

渤海管理立法研究

“985工程”哲学社会科学创新基地
教育部人文社会科学重点研究基地 中国海洋大学海洋发展研究院资助



世界区域海治理立法研究

International and Domestic Laws on Regional Ocean Governance

于 铭 徐祥民 等 著



人 民 出 版 社

渤海管理立法研究

世界区域海治理立法研究

International and Domestic Laws on Regional Ocean Governance

于 铭 徐祥民 等 著



人 民 出 版 社

责任编辑:都基隆 宫 共

封面设计:徐 晖

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

世界区域海治理立法研究/于铭等著. —北京:人民出版社,2017.1

ISBN 978-7-01-017299-6

I. ①世… II. ①于… III. ①海洋-环境管理-立法-研究

IV. ①D912.604

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第004368号

世界区域海治理立法研究

SHIJIE QUYUHAI ZHILI LIFA YANJIU

于 铭 徐祥民 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京墨阁印刷有限公司印刷 新华书店经销

2017年1月第1版 2017年1月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:22.75

字数:370千字

ISBN 978-7-01-017299-6 定价:59.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

绪 论	1
一、一个特别的法制建设时代	1
二、一种典型的环境保护法	6
三、一种充分反映环境的自然地域规定性的环境保护法	10
四、一种充分反映环境的自然地域规定性和利益相关性的 环境保护法	22
五、一段快速发展的区域海环境保护法建设的历史	25
(一) 跨国边界区域海环境保护法制建设成就	25
(二) 跨省州边界区域海环境保护法制建设成就	49
(三) 单一省州区域海环境保护法制建设成就	61
第一章 区域海治理法制建设的观念与历史	65
第一节 区域海与区域海治理	65
一、区域海	65
二、区域海治理	66
三、区域海治理的理论根据	67
第二节 跨省州边界区域海治理法制建设的历史	68
一、日本濑户内海治理法制建设	69
二、美国切萨比克湾治理的法制建设	75
第三节 跨国边界的区域海治理法制建设的历史	81

一、区域海治理法的萌芽期	82
二、区域海治理法的初创期	83
三、区域海治理法的发展期	86
四、区域海治理法的调整期	88
第二章 区域海治理法制建设的现状	89
第一节 区域海项目与区域海治理公约	89
一、联合国环境规划署与区域海项目	90
二、区域海治理公约的形成过程	91
三、区域海洋治理公约的立法模式	92
四、区域海治理法的发展趋势	96
第二节 大海洋生态系项目与区域海治理公约	97
一、全球环境基金与大海洋生态系项目	98
二、作为大海洋生态系项目成果的区域海治理公约	102
第三节 区域渔业组织项目与区域海治理公约	103
一、联合国粮农组织与区域渔业组织项目	103
二、区域渔业保护和管理公约	106
三、区域渔业保护和管理公约的分类	107
第三章 日本濑户内海治理的法制建设的经验	113
第一节 濑户内海治理	113
一、濑户内海	113
二、濑户内海治理的背景	117
第二节 适用于濑户内海治理的一般法	125
一、《公害对策基本法》	125
二、《公害罪法》与《公害健康受害补偿法》	128
三、《自然环境保全法》	131
四、《水质污染防治法》	132
五、《海洋污染防治法》	133
六、《自然公园法》	134

七、《废弃物品处理法》	137
八、《环境基本法》	138
第三节 濑户内海治理特别法	141
一、濑户内海《环境保护临时措施法》的出台及其主要内容	141
二、常态化的濑户内海环境保护特别措施法	147
三、濑户内海环境保护特别法与一般法的协调	153
四、作为特别措施的濑户内海环境保护基本规划	157
第四节 濑户内海治理特别法建设的主要经验	163
一、特殊情况特别立法	166
二、妥善处理特别法与一般法的关系	167
三、严格控制陆源污染	168
四、环境保护基本规划与特别措施法相配合	168
五、加强环境行政权	169
六、充分发挥民众作用	170
七、平衡发展与环保的关系	172
第四章 美国区域海治理的法制建设经验	173
第一节 美国跨省州边界区域海的治理动力	175
一、来自相关州的动力	176
二、来自联邦机构的动力	179
三、来自公众的动力	187
四、来自环境信息公开的助推力	195
第二节 任务服从目标原则	201
一、《1983 年协定》中的目标和任务	208
二、《1987 年协定》中的目标和任务	208
三、《1992 年修正案》中的目标和任务	213
四、《2000 年协定》中的目标和任务	214
第三节 合作伙伴关系	221
一、缔约方之间的合作伙伴关系	223

二、缔约方和非缔约州、地之间的合作伙伴关系	225
三、缔约方和地方委员会之间的合作伙伴关系	226
四、滨海省州同其他社会组织之间的合作伙伴关系	226
五、滨海省州与公众之间的合作伙伴关系	227
六、小流域之间的合作伙伴关系	227
第四节 美国区域海治理机构	228
一、决策和执行机构	230
二、办事协调机构	236
三、联络事务机构	236
四、咨询建议机构	237
第五节 美国区域海治理的具体法律措施	238
一、确定治理边界	239
二、定期回顾制度	241
三、问责制度	246
四、预防措施	247
五、财政保障制度	248
六、公共信托制度	250
七、流域内治理项目协调制度	251
八、社区、流域组织支持制度	251
第五章 跨国边界区域海治理的法制建设经验	253
第一节 环境整体性认识:从“区域海”到“大海洋生态系”	253
一、区域海项目与区域渔业组织项目的困境	254
二、大海洋生态系项目的先进性	255
三、区域海治理项目的融合	257
四、区域海治理法对环境整体性认识的体现	257
第二节 多层次的管理框架	259
一、缔约国分别实施的区域海治理措施	259
二、缔约国合作开展的区域海治理措施	261

三、 缔约国联合开展的区域海治理措施	265
第三节 区域海治理法的规制对象	265
一、 石油和其他有害物质污染	266
二、 陆源污染	268
三、 船舶和航空器倾倒污染	269
四、 勘探、开发大陆架、海床及其底土污染	270
五、 跨界转移和处置危险废物	272
六、 海岸带综合管理	274
七、 保护区和野生动植物	277
第四节 区域海治理法的规制手段	278
一、 规划	278
二、 监测	279
三、 科学和技术合作	280
四、 信息公开	282
五、 环境影响评价	283
第六章 跨国边界的区域海治理法中的执行机构	285
第一节 “单一区域性组织” 模式	286
一、 “单一区域性组织” 模式的执行机构及其职能	286
二、 “单一区域性组织” 模式的特点	288
第二节 “缔约国会议+秘书处” 模式和“缔约国会议+ 委员会” 模式	290
一、 “缔约国会议+秘书处” 模式的执行机构及其职能	291
二、 “缔约国会议+委员会” 模式的执行机构及其职能	292
三、 “缔约国会议+秘书处” 模式与“缔约国会议+ 委员会” 模式的区别	293
第三节 区域海治理执行机构的附属机构	293
一、 区域活动中心	294
二、 特别机构	296

附录 1 《1931—2015 年涉海多边国际条约简表》.....297

附录 2 跨国边界区域海公约及议定书简表.....335

附录 3 区域渔业组织与区域渔业公约简表.....341

参考文献.....349

后 记.....354

绪 论

司法部“国家法治与法学理论研究课题”重点课题“基于区域海洋管理的渤海特别立法研究”(12SFB1007)的一个不容埋没的关键词是环境保护。它要回答一个特别立法问题,但它要回答的不是与法理学中的一般法相对应的普通的特别立法这样一个法理学知识问题,而是为环境保护这个特定的目的而特别设立的法的问题。它要回答一个以渤海为其适用的地理区域范围的立法问题,一个以渤海为其适用的地理区域范围的环境保护特别法的问题,但“基于海洋区域管理的”这个限定加给它一个不同于我国《海洋环境保护法》和其他一些国家的海洋环境保护法的管理模式,也是认识渤海环境保护立法这个问题的“观点”、解决渤海环境损害防治问题的思路、设计渤海环境保护法的原则和制度等的理论依据,尽管这个理论依据尚须进一步探索、阐释、验证。它要回答一个作为中国国家主权管辖范围内的内海的环境保护立法问题,但“基于海洋区域管理的”这个“观点”加给它的是取“他山之石”以“攻”中国之“玉”,是用世界解答中国,或用世界海洋环境保护法制建设的经验解决中国渤海海洋环境保护立法的问题。

一、一个特别的法制建设时代

世界各国的环境保护法学者普遍接受这样的判断,即人类法制建设历

史上的环境保护法产生于 20 世纪五六十年代。^① 不管是一国的环境保护法，还是国际环境保护法都是在这个时期产生的。^② 一个新事物的发生往往需要经过一个漫长的孕育过程，就像短暂的“一朝分娩”必须经过缓慢的“十月怀胎”过程的等待一样。然而，环境保护法这个在 20 世纪五六十年代才发生的法律新生事物有明显不同。世界上第一部成文宪法——美利坚合众国宪法——颁布于 1787 年。在那一年，宪法这个法律部门正式宣告诞生。一方面，宪法萌芽的历史可以追溯到 1215 年。这是一部漫长到 5 个世纪的孕育史。另一方面，1787 年宪法的出现并未立即迎来宪法的春天。在全球视野下，各国宪法雨后春笋般颁布的历史直到第二次世界大战结束才真正拉开帷幕。环境保护法的产生过程有两个显著特点。一个是瞬间爆发。没有经过漫长的文化浸润和社会认同，一朝产生便成为强势法律部门。^③ 以其为研究对象的环境法学也立刻成为被其他学科普遍关注甚至追随的显学。另一个是国内国际并驾齐驱。人们（包括一般知识分子和法学、法律工作者）熟悉的法律部门，比如刑法、民法等，都是先有长期的国内法的建设和实施，而后才提出“国际化”的要求，出现担当补充角色的国际刑法、国际私法等。从新生的环境法部门不长的发展史来看，国际环境法的发展不比国内环境法的发展逊色。

据不完全统计，自 1933 年至 2015 年，共产生多边环境保护公约、条约、议定书及公约、条约、议定书的修正案等国际环境法 1215 项。共产生双边环境保护条约、协议、议定书以及条约、协议、议定书的修正案等国际环境法 1357 项。^④ 多边的和双边的国际环境法共 2572 (1215 + 1357) 项。

① 关于环境保护法产生发展的历史，可以参阅徐祥民主编：《环境与资源保护法学》（第 2 版），科学出版社 2013 年版，第 16—19 页。

② 参见〔法〕亚历山大·基斯著，张若思译：《国际环境法》，法律出版社 2000 年版，第 27—35 页。

③ 日本是一个显著的例子。经过 20 世纪 60 年代后期的一届被称为“公害国会”的立法机关的努力，日本就形成了可以用庞大来描述的环境保护法或公害对策法的体系。

④ 严格说来，我们所统计到的这些法律包括两类，一类是国际环境法，另一类是与环境保护有关的国际法。尽管后一类并不是严格意义上的环境保护法，但它们却也反映了时代的需要，符合或顺应了环境保护的需要。

这绝对称得上是立法爆发的时代。85年产生2572项法律,平均每年30.3项,其中多边的14.3项、双边的16项。

从立法数量上看,这是国际法发展历史上的一个特别的时代。在以往的人类历史上从来没有国际法如此集中产生的情况发生。从这些法律调整的领域来看,这个特别的时代的特别性来自环境保护的需要,是环境保护的需要创造了国际法爆发的特殊时期。一方面,国际环境法立法的突然爆发是环境保护立法爆发在国际法领域中的表现形式。从根本上来说,这种爆发是环境保护时代提出的要求。这是一个环境时代,是需要把保护环境当成头等大事来对待的时代,是保护环境已经成为且将持续作为政治经济文化生活中的重大议题的时代。这个时代需要创造更多的环境法,这个需要必然表现为更多国际环境法问世;这个时代必然出现环境立法高潮,必然出现环境法“一朝产生便成为强势法律部门”的繁荣局面。国际环境法是这个立法高潮中的必然的潮流,这一繁荣包含国际环境法的花团锦簇。另一方面,也许是更重要的方面,环境保护需要运用国际法,需要创造更多的国际环境法。

环境保护需要运用国际法,这是人类遭遇环境危机立刻带来国际环境法勃兴的基本原因。

首先,许多全球性的环境危机不断把世界各国聚集在一起,使环境保护成为最大的全球性热门话题,使国际环境法制建设成为各国普遍关注的问题。

奥林匹克运动会、联合国大会、世贸组织会议等都是最能引起全世界普遍关注的重大事件。然而,环境问题对全世界的持续而广泛的聚集能力已经超过这些事件。仅以《气候变化框架公约》的缔约国会议为例。下表(附表1“历届《气候变化框架公约》缔约国会议简况表”)所列是1995年缔约方会议第一届会议到2013年缔约方会议第十九届会议的参加国家和组织情况。它充分体现了环境问题的社会影响的“持续而广泛”。

附表1 历届《气候变化框架公约》缔约国会议简况表

时间	地点	会议主题	参加者	
			缔约方	其他组织
1995年3月28日—4月7日	柏林	缔约方会议第一届会议		
1996年7月8日—7月19日	日内瓦	缔约方会议第二届会议		
1997年12月1日—12月11日	京都	缔约方会议第三届会议	158	政府间组织 15、 非政府组织 243
1998年11月2日—11月14日	布宜诺斯艾利斯	缔约方会议第四届会议	150	政府间组织 16、 非政府组织 201
1999年10月25日—11月5日	伯恩	缔约方会议第五届会议	165	政府间组织 11、 非政府组织 211
2000年11月13日—11月25日	海牙	缔约方会议第六届会议	176	政府间组织 21、 非政府组织 272
2001年10月29日—11月10日	马拉喀什	缔约方会议第七届会议	170	政府间组织 20、 非政府组织 194
2002年10月23日—11月1日	新德里	缔约方会议第八届会议	167	政府间组织 23、 非政府组织 168
2003年12月1日—12月12日	米兰	缔约方会议第九届会议	166	政府间组织 25、 非政府组织 267
2004年12月6日—12月18日	布宜诺斯艾利斯	缔约方会议第十届会议	167	政府间组织 25、 非政府组织 226
2005年11月28日—12月10日	蒙特利尔	缔约方会议第十一届会议	181	政府间组织 35、 非政府组织 361、 观察员国 2
2006年11月6日—11月17日	内罗毕	缔约方会议第十二届会议	179	观察员国 3
2007年12月3日—12月15日	巴里	缔约方会议第十三届会议	187	观察员国 3
2008年12月1日—12月12日	波兹南	缔约方会议第十四届会议	187	观察员国 3
2009年12月7日—12月19日	哥本哈根	缔约方会议第十五届会议	194	

续表

时间	地点	会议主题	参加者	
			缔约方	其他组织
2010 年 11 月 29 日—12 月 10 日	坎昆	缔约方会议第十六届会议	203	
2011 年 11 月 28 日—12 月	德班	缔约方会议第十七届会议	194	
2012 年 11 月 26 日—12 月 7 日	多哈	缔约方会议第十八届会议		
2013 年 11 月 9 日—11 月 23 日	华沙	缔约方会议第十九届会议		

这些每年一度的聚会既是环境保护工作会议，又是环境法制建设会议，是国际环境法建设的会议。这些每年一度的会议所要解决的，也是作为这些会议依据的《气候变化框架公约》及其议定书所要解决的问题是如何应对全球气候变化这个世界各国共同的环境损害。^① 因为损害是共同的，所以用共同接受的国际法来应对是很自然的选择。^②

其次，环境损害的区域关联性要求开展环境保护国际合作，制定国际环境法。

许多学者都认为环境法具有科学技术性的特点。^③ 学者们所说的这个特点来自环境问题的解决手段。解决环境问题需要运用科学技术手段。解决环境问题、医治环境损害之所以需要运用科学技术手段，那是因为，环境损害及其救治都是科学问题。许多环境损害与特定地域之间的联系就是一个科学问题。这些需要用科学来解释的环境问题所具有的跨行政区、跨国界的特

① 我们所遭遇的环境问题，按照与主权国家的关系，大致可以分为三类：第一类，一国特有的环境事务；第二类，相关国家共有（皆有）的环境事务；第三类，相关国家公共的环境事务，就像所有沿海国家都有三类海洋事务一样。（参见徐祥民：《走出国际法范畴的海洋法》，《山东大学学报》2015 年第 1 期。）

② 除全球气候变化之外，能源安全威胁，粮食危机，渔业资源、森林资源等人类严重依赖的资源的减少，等等，也都是属于世界各国共同的环境损害。

③ 参见金瑞林主编：《环境法学》，北京大学出版社 1999 年版，第 34—36 页。

点,不是由人的主观意愿来决定的,也不是人的主观意愿可以改变的。环境问题或环境损害的这一特点决定了,不同国家间常常都存在环境损害上的区域关联性,或者因环境问题而被牵连到一起。比如,处于河流上游和下游的不同国家之间就具有环境上的地域关联性。黑龙江,亦称阿穆尔河(Amur River),亦作 Hei-lung Chiang 或 Heilong Jiang,蒙古语作 Kharamuren。其源头之一克鲁伦河在蒙古国,其下游是俄罗斯。我国与蒙古国、俄罗斯在黑龙江流域环境损害防治上就具有地域关联性。那些具有环境地域关联性的国家,就像中国、蒙古国、俄罗斯因黑龙江而成为相关联的国家那样,当保护与共同关联的地域相关的环境成为必要时,就需要启动制定国际环境法的程序。

再次,处在同一环境单位或环境系统中的不同国家需要制定国际环境保护法,合作应对相关环境问题。

我们常说的环境,对于人类来说是自然。它规定人类活动的适当范围。这一定环境有时是由更广大的自然决定的,在自然的怀抱里呈现为一定的环境单位。比如,波罗的海就是这样一个环境单位。它是周边国家和地区及其人民的环境。它提供水产品,调节或参与调节大气,吸纳降解来自周边的排放物,向周边国家和地区的人民提供其他环境服务,等等。接受波罗的海提供的环境服务的国家和地区及其人民,同处于波罗的海这个环境之中。作为环境单元的波罗的海要求处于它的环境关照之下的人们一起保护波罗的海环境,解决波罗的海环境问题,保持波罗的海的环境服务功能或恢复其原有的服务功能。接受波罗的海提供的环境服务的国家和地区为保护共同的波罗的海,需要制定保护波罗的海环境的国际法。

二、一种典型的环境保护法

国际环境立法活动在 20 世纪后 60 年的集中爆发让人目不暇接,一时难以对那为数众多的公约、条约、议定书等做部门归类和价值排序。然而,数量这个最方便使用的比较尺度告诉我们,集中爆发产生的国际环境法中的一个类别是海洋环境保护法或与海洋环境保护相关的法,因为在那数量众多

的国际环境法中,许多都与海洋有关。海洋是在这些法律文件中出现频率几乎与环境相同的关键词。在上述统计期间(自1931年至2015年),创除可以适用于海洋的或与海洋、海洋环境保护有关的《保护野生迁徙动物物种公约》《日澳候鸟保护协定》《关于自然养护和风景保护的比荷卢公约》《濒危野生动植物种国际贸易公约》《关于特别保护区和受特别保护的野生动物的议定书》等法律,以及那些显然不能与海洋环境保护划清界限的《及早通报核事故公约》《核事故或辐射紧急救援公约》《工业事故越境影响公约》等法律,全世界共创制多边的以海洋环境保护为立法目的或以海洋或海洋活动为主要适用范围的国际海洋环境法或与环境保护密切相关的国际法479项。(见附录1:“1931—2015年涉海多边国际条约简表”)这也就是说,上述全部1215项多边环境保护公约、条约、议定书及公约、条约、议定书的修正案等国际环境法的三分之一项都属于国际海洋环境保护法。这个数字告诉我们,20世纪后60年到本世纪初期国际环境立法的爆发在很大程度上就是国际海洋环境保护立法的爆发。

国际环境法的集中爆发为何集中表现在国际海洋环境法和与海洋相关的法的创制上?这是由海洋的特殊性或海洋环境的特殊性决定的。

从太空看作为人类家园的地球,地球就像一个水晶球。地球呈现这种图像的原因是它的表面的大部分都被水体所覆盖。科学家告诉我们,地球表面约71%被水体覆盖。那覆盖地球表面71%的水体的绝大部分是海洋,总面积约为 $3.61 \times 10^8 \text{ km}^2$ 。^①地球上浩瀚的海洋,除为数不多的陆内海(如里海)完全被大陆包围外,是一个整体。尽管人们给他们所接触的海洋起了各种不同的名字,但所有那些名讳不同的海洋都是相互连通的。也就是说,全球海洋实际上是一个完整的“世界大洋”^②。

环境法学研究者常常谈论环境要素,比如水、土地;也常常讨论污染物

① 以大地水准面为基准,陆地面积为 $1.49 \times 10^8 \text{ km}^2$,占地球表面总面积的29.2%。海洋总面积为 $3.61 \times 10^8 \text{ km}^2$,占地球表面总面积的70.8%。地球上海陆面积之比为2.5:1。(参见冯士筭等主编:《海洋科学导论》,高等教育出版社1999年版,第20页。)

② 冯士筭等主编:《海洋科学导论》,高等教育出版社1999年版,第20页。

质,比如酒店产生的厨余垃圾、农民种地施用于土地的化肥、建筑材料中的放射性物质;还常常讨论测量汽车尾气的标准、测量运用放射技术的医疗设备的辐射标准等等,这些讨论不自觉地把关于环境保护和环境保护法的思考引向微观。然而,环境是宏观的,环境品质,也就是人类努力维护的环境利益,^①是存在于一定空间中的作为整体的环境的品质。比如,大气这种环境品质是一定地域范围内的空气质量,而非某个安装有空气净化器的卧室、实验室内空气质量,而一定范围内的空气质量除了受污染物质排放情况的影响之外,还受森林覆盖率以及其他气象条件的影响。这里所说的森林覆盖率也是对作为整体的环境的品质的表达。环境不是关于树木的概念,而是关于树木所在的森林的概念,是关于一定空间范围内森林覆盖率或林木覆盖率的概念。环境不仅是宏观的整体,而且一般都存在于一定空间中,或表现为一定空间,平面空间或立体空间。这正像汉语环境一词的“环”其“境”^②这一词源所表达的那样。海洋是其整体性表现最直观、最充分的环境。因而,从方便人类认识环境的角度看,海洋是最典型的环境。

客观的环境都具有整体性,且都存在于一定空间中,或表现为一定空间,但是,因为人不仅生活于环境中,而且还为了生活而对环境做各种肢解,比如把土地变成地块,用所有权等法律制度对地块凿嵌标签,所以,人们常常并不在意环境的整体性存在。人们在陆地环境中所做的包括土地所有权、国家管辖范围等等的疆界划分还常常阻止人们把环境作为整体来对待。海洋的整体性不容易被社会的、政治的处置所掩盖。海水的流动性不断地把海洋的整体性做动态的呈现,让人们无法像忽略陆地的整体性那样忽略海洋的整体性。海洋的活动和海洋的深厚使习惯于分割环境的人们难以对整体的海洋做此疆彼界的划分。所谓领海、专属经济区等的划分只能满足主权国家行使管辖权的需要,不仅不能改变作为自然对象的海洋环境,而且也不

① 拙作《环境利益的本质特征》(《法学论坛》2014年第6期)曾对何谓环境利益做了系统阐述,可参阅。

② 关于环境一词的本意,可参阅徐祥民主编:《环境与资源保护法学》,科学出版社2008年版,第1页。