

海洋发展研究丛书

STUDY SERIES ON OCEAN DEVELOPMENTS



海洋环境的法律保护研究

徐祥民等著

On Legal Protection of
Marine Environments



中国海洋大学出版社

海洋发展研究丛书

教育部人文社会科学重点研究基地、国家哲学社会科学创新基地、
中国海洋大学海洋发展研究院资助出版

海洋环境的法律保护研究

徐祥民 申进忠 等著

中国海洋大学出版社
· 青岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

海洋环境的法律保护研究/徐祥民,申进忠等著. —青岛:中国海洋大学出版社,2006. 10
(海洋发展研究丛书)

ISBN 7-81067-648-2

I. 海… II. ①徐… ②申… III. 海洋环境保护法—研究 中国 IV. D922. 684

中国版本图书馆(CIP)数据核字(2005)第 107586 号

出版发行 中国海洋大学出版社

社 址 青岛市鱼山路 5 号

邮政编码 266003

网 址 <http://www2.ouc.edu.cn/cbs>

电子信箱 hdcbs@ouc.edu.cn

订购电话 0532-82032573 82032644(传真)

责任编辑 刘延云

电 话 0532-82032643

印 制 日照报业印刷有限公司

版 次 2006 年 10 月第 1 版

印 次 2006 年 10 月第 1 次印刷

成品尺寸 170 mm×230 mm

印 张 12.5

字 数 205 千字

定 价 22.00 元

“海洋发展研究丛书”编审专家

(按姓氏笔画为序)

李凤岐 李永祺 李学伦

杨自俭 张 克 徐祥民

魏世江

总 序

海洋是生命的摇篮,她孕育了人类的文明。海洋有丰富的自然资源,是人类赖以生存和持续发展的第二疆土。人口膨胀、环境恶化、资源短缺的今日世界,使人们持生存、发展的目光移向了海洋。21 世纪是海洋的世纪已越来越成为大家的共识。

海洋的世纪首先是认识海洋的世纪。尽管人类与海洋打交道的历史十分悠久,整个人类历史从古至今每个时期都有人类海洋文明的记录,然而,一直到今天,我们仍然不能说已经完全了解海洋,已经掌握了海洋的全部秘密。不管是利用海洋、开发海洋资源,还是要管理海洋、保护海洋,我们首先面临的都是进一步认识海洋的任务。海洋世纪一定是开发海洋、利用海洋的各路队伍向海洋大进军的世纪,然而,用科学的眼光看待海洋开发和利用,用可持续发展的观点对待海洋发展,我们现在更需要做的是认识海洋。

海洋的世纪意味着国家、社会乃至个人将从海洋里和与海洋有关的领域中获得更多的利益,而要实现这样的目标,解决利益的合理取得和公平分配是必要的前提。不管是在个人与个人之间、地区与地区之间、还是国家与国家之间,如果不能很好地解决这些问题,有关的个人、地区、国家就难以实现他们的利益追求,至少无法充分实现这种利益追求。这是为人类历史的经验所反复证明了的真理。不管是劳动分工、所有权制度的确立和各项保障制度的完善,还是生产关系的变革,抑或是可持续发展原则的建立,最终所要解决的都是与利益取得和利益分配有关的问题。在海洋世纪里,为了实现人类对海洋的经济、社会、军事、文化等价值的期望,我们应该认真地研究与海洋有关的利益取得与利益分配的问题,包括在个人与个人之间、地区与地区之间、国家与国家之间关系意义上的利益取得与分配的问题。

海洋的世纪应该是加强海洋管理与保护的世纪。不管是对海洋的开发,还是对与这种开发相关的利益取得方式和分配关系的处理,都不能不对海洋的自然特性产生这样或那样的影响,而且,开发的强度越大,影响的程度就越高;海洋利益取得和分配问题的解决可以使人类活动对海洋的影响更趋合理,但无法真正使之消除,可以使人类活动对海洋的局部的影响在强度上有所减弱,但另一方面却可能使这种影响的范围更加广泛。人类活动对海洋在强度和广度上都将不断施加的影响要求我们加强对海洋的管理,采取更加有力的措施保护海洋。而从实践方面来看,上个世纪和本世纪初,人类在开发与利用海洋的活动中已经给海洋带来了极大的且多具消极特性的影响。可以不夸张地说,人类活动已经给海洋带来了难以承受的压力,在我们充满希望地走进海洋世纪的时候,海洋环境污染不断加剧、海洋资源日趋减少、海洋生态环境恶化难以逆转等严重问题就立刻摆在我们面前。人类只有有效地解决了这些问题,才能拥有繁荣的海洋世纪。我们要建设美好的海洋世纪,就必须把海洋管理好、保护好。

为此,中国海洋大学于2000年启动了编撰“海洋发展研究丛书”(当时叫“迎接海洋世纪丛书”)工程。经过五年多的工作之后,这项工程即将告竣。作为一个海洋科技工作者,我对工程所取得的成就感到由衷的高兴,对参与这项工程的我的同事们充满敬佩之情。希望即将呈献给广大读者的这套“海洋发展研究丛书”能够在认识海洋、正确处理海洋利益取得与分配问题、管理海洋和保护海洋等方面,在推进相关领域的研究上,发挥应有的作用。

中国工程院院士

1. 董华清

2006年7月1日

目 次

总 序	(1)
绪 论	(1)
第一章 对环境危机的回应	
海洋环境法律保护的由来与发展	(15)
第一节 海洋环境保护与海洋环境的法律保护	(15)
第二节 海洋环境保护法的形成与发展	(22)
第二章 《联合国海洋法公约》	
——海洋环境保护的基本法律文件	(32)
第一节 《联合国海洋法公约》概述	(32)
第二节 《联合国海洋法公约》对海洋环境保护的贡献	(35)
第三节 《联合国海洋法公约》在保护海洋环境方面的不足之处	(42)
第三章 污染防治	
——海洋环境法律保护的首要任务	(46)
第一节 海洋环境污染及其法律应对	(46)
第二节 海洋环境污染防治的基本原则和法律制度	(52)
第四章 多源污染 多方防治	
——海洋环境污染防治的基本法律模式	(66)
第一节 对来自陆地污染的防治	(67)
第二节 防止来自海上的污染	(74)
第五章 用海管理与海洋环境保护	
——海域使用管理法对海洋环境保护的作用	(83)
第一节 海域使用管理与海洋环境保护	(83)

第二节 海洋功能区划制度及其对海洋环境保护的作用	(87)
第三节 海域使用管理制度及其对海洋环境保护的作用	(91)
第六章 特别的区域特殊的环境价值	
——海洋自然保护区对海洋环境保护的作用	(96)
第一节 海洋自然保护区与海洋环境保护	(96)
第二节 我国的海洋自然保护区法律制度及其完善	(99)
第七章 国际合作	
——海洋环境保护的全球视野	(106)
第一节 海洋环境保护的国际合作原则	(106)
第二节 海洋环境保护的国际合作体制	(112)
第八章 共同的遗产 共同的保护	
——国际海域的环境保护	(120)
第一节 公海的环境保护	(120)
第二节 国际海底区域的环境保护	(128)
第三节 南极地区的环境保护	(134)
第九章 海洋环境污染的民事责任	
——国际油污损害赔偿制度评析	(140)
第一节 国际油污损害赔偿制度的建立与发展	(140)
第二节 国际油污损害民事责任的制度创新及其意义	(150)
第十章 徒法不足以自行	
——海洋环境保护的程序法律制度研究	(157)
第一节 《联合国海洋法公约》确立的海洋环境保护争端解决机制	(157)
第二节 国际海洋法法庭与海洋环境保护	(166)
第三节 我国海洋环境保护案件的审理及其相关问题	(172)
第十一章 任重道远	
——海洋环境保护法制建设展望	(178)
第一节 我国海洋环境保护法律制度建设的主要成就与不足	(178)
第二节 海洋环境保护法制建设展望	(181)
参考文献	(187)
后 记	(190)

绪 论

一

本书将要开展的是关于海洋环境保护法的研究。给这一研究项目命名为“海洋环境保护法研究”是一个不错的选择。但是,我们却没有使用这个名称。这主要是基于两点考虑:第一,本书不想按照“注释法学”的思路对已经形成的作为法律文件的海洋环境保护法作全面的介绍、解释或评介等等;第二,本书的任务之一是审视已经存在的以保护海洋环境为宗旨的法律能否满足保护海洋环境的需要。这两点又可以概括为一点,即我们的研究不想受已经存在的法律文件的约束,不以现存的法律文件为思考的依循和界限。

《联合国海洋法公约》第十二部分专门就海洋环境的保护和保全作出了系统的规定。^① 在该公约生效之前和之后,尤其是生效之后,不少国家都制定了《海洋环境保护法》或取其他类似名称的以保护海洋和海洋环境为目的的法律文件。我国于1982年制定了《海洋环境保护法》。^② 这些关于海洋环境保护的国际公约、各国关于海洋环境保护的法律法规,从内容到形式都各有自己的特点;这些法律文件中相同相近的内容涉及的范围也很大,逐个地评价这所有法律文件,全面讨论这些法律文件中的各项制度、原则、规范等,既没有太大的学术价值,也为我们有限的研究力量所不及。我们不使用“海洋环境保护法研究”这个大题目,意图之一是不想背负“全面”研究的重担,不让读者对我们寄

① 该部分共有11节46条。

② 该法于1982年8月23日由第五届全国人民代表大会常务委员会第24次会议通过。1999年12月25日经第九届全国人民代表大会常务委员会第13次会议修订。

予“全面”研究的期望。不管是触动研究者学术兴趣的社会需求,还是研究者的个人爱好和学术思考的兴奋点,抑或是研究对象本身足以引起社会关注或研究者探究欲的特征、现象、状态、变化等,都是有限的。我们只想做这“有限”的工作,事实上,研究者们也只能做这“有限”的工作,除非他们不想把工作做好。

不管是《联合国海洋法公约》第十二部分,还是各国制定的《海洋环境保护法》或其他名称的海洋环境保护法律法规,都以污染防治为主要内容。这是无可厚非的,因为不管是以全球海洋为观察对象,还是仅关心局部海域,海洋环境保护遇到的最普遍的挑战是污染。《联合国海洋法公约》注意到了来自陆源的污染、来自船舶的污染、来自用于勘探或开发海床和底土的自然资源的设施和装置的污染(第194条)、倾倒造成的污染(第210条)、来自大气层或通过大气层的污染(第212条)等。我国《海洋环境保护法》设专章规定了“防治陆源污染物对海洋环境的污染损害”(第四章)、“防治海岸工程建设项目对海洋环境的污染损害”(第五章)、“防治海洋工程建设项目对海洋环境的污染损害”(第六章)、“防治倾倒废弃物对海洋环境的污染损害”(第七章)、“防治船舶及有关作业活动对海洋环境的污染损害”(第八章)等。然而,保护海洋环境所要面对的却不只是防治污染的问题。《联合国海洋法公约》还规定了防止物种入侵问题。^① 污染防治和物种入侵的防治都是海洋环境保护的任务,但却不是海洋环境保护的全部任务。

在我们讨论海洋环境保护时,有一个疑问是需要认真回答的,即我们要保护的是“海洋的”环境,还是“海洋”这一环境。前者是对于海洋而言的环境,后者是“作为环境的”海洋。当人们惊呼海洋被某种物质污染了的时候,并没有注意区分被污染的是“海洋的”环境还是“海洋”这一环境。海洋里原本是可以养殖鱼虾的,现在海洋被污染了,鱼虾不能在这里存活了。人们可以说被污染的是海洋养殖鱼虾的环境,也就是说,污染所损害的是“海洋的”环境;也可以说被污染的是可以养殖鱼虾的海洋,即可以养殖鱼虾的海洋这种环境。这样看来,“海洋的”环境与“海洋”这种环境似乎没有多大区别。然而,“海洋的”环境与“海洋”这种环境是明显不同的。首先,两者有内外之别。“海洋的”环境

^① 《联合国海洋法公约》第196条“技术的使用或外来的或新的物种的引进”第一项规定:“各国应采取一切必要措施以防止、减少和控制由于在其管辖或控制下使用技术而造成的海洋环境污染,或由于故意或偶然在海洋环境某一特定部分引进外来的或新的物种致使海洋环境可能发生重大和有害的变化。”我国《海洋环境保护法》也注意到了对物种入侵的防治。第25条规定:“引进海洋动植物物种,应当进行科学论证,避免对海洋生态系统造成危害。”

指向的是海洋内的某种性质、状态等,而“海洋”这种环境说的是海洋对于海洋之外的世界的意义、价值等。其次,与第一点区别相关,两种环境的价值指向不同。感受“海洋的”环境的是海洋生物等,而“海洋”这种环境的意义主要是对人类而言的,它既向人类提供丰富的鱼类资源等,又为人类生存所依赖的某些生态系统提供必要的支撑。“海洋的”环境与“海洋”这种环境两者的另一个区别是,前者表现为某种属性,比如海水的含氧量、营养物质种类等,而后者主要体现为某种功能,比如调节空气的功能、降解有机物质的功能、为水生生物提供饲料和栖息场所的功能等。这几点区别告诉我们,当人们的海洋环境概念的真实含义是“海洋的”环境时,海洋环境保护便很容易走向海洋污染防治——一种对海洋内部的,针对海洋内的某种属性的,从而也是对海洋里的生物等有意义的活动。按照这样的理解保护海洋环境是有益的,仅仅为海洋生物提供适宜环境这一点上就可说明这种保护的积极意义。然而,仅仅局限于污染防治的环境保护又是不够的。

海洋这种环境对人类的意义是十分重大的,而且随着人类社会的不断进步,它的价值正变得越来越大。有学者系统地研究过海洋的价值。按照学者们的看法,海洋的价值,主要是指对人类的价值,是多方面的,如海洋的经济价值、政治价值、军事价值、美学价值、生态价值等。海洋环境保护法不可能担当保全这全部价值的任务,因为环境保护法所要保护的环境既不是一切环境,也不是环境中的一切。那么,海洋环境保护法所要保护的环境应该是什么呢?我们认为,人类需要保护的海洋环境应当是作为环境的海洋所具有的环境功能,这个环境的范围的大小取决于对海洋的环境功能的理解。海洋具有降解有机物质的功能,维护海洋的这种功能便是海洋环境保护的任务;海洋具有为海洋生物提供饲料和栖息场所的功能,保持海洋的这种功能也是海洋环境保护的任务。按照环境功能这个标准,海洋环境保护除了防治海洋污染,以及《联合国海洋法公约》所规定的防止物种入侵等之外,对具有环境功能的海洋区域的保持,对海洋的某些地理、水文特征等的维护,对以海洋为依托的某些生态系统的维护等等,都应当属于海洋环境保护的范畴,相应地也应当纳入海洋环境保护法的调整范围之内。^①

在本书中,我们既对一些与海洋污染防治有关的法律制度作了较深入的研究,也对海域使用管理等与维护海洋的环境功能有关的法律法规和管理制度作了一些探讨。本书无意正而回答海洋环境保护法的调整范围等问题,只

^① 从各国制定的环境影响评价法可以看出,立法者所关心的环境保护远不只是污染防治。

是根据海洋环境保护的客观要求触及这些问题。

二

法律的历史,严格意义上的法律的历史可以追溯到三四千年以前,^①然而,环境法,也包括本书所讨论的海洋环境法,在法律家族中却只能说是后生晚辈。如果把《联合国海洋法公约》的生效视为海洋环境法繁荣的标志,那么,繁荣的海洋环境法只走过了几十个年头。

环境法为何迟来,年轻的海洋环境法为何晚生?这既有客观的原因,也有主观的原因。从客观方面来说,环境法所要解决的问题,主要指防治对象,均发生在人与自然的关系领域,我们也可以说海洋环境法所要解决的问题主要发生在人—地关系领域,而不是发生在人—人关系之中。比如,人类开展的海上油气田建设造成油气污染海洋就发生在人类与海洋(地)的关系之中。人类对海洋的开发利用是人类与自然(地)的关系,人类活动对海洋的污染也出现在人类与自然(地)的关系之中。在这种关系中,笼统地说来,人类活动是个变量,自然是个恒量。在自然界发展的漫长历史中,人类活动这个变量一直表现为自然这个恒量的组成部分,两者之间不存在矛盾。在人类历史的早期,具体说来,在工业革命之前,人类这个变量与自然之间也不存在矛盾,因为人类活动对自然的影响力与自然固有的力量相比十分微小。环境法说到底是在人类与自然之间的关系出现明显矛盾,以致对人类原本追求的利益和未来利益造成危害或形成威胁时。在人类活动这个变量还十分微小,在这个微小的力量还不足以对自然造成明显影响,从而还不足以造成人类活动与自然之间的明显冲突时,便不存在现代意义上的环境法,不存在我们这里要研究的海洋环境保护法。只有当人类活动的影响力有了明显的增长,以至于有能力对自然造成重大影响的时候,人类才有了对环境法的需求。从人类与自然关系上看,所谓环境法,是人类活动已经给自然本身造成重大影响的结果。人类活动的影响力的大幅度增长以人—人关系的发达和人类文明的长期积累为前提。也就是说,在人类产生对环境法的需求的时候,一定是调整人类相互之间关系的法律已经十分发达的时候。这是环境法,也包括海洋环境法与其他法律相

^① 古巴比伦王国的汉穆拉比法典产生于公元前18世纪,古印度的《摩奴法典》的形成时期大约从公元前13世纪开始,中国古代的《法经》是战国时期的产物。这些法律文件大致可以反映人类早期成文立法的情况。

比晚生的基本原因。

环境法晚生的主观原因来自人们传统的法律观念、法律知识和法律思维。当我们追溯数千年的法律历史时,不难发现,在法律长河的“上游”,甚至“中游”流淌的主要是刑法、民法这两股清流;即使到了“下游”,刑法、民法仍然是法律之河的“主流”。法律历史发展的这种状况既培育了法律的制度传统,也培育了人们的法律观念、法律知识系统,甚至法律思维传统。这种知识系统、传统表现为法律实践和法学思维中的惯性,即用已知的法律制度解释新的法律现象,用习惯的方法应对新出现的法律事务,用已有法律观念、法律思维方式对待新的法律问题。在这种惯性的驱使下,许多新出现的法律现象都被纳入传统的法律部门的调整范围之内,许多新发生的法律事务门类被传统的法律方法溶解。在环境问题出现之后,在环境危机引起了国内和国际上的越来越广泛的关注之后,在人类产生了将环境问题纳入法律调整范围的强烈要求之后,这种关注、要求在法律上的反映首先不是环境法的产生,而是传统法律部门增添环境因素,或者说有环境因素的法律制度的发达。比如,20 世纪的 50~60 年代,在日本等工业发达国家,严重的环境污染已经成为重大的社会问题,环境问题也引起了国家和社会的广泛关注,但这种关注在法律和法学上的反映不是环境法和环境法学的应运而生,而是环境侵权赔偿制度——一种传统的民事制度的发达和环境侵权法及其相关理论的发展。

环境法是年轻的,但环境法并不因为其年轻而不重要;环境法学是年轻的,但它年轻并不等于它简单。相反,正因为年轻,环境法,包括海洋环境法才不能不是当前法制建设的重点、难点;正因为环境法学迟来,这门学科的研究才更加困难。环境法和环境法学晚生的原因告诉我们,在环境法发生的时候,人类与自然已经发生了严重冲突,而这种冲突与邻里之间的口角是不同的。后者可以通过简单的赔礼道歉,或者一定数量的赔偿来解决,而这种解决换来的常常都是当事人之间的和好如初;前者的解决却没有那么容易。一方面,作为恒量的自然不可能主动地让步,接受调解或某一数量的赔偿,而作为变量的人类活动也不可能像民事纠纷中的停止侵害那样立即解除对自然的压力。另一方面,种种迹象和各种合乎逻辑的展望都表明,人类在短期内不可能停止向大自然的进军,人类与自然的矛盾仍将呈加剧的趋势。这说明,环境法一旦降生就注定要担当严峻的社会任务,相应地,这个年轻的法律所要解决的社会问题比以往的法律部门所解决的更加棘手。与这个担当严峻社会任务、面对棘手社会问题的法律部门相应,年轻的环境法学也自然面临应对这些问题的任务。同时,这门学科的发展还必须摆脱某些传统法学观点的影响,冲破某些理

论观点的束缚。也就是说,造成环境法晚生的主观原因也是影响环境法学发展的消极因素。环境法学,与海洋环境保护法相关的理论的发展必须克服这种消极因素的影响。

我们深知环境法,包括海洋环境保护法发展的不足,深知环境法学研究,或许也可以说海洋环境保护法研究的粗浅。本书作者深知自己的研究也只能是粗浅的,尽管我们努力想把研究引向精深。

三

研究海洋和关心海洋事业的人们都很愿意,有时还多少带有几分骄傲地提到一个数字,即海洋的面积约占地球表面总面积的 71%。这个数字反映的是自然的情况,是海洋在地球上的实实在在的分量,是一个不受人的意愿影响,也不会因人们的利害关系、人类社会的组合形式以及它们的发展演变而有所改变的客观存在。这个客观的存在具有一种无与伦比的大力量,一种对于客观的物质世界和人类的文明世界都具有决定作用的力量。它对于客观的物质世界的决定力表现为,把世界连接为一个整体——占地球表面总面积 71% 的海洋把世界连接为一个绝对不可分割的整体;对于人类社会的决定力表现为,生活在地球家园里的人类不论情愿还是不愿意都不得不接受海洋对陆地的围裹和连接。即使我们假定人类原本是严格的陆居者,在人类的活动空间超出了“三山六水一分田”中的“三山”和“一分田”的范围之后,他们便不得不走进海洋,不得不面对由海洋连接为整体的地球世界。^① 海洋决定了由海洋围裹着的地球世界,也在一定程度上决定了生活在这个地球世界上的人类。不管属于哪个人种,操何种语言,信奉哪门宗教,从前人那里继承什么传统或习惯,也不管建立了怎样的社会制度,实行什么样的管理体制,等等,人们都因海洋的连接而享受一个特别巨大的家园,并因此面与其他所有的人生活在同一个家园里。在海洋的连接下,世界上不再有真正的“世”外桃源。

^① 当人们说 21 世纪是海洋世纪的时候,不会有人认为海洋世纪是某个高人的设计,因为走向海洋是人类繁荣的必然结果,而不是在不同方案之间所作的选择。海洋世纪的判断最多是个发现,是对一个必然的走向的认识。

海洋有能力把地球连接成一个整体,它的如此法力来自它自身的整体性。^① 海洋的整体性,首先在于整体的海洋影响了并在很大程度上决定了整体的地球气象环境。不管是居住在地球的哪一个角落里的人群,他们都处在整体的地球气象系统之下,而这个气象系统所具有的许多特性都是由整体的海洋营造的。其次,与营造地球气象环境有关,在地球生命支持系统中,整体的海洋发挥基础作用,同时也是在整体上发挥作用。第三,海洋为许多生物物种,尤其是水生生物物种提供了整体的生存空间,尽管许多生物可能只利用这个整体中的某个局部,提供了虽可分割使用但却互相连通的生存环境。第四,整体的海洋为人类的交往和物质流通提供了互通的平台。从交通始发地与目的地连接的意义上说,海洋为人类提供了四通八达的通道。人类在海洋里的一切活动都可以说是处在同一海洋里的活动。

海洋是一个整体,海洋把地球连接为一个整体,使人类唯一的地球家园更具有整体性。正是因为如此,当人类需要了解自己家园的营造者,甚至需要关心和爱护这个营造者时,就不得不正视海洋的整体性,不得不从整体上把握海洋,采取与它的整体性相适应的爱护方式。

人类的不同群体,不管这种群体是叫国家,还是叫民族、氏族、部落等,是从世界的不同地区繁荣起来的,他们对海洋的利用也是从海洋的不同区域开始的。而在利用海洋的过程中,人类按照一定时期形成的社会组织形式和社会需求形式,在海洋里人为地划定此疆彼界,把自然的整体的海洋分成大小不等的块块,并把不同的块块纳入某个人类群体的管辖范围之内,赋予自然的海洋以社会属性和政治属性。人类对海洋的这种赋性不能改变海洋的自然属性,对海洋的这种分割占有也不能改变海洋的整体性。作为所有权和国家主权客体的海洋(实际上只能是海域,即海洋的一定区域)是可以有疆界的,但自然的海洋是不可以用疆界分割为不同的区块的。当国家或民族把海洋作为财产或领土来使用、管理,也包括保护、保卫时,往往只注意到了局部的海洋的某种使用价值、海洋的某个或某些方面的功能,比如,近海的海面可以像土地那样承载农作物、港湾可以停靠船舶、海洋可以像河道那样供舟船通行,等等。近几十年来,各国更看重大陆架下埋藏着的石油和天然气。在这样的占有、使用,甚至保卫和争夺中,各国或各地区是独立的所有人或主权者,而与这些所有人和主权者的社会目的相适应的是区域海洋的概念,是地块意义上的海洋

^① 海洋学家从地球科学的角度说明了海洋的整体性。他们并告诉我们,“地球上的海洋是相互连通的,构成统一的世界大洋”。参见冯士琮等著:《海洋科学导论》,高等教育出版社1999年版,第20页。

概念。反过来说,在这样的占有、使用,甚至保卫和争夺中,整体意义上的海洋是没有意义的。海洋究竟占地球的多大面积等等,与这些所有者或主权者的这种利益是没有关系的。然而,如前所述,海洋在地球系统中的价值却不只是可以养育鱼虾、供舟船航行。即使我们只关心海洋对于人类的意义,它的价值也不只是蕴藏石油、驻行船舶。在超出养育鱼虾、蕴藏石油之外的意义上,地块意义上的海洋概念就显得过分狭窄了。而具体到海洋环境保护这一论题,只有整体的海洋概念才是对海洋的合适的理解。

在《联合国海洋法公约》开篇,缔约国所达成的若干共识中的一条就是:“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。”^①这一“必要”性的根据是什么呢?这个根据就是自然的海洋的不可更改的整体性,就是不同海洋区域之间的紧密联系和处在世界不同角落里的人们的利益与整体的海洋的无法斩断的联系。

在重温《联合国海洋法公约》关于把海洋作为一个“整体”加以考虑的人类共识的时候,我们意识到,在我们正专注地讨论的议题中的另一个对象,也是议题的核心——环境,也是一个需要从“整体”上对待的问题。^②从宏观上看,全球的环境是联成一体的,不管是臭氧层空洞的出现及其扩大,还是极地冰川融化海平面升高,都是全球的整体性的环境问题。从微观上看,不管是一个局部海域的海水富养化,还是一个具体城市的空气质量下降,也都是一定空间内的整体环境问题。所谓环境,是一定空间(整体)内的环境,环境质量或环境的一定品质只能在一定的空间内存在和保持,对环境的影响是对一定空间(整体)的环境的影响。

海洋是整体的,环境也具有整体性。在海洋环境这个议题中,如果说海洋是对象,环境是对这个对象的品质的要求,那么,我们的议题就是一个关于其品质呈整体性存在的整体的海洋的研究课题。在这个课题中,一方面,我们面对的是整体的海洋,在海洋面前我们必须树立整体的概念并用这个概念指导我们的行动;另一方面,我们追求对象品质的实现,而这种品质属于对象的整体,而不是某个局部,这种品质的实现表现为对象整体品质的保持或改变。^③

① 见1982年《联合国海洋法公约》。

② 参见徐祥民:《从全球视野看环境法的本位》,《环境资源法论丛》第三卷,法律出版社2003年版,第1~22页。

③ 《21世纪议程》在谈到“把环境和发展问题综合处理”以及“改进对生态系统的保护和管理”等问题时作了这样一个判断,即“没有任何一个国家能单独实现这个目标”。这个判断来自于对局部力量与全球整体需求的对比,而作如此对比的前提性认识是环境的整体性。

海洋环境法是关于整体的海洋的和海洋的整体品质的法,这个法以海洋的整体性,以维护整体的海洋的整体性品质为基本原则。

海洋环境具有整体性,对海洋环境的保护应该立足于全球海洋环境整体,所有有责任保护海洋环境的人都应该站在全球海洋环境的高度关心这个环境,为这个环境的保持或恢复做出自己的努力。但是,在整体海洋环境中生活的人们,从整体的海洋环境中获得利益和荫蔽的人们,却都有自己的仅仅属于局部的,甚至同时就是与整体环境的维护相冲突的利益,并把自己的这种局部利益放在一切利益之首,甚至不惜为自己的局部利益牺牲属于全球的和未来的利益。更为困难的是,这些“人们”不是别的什么人,而是我们这个世界的主体,实际掌握维护或者破坏整体的海洋环境之能力的人们。^① 他们以国家、地区或其他利益集团的形式出现,在主权等得到普遍法律概念支持的形式下寻求自身利益的实现甚至扩张。这是整体利益与局部利益的冲突,也是整体环境的维护与局部利益实现之间的冲突,而在海洋环境保护法的建设上,则是这个法律所应遵循的基本原则与有责任维护这个原则的人们的局部利益之间的冲突。这是海洋环境法遇到的最大困难,也是海洋环境法的基本原则遇到的最大的挑战。

尽管遇到了这样的挑战,海洋环境法还是循着自己的基本原则前行。下面是它行进的某些足迹。

1. 国际海底和南极保护

从整体上保护海洋并以这种保护对抗所有国家、地区和其他利益集团的利益,尤其是对抗属于这些国家、地区和其他利益集团的“习惯权利”的那些利益,这是十分困难的,也几乎是不可能的。没有人敢“冒天下之大不韪”。国际社会所采取的实际做法避开了习惯的“天下”利益,选择了最少矛盾,从而最具有现实可能性的领域——南极和国际海底。在这里,人们可以从整体上保护那属于全人类的,与地球的整体性、海洋的整体性相联系的共同利益,最大限度地排除具体的国家、区域或其他利益集团的抵触和阻碍。《联合国海洋法公约》宣布:“‘区域’及其资源是人类共同继承财产。”(第136条)“任何国家不应‘区域’的任何部分或其资源主张或行使主权或主权权利,任何国家或自然人或法人,也不应将‘区域’或其资源的任何部分据为己有。任何这种主权和主权权利的主张或行使,或这种据为己有的行为,均应不予承认。”“对‘区

^① 《人类环境宣言》第1条称:“人类获得了以无数方法和在空前规模上改造其环境的能力。”国家、地区及其他利益集团“改造”环境的能力既可以是环境的保护和保全,也可以是对环境的破坏。