

剩余权利语境下专属经济区 内沿海国环境保护管辖权研究

刘惠荣

摘 要: 以《联合国海洋法公约》为代表的现代国际海洋法创造了专属经济区制度,拥有广阔海域的沿海国获得了开发利用海洋资源的更多权利。《公约》赋予沿海国在专属经济区范围内的主权权利和管辖权,但并未厘清沿海国与其他国家之间的权利界限,遗留了许多剩余权利问题。过分依赖剩余权利论尤其是“非此即彼”的判断方式,不利于专属经济区内海洋环境污染管辖权问题的解决。为了维护沿海国的海洋权益和海洋安全,沿海国应加快公约的国内法转化进程,加强海洋环境治理的国际合作。

关键词: 《联合国海洋法公约》; 专属经济区; 剩余权利; 环境保护管辖权

DOI:10.16059/j.cnki.cn43-1008/c.2015.06.003

1982年,第三次联合国海洋法会议签署的《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)是调整全球海洋事务的海洋宪章,它为人类提供了从事海洋活动的基本法律框架。为最大限度地保障各种类别的国家在海洋利益的分配均衡,《公约》建立了不同功能的海洋区域制度,赋予各国在不同区域享有不同的权利、履行不同的义务,海洋区域制度的一个重要特征是扩大了沿海国管辖权和缩小公海自由。但是,由于沿海国与非沿海国之间、海洋强国与其他国家之间存在着严重的利益分歧,作为艰难谈判妥协折衷结果的《公约》在许多制度设计上留下了悬而未决事宜或者模糊规定。这些问题构成了学界以“剩余权利论”为题的研究热点。专属经济区制度(Exclusive Economic Zone,简称EEZ)是第三次联合国海洋法会议的重要创举,反映了发展中的沿海国与传统海洋大国之间利益博弈的结果。专属经济区内海洋环境管辖权的纷争以及相应的责任分担问题,本质上属于国家海洋权益与海洋安全问题。

一 《公约》对专属经济区法律地位的界定及相关权利义务的分配

传统海洋法缘起于格劳秀斯时代,其核心要旨是海洋自由。即海洋是“共有物”,属于全人类所有。海洋法的演变过程其实是在符合和平利用海洋的目标要求下不断对海洋实施“区分所有”或者“区分占有”的历程。200海里专属经济区或者渔区制度缘起于沿海国向海洋索取海洋生物资源以及海洋非生物资源的诉求运动。《公约》第五部分对专属经济区的法律地位、沿海国的权利、管辖权和义务以及其它国家的权利和义务作了界定。

(一) 《公约》对专属经济区法律地位的界定

《公约》第55条将专属经济区界定为“领海以外并邻接领海的一个区域”,将专属经济区制度称之为“特定法律制度”^①,其宽度从测算领海宽度的基线量起不应超过200海里^②。沿海国可以根据本国的利益和需要,在200海里的范围内自行确定其专属经济区宽度。由于专属经济区的划定改变

作者简介:刘惠荣,中国海洋大学政法学院院长,教授,博士生导师。(山东 青岛 266100)

基金项目:教育部人文社科重点基地项目“维护我国海洋权益的国际法律环境和实践研究”(11JJD820010)

①参见《联合国海洋法公约》第55条。

②参见《联合国海洋法公约》第57条。

了传统海洋法确立的领海之外皆为公海的格局,因此,专属经济区的法律地位须综合考察《公约》第七部分“公海”的有关规定加以确定。第七部分的第一条(第86条)规定,本部分的规定适用于不包括在国家的专属经济区、领海或内水或群岛国的群岛水域内的全部水域,本条规定并不使各国按照第85条规定在专属经济区内所享有的自由受到任何减损。综合上述规定可以判断,专属经济区是一种介于领海与公海之间性质的海域,具有混合或复合水域的法律地位或性质。^①王铁崖指出“可以肯定地说,它既不是国家的领海,也不是公海的一部分,而是一种‘自成一类’的领域。”^②

(二)《公约》对专属经济区相关权利义务的分配

《公约》规定,沿海国在专属经济区内享有一定主权权利和管辖权,同时承担一定义务,具体如下:

1. 沿海国享有的主权权利均与自然资源和经济活动有关,即以勘探和开发、养护和管理专属经济区海床和底土及其上覆水域的自然资源(包括生物资或非生物资源)为目的的主权权利,此外还有对在该区域内从事经济性开发和勘探有主权权利。上述权利专属于沿海国;非经沿海国同意,其他国家不得进行开发和勘探。《公约》使用与“主权”概念有所区别的“主权权利”概念,赋予沿海国在200海里范围内下至海床和底土、上至上覆水域的以自然资源的勘探、开发、养护、管理为目的的经济活动的行为自由。国际社会普遍认可沿海国这一类别的权利。

2. 沿海国在区域内对以下三类事项拥有管辖权:一是人工岛屿、设施和结构的建造和使用;二是海洋科学研究;三是海洋环境的保护和保全。

3. 沿海国享有《公约》规定的其他权利和义务,同时应承担两项义务,即在专属经济区内行使自己的权利和义务时,应适当顾及其他国家的权利和义务,并应以符合《公约》规定的方式行事。^③

第三次海洋法会议被公认为是“国际关系史上最广泛”的一次国际会议,因而自然也是求同存异难度极大的一次会议。为了平衡各方利益,《公

约》还赋予专属经济区内其他国家一系列权利,包括航行和飞越自由,铺设海底电缆和管道的自由,以及与这些自由有关的海洋其他国际合法用途。《公约》同时要求其他国家在行使上述权利时,也应适当顾及沿海国的权利和义务,并应遵守沿海国按照本公约的规定和其他国际法规则所制定的与本部分不相抵触的法律和规章。^④

《公约》对专属经济区内沿海国与其他国家之间的权利分配有些微妙。一方面,《公约》允许沿海国向领海以外的本属于公海的一定区域扩张权利,所扩张的权海时,《公约》的表述采用排除法,明确地把专属经济区同领海、内水和群岛水域等国家管辖海域利主要蕴含与海洋资源开发利用相关的经济利益,当然也理应包含附随的海洋安全利益。在定义公并列,排除在公海之外。另一方面,《公约》也并未完全将专属经济区如同领海一样划归沿海国,仍为其他非沿海国家保留了如航行自由、铺设海底电缆和管道等权利。因此,专属经济区制度中出现了沿海国和其他国家“你中有我,我中有你”的局面,从而产生了所谓“剩余权利”问题。《公约》也给出了解决权利归属不明的方法,专门规定了一项原则,要求有关国家在公平的基础上,参照一切有关情况,虑及所涉利益与有关相对各方乃至整个国际社会的重要性,处理彼此利益关系,解决纠纷。^⑤这条原则中需要把握两个要点:(1)公平是解决彼此利益纠纷的准则;(2)不应将专属经济区内航行、捕鱼、铺设海底电缆和管道、环境治理以及军事活动等各种各样的活动用一个处理原则一刀切,应“参照一切有关情况”,“虑及所涉利益”,顾及国际社会。本文重点探讨的是其中的海洋环境保护管辖权。

二 剩余权利语境的分析

《公约》并未使用剩余权利一词,但是不少中外学者认为公约关于专属经济区的规定中存在剩余权利问题。一般认为,“剩余权利”覆盖到《公约》中没有具体规定但是实践中存有争议的事项。在剩余权利的外延上,也有一部分取得了共识,即专属经济区内的军事活动是否合法、航行和飞越的

①[日]中村光《专属经济区的法律性质》,《法学教室》1987年第34号,第16页。

②邓正来编《王铁崖文选》,北京:中国政法大学出版社,1993年,第124页。

③参见《联合国海洋法公约》第56条、第60条。

④参见《联合国海洋法公约》第58条。

⑤参见《联合国海洋法公约》第59条。

自由和限制是什么、适当顾及沿海国的权利和义务中的“适当顾及”的内涵和外延、海洋科研的具体含义、海洋的其他国际合法用途等,其他部分则由于各国实践的不同而有所不同。

(一) 从人民主权原则推导出来的“剩余权利”

“剩余权利”一词通常被解释为法律未加明文规定或禁止的权利。法律的存在旨在保护主体的特定利益(或法益),一般情况下法律是以赋予一定主体法定权利的形式来保护他们的利益。当所有权利(或法益)均由法律明文规定保护时无需“剩余权利说”,当法律规定没有穷尽所有法律应保护的利益时,就需要用“剩余权利说”证明权利(或法益)的存在。权利不以法律明文规定为限制,剩余权利就是法律未加明文规定或禁止的权利。^①

根据卢梭的人民主权理论,国家权力不过是从自然状态下的每个个体手中集合到人民整体那里。依此推理,沿海国在专属经济区内若享有全部《公约》未明确规定或禁止的权利(或者权力),是否应追溯到沿海国原本就拥有的这一区域内的权利呢?显然无从得出这一结论。从实证法视角看,一个国家的国内法可以根据人民主权原则推导出,宪法中未做明确规定或未禁止的权利属于剩余权利。美国联邦宪法据此推导出联邦政府与各州政府之间的权力分配原则。但是,国际法与国内法的产生方式大不相同,国际法上并不存在一部统一的宪法,尤其是在国际公法领域,并不认可个人可以作为国际法主体而参与国际规则的制定。因此,将从人民主权原则推导出来的剩余权利的概念直接适用于国际海洋法中,尤其是运用于近几十年新创立的“自成一类”的海洋空间则有失偏颇。必须根据国际海洋法的特性界定剩余权利的内涵,进而更准确地把握国际海洋法中剩余权利的要义。

(二) 国际海洋法意义上的“剩余权利”

首先需要从法理意义上厘清剩余权利的内涵概念。其一,剩余权利的存在范围应当限定在一个法域内,超越法域将会造成混淆。一国法域内可以从人民主权原则中推导出剩余权利,因为权利和权力最终都属于人民。凡是法律未明文确认或禁止的权利应属于人民。在国际社会也要沿着海洋最终属于谁、海洋区域应当如何划分这一思路来考察剩余权利问题。其二,剩余权利论中应包含权利、

权力以及义务和责任多层涵义。单纯享受国际法上的权利而不履行国际义务的权利不应存在,“剩余权利论”观点应力戒单纯地“唯权利说”。就沿海国的海洋环境管辖权而言,管辖权既是权力也意味着保护海洋环境的职责。其三,何谓“剩余”?对于权利而言,法律未明文规定或禁止的则为自由,即存在剩余权利;对于权力而言,法律未明文规定或禁止的,权力是否存在乎?如果存在,是否权力共享?还是排他占有?这是本文思考专属经济区剩余权利、尤其是沿海国行使海洋环境管辖权时应恪守的基本认识。

国际关系中,各国通过明示的方式来确定国际法的基本内容,无论该行为是允许的还是禁止的。《公约》的相关条款也体现了这一原则,如第17条所有国家都享有无害通过权,第28条对外国船舶的民事管辖权中,采用明示的方式列举了沿海国不得从事的行为,均是明确列举各国可以或不得从事的行为。由于《公约》的制定过程更多体现为国家之间的斗争和妥协,因此,《公约》也不得不做出一些含糊其词的规定。在各国利益冲突的情形下,《公约》对某些事项只进行了原则性规定,甚至有些相关规定之间存在冲突。关于这一部分权利,虽然《公约》规定不明确,但却是各国都“普遍同意”的权利,只是对于权利如何分配、如何行使尚未达成一致意见,有待于日后的国际实践或是进一步协商。日后在国际实践中如何协商达成一致意见,应当秉承《公约》所确定的原则性立场以及国际法一般原理。例如,1959年签订的《南极条约》确立了冻结主权、和平利用南极以及保护南极环境和生态系统的基本原则,目前的南极生物资源养护议题、南极生物勘探议题甚至未开的南极矿产资源探勘开发议题都不应脱离南极条约所确立的原则框架。

综上所述,可以把《公约》确定权利的方式概括为两种类型:一种是公约明确告知哪些行为是被允许的或者被禁止的;另一种是各国在公约中达成了定分止争的原则性约定,从而为将来进一步谈判磋商奠定基础,各国可以据以衡量哪些行为应当是《公约》被允许的或者被禁止的。在第一种情形下,可以采用“非此即彼”的逻辑法则理解公约确定的规则,进而解读剩余权利;在后一种情形下,“非此即彼”的逻辑判断则有失浅显,应当运用公约确立的基本原则从整体性、系统性解读各国权利

^①周忠海《周忠海国际法论文集》,北京:北京出版社,2006年,第443页。

义务的归属。鉴于海洋环境具有整体性,海洋污染具有跨界流动性特点,国际社会不分沿海国和其他国家,都应承担起保护海洋环境,防止海洋环境污染和生态损害的义务与责任。因此,在《公约》将海洋环境管辖权赋予沿海国的同时,其他国家也应承担保护海洋环境不受污染的义务。

三 专属经济区中沿海国海洋环境污染管辖权

自上世纪中叶以来,国际社会在防止船舶污染海洋方面开展了大量活动,进行了不懈的努力,但是,海洋污染究竟由谁管辖?如何管辖?莫衷一是。

(一) 国际社会关于海洋环境污染管辖权的争议

自从有了领海概念,传统的公海自由原则打开了缺口,沿海国的管辖权扩展至领海。而航行于公海的船舶除了遵守国际法,只服从船旗国的法律管辖,即船旗国管辖权。《1954年国际防止海上油污公约》(以下简称《油污公约》)将船旗国管辖权原则确立下来。沿海国本是海洋污染的直接受害国,在联合国第三次海洋法会议上,沿海国就其是否应当拥有海洋管辖范围内的污染管辖权与海洋航运大国展开激烈交锋,该议题成为争论最为激烈的议题之一。肯尼亚率先提出草案,厄瓜多尔、萨尔瓦多、巴拿马、秘鲁和乌拉圭五国继后,向大会提出了保护海洋环境的方案。概言之,他们均提出,各国应在其海洋管辖范围内采取一切必要措施,防止或控制污染。从形式上看,这些国家主张的管辖权包含着是对海洋环境承担保护的义务和责任。但是,美国和前苏联等大国坚决反对沿海国的这一主张。1973年,美国向联合国国际海底委员会提交一份关于保护海洋环境的议案草案,主张“关于来源于海上的对海洋环境的污染,各国应采用执行国际标准的法律和规章,或可采用并执行更高标准。”美国坚持国际标准必须由国际管理局或政府间海事协商组织制定。

争执以达成折衷性条款而告终。条款规定,沿海国在专属经济区内可以享有对海洋污染的立法权和管辖权;作为限制条件,上述立法权和管辖权被限于可通用的国际规则和标准并使其有效的该国的法律和规章。《公约》第211条第5款对此作了规定,但并未阐明哪些规则和标准属于“一般接受的国际规则和标准”,哪些国际组织属于“主管国际组织”。由此可见,有关沿海国海洋污染的

管辖权属于有《公约》授权但规定不够明确的,因此,被“剩余权利论”者列入了专属经济区剩余权利之中。

(二) 防止和控制海洋环境污染的国际规则和标准

第三次海洋法会议除了屈服于美苏等大国反对肯尼亚等国维护沿海国管辖权主张的压力外,也是着眼于维护全球海洋整体生态观的目的考虑的,有意识地突破沿海国海洋环境污染管辖权的专属性,谋求全球合作和区域治理,达成国际标准和准则,最大效率地保护海洋环境。相关国际规则和标准如下:

1. 绝大多数造成海洋污染的情形是航行船舶的排污行为,如石油、散装有毒液体物质、船舶污水和船舶垃圾等。为应对此类污染,最重要的国际规则是1954年的《油污公约》和《1973年国际防止船舶污染公约》,国际海事组织于1978年对后者进行了补充,通过了《1978年议定书》,二者合并为一个整体,简称为MARPOL73/78。MARPOL73/78打破1954《油污公约》确立的船旗国管辖为主的原则,修改为船旗国、沿海国和港口国三方管辖,分别赋予沿海国和港口国对污染船舶实施检查权和行政处罚权,进而提起司法审查的权力。《公约》第211条对沿海国对船舶的防污管辖权作了特别规定。关于防止、减少和控制船舶污染的法律和规章的执行,《公约》依污染源、污染行为地、海洋环境损害后果以及污染者的态度等情形,规定了“一揽子”方案,即沿海国、港口国、船旗国分别享有独立处理违章船舶的执行权,其中船旗国对船舶的一般违章行为的执行权在某种程度上具有优先性。

2. 海运事故造成溢油已成为目前海洋污染的主要根源。1967年“托利卡尼翁”号(Torrey Canyon)在位于英法之间的公海触礁造成原油泄漏事故,原油泄漏达3800万加仑,原油漂浮到英法沿岸,造成严重的海洋污染。两国政府花费了7000万巨额资金实施公海干预,而国际社会却采取了默认的态度。鉴于这一恶果,《1969年国际干预公海油污事件公约》明确规定,有关国家可以在“意识到有必要保护他们的国民利益,使其免于遭受海上事故引起的海上和海岸线油污危险的严重后果”时在“公海上采取必要措施,并且这些措施不影响公海自由原则”。也就是说,针对海洋污染事故,沿海国可以将其管辖权延伸到公海,但仅限于危险且严重而紧迫情形。

3. 对于陆上废弃物、污染物的海上倾倒,《公约》原则性地规定了沿海国管辖权的内容,第210条第5款规定“凡没有得到沿海国的许可,在其领海、专属经济区或者大陆架上面水域进行海上倾倒是不允许的,沿海国有权对这种倾倒做出规定加以控制”。

综上所述,不应过分依赖剩余权利论、尤其是“非此即彼”的判断方式来裁判专属经济区内海洋环境污染管辖权问题。《公约》在明确赋予沿海国专属经济区海洋环境管辖权以及相关义务责任的同时,也要求其他国家以至于国际社会承担保护海洋环境的义务和责任。在具体的义务分担和责任认定上,《公约》从相关国际规则和标准中综合考量权利义务,将问题引入更为广泛的船旗国、港口国和沿海国三方关系中,并且在管辖的依据确定上引入各国遵循国际社会普遍认可的规范,将海洋环境保护问题纳入国际社会共同关注的各项中,呼吁环境治理的国际合作。

四 专属经济区内海洋环境治理的路径选择

1982年的《公约》在专属经济区内海洋环境污染管辖权问题上一定程度上突破了传统单纯的船旗国管辖原则,赋予沿海国和港口国一定的管辖权。《公约》赋予沿海国的管辖权集中在防止污染法律和规章的制定和执行两个方面,而对事后救济的司法管辖权并无专门规定。海洋环境治理应当从国内和国际社会两个方面不懈努力。

(一) 国家层面

专属经济区剩余权利论的有利之处在于,该理论充分关注到沿海国在专属经济区内所享有的主权权利以及管辖权,反映了现代海洋法发展的大趋势。从沿海国方面,首先应当加快已签订的国际条约的国内法转化进程,建立和完善相关国内立法,明确执法依据、执法权限和执法措施,在维护国家权益的前提下尽可能地使国内立法与普遍的国际规则和标准相衔接。其次,应当加强对专属经济区内各种污染海洋行为的监督检查,及时发现,迅速开展执法。

(二) 国际层面

在国际社会推进海洋事务国际合作和区域合

作。海洋的整体性决定了其环境治理应当采取全球合作方式。海洋环境污染的危害决不仅仅及于沿海国一国,日本福岛核辐射造成的危害范围到底有多大,目前尚不明了。隔岸观火不利于海洋环境污染的治理。近年来,国际社会在治理海洋环境方面采取了一系列行动。国际海事组织(IMO)加快了《MARPOL公约》附则的修订工作。联合国环境规划署(UNEP)历次会议呼吁加快与国际海事机构等组织展开更密切的合作,减少由于航运造成的海洋污染。一些区域性组织如亚太经合组织(APEC)发表声明,敦促各成员经济体承诺加强海洋环境的可持续发展和保护,减轻气候变化对海洋的影响。APEC第23届海洋资源保护工作组(MRCWG)会议讨论通过,成立了APEC海洋可持续发展中心(简称APEC海洋中心)。2011年11月1日,APEC海洋中心揭牌仪式在北京举行。APEC海洋中心是中国在APEC框架下设立的首个海洋合作机制。APEC海洋中心旨在通过政策研究、决策咨询、研讨培训、对话磋商以及开展示范项目和技术援助等活动,促进APEC各成员之间海洋领域的务实合作,加强海洋可持续管理,深化海洋防灾减灾,推动海洋经济合作,实现亚太区域海洋的可持续发展。第四届东亚海大会于2012年7月9-13日在韩国昌原市召开,大会围绕着“建立蓝色经济:东亚海地区的策略、机遇和伙伴关系”主题分别从5个方面:在地方层面培育基于海洋的蓝色经济的机遇与挑战;加速创新支持建立基于海洋的蓝色经济;通过海岸带和海洋综合管理确保海洋生态系统服务功能;最佳管理实践;满足海岸带和海洋综合管理能力和制度需求等进行了热烈的研讨。

综上所述,《公约》作为全球海洋宪章构建了包括专属经济区在内的各种海洋秩序的基本规范,国际社会应秉承和平利用海洋的基本宗旨,以共同关注海洋环境的姿态谋求合作,保护海洋,保护地球。专属经济区内的海洋环境治理除了要依赖沿海国的海洋环境管理之外,更需要通过国际社会共同努力,推进海洋环境全球治理进程。

(责任编辑:向志柱)