更不必说基于数据信息的审慎分析制定出一套全面整体的治理方案。黄海大海洋生态系统项目达成的《跨界诊断分析》所得到的数据存在严重的滞后性,距今已近15年,当前黄海海洋生态环境发生的巨大改变,已不能直接适用该数据。同时基于地缘政治和意识形态的敏感性,中韩两国在黄海海床收集数据和调查的过程中,难以对于涉及国家主权、信息安全问题的领海信息和海洋资源信息充分共享。

(三)资金保障机制不完善

黄海海域污染防治需要大量的资金投入,资金不足直接导致黄海环境区域污染治理项目难以开展,影响黄海污染治理的成效。资金不足的重要原因,一是黄海的沿海国近半数均为发展中国家,部分沿海国财政能力支付不足;二是如日本、韩国虽有能力支付黄海污染治理资金,但却时常附加政治、经济等各类条件。黄海大海洋生态系统项目采取资金自给的模式,全球环境基金提供1.4亿美元来援助第一期活动的开展^[5],中国承诺出资于全球环境基金的三倍,韩国出资不少于中国,朝鲜出资不少于全球环境基金。按照该承诺所筹集的黄海污染治理资金约十亿美元,对于黄海这样的跨区域海洋的治理远远不够。海洋环境污染的治理是一个整体问题,任何受到或者可能受到黄海海域环境影响的国家都不能独善其身,应积极扩大黄海项目的治理规模,邀请沿岸各国积极参与起来,提供资金和技术上的帮助。

(四)污染源控制与治理合作机制欠缺

据统计,海洋环境的污染80%来自陆源污

染,陆源污染是海洋污染最主要的因素^[6]。其他针对跨区域海域污染的治理已经上升到了国家间协商控制陆源污染的层面,也制定了强有力的公约。早在1987年北海沿岸国在第二次北海环境国际保护会议上达成部长宣言,“采取科学可行的技术手段从源头上减少持久性的风险、有毒的和有易于生活物累积的污染排放”。由于黄海的沿海国有近半为发展中国家,科技水平和工业化程度较低,各国城市和工业废水倾倒入海,尚未采用先进的污水处理设备和严格的质量管理标准,对黄海的海洋生态环境系统造成了较大破坏。黄海的沿海各国未能对倾倒入黄海的物料制定相应的水质标准,明确污染危害等级,只有采用改良的污水处理设备和技术,经过有资格的国际组织证明废水不会对海洋环境构成威胁后,才准予排放,才能尽可能地降低给黄海海域生态系统带来不利影响。

(五)履约监督和争端解决机制不健全

黄海大海洋生态系统项目(YSLME)形成的文件较少,仅制定了《战略行动计划》和《跨界诊断分析》两个协定,其中《战略行动计划》没有规定各参与国可为和不可为的规范,以及违反规范后所应遭受的相应惩罚措施,也没有规定黄海海洋环境治理成效的信息披露和履约报告机制,仅依靠参与国的自觉遵守。当黄海污染治理过程中参与国因履约情况发生分歧产生纠纷时,会直接导致参与国推诿扯皮,严重的甚至会导致黄海污染治理项目无限期搁置。《联合国海洋法公约》中规定,已经建立起区域合作机制的各国,有权自行选择和平解决争端的程序,在合作机制内妥善解决纠纷。黄海海域治理过程中形成区域合作可以建立专门的争端解决机构,高效便捷地解决争议纠纷,而非动辄上诉至国际法院或者发起国际仲裁,耗时数年而且效率低下。

三、国际海洋污染区域治理合作模式的借鉴

(一)地中海模式

地中海是世界上最大的陆间海,北靠欧洲大陆,南接非洲大陆,东朝亚洲大陆,西接罗陀海峡入大西洋,总面积达251.2万平方千米。该海域是典型的区域海域,其沿岸国处于欧洲、西亚以

及北非等,各国政治经济发展高度不平衡,给地中海海域污染的治理形成了巨大阻碍。地中海模式采取综合与分立相结合的治理模式,即以公约加议定书相结合的模式,通过软法和硬法相结合来营造一种较为宽松的方式,积极吸纳沿海国参与治理,来共同实现地中海海域生态环境的保护。1976年地中海沿岸的17个国家在巴塞罗那签署了《保护地中海免受污染公约》作为治理地中海海域的框架性公约,具体规定建立起地中海区域污染检测的合作机制和违反公约情况下的损害赔偿机制,贡献了科学高效的治理理念和治理模式。在此公约的基础上,先后达成了7项议定书,包括《防止地中海区域船舶和飞行器倾废污染议定书》《保护地中海区域免受陆源和陆上活动污染议定书》等七项协定^[7],从倾废、应急、陆源、保护区、离岸、有害废物和海岸带综合管理等七个方面来保护地中海的海洋环境,维护地中海海洋生态系统的可持续性。地中海模式被联合国环境规划署认定为区域海洋治理的典型案列,该项目中鼓励性条款的数量远大于强制性条款,留下了较为宽松的空间,提高了沿岸各国参与该项目的积极性。该公约高度重视相关机制的构建,首先,由各参与国组建的缔约国会议作为项目的最高决策机构,在非会议期间由缔约国办公署负责常务工作日。其次,成立了地中海区域行动计划协调机构(MAP Coordinating Unit)负责法律文件的审核、磋商以及各部门和国家间具体任务的分配。再次,形成了区域活动中心具体负责各行动的执行和监督^[8]。最后,设立了地中海区域的信托基金负责资金的筹备,保证地中海治理项目的顺利开展和执行。

(二)波罗的海模式

波罗的海位于那维亚半岛与欧洲大陆之间,呈三岔形,四面均为陆地所环抱,处于瑞典、俄罗斯、丹麦以及立陶宛等9个国家之间,面积达42万平方千米,是世界上最大的半咸水水域。随着欧洲各国工业化进程的不断推进,波罗的海海域的海洋污染问题频发,海洋生态环境系统受到了巨大的挑战。1974年波罗的海的六个沿岸国签订了《保护波罗的海区域海洋环境公约》用于应对波罗的海海域的污染治理问题,后受到《人类环境宣言》(又称《斯德哥尔摩宣言》)的启发,把

波罗的海海域的海洋环境治理视作一个整体性的问题加以对待,沿岸国形成了波罗的海海域共同利益一致的共识,确立了全面一体化的综合治理模式。该公约对污染治理的各个方面细化,进而提出具体的治理标准和要求,规定各缔约国控制并限制有毒有害的物质排入该海域,提出来自船舶、倾废和开发海底资源的污染解决方案。公约一个最大的亮点在于设立波罗的海海洋环境保护委员会,该委员会地位高、权力大,可以审查公约和附件的执行情况,监督波罗的海污染治理项目的具体进程并提出相关意见,促进沿海各国的信息交换,协调保护波罗的海的海洋环境行动,是波罗的海污染治理项目的核心枢纽机构。1992年,该公约增设了预防和污染者负担原则,把污染的预防和赔偿制度提升到了原则的层面,从根本上确立建设可持续发展的海洋生态环境理念,增强了公约的实效性,更好地推动了波罗的海区域海洋生态环境保护项目的实施。

四、黄海污染治理国际合作的完善路径

(一)丰富黄海污染治理国际合作的法律制度

良好的法律制度是确保黄海污染治理合作在法治轨道上进行的基石,当前中国经济水平和综合国力得到显著提升,在国际社会上的话语权越来越重,中国有能力也有意愿积极参与甚至主导黄海大海洋生态系统项目。中国提出的“海洋命运共同体”“可持续发展”理念赢得国际社会的广泛认可,可以将中国的成功经验和先进理念推广到黄海污染治理项目中,作为黄海污染治理国际合作的指导思想和原则。仅依靠《联合国海洋法公约》《21世纪议程》等全球范围的公约,略显粗略和宽泛,应加强区域性法律框架的构建,形成完善的黄海污染治理体系(见图1)。当前黄海污染治理项目仅达成《战略行动规划》一个具有实际指导意义的文件,处于法律依据严重欠缺的状态。可以采取签订议定书的方式予以完善,加快推进各沿岸国对于陆源污染、有害废物排放和船舶、飞行器油污事故等达成统一的协定,形成严密的预防和处理方案,将项目的临时性转变为永久性的制度机构,以保障项目开展的可持续性,最后设立黄海海洋环境保护委员会,用于调

配各国的资源,协助治理活动的开展并监督黄海污染治理项目的进程。

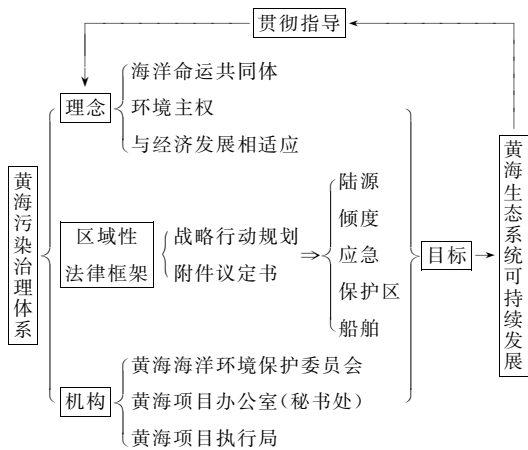


图 1 黄海污染治理体系图

(二)明确信息公开和信息共享机制

黄海沿岸国间的信息交流和技术共享是有效治理黄海污染的前提,通过项目成员国间的信息和技术的援助,促使区域合作更加稳定和紧密,只有了解黄海海域环境的真实情况,才能确立起有效的治理措施,减轻和控制黄海海域的污染。黄海海域环境实际情况的获取主要通过两个方面的来源,一是由沿岸国对于局部海域环境信息的自主披露或者应要求披露,二是相关机构从外部考察调研所获取的数据信息。想要准确地获取黄海海域环境信息需要设立相关信息机制^[9],一是完善黄海的海洋环境监测系统,通过利用沿岸国环境监测点以及新设共有环境监测点来加强黄海海洋环境信息数据收集,实现对黄海海洋环境的实时准确监测;二是完善黄海海洋环境信息共享机制(见图 2),通过附件的形式,明确信息数据披露的范围和形式,将披露的海洋环境信息加工汇总至黄海海洋环境保护委员会海洋信息管理数据库,实现参与国的信息共享和资料交换,保障黄海治理各方的知情权。对于逾期不公开数据的沿岸国,由黄海海洋环境保护委员会进行调查,要求给予限期公开承诺,期限内未公开的,增加黄海治理项目的出资。

(三)健全资金保障机制

黄海大海洋生态系统项目虽然沿岸各国达成了治理的共识,但是海洋环境治理需要高昂的治理经费和先进技术的支撑,黄海项目的资金主要来自三个国家的捐赠,对于黄海这样面积宽广

跨区域的海域,这点资金远远不够。要应对这一困难,需要完善资金筹措和管理机制。首先,成立黄海信托基金负责黄海项目的资金筹措工作。初期由中国、日本、朝鲜三国注资,主动吸纳日本等黄海沿岸国的资金流入,积极争取全球环境基金、联合国环境规划署等国际组织资金和技术上的帮助^[10]。其次,完善信托基金的内部监督,增加资金使用的透明度。当前黄海项目的资金决算均在会议期间讨论并通过,没有对外公开。可以在基金会内部设置一个专门的财务部门,定期向社会公开项目资金的流向,既增大信息公开度,又扩大民众捐赠的积极性。最后,拓宽项目资金渠道,成立非政府组织——黄海治理基金会。鼓励黄海沿岸城市的高校或者科研机构的专业人员依托学校资源,组织科学会议在民间宣传教育,鼓励个人捐赠,为黄海项目筹集资金。还可以与区域内大型企业开展融资合作,经黄海海洋环境委员会批准,在不损害黄海海洋生态环境的前提下,开采黄海海洋资源,支付相应的开采费,作为黄海治理项目的经费。

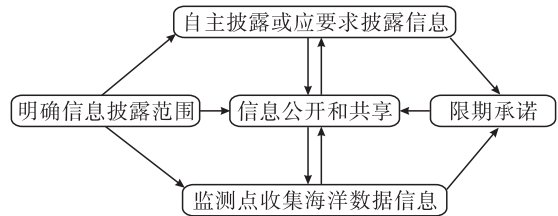


图 2 信息共享机制运行结构图

(四)制定污染源控制与治理合作机制

跨国海洋环境污染的治理过程中,控制污染物的排放是最为关键的手段,要想实现黄海海洋生态系统的绿色发展,减少和规避污染物的排放显得尤为重要。1972 年《防止倾倒废物及其他组织污染海洋公约》通过,这是国际法层面的第一个专门针对因倾倒行为导致海洋污染的专项立法,对于黄海管理污染物的排放具有指引作用。公约对废物进行了详细的划分^[11],共分为三类:禁止在海上倾倒的废物,经特别许可后可倾倒的废物以及其他废物,通过确定各类废物的属性,进而采取针对性的措施,为管控污染源的排放提供了一种新思路。黄海海域应加快推进《保护黄海区域海洋环境公约》的制定。首先,对于各类污染物根据污染程度制定一个清单同时

规定相应的处理措施。其次,加大环境保护科学技术方面的资金投入,积极推广清洁生产技术和改良污水处理设备,对空气、船舶等造成的黄海海域水质污染的问题采取各国集中治理的办法。最后,建立环境评价和废物审计、控制数量制度,制定质量管理标准,要求各国每年定期发布废物排放的白皮书,经黄海海洋环境保护委员会统计后,作为分配下一年度黄海项目资金的参考要素,以减少各国污染物的排放,保护黄海海洋生态环境系统。

(五)完善履约监督和争端解决机制

对黄海沿岸国所达成公约或协定具体执行情况的监督,是保护黄海海域生态环境的重要环节。在黄海海洋环境保护委员会下可以设立一个执行监督委员会,主要负责对各成员国公约和议定书及附件执行情况进行监督,各国在实施特定活动时向执行监督委员会备案,申请执行监督委员会协调区域间各国协同配合,通过多角度了解海洋环境信息、公约和协定的具体执行情况,评判和监督参与国的履约情况。在争端处理方面,可以由沿岸国智库成立黄海海洋环境保护项

目争端处理中心,充分发挥该机构事件评价、制定解决方案的作用,以签订备忘录的形式,用非约束性合作方式,来代替法律化程序,通过协商达成一致,利用磋商解决争端。如1997年俄罗斯原油泄漏,成员国选择以签订备忘录的方式来处理原油泄漏事件,使得各国间的可选择性增加,让环境问题和政治相脱离,避免了实际利害冲突,最终妥善解决该事件。

在经济全球化的趋势下,人类开发和利用海洋资源的活动呈指数增长,对海洋环境肆意妄为,近年黄海海域的生态环境面临巨大的威胁,沿岸国应高度重视黄海海域的污染防治问题,通过形成黄海区域治理公约和构建相关合作机制,积极促进沿岸国的参与合作,对黄海的污染情况进行整体性、系统性的治理。只有这样才可以有效保护黄海海洋环境,维持黄海海域生态系统的可持续性。中国正从海洋大国迈向海洋强国,以海洋命运共同体为理念,以黄海区域污染治理为切入点,积极参与黄海区域治理合作机制的构建,为保护黄海海洋生态环境贡献中国智慧和力量。

参考文献:

- [1]金正九.东北亚海域环境污染防治的国际合作[D].大连:大连海事大学,2011.
- [2]李秀华.海洋污染区域治理的国际法机制研究[D].济南:山东大学,2020.
- [3]张继平,黄佳星,郑建明.基于利益视角下东北亚海洋环境区域合作治理问题研究[J].上海行政学院学报,2018(5):92-100.
- [4]于铭.从联合国黄海大海洋生态系统项目看国际环境法的发展趋势[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2011(6):58-61.
- [5]顾湘,李志强.海洋命运共同体视域下东亚海域污染合作治理策略优化研究[J].东北亚论坛,2021(2):60-74.
- [6]于海涛.西北太平洋区域海洋环境保护国际合作研究[D].青岛:中国海洋大学,2015.
- [7]安善花,何雯.东北亚海洋秩序变迁视阈下近代日本构建对朝鲜话语体系研究概述[J].青海师范大学学报(哲学社会科学版),2021(2):90-97.
- [8]WILLIS K A,SEZARRA-GONÇALVES C,RICHARDSON K,et al. Cleaner seas: reducing marine pollution[J]. Reviews in fish biology and fisheries,2022,32:145-160.
- [9]顾湘,李志强.中国海洋环境污染跨域治理利益协调的困境及路径[J].国土资源情报,2021(2):39-46.
- [10]孙玲.南海地区海洋污染对海洋生态系统的影响及防治[J].环境生态学,2021(5):38-42.
- [11]李雪威.东北亚海洋圈的构想与构建[J].东亚评论,2020(2):108-132.

(责任编辑:刘惊雷)