

西北太平洋区域海洋垃圾合作治理的模式选择

孔凡宏, 沙媛媛, 李姗姗, 朱伟平

Selection of cooperative governance pattern for marine litter in the North-west Pacific region

KONG Fan, SHA Yuanyuan, LI Shanshan, ZHU Weiping

在线阅读 View online: <https://doi.org/10.12024/jsou.20200603080>

您可能感兴趣的其他文章

Articles you may be interested in

西北太平洋柔鱼产卵场时空分布及最适水温范围的推测

Suitable environmental conditions for spawning ground affecting the abundance of neon flying squid in northwestern Pacific Ocean
上海海洋大学学报. 2019, 28(3): 448 <https://doi.org/10.12024/jsou.20181202466>

基于Argo的西北太平洋公海柔鱼渔场垂直水温结构的变化特征

Variation characteristics of vertical water temperature structure of neon flying squid fishery in northwestern Pacific Ocean based on Argo
上海海洋大学学报. 2019, 28(3): 427 <https://doi.org/10.12024/jsou.20190102503>

西北太平洋柔鱼BP神经网络渔场预报模型比较研究

Comparative study on the forecasting models of squid fishing ground in the northwest Pacific Ocean based on BP artificial neural network
上海海洋大学学报. 2017, 26(3): 450 <https://doi.org/10.12024/jsou.20160501781>

气候变化下西北太平洋大海洋生态系海表面温度特征分析

Characteristics of sea surface temperature for large marine major ecosystems in the northwest Pacific under climate change
上海海洋大学学报. 2021, 30(5): 874 <https://doi.org/10.12024/jsou.20200603074>

西北太平洋柔鱼洄游重心年际变化及预测

Interannual variation and forecasting of *Ommastrephes bartramii* migration gravity in the northwest Pacific Ocean
上海海洋大学学报. 2018, 27(4): 573 <https://doi.org/10.12024/jsou.20171102171>

文章编号: 1674-5566(2022)01-0201-11

DOI:10.12024/jsou.20200603080

西北太平洋区域海洋垃圾合作治理的模式选择

孔凡宏, 沙媛媛, 李姗姗, 朱伟平

(上海海洋大学 海洋文化与法律学院, 上海 201306)

摘要: 西北太平洋区域海洋垃圾污染严重,但目前尚未建立合作治理的法律制度体系。通过选取政治体制异质性和经济发展异质性 2 个维度,对联合国环境规划署推介的北海-东北大西洋模式、波罗的海模式和地中海模式等 3 种典型的区域环境合作制度化模式的特点、生成机理以及西北太平洋区域情境的比较分析后发现,选取地中海模式具有更大的契合性,更容易达成。以“框架公约+议定书”为模板,西北太平洋区域需要制定鼓励性的框架公约,从管理架构、实施机制等方面进行原则性规定,吸纳朝鲜加入。在此基础上再制定《保护西北太平洋防止海洋垃圾污染议定书》,从国内法的衔接、执行与监督、争端处理等方面进行具体规定,并充分发挥现有政府间组织的作用和机制,为最终形成西北太平洋区域一体化的环境合作治理法律体系开辟道路和奠定基础。

关键词: 海洋垃圾; 区域环境; 合作治理; 西北太平洋区域

中图分类号: X 55 **文献标志码:** A

联合国环境规划署把海洋垃圾定义为“海洋和海岸环境中具有持久性的、人造的或经加工的固体废弃物,主要由难以降解的塑料、聚苯乙烯、金属、玻璃等构成”^[1]。海洋垃圾,特别是海漂塑料和聚苯乙烯垃圾,由于其具有漂浮和不易分解的特性,对海洋生态系统和人类社会造成极大的破坏^[2]。

由于洋流的作用,海洋垃圾极易漂浮汇聚在大洋环流的中心地带,其中太平洋环流的海洋塑料垃圾污染状况最为严峻^[3]。西北太平洋海域多数处于半封闭状态,海水循环相当缓慢,本身自我稀释能力较弱,导致该海域的垃圾极易积聚^[4]。再加上该区域沿海人口聚居较多,港口密集、航线密布、航运繁荣,导致这一区域海洋垃圾污染严重。海洋垃圾具有漂移性和区域聚集性等特点,使得区域合作治理具有一定的优势。另外,海洋垃圾区域治理处于全球治理和国别治理的中间层级,起到连接作用,在活力和效力方面都具有较大优势,既可以弥补国家治理失败,又可以对接全球治理。

联合国环境规划署在 1974 年开始实施区域海洋项目,把全球的封闭和半封闭海域分成了波罗的海、地中海、西北太平洋、东北大西洋、黑海等 18 个区域,积极倡导和鼓励各个区域根据具体情境建立制度化合作机制,共同保护海洋环境。其中有 3 个区域的制度化合作模式比较典型,分别为波罗的海模式、地中海模式、北海-东北大西洋模式。联合国环境规划署向尚未建立合作法律制度体系的区域推介这 3 种模式^[5]。西北太平洋是联合国环境规划署实施区域海洋项目的区域之一,区域内有黄海、东海、日本海、鄂霍次克海、白令海等海域,沿岸有中、日、韩、俄、朝等 5 个国家。迄今为止,西北太平洋区域尚未建立环境合作治理的法律制度体系。针对这种状况,本文通过对上述 3 种典型合作治理模式以及西北太平洋区域情境的比较分析,探究西北太平洋区域海洋垃圾合作治理的应然框架模式及其具体的制度安排,以期为西北太平洋区域建立一体化的环境合作法律制度体系指明方向和路径。

收稿日期: 2020-06-03 修回日期: 2021-05-06

基金项目: 上海海洋大学高水平地方高校试点建设项目(A1-3201-20-3009)

作者简介: 孔凡宏(1974—),男,教授,博士生导师,研究方向为民主治理、涉海(渔)类中介组织、海洋公共管理。E-mail: fhkong@shou.edu.cn

1 3 种制度化的区域环境合作模式及生成机理

国际组织以宣言和行动计划等形式表现出来的倡导和决议属于“软法”的范畴,不具有法律约束力;而以公约(convention)和议定书(protocol)为表现形式的正式条约,具有法律约束力,属于“硬法”的范畴。前者通常是多个国家通过举行国际会议缔结的多边条约,后者是一种辅助性的具体法律文件,有的则是一个独立的为解决某一方面具体问题的协议。有的正式条约辅之以附件(appendix),是对国际条约某一方面的问题进行解释、提出技术标准等,本身不是一个独立的文件^[6]。现代国际环境条约经常表现为公约、议定书、附件的多种组合形态。欧洲3个区域由于环境条约的组合形态不同而形成了北海-东北大西洋模式、波罗的海模式和地中海模式等3种比较典型的合作模式。由于政治体制和经济发展水平是考察国家行为体的重要维度,也是揭示某一区域国家间互动状况的重要因素,下面基于政治体制异质性、经济发展异质性这2个维度的考察,揭示3个典型区域模式的表征及生成机理。

1.1 北海-东北大西洋模式及其生成机理

北海-东北大西洋模式是一种“公约+公约”模式。沿岸国家针对海洋环境某一方面的污染,通过缔结专门性的比较完备的单独条约来解决该类问题。北海-东北大西洋区域海上石油运输繁忙,溢油风险高,为了应对突发溢油风险,该区域的国家在1969年签署《北海油污防治合作公约》;在意识到船舶和飞机倾废物污染严重后,就在1972年签订《奥斯陆倾废公约》;在关注到陆地污染物排海造成严重海洋环境污染后,于1974年缔结《防止陆源污染海洋环境公约》;在共同意识到除石油以外的其他有害和危险物质对海洋的危害之后,于1983年通过了新的《合作处理北海油污和其他有害物质污染公约》,扩展了《北海油污防治合作公约》的适用对象和范围。直至1992年,签订《保护东北大西洋海洋环境公约》这一综合性公约^[7]。

北海-东北大西洋模式的形成是在20世纪60年代末至70年代初期,当时沿岸国家有葡萄牙、西班牙、英国、法国、荷兰、挪威等发达工业

国,经济发展程度相当,政治体制相同,不存在政治对立。由于区域各国政治体制和经济发展水平的同质性高,比较容易就某一方面的污染防治问题达成共识,达成制度化合作的成本相对较低。同时,沿岸各国都具有履约能力,履约义务分配均等化,不存在因履约义务的不均衡性而推诿塞责、阻挠公约达成的障碍,比较容易针对特定类型的污染签署内容比较全面、详实的特定公约,形成“公约+公约”模式。公约签署具有明显的问题导向性和污染防治标靶的具体指向性,不对海洋污染防治进行整体性考虑和系统设计,各个公约之间呈现分散性和分离式特征。形成这种模式当时的情境是区域各国政治体制异质性程度和经济发展异质性程度双低(图1)。

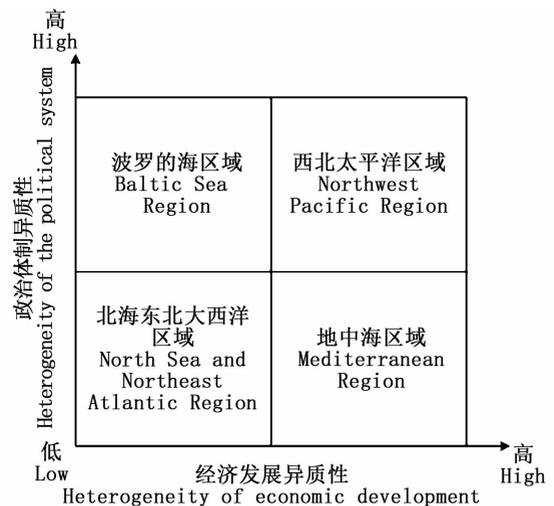


图1 区域情境

Fig. 1 Regional circumstances

1.2 波罗的海模式及其生成机理

波罗的海模式是一种“框架公约+附件”模式。波罗的海沿岸国家于1974年签署了《保护波罗的海区域海洋环境公约》^[8]这一整体性的海洋环境保护公约。公约内容体现的是区域整体性、综合性的环境解决策略,列出所有已为人们所知的各种污染源,以及行动目标、责任义务等。在公约后面,以添加附录的方式,就具体污染物和排放标准等对缔约国的义务做出详实规定,一旦签署公约就意味着同时接受公约以及附录所规定的义务。

波罗的海模式形成于20世纪60年代末至70年代,当时沿岸的7个国家存在两套迥异的政治体制,即社会主义体制(前苏联、波兰、民主德

国)和资本主义体制(瑞典、芬兰、丹麦、联邦德国)。由于政治体制的差异,当时已经形成了以美国为首的北约组织和以前苏联为首的华约组织两大政治集团的对立。丹麦、联邦德国属于北约组织,前苏联、波兰、民主德国属于华约组织,政治异质性程度高。两大阵营之间存在政治对立和意识形态的冲突。从经济发展来看,北欧的瑞典、芬兰、丹麦以及联邦德国和前苏联都是工业国,经济发展水平较高。下面重点考察一下波兰和民主德国。波兰在20世纪70年代实行了新经济战略,取得了一定的成果,经济发展迅速,1971—1975年,被称为波兰“黄金发展”时期,国民收入、工业总产值、投资额、外贸出口、外贸进口年均增长率分别为9.8%、10.7%、13.6%、19.2%、23.6%^[9]。民主德国在20世纪60年代创造了“红色经济奇迹”,1950—1970年生产性国民收入年均增长7.2%,1970—1975年,生产性国民收入达到7030亿马克^[10]。所以当时波罗的海沿岸国家的经济发展水平的异质性程度并不高。但是公约签署充满了政治博弈和利益平衡,芬兰和瑞典作为中立国,充当了倡议者、协调者、推动者的角色。应前苏联的要求,最终签署的公约,范围是不包括领海的,并吸纳民主德国作为缔约国主权国家参与进来,展现的是政治折冲和政治利益平衡的景象^[11]。该区域为了达到一种利益的协调和平衡,采用了一种“框架公约+附件”模式。当时的情境是区域各国政治体制异质性程度高和经济发展异质性程度低(图1)。

1.3 地中海模式及其生成机理

地中海模式是一种“框架公约+议定书”模式。地中海沿岸国家于1976年缔结了《保护地中海海洋环境的巴塞罗那公约》,建立了2个层次的海洋环境保护法律制度。第一个层次是框架公约,规定了沿岸国必须履行的基本义务,要想成为缔约国就必须签署框架公约,框架公约具有原则性、鼓励性、倡导性的特征,目的是诱导、吸纳沿岸国加入。第二个层次是议定书,规定了某一具体污染物排放标准及防止其污染海洋环境的措施与程序的特殊规则。缔约国签署框架公约时,必须至少签订一个议定书,其他议定书可以在以后再签署,逐步拓展环保合作的广度和深度,但有义务在条件成熟时签署其他议定书。与该公约一起签署的有《关于废物倾倒的议定

书》《关于紧急情况下进行合作的议定书》,后来陆续签署的议定书有《关于陆源污染的议定书》(1980)、《关于特别保护区的议定书》(1982)等^[12]。

地中海模式形成于20世纪70年代中期,沿岸国家有法国、意大利、西班牙、阿尔及利亚、埃及、叙利亚等20多个资本主义国家,具有政治体制的同一性,不存在政治对立,无需政治利益的平衡。经济发展水平参差不齐,工业国与农业国并存,经济发展异质性程度高,一些经济落后国家缔约意愿和履约能力都很低。为了签署公约做前期动员,联合国环境规划署于1975年针对地中海发起了“蓝色计划”,在法律制定、整体性规划、制度安排与资金支持以及监测与评估等4个方面提出政策建议^[13]。制定的框架公约,内容的倡导性大于强制性,不寻求一揽子解决所有污染问题,而是循序渐进地拓展,目的是诱导、吸引经济落后国家融入。为了吸纳发展中国家加入,联合国环境规划署还对发展中国家签署和执行议定书进行资助和扶持,为发展中国家减负。另外,一些条款也促成对发展中国家进行保护,例如在议定书中规定,严禁向发展中国家出口危险废物(包括放射性废物)等^[12]。“框架公约+议定书”模式更好地适应了地中海沿岸国家经济发展异质性程度较高的现实。形成这种模式当时的情境是区域各国政治体制异质性程度低,经济发展异质性程度高(图1)。

2 西北太平洋区域情境解析

2.1 西北太平洋区域各国政治与经济状况

西北太平洋沿岸有中、日、韩、俄、朝等5个国家。从政治体制来看,中、朝属于社会主义国家,日、韩、俄属于资本主义国家,存在政治体制的差异。从国家间的冲突和摩擦来看,除朝韩之间存在一定的对立外,其他国家之间并没有实质性的冲突,但也存在一定的张力。由于朝鲜核试验、日韩贸易摩擦和慰安妇问题、中日钓鱼岛之争、日俄北方四岛之争等历史和现实的原因,5个国家之间也会产生非对抗性紧张关系。但这些矛盾和摩擦并非冷战时期因政治体制差异而产生两大政治集团的对抗。冲突具有分散性、短暂性和局部性特征,国家间关系整体表现平稳。中俄关系已经提升为“新时代中俄全面战略协作伙

伴关系”^[14]。中朝两国继续保持传统友好合作关系。俄朝两国在政治和外交领域持续接近^[15]。日韩军事同盟关系继续存在。朝韩矛盾虽然偶尔激化,但具有反复性,有逐渐向好的趋势。

从经济状况来看,据联合国 2016 年统计的数据,在 211 个国家中,中、日、韩、俄 GDP 总量世界

排名在 15 名以内,而朝鲜则排在第 200 名。从人均 GDP 来看,最高的是日本,为 40 802 美元,而朝鲜只有 654 美元。朝鲜的人均 GDP 在世界的排名也是排在 200 名以后^[16]。5 个国家经济发展水平差距巨大,经济发展异质性程度非常高,出现四强一弱的局面(表 1)。

表 1 西北太平洋区域 5 国经济发展状况

Tab. 1 Economic development of five countries in the Northwest Pacific Region

国家名称 Names of countries	GDP 总量排名 GDP ranking	GDP GDP/US \$	人均 GDP GDP per capita/US \$
中国 China	2	11.22 万亿	9 915
日本 Japan	3	4.94 万亿	40 802
韩国 ROK	11	1.41 万亿	32 341
俄罗斯 Russia	12	1.25 万亿	11 040
朝鲜 DPR Korea	200	167.90 亿	654

2.2 西北太平洋区域各国前期合作基础

西北太平洋行动计划是该区域目前仅有的比较正式的合作机制,成员国有中、日、韩、俄等 4 国。该计划是在联合国环境规划署的积极推动下于 1995 年生效实施,总目标是“通过合理使用、开发和管理海岸及海洋环境,保护人类健康、生态完整性及本区域发展的可持续性,使该区域的人民获得最大的长远利益”^[17]。该计划设立了 4 个区域行动中心(Regional activity centers): 数据与信息网络中心(Data and information network regional activity centre),中国负责;污染监控中心(Pollution monitoring regional activity centre),俄罗斯负责;海洋环境应急准备与响应中心(Marine environmental emergency preparedness and response regional activity centre),韩国负责;特别监控与海岸环境评估中心(Special monitoring & coastal environmental assessment regional activity centre),日本负责。4 个区域行动中心各司其职、各尽其责。2004 年又成立了 2 个区域协调机构(Regional coordinating units)作为秘书处。西北太平洋行动计划形成了以成员国政府间会议为最高决策议事机构,以区域协调机构为指挥部的执行中枢机构,以 4 个区域行动中心为具体执行机构的组织架构^[18](图 2)。为了应对威胁到海洋环境与生态安全的海洋垃圾问题,2007 年实施了海洋垃圾区域行动计

划(Regional action plan on marine litter),构建专门针对区域海洋垃圾治理的制度安排^[19]。

黄海大海洋生态项目也是西北太平洋区域前期的合作成果。该项目由联合国开发计划署负责实施,涉及到中、韩、朝等 3 个国家,中国和韩国全程深度参与了该项目,朝鲜只是作为观察员身份选择性参加了一些会议。该项目 2025 年的远景目标是防止和大幅度减少各种类型的海洋污染,特别是陆地活动造成的海洋垃圾和营养物质污染^[20]。其他支撑西北太平洋区域海洋环境保护体系的还有已达成的双边合作协定和高层多边会议机制,例如《中韩环境合作协定》(1993)、《中日环境保护合作协定》(1994)、中日韩三国环境部长会议(1999)等。另外,西北太平洋区域的 5 个国家,除了朝鲜比较消极外,其他都积极参加政府间组织,是一些政府间组织的成员国。例如中、日、韩、俄都是国际海事组织(International Maritime Organization, IMO)的成员国,IMO 对于防治商船、渔船污染海洋环境具有一定的职能。中西部太平洋渔业委员会(Western and Central Pacific Fisheries Commission)也通过了涉及渔船的海洋污染的养护和管理措施,中、日、韩都是其成员,朝鲜为其合作非成员。西北太平洋区域的国家通过参加政府间组织,也积累了合作的经验和技能,达成了一定的合作共识。

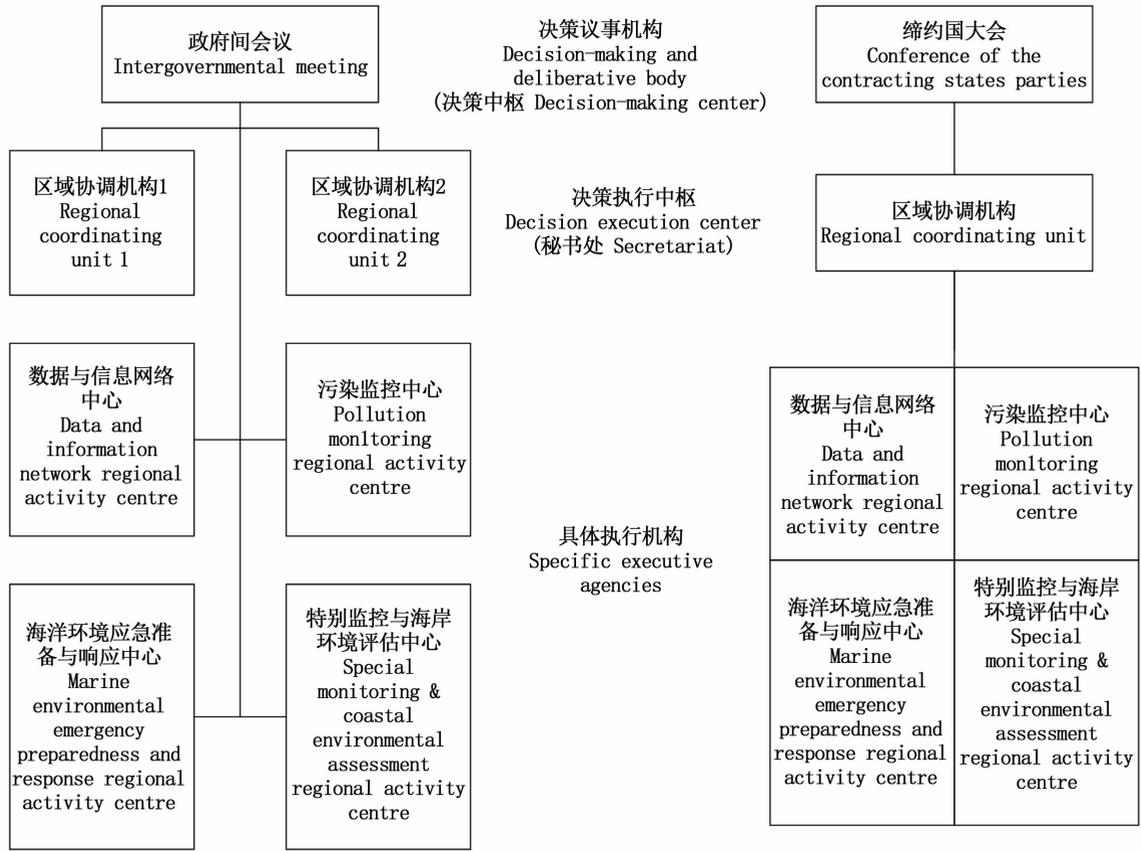


图 2 西北太平洋行动计划管理组织架构

Fig. 2 Organizational structure of management of action plan in the North Pacific Region

2.3 西北太平洋区域当前所处的国际环境

由于海洋生态环境影响到经济的可持续发展和代际公平问题,环境保护逐渐成为世界各国的共同需求。《2030 年可持续发展议程》于 2015 年在联合国大会通过,提出了 17 项目标,其中第 14 项目标专门论及海洋资源与环境保护,提出要防止和减少包括海洋垃圾在内的各种类型的海洋污染,通过保护和合理利用海洋和海洋资源以促进可持续发展^[21]。为了贯彻落实第 14 项目标,联合国 2017 年又召开主题为“我们的海洋,我们的未来:行动呼吁”的会议,倡导全球在各个层面协同参与实施第 14 项目标^[22]。联合国的倡导和呼吁为西北太平洋区域环境合作营造了良好的国际环境。

3 西北太平洋区域海洋垃圾合作治理框架模式选择及具体制度建构

3.1 合作治理框架模式选择

西北太平洋区域情境属于政治体制异质性和经济发展异质性双高的状态(图 1)。虽然西北

太平洋区域与波罗的海区域都存在政治体制异质性的问题,但是后者是在冷战时期基于国家政治体制的异质性产生了实质性的政治对抗,并且是基于两大政治集团的政治对抗,这种政治对抗需要一定的政治折冲和系统性的利益平衡才能构建合作的基础。前者虽然也存在政治体制的分野,也有冲突和摩擦,但是这种冲突和摩擦并未形成两大政治集团的政治对立,合作基础的构建并不需要以政治折冲和系统性利益平衡为必要条件。所以从政治体制的异质性及其引发的政治对抗这一维度来看,西北太平洋区域与波罗的海区域相似度并不高。

在经济发展异质性方面,西北太平洋区域表现非常突出,出现四强一弱的显著特征。朝鲜经济发展处于非常低的水平,对于环境保护的关注度不高,缔约意愿低,履约能力差。在这种情况下,首先必须激励、吸引朝鲜加入公约。公约要具有包容性、原则性,而不是企求一揽子解决所有具体的环境问题,才是一种正确的选择。从经济发展水平异质性及其后果来看,西北太平洋区

域与地中海区域具有更大的相似度。

另外,在地中海模式的形成过程中,联合国对第三世界国家发挥了重要的扶持作用。而目前联合国对西北太平洋区域环境合作治理非常关注,正在积极扶持和推动。从制度建构的内驱力来看,西北太平洋区域也与地中海区域具有更大的相似度。因此,选择地中海模式作为西北太平洋区域环境合作治理的框架模式,具有更大的合理性和可行性,制度化合作体系更容易达成。

3.2 合作治理模式的具体建构

3.2.1 缔结框架性公约

西北太平洋区域环境公约是对该区域共同环境利益的确认,是区域各国承诺采取统一行动的规约。由于朝鲜一直游离在区域合作之外,所以首先必须吸纳朝鲜加入,必须使框架公约的鼓励性大于强制性、原则性大于规制性,同时在责任分担方面,给予朝鲜一定的优惠条件。缔结的公约应包含且不限于以下四方面的内容:(1)明确区域内海洋环境所面临的主要污染种类,自觉遵守公约并将公约视作解决区域内海洋污染问题的法律依据,厘清区域公约的宗旨、目标和原则。(2)界定合作内容、范围和程序,以及在国内和区域的实施机制;规定与公约一起签订的海洋垃圾议定书的制定与签署;后续一系列议定书的制定与签署条件、程序。(3)明确合作领域,如对海域内的污染进行合作监测与评估、相关治理技术的交流与合作、联合开展污染清理与应急响应行动等。(4)合理设置区域合作的领导机构以及完善相应的经费出资和使用安排,明确经费分担须有利于欠发达国家朝鲜的条款。下面从公约践行的原则、管理组织架构、实施机制等方面做一一阐释和说明。

在5个国家商讨构建框架公约时,可以选择性地把国际环境法的如下原则纳入其中:一是共同但有区别的责任分担原则,地球生态系统具有整体性,所有国家都有责任保护地球环境,但不是平均分摊,发达国家应该承担更大的责任^[23];二是尊重国家主权和不损害国外环境原则,各国拥有依照本国的法律和政策勘探、开发自然资源的主权权利,但应确保在其管辖和控制范围内不损害其他国家或者非国家管辖范围内的环境^[24];三是国际合作原则,支持发展中国家参与环境治理和资源合理利用,对欠发达国家利益给予特别

优先照顾,禁止向发展中国家转移污染和其他环境损害^[25];四是预防原则,在环境损害发生之前采取措施以限制、减缓、控制其管控范围内可能引起环境损害的行为、活动,不得以尚未得到科学的明确证实为借口,延期采取防止环境恶化的措施^[26]。上述原则把朝鲜放在特别优先的地位,能保持其环境、经济、社会的协调发展,对于吸纳朝鲜加入公约具有一定的吸引力。

框架公约须把西北太平洋行动计划的组织体系进一步优化、固化。西北太平洋行动计划以4个成员国政府间会议作为最高决策机构,框架公约需要把朝鲜吸纳进来,以5个缔约国的缔约国大会作为最高决策机构。缔约国大会每年召开1次,审查决议执行情况,并做出新的决策部署。西北太平洋行动计划设立区域协调机构作为秘书处和执行中枢,但是该机构分别设立在两个国家,办公室分别位于日本的富山和韩国的釜山,工作人员都是联合国的雇员^[27]。从管理体制来看,其类似于分离制,是同一层级的各机关,受两个以上的机关或行政首长的指挥、监督的组织体制,优点是权力分散、相互制衡,缺陷是机构间协调合作有一定难度,降低行政效率。与分离制相对的管理体制是完整制,是同一层级的各机关只受一个机关或行政首长的指挥、监督的组织体制,优点是权责集中明确,机构之间分工合作有序,有利于全局统筹和决策的贯彻执行,行政效率高,缺陷是与民主有张力^[28]。框架公约可以继续保留区域协调机构作为秘书处,但应将其集中设置在一个国家,构建具有完整制形态的集中统一的管理体制(图2)。另外鉴于中国与朝鲜的紧密关系,中国作为世界第二大经济体的国际地位,区域协调机构办公室设置在中国比较合适。其工作人员除了联合国的雇员外,建议包括5个国家选派的代表组成。

实施机制采用以下几种方式:

(1)国内环境立法的衔接。由于国内法可能与区域环境合作治理的规则相背离乃至冲突,就需要公约规定区域各国国内环境立法的配套、衔接,以保持国内环境保护法律法规与区域公约的一致性。依照各国的国情,签订的区域公约或者在缔约国国内直接适用,不需要进行转化而具备法律效力,或者需要缔约国在签订区域公约之后再经过国内一系列的立法转换,这样才能使各国

一致承认的区域公约在国内具备较高的法律规制力^[29]。

(2) 实施环境报告制度。框架公约规定,签署议定书的缔约国就议定书所确定的区域环境合作治理规则的实施方式、执行效果,定期提交报告给区域协调机构,区域协调机构将这些报告提交由专家组成的委员会进行讨论和评价,并将履约情况的结论及改善计划的建议提交给缔约国大会,由缔约国大会公布并向履约不力的国家施压,以此促进区域各国对于区域环境规则的执行。

(3) 争端解决机制。在履约过程中区域各国发生的争端,一般通过政治方法(或外交方法)、法律方法解决。在国际争端中,政治方法包括直接谈判、斡旋、调停、调查、和解等,法律方法包括仲裁、司法解决等途径^[6]。区域环境公约可以把这些方法纳入争端解决机制,同时规定遵循一定的先后次序,即先说服、后强制的路径,首先进行谈判,然后调解,接着仲裁,最后走司法途径。之所以把司法作为最后采用的解决方法,是因为

“通过中止一国的权利来对不履行义务的行为进行制裁,在某些情况下,还会产生解除义务的后果,反而不能加强对规则的遵守”^[12]。

3.2.2 制定防止海洋垃圾污染议定书

西北太平洋区域可以参照地中海模式,在制定、签署框架公约的同时制定、签署《保护西北太平洋防止海洋垃圾污染议定书》。由于海洋垃圾的来源多元繁杂,为了防止泛化理解,议定书需要把防止海洋垃圾污染限定在联合国环境规划署对海洋垃圾划定的范围,争取缔约国更多的共识和认可,以利于议定书的通过和后续执行。联合国环境规划署把海洋垃圾按照来源渠道进行了类型学划分^[11](表2)。制定议定书时可以据此考虑合作治理领域,以及各缔约国国内法对接规制的范围。在对海洋垃圾合作治理议定书的策略选择方面,必须遵循由易到难、由浅入深的原则,循序渐进加以推进,以减少制度达成的成本,获得缔约国对海洋垃圾合作治理法律制度体系的认可和通过。

表2 海洋垃圾的来源

Tab.2 Sources of marine litter

主要来源渠道 Main sources	类型 Types
基于海上的主要来源渠道 Main sea-based sources	1. 商船、轮渡、邮轮 2. 渔船 3. 军舰、科考船 4. 游艇 5. 海上油气平台 6. 水产养殖设施 7. 水上娱乐活动(如潜水和码头)
基于陆地的主要来源渠道 Main land-based sources	1. 位于海岸的城市垃圾填埋场(废物倾倒地) 2. 河流或其他内河航道(运河)从垃圾填埋场或其他来源地携带入海 3. 排放未经处理的市政污水及雨水(包括偶然溢流)携带入海 4. 工业设施(来自堆填区和未经处理的水流携带的固体废物) 5. 旅游业(到海边和海滩游玩的游客)

《保护西北太平洋防止海洋垃圾污染议定书》应该但不限于包括前言、国内法的衔接、执行与监督、争议处理等4个部分。

(1) 前言。在前言部分,议定书应以倡导性的语言强调各缔约国有义务采取一切尽可能的措施防止海洋垃圾污染西北太平洋海域。需要对海洋垃圾的概念进行阐释,并从来源上对其进行分类,以明确其内涵和外延,为后面的合作共治提供铺垫。另外还要对议定书的适用区域范围进行界定,划定该议定书适用的地理范围。为

避免因领海划界问题引发政治争端而影响海洋垃圾议定书的顺利签订,应制定“权利保留”条款,规定议定书不应与缔约国关于国家主权或管辖权的合法主张相悖。

(2) 国内法的衔接。议定书应规定区域各国依据议定书确定的海洋垃圾的种类和防治内容,制定或修订与海洋垃圾防控有关的本国法律规范,使这些制度安排与所达成的海洋环境保护共识的兼容性,保持国内环境保护法律法规与防止海洋垃圾污染议定书的一致性。这些法律规范

应该包括固体垃圾的鉴别标准、监测评估、减量使用与排放的宣教等内容。

(3) 执行与监督。为了保障议定书的顺利执行,应该充分发挥4个区域行动中心的作用,履行海洋垃圾信息收集、污染监控、应急响应、影响评估四大职能。为了促进议定书的执行,需要制定防止海洋垃圾污染报告制度,用来监督缔约方认真履行义务。缔约国提交年度报告给区域协调机构,由其组织专家进行讨论和评价,并将履约情况的结论及改善计划的建议提交缔约国大会,由缔约国大会公布对履约不力国家的调查结果,以敦促区域各国对于区域环境规则的执行。

(4) 争端处理。在海洋垃圾合作治理过程中,缔约国之间不可避免会发生争端。对于争端的处理,议定书需要按照公约规定的先后顺序进行,先谈判和协商,在相互理解和信任的基础上寻求双方都能接受的解决办法。协商未果,受到环境损害的缔约一方对另一方违反条约的行为可以提出申诉,申诉由区域协调机构受理。区域协调机构遴选法律专家和环境专家组成调查委员会和调解委员会,在调查事实清楚、证据确凿的基础上,组织双方进行调解。调解不成,区域协调机构组织争端双方选任仲裁员,双方签订仲裁协定,组成临时仲裁法庭进行裁决。只有严重违反海洋环境保护中的有毒有害废物倾倒污染等国际规则而无法通过上述途径矫正时,才考虑诉诸国际法院或国际海洋法庭,使司法途径成为最后的保障和威慑。

3.2.3 发挥现有政府间组织的作用和机制

西北太平洋区域的国家绝大多数都是一些政府间组织的成员国,这些政府间组织在海洋垃圾的合作治理方面已经发挥作用。前面提到的IMO是联合国负责海上航行安全和防止船舶污染海洋环境的一个非政府组织,下设海洋环境保护委员会(Marine Environment Protection Committee),指导海洋环境机构(Marine Environment Division)开展工作^[30]。目前IMO正在实施“全球海洋垃圾合作项目”(GloLitter Partnerships Project),目的是减少和防止海上运输和渔业产生的塑料垃圾污染海洋,亚洲、非洲、加勒比、拉丁美洲和太平洋区域成为全球致力于该项目的代表^[31]。前面提及的中西部太平洋渔业委员会是依照《中西部太平洋高度洄游鱼类种

群养护和管理公约》(Convention for the conservation and management of highly migratory fish stocks in the Western and Central Pacific Ocean)成立的,该公约第五条在论及养护和管理的原则及措施,提出采取措施以尽量减少废弃物、渔获遗弃、遗弃渔具所致的资源损耗量、渔船造成的污染,并促进和开发有选择性的、对环境无害和成本效益高的渔具和捕鱼技术^[32]。这些政府间组织,一般都具有开放性,愿意同其他组织进行合作。例如北太平洋渔业管理委员会(North Pacific Fisheries Commission),中、日、韩、俄都是其成员国,是依照《北太平洋公海渔业资源养护和管理公约》(Convention on the conservation and management of high seas fisheries resources in the North Pacific Ocean)成立的,目的是确保北太平洋渔业资源的长期养护和可持续利用及北太平洋海洋生态环境的保护。该公约第二十一条论及与其他组织或安排的合作,要求委员会“应寻求与能有助于其工作和有能力确保生物资源及其生态系统长期养护和可持续利用的政府间组织发展合作工作关系和为此建立协定。委员会可以邀请这类组织派观察员参加委员会及其附属机构的会议,也可酌情争取参与这类组织的会议”^[33]。由于这些政府间组织具有开放性特征,且前期已经从事海洋垃圾治理的实践,将其纳入西北太平洋区域海洋垃圾合作治理体系,形成嵌套式合作结构,对于优化西北太平洋区域海洋垃圾合作治理模式具有重要价值。

4 结语

海洋垃圾的漂移特性使得地域相邻的国家面临着跨界污染的威胁和挑战,区域内国家有动力针对共同的海洋垃圾污染问题形成合作治理共识。但时至今日,西北太平洋区域尚未形成区域性合作治理的法律制度体系。西北太平洋区域的海洋垃圾污染问题受到联合国的关注。联合国环境规划署所推介的3种制度化合作模式为西北太平洋区域海洋垃圾污染合作治理提供了可资借鉴的路径。经过对3种合作模式的特点、生成机理的分析以及与西北太平洋区域的情境比对后发现,选取地中海模式具有更大的合理性,以“框架公约+议定书”为模板,西北太平洋区域制度化的环境合作更容易达成。

由于西北太平洋海洋垃圾行动计划、黄海大海洋生态项目、其他政府间组织的合作实践,西北太平洋区域的国家已经积累了比较丰富的海洋垃圾合作治理经验,而双边合作协定及多边高层会议机制也达成了较多的合作治理共识。在框架公约的基础上制定、签署《保护西北太平洋防止海洋垃圾污染议定书》,以及充分发挥现有政府间组织的作用和机制,既可以使海洋垃圾合作治理更加制度化,也为拓展其他污染类型的制度合作从而形成西北太平洋区域一体化的环境合作治理体系奠定基础 and 创造条件。

参考文献:

- [1] United Nations Environment Programme. What is marine litter? [EB/OL]. (2018-11-26). <http://dinrac.nowpap.org/our-work/marine-litter/>
- [2] 联合国环境规划署发布《塑料与浅水珊瑚礁》报告[EB/OL]. (2019-06-21). <http://ysfri.ac.cn/info/1111/32485.htm>
United Nations Environment Programme has released its report "plastics and shallow coral reefs" [EB/OL]. (2019-06-21). <http://ysfri.ac.cn/info/1111/32485.htm>
- [3] LEBRETON C M, GREER S D, BORRERO J C. Numerical modelling of floating debris in the world's oceans [J]. Marine Pollution Bulletin, 2012, 64(3): 653-661.
- [4] 斜晓东. 区域海洋环境的法律治理问题研究[J]. 太平洋学报, 2011, 19(1): 43-53.
TOU X D. Study on legal governance of regional marine environment [J]. Pacific Journal, 2011, 19(1): 43-53.
- [5] United Nations Environment Programme. Why does working with regional seas matter? [EB/OL]. <https://www.unenvironment.org/explore-topics/oceans-seas/what-we-do/working-regional-seas/why-does-working-regional-seas-matter>
- [6] 邵津. 国际法[M]. 5版. 北京: 北京大学出版社, 2014: 404-460.
SHAO J. International law [M]. 5th ed. Beijing: Peking University Press, 2014: 404-460.
- [7] 朱建庚. 区域海洋环境保护的模式探析[J]. 海洋信息, 2013(3): 47-51, 64.
ZHU J G. A Study on the pattern of regional marine environmental protection [J]. Marine Information, 2013(3): 47-51, 64.
- [8] 全国人大环境保护委员会办公室. 国际环境与资源保护条约汇编[C]. 北京: 中国环境科学出版社, 1993: 321.
Environmental Protection Committee Office of the National People's Congress. Selected multilateral treaties in the field of the environment [C]. Beijing: China Environmental Sciences Press, 1993: 321.
- [9] 杜德峰. 波兰经济发展中的主要问题和困难[J]. 世界经济, 1980(11): 67-72.
DU D F. Major problems and difficulties in Poland's economic development [J]. The Journal of World Economy, 1980(11): 67-72.
- [10] 施向. 对民主德国经济发展若干问题的初步探讨(一) [J]. 当代世界社会主义问题, 1987(1): 22-30.
SHI X. A preliminary study on some problems of the economic development of the German Democratic Republic (1) [J]. Issues of Contemporary World Socialism, 1987(1): 22-30.
- [11] RÄSÄNEN T, LAAKKONEN S. Cold war and the environment; the role of Finland in international environmental politics in the Baltic Sea Region [J]. Ambio: Journal of the Human Environment, 2007, 36(2/3): 229-236.
- [12] 亚历山大·基斯. 国际环境法[M]. 北京: 法律出版社, 2000: 178-360.
KISS A. Droit International de L'environnement [M]. Beijing: Law Press, 2000: 178-180.
- [13] 郑凡. 地中海的环境保护区域合作: 发展与经验[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2016, 16(1): 81-90.
ZHENG F. Regional cooperation of environmental protection in the Mediterranean; development and experiences [J]. Journal of China University of Geosciences (Social Sciences Edition), 2016, 16(1): 81-90.
- [14] 中国 & 俄罗斯: 新时代全面战略协作伙伴[EB/OL]. (2019-06-06). <https://news.sina.com.cn/o/2019-06-06/doc-ihvhiqay3839349.shtml>
China and Russia; comprehensive strategic partners of coordination in the new era [EB/OL]. (2019-06-06). <https://news.sina.com.cn/o/2019-06-06/doc-ihvhiqay3839349.shtml>
- [15] 马斌. 俄朝关系新进展及其驱动因素分析[J]. 中国与世界, 2016(1): 150-162.
MA B. Analysis of the new development of Russia-DPRK's relations and its driving factors [J]. China and the World, 2016(1): 150-162.
- [16] 2019年亚洲国家和地区GDP最新排名[EB/OL]. (2019-12-09). <https://www.shijiejingji.net/world/global/2019/206541.html>
The nations' GDP ranking in 2019 [EB/OL]. (2019-12-09). <https://www.shijiejingji.net/world/global/2019/206541.html>
- [17] United Nations Environment Programme. Who we are? [EB/OL]. <https://www.unenvironment.org/nowpap/who-we-are>
- [18] United Nations Environment Programme. Northwest Pacific action plan [EB/OL]. <https://www.unenvironment.org/nowpap/>
- [19] United Nations Environment Programme. NOWPAP activities to marine litter [EB/OL]. (2017-01-06). <http://dinrac.nowpap.org/our-work/marine-litter/marine-litter-activities/>
- [20] United Nations. Yellow Sea large marine ecosystem [EB/OL]. <https://oceanconference.un.org/commitments/?id>

- = 19068.
- [21] United Nations. Transforming our world; the 2030 agenda for sustainable development [EB/OL]. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>.
- [22] United Nations. Our ocean, our future: call for action [EB/OL]. <https://sustainabledevelopment.un.org/frameworks/our-ocean-our-future>.
- [23] 那力. 国际环境法 [M]. 北京: 科学出版社, 2005: 38-39.
NA L. International environmental law [M]. Beijing: Science Press, 2005: 38-39.
- [24] 联合国. 联合国海洋法公约 [M]. 3 版. 北京: 海洋出版社, 2013: 133.
United Nations. United Nations convention on the law of the sea [M]. 2nd ed. Beijing: China Ocean Press, 2013: 133.
- [25] 林灿铃, 吴汶燕. 国际环境法 [M]. 北京: 科学出版社, 2018: 70-71.
LIN C L, WU W Y. International environmental law [M]. Beijing: Science Press, 2018: 70-71.
- [26] 王曦. 国际环境法 [M]. 北京: 法律出版社, 2005: 110-112.
WANG X. International environmental law [M]. Beijing: Law Press, 2005: 110-112.
- [27] United Nations Environment Programme. Regional coordinating unit [EB/OL]. <https://www.unenvironment.org/nowpap/who-we-are/regional-coordinating-unit>.
- [28] 陈振明. 公共管理学 [M]. 2 版. 北京: 中国人民大学出版社, 2017: 45.
CHEN Z M. Public management [M]. 2nd ed. Beijing: China Renmin University Press, 2017: 45.
- [29] 罗国强. 论国际条约的国内适用问题 [J]. 兰州学刊, 2010 (6): 123-125.
LUO G Q. Study on the domestic application of international treaties [J]. Lanzhou Academic Journal, 2010 (6): 123-125.
- [30] International Maritime Organization. Marine environment [EB/OL]. <https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/Default.aspx>
- [31] International Maritime Organization. GloLitter partnerships [EB/OL]. <https://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/pages/GloLitter-Project-30-countries.aspx>
- [32] Western and Central Pacific Fisheries Commission. Convention on the conservation and management of highly migratory fish stocks in the Western and Central Pacific Ocean [EB/OL]. <https://www.wcpfc.int/doc/convention-conservation-and-management-highly-migratory-fish-stocks-western-and-central-pacific>
- [33] North Pacific Fisheries Commission. Convention on the conservation and management of high seas fisheries resources in the North Pacific Ocean [EB/OL]. <https://www.npfc.int/document/convention-conservation-and-management-high-seas-fisheries-resources-north-pacific-ocean>

Selection of cooperative governance pattern for marine litter in the North-west Pacific region

KONG Fanhong, SHA Yuanyuan, LI Shanshan, ZHU Weiping

(*College of Marine Culture and Law, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China*)

Abstract: The North-west Pacific region is polluted seriously by marine litter, but has yet to establish legal system of cooperative governance. There are three typical institutionalized cooperative patterns, which are the North Sea and North-East Atlantic, the Baltic, and the Mediterranean patterns. By choosing two dimensions of the heterogeneity of the political system and the heterogeneity of economic development to analyze the three patterns' characters, generation mechanism, and the situation of North-west Pacific region, it can be found that the North-west Pacific region should choose the Mediterranean pattern, which are the fittest and the easiest to achieve. In order to absorb DPR Korea to join in, the North-west Pacific region, using the form of "Convention and Protocol", needs to formulate encouraging framework convention, which covers the contents of management structure and implement mechanism, etc. Based on that convention, the protocol to prevent marine litter pollution in the North-west Pacific region, which covers the concrete contents of the linkage to the domestic law, execution and supervision, and dispute settlement, should be formulated. And to make the intergovernmental organizations work at full capacity is also necessary. The cooperative governance pattern adopted for marine litter can pave the way for and lay the solid foundation for the integrated environmental cooperative governance legal system in the North-west Pacific region.

Key words: marine litter; regional environment; cooperative governance; North-west Pacific region